

中共上海市委党校聚焦课题

和谐家园

一个全国民主特色村的实践与研究

金林泉 周全绍 郑佩芳等著

 学林出版社

和谐家园

一个全国民主特色村的实践与研究

金林泉 周全绍 郑佩芳等著



图书在版编目(CIP)数据

和谐家园：一个全国民主特色村的实践与研究 / 金林泉等著. — 上海：学林出版社，2007.9
ISBN 978-7-80730-463-0

I.和… II.金… III.农村—社会主义—建设—研究—嘉定区 IV.D638

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第154149号



和谐家园：一个全国民主特色村的实践与研究

作 者 —— 金林泉 周全绍 郑佩芳等

责任编辑 —— 乐惟清

特约编辑 —— 陈金生

封面设计 —— 周全绍

出 版 —— 上海世纪出版股份有限公司
学林出版社 (上海钦州南路81号3楼)

电话: 64515005 传真: 64515005

发 行 —— 学林图书发行部 (钦州南路81号1楼)

电话: 64515012 传真: 64844088

印 刷 —— 上海望新印刷厂

开 本 —— 787×1092 1/16

印 张 —— 20

字 数 —— 32.7万

版 次 —— 2007年9月 第1版

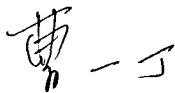
2007年9月 第1次印刷

印 数 —— 3000册

书 号 —— ISBN978-7-80730-463-0/D.15

定 价 —— 45.00元

序 一



中共上海市嘉定区委副书记
兼嘉定区委党校校长

随着改革开放的不断深入,中国农村的生产组织形式、经营方式和行政管理体制都发生了深刻的变革。与此同时,农民们的生活方式、组织方式和思维方式也悄然地发生着变化。广大农民在重新获得了对土地资源的经营权、成为具有独立经济利益的市场主体后,对政治权利的追求也日益迫切。

上海市嘉定区江桥镇太平村党总支、村委会坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,在多年的基层民主政治建设实践中,形成了“村里的事村民知晓、村里的事村民做主、村里的事村民监督、村里的事新村民参与、村里的事村民满意”的具有城郊村特色的农村基层民主政治建设的工作思路,并且探索出一套“以贯彻《村民委员会组织法》为抓手,以制度建设为着力点”的工作方法。太平村村民心齐、气顺、劲足,全村呈现出民主团结、生动活泼、安定和谐的良好局面,为农村基层民主政治建设起到了良好的示范作用。

将太平村在进行农村基层民主政治建设中所取得的经验,置于中国今天改革和发展的大局中来审视,具有现实和普遍的意义,能引发我们许多思考。要构建“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的社会主义和谐社会,建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村,都需要发展好基层民主。完善的农村基层民主可以最大限度地为农民提供参与和谐社会与新农村建设的途径,最大可能地调动他们的参与积极性,有助于减少和化解社会转型期农村社会出现的各种矛

盾。太平村的实践还证明,当代中国农民不仅渴望而且也有能力当好村庄的主人。

从2004年起,嘉定区委多次组织调研组深入太平村进行调研、帮助和指导。嘉定区委组织部、政研室、党校、江桥镇党委及区民政局等部门和单位通力协作,认真总结太平村的经验,编辑成了嘉定区基层党支部书记培训班的辅助教材——《太平村村民自治案例教程》。2006年,“太平村基层民主政治建设”课题获市委党校聚焦课题立项,经过一年多的调查研究,形成了《和谐家园——一个全国民主特色村的实践与研究》一书。该书内容丰富,资料翔实,分析深刻入理,文字流畅活泼。它总结了太平村在基层民主政治建设中所形成的一套行之有效的经验,阐发了对当前农村基层民主政治建设热点问题的思考。

2007年6月25日,书稿付印之前,恰逢胡锦涛总书记在中央党校省部级干部进修班上发表重要讲话。他指出:发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标,要继续扩大公民有序政治参与,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道;要发展基层民主,保证人民依法直接行使民主权利。这无疑是党和国家对基层民主建设的新要求。农村基层民主作为人民民主最基本和最重要的形式之一,必定会在深度和广度上得到更深入的发展。

希望这本书能够引起广大读者对农村基层民主的关注,引发对相关问题的思考,为农村基层民主政治建设提供有益的借鉴。

序二



复旦大学国际关系与公共事务学院常务副院长
中国政治学会副会长
上海市政治学会会长

古希腊大思想家亚里士多德说过,“人天生就是一个政治动物”,注定是要过政治生活的。如果说亚里士多德是从人的自然本性揭示了人的这种社会性特征的话,那么,在当代社会,人的社会性和政治性,已经与任何一个人的自然生命联系在一起了。

当一个小生命呱呱落地,他就要去户籍登记机关进行登记,以获得他在这个国家的合法身份。而当一个人达到一定法定年龄时,他就具有了一种被称为公民的资格,并依据这种资格和一定的程序,在我们的政治生活中扮演了一种特定的角色,参与甚至主导政治生活。可以说,在现代社会,我们每一个人都程度不同地卷入政治生活之中。因此也可以说,人的政治生活是其全部生活的一个非常重要的组成部分,一个人政治生活的质量如何,直接决定了其全部生活的质量和水平;同样,一个社会的成员之政治生活的质量如何,也直接决定了这个社会的文明程度和发展程度。

然而,长时期以来,或许是由于我国的经济发展水平不高以及由此而决定的人民物质生活水平长期低下的缘故,人们往往主要关注人的物质生活而忽视政治生活。这表现为两个方面:一是从国家的角度来说,未能通过法律和制度措施,来满足人民群众不断增长以及不断提出的政治生活需求;二是从人民的角度来说,事实上绝大多数的人也没有积极的意识来提出政治生活的诉求。乃至我们很长时间一直有一种很权威并且也很有认同的说法,认为我国社会的主要矛盾是所谓人民群众日益增长的物质文化的需要与落后的社会生产

之间的矛盾。在这样的一个说法中,很显然没有注意到人民群众的政治生活需求问题。当然,党的十六大以来,我们从提出物质文明、政治文明、精神文明协调发展到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的“四位一体”的发展战略,这其中已经充分注意到了人民群众的政治生活需求。

改革开放以来,随着经济以及其他社会领域改革的深入,人民群众在物质文化需要逐步得到提升之后,政治生活的需要也越来越被提上我们的议事日程。这里向人们展示的,是反映当代中国社会人民群众如何提出其政治生活的诉求以及社会如何关注其政治生活的一个很好的缩影。

上海市嘉定区太平村,一个很不起眼的“政治共同体”,一个不断进取、勇于探索的“政治社会”,在构筑他们自己的政治生活的实践中,初步形成了一种特定的“政治生活模式”。事实上说起来也很简单:村里的事村民知晓,村里的事村民做主,村里的事村民监督,村里的事村民满意。这种以知晓为前提、以做主为核心、以监督为保障、以满意为目标的村民“政治生活”架构,可以说已经包含了现代政治生活之要义的全部内容。

特别需要注意的是,由于太平村坐落在大上海的近郊,因而在经济发展的大潮中,不断涌入的外来人员也开始以各种方式加入到这个“政治共同体”之中,因而也必然有其政治生活的诉求。于是,太平村有了“新村民”的称谓,有了“新村民”参与政治生活的空间和舞台。

这是一本展示太平村村民如何过好政治生活的书。在这里,我们可以看到太平村村民对其政治生活的设计以及其政治生活的实际过程,可以看到他们致力于改善政治生活的积极探索和实践,也可以看到这种政治生活给他们个体以及集体所带来的影响和变化。但是我想,书毕竟是书,尽管作者作了在我看来是非常成功的努力,但是由于种种原因,肯定不可能全面反映其政治生活的全貌,也不可能超越时代的局限去把握和预料这种政治生活所能给我们这个社会带来的影响和启示。

我们所要期待的,正是太平村村民以及全国其他所有城镇乡村人民之政治生活不断地得到提高和升华。



目 录

序一 曹一丁

序二 桑玉成

导 论

一、村民自治的内涵及意义	3
二、村民自治的研究概况	6
三、本书的主要框架结构	9
四、课题来源及研究方法	11
五、课题研究的不足和局限	13

第一章 太平村村民自治的由来与发展

一、太平村村民自治发展的背景	17
(一)改革激发了村民的民主意识	18
(二)城郊村治理的新挑战呼唤村民自治的进一步发展	19
(三)“三个代表”学教活动推动村民自治的深化和完善	22
二、太平村村民自治的精髓	24
(一)村民自治的核心和灵魂	24
(二)村民自治的基本经验	24
(三)村民自治的精华所在	27
三、太平村村民自治的绩效	30

(一)增强了村民的法制意识和观念	30
(二)促进了农村公民社会的形成	31
(三)巩固了党在农村的执政基础	32
(四)构建了充满活力的和谐新农村	32

第二章 村里的事 村民知晓

一、一条心路,“给村民明白,还干部清白”	38
(一)村干部的困惑	38
(二)困惑中的醒悟	39
二、“一张网络”,畅通村民知晓的渠道	42
(一)党总支——党支部——党员——村民	42
(二)村两委——村民代表——村民	43
(三)党总支——工、青、妇	44
(四)村两委——村民管理小组、老龄协会	45
(五)村两委——新村民党支部——新村民小组	46
三、“一套制度”,保证村民知晓的落实	47
(一)村务公开制度	48
(二)党务公开制度	51
(三)群众工作制度	56
四、一个互联网平台,拓展与村民沟通的渠道	57
(一)互联网平台,村民知晓的新载体	57
(二)组织落实,村讯民情随时传递	60
(三)信箱、论坛,干群信息互动	60

第三章 村里的事 村民做主

一、适用与实用的制度	67
------------------	----

(一)“小宪法”,村民做主的依据	68
(二)村规民约,村民行为的准则	70
(三)有效程序,民主决策的基础	72
二、民主与规范的选举	79
(一)“大海选”,村委会换届一步到位	80
(二)“两推一选”,扩大党内外民主的新举措	84
(三)直选组长、村民代表,丰富民主选举的内容	87
三、便捷与畅通的途径	89
(一)设立群众自治性管理部门和岗位	89
(二)充分发挥村民管理小组的作用	91
(三)开辟多种途径,方便群众进行民主管理	93
 第四章 村里的事 村民监督	
一、村级民主监督的制度建设	100
(一)人人参与的百姓监事制度	100
(二)严格有效的村务公开监督	106
(三)精干务实的监督小组	109
二、抓好全过程的民主决策监督	111
(一)监督民主决策的操作程序	111
(二)监督民主决策的民意基础	113
(三)监督民主决策的执行过程	115
三、抓好全方位的财务监督	116
(一)成立民主理财小组	116
(二)规范民主理财流程	117
(三)确保集体资产保值增值	119
四、抓好近距离的干部监督	120

(一)干部岗位职责与定期考核	121
(二)经常性督查与年度民主测评	123
(三)重点监督与全程监督	125

第五章 村里的事 新村民参与

一、新村民管理,太平村民民主管理的延伸	129
(一)新村民管理的形成	130
(二)新村民管理的内容	132
(三)新村民权益的保障	138
二、新村民党支部,新村民管理的组织支撑	141
(一)新村民党支部的产生	142
(二)新村民党支部的运作	143
(三)新村民党支部的作用	144
三、从“流入”到“融入”,新村民管理的特色	146
(一)团结外来流动人员的组织化管理	146
(二)增强外来人员管理实效的简约化管理	148
(三)实现外来人员深度融入的制度创新	150

第六章 村里的事 村民满意

一、政治权利得到了充分尊重	159
(一)村民知晓让群众心齐气顺	159
(二)村民做主使村里政通人和	161
(三)村民监督发挥双向保护作用	162
二、经济发展与村民富裕实现了统一	164
(一)村级经济发展使村民收入增长	164
(二)完善的福利保障赢得了民心	165

(三)规划愿景喜人,事业凝聚人心	168
三、文明与和谐成为全村人的共同追求	169
(一)民主法治,创平安村庄	169
(二)党员干部带头,干群关系和谐融洽	170
(三)争先创优,树文明新风	174
(四)人人行动,建宜居家园	175
四、村民的自身素质得到了全面提高	176
(一)丰富了村民的精神生活	176
(二)提高了政治参与的能力	177
(三)强健了体魄,净化了心灵	179
(四)更新了生活的理念和方式	180

第七章 太平村村民自治的启迪与思考

一、村民自治的发育成长必须坚持和改善党的领导	185
(一)坚持党的领导必须找准自己的位置	185
(二)坚持党的领导必须充分发挥乡镇党委的领导和指导作用	188
(三)坚持党的领导必须实现“三个转变”、抓好“三大建设”	189
(四)坚持党的领导必须规范村两委关系,实现村级组织绩效最大化	191
二、提高村民民主素质是实现村民自治绩效的重要条件	193
(一)培养村民参政意识,确立村民的主人翁地位	194
(二)丰富村民教育内容,提高村民的文化素质	196
(三)加强民主法制等培训,提高村民的民主能力	197
三、村民自治的形式必须坚持其适应性	198
(一)村民自治的形式应该符合“三个适应”	199
(二)村民自治的做法应该坚持简便、实用、合身、合法	200
(三)村民自治的有效路径在于其严格的程序性	201

四、适应社会转型,开发村民自治资源	203
(一)开发物质资源,不断发展村级经济	203
(二)开发组织资源,提高村民组织化水平	204
(三)开发文化资源,提高村民素质	205
(四)开发社会资源,广揽八方精英	205
五、村民自治需要制度的不断创新和完善	206
(一)解放思想,拓展村民自治的主体	207
(二)完善法规,规范村民选举	209
(三)健全机制,提高决策水平	211
(四)严格程序,强化村民监督	211

余 论

村级经济发展与村民自治关系的断想	217
农村民主政治建设中的太平村干部	222
沟 通	225
关于“农村社区建设”的思考	228
感受尊重	232
以党内民主促进村民自治	234
太平村民主管理的人本意蕴	237

附 录

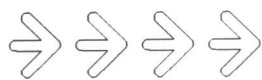
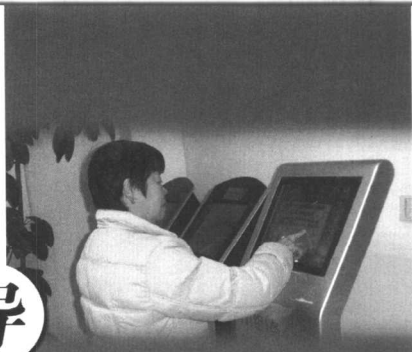
1. 调研报告	243
以基层民主引领新农村建设	243
2. 太平村村规民约选录	260
太平村村民自治章程	260
太平村党总支“双向汇报”制度	277

太平村村民民主理财制度	278
太平村村务公开制度	280
太平村村民代表会议制度	284
太平村村务工作监督制度	287
太平村干部联系群众制度	289
太平村干部走访制度	291
太平村关心群众、扶贫帮困制度	292
太平村开展创“八星文明家庭”活动工作制度	293
太平村新村民管理章程(草案)	296

后 记

导

论



导 论

中国的农民是最富有创造力的农民。1978 年的一个深夜,安徽的一个穷乡僻壤——凤阳县小岗村的 18 个农民按下了 18 只鲜红的手印,引发出一场深刻的农村经营体制的变革——“家庭承包经营责任制”的创立;1980 年 2 月 5 日,处于三县交界之地的广西宜州合寨村 80 户代表,直接无记名投票产生了中国第一个村民自治组织——村民委员会。时至今日,村民自治这种“草根民主”已经在全国各地开花结果。位于上海近郊的嘉定区江桥镇太平村,锐意改革,与时俱进,走出了具有上海郊区特色的“草根民主”的路子,成为全国村民自治的典型之一。本书聚焦于日新月异变化中的上海郊区太平村,对太平村的村民自治起源、做法、绩效、当前村民自治的完善等问题进行了系统、深入调研和思考,旨在由小见大,以期寻找新世纪中国农村基层民主建设的规律和提高社会转型期农村社会管理绩效的途径。

一、村民自治的内涵及意义

一般认为,自治意指自己管理自己或自主地处理自己的事务,并独立对其行为负责的一种状态。自治意味着社会共同体的成员根据其内在需求自主选择生活方式,主要有三个层次的含义:一是指国家层次的自治,即国家主权的独立自主;二是指地方自治,即在中央政府的统一领导下,地方自主处理与本地有关的(除国防与外交以外)的事务,具体自治的内容因中央与地方的关系不同而不同;三是指社会自治,即国家还权于社会,由社会自行处理社会事务。^①按照马克思的分析,随着社会的发展,国家的职能会逐渐衰落,社会的职能会日渐增强,从而使社会自治扩展到社会生活的各个方面。

村民自治是一种社会自治,是与政府管理相对而言的。有的学者认为,村民自治是一个多层次、多维度的综合性概念,是一种理念性概念、基层制度概

^① 王禹:《村民自治研究》,北京大学出版社,2004 年,P38。