

村民自治

的理论与实践

cunmin zizhi
deli lun yu shi jian

chenzhemin zhubian

陈浙闽 主编

天津人民出版社

村民自治的理论与实践

陈浙闽 主编

天津人民出版社

第八届精神文明
建设
「五个一工程」
获奖图书

图书在版编目(CIP)数据

村民自治的理论与实践/陈浙闽主编.

—天津:天津人民出版社,2000(2001.10 重印)

ISBN 7-201-03770-6

I.村… II.陈… III.村民委员会-群众自治-研究-中国 IV.D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 84512 号

村民自治的理论与实践

出版发行 天津人民出版社

出 版 人 赵明东

社 址 天津市张自忠路 189 号 邮编 300020

电 话 27314360

网 址 <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱 tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

印 刷 天津新华印刷一厂

开 本 1/32 850mm×1168mm

字 数 200 千字 印 张 12.25 插 页 4

版 次 2000 年 11 月第 1 版 2001 年 10 月第 2 次印刷

印 数 5,001-8,000

定 价 19.80 元

本书由陈浙闽同志主持,课题组同志共同研究拟定提纲。撰写人为:导言、第四章、第五章,杨或;第一章、第二章,唐忠新;第三章、第六章,冯德华;第七章、第八章、第九章,程同顺;最后由陈浙闽统编定稿。本书编写过程中,得到了国家民政部、天津市委统战部、天津市委党校、天津市新闻出版局、天津市民政局的大力支持,天津市委统战部副部长张秉诚、出版处处长张世珩,新闻出版局党委书记郑先进、局长成其圣、副局长张再鸣,天津市社会科学院副院长荣长海、研究员丁大同,南开大学教授朱光磊,天津人民出版社社长赵明东,责任编辑盛家林,以及出版、校对、印刷厂的同志们付出了很大心血,在此一并表示感谢!

作 者

2000年11月

目 录



3	导言 建设社会主义民主政治的伟大创造
4	一、社会主义民主发展的时代要求
12	二、社会主义民主实践的突破
23	三、村民自治对理论的呼唤
33	第一章 村民自治产生和发展的历程
34	一、村民自治的兴起
45	二、村民自治的逐步完善
60	三、村民自治的法律化、制度化
77	第二章 村民自治的社会基础
77	一、经济基础
91	二、政治基础
104	三、社会文化基础
119	第三章 民主选举
119	一、选举的基本原则

124	二、选举的基本程序
133	三、选举的方式
143	四、选举中违法行为的处理
155	第四章 民主决策
156	一、决策主体
170	二、决策内容和决策方式
180	三、党支部在决策中的作用
186	四、保证决策的民主与科学
197	第五章 民主管理
198	一、管理目的
202	二、管理内容
205	三、管理组织和管理方式
215	四、管理的法制化
229	五、管理中的突出问题

241	第六章 民主监督
241	一、监督的必要性和主要特征
248	二、监督内容
256	三、监督形式
264	四、村务公开
279	第七章 村民自治的显著效果
279	一、减轻农民负担
287	二、遏制腐败蔓延
293	三、促进稳定发展
306	四、亿万农民的民主训练班
319	第八章 村民自治面临的新课题
319	一、村党支部与村民委员会的关系
330	二、乡镇政府与村民委员会的关系
338	三、防止村民自治的蜕变

351	第九章 对村民自治的基本估价和展望
351	一、宝贵经验
363	二、深远影响
373	三、光辉前景
381	后记

導言



导言 建设社会主义民主 政治的伟大创造

在中国，农民问题具有特殊的重要意义。这不仅仅是因为农民占全国人口的大多数，更重要的是，历经几千年封建社会，农民问题已经深深渗透到中国政治、经济、文化之中，成为解决中国一切问题都无法回避的根本问题。毛泽东曾经指出，中国革命的根本问题是农民问题。革命时期是这样，建设时期也是这样。当历史的镜头聚焦在改革开放的新时期，农民问题仍然牵动着整个中国社会的神经。家庭联产承包责任制，揭开了中国经济体制改革的序幕；乡镇企业的兴起，引发了对国企改革思考。当村民自治之花在农村广阔田野上静悄悄绽放时，无数惊异的目光投

向了它，至高无上的美誉赠予了它：“党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造”；“继包产到户、乡镇企业之后农民的又一伟大创造”；“中国的第三次农村包围城市”……村民自治，很平凡的字眼，为什么有如此神奇的吸引力？我们只有从更久远的历史中，从更广阔的背景中来审视它，才能体会到它那深深的蕴涵。

一、社会主义民主发展的时代要求

任何事物都有其本质规定性。对于村民自治，人们可以从不同角度、不同层面去考察和研究。但是，究其本质，都会不约而同地抓住两个关键的字：民主。村民自治的第一道神奇吸引力，就来自于民主。

1. 社会主义民主政治的重要组成部分

每每触及“民主”这两个字，我们总有一种奔涌不息的冲动和重负难释的责任感。每一个共产党人都很清楚，民主，本身就是社会主义的题中应有之义，是我们孜孜以求的目标，也是团结凝聚全国各族人民进行社会主义革命和建设的重要武器。发展社会主义民主，是社会主义的本质要求。社会主义应当有比资本主义更高、更广泛的民主。

马克思、恩格斯在《共产党宣言》中明确地指出：“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级，争得民主。”^①后来，恩格斯又进一步阐述说：“‘共产党宣言’早已宣布，争取普选权、争取民主，是战斗无产阶级的首要任务之一。”^②当巴黎公社建立了世界上第一个无产阶级政权时，马克思、恩格斯欣喜地把它称为是“新的真正民主的国家政权”，给予高度评价。^③列宁在继承马克思、恩格斯民主思想的基础上，对民主与社会主义的关系作了更为深刻的论述。列宁认为，无产阶级国家“应当是新型民主的（对无产者和一般穷人是民主的）和新型专政的（对资产阶级是专政的）国家。”^④列宁认为，发展民主是社会革命的任务之一。“彻底发展民主，找出这种发展的形式，用实践来检验这些形式等等，这一切都是为社会革命进行斗争的任务之一。”^⑤他还说，民主对社会主义尤为重要。不实现民主，社会主义就不能实现。所以，对于无产阶级来说，民主是实现社会主义、巩固发展社会主义、消灭国家、实

① 《马克思恩格斯选集》第一卷，第272页，人民出版社，1972年。

② 《马克思恩格斯全集》第22卷，第602页，人民出版社，1965年。

③ 《马克思恩格斯选集》第二卷，第335～336页，人民出版社，1976年。

④ 《列宁全集》，第31卷，第33页，人民出版社，1985年。

⑤ 《列宁选集》第三卷，第181页，人民出版社，1995年。

现共产主义的手段和途径。毛泽东也说：“如果不充分发扬人民民主和党内民主……无产阶级专政就会转化为资产阶级专政，而且会是反动的、法西斯式的专政。”^① 革命导师之所以如此强调社会主义与民主的统一，是由社会主义的本质决定的。邓小平指出，“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。”^② 这就必然要求工人阶级和劳动人民当家作主，享有管理国家事务和一切社会事务的最高权力，实行社会主义民主。我们说，社会主义是比资本主义更为先进的社会制度，社会主义民主是比资本主义民主更高类型的民主，因此，如果社会主义不实行民主，发展民主，其先进性、优越性也就无从体现。虽然社会主义制度在建立初期，社会主义民主还不很充分，但它从根本上为社会主义民主政治的发展开辟了广阔的道路。随着社会主义的发展，社会主义民主政治也将越来越健全，越来越完善，人民享受到的民主权利也将越来越实在，越来越广泛。正如邓小平所说，“社会主义愈发展，民主也愈发展。这是确定无疑的。”^③ 事实也是如此。经过半个世纪多的社会主

① 《毛泽东著作选读》下册，第822~823页，人民出版社，1986年。

② 《邓小平文选》第三卷，第373页，人民出版社，1993年。

③ 《邓小平文选》第二卷，第168页，人民出版社，1994年。

义革命和建设，特别是 20 多年的改革开放和现代化建设，我国的社会主义民主政治有了长足的发展，村民自治就是这种发展的一个方面。它通过实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，使广大农民真正当了家、作了主，充分体现了社会主义民主的性质，是社会主义民主政治的重要组成部分。

2. 社会主义市场经济发展的客观要求

党的十一届三中全会以来，我国逐步实行了以市场为导向的经济体制改革。1992 年，党的十四大正式提出，“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”。1993 年，党的十四届三中全会又作出了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。搞市场经济，我们不能不考虑一个问题：政治上应当做什么？

社会主义社会是劳动人民当家作主的社会，这就从本质上决定了社会主义的政治制度是民主的。在社会主义制度下，人民作为国家的主人，人人都有当家作主、行使民主权利的要求。但是，社会主义根本制度赋予人民的民主权利，还需要通过一定的政治体制予以具体落实。在市场经济条件下，社会经济成分、组织形式、物质利益和生活方式都呈现出多样性。一部分人直接从事独立的生产经营活动，成为独立的生产经营主体，有了独立的经济利益。一部分人尽管从属于多种

利益主体，但他们也有了越来越明确的利益关系。人们从维护各自的利益出发，对政治权利的要求必然比计划体制下更为强烈，民主权利与经济利益有了更紧密更直接的联系，这就为市场经济条件下社会主义民主政治的发展提供了源源不断的内在动力。为了促进社会主义市场经济的发展，计划经济体制逐渐被打破，许多权力下放到基层，直至人民群众的手中，权力过分集中的状况有了根本改变，人民行使民主权利有了更大的可能和良好的环境。有了内在动力，也有了外在环境，民主实现形式问题的解决也愈益显得迫切和紧要。随着市场经济的进一步发展，必将要求政治体制的运行更加规范，人民的民主权利更加充分。市场经济与民主政治这种内在的、紧密的联系，决定了发展社会主义市场经济，就必须发展社会主义民主政治。所以有人说，市场经济是法治经济，也是民主经济。

中国的经济体制改革首先从农村开始，社会主义市场经济也最先从农村大地上生长起来，那么，适应农村社会主义市场经济需要的民主怎样实现呢？社会主义的性质、历史文化传统、社会经济基础、现实政治结构等因素综合作用的结果，决定了中国农村民主政治实现的最佳形式就是村民自治。

3. 适应时代潮流的重大抉择

民主政治是人类社会历史进步的重要标志，民主不断发展也是一种世界性的趋势。

现代民主政治起源于西方。西方国家经过1640年英国的资产阶级革命、1776年美国独立战争和1789年法国大革命，民主政治的基础逐步奠定下来。尽管后来出现了封建复辟，但随着资本主义生产关系的发展，欧洲各国民主势力逐步增强，到19世纪中叶，资本主义民主政治还是逐步确立下来。以后一百年间，它在欧美各国进一步蔓延扩展，并向其它几大洲国家延伸。

伟大的十月社会主义革命使一种崭新的民主政治，即社会主义民主政治在经济相对落后的俄国建立起来。从此，在世界范围内出现了两种民主政治类型：资本主义民主政治和社会主义民主政治。

两次世界大战，特别是第二次世界大战之后，民主政治在世界范围内出现了迅猛发展的势头。一方面，西方发达国家对其政治体制作了较大调整，完善了资本主义民主制度；大多数发展中国家通过民族独立运动确立了资本主义制度。另一方面，以苏联、中国为代表的新型社会主义民主政治在世界产生了广泛影响，一些发展中国家也通过民族独立运动建立了社会主义制度。此外，集权政治体制或军事独裁统治的国家，在本国经