



社会主义

民主政治的 伟大创举

李俊清 王臻荣 / 著

SHEHUIZHUYI
MINZHU ZHENGZHI DE
WEIDA CHUANGJU
山西经济出版社

● 村民自治的理论与实践



《社会主义民主政治的伟大创举
——村民自治的理论与实践》

编审委员会

主 任 卢功勋

副主任 朱元和 秦瑞杰

委 员 刘长海 李俊清 王臻荣

·序·

卢功勋

—

扩大农村基层民主,实行村民自治,是党领导下亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创举,是深化农村经济体制改革必然要求。回顾村民自治发展的历程,总结村民自治的基本经验,对于用科学的理论指导村民自治的健康发展,全面推进农村基层民主政治建设,具有十分重要的意义。

村民自治作为一项基本的社会政治制度,是符合中国国情的科学选择。中国是一个农业大国,农村和农民问题关系到国家建设的全局。传统的中国农民是重利益而轻权利的,而现在农民则是利益、权利并重,这是时代的进步。村民自治是提高农民民主政治素质和参政议政能力的民主政治实践,也是维护自身权利的有效手段。家庭联产承包责任制的推行使人民公社——生产大队式的管理体制失去了依托,中国农民迫切要求用政治上的民主权利来保障经济上的自主权利。村民委员会这一村民自治的组织形式,就是首先由村民自发制度创新的结果。当代中国农村正处于

社会转型期,公共事务、干群关系、村内治安等社会问题日益凸显,村民自治就成为一种较好的解决机制。基于我国的国情和广大农民群众的实践,党和政府对村民自治给予了高度重视和充分肯定,并推动它成为农村新的组织管理形式。

中国农村村民自治和基层民主制度经历了一个产生和发展的过程。1980年至1982年是村民自治组织的萌发期。该时期村委会处于民间初创期,其功能最初是维护治安和维护集体水利设施等公共设施,后扩大为村民对基层事务的自我管理,村委会逐渐演变为群众自治组织。1982年至1987年是村委会法律地位的确立时期。1982年宪法明确规定村委会是我国农村基层社会的群众自治组织,确认了村委会的法律地位。1987年至今是村民自治逐步走向规范化和法制化时期。1987年11月制定的《村民委员会组织法(试行)》,正式确定了村民自治的原则及其制度框架。1998年11月九届全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》。这部法律认真总结了亿万农民在党领导下创造的实行村民自治制度的成功做法,充分体现了党的十五大和十五届三中全会精神。它的贯彻实施,有力地推进了我国农村以村民自治为主要内容的社会主义民主法制建设,有力地促进了建设有中国特色社会主义新农村的进程。

实行村民自治,必须按照宪法和有关法律规定做好各方面的工作,而民主选举、民主决策、民主管理、民主监督则是村民自治的基本内容和关键环境。“四民主”是有机统一的整体,必须统筹兼顾,全面实施。

第一,民主选举,是按照《村民委员会组织法》的要求,以直接、平等、差额、无记名投票的方式和原则进行选举,真正选出群众拥护的村委员领导班子。它是民主决策、民主管理、民主监督的前提和基础,也是村民自治活动最重要的环节。通过民主选举,就把决定村委会干部去留的权利,交到了广大农民群众手中。

第二,民主决策,就是依法在农村设立村民会议和村民代表会议,研究决定村中大事,按多数人意见做出决定。村民会议和村民代表会议都是村民行使当家做主权利的民主决策机构,性质相同,功能互补。村民会议是村民自治组织中最高级、最完整和最有权威的组织形式。村民会议和村民代表会议之间具有权利委托与受委托的关系。

第三,民主管理,就是发动和依靠村民,共同管理村内事务,维护村内秩序。民主管理体现在两个方面,一是通过村决策机构,让村民议论村务,直接参与管理;二是依据方针政策和法律法规,结合本村实际,制定村规民约或村民自治章程,实现村民和村干部的自我约束、自我教育和自我管理。

第四,民主监督,就是要把直接涉及群众切身利益、群众普遍关心的热点问题和村中大事按时向村民公开,接受群众监督。建立健全村务公开制度,公开的内容、时间、形式、程序,力求要规范,讲求实效。村务公开后,还要组织群众进行评议,并根据群众的要求作必要的说明,对不合乎实际的做法加以纠正。

确保“四民主”的落实,必须建立良好的机制。加强村民自治机制建设,应遵循依法建制、群众参与和综合配套原则。这些机制主要包括用人机制、议事机制和监督机制。事实证明,有了这套机制,就能使村民自治工作有序、办事有据,确保民主管理的持续、稳定、有效。

推行村民自治,关键在于坚持党的领导,坚持依法办事。党的领导与发扬民主、依法办事是统一的整体,绝不能将三者割裂开来。在这三者当中,党的领导是前提。坚持党的领导,就要充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用,监督和保证方针政策的全面贯彻落实,充分发挥党员干部的先锋模范带头作用。

二

改革开放以来,山西省广大农村认真贯彻党的路线、方针、政策,在大力推行家庭承包经营制度的同时,先后进行了五次村民委员会换届选举。山西省开展村民自治工作的实践,既积极推进了农村基层民主政治建设,又促进了农村的改革、发展和稳定。山西省开展村民自治工作,主要形成了以下一些做法:

第一,舆论先行,典型引路,使村民自治活动步入法制化、规范化轨道。在广泛宣传《村民委员会组织法(试行)》的基础上,全省各地在一百零七个县的一百五十多个村进行试点,进而在全省开展村民自治示范活动。经过反复研究论证,山西省人大常委会于1991年5月通过颁布了《山西省村民委员会组织法实施办法》,使村民自治活动逐步走上法制化、制度化、规范化轨道。由于方法得当,山西省在推进农村基层民主法制建设过程中,涌现出了一大批村民自治示范县、示范乡(镇)、示范村。临漪、河曲、平定、长子先后被命名为全国村民自治的模范县。在村民自治实践活动中,创造了许多新的方法如河曲县的“两票制”、长子县的“形象工程”等,都在全国引起了强烈的反响。近年来,先后有美国、荷兰、韩国等十多个国家的记者来晋开展采访、考察等工作,从而向世界展示了山西省开展村民活动的真实景象,展示了我国农村社会主义民主建设的成就。

第二,注重制度建设,严格依法办事。山西省注重村级民主制度建设,主要建立健全了三项制度。一是村委会的直接选举制度;二是村民议事制度;三是村务公开制度。相继出台了《山西省村民委员会组织法实施办法》、《山西省村民委员会选举规程》等地方性法规和规定,之后全省多数村也相继制定了《村规民约》,《村民自

治章程》、村务、财务公开制度，对村民自治的内容和程序作了相应规定，形成了一个较为完善的制度体系。

在不断完善配套法规的同时，坚决打击各种破坏村民自治的行为。村民自治活动中的违法行为主要表现为一是村民违法。如选举中的拉票、毁票等破坏选举的行为；二是行政违法。如指派、派选、假选等行为；三是村干部违法。如侵吞集体财产、利用公款大吃大喝等；四是农村黑势力对村民自治的非法干预等。通过打击纠正以上违法行为，确实了维护党的形象和《村委会组织法》的尊严，维护了农村社会的稳定与发展。

第三，不断坚持和改善党的领导。首先各级党委认真学习十五届三中全会精神和《村民委员会组织法》，对推进村民自治的重要性有了深刻的认识，其次，基层党组织努力克服放任自由和包办代替两种错误政策，坚持做到领导不包办、指导不干预、引导不指责。最后，搞好干部培训，省政府明确要求，要切实搞好指导人员、选举工作骨干的培训，以确保大面积选择的质量。

第四，尊重群众，依靠群众。村民自治的主体是农民，离开了村民的民主实践，村民自治就成了无源之水，无本之木。尊重群众就是既尊重群众的首创精神，又引导群众，提高他们的自治水平和民主参政能力。通过依靠群众，真正还权于农民，增强村民的民主意识、法制能力，用法律保护自己的合法权益。

三

近年来，各地相继出版了一些论述农村基层民主政治建设的专著，就基层民主政治发展的缘由、途径、矛盾等问题作了探讨。我在读了李俊清、王臻英等同志著的《社会主义民主政治的伟大创举——村民自治的理论与实践》一书后，感到，本书在借鉴同类研

究成果的基础上,力求创新,形成了以下几个特点:

第一,理论视野宽阔。村民自治的理论研究,相对于村民自治实践严重滞后,其后果是有关村民自治的基本理论不明确,以至于在村民自治活动中诸多问题难以在理论上说明。中国村民自治是由广大农民自己创造然后在政府推动下实行的。村民自治兴起前后缺乏足够的理论支持以至于乡(镇)政府与村民自治的关系、党的基层组织与村民委员会的关系以及影响村民自治发展的其他重要的关系无法在理论上澄清,严重制约了村民自治活动的健康发展。针对诸如此类问题,本书进行了全面深入探讨,全面回顾了中国村民自治发展的历史,对相关问题作了较为深刻的论述。

第二,资料翔实,逻辑严密,注重比较分析,评述客观公正。本书写作过程中收集了大量资料,总结了全国各地实行村民自治过程中的经验教训,并把主要笔墨集中在山西省的村民自治实践上,既具有地方特色,也具有普遍的指导意义。

第三,内容丰富,循序渐进,具有较强的政策指导性。本书对村民自治的制度体系和实际运作进行了详细的阐述,对困扰广大农村基层工作者的诸多问题作了深入分析,并引用了大量的实际案例,具有较强的指导性和实用性,是一本值得广大基层工作者参考的好书。

当然,村民自治的研究是一个大课题,理论上和实践中仍有许多问题,本书中的一些论点和分析也还存在一些不足,需要在实践中继续加以研究,不断完善,也希望得到学界和实际工作者的批评指正。

·目 录·

第一章 中国村政制度的历史沿革

一、中国历代农村基层政权的演变·····	(1)
(一)乡村的形成与发展·····	(2)
(二)古代的农村基层政权建设·····	(4)
(三)近代的农村基层政权的变化与发展·····	(11)
(四)新中国成立以来的乡村建制·····	(16)
二、近现代山西村政制度的变迁·····	(19)
(一)清末山西地方保甲制·····	(20)
(二)阎锡山的村本政治·····	(23)
(三)抗日战争时期山西乡村政权建设·····	(27)
(四)新中国成立以来山西的乡村权力组织建设·····	(34)
三、中国村政制度建设的历史经验·····	(40)
(一)农村基层权力组织地位和作用·····	(40)
(二)农村基层权力组织的特征分析·····	(42)
(三)关于我国农村基层权力组织的几点思考·····	(48)

第二章 马克思主义民主理论： 村民自治产生的理论基础

一、民主的内涵及其特征·····	(51)
------------------	------

(一)西方民主概念的形成及其发展	(51)
(二)马克思主义民主观及其内涵	(55)
二、马克思主义民主理论在中国的实践	(60)
(一)新中国成立前中国共产党人对马克思主义 民主理论的追求与探索	(60)
(二)社会主义建设时期马克思主义民主理论 的继承与发展	(62)

第三章 历史与现实的选择： 村民自治产生的客观必然性

一、实行村民自治是深化农村经济体制改革	
必然要求	(70)
(一)农业生产经营方式的重大变革：即从全面实行 联产承包责任制向以家庭承包经营为基础，统分结合的 双层经营体制转移	(71)
(二)农村基层组织管理体制的重大变革	(76)
二、村民自治是我国农村民主政治建设发展的必然 结果	(84)
三、实行村民自治是农民传统价值观念转变和政治 意识增强必然反映	(93)
(一)依附意识的弱化和自主意识的增强	(96)
(二)保守意识的弱化与开放意识的增强	(101)
(三)和中意识的弱化和竞争意识的增强	(106)
(四)礼治意识的弱化和法律意识的增强	(107)
(五)消极意识的弱化和政治参与意识的增强	(114)
四、实行村民自治是解决农村现实社会问题，填补农村 社区管理真空状态的必然选择	(127)

- (一)基层组织软弱涣散,村干部素质较差,违法违纪
现象严重,干群关系紧张…………… (128)
- (二)农村社会治安状况恶化…………… (132)
- (三)社会公益事业相对落后…………… (133)
- (四)家族、宗教势力的复兴及其对农村社会的消极
影响…………… (134)

第四章 产生与发展:村民自治的历程

- 一、中国农村村民自治的产生和发展阶段…………… (148)
 - (一)第一阶段(1980年至1982年):村民自治组织
的萌芽时期…………… (148)
 - (二)第二阶段(1982年至1987年):村民委员会
正式建立时期…………… (150)
 - (三)第三阶段(1987年至1990年):村民自治法律
制度建立和实践时期…………… (152)
 - (四)第四阶段(1990至今):村民自治的规范化和
制度化时期…………… (158)
- 二、与1987年颁布的《中华人民共和国村民委员会
组织法(试行)》相比,《中华人民共和国村民委
员会组织法》所做的重大修改…………… (172)
 - (一)增加了村民自治性质和内容的规定…………… (172)
 - (二)增加了在村民自治中发挥农村基层党组织领导
核心作用的规定…………… (172)
 - (三)进一步明确了乡、镇政府与村民委员会的相互
关系…………… (172)
 - (四)关于村民委员会选举制度方面的补充和完善,
进一步完善了民主选举程序…………… (172)

- (五)增加了完善民主决策的规定…………… (174)
- (六)增加了民主监督的规定,进一步完善了民主监督
程序…………… (175)
- (七)增加了自治章程,完善了村规民约的有关
规定…………… (175)
- (八)增加了保证《村民委员会组织法》实施的规定,
从体制上保障村民的民主权利…………… (176)

第五章 村民自治的组织形式

- 一、村民会议 …………… (177)
- (一)村民会议的组成…………… (177)
- (二)村民会议的结构…………… (178)
- (三)村民会议的性质和地位…………… (180)
- (四)村民会议的职权…………… (180)
- 二、村民代表会议 …………… (187)
- (一)村民代表会议产生的原因…………… (188)
- (二)村民代表会议的性质和地位…………… (189)
- (三)村民代表会议的结构…………… (189)
- (四)村民代表会议的职权…………… (190)
- (五)村民代表…………… (191)
- 三、村民委员会 …………… (194)
- (一)村民委员会的设置…………… (194)
- (二)村委会的性质和地位…………… (196)
- (三)村委会的组织机构…………… (197)
- (四)村委会的职责和任务…………… (199)
- (五)村委会的决策原则与方法…………… (212)
- (六)村委会的任期和待遇…………… (213)

四、村民小组和村委会下属委员会	(214)
(一)村民小组	(214)
(二)村委会下属委员会	(217)

第六章 村民自治制度建设

一、村民民主选举制度	(220)
(一)民主选举原则	(221)
(二)选举主体的资格限定	(223)
(三)民主选举的程序	(225)
(四)民主选举的保障	(238)
二、民主决策制度	(241)
(一)会期制度	(241)
(二)会议的召集和主持	(242)
(三)会议的决议方式	(243)
(四)会议的程序	(244)
三、民主管理制度	(247)
(一)村民自治章程	(247)
(二)村规民约	(250)
(三)村民直接参与管理	(253)
四、民主监督制度	(254)
(一)村委会报告工作制度	(254)
(二)民主评议制度	(255)
(三)村务公开制度	(257)

第七章 村民自治相关理论分析

一、自治与村民自治的含义	(268)
--------------------	-------

(一)自治的含义·····	(268)
(二)自治的基本要素·····	(268)
(三)自治的基本类型·····	(269)
二、村民自治的特点 ·····	(283)
(一)范围的地域性·····	(283)
(二)内容的民主性·····	(284)
(三)主体的群众性·····	(287)
(四)本质的自治性·····	(287)
(五)形式的多样性·····	(288)
(六)组织的系统性·····	(289)
(七)任务的复杂性·····	(289)
(八)参与的广泛性·····	(292)
(九)政府的推动性·····	(292)
(十)过程的曲折性·····	(293)
三、与村民自治相关的几个重要关系 ·····	(293)
(一)农村基层党组织与村民自治的关系·····	(293)
(二)乡(镇)人民政府与村民委员会的关系·····	(302)
(三)村民委员会与村合作经济组织的关系·····	(311)
(四)村民会议和村民代表会议的关系·····	(317)
(五)村民委员会和驻在单位的关系·····	(318)
(六)村民委员会与农村社会团组织的关系·····	(320)
(七)农村人口流动与村民自治关系·····	(322)
四、我国农村村民自治的基本经验 ·····	(332)
(一)加强领导是搞好村民自治的关键·····	(332)
(二)注重制度建设,严格依法办事,是搞好村民自治 的保证·····	(333)
(三)全面贯彻和落实“四个民主”是搞好村民自治 的基础·····	(334)

(四)尊重群众、依靠群众,是搞好村民自治的前提……	(335)
(五)与经济建设紧密结合,解决农村面临的实际问题, 是村民自治的内在动力……	(335)
(六)因地制宜、典型示范、循序渐进,是推进村民 自治健康发展的基本方法……	(337)
五、实行村民自治的伟大意义 ……	(338)
(一)村民自治是发展社会主义民主政治的基础 工程……	(338)
(二)村民自治对改革我国农村村级组织管理体制, 推动我国政治体制改革产生了积极作用……	(339)
(三)村民自治将深化农村改革,促进农村的经济 发展和社会的全面进步……	(339)
(四)村民自治将促进农村干群关系的改善和农村 社会安定团结……	(340)
(五)村民自治促进了农村社会主义文化事业的发展 和精神文明建设……	(341)
(六)村民自治是向国际社会反映我国基层民主建设, 提高我国国际地位的重要窗口……	(341)
附录:	
1. 《中华人民共和国村民委员会组织法》 ……	(344)
2. 山西省实施《中华人民共和国村民委员会组织法》 办法 ……	(350)
3. 中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的 决定 ……	(361)
参考文献 ……	(381)
后记 ……	(390)

第一章 中国村政制度的历史沿革

中国有着悠久的农业文明传统,在漫长的历史发展过程中,农业社会构成了整个社会的基础。中国历史的发展主要是农业社会的曲折演进,费孝通先生称之为“乡土中国”。近代以来,中国社会经济成分经济结构发生了重大变化,由于工商业兴起,农村的重要性有所下降,但农村仍然是决定国家命运的重要因素。农村的现代化是中国现代化的重要组成部分。当然农村现代化问题是一项系统工程,如何完成这项伟大的工程,是摆在我们前进道路上的大问题。历史证明,农村基层政权建设的成败是农村社会兴旺与否的关键因素,探讨中国历代农村基层政权建设的问题有助于解析农业文明的国家形态和政治体制,有助于发展乡村基层民主政治。本章试图在回顾中国历代农村基层政权建设的历史过程,特别是山西近现代村政变迁的基础上,对我国历代村政建设与管理思想和实践进行初步的探讨,在批判总结的基础上,以求对当代农村公共权力的结构及其运行模式的发展有所启示。

一、中国历代农村基层政权建设的演变

村政是一个含义广泛的概念。以今日国家——社会结构的角度去界定,农村基层政权主要是指由乡(民族乡)、镇人民代表大会与乡(民族乡)、镇人民政府二者有机构成的统一体,^①并包含村级权力组织。但本章探讨农村基层政权建设问题时,之所以把乡、

^① 张厚安主编:《中国农村基层政权》,3页,成都,四川人民出版社,1992。

村二级界定于讨论范围之内,是因为无论是秦汉至隋的乡亭里制,还是唐、宋、元、明、清时期的保甲制或里甲制,直至近代的基层社会中,县以下层级的权力组织,性质相似,关系密切。因此我们宜将两者结合起来进行研究。

(一)乡、村的形成与发展

乡作为行政建制见诸于文字,最早可追溯到先秦古籍《周礼》。西周时有“国”、“野”之分,国指国都地区;野指国都之外的地区。国中设有六乡,野中设有六遂,即“王国百里为郊。乡在郊内,遂在郊外,六乡谓之郊,六遂谓之野”。^①可见,乡是周王朝郊内中央政府以下的最高行政建制。乡以下的行政层级为:五州为乡,五党为州,五族为党,四闾为族,五比为闾,五家为比。乡置大夫,由卿担任,执掌一乡的“政教禁令”。乡的这种规模和级别几乎与分封的诸侯国相当,说明它不是基层行政建制。但“国”与“野”的划分,在一定程度上,将农村基层社会即乡里社会界定于“野”之下。历代农村基层组织都是以什伍编制为起点,以“什伍相保”、“什伍连坐”为基本组织原则来编制全体乡村居民的。西周乡以下确立的以五为基数的五、五、四、五、五计数序列,可以说是什伍编制的起点。另外,乡遂制区划的政权机构着重于“安民”、“用民”方面的统治,虽建立在不打乱原有的血亲氏族的基础上,但本质上属于“地区部落”性的区划,区划的地缘性比较显著。乡遂制和宗法制相结合,从行政、伦理、血缘关系上把平民和奴隶牢牢控制在奴隶主的统治之下。

乡作为基层行政建制,萌芽于春秋战国之际。春秋时期,周王室日趋衰亡,一些诸侯国的国境扩大了,为了管理新的领土,在新领土上不用分封制,而采用行政建制,即郡县制。郡守和县大夫由国君任免,不能世袭,国家发给俸禄,成为专门的行政官员。郡县

^① 《玉海》卷136,《周兵制》。