



村民自治与 乡村民主

——西北回族社区民主政治的个案观察

束锡红 范建荣 聂君◎著



黄河出版传媒集团
阳光出版社



村民自治与 乡村民主

——西北回族社区民主政治的个案观察

束锡红 范建荣 聂君◎著



黄河出版传媒集团
阳光出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民自治与乡村民主:西北回族社区民主政治的个案观察/束锡红,范建荣,聂君著. — 银川:阳光出版社,2013.3

ISBN 978-7-5525-0713-3

I. ①村… II. ①束… ②范… ③聂… III. ①回族—民族地区—农村—群众自治—研究报告—西北地区 IV. ①D638

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第043636号

村民自治与乡村民主——西北回族社区民主政治的个案观察

束锡红 范建荣 聂君 著

责任编辑 陈帅 惠文俊

封面设计 千寻

责任印制 郭迅生

黄河出版传媒集团 出版发行
阳光出版社

地址 银川市北京东路139号出版大厦(750001)

网址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 yangguang@yrpubm.com

邮购电话 0951-5044614

经销 全国新华书店

印刷装订 宁夏书宏印刷有限公司

印刷委托书号 (宁)0010553

开本 880mm×1230mm 1/32

印张 10

字数 280千

版次 2013年3月第1版

印次 2013年3月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-5525-0713-3/C·8

定价 32.00元

版权所有 翻印必究

一、村民自治与乡村民主再认识

（一）村民自治

民主政治是凭借公共权力，和平地管理冲突，建立秩序，并实现平等、自由、人民主权等价值理念的方式和过程。民主制度作为现代社会的一种政治制度形式，它所倡导的是一种民主的精神和文化，更是一种带有规律性的东西。作为乡村民主最主要内容的“村民自治”，其提法最早见于1982年我国修订颁布的《宪法》第111条，规定“村民委员会是基层群众自治性组织”。简而言之，就是广大农民群众直接行使民主权利，依法办理自己的事情，创造自己的幸福生活，实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本社会政治制度。村民自治的核心内容是“四个民主”，即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，因此，全面推进村民自治，也就是全面推进村级民主选举、村级民主决策、村级民主管理和村级民主监督。

村民自治作为一种乡村民主形式，“它所面临的政治领导是绝对的，行政环境是僵化的，产权界定是模糊的，社会资本是传统的。如此复杂的政治、行政、经济及社会环境，决定了中国的村民自治必然会嬗变为各种不同的变体”。发展了30多年的村民自治，“应该说，现有中国绝大多数村庄的村民自治遇到了发展的瓶颈，在一个崇尚样板的国度里，村民自治却没有出现值得全国推广的榜样，原因在于它难以取得‘大寨模式’那样的政治绩效，也难以获得家庭联产承包责任制那样的经济绩效”^[1]。这正是我们必须重视的中国农村民主实践问题，不断深入实地调查研究乡村民主的发展，为实现扩大有序的政治参与、建设有中国特色的政治文化而贡献研究者的力量。

（二）乡村民主

“任何一种政治社会现象及其产生、发展的内在动因都深深地潜藏于经济社会之中”^[2]，因此，一个社会的经济发展了，有可能源于政治制度的支持，也有可能推进原有政治制度发生变革，尤其对于经济不发达区域，更加渴求政治制度对经济发展的支持。这也就表明，乡村民众尽管对于民主追求有相同的愿望，但就所追求的民主内容，则与社会其他民众大相径庭。乡村民众首先追求的是经济发展，其次是自己应享有的民主权利的实现，最后才是更高层次的民主要求。也因此，所谓乡村民主，是以广大乡村民众为主体的公民，在国家政治体制规范下，在一定的经济条件下，追求乡土社会中的自我管理，并有权利要求政府以国家的意志对其实现这一追求过程提供必要的政策、制度、经济、文化等要素的支持。以我国的自身条件来讲，推进民主，尤其是乡村民主，显然是一个渐进的过程。“因为广泛的民主，不仅是乡村精英的民主，更是乡村广大民众的民主”。在当前，我国乡村民主最主要的内容就是村民自治，“村民自治研究的‘政治民主’视野，指研究主要集中于村民自治制度本身运行的民主选举、民主决策、民主管

理、民主监督的内容和形式，并以此为出发点，讨论我国的民主政治制度建设和民主化进程”^[3]。

二、西北回族社区村民自治的背景

我国是一个地域广阔、环境复杂多变、农村人口众多的国家，农业在国民经济中的基础地位，决定了农业、农村、农民问题始终是关系我国社会发展全局的重大问题。从马克思主义的观点来分析，任何历史时期，人民总是社会多数的代名词。在我国，农村人口占了绝大多数，这说明只有农村实现了民主，我国的民主化进程才能取得实质性突破，才谈得上实现全面的人民民主。反之，没有农村的民主，就谈不上国家的民主。

村民自治制度，是中国农民广泛参与的基层群众自治制度，是一种直接的社会民主制度，是由农民自发组织的社会民主制度。它是新时期农村社会管理制度和农民组织制度的重大创新，也是我国社会主义民主制度的重大发展。村民自治制度的普及是我国实行基层民主的必然趋势。这一趋势必然要涉及到中国西北分布很广、相对封闭落后的回族社区，对现有的回族社区管理模式和农民组织制度产生重大影响。其不仅关系到西北地区每个回族农民的切身利益，也关系到整个西北回族社区的经济现代化、政治民主化进程。

经过30年的发展历程，从“村民自治”到“四个民主”，乡村民主政治建设是逐步完善、逐步提高的。但是，随着改革开放与现代化建设的不断深入，阻碍中国乡村民主政治建设的不利因素逐渐凸显，这是中国实现民主化、现代化所要面对的现实，不能回避也回避不了，甚至演化为不稳定因素，严重危害着农村的社会稳定与经济发展，阻碍着农村地区的民主化进程。

在当代社会转型期的中国，特别是西北回族社区，贫富差距、社会分化和人口流动加剧带来的传统宗族宗教现象也不时出现在日常的民主政治生活中。维持、延续乡村社会的有序运行，就成了少数民族地区社会经济快速发展的前提。在西北回族社区普遍推广村民自治制度，是对西北回族社区原有模式的重大创新，更是一场在回族历史上前所未有的伟大社会实践；同时我们还应看到，在西北回族社区推广村民自治，必须考虑完成这一历史任务的长期性、特殊性、复杂性、艰巨性，还要考虑其特有的民族性、宗教性、家族性等及其对村民自治的影响。

由此可见，解决农村社会群体与组织问题是建设社会主义新农村的重要前提，也是摆在各级党委和政府面前的一项艰巨任务。只有紧密依靠广大人民群众，坚持不懈地采取有力措施，全面贯彻各级党委和政府关于农村工作的方针政策，才能推动西北回族社区实现乡村社会民主，实现社会主义新农村建设。

三、西北回族社区村民自治研究意义及方法

（一）研究意义

因为西北地区是相对贫困落后的地区，同时又是少数民族聚居地区，所以研究西北回族社区这一特定环境下的村民自治有着特殊的理论意义和现实意义。

1. 村民自治能否在西北相对贫困的回族社区得以正常运行并发挥应有作用，这是政策制定部门及广大回族社区民众最为关注的焦点。

要建设社会主义新农村，最重要的一个方面就是“管理民主”，这显示了对乡村民众应有的政治权利的保护和尊重。没有乡村民主就不能完善社会主义新农村建设，就没有中国特色

社会主义小康社会的全面发展。那么对于生存条件都比较恶劣的西北回族社区民众来说，村民自治能否顺利推行并深入下去？广大民众是怎样看待这一基层民主政治制度的？西北回族社区村民自治的施行与其他地区有何区别？推行的过程中有何问题，是否有好的意见和建议？这些都是值得我们关注和思考的问题。

2. 村民自治能否加快贫困民众脱贫致富的步伐，推动西北回族社区经济发展，一直以来也是人们争论的地方。

经过多年的扶贫开发，西北回族社区的经济社会有了一定的发展。但我们应该看到，这种发展的步伐是相当迟缓且无力的，这不得不引起人们的深思。国家投入了大量的人力、物力、财力，可巨大的投入未能换来应有的成效，为什么？相信这与乡村民主进程迟缓，难以深入是分不开的。经济建设是新农村建设的核心环节，是实现其他建设目标的物质基础，而乡村民主建设是新农村建设的政治保障。经济建设与政治建设是相辅相成、相互促进的，只有进一步发展和完善村民自治制度，扩大乡村民主，通过实行“民主选举、民主管理、民主决策、民主监督”来达到“自我管理、自我教育、自我服务”的目的，让民众充分行使自己的政治权利，才能调动村民建设社会主义新农村的积极性，以此来加快脱贫致富的步伐。可以肯定的是，村民自治制度已成为加快西北回族社区经济社会发展的重要制度保证，但经过30年的民主实践，村民自治制度是否在推动西北回族社区经济发展方面发挥了最大作用？现实成效如何？制约因素有哪些？如何将经济建设与政治建设全面有效地结合起来？

3. 村民自治能否有效保持西北回族社区社会和谐稳定发展，仍然是一个值得探究的问题。

乡村民主政治建设的主旨是在加强村民民主素质教育的基础上，切实加强农村法制建设。村民法律意识的提高必然对保

持地区社会稳定、民族团结和社会进步起到重要作用。经过30年村民自治的实践，西北回族社区基本上保持了和谐稳定的发展态势，这与村民自治的实施有多大程度的关联？低程度关联的问题何在？应该通过哪些措施才能达到关联程度最大化？

以上这些问题都是我们亟须了解和掌握的，只有全面掌握第一手的资料，我们才能对症下药，才能使村民自治在实践活动中不断加以完善，从而发挥其应有作用。任何一项新的社会制度，都是在发展过程中不断得以充实和完善的，村民自治制度亦是如此。必须认真总结近几年来村民自治中出现的新情况、新问题，寻求新的对策，以使《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村组法》）真正落到实处。村民代表会议和罢免村官将是这一时期的重点关注问题。民主选举已使村民自治进入了新的发展阶段，但如何使“民主决策、民主管理、民主监督”落到实处，则是人们最为关注的问题，也就是说如何充分发挥“村民代表会议”的作用，避免人们对其“形同虚设”的担忧与疑虑，已成为理论界与广大农民群众关注的问题之一。对于那些不称职的村官，如何行使罢免权力，通过有效渠道予以罢免，则是老百姓关注的又一话题。由此可见，村民自治对于西北回族社区的发展有着重要的理论意义和现实意义。这也促使人们正确看待西北回族社区村民自治取得的成绩，更应正视其存在的问题，以寻求更好的措施，确保村民自治作用的发挥。

（二）研究方法

我们主要选取回族人口相对密集的宁夏、甘肃、青海等省（区）作为调查对象，并选取其中最典型、最具特色的农村回族社区作为主要调查对象，通过问卷和访谈等野外调查方法，获得第一手资料的基础上，深入了解民众参与村民自治的亲身体会，倾听他们的心声，并采用理论与实践相结合的方法，运用社会学、民族学、政治学等多学科的知识，在社会主义新农

村建设的背景下，从改进和完善社会主义民主制度出发，以历史变迁的总视角重点阐述西北回族社区人民当家做主与党的领导，与依法治国、建设和谐社会、促进人的全面发展的关系；同时，对如何完善村委会选举制度，加强人民政治参与，民主与权力制衡等进行了认真的思考。本书以众多的案例，深入剖析了回族社区村民自治的现状，回顾总结了回族社区村民自治发展的经验，探讨了当前回族社区村民自治中存在的突出问题及其原因，并在此基础上系统提出了推动村民自治健康发展的可行性方案，以期能够在创新回族社区村民自治理论的同时，推进西北回族社区村民自治发展和社会主义新农村建设。

四、西北回族社区村民自治研究有待深入的方面

当前东部农村城镇化过程中出现的因土地经济引发的一系列破坏村民自治法律的事件，最终导致村民反抗的群体事件，为今后西北农村社区发展敲响了警钟。而着眼于未来的警示，是随着现代化和城镇化的推进，中国农村的逐渐衰落就会成为发展的必然趋势，村民中的潮流人物即所谓农村精英，首先被纳入城镇的滚滚洪流中，这也就形成了农村人口的逆淘汰，直接导致的就是集体经济的迅速瓦解，余下的“留守村民”，在市场权力中更加处于劣势。如今让农村精英在流失中仍然为农村的建设发展贡献力量，并输入新的血液，这既是社会人口的问题，也是国家政治的问题。西北农村社区城镇化进程中，必然会出现表面城镇、实质仍是农村的两层皮现象，其根源在于经济实力、文化教育的落后，不能追随上发达地区城镇化的实际标准，地方财政的能力也决定了城镇化程度的高低。一方面，就村民自治研究的本身，从宏观上研究越来越集中于研究影响和制约村民自治发展（特别是村委会选举）的因素，促进村民自治的民主程序、规则的完善，但在微观上的研究结论，

却集中表现为对策性内容，理论反思相对稀缺，这使得整体研究略显学理性不足。从不同的角度出发，依据个案的特点，不掩盖其中差异性，又同时从理论上反思，提炼总结共通性的内容：由收入的不同——经济相对发达与不发达、由民族成分的不同——民族混居与单一民族村落、权力的关系——村民自治的主体行为与权力体系及权力嬗变的特点，依据乡村民主概念与内涵，从政治学与社会学的理论范畴，为研究西北地区回族社区村民自治提供一个初步的分析框架。另一方面，由国家政治建构视域看，宏观上的研究论述由最初自下而上的民主理想诉求论证，转变为自上而下的国家合法性的理论与实践论证。

村民自治一直是当今中国的热门研究课题，受到了来自国内外、政府和学术界的广泛关注和极大支持。但近年来，村民自治的研究陷入了困境，某些方面的研究进展缓慢，还有一些方面的研究停滞不前。这一困境主要表现在两个方面：田野调查与学术研究。同时，这也是今后村民自治研究需要深化发展的两个重要方向。村民自治是植根于农村社会的一种民主化的村民自我管理方式，要想研究它，首先必须了解村民自治实践的情况，不仅是在民主选举阶段，更重要的是后续的民主决策、民主管理和民主监督过程，这一过程的长期性要求研究者长时间地扎根于农村，进行跟踪调查，以获取最及时最真实最直接的第一手材料，为学术研究奠定更好的基础。当前，出于各种原因，田野调查工作大多浮于表面，走马观花似的调查方式对基于调查材料的学术研究有害无益。另一方面，需要大力加强学术研究。已有研究多集中于村民自治的功能和政策层面上，而村民自治实践理论框架等方面的研究还十分薄弱。理论框架构建的不足，使村民自治总体研究流于表面，缺乏实质内容，出现了低水平重复研究的状况，甚至研究结果与村民自治本身出现了脱节，严重脱离了农村社会的现实，将村民自治研究引入歧途。所以，我们应该做更多扎实的田野调查，在此基

基础上加强学术研究和学术创新，来进一步指导村民自治的实践，完善村民自治的各个方面。

但必须承认的是，本课题的研究也存在以上两个方面的缺陷，以及诸多未能触及到事物本质的缺陷，一是我们自身的水平所限，一是对事物看法的浅薄，请教方家不吝批评、斧正！目前的文字，是在我主持的国家社科基金结项成果基础上的深入和升华，于社会于学界仅算是一个阶段研究成果的呈现，并不说明我们的研究已经可以结束了。也正是有了深入基层社会调查研究经历，促使我们继续直面社会现实，探索少数民族地区的发展道路和发展模式，

从这块少数民族聚居的土地到其间生活的人群以及波澜壮阔的社会生活，都是我们关注、关心、关切的对象。多次进入西部少数民族田野之地，更加认识到社会发展中彼此之间的“和而不同”“各美其美”的真谛。深感社会现实问题及民族历史文化研究使命之重大，责任之艰巨，遂不倦地追求，不懈地奋斗，求索人文科学之精神，为西部少数民族地区社会发展贡献微薄之力。

参考文献

- [1] 彭庆军.“村务共治”：村民自治的非典型嬗变——基于湘北S村的实地研究[J].甘肃行政学院学报，2010(4).
- [2] 徐勇.中国农村村民自治[M].武汉：华中师范大学出版社，1997：149.
- [3] 郁建兴，黄红华.村民自治研究的研究[J].学术月刊，2002(8).

目 录

- 001 第一章 | 西北回族社区村民自治发展现状
——以宁夏西海固地区为例
- 030 第二章 | 村民自治下的村官素质考察
——以宁夏红寺堡区大河乡为例
- 046 第三章 | 村民自治下的农民主体参与行为考察
——以宁夏西吉县兴隆镇单家集为例
- 062 第四章 | 村民自治下的村民直选考察
——以宁夏海原县贾塘乡后塘村为例
- 073 第五章 | 村民自治下的村民直选的再考察
——以宁夏彭阳县古城镇中川村为例
- 086 第六章 | 村民自治下的乡村关系与两委关系考察
——以宁夏西吉县田坪乡为例

- 103 第七章 | 村民自治下的家族势力考察
——以青海省民和县中川乡河东村为例
- 113 第八章 | 村民自治下的宗族宗教关系考察
——以宁夏西吉县周康村和兴庆区北塔村为例
- 129 第九章 | 村民自治下的土地流转考察
——以宁夏银川市永宁县和西夏区为例
- 143 第十章 | 村民自治下的计划生育考察
——以宁夏银川市西夏区和永宁县为例
- 167 第十一章 | 村民自治下的国家、宗教和市场关系考察
——以宁夏海原县山门村为例
- 184 第十二章 | 西北回族社区宗教变革与民主管理考察
——以甘肃省临潭县西道堂为例
- 201 第十三章 | 西北回族社区经济贫困与社会管理考察
——以宁夏固原市原州区红庄乡黎套村为例
- 219 第十四章 | 比较研究：一个纯汉族村落的村民自治考察
——以宁夏中卫市常乐镇常乐村为例
- 239 第十五章 | 新农村建设背景下西北回族社区村民自治的实践探索
- 254 第十六章 | 社会学视域下西北回族社区村民自治的理论思考
- 271 第十七章 | 西北回族社区村民自治理论反思与乡村民主建设
- 303 后记

第一章

西北回族社区村民自治发展现状

——以宁夏西海固地区为例

西海固，位于中国西部宁夏回族自治区南部，是黄土丘陵区的西吉县、海原县、彭阳县、同心县、原州区等7个国家级贫困县区的统称，1972年被联合国粮食开发署确定为最不宜人类生存的地区之一。西海固作为一个贫穷落后的少数民族聚居区，实行村民自治，既是一个新生事物，也是一种必然的发展趋势。能否在一个既是贫困问题突出，又是少数民族聚居的地区实现真正意义上的村民自治，一直受到理论部门和实际工作部门的关注。经过我们的实际调查，发现村民自治制度已在西海固地区各县扎根开花，并取得了可喜的进步。但与此同时，在村民自治进程中也存在着许多值得研究的问题。

一、村委会换届选举的基本情况

西海固地区先后于2010年9月至12月完成新一届村委会换届选举工作。通过这次村委会换届选举，基层组织建设和政权建设取得

了显著成效，换届选举呈现出“七高一化两增加”的特点。一是选民参选率高，参选率平均在95%以上。二是选举成功率高，所有村庄基本上一次性选举成功。三是群众满意率较高。本次村委会换届选举相当平稳，群众对选举程序满意，对选举结果也满意。四是村委会成员文化水平较高。本届村委会成员中，初中以上文化水平的人占绝大多数，比往届有了很大幅度的提高。五是妇女干部比例提高。六是村党支部书记和村委会主任“一肩挑”的比例提高。七是无候选人选举的比例提高。这次村委会换届选举，采取有候选人方式和无候选人方式选举，其中无候选人选举村的比例有所提高。八是年龄结构趋向年轻化。一批年轻的、文化程度高、致富能力强的后备干部进入村委会班子。九是党员数量增加。新当选的村委会成员中，党员数量有所增加。十是致富能人数量增加。村民对能够带头脱贫致富的候选人寄予了很高期望。

由于不断加强基层组织建设和政权建设，进一步增强农村基层干部服务群众的意识，提高服务群众的能力，使村干部在推进特色产业培育、新农村建设等工作中，能够更好地为群众办实事办好事，带动群众致富增收，增强了群众对村干部的信任感，提高了群众对选出自己满意的村干部的期望值；不断加强民主政治建设，进一步增强了干部群众的民主法治意识，群众参与民主选举带头人的积极性日益提高。因此，广大选民积极参选，一批年富力强、见多识广、思维活跃、善谋发展、热心为民服务的致富能人，被群众选进了村委会班子，为村委会注入了新的生机和活力。

二、村委会换届选举工作取得的成功经验

从2010年换届选举的情况可以看出，西海固地区村委会换届选举工作取得了巨大的成功。由于各级领导重视和广大选民积极参与，无论是干部还是群众都比较满意，这也就意味着此次选举

工作为本阶段的村民自治工作开了个好头。

（一）领导重视，组织得力

各级政府都把这次换届选举工作，作为深入贯彻落实科学发展观和十七届四中全会精神，推进农村基层民主建设，促进农村发展和农民脱贫致富的大事来抓。各县专门成立了村委会换届选举工作领导小组，制定下发了选举工作实施方案，县、乡、村逐级召开了动员大会。形成了领导重视、措施得力、责任明确的良好局面，确保了换届选举工作的顺利进行。

（二）大力宣传，广泛动员

为了统一思想，提高村民对选举工作重要性的认识，各县在加强乡镇村委会换届选举指导组成员及联络员业务培训的同时，通过广播、电视、板报、专栏、标语等形式对村民进行了广泛的动员。此举提高了村民依法行使政治权利的意识，统一了思想，为下一步工作奠定了坚实的群众基础。

（三）严格程序，依法选举

在选举工作中，各县坚持直接、差额、无记名和秘密写票的原则，坚持公开、公平、公正和竞争选举的原则，始终能够严把“三关”：一是把好选民登记关，二是把好候选人提名关，三是把好选举关。同时突出抓了以下五个重点：一是选民直接投票，二是委托投票者必须办理委托书，三是坚持差额选举或海选的方式，四是选票必须签字盖章，五是必须召开选举大会。

（四）典型引路，以点带面

各县都十分重视树立典型，确立了试点乡镇和行政村。加大对试点村的巡回检查，进行业务培训，以此来带动全县的换届选举工作。在换届选举过程中，由于各县都十分重视坚持依法指导，因而使各县选举工作都能顺利进行。

（五）建章立制，实行自治

村委会换届选举工作结束后，在加强对新班子成员素质教育