

基层民主与 基层组织建设研究

汤庭芬 主编

人民出版社

JICENGINZHUYU JICENGZUZHIJIANSHENYANJIU

基层民主与 基层组织建设研究

汤庭芬 主编

人 民 出 版 社

责任编辑:方国根
装帧设计:徐 晖
版式设计:赵营珂
责任校对:高丽华

图书在版编目(CIP)数据

基层民主与基层组织建设研究/汤庭芬主编.
-北京:人民出版社,2001.9
ISBN 7-01-003354-4

I. 基…

II. 汤…

III. ①中国共产党-基层组织-民主-工作-研究-文集

②中国共产党-基层组织-党的建设-研究-文集

IV. D267-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 15676 号

基层民主与基层组织建设研究

JICENGMINZHU YU JICENGZUZHIJIAN SHE YANJIU

汤庭芬 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

网址: <http://01.peoplespace.net>

E-mail: 01@peoplespace.net

北京建筑工业印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 12

字数: 284 千字 印数: 1—1,500 册

ISBN 7-01-003354-4/D·941 定价: 21.00 元

编委会名单

主任：彭立勋 时正新 王齐彦 廖运桃
刘志庚

副主任：李先锋 麦庆泉 纪志龙 吴忠
温宪元

编委：彭立勋 时正新 王齐彦 廖运桃
刘志庚 汤庭芬 钟新民 马导明
李先锋 吴忠 朱耀垠 邓志强
温宪元 葛洪 麦庆泉 纪志龙
吴奕新 曾汉明 曾传胜 钟志阳
李伟文 王雪岩 孙辉良 杨立勋
李朝晖 王增进

前 言

建设有中国特色社会主义民主政治,是我们为之奋斗的目标。扩大基层民主,是实现这个伟大目标的重要内容。毋庸置疑,加强基层民主政治建设,对于建设有中国特色社会主义民主政治起着基础和促进的作用。从这个意义上讲,加强对基层民主政治建设的研究,不仅非常重要,而且十分迫切。《基层民主与基层组织建设研究》一书,面对新的千年和 21 世纪,站在历史的新高度,多视角、多层次、多方面对扩大基层民主,加强基层民主政治建设和基层组织建设进行了有益的探索。

本书是 2000 年 6 月在深圳市召开“全国基层民主政治建设理论研讨会”提交的论文基础上汇集而成的论文集。作者在充分肯定我国村民自治和基层民主政治建设所取得的显著成效的同时,对于如何进一步完善村民自治,扩大基层民主提出了这样几点看法。第一,坚持从中国的实际国情出发,逐步发展民主。与会者认为,中国最大的国情,就是现在还处在并将长期处于社会主义初级阶段。我国的村民自治只能在现有的经济基础、文化素质、历史传统、政治架构和社会发展的条件下进行。受这些条件的制约,推进村民自治,必须循序渐进。否则,欲速则不达。民主建设要分阶段进行。与经济建设阶段相对应,民主建设也可分为三个阶段,即 21 世纪第一个十年为第一阶段,建党一百周年为第二阶段,建国

一百周年为第三阶段。这三个阶段的任务各不相同。第一阶段主要是扩大基层民主；第二阶段是完善村民自治；第三个阶段是全面建成社会主义民主政治，实现现代民主。中国的民主政治建设从基层开始比较稳妥，其可行性路径是“自下而上”、“折线式的路径”，即从村、乡（镇）、县逐渐向上推行，先在基层组织中间平行移动，并在城市的街道及所辖社区、企业、学校等事业单位中全面进行，尔后将这个实行了真正的民主政治的触角再延伸到地方政府直至中央政府。当然，在这个过程中也不排斥上面某些改革对下面的推动。第二，注重制度建设，健全法制，严格依法办事。基层民主建设的各项制度和法律，不仅是要调动广大人民群众的积极性，而且是要保障和维护人民群众当家作主的权利。为了确保民主建设有秩序地进行，必须将其纳入制度化、法律化的轨道。强调民主法制建设，没有具体制度作保证，容易转瞬即逝。基层人民群众当家作主，需要村民自治制度这种民主实现形式。因此，在继续推进基层村民自治的过程中，必须始终不渝地加强村民自治组织的制度建设，完善村民自治的法律条文，构建完整的与村民自治相应的法律规范体系。除了已有的村民自治组织法以外，对村民选举、村务管理、民主监督、村民委员会与其他组织的关系等程序性法律和法规，对违反村民自治法律、法规行为的惩戒规定等都应加以制定；还要将实践中出现的村民创造出来的卓有成效的做法加以制度化，并上升为国家的法律制度。要自觉地执行村民自治制度的各项规定，纠正在民主问题上法制观念淡薄的倾向，制止压制和打击民主的错误行为，打击破坏民主的犯罪行为。第三，始终坚持尊重群众，依靠群众。村民自治是亿万农民当家作主的民主实践。离开了农民的实践，村民自治就成了无源之水，无本之木。尊重和依靠群众，就要坚持走群众路线，充分调动人民群众参与政治的积极性和创造精神。人民群众参与政治的动机，有信念性参与、

分配性参与、服从性参与和强制性参与几种。目前,我国服从性参与和强制性参与的比例正在不断下降,分配性参与动机已成为社会主流。从实质来讲,分配动机,就是利益动机。基层人民群众关心自己的切身利益,迫切需要思想好、作风正、懂经营、善管理,既有开拓精神,又能稳扎稳打的带头人,带领大家走富裕之路。因此,基层人民群众在集体利益、国家利益的不断互动过程中,越来越强化的维权意识,已是我们推进基层民主政治建设的基本动力。

第四,提高民族村寨村民的现代民主意识。这是现代社会主体对民主的认识、评价、态度 and 要求的总称,是建立民主制度并保障民主制度正常运行的重要条件。因为好制度的建立和运行都必须依靠人,靠社会主体。民族地区社会主体(包括公民和社会团体)的民主意识的强弱,特别是民族村寨村民的民主意识的强弱,直接影响到基层民主制度的落实,影响到基层民主的建设和发展。民族地区推行村民自治的难点,当前主要不是经济发展不快,而是认识不足、制度不力、素质不高、意识不强的问题,换句话讲,主要是文化层面的问题。这些问题的解决,既要靠经济的发展,更要靠文化教育,确切地说,要靠民主文化的建设和发展。

第五,加强和改进基层党组织的领导。党的利益与人民的利益从根本上来讲是一致的。加强党的领导的最终目的,在于维护人民群众的根本利益,实行村民自治恰恰是党尊重和维护人民群众民主权利的具体体现。强化村民自治,最重要的是处理好党支部与村委会的关系。而要处理好这个关系,村党支部应坚持做到对村委会的事务领导不包办、指导不干涉、引导不指责,有效地克服过去旧体制下党支部包揽村务的状况,使广大人民群众的愿望与要求的实现,同党对农民有效领导的实践,通过自治这一形式有机融为一体,由此来巩固党在农村的领导地位。

作者指出,基层民主建设与基层组织建设是一致的,应该统一

起来抓。这是因为：第一，基层民主与基层组织建设是有机统一的、不可分割的。基层民主建设必须以基层组织建设为依托，基层组织建设必须具有基层民主建设的内容，二者优势互补，共同促进。第二，基层民主与基层组织建设在根本目标上是一致的。基层民主政治建设的实质，是确立和维护人民当家作主的地位，保护和调动人民群众的积极性，齐心协力建设有中国特色社会主义。而基层组织建设则要把这个实质性的精神通过其思想、政治、组织、作风、制度建设，加以具体化，以促其落到实处。第三，基层民主建设与基层组织建设两者都是解决主要矛盾的需要。当前，党风问题、干部作风问题，关键还是在于如何对待人民群众的问题。现阶段加强基层组织建设所要解决的主要矛盾，就是要正确对待人民群众，充分发扬民主，保障他们的民主权利的实现。只要社会民主生活和党内民主生活生动活泼，就能调动全体党员和人民群众的积极性。群众的积极性的调动就是最大的民主。因此，基层民主建设与基层组织建设一起抓，有利于主要矛盾的解决。第四，经济体制改革要求政治体制改革相配套。农村经济体制改革，给了群众生产经营的自主权。在这种情况下，以党组织为核心的各类基层组织的改善与加强，对于巩固和发展现有改革的成果，满足群众在取得生产上的自主自由后，又迫切要求政治上的民主、自主，以适应新的形势显得特别重要。群众要求的政治民主、自主，是在国家法律、法规、政策、制度允许的范围内的民主、自主。这是政治体制改革的关键所在。所以，用社会主义民主与法制加强基层组织建设，是配套改革、全面改革的需要。第五，实践证明是正确的。深圳市大鹏镇等地在加强基层组织建设中，赋予民主法制建设的内容，不仅基层组织建设得到了加强，而且增强了基层广大群众当家作主的意识、民主法制意识、两手抓两手都要硬的意识，使社会、经济、政治、文化有了长足发展。

基层政权建设是基层民主政治建设的重要内容。围绕这个问题,本书作者侧重从三个方面进行了探讨。第一,坚持依法行政与发展村民自治。本书作者认为,这两者应是有机统一的。基层政府机关要依法行政,加强管理,包括对农村基层社会事务的管理;村民要通过自治活动,自己决策自己的事情。这两个方面如何协调统一,是发展基层民主必须解决好的一个非常重要的问题。从实质上来说,这两个方面是一致的。因为党和政府的各项方针政策是代表和实现最广大人民群众根本利益的,体现着广大人民群众的意愿和要求。只要乡镇领导强化了服务意识,变领导为指导,就能逐步达到加强依法行政、规范管理与发展村民自治的有机结合,解决基层群众意志与党和政府方针政策在基层的统的问题。因此,发展基层民主,必须加强基层政权建设。第二,农村基层政权建设必须走民主政治的发展道路。农村基层民主发展的动力来源于经济行为的市场化。公民在追求自身收益最大化的过程中对政治组织的参与更为迫切。随着市场经济的不断深入发展,已有的体制的不适应会逐渐暴露。一方面,分税制后的乡镇政权财政支持来源于乡村经济组织(农户和乡镇企业),农民对由其支付的费用乡村公益事业建设等更为关心、关注;另一方面,乡镇政权工作人员由上级直接或变相任命,往往使对上负责而忽视对下负责的矛盾导致侵害农民权益的事件时有发生,农民与乡镇政权关系的紧张程度加大。在这种情况下,必须重新构建和完善乡级民主制度,拓宽农民的政治参与渠道,真正还权于民。第三,发展乡级民主应在现有体制框架内,以完善乡镇人民代表大会制度为主要形式。要真正实现人民代表由人民选举的原则。通过改进选举的操作程序,把握好选举的关键环节,确保能把真正代表农民利益的人员选入乡镇人民代表大会。要把地方人大和政府组织法赋予乡镇人大的权力真正落到实处。改革人事任免制度,维护人大选

举结果的法律权威；强化人大的财政监督权力，变乡镇财政向政府负责为向人大负责；健全人大评议制度，依照法律程序适时罢免或弹劾由人大选举产生的工作人员，设立独立的选举法庭，按法治程序解决选举纠纷。发展乡级民主，要坚持制度创新。借鉴村务公开的成功经验，实行乡镇政务公开，并拓展到乡镇各部门公开制度的建立和健全，以扩大基层政权的民主建设。正确处理党委与人大、政府的关系。党委要善于在改善领导中加强领导，通过人大将党的意志转化成代表群众利益的法律、法规，形成约束政府行为的机制。这样既可以强化党的领导地位，又可以避免党与群众的直接摩擦。实行村民对党委的监督。实现党的利益与人民利益的真正统一，基层党委的选举，应认真听取村民的意见，以促进党员干部真正为民，确保村民对基层党委的监督。推广“两票制”选举乡镇主要领导的试点经验。所谓“两票制”，是在选举的过程中将村民投推的选票，经党委审定后向人大推荐候选人，人大代表投票选举，决定其能否当选。从1998年末到1999年，四川、山西、河南、广东等省的少数乡镇所采用的“两票制”选举政府或党委、人大的主要领导人的技术性创新，蕴涵着深刻的制度性创新的意义。它是村级民主向乡级民主的合理扩张，越来越把党管干部、群众推荐干部和人大选干部统一起来，拓宽民主监督的范围，扩大群众对乡镇事务的参与程度，建立一种新型的乡村关系，进一步推动农村基层民主政治建设。与一些地方的选民直接选举乡镇长的方法比较，这种渐进的做法更符合我国当前的实际。凡是村民自治制度比较健全的地方，可以仿效，推广。但它在策划、制定实施方案和具体操作的过程中，还有许多问题值得研究，特别是需要从制度上进行完善。

城市社区民主政治建设，当前正处于试点阶段。作者联系实际进行了一些理论思考。首先，城市社区民主政治建设，要像村民

自治一样,推进居民自治。在我国,村民委员会和居民委员会都是基层群众自治组织。城市社区民主政治建设可借鉴村民自治的做法,并有所改进、创新。但是,不论怎样创新,或者组织形式如何变化,群众自治的原则必须坚持,群众自治的力度必须加大。其次,居民自治与村民自治不同,应把重点放在社区的居民自治组织建设与社区服务方面。现实情况是,村民所在社区是其生活、生产的场所,几乎关系到农民所有的利益,因此,农村特别关心社区的建设和发展以及所提供的服务条件和保障功能。居民的生活领域在所居住的社区但还不是全部依靠社区,生活的基本保障在单位或者将转向社会保障结构管理,生活服务将更多地依靠社区,工作生产则多数不依靠社区而依靠所在的单位或企业。这种状况,使城市居民对社区建设既关心但又不是全身心,社区利益与他们有关但又不是全部。所以,在推进城市居民自治中,需要考虑城市居民对居民自治关心的二元或多元特点,把工作重点放在社区居民自治组织建设和社区服务上来。再次,在推进城市居民自治中,要更加注重理性力量,更加明确规范要求。传统农业下的村民,常常是由血缘关系构成一个亲属群体集中居住在一地。这种亲缘群体所产生的天然情感根深蒂固,作用很大,往往会抱成一团,一致对付外来的威胁。同时这种群体中的伦理差异格局决定并形成群体内的秩序,以决策群体内的事务。农村改革已经或正在改变这种状况,但这种宗族情结还不会在短期内消亡。城市的情况不一样。一个社区的居民来自四面八方,不存在天然情感维系的纽带和自然形成的伦理秩序,更不会形成宗族观念。这一与农村大不相同的特点,要求在推进城市居民自治中,把工作做到家喻户晓,以人为本,形成以共同理想、共同目标为思想基础的凝聚力量,在制度建设上狠下功夫,保证创新制度落在实处,包括首先启动社会评价机制。这是当前制度创新起步和改革策略选择的一个主要目标,

一定要让城市居民自治制度的建立和完善以及城市社区建设的实效能引起反响。最后,城市社区建设应将本辖区内的社会、经济、政治、文化的发展进行总体规划,既有近期要求,又有远期目标,使之全面、协调、持续地发展。同时,根据发展目标和工作任务,分年度进行量化,把“虚”变“实”,“软”变“硬”,具有可操作性。为此,专家们经过调查研究,反复思考,推出了一套“文明社区”指标考核体系,其中包括社区人口、生态、科技教育、文化体育、公共安全、福利服务、生活质量、卫生保健、经济状况、风尚评比、组织建设和社会参与等 12 大类 50 项具体指标及其考核标准和分值,使其在实践中具有更大的推广价值,以促进城市社区建设活动深入开展。

从以上阐述中不难看出,《基层民主与基层组织建设研究》一书有这样几个特点:一是理论性。它虽然是一本研究基层民主政治的专论,但没有拘泥于工作的具体做法,而是在分析论证问题时,着力于从理论的高度,提出新的思想见解,新的理论观点,进行新的理论概括。二是实践性。该书的作者是一批长期从事民主政治理论研究和实际工作的同志,他们对我国民主政治包括基层民主政治的情况十分了解,书中所研究的问题正是当前民主政治建设中的问题,囊括了方方面面,有很大的涵盖面。三是指导性。该书系统地总结了基层民主政治建设的新鲜经验,坚持从实际出发,理论联系实际,提出了扩大基层民主,加强民主政治建设的新的理论观点、新的工作思路、新的运作方式,其研究成果具有指导作用。可以说,它是一本对从事民主政治的理论研究和实践工作的同志有较大参考价值的好书。

扩大基层民主,是党的十五大提出的重要任务,也是建设有中国特色社会主义民主政治建设的题中应有之义。对此,从事这方面的理论研究和实际工作的同志担负着特殊的使命,广大人民群众也负有重大责任。我们编辑出版这本书旨在给从事这方面工作

的同志以启发和参考,并以此感染和强化人民群众的民主政治意识,使大家更积极、更主动地关心、支持民主政治建设,使社会主义民主化随着现代化的步伐阔步向前。

编 者

2000年10月

目 录

前 言 (1)

社会主义民主政治建设要坚持从中国实际

的国情出发 汝 信(1)

具有方向性、建设性的重要探索 赵宝煦(4)

关于社会主义民主发展的条件和途径问题 王惠岩(8)

好经验要努力促其向规范化制度化转换 刘德厚(12)

简论邓小平关于基层民主的思想 朱耀垠(17)

中国城市基层民主政治的组织构架 时正新(23)

对基层民主政治建设的几点思考 王齐彦(30)

新时期农村基层民主政治建设的进程及

其政治学分析 王乐夫(37)

扩展基层民主,推进政治体制改革创新 温宪元(51)

中国农村民主建设的伟大创造 杨爱民(58)

——河北省扩大农村基层民主的实践与思考

突出三个载体,强化三大权利,积极稳

妥推进基层民主建设 刘志庚(71)

推行“两票制”与基层民主政治建设的新进展 王连喜(80)

论农村基层民主与农村社会稳定的关系 贺雪峰 陈涛(90)

| | |
|----------------------------|---------------|
| 坚持村民自治,推进“四个民主” | 廖运桃(97) |
| ——深圳市扩大基层民主不断上新台阶的情况综述 | |
| 回顾深圳村民自治的实践,展望基层民主 | |
| 建设的前景 | 曾传胜(107) |
| 大鹏镇的村(居)委会建设调研报告 | 杨立勋(116) |
| 民主选举是加强基层民主政治建设的又一大 | |
| 进步 | 易玉琨 向木杨(127) |
| ——记深圳市第四届村委会、第二届居委会换届选举 | |
| 村民自治与中国民主政治建设 | 史健玲(139) |
| “自治”与基层民主政治 | 桑玉成 袁峰(153) |
| 试论村民自治在我国中的地位与作用 | 刘相穗(161) |
| 村民自治制度是农村社会稳定的保障 | 朱成君(168) |
| 当代中国政治发展视野中的村民自治 | 张紧跟(175) |
| 试论新时期村民自治的性质、任务 | |
| 及功能 | 深圳龙岗区民政局(193) |
| 民族地区乡村民主发展的趋势和问题 | 曾宪义(201) |
| 村民自治对国家与农村社会关系的制度化建构 | 金太军(210) |
| 推进村民自治应强化权力机关的监督 | 魏晓鹏(220) |
| 论剔除村民自治中的宗法干扰 | 杨长明 郭贵民(230) |
| 广东村民自治中的若干理论和法律 | |
| 问题研究 | 张志湘 林健文(237) |
| 村民委员会选举中的若干问题研究 | 王应龙 刘茂林(248) |
| 村委会选举中本村选民资格问题的商榷 | 郑强(259) |
| 关于城市社区建设的理论思考 | 李 慷(264) |
| 深圳开展社区建设的思考 | 李先锋(275) |
| 浅论深圳社区建设发展思路与运行机制的 | |
| 政策选择 | 郑建文(282) |

| | |
|---------------------------------|--------------|
| 我国城市“文明社区”指标考核体系初探 | 李屏南 文军(291) |
| 民主与法制相融合,建设有中国特色的基层组织 | 汤庭芬(300) |
| ——深圳市基层组织建设的调查与思考 | |
| 加强农村基层组织建设,加快大鹏镇 现代化进程 | 纪志龙 龚子钢(322) |
| 新形势下基层党组织建设的探索及启示 | 李朝晖(334) |
| ——关于深圳市部分镇村基层党组织建设的调研报告 | |
| 南岭村基层党组织建设的启示 | 王增进(348) |
| 村民自治与政府支援的互动 | 孟 伟(356) |
| ——关于深圳西乡镇后端村现象的一种解释 | |
| 后 记 | (365) |

社会主义民主政治建设

要坚持从中国实际的国情出发

汝 信

当前社会主义民主政治建设已经越来越显得重要和迫切,也已经成为人们共同关心的问题。民主是社会主义的本质特征之一。邓小平同志多次强调“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化”。推动社会主义民主政治建设应该从哪里入手,小平同志在谈到党和国家领导制度改革时讲过,政治上充分发扬民主,保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家,特别是管理基层地方政权和各项企业、事业的权利,享有各种公益权利。这里他特别提出基层民主政治建设的重要性,把它看做是推动我们整个民主建设的一个切入点。小平同志讲,把权力下放给基层和人民,在农村就是下放给农民,这是最大的民主,我们讲社会主义民主这就是一个重要内容。小平同志明确地把加强基层民主政治建设作为社会主义民主的一个切入点和重要基础。在党的一些重要文件中,十三大到十五大,都反复强调社会主义民主的政治本质和核心是人民当家作主,是要调动基层人民群众的积极性,把这看成社会主义民主的一个重要组成部分。党的十五大,对基层民主建设有了明确方针。为了保证广大人民群众对社会主义民主的普遍直接参与,我国近年来也先后颁布《中华人民共和国居民委员会