

河北省社会科学规划基金资助出版

中国农民民主建设的伟大创造

社会转型期农村基层民主建设研究

杨爱民 著

红旗出版社

扩大农村基层民主，实行村民自治，是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。

——《中共中央关于农业和农村
工作若干重大问题的决定》

序

李秋水

在我们这块古老的中华大地，从过去到现在，在人的解放问题上一直存在着两个相互对立的观点：一个是“主民”思想，另一个是“民主”思想。对“主民”主义者来说，人民群众是“阿斗”；持“民主”思想的是一代代的人民利益的代表者。但是，人们必须充分认识到，延续几千年的封建主义“主民”思想在中国同“民主”思想比较起来其土壤要深厚得多。因此，从“主民”到“民主”的过渡，绝不是一个政治运动所能完成的，而是一个长期、艰巨的历史过程。正如邓小平所总结的，没有民主就没有社会主义。我们共产党人历来主张“人民当家作主”，十分重视基层的民主建设。社会主义愈发展，民主愈发展。而扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，则是社会主义民主最广泛的实践。很显然，发展社会主义基层民主，是社会主义乡村现代化的题中应有之义。一国的

民主化最稳妥的步骤还是从社会基层做起，中国也不例外。扩大农村基层民主，是本书作者研究的中心议题，其意义在于让几千年封建主义烙在农民身上的依附、盲从的印痕，在社会主义民主化中逐渐消褪，使民主的精神在中国广袤的乡村大地上升华。今天，在中国农村扩大基层民主，实行村民自治，这是从“主民”到“民主”的一次飞跃，是中国广大农民的民主演习，是学习参政议政的学校。本书题名为《中国农民民主建设的伟大创造》，是有其重要的历史意义和现实意义的。

本书的主要特点：

一是作者从宽广的视角，研究农村基层民主建设，不仅仅限于村民自治的实践，而且还从农村基层民主的主体、基础、素质等多方面涉猎探讨。作者把农村基层民主研究放在中国社会转型的进程中，从其历史的回顾、现实的情况、未来的趋势等主要环节进行观察分析，有力说明了农村基层民主建设的必然性、重要性和迫切性。

二是作者着眼于农村基层民主建设新的实践和新的发展，深入具体问题，理论探索与实证研究相结合，对中国农村基层民主建设的有关重大理论与现实问题进行深入探讨，使本书达到应有的广度和深度，而没有那一些从本本出发，从概念到概念的学理主义习气，这是难能可贵的。

三是本书无论在理论上，或是民主建设上，都具有重要的学术价值和实践价值。中国的民主理论，往往是注重高层民主而忽视基层民主，注重于民主理论的原则而忽视民主实践的实施。作者以主要的篇幅对农村基层民主建设进行了阐述，论证了高层民主与基层民主、农村民主与城市民主、党外民主与党内民主等多方面的关系，既有理论上的一些方面的创新，又有实践上有关方面的对策。

四是作者多年来坚持社会调查，立足于河北本省深厚的社会实践和理论资源，面向中国基本国情的实际，以广阔的农村为大课堂和实践基地，从政治社会学的学科角度，运用宏观与微观分析相结合的方法，进行了具体的独创式研究。

我与杨爱民同志相识是十多年前，在山东省共同参加了几次县域经济研讨会。从此后我们不断交流往来，相互赠送各自出版的著作。我们学术研究的范围都是中国农村的政治社会问题。后来，我们共同参加了1997年在北京举行的“村民自治法制建设国际学术研讨会”，1998年在香港中文大学举办的“中国大陆村级组织建设研讨会”。现在我受作者之托，为本书作序，以对作者厚望的答谢。

2001年3月于安徽省社科院

目 录

导论 跨世纪的农村基层民主建设·····	(1)
一、从全局和战略上认识农村基层民主建设的意义·····	(1)
二、农村基层民主建设研究的主要内容和基本框架·····	(3)
三、农村基层民主建设研究的学术价值和理论创新·····	(7)

第一篇 农村基层民主主体论

第一章 社会主义市场经济下的农民问题·····	(13)
一、新时期农民问题的概念、表述、结论·····	(14)
二、农民问题的广泛性、深刻性和实质·····	(18)
第二章 农村是巩固和发展共和国的根基·····	(28)
一、农村的改革是实现全国政治稳定的基础·····	(28)
二、农村基层的稳定是国家政治稳定的基点·····	(30)
三、农村基层组织建设是农村稳定的前沿阵地·····	(34)
第三章 农村强基固本的政治社会工程·····	(37)
一、加强农村基层建设是一项紧迫工程·····	(37)
二、加强农村基层建设是一项基础工程·····	(40)
三、加强农村基层建设是一项富安工程·····	(44)

四、加强农村基层建设是一项系统工程 (47)

第四章 以高尚的道德素质塑造农民形象 (52)

一、新时期的农民形象靠塑造 (52)

二、提高农民的道德素质水平 (54)

三、坚持农民道德素质建设的总思路 (57)

四、发挥农民道德典型的示范作用 (59)

第二篇 农村基层民主基础论

第五章 巩固和发展新时期的工农联盟 (65)

一、工农联盟是我党的优良传统和政治优势 (65)

二、新时期工农关系的新情况、新问题和新特点 (67)

三、处好工农关系中新的基础地位 (70)

四、正确对待工农内部矛盾 (71)

五、正确处理工农关系，巩固和发展工农联盟 (74)

第六章 城市与乡村的差别及缩小 (78)

一、城乡人口的流动：民工潮 (78)

二、农村剩余劳动力的转移：农民工 (83)

三、缩小城乡差别的途径：发展小城镇 (88)

四、城乡关系的协调发展：工农共建两个文明 (92)

第七章 加强农村党建中的一项伟大的基础工程 (97)

一、党的建设不能忽视农村基层党支部 (97)

二、农村党支部重在建设 (101)

三、实行分类指导全面提高农村党支部的战斗力的战斗力 (106)

第八章 以“三个代表”的思想开展党员教育 ·····	(113)
一、社会主义市场经济对农村党员 思想的双重影响和正负效应·····	(114)
二、旧有观念的转变与党员思想的双重适应·····	(117)
三、农村党员思想观念的更新要下真功夫·····	(1121)
第九章 维护农村社会稳定的第一道防线 ·····	(126)
一、全国政法工作的独创·····	(126)
二、发挥第一道防线的效应·····	(130)
三、坚守第一道防线的卫士·····	(134)
四、强化第一道防线的建设·····	(138)
第十章 宗族与迷信对农村基层民主的影响 ·····	(142)
一、宗族与迷信同是封建社会形态的遗留·····	(142)
二、宗族与迷信对党员干部及社会风气的危害·····	(145)
三、划清几个问题的政策界限·····	(147)
四、对宗族与迷信回潮的治理·····	(149)

第三篇 农村基层民主素质论

第十一章 用理论武装头脑用党章规范言行 ·····	(155)
一、疑难问题的表现及特点·····	(156)
二、疑难问题产生的原因·····	(158)
三、疑难问题的解决对策·····	(159)
第十二章 加强思想政治工作促进生产力的发展 ·····	(163)
一、历史上两者的关系：错误教训与正确经验·····	(163)

二、理论上两者的关系：重要保证与发展转化·····	(165)
三、实践上两者的关系：借鉴外国与培养人才·····	(167)
四、现实上两者的关系：思想到位与落到实处·····	(169)
第十三章 大力弘扬西柏坡精神 ·····	(171)
一、西柏坡精神的深刻含义·····	(171)
二、弘扬西柏坡精神的意义·····	(174)
三、时代呼唤着西柏坡精神·····	(177)
第十四章 调动积极性是最大的民主 ·····	(180)
一、“农民没有积极性，国家就发展不起来”·····	(180)
二、“发展社会主义民主，调动人民和 基层单位的积极性”·····	(183)
三、“中国最大的变化在农村”·····	(187)

第四篇 农村基层民主制度论

第十五章 依法实行村民自治的重大改革 ·····	(193)
一、实行村民自治的主要理论依据·····	(193)
二、村民自治在亿万农民的创造实践中发展提高·····	(197)
三、村民自治是具有中国特色的社会主义 政治体制改革·····	(202)
第十六章 基层群众自治组织建设的本质特征与核心内容 ·····	(209)
一、自治是基层群众自治组织建设的本质特征·····	(209)
二、民主是基层群众自治组织建设的核心内容·····	(212)

三、有中国特色的基层群众自治组织建设·····	(215)
第十七章 村民选举的实践与发展·····	(217)
一、村民直选村委会的认真实践·····	(219)
二、民选“村官”产生的积极影响·····	(221)
三、村委会选举工作中的阻力分析·····	(224)
四、村委会选举中需要解决的几个难点问题·····	(227)
五、逐步走向成熟的民主选举制度·····	(231)
第十八章 村民代表会议的创建与作用·····	(235)
一、农村体制改革后出现的创造·····	(235)
二、村民代表会议性质的论析·····	(238)
三、村民代表会议制度的实践·····	(242)
第十九章 农村民主理财制度的治本之策·····	(248)
一、农村集体财务管理出现的新情况新问题·····	(248)
二、民主理财制度是推进基层民主的突破口·····	(250)
三、健全民主理财制度的有益启示·····	(253)
第二十章 实行村务公开“阳光工程”·····	(256)
一、实施“鱼水工程”的“阳光工程”·····	(257)
二、推行村务公开制度的“阳光行动”·····	(258)
三、建立健全农村基层民主制度有启发意义的探索 ·····	(260)
四、农村基层民主建设的正确选择·····	(262)

第五篇 农村基层民主发展论

第二十一章 推行村务民主管理的一个质的飞跃·····	(267)
一、农村民主建设步履艰难的症结·····	(267)
二、一项新的农村民主管理的历史课题·····	(270)
三、“由民作主”是农村管理新体制的转型·····	(273)
第二十二章 完善村务民主监督的关键措施·····	(277)
一、村务民主监督的有效途径·····	(278)
二、村务民主监督的主要经验·····	(280)
三、村务民主监督的失效纠正·····	(283)
第二十三章 村级民主对中国民主化进程的影响·····	(286)
一、建立健全村级民主管理的新体制·····	(286)
二、村级民主管理制度的延伸、拓展及带动作用·····	(289)
三、村级民主管理制度化的重要启迪·····	(292)
第二十四章 农村基层民主的发展及趋势·····	(296)
一、农村基层民主建设的新发展·····	(296)
二、扩大基层民主与民主化建设的关系·····	(300)
三、基层民主的进程与中国未来民主的发展·····	(304)
参考书目·····	(311)
文章目录·····	(318)
附录：河北省推进农村基层民主政治建设纲要·····	(321)
河北省村级民主管理条例·····	(331)
后记：·····	(342)

导论

跨世纪的农村基层民主建设

中国 12 亿多人口,9 亿在农村,这是我国的基本国情。农业、农村和农民问题,始终是关系到中国改革开放和现代化建设全局的重大问题。以广大农民为主体的,以村民自治为主要特征的农村基层民主建设,是中国农民民主建设的伟大创造。这一创造是中国实现现代化之基,无论是理论上还是实践上都拥有着重大的现实意义和长远的历史意义。

一、从全局上和战略上认识农村基层民主建设的意义

中国社会正经历着由高度集中的计划经济向社会主义市场经济的转变,由封闭半封闭的社会向开放社会的转变,由传统农业社会向现代工业社会的转变,由人治向法治转变为主要特征的社会转型时期。这一时期农民的思想意识、价值观念、生活方式等等,都发生了深刻的变化。邓小平同志指出:“中国最大的变化在农村。”改革开放后的农村,由原来的人民公社“政社合一”的体制转变为“乡政村治”的体制,由生产队长派工干活的“大锅饭”体制转变为家庭承包经营责任制这样统分结合的双层经营体制。这是中国农村改革与发展的第一个飞跃,在一些先进发达的地区已经实现了发展适度规模经营、壮大集体经济的第二个飞跃。这是中国农村社会发生的最重大的和最根本的变化,也是我们了解中国、研究农

村,以及最终实现农村现代化最主要的基础。

中国是一个有着浓厚人治传统的国家,几千年的封建社会发展过程中,国民缺乏民主传统和民主习惯,国家的治理和社会的管理都是强调人的主观作用,尤其是推崇少数统治者和领袖人物个人的主观意志。结果是国家的政纲、社会的法规和制度,均以统治者意志的改变而随意改变。现代民主在中国的完全实现,其艰巨性将远远超过任何的一般西方发达国家所要走过的民主进程。中国社会主义民主实质上涉及全民族的观念变革,不仅要涉及上层人物,更会涉及亿万普通民众。因此,发展社会主义的民主,就成为当代中国发展的不可缺少的重要战略目标。要实现这一战略目标,关键在农村、基础在农村、难点在农村。可见,全民族民主素质的提高是最根本的提高,民主意识的转变是根本的转变。农村基层民主建设从这一角度上看,具有重要的理论意义和战略意义。

(一)村务民主管理所取得明显成效的事实,完全证明了在农村建设和发展社会主义民主是可能的和必要的。农民群众有参与民主管理的极大积极性,在民主建设的实践中创造出了民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的多种民主形式,把本是自己身边的民主从空中落到了实处。事实纠正了认为农民生活水平低、文化知识低、不能实行民主的极大误解。如果认为只有生活都富裕了,才能实行和实现民主,那么法西斯时期的德国、日本都不是穷国,但其专制程度比那个时代的许多穷国要严重得多。一般地讲,经济发展是民主发展的物质基础,经济发展可以促进民主发展,这是正确的,但它的否命题并不成立。因此,实行农村基层民主制度时,不能人为地从理论上设置障碍,而是要更多地相信农民能够民主,支持农民实行民主,推动农民发展民主。

(二)农村的民主建设既可以推进全国的民主建设,又可以保持全国的政治稳定。农村和城市的稳定是全国政治稳定的基础,农

村与城市相比,可以大大降低推进社会主义民主的成本和风险。农村地广人稀,是政治经济的边缘区,各方面之间的利益矛盾的规模、程度、范围以及可能对外界产生的影响要比城市小得多,而且又容易控制和引导。在一般情况下,农民以食为天,没有特殊既得利益,因而利益关系的调整比较容易些。因此,把民主的试验点和突破口放在农村,既是关键的一个步骤,又容易保持政治的稳定。

(三)民主重在实践,只有民主的实践,才能建设民主,才能培养提高公民的民主素质。广泛的民主参与成为农民的民主大学校,有利于提高农民的民主意识和培养农民的民主能力。如果农民只是知道理论上的民主是什么,民主允许做什么,但是不亲自参与民主活动,不吸取经验教训,不了解民主操作的过程,那么就不能使农民真正掌握民主。民主的实践可以促使人们形成民主的习惯,推进民主制度的发展;民主习惯的进步可以提高民主实践水平,完善民主制度;民主制度的确定和完善又反过来保证民主实践的开展,引导农民形成民主科学的生活方式。

(四)中国农村普遍地实行村民自治,引起了国际社会广泛关注和积极评价。许多国家的政府官员、国会议员、驻华使节、专家学者和新闻记者先后到中国农村实地考察村民自治活动。目前,中国村民自治已经成为国际性的热门话题,从各国的专家学者到各种新闻媒体和政府官员,从世界人权大会到联合国的有关会议,越来越多的人开始谈论和关注这一问题,标志着中国的民主建设和人权事业的实质性的进步。

二、农村基层民主建设研究的主要内容和基本框架

中国改革开放后的农村基层民主建设研究起始于二十世纪八十年代,持续于九十年代,这一研究领域吸引着越来越多人的兴趣,引起国内外普遍的关注。随着1987年国家村委会组织法的颁

布(试行),亿万农民在自己希望的田野上进行了村民自治实践活动的伟大创造,民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等四大民主制度,正式写进党的十五大报告。各级党政有关领导部门,尤其是民政职能部门,有力地推动了基层民主建设。村民自治示范活动卓有成效,出现了一批先进典型,树立了村务民主管理的样板。在学术界,一批专家学者深入到农村基层,用参与、观察、研究的方式,进行理论的总结和概括,有的提出了“理论务农”与“文化扶贫”的口号,他们深为自己工作的成效“乡政村治”与“组合竞选制”所鼓舞。与此同时,人们试图从经济学、政治学、社会学、人类学、法学等多学科地进行村务民主管理的研究,也取得了可喜的成果。国外专家学者对我国农村基层民主活动的考察给予了积极的评价,并公开发表了一些论述文章。

农村基层民主建设可分两个层面的内容。一个方面是乡级民主建设,另一个方面是村级民主建设,包含党组织、自治组织、群团组织的民主建设,不仅仅是村委会的民主建设。农村基层民主建设中的村级民主建设开展的比较广泛,形式比较活跃,成效比较显著,也最具有实践性、操作性、前瞻性。因此,本书中所指农村基层民主建设,其主要研究的对象是村级民主建设的内容。乡级民主建设包含党的组织、人大组织、政府组织、群团组织的民主建设,与村级民主建设有着密切的关联和影响。村级民主建设的发展有力地推动着乡级民主建设,并在实践中创造了可贵的经验,为乡级民主建设提供了借鉴。这是我们着重研究以村级民主建设为主的农村基层民主建设的原因所在。

本书共分五篇,全书围绕农民在农村基层民主建设中的伟大创造这个总题目,下设主体论、基础论、素质论、制度论、发展论等五个方面分别论述,既有对基层民主制度的总结,还有对实现中国民主化进程的展望。

本书第一篇论述了农民群众是农村基层民主建设的主体。农业问题,农村问题,农民问题,这“三农”问题归根结底是农民问题。农民问题始终是中国革命和建设的根本问题,同样也是中国社会转型期的根本问题。中国实现富强、民主、文明的社会主义现代化,农民问题是关键。不认识和不解决当代的农民这个主体问题,就谈不上农村基层民主建设,这是首先从研究农民问题入手,然后深入研究农村基层民主建设的缘由。在二十世纪二、三十年代中国爱国知识分子对农民问题的探索,以定县的平民教育为例,说明民主革命时期农民的政治解放不能走改良道路,只有走革命道路才能实现。在社会主义建设的初期,党的“八大”前后中国共产党吸取了当时苏联对待农民问题的一些教训,对中国的农民问题作出了比较客观的认识,成为调动农民积极性最好时期之一。从照抄外国经验,到走自己国家发展的道路,这对中国后来的发展产生了重大影响,实际上它成为中国农村改革开放的前奏曲。邓小平同志精辟地论述了中国农民问题,成为邓小平理论的重要组成部分,也是我们研究农村基层民主建设的指导性理论。本篇着重提出在社会主义市场经济条件下农民问题的实质是共同富裕的观点,这也是笔者研究农村基层民主建设的立论之一。当然,对农民问题的认识也要随着实践的发展而不断地深化。

本书第二篇主要研讨的是农村基层民主建设的基础问题。没有牢固的根基,农村基层民主建设也只能是“空中楼阁”。城乡关系和工农联盟是农村基层民主建设的基础,农村基层组织建设、农村党支部建设、农村党员思想建设、农村社会稳定建设、农村基层政权建设等等,在某种意义上讲,也都是农村基层民主建设最直接和最重要的基础。农村基层民主建设本身是一个系统工程,不可能在“真空”中进行,与外界有着千丝万缕的联系,只有具备了一个良好的环境条件,农村基层民主建设才能顺利发展。在这里,尤其要正

确处理扩大农村基层民主与加强党组织领导之间的关系，这是中国农村强基固本的社会政治工程。党的基层组织的存在和发展，是农村基层民主建设的重要前提和保障，是农村社会发展的主导力量，是农村一切基层组织的领导核心。农村基层组织建设与农村基层民主建设，两者相互促进，共同发展。

本书第三篇扩大农村基层民主的素质要求，也是对农民这个主体的素质要求。提高全社会农民群众的综合素质主要指思想道德素质和科学文化素质，而思想道德建设决定着农村基层民主建设的社会主义性质和方向，为社会主义现代化建设提供有力的精神动力和思想保证。邓小平理论、思想政治工作、高尚的道德精神、以及行业和地方的精神目标，是加强道德建设的重要内容和重要载体，发挥着教育、引导农民群众正确对待民主义务与民主权利的重大作用。因此，我们从这一个角度可以说，农民群众民主素质的提高，才是最主要的最根本的提高，这也是我们扩大农村基层民主的着力点。

本书第四篇是全书的重点内容，着重研究农村基层民主建设走向法制化、规范化、制度化的内在要求。以村民自治为主要内容的农村基层民主建设，绝不是个人想怎么办就怎么办的无政府主义的“自治”，而是在国家宪法和村委会组织法的限定范围内的自治，是依法实行村民自治的重大改革。依照村委会组织法的规定，基层群众自治组织的本质特征是自治，其核心内容是民主。本篇着重结合河北省的实践，论述了民主选举、民主决策、民主管理、民主监督这四项民主制度，怎样创造与发展的过程，以及农民群众所表现出来的首创精神。农民群众在村民选举的实践中创造出如“八步直选法”、“九十六项细活”、“治村演说规则”、“两推一选”等经验，既符合选举原则，又结合实际而简便的选举办法，是对民主选举制度的丰富和发展。村民代表会议制度是民主决策制度的重要体现，