

农村基层党内 民主建设研究

——以村民自治为背景

◎ 马锦燕 主编

NONGCUN JICENG DANGNEI
MINZHU JIANSHE YANJIU
YI CUNMIN ZIZHI WEI BEIJING

四川出版集团 四川人民出版社

农村基层党内 民主建设研究

——以村民自治为背景

◎ 马锦燕 主编

NONGCUN JICENG DANGNEI
MINZHU JIANSHE YANJIU
YI CUNMIN ZIZHI WEI BEIJING

四川出版集团 四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村基层党内民主研究/马锦燕主编. —成都:
四川人民出版社, 2005. 12
ISBN 7-220-07008-X

I. 农... II. 马... III. 中国共产党—基层组织,
农村—党内民主—研究 IV. D267.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 138426 号

NONGCUN JICENG DANGNEI MINZHU JIANSHE YANJIU

农村基层党内民主建设研究

马锦燕 主编

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

蒋跃梅
魏晓舸
杨 潮
叶 勇
丁 青 李 进

出版发行
网 址

四川出版集团(成都槐树街2号)
四川人民出版社
<http://www.scpph.com>
<http://www.scrmcbs.com>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

防盗版举报电话

照 排
印 刷
成品尺寸
印 张
插 页
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

(028)86259524
成都华宇电子制印有限公司
四川嘉创印务有限责任公司
146mm×208mm
13.375
2
320千字
2005年12月第1版
2005年12月第1次印刷
ISBN 7-220-07008-X/D·915
28.00元

- 著作权所有·违者必究
本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换
电话:(028)87811556



目 录

导 言	(1)
第一章 农村基层党内民主的发展历程	(10)
一、村民自治呼唤党内民主	(10)
二、农村基层党内民主的发展	(26)
第二章 农村基层党内民主的理论基点	(44)
一、农村基层党内民主的内涵与实质	(45)
二、农村基层党内民主的特征与功能	(55)
三、农村基层党内民主的挑战与创新	(64)
第三章 农村基层党内民主与村民自治对接与互动	(71)
一、农村基层党内民主与村民自治对接的现实要求	(71)
二、农村基层党内民主与村民自治对接的实践分析	(80)
三、农村基层党内民主与村民自治良性互动的 理性探索	(98)
第四章 农村基层党内民主选举考察	(115)



一、农村基层党内民主选举的意义、功能与原则·····	(115)
二、农村基层党内民主选举的相关实践分析·····	(129)
三、农村基层党内民主选举的制度安排与程序建设 ·····	(158)
第五章 农村基层党内民主决策考察·····	(189)
一、党内民主决策是农村基层党内民主的中心环节 ·····	(189)
二、农村基层党内民主决策的实践·····	(196)
三、农村基层党内民主决策制度与问题·····	(217)
第六章 农村基层党内民主管理考察·····	(226)
一、农村基层党内民主管理的基本要求和要素·····	(226)
二、农村基层党内民主管理的特殊性·····	(233)
三、农村基层党内民主管理政策和实践模式选择与 分析·····	(248)
四、完善农村基层党内民主管理的着力点·····	(271)
第七章 农村基层党内民主监督考察·····	(283)
一、农村基层党内民主监督是党内监督的重要组成 部分·····	(283)
二、农村基层党内民主监督的实践分析·····	(297)
三、农村基层党内民主监督的制度化选择·····	(310)
第八章 新阶段农村基层党内民主的发展构想·····	(321)
一、发展目标：长远目标和现实目标相统一·····	(321)
二、发展进程：渐进性协调性效能性相结合·····	(330)
三、发展条件：外部条件和内部条件相结合·····	(342)
四、发展动力：实践基础上的全面创新·····	(355)
五、发展途径：制度化与内化相结合·····	(365)
结束语：新世纪农村基层党内民主的价值定位·····	(372)

一、新世纪发展党内民主的微观基石·····	(373)
二、新世纪推进党的现代化的重要实践·····	(377)
三、新世纪建设社会主义政治文明的重要路径·····	(385)
附 录·····	(390)
主要参考文献·····	(417)
后记·····	(421)



导 言

理论的功能在于解释和改造世界，实践的作用在于为之提供依据和素材，并使之为己服务。二者紧密结合，互动互长，最终两者都朝着合理的方向发展。农村基层党内民主的日益凸现及其党内民主制度建设的重要性和紧迫性已成为我国民主政治建设乃至当今中国社会发展一个不容忽视的问题！怎样总结已有农村基层党内民主鲜活的实践经验，构建其今后发展的道路和目标，读者面前这本书就是一种尝试和努力。

一、一幅农村民主的素描

1988年6月，《中华人民共和国村民委员会组织法》开始实施以后，辽宁、福建、黑龙江等省率先拉开了村委会选举的序幕，于是，直选、民主、自治等美好字眼首先与农民结缘，“海选”、“五人提名，代表预选”、“联选制”等选举创新不断涌现，“职次选举”、“叠加选举”、“组合竞选制”等选举制度也应运而生。以广大农村村民广泛参与为主要特征的村民自治



与国家采用的“乡政村治”相结合，不仅使中国 70 多万个乡村得到了一定程度的有效治理，更重要的是为中国乡村治理注入了前所未有的民主因素。然而，喜悦总是与痛苦相伴而生。在 1988 年至 1998 年 10 年的试行期间，选举中不依法按程序进行、乡村力量的不当介入、宗族和宗派势力干扰选举的正常进行、选举作弊和公开贿选以及选民和候选人资格确认等问题和现象困扰着选举人和被选举人，而因权力合法性来源不同、性质不同、成员要求和基本职责以及工作依据与方式完全不同的村党支部与村委会（即“两委”）之间的关系发生摩擦、“叫板”，直至失衡等现状更是让关注乡村民主政治建设者们担忧。

新的《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布以后，村委会主任由全体村民依法直选，这在客观上要求同样面对农民群众做工作的党支部的选举也要提高民主、开放程度。但是在现实中，作为“核心”的乡村党的书记，却仍由上级任命或按上级“意图”圈定后交党员填票，而大多数党员意愿难以体现，更谈不上“群众公认”，这种现象已引起广大党员和群众的强烈不满。村民们质问：“我们选来选去的是二把手（即村委会主任），二把手还听书记的，有什么意思？”村干部们也抱怨：“领头雁不被公认，怎能领头？”而“一把手”不确定，工作难开展，致使一些支部领导不得不眼睛“向上”，造成农村基层党组织战斗堡垒作用差，甚至把对上级负责与对群众负责对立起来等问题，这些问题引起了党中央的关注和高度重视。党中央曾多次强调，要以积极的党内民主推进社会民主，但是如何改变党内民主发展的滞后性，怎样带动和引导农村基层民主的发展呢？

民主实践随着时间前移从未停止，群众的创造力在民主实施中得到发挥。在总结村民自治选举制度的基础上，广大农村



基层党员和群众又创造了农村基层党内选举的新模式，如四川的“公推直选”制，山西的“两票制”和“两推一选”，福建的“三推两考一选”、江苏的“四三二一”选举等等。目前，我国农村许多地方采取不同方式实行村党支部书记直选，个别地方还实行了乡党委书记直选，如2003年12月四川省成都市新都区木兰镇镇党委书记就是在639名党员中直接选举产生的。此外，有些地方还迈出了实行党代表大会常任制和进行党代表直选探索和尝试的步伐，所有这些无疑都需要我们从理论和实践上进行思考和总结。

二、一项紧迫的理论任务

村民自治的普遍推行，在政治上，迈开了唤醒农民的民主和法制意识的步伐；在外部环境上，凿开了为改变封冻的农村政治生态环境的坚冰；在内部治理中，村民自治组织的功能有明显增强，呼唤村干部权力获得的合法性日益显现，这些为发展农村基层党内民主，为党员和广大群众进一步参与民主拓宽了渠道，而实现与村民自治的有效对接，则成了进一步搞好农村基层民主政治建设的重大课题。没有民主，就会欠缺形成共识的机制，欠缺足够的民意基础，也无法形成足够权威性的凝聚力量，更谈不上建立起高度自治下的法治民主制度。党的十五大提出了“依法治国，建设社会主义法制国家”的重大命题，指出：“发展社会主义民主政治，是我们党始终不渝的奋斗目标。”党的十六大报告进一步指出：“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”民主成为了法治国家必备的政治基础和实现



目标。在新的历史条件下，我们就是要以党的领导为根本保证，以依法治国为基本方略，通过各种形式和途径，体现和保障人民的基本权利，从而为最终实现党的领导、人民当家作主、依法治国的协调统一发展创造条件。

中国共产党成立以后，解决了农民的“土地问题”；建国后，领导了“土地改革”；改革开放以来，又带领“农民增收”奔小康。中国共产党始终是中国农民利益的忠实代表，而农村基层党组织是党联系农民群众的核心，是党的方针政策在农村贯彻执行的保证。实行村民自治，尤其是村委会直选，给人们的思想观念、思维方式带来了巨大的变化，同时对党在农村工作的领导方式和活动方式提出了新的更高的要求。农村基层党内民主建设，相对于村民自治，在理论与实践上都具有滞后性，这是影响村民自治深入发展和完善的一个极为关键的因素。为此，农村基层党组织必须适应这种变化和要求，加快农村基层党内民主的发展。发展党内基层民主，能使广大农村党员和乡村各级党组织的积极性、主动性和创造性得以更好的释放和充分的发挥，不断激发基层党组织的活力和基层党员的内动力，尤其是在与村民自治对接和互动中，农村基层党内民主建设无疑将作为一个重要动力，它不仅可以从党自身的思想、组织、作风和制度建设的体制内，汲取更多整合的重要政治资源，而且还可以从农村基层党组织在社会整合方式中的体制外，不断调整和创新我党的领导方式和方法，从而提高其执政能力。因此，党内民主建设在中国农村就具有特别的意义，因为党内民主建设不是孤立存在的，它与人民民主、社会民主等一起构建了社会主义民主政治体系，是社会主义民主政治大厦的坚强基石。

从理论与实践相结合的角度对农村基层党内民主展开研

究，对于探索通过“发展党内民主，推动人民民主的发展”，体现党内民主对基层民主建设的推动和引导作用，探讨有中国特色的社会主义民主政治形式和内容的和谐统一，都具有重要的理论意义和现实意义。本书是关于农村基层党内民主建设的，那么什么是农村基层党内民主建设呢？我们认为，在目前和今后很长一段时间内，农村基层党内民主建设首先应该是一种制度建设。党的十六大报告指出：“要以保障党员民主权利为基础，以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点，从改革体制机制入手，建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度。”这一基本思路和总体要求，正是我们发展农村基层党内民主的理论支撑和实践依据。从制度本身含义来讲，如果将制度分为根本制度、基本制度和具体制度三种，我们重点研究的是农村基层党内民主制度建设，应归于体制或机制类，即基本制度建设研究。其次，农村基层党内民主建设应是一个系统工程建设，亦是一个过程建设，我们试图纠正一些人认为的“投票就是民主”、“进行选举就是民主”、“政务党务公开就是民主”等不当或较片面的看法和想法，为此，我们除透过村民自治中农村基层民主建设与发展的鲜活实践和思想材料、农村基层民主建设的困惑对党内民主的现实呼唤，探讨和研究了发展农村基层党内民主的重要性、必要性、迫切性以及途径选择等外，我们重点把选举、管理、决策和监督四个环节，作为在农村基层党内民主体制建设中的系统工程进行了全面思考和研究。我们认为，农村基层党内民主制度建设在今后的发展过程中，应纳入民主化、科学化、法制化的轨道，因此对其建设过程中的程序化、标准化和可操作性方面提出了我们自己的一些思考和构想。

发展基层党内民主是中国共产党民主建设的微观基础。发



展党内民主是无产阶级政党建设的内在要求和基本规律，是建设有中国特色社会主义民主政治的有效途径。党内民主应采取自上而下与自下而上相结合的渐进式发展的道路，而发展基层党内民主应放在首要位置。农村基层党内民主具有直接性、示范性、广泛性和可操作性，可成为推动中国政治体制改革以及民主化进程的一条风险小、成本低、震动小，但又具有全面性、持久性和深刻性的自下而上的改革之路。党内民主是社会主义民主的基础和保障。党内民主的发展是促进社会民主、人民民主乃至建设有中国特色社会主义民主政治有效链接的“模板”。而农村基层党内民主建设是其中一块成本较低、范围最广、见效较快的“试验田”，搞好这一块，对农村基层党内民主实践进行理论总结与研究，一是可以突破和挑战传统民主建设理论；二是可以为关注中国民主化进程的人们提供丰富的思想材料；三是可以对中国的民主政治建设提供有益的启示。由此可见，研究在村民自治背景下的农村基层党内民主制度建设已成为一个紧迫的理论任务。

三、一个完整的分析框架

不管是理论也好，还是学术也罢，在框架上都可以采用这种形式，即将其分为三部分，第一部分：提出问题；第二部分：分析问题；第三部：解决问题。本书写作虽由多人完成，从整体框架体系上，是按前述思路进行构思和写作的，个别章节虽有顺序调整，但其写作框架仍未游离这种形式。

本书前两章从农村基层党内民主的发展现状中村民自治所遇到的难题、中国共产党党内民主的曲折发展和现状以及村民



自治发展呼唤党内民主的发展入手，从理论上对党内民主的内涵与发展、农村基层党内民主的内涵、农村基层党内民主的特殊性进行了阐述，对农村基层党内民主实践——村级直选对村党支部合法性的挑战、两委权限和职责的定位、农村党内民主的实践创新和理论创新进行了理论反思并提出问题。其次，在第三章中对发展农村基层党内民主与村民自治实现的有效对接，提出这一重大课题中存在的现实问题。如绕不开的“两委”问题、亟待解决的矛盾症结和民主发展的非对称性要求，结合实践中的“两委联席会议”与“一肩挑”、“两票制”与“两推一选”、“直选村支书”与“村党支部委员会选村支书”进行了剖析，从而提出了农村基层党内民主与村民自治对接与互动的理论基点、根本途径、核心内容和制度支撑的关键和途径。再次，本书对农村基层党内民主体制或机制建设中的四个环节——选举、管理、决策和监督进行了考察，通过农村基层党内民主制度建设与发展的鲜活实例和模式，一方面对已有的制度理论和安排进行了总结；另一方面，对现行制度的困境、缺失以及偏差和成因等问题进行了实证分析，提出了今后这四个环节中各自的制度原则、制度运行和制度创新的一些理论思考和现实操作思路。最后，本书从宏观的角度，对农村基层党内民主整体建设进行了全面的构想，不仅回答了前面章节提出的问题，而且提出了一些具有建设性的思考和主张。作者以十六大精神，特别是“党内民主生命论”为理论指导，着重从农村基层党内民主的发展目标、发展进程、发展条件、发展动力、发展途径等五个部分，对新阶段基层党内民主的发展状况进行构想性思考和探讨，提出：在发展目标上，应坚持长期目标和现实目标的有机结合；在发展进程上，应注重渐进性、协调性和效能性的有机结合；在发展条件上，应把握外在条件和



内在条件的有机结合；在发展动力上，应倡导实践基础上的全面创新；在发展途径上，应追求制度化和“内化”的有机结合。同时，作者对新世纪农村基层党内民主建设进行价值定位，认为：发展党内民主的微观基石，一是要加强农村基层党内民主建设，大力提高农村基层干部党员素质，这是推进农村基层党的建设的重要保证；二是党内民主发展要走自下而上与自上而下相结合的道路，它是适合我国国情的民主发展之路；三是要不断加强和发展农村基层党内民主，因为农村基层党内民主发展的宝贵实践，将推动我党党内民主的发展和新世纪党的建设的伟大工程；而发展党内民主不仅是当今世界政党发展的必然趋势，而且是推进党的现代化的制度选择，发展党内民主对于坚持和改善党的领导、实现人民当家作主和推进依法治国最终实现，具有深刻的、现实和长远的意义。

四、多样的综合研究方法

在研究方法上，总体来讲，我们采用了过程研究法与制度研究法的综合运用，即既有在实证材料的基础上，对现实的农村民主政治活动进行描述与归纳，也有在借鉴西方民主政治成果中，运用描述性理论阐释和逻辑推理对农村基层党内民主建设进行研究。其中，第一、二章基本上采用的是历史研究方法，通过对农村基层党内民主的发展现状中村民自治所遇到的难题、中国共产党党内民主的曲折发展和现状以及村民自治发展呼唤党内民主发展的描述，从理论上对党内民主的内涵与发展、农村基层党内民主的内涵、农村基层党内民主的特殊性进行了阐述，对农村基层党内民主实践——村级直选对村党支部

合法性的挑战、两委权限和职责的定位、农村党内民主的实践创新和理论创新进行了理论反思。第三章主要采用比较分析方法，通过对比“农村基层党内民主与村民自治对接与互动”中的理论交会点、亟待解决的矛盾和发展的非对称性，对农村基层党内民主实践中的制度安排的实践分析，提出了相应的理性思考。第四、五、六、七章，主要以现实情况中的实践模式和案例为对象，采用逻辑推理与描述性解释相结合的方法，在总结农村基层党内民主实践过程中已有的模式和制度基础上，借鉴西方民主政治中的经验和模式，从农村基层党内民主建设运行中四个环节的不同角度，分析和研究了农村基层党内民主制度建设程序化、标准化和可操作性方面的问题，提出了一些思考和构想。在第八章主要运用制度规范研究方法，把基层民主的理论与实践、形式和内容有机结合起来，从个性化的民主实践中归纳、概括出具有一般性的经验和方法。



第一章

农村基层党内民主的发展历程

一、村民自治呼唤党内民主

中国是以农业人口为社会主体的发展中大国，农民问题历来是革命、建设和改革的根本问题。在中国人追求现代化的过程中，农民问题始终居于十分特殊的地位，农村因而成为革命和建设的新起点。在新民主主义革命时期，党正是依靠在广大农村地区发动土地革命，领导农民、带领农民、解放农民，从而赢得革命的胜利。在 20 世纪 80 年代前后的大转折时期，也正是由农村率先掀起的土地承包责任制改革，从根本上松动了农村僵化的经济政治关系，使中国重新站在与世界融合与竞争的起跑线上。在这个时期发生的以村民自治为重要标志的农村民主变革，对于中国民主政治发展来说意义非凡。仅就村委会选举而言，虽然称不上中国历史上第一次将选举村长的权利还与村民，但却在真正意义上启动了农村基层民主进程。20 多年的实践证明，基层民主取得了前所未有的进展和成就。但是，人民民主和社会民主发展到一定阶段，其重心和焦点都将转移到发展党内民主上来。二者的基本逻辑是，基层党内民主

的程度决定着村民自治的力度与速度，村民自治的程度同时反作用于党内基层民主的广度与深度。换句话说，村民自治如何发展，取决于基层党组织领导如何；村民自治机制是否充满活力，取决于党内基层民主是否具有活力。在根本上说，这是由党的执政属性所决定的。因此，不论从宪法及法律的层次上看，还是从村民自治的实践上看，村民自治都迫切需要党内民主的支撑与推动。

（一）农村基层民主的发展历程

村民自治的出现，是中国农村 20 世纪 70 年代末以来经济体制改革和社会变迁中产生和形成的一种新型民主制度，是市场经济社会中重构农村和谐秩序的一种尝试。长期以来，中国社会被锁定在一种中国式专制主义的政治制度和文化模式中，要进行民主建设就不能不借助于政权之外的力量和国家的政治力量，以冲破旧有模式。因此，如何找到一个既能为社会认同且符合民主真义，又能获得国家支持的民主建设的起点和突破口，一直以来都是解决中国民主问题的关键。新中国成立之初，国家就确立了建设社会主义民主政治的目标，但在整个社会主义建设时期，这个过程布满艰辛和坎坷。改革开放为新的探索提供了历史契机。历经起步、发展和探索的村民自治，终于使政治民主化在农村先行了一步，并且取得了历史性成果，从而成为现阶段中国民主建设的起点和突破口。

改革开放初期，家庭联产承包责任制所引起的经济利益关系的变革是农村社会资源控制的一次大革命，它导致社会利益和政治利益的变化，使得推行农村政治改革——村民自治成为必然。农村改革对于政治体制方面的关键影响是改变了农村的利益关系，这是一个很大的资源积累。农村经济体制的变革和利益分配关系的调整，使基层干部的社会角色发生了变化。与