

社会变迁中的 治民与民治

——中国农村民主制度建设研究

Ruling the People or Being Ruled by the People in the Social Trausition

—— *Research on the Democratic System Construction in the Countryside of China*

贾明德 郑梦熊 吴克强
叶道猛 杨宗科 赵寅科 著



社会变迁中的 治民与民治

——中国农村民主政治发展研究

Building the People's Self-Governing System by the Example of the Rural Communities
——A Study on the Development of Rural Democracy in China

张其成 张其成 张其成
张其成 张其成 张其成



社会变迁中的治民与民治

——中国农村民主制度建设研究

贾明德 郑梦熊 吴克强 著
叶道猛 杨宗科 赵寅科

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会变迁中的治民与民治——中国农村民主制度建设研究 /
贾明德等著. —西安: 西北大学出版社, 2003.9

ISBN 7-5604-1902-X

I. 社… II. 贾… III. 农村-社会主义民主-建设-研究-
中国 IV.D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 083713 号

社会变迁中的治民与民治

——中国农村民主制度建设研究

贾明德 等著

西北大学出版社出版发行

(西安市太白北路 229 号 邮编 710069 电话 8302590)

新华书店经销 陕西向阳印务有限公司印刷

850 × 1168 (毫米) 1/32 开本 10.75 印张 270 千字

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—1000 册

ISBN 7-5604-1902-X/D · 153 定价: 18.00 元

序 言

荣敬本

1997年8月，我们在河南新密市讨论《从压力型体制向民主合作体制的转变》的研究报告，邀请陕西省委政策研究室郑梦熊同志参加。体制的演变有自己的路径依赖，离不开自己的历史，在中国离不开秦始皇时期形成的中央集权的郡县制的影响。会后，我和郑梦熊同志一起到了咸阳市秦都区。

秦都区是当年秦始皇阿房宫的所在地。“六王毕，四海一，蜀山兀，阿房出。覆压三百余里，隔离天日。”从秦兵马俑可以推断，地上的宫殿，会比地下的宫殿大得多。《阿房宫赋》中的描述并非夸张之词，不过，“楚人一炬，可怜焦土”。秦都区正是给我们提供了秦制演变的最好的场所。

首先，我们来到了秦都区的留印村。留印这几年最大的变化是生产有了高速的增长，一年的产值达一个亿。我们向留印村的书记冯可义请教其中的奥秘，他很形象地说土地既可以种庄稼，也可以种工厂。这几年，留印村的产值的增加，得益于把农田改为工业用地，更主要不是靠村办企业，而是把土地租给私人，办私人企业。这样，农民既可以得到土地收入，也可以务工，得到工资收入。村集体则发挥自己的优势，投资建设厂房、道路、电力等基础设施，租给企业使用，收取租赁费，这样各方面都满意。郑梦熊同志也很形象地说，过去计划经济是包办婚姻，现在市场经济是自由恋爱，能做到土地、劳动和资本等资源的合理配置。我觉得，在理论和实际的结合上，他们把问题说清楚了。我

自然很关心冯书记个人的经历，他说，他当过村里的电工，过去出身不好，没在村里担任什么职务。土地到户后，自己先买了几台收割机，由于当时收割机很少，生意很好，自己就先富裕起来，留印村的党员看他是留印村的致富能人，就选举他当书记，希望他带领全村致富。冯可义深有感触地说：“现在的农村，穷干部领导不了富乡亲。”我终于明白了，所谓出身不好，无非是指家庭富裕些，或文化水平高些，这同“贫下中农”的概念是对立的。但是，没有致富的眼光，没有文化和技术才能，如何带领乡亲们们在市场经济中走上富裕的道路？因此，冯书记的话是很深刻的。

次日，我们到了秦都区的钓台镇，这个镇的经济的发展，虽然赶不上留印村，但也居于全区前列，特别是会议室七八面群众自发送的锦旗，说明干群关系很融洽。就此，我向乡党委书记魏琦同志请教，他说，关键在于村干部。他们的办法是放手让村民自己选举“当家人”，效果非常好，现在，钓台镇约有相当一部分新当选的村委会主任并不是党员，但他们为群众办了实事，群众感谢的还是党和政府。这说明党的领导并不是削弱了，而是加强了，因为党让农民富裕起来的政策真正得到了贯彻。有了留印村的实例，我完全能理解魏书记所讲的深刻含意。我自然也会很关切地询问魏书记的经历。他原来是秦都区的团委书记，前两年被秦都区委派到钓台镇工作的。

这样，我们自然把眼光从村、乡再转到区，已经快晚上十点钟了，秦都区委书记张立勇同志忙了一天工作后晚上来看我们。他毕业于山东大学历史系，毕业后在中纪委工作，曾担任西北处处长，后主动要求到基层工作。也许因为当时他在中纪委工作，所以，他知道《经济社会体制比较》杂志上关于寻租问题的讨论。我们自然有很多共同的语言，但更重要的是我弄清楚了，留印村和钓台镇的改革都是以张立勇同志为首的秦都区委领导和支

持的。

1998年5月，我陪同福特基金会驻华代表托尼·赛奇先生和项目官员张乐伦女士访问秦都区，又见到了张立勇书记。他给我们详细介绍了秦都区改革的情况。概括起来，改革可以分为两个方面，一是企业改制，把秦都区的国营企业绝大部分都改为私营企业和股份制企业，大力发展民营经济；二是改革公车、手机、公房使用制度，实行交通补贴，手机折价给个人、话费包干，公房货币化分配，大大节约了财政开支，又提高了政府工作的效率。秦都区的改革当时在全国来说还是处于领先地位，因此，得到福特基金会官员的高度评价。我还陪他们访问了留印村和钓台镇。这样，秦都区的研究项目得到了大家一致的认可。

2000年9月，我陪同福特基金会新任驻华代表华安德先生和项目官员莎琳女士以及福特基金会总部的列普斯基教授再次来到秦都区访问。这两年，课题组的同志、秦都区委研究室主任王树萌同志以及西北大学的老师和同学们做了大量的细致的研究工作，特别是对村民自治和基层民主选举掌握了大量的第一手资料，其中给我们深刻印象的是钓台镇西张二村的选举。村委会的选举是按竞争的方式产生的，候选人要向选民发表竞选演说，新当选的村委会主任是一位致富的能人。他当选村委会主任后的第一件事是整修了村内的小学，而且正在修建村里的道路。我们也访问了西张二村的党支部书记，他领导的支部被评为模范党支部，奖状就挂在他家里。这位书记还抚养着别人遗弃的女婴，令人肃然起敬。他说，党的领导并不是说党支部书记一定要当村委会主任，而是要使党的号召变成群众的自觉行动，党员起模范带头作用。看来，这个村较好地解决了党支部和村委会的关系问题。

令我们非常高兴的是，张立勇同志当上了咸阳市常务副市长，原区长徐新荣做了区委书记，他们仍然像以前一样，应邀参

加了我们的座谈会。秦都区的改革并没有因张立勇同志离任而停顿。在徐新荣同志的领导下，改革还有所发展。主要是干部的任命不仅要在常委会上讨论，而且要经过区委会全体委员的票决，这样书记和委员一样，都只有一票。看来，秦都区的基层民主和上层民主、人民民主和党内民主是互相促进的。

此外，应该提到的是，在我陪同列普斯基教授参观秦兵马俑时，他说，似乎不应该只是展示秦始皇雄伟的一面，也应该让人知道秦是如何走向灭亡的。我觉得这话讲得很有道理。我想，除了参观兵马俑外，大家都应该来看看，阿房宫的遗址和在遗址上诞生的新的民主的秦都区。

2003年3月，我又一次来到秦都区，我访问了马庄镇的一个村，这是秦都区边远的较贫穷的村子，据说这个村的村委会的主任是全票当选的。我们没有见到他本人，但是，随机地访问了他的选民，他们一致的回答是，他有广泛的社会联系，能带领我们致富，本人又很廉洁。看看周围的土地，成片地种植麦子，长势很好，是可以得到好收成的。

我们没见到张立勇同志，他当上了咸阳市长，也没有见到徐新荣同志，他到欧洲去访问了，只见到了老朋友魏琦，他已经是秦都区委副书记了。他对我说，通过国际文化交流，对秦都区的改革起了推动作用。我则问他如何改进党的执政方式和领导方式，他的回答简单明确，只有两个字，这就是“民主”。我深深地感到，秦都区的民主建设实践证明，党的领导和发扬民主是可以统一的，基层民主和上层民主是可以统一的，人民民主和党内民主是可以统一的，经济发展和政治民主也是可以统一的。

郑梦熊同志要我为他们在秦都区的基层民主建设研究报告写个序，我就如实地把我所知道秦都区的情况记录下来。

在结束时，自然又想到了《阿房宫赋》最后的名句：“秦人不暇自哀，而后人哀之；后人哀之而不鉴之，亦使后人而复哀后

人也。”同时，也想到“山重水复疑无路，柳暗花明又一村”的诗句，我们这些后人总是幸福地看到了一村又一村。我们相信，民主的秦都区一定会超越专制的秦始皇，而不致使后人哀后人了。

目 录

第一部分 研究报告

中国农村基层民主政治建设研究——以陕西省咸阳市秦都区 为模本	(3)
§ 1 秦都的变迁与秦制的沿革	(5)
§ 1.1 秦人之兴起	(5)
§ 1.2 秦都的变迁	(6)
§ 1.3 秦制的结构	(8)
§ 1.4 秦制基层组织的演变	(10)
§ 1.5 封建统治与专制	(12)
§ 2 国民政府的集权与地方自治尝试	(14)
§ 2.1 民国初期的县制改革	(14)
§ 2.2 南京政府时期的地方自治	(15)
§ 2.3 抗日战争时期国民党政府推行的“新县制”	(17)
§ 2.4 咸阳“新县制”的实施及基本内容	(19)
§ 2.5 咸阳县保甲体系的建立和运行	(20)
§ 2.6 保甲制度对咸阳社会的影响	(24)
§ 3 社会主义革命与乡村民主改革	(25)
§ 3.1 传统社会主义乡村民主管理的性质	(25)
§ 3.2 解放初期的农村管理体制	(27)
§ 3.3 新的尝试：1952年的民主建政	(28)

§ 3.4 农业合作社时期的乡村管理体制	(30)
§ 3.5 人民公社时期的乡村管理体制	(34)
§ 4 市场取向改革与村民自治实践	(37)
§ 4.1 市场取向改革呼唤民主政治	(37)
§ 4.2 政社分设与乡镇人民代表大会制度的恢复	(39)
§ 4.3 村民委员会法律地位确立后各地的实践	(43)
§ 4.4 宪法原则与秦都区的超前探索	(45)
§ 4.5 村民自治的组织结构与运行规则	(50)
§ 4.6 村民自治的基本内容和主要环节	(52)
§ 5 秦都区村民自治活动实证分析	(56)
§ 5.1 有关调查情况的说明	(56)
§ 5.2 秦都区第四届村委会换届选举过程描述	(57)
§ 5.3 秦都区第四届村委会换届选举总体评价	(59)
§ 5.4 民主选举中的个人决策及其影响	(61)
§ 5.5 村民自治中的主要矛盾及其制约因素	(62)
§ 6 基本认识与结论	(67)

【研究报告】(英文)

A Research on the Rural Democratic Construction in the Countryside of China—Taking Qindu District, Xianyang, Shaanxi Province	(78)
Foreword: The Neglected Democratic Demand and Long Road to Democracy	(78)

§ 1 The Evolution of Qindu and the Renovation of the Qin System	(81)
§ 1.1 The Rise of Qin Man	(81)
§ 1.2 The Evolution of Qindu	(83)
§ 1.3 The Structure of the Qin System	(86)

§ 1.4 The Development of the Qin Basic Organization ...	(89)
§ 1.5 Feudal Rule and Dictatorship	(90)
§ 2 The Power Centralization of the Republic Government and the Experiment of Local Autocracy	(92)
§ 2.1 The Reform in the County in the Early Years of the Re- public	(92)
§ 2.2 The Local Autocracy in the Early Years of the Nanjing Government	(94)
§ 2.3 The 'New County System' Carried out by the Guomin- dang Government during the Anti - Japanese War Time	(96)
§ 2.4 The Implementation and Basic Activities of the 'New County System' in Xianyang	(98)
§ 2.5 The Set - up and Operation of Bao - Jia System in Xi- anyang County	(99)
§ 2.6 The Influence of Bao - Jia System on Xianyang Society	(103)
§ 3 Socialist Revolution and the Rural Democratic Reform	(104)
§ 3.1 The Nature of the Rural Democratic Administration of the Traditional Socialism	(104)
§ 3.2 The Rural Administration System in the First Years after Liberation	(106)
§ 3.3 A New Experiment: the Democratic Political Construction in 1952	(108)
§ 3.4 The Rural Administration System during the Agricultural Co - operation Times	(109)
§ 3.5 The Rural Administration System during the People' s Commune Times	(113)

§ 4. The Market – oriented Reform and Practice of Resident Autocracy	(116)
§ 4.1 Market – oriented Reform Calls for Democratic Politics	(116)
§ 4.2 The Separation of Politics and Administration and the Restoration of the Villager Representative Conference	(119)
§ 4.3 The Establishment of the Legal Position of the Villager Committee and the Practice in Various Places	(123)
§ 4.4 The Constitutional Principle and the Advanced Probing in Qindu Area	(125)
§ 4.5 The Organizational Structure and Running Rule of the Villager Autocracy	(130)
§ 4.6 The Basic Content and Major Jobs of Villager Autocracy	(132)
§ 5 Examples	(134)
§ 5.1 A Description on the Investigation	(134)
§ 5.2 The Process of the 4th Election in Qindu	(135)
§ 5.3 General Statement on the 4th Village Election in Qindu	(137)
§ 5.4 Personal Decision in the Election and Its Impact	(138)
§ 5.5 The Major Contradiction and Their Functional Factors in the Villager Autocracy	(140)
§ 6 Basic Recognition and Conclusion	(145)

第二部分 专题研究

村民自治的法律分析	(157)
-----------------	-------

秦都区村民民主选举结果的满意度分析·····	(178)
秦都区村民自治制度的实践分析·····	(200)
秦都区农村妇女地位的比较分析·····	(227)
秦都区村民委员会换届选举的过程与结果分析·····	(239)

第三部分 调查资料

秦都区三乡镇农村基层民主制度建设调查问卷分析·····	(261)
MQ 镇 WD 村民民主建设的调查 ·····	(270)
SZ 乡 PD 村民民主建设的调查 ·····	(276)
DT 镇 XZR 村民民主建设的调查 ·····	(283)
SZ 乡 DW 村民民主建设的调查 ·····	(287)
SZ 乡 NSZ 村民民主建设的调查 ·····	(291)
MQ 镇 MQ 村民民主建设的调查 ·····	(294)
DT 镇 CJZ 村民民主建设的调查 ·····	(306)
MQ 乡 CT 村民民主建设的调查 ·····	(314)
主要参考文献·····	(325)
后记·····	(327)

第一部分

研究报告

中国农村基层民主政治建设研究

——以陕西省咸阳市秦都区为模本

在漫长的中国历史上，农民一直是与贫穷和苦难结伴而行的。于是，中国社会发展的关键就在于农民的解放和发展；中国的现代化的关键是农业的现代化；中国的民主建设关键是广大农村的基层民主政治建设。“农民真苦，农村真穷，农业真危险”，仍是当代中国最根本的国情，三农问题也便成为亟待解决的最重大的历史课题。本项目是以服务于解决三农问题为宗旨的。

中国的改革大业发轫于农村。20多年来，农业生产持续发展，农村状况大有改善，农民生活水平不断提高，这是肯定无疑的。但同样毋庸置疑的是农业投入不足，农村发展迟滞，农民生活贫困，并由此衍生出自然灾害、环境破坏、盲流涌动、高犯罪率等诸多社会问题。这不仅困扰着农业农村农民本身，而且影响着整个中国社会的发展和稳定。三农问题如此根深蒂固，如此难以解决，足以表明其关乎中国深层的经济、政治、社会、文化结构，是一个系统工程，仅靠发展经济已难以解决，而必须辅之以政治、文化、社会领域的变革才能奏效。本项目的研究对象便是中国农村20年市场化改革背景下的民主政治建设问题。

随着中国农村经济体制改革的全面展开和国家民主化进程的不断深入，作为中国农村民主政治建设基本形式的村民自治得以在20世纪80年代逐渐兴起。中国农村的村民自治是农民依法治理本村事务的一种基层民主制度，是中国特色社会主义民主的重要组成部分。但迄今为止，这种民主形式仍然带有实验的性质，