

政 治 学

新 视 角

丛 书

乡村政治

——中国村民自治的调查与思考

Xiangcun Zhengzhi

王仲田 詹成付 主编

丛书主编 杨麻

江西人民出版社

政治学新视角丛书

乡村政治

——中国村民自治的
调查与思考

Xiangcun Zhengzhi

王仲田 詹成付 主编

江西人民出版社

丛书主编 杨 麻

丛书副主编 吕元礼

万浩波

程 效

图书在版编目(CIP)数据

乡村政治:中国村民自治的调查与思考/王仲田主编.
——南昌:江西人民出版社,1999.5
(政治学新视角丛书;4/杨麻主编)
ISBN 7-210-02132-9

I. 乡… II. 王… III. 农村-群众自治-研究-中国 IV.
D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 16545 号

乡村政治

——中国村民自治的调查与思考

王仲田 詹成付主编

江西人民出版社出版发行

南昌市印刷一厂印刷 新华书店经销

1999年5月第1版 1999年5月第1次印刷

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:11 插页:

字数:250千 印数:1-1700册

ISBN 7-210-02132-9/D·313

定价:15.00元

江西人民出版社 地址:南昌市新魏路17号

邮政编码:330002 传真:8511749 电话:8511534(发行部)

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

前 言

乡村政治,是中国政治发展中一个极为重要的领域,因为它事关中国人口的绝大多数——八亿多农民的政治参与,事关农村的稳定和发展,进而影响整个中国现代化的全局。在一定意义上可以说,农村稳,则国家稳;农村兴,则国家兴。然而,在中国政治学的研究中,长期以来,很少有人关注和深入研究乡村政治问题,尤其是广大农民的政治参与问题。这不能不说是一件令人遗憾的事。

最近,幸得一良机,江西人民出版社要组织出版一套《政治学的新视点》丛书,并提出要把乡村政治发展,尤其是农村村民自治研究纳入这套丛书,这对于我们来说,无疑是件令人激动和高兴的事。因为,把乡村政治发展问题引入政治学的研究领域,是我们几位从事这方面研究的同事的基本共识,也是我们多年来的夙愿。江西人民出版社的这一出版构想,不仅反映了有关领导和编辑同志的学养和独特眼光,也反映了他们的学术远见和前瞻性思维,更为实现我们的夙愿提供了良机。

众所周知,中国的改革始于农村,农村是改革最早的地方。不仅如此,农村也是改革最彻底的地方,即这里最早实现了政治

改革与经济改革同步进行,做到政治管理体制与经济体制相适应。这就是,在1978年农村开始推行以家庭联产承包责任制为核心的经济体制改革后不久,1982年颁布的中国新宪法第一百一十一条就规定:在农村按居民居住区,建立基层群众性自治组织——村民委员会,实行民主选举和群众自治。随后即在全国开展了废除人民公社体制,实行政社分开,建立乡政府和村民委员会的工作。1987年11月,全国人大常委会又通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》(试行),在全国农村进一步全面推行村民自治和基层直接民主制度。这种自治和民主制度的推行,从根本上改变了农村传统的政社不分、行政命令式的政治社会管理方式,开创了民主治村、依法治村的农村政治治理的新道路,它不仅适应了农村经济体制改革的需要,促进了农村经济的繁荣和发展,而且开辟了农村政治发展的新空间,为广大农民的政治参与提供了广阔的途径,成为社会主义民主最广泛的实践,促进了农村的民主发展、法制建设和社会的全面进步。实践证明,村民自治运动开辟了中国农村政治发展的新路向,即民主的方向、法治的方向和群众路线的方向。这种方向不仅是当代中国农村社会发展和进步的必然要求,而且它的思想内涵和基本经验必将对整个中国政治发展产生深远影响。

面对村民自治这一乡村政治的时代潮流,如何反映它,如何表达它,这使我们颇费苦心,如果以严肃的学术著作来反映它,一方面时间、条件有限,另一方面也难以反映其生动活泼的原貌。考虑再三,我们与编辑同志商定,以丰富多彩的实践为素材,以调查报告和工作报告的原始记录为形式,来反映村民自治的实践过程。这样,我们就收集了近年来的有关调研报告,从总体分析开始,然后按民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的“四民主”制度的顺序,分篇编排了全书的基本结构。为了便

前 言

于理解各篇的内容,每篇前面都有一个概述,简要分析了有关问题的来龙去脉。这种编排方式,在形式上似乎不够规范,既不是章节式的专著,也不是简单的调查报告汇编。但我们觉得正是这种不太规范的表达方式,也许更便于反映村民自治运动的鲜活内容,正是那些普通的文字、朴素的语言,也许更能反映亿万农民的伟大创造和村民自治的深刻内涵。

本书的编辑出版,得到民政部门有关领导和同志的支持,深圳大学的吕元礼同志也给予大力支持,江西人民出版社的同志更为本书的出版付出了极大辛劳,在此深致谢忱。

由于时间仓促,本书编写中难免有不少疏漏,恳请读者批评指正。

编 者

1998 年 5 月

目 录

前言.....	1
---------	---

第一篇 历史的选择

概述

村民自治的产生、发展和基本实践	1
-----------------------	---

调查与思考

案例之一：

关于山西、陕西、四川三省村民自治情况的调查	15
-----------------------------	----

案例之二：

关于山东省农村民主政治制度建设情况的调查	30
----------------------------	----

案例之三：

广西壮族自治区从村公所改为村委会后的村民自治 活动	38
------------------------------------	----

案例之四：

河南省驻马店、南阳、许昌三市地依法实施村民自治 情况的调查	43
--	----

案例之五：

关于河北省唐山、秦皇岛二市基层民主政治建设 情况的调查报告	51
--	----

案例之六：

四川省达川市村民自治工作调查	57
案例之七： 陕西省靖边县黄家峁、硬地梁村“乡政一村治” 关系的实证分析	79

第二篇 民主选择

概述

农村村委会选举十年实践的回顾与思考	90
-------------------------	----

调查与思考

案例之一：

关于 1995 ~ 1996 年度全国 24 省、自治区、直辖市 村委会换届选举工作情况分析	103
---	-----

案例之二：

关于河北省村委会选举情况的调查报告	115
-------------------------	-----

案例之三：

关于江西省第三届村委会换届选举工作情况的 视察报告	127
------------------------------------	-----

案例之四：

吉林省村委会干部“海选”模式的分析	137
-------------------------	-----

案例之五：

吉林省梨树县村委会第三次换届选举观察报告	145
----------------------------	-----

案例之六：

吉林省梨树县的村委会“海选”实践与思考	158
---------------------------	-----

案例之七：

吉林省东丰县的村委会选举程序分析	162
------------------------	-----

案例之八：

目 录

吉林省东丰县蚂蚁村的村委会“海选”过程	166
案例之九:	
关于陕西省村委会换届选举观察报告	171
案例之十:	
关于山西运城地区村委会换届选举的观察报告	180
案例之十一:	
山东省枣庄市村委会换届选举的调查与思考	208
案例之十二:	
民主的遭遇及其反思——陕西省靖边县毛团村村委会 选举实证分析	217

第三篇 民主决策

概述

村民代表会议制度的产生、结构、功能及其权威基础	238
----------------------------------	-----

调查与思考

案例之一:

云南、广西、福建、河北四省实行村民代表会议制度 的专题调查	259
--	-----

案例之二:

河北省赵县等地实行村民代表会议制度的思考	265
----------------------------	-----

案例之三:

河北省滦南县全面推行村民代表会议制度的情况	276
--------------------------------	-----

案例之四:

辽宁省宽甸满族自治县永甸镇通过村民代表会民主	
------------------------	--

测评村委会干部	285
案例之五：	
四川省彭山县白鹿村坚持村民代表民主评议村干部 效果好	289

第四篇 民主管理与民主监督

概述

积极推行以村务公开为核心的民主监督制度	291
---------------------------	-----

调查与思考

案例之一：

关于河南省农村推行村务公开民主管理情况的调查	294
---------------------------------	-----

案例之二：

关于河南省辉县市实行“村务六公开”的调查	307
-------------------------------	-----

案例之三：

关于河北省推行村务公开情况的调查	316
------------------------	-----

案例之四：

关于山东省日照市农村民主管理制度建设情况的 调查	325
-----------------------------------	-----

第一篇 历史的选择

概 述

村民自治的产生、发展和基本实践

(一) 村民自治的产生和发展

中国农村的村民自治活动,是本世纪 80 年代初广大农村地区兴起的一项亿万农民广泛自治和直接民主实践的伟大运动。这一运动是农村经济体制深刻变革后带来的必然的历史进程,它一改过去几十年农村政社合一、单一行政命令式的传统治理方式,开辟了走向市场经济和民主法制社会条件下,中国农村依法自治和直接民主的新道路,展示了未来中国农村政治管理和政治发展的新方向。

村民自治制度,是中国八亿多农民广泛参与的基层群众自治制度,也是一种直接的社会民主制度。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。这一新型制度的产生,有深刻的社会根源,是新时期历史发展的必然结果。

1. 村民自治是农村经济体制变革和社会主义市场经济发展的必然要求。农村实行家庭联产承包责任制导致了农村经济体制发生了重大变革。农民首先摆脱了过去政社合一的集体经济组织的束缚,获得了生产经营自主权,实现了经济上的自主和自由,成为相对独立的市场经济主体,而过去行政性的生产大队和生产队组织。失去了组织生产和管理农民的功能,从而也失去了存在的基础。与此同时政社分开,使乡镇政府也失去了管理农民生产经营活动的基础。农民获得了经济上的自主权,意味着他们同时也成为相对独立的经济主体和利益主体。为了保护 and 实现自己的经济权利和经济利益,农民必然要求广泛的社会政治参与。此外,农村市场经济的发展,要求社会提供大量有组织的服务。这样,实行村民自治,建立村民直接参与、自我管理和自我服务的村民自治组织,就成为农村新的经济体制生长和发展的必然要求。

2. 村民自治是我国农村政治关系变革和农村社会主义民主法制建设的必然要求。农村实行包产到户后,广大农民获得了经济自由的同时,也获得了真正的人身自由和社会自由。与此同时,取消了农村阶级成份制度,过去的地、富、反、坏、右分子也成了普通的社员和平等的村民,农民开始实现了政治平等。农村政治关系的变革,农民自由、平等的实现,为村民自治和直接民主的发展,奠定了政治基础。社会主义民主法制建设是现代化建设的重要目标,我国宪法规定:国家的一切权力属于人民;人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务;要发展社会主义民主,健全社会主义法制,把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义

国家。这样,农村政治关系的变革和民主法制建设的深入发展,就为村民自治的产生提供了广阔的政治空间和有利的政治条件,使得在八亿农民中依法推行村民自治,扩大农民的社会政治参与,发展农村基层社会的直接民主,既是农村政治关系变革的要求,也符合宪法精神,成为社会主义民主法制建设的重要内容。

3. 村民自治是农村实行开放,农民民主意识和民主能力提高的必然结果。农村实行改革开放后,农民自由活动的空间和获取外部信息的渠道大为增加。一方面农民可以自由外出打工和经商,见多识广,眼界大为开阔;另一方面,广播、电视等现代传媒的发展,使许多农村农民不出村,也知天下事。这使过去较封闭、较落后的农民逐渐变得开放和聪明起来,民主意识和参与欲望也日益提高。而县乡人民代表的直接选举实践和外部环境的影响,使农民的民主参与能力也逐步提高。农民在政治上的逐步成长和成熟,为村民自治的产生提供了有利的自治主体条件,使之成为农村开放和农民政治进步的必然结果。

4. 村民自治是解决农村现实社会问题的迫切需要。农村实行包产到户后,生产大队和生产队随之解体,农村社会一度陷入无组织、无管理、无秩序的混乱状态。在一些地方出现了社会治安状况恶化,财务管理混乱,干部违法违纪突出和干群关系紧张等严重的社会问题。这些问题的根源是农村利益关系复杂化,各种利益摩擦、冲突增加,由此导致各种社会矛盾趋于激化。这些问题的解决迫切需要把分散了的广大农民组织起来,并通过扩大农民的社会参与,依靠农民自己的力量协调各种利益关系,化解各种社会矛盾,重新建立农村社会的新秩序。村民自治就是依靠农民,实行村民自我管理、自我教育和自我服务的新型社会组织管理制度,因此,它的产生就成为解决农村社会问题,

促进农村社会稳定的迫切需要。

正是适应了农村经济、政治和社会发展的客观要求,村民自治组织和村民自治活动便应运而生。我国村民自治活动的产生和发展大体经历了以下几个阶段:

第一阶段:村民自治组织的萌芽生长时期。时间是1980年至1982年。1980年底,广西河池地区的宜山、罗城两县农村由于社会管理的实际需要,农民们自发组建了一种全新的组织——村民委员会,以取代日益瓦解的生产大队组织。村民委员会的功能最初是协助政府维持社会治安,后来逐渐扩大为对农村基层社会、政治、经济生活中诸多事务的村民自我管理,村民委员会的性质也逐步向群众自治组织演变。此后,全国其他一些农村地区也陆续出现了村民委员会式的组织。到1982年底,村民委员会在全国不少农村地区有了发展。这一时期出现的村民委员会及其类似组织,是后来作为村民自治组织的村民委员会的萌芽和组织基础。

第二阶段:村民自治组织正式建立时期。时间是1982年至1987年。1982年12月第五届全国人大第五次会议通过的新宪法,总结了各地农村的实践经验,确认了村民委员会的法律地位,明确规定村民委员会是我国农村基层社会的群众自治组织,从而指出了农村社会管理实行村民自治的基本方向。不久,全国各地根据宪法要求,进行了建立村民委员会的试点。1983年10月中共中央发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,对建立村民委员会的工作提出了具体要求。此后,村民委员会的建立进入了普遍的、具体的实施阶段。到1985年,全国建立村民委员会的工作基本完成,共建立村民委员会948 628个。到1987年《村民委员会组织法》颁布之前,村民委员会有了进一步发展,除个别省,全国绝大多数省的农村地区普遍建立了村民委

员会。

第三阶段:村民自治法律制度的建立和基本定型时期。时间是1987年至1990年,1987年11月24日,全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》。这部法律依据宪法第一百一十一条规定,对村民委员会的性质、地位、职责、产生方式、组织机构和工作方式以及村民会议的权力和组织形式等作了比较具体、全面的规定,从而使村民自治作为一项新型的群众自治制度和直接民主制度在法律上正式确立了起来,并基本定型。此后,全国各地开始贯彻《村民委员会组织法》,在实践中逐步建立和完善村民自治的各项制度。到1989年底,全国有14个省、自治区、直辖市在试点基础上开始依法选举村委会干部,促进了民主选举制度的建立和完善。到1990年9月,全国有福建等9个省的人大常委会,制定了本省的《村民委员会组织法》实施办法。《村民委员会组织法》及其地方实施办法的制定和实施使村民自治的各项制度在实践中逐步建立和完善起来,并走向定型。

第四阶段:开展村民自治示范活动和村民自治走向法制化和制度化时期。时间是1990年以后。1990年9月26日,民政部发出了《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》,对村民自治示范活动的意义、基本内容、示范单位的标准和示范活动的领导等问题作了明确规定。此后,全国各地普遍开展了村民自治示范活动。1994年2月,民政部又发布了《全国农村村民自治示范活动指导纲要》(试行),对村民自治示范活动的目标、任务、指导方针、具体措施等作了进一步的规定,使全国的村民自治示范活动进一步走向深入和规范化。1995年11月20日,民政部召开了“全国村民自治示范工作经验交流暨先进集体和先进个人表彰会”,对全国31个村民自治模范县(市)和村民

自治示范活动中的先进集体、先进个人进行了表彰,把村民自治示范活动推向了新的高潮。村民自治示范活动的广泛开展,进一步推动了村民自治法律制度的建设。到 1996 年底,全国已有 25 个省、自治区、直辖市的人大常委会制定了实施《村民委员会组织法》的地方法规。福建、江苏、辽宁、湖南、河北、贵州等省还颁布了村民委员会选举办法或条例。这些法规、条例的制定和实施,使村民自治活动有了更为完善的规范和制度,从而开始走向法制化和制度化的新阶段。

(二)村民自治的地位和基本内容

村民自治作为一项农村基层的群众自治制度,在我国社会主义政权建设和社会管理中,占有十分重要的地位。

首先,它是八亿农民直接参与的基层民主制度,也是我国参与范围最广、规模最大的社会民主制度。它使亿万农民当家作主的民主权利在基层社会生活中得以实现和保障。因而,它是我国社会主义民主制度体系中的重要组成部分,也构成我国农村基层政权的重要社会组织基础。

其次,它是新时期农村基层社会新的组织管理形式。它使广大农民在基层社会生活中不再依赖于国家和集体组织,而是实行自己的事自己管理,做到村民事务的自我管理、自我教育和自我服务。因而,它成为新时期把分散的农民重新组织起来并进行有效管理的新的社会组织管理形式,也成为我国基层社会管理制度中最重要的组成部分。

最后,它是党的群众路线在农村工作中的制度化,它充分保障了广大农民在农村当家作主的地位和权利,使农民群众最广泛、最直接地参与了基层社会事务的管理,从而做到最广泛地动员群众,最彻底地相信和依靠群众,最完全地代表和服务群众,

最充分地调动群众的积极性和创造性,使农村社会生活充满了生机和活力。这一切实际上使党的群众路线制度化,为党的群众路线在农村工作中的贯彻提供了可靠的制度保证。

村民自治作为农民直接参与的基层群众自治活动和直接民主运动,具有丰富的内容。根据国家有关法律文件的规定和各地的具体实践,村民自治的主要内容有以下几个方面:

1. 民主选举。这是指由广大村民直接选举产生村委会干部。《村民委员会组织法》规定:“村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生。”民主选举村委会干部是村民自治的根本基础和首要环节,它直接关系到村委会干部的素质和整个村委会班子的凝聚力、号召力、管理能力和工作水平,进而影响整个村民自治活动的水平。因此,各地在实践中都把民主选举置于村民自治活动的首要位置,并在《村民委员会组织法》实施办法中对此作了比较全面、具体的规定。福建等省还制定了专门的《村民委员会选举办法》,许多县、市也制定了本地区的村民委员会选举办法。民主选举主要有建立选举机构、宣传动员、选民登记、候选人提名和确定、候选人介绍与竞选、投票选举、公布选举结果和纠正违法现象等程序和环节。各地在实施上述选举程序中创造了丰富的经验,如村民联名推荐候选人,实行“海选”;通过预选确定正式候选人;引入竞争机制,候选人登台演讲治村方案,接受选民提问;设立秘密划票间,保护选举人的自由选举权等。这些好的经验,使民主选举活动的质量不断提高。目前,全国绝大多数省已普遍进行了两次以上村委会干部的换届选举,其中有 18 个省、自治区和直辖市已进行了三次选举,福建等省已进行了四次村委会换届选举。实践证明,民主选举使村委会干部的素质得到全面提高,并增强了他们的光荣感、责任感,村委会班子得到了加强,权威性、凝聚力和管理能力大大提