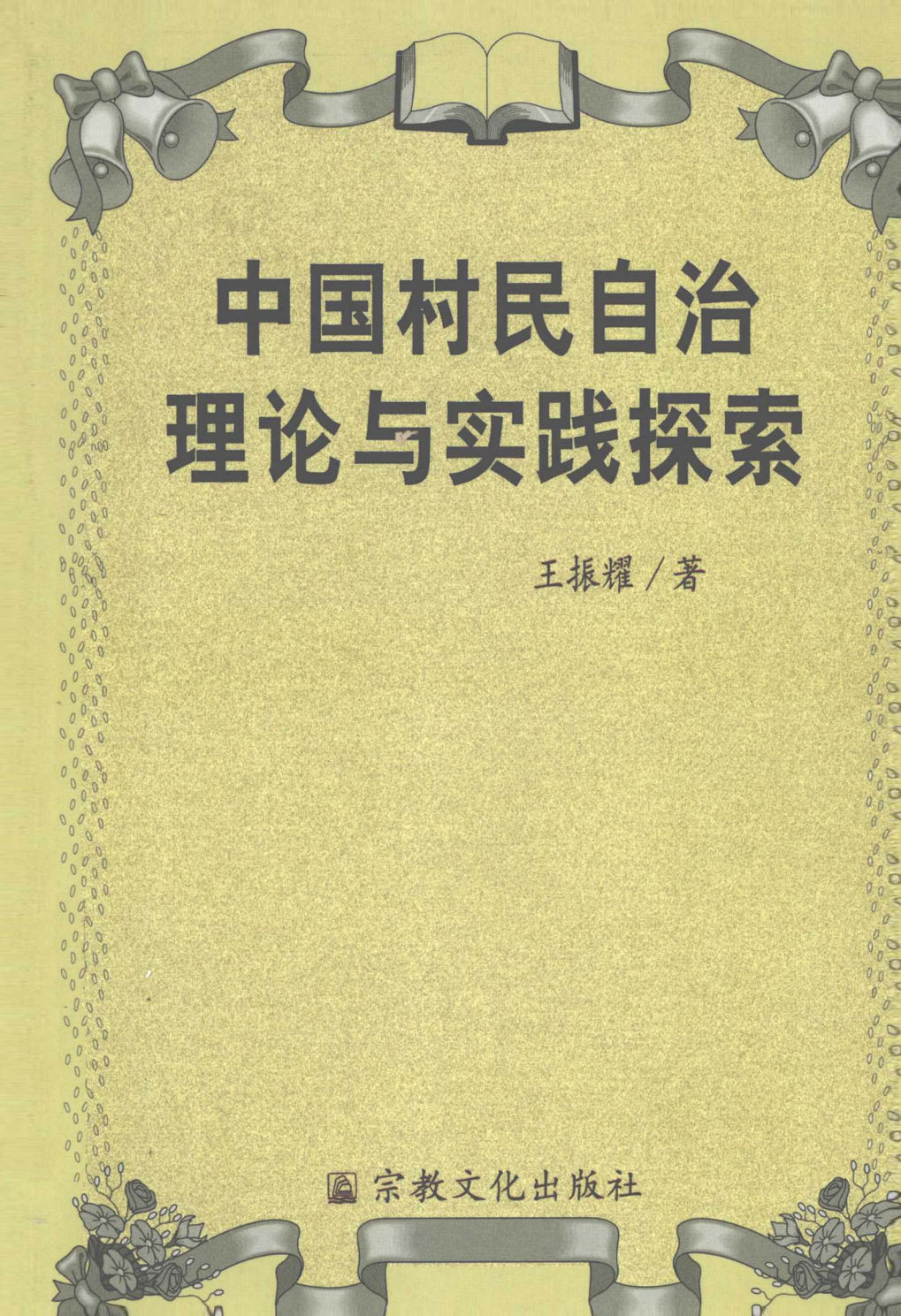
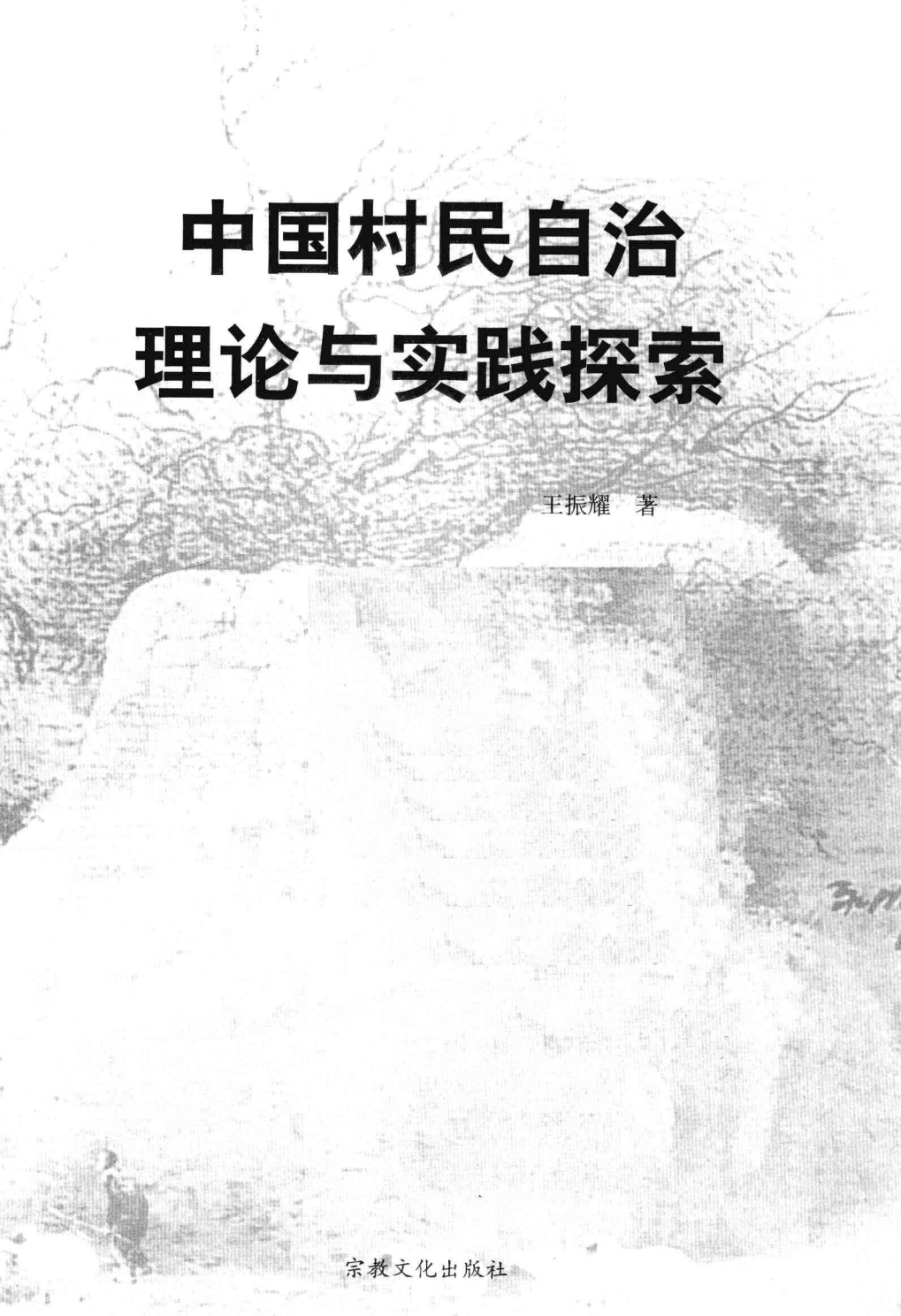




中国村民自治 理论与实践探索

王振耀 / 著

 宗教文化出版社



中国村民自治 理论与实践探索

王振耀 著

宗教文化出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国村民自治理论与实践探索/王振耀 著. - 北京:宗教文化出版社,2000.3

ISBN 7-80123-268-2

I. 中… II. 王… III. 村民委员会-基本知识-中国 IV.D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 04912 号

中国村民自治理论与实践探索

王振耀 著

出版发行: 宗教文化出版社

地 址: 北京市交道口北三条 32 号 (100007)

电 话: 64023355-2504

责任编辑: 霍克功

封面设计: 霍克功 司博文

印 刷: 北京北林印刷厂

版权专有 不得翻印

版本记录: 850×1168 毫米 32 开本 19 印张 500 千字

2000 年 3 月第 1 版 2000 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1—500

书 号: ISBN 7-80123-268-2/D·10

定 价: 24.80 元

序 言

本书作者王振耀是中国村民自治研究领域大名鼎鼎的人物。他在村民自治方面长期研究和实践所取得的突出成就,使他不仅在国内学术界和民政系统名声显赫,而且蜚声海内外,成为世界知名人士。据我所知,美国的《华盛顿邮报》、《纽约时代》周刊,日本的《朝日新闻》和英国的《经济学家》等世界著名新闻媒体都报道了他的理论观点和实践活动。

我早在十多年前就有幸结识了王振耀同志。那时,正值中国共产党第十三次全国代表大会召开前后,邓小平多次强调要进行政治体制改革,中国正在掀起政治体制改革的新高潮。在一次理论研讨会上,王振耀对中国党政领导体制改革的独到见解,引起了与会者的关注。他主张中国的政治体制改革既要吸收人类的政治文明成果,更要重视中国的历史和政治文化传统,必须把二者有机地结合起来才是唯一可行的办法。他还指出,改革要从可以做的事情做起,从小事做起,以小见大,逐步扩大,关键要有实际行动。他强调说,一打纲领,一堆空洞的口号,不如一个实际行动。我非常赞成他的观点。于是,我们就逐步开始了中国民主政治发展和政治体制改革方面的研究合作。

1988年底,他从国务院发展研究中心发展研究所调到民政部基层政权建设司农村处担任处长,负责农村基层政权建设和村民自治工作,从此,他正式开始了基层政权与村民自治的理论研究和实际指导工作。此后不久,我们就开始了村民自治研究方面的合

作。我们先后成立了“中国农村村民自治制度研究”课题组和其他研究组织,总结、推广村民代表会经验,总结、推广全国先进的选举经验,参加《村民委员会组织法》的试行推广和法律修改草案的起草工作,召开国际研讨会,出国交流、考察,向世界广泛宣传中国村民自治和基层民主建设的先进经验和重大成就,产生了广泛的国际影响。在我们的合作研究中,由于王振耀同时身为政府官员,所以他的思想和研究成果很容易转变为政府的政策和法规,对村民自治的发展产生了直接的、重大的影响。从1988年到1997年,王振耀参加村民自治的实际指导工作长达近十年之久,他从理论到实践,从政策法规的制定到制度的健全完善,为中国村民自治的发展做出了重大而不可磨灭的贡献,他以自己的突出成就在中国村民自治和民主发展史上写下了重重的一笔,同时也确立了自己不可替代的理论政策权威的重要地位。

在我们的社会生活中,有一部分人是长于理论研究的学者,有一部分人是善于管理的官员,而王振耀则是既有学者素养又有管理才能的人才。呈现在读者面前的这本《中国村民自治理论与实践探索》一书,就是他作为学者的研究成果,也是他多年来在政府官员岗位上对实际工作进行理论探讨的结晶。

这本书由三部分组成。第一部分是“学术探讨”,主要是从理论上分析农村的经济利益关系变化与政治关系变革之间的内在联系,进而阐述农村实行村民自治,加强基层民主建设的必要性和紧迫性;第二部分是“工作研究”,主要结合作者的工作实际,探讨村民自治工作的政策指导和推进方式等问题;第三部分是“调查研究”,主要反映的是作者对村民自治和基层民主实践经验的总结和理论思考,通过对实际问题的理论思考,探讨村民自治和中国民主建设的客观规律,使实际工作达到理论的升华。收入这本书的大部分文章我都拜读过。根据我的初步体会,本书在研究方法上有以下几个明显的特点:

第一、历史与现实相结合。作者毕业于南开大学历史系,有深厚的历史知识功底。在研究村民自治和民主建设问题时,作者非常注意把现实问题与历史传统结合起来看,从中国几千年的历史、政治、文化和社会传统来分析村民自治产生的历史必然性,分析民主建设中各种现实问题的历史根源和特殊规律,从而使人们对现实问题的理解和把握有一种凝重的历史感。

第二、理论与实际相结合。作者虽然身为政府官员,每天面临的是大量的实际问题,但他非常善于对实际问题进行理论思考,善于从错综复杂的现象中寻找客观规律,寻找中国民主化进程和村民自治发展的有效途径。与此同时,对民主和自治的理论研究也不是从理论到理论,而是紧密联系村民自治中的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等现实问题,把理论问题具体化,把民主、自治的理论变为活生生的现实,从而使理论在指导实践中显示出强大的生命力和战斗力。

第三、普遍与特殊相结合。这种结合有两个方面:一是在研究现实问题时,善于把一般的原则和普遍的法则与各种具体的、特殊的情况相结合,使民主、自治的理论原则和制度规范具有很强的指导性、灵活性和适用性;二是在研究中国问题时,善于把世界各国的普遍经验与中国的特殊国情相结合,从中国国情出发,借鉴国外的有益经验和人类政治文明的优秀成果,从而使中国的民主化进程与整个世界的民主发展和人类社会的进步结合起来,内容更丰富,更有创造力。

第四、理想与现实相结合。作者既是一个理想主义者,又是一个现实主义者。他在研究村民自治的现实问题时,有远大的理想和抱负,总是把村民自治和基层民主的具体问题与整个中国民主建设的伟大理想结合起来,从村民自治的具体活动展示中国民主的宏伟前景,给人以信心、鼓舞和力量。而在追求中国民主的理想时,又立足于现实,从解决具体的现实问题开始,从研究具体的程

序、技术问题着手,从小事做起,不尚空谈,不搞形式主义,一切从实际出发,从效果出发,充满务实精神和现实主义精神。

此外,本书的附录部分收集了中共中央党校的方容兴教授等编撰的《中国农村基层政权与村民自治建设纪事》,具有极高的史料价值,也是值得一读的。

总之,本书内容丰富,资料详实,方法科学,思想深刻,是一本研究中国村民自治和民主建设难得的著作,具有极高的史料价值和学术价值,我拜读后很受启发,深受教益。我相信一切对中国村民自治和基层民主建设感兴趣的人,读完本书后,一定会与我有同样的感受。

王仲田

1999年10月

前 言

在中国农村实行比较彻底的经济体制改革——家庭联产承包责任制以后,农村基层的结构如何调整,国家与农民的关系如何重新界定,是二十世纪八十年代中期农村改革所面临的一个重大课题。

1987年11月24日全国人民代表大会常务委员会所通过的《中华人民共和国村民委员会法(试行)》,确定了村民自治基本法律框架。这部法律的第九条规定,村民委员会主任、副主任和委员由村民直接选举产生。如何贯彻这部法律,在近百万个村庄中真正建立起村民自治的运作机制,让九亿农民真正拥有选举自己最直接的基层管理者的权力,则是1987年以后中央政府的一项十分紧迫而艰巨的行政任务。

历史总是会有机遇的。有幸的是,我作为一名具体的工作人员,用了十年多的时间参与了农村基层民主自治政策的组织调研和村民自治法律的贯彻执行工作。

我是1986年开始专门从事农村政治发展政策研究的,这项农村政策的调查研究工作一直持续到1988年底。那个时期,主要是全国范围内的农村调查研究,了解农村的实际政治发展,对农村政治建设政策提出若干建议,在理论方面予以提炼和升华。

1988年底,我调到民政部基层政权建设司农村处工作,1989年春,开始担任农村处处长。农村处的基本任务,就是贯彻《村委

会组织法》，实行村民自治。当时基层政权建设司司长为李学举先生，副司长为白益华先生，在他们的有力领导下，我和农村处的同事们对于村民自治的实施尤其是村民委员会直接选举的组织工作进行了多方面的努力。1994年夏，我作为基层政权建设司副司长，继续负责村民自治的实施工作，1997年夏，我调离该司。

一个人，有幸用十年多的时间从事农村基层民主政治建设的理论研究和行政实践工作，无疑是一个不可多得的学习机会。现在，当村民自治作为中国共产党领导亿万农民实行社会主义民主的伟大创造而在全国波澜壮阔地开展起来的时候，当九届全国人民代表大会常务委员会于1998年11月正式通过修改后的《中华人民共和国村民委员会组织法》，“海选”原则、设立秘密划票间的制度、村民代表会议制度、村民自治章程、村务公开制度都已经写入法律，民主选举、民主决策、民主管理、民主监督已经具有坚实的法律保障的时候，人们常常在问，村民自治是怎样走过来的？为什么会出现这样的局面？当时的行政人员的观点如何？大家总想知道行政过程中的更多的一些具体生动的故事。正是应朋友们的一再催促，我才将过去的一些文章编纂起来，成为一集，以供有兴趣者参阅。

这本集子是从三个方面分类的。第一部分为学术探讨。这些文章，主要是从学术角度来分析和研究村民自治的。在理论上分析农村的政治关系和经济利益关系，并从中得出农村需要民主化的基本结论，是这些文章的共同点。

熟悉八十年代中期农村改革历史的人们都会记得，那个时期，在两种意见的左右下，全国已经出现了两种截然不同的实践，行政化的实验在一些地方已是轰轰烈烈，并且是逐步发展，这也有着广泛的经验基础。民主化的意见尽管有法律依据和行政依托，倒是好象证据不足而显得羞羞答答。在这种情况下，如何对农村基层民主进行系统地解释和说明，是需要很费一番脑筋的。本书所选

择的这些文章,从不同角度对于农村民主建设的必要性和迫切性进行了说明,也有的文章则是对村民自治进行一定的总结。应该说,这些文章仅仅是一个开头,恐怕只能算是提出了问题,抛砖引玉,供大家进一步开展深入讨论。

需要说明的是,关于中国农村基层民主化的理论分析,我有三个比较明白的观点是一直要坚持的:第一,就是不能把农民视为浑浑噩噩而无知的一群。我不赞成那种表面上夸扬人民群众,具体却把农民说成是愚昧落后的象征。农民是不是人民?如果九亿农民并不是人民,那么人民又在何处呢?无论在学术上还是在实践中,脱离农民当然就是脱离人民的重要表现。农民是人民的重要组成部分。在政治学术中尤其需要强调这一点。

第二,中国的传统中有无民主自治的传统可以借鉴?我的回答是肯定的。不仅仅是中国古代的历史传统中具有民主自治的传统需要发扬光大,而且在中国共产党的理论中更有许多对于基层民主政治建设具有现实指导意义的理论需要重新学习和研究。在我的一些文章中,特别强调的是群众路线。基层民主,本质上就是坚持和发展党的群众路线,是群众路线的制度化、程序化。这样的口号和理论,无论是群众还是干部,都能够一下子明白基层民主的意义和作用。由基层民主的理论建设问题也可以看出对于传统的两种倾向性看法,一种是全盘否定,另起炉灶;另一种是全盘继承,不做更改。这两种态度客观上都不会有什么好的社会效果,而依据新的历史条件对传统进行整理使之适应变化了的形势才能使传统真正得到充分的发扬。

第三,中国农村基层民主自治的发展要走有中国特色的发展道路。所谓中国特色,决不是远离人类社会的文明大道而走什么自我封闭的发展道路。中国特色,正是与国际社会比较而言的特色,这种比较,当然是在有着诸多共性的前提下所展现出来的特色,如果格格不入,冰炭不可同器,那还有什么比较可言?中国特

色的命题,关键是提示我们要注意中国的特殊历史起点,特殊历史条件和特殊的发展道路,因此必须要有特殊的理论指导。在建设具有中国特色的农村基层社会主义民主自治制度的过程中,国外的一些程序性和技术性经验是需要学习的,这方面存在的问题是学习不够,了解不够,知之不多。在这种条件下,对于中国特色的强调就需要强调两个方面,一方面是借鉴国外经验,另一方面是从中国实际出发,二者都不可偏废。

本书的第二部分为工作研究部分。在这一部分中,搜集了一些对于村民自治行政工作进行探讨的文章。在全国推进村民自治,作为重要的行政系统工程建设,是一项富有意义又具有挑战性的工作。1988年以来村民自治在各地呈现出波浪式发展的态势,从一些地方的积极发动到全国大面积的基本普及,经历了一个逐步发展的复杂的过程。行政组织工作是十分琐碎的。在贯彻法律和有关文件的过程中,行政组织工作主要表现在:

——统一工作指导思想。首先是行政系统本身对村民自治要有正确的认识。这就需要通过充分地讨论,自由地交换意见,对于农村形势,村民自治的作用,推进村民自治的工作步骤和方法取得比较一致的看法。

——探索工作思路。开展村民自治活动,究竟要抓哪些方面的工作才能进行有效地组织呢?在这个问题上,我要特别指出的是,1991年春天,当时的司长李学举先生集中大家的智慧,系统地提出:在村民自治的工作中,民主选举是基础,民主决策是关键,民主管理是根本,民主监督是保障。自此以后,村委会建设的政策思路在全国基本统一起来。

——建立工作典型。典型引路,是中国共产党的一种成功的工作方法。在村民自治工作中,主要是开展了村民自治示范活动。1990年以后,为了解决整个社会对于村民自治不够熟悉,缺乏指导经验的问题,民政部要求每个省都要建立村民自治示范县,每个

地区都要建立村民自治示范乡镇,每个县都要建立村民自治示范村。这项活动,比较有力地促进了村民自治的广泛开展。

——广泛开展培训。办培训班,对指导村民自治的行政官员所从事的各项工作尤其是村委会的选举工作进行程序性的培训,也是一项十分有意义的工作。这里所编辑的几篇文章,实际上是作者在村民自治讲习班上的讲话,由此也可以看出那个时期村民自治工作的开展状况。

本书的第三部分为调查研究部分。我参加农村基层民主自治的研究,是从调查研究开始的。这里所摘录的一些调查报告,反映了一些调查活动的内容。在对农村的调查过程中,湖北、河南、安徽、浙江、江苏、山东、河北、黑龙江、吉林、辽宁、山西、陕西、甘肃、新疆、四川等地的基层干部和农民所传授给我的知识以及对于我的启发,我是至今也难以忘记的。

我永远也忘不了这样一个场景:

1989年春天的一个夜晚,我在陕西省三原县农村一个农民家中聊天,这个农民情绪激昂地对我说:我们的意见大得很,因为化肥涨价,农药涨价,粮食不涨价,农民的收入在减少,另外还有社会秩序不好的问题。

我反问说:是不是大家的意见比人民公社时期意见还大?

那个农民想了想说:是,确实比人民公社时期还大。

我又进一步请教:这是为什么呢?

于是,农民向我讲述了一番使我深受启发的道理。他说:王同志,你不明白,意见大不大,关键是谁掏钱的问题;人民公社时期我当生产队长,上级要调走集体的粮食,我不会有太大意见,上级要调走一千元,我也不会有大意见,为什么?这又不是拿我家里的粮食和钱,反正是大家的,集体的,与我个人有什么大的关系呢?现在可不一样了,什么都是我自己家的,你要拿走我口袋里的一元钱,我也非要问个为什么不可!尽管我家现在的收入一年下来要

比生产队时期整个生产队的收入都多,但我的意见可比那个时期大得多。

听了这些话,对于利益关系的认识我一下子就豁然开朗了。多么朴实的语言,多么深刻的道理!

如果说对于村民自治,对于中国农村基层民主政治建设有那么一点认识的话,可以说主要是从基层,从地方那里得出的一些结论。从这些调查报告中,可以看出作者的一些思想轨迹。

作为一名长期从事村民自治工作的学者和行政工作人员,对于村民自治,至今我只能算是一个初步的入门者。在从事行政工作的过程中,我的同事们都熟悉我的一句口号:我们的工作,必须经得起人民的检验,经得起历史的检验!我正是以这种认真的态度来从事村民自治工作的。现在,我已经离开指导村民自治的行政组织工作岗位。这里所搜集的这些文章,不揣浅陋,发表出来,希望得到大家指正。

最后,还要说明的是,本书的《附录》部分,收集了《中国农村基层政权与村民自治建设纪事》。这部分资料是邀请中央党校的方宏兴教授等同志编写的,比较真实地记录了新中国成立以来到1996年底中国农村基层政权和村级组织建设的历史轨迹,具有很高的史料价值。在此,谨向资料的编写者致以深深的谢意。

王振耀

1998年12月16日于北京东木樨园

目 录

序言	王仲田(1)
前言	(1)

第一部分 学术探讨

农村基层政权的职能分化(1986年9月)	(2)
农村基层政权建设政策论纲(1987年8月)	(12)
农村民主化:深化改革的政治前提(1987年11月)	(22)
村组织建设现状分析(1988年1月)	(31)
中国农村社区的自治基础(1988年1月)	(38)
新制度的发育与体系化(1988年10月)	(55)
全国村民自治基本发展趋势及进一步政策选择 (1991年7月)	(68)
发展村民自治,协调新时期农村干群关系 (1991年7月)	(82)
中国村民委员会选举的基本进展与理论依据 (1997年3月)	(84)
中国村民自治的伟大实践与中国基层民主化的 基本道路(1998年10月)	(102)

第二部分 工作研究

严峻形势下村建政策如何选择(1989年9月)	(118)
全国贯彻《村民委员会组织法(试行)》情况	
(1990年1月)	(131)
村民委员会组织建设的背景、现状和政策导向	
(1990年9月)	(140)
切实加强农村基层民主政治建设(1991年4月)	(161)
我国农村的历史性变革与村民自治的必然趋势	
(1991年11月)	(165)
农民问题与村民自治(1991年11月)	(187)
村民自治与村委会选举	(204)
开展村民自治示范活动的意义(1991年11月)	(222)
建起一支不走的工作队(1992年2月)	(242)
关于村委会选举的意义(1996年6月)	(246)
关于村委会选举工作(1996年8月)	(259)
关于我国村民委员会建设的基本情况	
(1997年4月)	(269)

第三部分 调查报告

农村基层政权新格局的形成及政权建设的政策选择	
(1986年11月)	(279)
农村基层政权建设中党政分开、政社分开、直接选举、	
村民自治现状(1987年4月)	(292)
在桔山合同纠纷中演变的农村政治关系	
(1988年1月)	(308)

社会变迁与基层政权组织之间的交错矛盾	
(1988年1月)	(316)
农村基层政治建亟须进行全局性的规划	
(1988年2月)	(327)
循序推进基层民主途径奠定农村振兴的坚实组织基础	
(1988年7月)	(341)
村民参与:强化村级组织的一条有效途径	
(1988年9月)	(352)
关键在于及时调整党和国家与农民的政治关系	
(1989年12月)	(358)
重新组织农民:当代农村基本发展课题的系统解答	
(1990年4月)	(367)
切实加强党与农民群众的联系纽带是新时期	
村级党组织建设的根本(1990年4月)	(380)

附 录

中国农村基层政权与村民自治建设纪事	
(1949—1996年)	方容兴 罗秉贞 编(394)



第一部分 学术探讨