

国家社会科学基金项目

政治体制改革

来/自/农/村/的/启/示

ZHENGZHI TIZHI GAIGE

□冯国发 李卫东 原 方 高建生



LAIZI NONGCUN DE QISHI

山西人民出版社

国家社会科学基金项目

政治体制改革

来／自／农／村／的／启／示



□冯国发 李卫东 原 方 高建生

山西人民出版社

责 编:景慧芝

复 审:梁小红

终 审:杭海路

图书在版编目(CIP)数据

政治体制改革:来自农村的启示/冯国发等著. —太原:山西人民出版社, 2003.6

ISBN 7-203-04789-X

I. 政… II. 冯… III. 农村-政治体制改革-研究-中国 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 038886 号

政治体制改革:来自农村的启示

冯国发 李卫东 原 方 高建生

*

山西人民出版社出版发行

030012 太原市建设南路 15 号 0351-4922102

<http://www.sxep.com.cn> E-mail: sxep@sx.cei.gov.cn

新华书店经销

山西新华印业有限公司新华印刷分公司印刷

*

开本:850×1168 1/32 印张:11.875 字数:275 千字

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月太原第 1 次印刷

印数:1—1 500 册

*

ISBN 7-203-04789-X

D·1109 定价:33.00 元

前言

深化政治体制改革，发展社会主义民主政治，是当代中国改革开放发展的重要内容，也是中国特色社会主义建设的重要任务。有鉴于此，党的十六大在确定我国社会在新世纪新阶段的奋斗目标时，鲜明地提出深化政治体制改革，“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标”。这无疑为我们深入研究政治体制改革的问题，提供了思想指导和明确要求。

也是在这样的背景下，经全国哲学社会科学规划领导小组审批，我们获准承担了2002年度国家社会科学基金项目课题《农村基层民主建设与现阶段政治体制改革的深化问题研究》(02EKS001)。在为期一年的工作中，课题组在深入调查研究、分析论证的基础上，如期完成了课题任务，现在呈现在读者面前的，就是项目研究的最终成果。

项目获准立项后，课题组在课题主持人高建生同志主持下，制定了具体完成课题的计划，并分两个阶段组织实施。第一阶段：2002年6月至2003年2月，用近8个月的时间，对山西省经济社会发展状况具有较大差异的太原市阳曲县，长治市长子县，忻州市五寨县、保德县和吕梁地区的交城县等地农村基层民主建设状况进行实地调查，发放问卷和组织访谈，获取了大量第一手感性材料，并走访了有关政府管理部门（如山西省民政厅、山西省统计局及上述调研县的县委、县政府和有关部门），召开了有专业研究工作者，县、乡、村干部及农民群众在内的座谈会，为项目的研究做好了必需的前

期准备。第二阶段：2003年2月至2003年6月，课题组进入整理资料、统计问卷、分析研究、撰写论文和研究报告阶段。在几个月紧张工作的时间里，课题组成员多次共同研究讨论，统一思想，提高认识，集体攻关，分工负责，完成了调查研究的分项目报告，形成了相应的论文。在此基础上，课题组经过反复论证，深入分析，并就一些难点、疑点问题向有关专家 and 实际工作者请教、咨询，最终形成了“农村基层民主建设与现阶段政治体制改革的深化问题”研究报告。

应当承认，深化政治体制改革的研究，无论从理论上还是从实践上看，都是一次既具有探讨性，又面临许多难点的研究课题。而课题组选择当代中国社会农村基层民主建设作为切入点，由点到面、由浅入深地对政治体制改革的深化问题加以研究，也恰恰是考虑到了这一点。按照这样的研究思路，目前已经完成的研究成果，在研究方法和研究内容上，有了如下几方面探讨性的研究特点和创新：

第一，在研究方法上，形成了问卷分析、案例演绎、由点及面，宏观分析与微观考察相结合，侧重于从基层民主建设的探讨中深化政治体制改革的特点、难点及规律性认识的推论性、启示性研究方法。这样的研究，使已经完成的研究成果，无论从对实践发展启示的认识来说，还是对政治体制改革发展的对策性建议而言，都有着较为丰厚的事实基础和实践背景。同时，这样的研究方法，也使课题研究中对一些疑难问题的分析，较为易于得出某些具有方法论意义上的认识。如我们在关于村民自治实践中人们议论颇多的“黑金政治”、“贿选”以及家族势力干扰等问题的分析基础上，就由浅入深地对深化政治体制改革中不可避免地会出现的某些问题，从矛盾存在的必然性，矛盾的不同性质与分类，以及矛盾存在、矛盾发展、矛盾解决的关系三方面，提出了具有方法论意义上的一些认

识。

第二,在思想认识上,结合政治体制改革的发展实际,提出了一些新的观点和新的概念。从农村基层民主建设实践中对深化政治体制改革问题加以分析和研究,牵涉到政治体制改革所面临的一系列新情况与新问题,这些新情况与新问题,在课题组的分析研究中受到了深切的关注,并结合政治体制改革实践,针对性地提出了一些新的思想观点。例如,关于在深入推进政治体制改革的认识上,提出了要尊重和不断满足民主建设主体意愿和利益、实现改革参与主体与改革获益主体内在统一的观点;在关于推进政治体制改革进程的认识上,提出了要鼓励创新,推进以直接选举为核心,以扩大民主为目标的改革思路的观点。类似的认识,还有关于要着力探讨党领导人民实现当家作主要求的具体形式的观点,关于确立政治体制改革必须坚持在改革中深化改革、在民主建设中推进民主基本理念的观点等。这些观点,在国内目前为止的相关研究中是不多见的。同时,调研组还提出了“建设性民主介入与竞争机制”,政治体制改革中针对不测问题和偶发事端需要建立的“预警及纠偏机制”等新概念,界定了“农村基层民主建设”的内涵,并对新提出的概念、新界定的内涵作了进一步的阐述。

第三,在对策分析上,针对深化政治体制改革的现实要求,提出了深入推进政治体制改革的一些可行性对策建议。作为兼具复杂性、艰巨性、长期性特点的政治体制改革实践,在深入推进的过程中,既要求有宏观性的对策、认识,也需要有微观性操作性的措施,由此才有利于研究的深入和实践的发展。就此而言,课题组在深入调查农村基层民主建设实践的基础上,在现阶段深化政治体制改革的推进思路问题上,提出了稳步扩大基层直接民主,积极探索坚持党的领导、人民当家作

主和依法治国三者有机统一的结合点、实现点的对策建议；在相应的操作措施上，提出了以推进城乡基层民主、党内民主为深化政治体制改革的重点，建立健全建设性民主介入与竞争机制等对策建议；在政治体制改革的发展要求上，提出了依靠制度建设，防范可能出现的发展偏差和加强政治体制改革发展规律研究的对策建议。根据我们的了解，这些对策，得到了不少实际工作部门和实际工作者的认同。例如关于建立健全民主政治建设中民主介入与竞争机制的对策，就是针对一些党组织、党员干部习惯于计划经济体制下高度集中、对上而不对下负责的管理模式，在基层民主建设实践中不懂民主、不愿民主甚至惧怕民主的问题，从积极参与、扩大民主的意义上提出的对策。这些对策建议在征询部分实际工作同志的意见时，他们大都认为问题抓得比较准，且提出的对策也是可行的。

上述研究成果和创新，无论在农村基层民主建设的经验总结、理论分析中，还是在关于深化政治体制改革和社会主义民主政治建设的认识上，在目前国内相关领域的研究中都或者是不多见的，或者是尚未提出的，应当说是有一定的学术价值和实践作用的，因而，在课题组完成课题的过程中，相关的调研报告、研究论文和观点，即被《中国社会报》、《农民日报》等国家、省部级报刊所刊载，并受到学术界的关注。

同时，相对深化政治体制改革这样一个具有很强探讨性的课题而言，我们的研究也存在着相应的不足，故此在即将出版的这本书中也有所反映，其中较为明显之处有二：一是在对农村基层民主建设的实践发展、得失分析及启示意义作了较为系统分析的过程中，关于深化政治体制改革的分析，在经验总结上有所不足；二是对深化政治体制改革中某些涉及范围广、政策性强、资料搜集困难，所需人员、经费较多的内容，如农村基层民主建设与企业民主、党内民主等实践的关系及比

较分析等,在时间紧、研究人员少、经费和精力有限,加之部分问题的调查还存在某些客观因素制约等情况下,未能全部纳入研究范围。所有这些,无疑为项目的研究留下了某种不足和遗憾,同时也促使我们在进一步深入研究的过程中,逐步引深关于这些问题的研究。

值得说明的是,课题的研究,得到了相关部门的积极支持和帮助,山西省哲学社会科学规划领导小组办公室对课题的完成始终给予了积极的指导;山西省民政厅副厅长郭小平同志,山西省民政厅基层政权和社区建设处吉立民处长,对我们的调研工作给予了全程性的支持;中共长子县委书记常光明同志,中共交城县委书记李志安同志,阳曲县副县长白玉明同志,以及五寨、保德两县县委、县政府领导同志,对我们的调研给予了积极的协助。山西人民出版社给予课题的出版成书予大力协助。山西人民出版社杭海路副总编、景慧芝责任编辑,对课题的选题,给予了充分的肯定,他们从课题组开始调研时,就对课题的问卷设计、调研分析、论文撰写等发表了许多极其中肯的看法,在课题成书过程中,又反复推敲,提出许多有见地的修改意见,并积极促成了课题成果以专著的形式正式出版。可以说,离开了所有上述同志的支持和合作,课题是难以顺利完成的。

同时,课题组成员所在的中共山西省委党校,对课题的完成极为重视,并提供了完成课题所需的尽可能的条件。山西省委党校常务副校长冯国发和副校长李卫东、原方同志不仅参加了课题组的研究工作,而且与课题主持人高建生同志一起,直接负责了课题研究中的大量工作,并撰写了调研论文。课题的完成,也得到了有关专家、学者的积极支持,中共太原理工大学党委书记、教授朱先奇同志,山西大学政教部教授邸敏学同志,中共山西省委党校宋建国、杨企玉、潘峰同志,承担了子

课题负责工作,山西省委党校科研处副处长韩虎龙同志,为课题的完成,做了大量的协助工作。课题在完成的过程中,课题组作了恰当的分工,具体分工情况为:全部课题由课题主持人高建生负责;课题研究报告部分由高建生主持,冯耀明、郭玉兰、宋新海、郑文静同志参加完成;课题调研专题部分由冯国发、李卫东、原方、高建生同志负责,专题调研各子课题负责人分别为朱先奇、宋建国、杨企玉、邱敏学、潘峰。调研报告的作者依姓氏笔画排列分别为:卫裕国、方改娥、田忠宝、冯国发、冯耀明、朱先奇、孙锋刚、刘宁、李卫东、宋建国、宋新海、郑文静、范俊彦、原方、高建生、郭玉兰。

在课题即将完成亦即读者很快将见到的这本书就要出版之际,课题组全体成员深切地感到,深化关于我国政治体制改革的认识和研究,具有十分突出的现实意义,鉴此,我们将继续深入我们已经开始的研究,并期望能够有新的成果问世。同时,对于我们已经完成的工作,对即将出版的这本书中的缺陷与不足,我们也诚恳地希望有关专家 and 实际工作者提出批评意见。

《农村基层民主建设与现阶段政治
体制改革的深化问题研究》课题组

2003年6月

目录

研究报告

农村基层民主建设与现阶段政治体制改革的深化

问题研究	(1)
(一)调查方法	(4)
(二)农村基层民主建设和深化政治体制改革的内涵	(5)
(三)农村基层民主建设的形成与发展	(8)
(四)农村基层民主建设的现状分析	(18)
(五)农村基层民主建设与深化政治体制改革	(39)
(六)农村基层民主建设对深化政治体制改革的启示	(48)
(七)深化政治体制改革的对策建议	(71)
附录 农村基层民主建设调查问卷	(79)

调研专题

农村基层民主建设发展研究	(91)
农村基层民主建设的发展进程及其影响	(93)
农村基层民主建设的发展、成效及任务	(107)
农村基层民主建设是党的领导、人民民主与依法治国的 有机统一	(118)
正确认识和处理村民自治中的若干关系	(132)
关于村民自治的发展特点与机制完善问题	(150)

农村基层民主建设对深化政治体制改革的启示

- 研究·····(167)
- 农村基层民主建设对深化政治体制改革的方法论意义·····(169)
- 村民自治对中国民主化进程的启示·····(186)
- 扩大基层民主是深化政治体制改革最广泛的实践·····(198)
- 村民自治的民意基础与政治体制改革的认知判断·····(208)
- 村民自治：深化政治体制改革的模式选择与现实思考·····(218)

农村基层民主建设与深化政治体制改革研究·····(227)

提高执政能力：民主政治建设的实践呼唤

——从农村基层民主建设透视改进党的领导方式的

必要性·····(229)

村民自治与社会主义民主政治建设·····(238)

建立建设性民主介入与竞争机制：直接选举引出的思考

——以农村村民委员会直接选举为例·····(246)

充分尊重主体意愿：发展社会主义民主的思考·····(255)

从农村基层民主建设看影响农民参与政治体制改革的

文化心理障碍·····(265)

农村村民自治实践调查研究·····(275)

村民自治条件下农村基层党组织领导方式的调查与思考·····(277)

关于农村村民自治认知评价的调查思考·····(284)

农村基层民主建设中的非法因素分析·····(294)

博弈与协调：村民自治条件下的乡镇政府与村民委员会·····(308)

“村财乡管”与农村基层民主建设·····(315)

扩大农村基层民主与发展党内民主	(329)
村民自治实践中“两委”关系及解决模式探析	(340)
附录1 村民自治实践中需要注意的几个问题	
——对几位乡、村干部的访谈引发的思考	(354)
附录2 村民自治中的若干认识问题	
——对一位农家妇女访谈得出的启示	(362)

研究报告

农村基层民主建设与现阶段 政治体制改革的深化问题研究

课题主持人	高建生	
课题组成员	冯耀明	郭玉兰
	宋新海	郑文静

中国政治体制改革是一个宏大而艰巨的过程，它不仅是政治体制、运行机制、政府机构的更改或变革，更是整个社会政治观念、思维意识、行为习惯的民主化、法制化、现代化的过程，越是随着政治体制改革的深化，这一特点将表现得越为突出。

从 20 世纪 70 年代末开始，中国启动了政治体制改革的进程。在经历 20 多年的实践发展之后，政治体制改革取得了突出的成就，同时也面临着需要不断深入的现实要求。

基于这样的认识，党的十六大在总结我国改革开放基本经验，确定新世纪、新阶段全面建设小康社会奋斗目标的同时，明确提出了“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。必须在坚持四项基本原则的前提下，继续积极稳妥地推进政治体制改革”，这就使深化政治体制改革成为全面建设小康社会的重要任务，明确了完成这一任务的紧迫性和重要性。

同时，政治体制改革的实践已经反复表明，深化政治体制改革、推进民主政治建设，是建设中国特色社会主义事业的重要组成部分，是中国共产党应对国际风云变幻、国内改革发展和执政党建设严峻考验的重要领域，也是改革发展中各种风险、思潮、矛盾与问题容易交错的地带。在当前国际范围内多种矛盾错综复杂，不同思潮相互渗透，不同政治力量相互较量，国内经济体制改革的深化和市场经济发展造成多种利益关系调整和社会成员民主意识显著增强的情况下，我们党如何站在历史和时代发展的高度，按照党的十六大精神和“三个

★ 政治体制改革：来自农村的启示

代表”重要思想的要求,扎实而有效地推进民主政治建设,是一个意义重大又十分紧迫的战略性、全局性课题。解答这一课题,从我国农村基层民主建设的发展中,探讨政治体制改革的深化问题,具有深刻的启迪意义。在 20 世纪 70 年代末开始的中国改革发展中,我国农村基层民主建设的成功推进,不仅构筑起中国民主政治发展的深厚基础,而且为政治体制改革的不断深化提供了可供拓展的思路。

根据这样的认识,本课题组在对我国目前农村基层民主建设的发展、特点、实践成就、存在问题等内容加以调查的基础上,对现阶段政治体制改革的深化问题加以探讨,并形成以下报告。

(一)调查方法

课题组调研活动从 2002 年 6 月开始,到 2003 年 2 月,历时 8 个月,主要采用以下三种调研方法:

1. 问卷调查

根据课题研究所涉及的内容,此次调查设计了“农村基层民主建设调查问卷”(见附录)。问卷共分五个部分,涉及 104 个选项。调查地域为山西省长治市、忻州市和吕梁地区所辖的 5 县 16 个自然村。发放问卷 350 份,回收 348 份,有效问卷 316 份。调查对象男性为 213 人,女性为 103 人;农村党员干部和村干部^① 87 人,一般群众 229 人;文化程度大专以上 22 人,高中 95 人,初中 125 人,小学 60 人,文盲^② 14 人。

2. 访谈调查

① 指担任村党支部书记、副书记和村民委员会主任、副主任职务的党员干部。

② 调查中对文盲被调查者,采用了调查人员讲、读,被调查者选择选项的办法。

在问卷调查的过程中，课题组对 5 县 16 个自然村的 34 名干部、群众进行了个别访谈。访谈对象中党员干部 16 人（其中乡、镇党员干部 7 人，村党员干部 9 人），一般群众 18 人，并先后召开了 4 次小型座谈会。访谈内容主要集中于“关于村民自治作用的评估”、“关于村民委员会与直接选举的成绩与不足”、“关于村民自治的政策执行状况”、“关于村民自治的民意基础”等。

3. 文献分析

农村基层民主建设在中国的实践，已经引起国内外的广泛关注，并形成了大量的相关研究成果。在公开发表和出版的论著中，既有农村基层民主政治建设的演变、发展历程、现存问题及解决问题的思路，也有专题研究的报告、论文、专著，还有相关法规汇编等。围绕农村基层民主建设的国内、国际学术研讨会也举行过多次。鉴此，本课题组在完成课题的过程中，充分注意了对现有研究成果的分析，并突出了使已有文献和课题组的问卷调查、访谈调查的分析研究达到互补与促进。

（二）农村基层民主建设和深化政治体制改革的内涵

农村基层民主建设的内涵是什么？这是我们首先要明确的。

一般地说，基层是指国家和社会生活中的基础和较低层次。按照《中国共产党章程》第五章“党的基层组织”的规定，“企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会团体、社会中介组织、人民解放军连队”^①等，被确定为“基层”。1987 年，

^① 《中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 2002 年版，第 79 页。