


# 中国基层民主 创新研究

Zhongguo  
Jiceng Minzhu  
Chuangxin Yanjiu

肖立辉 著

 人民出版社

# 中国基层民主 创新研究

Zhongguo  
Jiceng Minzhu  
Chuangxin Yanjiu

肖立辉 ●

人民出版社

责任编辑:郑牧野

版式设计:陈 岩

### 图书在版编目(CIP)数据

中国基层民主创新研究/肖立辉著.

-北京:人民出版社,2009.12(2010.9重印)

ISBN 978-7-01-009141-9

I. ①中… II. ①肖… III. ①社会主义民义-建设-研究-中国

IV. ①D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 138489 号

## 中国基层民主创新研究

ZHONGGUO JICENG MINZHU CHUANGXIN YANJIU

肖立辉 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 12 月第 1 版 2010 年 9 月北京第 2 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20

字数:270 千字 印数:0,001-2,000 册

ISBN 978-7-01-009141-9 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

# 推进民主的战略与策略

(代序)

2006年,温家宝总理在访欧前夕接受了五家欧洲媒体的联合采访,其间,在回答《法兰克福报》记者关于民主和选举的问题时,温家宝总理介绍了当前中国乡村直接选举与间接选举的一些情况,坚信群众通过基层的直接民主形式管理好一个村,将来就可能管好一个乡,管好一个乡以后,将来就可以管好一个县、一个省,真正体现我们国家是人民当家作主。这一改革思路大致勾勒出了当代中国民主发展的总体战略。正如温总理所讲,民主是人类共同追求的价值观和共同创造的文明成果,民主的实现形式和途径在不同的历史阶段、不同的国家没有统一的模式。作为当代中国的执政党,中国共产党在总结本国经验教训、借鉴国外政治发展积极成果的基础上,逐渐形成适合中国国情党情的民主发展战略。正是在这一发展战略的指引下,以人民民主专政和人民代表大会制度为核心的政治制度逐渐建立起来,人民代表大会的选举式民主和人民政协的协商式民主不断推进。

## 一、民主要从基层做起,从党内做起

对于民主改革的战略,学术界争论的焦点在于中国的民主从党内做起还是从党外做起?从基层做起还是从高层做起?从改革开放以来的政治实

践来看,中国特色的民主是从基层做起,以党内民主带动人民民主。基础不牢,地动山摇,基层民主优先发展战略,其目的是稳中求进,在平稳的基层民主中,不断积累基层群众政治参与的经验 and 知识、提高参与民主的意识和能力。基层民主越发展,较高层次的民主政治就越有可能拥有深厚的群众基础。也只有基层民主健康有序,才能保证整个社会主义民主政治建设的大厦坚实稳固。

按照彭真的说法,基层民主是民主的大学和实验场。在基层民主的“大学”,基层群众获得的参政议政的必要知识准备和能力训练;在基层民主的“实验场”,基层群众通过选举、决策、管理、监督等一系列活动,在民主中不断试错、纠错。作为政治改革的实验区,基层民主即使失败了也影响不大,而不像高层政治体制改革“牵一发而动全身”。从党内做起,以党内民主带动人民民主,这是因为共产党是执政党,是工人阶级的先锋队,是中华民族的先锋队,党的先进性要求党自身的民主改革应该优先于党外群众参与的人民民主。党内民主优先发展战略也是党的先进性建设的应有之意。

## 二、基层民主在积极稳妥中发展

早在革命战争年代,中国共产党人就十分重视基层民主,领导广大人民群众创造了许多诸如“豆选”村长等民主形式。改革开放以来,特别是党的十五大以来,中国共产党将扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造自己的幸福生活,作为社会主义民主最广泛的实践和基础性工作,“基层民主更加健全”被列入全面建设小康社会的目标之一。农村的村民自治、城市社区的居民自治、以职代会为组织载体的企事业单位民主,构成了当代中国基层民主的三大内容。在广大的农村,亿万农民群众通过直接的、无记名投票的方式直选产生了近70万村委会领导班子,“海选”、竞选组阁制的选举模式和函投、电视竞选等选举方式被人民群众创造出来,得到不同程度的推广。村民会议、村民代表会议、村两委联席会议、村务公开等形式的决策活动激发着村民的参政热情。民主测评、民主评议村委会的工作报告,村务公开的形式、内容、程序正在不断规范,各地农村

村规民约和村民自治章程的修改和完善正在极大地提高着村民的民主管理水平。

### 三、民主的步子要稳,既要循序渐进, 又要坚定不移

目前我们正在进行差额选举的改革,正在进行包括选拔干部和选举制度在内的政治体制改革,以体制机制改革来解决现实中出现的诸如干部失职渎职甚至贪污腐败等问题。但是,过急过快的政治体制改革很容易造成社会政治的动荡。我们认为,直选代表着基层民主的发展方向,但是直选办法还有待成熟,所以不宜贸然向全国乡镇推广。我们建议:一是要在试点区积极完善直选办法,改进乡镇党委政府候选人提名方式,待条件和经验成熟后再向全国推行。二是中国的民主发展战略应及早谋划、通盘考虑,提出长期目标和阶段目标以及切实可行的具体措施。三是加大力度,提高基层民主和群众自治的制度化、规范化、程序化水平,同时给予地方政府进行制度创新的一定自由空间。

# 目 录

导论	1
一、基层民主的意义	1
二、问题的提出——基层民主创新的重要性	3
三、研究现状综述	5
四、基本内容和主要思路	6
五、研究方法	7
(一) 统计调查	7
(二) 社会调查	8
(三) 文献研究	9
六、主要观点和应用价值	10
(一) 主要观点	10
(二) 应用价值	11

## 第一部分 理论分析

第一章 基层民主及其发展历程	15
一、民主概念剖析	15
二、“基层民主”概念及其地位	19
(一) 基层的概念	19
(二) 基层民主的概念	20
(三) 基层民主的地位	21

三、部分文件对“基层民主”的表述 .....	22
四、基层民主的发展历程 .....	26
(一) 村民自治的兴起与发展 .....	26
(二) 居民自治的兴起与发展 .....	33
(三) 企事业民主的兴起与发展 .....	37
(四) 党内基层民主的发展历程 .....	39
五、基层民主的经验 .....	40
<b>第二章 创新理论与民主创新 .....</b>	<b>44</b>
一、创新与制度创新 .....	44
(一) 创新的概念 .....	44
(二) 制度创新的主体 .....	45
(三) 各级政府在创新活动中的地位和作用 .....	47
二、创新何以发生 .....	50
(一) 创新的必要性 .....	51
(二) 创新的可行性 .....	51
(三) 政府创新的类型 .....	53
三、基层民主的创新 .....	54
(一) 基层民主创新的特殊性 .....	54
(二) 基层民主创新的成本与收益 .....	55
(三) 有利于基层民主创新的条件 .....	56
<b>第三章 基层民主的巩固 .....</b>	<b>59</b>
一、民主创新的巩固 .....	59
(一) 民主巩固的含义 .....	60
(二) 民族国家民主巩固的标准 .....	64
(三) 民族国家民主巩固的阶段性发展 .....	65
(四) 民族国家民主巩固的条件 .....	66
二、民主创新的扩散与推广 .....	68



三、有利于中国基层民主巩固和扩散(推广)的条件 .....	71
(一)有利于中国基层民主的巩固的条件 .....	71
(二)有利于民主创新形式推广的条件 .....	76

## 第二部分 创新实例

<b>第四章 农村基层群众自治的民主创新(上)</b> .....	81
一、总体性创新 .....	81
(一)河北武安市村民自治“一制三化”创新活动 .....	81
(二)河北青县村治模式——村民代表会(村代会)常任制实践 .....	83
(三)江西都昌县村落社区建设 .....	86
(四)湖北秭归县“撤组建社”探索村民自治新模式 .....	88
二、单项性创新——选举 .....	90
(一)吉林梨树县村民委员会“海选” .....	90
(二)安徽岳西县村民委员会“组合竞选” .....	92
(三)广西扶绥县实行农村“两委”联动选举 .....	93
(四)福建闽北延平区樟湖镇溪口村“电视竞选”案 .....	95
三、单项性创新——决策 .....	97
(一)重庆开县麻柳乡“八步工作法” .....	97
(二)河南南阳邓州的“4+2 工作法” .....	100
(三)湖北通山县的“村干部”岗位及工资“票决制” .....	102
(四)浙江温州市鹿城区水心村“村民会议召集人” .....	104
(五)山东日照市东港区的村务大事村民公决制度 .....	105
(六)黑龙江海伦市的村级“一事一议”制度 .....	108
(七)浙江温岭市的民主恳谈会 .....	110
<b>第五章 农村基层群众自治的民主创新(下)</b> .....	113
一、单项性创新——管理 .....	113
(一)宁夏中宁县的村级财务管理“五牙子章”制度 .....	113

## 4 中国基层民主创新研究

(二) 广东佛山市的社会中介组织参与村级财务管理制度 .....	116
(三) 山东潍坊市坊子区人民政府的村级事务管理契约化 .....	117
(四) 山东潍坊市寒亭区运用现代网络手段深化村务公开 民主管理 .....	119
二、单项性创新——监督 .....	121
(一) 浙江天台县“村民监督委员会” .....	121
(二) 浙江武义县“村务监督委员会” .....	124
(三) 湖北省的村务公开民主管理观察员制度 .....	126
(四) 贵州遵义市红花岗区的“村务点题公开”制度 .....	127
(五) 浙江瑞安市村干部过错承担民事责任制度 .....	128
(六) 贵州湄潭县的村民集中诉求实践 .....	130
<b>第六章 城市基层群众自治的民主创新</b> .....	<b>133</b>
一、总体性创新 .....	133
(一) 北京石景山区“鲁谷社区街道管理体制创新” .....	134
(二) 江苏南京市白下区“淮海街道管理体制改革创新” .....	136
(三) 广东深圳市盐田区“社区治理体制改革” .....	137
二、单项性创新 .....	140
(一) 湖北武汉市的社区居民听证会 .....	140
(二) 湖北武汉市武汉关社区的社区论坛 .....	141
(三) 湖北荆州市沙市区“居民说事”制度 .....	144
(四) 江苏徐州市泉山区社区事务监督委员会 .....	146
<b>第七章 企事业民主的创新</b> .....	<b>148</b>
一、总体性创新 .....	148
(一) 中国铁路工程总公司建立职工民主管理联席会议制度 .....	148
(二) 广东发展银行“党政工沟通协商议事机制” .....	150
二、单项性创新 .....	152
(一) 首钢总公司职工代表巡视制度 .....	152

(二) 武铁江岸车辆段引入 ISO9000 体系制定实施 《段务公开控制程序》 .....	153
(三) 上海杨浦区推行“工会网格化管理” .....	155
(四) 浙江义乌的工会社会化维权模式 .....	157
<b>第八章 基层政权层面的民主创新</b> .....	159
一、乡镇长选举改革 .....	159
(一) 广东深圳市大鹏镇“三轮两票”选举镇长 .....	160
(二) 四川遂宁市市中区步云乡直选实验 .....	162
(三) 云南红河州石屏县乡镇长选举 .....	163
二、基层政权改革 .....	164
(一) 广东深圳南山区的人大代表工作站(室) .....	165
(二) 辽宁沈阳沈河区“社区人民联络员制度” .....	166
(三) 浙江温岭市的参与式预算改革 .....	168
(四) 上海南汇区惠南镇人大的“公共预算制度改革” .....	170
(五) 湖北咸宁咸安区的乡镇行政管理体制改革 .....	172
<b>第九章 党内基层民主的创新</b> .....	175
一、总体性创新 .....	175
(一) 四川成都市新都区党内基层民主政治建设实践 .....	175
(二) 山东乳山市的全面推进党内民主 .....	177
二、单项性创新 .....	179
(一) 四川平昌县“公推直选乡镇党委班子” .....	180
(二) 四川雅安市党代会常任制改革 .....	181
(三) 安徽推行农村党员议事会制度 .....	181
(四) 浙江杭州市萧山区非公企业党员民主听证会制度 .....	183
(五) 陕西勉县农村党员提案制 .....	184
(六) 安徽来安县实行政情民意沟通互动制度 .....	186
(七) 江苏扬中市三茅镇勤丰村民主听证制度 .....	188

(八) 山东荣成建立“四会”联动运行机制 ..... 189

### 第三部分 政策建议

第十章 进一步推进基层民主创新的政策建议 ..... 195

一、推进基层民主创新的原则 ..... 195

(一) 推进民主创新的一般原则 ..... 195

(二) 推进基层民主创新的特殊原则 ..... 197

二、尊重和支持基层的创新 ..... 198

(一) 尊重基层的创新 ..... 198

(二) 支持基层的创新 ..... 199

三、正确处理好几个关系 ..... 202

(一) 处理好群众首创和干部创新关系 ..... 202

(二) 处理好继承与发展的关系 ..... 203

(三) 处理好制度创新问题上中央倡导与地方主导的关系 ..... 203

(四) 要处理好创新后的制度安排与其他制度安排的关系 ..... 204

四、基层民主创新的重点 ..... 204

(一) 推进基层事务公开 ..... 204

(二) 改进候选人提名制度和选举方式 ..... 205

(三) 建立健全协商制度,完善决策程序 ..... 206

(四) 完善民主监督制度 ..... 207

(五) 改革和完善权利保障机制 ..... 207

### 附录 调查报告及相关研究

当代中国基层民主的现状、问题与展望 ..... 211

——基于一项以县委书记为对象的社会学调查

四川成都、雅安乡镇党委直选的调查与思考 ..... 227

雅安党代会常任制的调查与思考·····	237
民主的巩固与深化·····	253
——新都区基层民主发展的文本研究	
论中国乡镇长选举方式改革·····	275
乡镇党委领导班子选举方式改革研究·····	291
后记·····	304

# 导 论

基层民主是中国特色社会主义民主最广泛的实践活动,是政治建设和政治体制改革的重要组成部分。党的十六大明确指出,扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,是发展社会主义民主的基础性工作。党的十七大强调,要发展基层民主,保障人民享有更多更切实的民主权利,指出人民依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,对干部实行民主监督,是人民当家作主最有效、最广泛的途径,必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。

## 一、基层民主的意义

胡锦涛指出,发展社会主义基层民主政治,有利于坚持和巩固人民当家作主的政治地位,有利于反映和实现人民群众的意志和愿望,有利于密切党和政府同人民群众的联系,有利于调动一切积极因素为改革开放和社会主义现代化建设服务,有利于实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,有利于促进社会和谐、实现国家长治久安。

1. 有利于提高人民群众的政治参与意识和水平,坚持和巩固人民当家作主的政治地位。我国宪法规定,国家的一切权力属于人民,人民通过参加

国家政权建设和基层民主管理实现人民当家作主的目的。从某种意义上说,基层民主是中国共产党领导、支持和保证人民当家作主的具体实现形式之一。不管在农村社区、城市社区,还是企事业单位,只有广泛地实行民主,使人民群众真正依法享有决定和管理各项社会事务的权力,才能充分调动广大人民群众的积极性,广泛集中民智民力,推动各项事业的发展。在基层社会,人民群众依法办理自己的事情,通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,实行自我管理、自我教育、自我服务。在民主实践中逐渐培养起规则意识、法律意识,不断积累政治参与的经验 and 技巧。这些经验和技巧以及在实践过程中培养起来的规则意识、法律意识,为实现人民当家作主的政治地位提供坚强的政治保证。

2. 有利于促进社会和谐、实现国家长治久安,为构建和谐社会提供坚强的政治保障。和谐社会不是没有矛盾的社会,而应当是能够有效疏解社会矛盾、安定有序、民主法治的社会。构建社会主义和谐社会,重心在基层,可以说,基层民主越健全社会越和谐。这是因为,基层是社会的细胞,是产生社会矛盾的“源头”,各种社会现象都通过基层反映出来,各种社会问题都在基层最先表现出来,各种冲突也可能最先在这里酝酿、爆发。同时,基层也是疏导各种矛盾的“茬口”。有效疏导和化解社会矛盾,更多地有赖于基层。只有切实加强基层民主政治建设,才能切实把不稳定因素化解在基层,更好地为构建和谐社会服务。

3. 有助于形成基层诉求表达机制、利益协调机制、权益保障机制,维护和发展最广大人民的根本利益。承认并充分保障人民群众的根本利益,是我们制定一切政策的首要出发点。实现最广大人民群众的根本利益,是落实“三个代表”重要思想和科学发展观的必然要求,是全面建设小康社会和构建和谐社会的必然要求。推动基层民主健康有序发展,鼓励基层群众通过民主的办法,平等、理性地协商和沟通,积极营造群众利益表达、利益协调的良好氛围,通过政治的、法律的以及其他途径解决和保障基层群众的利益要求,从而形成良性的利益表达、利益协调、利益保障机制,用制度化的手段解决基层群众出现的各种矛盾和问题,理顺情绪,把握舆论,把矛盾解决在萌芽状态。只有这样,才能保证人民依法直接行使民主权利,实现和保障最

广大人民的根本利益。

正因为具有如此广泛的重要意义,因此作为执政党,中国共产党人十分重视基层社会民主的健康发展,尤其是党的十五大以来,中国共产党人更加重视社会主义基层民主,要求不断扩大社会主义基层民主,扩大公民的有序参与,不断推进以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的城乡基层群众性自治活动和以厂务公开、民主决策为主要内容的企业民主。并且随着中国共产党人提出“依法治国”以后,将党的领导和扩大基层社会民主纳入宪法和法律框架之内,不断加强制度建设,以制度来保障和巩固基层社会民主的实践活动及其成果,以制度来确立和保障党在基层社会民主活动中的领导地位。

## 二、问题的提出——基层民主创新的重要性

既然基层民主具有如此大的重要性,那么如何推进基层民主呢?我们认为,应该以创新的精神推进基层民主政治建设,重视基层民主的创新。国内对于创新的研究在一段时间内主要集中于技术创新,随着政府改革实践的发展,创新研究才逐渐扩展到政治领域,党和国家领导人的讲话中使用“创新”一词越来越多。<sup>①</sup>党的十六大报告明确指出,“创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力,也是一个政党永葆生机的源泉”,提出要“不断解放思想、实事求是,与时俱进、开拓创新,尊重群众的首

---

<sup>①</sup> 1995年5月,在全国科学技术大会上,江泽民作出了“创新是一个民族进步的灵魂,是国家兴旺发达的不竭动力”的论断,认为“一个没有创新能力的民族,难以屹立于世界先进民族之林”。1996年4月,江泽民再次阐述了创新问题。他指出:“创新是一个民族进步的灵魂。中华民族是有这种灵魂的。创新也是国家兴旺发达的不竭动力。”江泽民进一步扩大了“创新”的范畴,于2000年6月,第一次提出了“三个创新”,包括理论创新、体制创新、科技创新及其他创新。后来又在不同的场合提出要推进知识创新、技术创新和体制创新。2001年,江泽民在庆祝中国共产党成立80周年大会上的讲话中指出:“‘三个代表’要求,是中国共产党的立党之本、执政之基、力量之源,也是我们在新世纪全面推进党的建设,不断推进理论创新、制度创新和科技创新,不断夺取建设有中国特色社会主义事业新胜利的根本要求。现在我们讲的创新主要是指理论创新、制度创新和科技创新”。



创精神,通过实践来检验和发展党的理论和路线方针政策”。要求“改革要从实际出发,整体推进,重点突破,循序渐进,注重制度建设和创新”。党的十七大强调“创新永无止境”,要“勇于变革、勇于创新,永不僵化、永不停滞,不为任何风险所惧,不被任何干扰所惑”,“进一步营造鼓励创新的环境”,“要把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节”,“以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程”。有人统计,在党的十七大报告中,“创新”一词总共提到了70多次。党和国家对“创新”的高调提倡,为各地地方和基层的创新活动提供了宽松的政治环境。

在党的领导和基层群众的积极参与下,目前村民自治、居民自治、企事业民主已经构成中国基层民主的三大板块,除此之外,党内基层民主、基层政权层面的民主实践也正沿着健康有序的轨道稳步开展,人民群众首创的实践形式正被广泛推广。比如,村民自治中的“海选”模式、村务公开、村民议事会,社区自治中的居务论坛、电子公告栏、社区直选,企事业民主中的工资集体协商制,等等。这些新形式、新做法都是广大基层群众根据变化了的社会发展形势,成功创造出来的新经验。

人们对基层民主创新的关注,一个很重要的原因在于在基层民主政治建设问题上进行创新性制度安排,不仅能够激发基层群众参与基层公共事务和公益事业的管理的热情,为基层治理提供社会支持,而且对于丰富中国共产党人领导人民推进民主,提高执政能力和执政水平,全面提升社会主义政治文明建设水平具有重大的理论意义和现实意义。还有一个重要的原因在于,尽管我国改革开放以来基层民主取得很大的成就,但是各地区发展不平衡,在基层民主的各个领域发展也不平衡,特别是一些地区的基层民主创新推行时间不长,由于当地领导人调离或者去职,原有的基层民主成果不能得到巩固和持续发展,从而引起基层群众的不满。研究和探讨有利于基层民主创新、巩固和推广的条件,就变得十分紧迫和必要。

本课题的研究试图将基层民主与创新结合起来,研究当代中国的基层民主创新问题。其主要内容是在马克思主义关于基层民主的基本理论指导下,尊重人民群众的首创精神,集中探讨基层民主实践过程中人民群众创造出来的新思路、新经验、新的实践形式,试图总结中国基层民主的创新机制,