

中国农村研究书系·政治系列



BASHU ZHENGZHI

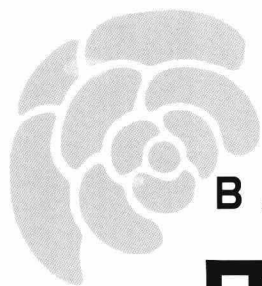
巴蜀政治

四川省基层民主政治建设的制度创新研究

任中平◆等著

中国社会科学出版社

中国农村研究书系·政治系列



BASHU ZHENGZHI

巴蜀政治

四川省基层民主政治建设的制度创新研究

任中平◆等著



10502

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

巴蜀政治：四川省基层民主政治建设的制度创新研究 / 任中平著. —北京：中国社会科学出版社，2010. 8
ISBN 978 - 7 - 5004 - 8966 - 5

I. ①巴… II. ①任… III. ①基层组织 - 社会主义民主 - 建设 - 研究 - 四川省 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 142710 号

策划编辑 冯春风
责任编辑 李 倩
责任校对 韩天炜
封面设计 王 华
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720
电 话 010—84029450 (邮购)
网 址 <http://www.csspw.cn>
经 销 新华书店
印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂
版 次 2010 年 8 月第 1 版 印 次 2010 年 8 月第 1 次印刷
开 本 710 × 1000 1/16
印 张 31 插 页 2
字 数 526 千字
定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

总序

从村庄个案到区域类型

自2005年推出中国农村研究书系之后，我们已推出了两个系列研究的成果。一是由《湖村经济》、《山村经济》、《平原经济》和《城乡经济》等构成的经济系列；二是由《集市政治》、《财源政治》、《县域政治》、《草根政治》等构成的政治系列。上述序列的重要特点是在方法论上的个案研究。这可以说是我们中心自1997年推出“村治书系”之后一直坚持的实证研究方法的主要成果。

个案研究有其长处。这就是能够集中力量将一个个案的情况弄清楚。个案研究可以说是实证研究方法的基本功。但是，个案研究也有其不足。首先，个案研究很容易停留在一般事例的叙述上，讲述各种不同的故事。至于故事叙述背后的逻辑是什么，故事要告诉人什么却不清楚。当今社会纷繁复杂，故事层出不穷，研究者能够讲完所有的故事吗？不行，而且也没有必要。个案研究看似简单，但研究好却不容易，稍有不慎，就会出现偏差。最容易出现的是“经验的傲慢”。我们说从书本到书本的“理性的傲慢”容易产生偏见，同样，由个别经验出发推及一般的“经验的傲慢”也容易产生偏见。2008年在产生《橘颂》一诗的地方出现了“橘灾”，大量的橘子卖不出去——根源于远在四川省一个小地方出现的“橘病”。人们想当然地认为，所有橘子都有“病”——这种“病”实际上是人们臆想出来的，是一种社会心理疾病。其次，个案研究在一个高度同一的社会有重要意义，可以做到“验一滴血知全身”。正因为如此，费孝通先生的《江村经济》、《乡土中国》一出现便可成为经典。这一经典至今为什么难以企及？即使费老本人也未能超越。晚年的他提出的“离土不离乡”只是在少数地方可行，他没有能预见大规模“离土又离乡”的“民工潮”。其重要原因就是当今的农村社会已是一个正在急剧分化的社会。一个地区存在和适用的，另一地区不一定存在和适用。就是一个村庄，一个农民也有不同的特点。传统村庄的分化主要是土地占有不同，而当今村庄的分化更多是职业

的不同。“农民”也不完全姓“农”，相当多数为兼业性质：忙时务农，闲时务工，由此也才有了所谓的“农民工”。所以，在当下的农村社会，要“验一滴血知全身”已不可能。这就促使我们的农村研究必须寻求新的方法。

研究的创新首先在于方法的创新。正是由于个案研究的局限性，一些学者开始注意类型研究。这种类型研究又首先表现为区域研究。当下中国，除了城乡差别以外，就是区域差别。不同地区的特点自古有之。这种差别过去主要表现为自然地理条件形成的差别。而今，除了自然地理条件差别外，历史传统，特别是经济发展的差别愈来愈大，地域发展的非均衡性愈来愈突出。这就为我们的农村研究提供了新的视角。如广东省的村民自治整体上处于“晚起步、高起点”状态，仅仅从一个村庄的研究是很难作出这样的概括的；四川省尽管地处盆地，但多有“敢为人先”之举，仅仅是改革开放30年间，就有第一个摘下“人民公社”的牌子，第一个“直选乡长”等率先之举。为何能够如此，为何是此处，区域研究能够给予更好的解释。正因为如此，我们在原有研究基础上推出了“区域政治”研究系列。

与宏观的国家整体研究和微观的村庄个案研究相比，区域研究可以说是中观研究。这种研究既要求有扎实的微观研究基础，又需要有宏观研究视野，还要充分把握区域的自然地理、历史传统和经济社会状况。因此，中观研究可以进一步开拓我们的研究视野，提升我们的研究能力。我们推出的区域政治研究系列，便是新的尝试，试图通过方法的创新来扩展我们的研究。

徐勇

2009年3月12日于武汉

序：盆地的崛起

徐 勇

摆在读者面前的是一部很有独特性的著作。该书从区域政治的角度探讨了四川省基层民主政治建设的过程、特点和走向。

中国是一个文明古国，也是一个地域和人口大国。除了城乡差别以外，地区差别和民族差别也是中国发展中的重要和不可忽视的特点。1992年我出版的《非均衡的中国政治：城市与乡村比较》一书就指出：“国家整体层次的一元性、一致性与国家统辖下的政治社会的非等同性、非一致性的结合，‘大一统’与非均衡的结合，才是中国政治社会的完整状况和典型特点。”为此，我打算在城乡比较一书出版后，接下来研究区域比较和民族比较。只是后来因为一头扎进乡土社会而未继续原有的计划。但是，我还是非常关注从区域和民族的视角研究中国政治社会问题。

人是自然之子。中国文明的起源与发展是以多点状而不是单点状发展的。越来越多的考古发现，四川盆地也是中华文明的重要发源地之一，且极有自己的特性。四川盆地周围均是崇山峻岭，在长期历史上与外部交往不便。同时，四川盆地又是大自然赐予人类的一块宝地。那里气候适宜，地势平坦，特别适宜于农耕。也因为如此，盆地的人口增长迅速，且主要是内聚而不外流。所以，历史上长期流传着“老不出川，少不入川”，说的是四川盆地生活“太安逸”，人们很容易在那里安于现状，不思进取。但是，在农业文明时代，人口与土地总得保持适当的比例，超出这个比例，就会造成人口压力，“安逸”的现状就难以维持，就需要寻求突破和新的出路。由此就造成四川盆地的两面性：一方面安于现状，另一方面又会因为生活压力而不满足于现状，积极进取。越是在社会变革时代，这一特性越能体现出来。20世纪以来的政治风云人物，除了江浙、两湖以外，就是四川最多。四川的基层社会政治也十分活跃。只说近30多年，最早

进行包产到户试验的除了安徽以外，就是四川；第一个将“人民公社”牌子摘掉的农民出自四川；以群体性事件对沉重农民负担说“不”的来自四川；进行第一个乡长直接选举的是四川；大面积进行“公推公选”的是四川；由于不满村干部工作农民将村委会牌子摘掉的是四川；在城乡统筹中大胆进行土地流转试验同样出自四川……四川盆地的突破和创新行为太多，不胜枚举，由此形成盆地的崛起和盆地政治。盆地所崛起的政治创新行为正在产生广泛的影响。而这正是我们进行政治学研究的最丰富的资源。

世界上不缺乏宝藏，缺的是发现宝藏的眼睛。中国政治发展不均衡，对政治学的研究也分布不均衡。西部地域辽阔，政治学资源丰富，而政治学研究的力量却相对薄弱。迄今为止，西部地区还没有一个专门的政治学博士点。但在本世纪初，随着西部大开发战略的实施，西部地区的政治学研究也日益活跃起来。本书作者所在的西华师范大学位于川北的南充。本书作者及其所在的单位希望在政治学研究方面有所作为，并提出了研究四川省基层民主政治建设的设想。适逢我被邀请去该校讲学，在交谈中我认为他们的设想非常好，能够突出自己的特色和优势，而且这方面的研究在全国也很薄弱，研究这一领域很有价值。作者后来以四川省基层民主政治建设为题，申报了国家社会科学基金西部项目，并获得了批准。本书就是该项目的最终成果。

地区性研究与个案研究一样，也十分重视从事实出发。本书作者获得项目后，进行了广泛的实地调查。尽管当时课题承担者还不太知晓什么叫做实证调查，但为了做好研究，他们虚心学习，曾经专门派人到武汉学习调查方法。后来他们又在调查中不断总结经验，从而取得了大量第一手资料和生动的感性认识。本书便是在扎实的调查基础上写成的。通过本书，我们可以看到1990年代以来四川省基层民主政治建设生动而丰富的历程。同时，作者还善于从学理的高度对四川省基层民主政治建设的经验和特点进行总结和概括，并发现和研究问题，为其未来发展提出自己的建议。这种区域的基层治理研究应该说在全国是率先之举，本书也是一部极具开拓性的著作。

通过课题研究，作者不仅出了成果，而且推动了学科建设，培养了人才队伍。作者所在的学院这几年致力于四川省基层政治研究，已成为该省在此领域研究的重要团队，并在全国都有很大影响。同时，一批愿意从事实证研究并已取得不俗成绩的青年学人也在迅速成长。他们更具有学理的

自觉和方法的科学性。相信在任中平教授的带领和指导下，西华师范大学的政治学研究能够获得更为丰硕的成果！

2009年国庆前夕于武汉

目 录

总序：从村庄个案到区域类型	(1)
序：盆地的崛起	(1)
第一章 基本概念、研究框架和研究方法	(1)
一 基本概念	(3)
二 研究框架	(14)
三 文献梳理	(20)
四 研究方法	(22)
第二章 四川省情与基层民主政治建设的发展	(25)
一 四川省情与基层民主发展的社会背景	(28)
二 四川省基层民主政治建设的发展历程	(63)
三 四川省基层民主政治建设及制度创新的路径选择	(72)
第三章 村级民主进展及制度创新	(87)
一 四川省村级民主的发展历程	(87)
二 四川省村级民主发展及制度创新实践	(116)
三 四川省村级民主建设的成效与不足	(154)
第四章 乡级民主进展及制度创新	(193)
一 现行乡镇政权的基本架构	(194)
二 乡镇政权的体制性矛盾与治理性困境	(199)
三 四川省乡级民主建设的发展进程与经验启示	(210)
第五章 党内基层民主发展及制度创新	(241)
一 党内民主与人民民主的关系问题	(241)
二 四川省党内基层民主发展及制度创新实践	(259)
三 四川省党内基层民主发展的启示与思考	(300)
第六章 基层民主发展与党的执政能力建设	(319)
一 基层民主发展与党的执政能力提升	(320)
二 基层民主生长的技术、机制及动力系统	(341)

三 民主运转的潜在风险与发展难题	(364)
第七章 四川省基层民主政治建设的经验、绩效及发展走向	(383)
一 四川省基层民主政治建设的实践经验	(383)
二 四川省基层民主政治建设的绩效评价	(392)
三 四川省基层民主政治建设的现实问题	(411)
四 四川省基层民主政治建设的发展走向	(425)
附录 1：四川省基层民主政治建设大事记	(456)
附录 2：国家社会科学基金西部地区项目	(460)
主要参考文献	(464)
后记	(482)

第一章 基本概念、研究框架和研究方法

发展社会主义民主政治的重要路径，就是大力加强民主制度建设，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，保证人民当家作主。而实行基层群众自治，发展基层直接民主，保障人民依法直接行使民主权利，这是中国特色社会主义民主政治制度的重要组成部分，是人民当家作主最有效、最广泛的途径。因此，基层民主政治作为中国特色社会主义民主政治建设的重要内容和基础性工作，它的推行和发展对于中国政治文明和社会主义民主政治建设具有重要意义。最近，党的十七大报告明确提出：“要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。”十七大报告把我国的政治制度由人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度这三项制度，扩展为包括基层群众自治制度在内的四项制度，把国家层面的民主制度与基层范畴的民主制度有机地结合在一起，使社会主义政治制度体系的内容更为全面、更为丰富，结构更为完整，功能更为强大。把基层群众自治制度确立为我国民主政治的四项制度之一，把坚持和完善基层群众自治制度作为坚持中国特色社会主义政治发展道路的重要内容，这是我们党的一个重大决策，是对基层群众自治制度地位的重大提升。这一重大决策，丰富了我国社会主义民主政治制度体系的基本内容，有利于更好地从整体上坚持和发挥我国社会主义政治制度的特点与优势。

改革开放以来，随着村民自治在中国农村的兴起和实行，基层民主政治建设进展很快。在全国基层民主建设快速发展的大背景下，特别是由于《村民委员会组织法（试行）》的颁布，随着村民自治的普遍推行，四川省的基层民主政治建设得到了蓬勃发展。四川省是我国西部地区的农业大省。早在改革初期，四川省就走在改革前头，率先废除人民公社体制。自

上个世纪90年代以来，随着农村基层政权建设的推进，四川省广大农村的村民自治进展很快。他们以村民自治为起点，在基层民主政治建设中大胆进行改革和探索实践，特别是在突破原有体制，进行制度创新方面取得了很大进展，受到海内外新闻媒体和学术界的广泛关注和高度重视。从近年来学术界对四川省基层民主政治建设的研究状况来看，研究视角不断更新、不断扩展，研究内容也不断丰富、不断深化，已经取得了一大批可喜的学术成果，为四川省进一步推进基层民主政治改革提供了理论依据，也为理论界进一步深化基层民主政治建设研究奠定了基础。然而，我们同时也注意到，直到目前为止，关于四川省基层民主建设及其制度创新实践的研究还很不够。实际上，对于四川省基层民主政治建设中出现的各种新情况、新问题，各种新闻媒体关注较多，甚至带有一定的炒作成分。而对于四川省基层民主政治建设的理论研究却往往局限于个别试点经验的描述，缺乏比较深入扎实和较为系统的研究。具体来说，目前的学术研究主要存在以下几个方面的不足：一是微观性的村庄研究较多，以国家为对象的宏观制度研究较多，而以地区为对象的区域化研究相对较少；二是对基层民主政治建设的追踪研究较少，特别是基层民主政治建设中的制度创新研究不多；三是这些研究工作大都是由四川省以外的学者们所进行的，而四川省学术界未能及时跟进并进行系统的考察和研究。这种状况与正在迅速蓬勃发展的四川省基层民主政治建设及其制度创新实践显得很不相适应，显然不利于四川省基层民主政治建设的稳步推进和健康发展。

因此，我们在广泛借鉴已有学术研究成果的基础上，立足于中国特色社会主义民主政治的整体发展进程，采取深入实际实地调查的方法、个案分析与系统分析结合的方法以及多学科综合研究等方法，试图对四川省基层民主政治建设的发展路径、制度演进过程及其运行机制进行较为系统的实证研究，通过总结经验，发现问题，进而提出对策建议，力图进一步促进和推动四川省基层民主政治建设的持续发展。

自从2005年以来，我们以四川省基层民主政治建设的制度创新为侧重点，从深入调查和跟踪观察入手，通过系统总结四川省基层民主政治建设的实践经验，大量借鉴学术界的有关研究成果，在此基础上，进行了较为深入的考察和研究，并针对实践中出现的各种新情况、新问题，大胆地提出了一些对策性的意见和建议，有些已经受到有关部门领导的重视和采纳，有些阶段性研究成果在学术界引起了一定的反响。当然，由于受到各种条件包括掌握实际材料还不够充分、研究能力的不足以及研究方法的局

限等诸多因素的制约，此项研究成果还存在许多欠缺之处，但作为一项对近十多年来四川省基层民主政治建设及其制度创新实践较为系统的研究成果，无疑有着一定的意义和价值：一是有助于深化和拓展我国的基层民主政治建设研究领域；二是以制度创新为研究重点，可以为我国的基层民主政治建设提供示范性经验模式；三是通过研究具体机制和途径，有利于继续推进和深化基层民主政治建设实践。这不仅对于四川省基层民主政治的深入发展有着积极的意义，而且对于中国民主政治建设的整体进程和未来发展，也有着一定的现实意义和理论价值。

一 基本概念

要对四川省基层民主政治建设及其制度创新实践进行研究，必然要涉及到一些基本概念的界定，研究框架的确立以及研究方法的选择。本书的研究主要涉及这样几个核心概念，即基层、基层民主、基层民主制度以及制度创新。

1. 基层

所谓基层，就是指社会系统结构中的最低层次。1982年12月第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》（即“八二宪法”）恢复了“五四宪法”规定国家政权层次划分为中央、省、县、乡（包括民族乡、镇）四级，这意味着再次确立乡镇政府体制。根据现行《宪法》规定，我国实行中央、省、县、乡（包括民族乡、镇）四级行政区划体系，即：“（一）全国分为省、自治区、直辖市；（二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（三）县、自治县分为乡、民族乡、镇”。虽然1990年代以来全国普遍实行地改市、市管县以后，在省与县之间实际上增加了一个层级——地级市。但是，在整个国家政权结构体系中，仍可视为三层结构：上层是中央以及省、自治区、直辖市、特别行政区；中层是地级市（地、州、盟）与县、自治县、县级市、旗等；基层就是乡镇及城市街道。而乡镇以下的村庄和城镇的居民区通称为社区。一般而言，在我国城市，街道及其以下属于基层，而在农村地区，乡镇及其以下也都属于基层。

这里特别需要指出的是，作为基层群众自治组织的村委会、居委会，于1982年就被写进宪法。1987年，全国人大常委会通过了《村民委员会组织法》（试行）；1989年，又制定了《居民委员会组织法》。这样，村

民自治和居民自治就成为我国法定的基层民主形式。据此，有的研究者认为：“从宪法和法律的角度看，我国民主的范畴包括两个方面：一是国家民主，二是非国家民主。非国家民主包括城市的居民自治和农村的村民自治，也包括职工代表大会以及各类非政府组织（主要是社会团体）的自我管理，而基层民主所指的仅是居民自治和村民自治，是非国家民主的一部分。”^① 这里对国家民主与非国家民主的划分有一定道理，但是对基层概念的理解显然过于狭窄，这种理解把基层政权组织排除在外，是不符合我国基层民主发展的实际情况的。

因此，在我们看来，基层概念就是指乡镇或街道及其以下的农村和社区。这与中国共产党党章对于基层概念的理解也是完全一致的。党章把党的组织分为三种类型，即党的中央组织、党的地方组织和党的基层组织。并在第五章“党的基层组织”第三十二条中明确规定：街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织，领导本地区的工作，支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。根据对基层概念的这种界定，那么，我们所说的基层民主建设这一概念的外延，就包括了乡镇或街道及其以下的广大农村和社区。这样看来，我国的13亿人口大体上分布在5万多个乡镇和城市街道，居住在100多万个城乡社区即基层单位之中。因而，如能通过基层民主政治建设及其制度创新实践，在广大基层组织普遍实行民主自治，那就将为整个国家的民主化和长治久安提供坚实的政治基础，这不仅对推进我国社会主义民主政治建设具有重要的意义，而且对全人类政治文明发展也是一个重大的贡献。

2. 基层民主

根据上面对基层概念的这种理解，那么，基层民主实际上也就是相对于高层民主、中层民主而言的。林尚立认为：在中国，基层民主实际上由两个层面的政治生活构成：一是以基层政权为主体所形成的政治生活；二是以基层群众自治为主体形成的政治生活。这两个层面政治生活相互渗透，相互作用，共同决定基层民主的基本面貌。基层政权是国家政权的末梢，在城市主要指不设区的市、市辖区及与其相当的政权，在农村主要指乡、民族乡、镇的政权。与基层政权不同，基层群众自治是作为社会主体的居民行使民主权利，实现自我管理的最直接形式，在城市，基层群众自治组织是居民委员会；在农村，基层群众自治组织是村民委员会。因而，

^① 刘松山：《民主为什么不能只从基层开始》，《法学》2007年第3期。

基层民主对于国家来说，是国家组织和管理社会的最直接途径；而对于社会来说，则是社会大众自我管理、表达利益和参与国家事务的最直接舞台。基于这两方面的功能，基层政权和基层群众自治组织实际上是国家与社会的“接点”。中国是一个超大型社会，国家正是通过大量的这种“接点”，实现对社会的有效组织和管理。^①我们认为对于基层民主的这种理解基本上符合我国的实际情况，因而也是较为科学的。

基层民主的主要内容通常表述为“四个民主”，即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。1997年召开的党的十五大报告就已经指出：“城乡基层政权机关和基层群众性自治组织，都要健全民主选举制度，实行政务和财务公开，让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。”1998年9月，江泽民同志在考察安徽工作时，更加言简意赅地提出“要在农村基层实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督”^②。1998年10月15日，党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，再次明确了“四个民主”，并界定了相关内容。所谓“四个民主”，具体看来，民主选举，即指村民委员会要严格依照法律法规坚持公平、公正、公开原则，由村民按期进行直接选举，真正把群众拥护的思想好、作风正、有文化、有本领、真心实意为群众办事的人，选进领导班子；民主决策，即指凡是涉及村民利益的重要事项，如村提留的收缴和使用，村干部享受误工补贴的人数和标准，从村集体经济所得收益的使用，村办公益事业需要村民负担的事项，土地承包、宅基地使用和集体经济项目承包的方案等，都须提请全体村民或村民代表会议讨论，按多数人的意见作出决定；民主管理，即指依据党的方针政策和国家的法律法规，结合本地实际，全体村民讨论制定村民自治章程和村规民约，把村民的权利和义务，村级各类组织之间的关系和工作程序，以及经济管理、社会治安、村风民俗、婚姻家庭、计划生育等方面的要求，规定得明明白白，加强村民的自我管理、自我教育、自我服务；民主监督，即指凡是村里的重大事项和群众普遍关心的问题，都应向村民公开。村务公开的重点是财务公开。村民委员会要广泛听取群众意见，大多数群众不赞成的事情，应予纠正。经村民民主评议不称职的村干部，应按照规定程序进行调整。

^① 林尚立：《当代中国政治形态研究》，天津人民出版社2000年版，第215—216页。

^② 《人民日报》1998年10月5日。

“四个民主”的提出，在农村基层民主政治发展的历史上，具有非常重要的科学意义。它完整地揭示出了农村基层民主政治建设的基本过程、基本内容，有利于农民群众各项民主权利的落实；“四个民主”的提出，标志着我们党对农村基层民主政治建设的认识更加深刻、更加具体、更加完善；是对十一届三中全会以来，我们党关于发展农村基层民主指导思想的继承和发展，是对农村改革20年来，尤其是《村委会组织法》试行10年来，农村基层民主政治建设实践经验的总结、概括和提高。具体看来，其重要意义主要表现为：第一，“四个民主”是对十一届三中全会以来，我们党关于发展农村基层民主政治思想的继承和发展。用“四个民主”来概括农村基层民主政治建设的内容，正是对我们党关于发展农村基层民主思想的继承。同时，“四个民主”也使农村基层民主政治建设的内容具体化了，便于操作，找到了农村基层民主政治建设的有效实现形式，从而发展了我们党关于农村基层民主政治的思想观点。第二，“四个民主”是对农村基层民主政治建设实践经验的总结、概括和提高。改革开放之初，农村创造了村委会这种重新组织农民群众的好形式，受到了党中央的肯定和尊重。1987年《村委会组织法》颁布试行以后，我国亿万农民走上了依法开展村民自治的道路，积累了许多各具特色的经验。在总结归纳群众实践经验的基础上，各地逐步形成了以“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”为基本内容来指导村民自治的工作思路，受到了农民群众的热烈欢迎。经过反复实践检验，“四个民主”是具有中国特色，符合农村实际的民主形式。第三，“四个民主”科学地揭示了农村基层民主政治建设的内在完整性、统一性，为全面落实农民的民主权利，把基层事务管理纳入法制化、规范化的轨道指明了方向。在农村基层，农民当家作主的权利是全面的，不能仅仅限于某一个方面或某一个领域。这是一个不可分割的有机体，统一和贯穿于农村基层民主政治建设的实践之中。抓住“四个民主”，积极建立健全相应的法律法规制度，就能够把农民群众参与基层事务管理活动纳入具体化、规范化、制度化的轨道，农村基层民主政治建设的道路就会越走越宽阔。^①

在具体确定了基层民主概念的基础上，为了研究的需要，还有必要对基层民主作进一步的分析。如果从党内和党外的角度来加以区分，基层民主又可以进一步区分为党内基层民主和社会民主。社会民主即我们通常所

^① 参见詹成付《乡村政治若干问题研究》，西北大学出版社2004年版，第41—43页。

说的人民民主，也就是相对于党内基层民主而言的。而要阐明什么是党内基层民主，就有必要先说明一下党内民主这一概念。虽然党内民主的概念自建党以来就一直被使用，但是在学术上至今并无统一的定义。根据郑长忠的研究，关于党内民主的定义，有代表性的表述大体上有以下三种^①：

第一种表述是：“党内民主的实质，就是要发扬党员的自觉性与积极性，提高党员对党的事业的责任心，发动党员或党员代表在党章规定的范围内尽量发表意见，以积极参加党对人民事业的领导工作，并以此来巩固党的纪律和统一。”^② 这是1945年5月14日刘少奇在中国共产党第七次全国代表大会上所作的关于修改党章的报告中（后来改名为《论党》）对党内民主的一个表述。这种表述明确了中国共产党长期以来的党内民主的基本目标、主要形式和手段以及党内民主的边界，代表了中国共产党对党内民主的基本观点，是我们在研究党内民主问题时必须首先明确的基点之一，也是我们在考察党内民主制度创新过程中的一个重要参照系。但是必须看到，刘少奇的上述表述只是对党内民主的实质进行了界定，而不是对党内民主进行定义，对于学术研究来说，还需要在此基础上对党内民主的内涵做进一步的研究和界定。

第二种表述是：“所谓党内民主，就是指全体党员有权平等地直接或间接地决定和处理党内一切事务，也可以说党员是党组织的主人或主体，党内事务归根到底由党员当家作主。”^③ 这一表述主要是从党内民主的主体角度对党内民主进行定义，强调的是党内民主作为一种基本原则和基本制度决定着党的各级机关和领导人的权力来源于党员，因此，党员有权参与党内事务，党内各项规章制度也是为党员平等地直接或间接地决定和处理党内一切事务提供保障。这一表述将党内民主最为根本的问题，即实现党员权利的问题作为定义党内民主的出发点，从而使党内民主的所有内容都落实到最根本处，有利于在对党内民主进行研究时，能够将视角和基本参照系确立在党内各项工作与制度是否能保证党员权利的实现上。但是，从该定义的内容来看，是从民主的基本特征出发来定义党内民主，可以适用于任何政党的党内民主，并没有反映中国共产党的特性。

第三种表述是：“所谓的党内民主，就是党基于自身的性质、任务和

① 郑长忠：《中国共产党民主制度创新》，天津人民出版社2005年版，第22—24页。

② 刘少奇：《刘少奇论党的建设》，中央文献出版社1991年版，第466页。

③ 王贵秀：《关于发展党内民主问题》，《中国党政干部论坛》2001年第11期。