

与 时 俱 进 的 社 会 主 义 丛 书

与时俱进

民主的根基

——广东农村基层民主建设实践

李江涛 郭正林 王金洪 李大华 童晓频 著

广东人民出版社

与时俱进的社会主义丛书

民主的根基

——广东农村基层民主建设实践

李江涛 郭正林 王金洪 李大华 童晓频 著

广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民主的根基：广东农村基层民主建设实践/李江涛等著.
—广州：广东人民出版社，2002.10
(与时俱进的社会主义丛书)

ISBN 7-218-04141-8

I. 民… II. 李… III. 农村—社会主义民主—建设—研究—广东省 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 065565 号

责任编辑	王 宁
封面设计	实线创作室
责任技编	孔洁贞 黎碧霞
出版发行	广东人民出版社
经 销	广东新华发行集团股份有限公司
印 刷	广东新华印刷厂
开 本	850 毫米 × 1168 毫米 1/32
印 张	9.375
插 页	1
字 数	225 千字
版 次	2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-218-04141-8/D·460
定 价	19.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

售书热线：(020) 83790667 83791084

总 序

钟阳胜

科学社会主义理论与实践发展的历史，是根据时代变化而不断获得新的内涵、新的形态和新的动力，与时俱进、不断探索发展的历史。建设有中国特色社会主义事业的蓬勃发展，展示出中华民族伟大复兴的灿烂前景，昭示着社会主义事业在中国的伟大成功，显示了社会主义的强大生命力，体现了社会主义与时俱进的本质特征。把握这个本质特征，我们对建设有中国特色社会主义事业更加充满信心；把握这个本质特征，我们将更加自觉地推动理论创新，推动社会主义制度的自我完善和发展，开创建有中国特色社会主义事业新局面。

自马克思、恩格斯创立科学社会主义理论以后，作为马克思主义的一个重要组成部分，以这一理论为指导的社会主义事业，就一刻也没有停止前进的步伐。在社会主义旗帜的指引下，从共产主义者同盟到第一国际，并经第二国际到第三国际，再到各国的马克思主义政党

相继建立发展壮大，一代又一代马克思主义者前赴后继，带领工人阶级和广大劳动群众，开展了变革社会、波澜壮阔的社会主义运动。经过法国巴黎公社起义、俄国十月革命、中国革命和第三世界民族解放运动，社会主义从理论形态变成了现实社会制度，极大地推动了人类历史进程。20世纪中叶，以中国大陆建立社会主义基本制度为标志，社会主义事业进入蓬勃发展时期。20世纪最后20年，中国共产党人认真总结国际共产主义运动正反两方面的经验教训，在世界社会主义运动陷入低潮的历史背景下，开辟了建设有中国特色社会主义的新道路，社会主义事业获得了新的活力和生机。面向新世纪，以江泽民同志为核心的中国共产党第三代领导集体，以坚持马克思主义社会主义的无比坚定性，把改革开放和建设有中国特色社会主义事业全面推向新的发展阶段，带领全国各族人民朝着民族复兴的伟大目标阔步前进。社会主义事业，必将登上又一个发展新高峰。

当然，和其他任何新事物的成长一样，社会主义发展的道路也不是笔直的。其间有胜利，也有挫折，有高潮，也有低潮，更有苏联、东欧社会主义政权骤然崩溃的大曲折。但是，曲折并不能改变历史发展的总趋势，不能阻挡社会主义前进的步伐。苏联解体、东欧剧变，只是社会主义一种模式的失败，而不是社会主义的失败。拥有12亿多人口的东方大国坚定不移地走建设有中国特色社会主义道路，表明世界上有五分之一以上的人

口在坚持社会主义。社会主义事业在中国取得胜利，正在并将继续以事实雄辩地证明，社会主义作为人类的一种崭新制度，符合中国人民的根本利益，符合人类社会的发展规律，永远是推动中国社会发展的根本保证，是推动人类文明进步的重要力量，并将在向更高阶段发展中推动人类最终实现共产主义的美好理想。

社会主义事业之所以能够在历史长河中永葆生命力，在曲折中不断开辟前进的道路，就在于社会主义从理论到实践，都总是随着时代的变化、实践的发展及人们认识的深化，而不断向前发展着。恩格斯早就指出：“社会主义自从成为科学以来，就要求人们把它当作科学看待，就是说，要求人们去研究它。”社会主义发展的历史告诉我们，什么时候坚持科学社会主义的基本原理，并运用它分析和研究不同历史阶段的特殊情况，提出适应时代和实践要求的理论、路线、方针、政策，事业就发展，就胜利。相反，什么时候教条主义地对待科学社会主义，用停滞的理论对待变化了的时代条件和发展了的实践，事业就遭受挫折，甚至走向失败。科学社会主义的创始人是“不断发展论者”。他们并没有为我们提供任何关于历史发展的最终结论，而是为后人不断认识真理、运用和发展真理开辟了无限广阔的道路。列宁在领导俄国革命和指导国际共产主义运动的实践中，根据马克思主义原理及本国实际情况，对无产阶级解放斗争的实践经验进行科学的概括和总结，创立了列宁主

义，对马克思主义作出了全面的、创造性的发展。毛泽东同志根据马克思列宁主义的基本原理，把中国长期革命实践中的一系列独创经验作了理论概括，形成了适合中国情况的指导思想——毛泽东思想，实现了马克思主义与中国实际相结合的第一次历史性飞跃。邓小平同志准确把握当今世界和平与发展的时代主题，认真总结国际共产主义运动的经验教训，开辟了改革开放和建设有中国特色社会主义道路，创立了邓小平理论，实现了马克思主义与中国实际相结合的第二次伟大飞跃。在新的历史条件下，江泽民同志在运用马克思主义基本原理解决新历史条件下我国改革开放和现代化建设新问题的基础上，以巨大的理论勇气和政治胆略，提出“三个代表”重要思想，实现了马克思主义在中国的又一次理论新飞跃。理论的每一次发展和每一次飞跃，都来源于时代的要求和实践的呼唤，又极大地推动了时代的前进和实践的发展。发展的实践催生新的理论，发展的理论开辟新的实践道路。这就是科学社会主义理论与时俱进和社会主义实践与时俱进的辩证法。正是这个辩证法，推动着社会主义事业不断进入新的境界，世界社会主义运动的历史经验证明了这一点，我们党领导中国革命和社会主义建设的历史经验更证明了这一点。

广东是中国改革开放的前沿，是社会主义理论创新和实践创新的“试验田”。广东二十多年改革开放和现代化建设实践的历史，是社会主义与时俱进的一个缩

影。二十多年来，广东各级党组织和广大干部群众，坚持以邓小平理论为指导，解放思想，实事求是，与时俱进，开拓创新，把中央精神与广东实际结合起来，创造性地开展工作，以两个文明建设的巨大成就，推动着建设有中国特色社会主义事业向前发展，又为科学理论的不断丰富发展提供着坚实的实践基础。进入新世纪，广东人民在党中央的领导下，更高地举起邓小平理论伟大旗帜，更加坚定地实践“三个代表”重要思想，进一步增创新优势，努力建设经济强省，率先建立比较完善的社会主义市场经济体制，率先建立文明法治环境，率先实现比较宽裕的小康，全面加强党的建设，加快向率先基本实现社会主义现代化的目标迈进。实践在不断发展，我们的认识应当不断前进，理论应当不断创新，这就要求我们，以科学的态度研究社会主义的理论和实践，深刻总结社会主义运动的历史经验，总结广东改革开放和社会主义现代化建设的历程，总结广大人民群众在实践中的新经验、新创造，研究回答实践中不断出现的新情况、新问题，不断深化对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发 展规律的认识，大胆进行新的理论概括，推动社会主义理论与实践与时俱进，使我们的思想和行动，更加符合客观实际，更加符合时代发展的要求，更加符合实践的需要，使我们在改革开放和社会主义现代化建设实践中，信念更坚定，理论更成熟，方向更明确，步伐更矫健。这是我们实现新世纪宏

伟目标，把建设有中国特色社会主义事业继续推向前进的根本保证。

由广东省邓小平理论研究中心组织策划的《与时俱进的社会主义丛书》，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民“三个代表”重要思想为指导，从理论与实际、历史与现实、国际与国内等多角度、多层次深入研究社会主义的历史发展，充分展示科学社会主义与时俱进的本质特征，为推动理论创新和实践创新作出自己的努力。希望这套丛书的出版，有助于广大干部群众深刻理解和把握马克思主义、社会主义与时俱进的理论品质和实践品质，深刻理解和把握社会主义建设的规律，深刻理解和把握新形势对推进有中国特色社会主义事业的新要求，从而进一步增强高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻落实“三个代表”重要思想的自觉性和坚定性，增强全面贯彻党的基本路线的自觉性和坚定性，增强弘扬解放思想、实事求是思想路线，坚持与时俱进的自觉性和坚定性，不断开拓工作新局面，以优异成绩庆祝党的十六大召开，为实现中华民族伟大复兴作出应有的贡献。

导 言

在改革开放中迅速崛起的广东农村，有太多的新奇，太多的故事。呈现在读者眼前的这部《民主的根基——广东农村基层民主建设实践》叙述的就是发生在广东农村大地的民主故事。

改革开放的本质就是解放生产力、发展生产力。20世纪80年代以来的农村改革，极大地激活了祖祖辈辈匍匐在黄土地上的农民。在广东2万多个村庄中，生活着5000多万农民。他们当中，一部分人洗脚上田干工业了，一部分人跑生意办公司去了，而那些眷恋着土地的农民兄弟们，也在奔忙着“三高农业”、“土地开发”……毫无疑问，在8亿中国农民当中，广东农民是最幸运的了。那是因为农村工业化使越来越多的广东农民告别了贫穷，过上了合家欢乐的好日子；那是因为农村城市化，使越来越多的广东农民告别了封闭的村落生活，享受到了城市文明所带来的便捷与丰富的物质与精神生活。广东农村基层民主，就是这样一群人的民主实践的故事。

1998—1999年，广东农村发生的重大体制变革，就是撤消管理区办事处，设立村民委员会，实行村民选举。这标志着村民自

治制度全面登陆广东。此前 10 年，广东农村实行的是农村管理区体制。管理区办事处是乡镇政府的派出机构，管区干部由上级考核、选拔和任用。撤区建村、实施村民自治，实质上是还权于民、落实广大农民群众当家作主权利的民主改革行动。这种民主改革，赢得了广大农村干部和群众的支持和拥护。它不仅生动具体地体现了江泽民“三个代表”的重要思想，更体现了我们党与时俱进、永远同人民保持鱼水关系的本色。

本书共由八章构成，从不同的角度讲述了发生在广东农村大地上的民主改革故事。

第一章考察了社会主义民主理论的来源和发展轨迹。作者从历史唯物主义的视角，把广东农村基层民主实践放在社会主义民主发展的历史大背景中加以考察。通过这样的考察，我们不难发现，从马克思到列宁，从毛泽东到邓小平，一直到江泽民“三个代表”重要思想的提出，民主一直是社会主义的追求。马克思主义经典作家对资产阶级民主制度的批判，揭露的是这种民主的欺骗性，揭示出这种民主的本质是资产阶级民主。

毛泽东继承和发展了马克思列宁主义的民主集中制学说，揭示了民主与集中的辩证关系：民主是集成的基础，集中是民主的指导。没有民主的集中就是独裁。国民党一党独裁，遍地是灾，国民党灭亡了。共产党的领导是以民主为基础的集中，党的正确方针路线、领导者的正确决策、指战员的正确指挥等，都是民主基础上的集中。这样的方针、路线、决策、命令一旦形成，就要集中统一地贯彻执行。共产党用民主打败了国民党的独裁，靠民主基础上的集中打败了国民党八百万军队。总而言之，马克思主义是民主论者，充分肯定了民主的价值和作用。在民主的发展演变史中，社会主义民主是民主的高级发展阶段，既注重民主的实质，也注重民主的程序。

第二章着重分析了改革开放以来，广东农村政治经济体制的两个转变。一是从人民公社的农业集体化体制向以家庭为单位的农业生产责任制的转变。这种体制转变，从根本上动摇了原有的农村社会政治经济管理体制。二是从农村管理区体制向村委会体制的转变。这种转变，从根本上改变了乡镇政府与村级组织的上下层级关系。通过对广东农村管理体制变革的分析，不难得到这样的认识：广东农村管理区体制有一定的历史合理性，首先解决了一度出现的村级组织涣散问题；其次是以权力集中促进资源的集中，适应了赶超型农业工业化战略的需要；第三是以社区集体经济的壮大和福利分配的途径重建了社区集体主义。

然而，广东农村管理区的根本弊端就是没有实行民主集中制。因而，缺乏民主选举、民主监督的管理区干部，很容易蜕化变质，骑在人民群众的头上，当官做老爷。实行村委会选举、建立健全村民自治制度，是广东农村增创新优势的制度创新。尽管广东省的村民自治实践落后全国 10 年，但第一届村委会选举取得了“后来者居上”的良好开端。这个成绩的取得，既离不开中共广东省委、省人大、省政府自上而下的大力推进，也离不开广东村民群众的积极参与，还离不开乡镇基层干部迎难而上的踏实工作。

第三章阐述了广东省为促进、保障和规范村委会选举、村委会组织、村务管理、村务公开等村民自治活动而开展的地方立法过程。同时，通过对部分农村村规民约、村民自治章程制定过程及内容的分析，揭示了村民自治与社会主义民主扎根乡村、深入人心的进程。在分析中我们看到，广东省在村民自治地方立法方面，充分体现了后发优势。本省的立法工作，不仅体现了因地制宜的原则，而且借鉴了全国各地农村在村民选举、村民自治示范、村务公开、村务管理等方面的成功经验。由此可见，民主的

基本程序、技术与方法，不管是土生土长的，还是外面摸索出来的，都可以为我所用。

第四章阐述了村民自治“四个民主”在广东农村是如何开展起来的。作者通过广东农村村民选举、民主决策、民主管理和民主监督机制及其运行过程的考察，揭示了经济发展与村民自治的内在关系，驳斥了村民自治不适合广东农村经济发展状况的论调。作者从广东农村实际出发，从“三个结合”的角度深入分析了发达农村如何在村民自治的制度平台上重建农村治理结构。这三个结合就是：能人治理与制度化治理的结合、权威治理与专业化治理的结合、民主治理与科学化治理的结合。不难看到，广东农村的这“三个结合”体现了江泽民“三个代表”重要思想的要求。

社会主义民主是集中指导下的民主，这个“集中”就是党的领导。村民自治中的民主，也是集中指导下的民主，必须坚持农村基层党组织的领导核心地位。因此，第五章主要分析了在村民自治的新形势下，广东农村基层党组织面临的新情况、新问题和新的挑战。作者用广东农村基层党组织建设的实践经验，回答了在市场经济和民主发展的时代背景下，如何加强农村党支部建设，如何提高党支部的战斗力和战斗力，如何发挥党支部推进农村基层民主的核心领导作用等重大问题。作者特别强调，新时期的农村基层党组织建设，要以“三个代表”重要思想为指导，以经济建设为中心，以党章、党的组织纪律和国家的法律法规为行为规范，以村民自治为制度平台，以密切党群、干群关系为立足点，由此来增强农村基层党组织的活力，把农村党支部建设成为贯彻执行党的改革开放路线的战斗堡垒、农村经济发展的火车头、社会主义基层民主的推进器、密切联系农民群众的桥梁。

第六章主要论述村民自治制度建立后，广东乡村基层出现的

多重关系以及动态调适的过程、方式与效果。作者主要分析了三个重要方面：一是如何协调农村党支部与村委会的关系；二是如何改善基层党群、干群关系；三是如何正确认识和处理镇村关系。作者根据第一手材料，发现党支部建不好的农村，村支“两委”的关系就难以理顺。要降低村支“两委”之间的“摩擦成本”，首先就要加强和完善农村基层党组织建设。而“两推一选”、“两选联动”、“交叉任职”、“一肩挑”等在实践中摸索出来的制度都有助于加强党支部建设，增强村支“两委”的工作合力。

我们的调查表明，在镇村关系这个问题上，无论是村民群众还是基层干部，都存在一些模糊的认识，既影响政府依法行政工作的开展，也影响村民自治的健康发展。作者分析了村民自治条件下镇村关系的基本性质，认为在村民自治范围内的事情，镇村之间是指导与被指导关系，乡镇政府不能干涉之。而在贯彻落实党的方针、路线、政策，保证国家法律、政府法规在本辖区的实施，乡镇政府依法行政等方面，镇村之间既存在领导与被领导（上级党委与下级党支部）的关系，也存在管理与被管理的关系。更为重要的是，镇村还存在合作关系。村协助镇，镇帮助村，大家有事好商量，难办的事也就不难办了。结果，镇村关系理顺了，村支“两委”的摩擦少了，也就从制度上解决了干群关系的矛盾问题。

第七章论述的是，民主的浪潮如何激荡人们的心灵。阅读本章，可以得到很多启发。一是无论富裕村庄还是贫困村落，农民都期盼落实民主选举的权利。广东农村的民主选举驳斥了那种“发达农村只要金钱不要选票”的陈词滥调。二是村民选举赋予了农民群众的发言权，投票是“发言”，竞选是“发言”，上访告状也是“发言”。农民的投票、竞选、上访告状等政治参与，正

在把农民从服从传统权威的“顺民”、藐视权威的“刁民”塑造成为社会主义法治国家所要求的公民。这就是村民选举、村民自治实践对社会主义精神文明建设的特殊贡献。

第八章是本书的一个理论总结。毫无疑问，民主不等于自治，但民主可以通过自治而大踏步地前进。中国农村的村民自治开辟了社会主义基层民主发展的新路径。这是因为，中国村民自治的本质就是民主，就是通过自下而上的村民选举、民主决策、民主管理和民主监督，来推进社会主义民主的进程，重建以社会主义民主为基础的乡村治理结构，从而加强和巩固党和国家的民主根基。

放眼世界，全球化、市场化、民主化的浪潮汹涌澎湃。世界潮流，浩浩荡荡，顺之则昌，逆之则亡。这个浪潮正在猛烈地冲刷着广东大地的山山水水。我们的结论是：面对 21 世纪的中国，共产党人必须以江泽民“三个代表”重要思想为行动指南，与时俱进，在不断改革中发展我们的社会经济，在不断创新中发展我们的基层民主。

目 录

导 言	1
第一章 社会主义民主的历史轨迹	1
一、马克思主义民主学说的形成与发展	1
二、中国式的民主道路：从新民主主义到社会主义	9
三、广东农村民主实践的社会基础	17
第二章 从农村管理区到村民委员会	25
一、农村经济与管理体制的变革	26
二、广东省实施村民自治的推进过程	41
三、农村体制变革过程中的问题与理论思考	48
第三章 为乡村民主立法	56
一、推进乡村民主：从立法到示范	56
二、民主选举法制的建立与完善	65

三、规范的民主：将民主纳入法制化的轨道	74
四、村民自治的民间法资源：村民自治章程与村规民约	79
第四章 让民主运转起来	100
一、广东农村“四个民主”的新景观	100
二、能人治理与制度化治理相结合	124
三、权威治理与专业化治理相结合	135
四、民主治理与科学化治理相结合	144
第五章 加强农村党支部领导核心作用	159
一、村民自治条件下党支部建设面临的主要任务	160
二、农村党支部面临的两大挑战	166
三、农村党支部角色与功能的理论分析	174
四、加强党的基层组织建设，改善农村党支部的领导	184
第六章 合理调适村民自治面临的各种关系	189
一、理顺“两委”关系，降低摩擦成本	189
二、改善农村干群关系，增强村庄凝聚力	198
三、理顺镇村关系，确保良性互动	204
第七章 从农民到公民：广东农村政治文化转型	215
一、农民的身份认同：村民、选民与公民	216
二、选票的意义	231
三、传统资源的重新组合	241