

山东农村基层民主政治建设

创举

主编：李宗元 邢东月

黄河出版社

目 录

概 述.....	1
----------	---

县(市、区)编

加强基层民主法制建设 推动农村 工作全面发展.....	中共章丘市委 章丘市人民政府 39
--------------------------------	-------------------

加强领导 依法规范 不断提高 村民自治水平.....	中共平阴县委 平阴县人民政府 47
-------------------------------	-------------------

健全机制 完善体系 全面提高 基层民主政治建设水平.....	中共青岛市城阳区委 55
-----------------------------------	--------------

深入贯彻十六大精神 推动民主 日活动再上新台阶.....	中共莱西市委 65
---------------------------------	-----------

贯彻落实《村委会组织法》 创建、巩固、发展“全国村民自治模范县”	中共桓台县委 71
---	-----------

按照“三个代表”的要求 大力推进 农村基层民主政治建设.....	中共沂源县委 80
-------------------------------------	-----------

强化监督职能 注重监督实效 依法推进 《村委会组织法》的贯彻实施	枣庄市峄城区人大常委会 89
---	----------------

加强民主政治建设 加快村民自治进程.....	中共广饶县委 95
------------------------	-----------

依法推进农村工作 实现村级规范化、 法制化管理	中共龙口市委 龙口市人民政府 102
----------------------------------	--------------------

五策并举 狠抓落实 不断推进	
----------------	--

农村基层民主政治建设	中共招远市委 111
坚持依法以德治市 全面建设	
小康社会	中共文登市委 文登市人民政府 122
落实“四个民主” 深化村民自治	
不断提高全市农村民主政治建设水平	荣成市民政局 131
全面推行“四制”管理 努力加快	
农村民主化、法制化进程	中共青州市委 139
民主管理 依法治村 促进全市社会	
的持续稳定发展	中共安丘市委 148
认真履行人大职权 努力推进《村委会	
组织法》的贯彻实施	临朐县人大常委会 155
努力做好三篇文章 加快民主政治进程	昌乐县人民政府 162
实施“法德结合 文明理家” 促进农村稳定	
和经济发展 ...	中共莱芜市莱城区委 莱芜市莱城区人民政府 173
2 实施“双进工程” 促进农村普法依法	
治理工作深入开展	中共肥城市委 肥城市人民政府 180
民主之花结硕果——邹城市坚持依法治市加强基层	
民主政治建设的几点做法	中共邹城市委 186
抓重点 抓创新 抓落实 努力搞好	
村级班子建设	中共沾化县委 196
全面推进村民自治 建立新的农村	
社区运作管理机制	中共宁津县委 202
以村委会换届选举为契机 大力加强农村	
基层组织建设	中共临清市委 临清市人民政府 212
实施“六化”工程 夯实执政基础 构筑	
农村基层民主政治建设的新机制	中共临沭县委 219

乡(镇)编

- 健全机制 狠抓落实 全面推进基层民主法制建设
 中共章丘市枣园镇委员会 章丘市枣园镇人民政府 233
- 理顺关系 完善制度 全面提高村民自治水平
 中共平阴县刁山城镇委员会 平阴县刁山城镇人民政府 237
- 建章立制抓规范 固本强基求转变 努力开创民主
 政治建设新局面 中共青岛市城阳区流亭街道委员会 242
- 理顺关系 落实制度 强化教育
 推动镇级村民自治工作深入开展 莱西市沽河街道办事处 250
- 民主管理到位 稳定发展有为 中共沂源县悦庄镇委员会 255
- 实施“两个一”工程 开创农村民主法制建设新局面
 中共枣庄市峰城区峨山镇委员会 枣庄市峰城区峨山镇人民政府 260
- 加强民主政治建设 创造优良发展环境 中共广饶县大王镇委员会 266
- 全面实施“两书制” 推进依法治镇步伐
 中共龙口市东江镇委员会 龙口市东江镇人民政府 273
- 法治德治同步并举 全面加强农村基层民主
 政治建设 中共招远市蚕庄镇委员会 282
- 加强基层民主政治建设 推动农村经济快速发展
 中共文登市张家产镇委员会 文登市张家产镇人民政府 290
- 依法开展村民自治工作 促进镇域经济全面发展
 中共荣成市俚岛镇委员会 荣成市俚岛镇人民政府 300
- 新形势下加强村级组织建设的有效机制
 中共青州市五里镇委员会 青州市五里镇人民政府 306
- 大力推行村民自治 全面加强农村基层民主政治
 建设 中共安丘市景芝镇委员会 安丘市景芝镇人民政府 312

目 录	加强民主建设 促进村民自治	昌乐县昌乐镇人民政府 321
	坚持依法以德理家 促进农村社会稳定	
	... 中共莱芜市莱城区寨里镇委员会 莱芜市莱城区寨里镇人民政府 329	
	继承与创新并举 始终保持乡镇工作规范化建设的旺盛	
	活力 中共邹城市北宿镇委员会 邹城市北宿镇人民政府 335	
	法治造环境 稳定促发展	
	 中共肥城市老城镇委员会 肥城市老城镇人民政府 342	
	强化措施 规范管理 切实全面推进依法行政	
	 中共沾化县下洼镇委员会 沾化县下洼镇人民政府 350	
	坚持依法治镇 促进各项工作上台阶	
	 中共临清市老赵庄镇委员会 临清市老赵庄镇人民政府 356	
	规范镇村管理机制 推进民主政治建设 中共临沭县玉山镇委员会 360	

村 级 编

4	依法治村 民主管理 建设文明富裕的	
	新农村	中共章丘市宁家埠镇向高村总支 村委会 371
	坚持不断加强村民自治 扎扎实实推进全村	
	小康建设	中共章丘市绣惠镇北套村支部 村委会 375
	依法治村促发展 “两个文明”结硕果	
	 中共平阴县孝直镇孝直村总支 385	
	切实加强民主法制建设 实现经济社会协调发展	
	 中共青岛市城阳区夏庄街道办中黄埠村委员会 村委会 393	
	加强党的领导 全力推进农村民主	
	政治建设	中共莱西市店埠镇东庄头村支部 399
	坚持依法以德治村 不断加快全面建设	
	小康的步伐	中共桓台县田庄镇大庞村总支 村委会 404

民主治村村长治	中共沂源县燕崖乡双泉村支部	411
民主管理 依法治村 在实践中推进村级民主		
政治建设	中共广饶县陈官乡黄家村支部 村委会	416
经济社会同发展 共富之路		
创辉煌	中共龙口市南山集团公司委员会 南山村委会	421
以“三个代表”重要思想为指导 全面推进农村基层民主		
政治建设	中共招远市玲珑镇欧家乔村委员会 村委会	430
打造坚强堡垒 造福一方百姓		
.....	中共文登市泽头镇泽头村支部 村委会	436
以制度建设为核心 积极探索民主治村新路子		
.....	中共荣成市院乔实业集团总公司委员会 院乔村委会	443
落实“两委”规范 改进工作方法	中共青州市东坝镇坡子村支部	449
堡垒的作用	中共安丘市凌河镇前儒林村支部	454
提高认识 扎实推进 加快农村基层民主		
政治建设	中共昌乐县昌乐镇北关村支部 村委会	459
以家庭建设为主体 以创新活动为载体 努力培养讲道德、守		
规范的新型农民	中共邹城市大庄镇土旺村支部 村委会	463
“民主与法制建设之花在俺村盛开”		
.....	中共肥城市老城镇梁庄村支部 村委会	466
夯实小康基础 创建文明新村	中共沾化县黄乡潘家沟村支部	470
民主建设谱新篇	中共宁津县保店镇红庙李村支部 村委会	477
依法治村聚民心 勇于开拓		
创大业	中共临清市魏湾镇丁马村支部 村委会	481
强化组织 突出民主 建章立制 法德结合 全面加强农村基层民主		
政治建设	中共临沭县大兴镇李格庄村支部 村委会	485
后 记		491

概 述

在党的十六大精神指引下,我国已经进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。新世纪、新阶段、新形势、新任务,给我国以村民自治为主要内容和基本形式的农村基层民主政治建设提出了新的更高的要求。党的十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标,其中关于政治建设的奋斗目标是,“社会主义民主更加完善,社会主义法制更加完备,依法治国基本方略得到全面落实,人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障。基层民主更加健全,社会秩序良好,人民安居乐业。”要实现这一目标,离不开完善村民自治,不断推进农村基层民主政治建设。健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制的任务,历史地摆在了我们的面前。

为在山东更加深入地学习、贯彻、落实党的十六大精神和最近中共中央办公厅、国务院办公厅发出的《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》(2004年7月12日《人民日报》发表),更好地坚持以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体提出的以人为本的科学发展观,全面建设小康社会,实事求是地回顾反映自改革开放以来全省不断推进农村基层民主政治建设的实践,科学地总结其中的经验,充分认识进一步做好村务公开和民主管理工作的重大意义,不断健全、规范、完善、强化村务公开和民主管理制度,保障农民群众的知情权、决策权、参与权、监督权,为今后更好地加强推进全省村民自治提供借鉴、指导,我们根据省委的部署要求特编写了《山东农村基层民主政治建设创举》一书。

江泽民同志曾指出:“扩大社会主义基层民主要坚定不移,但必须有步骤、有计划,必须看是否有利于加强和改进党的领导,有利于坚持和完善社会主义制度,有利于保持和巩固安定团结的社会政治局面。”江泽民同志这一论断,不仅为有序扩大社会主义基层民主指明了方向,也对改革开放以来发展社会主义基层民主的经验进行了高度科学地概括。就本书

从全省 20 多年来开展农村基层民主政治建设涌现出的众多典型中,选取的 23 个县(市、区)生动实践的典型情况来看,可以从中清楚看到 20 多年来全省以村民自治为主要形式的农村基层民主政治建设,尽管发展不平衡,但从总体上已变换了农村公共权力的治理主体,有力促进了全省农村的改革、经济的发展和社会的稳定,使全省农村政治生活方式已从传统行政命令性的政治管理逐步向现代民主治理的转变,并使党对农村的领导得到不断的加强和改进。其中许多先进典型经验,受到党中央高度重视与肯定,先后推广全国。这是山东各级党委、政府和广大农村党员、干部与人民群众在党中央和省委的领导下,在这片地处我国改革开放前沿与有着悠久的齐鲁文化等相对特殊的地理、历史、人文环境和革命历程的热土上,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,继承发扬山东历代人民富于创造的优良传统,在取得由经济大省不断向经济强省发展的同时,为向基层民主更加健全这一目标迈进,在全省广大农村进行的具有历史性的创造,是推进全省农村基层民主政治建设的创举。

在推进农村基层民主政治建设进程中,从全省的情况看,到目前大致经历了探索与初创、初步纳入法制建设、依法全面推进、依法推行规范化建设与已起步的以全面建设小康社会为目标推向更加健全等五个阶段。

一、探索与初创阶段(1978 年至 1981 年)

从 1978 年起到 1981 年底,在党的十一届三中全会精神指引下,在省委的组织领导下,全省农村近 42 万个以生产队为基本核算的单位,已 99.6% 实行了不同形式的农业生产责任制,大规模的调整生产关系和管理体制的变动基本完成。

在大力推行生产责任制的这一过程中,中共中央为保护和尊重群众的积极性与创造性,在 1980 年 9 月发出的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的文件中,针对当时存在的可否实行包产到户、包干到户的争论,强调要尊重群众的意愿。文件指出:“党在农村实行任何一种政策,开展任何一项工作,都必须照顾农民的经济利益和尊重农民的民主权利。在建立健全生产责任制的工作中,违背当地群众愿望,强制推行一种形式,禁止其他形式的做法是错误的。要把坚持党的领导,同尊重社队自主权统一起来,既要发扬民主,又要善于引导。要把扩大社队自

主权同加强社员民主管理结合起来,充分发挥社员代表会议和各级管理委员会的职能,一切关系社员利益的重大事项,包括建立生产责任制在内,都要经过民主讨论,由集体做出决定。”随着中央这一文件精神深入贯彻,包产到户、包干到户不仅很快成为全省农业生产责任制的主要形式,而且有力促进和扩大了基层民主的发展。原生产队作为基本核算单位的功能开始分解,生产经营职能主要转向农户,管理职能逐步归并到原生产大队,“三级所有,队为基础”的体制开始打破,长期沿用的行政命令式的管理方式已不适应。在这种情况下,全省农村社会的自主性和独立性也越来越加凸现出来。

第一,农村社会的利益主体日趋多元化。随着农村权力高度集中的人民公社体制下的单一结构演化为多元结构,一方面传统的以农业为主的社队经济逐渐变为“农林牧副渔、工商建运服”十业并举;另一方面也产生了在分工分业基础上的专业化趋势,涌现出一大批专业户、联合体。一是传统上的“面对黄土背朝天,土里刨食”的农民,也随着职业的分化与细化,已逐步分化为农村干部、集体企业管理者、私营企业主、个体劳动者、智力型职业者、乡镇企业职业者、农业劳动者、雇工、外聘工人、无职业者等10个职业群体或阶层。与此同时,农民也摆脱了以往人民公社时施加在身上的束缚,走出农村来到城市从事其他行业,在此基础上出现了以业缘关系为基础的利益集团。二是农村实行以家庭承包责任制为核心的双层经营体制,农民家庭利益与集体的经济利益有了明确的区分。群众高兴地说:“交够国家的,留足集体的,剩下全是自己的”,并将此称为是“简单明确的经济民主制度”。三是农村多元利益主体的广泛出现,表明具有相对独立性的村庄政治将以此萌生。

第二,乡村企业管理层的作用日益突出。家庭联产承包制的推行和生产队的解体使广大农民家庭获得了农业生产经营的自主权,摆脱了生产队干部的直接管理和控制。同时,引发了农业剩余劳动力向非农产业的转移,又使越来越多的农民与乡村企业管理者阶层发生各种各样的关系。一般地说,企业管理层在社区控制中的地位、作用因社区经济的性质和发展水平的差异而不同。在农村的大多数青壮年劳动力都就业于村内企业,因而乡村企业的管理阶层实际上发挥着对大部分村民的职业生活实施着直接影响的功能。还由于企业承包制的推行,承包人在一定程度上摆脱了党组织的经常性干预,拥有了一定的生产经营自主权,使他们有

可能作为农村社会权力阶层中的一个重要部分对所在的农村社区决策发挥相对独立的作用。

第三,农村公共产品的生产与供给开始从村集体经济的单个承担主体,向村集体经济组织、企业和农民多主体转换。主要是大型农具、道路设施、水利设施等等。农民通过交纳各种各样的费用,正逐渐成为村庄公共产品直接的甚至是主要的投资者。正因如此,农民有参与该类产品生产管理和监督的权力。对农民不管以何种形式参与村庄公共产品的管理和监督,最终都要落实到对现有农村社会管理体制的重构上,并要求制度为其参与管理和监督提供足够的空间和保障。

在原生产队管理职能消解,全省农村利益主体多元化的发展中,许多地方不但失去了有组织为广大农村群众生产、生活等方面提供服务的功能,还为社会“失范”现象的产生提供了空间。一是有的地方农田水利设施和乡间公路等公共设施老化失修,有的遭到严重破坏,却无人来管;二是有的村民事纠纷、社会治安、计划生育、村霸横行等工作与问题,也无人问津;三是一些地方村党组织虽依然存在,也只是为上级完成“三提五统”等任务,有的为满足利益的需求,竟巧立名目向群众乱摊派,加重了群众的负担;四是已被消灭的赌博等社会丑恶现象又在一些地方死灰复燃,迷信活动有所抬头,有的村组织水坝抢险,响应的人却不多,与此同时,神婆传言为什么神仙到来要在山上修庙,则不少人闻风而动,不仅有原来的村干部,甚至个别党员也在其中;五是个别地方出现个别党组织“空白村”或造成“权力真空”等现象。

在全省农村生产、管理结构这一历史性转变中,不管是迅猛发展的多元化利益主体,还是农村社会的治理与提供有关服务等等,都在呼唤新的群众性基层民主自治组织的建立。为此,全省各地的许多农村相继进行了积极的探索与创造。值得称道的是邹县(现在邹城市)县委,作了卓有成效的积极探索与创造性的实践。1981年7月,邹县县委针对实行生产责任制以后,一些农村出现的损公肥私、打架斗殴、聚众赌博、偷盗抢劫、村集体铺张浪费等严重扰乱影响农村生产与社会稳定的现象,首先在南关办事处试点,由农村干部和群众自己制定并实行村规民约。在此基础上,又相继开展了创建“五好家庭”、“文明村庄”等活动,推动广大农民运用自我管理、自我教育、民主评比的方式,积极参与民主政治生活,参与农村社会主义精神文明建设。为使创建活动经常化、制度化,全县各乡镇逐

步建立健全了乡规民约例会制度、检查评比制度、党团员联系户制度等。随着这些创建活动的深入开展和这些制度的有力贯彻执行,积极有力地促进了全县社会风气的好转,也有力促进了农村的精神文明建设和社会的安定团结。1982年10月,邹县的经验在全国农村思想政治工作会议上作为典型介绍后,很快引起各级党政领导的重视和各地来邹县学习,为全省和全国农村实行和发展村民自治,开展农村基层民主政治建设,提供了有益的经验。

二、初步纳入法制建设阶段(1982年至1986年)

为了把农村改革不断引向深入,促进农村经济的发展和社会的进步与稳定,在全国广大农村普遍实行以家庭联产承包为主的责任制基础上,党和国家及时总结广大农民群众的自治经验,对农村基层民主政治建设开始逐步纳入法制化、制度化轨道。一是将乡镇政府和村民委员会以法律形式规定下来。1980年以来,广西宜山、罗城两县的部分农村基于社会管理的迫切需要,自发组建了村民委员会,协助乡镇政府维持社会治安,后来逐渐扩大社会职能,成为农民对基层政治经济文化等方面进行自我管理的自治性组织。到1982年,全国不少地区也出现了类似村民委员会的组织。对于农村这种新兴的社会自治现象,很快得到了党和国家的肯定。1982年12月颁布的《中华人民共和国宪法》第95条和第111条分别规定:乡镇设立人民代表大会和乡镇政府;农村按居民居住地区设立的村民委员会是基层群众性自治组织,村民委员会主任、副主任和委员由居民选举,村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会,办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。新宪法的这两条规定,不仅确立了乡镇人大、政府和村民委员会的法律地位,并明确了村民委员会的性质、产生方式和基本职能。这表明,现今的村委会与过去人民公社体制下的基层组织不同,就是充分体现了其民主性,为制定有关法律和政策提供了最根本的依据。二是党和政府依法加强了农村的基层组织和制度建设。在指导农村进行经济体制改革的同时,中央对农村基层民主政治建设不断加强了组织领导。从1982年到1986年的五个中央1号文件中,都对农村改革中的民主决策、民主管理、民主监督作了一系列规

定。三是1983年10月和1986年9月,中共中央、国务院先后发出了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》和《关于加强农村基层政权建设工作的通知》,分别提出:政社分开,建立乡政府的工作要与选举乡人民代表大会代表的工作结合进行,大体上在1984年底以前完成。各地在建乡中可根据当地情况制定村民委员会工作简则,在总结经验的基础上,再制定全国统一的村民委员会组织条例。在强调加强农村基层政权建设上,要求充分发挥群众自治组织自我教育、自我管理、自我服务的作用。

按照宪法的规定和中共中央的部署要求,山东省委、省人大、省政府遂进一步加强对全省农村基层民主政治建设的领导与这一工作的组织开展。

首先,依法组织进行了撤社建乡和撤队建村工作。1983年夏,省政府确定邹县、昌邑、巨野、张店、宁阳5个县(市、区)和各市、地组织的33个公社为政社分设试点。在试点的基础上,省委、省政府于同年11月制定并下发了《山东省政社分开建立乡政府工作方案》,省人大常委会也及时作出了《关于村民委员会建设中几个问题的决定》。省人大常委会这一决定,除依照宪法对村委会的性质、下设机构、选举制度和工作任务范围作了重申外,还对村委会的规模等作出了明确规定。决定指出:“村民委员会的规模,一般以原生产大队的范围为宜,个别多村生产大队,多数村民提议以自然村建立村民委员会,乡人民政府同意,也可以分设。但要保护好集体财产不受损失。村民委员会按照村民的居住状况,本着‘方便群众,有利自治’的原则,划分若干村民小组。”“村民委员会的组成人数,由村民讨论决定,村民多的可设五至七人,村民少的可设三至五人。”“村民委员会和村的经济组织,需要分设的可以分设,较小的村不需分设的,也可以一套班子两个牌子,履行村民委员会、经济联社的双重职能。”“村民委员会每届任期三年。委员可以连选连任。个别不称职的,经半数以上的村民通过,随时可以罢免。”

在省委、省政府的高度重视与组织领导下,全省各地遵照宪法原则和省人大常委会的决定,组织各县(市、区)均在试点的基础上,开始了有计划、有领导地撤社建乡和撤队建村工作。到1984年10月底基本结束,将全省原来的2109个公社撤消,建立了3368个乡镇,并依法选举产生了8万多个村委会。由于第一次依法组织民主选举,不可避免出现了一些问题,有的地方没有按选举的要求,搞了指选;有的个别村受宗派的干扰,村

委会一直没能建立起来等。但总的来看,全省“乡政村治”的组织架构已基本建立起来。再加上1985年3月,省政府为加强村委会的制度化、规范化建设,又发布了《村民委员会工作简则》,对村委会的职责、产生的办法、人员构成及下属各工作委员会的产生都作了规定。还明确规定,村委会及下属各工作委员会、村民小组长,每三年改选一次,可以连选连任。这既为推进全省农村基层民主政治建设建立了可靠的制度保证,也为全省村民自治法制化、制度化建设打下了良好的基础。

其次,大力开展了全省农村的普法教育。从1983年以宣传新宪法增强广大人民群众의公民意识,到1986年第一个五年全民普法教育规划的实施,在省委、省人大、省政府和省委政法委的组织领导和监督下,在省司法厅积极工作指导下,各地市与县(市、区)和乡镇大都成立了由党政分管领导任组长的普法工作领导小组,设立了普法办公室,从组织上进一步加强了领导。在有组织、有计划、有步骤地开展全民普法教育中,各级党委、人大、政府均予以高度重视,并列入重要议事日程,组织、宣传、政法、工会、妇联、共青团、教育、新闻、出版等部门通力合作,互相配合,积极建立普法机构,编发普法教材、培训宣传骨干人员,到1986年7月,全省共培训838万人。在普法教育中,各地除加强舆论宣传,全面动员,运用广播、电视、报刊、宣传栏、黑板报等进行宣传外,还结合广大农村的实际,利用农闲时节,组织骨干宣传人员深入农村,对广大农民进行了宪法、民族区域自治法、刑法、刑事诉讼法、民法通则、民事诉讼法(试行)、婚姻法、继承法、经济合同法、兵役法、治安管理处罚条例和经济方面的“十法六条例”等法律法规的系统宣传和学习。这期间,在全省还先后推广了滕州市办农民法制夜校、胶南县送法上门、长岛县送法到渔船、桓台县送法到建筑工地、寿光县常年组织农村普法宣传队、诸城市搞好普法验收等经验。有力推动了全省各地农村普法工作的深入开展和广大农民法制意识的提高,为推进全省农村基层民主政治建设从法律上提供了根本保证。

再是,进一步加强了全省农村党组织的领导。从1982年到1986年,省委为加强和改进对农村党组织的领导,先后召开了全省党员教育和农村思想政治工作会议、全省农村工作会议、全省农村党支部领导班子建设工作座谈会等一系列重要会议,根据不断发展变化的形势和党中央的指示精神,对全省农村党组织的建设、干部队伍的培训和加强农村思想政治工作的任务,进行了及时地研究与部署,先后提出了加强对农村党员的教

育、加强农村思想政治工作队伍的建设和尽快培养造就一支有理想、有文化、年轻精干、思想开阔、具有领导新时期农村工作能力的基层干部队伍等任务。为把这些任务落到实处,提高农村基层党组织的战斗力、凝聚力、向心力,省委采取有力措施,针对1982年以后因农村实行生产责任制出现的新情况、新问题,以解决领导班子涣散软弱的问题为重点,先后抽调51000余名机关干部,对全省11000多个问题多的农村基层党组织进行了整顿。各级党组织还根据《中共中央关于整党的决定》和省委的部署要求,在对党员进行教育中,采取进党校、举办党员轮训班和上党课等多种形式,先后对全省农村广大党员进行了集中教育训练。1986年9月又组织进行了全省村级整党,从各级党政机关和企事业单位调集了88900多名党员干部,经培训派往各地农村任整党巡视员、联络员、宣传员,与各地农村党组织展开整党。到翌年5月,全省8万多个农村党支部、近183万名党员参加了整党。在村级整党中,全省各地3000余名基层团干部奔赴农村,帮助加强了10万多个农村团支部的建设。通过这次整党,不仅使广大农村党员进一步增强了在政治上同党中央保持一致的自觉性,提高了农村党组织领导核心地位,还使广大党员、干部的精神面貌为之一新,各项工作都出现了新气象,为推进全省农村基层民主政治建设提供了最有力可靠的组织领导保证。

三、依法全面推进阶段(1987年至1997年)

1987年11月,全国人大常委会通过并颁布《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(以下及书中均简称《村委会组织法(试行)》)后,以村民自治为主要内容和基本形式的全省农村基层民主政治建设开始进入依法全面推进发展的新阶段。《村委会组织法(试行)》根据新宪法的有关规定,进一步明确了村民委员会是农民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,村民委员会主任、副主任和委员由村民直接选举产生,村民委员会向村民会议负责并报告工作,村民会议由本村18周岁以上的村民组成,村民会议的决定由18岁以上的村民过半数通过,村规民约由村民会议讨论决定等一系列保障农村村民实行自治的具体规定。其中还特别明确了乡镇政府与村委会是指导与协助关系,而不是领导与被领导的关系。这对于确保村民自治原则,有序扩大基层民主具有重大

意义。

在《村委会组织法(试行)》颁布前后,为搞好乡村两级组织建设和对《村委会组织法(试行)》的宣传贯彻,1987年中共中央发出的5号文件中明确指出:整党中和整党后,都应把加强基层组织特别是村级组织建设,克服涣散状况,作为重点任务。要按照规定,搞好乡的民主选举。村党支部、村民委员会和合作经济组织的干部,要经过党内外选举,由具有献身精神和开拓精神、办事公道、能带领群众致富的党员和村民担任。1988年国家民政部在发出的《关于贯彻执行〈中华人民共和国村民委员会组织法(试行)〉的通知》中,对学习宣传这一国家基本法、搞好试点、加强村委会建设等问题也作出了具体部署。

在省委的领导下,全省各地相继按照中央的指示精神和国家主管部门的具体部署,对《村委会组织法(试行)》进行了广泛而深入地贯彻落实。并在不断的实践中,先后涌现出一大批村民自治的先进典型,创造性有序扩大了基层民主,使全省农村基层民主政治建设走在了全国的前列。

第一,精心部署,不断完善严格依法组织村级民主选举。民主选举是民主决策、民主管理、民主监督的基础。为不断在全省农村打好这一工作的基础,从1987年到1997年的11年间,全省先后按照《村委会组织法(试行)》的规定要求,组织进行了第二届至第五届村委会的换届选举工作。每次,省委、省人大、省政府和省民政厅都高度重视,列为大事、要事来抓。省委根据中央《关于加强农村基层政权建设工作的通知》(即中发[1986]22号文件)、《关于1991年农业和农村工作的通知》等文件的指示精神,先后发出了《关于贯彻中发[1986]22号文件的通知》、《关于贯彻落实中发[1990]18号文件的意见》、《关于进一步深化农村改革的意见》和《关于“九五”时期农村小康建设的决定》等一系列文件。并召开了相关的工作会议,对每次换届选举工作都进行了部署、动员,有的还为加强、改进新班子建设和工作提出了明确的要求,为推进全省农村基层民主政治建设进一步指明了方向。为严格依法搞好全省每次村委会换届选举工作,省人大在这期间,先后作出了《关于贯彻实施〈中华人民共和国村民委员会组织法(试行)〉的决定》和实施办法;省政府也在这期间先后发出了《关于贯彻实施〈中华人民共和国村民委员会组织法(试行)〉的通知》和关于搞好第四届、第五届村委会换届选举工作的通知等文件;省民政厅不仅在每届选举前组织召开全省村委会换届选举工作会议,及时组织指

导,进行周密部署,还先后印发了《关于做好村民委员会换届选举的通知》、《关于全省村民委员会换届选举有关问题的通知》等指导性文件。在省委的部署要求下,各地成立了由各级党政主要领导人挂帅的村委会换届选举工作领导小组和精干、高效的工作机构,加强了对每次换届的组织领导。并采取有力措施,根据上级的部署,严格按照《村委会组织法(试行)》的规定、程序和上级的有关规范性文件的原则要求,精心部署,广泛宣传发动,周密组织,充分发扬民主,严格组织检查指导和验收,确保了每次换届选举工作的顺利实施。基本把群众信任、作风正派、办公公道,有奉献精神和有能力带领村民艰苦创业致富的人选进了村委会。通过这几届民主选举,不仅进一步完善了选举制度,使选举更加规范,选出的村委会成员整体素质屡有提高,也使广大村民的法律意识、民主意识有了长足的进步,切实通过依法民主选举,夯实了农村基层民主政治建设的现实基础。

第二,大胆探索,不断创新,依法逐步建立起全省村级民主管理制度体系的基本框架。随着《村委会组织法(试行)》的深入实施,村民享有的民主权利不断得到应有的保障和尊重,极大地推动了全省农村村民自治的蓬勃开展,并相继涌现出昌乐、郯城等先进典型。省委为进一步推进全省农村基层民主政治建设,从1988年下半年开始,在全省先后推广了昌乐、郯城等地公开办事程序、公开办事结果、组织群众监督的经验。特别是昌乐的经验,是从解决农民反映强烈的“热点问题”入手,按照“中间突破、上下展开、先易后难、分步实施”的原则,首先从乡镇这一级开始,上捅县直,下伸到村,在全县循序渐进地实行了村务、政务、财务公开,较好地解决了制约农村经济发展和社会稳定的突出问题,有效地调动了干部群众的积极性,促进了全县农村的改革和经济建设的稳步发展。

昌乐、郯城经验在全省推广后,很快涌现出一批新的典型。省委、省政府根据新的形势发展要求,又相继推广了安丘、肥城、海阳、蓬莱等地创造的党员监督小组和村民监督小组,质询、监督村“两委”的经验和建立村民档案制度等多种有效的民主管理经验,使全省农村基层民主政治建设进入了一个全面依法推进的新阶段。主要是从1989年起,全省又陆续涌现出莱西市“以党支部为领导核心的村级组织建设”,章丘市“依法建制、以制治村、民主管理”等一批村级民主管理制度配套建设的先进典型。这些典型的涌现,也引起了党中央的高度重视,先后在我省莱西、章

丘召开了两次重要的全国会议。

1990年8月5日,中央组织部、中央政策研究室、国家民政部、共青团中央、全国妇联在莱西市联合召开了全国村级组织建设工作座谈会。会议是遵照党中央要分析当前农村村级组织的现状,交流加强村级组织建设的经验,研究加强村级组织对策的指示要求召开的。会议的中心议题是,按照党的基本路线的要求,研究如何加强以党支部为领导核心的村级组织建设,以教育、引导、团结和组织农民发展经济,促进农村社会全面进步,坚定不移地走社会主义道路。8日,中共中央政治局常委宋平在会上发表重要讲话。他指出,农民问题始终是中国革命和建设的根本问题。我们党能不能把广大农民群众吸引和组织到自己的周围,最大限度地发挥他们的积极性、创造性,为实现党的政治路线和农民的切身利益而斗争,决定着我们的事业的成败。在中国搞社会主义,千万不能忘记这个基本特点。全党要高度重视切实加强以党支部为核心的村级组织建设。对此,他在讲话中明确指出,首先要建设一个好的党支部,这是建设社会主义新农村的需要,是广大农民的迫切要求。建设一个好的党支部关键是要有个好的支部领导班子。他在讲话中对搞好村民自治提出,要根据《村委会组织法(试行)》的要求,在党组织领导下逐步建立健全村民委员会,推进农村基层民主政治建设。发挥村民自治的功能,有利于实现在党的领导下支持农民当家作主的目标。我们的村民自治,是社会主义的一种民主形式,是党领导下的自治。党支部要加强对村委会工作的领导,支持和帮助村民选举好村民委员会领导班子;推举好村民代表,发挥他们参与村务管理、决定村里重大事务、对村干部实行监督等作用。在建立健全村民委员会同时,要建立健全村民小组,使他们在村与户之间发挥桥梁作用。他在讲话中谈到加强村级组织建设时,强调指出:归根到底,取决于干部的政治和业务素质。不仅要选好干部,配好班子,而且要抓好培养、提高干部的工作。尤其要重视对基层年轻干部进行马克思主义理论的基础训练和党性锻炼。地、县、乡各级党校要在这方面充分发挥自己的作用。宋平在讲话中,还对发展壮大农村经济、搞好精神文明建设,做好农民和农村工作等方面提出了开展工作的方针和任务要求。

会议期间,各省、市、区介绍交流了各自的有关经验,与会的中央各部门负责人发表了讲话。中共山东省委书记姜春云,省委副书记、省长赵志浩分别到会讲了话,提出了认真学习贯彻落实宋平讲话和学习兄弟省、