

行动中的公共管理丛书

主编 王振海

农村社区 制度化治理

王振海 王 义 等 著

*The Systematized Governance
of Rural Community*

中国海洋大学出版社

行动中的公共管理丛书

■ *Series of Public Management in Action*

主编 王振海 顾问 宁 骚

本研究得到美国福特基金会资助

The Systematized Governance of Rural Community
农村社区制度化治理

王振海 王 义 等著

中国海洋大学出版社

· 青 岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

农村社区制度化治理/王振海等著. —青岛:中国海洋大学出版社, 2005. 9

(行动中的公共管理丛书/王振海主编)

ISBN 7-81067-652-0

I. 农… II. 王… III. 农村—管理—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 121696 号

中国海洋大学出版社出版发行
(青岛市鱼山路 5 号 邮政编码:266003)

出版人:王曙光

日照报业印刷有限公司印刷

新华书店经销

*

开本:889mm×1 194mm 1/32 印张:13.875 字数:386 千字

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

印数:1~3 100 定价:28.00 元

总 序

王振海博士主编的“行动中的公共管理丛书”即将付梓。作为我的学生,他离开山东省青岛市到新疆博州挂职任副州长时,嘱我以该丛书顾问的身份为丛书写一篇总序。我对编入丛书的《农村社区制度化管理》、《城市化与市民公共利益保护》、《城市公共安全管理》和《社会保障进社区的过程与影响》四部书稿大致浏览了一遍,其共同的研究方法——个案研究法引起了极大的兴趣,决定在丛书总序中对这一研究方法作一介绍,以期对我国的政治科学和公共管理学的研究有所推动。

考察学科发展史,可以发现公共管理学脱胎于两个学科,即政治科学和管理科学。因此,公共管理学自诞生之日起就具有强烈的科学化诉求。这种诉求使它产生一种内在的冲动或动力,试图遵循类似于自然科学研究中使用的方法和程序,以获得科学的研究成果,亦即认识和把握研究对象本身固有的因果关系。这种方法和程序是社会科学各领域自 19 世纪中期以来坚持不懈地共同探讨和积累而形成的,其灵魂是对自然科学的观察和实验方法与程序的模拟和改造。今天,它已经形成一个庞大的方法论体系,如,在设计与研究的结构方面有实验法、横断法与准实验法、测量法、抽样与抽样设计,在资料的搜集方面有观察研究法、调查研究法(问卷调查法和访谈法)、质化研究法(田野调查法和参与观察法)、次级资料分析法(非侵扰性测量法、档案调查法和内容分析法),在资料分析方面有单变量分析、双变量分析、多变量分析和推论等等。^①

^① C. Frankfort-Nachmias, David Nachmias, *Research Methods in the Social Sciences*, Martin's College Publishing Group Inc, 1996.

个案研究法(Case Study Research)在社会科学方法论体系中是一种应用广泛的研究方法。根据霍恩(Van Horn)、布克利(Buckley)、哈里森(Harrison)、柯林和拉科诺(Kling & Lacono)、奥尔森(Olson)、波音顿和资穆德(Boynton & Zmud)、沃格尔和魏泽尔贝(Vogel & Wetherbe)、尹(Yin)以及奔巴萨特(Benbasat)等方法论学者所作的界定,个案研究法是一种把研究注意力集中于单一环境中所可能发生的各种变化的研究策略。个案研究是经验研究(Empirical Inquiry)的一种特殊形式,它通过用多种资料来源所重构的一段过去或现在正发生的历史来探索议题、检验理论、扩展或修正理论解释。它的特点是在自然环境(Natural Setting)中从事对有关现象的研究,定性和定量的资料搜集和分析方法可同时使用,分析单位可以是一个(单一个案)也可以同时是多个(多个案)实体(如个人、群体、组织),不需要实验设计或控制,甚至也不必对变量有所操控(Manipulation),比较适合运用在仍处于探索性阶段的那些问题(当前的事件和尚未有先前理论基础的问题)的研究。每一研究方法都有优点和缺陷,因此研究者应视以下三种情形来选择研究方法:(1)研究问题的类型;(2)研究者在实际事件上所能做的操控;(3)是否注重于当时的事件上。方法论学者罗伯特·K·尹指出,据此将个案研究法与其他研究方法进行比较,个案研究法更适合研究“为什么”(Why)和“如何做”(How)这样类型的问题。^① 个案研究不同于个案教学(Case Teaching)。就教学的目的而言,个案是要给学生提供一个讨论和争辩的架构,不需要特别注重于实证资料的真实性和精确性,允许改变真实事件的完整性以便更有效地说明某些观点。然而对于个案研究来说,个案教学中的这些做法都是被严格禁止的。

个案研究法有三个类型。第一,探索性研究(Exploratory Research)。这种类型的研究通过发展命题作为后续研究的开端。第二,描述性研究(Descriptive Research)。这种研究是阐述一个既有

^① Robert K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, 2nd ed. Sage Publications, Inc., 1994, p. 6.

的理论或者扩大一个理论的解释范围。第三,解释性研究(Explanatory Research)。这种研究以探讨研究对象固有的因果联系为宗旨。罗伯特·K·尹认为,即使是单一个案研究,也经常可以实现解释性的目的,而不单单是探索性和描述性的。解释性研究的分析者的目标,应该是对同一组事件提出一些相互竞争的解釋,并且指出在其他状况中如何应用这样的解释。^①

个案研究法须遵守一般科学的研究方法的程序,也就是说,在研究开始之前需要做研究设计。在研究工作开始以后则须经过一定的步骤。奔巴萨特等方法论学者指出,个案研究要注意的程序是:(1)研究主题与目的的确立;(2)分析单位的设计;(3)单一个案或多个案的研究设计;(4)选择对象(Site)的研究设计;(5)资料搜集方法的研究设计。罗伯特·K·尹则将个案研究分成五个阶段。(1)描述阶段。此阶段可用单一个案或多个案来描述问题。(2)探索阶段。此阶段可采用多个个案来探索。(3)假设检定阶段。此阶段可用实验法或者调查法。(4)实证、解释阶段。此阶段可采用多个个案法。(5)质疑、解释阶段。此阶段可采用单一关键个案。^②

个案研究法经常受到诘难:如何从单一的个案推导出通则?最近几十年方法论学者对此作出了解答。他们指出,诘难者提出的问题自然科学研究中也是经常遇到的,即如何从单一的实验中推导出通则。事实上,科学的事实很少只建立在单一的实验上。科学家通常是依据多组实验,在不同的情况下重复了同样的现象。对于个案研究法来说,研究者使用同样的方法加上不同的研究设计概念,也可以用在多重个案研究中。简言之,个案研究法就像实验法一样,可从个别推导出一般,但这个“一般”是理论的命题而不是事物的总体或整体。就这个意义而言,个案研究法像实验法一样,研究者的目的

① Robert K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, 2nd ed. Sage Publications, Inc, p. 4-5.

② I. Benbasat, D. Goldstein & M. Mead, *The Case Research Strategy in Studies of Information System*, MIS Quarterly, Vol. 11, No. 3, Sept, p. 396-386.

不是通过对应的应用来呈现“样本”(Sample),而是来扩展和推导出理论:前者是调查研究法从个别推导出一般的方法,属于“统计式通则化”(Statistical Generalization);后者则属于“分析式通则化”(Analytic Generalization)。^① 在认识论上解决了个案研究中如何从个别抽象出一般这一根本问题之后,在社会科学各领域,包括公共管理学领域在内,使用个案研究法的意义就显得越来越重要了。

王振海教授主编的这套丛书,在个案研究法的使用上进行了有意义的尝试。我认为这对于推动我国的公共管理学研究重视本土资源和本土经验的开发,一定会起到积极的作用。我期待着王振海教授带领的学术群体,沿着这条道路做出更多的努力,获得更大的成绩。

宁 骚

2005年1月3日

于北京大学蓝旗营

^① Robert K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, 2nd ed. Sage Publications, Inc, p. 2-3.

目 录

总 序	1
●导论:中国农村社区的制度设计与变迁	1
●学理分析篇——村级治理的制度框架	29
一、最高层面的村级治理制度	31
二、地方法规制度	42
三、地方执法规定	60
四、村级规约	62
五、村级治理制度的建设经验	67
六、村级治理制度建设存在的问题	75
七、建立完善村级治理制度体系的若干建议	92
●实证分析篇	111
一、村级规约建设的比较分析	113
二、东北某县 A 村选举纪实	136
三、东北某县 B 村选举纪实	139
四、对华北某县村民委员会选举与妇女参政情况的考察	141
五、莱西市三个村的制度建设状况分析	149
六、依法治村的现状、难点与出路	158
七、加强制度建设,推进村级规范化管理	171
八、“能人治村”模式下的制度建设与社区治理	194
九、农村制度建设的现状分析与发展建议	200
十、以德治村:莱西的村级道德评议制度	210
●问卷分析篇	217
一、国内 12 省村干部随机抽样调查问卷分析	219
二、国内 12 省村民随机抽样调查问卷分析	227
三、莱西市三村庄农村制度建设与社区治理情况调查	239

四、平度市两个村的问卷调查情况	258
五、村民与干部眼中的村民自治	
——对山东省莱西市的人户调研访谈	282
●实验基地篇	323
一个村庄的制度变迁：刘家院西村制度建设与治理	
透视	325
●制度选粹篇	379
一、邹平县农村实施法德教育提素质、依法行政提效率	
“双提工程”实施细则	381
二、村镇工作规范化建设实施细则	395
三、邹平县村镇工作规范化建设考核细则	406
四、青阳镇党委议事规则及决策程序	410
五、青阳镇村党支部工作职责	412
六、青阳镇村支部委员会议事规则	413
七、青阳镇 1999 年农村工作考核细则	414
八、青阳镇财务管理办法	419
九、青阳镇村级财务管理办法	421
十、青阳镇村务公开制度	423
十一、莱西市村民道德评议会章程	424
十二、莱西市“十星级文明户”标准	428
●参考文献	431
●后 记	434

导论：中国农村社区的制度设计与变迁

中国的改革开放事业自 1978 年党的十一届三中全会起，已近 30 年。农村是全面改革的起始地。农村改革的突出之点，一是在经济上实行了以联产承包责任制为根本标志的新型生产关系形式，二是在政治上实行了以农民自我管理、自我服务、自我教育为显著特征的基层群众性自治制度。这两项改革都是中国独有的创造，已引起世界其他国家的关注。科学总结农村基层群众性自治制度建设，关系着对 20 年来中国政治改革与政治发展的认识，关系着对中国实际的人权进步程度的把握及对社会主义民主广泛性、真实性的理解，具有重大的理论与实践意义。

（一）农村社区运行的基本机制

农村社区运行的机制是指在农村社会运行过程中，影响这种运行的各组成因素的相互联系、相互作用的过程和方式。在我国当前农村社区中，主要有政府机制、市场机制和村民自治机制三种机制。这三种机制相互配合、相互补充，三位一体，共同构成当前农村运行的基本机制。

1. 市场机制

市场机制是指通过市场体系，运用价格手段对村民个人和企业的经济社会活动进行调节的过程和方式。市场机制对农村社会经济发展的调节作用是自发的，是“一只看不见的手”，它最基本的特点是，以利益最大化为价值追求，通过价格这个杠杆调节生产者和消费者的决策，从而实现各种要素的优化配置。就是说，市场机制所依据的价值观是人们对自身利益最大化的追求。受这种价值观的驱使，村民个人和企业所追求的目标总是要去生产那些能带来最大利润的商品，他们既会因为利润低而放弃某些东西的生产，也会受利润高的



吸引转而生产某些物品。随着农村经济市场化进程的推进,市场机制在农村社区所发挥的作用越来越大。

应该说,市场机制是人类迄今为止最具效率和活力的经济运行机制和资源配置手段。它具有其他任何机制和手段不可替代的功能优势。一是经济利益的刺激性。市场主体的利益驱动和自由竞争形成一种强劲的动力,它极大地调动了村民的积极性和创造性,促进了生产技术、生产组织和产品结构的不断创新,提高了资源配置的效率。二是市场决策的灵活性。在市场经济中,生产者和消费者作为微观经济主体的分散决策结构,对供求的变化能及时做出灵活有效的反应,较快地实现供需平衡,减少资源浪费,提高决策效率。三是市场信息的有效性。高效率的分配资源要求充分利用经济中的各种信息。而以价格体系为主要内容的信息结构能够使每一个经济活动参与者获得简单、明晰、高效的信息,并能充分有效地加以利用,从而提高资源配置的合理性。此外,市场经济的良性运行还有利于避免和减少直接行政控制下的低效和腐败等现象发生。例如,青岛市崂山区王哥庄街道曲家庄村,位于仰口风景区内,依山傍海,地理位置优越。近年来,该村以市场为导向,充分发挥地理优势,围绕旅游服务这一目标,积极合理地发展工业、农业、旅游业,开发房地产业,推动了本村经济的较快发展。例如,他们根据市场需求,运用市场机制,在村南边的好地段进行房地产开发,兴建居民楼,建楼9幢,建筑面积2.6万平方米,2004年销售收入达1600万元。同时,该村按照现代企业制度的要求,对村集体企业进行改制,理顺了企业和村的关系,加快了村办企业的发展步伐。村“两委”把发展餐饮、绿石、商贸业、养殖、种植业作为发展经济的重要途径,围绕地处旅游区的优势,积极发展特色产业,为村集体和村民带来了可观的经济效益。

应该说,农村社区运行机制的市场化,是我国市场经济和农村产业分工的必然产物,也是实行开放经济、全球经济一体化和贸易一体化的必然产物。这就要求我们必须引导农民强化市场意识,加速农业运行机制的市场化。应引导农民站到全球经济和全球贸易一体化的高度,放眼国内市场和国际大市场,一切以市场的需求和供求规律

为指导,配置自己的经营资源和经营要素,选择自己的经营项目,搞好粮食作物和各种经济作物的多种经营;搞好农村粮食、蔬菜、畜牧、水产、工业、商业、贸易、社会化服务体系等各行各业的多种经营,建立各种农副产品商贸基地。还要以提高经济效益为中心,对生产经营实行企业化管理,努力降低生产经营成本,以获取最大的经济利益。

当前我国的农村社区运行机制,一方面,还没有完全摆脱计划经济体制的束缚,表现为各地都不同程度地存在着用行政手段强制农民执行计划的现象。另一方面,我国的农业运行机制又没有完全摆脱自然经济的运行方式,表现为农民市场意识淡薄,许多农民仍习惯地过着日出而起、日落而归的自给自足的田园生活。

2. 政府机制

政府机制是指国家和政府运用国家权力系统,通过行政法令等手段,来确立和推广国家所推崇的价值观念、制定和推行发展目标、建立和调整社会结构、制定和实施社会运行规则,从而对整个农村经济社会发展进行管理、调节的过程和方式。政府机制在农村发展过程中主要是乡镇政府通过农村的“两委”对农村进行管理和调节。当前,政府机制在农村社区的运行过程中仍然起着主导性的作用。

如果从1985年人民公社制度被正式废除算起,至今已经有20年左右。但是,仔细考察当前农村基层组织的活动机制,就会发现人民公社的运作方式在许多方面仍然大行其道。人民公社体制的突出特征是自下而上的集权控制,微观主体的行为必须服从上级指令,生产大队和生产队直接接受人民公社的领导。生产大队既是行政组织又是经济组织,生产大队包揽政府部门工作、农业生产组织和村社事务管理,实际上是集政治、经济、社会事务等多种功能于一身的“小政府”。生产队作为人民公社的基础单位,在生产经营、集体财产管理、分配核算等方面有一定的相对自主权,是基本的活动单位。改革使作为生产经营主体的生产队不复存在,农户成为经营主体,而且农户经济活动的市场化程度不断提高,社会生活中的自主性也不断提高。从基层组织的变革目标来看,基本方向应该是从“控制”、“管理”转向

“服务”、“支持”。比如说改革开始时政策上曾强调“双重经营，有统有分”，20世纪90年代初曾强调“加强社会化服务体系”等，核心就是组织体系应当围绕微观主体的服务需求展开工作，最重要的是从农户自下而上的要求中寻找工作重心。现在看来，这样的努力还远远不够。可以说，与农村经济体制的巨大转变相比较，非经济体制的转变程度显然不足。从村级层次来看，虽然生产大队的牌子已经摘掉，村级组织的结构功能也发生了重要变化。但从内部机制看，仍然是集党务、政务、经济事务于一身的混合体。主要表现在：一方面，它的主要精力仍旧在完成乡镇政府指派的各项任务，更多情况下只对乡镇政府负责，成为乡镇政府之下的“准政府”。或者说，村委会这一所谓的群众性自治组织的普遍设立并未改变生产大队固有的行政隶属性。另一方面，对社区成员的服务功能没有发挥起来，许多应该做的事情没有做或者没有做好，用农民的话说是“光要钱不办事”，“村干部越来越不为农民着想”，因此，越来越失去村民的信任、支持。与此同时，村级组织也有自己的苦衷，他们辩称“干了很多出力不讨好的事”，“这些事并不是自己愿意干，而是上边让干的，不干不行”。对于村委会来说，本来是个自治组织，职责是从社区成员的需要出发进行服务和协调，现在却很少办理自治事务，主要成为上级政府的行政工具。

应该说，在农村社会发展中的许多方面，政府与市场既可以发挥不同的作用，也可以起到互为补充的功能。发挥市场的作用，并不否定政府的作用；同样发挥政府的作用，也不否定市场的作用。一个有效的政府是经济与社会持续发展的必要条件，它能够对市场经济和个人活动起催化、促进和补充作用。市场机制与政府职能互补，各自在其适宜领域内发挥作用，方能保证农村经济社会的正常运行。必须明确，各类公司企业、合作经济组织、农户和农场等是市场主体，政府及其他国家机器不是市场主体，而是立法执法主体、行政管理主体、宏观调控主体和服务主体，不能错位。一般来说，在社会主义市场经济条件下，政府在农村发展中的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。政府主要通过政策和法律法规及其他公

共资源调控市场,保证主要农产品供需基本平衡;提供农业所需的公共物品,包括基础设施和科技等公益性服务;保护农业资源,改善生态环境;制定法律、法规和政策,保护与扶持农业和农村经济与社会发展。在商品要素交易领域,主要靠市场发挥调节作用,凡是市场能够完成的职能,政府都不必介入。政府要学会运用公司、企业及其他产业组织去调节农民的生产经营活动,不要直接干预。当前,政府的重要职能是为农业、农民提供基础设施及其他公共物品,着力做好市场信息和购销服务、科技和教育服务,特别要做好农产品购销服务,帮助农民、专业合作经济组织和农业企业开拓市场。

3. 村民自治机制

实践证明,政府机制和市场机制无论是被单独使用、交替使用还是结合使用,单凭两者是不可能充分满足农村经济社会发展要求的。这是因为,在市场机制与政府机制都能起作用的范围内,由于市场力量与政府力量都有局限性,所以这两种机制调节之后会留下一些空白。当然,在某些情况下,政府机制可以弥补市场机制的局限性。在另一些情况下,市场机制也可以弥补政府机制的局限性。但政府机制是不可能完全弥补市场机制的局限性的,正如市场机制不可能完全弥补政府机制的局限性一样。所以,除政府机制和市场机制外,还需要大力培育和强化村民自治机制。

村民自治机制是以村民对自身利益的关心和对社会公共利益、公共事务的自觉认同为基础,通过对经济社会发展活动的自我管理和积极参与实现农村发展的过程和方式。村民自治机制就是要使农村发展所涉及的各利益主体根据社会系统认可的程序和规范,采取一定的手段和方式,共同参与发展决策并在其中拥有知情权和发言权,选择领导人、影响决策、监督决策实施的运行过程。

村民自治机制在促进农村发展方面具有很大的潜力。第一,它能够使村民真正成为处理自己相关事务的主体,而不是只被看作工具或手段,从而强化村民的公共意识,提高村民在经济社会中的自主意识并拓展自主空间。第二,它可以动员、组织、支持和推动村民采取行动自己解决相关的发展问题,执行过去由政府执行的某些公益



性职能,形成对政府机制的制约和补充。例如,村民可以在教育、扶贫、建立公共设施、妇女儿童保护、环境保护以及人口控制等方面发挥更加积极的作用。第三,它可以在促进政府机构改革与政府职能转变、促进与社会主义市场经济相适应的新型伦理道德体系的形成等方面发挥重要的作用。

政府机制是通过国家行政体制运作的,其行为具有强制性,表现为自上而下的运行模式。村民自治机制是通过各种村民自治组织运作的,是一种自下而上的运行模式。市场机制是通过网络型的市场体制运作的,在利益杠杆的驱动下,人们自愿、平等地在市场中从事经济社会活动,是一种横向的运行模式。三种机制通过不同的方式推动着农村经济社会的发展,各有优势而又各有局限性,同时三者之间又存在着强烈的互补性,实现农村经济和社会的健康发展需要这三种机制的综合作用。政府、市场与村民自治机制三者就如同一个全集内的三个相互交叉的子集,各有其独立作用的空间,同时又有其协同作用的交集,三者应各司其职,各负其责。因此,只有在政府、市场与村民自治机制之间建立一个有效互动网络,使三者的优越性都得到充分发挥,从而逐步形成政府、市场与村民自治机制三足鼎立、协同作用的局面,才可能使农村的健康发展得以实现。

目前我国,“村民自治”的含义包含四个方面:民主选举,即直选;民主决策,即通过村民会议决定重大事项,通过村民代表会议研究日常工作;民主管理,通过制定村民自治章程或村规民约,建章立制实现规范化管理;民主监督,即实行村务、财务公开,民主评议干部,建立重大事项汇报制度。

“村民自治”的提法始见于1982年宪法第一百一十一条:“村民委员会是基层群众性自治组织”。到1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》正式颁布,村民自治正式步入法制轨道。目前,全国60多万个村委会,已全面实施了《中华人民共和国村委会组织法》,以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的村民自治制度不断完善。80%以上的村建立了村民会议或村民代表会议制度,制定了村规民约或村民自治章程,90%以上的农村推行了村务公

开制度。各地基层选举的民主化、规范化程度不断提高。民主决策、民主管理、民主监督的相关制度和规定普遍建立，村民自治在广度和深度上不断发展，进一步推进了农村基层民主政治建设，保障了广大农民当家作主的权利，极大地调动了广大农民建设社会主义的积极性、主动性和创造性，密切了干群关系，促进了农村发展，维护了农村稳定。例如，根据我们对青岛市崂山区南宅科村、曲格庄和五龙涧等村的调查，各村都已开展了三届以上的村民委员会的换届选举工作，民主选举已逐步走上规范化、制度化的轨道。村里的重大事项都要通过村民大会或村民代表会议来决定，村务、财务公开制度和民主监督制度也较为健全，各村都成立了村理财监督小组，定期对村里的财务进行检查，村里的财务状况通常每个季度通过村公告栏张榜公布，接受村民监督。

目前，农村村民自治的薄弱环节主要反映在以下几个方面。一是部分村党支部和村委会之间存在矛盾，在民主决策中存在用间接民主代替直接民主的倾向。有些地方以村民会议难召开为由长期不开村民会议，法律规定需经村民会议决定的事项，未经授权就由村民代表会议作决定；有的村民代表在会前没有同村民沟通，会上发表的只是个人意见；还有些村委会决策重大村务，既不召开村民会议，又不召开村民代表会议，只是由几个村干部说了算。二是在民主管理中存在不同程度的形式主义。如村务公开有的流于形式；有的内容不明确；有的内容不真实，搞半公开或假公开；有的村财务管理混乱，长期不向村民公开，群众对村委会成员失去信任。三是民主监督也存在薄弱环节，一些村委会得不到有效的监督。

当前，农村经济社会发展的机制建设，要在不断完善政府机制和市场机制的前提下，大力培育和建立健全村民参与机制，不断完善以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为核心内容的村民自治制度。

扩大农村基层民主，完善村民自治，是保证农民群众直接行使民主权利、依法管理自己的事情、创造幸福生活的基础性工作。我国农村村民自治制度的核心内容是民主选举、民主决策、民主管理、民主



监督,它是国家倡导和推进农村基层民主的基本制度框架。村民自治制度本身就是一种民主参与制度,构建了村民将村内事务用民主参与的办法予以解决的机制。对于村务而言,通过村民会议和村民代表会议的决策和监督,可以纠正村干部的不良行为,对于不负责任的村干部,既可以在下次选举中将他选下去,又可以通过召开村民会议将他罢免掉。通过村民自治的实施,村民会逐步习惯于以制度化的办法来提出自己的要求,维护自己的权益,扩大自己的影响。持续的民主参与,对于村民养成通过制度化参与来维护自己权益的习惯,增强对制度化参与的信心,具有十分重要的意义。

完善村民自治制度,村委会由政府的派出机构变为自治机构,其实质是政府还权于村民。不仅要把选举权、决策权和监督权还给村民,还要把农村内部事务的管理权还给村民。管理权是村民行使农村各项权力的落脚点和归宿。目前,农村事务管理的主要内容包括经济事务管理、公共事务管理、社会事务管理等三个方面。在村民自治制度下,村民个人既是本村公共领域各项事务的管理主体,又是私人领域各项事务的管理主体。为确保村民充分享有对本村公共事务的知情权、参与权、监督权,凡涉及山林、土地发包、宅基地分配、工程招标、集体分红、计划生育指标安排等重大事务,都要提交村民大会讨论,并在村民的监督下实施。要保证村民直接行使民主权利,充分发挥村民积极性,把生产经营自主权真正下放给村民,促进农村经济发展和社会进步,使村民从民主决策、管理和监督中得到实实在在的经济利益,从而提高村民自我教育、自我管理、自我服务、自我发展的能力,确保农村的长治久安,确保村民自治走上科学化、制度化、规范化的轨道。

扩大农村基层民主,完善和健全充满活力的村民自治机制,是一项系统工程,涉及农村工作的方方面面,需要做多方面的工作。当前,要采取切实有效措施,在健全村民自治组织、完善村民自治制度、规范村民自治实践、培育村民自治观念等方面取得新进展。

第一,健全村民自治组织,在发挥村民自治组织作用上取得新进展。村民自治组织是村民自治运行的载体。完善村民自治,首先要发