

THE SERIES RESEARCH ON CONTEMPORARY CHINA'S RURAL GOVERNANCE AND ELECTION OBSERVATION (PART III)

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书 第三辑

亲历

红土地上的民主

XPERIENCING DEMOCRACY ON THE RED EARTH

虞烈东 著



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书

(第三辑)

亲历 红土地上的民主

虞烈东 著

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

亲历红土地上的民主/虞烈东著. —西安: 西北大学出版社, 2003. 11

(当代中国乡村治理与选举观察研究丛书/刘亚伟主编)

ISBN 7-5604-1890-2

I. 亲... II. 虞... III. 农村-群众自治-概况-江西省

IV.D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 101355 号

亲历红土地上的民主

虞烈东 著

西北大学出版社出版发行

(西安市太白北路 229 号 邮编 710069 电话 8302590)

新华书店经销 蓝田立新印务有限公司印刷

850×1168(毫米) 32开本 14.875印张 351千字

2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1-5000 册

ISBN 7-5604-1890-2/D·158 定价: 24.00 元



当代中国乡村治理与选举观察研究丛书（第三辑）

刘亚伟 主编

编委会

（按汉字第一音序排列）

戈登·斯特里布 (Gordon Streeb), 亚特兰大: 卡特中心
(The Carter Center)

刘亚伟 亚特兰大: 卡特中心、乔治亚帕里米特学院 (Georgia
Perimeter College)

马 来 西安: 西北大学出版社

荣敬本 北京: 中央编译局

史天健 杜厄姆: 杜克大学 (Duke University)

徐 勇 武汉: 华中师范大学

项继权 武汉: 华中师范大学

詹成付 北京: 国家民政部

赵树凯 北京: 国务院发展研究中心

英文翻译、校对 王新松、刘亚伟

卡特中心、福特基金会赞助

Supported by The Carter Center & The Ford Foundation

序

20 世纪 80 年代，在中国农村广袤的大地上，伴随着家庭联产承包责任制的推行，一个规范农村发展方向的崭新的社会基本政治制度的创新应运而生，这就是村民自治。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的推行，彻底改变了农村旧有的、与社会主义市场经济体制不相适应的管理体制、管理方式、管理方法，对农村的稳定、发展、进步起到了无可比拟的巨大作用。实行村民自治是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造，为农村基层民主政治建设的发展开辟了广阔的道路，为实现依法治国的基本方略发挥了应有的作用。

江西是一块富有光荣革命传统的红土地。从 20 世纪 90 年代初开始，江西省农村基层民主政治建设紧跟党中央的部署，在省委、省人大、省政府的正确领导和国家民政部的精心指导下，始终不渝地贯彻执行《中华人民共和国村民委员会组织法》，广泛、深入、扎实地开展了村民自治活动，较好地保障了广大农民群众当家做主的民主政治权利，密切了党群、干群关系，化解了农村矛盾，促进了农村的政治稳定、经济发展。在这个变化的过程中，有着许许多多可资存留和借鉴的东西。古人云：“江山之好，亦赖文章为助。古今不朽之业，其必有藉以存乎！”将江西省十年来农村基层民主政治建设这一史无前例的壮举纪录下来，是一件十分有意义

的事情。既可以向世人展示所取得的巨大成就和带来的深刻变化，也能从中汲取有益的经验教训，达到更好地宣传农村基层民主政治建设这一亘古未有的事业、继续将这一工作做得更好的目的。作者正是从这个良好的愿望出发，将其从 1992 年至 2002 年这十年间亲历江西省农村基层民主政治建设全过程的感受，以日记形式客观地进行了描述，使江西省农村基层民主政治建设这一如火如荼的活动，如实地展现在大家面前。

该书体现了三个特点：资料性、真实性、可读性，是一本了解、研究江西省农村基层民主政治建设工作发展的参考书籍。

罗筱玉

2002 年 10 月 9 日

内容提要

江西被誉为中国革命的“红土地”，本书作者以日记体的形式，真实记录了发生在这块土地上的民主故事。

20 世纪 80 年代《村委会组织法》颁布后，以村民自治为核心内容的农村基层民主政治建设作为国家一项基本社会政治制度在农村推行，给农村带来了翻天覆地的变化，相关研究应运而生。本书的特点在于，作者长期直接从事江西省农村基层民主政治建设工作，以其亲身经历和占有的详尽材料，通过对 1992 年至 2002 年这十年中重大事件的记录，真实地反映了该地区农村基层民主政治建设的主要过程。本书收录的文件、调查、经验、教训以及议论，为读者披露了在一个省的范围内，村民自治工作的推动历程，以及围绕这个历程而发生的许许多多具有鲜明特征的事件，既记录了江西省村民自治工作取得的成就，也为研究江西省乃至全国村民自治工作的发展提供了珍贵的第一手原始资料。

导 言

1992年9月1日，江西省民政厅基层政权建设处成立，主管城乡基层政权和群众性自治组织建设工作。适逢我告别16载戎马军旅生涯转业到地方工作，有幸成为基层政权建设处首批工作人员。基层政权建设分为城市和农村两个部分。城市基层政权建设工作，主要是居委会换届选举，开展居委会三级达标创评活动及城市社区建设工作。农村基层政权建设工作，主要是推行以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为核心内容的村民自治工作，保障广大农民群众依法直接行使民主权利，实行自我管理、自我教育、自我服务，创造自己的幸福生活。

从1992年至今的十年中，我省农村基层民主政治建设紧跟党中央的部署，在省委、省人大、省政府的正确领导下，在国家民政部的精心指导下，在省民政厅的具体推动下，在广大基层干部群众的支持下，始终不渝地贯彻执行《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村委会组织法》），在全省广泛、深入、扎实地推行了村民自治活动，较好地保证了广大村民当家做主的民主政治权利，密切了党群、干群关系，化解了农村矛盾，促进了农村的政治稳定、经济发展和社会各项事业的全面进步。

二

江西被称为“红土地”，一是因为江西省境内的土壤颜色多呈红色；二是因为江西是个富有光荣革命传统的地方，南昌八一起义、井冈山革命根据地和中央革命根据地的建立、中国共产党领导下的第一个苏维埃红色政权的诞生、中华苏维埃共和国第一次全国代表大会的召开、工农民主专政的中华苏维埃中央人民政府的成立、第二次国内革命战争的主战场、红军二万五千里长征的出发地，等等，都是在江西。因此，将江西誉为“红土地”，其意义更多的是体现于后一个方面。

十年时间在人类历史的长河中不过是“弹指一挥间”。但十年磨一剑！我省农村基层民主政治建设取得的成就是明显的，有痕有迹是有目共睹的。

（一）建立和完善了法规体系

制定贯彻《村委会组织法》的法规是村民自治工作顺利开展的重要保障。1988年6月1日，《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》正式执行（在本书日记形式的记述中，关于1998年以前该法的指称，多处省略掉“试行”二字），在不断统一认识和积累村民自治工作经验的基础上，我省人大于1994年10月24日通过了《江西省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》（以下简称《实施办法》），从而为全省村民自治工作的开展提供了法规保障。1998年11月4日全国人大正式通过《中华人民共和国村民委员会组织法》，我省只用了半年时间，于1999年6月30日出台了新的《实施办法》。《实施办法》不仅在处理村委会与村党支部和乡镇人民政府的关系、村民自治原则、村民会议、村民代表会议、村务公开等方面贯彻了《村委会组织法》的精神，而且进一步扩大了村委会选举的民主程度。比如，在候选人的推荐上，改旧《实施办法》规定的村党支部推荐、村民小

组推荐为全体村民“海选”提名产生；在投票方式上，改过去的户代表投票为全体选民的直接投票选举；在村委会成员的选举上，改过去可以等额选举为必须差额选举，等等。2002年6月1日，省第九届人大常委会第三十次会议又对《实施办法》作了修正，使其更加符合我省农村实际，更加便于操作。市、县两级普遍出台了指导村民自治工作的政策规定；村级则普遍制定了《村民自治章程》或村规民约。法规、规章制度的出台和完善，形成了较为完善的村民自治法规制度体系，为全省推进村民自治提供了重要的法规依据和政策依据。

（二）村委会选举工作走上法制化、制度化、规范化轨道

民主选举是村民自治的前提和基础。我省1984年12月由原生产大队更名为村民委员会，被认定为第一届村委会，村委会干部并未进行选举（当时也没有选举的要求）。1992年省民政厅成立基层政权建设处后，在全省无法统一部署村委会选举的情况下，要求地（市）自行组织辖区内村委会换届选举，视为第二届村委会。但由于《实施办法》尚未颁布，选举程序没有统一规定，选举并不规范，比如候选人的产生大多数还是上级提名，选举方式以等额选举为主，投票形式以户代表或村民代表为主。1994年，我省第一部《实施办法》出台。为了搞好全省第三届村委会选举工作，1995年10月23日省人民政府批转了省民政厅《关于全省村民委员会换届选举工作的意见》。同年11月14日，省政府在南昌召开了全省第三届村委会换届选举工作会议，对选举工作进行了统一部署，从而使全省村委会选举工作走上了统一层次、统一时间、统一部署、统一做法的轨道。

1999年我省进行了充分体现民意的第四届村委会选举工作。8月30日，省委、省政府在南昌召开了全省第四届村委会选举工作会议，省委、省人大、省政府主要领导出席会议并作重要讲话。会议强调，第四届村委会选举必须全部实行“海选”，即村

委会成员必须由全体选民直接提名和选举产生。全省选举工作在各级党委、政府的领导和指导下，经过会议部署、建立机构、宣传发动、选民登记、推荐候选人、投票选举、建章立制、总结验收等八个阶段，到 2000 年 3 月底全面完成，不仅保障了村民的民主政治权利，也选出了群众满意的新一届村委会班子，为全省进一步贯彻《村委会组织法》，深化村民自治，加强农村基层民主政治建设，促进农村的稳定和发展奠定了基础。2002 年 8 月 22 日，省委、省政府又部署了全省第五届村委会换届选举工作，继续贯彻“海选”原则。目前，选举工作正在全省各地健康有序地开展，这必将进一步促进我省农村基层民主政治建设。

（三）重大村务的民主决策初步形成制度

民主决策是村民自治的关键。为了改变重大村务由一两个人说了算的状况，1996 年第三届村委会换届选举时，我省在农村建立了村民会议和村民代表会议制度。第四届村委会选举之后，这项制度进一步确立，60% 的村每年能够召开 1 次以上村民代表会议，讨论制定村民自治章程，通过本村经济和社会发展规划以及年度计划。90% 以上的村每年至少召开 2 次以上村民代表会议，多的召开 4 次以上，讨论集体经济项目的立项、承包方案，兴办公益事业的项目及经费筹集方案，土地、森林、鱼塘、果园的经营承包方案等涉及村民切身利益的重大事项。村民民主决策，既体现了群众当家做主，又防止了决策失误，促进了各项事业的发展。为了切实把村民代表会议建设成为农村民主决策的重要形式，我厅于 2000 年 4 月 26 日印发了《关于进一步加强村民代表会议制度建设有关问题的通知》，对村民代表会议的性质和职权，村民代表的权利和义务，村民代表会议的议事规程，建立村民代表的有关制度，县、乡人民政府切实加强对村民代表会议的指导等问题进行了规范，从而进一步促进了全省村民代表会议的发展。

（四）村务民主管理有章可循

民主管理是村民自治的根本。为了真正实现村务由乡村干部管理到村民自我管理的根本转变，全省致力于以下工作：一是帮助乡村干部转变思想观念，提出了村务必须由单纯的“干部管理”转变到村民群众“自我管理”的口号。二是制定了《江西省村民委员会分类考核办法》，对村务的民主管理提出了明确要求和评分标准。三是指导乡镇制定了《乡镇人民政府指导村委会工作规则》。四是指导各村经村民会议或村民代表会议讨论制定了《村民自治章程》、《村规民约》、《村委会工作制度》、《村民代表会议制度》和《财务管理制度》等，坚持了依法建制，以制治村，收到了良好的效果。

（五）抓住关键，全面实行民主监督

民主监督是村民自治的保障。为了使村级民主监督制度真正落到实处，我省制定了一整套村委会干部报告工作制度、民主评议村委会工作和村干部制度、以财务为主要内容的村务公开制度，建立了3~5人的村务监督小组对村务实行民主监督。村委会报告工作制度每年年初和年终进行；民主评议村委会工作和村干部制度每年至少进行一次；以财务公开为重点的村务公开制度近年来已成为重中之重，不仅在《实施办法》中有明确的规定，而且按照中办、国办1998年9号文件精神，完善了全省村务公开方面的内容，对村务公开和财务公开的任务、内容、形式、时间、程序做了统一规范。目前，全省95%以上的村都开展了村务公开工作，促进了村干部廉洁自律，改善了干群关系，深受群众欢迎。

（六）村民自治示范活动取得实际效果

1990年，我厅把大力开展村民自治示范活动作为农村民主政治建设的工作重点，同年9月，向各地（市）、县民政局发出《关于认真贯彻〈中华人民共和国村民委员会组织法（试行）〉，

开展一个局长抓一个村民自治示范点活动的意见》的通知。1992年进一步明确了全省村民自治活动的任务，制定了今后的工作目标，即：力争到20世纪末，全省农村基层基本实现村民自治。真正做到：广大农民群众依法办理自己的事情；村委会干部由村民直接选举产生；村里重大事情由村民民主决策，村务工作由村民民主管理、民主监督；逐步健全村民自治制度，活跃基层民主生活，提高村民参政议政意识和能力，努力将村委会建设成为在村党支部领导下执行法律、法规、政策，切实履行自治职能和有较强凝聚力的群众性自治组织。1994年2月4日，民政部印发《全国农村村民自治示范活动指导纲要》，提出了村民自治示范活动的目标、任务后，同年10月30日，我省第二十次民政会议提出了“到20世纪末，每个地（市）建成一个村民自治模范县（市、区），每个县（市、区）建成一至两个村民自治模范乡（镇），每个乡（镇）建成一个以上村民自治模范村”的目标任务。11月7日，省民政厅在永丰县召开了全省村民自治工作座谈会，会议回顾了全省村民自治示范活动的主要做法及初步成效，总结了主要经验及存在的问题，提出了努力开创全省村民自治工作新局面的奋斗目标。为了加强对全省村民自治示范单位的管理，省民政厅于1997年6月17日印发了《江西省村民自治示范单位检查验收办法》，将创建村民自治模范活动的项目和评分标准予以细化。同年9月10日下发《关于进一步建立健全村务公开制度，深化农村村民自治工作的通知》。12月30日，经省人民政府批准，崇仁县被命名为“全省村民自治模范县”，并于1999年4月被民政部命名为“全国村民自治模范县”。在崇仁县的示范、带动和辐射作用下，全省各地开展村民自治示范活动的积极性高涨，经省政府批准，1999年7月7日永丰县、崇义县、芦溪县，2000年8月23日铜鼓县、南城县、峡江县、德兴市和南昌市郊区，2001年1月11日婺源县、永修县、都昌县、龙南县、贵溪市、

信州区和章贡区等 16 个县（市、区）被命名为全省村民自治模范县（市、区），使全省 11 个市平均建成了 1.45 个村民自治模范县（市、区），占 96 个农村县（市、区）的 16.67%，超额完成了省政府下达的目标任务。2002 年 2 月 11 日弋阳县、横峰县、浮梁县、分宜县、万安县、寻乌县、瑞昌市和湘东区又被命名为全省村民自治模范县（市、区），使模范县（市、区）总数达到 24 个，占 96 个农村县（市、区）的 25%。同时，各地还建成了一大批模范乡（镇）和模范村。村民自治示范活动的开展，对于统一思想认识，积累村民自治经验，推动全省深入贯彻《村委会组织法》起到了重要的作用。

（七）违法行为最大限度地得到遏制

在贯彻《村委会组织法》，开展村民自治活动中，少数地方存在一些违法行为。为此，省人大常委会和省民政厅加大了查处力度，坚决予以纠正。省人大常委会于 1994、1997、2000 年连续三次对全省农村贯彻《村委会组织法》的情况进行了执法检查。1994 年坚决制止和纠正了个别地方由村党支部书记个人组阁的错误做法；1995 年撤销了 1989 年前后设立的 2309 个村公所，重新组建了村委会；1998 年同省内新闻单位协商，规范了新闻报道中涉及村民自治的提法；积极受理村民群众的来信来访，及时查处违反法律法规的事件。据不完全统计，自 1994 年以来，省人大、省民政厅共查处各种违法事件 100 余起，纠正了村委会换届选举以及撤换村委会干部的违法行为，维护了法律的严肃性，保障了村民的民主政治权利。

（八）广大基层干部群众民主意识和法制观念大为增强

深入贯彻《村委会组织法》，开展村民自治活动，广大农民群众受到了深刻的民主与法制教育。他们不仅亲身参与了民主选举村干部，而且也亲自参与了对村务大事的民主决策，对村务的民主管理和对村务、财务、村委会工作、村干部行为的民主监

督。在参与的过程中，不仅表现出了很高的政治热情和民主参与意识，也经受了民主与法制的训练，了解和熟悉了法律，明白了自己的民主权利和应该履行的义务，进一步增强了民主意识和法制观念，知法、懂法、用法的自觉性在启蒙中不断得到提高，增强了依法办事的自觉性，为依法治村，乃至依法治国目标的实现奠定了坚实的基础。

（九）党群、干群关系进一步密切

一方面，实行村民自治，把党的意志体现到群众的自治活动中去，让群众自己当家做主，广大群众对党的路线、方针、政策更加理解了，增强了对党的信任，改善了党群关系；另一方面，通过开展民主选举村委会成员活动，不仅促进了村干部思想作风、工作作风的转变，增强了村干部的责任感和使命感，使村干部能时时、处处、事事为群众着想，切实改进工作作风和工作方法，全心全意为人民服务，努力实现了“对上负责”与“对下负责”的统一，既保证完成国家的任务，又积极为群众办好事、办实事，建立起了一种新型的干群关系；同时，也使广大村民群众增强了对村干部的信任，积极支持村干部的工作，服从村干部的领导，干群之间架起了连心桥，干群关系得到了较大改善。

（十）农村物质文明和精神文明建设得到空前发展

全省各地在开展村民自治过程中，坚持村民自治与经济发展相结合，取得较好的效果。民主选举产生的村干部，不仅多数具有致富特长，同时都能不负村民的厚望，把努力发展经济，带领群众共同致富奔小康作为首要目标，采取措施发展村级集体经济，搞好生产服务，使农村经济得到发展；经过村民民主决策，减少了决策失误，有效地避免了资源、资金的流失与浪费；村民群众当家做主后，成为村务管理者，明白了什么事该办，什么事不该办，该出钱时出钱，该出力时出力，由此促进了经济的快速发展和公益事业的进步。

村民自治规范了村民在社会生活中的一切行为，倡导了健康向上的社会风气。村民依据国家法律法规讨论制订的《村民自治章程》、村规民约成为了大家共同遵守的行为规范，激发了村民爱憎分明、积极向上的热情，尊老爱幼、邻里和睦、互谦互让、互帮互助、移风易俗、婚事新办、丧事简办的新风尚渐渐形成，同时有效地遏制了打架斗殴、封建迷信、赌博、偷窃等不良行为和违法行为。充分发挥村委会下属人民调解、治安保卫、文教卫生等工作委员会的作用，化解了邻里纠纷，做到小事不出组，大事不出村；村级组织与公安部门形成的治安联防网络，打击了各种犯罪活动，减少了刑事案件，维护了农村稳定；五好家庭、文明户评比活动、普法班、科技班、图书室、文化站等健康有益、丰富多彩的文化活动的开展，弘扬了正气，陶冶了情操，有效地推动了农村精神文明建设。

三

当然，农村基层民主政治建设，作为近年来为适应依法治国、对外开放、农村经济体制管理改革需要的一项国家基本政治制度安排，实行起来并非一帆风顺，也非颂歌一片。制度本身有一个完善的过程，基层干部有一个适应过程，农村村民群众也有一个逐步接受、提高依法自治素质的过程。在这些过程中，不可避免地会出现这样那样的问题，比如：乡镇对村委会选举有疑虑甚至反对，插手干涉村民自治范围内的事务；选举中村民有违法、违规行为，甚至有血案发生，还有一些需要规范的行为；在同县、乡、村干部接触中，反对村民自治的声音随时能够听到，等等。但瑕不掩瑜，这些只不过是前进道路上衍生出来的阻力，并不能否定我省农村基层民主政治建设中的巨大成效。而且可以预见的是，随着农村基层民主政治建设的深入发展，上述思想认