

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

乡村政治

若干问题研究

RESEARCH ON RURAL POLITICS ISSUES OF CONTEMPORARY CHINA

詹成付 著

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书
第三辑



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)

乡村政治若干问题研究

■ 詹成付 著

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡村政治若干问题研究 / 詹成付著. —西安:

西北大学出版社, 2004.4

(当代中国乡村治理与选举观察研究丛书 / 刘亚伟主编)

ISBN 7-5604-1931-3

I. 乡… II. 詹… III. 农村-群众自治-研究-中国

IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 037109 号

乡 村 政 治 若 干 问 题 研 究

詹成付 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 88302590)

新华书店经销 西安华新彩印有限责任公司印刷

850 × 1168 (毫米) 32 开本 14 印张 340 千字

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1—2000 册

ISBN 7-5604-1931-3/D · 164 定价: 23.80 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

总 序

在国内从事基层民主建设的兢兢业业的官员的支持下，在以研究国家政治改革走向和解决“三农”问题出路为己任的学者的努力下，《当代中国乡村治理与选举观察研究丛书》推出第三辑，跟踪记述发展变化的乡村社会，对乡村治理中发生的重大事件、基础性问题做出深入的理论分析和实证研究。

丛书前两辑主要关注村庄范围的治理与选举，着重于实践过程，在大量田野观察的基础上，做出学理性的分析，提炼出乡村政治学的元素概念。本辑继续遵从以往的研究方法，将从更广阔的视野，即通过对乡村社会的中观层次——乡镇的治理及相关改革实际的观察来展开研究。

从1998年至今，《中华人民共和国村民委员会组织法》正式修订颁布已有五个年头了。五年来，轰轰烈烈的村民自治经历了风风雨雨的历程，数百万村官连续几届实现了由以往上级任命向村民直接选举的转变，乡村社会也经历了村民自治这一新的民主程序引入之初的疑惑、震动、盲目和无序，引入实施之后乡村民众民主意识的觉醒，及其革命性动员参与向自主型参与的转变，乡村治理进入到新的形态。

在民主意识日益深入人心，乡村治理有效程序贯彻和实践不断展开之时，乡村社会发展和村民自治的效果，已经不单是村民自治本身的问题、更不是村民自治已有程序完善和选举层面的技术问题，在很大程度上，它已经演化为乡村社会民主范围的扩大和相关体制的改革问题。这同样是发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明的重要内容。

观察转型期的乡村社会，依法进行的村民自治仍然和乡镇行政主导有着密不可分的关系。乡镇政权是国家权力的末梢，位于“压力型体制”的终端，它的财政支持来源于农民和农村企业，因此它的行政过程和广大村民的政治、经济和社会生活存在非常直接的关系。在近年来国家加速现代化建设的实践中，农业、农村和农民问题日益凸显。农村建设的滞后、农业的落后和农民收入的低下已经引起党和国家的高度关注。这些问题的集中反映是，乡村治理中农民和乡镇政权的关系明显紧张，一些地区甚至出现对立的状态，以至成为乡村社会潜在的不稳定因素。显然，乡村治理中存在的问题，已经超出了村民自治的范围，只有在进一步扩大和巩固村民自治已有成果的基础上，把村民自治的有益经验引入到乡镇基层政权机关，同时不失时机地展开和推进税费体制改革和乡镇体制改革，才能从根本上解决问题。

乡村民主政治的扩大，在于增强和村民社会生活密切相关的乡镇政权的民意基础，它也是村民自治以来村民民主诉求日益强烈的表现；税费体制改革的目的在于减轻农民负担，将目前不多的农业剩余用于改善农民生活和扩大农业的再生产；县乡村治理体制的综合改革在于根据乡村社会的不同实际，建立有效的乡镇权能政府，为农村发展提供公共产品和

服务，建立解决农村问题、发展乡村社会的体制基础。

可以说，“三农”问题对中国的政治改革、社会稳定和可持续发展具有牵一发而动全身的作用，不仅仅是一般的农村经济建设和农民负担过重的问题，它的解决与中国政府的基层组织体系、运作方式、官员观念的更新和农民的政治参与有着千丝万缕的联系。本套丛书第三辑就是通过学者的细致观察、分析和研究，通过中国基层官员对创新实践和改革努力的总结及反思，展示这一关系的脉络，透视这一关系不同结点的实质，并提出体制和政策建议。

丛书第三辑的出版再次得到卡特中心和福特基金会的赞助。民政部基层政权和社区建设司副司长詹成付为丛书的顺利出版提供了很多宝贵的帮助。陕西省新闻出版局的同志为丛书的编辑和出版提出了许多建设性的意见。中国选举与治理网的工作人员始终关注丛书的出版，并就丛书一些主题的深化提出研讨建议。对于他们的帮助，我们在此深表感谢。

刘亚伟 马 来

2003年12月2日

自序

在中国这样一个农民占人口绝大多数的发展中国家,怎样根据马克思主义的国家学说和民主理论,努力发展和完善社会主义民主,始终是我国政治建设的重大历史任务。始于20世纪80年代推行的村民自治,开辟了我国政治建设的新路子。目前,尽管村民自治的理论有待于进一步创新,村民自治的制度有待于进一步完善,村民自治的实践有待于进一步规范,亿万农民的依法自治能力有待于进一步提高,但村民自治的理念已深入人心,村民自治已成为农村新型治理体制的基本框架。事实反复说明:在农村基层由农民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,依法自治,创造自己的幸福生活,就是我们党把马克思主义民主理论与中国农村实际情况相结合,领导亿万农民建设中国特色社会主义民主政治的伟大创造,就是发展和完善社会主义民主的重大步骤。

党的十六大报告指出,21世纪前20年,对我国来说,是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。“我们要在本世纪头二十年,集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,使经济更加发展、民主更加健全、科

教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。”在全面建设小康社会的历史进程中,包括村(居)民自治在内的城乡基层民主应当在社会主义现代化全局中扮演更加重要的角色。之所以作出上述判断,主要是基于以下问题的考虑:

一是基于我国制度安全的考虑。加入 WTO 后,我国已在更大的范围内参与了国际竞争。各种政治制度、政治思潮的激荡已比过去更加激烈。我们的国情决定了任何时候都不能照搬西方的政治制度模式,必须从实际出发,走自己的路。一方面,在国家层面,要坚持、巩固和完善党领导的各级人民代表大会制度、多党合作制度、政治协商制度和民族区域自治制度;另一方面,在基层,实行包括村(居)民自治在内的各种直接民主。国家层面的民主解决的是少数政治精英而不是普通民众参与管理的问题,如果在基层事务上普通民众再没有直接参与权,那么,作为国民大多数的普通民众就很难感到自己是国家的主人、社会的主人,很难培养对社会制度的信任感,一旦遇到什么风浪就会出现一些难以料想的事情。二是基于维护社会稳定的考虑。全面小康建设时期也是我国社会转型的重要时期。经验表明,社会转型时期,社会矛盾错综复杂,必须及时化解。随着愈来愈多的人摆脱贫困,走向富裕,人们参与各种社会事务决策、管理的愿望会愈来愈强烈。大力推进村(居)民自治,满足人民群众参与社会事务管理的需要,并把他们的参与行为纳入到制度化的轨道之中,通过不断的对话、谈判、妥协,使他们自己最后达成多数共识,这不仅有利于培养现代公民,更重要的是能够使矛盾及时化解在基层,从而使矛盾不会越积越多,对社会稳定构成危害。三是基于我国

历史条件和现实任务的考虑。我国是一个经济发展水平比较落后、全民整体文化水平有待提高的国家,并且要在国际竞争空前激烈的环境中同时完成工业化、信息化的双重任务。在这样严峻的形势下,民主政治在取得自身进步的同时,必须要为经济发展创造良好的政治和社会环境,做到既要坚定不移,又要有步骤、有秩序;既要抓紧当前工作,又要树立持久建设的思想;既要满腔热情地支持和帮助人民群众学习民主、实践民主、当家作主,又要切实指导他们正确行使好民主权利;既要扩大人民群众民主权利,又要增强政府有效管理能力。目前能够较好地兼顾各方面要求的,也只有基层民主这一民主形式,而在基层民主中,村民自治又享有特殊的优势:一方面,村民自治的主体是人数巨大的农民,这是别的民主形式难以企及的;另一方面,村民自治在基层民主中已开风气之先,积累了一套较为成熟的民主规则、程序和经验。历史已赋予村民自治在农村政治改革和政治建设中一马当先的使命,历史将同样要求村民自治在全面建设小康社会的进程中,为农村政治建设乃至全社会的政治建设再添异彩。

1990年2月,我从中华全国总工会考入国家民政部,有幸走进了学习、推动村民自治工作的队伍中来。十余年来,我耳闻目睹了《村委会组织法》(试行)在实施中的风风雨雨,配合了国务院法制局(现国务院法制办公室)对民政部提交给国务院审议的《村委会组织法》(修订稿)的修改工作,参加了九届全国人大法律委员会为修订《村委会组织法》召开的三次专门会议,旁听了九届全国人大常委会审议《村委会组织法》的三次会议,参加了中央和民政部下发的有关村民自治一系列文件的调研和起草工作。工作之余,我不断地向领导和同事

们学习,向农民的实践学习,向基层干部们学习,向专家学者学习,研究讨论了不少问题,有的已在有关报刊公开发表,有的是当时的内部报告。经过挑选后,现以《乡村政治若干问题研究》为题结集出版,除个别文章标题有改动外,所有文章的内容基本保留了历史原貌,体现了当时的思想和认知水平。我衷心地期望本书的出版能够对研究村民自治问题的同志有所裨益。

詹成付

2004年1月18日

乡

村政治是中国民主政治的基础，事关亿万农民群众的切身利益和民主权利。近年来，乡村政治改革与发展的成就及其引发的社会效应，已引起海内外的广泛关注。

本书围绕我国当代乡村政治的基本理论、乡村政治的制度建设、乡村政治的实践等三个层面来展开，研究了乡村政治的理论指导，探讨了乡村政治的一系列具体的制度产生、完善和发展问题，描述了以村民自治为主要形式的乡村政治的生动实践。作者紧扣时代脉搏，不回避矛盾，对竞选、贿选、拉票、村两委矛盾、乡镇直选等一系列问题，作了认真研究。

与多数乡村政治著述的作者不同，本书作者是一名参与有关农村民主政策制定的实际工作者。因此，本书既为读者解读当代中国乡村政治现实提供了新视角；同时，书中展露的有关乡村民主政治的重大问题的决策背景也为读者正确把握乡村政治的发展趋势提供了参考。

目 录

第一编:乡村政治理论研究

1. 新时期农村基层民主政治建设的行动指南
——学习江泽民关于农村基层民主政治建
设若干论述的体会 (3)
2. 切实加强基层民主政治建设 (14)
3. 基层民主政治建设需要精心谋划 (21)
4. 关于农村基层民主政治建设中存
在的问题及相关政策建议 (26)
5. 提出“四个民主”的科学意义 (40)
6. 走出对村民自治思想认识的误区 (44)
7. 当前村民自治工作中亟待研究解决的
若干问题 (48)
8. 谁是维护村民合法权益的现实力量
..... (56)
9. 大力保障农村村民行使自治权利 (69)
10. 如何做好新时期我国农村村委会干
部的廉洁自律工作 (84)
11. 关于我国乡村直接选举的几个问题
..... (93)
12. 关于在农村进行乡镇长直接选举试
点的可行性研究 (104)
13. 我国乡镇体制改革的方向与路径 (116)

第二编:乡村政治制度研究

1. 村委会选举制度的演进 (145)
2. 日益完善的农村村民委员会民主
选举制度 (160)
3. 中办发【2002】14号文件解读 (165)
4. 取得村民资格为啥这样难 (174)
5. 秘密画票间:真实意愿的可靠屏障 (178)
6. 怎样认识和对待村委会选举中的
拉票现象 (181)
7. 面对罢免慎思量 (186)
8. 如何治理贿选 (189)
9. 评村委会选举中的三类选票 (193)
10. 论村务公开的产生及其意义 (203)
11. 推行“村财乡管”要慎重 (212)
12. 关于正确认识和对待农村“两委会
制度”的几个问题 (219)
13. 村民自治需要宽松的外部条件 (230)
14. 加快村民自治配套法规建设的步伐
..... (235)
15. 我国乡村法制建设的现状及今后的
主要任务 (240)

第三编:乡村政治实践研究

1. 村民自治:中国民主政治的“演兵场”
..... (253)

2. 村民自治告诉了我们什么	(260)
3. 对农村村委会选举十年实践的思考	(263)
4. 中国民主建设之路	(276)
5. 论村委会选举对我国民主政治建设的 启示	(284)
6. 回眸“九五”期间的村民自治	(300)
7. 新《村委会组织法》贯彻实施一 周年回眸	(305)
8. 2001 年中国农村村民自治发展报告	(316)
9. 云南省新平县彝族傣族自治县古城村、 龙河村村委会选举观察报告	(338)
10. 关于湖北省村级重大事务决策与管理 情况的调查报告	(370)
11. 强本固基:新世纪治理西藏的重要方略 ——对西藏基层政权和基层组织建设工作 的调查	(389)
12. 十六大后中国农村村民自治的发展 趋势	(401)

第一编

乡村政治理论研究