

天津党史资料与研究

TIAN JIN DANG SHI ZI LIAO YU YAN JIU 第五辑

◎ 中共天津市委党史研究室 编



天津古籍出版社

天津党史资料与研究

第五辑

中共天津市委党史研究室 编

天津古籍出版社

图书在版编目（CIP）数据

天津党史资料与研究. 第五辑 / 中共天津市委党史研究室编. —天津古籍出版社, 2008. 12
ISBN 978-7-80696-126-1

I. 天… II. 中… III. 中国共产党—地方组织—史料—天津市 IV. D235.21

中国版本图书馆CIP数据核字（2008）第204938号

天津党史资料与研究
（第五辑）

中共天津市委党史研究室/编
出版人/刘文君

*

天津古籍出版社出版
（天津市西康路35号 邮编300051）

<http://www.tjabc.net>

E-mail: tjgj@tjabc.net

唐山市天意印刷有限公司印刷

全国新华书店发行

开本880×1230毫米 1/32 印张7.5 字数180000

2008年12月第1版 2008年12月第1次印刷

印数 1—500

ISBN 978-7-80696-126-1

定 价：20.00元

编 委 会

主 任	王以鸿
副 主 任	李文芳
	李大勇

主 编	李文芳
执行主编	王永立
编 辑	林 琳

目 录

党史研究

- 1 发展基层民主 实践村民自治
——从天津市武清区村民自治看农村基层
民主政治建设的探索创新
/翟昌民 吕建明
- 15 新形势下社区党建工作的实践与探索
/中共天津市和平区委组织部
- 30 新兴街社区志愿服务活动 20 年回顾
/胡广元 徐慧兰
- 44 先进性教育活动试点在南开 /李 艳
- 55 用科学发展观指导城市规划、建设与管理
/尹 璐
- 62 在改革开放中崛起的红桥审计 /段 莉
- 69 铁肩担道义 青春铸华章 /于 建
- 82 牢记使命服务人民的津门子弟兵 /王凯捷
- 90 “海风”诗歌社与刊物《诗歌小品》 /肖卫津

口述与回忆

- 98 天津市交通局深化内部改革扭亏增盈追记
/张德明
- 109 深化管理体制 促进交通运输发展
/刘明哲
- 119 难忘的革命遗址调查活动 /周根会
- 124 三见刘仁 /楚 云
- 133 在天津从事行业运动 /李 钧
- 141 回忆在天津的地下工作 /赵 钧
- 147 回忆在天津工作往事 /周 铎

档案资料

- 155 冀中区党委关于目前紧急工作指示
(1945年10月3日)
- 157 冀中区党委关于津市工作的指示
(1945年11月25日)
- 160 区党委关于城市工作的指示
(1945年11月28日)
- 165 天津市目前形势与任务 (1945年)
- 171 金城同志在敌工部联席会上的总结报告
(1945年)
- 181 解放区救济总署驻津办事处党的活动情况
- 183 四个月来天津工运工作总结及对今后工作的
初步意见 (1945年至1946年2月)
- 188 1945至1946年宋罗岐同志在河东开辟天津城

市工作的情况

- 190 1945 至 1949 年津北郊及塘沽区农民革命运动
简况
- 194 1945 年至 1949 年天津南郊西郊农民革命运动
简况
- 202 1946 年初我党由南郊区向市内开辟工作
——市民工作的开展和迎接解放的斗争
- 205 仁立毛呢厂 1946 年为追还强制储蓄金的一场
罢工斗争
- 210 1946 年 5 月仁立毛呢厂打倒伪工会理事长
赵国良的斗争
- 213 冀中区党委城工部对过去半年来工运工作的
检讨及今后工作的意见
(1947 年 10 月 3 日)
- 227 解放前塘沽区地下党的组织与斗争情况
- 230 1948 年 10 月动力机厂破坏给敌人生产地雷的
斗争

发展基层民主 实践村民自治

——从天津市武清区村民自治看农村基层
民主政治建设的探索创新

翟昌民 吕建明

发展社会主义民主政治是中国共产党始终不渝的奋斗目标。党的十七大明确提出将基层群众自治制度纳入中国特色社会主义政治制度的范畴。农村基层民主是我国最广泛的社会民主。加强以村民自治为主要内容的农村基层民主政治建设，是党领导亿万农民所进行的伟大实践。多年来，天津市武清区高度重视，积极探索，进行体制改革，机制创新，为农村基层民主政治建设探索了一条具有特色的有效途径，为社会主义新农村建设创造了良好的政治基础。

加强农村基层民主政治建设是时代发展的要求

改革开放以来，我国广大农村发生了巨大的变化，随着经济建设、文化建设和社会建设的发展，基层民主政治建设也在党的领导下稳步推进。而这一进步反映的正是社会前进的方向，时代发展的要求。

首先，加强农村基层民主政治建设是经济体制改革后农村政治体制结构变革的必然选择。从根本上说，农村基层民主政治建设的动力来源于生产力的发展及其所引起的经济形式、农村社会结构形式的变

化。党的十一届三中全会以来,随着以家庭联产承包经营责任制为主要内容的农村经济体制改革的逐步推行,农民获得了生产经营自主权。农民经济利益的相对独立,必然产生维护自身利益的愿望和直接参与社会管理的要求。特别是随着改革开放的不断深入、农村经济迅猛发展且日趋多元化的新形势下,如何加强党对农村工作的领导,强化农村基层党风廉政建设,解决农村基层组织弱化等问题;如何确保农民群众直接行使当家做主的权利,实现村民依法自治;如何组织农民群众实现自我教育、自我管理、自我服务和自我监督,是巩固党的执政基础、推进社会主义新农村建设所面临的重大课题。

其次,加强农村基层民主政治建设是新形势下发展社会主义民主政治的重要内容。新中国建立以来,广大农民以强烈的主人翁意识参与社会主义革命和建设。但是,在相当长的时间内,由于集权体制的限制和其他种种因素,导致农村基层民主政治建设进展缓慢,在特殊时期甚至出现倒退。这严重影响了农民群众对主人翁地位的认同和主人翁作用的发挥,使农民群众的积极性受到束缚,农村经济发展受到制约。改革开放后,村民自治应运而生,党和政府予以积极的回应和支持,把农村基层民主政治建设作为中国民主政治建设的起点与突破口,并把自下而上的演进与自上而下的变革相结合,把“非国家层面”的群众自治与国家层面的民主宪政相结合,对农民的民主意识积极引导,还权于民。1982年颁布的新宪法恢复了乡、镇建制,明确规定:“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”1987年全国人大通过的《村民自治委员会组织法(试行)》,规定由村民直接选举产生村民委员会,1988年起在农村部分地区试行村民自治。1998年11月全国人大常委会正式通过并颁布实施了《村民委员会组织法》。经过多年的实践,广大农村探索出民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的村民自治模式,广

大农民已成为基层民主政治建设的政治主体，为中国的民主政治建设提供了许多有益的启示。

再次，加强农村基层民主政治建设是新时期构建社会主义和谐社会的内在要求。当前，我国正所处在经济社会发展阶段的黄金时期，但同时也是矛盾凸显期。转型期间，社会愈加多元化，利益分化、细化，矛盾犬牙交错，稍不注意，就可能引起社会矛盾激化，导致社会动荡不安。我国60%以上的人口在农村，农村和谐稳定发展，是中国社会经济和政治稳定的基础。通过农村基层民主政治建设的推进，充分调动广大农民的积极性、主动性、创造性，及时化解新时期农村出现的各种矛盾和问题，对于维护政治稳定，促进经济发展，实现社会和谐的作用是不言而喻的。

最后，加强农村基层民主政治建设是推进依法治国战略的必然要求。依法治国，建立社会主义法治国家，是党领导人民治理国家的基本方略。农村基层民主政治建设作为依法治国战略中的重要组成部分，既体现了“主权在民”的民主政治的本质，又体现了法律反映全体人民共同意志和整体利益的精神，实现了社会有序化和国家权力正常运行的有机统一。因此，加强农村基层民主政治建设是实施依法治国战略的基础和必经之路，是建设社会主义法治国家的必然选择。

多年来，我国村民自治建设为农村经济与社会发展作出了较大的贡献。然而，由于历史和现实的种种原因，村民自治在实际操作中还不同程度地存在一些不可忽视的问题。如“两委”（村委会和村委会）关系恶化、选举的虚化与自治权的虚无等。这些问题的解决还需要在实践中大胆实践，开拓创新。而天津市武清区村民自治的经验为这些问题的解决提供了有效途径。

天津市武清区村民自治的探索创新

改革开放后，天津市武清区为了解决人民公社体制下传统的村治模式与新形势不相适应的问题，从20世纪80年代开始进行了积极探索。1999年，随着《村民委员会组织法》的正式颁布，该区又进一步探索深化村民自治的新途径，全面推行了村民代表会议制度，经历了由点到面、逐步推开、不断深化的过程，大体分为三个阶段：第一阶段（1999年至2002年），建立实施阶段。经过广泛调研，武清区制定了《村民代表会议示范章程》、《村民代表选举办法》等规章，在全区逐步推行了村民代表会议制度。第二阶段（2003年至2005年），深化提高阶段。全区普遍推行村党组织、村委会、村民代表会议“三体联动”换届模式，2004年推行了村民会议的另一种创新形式——户代表会议制度，由以户为单位推选产生的户的代表组成。2005年推行了村党组织书记兼任村民代表会议主席工作。第三阶段（2006年以来），巩固完善阶段。经过几年实践，村民代表会议制度在干部群众心中得到了认可，也发挥了重要作用。同时，结合农村基层换届，确立了“先建制度后换届”的工作思路，促进基层民主政治的制度化、法制化、规范化建设。

经过多年的实践探索，天津市武清区形成了一套以农村党组织为领导核心，村民代表会议为权力中枢，村民委员会为执行机构的行之有效的村民自治体制。这一带有鲜明特色的创新体制，解决了在村民自治过程中一些带有普遍性的问题。

第一，确立了村党组织的领导核心地位，将村党组织的领导作用落到实处。在村民自治组织体系中，农村党组织处于领导核心地位，这是《中国共产党章程》和《村民委员会组织法》的明确规定。但在实际运作过程中，党组织的领导地位与作用如何具体发挥并没有统一

的法律和制度规定。因此在由“两委会”体制取代人民公社体制后，由于党组织和村委会权力界限不清，往往出现两委争权、党组织领导作用弱化的现象。于是，如何将村党组织的领导作用落到实处就成为村民自治过程中亟待解决的重要问题。天津市武清区在民主政治建设的实践中，对如何实现党的领导作了深入的探索。针对全国许多农村地区“两委”矛盾比较突出的问题，武清区在制度设计与职权规范上对村党组织的作用作了详细规定：“村党组织是村民自治组织体系中的领导核心，村党组织书记兼任村民代表会议主席，实施党组织主导的‘两委’联席会议制度；村党组织有权提出、统一受理村级决策议案。”这些制度规定，特别是村党组织书记兼任村民代表会议主席的做法，是武清区将列有此项内容的示范性制度文本通过民主的方式完成村级“立法”程序，成为村民认可并共同遵守的规则。这是武清区在集中民意基础上的制度创新，是党的领导原则的具体体现，为党对村民自治的切实领导提供了组织保证。实践证明，“大凡是村民自治搞得好的示范村，都有一个得力的党支部。……既保证了党对自治组织的领导，又不是包办代替，而是支持帮助其行使职权”^①。

第二，做实“村民代表会议”、创立“户代表会议”，形成村民自治的权力中枢，解决了谁是农村“主人”的问题。村民自治实践中，村民代表会议形同虚设、“两委”争权是比较普遍存在的问题。从根本上说，这些问题的存在都是没有真正解决谁是农村中的“主人”问题。在村民自治的框架下，从权力来源上讲，全体村民才是真正的主人，村民会议是最高权力组织。但因农村人口居住分散，劳动力流动性增强，村民会议难以及时召集。为此，全区普遍建立了村民会议的

^① 徐勇、徐增阳主编：《乡土民主的成长》，武汉：华中师范大学出版社2007年版，第458页。

代议机构——村民代表会议。为将村民代表会议制度落到实处,《村民代表会议示范章程》规定,各村按照居住区域,相邻15户左右划分一个选区,每个选区由全体村民推选一名村民代表,与村“两委”成员和具有各级人大代表、政协委员身份的本村村民共同组成村民代表会议。其中,民选村民代表须占半数以上。经村民会议授权,村民代表会议代行村民会议职权。村民代表会议是村民会议的常设机构,是村民自治组织体系和运行机制中的权力中枢,它直接对村民会议负责。在村民会议的授权下,村民代表会议代行其职权,对村里重大事项拥有直接决定权,如“两委”拟办的一切重大事项,都必须首先经过村民代表会议集体讨论通过后方可实施,实施结果要向村民代表会议报告。村民代表会议每三年为一届,设主席一人,由村党组织的书记兼任,负责召集和主持村民代表会议。在村民自治的实践中,武清区注意到,在涉及全体村民切身利益的重大事项方面依然存在着村民知情权、参与权和表达权的盲区。为此,他们又创造性地实施了“户代表会议”制度,即全区各村以户为单位,由各户采取书面委托的形式,确定一名能代表家庭意愿、有一定参政议事能力的家庭成员作为本户的代表,组成“户代表会议”。除选举和罢免权外,“户代表会议”依法行使村民会议的职权,对征用土地、集体资产的处置、征地补偿款的发放等村内重大事项进行民主决策。“户代表会议”更加有力地维护了每家每户的合法权益,使村民实实在在地参与了村内事务的决策过程,既突出了群众的主体地位和村民会议的决策主导作用,使决策在最大程度上体现了群众的意愿,又充分体现了村民当家做主的本质,激发了群众参政议政的积极性。

第三,明确村委会为执行机构,确立了村委会的职能定位。由于受中国传统的“家长制”、“官本位”思想和旧政治体制的影响,一些农村的“两委会”以为自己就是农村的“主人”,就能行使决策权,

这实际上是在新形势下对村民自治的误读。武清区所设计的村民自治的制度架构,明确规定村民代表会议才是权力中枢,而村民委员会只是村民自治的执行机构和工作机构。其主要职责是执行并具体组织实施村民会议、村民代表会议、户代表会议的决议决定;办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,维护本村社会治安;支持和组织村民发展经济;保障村民合法的财产权和其他合法权益,依法管理本村土地和其他财产;协助乡镇政府开展工作等。村委会要直接对村民代表会议负责,并受其监督,明确解决了村委会的职能定位问题。

第四,细化运行机制,落实“四个民主”。在确立了以党组织为领导核心,村民代表会议为权力中枢,村民委员会为执行机构的制度框架的基础上,武清区在实施村民自治的实践中,十分重视运行机制的建设,真正把民主选举、民主决策、民主管理、民主监督落到实处。

1. 民主选举是基层民主运行机制的基础。主体的多样性决定了选举方式的多样化。村党组织、村委会、村民代表会议由于权力的来源不同,它们的选举方式也体现出差异性。村党组织换届实行“两推一选”的方法,即先由党员和村民投票推荐候选人,经乡镇党委审查通过并正式确认,然后在党员大会上差额选举村党组织委员会。村委会的产生依据《村委会组织法》,村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生。村民代表的产生要首先划分选区,通常每15户为一个选区,直选出一名代表,由乡镇政府确定其资格。在换届选举时,武清区实行“三体联动”是一大特色,即村党组织、村委会、村民代表会议三个主体换届选举同时进行,依法依规产生各个主体的新成员。这种选举方法,解决了由于换届分开进行及其造成的时间分散,不能统筹权衡各组织人选的问题,从而使三个组织的成员构成更趋合理,并且通过规范民主选举,完善了选贤任能机制。

2. 民主决策是基层民主运行机制的关键。在民主决策的层面上,

武清区在实践中创造了“六步决策法”，即严格遵循“提出议案、受理议案、‘两委’研究、乡镇备案、讨论决定、公布结果”六个步骤进行。村民代表会议作为村民会议的授权机构，对村级重大事项拥有直接决定权，在对重大事项进行决策之前，村民代表首先要广泛听取村民意见。会上，在充分表达、充分讨论的基础上，村民代表最后对所议事项投票表决，根据少数服从多数的原则形成决议，参加成员超过2/3，有半数赞成即可通过。会后，无论是赞同还是反对，代表们都必须无条件加以维护和执行。会前的充分动员、会议决议的权威性，体现了现代民主多数决定的原则和程序性原则，既保证了村民的民主权利，又有力地维护了村民代表会议的权威性。在提出议案的同时，村民代表会议还拥有对未定议案的最终否决权。村党组织根据本村的实际情况，对村民代表会议提出的议案进行分析、研究，并根据议案的重要性确定其解决的优先次序。同时，村党组织和村委会拟办的每一件村级重大事项都必须经村民代表会议集体讨论决定后方可实施，实施结果向村民代表会议报告。民主集中制是六步决策程序中贯穿始终的决策方式，充分体现了村级事务由村民自己当家做主。

3. 民主管理是基层民主运行机制的根本。民主管理的问题上，武清区的“两笔一章一把关一公开”是突出的特色。村集体财务收支票据除经手人签字外，必须由村党组织书记、村民委员会主任即“两笔”来共同签批，由独立掌握理财专用章的理财小组审核同意，经乡镇街经管站确认后按程序进行公开。每年年底，村民代表会议理财小组要对全年财务监督情况进行总结，汇总梳理群众意见建议和审核中发现的共性问题，并向村民会议、村民代表会议报告工作情况。此外，为了使民主管理落到实处，武清区还建立了“六簿一册”，即《村民（户代表）会议记录簿》、《村民代表会议记录簿》、《村务公开记录簿》、《“两委”联席会议记录簿》、《村民委员会记录簿》、

《民主理财小组记录簿》和《村内组织花名册》，及时真实地记录重大村务活动，及时客观地记录重大村务活动，妥善保存原始资料，方便农民群众查阅、咨询和监督，避免出现因无据可查所引发的不必要的纠纷。武清区通过建立健全民主管理组织与制度，保证了群众能够依法、有序地参与村内各项事务的管理，群众自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的能力和水平明显提高。“两笔一章一把关一公开”、“六簿一册”等管理方式，既保证了村民自治的正常运行，又保证了基层公共权力的公开、公正、公平的运行，确保了村民参与基层民主政治的广泛性、有序性和有效性，实现了民主权力对公共权力的有效制约。

4. 民主监督是基层民主的运行机制的保障。村民代表会议内设民主理财小组和村务监督小组，成员由全体村民代表在与“两委”无直系亲属关系的民选代表中推选产生，负责对村集体财务及村务公开、村干部廉洁自律等情况进行监督。财务监督小组主要是监督村委会财务收支和管理工作，协助村委会会计做好财务工作，定期审核村委会会计账目，并向村民代表报告审核结果，同时还监督村办企业的财务收支情况，监督检查各村办企业承包人、租赁人完成经济指标和合同兑现等情况，监督村中重大项目开支。村民代表会议的第二个机构是村务监督小组，主要负责监督村委会执行村民代表会议各项决议情况，监督村委会对村务公开特别是群众关心的热点问题是否定期公开，并负责对村委会工作和村委会成员行为进行评议，以及收集和反馈村民对村委会成员的反映，监督所有村民对《村民自治章程》等有关规定的执行情况。武清区以村务公开、民主评议村干部、财务审计等为主要渠道，把群众监督贯穿于公开、决策、管理等村级公共权力运行的各个环节，强化群众对村干部施政行为的监督制约。

天津市武清区村民自治的有益启示

天津市武清区村民自治的有益探索，在农村基层民主政治建设中充分显现了它的重要作用。它有效地化解了“两委”矛盾，理顺了村级组织之间的关系，保证了基层民主健康发展，解决了许多在实行村民自治过程中普遍存在的问题。基层民主建设的有效推进，巩固了农村基层政权，推动了社会主义和谐新农村的建设，促进了农村经济的繁荣发展。

从天津市武清区村民自治的实践中，我们可以获得以下有益启示：

第一，为加强党的领导，巩固党在农村的执政基础提供了重要载体。由于我国是一个缺乏民主传统的国家，加强农村基层民主政治建设必须在党的领导下有序推进。目前全国实行村民自治的实践在积累了丰富经验的同时，也不同程度地存在着诸如村民代表会议形同虚设、“两委”关系不协调、权力界限不清晰等民主政治建设不到位的倾向和民主要求不恰当、民主实行无程序等极端民主化的倾向，乃至一些地方出现宗族势力、黑恶势力抬头等问题。这些都要求必须加强党的领导，把握正确的政治方向，发挥基层党组织的政治领导功能，利益表达功能，服务支持功能和监督制约功能，使基层民主政治建设朝着正确的方向发展。因此，党在农村政治核心地位的巩固和加强是保证我国社会主义民主政治顺利发展的根基。

针对在村民自治过程中往往会出现党的政治地位被削弱的问题，武清区在由全区村民表决通过的《村民自治章程》中规定，由村党组织书记兼任村民代表会议主席，村党组织成员作为村民代表会议的当然组成人员，充分保障了村党组织在村民自治组织体系中的领导核心地位。首先，村党组织的领导方式和工作方法实现了新转变。由村党组织书记兼任村民代表会议主席，充分地发挥了村民代表会议的职能