

浙江省哲学社会科学“十五”规划课题研究成果

基层民主政治建设

浙江省台州市民主恳谈创新研究

中共台州市委宣传部 编

中国社会科学出版社

基层民主政治建设

——浙江省台州市民主恳谈创新研究

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层民主政治建设/中共台州市委宣传部编. —北京:
中国社会科学出版社, 2003. 9

ISBN 7 - 5004 - 3929 - 6

I. 基… II. 中… III. 社会主义民主—建设—台
州市 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 071564 号

责任编辑 丛 慧
责任校对 林福国
封面设计 新空气工作室
技术编辑 张汉林

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029453 传 真 010 - 64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 台州市机关印刷有限公司 装 订 台州市机关印刷有限公司

版 次 2003 年 9 月第 1 版 印 次 2003 年 9 月第 1 次印刷

开 本 850 × 1168mm 1/32

印 张 15.75 插 页 2

字 数 406 千字 印 数 1 - 1000 册

定 价 35.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

编委会名单

顾 问 薛少仙

主 任 王中苏

副主任 陈广建 黄小本

委 员 蔡建中 杨海燕 项汤林
章 伟 陈文正 徐华礼

主 编 黄小本

副主编 蔡建中 杨海燕

序 言

台州的“民主恳谈”，创始于1999年6月，它不仅是思想教育形式和党的领导方式在新时期的创新，而且是基层民主政治制度的创举。党的十六大报告指出：“扩大基层民主，是发展社会主义民主的基础性工作”，并要求，“健全基层自治组织和民主管理制度，完善公开办事制度，保证人民群众依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。完善村民自治，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。”台州创造的以“民主恳谈”、“民主听证”、“村民公决”为主要形式（统称为“民主恳谈”）的一系列举措，推进了基层民主制度建设，产生了较大的影响，受到广泛的关注。这些举措是完全符合十六大精神，符合发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明这一目标要求的，为研究与创造社会主义民主政治新机制提供了新鲜的经验。

台州是我国股份合作制经济的发祥地之一，人民群众创造性地运用股份合作制这种新型的资产组合形式，创造了灵活的经济运行机制，使台州成为市场取向较早和市场化程度较高的地区。随着社会主义市场经济的发展，广大群众积极投身到市场经济大潮中，运用市场经济规律兴办各类企业、市场以及公共事业，成为自主性极强的独立主体。随着经济的发展以及在经济活动中地位的变化，群众的民主意识、平等意识、参与意识、开放意识、利益意识得到加强。一方面，他们富裕起来以后，经济上获得了独立，加上他们的一切经济活动，包括资金、生产资料、劳动力

等来源，大多通过市场获得，对政府的直接依赖程度大大降低，经济上的独立性，必然要求政治上的民主；另一方面，他们对自己的经济活动拥有了最终的决策权，为了确保自身决策的正确，他们需要关心党和政府的政策走向，顾及党和政府的政策对他们经济活动的影响。因此，在经济体制、生产方式深刻变化的新形势下，广大群众必然要求享受同等政治权利，参与决策和管理各项公共事务，从而更好地用政治上的权利保障自己的切身利益。这样，广大群众迫切要求参政议政也就成了客观的要求。

针对广大群众在基层民主政治建设活动中的巨大热情，台州各级党委、政府积极做好因势利导工作，有序地推动了台州的基层民主政治改革。市委及有关部门对全市各种形式的基层民主政治建设的探索进行了深入调研，对那些符合我市实际的好做法，进行了总结推广，并不断加以改进完善，初步形成了指导全市基层民主政治建设的工作方略。2001年，中共台州市委在总结全市农村基层民主政治基本经验的基础上，及时出台了《中共台州市委关于推进村级民主政治建设的若干意见》，使基层民主政治建设在制度化、规范化、程序化上迈出了实质性的步伐，推动了全市基层民主政治建设深入开展。

提起民主，人们首先想到的通常是选举。确实，选举是现代民主的一种基本形式。党的十一届三中全会以来，我国基层民主政治发展的一些标志性成果，主要体现在选举上。现在，全国近70万个村委会普遍完成了4次以上的换届选举工作，几百万村委会干部实现了由上级任命、指派到由村民直接选举产生的过渡。

但是，民主并不限于选举。人民通过各种途径直接参与自治组织自身的治理及对各种公共事务的治理，就是民主的另一种基本形式。实际上，民主政治建设可以从选举入手，还应该在选举之后的治理上破题。台州的民主政治改革，就是紧紧围绕农村经

济和社会发展的要求，在民主选举的基础上着重在民主决策、民主管理和民主监督上下功夫，成效明显。台州市各级党委、政府在推进基层民主政治建设过程中，坚持解放思想，实事求是，充分尊重群众的首创精神，对许多地方出现的不同做法的民主决策、民主管理、民主监督形式，不是急于规范、急于干预，而是积极引导，逐步规范，既广泛发扬民主，又严格依法办事、加强党的领导，教育干部、群众正确处理推进民主自治和依法办事、加强党的领导的关系，使基层民主政治建设在党的领导下依法有序推进。

由于台州“民主恳谈”显现的规模、绩效，已经引起了上级领导与学术界、新闻界的高度重视，一大批研究成果与宣传文章已经在各类报刊上发表。台州市委宣传部此次编撰《基层民主政治建设——浙江省台州市民主恳谈创新研究》一书，收集了台州市级和各县市区的有关文件、会议记录、讲话稿、简报以及新闻报道、研究论文，详细地记录了台州市“民主恳谈”的产生、发展、规范与提高的过程，既有理论概括、制度规范，又有具体实践，实可作资政之用，又可供研究之需、存史之备。

是为序。

薛少仙
2003年4月

目 录

序 言	(1)
第一章 总论	(1)
一、民主恳谈：形成与形式	(2)
(一) “民主恳谈”演进的三个阶段	(2)
(二) 民主恳谈的载体形式——基于地域的创造与 基于民主目标整合的一致性	(4)
二、民主恳谈：发展动力分析	(11)
三、民主恳谈：绩效分析	(13)
(一) 个体层面	(13)
(二) 组织层面	(16)
(三) 社会层面	(21)
第二章 实例集锦	(25)
一、镇级民主恳谈(听证)会	(25)
(一) 温岭市松门镇的民主恳谈会	(25)
(二) 温岭市温桥镇的民主恳谈会	(42)
(三) 天台县街头镇的《功过簿》	(76)
(四) 温岭市松门镇第一至四期民主恳谈简介	(95)
二、村级民主恳谈会	(102)
(一) 温岭市温桥镇中街村村民议事会	(102)
(二) 玉环县水龙村民主听证会	(104)
(三) 台州市路桥区的民情夜谈会	(114)
(四) 仙居县白塔镇大路岸村村务大事民决纪要	(120)

三、非公企业民主恳谈会·····	(123)
(一) 中国星星集团有限公司民主恳谈会·····	(123)
(二) 浙江九洲药业有限公司民主恳谈会·····	(130)
四、部门民主恳谈会·····	(137)
(一) 台州市椒江区城市建设规划局民主恳谈会·····	(137)
(二) 椒江区土管局民主恳谈会·····	(140)
五、社区民主恳谈会·····	(147)
(一) 椒江区白云街道云健社区民主恳谈记录·····	(147)
(二) 太平街道东辉社区第一期民主恳谈会议 纪要·····	(150)
第三章 程序探索 ·····	(152)
一、镇级民主恳谈(听证)会·····	(152)
(一) 实施方案·····	(152)
(二) 工作规程·····	(164)
(三) 活动示意图·····	(172)
二、村级民主恳谈会·····	(176)
(一) 工作规程·····	(176)
(二) 操作示意图·····	(192)
(三) 仙居县村级民主建设规范·····	(194)
第四章 制度创新 ·····	(217)
一、实践成果·····	(217)
二、总结推广·····	(284)
第五章 社会评价 ·····	(359)
一、专家评说篇·····	(359)
二、媒体评论篇·····	(365)
三、理论指导篇·····	(438)
附录：台州发展简介 ·····	(490)
后 记 ·····	(493)

第一章 总 论

民主是我国现代化建设的重要目标，“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化。”民主是现代化建设的重要手段，民主建设为社会主义市场经济提供精神动力，能够营造和巩固生动活泼、安定团结的政治局面。然而，我国地域辽阔，基层人口众多，各地经济发展水平不一，文化素质社情民意千差万别。尤其是改革开放以来，农村家庭联产承包责任制的实行，市场经济体制的逐步建立和完善，以及由此形成的所有制、经营方式、生活方式、分配制度和价值观念的多样化，给基层带来了全面的冲击。在这种社会形态下，如何建设有中国特色的基层民主政治，让最广泛的基层群众参与到社会政治、经济生活中来？如何实现最大众化的干群之间平等对话与交流？浙江省台州市结合实际工作，积极探索，实现了基层民主的制度创新——民主恳谈。

民主恳谈是台州人的创造，它不仅受到《人民日报》、中央电视台、《瞭望》杂志、《学习时报》、《浙江日报》、《浙江电视台》等媒体广泛的关注，而且得到中央有关部门领导，省、市各级领导和许多专家学者的充分肯定，尤其受到广大干部群众普遍欢迎。现已在全市大部分镇、村作为制度固定下来，足以说明其生命力和合理性。因此，有必要对台州民主恳谈这一新颖有效思想教育形式与基层民主直接形式和制度形成过程、动因和绩效进行较为深入的探讨。

一、民主恳谈：形成与形式

民主恳谈是指自 1999 年台州市开展农业农村现代化教育过程中创造的，在后继的农村思想教育过程中逐步完善、提升的多种形式的基层民主制度的统称，主要有基层民主恳谈、民主听证、村务大事公决制、民情恳谈、功过簿、民主评议制度、便民联系卡制度等。这些具体不同的基层民主制度，有的侧重民主管理，有的侧重民主决策和监督，形成较为完善的直接民主体系。其实质是基层政府在党组织的领导下，开放政府、拓展参与，实施制度化协商、对话式民主的一种民主制度安排。

（一）“民主恳谈”演进的三个阶段

1. 萌发阶段——松门试点及其扩展

1999 年 5 月，为贯彻落实党的十五大和十五届三中全会精神，按照中共浙江省委的部署，台州市委、市政府决定在全市深入开展农业和农村现代化教育活动。台州市委宣传部与温岭市委宣传部联合在松门镇开展教育试点工作。经组织镇干部深入调研，发现当时存在的最大问题是城镇和农村居民与镇党委、政府存在较大的心理距离。城乡居民生产、生活中的许多热点、难点问题难以及时得到反映和解决，镇党委、政府对群众缺乏亲和力，群众对镇党委、政府有一种冷漠感。为使教育取得实效，针对这一问题，决定“跳出教育抓教育”，举办“农业农村现代化建设论坛”（后改名为“民主恳谈”），通过民主沟通，为民办实事，以拉近党委、政府与居民的距离。6 月 15 日在松门镇举办了首期“农业农村现代建设论坛”，主题是社会治安综合治理问题。镇党委、政府领导以及派出所、法庭、交警中队、边防哨所、法律事务所等相关部门领导到场，150 多名城乡居民自发前来参加，有关领导对他

(她)们提出的问题当场答复、承诺、解决,对一些一时解决不了的问题作出解释。这种干群面对面沟通交流的形式,出乎意料地受到广大居民的好评,当年举办了四期,参加的达600多人次,提出问题110件,当场解释、答复84件,承诺交办26件,被城乡居民誉为“不花钱就能办事的好地方”,是“松门镇的焦点访谈”。这种教育形式引起媒体和上级领导的关注,《人民日报》、《瞭望》杂志、中央电视台、《学习时报》、《浙江日报》、《台州日报》、台州电视台等媒体先后进行了详细报道,原中共浙江省委书记张德江,副书记李金明,中宣部副部长、原浙江省委宣传部部长李从军以及台州市委主要领导也都先后作了充分肯定。这些居民广泛参与、干群平等对话的有效思想教育形式,具有基层民主政治建设的作用,成为民主恳谈的雏形。

2. 发展阶段——一个多主体创造的过程

松门镇的民主恳谈激发了农民参政议政的主体意识和热情,产生了良好的社会效果。台州市委通过媒体、召开现场会等途径及时推广松门的做法,各地各乡镇出现了形式多样、名目繁多的民主沟通、民主对话活动。有“民情恳谈”、“村务大事公决制”、“农民讲台”等十余种,同时将活动范围扩大到部门、村、社区、企业,并制定相应的制度和操作程序,使其向规范的方向发展。台州市委、市政府还在2000年底与浙江省委宣传部、浙江日报社联合召开高层研讨会,邀请人民日报社、《求是》杂志、中央党校、省委党校、省社联、省社科院等单位的专家、学者前来考察、研讨,对这些创造性的基层民主制度和形式予以总结提高。

3. 深化阶段——现有政治框架下的路径深化

为了进一步推进基层民主政治建设,2001年台州市委出台了《中共台州市委关于推进村级民主政治建设的若干意见》(台市委[2001]4号),意见要求推进村级民主,要坚持党的领导,发挥村党支部的领导核心作用;把民主建设与法制建设紧密结合

起来,坚持依法办事,严格遵守《宪法》、《中华人民共和国村民委员会组织法》、《党章》、《中国共产党基层组织工作条例》;要注重制度建设,围绕民主的落实,加快建立健全相关具体制度;要积极稳妥,注重实效。意见还对改进和完善村支部、村委会选举办法,健全村级工作议事规则,村规民约,民主监督提出了具体实施办法。同年5月,市委召开中心组学习(扩大)会,扩大到各县(市、区)委、各县(市、区)政府主要领导和市直各部门主要领导,会议对全市范围内的正在探索的各种基层民主制度和形式进行规范,统称为“民主恳谈”,并在全市全面推广。

民主恳谈沿着以下几个路径深化:①乡镇民主恳谈→村、企事业单位、部门或部门联合、社区民主恳谈,这一路径扩大了民主主体。②微观→宏观恳谈,民主恳谈初期大多是就涉及个人利益单个具体问题进行对话协商,逐步发展为就某些涉及公共利益的问题和村镇经济与社会发展规划等宏观战略对策及如何加快奔小康步伐等进行恳谈。③单功能→多功能,从当初的解释、答复群众的意见、要求、办实事,发展成为宣传党的路线、方针、政策的阵地,再发展到引导干部增强民主意识、行政能力、转变工作方式,引导群众转变观念,积极参政议政,进行民主管理、民主决策、民主监督为一体的有效民主形式。

(二) 民主恳谈的载体形式——基于地域的创造与基于民主目标整合的一致性

1. “民主恳谈会”。这一形式是1999年6月份台州市委宣传部和温岭市委宣传部联合在松门镇开展农业农村现代化教育试点中产生的。主要特点是:“城乡居民出题目,党委政府抓落实”。即城乡居民直接向镇党委政府提问题,镇党委政府就提问作政策宣传、解释、答复、落实。主要做法:①公告主题。围绕农业、农村现代化建设总主题,每次确定一个专题,并在举办日的前一

周，将恳谈主题、时间和地点等以通告的形式张贴到各村居，欢迎群众自由参与。②民主参与。恳谈会举办日，组织镇党委、政府、人大主要领导，以及与恳谈主题相关的分管领导和有关部门负责人，与自发前来参加恳谈活动的群众进行面对面的对话、交流，有问必答。③强化监督。镇里专门建立交办制度和反馈制度，每次恳谈会后，都要发出恳谈会交办情况联系单，在承诺时间内抓好落实。镇人大主席团把群众提问内容的会后检查督促作为一项重要任务，不定期对交办落实情况进行检查。

2. “民主听证会”。有两类形式。一类形式主要在玉环县农村开展。“民主听证会”在村党支部的领导下，召集本村 18 周岁以上的村民参加，乡镇干部、村民代表现场监督，村两委向村民通报本村党务、村务、财务的有关情况，村民向村两委提出村级经济发展、村镇建设等方面的建议和意见，质询村级集体经济所得收益和使用情况，以及涉及村里党员群众利益的重大事项等，“村官”必须当场予以解答。会前，村两委起草工作报告及财务收支情况报告，向村民分发书面提案表，征求党员和村民意见。“民主听证会”后，召开村两委会议，认真梳理党员群众的意见和提案，研究落实解决措施，涉及党务、村务重大事项及时提交党员大会、村民代表会议或村民会议讨论决定，并在一个月内予以反馈。这类“民主听证会”在村里一般每年召开一至两次。

另一类“民主听证会”，在温岭市松门镇、温峤镇农村率先开展，是对重大村务进行专题听证。主要做法是，根据镇里规定的重大村务的标准，由村两委或若干群众联名提出就该专题召开“民主听证会”。数天前发通告，村民代表要到会，经过恳谈后当场表决。其他村民自由参加，可发言谈意见，但无表决权。民主听证会上决定的事项两委和任何个人都不得随意更改，若确需更改的，要再次召开听证会重新讨论、表决。镇里派干部参加村民民主听证会。此类“民主听证会”村里视要求与需要不定期召开。

3. “民主日”。这一形式在温岭市部分农村开展。“民主日”活动由村两委向村民报告工作总结和工作计划，答复解释村民提出的意见和建议，集体议决重大事项，确定工作计划。开展“民主日”活动的村一般于3天前将通知发给村民，保证有1/2以上的村民或2/3以上的户代表参加；同时，通过向每户村民发放《村民建议表》，召开各类座谈会等形式，征求村民的意见、建议和要求，在“民主日”活动时，村里干部一一答复；“民主日”活动后，村里集中精力抓整改、抓落实。乡镇党委、政府组织人员，对“民主日”活动中村民提出的需要查清的问题进行调查核实，及时给村民答复；对各村向村民承诺的兑现情况进行督查，限期落实。

4. “民情夜谈会”。这一形式先是在路桥区横街镇试行，然后在路桥全区推广。其特点是：“夜间听民声，白天解民忧”。主要是针对当前农民白天外出忙于商务、农务，导致干部与群众接触少、沟通少的实际情况而建立的。主要做法是，每周安排一个晚上，轮流到各村居召开座谈会。参加座谈会的对象主要有乡镇党政班子成员，联系村居干部和村居班子成员、共产党员、村民组长、村民代表和普通群众等30—50人。座谈会先让群众畅所欲言，发表意见，反映存在的问题，提出建议和意见。镇村干部对提出的问题，一方面加强沟通和引导，释疑解惑；另一方面，对能解决的问题当场予以答复或解决，一时不能解决的，说明原因。会上提出的问题及解决结果详细记录在《民情夜谈会记录簿》上。全市一些乡镇开展的“民情恳谈会”、“民情商谈会”、“民情直通车”等形式与“民情夜谈会”的形式基本相似。

5. “村务大事公决制”。这一形式最先在仙居县白塔镇推行。其特点是村民直接参与村务大事的决策，变村干部让群众服从为为群众办事。具体程序分五个步骤：一是拟定方案。对涉及的民决事项先进行深入研究，然后由党支部牵头召开村“两委”

联席会议进行充分讨论后拟定民决方案，并召集党员、村民组长以上干部、村民代表对拟定的民决方案进行论证。在充实修改的基础上，报乡镇党委、政府审查。二是宣传发动。通过广播室、黑板报、村务公开栏等途径向全体村民广泛宣传，发动群众对民决方案开展讨论，尽可能地做到家喻户晓。三是制作民决卡。按照 18 周岁以上村民数或全村户数制作民决卡。民决卡需说明拟交付村民公决的事由、决策依据、项目建设初步打算、资金筹措办法等，并明确民决卡的填写办法和回收时间、地点。四是村民公决。召开村民会议或设置流动票箱入户进行表决。采用流动票箱的，由村干部送卡到人或到户。回收的民决卡必须签上填写人的姓名，并加盖字章或按上手印，否则民决卡视为无效。五是确定民决结果。民决卡回收后，由村党支部和村委会负责汇总，并由 3—5 名村民代表进行监督计票。统计结果达到规定票数比例的，民决事项予以通过实施，否则缓办或不办。

6. “功过簿”。这一形式是天台县街头镇党委政府为促进干部转变作风而建立的。其特点可概括为“听百姓评说功过，促干部转变作风”。主要做法：镇党委统一印制“功过簿”下发到各村，每个村确定一名有一定文化程度、办事公道、作风正派的村干部担任记录员，以全镇机关干部为记录对象，记录内容有镇干部下村宣传贯彻党的路线、方针、政策情况；为村发展经济、扶贫帮困、抗灾救险、发展公益事业、调处民间纠纷及精神文明建设等方面所办的好事实事；镇干部的工作方法、工作态度、办事效率等 9 方面的情况。“功过簿”由村党支部负责每月审查一次，并写出评语。镇党委实行一月一抽查，每季度在全镇村支部书记例会上进行交流，半年一汇总，年底总评价，作为对镇机关干部年终升降奖惩的重要依据。对在抽查或汇总、考核中发现工作平平、无功无过的镇干部进行诫勉；对群众反映较差的镇干部给予黄牌警告，并责令其改正。全市一些乡镇开展的“党员先锋志”等活动与此类似。

7. “便民联系卡”。这一形式主要为方便群众联系，进一步疏通党委政府与群众、干部与群众的沟通渠道而建立的。温岭市贯庄乡、椒江区白云街道在全市最先推行。主要做法：乡（街道）党委统一编印“便民联络卡”，卡上印有“村民要求解决事宜”、“联系村工作的干部姓名、联系电话”和“处理结果”等。由联村干部一月一次分发到各村两委成员、村民代表以及普通群众手中。“便民联系卡”反馈的问题包括农业生产、企业发展、组织建设、社会治安、计划生育、扶贫抚恤等各个方面，重点是群众反映强烈的急事、难事和热点问题。村民可随时寄送或电话告知驻村干部。并实行首问责任制，不能解决的移交相关的村干部及分管领导解决，重要问题或重大事项，提交党政联席会议集体研究解决，不管什么问题，在5—10天内予以答复，做到件件有结果，事事有回音。乡（街道）党委建立督查领导小组，不定期进行检查，在每季末开展优秀个案评比活动，评比结果作为年终考核的依据之一。椒江区白云街道还分别针对农村村民、城区居民和乡镇企业职工三类对象，突出不同主题，制作了三套联系卡，方便群众联系。

8. “‘五个一’系列活动”。这是临海市汛桥镇党委政府从服务农业农村现代化这一大局出发，凝聚人心，使农村思想政治工作走上经常化轨道的成功实践。主要做法：一是每年开展一个大的主题教育活动。结合全年工作重点，确定一个大的主题，进行教育活动，贯穿于全年各项工作始终，把思想政治工作与其他具体工作有机结合起来；二是每季开展记一张“党员义务卡”活动。要求全镇每个党员每一个季度记录一次自己为群众所做的好事实事，再由党支部组织群众进行评议，并把评议意见反馈给镇党委，镇党委不定期进行检查督促；三是每两个月开设一次“公务员讲台”。每次明确主题，由3—5名镇干部上台主讲，邀请党员、群众参加听讲，并当场进行一一点评。这样既教育了群众，