

# 改革开放以来我国农村基层民主建设探析

秦敬运

(徐州师范大学 法政学院, 江苏 徐州 221116)

**摘要:**改革开放以来,我国农村基层民主建设先后经历了萌芽或创始阶段、实验阶段、发展阶段这三个历史时期;坚持与加强党的领导、依靠广大农民群众、发展农村经济是这一时期积累的宝贵经验;缺乏经济基础、自治权利、民主氛围和功能定位是目前我国农村基层民主建设面临的困境;针对它们采取有效的应对之策,对于进一步推动新时期农村基层民主建设具有重要的促进作用。

**关键词:**农村基层民主建设;进程;经验;困境;对策

**中图分类号:**D902 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-5322(2011)04-0012-05

随着我国政治体制改革、民主政治建设的日益深化,在广大的农村,要求民主的呼声越来越强烈。回顾我国改革开放以来农村基层民主建设的历史进程,总结农村基层民主建设的宝贵经验,分析农村基层民主建设存在的困境,提出走出困境的应对之策,对于进一步推进农村基层民主建设具有重要的意义。

## 一、改革开放以来我国农村基层民主建设的历史进程

改革开放以来,我国农村基层民主建设经历了萌芽或创始阶段、实验阶段、发展阶段这三个历史时期。

### 1. 1979—1988年是我国农村基层民主建设的萌芽或创始阶段

1979—1988年是我国农村基层民主建设发展的第一阶段,确定了民主制度化、法制化的基本思路。1978年12月13日,邓小平在中共中央工作会议上所作的《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话中,充分肯定了民主的制度和法制化的必要性,随后召开的十一届三中全会标志着我国农村基层民主建设翻开了新的一页。1979年7月1日,第五届全国人民代表大会第二次会议,通过了《关于修正〈中华人民共和国宪法〉

若干规定的决议》和新制定的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》把直接选举人民代表大会代表的范围扩大到了县一级,对直接选举和间接选举的程序都作出了规定。1980年2月29日,中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议通过《关于党内政治生活的若干准则》对发扬党内民主以及选举要充分体现选举人的意志等作了规定。1982年9月1日至9月11日,中国共产党的第十二次代表大会通过了新的《中国共产党章程》,就党的民主集中制作了具体的规定,为健全党内民主机制确定了基调。1983年10月,中共中央、国务院正式发布了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,随后,全国绝大多数地方成立了乡政府、村民委员会以及村民小组。1987年11月,第六届全国人大常委会第23次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,正式以法律的形式把村民自治活动确定下来,从此,以村民自治为主要内容的农村基层民主建设开始进入制度化发展阶段。改革开放以来中国基层民主政治发展的第一阶段,以“真理标准讨论”和政社为开始和终止的标志性事件,虽然在制度创新的成果方面不多,但是确定了民主制度化、法制化的大思路,为营造基层民主政治发展的空间创造了必要的条件。

收稿日期:2011-05-20

作者简介:秦敬运(1979-),男,江苏沛县人,硕士研究生,研究方向:思想政治教育。

## 2. 1989—1998 年是我国农村基层民主建设的实验阶段

从 1989 年到 1998 年是改革开放以来基层民主政治发展的第二阶段,是我国农村基层民主建设不断探索和实验阶段,这一阶段制度的创新主要有村民代表会议、村民公决、“海选”、“两票制”、“三上三下三公布”等。1986 年 9 月 26 日,国务院发出《关于加强农村基层政权建设工作的通知》,除了对乡镇政权建设提出具体要求外,还强调了要搞好村民委员会的建设。1988 年 6 月 1 日,《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》开始实施,为村民自治的发展提供了必要的法律依据。随后,全国许多地方积极组织、开展了声势浩大的村民自治示范活动,并取得了丰硕的成果。1990 年中央 19 号文件对这些示范活动给予了充分的肯定。此后的十年间,全国各地纷纷开展学习宣传活动,极大地促进了我国农村基层民主建设。1998 年 6 月,九届全国人大常委会审议通过《中华人民共和国村民委员会组织法》,正式以国家法律的形式将民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,确立为村民自治的基本原则和内容,同时明确规定了基层党组织在农村基层民主建设中的重要地位和作用,以及村委会选举和村民委员会成员罢免的程序等重要内容。《村民委员会组织法》进一步推进了我国农村基层民主建设的进程,标志着我国基层民主建设进入到了实验阶段并为今后的民主建设发展奠定了基础。

## 3. 1999—至今,是我国农村基层民主建设新的发展阶段

2002 年党的十六大报告进一步强调指出要完善村民自治,健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制,并且把村民自治作为社会主义政治文明建设的重要内容之一。2004 年 6 月 22 日中共中央办公厅、国务院联合下发的《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》成为促进村民自治发展的最新动力。2005 年十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,规划明确提出要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求,扎实稳步地加以推进。这标志着农村基层民主建设已经被纳入到现代化建设的总体进程之中。2006 年 2 月,中共中央、国务院下发《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,把农村基层民主建设

当作建设社会主义新农村建设中的一项重要内容。2007 年,十七大报告中把包括农村基层民主建设在内的基层自治制度,人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度并列为我国四大政治制度,同时还强调指出发展社会主义民主需要发展基层民主,保障人民享有更多更切实的民主权利,深化乡镇机构改革,加强基层政权建设,完善政务公开、村务公开等制度。农村基层民主建设面临着更好的发展机遇,进入了寻求新的发展阶段。

## 二、改革开放以来我国农村基层民主建设的宝贵经验

### 1. 党的领导是建设和发展我国农村基层民主的根本保证

在我国,中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,是在中国革命的长期斗争中形成的,是历史的必然,人民的自觉选择,中国人民现在已经享有的民主是在党的领导下获得的,今后中国人民享有更多的民主,也绝不能离开党的领导,这是历史的证明。中国共产党的利益与广大农民的利益在根本上是一致的,共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,因此只有坚持和加强党的领导,才能建设好和发展好我国农村的基层民主,为我国农村基层民主建设提供坚强有力的保障。十一届三中全会以后,邓小平特别强调在农村基层民主建设过程中要坚持和加强党的领导,从而使农村基层民主建设取得了突破性的进展。然而,在此转型期间,由于一些人思想上的混乱,无政府主义、极端自由主义盛行,在一些地方,农村基层民主建设遭受到了挫折,正如 1982 年中共中央 1 号文件在批转《全国农村工作会议纪要》的前言中指出:“最近以来,由于多种原因,农村一部分社队基层组织涣散,甚至陷入瘫痪、半瘫痪状态,致使许多事情无人负责,不良现象在滋生蔓延”<sup>[1]</sup>。为此,中共中央于 1983 年 10 月专门发出了《关于实行政社分开、建立乡政府的通知》,很好地解决了以上的问题。所以什么时候坚持和加强党的领导,什么时候农村基层民主建设就能健康地发展,反之,农村基层民主建设就会遭遇挫折。

## 2. 依靠广大农民群众是建设和发展我国农村基层民主的主要动力

唯物辩证法认为事物的发展是内、外因共同作用的结果,内因是根本,外因是条件,外因必须通过内因起作用,所以农村基层民主建设根本动力仍然是来自于农村基层社会内部,即必须立足于当代中国农民的主体愿望,紧紧地依靠广大农民。要鼓励农民围绕农村改革发展和建设社会主义新农村大胆探索、大胆实践,允许农民大胆探索、大胆实践,凡是法律没有明确禁止的,都要允许农民去试、去干、去闯,并及时总结和推广他们创造的新鲜经验。十一届三中全会前后,安徽省凤阳县小岗村十八户农民冒着坐牢的危险,悄悄地“分田单干”,很快得到了中央的肯定与认可,随后以“包产到户”为主的家庭联产承包责任制席卷大江南北,在很大程度上促进了农村基层民主建设。综观我国农村基层民主建设三十年的历程可以看出,农村基层民主建设之所以取得成效,主要在于我们紧紧地依靠广大农民,合理地满足他们对民主的要求,充分地尊重他们的首创精神,全面地调动他们的积极性,而“调动积极性是最大的民主”<sup>[2]242</sup>。正如邓小平指出:“农村改革中的好多东西,都是基层创造出来,我们把它拿来加工提高作为全国的指导。”<sup>[2]382</sup>由此可见,相信农民、依靠农民、尊重农民的意愿和首创精神,是中国共产党领导农村基层民主建设的成功经验之一。

## 3. 发展农村经济是建设和发展我国农村基层民主的有利条件

经济基础决定上层建筑,为上层建筑的发展提供雄厚的物质基础。农村基层民主不是空洞、抽象的东西,它需要建立在较为发达的农村经济基础之上。马克思、恩格斯说:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”<sup>[3]</sup>,因此发展农村基层民主就要从农民最关心的利益入手。发展农村基层民主,必须要紧紧服务于农村经济建设这个中心,而不能偏离这个中心。农村基层民主活动的开展,各项民主制度的建立和完善,都要围绕农业增产、农民增收、农村稳定这个大局,使基层民主与经济建设有机结合,使民主促进发展,发展巩固民主,只有这样,农村基层民主政治建设才能有强大生命力。改革开放以来,村民自治之所以能迅速被广大农民认同,就是因为这种民主形式能够为农村经济建设提供精神动力和智力支持,

并最终帮助他们发家致富,不断提高他们生活水平。实践也充分证明了:如果农村基层民主建设脱离了发展经济、脱贫致富这个农村面临的最大现实问题,最终会导致农民对民主建设丝毫不感兴趣,农村基层民主建设也就无从谈起。党中央第二代领导集体把确立发展农村经济、增加农民经济自主权利作为解决农村问题的突破口,第三代领导集体把变革、废除压抑和束缚广大农民经济自主权利的社会体制作为推动农村基层民主建设的关键内容。这些都极大地丰富了农村基层民主建设的内涵,而且也推动了农村基层民主建设进程提供了强大的动力,创造了有利的条件。

## 三、我国农村基层民主建设面临的困境

### 1. 农村基层民主建设缺乏必要的经济基础

民主的发展水平与社会经济的发展水平是相一致的,民主化的程度和方式经常受到经济社会发展的制约,农村基层民主的建设与发展取决于当地的经济的发展水平。《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条规定:村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,村民委员会办理本村的公共事务和公益事业。这就要求农村基层民主建设必须具备一定的物质基础。虽然经过30年的改革开放,我国农民收入不断增加,生活不断得到改善。但目前农民收入增长缓慢,农民人均收入的增长远远落后于城市居民人均可支配收入的增长。有人把“三农问题”形象地概括为“农民真苦、农村真穷、农业真危险”。其实“三农问题”可以用一个字来概括,那就是“穷”。由于缺乏必要的财力支撑,村委会办理公共事务和公益事业,只能依靠村民出资、出力,因此村民参与自治的积极性不高,农村基层民主建设缺乏吸引力、凝聚力,运作效果不是很理想。所以必须大力发展农村经济,调整农业产业结构,拓宽农民增收渠道,加大对农业的支持和保护力度以及减轻农民负担,实现农民收入的持续增长。基层政府要充分调动农民的生产积极性,培育农村市场体系,活跃农村市场,不断提高农业生产的社会化、现代化水平。一切从实际出发,以现有的资源为依托,以科技为动力,以发展为中心,充分利用有利的条件,积聚个体的闲散资金,合理开发集体资源,搞活集体资产经营;要通过创办集体服务性产业,从信息、技术、资金等各个环节提供社会化服务,使农民群众得到更多实惠。

## 2. 农村基层民主建设缺乏必要的自治权利

为了保障农村村民拥有充分的自治权,依法办理自己的事情,发展农村基层民主,《中华人民共和国村民委员会组织法》第四条特别规定:“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。”然而,当前乡镇政府与村委会之间的关系常常与现有的法律法规存在着种种“偏离”,严重阻碍了农村基层民主建设。在一些地方“乡镇政府仍把村委会当作自己直接的下属行政组织,沿用传统的领导方法进行指挥管理”<sup>[4]</sup>,随意干涉村民自治的微观运行,甚至超越法律干预村委会选举和人事安排。村党支部与村委会之间权力边界模糊,关于村党支部与村委会的关系,《村民委员会组织法》虽然做出了明文规定,但规定过于原则和抽象,使人们对此条法律规定的理解很不统一,导致二者相互干扰,相互牵扯。对于以上问题,一方面必须强化监督机制,建立健全多层次、多渠道、多方面的社会监督体系,只有这样才能及时发现并制止权力滥用、行政腐败现象的发生,才能从外部机制上有效地杜绝基层民主的行政越权行为。另一方面完善农村民主制度,这是推进农村基层民主建设的根本,“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”<sup>[5]</sup>。为此必须建立健全选人、议事、管理等民主制度,把村民自治纳入制度化、规范化轨道。必须建立健全村务公开制度,真正做到村民关心的事情向村民公开。从制度层面上理清党支部与村委会的关系,乡、镇政府与村委会的关系,严格区分党支部与村委会的职能,明确乡、镇政府的指导内容、方法和原则,还村民自治权利。

## 3. 农村基层民主建设缺乏必要的民主氛围

由于我国经历了长达几千年的专制制度,在中国封建时代统治和束缚人的有三权:君权、神权、族权。这里的君权是一种高度集权的专制政权,是民主的对立面。神权是奴隶社会、封建社会统治者统治人们的常用伎俩,他们宣称自己是神的化身,是奉神的旨意进行统治的,他们的权利也是神授予的,以此来麻痹人们,让被统治者成为“顺民”,对人民的“民主”要求动辄进行粗暴的镇压。族权是从父系氏族社会家长制演化而来的,它既是政权的补充,又能起到政权所无法起到的特殊社会作用,所以族权为历代统治者所重视。以族权为核心的宗族势力在历史上长期成为乡村

社会的主要统治力量。动荡不安常常困扰着中国社会,但构成中国传统社会基石的以血缘纽带联系起来的家族始终非常稳固。宗法制度在中国存在了几千年,宗法观念对人们的影响很大。虽然我国推翻了封建主义、官僚主义、资本主义,建立了社会主义制度,消除了阶级剥削、阶级压迫的根源,但长达几千年的封建专制思想不可能在短时间内消除,封建残余在我国的社会生活中或多或少还在发生作用。一旦有了适宜的气候和条件,封建残余思想就会滋生蔓延,也必然会反映到政治生活中来,农村基层政权建设也不例外,农村基层民主建设也必然会受影响。

## 4. 农村基层民主建设缺乏必要的功能定位

在我国农村基层民主建设中,首先,村民自治与乡镇党政机关关系不顺,使村民自治或者被乡镇领导机关控制而不能自治,或者被乡镇领导机关漠视而失去有力支持。其次是村两委关系存在矛盾。相当多的党支部认为,要发挥党支部的领导核心作用,党支部就得“有权”,实际上就是支部书记说了算。也有的村委会干部认为自己是千百名村民选出来的,有群众的拥护,比上级任命或几个党员选出来的党支部书记群众基础强,所以不愿服从党支部的领导,有的甚至踢开党支部自行其事。两委矛盾的存在,严重影响了村两委在村民中的威信。这使民主管理和村民自治流于形式,使村里的工作陷入瘫痪状态,从而严重影响农村社会的稳定。近年来因两委矛盾引发的恶性案件或群体性事件时有发生。

## 四、发展和完善我国农村基层民主建设的对策

### 1. 以经济发展为核心,这是发展和完善我国农村基层民主的基础和前提

落实科学发展观的第一要义是发展,核心是以人为本。客观地讲,民主的运行是讲成本的,任何民主如果脱离了经济基础的支撑,超越了经济承受能力都是不切合实际的民主。一定的经济条件是村民自治和基层民主发展的原动力,市场经济是民主政治的孪生姐妹,是民主政治不可或缺的经济基础,它与公开、平等、自主相关联。市场经济与家长制、一言堂水火不相容,它必然对小生产者的封建残余思想产生强烈的冲击。同时,市场经济的发展将不断培养村民的民主意识和习惯,使他们逐渐摆脱原有的家族性束缚,用理性的

眼光去审视基层政治生活,推动和促进政治生活民主化。

2. 科学定位基层自治组织的功能,这是发展和完善我国农村基层民主的直接动力

政府公共权力与社会自治权利界限模糊直接导致了乡村矛盾的产生,在“强国家,弱社会”状况下实行村民自治,必须廓清二者的功能界限和权力空间。政府活动的范围只能是行政领域和公共领域,解决公共问题,谋取公共利益,承担公共责任,不能侵犯村民自治权。相应地,村民自治既要管理好村庄自治领域内的公共事务,同时也要协助政府管理好乡镇公共领域内的事务。对功能交错的公共领域内事务的合作治理,政府不应以自治为由视而不见,村委会也不应以政府职责为名百般推诿。村两委只有在明确各自任务的基础上,廓清二者职能,各司其职,和谐共处,乡村之间统一与分权的矛盾才能得以化解。

3. 加强民主法制建设,这是发展和完善我国农村基层民主的重要保障

只有走法制化、规范化、制度化的道路,才能保证基层民主政治建设的顺利开展。首先,加大法制宣传力度。要充分利用各种载体深入持久地开展法制宣传,通过开展实践学习、组织活动,切

实提高各级领导干部和群众的法律意识,增强村委会成员的法制观念和依法办事的能力,重点抓好各级领导干部、国家机关工作人员、企业经营管理人员、青少年学生、农村党员干部等重点对象的学习。其次,建立齐抓共管机制。普法依法治理工作是一项系统性工程,要切实在各级党委的领导下进行,健全党委领导、政府实施、人大监督的工作机制。要形成全社会共同参与的工作格局,切实抓好普法工作目标责任制的落实,促进各行各业、各阶层普法工作的开展。第三,制定和完善有关制度,保证村民自治有法可依、执法必严、违法必究。第四,加大检查督办力度。要把普法工作纳入综治考核、文明单位评比的重要内容,加强检查督办,解决一手硬一手软的问题,保证依法普法工作的顺利开展。通过多种形式,调动各方积极性,形成一个有利于基层民主法制建设发展的氛围。

中国基层民主政治的发展是一个“渐进”过程,而不是“急进”过程,特别是在中国这样积淀了两千年封建专制主义的土壤上,建设基层民主更是一个较为漫长的过程,不可能毕其功于一役,而要克服各种困难,对此,我们要有充分的认识。

参考文献:

[1] 中共中央文献研究室编. 十一届三中全会以来重要文献选编(下册)[M]. 北京:人民出版社,1982:1061.  
 [2] 邓小平. 邓小平文选. 第3卷[M]. 北京:人民出版社,1993.  
 [3] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集. 第1卷[M]. 北京:人民出版社,1975:82.  
 [4] 邓秀华. 当前村民自治遭遇的难题及对策思考[J]. 湖南公安高等专科学校学报,2005(6):15-18.  
 [5] 邓小平. 邓小平文选. 第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994:333.

## A Probe into the Rural Grassroots Democratic Construction Since China's Reformation and Opening

QIN Jing-yun

(School of Law and Politics, Xuzhou Normal University, Xuzhou Jiangsu 221116, China)

**Abstract:** Since the reform and open policy, China's rural grassroots democratic construction has experienced three historical periods, the embryonic stage (foundation stage), the experimental stage and the developing stage. Adhering to and strengthening the leadership of the party, relying on vast peasantry, developing the rural economy are the precious experiences that accumulated during this period. The bad economic basis, the lack of autonomy right, the dim democratic atmosphere and function orientation are the difficult positions faced in China's rural grassroots democratic construction at present. Putting forward effective policy measures to these difficulties will push deep the rural grassroots democratic construction.

**Keywords:** rural grassroots democratic construction; process; experience; difficult position; countermeasure

(责任编辑:李 军)