
第二届全国优秀 MPA 学位论文

天津市武清区推行村级民主研究
The Study on the village democracy
practice in WuQing District

(申请硕士学位)

专 业: 公共管理
研 究 生: 李文娟
指导教师: 陈 通 教授
实践导师: 谭 琳 教授

天津大学管理学院
二零零五年五月

独创性声明

本人声明所呈交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作和取得的研究成果，除了文中特别加以标注和致谢之处外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含获得 天津大学 或其他教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名：

签字日期： 年 月 日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解 天津大学 有关保留、使用学位论文的规定。特授权 天津大学 可以将学位论文的全部或部分内 容编入有关数据库进行检索，并采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编以供查阅和借阅。同意学校向国家有关部门或机构送交论文的复印件和磁盘。

（保密的学位论文在解密后适用本授权说明）

学位论文作者签名：

导师签名：

签字日期： 年 月 日

签字日期： 年 月 日

中文摘要

当前我国正处于社会转型时期，各种社会矛盾错综复杂，其中农村社会的矛盾尤其突出。要构建和谐社会，民主法制、公平正义是核心。在中央政府明确提出要民主执政、构建和谐社会的背景下，本文对武清区村级民主实践的研究具有非常现实的意义。

本文从近年来天津市武清区的村级民主实践分析入手，运用政治学、经济学、社会学的若干理论，通过问卷调查、对比分析等方法，阐述了武清区村级民主不断推进的做法和产生的效应，从宏观环境与条件、微观环境与条件及民主制度的供给等方面对其成因进行了剖析，提出实行村级民主是农村社会全面发展的基础工程，能够加强政治文明建设、推进和谐社会的构建、促进经济发展；对当前村级民主实践中存在的问题进行了研究，运用比较制度经济学的理论分析了民主制度在实践中产生的效能衰减现象，这种效能衰减一方面是制度的路径依赖所致，另一方面是制度本身存在缺陷，需要进行持续的改进；运用委托—代理理论对当前村级民主中的现实问题进行了分析，提出了村级民主政治制度设计中的关键点；从推进村级民主的路径选择、环境系统建设和制度供给等方面提出了相应的对策建议。

关键词：武清区 社会矛盾 村级民主 村民代表会议制度 委托—代理 制度供给

ABSTRACT

Current China is in the period of society transition, while various problems and conflicts are very serious, especially in rural society. This situation exerted negative influence on all-round development of rural society. Democracy, legal system and justness are the core of the establishment of harmonious society. In the background of “administrating with democracy ” and “building harmonious society” put forward by the center government, the study on the village democracy practice in WuQing District is practical and valuable.

Starting with analyzing the village democracy of Wuqing District in TianJin in recent years, using the theory of economics, sociology and political science, through questionnaire investigation and contrast analysis, this paper elucidated the pushing way and effect of village democracy in Wuqing District, dissected the cause of its formation in respect of macro and micro environment as well as democracy system supply, pointed out that pushing village democracy is a fundamental undertaking to the all-round development of rural society, which can guarantee the social stability, strengthen democracy in rural grass roots, and promote the growing of economy. Current problems in pushing village democracy were studied in this paper. The weakness of efficiency in pushing democracy system was analyzed, which was due to system’s relying-on-path and its own defects, which need to be improved continuous. Principal-agent Theory was employed to analyze realistic problems; the key to design the system of village democracy was pointed out; Advice was given on the path-choosing of village democracy, systematic building of environment and system supply.

Key words: Wuqing District, Social Conflict, Village Democracy, The System of Villager Representative, Principal-Agent, System Supply

目 录

| | |
|------------------------------------|-----------|
| 第一章 导论 | 1 |
| 1.1 当前影响农村社会发展的治理危机 | 1 |
| 1.2 推进村级民主是化解农村社会矛盾的基础性工程 | 4 |
| 1.3 本文研究的基本思路和主要内容 | 6 |
| 第二章 武清区近年来推进村级民主的概况 | 8 |
| 2.1 武清区推进村级民主的主要做法 | 8 |
| 2.2 武清区推进村级民主对社会发展产生的效应 | 14 |
| 第三章 武清区村级民主不断推进的成因 | 26 |
| 3.1 宏观环境与条件 | 26 |
| 3.2 微观环境与条件 | 28 |
| 3.3 民主制度的供给与实践不断递进 | 36 |
| 第四章 当前推进村级民主中面临的障碍和问题 | 41 |
| 4.1 历史和社会环境对民主制度有着深刻的影响 | 41 |
| 4.2 村级民主中的委托—代理问题 | 45 |
| 4.3 民主制度在推行过程中伴随着效能衰减 | 46 |
| 4.4 推进民主中的风险 | 48 |
| 4.5 民主的成熟度较低 | 51 |
| 第五章 推进村级民主的政策建议 | 54 |
| 5.1 推进村级民主将是一个长期的循序渐进的过程 | 54 |
| 5.2 积极构建村级民主的环境系统 | 55 |
| 5.3 进一步加大政策和制度供给 | 63 |
| 附录 | 70 |
| 攻读硕士学位期间参加科研及发表论文的情况 | 76 |
| 参考文献 | 77 |
| 致谢 | 80 |

第一章 导 论

1.1 当前影响农村社会发展的治理危机

众所周知，中国的改革开放首先在农村取得突破。家庭联产承包责任制的推行，使农村经济取得较大发展。中国用占世界近 10%的耕地，供养了占世界 21%多的人口。从 1978 年后，中国农村经济发展进入一个新的阶段(见表 1-1)。

表 1-1 1978 年后我国主要农产品的产量情况

| | 粮食/万吨 | 人均/公斤 | 棉花/万吨 | 人均/公斤 | 油料/万吨 | 人均/公斤 |
|------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| 1978 | 30477 | 317 | 216.7 | 2.25 | 521.8 | 5.42 |
| 1980 | 32056 | 327 | 270.7 | 2.8 | 769.1 | 7.8 |
| 1985 | 37911 | 361 | 414.7 | 3.9 | 1578.4 | 15 |
| 1990 | 44624 | 393 | 450.8 | 4 | 1613.2 | 14.2 |
| 1991 | 43529 | | 567.5 | | 1638.3 | |
| 1992 | 44266 | | 450.8 | | 1641.2 | |
| 1993 | 45649 | | 373.9 | | 1803.9 | |
| 1994 | 44510 | | 434.1 | | 1989.6 | |
| 1995 | 46662 | 378 | 476.8 | 3.8 | 2250.3 | 17.6 |
| 1996 | 50454 | 412 | 420.3 | 3.43 | 2210.6 | 18.1 |
| 1997 | 49417 | | 460.3 | | 2157.4 | |
| 1998 | 51230 | | 450.1 | | 2313.9 | |
| 1999 | 50839 | | 382.9 | | 2601.2 | |
| 2000 | 46218 | 366 | 441.7 | 3.5 | 2954.8 | 23.4 |
| 2001 | 45264 | 356 | 532.4 | 4.17 | 2864.9 | 22.5 |
| 2002 | 45711 | 355 | 492 | 3.83 | 2900 | 22.6 |

资料来源：陆学艺，中国三农问题的由来和发展前景，中国社会学网
[<http://www.sociology.cass.net.cn>]

但是，从 20 世纪 80 年代后期开始，农村社会矛盾冲突严重，干群关系紧张，群体事件时有发生，并进而成为影响社会发展和稳定的严重问题。中国社会现阶段的矛盾是落后的生产力水平与人民群众物质文化需要之间的矛盾，而在现

实中的广大农村，已经表现为农民与基层政府、基层干部的矛盾。

很多地方的乡、村两级组织财政困难，权责关系不协调，机构设置不合理，工作积极性不高，效率低下；而农民普遍感到收入不增反降，医疗、教育等负担过重，对干部、对社会的不满情绪增强，干群冲突与对立不断加剧。这导致农村社会基层的摩擦成本增加，基层政权的社会整合能力、运作效能以及合法性受到挑战。¹

一系列的复杂原因使农民负担严重，农民收入增加缓慢，城乡收入差距不断拉大。农民的人均税费水平明显高于城镇居民。1990年，向农民征收的各种税费项目已达149项之多。1991年农民负担约占上年人均纯收入的13%，已经远远超过了5%的控制线。1990年城镇居民人均税费为12.63元，到1999年为34.75元，仅占人均可支配收入的0.59%，而1990年农村居民的人均税费33.38元，到1999年上升为93.6元(见图1-1)。这还没有包括基层政府不在统计之内的各种收费。

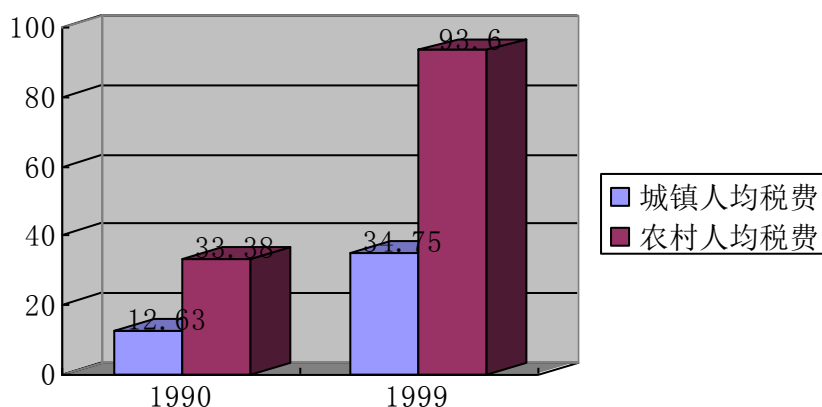


图 1-1 城镇与农村人均税费比较

资料来源：胡鞍钢等主编，国家制度建设，北京：清华大学出版社，2003

农民人头要出税，住房要出钱，生育要出钱，办证要出钱，结婚要出钱，上环要出钱，结扎、妇检都要出钱，要钱项目不胜枚举。湖北罗田县河铺农民何其苦，盖房要交“空间税”！²

为了收取税费，有些基层政府不惜动用执法人员，强行收缴，导致怨声载道，民怨沸腾。2001年5月15日，中央电视台“焦点访谈”节目曝光了这样一件事：河南省清丰县高堡乡政府为了催缴农户各种税费，竟借用“严打”的

¹董磊明，我国农村基层政权的调查与思考，中国农村研究网 (<http://www.ccrs.org.cn>)，2003-11-14

² (<http://news.sohu.com/19/26/news201962619.shtml>)

名义，征调大批执法人员和教师，乘坐挂着“重拳出击搞严打”标语的汽车，走村串户，撬门、拉东西，甚至打人、烧麦子……把农民放到敌对的立场上来对待。吉林省德惠市和平乡杨八郎屯，因乡政府对农民要求村务公开一事未予满意答复，从1993年开始，群众联合起来拒交税费。乡政府组织执法人员两次前去强行收取，都被群众集体阻拦而未成功。村民们还找出一口大钟，挂在屯口的老树上，只要发现乡干部或执法人员出现就立即敲钟，全屯人以钟声为令，出来阻止他们进村收粮收款。

另据卫生部官员介绍，中国农村目前有40%至60%的人口，因为经济拮据、生活穷困而无法就医。“小病拖、大病挨、重病才往医院抬”，道尽了穷人没资格生病的心酸悲哀。13亿人中有9亿农民，原本应该是国家最需要重视的人群，却成为中国最弱势的一群。³

从20世纪90年代初开始，国家不断加大对农民负担的治理、整顿力度，但是农民负担问题不但未有明显好转，相反地却愈演愈烈。现在税费负担在持续几年猛涨之后由于税费改革而有所下降，但税费改革尚未完全到位，仍隐藏着诸多问题，农民负担还存在反弹的极大可能。

在市场经济很不发达的中西部地区，由于一些基层政权存在大量侵害农民利益行为，基层政权的合法性受到群众的怀疑。一些乡村干部向农民要钱要粮甚至要命，形成乡村干部与农民的“猫鼠关系”，农民在强权与经济压力之下不堪重负。当国家的正式基层体制无法满足农民的利益需求时，体制外的对抗性组织就会产生。为寻求国家权威的保护，单个的村民会意识到集体行动的重要，于是，那些能将村民组织起来的地方权威或势力就会迅速膨胀，如宗族、宗教等。农村的群体性事件在数量、规模和对抗程度方面都在增长。与此同时，农民的政治诉求也发生了重大的升级，在内容上变得更有进取性，并提出了在政治上组织起来的要求，其具体表现就是自发筹建农民协会。而一些县乡政府对农民有组织抗争的暴力镇压，则导致干群矛盾日益尖锐，社会黑恶势力借机侵入，农村基层政权出现了功能性退化。有些乡镇政府和干部为了维持在农村的“领导”，甚至假手社会黑恶势力对付农民，并产生了十分严重的社会后果。黑恶势力一旦渗入村级组织甚至乡镇政府，一方面作恶一方，鱼肉百姓；另一方面时常通过各种方式借助各种势力对抗政府和法律政策。事实上，所谓“以黑治黑”和“以黑治良”这类引狼入室的做法，无异于饮鸩止渴，遗害无穷。⁴

在一些发达地区，一些乡村干部为了出政绩，率先实现现代化，以地生财，搞开发区、工业园区，滥占乱占农民的耕地，并由此引起了严重的社会矛盾。土地能保证农民饿不死，相当于农民的最低生活保障。不少地方在征地过程中，

³ 参考消息，2004年12月15日

⁴ 于建嵘，农民有组织抗争及政治风险、农村黑恶势力和基层政权退化，战略与管理，2003年第3、5期

严重侵犯农民的权利，许多农民土地被征之后，未能获得相应的补偿和保障，生活没有着落，不少冲击政府的恶性事件即因此而发生。

所有这些都表明，目前在很多地区，农村社会面临着相当严重的治理危机，它不仅直接影响到农村的社会稳定和发展，而且在很大的程度上制约国家是否可以顺利地实现由传统社会向现代社会的转型。

1.2 推进村级民主是化解农村社会矛盾的基础性工程

不良行政行为、村官腐败、黑恶势力抬头等问题，在全国广大农村地区均有所表现，只不过由于地区差异，程度不同而已。

导致农村社会基层干群矛盾激化的主要原因：一是长期以来，乡村干部只对上负责，不对下（农民）负责，使乡村干部习惯于为求政绩、升迁而一心讨好上级，不惜损害农民利益。二是一些乡村干部形成既得利益集团，为寻求自身利益最大化，采取大量过度的行政强制行为，侵犯农民利益。三是监督机制不到位，高层政府对基层干部的管理与控制很难到位，几乎是鞭长莫及。中央的政策在基层推行时经常走样，这也是为什么中央三令五申地要减轻农民负担，而农民负担却一直反弹的原因。四是在国家利益分配体系中，农民没有自己真正的代言人，农民的命运基本上是任人予取予夺。五是随着经济的发展和社会的进步，农民参与村政事务决策、管理的愿望越来越强烈，维护自身权益的民主意识大大增强。

当前，我国正处于社会转型时期，保持农村社会的稳定，对于中国的现代化进程来说，具有极其重要的意义。农村社会的这些矛盾和问题引起国家高层的关注。1998年10月，在十五届三中全会上，江泽民同志指出：“没有农村的稳定，就没有全国的稳定，……稳住农村这个大头，就有了把握全局的主动权。”近十年来，国家出台了一系列涉农政策，保护农民利益，减轻农民负担。

胡锦涛同志将和谐社会的内涵概括为：“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”。其中民主一马当先，通过民主制约权力，落实其他内容水到渠成。和谐社会以理性宽容为标志，而与之对立的则是偏激和情绪化。而导致社会情绪化频频发作的根本原因就是民主未能畅行。公平正义是人类社会的基本理念和普适价值，构建社会主义和谐社会，公平正义是核心。正如罗尔斯所说：“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。”在法治社会，正义原则不仅是对个人的要求，更是对整个社会的要求。正义是指一种与社会理想相符合，足以保证人们的合理需要和利

益的制度，是对人们利益诉求的合理的、公平的满足。我国正处在社会阶层急剧分化、利益诉求出现差异甚至对立时期，要兼顾各个不同阶层和不同群体利益，要实现各个社会成员的意志和权利，只能通过民主政治来表达。说到底，当前农村社会的这些矛盾和问题是社会不公正现象的表现，中国农民对民主政治的需求，是对公平的需求。

民主法制是实现社会和谐的基本要求，也是促使社会和谐运行的最有效机制。这种机制可以自发、及时地搜寻和发现影响社会和谐的各种不正常因素，并发挥调节、矫治的作用，维护和谐社会的安定有序；可以有效整合各种社会资源、社会利益、社会关系，使社会结构获得平衡，保障社会的公平正义，增进社会的诚信友爱，激发社会的发展活力，也可以更好地促进人与自然和谐相处，尽可能降低社会转型的成本与代价，以顺利渡过社会发展的阵痛期和临界点，避免可能出现的社会危机或社会风险，从而为实现我国经济与社会的健康、稳定、协调发展创造一种基本的制度环境。因此构建和谐社会首先需要建立健全民主法制。

自从人民公社政社合一的体制解体后，村民自治作为一种国家制度安排，体现了让村民当家作主的基本精神。我们可以清晰地看到国家在积极倡导农民增收、减轻农民负担的同时，大力推进村民自治，发展村级民主，既回应了时代和农民呼唤，也是抑制基层干部不良行政行为、维护农民利益的重要手段。换言之，国家试图借助来自农民组织起来的力量，遏制乡村组织中的不良势力与不良行为。

从近年来的实践看，大力发展村级民主，一是能够传达农民的利益诉求，在一定程度上维护农民利益；二是重建乡村社会秩序，防止基层政权退化造成黑恶势力侵入；三是可以制约乡村干部的不良行政行为；四是为群众情绪的渲泄和疏导提供一个更为合法的渠道，保证社会稳定；五是能够提高农民的组织化程度，促进经济发展。

因此，解决当前农村社会的矛盾，就要不断推进以村民自治为基本内容的村级民主。

当前，村民自治取得了一些成效，但距离村民自治应该达到的目标还远远不够，比如“三自”（自我管理、自我教育、自我服务）、“四民主”（民主选举、民主决策、民主管理、民主监督）的实现程度还很有限，村民自治体制还不能有效地履行村庄公共事务管理的职能。

1.3 本文研究的基本思路和主要内容

天津市武清区在十多年的村民自治实践中,大胆创新尝试,村级民主不断发展。2004年12月,武清区在全国“村务公开民主管理”工作经验交流会上做了典型发言。

本文试图通过对武清区村级民主不断发展的路径和经验进行分析与总结,针对当前影响中国农村村级民主发展的障碍和问题,探讨武清经验中值得借鉴和推广的做法,提出推进村级民主的思路和对策。

为了使本文的研究建立在现实基础之上,笔者多次到武清区进行实地调研,对不同层次的基层干部、村民代表、普通村民做过多次访谈,并做了问卷调查。共发放问卷116份,回收答卷108份,其中有效答卷92份。为保证问卷调查结果的客观性,发放问卷同时也发放了信封,要求填完后密封由区纪委回收。

本文主要包括四个部分的内容:

第一部分主要概述了当前制约我国农村发展的治理危机,提出当前农村社会存在的矛盾严重影响了社会和谐和农村发展,推进村级民主是解决这些问题的基础性工程和治本之策。

第二部分介绍了天津市武清区近年来村级民主政治实践的基本做法和经验,阐释了推行村级民主对农村社会经济发展产生的效应。在此基础之上,从推行村级民主的宏观环境与条件、微观环境与条件、民主制度的供给与实践不断递进等方面探讨了武清区村级民主不断推进的基本成因。

第三部分从历史和社会环境对民主制度的影响、村级民主中的委托—代理关系及其问题、推行民主中的风险、当前村级民主的成熟度不足等方面论述了当前推进村级民主所面临的障碍和问题。

第四部分基于上述分析,提出推进村级民主将是一个长期的循序渐进的过程的观点,并结合当前中国农村尤其是武清区农村的实际情况,从积极构建村级民主的环境系统、进一步加大政策和制度供给等方面给出了现阶段推进村级民主的若干对策建议。

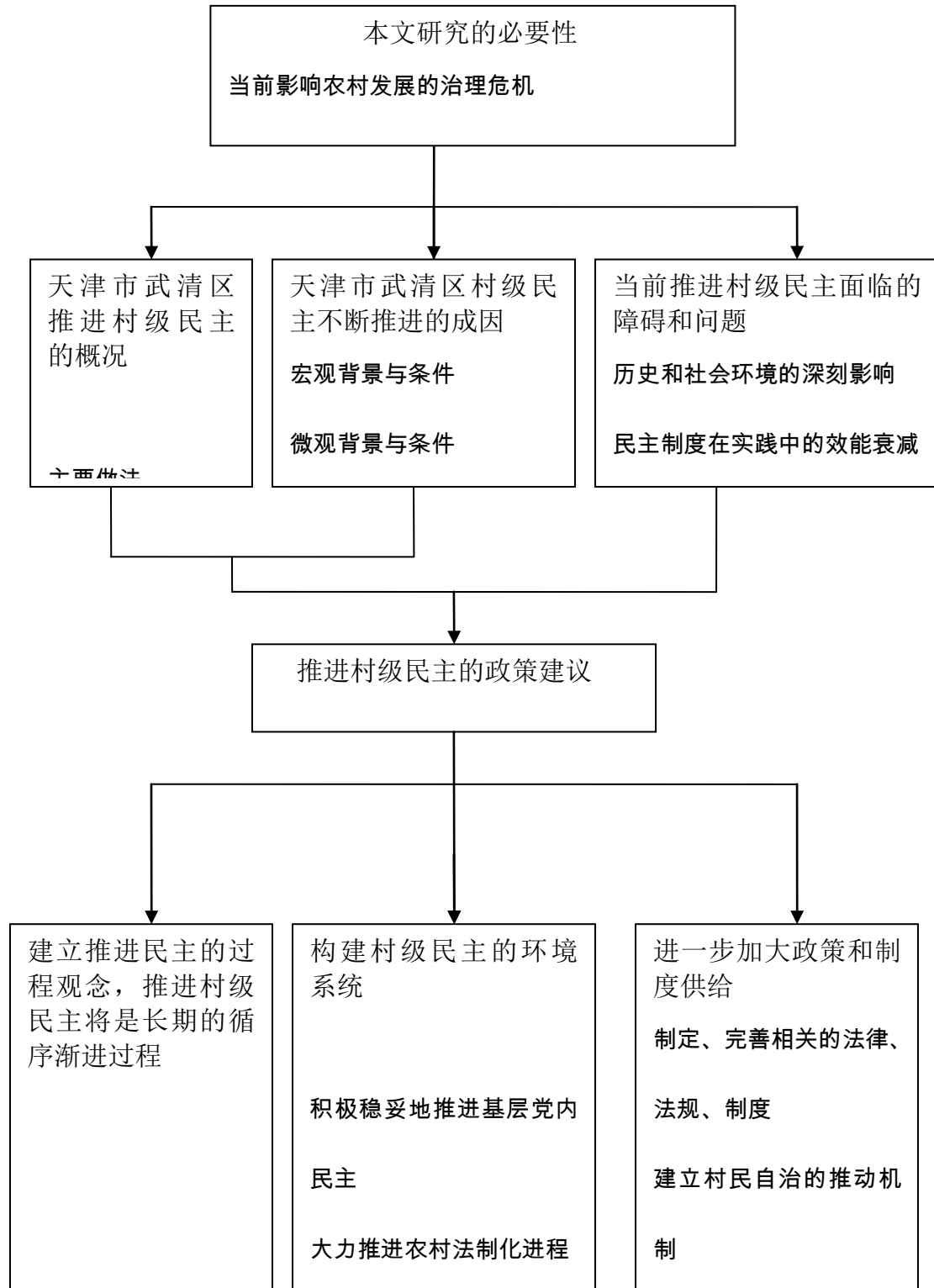


图 1-1 本文研究的基本思路和主要内容

第二章 武清区近年来推进村级民主的概况

2.1 武清区推进村级民主的主要做法



图 2-1 武清区位置图

天津市武清区，地理位置优越，地处京津走廊，背靠首都，面临天津港，毗连三市（北京、天津、廊坊），“京畿肘腋，达八州之冲”（图 2-1）。辖下 24 个乡镇街道，741 个行政村，总人口 82 万。武清区交通发达便利，境内有京津塘高速公路，京山、津蓟铁路，京福、京津、津围公路。是国务院批准的沿海开放县。

武清区根据国家实行村民自治、发展村级民主的政策方向，通过对本区的社会矛盾进行客观的调查和分析，结合本区社会经济发展情况，把大力推进以村民自治为基本内容的村级民主作为推动农村社会发展的基础性、关键性环节。

武清区在推行村级民主的实践中，经过几个阶段。

2.1.1 新旧管理体制交替阶段

从 1982 年开始，人民公社逐步改为乡镇政府，生产大队变成村委会，公社干部变成了乡镇干部，大队干部成了村委会成员，原有体制内的干部仍为新体制运行的主导者，虽然宪法已经明确实行村民自治，但由于国家的政策和制度供给尚未到位，实际上仍沿袭了旧的管理模式。而家庭联产承包责任制的实行，

在彻底改变农民生产和经营方式的同时，促进了非农经济的发展和农民的分化，形成新的利益主体和阶层结构。乡村社会的流动性和复杂性逐渐增强。国家对农村社会的资源动员能力和社会控制能力大大弱化，农村社会管理实际上出现了一部分真空。1988年村组法试行后，武清区也按照全国的部署，逐步进行了村民委员会的民主选举。但过去干部说了算，群众照着办的情况没有从根本上改变，改革开放以来积累的社会矛盾也未得到根本缓解。

2.1.2 初步实践阶段

1989年，武清区在很多乡镇推行了“两个议事会”和“两公开、一监督”，1997年推行了“村务公开、民主管理”。

“两个议事会”最先是王庆坨镇搞起来的。

王庆坨镇位于武清县最南部，地处天津市与河北省交界处，全镇有22个村街，是个人口集中的大镇。1989年以前几年，全镇信访量每年都在300件以上，仅1989年一年就发生十几起集体上访。这些信访主要反映村干部缺乏民主作风、滥用权力和以权谋私等问题。有的村干部在村办企业用人方面优亲厚友，引发村民多次到镇政府集体上访；有的街干部吃喝、赌博问题突出，造成部分党员、群众5次联名越级上访；还有一个村已被免职的村干部，乘新的领导班子尚未建立之机，冒顶法人代表之名，与有关单位签订了为一起施工事故受害人多付9万元补偿费的协议，然后将这笔费用平摊在村民身上，引发了多次集体上访。

王庆坨镇实行“党员代表议事会”和“群众代表议事会”的最初构想是，让各村街党员、群众民主推荐出最能代表他们意志和利益的人，作为“两个议事会”的代表，对村街党支部和村街委员会的工作、对村街干部行使职权的情况实施民主监督(参见表2-1)。

表 2-1 “党员代表议事会”和“群众代表议事会”的核心内容

| 项目 | 核心内容 |
|------------------|---|
| 议事会与党支部、村街委员会的关系 | 在党支部和村街委员会领导下开展工作。议事不定事，其意见和建议不能代替党支部和村街委员会的决议。党支部和村街委员会对党员、群众代表经过讨论提出的正确意见和建议，应认真听取和采纳，并在工作中加以落实。对一些合理而又暂时办不到的事情，在努力创造条件的同时，应向党员、群众代表解释清楚。 |
| 任务和职责 | “两个议事会”是党员、群众的议事组织，是群众性的义务服务组织，主要任务是对本村街党的建设、精神文明建设、生产、生活以及群众关心的大事进行讨论，提出合理 |

| | |
|-------------|--|
| | 化建议和意见；主要职责是宣传党在农村的方针政策，协助党支部和村街委员会做好工作，代表广大党员、群众的意愿参政议政。 |
| 议事会代表的基本条件 | 能够认真贯彻执行党的路线、方针、政策；作风正派，主持公道，在党员、群众中有一定威信；敢于向上级实事求是地反映群众的意见和要求。 |
| 议事会代表的产生 | 代表多少根据村街大小和党员多少而定：党员少的村街，党员代表一般为3~5人，多的一般为11~15人；小的村街，群众代表一般为5~7人，大的一般为11~15人。从代表中各选出一名会长，主持“议事会”工作。 |
| 代表的权利与义务 | 代表有对本村街重大问题进行讨论和充分发表见解的权利，并通过“议事会”这种组织形式作为保障。代表在行使权利的同时，有义务带头执行并积极宣传、组织群众实施党支部和村街委员会的决议。 |
| 活动内容与方式 | 凡是关系到村街和群众利益的重大事项，党支部和村街委员会决策前，都必须提交“两个议事会”讨论，听取代表意见。“两个议事会”每季度活动一次，必要时可随时召开。 |
| 代表与党员、群众的关系 | “两个议事会”的代表应当来源于群众、植根于群众，由群众推举办事公道、作风正派的普通党员或群众，是广大党员、群众通向党支部和村街委员会的民主桥梁，是沟通党群、干群关系的政治纽带。 |

实行“两个议事会”制度以后的第一年，全镇信访量就减少了110件。

武清区纪委在总结王庆坨镇经验的基础上，在全区进行了推广。1993年，天津市在王庆坨镇召开了推广“两个议事会”经验现场会。

也是在1993年，武清区推行了“两公开、一监督”，即公开办事程序、公开办事结果，接受群众监督。把当时群众最关心、反映最强烈、与群众利益最密切相关、容易引发矛盾和滋生腐败的问题实行了“五公开”：农用紧缺物资分配公开，宅基地审批公开，计划生育二胎指标审批公开，财务收支情况公开，优抚款、救济款发放使用公开。

推行“两个议事会”和“两公开、一监督”后，全区干群对立的情绪普遍得到缓解，在维护稳定方面发挥了一定的作用。

随着形势的发展，从1997年开始，按照中央和天津市的要求，在全区全面推行“村务公开、民主管理”。以明白纸、公开栏等形式为主，大力规范村务公开的形式，并加强了对村务公开的监督检查。

2.1.3 深入实践阶段

1998年，村组法正式颁布实施后，武清区总结实践中的经验，根据村组法

中关于村民代表会议的条款，开始探索在全区推行村民代表会议制度。

武清区村民代表会议制度主要包括《武清区村民代表会议示范章程》、《武清区村民代表选举办法》、《武清区民主理财小组规则》、《武清区村务监督小组规则》等制度文本，核心内容如下：

1. 村民代表会议是村民会议的特殊实现形式。
2. 村民代表会议由村民代表、村党支部委员和村委会委员、在本村的乡镇以上各级人大代表和政协委员组成。
3. 村民代表会议由村民会议授权，具有十项职权（见表 2-2）：

表 2-2 村民代表会议的基本职权

| 具体权限 | 内容 |
|----------|-------------------------------|
| 1. 收入缴纳 | 讨论决定乡统筹的收缴方法、村提留的收缴及使用 |
| 2. 补贴决定 | 讨论决定本村享有误工补贴的人数及补贴标准 |
| 3. 收支审议 | 审议通过村民委员会年度工作报告和财务收支情况报告 |
| 4. 资金筹措 | 讨论决定村办学校、村建道路等公益事业的资金筹集和使用办法 |
| 5. 优抚救济 | 审议优抚补助款、救灾救济款物的发放及“五保”对象的确定 |
| 6. 计划生育 | 审议本村二胎生育申报计划 |
| 7. 土地使用 | 审议宅基地的使用方案 |
| 8. 承包方案 | 审议通过土地、鱼池、果园、企业的承包方案 |
| 9. 评议村委会 | 每年年终对村委会及其成员的工作情况进行评议 |
| 10. 其他事项 | 村民会议认为应当由村民代表会议决定的涉及村民利益的其他事项 |

4. 村民代表由享有选举权的村民按村民小组或居住区域划分若干选区，一般每五至十五户产生一名村民代表，民主选举或推荐产生。

5. 村民代表享有以下权利：（1）提出议题权。可以单独或与其他村民代表联名提出议题，并报送村民委员会决定是否提交村民代表会议讨论。（2）反映意见和建议权。有权在村民代表会议上代表所联系户的村民发表意见和提出建议。（3）表决权。在村民代表会议上表决决定和决议时，有自主表示同意、不同意和弃权的权利。

6. 村民代表应接受选民监督。有三分之一以上联系户或村民小组五分之一

以上选民联名，可以要求撤换村民代表。撤换村民代表须经联系户或村民小组半数选民通过。空缺的村民代表从所在村民小组或原联系户中补选。

7. 会议由村委会召集，一般每季度召开一次。特殊情况或有三分之一以上村民代表提议，可临时决定召开。

8. 村民代表会议的决定，应由参加村民代表会议代表的过半数通过方为有效。对比较重要的议题且分歧比较大的采用无记名投票的方式。

村民代表会议做出的决定、决议，在不违背相关法律、法规、规章和政策的情况下，任何组织和个人无权改变，村民委员会负责组织实施，全体村民必须贯彻执行和自觉遵守。

9. 村民委员会在执行村民代表会议决定中应明确责任，分工负责，保证决定、决议的有效实施。执行中遇到的问题，一般情况下应由村民委员会集体研究决定，确实需要做出重大变更和修订的，应由村民委员会提交下一次村民代表会议决定。

10. 村民代表会议设立村务监督小组和民主理财小组，两组成员由村民代表从非党支部和村委会成员的村民代表中选举产生，并选举其中一人为组长。

(1) 村务监督小组由 3~5 人组成。主要职责见表 2-3:

表 2-3 村务监督小组的职责

| 职责 | 基本内容 |
|----------|--|
| 1. 决议执行 | 监督村民委员会对村民代表会议各项决议的执行情况 |
| 2. 村务公开 | 监督村民委员会对村务公开特别是群众关心的热点问题是否定期向村民公开，接受村民监督 |
| 3. 村干部评议 | 负责对村民委员会工作和村民委员会成员行为的评议工作 |
| 4. 收集反映 | 收集村民对村民委员会成员的反映，并反馈给村民委员会成员本人 |
| 5. 制度执行 | 监督村民（包括村干部）对《村民自治章程》等有关规章制度的执行情况 |

(2) 民主理财小组由 3~5 人组成，其成员与两委班子成员没有亲戚关系。主要职责见表 2-4:

表 2-4 民主理财小组的职责

| 职责 | 基本内容 |
|---------|---------------------------------|
| 1. 监督财务 | 监督村民委员会的财务收支和管理工作 |
| 2. 财务工作 | 协助村民委员会会计做好财务工作 |
| 3. 审核账目 | 定期审核村民委员会会计账目，并向村民代表会议报告审核结果 |
| 4. 村办企业 | 监督村办企业的财务收支情况 |
| 5. 检查合同 | 监督检查各村办企业承包人、租赁人完成经济指标和合同的兑现等情况 |
| 6. 重大开支 | 监督村中重大项目的开支 |

(3)按《民主理财小组规则》规定，民主理财小组每月对本村街当月的所有财务原始凭证逐一审核，由理财小组组长签字，加盖民主理财小组专用章。凡不经民主理财小组审核的票据不准下账，乡镇经管站不予审批。在审核中如发现违反规定的开支，不予签字，费用由有关人员自己担负。

(4)村务监督小组和民主理财小组正确的批评意见和建议不被村委会采纳时，有权直接向乡镇村民代表会议领导小组反映。

随后，又配套出台了《村级重大事项议事决策程序》、《武清区村级重大事项议决策内容》、《村级经济合同规范化管理制度》、《村级管理工作实施细则》等。

武清区委、区政府连续三年把实行村民代表会议制度工作作为重点工程，向全区进行推广。目前，全区 741 个行政村，已全部实行村民代表会议制度。

2.1.4 推进村级民主的相关环境建设

在 2003 年村级组织换届工作中，武清区实行了“三体联动”的换届方式。所谓“三体联动”，就是村党支部、村委会、村民代表同时换届，统筹考虑三个村级组织的必然联系，对这三个村级组织成员总体筹划和把握，以更好地保证村党支部的基层战斗堡垒作用，发挥村委会的自治作用，发挥村民代表会议制度的作用，为推进村级民主创造有利的整体环境。

过去的换届选举，村党组织、村委会分开进行，时间分散，不利于党委、党员、村民统筹权衡村班子人选，很容易导致“两委”关系不协调、一些村干部素质偏低等问题。同时，由于农村社会的组织结构、管理方式发生了深刻变化，特别是村民代表会议已成为体现群众意愿、代表群众权益、实现群众利益

的重要组织，建设好村民代表会议越来越重要。因此，武清区把村级党组织、村委会、村民代表会议三个组织的建设协调起来，在换届选举中统筹考虑，统一安排，联动进行，创建了村级组织换届选举的新模式。

在这三个村级组织换届选举前，全区集中一个月的时间进行调查摸底，逐村全面准确地掌握三个组织包括党员队伍、群众情绪、经济发展和社会稳定等10个方面57项内容的基本情况，使换届选举工作有的放矢。在此基础上，按照因村治宜的原则，合理确定三个组织换届的前后顺序，坚持做到一村一策。

在换届工作中，大张旗鼓地宣传三个组织的结构要求、成员标准，让党员、群众真正了解什么样的人可以进入三个组织，尊重、实现和维护党员群众的民主权利。公开换届工作领导方式、换届顺序、成员职数、候选人条件和推荐提名方式、选举地点和时间、投票方式、选举结果等重点内容，尽可能增加工作透明度，实行“阳光操作”，主动接受党员群众的监督，使群众真正成为换届选举的主体。

在村级党组织换届选举中，全面实行“两推一选”的办法产生村级党组织，70%以上的村实行户代表方式推选候选人，98.2%的党员参加了推荐候选人和选举过程，保证了候选人具有十分广泛、坚实的群众基础。村委会换届选举坚持普遍、平等、直接、差额、秘密投票的选举原则，每个环节和步骤都征求选民的意见，充分调动和保护广大选民行使民主权利的积极性和主动性，全区选民参选率达到95.5%。

2.2 武清区推进村级民主对社会发展产生的效应

早在1986年6月至11月，邓小平就多次指出：“现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就会阻碍生产力的发展，阻碍四化成功。”“不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果。”

从武清区的民主实践来看，把推动农村基层民主作为农村改革进一步发展的切入点，是农村改革深化的基础和保障，更是巩固和发展农村改革成果的需要。

武清区进行的“两个议事会”、“村务公开、民主管理”尤其是村民代表会议制度的民主实践，对本地区的社会发展产生诸多有益影响。

2.2.1 促进社会稳定

1. 为农民提供了一个制度化的民主参与渠道

长期以来，在很多地方，由于事关农民切身利益的问题长期得不到解决，农民的愤怒越积越多，最后走上了暴力抗议之路。农民为了维护自身利益，常常诉诸于非制度化的政治参与方式，以进入国家政治生活并影响政府决策。这里的根本原因是农民缺乏表达和诉求经济利益和政治权利的制度化渠道。一旦农民认可且习惯于通过制度化的渠道来保护自己的权益，他们自然会放弃暴力式参与、非理性参与。

村委会的选举能够实现农民的选举权利，但经民意选举出来的村委会在拥有了村庄的公共权力后，农民参与日常性的村务管理机制仍然缺失，也就是民主决策、民主管理、民主监督没有一个运行机制来承载，村庄公共权力仍然掌握在少数人手中。村民代表会议制度的建立，既满足了村民参与和介入村庄公共事务的需求，又便于运作，使广大村民的政治参与经常化、制度化，从而成为村民有效参与自治的重要组织渠道和制度保证。

2. 在政府与农民之间建立了一种稳定的社会对话制度

在一个共同体里，如果制度不健全，信息的传递缺乏应有的渠道，人的有限理性难以通过社会化的有序安排得到丰富和完善，人与人之间的冲突没有协调和解决的机制，机会主义行为得不到有力的监督和控制，那么人与人之间很难建立信任关系，矛盾和冲突的可能性就大大增加。

在以小农经济为主、农民呈原子化生存状态的乡村社会，村民代表会议制度是一项非常具体深入的制度安排。

“相对于政府，农民当然更容易相信自己选出来的人。”⁵而这些民主推选出来的村民代表，有群众基础，有责任感，能力较强，更加自觉、主动地参与村务管理。在政府与村民之间，在村干部与村民之间，村民代表成为一种桥梁和润滑剂。通过这一对话机制，村民代表参与做出的村务决策更容易为村民接受，从而减少干群之间的摩擦和矛盾；政府也有了一个相对客观、及时地了解村庄情况、村民意愿的渠道。

豆张庄乡西柳行村原是一个上访大村。实行村民代表会议制度后，该村干群之间的关系趋于缓和，减少了不稳定因素。2004年该村投资8.4万元新修一座自来水塔。为避免因此引发新的矛盾，造成群众上访，该村汲取以往教训，实行阳光作业，增强了工作透明度。在水塔建设过程中，花费的每一笔开支，村里都要请村务监督小组和民主理财小组成员进行审核，使群众对每一笔开支

⁵党国英，选举是稳定的社会对话机制，中国农村研究网（<http://www.ccrs.org.cn>）2004-6-6

的去向都清清楚楚，消除了疑虑和误解。

3. 在维护村民利益过程中舒缓干群矛盾

民主总是能保证大多数人的利益。由于村民代表在民主管理过程中能够更多的维护村民利益，因而大大减少了暴力抗争的诱因，一些干群矛盾也得到缓解。村民代表会议制度如一个减压阀，消减了大量的乡村社会内部矛盾，在很大程度上防止了矛盾的激化。一方面为村民通过制度维护自己的权益提供了渠道；一方面让村民形成对制度化参与的依赖和信心，从而逐渐减少暴力参与的可能，消除农村社会不稳定的隐患。

土地是农民的命根子，涉及土地的任何决策都直接关系到农民的切身利益。1995年以前，杨村镇六街党支部、村委会，事先没征求群众意见，将集体50亩可耕地卖给本区邮电局建仓库，引发155人集体到区镇上访。实行村民代表会议制度以后，石各庄镇西南庄村有一块十几亩的盐碱地，种田收益不高，村党支部、村委会提出把地租给外村个体户建厂。村民代表会议讨论时，大多数村民代表提出反对意见，认为这块地虽然盐碱多，但可以改良。而土地租用后，要再还田可就难了。算长远经济账，不合算。最后经村民代表会议讨论，否决了村委会向外承包的建议。这一决定体现了大多数村民的意愿。

自1999年实行村民代表会议制度以来，全区农村信访逐年下降。2000年比1999年下降38.8%，2001年比2000年下降33%，2002年比2001年下降25%（见图2-2）。

毕竟，在现代世界中，民主的体制比不民主的体制更容易避免社会暴力。

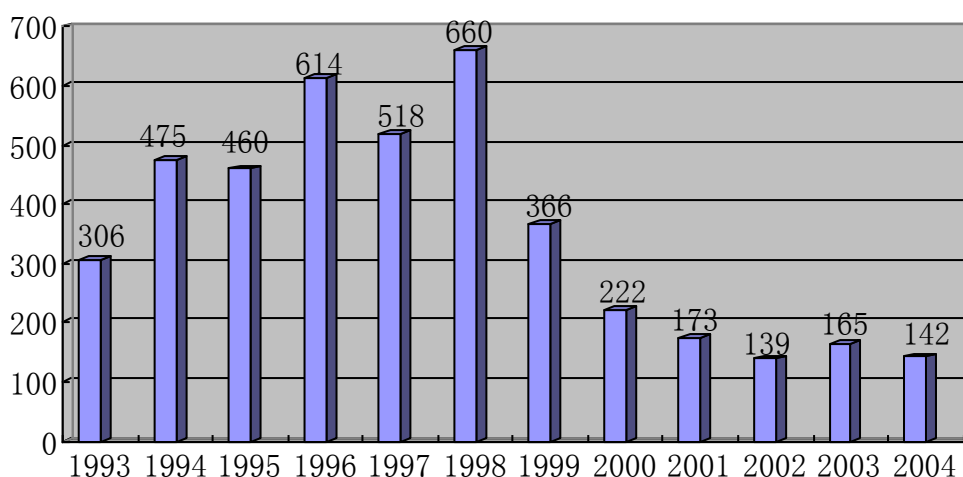


图 2-2 武清区 1993 年至 2004 年信访数量统计

资料来源：武清区纪委

4. 为解决农村两委矛盾提供了一个制度化的平台与框架

如何协调好村党支部与村委会之间的关系，是武清区在推行村级民主过程中遇到的一个普遍问题。

《中华人民共和国村民委员会组织法》的第二条和第三条分别规定了村党支部和村委会的地位和作用：“村民委员会是村民自我组织、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议”；“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”

在村民代表会议制度框架下，明确村民是村庄的主人，村里的事情由村民代表会议讨论决定，村支部发挥领导核心作用，形成政治上的领导，村委会是村民自治的执行机构和工作机构，要执行村民代表会议的决议。（参见图 2-3）

在村民代表会议作用发挥较好的村庄，两委关系更容易得到协调。

5. 有助于形成公正的社会秩序

在乡村社会，明哲保身、但求无过、事不关己、高高挂起一直是大多数人奉行的做事做人原则，这也常常给一些歪风邪气的滋长创造了客观条件。比如，有人贪占集体的便宜，只要不是直接涉及到个人利益，鲜少有人出面制止。在中国传统文化的影响下，大部分人会选择作沉默的大多数。很多村干部的腐败行为就是在这种纵容下逐渐发展起来的。

村民代表大多是农村中素质好、威望高、有见识的农村精英分子，参与到村级民主机制的运行中，在村民中形成正面的舆论氛围，宣传国家的法律、政策，违反村规民约的行为将受到比过去更大的村庄压力，流氓、地痞、无赖的行为也能受到抑制，有助于形成公正的社会秩序。

汉沽港镇一街有两名农机手，每年检验驾驶证的费用都在村委会报销。实行村民代表会议制度以后，民主理财小组在审核票据时，发现了这一问题。理财小组提出，驾驶证是属于个人的，验证费用应由个人负担，不能由村集体承担。于是，将票据提出，不予审核，不准下账。两个农机手只好自己负担了 200 元的验证费用。

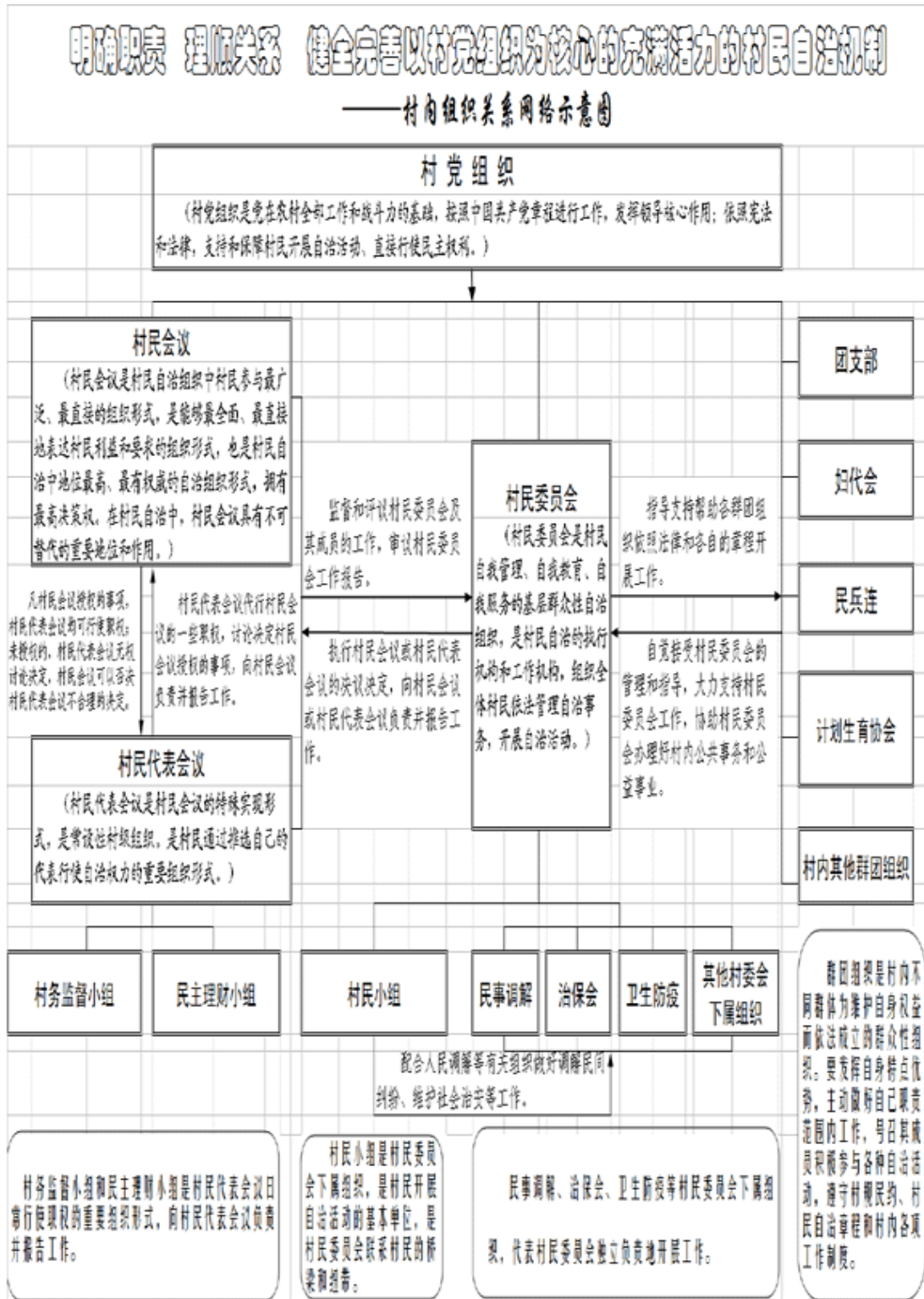


图 2-3 村级组织关系网络示意图

2.2.2 政治文明的成果

1. 有助于四个民主的实现

在四个民主中，民主选举是关键，民主管理是核心。村组法虽然确立了村民自治的法律基础，但真正实现村级民主仍需更为具体可操作的制度安排，以进一步落实村民的知情权、参与权、决策权、监督权。

(1) 在村民代表会议制度运行过程中，村务公开制度化，从根本上落实了村民的知情权。村务公开作为一项常规的工作，不再仅由村干部实施，村民代表在征求群众意见、对村政事务参政议政过程中，村务必然得到公开。同时，村务监督小组的职责之一就是监督村务是否公开。

(2) 所有的村政事务都必须有村民代表的参与。后巷乡周家务村为解决 200 亩地浇水问题，准备对村东四排、五排渠整修。党支部、村委会将挖渠方案拿到村民代表会议上商量，得到村民代表的同意。但村务监督小组在对挖渠方案进行实地论证后，认为如果把挖渠路线修改一下，可以多解决 100 亩地的浇地问题。他们立即向村党支部、村委会提出建议，经村民代表会议再次研究，一致认为这一方案更为合理，可以少花钱多办事。于是，按照村民代表的意见，该村投资 5 万元，挖渠 600 米，解决了 300 亩地的浇水问题。

(3) 既议事也决策，落实了村民的决策权（参见表 2-5）。现在，从经济发展规划、计划生育到春种秋播，村里的大事小情，再也不可能只由村干部说了算，村民代表会议成为村里的最高决策机构。

表 2-5 武清区村级重大事项决策内容

| 决策事项 | 主要内容 |
|-------------|----------------------------------|
| 1. 发展规划 | 村庄经济社会发展建设规划、年度计划 |
| 2. 项目投资 | 需要村集体投资的建设项目和投资项目 |
| 3. 集体收入使用 | 村集体经济所得收益的使用（包括村集体股份合作经济组织收益的分配） |
| 4. 资产出租或承包 | 土地、果园、鱼塘、集体房屋及其它集体资产的出租、转让或承包 |
| 5. 宅基地、二胎申报 | 村民宅基地使用方案、计划生育二胎和集体林木砍伐申报计划 |
| 6. 筹资筹劳 | 需要村民负担的“一事一议”筹资筹劳等款项的收缴及使用 |

| | |
|-----------|---|
| 7. 补贴人数标准 | 享受村集体固定补贴和误工补贴的人数及标准 |
| 8. 经济立项 | 村集体经济项目的立项和承包方案 |
| 9. 优抚和救济 | 优抚补助、救济救灾等有关事项 |
| 10. 其他 | 村民代表会议或村民会议认为应当由村民代表会议或村民会议决定的涉及全体村民利益的其它事项 |

北蔡村乡苏洋坊村集体经济实力比较强,2001 年村里打算用 20 万元建一座办公楼。村民代表会议讨论时,代表们认为近几年由于干旱少雨,浇地是大问题,应把钱花在改善农田基本建设上,生产条件改善后再考虑建办公楼的事。根据群众代表的意见,村委会改变了修建办公楼的打算,投资 3 万多元建一座桥,并挖深渠 300 米,解决了村里浇地难的问题。

2. 促进乡村干部依法行政、村官廉洁自律,减少腐败

从理论上讲,村民对村委会的工作有监督权。而这一监督权的实施必须有组织机构作依托,那就是村民会议及其所委托授权的常任机构——村民代表会议。从体制上讲,村民代表会议应当成为村民自治内在性的约束机制,对村委会的工作及村委会成员的行为进行有效的约束和监督。

村务公开和村民代表会议制度已成为武清村级民主政治生活中重要的制度安排,在这种村级民主的制度框架下,对乡村干部的行为形成一种约束,村级组织行使村庄公共权力时受到了制约和监督,很难肆无忌惮、无所顾忌地以权谋私、侵犯群众利益。即使出现这种现象,也能通过村民代表会议制度反映出来,防止事态的扩大和矛盾的激化,不至于酿成恶性涉农事件。

根据问卷调查,在回答“村民代表会议制度能防止村干部腐败吗?”时,92 份问卷中,有 42 个人选择了“能防止村干部腐败”,30 个人选择了“能管点用,村干部不敢明目张胆地贪了”,有 20 个人则选择了“管不了什么用”。(见图 2-3)

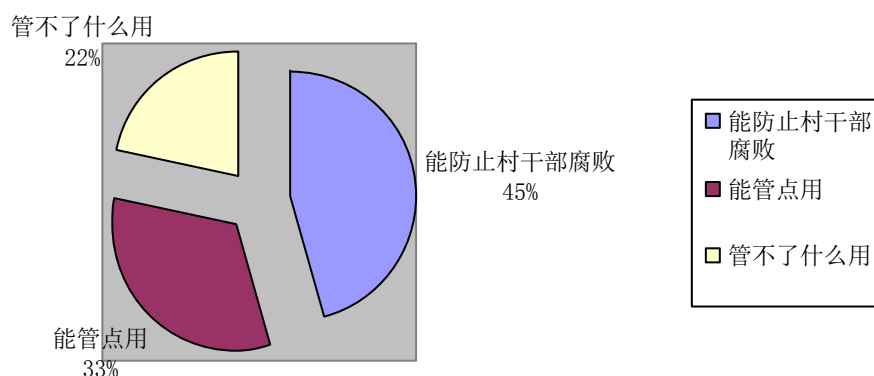


图 2-3 问卷中对村民代表会议制度制约村干部腐败的调查结果

比如，民主理财制度加强了对村财务的监督。

大黄堡乡小黄堡村理财小组发现村里 2000 年度招待费和购买电料票据有问题，及时反映到乡纪委。经审计发现确实有不合理开支，由当事人退出 4000 余元。薛庄村理财小组在一次对本村财务审核时发现 11 张票据当中有 1 张标明修理拖拉机开支 320 元。理财小组指出，这张单据开支项目过于笼统，具体开支项目不清。村干部对此相当重视，当即找当事人逐项填写出证明，并表示下不为例，以后在开票时一定逐项标明，绝不会再发生类似事情。经过理财小组审核过的当月开支，向群众如实公布后，得到群众认可。

3. 促进了农村基层的党内民主

村级民主的丰富实践对实行基层党内民主既形成压力也成为借鉴。村民委员会和村民代表基本上都是经民选产生，其权威来源具有合法性，比较容易得到村民的认同和拥护。而多年来村支部成员的产生一直都是“内部循环”，加之有些村庄党员队伍老化，有的“近亲繁殖”，新发展党员都是支书的家族成员，造成党员队伍先进性差，严重影响了党支部的战斗力和凝聚力。

武清区曾有某村党支部书记上任后，把前任干部统统换掉，就连门卫和电工也换成自己的人，并声称：“爷爷永远是爷爷，孙子永远是孙子，如果不服，愿到哪儿告都行。”干部群众只好上访，形成台上台下严重对立。

十六大提出：“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。”党支部在建立和完善村民自治机制过程中扮演着重要角色，这要求在坚持党的领导同时，必须要加强和改善党的领导。只有加强和改善党的领导，才能最终实现党的领导。

从 2003 年起，武清区在村级党组织换届选举和届内调整中实行“两推一选”。即先由党员、群众分别推荐党组织候选人，再由党员大会选举产生党组织班子和成员。这一方式把上级党组织的意图与党内外的群众要求一致起来，把党内民主与党外民主有机结合，选出上级党组织满意和具有广泛群众基础的村级党组织，有利于增强村级党组织班子成员的群众观点和宗旨意识，进一步扩大党的群众基础，有利于增强基层党组织的凝聚力、战斗力，提高基层党组织的执政能力和水平，既有助于加强党的领导，也有助于促进基层民主政治的发展。

这种村级党组织的制度化产生途径让村民有了监督村支书和支委成员的权利，有助于解决党支部的权力合法性问题。如果凭借村民信任投票上台的村支书不为民谋利甚至蜕化变质，那么村民在下一轮的信任投票中就能把他赶下台。

4. 为实现国家层面的民主奠定了基础

只有在健康的公民社会才可能实现成熟的民主。这种大规模的民主选举、

民主管理、民主决策和民主监督实践，教育并培养了农民（占全国人口 70%）的民主意识，锻炼了农民的民主技能，农民的民主与法制意识普遍增强。这都为营造公民社会奠定了心理基础。武清区进行的“村务公开、民主管理”及村民代表会议制度等民主实践，是在传统关系解体、现代理念尚未建立的情况下进行的，从选举到决策和监督，一系列的民主实践活动往往是培育村民公民意识和训练农民政治权利和义务感的过程。它有助于训练和培养村民的民主意识和自治精神，学会在遵循“政治游戏规则”的前提下有效地表达意见、达成协议，进而培育“村民自治文化”。到一定时期，村民自治便可望从一种制度安排内化、积淀为一种村治文化，村民自治只有以此为依托，才能够持续和健康发展。

一位村民代表对笔者说：“以前，干部们都是扬着头，板着脸，什么事情都是他们一锤定音，干群关系肯定紧张，天天打仗，怎么发展经济？对村民代表会议这个事儿，一开始，我以为是虚的。现在看，理财小组不签字盖章，花钱下不了账。谁敢去贪去占？这是给了我们砍掉腐败的尚方宝剑。我们就是干部和群众之间的桥梁和润滑剂，我们经常跟大伙宣传党的方针政策，经是好经，不能念歪了，得好好念，才能奔小康。”

同时，在这些村级民主的实践过程中，也培养和教育了各级干部的民主意识，逐步调整了原先“官”的心态，逐步适应并认同村民自治的管理方式，以更为客观、积极的态度对待村级民主，给予支持、帮助、理解、指导、推动。

村民代表会议作为村内最高决策机构做出的决策，村党支部也必须服从，因而，村务公开和村民代表会议制度等民主制度深刻地改变了党的基层政治权力的运行方式。

因此，从长远的眼光看，村民自治正在将村庄政治权力的合法性基础建立到民主制度之上。这种农村社会权威基础的改变，不仅会使国家进一步提高政治制度化的程度，而且有益于国家政治渗透能力的改善与加强。这是中国政治民主化整体进程中至关重要的第一步。

“民主的改革必须从基层开始”。⁶“农村基层的民主政治建设与发展成为未来中国民主的微观社会基础，对于一个原先缺乏民主根基的国家来说，大力营造这样的基础性工程，具有特别重要的意义。”⁷

2.2.3 促进了经济发展

在社会发展各种因素交互作用中，经济和政治的“互动”是最基本最重要

⁶罗伯特·D·帕特南，使民主运转起来，南昌：江西人民出版社，2001

⁷张永桃，政治体制改革与村民自治，江苏社会学刊，1999年第6期

的。

“一个社会中，政治参与的水平、形式和基础与一个社会的经济发展水平密切相关。高水平的政治参与总是与更高水平的经济发展水平密切相关，而且社会和经济更发达的社会，也趋向于赋予政治参与以更高的价值。”⁸

实行村民代表会议制度对经济发展具有促进作用。一方面，它能为农村经济发展提供一个较为稳定的社会环境；另一方面，以此为依托的民主管理、民主决策和民主监督也对经济发展产生直接或间接的促进作用。

1. 增强了村庄合作能力

交易费用普遍存在于社会活动的各个方面，制度的存在理由就是节约交易费用，因而正式制度有助于增进共同体成员之间的信任和合作。

在村民代表会议制度的运行中，村民代表因为与村民之间稳定可信的关系，代表自己所在群体的村民代表与代表其他村民的代表们，协商关于维护村庄秩序和村民利益的诸种好事，公益项目、经济项目的协作更容易达成。

不同群体的村民在治村过程中，实现利益的多少、先后会有不同。具有代表能力的村民代表们可以通过坐下来心平气和地协商，达成妥协。村民的一致行动能力不会因为一时的利益不一致而受到影响，从而有效地提高了村庄的动员能力，集中村庄社区的优势社会资源，为实现村庄的整体合作创造条件。那些有志于为农民办好事的村干部，可以通过村民代表与村民的沟通，办成仅靠自己无法办成的好事。

天津市“猫不闻”食品厂计划在徐官屯街马庄村建一个占地 600 亩以上的奶牛养殖场。开始村街干部都担心租用村民土地，恐怕很难得到全体村民的同意。抱着试一试的想法，分别在费庄、沙古堆、宝稼营 3 个村召开村民代表商量这事。没想到，3 个村的村民代表都认为这是一件带动和促进各村经济发展的大好事，群众每年不仅可以获得每亩 500 元的土地租赁费，又能解决 200 名农村人口的就业问题，庄稼杆还可以转化成青饲料，扩大有机肥源，拓宽运输业务，间接取得多方面的经济效益，应该抓住这个难得的机遇。村民代表经讨论形成共识后，分头深入到所负责的联系户，向村民说明这件事的情况，并挨户签字摁手印，促成了这件事。在实行村民代表制度以前，单靠村干部去做这项工作是不可能做成的。

2. 促进村务决策科学化

村民代表会议成为村内的最高决策机构，这种民主参与决策的科学化程度当然要比少数村干部的决策可靠得多。事实也证明，民主参与的决策科学化程度更高。

⁸塞缪尔·亨廷顿，第三波，上海：上海三联书店，1998

河西务镇陈庄村在召开村民代表会议商量植树造林问题时，有的村民代表提出每年集体花钱植树不见树，劳民伤财，提议改变这种做法。经过召开村民代表会议协商，提出把村南 6000 米渠坡路段拍卖给村民，由村民自己植树，并签订合同，十五年不变。采取这个做法，仅几天时间就把路段认购一空。不久，渠坡都已栽上了树，且成活率在 90%以上。

上马台乡小裕庄村村民代表谢宝江等人向村干部提出修建地上灌渠，变二、三级提水为一级提水。此事提交村民代表会议讨论后，村民代表比较认可。在两年内，该村铺设了进水管和排水管，不仅能保证 800 亩农田旱能浇、涝能排，还使浇地时间缩短了三分之二，浇地电费比原来节省一半多。

这些事例充分反映了村民代表在村务决策中的智慧。

3. 降低了政府治理成本

农村社会产生矛盾并激化有一个重要原因，就是政府与农民之间的信息交流渠道不畅，阻断和过滤造成严重的信息失真。而信息流通的速度是影响政府治理成本的一个重要因素。很多恶性事件的发生都是由于民意反映渠道不畅、干群矛盾激化造成的。

在民主社会，信息的流通总要比权威体制下畅通⁹。政府与村民之间形成双向交流和沟通的良性循环，政府可以迅速地了解群众情绪，及时得到重大危机事件的预警信息并做出正确的决策，避免矛盾的激化和恶性事件的发生，从而大大降低了政府的治理成本。

4. 为提高农民组织化程度提供了条件和基础

农民无论是面对基层政府还是其他民间势力总是处于弱势地位，其原因主要是中国农民相互分离，处于散漫的无组织状态，这是农民虽人数众多但政治资源甚少并且对政府决策影响力甚小的根本性原因。要改变农民的弱势地位，就必须提高农民的组织化程度，提高其对资源的控制能力、社会行动能力和利益表达能力。

村民代表会议制度的建立，提供了一个以民主化推进农民组织化、合作化的思路。由于村民代表一般素质较高，在村民中拥有影响力和动员能力，村民的团结程度提高了，村民集体一致行动的可能性将大大提高。

在共同的利益追求和共同的价值准则的基础上，通过这些民主实践把分散和缺乏有机联系的农民组织起来，使农民成为可以平等竞争的政治公民，而不是分散的政治意识淡漠的弱势小农和二等公民，增强普通农民在乡村社会与其他阶层之间的对话能力，增进其对经济、社会和政治生活的参与度，形成一支有影响的社会力量。当其成员面临着以行使国家权力或公共权力为名的乡村干

⁹郑永年，民主不会忘记大多数人的利益，新加坡，联合早报

部侵犯其利益时,可以为谋求保护而进行有效的活动。

合作会改变中国农民的弱势,从而最终会使社会结构向更加均衡化方向发展。¹⁰

在向市场经济过渡时期,农民的组织化还具有特别重要的经济意义,它可以在一定程度上解决“小农户”和“大市场”的对接和适应问题,使农民以较低的交易成本进入市场,有序地参与商品和要素流通,合理分享市场利益。

在一个小农意识浓厚的社会中,实施民主政治必须注重对民众的组织工作,把一些乌合之众的群体转变为一个具有理性机制的集体。组织化可以在一定程度上消除群体在行为中的非理性状态,使群体中的每一个体强烈地感受到他人对自己的监督和自己对自己的行为负责。

¹⁰宋圭武,合作与中国农民合作,中国农村研究网(<http://www.ccrs.org.cn>),2004-11-22

第三章 武清区村级民主不断推进的成因

3.1 宏观环境与条件

村民自治制度的产生在一定程度上是由经济体制转换引起的社会控制结构变化带来的结果。经济改革的过程，也是政治改革、社会改革的过程。村民自治的制度安排和社会结构创新，是农村市场经济发展和社会全面进步的需要，是新时期广大农民日益增长的民主要求，是化解社会矛盾和保持农村社会稳定的需要。

3.1.1 国家对农村社会管理体制的改变

改革开放之前，国家对农村社会的管理方式是国家主义路线。从五十年代中后期至1982年，中国农村实行的是人民公社制度，公社——大队——生产队，三级所有，队为基础。公社既是基层政权又是经济组织，政社合一。按当时的说法，人民公社是未来共产主义社会的基本单位。在这二十几年的时间内，中国的农村管理体制极其严密，对农民、土地及其他生产资料的控制力极强，中国农民被牢牢地固定在自己的位置上，所有的生产活动，从时间到内容都是由生产小队、大队安排的，甚至列队下地生产，类似于一种准军事化的管理，是典型的命令——服从式的管理方式。在人民公社体制下，国家对农村社会随时能够有效地动员社会资源。但是，由于控制过死，实行大锅饭，严重压抑了农民的生产积极性，束缚了生产力的发展。结果是虽然资源动员能力强，却几乎不能生产出可供调动的资源，物质匮乏，经济凋敝。

在实行村民自治之前，传统的乡村关系是一种行政隶属关系。在这种关系下，最初的“村政府”、“生产大队”、“村公所”乃至实行村民自治前的“村委会”，都是乡镇政权向下延伸、对乡村社会进行行政控制的一级政权或准政权组织。在功能上，它主要代表“国家”对乡村社会进行管理，是自上而下国家机器的最基础的组成部分。

改革开放以后，农村实行了以包产到户为核心的农村经济体制改革，极大地调动了农民的生产积极性，提高了农村的生产力水平，农村经济快速发展，农民收入有了较大幅度提高。随着经济的发展，中国农村的政治生态一直在悄悄地积累着变化，农民的利益意识和政治意识逐步觉醒，“作为集体财产所有者

的村民群众，希望通过政治参与能够从集体经济组织中获取利益，防止执掌集体经济组织控制权的村干部以权谋私，造成集体财产损失。”¹¹农民政治权利的自主性和独立性日益增强。与此相伴的，国家改变了人民公社的管理体制，逐步建立了现行的乡政村治管理模式，在村庄实行村民自治，国家政权退出村庄。

1982年《宪法》修正案的颁布实施宣告了人民公社体制的终结，其中明确规定，农村设立乡级政权，村民委员会是群众性自治组织。1985年春，建乡工作全部完成，同时按照宪法规定，取消了生产大队和生产小队，建立了82万多个村委会，完成了乡村组织与管理制度在法律和实践上的历史性转换。¹²1988年《中华人民共和国村民委员会组织法》（试行）正式实施，1998年村组法修正案颁布实施。建国以来“命令-服从”型的管理方式被新的“乡政村治”格局所取代。随着村民自治的逐步实施与推进，国家对农村社会从全面的行政管理开始转变为行政管理和服

3.1.2 国家对村级民主的政策与制度安排

制度变迁决定了社会演进的方式，因此，“制度是理解历史的关键”¹³。

农民的民主政治诉求与国家决策层对农村社会矛盾的认知不谋而合，国家逐步推出具体的政策措施和制度安排来落实村民自治。

在法律层面，明确了村民自治的法律地位和制度安排：

——1982年《宪法》修正案明确提出要在中国农村实行村民自治。

——1987年颁布、1988年施行《中华人民共和国村民委员会组法》（试行）对实行村民自治做出具体的法律规定。

——1998年11月4日全国人大通过正式的村组法，针对十年试行中出现的问题做了修改和补充，其中最具有现实意义的是增加了关于村民代表会议的条款。

迄今为止，村组法仍是中国农村实行基层民主最重要、最基本的法律依据。

在国家政策层面，以一系列文件的形式提出了在农村推动基层民主的政策方向和措施。

——1993年十五大提出，扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利。

——1998年下发《中共中央办公厅、国务院办公厅关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》，提出：为了贯彻落实党的十五大精神，……推进农村基层民主建设，密切党群干群关系，促进农村的改革、发展和稳定，中

¹¹徐勇，中国农村村民自治，武汉：华中师范大学出版社，1997

¹²詹成付、项继权，2001年中国农村村级民主发展报告，2002年中国农村基层民主政治建议年鉴，北京：中国社会科学出版社，2004

¹³D·诺斯，制度、制度变迁与经济绩效，上海：上海三联书店，1994

央认为，有必要在全国农村普遍实行村务公开和民主管理制度。

——1998年中国共产党第十五届三次全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，搞好村民自治，制度建设是根本。重点是建立村民委员会的民主选举制度，以村民会议或村民代表会议为主要形式的民主议事制度，以村务公开、民主评议和村民委员会定期报告工作为主要内容的民主监督制度。

——2002年7月下发了《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步做好村委会换届选举工作的通知》，对民主选举特别是如何保障农民的选举权利做出了明确规定。

——2002年十六大提出，“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明。”“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。”

——2004年7月下发了《中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》（中办发〔2004〕17号），对落实农民群众的知情权、决策权、参与权、监督权提出了许多新的明确的政策措施，为农民群众依法维护自己的民主权利提供了依据和保障。这个文件一是把近几年来农村民主决策、民主管理、民主监督实践中的成功经验进行总结；二是既规定了村务公开的程序，也规定了民主决策、财务管理、民主评议的程序；三是以农民的民主权利为主线，有关农民知情权、决策权、参与权、监督权的主要内容、组织形式、基本程序和要求等，规定清楚、可操作性强。其中明确规定：“未经村民会议或村民代表会议讨论决定，任何组织或个人擅自以集体名义借贷，变更与处置村集体的土地、企业、设备、设施等，均为无效，村民有权拒绝，造成的损失由责任人承担，构成违纪的给予党纪政纪处分，涉嫌犯罪的移交司法机关依法处理。”

3.2 微观环境与条件

3.2.1 武清区近年来社会经济的发展状况

改革开放以来，武清经济建设和各项事业均取得长足发展。1991年，武清被列入全国100个农业大县，名列第61位；1992年，武清名列全国农村综合实力百强县第21位；1993年，武清被评为中国明星县，排名第21位；2000年6月13日，经国务院批准撤县设区，武清又进入一个快速发展时期（见表3-1、

图 3-1)。目前，武清区综合经济实力已经进入天津市先进行列。

表 3-1 武清区近年经济发展主要指标

| 年度 | GDP(亿元) | 财政收入(亿元) | 农民人均收入(元) |
|------|---------|----------|-----------|
| 1996 | 60.0 | 2.66 | 2900 |
| 1997 | 64.5 | 3.47 | 3300 |
| 1998 | 64.5 | 3.86 | 3752 |
| 1999 | 70 | 4.3 | 4000 |
| 2000 | 81 | 5.18 | 4350 |
| 2001 | 92.0 | 8.50 | 4754 |
| 2002 | 104.9 | 11.00 | 5230 |
| 2003 | 117.0 | 15.00 | 5780 |
| 2004 | 136.0 | 20.60 | 6380 |

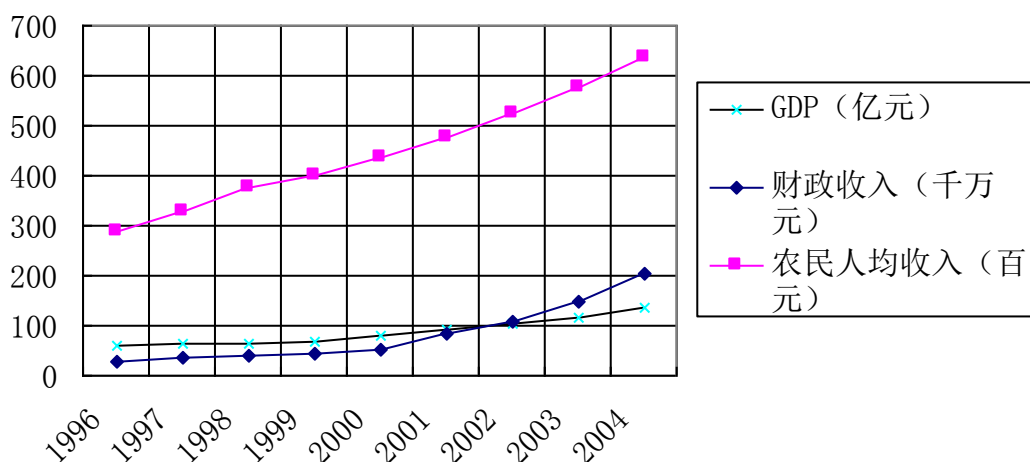


图 3-1 武清区近年经济发展走势

资料来源：武清区纪委

城市化进程加快。全区乡镇由 34 个撤并为 24 个，成立了 5 个街道办事处，先后完成了引滦入杨（村）、污水处理、引陕气入杨（村）、城区集中供热、103 国道改造等一批战略性基础工程；住宅开发建设年竣工面积 50 万平方米以上；小城镇建设步伐加快，涌现了王庆坨、河西务等全国小城镇试点和后蒲棒、灰锅口等现代化新农村典型；全区通讯、供电、交通等基础设施已实现城乡全覆盖。

城市吸纳人口、转移农民作用不断增强，每年城镇人口机械增长保持在 2 万人以上。

招商引资实现较大突破。武清区一直把招商引资作为增强经济实力、发展后劲的重大举措，主动适应国际资本、国际加工业和技术向我国转移的大趋势，积极应对招商引资竞争空前激烈的挑战，大力发展园区经济，营造综合环境优势。1999 年至 2003 年 4 年间累计协议利用外资达 5.4 亿美元，内资 42 亿元。以开发区为龙头、城镇产业区为支撑的开放型经济格局基本形成。开发区一期已全部摆满项目，二期建设招商全面启动，大真空、LG、爱莫生等 9 家世界 500 强企业和麦格昆磁、南玻、中天高科等国内行业龙头企业落户区内。1998—2003 五年武清经济技术开发区累计实现税收 12.4 亿元，充分发挥了招商引资的龙头作用、对外开放的窗口作用、增强财力的支撑作用。

民营经济发展迅速。按照“放开思想、放开手脚、放宽领域、放手支持”的思路，武清区加大推动发展力度，民营经济成为全区经济重要增长点，全区私营企业注册资金达 34 亿元。

产业调整不断升级。一是以奶牛、无公害蔬菜两大主导产业为重点的“京津鲜菜园”框架基本建立。目前，全区奶牛存栏 4.8 万头，日产鲜奶 500 多吨，占全市总量的 1/3，成为京津地区品质最好、规模最大的奶源生产供应基地；无公害蔬菜基地发展到 15 万亩，无公害农产品已经打入京津超市、连锁店等营销网络。目前全区的粮经比例达到 1：1。二是工业强区富民主体地位更加突出。全区工业产值已占国内生产总值近一半，对经济增长贡献率达到 53%，全区现有工业企业 5400 家，总资产 130 亿元，从业人员 15.8 万，形成电子信息、新材料、生物制药、机械制造等高新技术产业；自行车、地毯两大传统优势行业初具规模，成为华北地区重要的自行车生产出口基地，地毯产品中晴纶产量占全国 90%，胶背占全国 60%。三是服务业发展迅速，已占国内生产总值的 36%，2003 年外贸出口 57 亿元，年均增长 10%以上。

经济快速发展的同时，其他各项社会事业也得到较大发展。2004 积极开展农村税费改革工作，取消了乡统筹村提留、农村教育集资、农业特产税、屠宰税、劳动积累工和义务工，对改革后应征收的农业税及农业税附加，在全市率先实行了全额免征，所需基本支出由财政转移支付，村集体发展生产、公益事业等采取“一事一议”方式解决，实现了农民减负的历史性突破。

武清区的发展目标是：全力打造京津地区最具竞争实力的地区之一，以经济增效益、群众增收入、财政增实力为工作基点，积极推进农业产业化、农民非农化、农村城市化战略进程，争取经济和社会的快速发展。

在新的发展阶段，武清区把提高在京津区域发展中的核心竞争力作为首要

目标，力争在顺应“首都经济圈”发展趋势上占据主动，变京津之间区位条件为竞争优势；在以城市化为主导的率先发展中占据主动，确立区域竞争强势地位；在迎接“奥运”难得机遇上占据主动，形成聚“财”效应。

3.2.2 武清区在农村社会发展过程中出现的主要问题

旧的管理体制打破后，新的有效的治理机制并没有立即建立健全。

在新的管理体制下，国家对农村社会、农民的控制大大放松。新的管理体制没有对接原有体制的所有行政管理功能，同时，在市场经济的大潮冲击中产生许多问题，更谈不上有效发挥公共服务功能。农村社会管理出现了“真空”：社会治安无人管，公益事业无人问。而社会经济的发展对公共服务的需求日益迫切，如农业结构调整、低保、医保、农田水利建设和各项社会公益事业等。

在武清区，人民公社管理体制解体后，过去公社对大队、大队对生产小队、生产小队对农户的管理体制，被乡镇党委、政府和村党支部、村委会直接对一家一户的管理模式所取代。这种变化导致乡镇政府工作量大增，有时为收一家的提留统筹款，就得跑好几趟。有的地方开展计划生育和征粮征款时，不得不搞大兵团作战，搞突击性收缴，甚至动用警力。由于村级组织失去了对生产资料的直接控制（由直接掌握分配大权，变成手心朝上向农民征粮征款），资源动员能力和社会控制能力普遍弱化。但由于农村土地实行的是集体（以村为单位）所有，村级组织仍然掌握着土地、村办企业等大量的集体经济权力。

管理体制的变化要求工作思路和方法都要做出相应的改变。但很显然，乡村干部并未能适应这种变化。

有的村干部做事不民主，村里的事个人专断，甚至打骂群众，造成党群、干群关系紧张甚至对立。时间长了，干部和群众隔了心，村里事事不好办，处处碰钉子。特别是收公粮、收承包地款等要钱要物工作成了老大难。村干部入户征收，群众当面就说：黄世仁又催租催债来了。

1994年5月，武清区豆张庄乡周立营村30多名群众乘车来到区里，反映村干部的经济问题，并声称：如不认真解决，就上市委。区纪委经过一个月的调查，终于查清了问题。造成群众上访的主要原因是干部缺乏民主作风，工作方法简单粗暴，引起了群众的不满，激化矛盾。

村干部在行使公共权力时缺乏有效的监督制约。一些村干部多吃多占，以权谋私、贪污受贿、公款吃喝、赌博、乱搞两性关系、作风霸道。有的村干部挥霍集体财产，侵犯群众利益，不但不能发展集体经济，甚至欺压村民。

武清区泗店镇前屯村原村支书张启发为首的村干部，两年多就公款吃喝招待费9万多元，影响恶劣。东蒲洼乡小张庄村原支书丁永忠几年来村里有会

计不用，造成财务混乱，开发区征地款 600 多万元，群众不知去向，两年多招待费支出 7 万多元。

这些现象引起了群众极大的反感，矛盾激化的结果是全区信访量逐年递增（参见图 2-2）。有时区委、区政府门前聚集着大量上访的群众。

另外，由于农村社会基本上仍属于传统的农业社会，一旦没有有效的村级管理，恶势力乘虚而入。在个别村级管理松散的村落，有黑恶势力的苗头。

很显然，任由这些现象发展下去，必然会造成干群矛盾激化甚至对立，干部的威信降低，基层组织的凝聚力、号召力降低，严重削弱党在农村的执政基础。

上世纪 80 年代末、90 年代初，武清虽然经济发展较快，但上述问题严重威胁了基层政权基础，影响农村社会的稳定和经济发展，进而影响社会全面发展和进步。

如何化解这些社会矛盾，保证社会稳定和经济发展，是武清区面临的一大课题。

3.2.3 农民具有强烈的民主意识并能够很好地行使民主权利

管理体制的改变彻底更新了农村社会的运行方式和农民的生产生活方式。农村社会从封闭转向开放，政治、经济、文化各类信息开始广泛地多渠道流通，国家的政策、法律，农民不再只是从村组干部那里才能得到传达。农民亦开始自由地流动，每年数百万的民工南下北上，涌入城市。乡镇企业、民营企业、个体经营户大量出现，并成功地参与到整个国家的市场经济体系之中。武清区由于地理位置的优越，从改革开放一开始就有大量的农民在京津务工、经商，以京津为市场目标的乡镇企业、民营企业蓬勃发展，不计其数。

无论是政治上还是经济上，农民都得到了以前从未有过的解放，农民开始全面参与社会生活，农村社会生活复杂化。随之而来的是农民的思想观念开始注入新的元素，政治权利意识逐渐增强，并逐渐有所要求。广大农民关心国家、集体大事、关心村政事务的热情和参政议政能力大大提高，依法保护自身权益的意识明显增强，对民主政治有强烈要求。在武清区改革开放后的社会发展中，这一规律再次得到体现。

在问卷调查中，42 个村民代表在回答“你对当选为村民代表怎么看？”时，38 个选择了“很光荣，很自豪，是好事”，仅 4 人选择了“无所谓，反正有误工补贴”，无人选择不愿意。（见图 3-2）

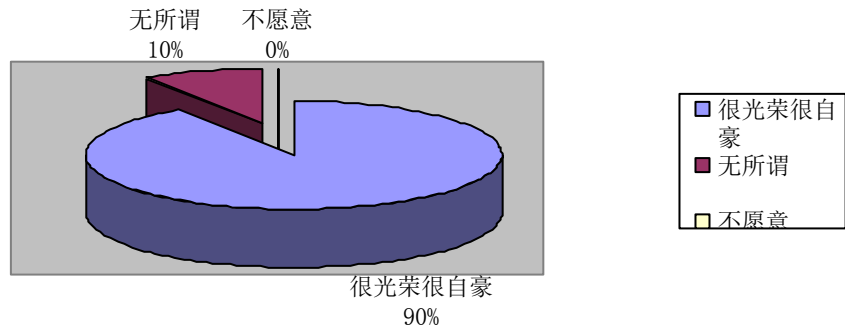


图 3-2 问卷中村民代表对当选为村民代表的感受

50 个普通村民在回答“如果有群众推举你为村民代表，你会一一？”时，39 个人回答“很愿意当村民代表”，5 个人选择“想当村民代表，又有些顾虑”，6 个人选择“不感兴趣”。（见图 3-3）

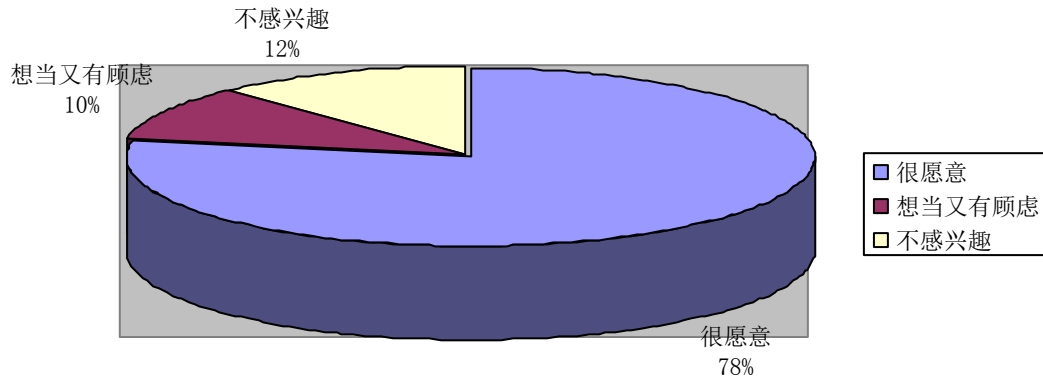


图 3-3 问卷中村民对当选村民代表的态度

92 个村民在回答“如果村干部有腐败行为，你怎么办？”时，共 85 个人选择了会举报，仅 7 个人表示与我无关。（见图 3-4）

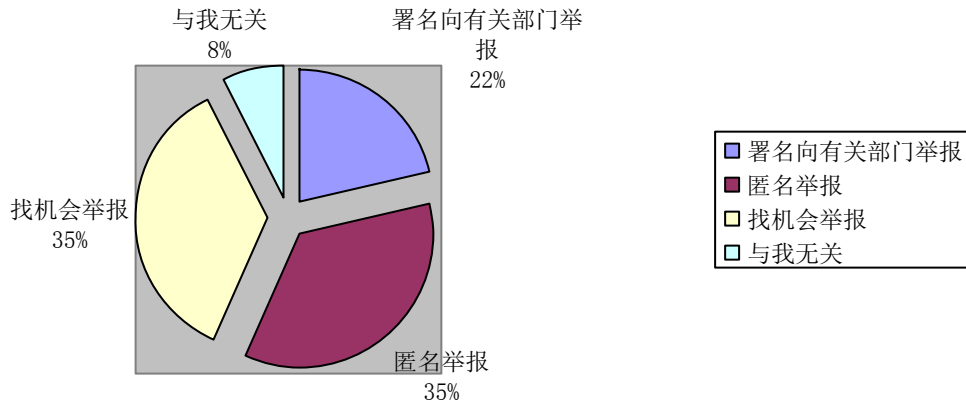


图 3-4 问卷中村民对举报村干部腐败行为的态度

有一种观点，认为在中国农村不宜推行民主，理由是中国农民的文化程度低，缺乏政治知识。一些乡村干部持这种观点，原因很明了，就是实行民主无形中大大压缩了他们的权力空间，对他们行使乡村公共权力形成诸多的制约，侵犯了他们的既得利益。另一类人持此观点则是来自城里人、知识分子的傲慢的偏见，而城里人、知识分子又是如何对待自己的民主权利呢，他们又有什么资格如此贬低农民的智慧？蔡定剑说：“我们对许多调查数据进行深入分析发现，几乎所有的调查都表明，农民的选举参与意识比城市市民的选举意识要强，比大学生的积极性要高。这个调查结论不是一二个数据表明的，而是很多数据，从不同的角度：无论是选举意识，选举参与程度，对选举改革的态度等等方面，农民都比城市居民和大学生的积极性要高。”¹⁴

当代中国农民决不是一个缺乏理性和行动能力的“弱智群体”。

在与武清区村民代表的接触中，很多村民代表出口成章，能把国家关于基层民主政治的政策讲出来。在村民代表会议对村政事务讨论、决策时，农民非常清楚自己的利益追求是什么。绝大多数农民对民主很有热情，在行使民主权利时表现得非常有智慧。

从技术上讲行使民主权利并不十分复杂，只要一个人具有清晰的头脑与具备分辨好坏的判断能力，就能够正确地行使其民主权利。我们不能忘记，1944年，在冀东迁西地区就进行了一次伟大的基层民主实践——村政委员会的选举。在当时农民受教育程度普遍极低的情况下，农民的参与热情极高，出现了投豆粒选举的精彩场面。¹⁵

武清区的实践证明，民主制度本身并不需要很高的文化才能参与，中国农民的民主能力并不差，基本能够很好地行使民主权利。只要政策和制度设计合理，政府为实现村级民主营造出一个良好的环境，农民的民主素质并不构成实现基层民主的障碍。

“民主政治最重要的决定因素不是文化知识，也不是道德理想，而是人们的利益。实践证明，精英政治和威权政治都不能有效地解决社会利益分配的公正问题，惟有民主政治才是通向社会公正之路的正确选择。”¹⁶

3.2.4 武清区领导层对推行村级民主的深刻认识和大力推动

在中国，人的因素是非常重要的。探究每一个现象的根源，我们都能发现特定的人或人群在其中发挥的至关重要的影响。

¹⁴蔡定剑，中国选举状况的报告，文汇报，2003-12-25

¹⁵李学田，不能忘却的民主先声，中国农村研究网（<http://www.ccrs.org.cn>）2004-6-1

¹⁶王金洪，农村基层民主与“懒汉逻辑”，农民维权网（<http://www.weiquan.org.cn/data/detail.php?id=4195>）

武清区党政领导在致力于发展经济的同时，对农村社会发展中的矛盾及其产生背景进行了认真的分析，清醒地认识到，在经济发展、农民权利意识逐渐增强的情况下，逐步推进村级民主是长治久安、长远发展的基础性工作，推行民主政治对整个社会发展具有基础性、关键性的作用。

在 2002 年村级组织换届动员大会上，武清区委书记指出：这次换届不是过去的调班子或扶班子，而是通过党支部、村委会、村民代表会议这三个组织的换届加强三个建设，就是党的建设、基层政权建设和基层民主建设。不但要有党的建设的提高、政权建设的提高，还要有民主建设的提高。民主发展得怎么样，机制健全不健全，建立在机制保障下长期稳定的民主，要通过这次换届有个突破。讲基层民主，有些人以为就是选出个村委会主任，眼睛就盯在这上，想竞争这个职位。群众也有一种错觉，认为民主就体现在投票上，我投谁一票，这是我的自由，我的民主。投了票，民主过程就结束了，自己的民主权利就让渡给那个村委会主任了。有些人为什么玩命地争当村委会主任？他也是这么想的，只要我当选了，权力就到我手里了，我想怎么着就怎么着，村里的大事小情就都我定了。这本身就不是民主的表现。民主应该体现为整个过程的民主，它应该用一种程序来保证，包括对一些事项的决策权力，都应该有民主作基础。这次强调村民代表会议制度的选举和健全制度，主要体现一种更充分的民主，对不民主的权力进行有效的制约和监督。光去扶班子，光去选班子，那只解决一时，解决不了长久，解决表面不能解决根本，民主水平不能提高。

在 2004 年区委会议上区委书记又谈到：大家曾经争论村委会和支部争权的问题，我最后提了一个问题，他们争的实质是什么？他们实质争的是权，权是谁的？应该是老百姓的。应该谁说了算？应该老百姓说了算，应该是老百姓认可的、代表他利益的合法组织说了算，就是村民代表会议说了算。这个机制运作不起来，“一事一议”无从谈起，村民自治也名存实亡，基层基础工作就失去最大的法律保障，同时也失去了民主保障。所以基层基础工作要靠我们的（武清区村民自治）示范章程、办法的实质运作，各位党政“一把手”，一定要注意这些，要把基层基础工作做好，把人的素质提高，取得最好效果。

在 2004 年全区公选村党支部书记岗前培训班上，区委书记对即将上任的村支书提出要求：一定要明白村民是村里的主人。我们支部书记是带头人、贴心人、组织者，我们不是主人。这不是简单的意识问题，而恰恰包含着民主法制的机制、体制和程序，需要自觉落实到日常工作中。如果什么事都以我们为主导，即使干成一两件事，也没有意义。想改变后进村落后面貌，特别是穷困面貌，得找它穷和落后的根本原因，得找到它今后长治久安、长远发展的根基，得按照新的形势要求去推动工作。作为支部书记，国家现行政策、法律和《武

清区村民自治示范章程》的基本内容一定要学清楚，村里的决策方式、方法和程序一定要搞明白。可是，目前我们很多支部书记、村委会主任搞不清楚，这是当前我们基层基础工作最大的问题。前年换届，我们强调了“三体联动”，强调了村民代表会议制度落实，今年区委二届五次全会，我又特别强调了村民代表会议制度问题。“谁是主人、谁来作主”的问题，不光要从认识上上解决，而且要从你们的思想方法、工作方法上，从你们进村后的工作机制、工作体制、工作程序上，彻底地认识，彻底地贯彻，彻底地履行和落实。主仆关系如果错位，这个村肯定要乱。我们要实践“三个代表”，这就有一个如何代表、怎样代表的问题。如果你们进了村，就要以自己去代表谁来工作，那是行不通的，是跟基层民主格格不入的。如果我们只把根本利益理解为大多数人的利益，长远利益，认为就够了，就“代表”了，而没按照程序办，没依法办，没有一个合法的决策过程，决策就站不住脚，有一户不同意，整个决策就有可能翻过来，整个村子就会乱。必须要通过一套合法的决策程序，大家都认可了的，那才可行。

武清区党政主要领导同志尤其是区纪委领导多次亲自给村干部、村民代表讲课进行培训，在召开乡镇干部会议时反复强调要搞民主；每年，区委区政府在全盘工作中对这项工作都有所部署，并大力推动；武清区关于村民代表会议制度的所有制度文本全部都经区委常委会逐字推敲，关于村民代表会议制度的文件均以区委、区政府的名义下发；在武清区对全区村级班子进行分类的标准中，村民会议、村民代表会议能否很好地发挥作用是一个很重要的衡量指标。

正是由于领导层对推进基层民主的深刻认识，武清区才能结合本区实际，对推进以村民自治为主要内容的村级民主进行了有益的探索，把国家对基层民主的制度安排真正地投入实践。可以说，“推进中国农村基层民主进程的是各级政府的治理精英与农民，而不是知识分子。”¹⁷

3.3 民主制度的供给与实践不断递进

3.3.1 制度供给不断递进

武清区的村级民主实践过程，是制度效能不断衰减，然后更科学、严密、规范、有针对性的新制度不断产生的过程，也是新旧制度不断斗争、妥协、前

¹⁷郎友兴，农民、知识分子与中国乡村民主政治，中国农村研究网(<http://www.ccrs.org.cn>)，2003-5-3

进的博弈过程。

相对于“两个议事会”、“两公开、一监督”、“村务公开民主管理”等制度，武清区的村民代表会议制度有以下几个特点：

一是依法建制。依据《村民委员会组织法》第21条“人数较多或者居住分散的村，可以推选产生村民代表，村民委员会可以召集村民代表开会，讨论决定村民会议授权的事项。”通过村民会议授权后，村民代表会议不仅对村内重大事务具有参政议政的权利，而且有代表全体村民行使民主决策的权利。

二是日常性的民主程序和制度较为具体，较好地解决了制度运行的规范化、制度化问题。“两个议事会”、“村务公开、民主管理”等制度在运行中不够规范化、制度化，主观性、随意性较强。

三是经民主选举的村民代表，较好地解决了群众监督组织的合理、合法性问题，扩大了群众参与的程度。由民选村民代表和村党支部、村委会委员、住村的乡镇以上人大代表和政协委员共同组成村民代表会议，其中民选代表必须占代表总人数的三分之二以上。相对于原先村干部提名的两个议事会成员，这些民主推选出来的村民代表，有群众基础，责任感强，能够更加自觉主动地履行参政议政职能，提高对村政事务的监督水平。

四是民主管理的程序不再完全由村干部主导，民主精神体现在具体的制度安排之中。没有落实到具体制度安排的民主精神永远只能是精神，在制度安排的细节上体现出来的民主精神之所以可贵，是因为它为民主的实现提供了制度保证。前述关于村民代表会议组成比例的规定、民主理财小组和村务监督小组的设立，都强化了对村庄公共权力运行过程的监督。非常值得关注的几点是：

(1)民主理财小组和村务监督小组成员必须由村民代表从非党支部和村委会成员中选举产生，并不得与两委班子成员有亲戚关系，当其合理意见不被村干部采纳时，可以向上级反映。这一制度设计，对保证这一制度的监督效能具有关键作用。(2)村民代表也要接受选民监督，选民可以联名要求撤换本选区的村民代表。(3)村民代表可以提出议题。

2004年中央17号文件提出设立村务公开监督小组，监督村干部公开村务、财务，就是对这一实践的肯定和推广。

而“两个议事会”、“村务公开、民主管理”虽然要求群众的参与，但制度本身的运作完全由村干部主导，有问题的干部会千方百计地在实际运行中通过各种手段比如假公开、指定亲信作为议事会成员等，“消化”制度的作用。

一般而言，在民主政治的实践中，系统中各势力愈均衡，其民主性就愈易得到体现，构架的民主组织愈稳定，动员能力愈强。正是由于村民代表参与了整个制度的运行过程，使这一民主制度的效能大大增强。

3.3.2 村民代表会议制度是代议制民主的实践

按照村组法的规定，村民委员会向村民会议负责并报告工作，村民会议是在村内重大事务决策及管理上具有最高权威的组织。但客观现实使这一制度安排的实现有较大难度。

从武清来看，随着农民从业多元化倾向，相当一部分农民长期在外经商、打工，召集有效的村民会议（十八周岁以上村民过半数参加或三分之二以上户代表参加）非常困难。据调查，武清区某乡共有 19 个街村，每年坚持召开 1—2 次村民大会的只有 3 个，这三个村都是 500 人以下的小村，其余 16 个人口在 500 人以上的村街，两三年都未召开村民大会。而武清区村街规模在 500 人以上的有 490 个，其中有的人口达 6000 人。如果按 18 周岁以上的村民占全体村民 60% 的比例计算，村民会议的组成人员也在 300 至 1200 人之间，甚至更多。这么多人开会，不仅难以组织，而且活动场所都难找，更不便议事，村民会议极易流于形式。因此，要求村里干什么事都召开村民大会讨论决定不现实，让村干部每做一件事就要挨家挨户向群众解释、征求群众意见也不现实。因此，仅通过村民会议这一渠道很难保障农民群众的村务决策权利，这直接影响了群众参政议政和自治目标的实现。

按照村组法的规定，村民委员会的选举实行的是直接民主，即由所有有选举权的村民进行海选，保证了农民的选举权。且不说在实际的选举程序操作中仍存在着很多不规范的行为，即使是经民意选举出来的村委会在三年的任期中并不能必然代表农民的利益。村委会一经选举产生，就可能成为超越于村民之上的权威力量，变为只对乡镇政府负责的旧式村干部。可见，实行村委会的民主选举之后并不意味着就能够实现民主决策、民主管理、民主监督。

从生产方式上看，武清区大部分农民仍处于传统的分散生产状态，市场经济也远没有发展到使农民组织起来的程度。农民的民主意识和素质参差不齐，大部分农民普遍缺乏民主训练，而乡村知识分子、致富能人、退伍军人等人群有强烈的民主意识，要求通过一定的方式和途径参与村务管理。

因此，一种间接民主性质的代议制民主方式——村民代表会议制度就应运而生。

在复杂庞大的现代社会，以公民亲自参与决策为标志的直接民主，往往导致效率低下、成本高昂和权威贬值，因此民主并非意味着社会中的多数人直接成为统治者，间接的代议制民主才是实现民主的必然选择。

武清区推行的村民代表会议制度也没有完全抛开村民会议这一直接民主形式。《武清区村民代表会议示范章程》规定，村民代表会议需经村民会议决定方

可设立，其职权由村民会议授权，村民代表会议向村民会议负责并报告工作。实际上，村民代表会议是以间接民主的形式对村民会议这一直接民主的补充。

从武清的实践来看，村民代表会议制度已成为村级民主实践中的一项重要制度安排，是当前推进村级民主的一个关键步骤，是目前村级民主中最能获得收益的制度安排，是实现、完善村民自治较为现实的路径选择。村组法中增加的有关村民代表会议的条款也是尊重了基层的实践而制定的。

3.3.3 村民代表会议制度具备了发挥作用的关键因素

民主选举是实现民主的关键，不能实现真正的民主选举就不可能有民主管理、民主决策和民主监督。

推选方式是否民主，村民代表是否具有民主素质和能力，是村民代表会议制度能否发挥作用的关键。

武清区对村民代表的选举做了严格的制度规定：按照选举单位，各户协商一致，推选产生一名本选举单位的村民代表。推选结果由负责该选举单位工作的村（街）选举工作领导小组成员整理成文字，并由各户户主签字同意，上报村（街）村民代表选举工作领导小组。因各户意见不能协商一致产生一名以上代表人选的，由同意超过半数的代表当选。在均未超过半数时，由村（街）村民代表选举工作领导小组负责主持，由该选举单位三分之二以上户数的户代表参加，采取无记名投票方式选举产生。

92份问卷中，在问答“你们村的村民代表是怎么产生的？”时，78个选择“群众推选出来的”，10个回答“村干部指定又让群众选的”，4个回答“根本没经过群众推选”。（见图3-5）

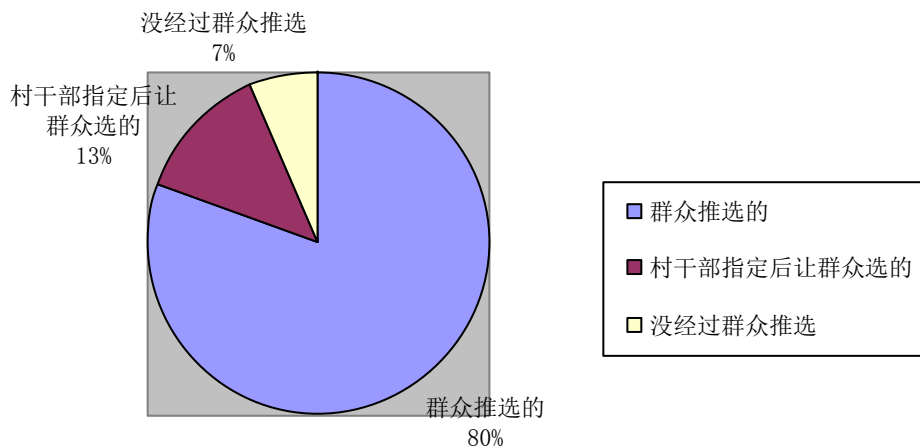


图 3-5 问卷中关于村民代表产生方式的调查

现实中，凡是在选举过程中民主含量较高的村民代表，往往能真正代表村民利益，有威望，能力强。这样的村民代表会议更能在民主管理、民主决策、民主监督中发挥作用。而在一些村庄，由于乡村干部在选举操作上有意无意地打折扣，村民代表往往是村干部的亲信，村民代表的作用难以得到有效发挥。

第四章 当前推进村级民主中面临的障碍和问题

4.1 历史和社会环境对民主制度有着深刻的影响

制度的形成过程是多重博弈的过程，而这种博弈可以有多重解。青木昌彦认为，制度分叉一旦产生，它们的整体性制度安排就可能相差甚远，其结果取决于各自制度发展的历史轨迹，这就是“路径依赖”。体制对历史存在着路径依赖，历史的惰性对制度的变迁有着巨大的影响。

现实中，制度的实际绩效受到历史和社会背景的制约。如果历史的土壤肥沃，新制度从中汲取的营养就多；如果历史的养分贫瘠，新制度在实施过程中的有效性就会受挫。无论是宏观政策还是具体的制度安排，都不一定必然产生其应然效果。

从武清的实践看，1988年村组法试行后，一方面由于制度和政策落实存在时滞，另一方面则由于路径依赖，农村社会的主要矛盾并没有马上得以缓和，而是按照历史的惰性在发展着，有的矛盾还相当激烈。随着逐步进行的村委会民主选举，建立“党员代表议事会”与“群众代表议事会”，实行“两公开、一监督”、“村务公开、民主管理”，一系列的政策、措施积累着量变。至1998年村组法正式颁布实施，整整十年的时间这种量变达到一定的程度，村民代表会议制度既是村级民主实践的新载体，也是村级民主进程取得的一个阶段性的成果。

因此，可以看出，制度变迁的节奏是非常缓慢的。“就制度建构而言，是以10年为一个计量单位的。”¹⁸武清区从村组法颁布试行至村民自治体制初步确立，民主政治实践初见成效，其间也经过了十余年的时间，道路虽然崎岖坎坷，但一直在向前发展。

我们应当做好充分的思想准备，影响并制约推进农村基层民主的这种历史背景和环境将长期存在。

4.1.1 村民自治存在着行政化趋势

武清区的村级民主实践不可避免受到中国社会的历史背景、环境、传统文化的影响。由于中国农村社会长期受传统的历史、政治、经济、人文等因素的

¹⁸罗伯特D·帕特南，使民主运转起来，南昌：江西人民出版社，2001

综合作用而积淀为全能主义的政治经济制度、人治精神的传统社会结构，中国传统的皇权思想、几十年的威权治理结构，都对农民的民主心态、民主意识和民主行为产生深刻的影响，使村民们常常把希望寄托在某个具体人身上，而不是民主制度。

费孝通先生谈到农民的思想时说：“对他们来说，优先的不是要民主，而是要保障”。长期的弱势地位使农民对政府和权力存在着崇拜和依赖，缺乏自立能力和自信。小农的依赖性使他们明哲保身，最怕得罪人，尤其怕得罪干部。只要村干部的作为不是太过分，他们宁可自己受委屈，也不肯撕破脸揭穿干部的问题。这些都构成推行村级民主的障碍。比如，在调查中我们发现，二十多年的威权管理方式使很多村民在心理上仍处于一种被统治心态，在行使民主权利时，这种心理沉淀会影响村民的行为方式。村民们对村委会性质、村民代表的职责认识是这种心理积淀的典型反映。（见图 4-1）。

在问卷调查中，92 份问卷中，在回答“村委会的性质”时，41 个人选择“乡镇政府的下级组织”，15 个人选择“是村里的政府”，36 个人选择“群众性自治组织”。

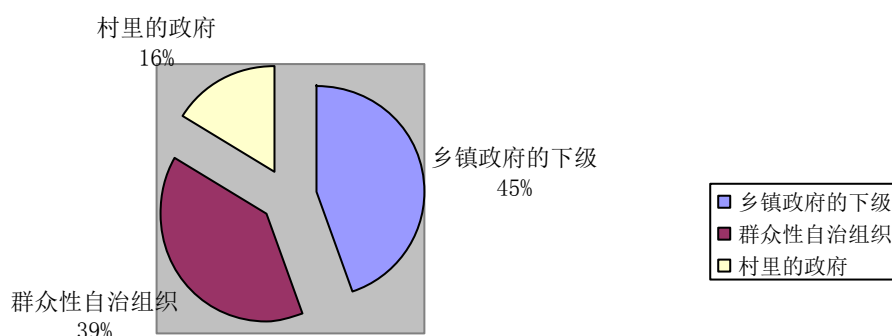


图 4-1 问卷中村民对村委会性质的认识

目前的村民自治有严重的行政化倾向，村民自治在某种程度上成了国家政权向下延伸行政管理的手段。导致村民自治行政化的原因主要有两个。一是几十年的威权统治方式使很多基层干部的意识停留在命令——服从的管理模式上，认为政府包办一切，习惯于用行政命令或家长式的方式管理农村事务。对村民自治的制度安排没有领会其精神实质，不明白国家权力要退出村庄这一根本目标，导致村民自治行政化。如乡镇干部经常把一些行政工作派到村里，让村里组织实施。二是目前的村民自治水平仍然很低，离“三自四民主”的目标仍然甚远，一些本应通过村民自治解决的事情仍需要乡镇政府出面进行组织推动。于是一些乡镇领导凭借各种资源优势，视村委会为派出机构，把村干部控

制在自己手中，作为推动党政中心工作的工具，使村干部成为乡镇的“代理人”，只知道对上负责，而淡化甚至忘记了自己是全体村民的“当家人”，应对村民负责。村委会的行政化必然造成村干部的“官僚化”。

村民自治行政化这一趋势将持续相当长的时期。

4.1.2 推进村级民主的阻力仍然很大

按照制度经济学的理论，对原有制度的路径依赖不可避免会增大新制度的供给成本。在原有制度安排下形成的既得利益集团为了维持既得利益而竭力维护原有制度安排。因此，要克服既得利益者的抵抗必然会增加新制度确立的成本。¹⁹每个行为主体对新制度安排的态度是由该项制度所能带给他们的收益和成本决定的。若收益成本相抵之后的净收益为正，人们就会支持这项制度创新；若收益为零，人们对这项制度就可能采取袖手旁观或模棱两可的态度；若净收益为负，人们就会全力抵制有关的制度创新。

在推行村级民主过程中，不可避免地会遇到各种阻力。

首先，来自某些乡村干部的阻力。乡村干部对推行村级民主并无原发性动机，而且一些乡村干部多年来已经结成利益共同体，实行村级民主以后，农民自主意识的成长和参与能力的增强，逐渐使乡村干部失去发号施令、惟我独尊的权威，对其行使公共权力形成监督，必然侵犯其既得利益。因此，一些乡村干部会百般阻挠和诋毁村级民主。

武清区实行村民代表会议之初，很多村干部有抵触情绪。对村干部来说，官不大，但说话算数，办事随心所欲；钱不多，但可以公款吃喝；权不大，但管事挺多，可以滥用。因此，有的认为过去“两个议事会”就不错，跟两委班子配合得也挺好，没必要取消，再建这么一个组织；有的嫌麻烦，感觉经过村民代表会议讨论决定事情太繁琐，有些事会被耽误；有的怕受约束，认为村里的事都经过村民代表会议讨论决定，还要干部干什么？特别是由民主理财小组管理村里财务，等于给自己找了一个婆婆。

同时，民主政治还可能会触及某些黑恶势力的既得利益。

再者，多年来，农村社会基层宗族组织很少变动²⁰，宗族势力是农村社会中不可忽视的现实存在，在民主触及宗族利益时，亦会对村级民主产生抵制行为。

而能够制约乡村干部不良行政行为、抑制黑恶势力、制约宗族势力的只有政府。

¹⁹ 何自力等，比较制度经济学，天津：南开大学出版社，2003

²⁰ 何平，中国传统政治思维探源，天津：天津人民出版社，2003

4.1.3 党支部与村委会的矛盾是一个普遍问题

在现实中，村支书与村委会的关系大多数是不协调的，甚至存在着尖锐的矛盾。

党支部书记根据法律对党在农村地位的规定，认为自己是村里当然的“一把手”。仍有相当数量的党员干部把党的领导看成是党组织甚至党的干部高于一切权力和组织，干预一切、决定一切、包办一切；把党的领导解释为党权高于一切，甚至发展成为党员高于一切。而村委会主任根据村组法的规定，认为自己是村民选出的当家人，理所当然是村庄的法人代表。于是，互不相让，互相顶牛。

矛盾的焦点在于“两委谁在村街占主导地位”、“村支书和村主任谁说了算”。主要有四种表现：一是村支书包办村务，对村民自治不理解、不支持，把持村务不放，使村民自治不能发挥作用；二是村委会过度强调自治，不接受党支部领导，重大决策不让支部知道；三是两委互不相让，谁也不服谁，各定各的调，各吹各个号；四是两委都不认真履行职责，互相推诿，致使村里的事无人管。这些问题不同程度地造成内耗，问题严重的村街无法正常工作。

天津市东丽区无瑕街杨家泊村是当前农村两委关系矛盾冲突的一个典型。在2000年的村委会选举中，董振亭以绝对多数票当选为村委会主任，但他不是党员，且新当选的村委会成员中没有一个党支部委员。支书张松林非常不满意，认为这样支部没办法管理村委会。就这样随着新一届村委会的产生，杨家泊村两委之间的冲突开始了。第一个冲突是签字权。原先的签字权由支书和主任共同行使，但本届村委会产生后，签字权却集中到了支书的手上。村委会和村民代表多次催促支书公开财务，勉强公开的部分账目数字令人吃惊，仅1999年的招待费就高达22万元。村委会和村民代表给街道写信要求实行村支书和村主任两支笔签字制度，并建立监督机制。但支书一支笔的签字机制继续运行。接下来，两委在选举村民代表、用电管理、3000万元占地款的去向、三辆汽车的使用、村务用工、抢水抗旱、合资企业等问题上发生严重冲突，最终导致村里很多工作无法开展，双方均多次向上级反映对方问题，甚至在矛盾冲突中动手打人。支书说，村委会成员素质差，村民代表素质也差，他们都不服从支部的领导，导致他们光知道上访告状，不干工作。村主任说，什么都是支书说了算，民主选举的村委会和村民代表会议以及理财小组，完全成了摆设。²¹

权力之争的背后是利益之争，在没有一个公正、合理、透明的利益分配机制条件下，这种争执不可避免。

²¹ 徐付群，天津杨家泊：两委关系问题调查，2002中国农村基层民主政治建设年鉴，北京：中国社会科学出版社，2004

4.2 村级民主中的委托—代理问题

委托—代理关系是市场经济条件下最普遍、最基本的经济关系。所谓委托代理问题是指委托人和代理人均追求自身效用最大化，并且两者的效用最大化目标往往是不一致的。委托代理问题的表现形式主要有：（1）道德风险，代理人为了实现自身利益而不惜牺牲委托人的利益，所发生的风险均由委托人来承担。（2）在职高消费。代理人利用委托人的资源，进行无节制的、超标准的“消费”，使委托人的利益受到一种合理性的侵害。其他还有代理人搭便车、机会主义、内部人控制等行为，均是委托代理问题的典型表现。

委托代理问题产生的原因包括制度性原因和直接原因。制度性原因是由于委托者和代理者不是一个人，客观上会出现动机不对称、利益不一致、目标不一致，由此而必然会衍生出委托代理问题。直接原因包括信息不对称、不确定性情况和不完备契约。

我们虽然不能完全套用经济学上的委托—代理理论来解释村级民主中经选举所产生的委托—代理问题，但在很多方面是可以类比的。

从武清区的村级民主实践来看，在村民—村委会之间，构成了经选举产生的委托—代理关系，并由此产生了一些委托—代理问题。如道德风险、内部人控制、机会主义倾向、在职高消费现象等。

经民主选举出来的村委会在三年的任期内并不必然代表村民的利益，而可能形成新的利益共同体，通过各种手段操纵村庄的公共权力，挥霍村庄公共财产，办理一些对自己或家族有利的东西。

在武清区从 1993 年至 2004 年的信访情况统计中，以权谋私、贪污、违反政策、违反财经纪律、不正之风五类案件占全部案件的 64%；在全区违纪违法干部中，村街干部占 53%。（见图 4-3）

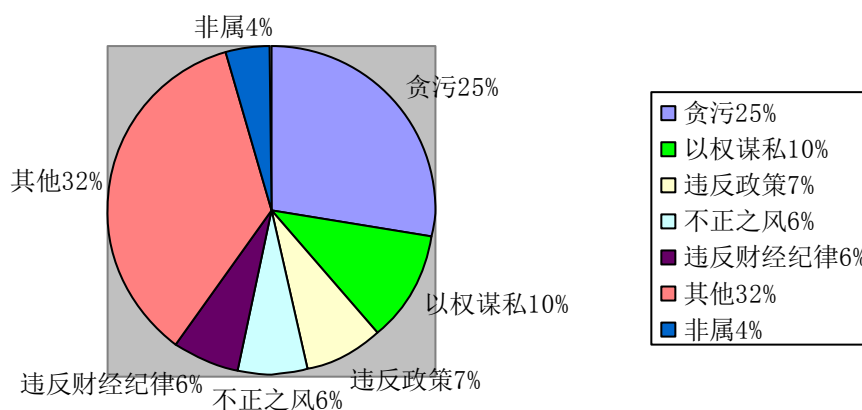


图 4-2 武清区 1993 年至 2004 年信访类型分析

例如，某村没有任何企业和正常的对外业务交往，村里的招待费开支却惊人。三年多中，招待费 27 万多元，每天都有吃喝的饭费票据，有时一天好几张票；甚至连村干部过阴天“抓大头”（抓阉儿）的饭费也在村集体报销。某村一干部连司机一年由村集体报销的应由个人承担的电话费 1 万多元。某村干部查看小麦也“打的”，车费公款报销。

产生这些委托代理问题的体制性原因是由于村干部与村民利益并不必然一致，动机不对称，知识不对称（对国家政策、法律、政府体系的掌握、了解程度不同）。直接原因是信息不对称，一些村政事务具有不确定性，村民一村委会之间的契约不够完备，村组法、村民代表会议制度仍需完善。

另外一个重要的原因是，在传统的农业社会中生活了几千年的农民并不具备成熟的公民心理，缺乏现代文明意义上的民主技能训练。在现代公民社会中，选举代表意味着明确的权力授受关系。因此，选举者和被选者的权利义务边界清晰。很显然，目前原子化的村民不可能对自己与村民代表、村委会的这种权力授受关系有明确的认识。

4.3 民主制度在推行过程中伴随着效能衰减

从武清的村级民主实践过程看，每个阶段推行的民主制度都有效能衰减的问题。这种效能衰减一方面是制度的路径依赖所致，另一方面是制度本身存在缺陷。

从这些民主制度的运行环境来，存在着导致其效能衰减的因素。

（1）建国以来几十年的乡村国家结构化，控制严密，使村民自我管理、自我服务、自我教育的“自我主体”意识差，参与意识差，威权体制对村民心态仍有强烈的影响。

（2）中国现实社会是传统社会的一种延续，传统的政治观念必然会显示其根深蒂固的影响。中国文化中系统的、复杂的政治历史和政治理念，都会不同程度不同角度地对现实社会产生影响。对很多中国人来说，总感觉需要一个什么都问、什么都管的政府。还有普遍存在的草民思想、君君臣臣父父子子的依附观念等。

（3）乡村社会是典型的熟人社会，村民与村干部祖祖辈辈就生活在一起，各种交往关系、宗族关系、利益关系错综复杂交织在一起，因而当村干部对村务公开等民主制度的执行有意无意地打折扣时，便鲜少村民会对此提出意见而

得罪村干部。

制度本身也存在着导致效能衰减的缺陷。

如“党员代表议事会”和“群众代表议事会”虽然为农民群众参政议政、行使民主权利提供了组织形式，但两个议事会成员不是经民主选举产生，缺乏权威基础，群众认为两个议事会成员是村干部的自己人，对其参与监督、管理的公正性、合理性不认可。村干部能够在“两个议事会”的人选上做手脚，弱化其监督职能。

“村务公开、民主管理”的具体操作仍由村干部执行，到头来还是自己监督自己。在一项制度对其形成监督和制约的情况下，原先长期把持村庄公共权力的村干部或为了自己的利益或为了少给自己找麻烦，对公开是不可能积极的。所谓上有政策、下有对策，武清区某村为了应付每季度一次的村务公开检查，竟然设了两本账，在公开内容上做假。“村务公开、民主管理”需要更进一步的制度创新和制度保证，才能走向深化和巩固。

无论是“两个议事会”还是“村务公开、民主管理”，主要侧重于事后监督，对事前、事中监督不够，对村庄公共权力的行使过程监督不够，特别是群众的监督作用没有发挥出来。只要对村干部行使公共权力的过程监督制约不到位，村街干部以权谋私、侵犯群众利益的问题就不能避免。

很多当初轰轰烈烈地推行这些制度的村庄又逐步走回到老路上，制度逐渐流于形式，甚至名存实亡。曾在全国“村务公开、民主管理”工作中介绍经验的天津某区，就有一个村庄因搞假公开而被焦点访谈曝光。旧的矛盾解决了，新的矛盾又产生了，并重新积累起来。我们可以清晰地看到新制度与旧制度的反复博弈。

对武清来说，最明确的表现，就是从1993年开始，全区信访又开始呈上升趋势，每年都有几个村街出现反复集体上访，群众情绪不稳，言辞激烈。1993年区纪委受理群众信访306件，到1998年已上升到660件（参见图2-2）。

这些信访的诱因主要有三种：一是村务不公开，尤其是财务不公开，财务管理混乱，招待费过多过滥，村提留、两工款、承包费使用不合理；有的干部搞假公开，或把无关紧要的内容公开，群众最敏感、最关心的，都不公开，导致群众对财务公开的真实性、准确性产生怀疑；二是村街干部滥用职权，以权谋私、挥霍乃至贪污集体钱财；三是耕地、果园、渔池、企业的承包不公平。

即使是现阶段运行效能较好的村民代表会议制度，导致效能衰减的环境因素也仍然存在。虽然我们在武清区尚未发现明显的效能衰减的例子，但在其他地区已发现村民代表会议制度效能衰减的现象。“得到物质利益的村民代表不愿意得罪自小就与自己生活在一起的相互熟识的村组干部。村干部与村民代表很

快便相互庇护起来。村干部的不良行为可能在村民代表达成的某种默契下得以蔓延。村民代表所具有的制度上的监督作用，愈发可能通过物质利诱和私人交往得以消解。”²²

为保证一项制度发挥其效能，人们经常采取两个办法。

一是不断地加强监督检查。事实上很多地方和部门都这么做了，比如对村务公开进行检查，也收到一定的效果。但监督制度执行的成本是高昂的，不仅需要投入大量的人力物力，而且仍不能保证制度的效能衰减。中央政府以及各级政府没有三头六臂，事事监督，哪能监督得过来？

二是持续不断地改进制度，使之更为科学完善。任何一种制度，如果能让制度外力量钻空子，它就必须得到改进。好的制度是尽可能少地需要监督的制度。武清区村级民主不断推进的实践表明，制度存在缺陷并产生效能衰减是必然的，我们不能期望民主建设一夕达成。重要的是必须明确，制度需要持续不断的改进才能避免效能衰减。从两个议事会、“村务公开、民主管理”到村民代表会议制度，武清区村级民主不断向前发展的过程也是民主制度持续改进的过程。

4.4 推进民主中的风险

4.4.1 民主是有弊端的

民主优于专制，这是不争的事实。把民主作为我们的生存方式，理应成为我们坚定不移的选择。但看待任何事物都应采取分清利弊的理性态度。

民主是一把双刃剑。民主既能增强权力的权威性、合法性，但在发展过程中也有一个政权稳定的问题。民主既可以稳定政治和政局，也可动荡政治和政局。尤其当民主处于幼稚状态时，后一种情况会更加明显与突出。民主还容易造就庸人当选，民主容易带来集体暴政。这些都是已经被理论和历史实践证明的。

20世纪最坏之人莫过于希特勒，而他却是民主造就的。自命先进的台湾民主被政客操弄，造成民粹泛滥。法国大革命是世界近代史上一次著名的民主运动，也是一次最彻底的民主运动。但是，如果把这个典型的民主运动放入一个

²² 贺雪峰，村级治理中的村民代表——关于村民代表会议制度效能的讨论，中国农村研究网（<http://www.ccrs.org.cn>），2003-4-28

稍长的历史环境和进程中加以考察,就能发现,原来民主政治在给人们带来思想解放、经济发展和理想希望的同时,也给人类和社会带来动荡、不安、失望和挫折。从1789年到1968年长达180年的历史中,法国社会基本上处于一个动荡不稳定的状态。“从1870年恢复共和制到1936年的64年间,内阁重组88次,1946~1958年换了25届政府,其中最短的葛义内阁执政仅两天。”²³

民主是一种群体行为。人在处于群体行为时,理性的因素会陡然减少,甚至趋零。此时,其动物性也就充分地暴露。民主政治与群体行为结合后,一旦被群体无意识、非理性所裹挟,就会产生灾难性的后果。非理性的群体行为可以瓦解和冲垮理性对民主政治的设想和控制。文革中的大民主开始给人们带来欣喜与希望,结果则是带来了难以愈合的伤痛,造成了可怕的极其不民主的恶果。

所以邓小平说:“‘文化大革命’时搞大民主,以为把群众哄起来,就是民主,就能解决问题。实际上一哄起来就打内战。”“像文化大革命那样的大民主不能再搞了,那实际上是无政府主义。”“我们有过大民主的经验,就是文化大革命,那是一种灾难。”²⁴

4.4.2 对民主的认识误区

1. 民主万能

民主政治很容易给人造成一些错误的认识:一是任何人可做任何事,二是大家都愿意一起做事,三是民主可以解决一切问题。

因而,有人以为,民主一定是与政府和领导对立的,非如此不足以显示民主的彻底性;有人以为,民主一定是轰轰烈烈的,一定会与十几人、几十人、上百人,甚至更多的人集体上访、上街游行、堵门堵路相关;有人以为,民主一定要解决当时紧迫的社会问题或者经济问题,与此相应的,就是一遇到此类问题,就自然地寄希望于民主;有人以为民主一定是猛烈的政治运动,没有狂热的政治口号,没有政治权力的易手,甚至没有领导机关与群众的激烈对抗与冲突,似乎就觉得不过瘾。这些认识都具有很大的破坏性,不但不能解决问题,反而更容易加剧矛盾和冲突。

在公民意识薄弱、司法不独立的社会,民主并不是万能的处方。台湾的经验证明,急速的民主化并不是解决所有问题的灵丹妙药。

2. 急于求成

²³ 宋玉波,《民主政制与比较研究》,北京:法律出版社,2001

²⁴ 邓小平文选,第三卷,北京:人民出版社,1993

民主政治的发展不是孤立的存在，它与经济、文化、历史都有着密切的关联，其发展不可能超越所在社会的基础。对中国社会来讲，虽然从五四运动开始了民主追求，但近百年来，民主并没有在社会的深层次生长起来，民主实践并非中国社会的内生产物。

当前，对发展近于疯狂的心态裹挟了中国社会和绝大部分人，总想一步登天，不能脚踏实地、循序渐进地逐步做细致的工作。这种心态反映在对民主的实践上，就是急于求成。人们对社会主义和民主政治的认识缺少一个过程的概念，对民主有一种急迫的渴望，希望一步完成民主的步骤，这导致人们在发展和建设民主时忽略客观存在，这些客观存在包括我们无法超越的历史和社会环境、公民素质、文化传统、经济发展阶段等等。这本身就是中国社会实行民主的障碍之一。

4.4.3 推进村级民主中可能出现的风险

推行民主所涉及的风险不同于一般的经济风险，其潜在的风险范围和程度往往很难估量，对政治、经济、民众心态均会产生极大的影响，其对社会所造成的损失具有极大的破坏性。

这种风险包括两个方面。一是民主不够造成的风险，二是民主过头造成的风险。

如果一个地区民众民主意识强、民主呼声高，而推行民主不够的话，民众的民主诉求长期受到压制，就会积累大量的社会矛盾。在不民主的体制下信息的传递往往迟滞并失真，当矛盾积累到一定程度时，又往往会以突发性事件为导火索爆发而造成治理危机，对社会稳定造成极大的损害，并进而威胁到政权的稳定。当前农村社会大量的矛盾冲突即属此类。

但在一些地区也出现了村民自治过度化的问题。有些地方的村民自治在维护村民合法权益过程中，一方面抵制了政府个别部门和人员的横征暴敛，另一方面容易形成消极的群体一致，甚至抵制一些合理的事情，与政府对抗，造成无论好事坏事都难办。如，在抵制不合理收费的过程中，连合理合法的税费都不交了。有的整村整村的公粮收不上来，你不交，我不交，大家都不交。在个别与政府对抗激烈的地区，乡镇政府很难发挥作用，甚至陷于瘫痪。而一些乡村干部的恶行无形中更加鼓励了这种消极的群体一致性。

4.5 民主的成熟度较低

4.5.1 民主选举不规范

民主选举是村民自治的基础环节，是实现农民民主权利最直接的表现。由于村组法中对村民委员会的选举只做了原则规定，具体的办法交由各省、自治区、直辖市立法，各地的情况参差不齐，由于选举程序不规范产生的问题层出不穷。尤其1998年村组法正式颁布实施以来，反映有关村委会选举的来信来访量逐年上升，成为民政信访的热点和难点。2001年，民政部信访办接待此类来访达850人次，比2000年上升37%。²⁵当前村委会选举中的主要问题有：

1. 贿选现象逐渐增多

在近年的村委会换届选举中，一些候选人大摆宴席宴请选民，或给选民发放物品，包括大米、白面、方便面、整条烟、整箱酒等，五花八门，花样繁多。甚至有出钱买选票的，从5元、10元到上百元不等。2003年8月21日人民日报《230万元巨款买村官》中，山西省河津市老窑头村第六届村委会换届选举中，几个候选人纷纷承诺自己当选后发给村民每人现金，从160元开始，经过不断的竞争，逐渐攀升至1800元、2000元，最后当选的一个村主任、两个副主任共发放人民币223.62万元。目前的全国最高纪录保持者是河北省涉县更乐镇上巷村的村委会主任王某，在因贿选受到党内处分的情况下，仍然动用集体款项360万元当上了村委会主任。

通过贿选上来的村干部根本不可能廉洁、公道、正派，更谈不上为村民服务，发展经济。他投入巨额资金，是要求回报的，靠什么回报？当然是村主任近乎无限的权力和风险几近为零的巨大收益。

2. 罢免程序很难操作

罢免是村民行使民主权利的重要组成部分，有效行使罢免权是体现村民自治水平高低的标志。但在村民自治的实践中，由于罢免程序缺乏可操作性，村民的罢免权力难以实现。仅有的几例罢免案例，成本高昂。在法规中，村民要求罢免向哪一级提都不明确，没有受理机构；要求罢免的村民人数谁来核定，怎么核定；罢免村干部当然不能由村干部自己来主持，那么罢免活动谁来主持？罢免村干部的理由是否充分，由谁认定？这些都成为罢免活动难以实现的障碍。

3. 对选举中的违法行为很难做到违法必究

²⁵杨宗涛，2001年村民自治来访情况分析，2002中国农村基层民主政治建设年鉴，北京：中国出版社，2004

一个稳定的制度系统必须有一套有效的纠错机制。村组法由于缺乏司法上的纠错机制，对村委会选举中的违法行为难以做到违法必究。

村组法对贿选的界定太笼统，没有明确界定；查处贿选的责任机关不够明确；对选举中的违法行为处理过轻，除宣布当选无效外，没有追究责任人的其他法律责任，造成违法者的有恃无恐心理：最多也就是当选无效，反正没什么损失。

而选举法、民法、民事诉讼法、刑事诉讼法、行政诉讼法、行政复议法等法律中又都没有对村委会选举中的违法行为处理作出规定，人民法院无法受理关于村委会选举中的诉讼请求。对一些群众反映强烈、违法情节严重，基层有关部门又久拖不处理的问题，省市两级政府，特别是主管部门处理时缺乏法律依据，致使一些违法行为得不到及时处理，影响选举结果的公平、公正，造成大量村民集体越级上访。

4. 乡镇干部干预选举的现象仍然存在

村组法规定乡镇政府与村委会的关系是“指导、支持、帮助”的关系，但没有明确指导、支持、帮助的内容、方式与方法；村对乡镇政府是协助的关系，也没有明确规定协助的范围与形式。由于乡镇政府拥有基层政权的行政权力，熟悉传统的行政权力支配社会的游戏规则，于是在实际操作中，有的乡镇政府对拒不组织选举或以种种理由拖延换届，仍由原班子主持工作的现象不作为；个别乡镇领导或村党支部书记无视法律法规，仍以组织或个人名义指定村委会委员；个别乡镇领导和村党支部书记通过指定选委会干预或操纵选举；个别乡镇领导随意罢免或停止已当选村主任的工作。

在以上问题严重的地区，村民投票率一届不如一届，农民投票热情逐渐降低。

4.5.2 日常民主管理不到位

主要表现是选时有民主，选后无民主，民主决策、民主管理和民主监督不到位。

决策程序不规范。村民会议作为最高决策机构有名无实，形同虚设，一些重大村务事项村干部个人说了算，事前不与村民商量，事后也不向村民通报。村务公开内容随心所欲，欺骗村民。村民自治变成了少数村干部自治，架空了大多数村民的知情权、参与权和决策权。

管理制度不健全。在财务、用人、公章等事项的管理上，制度不健全，加剧了两委之间的矛盾。对村级事务管理没有建立科学民主的管理制度，不能做

到以制管人，依制办事。大量的案例说明，如果缺乏一套科学的民主管理制度去规范重大村务、敏感问题的管理，去约束村干部的行为，村里的少数人就很容易控制本属于全体村民的公共权力，村民自治演变成少数人争权夺利的战场。

民主监督不到位。民主监督是村民自治的根本原则，缺乏民主监督的管理行为，没有受到约束。民主监督的前提是村务公开，而目前许多地方的村务公开有名无实。要么应景走形式，只公开无关紧要的事情；要么内容不真实，公开什么不公开什么，哪些公开得详细，哪些公开得模糊，全由村干部定，公开出来也是笔糊涂账；要么公开不及时，时隔太长，很多事项记不清，让你监督也监督不了。一些村民代表不能定期讨论村中事务，有的村民代表是村干部指定的，被村民称为干部的“御用工具”，即使议事，做出的决策也得不到村民认可，甚至受到村民抵制。

第五章 推进村级民主的政策建议

5.1 推进村级民主将是一个长期的循序渐进的过程

要实现村民自治和村民当家作主需要一个长期的过程，不可能一蹴而就，立竿见影。

在这么短的时间内彻底改变农村的治理方式而不产生任何问题是不可可能的。我们不能因为一种制度的出台而欢欣鼓舞，这仅仅是困难的开始；也不要因为制度贯彻时出现问题而灰心丧气，这是新生事物发展的规律。“在这个问题上，过度的焦虑和失望都是没有必要的。”²⁶

从历史上看，我国没有民主、法治的传统，民主法制的意识需要慢慢培养；从现实看，国家政权层面上的民主政治建设尚在逐渐推进过程中；再者，大环境中党政关系的调整还没有到位，中国共产党正在努力改革和完善自己的执政方式和领导方式；国家推行基层民主的政策运行过程有时空性、层次性，从宏观政策的确定到最终落实到基层会有一个时滞，需要时间。

对中国社会来讲，发展社会主义民主政治毕竟是一个新生事物，村级民主还处于幼稚期，希望民主快快成长的心情是可以理解的，但超出自身发展规律，民主政治就会出现因操之过急或用之过泛而形成的变形、异化，甚至出现社会动荡。而一旦社会缺少稳定性，经济就不会有长足、持续发展。而经济不发展，社会就难以有序运转，就会进入一种恶性循环。

关于民主有可能带来的风险，基层的治理精英是非常敏锐的，因为他们每天接触农民和农村工作实际，对农民群体的心态和农村社会状况有比较准确的把握。但有些学者，由于接触农民的不连续和不全面，缺乏对农村社会实际的准确把握，往往只看到发展民主的必要性和急迫性，存在着急于求成的心态。

武清区推行村级民主的实践证明，村民自治作为一种农村社会管理的制度创新不可能一蹴而就。由于制度创新涉及固有观念的更替和各种利益的调整，其操作难度远远比技术创新以及新技术的推广要大得多，因而从产生新制度的需求到新制度的创立并真正发挥作用，往往要花费相当长的时间。而且，导致民主制度效能衰减的环境和各种因素仍然存在，制度环境是不可能一朝一夕之间改变的。

²⁶ 席富群，关于解决村民委员会与村级党组织矛盾的若干思考——从改革和完善执政党领导方式的角度，中国农村研究网（<http://www.ccrs.org.cn>） 2004-11-23

民主无限是西方的一贯立场，亚洲也有不少国家和地区跟进，但效果并不理想，台湾便是其中之一，台湾正在实施全盘西化的民主，却出现了严重的劣币驱逐良币效应。我们追求民主精神应不懈努力，但具体的程序做法完全不必全盘西化，要用我们自身的智慧大胆创新求变，以一种理性化的、建设性的、务实的态度来摸索建设适合中国国情的农村基层民主路径。

要使社会持续、健康、科学发展，必须树立过程和渐进的观念。把推进民主作为一个渐进的过程，一方面更为安全，另一方面能够降低社会成本。科学的民主观并不是越民主越好，而是民主的形式一定要适应一个国家的国情、一个社会的社情、一个群体的民情。无论是学界还是国家决策者，都应把推行村级民主放在一个过程中加以考察，以渐进的理念和实事求是的标准去衡量和选择民主政治运行和发展的路径。因此，应当根据本地区的具体实际，确立一个具有前瞻性的目标，按照科学的原则脚踏实地、循序渐进地建设民主、发展民主。

5.2 积极构建村级民主的环境系统

制度不是孤立的规则和条例，就其实际的存在状态而言，制度是一个系统。系统兼容原理²⁷提出，人们在制定规则时，要遵循系统兼容原理。一项制度发挥作用不是孤立的，是与它的环境或其他制度相互关联、相互作用、彼此适应的。制度系统内的各种制度能够兼容，是制度产生绩效的前提条件。一种有效的制度形式一经出现，就要求其他制度形式与之相适应，以便使整个体制系统和谐有效地运行。如果制度间缺乏关联和相互依赖，整个制度的运作就会陷入混乱。

就制度创新而言，哪怕是从和以往全然不同的角度出发来设计和执行某个制度，这个制度为了维持下去，也必须和其他制度很好地契合。

民主是一个整体，是一个复合的概念；民主是一个系统，要求上下互动，左右联动。单兵突进的村级民主需要生存和发展的环境。以村民自治为内容的村级民主制度是整个农村社会体制链条中的一环，不可能脱离于整个国家的社会经济政治体制而孤立地存在。

对村级民主而言，环境系统的主要因素有基层党组织建设、基层政府和干部对民主的认识和态度、村民的民主素质和能力、农村社会的法制化程度、乡镇政府的改革和民主实践等。

²⁷ 张仁德，比较经济体制学，西安：陕西人民出版社，1998

5.2.1 积极稳妥地推进基层党内民主

在民主政治背景下，政治权力的产生必须经过民众的同意。经选举产生的村民委员会、村民代表会议由于获得了较为牢固的合法性基础，对民众的号召力大大提高。当村委会主任对村支书说“我是全体村民选出来的，你是几个党员选出来的，我比你更有威望。”这反映的是村支部的权威基础问题。

村党支部在农村的政治领导地位，是由执政党的法律地位与我国的国情所决定的。由于乡镇党委可以任命村级党组织负责人，按照谁授权，就对谁负责的原理，一些村级党组织负责人认为只要对乡镇或乡镇领导负责就行。

村级民主的不断推进对村级党组织建设形成了非常具体而现实的压力。“在村民选举制度逐步完善的微观背景下，党支部的权力来源也迫切需要建构制度化的渠道，从村民群众中提取信任资源，巩固党在农村社会的政治基础。”²⁸

我们从武清区推进村级民主的路径来看，“两个议事会”——“两公开一监督”——“村务公开、民主管理”——“村民代表会议制度”——村级党组织换届实行“两推一选”，“两推一选”增加了党支部成员的民选含量，在很大程度上改变了党支部的权威来源渠道。

因此，要积极稳妥地发展基层党内民主，用党内民主的积极成果来带动和推动以村民自治为内容的村级民主。

今后要大力推广“两推一选”（参见图 5-1），对在村委会选举中不被大多数群众认可和拥护的人，党组织不宜再安排担任党组织职务。要用民主制度把大多数党员和群众不拥护的人淘汰出局，把群众拥护的选上领导岗位，把最优秀的人才吸纳到党内或党的视野。党组织要对乡村精英敞开党组织大门，把在村民选举中涌现出来的优秀分子纳入党组织的视野进行培养和教育，吸纳农民中的先进分子，增强凝聚力和战斗力。要接受群众监督，通过各种方式让群众对党员进行评议，把不合格的党员和党员领导干部及时清理出去，保证党员队伍的先进性。

要鼓励党员积极参加村委会和村民代表的选举，接受民意检验，用自己的先进性赢得领导权，在村民自治中发挥模范带头作用。

村民自治为加强和改进党的领导提供了契机。通过改进和加强党的基层组织建设，要实现基层党组织在思维方式、领导方式、工作方式的转变，逐步建立起市场经济和民主政治条件下，党在农村新的领导体制和工作方式。要健全党内民主决策机制，对涉及群众切身利益的大事，必须提交村民会议或村民代表会议讨论，由大多数群众说了算。

²⁸ 郭正林，中国农村权力结构的制度化调整，开放时代，2001年7月号

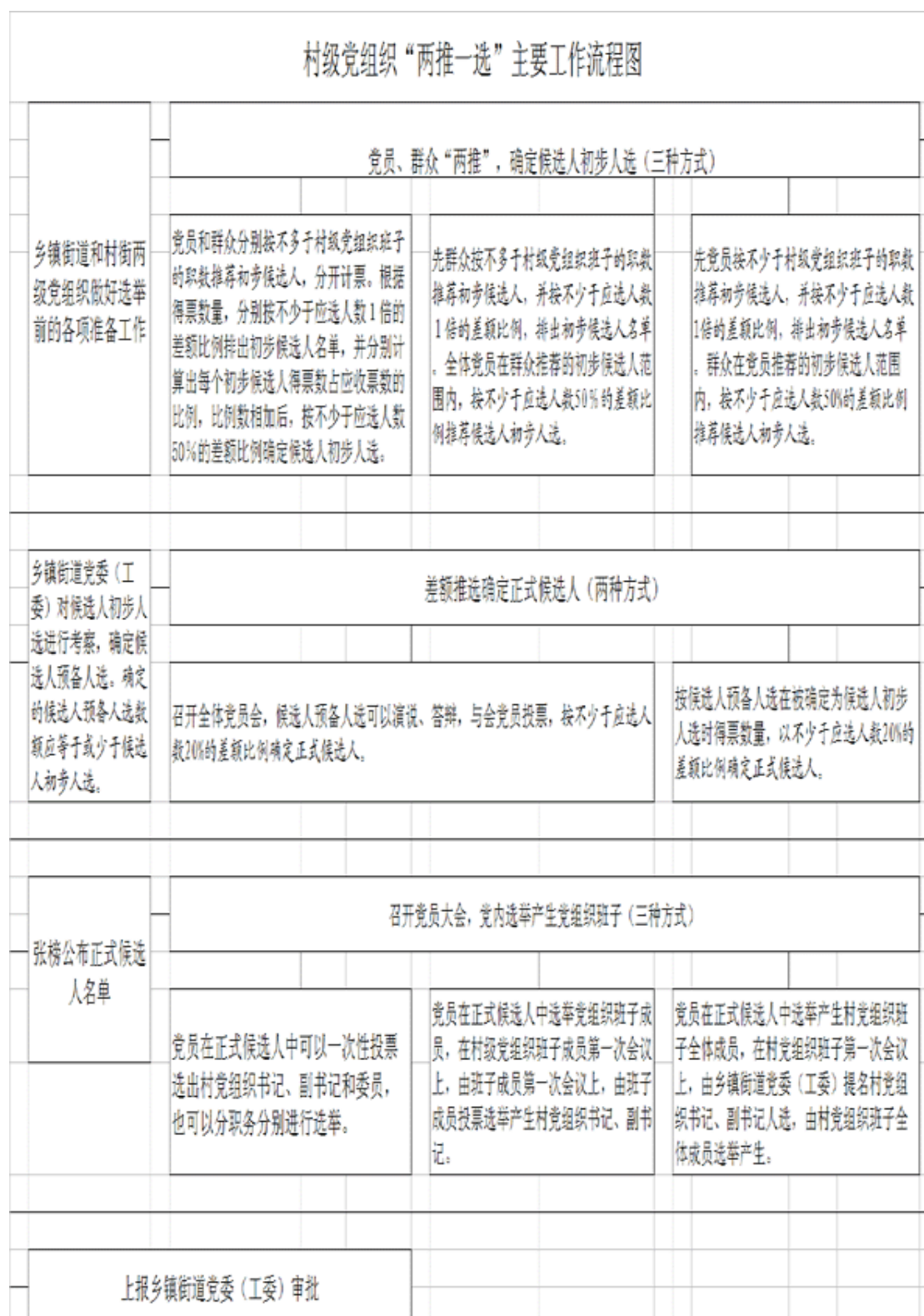


图 5-1 武清区村级党组织“两推一选”工作流程图

5.2.2 大力推进农村法制化进程

民主需要法制，因为没有法制，民主就不能巩固；法制也需要民主，因为没有民主，法制最终会成为“人治底下的法制”，成为专制的工具。只有良好的法制才能使民主变成事实。

民主制度是脆弱的，在没有强大的法制权威下，沉默的大多数多半会容忍恶人的横行。只有在强大的法制保障下，才有可能抑制黑恶势力、宗族势力对乡村社会的渗透，保护民主的正常发展。

农村社会各种力量的较量，实际上是利益的争夺，自治权的统一来自系统中利益协调的统一，在没有国家公共权力强大的支撑和法律约束的情况下，各个利益主体冲突的结果是四分五裂，难以整合。

作为国家法律制度的安排，村民自治是9亿农民行使民主权利的广泛实践，在缺乏法制传统的农村社区推行，尤其需要营造良好的社会法制环境。几千年的人治社会传统之下，在当前的中国乡村社会，推行民主本身仍具有强烈的人治色彩。所以要特别强调法制与民主的同步发展。

只有在农村社会法制化程度大大提高的情况下，才能逐步解决村民自治行政化和过度自治化的倾向。

1. 促进乡村干部依法行政

在我们这个人治包袱沉重的国家，守法首先应当是对掌握权力的人的要求。由于掌握权力，他们更有机会和条件运用权力来达到自己的目的，往往无视已经存在的法律规定。因此，正如富勒特别强调的，法治的基本原则必须包括官方行为与法律的一致，没有这一原则就等于什么都没有。作为执法者和掌握权力的人，身穿国家制服，代表国家形象，必须处处严于律己，带头守法，以法律的准绳要求自己，先正己，后能正人。法律的价值在很大程度上是通过执法人的自觉守法来张扬的，法律应得的尊严和威信也体现在执法人的守法中。

基层干部要学会运用民主的、法制的方式与农民打交道，全面提高自己的法律、政策水平和整体素质，合理运用政府的权威，严格依法办事，实现由政策型管理向法制型管理转变。要把依法行政作为农村基层干部的神圣责任，更多地学会运用法律手段处理问题。

2. 加强法治，保证稳定

除了良好的立法和公正的执法，法治社会的另一个重要条件是确保法律得到普遍的遵守，无论是政府官员，还是普通百姓都必须严格遵守法律，“任何人都不能摆脱法律的光荣束缚。”²⁹

²⁹卢梭，人类不平等的起源和基础，北京：商务印书馆，1982

有了法律而不遵守，法律的统治就是一句空话。任何地区都有一些地痞流氓，他们的人数虽少，但能量很大。守法的人虽然很多，但是，如果没有强有力的法治，多数人要受那少数人的欺负。因此，对各类违法犯罪活动要做到违法必究，执法必严，尤其要严厉打击各种黑恶性质的犯罪团伙，坚决维护正常的社会秩序。

要进一步完善农村基层法律服务、法律援助的工作机制，为农民提供及时、快捷的法律服务。特别是在涉及土地承包、农民负担、农业产业化经营等农民切身利益的问题上，为农民提供必要的法律帮助。同时在农村建立为贫者、弱者和残者无偿提供法律援助制度，使农民的权利得以维护，以充分体现社会的公平、正义。

5.2.3 加强宣传和教育

加强对各级干部和农民的宣传、教育，有针对性地解决村民自治中不同行为主体对民主的认识问题。

1. 培养县、乡、村三级干部的民主理念

村民自治推行十余年来，尽管干部群众对推进农村基层民主政治建设的历史地位和作用认识逐步提高，对民主的呼声越来越高，但对各级干部而言，这个认识问题并未完全解决。在村民自治开展不好的地方，根本的问题是基层政府没有把扩大村级民主提到应有的高度认识。

县级政府对推行村级民主的态度极为重要。一般来讲，县级政府的权威对乡村干部的支配能力还是很强的。只有县级干部的认识问题解决了才能加大推动力度，才有可能将国家对基层民主的制度安排落到实处。正是由于武清区党政领导不囿于经济发展的狭窄思路，对农村的社会矛盾有清醒的认识，意识到推行民主政治对整个社会发展的根本性作用，才能够在全盘工作中有所部署并大力推动。

对乡镇干部的教育培训，要着重增强他们依法行政的观念、民主行政的观念，使他们认识到行政管理不等于强迫命令，更加自觉地帮助、支持村民自治。乡镇干部的认识问题解决了，村级民主在推行过程中就能大大减少阻力。要坚决纠正基层干部中的一种错误观点，实行民主初期，民主往往以比较激烈的方式表达，干部就认为不稳定是搞民主造成的，事实上不民主的旧制度才是造成不稳定的根源。

对村干部来说，他们既是推行村级民主的主体，又是民主监督的对象。要以国家有关农村的法律法规、政策、民主制度为主要教育培训内容，使他们认识到推行村级民主是大势所趋，不可逆转，要学会在村民自治体制下行使村庄

公共权力，为村民提供公共服务，把党的领导、村民自治、发扬民主和依法办事统一起来。对村委会干部要着重增强他们在基层党组织领导下依法自治的观念和接受乡镇政府指导、履行协助义务的观念，使他们认识到村民委员会是在党的领导下依法成立的，也必须在党的领导下，在国家法律、法规规定的范围内，组织村民自我管理、自我教育、自我服务。要建立起村委会自身的运作机制，尽力协调好与其他村级组织的关系。

对村党支部成员要教育他们加强和改善基层党组织领导方式，真正认识到村民自治是在巩固我们党在农村的执政基础，尊重村委会的法律地位，积极支持农民群众当家作主。

要通过宣传和教育，使各级干部在认识上实现三个转变：一是思维方式的转变，从为民做主到让民做主；二是决策机制的转变，从少数人说了算，到“村民会议或村民代表会议集体决策”；三是工作方法的转变，从主要依靠行政命令到引导、说服、提供服务。

2. 培养村民的法制意识和民主观念

村民是村民自治的主体。要对包括村民代表在内的广大农民进行宣传和教

育，在进一步巩固民主观念的同时，提高他们的民主素质和民主能力。要教育、引导农民提高民主法制意识，学会行使民主权利。一要帮助农民学习和了解民主权利的内容；二要教育农民学会正确使用民主权利的方法，依法行使民主权利，学会用四个民主来维护自己的权利，防止违法违规现象发生。

要让广大村民切实认识到民主选举是村民神圣的权利，投好这一票，既是对全村村民负责，也是对自身利益负责。对贿选严重地区的村民，要着重教育他们，贿选者不会用赢得的公共权力用于服务村民。贿选者一旦当选，就会把自己在选举期间的投入变本加利地捞回来。把贿选的危害向村民说清楚，就没有人会拿自己的根本利益去满足贿选者。

在“送法下乡”等普法活动中，重要的是送思想，送观念，而不仅仅是送条文和规范。必须吸取以往普法的经验教训，把真正的法律精神和现代意识告诉农民，努力培育他们的法治意识和民主意识，逐步树立“平等意识”而非“专政意识”、“公民意识”而非“臣民意识”、“权利意识”而非“义务意识”，使村民逐步摆脱依附、等级、权力等非民主观念，培养起平等、权利、竞争、协商等民主主体意识，形成独立的政治人格和公民意识。在农村具体的普法过程中，不一定要让每个农民懂得法律的具体规则、规定是什么，但一定要让农民懂得法律赋予每个农民的基本权利是什么，权利受到侵犯后，求助的办法和保障在哪里，法律的权威和地位有多高，等等。只有“法律意识”的觉醒，才能有维护权利的法律行动；没有法律意识的觉醒，就难以拿起法律武器来保护自己。

村民代表会议制度发挥作用的关键是村民代表的民主能力，因此必须把培训村民代表作为一个重要环节来抓。武清区对全区的村民代表进行了多次培训，区委主要领导同志亲自进行授课，教育村民代表理解冲突合理、程序优先的民主原则，学会在遵循“政治游戏规则”的前提下有效地表达意见，达成协议。

没有文化的深刻变化，就不可能有制度的深刻变化。通过若干年大张旗鼓的宣传和教育，使民主政治在农村社会深层次扎根生长。逐渐从社会内部，从生产方式中，从人的心态中，培植出民主政治的土壤。使农民逐渐生发出一种基于长期民主训练的宽容与妥协的实用主义精神，培养农民理性独立的政治品格和公民意识。包含着民主精神的社会秩序一旦形成，必然与民主的价值观、思想态度和人的行为模式相联系。当一个社会成员服从于一种基本的社会秩序时，该社会秩序就会形成特定的品格，内化于人的心灵，转变为被他人效仿的社会规范，成为社会文化的重要组成部分。

5.2.4 推进乡镇政府的改革和民主实践

乡镇政府直接行使国家对农村社会的公共管理职能，直接指导、推动村民自治，是村级民主环境系统中至关重要的一个因素。

1. 转变乡镇政府职能

当前农村大量的社会矛盾体现在农民与乡镇政府的冲突上，某些乡镇政府在增加农民负担中充当着极不光彩的角色，存在着大量不良行政行为。因此一些学者倾向于撤消乡镇政府，实行乡镇自治，彻底解决农民负担问题。相对于中国农村社会的现实情况，这完全是一种头痛医头、脚痛医脚的想法，至少在目前并不可取。

国家行政权力从农村退出后如何保障农村的稳定，是个很现实的问题。

农村实行联产承包责任制后，集体经济瓦解，村务无人问津，秩序混乱，治安恶化。村民自治制度安排使国家政权退出了村庄，这一制度安排本意是要减少乡镇政府对农村的干预，抑制农村基层干部的腐败，实行农村社会民主，调动农民积极性，促进农村发展。但很明显它的负面影响是弱化了国家对农村的政治控制。在当前村民自治机制还远未完善的情况下，如果撤消乡镇，使国家政权基本上从广大农村退出，在没有国家公共权力强大的支撑和法治化程度不够的情况下，宗族势力、宗教势力、黑恶势力的兴起及封建迷信的泛滥就会一发不可收拾，就会出现大量的地痞流氓或西霸天、南霸天，乡村社会秩序没有保障。

当前的乡镇改革，首先要着眼于转变乡镇政府职能，同时加强对乡镇干部行政行为的监督。

要适应市场经济条件下农村社会管理的要求，合理界定乡镇政权职能。只有切实转变乡镇政府职能，把不必要的事减下来，才能把不必要的机构和人员减下去，真正实现减人减事减费。乡镇政府要把主要精力转到加强社会管理、公共服务和改善经济发展环境上来，努力建设服务型政府，不要再去管那些不该管、管不了、又管不好的事情，改变计划经济条件下的思维定势和工作方法，为推进村民自治创造良好、宽松的环境。凡是农民可以依法自主自立的事，凡是通过乡规民约可以协调的事，凡是可以利用市场机制解决的问题，政府就不要去管，要有所为有所不为。政府要解决好市场及民间组织难以靠自身力量解决的矛盾和问题，如社会治安等。要逐步建立小机关、大服务的政府与社会良性互动的农村基层社会管理体制。

2. 实现乡镇干部有人管

为什么乡镇干部把对上负责放在非常主要的位置，把对下负责放在很次要的位置？乡镇干部都是上级任命的，不是老百姓选举产生的。干部应当对谁负责？谁给他官做，他就对谁负责。老百姓给他官做，他就对老百姓负责。因此，要做到乡镇干部有人管，解决其只对上（上级政府）负责不对下（农民）负责的问题，一方面要加强党纪、政纪、法律的监督，一方面需要逐步改革乡镇干部的产生方式，注入民主因素，使其既需要对上负责，落实国家政策，完成上级下达的任务，又要代表农民的利益，对农民负责，向上级反映农民的心声，使国家对农村、农业、农民的真实状况有客观的了解，从而增强涉农政策的科学性。

当前，很多地区探索改革和创新乡镇领导人的产生方式。如四川步云乡的直接选举，四川南部县的公推公选，广东深圳的“海选”镇长候选人。这些探索的共同特点是强化竞争机制。如福建莆田实行“三推两考一选”，候选人可由领导推荐、一般干部推荐、群众代表推荐；然后进行考试和考核；一选，由村民代表、党员代表、村干部和镇干部、人大代表等投票产生候选人。

这些通过竞争上岗、公推直选等方式产生乡镇领导人的方式，可以提高乡镇干部队伍整体素质和活力，也是对乡镇干部最有效的一种监督。

3. 乡镇政府在指导村民自治过程中要注意以下几点：

(1)指导村委会换届选举工作，要真正实行村民直接民主选举，尊重群众的民主意愿，不要委派村干部，也不要事先划框子、定调子，要把那些政治素质好、组织能力强、威信高、群众信得过的人选到村委会领导岗位上来。当然，也要引导群众反对宗族主义、家族观念，坚决打击“黑社会”势力的操纵。

(2)指导村委会独立负责地开展群众自治工作，尊重村委会自治权利，改进领导方法和工作作风，严禁把村委会当成乡镇政府的下级机关，不得用行政命

令的方式干涉村委会自治权利的行使，要坚持村民的事情由村民代表会议或村民会议讨论决定的原则，采取民主讨论的方法、疏导的方法、说服教育的方法，而不是行政命令的方法、强制压服的方法。

(3)乡镇政府的各工作部门不要把村委会当作下属机构，对某些需要村委会协助完成的工作任务，应当在法律规定它所承担的范围之内，并通过乡镇政府统一向村委会布置，再由村委会组织群众协助完成，各部门不要直接向村委会布置任务。

(4)乡镇政府及所属部门要帮助、指导村委会自身建设，包括健全完善村委会自治组织、建立健全村委会工作制度、培训村委会干部、开展竞赛评比活动、帮助村委会协调与村党支部的关系、解决工作中遇到的各种实际困难。

5.3 进一步加大政策和制度供给

制度是决定长期绩效的基本因素。新制度主义者相信，制度变革能够重构政治的力量。³⁰ 因此，制度建设对中国乡村民主化特别重要。

制度供给是国家的一种基本功能。在中国这样一个“后发式”现代化国家，自上而下的政府推动是各项事业推动的主要动力，农村基层民主更是如此。同时，中国农村的基层民主制度不是内生的，在推行过程中是非常脆弱的，需要各级政府尤其是中央政府不断地提供强大的政策和制度支持，形成持续有效的制度供给和制度保障。

在武清区的村级民主实践中，正是在民主制度逐渐递进的条件，才能有效地避免民主效能的递减，不断提升民主的成熟度。

5.3.1 制定、完善相关的法律、法规和制度

随着村民自治的逐步推进，现行法律不够完善、不够具体的问题日益突出。村民自治需要法律的支持和保障，只有在法律支持和保障下，村民自治活动才能沿着健康的轨道运行。

1. 进一步规范民主选举

制定《村民委员会选举法》，以专门程序法的形式规范村委会选举程序。主要包括以下几方面内容：

(1) 规范候选人的竞选行为，防止恶性贿选。在选举前，候选人在得到提

³⁰罗伯特D·帕特南，使民主运转起来，南昌：江西人民出版社，2001

名后就应向选举委员会提交“竞选纲领”，包括个人简历、竞选优势、助选人员、竞选方式等，经选举委员会审核后，如无违纪违法内容，张榜公布，接受公众监督。(2) 确定村委会选举过程中的监督主体。目前在村委会选举中充当监督角色的是乡镇政府，而由于村委会在某些方面的行政功能，使乡镇政府与村委会有着千丝万缕的利益关系，容易导致乡镇政府借“监督”之名变相地“干涉”村委会选举。建议由县人大在选举前组成村委会选举监督小组，同时吸纳各乡镇人大、纪委、组织、民政等相关部门，专门负责监督村委会选举工作。在选举之日，由监督小组对整个选举过程进行全程监督，防止不法行为发生。(3) 秘密划票，公开唱票，当场宣布选举结果。(4) 规范委托投票和流动票箱。(5) 公布选举结果之后，进行离任审计和上任审计。通过离任审计不会积累财务问题，也便于追究前任村委会的财务责任；有了上任审计，村民对新任村委会就有了考核和监督的依据。(6) 明确规定一个具体的机关处理选举中的违法行为。(7) 对拉选票、贿选、威胁、恐吓甚至砸票箱、破坏选举秩序和设施、伤害村民人身安全的行为，明确处罚条款和处罚程度。

将农民选举村委会的民主权利纳入《刑法》的保护范围，将村委会选举中的违法行为纳入刑法打击范围，打击村民中的害群之马，制止干涉其他村民民主权利的行为。

2. 完善经常性的民主制度安排

在村民的民主选举权利得到保证之后，村民日益要求自身民主权利的完整性，没有经常性的具体的民主制度支撑，村民自治的深入必然遇到阻力而徘徊不前，这是全国普遍的情况。

要避免选时有民主，选后没民主的现象，必须做到四个民主整体建设和协调发展。日常的民主决策、民主管理、民主监督要有效地运行起来，需要一整套的组织、程序与制度作保障。要通过日常的民主管理对村干部行使村庄公共权力形成约束，而不是一朝权在手，便把令来行，独断专行，为所欲为。这样才能减少村干部以权谋私、贪污受贿、侵吞集体财产等行为。

因此，要以制度创新为动力，推进村民自治向纵深发展。

武清区实行村民代表会议制度就是对经常性民主制度的可贵实践。虽然总的来说，村民代表会议制度还处于起步阶段，但其在民主决策、民主管理、民主监督方面所发挥的作用已经显现。鉴于村民代表会议制度是当前提升村民自治水平、推进村级民主最能获得收益的制度安排，应尽快确立其法律地位，并做出更为详细的法律规定，以弥补经常性民主领域制度供给严重不足的问题。

对村民代表会议制度的设计和完善主要有以下几方面。一是要确立村民代表会议的指导原则，包括依法治村、冲突合理、程序优先等。二是要明确村民

代表会议制度的性质和职权、产生方式、议事规则。(1) 在关键的村民代表产生环节, 要对选举程序做出刚性的制度规定, 避免选举操纵, 以保证村民代表的民选性质。(2) 在会议的召集上, 如果由村委会主任召集村民代表会议, 便存在这样的风险, 如果他觉得议案不能通过的话, 他就不会召集会议; 只有在他觉得议案能够通过时, 他才才会召集会议。虽然制度上规定了三分之一以上代表提议, 可以临时召开, 但实际中操作还是有难度。为保证其监督效能, 可考虑设立村民代表会议主席, 使村民代表会议能够独立行使议事协商、民主监督、民主决策的作用。村民代表会议主席负责召集并主持召开村民代表会议。村民代表会议主席、副主席不得兼任村委会主任和村委。村民代表会议主席可推选党支部书记担任, 但党支部书记兼任村主任的不得担任。这样, 党在农村的领导主要体现在村民代表会议的决策权和监督权上, 而不直接从事具体村务工作。(3) 在村民代表会议的议事规则中要提倡使用票决制, 票决制是民主决策最有效的基本形式, 凡涉及村民利益的重大事务, 均须使用票决制, 无记名投票才能体现个人的真实意图, 少数服从多数, 才体现民主决策, 防止腐败。

建议国家组织力量对村民代表会议制度的实践进行调研, 规范引导, 典型带路, 及时总结经验, 逐步推广。

3. 适度把握直接民主与间接民主的关系

村组法把村民会议架构成村庄内的最高权力机构, 但如果村民会议管得太多太细, 会大大增加其运行成本和困难, 反而导致其流于形式。

武清的经验是把间接民主作为直接民主的补充, 村民代表会议制度解决了经常性民主管理不足的问题。

但要注意避免间接民主代替直接民主的问题:

(1) 村民代表会议必须由村民会议授权。授权方式: 一是可以在选举大会上进行授权, 这需要在换届选举前深入调研授权内容和范畴; 二是在村民自治章程中授权。村民自治章程是村民自治的“小宪法”, 可在其中明确列出村民会议授予村民代表会议的各项职权, 由村民会议表决通过村民自治章程, 间接地解决了村民会议向村民代表会议授权的问题; 三是召开专门会议授权, 这种方式由于操作的难度, 一般都是与召开村民会议讨论其他重大村务结合起来进行。此外还有签名授权、公告授权。无论哪种授权方式, 均应保证村民代表会议的权力真正来源于村民的自愿授权, 使村民代表会议有正当的权力来源, 以保证这一代议制的民主形式健康发展。

(2) 从程序上要保证村民代表在议事前与村民沟通, 如对重大村务征求村民意见时要有签字并存档。

(3) 要防止村民会议对村民代表会议授权无度, 合理设计二者的职权, 并

使之均能有效运转。必须明确涉及全体村民利益的一些特别重大事项不宜或不能授权给村民代表会议。主要包括：村委会的设立、撤销及范围调整，村民选举委员会的推举，选举村民委员会成员，罢免和补选村民委员会成员，制定修改村民自治章程、村规民约，撤销或者改变村民代表会议不适当的决定，等等。

5.3.2 建立村民自治的推动机制

当前，负责村民自治的职能部门是各级民政部门。而由于推行村级民主是一个系统工程，涉及到方方面面，民政部门推动这项工作的难度是有目共睹的。正是由于这一原因，随着村官腐败现象的增加，自1998年开始各级纪检监察机关开始协调推动“村务公开、民主管理”；由于党内基层民主涉及到组织部门，党的各级组织部门负责推行“两推一选”，以加强基层党组织建设；司法行政机关一直负责组织实施普法工作、农村社会的基层法律服务和法律援助工作。

鉴于现阶段推进村民自治中的种种障碍和问题，建立上下统一的村民自治推动机制非常必要。建议从中央政府至县级建立一个类似于“村务公开、民主管理”协调小组的机构，由纪检监察、组织、民政、司法行政等机关抽调人员组成，对全国推动村民自治的情况深入调研，科学制定政策，加大推动力度，以避免很多部门都管，又谁都不是从头管到尾的情况。

5.3.3 处理好委托—代理关系是村级民主政治制度设计的关键

如何设计并构建一种机制，既能对代理人（村委会）形成有效的约束机制，又能给以最大限度的激励，以增进委托人（村民）的利益，是村级民主政治制度设计的关键。

现代企业中的委托代理关系既产生出委托代理问题，又给委托人带来巨大的收益。因此，委托人如何构建有效的激励机制，以使代理人的行为符合委托人的期望，就显得十分重要。有效的激励机制或契约设计必须解决好两方面的问题：一是委托人借助一定的信息选择合格的代理人，二是激励问题，即在一定的契约或机制下，最大限度地调动代理人的积极性，以达到委托人的目的。这一激励包括正向激励和反向激励（即约束）。

村民在选举中对村委会成员和村民代表的选择，其信息依据有两个来源：一方面来自乡村舆论，另一来源就是村务公开。在一个熟人社会中，舆论往往是传统的信息传播渠道。村务公开作为近年来乡村社会新的信息发布渠道，其特点是信息的权威性。因而在制度设计中，像武清区那样把村务公开的实施交给村民代表进行监督，可以有效地避免假公开的问题。

在村民——村委会的这一代理关系中，其激励问题有两个方面，一个是正向激励，一个是反向激励（约束）。由于多年来村干部中出现的诸多腐败问题，人们强烈地意识到对其进行约束的重要性，反而忽略了在这一代理关系中，还有正向的激励问题。

正向激励包括村委会成员的薪酬、荣誉感等等。正向激励与村干部的素质能力有着密切的关系。当前由于正向激励的不足，产生了两个后果：一是在很多地方，有本事、人品好的乡村精英不愿进入村委会，也不愿更多地参与村政事务，而更愿意致力于个人家庭的致富，导致村委会里充斥着一些平庸的、无所作为的人，从而影响了村庄的发展；二是村干部上台后急功近利捞取好处，以权谋私。

“村干部不仅要负责计划生育、民事调解、发展经济等，更要承担令人头疼的征收税费的任务，而干部的报酬不高，且现在几乎没有转干、升迁的可能，因此不少人不愿当村干部。”³¹

在问卷调查中，92份问卷在回答“你认为村干部哪项素质最重要”时，虽然高达43人选择了“公道正派、有民主意识”，但同时也有40人同时选择了“有本事，能发展村里的经济”，6人选择了会搞好关系，3人选择了其他。（见图5-2）

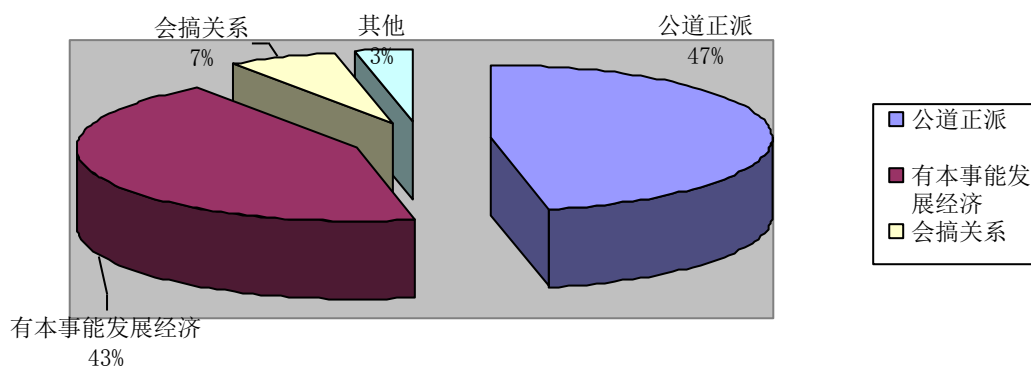


图 5-2 问卷中村民对村干部素质的期望

在约束方面，在发达完善的市场体系中，对经理人的约束主要来自于外部市场竞争机制的约束和内部公司治理结构的约束。对村委会成员的约束一方面

³¹董磊明，我国农村基层政权的调查与思考，中国农村研究网（<http://www.ccrs.org.cn>），2003-11-14

是在选举过程中严格选举程序，让其切实接受民意的检验；一方面就是要加强监督制约机制的建立。在武清区的村级民主政治实践中，村民代表会议制度建立了一种类似于公司治理结构的约束机制，详细的村务决策内容和决策程序（见表 5-1）、理财小组和村务监督小组对村务管理的监督制约，都会对村干部的行为起到约束作用，非常值得推广。

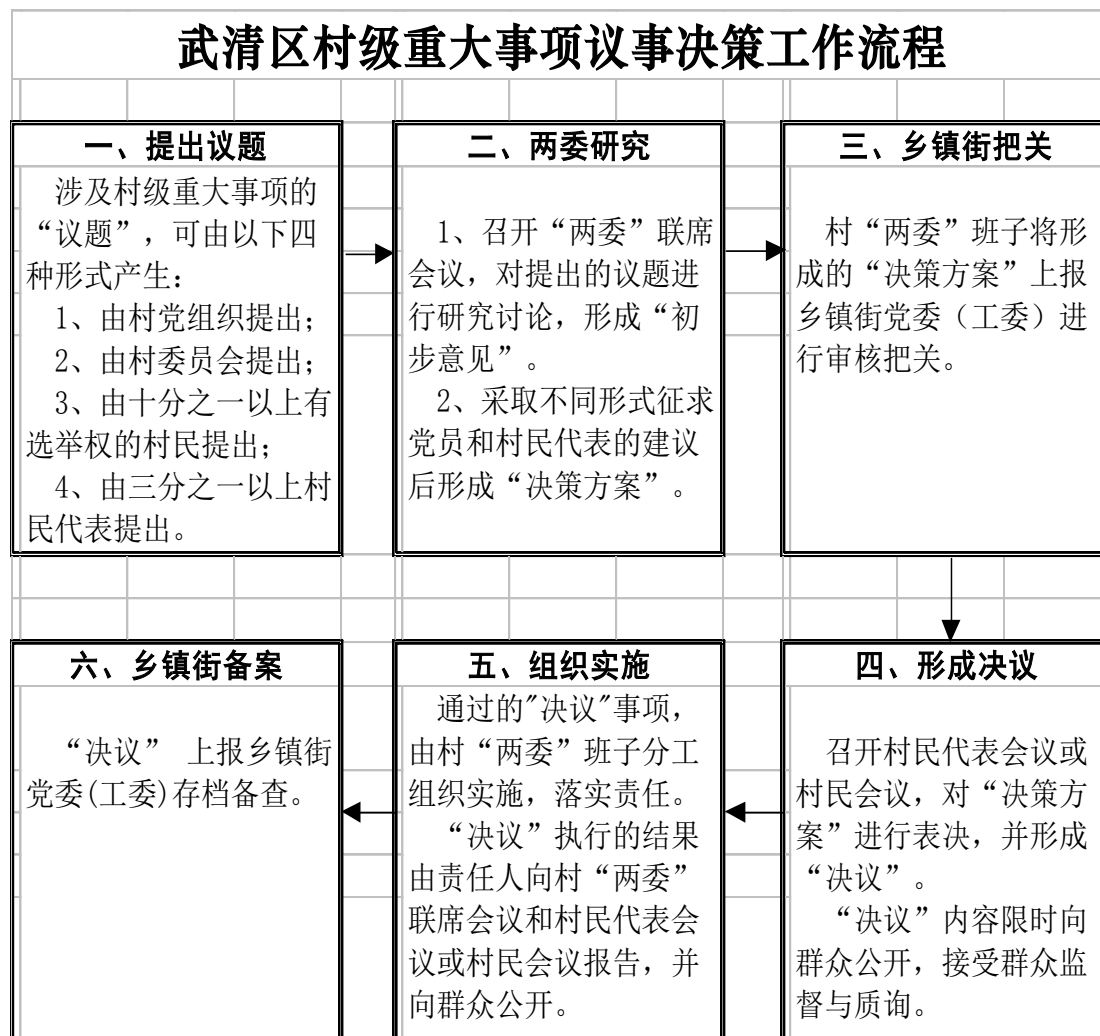


表 5-1 武清区村级重大事项议事决策工作流程

村民代表会议制度对村干部的监督作用，在问卷调查中得到确认。92 个村民在回答“村民代表与村干部的关系”时，28 人选择“村干部领导村民代表”，55 个选择“村民代表监督村干部”，9 人选择“谈不上谁监督谁”。（见图 5-2）

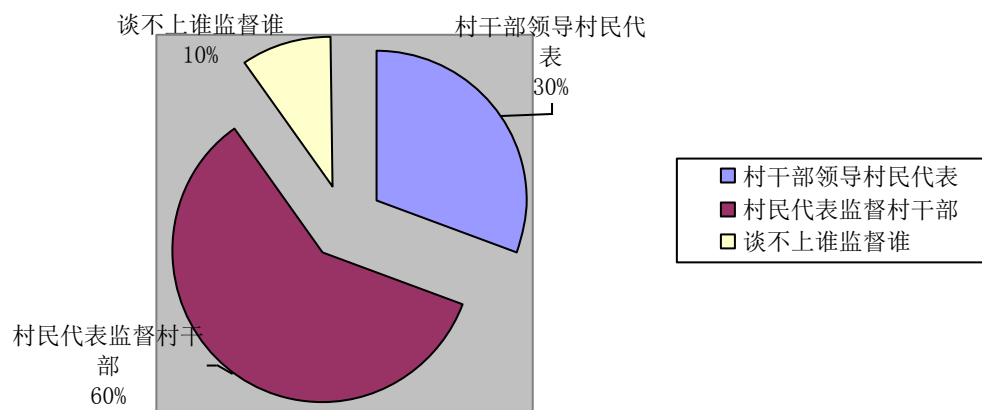


图 5-2 问卷中村民对村民代表与村干部的关系认识

改革开放以来，在国家大力主导推动、广大村民的积极参与下，在中国农村出现了一幅民主政治实践的美丽画卷，为中国的改革开放和现代化建设增添了一笔宝贵的财富。民主政治不仅是中国现代化建设的目标，更是实现现代化的必要条件。这一“政治文明”的成果使中国农村进入全面的改革和开放，它对推进党内民主、国家全面的民主具有先行的意义。

附录一

问卷1（村民代表填，在□内打√）

1. 您的年龄： 性别：
2. 您的文化程度？
(1)小学 □ (2)初中 □ (3)高中 □ (4)大专以上 □
3. 您的政治面目？
(1)中共党员 □ (2)群众 □ (3)民主党派 □
4. 您或您家人是否担任过村干部 □
5. 您以前和现在从事过的职业（可多选）：
(1)务农 □ (2)做生意 □ (3)当兵 □ (4)教师 □
(5)退休干部 □ (6)工人(在各类企业打工) □ (7)其他（请具体写出）
6. 作为村民代表，有可能得到以下哪些结果（可多选）？
(1)经济上的补贴 □（数额： ） (2)赢得村民尊重 □
(3)能和乡村干部打交道，以后好办事 □ (4)其他（请具体写出）
7. 您对自己当选为村民代表怎么看？
(1)很光荣，很自豪，是好事 □
(2)无所谓，反正要是开会的话有误工补贴 □
(3)不愿意当村民代表，对这事不感兴趣 □
8. 您觉得村民代表都有哪些职责？（可多选）
(1)参与村里大事的决策 □
(2)代表村民利益，为村民说话 □
(3)配合村干部工作，落实上级任务 □
(4)监督村干部，不能让他们拿集体的钱搞腐败 □
(5)把村里的事传达给村民 □
(6)其他（请简要写出）
9. 您觉得自己能履行村民代表的职责吗？
(1)基本能履行 □ (2)有的职责能履行 □ (3)没有履行职责 □
10. 作为村民代表，您知道村里的财产家底有多少吗？

- (1) 知道 (2) 知道个大概 (3) 一点都不知道
11. 村民委员会和村民代表是如何产生的？
- (1) 民主选举的 (2) 差不多都是乡村干部指定的
- (3) 没经过群众推选
12. 您认为村里的重大事情是怎么决策的？
- (1) 村民代表讨论决定的
- (2) 有时开会讨论决定，有时村干部自己定
- (3) 还是村干部拿主意，根本不经过村民代表讨论
13. 您认为村民代表会议制度能防止村干部腐败吗？
- (1) 能防止村干部腐败
- (2) 管点儿用，村干部不敢明目张胆地贪了
- (3) 管不了什么用，也就是做做样子
14. 您认为村里的村干部民主意识怎么样？
- (1) 很强 (2) 一般 (3) 很差
15. 村里有过由村民代表联名提议召开的村民代表会议吗？
16. 实行村民代表会议制度有什么作用？（可多选）
- (1) 缓解矛盾，促进稳定 (2) 促进经济发展
- (3) 加强民主政治建设 (4) 加强监督，防止村干部腐败
17. 您觉得村民代表与村干部的关系是：
- (1) 村干部领导村民代表 (2) 村民代表监督村干部
- (3) 都是村里有头脸的人，谈不上谁监督谁
18. 您觉得村委会的性质应当是：
- (1) 乡镇政府的下级组织 (2) 就是村里的政府
- (3) 是群众性自治组织
19. 您认为一个村干部哪项素质最重要？
- (1) 公道正派，有民主意识 (2) 有本事，能发展村里的经济
- (3) 会搞关系 (4) 其他（请具体写出）
20. 您觉得影响村里民主水平的关键是什么？
- (1) 区政府的民主意识和政策 (2) 乡镇干部的民主意识

(3) 村干部的民主意识 (4) 村民的民主意识

(5) 其他 (请具体写出)

21. 如果您是理财小组成员，发现一个票据不符合下账的规定，经手人是村干部，还是您的亲戚，不久前刚给您家送过东西，您会：

(1) 如果有人提出不能下账，自己也表示不同意下账，我自己不会提

(2) 按规矩办，提出这个票据不能下账

(3) 都是亲戚和乡亲，差不多就算了

(4) 其他 (请具体写出)

22. 如果村干部有腐败行为，您会？

(1) 一定要向有关部门揭发检举 (2) 睁一只眼闭一只眼

(3) 匿名举报 (4) 如果有合适的机会，就向上级反映

23. 您最希望上级政府做的事：

(1) 实行民主，对村干部加强监督 (2) 想方设法提高村民收入

(3) 加强法制，保证社会稳定 (4) 建设公共设施（如道路、学校等）

(5) 创造就业机会 (6) 保护环境

(7) 其他 (请具体写出)

24. 您觉得当前影响农村全面发展的主要原因是什么？

(1) 社会稳定 (2) 国家的土地政策 (3) 村干部的能力

(4) 村民自治和民主的水平 (5) 农民负担 (6) 其他 (请写出)

25. 您对当前村民自治和村民代表会议制度有什么看法？有什么意见和建议？

附录二

问卷 2（村民填，在□内打√）

- 1、您所在村的村民代表是怎么产生的？
 - (1) 基本是群众推选出来的
 - (2) 村干部指定后又让群众选的
 - (3) 根本没经过群众推选
- 2、村里的重大事情是怎么决定的？
 - (1) 大多是村民代表会议讨论决定
 - (2) 有时候征求村民代表意见
 - (3) 不知道怎么决定的，都是村干部拿主意
- 3、村民代表会议制度能防止村干部腐败吗？
 - (1) 能防止村干部腐败
 - (2) 管点儿用，村干部不敢明目张胆地贪了
 - (3) 管不了什么用
- 4、实行村民代表会议制度后，您觉得村里的事能实现民主管理吗？
 - (1) 基本能实现民主管理
 - (2) 实现了部分民主管理
 - (3) 没有民主管理
- 5、您认为本村村务公开的内容可信吗？
 - (1) 可信
 - (2) 部分可信
 - (3) 完全不可信
- 6、村民代表能把村里的大事和村务公开的事项传达到您家吗？
 - (1) 大部分能
 - (2) 基本不能
 - (3) 只有碰上特别重大的事情时，村民代表才会向我们传达
- 7、您觉得村民代表能代表村民的意愿吗？
- 8、您们村的村干部民主意识强吗？
 - (1) 很强
 - (2) 一般
 - (3) 很差
- 9、村里是否出现过由村民代表联名提议召开的村民代表会议？
- 10、您认为谁应当是村里的主人？
 - (1) 村干部
 - (2) 村民代表
 - (3) 村民
- 11、您知道村务公开、民主管理是怎么回事吗？
 - (1) 知道
 - (2) 听说过，知道一点儿
 - (3) 不知道怎么回事
- 12、您觉得什么人最可能当选为村民代表？

- (1) 本人有头脑，敢为村民说话 (2) 跟乡镇干部或村干部比较熟
(3) 家族势力较大 (4) 这个人比较横，有势力给撑腰
(5) 这个人比较有钱，家里有企业 (6) 其他（请写出）

13、您觉得村民代表最重要的职责是什么？

- (1) 参与村里大事的决策 (2) 代表村民利益，为村民说话
(3) 配合村干部工作，落实上级任务
(4) 监督村干部，不能让他们拿集体的钱搞腐败
(5) 其他（请写）

14、您觉得村民代表与村干部的关系是：

- (1) 村干部领导村民代表 (2) 村民代表监督村干部
(3) 都是村里有头脸的人，谈不上谁监督谁

15、您觉得村委会的性质是：

- (1) 乡镇政府的下级组织 (2) 就是村里的政府
(3) 是群众性自治组织

16、您觉得影响农村民主建设的关键因素是：

- (1) 区政府的民主意识和政策 (2) 乡镇干部的民主意识
(3) 村干部的民主意识 (4) 村民的民主意识
(5) 其他（请写出）

17、您认为谁应当是村班子的一把手？

- (1) 村支书 (2) 村主任

18、您认为一个村干部最应该具备下列哪个条件？

- (1) 公道正派，有民主意识 (2) 有本事，能发展村里的经济
(3) 办事灵活，与上级和村民搞好关系 (4) 其他（请写出）

19、如果下次村民代表换届时，有群众推举您为村民代表，您会——

- (1) 太好了，很愿意当村民代表 (2) 不感兴趣，跟自己没什么关系
(3) 想当村民代表，又有一些顾虑

20、您或您的家人对村民代表选举、村委会选举的兴趣是：

- (1) 很有兴趣 (2) 一般 (3) 与自己没什么关系，毫无兴趣

21、如果村干部有腐败行为，您会怎么办？

- (1) 一定要向有关部门揭发检举 (2) 睁一只眼闭一只眼
(3) 匿名举报 (4) 如果有合适的机会，就向上级反映

22、您认为实行村民代表会议制度，对以下哪项影响最大？

- (1) 缓解矛盾，促进稳定 (2) 促进经济发展
(3) 加强监督，防止村干部腐败 (4) 其他（请写出）

23、您觉得当前最影响农村发展的原因是什么？

- (1) 社会稳定 (2) 农民负担 (3) 村干部的能力
(4) 村民自治和民主的水平 (5) 国家的土地政策
(6) 其他（请写出）

24、您最希望上级政府做的事：

- (1) 实行民主，对村干部加强监督 (2) 想方设法提高村民收入
(3) 加强法制，保证社会稳定 (4) 建设公共设施（如道路、学校等）
(5) 创造就业机会 (6) 保护环境
(7) 其他（请写出）

25、您对当前村民自治和村民代表会议制度有什么看法？有什么意见和建议？

攻读硕士学位期间参加科研及发表论文的情况

[1] 2004 年撰写的论文《中国农村基层民主与社会发展——武清区村民代表会议制度的个案分析》参加了在复旦大学举办的“第二届全国 MPA 论坛”，并做论坛主题发言。

此后, 该论文被十余家专业权威网站全文发表或转载, 进一步扩大了中国 MPA 专业学位教育的影响。刊载本文的网站主要有:

- (1) 中国农村研究网: <http://www.ccrs.org.cn/>
- (2) 中国政治学网: <http://www.cp.org.cn/>
- (3) 中国选举与治理网: <http://www.chinaelection.org>
- (4) 中国财政支农网: <http://www.czzn.org.cn>
- (5) 农民维权网: <http://www.weiquan.org.cn>
- (6) 中国管理名家网: <http://www.managers.org.cn/mag/>
- (7) 软科学研究与共享平台:

http://www.softscience.gov.cn/view_info.jsp?INFOID=3304

[2] 李文娟, 中国农村基层民主与社会发展——武清区村民代表会议制度的个案分析, 美中公共管理, 2005 (2)

[3] 2005 年 5 月《中国农村基层民主与社会发展——武清区村民代表会议制度的个案分析》一文, 获中国——欧盟村务管理培训项目优秀论文, 并获邀出席了在北京举行的“全国村民自治学术研讨会”。

[4] 李文娟, 民主的脚步, 国风, 2004 (4)

[5] 李文娟, 公选村支书: 寻找带头人的创新与探索, 经纬线, 2004 (10)

参考文献

- [1] 孟德斯鸠, 论法的精神, 西安: 陕西人民出版社, 2004
- [2] 卢梭, 人类不平等的起源和基础, 北京: 商务印书馆, 1982
- [3] 卢梭, 社会契约论, 北京: 商务印书馆, 1980
- [4] 罗尔斯, 正义论, 北京: 中国社会科学出版社, 1988
- [5] 托克维尔, 论美国的民主, 北京: 商务印书馆, 1988
- [6] 塞缪尔·亨廷顿, 第三波, 上海: 上海三联书店, 1998
- [7] 罗伯特·达尔, 论民主, 北京: 商务印书馆, 1999
- [8] 罗伯特·D·帕特南, 使民主运转起来, 南昌: 江西人民出版社, 2001
- [9] 费正清, 美国与中国, 北京: 世界知识出版社, 1999
- [10] 费孝通, 乡土中国 生育制度, 北京: 北京大学出版社, 1998
- [11] 梁漱溟, 东西文化及其哲学, 北京: 商务印书馆, 2004
- [12] 梁漱溟, 乡村建设理论, 梁漱溟全集, 济南: 山东人民出版社, 1989
- [13] 晏阳初, 乡村建设要义, 晏阳初全集, 长沙: 湖南教育出版社, 1989
- [14] 吴相湘, 晏阳初传, 长沙: 岳麓书社, 2001
- [15] 郑大华, 民国乡村建设运动, 北京: 社会科学文献出版社, 2000
- [16] 李文艳、陈通, 腐败行为的经济诱因研究, 西安电子科技大学学报(社会科学版), 2005(1)
- [17] 胡鞍钢、王绍光、周建明主编, 国家制度建设, 北京: 清华大学出版社, 2003
- [18] 盛洪, 为什么制度重要, 郑州: 郑州大学出版社, 2004
- [19] 何平, 中国传统政治思维探源, 天津: 天津人民出版社, 2003
- [20] 何平, 儒脉兴衰, 郑州: 河南人民出版社, 1998
- [21] 周立, 穷人恒穷的逻辑, 天涯, 2005(6)
- [22] 宋玉波, 民主政治制度比较研究, 北京: 法律出版社, 2002
- [23] 黄建钢, 政治民主与群体心态, 北京: 中信出版社, 2003
- [24] 曹锦清, 黄河边的中国, 上海: 上海文艺出版社, 2000
- [25] 蔡定剑主编, 中国选举状况的报告, 北京: 法律出版社, 2002
- [26] 何自力等, 比较制度经济学, 天津: 南开大学出版社, 2003
- [27] 王汉生、杨善华主编, 农村基层政权运行与村民自治, 北京: 中国社会科学出版社, 2002
- [28] 徐勇、吴毅主编, 乡土中国的民主选举, 武汉: 华中师范大学出版社, 2002
- [29] 詹成付、项继权, 2001年中国农村村级民主发展报告, 2002年中国农村基层民主政治建设年鉴, 北京: 中国社会出版社, 2003
- [30] 项继权编, 乡级民主建设, 北京: 中国社会出版社, 2002

- [31]刘丹,乡村民主之路——中国农村基层民主的发展及其法制化,长沙:湖南人民出版社,2002
- [32]梁开金、贺雪峰,村级组织制度安排与创新,北京:红旗出版社,1999
- [33]贺雪峰,当前村民自治研究中需要澄清的若干问题,中国农村观察,2000(3)
- [34]王金洪,民主的根基:广东农村基层民主建设实践,广州:广东人民出版社,2002
- [35]范瑜,村委会选举制度的演进与特点,中国农村观察,2002(1)
- [36]罗孟军,当前村委会行政化倾向的原因分析,中共浙江省委党校学报,2002(1)
- [37]季丽新,家族文化对乡村民主化的侵蚀与冲击,当代世界与社会主义,2002(2)
- [38]丁关良,中国农村法制基本问题研究,北京:中国农业出版社,2002
- [39]黄世虎,村民自治背景下乡镇政府权威弱化问题分析,地方政府管理,2002(2)
- [40]陈浙闽主编,村民自治的理论与实践,天津:天津人民出版社,2000
- [41]白钢主编,选举与治理:中国村民自治研究,北京:中国社会科学出版社,2001
- [42]董江爱,村级选举中形成的“两委”关系对立及出路,华中师范大学学报(人文社会科学版),2005(1)
- [43]李连江主编,村委会选举观察,天津:天津人民出版社,2001
- [44]刘军宁等,直接民主与间接民主,北京:三联书店,1998
- [45]梁骏等,村民自治——黄土地上的政治革命,北京:中国青年出版,2000
- [46]许宗衡、刘娅,当代中国农村治理结构探究——以党支部和村委会关系为视角,北京:人民出版社,2001
- [47]陈小宁等,中国地方政府体制结构,北京:中国广播电视出版社,2001
- [48]李凡等,创新与发展——乡镇长选举制度改革,北京:东方出版社,2000
- [49]方江山,非制度政治参与——以转型期中国农民为对象分析,北京:人民出版社,2000
- [50]廖运桃,深圳基层民主建设纪实,深圳:海天出版社,2000
- [51]魏荣汉,风风雨雨选村官,太原:北岳文艺出版社,2000
- [52]景跃进,当代中国农村“两委关系”的微观解析与宏观透视,北京:中央文献出版社,2004
- [53]十五大以来重要文献选编,北京:人民出版社,2001
- [54]中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编,北京:人民出版社,2002
- [55]中共中央关于加强党的执政能力建设的决定辅导读本,北京:人民出版社,2004

- [56]中国农村研究网(<http://www.ccrs.org.cn/>)
- [57]中国选举与治理网站 (<http://www.chinaelections.com/>)
- [58]中国政治学网(<http://www.cp.org.cn/>)
- [59]中国农村村民自治网(<http://www.chinarural.org/>)
- [60]中国改革论坛(<http://www.chinareform.org.cn/>)
- [61]三农中国(<http://www.snzg.net/>)
- [62]中国政府创新网(<http://www.chinainnovations.org/>)
- [63]Horsley, Jamie P. "Village Elections: Training Ground For Democratization "The China Business Review,Mar/Apr2001, Vol.28,issue2
- [64]"Democracy Takes Root ,"New York Times ,Feb 1
- [65]"A Chinese lesson in democracy ,"The Washington Times,Sept.20,1997
- [66] "Village Elections In China Face Formidable Hurdles", Australian Financial Review ,Aug7,2001
- [67]Oster, Shai."Taking China's Elections To The Next Level"Christian sience monitor,Mar5,2001

致 谢

把村级民主作为自己的 MPA 论文选题进行研究，主要缘于我的工作经历。在天津市纪委工作的 10 多年间，我参加了大量关于农村基层民主政治实践的调研活动。1997 年，由笔者采访撰写的一个村庄的“村务公开民主管理”典型经验在中央纪委召开的第一次“全国村务公开民主管理工作座谈会”上发言。此后，武清区从农村工作实际出发，将“村务公开民主管理”与村民自治结合起来，大胆创新实践，在村级民主的实践和制度上取得了突破。中央纪委副书记刘峰岩对武清区的村级民主实践给予高度评价，天津市委副书记、市纪委书记邢元敏多次到武清区对此进行调研，并做出批示和要求。这一选题就是笔者在多次深入武清的调研中形成的。

我要感谢我的导师陈通教授。在学位论文撰写期间，他每每在关键的时刻提出极有价值的指导，使我的思路始终走在正确的方向上。尤其在此期间，正值我参加市委先进性教育督导组工作，由于工作压力较大，论文的进度一再受到影响，是陈老师的支持和鼓励使我最终能够完成论文。同时，感谢我的实践导师——全国妇联妇女研究所所长谭琳教授对我的悉心指导和帮助。

感谢市纪委领导的大力支持和关爱，使我在离开高校数年后，能有机会重回高校进行 MPA 的系统学习，使我在实践中拥有了更为宽阔、透彻的理论视野。

我要向武清区委、纪委的领导和同志们在推进村级民主中的实践表示由衷的敬意。他们以令人尊敬的政治勇气在推进村级民主方面进行了可贵的实践，不仅为我提供了丰富的素材，更为推进农村基层民主进行了非常有益的路径探索。在调研过程中，武清区纪委的同志帮助我搜集素材、发放问卷，在此表示由衷的谢意。我要特别提出的是，在与武清区委副书记、纪委书记刘万明同志的多次深度访谈中，他对农村社会实际情况的准确把握，对推进基层民主的独到见解给了我极大的启发，使我的研究不是空中楼阁，而是来源于实际。

感谢天津大学为我提供了学习交流的平台和环境，诸位老师充满聪明才智、独到见解、风格各异的课程讲授，使我对公共管理有了全新的理解，他们所传授给我的公共管理理论和方法，将使我受益终身。

感谢所有帮助、支持我的人们。