

# 马克思主义研究网



马克思主义 毛泽东思想 三个代表重要思想 中国共产党党史 当代世界社会主义 当代资本主义与资本主义发展史 大事记  
列宁主义 邓小平理论 科学发展观 国际共产主义运动史 国外马克思主义流派 马克思主义研究部 专题参考 辞典

您的位置：首页 - 民主政治建设

## 基层群众自治：中国基层民主的经验与道路

肖立辉

2008-10-20 17:02:11

来源：《中国行政管理》

打印本页

关闭窗口

[摘要] 基层民主的兴起是当代中国民主发展的一个亮点。本文回顾了改革开放三十年来基层群众自治的简要历程，总结了基层民主的特点与意义，并分析了目前存在的问题，提出了解决的思路。本文认为，进一步推进基层民主，应以基层群众自治为重点，妥善界定自治区域的范围与规模，科学规范自治主体和自治机构的行为，处理好基层群众自治权与政府的行政管理权、执政党的领导权之间的关系。

[关键词] 基层民主;基层群众自治;村民自治;居民自治

改革开放三十年中国民主政治建设的一大亮点是基层民主的兴起。这场由执政党倡导、亿万民众参与的“草根民主运动”极大地改变了当代中国基层政治生态，为探索中国特色政治发展道路提供了宝贵的经验，同时也有力地促进了自治理论在发展中国家的应用与普及。

### 一、“草根民主运动”的兴起

在长达几千年的封建社会中，中国乡村一直实行自治。按照当时的做法，县是最低的行政层级，县之下没有再设政府机构。在乡村自治生活中，家族和乡绅是两种主导性力量，负责农业生产、文化教育、社会治安的维护，许多民间纠纷的调解都是由乡村内部自行解决，官府很少干涉乡村事务。这种情况到了民国发生了改变。民国初年，随着政府管理的事务越来越多，县之下相继设立了区，区之下设立了村。区政府和村政府的设立，标志着民族国家构建过程中行政性力量对乡村社会的强力介入，乡村自治的传统受到极大的冲击和挑战。当然，政府强力介入乡村事务也有积极意义，它可以在乡村社会建立现代教育体系、国民经济体系、治安和司法体系，这些都是一个现代民族国家所必备的。

新中国成立后，在执政党的积极努力下，乡村建设取得了很大成就。通过土地改革，一大批贫困农民获得了土地，一些贫寒家庭的子女可以接受免费的国民教育，爱国主义、集体主义的道德观深入人心。与此同时，乡村建设在后来的集体化、人民公社化运动中也出现了一些问题，比如农村的个体经营受到严格限制，个体生产的冲动受到政策上的抑制。20世纪70年代末80年代初，部分农村进行的“包产到户”改革极大地冲击了人民公社“三级所有、队为基础”的农业生产、社会管理体系。随着公社体制的松动，一些农村的生产大队、生产小队的负责人忙于自己承包的土地，很少有精力管理村里的事情，而公社层面的行政性力量也有不断上收、从农村社会撤出的迹象。这些变化使农村秩序出现混乱。一些农村的学校、道路、水利、桥梁等公共事务和公益事业没人管理，社会治安也变得越来越糟。在这种情况下，自我管理、自我服务的乡村自治传统再次被激活。80年代初，广西部分农村自发组建了村民委员会，自行选举产生村委会的领导人，由村委会负责本村的社会治安、纠纷调解，后来村委会所承担的自治职能不断增加，自治事务越来越多。1982年宪法对农民首创的村民委员会给予了充分的肯定，将其定性为“基层群众性自治组织”，基层群众自治有了正式的组织载体。此后不久，党中央、国务院下发通知，要求在全国范围内组建村民委员会，开展自治活动。由此，一场几亿农民参与的基层民主拉开了序幕。

经过几年的立法实践，1987年全国人大常委会制定颁布了《村民委员会组织法（试行）》，对村民委员会的性质、产生、职能、与乡镇政府的关系等做出了明确规定。1990年9月，国家民政部发出通知，要求在全国农村开展村民自治示范活动，选择工作基础比较好的村委会进行试点，通过典型示范，逐步推广。1994年2月，国家民政部发布《指导纲要》，对村民自治示范活动的目标、任务、指导方针、具体措施等作出全面系统的规定，并首次明确提出要建立民主选举、民主决策、民主管理、

民主监督等四项民主制度，使全国的村民自治示范活动开始走向规范化和制度化。1998年11月，全国人大常委会正式颁布了《村民委员会组织法》，结束了长达十年的试行，村民自治进入了快车道。

在农村基层群众自治过程中，亿万农民通过公平、公正、公开的办法直接选举产生自治组织——村委会的领导班子成员。许多在群众中威信不高、能力较差的干部在选举中落选，或者遭到罢免，一大批年富力强、热心公益事业的农村精英分子通过竞选当选。竞选村官的形式在各地农村的实践中也多样化了，一些农村采取“海选”的办法，由村民直接投票推荐初步候选人，获得初步候选人推荐票较多者成为下一届村委会领导班子的正式候选人，最后在选举大会中经村民直选产生。一些农村还尝试“组合竞选”的办法，即竞选村委会主任的候选人自行组合副主任、委员的人选，在选举大会上，主任候选人获得选举票多者获胜，其自行组合的副主任、委员也整体性当选。为了减少选举的成本，部分农村除在中心村设立中心会场外，还在各自然村设立投票站，并且为体弱多病不能出门的选民设立了流动票箱，方便他们投票。

基层群众自治性组织的领导班子选举产生以后，决策、管理、监督就成为基层民主的主要实践形式。在农村，村民会议是享有和行使最高决策权的自治性机构，由全体18岁以上没有被剥夺政治权利的人共同参加，该会议决定本村最重大的事务，比如选举或者罢免本村的自治组织的领导人。除此之外，由村民选举产生村民代表，以村民代表会议的形式决定本村重大事务或者经村民会议授权的村务。村委会负责日常决策，并执行村民会议或村民代表会议的决定，接受他们的监督。本村的经济的发展、道路修建、环境卫生整治、治安维护、民间纠纷的调解等自治事务，均由村民根据自己制定的村规民约和村民自治章程进行管理。重大村务和财务要时时处处接受村务监督委员会或民主理财小组的审察或监督。这些办法有效地克服了过去村务管理混乱、财务不清、干部贪占行为的发生。目前，村民自治所倡导的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，已经不再局限于中国的农村基层民主活动范围，而成为中国民主政治生活中的通用法则。

除农村外，城市的居民也按照宪法和《居民委员会组织法》赋予的自治权利，积极参加本社区的自治事务，选举产生本社区自治组织机构——居委会的领导班子成员，居民直选在部分城市展开。

[1] 广大的城市居民通过参与本社区公共事务的讨论，献言献计，有的社区还定期召开议事会、听证会、民主恳谈会、议政日等形式开展自治活动。一些城市的业主还自发组织了业主委员会，由业主委员会反映业主的利益诉求，与基层政府就共同关心的话题和事务进行沟通、协商，达成共识，化解基层社会产生的各种矛盾和纠纷。

中国的基层民主成就引起了国外媒体甚至政要的关注。1998年，时任美国总统的克林顿当年访华的第一站是西安，到了西安的第二天，他就来到西安城郊的一个村庄观摩了村委会选举，之后发表感想说：“我了解到，像其他遍及中国的近五十万个村庄一样，你们很快就要通过选举推举你们当地的领导，我知道这很像竞选的样子。我曾赢得选举，但我也输过两次。我当然喜欢赢不喜欢输，但只要有选举，人民有决定权，那么就是每个人都赢了。”他说：“你们的成就是一个窗口，让世界看到地方民主给中国带来的变化”。[2]

## 二、中国基层民主的特点与意义

2005年10月，国务院新闻办公室发布《中国的民主政治建设》白皮书，系统阐述了中国政府在民主问题上的基本观点，介绍了当前中国开展民主政治建设的基本情况，其中就将城乡基层民主作为“当代中国最直接、最广泛的民主实践”，指出目前中国农村已建立起64万多个村民委员会，中国城市已建立7万多个居民委员会，全国农村居民平均参选率在80%以上，80%以上的村庄制定了村民自治章程或村规民约。白皮书还认为“扩大基层民主是完善发展中国特色社会主义民主政治的必然趋势和重要基础”。[3] 研究人员对包括基层群众自治在内的基层民主给予了很高的评价，有的学者称之为“中国群众性政治民主化的起点”[4]，或者“中国民主政治发展的重要的逻辑起点和现实基点。”[5]

实践证明，中国基层民主是党的领导、人民当家作主和依法治国在基层社会三者有机结合的结果。基层民主的健康发展离不开以下几个方面的支持：

一是离不开执政党的领导。早在革命战争年代，在中国共产党领导的革命根据地、抗日根据地、解放区，就曾经实行过大规模的村选。1981年党的十一届六中全会在总结建国以来党的若干历史问题时提出，要在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主，党的十二大强调要发展基层社会生活的群众自治。党的十五大、十六大将基层民主作为社会主义民主政治的基础性工作和最广泛实践，总结为中国共产党领导的亿万农民的伟大创造。党的十七大更加注重基层民主的发展，不仅将完善基层民主制度作为全面建设小康社会的新要求，还强调要将基层民主作为社会主义民主政治的基础性工程重点推进。这一系列政策的出台，为基层民主的健康发展提供了强大的政治保障。在实践中，

基层党组织积极鼓励党员特别是党支部负责人参加村委会、居委会的选举，通过选举使党组织领导人进入基层组织机构中，从而对基层民主发展提供组织保障和人力资源保障。

二是离不开基层群众的“当家作主”。人民当家作主是社会主义民主的本质，在中国，人民当家作主的形式是多样的。人民群众可以通过参加国家政权建设管理国家和社会事务，也可以在基层以群众自治等方式直接行使民主权利，依法管理自己的事情。随着基层民主实践的深入推进，原本由基层政府管理的事项逐渐由自治性组织来负责，并最终由基层群众做出决定。比如村干部过去都是由乡镇党委政府直接任免，基层百姓对他们的约束力很弱。现在则是由基层群众直接投票的方式选举产生，部分农村每年由村民或村民代表对村干部进行民主评议，投票表决村干部是否胜任农村的工作，对不胜任的村干部还有权罢免，由此基层群众“当家作主”的权力充分体现出来。

三是离不开基层民主的制度化、规范化、程序化。各国的民主实践表明，民主应该由民众理性、有序地参与，否则就会陷入无政府主义的无序状态。在中国改革开放之前的一段时间，曾经存在过“大鸣、大放、大字报、大辩论”的大民主，既造成社会动荡，也不利于人民行使民主权利。改革开放以来，中国的执政党强调要逐步实现社会主义民主的制度化、法律化、规范化、程序化，倡导基层群众依法自治，根据宪法和有关法律行使基层社会的自治权。在实践中政府也采取了一些行之有效的措施对基层群众的自治权进行权利保障。〔6〕基层民主的制度和理性参与，既保证了基层群众自治权的充分行使，也有利于政治民主能够在—一个相当稳定的政治生态中开展。

作为一个发展中国家，中国政府积极推进基层社会的群众自治和直接民主，至少有两个方面的好处：—方面，有利于提高人民群众的政治参与意识和水平。在基层社会，人民群众通达自治实践中逐渐培养起规则意识、法律意识，不断积累政治参与的经验 and 技巧，从而有利于培育和塑造现代民族国家的现代公民。另一方面，推进基层民主，鼓励基层群众通过民主的办法，平等、理性地协商和沟通，积极营造群众利益表达、利益协调的良好氛围，通过政治的、法律的以及其他途径解决和保障基层群众的利益要求，理顺情绪，把矛盾解决在萌芽状态，从而有利于和谐社会构建。

### 三、问题与思路

十七大报告明确提出要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，坚持和完善基层群众自治制度，扩大基层群众自治范围，健全党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。可以想见，中国的自治实践将极大地丰富国际学术界对自治问题研究的理论资源。

许多国外学者都将中国的村民自治或者居民自治理解为“地方自治”（local autonomy），这是对中国基层群众自治实践的误判。中国的基层群众自治是非政权层面的社会自治，而不是国家制度层面的政治活动。尽管这样，中国的基层群众自治也遵循自治活动的基本规律。—般来说，自治有四个要素：—是区域、二是主体、三是组织、四是自治权，—者相互联系，缺一不可。在推进中国基层群众自治过程中，应该关注四个要素在实践中的复杂性。

#### （—）自治区域

对于基层群众自治来说，自治的区域和幅度太大，无法保障基层群众直接行使民主权利，开展自治事务。目前学术界部分学者提出中国基层自治应该向上延伸，实行乡镇自治〔7〕，从而使乡镇自治与村民自治有效地衔接起来。笔者认为，中国的基层改革目前来看不应以乡镇自治为目标。理由是，我国宪法和政府组织法规定乡镇是—级行政机关，因此将乡镇机构由行政机关改设为自治机关，会直接涉及到宪法和政府组织法的修改，难度较大。另外，在当前农村情况比较复杂的形势下，弱化乡镇会导致大量的社会矛盾与冲突直接上移到县级政权，使县面临的矛盾和压力更大。因此，乡镇不仅不能弱化为自治机构，而且还应进一步强化，使其切切实实发挥基层政权的作用，比如充实乡镇政府的财政权，扩大其行政管理权。十七大报告明确提出要“深化乡镇机构改革，加强基层政权建设”，这种表述意味着乡镇自治不是目前中央认可的发展思路。

向上延伸不可行，笔者的改革思路是转而向下延伸，在充实村委会层面的自治活动的基础上，使自然村层面的自治开展得更厚实些；在城市中，可以从社区层面向下延伸至院落、居民楼、门栋，开展自治。在农村将自治的重点由村委会向下延伸至自然村，—个很重要的原因是村委会既承担自治职能，同时也有协助乡镇政府开展工作的义务。当自治职能和协助行政职能出现冲突时，村委会往往会倾向于后者，从而造成行政有余、自治不足的尴尬境地。再加上南方—些村委会的范围过大，方圆二、三十平方公里，下辖十几个自然村，3—7个人的村委会干部根本难以深入自然村，导致村委会的日常管理效能的自然村出现断层。在自然村落层面建立健全自治组织，可以有效地协助村委会完成自治事务在自然村的延伸，实现村民自治向自然村落的延伸，从而填补村民自治在自然村—级无法真正

落实的缺憾。江西省都昌县于2003年开始在全国率先开展村落社区建设试点，以自然村或中心自然村带周边零星小自然村为单位，成立社区志愿者协会，下设社会互助救助站、公益事业服务站、卫生环境管理站、文体活动联络站、民间纠纷调解站和经济建设工作站，管理村落事务。协会的会长由村民选举产生，各站的站长由村民选举或协商推荐产生。为了保障村民的知情权、参与权、选择权和监督权，都昌县还创设了村落社区事务通报制度、重要工作征询意见制度、重大事项票决制度、工作询问质询制度和民主评议制度。根据这些制度的规定，村落社区的重大事务都要通过公告栏、开会、广播等形式对所有村民公开，并鼓励村民就村里的重大事务进行讨论、质询、甚至辩论，还通过投票的方式对村务进行表决，对协会和各站负责人的工作进行评议。这些活动将协商民主和票决民主有效地结合起来，鼓励了村民参与自治活动的积极性和创造性，同时也解决了村委会管理幅度过大、行政色彩过强导致的自然村层面群众自治的“空转”问题。

## （二）自治主体

在农村基层群众自治中，自治的主体主要是村民。实践中争议较大的是村民的界定问题，特别是在一些比较富裕的农村，集体经济实力雄厚，或者在一些土地被征用的城乡结合部的农村，这个问题更为突出。根据宪法和村民委员会组织法，只要是本村的村民都可能享有和行使自治权，但由于历史的原因，中国农村的群众自治权与农村集体经济的收益权、土地补偿权的分配权混杂在一起。许多原住村民由于各种原因户口转为了居民；或者一些出嫁到外地的女性村民，尽管户口没有迁出，也不能享受村民资格，从而不能享有本村的经济福利待遇以及土地补偿款项。以享受自治权利为主的村民身份，与享受经济受益权的村民身份，纠缠在一起，不利于基层群众自治事业的发展。因此，笔者建议应加快农村土地的股份化改革，尽快明确集体经济受益者的身份，在此基础上与享有自治权的村民剥离出来。这样一来，就会使一些外地来的大学生村官、想在这里居住、甚至长年打工在此的外地民工，可均等化地行使自治权，但不享有类似土地补偿款这样的经济收益权，从而可以减少以村民自治为名义的农村矛盾与冲突。

## （三）自治机构

从某种角度来看，自治机构也是自治的主体。因为自治权的实现形式既包括个体行权，比如村民、居民的选举权；也包括集体行权，这主要是以自治机构为主体的行权。农村基层群众自治中，自治机构主要是指村民会议、村民代表会议、村委会。前两个是自治的议事与决策机构，后一个是自治的执行机构。作为最高决策机构，村民会议是18岁以上没有被剥夺政治权利的全体村民参加的会议，有权决定本村的最为重大的事项，比如选举或者罢免本村的自治机构负责人。村民代表会议则是由通过选举产生的村民代表参加，讨论决定本村重要事项或者经村民会议授权的重大事项。由于历史的原因，目前村委会几乎包揽了包括议事、决策、执行甚至监督的所有事项，从而造成村委会的集体行权架空了村民会议或者村民代表会议的集体行权。由于外出务工村民较多，召开由全体村民参加的村民会议难度较大。在这种情况下，完善村民代表会议，让村民代表会议承担议事、决策的自治事项，而让村委会来负责执行，是一种比较好的理性选择。

## （四）自治权

自治权的界定和行使，是自治活动的核心。按照西方的自治理论，英美法系的国家信奉自治权是天赋的，是人民所固有的，先于国家而存在。国家出现后，这种固有的自治权仍然存在，国家不但不能干涉，而且应给予保护。这些国家的自治机关行使自治权时，中央政府一般不加过问。而大陆法系的国家认为地方自治的权利不是天赋的，不是地方人民所固有的，而是由主权国家所赋予的，中央政府可随时向地方自治机关发出强制性指示，地方机关必须执行，否则，中央政府可采取强制性措施。

[8]

从法律体系的特点来看，中国在推动基层群众自治时采取的办法更象是大陆法系国家的做法，即自治机关和自治主体享有充分的自治权，但同时自治机关有义务协助基层政府开展工作。因此，如何处理好自治权与基层政府的行政权，是一个十分重要的关系，党的十七大明确提出要实现政府的行政管理权与群众自治权的良性互动，就是要解决这个问题。以农村基层群众自治为例，基层政府行政管理权与村民的自治权集中表现在乡村关系上。对于乡村关系，村民委员会组织法有明确的规定，即乡镇政府与村委会之间是指导与被指导的关系，但实践中的关系是比较复杂的，有学者将乡村关系归纳为强乡强村、强乡弱村、弱乡强村等类型模式 [9]；还有的学者发现，由于政府的力量强力介入乡村社会，从而导致实践中的乡村关系“行政化”了。[10]一方面，某些乡镇领导不适应村民自治的新形势，仍然坚持对村委会自治活动的种种干涉，撤换经过村民直选产生的村委会领导班子成员，或者对他们进行停职、戒勉，这实际上不仅直接侵犯了村委会领导班子依法自治的权利，也侵犯了村民以集体投票形式选举产生的自治组织班子的权利。另一方面，一些新当选的村委会主任不能正确地认识和行使自己的自治权，总认为农村既然自治了，就可以不理睬乡镇政府的管理，对乡镇政府不承

担协助之职。特别是那些不为乡镇领导看好的人当选为村委会主任的，他们往往凭借《组织法》的支持，与乡镇发生冲突，这实际上又陷入“过度自治化”的泥潭。目前的解决办法是要明确界定政府行政权与群众自治权的边界，为二者的有效衔接和良性互动提供政策支持。有学者曾经提出要制定一部“乡村关系法”，明确界定二者的权力边界。[11]但是由于我国立法程序相当复杂，就乡村关系立法道路还很长，因此我们不妨先从规范性文件或规章做起。就笔者了解，一些地方已经制定了类似处理乡村关系的地方性文件，对于解决乡镇政府的行政管理权与村委会的村民自治权的紧张和冲突，效果不错。

谈到自治权，还有一个重要问题，就是基层群众的自治权与执政党的领导权之间的关系，这是在国外基层民主实践中不存在的问题，但是在中国就是一个很大的问题，是一个具有中国特色的特殊问题。党的十七大明确提出要健全党组织领导下的充满活力的基层群众自治机制，就是要解决这个问题。仍以农村基层群众自治为例，党的领导权与村民的自治权集中表现在两委关系，即村委会和村党支部的关系。Jean C.Oi 和 Scott Rozelle称这种现象为“党政二元权力结构”。[12]一些当选的村委会主任认为，自己是上千选民选出来的，而农村党支部则是十几个党员选出来的，因此觉得自己的腰板比支书硬、民意基础比支书大，因此与支书对着干。另一方面，一些支部书记认为中国共产党是社会主义现代化建设的领导核心，党的领导涉及方方面面、各个层次，在基层就应该通过基层党组织领导体现出来。基于这种理解，不少农村的支部书记认为，基层自治组织不管是村委会还是村民小组，不管是村民大会还是村民代表会议，必须接受党支部的领导，听支部书记的话。这样一来，往往造成村民自治中的两委关系出现紧张，影响到部分农村政治稳定。目前，许多农村鼓励支部书记参加村委会选举，如果在村委会选举中当选为主任，则继续留任村党支部书记；如果在选举中落选，落选者则不宜于继续担任支部书记，由当选的村委会主任（如果是党员的话）担任支部书记，通过这种支书、主任“一肩挑”的办法化解两委关系的矛盾和冲突。一些农村还尝试重大村务由村民公决，或者当两委对村务的处理意见不一致时，交由全体村民，由村民以“民意纸”的形式投票表决，效果不错。

#### 四、结语

作为当代中国基层民主的重要实践形式，基层群众自治出现了城乡一体化倾向 [13]，城市的居民自治与农村的村民自治良性互动，互相促进。比如，将社区理念引入农村，城市社区建设的一些经验性做法被运用到农村，成为农村社区建设、村落社区建设的重要方式；而村民自治中的直选、听证、公决等做法也被运用到城市居民自治中，成为城市社区自治活动的重要内容。党的十六大时，村民自治、居民自治还分别表述，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。完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区。”到了十七大时，则将村民自治、居民自治结合起来，表述为基层群众自治，提出要将城乡社区建设为“管理有序、服务完善、文明祥和”的社会生活共同体。这种新表述为城乡一体化实践中实现城乡基层群众自治的良性互动提供了政策环境和政策支持。与此同时，不断推进的城市基层群众自治实践促进了城乡社区间的对接和城乡优势互补，也为共同打造城乡和谐社区、构建人们社会生活共同体，提供了新的发展机遇。

（作者单位：中央编译局博士后，中央党校政法部副教授，深圳大学当代中国政治研究所兼职研究员，北京 100091）

转载务经授权并请刊出本网站名

Copyright © 2005 www.  
All Rights Reserved

版权所有：马克思主义研究网 | 网站声明 | 联系我们

（浏览本网主页，建议将电脑显示屏的分辨率调为1024\*768）