

## 理论前沿

welcome to li lun qian yan

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

## 理顺村民自治的基本关系

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-9-3 阅读：284次

张宪尧

【摘要】 村民自治的健康发展取决于三对基本关系的理顺。要通过因地制宜的民主程序理顺党支部与村委会的关系；通过限定行政职能、健全自治功能的有效举措理顺乡镇政府与村委会的关系；通过遏制强权行为、提升自治实力的双向努力理顺乡村干部与村民的关系。

【关键词】 村民自治； 矛盾； 理顺关系

【中图分类号】 D638 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-1962（2008）16-0039-02

当前，基层群众自治已经被提升到国家基本政治制度的层面。由于全国大多数人口生活在农村的状况短期内难以改变，村民自治自然便成了基层群众自治的主体。实践表明，村民自治意义深远却又步履艰辛，它的成长壮大有待于三对基本关系的逐步理顺。

一是要逐步理顺党民关系。所谓党民关系，是指党支部和村民委员会的关系。按常理，二者的关系并不复杂。一方面，村民自治的根本要求在于实行直接民主，党支部和村民委员会只要依法确保民主选举之后的民主决策、民主管理、民主监督，忠实地贯彻大多数村民的共同意愿，工作中就不会发生较多较大的矛盾。另一方面，为了避免村民自治的盲目自发性，促使它成为规范有序的民主活动，就应当充分发挥基层党支部的领导作用，党支部只要切实履行服务人民的宗旨，同村民委员会一道谋求并维护村民的利益，工作中也不会发生较多较大的矛盾。然而，现实与常理毕竟不是一回事，多少年来农村党支部与村民委员会之间不够和谐的现象一直延续至今，其中最突出的当属权位之争。有些党支部书记认为：在农村，坚持党的领导就是坚持党支部的领导，自己居于党支部一把手的位置，自然就该是全村的当家人。有些村委会主任认为：党支部书记虽然经过党内选举，可自己却是全体村民选举的，民意基础比书记宽得多，凭什么要当二把手？在各执一端的思想意识支配下，党支部与村主任日常工作中的矛盾就可想而知了。

理顺党民关系，务必对症下药。目前，许多地方采取党支部与村主任两项职务一人担、一肩挑的组织手段解决矛盾，应当说是积极的、有效的。不过笔者认为，此举只能治标不能治本，弄不好还容易引发民主监督困难等其他病症。关于纠偏补弊的具体操作方案，铁岭县农村党组织创建的五步工作法值得借鉴。2006年以来，铁岭县经过试点，在新农村建设中努力实行了五步工作法：凡属重要村务的决策和管理，必经村民民主提案、民主议案、民主表决、“两委”公开承诺、群众监督实施的五步程序，缺少一步便视为违规。坚持由村民直接当家作主的结果，促使党支部和村委会的工作达成了前所未有的最大默契，“谁说了算”的疑问再也无人提起。一位村党委书记深有感触地说：过去我们费力不讨好，现在讲民主事半功倍！

二是要逐步理顺乡村关系。所谓乡村关系，是指乡镇政府与村民委员会的关系。乡镇政府与村委会的关系应从其区别和联系谈起。二者的区别在于：乡镇政府是国家行政机关，它要履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的职能；村委会是农村社区的自治组织，它要发挥组织村民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的功能；后者并不隶属于前者。二者的联系在于：乡镇政府的四项职能尤其是后两项职能大体建立在域内社区需求的基础上；村委会各项自治功能的发挥也都离不开乡镇党政机关的支持和帮助；前者有

责任指导后者。现实生活中，乡村关系不协调的基本表现，就是人们的行为违背这些法定规则。乡镇政府往往将村委会仅仅视为下属机构，甚至强令他们完成繁重的额外任务，迫使他们无暇顾及本村村务；一旦哪位村委会主任执行村民意志抵制行政指令，便会惹出种种麻烦。反过来，当村委会要求乡镇政府提供必要的服务时，相当一些乡镇政府却无能为力。另外，村委会借口村民自治抵制乡镇政府正确指导的现象也时有发生，从而加大了乡镇工作的难度。诸如此类的矛盾和问题不断积累、不断加剧，非但会干扰破坏村民自治的正常秩序，而且势必严重威胁农村社会的和谐稳定。

理顺乡村关系，务必抓住关节点。目前乡村矛盾的表现虽然多种多样，但若究其实质，便不能不正视“乡政”与“村治”的主要矛盾。理顺乡村关系的关键，就在于真正实现乡镇行政管理与村民自治管理的有效衔接和良性互动；解决乡村矛盾的中心环节，就在于切实扭转乡镇政府职能越位和村委会自治功能缺位的两种偏向。鉴于以往的经验教训，笔者认为今后乡镇政府的机构改革一定要注重行政职能的界限与规范，逐步减少其经济调节和市场监管职能，增强其社会管理和公共服务职能，尤其要把面向广大村民的公共服务摆在第一位。只有把服务村民的工作做到家，才能切实提高乡镇政府的公信力，进而妥善地构筑乡镇社会管理与村委会自治管理的同心圆。此外，村民自治的基本功能如何，通常与村干部特别是党支部书记和村主任的德才素质分不开，欲达健全、提升自治功能之目的，一定要从村干部的选拔和培训两个方面做文章。在农村人才紧缺的现实情况下，一些地方选派大学生、复员军人或其他青年干部下村当带头人的做法不失为明智之举。

三是要逐步理顺干群关系。在村民自治的全过程中，干群关系处于基础地位，前述的党支部与村委会的关系、乡镇政府与村委会的关系，归根到底也都反映着干群关系。就一般情况看，乡镇领导干部与村民百姓的矛盾主要体现在村干部选举和村务决策两个环节上。选举环节常见的问题是，乡镇领导认可的人选村民百姓信不过，村民百姓公推的人选乡镇领导看不上，由此引发的群众上访事件不在少数。决策环节常见的问题是，乡镇下达的行政指令不经村民公议公决就强行贯彻，村民提出的正当要求不经认真讨论研究就予以否决，由此引发的群众上访事件也不少。村干部与村民百姓的矛盾分别体现在村务的决策、管理和监督三个环节上。有些人在竞选表态时信誓旦旦要发扬民主，可一经当选就背离诺言，村里大事小情不交村民或村民代表公决不说，即使在“两委”范围内通报，也还是得服从党支部或村主任的意见。有些地方村务公开口号很响，但实际操作中却敷衍塞责，村民监督没有着落。另一方面，从事家庭经营的村民一般只注重维护个体权益，半数左右青壮年村民长年外出打工的情形又使个体维权实力大大减弱，如此微薄的民主能量若得不到强大的扶持，怎会担当起村民自治的重任呢？

理顺干群关系，解决干群矛盾，务必采取遏制乡村干部强权行为、提升村民百姓自治能力的双重举措。遏制乡镇干部的强权行为，重在破除官本位思想，而要真正打掉官气，最有效的手段就是将乡镇干部的任免升降奖惩权转移到乡村民众手中。尽管目前直选乡镇领导干部的条件尚不成熟，但通过民意测评决定其命运的途径也能够促使他们增强公仆意识。追本溯源，村干部强权行为的发生，或多或少都同乡镇领导者的干涉有关。要遏制村干部的强权行为，必须在充分发挥村民直接选举、直接罢免作用力的同时，坚决割断来自乡镇行政的干涉力。立足当前，放眼未来，农村干群关系的理顺最终还要靠村民大众民主自治觉悟和能力的有效提升。经济基础决定上层建筑，今后一个时期提升村民自治觉悟和能力的治本之策应当是积极发展农村专业合作社。在家庭承包长期不变、村民进城大势所趋的条件下，广大农户只要走上专业合作之路，就能够从维护个体权益到维护群体权益的转变中放开眼界、积累经验，就可以将个体自主的意志升华为群体民主的意志。有了群体民主的融合力，强权自然会退出舞台。

总之，为了持续促进村民自治活动的健康发展，上述三对关系的理顺、三对矛盾的解决势在必行、迫在眉睫。倘若民主政治的基础工程徘徊不前，构建和谐社会的重大使命便难以保障。需要强调的是，理顺三对关系、解决三对矛盾的努力必须量体裁衣、循序渐进。倘若拔苗助长、急于求成，则必定要反受其害。

（本文作者：中共铁岭市委党校副教授）

责任编辑 余 岩