



哈尔滨市社会主义新农村建设中的社会治理问题与政策研究

王大伟¹ 王雅林²

摘要: 乡村治理模式转型是哈尔滨市新农村建设面临的迫切任务,也是科学发展观和构建和谐社会的客观要求。通过对哈尔滨市农村工作实际的研究,首先指出哈尔滨市乡村治理模式的现状及问题;其次分析了出现问题的主要原因;最后指出解决哈尔滨市乡村治理问题的根本措施是进行乡村治理模式转型,并提出“乡政村治”向“乡政自治”转变和“乡政自治”向“乡村自治”转变的两步走战略,以及法律与政策保障问题。

关键词: 哈尔滨市;新农村建设;乡村治理模式转型

建设社会主义新农村是“十一五”期间中国现代化建设的一项重要战略任务。因此,如何从加强社会治理角度促进农村建设,焕发农村内在活力,就成为促进哈尔滨市社会主义新农村建设的一个重要问题和动力资源系统。本文在对道外区巨源镇进行访谈和问卷调查的基础上,并结合哈尔滨市其他地区的实际情况,提出了解决哈尔滨市乡村社会治理问题的政策建议。

一、哈尔滨市乡村治理模式的现状及问题

1. 哈尔滨市乡村治理模式的现状

哈尔滨市现行的乡村治理模式可定性为“乡政村治”模式,其现状呈现出如下特点:国家通过法定的权威向乡村社会输入治理制度,以填补乡村社会的权力真空,维护乡村社会的社会秩序;乡镇政府一方面要依法保证宪法和法律规定的自治制度的推行,另一方面又迫于上级政府强行施加任务的压力而需要村级组织成为自己完成上级任务的有效工具;村委会一方面拥有法定的自治权利,并受村民的舆论压力,另一方面又不得不接受乡镇政府交派的各项非自治范围内的任务;对本村事务拥有法定民主权利的村民,一方面期待通过行使自己法定的各项民主权利,以改变自己的各方面状况,另一方面却逐渐感受到自身民主权利的悬置,或者直接遭到村干部横暴权力的打压,以至对村民自治制度失望,进而对村民自治漠不关心。因此,哈尔滨市的“乡政村治”的模式实质上是一种政府

主导型治理模式。

2. 哈尔滨市乡村治理实践中出现的问题

哈尔滨市现行“乡政村治”模式在治理过程中存在诸多问题,严重影响了新农村建设的进程。

(1) “乡政”存在的问题

第一,以党代政,乡镇政府施政能力受限。以道外区巨源镇为例,该镇的主要事情都要由党委讨论通过或由党委书记作出决定,镇长、副镇长负责执行。这在领导层中已经形成惯例。

第二,条块矛盾突出,乡镇机构权责不对称。如哈尔滨市农村市场管理方面完全集中于垂直管理的职能部门,一方面,由于哈尔滨市所辖市县大多地域广阔,行政执法部门监管半径过大,所以监管效果很差;另一方面,有些职能部门在行使管理过程中,与其他部门缺乏有效的配合,对出现的问题他们往往相互推诿,使农村市场管理混乱无序。

第三,精简效果不佳,乡镇财政负债严重。以农业技术推广为例,哈尔滨市乡镇人员精减是按照年龄进行的,45岁以上的基本退养。农业技术推广人员改革减员803人,减员57.8%,减下的这些人员大都为技术骨干,而留下的人员提供服务较差。此外,有的乡镇精简后财政供养人员费用反而增多。

第四,职能转变缓慢,干群关系比较紧张。哈尔滨市在税费改革之后,一些地方的乡镇干部没有在思想上及时从“权威”的错觉中走出来,仍然沿用过去的工作方式。工作中存在着明显的“错位”、“越位”、“缺位”的问题,干部与农民的关系比较紧张。

(2)“村治”存在的问题 在民主选举方面,首先,干群认识滞后。具体表现在,一是区、县(市)忽视。他们错误认为村级民主选举是部门、乡(镇)的事,没有将其纳入区、县(市)的工作日程,不作调查,不进行研究。二是乡(镇)轻视。一些乡(镇)错误地认为“上级有布置,基层有经验”,底数不清,情况不明,难以对民主选举工作进行有针对性地组织和指导。三是农民漠视。我们在巨源镇发放问卷180份,收回有效问卷163份。经过对问卷分析,只有12.3%的农民较了解《村委会组织法》,只有42.0%的农民意识到民主选举是公民的权利和义务。其次,家族、派性斗争和贿选问题依然存在。如巨源镇的问卷调查结果表明,42.0%的农民则认为存在家族、派系斗争。此外,还有超过一半以上的农民认为存在贿选等拉选票行为。

在民主决策方面,首先,党支部、村委会代替村民会议决策。在哈尔滨市的村民自治实践中,很多村的党支部、村委会代替村民会议决策。只有对特别重大事务,才进行村民代表会议共同商讨,作出决策,而村民会议几乎一年也不召开一次。其次,“一事一议”制度难行。如巨源镇调查问卷显示,64.2%的农民认为本村基本没有实现“一事一议”制度。

在民主管理方面,首先,乡(镇)政府与村委会在权力关系上存在冲突。哈尔滨市有些乡镇政权为维护自己的施政能力,一方面通过强化对村级党支部的领导,并通过村级党支部来控制村委会;另一方面则实行“村财乡管”等措施来肢解村委会的职权,致使村委会“行政附属

化”。其次,“两委”在权力关系上存在冲突。如道里区目前有42个行政村,其中有16个村是“两委”关系有问题的村,可见其问题的严重性。再者,民主管理不落实。有些村民管理制度不健全,村干部工作无章可循;还有些村干部素质低下、法律意识淡薄,有章不循,独断专行,无视《村委会组织法》规定的民主管理。如巨源镇问卷显示,76.5%的农民认为本村管理基本没有体现民主。

在民主监督方面,首先,乡镇领导和村民代表会议缺乏监督。有的乡镇领导只偏向向村干部布置任务,缺乏检查监督指导。一些村的村民代表大会不能按时召开,因此也起不到监督作用。其次,村务公开缺乏透明性。有很多村的村务并没有及时公开或只是部分公开。巨源镇问卷中,有近67.9%的农民认为本村没有实现或只是部分实现了村务公开。再者,村民理财小组作用形同虚设。如巨源镇调查问卷显示,77.8%的农民认为村民理财小组基本没有发挥作用。

(3) 农村社会事业发展存在的问题

哈尔滨市农村社会事业发展存在的问题具体表现在城乡差距上。首先是教育的差距。农村和城市相比教育资源严重缺乏,教室简陋、设备奇缺、教育费用农民自给等问题严重影响农民子女的教育。另外,农村教师的素质也影响农民子女的教育质量。其次是医疗卫生的差距。农村与城市相比,农村医疗卫生条件差,医疗设备落后、奇缺,医务人员医疗水平低,服务素质差,药品质量不保而且价格昂贵等等。再者是社会保障的差距。目前,哈尔滨市的社会保障制度只面向城市,而农村还长期被排斥在社会保障体系之外。最后是文体方面的差距。哈尔滨市农村文体娱乐场所较少,设备短缺,一些大型文体娱乐活动很少在农村举行等等。因此,哈尔滨市农村社会事业亟待发展。

二、哈尔滨市乡村治理中存在问题的主要原因

针对哈尔滨市乡村治理中出现问题的原因,本文主要从最关键的三方面进行分析,即体制方面、乡村干部素质方面和农民方面。

1. 压力型体制的存在

从县乡关系来看,乡镇政权在权威来源、法律地位、财政能力等方面都依赖于县级政权。因此,乡镇政权在政府活动中必然要严格接受上级政权的领导和任务安排。在这种只有事权没有财权的压力型体制下,乡镇政权必然会通过加强对村组织的影响和控制,包括行政命令手段,以转嫁自身的压力和负担来保证上级各项任务的贯彻落实。而村级组织同样会把这部分压力和负担转嫁在农民身上,从而加重了农民负担,导致了官民关系的紧张[1]。因此,压力型体制的存在,是乡村治理过程中出现问题的主要根源。

2. 乡村干部素质的低下

实践证明,只有一个好班子、一支高素质的农村干部队伍,才能带领广大群众尽快实现农村各项事业的快速发展。当前,哈尔滨市农村基层干部特别是村一级干部在文化素质、管理素质、思想道德素质等方面都相对偏低,这也是哈尔滨市乡村治理出现问题的另一个重要原因。

3. 农民群众的漠视

在哈尔滨市的乡村治理过程中,农民漠视助长了乡村干部的违法乱纪行为,进而导致了乡村社会的诸多问题。公共选择理论认为,人是一个自利的、理性的、追求效用最大化的人。根据这一逻辑假设,农民也是一个理性的经济人,自身利益最大化同样是其追求的目标。因此,农民漠视村级治理是因为农民在收入低下、生活困难情况下与政治相比更关心经济的结果。

三、政策建议

通过对哈尔滨市乡村治理模式的现状、问题及原因分析,解决哈尔滨市乡村治理问题的根本举措是进行乡村治理模式转型,建立合作型乡村治理模式,从根本上改变乡村治理的体制性障碍。合作型乡村治理是指乡村公共机构和私人部门合作管理乡村社会公共事务的治理方式。它主要通过协商、伙伴关系,确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。该模式下政府与农民关系则是建立在“法制—遵守”关系基础上的“平权”关系,及在“平权”关系上的互动合作关系。实现乡村治理模式转型具体可分两步实施。

1. 巩固完善村民自治,逐步实行“乡政自治”

巩固完善村民自治。要重点围绕“四个民主”开展工作。在民主选举方面,县乡领导要充分重视并给予指导和监督。村干部要向农民广泛宣传村民自治法律法规,提高农民参政议政能力和设法调动农民积极性。在民主决策方面,要根据《村委会组织法》的精神,由村民会议或由它授权的村民代表会议作出决策,而村民委员会负责执行。党支部和村委会无权代替村民会议或村民代表会议作出决策。坚决落实“一事一议”制度。在民主管理方面,乡镇干部要转变观念,对村级事务依法给予指导而不是领导,充分重视村民自治组织的法律地位。转变党的领导方式和执政方式,正确处理村级“两委关系”。建立健全民主管理制度和村规民约,保证民主管理顺利进行。在民主监督方面,建立健全民主监督体系,将党的监督、审计监督、民主理财小组监督、村民监督、媒体监督有机结合,使监督贯穿“四个民主”的全过程。坚决实行财务、政务公开制度。此外,还要遵循整体推进的原则,做到“四个民主”全面协调发展。

逐步实行“乡政自治”。按照合作型治理的要求,“乡村自治”是最适宜的目标模式,它代表了民主政治发展的方向。但就目前看,哈尔滨市实行“乡村自治”的条件还不成熟,可能还需要较长或更长的时间。所以,目前阶段哈尔滨市乡镇政权暂时应该保留,但在保留乡镇政权的同时,还要加大精减力度,尤其是传统的农业型乡镇,工业型乡镇公务人员较农业型乡镇人员可适当多保留一些。其原因在于,传统的农业型乡镇财政运转困难,乡村债务日益沉重,其人员必须精减,同时乡村治理的内容、方法相对单一,较少的人员完全可以胜任其治理职能;而工业型乡镇情况正好相反,工商业发达的镇,镇财政收支可实现良性循环,同时因工商业发达,镇一级需要处理的事情较繁多,需要更多相关人员处理各种相关复杂事务[2]。在保留乡镇政权,继续精简人员的同时,以吴理财的

“乡政自治”模式作为“乡村自治”的过渡模式,即在乡镇政府维持国家政权组织的基本前提下,增强乡镇政府的自主性,彻底改变它依附于县政的状况,使之真正成为乡镇社区有效的治理主体[3]。主要做法如下。

第一,试行乡镇长直选。一定要遵循试点先行的原则,在有条件的乡镇先行试点,然后逐步推广到其他乡镇。建议实行两轮选举制。首先,县委组织部门指导乡镇党委组织成立直选组委会,负责候选人的报名和组织成立一轮选举委员会等相关事宜。候选人不限制身份,普通群众也可报名参加竞选。一轮选举委员会主要由乡镇人民代表大会成员、各村党支部、村委会主要成员、各村村民代表、民间组织代表及乡域内企业代表等组成。其次,进行一轮初选。一轮初选实行候选人演讲、汇报施政纲领和回答选举委员会提问等方式,由选举委员会投票表决,按照得票顺序正式确定两名候选人,参加二轮竞选运动。两名正式候选人在全乡各村进行演讲宣传和答辩,各村委会负责召集和维持秩序,竞选运动所费用由候选人承担,经过群众投票确定乡镇长正式人选。最后,将正式人选名单提交乡镇人民代表大会,正式任命为乡镇长。

第二,培育和发展多元化的乡村治理主体,建立和扩大乡村社会新型多元的民主合作机制,扩大乡村人民民主参与的渠道使之有足够的政治权力参与乡镇政府的选举、决策、监督和治理。

第三,完善法律法规,加强监督体系建设,使国家与乡村社会在乡村治理中达到全面、积极和有效的合作,保证“乡政村治”模式的健康运行。

2. 抓住有利时机,积极实行“乡村自治”

在“乡政自治”模式成熟和完善后,要积极推进其向“乡村自治”模式转化。主要做法如下。

第一,建立乡(镇)自治组织。乡镇自治组织是在乡(镇)长直选制度的基础上,由乡镇党委组织全乡(镇)村民选举正副乡(镇)长等组成乡村自治机关,乡村自治机关不再作为农村基层政府存在,而变为比村民自治组织较高一级的乡村自治组织。县政府与乡(镇)自治机关由领导关系变为指导关系。同时,将乡镇人民代表大会变为乡(镇)自治机关代表会议,乡(镇)自治机关代表会议的职能与村民代表会议的职能基本相似,但职权范围应更大一些,因为乡民大会比村民大会更难召集,因此绝大部分事情的决策都要由乡(镇)自治机关代表会议做出,因此要扩大乡(镇)自治机关代表会议代表的范围,乡(镇)自治机关代表不仅包括乡(镇)党委、乡(镇)自治机关代表,各村党支部、村委会代表,以及企、事业单位代表,此外,还应包括民间组织代表、农民代表等等。

第二,在国家没有颁布《乡村自治法》之前,制定适宜的地方法规,在法律上规定乡村自治的目的、章程、实施细则、执行办法等内容,同时要明确自治主体与上级政府的法律关系和职权范围等,使乡村自治有法可依、有章可循。

第三,处理好村民自治组织和乡(镇)自治机关的关系,二者同样是指导和被指导的关系。村民自治组织独立处理村民自治范围内的事情,同时也要配合乡(镇)自治机关的工作。乡(镇)自治机关要对村民自治组织的工作给予指导,但不能强行干预村民自治范围内的事情。

第四,要正确处理党的领导和乡村自治的关系。党的领导是思想、政治及组织上的领导,但不是对所有事情的领导,党对乡村自治的领导主要应体现在决策和监督方面。

此外,虽然建立合作型治理模式是解决哈尔滨市乡村社会治理问题的根本措施,但是任何乡村治理模式在建立过程中及建立后,都需要靠法律来保障其健康运行,靠政策来弥补自身的不足。

因此,哈尔滨市乡村治理模式的转型需要一系列的法律和政策作为保障措施。如健全法律体系、加快政府职能转变、转变党的领导方式和执政方式、建立乡村公共财政、培育多元化乡村治理主体、建立健全监督体系等。

参考文献:

- [1]徐湘林. “三农”问题困扰下的中国乡村治理[J]. 战略与管理, 2003, (4) : 98 - 104.
- [2]贺雪峰. 乡村研究的国情意识[M]. 武汉;湖北人民出版社, 2004: 140 - 145.
- [3]吴理财. 乡镇政府: 撤销抑或自治[J]. 决策咨询, 2003, (5) : 32 - 34.

Research on Social Governance Problem and Policy of New Socialist Rural Construction in Harbin

WANG DaOwei¹, WANG YaOlin²

(1. School of Management, Harbin Institute of Technology,
Harbin 150001, China;

2. School of Humanities and Social Sciences, Harbin Institute
of Technology, Harbin 150001, China)

Abstract: Transition of rural governance pattern is an urgent task in the new rural construction in Harbin. It is also an requirement of adhering to concept of scientific development and building a harmonious society. Based on the reality of Harbin, this paper first points out the status quo and the problem of rural governance pattern, then analyzes the primary problems and finally suggests that the fundamental solution to the problem existing in the northeast rural governance is to carry out the transition of rural governance pattern. Further it puts forward two - step strategy: from "rural political governance by villagers" to "rural political autonomy"; from "rural political autonomy" to "rural autonomy".

Key words: Harbin; new rural construction; transition of rural governance pattern

基金项目:哈尔滨市专家顾问委员会决策咨询项目

作者简介:

王大伟(1979 -),男,黑龙江青冈人,博士研究生,从事农业经济和乡村社会治理研究;

王雅林(1941 -),男,黑龙江齐齐哈尔人,教授,博士生导师,从事生活方式和现代化与社会发展理论研究。

责任编辑 王 春

文档附件:

编辑: 文章来源: 《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2007年第4期

版权所有: 中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载, 请注明: 转载自《中国社会网》[<http://www.sociology.cass.cn>]