

浅议新时期村干部在农村基础设施建设中的作用

汪蕴慧 李录堂 王征兵 孙浩杰 (西北农林科技大学经管学院, 陕西杨凌 712100)

摘要 农村基础设施建设是建设社会主义新农村的重要内容, 作为国家“代理人”, 村民“代言人”的村干部在农村基础设施建设中有着不可忽视的重要作用。从村干部的职能转变入手, 分析了新时期村干部在农村基础设施建设中的作用并提出了相关的政策建议。

关键词 村干部; 农村基础设施建设; 新农村

中图分类号 F325.4 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)19-5073-02

1 新时期村干部职能的转变

村干部主要是指以“村两委”为核心的村级组织成员和广大农村的基层干部。村干部作为联系国家政权与农村基层群众自治的桥梁, 是农村社会中的一个特殊群体, 诸多学者从各种角度对村干部进行认识并对其角色和职能进行了定位, 如: “经纪人”、“双重代理人”、“双重角色的边缘化”、“当家人”、“代理人”、“守夜人”、“撞钟者”等, 这些观点都说明了村干部的一些行为特征, 但是村干部的角色和职能自诞生至今已经产生了许多变化, 特别是税费改革的实行和新农村建设的提出对村干部的职能有了新的要求。

村干部的“原生角色”即最初的职能产生于人民公社体制的解体。1978年的中国农村改革, 彻底变革了“三级所有、队为基础”的组织体制。家庭联产承包责任制的推行, 把农民从原有的种种束缚中解放出来, 使他们获得更多的自主权力。与此同时原来那些事关农民利益的社会职能, 如社会治安、公共设施、土地管理、水利管理等无人问津, 乡村治理出现了权力真空。1980年2月广西宜州市屏南乡合寨村为了管理好村中的公共事务, 原生产队长建议成立“村民委员会”, 负责村内公共事务的管理。村干部的产生则是由村民选举决定, 其报酬来自于村民向集体缴纳的提留, 其权威也来源于为村民提供的服务。因此村民委员会的最初功能是维持社会治安和维护集体的水利设施。1982年12月, 五届人大五次会议通过的宪法肯定了村民委员会的存在, 标志着村民自治制度正式登上中国的政治舞台。

新成立的村民委员会或村民组织的基本职能包括与村民利益相关的社会治安、公共设施、社会福利、土地管理、水利建设, 是维护全村社会治安、调解民间纠纷、管理本村事务和公益事业等。1987年, 六届全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》。从1988年开始中央要求各地强行推行村民自治, 村民自治、村委会建设进入了政府引导时期。政府以法律的形式赋予村委会新的权力、义务, 对其工作任务也寄以厚望。而村干部也必须依法履行权利、义务, 按照国家的意志管理农村社会事务。与此同时, 村委会和村干部的职能也开始发生异化——村干部既要对村民负责又要对政府负责。对政府负责则是按照国家的意志来管理、监督村民, 也就是成为政府的“代言人”。村干部逐渐异化为贯彻国家意志和为国家推行各种农村政策的工具, 村民突然间发现, 先前自己选举的“代言人”已在某种程度上

成为自己的异己力量——政府“代理人”。至此村干部的职能基本上围绕国家不同时期的农村政策而转变, 这一时期也是干群矛盾比较集中的阶段。

农村税费改革的实行对村干部的职能产生巨大的冲击, 新农村建设的提出也对村干部在新时期的职能提出了新的要求。但是仔细分析可以发现, 在建设新农村的新时期国家的意愿与村民的期望其实是一致的: 农民希望提高收入, 改善生活质量和条件; 而党的十六届五中全会和近期举行的“两会”, 中央政府都明确指出要把发展农村经济、提高农民生活水平作为今后的工作重点。村干部作为国家的“代理人”、村民的“代言人”的双重角色在此得到了统一, 村民与国家都期望村干部能够承担起促进农村社会经济发展的服务角色, 发挥其在农村经济发展中的领导人的作用, 对村干部在新时期的职能提出了共同的要求。

2 新时期村干部在农村基础设施建设中的作用

2.1 农村基础设施的概念界定 农村基础设施是向农村生产生活提供公共产品和公共服务并保证农村社会扩大再生产顺利进行的各种物质技术条件总和。党的第十届全国人民代表大会第四次会议上通过的2006年《政府工作报告》中指出“建设社会主义新农村, 必须加强农村基础设施建设”、“主要是加强以小型水利设施为重点的农田基本建设, 加强防汛抗旱和减灾体系建设, 加强农村道路、饮水、沼气、电网、通信等基础设施和人居环境建设, 加强教育、卫生、文化等农村公共事业建设。”由此可以认为农村基础设施是指与农民生产生活密切相关的物质条件和社会条件^[4], 包括农村道路、通讯、农业水利设施等经济基础设施和教育文化、医疗卫生、社会福利事业等社会基础设施两大类。

2.2 村干部在农村基础设施建设中的作用 党的十六届五中全会建议提出“生产发展、生活富裕、乡风文明、管理民主”的新农村建设的内容, 而新农村建设的重点近期内应当放在农村基础设施建设和公共服务的发展上。温家宝总理最近明确提出要把基础设施建设的重点由城市转向农村。2006年政府工作报告中, 中央政府已决定“今年中央财政用于三农的支出达到3 397亿元, 比上年增加422亿元。”十届人大四次会议上也提出: 2006年拟安排120亿元人民币, 继续加强包括种子工程、大型商品粮基地建设、优质粮食产业工程、大型灌区的节水改造、中部四省大型泵站改造、病险水库除险加固、小型农田水利设施建设、动物防疫体系建设等工程建设; 在改善农民生产生活条件方面, 要集中力量办好“水、气、路、电”这四件事。这些政策表明了国家改善农村基础设施建设落后面貌的决心, 但在实践上怎样整合各方面的力量,

基金项目 国家自然科学基金项目(70273035)。

作者简介 汪蕴慧(1980-), 女, 山东烟台人, 硕士研究生, 研究方向: 现代企业管理。

收稿日期 2006-04-17

将各种政策真正落到实处是一个关键问题。村干部作为整个国家政权的末梢,国家与广大农民的维系纽带,是农村经济最底层、最具体的政策执行者。他们绝大多数是本村土生土长的并长期从事农村工作对本村本地的情况十分了解;作为国家的“代理人”、农民的“代言人”,他们与乡镇各级领导、各级部门、社会各界等都有着一定的联系,对于各种国家、地方的政策,社会发展的动态等都有着高于普通农民的理解、接受能力和获取能力,在农村基础设施建设中有着不可忽视的重要作用。

2003年笔者在陕西省礼泉县,河南省叶县、鲁山县和湖北省大悟县等11个乡镇13个自然村部,重点调查了村干部目前工作的主要内容及重要程度。调查发现,村干部所做的工作的重要程度依次为:税收及统筹提留收缴>接待上级领导>村级组织工作>农村各种基础设施建设>村治安>村基础教育>带领村民发展经济增收致富>村干部自身素质提高>宣传科技知识、科教兴农>村医疗卫生状况及福利工作>维护村民利益,向上级反映村民意见和建议。在农业进入免税时代的今天,税收及统筹提留收缴工作已经取消,接待上级领导也相对弱化,计划生育和兵役工作显然也非关键,村干部的职能将首先定位在村级组织工作和农村基础设施建设等方面。这也与目前村干部的工作无实质性内容和国家加强农村基础设施建设的状况相契合,将是新时期村干部工作职能转变的一个主要内容。

3 激励村干部建设农村基础设施的政策建议

3.1 提高村干部的工资水平 王征兵教授将村干部的收入分为3部分:一是因担任村干部所获取的工资收入;二是利用职务便利获取的非法收入,即“灰色”收入;三是从事与村干部角色无关的生产经营活动所获取的正当收入。农村税费改革后村干部的“灰色”收入来源大大减少,如果正常收入仍然过低,广大村干部将对工作失去热情,而对于农村基础设施建设也只会敷衍了事。

针对这一情况,王征兵教授对陕西省兴平市西吴镇的50名村干部和100名村民进行了调查。根据调查结果王征兵教授得出一个重要结论:村干部的年收入水平若为当地村民人均纯收入的3倍,则村干部和村民均比较满意^[2]。课题组根据陕西长武县9个村270份村民问卷调查数据得出村干部合理工资水平预期是村干部名义工资水平的2倍左右。虽然角度不同结论也不尽相同,但是从中可以看出目前村干部低工资是制约其工作热情的重要因素,因此合理提高村干部工资水平能够激励其更好地履行职能。

3.2 确保村干部工资的发放 税费改革后村干部工资已经不可能来源于村提留中的管理费,而中国的县乡政府普遍面临着公共财政危机,如何解决村干部的工资发放是个根本性问题。调查显示,村干部的工资兑现率比高工资更能够增加村干部的满意度和继续留任的意愿,激发其工作积极性。目前农业已经进入免税时代,村干部职能必然由原来的“要粮、要钱、要命”的政务职能转向“为农村社会经济发展提供服务”的服务职能,因此,村干部在为村民提供各种服务时实际上也是执行政府的服务任务。按照为谁工作谁付酬的常识,

村干部既然已经替政府做服务性工作,政府应该为村干部报酬买单,考虑到乡镇财政的重重困难,可将村干部的工资直接纳入到县级财政体系,由县财政统一支付。当然为了减轻国家财政负担,可以规定由县财政支付村干部的基本工资(约为当地村民人均纯收入的2倍),其余部分(当地村民人均纯收入的0.5~1倍)由村民评议作为奖金由村集体和乡镇财政发放。

3.3 完善村民自治制度 新农村建设的理念使得村干部作为国家“代理人”、村民“代言人”的角色得到了统一,也为村民自治制度的进一步深化和完善提供了契机。村民自治是我国农村治理的基本制度,在发展农村基层民主、教育农民、组织农民、服务农民等许多方面发挥了无可替代的巨大作用。而这种制度安排的内生激励机制对于激发村干部的工作积极性有着显著的效果。

根据西方经济学效用理论,效用是为了描述消费者在不同的消费可能性之间进行选择的方式。通常可将效用理解为一个人从消费一种物品或服务中得到的主观上的享受和有用性。需求理论认为人们总是在最大化他们的效用。

村委会主任和委员是在村委会选举大会上通过法定的程序民主选举产生,体现了广大村民的意愿。村民对被推选为村子当家人的“能人”、“精英”们的能力、人品和信誉等的认可和尊重使他们获得了巨大的心里满足,给予了他们极大的“精神效用”;另一方面这些人以前大多是普通的农民,而今他们被大家推举到村里当家人的位置,成为了“国家干部”,这种社会地位的转变将给予其巨大的“社会效用”^[3]。这些人在最大化自己效用的同时必将走上村干部的位置并努力工作,而众多的实例也表明通过村民直选的村干部的村自筹公共投资多,村基础设施建设情况好;反之则较差。因此要进一步完善村民自治制度,使之产生的村干部能真正为农村的基础设施建设服务。

3.4 延长村干部任期并对其加强培训 村干部任期过短容易导致短期思想和行为严重影响着农村经济的发展和生产组织与服务,同时也很难和农村的长远发展规划同步合拍,影响着长远性基础设施建设的进行。因此应适当延长村干部任期,这将有利于稳定村干部预期从而激发他们工作的责任心,具体任期建议改为每届任期为5~7年。同时在任期加长的基础上要注重对村干部的培训,提升他的自身素质和工作能力,建议:在政策上规定村党支部书记、村委会主任等在上任之前必须到规定的党校或其他专门机构参加培训;为保证培训计划的实施,应由财政划拨专款建立一套切实可行的考核办法实行“先培训后上岗,不结业不能上岗”的规定;对一些经济困难、落后地区的村干部可以通过上挂、交流、基地锻炼等形式进行岗位培训。

参考文献

- [1] 李录堂.农户分类管理研究[M].西安:陕西人民出版社,2001.
- [2] 王征兵.村干部合法收入标准的确定——以陕西省兴平市西吴镇为例[J].中国农村经济,2004(10):77-81.
- [3] 孙浩杰,汪蕴慧.农村税费改革后村干部激励问题探讨[J].经济问题探讨,2005(5):45-47.
- [4] 鞠晴江,庞敏.基础设施对村经济发展的作用机制分析[J].经济体制改革,2005(4):90-93.