

乡村治理的困境及路径选择

李翔¹, 杜鹏² (1. 重庆大学贸易与行政学院, 重庆 400045; 2. 河南工业大学法学院, 河南郑州 450052)

摘要 论述了新时期我国乡村治理存在的问题, 提出了改革、完善乡村治理体制的对策。

关键词 乡村; 治理体制; 村民自治; 路径

中图分类号 F325 文献标识码 A 文章编号 0517-661X(2006)14-3499-02

搞好乡村治理, 实现农业发展、农村稳定、农民富裕, 事关我国全面建设小康社会目标的实现和整个现代化建设的进程。20多年来, 中国乡村治理取得了巨大成绩, 成效显著, 它不仅有力地推动了基层民主政治发展, 而且也对国家政治体制改革及民主政治发展产生了深刻影响。但是, 从全国范围来看, 乡村治理发展很不平衡, 有相当数量的农村乡村治理仍处初创、实验和推广阶段, 乡村治理中的各种矛盾日益突出, 已经成为整个经济和社会发展的一个不容回避的问题。加强农村民主政治建设, 完善乡村治理机制, 既是农村建设中的一项重要内容, 也是推动农村各项工作的动力支撑和重要保证, 对推动农村经济的发展、政治的稳定、社会的和谐具有重要的意义。这既是当前农村工作的内在要求和应势之举, 也是巩固农村各项改革成果, 解决农村一系列深层次矛盾的关键所在。

1 新时期我国乡村治理存在的主要问题

1.1 公共财政体制有待完善 农村的税费改革, 为消除城乡二元结构, 调整国民收入分配, 转换基层政府职能, 减轻农民负担创造了条件。但与此同时, 也呈现出了诸多问题和矛盾。由于取消了农业税, 乡村两级的财力受到不同程度的影响, 财力匮乏, 财政缺口较大, 影响了农村基础设施建设和各项改革的顺利进行, 难以提供有效的公共服务, 也造成了农村公共产品供给的短缺, 阻碍了农村公益事业的发展。此外, 我国的公共财政体制也存在缺陷。由于各级财政存在利己倾向, 在体制设置上总体是财权上移, 事权下移, 财权事权不统一、不对等, 这势必造成下级财政困难, 越往上级, 财力水平越高, 财力分配呈倒三角形。有人形容为“中央财政浩浩荡荡, 省级财政稳稳当当, 地市财政摇摇晃晃, 县级财政哭爹喊娘, 乡镇财政集体逃荒”。在税费改革后, 这种状况尤其明显。这种不合理的财政体制, 极大地影响了基层政府的运作。

1.2 乡村两级机构关系不顺 20世纪80年代以来, 随着农村家庭联产承包责任制的推广和以政社合一为标志的人民公社的解体, 在广大农村, 以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要标志的农村自治运动悄然兴起, 并逐渐成为燎原之势。随着社会主义市场经济的不断发展, 政府职能逐渐从全面管理转变为依法行政, 引导服务, 建国以来“命令-服从”型的乡村关系逐渐被“乡政村治”的政治格局所代替。乡镇政府作为国家在农村的基层政权组织, 依法行政, 乡级政权之下的各村社区, 成立村民委员会, 实行村民自治。在这种政治体系下, 乡村之间的关系协调与否, 直接

关系到国家权利在乡村的有效运行和村民自治权利的真正实现。依照1998年11月颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法》规定:“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助, 但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。”这就在法律上明确了乡村政治关系是“指导、支持、帮助与协助”的关系, 而不是领导与被领导的关系, 不是行政隶属关系。

然而这种本应职责清晰、权限分明的乡村关系, 在现实中却并没有达到应有状态。一方面, 乡镇政府作为国家最基层的行政机关, 承担着依法对本行政区域内各项工作实施行政管理的职能, 这就导致了乡镇政府往往忽视了指导和帮助的功能, 而片面地强化对基层的直接控制和行政领导, 进而弱化了村民自治, 使村民自治机构成为乡镇政府的附属物, 导致了村民自治名存实亡。另一方面, 代表农民利益的农村自治组织, 往往会寻求扩大自治权利, 抵制或拒绝乡镇政府的依法行政和宏观指导, 片面地强调自主性, 从而造成乡镇政府行政管理功能的萎缩, 导致了乡政与村治关系的脱节^[1]。这不仅会影响乡镇政府职能的有效发挥, 而且也有碍于村民自治权利的正确行使和村民积极性、主动性的充分发挥。当村治已发生重大变革时, 乡政没有发生相应的变革, 其后果是日益扩张且不受制约的行政力量不断压缩农民和自治组织的活动空间, 农民的自主权受到侵害, 自治组织日益行政化^[2]。这种状况, 从根本上讲, 不利于农村经济的发展和农村社会的稳定, 也不利于社会主义新农村建设的顺利开展。

1.3 村民自治机制有待健全 1998年《村民委员会组织法》的颁布实行, 标志着我国的村民自治已经形成了一套制度化的运作模式, 即在广大农村实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督, 通过农民的自治机构——村民委员会, 达到自我管理、自我教育、自我服务的目的。可以说, 村民自治是中国政治体制改革最深入的一个领域, 是现阶段我国民主政治建设的起点和突破口^[3]。但同时也应该看到, 农村自治机制还不够健全和完善, 主要表现在以下几个方面: 第一, 在“四个民主”中, 民主选举有了较大的发展, 但其他3项机制还不健全。由于没有形成比较顺畅的利益表达机制, 农村自治机构所作出的决策还不能充分地反映广大农民的利益和愿望。在这样的情况下制定出来的一些村规民约, 并不能反映出广大农民的呼声和愿望, 其内容往往是关于村民触犯相关条款的处罚规定。它的许多内容实际上是强加于村民身上的枷锁^[4], 虽然有些地方也实行村务公开, 召开村民会议, 但由于监督机制的缺失, 加上缺乏必要的民主评议体制和绩效考评体系, 结果往往使民主监督流

作者简介 李翔(1979-), 男, 河南平顶山人, 硕士, 讲师, 从事公共管理和农村社会保障研究。

收稿日期 2006-04-24

于形式,制约着农民民主监督权利的充分行使。第2,村民委员会作为党领导下的一种自治组织,和上级机关没有行政隶属关系。但由于村委会作为自治组织要经常协助乡镇政府处理和承担一些具体的行政职能,因而容易从自治机构异化为行政组织,成为上级行政机关的执行单位,难以反映民意,难以根据村民的要求来处理事务。这与村民自治的初衷是不相一致的。第3,农村党支部是党在农村的基层组织,在农村工作中,起着战斗堡垒和核心作用,它的主要职责在于指导和支持村民自治,推动农村基层民主建设。村委会则在坚持党的领导的前提下,具体管理基层的公共事务,处理纠纷。但由于我国长期形成的一元化领导容易导致农村基层党组织角色不清,定位不准,行使本应有村民自治机构来行使的具体管理权,导致农村党组织与村委会两委之间关系紧张,矛盾重重,村民自治机构形同虚设,村民自治权利难以有效地行使。

1.4 农民民主政治素质亟待提高 村民的政治参与是衡量农村民主化程度和农村政治发展水平的重要标准。然而,村民参与农村公共政治生活,作为一种民主形式,其发展离不开一定的经济基础和与之相联系的社会文化因素。当前,我国广大农村经济发展水平还比较落后,农民生活还不富裕,需要层次还处于较低的水平,这在很大程度上制约着农民参与政治的热情。另外,从社会和文化的视角看,广大农民的民主政治素质还亟待提高。由于农民长期处于政治上的弱势地位,造成了农民的主体意识、权利意识和民主意识严重匮乏,其现代政治意识和政治素质亟待提高,再加上文化素质的欠缺,从而使他们在参与村民自治过程中还不能成为真正合格的主体,难以有效地履行义务、行使权利,发挥主人翁作用。

2 改革、完善乡村治理体制的对策

2.1 充分发挥农村基层党组织的领导核心作用 党的领导是推动农村各项工作的根本保证,各级党委和政府要把思想统一到中央的决策和部署上来,切实把这件关系全局的大事抓紧抓好。基层党组织要立足当前、着眼长远,统筹安排、科学规划,广泛听取基层和农民群众的意见和建议,尊重自然规律、经济规律和社会发展规律,区分轻重缓急,突出建设重点,分步实施,从农民群众最关心、要求最迫切、最容易见效的事情抓起,扎实推进各项工作,不断让农民群众得到实实在在的好处;要在全农村深入开展保持共产党员先进性教育活动,引导广大农村党员学习贯彻党章,坚定理想信念,坚持党的宗旨,形成党员长期受教育、永葆先进性的长效机制,增强基层党组织的凝聚力、战斗力、创造力,不断加强党在农村的执政基础,真正发挥党在基层组织的领导核心作用。

2.2 依法整合乡村关系 要进一步整合乡村关系,在依法行政的基础上,达到乡政与村治的良性对接。要从实际出发,适应变化了的情况和改革的需要,建立“以事为中心”的管理方式,乡镇干部要在其位谋其事,遵循责、权、利一致的原则,以本职工作为中心进行管理,把社会的自我管理权还给村级组织,使职能部门真正发挥管理和服务的功能,把该管的事管好。要建立服务型、指导型的政府,逐步从压力型向民主型治理体制转变。从过去传统的统治型观念为主向现代的服务型观念转换,从过去的政治经济社会合一向以

公共服务为主转变。要相信群众,依靠群众,尊重村民自治的法律地位,尊重村民自治的权利,依法定权限进行管理。村民委员会则要自觉接受乡镇政府的指导,依法协助乡镇政府开展工作,保证完成各项工作任务^[9];要建立起规范的绩效考评体系,将对乡镇基层政府的政绩评价及对基层干部的监督权交给农民群众,由群众来考核干部的履职情况,监督干部的行为,从根本上改变过去“对上负责”而“不对下负责”的状况。只有这样,才能推动村民自治的深入发展,有效地启动村民自治机制的内生力量,提高自我管理的能力,形成国家对社会管理与社会的自我管理有机结合的全新面貌,实现乡政与村治的良性互动。

2.3 完善村民自治制度 要进一步深化对村级自治的认识。实行基层自治,是民主治国的重要方面,也是监督政府科学执政、依法执政、民主执政,缓解政府与居民矛盾的重要而有效的途径。要进一步加强农村基层民主政治建设,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,让农民群众真正享有知情权、参与权、管理权、监督权。要深入开展农村普法教育,引导农民牢固树立法制观念,增强农民依法维护权益的能力和履行义务的自觉性,妥善处理农村各种矛盾,加强社会治安综合治理,创造农村安定祥和、农民安居乐业的社会环境。在行使自治权的同时,要明确界定村级自治权限,进一步完善法律法规,明确什么属于村级自治的事项,什么是村级应尽的义务,什么应该由乡镇或乡镇以上政府来管理和提供。这样才能真正有利于村级自治工作的开展,从而真正实现民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。

2.4 改革公共财政体制 要建立规范、透明、公正的财政转移制度,界定功能,核定各级的基本需求,划分各级政府和自治组织的事权,做到财权与事权对应。基层机构的财力不足要通过财政转移支付解决,杜绝“只给政策不给钱”的做法。要积极扩大推行省管县财政体制试点范围,减少财政管理层次,提高行政效率和资金使用效益。同时,要加大对乡村财政支持的力度,规范财政转移支付,加大对农村教育、卫生、公共安全、社会保障、基础设施建设等公共需要的保障力度。同时,还要积极鼓励、引导和支持农村发展各种新型的社会化服务组织;鼓励发展农村法律、财务等中介组织,为农民发展生产经营和维护合法权益提供有效服务,充分发挥农民的主体作用,让农民为自己的事情作主,真正实现农民自我组织、自我管理和自我服务。

2.5 加大对农村的投入力度 统筹城乡发展是促进经济社会协调发展的必由之路,是新形势下解决“三农”问题的根本之策。各级党委和政府要在指导思想、发展战略、政策取向、资源配置和规划布局等各个方面,统筹城乡经济、政治、文化和社会建设,构建平等和谐、良性互动的新型工农城乡关系,实现城乡协调发展、共同繁荣。要认真贯彻落实科学发展观,统筹城乡经济社会发展,实行“工业反哺农业、城市支持农村”的方针,加快建立“以工促农、以城带乡”的长效机制。要顺应经济社会发展阶段性变化和建设社会主义新农村的要求,坚持“多予、少取、放活”的方针,重点在“多予”上下功夫。要进一步调整国民收入分配格局,国家财政支出、预算内固定资产投资和信贷投放,要按照存量适度

(下转第3502页)

(上接第 3500 页)

调整、增量重点倾斜的原则,不断增加对农业和农村的投入。要扩大公共财政覆盖农村的范围,建立健全财政支农资金稳定增长机制,引导社会资金投向农村建设,营造全社会关心、支持、参与农村建设的浓厚氛围。

2.6 增强农民参政的意识和水平 在村民委员会的体制下,村民行使着广泛的自治权,包括选举权、提案权、议决权、评议权、监督权、罢免权、否决权等。管理成员和权力配置的广泛性,决定了提高农民素质的重要性。列宁指出:“文盲是站在政治之外的,必须先教他们识字。不识字就不可能有政治,不识字只能有流言蜚语、传闻偏见,而没有政治^[6]。”当前在我国广大农村,农民文化程度普遍不高。应加大农村文化教育的水平,提高农民的文化素质;同时,要提高农民的民主意识,引导农民由“经济人”向“社会人”转变,使广大

农民真正认识自己的民主权利,积极参与村民自治的社会自我管理活动。通过宣传教育,提高农民的民主道德素质和民主法制素质,引导依法行使,按章程按程序行使民主权利^[7]。总之,只有提高农民的素质,乡村社会管理才会有广泛而坚实的基础,农民才能真正地参与民主管理,维护自身权力。

参考文献

- [1] 中国法制出版社.村民委员会组织法及其配套规定[M].北京:中国法制出版社,2002.
- [2] 中国法制出版社.刘章烈,邱家海.乡村民主政治建设的机制创新[J].赣南师范学院学报,2003(1):127.
- [3] 徐勇.乡村治理与中国政治[M].北京:中国社会科学出版社,2003.
- [4] 于建嵘.岳村政治:转型期中国乡村政治结构的变迁[M].北京:商务印书馆,2001.
- [5] 吴玉英.村民自治的主要问题及对策[J].前沿,2005(3):173.
- [6] 列宁.列宁全集第42卷[M].北京:人民出版社,1987.
- [7] 柯麟彪.转型期乡村社会管理的对策选择[J].福建论坛,2000(4):51.