

# 村民自治与乡村和谐社会建设

柴义江<sup>1</sup>,朱 娅<sup>2</sup>

(1.江苏经贸职业技术学院,南京 211168;2.南京农业大学,南京 210095)

[摘要]实行村民自治,是我国农村管理制度发展过程中的重大变革,是促进农村和谐社会建设的重要举措。改革开放以后,我国农村民主法治建设取得历史进步,农村经济得到快速发展,人民生活水平极大提高,对村民自治管理的制度要求也日益增强。村民自治制度作为一项新生事物,对促进农村和谐社会建设能起到制度保障作用,也越来越受到广大村民的认可。同时村民自治制度也有不够完善的地方,在具体的实践过程中会引发一系列问题,如何将理论与实践结合,需要在农村实际工作中不断加强和改进,以适应建设社会主义新农村的需要。

[关键词]自治;民主;和谐社会

[中图分类号]C912 [文献标识码]A [文章编号]1009—2234(2016)05—0019—03

社会和谐,城乡和谐,人民幸福,始终是人类孜孜以求的一个社会理想,也是包括中国共产党在内的马克思主义政党不懈追求的社会目标。我们党提出的要建设社会主义和谐社会,它是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。在我国,建设和谐社会必须是城乡共同发展的社会,没有农村社会的和谐,就无法实现全国和谐社会的目标。目前我国农村社会中存在各种冲突和矛盾,纠纷多元且复杂,有时表现出群体性特征和季节性特征,严重影响农村社会的和谐。既然纠纷的发生不可避免,那么积极预防和及时化解就显得尤为重要。党的十八届三中全会明确指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。一直以来,我国都是农业大国,农民是最大的社会群体,人数最多,农村也是最基层的一级组织,乡村治理是社会治理的重要内容,是国家综合治理战略的重要组成部分,没有乡村社会治理的现代化就不可能有国家综合治理的现代化,也无法实现和谐社会建设的总目标。

对于农村和谐社会建设,2005年10月,党的十六届五中全会关于《十一五规划纲要建议》,提出了新农村建设的20字方针,努力在全国开展和谐新农村建设。2006年10月,党十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,成为和谐社会建设的纲领性文件。在全面进行和谐农村建设中,做好管理民主,群众自治,是顺利开展各项工作的政治保证,也充分尊重和维护了

农民的政治权利,让人民群众当家作主,也能调动人民群众建设家园的积极性,真正建设好社会主义新农村,实现乡村社会的和谐。

## 一、村民自治制度的内涵

村民自治,简言之就是广大农民群众直接行使民主权利,自己办理自己的事情,自己创造和设计自己的幸福生活,妥善处理与村民利益密切相关的公共事务,保证国家对农村基层社会的有效治理。村民自治制度是国家确认的农村基层民主制度建设的一种总体安排。在我国,从1980年第一个村委会成立,到1982年宪法确立了村委会的法律地位;从1988年《中华人民共和国村民委员会组织法》试行,到1998年村民委员会组织法正式实施;从1998年党的十五届三中全会,把进一步扩大农村基层民主,全面推进村民自治,作为我国农村跨世纪发展的重要目标和方针,到2007年党的十七大把“基层群众自治制度”确立为我国社会主义政治的四项制度之一,村民自治的发展充分体现了中国基层民主的发展进步历程。

基层群众自治制度作为中国特色社会主义民主政治制度的重要组成部分,要确保人民享有民主政治权利,在公共事务和公益事业处理上,能实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。并在自我监督的同时,充分行使民主监督权利,监督地方政府和当地农村干部,使他们真正为农村谋发展,为农民谋福利。改革开放以来,随着中国经济的发展,全国城乡基层民主不断扩大,人民的政治参与渠道增

[收稿日期]2016—05—01

[作者简介]柴义江(1970—),男,安徽肥东人,硕士研究生,副教授,主要研究方向:马克思主义理论。

多,实现民主的形式也日益丰富。目前,我国城乡已经建立起以村民委员会、居民委员会和职工代表大会为内容的民主自治体系。人民在这些基层自治组织中,依法享有各项民主权利,开展对基层公共事务和社会公益事业的治理,它是目前中国农民自治实践的生动展现,是民主权利的充分实施。

中国人口众多,其中8亿多在农村,因此,扩大和发展农村基层自治民主,使农民真正当家作主,充分行使民主权利,是中国民主政治建设进程中的重大问题。通过这么多年的摸索,中国共产党找到了一条符合中国实际的基层民主建设的道路,就是城乡村民自治制度,其核心理念是“四个民主”,一是民主选举,通过无记名投票的方式,选举村干部,罢免村干部,产生广大农村群众满意的带头人,真正行使选举自主权;二是民主决策,在讨论和决定涉及村民利益的大事时,不是村干部说了算,而是大家坐到一起商量,避免决策的失误和对农民利益的侵害;三是民主管理,就是村内事务的管理,也由村民直接参与,调动广大村民积极参与村务管理,可以充分体现主人翁精神;四是民主监督,监督主要针对村务公开,有了村民对村委会和村干部的监督,群众的知情权和评议权就能更好地发挥作用。村民自治发端于20世纪80年代初期,发展和推行于90年代,现如今已成为中国乡村扩大基层民主的一种有效方式。

## 二、村民自治在构建和谐乡村社会中的作用

构建社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。构建社会主义和谐社会,绝不仅仅是经济的快速发展,没有民主,就没有社会公平,没有民主,社会正义无从谈起,没有民主,社会进步就会缺乏动力。因此,构建社会主义和谐社会必须要发展社会主义民主,在广大农村就是加强以村民自治制度为基础的民主政治建设,只有建立起以社会主义民主为基础的和谐社会,才是真正的和谐社会。

(一)实行村民自治有利于调解农村内部矛盾。农村内部矛盾表现各不相同,大体来说:一是贫富差距的矛盾,表现为村民生活水平和收入差距不断被拉大,其原因有的是在土地资源使用和开发中形成的利益分配不均,也有农村民间借贷等不规范金融行为方面产生的纠纷,此外还有村干部在拆迁安置方面的贪腐行为导致的矛盾。二是政治权力的矛盾,村民在民主选举中,必然会出现当选者与败选者,两者之间引发的政治矛盾,从而引起对农村治理权力的争夺。三是宗法观念矛盾,这里的宗法观念是指封建宗族观念,在宗族思想的支配下,群众被分为不同的派别,进而为各自的利益争夺产生矛盾。四是家庭矛盾,家家有本难念的经,农村家庭中有关赡养问题是矛盾多发之源,通常都是由经济状况不佳引发的,另外还有婚姻和财产继承等。对于这些矛盾,实行村民自治可以帮助化解:一是村民自治是通过交流、协商、谈判等方式,形成大家都能接受的意见,不会强制和打压,利于社会和谐;二是农村内部矛盾关系到村民的个人利益,村民自治更能反映个人要求,比领导决定更贴近实际;三是村民自治是大家协商的结果,是大多数可以接受

的意见,比服从领导意志更能找到心理平衡。

(二)实行村民自治能保证农村社会稳定。通过村民自治化解了农村中存在的各种矛盾,对农村稳定是极大的促进。构成当前农村社会稳定的主要隐患是一些农民的群体性上访和暴力抗争等。一般情况下,农村出现暴力式参与,说明农村的稳定已经遇到挑战。这些对农村稳定构成重大威胁的问题,不是一朝一夕形成的,而是长期积压的结果,农民的合理诉求一直得不到解决,必然形成积怨,最终走上暴力抗争之路。分析这些问题产生的原因,主要是农民没有制度化民主政治来解决自身需求的途径。在乡村推行村民自治制度,对农村稳定的促进可从两个方面来看:其一,村民自治制度是一种民主参与制度,通过民主参与来解决村内事务。对于村务而言,由村民会议或村民代表会议进行决策和监督,可以纠正村干部的不良或违法行为,有问题的村干部,村民在选举中可以另选他人,又可以通过村民会议将他罢免。对于政务而言,如果上不合国家政策规定,下不合村情民意要求,村民一方面可以通过村干部向上反映情况,另一方面村民自治制度所形成的村干部责任制度也使得他们敢于抵制不合理的要求,保护村民的利益。其二,通过村民自治的实行和深入推进,村民也越来越习惯于以制度化的方式来提出自己的要求,维护村民的集体权益。不断深入地民主参与,会使村民养成通过民主途径来维护自身权益的习惯,对于村民自治制度的落实,具有十分重要的意义。村民自治制度真正得到落实,暴力式参与就会被抛弃,农村社会的稳定就可以得到保障。

(三)实行村民自治有利于促进新农村事业的全面发展。村民自治制度的实行调动了农村社会各方面的积极性,促进农村各项事业的全面协调发展。围绕社会主义新农村建设的20字目标,中国和谐乡村建设正在蓬勃开展。建设社会主义和谐新农村,是我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设五位一体全面发展的新农村,是充满现代气息的新农村。和谐农村一是产业发展形成“新格局”。建立起现代农业,繁荣农村经济,农村生产力水平显著提高。二是农民生活水平实现“新跨越”。增加农民收入,改善农村消费结构,提高农民生活质量。三是乡风民俗倡导“新风尚”。农村社会事业得到长足发展,造就了一批社会主义新农村。四是乡村面貌呈现“新改观”。做好乡村建设总体布局,加大农村基础设施投入,农村人居环境得到改善。五是乡村治理健全“新机制”。基层民主和基层组织建设健全,创建一批平安乡村、和谐乡村。

## 三、完善村民自治制度的途径

完善村民自治,可以更好地促进我国民主政治建设,使村民在村务管理中更加充分地享受民主,保障自身的权益。完善村民自治不能只靠说说,要在实践中不断摸索和提高。

(一)健全村民自治体系,发挥村民自治作用。完善村民自治,就要充分发挥好村民自治的作用。主要表现在:一是各种村民自治组织,都应该在国家法律允许的范围内,自主进行选举,健全村务管理的各级村民自治组织机构,发挥自治作用。没有建立起村民自治组织体系的,要尽快依法建立

起来,防止基层组织建设上出现缺位现象;已经建立自治组织体系的,也不是一劳永逸,要根据农村发展的实际情况不断完善,以提高实效。二是明确职责,使村民自治组织充分发挥作用。根据村民会议或村民代表会议的决议,办理本村公共事务和公益事业,协助维护社会安定,向上级政府反映民意。各种村民自治组织都姓“民”,要真正代表民意,履行职责。三是处理好村委会与上级政府和村党组织之间的关系,做大村民自治新的合力。上级政府应该对村委会的工作给予指导、支持和帮助,同时也要认识到,村委会不能因为和上级政府没有隶属关系,就不接受政府指导,不履行法定的义务,这是不应该的。切实纠正个别地方村党组织、村委会班子不团结、不协调的现象,要劲往一处使,健全村民自治体系使其发挥最大作用。

(二)完善村民自治体系,使农民当家作主的民主权利落到实处。完善村民自治制度体系,可以在三个方面着手:一是制度创新。创新既要实事求是又要不断与时俱进。进入新世纪以来,随着农村经济和社会的发展,各种新情况、新问题也会不断产生,农民当家作主的权利实现形式也要进行摸索,探索出符合时代要求的农民政治参与形式,使村民自治制度充分体现时代特征。二是制度完善。当前村民自治制度是否达到预期效果,要放在实践中检验,在“四个民主”建设上要解决哪些问题,需要统筹考虑和完善。只有不断丰富和完善,村民自治制度才能跟上社会发展需要。三是制度实施。好的制度不落实也只是空谈。落实村民自治制度,要在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督四方面下功夫。我们在制度创新、制度完善的同时,落脚点还要放在制度实施上,确保“四个民主”的实现:从人员选拔的民主选举,到管理过程中的民主决策;再到日常事务的监督,保证村民对村务事前有参与、事中能介入、事后作评判。

(三)规范村民自治行为,使村民自治实践符合规定。规范的村民自治实践活动,对完善村民自治,健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制,意义重大。一是在村民代表会议中设立党支部,党支部通过村民代表会议和自治监管委员会来完成上级党组织交给的任务,并实现党的领导核心作用。二是村民大会选举村民代表会议、自治监管委员会,自治监管委员会是常设机构,没有职务报酬,对村民大会负责,对村委会的一切工作以及本村一切公共事务进行监督。三是村民代表会议选举村委会,党员选举党支部成员,村民自治活动中,法定的程序不能变,规定的步骤不能少。四是相关制度的完善,为了保证上述过程的顺利实施,需要完善相关制度。以此来确保村民自治工作符合党和国家的利益,符合法律规定,确保村民自治的发展方向,赋予村民真正的自治权。

(四)培育村民自治观念,扩大自治群众基础。村民自治观念,是村民自治机制的重要组成部分,培育村民自治观念,对村民自治的组织建设,对村民自治的制度完善,对村民自治的实践活动,都会产生重大影响。村民自治观念的培育,主要是以下四个方面:一是民主选举观念,树立民主选举观念,就是在各级村干部的产生上,都是依照法定程序,

通过有选举权的村民选举产生,选举出村民认为能真心实意为群众办实事、谋福利的人,由他们组成村委会领导集体。这些被选中的人就会和村民形成一种真正的契约关系,村民依法行使自己的民主权利可以对村委会领导班子成员进行评价,不合格的村领导村民通过村民会议可以罢免,促使村领导全心全意为村民办事,村领导也被赋予相应的权力,可以改进村委会的工作方式和办事力度,保证村委会工作的顺利开展。所以具备了民主选举观念就可以在村民和村委会之间形成了一种良性互动,遇到不和谐因素通过沟通来化解,减少了矛盾的发生。二是民主决策观念,民主决策就是涉及全体村民利益的重大事务和本村发展的重大决定,交由村民会议或村民代表会议讨论决定,按照集体领导且少数服从多数的原则,实现农村管理的民主化,降低决策风险,增强决策的科学性,树立民主决策观念可以增强全体村民的责任意识和主人翁意识。三是民主管理观念,民主管理就是根据党和国家的方针政策和法律制度,结合各村实际情况,由全体村民讨论制定和本村自治相关的村规或民约,保证村规或民约符合农村生活实际,能被村民理解和遵守,既可以约束村民,与可以约束村干部,大家相互约束,平等享受权利承担义务,促进干群关系的和谐,对农村民主法制建设也大有帮助。四是民主监督观念,民主监督普遍存在于政治生活的各个领域,村民自治中的民主监督,就是要求事关村民生活的重大事项和群众关心的重大问题,必须向村民公开,在村民会议或村民代表会议上,村委会向村民会议或村民代表会议报告,接受村民广泛监督,民主监督的主体明确,责任明确,杜绝形式主义。通过多种形式加强民主法制教育,使村民树立自治观念,使村民认识到建设美好家园,创造幸福生活,终究要靠村民自己。

随着村民自治制度的发展和日益成熟,村民自治在促进我国农村经济发展、城乡和谐稳定、村民民主参与等方面都起到了巨大的作用。在当前构建社会主义和谐新农村实践中,继续探索村民自治与和谐乡村建设的内存契合,发挥村民自治在构建和谐乡村的作用,既是理论研究的需要,也是社会实践的需要,有着重要的理论和现实意义,我们有理由相信,村民自治的普遍实行,有力地优化了农村的治理结构,推动了乡村民主发展的进程,为构建社会主义和谐乡村积累了丰富的政治经验,也为构建和谐乡村提供了强大的内在动力,并最终促进和谐乡村建设目标的实现。

#### [参 考 文 献]

- [1]郑洁.村民自治及其在农村和谐社会构建中的作用[J].黑龙江社会科学,2006,(05).
- [2]关莹.和谐社会背景下的村民自治研究[D].吉林农业大学,2007.
- [3]李凤念.村民自治中乡村关系研究[J].燕山大学学报,2008,(04).
- [4]房正宏.村民自治的困境与现实路径[J].华中师范大学学报,2011,(05).

[责任编辑:张 港]