

# 绥化市村民自治的困境与破解之路

孙 威

(绥化学院 思想政治理论教研部,黑龙江 绥化 152061)

**摘要:**村民自治是我国农村基层民主制度的基本形式,绥化市经过多年的探索与实践,在村民自治建设中取得一定成绩,但同时也面临着选举力度不强、不规范,民主管理、民主决策、民主监督的缺失等多重困难。在逐步发展经济的基础上需通过完善村民自治机制,提高村民素质、自治意识,借鉴其它地区成型经验等方式来破解这些难题。

**关键词:**基层民主制度;村民自治;困境;途径

**中图分类号:**D638

**文献标识码:**A

**文章编号:**1002-2767(2010)04-0134-03

村民自治是广大农民通过村民民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等活动,实现村民的自我管理、自我教育和自我服务的制度,是我国农村基层民主制度的基本形式,是社会主义民主政治思想在我国农村的最广泛的实践方式。绥化市在村民自治民主实践过程中积累了大量的成功经验,但也发现了很多亟待解决的问题。

## 1 村民自治现存的问题

绥化市现有农村人口 419.16 万人,1 300 多个行政村。村民自治工作在绥化市农村地区开展情况总体如下。

民主选举的活动已基本实现,截止 2006 年绥化市农村基本都已开展了村民委员会的选举活动,按照选举的程序要求完成了村民自治的初步工作。但在民主选举中也存在一定的问题,这些问题恰恰具有典型代表性。首先,在候选人的推选上,几乎没有多人进行激烈竞争的局面。不言而喻村民没有更大的选择余地;候选人也不需要支付更多的承诺来获得选票,结果是没有竞争就没有提高。其次,选举过程不规范。这容易使本应庄严的选举活动草草行之,流于形式。主要表现在村民选举委员会最初形成活动中缺乏具体规范性的指导;另外村民选举委员会对选民资格、选

民证的发放没有做到进行严格的规范、审查;选举过程中的投票、计票工作规范不到位,尤其对委托投票、代写选票的情况不能严格执行相应规定。再次,村委会选举中的暗中较量也时有显现。非显性的贿选行为、家族势力的助选活动,对村民选举积极性产生了十分不利的影响。

多数村中已经开展政务公开、事务公开、财务公开、其它事项公开等,并设有公示栏,可见民主决策、民主管理、民主监督的内容已有表现,但从整个选举后自治活动的过程看,这三个方面的民主活动大都处于虚位状态,没有发挥真正意义上的民主作用。

总体而言村委会的权力还很大,除少数村委会曾征求过部分村民或村民代表意见外,多数村务由村委会自行决定;亦很少有村委会举行工作报告或进行村民质询活动。虽然村村都有村务公开公示板,但公示内容长期不变、或名目不细、账目不清,更没有多少村民长期深入监督村委会的工作。整个村委会的活动还处于传统的政治权威活动状态下,村民尚无自我民主管理的主体意识。

## 2 现有问题产生的原因

### 2.1 不发达的经济环境制约村民自治的开展

从整个中国村民自治实践来看,自治开展好主要是因为那些非农业经济发展较好,这些地区的村民有时间,有条件,也有精力进行民主活动的实践与思考。而绥化市是一个典型的农业市,市域经济不发达,市政工作重点主要放在发展经济、提高居民收入方面,对推进政治制度建设的力

收稿日期:2009-02-08

基金项目:绥化学院资助项目(QR072002)

作者简介:孙威(1978-),女,黑龙江省绥化县,硕士,讲师,主要从事思想政治理论教育工作。E-mail:sunwei20060607@163.com。

度不够。另一方面绝大多数村民主要精力放在生产中,没有更多的时间、人力、精力投入到民主政治活动中去。而且传统的农业生产状态和农民分散性意识本身就不利于开展工业化基础上产生的现代民主活动。正如马克思所说:“当人们还不能使自己吃、喝、住、穿在质和量方面得到充分的供应的时候,人们就根本不能获得解放。”<sup>[1]</sup>地区经济上的不发达状况导致了村民政治上权利争取的不积极状态,这也是绥化市农村基层村民工作开展时间较晚的重要原因。

## 2.2 村民参与民主活动热情不高

主观方面,许多村民不愿意参与自治活动,认为自己参与没实质性作用,自治活动不会因自己参与而发生根本性的变化。由于害怕提出民主倡议后,民主最终没有落实,随之而来的却是打击报复,所以没有开展民主监督或参与民主管理、民主决策活动。

客观方面,多数村民不具备参与整个自治过程的客观条件。其一,绝大多数村民的文化素质较低,留守村中的高中毕业生凤毛麟角,更别提有接受过大学民主生活影响的了;其二,民主监督保障措施有哪些,如何进行科学决策与民主管理等,现有条件下村民尚未掌握;其三,绝大多数青壮年村民不以农业收入为主要来源,常年在外务工。这部分人恰恰是农村中文化素质相对较高,又有一定民主参与热情的人,这些人的缺失从现实角度制约了村民自治的发展和推进。

## 2.3 推动农村民主自治的机制不健全

从中央到地方关于村民自治的规定、办法都太过笼统、概括,执行力不强。可查询的依据主要有1998年《中华人民共和国村委会组织法》,1999年《黑龙江省村委会选举办法》,2001年《黑龙江省实施〈中华人民共和国村委会组织法〉办法》。当时出台这些法律规范对农村基层民主建设确实起到推动促进作用。但是随着时间的推移,村民自治实践活动开展后出现许多难以解决的问题。例如相关的法律法规中对村委会选举过程中出现的贿选、伪造涂改选票等妨碍选举行为缺少明确具体的认定标准、处理处罚方式的规定,这些情况

甚至引起了村民的抵触情绪。

## 2.4 传统政治观念的不利影响

宏观角度按照自溢理论来说,若没有控制好村民自治的程度而导致村级组织实体脱离地方政府的管辖可能会产生无政府主义,这种自溢性会使地方利益膨胀从而危害到地方稳定,甚至威胁到国家整体利益。另一方面,从个人角度讲,一些乡干部在工作中有畏难情绪,积极性和主动性不高。因为实施、推进民主需要乡镇工作人员及时有效地与村民进行交流与沟通,这意味着会有很多工作要做。民主政治工作是一项非常敏感的工作,做出成绩不容易,处理不好时却极易引发方方面面的矛盾。因此怕引火烧身、怕失去特权、怕增加负担,这“三怕”思想的存在有其影响的传统空间。

## 3 有效推进村民自治的途径

马克思、恩格斯曾经说过,“人们的观念、观点和概念,一句话,人们的意识,随着人们的生活条件、人们的社会关系、人们的社会存在而改变。”<sup>[2]</sup>因此大力发展农村经济,提高农民政治参与的热情,是推动村民自治的根基。但在经济发展缓慢的情况下,农村基层民主可以从以下3方面去开展。

### 3.1 建立健全村民自治机制,规范村民自治行为

从国家到地方要细化法律法规制度等,这是进一步推动农村基层民主的制度性基础。要制定完善的村民自治法规、要规范优化选举程序。例如要明确选民资格争议的处理途径;要明确选举违法行为的认定和查处途径;要增加对村委会工作审计的违法处罚;要增加乡级人民政府非法干预村民自治事项的纠错条款等等。另外各地方应积极组织研究,出台一些符合本地基本情况、推动村民自治活动的办法、规定等。做到事前预防、事后追究,从而保护当事人,调动村民参与民主政治活动的积极性等。

### 3.2 提高村民素质,提升民主自治的参与意识

应主要从提升村民认知因素入手。其一,乡镇政府要积极发挥“桥梁”作用帮助、服务于村民自治工作的展开。政府基层部门的宣传工作重点

应由过去围绕管理农村事务转变为服务农村发展,要大力宣传村民自治的基本规定,大力普及村民自治相关规定,使村民了解相关制度,掌握自身享有的权利内容,强化依法维权的观念和意识,促使农民转变成为现代意义上的政治人;其二,要提高村民自身的文化素质,这是建设包括管理民主在内的社会主义新农村的重要基础。列宁曾指出“文盲是站在政治之外的,必须先教他们识字”<sup>[3]</sup>。这就要大力发展农村教育事业并扩大其影响,使村民正确认识和把握农业生产中的客观规律,从而转变村民对教育作用的认识。从基础层面为广大村民正确理解和运用政治权利提供智力支撑。

### 3.3 借鉴其他地区基层民主建设的先进经验

针对《村委会组织法》只解决了村委会民主选举程序,没有解决民主选举及选举后村委会由谁监督、如何监督,从而造成群众对村民自治的真实性和公正性存在疑虑等问题,可以借鉴民政部李学举部长推荐的河南省总结并推广的“四议两公开”工作法,“四议”是指党支部会提议,“两委会”商议,党员大会审议,村民代表会议或村民会议决议;“两公开”是指决议公开,实施结果公开<sup>[4]</sup>。或者借鉴河北省“一制三化”村民自治方式,即支部工作规范化、村民自治法制化、民主监督程序化,完善村党支部领导的村民自治机制<sup>[5]</sup>。这两种村

民自治工作机制中既坚持了党在基层农村组织的领导核心地位,巩固党在农村的执政基础;又坚持了以广大村民为主体的群众路线,真正形成村民自治权力在阳光下运行。通过借鉴这种成型的自治工作经验,结合自身工作环境逐步探索出一条符合绥化市农村基层民主自治有效开展的新途径,是建设社会主义新农村的必然要求。

在探索中国特色社会主义道路过程中还有很多问题要解决,农村基层民主建设是其中一个重要方面。随着社会主义市场经济的不断完善发展,社会主义法治进程的不断推进,国家对农村基层民主工作重视的不断提高,我国村民自治一定会走出一条成功之路。

### 参考文献:

- [1] 著作编译局. 马克思恩格斯全集(第 42 卷)[M]. 北京:人民出版社,1979:368.
- [2] 著作编译局. 马恩选集(第 1 卷)[M]. 北京:人民出版社,1995:270.
- [3] 著作编译局. 列宁全集(第 42 卷)[M]. 北京:人民出版社,1987:200.
- [4] 河北省委组织部,河北省民政厅. 民政部部长李学举在党领导的村级民主自治机制工作经验交流会上指出 充分认识“四议两公开”工作法深刻内涵 不断完善村民自治各项制度 提升实践水平[J]. 农村工作通讯,2009(22):8.
- [5] 河北省委组织部,河北省民政厅. 在村级治理中全面推行“一制三化”[J]. 农村工作通讯,2009(22):10-11.

## Difficulty and Solution of Villager Autonomy in Suihua City

SUN Wei

(Department of Politics and Ideology of Suihua College, Suihua, Heilongjian 152061)

**Abstract:** Villager autonomy is the basic of roots democracy system. We have made achievement in this issue after years of exploration and practice in Suihua, but villager autonomy is facing multiple difficulties in the same time, such as the ineffective and standardized democratic election, the absence of democratic management, democratic decision-making, democratic supervision. Gradually on the basis of economic development, we can crack these problems through consummating villager autonomy system, improving diathesis of villagers and self-awareness, learning from experiences in other parts.

**Key words:** roots democracy system; villager autonomy; difficulty; trails