

对江苏农村基层民主政治建设的调查与思考

殷 殷

(盐城工学院 经济与管理学院,江苏 盐城 224051)

摘要:在对苏北、苏南农村基层民主政治建设情况进行实地调查的基础上,分析了苏北、苏南农村基层民主政治建设中存在的一些问题及成因,对如何搞好现阶段农村基层民主政治建设进行了深入的思考,并提出了自己的看法及意见。

关键词:苏北农村;苏南农村;基层民主政治建设;比较研究

中图分类号:D267.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-5322(2010)04-0012-04

一、对苏北农村基层民主政治建设的调查与分析

1. 对苏北农村基层民主政治建设的调查

苏北地区,包括连云港、徐州、宿迁、盐城、淮安五个城市,共40个县(市、区)。苏北地区位于淮河流域下游、黄淮平原的东北,是全国近、中期发展农业最重要的后备地区之一。苏北的区位优势是沿海、沿路(线)、沿河。但苏北地区也是江苏省距离上海及长三角地区较远、接受发达地区辐射力较小、幅员面积较大、人口较多、经济发展水平较低的区域板块。因而,苏北农村发展的基本特点就是“欠发达”。

从总体上看,苏北农村地区决策民主、管理民主、监督民主的种种制度和规定已普遍建立。但是,由于经济发展的滞后性、村民自身的政治文化素质较低、法律制度的不健全等一系列因素的影响,基层民主政治建设的程度还有待提高。

为进一步了解苏北农村基层民主政治建设的现状,笔者走访了苏北地区沭阳县、灌南县等地,与当地部分村支书进行了座谈和问卷调查,形成对苏北农村基层民主政治建设情况的基本认识。

在调查中,笔者了解到,在当地农村,大部分青壮年农民常年累月在外务工,对本村公共事务知之甚少,这就使得他们难以正常行使民主监督权利。问卷调查统计结果显示,只有42%的人愿意参加选举,而其中又只有40%的人是主动参加

的。在对沭阳县乡镇直选的调查中,有43%的选民认为乡镇干部是由上级决定,选举只是走形式;有25%的选民回答不知道是否是真正意义上的直选。

在对村支书进行的问卷调查统计结果显示,关于“农村基层民主政治建设中存在的主要问题是什么”,50%认为个人权利有限,33%表示政治制度的制约,16.6%表示很难直接深入村民中去,66.6%认为村民文化水平较低,法律观念淡薄。关于“您村基层民主建设主要致力于哪些方面”,75%选择村民自治。关于“您村基层民主政治建设中最需要改善的是哪些”,33%选择了民主管理制度和民主监督制度,66.6%选择了村民民主权利保障问题。关于“如何解决农民提出的问题”,25%表示由村委会讨论解决,75%表示召开村民代表大会解决;关于“你们村如何体现基层民主政治建设的公开性、透明性”,25%选择了民主监督,75%选择村务公开制度。

在与村支书进行的座谈中,村支书们普遍认为,要实行村务公开民主管理,必须学习外地的先进经验,构建由村民“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”村级事务的治理框架,完善《村规民约》、《村民自治章程》、《村务公开制度》等制度。加强农村基层民主政治建设,首先要提高村干部的思想认识,规范管理制度,提高工作效率。其次,应加强对村民进行民主政治建设方面的宣传教育,提高村民的民主权利意识。

收稿日期:2010-08-30

作者简介:殷殷(1983-),女,江苏盐城人,助教,硕士,研究方向:中国政治制度。

2. 对苏南农村基层民主政治建设的调查

苏南地区是指江苏省的位于长江以南的城市,包括南京、镇江、常州、无锡和苏州。该地区农业生产条件优越,毗邻上海,是我国发达的大中型工业城市和市场,水陆交通便利。经济的发展使苏南地区成为我国较早开展统筹城乡发展的地区之一。农民养老保险制度、农村合作医疗保险制度及农村最低生活保障制度的实施,增加了农民的福利,降低了农民生产生活中的风险。

自乡镇村治的管理体制确立以来,苏南各村相继成立了村民自治组织,但其运行受经济、文化、政治等多方面因素的影响。由于集体经济的发展,村民自治组织有足够的财力来进行自我管理,村支书、村长很多来自村办企业,苏南农村的基层组织便在一定程度上具有经济政治一体化特征。而这种以经济为中心的发展模式也直接削弱了政府对村级组织的控制和影响力,无法协调眼前利益、个人利益与长远利益、集体利益的关系。

为了清晰地了解苏南农村基层民主政治建设的现状,笔者走访了苏南地区溧水县、宜兴市、丹阳县等地,与当地部分村支书进行了座谈和问卷调查。

在对村支书进行的问卷调查统计结果显示,关于“您村基层民主政治建设工作中存在的主要问题是什么”,46.2%选择村民文化水平较低,69.2%认为村民法律观念淡薄,15.4%认为受到职务权利局限。关于“您村基层民主建设主要致力于哪些方面”,84.6%选择村民自治,46.2%认为加强思想教育,38.4%认为提高村民的民主、法律素质,53.8%选择改善公共设施,76.9%认为主要是经济建设。关于“您如何解决农民提出的问题”,23.1%表示个人解决,84.6%认为需要村委会讨论,46.2%认为应召开村民代表大会,30.8%表示需承报上级部门。关于“您村如何体现基层民主政治建设的公开性、透明性”,46.2%认为是财务公开和民主监督,61.5%认为是民主选举,92.3%认为是村务公开制度。关于“村民采取什么手段对村务进行监督”,选择向村民委员会提议的有84.6%,选择越级上报的有26.2%,选择写匿名信的有13.1%,选择其他的有22.5%。关于“您对本村的民主建设成果有何看法”,选择非常好的有27.3%,选择较好的有53.8%,选择一般的有24.4%。

在与部分村支书的座谈中,笔者了解到,苏南

农村在基层民主建设方面的主要做法是:制定社区居委会村民自治章程,实行村务公开,财务公开;健全民主选举制度,定期召开民主生活会,按时进行村党支部和村委会的换届选举;推行村民自治,让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督。其特色是建立了民主理财制度。民主理财人员由村民代表构成。

二、苏南与苏北农村基层民主政治建设的比较

(1) 相同之处

第一、民主发展道路。民主与民生相伴而行。民主实际上是一种利益保障和均衡机制。在现阶段,以利益为核心,广大农民群众在自己生活的领域内,通过选举、决策、管理和监督,直接参与基层公共事务和公益事业的管理,以此更好地维护和发展自己的利益。这也是民主发展的原动力。民主不能孤立发展,必须与经济社会发展相适应,才能取得实际成效^[1]。苏北、苏南在农村基层民主政治建设中,主要环节都是围绕农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题展开的。通过吸纳广大农民群众参与解决实际问题,既维护了群众的现实利益,又提升了群众的参与能力,充分体现了民主的目的性与手段性的统一。

第二、民主发展的渐进性。从苏北、苏南民主政治建设的实践中,可以清晰地看出民主程序的确立不是一蹴而就的。首先,基层党组织对发展基层民主的认识,特别是农村基层干部的民主法制意识是逐步深化的;其次,基层民主发展的实践是由点到面、由浅入深,由单领域向多领域逐步推开的;第三,基层民主发展的各项制度、法律和法规是逐步健全的;第四,农民群众当家作主的能力是在实践中逐步提高的。通过基层的民主实践锻炼,广大农民群众逐步提高了参政议政能力,逐步学会了依法、理性地行使民主权利。

(2) 不同之处

第一、民主成长的基础不同。民主制度作为上层建筑,是由经济基础决定的。社会主义民主必须建立在社会化大生产的现代市场经济基础之上。因此相较于苏南农村经济发展,市场化程度较低成为苏北农村基层民主政治建设发展的制约因素。这主要表现在:第一,权利维护意识的形成。与社会主义市场经济相适应的自主、竞争、平等、民主、法制、科学等现代意识的缺乏,必然影响

农民利用民主权利维护自己利益的意识的形成。第二,文化素质的差距。苏南农村因其经济社会发展环境较苏北农村更为优越,因此农民的文化素质明显高于苏北农民。从江苏分地区人口受教育程度情况(2005)统计中可以看出,苏北人口素质构成中,高中及其以上人员比例仅为15%左右,而苏南为28%,差距较大。

第二、现阶段民主发展的任务不同。第一,民主的实现形式。建立在较为完善的市场经济体制基础上的苏南农村基层民主政治建设,在其实现形式上比苏北农村的民主建设更为丰富。第二,推进民主建设的方式。相较于苏北,苏南农村基层民主政治建设更能集中群众意愿,实现决策的民主化、科学化。第三,民主制度的建设。民主权利意识的增强必然要求真正意义上的民主的发育,在这种意识作用下,村民自治逐步成为村民实现自我管理、自我教育、自我服务的内生变量,进而推动民主的发展。

三、对农村基层民主政治建设的思考

1. 关于农民权利意识的思考

民主观念本质上是一种权利意识,源于社会发展的现实需要。中国属于后发外生型现代化国家,它的动力主要源于社会机体的外部力量;要真正实现乡村从传统社会向现代社会的转型,必须促使现代化的动力源从压力型的社会机体外部向动力型的社会机体内部转化,即培育中国现代化的内在生长点^[2]。中国的村民自治权一开始就具有国家赋权而不是自然权利延伸的特性。因此,虽然我国的社会主义民主制度为农民提供了很多民主参与的手段和途径,我国农民的民主意识也不断增强,政治参与不断增多,但从总体上看,我国多数农民并没有形成民主发展所必需的权利意识。就苏南、苏北农村来说,尽管存在着经济、政治、文化和地域的差异,但当地农民都没有将村民自治权作为自己的权利和义务。例如,每逢选举或召开村民会议,两个地区都出现了农民以各种理由推脱参加,甚至出现需要村干部以报酬形式来动员参与选举的现象。

2. 关于农村基层政权建设的思考

改革开放以来,农村社会在市场经济推动下不断分化为不同的利益阶层和群体,由此带来的各种矛盾直接威胁着乡村稳定的政治环境。目前,村民自治制度建设仍处于探索性阶段,自身的

薄弱无法缓释和化解各种利益冲突。但农村基层组织在经济体制改革前后,除了在管制对象和范围上有所不同外,其他政治职能基本上没有什么变化。可以说,农村的基层组织自建国以来,就一直扮演着稳定农村政局的重要作用,特别是在经济不发达、农民利益相对简单、对村干部权威比较敬畏的情况下,更是如此。因而,在现阶段,不断加强农村基层组织的自身建设,保持农村社会秩序的和谐状态是必要的。

在调查中,农村微观管理和组织体制在宏观环境变化中表现出不相适应也有所体现。一方面,由于基层组织资源整合能力弱,在国家治理农村的方针由汲取向支持转变过程中,各种支农惠农政策难以落实,资源得不到合理利用,公共财政支持下的公共服务向下延伸时缺乏合适的组织依托。另一方面,长期以来,基层管理习惯于“管治”而非服务,基层组织社会化服务供给水平很低。基于财政压力推行的乡村体制改革,缺乏自我服务意识到基层组织只能是注重“合并乡镇村组”,不可能建构起完善的公共服务体系。“乡村基层财政基础脆弱、活力缺乏、支付膨胀、而自为能力非常有限的状况,如果长期得不到改变,势必破坏党的威信,动摇我们的基层政权,影响到农村乃至全社会的稳定。”^[3]

3. 关于农村社会变化的思考

随着社会的发展,特别是市场、交通、信息因素的介入,传统农村社区的封闭性被打破。尽管农村的基本生产和生活单位仍然是农户,但是他们的生产、生活和交往日益社会化。他们取得生产、生活资料的方式,愈来愈与社会交往,由此形成丰富的社会关系。1980年代以后,中国农村开始了大规模的人口流动。大批农民不再限于本乡本土,而是外出务工经商。这种高频率的流动淡化了农村人口的本土意识,也改变了其核心价值观。现在的农村社会正发生着急剧的变化,处于大分化之中,差异性越来越突出。这些变化使传统农村社区迅速解体,即维系传统社区的文化资源急剧流失,很难建构起人们对社区的共同归属感和认同感。特别是由于城乡差距的扩大,人们对于本乡本土建构理想生活家园缺乏足够的自信,更希望走出乡村寻求美好生活。这正是进入现代社会以来出现“乡土衰败”的重要原因。“乡土衰败”不仅仅是物质层面的,更重要的是精神层面,即社会核心价值不再以乡土为本位^[4]。

无疑这给农村基层民主政治建设的开展带来了困境。村民自治的核心价值是为村民自主活动提供制度性平台。但农民的生产、生活必须依托其生存的乡村社会。目前,建立在乡镇村管理体制基础上的行政村,范围大,人们相互认识和信任程度低,自治的经济和社会成本高。而且作为行政村,天然的具有协助政府工作的义务,不可避免的有行政化倾向。特别是在农村税费改革后,为了减少管理成本,减轻农民负担,许多地方实行合村并组,村组范围更大,自治活动也更为困难。所以,如果将现有的村委会作为村民自治的主要、甚至是唯一的组织资源,就会出现如苏北农村这样的情况:由于大量青壮年农民的外出,农村人口在

年龄、性别、能力等方面呈现失衡。而且,外出人口大多因为个人经济能力有限,放弃对民主权利的行使,严重影响农村基层民主建设中召开村民会议、选举村委会等一系列事宜的进行,不利于民主的成长^[5]。

进入新世纪以后,国家提出统筹城乡发展、建设社会主义新农村宏伟发展目标。面对外部环境的重大变化和农民的社会化需要越来越多,乡村治理必须充分适应。由于家庭经营将长期存在,激进的乡村改造不再适宜,所以在深化村民自治的过程中,还需积极推进农村社区建设。通过社区建设,构造村民自治的社会基础,满足村民的社会化需求。

参考文献:

- [1] 徐勇,刘义强.我国基层民主政治建设的历史进程与基本特点探讨[J].政治学研究,2006(4):32-41.
- [2] 房宁.民主政治十论[M].北京:中国社会科学出版社,2007:198-199.
- [3] 唐晓腾.村干部的“角色冲突”——乡村社会的需求倾向与利益矛盾分析[J].中国农村观察,2002(4):61-67.
- [4] 徐勇.现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释[J].学习与探索,2006(6):50-58.
- [5] 徐勇.村民自治的深化:权利保障与社区重建——新世纪以来中国村民自治发展的走向[M].学习与探索,2005(4):61-67.

Investigation and Reflection on the Grass - rooted Democratic Construction

YIN Yin

(School of Economics and Management, Yancheng Institute of Technology, Jiangsu Yancheng 224051, China)

Abstract: On the basis of observing and studying the status quo of grass - rooted democratic construction in the villages of the north and the south in Jiangsu Province, the author analyzes the commons and the differences in the above areas, then gives the reflection on the current grass - rooted democratic construction.

Keywords: the villages in the north of Jiangsu Province; the villages in the south of Jiangsu Province; the grass - rooted democratic construction at the village level; comparative study

(责任编辑:李 军;校对:洪 林)