

## 从构建和谐社会看加强农村基层政权建设

陈成文, 黄 诚

(湖南师范大学公共管理学院, 湖南长沙 410081)

**摘 要:** 加强农村基层政权建设是构建和谐社会的必然要求。加强农村基层政权建设, 有利于实现农村的经济和谐、政治和谐、文化和谐。加强农村基层政权建设, 必须把建设和谐社会作为目标, 转变职能, 理顺乡村关系, 理顺政企关系, 推进村民自治, 完善利益表达机制, 建立公共服务体系。

**关键词:** 农村基层政权; 和谐社会; 基层政权

农村基层政权是乡村社会赖以稳定、和谐运行的主要维护力量, 是国家依法在农村建立的最基层政权组织,<sup>[1]</sup> 是国家权力介入乡村社会的最末梢。按照法律规定, 乡镇(包括民族乡)人民代表大会和乡镇人民政府是农村基层政权的法定组织。但由于中国共产党处于执政地位, 构成了国家各级政权体系中必不可少的要素, 因此农村基层政权包括乡镇党委在内。农村基层政权是农村经济社会发展的直接领导者和推动力量, 是农村社会稳定的主要维护者, 是国家和广大农民群众的直接沟通者。从某种意义上说, 其自身运作效率及与乡村关系如何在很大程度上影响着农村社会的和谐发展, 进而影响到整个社会的和谐发展。因此, 加强农村基层政权建设, 对实现党的十六届四中全会提出的构建社会主义和谐社会的目标具有十分重要的现实意义。

### 一、加强农村基层政权建设是构建和谐社会的必然要求

构建社会主义和谐社会, 必须加强农村基层政权建设。加强农村基层政权建设, 有利于实现农村的经济和谐、政治和谐、文化和谐。

1. 加强农村基层政权建设, 有利于实现农村经济和谐。经济和谐是整个社会和谐的基础, 没有经济和谐就没有经济效率, 整个社会的运转也就失去了物质支撑。<sup>[2]</sup> 农村基层政权属于政治上层建筑, 是由经济基础决定并为之服务的。农村基层政权无论过去、现在还是将来都是农村经济发展的领导者、组织者、推动者, 它的领导、组织、推动的能力如何直接决定农村经济的快速发展与和谐。

加强农村基层政权建设, 一是有利于促进农民收入的增长。农民收入增长缓慢是当前国民经济发展的突出矛盾之一。农村家庭联产承包责任制对农民生产热情的释放达到一定程度后转入了缓慢增长阶段, 农户分散经营的规模效益和比较效益偏低, 农产品农业附加值不高。2004年中央一号文件取消农业税, 中国农业从此进入“无税时代”, 并且对农业生产进行直接补贴, 从一定程度上再度激发了农民的种田热情, 但终究只是治标、而非治本之策, 无法从根本上改变农民收入增长缓慢的现实和城乡收入差距继续扩大的趋势。从整体上说农民收入增长缓慢, 加大了城乡差距, 强化了现存不合理的城乡二元分割结构, 不利于城乡和谐发展; 农村贫困及农村内部各阶层基于收入的利益分化和扩大, 进一步成为农村经济和谐发展的障碍。通过调整和完善农村基层政权经济管理职能, 推动农村经济体制改革, 充分调动和保护农民的积极性

#### 【作者简介】

陈成文(1966-), 男, 湖南隆回人, 湖南师范大学公共管理学院社会学系教授; 研究方向: 应用社会学。

黄诚(1975-), 男, 湖南宁乡人, 湖南师范大学社会学硕士研究生; 研究方向: 应用社会学。

性，有助于推进农业和农村产业结构的战略性调整，实现农村富余劳动力的合理稳妥转移，从而拓宽农民增收的渠道。二是有利于消除在农村产业结构调整中出现的不当操作。在农村产业结构调整过程中，县(市)上级政府将产业结构调整的任务以目标责任制的形式下达给农村乡镇基层政权。有的乡镇领导为了完成上级任务或者取悦上级领导，不顾当地实际情况和农民利益进行产业结构调整，结果出现了“逼农致富”<sup>[3]</sup>等事件，严重损害了农民的经济、政治甚至人身权益，损坏了党和政府的形象，不利于农村党群关系、干群关系的和谐、融洽，是威胁农村社会稳定的因素之一。农村基层政权应处理好“服务农民”与“服从上级”的关系，同时县(市)上级政府应重新调整对农村基层政权的绩效评价模式，克服部分领导的短期行为、功利行为，从而保护农民的正当权益免遭侵害。三是有利于社会主义市场经济在农村的快速发展。当前农村市场经济发展迅速，农民和工商界人士迫切需要多种形式、多层次的经济合作与技术服务体系提供广泛有效地服务，而农村乡镇基层政权因受计划经济模式的影响还停留在行政管理模式上，没有建立起相应的服务体系，没有从微观管理转向宏观管理，“公仆意识”、“服务意识”仍然流于形式，只停留在政府工作报告和政府官员口头上。只有农村基层政权转变管理意识、管理模式，才能促进农村市场经济健康快速发展。

2. 加强农村基层政权建设，有利于实现农村政治和谐。江泽民在中共十六大报告中指出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标”。这无疑也是构建和谐社会的题中之义。九亿农民的民主政治权利能否真正得到落实，关键在农村乡镇基层政权。

加强农村基层政权建设，一是有利于党群关系、干群关系的融洽。在中国，政治体制转换远远没跟上经济体制转换的脚步，市场经济体制日趋完善，政治体制改革刚刚开始。迫于完成上级任务，保住乌纱帽的压力，某些乡镇领导在执行政策中不顾当地实际情况、不顾农民利益，由此造成农民对党政机关的不满，甚至与之对抗、冲突，这是农村政治的不稳定因素。因此必须推进政治体制改革，转变基层政权的作风，深入联系农民群众，真正实现立党为公、执政为民，真正代表农民的根本利益，才能得到人民群众的认同、拥护、支持，农村基层政权才会有牢固的群众基础，政府与人民群众的关系才会走向和谐。(2)是调整其内部权力结构的需要。当前，农村基层政权内部存在权力结构失衡的现象。所谓权力结构失衡就是指基层政权内部政府权力过分集中而人大权力被削弱。人大权力的弱化造成人大地位的“边缘化”，在有些地方，人大形同虚设，每年只开一次代表大会。<sup>[4]</sup>人民代表大会制度作为人民群众参与基层国家事务和社会事务管理、行使自己政治权力的机关，它的“边缘化”使农民失去了行使自己民主权利的途径，堵塞了表达利益诉求的渠道；同时也造成基层政权失去监督、制约，使某些政府领导为所欲为，从而为权钱交易、腐败等提供了滋生的温床。这些现象的存在造成农民与基层政府关系不和谐，政府的信誉度在农民心目中下降，不利于农村政治和谐发展。三是有利于遏制家族、宗族势力的不良影响。家族、宗族势力的重新抬头，给农村基层政权建设和社会良性运行带来不利影响。改革开放以来，国家对农村社会的调控有所放松，家族、宗族势力这种曾在中国封建社会历史上长期存在的力量得以“重生”，但它的重现及其存在对农村法制秩序是一种冲击和干扰，它影响了农村基层政权建设。家族、宗族势力利用重修家谱、族谱、祭祖、建祠堂等机会，大肆向族人宣扬封建迷信和狭隘的宗族观念，不利于社会主义精神文明建设，影响农村社会和谐、稳定发展。强化农村基层政权对农村社会的控制，有利于将家族、宗族势力的活动限制在法律所容许的范围内，从而引导家族、宗族势力团结族人为农村现代化建设作出有益贡献。四是有利于农村内部各阶层和谐。随着市场经济的不断向纵深推进，农村内部出现了阶层分化：农村管理者阶层、乡镇企业管理者阶层、私营企业者阶层、农村知识分子阶层、农业生产者阶层、雇工阶层等形式。这些阶层之间存在着资源占有、利益分配的不平等，因而阶层之间的摩擦、矛盾不断。农村基层政权只有适应新的阶层分化形势，积极探索新的管理模式，寻求各阶层利益的最佳平衡点，最大限度、最有效地整合各阶层资源，引导他们朝着共同的目标前进，才能消除不和谐声音。

3. 加强农村基层政权建设,有利于实现农村文化和谐。和谐农村,不仅需要经济、政治的和谐,而且需要文化的和谐。中共十六大报告指出:“全面建设小康社会,必须大力发展社会主义文化,建设社会主义精神文明”。建国以来特别是改革开放以来,广大农村教育事业蓬勃发展,科技兴农观念深入每家每户,出现了重视文化、重视科学的潮流,与市场经济相伴而生的竞争、平等、效益观念,以及自由、民主意识正深刻影响着今天的农民。但同时应该看到现在农村文化系统中也存在一些消极因素,需要加强农村基层政权建设。首先,加强农村基层政权建设是建设农村先进文化的政治保证。当前传统文化仍然束缚着一部分农民,这部分传统文化主要表现为与现代市场经济相悖的“小农文化”,它们造成农民“小富即安”、“安贫乐道”等消极文化心理,使农民在竞争中缺乏朝气和活力,难以找到自己的优势。文化也是生产力,但在这里却走向了它的反面。束缚着农民也就束缚着农村经济的发展与进步。同时,在一部分农村尤其是较为偏僻的农村,封建社会遗留下来的文化糟粕如封建迷信、狭隘的宗族观念等仍“顽强”地活着,落后的文化占据着农村阵地,给先进文化的传播和建设带来了阻力。加强农村基层政权建设,提高对农村文化建设的指导能力,才能把握农村先进文化的方向,从而用先进文化去占领农村文化阵地。其次,是打击地下“六合彩”、赌博等非法活动的需要。地下“六合彩”、赌博等活动利用农民求富心切的心理,以高倍的回报引诱农民“下水”。有的农民为了追回赌本,不惜借贷款、甚至变卖家产孤注一掷,结果深陷其中不能自拔。当地政府都下了大力气打击地下“六合彩”,但由于它极具隐蔽性仍在部分地区顽强存在。只有强化农村基层政权的文化管理职能,采取正面宣传、思想教育和严厉打击相结合的办法,才能铲除这个文化“毒瘤”,维护农村社会稳定。最后,是建设农村高素质的专业技术人才队伍的需要。农村的孩子大多学习勤奋,但考上大学跳出“农门”之后很少回乡;文化水平较高或拥有专业技术的农民工大量流入城市。大学生和农民工这两种“文化精英”的流失,使农村的经济建设、文化建设失去了较大的智力支撑,因而也难以迅速发展。基层政权通过建立合理的人才机制,不但要留住农村的“文化精英”,而且要引进高层次的农业技术人才,形成自己的人才优势,推进农村教育科技文化建设,为农村建设提供智力支持。

总之,加强农村基层政权建设,有利于实现农村社会的整体和谐。和谐社会不仅仅是经济、政治、文化的和谐,而且也必须城乡和谐,是整个社会的和谐。形成于旧体制下的城乡分割的二元社会结构虽然有所松动,但远未得到实质性地改变,而且当前城乡差距继续呈现加快扩大的趋势,农村贫困尤其是农村相对贫困日趋严重。农村社会的不和谐必然会成为整个社会和谐发展的障碍。“社会生活中任何一个子系统遭到忽视,被忽视的子系统就会成为其他子系统发展的‘瓶颈’,影响社会的整体进步”。<sup>[5]</sup> 只有实现城乡和谐、农村与整个社会的和谐,才能真正实现社会主义和谐。

## 二、围绕构建和谐社会的目标,加强农村基层政权建设

加强农村基层政权建设,必须把建设和谐社会作为目标,转变职能,理顺政企关系,推进村民自治,理顺乡村关系,完善利益表达机制,建立公共服务体系。

1. 把构建和谐社会作为农村基层政权的重要组织目标。西蒙说:“组织目标,有时候,它被用来使组织在社会中的任务合法化、正当化,或者为组织的活动提供动力,……”<sup>[6]</sup> 农村基层政权作为一种组织,目标就是组织和成员行动的指挥棒,目标所体现的观念是行动的先导。过去较长的一段时间里,中国的政策导向对社会和谐问题没有足够体现,因而社会各界及农村基层政权对此都不太重视,没有把社会和谐作为奋斗目标,其结果就表现为社会不够和谐,低度稳定。真正达到社会和谐是一个艰巨而漫长的过程。它的实现有赖于全体人民,有赖于各级党组织和政府机构,特别是直接面对农民、农村的最基层政权组织。把建设和谐社会作为农村基层政权的重要组织目标,能使其成员认识到建设和谐社会的必要性和紧迫性,从而激发其通过组织、领导农民建设该地区和谐的主动性、积极性,推动中国农村经济社会稳定、和谐、健康的发展。

2. 转变职能,理顺政企关系。政企不分是计划经济体制下在农村基层政权普遍存在的现象。改革过程中,必须坚持转变职能,政企分开。政企分开,首先必须界定企业产权关系并使产权明朗化,同时政府应对乡镇企业的发展进行指导。<sup>[7]</sup> 乡镇基层政权按照乡镇行政要领开展工作,集中精力加强和改进党对农村工作的领导,管理好农村公共事业,为乡镇企业发展创造良好的经济社会文化环境,彻底与原属企业和经济实体脱钩,不再以行政方式干预企业生产经营活动;积极培育和引导各类行业协会的发展,从而将一些专业经济管理的职能剥离出去;<sup>[8]</sup> 应对加入 WTO 后的挑战,乡镇企业应按市场规律来运作,自主参与国内、国际竞争。只有政府转变职能,企业才能获得充分发展,政府也才能从企业日益发展的社会资源中增加自己的财政收入。如果农村乡镇基层政权职能成功转变,将会带来政府和企业的“双赢”,这正是建设和谐社会理念的真正体现。从社会阶层角度看,理顺政企关系,也有利于农村管理者阶层、乡镇企业管理者阶层、私营企业主阶层、雇工阶层之间的关系和谐,从而维护社会稳定,达到社会和谐。

3. 推进村民自治,理顺乡村关系。以往,农村基层政权往往把村民自治组织看作自己的下属机构,并且对其直接行使行政指令,形成一种领导与被领导关系。而根据《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。”这就是说,基层政权与村民自治组织的关系不是直接领导的上下属关系,而是指导、支持和帮助关系,基层政权不能运用行政指令直接干预村民自治组织的工作,而是转变自身职能,对自己所属的村民自治组织实行指导。“政治权力必须适应社会发展的需要,从广泛的社会领域中逐步撤出,把社会的权力还给社会”。<sup>[9]</sup> 因此,推进村民自治,还权于农民,不仅有利于理顺乡村关系,同时有利于乡镇基层转变职能。这种共赢的局面,对农村经济社会的发展、乡村关系的和谐无疑又是一大贡献。

4. 完善利益表达机制。利益表达就是人们向各级公共权力机构或其组成人员反映、提出自己的愿望和利益诉求,并希望得到有力保护和促进的过程<sup>[10]</sup>。市场取向的经济体制改革,改变了传统的社会利益结构。由于文化水平低,缺乏科学技术及市场意识,在市场化和城市化的进程中,缺少维护自身利益的能力,农民日益成为弱势社会阶层。九亿多农民的大群体至今没有自己的合法的利益表达组织。同时,由于原有制度内利益表达渠道不畅通,农民群体的利益往往受到直接侵害。因此,农村基层政权应采取措施畅通利益表达渠道,保护弱势群体的利益不受侵害,协调农村社会各阶层和不同利益群体之间的关系,融洽农村各阶层的关系。具体是以下几方面:(1) 加强选举和信访制度建设。选举是公民表达利益诉求的最根本途径。乡镇基层政权应完善乡镇政府和人大的选举制度,增强选举的竞争性,农民通过选举来影响政府的决策,实现其利益表达。同时,信访作为民意传达的一种制度应得到加强,保证农民群众的合理正当利益诉求能得到及时合理的解决。(2) 扶植民间社会组织。社会组织既能帮助乡镇基层政权贯彻和执行政策,成为联系基层政权和农民的桥梁,同时又能代表各自阶层或群体的利益,用一致的行动、共同的声音来表达利益诉求。社会组织的发展,有利于提高农民民主意识,有利于农村民主政治的健康发展。乡镇基层政权应大力扶植农村各类社会组织,特别是弱势群体的社会组织。

5. 建立公共服务体系。改革开放已经进行了 20 多年,但计划经济模式仍然深刻影响乡镇基层政权的行为模式。以控制为核心的政府治理模式显然不能适应今天农村改革发展的需要,必须建立以服务为核心的现代政府治理模式,以向乡村社会提供优质的公共产品和服务为其价值取向。实现从控制向服务的转变,最主要的是适应农村市场经济发展的需要,建立公共产品和服务体系。主要有以下几方面:(1) 政策咨询与服务。及时准确地为农民、乡村经济实体和非营利组织提供上级有关政策的宣传和咨询,改变长期以来乡镇基层政权和农民在政策上的“信息不对称”地位,同时结合本地实际情况制定政策,为农民及各社会实体提供良好的宏观政策环境。(2) 技术推广和培训服务。推广先进的农业生产、管理技术和经验,提高农业生产的科技含量,推动农民和农业企业到市场中去竞争;促进乡村经济发展,提高农民收入;向农民提供农业生产技术培训和劳务输出培训,提升农民在市场竞争中的人力资本价值。(3) 市场信息服务。农

村交通、通讯条件相对落后，信息渠道狭窄。乡镇基层政权应在整合乡镇原有农机站等“七站八所”<sup>[11]</sup>的基础上，健全农业社会化服务体系，为农户和农业企业提供市场信息服务。（4）公共基础设施建设。引入市场机制，通过招标等方式，鼓励个人和企业出资参与乡村公路、水利等基础设施建设，改善农村社会生产、生活条件。

参考文献：

- [1] 罗昭义. 当代中国乡镇政权建设研究[M]. 北京：光明日报出版社，2003.
- [2] 宫希魁. 建立一个更加和谐的社会[J]. 中国党政干部论坛，2003（5）.
- [3] 黄广明，李思德. 乡镇党委书记含泪上书，国务院领导动情批复[N]. 南方周末，2000-08-24.
- [4] 吕旭尧. 农村基层政权建设的思考[J]. 社会工作研究，1994（3）.
- [5] 刘金初，陈成文. 新编社会学教程[M]. 长沙：湖南人民出版社，1997：325.
- [6] H·A·西蒙. 论组织目标的观念//张家麟. 组织社会学. 合肥：安徽人民出版社，1988：63.
- [7] 金太军. 推进乡镇机构改革的对策研究[J]. 中国行政管理，2004（10）.
- [8] 孔德元. 政治社会学导论[M]. 北京：人民出版社，2001：179.
- [10] 王中汝. 利益表达与当代中国的政治发展[J]. 科学社会主义，2004（4）.
- [11] 段成凯. 结合农村税费改革推进乡镇体制改革[J]. 东岳论丛，2001（1）.

## Strengthen the construction of rural level governance —View of constructing the harmonious society

*CHEN Cheng-wen, HUANG Cheng*

**Abstract:** Strengthening the construction of rural level governance is the inevitable request of building the harmonious society, because it is beneficial to accomplish the harmony of economy, politic and culture in the rural. To strengthen the construction of rural level governance, we must set building the harmonious society as its goal, transform its function to make the relation between government and enterprise harmonious, promote the villager autonomy to make the relation between town and village harmonious, consummate the interest-assertion mechanism, construct the system of public service .

**Key words:** rural level governance; harmonious society

（责任编辑：周璨）