

乡村振兴背景下村民自治的发展与突破

黄 花

(中共莆田市委党校, 福建 莆田 351100)

摘要: 村民自治制度是我国民主制度建设在基层的伟大实践, 党的十九大报告提出的乡村振兴战略为村民自治提供了新的历史机遇和发展空间, 村民自治应该如何在新的经济形势下把握好这一重要战略机遇期, 实现乡村振兴背景下的发展与突破? 文章从资源和权力两个维度将村民自治归纳为 4 种实现形式, 通过分析乡村振兴战略给不同形式村民自治带来的新机遇和新要求, 提出村民自治在乡村振兴背景下需要实现的新突破: 避免项目消解自治的弊端, 完善村民自治相关体系; 警惕村治法人主体的错位, 确立村民主体地位; 防止集体资源使用监管的缺位, 构建监管保障体系。

关键词: 乡村振兴; 村民自治; 发展; 突破

中图分类号: F 321.1 文献标识码: A 文章编号: 1004-390X(2021)05-0123-07

The Development and Breakthrough of Villager Autonomy under the Background of Rural Revitalization

HUANG Hua

(Party School of Putian Municipal Committee of CPC, Putian 351100, China)

Abstract: The villager autonomy system is a great practice at the grassroots level in China's democratic system construction. The rural revitalization strategy proposed in the report of the 19th National Congress of the Communist Party of China provides new historical opportunities and development space for villager autonomy. In the new economic situation, how should villager autonomy grasp the opportunity of this important period of strategic to achieve development and breakthroughs in the context of rural revitalization? The article attempts to summarize villager autonomy into four forms of realization from the two dimensions of resources and power. By analyzing the new opportunities and new requirements brought by the strategy of rural revitalization to different forms of villager autonomy, the article proposes the new breakthroughs that villager autonomy needs to realize in the context of rural revitalization: to avoid the disadvantages of projects eliminating autonomy, and improve the system of village autonomy; to guard against the dislocation of the main body of the village governance legal person, and establish the status of village democracy; to prevent the lack of supervision of the use of collective resources, and build a supervision-guaranteed system.

Keywords: rural revitalization; villager autonomy; development; breakthrough

村民自治制度是我国民主制度建设在基层的伟大实践, 是推进基层民主和国家民主化进程的突破口和试验田, 同时也是乡村场域实现良好治理的基本保证。我国的村民自治制度源于人民公

收稿日期: 2020-11-17

修回日期: 2020-11-28

基金项目: 福建省党校、行政学院中国特色社会主义理论体系研究基地课题“乡村振兴背景下村民自治的发展与突破”。

作者简介: 黄花(1975—), 女, 福建莆田人, 教授, 主要从事农业经济方面研究。



社的退出,至今已经取得历史性进展。但随着市场化的冲击和城镇化的加速推进,农村空壳化问题不可避免地影响到村民自治,经济基础决定上层建筑,基层自治组织一旦失去基本的经济基础就形同虚设,衰败的村庄对发展基层民主的需求不强,因此我国许多贫困村庄的村民自治制度已是名存实亡。党的十九大报告提出了乡村振兴战略,那么村民自治应如何在新的经济形势下把握好这一重要战略机遇期实现自我的发展与突破是需要研究的一个新课题。

一、乡村振兴背景下村民自治的实现形式

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出要建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,坚持自治、法治、德治相结合,确保乡村社会充满活力、和谐有序。同时提出要坚持自治为基,加强农村群众性自治组织建设,健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制^[1]。可见村民自治是乡村振兴战略的重要内核,它为乡村振兴战略提供制度支撑和基础保障。同时乡村振兴战略也赋予村民自治新的时代内涵,它将给村民自治带来新的历史机遇和发展空间。

村民自治不同于科层化和行政化的政权,它是国家在基层社会通过村民自己选举代表的方式实现国家与社会的适当分权。菲佛等的资源依赖理论将“资源”这个经济学概念引入到基层组织的研究中,他们指出没有任何一个组织是可以完全自给自足的,所有组织都必须为了生存而与其环境交换,组织根植于各种各样相互联系的网络中,所需要的各种资源,包括财政资源、物质资源以及信息资源,都是从环境中得到的,因此组织不得不依赖于这些资源外部提供者^[2]。我国的农村治理也充分验证了这个道理,农村的治理资源直接影响到村治主体的动员力和组织力,进而决定着村庄的治理能力和治理水平。有学者将这种治理资源划分成物质性资源和权威性资源两类,所谓物质性资源指的是包括财政转移支付资金、集体土地、乡镇企业等维持村庄运行的物资;权威性资源是指乡村中支配农民的各种正式制度和非正式制度,既包括村庄治理的各项规定,也包括农村中的人情、面子、常理等^[3]。从治理资源和权力两个维度来划分,村民自治的实现形式可分为四种类型,即资源多、权力大;资源多、权力

小;资源少、权力小;资源少、权力大。

(一) 资源多、权力大的村庄

这类村庄拥有丰富的村集体经济资源,它无须伸手向村民去索取,雄厚的村集体经济使得村治组织在处理村庄公共事务时能够具备较高的权威,表现为治理过程中更容易劝服个别反对者,村一级的自治权力大。在一些经济发达的乡村,特别是村集体经济搞得很好的村庄,村民委员会在治理中明显占据优势,这些村民委员会由于具备充足的资源,他们会向村民提供各种不同形式的物质福利和社会服务,从而赢得村民对村民委员会的服从,进而实现村民委员会对村民的控制。因此这些村民委员会威信很高,自治实践成效也很突出,村民也愿意积极参与村庄的治理。所以对于资源多、权力大的村庄,村两委的治理呈现出极强的凝聚力,村里反对的声音少,村民自治程度高,治理的成效也较其他村庄更好。

(二) 资源多、权力小的村庄

村民自治要求村民拥有一定的管理集体事务的民主权利,它的实施是需要依托一定的组织框架进行运作的,村民就是构成这一框架的主体,村民委员会则是这一组织的载体。其实单靠村民个体是无法独自、有效地实施其自主权,它需要通过召开村民代表大会,选举产生村民委员会,由村民委员会代替他们行使这个权力。当然村民委员会为了赢得村民的选票,一般也会承诺保证能够给广大村民提供更多的社会福利、能公正使用集体资源、能让村民公平受益等等。在一些村集体经济搞得好的地方,它们的村办集体企业管理组织几乎已经代替村民委员会履行村级事务的决策权和执行职能,它们既掌握着村级主要经济事务的决定权,同时又拥有村务管理权和村里公共资源的支配权。也正是由于村级经济组织的介入,这样的村庄内部因为经济组织与政治组织功能交叉、职责不清,所以经济组织越权代行基层政权政治功能的现象屡有发生,村庄基层政权组织的作用与功能也被逐渐边缘化了。

(三) 资源少、权力小的村庄

有些贫困乡村由于集体经济资源少,村干部的治理能力也因此受到影响,基层党组织无法在村庄中充分发挥出它的领导核心地位和战斗堡垒作用,村民自治制度难以有效运行。常言道“手中无米,唤鸡不灵”,特别是那种集体经济已经“空壳化”的村集体组织,它们在村内是没有权

威的，而且它们也拿不出足够的经费来维持对村级事务的管理，这种村庄自治能力的弱化主要表现为“四难”，即村民大会难召集、村民代表大会难决议、村级事务难参与、对村“两委”难监督，村民自治制度受到了严峻的挑战。在我国，村庄治理的关键还是要取决于村干部对经济资源提取的能力，如果乡村权力主体手中可控的经济资源和社会资源太少，就容易让农村政权和组织行为失范，进而造成干群关系紧张，甚至导致农村组织性危机和合法性危机。因为当村级组织财力不足时，村干部只能通过说服、教育和舆论等方式劝说村民共同参与公共事务，而一旦有少数村民不配合，其他村民极易起而效仿，如果这时村庄又缺乏外部强制手段，“空壳村”的社会治理必然要面临着严峻的挑战。

（四）资源少、权力大的村庄

对于经济欠发达的乡村，国家为了扶持这些村庄发展，通常会以各种方式向它们输入各种资源，也就是国家的财政转移支付项目。项目资源可以分为两种形式：一种是国家自上而下的直接输入形式，在这种输入中，村级组织并非资源的承接者，而是成了项目工程的监督者，所以这种形式的项目资源其实对村庄治理的影响并不大。另一种是国家将资源交给村级组织，由他们和村民共同来支配的专项资金资源。这种项目资金不但涉及村民的切身利益，同时它又需要有村民委员会对它们进行组织和管理，需要村民积极参与其中，所以这种资源不但能够解决贫困乡村的资金短缺问题，而且还会吸引村民参与自治，同时提高村民委员会在村庄中的威望，它实质是一种以资源下乡的形式将项目资金嵌入到乡村治理之中，对村民自治有较大的影响^[4]。

二、乡村振兴战略下村民自治的新发展

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，并提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的二十字总要求，与十六届五中全会提出的社会主义新农村建设二十字总要求“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”相比，在乡村治理方面，由原来的“管理民主”变成“治理有效”，这个改变体现出乡村振兴战略对村民自治发展的新要求。村民自治的核心内容是要求全面推进本村的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。在这“四

个民主”中，民主选举是基础，民主决策是关键，民主管理是根本，民主监督是保证。但从以往的村民自治实践看，普遍存在着重“民主选举”轻“民主决策、民主管理、民主监督”的现象，而这三项民主恰恰更能体现出村民自治制度中的“民主”精神，因此长期以来村民自治中的治理功能其实并没有被充分发挥出来。乡村振兴战略要求乡村治理从“管理民主”走向“治理有效”，实质就是要求重新审视村民自治制度，实现资源与权力在农村的制约与平衡，塑造出融政治、经济和社会生活于一体的村民自治，将“民主”融入乡村的决策、管理、监督等领域，以增强村庄的内聚力和政策的执行能力，进而在农村建立起自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

（一）乡村振兴给村民自治带来的新机遇

1. 产业振兴为村民自治提供必要的经济保障

乡村振兴战略中产业兴旺是重点，也是治理有效实现的根基。尽管村民自治制度是属于基层民主政治建设的层面，但在真正推进的过程中却又不能囿于农村政治范畴，因为村民自治涉及乡村的政治、经济、文化等诸多方面，是一项复杂的系统性工程。更何况在当前我国农村正处于从乡土中国向城乡中国转型期，如果对于村民自治的政治价值和政治意义过分强调的话，它有可能会损伤村民自治的实效与发展^[5]。事实上自改革开放以来，农村经济就一直持续增长，尤其是实施乡村振兴战略之后，中央对农村的投入在不断增加，农民的经济收入和生活水平也快速提升，农业的生产能力，农村的产业结构、人口结构、基础设施建设水平，以及农民的生活状况等都发生了巨大变化，尤其是家庭农场、农民专业合作社、农业社会化服务组织等新型经营主体的出现，也催生了农村的新技术、新产业、新业态、新模式^[6]。农村经济的这些变化无疑就为村民自治提供了经济上的保障，同时也为乡村民主治理的变革与发展提供了新的机遇。

2. 人才振兴为村民自治提供人才队伍支撑

乡村振兴的关键是人的振兴。近年来，我国以工业化城市化为中心的发展战略不但让城市经济高速发展，而且也在城市中形成了具有强大吸附能力的经济体系，它吸引着农村的土地、资金、人才等各种积极要素持续向城市流动，部分农村由于人走村衰而逐渐走向凋敝，乡村治理出现困局。其中的人才流失不但加剧了农村人才后

继不足,而且人力资源的结构失衡进而会导致农村愈益背离现代化的目标,对我国农村经济发展带来了十分不利的影 响。村民自治不但需要得到社会资源的广泛支撑,而且也需要拓宽吸纳各种人才参与村民自治的渠道,以吸纳社会上各方面的优秀人才参与其中,特别是那些经商办企业的企业家、外出务工的成功人士、下派挂职的机关干部、农村实用型人才、新型职业农民、大学生村官、科研杰出人才等。乡村振兴战略将从政策层面研究建立各类人才流入乡村的激励机制,实行更加积极、更加开放、更加有效的人才政策,吸引更多人才投身到农业发展、农村建设中去,为实现村民自治提供必要的人才支撑。

3. 组织振兴为村民自治奠定组织基础

乡村振兴离不开组织振兴,而基层党组织是农村基层组织的核心,也是实施乡村振兴战略的政治优势和根本保障。村民自治是从我国农村社会的泥土中生长出来的民主制度,它的成长离不开党的领导、法律监督和政府的支持^[7]。村民自治在体现村民意志、保障村民权益、激发农村活力等方面展示出它巨大的优越性,但实践也反复证明,实现村民自治是离不开党委政府的领导。比如贫困村要实现脱贫,它既需要村民自己的艰苦奋斗,同时也需要党委政府的扶贫扶智;矛盾村要实现“善治”,它既需要村规民约等非正规制度的制约,同时也需要党委政府延伸工作触角制定相关的正规制度。因此只有坚持党对乡村的领导,统领乡村事务,集合各方面的才能智慧投入到乡村建设和农村发展中去,才能为深化村民自治实践提供有力的组织保证。

(二) 乡村振兴对村民自治提出的新要求

1. 乡村振兴要求完善乡村治理体系

乡村振兴战略提出要建立健全自治、德治、法治三治结合的乡村治理体系。其中自治属于村庄范畴,法治属于国家范畴,德治属于社会范畴,三种不同治理方式相互补充,以此来保证村庄治理格局的良性运转。因此实现乡村振兴需要综合利用好现代治理和传统治理两种手段、两种资源,首先应完善村民自治的有效实现形式,进一步健全农村基层的“四个民主”,强化农民主动参与村庄公共事务的主人翁意识,真正实现农民的事由农民自己商量着办,提升农民在乡村治理中的主体地位。其次法治是乡村治理的基本保障,只有把政府的各项涉农工作都纳入法治化的

轨道,同时村民作为治理主体也应提高他们的法治素养,这样才能真正做到依法处理村庄事务。其三应通过德治弘扬正气,挖掘乡村熟人社会中的道德力量,制定村规民约和乡村社会共同尊崇的道德公约等自律规范,来调节乡村社会关系、维持农村社会稳定。我国当前的乡村治理体系叫作“乡政村治”,“乡政”指乡镇政府和村党组织代表国家处理政务,“村治”是指村民通过村民委员会实现对自己村庄内部事务的治理^[8]。这种治理方式容易出现由于国家向农村输入大量的资源,基层政府的核心业务下沉,从而导致村民自治流于形式。因此,在乡村振兴背景下要深化村民自治实践,就要把自治、法治、德治三者有机结合起来,构建“三治”融合的体制机制,使乡村治理体系更加完善,从而实现治理有效。

2. 乡村振兴要求增强村民自治能力

村民自治能力指的是在乡村治理的过程中,治理主体能否有效利用各种内、外部资源,创新乡村治理机制,提高乡村治理水平,从而达到实现乡村发展的治理目标。自党的十九大以来,为了加快补齐“三农”领域突出短板和实现农业农村现代化,中央财政积极部署支持乡村振兴的相关工作,强调公共财政预算向“三农”倾斜。2018年财政部又印发了《贯彻落实实施乡村振兴战略的意见》,对财政系统保障乡村振兴战略顺利实施做出了全面安排。乡村治理的资源不外乎就是外部资源和内部资源两类,国家对乡村社会加大了政策倾斜和财政支持,这些外部资源当然有助于农村经济的发展。同时党的十九届四中全会也提出要健全城乡融合发展体制机制,乡村振兴与新型城镇化两者要双轮驱动、并行不悖。因此乡村振兴战略在城乡融合发展的大背景中,应充分利用好城镇和乡村两种资源,通过资源互补推动农业农村现代化。就乡村社会内部而言,则应充分利用好农村各种内在资源和秩序力量,根据各自村内的集体经济状况、地理位置差异、劳动力素质高低等生产要素以及诸如文化习俗、宗族权威、道德信仰等内生秩序力量,建立起适应各自乡村经济结构变化的治理模式。

3. 乡村振兴要求提高村民自治水平

乡村振兴战略是我国促进乡村发展的一项顶层设计,它既要求以法治为前提,同时又需要传统德治作为承载,吸引村民自觉行使民主权利,在乡村中进行自我管理和自我服务,因此乡村振

兴战略的实施要求乡村要有高水平的村民自治。首先乡村应具备承接自上而下政策的能力,让乡村振兴战略的各项政策措施能够真正落地。乡村经济如何发展,资源如何配置,市场如何在乡村经济中发挥其决定性作用,政府又如何在乡村发展中起到指导性作用,这些都要求我们应该充分尊重、发挥和利用好村民自治的作用,因为村民自治是连接市场与政府之间的桥梁。其次乡村振兴的基本力量是广大农民,它需要加强群众自治组织建设,吸引农民积极参与,推动农民团结合作,发挥他们的聪明才智,灵活应对村庄内部的不同问题。因此在实施乡村振兴战略的过程中,应通过提高农民的组织化程度来提升村民自治的水平^[9]。

三、村民自治在乡村振兴战略中的新突破

村民自治权能否得到有效保障很大程度上取决于乡村经济发展的水平,我国即将实现全面建成小康社会的宏伟目标,村民自治制度又面临着乡村振兴的新机遇和新挑战,如何才能在这个新经济形势下发挥好村民自治的作用?正如徐勇教授所言,村民自治应当与经济紧密关联,根据不同的经济状况,让村民自治实现多层次、多形式、多类型的发展^[10]。因此,不同经济状况的乡村往往会采取不同的自治形式。但不管它们采取哪种自治实践,当前都需要面对乡村振兴战略赋予的新时代内涵,在各自存在的经济场域中不断进行检讨与修正,唯有如此才能最大程度地发挥出村民自治的社会效能。

(一) 避免项目消解自治的弊端,完善村民自治相关体系

我国农村经济总体收入水平较低,特别是2004年农村税费改革后,为了减轻农民负担,国家又取消了村级组织的“三提五统”,由于没有了“提”,村集体就没有了经济来源,因此村级组织“统”的功能就被大大削弱,许多村庄无法实现自我良性运转,出现了一些无资产、无资源、无企业、无收入的“四无村”,乡村治理面临着治权丧失和能力弱化的问题。当时国家为了缓解这些乡村的经济困难,往往会以项目的方式向它们投入资金。但是乡村资金一旦是依赖输入获得的,这时如果组织制度供给没能跟上,就很容易导致资源消解乡村自治的困局出现,它削弱了村集体的治理基础,表现为行政对自治的干

预。事实上如果村民自治组织过于弱势,或者地方政府过于强势,它容易造成内外势力干扰村务,导致村民无法实现自我管理、自我教育和自我服务^[11]。国家实施乡村振兴战略必然会加大对农村的投入,为了坚持和完善村民自治制度,避免项目消解自治的弊端,赋予乡村治理充分的自主性,可尝试着从以下几个方面实现突破。

1. 建立健全村民自治制度

实现村民自治当然须要有相关的配套制度,但是到目前为止我国有关村民自治的最重的一部法律是《村民委员会组织法》,而《村民委员会组织法》主要是用来规范村级组织的选举、职责和运行等制度,它是以自治权的组织载体——村民委员会作为立法的轴心,而并非以村民自治权作为村民自治制度的立法基础和逻辑起点。因此建议尽快颁布《村民自治法》,明确规范村民自治的性质、村民会议和村民代表会议的组成与运行等,确定好村民自治组织的彼此关系、权限、地位,以及村民自治组织中监管人员的义务和权利,尽可能实现监管人员权利和职责的相互统一,建立起村民自治的保障推动机制、责任追究机制及权利救济机制,以保障村民的自治实践^[12]。

2. 处理好与政府之间的关系

我国目前的村民自治组织中有着明显的附属行政化倾向,从法理上讲,地方的监管体制应是由村民自治权和乡镇政府行政监督权组成,但是在实际执行过程中却频频出现乡镇政府滥用职权,过多干预村民自治的现象,因此依法规范乡镇政府的职权范围对于能否有效实行村民自治是至关重要的。村民委员会属于村民自治组织,乡镇政府不能将村民委员会视为自己延伸出来的行政机构,对于的确需要政府来引领村民委员会完成的部分工作,乡镇政府应该在法律规定的范围内依法开展指导。至于村内的具体事务则应由全体村民民主讨论之后做出决定,政府应尊重村民意愿,对于乡镇政府的不合理干预必须坚决予以拒绝。

3. 处理好与党组织之间的关系

村民自治与村党支部之间的地位和关系在理论上已经规定得十分清楚,但在乡村治理过程中却经常出现村民自治组织不接受村党支部的领导,或是村党支部直接干预插手乡村事务管理的问题。为了厘清村民自治与村党支部之间的关系,应加快完善《农村党支部和村民委员会议事规则》,用法律制度来规范村民委员会和村党支

部的权责范围,既让村民能够依据法律制度独立做到自我管理、自我教育、自我服务,又能让村党支部能够从对农村日常事务的监管中脱身出来,站在宏观层面加强对村民委员会的领导。村党支部监督村民委员会依法开展工作,村民委员会积极配合,坚持村党支部对村民委员会在政治和思想上的领导,而不是包揽村民自治的具体工作和事务,进行监管但不超范围、给予支持但不干涉、正确引导但不承办。两者只有密切配合才能真正实现村民自治的深入开展和正常运行。

(二) 警惕村治法人主体的错位,确立村民主体地位

如果乡村经济水平低下,村庄治理缺乏资金支持,甚至还要向村民寻求财力上的帮助,这种村庄的村民必然没有参与自治的热情。如果乡村经济水平高,往往村庄的自治水平也相应较高。但在现实中也经常会看到,在一些村集体经济比较发达的村庄,村民委员会替代村集体经济组织参与到经济管理活动中的现象十分普遍,甚至直接把整个村庄当成一个公司来治理。那一旦村级自治组织与集体经济组织融为一体,村里的精英在乡村治理中过度主导,所谓的民主监督就形同虚设。因此,在实施乡村振兴战略过程中,如果村级政权组织与经济组织的职责和权限不清,乡村法人主体角色和地位不明确,那村民自治还是难以真正实现。

1. 明确村民主体地位,强化村民自治组织

村民自治的主体是村民,只有让村民能够充分行使他们的民主权力,自治才能真正落实下去。首先,应健全村民自治组织的组织结构,让村民委员会、村民小组、村民会议、村民代表会议等村民自治组织能够在乡村治理中发挥出各自应有的作用。其次,应强化村民自治组织的功能,这些组织是村民经常性参政的一条重要渠道,不能让这些功能虚化、弱化,只有让村民真正实现表达独立,才能切实维护村民自身的利益,真正发挥出村民自治的组织载体作用。

2. 发展村级经济,吸引村民参与自治建设

乡村经济水平的高低直接影响着村民自治的实现程度。对于经济已经发展相对较好的乡村,村民自治组织要对集体经济进行规范和监督,确保村民能够获得公平公正的利益分配权,能够共享优质的村内公共服务。对于经济水平低下的村庄,由于村民自治组织的日常事务开支都成问

题,更不用提基础设施建设和社会公共服务了,这样的村民自治组织在村民心中的威信就要大打折扣。因此发展村级经济,提高村集体经济组织的收益,让村民们共享富裕成果,这是保证村民自治组织实现有效治理的重要前提。

3. 增强宣传教育,提升村民参与意识

村民自治组织的成员是由村民组成的,实现村民自治的关键在于农民能否积极参与公共事务治理,在村民自治中主动扮演起主体角色。由于经济实力和受教育水平的制约,我国大部分农村的村民其实并不关心村内的政治生活,在他们的价值观念中存在着严重的以自我利益为中心的倾向,对村内的公共事务也持事不关己的态度,甚至不愿参加。因此推动村民自治发展,迫切需要进一步强化村民自治意识、培育自治文化,才能有效调动起村民在自治中的积极性。通过加强宣传教育,让农民了解与村民自治相关的法律、政策、法规,推动他们以责任者的姿态去履行权利和义务,引导村民积极主动地参与到自治过程中。

(三) 防止集体资源使用监管的缺位,构建监管保障体系

随着乡村振兴战略的深入推进以及政府在政策、项目和资金等方面的支持,村级经济将不断壮大。当乡村富裕之后,村民对村务的监督权力就容易被弱化,农村中的“小官大贪”现象屡禁不绝,选举纠纷也时有发生,在惠农补贴、集体资产管理、土地征收等领域,侵害农民利益的问题也是屡见不鲜,乡村的治理呈现出村强民弱的局面。为避免这种现象发生,在乡村振兴中应从群众监督、本级监督、上级监督三方面入手,构建起完善的监管保障体系。

1. 自下而上的群众监督

首先,要完善村组织的监督机构制度。村民会议和村民代表会议是村民参与农村事务、行使自治权力,以及对村两委工作进行监督的重要途径,只有运用好这两种村组织,让村民能够表达诉求、参与村务决策、有效发挥监督作用,才能保证村民自治的制度优势。其次,要完善对村级财务的监督机制。实施乡村振兴战略后,随着国家对农村投入的增加,对村级经济的监督管理就显得越发重要。而民主自主监督的有效实施关键还是要建立起严格的财务管理制度,许多村务工作都与村民的利益息息相关,最有效的办法是让村民直接参与到乡村财政资源的使用和监督中。

设想可通过组建村民理财小组,让村民参与乡村公共财政预算的制定、确定财政开支和使用的流向、定期对财政运营过程及投资效益进行审计等,实现对村集体财务的全面监督。其三,村民自身也应具备相关的法律素养,只有熟悉《村民委员会组织法》《农村土地承包法》《中华人民共和国土地管理法》等相关法律法规,村民才能在自治中充分运用法律维护好自身的合法权益。

2. 同级之间的相互监督

我国的村级政权领导工作主要体现在两个方面,一是村党组织领导村内的党务工作;二是村民委员会领导村里的村务工作。党的执政地位决定着村党组织从政治上实施领导,而村民委员会则是一个村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性组织,但是在实际工作中,由于村两委成员之间存在交集,因此两委之间的权力监督和制衡常常受到影响。为解决这个问题,一要加强党内监督,村党支部要接受村内党员的民主评议;二要加强村民委员会成员之间的监督,重点对村内财务活动进行监控;三要形成村两委之间的同级监督,特别是在有利益矛盾的岗位上,当涉及大额资金的使用、重大人事的任免、重要项目的决定时,执行者和监督者一定要分离,并且要做到互相监督。同时应进一步健全和完善村级财务工作运行机制,充分发挥村务监督委员会的作用,调动村务监督委员会成员的积极性,用严格的制度保证村民自治有序进行和健康发展^[13]。

3. 自上而下的组织监督

基层政府既是村民自治的规范者,又是村民自治的监督者,相较于同级监督和下级监督,它的监督更具有震慑性,而且基层政府还拥有检察院、法院以及相关的组织管理部门,因此自上而下的政府监督是村民自治得以有序落实的重要保证。基层政府为了更有效地对村民自治活动进行引导和监督,应打造一支独立的乡镇纪检监察队伍,改变原来乡镇纪检监察机关作为乡镇党委内设机构的管理体制,由县区级纪检监察部门直接领导乡镇纪检监察机关的人事、业务等,因为监督者与被监督者若是同处于一个管理系统之内,监督者是难以客观、独立地发挥其监督作用^[14]。因此我国农村应该深化村务管理体制改革,实现决策、执行、监督分立,村民大会和村民代表大

会行使决策权,村民委员会负责执行和管理,纪检监察机关履行监督职责保障村民权益。只有充分发挥村民自治管理体系的作用,才能激发农民参与乡村发展的积极性,让村民自治在乡村振兴战略中发挥实效。

[参考文献]

- [1] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见(2018年1月2日)[J].中国农民合作社,2018(3):7.
- [2] 杰弗里·菲佛,杰勒尔德·R.萨兰基克.组织的外部控制:对组织资源依赖的分析[M].上海:东方出版社,2006:284-285.
- [3] 申端锋.治权与维权:和平乡农民上访与乡村治理1978—2008[D].武汉:华中科技大学,2009:12.
- [4] 杜皎.利益分配型治理视角下的村民自治研究[J].南京农业大学学报,2019,3:46. DOI: 10.19714/j.cnki.1671-7465.2019.0022.
- [5] 孔祥智.农业普查与科学研究[EB/OL].(2017-12-18).http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201712/t20171218_1564227.html.
- [6] 胡永佳.村民自治、农村民主与中国政治发展[J].政治学研究,2000(2):29.
- [7] 张洋.让村民自治更有生命力农业普查与科学研究[N].人民日报,2017-12-27(18).
- [8] 耿言虎.村庄内生型发展与乡村产业振兴实践:以云南省芒田村茶产业发展为例[J].学习与探索,2019(1):24. DOI: 10.3969/j.issn.1002-462X.2019.01.005.
- [9] 易中敏.乡村振兴背景下乡村治理机制创新研究[D].重庆:西南政法大学,2019:14-17.
- [10] 徐勇.探索“第三波段”下的村民自治有效实现形式[N].中国社会报,2014-06-09(01).
- [11] 朱政,徐铜柱.村级治理的“行政化”与村级治理体系的重建[J].社会主义研究,2018(1):121.
- [12] 张艺颀.乡村振兴背景下村民自治制度建设与转型路径研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(4):47.
- [13] 王思.村民自治视域下村官微腐败问题之监督不力分析[D].南昌:南昌大学,2019:25-30.
- [14] 周茜.乡村振兴背景下村民自治问题研究[D].武汉:华中师范大学,2018:39.

(责任编辑:许敏)