

# 构建和谐乡村关系： 村委会有话要说

● 权丽华

推行村民自治制度为乡村社会的和谐发展提供了制度基础,农业税的取消为构建和谐乡村关系创造了经济条件,这两大举措是我国乡村社会发展史上具有里程碑意义的事件,它使我国构建和谐乡村关系的进程向前大大推进了一步,使乡村关系得到了极大的改善。但我国乡村社会内部情况极其复杂,改革的成果与和谐乡村关系的构建都需要持续不断地改革原有的制度,建立新的制度作保障。

## 影响乡村关系和谐发展的体制性因素

### 1. 压力型体制下的乡镇所处特殊地位的影响

在我国,上级政府往往将各项经济、社会和政治任务指标逐一分解下达给下级政府,并与之签订责任书,然后以这些指标、任务的完成情况作为评价、考核和衡量下级政府政绩的主要依据,其中最严厉的一种考核方式莫过于对下级行政机关采取“一票否决制”,从而在上下级政府之间自上而下地形成一种压力型体制。

乡镇政府在压力型体制中居于基础和末梢地位,这决定了国家对农村的各项发展目标、计划和任务,最终都要由乡镇政府加以贯彻、落实,即人们通常所说的“上面千条线,下面一根针”。这些目标、计划和任务

是国家通过行政命令的方式由各级政府层层下达的,其完成情况是衡量乡镇领导“工作实绩”、决定其升降去留的一项主要指标。特别是目前县对乡镇领导的工作考核普遍实行“三个一票否决制”,即计划生育一票否决制,信访社会治安一票否决制,发展经济一票否决制。这三项工作都被量化为一些具体指标。这些指标是自上而下制定的,指标制定后逐级分解并落实任务和责任人,乡镇领导只能完成或超额完成,否则不仅升迁无望,还可能“乌纱帽”难保。这迫使乡镇政府不断加强对村委会的渗透、影响和控制,由此产生出许多矛盾。乡镇政府之所以这样做,理由很简单,若仅仅依靠《村组法》所规定的那种指导或协商方式,是很难支配作为村民自治组织的村委会的,更无力通过村委会从村民那里汲取实现目标计划所需要的人力、物力和财力。这其中的确存在少数乡镇领导干部出于自身利益而假公济私或工作方法上粗暴、简单等方面的原因,但根本上还是压力型体制下乡镇政府在国家权力结构中的地位及其所担负的职能不相称使然。

### 2. 乡镇政权与村委会的权力来源渠道不同的影响

从本质上讲,我国的社会主义国家性质决定了无论乡镇政权还是村委会,其权力的最终来源只能是人民,它们的根本利益是一

致的,但由于其形成的具体渠道不同,实际表现也千差万别。由于乡镇组织的权力来自于他的上级组织,他就必然会“眼睛向上”,更主要地奉行上级的意旨。实行村民自治以后,村委会是由村民直接选举产生的,他的权力直接来源于全体村民,因此,他必须以民意为依托,以村民的利益为主旨。不同的权力来源,决定了它们不同的利益取向和要求。一旦村民的利益与乡镇的利益发生冲突时,村委会势必会因为维护村民的利益而不得不得罪乡镇组织,或者依附于乡政府控制而得罪村民。

正是由于乡镇政权与村委会权力来源不同,使乡镇政权在工作中更多地考虑上级下达的目标任务,而民选的村官由于他们的权力来自于村民,他们在执行乡政府的任务时,就不得不有所顾忌,尽量避免与村民的正面利益冲突、损害村民的切身利益,但又不能得罪乡政府。

### 3. 乡村关系协调困难与村委会扮演的双重角色有关

由以上分析看出,村委会实际上扮演着双重角色,而这双重角色的相互冲突和失衡恰恰是乡村关系冲突的又一深层根源。一方面,村委会必须代表村民意愿。另一方面,乡镇的许多工作都要通过村委会在村民中得到贯彻实施,村委会实际上又承担着某些行政职能,具有准政权组织的意味。因此,村委

会便居于乡镇和村民之间,扮演着既要代表乡镇政府,又要代表本村群众的“双重角色”。国家政权的人民性质决定这两种角色的最终归属应该是一致的,但在现实生活中,这两种角色所分别体现的村民意志与乡镇行政意志的冲突则是大量的,经常的。村干部夹在上级政府与村民之间,既是政府的“代理人”,又是自治组织的“当家人”,总想两头不得罪,而结果往往是两边都出力不讨好。

对双重角色的冲突,一些民选村干部可谓深有体会,他们说:“当选”比“任命”的压力更重,因为原来只有一个责任方向就是上级乡镇,现在至少变成两个,原来对他们只有一种要求,现在变成多种要求。村委会要做到两者兼顾,有一定难度。但若偏重于某一角色,就势必引发纠纷。所以,不从制度构造上解决国家与乡村的权力边界问题及如何协作问题,乡村关系协调的难度是可想而知的。

#### 构建和谐乡村关系的制度保障

##### 影响乡村关系和谐发展的

因素多种多样,但体制性因素是最根本的,当前要着力改革乡村体制,减少产生不和谐的体制性因素,为构建和谐乡村关系提供制度保障。

#### 1. 理顺乡镇政府与上级政府的事权关系

压力型体制是造成乡村关系冲突的重要原因之一,其中有许多是乡镇政府自身难以克服的。压力型体制不消除,乡村关系就无法理顺。当县(区)政府、乡镇政府、村委会各自的职责权限不清时,在压力型体制下本应由上级政府部门完成的事务往往会通过一定途径交由下级政府部门来完成,本来一些不属于村委会的事务最终很可能要由村委会来完成,这会对乡村关系造成一定的影响。为此,县(市)政府要进一步下放权力,改变乡镇政府缺权、少权状况,同时要明晰权力边界,硬化对乡镇政府的权力约束,逐步建立硬预算约束机制;改革县(市)直部门在乡镇的分支机构,对与乡镇经济活动和群众日常生产生活联系极为密切的分支机构应尽可能下放人、财、物等方面的权力,由乡镇自主管理;对那些业务性较强,尚不能完

全脱离县(市)直部门管理的机构和单位,应实行条块结合,以块为主”;乡镇政府在履行职责时要坚持“协调、效能、服务、法治”的原则。通过以上措施,使乡镇政府拥有的权力与其应履行的职能相对应,从而为理顺乡村关系创造条件。

#### 2. 改革上级政府对乡镇政府的政绩考核制度

在理

顺县乡事权关系的基础上,根据农村建设小康社会和可持续发展的要求,统筹经济社会的各个方面,尽快改变那种过分注重经济指标而忽视社会发展的状况,合理确定乡镇政府应该承担的职能。

要抓紧建立健全科学的乡镇干部政绩考核体系。新的考核体系,应根据各个辖区的实际状况和发展要求,突出环境保护、社会治安、转移农村劳动力人数、人均教育费、改善基础设施、人居条件及创造良好的发展环境等指标,将其具体落实到乡镇政府的长期规划中,不因领导干部的变动而变化;要以新考核体系为依据建立新奖惩制度,使那些勤政为民、求真务实的干部得到褒奖,而好大喜功、弄虚作假的干部受到惩戒,从而在乡村干部队伍中真正形成立党为公、执政为民、求真务实的风气,以此来推动乡村关系的改善。

#### 3. 积极稳妥地推进乡镇领导干部由村民直选的制度

因为村委会是由村民直接选举的,如果乡镇领导干部也由村民直接选举产生,能够使乡与村领导干部的产生保持一致,从而使

乡镇干部从过去的以对上负责为主,甚至单纯地对上负责,转化为对上与对下负责相结合,甚至在上级决策失误的情况下,以对下负责为主。从甘肃省在皋兰县的部分乡镇进行直选的试点情况看,乡镇干部由村民直选,能加强乡镇干部的民主意识和民主作风,促使他们尊重村委会的自治权和村民依法享有的各项权利,学会用民主的方式管理农村;还使农民群众的民主意识、监督意识和当家作主意识大为增强。同时,应完善乡镇党政领导干部的选举制度,实行差额选举,候选人应在正式选举前三个月公布;应严格执行任期制,在任期内,乡镇党政领导干部未经党代会、人代会罢免或本人辞职不得调走,这样可加强乡镇干部的任期责任意识,为形成稳定的乡村关系奠定基础。

#### 4. 树立乡镇人民代表大会的权威

目前,我国乡镇权力结构过分集中,并且党政相互兼任的情况比较普遍,乡镇人民代表大会的法定功能实现得并不充分,它对乡镇行政的制约力并不强,表现在乡村关系上就是乡镇行政过多干预村委会的工作。为此,必须实现党政分开,把乡镇人大与村党支部、村委会衔接起来,努力使村党支部书记、副书记、村委会主任、副主任成为当然代表,村党支部、村委会委员原则上是乡镇人大代表,使村民愿望在乡镇人大中得以表达,从而影响作为执行机关的乡镇政府的行为,并强化对乡镇政府的监督,从而使乡镇人民代表大会更好地维护农民的自治利益,在村民中树立起人民代表大会的权威,尽快在乡镇形成民主合作的法理型政治体制。

总之,通过调整县乡权力关系,改革县对乡政绩考核制度,为理顺乡村关系创造良好的外部环境;通过乡镇领导干部的直选,完善乡镇人民代表大会制度,在“乡政”与“村治”之间建立一定的联系纽带,从而把乡镇管理与村民自治有机地衔接起来,以此构建和推进乡村社会和谐发展。**发展**

(作者单位:兰州理工大学人文学院)

