

论社会主义新农村建设的民主保障

章舜钦

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

摘要 建设社会主义新农村是党和国家提出的战略任务,农村基层民主是新农村建设的重要内容和组织保障,也是构建和谐新农村的根本保障。但现阶段农村居民的民主意识和法治观念总体上偏低,农村基层党组织的先进性和执政能力有待提高,村民自治组织和法制建设也有待加强。为此,必须通过加强农村基层党组织、村民自治组织和法制建设以及农村居民教育,提高农村居民的民主意识和法治观念,为新农村建设提供民主保障。

关键词 新农村建设;农村基层民主;民主制度建设

中图分类号 DF02

文献标识码 A

文章编号:1002-3240(2007)04-0129-04

胡锦涛总书记指出:“建设社会主义新农村,是我们党在深刻分析当前国际国内形势、全面把握我国经济社会发展阶段性特征的基础上,从党和国家事业发展的全局出发确定的一项重大历史任务”。^[1]当前和今后一个时期建设社会主义新农村,要“扩大农村基层民主,搞好村民自治,健全村务公开制度,开展普法教育,确保广大农民群众依法行使当家作主的权利”。^[2]这对增强农村居民的民主意识和法治观念,促进农村经济发展和社会进步,建设社会主义新农村,构建社会主义和谐社会,都具有十分重要的意义。

一、农村基层民主与建设社会主义新农村

1. 农村基层民主是建设社会主义新农村的重要内容

关于民主与社会主义的关系,邓小平曾指出:“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化”。^[3]建设高度的社会主义民主,是社会主义的本质要求,社会主义“民主是我们的目标”,^[4]为此,我们“要切实保障工人、农民个人的民主权利,包括民主选举、民主管理和民主监督”。^[5]胡锦涛也强调:“扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,是社会主义民主最广泛的实践,是社会主义民主政治建设的基础性工作”;“在基层实行群众自治等形式的直接民主,这是我国社会主义民主政治的一大创造,是我国人民民主制度优越性的重要体现。发展社

会主义基层民主政治,有利于坚持和巩固人民当家作主的政治地位,有利于反映和实现人民群众的意志和愿望,有利于密切党和政府同人民群众的联系,有利于调动一切积极因素为改革开放和社会主义现代化建设服务,有利于实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,有利于促进社会和谐、实现国家长治久安”。^[6]改革开放以来,党和国家始终将农村基层民主建设作为社会主义现代化的重要目标,党的十六大明确提出,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。2006年“中央1号文件”不仅重视在经济上保障农民的物质利益,而且重视在政治上尊重农民的民主权利,强调继续推进农村基层民主建设”。^[6]可见,农村基层民主是社会主义新农村建设的重要内容,也是社会主义政治文明的重要组成部分。

2. 农村基层民主是建设社会主义新农村的组织保证

新农村建设需要许多条件的保障,如经济保障、人才保障、法制保障和民主保障等。农村居民在政治参与中增强民主观念,学会民主方法,养成民主习惯,行使民主权利,对于我们这样一个缺少民主传统的国家来说无疑是一个历史性进步。“我们的社会主义民主制度,体现了最广泛的人民民主,最适合我们国情,因而是最好的民主制度”^[7],进一步扩大农村基层民主,完善村民自治制度,真正让农民群众当家作主,才能调动农民群众的积极性,真正建设好新农村。民主作为一种国家制度,在我国农村基层的组织形式,目前主要是党的基层组织和村民自治组织。党的领导是

建设社会主义新农村的根本保证,农村基层党组织得到加强,充分发挥农村基层党组织的领导核心作用,新农村建设就有了保障。同时,在我国广大农村实行村民自治,由村民依法管理自己的事情,是我们党总结历史经验,顺应改革需要,扩大农村基层民主所作出的重大决策,是党的执政方式的重要转变,是党的群众路线在新时期农村的最好形式。加强农村基层民主建设,有利于社会主义制度优越性的发挥,实现党对农村工作的领导,处理和协调农村各种利益关系,解决农村矛盾,扩大公民有序的政治参与,保持农村社会稳定,推进社会主义新农村建设。

3.农村基层民主是构建社会主义和谐新农村的根本保障

我们要构建的社会主义和谐社会是民主法治的社会。民主法治,就是社会主义民主得到充分发扬,依法治国基本方略得到切实落实,各方面积极因素得到广泛调动。民主法治是和谐社会的基本特征,也是建设和谐新农村的根本保障。“构建社会主义和谐社会,厉行民主法治乃是关键之举”^[9]。社会要和谐,党的领导是关键,农村的和谐是基础。要实现社会主义新农村的和谐,必须坚持党的领导,以党的执政能力建设和先进性建设,为构建社会主义和谐新农村提供保障。构建社会主义和谐社会必须加强民主政治建设,构建社会主义和谐社会的过程,必然是社会主义民主不断发展、社会主义法治不断健全的过程。广大人民群众的民主权利得到保障和发挥,多数人的意志通过公正、科学的程序得到表达和反映,社会主义新农村必然就稳定、和谐。在我国,党的领导、人民当家作主和依法治国是有机统一的,坚持党的领导,落实人民当家作主,必须健全社会主义法治,坚持依法治国,依法规范和管理农村经济和社会事务。对广大人民群众而言,坚持民主法治和实施依法治国,就是有效地尊重与保障其合法权益的过程,也是不断化解社会矛盾的持续过程。因此,在构建社会主义和谐新农村的过程中,一方面,必须大力发展生产力,不断为社会和谐创造雄厚的物质基础;另一方面,还要坚持依法治国,保障人民在政治、经济、文化、社会等方面的权益,只有这样才能保障和促进农村经济和社会的和谐发展。

二、当前农村基层民主建设存在的主要问题

1.农村居民的民主意识和法治观念总体上偏低

随着社会主义民主和法制建设的不断发展,农村居民的民主意识和法治观念得到普遍的提高。但是,当前我国农村居民的民主意识和法治观念总体上仍然偏低。据统计,我国目前农村劳动力中,“具有高中以上文化程度的只占12.4%,初中文化程度的占

50.2%,小学以下文化程度的占37.3%”^[9]。现阶段农村居民的民主意识不强,法治观念淡薄表现在,许多村民还不善于依法行使民主权利,不懂得运用法律来维护自己的合法权益,对党和国家的民主政治建设知之甚少,对政治时事以及其他政治问题表现得较为冷漠。在农村选举上一些人不关心,不主动参与,对选举的有关规定知道的不多,对选举结果无所谓,对选举组织者的违规操作听之任之。各种贿选行为,凭借家族和宗族势力控制选举等在一些地方也时有发生。在各种社会治安和违法犯罪案例中,农村居民占很大的比例。农村居民素质偏低,有历史原因,也有经济原因和政策原因,特别是我国的一些政策,如高考政策,促使农村文化素质比较好的青年,通过高考深造后流入城市,成为城市居民,文化素质相对差的,考不上大学的则仍为农村居民。要彻底改变长期形成的农村落后的状况,提高农村居民素质,需要全社会长期的共同努力。

2.农村基层党组织的先进性和执政能力有待提高

农村基层党员总体上是符合要求的,但仍有一些党员文化素质偏低,党性不强,全心全意为人民服务的意识不高,一些党员干部组织性、纪律性较差,不能起先锋模范带头作用,村民的拥护度下降了,村民不信任度上升了;仍然用计划经济体制下的工作方法来做新形势下的农村工作,新方法不多;有的干部法制观念淡薄、法律意识不强,习惯于“家长式”领导,不能依法行政和按章办事;还有的干部民主意识不强,不注意听取群众的意见;有些干部利用职务之便违纪违法,坑害群众利益,对此群众反映十分强烈,干群关系因此日趋紧张”^[10]。据报道,2005年国务院首次在全国公示的全国劳模和先进工作者人选中,因各地群众举报有8名人选包括村委会主任或村支书被取消了资格。^[11]党员队伍年龄偏大、文化素质偏低,发展新党员任务很艰巨。在农村基层党支部和村民委员会换届选举中,一些地方出现拉票、贿选等违纪违规情况,农村基层党风廉政建设亟待加强,决策不民主、不公开,重大事项群众不知道,缺乏制度制约,财务混乱。有些农村基层党支部干部在落实上级党组织的决议、决定中,仍然存在工作思路不灵,思想保守,工作被动,缺乏创新精神,带领农民脱贫致富的活力不足,不能正确处理与村委会的关系,由领导变为代替,有些党支部书记还因此与村民委员会干部发生矛盾,民主监督措施落实不到位,对干部缺乏有效监督,削弱了农村基层党组织的凝聚力和感召力,影响了社会主义新农村建设。

3.农村基层村民自治组织和法制建设有待加强

当前农村基层村民自治的组织形式是村民委员会,随着《村民委员会组织法》(以下称《组织法》)的实施,村民自治制度和村民委员会建设取得很大的发展,但是全国发展不平衡,一些农村村民自治制度和

村民委员会建设还存在问题,村干部素质不高,民主意识不强,法治观念淡薄,不能依法行使职权,各种违纪违法行为时有发生。村务公开仍然是一个薄弱环节,按照《组织法》规定,村委会应当定期公开村务,特别是财务收支情况,但一些村委会财务管理混乱,财务收支不予公开。在民主选举村干部中,一些地方存在民主变形走样,村委会到期不换届,选民登记不规范,候选人产生不合法,随意变更候选人,选票统计不准确等问题。在选举中一些人通过非法手段拉票、贿选,受经济利益驱动,一些村干部凭借家族和宗派势力,称霸一方,操纵选举,村民敢怒不敢言,一些地方竞选一个村委会主任竟要花数万元甚至更多,为日后村干部腐败埋下了伏笔,这些人“上台”后,考虑的并不是带领村民共同致富,而是如何以权谋私。以上问题存在的原因是多方面的,除村民民主意识不强,法治观念淡薄,村干部的综合素质偏低外,还与村民缺乏民主习惯和必要的训练,村民的宗族观念和选举前的宣传、组织不力,涉农法律法规不健全,规定过于原则,选举操作程序和上级选举指导不规范,监督不力等有很大的关系。

三、加强农村基层民主建设的基本思路

加强农村基层民主建设,保障村民民主权利,落实村民自治和村务公开制度,开展民主法治教育,提高农村居民的民主意识、法治观念,为建设社会主义新农村营造良好的民主法治环境。结合当前农村基层民主现状,本文认为应着重加强以下民主建设:

1.加强农村基层党的建设。中国共产党是社会主义事业的领导核心,农村基层党组织是党联系农民最直接的桥梁和纽带,是落实党在农村的路线方针政策的最基层组织。加强农村基层民主建设,必须坚持党的领导;不要党的领导的民主,——决不是社会主义的民主”。^[12]加强农村基层党的建设,重点是加强党支部建设,关键是选好配强党支部领导班子,根据党章规定,通过民主选举产生支部委员会,农村迫切需要事业心强、能干事、公道正派的带头人。有条件的地方可以通过委培方式培养党的干部,也可以鼓励国家机关、企事业单位党员干部到村级党支部工作。建议国家将农村基层党支部书记列为国家干部编制,享受与乡镇以上党委书记一样待遇,建立城乡一体的党员动态管理机制和培训、考评、监督制度,提高村级党支部的执政能力。应当遵循坚持标准、保证质量、改善结构、慎重发展的方针发展农村党员,改善农村党员队伍的年龄和文化结构,增强党的活力。要继续开展农村基层党员先进性建设,巩固共产党员先进性教育成果,全面提高农村党员的综合素质。要不断改善党支

部与村委会的关系,处理好村民自治权与党的领导权关系,党的领导是村民自治权得以实现的政治保证,完善村民自治制度,要在党的统一领导下有步骤、有秩序地进行,党支部的工作重点应当是从政治上、组织上、思想上保证党的路线方针政策的落实和执行,具体事务性的农村工作应当由村民自治组织负责。农村基层党支部应当根据有关规定,制定党支部工作规范,为更好地发挥基层党组织的先锋模范作用创造条件。

2.加强农村基层村民自治组织和法制建设。农村基层村民自治是“现阶段中国农村治理的重要方式之一”。^[13]当前村民自治组织的基本形式是村民委员会,首先,建议在村民委员会的基础上组建农村基层监事会。民主监督是村民自治的重要保障,是我国监督机制中不可或缺的组成部分,也是我国基本政治制度的一项重要内容。农村村民自治组织当中的各种违纪违法行为,与一些村干部没有受到有效的监督有很大关系。组建农村基层监事会,专门负责监督、检查村委会工作、村级党支部工作、村财务开支和选举、罢免村干部以及其他村级工作,保障民主决策权、防止滥用职权和解决权力制约与监督问题。村干部应当定期向监事会报告工作,反馈情况,进行述职评议。应当建立必要的监督设施,如财务公告栏、举报电话、意见箱等,规范财务档案管理。监事会委员由村民通过民主方式选举产生,成员必须是18周岁以上本村居民,实行任期制,工作积极、依法行使职权,得到选民支持的,可以连选连任,任职期间有违纪违法行为的,选民也可以通过民主程序罢免其委员的资格。本村村委会成员、农村基层党支部委员和财务人员等,依法被剥夺政治权利的人,不得担任监事会委员。通过监事会的监督,完善村务公开和民主监督制度,发挥社会自治功能,保证村民依法直接行使民主权利,保障农村居民的合法权益,防止违法行为的发生。

其次,建议全国人大制定《村民委员会选举法》。选举是现代民主制度的核心,目前规范村委会选举的法律法规是不少,除了根本法《宪法》外,还有《组织法》,许多省也制定了《村民委员会选举办法》或《组织法》的实施办法,以及相关的行政法规和政府规章,但也存在一些问题,如现有《组织法》有关村委会选举的内容只有6条500多字,过于简略,过于原则,操作性不强,村民委员会选举中出现的一些问题在现有《组织法》中找不到依据,一些地方性法规的具体规定不尽相同。民主是法制的前提和基础,法制是民主的体现和保障,没有一部全国统一的《村民委员会选举法》,不利于法制的全国统一,也不利于落实村民民主权利和促进村民自治制度的完善和发展,村委会选举亟待制定一部全国统一的程序法予以规范。近几年,在全国“两会”上,每年都有人大代表提出制定可操作性较强的《村民委员会选举法》,还有人大代表提交选

举立法建议稿,全国政协委员也曾有过类似提案。同时,全国人大制定《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》,地方性法规的制定和实施,以及多年来全国各地村民委员会选举实践,都为制定《村民委员会选举法》提供了宝贵的经验,制定《村民委员会选举法》的时机和条件已经成熟。

3.加强农村居民教育,提高农村居民的民主意识和法治观念

亿万村民是社会主义新农村建设的主体,提高农民的综合素质,充分发挥广大农民群众的主体作用,是社会主义新农村建设成败的关键,为此,必须加强农村居民教育,不断增强农村居民的民主意识和法治观念。在教育方式上,要密切联系农村居民的思想实际,采取形式多样的教育方式,可以通过合理划分党员小组,建立党员学习中心户,由党员结帮带队学习。要建立党员干部定期为村级党员干部上党课制度,通过举办培训班、进修班等形式,有组织地开展教育活动。要建立健全农村基层党员干部定期培训制度,形成经常受教育的学习机制。同时,要建立健全村干部理论学习的激励机制,把村干部的学习同选任、考核、评比等工作结合起来。要充分运用现代传媒技术,如电视、广播、专栏和举办文艺活动等形式,有计划、有目标地开展宣传教育。要进一步普及农村义务教育和农村夜校教育,将教育与民主选举、民主决策、民主管理、民主监督相结合,将教育与完善重大事项公示制度、听证制度、村务公开制度和决策咨询制度相结合,广泛动员和组织村民参与基层民主实践,丰富实践教育活动。要加快县级文化馆、图书馆和乡镇文化站、村级文化室等农村公共文化设施建设,加强上级政府机

关和党组织对农村基层党建工作的领导和监督,保证各项教育任务的顺利完成,有效增强村级党员干部和广大村民的民主意识和法治观念。

在教育内容上,农村居民教育应以文化教育为基础,民主意识和法治观念教育为重点,提高村民综合素质。要通过加强民主法制教育,普及农村居民的民主意识和法律知识,增强农民居民的法治观念,提高农村居民依法维权意识,为社会主义新农村建设营造良好的民主和法治环境。要加强村级党员干部和村民的思想政治教育和道德教育,帮助他们树立科学的世界观、人生观和价值观,通过开展民主村、民主家庭等创建活动,加强以为人民服务为核心,以集体主义为原则,以诚实守信为重点的社会公德、职业道德和家庭美德教育,引导农民群众自觉遵守“爱国守法、明礼诚信、团结友善、勤俭自强、敬业奉献”的基本道德规范,以推动我国广大农村居民思想道德素质的提高。在教育对象上,应以青少年和党员干部为重点,面向全体农村居民。党员干部天天接触农村居民,是普通村民的榜样,他们的民主意识和法治观念如何,直接关系到党群关系和干群关系的好坏,关系党的路线、方针、政策在农村是否得到落实,关系社会主义新农村建设的成败。“青年是社会中最富有活力的部分,是我们事业的希望”,^[14]应当重视广大青少年教育,逐步提高青少年的民主意识和法治观念,要充分发挥社会、学校和家庭的综合教育作用,通过抓好学校及周边环境的清理整顿,为青少年健康成长创造良好的治安环境,为社会主义新农村建设培养一代又一代有理想、有道德、有文化、有纪律的“四有”新人。

参考文献:

- [1] 胡锦涛.在省部级领导干部建设社会主义新农村专题研讨班上的讲话 [DB/OL]. 新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2006-02/14/content_4180213.htm.
- [2] 邓小平.坚持四项基本原则[A].邓小平文选(第二卷)[C].人民出版社,1993- 10.168.
- [3] 邓小平.压倒一切的是稳定[A].邓小平文选(第三卷)[C].人民出版社,1993- 10.285.
- [4] 邓小平.解放思想,实事求是,团结一致向前看[A].邓小平文选(第二卷)[C].人民出版社,1993- 10.146.
- [5] 胡锦涛.在中共中央政治局第三十六次集体学习时的讲话 [DB/OL].新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2006-12/01/content_5420103.htm.
- [6] 韩俊.新农村建设“新”在哪里 [J].中国党政干部论坛,2006, (3):2.
- [7] 江泽民.1996年3月3日在参加全国人大、政协两会的党员负责同志会议上的讲话[A].江泽民论社会主义精神文明建设[C].中央文献出版社,1999- 08.418.
- [8] 法制日报评论员.民主法治是实现和谐社会必由之路 [DB/OL]. 新华网 http://news.xinhuanet.com/legal/2006-10/16/content_5208687.htm.
- [9] 理论热点面对面 2006 [M]. 学习出版社、人民出版社, 2006- 07.31.
- [10] 张宏鹏.应重视农村基层干部培训 [N]. 光明日报, 2006- 10- 25(4).
- [11] 喜看“霸道村官”被取消劳模资格[DB/OL].新华网 http://news3.xinhuanet.com/comments/2005-05/06/content_2915533.htm.
- [12] 邓小平.贯彻调整方针,保证安定团结[A].邓小平文选(第二卷)[C].人民出版社,1993- 10.359.
- [13] 徐勇.中国农村村民自治:制度与运行[M].华中师范大学出版社,1997.4.
- [14] 江泽民.在首都青年纪念五四报告会上的讲话[A].江泽民论社会主义精神文明建设 [C]. 中央文献出版社, 1999- 08.334.