

# 新型农村治理结构的重塑

杨莉芸

(四川文理学院 思政部,四川 达州 635000)

**摘要:**农业要实现现代化,农村要建成新农村,必须改变农村现行治理结构。结合当前我国农村治理机制中存在的问题,应从以下几个方面着手:改造重塑农村治理主体;培育农村良好的治理氛围;选择合理的农村治理模式;构建多元合作主体的农村治理结构;完善多方共赢的治理机制。

**关键词:**农村治理;治理主体;治理模式;治理机制

**中图分类号:**F321

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2011)06-0001-04

治理是指在一定范围内多元主体运用权威对公共事务进行协同公共管理,对社会进行组织、管理和调控的过程,其过程涵盖治理主体、治理结构、治理机制、治理方式和结果等方面。农村治理是在引入治理理论后形成的关于农村发展的新概念,是指农村公共权威管理农村社区,处理农村社会公共事务,调控与影响农村社会,增进农村社区公共利益的过程。农村治理既包括政府机构,也包括非正式的和非政府机构。从近代到现在,治理中国农村的公共权威结构主要由政府、政党和民间三部分组成<sup>[1]</sup>。农村治理是一个复杂的过程,既有政府自上而下的统治,又有村民的民主自治;既有规范的制度,又有村规民俗的约定;既有国家公共权威的介入,又有民间组织的参与。新农村治理必须选择切实可行的治理方式,构建多元治理主体的权责结构,互动协调的体制机制。

## 一、改造重塑农村治理主体

农村治理主体包括政府、农民组织等等,在新形势下,必须改造农村治理主体,提高其效益和功能,实现农村有效治理。

### (一)改革和完善乡镇政府

转变乡镇政府传统的角色,政府应从统治型的政府转向服务型政府;从全能型、多功能的政府转向有限功能政府;从自上而下、行政指令式的工作方式转向群众参与、自上而下和自下而上相结合的工作方式<sup>[2]</sup>。首

先要解决乡镇政府权力来源的合法性问题,实现乡镇政府组织形式的变革,引入现代民主机制,乡镇干部由选民直接选举产生,不再由上级任命或变相任命。其次,简政放权,改革乡镇政权结构和性质。适应乡村治理的需要和农业现代化的要求,把乡镇转制成为农民服务的新型经济社会服务组织。最后协调好乡镇和村委会的关系,改革乡镇政府的治理形式。乡镇政府与村民委员会是“指导与被指导、被协助与协助”的关系,在安排执行任务时乡镇政府要代表农民群众的根本利益,实施乡镇政府政务公开,与村委会的村务公开相对接,把乡镇政府的工作置于农民群众监督之下。村委会只能协助乡镇政府开展与本村直接相关的工作<sup>[3]</sup>。

### (二)创建新型农民组织

随着农村市场化的推进和农业产业化发展,普通农民要表达自身利益诉求,必须从高度分散的状态中组织起来,建立法律、财务等中介组织和社会组织去承担农村公共事务。为此,一方面,提高农村各界对农民再组织化的认识,建立农民组织,既有利于生产的经济功能,也有利于保护农民利益和权力的政治功能,农民之间必须加强联合,建立为自己服务的各种经济组织和政治组织。另一方面,在政策和法律的规定下,国家要为组建农村社会组织提供有利条件,但要强调组织的服务性、公益性、互助性。如建立经济性的专业组

收稿日期:2011-06-26

基金项目:四川省教育厅青年基金资助项目(09SB071)

作者简介:杨莉芸(1977-),女,四川达县人,讲师,博士,主要研究方向为马克思主义中国化。

网络出版时间:2011-10-25 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20111025.1016.007.html>

织、技术组织和市场中介组织时,国家要从法律上确保其法人和市场主体地位;建立政治性的服务组织,如维权组织时,国家要审核其合法性和方向性,限制和引导它们为农民服务。

## 二、培育农村良好的治理氛围

农村治理氛围是推动农村治理模式和农村社会转型的基础,为此,要构建良好的农村市民社会和农村文化。

### (一)促进农村市民社会成长

乡村社会力量是乡村治理的重要资源和平台,中国农村治理成熟的最终落脚点是农村市民社会的形成。当前的村民自治权过度强调了“基层群众自治制度”的政治诉求,而忽视培育农村公民社会,造成乡村治理流于形式、缺失基础。全面整合乡村社会力量,培育农村公民社会,是推动乡村社会治理健康发展的前提条件。为此,首先,要加快农村经济发展,促进农民增收,为市民社会的培育奠定物质基础。其次,实现农业的转型和提升,推进农业产业化,放开农村市场,建立竞争、公平、有序的环境。第三,要控制和引导好政府体制外的农村精英和当地名人,充分利用他们的影响力和社会权威,发挥他们的“正功能”,为市民社会培养形成正确权威。最后,通过各种教育提高农民政治和文化素质,唤醒农民自觉的民主意识,推动农村公民社会的发展,在公民社会发展中不断调适村庄和基层国家政权之间关系,使乡村社会治理健康、有序、持续发展。

### (二)重建农村文化繁荣的基础

任何治理模式的选择都不能忽视中国农村传统文化和特殊的现实文化语境。在推进农村社区治理时,我们应从中国农村的现实实践出发,调整、挖掘传统文化资源,构建现代治理文化资源,并将之整合在同一过程中,为农村治理奠定文化基础<sup>[4]</sup>。首先,利用传统礼俗治理。中国农村社会一直是一个典型的伦理型社会,在现代社会很多乡村,仍然沿用传统的礼仪、风俗来管理公共事务。农村的治理要立足于国情,尊重地方的风俗民情,合理、灵活地运用当地优良传统的礼俗习惯来治理农村,这是农村现代治理的有益补充。其次,要大力加强农村社会思想道德建设。针对农民进行“荣辱观”教育,使现代的社会公德、职业道德、家庭美德教育深入人心。再次,积极发展乡村文化事业。普及农村义务教育,提高农民文化素质<sup>[5-6]</sup>。最后,拓宽农村与城市和世界文化交流的正常渠道,完善“三下乡”、

“文化大篷车”等活动,使农民摆脱狭隘的视野限制,立足于世界看农村。

## 三、选择合理的农村治理模式

党的十七大报告指出:“解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局,必须始终作为全党工作的重中之重。农村问题,一直是中国亟需解决的重要问题。而农村治理模式,又是解决所有农村问题的重中之重。”根据治理主体的权责和治理体制机制不同,农村治理模式可分为行政主导式、村民自治式、民主合作式和市场主导式等不同类别<sup>[7]</sup>。

行政主导式是以行政权威作为主导组织、管理农村的模式,其优点是政府能够恰当配置资源,集中力量发展生产。缺点是行政管理成本较高,管理模式容易固化,不易根据新形势恰当变化农村经营方式,并最终影响农村的经济社会发展。

村民自治式是广大农民群众直接行使民主权利,依法办理自己的事情,创造自己的幸福生活,实行自我管理、自我教育、自我服务的一种管理模式,它能充分调动村民的积极性和创造性,充分配置和优化农村现有的各种资源,发展农村经济,也有利于加强基层民主建设,这是实现良好的农村治理的基础,但容易造成上下脱节,失去政府有效管理。

民主合作式是一种理想的治理模式,它是多元治理主体,即政府、农村非政府公共组织以及村民之间以平等协调、互动合作的方式管理农村事务,它强调了乡村各权力主体间既要民主与合作,又要适度制衡,发展互惠,能把自上而下的国家制度安排与自下而上的利益诉求有效结合,能实现政府与农民的双赢。

市场主导式是在农村放开市场,充分利用市场机制,调动企业、农民和农民专业合作组织的积极性,弥补政府功能的不足发展农村。但失去政府有效的宏观调控,容易造成生产发展的盲目性和无序性。

以上四种模式是农村治理的有效方式,当前我国农村最主要的治理模式是行政主导式,这与我国农村发展历史和现状是相符合的,因为政府一直是农村最主要的权威,承担了提供公共产品和公共服务的主要责任,但随着农村税费的取消和农村经济发展进入了新阶段,农村治理模式必须进行变革。根据各地农村不同的政治文明程度,经济发展水平和农民的文化素养,几种模式既可单独运行,也可有效结合以治理农村。如在经济欠发达,农村文明较低的地区可以政府主导为

主,村民自治为辅治理农村;在经济发达,农村文明较高的地区可以选择民主合作的治理模式,它既能有效发挥政府和市场机制的作用,又能加强村民自治,使政府、农村非政府公共组织和村民之间互动合作,发展共赢。它是未来农村基层民主政治建设的合理选择,是农村有效治理的必然路径。

#### 四、构建多元合作主体的农村治理结构

我国农村传统的治理主体是乡镇、村党支部、村委会,后税费改革时期的农村治理应是一种多元主体参与的治理模式。这个多元治理主体由政府、村民、各种民间组织等组成,其中村党支部和村委会是治理主体中的核心,这样才能在纵向角度,依照政策和法律规定贯彻上级党政机关下达的各项任务,在横向角度,能团结其他治理主体,通过民主协商的方式,共同完成农村治理任务。民间组织中能成为治理主体的组织是农村经济合作组织,它能整合村党支部、村委会的政治优势、组织优势,实现农村基层组织建设与经济建设的和谐共振,推动农村发展。构建村党支部、村委会、村合作经济组织的“三角型”的治理格局是我国农村治理的必然趋势。

##### (一)明确村党支部、村委会、农村经济合作组织治理职权

村党支部是党在农村的领导核心,指导落实党的路线、方针、政策,指导村级重大问题和重要事项的决策,是党在农村的基层组织。村委会是自我管理、自我服务的基层群众性自治组织,是村庄社区一切公共事务的承担者和组织者,是村民自治权力的唯一载体。农村经济合作组织是农民自己创办的互助型经济组织,以为农民服务为目的,促进农民增收。村党支部、村委会、农村经济合作组织三者间要建立合作机制。村党支部要充分发挥领导核心作用,政策上规划,指导村委会、经济合作组织,支持和保障村委会、经济合作组织内部独立运作。村委会要行使自治职能,在重大事务上为党支部提供咨询和决策。村党支部、村委会要以服务为主,保证经济合作组织自主经营,实现农民增收。合作经济组织要支持、配合两委工作,积极参与基础设施建设和科技、教育、文化、卫生服务。

##### (二)选拔能人多岗工作

我国政策规定,村党支部书记和支部成员、村委会主任和村委会成员只能从当地农村产生,而我国贫困落后的农村地区缺乏能人,可以革新现有制度,采取组织培养、推荐参选等多种方式在全国范围选拔各种能

人。用政策优惠吸引龙头企业和当地致富带头人创办合作经济组织,把合作经济组织能人发展为党员,吸纳入村两委班子,鼓励村两委班子能人加入合作经济组织,实现村党支部、村委会和合作经济组织领导成员相互兼任,充分融合基层党组织的政治优势和经济优势,推动当地发展<sup>[8]</sup>。

#### 五、完善多方共赢的治理机制

在建设社会主义新农村新时期,中央指出:要健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制,切实维护农民的民主权利;要完善村务公开和民主议事制度,让农民群众享有知情权、参与权、管理权、监督权;完善村民“一事一议”制度,引导农民自主开展农村公益性设施建设等。在农村治理过程中,必须以此为引导,建立多方共赢的治理机制。

##### (一)建立互动发展机制

建立农村多元治理主体的合作机制、参与机制和监督制约机制。定期召开由村党支部、村委会和经济合作组织主要负责人组成的会议,共同参与村级重大决策。由村党支部提议村级重大事项,村委会进行审议、听取经济合作组织的建议,对村级重大事务进行管理、决策与监督,构建党组织领导下的优势互补、互动合作的农村治理机制,实现农村党建工作、村务管理工作与经济工作协调发展。同时,强化村民监督机制,推行村务公开制度,重大决策由村民大会表决通过,发挥农村不同利益主体和农民的知情权和监督权,构筑干部依法执政和提供服务的监督机制。

##### (二)建立制度化协商的契约管理机制

治理中能产生持久性变革作用的最佳策略都不是强制性的,而是经过民主协商而产生的。制度化协商是指在商谈和谈判过程中通过运用各种交往形式把民主程序制度化,这些交往形式能使所有按照该程序得到的结果都是合理的。契约管理,是通过合同、协议等法律文本,明确村组织与村民之间、村民与村民之间的义务和责任,在村民、村组织、村干部之间形成一个双向制约、平等互利、公开透明的合作对话机制。运用“制度化协商”的契约管理模式能将我国农村基层民主进行到底。内蒙古赤峰市阿旗的村级事务契约化管理制度对此进行了有益尝试。在确定合法性,民主性,公开性,简便易行性四大原则的基础上,分层面对村级重大事务、村“两委”班子的承诺事项、党员队伍建设分三步程序实施契约化管理<sup>[9]</sup>。这有利于加强农村民主管理监督,完善村民自治,实现地方公益的



最大化。

### (三)完善村民自治机制

完善村民自治机制是推进农村共同治理的关键所在。要根据中央的要求,不断完善村党组织领导的充满活力的村民自治机制。首先,以扩大有序参与、健全议事协商、推进信息公开、强化权力监督为重点,发展农村基层民主,加强基层政权建设,保障农民享有更多民主权利。其次,建立健全“四大民主”机制,大范围开展以公正有序、直接选举为基本要求的民主选举实践,以“六会议事”制度为主要形式的民主决策实践,以共约式管理制度和参与式管理制度为内容,以自我管理、自我教育、自我服务为目的的民主管理实践,以党支部和村民为监督主体,以财务监督、村务公开、群众评议为主要内容的民主监督实践。最后,注重协调和化解村民与基层干部、农民与集体、国家之间的矛盾,协调基层党组织与村委会、村民自治组织的关系。

农村治理是建设社会主义新农村,实现农业现代化的必然要求,也是落实好农村各项强农惠农政策的制度保障。立足于新的国际和时代背景,必须不断探索新的农村治理范式。

### 参考文献:

- [1] 俞可平,徐秀丽.中国农村治理的历史与现状——以定县、邹平和江宁为例的比较分析[J].经济社会体制比较,2004,(3):13-42.
- [2] 贺国强.大力推进农村基层组织建设,为建设社会主义新农村提供坚强组织保证[J].求是杂志,2006,(7):12-13.
- [3] 曾远英.我国农村治理机制中存在的问题及对策研究[J].沈阳农业大学学报,2007,(4):492.
- [4] 王连生.建国60年来党对农民的社会主义核心价值体系教育[J].南都学坛,2010,(3):110-113.
- [5] 孟凡周.游离于传统与现代之间的当代农民价值观念实证研究[J].四川理工学院学报:社会科学版,2010,(5):64-65.
- [6] 李春花,于大海.加强新农村思想道德建设的有效途径[J].重庆文理学院学报:社会科学版,2010,(3):134-136.
- [7] 谭兴中.构建重庆新农村治理模式[J].重庆行政,2007,(4):60-61.
- [8] 陆子修.构建新型农村治理结构的探讨[J].村委主任,2010,(1):36.
- [9] 蔡常青,舒顺华.创新农村治理模式的重要实践——内蒙古阿鲁科尔沁旗村务契约化管理的创新探索[J].中国民政,2010,(4):45.

责任编辑:万东升

## A Study on Re-constructing the New Management Structure in the Countryside of China

YANG Li-yun

(Thoughts and Politics Dept., Sichuan Arts and Sciences College, Dazhou 635000, China)

**Abstract:** To achieve agriculture modernization and set up the new countryside, the present management structure in countryside must be changed. Considering the question of governance mechanism in Chinese countryside, the following aspects should be done: to transform and re-mould the countryside governance main body; to cultivate a good governance atmosphere in country; to choose a reasonable countryside governance pattern; to construct a countryside management structure with the multi-dimensional cooperative main bodies; and to consummate governance mechanism of co-win.

**Key words:** countryside governance; governance main body; governance pattern; governance mechanism