

# 农村基层民主管理建设与人民内部矛盾化解

熊春林,周晓红,米正华

(湖南农业大学 公共管理与法学学院,长沙 410128)

**摘要:**农村经济社会发展过程中产生和存在的各种人民内部矛盾,是利益一致基础上的非对抗性和具体利益却存在对抗性的矛盾统一体。正确认识和处理新形势下农村人民内部矛盾,事关农村的改革、发展和稳定,事关社会主义新农村和全面小康社会建设目标的实现。加强民主管理建设是调控和化解当前农村人民内部矛盾的重要途径,其中,制度建设是保障,组织建设是关键,能力建设是核心。这就需要针对农村现实情况,进一步加强民主管理的制度、组织和能力建设,以更有效地利用民主的方法,调控和化解农村人民内部矛盾。

**关键词:**农村民主管理;人民内部矛盾;制度建设;组织建设;能力建设

**中图分类号:**D638

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2013)02-0010-04

当前及今后相当长的时期内,由于我国面临进一步深化改革和社会转型,在农村社会生活中,各种人民内部矛盾将交织在一起,并普遍存在着。正确认识和处理新形势下农村人民内部矛盾,事关农村的改革、发展和稳定,事关社会主义新农村和全面小康社会建设目标的实现。毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中曾指出,“凡属于思想性质的问题,凡属于人民内部的争论问题,只能用民主的方法去解决,只能用讨论的方法、批评的方法、说服教育的方法去解决,而不能用强制的、压服的方法去解决。”<sup>[1]</sup>在一般情况下,人民内部的矛盾不是对抗性的。但是如果处理得不当,或失去警觉,麻痹大意,也可能发生对抗。正确处理新时期农村人民内部矛盾,必须重视和运用民主管理这一重要途径。这就需要针对农村现实情况,进一步加强民主管理的制度、组织和能力建设,以更有效地利用民主的方法,调控和化解农村人民内部矛盾。

## 一、加强民主管理制度建设, 是化解农村人民内部矛盾的保障

“上面千条线,下面一根针。”农村基层工作繁杂琐

碎,涉及农村经济、政治、文化等各种领域,参杂各种利益的交织与权衡。农村人民内部矛盾的产生和激化,往往是由于民主管理制度缺失或不完善。一方面,基层干部在处理农村基层繁杂的工作时无制度可依,常常凭主观行事,容易引起村民的不满,产生人民内部矛盾;另一方面,农村人民内部矛盾产生后,基层干部又没有完善的民主管理制度为依据进行调控和化解,容易导致农村人民内部矛盾失控和激化。因此,应对农村基层工作的复杂性,系统把握和科学处理不断涌现的各种农村人民内部矛盾,从根本上防止矛盾的扩大与恶化,需要加强农村基层民主管理的制度建设。

### (一)健全民主选举制度

农村基层民主选举制度是民主管理的基础和前提。加强农村基层民主管理制度建设首先要健全民主选举制度。改革开放以来,我国农村基层民主选举制度建设取得了举世瞩目的成就,如“海选”,但仍存在选举程序不合法、拉选贿选等问题。这问题的存在为农村人民内部矛盾的产生埋下了祸根。健全民主选举制度,首先要完善相关法律体系,加快立法进程,使农村基层民主选举有法可依,从而形成规范的农村基层

收稿日期:2013-02-25

基金项目:湖南省社会科学基金委托项目(11JD32);国家社会科学基金项目(11BZX012)

作者简介:熊春林(1978-),男,湖南永州人,讲师,博士研究生,研究方向:农村公共管理。

网络出版时间:2013-04-08 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130408.1145.003.html>

民主选举制度。其次,通过加大宣传教育,强化农村广大干部和群众的民主选举意识,增强其公民的责任感,逐步形成以参与性为主的公民文化,使他们严格按照有关法律和制度进行农村基层民主选举,保证选举的质量。最后,为了保证村民直接行使选举权利,推动农村基层民主管理的发展,避免和减少人民内部矛盾的产生,各地应当进一步规范直接选举的实际操作程序和组织步骤,及时查处和纠正选举中出现的各种拉票、贿票行为,加强选举监控和检查验收,做到有错必纠<sup>[2]</sup>。

### (二)规范村务公开制度

村务公开制度是农村基层民主管理制度的重要组成部分。《中华人民共和国村民委员会组织法》第30条规定,凡涉及村民利益和村民普遍关心的事项均要实行村务公开。村务公开制度的不规范,容易引发干群关系紧张,产生人民内部矛盾。规范村务公开制度首先要明确公开内容。当前,农村村务公开内容大多仅限于财务公开,政务、资源资产、村民自治等其他方面很少涉及。为此,村务公开必须明确其内容,应该包括政务公开、财务公开、资产资源公开、村民自治公开等方面,让村民全面知情村务,避免各种人民内部矛盾的产生和激化。其次要规范公开形式。当前农村村务公开存在公开时间不及时、公开程序不合理、公开内容不清晰等问题,使得村民难以真实、及时、方便地了解村务情况,从而引发农村人民内部矛盾。村务公开形式的改进和规范应该体现以下几点:一是真实性。各项村务公开内容必须清晰明确,有据可查,符合程序和规范。二是及时性。一般性村务事项至少每季度公开一次,涉及村民利益的重大问题要做到即时公开。三是方便性。不仅在便于村民观看的地方设立固定的公开栏,而且还应该通过广播、网络、民主听证会、村民代表会等多种形式公开,方便村民对村务的知情。

### (三)改进民主监督制度

民主监督是农村基层民主管理的保障。当前,农村基层民主管理制度建设中存在民主监督制度不完善的问题,使得民主监督变样、不到位。有的村务监督小组成员由村两委指定,完全听命于村两委;有的村务监督小组成员长期外出务工,不按规定开展工作,形同虚设;有的村务监督小组工作时越位,将监督权当筹码,与村干部进行交易,谋取私利等,这些问题不仅不利于民主管理健康发展,而且常常人为地制造和激化人民内部矛盾。改进农村基层民主监督制度首先要明确村务监督小组职责。各村应该以文本的形式确立村务监督小组的职权和职责,让每一个监督小组成员知道其

职责,认识到自己工作的重要性。其次,规范村务监督小组行为。村务监督小组成员必须认真履行法定职责,按规定和程序开展工作,接受村民监督。对不认真履行职责、不按章办事或者经常缺席监督工作的村务监督小组成员,由村委会及时召开村民代表会议进行表决调整。最后,发挥广大村民监督作用。设立意见举报箱、举报电话等,接受村民匿名或实名举报不民主、不合法的情况,从而改进民主监督制度。

## 二、加强民主管理组织建设, 是化解农村人民内部矛盾的关键

虽然农村基层民主管理有了制度,但怎么使制度进家入户,就需要将农民组织起来。中国农民社会是一个分散的而不是组织内分化的社会。要将一个“一盘散沙”的农民社会整合到国家体系中来,仅仅依靠外部性的政权机构是远远不够的<sup>[3]</sup>。“一个处于现代化的社会,其政治共同体的建立,应当在‘横向’上能将社会群体加以融合,在‘纵向’上能把社会和经济阶级加以同化。”<sup>[4]</sup>从某种程度上说,“横向”就是群体的自治性组织,“纵向”就是政党性组织。当前,我国将农民组织起来进行自我管理、自我教育和自我服务的民主管理组织主要为农村基层党组织和村民委员会。加强农村基层党组织建设、村民委员会建设以及如何处理好两者之间的关系,能够为化解农村人民内部矛盾提供坚强的组织和政治保证。

### (一)搞好农村基层党组织建设

历史经验证明,中国之所以能够成功地进行农村的政治整合,得益于中国共产党向农村的有效延伸。正是在“政党下乡”的过程中,中国共产党将分散的农民组织起来,使得无政治的农民具有了政治意识。农村基层党组织在组织农民推动中国农村社会革命、建设、变革和发展中起了关键性作用。当前,加强农村民主管理建设和化解农村人民内部矛盾仍然离不开农村基层党组织。但是,不少农村基层党组织处于涣散状态,力量比较薄弱,难以发挥应有的凝聚力、吸引力和战斗力。农村基层党组织一旦处于涣散软弱状态,其维持农村社会运行和秩序的功能就会受到严重削弱,权力真空随之出现,宗族、宗教、黑恶等势力就会趁虚而入。村民就没有主心骨,人心就会涣散,民主管理难以实现,各种人民内部矛盾就会出现。为此,必须抓好农村基层党组织建设,在农村民主管理和化解农村人民内部矛盾中真正发挥党组织的领导核心和战斗堡垒作用。一是优化干部选配。根据新时期农村发展的需要,用发展的眼光和改革的办法,确定“双强双高”的选人标准,即政

治素质强和致富能力强、文化素质高和工作水平高,真正把那些想干事、会干事、干成事而又能共事、不出事的人选为基层党员干部,使基层党员干部既具有坚实的群众基础,又具有强能力和高素质。二是加强监督管理。有效监督是转变基层党员干部作风的关键。通过村务公开、民主管理和民主监督等一系列措施的落实,把基层党员干部的行为置于广大村民的公开监督之下,从而有效地预防和减少奢侈浪费、以权谋私、办事不公等问题的滋生,促进干群关系的和谐。

## (二)加强村民自治组织建设

村民委员会是在 1978 年我国废除人民公社、实行家庭联产承包责任制后逐步确立起来的。村民自治是在党的领导下我国亿万农民的伟大创造。从 1982 年《中华人民共和国宪法》正式确立村民委员会作为农村基层群众性自治组织的合法地位,到《中华人民共和国村民委员会组织法》的试行(1987 年)、正式颁布(1998 年)和修订(2010 年),村民委员会至今走过了 30 多年,取得了巨大成绩。但是,村民自治组织作用的发挥仍面临体制障碍、配套法律缺失等困境。新世纪以来,各地村民自治权利被侵害的事件频现,此类上访事件急剧增加,严重影响了农村民主管理的进程和社会稳定。早在 1987 年彭真就说过:“办好村民委员会,实行村民自治,是一项长期的、艰巨的工作,不要把它看得那么容易,决不是作一个决定,国家发一个号令,就能短期都搞好的。”<sup>[5]</sup>为此,党和国家必须加强村民自治组织建设,保障村民自治权利。一是保持村民委员会的相对独立性。20 世纪 90 年代末以来,地方党政组织在难以公开干预村民委员会选举之后,便利用党组织权力和行政权力控制村的领导人和村的公共治理,使得村民委员会行政化。这就使得村民满腔热情地进行村民委员会选举,但村民委员会并不能按照民意开展工作,维护村民权益。顺应农村经济社会发展要求,从体制上进行改革,保持村民委员会的独立性,避免干群关系紧张,是当前村民自治组织建设的重要任务。二是完善村民自治的配套法律制度。虽然《中华人民共和国村民委员会组织法》为村民自治组织的构建提供了法律依据和保障,但村民在依托村民委员会进行自治的过程中,由于缺乏村民自治法等相关基本法律,这既不利于村民基本自治权利的彰显和落实,也不利于村民的民主权利受到侵害后的维护。因此,为了保障广大村民能够依法自治,依法行使并维护自己的民主权利,在村民自治组织进一步建设和完善中,必须制定有关村民自治的配套法律<sup>[6]</sup>。

## 三、加强民主管理能力建设, 是化解农村人民内部矛盾的核心

民主权利只是法律上提供的一种可能性,它的实现需要主体具备相应的民主管理能力。农村民主管理的主体是村民和村干部。当前农村经济文化相对落后,加上数千年的传统影响,村民和村干部的民主管理能力比较弱。他们不仅难以通过民主管理的方式解决各种人民内部矛盾,相反,常常因为缺乏民主管理能力而人为造成或激化人民内部矛盾。加强村干部和村民的民主管理能力建设,是加快新时期农村民主化进程的需要,是化解农村人民内部矛盾的核心。

### (一)提升基层干部的民主管理能力

当前,农村基层干部的整体素质有了很大的提高,但部分农村基层干部在民主管理中仍存在思想素质较低、政策水平不高、工作方法不当、难点问题处理不好等问题,这往往是引发农村干群矛盾的直接原因。农村基层干部是农村经济社会的管理者,是调解农村矛盾纠纷的直接责任人。因此,解决农村日益增多、错综复杂的人民内部矛盾,必须提升基层干部的民主管理能力。首先,提高思想素质。党和国家在农村的各项方针政策,出发点和落脚点都是为了更好地实现农民群众的根本利益。农村基层干部应该牢记全心全意为人民服务的宗旨,把群众“高兴不高兴,满意不满意,赞成不赞成,答应不答应”作为自己行动的准则,依法进行民主管理,公平处事,热心接待申诉、控告的群众,积极、妥善处理各种人民内部矛盾。其次,改进工作方法。处理人民内部矛盾只能用说服教育的方法,不能用强制和压服的方法。否则,不仅无助于问题的解决,反而使矛盾更加激化。农村基层干部在工作中应该树立群众观点,坚持走群众路线,深入群众调查研究,体察民情,了解民意,耐心细致地做群众思想工作,减少和化解各种矛盾<sup>[7]</sup>。最后,增强处理难点问题的能力。各种建设征占地补偿、房屋拆迁、突发性重大事故等是农村经济社会发展中的难点和敏感问题,这些问题处理不够及时、公正和彻底,极易引起和激发人民内部矛盾,造成不良的社会影响。通过教育和培训,增强农村基层干部的政策观念,提高他们的理论水平和政治素质,使他们依据政策法规,以高度负责的态度,及早发现各种矛盾苗头,及时采取措施做好工作,使矛盾得到有效化解。

### (二)提升村民参与民主管理的能力

村民自治就是村民能够自我管理、自我教育、自我服务,这就需要村民具备民主管理的能力。从一定程度上说,农村市场化改革带来农村市场经济的发展和农

民生活水平的提高,使得农民参与政治的程度在不断提高,具备了一定的民主管理能力<sup>[8]</sup>。但由于农村教育文化的落后、封建残余思想的影响和民主法制宣传不到位,村民在民主管理过程中存在法制观念淡薄、民主观念模糊、参与民主管理和进行民主监督的意识与能力不强等问题。一些村民遇到矛盾纠纷时,不善于通过法律手段维护自身合法权益,往往采取一些过激行为,激化社会矛盾,产生恶性后果。村民民主管理能力的培养是建立在对民主、自由、法制等概念正确理解的基础之上<sup>[9]</sup>。为此,一要大力发展农村文化教育事业。教育是民主意识产生的前提和基础,文盲或半文盲很难参与民主,具备较强民主管理能力。通过加大农村教育文化事业的投入、巩固普及九年义务教育成果和注重对村民培训教育,不断提高村民的思想文化素质,夯实他们提升民主管理能力的基础。二要加强民主法制教育。充分利用广播、电视、网络等多种手段,文艺下乡、图书下乡、科技下乡等多种形式,对村民进行深入、持久的民主、法制观念教育,使他们摒弃宗族观念、小农思想,形成较强的国家和集体观念,按照民主的本意进行民主选举、民主决策、民主管

理和民主监督。

#### 参考文献:

- [1] 毛泽东.毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999:209-211.
- [2] 夏周青.农村民主管理制度的建立与完善[J].中共中央党校学报,2011,(1):60-62.
- [3] 徐勇.“政党下乡”:现代国家对乡土的整合[J].学术月刊,2007,(8):13-20.
- [4] 塞缪尔·P·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1989:371.
- [5] 彭真.彭真文选[M].北京:人民出版社,1991:610.
- [6] 徐勇.村民自治的深化:权利保障与社区重建[J].学习与探索,2005,(4):61-67.
- [7] 元慧亭.正确认识和处理新时期农村人民内部矛盾[J].广东行政学院学报,2003,(5):17-20.
- [8] 彭澎.基层治理变革:转型期农村发展的新趋势[J].四川理工学院学报:社会科学版,2012,(5):18-25.
- [9] 何峰.新农村建设视域中的农民民主意识培养问题探析[J].理论导刊,2011(5):60-62.

责任编辑:陈于后

## The Construction of Rural Democratic Management and the Resolution of Contradictions among People

XIONG Chunlin, ZHOU Xiaohong, MI Zhenghua

(The School of Public Administration and Law, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

**Abstract:** All kinds of contradictions among the people occurred and existed in the process of rural economic and social development are the unity of contradictions based on non-confrontational and specific interests' consistence with obvious resistance. To correctly understand and handle the new situation of contradictions among the people is related to the realization of the goals of rural reform, development, and stability, a new socialist countryside, and a comprehensive well-off society building. Based on the actual situation, it is necessary to strengthen democratic management, control, and resolve contradictions among the people in rural areas. Among them, system construction is the guarantee; organization construction is the key; ability construction is the core. To strengthen further the system of democratic management, organization and capacity construction can more efficiently use democratic methods, control, and resolve the contradictions among the people in rural areas.

**Key words:** rural democratic management; contradictions among the people; system construction; organization construction; ability construction