

构建我国和谐乡村的法律机制思考

石琰子¹, 邓俊² (1. 中国地质大学公共管理学院, 湖北武汉 430074; 2. 中国地质大学, 湖北武汉 430074)

摘要 分析了构建和谐乡村所面临的主要问题, 并对其制度性障碍进行了研究, 在此基础上提出了对应的对策, 即从法律教育、惠农政策、行政能力、公共服务等方面加强和谐乡村的构建。

关键词 制度性障碍; 法制对策; 科学发展观; 村民自治

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)05-02298-03

“三农”问题的解决不仅关系到国民素质和经济的发展, 还关系到社会稳定与国家富强。构建和谐乡村, 重点、难点在乡村, 和谐乡村的构建是我国和谐社会建设的重要内容。

1 构建和谐乡村的面临的主要问题

1.1 社会分层严重, 乡村矛盾突出 社会分层主要是指社会成员、社会群体因社会资源占有的不同而产生的层化或差异现象, 尤其是建立在法律法规基础上的制度化的社会差异体系。社会分层的实质是社会资源在社会中的不均衡分配, 即不同的社会群体或不等地位的人占有财富、收入、声望、教育机会等的不等。

1.2 政权结构复杂, 乡村治理混乱 我国政权组织共有 5 个治理层次, 即中央、省(区、市)、市(地、州)、县(市、区)和乡镇(街)。乡镇是国家在乡村地方设立的基层治理单位。乡镇治理的组织结构主要包括乡镇党委和人大及政府, 上级政府在乡镇的职能派出机构以及各类协会及社团组织等等。

1.3 两极分化突出, 乡村经济落后 随着我国经济连续多年以两位数的增速快速增长, 乡村经济也因此得以快速发展, 在经济总量水涨船高、不断扩张的同时, 集体经济却呈现出多年来增长缓慢, 甚至倒退滑坡的窘境。尤其是在村级组织维持自身正常运转尚有困难的情况下, 要强调发挥对当地经济的促进作用和对发展乡村社会事业的投入根本就是空谈。

另外, 两极分化现象突出。一般来说, 地处黄金水道、水道边的乡村经济要好于其他乡村, 地处城郊结合部的乡村经济又要好于远郊乡村, 平原乡村经济大多好于山区乡村。集体经济状况较好的乡村与较差的乡村差距非常大, 呈现明显的两极分化趋势。

1.4 基础设施落后, 公共服务欠缺 基础设施是为社会生产和居民生活提供公共服务的物质工程设施, 是用于保证国家或地区社会经济活动正常进行的公共服务系统。基础设施的健全程度直接关系着公共服务的质量, 我国农村地区基础设施的落后已明显制约到公务服务的进一步发展。乡村交通、教育、卫生、文化、水利、社会保障等都亟需采取措施调整、优化。

1.5 法制观念淡薄, 社会治安堪忧 伴随着农村经济的飞速发展, 乡村社会的矛盾和纠纷也大量增加。农村社会治安防范能力减弱, 群众的法制观念淡薄, 社会治安防范机制不健全等严重暴露出农村执法力量的不足, 农村治安形势持续

恶化, 预防控制犯罪的任务更加艰巨。

2 和谐乡村建设的制度性障碍探析

在经济社会日益发展的农村地区之所以会出现如此多的社会问题, 主要是经济发展过程中的制度性障碍所致, 具体而言, 包括以下原因:

2.1 现行“三农”政策与农民阶层分化层次不相适应 虽然党中央国务院已经连续七年发布了关于“三农”问题的中央一号文件, 但是由于农民阶层的迅速分化, 从而使得现行“三农”政策与农民阶层分化层次之间出现了不相适应的状况。主要表现在一是大量农民脱离农村。广大农村青壮年劳动力大量外出或过早辍学务工, 不仅导致农民整体素质偏低和劳动力减少, 使农业发展的后劲和潜力受到影响; 二是大量农民内心距离城市。许多农民虽然进入了城市, 但是他们不享受城镇居民的各种补贴, 不享受国家或企业的各种劳动待遇和社会保障, 对城市极度缺乏归宿感; 三是大量农民工面临困境; 四是大量农民工流向趋同。

2.2 乡村现行管理体制与乡村发展需求不相适应 “七站八所”的设立及“条块结合”的管理体制是对乡村社会事务实行专业化、计划化和集权化管理的产物, 随着我国社会主义市场经济的不断发展, “七站八所”的“条块结合”的乡村管理体制已经严重危害到了新农村建设事业的深入, 破坏了乡村地区的和谐, 与乡村发展需求呈现出明显的不相适应状态。

2.3 城镇化、工业化迅猛发展与配套体制相对滞后不相适应 长期以来, 市场经济体制改革的推进, 使原有的国家、集体和个人之间的产品分配矛盾, 逐渐演化成多样化的经济利益矛盾, 各种类型的经济纠纷案件逐渐占据主导地位, 经济纠纷已经成为我国新时期社会纠纷的主流。加上, 工业化、城镇化和现代化进程的加快, 滋生了一些盲目追求经济发展而无视群众利益的违法行为的发生, 处理不当容易导致矛盾激化, 最终引发诉讼案件和上访事件。

2.4 乡村社会治安局势与人民群众强烈要求不相适应 人民群众在基本生活的条件得到满足之后, 关注的重点越来越集中在生活环境的安定与否方面, 由于乡村社会综合治理能力的松散, 从而导致乡村社会治安局势远远无法满足人民群众对于稳定的社会环境的需要, 如社会治安综合治理合力未真正形成、基层治安防范组织软弱涣散、基层派出所警力严重不足等。

2.5 公共服务职能缺位与民生需求、社会发展不相适应 文化教育事业的发展是乡村文明建设的重要内容, 但是

受经济能力等因素的影响,乡村的公共服务职能严重缺位,导致文化教育等乡村文明建设事业远远不能满足农民的需求,滞后于乡村社会的发展。

2.6 农村基层组织建设与职责要求不相适应 乡村基层党组织担当着“努力快发展、全面建小康”的政治责任,基层党组织的战斗力量来源于班子的凝聚力、干部队伍的创造力和党员队伍的影响力。但不可否认,农村基层组织建设依旧无法与和谐乡村建设的职责要求相适应,农村基层组织建设与职责要求存在严重的不相适应。

3 构建和谐乡村的法制对策

3.1 加强法律教育,增强农民法制观念 农村社会矛盾涉及的行业多、领域广,但就其本质而言,相当一部分是由于农村条件所限,对各类涉农政策和法律法规理解不透、明白不了而引起的。因此,乡村基层政权应采取多种形式加大对农民的法制宣传、法律教育。

3.1.1 坚持面对面宣传。乡村干部要深入到千家万户,做到纵向到底,横向到边,不留死角,去面对面地与群众交心谈心,了解社情民意,切实掌握影响本地区乡村稳定的突出问题。

3.1.2 建立健全教育机制。乡村两级组织要建立有效的政策宣传和普法教育机制,特别是要把党和政府出台的一系列方针政策宣传到位,把一切关系到维护农民利益,保护自身权利和群众息息相关的法律法规(土地法、土地承包法、婚姻法、行政诉讼法、民法、计划生育法等)普及到位,使其明白一旦自己的利益得不到保护,应根据实际情况该走信访的走信访,该走法院的走法院,该走复议的走复议,该走劳动仲裁的走劳动仲裁,多渠道解决矛盾,避免引发不必要的群体性事件。

3.1.3 创新工作方式方法。乡村干部要注重对群众的教育引导。在工作上坚持做到“一个优先、两个结合和区别对待、三个不漏”,即:在企业利益与群众利益产生冲突时,优先考虑群众利益。说服教育与依法惩处相结合,以说服教育为主;兴办实事与维护稳定相结合,以疏导为主。合理要求与无理要求区别对待,合理要求必须解决;多数人的利益与个人的要求区别对待,优先考虑多数人的利益。宣传思想工作做到不漏户、不漏人、不漏事。

3.2 落实惠农、强农政策,加快农村经济发展 农村经济的快速、稳定发展是农村各项社会事业有序发展的基础,和谐新农村建设中必须把“落实惠农、强农政策,加快农村经济发展”放在突出的位置。

3.2.1 要全面落实好各项惠农、强农政策。落实好“三项补贴”(粮食直接补贴、良种推广补贴、农机具补贴)和“家电下乡”等惠农强农政策,使农业发展获得必要的动力和保证。

3.2.2 要大力发展“三农”经济。①稳定发展粮食生产,坚持实行最严格的耕地保护制度。②大力发展特色效益农业。以市场需求为导向,因地制宜搞好农产品优势区域布局和建设,优化产业和产品结构。③加速推进农业产业化经营。

3.2.3 要着力做强劳务经济。加快推进乡村劳务开发由数量型向质量效益型转变;加大农民工职业技能培训,健全政

府主导和社会参与相结合的培训体系,加大培训资金投入,创新培训方式,提高组织化、集团化、有序化输出比重;全面实施劳动合同法,切实维护农民工合法权益。

3.2.4 要狠抓水利设施建设。加快大中型骨干水利工程建设,大力实施国土整理、农业综合开发、灌区续建配套和节水改造等项目,加大小型农田水利工程建设资金投入,努力增加有效灌面。

3.2.5 还要加快推进农业机械化。进一步改善农机结构,提高农业装备水平,建设农机试验示范基地,推广农机新技术新机械,积极拓展农业机械化作业和服务领域。积极培育发展农机大户、农机合作社和农机专业服务组织,扩大农机跨区作业规模。

3.3 提高干部依法行政意识,增强干部依法行政能力“无以规矩不成方圆”。乡镇基层政府要通过建章立制,为政府执政为民、干部依法行政提供操作规则,为公共管理的社会化和公共服务的乡村化提供强有力的制度保证。

3.3.1 强化公共服务能力,健全公共服务体系。不但要理顺县(市、区)与乡镇政府的领导与被领导的关系,还要理顺基层政府与垂直部门的财权和事权,做到“责、权、利”明晰,使权有人管、事有人做、钱有人用,责有人究。

3.3.2 不断提高社会管理水平的能力。以立法形式确保民生建设的财政预算投入,以加强教育、文化、公共卫生等基础设施建设,增强公共服务质量。完善人口和就业管理,加强农村新社区管理,改进社会管理方式,建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对突发事件和风险的能力。

3.3.3 基层政府要提高和改善宏观调控的能力。强化乡镇政府对社会秩序特别是市场秩序的监管功能,提高政府约束自身、规范社会和打击不法行为的力度,加强规划制定、政策协调和信息服务,搞好市场监督和管理,减少和规范行政审批。

3.3.4 提高政府部门依法行政能力。加快推进行政决策的科学化、民主化和公开化,提高公共服务和社会发展决策能力。建立决策失误责任追究制度,健全纠错改正机制和政务信息平台建设,做到科学行政,提高行政效率。

3.3.5 发展和完善乡村人民调解制度。切实加强乡村调解机构的组织建设,提高调解员的法律素质,整合信访、司法、综治、民政调解力量,保证调解协议的效力。

3.4 改革农村社会公共服务机制,完善农村社会保障体系 农村社会公共服务直接关系到农民生活质量的提升,关系着农村幸福指数的高低,因此,和谐乡村建设一定要坚持改革农村社会公共服务机制,完善农村社会保障体系,以提高农民的幸福指数。

3.4.1 进一步改革公共卫生管理体制。改善农村医疗卫生条件,提高乡村公共卫生服务水平和突发性公共卫生事件的应急能力,尽快建成覆盖城乡、功能完善的疾病预防控制和医疗救治体系。

3.4.2 进一步深化文化体制改革,夯实乡村文化阵地。不但要加快文化资源向农村倾斜,强化农村公共文化服务体系建设,努力保障农民群众基本文化权益,还要加强县、乡、村

三级文化设施建设,继续实施农民健身工程、电影下乡工程、信息资源共享工程、农民超市、农村书屋等建设。

3.4.3 建立全民教育体系。要进一步提高农村中小学生的生均公用经费和校舍维修经费补助标准,继续推动实施农村中小学危房改造工程。加强农村教师队伍建设,抓好农村骨干教师培训,深入开展对农村的支教工作,提高农村中小学办学质量。

3.4.4 建立健全社会保障体系。加快建立城乡统筹的社会保障体系,完善农村最低生活保障制度,把符合条件的农村贫困家庭全部纳入“低保”范围,实现应保尽保。加快推进新型农村养老保险试点,进一步完善五保户供养救助制度,积极推进农村五保户集中供养。

3.4.5 加强基础设施建设。通过实施农村饮水安全工程,切实解决落后地区的吃水难等民生问题;认真组织实施农村电网改造的扫尾工程,完成户户通电工程。

3.4.6 整合好资金、资源和技术。要通过“中西部大开发”和结对共建、对口支援,实现资源合理利用和优势互补,以合作型的共同发展机制,解决地区之间发展不平衡问题。

3.5 加强乡村民主和法制建设,推进村民自治建设 和谐乡村建设要积极通过加强乡村民主和法制建设,来推进村民自治建设,切实保障农民民主权利的实现。

3.5.1 要不断提高农民的科学文化素质,培育新型农民。积极组织引导动员农村干部群众开展多种文化理论的学习活动,解放思想,勇于改革创新,解决影响和制约实行村民自治制度,不断提高失地农民的转产转岗就业能力。

3.5.2 要进一步完善村民委员会选举制度。要坚决打击有些农村地区每逢村委会换届选举之际,就出现的房头宗派势力的干扰等不良倾向,要努力创造环境让那些德才兼备的干部和村民走上乡村领导岗位,让广大农民能放心地行使自己的民主权利,选出村民的“意中人”。

3.5.3 要切实将村民议事制度落到实处。涉及广大村民利益的重大决定必须召开村民代表大会或村民大会,经由大会审议通过。坚持重大事项由全体村民决定,村委会必须坚持每年向村民代表大会进行两次述职制度,提高村民参与村务的积极性,推动村民自治制度的法制建设。

3.5.4 要进一步加大农村的普法宣传教育力度。通过普法宣传教育,不断提高农村干部群众的民主法制意识和依法治村的能力,不断提高农村干部群众依法治村,推进农村改革发展的能力。

3.5.5 要进一步加强基层组织建设。通过整顿、清理,从严查处党员干部违纪违法行为,纯洁党员队伍,把农村基层党组织建设成为加强农村民主法制建设、推进农村改革发展的坚强核心,发展和完善村民自治制度,使农村改革发展不断取得新进展。

3.6 提高解决问题的能力,完善农村纠纷解决机制 建立起解决群众反映的问题和处理突发事件的机制,提高解决问题的能力;多方联动,建立起高效的矛盾排查调处体系,才能取得实效。

3.6.1 强化第一责任。坚持“属地管理、分级负责”,“谁主管、谁负责”的原则,强化一把手和第一责任人责任,分级、分口、分战线负责排查矛盾,化解纠纷,控制事态,防范升级。

3.6.2 强化信访职能。充实信访部门力量,做好信访回访、处理、督办和答复工作。同时,实行聘任律师制,对信访者给予必要的法律指导,该走法律程序的走法律程序,避免行政越权或以权代法的现象。

3.6.3 强化第一时间。要真正形成党政统一领导,部门协调,统筹兼顾,各负其责,齐抓共管的工作格局,合力化解各类矛盾和问题。特别是在矛盾突出,已引起大规模群体事件的现场,各级党政一把手要及时赶到现场,相互配合,做好接待、劝返和答复工作。

3.6.4 强化齐抓共管。要依靠群众,借助社会力量共同参与化解矛盾,就是要充分发挥基层党组织、基层党组织、富有正义感且有威望的群众代表、矛盾纠纷当事人的亲属和亲戚朋友的作用,对当事人晓之以情,动之以理。

3.6.5 强化机制保障。要建立有效的司法救助机制,对那些无力支付司法成本的人提供司法援助服务,对生活无着落人员要及时提供临时救助和保障措施。

3.7 强化组织领导,构建联动机制,切实加强乡村综合治理 乡村基层政权组织是各项惠农、强农政策的实施者,也是推动乡村自治的重要力量,只有强化组织领导,构建联动机制,才能切实加强乡村的综合治理。

3.7.1 强化组织领导。各级党委、政府应站在政治和战略的高度,从工作安排、财力分配、干部配备等方面加强和谐乡村建设。增强工作的自觉性和主动性,切实转变工作作风,深入基层指导推进民生工程,千方百计为群众排忧解难,不断推进和谐乡村建设。

3.7.2 构建联动机制。各级政府及其组成部门应站在全局工作的高度,密切配合、相互支持、协调行动,打好加快推进和谐乡村建设的总体战、持久战。

3.7.3 动员全社会参与。各级党组织和政府机关应注重营造支农强农惠农的浓厚社会氛围,鼓励各行各业结合自身特点,发挥各自优势,积极参与社会主义新农村、和谐乡村建设。

参考文献

- [1] 田圣斌.农村土地流转过程中政府的作用[J].世纪行,2008(12):43.
- [2] 全国干部培训教材编审指导委员会组织.人权知识干部读本[M].北京:人民出版社,党建读物出版社,2006.
- [3] 全国干部培训教材编审指导委员会组织.公共危机管理[M].北京:人民出版社,党建读物出版社,2006.
- [4] 中共四川省委,四川省人民政府.关于加强农业基础设施建设 加快农村经济发展 大力促进农民增收的意见[N].四川日报,2008-02-02.
- [5] 中央历年关注“三农”问题的一号文件解读[EB/OL].http://money.163.com/special/002542AO/firstpolicy.html#6.
- [6] 湖北发展论坛编委会.湖北发展论坛(第三卷)[M].北京:人民日报出版社,2008.
- [7] 湖北省统计局,国家统计局湖北调查总队.强省之路:湖北改革开放30年[M].北京:中国统计出版社,2008.
- [8] 王晴.土地征占致农民上访比重高[N].京华日报,2007-01-31.
- [9] 项力军.当前农村干部群众关系现状问题及对策[EB/OL].(2007-03-20)http://zaxw.zaaf.gov.cn/News_View.asp?NewsID=1689.
- [10] 梅东海.社会转型期的农村土地冲突分析——现状、类型与趋势[J].东南学术,2008(6):36-41.

不可能是企业职工每人都持有同样数量的股份,但是如果在股权设置时贯彻“股权相对均衡”的合作原则,是可以避免由于股权的过度差距而对股份合作制的合作基础产生实质性破坏的。再以股权转让为例,左大培指出,如果股权可以转让给本企业职工以外的人,股份合作制企业的资本就会与劳动完全分离,出现非本企业职工的股东或本企业职工不是股东的现象,这时就会重现股份制企业的弊病,即“资本与劳动分离并且资本统治劳动”^[2]。其实,如果贯彻“股权封闭”原则,相对限制股权(尤其是普通股)的转让,那么也是可以避免股份合作制企业重现股份制企业弊病的。

2.1.3 股份合作企业的某些缺点其实是它的特点。以股权转让问题为例,左大培认为股份合作企业具有合作制企业的弊病,会妨碍本企业资本的积累和扩充。的确,与公司相比,“股权封闭”无疑是妨碍股份合作企业资本流动、积累和扩充的一个主要缺点^[2]。但应该看到的是,“股权封闭”恰恰又是股份合作企业的特点。就目前股份合作制发展实践来看,资本积累固然是成立股份合作企业的一个目的,但并非是唯一目的或者首要目的。兼顾劳动合作与资本积累,且以劳动合作为主才是股份合作企业的本质。以“失地农民”安置为例,首要目标是实现“失地农民”的就业而非资本积累意义上的发展,农民集体经济组织选择进行股份合作制改造,实现有组织就业,恰恰可以发挥股份合作制劳动合作为主,兼有资本积累的价值功能。从某种意义上讲,股份合作制的优点、缺点其实都是特点。正是这些特点,决定了股份合作制具有特定的适用范围和适应对象。

2.2 “回归论”不足取

2.2.1 股份合作制的内涵是确定的。以股份合作企业为例。1990年2月农业部发布的《农民股份合作企业暂行规定》中首次对“农民股份合作企业”的内涵做出了正式表述。1992年12月,农业部《关于推行和完善乡镇企业股份合作制的通知》中对股份合作企业的概念做出了清晰的界定。学术界对于股份合作企业的内涵也有诸多表述,例如顾功耘提出股份合作企业是依法成立的,资本以职工股份或以职工股份为主构成,职工股东共同劳动,所有股东以其所持有的股份为限对企业承担责任,企业以其全部资产对债务承担责任的企业法人^[4]。对股份合作制持肯定态度的学者们对其性质是具有共识的,即认为股份合作制是集体所有制、合作制、股份制三者间的基因重组,而且在合作制与股份制的关系中以合作制为基础。就内涵而言,多数学者认可农业部对股份合作企业的这一界定。

2.2.2 以所谓的“二次改制”来否定股份合作制在逻辑上是讲不通的。其一,“二次改制”中的许多所谓“股份合作企

业”是有其名而无其实,它们的本来面目或者是私营企业或者是公司,当初之所以冠以“股份合作”的称谓,主要是受姓“公”姓“私”、姓“资”姓“社”等意识形态因素影响所致。在当时,股份合作制是被视为集体经济的一种类型,属于公有制范畴,是符合社会主义意识形态的。以“股份合作”相称,就是所谓的“戴红帽子”。这其实是经济主体适应当时制度环境的一种理性选择结果。随着改革的不断深化,非公有制经济成为社会主义市场经济不可或缺的组成部分,一些私营企业或公司也就选择摘下了“红帽子”,通过“二次改制”还其本来面目。因此,这不能看作是对股份合作企业本身的一种否定。其二,一些真正的股份合作企业进行了“二次改制”也不能说明股份合作制是一种“过渡形式”。在市场经济条件下,企业根据发展的需要选择合适的组织形式,是企业主体作用发挥的表现。某个股份合作经济组织完全可以根据未来的发展,向公司制或者合伙制转变,但这种转变的发生并不意味着股份合作制度本身具有过渡性。正如实践中的个人独资企业或合伙也会向公司转变,但这并不意味着个人独资企业或合伙也是一种过渡的企业组织形式。

3 结论

股份合作制的实践曾历经反复,当它被寄予厚望时,却出现了“二次改制”;当它渐渐淡出学者们视野时,在许多地方却又呈现出勃勃生机。股份合作制的适用范围并没有人们原来预期的那么大,但作为一种独立的制度形式,它有着自己的广阔发展空间。有学者指出,股份合作可以有效解决农业生产资料规模小和收益率低的问题,起到了补充公共财政、提供公共福利的作用^[5]。股份合作制的实践证明它是在城乡统筹背景下,适应我国国情的一种制度创新形式,适用空间主要在“三农”领域。随着我国城市化进程的加快,在统筹城乡发展、集体林权改革、“村改居”、失地农民安置、土地承包经营权流转、草原承包经营权流转等领域,股份合作制仍将发挥积极作用。

参考文献

- [1] 钱忠好,曲福田. 农地股份合作制的制度经济解析[J]. 管理世界,2006(8):47-55.
- [2] 左大培. 国企改革的方向何在[J]. 中国改革,2003(7):32-35.
- [3] 晓亮. 合作制、集体所有制、股份合作制[J]. 理论学刊,1996(2):10-13.
- [4] 顾功耘. 股份合作企业立法的若干疑难问题研究(上)[J]. 法学,1997(8):49-54.
- [5] 蒋承,刘天然. 公共财政、农村股份合作与城乡一体化——以中山市农村公共福利提供为例[J]. 中央财经大学学报,2011(3):1-5.
- [6] CHANG H H, YU Y, GUO Y S, et al. Development Model and Characteristics of Rural Land Joint Stock-cooperative System[J]. Asian Agricultural Research, 2012, 4(3):51-53.

(上接第2300页)

- [11] 袁金辉. 中国乡村治理60年:回顾与展望[J]. 国家行政学院学报, 2009(5):69-73.
- [12] 刘鹤. 构建和谐社会的指导思想、目标任务[EB/OL]. <http://www.southcn.com/nflr/jcck/200611030149.htm>.
- [13] 广东省邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心. 立党为公 执政为民——党必须始终坚持的执政理念[N]. 人民日报,2004-11-23

(09).

- [14] 中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议. 中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议公报[EB/OL]. (2006-10-11) http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/11/content_5190605.htm.
- [15] 胡善德. 完善乡村治理机制的思考与建议[J]. 行政与法,2007(11):53-55.