

凉山民族地区村民自治存在的问题及对策研究

李 进

(西昌学院,四川 西昌 615013)

【摘要】村民自治是农村基层民主建设的核心内容,也是中国农民自发创造的实现其国家主人翁权利的伟大民主实践和创举。本文分析了凉山民族地区村民自治存在的问题及其原因,并提出了相应的发展对策。

【关键词】凉山民族地区;村民自治;民主建设

【中图分类号】D422.6;D633.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2013)04-0093-04

村民自治是我国改革开放后出现的新生事物,是农村基层民主建设的核心内容,也是中国农民寻求政治民主形式,自发创造的实现其国家主人翁权利的伟大民主实践和创举。关于村民自治的定义,目前我国有许多学者从不同的学科角度进行界定,但都没有做出明确的规定。比较统一观点认为,村民自治就是依靠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,实行村民自我管理、自我教育和自我服务的一项基本的新型社会组织管理制度。

1 凉山民族地区村民自治取得的成就

凉山彝族自治州地处四川西南部,是全国最大的彝族聚居区,幅员面积6.04万平方公里,辖17县市,有彝、汉、藏、回、蒙等14个世居民族,2011年末,总人口487.25万,其中彝族人口243.65万,占50%。村民自治制度变革了凉山农村的管理体制,开辟了农村改革又一个崭新的领域,扩大了农村的基层民主,为凉山社会主义民主政治建设注入了活力,并探索出了一条适合凉山民族地区村民民主自治之路,农村民主政治呈现出新气象。

1.1 村民委员会换届选举成功率得到提高

村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,承担着国家政权在基层的延伸作用,是我国社会管理的基石。凉山彝族自治州在村民自治上与全国是同步的,至今已进行了八届村民委员会换届选举工作。凉山州政府和各乡镇党委把贯彻实施《中华人民共和国村民委员会组织法》列入重要议事日程,将过去的干部任命制变为选举制,联系实际,统筹规划,部署、检查,主要领导亲自抓,一级抓一级,层层抓落实,并组织专门机构,指导协调村民自治工作,及时研究解决重大问题。在村两委换届选举期之前,督促各县市、乡镇对本辖区内村(居)委会干部现状、群众思想动态进行全面了解;对全州3745个村委会、111个社区

居委会、19791个村民小组、804个居民小组基本情况、选民总数等进行统计备案,全面掌握和梳理可能影响村级组织换届选举的各种因素。在村两委换届选举期间,成立了由党委、人大、政府和有关部门参加的换届领导小组,组建工作班子,召开动员大会,进行专门培训。统一印制换届的各种宣传材料和操作规程,规范村委会换届选举工作,为换届选举工作依法进行提供了保障。同时州人大常委会认真履行职责,依法监督村委会换届选举,对人民群众上访反映换届选举中的违法问题,进行严厉处罚。对面临选举的村民委员会采取三步走的策略,第一步先确定一些换届选择条件成熟的典型村组先进行;第二步对一些到期必须换届选举但条件不成熟的,积极进行调整后再进行换届选举;第三步对一些目前不具备换届选举条件的村组保持原村民委员会,延期换届。通过紧抓选举工作的每个环节,保障了村民委员会换届选举工作的顺利进行,使换届选举成功率得到提高。

1.2 村民民主意识得到进一步提高

凉山州许多地区为少数民族聚居地,少数民族人口文化素质偏低。村民自治可以调动广大农民群众当家作主的积极性、主动性,增强了他们的自主意识、竞争意识、民主法制意识,提高他们的政治素质。通过村民自治农民选举出能代表村民权益的人组成村委会来管理村事务,广大村民对于村务管理的知情权、参与权、决策权、监督权得到了较好的展示,但涉及重大的问题时必须通过召开村民代表会议讨论后决策,从而充分保障村民关心和参与公共事务管理的权利,使村民民主意识得到进一步提高,极大地调动和激发了他们的参政热情。在第八届村“两委”换届选举,就呈现出村民竞相购买、传阅、复印有关换届选举书籍、材料的明显增多,到镇街党委要学习材料的明显增多,上网查找有关资料的明显增多,到组织、民政等部门登门或电话咨询

收稿日期:2013-09-15

作者简介:李 进(1975-),男,助教,研究方向:农业经济管理、法律。

询的明显增多的现象,村民在对村委会的监督上表现得比以往更积极。同时要强化和加大民主监督力度。村民委员会对财务和政务公开的内容、程序、时间、形式和管理都作了明确规定。全州各县都成立了监督小组,实行每季度公开一次财务和政务,并严格做到了公开内容、公开程序、公开时间、公开形式的四规范。

1.3 村民当家作主的权利得以更好地实施

村民自治能够把村民公认的、真心实意为群众服务的人选进村民委员会,真正实现了“农民自己的事情由农民自己去办,农民自己的幸福由农民自己来决定”。村民委员会和政府间的关系从以前的被动管理变为主动管理。全州各村都根据本地实际,在不违反宪法、法律的情况下制定了符合本地实际的村民自治章程、村规民约、村民代表会议制度、村务公开制度、财务公开制度等民主管理的各项规章制度。村委会按照自治章程办事,基本做到了自我管理、自我服务、自我教育的自治原则。如,为保证县委、政府烟桑战略的实施,有的村制定了保护烟桑的村规民约;又如螺髻山镇洛搏村位于国家4A级风景名胜景区螺髻山脚下,过去公路上常发生车辆压死、撞伤四大牲畜,鸡、鸭,村民高额索赔现象,对普格旅游业的发展造成不良影响,社会各界反应很大。为此,该村召开村民大会,通过了四大牲畜在公路上被车压死按市价的20%赔偿,鸡、鸭、猫、狗压死不赔的规定,并将其写入《村规民约》。可见,村民自治不仅充分保障了村民当家作主的民主权利,而且有利于凉山地区社会的稳定,可以更好地实现最广大人民群众的根本利益。

2 凉山民族地区村民自治存在的问题

凉山彝族自治州是我国最大的彝族聚居区,当前农村基层民主政治建设出现了一些不容忽视的新情况、新问题,必须引起足够的重视,认真研究解决。

2.1 村民自治宣传不到位,民主意识还有待进一步提高

解放后,凉山绝大多数彝族村寨是由奴隶社会直接进入社会主义社会,相当一部分基层干部村民受封建奴隶专制思想的影响,缺乏理性民主观念和系统的民主理论教育,因此,群众在行使民主权利时存在三个现象:一是受集权思想影响,漠视民主。主要的原因还是由于彝族群众普遍存在接受教育的机会少,导致其文化知识水平和文化素质较低,加之有些基层干部对村民自治相关知识宣传不到位,使得彝族群众民主意识淡薄,导致他们不珍

惜和不能很好的行使自己的民主权利,按民族习惯和风俗或遵照长者的意见,人云亦云。二是全局意识差,集体观念淡漠。在个别村组中存在少数人往往把这种民主权利作为家支、个人获取利益的手段,不顾国家、集体和他人的利益,在选举中为达到自己的私利而抱成一团,民主权利成为集团利益甚至个人利益的工具,使民主遭到破坏;三是无政府主义抬头。由于受奴隶社会专制思想的影响,部分村民缺乏法治意识。少数村组严重缺乏组织纪律观念和自律意识,对上级党委、人大常委会的决定抵制、不执行,或只惟上不惟下,工作方式简单粗暴,很难得到民众的支持与信服。

2.2 个别村组存在不按章办事,违规操作现象

村民自治是一项内容繁多的系统工程,其中村民委员会选举是我国社会主义民主在农村最广泛的实践形式之一,也是广大农民群众直接行使民主权利,依法办理自己的事情的自治组织形式。但在凉山州一些村民对《中华人民共和国村民委员会组织法》、《选举法》知之甚少,甚至有些村、组以户为单位发选票、对60岁以上的老年人不发选票、选举工作在一些村民不知情的情况下选举、实到选民未达到应到选民的一半以上即召开选举会议进行选举,甚至个别村组还出现贿选等问题,致使一些有能力,愿意带领群众致富的优秀人才不能当选。个别村组由于村民自治章程制度未能很好的结合村情制定,村民委员会在管理存事务的过程中,存在按民族习俗办事,违规操作现象。少数村委会主任,不能摆正与党组织的关系,个人凌驾于党组织之上。在村民自治监督方面缺乏有效的监管机制,存在着政务不公开,重点问题少数人说了算等现象,群众知情权、参与权和决策权被剥夺。

2.3 严重的性别歧视阻碍了女性行使村民自治的权利

凉山彝族传统习惯法是凉山彝族人民行为规范的准则,是世代遵守的法规,虽不成文,但具有非常强的效力,它时刻都在控制和左右着人们的言行。在凉山彝族传统习惯法中存在着对女性的严重歧视观念即男尊女卑,它普遍存在于彝族的婚姻、家庭、宗教等生活习俗中。凉山彝族妇女由于在家庭生活中经济上和人格上不能真正地、完全地获得独立,及父母的重男轻女思想从而失去了上学受教育的权利和机会,也没有与外界接触和了解外面世界的条件,导致她们没有知识文化,眼界不开阔,在封闭的环境里,思想保守落后,传统观念重。少数民族村的村委班子里基本上没有女性成员,个

别村组甚至在处理重大事情上,剥夺或部分剥夺了女性村民的知情权、参与权、决策权。

3 影响凉山民族地区村民自治发展的原因

3.1 农村经济发展水平相对落后

经济基础决定上层建筑,而上层建筑又反过来作用于经济。美国政治学家亨廷顿说过:“高水平的政治参与总是与更高水平的发展相伴随,而且社会和经济更发达的社会也趋向于赋予政治参与更高的价值”。大量的研究表明,在政治上表现积极的往往都是那些生活上较富裕、受过良好教育的中上阶层,而“非政治人口”因为缺乏足够的物质资本,则更多地表现出对基本生活需求问题的关注。凉山地处四川西南部,由于信息闭塞、资金短缺、交通不发达等原因,西昌农业、工业经济发展水平相对较落后。由于经济上、待遇上的原因许多村组有一定的经济头脑、政治文化素质相对较高的青壮年和致富能人外出打工,或不愿意当“村官”。村干部综合素质不够高,人才的缺乏是凉山州很多村组面临的一个比较普遍的问题。另外,要促进凉山妇女积极参与村民自治,首先就要使她们在家庭生活中经济上真正地、完全地获得独立。因此,大力发展凉山农村经济,增强基层民众参与政治的物质基础和条件具有深刻的历史意义。

3.2 民主自治制度不够健全

一种好的制度安排不仅可以保障民主管理高效而富有活力,而且可以有效避免管理中的腐败或失职带来的损失。目前个别地区由于村民委员会选举监督制度、村代表会议制度、村务公开制度等没有得到有效运转等因素的影响,最终选拔出来的村干部往往不是有权的就是有钱的,在决策方面忽视民众的意见,其领导才能根本不足以带领群众发家致富,这样的村干部对村民自治极易产生不利的影响。久而久之,群众的政治冷漠感攀升,政治参与的责任感下降。现代社会是一个利益高度分化的社会,在一些农村,部分群众除了切实享有民主选举的权利以外,在其他方面的权利没有真正落到实处,当利益表达渠道不足以满足其呼声时,非制度化的政治参与盛行,越级上访、集体抗议等行为发生,影响村民自治的权利,村民缺乏相对规范的利益表达机制。

4 凉山民族地区村民自治发展的对策

村民自治既是一个老话题,但同时也是一个与时俱进、内涵不断变化的新话题。应本着具体问题具体分析的原则,针对凉山州民族地区村民自治出现的问题,提出相应的发展对策,推进农村民主政

治建设。

4.1 大力发展凉山民族地区农村经济,为村民自治提供物质基础

“生产发展,生活宽裕”才能强调提高村民自治的水平。凉山地处我国著名攀西裂谷成矿带,境内矿产资源、光热、水能资源十分丰富,且具有绚丽多彩的旅游资源。安宁河谷地区,是仅次于成都平原的四川第二大平原,是“川南粮仓”。因此政府首先要增加对农村财力、物力等的投入,改善农业产业结构,发展特色农业,如烟叶、马铃薯、荞麦、蚕桑等。其次要鼓励和促进本地特色农产品加工业的发展,如荞麦保健食品的开发、牦牛、黑山羊有机食品等特殊产品具有很好的市场开发潜力。只有经济发展了,村集体经济壮大了,村民才可能切实感受到利益分配的重要性,自然会关注村上事务的管理和重大问题的决策等,积极参与民主自治。总之要加强凉山民族地区农村基层民主政治建设必须紧紧围绕发展经济这个中心,大力发展凉山农村经济才能夯实推进基层民主政治建设。

4.2 完善村民自治制度,为村民自治提供法律环境

一方面,在选举制度方面,要真正做到民主选举。选举之前要认真进行调研,明确需要换届选举的村委会情况。积极做好宣传教育和舆论引导工作,通过选举业务培训使村民充分了解选举的重要性。同时各分管领导要抓好选举过程中的分类指导工作,对选举监督和违法违规行为进行认真查处。在民主决策方面,要结合村情制定村民自治制度、章程或民约,用理性的制度管理村务逐渐代替以往的按民族习惯办事。要充分发挥村民代表会议的功能,重大村事务一定要经过村民代表会议讨论后决策,最大程度的考虑群众的意见,充分行使群众的民主权利,坚决杜绝少数干部一专独大。在民主管理和民主监督方面,要设立村务公开监督小组,认真审查村务公开的各项内容是否全面、真实,公开是否及时等,提倡“在阳光下办公”,集中体现在政务公开、事务公开、财务公开,切实提高村务工作的透明度,最大程度地减少办事不公、为政不廉等现象。另一方面,将村民利益表达纳入制度化轨道,通过制定相应的法律法规,多种渠道和方式维护村民利益表达的权益。因此,根据具体情况在各村建立不同性质的农民协会,如文化交流协会、兴农协会等,定期或不定期开展活动,为村民提供表达自己意见和看法的场所,充当听取民意的“传声筒”。同时建立和完善信访接待新机制,充分发挥村民调解委员会、乡镇司法和民政等人员的作用,变被动接待上访为主动

深入基层下访,做到小事不出组,大事不出村,把矛盾尽量解决在基层和萌芽状态。

4.3 加强村民自治宣传教育,提高农村基层干部的管理水平

以增强基层干部的组织 and 执政能力为着力点来提高农村干部的综合素质,增强管理能力是村民自治的关键举措之一。经过近几年凉山州干部培训学习,凉山州农村基层干部的整体素质有了很大提高,但在一些经济发展稍落后的村镇,村干部的素质仍有待进一步加强。所以,提高村民委员的文化素质和管理水平成为当务之急。另外,要更进一步利用多种形式、宣传贯彻《中华人民共和国村民委员会组织法》,通过对基层民众进行政治社会

化引导,教育和引导农村干部群众真正做到干部民主选、制度民主订、村务民主管、事业民主办,切实依法治村,民主治村,达到真正意义上的民主自治,实现又好又快发展。

凉山州现阶段村民自治具有内容多、任务重、要求高的特点,这项系统工程不仅需要一定的物质基础,还需要时间,不可一劳永逸、一蹴而就。但我们始终坚信,随着村民自治的不断发展和完善,民主范围的扩大和层次的提高,凉山民族地区各级民主都会有序地健全和完善,社会主义民主政治不断发展,逐步实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动,社会主义民主进程将会越来越快,村民自治也将越做越好。

注释及参考文献:

- [1]中国农村村民自治信息网.<http://www.chinarural.org/2008> 11.
- [2]村民自治制度:一项伟大的创造[EB/OL].新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2008-10/20/content_10221004.htm 2008 10 20.
- [3]张竞.我国村民自治问题研究[D].中国政法大学,2005.
- [4]聂启元.当前村民自治的现状及对策探析[D].南京师范大学,2002.
- [5]杨刚.民族欠发达地区村民自治存在的问题及对策[J].临沧师范高等专科学校学报,2008,17(2):1-3.
- [6]马晓路,武友德,周智生.少数民族地区特色经济发展初探[J].经济问题探索,2006(10):157-160.
- [7]廖杨,党延中.民族乡政管理与村民自治的双向调适[J].黑龙江民族丛刊(季刊),2001(3):34-39
- [8]冯兴元.完善村民自治的十条对策[J].理论探讨,2006(8):26-27.
- [9]石福理.西北地区村民自治现状对建设社会主义新农村影响及对策建议[J].甘肃农业,2007(12):24-25.
- [10]杨平.西部地区村民自治问题研究——制约村民自治发展的文化因素分析[J].甘肃农业,2005,(8):58-61.
- [11]金峰.西部村民自治中存在的问题及对策分析[J].经济研究导刊,2006(6):56-58.
- [12]米正华,刘明良.村民自治的经济制约因素及对策[J].求索,2004(12):22.
- [13]段红红,阴洪池.村民自治存在的问题与对策研究[J].齐齐哈尔大学学报,2004(7):44-46.
- [14]王丽华.村民自治的视角:少数民族政治社会化分析[J].贵州民族研究,2006,26(5):21-27.
- [15]钱素华,朱秦.民族杂居地区村民自治过程中的问题研究——贡山独龙族怒族自治县丙中洛乡村民自治调查报告[J].南行政学院学报,2006(1):87-90.
- [16]瞿州莲.民族地区的村民自治存在的问题及对策——以湖南西部永顺司城村为例[J].贵州民族研究,2004(3):26-31.
- [17]任自力.村民自治若干基本概念的法学思考[J].国家行政学院学报,2007(3):39-41.
- [18]程为敏.关于村民自治主体性的若干思考[J].中国社会科学,2005(3):126-133.
- [19]崔智友.中国村民自治的法学思考[J].中国社会科学,2001(3):129-140.

Study on the Problems and Countermeasures of Villager Autonomy in Liangshan National Minority Area

LI Jin

(Xichang College, Xichang, Sichuan 615013)

Abstract: Villager autonomy is the core of rural democratic construction, and is also a great democratic practice originated from Chinese peasants for achieving their status as masters. This paper analyzes the problems and their causes of villager autonomy in Liangshan national minority area, and puts forward some corresponding development countermeasures.

Key words: Liangshan national minority area; Villager autonomy; Democratic construction