

改革开放以来广西村民自治发展历程

谭文邦, 刘伟

[摘要] 广西村民自治组织的发展经历了在全国最先产生的自发阶段,到1987年开始试行村公所制度的曲折阶段,再到1995年以后村委会的全面发展和不断完善阶段。广西对村民自治组织的探索,创建出的一些民主制度、民主实现方式和民主渠道,对推进全国村民自治组织的发展和完善作出了积极的贡献。

[关键词] 广西;村民自治;发展;历程

[作者简介] 谭文邦,广西民族大学政法学院2007级中共党史研究生;刘伟,广西民族大学管理学院2007级社会保障专业研究生,广西 南宁 530006

[中图分类号] D638 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-2728(2010)01-0058-03

村民自治是农民群众通过建立自己的组织,依法办理与村民利益相关的事务,从而实现自我管理、自我教育、自我服务、自我发展。十七大报告指出:要坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持和完善人民代表大会制度,坚持党领导下的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度。基层群众自治制度首次纳入了中国特色政治制度范畴。而村民自治组织是作为在中国占有绝大多数农民的一种组织制度,无疑是基层群众自治制度最重要的组成部分。广西的村民自治组织的发展经历了在全国最先产生的自发阶段,到1987年开始试行村公所制度的曲折阶段,再到1995年以后村委会的全面发展和不断完善阶段。广西对村民自治组织的探索,创建出的一些民主制度、民主实现方式和民主渠道对全国村民自治组织的完善和发展作出了贡献。

一、村民自治组织在广西最先产生

村一级组织在解放后就承担着非常繁杂的任务,主要包括:征兵、收缴农业税、交提留款、计划生育、布置种植任务、土地管理、民政福利、赈灾救济、

优抚、民事调解、治安、移风易俗、普法、文教卫生、农副产品收购、水利、买国债、献血、灭鼠等^[1]。改革开放以后,农村推行家庭联产承包责任制。农村经济基础的变化,迫切要求村级组织完善其功能。村民自治组织就是在这样的社会历史背景下产生的。

村民自治组织是在广西最先产生和发展起来的。中国第一个村委会是1980年2月在广西宜山县屏南公社合寨大队果作自然村建立的,该村农民自发地改革了生产大队的管理体制,通过召开全体社员大会,以无记名投票的方式,直接选举产生了中国首个村民委员会。随后,村委会在其他部分地方缓慢地发展起来,并形成一定的规模。据广西民政厅统计,到1982年4月,河池的宜山县和罗城县下属的各人民公社已分别建立了村民委员会321个和354个¹。

这一时期广西建立的村委会,其特点是群众自发建立,虽然广西的各级党委和政府对这些村民自治组织都作了研究和批示,如中共河池地委、行署在河池发1981[26]号文件《转发宜山县合寨大队村委会、罗城县牛毕大队新维村委会情况调查的通知》1981年6月20日中共广西区委书记肖寒在《调研通讯》第4期发表了《宜山县冷水村建

[基金项目] 广西研究生教育创新计划资助项目

¹ 参见《广西民政》2000年第2期。

立村管理委员会管理全村事务的调研报告》但是政府并没有直接介入其中。

后来广西村民自治组织的建立及其取得的社会、政治效果引起了党中央的重视,中央派出调查组赴广西考察。1982年宪法确认了村委会是中国农村基层社会的群众性自治组织,村委会主任、副主任和委员由村民选举,也就是说,村委会干部由村民选举而不是由上级政府任命或其他途径产生。1983年10月,中共中央发出《关于实行政社分开,建立乡政府的通知》要求在改革政社合一的农村管理体制的同时,按村民居住状况设立村民委员会。得到了宪法和国家的承认和鼓励后,广西的村委会迅速地发展起来。到1987年《中华人民共和国村委会组织法》颁布之前,广西各地普遍建立了村委会。同时,在党中央的组织和引导下,全国各地也普遍建立起了村委会,到1985年2月,全国共建村委会94万多个,标志着村委会的建立工作在全国基本完成^[2]。

源于广西遍及全国的村委会的建立很好地解决了改革开放后村级组织不完善所产生的种种社会问题,使党和国家找到了一条在新的历史条件下组织领导农民、发展农村基层民主的新路子,解决了我国农村基层管理体制这个意义重大的问题。可以这么说,改革开放初期广西的村民自治走在全国前列是毫不为过的。

二、村民自治的发展——村公所在广西的建立

1987年,广西把原生产大队设立的14737个村委会改为村公所,作为乡、镇的派出机构,把村委会改设在自然村。原来的村委会改设村公所,主要是考虑广西作为边远落后的少数民族地区的现实情况,目的是更好地发挥村级组织的行政职能。当时,广西把村委会改设村公所的主要原因有^[3]:

其一,地理环境的制约。广西地形复杂,交通不便、通讯手段极为落后的地方很多。一个村委会在方圆百里范围内、协调十几个自然村,可能遇到的困难是不难想象的。

其二,干部条件的制约。建村前广西有大队干部62097人,建村后有村委会干部51418人,从数目看,减少不多。问题在于:(1)公社体制下,大队干部的工作内容比较单一,行政手段有权威性;而村委会干部面临的是农村商品经济日益发展的形势,干部的工作对象是独立的千家万户。(2)村干

部的报酬有限,脱产不能,半脱产也不现实,多数人身心在家,难以搞好村委会的工作。

其三,落后民主意识的制约。广西为少数民族地区,历史上就很落后,解放后仍未能摆脱经济、文化相对贫穷落后的境地,广大村民民主意识淡薄。

其四,民族心理的制约。广西在多民族杂居的格局下,各民族往往又以自然村落为主体,相对独立,自成一体。当用行政手段将十几个自然村(其中有相当一部分是不同民族的村)合并成为一个村委会的辖区时,各民族的思想认识、风俗习惯、价值观念、行为规范等等,并不因为这种合并而完全同化或融合。

基于以上的原因,区党委和政府决定在广西的村级组织实行村公所制。村公所作为广西村级组织的主要形式实行了8年时间,直到中共中央颁布《关于党政机构改革的方案》(中发[1993]7号文件)要求乡镇不再设置派出机构后,1995年底,广西才完成了把村公所改为村委会的工作。村公所和1980年宜山、罗城建立的村委会一样,都是为了完善和健全村级组织的一种探索,它在广西的实行为全国村级组织的更好发展提供了宝贵实践经验。村公所作为乡镇政府的下属机构,很好地发挥了行政职能,保证了政令畅通。

广西1987年到1995年在村一级实行的村公所制度是为了适应少数民族边远地区的实际情况采取的一种过渡性的措施,是为了完善和健全村级组织,解决农民、农业、农村问题所作的一种尝试,但是村公所制度在广西的试验和实行,为广西乃至全国村民自治的健康发展和逐步完善提供了宝贵的经验。

三、村民自治在广西的新发展

1995到2008年是村民自治在广西的重新确立和不断发展的一个阶段。1995年底,广西完成了村公所改村委会的工作,村委会制度在广西又重新建立起来,并通过不断的实践和创新,使村民自治得到了进一步完善和发展。村委会重新确立后,广西村民自治有了新的发展。

第一,村民代表会议制度的确立。民主选举出来的村委会并不能必然保证民主决策。由于村中最高权力机构——村民会议存在着“开会难”的问题,民主决策难以落到实处。为了解决这个问题,1985年,柳州市郊区水南村通过村民代表大会形成公告,将民主决策制度化和程序化。尽管村民代

表会议制度没有能像村委会组织创新一样迅速为各地效仿推广,甚至没有得到1988年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》的认可,但经过十多年的实践证明,由代表大会决策体现的民主尽管没有全民“直接民主”那样广泛、直接,但却不失为现阶段一种切实可行的民主方式。一个村的制度创新被证明正确以后就带动了整个面的发展。1995年,广西在全区村委会建立健全并全面规范村民代表会议制度,村务决策也日趋民主化和科学化。1998年正式实施的《中华人民共和国村民委员会组织法》最终肯定了这种制度创新,并将其纳入了法制的范畴。

第二,村务公开制度的发展。村务公开制度的发展是民主选举、民主决策、民主管理能够真正落到实处的根本保证。1996年,广西在全区普遍实行了村务公开制度,让阳光下的民主始终灿烂,并进一步增加了农村工作透明度,密切了干群关系,促进了社会稳定,真正在干群之间架起了“连心桥”。广西的这种制度创新得到了党和国家的承认,1998年4月18日中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》,确立村务公开作为基层自治组织的一个基本制度,广西的制度创新再次为全国的基层自治发展描下浓墨重彩的一笔。

第三,《广西壮族自治区实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》的颁布与实施。为了更有利于广西具体实施《中华人民共和国村民委员会组织法》,更好地保证村民自治组织的发展,也更好地保障广大农民的民主权利,2001年12月1日广西第九届人民代表大会常务委员会第二十七次会议通过了《广西壮族自治区实施〈中华

人民共和国村民委员会组织法〉办法》并于2002年1月1日开始实施。《广西壮族自治区实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》在坚持《中华人民共和国村民委员会组织法》基本原则的前提下,对具体条款进行了细化和补充,明确村民会议为本村最高权力机构,以保障村民群众真正当家作主;建立村民代表会议制度,明确村民代表的产生办法,讨论问题的权限,决议通过的方式,以为农村民主决策提供方便、快捷、有效的途径;确立村委会是农村基层群众性自治组织,村委会成员由村民选举产生、规定村委会成员必须由村民选举产生,细化村委会选举办法,以保障村民有效、正确地行使选举村委会成员的民主权利;明确村委会成员的辞职、罢免和补选,以进一步加强对村委会干部的管理;健全村民小组和村委会下属工作机构,以保证村委会工作有序运转。《广西壮族自治区实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》是一种更全面、更有效的制度创新,其颁布与实施不仅推动和发展了广西基层民主制度,也对全国自治组织的健全和发展起了积极的推动作用。

[参考文献]

- [1]蔡定剑.从争鸣到共鸣:亲历中国村民自治立法内幕, <http://npc.people.com.cn/GB/8124355.htm> 人民网.
- [2]王振耀,汤晋芬.我国村民自治的回顾与展望[J].乡镇论坛,1992(1).
- [3]王克安.从广西村公所的情况看我国农村基层政治体制改革的一种趋势[J].中国农村观察,1989(4).

[责任编辑:清 泉]