南京大學

自 考 本 科 生 毕 业 论 文

论 文 题 目　村 民 自 治 的 制 约 因 素 分 析 及 对 策 措 施

作 者 姓 名

专 业 名 称　行政管理

准 考 证 号

指 导 教 师

2013 年　10 月 03 日

内容提要

村民自治在中国的基层民主中占有十分重要的地位,是发展社会主义民主的基础性工作。从上个世纪 80 年代初的萌芽至 1998 年 11 月《中华人民共和国村民委员会组织法》正式颁布，村民自治走过了近 30 年的岁月，已成为现阶段具有中国特色的农村基层民主最基本的形式。在其推行的过程中，它对农村地区的经济发展和政治等方面建设起到了巨大的促进作用，增强了村民的民主意识，激发了村民的参与管理热情，维护了农村社会的稳定。随着社会的飞速发展，村民民主意识的不断增加，村民自治在不断深入推行的过程中，也面临了很多困境和挑战，出现了很多问题。本文从个体视角就当前农村村民自治的制约因素进行了相关分析，尝试性地提出相关的对策措施，以期促使村民自治能更好地良性发展。

【关键词】村民自治　　制约性因素 问题　　对策 思考

目录

第一章 绪论 1

1.1 引言 1

1.2 选题缘由 1

第二章 村民自治 2

2.1 村民自治的概念 2

2.2 村民自治的发展和意义 2

2.3 关于村民自治运行情况的访谈案例 2

第三章 现阶段我国村民自治存在的制约性因素 4

3.1. 乡镇政府与村委会关系紧张 4

3.1.1 镇政府过度干预村委会，侵害了村民的自治权 4

3.1.2 村委会过度迎合镇政府，出现两种典型表现形式 5

3.2 村党支部与村委会关系不和谐 6

3.2.1 村党组织严重越权，使村民自治失去本质内涵 6

3.2.2 村民委员会过度越权，影响村民自治的运行 6

3.2.3 村两委各自为政，各唱各的调 6

3.3 村民自治主体的公共参与不足 7

3.3.1 村民当家做主意识薄弱，自治事务参与程度低 7

3.3.2 村民的公共参与方式单一 8

3.3.3 村民参与制度化渠道不完善 9

3.4 村民参与的自足组织化程度低 9

3.5 经济是基础，是民主发展的根本动力与制约因素 10

3.6 农村人口的流动对村民自治造成的不良影响 10

第四章 村民自治走出困境的对策思考 10

4.1. 理顺镇政府与村委会关系，协调发展 10

4.1.1 镇政府正确转变角色，变领导关系为指导关系 10

4.1.2 镇政府做好指导工作，把村民自治落到实处 11

4.1.3 将村委会与镇人大衔接起来 11

4.2 协调两委关系，保障村民自治更好运行 11

4.2.1 实现分工与合理融合，互帮互助创和谐 11

4.2.2 加强对两委成员培训，提高两委当成员的综合素质 12

4.2.3 适当增加村干部待遇，保持队伍稳定 12

4.3 完善村民的公共参与，促进村民自治的深入发展 13

4.3.1 加快农村经济发展，为村民自治提供物质基础 13

4.3.2 加强农村文化建设，增强村民的主体意识 13

4.3.3 拓展村民政治参与渠道，完善农村利益表达机制 14

4.4 培育农村社会自治组织，巩固村民自治的社会基础 14

4.4.1 鼓励村民自主成立社会组织，提高村民参与的自主性 14

4.4.2 营造利于社会组织发展的社会环境，拓宽农村组织化的发展空间 15

4.4.4 加快相应的立法建设，弥补农村组织发展的制度障碍 15

4.5 建立完善监督机制，使村务村事在阳光下运行 15

4.5.1 村级建立监督机制 15

4.5.2 完善外部监督机制 16

4.6 切实保障村民行使自治权利，不断进行创新 16

4.6.1 制裁破坏村民自治的违法行为 16

4.6.2 完善相关法律关于村民自治的规定 16

4.6.3 对乡镇政府违法干预，要给予相应处理 17

注释： 17

【参考文献】 18

正　　文

第一章 绪论

1.1 引言

村民自治意味着什么，这是一个困扰着中国学者和实践者的重大问题。村民自治是农村民主政治建设的核心内容，是社会主义民主政治的有机组成部分。李文钊/张黎黎:《村民自治：集体行动、制度变迁与公共精神的培育》，原载《管理世界》2008 年第 10 期 它在中国基层民主中占有十分重要的地位。村民自治是农村民主政治建设的核心内容，它关系到农民农业的发展、农村的稳定，关系到农民的直接利益，关系到全面建设小康农村的进程。从 1980 年第一个村民委员会建立，到 80 年代中期，各地普遍建立了村民委员会组织。村民自治在近 30 多年的发展中，进一步扩大了农民群众的民主权利，促进了农村经济的发展，帮助农民提高生活水平作出一定的贡献。

1.2 选题缘由

笔者选择的毕业论文的论题是《村民自治的制约因素分析及对策措施》。笔者之所以选择这个论题有以下几个原因：第一，笔者对这个论题比较感兴趣。笔者自小在农村长大，对农村的生活非常熟悉，爷爷以前是村书记，故对村民自治有点初步了解。第二，农村的生活给予笔者丰富的精神财富，帮助笔者树立正确的价值观与人生观，笔者大学学业完成后就想凭自己的能力为家乡的村民做点贡献。借着这次毕业论文的机会，进一步对村民自治问题进行研究，对相关问题的解决提供一些参考意见，对新农村的建设出一份微薄之力。第三，笔者现在从事民政底层工作，经常接触村干部及村民，对现在的村民自治存在的问题有些了解，加上学习有关村民自治的一些书籍，深受启发，故想写篇关于村民自治方面的论题。

第二章 村民自治

2.1 村民自治的概念

实行村民自治，是宪法和村委会组织法规定的，是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创举。党的十五届三中全会提出全面推进村民自治，因此，办法明确规定了村民自治的含义，即“自我管理、自我教育、自我服务”；同时针对有些地方对开展村民自治工作仍有模糊认识的态势，办法进一步明确了村民自治的内容是“民主选举、民主决策、民主管理和民主监督”。

2.2 村民自治的发展和意义

村民自治在中国的基层民主中占有十分重要的地位，是发展社会主义民主的基础性工作。从上个世纪 80 年代初的萌芽至 1998 年 11 月《中华人民共和国村民委员会组织法》正式颁布，村民自治从实践中的新生事物逐步推广，最终获得国家法律层面的认可，成为中国民主化进程的重要里程碑。李文钊/张黎黎:《村民自治：集体行动、制度变迁与公共精神的培育》，原载《管理世界》2008 年第 10 期村民自治走过了近 30 年的岁月，已成为现阶段具有中国特色的农村基层民主最基本的形式。在其推行的过程中，它对农村地区的经济发展和政治等方面建设起到了巨大的促进作用，村民的民主意识有所增强，村民的参与管理热情也有所提高，农民经济得到发展，农民的生活也得到了改善。

2.3 关于村民自治运行情况的访谈案例

笔者利用平时的工作机会，对个别村的书记及几位村民做了一次访谈，以下是这次访谈的部分经过，大致如下：

调查对象一：张书记， “张书记，我们这次访谈主要想向你了解几个问题，问题一：你认为村民委员会与镇政府之间存在什么样的联系？”

“上级政府怎样指示，我们就怎样安排工作，为镇政府服务。”

“那你觉得村委会是主要做什么工作的，它的职责又是什么呢？”

“主要是替镇里收一些税收，例如一事一议、奖补资金等，搞好计划生育工作，民政优抚，村容建设等工作，有时还调解村民之间的纠纷。”

“那你在当村书记的过程中，你认为让你感到最难做的工作是什么？”

“我认为给政府收税费最困难。自从税费改革后，大部分村民认为不该再交税费，对于收税费，不少村民不理解，不肯交，工作很难做，这是件吃力不讨好的工作。”

调查对象二：顾村民，请问“你认为我们村的村民委员会的成员是由我们村的村民自己选出来的吗？”

“就是搞形式，每年选不选都是那几个人，名单都是之前确定的。”

“你参加了上次村民委员会换届选举的投票了吗？如果投了，就像你说的名单都是之前确定好的，那你为什么还要参加投票选举呢？”

“我也参加投了，因为他们早上将选票送上门了，都是一个村的，低头不见抬头见，送上门来了让你填，不填不好意思。”

“你对现在村民委员会的工作有什么意见或建议？”

“你是指我们村的村干部做的工作吗？他们没有几个能真正为老百姓做实事的，白天大部分工作时间都忙着为自家赚钱。有时去村委会找村干部解决问题，找不到相关人员；找到了，还互相推诿，办事很难。”

“我们村开村民会议吗？如果开，一般什么情况下开？有多少人来参加？”

“这个我也不是很清楚，好像是不开的。哦，想起来了，这几年，为了建设村中小区，拆迁旧址，选定新址和补偿问题，开过一次村民会议，从那以后就没开过。村里也很少有人去参加村民会议。”

“村民会议你每次都去吗？你觉得为什么大部分人都不去开村民会议呢？”

“反正是大家共同的利益，去和不去，标准都一样，别人多少，我也多少，去不去也就无所谓了。”

从这次访谈可以看出，该村的村民自治情况不是很好，情况很糟，那么影响村民自治的因素有哪些呢？应该怎么样去解决这些问题呢？

第三章　现阶段我国村民自治存在的制约性因素

3.1.乡镇政府与村委会关系紧张

自从人民公社体制解体、乡镇政府恢复重建以及宪法确立村民委员会的地位以来，镇政府与村委会的关系越来越紧张，制约着村民自治的发展，对农村基层的稳定造成不利影响。

3.1.1 镇政府过度干预村委会，侵害了村民的自治权

镇政府对于村委会的工作过度干涉，致使村委会的工作无法正常开展。从传统上来说，镇政府是一级政府机构，理应对村实行领导。当村民自治制度推行之后，镇政府和村的关系由领导关系变成了指导关系。《村民委员会组织法》第五

条明确指出，乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。然而在当前工作中，人们还是按照传统惯例，习惯性地把政府看作是领导。根据张鸣的调查，现在推行的村民自治体质，无论从哪个方面讲都是与原先的县、乡镇、村行政结构以及农村基层党组织体系相抵触的。许多镇政府干部对村民选举大不以为然。••••••• 普遍的方式是控制选举，使他们想要当选的人当选，以方便工作的开展。1[1]镇政府仍把村委会看作是自己的行政下级或者派出机构，仍习惯传统的命令指挥的管理方式，对村委会从产生到日常工作进行行政干预。村委会的成员也逐渐异化为乡镇政府的代理人，而不是村民的代理人。根据《了望》周刊的报道，江西兴国县长岗乡的“村民自治”实际上已经变了样：“乡政府将相当一部分的任务给了村委会，村级组织也相当严密。•••••• 村级财政已经收到乡政府进行统一管理，然后根据税收、提留、财政等一系列指标考核每一个村的村委，根据绩效发相应的工资（200-600 元）不等，以此来控制和激励村干部的工作。”“村书记们完成上级任务压力很大，甚至在村委内部也有绩效考核，将任务层层落实到每一个人。”[2]从这里根本看不出村民自治的内容。2

3.1.2 村委会过度迎合镇政府，出现两种典型表现形式

就村委会而言,村委会离不开镇政府的支持和帮助，但是实际运行过程中出现了两种极端的偏差。一是有些村委会只是一味执行或迎合镇政府的要求，完全听命于镇政府,置村民的意见和利益于不顾，从而呈现出“附属行政化”倾向.二是过度自治化。有的村民自治组织把自治理解成绝对的自由，认为本村村民想干什么就干什么。村委会作为村民的代言人，有权利处理自己的内部事务，不需要政府的干预，完全不理会政府的指导，认为没必要接受政府的监督。

1 张鸣:《热闹中的冷想》 [J],载《读书》2001（3）,76

2 陈剑:《减少农民 富裕农民》[J],载《了望》2002（16）,24

3.2 村党支部与村委会关系不和谐

在实行村民自治的村庄中，村党支部与村委会的矛盾冲突或多或少都存在。村“两委”关系不协调，不仅损害村级组织和村干部在群众中的形象，而且严重阻碍了农村经济的发展，制约村民自治更好的推行与发展。当前村党支部与村委会的矛盾主要有以下四个方面：

3.2.1 村党组织严重越权，使村民自治失去本质内涵

党是农村各项工作的领导核心，村委会只能在党的领导下开展工作，村党支部基本上扮演了准政府的角色，体现和维护国家利益。梁作强:《村民自治视角下农村“两委”关系的调谐》，》|《安徽农业科学》，2007,35（3）:893-894 村党支部越权包揽村务，置村委会于从属地位，权利受到架空，成为摆设。许多农村党支部书记认为坚持党的领导在农村就是坚持党支部的领导。那么党支部书记还是村民的一把手，村委会主任应该听党支部书记的，党支部书记党务、村务一把抓，包揽村务工作。这种矛盾严重阻碍了村民自治制度的发展。

3.2.2 村民委员会过度越权，影响村民自治的运行

村民自治，顾名思义，自治权应该由村民行使。但在村民自治推行的实践中，往往村委会主任一人手中握有实权。村干部权力得不到有效制约，有的民选村干部某些决策不民主，村务不公开。涉及到处理村里的重大事项的处理，村民代表会议和村民会议很少召开，村委几个人聚在一起就决定了，更有的甚至是村委会主任一人说了算，这样往往会造成决策失误，

3.2.3 村两委各自为政，各唱各的调

村党支部和村委会各自为政，各行其是，两者互不相让。在有的村村两委对权利争夺比较厉害，都想把权利握在自己手中，两者互不团结，明争暗斗。工作分工变为“分家”。村“两委”间大事不讨论，小事不商量，遇到事就相互推诿、扯皮，影响村级各项工作的正常开展，导致村里许多问题得不到解决，村民办事找不到办事人，严重影响了村里经济的发展和农村社会的稳定。

3.3 村民自治主体的公共参与不足

3.3.1 村民当家做主意识薄弱，自治事务参与程度低

恩格斯曾指出：“每一时代的理论思维，从而我们时代的理论思维，都是一种历史的产物，在不同的时代具有非常不同的形式，因而有非常不同的内容。”由于农村经济文化长期落后，农村的人口文化素质普遍偏低，文盲、半文盲主要集中在农村，而有一定文化水平的农村劳动力则流向了发达地区，使得村民自治落实度降低，参与度低。在村民自治的实践过程中，有村民的自治意识比较淡薄，态度冷漠，对村民自治参与毫无参与的积极性和主动性。

村民对自治事务参与程度低，在以下几个方面可以看出：一是村民自觉参加村民小组会议，二是村代表会议及选举，三是村公共工程的修建方面。村民自觉参加小组会议少之又少，对关系到自身的利益比较关注。村民集体利益的往往很少，很多人抱着“这事是大家的，我不做，别人也会做的”这种想法，很少参与村集体利益的会议。民主选举，从官方统计数字来看，一般都高达90%多，但据有关调查显示，没有参加过选举的村民占总数的 23.8%。[3][3]据国务院发展研究中心农村部农村劳动力流动的政策与管理课题组在北京站和北京西客站对 800多名外出务工农民的抽样调查显示对你村现任村干部是怎样产生的调查结果如下图所示[4][4]：

---

3 郭正林：《当代中国农村政治参与的程度、动机及社会效应》，《社会学研究》[J]，2003（3）

4.赵树凯：《村级组织的困境》，《村民自治研究》[J]，第四期，载中国农村村民自治信息网。上网时间：2004.3.1

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：https://d.book118.com/625111242112011143