
大理州自然村村民自治试点工作问题探析

自荣辉

(大理白族自治州农村合作经济经营管理站, 云南 大理 671000)

【摘要】近年来,大理白族自治州在扎实调研的基础上,采取因村制宜的方法,持续稳妥地推进自然村村民自治试点工作,取得较好成效,一是建立了自然村村民自治组织和制度,二是增强了村民主人翁意识,三是普遍加强了村务管理。但同时也存在政策不配套、机制不完善、投入无保障等问题。提出了进一步加强试点村情况调研、帮助村民自治组织理顺工作关系、完善村民自治组织的配套措施、培育发展自然村的集体经济等对策建议。

【关键词】大理州;村民自治;试点;乡村治理

【中图分类号】F320.3

【文献标识码】A

新世纪以来农村社会的发展变迁,以行政村为单元实施村民自治的通行做法陷入了日渐明显的困境。因此,自2014年起,大理州在5个县市15个自然村开展以自然村或村民小组为基本单元的村民自治试点工作,2015年、2016年又进一步扩大了试点范围,积极稳妥地探索乡村治理的新途径、新模式和基层民主的有效实现形式,试点内容既遵循一些基本原则和框架,又根据村庄实际,因地制宜。截至目前,该州12个县市1500个自然村推进了试点。大理州的积极探索和实践,为自然村村民自治作了有益的尝试。

1 主要做法

按照积极稳妥推进的要求,大理州先在城市近郊、坝区、半山区、山区等不同类型自然村(村民小组)开展试点,再逐步扩大试点范围,试点内容既遵循一些基本原则和框架,又根据村庄实际,因地制宜。

1.1 加强领导,精心指导

自然村村民自治试点工作,是一项法律性、政策性极强的工作,必须加强领导和精心指导。2014年初,州人大常委会提出在州人大机关挂钩联系点一大理市大理镇龙龕村委会的龙下登村开展自然村村民自治试点工作的建议,得到了州委州政府的大力支持,组成了由州人大一位副主任牵头,州委组织部、州委政策研究室、州委农办、州委党校、州民政局相关人员参与的试点工作指导组,为试点工作的顺利启动和实施创造了条件。2015年,州委州政府下发文件,成立了试点工作领导小组及办公室,由州委副书记担任组长、分管联系的州人大常委会副主任和州政府副州长担任副组长,相关单位为成员,办公室设在州委政研室、州委农办,州委办再以正式文件印发了年度实施方案,每年由州级财政安排试点工作经费50万元。领导小组办公室建立了挂钩指导县市责任制,举办了全州试点工作人员培训班,并且经常深入试点村调查研究,及时发现问题,研究对策,总结经验,以点带面,推动全州试点工作健康发展。2016年,大理州进一步加强组织领导,层层签订工作目标责任书,明确责任,严格考核,确保2016年自然村村民自治试点工作任务圆满完成。县市乡镇村对开展自然村村民自治试点工作的认识逐步加深,工作从完成任务到主动开展转变,大多数县市普遍超额完成了州下达的试点任务。在破解试点工作中存在的难点问题、帮助扶持

【收稿日期】2016-08-10

【作者简介】自荣辉(1965—),男,云南宾川人,经济师,主要从事农村经济管理工作。

村民自治组织开展工作方面，也作了有益的探索。比如，弥渡县建立了自然村村民自治组织工作经费“村民自筹为主、政府补助为辅”的机制。

1.2 做好调查研究，完善制度设计

自然村村民自治试点工作，是一项法律性、政策性极强的工作，必须做好调查研究，完善制度设计。在开展第一个村的试点之前，试点工作指导组就做了大量的调研和准备工作。一是认真学习宪法、村民委员会组织法等国家有关法律法规、政策导向以及历年中央一号文件关于村民自治的精神；二是从网络上认真搜集全国各地开展自然村村民自治试点工作的资料，并加以认真研究；三是在认真研究我州自然村的现状、村民自治的实践的基础上，编写了自然村村民自治试点工作参阅材料、自然村村民自治试点工作说明、大理市委市政府试点工作实施方案和龙下登村村民代表会议制度、村民理事会章程、村民监事会章程和村规民约样本，供大理市委市政府参考，为龙下登村的试点工作尽快启动和顺利开展创造了条件。由于试点的前期准备工作扎实，尽管试点工作的具体做法随着试点范围的不断完善，但是，试点之初确定的“坚持党的领导、坚持村民主体地位、坚持依法治村、坚持一切从实际出发、坚持简便易行”试点工作的五项基本原则和实行村民代表会议（户长会议）、村民理事会、村民监事会分别行使决策权、执行权、监督权的基本制度框架得以坚持。

1.3 因村制宜，尊重民意

村民自治的关键是要定规距选好人。大理州自然村数量众多、情况各异。不仅在不同类型的自然村之间存在很大差异，而且在同一类型的自然村之间也存在一定差异。村民是自然村的主人，村民自治组织的人怎么选、选什么人，村民自治的规章制度怎么定、定什么规章制度，必须充分尊重广大村民的意愿，让广大村民说了算。因此，开展试点工作，必须既要注重顶层设计，又要坚持因村制宜，充分尊重民意。州领导小组办公室将起草的村民自治试点工作实施方案、规章制度和选举文书样本，交由县市结合县情、乡情进一步修改后再交由村民讨论，结合村情加以必要的修改和完善，最终形成自然村的村民自治试点工作实施方案、规章制度和选举文书。具体做法是由村民推选村民代表（家庭成员推选户长），由村民代表会议（户长会议）直接推选村民理事会、监事会成员；由村民代表会议（户长会议）表决通过村民自治规章制度。通过这样做，使试点工作的做法最大限度地符合自然村的实际，最大限度地体现广大村民的意愿。只有这样，选出来的人村民才拥护，定出来的规距村民才遵守，才会实现“要我做”为“我要做”的转变，村民自治制度才会真正落地生根。

1.4 积极稳妥，不断完善

大理州自然村数量众多、情况各异。不仅在不同类型的自然村之间存在很大差异，而且在同一类型的自然村之间也存在一定差异。因此，开展试点工作，必须既要注重顶层设计，又要尊重基层实践；必须既要积极稳妥，又要不断完善。在试点村的安排上，2014年大理州先在一个村开展，取得经验后，再选择不同类型的自然村开展。在2015年的试点实施方案中，要求试点工作分两批进行，第一批每个县市选择三种类型的各一个村开展试点，取得经验后再开展第二批试点。在第一批开展过程中，大理州及时对试点的简化工作作了进一步研究，推出了一村几组和一村一组两个试点工作简化模式，对村民代表、村民理事会和村民监事会的推选工作进行了简化，而且将原来的做法进行了完善，将一村一组的自然村村民自治明确定位为村民小组村民自治，使村民自治试点工作的做法日趋完善，操作更加简便易行。2016年大理州根据工作实际，坚持全面治理与重点突破相结合，以村民自治经验为依托全力开展城乡移风易俗客事从简工作，推动村民自治工作向行政村整村、整乡推进，并积极探索了以大理镇下鸡邑村委会为代表的村委会就是一个自然村的村民自治模式。

2 初步成效

大理州通过自然村村民自治试点，激发了广大村民的自觉性、主动性、积极性，为农村的全面协调可持续发展打下了坚实基础。自然村村民自治组织的工作领域不断拓展，成效日益显现，在推动环境卫生、客事从简、村庄规划建设管理等方面发挥

了多方面的作用。

2.1 建立了自然村村民自治组织和制度

通过试点，建立了试点村的村民自治组织，建立了体系健全、内容完整、便于实施的村民自治规章制度，为实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督和实现村民自我管理、自我教育、自我服务提供了制度保障，使村民自治制度真正落地生根。洱源县三营镇郑家庄多年来大胆尝试，自主制定规章制度和成立管理组织，成立了村民自治治安联防队，建立每户值班一周的村民联防制度，“我为全村守一周，全村为我守一年”，近30年来该村未发生一起治安或刑事案件。2015年9月，中共云南省委下发了《关于开展向洱源县三营镇郑家庄学习的决定》，号召全省学习郑家庄的村民自治经验。

2.2 村民主人翁意识得到普遍增强

通过试点，提高了村民的组织化程度，为广大村民提供了参与村民公共事务管理的平台和机制，在村民公共事务管理上充分体现了广大村民的意愿，使村民主体地位得到真正体现，使村民真正成为农村的主人，激发了广大村民参与本村公共事务和公益事业建设的自觉性、主动性、积极性，改变了村民以往对村内存在的诸多问题视而不见，过多依赖各级党委政府的现象。在开展了村民自治试点的自然村，村民自治组织都普遍地开始按照规章制度赋予自己的职权和规定的工作规则，主动研究和解决村内、组内公共事务和公益事业建设方面的问题。比如，大理市龙龕村通过实行村民自治，在村党支部的领导下，坚持立会为公、办事为民，组织村民发展观光农业、旅游业，乡村旅游发展欣欣向荣。

2.3 村务管理得到普遍加强

在开展了村民自治试点的自然村，村民自治组织全面加强了村务管理，对村民行为进行了全面规范；普遍加强了村庄环境卫生工作，建立了村庄环境卫生专项制度，提高了农户自愿缴纳保洁费的积极性。全州建立了“户清扫、组保洁、村收集、镇清运、县处理”的垃圾处理机制。有的试点村还从实际出发，制定了集体财务管理制度、困难求助制度、敬老养老制度、山林管护制度、水源保护制度、公共设施保护制度等。有的村民自治组织还在村域发展规划、“空心村”整治、特色农业发展、土地集约经营、农民合作经济组织和集体经济发展方面进行了一些有益的探索。云龙县团结乡河南村通过开展村民自治试点工作，将村集体资产、公共事务、公益事业和民间组织管理统筹纳入集体协调管理范畴，集体议，集体定，集体公益事业井然有序。

3 存在问题

大理州的自然村村民自治实践与探索，虽然取得了一定的成效，但因为各方面的原因，客观地说，还处于摸索和准备的阶段，距离真正建立一套行之有效的长效机制还有一定的差距，主要表现在以下四个方面。

3.1 政策上的不配套

从2014年起，中央1号文件连续3年都对村民自治问题给予了足够的关注。比如在最近的2016年中央一号文件中，提出“创新和完善乡村治理机制，在实际需要的地方，扩大以村民小组为基本单元的村民自治试点，继续搞好以社区为基本单元的村民自治试点，探索符合各地实际的村民自治有效实现形式”。尽管如此，在实际工作生活中，真正进行有组织有领导的村民自治实践从点上和面上来看都比较少，大多处于自发摸索阶段，无具体的配套政策保障。

3.2 机制上不完善

在村民自治实践的探索中，有的村党总支和村委会习惯于按传统只召集村党支部书记、村民小组长开会，不通过村民自治

组织就直接处理自然村村民公共事务；而有的村民自治组织认为自己对于自然村村民公共事务能够“包打天下”，没有与村党总支和村委会进行充分协调沟通，导致双方各自为战，在如何理顺村党组织和村民自治组织之间的关系上含混不清，或者是另起炉灶，各自为政。

3.3 工作经费和投入无保障

一是缺乏财政资金的专项支持。选举产生的自然村（组）村民自治组织，日常工作运转经费和自治组织成员的误工补助没有保障，各级财政预算还没有把自然村（组）村民自治经费列入预算，自然村（组）村民自治组织的工作难以正常开展。二是大理州的大部分自然村处于贫穷落后的山区，经济落后，产业发展滞后，大部分是“空壳村”，没有集体经济收入，不能为村民自治组织的正常运转提供必要的经费补助。

3.4 培养群众的自觉自主意识任重道远

村民在村庄建设管理中的主体地位发挥不够，对村庄建设和村务管理不想尽义务、不想担责任，加之农村的各种建设项目前置性、指向性要求多，村民主体地位难以体现，影响了村民参与村庄公共事务管理的积极性。改造千百年形成的人的思想意识，远比进行具体的事务操作难得多，切实移风易俗培养群众的自觉自主意识任重道远。

4 政策建议

大理州自然村村民自治试点工作为广大农村群众参与民主、感受民主、积极投身村庄建设和管理的方式、途径提供了一种新的可能，这种探索是积极有益的，也取得了初步的成效。但是自然村村民自治试点是一项政策性极强的工作，自然村数量众多，村与村之间情况各异，以自然村为基本单元开展村民自治又是一种全新尝试，开展自然村村民自治必将是一个不断完善提升的过程。在下步工作中，需要在以下几个方面作出努力。

4.1 加强对试点村村民自治运行情况的调查研究

及时发现问题，总结经验，通过培训会议、经验交流、表彰奖励、媒体宣传等多种形式，抓两头、促中间，以点带面，推动试点村村民自治健康发展。同时，在调研过程中一定要注意正确导向，以宪法和法律为基本准绳，否则自治活动就有可能“轻则失序脱轨，重则混乱不堪”。

4.2 积极帮助试点村村民自治组织理顺工作关系

一是要将村民理事会、村民监事会纳入农村基层组织序列管理，乡镇和村委会召开的有关会议应当通知村民理事会负责人参加，要将村民理事会的工作纳入政府年度考核范围。二是凡是涉及自然村全村的村民公共事务等建设事项，都要支持村民理事会根据村民自治规章制度的规定，实行民主决策、民主管理、民主监督。

4.3 探索和完善支持和扶持村民自治组织的配套措施

一是加强和改善农村基层党组织建设。认真贯彻落实党在农村的路线方针政策，探索村党组织领导的村民自治有效实现形式，形成在村党组织领导下，村民自治组织充分作用、村内各种组织协同配合的村庄治理新格局。二是探索和建立“政府补助为辅、村民自筹为主”的村民自治工作经费来源长效机制。三是探索和建立村民自治激励机制。对开展村民自治试点工作的自然村，各级政府和村委会在项目资金安排上应当给予倾斜，以激发村民自治的积极性。

4.4 培育和发展壮大自然村（村民小组）集体经济

有学者认为，“通过集体经济组织……在村民与村集体之间建立起紧密的经济利益关联，从而让村民更积极地参与村庄治理。”因此，必须鼓励和支持自然村发展集体经济，深入推进农村综合改革，加大农业综合改革资金投入，积极争取实施“一事一议”财政奖补项目，不断完善基础设施，培育和发展壮大自然村（村民小组）集体经济。通过农村土地承包经营权有序流转、创建土地股份合作社，鼓励和支持承包经营权向专业大户、农民合作社流转，发展多种形式的适度规模经营，为集体经济发展创造良好环境。加强监管，按照公平、公开、公正的原则，最大限度调动村民参与的积极性和主动性，依法规范村集体资产、资源、资金管理，为村民自治组织的正常运转和村庄的可持续发展提供经济保障。

[参考文献]

- [1] 汤玉权，徐勇. 回归自治：村民自治的新发展与新问题[J]. 社会科学研究，2015（06）：62-68.
- [2] 唐鸣，陈荣卓. 论探索不同情况下村民自治的有效实现形式[J]. 当代世界社会主义问题，2014（02）：35-43.
- [3] 胡平江. 自治重心下移：缘起、过程与启示—基于广东省佛冈县的调查与研究[J]. 社会主义研究，2014(02): 128-134.