

# 农村社会管理问题与农村基层政权建设

戴均良

党的十三大提出的社会主义初级阶段理论，既为我们在社会主义初级阶段如何建设有中国特色的社会主义指明了方向，也为我们正确认识中国国情、分析和解决社会问题提供了理论武器。

## 一、农村社会管理出现的新问题

党的十一届三中全会以后，随着生产承包责任制的实行，农村经济有了比较迅速的发展，人民生活水平有了不同程度的提高，并引起了农村社会的巨大变化。但在同时，农村社会也出现了一些值得注意的社会管理问题，如婚姻家庭关系问题、社会风尚习俗问题、社会治安问题、社会保障问题及干群关系问题等。

在婚姻家庭关系方面，早婚多育、非法同居、包办买卖婚姻及婚嫁大操大办等问题在一些地方相当严重。据有关方面统计，1986年女性平均初婚年龄比1981年提前了一至二岁，晚婚率由1980年的87.5%下降到1986年的54.12%。非法同居的达到15%至20%，有的地方高达30%。据陕西省妇联对几个县的调查，有些乡村小学生订亲的占学生总数的82.5%，学龄前儿童订婚的占同龄儿童的11.67%。婚嫁中大操大办日甚一日，据中国消费者协会1986年对河北、山东、辽宁、湖北四省的一些县的1167对近年结婚的农村青年调查，每对平均结婚费用4827元，比1982年增长了3倍多，远远超过了经济增长速度和农民消费承受能力。<sup>①</sup>近年来，计划生育政策的贯彻执行遇到的阻力越来越大，农村人口严重失控。据七届人大代表反映，有的农民生到第七胎、第八胎。<sup>②</sup>在家庭关系方面，家庭中心主义和宗法观念及其活动有所抬头。一些地方以姓氏和血缘为凝聚力的派系纠纷和矛盾相当严重，致使村际间、邻里间互不团结，甚至酿成械斗流血事件，严重影响了社会秩序的安定。

在社会风尚习俗方面，一些愚昧、落后、腐败的生活习俗活动有增无减。除婚丧中的大操大办、铺张浪费外，危害最大者莫过于封建迷信和赌博活动。封建迷信活动耗费人民群众钱财，又给人们带上精神枷锁。一些不法分子利用封建迷信活动愚弄村民、蒙骗财物、甚至玩弄女性，破坏他人家庭。更有恶劣者，利用封建迷信活动进行破坏社会主义制度活动。赌博之风更是日盛，一些地方赌风所及，上至八旬老翁，下到十岁儿童，有的赌徒甚至把自己的房产和妻子作赌注。赌博带来的社会后果，一方面消沉人们的意志，许多人染上赌博恶习后，嗜赌如命，昼夜思赌，置生产劳动于不顾。更为严重的是，赌博常常引发诸如盗窃、抢劫、卖淫等犯罪活动。

农村社会治安方面最为突出的问题是盗窃和打架斗殴。盗窃和抢劫是一种社会病态，与

① 邹恩同：《破除婚姻陋习，促进社会主义精神文明建设》，《社会保障报》，1988年3月22日。

② 《人民日报》，1988年4月8日第五版。

贫穷有直接联系。越是贫穷地区，盗窃抢劫案件越多，作案手段也越狠毒。打架斗殴的主要是一些青少年。实行生产承包责任制之后，农民生产时间可以自由安排，农闲时间较多。尤其在贫困地区及经济尚不发达地区，没有大规模的企、副业生产。农闲时间农民一般无所事事，一些未婚青少年，常常由结伙玩耍发展成流氓团伙，打架斗殴，扰乱社会秩序。

农村社会保障在生产责任制后出现的突出问题是，孤老病残及贫困户生活水平难以维持和提高。一些地方五保户供养政策在某些关键环节诸如钱粮统筹与供给，不能落实；残疾人的生产与生活在大多数地区因为没有福利企业而依赖于家庭，给残疾人家庭带来沉重负担。贫困户处境艰难，他们缺钱缺粮缺劳动力，社会救济只能去其饥寒而不能除其穷根。

农村干群关系有好的和谐的一面，也有矛盾和冲突的一面。据中央农村政策研究室抽样调查，农民对农村大多数干部的评价是：38.1%的农户认为他们“辛辛苦苦带领大家共同致富”；26.5%的农户认为他们“只顾自己致富”；9.1%的农户认为他们“光拿补贴，不工作”；3.3%的农户认为他们“不按政策办事”；9.7%的农户认为他们“以权谋私”；13.4%的农户则不愿表态。<sup>①</sup>这个调查统计说明多数农民对农村干部不满意或有意见。

上述种种问题在农村社会都有所表现，只是不同地区程度不同而已。

## 二、农村社会管理问题产生和存在的根源

任何社会问题都是产生在一定的政治、经济、文化基础之上，是一定社会历史阶段政治、经济、文化的产物。现阶段农村社会管理出现的种种社会问题的原因，一是生产力的落后和文化的贫困，二是旧的思想意识的影响，三是管理体制的不完善。

在社会主义初级阶段，我国生产力不发达，农村生产力更落后，8亿农民“基本上还是用手工具搞饭吃”。<sup>②</sup>生产力的落后决定了生产关系的不完善和上层建筑的不成熟，旧的落后的生产生活方式在农村仍广泛存在并发生作用。在手工工具劳动条件下，提高生产率的主要途径是劳力的增多，劳力越多产值越高。这不能不说是农民多生育子女及重男轻女的重要原因之一。文化水平较低，全国人口总数四分之一的文盲半文盲，绝大多数在农村，这种落后的生产力和贫困的文化水平，是落后愚昧的思想观念和道德意识的温床。而愚昧落后的思想观念和道德意识又是诸如婚姻家庭问题、风尚习俗问题等社会问题的思想基础。

思想观念和道德意识是与一定社会生产力和社会制度相适应的。但思想观念和道德意识有一定的继承性，旧的思想观念和道德意识在新的社会制度下还会残存一定时期。中华人民共和国不是建立在发达的资本主义社会之上，而是脱胎于半殖民地半封建社会。因此，在建国后30多年的社会主义初级阶段，由于生产力的落后及自然经济和半自然经济的大量存在，“建设高度社会主义民主政治所必需的一系列经济文化条件很不充分，封建主义、资本主义腐朽思想和小生产习惯势力在社会上还有广泛的影响”。<sup>③</sup>农村社会是封建制度和封建主义的发源地，封建主义在农村社会源远流长，影响十分深广，农村社会的婚姻家庭及风尚习俗方面的不良现象无不与封建主义有着千丝万缕的联系。

但是，现阶段农村社会问题产生和存在的根本原因还是社会管理削弱的结果，是因为“新旧体制正在交替，许多制度尚不健全，各方面的管理和监督还跟不上形势的发展”。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 《人民日报》，1988年4月12日。

<sup>②③④</sup> 赵紫阳：《沿着有中国特色的社会主义道路前进》。

其一，农村社会管理组织不适应或不完全适应生产责任制的新形式。农村社会管理组织，狭义上仅指乡镇人民政府和村（居）民委员会，广义上则还包括农村党团妇联组织。承包责任制之前，农村社会管理的最基层组织为生产大队和生产小队。生产大队和生产小队既是生产组织，又是农村社会管理组织。实行承包责任制之后，生产大队和生产小队解体，代之以村民委员会和村民小组。但村民委员会和村民小组因其没有生产大队和生产小队所具有的经济职能，对村民的管理缺乏有力的约束和制裁措施。

农村党、团、妇联组织在责任制之后，也有所削弱。村级党团组织一般比较健全，配有专职党团干部。但在村民小组一级，党团组织在一些地区处于瘫痪半瘫痪状况。造成这种情况的原因是多方面的，而最根本的原因是农村生产经营形式的变化和商品经济的发展，大量党团员离村从事非农业经营，难以参加村党团组织活动。农村妇联组织和妇联干部一般兼管计划生育工作，结果导致群众组织行政化，并经常与妇女群众因计划生育发生尖锐冲突，失去了群众组织应有的功能和作用。

其二，农村干部管理制度不健全。干群关系紧张是社会管理之大忌。造成干群关系紧张的原因是多方面的，但归根结底则是乡村干部管理制度存在弊端的结果。

农村干群关系紧张的客观原因是生产力的落后，经济的不发达，各种税收与摊派，使农民与社会的矛盾焦点集中在乡村干部身上，把乡村干部推向了矛盾的前台。但是这种矛盾是可以主观努力去缓解的，关键取决于乡村干部工作的好坏与自身素质的优劣。同时干部工作效果与干部管理有直接联系。乡镇一级没有专门的干部管理机构，也没有形成一套科学的管理制度。乡镇长一般由乡镇人民代表大会选举产生，但乡镇人民代表大会没有常设机构，缺乏对乡镇干部的监察制约力。驻乡镇各部门干部，如公安派出所、粮油所、信用社、供销社等，实行垂直领导，由其各自的上级部门主管。由于乡镇驻地一般离县城有一定距离，现阶段农村信息传递手段仍然比较落后，因此，乡镇一级干部管理就容易出现“山高皇帝远”与鞭长莫及的局面。村干部不是由村民群众选举产生，而是由乡镇及其下属机构指定，被指定的人员大多数与乡镇干部有裙带关系，这使群众很不满意，是造成群众对立情绪的发端。由于乡村干部管理存在上述弊端，在很大程度上影响着乡村干部工作作风和工作效果。许多乡村干部只是机械地完成国家下达的指标和任务，伸手向群众要，没有积极为群众服务，不能满足群众发展商品经济的各种实际需要。有些地方农民把乡村干部称为“三子”干部，即“收款子、刮肚子、烧老子”，也就是收税、计划生育和火化。一些驻乡镇部门，不是热心为农民群众服务，而是以权谋私，处处设卡，从而导致农民卖粮难、买化肥难、贷款投资难等一系列从事商品生产难的局面。对这种状况，群众看得见管不了，而其上级部门管得了又看不见。一些村干部因其不是由村民选举产生的，便不对村民负责，而是眼睛向上看、伸手向下要，谗上欺下，假公济私。据七届人大代表反映，有些“村干部大吃大喝，财务管理混乱。有的村子一无工业，二无副业，村委所花一切经费全靠提留款开销。群众的血汗钱，没用到正路上，上级来人，请客送礼，挥金如土”。<sup>①</sup>

其三，农村社会生活管理监督机制单一，法制不完备。城市居民受到的约束和监督是多方面的，不仅有国家的法制规范，还有居民工作单位的行政管理。比如一个工人或干部犯了错误，虽然没有触犯刑法，但影响恶劣，必然要受到行政处分，或批评教育，或记大过，直至开除公职。而对于农民，除触犯刑法外，一般越轨行为很难受到严厉制裁。打架斗殴，只要

<sup>①</sup> 《农民日报》，1988年4月6日第一版。

不出人命便高枕无忧。打人至伤者,也不过出一笔医疗费而已。因此,在农村一些人“强者”为王,欺行霸市,横行乡里,却得不到制裁。

其四,社会保障制度不健全。集体经济时期,农村社会保障制度虽然水准较低,但比较完善,形成了一套以集体为依托的保障体系。实行生产承包责任制之后,随着集体生产经营形式的变革,旧的农村社会保障制度基本解体,新的社会保障制度尚未建立。如五保户供养,集体经济时由生产大队或生产小队负责管理,现在只能向各家各户统筹,工作难度很大。对残疾人和贫困户,过去在给予一定救济的同时,生产队还可以照顾工分或农活,现在这种保障形式失去了存在的依据。在医疗卫生方面,过去以大队或小队为单位实行医疗保险,虽然存在许多弊端,但农民的疾病治疗比较有保障。现在农村医疗保险在大多数地区早已瓦解,农民疾病治疗全由个人负担,因疾病而穷困者屡见不鲜。

### 三、加强农村社会管理的基本对策

从上面分析可以看出,农村社会存在的问题都与农村生产经营方式变革有着十分密切的关系,是新的生产经营形式下出现的新问题。解决这些问题,需要多方面的努力,从多方面着手。如大力发展商品经济,发展乡镇及村办企、副业生产,提高生产力水平和村民收入;大力发展文化教育事业,提高乡村文化水平,建立健康文明的生活方式,等等。但最基本而又行之有效的对策则是加强农村基层政权建设,健全和完善农村社会管理组织体系和管理制度。

农村基层政权是国家管理农村社会的行政组织,是农村社会管理组织体系的主干,也是农村经济建设和社会管理的组织者,具有民主和专政两方面的功能。农村基层政权组织狭义上仅指乡镇人民代表大会和乡镇人民政府,广义上还包括乡镇党、团、妇联组织,驻乡镇政法、财经、民政、文教、卫生、交通、工商等部门及村(居)民委员会。加强农村基层政权建设,一方面要健全和完善农村基层政权管理组织体系、管理职能及各项管理制度,另一方面要加强农村社会主义民主建设。

第一,科学确立乡镇规模和范围。乡镇人民代表大会和乡镇人民政府的功能能否有效发挥,乡镇人大和政府能否有效行使职权,首先取决于乡镇管辖范围是否适中。范围过大,容易鞭长莫及;范围过小,乡镇机构和干部人员太多,国家财政负担过重。我国地域辽阔,各地农村居民状况、自然地理、交通条件及经济发展水平差异较大,乡镇范围不能一刀切,应由各省、自治区、直辖市根据实际情况确立,并适时调整。

第二,完善乡镇政权社会管理职能。乡镇作为一级政权有权管理本区域内的各项工作,但由于条块分割体制影响了乡镇政权管理职能的发挥。改革的根本途径是简政放权,由条条管理体制变为块块管理,实现条块结合,以块块为主的格局。对暂时不能下放给乡镇领导的部门,乡镇人民代表大会应有权监督和罢免其负责人。

第三,建立科学的乡镇人民政府社会事务管理组织。乡镇人民政府的职能和任务,依照《宪法》和《组织法》的规定有两个方面:一是组织本乡镇经济建设,二是管理本乡镇社会事务。但在实际工作中,常常是致力于其一,而无暇顾及其二。过去几年为解决这一问题花了很大气力,其办法是政企分开,但效果不佳。政府不可能不搞经济建设,政企分开并不等于取消政府的经济管理职能。乡镇人民政府有效行使管理社会事务职能的根本途径在于,健全并落实乡镇人民政府管理社会事务职能部门的组织体系和管理职能,在乡镇政府之下设立

乡镇社会事务管理所，可一乡（镇）设一所，也可一乡（镇）设二所、三所。社会事务管理对象包括民政、公安司法、文教卫生、商业服务业等，而以民政和公安司法工作量最多。乡镇社会事务管理所应统一行使以民政和公安司法为主要内容的社会事务管理职权。民政和公安，是社会事务管理和稳定社会秩序之相辅相成、相互补充的两种手段与两方面内容。

第四，健全村级党、团、妇联组织。村级党团组织是村民委员会和村民小组的核心力量，健全村级党团组织关键在于提高党团员素质，改革村级党团组织的活动方式。

第五，必须健全和建立完善的乡镇社会事务管理制度。随着生产大队和生产小队组织的解体，旧的农村社会管理体制不能适应新的形势，需要建立新的管理制度。在婚姻家庭关系和社会习俗管理方面，要加强监督和改造机制，完善婚姻家庭关系和社会习俗管理立法，并将行政处罚机制引入乡村婚姻家庭关系和社会风尚习俗管理，充分发挥民政部门行政管理职能作用，从而弥补在这方面《刑法》不及之空白。在社会治安方面，要严肃法纪，真正做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。并适时修订某些不适应的治安法规。如《中华人民共和国治安管理处罚条例》是50年代制订的，关于打架斗殴、盗窃抢劫等不法行为处罚规定，在现阶段条件下显得较轻。同时，由于农村社会没有城市社会那么复杂的科层结构，监督约束机制单一，因此应该制订专门的农村治安管理条例，针对农村社会治安的实际问题制订比较周密、科学的处罚条例。在社会保障方面，应建立与农村生产经营形式相适应的新的社会保障制度，以乡镇社区型保障模式为基础，逐步形成多层次、多渠道、加强领导、分散管理的农村社会保障体系。

社会主义民主建设是基层政权建设的中心任务。因为基层政权是人民群众直接行使民主权力、管理国家和社会事务的组织形式和组织保证。通过乡镇民主建设，不断扩大社会主义民主，保障人民群众的民主权利，从而形成和谐舒畅的环境，社会才能从根本上得以安定。因此，加强农村社会管理，在健全和完善农村基层政权管理组织及管理制度的同时，更要加强农村社会主义民主建设。

中国有10亿人口，8亿在农村。农村社会主义民主建设是整个国家民主政治的基础。加强农村民主建设关键要健全和完善一系列的基层民主制度，如选举制度、乡镇人民代表大会制度、乡镇人民政府工作监督制度、乡镇协商对话制度等。正如党的十三大指出的，“现阶段社会主义民主政治建设，必须着眼于实效，着眼于调动基层和群众的积极性，要从办得到的事情做起，致力于基本制度的完善。”“基层民主生活的制度化，是保证工人阶级和广大群众当家作主，调动各方面积极性，维护全社会安定团结的基础。”<sup>①</sup>

乡镇人民代表大会制度建设是农村民主制度建设的核心，其它各种民主制度，如选举制度、乡镇人民政府工作监督制度、乡镇协商对话制度等，都可以在乡镇人民代表大会制度中得以体现。乡镇人民代表大会是乡镇人民最高权力机关，是乡镇人民群众直接行使管理国家和社会事务的民主权利的根本形式。乡镇人民代表大会制度真正健全和完善，8亿农民的民主权利才有可靠的组织保证。健全和完善乡镇人民代表大会制度，一是要端正思想，正确认识乡镇人民代表大会的地位和作用，树立乡镇人民代表大会的权威。二是完善社会主义选举制度，真正实现乡镇直接选举的民主化，并且把乡镇选举与检查乡镇政府工作和考核乡镇干部结合起来。三是不断增添乡镇人民代表大会新鲜血液，提高代表大会整体素质，增强代表的

<sup>①</sup> 赵紫阳：《沿着有中国特色的社会主义道路前进》。

议政能力。四是切实行使《宪法》赋予乡镇人民代表大会的职权，健全乡镇人民代表大会自身各项制度，如会议制度、代表与选民联系制度、代表大会对政府工作监督制度等。

村级民主建设的突破口则是村民委员会组织民主建设。村民委员会是农民自我教育、自我管理、自我服务、自我建设的群众性自治组织，是乡村社会民主政治与民主管理的重要形式。村民委员会组织民主建设的重要内容有，村民委员会干部民主选举和罢免制度，村民会议或村民代表会议制度等，以民主选举与罢免村民委员会干部最为关键。

村（居）民委员会既为群众自治组织，干部人选就应该由村民和居民直接选举产生，而不应该由基层政府指定。村（居）民委员会所辖人口一般只有1千人左右，相互间都比较了解，村委会干部可由村（居）民直接投票选举产生。村（居）民委员会干部应注意文化结构和知识结构，既要把有文化回乡知识青年选进村民委员会，又要充分发挥离退休干部、职工的积极作用。村（居）民委员会干部民主选举与罢免制度的关键在于乡镇政府和乡镇干部是否尊重村（居）民群众意愿，是否放手让村（居）民群众选择干部。同时，由于农民文化水平的普遍较低和封建宗族主义的影响，民主选举村（居）民委员会干部还需要进行大量的引导工作。

健全村（居）民会议制度是加强村（居）民委员会组织民主建设的制度保证。村（居）民会议是村（居）民的权力代表，是村（居）民直接行使民主权利的表现形式。村（居）民会议的职权包括：选举、监督、罢免村（居）民委员会干部，讨论制订村（居）民区域公共事业和公益事务及其它经济、文化、社会活动计划、方案，制定村规民约、街规民约，社会活动计划实施细则，督促检查村（居）民委员会工作。

社会管理的内容十分广泛，农村社会管理的形式、手段和措施也是多种多样的。除加强基层政权建设外，还必须加强农村社会主义精神文明建设，建立一套行之有效的农村精神文明建设的方式方法，改造旧的落后的道德意识和思想观念，创立新的健康文明的生活方式。

作者工作单位：民政部政策研究室

责任编辑：王 颖

---

## 《各国的社会福利》出版

由国际社会福利协会日本国委员会编写、张萍译《各国的社会福利》一书，已由华夏出版社出版发行。本书介绍了欧美和亚太国家的社会福利与社会保障制度的沿革、内容、结构、主要课题和主要领域的概况，并以80年代的最新信息，对这些国家的社会福利面临的问题和发展趋势进行了展望。本书对于完善我国的社会福利体系很有参考价值，特别是其中介绍的亚洲各发展中国家和地区的“发展型社会福利”和社会福利的立法，更值得我们借鉴。

（张）