

【党建热点】

社会角色冲突视角下村干部腐败的发生机理与治理对策*

李永洪 杜俊霖

摘要:村民自治制度的实施使村干部脱离行政权力结构,成为村民自治权力的重要行使者。现实中,村干部扮演着政府意志执行者、村民利益维护者、家庭利益实现者三种重要社会角色,而集三种角色于一身的村干部经常处于角色冲突的尴尬处境中,并且在角色的相互冲突中产生腐败行为。目前,试图通过全面推进村干部“专职化”或者“公职化”来解决因社会角色冲突引发的腐败问题并不现实。在承认村干部社会角色冲突客观存在的同时,必须采取有效管用的措施来加强对村干部腐败行为的治理,具体对策包括:建立健全村干部责任清单制度、加大对村干部权力行使的监督力度、加大对腐化堕落村干部的惩处力度、提高与村干部责权利相匹配的待遇水平。

关键词:村干部;社会角色冲突;腐败;治理对策

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)08-0012-06

一、问题的提出

自20世纪80年代我国实施村民自治制度以来,村级组织脱离原来的行政权力结构,成为农村的自治组织。从应然层面来看,在村民自治制度之下,村干部是村域公共权力的重要行使者,理应维护村庄和村民的利益。然而,从实然层面来看,在村干部身上发生的“微腐败”或“小官巨贪”等腐败现象却一再出现,导致村庄公共权力的行使背离了为村庄和村民服务这一目的。近些年来,学界从多种视角对村干部的腐败问题进行研究。一是从文化层面的视角进行研究。赵秀玲认为,村干部腐败受到社会文化因素的影响。^①徐铜柱、杨海莺认为,村干部腐败凸显了乡村法治文化的缺失。^②二是从经济收益的视角进行研究。段小力基于经济学的分析,发现村干部腐败是一种收益高于成本与风险的生产交易活动。^③三是从政治生态的视角进行研究。侯红霞认为,村级腐败治理应优化乡村政治生态。^④四是从村民自治的视角进行研究。翁鸣提出,遏制农村腐

败需要加强村民自治制度建设^⑤;任中平、马忠鹏认为,治理村干部腐败应保障村民自治权利^⑥;陈朋提出,解决村干部腐败难题应在“四个民主”上寻求突破。^⑦五是从资源与秩序的视角进行研究。徐铜柱建议从公共资源与乡村公共秩序双重维度来治理村干部的腐败问题。^⑧

综上所述,既有研究从多种角度探讨了村干部的腐败问题,既丰富了该问题研究的理论成果,也在一定程度上为解决该问题提供了有效对策。但是,这些研究仍然存在一些不足,比如过多地从社会文化不纯、政治生态不良、制度建设不足等众多外因方面来分析村干部腐败的成因,而鲜有从村干部的利益诉求、角色扮演等内因方面来分析。因此,对村干部腐败问题的研究仍有进一步深化和拓展的空间。本文从社会角色冲突的视角来探讨村干部腐败问题,主要基于两方面的理由:一方面,从目前村民自治的运行来看,村干部既要负责村庄的公共事务,又要完成上级政府交办的大量行政事务,同时还要处理自己的家庭事务。这些事务导致村干部要同时扮

收稿日期:2020-05-22

*基金项目:国家社会科学基金后期资助一般项目“县级纪检监察队伍专业化建设研究”(19FDJB012)。

作者简介:李永洪,男,西华师范大学政治与行政学院教授、硕士生导师(南充 637009)。

杜俊霖,男,云南大学政府管理学院硕士生(昆明 650091)。

演三种角色,集多种角色于一身往往使村干部陷入尴尬的角色冲突中。随着精准扶贫的实施,大量扶贫领域中的腐败问题呈现出来,其中,村干部是重要的腐败主体。当前,学界的研究主要聚焦于村干部的角色冲突现象或者村干部的腐败现象,未能将村干部的角色冲突与腐败联系起来进行研究。通常情况下,人们的行为会受到其所扮演角色的影响,一些角色扮演者的失范、越轨行为与其表达角色和处理角色冲突的能力密切相关。因此,从社会角色冲突的视角来分析村干部的腐败问题在理论上具有可行性。另一方面,通过对曝光的村干部腐败案例分析,发现一些村干部不惜违法乱纪,在行政事务中为自己谋利,或者在村庄事务中为自己谋利,这也表明村干部的角色冲突与腐败行为的产生存在着一定程度的联系。

二、村民自治背景下村干部的角色

“社会角色是指与人们的某种社会地位、身份相一致的一整套权利、义务的规范与行为方式。”^⑨处于社会中的人们都扮演着相应的角色。自村民自治实施以来,村干部实际上扮演的角色与村民自治制度设计的初衷有所偏离。在村民自治背景下,虽然村干部很多时候在乡镇党委政府的领导或指导下落实着行政性任务,但是在村庄治理结构中村干部不可能完全脱离村庄,仍然或多或少代表着村庄和村民的利益。同时还需注意的是,村干部作为理性人,不能把他们的角色完全归属于政府或者村庄,因为他们也在为自己家庭或与家庭关系网中的亲戚、朋友谋利。现实中,有的村干部钻制度、法律和政策的空子,侵占村民集体利益,为自己或他人谋取利益,甚至走上了腐败等违法乱纪的道路。基于以上分析,本文认为,总体上,村干部扮演着政府意志的执行人、村民利益的维护者以及家庭利益的实现者三种角色。

1. 政府意志的执行人

我国创设并实施村民自治制度的根本初衷是让村民选举自己的代理人(村干部)来管理村级事务性任务,而将治理农村的行政性任务由村干部上移到乡镇干部。但是,一方面,由于乡镇管辖的区域大、事务多、事情繁、任务重,而人员、财力及能力等有限,乡镇政府根本不可能进行有效治理。为了完成各项指标性任务,乡镇政府不得不将农村的行政

性任务分派给村干部。因此,治理农村的众多行政性任务仍旧是由村干部承担。为了理清村委会与乡镇的关系,《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村组法》)规定村委会协助乡镇政府开展工作,却又未对协助的范围、限度、如何协助作特别的说明,这就为乡镇政府无休止地给村干部分配大量行政性任务埋下了根源。农业税废除以后,农村与城市的资源配置关系发生根本转变,国家将从工业、城市中汲取的资源输入农村。这表明国家权力配置农村资源,也意味着国家具有更大的能力改变乡村社会以及村干部的行为。^⑩另一方面,我国大部分地区村干部的经济待遇严重依赖县乡财政。《村组法》规定,根据村民委员会成员的工作情况,给予适当的工作补贴。在失去农业税这一收入来源之后,为解决村干部的报酬,中央规定,“通过财政转移支付和党费补助等途径,形成农村基层组织建设、村干部报酬和养老保险、党员干部培训资金保障机制”^⑪。全国各地结合实际情况,对村干部的经济待遇作出相应的规定。事实上,农业税取消以后,村干部经济待遇的来源更加依赖于乡镇财政。为了获得经济报酬和相应待遇,村干部不得不接受乡镇政府交派的各项任务。此外,按照党内法规和相关规章制度,村级党组织成员要受乡镇党委的领导、教育、管理和监督。在诸多方面受制于乡镇党委政府的情况下,村干部势必会更为明显地成为政府意志的执行人,或者说是国家利益的维护者。

2. 村民利益的维护者

我国实施村民自治制度的初衷是将权力赋予农村,以此激发农村和农业发展的活力。正如邓小平所说:“调动积极性,权力下放是最主要的内容。我们农村改革之所以会见效,就是因为给农民更多的自主权,调动了农民的积极性。”^⑫如果权力下放是为了调动农民的积极性,那么村干部则是调动农民积极性的引领人和指挥者,因为权力下放到村庄,村干部是最重要的行使者。为了使村干部更好地为村庄服务,中央在制度设计上作了明确规定:第一,在村干部的产生上,村党支部委员会是由党员大会或者党员代表大会民主选举产生,村民委员会则由村民民主选举产生。第二,在对村干部的监督上,根据《中国共产党支部工作条例(试行)》的规定,村民党员、村民群众有权对村党支部委员会成员进行监督;根据《村组法》的规定,村民有罢免和举报村民委员

会成员的权利,涉及村民利益的公共事务应予以公开并接受村民的监督。第三,在承担的村级事务上,村干部负责处理本村经济、政治和社会等各方面的事务。从这些规定来看,除了执行党和政府的意志之外,本村的公共事务是村干部工作的重心。第四,村干部还要负责调解村民的矛盾与冲突,维持村庄的良好秩序。从村干部的产生、监督和承担的事务来看,他们必然要为村庄和村民服务。因此,村干部理应是村民集体利益的维护者。

3. 家庭利益的实现者

自古以来,家在人们生活中起着重要的作用。家不仅是人们情感上的依托,更是政治社会化的重要途径,由家庭演化产生的家族、宗族、国家等各种社会体和政治体,在人类历史演进过程中产生了重大影响。家庭成员与家庭不仅仅有着情感的联系,更有着政治、经济、文化上的联系。因此,家庭成员的行为代表着家庭的意志。“我们越往前追溯历史,个人,从而也是进行生产的个人,就越表现为不独立,从属于一个较大的整体;最初还是十分自然地在家庭和扩大成为氏族的家庭中。”^⑬村干部有自己的家庭,他们的行为不能够脱离家庭,而是会受到家庭关系与家庭利益的影响。从村干部群体的身份特征来看,他们大多数是本地土生土长的农民,除了村干部这一身份,他们大多还是自己所在家庭的顶梁柱。尽管村干部要忙于村庄事务,但是他们大多不脱离生产,要从事农业生产活动和为家庭提供生活的物质基础。作为家庭的一分子,村干部也承担着满足家庭生活需要的责任。而且由于血缘、地缘以及业缘等关系的交织,村干部的行为会受到来自父亲、母亲、妻子、儿女、亲戚甚至近邻的影响,村干部受这些因素影响后的行为,则会既非代表政府的利益,也非代表村民的整体利益,而是代表家庭的利益。从利益性质上来划分,家庭利益相较于国家利益、集体利益这两种公共利益而言,则属个人利益或私人利益。村干部在实现家庭利益时有所区分:一是实现自己的核心家庭利益。在这种情况下,村干部谋取利益的动力更强,谋取的利益也更多,此时的村干部俨然是“精致的利己主义者”^⑭。二是实现与自己核心家庭有千丝万缕联系的人的利益。在这种情况下,要么有亲情的联系,要么有利益的交换或者输送。村干部会根据亲情的疏远程度与利益的多少来决定自己的行为。从近些年查处的村干部腐

败案例来看,绝大部分都存在以权谋私行为。

三、社会角色冲突中村干部腐败行为发生的机理分析

当一个人在扮演同一种角色时,他始终都专注于这一角色;当他同时扮演多种角色,并且这些角色与身份的要求出现对立时,他就处于不同角色期待的冲突中。然而,要完全满足不同角色期待是不可能实现的。因此,村干部就可能陷入角色冲突的困境进而导致角色扮演的失败。当角色冲突发生时,“角色扮演者就可能会做出取舍、妥协,或是产生自我保护、自利行为”^⑮。村干部在我国村民自治实践中同时扮演着多种角色,因而常常陷入政府行政事务、村庄公共事务以及家庭私人事务三类承担者的角色冲突中。当出现角色冲突时,他们可能会利用自身的权力、威望以及关系,攫取不正当利益。本文选取了 2015—2020 年四川省部分被查处曝光的村干部腐败的典型案列,通过案例分析来揭示村干部如何因社会角色冲突而产生腐败行为的。

1. 政府意志执行者与家庭利益实现者角色冲突中的腐败

在压力型体制下,政府的各项任务通过层层分派、层层执行的方式得以贯彻落实。在农村,政府的各项任务必须依靠村干部来完成。村干部在承担政府分配的行政性任务时就代表了政府利益。郭斌、宁泽逵经过实证调查之后发现,村干部在从事的所有事务中,国家事务占比最高。^⑯村干部的行政化趋势更是提高了这一比例。一个不容忽视的事实是,改革开放以来,我国农民的利益观念发生了变化,即由以前的国家利益和集体利益至上而忽视个人利益,逐渐转变为以国家利益和集体利益为重但也兼顾个人利益。这种利益观念的转变不仅体现在普通村民身上,也体现在村干部身上。具体而言,村干部出于保护与扩张个人利益的考虑,在统筹国家利益与个人利益时,很容易向后者倾斜,甚至借国家利益之名而谋个人利益之实,国家利益仅仅成为空壳。目前,我国绝大部分村干部的家庭仍然位于他所任职的村庄,这种情况会让村干部在工作中不得不考虑家庭利益。加之很多村干部是家庭的顶梁柱,他们的酬劳是家庭收入的主要来源。虽然近年来村干部的经济待遇有所增加,但是与外出务工或就地经商等所获得的报酬相比,其收入并不够高,不能很好

地满足家庭开支的需求。村干部既是农村中执行公共政策、安排公共项目、分配公共资源等政府意志贯彻的最基层负责人,也是一个上有老下有小的理性农民。在担任村干部但收入并不高的情况下,为了缓解家庭经济压力,有的村干部就会在执行政府行政任务时私下捞取好处,有的甚至不惜借助非法手段为家庭谋利益。

村干部在我国是一个非常特殊的群体。一方面,他们不是国家公务员,不仅经济待遇总体较低,而且社会地位也不高,这在中西部地区体现得尤为明显。另一方面,村干部却成为许多人竞相争夺的目标。甚至出现一些地方的经济精英也积极参与村干部的竞选,形成“富人治村”的治理格局。相关调查显示,在村干部腐败的突出问题中,44.8%的农村受访者认为是拉票贿选、买官卖官。^①如果说一些经济精英积极竞选村干部是出于乡土情结而主动承担社会责任,以此来建设和发展自己所在村庄,那么那些通过拉票贿选的方式积极竞选村干部的经济精英之目的,就可能不是为了推动村庄的发展,而是为了谋取家庭私利。在当前国家加大对农村投入力度的背景下,大量扶贫款、专项资金等国家资源会成为一些村干部攫取个人利益的重要目标。一旦缺乏有效监管,有的村干部就会想方设法地利用职务便利为自己家庭谋取私利。

2. 村民利益维护者与家庭利益实现者角色冲突中的腐败

事实上,村干部拥有根据村庄公共利益或者自己家庭利益的权衡来安排公共事务和私人事务的自由度,也就是村庄的“自由政治空间”^②。在村民自治中,正是这种“自由政治空间”的存在,使得一些村干部在各种村庄公共事务和家庭私人事务的决策、管理等活动中,陷入村民利益维护者与家庭利益实现者的矛盾冲突中。事实上,村民利益与家庭利益之间的矛盾时有发生。国家惠民政策覆盖的范围一般情况下都是面向村庄所有人,并没有规定村干部及与村干部有利益关系的人不能参与。只要符合条件,所有人都可以积极争取。村干部是农村的精英,在实际工作中他们比普通村民拥有更丰富的信息和资源。换言之,和普通村民在权力、人脉、关系和信息上的比较上,他们占绝对优势。^③由于信息的不对称与权力的不对等,村干部及其利益相关的人往往能够争取到好处,而那些本该惠及的人却“漏

掉”了,导致政策实施在农村出现偏差。

村干部作为村庄公共事务的管理者,理应也是村民利益的维护者。然而事实上并非如此,部分村干部已经成为侵占村庄集体经济和损害村民利益的主体。近年来,在新农村建设和乡村振兴战略背景下,各级政府普遍支持企业下乡、资本下乡和能人回乡。在此背景下,一些在外通过务工、经商等方式富裕起来的农村能人,根据国家政策持资本、借地缘回乡开办企业、发展养殖或种植,摇身一变成为农村合作经济组织的管理者或负责人。这些农村精英在经济上发展起来之后,更愿意以能人身份竞选村干部。这些人当上村干部后,在现实中却产生截然不同的两种情形:一是大多数此类村干部在村庄内积极干事创业,为乡村振兴做出了突出贡献;二是部分此类村干部却贪污腐败,侵害村民利益,成为“害群(众)之马”和影响农村经济发展的负面因素。这部分村干部为什么会出现腐败行为?根本原因就在于他们作为村民利益维护者与家庭利益实现者的角色产生了冲突。当村民集体利益与家庭私人利益相冲突时,在缺乏完全有效监督的情况下,“理性化小农”的谋私利行为就会增多,本应维护村民集体利益的天平就会向攫取家庭私人利益方面倾斜。特别是在当今村支部(村党委)书记与村主任、村级集体经济组织或合作经济组织负责人“一肩挑体制”下,那些既是村级集体经济组织或合作经济组织负责人,又是回乡能人参加竞选上台的村干部,在面临村民集体利益与自身所代表经济组织或家庭组织利益产生冲突时,在思想境界不高和法律意识不强的情况下,更容易暴露其“逐利者”本色,通过损公肥私来确保公司利益,用公权来维护家庭利益。比如,2016年,四川省广汉市高坪镇金九村村主任刘某(该镇回乡经济能人),利用其负责该村民政工作的便利,截留他人低保金10600元归自己家人使用。案例表明,一些村干部在为村民服务的过程中,同时也在攫取、侵占村庄和村民利益,村干部的公共身份演变成了他们谋取私利(家庭利益)的外衣。诚如有学者指出,人的自利性决定了其在日常的工作中难免会考虑自身利益以及与自己有着密切关系人的利益,利用其掌握的公共权力谋取个人私利。^④在村干部身份的掩盖下,大量村庄资源和项目会由他们经手并落实,这种优势为他们提供了侵占、攫取村民利益的便利。

四、治理村干部因社会角色冲突而腐败的基本对策

通过上述分析,我们认为,社会角色冲突在很大程度上是诱发村干部腐败的主要原因。根据美国社会心理学家古德(W. G. Good)解决角色紧张理论^②的启示,治理村干部的腐败问题,首先需要解决好村干部的社会角色冲突。截止到目前,学术界和实务界提出了解决村干部社会角色冲突的两条可参考的路径。一是村干部“专职化”^②,即村干部成为村庄专职化的当家人;二是村干部“公职化”^③,即村干部参照公务员进行管理。然而,就目前情况来看,全面推进村干部的“专职化”或“公职化”在我国条件尚不具备,时机也尚不成熟。本文认为,在承认村干部社会角色冲突客观存在的前提下,可采取以下几项措施来加强对村干部腐败的治理。

1. 建立健全村干部责任清单制度

没有健全的制度,权力没有关进制度的笼子里,腐败现象就控制不住。建立健全村干部责任清单制度,既是在对村干部工作事务进行梳理的基础上,合理界定村干部的职责与权限,也是从源头上防治村干部腐败的重要举措。村干部责任清单制度可以厘清村干部的行为范围,明确村干部做什么和怎么做的问题。具体来说,应当做到以下几点。

一是科学编制村干部责任清单。将涉及村干部的各项工作进行梳理,编制成简单易懂、条理清晰的责任清单。在清单上,既要明确村干部应该积极涉及的工作进行明确规定,又要明确村干部不能涉及的事务。

二是加强对村干部责任清单运行情况的监管。在村干部责任清单运行过程中,由村民组成的村务监督委员会具体负责监督。如果村民及其监督代理人村务监督委员会成员发现村干部未按责任清单操作时,有权及时提出并同时向上级报告。

三是要将责任清单执行情况纳入村干部年度考核。考核结果必须与村干部的奖惩、待遇、评奖、评优以及未来继续选任等挂钩。对没有严格执行责任清单规定并考核称职或合格的村干部,应视情节轻重及时给予相应的处理。

2. 加大对村干部权力行使的监督力度

一是强化上级、同级和下级对村干部的监督。乡镇党委政府要行使好对村干部监督的权力,利用好巡察、检查和审计等监督形式,督促村干部清正廉

洁,真正成为村民眼中的好干部。健全并严格落实村干部内部民主决策机制,凡属重大决策和涉及村民利益的事情,都必须经村两委集体讨论或召开村民大会决定。

二是严格执行村务公开制度。凡是涉及村内重大决策、项目安排、资金使用、财务收支等公共事务的,都必须通过公示栏、电子屏、微信以及 QQ 等平台定期向全体村民公开,及时接受村民监督。

三是不断强化村民监督。群众的眼睛是雪亮的,村干部的廉洁情况如何,他们最有发言权。各级党委政府要高度重视村民的意见建议,特别是要保护敢于检举村干部贪腐行为的村民。

四是严格落实市县党委巡察制度。党的十九大报告提出:“在市县党委建立巡察制度,加大整治群众身边腐败问题力度。”^④这是党内监督在农村基层的延伸,对农村腐败治理具有重要意义。当前,要通过巡察制度有效治理农村基层腐败,必须着力抓好两个方面:一方面,巡察工作覆盖面要广。开展巡察工作要做到全覆盖,绝不能留下死角和空白,特别是要重点巡察容易引发村干部贪腐违纪违法的领域和节点。另一方面,巡察结果要及时反馈。对于巡察中发现存在问题的村干部,巡察组要及时向相关组织反馈并提出处理意见。

3. 加大对村干部腐败行为的惩处力度

一是建立党纪与法律联动的惩处制度。对查出问题的党员村干部,不仅要给予党纪处分,而且要给予法律上的处理。例如,对腐败但未构成犯罪的党员村干部,既要给予党纪处分,也要依据法律启动罢免程序;对腐败且构成犯罪的党员村干部,既要进行党纪处分和罢免,也要将其移送司法机关。同时,在此基础上,在纪于法有据的前提下还应当给予相应的经济惩罚。

二是建立健全村干部腐败的曝光警示制度,将被查处的村干部作为反面典型教材,在有效保护其隐私的前提下进行曝光,形成威慑力量,以便警示和教育其他村干部。

4. 提高与村干部责权利相匹配的待遇

一是提高村干部的工资待遇,让他们感觉到经济上有甜头。各地应该采取因地制宜的原则,积极探索制订和实施符合本地实际的工薪待遇福利制度。具体怎样实施,还应该视当地经济发展水平、村庄集体经济发展程度、村干部个人的工作能力和贡

献而定。

二是提高村干部的政治待遇,让他们感觉到政治上有奔头。提升村干部的待遇水平,仅仅提高工薪待遇远远不够,还应在政治待遇上着手,让村干部的职业发展有希望。具体而言,应重视村干部合理的政治待遇要求。“健全从优秀村党组织书记中选拔乡镇领导干部、考录乡镇机关公务员、招聘乡镇事业编制人员制度。”^⑫对任职时间较长、群众认可度高、工作能力强,对村庄发展作出重大贡献的村干部,组织人事部门可以结合上级部门推荐、组织考察、村民评价,将其录用为国家公职人员。此外,对政治素质较好、工作能力较强、愿为群众干实事的村干部,应积极推荐他们成为人大代表、政协委员。地方也要积极转变观念,任人唯贤、任人唯实,努力做好村干部的选拔与培养工作。

注释

①赵秀玲:《村干部腐败的社会文化因素探析》,《东岳论丛》2016年第7期。②徐铜柱、杨海莺:《乡村治理中法治文化的缺失与建构——兼论村干部腐败的治理》,《湖北民族学院学报》(哲学社会科学版)2017年第6期。③段小力:《村官腐败的经济原因及预防对策》,《前沿》2009年第1期。④侯红霞:《政治生态视阈下村级腐败治理的经验与启示》,《中南民族大学学报》(人文社会科学版)2019年第2期。⑤翁鸣:《完善村民自治制度 加强农村廉政建设》,《前线》2008年第9期。⑥马忠鹏、任中平:《村民自治视域下村干部腐败的成因及治理》,《领导科学》2018年第11期。⑦陈朋:《村干部腐败新特征及民主治理路径》,《理论探索》2018年第6期。⑧徐铜柱:《资源与秩序双重维度下的村干部腐败及其治理研究》,《社会主义研究》2020年第1期。⑨郑杭生:《社会学概论新修》(第四版),中国人民大学出版社,2013年,第155页。⑩景跃进:《中国农村基

层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》,《治理研究》2018年第1期。⑪《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,《光明日报》2008年10月20日。⑫《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年,第242页。⑬《马克思恩格斯文集》第8卷,人民出版社,2009年,第6页。⑭龚春明:《精致的利己主义者:村干部角色及“无为之治”——以赣东D镇乡村为例》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2015年第3期。⑮王海军、简小鹰:《土地流转背景下的村干部角色冲突与调适》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2015年第6期。⑯郭斌、宁泽逵:《村干部角色代理权重的实证分析——基于陕西省M县的104个村干部的问卷调查》,《农村经济》2011年第3期。⑰周易:《80.9%农村受访者对今年农村反腐工作充满期待》,《中国青年报》2016年4月15日。⑱杨善华:《家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替——一个分析框架》,《社会学研究》2000年第3期。⑲付英:《村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察》,《清华大学学报》(哲学社会科学版)2014年第3期。⑳李芳、陈华娟:《新时代反腐败斗争中防止利益冲突制度建设路径探析》,《探索》2018年第2期。㉑古德所说的角色紧张,实际上和本文所说的角色冲突并无本质区别。古德认为,角色紧张有害个人的身心健康,因此解决角色紧张问题,应该从各种互为交叉的角色中挣脱出来,把有限的时间和精力用到那些对自己更有价值的角色上。参见童星:《现代社会学理论新编》,南京大学出版社,2003年,第95页。㉒徐珂:《后农业税时代呼唤村干部专职化》,《人民论坛》2008年第3期。㉓曾军提出村委会准政权化的设想,把村委会转变为政权组织,置于乡镇政权的直接领导之下,参见曾军:《村委会准政权化设想初探》,《社会主义研究》1997年第5期。还有学者探讨了村干部公职化的问题,参见陶振:《村干部公职化管理的多重维度》,《重庆社会科学》2016年第7期。㉔习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2017年,第67页。㉕《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,《光明日报》2018年2月5日。

责任编辑:文武

The Mechanism and Countermeasures of Village Cadres' Corruption from the Perspective of Social Role Conflict

Li Yonghong Du Junlin

Abstract: The implementation of the villagers' autonomy system makes village cadres break away from the administrative power structure and become the important agents of villagers' autonomy. In reality, village cadres play three important social roles: the executor of government will, the protector of villagers' interests, and the implementer of family interests. However, the village cadres who have three roles in one are often in the awkward situation of role conflict and corruption occurs in the conflicts of roles. At present, it is not realistic to try to comprehensively promote the village cadres "full-time" or "public service" to solve the problem of corruption caused by the conflict of social roles. While acknowledging the objective existence of village cadres' social role conflicts, effective measures must be taken to strengthen the governance of village cadres' corruption. The specific countermeasures include: establishing and perfecting the responsibility list system of village cadres, increasing the supervision of village cadres' behaviors, strengthening the punishment of village cadres' corruption, and improving the treatment level of village cadres' matching responsibilities and benefits.

Key words: village cadres; conflict of social roles; corruption; governance countermeasures

【经济理论与实践】

我国新型研发机构建设面临难题及其解决对策*

梁红军

摘要:研发机构是科技创新的策源地和主战场。新型研发机构具有投资主体多元化,目标实现多层次,组织运行企业化,科学发现、技术发明与产业发展有机统一等新特征,是国家创新体系建设的重要组成部分。我国新型研发机构建设虽然涌现出一批成功案例,但仍存在发展体量小、可持续发展能力弱、人才结构不合理、全社会认识不足、体制机制不健全等难题。加快新型研发机构培育与建设,必须转变观念、创新理念,深化科技体制改革,健全政策法规体系,完善评价激励机制,加大对创新人才的引进培育力度。

关键词:科技创新;创新体系;新型研发机构;解决对策

中图分类号:G311

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)08-0018-07

一、引言

创新驱动是国家命运所系,是世界发展大势所趋,更是日益严峻的资源环境约束下的形势所迫。创新是一项复杂的系统工程,随着创新步伐的不断加快,创新环境日益复杂,创新模式也在发生历史性重大变化。各研发机构、高等学校及其研究人员,为创新发展源源不断地提供人才、知识和技术动力,在国家创新体系中发挥着重要作用。当前世界主要国家都致力于科技创新的新平台、新模式探索,涌现出诸如产业技术研究院、卓越创新中心、未来科学平台、创新公共空间等新型研发机构。这些国家持续优化完善自身创新体系,谋求通过培植创新优势,赢得日趋激烈的国际竞争。

我国高度重视新型研发机构在国家创新体系中的地位,致力于形成横跨不同区域和行业的研发服务网络,推动新型研发机构与“大学、科研院所、企业和社会组织形成新型创新生态系统”。^①《“十三五”国家科技创新规划》明确提出,大力推广众包、用户参与设计、云设计等新型研发组织模式,发展面

向市场的新型研发组织、中介和服务外包业态。^②国内广东、江苏、上海和北京等创新体系比较完善的省、市均陆续出台了相关政策,积极培育和发展新型研发机构。从整体上看,我国新型研发机构建设虽涌现出了一批成功案例,但仍存在发展体量小、可持续发展能力弱、人才结构不合理等问题,面临全社会认识不足、体制机制不健全、区域发展不平衡等难题。本文将正视我国新型研发机构建设现状与问题,提炼总结我国新型研发机构的发展经验,并明确加快新型研发机构建设的对策措施。

二、新型研发机构的内涵与特征

新型研发机构是中国特色社会主义进入新时代,科技实力和创新活力不断增强的产物,是对传统科研机构的地域、组织与技术限制的一种突破,是国家创新体系的重要内容。与传统研发机构相比较,新型研发机构的“新”,主要体现在“三无四不像”,即无行政级别、无事业编制、无固定财政经费来源,有培养人才的责任却不完全像大学、致力于研发成果的提供却不完全像科研院所、独立核算企业化运

收稿日期:2020-02-20

*基金项目:河南省软科学重点项目“河南省新型研发机构发展现状及对策研究”(182400410012)。

作者简介:梁红军,男,河南行政学院科技文化教研部副教授(郑州 451000)。