

ZHONGGUO NONGCUN DANGZHENG GUANXI YANJIU

中国农村党政关系研究

张东波 著

河北人民出版社

中国农村党政关系研究

张东波 著

河北人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村党政关系研究 / 张东波著. — 石家庄: 河北人民出版社, 2008.6

ISBN 978-7-202-04839-9

I. 中… II. 张… III. 农村—党政关系—研究—中国
IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 062607 号

书 名	中国农村党政关系研究
-----	------------

著 者	张东波
-----	-----

责任编辑	赵锁学
------	-----

封面设计	苏进起
------	-----

责任校对	张三铁
------	-----

出版发行	河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)
------	---------------------------

印 刷	石家庄市石新彩色印刷有限公司
-----	----------------

开 本	880×1230 毫米 1/32
-----	------------------

印 张	8.375
-----	-------

字 数	184000
-----	--------

版 次	2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷
-----	--

印 数	1-500
-----	-------

书 号	ISBN 978-7-202-04839-9/C·116
-----	------------------------------

定 价	15.00 元
-----	---------

版权所有 翻印必究

内容提要

党政关系是当代中国的最为基本的政治关系。揭示农村党政关系，是解读农村政治问题的一项基础性的工作。本书拟运用政治学的结构功能分析方法，以政治权力的运行为视角，剖析农村社区（行政村）的基本的政治关系。

本书将实行村民自治背景下的行政村的政治活动看成是一个政治体系，即村治体系。村治体系由一系列政治结构组成，结构则是政治角色的组合。所有的政治结构都履行各自的功能。组成村治体系的结构主要是：党支部、村委会、村民会议、村民代表会议、共青团、妇联、民兵营（连）、经合组织、农村的民间组织、家庭、家族等组织形式的行为模式。这些结构各有它的功能，其中，党支部、村委会、村民会议（村民代表会议）在村治活动中起主导性的作用。

政治权力是政治生活中的决定性的力量，它贯穿于村治活动的全过程。村治体系的政治权力从功能上可区分为立约权、决策权、执行权和监督权。这些权力的运行体现于党支部、村委会、村民会议（村民代表会议）的行为模式之中，农村的党政关系也同样蕴涵其中。

政治结构之行为模式受制于一定的规则。实行村民自治以来，村治体系的规则逐步完善。但在现实中，行为模式对于规则的偏离广泛地存在着，这正是党政关系不理顺的症结所在。

这些偏离现象主要有：村民会议由于种种原因而不能有效地行使其决策权；“两委”（党支部和村委会）之间由于事实上的权责不清而滋生矛盾和冲突，“两委”的关系难以理顺；村干部的个人专权造成种种的决策失误，等等。

针对上述问题，本书提出的建议是：建立健全村民代表会议制度，以村民代表会议取代村民会议行使行政村重大事务的决策权；明确“两委”的权责，理顺“两委”的关系，为实现这一目标，必须规范党在农村的政治领导，改变党支部包揽一切的习惯做法，党支部要通过驾驭村民代表会议而实现其“领导核心”的地位和作用；完善行政村的决策机制，加强对村干部的权力制约，防止村庄精英的个人专权。概而言之，理顺农村党政关系的关键在于建立和健全村民代表会议制度。

目 录

导 言	(1)
一、研究意义	(2)
二、研究背景	(5)
三、研究思路	(25)
四、主要概念	(32)
 第一章 村治体系的演化	(40)
——从人民公社到村民自治	
一、人民公社时期的村治体系	(40)
二、农村人民公社的解体	(48)
三、村民自治制度的建立和党政关系的变化	(52)
 第二章 村治体系的主要结构及其功能	(60)
一、结构：角色的组合	(60)
二、权威结构及其政治功能	(62)
三、非权威结构及其政治功能	(68)
 第三章 行政村的党政关系	(84)
——以权力主体为视角	
一、村治体系的主线：合法的强制力	(84)

二、从权力结构看党政关系	(88)
 第四章 村治体系的权威角色与行政村的党政关系	(117)
一、村治体系的权威角色	(117)
二、作为利益主体的村干部	(129)
三、权威角色行为模式对党政关系的影响	(135)
 第五章 乡镇政府与行政村的党政关系	(137)
一、乡镇政府	(137)
二、乡镇政府与村治体系的权威结构	(140)
三、乡镇政府对村治体系的控制和影响	(143)
四、违规的行政干预	(153)
五、“南平机制”及相关问题的思考	(157)
六、乡镇政府对行政村党政关系的影响	(160)
 第六章 偏离与失衡	(163)
一、村治体系的规则	(164)
二、偏离与失衡的诸表象	(171)
 第七章 理顺农村党政关系的基本思路	(198)
一、直接民主与间接民主的有机结合	(198)
二、建立健全的村民代表会议制度	(203)
三、理顺村民代表会议、党支部和村委会三者的关系	(209)

结 语	(218)
一、规范的党政关系是村治体系健康运行的必要前提	(218)
二、完善三元的权力结构是规范农村党政关系的基本 途径	(219)
三、建立健全的村民代表会议是理顺行政村党政关系 的关键环节	(222)
附录一：中共中央关于批转《全国村级组织建设工作 座谈会纪要》的通知	(226)
附录二：中国共产党农村基层组织工作条例	(239)
附录三：中华人民共和国村民委员会组织法	(247)
主要参考书目	(253)
后 记	(259)

导 言

中国的各种政治关系，都在一定程度上或多或少包含着党政关系的因素，党政关系是中国最基本的政治关系。“党”指的是中国共产党，“政”则泛指与公共事务相联系的各种组织。中国共产党是“居于领导地位的执政党”^①，这种领导地位，具体体现为对国家各方面事务的政治领导、组织领导和思想领导。党的组织活跃于社会生活的各个领域，各级国家机关、企事业单位、群众团体以及乡村治理机构，都有党的组织。而且，在各个领域的党组织都肩负着领导的职责。“在中国，很多政治关系和重要的政治现象，都在一定程度上包含着‘党政关系’的内容。即使那些不直接关系到‘党’或‘政’的政治活动，最后也会或多或少地反映出‘党政关系’的内容”^②。由于中国共产党的特殊的执政地位，党政关系成为中国政治生活的一个极为重要的概念。“政”的概念具有多重含义，“党政关系”不是一种单一的政治关系，而是一系列政治关系。目前，这一系列关系主要包括：党和人大的关系，党和国家行政机关的关系，党和人民政协的关系，党和国家司法机关的关系，党和各人民团体的关系，党和公有制企业事业单位的关系，军队

①朱光磊：《当代中国政府过程》，第56页，天津人民出版社，2002。

②杨光斌：《中国政府与政治导论》，第24页，中国人民大学出版社，2003。

中党的组织和业务方面的关系等^①。

可见，政府领域中的党政关系与非政府领域中的党组织与其他组织之间的关系具有同构性。在乡村治理领域，党组织与其他组织之间的关系与党政关系也具有同构性，也在一定程度上包含党政关系的内容。不论是在政界还是在学界，都有这样的共识，就是把基层党组织与其他组织的关系，尤其是党支部同村委会的关系视为一种特殊的党政关系。因此，在中国农村，同样存在着“党政关系”，这种党政关系的核心的、焦点的问题是党支部同村委会的关系。当然，农村的“党政关系”并不仅仅局限于党支部与村委会的关系，它包含一系列政治关系，那就是：党支部和村民会议的关系，党支部和村民代表会议的关系，党支部和村委会的关系，党支部和其他村级组织的关系。这一系列关系构成了中国农村的基本的政治关系。本书所涉及的“农村党政关系”这一概念，指的就是这一系列政治关系。

一、研究意义

既然党政关系是中国农村基本的政治关系，那么研究它，就成为把握农村政治的关键。农村政治，是当代中国政治发展中的一个极其重要的领域，因为它关系到农村的稳定和发展，关系到占中国人口绝大多数的九亿农民的根本利益。毋庸置疑，它影响着中国社会主义现代化建设的全局。

人民公社解体以后，中国在农村实行村民自治。在此背景之下，农村的民主政治建设有了崭新的面貌。“村民自治不断走向成熟，深入人心，根植于广阔农村大地，开创了农村基层

^①朱光磊：《当代中国政府过程》，第60-61页，天津人民出版社，2002。

民主政治建设的新局面”^①。当然，处于变革之中的农村政治生活不可避免地存在着这样那样的问题。这些问题主要有：民主决策机制的不完善，村干部的个人专断，“两委”之间的争权夺利；黑恶势力、宗族势力、地方恶势力对村级治理的干扰；地方政府在指导村民自治的过程中也出现了种种偏差。这些问题能不能解决好，根本的问题在于党政关系能否理顺。

实行村民自治以后，农村的党政关系发生了深刻的变化。洞察这种变化，对于全面解读农村政治生活，发现问题和解决问题，是十分必要的。

基于如上的思考，本书的整体思路是，以历史唯物主义为指导，以结构功能主义为主要分析方法，通过归纳推理和实证研究，考察行政村党政关系，分析行政村政治权力运行中存在的主要问题；并在此基础上，对于如何理顺农村党政关系提出若干对策性建议。

这一课题的研究意义具体表现在以下两个方面：

（一）理论层面上的意义

1. 运用西方政治分析方法分析中国的政治问题是一种有益的尝试

中国的政治学理论研究起步较晚，起点较低，有必要学习和借鉴西方政治学理论的成果，并由此推动中国政治学理论的发展。当然，这种尝试需解决以下几个问题。第一，如何在马克思主义的指导下批判地吸收西方政治学的理论成果？第二，

^①多吉才让：《认真贯彻党的十五届三中全会精神，全面推进村民自治，把农村基层民主政治建设提高到新水平》，见《中国农村基层民主政治建设年鉴（2001）》，第280页，中国社会出版社，2002。

如何在认识中国国情的基础上，恰如其分地运用西方政治学的分析方法？本书旨在这一方面做一尝试。

2. 通过研究中国农村政治问题，丰富结构功能主义的理论

结构功能主义的分析方法，其分析对象一般是以民族国家为共同体（communities）的政治体系（political systems）。本书所分析的政治体系，是以村落（行政村）为其共同体的，这种探索可能为结构功能主义拓展了应用的空间。

（二）现实意义

农村的政治稳定事关重大，尤其是对中国这样一个农业大国来说。“中国有百分之八十的人口住在农村，中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。城市搞得再漂亮，没有农村这一稳定的基础是不行的”^①。当前事关农村政治稳定的有两大议题，一是党的领导；二是村民自治。在农村实行村民自治，是党的战略选择。基层党组织是推进村民自治的领导者和组织者，无论过去、现在，还是将来，村民自治的发展、村民民主政治权利的落实，都有赖于基层党组织的正确引导。党的领导和村民的依法自治，两者如何有机地结合起来，是当今中国农村所面临的根本的重大课题。随着村民自治的深入发展，农村基层党组织面临着转变领导方式的压力。基层党组织的职责范围和权力运作必须在农村民主政治建设中起引领的作用，因而把农村基层党组织的一切活动纳入法制化的轨道，使农村的党政关系不断地规范化，显得尤其重要。过去在农村中存在的家长制、强迫命令的领导方式已经不能适应新形势的要求。农村基层党组织如何处理好与村民自治组织的关系，是加强党

^① 《邓小平文选》，第三卷，第65页，人民出版社，1993。

在农村的领导权威，落实党在农村的政策，促进农村的政治和社会稳定的关键所在。因此，农村的政治稳定和社会稳定，关键在于构建更加规范的农村党政关系。而农村的稳定则是全社会政治稳定的基础。可见，本项研究的意义将不仅仅是学术上的，而是具有较大的现实意义。

二、研究背景

本书所要研究的主题——农村的党政关系，是实行村民自治背景下的农村的基本政治关系，学术界关于村民自治的研究成果都对本研究具有启迪意义。

（一）村民自治学术研究的回顾

学术界对农村村民自治的普遍关注，开始于1990年代，此时村民自治已历经了大约10年的风风雨雨。村民自治这一政治制度的产生，可以追溯到1980年，在这一年的年底，广西河池地区的宜山、罗城两县的农民自发组建了一种新的组织——村民委员会，以取代日益瓦解的生产大队组织，到了1982年，全国有不少地方出现了类似的组织。1982年通过的宪法确认了村民委员会的法律地位，明确规定村民委员会是我国农村的群众自治组织。1983年10月中共中央发出了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，组建村民委员会的工作向全国推开。1987年11月，全国人大常委会通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，该法于1988年6月1日起在全国实行。时隔一年，北京发生了“六四”政治风波，当时许多人认为村民自治可能搞不下去了。但事实却相反，村民自治显示了顽强的生命力，茁壮成长起来。在整个20世纪80年代，村民自治的实践似乎是“悄悄”地进行的，学术界很少问津。

进入 20 世纪 90 年代, 村民自治成为人们关注的焦点。“村民自治的潜在价值被发现了”, “一跃成为各级领导人的宠儿”^①。学者们也把目光投向了这一新生事物。如果说 80 年代的村民自治是在冷漠和怀疑中成长的, 90 年代村民自治的研究则是在热烈的争论中兴起的。有关村民自治的研究, 首先遇到的一个问题是如何评价村民自治的地位和作用。在 90 年代, 这一争论一直持续着^②, 这种争论也把村民自治研究不断引向深入, 如今村民自治已成为了学术界的一个热门话题, 具体表现在以下几个方面:

1. 形成了多学科涉足的研究格局

对村民自治的研究, 源于实践的需要。由于村民自治是国家主导的政治制度, 并且是在实践中摸索前进的, 因而政策研究显得尤为重要, 早期的研究以政策研究为主导。中国基层政权建设研究会的三个年度报告(《中国农村村民委员会换届选举制度》、《中国农村村民代表会议制度》、《中国农村村民委员会法律制度》)是政策研究的代表性著作。政策研究的深入, 必然深入到理论的层面, 因而推进了学理研究的兴起。“对村民自治的学理研究正在深化人们对村民自治实践的规律性认识, 并对中国民主化、乡土社会研究、农民社会心理和政治参与等研究做出自己独特的贡献”^③。村民自治研究涉及多方面的理论

①沈延生:《村民自治及村民自治研究的述评》,载《当代中国研究》2003年第2期。

②关于村民自治的评价问题,参阅全志辉:《村民自治的研究格局》,载《政治学研究》2000年第3期;景跃进:《村民自治的意阐释与理论化尝试》,见《中国农村基层民主政治建设年鉴(2001)》,中国社会科学出版社,2002。

③全志辉:《村民自治的研究格局》,载《政治学研究》2000年第3期。

问题，学理研究的兴起吸引了多学科的研究人员，因而形成了政治学、社会学、人类学、法学、历史学等多学科涉足的村民自治研究格局。

2. 兴起了田野调查的潮流

村民自治最终是落实到一个行政村 (administrative village) 的范围之内，由于村民自治在全国各地的发展极不平衡，各地的情况千差万别，个案研究成为必然的选择。于是在 20 世纪 90 年代，学者们开始注重实证研究，个案实证研究成为一种潮流。“这些研究往往深入调查一县、一乡或一村的具体政策和实践，在深入描述的基础上，揭示村民自治中蕴含的复杂的因果关系和互动关系，做出学理性结论或政策建议”^①。学者们走出书房，深入农村，兴起了田野调查之风。华中师大农村问题研究中心提出“三个面向，理论务农”的口号，“三个面向”是指面向社会、面向基层、面向农村；“理论务农”是指立足于农村改革实践，服务于农村改革实践。“中心成员在个案村不是简单地听听汇报，看看材料，而是安营扎寨，与农民群众同吃、同住、同劳动；既听干部的，又听群众的；既要材料、听汇报，又要看实际工作的运转情况，对个案村进行‘解剖麻雀’式调查，从而掌握了许多不易了解到的情况”^②。田野调查的兴起，推进了学术研究向纵深发展。

3. 出现了一批有实力的研究机构

随着村民自治和农村问题研究的深入，国内出现了一批研

①全志辉：《村民自治的研究格局》，载《政治学研究》2000 年第 3 期。

②张厚安：《中国农村村级治理——22 个村的调查与比较》序言，华中师大出版社，2000 年。

研究机构，在村民自治研究的过程中起了举足轻重的作用，比较著名的有，华中师大农村问题研究中心、安徽农村扶贫与村民自治实验中心和荆门职业技术学院农村发展研究所。华中师大农村问题研究中心创建于1990年，创始人为张厚安教授，现任主任徐勇教授是村民自治研究领域的著名学者。为了促进村民自治的实践和理论研究的发展，民政部于1989年创办了《乡镇论坛》杂志社，于2000年开通了“中国农村村民自治信息网”。《乡镇论坛》是国内唯一的一份以报道村民自治、农村基层民主政治建设为主要内容的杂志，该刊连续两届被新闻出版署评为全国百种重点期刊。“中国农村村民自治信息网”的主要任务是，整理、发布村民自治资料，传播、交流村民自治知识，研究、讨论村民自治问题。此外，中共中央党校国情国策研究中心和中国社会科学院政治学研究所也积极参与村民自治的研究，在该领域表现得相当活跃。

4. 理论研讨的兴起

近年来，有关部门和研究机构频频举办研讨会，探讨村民自治中的实践和理论问题。研讨会的召开既服务于实践，也促进了学术研究的繁荣。仅在1998~2001年间，比较大型的研讨会就有：“中国乡村制度：历史与现实”学术会议（1998年3月13~14日，北京），由“国家与社会关系课题组”主办，参加会议的学者来自北京大学、清华大学、中国人民大学、南开大学、中国政法大学、华中师范大学、华东理工大学、上海东方出版社、《中国社会科学季刊》编辑部、《中国书评》编辑部；村治研究与实验研讨会（1998年7月22~23日，湖北黄梅县），由华中师大农村问题研究中心主办，参加会议的有华中师大、中共中央党校、华中理工大学，安徽、湖北等省社科院的学者

以及一部分政府官员；中国大陆村级组织建设研讨会（1998年10月8~9日，香港中文大学），由香港中文大学服务中心主办，参加会议的学者来自中国大陆、台湾和美国；贯彻《村民委员会组织法》研讨会（2000年11月6~8日，北京），由全国人大内务司法委员会主办；中国农村村民委员会选举学术研讨会（2000年10月14~16日，武汉）；转型时期乡村社会性质研究学术研讨会（2001年7月14~16日，湖北荆门），由中国社会科学杂志社和荆门职业技术学院农村发展研究所联合主办；村民自治与中国农村社会发展国际学术研讨会（2001年9月2~5日，北京），由民政部和美国卡特中心联合主办，海内外学者100多人参加会议；村民自治进程中的乡村关系学术研讨会（2001年12月22~24日，武汉），由华中师大农村问题研究中心主办。

5. 海外学者的关注

村民自治的实践也吸引了海外学者的关注。1991年4月，美国莎塞克斯大学克座教授达拉姆先生到中国考察村民自治的情况。1992年7月，来自美国、英国、日本、印度、菲律宾、孟加拉和印度尼西亚七国的10名学者考察了福建省和辽宁省的村民自治情况。此后，海外学者不断来到中国调查村民自治的问题，他们对村委会选举的问题尤感兴趣。美国的福特基金会、亚洲基金会、共和党国际研究所、卡特中心、联合国发展署以及欧盟的一些基金会，也对中国的村民自治研究提供了不少经济上和技术上的支持。

（二）国内学界研究概况

近年来研究农村政治的文献可谓汗牛充栋，与本文相关的研究文献主要有：