

国家社会科学基金资助项目

乡村治理中的 村级党组织领导

姚锐敏 汪青松 易凤兰 著

中国社会科学出版社

乡村治理中的

村级党组织领导

——以浙江省为例

浙江省委农村工作部 编

浙江省委农村工作部 编

国家社会科学基金资助项目

乡村治理中的 村级党组织领导

姚锐敏 汪青松 易凤兰 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村治理中的村级党组织领导/姚锐敏等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2004.3

ISBN 7-5004-4334-X

I. 乡… II. 姚… III. 中国共产党 - 基层组织,
农村 - 工作 - 研究 IV. D267.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 123328 号

责任编辑 田 文

责任校对 李 玲

封面设计 焕良设计

技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010-84029453

传 真 010-84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2004 年 3 月第 1 版

印 次 2004 年 3 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 9.125

插 页 2

字 数 235 千字

定 价 22.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

通过中国共产党的基层组织，将亿万农民组织到国家体系，以有效地实现国家意志，推动农村发展，对于中国的稳定与发展具有至关重要的意义。而在农村社会大变革的当今，基层党组织正面临着前所未有的新情况和挑战，其自身角色也需要进行创造性的转换。这是一个十分艰难的过程，也是个非常有意义的课题。姚锐敏等人所著的《乡村治理中的村级党组织领导》一书对这一课题进行了深入而卓有成效的探究，是一部很值得一读的著作。

现代化即国家化过程。伴随现代化，国家意志和国家权力不断向全社会渗透，从而将社会纳入到国家的一体化体系。中国的现代化所要面对的最大国情，就是处于极度分散状态的农村社会。如何将亿万农民整合到国家体系中，并使其成为现代化的推动者而非反对者，可以说是一个世界性难题，更是中国现代化必须解决的基本问题之一。这是因为，现代化是以城市为中心的工业化过程。在这一过程中，农民扮演着十分独特的角色。由于受生产力因素的制约，他们很容易为现代化所抛弃，成为“历史的弃儿”，也很容易成为现代化的牺牲品，到一定限度，人数众多的他们则会成为政治反对者，从而影响甚至颠覆现代化和国家化进程。在 20 世纪，中国共产党得以领导中国革命取得成功，并成为执政党，相当重要的原因就是具有先进性的政党组织，将亿万农民组织起来，为现代国家体系的建构和现代化建设奠定了坚实的基础。

自 20 世纪 50 年代开始，伴随农村的制度变革，在全国范围

内都建立起中国共产党的基层组织，党组织成为农村的领导者 and 组织者。中国的现代化建设能否顺利进行，农村经济和社会发展能否适应现代化的要求，关键在于党的有效领导，而党的有效领导又取决于数十万个农村基层组织能否发挥其领导核心作用。

进入 80 年代，随着“政社合一”的人民公社体制的废除，农村实行以分户经营为主的经济体制，实行“乡政村治”的政治体制，村级党组织面临着新的情况和问题。看起来，在分户经营体制下，党组织不再直接管理生产，其权力的作用范围有所变化，但对党组织的要求更高，这就是更多地加强和利用党组织的领导能力，而不是直接依靠政治权力来有效实现党对农村的领导。这是一个重大的历史性转变，也是农村基层党组织面临的新挑战。

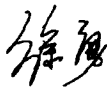
本书通过实际调查，首先对村级党组织领导的现状进行了考察。认为，在现阶段，村级党组织在村务决策中仍然发挥着主导作用，这是党组织领导地位的重要表征。但是，村级党组织决策作用及领导地位正在发生变化。重要背景就是村民自治制度的实施。村民自治被视为党领导亿万农民的伟大创造之一，是实现广大农民民主权利的重要形式。在实行村民自治的过程中，广大农民通过直接选举的方式产生村委会组织。这样，在村一级，事实上存在着“二元性权力”：一是党的系统中产生的村党组织，一是由广大村民选举产生的村委会组织。尽管这两个组织在国家体系的角度，都是共产党领导下的组织，但毕竟其性质和作用不同，在乡村治理过程中也会产生冲突和矛盾。党组织和村委会组织的关系因此被视为村民自治理论与实践中的“第一难题”。本书没有回避这一难题，而用了相当大的篇幅探讨和分析这一难题，提出了不少有建设意义的独到见解。在中国，共产党领导对于村民自治有着十分特殊的

意义，是村民自治进程的领导和组织者。因为，共产党毕竟是由先进分子组成的，在政治上发挥先进引导作用，在组织上发挥团结领头作用，在行动上发挥模范带动作用，既可以积极推动村民自治进程，又能将村民自治引导到健康有序的轨道。所以，即便是实行村民自治，党组织的领导地位也不能变。当然，村级党组织的领导地位不是天然的，而取决于其领导能力和领导权威。特别是这种领导能力和领导权力更多的应该来自于党组织的实际行动，而不仅仅是外在于村民的赋权体制。本书对这一新问题提出了自己的思考意见，主张在村民自治背景下增强村级党组织的合法性基础，提升其领导能力。

在中国，作为执政党，中国共产党的组织需要借助于国家权力实现其领导。但是，随着民主化、法治化的推进，党组织的权力范围和运作也要纳入到法治化进程。这是党在新的历史条件下成功实现自身转变的要求，但也是一项艰巨的任务。毕竟，在相当长时间里，人们已习惯于直接运用不受限制的权力进行治理。特别是在广大农村，现代民主和法治基础薄弱，建立在传统血缘关系基础上的家长制与建立在命令—服从关系基础上的现代科层制结合起来，更会造成权力的单向性和失衡状态。这正是在农村比较容易出现强迫命令、欺上压下，少数党组织领导人甚至将自己变为独霸一方的“土皇帝”等现象的重要原因。这势必严重损害党在农村的领导权威。为此，必须将村级党组织纳入法治化的轨道，以体现将党的领导、人民当家作主与依法治理有机结合起来治理原则。本书对这一问题也作出了很有意义的探究。

本书是作者承担的国家社会科学基金项目的最终成果。作者长期从事行政管理、行政法等领域研究，有不少有价值的论著问世。作者在担任繁重的行政领导和教学工作的同时，用数年的时间研究乡村治理中村级党组织领导问题，深化和拓展了

相关的研究，取得了丰硕的成果。作为作者的同事和一个农村研究学者，我深以为喜，并相信作者会更进一步，产生更多高水平的论著。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '徐彦' (Xu Yan), written in a cursive style.

2004 年 2 月 22 日于小阳春中的武汉

目 录

第一章	村级党组织领导的现状考察	(1)
一	引言	(1)
二	村级党组织在村务决策中的地位与作用	(2)
三	村级党组织与其他村级组织的关系	(5)
四	村级党组织对村民的凝聚力和吸引力	(8)
五	村级党组织的动员力和号召力	(12)
六	有关各方对村级党组织领导的主观感受	(14)
第二章	村级党组织领导的有利条件与制约因素	(18)
一	村级党组织领导地位得以维持和巩固的主要原因	(18)
二	导致部分村级党组织领导地位下降的主要原因	(22)
第三章	党的领导是村民自治的政治前提与根本保证	(50)
一	村民自治的缘起与发展	(50)
二	村民自治的重大意义	(61)
三	发展社会主义民主必须坚持共产党的领导	(68)
四	共产党的领导对于村民自治的特殊意义	(76)
第四章	村委会选举与村级党组织的领导	(80)
一	村委会选举的本质及意义	(80)
二	村级党组织在村委会选举中的地位与作用	(83)
三	加强村级党组织对村委会选举领导的理性思考	(97)

第五章 村级党组织领导与两委关系的协调（一）	（124）
一 引言	（124）
二 推行“两票制”，增强村级党组织领导的合法性基础	（128）
三 合理划分村级党组织与村委会的职责权限	（144）
第六章 村级党组织领导与两委关系的协调（二）	（159）
一 改进党组织的领导方式和工作方法	（159）
二 创新村务管理的运行机制	（178）
三 实行两委组织“一体化”	（186）
第七章 村级党组织领导的法学思考	（211）
一 村级党组织领导法治化的基本要求	（211）
二 村级党组织领导法治化的困境与出路	（216）
第八章 加强村级党组织建设，实践“三个代表”重要思想	（244）
一 加强村级党组织建设，增强村级党组织的战斗力	（244）
二 实践“三个代表”重要思想，增强村级党组织的吸引力和凝聚力	（251）
主要参考书目	（264）
附录 依法治国与村民自治背景下村级党组织领导的现状调查	（267）
后记	（287）

第一章 村级党组织领导的现状考察

一 引 言

中国 20 世纪 80 年代以来逐步深入的经济体制改革和政治体制改革，使农村村级党组织可以支配的经济和政治资源明显减少，尤其是依法治国方略的确立和村民自治的推行，使过去那种村党组织决定一切事务、裁断各种纷争的做法失去了合法性基础，村级党组织的权力范围进一步受到限制。在这种新的形势和背景下，村级党组织的领导必然会发生一些变化。全面、客观地揭示和反映这些变化，深入分析其内在原因，对于加强和改善党对农村社区的领导，把坚持党的领导与发扬民主和依法办事有机地结合起来，促进农村社会的全面发展具有十分重要的意义。

坚持共产党的领导，是推进有中国特色的民主法制建设必须始终坚持的一项基本原则。在农村实行依法治村和村民自治也必须毫不动摇地坚持这一原则。具体地说，在依法治村和村民自治的过程中，必须维护村级党组织的领导地位，发挥村级党组织的领导作用。

在实行依法治国和村民自治的背景下，村级党组织是否保持了在农村社区的领导核心地位？是否发挥了领导核心作用？在哪些方面和多大程度上发挥了领导核心作用？应当说，要对这些问题作出客观的、符合实际的和令人信服的回答并不是一件容易的事情。这不仅是因为目前人们对村级党组织领导状况的看法和评价存在差异，更重要的是因为在应当如何理解和评价村级党组织领导，应当从哪些方面、采取哪些标准来考察和衡量村级党组织

的领导状况这一最基本的问题上，目前似乎还没有明确、统一的认识。我们认为，村级党组织的领导地位和领导作用大致可以从客观表现和主观感受两个方面进行考察。据此，为了客观评价目前村级党组织的领导地位和作用，我们具体考察了以下几个方面的情況：村级党组织对本村各类事务的决策权；村级党组织与社区其他基层组织的相互关系；村级党组织的凝聚力和吸引力；村级党组织的动员力和号召力；有关各方对村级党组织领导地位和作用的主观感受和评价。

二 村级党组织在村务决策中的地位与作用

村级党组织是否在事实上享有对村务的决策权以及在多大程度上享有决策权，这是人们衡量和判断村级党组织是否在村社区处于领导地位和发挥领导作用的一项重要指标。村务的决策权既影响和决定着本村经济和社会的发展方向，又关系和涉及本村资源的具体分配和村民的切身利益。谁掌握了村务的决策权，在村务的决策中起主导作用，谁就在事实上取得了本村的领导权。因此，村级党组织要保证其领导地位，就必须享有对村务的决策权。我们的调查表明，目前农村的大多数干部群众都是这样来看待党的领导的。

在回答“有人认为，在村一级，党的领导就是党支部对村里的事情享有最终的决定权；如果党支部对村里的事务没有最终决定权，党支部的领导就是一句空话。您是否同意这种观点”的问题时，在全部调查对象中，有 62.62% 的人选择了“完全同意”或“基本同意”；有 25.5% 的人选择了“不同意”。

在回答“您认为党支部发挥了领导作用，您的主要根据是什么”的问题时，有 43% 的人选择了“村里的事情大多都由党支部（书记）说了算”；有 29.5% 的人选择了“村民都很信任党支

部，愿意听从党支部的指挥，积极响应党支部的号召”；有22.75%的人选择了“党支部为村里各项事业的发展作出了很大贡献”。

那么，目前村级党组织在村务决策中处于什么地位，发挥着什么样的作用呢？为搞清楚这个问题，我们设计了“村里的重大问题是不是由党支部（书记）最后说了算”的问题，并且提供了四个选择答案：A. 是；B. 多数情况是；C. 不知道；D. 不是，重大问题一般由党支部和村委会的干部集体讨论决定。调查结果显示，在全部调查对象中，选择A（是）和B（多数情况是）的占50%；5.5%的人选择了C（不知道）；选择D的占44%。

上述调查的分类统计结果是：在乡镇干部中，选择A和B的占52.27%；选择D的占47.72%。非党员村干部中，选择A和B的占45.83%；选择D的也是45.83%。在村党员中，选择A和B的占46.55%；选择D的占50%。在普通村民中，选择A和B的占52.70%；选择D的占36.48%。（注：从上述统计结果可以看出，党员组的回答与其他各组的回答有所不同。其他各组选择A和B的比例之和都大于选择D的比例，只有党员组选择D的比例要大于选择A和B的比例之和。我们以为，导致这种差异的主要原因可能与以下因素有关：目前在村委会的成员中有相当一部分是党员，而且党支部与村委会成员的交叉任职现象也十分普遍。在这种情况下，只要党支部书记与村委会主任不是同一个人，而且不存在党支部书记的独断专行，村务的决策就都可以被认为是由党支部与村委会共同作出的。例如，如果党支部成员中有人兼任村委会主任，那么只要村委会主任参与了决策，就可以说是党支部和村委会干部集体讨论决定问题，而不是由党支部独享决策权。）

上述调查统计结果表明，目前村级党组织在村务决策中事实

上处于主导地位，大多数情况下是党支部独享村务尤其是重大村务的决策权，也有相当多的情况下是党支部与村委会共同行使决策权。而在党支部与村委会共同决策中，由于党支部书记与村委会主任在地位上实际存在的差别，可以认为党支部依然处于主导地位。

当然，我们也应当看到，与过去相比，目前村级党组织在村务决策中的权力有所削弱。过去的村级党组织基本上是大权独揽，而如今则是在不同程度上与其他村级组织分享或共享权力。例如，在我们进行的问卷调查中，有44%的调查对象认为村里的重大问题由党支部和村委会的干部集体讨论决定。白钢等人对梨树县村干部的调查中，有35.29%的人在回答“重大村务决策如何决定”的问题时，选择了“党支部决定”；有21%的人选择了“村民代表会议决定”；有32.35%的人选择了“村委会决定”；有2.94%的人选择了“乡政府决定”；有8.82%的人回答“不知道”。^①

山西省河曲县和云南省路南县的调查结果更加清楚地表明了村级党组织决策权受到限制的情况。在对河曲县的村干部的调查中，有86.27%的人在回答“重大村务决策如何决定”的问题时，选择了“村民代表会议决定”；有5.88%的人选择了“村委会决定”；有1.96%的人选择了“乡镇政府决定”；选择“党支部决定”的人只有5.88%。^②路南县的村干部在回答“重大村务决策如何决定”的问题时，有14.99%的人选择了“村民代表会议决定”；有18.99%的人选择了“村委会决定”；有2.99%的人选择了“乡镇政府决定”；有41.04%的人选择了“办事处（村

① 白钢、赵寿星：《选举与治理》，中国社会科学出版社2001年版，第255页。

② 同上书，第259页。

公所)决定”;选择“党支部决定”的人只有18.99%。^①撇开合理性不谈,如果上述调查结果所反映的情况是真实的,那么就表明目前村级党组织在村务决策中的作用的确在下降。

三 村级党组织与其他村级组织的关系

村级党组织与村社区其他组织的关系,是考察村级党组织领导地位和领导作用时不可忽视的重要方面。按照一般的理解,村级党组织的领导最直接、最明显和最经常的表现就是对村社区其他组织的领导。因此,村级党组织的领导地位和领导作用必然要通过与村社区其他组织的相互关系体现出来。

在村级党组织与村内其他基层组织的相互关系中,最重要的关系是党支部与村委会之间的关系。这种关系虽然在制度上是确定的,但在现实生活中却呈现出复杂的形态。

就全国范围而言,目前大多数村级党组织在与村委会的关系中仍处于主导地位。这种主导地位大致有两种表现形式^②:

一种形式是村级党组织积极支持村委会独立开展工作,并在这一过程中引导和规范村民自治的运作。在这种形式下,村委会由于其独立的活动领域,能够较充分地发挥其功能;同时,由于受到由先进分子组成的党组织的领导,村委会和村民自治的运作较为顺利和规范。有人估计,这种情况大约占村总数的20%,若降低标准,可达50%左右。^③

另一种形式是村级党组织事无巨细,决定着村内的所有事

① 白钢、赵寿星:《选举与治理》,中国社会科学出版社2001年版,第263页。

② 参见徐勇:《中国农村村民自治》,华中师范大学出版社1997年版,第165页。

③ 梁开金、贺雪峰:《村级组织制度安排与创新》,红旗出版社1999年版,第116页。

务，村委会独立活动的空间很小，其法律赋予的职责难以履行，只是其名称得以保留而已。由于村委会组织难以发挥作用，村民难以通过村委会以及相关的自治组织形式参与村内事务的管理，村民自治运作的成效甚微。这种情况在农村相当普遍。例如，湖北省随州市新街乡姚庙村规定，村委会主任在召开村民代表议事会以前，必须由主任将要讨论决定的议题、计划召开的时间，报请党支部审议批准，然后召集议事会决议。对议事会中形成的意见、决定，必须报经党支部审查后才能实施。^①另据赵清明等人1994年在湖南平江县时丰乡的调查，不少地方依然沿用党支部事无巨细、一统到底的领导方法，党支部书记是一把手，村里的一切重大问题都由党支部决定，村委会成了党支部的执行机关。^②有人估计，这种情况占村总数的30%。虽然这种情况与人们的理想以及国家成文制度安排之间存在一定的差距，但是作为一种客观存在，它清楚地显示了目前村级党组织在与村委会的关系中所处的强势或主导地位，是村级党组织领导地位和领导作用的真实写照。

村级党组织在与村委会的关系中处于强势或主导地位是目前两委关系的主流，这从一个侧面说明目前村级党组织的领导地位总体上是巩固的。不过，也应当看到，村级党组织与村委会的关系也存在另外一种情况，即村级党组织不能有效实现对村委会的领导。具体地说，这种情况有以下两种表现形式：

一种形式可以称之为“游离型”，其特征是村委会包揽了各种村务，村级党组织的活动范围基本被限制在党务之内，结果导致村委会的活动游离于党的领导之外。中共湖南省委党校的毛军

① 参见中国农村村民自治制度研究课题组：《中国农村村民会议制度》，中国社会科学出版社1995年版，第100—109页。

② 参见赵清明：《来自一个乡的调查报告》，载《乡镇论坛》1994年第8期。

吉、陈远章在对“两委”关系进行专题调查的过程中发现了这样的案例。位于某县城郊河街村的张某某是当地小有名气的基建包工头，曾经多次写申请要求入党，老支书自知难以驾驭，总说条件不符合。但在1998年的村民直选中，张某某顺利当选村委会主任。上任后，在镇领导的帮助下，张某某接管了村集体经济管理权。他对老支书说：“我不是党员，但我是全体村民选出来的。你只是十几个老党员选出来的，你还是管你的党员吧。”老支书对此无言以对。自此以后，张某某带领村委会一班人忙村里的几个公司。有时候也能听上级安排完成一些工作，但村党支部无法对他进行“领导”。

另一种形式可以称之为“对立型”，其特征是村级党组织和村委会相互不买对方的账，工作上相互不支持、配合，“各吹各的号，各唱各的调”，有时还明里暗里相互拆台。在毛军吉、陈远章的调查中也发现了这样的典型案例。某县张家村从新中国成立以来，村党支部书记一直由大户人家刘某某担任，1985年，刘某某退位，其子刘某某接班。1999年，在县市工作组的监督下，张家村产生了民选村委会。但选举后，村党支部却一直不把村财务移交给村委会。村委会则依靠自己的一班人开展部分工作。两班人马各吹各的号，各唱各的调。在收取集体企业管理费上，也是先下手为强，谁收谁支配，各有一本账。在群众的强烈要求下，县审计事务所对该村进行了审计，发现财务很乱、账目不清、白条下账太多，但也没查出实质性的大问题，最后问题不了了之，“对立”的局面仍在继续。

上述情况虽然所占比例不大（毛军吉、陈远章的调查显示，“游离型”和“对立型”分别占调查总数的5.8%和3.5%），但其可能造成的消极影响不可低估。