**中国农村二元权力结构论**

　　摘要:根据作者第一手调查资料,紧密结合广东农村撤区设村、统一实施《村委会组织法》的改革实践,从农村二元权力结构的理论视野,着重分析了村民选举后村委会与党支部的权力关系及其变化。认为,直接公开的村民选举导入了一种自下而上的民主权力,促使农村权力关系从一元权力结构向二元权力结构的转型。在现行的宏观政治框架内,建立在权力资源配置多元化和权力来源渠道二元化基础之上的农村党政关系,通过“两票制”和“二选联动机制”把村民选举的制度机制同时引入村委会与党支部建设,有助于“完善党的领导-发展村民自治”双赢目标的实现。

　　中国自1988年推行村民自治制度以来,以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为内容的基层直接民主取得了实质进步。然而,村民选举制度的导入对基层党组织的权力产生了什么影响?在村民自治的新形势下,党支部与村委会(以下简称“村支两委”)的关系发生了什么样的变化?这是笔者分析的焦点问题。本文从二元权力结构的理论视野,利用第一手调查资料和前期研究成果,对这一问题进行经验性研究。

　　一、农村二元权力结构的理论视野

　　在当代中国村级组织中,村支两委是最重要的正式组织。这种“正式组织”的基本特征,就是经由政府认可并纳入了国家治理体系。农村的其他组织,实际上都是可以看成是村支两委的“配套机构”。

　　建国50年来,中国农村组织经历了不同的历史形态。土改时期的农会,合作化运动中的乡(村)政府,合作化后期的高级社,人民公社体制下的生产(大)队,撤社建乡后的村委会等等,都是国家在农村建立的正式组织。无论它们以何种形态出现,其共同特征是:(1)由国家自上而下地建立,(2)被纳入国家权力控制范围。中国农村基层组织的立废变革,反映了农村不断被纳入国家权力范围的过程。这一过程也就是所谓农村国家化的过程。农村国家化与农民政治化的结果,就是在国家与农村社会之间铺就一条自上而下的行政轨道,国家的计划、任务、政策等由此可以贯彻农村,直达农户。农民也可以借此向上诉求利益。

　　当我们聚焦于农村正式组织的权力结构时,不难得到这样一个总体性判断:中国农村的权力结构是一种党政二元权力结构。①在笔者看来,权力是以资源占有为基储以合法的强制为凭借、以一定的制度为规范的社会支配能力。权力结构就是权力的资源分配模式、来源渠道、运行规范、支配力的强弱割据等结构要素的有机组合。②根据这个理论视野来透视,中国农村权力关系变化的基本特征,就是自下而上的村民选举制度打破了过去单一的权力来源模式———自上而下的授权。因此,中国农村正在发生着这样的政治变迁,即从以单向授权为基础的一元权力结构向双向授权为基础的二元权力结构转型。

　　1权力资源的分配模式及其转变

　　权力资源是权力主体影响权力客体行为的资本或手段。财富、职位、声望、威胁都可以成为权力的资源。[1](Ｐ72～76)尽管权力资源不等于权力,但缺乏资源意味着权力支配能力的弱化。[1](Ｐ47)按照吉登斯(ＡｎｔｈｏｎｙＧｉｄｄｅｎｓ)的观点,[2](Ｐ8～9)可以把权力资源划分为两类,一是配置性资源即经济资源;二是权威性资源,其中最重要的就是所谓“乌纱帽”。

　　人民公社时期的产生大队,虽然在形式上也有党政之分,而实质上是以“党的一元化领导”为核心的一元权力结构。它的政治基础是党对各级干部的任命制,它的经济保障就是以公有制为基础的指令性计划经济。有了这样的政治经济制度,人民公社就是通过三级干部之手,牢牢地控制公社的各种经济与政治资源。因此,农民个体谈不上什么经济自主权,也就不可能有自由选择“当家人”的权力,尽管生产大队和生产队也是社员选举。

　　20世纪80年代以来的中国农村经济改革,最重要的结果就是促使农村社会经济资源从集中到分散的转变,也就是从一元控制向多元控制的模式转型。农村经济改革的实质,就是通过家庭承包制这一手段,把农村的生产性资源,包括土地和大宗生产工具(如耕牛、拖拉机等)等从村级组织转移到农民家庭手中,由此赋予了农民的经济自由。尽管粮食、棉花、烟草等战略性或垄断性农产品仍然保留了最低限度的国家控制,然而国家在征购这些战略资源的过程中,直接进行利益交换的对象是农民,而不再是村集体。因此,村级组织难以从农民与国家的利益交换中截留利益或从中渔利。这是村级组织职能结构变化的政治经济根源。#p#分页标题#e#

　　社会经济资源从单一集体控制向多元控制模式的转型,公-私经济的结构性转变,必然导致村级权力资源配置模式的根本性变化,从而影响农村二元权力结构。一般来看,村委会可以从集体经济、私有经济以及混合经济中提取财力资源,而党支部只能依托村集体经济。③党支部的权力大小在很大程度上取决于集体经济的强弱。由于村委会有多种渠道提取权力资源,因此在这一方面,村委会比党支部占优。然而,村支书也有可能利用政治手段(或权威性资源)来控制村委会提取的权力资源。有研究指出,在许多农村,具体收钱的是村主任,花钱的却是村支书一人做主审批。在个别村庄,村支书一人兼任会计出纳,村提留成了支书个人的钱包。[3]由此看来,仅仅从资源分配及其提取方式还不能完全认识农村二元权力结构的实际状况,这就要考察权力来源的问题。

　　2权力来源及合法性问题

　　权力来源是指权力合法性或认受性的来源或基矗民主的程序政治有一个最基本的要求,就是合法的权力必经合法的渠道产生。一般来说,权力来源主要有两种渠道,一是自上而下的委任,二是自下而上的选举。实行村民直选制度以后,村支部与村委会的权力来源出现了分野。村支部的权力来源主要是乡镇党委任命与支部推选,而村委会的权力只能来自全村选民的投票选举。

　　毫无疑问,在同一个村庄,党员人数总比村民人数少。因此,不少村民群众朴素地认为“上千村民选举的村主任自然比几十名甚至几名党员选出的村支书要有权威”。在选举过程中,村民还提出了一些尖锐的问题亟待回答。例如,“为什么由多数村民选举的村委会必须接受由少数党员选出来的党支部领导?”“如果村支书是铁定的‘第一把手’,那么选举村主任这个‘第二把手’又有什么实际意义?”这些问题实质上,就是对权力来源或合法性问题的直接提问。然而,如果刻守少数服从多数的程序民主原则,那么对村委会权力地位的肯定,就意味着对党支部权力地位的否定。这种零和博弈的思路,与中国现行的宏观政治是不相适应的,也不利于农村民主政治的发展。因此,我们还须讨论规范政治的合法性问题。

　　从规范政治的合法性来看,村党支部的权力实质上来源于它的基本政治职能,即保证党的路线、方针和政策在本村的贯彻执行。党支部选举是“选人”而不是“选政策”。这种选举只不过着眼于更便利地执行上级的政策或指示,因而它不具有程序政治上的授权意义。由此而论,村党支部的权力并不取决于选举(无论是党内常规选举还是“两票制”),而是取决于它的“政治正确”,取决它能否保证党的政策在本村范围得以实现。可以说,村支书是党在农村的“守门员”。因此,村委会对党支部领导的服从,实质上是对党的政策的服从,而不是对这些“守门员”本身的服从。关键的问题是,扮演这种“守门员”角色的村支书并不能总是“政治正确”。况且由于党支部组织建设的缺失、监督的虚化、许多村支书蜕变成欺压农民群众的“土皇帝”。要农民或者村委会服从这样的党支部,无论如何是说不通的。显然,这些“土皇帝”们所破坏的正是执政党的合法性。

　　《村委会组织法》明确规定乡镇政府与村委会之间不是科层制意义上的上下等级关系;在村民自治事务上,两者是指导与被指导关系。村委会的权力只能来源于自下而上的村民民主授权,而村民直选就是这种民主授权的制度化机制,这种机制所贯彻的基本民主原则就是少数服从多数。按照这一原则,村民直选的村主任当然是村庄的法定代表,这一法定地位驱使村主任扮演“当家人”的角色。而村政现实中,村主任能不能成这样的“当家人”或“第一把手”,在很大程度大取决于村主任与村支书各自威望的高低、家族背景的强弱以及社会资本的多寡。因此,村支两委关系的协调与否,不仅同各自的权力来源或合法性结构有密切的关系,而且同村主任-村支书的个人影响力有直接的关联。

　　3权力影响力及其变化权力

　　影响力是权力强弱的综合体现。对这种影响力的衡量,需要经验观察才能判断。从政治分析的角度来看,权力影响力的要素主要包括:(1)组织吸纳能力,即吐故纳新、招募社会精英的能力;(2)社政治学研究中国农村二会动员能力,即宣传、发动、获得民众支持的能力;(3)监督与控制能力。#p#分页标题#e#

　　农村非集体化改革以来,不少农村党支部特别是村支书的影响力削弱了,党员发挥不了先锋模范作用,青年人对“党票”缺乏兴趣,党的“助手组织”如青年团、妇女会大多名存实亡。据有关部门于1995年的调查数据估计,全国农村大约有10%的党支部处于这种状况。[4](Ｐ307～308)这意味着农村基层党组织失去了对1亿左右农民群众的政治影响!村党支部特别是村支书能力弱化的原因,固然同权力资源的减少有直接的关系,但同农村党员队伍的老化、党性观念的淡化、思想观念的僵化和部分党员干部生活作风的腐化有密切的关系。没有任何理由要求农民群众去服从这种“四个化”的党支部及其支书。

　　实行村民选举制度之后,村委会的影响力在不断提升。三年一届的村民选举有助于提升村委会的组织吸纳能力,不少有可能给村民带来经济实惠的能人、有号召力的社会精英及年轻有为的村民入选村委会。村委会的这种能人化趋势有助于提升其动员力和控制力。因此,尽管一些农村的党支部软瘫了,但有了能人化的村委会,村庄避免了权力真空。

　　对于村民选举后农村党政关系,笔者采取权力影响力的交互分类方法,建立了农村党政关系类型的经验分析模型.简要地说,“党强村强”的Ａ型结构,就是村党支部与村委会在明确分工的基础上,建立了民主合作的制度机制。其基本特征是,明确划分党政职能,建立分工合作、相互制约的制度机制。在这种权力结构下,党支部代表和维系着自上而下的政治权威,从而防止村民自治嬗变成脱离国家权力控制范围的“土围子”政治。而由村民直选的村委会,体现着村民自治权威,在村务上能够独立负责地开展工作。

　　“党弱村强”的Ｂ型结构,就是村委会主导村政事务,成为事实上的权力中心。其基本特征是,村委会控制了村庄大部分权力资源,村主任是村务的实际责任人,也是上级任务的主要承当者。党支部因“四化”问题而软弱涣散,其整顿提高有赖于从村委会成员中抽调骨干或发展新党员。

　　“党强村弱”的Ｃ型结构,就是党支部的组织吸纳力、社会动员力和政治监控力都比较强,党支部的群众威信较高,受党支部支配的村委会只是个执行机构。这种权力结构一般具有“行政化”的特征。据分析,“行政型”或“混合型”的村治占中国农村的75%。[5](Ｐ516～507)可以说“党强村弱”是目前农村党政关系的主要类型,这与乡镇“党政一体化”的权力结构相一致。然而,随着村民民主参与能力的提高,村委会自治地位的增强,党强村弱的结构有可能转变为党强村强。

　　最后,“党弱村弱”的Ｄ类型,就是党支部与村委会同时软弱涣散,都不能按照制度规范发挥应有的作用。其实,由于不少农村采取交叉兼职的方法来减少村支两委之间的摩擦或减少村干部的职数,但由于权力资源的匮乏以及权力来源渠道的淤塞,因此,一旦党支部弱化了,村委会也强不了。这样的村庄一般都归为“落后村”,自然是农村工作队的整治重点。

　　4权力的制度规范党支部与村委会的制度规范各有特点。《村委会组织法》是村委会权力运作的基本法律规范,其他相关法律也是村委会组织行为规范的来源。其次,各地农村制定的村规民约、村民自治章程、村委会办事制度、村民代表会议议事规则等等,既对村民有一定的约束力,也是村委会的具体行为规范。概括来说,村委会的基本制度规范就是“四个民主”,即民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。在村民自治实践中所摸索出来的这“四个民主”是社会主义民主原则的具体化和操作化。这种把抽象的民主原则变成具体的操作规范,然后以法律的形式制度化,是我国村民自治制度规范建设的一个鲜明特征。

　　农村党支部活动的基本依据的《党章》和《中国共产党农村基层组织工作条例》,党的文件、国家的法律、政府法规等也是党支部制度规范的重要来源。1998年11月,国家颁布的《村委会组织法》明确了农村基层党组织的法律地位,把村党支部定性为“领导核心”。紧接着,中共中央在1999年3月下发了《中国共产党农村基层组织工作条例》,更加明确了村党支部的权力地位、职责范围和制度规范。这些新的制度规范对农村党政关系的调适产生了深刻的影响。#p#分页标题#e#

　　村支两委制度规范的差异,是影响农村二元权力结构的制度因素。村支两委及其负责人角色协调的制度基础,就是党的政策和国家法律的内在一致。

　　制度规范的内在一致是保证党组织自上而下的授权与村民自下而上的授权和谐一致的制度条件。就经验层面来看,如果村支两委的关系普遍出现了不协调的状况,那么根源在于不同制度规范之间存在矛盾,村支两委之间的权力冲突不过是这种矛盾的外化。

　　二、村民选举后广东农村党政关系的变化:经验分析

　　1998年9月,中共广东省委下发14号文件,决定全省统一撤消农村管理区体制,实施村民自治制度。两年过后,广东省共撤消20313个管理区,设立并民主选举产生了20346个村民委员会,加上广州、深圳、珠海3市1709个村委会换届选举,全省农村已有22055个村实行了村民自治。到2000年月10月止全省只剩5个村未完成撤区设村、选举村委会的转制工作①。广东省农村改制实践,为笔者分析村民选举后农村党政关系的变化提供了难得的经验素材。

　　首先,我们有必要回顾一下广东农村管理区体制的形成及其原因。1986～1989年,广东省将生产大队、生产队分别改组为村委会和村民小组,把一些生产小队合并为小村(村民小组),在这个基础上设立村民委员会(大村)。在这一阶段,广东农村体制与全国保持一致。1989年,广东省委在分析了广东农村社会发展实际需要的情况下,②决定将村委会改为管理区办事处,其性质是乡镇政府在农村的派出机构;同时,将村民小组改为村委会,由村民选举村主任(一般称村长或小村长)。这就是颇具广东特色的农村管理区办事处体制。毫无疑问,这种管理体制有利于财权与事权的集中,对农村工业化和城市化的启动发展发挥了一定的促进作用。事实上,许多农村管理区特别是珠江三角洲一带的管理区已经变成了城镇化的“工业村”。

　　管理区办事处的党政关系其实是以办事处书记为领导核心的一元权力结构。这种权力结构具有如下几个特征:(1)权力资源的单一控制模式,即管理区的经济资源、政治资源主要控制在管理区党组织手中;(2)权力来源的同一性,即管理区书记和主任的权力都来自乡镇任命;(3)职能重叠,即管理区党政职能不分、以党代政;(4)权力影响力结构是单一的强书记-弱主任的结构。这种权力结构的实质是人民公社时期党的一元化领导体制的承袭或变形。由于这种体制排斥了自下而上的村民民主,因而不能满足农民群众参政议政的民主要求,也难保农村干部队伍的廉洁奉公、勤政为民。

　　农村管理区体制自身存在难以克服的弊病,这是体制变革的内在原由。这些弊端主要表现在三个方面:一是管理区干部的责任机制不合理。由于管理区干部由乡镇任命,因此许多基层干部惟上是从,不关心农民群众痛痒,部分农村干部欺上瞒下、鱼肉百姓,导致农民的不满甚至对立。二是管理区的集体产权关系不明晰。管理区办事处往往取代村委会(原生产队)而直接管理属于村民集体所有的土地和其他财产。这种侵占农民利益的与民争利行为必然招致农民对政府的不满。三是对管理区干部的权力监督乏力。由于缺乏有效的监督机制,一些管理区干部铺张浪费、贪污行贿甚至集体腐败的行为难以遏制,加剧干群紧张关系,危害安定团结大局。总之,管理区体制的根本弊病,就是没有民主选举,也就缺乏民主监督,更谈不上民主管理。因此,推行村民直选制度,让村干部定期接受村民投票的考验,是改革管理区体制的关键一步。

　　广东农村转制改革,不仅导入了村民直选的权力,而且促使了农村党政关系从一元权力结构向二元权力结构的政治转型。原有的农村一元权力结构的制度基础是自上而下的乡镇任命,而新的二元权力结构则导入了村民自下而上的民主授权机制。在这种民主授权机制的驱动下,选举出来的村主任,无论是原管理区的干部,还是普通村民,其角色地位都发生了根本的变化。作为村民民主授权的承受者,当选村干部自然产生一种担负村民嘱托的责任心和肩负村民利益代言人的使命感,促使他们努力扮演村民利益守护人的角色。村干部的这种使命感和责任心,不仅来自于对村民信任的回报心理,同时也包含有自利的动机,即为换届选举获得更多的选票而兑现竞选承诺。显然,如果村主任这个职位完全取决于村民投票的数量,那么成功的竞选者必然会想方设法展现自己的治村才能,才能维护村民对自己的投票信任。#p#分页标题#e#

　　然而,竞选出来的村主任,如果想要独立自主地开展工作以图有所作为,自然不甘扮演村支书附庸的角色。这就驱使村主任从村支书手中接管那些法定的权力,从而对村支书的领导权威提出了挑战。如何评判这种挑战,学术界有截然不同的看法,党内政治学研究中国农村二也有激烈的纷争。笔者在实地调查中发现,较普遍的情况是,县-乡党委一般都把村党支部当作“嫡系部队”来对待,在村支两委职权配置上比较袒护村支书。而直接负责推行村民自治工作的各级民政部门,则要求按照《村委会组织法》落实村委会的权力地位,支持村主任接管法定权力。如果民政部门与党的组织部门就村支两委的职权问题争执不下,那么出面协调的权威机关一般是他们的共同上级,即市委甚至省委。

　　对农村基层来说,上级党政职能部门的意见分歧往往加剧了村支书与村主任的个人矛盾。没有参加竞选的村支书试图依仗同乡镇干部的私交来维护权力,而那些尚未建立这种私交的村主任则不满乡镇干部的偏心。例如,一些当选的村主任跑到民政部门发牢骚:“乡镇领导就那么偏袒支部那班人,难道村民选的村委会就是‘后娘’养的?”广东某市委政策研究室提供的一份调研报告谈到,许多乡镇领导对村委会缺乏信心,对前来请示工作的村主任态度冷淡,而对村支书则热情有加,这一冷一热截然不同的态度不利于村支两委的团结。到2000年10月,广东全省有八百多名村委会成员辞职,原因比较复杂,其中相当一部分由于当选后无法履行职责,受到排斥,因而辞职。

　　基层党组织对村民选举的疑虑和抵触情绪比较明显,村民直选对部分党支部的权力地位有明显的影响,有些党支部的权力削弱了,有些党支部甚至瘫痪了。某市一位村支书向前来调研的有关领导说:“看不出村委会选举有什么效果,反而是削弱了党在农村的领导。”某乡镇领导似乎在发出警告:“某些党员干部担心这次民主选举搞不好是‘共产党走向垮台的第一步’。”少数市委书记担心村民选举会动摇村支书“第一把手”地位,表态说:“无论谁当选,都不能动摇村支书‘一把手’的地位。”在行动上,这些地方的党委部门不鼓励、不支持村支书去竞选村委会主任。认为如果竞选失败,就会使党支部领导陷入被动局面。所谓“被动局面”其实就是指“落选的村支书来领导当选的村主任”。这种结局也意味着,村主任的民意支持率高于村支书,尽管村支书被预设为“一把手”。而村民的看法却十分朴素,不少农村的村民表示:“如果上级规定支书是领导全村的第一把手,那就要由全体村民来投票选举。”还有不少村民认为,如果村支书不敢或者不愿意参与村委会竞选,那么“全体村民选举的村主任比几十个党员选出来的村支书要有权力。”

　　尽管基层党组织有这样那样的担心和抵触,广东省委、省人大的主要领导却表示了推行村民自治的坚定决心。1998年下发的省委14号文件指出:“撤消管理区办事处、设立村民村委会,是贯彻执行党和国家的路线方针政策及有关法律,依法理顺我省农村基层管理体制的必然要求;是我国社会主义民主的本质特征在农村基层的重要体现;是发展农村经济和社会事业,加强基层政权建设的迫切需要。”省民政厅有关干部谈到:“如果没有省委、省人大以及省政府的强大政治支持,村民自治制度要在广东‘安家落户’,不知会遇到多大的困难,更不敢奢望‘高起点,后来者居上’。如果说广东推行村民自治工作是‘后来居上’的话,那么首先应该归功于省委领导的决心。”③确实,尽管广东具备实施村民自治“后来居上”的社会经济条件,但如果没有高层领导自上而下的强行推动,要想消除下面的阻力,几乎是不可能的。

　　基层党政干部的担心似乎也不无理由。不少地方的村委会,一当选出来就要求党支部移交村务治理权力。村支两委权力冲突的公开化,使那些本来就对村民自治存有疑心的基层干部忧心忡忡。例如,某市一个村委会,一走马上任就花费3万元另外装修了一处办公地点,与党支部分开办公。这个村的支部书记感叹到:“现在我们几个支委无所事事,今后不知如何是好。”另一个村的村支书、副支书,自选出村委会之后,三个月都没有上班,党支部陷入瘫痪。还有一些村的村委会侵占党支部的职权,宣布辞退团支书和民兵营长。村支书反映:“我村的村委会都停发了团支书、民兵营长的补贴,说你们党支部任命的人,找支书要工资去。我们村的财务开支现在是村主任‘一支笔’,支部都要从村委会出粮,要团支书找我们要钱,不是存心要我们难堪吗?”④另一些农村与这些村所反映的情况恰好相反,村支书拒绝移交村务大权,导致村委会难以开展工作,村主任不能兑现竞选承诺而闷闷不乐。还有一些农村,村支两委的权力纷争变成了党支部与村民及村民代表的矛盾。某村村支书向上反映情况时说:“在我们村撤区设村、清理账目的过程中,村民自行选出18名清账代表,把我们当作敌人一样对待。清账代表气势汹汹,要副支书交出经联社账目。副支书说等书?腔乩?当时我正在镇里办事,村民找不到账册,就打烂了支部的门窗玻璃,还把副支书胁持起来,像揪斗地主一样要他交代问题。难道有了个《村委会组织法》,他们就可以无法无天了吗?就可以不理睬党的领导吗?”#p#分页标题#e#

　　显然,村民选举后的村支书们,真切地感受到了来自村民、村民代表、村委会民主权力的挑战。在村民选举中发动起来的村民,不再是沉默的羔羊。当村民被鼓动到投票场所去选举他们的“当家人”的时候,他们自然会问:“谁是真正的当家人?”当被告之他们所选的村主任是法定“当家人”的时候,一般都支持村委会接管法定的权力,而对那些拒绝移交村务工作的村支书表示愤慨。

　　村民对党支部书记及其他支委缺乏信任甚至有对抗情绪,是党支部权威下降的社会原因。这种状况与这些农村党支部成员的不良行为记录有直接的关系。然而,在这些村庄,村党支部权力的失落,并不是由于村民选举制度的导入,而是生活在旧体制中的支部成员大多蜕化变质,村民选举只不过提供了一次曝光的机会。例如,广东惠东县港口镇大澳村,在1998年的村民选举中,原管理区办事处干部全部落选,村民对前来调查的人员说“旧班子是一帮蛀虫”。村民还反映,现任村支书不仅不吸取前任支书贪污腐败的教训,反而变本加厉地变卖集体耕地、贪污挪用公款。后果是,村里二百多亩耕地卖得只剩二十来亩,而上千万的卖地款所剩无几,村办公室家徒四壁,村委会只得向镇政府借资2000元才勉强开门。就这么一个营私舞弊的人,还耿耿于怀村民不选他当村长,因而拒绝移交村务,阻挠账目公开。尽管村主任不断要求接管村务、公开账目,镇干部还亲临现场督促接交工作,但村支书就是不理不睬,不打移交,导致村委会无法正常运转。这位魏姓支书还振振有辞:“黄腾珠(即当选村主任)一伙人都不是党员,他们文化水平低、素质差,当中有人还曾劳改过,他们没有当干部的资格,凭啥对党支部指手画脚和管理群众……他们至今连村委会的计划都没有制订出来,我怎么好移交给他们呢?”

　　严重的是,大澳问题不是个别现象。例如,广州市白云区石井镇红星村,虽经新闻媒体多次曝光,盛市、区、镇有关部门均派人去了解情况并做工作,村党支书至今仍未移交财务管理权,仍以村经济联社法人代表的身份掌管着村的经济大权。又例如,对石井镇的环窖村,镇党委不仅不要求村党支部将村里的财务管理权移交给村委会,反而派人主持召开“两委”会,决定村委会、经济联社、经济发展公司实行财务分账管理。结果,村党总支书记仍以村经济联社法人代表的身份掌握着村经济、财务大权,不交账、不交钱,也不准对过去的财务进行审计。两个村的村民都怀疑村支书有严重经济问题,对那些庇护村支书的乡镇干部表示愤慨。东莞市万江区蛇涌村的情况与此相似,原管理区党支部、办事处成员拒绝向村委会移交村务、财务管理权,也不移交合同、文件。而且,管区支书等原班干部,竟然三次殴打村委会正、副主任,以暴力抢夺村委会印章。还有调查分析指出,这类村支书之所以顽固地拒绝移交村务和经济管理权,主要是他们有贪污挪用的犯罪嫌疑,那些死保他们的乡镇干部也有受贿或合伙贪污的嫌疑。全省究竟有多少农村的村支两委处于这种极不协调的状况,笔者还没找到统计数据。

　　值得深思的是,为什么大澳村的村支书如此嚣张?为什么蛇涌村的支书竟敢多次殴打村主任、抢夺公章?更值得深思的是,为什么在村民眼中是条蛀虫的村支书得不到公正地惩罚?无论如何,这些蜕化变质的“土皇帝”不能代表党的领?要求村民、村代会、村委会等等服从这些“土皇帝”的权力意志,不仅完全背离了党的宗旨,而且也是对这一宗旨的莫大伤害。如果不把这些异己分子清理出党,“党的领导”就会成为他们专横跋扈、贪桩枉法的借口和挡箭牌。长期下去,后果不堪设想,不仅直接损害党与农民的鱼水关系,而且必将瓦解党在农村社会的政治基矗

　　上述现实问题也使人们对村民自治的作用、村民选举的价值产生了怀疑。例如,不少村民发出了这样的感慨:“如果大家选出的村主任不过是村支书的帮手,那么轰轰烈烈地选一个不能做主的‘二把手’又有什么意思?”少数乡镇干部觉得:“村民自治不适合经济特别发达地区的实际。”当然,社会上还流行种种似乎与正统观念不一致的观点,例如认为“如果要实行真实的村民自治,就要让村民自己决定要不要保留村党支部。”又例如认为“搞村民选举不过是做做样子,哄外国人。”等等。笔者以为,中国的村民自治实践还处于初级阶段,认识上有分歧、有争论是十分自然的事情,实践上有偏差也可以通政治学研究中国农村二元过完善制度来纠正。就广东及其他省份村民自治的实践经验来看,把党的领导与村民自治对立起来,否定党支部领导地位和排斥村委会自治权力的观点,在实践上都是有害的。因为,谁也不能保证村民选举出来的人都是奉公守法、办事公正的人,坚持和完善党支部的领导有助于防范村委会的权力落入坏人之手。同样的道理,谁也不能保证所有支部成员都是党性纯洁、不会蜕化变质的人,因此村委会的建立健全也有助于防止党支部的权力把持在“土皇帝”之类的人手中。#p#分页标题#e#

　　三、农村党政关系的调适:走向双赢

　　在农村二元权力结构的框架下,通过一定的制度安排,村支两委可以建立和谐一致的权力关系。从经验分析来看,如果农村党组织能够把村民选举的制度机制纳入自身组织建设,那么村支两委建立和谐关系的几率就比较大。

　　其实,广东农村在推行村民自治的实践中,已经自觉或不自觉地把村民选举的制度机制纳入了党支部组织建设之中。这既是对村民自治是一种政治支持,也为党支部建设提供了新机制。具体的做法可概括为二种模式,一是“两票制”选村支部,例如深圳龙岗区的党支部换届选举“两票制”。二是“二选联动机制”,即“从村支书到村主任”与“从村主任到村支书”这两种联动形式。根据有关部门提供的数据,估计在广东省第一次村民选举中,以“二选联动”实现了村支书-村主任“一肩挑”的农村占全省农村的50%,这种权力结构的农村一般都避免了村支两委权力冲突,增加了村级组织的整体影响力。

　　1两票制山西省河曲县于1991年首创的“两票制”选举村党支部的办法,经过不断完善,对加强农村党支部建设发挥了明显的作用。山东、福建、江西、河北、湖北、湖南和广东等地正在结合本地情况推广这一先权力结构论郭正林进经验。1998～1999年,深圳龙岗区在广东率先引入两票制选村党支部,也收到了明显的效果。“两票制”选村党支部中的“两票”,第一票是村民的信任投票或民意票,即由全村选民以不记名投票的方式,推选村党支部书记、副书记及委员的候选人。第二票是支部党员的正式选票,即乡镇党委依据村民信任投票的结果,向村党支部正式提出差额候选人,由全村党员投票选举党支部。

　　“两票制”见成效的原因,就是在党支部建设中吸纳了村民选举的制度机制,使村民群众在支书和支委的选择上开始有了发言权。其本质就是在不改变农村二元权力结构的前提下,为党支部提供了一个自下而上提取权力的信任资源的渠道,从而巩固和维新了农村基层党组织的合法性基矗而村民信任投票的多寡就是这种合法性的量化形式。

　　中共深圳市委组织部在一份调查报告中,说“两票制”改变了过去单纯的‘群众选村长、党员选书记’的做法,避免了一些地方出现的村长‘一呼百应’、书记‘说话不灵’等不正常现象的发生。③两票制为村党支部提供了自上而下和自下而上的双重权力来源从而加强党支部的权力。然而,党支部会不会因此而把村委会置于自己的附庸地位呢?目前还没有足够的经验观察来回答这一问题。不过有一点是比较清楚的,那就是党支部的权力基础发生了变化,④如果凭借村民信任投票上台的村支书不为民谋利、蜕化变质,那么村民在下一次的信任投票中就能把他赶下台。

　　2二选联动机制

　　“二选联动机制”的“二驯,一是村委会选举,二是党支部选举。在实行自由公开的村民直选之前,由于村委会选举往往受党支部或乡镇领导的操纵而失去民意支持,因此选出村委会一般成为党支部甚至村支书的附庸。即使党支部也以党内选举的形式产生,但村委会与党支部选举缺乏内在的钩连,处于“两张皮”的状况。1998年正式的《村委会组织法》颁布以后,随着村民选举制度的完善,村民直选提升了村委会及村主任的社会威望和权力地位,由此必然触动村党支部特别村支书的权力影响力。

　　与全国的情况一样,广东农村大多是村支两委交叉兼?形成“一班人马、两块牌子”的紧密型二元权力结构。关键的问题是这个“班长”的权力有多高的民意支持率,而且具体以什么方式表达了这种民意支持率。如果“班长”不是以村民认可的渠道获得足够的信任支持(具体表现为获得了多少村民选票),那么其权力的合法性就存在问题。换句话说,在村支两委交叉班子中,“班长”(假设是村支书)的民意支持率低于班子中另一成员(假设是村主任),那么“班长”的权力地位必然受到班子成员甚至村民群众的质疑。

　　从程序政治的角度来看,村民选举是获取村民选票的竞争过程。面对这种竞争,预设为“班长”的村支书可能采取的策略有二:一是参选,通过竞争获得多数选票而成为村主任。二是逃避,力图依赖上级支持继续担任“班长”。一般来看,逃避意味着缺乏自信心。那些不敢参选的村支书,或者才高德浅,或者德高才浅,或者德才皆缺,因而怕落选而丢面子。而敢于参选的村支书,一般都有“德才兼备”的自我认同。有了这份自信,就不怕那50%的落选风险。对于那些成功竞选而来的村支书,他们不仅保有自上而下上级支持,同时还能自下而上地从村民那里提取信任资源,成为名副其实的“班长”。而建立在这种权力基础之上的村支两委交叉兼职班子,一般都能够避免村支两委之间的权力摩擦,从而提高村级组织的整体效能,走向双赢。一位由当选村主任兼任村支书的村干部说:“当好一个村干部,最关键的是农民信任你。”看来,信任意识已经影响农村干部的权力行使了。#p#分页标题#e#

　　无论是“两票制”推选党支部,还是“村支书到村主任”、“村主任到村支书”的二选联动策略,都是在实践中摸索出来的调适农村党政关系的方式。这些方式之所以产生了一定的效果,就是由于在党支部组织建设引入了民主选举的制度机制。这种制度机制,使党支部也能像村委会那样从村民社会中自下而上地提取权力资源。因此,村民社会的支持已经成为村支两委的共同政治基础,这就是村委会与党支部走向双赢的制度条件。对于那些能够以“二选联动机制”来解决村支两委协调问题的农村来说,“两票制”可以作为一种预备措施。而一旦参与竞选的村支书落选了,或者当选村主任不是党员,那么就应该启动“两票制”的机制来改选党支部,从而提高党支部的民意支持水平,促进村支两委的协调与共强。

　　四、结论

　　农村二元权力结构的概念,提供了一个中国农村党政关系类型及其变化的分析框架。这个分析框架着眼于从权力的结构性要素,即权力资源配置模式、权力合法性来源渠道、权力的制度规范、权力的影响力四个方面,来透视村委会与党支部的权力关系类型及其变化。

　　公正、公平、公开的村民直接选举强化了村委会的权力地位。制度化的村民选举为村委会自上而下地提取民意支持(民主授权)提供合法的渠道。尽管乡镇党委及村党支部有办法控制甚至操纵村民选举,但这种做法已经失去合法性。在村民选举制度逐步完善的制度背景下,党支部的权力来源也迫切需要建构制度化的渠道,由此能够从村民群众中提取信任资源。“两票制”、“二选联动机制”就是这种制度建构的尝试。

　　按照不同制度规范运作的村委会与党支部,都面临如何维护和增强权力影响力的现实问题。而权力影响力的高低最终取决于村民对权力的认同。村民选举是村民表达权力认同的过程,无论是村委会还是党支部,如果不能接受村民投票箱(包括村委会选举投票与党支部信任投票)的定期考验,那么它的权力就缺乏村民认同,它的组织动员与监控力就会减低甚至消失。因此,村民选举的影响是双重的,村委会与党支部的实际权力地位,不会单纯地决定于制度规范,同时还要决定于村民对权力的制度化认同。

　　经验材料表明,两票制、二选联动机制对加强农村党支部建设、完善党支部的核心领导是有效的。保证这种有效性的制度安排,正是在党支部建设中所导入的直选制度机制。村民群众对党支部书记及委员的人选问题,开始拥有发言权。这对中国政治发展来说,无疑具有深远的影响,对维护党与人民群众的鱼水关系无疑会发挥积极作用。