



在不久前对山东平阴县西桥口村，湖南湘潭市昭山乡马鞍村、高峰村和立新村的基层民主状况调研中，我们亲身感到村党支部在村基层民主中的地位和作用。我们设计调查问卷时，是以村委会选举和对其民主监督为中心的，对村党支部的一些问题是与之配合的。在我们的观念中，村党支部一直是村里的领导核心，直到有村委会直选才开启了村基层民主的进程，村委会作为民选权力组织与村党支部形成一种权力平衡。但调研见闻和一些数据表明，这种想法与农村实际有很大出入。

### 两套班子交叉任职

首先，绝大多数村委会成员是党员。上述四个村子的现任村委会成员共16人，其中党员14人，群众2人。这14名党员中有8人在现任村党支部中交叉任职。其中高峰村的村委会和村党支部由完全相同的3人交叉任职，已经合二为一了。另外，村干部连任的情况也很普遍。自1984年西桥口村实行村委会选举以来，该村党支部书记已连任九届，其中一届还兼任过村委会主任。该村委会主任也是连任九届，只有一届在村支书兼任村委会主任时，他任村委会副主任。我们手边只有湖南三村近两届村干部名单，其中现任13位村干部中，有11位是连任的。这说明，这四村的村委会成员基本是党员，而且班子成员在换届选举时基本上是稳定的。

出现这种情况有两大原因，一是与村人才和青壮年劳力流失，竞选缺乏竞争性有关。昭山乡15村有现任村干部（指村委会和村党支部全体成员）71人，其中文化程度大专的16人，高中和中专的42人，初中的13人。平均文化水平并不高。西桥口村的村主任每月700多元补贴，湖南三村的村主任补贴只有500多元。西桥口村邻里帮工每天也要付30—50元，而湖南三村要付70—90元。当然村主任还可以顺便照顾家里的地或干些零活，但这些收入明显不如普通的打工者。实际上，的确有一些贫困村，无人愿意当村干部，换届竞选前，上级政府人员要做动员工作。这些村里能考上大学的年轻人都在外面就业了，一些有技术的农民如木匠、瓦匠，都在外面打工，一些没有技术的年轻人也到城里做小工。据基层干部一般估计，至少1/3以上青壮年劳力常年在外，这些人看不上村干部的收入，选举时也不回家，只是委托家人或邻居投票。这种情况必然影响选举的质量。二是与上级政府的党建精神有关。村委会组织法第三条规定：“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”它决定了村党支部在村基层民主建设中的法律地位和作用。昭山乡党委在《村委会换届选举工作实施方案》中指示：“提倡党员通过法定程序当选为村民小组组长、村民代表，提倡把村党组织领导班子成员按规定发展成为村民委员会成员候选人。注重在优秀村民委员会成员和村民小组长、村民代表中吸收和发展党员，特别是对非中共党员的村民委员会主任要加强培养，具备党员条件的，及时发展入党，不断为农村基层党组织注入新力量”。山东的村党支部选举紧

随村委会选举，村委会选举实际成为支部选举的一次民意测验，被选成村委会主任的党员往往会成为支部书记。我们见到的实际情况是，村里各种有能力的人大多是党员，除非他（她）不愿意加入。因此，无论什么选举，这些党员能人总会被选出来的。当然，这不意味着村里党员很多，而是有能力的大多是党员。如马鞍村和西桥口村党员只占村民总数3%。

## 群众的认可程度

村民们怎么看待这种情况，一些问卷数据反映了村民的态度。这些问卷是在村里由调研人员随机发放并即时收回的，每户只能有一人答卷。为尽可能地反映村民的态度，调研人员还排除了现任村干部的问卷。在山东西桥口村117份有效问卷中，“对你目前生活状况”，回答“很满意”的有16人，“满意”的有47人，感觉“一般”的45人，“不满意”的有9人。在湖南三村对这个问题做出回答的96人中，“很满意”14人，“满意”31人，“一般”51人，没有“不满意”。总体上，两地村民很满意或满意的占51%（百分比两位数后均按四舍五入计算），一般的为45%，不满意率为4%。我们感觉，这组数据比较真实地反映了这四个村子农民的整体心态。

“对现任村党支部”，西桥口村受访人表示“很满意”的有16%，“满意”的59%，表示“一般”的17%，“不满意”的8%；“对现任村委会”，“满意或很满意”的占74%，“不满意”的只占6%。湖南三村对前一个问题的回答是：“很满意”和“满意”的占48%，表示“一般”的占40%，不满意率13%。对后一个问题的回答是：“对现任村委会”满意或很满意的占52%，不满意的占8%，其余的表示一般。

“对村委会监督最有效的是”，西桥口村对此题的首选依次是：村党支部（38%）、其他监督组织（29%）、村民大会（16%）、上级政府（14%）、报社记者（3%）。湖南三村的选择是：村党支部（17%）、村民大会（22%）、上级政府（15%）、报社记者（5%）、村民代表会议（42%）。

问卷中涉及村党支部的题目还有：“你遇到困难首先请谁帮忙？”西桥口村首选党支部的10%、次选党支部的44%。湖南三村首选党支部的17%。

“你认为影响村委会选举结果的主要因素是什么？”西桥口村选“村党支部”的占21%；湖南三村选“村党支部”的占24%。

“对村委会监督最有效的是”西桥口村首选村党支部的占38%；湖南三村首选村党支部的有17%。

“你更看重村委会候选人的哪些方面”？西桥口村首选“党员”的占29%，选“公益热心”的占26%，选“文化水平”的占5%，选“办事能力”的占38%，选“经济实力”的只有1%。湖南三村选“党员”的占8%，选“为大家办事”（替代“公益热心”）的占52%，选“文化水平”的2%，选“办事能力”的占20%，选“经济实力”的占8%。说明村民们有很实际的政治选择，他们并不看重文化水平，选“办事能力”和“为大家办事”的最多。

在湖南三村的问卷中，我们还增加了一道题：你最信“金钱”、“共产党领导”还是“烧香拜佛”？选“金钱”的17%，选“共产党领导”的76%，选“烧香拜佛”的7%。

整体而言，这四个村的党支部在群众中还是有威信的，而西桥口村党支部的影响似乎更大些。村党支部与村委会选举、村基层民主建设、村经济发展有着非常重要而密切的关系，离开党支部考察村基层民主是不现实的。

我们问过一些村乡干部：究竟什么动力促使人当村干部呢？有这么几种回答：虽然经济上无利可图，但社会上有荣誉感；能得到锻炼，增长见识；能扩展社会关系，对将来个人发展有利。这可能不是全部答案，因为这些不能解释为什么有人要花钱当村官。政治学研究表明：利益动机是选民选举和参加竞选的决定因素，而缺乏利益动机的政治行为是不能持久的。

村委会直选赋予了村民政治权利，但如果他们的切身利益不能从正常的渠道如政府和法律中得到保护，他们就会依附家族势力，甚至一些劳教释放人员或黑社会组织都会来充当他们的保护伞。我们在访谈中了解到，这些不良现象确实存在，有的劳教释放人员甚至当选了村委会主任。但仔细分析这些情况产生的原因，大多是基层（村乡县）干部工作不利，才使家族和恶势力有机可乘。

值得一提的是，西桥口村有不少天主教徒，村里有一座建于上世纪初的教堂，教徒们周末一般都有活动。这次答卷者中有13人称信奉天主教。我们问当地一位县领导，宗教势力对政府管理有没有影响。他说，正常情况下没有，而且教民比一般村民还遵纪守法，但遇到事就很难讲了，教会毕竟是一种组织。有个村罢了村干部就是一些教会的人带着村民干的，不过那个干部确实有经济问题。这个例子很值得回味。

有位乡负责人对我们说，目前村委会负责人大致有四类：一是德高望重的老村干部，他们直选前担任过村里领导，他们一般不会贪占群众利益，但能力有限，致富能力不强。二是要求进步、希望获得社会经验和政治发展的年轻人，如复员军人和城里打工回来的人，他们有文化、有热情，但不够稳定。三是一些劳教释放或有黑社会关系但改邪归正的人，这些人敢于带领村民抵制那些作风不正的村干部，敢于向乡镇政府为村里争利益，乡政府拿他们没办法，直选毕竟是选票说了算。四是个人致富能手，被推举出来带领乡亲致富，而他们也愿意借此为个人和家族挣得好名声。这四类干部各有利弊，显然都需要因势利导，才能防止局面向不良方向转化，而加强和改进党的领导是目前比较靠得住的办法。

如何看待村党支部与村委会成员交叉任职、村干部连任的情况？调研组成员也有不同意见。有的认为，党支部与村委会应保持距离，在村里形成权力的互相监督。这无疑是一种理论上的理想状态，只是与现实情况相差较远。现实情况是：如果村里党员不以村民身份积极介入村委会选举，在目前情况下，选举结果是不可想象的，毕竟村里能干的人多数在党内。但支部与村委会几乎重合，村里的权力如何监督，的确是个大问题。湖南某乡干部对我们说，现在对村委会的监督“实际上形同虚设”。在某种程度上说明了民主监督的缺位。而失去监督的权力必然腐化，这已是被古今中外无数事实反复证明的真理。从目前可操作的观点看，推进和扩大党内民主是发展农村基层民主的关键。党内民主的扩展将使村委会和党支部之间形成权力制约，并带动其他村民组织构成对村干部有效的监督体系。

当然，推进农村基层民主并非只有党内民主一条道路，一些制度性建设也是必须的。我们注意到山东与湖南两省村财务管理制度的一个区别。西桥口村村委会没有账户，没有会计，只有出纳，所有村委会支出都要拿到乡财务中心去结账报销，据说手续严格，村委会的报销凭证上没有几个以上的村民代表的人名章，乡会计不给报销。而湖南三村的村委会可以直接在村会计处报销。这种乡财务中心的制度设计给村委会添了很多麻烦，据说村民代表们的图章都随身携带，但它毕竟对村委会财权起到了一定的限制作用。如村委会主任想舞弊，他不仅要串通村委会成员、村民代表，甚至还要包括乡财政中心的公务员。这无疑会增加舞弊的难度和成本。如果我们在村委会任期的三年之间

进行一次中期干部评议，再建立完善的村干部离任审计制度和过失责任追究制度，村基层民主状况就会有更多的改善。民主必须在法制的轨道上运行，离开了法制，民主就会走样。

我们看到，虽有各种各样的问题和阻力，以村委会选举为中心的村基层民主制度建设已经对中国政治改革产生了很多积极的影响：（1）村委会选举对基层政府部门的选举产生了示范效应，如由选民直接提名，不由上级政府指派候选人，秘密投票和候选人竞选办法等；（2）村委会选举引发了党支部选举的“两推一选”和“两选联动”制，引入了群众意见，改变了上级党委“划圈”、党员举手的选举方式；（3）村委会选举极大地提高了村民的民主意识，冲击了村干部传统的“主民”观念；（4）一系列村民主管理的制度措施正在健全和完善，如村委会和党支部定期换届选举、村民大会、村民代表会议、村理财小组、村务公开、民主评议等制度。这些都将促进党建事业健康发展。

（说明：“两推一选”和“两选联动”制是两种新型的村党支部选举方式。“两推一选”即民主推荐参评、群众推选测评、党内民主选举。先由党员和群众代表推荐初步候选人，再召开全体村民会议测评，选出大家公认的候选人，最后在党内直接选举产生党支部书记、副书记和委员。“两选联动”是村党支部选举在村委会选举之后，让拟推荐的村党支部成员，以村民身份参加村委会选举，入选村委会后，再列为党支部成员初步候选人；如果选不上，就不再作为村党支部成员候选人。）

文档附件：

编辑： 文章来源： 《中国社会科学院报》第18期 2008年12月9日

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载， 敬请注明： 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]