



# 正确认识和处理好农村党支部和村民委员会的关系

陈 兴 立

(西南政法大学 行政法学院,重庆市 400031)

**摘 要:**在我国农村村民自治背景下,有相当数量的村党支部和村民委员会仍处于勉强维持合作、不协调的状况。要正确解决两委之间关系不协调的状况,就必须注重任职培训,统一思想认识;理顺党政管理体制,改革乡镇介入方式;健全法律制度,界定两委职责;推广选举创新,提倡交叉任职;创新运行机制,强化监督制约;加强支部建设,提高领导能力。

**关键词:**村民自治;村党支部;村民委员会;正确关系

**中图分类号:**D267.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2008)02-0073-04

村民自治是我国农村政治社会领域的一场深刻变革。正确认识和处理好村民自治中村党支部和村民委员会的关系,对于完善村民自治、推进农村基层民主和社会主义新农村建设具有重要意义。

## 一、村党支部和村民委员会关系不协调的表现

在全国农村实行村民自治以后,特别是1998年普遍实行村民委员会直接选举以后,村党支部和村民委员会的关系成为村民自治中难以处理的最主要的问题。笔者认为,尽管近年来村民自治在不断完善,但有相当数量的农村党支部和村民委员会仍处于勉强维持合作、不协调的状况。这种状况主要有以下几种情形:

——**党支部包办村务,代替村民委员会行使职权** 党支部把党的领导绝对化,村里大事小事都由支部尤其是支部书记说了算,《村民委员会组织法》赋予村民委员会的权力得不到落实。

——**村民委员会拒绝党支部的领导,独揽村中一切重大事项的决定权** 有的村民委员会主任当选后,根本不把党支部书记放在眼里,重大事项一概由村民委员会“全权操办”,不征求党支部的意见。更有甚者,党支部召开支委或党员会议,支部书记必须事先“请示”村民委员会主任,未经许可,不予提供经费、场地,个别的甚至故意阻挠和刁难

党支部开展工作。

——**党支部和村民委员会各自为政,公开对抗** 在村里重大事项的决策和管理中,党支部和村民委员会你说东,我说西,各吹各的号,各唱各的调,拧不成一股绳。例如,某村党支部拟定的村民小组划分方案,村民委员会主任不同意,自己另拟了一套方案。又如,某村党支部书记兼合作社社长,村党支部书记以合作社社长的身份召开社员代表大会,制订了一个承包方案,村民委员会主任则召开村民代表会议,制订了另一方案<sup>[1]</sup>。在一些村,村党支部和村民委员会围绕村集体经济管理权、村级公共事务管理权、村公章、办公室、账本等展开了针锋相对的斗争。有的地方出现了村党支部和村民委员会搞“一村两制”的闹剧。有的为了排除异己,煽动村民,制造矛盾,聚众上访,为对方工作设置障碍,甚至雇凶杀人。

——**村党支部和村民委员会相互推诿、不求作为** 这种情况多发生在贫困村党支部书记和村民委员会主任之间。当选之初,他们都有一定的事业心和责任感,但在工作过程中,碰到“钉子”之后,他们就开始缺乏工作的积极性和激情,不想主事,都不管事,互相推诿,不履行自身的职责。

以上问题的存在,严重影响了经济的发展、民主政治建设、科学文化的进步,以及社会的稳定。

\* 收稿日期:2007-11-19

作者简介:陈兴立(1965-),女,重庆市人,西南政法大学行政法学院,讲师,主要研究宪法学。

## 二、村党支部和村民委员会关系不协调的成因

——**思想原因** 一方面，一些党的基层干部习惯于过去党的一元化领导模式，还保留着“党支部书记是一把手”的观念，错误地将“党的领导”理解为党组织包揽村内一切事务，把党的“核心地位”等同于是可以不受任何约束的至高无上的地位。另一方面，一些地方的村民委员会将“村民自治”片面地理解为村民想干什么就干什么，想怎么干就怎么干，可以不受任何约束，因而在实际工作中不接受甚至排斥村党支部的领导。

——**体制原因** 一方面，农村基层政权和基层组织建设工作主要由三个部门即组织部、农委和民政局负责。这三个部门对农村基层政权和基层组织建设方面的职责任务，存在交叉重复问题。另一方面，乡镇政府与村民委员会是“指导——协助”关系，而作为执政党的中国共产党，基层党组织一直延伸到村，乡镇党委与村党组织是“领导——被领导”关系。乡镇党委通过村党支部对村民委员会进行领导。乡镇党委作为党的基层组织，其代表的是人民的整体的、根本的、长远的利益，而村民委员会代表的是特定区域内村民的局部的、现实的、当前的利益，甚至有时他们所代表的利益与乡镇党委的利益不一致。因此，村党支部要贯彻落实乡镇党委的意图时，就有可能与村民委员会意图发生矛盾或冲突。

——**机制原因** 从整体上看，大多数农村支部委员特别是支部书记一般是由乡镇党委拟定、党员选举产生。村党支部委员会为了贯彻落实乡镇的指令和任务就往往会超越权限干预村民委员会职权范围内一些事。村党支部委员会特别是支部书记“自上而下”的权力供给机制和村民委员会“自下而上”的权力供给机制，决定了村党支部在工作中必然侧重于“对上负责”，而村民委员会在工作中必然侧重于“对下负责”，从而在一定程度上导致村党支部和村民委员会的矛盾或冲突。

——**法律制度原因** 对于村党支部和村民委员会的职权范围，现有的法律、制度没有作出明确划分，甚至在某些方面还有矛盾之处。《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)规定，村党支部发挥领导核心作用，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。村民委员会是农村的群众性自治组织，办理本村的公共事务和公益事业，管理本村

属于村农民集体所有的土地和其他财产，向村民会议负责并报告工作。《中国共产党农村基层组织工作条例》(以下简称《条例》)规定，村党支部是村各种组织和各项工作的领导核心。村党支部的主要职责是讨论决定本村经济建设和社会发展中的重要问题。需由村民委员会等组织决定的事项，由其依照法律和有关规定作出决定。认真分析以上两种规定不难看出，一是村党支部“发挥领导核心作用”和村党支部是“村各种组织和各项工作的领导核心”表述不同，其含义是否相同？村党支部怎样或者说通过何种途径“发挥领导核心作用”？并不明确。二是对村党支部要讨论决定的本村的“重要问题”和村民委员会要办理的“本村的公共事务和公益事业”未作明确界定，在实践中难以准确区分。

——**利益原因** 目前，农村还缺乏一种比较合理的利益分配机制，特别是对那些隐性利益，还不易控制。对农村公共权力资源和经济资源的掌控意味着获得了进行利益分配的优势，会给自身带来更多的利益，至少在利益分配上吃不了亏。所以，一些村党支部和村民委员会不协调甚至发生冲突，背后是利益之争。

——**历史原因** 一些地方农村基层干部习惯于过去党的一元化领导模式，对实行农村基层民主不熟悉，不习惯。另外，村党支部长期具有农村事务的决定权，或因未能满足一些人的要求，或因工作方式简单，或因执行计划生育等政策得罪了一些人。而这些问题往往又归结为村党支部特别是支部书记头上，个别人就怀着“出气”，甚至报复的心理参加竞选村民委员会主任，这种人一旦上台，就会与村党支部唱对台戏，与村党支部争夺权力。

——**素质原因** 部分村干部素质不高，不能适应农村发展的要求。如：有的思想政治素质偏低，法纪观念淡薄；有的文化水平低，不能阅读和理解文件、法律、法规，开会做不了笔记；有的责任心不强，遇到困难、矛盾绕道走；有的缺乏工作经验，工作方法简单，从而激化村“两委”矛盾等等。

——**社会原因** 一些村的宗族势力借村民委员会直选的机会，把持和控制公共权力，为本宗族获得利益提供方便。一些村的党支部书记对于不是自己宗族的人持排斥态度，导致那些“圈外人”也形成了自己的宗派，在村民自治的过程中，势必与村党支部对着干。在全国各地有关宗族、宗派势力控制支配村党支部和村民委员会权力的事例并不鲜见。再者，少数地方农村的黑恶势力利用村民委员会直选机会而成为村民委员会主任或成员，公然

同村党支部对抗。

### 三、解决村党支部和村民委员会关系不协调的对策

——注重任职培训,统一思想认识 村党支部和村民委员会关系紧张的一个重要原因,就是双方对相互关系缺乏正确的认识,法制意识、民主意识、责任意识不强,工作经验不足。所以,一旦村党支部委员会和村民委员会选举产生后,乡镇党委、政府应及时对村党支部书记、村民委员会主任以及村“两委”成员进行任职培训,组织他们认真学习《宪法》、《村民委员会组织法》、《条例》等相关法律、法规及政策,以提高他们的法制意识、民主意识、责任意识,使他们在村党支部和村民委员会的关系上形成统一的思想认识。

——理顺党政管理体制,改革乡镇介入方式 党委、政府尤其是区县党委、政府应成立农村基层组织建设工作领导小组,以便对农村基层组织建设工作作出统一的部署、要求,使组织部门、农委、民政部门密切配合,协调一致,共同做好村民自治背景下的农村基层组织建设工作。或者根据目前机构设置情况,由编制部门对组织部门、农委、民政部门有关农村基层组织建设的职能职责进行认真划分和界定,克服目前多头管理,职能交叉重复的问题。乡镇党委、政府与村党支部、村民委员会的法定关系决定了村党支部与村民委员会的冲突。要缓解此类冲突,一方面,乡镇党委、政府在决策及其实施中要尽可能地兼顾到局部利益和整体利益、当前利益和长远利益、现时利益和根本利益,最大限度地使其统一起来。另一方面,乡镇政府对村民委员会要强化指导职责,在充分尊重村民自治权力的基础上,更多地运用法律、经济、教育、示范、激励等手段,对村民委员会进行有效的指导。

——健全法律制度,界定两委职责 应对《村民委员会组织法》和《条例》予以修订。对“村党支部的领导核心作用”,《条例》的表述应与《村民委员会组织法》的表述一致,以免引起歧义。《村民委员会组织法》和《条例》应对发挥村党支部的领导核心作用的途径、方式予以明确,对村党支部和村民委员会的职责范围作出界定,特别是对村党支部要讨论决定的“重点问题”是指哪些问题、村民委员会要办理的“本村的公共事务和公益事业”等内容作出具体的详细说明,做到职责明确,责任清楚。

——推广选举创新,提倡交叉任职 一是实行“三票制”(推荐票、信任票、选举票)产生村党支部

委员会。即:由村党支部党员大会推荐下一届支委会委员候选人初步人选,并按下一届支委会委员名额的2—3倍的人数,研究确定候选人初步人选。然后,将确定的候选人初步人选交全体村民投信任票。然后,乡镇党委在村民信任票过半数的人选中按下一届支委会委员名额多1—2人的差额和候选人条件确定支委会成员正式候选人,最后由全体党员民主选举产生村党支部委员会。在笔者看来,实行“三票制”产生村党支部委员会委员符合“三个代表”重要思想的要求,是党的农村基层组织建设的创新。二是“二选联动”产生村民委员会和党支部委员会。即:在村民委员会换届选举的同时,进行村党支部委员会的选举。一方面,将村党支部党员大会按下一届委员会名额的2~3倍人数推荐的支委会候选人初步人选交全村村民投信任票(按上述“三票制”方式)。另一方面,乡镇党委、村党支部鼓励由村党支部党员大会推荐的下一届支委会委员候选人初步人选、普通党员参加村民委员会竞选。支委会委员候选人初步人选如果当选为村民委员会主任,则可将当选为村民委员会主任的支委会委员候选人初步人选或党员作为党支部书记候选人,一旦党支部党员大会正式选举通过并报请乡镇党委考察、批准后,村民委员会主任和村党支部书记就由同一人担任,即“一肩挑”。如果当选的村民委员会主任不是党员,则党支部委员会就按上述“三票制”后续程序产生,村民委员会主任和村党支部书记就分别由两个人担任,可以称之为“分肩挑”。

——创新运行机制,强化监督制约 完善村民自治运行机制,关键是坚持党的领导,体现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。一是理顺村级领导机制。明确村党支部是村级组织的领导核心,村民委员会、共青团、民兵、妇委会等其他村级组织必须在党支部的领导下围绕自身职能依照《村民委员会组织法》和各自章程开展工作;二是完善村级事务决策机制,如建立健全村“两委”联席会议制度,完善村民会议制度,完善村民代表会议制度;三是完善村民自治管理机制。要依据《村民委员会组织法》、《条例》等相关法律、法规、政策建立规范的村“两委”的民主管理制度、村民自治章程、村规民约,使之发挥在村民自治管理中的重要作用;四是完善民主监督机制。要建立、健全以村民委员会定期报告工作制度、村务公开制度、民主评议制度为重点,加强村内重大事项特别是与村民切身利益有关的事项的监督。比如,重庆市开县麻柳乡从1999年开始实施的“八步工作法”<sup>[2]</sup>,是村

民自治中解决“后选举治理”难题的成功的尝试,是民主决策、民主管理、民主监督机制的生动体现,具有重要的借鉴、推广价值。

——**加强支部建设,提高领导能力** 一是建立健全党建工作目标责任制。年初,要确定全年的党建工作目标计划。年终,支部书记及委员要接受全体党员的民主评议、上级党委的考核。要把党建工作目标考核结果存入本人档案。对党建工作目标任务完成好的支部和个人要大力表彰奖励;对党建工作落后的支部,严格实行“一票否决”,取消年度评先资格,支部书记不得参与评优,不得提拔重用。二是以“五个好”村党组织创建活动为抓手,全面加强思想、组织、作风、能力建设。要通过组织生活、党校、农业科教培训中心、基层党员干部教育培训基地、现代远程教育等多种途径,强化党员政治理论、市场经济知识、实用科技、法律法规、方针政策培训,不断增强党性观念和执政意识,不断提高他们综合素质和致富本领,保持共产党员的先进性。要精心选配好村党支部书记、支委会委员。班子建设要真正把那些“政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、老百姓信得过”的共产党员选拔到农村支部班子中,不断提高农村基层党组织的领导能力。要不断壮大党员队伍,积极做好从致富能手、复员退伍军人、在乡知识青年、村办企业管理干部、外出务工经商人员中发展党员的工作。要不断强化执政意识、发展意识、服务意识、法制意识和群众观念,切实转变工作作风,真正从思想上解决好“为群众”和“靠群众”的问题,感情上心系群众,作风上

求真务实,行动上深入群众,积极为群众办实事、办好事、解难事,让群众感受到党组织的温暖。三是转变领导方式和工作方法。在领导观念上,要从过去的指挥、命令一切的观念向现代领导、依法办事观念转变;在领导方式上,要切实由传统的行政命令式、经验式的领导方法转变为运用法律、制度、民主的方法,要学会用实实在在的示范作用教育吸引群众,把群众团结到党组织的周围,把村党组织建设成为带领群众进行社会主义新农村建设的战斗堡垒。四是强化保障措施。要切实解决好村党组织有办公用房和活动场所的问题,使党支部活动有阵地,增强农村基层党组织的凝聚力;必须保障组织活动经费,增强农村基层党组织的战斗力和战斗力;注重抓好现代远程教育工程建设,运用现代教育手段教育党员、干部,提升党员、干部的素质,增强农村基层党组织的创造力;真情关心农村基层干部,认真落实他们的待遇报酬,做好从优秀村干部中考录乡镇公务员、选任乡镇领导干部工作,积极探索村干部养老保险试点工作,进一步调动他们工作的积极性、主动性。

#### 参考文献:

- [1] 袁达毅. 村民自治中的问题与对策——北京市第五届村民委员会换届选举后的情况调查[J]. 北京行政学院学报, 2002(6): 1-6.
- [2] 全国村务公开和民主管理制度创新奖项目简介[EB/OL]. 中国农村村民自治信息网, 2007-06-22, <http://www.chinarrural.org/newslist>.

责任编辑 刘荣军

## Correctly Understanding and Solving the Relationship Between Rural Branches of the CPC and Villagers' Committee

CHEN Xing-li

(School of Administrative Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 400031, China)

**Abstract:** This article aims to summarize the current situation of the relation between rural Party branch and villagers' committee against the background of villagers' autonomy in rural area of China, sum up the four situations of inharmonious relations between rural Party branch and villagers' committee, analyze the causes of inharmonious relations, including systematic, mechanic, legal, historical, social causes and the causes of interests and quality, and finally put forward the basic thoughts and specific measures to deal with the relations between rural Party branch and villagers' committee.

**Key words:** villagers' autonomy; Rural Branches of the CPC; villagers' committee; the harmonious relation