



· 在线咨询 ·

- 蘑菇的种植
- 下层民众的切身利益
- 人口普查是为什么
- 该中心与研究生培养有关么
- 中国农村调查·2010年..

· 中心动态 ·

- 村民自治暨合寨村村民委员..
- 湖北省委常委、纪委书记黄..
- 全国政治学专家团莅临中心..
- 吉林大学周光辉教授莅临中..
- 中国社会科学院陆学艺研究..
- 中心主任徐勇教授赴福建永..

· 新农学院 ·

· 调研基地 ·

《农村研究通讯》

《中国农村研究》

《中国农村调查》

· 新书推荐 ·

农民家庭内部分工及其专业化演进
对..您现在的位置: [首页](#)>>[硕博论文](#)>>[乡镇干部: 现代权力网络的重构——以湖北省米庄镇为个案](#)>>

二、市场化时期: 米庄镇权力网络的运作及实践

作者: 马勇 来源: 华中师范大学政治学研究院 发布时间: 2010年5月14日

20世纪80年代以后,随着改革开放步伐的进一步加快,市场经济的迅速演进,以及西方先进思想文化观念的传入,传统的权力运作逻辑受到了极大的冲击,这一形势迫切要求改变其运作机理,建立新型的权力网络,以适应时代发展所需。乡村也在社会化、市场化大潮下,顺应时代步伐,灵活机动地变革着政治系统的运作逻辑和方式,以配合现代权力网络的进程和发展。

(一) 选举事件: 一个村委干部产生的经过

要实现权力运作的改变,首先就要从源头进行变革。传统社会中的干部任命体制,无论从乡镇发展的需要,还是从群众的认同,都无法实现权力的确认。因此,改变这一集中式的政治操作向民主政治模式转变,是“顺乎民意,合乎民情”的政治取向。村民自治在这样一种情形下就应运而生了。村民自治中由村委会选举产生村干部,代表村民行使管理国家和社会事物的权力,并接受选民监督,选民对干部可以行使罢免权。无疑这样的权力运作,与传统的权力网络截然不同,其运作程序更体现现代权力网络的民主特征。米庄镇村干部选举就是现代权力网络运作模式的一个典范。2004年7月,笔者在米庄镇驻村1个多月,亲自观察了该镇三个村委会选举事件,这与集体化时期乡镇干部的任命体制有很大不同,其权力获得程序是经过严密的、民主的运作模式而确立,是适应现代权力网络特征的产物。

1、候选人提名

采取“海选”的方式。村委会成员(包括主任、副主任和委员)选举中提名候选人时,上级党政部门和任何领导不定调子、不划框子,把候选人提名权完全交给村民,由全体享有选举权的村民根据自己的意愿推荐候选人,这是米庄镇选举的一大特点。早在村委会组织法刚刚试行的第一届村委会选举中,有一些村自发地创造了“海选”的办法提名候选人。在第二届选举中,米庄镇大约有10%左右的村采用“海选”方式提名候选人。在此基础上,1993年7月县人民政府颁发的《关于村委会选举的具体规定》中,正式确认“海选”为候选人提名的三种方式之一(其余两种是:村党支部、村民小组、村民10人以上联名提名和有选举权的村民自荐)。这次换届选举,镇选举领导小组规定,全镇6个村全部实行“海选”办法提名村委会成员候选人,取消其他提名候选人的方式。

由于“海选”体现了完全的自由和民主,便于正确、充分地表达每个村民的意愿,受到了广大村民的喜爱,也极大地调动了广大村民政治参与的积极性。该镇的米庄村,2003年在全镇最早开始村委会的第三届选举。他们在村委会候选人提名过程中采用了“海选”的办法,让广大村民充分按照自己的意愿提名候选人,选民们极为高兴,积极参与提名,全村1723名选民共“海选”出候选人149人,其中村委会主任候选人25名,副主任候选人29名,委员候选人95名。这些候选人占到选民总数的8.6%,其中主任、副主任、委员的应选人数与候选人人数之间的比例分别是1:25, 1:29, 1:190。这个镇的孙庄村,共有选民411人,“海选”时共提出村委会候选人88人,占选民总数的6.2%,而其主任、副主任候选人达到25人,委员候选人63人。一些村民告诉我们,“海选”是个好办法,没有“海选”就不能选出称心如意的人,也不能选出能人。一位村党支部书记告诉我们,老百姓对“海选”很满意,很拥护,也很感兴趣,因为“海选”没有任何框框,既没有村党支部的框框,也没有上级领导的框框,有利于每个村民推选自己称心如意的候选人。

2、正式候选人确定

在“海选”结束后提出的最初候选人名单,一般远远超出正式候选人的数目。如何把最初候选人压缩到正式候选人所要求的数额,即如何在“海选”的基础上确定正式候选人,这是选举中的一个关键环节,也是选民十分关心的问题。为了消除村民们的疑虑,真正体现民主,让每个有选举权的村民平等、公开地参与最初候选人的压缩过程,米庄村采取了“预选”的办法。

所谓“预选”,是指选民通过平等投票的方法,在最初候选人中选出正式候选人,即根据得票多少确定正式候选人。具体做法有两种:一是有选举权的全体村民直接参加投票,决定正式候选人;二是由全体村民选举产生的村民代表,通过投票决定正式候选人。这两种做法虽然选民参与的程度不同,但都是通过选民或其代表平等投票选举的方式确定正式候选人,透明度比较高,体现了公开、平等、自由选举的原则,与过去由一个组织代表少数几个人压缩候选人的做法相比,无疑是一大突破。其最大优点在于,从根本上避免了少数人搞阴谋诡计,歪曲民意,把多数选民不拥

护的人列入正式候选人的名单这种做法的出现，保证了民意表达的公开、自由、平等和畅通。所以，这种做法深受广大村民的拥护。

米庄村通过预选，在25名主任候选人中选出2名正式候选人，在29名副主任候选人中选出2名正式候选人，在95名委员候选人中选出6名正式候选人。整个预选过程是公开、平等的，每个最初提名的候选人都印在“预选”选票上，每个选民都去投票，并做到当天投票、当天统计、当天公布选举结果。对此，广大村民说：“这样选干部才是真正让村民说了算，才是真正的民主”。我们还采访了一些正式候选人和预选中被淘汰的候选人，无论是当选者还是落选者，都认为预选是公正的、合理的方法。当选者说，通过预选，我们赢得有底；而落选者说，实行预选，我们输得服气。从全镇范围来看，第一轮“海选”，提出村委会成员候选人，占选民总数的6.13%，平均每个村76人；通过第二轮“预选”夕，这些候选人被压缩到只占选民总数的0.7%，平均每个村8.73人。这些压缩后的候选人就是村委会的正式候选人，也是真正体现多数村民意志的候选人。

3、竞选

米庄镇早在第二届村委会选举中，就在一些村自发地产生了竞选活动。这次村委会换届选举时，镇政府决定在这方面进行新的突破：“所有正式候选人在正式投票选举前，都要作竞选演讲，向村民公开自己的竞选条件，说明自己当选后的工作目标和措施，真正造成一种民主、竞争、择优的政治局面”。这样，竞选由过去群众的自发创造变为正式的官方政策，由局部性的活动变为全局性的运动，由无序的运作变为有序的选举程序。它使整个选举活动进入新的境界，候选人由被动变为主动，由消极待命变为积极请战，由内在的代表选民意志和利益变为公开表达选民的意志和利益；而选民也由过去只看选票名单投票选举变为直接面对候选人，进行面对面的考察、鉴别、比较和挑选，从而缩短了候选人与选民沟通、了解的距离，使双方都直接沟通、双向交流。

在米庄村，我们目睹了竞选演讲的过程及其产生的影响。这个村的2位村委会主任候选人米国锋和王洪山，在“预选”时得票情况是，米国锋550票，王洪山464票。可是通过竞选演讲，王洪山以慢经济、办实事的形象给选民留下了深刻印象，最后在正式投票选举时，王洪山以高出米国锋200多票的751票击败米国锋，当选为村委会主任。在我们的采访中，一位40多岁的村办企业工人说：“竞选不竞选大不一样。我在竞选时投了米国锋的票，因为他原来就是村党支部副书记，一般来说有工作经验。后来听了王洪山和米国锋的竞选演说，我改变了主意，觉得王洪山讲实话，办实事，比较务实，又是村办企业厂长，懂经济，能干。所以，正式选举时我投了王洪山的票。要不是有竞选演说，我不会投王洪山的票”。

在桐树店村，我们看到了更为热烈的竞选场面。原来的两位村委会主任候选人刚刚结束竞选演说，立即从台下走出一位名叫齐跃山的村民，自告奋勇竞选村委会主任，并表示要像焦裕禄那样，为人民服务，当好村干部。此人在10多年前曾任该村党支部书记，后因犯法被判刑，刑满释放后自己办起了个体养殖场，年收入几万元，算是先富起来的能人。因此，他竞选的条件是：任职三年，工资一分不取，全部交村委会，兴办公共福利事业；任职一年后如果工作没有起色，自动辞职。这位竞选者的出现立即引起了村民的兴趣，竞选会场顿时活跃起来。在齐跃山刚刚结束竞选演讲后，又有一位名叫杨清河的原村民小组长也立即站起来要求上台发表演讲，竞选村委会主任。这位竞选者认为，齐跃山提出不拿工资作为竞选条件，是不符合实际的。他不想像齐跃山那样拿工资抵押，而是想通过实干苦干，为老百姓办实事取信于民。话音未落，一位名叫刘连有的原村民小组长也从人群中站了起来，要求竞选村委会主任。于是出现了5人“打擂台”一竞选村委会主任的热烈场面。这时会场中的选民们也激动起来，纷纷向竞选者提问题、提要求，有人甚至提出应该让竞选者与村民们订一个协议，任职后如违反协议，让其受到惩罚。还有的村民要求竞选者写出保证书立下军令状，因为他们害怕竞选者说话不算数。也有的村民要求竞选者把自己的家产作为抵押，如任职后干不好，赔偿经济损失。此时，会场内外一片沸腾，整个竞选演讲会场变成了竞选者之间以及竞选者与选民之间共同参与、热烈竞争的政治舞台。

4、秘密划票、公开唱票

“秘密划票”是这次选举中又一个新特点。其作法是，在正式投票选举时，各个投票站都要设立秘密划票室（即秘密写选票的地方），让每个选民在无任何干扰的环境下自由表达意志，行使自己的民主权利。这种做法实际是无记名投票方式的进一步发展和完善化，是保护选民自由表达的重要机制，充分体现了自由选举和民主选举的原则。

实行秘密划票的办法，在米庄村还是第一次。但由于这种做法具有保护选民自由表达、防止他人干扰的独特作用，这次全镇一次性普遍推开，颇受村民欢迎。据了解，这次全镇6个村委会的选举，全部实行了秘密划票的方式。在我们采访的3个村，每个村的投票站都设有秘密划票室，每个秘密划票室的门口都有1至2名投票站的工作人员把守，维持秩序，防止他人混入或偷看。选民必须凭选票进入秘密划票室，每次只进一人，按次序排队，依次进行。当我们征得守门人员同意后进入秘密划票室参观时，正在写选票的村民立即用手挡住自己的选票，以防我们看见他所写的内容。这个下意识的小小举动，表明选民们从内心深处赞成秘密划票。而我们对许多村民采访的结果，也证明了这一点。他们认为，过去投票虽然是无记名投票，但没有秘密投票的地方，填写选票时有人来看，选民们也不好意思不让人看，事实上很大程度上变成了记名投票。这样，选民们往往不敢按自己的真实想法写票，而是随大流。现在可好了，一间小屋带一个小布帘，保证了选民自由。秘密划票，可以使人们真正做自己愿意做的事，选自己心里真正想选的人，有利于防止农村宗族势力和不同派系势力的干扰，有利于防止受被选全人的打击、报复。这样，人们划完选票心里安稳、踏实。

在村委会选举中，实行公开计票、当场公布选举结果，这对于选民的心理和选举结果的公正有很大影响。对选民

而言，在自己的亲自监督下，公开计票、当场公布结果这一程序的合法性使他们对选举的信任感大为增强。在我们调查的几个村竞选过程中，公开计票都是吸引选民注意力的高潮事件。他们热烈地关注着计票过程，期待着选举结果，对民主产生了一种精神上的关切。当通过一张张选票的统计，选举结果终于产生时，特别是候选人竞争激烈，当选人票数相同或以微弱多数险胜，选民就会感到自己的一票不是无足轻重的，而是能够影响选举结果的，就觉得“如果我改投他人，选举结果就会不同了”。这会使选民更加珍视自己的一票，改变选民的政治无力感，增加政治功效感和自信心。另外，计票与选举结果的公开性、及时性，有助于杜绝因秘密计票产生的营私舞弊、弄虚作假、篡改选举结果等行为。公开计票时，由于整个过程都在村民的高度关注下进行，无论是乡镇政府、选举委员会还是其他人，都不太可能找到机会或有足够的胆量对选举结果施加不正当的影响，从而保证了选举结果的公正性。因此，王洪山最终以绝对多数票当选，不仅是民意所向，也是公平、公正的结局。

以上就是笔者在米庄镇观察选举的一个纪实，从整个过程来看，无论是乡镇领导的态度，还是村民的选举激情，都是非常令人振奋的，也充分体现了现代民主机制对乡村传统权力的影响。在这一民主选举模式下，选拔的干部往往都是深受群众尊重和佩服的精英，或者是政治精英，或者是经济精英，他们受群众委托，代为行使其权力，并受其严格监督，群众对于这些干部、精英还享有罢免权，干部、精英在完成政府下达的任务基础上，还必须要极大程度地维护广大群众的合法权益和利益，这也就是乡村选举带来的新型乡村权力网络。

(二) 市场化浪潮：乡镇经济精英与政治精英的融合

无论是传统社会的干部任命，还是现代选举结果，当选的村干部，应该说，都是社会的“精英”，他们承担着领导和管理乡村社会事务的权力，无论是从能力和素质来说，都是“胜人一筹”，因此，冠以“精英”的头衔，也是当之无愧。“精英”这个词是从“精品”转化而来的。古典精英理论的主要代表人物是莫斯卡(Gaetano Mosca)和帕累托(Vilfredo Pareto)。莫斯卡从统治阶级和非统治阶级的二元社会结构论来区分精英和非精英，统治阶级“总是人数较少，行使所有社会职能，垄断权力并且享受权利带来的利益”。帕累托除了将社会成员划分为“民众”与“精英”之外，还将精英做了“统治精英”与“非统治精英”的区分。所谓统治精英，也就是那些当权者。他发现一个人所处的权力等级同他占有的财富等级是一致的。精英与权力的关系成了精英理论的主题，这个主题促使后继者更加关注政治精英的研究。拉斯威尔(H. D. Lasswell)也认为，政治精英是由政治实体中的当权者所组成的，当权者包括领导者及其据以产生的社会建构。

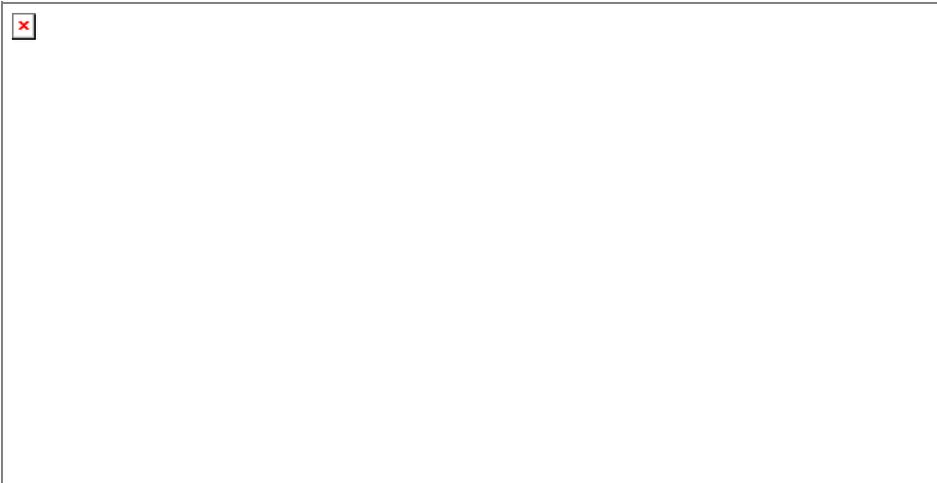
精英根据其所占有的资源的不同，可以分为：经济精英、政治精英、知识精英。所谓“经济精英”，就是在他们的权力资源结构中，占主导地位的是物质财富，从而影响人们的经济生活；“政治精英”，就是他们更多掌握的是权力资源、权威资源，从而影响组织权力的分配格局；而“知识精英”，就是他们知道得比别人多，从而影响别人对事物的判断。但是往往这三种类型不是单独存在的，大多是交叉存在的。如一般政治精英也是知识精英，知识精英一般也会是经济精英等等。

根据当前学界对乡村精英理论的研究，可以看到，乡村精英可以分为体制内精英和体制外精英。体制内精英主要是指掌握正式权力资源的精英，而体制外精英则掌握传统资源等其他资源的精英。金太军等人的研究表明，体制内精英处于干部系统和民众系统的边际地位，处于乡镇干部、民众两个系统利益一致的结合点和触发点上，并在国家与农民的紧张夹缝中工作。由于其“双重角色”的无法调适，使其往往徘徊于“保护型经纪”与“赢利型经纪”的角色冲突的阴影当中。在体制内精英中，处于中枢地位的是党支部书记和村委会主任，这在实践操作过程中形成了广受关注的“两委”关系。而体制外精英则主要包括宗族精英、宗教精英、宗派势力、经济乡绅等。在传统乡村社会，这些精英构成了乡村自治的主体力量。在人民公社时期，伴随着国家对乡村社会的高度统合，这些精英被纳入新的公社体制中。因此在这段时期除了体制内精英外，基本不存在体制外精英。改革开放以来，伴随着行政控制的弱化以及农村社会的分化和重组，村庄精英呈现出多元化、彼此分离的趋势，并深刻影响着乡村治理的格局。

乡村精英即在乡村社区的政治、经济、文化和社会生活中，基于智力、经历、分工和心理上等方面的优势，对乡村政治、经济、文化和社会生活的管理具有重要影响力的人，他们握有一定的社会话语资源，包括政治的、经济的、文化的或传统的社会资源。他们在乡村社区中具有非正式的权威，起着重要的社会整合功能，对乡村社会中意见的表达、政策的执行、政策的评估以及各种信息的反馈等都发挥着重要作用，扮演着乡村社区中的“守门员”角色。作为这一精英阶层，也大多是兼具双重身份的，如回村当党支部书记的乡镇企业家，他既是政治精英，也是经济精英。还有一些回村当村干部的大学生，他们既是知识精英，也是政治精英。这与传统的权力精英不同，从事经济的不问政治，从事政治的对于经济也缺乏了解，经济精英与政治精英呈分离状态，这样的乡镇干部对于乡村经济的发展也有着制约作用，也是传统权力网络的一个重要弊端。

根据笔者对米庄镇镇委领导班子的调查，该镇现有行政编制31个，镇机关干部23人，正科级2人，副科级7人，下设三个办公室(党政办、社会事务办、经济发展办)，辖9个二级单位：财经所15人(全额拨款事业单位)，农业服务中心12人，国土城建环保服务中心25人，计生服务中心10人，农业机械化服务中心6人，农业水利服务中心6人，文化体育服务中心3人，畜牧兽医服务中心9人，卫生院33人。在这些干部组成成员当中，具有大学本科学历的占53.1%，其中研究生学历1人(在职)，具有高中学历的41人，高中以下学历的占19.4%。

而镇所辖各村村干部文化水平的调查显示，随着现代市场经济的发展，乡村干部的文化层次，相关集体化时期，已经有了很大改观(如下图)：



并且，在这些文化水平相对较高的领导层之中，有些虽然文化水平不高，但却是当地有名的“暴发户”，也就是我们这里所谓的乡村“经济精英”，尤其以米庄村和孙庄村的村支书为典型，他们都是在城市中经过磨练，自有一套发财致富门路的经济能人，因此，以他们为领导的乡村经济发展模式，也有别与其他各村，走的是经济主导模式。在市场化时期，主导乡村发展前进方向的是一些具有较高文化水平和经济发展头脑的精英，并且随着人民民主观念的提升，使得广大群众有权利选举出对自身利益发展有利的领导人，且有权对其权力进行监督，一旦不能给群众带来利益，或者在群众之上作威作福，那么群众也有权剥夺其享有的特权，这也是现代权力网络运作的重要特征。

（三）土地纠纷：信访机制的建立及其实践运作

集体化时期，由于特定权力网络和特定的历史国情，导致信访机制很难架构起来，甚至一度中断。但是随着时代的发展，利益取向的多元分化，民主意识的逐渐增强，维权意识、维权取向日益明晰，迫切要求信访机制的不断完善，以疏通群众维护自身权益的渠道，实现话语权回归。市场化时期，米庄镇的一起土地纠纷事件，以信访的形式得以反馈，最终在乡镇政府的仔细核查之后，得到圆满解决，群众对于乡镇干部的处理决定，也表示绝大多数的认同。而乡镇干部在这过程中的权力运作流程，与20世纪60年代的信访处理方式形成了鲜明的反差，这也足以见得，信访机制的建构，为群众带来了便利，也体现了现代权力网路带来的优越性。

2007年，董国政等同志，因土地纠纷，上访到襄樊市人民政府，要求政府为他们主持公道，归还其应享有的权利。对此，襄樊市人民政府专门成立了复查复核领导小组进行调查，由米庄镇政府负责着手，调查工作主要围绕四个问题展开。

1、关于权力和义务不对等。正如董国政等上访所说，认为他们在本村中“只有尽义务的责任，没有享受财产分配的权力”，存在严重的不平等现象。董国政等十二户村民举证说，他们是2000年秋才分得的土地，在此之前，没有分得土地，所种土地是其从本组其它村民手中自己协商租种的。并指出从2001年到现在所尽义务和所得的利益有很多不平等，威胁着其正常权益。但镇政府在调查中却发现情况并不是其所说的那样，相反他们获得的权益还大于其所尽义务，基本情况如下：

（1）2001年—2003年缴纳农业税及三提五统分别是每亩80元、53元、43.1元，每人1.4亩承包地上交合计为176. IXI. 4=246. 54元；

（2）有两户交了建校达标集资费，人平30元，但学校免除了其子女上学的借读费；

（3）调整农业产业结构投工投劳均实行的是务工补偿付酬；

（4）向村组交了300元—500元的入户费，但村组为其无偿提供了180m，左右的宅基地；

（5）2000年秋每人分得了1. 562亩土地，其中1. 4亩在2005年确权到位，0. 162亩暂时未确权，但每人都有，也视同确权。

并且董国政等十二位同志在迁入叶店村一组后，与其他村民一样都享受本村公共基础设施，包括村民生活用水、用电设施，有线电视安装及收视费，集体自建道路等（户平1. 7万元左右），同时也享受了独生子女保健费和学杂费补助等政策。

因此，调查组最终得出结论：董国政等十二户认为其在叶店村“只有尽义务的责任，没有享受财产分配的权力”的职责是不成立的。

2、董国政等十二户认为自己是叶店村的村民，根据《民法通则》七十八条规定：共同共有人对共有财产享有权利，承担义务，因此，他们认为其应该享有在本村关于土地的相关权力和义务。

乡镇政府在调查中认为，首先，十二户迁入户的户籍取得在程序上没到位。根据《村民委员会组织法》规定，重大事项必须经村民大会或村民代表大会讨论通过，方可实施。而十二户40多人要求落户叶店村一组属重大事项，经调查了解，没有经过村民大会或村民代表大会讨论通过，都是通过个别村干部同意取得的，在程序上没有到位，而且十二户也不属于政策性移民。其次，十二户迁入户不属于财产共同共有人。2000年秋，村委会提议给新迁入的十二户村民分配土地，有很多村民反对，认为这种做法违反了土地承包政策，并损害了其合法权益。但当时的村干部强行把老户的土地收起来重新分配，这十二户新迁入户每人也分得了1. 4亩 +0. 162亩土地，后来老户也默认了这次分地。在

2005年完善土地二轮延包工作时，经过大多数村民同意，对每人分得的1.4亩土地进行了确权，而0.162亩暂没有确权。后来，新迁入的十二户村民每人分得的0.162亩土地又经过原村民—受益人的同意且依法确权的。由此，镇政府认为董国政等十二户可以对这1.5亩土地享有权力，但除此之外的土地没有经过村民同意，新迁入户就不能对其享有权力。

3、董国政等人，认为该村村委会在征地问题中，未就反映分配资金的来源，分配及余额等问题进行公开，是对其合法知情权的剥夺。

对此，叶店村村委会的解释是，他们是按照上级要求实行了“村帐站管、组帐村管”，每一笔收支都在叶店村财务公开墙每月公布一次，镇经管站每月进行检查并有检查记录。因为小组财务发生业务较少，一般情况是当月有业务发生就在小组公开墙上公布，没有业务发生就不公布。几笔征地款跨度好几年，资金到帐也分好几次，没有做到每到帐一笔就公布一笔，没有专项集中公布。因此，调查组，认为该村委会在财务公开问题中确实没有做到位，要求村委会就征地问题的具体资金来源、分配及余额进行公开，以方便村民知晓，维护自身权益。该村委会最后相关问题公布如下：

(1) 资金来源

叶店村一组征地收入共有四笔，分别是：①东风汽车试车跑道征地31.98亩，补偿937000元(全部到帐)；②汽车工业园12#路征地补偿3206568元(其中728680元未到帐)；③2005年—2006年园区租金217000元(全部到帐)；④汽车工业园征地130亩补偿3580000元(全部到帐)。以上四项合计金额为7940568元，其中728680元未到帐，实际到帐资金为7211888元。

(2) 资金分配

①原“老西田”人均分得土地0.162亩，按当时分地人口404人，人均4500元，合计1818000元；

②按现有自然人口536.5人(包括独生子女父母双方各享一半)，人平10000元分配，合计5365000元。以上两项合计实际分配资金为7183000元。

(3) 资金余额

因为有728680元应收款未到帐，所以叶店村一组实际资金余额为28888元。最终，复核领导小组根据调查结果，作出的处理意见是：(1)关于人平0.162亩土地被征占补偿费的分配问题，认为确有不妥，责成高新区督促米庄镇及叶店村村委会在征地款到帐后15日内，按人平4500元的标准，对新迁入户中所涉及的39人予以补偿兑现。(2)关于536.5元资金分配问题，认为不涉及新迁入户，不予补偿。(3)关于村组财务公开问题，认为叶店村一组确实存在财务公开不及时的问题，责成米庄镇农经部门加大督办检查力度，促进村务按时公开，规范公开，确保村民的知情权、参与权、监督权。

可见，在现代权力网络下的乡镇干部，其处理问题的方式、方法，相比较传统社会的强制模式，都有了很大的改观。乡镇干部不仅仅只考虑上级指派下来的任务以及完成的比率，同时，更重要的是要体现民意，维护民益。以公平、公开、民主的方式处理问题，才能树立乡镇干部在村民中的威信，实现合法性认同，为权力网络的正常运作奠定基石，否则，继续维持传统的权力运作，必将激起民愤，动摇运行权力的上层建筑。

(四) 现代权力网络的特征及其绩效

1、现代权力网络的特征

(1) 自上而下的一元化权力体制受到挑战

人民公社体制的废除意味着乡村社会结构的重大调整，与人民公社时期不同，乡村社会结构的形成与维持不再完全依靠由外部的国家力量强加给乡村社会的规定性权威，而主要来自于乡村社会内在力量形成的内在性权威；乡村社会的整合不再主要是建立在外部的“建构性秩序”基础之上，而是更多的依靠乡村社会内部形成的“自然性秩序”。秩序是由行动主体参与建构的，自从中国乡村实行土地家庭联产承包责任制以来，农民作为一个重要因子又重新进入乡村基层社会的互动结构，正是这一重大变化，乡村基层社会获得了一定实质性改变，村庄内生型公共空间的凸现则带来了乡村“自治性社会关联”发生的极大可能。

中国的乡村民主尽管是由农村生产方式的深刻变革引起，并有强大的村庄内生力量的推动，但中国的乡村民主是在市场经济刚刚起步、民主与法制尚不健全、缺乏公民社会支持的条件下由国家建构性秩序规划推动的，这就必然要求有足够强大的政府权威的存在，才能在短时间内规划、推动和促进这一事业的发展。中国共产党强大的动员能力正好承担适应了这一角色。因此，在实行村民自治的农村地区，同时存在着两个进行村务管理的组：村民自治组织和村党组织。显然，两个组织是性质和功能都不相同的组织：村民自治组织是村民的群众性自治组织，其功能是实现村民的自我管理、自我教育、自我服务和自我发展；党组织由村民中的党员组成，是党在农村的基层组织，承担着对农村的政治领导责任。两个组织的同时存在，既是中国村民自治的特色，也为村民自治的发展带来理论和现实的契机。民主的本质是一种自由，包括人民的自由选择权力，当乡村民主发展到一定阶段之后，如果党组织仍以过去的领导方式对村民自治事务进行干预，村民们必然会提出这样一个问题：他们的民主选择权力是否真正得到了应有的尊重，他们的民主决策、民主管理、民主监督权力是否得到了切实的保障？在这样的条件下，党的一元化领导方式在农村受到挑战也就在一定程度上成为一种必然。

(2) 自治权力向乡镇、基层位移

自治组织与乡镇政府的关系如何，是村民自治能否健康发展的一个非常重要的变量。从乡镇政府的视角来看，掌

握了村民自治权力意味着享有所在乡镇的几乎绝对的政治资源，这对于乡镇政府意图的贯彻起着非常重要的作用；从自治组织的视角来看，只有充分掌握了自治权力，才能维护自治组织的健康发展，否则只能沦为乡镇政府的附属物，丧失了自己的相对独立性和自治性。

自治权力在乡镇政府与自治组织之间的游离决定了村民自治的发展方向，具体可以从以下三个角度进行透视。从渊源上看，中国现阶段的村民自治组织脱胎于全能政府主导下的半政府性质的生产大队。不可否认，这种控制方式在革命成功以及革命后迅速调动一切资源进行现代化建设中起着非常重要的作用。但是随着现代化进程的推进、市场经济的培育和政治民主的发展，这种全方位的控制越来越显示出其弊端。乡镇政府和自治组织的渊源决定了两者之间的权力划分不清，也注定了在实践中自治权力向乡镇政府的位移。从理论上讲，乡镇政府和村民自治组织有着不同的性质和功能。乡镇政府属于国家在农村的基层政权，它的行政行为具体体现了政府的意志；村民自治组织属于村民的自我管理、自我教育、自我服务和自我发展的组织，它所管理的事务具体反映了村民的意志。尽管政府的合法性源于人民的认同，政府的意志反映了人民的意志，但这只是总体上的认同、根本性的反映。在实际的运用过程中，由于政府在国家发展进程中变迁的需要，也由于两者所处的地位差别、利益差别而带来的观察问题的着眼点不同，这样便出现了在实践中政府意志的异化。政府意志的异化决定了政府权力的扩张，也注定了它对法律上规定属于自治组织权力的干涉。从实践上说，村民委员会实际上承担着贯彻落实乡镇政府下派任务的功能。换句话说，乡镇基层政府把村民自治组织看成了自己的派驻机构，使得自治组织实际上成了准政府机构。自治组织这种职能的错位，性质的异化，导致它为完成乡镇政府的派驻任务而存在，也必须借助乡镇政府的余威而存在，从而使自身沉溺于诸如计划生育、催提留款等事务中；对于自治组织自身的功能和性质已经无暇顾及。职能错位、性质异化的结果决定了自治组织难以行使法律赋予自己的权力，也注定了自治权力向乡镇政府意志的异化包括正常的异化和非正常的异化。前者指政府为了社会规范性发展的需要，引导社会的规范性变迁而从局部上偏离了人民的意志；后者指政府为了自身的利益而将公共权力的非公共运用，即腐败政府的位移。但是，无论怎样的结局，自治权力都得到了不同程度的彰显。

(3) 以村委会为主的二元权力体系逐渐形成

村民选举的制度效应十分明显，米庄镇的村委会选举反响已经无形中说明了这一点。由全体村民选举产生的村委会有着更直接的法理权威，由于其权力来源于村民们的赋予，在过去压力行政体制下，为了能进一步获得广大村民的支持与信任，村委会往往会在涉及村民重大利益问题上站在村民一边，在一定程度上代表村民的利益，所以更容易获得村民的拥护。

权力本质上是一种对稀有资源的占有与支配能力。合理划分党组织和自治组织之间的权力界限，有助于避免在实践中权限不分、职责不明，导致了诸如相互推委、扯皮、博弈的情况。从米庄镇的实践中，我们可以清晰地看到党支部与村委会的权力界限非常模糊，其“人治化”特征非常明显。因此首先必须明确的一个问题就是：最高权力的归属问题。宪法规定，中国共产党的基层组织承担农村发展的政治领导责任；同时也规定，村民自治组织是村民自我管理、自我教育、自我服务和自我发展的组织。但这只是一种较为抽象的说法，至于在实践操作中什么是领导权、什么是自治权，并无具体的界定。这样便出现了党组织的领导权力和自治组织的自治权力的博弈假象；提高党组织的领导权力势必会影响自治权力的发挥；加强自治权力的运作势必会削弱党组织的权威。凡此种种，实际上我们应该看到，在村民自治的范围内，党组织和村民自治组织本身都不应该具有最高的权威，他们的权力都源于宪法的最高权威。依法治国才是维护党组织的权威和行使自治权力的共同保证。

按照宪法规定，党组织的权力集中在党的领导方针政策的贯彻和监督，党组织的自身建设和村民自治组织进展状况的宏观控制方面，特别是享有对村民自治范围内的政治文化建设的领导权；自治组织的权力应集中在本村公共事务和公益事业的控制权方面。换句话说，党组织享有宏观控制权，即带有普遍性、全局性、原则性问题的控制权；自治组织享有中微观控制权，即带有明显的村别特色、局部性、操作性问题的控制权。而现行的《村委会组织法》虽明确规定村委会是村级事务的组织者与领导者，但又规定村委会必须接受村支部的领导，而现行法律并没有明确划分村委会与村党支部的职责权限，从而使村委会与村党支部的关系变得复杂起来。作为国家基层权力代表机构的乡镇政府由于体制原因形成的J蹙胜作用，往往与村党支部有着千丝万缕的联系，而作为压力体制下形成的村党支部为了赢得上级的支持往往与上级政府有着更融洽的关系，所以，乡镇政府在村委会与村支部发生冲突时往往是站在村支部一边的。这样村委会相对于村党支部的优势被削弱，形成了以村民与村委会为一方，以村党支部与上级乡镇政府为另一方的乡村二元权力体系。

(4) 家族势力在乡村权力网络中的影响逐渐淡化

村民委员会的产生，是由于社会管理的实际需要，农民自发组建了一种全新的基础性权力共同体，以取代正在迅速瓦解的生产大队组织。村民委员会的功能从最初的协助政府维护社会治安逐渐扩大到对农村基层社会、政治、经济和文化生活中的诸多事务的自我管理，目前正在进一步的挤占家族组织的生存空间。社会学功能主义理论认为，组织存在的理由在于它具有一定的功能。家族组织的政治功能被村委会挤占，经济功能正随着家庭经济功能的扩张而消失，社会保障功能也将会随着我国社会保障体系的完善和向乡村的扩张而被挤占(因为家族的社保功能毕竟没有法律条文作为保障)，于是目前仅存的文化功能欲试图扩大并通过影响村委会选举来追回一些政治功能。但是，随着我国民主制度的完善化和村委会选举活动的规范化、法制化，它的机会也将愈来愈少。

新中国法制建设的推进和社会的发展，个人权利不仅得到了法律的认可，也得到了社会的认同，个人逐渐从家族家庭中独立出来，中国社会日益原子化。如今农村的村民自治、民主选举等等一切都是建立在对个体独立和个人权利

的确认基础上，这可以从市场化时期米庄镇村委会选举中得到明显的证实。并且随着个人经济功能的强化，个人权利将进一步得到肯定和扩张。特别是市场经济冲击下，利益主体多元化，带来了宗族、家族内部利益的多元化，内部成员不再被共同利益所主导，而是以了个体利益、家庭利益为功能所向。这一切都使中国社会已经开始从家族主导的群体社会向以独立个人为基础的现代社会转变，家族组织的村治权能一去不复返。

2、现代权力网络带来的绩效效应

(1) 推动政治文化生态的发展。

“权力的文化经营”意在强调权力获得法理赋予合法性以及在体制保障的前提之下，凸显乡村情理、惯例等文化资源对权力合法性的再次建构。在乡村治理资源流失、政权认同下降的不利局面之下，乡镇政府能否建设一个好的政治文化生态进而将自身整合进农民的文化意义世界之中是权力运行通畅的关键。在这个层面上，乡土的文化习惯成为了权力运行的润滑剂，增强了权力行使的力度，拓宽了权力行使的广度，即权力的主体在权力的行使的场域中通过一种文化情景的再造或者通过一种角色的不自觉转移来完成权力的工具理性；在更深层次上，“权力的文化经营”则是对“正式权力的非正式运作”中文化终极价值意义缺失的超越。“正式权力的非正式运作”呈现的是一个场景、一个农村生活的片断，体现的是对乡土情理的一种“商业性”借用，而权力的文化经营则是一个完备的乡村文化建设的系统工程。“权力的文化经营”反对对乡土文化的粗暴移植和片断裁减，主张回归到农民的生活意义本身中去建构一整套支撑权力运行的社会文化观念体系。在这个意义上，“权力的文化经营”以权力的运行为讨论的载体关涉的却是乡村文化秩序和农民生活意义的重构。

回到现实的乡村社会，传统的合作组织日趋瓦解，宗族意识日益淡薄以及农民闲暇生活的单一化和扁平化等等呈现出的一个病态的、被植入一种快感化病毒的乡村文化生活景观。乡村文化表达机制的丧失和传统文化网络的被破坏挤压了乡镇权力的安放空间进而影响到乡村政治文化生态的良性运转。在体制弊端和地方权力生存的双重规制下，乡镇政权无力成为乡村文化的主动建构者，从而无法进入到农民的文化世界。乡镇政府角色缺失的表面现象背后折射出权力运作机理的深层困境：权力的乡土文化表达彻底丧失。正是由于文化形塑权力渠道的阻塞，乡镇的权力运作失去了滋生、生长的重要社会基础，以致农民经常会发出这样的感慨：“有事的时候不来（指乡镇干部），要钱的时候比谁来的都快”。因此，也正是在这个意义上，社会文化基础破碎化的现实乡村社会更加凸显出乡村政治文化建设的必要性和紧迫性。

(2) 促进政治法制建设的完善。

“制度提供了人类相互影响的框架，它们建立了构成一个社会，或更确切地说一种经济秩序的合作与竞争关系……制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为”。“上层”通过制度创新来划定国家与社会关系的界限，避免国家过多的侵入社会，以使社会自主性增强，形成“强国家强社会”二者良性互动的格局。

1987年11月24日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》（试行），这是我国乡村权力演进史上的重大转折。这部法律依据宪法第111条规定，对村民委员会的性质、地位、职责、产生方式、组织机构和工作方式以及村民会议的权力和组织形式等作了全面的规定，从而使村民自治作为一项新型的群众自治伟(度和直接民主制度在法律上确立起来。1994年2月，民政部发布了《全国农村村民自治示范活动指导纲要》（试行），对村民自治示范活动的目标、任务、指导方针、具体措施等作了全面系统的规定，并第一次明确提出要建立民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等四项民主制度，从而使全国的村民自治示范活动逐步走向规范化和制度化。截至1998年6月底，全国已有26个省、自治区、直辖市的人大常委会制定了实施《村民委员会组织法》的地方性法规。1998年8月4日又通过了正式的《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村组法》），村民自治这种新型的农村治理模式终于以正式法的形式确立下来。这些法律、法规更加明确地把国家的政权组织与村级的自治组织作了制度化的区分。根据《村组法》，村委会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，而不是国家政权组织，也不是国家政权组织的派出机构或附属物；明确规定基层人民政府（乡镇）与村民委员会不是上下级的行政隶属关系，而是“指导—协助”关系，基层人民政府对村民委员会的工作给予“指导、支持和帮助”，但“不得干预依法属于村民自治范围内的事项”，村民委员会“协助”基层人民政府开展工作。但不可否认，中国在对农村的新一轮的整合过程中，宗族械斗、警匪勾结、黑社团伙、灰色社会群体也逐次出现；在某些地区，甚至已经出现集团性的武装抗法制的团伙；“诸侯”官员的奢糜腐败，地方保护主义，“上有政策，下有对策”达到相当严重的程度，“软政权化”现象严重影响对政府对社会生活的整合能力和行政能力。政治法制建设的完善，推动相关问题的解决，同时，也带来了新一轮问题的出现，这是政治发展、权力运作不可避免的历史逻辑。现代权力网络的建构，在促进现代法治建设的同时，也培养着新生的政治生态人。