

【党建热点】

全面推行村级组织负责人“一肩挑”的障碍与路径*

姚锐敏

摘要:全面推行村级组织负责人“一肩挑”是新时代完善乡村治理体系的重大战略部署。受各种主客观条件的限制,“一肩挑”在推行过程中面临诸多障碍:一是党员队伍的现状不能很好地适应“一肩挑”所带来的竞争压力;二是党内精英人才缺乏参与“一肩挑”竞争选举的积极性;三是权力集中导致腐败风险增加的政治逻辑影响村民对“一肩挑”制度的接受度和支持度;四是现行选举规则与“一肩挑”模式所设定的选举目标不协调。全面推进“一肩挑”,需要提升村庄党员的选举竞争力,夯实“一肩挑”制度的民意基础,增强党组织的选举影响力与控制力,加强政府对村委会选举工作的组织领导。

关键词:“一肩挑”;村党组织;村委会;路径

中图分类号:D262.3

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)01-0015-08

村级组织负责人“一肩挑”是指村党组织书记和村委会主任两个职务由同一个人担任。党的十九大将“一肩挑”作为完善乡村治理体系的重要举措纳入乡村振兴战略,决定在全国全面推行“一肩挑”。2018年12月28日起施行的《中国共产党农村基层组织工作条例》第19条规定:“村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人,村‘两委’班子应当交叉任职。”2019年中央一号文件提出,全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任。这些情况表明,全面推行“一肩挑”是新时期农村工作面临的一项重大政治任务。本文拟在深入分析全面推行“一肩挑”面临的现实障碍的基础上,探讨全面推行“一肩挑”的有效路径,以期为实现这一政策目标提供理论参考。

一、全面推行“一肩挑”的现实意义

全面推行“一肩挑”是党中央为加强以党组织为核心的农村基层组织建设,进一步完善乡村治理

体系而采取的重大战略举措,对于实现乡村治理体系和治理能力现代化,科学有序推动乡村振兴,具有重要的现实意义。

1.有利于提升村级党组织的领导权威,巩固村级党组织的领导地位

村级党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础,是村级治理体系中的领导核心。农村实行村民自治以后,一些地方村级党组织的领导地位有所动摇,政治威信有所降低,领导作用有所削弱,甚至面临被架空的风险。出现这些情况的原因,除了村级党组织自身“肌体”不健康和领导能力不足以外,还与实行村民自治所引起的农村权力结构的变化有关。村民自治改变了村级党组织“一元化领导”的权力结构,形成了由村级党组织和村委会构成的二元权力结构。这种二元权力结构的重要特征在于权力来源的差异性:村党组织的权力主要来源于上级党组织的授权,而村委会的权力来源于村民的委托。这种权力来源上的差异不可避免地会影响到“两委”关系。对于普通村民来说,他们很容易会认同这

收稿日期:2019-10-29

* 基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国共产党建党以来农村基层组织资料收集与数据库建设”(18ZDA128)。

作者简介:姚锐敏,男,华中师范大学中国农村研究院教授,博士生导师(武汉 430079)。

样的观点:多数村民选出的村委会主任自然应当比少数党员选出的村党组织书记更有权威。在实践中,有的村委会主任仰仗自己的民选身份,挑战村党组织的领导地位,拒绝服从村级党组织的领导。因此,要巩固村级党组织的领导地位,提升村级党组织的政治威信,必须扩大村级党组织领导的民意基础,增强村级党组织领导的政治合法性。全面推行“一肩挑”可以有效实现上述目标。“一肩挑”模式的显著特点是通过村党支部与村委会选举联动机制,赋予和扩大村民群众在村支书的选举中的发言权。要成功实现“一肩挑”,无论是“由书记到主任”的路径,还是“由主任到书记”的路径,当选的村支书都需要经受民意的考验,接受全体村民的选择。这种村支书产生方式的变化本质上也是村党组织权力来源的变化,“自上而下”的组织授权与“自下而上”的民主授权相结合,无疑可以大大增强村党组织的权威性与合法性,强化村党组织对村委会的领导关系,巩固村级党组织在村级治理中的领导地位。

2. 有利于促进“两委”之间关系的协调,提高村民自治的运行效率

在村书记和村主任分别任职的情况下,村党组织与村委会之间的关系往往难以协调,经常出现各定各的调,各唱各的戏,“谁说了都不算”或者“谁都不愿干”的现象,有的地方甚至出现“两委扯皮”“对着干”的现象。^①这种状况严重影响了村民自治的正常运行。实行村书记与村主任“一肩挑”,可以在很大程度上避免因职务分设而导致的“两委”之间的矛盾和冲突,促进“两委”关系的协调。其一,“一肩挑”使得村庄“一把手”具有两重身份,这两重身份恰恰是“两委”的关键人物,两重身份的“合二为一”能够促进村“两委”之间的相互了解,给予“两委”之间对话的可能和平台。其二,在“一肩挑”模式下,“一把手”成为了“两委”之间沟通的纽带和桥梁,这种纽带和桥梁作用能够推进“两委”之间各安其分、各司其职,避免出现因“两委”之间的相互推诿或争权夺利而导致村庄治理的失序状态^②,保证村民自治机制的有效运转。

3. 有利于加强农村党员队伍建设,密切村级党组织与村民之间的联系

其一,“一肩挑”有利于壮大农村党员队伍,优化基层党员队伍结构。一方面,推行“一肩挑”可以增强党组织的吸引力。在全面推行“一肩挑”的条

件下,是否具有党员身份,对于村民成功当选村委会主任有很大影响,因此,对于有意愿竞选村委会主任的村民而言,加入中国共产党就变得非常必要,这就有利于吸纳村庄能人积极入党。另一方面,为了实现“一肩挑”的目标,党组织需要改进党员发展工作,主动发展那些政治可靠、品行端正、年富力强、群众拥护的村民加入党组织。其二,“一肩挑”有利于密切村级党组织与村民之间的联系。密切联系群众是我们党最大的政治优势,也是在乡村治理中坚持村级党组织领导地位的重要保证。在实行“一肩挑”以前,村党组织书记主要是由乡镇党委任命,或者由乡镇党委推荐候选人,再由党员选举产生。这种方式容易造成村党组织书记唯上不唯下、严重脱离群众的问题,进而妨碍村庄各项工作的顺利开展,使党和国家的方针政策难以贯彻实施。实行“一肩挑”,在一定程度上改变了村党组织书记的产生方式,普通村民在村党组织书记的选举中有了一定的话语权,担任村党组织书记需要经过大多数村民的“同意”,在这种情况下,要想获选村党组织书记,就必须重视群众基础,改变唯上不唯下的思想作风,更加密切地联系群众,把对上级负责与对村民负责有机结合起来。

二、全面推行“一肩挑”面临的不利因素

“一肩挑”制度源自于 20 世纪 80 年代一些地方为解决村民自治过程中的“两委”关系矛盾而进行的实践探索。经过 30 多年的发展,各地在推行“一肩挑”方面积累了丰富的经验,为在全国范围推行“一肩挑”打下了良好的基础。近年来,中央明显加大了推行“一肩挑”的力度,将“一肩挑”从一种倡导性政策上升为具有一定强制性的政策,为“一肩挑”的推行注入了新的动力,提供了可靠的政治保障。然而我们也应该清醒地认识到,“一肩挑”的发展不可能是一帆风顺的,由于农村现实社会条件的限制,“一肩挑”在推行过程中必然面临诸多障碍,受到各种不利因素的影响。

1. 队伍不强难成“一肩挑”:党员队伍的现状不能很好地适应“一肩挑”所带来的竞争压力

实现“一肩挑”的政治任务增加了村党组织在村委会选举中的压力,它要求本村的党员中必须有人参加村委会主任的竞选,只有在具有党员身份的候选人成功当选的情况下,才能达成“一肩挑”的组

织建设目标,这就对农村党员队伍建设提出了很高的要求,需要建设一支具有适当规模和较高素质的党员队伍,以适应推行“一肩挑”所带来的竞选压力。然而,现实的情况是,目前一些地方农村党员队伍建设还相当薄弱,党员队伍的规模与质量都还不能很好地适应全面推行“一肩挑”的需要。

从党员队伍的规模来看,有的村庄党员数量太少,村民中的党员比例太低,许多村庄的党员在村民中的占比只有2%左右,贵州省德江县某村总人口为935人,其中党员只有8人,占比不到1%。党员队伍规模太小,不仅会影响村党组织在村庄中的领导地位和领导作用,而且对实现全面推行“一肩挑”的组织建设目标也构成了一定的障碍。首先,根据《中国共产党农村基层组织工作条例》的规定,正式党员不足3人的,可以与邻近村联合成立党支部。联合党支部对应的是两个村的村委会,即使村书记通过法定程序兼任了其所在村的村主任,另一个村也无法实现“一肩挑”。其次,党员太少使得“一肩挑”的选择空间受到限制,甚至可能因为没有符合条件的党员参加村主任的竞选而使“一肩挑”的组织建设目标落空。最后,党员人数太少,还会影响党组织对村民选举委员会和村民代表会议的领导能力,而党组织对村民选举委员会和村民代表会议的影响力和领导力与能否顺利实现党组织的“一肩挑”选举目标有很大关系。

从党员队伍的质量来看,目前农村党员队伍普遍存在结构不合理、综合素质不高的问题。一些地方农村党员队伍老化现象严重。程同顺等人在对某镇的调查中发现,该镇党员年龄结构呈现出明显的倒金字塔形态,60周岁以上的党员占总数的一半以上(54.49%),而作为村主要干部黄金年龄段(40—60周岁)的党员比例仅为34.7%,40周岁以下的中青年党员则为10.81%,作为生力军的30周岁以下党员仅为1.51%。^③王向阳对湖北某村的调查显示,在该村现有的31位党员中,30岁以下的党员有3位,30岁以上、60岁以下的党员有5位,60岁以上的老党员有23位,老年党员占比高达74.2%。^④除了党员队伍老化以外,另一个十分突出的问题是党员队伍的综合素质与能力不高。调查显示,目前农村党员的文化程度普遍偏低,有的地方80%以上的农村党员是初中以下文化程度,60岁以上的老党员绝大多数只有小学文化,有的甚至是目不识丁的文

盲。^⑤受年龄和文化程度的限制,一些农村党员思想观念陈旧,缺乏开拓创新精神,带头致富、带领群众致富能力弱。

2.党员顾虑不愿“一肩挑”:党内精英人才缺乏参与“一肩挑”竞争选举的积极性

调查发现,尽管大多数地方的村委会主任竞选都有党员参加,但在一些经济比较落后的村庄,动员党员尤其是党员中的能人参选村委会主任竞选仍面临不小的困难。如今农村人口外流现象严重,大部分年轻力壮的党员长期在外打工,在村里的时间很少,其中有不少人已经将融入城市作为自己个人事业发展的奋斗目标。对于这些党员来说,回乡参加村主任的竞选存在双重顾虑:一方面,如果竞选成功,他可能需要中断甚至完全放弃个人在外的事业,终结自己的“城市梦”;另一方面,如果竞选失败,不仅个人没有任何收益,还有可能失了面子,得罪竞争对手,加剧与村民之间的紧张关系。所以,从个人利益考虑,这些党员通常缺乏参加村委会主任竞选的主观意愿。有些符合条件的外出党员在党组织多次动员的情况下仍不同意回乡参选。

除了外出党员中的人才,最有条件竞选村主任的是现任村干部中的党员,他们不仅具有一定的村庄治理经验和能力,也具有一定的群众基础和威信。然而调查发现,有些党员村干部在村主任的竞选过程中表现消极,有的地方还出现了党员候选人主动退选的现象。这些党员村干部的选择符合其基于个体理性的行动逻辑。从心理学的角度分析,在任何一种竞争选举中,成功当选的可能性都是影响参选者作出参选决定的重要因素,在决定是否参选之前,当事人要对选举形势和前途进行全面的分析评估,如果评估结果显示自己成功当选的概率太低,他就可能会选择放弃参选的想法,因为任何人都不会愿意让自己置身于一场毫无胜算的选战之中。上述道理同样适用于村主任的竞选。有研究表明,农民在村委会选举中的投票行为具有非理性的特征,“认亲不认贤”是农民在选举投票过程中普遍存在的心理状态,农民的投票行为深深地嵌入在血缘、地缘、业缘等各种复杂关系构成的社会关系网络中,农民更多地是根据自己与候选人的亲疏远近关系来投票。^⑥由于村庄社会关系网络的相对稳定性,加之熟人社会的信息高度透明,使对村委会主任竞选前景的评估比其他竞选场合更加容易。当党员村干部意

识到自己在村委会主任的竞选中处于明显的劣势时,往往会选择知难而退。因为与其去参与一场毫无胜算的竞选并承受因此带来的各种不利后果,不如选择主动退出竞选,这样不仅可以避免和减少损失,而且还可能获得额外的好处:既在一定程度上保全了面子,避免了因为竞选失败而可能导致的个人威信受损;又可以向当选者释放善意,为以后与当选者的和平相处乃至合作共事创造了条件。

3. 村民担心不挺“一肩挑”: 权力集中导致腐败风险增加的政治逻辑影响村民对“一肩挑”制度的接受度和支持度

“一肩挑”是党和政府大力推行的一种制度安排,但这种制度安排能否在实践中落实,则取决于村民的态度和行动。因为党员担任村委会主任是实现“一肩挑”的必要条件,在村民自治的民主政治背景下,党和政府既不能硬性规定只能由党员参选村委会主任,也不能直接指定党员担任村委会主任,任何人担任村委会主任都必须经过民主选举。在选民理性投票决策的情况下,实现党员当选村委会主任的目标,不仅需要当选者的能力和素质得到村民的普遍认可,而且需要村民广泛认同和接受“一肩挑”的制度安排。从实际调查结果看,目前一些地方农民对“一肩挑”制度的认同度还比较低。例如,在回答我们提出的“党支部书记和村委会主任是由一个人兼任好,还是由两个人分别担任好”的问题时,选择“一个人兼任”的比例为 12.50%,选择“两个人分别担任”的比例高达 66.5%。^⑦杨素稳等人在海南进行的问卷调查结果也显示,有相当多的村民对“一肩挑”的制度持不赞同的态度。调查中对“村委会主任兼任村党支部书记,您的态度是?”这样一个问题,有 29.1% 的人表示“赞同”,而表示“不赞同”的人比例达到 37.5%。^⑧

进一步的调查表明,不赞同“一肩挑”的村民主要是担心村书记和村主任两个职务由一个人担任会导致村庄内部的权力结构失衡,权力过度集中在“一肩挑二位”的村干部个人手中,容易产生腐败。众所周知,村党组织和村委会是两个性质与功能不同的基层组织,村党组织作为执政党在农村的基层组织,主要扮演的是“国家代理人”的角色,村委会作为群众性自治组织,扮演的是“村庄当家人和村民利益保护人”的角色。这两种不同的角色定位使村党组织和村委会之间客观上形成了一种相互制约

关系,可以在一定程度上遏制权力滥用和腐败行为的发生。实行“一肩挑”以后,随着书记和主任之间角色冲突的消失,村两委在很大程度上“合二为一”,原有的相互制约关系将不复存在或者形同虚设,这样就大大增加了权力滥用和腐败的风险。^⑨从现实情况看,在实行“一肩挑”以后,一些地方确实出现了村庄“一把手”独断专行、为所欲为的现象,这在一定程度上证实和加深了村民对“一肩挑”的担心。

4. 程序中立不利“一肩挑”: 现行选举规则与“一肩挑”模式所设定的选举目标不协调

从一定意义上说,选举规则是为选举结果服务的。选举规则的设定应当有利于实现符合国家整体政治利益和价值观的选举结果。在全面推行“一肩挑”的背景下,通过民主选举使党员当选村委会主任,是执政党和国家赋予村委会选举的一项具体政治使命。完成这一政治使命,不仅需要各级党委和政府加强对村委会选举工作的组织领导,而且需要不断完善村委会选举规则,从选举程序上提供必要的制度保障。说得更明确一点就是,村委会选举的规则既应当体现选举的公正性,也应当有助于实现党员当选村委会主任的政治目标。

然而,现实的情况表明,目前的村委会选举规则突出体现的是选举程序的中立性。从这一基本立场出发,不仅没有为实现“一肩挑”所需要的选举结果设置“助成性”规则,相反还对实现上述选举目标构成了一定的障碍。以村委会候选人的产生办法为例,《村民委员会组织法》正式颁布实施之前,基层党组织可以通过正当合法的方式和途径参与村委会候选人的产生过程,许多地方明确规定村委会选举可以由基层党组织提名候选人,有的地方甚至规定村委会选举的候选人只能由村党支部或乡镇党委和政府推荐。此外,基层党组织在正式候选人的确定过程中也拥有相当大的话语权和影响力,有的地方规定由村党支部从初步候选人中确定正式候选人,向村民大会推荐,提请村民大会依法选举。1998 年《村民委员会组织法》正式颁布实施以后,情况发生了改变,在强调程序中立和选举民主性的名义下,党组织在村委会选举中的提名权被取消。现行《村民委员会组织法》第 15 条明确规定:“选举村民委员会,由登记参加选举的村民直接提名候选人。”此外,现行制度还明确规定村委会选举可以采取“海

选”方式进行,即不经过提名候选人的环节,由选民直接投票选举村委会。目前许多地方的村委会选举办法中都规定了“海选”方式。例如,《湖北省村民委员会选举办法》第17条规定:“村民委员会成员的选举,可以采取有候选人的选举方式,有条件的地方也可以采取无候选人的选举方式。”《陕西省村民委员会选举办法》第30条规定:“经过三分之二以上的选民同意,可以不提名候选人,由选民直接投票选举村民委员会主任、副主任、委员,但其他程序应当按照本办法规定进行。”

无论是取消党组织的候选人提名权,还是允许实行无候选人的选举方式,对实现党员当选村委会主任的政治目标都是不利的。取消党组织的候选人提名权,一方面,从理论上讲难以保证村委会主任的竞选中有党员参选;另一方面,党组织无法通过合法的方式和渠道向村民明确传达其选举意向,对村民的投票行为进行正确的引导。而规定“海选”方式所包含的政治主张是在村民自治中进一步还权于民,使村民能够在完全自主的条件下行使民主选举的权利,对于党组织来说,这其中实际隐含着在选举结果上不持态度、保持中立的要求。

也许有人会认为,即使党组织不直接影响村委会的选举,完全由村民自由选举,只要参加竞选的党员具有良好的综合素质与能力,照样可以实现党员当选村委会主任的政治目标。我们不否认存在这种情况的可能性,但这种可能性变成现实的前提条件是选民在选举投票中具备充分的理性——选民以候选人的个人能力和综合素质作为投票的依据和标准。然而,在实际进行的村委会选举中,常常出现个人能力强、综合素质高的好人落选,庸人甚至坏人反而当选的情况。这说明村民的投票决策行为并非总是依据理性标准,有时候也表现出非理性特征。

三、全面推行“一肩挑”的有效路径

在村民自治的法律制度框架内全面推行“一肩挑”,是一项复杂而艰巨的政治任务,完成这项任务需要克服上述多方面的困难和障碍,做到既要消除现实中存在的不利因素的影响,也要为“一肩挑”的长远发展创造有利条件。

1. 提升村庄党员的选举竞争力

通过选举方式实现“一肩挑”的目标,最为根本的措施是大力加强农村基层党建工作,有效提升党

员的选举竞争力。

其一,切实加强和改进村庄党员的组织发展工作。具体来说,一是要通过发展重点的转移优化党员队伍结构。在发展对象上,应当将符合条件的中青年农民作为发展重点,尤其是要注意优先从回乡知识青年、复员转业军人、外出务工青年等群体中发展党员,以优化村庄党员队伍的结构。二是要通过党员发展标准的调整吸纳村庄英才。在发展标准上,必须把过去的道德高尚、忠厚老实、听话顺从的“道德标准”转变为德才兼备、以德为先、注重实绩、群众公认的政治标准。要在注重党员发展对象的政治倾向的前提下,将其政治“影响力”作为重要的条件,把那些具有群众基础、凝聚力强、影响面大、追随者众的农村中优秀分子作为党员发展的重点对象加快培养。三是要通过发展方式的转变提升组织发展绩效。农村基层党组织必须切实增强党员队伍建设的责任感和使命感,改变过去那种坐等上门申请的被动式党员发展方式,主动物色党员发展对象,加强培养教育,不断提高其政治素质,条件成熟就及时发展,以壮大党组织的力量。^⑩

其二,在党员能力的培养上下功夫。在全民谋发展的今天,村民在投票选举村委会主任时,不仅会关注候选人的道德品行,而且越来越看重候选人的发展能力。对于村民而言,最为理想的选举结果是当选者既是“好人”,又是“能人”。过去,我们在党员发展标准的实际把握中存在片面性,即过分注重考察发展对象的政治道德素质,甚至将“政治忠诚”“品行端正”作为唯一标准,忽视了对发展对象实际能力的要求,导致目前一些地方村庄党员队伍中人才匮乏,尤其是缺乏能够促进村庄经济社会发展,带领村民致富的“能人”。这种状况在很大程度上影响了党员的选举竞争力,甚至成为一些地方党员竞选失败的直接原因。改变这种状况,除了要改进党员发展工作之外,还必须加强党员能力的培养,重点是要提高党员的个人致富能力和带领群众致富的能力,以此来赢得广大村民对党员的信任和支持。

2. 夯实“一肩挑”制度的民意基础

尽管对于各级党委和政府而言,“一肩挑”是一项必须完成的政治任务,但“一肩挑”毕竟不是一种强制性的法律制度安排。从最终的意义上讲,能否实现“一肩挑”的政策目标,不是国家单方面的意志可以决定的,而是由广大村民手中的选票决定的。

因此,顺利推进“一肩挑”,必须努力争取村民对“一肩挑”制度的认同和支持,夯实“一肩挑”制度的民意基础。

其一,大力宣传“一肩挑”的正当性、合理性和制度优势,引导村民形成对“一肩挑”的正确认知。实行“一肩挑”是乡村社会治理体系的一场深刻变革,党和国家需要进行广泛深入的政治动员,重塑村民的政治认知。在宣传动员过程中,要紧紧围绕加强党的领导这个核心,向村民说明实行“一肩挑”的必要性和重大意义。要使广大村民认识到,党的领导是实现乡村振兴的根本保证,而“一肩挑”制度的重要立足点则在于加强党对农村的领导,促进农村各项工作的顺利开展。也要使广大村民认识到,实行“一肩挑”有利于扩大基层党组织的群众基础,提升基层党组织的领导权威;有利于优化党组织领导作用的实现方式,确保党组织的意志在村庄各项工作中得到贯彻落实;有利于理顺村“两委”之间的关系,巩固村党组织的领导核心地位。另外,还要使广大村民认识到,实行“一肩挑”不仅有利于加强党的领导,而且还可以完善村庄治理机制,促进村庄各项事业的发展。

其二,借助中央和上级的政治资源,增强“一肩挑”制度的权威性。一方面,利用“党的政策”“政治任务”等强势话语突出“一肩挑”制度的不可置疑性,进而重塑村民对“一肩挑”的认知;另一方面,主动凸显自己作为中央和上级政策执行者的被动角色,这样“既可以通过‘被动形象’来抵御下层压力和向上转移矛盾,又可以利用被动形象向村民传递出清晰而坚定的政策信号”^⑩。实践证明,通过借助上级权威,基层政府可以在一定程度上消除村民中可能存在的怀疑和抵触情绪,使村民更好地接受“一肩挑”的制度安排。

其三,健全“一肩挑”的权力制约和监督体系,降低滥用权力和腐败的风险。“一肩挑”在一定程度上改变了村庄的权力结构,导致了权力的高度集中,客观上增加了权力滥用和腐败的风险,也在一定程度上影响了村民对“一肩挑”的接受度和支持度。因此,要争取“一肩挑”制度获得广泛的认同,应当针对“一肩挑”以后村庄权力结构的变化,进一步健全和完善权力制约和监督体系,强化对“一肩挑”权力的制约和监督。具体来说,一是要完善村民自治的民主监督机制,全面建立健全村务监督委员会,推

行村级事务阳光工程;二是要强化政府的监督责任,完善政府监督体制,创新政府监督方式;三是要明确“一肩挑”的权力边界与职责分工,优化“一肩挑”的权力运行程序,建立健全“一肩挑”组织内部的权力制约机制;四是要完善“一肩挑”的权力问责机制,把监督与问责紧密结合起来,增强监督的实际效能。

3. 增强党组织的选举影响力与控制力

为了适应全面推进“一肩挑”的新形势和新任务,应当转变观念,进一步强化党对村委会选举工作的领导,关键是要从制度上增加党组织在村委会选举中的话语权,增强党组织对村委会选举的影响力和控制力。为此,我们建议以立法的形式明确赋予党组织村委会主任候选人的提名权,并且允许党组织以合法的方式为其提名的候选人公开“站台”助选。从全面推行“一肩挑”的角度说,赋予基层党组织提名权和助选权具有十分重要的意义。一方面,可以保证村委会主任竞选中有党员参与;另一方面,可以明确党组织的选举意图,借助党组织的权威和资源对村民进行有效的动员和正确的引导,为实现党组织既定的选举目标创造有利条件。

赋予党组织提名权和助选权是加强党对村委会选举工作领导的必然要求,具有充分的理论依据和政治正当性。中国共产党是中国的执政党,通过法定程序选配好各级领导班子是各级党组织的一项重要职责,也是实现党的领导的组织保证。农村基层党组织虽然处在村民自治的特殊政治环境中,但作为执政党在农村的基层组织,它们担负着保证农村政治稳定、促进农村经济社会发展、支持国家现代化的重要使命,通过有效方式和途径引导村民选择好村庄的“当家人”,则是实现这种使命的重要保证。另外,应该认识到,当今中国农村政治发展的优先目标并非推进基层社会治理的民主化进程,而是通过基层选举改变村庄公共权力的合法性基础,增强农村的政治稳定,完善国家对村庄的作用机制。为此,“国家不仅需要借助村庄选举改善和巩固与农村的关系,而且必须确保民选的村庄领袖对国家的忠诚,以保障国家意志的顺利贯彻”^⑪。

有人担心以党组织的名义提名村委会主任的候选人并进行助选会损害村委会选举的民主性,我们认为这种担心是不必要的。因为:第一,党组织提名候选人不是随意的,正式提名之前需要充分听取村民意见,保证候选人的提名具有广泛的民意基础;第

二,党组织提名并不排斥其他的提名方式,在党组织提名的候选人之外,村民也可以直接提名候选人;第三,党组织的助选活动是在法律范围内以合法的方式进行的;第四,党组织的选举意图能否实现,最终取决于村民的投票,党组织必须尊重民主投票选举的结果。

4. 加强政府对村委会选举工作的组织领导

村委会选举是在政府的组织领导下进行的,政府的组织领导对村委会的选举过程和选举结果有重要影响。因此,要实现党员当选村委会主任的选举结果,加强和改善政府对村委会选举工作的组织领导是一条切实有效的途径。

其一,提高思想认识,加大工作力度。实践证明,“一肩挑”的比例与地方政府对“一肩挑”的态度和推行“一肩挑”的力度有直接关系。目前那些“一肩挑”比例比较高或者特别高的省份无不是对“一肩挑”持积极态度、大力推进“一肩挑”的省份。^⑬因此,全面推进“一肩挑”,各级政府应当进一步提高对“一肩挑”的认识,加大推进“一肩挑”的力度。一方面,提高政治站位,强化责任担当。各级政府应当深刻领会中央精神,充分认识全面推行“一肩挑”的重大战略意义。在新的历史条件下,中央决定全面推行“一肩挑”的动因已经超越了协调两委关系的现实需要,而是出于巩固党在农村的领导核心地位、切实加强党对农村的全面领导、有效实施乡村振兴战略的根本大计。只有从这样的政治高度认识“一肩挑”,才能以更加积极主动的态度旗帜鲜明地推进“一肩挑”。另一方面,明确任务要求,加强督促检查。推进“一肩挑”不能只停留在文件会议的一般性号召上,应当明确各级政府的责任,提出具体的工作目标要求。近年来,不少地方在“两委”换届选举中明确提出了实现“一肩挑”的比例,对推进“一肩挑”起到了促进作用。但需要注意的是,确定“一肩挑”的比例应当坚持从本地的实际情况出发,不能脱离实际盲目追求高比例、“全覆盖”,以免导致“一肩挑”偏离正确轨道,产生负面影响。为了切实推进“一肩挑”,在明确目标任务的同时,还应当加强监督检查,可以结合本地区的实际情况,将“一肩挑”工作落实情况纳入党政领导班子年度综合目标考核的内容。

其二,统筹“两委”换届,优化选举流程。在现行的制度框架下,实现“一肩挑”的基本途径是村党

组织和村委会的换届选举。因此,科学合理地设计村“两委”换届选举办法,对于实现“一肩挑”的目标具有重要意义。从历次“两委”换届选举的结果看,“一肩挑”可以达到的比例与实际达到的比例之间存在很大差距。有统计显示,一直以来,所有省、市、自治区村委会主任是中共党员的比例都比村委会主任同时是村党支部书记即“一肩挑”的比例要高,全国平均高出一倍以上。^⑭从选举程序上分析,导致上述情况的主要原因可能有两个:一是有的地方遵循的是“由书记到主任”的制度思路,即先通过村党组织的换届选举选出书记,然后鼓励或推荐党组织书记去参加村委会主任的竞选,但是结果书记竞选失败,组织上又不便将其从刚刚上任的书记岗位上拉下来;二是有的地方虽然先选出了村委会主任,当选者也具有党员身份,但是组织上认为其不是村党组织书记的合适人选,或者出于平衡利益关系、维护村庄稳定等方面的考虑,安排其他人担任村党组织书记。由此看来,要推进“一肩挑”,“两委”换届选举程序应当坚持“由主任到书记”的制度设计思路,在事先进行的村党组织换届选举中先不产生书记,待村委会换届选举完成以后,再根据村主任的当选情况进行书记的选举(或任命),这样可以在推进“一肩挑”的过程中掌握工作的主动权,还可以激励党支部成员积极参加村委会主任的竞选,这是许多地方顺利推进“一肩挑”的成功经验。与此同时,对于成功当选村委会主任的党员,应当按照实现“一肩挑”的目标要求通过法定程序将其选举或任命为村党组织书记。

其三,严格参选条件,规范选举秩序。关于村委会选举中是否应当规定候选人的资格条件,理论界一直存在争论。从推进“一肩挑”的角度看,规定村委会候选人的资格条件具有积极意义。一方面,规定资格条件是为了选出合适的村庄治理者,而能够担当村庄治理重任的村民主要集中在党员队伍当中;另一方面,规定候选人的资格条件,可以在一定程度上限制参选范围,减轻党员候选人的竞选压力。目前,各省级地方都以地方法规的形式对村委会候选人规定了一定的资格条件,但从内容上看,绝大多数省级地方只是从积极的肯定的方面规定了村委会成员的资格条件,即只是规定了村委会成员候选人应当具备或符合的条件,实际意义和作用不大。因此,从增强制度实际效力的角度考虑,应当在规定肯

定性资格条件的同时,规定一定的限制性资格条件。除了规定限制性资格条件之外,还可以在不违法的前提下,提高非党员参选的实际“门槛”,为实现“一肩挑”创造有利条件。

保障村委会选举规范有序进行是地方各级政府的重要职责,也是顺利推进“一肩挑”的必要条件。在多数情况下,党员当选村委会主任是村民理性投票选举的结果,而村民理性投票选举则离不开规范有序的选举环境。只有在规范有序的条件下,村民才有可能遵从自己的内心,站在有利于村庄发展的立场上,选举合适的村庄“当家人”。规范村委会选举的秩序,一方面需要不断完善村委会选举规则,明确各种选举行为的法律界限;另一方面需要加大村委会选举的执法力度,及时查处和纠正村委会选举中发生的各种违法行为,确保村委会选举在法治轨道上有序进行。

注释

①陈军亚:《农村基层组织“一肩挑”的制度优势与现实障碍》,《人民

论坛》2019 年 4 月(中)。②李淇:《乡村治理现代化视域下“村两委一肩挑”模式研究》,《河南科技大学学报》(社会科学版)2019 年第 4 期。③程同顺、史猛:《推进村级组织负责人“一肩挑”的条件与挑战——基于 P 镇的实地调研》,《南开学报》(哲学社会科学版)2019 年第 4 期。④王向阳:《当前留守型农村基层党建的困境与出路——基于湖北 F 村基层党建实践的考察》,《社会主义研究》2018 年第 6 期。⑤梁国雄:《关于当前农村党员队伍现状的调查与思考》,《衡阳通讯》2009 年第 10 期。⑥桂华:《竞争性选举、党的领导与农村基层民主实践——对我国东部沿海两地经验的比较分析》,《南京社会科学》2018 年第 8 期。⑦姚锐敏等:《乡村治理中的村级党组织领导》,中国社会科学出版社,2004 年,第 284 页。⑧杨素稳等:《海南农村基层党建存在的主要问题与对策分析》,《海南大学学报》(人文社会科学版)2013 年第 3 期。⑨罗欣:《“一肩挑”模式的困境与农村基层治理》,《北京青年政治学院学报》2007 年第 3 期。⑩麦广强:《加速优化农村党员队伍探析》,《岭南学刊》2013 年第 4 期。⑪单丽卿:《“强制撤并”抑或“自然消亡”?——中西部农村“撤点并校”的政策过程分析》,《河北学刊》2016 年第 1 期。⑫张厚安等:《中国农村村级治理——22 个村庄的调查与比较》,华中师范大学出版社,2000 年,第 122 页。⑬⑭唐鸣、张昆:《论农村村级组织负责人党政“一肩挑”》,《当代世界社会主义问题》2015 年第 1 期。

责任编辑:浩 森 文 武

Obstacles and Paths to Carry out "One Shoulder Multi-task" for Head of the Village Organization in an All-round Way

Yao Ruimin

Abstract: It is an important strategic plan to carry out the "one shoulder multi-task" of village leaders in an all-round way to improve the rural governance system in the new era. Restricted by various subjective and objective conditions, "one shoulder multi-task" faces many obstacles in the process of implementation: first, the present situation of the Party members cannot well adapt to the competitive pressure brought by the "one shoulder multi-task" initiative; second, the Party elite lack the enthusiasm to participate in the "one shoulder multi-task" competition and election; third, the political logic impact of power concentration leading to the increased risk of corruption affects the villagers' acceptance and support of the "one shoulder multi-task" system; and fourth, the current election rules are not in harmony with the election objectives set by the "one shoulder pick" model. To promote "one shoulder multi-task" in an all-round way, it is necessary to enhance the election competitiveness of the village Party members, expand and consolidate the public opinion base of the "one shoulder multi-task" system, strengthen the Party organization's electoral influence and control, and strengthen the government's organizational leadership in the election of the village committee.

Key words: "one shoulder multi-task"; village Party organization; village committee; path