

【当代政治】

# 村级组织负责人“一肩挑”制度面临的挑战及对策\*

董敬畏

**摘要:**全面推行村级组织负责人“一肩挑”是新时代坚持和加强党在农村的全面领导、完善乡村治理体系的重大战略部署。然而,由于全国各地农村社会发展水平以及党建基础各有不同,各地村级组织负责人“一肩挑”实践工作面临诸多具体问题。其中,“一肩挑”候选人产生办法与现行相关法律法规之间的张力及其与群众长期形成的观念之间的冲突、农村党建工作的短板、监督制度的缺失等,是当前全面推行村级组织负责人“一肩挑”面临的主要挑战。只有正视这些问题并从问题出发进行制度设计,才能构建一条具有中国特色的农村治理现代化道路。

**关键词:**“一肩挑”;乡村变迁;乡村治理挑战

**中图分类号:**D267.2

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2020)09-0006-07

## 一、问题的缘起

村级组织负责人“一肩挑”的做法自从村民自治制度建立实施以来一直存在,只是因应全国各地不同发展水平,各地村级组织负责人“一肩挑”的比例不同而已。自1988年年底湖北省谷城县冷集镇党委、政府在所辖13个千人以下的村庄进行“一肩挑”尝试直到2018年换届选举前,全国“一肩挑”比例不断提升,并得到多方认可,积累了许多成功的实践经验。<sup>①</sup>1999年11月,山东省委省政府在《关于进一步加强和改进以党支部为核心的村级组织建设的意见》中指出:“鼓励党支部书记和党支部其他成员经过法定选举程序兼任村民委员会主任、村民委员会成员;村民委员会主任和村民委员会其他成员是党员且具备条件的,要按照党内选举的有关规定和程序,及时充实进党支部班子。”<sup>②</sup>对于中国广大农村而言,“一肩挑”符合农民的文化认知水平和文化传统,同时也有利于巩固党在农村的领导地位。因此,在2002年换届选举时,村级组织负责人“一肩挑”的做法在《中共中央办公厅 国务院办公厅关

于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》(中办发〔2002〕第14号)中得到肯定。“拟推荐的村党支部书记人选,先参加村委会的选举,获得群众承认以后,再推荐为党支部书记人选;如果选不上村委会主任,就不再推荐为党支部书记人选”。<sup>③</sup>此后的历届村级组织负责人换届选举,中央从政策层面倡导村级组织负责人“一肩挑”,但同时又提出“一肩挑”不做比例设定和“一刀切”,有条件的地方可以推行,条件不成熟的地方不做硬性规定。<sup>④</sup>这种政策层面的倡导一直延续到2018年中央出台新的相关规定。

党的十九大以来,为了加强党在农村基层的全面领导、密切党群关系以及提高村民自治的运行效率,农村党组织书记与村委会主任两个职务由书记一人兼任的“一肩挑”制度得到了中央高度重视。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

收稿日期:2020-03-26

\* 基金项目:浙江省社会科学规划一般项目“流动人口社群网络认同圈层结构研究”。

作者简介:董敬畏,男,中共浙江省委党校(行政学院)社会学文化学教研部教授,浙江省社会科学重点基地文化发展创新与文化浙江研究中心教授,社会学博士(杭州 311121)。

组织书记通过法定程序担任村委会主任。由此,推行村级组织负责人“一肩挑”成为新时代农村治理工作的一项重大政治任务,并借由自上而下的力量在全国农村地区大规模推进。这是中国特色社会主义进入新时代之后,党和国家为了完善乡村治理体系而实行的一个重大举措。首先,大规模推行“一肩挑”是为了适应新时代中国农村基层社会的重大经济、社会变迁以及更好发挥党组织在农村基层的全面引领作用而进行的重大制度变革,是对农村社会提出的新的整合要求。其次,村级组织负责人“一肩挑”是杜绝村党组织和村委会之间摩擦和推诿,解决村级治理主体职能分工、权责分配问题的重要措施。最后,村级组织负责人“一肩挑”是充实新时代基层群众自治制度内涵,实现农村治理能力现代化的有益探索。然而,由于全国各地农村社会发展水平以及党建基础各有不同,各地村级组织负责人“一肩挑”实践工作面临诸多具体问题。就全国范围内的农村地区而言,既要全面推行“一肩挑”,又要充分利用条件发挥好“一肩挑”的最大功效,这不仅是新时代农村工作需要完成的一项重大政治任务,也是实现乡村治理体系和治理能力现代化的一条必由之路。

## 二、全面推行“一肩挑”是适应新时代农村社会变迁要求的制度变革

1. 全面推行村级组织负责人“一肩挑”是深入推进新型城镇化背景下“重塑新型城乡关系,走城乡融合发展之路”的重要制度保障

新型城镇化的深入推进引发城乡关系的巨大变化。随着乡村的人口、资源逐步向城市聚集,乡村自身出现“过疏化”<sup>⑤</sup>问题以及“村落的终结”<sup>⑥</sup>等隐忧。为了深入推进城乡统筹综合改革、解决城乡发展不平衡不充分的问题,许多地区的传统乡村共同体向新型城乡社区转型。以笔者在浙江温州的调查为例,为了优化村社规模布局、资源配置方式、村社组织结构、基层治理体系,2019年温州全市村(社区)进行规模优化调整,全市的行政村撤并率达到43.6%,行政村数量由5404个减少到3049个,新型城乡社区由260个增加到583个。<sup>⑦</sup>在温州市的村(社)转型过程中,村级组织负责人的工作全部发生了变动。这种变动对新型城乡社区党组织的机构设置、组织负责人的能力要求等产生了巨大影响。从

机构设置角度而言,行政村(社区)规模优化调整,不但有利于促进乡村人口集聚和基础设施共建共享,而且能够降低治理成本并提高治理效率,实现以更少机构、更小规模推进乡村治理现代化。然而,需要注意的是,社区规模优化调整以及新型城乡社区的发展意味着治理对象的极大变化。面对社区规模变大、治理地域变大、经济体量变大等一系列村级治理新情况,要提升基层组织组织力、服务力、调控力,就需要加强党支部对村级事务的全面领导,增强村组织的凝聚力,强化班子成员工作责任心。

2018年,中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》。该规划要求:“坚持农村基层党组织领导核心地位,大力推进村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任和集体经济组织、农民合作组织负责人,推行村‘两委’班子成员交叉任职。”<sup>⑧</sup>实行“一肩挑”有利于消除不必要的村两委矛盾,强化村级组织负责人的工作责任心,使两委成员目标同向、协调配合。同时,党和国家也对“一肩挑”的村级组织负责人的能力与素质提出了较之以往更高的要求。“一肩挑”之后的村级组织负责人既要懂政治,又要懂管理,还要懂经济。懂政治就是要精通基层党务工作,熟悉党在城乡新型社区的路线、方针和政策,并能及时将中央的路线、方针和政策传达和贯彻到基层。懂管理就是要精通村级事务管理工作。作为基层民主的承载者,村级事务麻雀虽小五脏俱全,无论是村级公共事务还是村级经济合作社业务、村务监督等,村级组织负责人都必须熟悉其程序,确保村级事务不出差错。同时,村级组织负责人还要保护村民的合法权益,调解和化解村民内部的矛盾和纠纷,确保小事不出村,大事不上交,建设平安乡村。懂经济就是要求“一肩挑”的村级组织负责人担负带领村民发展集体经济,脱贫致富奔小康的使命。全面推行“一肩挑”就是要健全以党组织为领导的村级组织体系,以制度的力量引导基层党组织带头人积极发挥先锋模范作用。

2. 全面推行村级组织负责人“一肩挑”是全面深化改革背景下切实发挥党的领导核心作用的实践要求

没有改革开放就没有当代中国的发展进步。解决中国进一步发展面临的一系列突出矛盾和挑战、实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴都必须坚持改革开放,深化改革开放。在全面深

化改革背景下,全面推行村级组织负责人“一肩挑”是重塑党与政府、市场和社会的关系框架以及加强党在农村的全面领导的具体实践。

在全面深化改革中要坚持社会主义市场经济改革方向,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。政府要在尊重市场规律的基础上用改革、政策、规划、法治等手段实现对市场的调控和引导。改革开放是有方向、有立场、有原则的,打好全面深化改革这场攻坚战,关键在党。只有坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,才能保证改革开放沿着正确的道路推进。在党和政府、市场和社会的关系框架内,党是领导中国社会发展的核心力量,既是国家政治生活的领导核心,也是中国社会的组织核心。党的十九大提出,党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。这种领导主要体现为把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力,始终能够总揽全局、协调各方。要充分发挥和不断提升党的政治领导力、组织力、吸纳力、凝聚力等组织社会和协调多方的能力,就需要全面加强基层党组织建设,强调基层党组织战斗堡垒的作用,把基层党组织作为党执政的根基。新时代,如何更好坚持党的基本路线不动摇,坚持四项基本原则,坚持改革开放就成为党组织迫切要解决的问题。全面推行村级组织负责人“一肩挑”,是“正确理解和处理基层党组织的政治功能和服务功能关系,处理好基层党组织和基层政府、基层自治组织作用发挥的关系,充分发挥基层党组织的政治功能”<sup>①</sup>的实践要求。

3.全面推行村级组织负责人“一肩挑”是以“共建共治共享”为目标建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的具体体现

经过 40 余年改革开放的快速发展,中国农村发生了天翻地覆的变化,无论是农村的生产生活方式还是基层政权能力都发生了变化。农业生产率大幅提高,农村青壮年劳动力不断拥入城市,东部地区的城郊乡村城镇化发展速度加快,西部乡村空心化和老龄化问题突出。东部和西部地区的村级组织发生了截然不同的变化。同时,随着中国经济总量的不断增长,国家逐步取消了农业税并拥有了足够的能力对乡村发展进行支持,这种能力主要体现为国家通过项目下乡逐年增加对农村财政转移支付力度,引导乡村发展融入国家整体发展战略。逐步推进城乡基本公共服务均等化、实现城乡统筹发展,成为社

会主义市场经济条件下转变和履行政府职能的一项内容。乡镇(街道)逐步由“悬浮型政权”向“服务型政权”转型,使全体农民在基本公共服务方面的权利得到基本实现和保护成为基层政府的重要职能。随之,村级党群服务中心成为村级组织为基层群众提供各种公共服务的重要“窗口”,村级治理也由原来以完成上级分派任务为中心转变为以服务为中心。与此同时,村级治理行政化以及村级组织负责人坐班化的倾向日益显著。在一定程度上,项目制和财政转移支付极大地改变了村级组织运作的过程及其治理逻辑。

坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,关键在于坚持党的领导。党组织自身建设的水平直接关系到社会治理的绩效。村级组织是中国农村社会治理的“最后一公里”。实施乡村振兴战略、构建基层社会治理“共建共治共享”的新气象,必须加强和改善党对“三农”工作的领导,提高新时代党领导农村工作的能力和水平,发挥基层党员干部带头示范的引领作用。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的农村基层治理体系,离不开村两委的合作与融合以及基于公共服务的提供而形成某种共治结构。全面推行村级组织负责人“一肩挑”是以“深化村民自治实践、推进乡村法治建设、提升乡村德治水平”为目标的健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制的具体实践。让想干事、会干事、干成事的优秀党员“一肩挑”有利于发挥党建引领的聚合效应。

### 三、目前村级组织负责人“一肩挑”制度 在实践中面临的挑战

1.第一重挑战:有关村民自治制度的法律法规与当前“一肩挑”候选人产生办法之间的某种张力和冲突

笔者在浙江省的相关调研中了解到,在“一肩挑”实践过程中,当前普遍的做法是先进行村党支部选举,由全村党员选出支部书记,再由乡镇(街道)提名支部书记作为村委会主任候选人,由全体村民选举之后当选。《中华人民共和国村民委员会组织法》第十三条规定:“年满十八周岁的村民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权;但是,依照法律被剥夺政治权利的人除外。”依据这

一规定,村委会成员候选人的资格只有三个前置条件即村籍、年龄和政治权利,除此之外没有其他任何限制性条件。因此,从法律层面而言,村委会主任候选人资格具有普遍性。但是,在有关的地方引导性条文和选举实践中,如果单纯地、不加解释地甚至一刀切地排除非党员村民竞选村委会主任的资格,就会使产生“一肩挑”人选的实际操作与以《中华人民共和国村民委员会组织法》为代表的法律法规之间产生较大的张力。在缺少来自法律层面的直接依据的情况下,如果基层政府在指导村级组织“一肩挑”选举工作时仅用策略化的方式设置非党员村民竞选村主任的限制性条件,那么党和国家在基层群众中的政治权威就会面临透支甚至丧失的危险。特别是当支部书记带领群众发家致富的能力不强时,群众选举其为村委会主任的意愿就大大降低。在加强农村群众性自治组织建设的同时,如何提高共产党员这一政治面貌在村民自治组织选举中的群众影响力,使之成为广大群众内化于心的“一肩挑”候选人基本资格条件,是目前和今后一段时期内基层党建工作的一项重要任务。

2.第二重挑战:“一肩挑”制度的理论基础及实践做法与群众长期形成的观念之间的矛盾

在村民自治推进的过程中,全国产生了一些较为普遍的做法,比如村民“海选”“自主报名”等。“海选”“自主报名”等选举方式在一段时间内确实达到了培育村民民主意识、民主决策能力的目的。经过了近40年的基层选举实践,基层民主的整套程序已经逐步成为村民一种政治参与的习惯。尽管参与选举的村民有时并不一定关注候选人最终能否完全兑现竞选承诺,但村民在40年的民主实践中逐步养成了对选举过程中程序是否民主的关注惯性。这种情况在浙江省农村的村民自治组织换届选举中就比较普遍。村民关心选举过程的民主性,关心当选人的品行,关心当选人带领群众发家致富的能力。但有时,这种能给村民带来利益和实惠、能办实事的人不一定是党员。因此,在当前全面推进“一肩挑”过程中一个突出问题就在于许多村民认为仅在村党支部的范围内有时无法选出能给自身带来利益和实惠、带领群众致富的村委会主任。同时,一些群众想推选的人选由于不是党员而在事实上失去了成为候选人的资格。由此产生了“一肩挑”的实践操作与村民长期参与自治形成的观念之间的张力和矛盾。

3.第三重挑战:农村党建工作存在的短板成为全面推行“一肩挑”不可忽视的制约因素

全面推行“一肩挑”以及最终实现“一肩挑”的目的对农村党建工作提出更新、更高的要求。一是在村级治理单元中要有较大的党员规模,只有这样才能满足选举对象的普遍性;二是作为党员的候选人需要同时在党员和普通群众中都具有很高的威信和公认的村庄事务管理以及发展集体经济的能力。然而,当前许多农村地区基层党支部建设还存在不容忽视的短板,极大制约着“一肩挑”的目标实现。其一是随着村里年轻人不断拥入城市,村庄内部发展年轻党员的工作变得日益困难。以浙江省的情况来说,浙江省的大部分地区属丘陵地带,土地资源稀缺,因此,在浙江很多农村地区自古就有外出读书、经商的传统。改革开放以来,社会主义市场经济的不断发展为浙江农民外出创业、发展提供了更多机会。这种情况下,村级党组织中“在家党员老龄化,年轻党员流动化,党员发展无奈化”的现象日益加剧。村级党组织的负责人缺乏合适的年轻人选,村委会负责人选更是如此。笔者在浙江调研时发现,本来农村基层党组织在发展党员的名额、年龄等方面就有限制标准,加之大量年轻人外出,导致村党支部发展后备党员时经常找不到发展对象,而留在村里的党支部成员的年龄基本都在50岁以上。其二是留在农村的党员年龄结构不合理,文化层次普遍不高。浙江省许多村党支部成员的年龄偏高,部分支部成员的平均年龄在55岁甚至更高。而且,当前农村党支部许多党员的文化水平不能适应乡村发展的需要。一名村党支部成员告诉笔者,上级派到村里的各项任务经常因为村党支部缺乏懂电脑、懂技术的人而被拖延。年龄结构和文化结构的不合理严重制约“一肩挑”的发展,并在很大程度上引发“一肩挑”的制度设计与落实存在名实不符的问题。要真正实现全面推进“一肩挑”的预期目标、发挥好“一肩挑”的“头雁效应”,必须加强村级治理单元内党员队伍建设,使党员群体的年龄结构和文化结构适应“一肩挑”的工作要求。唯有如此,才能既保障村民有进行广泛对比的选择空间,又能在党员之间形成良性竞争关系。

4.第四重挑战:权力集中背景下监督机制不足是影响“一肩挑”发展的主要障碍

经过四十多年的改革和发展,基层民主建设逐

步发展,村民民主意识逐渐高涨,权利观念在广大村民尤其是年轻村民心中生根发芽。在村民自治推进的过程中,逐步形成了村级治理单元内村党支部和村委会的二元权力运行结构。大部分情况下二者相互协调,相互制约。村支部书记作为基层党组织的“班长”,必须带领支部所有党员充分发挥党组织在基层的引领作用。同时,村主任作为民选的村民自治组织负责人,为了管理好村庄事务、树立工作威信,同样会努力争取自身在村级公共事务中的话语权。这就不可避免地形成了村支部支书与村主任既相互配合又相互制约的工作状态。这种既相互配合又相互制约的关系在一些情况下能够较好避免村级自治组织内部权力的滥用,克服上级监督不到位或下级监督无力等问题。比如,在处理村级重大事务(如土地征收补偿款的分配等问题)时,需要由村党支部和村委会联合审议或联合签批,能够在一定程度上避免“一言堂”的情况。在全面推行“一肩挑”的情况下,“一肩挑”当选人既掌握了村党支部自上而下的政治领导权,又代表着村委会自下而上的民意,无形中打破了原有的党支部和村委会二元权力分设的监督制约模式,形成了权力的相对集中。对于自治组织而言,这种权力的相对集中给上级组织的外部监督以及村集体的内部监督都带来了极大的挑战。实地调研时,一名县级纪委和监委的同志也向笔者表达了对于“一肩挑”之后监督工作的上述思考。对于经济比较发达的浙江省而言,“一肩挑”之后的村级组织负责人掌握着数额较为庞大且日益增值的村级资源的分配权和管理权,其中包括村集体资产的日常管理权、村里宅基地的分配权、村庄基建项目的发包权、土地安置费和青苗补偿费等的分配权和发放权。如果缺乏有效的监督,不仅村集体资产可能出现各种问题,而且村民的权益也会受到很大损害。

#### 四、以实践创新和机制创新应对“一肩挑”面临的挑战与困难

党的十九届四中全会提出健全基层党组织领导的群众自治机制,村级组织负责人“一肩挑”是健全这种机制的实践操作,这种操作是新时代党政“只有分工没有分开”思想在基层农村社区的具体实践。要在基层农村社区贯彻落实“一肩挑”,巩固党的基层农村社区的全面领导,就必须在实践中不断

探索解决前文提出的“一肩挑”面临的四个挑战。如此,才能顺利推进“一肩挑”制度的落地,巩固党在基层农村社区的全面领导地位。

1. 推进“一肩挑”顺利实施需要强化群众对于党组织、政府、市场和社会之间关系的认识

新时代,中国从富起来走向强起来,需要走出一条与西方政治发展逻辑不同的道路。党政分开是西方政治发展的理论和实践逻辑,中国政治发展的逻辑是党政只有分工,没有分开,而且党是领导一切的。在中国特色社会主义政治逻辑指导下,党组织在党、政府、市场和社会四者之间处于核心领导的地位。在农村基层社区,“一肩挑”的制度安排能够充分发挥党组织总揽全局、协调各方的引领作用。这是“一肩挑”的理论基础。在全面推进“一肩挑”的过程中,要重视“一肩挑”理论逻辑的基层宣传,做到以理服人,改变部分群众对西方国家以及中国党政关系的片面理解。从历史发展进程来看,中国的革命、建设、改革能够取得巨大成功,与坚持党管干部与民主选举逻辑的统一,坚持党的领导和人民当家作主逻辑的统一是分不开的。“一肩挑”不是要改变党管干部和民主选举逻辑的统一,也不是要改变坚持党的领导与人民当家作主逻辑的统一,而是要在新时期进一步提高两个逻辑的实践水平。为此,需要从理论逻辑、实践逻辑和历史逻辑三个层面加强群众对党组织与政府、市场和社会关系的认识和理解,做好群众宣传工作,消除一些村民的思想疑虑。这是“一肩挑”制度顺利落地的重要前提条件。具体而言,一是在实践中村级组织党政负责人“一肩挑”的选举工作要充分保障村民的自治权利,切实发挥好村基层党组织在基层社会治理中把方向、管大局、保落实的引领作用,尊重广大村民在村民自治中的主体性地位,为坚持和完善村民自治制度做好保障。二是加强“一肩挑”相关政策在农村基层的宣传工作。可通过村民会议、村民代表会议、村书记例会、党员会议、基层走访等多种面对面的沟通方式,请地区党校等机构的专家走入基层宣传“一肩挑”的理论逻辑、历史逻辑,使广大群众真正有机会深入了解“一肩挑”在加强和改进党对村民自治的协调领导、凝聚和提升党组织战斗力、优化农村政治生态等方面的作用和价值,积极争取村民最大限度的理解和支持。三是重视以机制创新推动党支部和村委会的融合互促。在积极发挥党组织在团结群

众、凝聚人心等方面优势的同时,通过推动党支部和村委会的嵌入和耦合,力促村民自治有序高效。

2.推进“一肩挑”顺利实施需要缓解“一肩挑”候选人产生办法和现行相关法律法规之间的张力

“一肩挑”之前的村(社)党支部与村委会负责人的产生办法、工作办法一般依据各自相关的法律法规进行。村党支部工作的法规依据是党章和党内其他法规,村委会工作主要依据的法律是《中华人民共和国村民委员会组织法》和其他相关法律法规。“一肩挑”之后,村委会的权力相对于“一肩挑”之前大大集中了,对于村级组织负责人的要求和标准也明显提高,其承担的责任较之以往也更大。解决好村级组织负责人候选人产生办法与现有法律之间的张力问题就变得非常迫切。对此,需要做好以下四个方面的工作。一是强化上级党委对“一肩挑”候选人的政治把关和素质把关,确保“一肩挑”人选忠诚干净担当。要重视针对候选人政治素养、能力水平的基层实地考察工作,对于政治素养不高,能力水平低下、群众满意度低的候选人,可通过乡镇(街道)审核的方式,取消其候选资格。二是严格村委会主任候选人审查机制。村民委员会换届选举时,村民委员会选举工作指导机构可以“党性好、能力强、威望高”的标准提出候选人、自荐竞职的选民的具体条件和审查程序,对于不符合条件的候选人要做到有理有据地劝退,以柔性的工作方法化解村级组织负责人候选人产生办法与现行法律之间的张力。三是严格选举程序。要严格候选人的推荐程序,用好地方政府关于“一肩挑”选举的最新实施意见和政策,依法依规进行选举,保证选举过程中每个环节公平、公正、公开,确保村民意愿能够通过投票真实呈现。四是强化“一肩挑”村党组织书记业务培训工作。定期举办“一肩挑”干部培训班,在每次培训的课程设计中都要加入党的建设和乡村建设相关内容,切实提升“一肩挑”村干部队伍整体素质和履职能力,为乡村振兴提供坚强组织保证。

3.推进“一肩挑”顺利实施需要建立健全权力集中背景下针对村级组织党政工作的监督机制

一是“上下联动”,构建全方位、多渠道、宽路径的监督体系,保证“一肩挑”干部用权规范。要强化自上而下的外部监督,充分发挥县级纪委监委和乡镇纪委监委委员的外部监督作用,对村级党组织展开不定期党纪巡查,充分运用函询约谈、诫勉谈话等

方式加强对村级组织负责人的日常监督。将“一肩挑”村干部作为重点,建立村干部任期审计制度、离任审计制度。同时,整合纪检、民政、农业农村等部门的力量,将日常监督网络延伸到村级组织的日常工作。二是厘清权责,充分发挥村级组织的内部监督功能。在明确“一肩挑”干部和村党支部、村委会其他成员职责分工以及建立相关责任追究机制的基础上,切实发挥村务监督委员会“最后一公里”监督作用,加强对村级公共事务财务的监察和管理。村务监督委员会成员要对各项收支、集体土地征用征收、工程招投标等村务公开内容和村民代表会议决定执行情况等进行监督,保障村民集体利益。三是加强对“一肩挑”负责人的督导考核,奖惩分明。县级组织部、民政局等部门需加强对“一肩挑”工作的指导,指导制定村干部目标考核方案,将考核评价指标细化、量化,并以考核为基础建立和完善针对村级组织负责人的奖惩机制,通过“基本报酬+奖励报酬”、离任村干部养老补助、推选“两代表一委员”等方式认真落实对优秀干部的奖励措施,充分激发“一肩挑”干部的内生动力。同时,对连续两年考核不合格或工作出现重大失误造成恶劣影响的,责令其辞职,形成有效的退出机制。

4.推进“一肩挑”顺利实施需要着力优化农村党员队伍年龄结构和文化层次

农村党员队伍建设是党在农村全部工作的重要基础,农村党员队伍的年龄结构和整体素质直接关系到基层党组织的活力和战斗力。近年来,随着中国城乡一体化的深入推进,乡村自身也得到了极大发展,一些乡村开始吸引年轻人从城市回流。这是优化党员队伍年龄结构和文化层次的重要契机,要紧紧抓住重点、整体发力,全面提升农村党员干部整体素质。一是要加大在青年农民、返乡学生、部队转业人员、返乡创业人员中发展党员的力度。通过理想信念教育、优秀党员评选活动、党员家庭挂牌、设置党员责任区、党员志愿者公益服务、党员星级评定等多种方式,增强乡村社会对党员荣誉与责任的价值认同,吸引年轻人了解党组织、走进党组织、热爱党组织。除此之外,还要进一步健全和完善从优秀村党组织书记中选拔乡镇领导干部、考录乡镇机关公务员、招聘乡镇事业编制人员制度。要从制度上为优秀“一肩挑”负责人实现更好的个人发展提供有力保证,吸引青年人关注“村党组织书记”这一岗位

的发展前景,使他们重新认识和了解“村党组织书记”的职业价值和使命担当,鼓励有干事创业激情的有志青年争当职业村支书。二是要积极摸排农村外出党员,加强对流动在外党员的教育和管理。认真落实流动党员登记卡制度,开展“互联网+党建”学习教育模式,利用 QQ、微信等新媒体定期向流动党员传达重要会议精神,及时了解、关心党员流动后的情况,鼓励外出务工的党员能人回乡参选。三是建立“一肩挑”干部后备力量长效培养机制。积极吸引村民民主选举出来的非党副主任、非党村委委员、非党村民代表、农村实用人才、致富能手、退伍军人等向党组织靠拢,采取有岗培训、上岗锻炼、多岗培养等多种方式,为“一肩挑”储备人才,通过设立村主任助理、村务协理员等岗位,让后备干部承担一定的工作任务,在工作实践中提高为民服务的意识和本领。

新时代,如何加强党在乡村的领导并将“坚持党的领导”的制度优势转化为治理效能,是乡村从“富起来”走向“强起来”必须解决的重要现实问题。解决这一问题的重要前提就是加强党组织在乡村的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力。村级组织负责人“一肩挑”正是加强党组织在乡村的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召

力的积极探索和实践。这种探索和实践并非要以党代政,而是在党政分工的基础上,围绕“两个一百年”战略目标,通过党建引领,加强基层党组织建设,夯实党的执政根基,为乡村振兴奠定坚实的政治基础和组织基础。

#### 注释

- ①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。②景跃进:《当代中国农村“两委关系”的微观解析与宏观透视》,中央文献出版社,2004 年,第 115—118 页。③《中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》,中国政府网,http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content\_61679.htm,2002 年 7 月 14 日。④《民政部关于做好 2005 年村民委员会换届选举工作的通知》明确指出,“这种交叉兼职必须建立在尊重选民意愿、遵循民主选举程序的基础上,不搞‘一刀切’”。⑤田毅鹏:《乡村“过疏化”背景下城乡一体化的两难》,《浙江学刊》2011 年第 5 期。⑥李培林:《村落的终结》,商务印书馆,2010 年,第 142—144 页。⑦数据源于笔者与温州市委组织部、民政局基政处的座谈笔记。⑧《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content\_5325534.htm,2018 年 9 月 26 日。⑨蒋成会:《全面加强基层组织建设》,《中国纪检监察报》2017 年 12 月 20 日。

责任编辑:翊 明

## Challenges and Countermeasures of "Multi-tasker" System of Village-level Organizations Heads

Dong Jingwei

**Abstract:** To carry out the "multi-tasker" of the leaders of village level organizations is an important strategic deployment to adhere to and strengthen the Party's overall leadership in rural areas and improve the rural governance system in the new era. However, due to the differences in the level of social development and the foundation of Party building in rural areas across the country, the "multi-tasker" practical work of village level organization leaders faces many specific problems. Among them, the tension between the "multi-tasker" candidate selection method and the current relevant laws and regulations, the conflict with the people's long-term concept, the shortcomings of the rural Party construction work, and the lack of supervision system are the main challenges faced by the full implementation of "multi-tasker" for village level organization leaders. Only by facing up to these problems and designing corresponding system can we build a modernization road of rural governance with Chinese characteristics.

**Key words:** "multi-tasker"; rural changes; rural governance; challenge