

【当代政治】

# 全面推行村“两委”负责人“一肩挑”面临的潜在风险及其防范\*

姚锐敏

**摘要:**全面推行村两委负责人“一肩挑”有利于加强党对农村工作的全面领导和提升乡村社会治理效能。“一肩挑”虽然具有明显的制度优势,但也蕴含着一些潜在风险如助长乡村治理体系中的“绝对权力”、挤压村委会的民主自治功能空间、影响国家对乡村社会的政治整合能力、引发农村新的矛盾等。当前,防范“一肩挑”之潜在风险的路径主要包括:坚持从本地实际情况出发,不搞“一刀切”;在“一肩挑”选举过程中,认真贯彻落实党管干部原则;保障村委会在村党组织领导下相对独立运行;健全与“一肩挑”模式相适应的权力监督制约体系。

**关键词:**党的领导;村民自治;“一肩挑”;风险

**中图分类号:**D262.3

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2021)05-0007-08

全面推行村“两委”负责人“一肩挑”是党的十九大以来以习近平同志为核心的党中央为加强党对农村工作的全面领导、提升乡村治理效能、推动乡村振兴而作出的一项重大决策。“一肩挑”具有明显的制度优势,但是同时也蕴含着一些潜在的风险。在全面推行“一肩挑”模式的新形势下,我们应当秉承科学理性的态度与精神,以客观现实为依据,对“一肩挑”模式进行系统深入的研究。本文在阐释“一肩挑”模式制度优势的同时,分析推行“一肩挑”模式所蕴含的政治社会风险,探讨有效防范和化解风险的方法和途径,以期为进一步完善“一肩挑”模式的制度设计,落实党中央关于在村级组织建设中全面推行“一肩挑”的战略部署提供理论支撑。

## 一、全面推行村“两委”负责人“一肩挑”的价值意蕴

全面推行村“两委”负责人“一肩挑”是党的十八大以来党中央为改善农村社会治理而作出的重大体制机制调整,其重要价值主要体现在两个方面:一是加强党对农村工作的全面领导,二是提升乡村社会治理效能。

### 1. 强化村党组织的领导地位,保证党对农村工作的全面领导

党的领导是中国特色社会主义的最大优势,也是实现乡村振兴的根本政治保证。村党组织是党在农村的基层组织,是党在农村全部战斗力的基础,党对农村的全面领导在很大程度上是通过村党组织的领导地位和作用来保证和实现的。从这个意义上说,坚持党对农村的全面领导,就是要坚持村党组织在乡村治理体系中的领导核心地位,切实发挥村党组织在促进农村经济社会发展中的领导核心作用。

从现实情况看,实行村民自治以后,村党组织的领导核心地位被不同程度地削弱。有的村委会片面强调村民自治而否认党的领导,控制了村中的权力资源,村中的事情完全由村委会决定,党支部被架空,难以发挥领导核心作用。<sup>①</sup>调查结果显示,随着村民自治的推行,村支书是“一把手”的权力格局已经基本扭转,村主任在村集体事务中的权力增大,已经接近甚至超过村支书。<sup>②</sup>这种状况必然在一定程度上影响村党组织的领导地位。根据笔者的调查,普通村民中有77.01%的人对当前村党组织发挥领

收稿日期:2021-02-20

\* 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)。

导作用的情况不满意或不太满意,12.5%的受访者表示实行村民自治以后党支部在村里的地位相比之前有所降低。<sup>③</sup>

村民自治对村党组织领导地位产生的不利影响主要源于两个方面。一是主观认识上的误区。实行村民自治以后,一些人错误地认为,村委会(主任)是全体村民投票选出来的,党支部(书记)只是少数党员选出来的。因此,村委会(主任)自然应当比党支部(书记)更权威。如果党支部书记是“一把手”,那么选举村委会主任这个“二把手”就没有实际意义了。二是客观现实中的矛盾。村党组织与村委会的关系不顺是村民自治实践中普遍面临的突出问题,村委会不时产生的“权力冲动”必然会对村党组织的领导地位形成一定的压力,增加党的领导的实现难度。有的村委会以村民自治的名义公开排斥村党组织的领导,独揽村务管理大权,将村党组织的作用限制在党务范围之内,村党组织对村民自治事务的任何参与都会被指责为“党政不分”“以党代政”“损害村民自治”。这种情况阻断了党的领导与村民自治之间的联系通道,导致村党组织的领导地位和领导作用弱化、虚化,使党对农村的全面领导在很大程度上陷入困境。

为了坚持村党组织的领导地位,强化村党组织的领导作用,急需采取一种规范化与可操作性兼具的制度,使村党组织的领导核心地位显化和具体化,实用性较强的“一肩挑”制度便成为一种很好的选择。在“一肩挑”制度下,村支书可以依据其村委会主任身份实现对村委会的直接领导,使党组织的意图直接贯彻到村委会工作中,村党组织的领导核心地位也就通过“一肩挑”制度较好地融入村民自治运行中,有利于坚持和加强党的领导。<sup>④</sup>从“一肩挑”制度的相关政策文本看,坚持和加强党的领导是推行“一肩挑”制度的根本出发点和落脚点。例如,《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》在提出“推动村党组织书记通过选举担任村委会主任”之前,特别强调要“强化农村基层党组织领导核心地位”。《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》提出,加强和改善村党组织对村级各类组织的领导,健全以党组织为领导的村级组织体系;全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任。除此之外,中央文件并没有将“一肩挑”明确界定为村党组织书

记和村委会主任由一个人担任,而是将“一肩挑”的实现方式和途径规定为“村党组织书记通过法定程序担任村委会主任”。有研究者据此认为,中央大力推进的“一肩挑”并非“两委”负责人“一肩挑”,而是村党组织书记“一肩挑”。<sup>⑤</sup>

## 2. 理顺村党组织与村委会的关系,促进村级治理效能的有效提升

改革开放以来,我国农村经济社会发展取得了举世瞩目的成就,但是乡村治理改革明显滞后,治理效能普遍不高,有的地方甚至陷入无效治理的困境。2018年中央一号文件提出,乡村振兴,治理有效是基础。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》再次强调,实现乡村有效治理是乡村振兴的重要内容。因此,实现乡村振兴,必须着力解决乡村治理低效或无效的问题。

村党支部与村委会的关系是影响乡村治理效能的重要因素。从现实情况看,个别地方的“两委”关系长期紧张甚至水火不相容。村党支部和村委会是村民自治条件下村庄治理的主要组织载体,“两委”关系紧张,不仅会对村级党组织的权威造成损害,动摇村党组织在村庄中的领导地位,同时也不利于村民自治制度的健康正常运行,不利于村庄各项治理工作的顺利开展,严重影响乡村治理的整体效能。因此,在推进农村改革发展的过程中,党和政府一直高度重视“两委”关系问题,将缓解“两委”的紧张关系作为完善农村基层治理体系、提升基层治理效能的重要途径。为了解决“两委”关系这一村民自治中的难题,各地结合实际进行了许多有益的探索,提出并实施了多种不同的解决方案。但是,从综合效果上看,“一肩挑”的解决方案具有明显的优势。因为,“‘两委’之间的矛盾既是组织之间的矛盾也是个人之间的矛盾。很大程度上,组织之间的矛盾是由两委负责人个人之间的矛盾引发的”<sup>⑥</sup>。

事实表明,村“两委”之间的关系在很大程度上取决于村支书与村主任之间的个人关系状况。一般而言,在书记和主任关系融洽的地方,“两委”之间即使存在一些矛盾,也比较容易化解,不会导致双方关系的破裂。因此,解决“两委”之间的矛盾,关键在于消除书记和主任的紧张关系。“两票制”“分工制”“两委联席会议制”等方案虽然都有利于在不同程度上缓和“两委”之间的矛盾,但是这些方案并不

能彻底化解村支书和主任的紧张关系,因而也就不能从根本上解决“两委”之间的矛盾。与上述方案不同,“一肩挑”通过法定程序从人事制度上将村支书和村主任两个职位合二为一,彻底消除了导致“两委”之间关系紧张的根源,为构建和谐的“两委”关系打下了坚实的组织基础。在实践中,一些地方实行“一肩挑”以后,“两委”关系普遍得到改善,一些因为“两委”不和而长期搁浅的工作得以顺利推进,村庄治理效能得到明显提升。例如,天津市蓟州区通过推行“一肩挑”,从根本上解决了党政分设容易引起的“一山二虎”“分庭抗礼”问题,从体制上理顺了党组织对村委会的领导关系,使村“两委”班子能够团结一心、协调一致、共谋振兴。<sup>⑦</sup>

对“一肩挑”在解决“两委”矛盾、提升乡村治理效能方面显示出的优势和实效,中央给予了充分认可。近年来,中央对“一肩挑”制度的肯定态度明显增强。从文件用语上看,2018年以来,中央有关文件使用的是“推动”“大力推进”“全面推行”“应当”等词汇,而2018年以前使用的是“提倡”“鼓励和引导”“坚持从实际出发,不搞一刀切”等用语,具有倡导性和选择性。<sup>⑧</sup>这种表述上的变化不仅反映了加强村党组织领导的迫切性,同时也是对“一肩挑”在解决“两委”紧张关系、提升乡村治理效能方面实际功效的肯定。

## 二、全面推行村“两委”负责人“一肩挑”面临的潜在风险

实行村“两委”负责人“一肩挑”具有多方面的积极意义,但是“一肩挑”也蕴含着一些潜在的风险。对此,我们要有清醒的认识并有效加以防范。深入分析推行“一肩挑”制度面临的潜在风险,对于完善“一肩挑”的制度设计,充分发挥“一肩挑”的制度优势,实现村级党组织领导下的村庄有效治理具有十分重要的意义。具体来说,全面推行“一肩挑”面临的潜在风险主要有以下几个方面。

### 1. 助长乡村治理体系中的“绝对权力”的风险

“一肩挑”在一定程度上改变了村庄的权力结构和运行机制,容易助长“绝对权力”,增加基层腐败的治理难度。

其一,“一肩挑”的制度安排容易加剧村庄公共权力的高度集中。“一肩挑”本质上就是一种集中性的权力结构制度安排。凭借书记和主任的双重身

份,“一肩挑”者很容易将村庄的党政权力“名正言顺”地集于一身,形成“一言堂”的村庄政治格局。过于集中的权力有着强大的扩张力,“在整个体制不变的条件下把党政大权集于一身,权力必然变得更加不受约束”<sup>⑨</sup>。在具有集权观念的“一肩挑”者看来,在其管辖的“领地”,没有他们不能过问的事,没有他们办不成的事,手中的权力不再有边界,权力的触角可以延伸到各个与名、利相关的领域。<sup>⑩</sup>

其二,“一肩挑”模式有可能削弱村庄内部的权力监督制约。“一肩挑”模式在很大程度上改变了村庄内部的权力监督格局,使原有的村党组织(书记)和村委会(主任)之间的相互监督和制约关系不复存在,“两委”(负责人)的相互监督制约变成了“一肩挑”者的自我监督约束,权力监督的力度和效能明显弱化。另外,“一肩挑”还可能在一定程度上导致权责统一的权力约束机制失灵。在实行“一肩挑”的情况下,村民虽然可以通过法定程序罢免村委会主任,但是却不能将不合格的“一肩挑”者从书记的职位上直接拉下来。民主问责机制的受阻往往会使权力不受约束的状况加剧,从而助长滥用权力和腐败现象的发生。

### 2. 挤压村委会的民主自治功能空间的风险

村民自治是我国宪法规定的一项基本政治制度,是中国特色社会主义政治制度的重要组成部分,也是新时代构建乡村治理新体系的重要基础。在村民自治的制度设计中,村党组织和村委会是两个关键的治理主体,前者是村民自治的领导核心,代表执政党行使领导权;后者是村庄事务的管理中心,代表村民行使自治权。“一肩挑”通过村支书和村主任两个职务由一个人兼任的人事制度安排,在有效化解“两委”矛盾的同时,也可能会在某种程度上模糊或淡化村级党组织和村委会两个权力主体之间的组织和功能界限,加之在领导者个人与组织之间实际存在的“等号”,使村党组织能够“名正言顺”“理直气壮”地指挥、控制甚至直接取代村委会,包办村民自治的具体事务管理。例如,某地方党委组织部门就公开宣称,“一肩挑”的全面实现,意味着党组织可以直接行使对村务的管理职能。<sup>⑪</sup>村委会在党组织的领导下依法自主独立自主地开展工作,是村民自治机制正常运行的重要标志。如果村党组织包办村庄的各项公共事务,取代村委会直接扮演村庄“当家人”的角色,将村委会实际变成村级党组织的附属

机构,甚至完全当作一种政治摆设,村委会基层群众性自治组织的政治属性以及代表村民行使自治权的职能作用就无法体现。这既不符合村民自治制度的本质要求,也与构建以自治为基础的乡村治理新体系的农村基层政治建设目标相悖。

### 3. 影响国家对乡村社会的政治整合能力的风险

乡村振兴离不开国家的大力扶持和推动。从一定意义上说,实现乡村振兴的过程就是国家对乡村社会进行整合的政治发展过程,也是乡村社会不断融入国家现代化发展大潮的过程。乡村政治整合的直接目标和基本标志是国家意志在乡村社会的顺利贯彻落实,乡村政治整合是否能够实现以及能够在多大程度上实现,与国家的政治整合能力密切相关。

影响国家对乡村的政治整合能力的因素是多方面的,其中,在国家与村干部之间建立和保持稳定可靠的委托—代理关系具有十分重要的意义。在现行体制下,国家意志在村庄社会的贯彻落实主要是通过国家与村干部之间的委托—代理关系实现的,这种委托—代理关系越是紧密,国家对乡村的政治整合能力就越强,政治整合效果就越有保障。

国家与村干部之间的委托—代理关系不是天然形成的,需要一定的政治和组织机制自觉构建,也需要依靠适当的政治和组织机制来维系和强化。在实行村民自治以前,国家通过普遍的干部任命机制构建了其与村干部之间的委托—代理关系并且借助这种特殊的关系影响和控制村干部的公务行为,从而保证了国家意志在村庄的顺利贯彻落实。

村民自治的正式实施使国家与村干部之间的委托—代理关系发生了一些明显的变化,其中之一便是原来统一肩负国家代理人职责和使命的村干部队伍出现了“村庄当家人”和“国家代理人”的分野。一般认为,根据《村委会组织法》的规定,以村委会主任为代表的村委会干部的角色定位不应该是“国家代理人”,而应该是“村庄当家人”。因此,国家与村干部之间的委托—代理关系赖以形成和维系的政治和组织机制的重要性也自然有所降低。这种思想认识反映在实践中,表现为一些地方的基层党委和政府尊重民主选举权利的名义下有意无意地放松了对村委会选举的领导,导致国家对村委会干部的影响力和控制力式微,选票成为能否成功当选村委会干部的唯一决定因素。在这种情况下,国家与村委会干部之间的委托—代理关系的基础不复存在,

国家对乡村社会的政治整合能力也将因为委托—代理关系的这种削弱而受到影响。因为,村委会选举的目的是选择“村庄当家人”而不是“国家代理人”。因此,绝对自由的村民选举很难在国家与村干部之间构建起稳定的委托—代理关系。

“一肩挑”制度将村委会的民主选举机制引入党内并且在村委会选举与党支部选举之间建立起联动机制。在这种情况下,民意不仅成为当选村委会主任的决定因素,也成为出任村党组织书记的实际决定因素,上级组织直接决定村党组织书记人选的机制逐渐发生改变,村党组织书记一定程度上由原来的“委任领导者”转变为“民选领导者”。而随着村党组织书记选举中的这种“国退民进”的变化,实际肩负“国家代理人”使命的村党组织书记的政治角色意识也将在一定程度上淡化。因为,将民选机制引入党内的核心要义在于扩大党组织的民意基础,增强党组织行使公共权力的政治合法性,而不是构建和巩固国家与村干部之间的委托—代理关系。而一旦国家与村党组织之间的委托—代理关系发生动摇,国家对农村社会的控制整合能力就将失去最后的保障,这不仅会导致国家与村庄的关系紧张,影响国家政治整合目标的实现,而且会损害村庄的长远发展利益。

### 4. 引发农村新的矛盾的风险

由于主观认识和客观条件的影响,全面推行“一肩挑”也可能会引发一些新的矛盾和不稳定因素,主要表现在以下两个方面。

其一,增加村民的不满情绪。在全面推行“一肩挑”的政策背景下,实现“一肩挑”是基层党委政府必须完成的一项刚性政治任务,基层干部对推行“一肩挑”也具有很高的认同度和很强的使命感。但是,“一肩挑”制度的民意基础还不够牢固,不少村民对“一肩挑”的制度安排并不认同,担心“一肩挑”会导致村庄内部权力过度集中,进而造成干部专权和腐败滋生现象。一些地方的基层党委政府为了完成“一肩挑”的政治任务,强势介入村庄选举过程,甚至公然损害村民的民主选举权利。村民则会通过多种方式抵制“一肩挑”的推行,尤其是在上级为了实现“一肩挑”而迫使得到村民广泛认可的非党员村主任“让位”的情况下,村民的不满情绪会急剧增加。

其二,引发“利益受损者”的抗争。从某种意义上

上讲,推行“一肩挑”的过程实际上是按照新的规则重新配置村庄公共权力的过程,也是在现任村庄领袖和继任村庄领袖之间进行利益调整的过程。在这个过程中,村庄领袖原有的利益格局必然会被打破,导致一定程度的利益失衡,最突出的表现是一部分现任村庄领袖被迫退出村庄权力中心,成为权力整合过程中的“利益受损者”。村书记和村主任并行选举的分设制虽然也可能导致村庄领袖的利益失衡现象,但发生概率和严重程度都比较有限。“一肩挑”的选举规则明显加剧了村庄领袖的利益失衡状况,因为“或因现任村支书缺少群众基础在村主任竞选中失利而被迫放弃村支书一职,或因现任村主任不具备正式党员身份而不能参选村主任,都会打破原有利益格局”<sup>⑫</sup>。调查显示,“一肩挑”选举规则下的“利益受损者”占有相当大的比例。例如,某地2018年的村级组织换届中,有500多名非党员村委会主任卸任正职岗位,占比超过当地全部村委会主任岗位的50%。<sup>⑬</sup>如果加上因为“一肩挑”选举规则的限制而卸任的村支书,“利益受损者”的队伍规模会更大。在“利益受损者”当中,虽然确有因政治觉悟高等原因而真心拥护“一肩挑”政策并能够平静接受利益调整结果的人,但心有不甘、心怀不满的人也绝非个别现象。那些有能量、有运作技巧的利益受损干部以及他们的支持者必然会采取各种方式进行抗争,成为阻碍“一肩挑”选举和制度正常运行的主要力量,甚至会引发大规模信访和群体性冲突等恶性事件,严重影响农村的社会稳定。<sup>⑭</sup>

### 三、防范“一肩挑”制度之潜在风险的途径

为了充分发挥“一肩挑”模式的制度优势,降低制度推行过程中的政治风险,我们应当高度重视全面推行“一肩挑”制度可能带来的负面影响,积极探索防范“一肩挑”制度之潜在风险的有效方式和途径。

#### 1. 坚持从本地实际出发,不搞“一刀切”

减少和降低“一肩挑”制度的政治风险,应当避免“一刀切”式地推行“一肩挑”,坚持实事求是、从实际出发的原则,根据村庄的具体情况决定是否实行“一肩挑”以及如何实行“一肩挑”。为此,需要客观分析村庄实行“一肩挑”的必要性和可行性。从必要性方面来说,应该对“一肩挑”的政策目标需求有正确的认识和客观的评估。“一肩挑”的政策目

标需求蕴含在该制度所要解决的主要矛盾和问题之中。如前所述,推行“一肩挑”的主要动因和目的在于在加强党的领导的前提下有效化解“两委”之间的矛盾,缓和“两委”之间的紧张关系,进而促进村庄治理效能的提升。因此,在具体的制度实践中,应当从村级党组织的领导地位、“两委”之间的关系状况以及村庄治理的实际效能等方面全面分析“一肩挑”的制度需求和必要性。如果书记主任分任制条件下的村庄治理体系运行良好,村党组织的领导核心作用和村委会的自治功能均得到充分体现和发挥,“两委”关系和谐,村庄各项事业发展顺利,就没有理由改变村庄现有的治理格局。在这种情况下,推行“一肩挑”不仅无助于实现“一肩挑”制度的政策目标,而且有可能导致适得其反的效果。从可行性方面来说,“一肩挑”制度的顺利推行和有效运行需要具备一定的条件,包括人才条件——村庄当下是否有符合任职条件要求、能够担负“一肩挑”之重任的合适人才;民意条件——推行“一肩挑”制度是否具有广泛的群众基础,村民是否普遍认同和支持在本村实行“一肩挑”;等等。在条件不成熟的情况下硬性推行“一肩挑”,即便在形式上实现了“一肩挑”,也难以真正有效发挥“一肩挑”制度的功能,反而会留下诸多隐患,影响村庄治理的整体效能。因此,推行“一肩挑”不仅应当考虑制度的必要性,同时也应当考虑制度的可行性。对于有“一肩挑”的政策推行需求但目前还不具备必要条件的村庄,基层党委和政府不应匆忙地推行“一肩挑”,而应当积极创造条件,为今后推行“一肩挑”做好准备。

2. 在“一肩挑”选举过程中,认真贯彻落实党管干部原则

民主选举是实现“一肩挑”的正当法律程序,通过民主选举程序实现“一肩挑”,有助于从整体上增强村庄正式领袖的政治合法性。但与此同时,随着村庄领袖民选权重的增加,国家与村干部之间的委托—代理关系的保障机制存在被削弱的风险,突出表现为基层党组织在选举中的领导作用逐步弱化,对选举过程与结果的影响力与控制力明显降低,“一肩挑”选举在某种程度上变成了村民“绝对自由”的选举。这种情况从表面上看似乎是村民民主权利的进一步扩大,但从本质上看,它既不符合国家的整体利益,也不符合村民的根本利益,更不是实行“一肩挑”政策所应当付出的政治代价和所能够承

担的政治成本。如前所论,国家与村庄领袖之间的委托—代理关系是国家对乡村社会进行有效政治整合的重要条件,也是农村基层民主政治建设的题中应有之义。根据相关选举规定,恪守与国家之间的委托—代理关系,忠实执行党和国家的意志,是“一肩挑”者必须具备的最基本的政治素质和任职条件,而这一规定的具体执行和落实,需要在民主选举中坚持党管干部原则,具体来说,就是党和政府应当以适当方式依法有序地介入“一肩挑”的民主选举过程,在保证当选者的政治素质方面发挥宣传引导和监督把关作用。

针对实践中暴露出来的问题,在民主选举中贯彻落实党管干部原则,需要从以下两个方面着力。

其一,基层党委政府应当切实履行领导、组织和监督“一肩挑”选举的法定职责。根据相关法律法规的规定,基层党委政府对村级“两委”选举负有领导、组织和监督等职责。只有基层党委政府切实履行法定职责,才能在国家与村干部之间构建稳定可靠的委托—代理关系,保证“一肩挑”干部认真贯彻执行党和国家的意志。近年来,有些地方出现了“两委”换届选举后国家与村庄之间的关系趋于紧张,国家的法律法规和党的方针政策在村庄贯彻执行受阻的现象,这在很大程度上与基层党委政府没有认真履行领导、组织和监督村庄选举的法定职责从而导致国家与村干部之间的委托—代理关系松动有关。改变这种状况,一方面,农村基层干部需要树立正确的思想观念,全面充分地认识和理解基层党委和政府履行领导、组织和监督村庄民主选举职责的必要性、合理性与正当性;另一方面,应当加强上级组织对基层党委和政府村级选举中履职情况的监督检查,及时发现和弥补工作中的漏洞,严肃查处失职渎职行为。

其二,完善“一肩挑”的选举制度,在保障村民民主选举权利的前提下,进一步加强基层党组织和政府“一肩挑”选举中的话语权和影响力。从现实情况看,我国村庄民主选举制度呈现出村民的自主性日益增强,国家的参与度和控制力逐渐降低的趋势。以村委会选举中的候选人提名制度为例,《村民委员会组织法》正式颁布实施之前,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,有些地方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的选举方式。在实行“海选”的情况下,国家与村干部之间的委托—代理关系在很大程度上失去了保障。因此,从完善委托—代理关系构建机制、增强国家政治整合能力的意义上说,应当进一步完善“一肩挑”的相关选举制度,在充分保障村民民主选举权利的同时,合理放宽对党和政府参与“一肩挑”选举的过度限制,增强基层党组织和政府“一肩挑”选举中的话语权和影响力。

### 3. 保障村委会在村党组织领导下相对独立运行

其一,转变思路,科学划分“两委”的职权。村委会相对独立运行的基本前提是“两委”之间有明确合理的职责分工。如果“两委”之间的职责没有明确的界限,村委会的相对独立运行就缺乏制度依据和保障,村党组织很容易凭借其实际的优势地位随意限制和挤压村委会的作用空间,甚至使村委会的运行完全受控于党组织,以党组织的领导权“吸收”或取代村委会的自治权,导致村民自治制度的虚化和空转。

笔者认为,尽管面临实际困难,我们仍然不能放弃合理划分“两委”职权的探索和努力。因为,“科学合理的党政之间的职责分工,是构建中国特色党政关系的重要方向”<sup>⑤</sup>,是处理村级党政关系绕不开的问题,也是保障村委会依法行使自治权必须具备的前提条件。实际上,从职权划分的角度来体现和保障村委会的相对独立运行并非一项不可能完成的任务,关键是转变思路。依笔者之见,村务管理职权大致上可以分为村委会的专属职权和村“两委”的重叠职权。从理论上讲,村委会的专属职权主要是指那些具有执行性、事务性的职权,如召集村民会议、发放误工补贴、开具有关证明等等。这些具体的工作职责本来应由村委会独立承担,但是在一些地

方却被村党支部包办代替,一个重要原因就是村委会专属职权缺乏明确的制度依据。解决这个问题,可以根据《村委会组织法》的相关规定,通过制定村委会的权力清单和责任清单,将办理村民自治具体事务的工作职责明确纳入村委会专属职权的范围,这样有利于加强对村党组织“以党代政”行为的制度约束和村委会相对独立运行的制度保障。

村委会行使的职权中除了专属职权外,还有一些职权与村党组织的领导权存在一定的交叉重叠关系,这些职权很难从事权范围的角度进行明确的权限划分。比如对《村委会组织法》第24条所列举的管理事项,村委会和村党组织均负有一定的管理职责。对于这种需要“两委”共同作用、具有重叠性质的职权,可以通过合理设定“两委”参与职权行使的方式和程序,从运行环节和程序上进行适当分解,为村委会的相对独立运行提供进一步的空间,实现村党组织的领导功能与村委会的自治功能的有机结合。例如,村庄公益事业的兴办和筹资筹劳方案及建设承包方案是村务管理中的“重要事项”,既涉及村委会的职权范围,又涉及村党组织的职责范围,属于“两委”的重叠职权。为了体现“两委”的相对独立作用,可以从程序上将此项职权分解为具体的运行步骤和环节,比如提出建议、拟订方案、研究讨论、作出决定等,由村委会和村党组织以及村民会议分别承担。

其二,改进村级党组织对村委会的领导方式,强化村党组织通过村民会议等组织形式领导村委会的体制机制。村民自治制度的本质规定性要求为村委会提供必要的独立运行空间,保障村委会依法行使自治权。“作为村庄政治最重要的利益相关群体,村民能真正享有自治权力的一个前提条件就是,选举产生的村委会需要在一定程度上摆脱基层政府和村党支部的意志而获得独立运作的空间。”<sup>⑩</sup>因此,需要改变党组织直接控制指挥村委会的村庄治理格局,减少村党组织对村委会履职活动的直接干预,建立健全村党组织通过村民会议等自治组织的传导作用实现对村委会的有效控制的领导机制。根据《村委会组织法》等法律法规的规定,村民会议是村民实行民主自治的基本形式,是村庄治理体系中的最高权力机构,享有村庄公共事务的最终决策权,有权撤销或者变更村委会不适当的决定。村委会是村民会议的执行机构,对村民会议负责并报告工作,接受

村民会议的监督。村民会议与村委会之间的这种关系构成了村民自治的核心机制,是村民自治正常运行的根本标志,它为正确处理村“两委”之间的关系提供了有效的途径。一方面,通过加强对村民会议的领导,可以确保村党组织对村委会的有效领导,同时增强村党组织领导的合法性;另一方面,村党组织通过村民会议机制实现对村委会的领导,有利于减少党组织对具体村务管理的直接干预,增强村委会履职行为的相对独立自主性。因此,村党组织应当注重通过村民会议实现党组织的领导,建立起与村民自治相适应的党组织领导体制。<sup>⑪</sup>

#### 4. 健全与“一肩挑”模式相适应的权力监督制约体系

根据实行“一肩挑”以后村庄权力结构和运行机制的变化,进一步完善村庄公共权力的监督制约体系,不断提升权力监督制约的整体效能。

其一,重塑“一肩挑”的内部监督制约机制。实行“一肩挑”以后,基于“二元权力结构”的监督制约功能明显弱化,导致村庄权力监督制约体系的整体效能降低。因此,加强对“一肩挑”干部的监督制约,需要重塑村级组织内部的权力监督制约机制,弥补因“二元权力结构”的改变所导致的村级组织内部监督制约功能亏损。一是要进一步明确村级组织成员的内部分工和职责权限,建立健全村级组织成员依法依规履职行权的保障机制。在组织成员之间进行合理的分工,明确划分组织成员的职责权限,可以在一定程度上防止“一肩挑”者独揽大权、独断专行。从现实情况看,目前村级组织内部虽然有大致分工,但每个组织成员的具体职责权限并不是十分明确,尤其是缺乏相应的职责权限的运行保障机制。二是要加强领导班子对“班长”的监督制约,关键是要切实解决作为“班长”的“一肩挑”干部的“一言堂”问题。为此,需要从制度和法律上规范“班子”和“班长”的权力关系,重点是必须明确“班子”集体领导和“班子”个人负责的权责界限。目前村级组织领导班子与“班长”的权力关系尚未理顺,无论是职责权限,还是权力运行程序,都还存在不少问题,在很大程度上影响和限制了领导集体对“班长”的监督制约功能的发挥。

其二,健全和强化“一肩挑”的外部监督制约体系。村庄权力的外部监督主要是指村务监督委员会的监督、上级党政和司法部门的监督、村民问责监

督。实行“一肩挑”以后,村级组织的内部监督制约机制明显弱化。因此,健全外部监督制约体系,对于提升村庄权力监督制约的整体效能具有十分重要的意义。首先,要建立健全村务监督委员会制度,切实增强村务监督委员会的权威性,有效提升其监督能力。一是要进一步明确村务监督委员会的法律地位、职责权限、监督方式和监督手段,规范村务监督委员会的工作流程;二是要建立健全村务监督委员会的组织运行保障制度,根据当地的实际情况,为村务监督委员会正常工作提供必要的物质条件;三是要创新村务监督委员会的工作机制,增强村务监督委员会的监督效能。其次,要强化乡镇党委和政府对于村庄权力运行的监督责任,完善和落实各项监督管理制度。目前乡镇党委和政府对于“一肩挑”干部的监督普遍存在“宽、松、软”的问题。改变这种状况,关键在于进一步强化乡镇党委和政府的监督责任。一是要明确乡镇党委政府主要负责人是监督“一肩挑”者的第一责任人,促使乡镇党委政府将对“一肩挑”的监督摆在重要工作日程;二是要细化监督职责,明确责任分工,建立健全科学有效的监督工作流程;三是要建立健全乡镇党委政府履行监督责任情况报告制度和信息公开制度,增强乡镇党委政府权力监督工作的透明度;四是要加强上级党政部门对乡镇党委政府履行监督职责情况的监督检查。最后,要进一步完善村民自治的罢免制度,充分发挥罢免制度的民主监督功能。罢免是村民对村干部进行民主监督的有效途径和手段。目前罢免制度

的监督作用还没有得到充分有效的发挥,这既与村民民主监督意识不强有关,也与现行的罢免制度不完善有关。充分发挥罢免制度在“一肩挑”的权力监督中的作用,需要从罢免动议的提出与受理、罢免权的行使程序、罢免权的监督保障等方面进一步完善村民自治的罢免制度。<sup>⑮</sup>

#### 注释

- ①常成成:《村民自治背景下农村党组织与村委会的矛盾与出路》,《理论导刊》2009年第1期。②叶静怡、付明卫:《村支书在村委会兼职对村民自治效果的影响——基于民政部全国村民自治抽样调查的分析》,《学习与探索》2012年第6期。③姚锐敏:《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33页。④⑫⑭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。⑤⑧易新涛:《村党组织书记“一肩挑”的生成逻辑、内涵解析和实施指向》,《探索》2000年第4期。⑥邵娜:《农村两委“一肩挑”治理模式的生成背景与运行优势》,《农家参谋》2019年第14期。⑦⑪⑬中共天津市蓟州区委组织部:《关于全面推行村党组织书记和村委会主任“一肩挑”的调查与思考》,《求知》2019年第11期。⑨王长江:《邓小平对党政关系的思考及其启示》,《科学社会主义》2014年第3期。⑩王凤鸣、陈海英:《论权力集中与权力制约》,《理论探讨》2014年第5期。⑮崔言鹏、高新民:《中国特色党政关系构建的理论背景、历史进路和新趋势》,《理论导刊》2018年第8期。⑯刘明兴等:《村民自治背景下的“两委”分工问题分析》,《中国农村观察》2009年第5期,第74页。⑰张长立:《村民自治过程中村党组织与村委会关系的冲突与协调》,《江苏社会科学》2009年第6期。⑱丁国民:《村民自治罢免权的行使路径选择——从选举罢免到自主罢免》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2011年第5期。

责任编辑:文武

## The Potential Risk and Prevention of Carrying Out "Multi-Task" for the Leaders of "Two Committees" in Villages

Yao Ruimin

**Abstract:** The overall implementation of the "multi-task" of the leaders of the two village committees is conducive to strengthening the Party's overall leadership of rural work and improving the efficiency of rural social governance. Although "multi-task" has obvious institutional advantages, it also contains some potential risks, such as encouraging the "absolute power" in the rural governance system, squeezing the functional space of democratic autonomy of the village committee, affecting the country's political integration ability in rural society, and triggering new contradictions in rural areas. At present, the ways to prevent the potential risks of "multi-task" mainly include: insisting on proceeding from the local actual situation and not engaging in "one size fits all"; conscientiously implementing the principle of the Party in charge of cadres in the process of "multi-task" election; ensuring the village committee relatively independent under the leadership of the village Party organization; improving the power supervision and restriction system.

**Key words:** the leadership of the Party; Villagers' autonomy; "multi-task"; risk