

【党建热点】

村级组织负责人“一肩挑”制度效能发挥的制约因素与有效路径*

万雪芬

摘要:全面推行村级组织负责人“一肩挑”制度是新阶段加强党对农村全面领导的重要举措,有助于重塑基层党组织权威,增强基层党组织组织力。实践中,群众对“一肩挑”干部产生方式有疑虑,适合“一肩挑”要求的人才较为缺乏,“一肩挑”干部的工作积极性受影响,对“一肩挑”干部的监督不力等现实因素制约着“一肩挑”制度效能的进一步发挥。应构建与“一肩挑”制度相适应的选举制度、权力运行机制、人才培养制度、监督制约机制、激励保障机制,使“一肩挑”制度更好地转化为治理效能。

关键词:“一肩挑”;村党组织;村委会;制度效能

中图分类号:D262

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)01-0016-05

党的十八大以来,“一肩挑”制度作为加强党对农村基层的坚强领导、推进乡村振兴战略顺利实施的有力举措逐步得到推广。2020年,全国大多数省份在村级组织换届选举中全面推行这一制度。在此基础上,2021年中央一号文件《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》再次提出:“在有条件的地方积极推行村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任,因地制宜、不搞‘一刀切’。与换届同步选优配强村务监督委员会成员。”^①然而,实践过程中,一些现实因素制约着“一肩挑”制度的效能发挥。深入探究这些制约因素并提出破解之策,对于更好地发挥“一肩挑”制度的优势、提升农村基层治理现代化水平、夯实党的执政基础具有重要的现实意义。

一、问题缘起

“一肩挑”制度的实践探索经历了初步尝试、明确倡导和全面推行三个阶段。村“两委”关系紧张是“一肩挑”制度产生的直接原因。改革开放后,

“两委”矛盾开始显现。特别是随着村民自治的蓬勃开展,不少村“两委”关系呈紧张趋势,化解“两委”矛盾成为农村基层组织面临的重要问题。1988年,湖北谷城冷集镇13个村进行“一肩挑”制度的初步尝试,山东威海、广东顺德等地也借鉴国企等领域的党政关系模式,探索实行村党组织书记和村委会主任“一肩挑”,形成了村党组织书记竞选村委会主任或者将村委会主任培养为村党组织书记的具体做法。就学界而言,专家学者对“一肩挑”制度持有不同的看法。党国英等学者认为,“一肩挑”可以解决“两委”矛盾,有利于改善党对乡村社会的领导,是乡村民主政治的重要发展。^②白钢等人却认为,“一肩挑”是一元化领导体制的回归,容易导致党政不分,权力高度集中,不仅不利于加强党的领导,还不利于村民自治的推进。^③徐增阳、任宝玉认为,“一肩挑”对于解决个人间冲突是有效的,但对于解决组织间和权力间冲突作用有限。^④

2002年7月,《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》

收稿日期:2021-09-22

* 基金项目:浙江省哲学社会科学规划一般课题“农村基层党组织组织力提升研究”(20NDJC241YB);杭州市哲学社会科学重点研究基地杭州基层党建研究中心课题“完善村级组织负责人‘一肩挑’制度研究”(2021JD04)。

作者简介:万雪芬,女,中共杭州市委党校党史党建教研部教授(杭州 310024)。

明确提倡把村党支部领导班子成员按照规定程序推选为村民委员会成员候选人。文件出台后,“一肩挑”制度的推行力度逐渐加大,学者们对“一肩挑”制度持认可态度的占据了主流。董江爱认为,“一肩挑”有利于把农村精英能人吸引到党组织中来,提升乡村治理效能。^⑤陈涛、吴思红指出,村支书和村主任的角色定位基本一样,实行“一肩挑”不仅可以降低开支,而且可以减少村干部间的摩擦。^⑥陈军亚也指出,“一肩挑”可以避免内耗,强化责任意识,确保国家农村发展战略的实施。^⑦

此外,也有一些学者侧重于分析“一肩挑”制度在实践过程中可能面临的挑战和问题并提出解决对策。程同顺、史猛在广泛调研的基础上提出,推进“一肩挑”需要完善村级组织选举办法、借助于中央权威重塑村民认知、建立利益补偿机制保障选举平稳。^⑧姚锐敏认为,全面推行“一肩挑”会助长乡村治理体系中的绝对权力,因此,要健全相应的权力监督制约体系。^⑨

学者们对“一肩挑”制度的多角度探讨具有重要价值,也为本文提供了一定的研究基础和思路借鉴。但是,我们要看到,“一肩挑”制度在干部选举、行权、监督等方面都有其自身特点,这必然对乡村治理结构带来巨大变化。如何结合这些新特点、新变化,形成一套与“一肩挑”制度相适应的体制机制,并实现与原有制度更有效衔接,这方面的研究还需加强。因此,本文在充分肯定“一肩挑”制度的基础上,重点分析这一制度优势转化为治理效能所面临的制约因素,探索“一肩挑”制度与现有体制更好衔接以及“一肩挑”制度运行更加顺畅的路径。

二、当前“一肩挑”制度效能发挥面临的制约因素

从全国范围来看,“一肩挑”制度实施以来,已经取得了一定的预期成效。但是,该制度在推进过程中也遇到一些制约因素,影响了其治理效能的进一步发挥。

1. 群众对“一肩挑”干部产生方式有疑虑

按照《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定,只要满足年龄、村籍和拥有政治权利的要求,村民即可报名参选村委会主任。然而,在实践操作中,一些乡镇街道往往会策略性地限制非党员村民参选这一职务,如对想要参选村委会主任的非党员村民,某些地方通常会设置一些限制条件或者通过

“做工作”的方式进行委婉劝阻。如此一来,不少有意向参选的村民就会出于各种顾虑而主动弃选,这使得村委会主任选举的竞争性大大降低。有村民认为,村委会主任选举就是过个场,既然书记主任要“一肩挑”,那选不选也没有什么区别。在缺少来自法律层面支持的情况下,如果长期仅仅依靠这样的策略手段选举“一肩挑”干部,很容易透支和损害群众对党的信任。如果选出来的“一肩挑”干部本身素质不过硬,群众就会对这一制度持怀疑态度并在实际生活中产生抵触情绪,这势必影响“一肩挑”制度的效能发挥。

2. 适合“一肩挑”要求的人才较为缺乏

村级组织是最基层的政治组织、自治单位和经济单位,其作为基层最小单元的特性决定了村级事务琐碎而复杂,很难进行清晰的职责划分,许多工作都需要书记与主任通力配合才能顺利推进,一体化治理更符合基层运行规律。“一肩挑”干部同时担任村党组织和村委会的负责人,权力相对集中,责任也更重,能力素质上的要求必然更高。可以说,“一肩挑”在很大程度上被视为一种能人模式或贤人模式。但是,对“一肩挑”干部的高素质要求与当前农村人才外流的现实之间存在张力。长期以来,农村精英不断拥入城市,缺少好的“带头人”“接班人”成为当前一些较为落后的农村存在的比较普遍的问题。另外,农村干部的待遇不高使得农村基层很难留住人才。特别是在当前社会治理重心向基层下移的情况下,“一肩挑”干部的责任更大、任务更重。由于农村人口的快速流动,有些地方的“一肩挑”干部能力堪忧,不能适应形势发展的需要,制约了“一肩挑”制度的效能发挥。

3. 对“一肩挑”干部的监督不力

“一肩挑”制度在减少“两委”矛盾的同时,也改变了原有书记、主任互相制衡的局面,一定程度上起到权力聚集的作用。实行“一肩挑”制度后,“一肩挑”干部很大程度上掌握着村庄的政治、经济等方面控制权和话语权,甚至“集党、政大权于一身,大小事务由其说了算”^⑩。在这种情况下,如果缺乏强有力的监督制约,权力就有可能产生异化,从而导致一些“一肩挑”干部独断专横、以权谋私。一旦出现这些情况,“一肩挑”的制度设计就归于失败,制度不可能发挥应有的效能。目前,村级监督体系主要包括党组织内部监督和村务监督委员会监督两方

面。从实际情况看,监督效果不尽如人意。一方面,一些村纪检工作的分工并不明确。调研发现,有些村干部不太愿意承担纪检工作,他们觉得做这块工作容易得罪人。另一方面,村监委形同虚设。有的村党组织书记不想被监督,想方设法安排自己人作为监委人选。有的村监委会主任责任心不强或出于老好人思想,对村“两委”干部的一些违规操作采取“睁一只眼闭一只眼”的态度。另外,有的村监委成员自身监督意识不强,专业知识缺乏,没有能力对基层干部特别是“一肩挑”干部进行有效监督。总之,监督乏力使得“一肩挑”干部不能很好地利用手中的权力为村民服务。

4.“一肩挑”干部的工作积极性受影响

在“一肩挑”制度下,村党组织书记通过兼任村委会主任对村委会进行直接而有效的领导,村党组织的领导核心自然地融入村民自治实际运行中,从而有利于扩大党的群众基础。但是,实行“一肩挑”制度后,村干部的任务明显加重,工作难度加大。目前,村里事务繁杂,工作涉及党建、民生、经济、综治等方方面面,村干部疲于应付。特别是推行“一肩挑”制度后,“一肩挑”干部兼顾各方面工作,由于精力有限,工作中难免顾此失彼。与工作量加大形成鲜明对比的是,“一肩挑”干部收入待遇虽然比以前略有增加,但是与工作强度存在明显不对称。与此同时,一些激励和保障机制不健全,导致“一肩挑”干部干事创业的积极性受到影响。此外,实行“一肩挑”制度后,基层干部还经常面临行政化与自治性双重角色矛盾所带来的“对上”与“对下”的协调难题,直面乡镇街道和村民的双重压力,容易陷入左右为难的困境。这也一定程度上影响了“一肩挑”干部工作的积极性。

三、促进“一肩挑”制度效能发挥的路径选择

针对制约“一肩挑”制度效能发挥的现实因素,需要通过构建一套与“一肩挑”制度相适应的制度机制,化解不利因素,使这一制度优势更好地转化为治理效能。

1. 优化“一肩挑”干部选举制度

一是强化上级党委对“一肩挑”候选人的把关与监督。严格规范任职条件,实行初步人选和候选人县乡两轮联审,从制度上强化县乡党委在人选推荐、考察审查方面的主导权和话语权。二是明确选

人标准。以习近平总书记提出的“发展带头人、新风示范人、和谐引领人、群众贴心人”^①为指导,突出政治标准和战斗力标准,多维度考察人选的能力和品质。参考《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》等法律法规关于村委会候选人的要求,选配政治坚定、能力突出、办事公道、廉洁担当、甘于奉献的党员担任“一肩挑”干部。三是严格规范选举程序。在选举过程中,既要强化上级党组织的主导权,又要充分保障村民的民主权利。要坚持依法选举,村党支部书记兼任村主任“必须经过法律制度规定的民主选举”^②。建议将“一肩挑”干部的具体选举程序写入《中华人民共和国村民委员会组织法》,从而更好地体现法治保障作用。要坚持一切从实际出发,不搞“一刀切”。对因人才缺乏确无合适人选等原因而不具备推行“一肩挑”制度的村庄,仍然保留村党组织书记、村委会主任分任制度。

2. 健全与“一肩挑”相匹配的权力运行机制

一是规范村级组织运行机制。为适应“一肩挑”制度,农村基层需要形成以村党组织决策权为核心,村民代表会议议定权、村委会执行权、群众监督权有机统一的村级组织运行机制。二是合理确定村级班子的人员配置和职责边界。明确“一肩挑”干部的职责是统筹村全面工作,督促村级班子成员依法依规履行职责,但不直接经手工程项目和资金款项。可以图表形式绘制村级权力行使“路线图”,引导村干部按图行权、规范用权。科学设置村“两委”班子职数,普遍设置党组织副书记、村委会副主任。对规模较大的村,还可以探索设村常务副主任。对矛盾较多、情况复杂的重点村、薄弱村,根据需要“配对式”选派优秀机关干部担任第一书记,探索形成双首长治理新模式,第一书记管方向、管大事以及上级部署的重大任务,“一肩挑”干部管具体落实以及村实际事务,二者既相互制约又通力合作,协力推动村庄健康发展。三是规范村级重大事项决策程序。加强建章立制工作,强调村级重大事项都应在村党组织领导下,严格按照“四议两公开”程序决策实施。规范议事和执行程序,凡是涉及“三重一大”“一事一议”的事项,要经过组团联村干部“核议”,再提交村党员大会审议和村民代表决议。加大村务公开力度,确保“公共权力运用、公共资源分配、工程项目建设、强农惠农政策”^③以及其他关系村庄发

展和村民普遍关心的事务都能进入村务公开范围。继续推动数字赋能议事决策,利用钉钉等平台打造“网上议事厅”,探索“互联网+”农村社会治理新模式。

3. 健全符合“一肩挑”要求的人才队伍培养制度

一是拓宽“一肩挑”干部的来源渠道。要利用当前农村环境持续优化、经济不断发展的良好时机,积极搭建各类人才引进平台,吸引年轻人回流。加大在优秀青年农民中发展党员的力度,实行发展党员全程纪实制、积分考察制。全面排摸在外乡贤、农村致富能手、“两新”组织带头人、返乡大学生、村医村教、退役军人情况,把他们中的优秀分子吸纳进党,引导非党员村副主任、村民代表、村民小组长等向党组织靠拢,为“一肩挑”干部梯队建设打好基础。二是抓实后备干部储备培养。重视源头培养、跟踪培养、全程培养,制订后备人才培养计划。每村必须储备2—3名有能力、有意愿、有群众认可度的青年人才组成“一肩挑”主职干部后备力量。让后备干部在村书记助理、团干部、村务协理员等岗位上承担民情走访、综治维稳、纠纷调解、环境整治等村务管理任务,在实践中考验和历练他们的能力并培养服务意识。建立后备干部定期列席村“两委”会议制度,使他们能够更全面地熟悉村级事务和决策流程,不断提升管理服务能力。三是实行“一肩挑”干部精准培训锻炼制度。坚持“实际、实用、实效”原则,通过党校理论培训、现场教学、书记比武等多种方式进行业务培训和实践提升,引导“一肩挑”干部熟悉业务、开阔眼界、提升能力。

4. 完善“一肩挑”干部的监督机制

一是加强上级党委政府监督。习近平总书记指出:“没有监督的权力必然导致腐败,这是一条铁律。”^④充分发挥上级党委政府的监督作用,落实村主职干部县级备案管理,全面推行主职干部个人重大事项报告制度,加强村主职干部任期审计。深化“巡乡带村”,推动巡察工作向基层延伸。明确乡镇党委对村务监督的领导责任,定期对村级班子运行、制度执行、民主管理、干部能力、工作推进等情况进行专项分析研判。二是做实村务监督委员会。村务监督委员会是村级“权力监督的重要主体和看门人”^⑤,要优先选择有能力、有热情的村民进入村务监督委员会。每月由乡镇(街道)纪(工)委牵头召开村务监督例会,定期交流信息、沟通情况,及时发

现问题线索。因地制宜制定村级小微权力监督制度,加强对村级重大决策、集体资产资源处置、村级项目建设等小微权力的监督,突出监督要点,为村务监督委员会规范履职打好基础。同时,实行“一肩挑”干部定期报告村务财务制度,形成实质上的制约关系。村务监督委员会每年向村民会议或者村民代表大会报告村务监督情况,由村民代表对村监委监督效果进行评价。三是拓展数智监督路径。以数字化手段加强村务公开,扩大群众监督。采取APP平台、村信息二维码、微信公众号、钉钉群等多种渠道,推动村级重点事项、明细账目线上公开,形成“村务公开、意见收集、分析研判、督办反馈、群众评价”的全流程。比如,杭州萧山区“码上督”平台梳理村级工程、农民建房等十项村级核心事项,村民可以在线上对权力运行进行实时、有效的监督。四是健全评议和责任追究机制。村民参与乡村事务是强化监督的有效途径。用好村务听证、民情恳谈等载体,重大事项广泛听取村民代表意见。明确村“一肩挑”主职干部每年向乡镇党委和党员大会、村民代表大会述职述廉,接受测评评议。建立村干部履职清单、负面清单,明确“一肩挑”干部触碰竞选时书面承诺的负面情形或负面清单时,同时免去党支部书记、村委会主任职务。

5. 完善“一肩挑”干部的激励保障机制

一是提高薪酬待遇。根据“一肩挑”制度实施后干部岗位、职责、任务的变化,按照报酬水平与承担职责相匹配的原则,在严格落实村干部绩效考核的基础上,大幅度提高“一肩挑”干部报酬,适当拉大“一肩挑”主职干部与其他村干部的收入差距。提高“一肩挑”干部年终考核奖在收入中的比例,树立实绩标准的鲜明导向,从而健全责权利相一致、绩奖惩相统一的薪酬保障机制。二是加大政治激励力度。积极推荐政治素质好、参政议政能力强的优秀“一肩挑”干部作为“两代表一委员”人选。在“千名好支书”“万名好党员”等先进荣誉评选中,要向“一肩挑”干部作适当倾斜。上级要多关心关爱“一肩挑”干部并加强思想引导,形成“高看一眼、厚爱三分”的良好格局。提高优秀“一肩挑”干部在考录乡镇公务员和事业编制人员中的比例,建立常态化面向优秀“一肩挑”干部选拔乡镇(街道)领导干部制度,打破晋升“天花板”,让这些优秀的“头雁”有发展前景。三是落实减负保障制度。严格执行村级工

作事项准入制度,各级政府职能部门、乡镇(街道)自身职责范围内的事项不能转嫁给村,精简规范各类台账和报表。比如,杭州实行镇街“无会日”制度,明确条线会议一般不要求“一肩挑”干部参加,确保他们能集中精力抓党建、抓服务、抓治理。

四、结语

习近平总书记曾强调,要加强和改进党对农村基层工作的全面领导,提高农村基层党组织建设质量,为乡村全面振兴提供坚强政治和组织保证。“一肩挑”制度正是新阶段加强党在农村全面领导的新模式,顺应了乡村协同性治理对基层党组织建设的要求。“一肩挑”制度的全面推行有着深厚的现实基础和实践价值,实际上就是要确立统一的乡村治理权威,构建完善村党组织领导乡村治理的机制。当然,我们也应当注意到,“一肩挑”作为一项创新性制度,在实际运行中还存在一些需要破解的难题。我们要结合“一肩挑”新特点和“一肩挑”后乡村治理新格局系统谋划,逐渐形成一套与“一肩挑”相匹配的选举产生、权力运行、人才培养、监督激励制度,并实现与原有体制更好地衔接。只有这样,才能充分发挥出“一肩挑”的制度效能和优势,不断完善党建引领乡村治理的体制机制,加快乡村全面振兴和乡村治理现代化的进程。

注释

- ①《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,人民出版社,2021年,第22页。②党国英:《“两委合一”是一种过渡性制度安排》,《中国改革》2001年第9期。③白钢:《走出解决“两委”关系失衡问题的理论误区》,《中国民政》2001年第10期。④徐增阳、任宝玉:《“一肩挑”真能解决“两委”冲突吗——村支部与村委会冲突的三种类型及解决思路》,《中国农村观察》2002年第1期。⑤董江爱:《“两票制”、“两推一选”与“一肩挑”的创新性——农村基层党组织执政能力建设的机制创新》,《社会主义研究》2007年第6期。⑥陈涛、吴思红:《村支书与村主任冲突实质:村庄派系斗争——兼论支书主任“一肩挑”的意义》,《中国农村观察》2007年第6期。⑦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年第11期。⑧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S镇的实地调研》,《南开学报》(哲学社会科学版)2019年第4期。⑨姚锐敏:《全面推行村“两委”负责人“一肩挑”面临的潜在风险及其防范》,《中州学刊》2021年第5期。⑩李永彩:《从“问题村官”看村级民主的困境与出路》,《中共云南省委党校学报》2013年第2期。⑪习近平:《干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》,中共中央党校出版社,2006年,第438—439页。⑫徐勇:《中国农村村民自治》,三联书店,2018年,第180页。⑬许亚敏:《村级组织负责人党政“一肩挑”的制度优势、执行困难与机制创新》,《社会建设》2020年第6期。⑭《习近平谈治国理政》第1卷,外文出版社,2014年,第418页。⑮吴思红、陈琳:《试论村“两委”书记主任“一肩挑”的权力监督》,《中共杭州市委党校学报》2015年第2期。

责任编辑:文武

Restrictive Factors and Effective Paths for the Effectiveness of the "Multi-tasker" System of the Heads of Village Organizations

Wan Xuefen

Abstract: The comprehensive implementation of the "multi-tasker" system of village-level organizations leaders is an important measure to strengthen the Party's overall leadership over rural areas in the new stage, which will help to reshape the authority of grass-roots Party organizations and enhance the organizational strength of grass-roots Party organizations. In practice, the masses' distrust of the generation mode of "multi-tasker" cadres, the lack of talents suitable for the requirements of "multi-tasker" cadres, the low work enthusiasm of "multi-tasker" cadres and the weak supervision of "multi-tasker" cadres restrict the further development of the effectiveness of the "multi-tasker" system. By constructing a set of election system, power operation mechanism, talent training system, supervision and restriction mechanism and incentive guarantee mechanism suitable for the "multi-tasker" system, the "multi-tasker" system can be better transformed into governance efficiency.

Key words: "multi-tasker" system; village Party organizations; village committee; system efficiency