

# 乡村治理视阈下“一肩挑”的民主张力、价值体现及可持续发展

王安平, 陆燕芳

(西华师范大学 政治与行政学院, 四川 南充 637009)

[摘要]“一肩挑”制度在具体推行中存在干部产生方式模糊、干部权力监督不到位的问题,与基层民主建设存在一定的张力。但是这种民主张力只是制度建设不成熟的外在表现,“一肩挑”内在蕴涵着的民主价值主要包括:实现了党的领导和人民当家作主的统一,有助于促进农村基层民主制度、组织和能力建设的统一。因此,需要对“一肩挑”制度的民主逻辑问题进行阐释,从外在制度建设和内生性资源培养两个层面推动“一肩挑”制度的可持续发展。

[关键词]一肩挑;基层民主;民主逻辑;乡村治理

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2023.02.007

[中图分类号]D422.6

[文献标识码]A

[文章编号]1673-9477(2023)02-0047-06

党的二十大报告强调,全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。农村作为国家治理的最前哨,是推进治理现代化建设和发展全过程人民民主最基础的底盘也是最薄弱的环节。全面推行村书记和村主任“一肩挑”是党的十八大以来,党和国家在强化基层党组织权威、构建党建引领农村基层治理新格局的有效尝试,有助于完善共建共治共享的社会治理体系,在实践中展现了显著的制度优势。但是现实中,“一肩挑”制度具体执行还存在一些困境和难题,由此,需要理清“一肩挑”本土化落地过程中因制度建设不成熟表现出的民主张力与其内在所蕴涵的民主价值,对“一肩挑”制度在农村基层可持续发展的有效路径进行深入探讨。

## 一、文献回顾与问题的提出

对于村党组织负责人党政“一肩挑”制度,现有研究主要围绕以下三个方面展开。

### (一)“一肩挑”的生成逻辑

所谓“一肩挑”,就是指村党组织书记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,一般来说,最常见的就是在村党组织党政负责人层面由同一人担任村党组织书记和村委会主任,同时担起党务和村务“两副担子”。已有文献从历史发展和制度文件等不同方面对“一肩挑”

制度的形成问题进行了研究。

在实践发展中,“一肩挑”是以问题为导向的制度设计,其产生的直接原因就是为了解决村“两委”关系的矛盾冲突。徐亚敏<sup>[1]</sup>归纳总结了20世纪80年代以来村“两委”关系的演进,主要分为回避关系、初步探索、鼓励倡导和明确推行四个阶段,20世纪80年代到90年代是村“两委”关系的回避阶段,这时“村‘两委’关系如何处置并没有纳入政策范围内”<sup>[1]</sup>。随着村“两委”矛盾在个人层面、组织层面以及权力层面的冲突不断加剧,<sup>[2]</sup>如何协调“两委”关系成为村级治理不可规避的难题,各地开始在实践中进行制度创新,山东威海和广东顺德在探索实践中便形成了不同的“一肩挑”模式。在明确推行阶段,“一肩挑”制度也经历了从2018年国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》开始“推动”到后面“大力推进”“全面推行”。

在制度设计上,易新涛<sup>[3]</sup>梳理了从2002年开始“明确提倡”到2020年“全面推行”这近20年间国家在实践“一肩挑”制度上的相关文件规定,从文件用语上分析了“一肩挑”制度推行的必要性和坚决性。在2018年前的相关文件中,对于“一肩挑”制度的推行,文件用语使用较多具有可选择性和倡导性的词汇,比如“提倡”“鼓励和引导”“从实际出发,不搞一刀切”等,在2002年《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

[投稿日期]2023-03-04

[基金项目]四川省哲学社会科学规划重大项目(编号:SC22ZDYC21);2023年度四川革命老区研究项目(编号:SLQ2023SD-07)

[作者简介]王安平(1963-),男,四川广安人,教授,研究方向:党史党建研究。

知》中,就指出在全国提倡把村党支部书记按照相关程序推荐为村委会主任。在2018年以后的文件中,相关用语便使用“推动”“大力推进”“应当”“全面推行”等更加坚决性的词语,在《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》中强调了要大力推进村党支部书记“一肩挑”工作,同时提出到2022年村党组织书记按照法定程序担任村委会主任的占比要达到50%。2019年中央一号文件关于强化农村基层党组织领导作用的规定中,明确指出要“全面推行”村党组织书记通过法定程序担任村委会主任;同时在最新颁发的《中国共产党农村基层组织工作条例》和《中国共产党农村工作条例》中强调村党组织书记应当通过法定程序实现“一肩挑”,村“两委”班子成员应当交叉任职;2021年中央一号文件也再次提出在有条件的地方要积极推行“一肩挑”。以上这些国家规划、中央意见及党的条例等制度文件为“一肩挑”制度的落地提供了合法性支撑。

## (二)“一肩挑”的实践可行性

在党的十八大之前,学者们对“一肩挑”制度可行性的研究主要侧重于其是否能够有效解决村“两委”之间的矛盾冲突。徐增阳和任宝玉<sup>[2]</sup>认为村“两委”的冲突包含个人间冲突、组织间冲突和权力间冲突三个层次,“一肩挑”制度在解决个人间冲突上是有效的,在解决组织间冲突上是有限的,而对于解决权力层面的冲突则是无能为力的。陈涛和吴思红<sup>[4]</sup>认为村庄派系斗争是村支书和村主任矛盾冲突的实质,主任书记“一肩挑”不能消除派系斗争,但是有助于降低村庄开支和减少村干部摩擦。党的十八大之后,“一肩挑”作为加强党在农村基层领导力、全面建成小康社会和顺利推进乡村振兴战略的有力举措逐步得到推广,大多学者对“一肩挑”的态度转变为在支持的基础上从制度优势的层面分析其实践价值。陈军亚<sup>[5]</sup>从提升党组织领导权威、减少村庄内耗和强化责任意识三个方面分析了“一肩挑”的制度优势,指出“一肩挑”的实行有利于避免村干部“两张皮”“对着干”的现象,增强村内各组织力量的团结,促进国家农村发展战略的有效实现。姚锐敏<sup>[6]</sup>认为全面推行村组织负责人“一肩挑”的价值意蕴主要体现在加强党对农村工作的全面领导和提升乡村社会治理效能两方面。

## (三)“一肩挑”的实践困境及对策建议

村“两委”负责人“一肩挑”从地方实践上升为国家制度再全面推行到全国各地,其理论价值和实

践意义都是值得肯定的。但是在具体推行该制度落地过程中,仍然面临着阻碍其制度优势发挥的现实因素。不少学者对于“一肩挑”制度效能发挥的制约因素从人才储备、干部工作能力和工作积极性、监督制约机制等方面进行了研究,并结合实际提出了相应的解决路径。姚锐敏<sup>[6]</sup>从提升党员选举竞争力、夯实“一肩挑”制度民意基础,健全对“一肩挑”的权力制约和监督体系等方面提出了全面推行“一肩挑”的有效路径。万雪芬<sup>[7]</sup>认为“一肩挑”阻碍制度优势发挥的因素主要表现为四个方面,即群众对“一肩挑”干部产生方式有疑虑、“一肩挑”人才储备不足、“一肩挑”干部工作积极性受影响以及缺少强有力的监督制约。

基于上述文献分析可以发现,学界对“一肩挑”制度的形成逻辑、制度优势、实践困境及对策建议都进行了相关研究,指出了“一肩挑”有助于农村基层在党的全面领导下改善治理机制,提高治理能力,建设善治社会,为理解国家全面推行书记主任“一肩挑”的运行机制提供了有益的基础。同时,现有文献在对“一肩挑”下村干部的研究中指出群众对“一肩挑”干部产生方式有疑惑、选举程序不明确、权力监督形式化、“一肩挑”制度的民意基础较薄弱,也有学者单独研究了村委会的内在选举矛盾以及在农村基层实现民主选举的现实困境。<sup>①</sup>

但从整体上看,对于“一肩挑”制度的实际运行,现有文献分析还不够深入,主要是列举了“一肩挑”制度优势在实践过程中遇到的阻碍因素,尤其是选举程序不规范和权力监督不到位这两方面的问题,没有对如何确保“一肩挑”下党的意志就是人民的意志这个逻辑问题进行深入分析与探讨,也未从民主性的视角出发构建理解“一肩挑”制度被党和国家支持在地方全面推行的一般性框架。

基于以上考虑,本文在已有的研究工作基础上,试图从发展基层民主的视角下对村级组织负责人“一肩挑”,特别是村党支部书记与村委会主任“一肩挑”的民主张力问题进行探讨,并在此基础上分析“一肩挑”中的民主性体现以解释为何其在民意基础薄弱的情况下能够嵌入农村基层治理架构并在实践中显示出有利于更好实现村民自治的价值意蕴。

<sup>①</sup>此观点参见:陈展图.中国农村基层民主的困境与出路——基于两个村民选举的实证考察[J].农村经济,2015(3):22-26;张海珍.从村委会换届选举看农村基层民主建设——以兰考县第七届村委会换届选举为例[J].云南行政学院学报,2012,14(6):128-130.

## 二、全面推行“一肩挑”与发展基层民主的张力

村支书与村主任“一肩挑”作为国家正式制度从提出至今,在实践中积累了一定的经验,有助于“抓党建促乡村振兴”工作落实,对于党建引领下农村基层善治社会的建设也具有重要现实意义。但现实实践中,在农村基层实行党政“一肩挑”与发展农村基层民主之间却存在一定的张力,主要表现在:第一,“一肩挑”的选举程序与实现村民民主选举之间的张力;第二,“一肩挑”下对于权力集中者的监督缺位与实现村民民主监督和保障群众利益不受权力侵犯之间的张力。

### (一)法定程序上“一肩挑”干部产生方式有待进一步明确

“一肩挑”下,社会对于其民主性的质疑首先表现在“一肩挑”干部选举程序上的模糊不清。在“一肩挑”制度设计中,对于其选举程序没有明确的规定,村支书的产生方式和村主任的产生方式在选举过程中有矛盾的地方,这便成为了人们所质疑之处。

《中国共产党农村基层组织工作条例(2018)》(以下简称《条例》)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。根据《条例》规定,党组织选出来的村支书会通过法定程序担任村委会主任,但是却没有正式文件对“法定程序”作出明确规定,在具体实践中,便出现了多种村支书产生方式。第一,是对“威海模式”的发展,即在党群关系较为复杂、党建基础薄弱的村,就采取“村主任到村支书”的程序实现“一肩挑”,同时将新选上的非党员村主任发展为党员;第二,是对“顺德模式”的实践,在党建基础较好的村“从村支书到村主任”,先依法进行党内选举,产生村支书,然后“动员和组织村支书依法参加村委会选举”<sup>①</sup>,从而获任村委会主任;第三,则是在前两种选拔程序都无法顺利实现“一肩挑”的“难点村”,由上级党委直接选派村党支部书记,在实际工作中赢得群众支持后再依法定程序选举为村委会主任。

在《中华人民共和国村民委员会组织法(2019)》(以下简称《组织法》)中,村委会主任的合法产生方式是由村民直接选举产生,任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。如果“法定程序”是按照《组织法》中村委会主任产生方式而定,原则上应该“先进行村委会选举,再进行村党组织换届”,那上述“先选支书后选主任”的程序便不符合

法定原则,且无法确保党选出的支部书记就是村民想选的村主任,如果一定要实现这种“确保”,那么其中很可能会出现村主任被“上面内定”的质疑,由此,村民在选举自己“当家人”和执行民主选举、民主决策的权利上将可能是在上级党组织已经确定好的结果中“走程序”。如果“法定程序”是先选村主任再选村支书,一旦村民选出的村主任不是党员,那“一肩挑”的另一副担子需要走完入党手续才能得以实现。

在选举程序上,“一肩挑”制度实际运行中仍然存在村党组织和村民委员会选举方式不契合、“一肩挑”干部产生方式不清晰、上级党组织选择村支书的标准和村民选择村主任的标准不统一等现实难题,这些将导致村民选举意识的弱化,甚至存在挤压村内民主自治空间的风险。一方面,走程序化的选举会让村民认为反正村支书都要“一肩挑”,选不选村主任无所谓,村民参与村庄治理的积极性和自主性降低;另一方面,村民在选择村主任的时候更多考虑的是其是否亲民,能否真正代表民意、能否做好本村的“当家人”,而是否为党员这一条件往往不在他们的选人标准里;但党组织在选拔村支书的时候,党员标准是排在前位的,甚至在一些地方实践中,会策略性地限制非党员村民参选村委会主任以尽快实现村党组织书记和村主任“一肩挑”,以此选出来的“当家人”很难得到村民的真正认可,使得村民产生既然都是“上面”派人、我想选谁根本不重要的思想,间接损害群众对党的信任,最终导致党在农村基层“有组织,没力量”,既不利于党在农村基层政治功能和组织功能的建设与发挥,也不利于村民自治的健康成长。

### (二)“一肩挑”干部权力监督上存在缺位与低效

社会公众对“一肩挑”民主效能的发挥认识不足的第二个方面就在于没有实现对“全权”拥有者——村支书的有效监督。“一肩挑”制度的实行在现实层面上使得农村基层权力结构和运行机制发生了一定改变,存在出现“绝对权力”的风险。

首先,“一肩挑”在制度安排上容易造成农村基层公共权力的高度集中。“一肩挑”下,村党组织书

<sup>①</sup>在以往的实践中,关于村两委“一肩挑”实施程序,比较典型的模式有“从村支书到村主任”的顺德模式和“从村主任到村支书”的威海模式。参见: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[J].探索,2020(4):111-120.

记集党权、政权和村务管理权于一身,在推行“一肩挑”村支书担任村集体经济组织负责人的村,村支书甚至还管理着村集体的经济发展,真正地掌控了村庄的“财政”大权。加之《条例》最新规定村党组织每届任期5年,与村委会换届任期同步,有些“一肩挑”的村支书在有了村主任的名头后,往往会有长达10年甚至更久的任职时间,足以让他们在农村这样一个熟人社会中给自己构建一个有利的、坚固的“权力关系”基础,一般村民不到万不得已完全不敢得罪这样的支书。因此,如果对集党组织权力和村庄自治权力于一身的“两委”“一把手”制约与监督不到位,后果不仅是会造成“小官巨贪”,更有可能使得党组织丧失公信力以致脱离群众,最终使得乡村治理向反方向发展。

其次,在实际运行中对“一肩挑”的监督机制不到位,监督效果不尽人意。对于“一肩挑”的监督主要有上级党委监督、党组织内部监督、村务监督委员会监督、村民民主监督以及村干部自我监督约束,在制度规定上监督渠道多样,但是在实际操作中监督也有无法到位情况。村务监督委员会是村民自治机制和村级工作运行机制的完善,对村务、财务管理情况进行监督,《条例》规定,村务监督委员会主任一般由党员担任,可以由非村民委员会成员的村党组织班子成员兼任。但是“一肩挑”下,有些村党组织书记会想法设法安排“自己人”担任监委人员,这样监委人员一方面大多都是党员,受村支书领导,不敢挑战上级权威;另一方面碍于“情面”,出于“老好人”思想,只要没出大事对各种“小违规”就“睁一只眼闭一只眼”。另外,实行“一肩挑”后,“一肩挑”者就不再仅仅是村民的“当家人”,村民问责机制受阻,村民虽然可以按照《组织法》规定的法定程序罢免不合格的村委会主任,但是却不能将不合格的村支书从职位上直接拉下来<sup>①</sup>。加之上级党组织监督和村党组织内部监督常常不到位,就会使得“一肩挑”者权力不受约束,“大小事全都由其说了算”的状况加剧,权力滥用和腐败之风助长。

最后,“一肩挑”制度虽然在人事组织上减少了“两委”矛盾和冲突,但也使得原有的村党组织和村民委员会、村支书和村主任之间相互监督制衡的局面不复存在,村“两委”负责人的相互制约变成了“一肩挑”者的自我约束。马克思说,“人们为之奋斗的一切,都同他们的利益有关”<sup>[8]</sup>。“一肩挑”者也是“经济人”,有自身的利益,不可避免会追求更多物质财富和名利享受。如果对“一肩挑”干部外在监督不力,同时其自身思想觉悟不高,在各种权力

集于一身的情况下,“一肩挑”干部很可能承受不住外在诱惑,使得自己手上的权力发生异化,从为大众谋福利的公权变成为自己谋私利的私权,自身也会由原来的服务社会的勤务员变成了骑在人民头上作威作福的老爷<sup>[9]</sup>,由村民的“当家人”变成了村民的“主人”。

综上,从权力监督层面来看,社会对“一肩挑”民主性的质疑主要是由于其一方面使得担任“一肩挑”的干部权力有所膨胀却又无法进行有效监督;另一方面削弱了村庄内部的权力监督制约机制,村民自我监督实效降低,民主监督停留于纸面。

### 三、“一肩挑”下党建引领与民主自治互嵌

从2002年国家提倡在地方实践村党组织书记和村主任“一肩挑”到如今在全国因地制宜全面推行“一肩挑”,该制度已经实践近20年。能够从地方探索到国家以正式制度推行,“一肩挑”在理论意义和实践意义上肯定对实现乡村治理有其特有的优势。尽管在上述分析中,社会对“一肩挑”中有关选举和监督的内容不甚了解,但不能否认的是“一肩挑”的制度设计蕴含着一定的民主价值,是促进党建引领民主建设和发展村庄内部民主自治二者互嵌的有效实现路径。

#### (一) 实现党的领导和人民当家作主的统一

党的领导是人民当家作主的根本保证。村党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础,其全面领导村级各类组织和各项工作;村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,二者是农村最主要的两大基层组织,共同促进国家各项政策在农村基层的落实和农村内部社会经济的稳定发展,在二者关系上,村党组织是居于领导地位的。“一肩挑”制度设计的目的在于强化党组织在农村基层的领导核心地位、为抓党建促乡村振兴、发展基层民主等工作夯实组织基础。根据制度规定,村党组织书记通过法定程序担任村主任以及村级集体经济组织、合作经济组织负责人,全面领导村庄的政治、经济、文化、社会和生态建设,体现了党的“一盘棋”思想,有助于党总揽全局、协调各方,凝聚农村

<sup>①</sup>在实行“一肩挑”的情况下,村民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”者从村书记的职位上直接拉下来。参见: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[J]. 中州学刊, 2021(5): 7-14.

基层各组织合力,推动农村社会朝着正确的方向发展。同时,“一肩挑”制度的运行逻辑将“高居于上”的党变为了“村民之中”的党<sup>[5]</sup>,将“村庄外部”的党变为了“村庄里面”的党,使得党的工作内嵌于为村庄发展和村民服务的各项具体事物中,更好地发挥党的优势所在、力量所在,在推进农村党的建设与满足村民发展需求有机融合的基础上获得民心,从而提高村党组织的领导权威和强化党执政的民意基础。

人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征。“一肩挑”制度是以解决村“两委”冲突为直接目的而探索出来的。在“一肩挑”之前,村党组织和村委会之间往往围绕二者地位高低、权力大小、资源分配不断“扯皮”,造成组织内耗,一方面不利于夯实村党组织的民意基础,难以有效推进党在农村的各项方针政策,党的领导核心地位得不到村民的广泛认同;另一方面,村委会作为村民自治组织,得不到党组织的支持和领导,使得村内公共事务建设难以推进,村民自治无法实现,最终演变为“村民不治”或“村民难治”。“一肩挑”制度的设计和实践在人事上把村党组织的领头人和村民“当家人”融为一体,有利于解决上述问题,避免内耗,增强以村党组织为核心的村级各组织间的团结,使村民自治从根本上得到保障,进而真正实现村民当家作主。

在理清村民自治和党的领导二者关系上需要避免一个逻辑误区,即将党的领导嵌入村民自治,在党建引领下发展农村基层民主,并不是将党组织凌驾于村委会之上,更不是将党的意志凌驾于村民意志之上,而是要将党的意志在通过村委会带领村民共同处理村庄日常事务中去和人民的意志达成统一,增强国家各项政策在村庄落地的内生性,从而实现更高质量的人民当家作主。

## (二) 实现农村基层民主制度、组织和能力建设的统一

基层民主是全过程人民民主的重要体现,发展基层民主不仅要有完善的制度设计、坚实的组织基础,更要提升农民的民主能力,“一肩挑”是在实践中实现三者统一的有益尝试。

在组织架构上,村党组织书记通过法定程序担任村委会主任和村集体经济组织负责人,有利于协调自治组织、政权组织、经济组织、各类社会组织之间的关系,有效整合各组织的力量,充分激活各类乡村基层组织的活力,把各类组织紧紧团结在党组织的领导下,实现党的领导与社会协同、村民自治良性互动的持续发展,打造共治、共建、共享的乡村协同治理格局。

在内生性民主能力培养上,实行村党组织书记和村委会主任“一肩挑”有助于自主的农民民主能力建设。在农村,农民民主性意识和能力普遍薄弱。目前中国农村仍然是一个熟人社会、人情社会,农民对于村级治理中的选举权、决策权、管理权、监督权等民主权利的行使往往受限于面子、人情、人脉及权势等现实因素,导致农村基层民主发展的内生资源不足。“一肩挑”后,村民可以通过向自己的“当家人”——村主任表达真实的利益诉求,再通过“一肩挑”的另一重身份——村支书将民声上传,让农民的利益需求在党组织的坚强领导下得到理性化、法治化的表达,为农民个体意识和民主能力的成长提供内生性土壤,促进村民自治与党的领导有机结合,推动乡村善治发展。

在发展民主之初,人们最先建设的便是民主制度,但是村民自治的有效实现需要源自村庄的内部动力,而制度设计却来自于国家<sup>[10]</sup>,国家供给的制度与村庄发展需求之间的差异性和适应性问题一直是乡村治理中的难题。且长期由外在的诱导型制度推动,农民主体作用在村庄事务管理中被埋没,原本就比较薄弱的政治主动性更是不断下降,基层治理有效和基层民主建设因缺乏内在动力而受阻。通过整合组织架构和培养民主能力,“一肩挑”在制度设计上,为基层民主制度提供了组织基础和民主能力等内生性资源支撑,“一肩挑”者不仅是上级派来的领导更是村民自己的“大家长”,有利于带动农民在农村民主政治建设中由被动参与转变为主动参与。

## 四、实现“一肩挑”可持续发展的讨论

村党组织书记与村委会主任“一肩挑”在制度设计的目的和结果上体现了党性和人民性的一致性、统一性,其在具体实践中与基层民主之间的张力是制度建设不成熟所出现的问题,并不是内在民主性的缺失。要在肯定“一肩挑”制度对于发展农村基层民主的实践价值基础上,思考解决“一肩挑”制度实践限度的有效路径,推动“一肩挑”真正挑起乡村治理的重担,将党建引领基层治理与发展全过程人民民主的顶层设计在农村基层得以真正实现。

### (一) 完善“一肩挑”制度的选举流程和制约机制

“一肩挑”制度在农村本土化落地过程中表现出的干部产生方式模糊和权力监督制约不到位问题从深层次看是制度建设不完善导致的,要有效解决推行“一肩挑”与发展基层民主之间的张力需要外在推动力量与内生支持力量融为一体,为制度落地提供

双向互动的促进因素。首先,针对“一肩挑”干部产生方式问题,在制度层面需要严格明确村党组织书记与村委会主任的选举流程和选人标准,坚持依法选举,将担任“一肩挑”的村党组织书记产生的“法定程序”明确写入《中华人民共和国村民委员会组织法》,确保村党组织书记“经过法律规定的民主选举”担任村民委员会主任;其次,针对“一肩挑”干部权力监督问题,在法治层面继续完善农村基层权力监督制约机制的建设,确保村委公开内容的规范性、具体性和可信用度,对村干部权力行使进行全链条、全方位监督。

## (二) 培养“一肩挑”制度落地的内生性支持力量

在农村,广大农民实现自己当家作主最直接、最广泛、最生动的形式就是参与村委会选举,由此,要培养村民主动行使选举权的意识和有效行使选举权的能力,在民主选举中体现农民本位,使得“一肩挑”干部在产生之初就确保是广大村民群众想选的真正代表民意的“当家人”和领头人。同时,改造中国农村“人情面子”文化中的腐朽部分,“以人为本”不是“以情为本”,在村干部层面杜绝“不讲党性讲面子”“不拼能力拼情分”;在普通村民层面强化法治意识,杜绝“老好人”现象,将法律而不是人情当做捍卫自己合法权利的武器,敢于对村干部的工作提出批评建议,并通过引入涉农媒体监督和强化村务监督委员会监督,提高村民监督能力,培养内生监督资源。

一项制度是否真正有利于民绝不能停在文件规定上,而是要在长期实践中经受人民的考验。在农村基层加强党的领导是推进乡村振兴战略、实现地方治理现代化、积极发展基层民主的必然举措,但是村党组织领导的权威性不仅来自于制度规定,更来

自于村民认同。党的意志——村支书与人民的意志——村主任统一于“一肩挑”就是这项制度设计最基础的民主逻辑,目前已经在制度推行上实现了二者的外在统一,但“一肩挑”的可持续发展更需要在实践中真正获得广大村民的认同,寻求国家决策、乡村治理和村民需求之间的平衡点,要使得党的意志和人民意志的统一既有合法性也有合理性。

## 参考文献

- [1] 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[J]. 社会建设, 2020, 7(6): 75-85.
- [2] 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[J]. 中国农村观察, 2002(1): 69-74.
- [3] 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[J]. 探索, 2020(4): 111-120.
- [4] 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[J]. 中国农村观察, 2007(6): 53-61.
- [5] 陈军亚. 农村基层组织“一肩挑”的制度优势与现实障碍[J]. 人民论坛, 2019(11): 99-101.
- [6] 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[J]. 中州学刊, 2021(5): 7-14.
- [7] 万雪芬. 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[J]. 中州学刊, 2022(1): 16-20.
- [8] 马克思恩格斯全集(第一卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2001: 82.
- [9] 彭定光, 周师. 论马克思的权力异化观[J]. 伦理学研究, 2015(4): 125-130.
- [10] 马华. 村治实验: 中国农村基层民主的发展样态及逻辑[J]. 中国社会科学, 2018(5): 136-159.

[责任编辑 李新]

## The Democratic Tensions, Values and Sustainable Development of the Chief Leaders in Rural Areas from the Perspective of Rural Governance

WANG Anping, LU Yanfang

(School of Politics and Administration, China West Normal University, Nanchong, Sichuan 637009, China)

**Abstract:** There are some problems in the practice of the one shoulder multi-task system, which means one chief leader bears the dual duties of Party and administration work in a village. To be specific, the problems include the ambiguity in the way of election and the lack of supervision, thus, causing some tension in the construction of grassroots democracy. However, this democratic tension is only an external sign of immature system construction. The democratic values inherent in this system include the unity of the Party's leadership and the people's ownership as well as the unity of the grassroots democracy system and the organization construction. Therefore, it is necessary to explain the democratic logic of the system. It is suggested to promote the sustainable development of this system at two levels, that is, external system construction and endogenous resource development.

**Key Words:** one shoulder multi-task; grassroots democracy; democratic logic; rural governance