

“一肩挑”制度下失序选举的对策研究 ——以中原地区S村为例

马川金瀚

西北农林科技大学 人文社会发展学院 陕西杨凌 712100

摘要: 村两委“一肩挑”政策作为一项重要的制度创新,受到学界的高度重视,对“一肩挑”的评价也形成了不同的观点。而以往的学者更多观察“一肩挑”制度实行后产生的挑战,缺少通过历史的视角,去探讨在从原先的二元模式转变至一元模式下“一肩挑”的过程中隐含着的诸多隐患与表现出的各种矛盾。基于对2021年初发生在S村的失序选举情况的调查,笔者将对选举过程中凸显的矛盾以及选举后的治理困境进行分析,在此基础上提供初步的解决方案。

关键词: “一肩挑”; 失序选举; 治理困境

Research on the Countermeasures of out-of-order election under the “one shoulder” system ——Take Village S in Central Plains as an example

Chuanjinhan Ma

College of Humanities and Social Development, Northwest University of Agriculture and Forestry Science and Technology, Yangling, Shaanxi 712100

Abstract: As an important institutional innovation, the “one shoulder” policy of the two village committees has been highly valued by the academic circles, and different views have been formed on the evaluation of “one shoulder”. In the past, scholars paid more attention to the challenges after the implementation of the “one shoulder” system, and lacked a historical perspective to explore the hidden dangers and contradictions in the process of changing from the original dual model to the “one shoulder” model under the monistic model. Based on the investigation of the disordered election in s village in early 2021, the author will analyze the contradictions highlighted in the election process and the governance difficulties after the election, and provide preliminary solutions on this basis.

Keywords: “One shoulder to shoulder”; Disorderly election; Governance Dilemma

一、问题的提出

2019年中央一号文件指出,全面推行村党支部书记通过法定程序担任村委会主任^[1]。经过1988年村民委员会组织法试行后,村级组织负责人“一肩挑”的实践在部分地方小范围开展的初步尝试,与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知》(中办发〔2002〕14号文件)发布后的倡导实施阶段,中央对村级组织负责人“一肩挑”制度的态度明朗化,“一肩挑”制度进入了全面推行阶段^[2],借由自上而下的力量在全国农村地区大规模推进。

在实践中,村级组织负责人“一肩挑”发展出山东威海和广东顺德两种模式^[3]。威海模式的主要做法是提倡村委会主任与党支部书记两个职务由同一个人兼任,党支部成员与村委会成员交叉任职。而顺德模式是指在村委会民主选举中通过法定程序与正确引导,使大多数村支部成员通过合法程序成为村委会成员,实现村党支部和村委会成员交叉任职。本研究调查的S村采用的正是顺德模式。

村级组织负责人“一肩挑”制度既是协调“两委”关系、消除“两委”矛盾的有效途径,又是党的农村基层组织加强对各类组织的统一领导的重要举措,更是推

进乡村治理能力和治理体系现代化的制度设计。然而,在“一肩挑”落地的过程中,存在一些影响其良好运行的限制条件,如“人才不足”、“能力不济”、“威望不高”等^[4]。也有学者提出,农村当中村两委的矛盾和冲突分为个人间的冲突、组织间的冲突与权力间的冲突,“一肩挑”或许能够缓解个人间与组织间的冲突^[5],但是权力间的冲突在村庄内部是无法解决的,因此“一肩挑”制度的作用有限。

以往的学者更多观察“一肩挑”制度实行后产生的挑战,而缺乏通过历史的视角,探讨在从原先的二元模式转变至“一肩挑”的过程中隐含着的诸多隐患与表现出的各种矛盾。2021年初,位于我国北方某省份西部的S村,就经历了一场“选举闹剧”。在第一次实现“一肩挑”政策的换届选举当中,以往村两委干部的矛盾、村民与村干部的矛盾激化,家族、派系斗争激烈,换届选举遇到重重阻碍。而乡政府的干预尽管平息了换届选举的争斗,但也破坏了村庄的内生机制,给村庄的治理与发展带来了困境。基于此,笔者将对选举过程中凸显和被激化的矛盾以及选举后的困境进行分析,并在此基础上提供政策建议。

二、“一肩挑”带来的矛盾与困境

1. 选举时受到的阻碍

S村，位于我国中原地区某省份西部，包含3个自然村。该村地处平原，距离所在市级城市15公里。全村人口1570人，常住人口500人左右。2021年1月至3月，S村举行了新一轮的换届选举，在选举中出现了众多问题。

(1) 内部选举的失序性

S村的支委选举会议共进行三次，因为此次选举推行村两委“一肩挑”的政策，也激化了本村原村长和原支书之间由来已久的矛盾。第一次支委选举会议，仅上届村长一人当选。该选举结果公布后，参会人员以操作选举为由将投票作废。第二次支委选举结果公布后，得票前四名互相向乡里举报竞争对手，经过政治审查，前四名纷纷被取消选举资格，第二次选举结果再次作废。之后，乡党委会集体讨论决定，从乡政府选派一人参加S村的第三次支委选举，并担任该村支书。最终，在第三次支委选举会议中，乡里外派的人员担任支书，另外选举产生的两位担任支委，组成村党支委。

事实上，年轻的外派支书也是充当一个中立力量调和村两委之间的矛盾，村中的派系势力，即原村长和原支书带头的两派势力依旧存在。

(2) 无序选举和消极参政的恶性循环

在支委选举结束后进行了村委选举会议，但因不能代替投票等规定，最终进行了三次选举，S村的2021年换届选举才最终结束。

根据在村中进行问卷调查的结果可以得知，村中对民主选举权利的保障程度，认为一般的村民占比最大，达到一半左右，而认为保障程度比较不好和非常不好的村民刚超过四分之一，仅仅小部分的村民认为选举权得到了比较好的保障，没有认为对选举权保障非常好的村民。同时在调查村民的参政意愿时我们发现，村民的参政意愿普遍不高。

通过对全村53位村民的问卷调查得出在向政府反映意见，参加居委会选举以及参与村中的重大决策讨论这几个方面，村民参与率极低，分别为1.9%，5.7%和1.9%，而具有参与意愿的人数占比仅为12.2%，15.1%和26.4%。

(3) 选票背后的关系博弈

根据访谈对象的陈述，当前选举拉票有三种主要方法：通过饭局联络，串通己方的“亲信”和现场拉票。

在各种拉票手段影响下，多数选民很少去通过独立思考选出为自己服务，对村庄发展有益的竞选者，而是选择在熟人社会因血缘或者差序格局中波纹的中心附近强关系的竞选者。贺雪峰提出，激烈的竞争性选举，将过去细碎分散的原子化的关系连接起来。在村委会竞选中，细小的往往只是私人性的村民关系（如亲戚、朋友等）被逐一细致动员、连接、强化，这种连结落实到村民组，就将村民组这个过去的熟人社会分为两派，这两派在今后的每次政治社会动员中，都可能被习惯地利用，从而得到进一步强化，形成更有力的派别。在矛盾激烈时，不同派别之间甚至不相往来，一个熟人社会被认为分裂为两个部分^[6]。村庄治理能力的竞争变成了个人关系的

博弈，从两方面破坏了村支委选举的秩序。一方面削减了投票者参政的热情，另一方面破坏了选举的公平性，民主选举最终演变成一场闹剧。

2. 选举后产生的治理困境

S村的选举最终以乡政府外派人员当选村支书兼村主任收尾，持久而混乱的选举落下帷幕。但这样的选举结果不止给村民带来了困扰，更给新任支书带来了新问题。

其一，对于村民来说，来担任村支书的是一位外村人。对于私人关系发达、生长生活在熟人社会之中的村民来说，外人担任村干部对本村的社会结构是具有“破坏性”的。因此，村民对于这位村干部的信任度比较低。其二，村庄的内部结构并没有产生实质性的变化，派系对抗和内部分化仍然存在。选举时涌现出的矛盾是长期累积的结果。选举结束后，各方势力失去了斗争的契机和平台，但矛盾产生的根源却没有被消除。等到下一个契机出现，新一轮的争斗势必继续上演。其三，对于新任支书来说，她是乡政府外派来的，既是村党支部书记，又是村民委员会主任，她同时代表着党、政府与村民三方的利益，原先分散的村两委干部职能产生的冲突如今聚焦在了这位新任书记身上，角色、责任、权力、利益之间的冲突与协调将成为新任支书未来工作中最大的困境。

从S村的例子可以看出，为了充分发挥“一肩挑”应有的功能，推动乡村治理体系和治理能力现代化，有以下问题亟待解决：

其一，党员能力与党性修养较低，存在作风不良的情况。

其二，党员队伍培育不健全，结构失衡。

其三，派系斗争、宗族势力等长期存在，短时间内难以降低其影响力。

其四，全新的制度及外派干部任支书，使村民提高警惕，村庄内部信任机制出现缺口，乡土秩序受到挑战。

三、“一肩挑”实行中失序情况的治理对策

1. 规范“一肩挑”权力机制

(1) 健全相关法规建立机制体制

保证“一肩挑”在村级治理中有效发挥作用，必须完善相关法律法规，规范村基层民主选举体制，保证选举资格筛查的严谨性，同时通过建立完整的法律法规也可以有效杜绝选举中拉票和相互检举等恶性竞争的行为，同时调动村民的参与积极性，为民众选出心目中真正好的带头人打下坚实的法律基础。同时做好村级普法工作，以座谈会等形式，推动村民自觉懂法守法。

(2) 健全舆论监督机制

舆论监督作为一种监督权力是否有序行使的方式，在S村较为闭塞的地理环境中发挥其作用的潜力。但根据在当地的问卷调查得出的结果，没有村民向报刊、媒体、网络等反映社会问题。事实上，村中大多中年人和村两委干部都能熟练使用智能手机，却不会通过网络或者媒体反映村中的问题，而要通过复杂且费时费力的上访来解决自己的切身问题。因此，可以从培养村民，尤其是村两委干部通过社会舆论反映问题入手，以期更好更快地解决村中存在的社会问题，避免出现过去的以权谋私现象。

(3) 设立村民监督委员会

亨廷顿指出,“一个正在进行现代化的制度还必须具有将现代化造就的社会势力吸收进该体制中来的能力”^[7]。现代化的治理机制离不开多元主体的参与,而实现民主治理的前提是激发群众的内在参与动力,这有赖于满足群众的知情权与监督权这两项基本政治权利。S村中的监察委员会是一个监委主任带两个监委委员的架构体系。但缺少群众组织对村两委的监督。通过设立村民监督委员会,通过村民评价村干部工作完成水平并反映到村监察委员会,能更好地监督村两委“一肩挑”权力的行使,以避免阿尔顿所说的“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败”^[8]等现象。

2. 村庄未来的发展问题及解决方案

(1) “一肩挑”如何解决村两委矛盾的困局

费孝通认为,社会变迁的力量可分成两类——促使变化的外界力量和承受变化的传统力量,这两种力量的相互作用导致了情况的变化^[9]。但这股外界的力量必须足够强大,能够影响到每个村民的生活和切身利益,才能导致真正的变迁,否则传统的力量仍会维持其固有姿态。如今,外来村支书难以撼动这份传统的力量,那么只有两种发展方向。第一,外来村支书在此地扎根,用自身的能力获得本地民众认可,借力推动改革。第二,权力回归给本地村民,选举出当地“接地气”的村支书来担起“一肩挑”的重任,切实解决本地存在的问题。

(2) 加强本土党建

要实现当地“一肩挑”政策的有效施行,必须明确村支书从何处来。根据之前选举的经验,在当地竞选村支书的几名竞选者,其中年龄最小的为36岁,其余两人都接近50岁。留村党员过少,党员素质不高;本村有能力的人不符合规定条件,无法参加竞选。于是就出现了参加竞选的候选人能力不足、不得民心的情况。这给村民自治村带来了困难。外派支书也仅仅是这一片熟人社会外的成员,且当地每月一千五百元的工资也很难对留下乡镇外派到村的大学生,长期治村的责任终究落到了村民治村上。

在乡村这片仍旧处于熟人社会的地区中,能扎根在本村这片田野的管理者也必然是乡土情结和人际关系共同左右的产物,破局之处仍在于对管理者乡土性与合法性的统一,即培养本土具有乡土情怀的知识分子,这是乡村未来发展的长远之策。这就要求村两委储备村级干部后备力量。一方面需要在当地积极发展党员,吸纳各

行业、各年龄段的优秀人士入党,另一方面也需要加强对党员的培训教育,提高党员的综合素质,增强党性修养和注重科学知识的培养。

四、总结

实现乡村振兴的关键和基础是治理有效。村级组织负责人党政“一肩挑”制度正是通过乡村治理制度创新,改变传统村庄治理模式下“村两委”权责交叉、村干部矛盾影响村庄治理的现象,充分发挥多元主体共治的合力,全面提升乡村的现代化治理能力和治理水平,实现乡村的全面振兴。同时,也必须注意,在“一肩挑”制度落地的过程中还面临一些难题。如果不去分析和解决矛盾产生的历史和根源,就无法从制度上寻求根本的解决之道,必将制约“一肩挑”治理效能的有效发挥,对乡村现代化的实现、乡村全面振兴的实现造成阻碍。因此,需在不断在“一肩挑”制度的实际运行过程中发现问题、分析问题、处理问题,在实践中不断加以完善,以推动乡村的有序发展,夯实国家稳定的基层根基,打造充满活力、和谐有序的善治乡村,形成共建共治共享的乡村治理格局。

参考文献:

- [1] 董敬畏. 村级组织负责人“一肩挑”制度面临的挑战及对策[J]. 中州学刊, 2020(09): 6-12.
- [2] 李绍华. 全面推行村级组织负责人“一肩挑”的现实逻辑与实践进路[J]. 党政研究, 2020(06): 107-117.
- [3] 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(01): 69-74.
- [4] 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.
- [5] 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(01): 69-74.
- [6] 贺雪峰. 论熟人社会的竞选——以广东L镇调查为例[J]. 广东社会科学, 2011, (5)
- [7] 塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》[M]. 王冠华等译, 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1989.
- [8] 阿尔顿:《自由与权力》[M]. 侯健、范亚峰译, 南京: 译林出版社, 2014.
- [9] 费孝通《江村经济》[M]. 江苏: 人民出版社, 1986.