

乡村振兴背景下村级“一肩挑”书记的困境及思考

——以浙江省SY区“一肩挑”书记为分析样本

项雅平¹

（浙江省绍兴市上虞区委党校，浙江 绍兴 312300）

【摘要】：村党组织书记“一肩挑”制度是适应乡村振兴和乡村治理的需要、确保村党组织领导核心地位所作的一个创新性的制度设计。它有利于减少村级职位、减轻基层负担，减少村两委的矛盾。但“一肩挑”模式下村党组织书记还存在工作压力大、用权风险大、村级创收难、上届遗留多和党建文牍化严重等问题。希望通过营造良好的身心健康环境、形成对“一肩挑”书记监督的合力、因村制宜选路子壮大村级集体经济、强化教育培训等举措以提升“一肩挑”书记和其他干部的综合素质形成党建合力，为乡村振兴奠定基础。

【关键词】：乡村振兴 村级“一肩挑”书记 村两委

【中图分类号】D638 **【文献标识码】**A

1 文献综述和问题的提出

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视“三农”问题，《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，全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任。2020年12月中央农村工作会议上习近平总书记提出：“民族要振兴，乡村必振兴”，“农村要发展，农民要致富，关键靠支部。”村党组织书记“一肩挑”制度，正是适应乡村振兴和乡村治理的需要、确保村党组织领导核心地位所作的一个创新性的制度设计。

关于村级“一肩挑”书记问题，学术界争论不少。学者们主要围绕三方面开展讨论，为村级“一肩挑”书记研究提供了一定的学理基础。一是关于构建村两委“一肩挑”模式的重要性。唐鸣等^[1]认为，“一肩挑”是协调两委关系、消除矛盾的有效途径。陈军亚^[2]认为，“一肩挑”有利于避免内耗，强化责任意识，确保国家农村发展战略的实现。姚锐敏^[3]认为“一肩挑”有利于提升村级党组织的领导权威、巩固领导地位。二是关于村两委“一肩挑”模式存在的问题。李淇等^[4]认为“一肩挑”的“一把手”权力的行使假如出了问题，可能会加重“一把手”的负担，导致职责“超载”，可能无法正常完成任务。程同顺等^[5]在实地调研的基础上认为农村党建工作尚不能很好地满足“一肩挑”的现实需要，制度供给不到位难以应对权力结构调整下的监督问题。三是关于推进村两委“一肩挑”模式的意见建议。吴思红等^[6]认为，村两委“一肩挑”模式下有必要重构监督体系。李淇等^[4]建议在实践“一肩挑”模式时需要依据村庄的历史和现实等因素综合考量，切忌“一刀切”。姚锐敏^[3]认为要健全“一肩挑”的权力制约和监督体系；此外，有的学者还思考了村两委“一肩挑”治理模式及其生成背景与运行优势、现实基础和运行逻辑等等。

¹**作者简介：**项雅平(1967—)，女，浙江绍兴人，高级讲师，研究方向：党史党建。

基金项目：浙江省绍兴市哲学社会科学研究“十四五”规划2021年重点课题：乡村振兴背景下村党组织书记“一肩挑”面临的困境及对策研究(课题编号：145D008)的研究成果；浙江省党校(行政学院)系统中国特色社会主义理论体系研究中心第二十三批规划课题立项(课题编号：ZX23178)

综上所述,近些年学术界对于村级“一肩挑”书记研究成果已非常丰富,但是,关于村级“一肩挑”书记带来的许多现实问题还需要加以探讨。笔者在大量文献查阅基础上,对SY区296位“一肩挑”书记下发了问卷278份,收回237份。并进行了座谈,精心挑选了其中18位村党组织书记进行深度访谈。

2 村党组织书记“一肩挑”面临的困境实证分析

2.1 基本情况

2020年,SY区进行了村级“一肩挑”书记的换届选举,全区296个村、53个社区全部完成换届选举工作,348名“一肩挑”人选和1名有组织意向村委会主任人选顺利当选,实现了组织意图和群众意愿的高度统一,“一肩挑”书记成功率99.71%。新一届村社“两委”班子平均年龄更轻、学历更高,班子结构大幅优化,为全面推进乡村振兴奠定了坚实的干部基础,夯实了党在农村执政的基础。

2.2 村级“一肩挑”书记面临的主要问题

2.2.1 工作任务繁重,肩上压力增大

实行“一肩挑”后,村两委正职干部由之前的两个人变成一个人,主职干部职数大幅减少,但村级事务没有减少,工作涵盖了村民的经济生活、政治生活和文化生活的方方面面。这就要求“一肩挑”书记不仅需要履行好管党建党的职能,也要以高质量的服务赢得民心,满足村民的发展需要。通过完善农村党组织与其他组织、广大群众之间的沟通机制,将党的主张传达落实到位,确保村党组织书记既能获得更广泛的村民支持和认同,也能提升其领导力,以更好地推动村庄转型、推进乡村振兴。村级各项工作的处理和落实都压在一个人身上,大事小事都要“一肩挑”书记统筹协调和安排落实,特别是人口数多、矛盾纠纷多的村,很多工作需要“一肩挑”书记亲自上手,很容易出现顾此失彼的局面。有81%的“一肩挑”书记感到压力太重了。

访谈者QZH(男,50岁,大专,新任书记):“我感觉现在街道布置的工作好像只有我一个人在做,大家全推给我,等着我拍板!”访谈者YZJ(男,53岁,大专):“现在镇里发文布置工作的文件很多,但经常抬头只写‘各村支书’,压力都在我一人身上。”访谈者TZG(男,46岁,高中):“我面临的最大困境就是我想为村民干事想把村级经济搞上去,但村民不理解,我压力太大了!”

2.2.2 权力过分集中,工作风险加重

在全面推行“一肩挑”的情况下,“一肩挑”书记一般都身兼三职,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,还身兼村级经联社董事长,无形中打破了原有的村两委二元权力分设的监督制约模式,形成了权力的相对集中,加上在乡村振兴战略布局下,国家对农村发展的资本投入不断增加,大量的政策往村一级倾斜,所以村级“一肩挑”书记工作的风险是非常大的。

访谈者YJF(男,43岁,大专):“我刚连任后做的第一件事是建造‘三合一’场所(文化礼堂、乡贤中心、家宴中心),在征得村支委、党员大会、村民代表同意后信心满满地为百姓办实事,但马上有人去无理信访。信访局接访领导还帮上访人员说话,责备我专制,我太憋屈了!”访谈者CLJ(男,48岁,大专):“我们村委正在异地新建,包括‘三合一’场所、村民健身广场、游步道等,这是一笔很大的资金,我很怕,稍有不慎就会犯错,希望上级党委纪委及时督促我!”

2.2.3 村级支出增多,村级经济创收难

随着乡村振兴战略的推进，特别是绍兴市“五星 3A”的创建和区“美丽乡村”建设工程的升级，农村的面貌发生了翻天覆地的变化，农民的生活环境改善了，老百姓也切身体会到共产党的伟大，感到由衷的幸福。但是村级环境的维护成本也非常高。村级经济来源少创收难。加上农业农村部发布《农村土地经营权流转管理办法》明确禁止土地“非农化”“非粮化”，使得有些单纯依靠土地资源增收的村级“一肩挑”书记束手无策。在座谈中有 90%左右的书记感到土地制约是他们面临的最大难题。

访谈者 ZHL(男, 59 岁, 大专, 省千书记): “‘巧妇难为无米之炊’, 村里一年收入大概 100 万, 单垃圾处理和环境保洁需要 60~70 万, 开支太大了。”访谈者 XLX(男, 48 岁, 大专): “我目前面临的最大的困惑就是村级资金不够、缺乏好的项目。村里每年入不敷出, 靠到挂联单位讨钱或通过乡贤到发展较好的企业讨钱, 再到镇政府争取同等的补助”。访谈者 ZWM(男, 46 岁, 大专, 省农村社区工作领军人物)、HJG(男, 55 岁, 大专, 区优秀共产党员)和 CB(男, 39 岁, 大专, 新任书记): “我们面临的最大困境就是村级经济增收难。”

2.2.4 上届村两委遗留多, 棘手问题处理难

这次换届选举中新当选书记 105 名, 新进比例 30.1%, 实现了新生代力量稳步接班。但在与新任“一肩挑”书记的访谈中, 笔者感到个别村遗留问题积重难返, 使中心工作不易开展; 村级财务管理混乱, 长期不向群众公布帐目; 村级公共事业发展缓慢, 群众意见较大。

访谈者 YFZ(女, 41 岁, 高中, 新任书记): “我现在没有其他的困难, 只有上届书记遗留的问题, 如山林承包时间太长、费用太低, 承包费和承包奖励有矛盾, 根据协议原书记在时可以适当增加解决的, 但现在很难, 百姓意见很大。”访谈者 QZH: “原来书记做的很多事情不合理, 原书记又还在村里, 现在改也不行, 不改也不行, 很棘手。”访谈者 SGX(男, 48 岁, 大专, 新任书记): “我们村里最大的两位信访户就是针对上一届书记承诺但没兑现的问题。”

2.2.5 党建文牍化严重, 基层组织力不强

党的力量来自组织, 组织力是组织生命力的具体体现。农村党支部只有通过党建活动才能凝聚人心, 但在访谈中感到农村基层党建工作中存在的问题不少。一是党员先锋模范作用不明显。据问卷中发现, 38.82%的“一肩挑”书记认为“党员作用发挥一般”, 加上农村党员普遍老化。老化的农村党员普遍的问题就是闯劲不足、冲劲不足、干劲不足, 村支部布置工作也是心有余而力不足。二是能人不想来, 后备干部选拔难。问卷调查 50.63%的村后备干部不足, 2.95%的村没有后备干部。这些年农村青年外出创业增多, 农村老龄化、空心化严重。访谈者 ZHL 就说“我面临的最大困境就是能人不想来农村! ”。三是“三会一课”制度落实难。在走访和访谈中笔者感到“三会一课”制度形同虚设。有一位访谈对象直接跟我说“我们都是只做记录对付检查需要的, 特别是平时党员大会很难开起来, 到课率不高, 在外地打工的党员不会来的”。为了对付上级检查, 一些村支部往往按要求制作各种材料, 由文书在上级来检查前填一下。

3 解决村级党组织书记“一肩挑”制度下困境的思考

3.1 营造良好的身心健康环境, 鼓励“一肩挑”书记大胆创新创业

在笔者访谈和问卷中发现, SY 区 35.44%的“一肩挑”书记有自己的企业或公司, 他们担任“一肩挑”书记主要是为了给乡镇(街道)党委和村里百姓面子亦或是为了光宗耀祖(农村“官本位”思想影响)。所以他们最大的心愿就是得到上级党委和村里百姓的尊重, 最大的目标是把村级发展和稳定工作搞好, 实现乡村全面振兴。故组织部门和镇街一定要为“一肩挑”书记营造良好的工作环境, 包括软环境和硬环境。硬环境现在普遍还可以。但软环境还需要继续营造, 首先要确保经济上的待遇。“一肩挑”书记都是家里的顶梁柱, 组织部门一定要为他们购买“五险一金”, 解决后顾之忧, 年终适当奖励。其次要多点政治上的关爱。组织部门可以与编办、人社局、民政局等联合出台政策鼓励优秀的“一肩挑”书记考录乡镇机关公务员或事业编考试, 条件适当

要放宽些，以激发他们干事创业激情。再次是加强日常关心。建立完善谈心谈话机制，镇街组织委员或党委副书记要每周或半月、乡镇党委书记每季、组织部或民政局每半年与“一肩挑”书记开展谈心谈话，听取他们的工作思路意见建议、思想动态、急难揪心问题等，为“一肩挑”书记干事创造良好环境。

3.2 多措并举形成对“一肩挑”书记监督的合力

首先，健全和完善监督制度。乡镇(街道)要配合组织部、民政局、农业农村局等制定出台和完善村级事项报告、党务、财务等清单，使“一肩挑”书记有章可循，并要建立村级台账，避免“家长制”“一言堂”。其次，落实监督主体责任。镇街党委政府要履行属地管理职责，落实对“一肩挑”书记监督的主体责任，要强化请示报告、工作汇报、述责述廉，加大政治指引和组织领导，开展思想政治教育、警示教育和谈心谈话，提高他们的政治站位。乡镇纪委要将在监督检查中发现的一些苗头性、倾向性问题及时提醒，抓早抓小、防微杜渐，对违纪违规问题敢于执纪亮剑，对责任不落实、工作不推进的严肃追责问责。最后，要拓宽群众监督渠道，用好“四议两公开”和“三务”公开力度，赋予村务监督委员会专职监督职能，对涉及广大村民切身利益的重大事项、财务、决策安排等，坚持村务监督委员会主任全程监督，尽可能赋予村民与党员干部推翻“一肩挑”书记错误决策的权利，使村“两委”的工作真正置于广大党员和群众的监督之下。

3.3 要因村制宜选路子壮大村级集体经济促进农村健康成长

在乡村振兴背景下村级收入入不敷出是大多数“一肩挑”书记的最大的困境，在SY区除了城区城郊的个别村不愁资金外，绝大多数“一肩挑”书记希望的就是上级能给以适当的政策支持，做好土地这块文章，壮大村级经济收入。所以首先“一肩挑”书记要有战略性思维。要强化村级产业支撑，科学规划适宜本村实际的产业，统筹利用好村里的各类产业发展要素，带动集体增收、农民增收。其次是想方设法盘活集体资产促增收。再次是开展村集体资产清产核资工作，摸清村集体家底，因村制宜，争取上级政策支持，引导村庄通过开展承包租赁经营，使集体资源发挥效益，实现保值增值。

3.4 强化教育培训提升“一肩挑”书记和其他干部的综合素质形成党建合力

首先，加强对“一肩挑”书记的全面培训。可以通过区委组织部、党校联合民政、农业农村局、财政局、建设局加强对“一肩挑”书记政治履职能力、政策法规能力、科学规划能力的培养，提高他们的履职能力和爱党爱民爱工作的情怀。其次，拓宽渠道加强对“一肩挑”后备干部的培养。要注意在年轻党员、回村大学生、复退军人中选取后备干部，送他们到镇街部门挂职或送党校等进修深造。最后，健全“三会一课”制度发挥党员队伍的先锋模范带头作用。特别是党课可以唤醒他们的党员意识，教育引导他们切实增强“四个意识”、强化党性修养，提升做党员的“荣誉感”，更好发挥先锋模范作用。

总之，村级“一肩挑”书记是农村发展的稳定剂，是实现乡村振兴的领头雁，各级各部门一定要想方设法为他们纾困解难，让他们轻装上阵，为实现现代化强国和中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实的基础。

参考文献:

[1]唐鸣,张昆.论农村村级组织负责人党政“一肩挑”[J].当代世界社会主义,2015(1):3-26.

[2]陈军亚.农村基层组织“一肩挑”的制度优势与实现障碍[J].人民论坛,2019(4):99-101.

[3]姚锐敏.全面推进村级组织负责人“一肩挑”的障碍与路径[J].中州学刊,2020(1):15-22.

[4]李洪,秦海燕.乡村治理现代化视域下“村两委一肩挑”模式研究[J].河南科技大学学报,2019,37(4):40-45.

[5]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[J].南开学报(哲学社会科学版), 2019(4): 76-86.

[6]吴思红,陈琳.试论村“两委”书记主任“一肩挑”的权力监督[J].中共杭州市委党校学报, 2015(2): 17-23.