

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2025.04.007

全面乡村振兴研究

引用格式:李俊,刘银.新时代村党组织书记“一肩挑”的实践指向、执行梗阻及优化路径[J].西南大学学报(社会科学版),2025(4):76-87.

新时代村党组织书记“一肩挑”的实践指向、执行梗阻及优化路径

李俊,刘银

(四川大学马克思主义学院,四川成都 610207)

摘要:村党组织书记“一肩挑”作为农村基层组织在乡村治理实践中的创新之举,是马克思主义社会治理思想中国化时代化在农村基层的重要体现,也是实现乡村治理现代化的重要举措。“一肩挑”的推行强化了党在乡村治理场域的全面领导,缓解了村“两委”关系冲突,提高了乡村治理主体间的融合共治合力。然而,这一模式在实践运行中却面临问责加重、能力不济、监督缺位、角色混淆等现实梗阻,影响了“一肩挑”的制度效力。据此,要通过完善“责”的范围、丰富“育”的体系、规范“管”的方式、革新“用”的举措,进而打造责任主体共担机制、形塑工作能力提升机制、构建权力运行监管机制、建立治理主体协同机制,更好地推进乡村治理现代化和实现乡村全面振兴目标。

关键词:村党组织书记;一肩挑;实践指向;执行梗阻;优化路径;乡村治理现代化;乡村组织振兴

中图分类号:D267.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)04-0076-12

一、问题提出与文献综述

党的二十大报告提出:“坚持大抓基层的鲜明导向,抓党建促乡村振兴。”^[1]农村基层党组织作为国家治理体系的“神经末梢”,是国家权力向乡村基层延伸的重要载体,更是实施乡村振兴战略的核心领导力量。近年来,随着国家权力持续下沉,以农村基层党组织建设为核心的乡村治理现代化进程取得显著成效。其中,村党组织书记“一肩挑”的推广与实施,成为这一进程的突出亮点。该制度作为国家治理体系的重要组成部分,是国家推进乡村治理体系和治理能力现代化的重要安排,具体指“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”^[2]。这一制度创新既是马克思主义社会治理思想中国化时代化在农村基层的实践成果,也是实现乡村治理现代化的有益探索,其发展历经三个阶段,如图 1 所示^[2]。

作者简介:李俊,四川大学马克思主义学院,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金项目“新时代乡村治理体系的结构变革与优化路径研究”(23XKS029),项目负责人:李俊。

“一肩挑”制度的发展历程：马克思主义社会治理思想中国化时代化在农村基层的实践成果

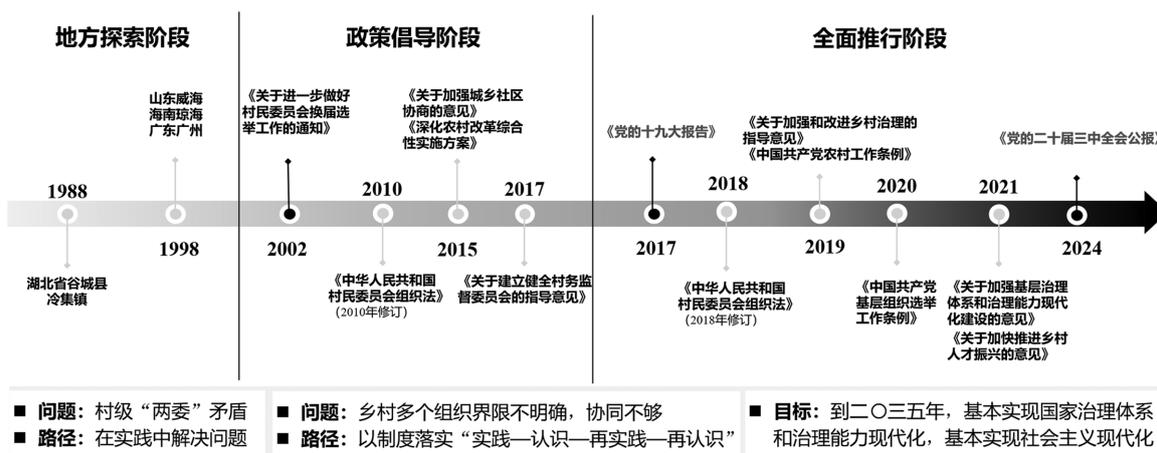


图1 “一肩挑”制度的发展历程

其中，第一阶段为地方探索期。改革开放初期，农村经济体制改革使基层治理面临新挑战，部分地区出现村“两委”权责不清、工作协调难等问题。1988年，湖北省谷城县冷集镇自发探索“一肩挑”模式，通过强化党组织领导地位，显著提升了治理效能。随后，山东、海南、广东等地相继试点，均取得良好成效。这一阶段的探索虽具地域性，但为“一肩挑”制度在全国推广积累了实践经验。第二阶段为政策倡导期。21世纪初，乡村各类组织职能界限不清且协同不足，党中央逐步强化农村基层党组织的领导地位。2002年《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》明确提出基层党组织要发挥领导核心作用，2010年修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》将其法律化。随后，国家陆续出台一系列重要文件进一步强调基层党组织的领导作用。这一阶段以政策倡导为主，尚未强制推行，但为“一肩挑”制度的全面实施奠定了基础。第三阶段为全面推行期。党的十九大报告提出要加强基层党组织建设，为“一肩挑”的推行提供了顶层设计。随后，一系列配套政策相继出台，逐步细化了村党组织书记“一肩挑”的具体要求，使其从政策倡导上升为刚性制度安排。此外，党的二十大、党的二十届三中全会也进一步强调党在农村地区的核心领导地位。这一阶段，更加强化了党对农村工作的全面领导，要求村党组织书记“一肩挑”从政策倡导转为刚性要求，并上升为国家战略。

“一肩挑”制度的演进历程彰显了党中央对农村基层党组织建设的高度重视。从地方探索到政策倡导，再到全面推行，这一改革通过优化基层领导结构、权责配置等，强化了农村基层党组织在乡村治理场域的领导作用，实现了乡村政治建设与社会发展的双向对接，回应了乡村基层治理复杂化、多元化的发展需求。基于此，在新时代背景下，持续完善并深入推行村党组织书记“一肩挑”，对提升乡村治理现代化水平、推动乡村全面振兴具有重要战略意义。

梳理文献发现，随着党中央强调“加强基层党组织领导作用”的要求以来，“一肩挑”制度的研究逐渐成为学界关注的重点领域。归纳起来，主要集中在以下三个方面。

一是“一肩挑”制度产生的逻辑。其一，从历史演化的视角看，村民自治初期的“两委分设”形成了农村“二元权力结构”，导致村级组织权威分散化问题凸显^[3]，该制度正是通过强化党的领导，对传统“两委”矛盾作出的制度性回应。其二，从现实需求的视角看，在乡村治理中，“两委分设”造成的“二元权力结构”往往会导致村党组织边缘化，削弱党在农村地区的核心领导作用。而“一肩挑”制度的推行，既能强化党组织在农村的领导地位，又能有效化解村“两委”之间的矛盾，还能加快实现乡村治理体系和治理能力现代化进程^[4]。可见，该制度的实施，是增强村级基层组织凝聚力、化解治理矛盾并协调权力运行的有效路径^[5]。

二是“一肩挑”制度执行的困境。部分学者指出,该制度在解决基层治理问题方面存在局限性,村庄内部的派系斗争并没有完全消除^[6];虽缓解了基层党政正职个人间的冲突^[7],却未能从根本上消除村“两委”组织间的结构性矛盾^[8],特别是在村“两委”力量相互制衡的村庄,“一肩挑”制度的推行往往遭遇较大阻力^[9]。值得关注的是,该制度施行后权力过度集中会引发新的治理问题:其一,村党组织书记集多重权责于一身可能导致“绝对权力”现象,不仅会挤压村委会的民主自治空间^[10],还可能限制村民的自主参与;其二,职责过载易造成党建工作被边缘化,进而削弱党组织的领导功能^[11]。另有学者强调,作为基层治理创新实践,“一肩挑”制度目前尚缺乏完善的法律制度保障^[12],且内外部监督体系的构建也是当前面临的一个突出难点^[13]。这些问题共同表明,全面推行村党组织书记“一肩挑”仍面临多重现实挑战^[14]。

三是“一肩挑”制度提升的路径。学界基于实践困境提出了多种解决方案。针对制度推行后法律依据不足问题,有学者建议通过党规与国法联动,筑牢“双笼关虎”的制度篱笆,为“一肩挑”制度的顺利实施提供切实有效的法治保障^[15]。针对制度施行后权力集中问题,有学者主张构建与“一肩挑”制度相适应的权力运行机制,确保制度优势能更好地转化为治理效能^[16]。针对制度监督体系不完善问题,学界形成两种互补思路:一种强调通过发挥村级组织内部监督的功能,助推村级党组织健康发展^[17];另一种提倡构建自上而下与自下而上相结合的复合监督体制^[18],以确保“一肩挑”制度有效展开。

现有研究成果丰硕,但仍存在若干亟待深入探索的问题。具体表现为:其一,对“一肩挑”制度实践指向的系统性研究尚显不足;其二,关于制度运行中产生的四重结构性张力,包括村党组织书记的权责匹配、能力适配、权力监督以及村党组织与村民自治的关系等关键维度还缺乏深入剖析;其三,现有优化路径研究尚未形成系统化解决方案。基于此,系统阐述村党组织书记“一肩挑”的实践指向,深入分析该制度在运行中的结构性矛盾,并构建科学有效的优化机制,对加快实现乡村全面振兴、推进乡村治理现代化具有重要的理论价值与实践意义。

二、新时代村党组织书记“一肩挑”的实践指向

党的十八大以来,党中央高度重视农村基层党组织建设。党的十九大后,通过全面推行村党组织书记“一肩挑”,农村基层党组织的组织力和领导力得到显著提升。这一制度创新在乡村治理中有着强烈的实践指向,即强化党在农村地区的全面领导、缓解两委关系冲突和提升融合共治合力,为推动乡村组织振兴、实现乡村全面发展提供了坚实的制度保障。如图2所示。

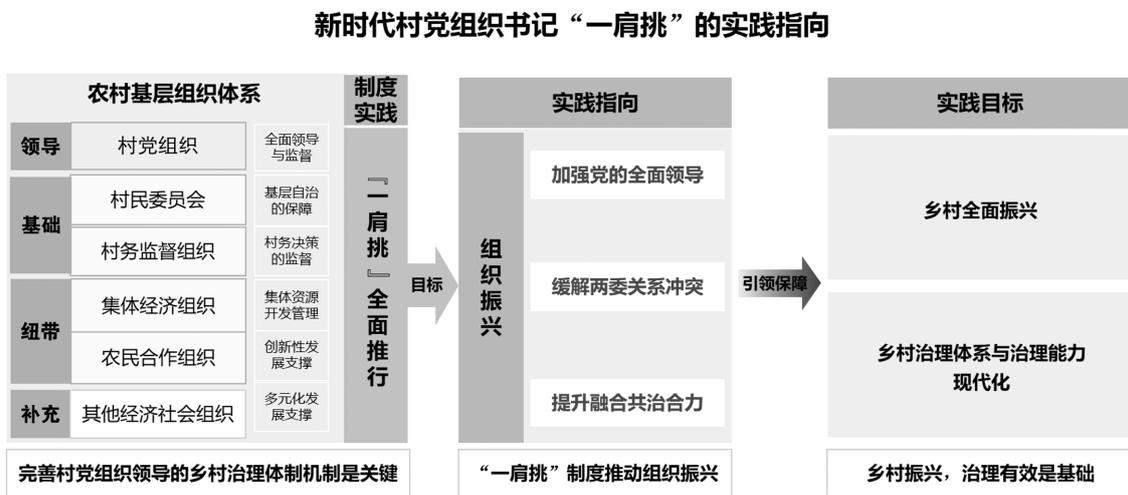


图2 新时代村党组织书记“一肩挑”的实践指向

(一) 强化党的全面领导,促进乡村治理政策落地落实

农村基层党组织是党在农村地区的领导核心,也是保障乡村治理政策落地落实的重要主体。因此,“农村基层党组织的领导地位不能动摇、战斗堡垒作用不能削弱”^[19]。然而,党的十九大前,村“两委”在权力来源和职能配置方面存在制度性模糊,客观上制约了乡村治理政策的落地落实。其一,从权力来源看。村主任由村民直接选举产生,村书记则由基层党员大会或基层党组织选举产生。权力来源的不同导致大多村民认为“主任是村民选举出来的,村务大事主任说了算,支部书记是党员选举出来的,只管党务就行了”^[20],进而造成村民对村书记的认可度不高,削弱了农村基层党组织的领导,制约了乡村治理政策的落地实施。其二,从职能配置看。《农村基层党支部工作手册》提到村党支部主要职责有“讨论决定本村经济建设和社会发展中的重要问题”^[21],而《中华人民共和国村民委员会组织法》规定村民委员会的主要职责有“管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产”^[22]。制度设计中“讨论决定”和“管理本村”的职能分野,可看出村“两委”在工作分工上各有侧重,基层党组织的全面领导功能尚未得到充分彰显,这在一定程度上会影响乡村治理政策的执行效能。

党的十九大之后,“一肩挑”制度通过强化基层党组织的政治引领功能,确立党在乡村治理中的核心领导地位,为政策执行提供了制度性保障。首先,从权力来源方面看,《中国共产党农村基层组织工作条例》明确规定:“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。”^[2]这意味着村党组织书记“一肩挑”实现了对村委会的直接领导和对村内大小事务的直接管理,真正做到“两手抓”。其次,从工作职责安排方面看,《中国共产党农村工作条例》规定加强党对农村经济、政治、社会、生态等方面的领导^[23],进一步突出党的领导核心作用。由此,村“两委”的工作职责从各有侧重调整为“党对农村工作的全面领导”,这种制度设计为乡村治理政策的有效实施提供了组织保证。

(二) 缓解两委关系冲突,提升乡村治理资源获取能力

村“两委”作为乡村治理的核心主体,其协同效能直接影响乡村全面振兴的实施成效。然而,制度设计上权责模糊导致的结构性矛盾,客观上制约了治理资源的有效整合。具体表现为两个方面:首先,两个“一把手”存在竞争。党的十九大前,没有政策文件明确规定农村要全面推行“一肩挑”,因而村“两委”的两个“一把手”存在工作成绩竞争关系,导致“两委”之间产生矛盾冲突,反而忽视了乡村治理资源的获取。其次,决策机制失灵造成政策迟滞。由于缺乏明确的权责划分标准,两个“一把手”经常以“村中大事”“重要问题”难以界定为由各行其是、相互推诿,出现“谁说了都不算”或“谁都不愿干”的现象^[24],导致中央政策在落地时出现时间上滞后中央、空间上滞后发达地区的不良后果,这在一定程度上也会引起乡村治理资源获取的滞后。

党的十九大之后,全面推行村党组织书记“一肩挑”,化解了村“两委”的紧张关系,也提升了乡村治理资源的获取能力。首先,两个“一把手”之间的竞争关系得到有效缓解。“一肩挑”制度是协调村“两委”关系的有效途径,能够有效避免职务分设所导致的关系对立。两个“一把手”职务由一人担任,为村“两委”之间的协调沟通提供了平台,“‘两委’之间即便还存在着关系问题,也完全可以通过村党组织内部或村委会内部工作来协调”^[25]。在“一肩挑”制度下,“一把手”成为村“两委”之间沟通的桥梁,可减少村“两委”因争权夺利而导致的乡村治理失序。村“两委”关系得以缓解,内部协作更加顺畅,乡村治理资源的获取能力也会显著提升。其次,村“两委”政策贯彻落实更为畅通。“一肩挑”制度的实施,通过将乡村治理责任集中到村党组织书记一人身上,强化“一把手”责任意识的同时,也破解了以往乡村治理任务无人接、无人担的问题。这一举措不仅可以提高乡村治理资源的获取能力,还使治理“谁来管”“怎么管”“高效管”的问题得到切实解决。

(三)提升融合共治合力,助力农村基层组织治理效能

乡村治理效能的提升本质上依赖于多元主体的协同共治与现代信息技术的有机融合。然而,乡村社会发展中各类治理主体各行其是,加之部分乡村治理主体对现代信息技术的运用能力不足导致治理效能低下。具体表现为:其一,治理主体间的协同困境。由于缺乏有效的整合机制,村党组织、村委会、村集体经济组织及其他社会组织在乡村治理中并存,治理过程容易出现主体职责不明,集体行动困难,进而导致乡村治理有效性降低。其二,部分治理主体信息化数字化运用能力不足。近年来,“互联网+政务”不断向基层延伸,但农村网络便民服务仍面临办事难、效率低的现象。究其缘由,一方面是乡村数字管理合作参与程度低,各治理主体间协同性不足;另一方面是数字技术的精密性、复杂性给操作者的使用带来了一定门槛^[26],治理主体运用信息化数字化的水平有待提高,进而影响乡村治理效能。

党的十九大之后,村党组织书记“一肩挑”的全面推行提升了各治理主体间融合共治合力与信息化数字化的运用能力,有效提升了乡村治理效能。首先,治理主体集体行动配合高效。《关于加强和改进乡村治理的指导意见》明确指出:“建立以基层党组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、其他经济社会组织为补充的村级组织体系。”^[27]这一指导意见表明,在基层党组织领导下,各类组织各司其职,彼此又互相协同形成治理合力,有助于提升乡村治理效能。其次,形成以信息化数字化协同驱动的治理新格局。村党组织书记“一肩挑”的推行,强化了农村基层党组织的领导核心作用,促进了各类组织协同共治,从而凝聚起强大的基层治理合力。各地农村基层党组织积极响应国家政策号召,加快数字化发展,构建起“政府主导、多元协作、村民参与”的乡村治理新格局。这种现代信息技术的深度应用不仅优化了治理流程,更实现了治理资源的系统整合,为提升乡村治理效率提供了技术支撑。

三、新时代村党组织书记“一肩挑”的执行梗阻

唯物辩证法认为,“矛盾存在于一切事物的发展过程中”^[28],世界是由不断运动、相互影响的矛盾对立面构成的,“运动本身就是矛盾”^[29]。作为推进乡村组织振兴的重要举措,村党组织书记“一肩挑”在实践过程中面临问责与责任、能力与任务、权力与监督以及角色与制度的四重结构性张力,这些张力在一定程度上削弱了“一肩挑”的制度效力。

(一)“问责加重”:“一肩挑”与工作责任界定之间的张力

在乡村治理体系结构性变革的进程中,村党组织书记“一肩挑”的实施改变了以往村书记与村主任分工明确的治理格局,带来了职责、权力与责任的重新整合。“一肩挑”后,责任更多地集中在村党组织书记一人身上,相应的问责也会进一步加强。

在传统的村级治理模式中,村书记主要负责党务工作,而村主任则主要负责村务工作。这种分工明确的模式在一定程度上保障了村级事务的规范运行。然而,“一肩挑”制度的推行,村党组织书记的职责范围发生了变化,从单一的党务工作扩展到全面统筹党务与村务。这种治理结构虽提升了决策效能,但也带来了新的治理挑战。其一,“单向度问责”问题凸显。“一肩挑”制度下,村党组织书记集决策权与执行权于一身,成为村级事务的主要责任主体。这种权责配置模式虽强化了责任主体意识,但在实践中往往陷入“简单化问责”的误区,未能充分考量基层治理的复杂性与多元性。以村集体经济项目运作为例,其结果不仅取决于村党组织书记个人的决策能力与执行效率,更受到多重外部变量的影响。当项目成效未达预期时,若机械套用“一把手负责制”进行单向度问责,既不符合基层民主协商的治理原则,也可能挫伤干部干事创业的积极性。其二,权责界定模糊导致权责失衡。尽管“一肩挑”制度明确了村党组织书记的职责范围,但对责任

的具体划分却缺乏细致考量。例如,在涉及村民利益的决策中,村党组织书记需要与村民代表进行协商沟通,但最终的主要责任往往由村党组织书记一人承担。这种权责界定的不对等,使村党组织书记在工作中面临双重压力。一旦出现问题,村党组织书记不仅要面对上级的问责,还要承受村民的压力,这在一定程度上也会影响村党组织书记干事创业的积极性。

(二)“能力不济”:“一肩挑”与干部综合能力之间的张力

作为对传统乡村治理模式的优化升级,村党组织书记“一肩挑”为推进乡村治理现代化提供了实践路径。然而实践表明,制度运行中面临的核心挑战在于村党组织书记综合能力要求与实际能力水平之间的结构性矛盾。在部分农村地区,这一矛盾已成为制约乡村治理效能提升的关键因素。

在传统的村级治理模式中,村“两委”成员职责分工明确,对专业能力和综合素质的要求各有侧重。这种模式虽保障了村级事务的有序推进,但也存在人才需求分散、协调成本较高等问题。“一肩挑”制度推行后,随着农村的快速发展,这一制度对村党组织书记的综合能力提出了更高要求。村党组织书记不仅要负责党务工作,还要全面统筹村务工作。然而,当下部分农村地区面临人才缺位困境^[30],导致治理效能难以提升。一方面,个别“一肩挑”的村党组织书记缺乏鲜明的职业品质。理想信念不坚定、宗旨意识薄弱等问题在一些地区仍然存在,导致村党组织书记在乡村治理中出现工作动力不足、决策短视化等问题,进而影响党的政策在基层的有效执行。另一方面,部分“一肩挑”的村党组织书记业务能力不足问题突出。随着治理重心向基层下沉,责任和事权也在向乡村扎堆转移。在这种背景下,“一肩挑”制度的施行虽精简了村“两委”班子人数,但工作内容却未减少,反而在乡村快速发展的背景下,党务村务工作日益繁重,村党组织书记的工作长期处于干不完、干不好的状态,形成“小马拉大车”的结构性困境^[31]。

(三)“监督缺位”:“一肩挑”与权力监督体系之间的张力

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。”^[32]这一论断深刻揭示了权力运行的基本规律,为“一肩挑”制度实践中权力监督体系的建设提供了根本遵循。在乡村治理场域中,权力监督体系的完善程度直接影响乡村治理成效。

在传统的乡村治理模式中,村“两委”分设形成的“二元权力结构”具有内在制衡性。这种结构下,村书记和村主任之间虽存在职能交叉,但也在一定程度上形成权力博弈与监督制约关系。在涉及重大利益分配的事务上,如土地征收补偿款的分配,通常需要村“两委”联合审议并签批^[33],这种相互监督的机制在一定程度上保障了权力的规范运行。然而,“一肩挑”制度的推行,改变了这一传统的权力格局。村党组织书记在“一肩挑”模式下,既是“国家代理人”,又是“村庄当家人”,权力更为集中。这种权力的集中虽在一定程度上提高了决策效率,但也带来监督“空档”问题。其一,权力集中易导致滥权行为。在“一肩挑”制度下,村党组织书记可以名正言顺地将党政经等权力叠加于一身。然而,村党组织书记既是“领导者”又是“执行者”,客观上打破了村“两委”二元权力的监督制约,使得在村党组织书记“一元化”领导体制中,容易形成“一言堂”^[34]。特别是在掌握乡村治理资金、项目等资源的情况下,权力滥用的风险会显著增加。其二,权力集中易引发贪腐行为。原有的“二元权力”结构中,村党组织作为“国家代理人”,主要负责贯彻国家政策和维护国家利益的职责,而村委会则扮演“村庄当家人”的角色,主要负责村庄的日常事务和村民的利益诉求。角色定位不同,使两者在村庄公共事务方面形成竞争关系,同时也形成相互监督与制约的机制。然而,“一肩挑”后,村党组织书记一人“独揽大权”,权力的集中增加了权力寻租的机会,在承接国家资源过程中就容易出现非法侵占、克扣私分等多种腐败形式^[35]。

(四)“角色混淆”：“一肩挑”与村民自治制度之间的张力

村党组织书记“一肩挑”是我国乡村治理模式的重要创新,也是强化基层党组织领导核心地位的关键举措。该制度的实施,旨在通过整合治理资源、破除部门壁垒、凝聚多元主体合力,全面提升基层治理效能。然而,其在实施过程中,一定程度上弱化了村民自治制度的运行效能。

在传统的乡村治理模式中,村“两委”设有“两个一把手”,村党组织作为村里的领导核心,肩负着把握政治方向、凝聚群众力量、贯彻党的方针政策等职能。而村委会则是村民自治的管理中心,依法负责村务的具体管理和服务工作。二者各司其职,既保证了党的政策在基层的有效落实,又充分尊重了村民的自治权利,实现了党的领导与村民自治的有机结合。然而,村党组织书记“一肩挑”后,村主任和村书记由一人兼任,存在治理边界模糊、功能堆叠的现象^[36],容易对村民自治造成负面影响。首先,角色定位模糊易引发功能冲突。村党组织书记既是基层党组织的“领导者”,又是村民自治组织的“负责人”,这种身份重叠容易出现“角色混淆”,导致村“两委”之间的组织和功能界限模糊,村党组织在无形中可能取代村委会的部分职能,甚至包办村庄的各项具体事务,进而削弱和压缩村民自治权^[37],引发村民自治陷入失控的局面^[38]。例如,在村庄的基础设施建设决策中,本应通过村民会议或村民代表会议讨论决定的事项,可能被村党组织直接决策,而村委会则失去了应有的独立性和自主性。其次,村民自治权利面临弱化风险。作为村民自治的核心载体,村委会本应在党组织的领导下依法独立行使职权,这是基层民主政治的重要体现。然而在“一肩挑”模式下,村委会的法定职能可能被村党组织实质性替代,导致村民自治组织的主体地位虚化。这不仅违背了村民自治制度设立的初衷,更直接影响了村民民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等基本权利的实现。

四、新时代村党组织书记“一肩挑”的优化路径

矛盾是推动事物向前发展的关键变量^[39],发挥村党组织书记“一肩挑”在乡村治理中的优势,需克服诸多困境。建构党组织领导下系统完备、科学规范、运行高效的乡村治理体制机制,全面加强村党组织书记“一肩挑”的队伍建设,完善“责”的范围、丰富“育”的体系、规范“管”的方式、革新“用”的举措,才能更好地实现乡村繁荣与振兴。

(一)完善“责”的范围,打造责任主体共担机制

作为基层治理体系改革的重要举措,村党组织书记“一肩挑”在提升治理效能的同时,也引发了权责配置的深层思考。该制度通过权力集中强化了治理效能,但在实际运行中,如何科学界定责任边界、构建合理的责任分担体系,成为亟待解决的关键问题。当前,完善“责”的范围,打造责任主体共担机制,是平衡权力集中与责任分担之间张力的重要突破口,也是推进乡村治理体系和治理能力现代化的必然要求。

第一,构建科学合理的责任评估与分担机制。具体而言:其一,建立多元考核体系,在强化村党组织书记主体责任的基础上,引入“变量评估”机制,将政策环境、市场波动、村民参与度等客观变量纳入责任认定范畴,避免将复杂治理问题简单归因于个人。其二,健全容错纠错机制,通过明确界定主观过失与客观约束的判定标准,对因不可抗力或制度创新引发的非原则性失误建立宽容机制,并配套实施纠偏指导方案。这种制度设计通过“问责”与“免责”、“担责”与“分责”的辩证统一,既能保障“一肩挑”制度的治理效能,又能有效激活基层干部的主体能动性。

第二,构建多方协同、权责匹配的责任共担网络。乡村治理具有系统性、复杂性的特征,涉及多元主体和多重领域,因此,构建权责明晰的共担网络是提升治理效能的关键。在“一肩挑”制度下,村党组织书记虽承担主要责任,但乡村产业振兴、生态环保等任务的推进需依赖多主体协作。

因此,需明确各治理主体的权责边界,提升行动主体的认知与执行能力^[40],形成协同治理格局。政府部门、社会组织、村民等主体应依职责分工承担相应责任,通过责任共担激发各方积极性,实现治理效能最大化。

在乡村治理中,只有通过系统化的制度设计,科学划定权力边界,合理配置责任体系,建立责任主体共担机制,确保村“两委”成员之间协同合作,才能真正发挥“一肩挑”制度的治理优势。这既是破解当前权责失衡困境的现实需要,更是推进乡村治理现代化的长远之策。未来,应在坚持党的全面领导前提下,深化体制机制创新,构建更加科学、规范、高效的责任体系,为乡村振兴战略的实施提供坚实的制度保障。

(二)丰富“育”的体系,形塑工作能力提升机制

随着乡村振兴战略的深入实施,乡村治理的复杂性和系统性日益凸显,对基层党组织的领导能力提出了更高要求。在此背景下,亟须对“一肩挑”的村党组织书记丰富“育”的体系,形塑工作能力提升机制。通过强化党性教育和优化党务村务工作培训,全面提升村党组织书记的政治素养、专业能力和服务水平,为乡村振兴提供坚实的组织保障和人才支撑。

第一,强化党性教育,夯实政治根基。党性教育培训是提升村党组织书记履职能力的核心环节,也是推动乡村全面振兴的重要一环。新时代,提升村党组织书记工作能力,一方面,要深化思想政治教育。村党组织书记作为乡村治理的关键主体,肩负着引领乡村社会发展、凝聚村民力量、推动各项政策落地的重要使命。为此,定期组织党性教育和政治理论学习至关重要。具体来说,可通过定期开展党性教育专题培训、组织政治理论系统学习等形式,切实提升其政治判断力、政治领悟力和政治执行力。同时,推动学用结合,引导其在政策落实中深化理论认知,在服务群众中锤炼政治品格,切实发挥“主心骨”作用。另一方面,要强化宗旨意识培育。作为乡村振兴的“带头人”,村党组织书记必须牢固树立“以人民为中心”的发展思想,始终把服务人民群众作为工作的出发点和落脚点。深入开展党的宗旨教育,通过重温入党誓词、学习党章党规、组织“我为群众办实事”实践活动等方式,强化“全心全意为人民服务”的根本宗旨。特别要注重培养村党组织书记的群众工作能力,引导其经常走村入户了解民情,主动倾听群众诉求,切实解决群众急难愁盼的问题。

第二,优化“双务”培训体系,提升治理效能。在乡村振兴战略纵深推进的新形势下,为适应乡村治理体系和治理能力现代化的新要求,“一肩挑”的村党组织书记必须着力提升“双务”能力,既要精于基层党建工作,又要善于村级事务管理。具体而言,可从三个维度来进行。首先,在课程设置上,地方党校、农业院校等教育机构应充分发挥学科优势,精心设计“党务管理实务”“村务工作规范”等核心课程,通过理论教学与案例分析相结合的方式,系统提升村党组织书记的政治素养和业务能力。其次,在培养模式上,可以建立“导师帮扶制”,邀请优秀乡镇干部、致富带头人进行经验传授,帮助村党组织书记拓宽发展思路。还可以推行“双向交叉培养”机制,既强化党务工作的规范性,又提升村务管理的专业性,帮助村党组织书记实现“一肩挑两担”的能力均衡发展。最后,在制度保障上,可以建立常态化培训机制,将村党组织书记培训纳入年度考核,确保每人每年接受一定学时的系统培训。同时,探索建立“学分银行”制度,将培训成效与评优评先挂钩,激发村党组织书记的学习内生动力。

系统化的工作能力培养机制是破解“一肩挑”干部治理能力短板的关键路径。通过构建党性教育与专业培训的双轮驱动,能够较好实现干部能力的有效提升。具体而言,党性教育着重强化政治意识和为民服务宗旨,“双务”培训侧重提升基层治理、产业发展等实务能力。这种双轮驱动、多维协同的培养模式,既能显著提升基层治理效能,又能培育复合型治理人才,为乡村振兴战

略的实施提供人才支撑。从长远来看,这种制度化、规范化的能力培养,有助于形成乡村治理能力提升的良性循环,对推进乡村治理体系和治理能力现代化具有深远的战略意义。

(三)规范“管”的方式,构建权力运行监管机制

在“一肩挑”制度下,村党组织书记掌握着较高的公共权力,涉及资源分配、项目实施等重要事务。权力集中既可以提升治理效率,也容易滋生滥权和贪腐行为,不仅有损群众利益,也影响乡村治理公信力。为遏制腐败增量、严防权力滥用,必须把权力关进制度的“笼子”里^[41]。因此,规范“管”的方式,构建权力运行监管机制,以强化民主监督和多层级联动监督的协同效应,可有效防控“一肩挑”制度下村党组织书记的权力滥用和腐败风险,保障乡村治理体系规范有序运行。

第一,完善民主监督机制,强化权力运行透明度。民主监督是防范权力滥用的重要举措。因此,在“一肩挑”制度下,完善民主监督机制是提升乡村治理透明度和公信力的关键。一方面,要健全村务公开制度,构建覆盖“事前决策—事中执行—事后评估”的全过程民主监督闭环^[42],形成对村党组织书记权力行使的有效制约。此外,还可积极探索多元化的民主监督实现路径。强化村民监督委员会对村务公开和村民代表会议议事情况的监督,“发挥村民监督的作用,让农民自己‘说事、议事、主事’”^[43]。例如,建立“阳光村务”平台,通过“线上+线下”相结合的方式,运用微信公众号、村务公开栏等多种渠道,确保村民的知情权、参与权和监督权落到实处。另一方面,需构建村级权力规范运行的制度体系。首先,推行村级权力清单制度,科学界定村党组织书记在“三重一大”事项(重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额资金使用)中的权限和决策程序,明确权力边界。其次,建立权力运行留痕机制,实行村级事务全程纪实管理,对重大决策采取“一事一记”,通过会议记录、签字背书等方式完整保存决策过程,形成可追溯、可倒查的责任链条。这些制度安排既规范了权力运行,也为监督问责提供了依据,最终实现村级治理的规范化、透明化和可追溯化。

第二,构建多层级联动监督体系,形成监督合力。权力腐败的滋生往往源于监督机制缺位^[44]。建立有效的多层级监督体系是落实村党组织书记“一肩挑”的重要保障,该体系的构建应从机制完善与职能强化两个维度协同推进。其一,在机制建设方面,需建立科学的外部多级联动监督机制。按照“分级负责、上下联动”原则,通过厘清各级权责边界、优化资源配置,打造权责对等、协同高效的全链条监督机制。具体措施包括:整合监督资源,形成省市县乡村“五位一体”的立体化监督格局;建立跨层级、跨部门的监督信息共享平台,实现监督数据的实时归集、动态分析和互联互通,运用数字化手段破除信息壁垒,打造纵向贯通、横向协同的监督网络。其二,在职能强化方面,应重点提升外部审计监督效能。建议由农业农村部牵头制定全国统一的《村级财务审计工作规范》,明确审计范围、程序标准等核心要素,为基层审计提供制度依据。县级层面需组建专业化审计队伍,实现审计监督全覆盖;乡镇一级应配备专职财务监管人员,建立常态化巡查机制,对村级财务实施全过程监督。通过完善审计监督体系,规范村级财务运行,从源头上预防基层微腐败问题。

构建全方位、立体化的协同监督体系,是规范“一肩挑”村党组织书记权力运行的关键举措。该体系通过强化民主监督和多层级联动监督的有机结合,形成监督合力,既能有效规范“一肩挑”村党组织书记的权力运行,确保其廉洁履职,又能充分调动其干事创业的积极性,为全面推进乡村振兴提供坚实的制度保障和组织支撑。

(四)革新“用”的举措,建立治理主体协同机制

村党组织书记“一肩挑”是基层治理的创新实践,也是对传统治理模式的优化升级。该制度在提升治理效率方面作用显著,但也存在党组织领导与村民自治之间的潜在矛盾。解决这一矛

盾的关键在于村党组织书记在“一肩挑”模式下找到村党组织领导与村民自治的平衡点。为此,革新“用”的举措,构建治理主体协同机制,可有效推动乡村治理的高效化与民主化。

第一,强化村党组织的领导作用。党组织是乡村治理的领导核心,在把方向、谋大局、定政策、促改革等方面发挥着关键作用。新时代背景下,需加强党对乡村治理的全面领导,确保乡村振兴沿着正确政治方向前进。首先,强化农村基层党组织的政治引领功能。“党领导农村一切工作”是党的重要经验,也是乡村振兴战略实施的根本政治保证^[45]。村党组织书记作为“一肩挑”的带头人,应切实履行政治责任,将党的方针政策与乡村实际紧密结合,因地制宜转化为务实管用的治理实践。通过构建“支部引领、党员带头、群众参与”的工作机制,将党的政治优势、组织优势转化为乡村治理效能。其次,提升农村基层党组织的服务功能。服务不仅是理念,更是治理的方式和内容^[46],基层党组织需转变工作理念,从管理型向服务型转变,建立便民服务中心,推行“一站式”服务,重点解决教育、医疗、养老等民生问题,增强党组织的凝聚力和号召力。同时,可通过设岗定责,引导普通党员在村民议事、公益事业、技术推广等事务中发挥作用,使党员责任更加具体化。

第二,充分发挥村民自治的主体作用。村民自治制度是我国基层民主政治建设的重要制度安排,也是中国特色社会主义民主政治在乡村治理中的具体实践形式。村民作为自治主体,其积极性的调动是实现乡村治理民主化的关键。因此,在“一肩挑”制度下,村党组织书记需重点做好两方面的工作。一是强化引导作用,组织村民有序参与民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,切实发挥其主体作用。二是搭建参与平台,通过村民议事会、民主恳谈会、听证会等线下协商形式,结合网络议事平台、视频会议、在线意见征集等线上渠道,构建线上线下协同的议事协商机制^[47]。在此过程中,村党组织书记应以公平、公正、公开的原则协调各方利益关系,化解矛盾分歧,凝聚村民共识,使乡村治理成为全体村民共同参与、共同受益的民主实践。

党组织领导与村民自治本质上是辩证统一的关系。一方面,党的领导为村民自治提供了政治保证,确保自治活动不偏离正确方向;另一方面,村民自治是党的领导在基层的具体实现形式,通过自治实践使党的主张转化为群众的自觉行动。二者统一于乡村治理现代化的实践过程中,共同构成乡村善治的“车之两轮、鸟之两翼”。因此,村党组织书记在“一肩挑”过程中,应避免“角色混淆”,充分发挥党的政治引领作用和村民自治的主体作用,更好地推进乡村治理工作。

五、结 语

“制度优势是一个国家的最大优势”^[48],制度带有“根本性、全局性、稳定性和长期性”^[49],良善的制度是塑造乡村治理现代化形态的结构性力量。作为一种具有中国特色的乡村治理制度,村党组织书记“一肩挑”是中国共产党顺应时代发展规律与现代国家治理需求的重要创新。本文的主要理论贡献在于,系统阐释了新时代村党组织书记“一肩挑”的实践指向,深入剖析其实施过程中产生的四重结构性张力,进而提出优化路径,旨在构建党组织领导下权责明晰、协同高效、规范有序的乡村治理体系。具体得出以下结论:

其一,全面推行村党组织书记“一肩挑”,显著增强了农村基层党组织的组织力和领导力。该制度的核心实践逻辑在于强化党在农村地区的全面领导、缓解两委关系冲突和提升融合共治合力,从而为推动乡村组织振兴、实现乡村全面发展提供坚实的制度保障。

其二,作为推进乡村组织振兴的重要制度创新,村党组织书记“一肩挑”在实践中面临四重结构性张力:权责匹配失衡、履职能力不足、权力监督缺位以及党组织领导与村民自治的协调难题。这些结构性矛盾的破解,直接关系到制度的可持续运行和治理效能的持续提升。

其三,充分发挥村党组织书记“一肩挑”的治理效能,关键在于构建党组织统一领导、权责清晰、运转高效的乡村治理体系。具体而言,需系统优化“明责—赋能—监管—协同”全链条机制,科学界定权责边界以强化责任担当,创新培养模式以提升履职能力,健全监督体系以规范权力运行,建立协同机制以增强干事动力,从而构建起乡村振兴的长效发展机制。

当然,本文仍有可推进之处。首先,在研究方法上,当前主要从定性的角度阐释了村党组织书记“一肩挑”的实践指向、执行梗阻及优化路径,缺乏定量分析。未来可通过问卷调查、实地数据采集等方法,量化评估政策实施效果,以增强研究的客观性和说服力。其次,在研究视角方面,现有分析主要聚焦于宏观政策层面的分析,对不同地区、不同经济发展水平村庄的差异性考察不足。后续可结合案例比较研究,深入探讨该制度在不同地域和经济条件下的适用性及执行效果差异。第三,在理论运用上,为实现更精确和全面的研究,可引入跨学科方法,如结合政治学、社会学和公共管理学等理论,系统分析村党组织书记“一肩挑”的运行逻辑及其对基层治理的影响。同时,建议开展长期追踪研究,动态考察政策实施成效及潜在问题,为政策优化提供更具前瞻性的建议。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022:67.
- [2] 中国共产党农村基层组织工作条例[M]. 北京:人民出版社,2019:16.
- [3] 王杰,李斌. 从分化到整合:村级组织负责人“一肩挑”全面推行后的村域治理变迁[J]. 农村经济,2023(1):85-94.
- [4] 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(6):107-117.
- [5] 易卓,崔盼盼. 村级基层组织建设的制度化转型与治理有效——基于“一肩挑”政策实践的区域比较研究[J]. 经济社会体制比较,2025(1):149-158.
- [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[J]. 中国农村观察,2007(6):53-61.
- [7] 梅丽红. 基层党政“一肩挑”:问题与出路[J]. 探索,2007(5):28-31.
- [8] 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.
- [9] 夏瑛,吴天慧. 建构共识:在精英结构分化的村庄落实“一肩挑”——基于“S村”的经验研究[J]. 中山大学学报(社会科学版),2024(4):155-164.
- [10] 李鑫诚. 乡村权力下沉治理模式的运行策略及其反思[J]. 湖北社会科学,2017(4):22-27.
- [11] 文丰安. 村民自治的逻辑困境与基层党内民主建设的关系研究[J]. 科学社会主义,2012(1):92-95.
- [12] 赵联飞,夏传玲. 组织社会学视角下的村治“一肩挑”分析[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2024(12):149-160.
- [13] 郭嘉儒. 全面推行村党组织书记“一肩挑”的困境与对策[J]. 党政干部学刊,2021(9):63-68.
- [14] 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.
- [15] 欧爱民,崔富蓉. 党规国法有效衔接视域下村级组织负责人“一肩挑”的法治化路径[J]. 河南社会科学,2023(9):14-21.
- [16] 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.
- [17] 周忠丽. 乡村组织振兴的实践路径创新——基于驻村第一书记的视角[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023(3):41-47.
- [18] 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.
- [19] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义社会建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2017:125.
- [20] 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.
- [21] 农村基层党支部工作手册[M]. 北京:人民出版社,2004:10.
- [22] 中华人民共和国村民委员会组织法[M]. 北京:人民出版社,2010:5.
- [23] 中国共产党农村工作条例[M]. 北京:人民出版社,2019:5-7.
- [24] 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.
- [25] 唐鸣,张昆. 论农村村级组织负责人党政“一肩挑”[J]. 当代世界社会主义问题,2015(1):3-26.

- [26] 沈费伟,胡紫依.数字乡村何以实现有效治理?——基于合作式治理理论的考察[J].管理学刊,2025(3):149-158.
- [27] 关于加强和改进乡村治理的指导意见[M].北京:人民出版社,2019:3.
- [28] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991:305.
- [29] 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2012:498.
- [30] 周春霞.新乡贤助力乡村振兴:村庄差异、新乡贤类别与作用模式选择——以粤西地区Z市四类村庄为例[J].西南大学学报(社会科学版),2024(3):80-95.
- [31] 范逢春.基层治理“小马拉大车”问题的成因及破解[J].人民论坛,2024(11):23-26.
- [32] 中共中央文献研究院.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016:342.
- [33] 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(9):6-12.
- [34] 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[J].社会主义研究,2007(6):73-76.
- [35] 徐铜柱.资源与秩序双重维度下的村干部腐败及其治理研究[J].社会主义研究,2020(1):93-102.
- [36] 李晓燕.全面“一肩挑”背景下农村政经关系调适性治理的实践逻辑——以N区为例[J].西南大学学报(社会科学版),2024(5):78-89.
- [37] 潘莹.基层党内民主建设问题探究[J].人民论坛,2011(5):56-57.
- [38] 纪芳.治理现代化背景下村民自治实践与基层民主发展[J].求实,2025(2):96-108.
- [39] 李俊,刘银.弘扬斗争精神推进中国式现代化的生成逻辑与实践进路[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(5):114-125.
- [40] 徐行,张韵晗.党内问责制的发展创新、现实梗阻与破解路径[J].学习与实践,2024(12):3-12.
- [41] 把村干部的权力关进制度“笼子”里[J].人民论坛,2018(21):96.
- [42] 王海娟.全过程人民民主与乡村监督体系的优化路径[J].内蒙古社会科学,2024(2):47-54.
- [43] 中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编:上[G].北京:中央文献出版社,2019:153.
- [44] 付宇程.发展全过程人民民主:破解基层腐败防治难题的有效路径[J].探索,2022(4):39-48.
- [45] 李蕴哲,戴玉琴.乡村治理中基层党组织政治功能强化的三维审视[J].学海,2020(6):14-19.
- [46] 李毅弘,曾洁超.农村基层党组织服务功能定位及边界探析[J].科学社会主义,2014(3):69-72.
- [47] 袁莉.乡村治理现代化进程中的村民自治:乡村全过程人民民主的制度实践研究[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2024(5):35-42.
- [48] 习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:119.
- [49] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:333.

责任编辑 高阿蕊 蒋秋

网 址: <http://xbjbb.swu.edu.cn>