

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2025.05.008

政治建设与社会治理

引用格式:允春喜.从选举到治理:乡镇党委如何介入村庄换届?——以孙乡王村“选优配强村班子”为个案[J].西南大学学报(社会科学版),2025(5):71-80.

# 从选举到治理: 乡镇党委如何介入村庄换届

## ——以孙乡王村“选优配强村班子”为个案

允春喜

(中国海洋大学 国际事务与公共管理学院,山东 青岛 266100)

**摘要:**乡村治理构成整个国家治理体系的重要基础和有力支撑,村两委换届是农村民主政治生活中的重要环节。中国农村是一个相对分散而不是组织内分化的社会,乡镇党委通过“柔性”“前置”的方式积极介入换届选举,并内嵌与贯穿于整个换届工作全过程之中。现实中乡镇党委需要与村庄精英、潜在竞争者、选民之间多方复杂互动,从而保障选举能够合规、合理、合法地顺利进行。乡镇党委的参与可以强化规则、消除障碍、凝聚力量,但并未涉及制度变迁和深层次改革,而且村民在整个过程中仍然处于相对边缘的位置。乡村换届正从选举过程走向党建引领下的全面治理,应通过外在引导和内生动力,营造村庄政治文化氛围,从行政力量的下沉转变为党的政治性力量的发挥,从而实现从“选举”到“治理”的有机延伸,形成有效的乡村治理结构和效能。

**关键词:**乡镇党委;村两委;村级组织换届;乡村选举;乡村治理

**中图分类号:**D267;D422.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)05-0071-10

### 一、问题提出和文献回顾

2026年全国范围内即将进行新一轮村两委换届选举,这是我国村两委任期从三年调整为五年的第二次换届,因此,总结2021年首次推行村级组织负责人“一肩挑”村委换届的经验,具有重要的时代意义。中共中央、国务院印发的《加快建设农业强国规划(2024—2035年)》明确指出:“坚持和发展新时代‘枫桥经验’,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。深入推进抓党建促乡村全面振兴,建好建强农村基层党组织。”<sup>[1]</sup>如何“培养选拔村党组织带头人”成为“整体提升乡村治理效能”的重要决定力量。我国有着长期实行党管干部的制度优势,“为秩序再生产提供了稳定的主体性力量”,“在价值系统、社会系统、权力系统的整体变迁中,有效开展并不断深化权力创设、选贤任能、体制整合的具体进程,找到一条符合中国实际、有效实现秩序再生产的现代化道路”<sup>[2]</sup>。

无论任何时期,国家政权在农村社会都发挥着重要作用和巨大影响<sup>[3]</sup>。乡政对村治的指导不仅必要而且必须,离开乡镇指导的乡村很容易“在一些选举场域中造成自治空间的消解、选举程序的虚

**作者简介:**允春喜,中国海洋大学国际事务与公共管理学院,教授。

**基金项目:**教育部人文社会科学研究规划基金项目“中国传统天下观的当代价值研究”(23YJA810005),项目负责人:允春喜。

置与选举运行的非均衡化”<sup>[4]</sup>等现实困境。乡级党委政府从未在村庄选举中缺席,但学者们或将注意力更关注于村庄内部的复杂因素,或关注于选举政策、选举方法和程序完善等,将乡镇仅仅作为选举的组织和监督者而“悬搁”,将乡镇推离了村庄选举研究的中心。乡镇这种外部监督制约大多只是遵循“两不得罪”的“不出事逻辑”<sup>[5]</sup>,只要不出乱子、没有过于“出格”、没有严重上访即可,这在某种意义上也会使得乡镇的作用停留于“隔岸观火”的“悬浮”状态。

新形势下,基层党建被摆上前所未有的重要位置。党的二十届三中全会强调“健全基层党组织领导的基层群众自治机制”<sup>[6]</sup>,政党对乡村治理的深刻嵌入和政治整合是政府在当下经济社会转型情境下的主动选择<sup>[7]</sup>。在基层党委“有限介入”条件下,“群众基础和政绩两要素是潜在候选人胜出的有效途径;仅凭借经济实力或宗族势力等资源禀赋并不能使其成为‘两委’正式候选人”<sup>[8]</sup>,村庄选举更加规范,村干部违法行为进一步减少。更需看到的是,除了要避免“甄别候选人”的风险,还应避免“选举候选人”过程中的风险,也就是应当从动态的选举过程中来分析乡镇党委领导保障如何对拉票行为形成“对冲”。

既有研究对乡镇党委在“村两委”换届中的作用进行了初步探索,但大多基于“政策”与“学理”展开,而很少从“故事”和“事件过程”出发。一方面,大多从文本、政策、结果、经验出发,事后对乡镇党委扮演的角色进行逻辑“推演”,研究结论难免存在“理想化”成分,对乡镇介入选举过程的复杂性、系统性、妥协性缺乏完整、综合、全面的评价认识;另一方面,大多将基层党委“介入选举”理解为“推选候选人”或“保障秩序”,而不是从选举全程来认识乡镇党委发挥的作用,忽略了乡镇党委的政治引领乃是多环节、全线程,并且需要与乡村治理的多方行动主体进行互动。中国特色社会主义进入新时代,乡村换届选举与乡村治理逐渐从行政力量的下沉转变为党的政治性力量的发挥,2025年中央一号文件明确提出要严格村干部特别是“一肩挑”人员的管理监督。从“一肩挑”书记换届选举的具体过程深入探究乡镇党委介入的政治性力量,从而提出推进和完善乡村治理体系的建议,正是本文努力的方向。

## 二、乡镇党委在村庄换届工作中的关键作用

2021年,S市启动乡村两委换届工作。根据换届方案要求,县乡党委、政府负有全面领导责任,县委书记是第一责任人,乡镇党委书记则成为直接责任人,凡不认真履行主体责任,导致换届违法违规现象普遍、换届后软弱涣散、搞“数字游戏”弄虚作假的一律问责。与以往换届大大不同,乡镇党委牢牢嵌入其中,换届结果首先与乡镇党委书记的“能力”“政绩”挂钩。我们选取孙乡王村作为个案,充分利用各类资源,通过旁听会议、到村了解情况、查阅乡镇工作记录、与相关人员座谈等方式掌握第一手资料,最大程度地还原乡镇党委介入村庄换届的整个过程。

孙乡王村现有村民1290人,其中党员43名,进行选民登记的村民共1250名。村庄宗族以“王”姓为主,但内部也有不同派系。其他姓氏中开办企业、经济地位较高的主要是“薛”姓。早在2021年5月份,该村就被乡镇作为“两委换届试点村”上报给县委组织部。原因主要有:第一,王村现任村党支部书记年龄超过65岁,按照政策要求不再继续担任下一届村党支部书记,而村庄有1名培训结业农村优秀青年,按政策要争取纳入村班子任职,而其他村大部分村干部不需要多大变动;第二,虽然王村换届选举需要有“大动作”,但好在现任老支书在村里威望颇高,且村民姓氏结构相对简单,顺利选出下一任村支书难度不大。

### (一)制定规则:维护村庄选举秩序

孙乡所在县实施县领导“分包责任制”,每个乡镇由一名县领导分包。这种领导包干制目的就是为了高效精准地达成治理任务。孙乡在全县综合排名并不落后,其包乡领导为县委常委、组织部部长,这对于孙乡和王村来说意味着特殊的潜台词:两委换届是组织部部长主抓的工作,如果连自己分包的乡镇都管不好,岂不成为笑话?在如此“高压”态势下,孙乡党委书记紧急召开全乡动员会,通过“主动加码”,要求“必须用至少一个月的时间酝酿候选人”并“严格按照政策要求来”。

乡镇党委在换届中的介入绝非可有可无,相当于给原先封闭的“选举函数”设置了一个约束条件,即:不得非法竞选;不得造成负面影响;服从乡镇党委安排。从选举之前营造氛围,到选举当天监督检查,再到事后向上级汇报,乡镇强调得最多的就是“规则”。这些条条框框既是对乡村干部的约束,也是对村民的硬性规定。乡镇作为规则的制定者和执行者,在私了、信访之外,为村庄问题解决提供了新路径,村庄正义机制更加健全。原先依靠宗族血缘、私下走动等解决纠纷的惯例,逐步被诉诸程序、政治机构和基层党委的方式取代,成为村庄换届选举中最主要的规则。当然,人情动员仍然一定程度存在,但至少已经不再是明面上被村民认可的主要途径。即便在“土政策”盛行的村庄,重视规则和程序的文化氛围同样能够深得民心,村民在逐“利”的同时,也在逐渐循“理”,只要规则合理,村民们同样会主动遵循。

乡镇对各个环节需要完成的工作内容和时间节点进行精准谋划,让换届工作准备充足,动员起乡村党员干部的力量加入到这场盛大活动中。每个环节都有清晰的计划安排,对细节的把握减少了失误的可能性,从头到尾都有相应的备案记录和研究决定进行支撑。后税费时代的部分乡村甚至已经到了一个相对羸弱的地步,如果没有乡镇提供一副“骨架”,村庄未必能平稳完成换届。虽然选举制度的规定已相当细致,但由于村庄关系和行动的复杂性,选举过程中难免会有争执、纠纷和冲突,乡镇党委可通过组织资源的调配、政治精英的有限动员控制、选举程序的公开等,尽可能降低冲突的对抗性、减少纠纷的产生。

王村换届选举也让村民潜移默化地受到政治社会化影响,传递知识、强调规则、普及法律等对村民来说是一次难得的政治实践。就像“法律下乡”<sup>[9]</sup>一样,政治知识也逐渐随着全新的村庄换届选举走到乡村,并且通过新政策、新规定,让村民接触感受着新时代的社会变迁。这既能够让村民习得相应的政治知识、强化政治观念、提高政治意识,又让乡镇政治形象重新树立,继而把国家形象重新投射到村庄。

这一结论在对比之中可能更加明显。与王村不同,邻近乡镇某村庄在村党支部正式选举前两个月被确定为“现场观摩示范村”,乡村干部提前很久便开始各种筹划工作,并多次保证“没问题”。结果选举当天,原先被“看好”的村党支部书记候选人却因得票未过半数而导致选举失败,只好在半个月后重新组织第二次选举。一位知情的干部解释说:“这件事在全县都成了笑话。乡镇的这一年算是白干了。大家都看着,结果没选上,这不就是自己打自己的脸吗?其实还是乡镇没怎么重视,几个干部办事不靠谱,该做的工作没有做好,半路上杀出黑马,在村里都开始拉票了还不知道呢。”由此可见,如果乡镇党委重视程度不够、悬浮在实际工作之外,或者具体负责换届工作的包村干部出现疏忽,村庄选举仍有可能面临失败的局面。在村庄民主自治尚未真正发育成熟之前,有一个“强乡镇党委”的介入非常关键。

## (二) 消除阻碍:不称职候选人的淘汰机制

竞争性选举在一定意义上有助于推进公平选择,但正如欧博文所指出,中国农村“权力行使”的变化没有跟上“权力获取”的变化,也就是说关于民主的单纯程序性的定义是有问题的,“高质量的民主”更多依靠的远不止是运作良好的村民选举<sup>[10]</sup>。不可否认,“村民对更激烈的竞选所作出的反应让现任干部经常在选举中失败,允许村民在多名候选人之间进行选择,也产生了选举公平的观念”<sup>[11]</sup>。但实际上,这并不一定是村民权利意识彰显和能力加强的表现,而很可能仍然是候选人之间依靠血缘、物质等资源,甚至霸痞势力干扰而相互竞争产生的恶性结果。而且,乡村的法治意识并不很强,再加上法律本身具有一定的滞后性,因此村民在选举过程中遇到的暴力干涉往往并不会诉诸法律,即便是诉诸法律也会导致无效的结果。乡镇党委的引领和监管可以为选举消除不必要的障碍。

首先,筛选机制增强,确保“劣汰”。用谁、换谁、选谁,正是整个村庄换届的核心环节。尽管“由通过村民选举产生的村主任和体现村民选举意愿的‘一肩挑’主事的管理模式,显著提高了村民对村干部的问责效果”<sup>[12]</sup>,但村干部的人选名单仍然离不开乡镇党委的抉择;在“竞选—当选”的逻辑之前,

还有很重要的“筛选”环节。这项工作不得不做,也必须由乡镇党委来做,来给换届工作规划整体方向、避免后期不必要的冲突摩擦。应该看到,考虑两委换届人选需要顾及多方面因素,但最主要的还是政策规定、候选人素质能力、村庄社会结构等。通过乡镇党委筛选,依靠“武力”“财力”赢得选举的可能性被极大程度削弱。乡镇党委必须尽力确保选举成功并选出素质高、能力强、有担当的村干部,否则其权威将会在民心口碑中慢慢损耗。即便有个别次要职位需要为了平衡宗族力量而作出“次优”选择,但整体上经过乡镇审核把关的村干部人选,其素质和能力的确要高得多。

村党组织和村民委员会的候选人选,按照乡党委初审,县级组织、纪检监察、公检法、信访等多部门联合审查,乡党委逐人考察等3道程序确认。其中,村党组织书记候选人初步人选、村民委员会主任候选人选还须报县级换届领导小组审查,不符合条件的,按相关文件要求取消资格,另行推荐审批。这样一来,鱼目混珠的“村霸”就没有欺上瞒下、蒙混过关的可能;或者说,由于乡镇党委和县直单位要承担审核责任,对村干部候选人的资格审查也因此被赋予了重任。“投票选举具有甄别村委会成员,尤其是村主任能力的功能,能防止发生平庸者充当代理人这一‘逆向选择’事件。”<sup>[13]</sup>乡镇党委出于方便工作开展、完成上级安排的目的,必须把最有能力统率村庄的村民安排到负责人的位置。这就意味着选举的结果有了国家机关的保障,而不再是乡村自己的“剧场”,或者更确切地说,不只是村庄精英之间竞争的结果。

其次,辨识机制增强,尽力“选优”。乡与村在某种程度上正越来越趋向于形成一个“工作共同体”。村党支部书记的素质和能力,直接决定着乡镇职能的发挥和乡村振兴战略的实施,因此,如何选出德才兼备的有担当的干部非常重要。为了实现“合规定”“能力强”“能当选”三个目标的融合,孙乡严格把好“入口”关。通过与现任老书记沟通交流,既表示尊重、争取其支持,又能尽量减少决策失误的可能性。老支书对照党员花名册逐一点评每个党员的优缺点,一名现任支部委员最终成为重点考察人选,其理由如下:有老支书的推荐和王姓家族的支持,当选成功率较大;有村庄事务治理的实践经验,具备较好的群众基础;符合政策要求,未受到过任何组织处分。不得不说,王村换届过程似乎存在着“幸运”成分,因为乡党委与老支书的意见形成重合,候选人综合素质与其家族力量也重合,这种“权威耦合”对于传统组织与现代制度之间的互动奠定了良好基础<sup>[14]</sup>。从而确保了总体上能够把村庄最有能力、与乡镇合作最为默契的人选放在合适的位置上,保证当选人能够实实在在干工作,大大降低了“空巢”村委会的可能。

在孙乡党委筛选出党支部书记候选人后,仍然有未被成功“劝退”的竞选者“较劲”。“薛”姓在这场以选票数决定输赢的竞选活动中天然处于相对劣势,何况“吐口吐沫能成钉”的老支书也不会支持。然而,有一名薛姓党员铁了心参加竞选,近年来他在地外开办工厂,俨然成了小有成就的老板,很少参与村庄公共事务但知名度颇高。用他自己的话说:“你当上村支书了,就能当好村支书;你当不上,给你一百年也不是个好支书……我们党支部也民主选举,不搞专断,没有政策说我不符合要求,乡党委也没有红头文件说不让我竞选。”但孙乡党委在综合研判之下仍然选择了王某为村党支部书记候选人,就是考虑到“驻村”的可能性、办事的踏实程度以及群众认可程度。从这一点来看,村民眼中的“官商一体”、乡镇党委“接受打点”“置身事外”的情况正在成为过去,乡镇党委越来越深入地引领着村庄社会生活的转变。

而某地因为缺乏乡镇党委深层把关,部分村为了满足选举所设置的条件,甚至将刚毕业的大学生或不具备相应能力的年轻人推选为村委主任,而不符合条件却了解村情的人则被选为副主任或副书记,这样做的目的就是仍由副主任在实际主持工作,“一肩挑”村党组织书记形同虚设成为“傀儡”,村庄中由换届所导致的矛盾依然凸显,甚至还可能进一步激发其他新矛盾<sup>[15]</sup>。

### (三)凝聚力量:组织纽带对利益纽带的超越

民主选举是村民自治的基础。由于最终名额有限,竞争必然十分激烈,并产生强烈的排斥效应,“动员”和“被动员”氛围四处弥漫。以前村庄换届常常处于“混战”状态,比如候选人形成自己的选举

团队,委托中间人进行动员拉票。潜在的候选人通过物质吸引、政策承诺、资源分配等方式拉近彼此之间的距离,哪怕只是几盒烟、一点小礼品,累加起来也是一笔可观的费用。“羊毛出在羊身上”,候选人竞选期间的费用,日后难免在当选之后逐渐“找补”回来,最终的利益受损者仍然还是村民。

乡镇党委的介入可以看作是通过“顶层设计”来缓和矛盾,缓冲竞争副作用。乡镇党委干部具有不同于农民、农村政治精英的身份,可以相对超脱于村落共同体内复杂的各种社会关系、超脱于村落内各种利益博弈。乡镇党委充分调动共产党员的身份认同,使农民和竞争的农村政治精英减少不信任,减少对选举不必要的推测猜疑和主观建构,既提高选举成功率,又减少因为动员、拉票而导致的资源损耗。研究表明,“基层党组织深度嵌入乡村社会,连接国家与农民,提高村民参与基层选举的能力和意愿,从而提高基层选举参与率”<sup>[16]</sup>。

程序进入乡村社会的过程是民主进入乡村社会的重要侧面<sup>[17]</sup>。按照换届选举的动员准备顺序,乡镇早就在各村发放“明白纸”、召开集体学习会议、党员大会,主动把政策话语输送到村民手上,为村民掌握上级政策提供了方便。除此之外,王村还按照县委要求组织了“依法参与,推动发展,抵制贿选,从我做起”集体宣誓活动。选举过程中统一安排重温入党誓词、奏唱国歌、国际歌,党组织书记汇报上届工作开展情况,接受党员和村民代表的评议。通过这些既具有象征意义同时又实实在在的过程,这种在场性营造出一种特殊的仪式氛围,激发了受众内心的情感体验,“依靠其在形式和规范上的统合能力,……促成某种或某些范畴内的同一性的生成,例如民众对共同政治身份的承认,以及对当下和未来政治实践之信心的提振等”<sup>[18]</sup>。作为“体现社会规范的、重复性的象征行为”<sup>[19]</sup>,这种政治仪式能产生强烈的大众情感,强化竞选的在场感和信源的可信度,增强村民思想和行动的一致性。

这种做法在一定程度上强化了组织力量。马克思主义政党最鲜明的特色就在于其人民性,“回溯中国共产党的党建传统,组织不仅是一种实体意义上的组织形态,而且是一个过程意义上的动员机制”<sup>[20]</sup>。随着经济发展与社会变迁,部分村庄党组织建设逐渐陷入“肌肉萎缩”,开始出现党员年龄过大、党员不在村、议事机构欠缺、党支部凝聚力不强等问题,甚至召集党员开会都有一定困难。基层党组织“通过发挥愿景引领力、民主执行力和约束保障力的组织领导力作用”<sup>[21]</sup>,引导村民参与村庄建设,形成推动村庄全面发展的治理合力。山西省H镇在换届选举中,镇党委“采取平等沟通和协商的方式化解矛盾、凝聚民意、达成共识,大大拉近了党群距离,增强了党对村民的引领力,体现了镇党委对换届选举工作认真负责和对民主权利充分尊重的态度”,成为村庄换届选举圆满成功的根本保障,全镇19个行政村中17个顺利实现了村党组织书记“一肩挑”<sup>[22]</sup>。

### 三、乡镇党委介入村庄换届的局限性

党的二十届三中全会提出,“解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,不断满足人民对美好生活的向往”<sup>[6]</sup>。如何在乡村治理中真正“找回群众”,就成为乡镇党委在保障乡村选举秩序化的同时应该进一步致力的方向。

#### (一) 候选人的推选:平衡妥协的限度

面对乡村社会的复杂性,乡镇政权往往处于官僚制组织、乡土社会和压力型体制之下,“缺乏回应乡村社会治理需求的主动性与能力,只能援引各类权力技术,来完成自上而下的压力性任务;同时,调动一切正式和非正式的力量与技术手段,应对一些危及乡村社会稳定的突发性事件,从而维持乡村社会的基本稳定”<sup>[23]</sup>。孙乡在王村换届过程中一定程度上维护了选举秩序,减轻竞争的白热化程度,但其中仍然存在风险:乡镇党委作为农村换届选举的关键因素,决定着村庄选举的质量,但正因为选举成功与否系于乡镇党委身上,也造成了两委选举的“脆弱性”。

首先,选定村干部人选是乡党委“综合衡量”的结果,与干部个人能力、村庄宗族结构、原村党支部书记意见、乡党委偏好都有关系,有时候选出的干部可能只是一个“两不得罪”相对稳妥的次优方案;即便是按照政策要求需要纳入村班子的“优秀青年”,其被确定为“优秀青年”培训计划的过程,也是各

种因素综合平衡的结果。村党支部和村委会其他委员人选的确定,同样有多种复杂因素起着决定性作用:村支书推荐的人选;潜在候选人个人努力及其家族支持;乡党委出于稳定考虑而做出的补偿性安排,比如为了安抚个别候选人的情绪而为其协调某个职务,等等。“薛”姓在这场竞选活动中天然处于相对劣势,上文提到的参加竞选的薛姓党员,虽然最终得票没有进入前三名,但孙乡还是不愿过分得罪这样的村庄“能人”,不仅是在某些地方还要依靠薛某带动当地经济发展和就业创业,而且如果他到县委“闹”上一番,结果也会得不偿失。基于这样的考虑,乡党委“出人意料”地邀请薛某到正在筹建的森林公园游客管理中心挂名,虽然薛某没有成为村干部,但成了名义上的乡干部。

其次,乡镇的决策存在一定的妥协性。乡党委用“选优”原则的标尺去衡量有竞选意愿的人选,并不是主动发现和培养优秀人才,即便乡镇党委知道现有的村干部候选人存在这样那样的瑕疵,却也只能“挑选”而不是“培育”。村民自治说到底还是“能人”政治,只有能人才愿意在村庄舞台上抛头露面,才有胆识和手段驾驭村庄局面,才有智慧和见识完成乡镇交办的工作、力所能及地从上级部门争取各类项目。但需要注意的是,仍然有很多“贤能”没有被吸纳到村干部队伍中,这对村庄来说无疑是一种损失,对村民自己来说也有深深的失落——他们没有管理权,只有反对权。要想在城镇化日益推进、农村人才不断流失的趋势下选拔出“德才兼备”的足以承担乡村振兴重任的村干部,确实并非易事。只有乡镇党委真的愿意选出品德过硬、为人真诚的村民作为干部候选人,并且不断加强对村干部的培训教育,逐步提升其处事能力,村庄治理才能避免“后继无人”的尴尬局面。

### (二)临时性的介入:选举而非治理

乡村自治的目的是村庄公共事务的良好治理,与选举过程相比,更重要的是换届之后为村庄带来了什么样的治理效能的变化。为了按照政策要求选优配强村班子,孙乡进行了周密的组织计划,集中孙乡精锐年轻力量保障选举顺利进行。暂时性的精心设计,终究不是“治理”层面的根本蜕变,并不涉及制度变迁和深层次改革。这种介入在某种意义上更像是“临时”“强行”发力,其最重要的目的很大程度上在于确保换届选举工作顺利完成,以免受到上级责难。因此,乡镇的注意力主要集中在选举之前的酝酿阶段,至于新当选的村班子能够在多大程度上履行其职责,是否可以较好地满足村民日益增长的美好生活需求,切实增强村民更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感,则仍需要社会治理实践的检验。

从王村的选举实践来看,“身处于竞争性选举实践,越来越多的农民对竞争性选举相沿成习,对权利话语耳熟能详,成为村委会选举中的权利追求者”<sup>[24]</sup>。乡镇党委进行干部酝酿虽然确保了选举成功,但却让这件工作本身呈现出较强的工具性,村庄各宗族之间存在的竞争和冲突实际上并没有得到根本消解,而只是通过一定的方式被暂时控制,村庄治理水平并不见得能够因此有所提高。这一问题不在根本上解决,下次换届选举仍然还会出现,各方力量相互之间的冲突,在面临村庄内部重要问题决策的场景时仍然难免会再次苏醒。而且,现任村支书如果希望连任,也肯定会从当选后就将重心放在新一轮选举上,而无心致力于基层治理能力和水平的提升。

### (三)边缘而非中心:村民参与深度不足

“臣民—启蒙—动员—自主”的进路及其样态,这是农民民主能力从无到有、政治参与从被动到主动的过程<sup>[25]</sup>。将选择权赋予投票人,便是承认“个人被假定能够从集体行动的各种可替代结果当中做出选择,所选择的结果在由他自己的效用函数支配的等级排序中处于最高位置上”<sup>[26]</sup>。但非常遗憾的是,村民虽然有了民主主体的法律地位,但缺乏独立行使民主主体权利的能力。尽管按照程序,王村党支部要向村民代表述职、村民代表和党员对现任班子进行测评,但这些程序更多是作为一种“必要的过场”而被启动,缺少这些因素会被认为选举无效,甚至乡镇负责考核的工作人员也会提醒村民“录着像呢,严肃点”。作为村庄的主体,在决定村庄事务这一点上,村民并没有多少实质性话语权,甚至连手中投出的选票也受到多重因素制约。投票过程中大多数村民表情轻松,仿佛是在进行一件微不足道的事情,也有村民不断催促着想要抓紧时间外出务工或者去田里劳作。

或许是因为之前已经对人选问题进行了多次考量,村民们痛快地在候选人名单上勾画记号,没有丝毫犹豫,从其言语、表情和动作当中,甚至可以读到一丝尘埃落定的味道,他们只是期盼着这件事情快点结束。这种心理并非偶然存在,它作为整个选举中的冰山一角,折射出村民对换届选举中自我地位、角色和功能的认知判断。除了少数有竞选意向的自荐人,其余大多数村民都体现出一定程度的被动性。村民对选举似乎并不那么关心,选举主体在选举中“集体失语”,选举甚至沦为村干部们的“独角戏”,呈现出一定程度的“无主体性”选举现象<sup>[27]</sup>。村民受到来自不同阵营的动员,经历摇摆不定之后各自确定了自己要投票支持的人,只求面子上过得去。

选举制度的设计理念和初衷是农民理性地选择最符合治理需求的两委班子,从而引领村庄经济社会发展。但在实际投票过程中,农民并不完全是依照“最佳治理”的标准作出投票决策<sup>[28]</sup>。村民参与换届选举的内生动力不足,更多遵循与血缘、人情面子、潜在利益、上级要求等多种因素相关的“村庄理性”,却唯独不涉及“治理理性”,他们对候选人的能力、村庄未来发展几乎没有过多考量;又或者村民缺乏政治信心,对政治漠不关心,悲观地认为无论选出什么样的村干部,村庄也未必一定能够获得长足发展进步。

#### 四、乡镇党委引领下村庄选举的优化方向

的确,完全意义的村民自治有可能带来秩序混乱,乡镇过度干预又可能影响村庄治理效能。“乡镇任务结构影响其治理压力及对村干部的动员需求,村庄自主性则影响村级治理能力及其自主行动能力。”<sup>[29]</sup>因此,必须找到两者的平衡点,提升村民的公共关怀和责任意识,在更深层次上理清农村换届选举中的各类关系。

##### (一)从形式到实质:激发村庄内生动力

资源下乡使“基层治理转变为主要完成上级行政任务,之前向内动员以村民自治为主要方法的治理模式难以持续”<sup>[30]</sup>。村庄换届选举出现的种种问题,与村庄内部组织的性质结构密不可分。好比是一盘散沙,即便在关键时刻可以通过外部水源强行将其凝聚起来,但因为内部缺乏固有的凝合机制,一旦风干殆尽照样会垮塌。换届选举之所以如此重要,竞争炽化是因为竞争的不仅仅只是一个职位,更是在一段时间内决定村庄事务、分配村庄资源的优先性。改进程序、优化人选、集中选票、强化监督固然能够确保选举顺利进行,却不能根本改变村庄权力格局和社会结构;假如总是“临时抱佛脚”,在关键时刻临时介入,通过强制的方式杜绝外部干扰,固然可以圆满完成上级任务选出相对理想的人选,但实则让村民自治的本意发生了变化。

更为重要的是,换届选举仅是乡村治理和村民自治的起点而不是全部,还应当为民主管、民主监督上下功夫,这就涉及村两委在村庄治理中地位的再确定、村庄决策权的再分配等具体问题。通过强化村民议事会的作用,破解“形式有权,实际无权”的基层民主难题<sup>[31]</sup>。如果能够进一步创新基层治理体制,提高村庄治理效能和治理能力,对村干部进行有效制约,两委换届选举的问题可能就远远没那么重要了。因此,应该从日常习惯、乡规民约、文化基因和心理认同等多角度,激发和提升村庄的内生动力。一方面致力于挖掘传统乡村社会中乡规民约、社会资本的现代价值,结合使命型政党的社会主义核心价值观的优势,营造平等、协商、参与的乡村政治文化;另一方面通过在日常生活中的文化设施和活动等,以潜移默化地耐心来培育乡村公共文化基因,从而使内生动力在社会组织的纽带作用下有机生长起来,使村庄的政治参与从形式逐渐走向实质。

因此,要有序调动村民参与村庄公共事务的内生动力,激活农村的群众全过程参与村庄治理的热情。实际上,很多地方的村民代表大会、党员大会、村党支部委员会都一定程度上陷入“有形无力”的窘境。村干部在某种意义上是能办事、能折腾的“能人”,并不意味着整个村庄将会因为村干部的能力受益,最多的是能够按照乡镇安排尽力完成任务。这也导致不少村干部“醉翁之意不在酒”,竞选不是出于挑起村民自治、乡村振兴、共同富裕的历史重担,而是更多地利用自身优势获得原本就相对稀缺

的资源。因此,乡镇要帮助村庄形成村民自己的、有效的议事决策机构,在维护秩序与权威的基础上兼顾所有人的利益,把资源合理分配到不同村民身上。随着国家乡村振兴战略的实施,“三治融合”建设“有效实现了基层社会多元共治、充满活力和稳定有序等三重建设目标”,“内含的促进人际互动、增强社会信任的底层逻辑展现了重构当代中国基层社会的可能性”<sup>[32]</sup>。

### (二)从悬浮到形塑:强化村庄外部引导力

后税费时代国家体制从汲取型向给予型转变,基层也依次经历了以“悬浮型政权和分配型政权”为特征的两个阶段,这两个阶段都深受“群众缺位”的困扰<sup>[33]</sup>,导致基层行政空转、治理内卷化、监督失灵等问题和挑战。两委选举之所以成为农村最盛大的“政治仪式”,村干部的职位受到多方利益的争抢,原因就在于村干部这一职位能够带来个人收益的最大化。虽然乡镇政府的整体能力得到大幅提升,基础性权力正在得到增强,但基层必须依赖地方权力文化网络才能实现治理。村干部与乡镇联系较为紧密,几乎从未“划清界限”。这就像自然界存在的食物链,缺乏制约的村干部权力极易膨胀,缺乏建言献策渠道的村民沦落到村庄政治舞台的边边角角,村庄换届选举因为其“一本万利”而炙手可热。

可以说,“农村民生发展困境的根源在于农民权利资本的贫困,受制于基层政府民生职能的缺位和不到位,亦与农民利益诉求与基层政府协商机制缺失有关”<sup>[34]</sup>。由于“缺乏将社会成员相互冲突的各种偏好汇总为社会对公共政策需求的机制,农民没有表达呼声的直接渠道”,“弱者的武器”在当下中国村庄同样存在,村民的“日常监督包括以闲言碎语形式开展的私下批评或夸奖,执行上级政策时是否提供准确的信息,安排任务时是否故意找茬甚至抵抗等”<sup>[35]</sup>。

要想平息这场“换届竞争”,让换届选举回到其应有的位置,需要通过赋予村民更多的话语权,去除这件政治仪式沾染的“谋利”气息。党中央强调,要加强基层党建,“坚持以人民为中心,以增进人民福祉为出发点和落脚点,以加强基层党组织建设、增强基层党组织政治功能和组织力为关键,以加强基层政权建设和健全基层群众自治制度为重点”,“提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”<sup>[36]</sup>。基层党委可以通过选举政策灵活执行、解决选举纠纷、监督选举、维持秩序等,从而提高村庄的民主程度<sup>[37]</sup>。当村民可以与乡镇党委政府更顺畅地沟通,村干部的行为也能够得到有效制约。同时,应该积极发挥乡镇党组织的引领作用,通过党员积极分子的言传身教,建立起后备干部遴选机制,并积极吸纳热心乡村治理的经济致富能手参与其中;同时借助法律法规的权威,全面从严治党,对乡村的治理乱象进行规训和抵制;应当以满足村庄大多数人的生产生活需求为目标,将国家资源输入变成提升民主治理效能,从而通过外部引导力引领村民从私人生活场域走向现代公共社会。

### (三)从竞争到合作:凝聚村庄文化氛围

当下中国农村整体规范破坏严重,农民的价值观念、行为逻辑和联结模式都正在发生质变,而为之基础的村民信任也受到一定程度的影响。一定程度上,村庄换届选举中存在的巨大阻力在于宗族力量,“拉票动员”所依靠的也主要是本家族力量。不过,宗族之间的对抗仍然是“小农意识”主导下的产物,在没有外力干预疏导的情况下郁结沉积。同时也应该看到,“宗族组织的兴起,是在正式组织功能缺失的情况下,村民对于公共物品需求的一个替代性组织选择”<sup>[38]</sup>,只有同时存在宗族与民主的村庄,才具有更高的治理绩效。宗族实际上并不像我们预想的那样总是扮演着把持村庄政权、干预正常选举的角色;相反,家族组织的规范供给相对来讲是一种基于血缘关系的先赋公共产品,血缘纽带有助于积累人们之间的网络嵌套式信任、互助合作关系,成为村民主动参与村庄事务的天然催化剂。

当然,在目前大多数农村地区的社会发展条件下,宗族角色的这一颠覆性转变很难自动发生,问题在于如何进行有效引导而不能仅仅依靠村民的“自觉”。中国公民对于民主的认知,主要包括“人民至上、和谐稳定、行政规范、民意凝聚、有序参与、广泛协商、治理高效、民生发展等8个维度”,分别涵盖了公民对“个体层面民主价值、行为及系统层面民主制度运行、治理效能的认知、理解、评价和判断”<sup>[39]</sup>。只有在党建引领下培养起集体精神才能有效推进达成“协和有道”,而合作性共同体的建构

则有赖于包括信任、规范与社会交往网络在内的支持,也就是通常所说的“社会资本”。信任是社会资本和集体行动之间的核心链接,只有在值得信任的组织中才能团结起来共同克服困境。因此,应该在乡镇党委的引领下,积极探索激励村民议事制度发挥作用的方式。假如受到良好政治氛围的训练引导,村民相互之间摒弃前嫌、精诚合作并非不可能。届时,村庄党员,各家族乡贤骨干,主要村干部之间有望形成新的治理结构;原本相互竞争的人选也能够通过新的方式发表意见、发挥作用,农村换届选举也不再是“水火不容”之事,村庄治理也得以迈上新台阶。

事实上,有些合并社区因为扩大了规模、增强了人员异质性,以“资金拉拢”为代表的旧的动员方式因为成本过大而被淘汰,需要进行“以公共利益为取向的选举宣传”来争取陌生村民的支持<sup>[40]</sup>。和“竞选演讲”一样,对话、协商、公共决策等现代政治要素并非在农村毫无市场;既然熟人社会下“无知之幕”难以配备,何不强化合理的外部规则的制约和引导,让彼此“熟知”的村民之间进行一场“家园探讨”?即在乡村场域“健全深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识的机制”<sup>[6]</sup>,以协商民主推动治理共同体的构建。事实上,和以往“只能点头同意”的“操控型协商”或者“象征型协商”相比,村民协商治理可以从自己的经历围绕那些影响每个家庭的农村政策进行辩论,且参与协商的大多数人都能从村庄整体情况出发进行考虑<sup>[41]</sup>。这也说明,在公正有力的外部引领下,村民完全能够实现有序有效的协商合作治理。

## 五、结 语

党的二十大报告指出:“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。”<sup>[42]</sup>乡村治理构成整个国家治理体系的重要基础和有力支撑,村两委换届是农村民主政治生活中的重要环节。中国农村是一个相对分散而不是组织内分化的社会,乡镇党委通过以“柔性”“前置”的方式积极介入换届选举,并内嵌与贯穿于整个工作全过程之中,从而引领村庄选举的政治方向。本文通过对“事件”和“故事过程”的描述,从选举全过程来认识乡镇党委作用的发挥及局限,避免事后对乡镇角色的理想化逻辑“推演”,从而发现乡村换届正从选举走向党建引领下的全面治理,乡村治理逐渐从行政力量的下沉转变为党的政治性力量的发挥。本文只是以一个北方小宗族主导型村庄案例作为典型,未能在一般意义上系统分析乡镇介入乡村选举的多元互动过程,对于非宗族型村庄、原子化村庄的适用性可能相对不足,进而导致对相关对策的前瞻性思考不足。

为进一步深化该问题的研究,未来可从以下几个方面着手:一是如何进一步优化乡镇党委与村党组织两者之间在换届中各自作用的发挥,充分发挥“三级联审”机制优势,从而既让换届由选票产生又能避免盲目的贿选拉票行为。二是如何利用数字技术赋能基层选举,应该充分将新技术运用在选民偏好的形成、信息展示、在线投票和自动统计等环节,从而提升基层选举的效率和透明度,有效防止徇私舞弊行为的滋生。三是如何充分弘扬中华优秀传统文化精神,使村民能够以胸怀天下的情怀克服个人小我,真正以村庄繁荣、社会稳定、国家强盛的主人翁精神参与到政治生活中。四是如何客观评价基层民主正在从投票选举走向有效治理的现实,通过进一步深入跟踪研究基层换届选举的结果,发掘换届中和换届后出现的新趋势和新变化,从而进一步推进基层治理体系的有效运行。随着从原来行政力量下沉到逐渐发挥党的政治性力量来凝聚共识,将党的政治优势转化为治理能力,我们有足够的信心期待乡村治理效能的提升和乡村全面振兴的实现。

### 参考文献:

- [1] 中共中央国务院印发《加快建设农业强国规划(2024—2035年)》[N]. 人民日报,2025-04-08(1).
- [2] 王懂棋. 秩序再生产:基于中国式现代化进程中党管干部经验[J]. 政治学研究,2025(3):20-32.
- [3] 胡荣. 经济发展与竞争性的村委会选举[J]. 社会,2005(3):27-49.
- [4] 王友叶,陈义平,徐理响. 竞而不争:村级选举的政治生态及其困境——基于安徽省村委会换届选举的调查[J]. 中国农村观察,2021(4):67-78.

- [5] 贺雪峰,刘岳. 基层治理中的“不出事逻辑”[J]. 学术研究,2010(6):32-37.
- [6] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报,2024-07-22(1).
- [7] 崔宝玉,王孝璠. 村书记村主任“一肩挑”能改善中国村治吗? [J]. 中国农村观察,2022(1):71-90.
- [8] 武俊伟. 基层党组织有限介入:农村社区“两委”候选人的当选逻辑——基于政策文本分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2019(1):107-115.
- [9] 董磊明,陈柏峰,聂良波. 结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J]. 中国社会科学,2008(5):87-100.
- [10] 欧博文,韩荣斌. 民主之路? ——中国村民选举评析[J]. 国外理论动态,2011(7):59-70.
- [11] P. F. 兰德里, D. 戴维斯,王石如,等. 中国农村的选举:没有其他政党参与的竞选[J]. 国外理论动态,2012(4):23-34.
- [12] 叶静怡,韩佳伟. 村庄管理模式、宗族与选举问责[J]. 经济学动态,2018(9):34-50.
- [13] 谭秋成. 论投票选举作为控制乡村代理人的一种方式[J]. 中国农村观察,2014(6):71-81.
- [14] 郭云南,姚洋,Jeremy Foltz. 正式与非正式权威、问责与平滑消费:来自中国村庄的经验数据[J]. 管理世界,2012(1):67-78.
- [15] 陈琦. 从村“两委”换届选举看村党组织书记“一肩挑”政策困境及出路——以山西省C市为例[D]. 太原:山西大学,2023:20.
- [16] 张竞衡,孟天广. 链接国家与农民:政党建设、行政嵌入与基层选举——基于脱贫攻坚的实证研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2024(3):63-76.
- [17] 全志辉. 村民自治的研究格局[J]. 政治学研究,2000(3):70-76.
- [18] 王海洲. 仪式与政治时间的更新[J]. 探索与争鸣,2018(2):47-49.
- [19] 大卫·科泽. 仪式、政治与权力[M]. 王海洲,译. 南京:江苏人民出版社,2014:11.
- [20] 杜鹏. 迈向治理的基层党建创新:路径与机制[J]. 社会主义研究,2019(5):112-119.
- [21] 杨润峰,王一鸣,全志辉,等. 基层党组织何以推进乡村建设——基于组织领导力视角的川底村党支部案例分析[J]. 中国农村观察,2023(3):142-161.
- [22] 董江爱,王艺苑. 农村基层全过程人民民主的内涵、特征及实现逻辑——基于山西H镇村“两委”换届的解释框架[J]. 理论探讨,2023(2):55-61.
- [23] 欧阳静. “维控型”政权:多重结构中的乡镇政权特性[J]. 社会,2011(3):42-67.
- [24] 全志辉. 村委会选举的村庄治理本位:从户内委托辩难走向选举权利祛魅[J]. 中国农村观察,2016(1):2-14.
- [25] 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.
- [26] 詹姆斯·M. 布坎南,戈登·图洛克. 同意的计算——立宪民主的逻辑基础[M]. 陈光金,译. 上海:上海人民出版社,2014:33.
- [27] 王江伟. “无主体性”村庄选举及其结构解释——基于江西P村选举观察的探索性分析[J]. 福建行政学院学报,2015(4):7-16.
- [28] 桂华. 竞争性选举、党的领导与农村基层民主实践——对我国东部沿海两地经验的比较分析[J]. 南京社会科学,2018(8):64-73.
- [29] 纪芳. 乡村治理现代化背景下的乡村关系类型研究——基于中西部地区鄂、晋两地乡村治理的经验比较[J]. 西南大学学报(社会科学版),2025(2):98-110.
- [30] 贺雪峰,桂华. 资源下乡背景下的基层治理重塑与改进[J]. 政治学研究,2025(3):92-105.
- [31] 徐勇,沈乾飞. 村民议事会:破解“形式有权,实际无权”的基层民主难题[J]. 探索,2015(1):40-44.
- [32] 周俊,郁建兴. 当代中国基层社会如何可能——基于浙江桐乡“三治融合”建设的案例分析[J]. 政治学研究,2024(1):167-180.
- [33] 陈文琼,刘建平. 动员型分配、“找回群众”与超越基层治理内卷化[J]. 政治学研究,2024(6):129-139.
- [34] 余敏江,何植民. 基于民生改善的农村社会治理转型[J]. 理论探讨,2016(5):10-15.
- [35] 谭秋成. 论投票选举作为控制乡村代理人的一种方式[J]. 中国农村观察,2014(6):71-81.
- [36] 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[N]. 人民日报,2021-07-12(1).
- [37] 王永茂. 基层政府自主性对村级选举民主的积极效应分析[J]. 云南行政学院学报,2019(6):89-98.
- [38] 孙秀林. 华南的村治与宗族——一个功能主义的分析路径[J]. 社会学研究,2011(1):133-166.
- [39] 郑建君,吴润琚. 中国公民的民主观:结构维度、量表开发与实践评价研究[J]. 政治学研究,2025(4):93-109.
- [40] 邓燕华. 村庄合并、村委会选举与农村集体行动[J]. 管理世界,2012(7):76-82.
- [41] 何包钢,周艳辉. 中国农村从村民选举到乡村协商:协商民主试验的一个案例研究[J]. 国外理论动态,2017(4):93-105.
- [42] 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[N]. 人民日报,2022-10-26(1).

责任编辑 韩云波 柳为易

网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>