

# 村党组织书记和村委会主任“一肩挑”的制度优势研究

陈稳重

(广州商学院马克思主义学院, 广东 广州 510363)

**[摘要]**“一肩挑”是农村基层组织建设当中的一项创新制度。有利于推进行政村工作规范化,巩固党的执政之基。党领导下的村民自治是农村基层管理体制的基本模式,是巩固党在农村执政基础的现实需要。是推动全面从严治党向基层延伸的有力“抓手”,能有效巩固党在农村的执政地位。强化了村党支部的领导核心地位,增强党组织战斗堡垒作用,便于贯彻落实党的各项工作任务,执行到位,不但体现了党的领导意志,也切实保障了村民的民主权利,提高村民自治水平。有利于党中央提出的乡村振兴战略的在农村不折不扣地认真落实。

**[关键词]**基层组织;“一肩挑”;制度优势

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.08.1099

农村基层组织“一肩挑”是指2019年中央一号文件提出的,“全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任。”在中央政策提倡之下,全国大多数省、市、自治区普遍开始落实执行。我国乡村治理理论研究新命题和乡村治理工作新任务,就是加强理论研究深度,确保中央政策顺利执行。

## 一、“一肩挑”是农村基层组织建设当中的一项创新制度

村组织和村民自治组织是两个功能职权不同的农村社会基层组织,“一肩挑”实现了党的领导和村民自治的有机统一,把农村两委关系理顺了,搭建了农村干部高效工作的平台。农村党组织是农村工作的领导核心,是党和国家密切联系农民的组织纽带,带领党员群众推动农村全面实现小康社会。农村党组织的领导权威一方面是来自党的制度规定,另一方面则是来自普通村民的情感认同。“一肩挑”实行后党支部不仅要履行好党务工作,还要直接满足村民群众经济发展需求。将党务工作深深植根于村务管理之中,农村基层党组织便能获得更加广泛的群众认同和支持,从而进一步提升党的领导政治号召力和执政权威。

如今的农村面临着许多新情况、新矛盾和新问题。其中一个突出矛盾,就是部分农村基层党组织不适应农业发展新阶段工作任务的需要。因此,结合当前农村发展新形势,有针对性地采取措施,加强和改善党的建设显得尤为重要。提倡和推行“一肩挑”,正是从巩固党的执政基础的高度出发,把加强党支部自身建设放在首位,突出党支部的领导核心地位,全面规范党支部领导下的村务运作体系,为保障村民自治条件下实现党的有效领导提供了新经验。“一肩挑”是落实从严治党的必然要求。基层工作是最基础、最一线的工作,党的工作最坚实的力量支撑在基层。“一肩挑”有利于强化“两委”班子成员工作责任心,增强村级党组织的凝聚力、村党支部书记的号召力,使组织的领导核心和政治核心作用得以有效发挥,避免出现“就党建抓党建”“重业务轻党建”等现象。“一肩挑”是推动全面从严治党向基层延伸的有力“抓手”,能有效巩固党在农村的执政地位。

## 二、促进村“两委”领导班子协调运行

村两委关系本应该是清晰协调合作运转的,但在农村实际生活中,经常发生“两张皮”现象,各唱各的戏,“谁都不愿干”。有的村子党组织书记和村委会主任在换届选举中竞争激烈,导致纠纷不断,候选人及其家属互相抵牾伤害,当选各履其职面和心不和,难免出现“对着干”。组织内耗严重会造成村民自治的组织功能缺失,村务难以开展。村委会工作得不到党组织的支持,党和国家在农村的各项方针政策的无法及时有

效落实。“一肩挑”有利于克服上述问题,减少内耗斗争,解决“两委”矛盾,维护和谐团结,提高干部的办事效率,推进农村经济社会各项事业的迅速发展,从而促使村民自治制度的真正有效实现,还有利于提高农村基层党组织的威望。

实行“一肩挑”,能够增强领导班子的凝聚力向心力。

“一肩挑”选举出来村领导干部必定是广大党员群众里面的优秀分子,能为百姓谋福利,管理村务具有很强的执行力。“一肩挑”强化了村党支部的领导核心地位,增强党组织战斗堡垒作用,便于贯彻落实党的各项工作任务,执行到位,不但体现了党的领导意志,也切实保障了村民的民主权利,提高村民自治水平。“一肩挑”领导模式,能够有效破解现存村级组织工作机制中的各种矛盾分歧问题。农村有一句俗话说得好:村子富不富,关键看支部,支部强不强,单看领头羊!实行一肩挑是一件好事,一是明确了两委领导班子的核心人物,减少班子成员的内耗,增强凝聚力与工作合力;二是掌握了话语权,更方便更有效力地去整合人财物各种社会资源,集中力量办大事;三是能够实现党务与村务完美融合,解决部分村组织“重经济发展,轻党建工作”的浮躁逐利现象,有利于强化党支部的领导核心作用。

## 三、降低村级组织的行政管理成本

“一肩挑”政策实行之后干部人数比原来减少,政府财政对农村干部的工资支出有所减少,有利于减少村务开支,长期以来村级组织运转经费不足的矛盾有所缓解,农民群众的经济负担进而得到减轻。如果农村干部的工资支出总额继续维持不变的话,那也可以用减员省下的经费去提高村干部的经济待遇,农村基层干部工作任务重、物质生活待遇低的矛盾也能有所缓解。干部待遇和工作的积极性获得提高后,有利于保持两委组织的稳定性,提高两委班子决策能力和村务执行力。

实行“一肩挑”之前,村书记、主任由二个人分别担任职务情况下,上级党委政府下达的工作任务,书记必须与主任提前会面商量交换意见,然后召开两委会议集体研究,有时候一件小事情要经过反复的商议争论之后才能做决定,浪费了很多人力时间和办公资源。实行“一肩挑”后,村书记兼任主任可以按照村内事情的轻重缓急进而统筹安排工作,快速决策,提高两委会议效率,形成班子成员的共识,沟通协调环节减少了,无用的会议也能裁减掉,村干部办事效率提高了,对于提高农村社会的基层治理绩效具有极大的积极作用。村“两委”班子的凝聚力得到增强,从前“两委”一把手各自为政,互不服气、各说各话、互相拆台等不和谐场面也没有出现了。两委班子成员工作目标清晰明确,村干部各司其职,把工作责任细

化分解落实到岗、到人，大家协调一致互相配合，村党组织在农村社会的领导核心作用也能获得更好地巩固和发挥。

#### 四、强化责任意识确保乡村振兴战略落实

尽管村党组织和村委会的领导职位分别设置，各有管辖范围，但是在农村实际工作中，两委的权责有大量模糊地带，二者很难清晰划开。权责不清对日常工作开展危害很大，“两个和尚没水吃”，没有一个明确的责任主体，就会出现搭便车现象和公地悲剧现象。无人过问村内公共事务，党和国家制定的农业农村发展方针政策无法深入基层落实。当前农村经济社会发展问题的重大事项一是大力发展现代农业，二是加快培育新型农业经营主体，新的发展形势对农村两委领导的责任意识和履职能力提出重大挑战。“一肩挑”实现了党务村务一手抓，同时要向上级党委政府负责和对基层广大村民群众负责，没有了推卸责任畏缩不前的主观理由。“一肩挑”干部能够更全面地接手农村各项工作，从村庄大局出发谋划发展蓝图，能够提升干部的工作能力，培养和造就新时代农村经济发展的领头人，有利于党中央提出的乡村振兴战略的在农村不打折扣地认真落实。

加强农村基层党组织的建设，需要突出正确的政治导向，贯彻执行党的政策，提升组织领导效力，团结动员广大人民群众，发挥党的干部先锋模范带头作用。农村基层党组织的核心领导地位必须坚固有力不动摇，村党组织要全面领导村内的各类团体组织和各项村务工作。村级重大事项决策实行“四议两公开”，达成农村干群合力，一心一意谋发展局面。县乡党组织领导干部要切实履行好农村党建主体责任，整顿清理那些软弱涣散村的党组织，新选举出来村党组织书记要德才兼备，加大财政投入，确保村级组织有充足的运转经费，加强村党组织对共青团、妇联等村级群团组织社会的领导，大力开展干部队伍、活动阵地、制度体制和后勤保障建设。“一肩挑”，从体制上不但加强了党的领导，同时也能够完善村民自治制度，二者有机结合，村两委的领导效能得到大大提升和强化。党在农村的组织体系和工作机制完善健全以后，乡村治理体系和能力现代化也随之加快推进，农业农村现代化水平稳步提升，农民对美好的生活追求这一愿望在不久的将来必定能够实现。

#### 五、推进乡村治理体系和治理能力现代化

“一肩挑”在农村管理制度建设和体制创新上也具有重要意义。制度保障是农村治理能力现代化根本保障，是打好社会基础利于农村发展稳定的长远大事。制度建设关系到党和国家事业发展的全局和根本。“一肩挑”不是简简单单地把村书记和主任两个职务合二为一。“一肩挑”是要建立健全一套完整的制度体系、组织体系和工作机制。坚持党的全面领导，加强农村基层党组织的在乡村治理体系中的领导核心地位。党领导一切，中国特色社会主义最本质的特征就是中国共产党领导，在农村地区，必须清楚无误的认识村党组织与村民委员会的本质关系，二者不是平起平坐的对等关系，而是分别处于领导和被领导的地位，村党支部要负责全面管理、维护核心地位。农村基层党组织的政治地位高于其他经济社会组织，农村其他一切组织都必须在党组织的领导下进行工作。广大党员干部和农民群众都要自觉维护农村基层党组织的政治权威。当前我国农村社会发展日新月异，社会结构变化更加复杂多样，新兴的各类经济社会组织迅猛发育壮大，要做到维护农村基层党组织

的领导核心地位和发挥基层战斗堡垒作用，面临诸多新问题和新的挑战，如何化解风险推进农村治理能力现代化，关键在与时俱进和制度创新。

2019年10月十九届四中全会决定坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。党和人民在实践中形成了科学有效的制度体系，制度图谱由13个部分组成，其中排在第一位的就是，提高党民主执政、依法执政、科学执政水平，坚持和完善党的领导制度体系。党是我国社会最高政治领导力量。无论东西南北中还是党政军民学各个方面和领域里面，党都是最大的，党领导一切。党的领导制度体系建设必须总揽全局、协调各方，坚决维护党中央权威，把党的领导作为基本原则贯彻到国家治理体系的各个程序和环节。从上到下，从城镇的社区到农村的村落都要健全党的全面领导工作制度，在农村党组织要领导农村基层群众自治组织、社会组织。确保农村党的组织在各种社会组织中发挥领导作用。农村社会发展和全国是一盘棋，在统筹推进“五位一体”“四个全面”战略布局时，关键在于把党的领导落实好，把党的意志贯彻好，从而推动农村社会各方面协调一致加快行动，增强合力战斗力。

农村社会治理是国家治理体系的一个重要组成部分。国家的一切权力属于人民，我国实行人民民主专政，各方面的制度建设和国家治理体系构建都必须坚持人民的主体地位，健全民主体制和拓宽发扬民主的渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主监督、保障人民权益，确保人民依法管理经济文化事业以及各项社会事务。在广大农村基层地区要健全和完善充满活力的群众自治制度，加强和改善农村基层党组织领导作用。在农村基层公共事务中广泛实行群众自我管理、自我监督，下大力气推进农村基层直接民主程序化、规范化和制度化。必须创新农村基层社会治理方式，建立和完善村级党组织领导、村委会负责、社会各界协同、村民百姓参与、科技手段作为支撑、法治作为保驾护航的新时代乡村社会治理体系。建设一个人人有责与人人分享的乡村治理共同体，确保村民百姓安居乐业、农村基层社会稳定有序发展，最终要形成一套农村基层社会治理的新格局。农村基层社会治理要加快构建制度化渠道方便村民群众参与。建立和完善农村党组织领导下的法治、自治、德治相统一的农村基层社会治理体系，推行网格化精细化管理与服务，发挥社会组织自律功能，实现党组织的治理和乡土社会自发调节、村民群众自治之间的配合与良性互动。大力推动农村社会治理工作的重心不断地向下移，把更多经济文化资源下沉到村落当中和村民家庭中，因地制宜更好提供精准化标准化服务。注重保护好我国历史上传统农业社会遗存的家教家风优良传统，让传统农耕文化在当代农村基层社会治理中发挥重要作用。

#### 参考文献：

- [1] 邵娜.农村两委“一肩挑”治理模式的生成背景与运行优势[J].农家参谋,2019(14):4.
- [2] 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(社会科学版),2019,37(4):40-45.
- [3] 李佳婧.乡村振兴的人力资源核心能力研究——“一肩挑”的现实基础和运行逻辑[J].现代管理科学,2019,(12):54-5