

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2023.05.003

欢迎按以下格式引用:徐信贵,庞鹏.村党组织书记“一肩挑”的实践逻辑与规范协同[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(2):233-244. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2023.05.003.



Citation Format: XU Xingui, PANG Peng. Practical logic and normative coordination of “one shoulder to carry” of village Party secretary [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2024(2): 233-244. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2023.05.003.

村党组织书记“一肩挑”的实践逻辑与规范协同

徐信贵, 庞鹏

(重庆大学法学院, 重庆 400045)

摘要:党的领导是推进农村社会治理现代化,实现乡村振兴的根本保障与动力引擎。党的二十大明确提出:“把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。”村党组织与村民委员会同为农村核心治理主体,二者关系处理是影响农村经济社会发展的关键变量。村党组织书记“一肩挑”的实施依据是《2019年中央一号文件》和《中国共产党农村基层组织工作条例》。村党组织书记“一肩挑”契合了当前农村治理衍生关系复杂性对于治理主体利益协调能力、责任服务意识与良好道德品行的客观需求,体现了党对于农村实现共同富裕与高质量发展目标的组织安排。厘清村党组织书记“一肩挑”制度的实践逻辑、内在结构与规范协同,有助于从整体架构层面廓清和完善农村社会治理体系,为其治理能力提升提供制度势能。基于功能主义视角审视,村党组织书记“一肩挑”蕴含了践行全过程人民民主理念、推进“三治融合”治理模式、实现利益协调治理效果的多重实践逻辑。结合制度文本分析,党内法规与国家法律针对村党组织书记“一肩挑”的文本表达既有耦合性与交叉性特征,也有“具体—概括”“顺序承接”“并列关联”“严格—兜底”等规范形态。但实践中,党内法规与国家法律的衔接协调不畅可能造成村党组织书记“一肩挑”主体的担当能力不足、民意基础薄弱、权力行使失范等问题。秉持立法与立规统筹、中央与地方互动、激励与监督并重原则,着力从领导规定、选举程序、民主决策以及权力监督等层面促进党内法规与国家法律的规范协同,有助于实现村党组织书记“一肩挑”的预设功能。具体而言包括:在领导规范层面,完善上级党组织领导村党组织、村党组织领导农村其他组织的规范;在选举规范层面,应将民意征集设置为村党组织书记选举必要程序,阐明村党支部书记未当选村民委员会主任的补救措施;在决策规范层面,明确应经村党组织讨论和决定的内容并优化农村民主协商的决策程序规范;在监督规范

基金项目:重庆市社会科学规划重点项目“党建统领基层智治的路径研究”(2023FX15);重庆市教委人文社科重大项目“监督执纪视域下的党内法规模糊性问题研究”(22SKDJ001);中央高校基本科研业务费项目“村党组织书记‘一肩挑’制度实证研究”(2023CDJSKZK12)

作者简介:徐信贵,重庆大学法学院教授,博士研究生导师,Email: xingui@126.com。

层面,应出台针对村(社)巡察专门规范并完善村务监督补充性规范。

关键词:党内法规;一肩挑;选举规定;规范协同;监督规范

中图分类号:D422.6;D262.3;D267.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2024)02-0233-12

一、问题的提出

党的二十大明确提出,“坚持大抓基层的鲜明导向,抓党建促乡村振兴”,“把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒”。作为基层党组织建设的“第一责任人”,村党组织书记肩负着贯彻落实乡村振兴战略、推动乡村治理现代化建设的重要使命。《2019年中央一号文件》规定:“全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任。”《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。”从1987年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》通过后湖北省谷城县的“最先探索”,到2002年《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》后以“顺德模式”和“威海模式”为代表的“倡导相应”,再到2019年《中国共产党农村基层组织工作条例》后各地开始“全面推行”,村党组织书记“一肩挑”已经成为强化党对农村工作领导、完善农村基层治理制度变革的重要形式。

回顾我国乡村治理模式演进历程,有学者将其概括为“20世纪初的村庄自治—农村改革之后的村民自治—21世纪初取消了农业税后的真正村民自治”^[1],在此过程中国家角色实现了从“赋税征收者”到“公共服务提供者”的转变。当前,以实现共同富裕、提升乡村公共服务为目标的乡村治理,要求着力落实提升村民组织化程度、推进村民参与乡村振兴、协助分配公共资源等任务。“专业化、技术性的治理路线过于简单粗暴难以切中要害,而党政体制有综合性、全局性的思维,有各种治理资源和政策工具,能够对治理事务进行通盘考虑对症下药”^[2]。结合2019年以来农业农村部发布的5批155个全国乡村治理典型案例经验发现,加强农村基层党组织建设已经成为健全农村治理机制、推动乡村有效治理的重要经验。村党组织书记兼任村民委员会主任的“一肩挑”模式,构建了以村党组织为领导核心的村级组织体系,能够增强党在农村社会的政治领导能力,有力推动农村经济社会发展。

在实践如火如荼地运行下,理论界也对村党组织书记“一肩挑”问题给予了充分关注,例如监督体系不完善^[3],派系斗争、矛盾突出的村选人难^[4],法律法规的割裂与衔接^[5]等问题。但现有研究对“‘一肩挑’蕴含的实践逻辑与功能指向”,“‘一肩挑’的制度内容与结构体系”,“‘一肩挑’制度效能如何转化为治理效能”等问题尚未完全廓清。因此,有必要针对村党组织书记“一肩挑”的实践逻辑、文本表达、规范协同等议题进行深入探讨,以推动其在实践调适中不断修正革新。

二、“一肩挑”蕴含的多重实践逻辑

现代社会转型造成了农村社会的内部结构与利益诉求分化。在治理模式上,传统乡贤自治与行政管理模式均无法适应现代农村基层治理要求,以村民自治为核心的基层民主在实践中遭遇了“两委”矛盾、选举“乱象”等诸多困境。基于功能主义视角审视发现,村党组织书记“一肩挑”蕴含的多重实践逻辑有助于实现农村社会治理体系与治理能力现代化。

(一) 践行“全过程人民民主”的治理理念

党的二十大提出“健全基层党组织领导的基层群众自治机制,加强基层组织建设”。民主的过程

在于在搜集听取公众意见的基础上形成最大公约数,并按照多数意见办理。我国法律最初设计目的是通过村级选举向上逐步扩大,实现民主选举向乡镇、县级乃至更高层级推广^[6]。但“竞争性选举不必然输出实质民主和村庄善治”^[7]。“中国的全过程人民民主体现了民主应注重协商和构建最大多数人共识的原则”^[8]。村党组织书记“一肩挑”体现了“全过程人民民主”理念。具体而言,“一肩挑”主体的选举程序包含较强民意要求。民意既是当选村民委员会主任的决定因素,也是出任村党组织书记的实际决定因素。“一肩挑”并非以党内选举完全代替村民选举,或者停留于传统投票规则的形式民主层面,而是将民意贯穿于村党组织选举和村民委员会选举全过程。在村党组织换届前进行民意征集和组织党员群众进行民主协商,能够确保村党组织书记人选具有坚实的民意基础,为其获得正式候选人资格和当选村民委员会主任提供民意保障。

并且,“一肩挑”主体在履职中应贯彻落实协商民主要求。“全过程人民民主以提高国家与社会、组织与个体以及政党与公众之间的良性互动为逻辑,通过中国共产党的领导,建立了以解决共同问题为旨归的党和人民充分信任的协商合作关系”^[9]。在民主决策中,“一肩挑”主体通过召集村民大会、村民代表大会、民主评议会、党员大会等会议,广泛吸纳村民与党员参与集体决策、村级重大事项决策。在民主管理中,“一肩挑”主体要带头执行村务管理协商民主规定,搭建平台、选取与村民利益直接相关的事务与村民对话协商,并针对协商结果督促村民委员会尽快形成决策抓好落实。在民主监督中,“一肩挑”主体要督促村民委员会与党组织落实村务、党务信息公开规定;督促村党组织接受党内监督、群众监督,带头执行党风廉政建设各项规定;督促村党组织作好村干部教育、管理和监督工作等。如浙江省金华市武义县通过构建“标准化村务工作规程、‘村级事务凡事皆可公开’、各方协同及时反馈监督”等形式完善“一肩挑”背景下的村级运行机制。由此可见,村党组织书记“一肩挑”不仅遵循了现代民主中有限多数统治原则和择优产生少数的程序,而且构建了以利益表达、对话协商与执行落实的民主合作机制,体现了有效回应农村社会治理难题的政治优势。

(二) 推进“三治融合”的治理模式

“乡土中国”的复杂历史图景与现代社会的转型变迁,导致中国农村治理很难适用单一的模式回应。“自治、德治、法治”的三治融合是基于农村社会治理特质而产生的一种治理模式^[10],并被党的十九大报告吸纳作为实现乡村善治的有效路径。法治是通过法律确立的普遍性、确定性、可操作性的规则来规范人们的行为。同时,农村社会秩序的长久稳定,亦需要依靠以风俗习惯、社会舆论等正面价值来营造一种传承文明乡风民俗的治理体系,这就是德治。自治是“村庄中的内生性治理力量”^[11],是通过“自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”最终实现村民全面自由发展的自我治理过程。法治、自治与德治“三治”之间不仅相互嵌入、相互制约,而且是有机整合、统筹兼顾的整体性治理关系。农村社会一方面要基于法治与德治大背景构建现代乡村治理秩序,另一方面要适用自治理念调适法律僵化性与规则控制的限度危机。

农村社会治理的“三治”融合与统筹不足会直接导致社会活力不足、社会公平正义缺失与公共服务短缺。对此学界提出了充分发挥法治衔接^[12]、技术赋能^[13]、新乡贤参与^[14]等治理方略,但其地域适用性与可推广性有待考量。“一肩挑”推动“三治融合”治理模式实施,主要表现为:(1)“一肩挑”主体选拔要求契合“三治”内涵。从党的组织建设逻辑历史看,吸纳“精英”式人物是中国共产党适应社会变迁的“组织技术”。实践中这些人物,不仅包括具有先进实践观念和超前市场意识的“经济精英”,而

且包括父辈家族影响、个人社交以及高尚道德情操等因素积累的“社会精英”,以及了解党和国家政策、希望在政治舞台上实现个人价值的“政治精英”。根据《中国共产党农村基层组织工作条例》第26条规定,“一肩挑”的组织选拔对象符合“三治”内涵的“精英人物”,即法治体现为村党组织书记应当具备一定的政策水平、坚持依法办事、廉洁自律;德治体现为村党组织书记道德品行好、公道正派;自治体现为村党组织书记带富能力强、协调能力强、热心为群众服务等。(2)“一肩挑”主体承担落实“三治融合”的政治责任。《中国共产党农村基层组织工作条例》第20条规定,党的农村基层组织应健全党组织领导的“三治融合”治理体系,其中“应当”的表述从规范上赋予了村党组织以义务。此种义务包括:村党组织领导村民制定与完善的村规民约是以“三治融合”价值理念与规则体系为载体;讨论和决定本村发展中的重要问题涉及法治与自治的规则融合;做好群众思想政治工作、化解群众矛盾需综合发挥“三治”的引导作用等。而政治责任是指“政治官员制定符合民意的公共政策并推动其实施的职责以及没有履行好职责时应受的谴责和制裁”^[15]。从某种意义上说,“一肩挑”主体面临治理中的困难时应充分发挥主观能动性,勇于破除农村经济社会发展的障碍。《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》等规范均有“一肩挑”主体落实“三治融合”不力的相关责任条款。

(三) 实现“利益协调”的治理效果

马克思指出:“这个世界之所以充满危险,是因为世界……是许许多多利益的天下。”^[16]农村社会涵盖了家族血缘、特殊群体、村干部与普通村民等利益群体,涉及村集体经济收益、征地补偿、土地承包经营、政府拨付与社会捐赠收益等利益内容。农村利益整合过程中产生的问题很多时候并非由于制度或技术层面原因所致,而在于执行主体的能力不足。在现代政治生活中,“政党的功能是组织参与、聚合利益”^[17]。政党协调利益是依据一定的价值取向与基本原则,通过合理的协调方式处理好多元利益关系的一种政治实践。村党组织书记“一肩挑”体现了党为协调农村复杂利益问题并取得共识而建立的组织方式。

首先,协调“二元制”乡村治理主体之间的矛盾。当系统内的利益内容、利益关系一致时,各成员要素的利益诉求相似,有利于系统秩序稳定;反之则会发生利益冲突,破坏系统秩序运行。从权力来源看,村党组织书记受到上级党委的认可,村民委员会主任则来自广大村民的认可,二者分别呈现出“对上”与“对下”的负责指向,在具体行动中容易出现意见相左问题。同时,村党组织与村民委员会的部分职责重合容易导致二者在特定村务的管理权限的争执。同质化村庄有利于达成两委协调,“同质化村庄表现在与村干部的关系上,各种群体的政治与利益诉求大致相近,并无大的冲突”^[18]。村党组织及“一肩挑”主体,可以凝聚、组织、教育及引导群众,促进村党组织与村民委员会、村民统一思想和协同运作,有效化解权力多中心造成的“两委”矛盾与社会利益纠纷。

其次,承担协调农村具体利益的职责。“村党组织因其承担凝聚社会共识、引导不同主体力量和利益群体间关系与发展方向的角色功能”^[19]。其一,化解农村矛盾纠纷的职责。《中国共产党农村基层组织工作条例》第10条、第20条规定,村党组织应领导本村社会治理,做好法治宣传教育、社会治安综合治理工作、依法打击农村“三股势力”等;《中华人民共和国村民委员会组织法》规定村民委员会要调解民间纠纷,并根据需要设立人民调解委员会。其二,拓宽农村利益协商表达的渠道。村党组织应依据《中华人民共和国村民委员会组织法》等法律法规,严格落实“四议两公开”的村级事务决策制度,

健全“村民委员会+理事会”的村级事务管理制度,畅通和拓宽多元主体利益表达渠道。其三,保障农村公共利益的职责。《中国共产党农村基层组织工作条例》第14条规定了村党组织推动发展壮大集体经济,领导和支持集体经济组织管理集体资产,协调利益关系的职责;《中华人民共和国村民委员会组织法》第2条、第8条明确了村民委员会具有办理本村的公共事务和公益事业、依法管理村集体所有土地和其他财产的职责。通过权责清单、政治问责、法律保障等方式能够协同法律责任与政治责任,压实“一肩挑”主体的利益协调职责。

三、“一肩挑”的党规与国法文本表达

“党向国家机构和社会重要组织输送执政骨干,以掌控国家权力和社会公权力,受党规和国法或组织章程的协同规范”^[20]。“一肩挑”的规范文本包含了以《中国共产党农村基层组织工作条例》为代表的党内法规规定和以《中华人民共和国村民委员会组织法》为主的国家法律规范,因而构成党内法规与国家法律共同作用的重要场域。

(一) 党规与国法“具体—概括”形态的领导规定

从文义上看,“领导”是引领、指向和导向之意。“领导方式和执政方式是党实行领导、执掌政权的体制、机制、手段、方法的总称”^[21]。“一肩挑”的领导规定是针对“一肩挑”主体所处的组织形态、工作任务与责任内容的整体制度规范,但其在党内法规与国家法律中仍有不同。国家法律抽象规定了“一肩挑”领导内容。2019年《中共中央关于加强党的政治建设的意见》提出“贯彻落实宪法规定,制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位”后,《中华人民共和国村民委员会组织法》第4条对于党的领导作了抽象确认。其中,“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用”体现了党对农村工作领导的宣誓性规范;“依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利”则体现了党组织领导内容的职权性规范。党内法规具体规定了“一肩挑”领导内容。《中国共产党农村工作条例》体现了党对农村工作的组织领导体制、主要任务、队伍建设、保障措施和考核监督等内容的系统规定;《中国共产党农村基层组织工作条例》针对党的农村基层组织的组织设置、职责任务、领导班子和干部队伍建设、领导和保障等内容作了具体规定;《中国共产党基层组织选举工作条例》对于农村基层党组织的代表与委员的产生、选举的实施、审批监督等选举内容作了规范;《中国共产党支部工作条例(试行)》规定了党支部的设置、基本任务、工作机制等内容。“党内法规和国家法律在我国长期并存,在国家治理中都发挥着极其重要的作用”^[22]。党内法规与国家法律的“具体—概括”形态,既明确了农村党组织及“一肩挑”领导的具体内容与规范体系,也避免了党内法规与国家法律的重复规定,促进了二者有机协调。

(二) 党规与国法“顺序承接”形态的选举规定

“在公权力领域,完善的规则体系应尽可能为被调整对象设定连贯的行为指引……必然以严密的逻辑最大限度地限缩模糊地带和规则空白”^[23]。承接式是按照事情发展的先后顺序确立的规范模式。“一肩挑”主体并非由上级直接任命,而是基于党内选举与村民选举的双重民主程序产生,同时程序实施中体现为“先党内后党外”的顺序承接形态。首先,党组织书记选举是纯粹党内事务,由党内法规规范。《中国共产党基层组织选举工作条例》对于农村党组织委员会委员的提名、候选人的确定和书记的产生及选举作了具体规定,候选人经过党内选举、上级党组织批准才能成为村党支部书记,担任村党

组织书记之后获得村委主任的候选人名额。其次,村民委员会成员选举属于村民自治的社会事务,由国家法律规范。《中华人民共和国村民委员会组织法》对于村民委员会候选人提名、组成成员及主任的选举进行具体规定。最后,通过程序承接条款前后连接了“一肩挑”选举的党内法规与国家法律规范,以形成连贯完整的规范链条。作为党内法规与国家法律的承接规定,《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。依法依规推荐村党组织书记担任村民选举委员会主任,体现了将党的全面领导贯穿于村民委员会换届选举工作全过程。从某种意义上说,“‘一肩挑’推行政程序呈现出排他性,必须首先经过村党组织换届选举产生村党组织书记,后者再依法参加村民委员会换届选举并当选村民委员会主任”^[24]。实践中,部分地方“先选村主任再选党组织书记”做法与“一肩挑”制度并不相符。

(三) 党规与国法“并列关联”形态的决策规定

党内法规与国家法律分别承担管党治党、管国管公民任务,二者虽各有其管辖事项范围但又彼此相交。“并列关联”意味着党内法规与国家法律具有并存规范、共同适用且相互关联的关系。强化党对农村工作领导与保障村民自治空间的双重价值取向决定了“一肩挑”决策规定在党内法规与国家法律呈现并列关联形态。首先,决策内容并列关联。《中华人民共和国村民委员会组织法》第24条规定村民会议决定的事项主要为农村经济管理与公共利益事务;《中国共产党农村基层组织工作条例》第10条第2项中村党组织决策内容不仅包括经济建设事务,还包括“政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设以及乡村振兴中的重要问题”。其次,决策原则并列关联。《中华人民共和国村民委员会组织法》第29条规定,村民委员会应实行少数服从多数的民主决策机制;《中国共产党农村基层组织工作条例》第31条规定,党的农村基层组织领导班子应贯彻党的民主集中制。民主集中制在内涵上不仅包含了少数服从多数,还包含了下级服从上级、局部服从全体、全党服从中央等,内涵更加丰富。最后,决策程序的并列关联。根据《中国共产党农村基层组织工作条例》第19条第3款规定,村级重大事项决策实行的“四议两公开”涉及了党内法规与国家法律的共同适用。“开放的体系解释既包含了法律外因素的介入,也强调了法律实施过程中法治体制、机制以及人的作用,强调的是法律规范与其他社会规范、法律与社会之间的一致性、融洽性”^[25]。体系性思维要求“一肩挑”主体具备党内法规与国家法律并重的宏观法治视野,通过具体事务的性质识别、相关规范的选择适用、执行程序的遵循落实,促进村“两委”决策效率提高。同时,“一肩挑”主体在农村事务决策中应注意恪守党内法规与国家法律之间的界限,防止出现以党内法规代替国家法律进而挤压村民自治问题。

(四) 党规与国法“严格兜底”形态的监督规定

基于党的“先锋队”特质与历史使命担当,党内法规对党员干部的要求要严于国家法律。“在党员干部监督管理上,应在法律底线之前,亮起纪律红线,挺起道德高线,最大限度切断由量变向质变演变的腐败通道”^[26]。从监督属性看,与《中华人民共和国宪法》第41条赋予公民监督权相比,党内法规规定了党员监督义务,包括“对党的领导干部的民主监督、批评党组织和党员、评议领导干部活动、揭发检举违纪违法的事实”等。权利与义务的差别体现了党内法规对于党员综合素质的严格要求。从监督内容看,国家法律侧重消极层面规范,党内法规则对于党组织和党员干部积极履责、勇于担责提出了更高要求。如《中国共产党农村基层组织工作条例》中“支持和保障村民依法开展自治活动”,“经常了解群众的批评和意见”,“加强和改进思想政治工作”等表述带有较强的主观能动性要求。从监督对象

看,国家法律主要体现为对“行为”的监督,而党内法规不仅约束党员行为,也要求党员保持思想、信仰纯洁性与高尚性,如《中国共产党党内监督条例》第18条规定,党委(党组)应掌握领导干部的思想状况,加强日常监督管理。

国家法律监督“兜底”体现为:首先,监督主体广泛。《中华人民共和国村民委员会组织法》赋予了上级政府、村民会议、村民代表会议、村务监督委员会和村民个人等广泛主体对村民委员会及其成员的监督权。其次,监督对象广泛,不局限于党组织和党员。实践中,部分“基层群众性自治组织中从事管理的人员”不具有党员身份,但却承担着农村集体资产管理、农村土地、扶贫脱贫、各类补助资金发放等涉及群众利益或公共利益内容,如果缺乏监督将导致公共利益重大损失。《中华人民共和国监察法》将“基层群众性自治组织中从事管理的人员”纳入监察和规制对象范围体现了国家法律监督的全面性与兜底性特征。

四、“一肩挑”的党规与国法规范协同

“党内法规与国家法律之间主要呈现五种关系,即价值取向的一致性、规范对象的相融性、功能发挥的互补性、文化倡导的层级性、制度建设的衔接性”^[27]。作为建立在价值认同基础上的权力治理系统,党内法规与国家法律应注重规范体系衔接的顶层设计,通过“规范—技术”话语符号系统诠释“一肩挑”的制度空间,并从领导、选举、决策监督等方面理顺具体规定,实现二者规范协同。

(一)“一肩挑”领导职责的双向调适

《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出,要健全党管农村工作领导体制机制和党内法规。完善村党组织书记“一肩挑”的领导规范,除了应从宏观上完善党的领导法规,还须基于组织权力规范视角,对具体领导职责进行双向调适。

首先,完善上级党组织领导的相关规范。(1)完善村党组织向上级党委的请示报告规范。“村干部直接面对群众,其处理的事务多,面对的群众广泛,手中的权力重,产生的影响大,因此应将其纳入重大事项报告的范围”^[28]。完善“一肩挑”领导规范,应细化“县乡党委抓农村基层党组织建设和乡村治理的主体责任,以及乡镇党委的直接责任”的具体规范;应参照《中国共产党重大事项请示报告条例》明确村党组织向乡镇党委请示与报告内容,包括请示事项、请示程序与方式、报告事项、报告执行程序等事项。(2)制定“一肩挑”主体的档案备案规范。建立“一肩挑”主体档案由县级党委组织部门统一管理、其他村干部由乡镇党委统一管理的档案分级管理备案机制;结合《干部人事档案工作条例》明确“一肩挑”档案备案内容、备案审核主体、工作职责和流程与相关责任。(3)完善“一肩挑”主体考核规范。建立针对“一肩挑”主体督查考核的组织领导机制与考核规范;明确“一肩挑”考核内容,重点针对村级集体经济发展、基层社会治理、组织建设等情况进行考核;将考核结果作为其选拔任用、评先奖优、问责追责的重要参考。

其次,完善村党组织领导其他组织的具体规范。(1)完善直接领导的规范。“一肩挑”使农村治理主体从“二元分立”格局发展为“一核多元”模式。完善“一核”村党组织对于“多元”农村组织的领导规范,包括:村党组织领导乡村治理专业委员会的职责规范、村党组织班子成员兼任专业委员会主任的规定、各专业委员会主任向村党组织负责并报告工作的规定等。(2)完善间接领导的规范。短期来看,应科学编制村党组织与“一肩挑”主体的权责清单,强化相关部门的审核职责;长期

来看,应统筹考虑村党组织与村民委员会的职责权限,结合《中华人民共和国村民委员会组织法》规定,进一步明确村党组织在村民自治中的职责权限,厘清村党组织支持村民委员会依法行使职权实行村民自治的程序规定,健全村党组织与村民委员会发生权责争议时的处理机关、处理方式。总之,应通过相关制度规范防止弱化党的领导现象与侵害村民自治问题的发生。

(二)“一肩挑”候选人选举的程序补正

根据《中华人民共和国村民委员会组织法》第11条规定,村民委员会主任由村民直接选举产生,任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。即使经过村党组织选举与民意测评,村党组织书记参选村民委员会主任的选举中仍然存在“落选”可能。为避免出现村党支部书记“未当选”村民委员会主任的情形,有的地方通过“两票制”“两推一选”等方式,提高后备干部的胜选概率;也有的地方乡镇党委提前研究谋划的村党支部书记人选,或者选择比较信任的村民委员会副主任或得票最多的候选人临时主持工作。上述做法并不是解决问题的根本之策,实践中的问题应在法治框架内予以回应。

“明确的程序规范能够通过锁定事件进程而锚定最终结果,其优势在于将风险控制在小范围和低层次”^[29]。践行全过程人民民主应基于推进村庄公共治理、基层民主政治建设政治价值,完善“一肩挑”选举的程序规范。首先,在党内法规层面,可以将民意征集作为村党组织书记选举前的必要程序。结合近年来实践经验,立法部门可以在《中国共产党基层组织选举工作条例》“提出党支部书记副书记的候选人后”与“报上级党组织审查同意前”增加民意征集程序。民意征集程序包括:征集民意的方式、内容与责任,强化民意征集程序的约束力,对于民意认可度尚未达到一定比例的暂不推选为党组织书记候选人。为落实《中国共产党农村基层组织工作条例》第26条中的村党组织书记选拔规定,可以研究制定操作性强的换届政策。如针对农村青壮劳动力外流,“外来”能人得不到村民信任,村“两委”后备人才青黄不接的问题,地方可以建立“学校—社会—党组织”的协同培养机制,确保村党支部书记具有较高的群众认可度和丰富的基层工作经验。其次,在国家法律层面,为解决村党支部书记“未当选”村民委员会主任的问题,《中华人民共和国村民委员会组织法》可以明确村民委员会主任出现空缺等“非常态”情形时,由村民委员会集体处理或副主任暂时处理相关事务,直到选举出新的村民委员会和村民委员会主任,并明确村民委员会主任空缺时暂代主体的产生方式、权限范围、补选期限,以避免村民委员会主任的长期“空置”。同时,要通过法律法规完善选举制度,“为所有村民参与村组事务提供法律保障,避免剥夺和变相剥夺非党员村民被选举为村民委员会成员的被选举权”^[30]。

(三)“一肩挑”决策规范的配套完善

“村党组织书记‘一肩挑’尽管使用了‘通过法定程序’的表述,但与村民自治的相关法律规定之间、与村民及集体经济组织的选择权之间,似乎还存在理解适用层面的差异与分歧”^[31]。“一肩挑”主体决策权力深受“党组织—村民自治”与“组织—个体”关系影响,完善其决策规范,应明确村党组织讨论和决定内容,优化农村协商民主决策的程序规范。

首先,明确应经村党组织讨论和决定的内容。《中国共产党农村基层组织工作条例》第10条规定,村党组织应讨论和决定本村经济、政治、文化、社会、生态、党建以及乡村振兴中的“重要问题”与“重要事项”。党内法规应在规范层面厘清“重要问题”与“重要事项”的概念范畴。地方规范性文件应结合本地实际,对村务决策中须经村级党组织研究讨论的“重要问题”和“重要事项”作出具体

规定,为村级党组织依法作出民主决策提供明确指引。实践中,有的地方已通过专门规范的形式规定重大事务内容^①。其次,优化农村民主协商决策的程序规范。其一,应通过修订《中华人民共和国村民委员会组织法》及相关法律,明确村民大会与村民代表大会的职责差异、召开时间,健全村民委员会处理村务的程序规定、村民代表会议、村民小组的议事决定程序。通过具体规定农村民主协商的参加者、协商议题、协商会议议事规则、协商结果落实和反馈机制等内容,为农村基层协商民主提供可操作性程序规范。“农村集体经济组织法民主决策反映了农民集体所有权的固有内涵,是切实保障农民集体成员民主决策权、落实基层民主和维护农村社会稳定的客观要求”^[32]。为防止多数人暴政、外部干预,农村集体经济组织法民主决策机制完善,还应基于《中华人民共和国村民委员会组织法》,在未来的《中华人民共和国农村集体经济组织法》中明确决策技术规则、审查机制和信息公开机制等内容。其二,明确农村基层协商民主的具体事项。基于协商事项的分类,合法性建构类协商民主应针对自治事务,构建需求表达机制和需求回应机制;决策执行类协商民主主要针对自上而下的行政事务,完善“领导干部的思想教育机制、干群思想交流机制和乡贤思想引领机制”^[33]。参照《关于加强城乡社区协商的意见》中“列举+兜底”的规定,结合具体事务与地方实际,对于协商参与的“利益相关方”进行解释规定。其三,健全以“议题提出—协商信息通报—组织协商—反馈落实情况”为主的协商必要程序,促进协商过程中参与主体的充分表达、沟通与磋商。如四川省《村党组织工作运行规则》第16条规定,凡属村级重大事务,应按照“村党组织提议—村‘两委’商议—党员大会审议—村民(代表)会议决议—表决结果公开—实施情况公开”程序决策实施。另外,针对部分“一肩挑”主体基层民主决策机制贯彻落实不力情形,党内法规可以借鉴国家法律条文的“假定条件、行为模式与法律后果”构造形式,明确村党组织及“一肩挑”主体落实民主决策不力的具体情形与相应责任条款,增强其履责意识与能力。

(四)“一肩挑”监督规范的漏洞补充

在村党组织书记“一肩挑”背景下,原有的二元权力中心所形成的监督体系难以维系。“一肩挑”主体集党组织内部领导权、村民委员会自治权以及党对社会组织监督权于一身,其引发的“监督难”问题亟待制度回应。“2023年陕西省推动乡村振兴“大整治”查处违纪违法问题1074件1285人,广西查处乡村振兴领域问题1770个、处分1905人”^[34]。2023年2月中央纪委印发《关于开展乡村振兴领域不正之风和腐败问题专项整治的意见》要求各级纪检监察机关大力整治乡村振兴领域不正之风和腐败问题。制度建设既要重视村党组织书记“一肩挑”功能发挥,也不能忽视“一肩挑”本身的权力监督问题。“当前党内法规责任规定偏重于原则性设定”^[35],应通过制定专门规范和补充规定以确保“一肩挑”权力监督“最后一公里”通畅。

第一,出台关于村(社)巡察专门规范。当前,许多地方出台了对村(社)巡察的专门工作方案,如《綦江区关于向村、社区党组织延伸巡察工作方案》《开化县重点村(社)专项巡察工作实施方案》等。但这些文件效力层级比较低,规范性与权威性不足。对此,中央层面应出台区(县)向村(社)巡

^①《浙江省村级组织工作规则(试行)》第6条第1款规定,重大事务主要包括:(1)村经济和社会发展规划及年度计划,村庄建设规划;(2)村民自治章程和村规民约的修订;(3)村集体经济项目的立项、承包方案,集体经济大额资金的使用,集体举债,集体资产处置,以及集体企业的改制方案;(4)兴修学校、道路、水利、电力、自来水等村公益事业的经费筹集方案,以及建设承包方案;(5)村集体土地、房屋等集体资产的承包和租赁,宅基地的安排和使用,征用、征收土地各项补偿费的分配和使用;(6)领取村干部误工报酬的人数及标准;(7)国家计划生育政策的落实方案;(8)涉及村集体和村民利益的其他重大事项。

察的专门规定,通过建立区县党委统筹负责机制,明确巡察信息公开、巡察成果运用共享、巡察结果反馈与整改等内容,不断完善区(县)向村(社)的巡察机制。同时,结合地方实践经验,党内法规还应针对“一肩挑”提级监督中的“具体应用问题”作出创制性规定,将“问题线索较为复杂、群众反映强烈”,“涉及资金数额较大、廉政风险较大”,“涉及‘三资’重点疑难信访,核查难度较大”等类型案件纳入提级监督范围。

第二,完善村务监督补充性规范,填补现行规定漏洞。首先,尽管《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》对于村务监督委员会的基本内容作了规定,但其运行机制以及绩效考核等制度建设方面仍有较大提升空间。为保证村务监督委员会履行监督职责,应结合《中华人民共和国村民委员会组织法》相关规定,对村务监督委员会的成员推选、任职期限、监督职责、任职考核等内容作出规范,进一步提升村务监督委员会工作的规范化水平。其次,应完善县乡纪检监察组织和村务监督委员会的工作衔接机制。“在村务监督委员会建立初期,乡镇政府主导着整个输入过程……一旦村务监督委员会有了自己的权力根基,能够按制度逻辑正常运转,乡镇政府就应逐渐退出农村自治领域,由行政干预转为工作指导”^[36]。对此,国家一方面应健全乡镇指导的村务监督委员会制度,明确乡镇纪委对村务监督委员会指导的性质、工作形式、履职保障规定;另一方面,要优化村务监督委员会向县乡纪检监察组织的工作报告、线索提供、反馈处理的具体规定,促进监督合力形成。

五、结语

“制度优势是一个国家的最大优势,制度竞争是国家间最根本的竞争。制度稳则国家稳”^[37]。村党组织书记“一肩挑”是具有中国特色的乡村治理制度,必将有力推动未来乡村振兴与农村经济社会高质量发展。当前,村庄消失、村庄合并和人员流动加剧使传统“农村”概念逐步向“城乡社区治理”转换,但“一肩挑”制度的基本内容与核心价值并未根本改变。本文主要从党内法规与国家法律规范协同视角对“一肩挑”的实践逻辑、文本表达和规范协同进行阐释,体现了对制度内容的理性审视与积极展望。但“一肩挑”制度的规范协同还存在着更多可探讨的空间。其一,现行《中华人民共和国村民委员会组织法》在处理村“两委”关系、协调多元治理主体、优化村民自治等方面能力有限,应适时制定《中华人民共和国村民自治法》,从整体上为不同治理主体提供系统完善和合理协调的法律规范,实现治理权力之间的协调、配合及互相监督。其二,农村治理主体的法治化建设仍有较大空间。针对目前村级组织多样、碎片、重叠的问题,要按照《关于规范村级组织事务、机制牌子和证明事项的意见》,结合党内法规与国家法律的相关规范,整合职能相似机构,明确村党组织、村民委员会及下属组织、村集体经济组织、村务监督委员会、农村基层群众组织等必要村级党政群机构及具体职责。其三,完善基层追责问责与担当激励机制。通过“规定、办法、规则、细则”等形式进一步明确基层追责问责事由、程序与救济内容,通过完善澄清正名机制、健全基层干部担当作为的激励机制,增强基层干部干事创业的热情与动力。

当前,村党组织书记“一肩挑”已在各地全面实施,其中呈现出的做法、经验与不足需要全面准确地提炼与反馈。“一肩挑”制度的规范协同目标在于促进乡村治理由权力中心逐渐转向法理安排,尽可能将乡村治理问题纳入法理框架。从国家治理体系和治理能力现代化的要求看,未来“一肩挑”制度的完善仍应结合党和国家的立法立规规划,在动态运行中把握党规与国法规范协同的价值目标、内在结构与外部关系,为新时代乡村振兴提供有力的技术支持与制度规范。

参考文献:

- [1] 王晓毅,杨蓉蓉.目标驱动的乡村治理现代化:概念与过程[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(2):94-102.
- [2] 杨华.县域治理中的党政体制:结构与功能[J].政治学研究,2018(5):14-19.
- [3] 万银锋.构建和完善村干部监督体系探析[J].江淮论坛,2022(4):75-81.
- [4] 董江爱,郝丽倩.新时代实施村党组织书记“一肩挑”的困境及出路[J].社会主义研究,2021(2):123-131.
- [5] 尹利民.中国乡村治理的结构性转换与治理体系塑造[J].甘肃社会科学,2022(1):51-59.
- [6] 景跃进.村民自治与中国特色的民主政治之路[J].天津社会科学,2002(1):42-46.
- [7] 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.
- [8] 樊鹏.全过程人民民主:具有显著制度优势的高质量民主[J].政治学研究,2021(4):3-10.
- [9] 谢晓通,章荣君.全过程人民民主:理念界定、价值阐释与现实进路:基于农村基层民主视角的考察[J].学习与实践,2022(2):35-46.
- [10] 徐信贵.农村公共环境卫生的治理模式演进与“三治融合”理路[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(5):208-216.
- [11] 孙冲.村庄“三治”融合的实践与机制[J].法制与社会发展,2021(4):5-23.
- [12] 徐婧.“三治融合”乡村治理体系的“法治”进路[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(1):53-63.
- [13] 王冠群,杜永康.技术赋能下“三治融合”乡村治理体系构建:基于苏北F县的个案研究[J].社会科学研究,2021(5):124-133.
- [14] 张雨薇,武晋.任务型经纪:新乡贤参与乡村治理的新范式:基于桐乡“乡贤+三治”融合的田野观察[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(6):42-51.
- [15] 张贤明.论政治责任的相对性[J].政治学研究,2001(4):63-69.
- [16] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯全集(第二十一卷)[M].北京:人民出版社,1965:164-165.
- [17] 萨缪尔·亨廷顿.变革社会中的政治秩序[M].李盛平,杨玉生,译.北京:华夏出版社,1988:50.
- [18] 贺雪峰.农村干群关系及当干部的动机考察:村支书与村主任关系的一个解释框架[J].社会科学,2000(9):59-63.
- [19] 李友梅.当代中国社会治理转型的经验逻辑[J].中国社会科学,2018(11):58-73.
- [20] 蒋清华.党的领导法规之规范对象:领导行为的类型与治理[J].浙江社会科学,2021(5):39-47,65,156.
- [21] 本书编写组.党的十六届四中全会《决定》学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社,2004:145.
- [22] 徐信贵,刘耀.党内法规和国家法律的衔接和协调问题研究[J].观察与思考,2018(12):51-57.
- [23] 秦前红,苏绍龙.党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径:兼论备案审查衔接联动机制[J].法律科学(西北政法大学学报),2016(5):21-30.
- [24] 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.
- [25] 陈金钊.体系思维的姿态及体系解释方法的运用[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2018(2):69-81.
- [26] 黄文艺.权力监督哲学与执法司法制约监督体系建设[J].法律科学(西北政法大学学报),2021(2):31-42.
- [27] 付子堂.法治体系内的党内法规探析[J].中共中央党校学报,2015(3):17-23.
- [28] 王昌奎.论职务犯罪惩防一体化机制建设:以扶贫领域职务犯罪的惩防为例[J].重庆大学学报(社会科学版),2018(1):123-136.
- [29] 王浦劬,汤彬.当代中国治理的党政结构与功能机制分析[J].中国社会科学,2019(9):4-24,204.
- [30] 高其才.《村民委员会组织法》修改的理念与基点[J].法学杂志,2023(3):83-93.
- [31] 章志远.从立规论到释规论:党内法规研究范式的时代转向[J].东岳论丛,2021(6):130-137,192.
- [32] 管洪彦,傅辰晨.农村集体经济组织法人民主决策的异化与匡正[J].求是学刊,2020(3):84-94.
- [33] 韩玉祥.分类运行的制度设计:使农村基层协商民主运转起来[J].内蒙古社会科学,2024(1):84-91.
- [34] 中央纪委国家监委网站.坚决惩治群众身边腐败 助力乡村全面振兴[EB/OL].(2024-01-11)[2024-02-28].
https://www.ccdi.gov.cn/specialn/scqh/scqhtopnews/202401/t20240111_321351.html.
- [35] 庄德水.党内法规责任规定的适用性分析[J].理论探索,2021(4):26-32,39.
- [36] 杨郁,刘彤.村务监督委员会的虚置化困境及出路[J].农村经济,2014(2):109-112.
- [37] 习近平.习近平谈治国理政(第3卷)[M].北京:外文出版社,2020:119.

Practical logic and normative coordination of “multi-tasker” of village Party secretary

XU Xingui, PANG Peng

(*Law School, Chongqing University, Chongqing 400045, P. R. China*)

Abstract: The Party's leadership is the fundamental guarantee and power engine to promote the modernization of rural social governance and realize rural revitalization. At the 20th National Congress of the Communist Party of China, it was clearly proposed that primary-level Party organizations play a key role in ensuring the exercise of the Party's leadership. From the perspective of historical institutionalism, village party organizations and villagers' committees are both the main bodies of rural core governance, which is a key variable affecting rural economic and social development. The “multi-tasker” of village Party secretary not only meets the objective demand of the governance subject with the ability to coordinate interests, sense of responsibility and good moral character due to the complexity of the current rural governance affairs and derivative relationships, but also embodies the Party's important organizational arrangement to achieve the goal of common prosperity and high-quality development in rural areas. Clarifying the practical logic, internal structure and normative coordination of the “multi-tasker system will help to clarify and improve the rural social governance system from the overall framework level and provide institutional potential for improving its governance capacity. On the perspective of functionalism study finds that the “multi-tasker” village Party secretary contains multiple practical logics for practicing the governance concept of the Whole-Process People's Democracy, promoting the governance model of “Three Governance Fusion”, and achieving the effect of interest coordination in governance. Combined with the analysis of the institutional text, the textual expressions of party regulations and national laws for “multi-tasker” are both coupled and intersectional, and also have the characteristics of “specific-general”, “sequential undertaking”, “parallel connection”, “strict-bottom” and other normative forms. However, in practice, the poor coordination between party regulations and national laws may cause some problems such as insufficient capacity of the “multi-tasker” subject, weak public opinion base, and anomie in power exercise. Adhering to the principle of overall planning of party regulations and national laws, interaction between central and local governments, and equal emphasis on encouragement and supervision, and we will strive to promote the normative coordination between internal party regulations and national laws from the aspects of leadership regulations, election procedures, democratic decision-making and power supervision. which will help realize the predetermined function of “multi-tasker”. Specifically, at the level of leadership regulations, the norms of leadership of higher-level party organizations and the norms of leadership of other rural organizations by village party organizations are improved; at the level of election regulations, public opinion collection is set as a necessary procedure for the election of village party secretaries, and remedial measures are clarified for village party branch secretaries who are not elected as heads of village committees; at the level of decision-making regulations it should clarify the contents that should be discussed and decided by village party organizations, and optimize the procedures of democratic consultation decision-making in rural areas; at the level of supervision norms, it should introduce special norms on village (community) inspection and supplementary norms on village affairs supervision.

Key words: Party regulations; multi-tasker; electoral provisions; normative coordination; supervision norms

(责任编辑 胡志平)