

编者按:乡村振兴是国家治理的普遍难题。工业革命以来,各种资源要素向城市聚集。农村实际上面临着资源被抽离的困境,遭遇发展失灵和市场失灵。国家乡村振兴战略着眼于均衡发展和共同富裕,具有新时代重要的政治意义和社会价值。依托管兵教授主持的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代城乡社区治理体系建设研究”,三篇论文分别从乡村振兴的组织建设、资本下乡和人才引入这三个维度展开研究。《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》一文以案例研究分析了农村组织建设的具体实践。组织建设是乡村振兴的基础,是中国乡村振兴中最具特色的方面。《资本下乡与农民进厂——双重嵌入性与S镇桑蚕产业发展》一文以案例研究分析地方政府如何利用外部资本带动乡村特色产业发展。《大学生村官政策成效及其影响因素研究——基于全国基层治理调查的数据分析》一文以独家的数据分析大学生村官这一群体,实施大学生村官政策有助于缓解乡村振兴中人力资源不足这一问题。三篇论文的经验材料来自于长期的田野调查和独家的问卷调查,研究导向为理论取向下的经验研究。在经验总结和理论对话基础之上,三篇论文从不同方面提出具体有针对性的政策建议。

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

夏 瑛, 吴天慧

摘 要:村级组织负责人“一肩挑”制度对解决村庄“两委”矛盾,强化党组织在农村基层治理中的领导核心地位有重要意义。但是,在“两委”力量相互制衡、精英结构相对分化的村庄,“一肩挑”制度的推行并不顺利。2021年,A镇在所辖16个行政村推行“一肩挑”制度,其中15个村都顺利实现了村内组织“一肩挑”,唯独“S村”遭遇瓶颈。其主要原因是该村已形成比较稳定的村“两委”相互制衡的精英结构,仅靠村庄自治力量难以实现权力整合。在这种情况下,乡镇党委通过灵活运用党的工作方法分别在村庄精英内部以及村民内部建构共识,为强调权力整合的“一肩挑”制度创造条件。一方面,通过党内干部工作方法在原村干部内部打破隔阂,在村庄精英中凝聚候选人共识;另一方面,利用群众工作方法凝聚村庄民意,在村民中构建选举共识。在村庄自治力量存在分化的情况下,党的领导对整合村庄精英、建构村内共识起到了关键作用。

关键词:“一肩挑”; 村庄精英结构; 村庄选举; 干部工作方法; 群众工作方法

DOI:10.13471/j.cnki.jsysusse.2024.04.016

^{*} 收稿日期:2023—06—15

作者简介:夏 瑛,中山大学政治与公共事务管理学院、中山大学中国公共管理研究中心(广州510275);

吴天慧,爱荷华大学政治学系(美国爱荷华州)。

问题的提出

随着村民自治制度的实施,村支部书记(以下简称“村书记”)和村民委员会主任(以下简称“村主任”)之间的紧张关系在部分村庄凸显。村“两委”中谁是“一把手”,成为农村基层实践中难以绕开的话题(徐明强和许汉泽,2018)。党的十九大后,中央全面推行“一肩挑”制度,为解决村“两委”之间的紧张关系带来了制度保障。所谓“一肩挑”,是指村书记和村主任两个职位由同一个人担任,它要求村书记通过法定程序获得村民委员会选举的胜利,进而兼任村主任。“一肩挑”制度的实施对强化党组织在农村基层治理中的领导核心地位,整合农村权力结构,维护基层社会稳定等方面都具有积极作用(陈军亚,2019)。

2021年上半年在全国范围内陆续开展的第十一届村“两委”换届选举是全面推行“一肩挑”制度的重要阶段,也是村庄权力发生巨变的关键时期。全面推行“一肩挑”需要构建党领导下的“一元”农村权力结构,要在现有的村庄能人中推选一位基层负责人。在众多的村庄能人中,原村书记和原村主任往往是“一肩挑”的重要候选人。在权力结构相对集中的村庄,即原村书记强或者原村主任强,“一肩挑”的推行相对顺利。较强的一方有机会成功竞选“一肩挑”职位,较弱的一方则可能退为村级副职岗位。但在权力结构分化,尤其是“两委”力量相互制衡的村庄,“一肩挑”的推行并非易事。原村书记和原村主任都很强势,都有较强意愿竞争“一肩挑”资格,这会导致权力的过度竞争。针对这些“二元”权力结构的村庄,如何整合其村庄权力结构,是乡镇党委面临的主要问题。

本文要研究的问题是:在推进“一肩挑”的过程中,乡镇党委如何协调村庄权力竞争关系,从而推动“一肩挑”制度在这些权力结构分化的村庄落地?本文以J省N市A镇“S村”的“一肩挑”换届选举为个案,以笔者在2021年10月至2022年1月搜集到的田野调查数据为实证资料,探讨乡镇党委在落实“一肩挑”制度过程中的方法和意义。

一、文献回顾

目前,学界对“一肩挑”的研究多集中在“一肩挑”制度的类型、作用及问题等方面;对“一肩挑”在农村的具体实现过程则较少讨论。

“一肩挑”制度本质是为了解决村“两委”紧张关系问题。徐增阳、任宝玉曾对“一肩挑”展开模式进行类型学划分,认为“一肩挑”存在两种模式:一种是充分发挥党组织的领导核心作用,通过法定程序和正确引导,使得大多数村支部成员通过法定程序成为村委会成员;另一种是充分尊重群众意见,要求所有村支部成员接受广大群众的投票检验,一旦村书记落选,则由是党员的新任村主任担任村书记,如果村主任不是党员,上级党组织也会发展其入党(徐增阳和任宝玉,2002)。

一些学者认为“一肩挑”制度可以解决村党组织与村委会间的紧张关系问题。村党组织是中国共产党在农村的基层组织,村民委员会是基层群众自治组织,一般认为,村书记的权力来源是自上而下,村主任的权力来源是自下而上(高千和张英魁,2019)。唐鸣、张昆认为,由于村书记和村主任的权力来源不同,难免会因为立场不同而在村级事务中发生分歧。这两个治理机构的领导人合二为一,实现村书记村主任“一肩挑”,可以实现自上而下和自下而上授权的结合,保障乡村治理(唐鸣和张昆,2015)。此外,由于两个负责人同为一人可以消除村级正职间的争权夺利,避免不清晰的责任分工,将权责压在同一个人身上(程同顺和史猛,2019)。因此,“一肩挑”制度有利于维护村级组织内部团结,提高办事效率,促进农村发展(梅丽红,2007)。

然而,另一些学者认为这种制度会引发新的社会矛盾。姚锐敏认为,村书记村主任“一肩挑”使得村庄内原有利益格局被打破,导致一部分现任村庄领袖退出权力中心,并且出现心有不甘的现象(姚锐敏,2021)。陈涛、吴思红认为,村书记和村主任冲突的实质是村庄派系斗争,村书记村主任“一肩挑”并不能消除派系斗争(陈涛和吴思红,2007)。在制度过渡时期,原村主任与村书记都想要“一肩挑”,反而会加剧村书记和村主任的权威冲突,引发村庄派系矛盾,加剧农村争权夺利现象。此外,贺雪峰认为,这会带来同时担任两个职务的“一肩挑”人员对村民负责还是对上级党组织负责的问题,成员关系的重叠可能会导致村党组织将主要精力放在处理上级布置的行政事务上,这种制度会加强乡镇政府对村干部的控制,无益于解决自上而下和自下而上的权力来源冲突的问题,甚至可能使得村民选举的意义减弱(贺雪峰,2000)。

以上文献有一个突出特征,即侧重于“一肩挑”制度的理论设计层面,对“一肩挑”在农村的具体实现过程的讨论较少。近年来,有些研究开始详细探究乡镇干部在全面推行“一肩挑”制度时的动员和协商策略,强调“情”与“理”结合、正式与非正式交织的协商手段在基层工作中的重要性(曹志立和曹海军,2022),也有研究注意到乡镇干部在推行“一肩挑”过程中和村干部以及村民群体的沟通过程(Zhao,2024)。但是,总体而言,现有文献尚未充分分析“一肩挑”制度与原有村庄权力结构的互动关系。实际上,“一肩挑”在村庄的推进并非千篇一律;其实现方式受制于村庄原有权力结构的特征。在权力结构相对集中的村庄,“一肩挑”的推行相对顺利;在权力结构分化,尤其是“两委”力量相互制衡的村庄则并非易事。这种千差万别的制度执行环境,显示出以“集中”为目的的制度设计与“分化”的现实情境之间的张力。作为“一肩挑”制度的重要实施者——乡镇党委如何化解制度目的与现实困境之间的鸿沟,是本文想探究的主要问题。

下文,笔者将以A镇“S村”“一肩挑”制度在换届选举中的实施过程作为案例,探讨“一肩挑”制度对于村庄权力结构的整合过程,尤其是党的工作方法在这个过程中发挥的重要作用。

二、村庄精英结构分化:“一肩挑”制度的现实困境

A镇位于我国中部J省N市,辖16个行政村,在全面推行“一肩挑”之前,所有行政村的村书记和村主任都由两个人分别担任。2021年上半年,A镇开展第十一届村(社区)“两委”换届选举工作,其中15个村庄都顺利实现了村书记村主任“一肩挑”,唯独“S村”遭遇瓶颈。

(一)“一肩挑”换届选举流程

如图1所示,“一肩挑”换届选举工作分为前期准备、基层党组织选举、村委会选举、后续工作四个阶段。由于此次选举是村“两委”换届选举同时进行,并且要求村书记通过法定程序获得村民委员会选举的胜利,因此所有村庄根据A镇党委统一工作部署,先推进村党组织换届选举工作,后推进村委会换届选举,即先产生村党组织书记,后产生村委会主任。

这种制度设计给基层政府的直接信号是每个农村只能有一名强势的候选人,如此才能避免选票过于分化。原村书记、原村主任往往是“一肩挑”的重要人选,但是,当这两位村级正职都比较强势,且都有较



图1 A镇村“两委”换届选举流程

强动机参与竞选时,由一人“一肩挑”的目的就可能无法实现。对于多数地区而言,“一肩挑”制度要求在原来的两位村级正职之间产生一名村级正职,如何实现农村权力的平稳过渡对基层政府而言是重要考验。

(二)村庄竞争性精英结构

如表1所示,结合换届选举前A镇党委对各村的考察摸底结果,多数村都属于原村书记强、原村主任弱的情况,即“一元”精英结构。这种村庄精英结构直接体现在村民、党员对村级正职的支持度上:多数人推荐原村书记“一肩挑”,只有少数人推荐原村主任“一肩挑”。对于大多数原村书记而言,他们在民意调查中获得超过50%的支持率,其竞争对手基本无法与其抗衡,这预示着他们将在换届选举中取得绝佳的优势。在a、c、e三个村,原村主任因为被村民依法罢免、适龄退休等原因,将不会参与村“两委”

换届选举,因此原村书记也有很大概率成功“一肩挑”。

但是,“S村”的考察结果并不十分理想,其主要原因是该村为“二元”竞争性精英结构,仅靠村庄自治力量难以实现权力整合。“S村”的原村书记和原村主任都获得差不多的推荐票,原村书记获得47%的推荐票,原村主任获得45%的推荐票,他们在群众、党员心中的支持度近乎相似。这预示着换届选举阶段将会出现两个强势候选人竞争的局面,原村书记和原村主任都有机会参与“一肩挑”竞选,并带动整个村级组织班子和宗族势力展开权力争夺,这将不利于村庄的和谐稳定。

在村委班子内部,村“两委”干部形成以原村书记和原村主任为中心的“小圈子”“小团体”。其他村干部分别与原村书记、原村主任维持着密切的私人关系网络。在确定“一肩挑”人选

的过程中,他们的目标是推选自己的利益代表当选,以保证其获胜后自己能够获益。因此各村干部都有各自支持的人选,并对另一位村级正职“一肩挑”表示反对意见,这无形中激化了乡村权力竞争。

在村庄成员内部,宗族势力也成为分化的村庄权力的象征。原村书记和原村主任权力竞争的背后,是各自派系势力的强大支撑。根据A镇党委某干部,“我们统计过两边代表的宗族人数,一房一支算得很清楚,一边是270多人,一个280多人”(访谈资料:A镇党委委员ZWY20220112)。村民天然受到家族势力的影响,更愿意投本家人的票,希望与自己有宗族联系的候选人获胜。家族成员在村“两委”换届选举中的胜利,意味着本宗族的话语权能够在公共领域被放大,本家人的利益能够得到特殊照顾。因此多数人会根据血缘关系投票,而不考虑候选人的品质和能力。当村庄存在两个非常平衡的宗族势力时,换届选举的竞争往往会非常激烈,候选人都有非常强烈的意愿参与竞选,两个宗族在拉票环节争执不下,甚至产生“贿选”现象,这将会威胁到选举秩序的公正性。

表1 A镇各村党员、群众对“一肩挑”人选的推荐情况表

村庄	总推荐 次数	“一肩挑”人选的推荐			
		原村书记被推荐情况		原村主任被推荐情况	
		次数	占比	次数	占比
S村	38	18	47%	17	45%
a村	65	62	95%	—	—
b村	7	6	86%	1	14%
c村	33	17	52%	—	—
d村	26	26	100%	0	0%
e村	23	19	83%	—	—
f村	36	19	53%	10	28%
g村	50	40	80%	10	20%
h村	33	28	85%	2	6%
i村	31	23	74%	4	13%
j村	46	40	87%	4	9%
k村	39	25	64%	9	23%
l村	57	38	67%	1	2%
m村	69	65	94%	0	0%
n村	40	19	48%	2	5%
o村	50	45	90%	5	10%

资料来源:A镇党委。

三、共识建构:从分化到整合的策略选择

分化的村庄精英结构给“一肩挑”制度的落实带来现实阻碍。“S村”原村书记和原村主任都有强烈意愿“一肩挑”,其背后的派系和宗族斗争将会给村庄秩序造成冲击。在这种情况下,乡镇党委的引导和推动成为打破僵局的关键。对于A镇乡镇干部而言,他们在村庄选举中有诸多任务目标,这些目标都要求他们避免村庄权力过度竞争。

第一,乡镇干部要贯彻落实全面推行“一肩挑”制度和“双过半”原则^①。这两个指标既要求两个村庄正职转变为一个村庄正职,也要求获胜的候选人具备压倒性的优势。“一肩挑”原则对于村庄权力结构有比较高的要求,更适应于原本只有一个权威中心的村庄。但是现实情况更为复杂:一些村庄的原村书记、原村主任的权威相当,并且都有动机争夺“一肩挑”的资格,这容易导致在村党组织选举中获胜的人无法在村委会选举中获胜,进而可能引发多轮选举,甚至出现推迟选举、选举作废的情况。因此乡镇干部必须采取多种工作方法,将风险遏制在前端。

第二,乡镇干部要维护选举秩序的稳定。原村书记、原村主任及背后的宗族斗争将会给村庄秩序造成冲击,引发比较大的治理危机。正如A镇干部所言:“去年,一些村的选举秩序曾出现混乱,村内大家族之间有矛盾,某家族成员跟村民说投我们家的候选人,别投他家的。慢慢地这些人就吵起来了,开始抢票箱、抢选票”(访谈资料:A镇民政办主任MZ20220115)。鉴于每届村民选举期间的违纪现象(如拉票贿选、打架斗殴、冲击会场、煽动群众闹事、群体性上访、故意伤害等)都会被列为乡镇干部的政绩考核指标,这使得乡镇干部异常关注农村选举秩序,因此乡镇党委必须要整合全村选民的意志,避免村庄权力竞争的扩大化。

第三,乡镇干部的代理人逻辑。对于A镇干部而言,他们不仅希望能够找到带领村民致富的乡村带头人,更希望这个带头人能够服从组织安排,今后顺利落实各项政策。原村书记和原村主任之间的过度竞争,将会危及乡镇政府对乡镇干部的管理。村级正职之间的竞争不仅预示乡镇干部难以控制该村村干部,为该村埋下领导班子不团结的隐患,还可能影响其他村庄村干部的心理,造成其他未参选的原村主任内心的不平衡。因此,部分村庄的过度竞争将会导致乡镇干部难以控制各村村干部,给镇村关系埋下隐患。

为了整合“S村”分化的权力结构,更好地落实“一肩挑”制度,A镇党委灵活运用各种工作方法,实现了村庄权力变更的平稳过渡。A镇党委落实“一肩挑”制度的工作方法分为两种类型:党内干部工作方法和群众工作方法。其基本逻辑是以党内干部工作方法为主,以群众工作方法为辅,这样可以最大限度地避免矛盾的发酵和农村权力竞争的失序。

(一)党内干部工作方法

党内干部工作方法是指利用乡镇党委与村干部之间的政治权威关系,或是对村干部采取软性规劝与说服等介入方式,或是选择新的目标人选加入到体制内,用组织纪律约束村干部行为,将村庄权力竞争控制在体制范围内,从而避免权力竞争社会化。之所以说村庄权力竞争被控制在体制内,是因为村干部与党政体制的联系最为紧密,逐渐具有官僚制特征,更可能接受党政系统的纪律约束。

乡镇干部可以结合村干部的特点与乡镇干部的需求,通过谈心谈话与另选他人两种手段,富有针对性地缓和原村书记、原村主任之间的紧张关系,从源头化解两个代理人的纠纷,让宗族势力难以在短时间内推选出有竞争力的利益代表,从而顺利推行“一肩挑”制度。

^① 根据《村民委员会组织法》,“双过半”原则是指“选举村民委员会,有登记参加选举的村民过半数投票,选举有效;候选人获得参加投票的村民过半数的选票,始得当选”。

针对“S村”分化的精英结构,谈心谈话是A镇党委首先采取的重要工作方法。A镇领导干部既给原村书记、原主任做思想工作,劝说两人统一步调,共同推选出一位有力的竞争者;也给其他村干部做思想工作,劝说党员干部与A镇政府保持一致,放弃内部斗争。如果谈心谈话能解决村“两委”班子内部参选意愿不统一的问题,这将会是A镇政府最节省成本的解决方案。如此不仅能保持选举秩序的稳定,还能确保村“两委”换届后工作的连贯性,保证原来的村干部队伍能够继续管理和组织村级事务,而不用挖掘其他不熟悉村庄事务的新力量参与到“一肩挑”的重大任务中来。

但是这种谈心谈话的党内工作方法并没有达成令人满意的效果,原因在于原村书记和原村主任之间的势力太过于相当,村庄精英结构过于分化,让权力竞争进入到不可调和的阶段。在双方释放出有意竞争“一肩挑”资格的信号后,任何一方放弃竞选都会导致权力完全让渡给另一派。权力竞争的胜利者将会获得村庄全部权力,失败者则可能会在今后遭到报复性的惩罚。对于冲突爆发到极致的两派势力而言,双方已然没有主动放弃权力斗争的余地。因此,只有引进新的竞争者,打破原来势力相当的村庄精英结构,才有可能使得竞争的双方放弃对于“一肩挑”职位的争夺。这也是A镇干部在考虑到村庄精英结构、选举制度规定后采取的协调手段。

当谈心谈话失败后,另选他人是A镇党委针对党内干部最终采取的调和手段。这样既可以避免村庄两派势力的激烈竞争,也可以实行代理人控制,选拔一个服从组织意图的新的村庄代理人,顺利将“分化”的精英结构整合起来。A镇引荐的新的候选人主要有以下优势:(1)有致富能力,身为村内党员,长期在外经商,可以带动村庄集体经济发展;(2)有群众基础,能够获得群众认可,有望在选举中高票获胜;(3)没有利益纠纷,既不属于原村主任派系,也不属于原村书记派系;(4)纪律性强,接纳乡镇政府的建议,返乡担任村干部。乡镇党委的引导和推动确保了原村书记、原村主任自愿退出竞选,也成功地将村庄权力竞争被遏制在党内干部范围内,并且为后续“一肩挑”换届选举的顺利举行奠定了基础。

根据A镇某干部的访谈资料:“最后‘S村’两个正职的意思是说,我也不参选,你也不参选,推举1个村里的乡贤能人过来,这也符合中央的政策。为什么推荐新的候选人?是因为‘穷则思变’,前提是原来的村委班子里推选不出人选,才会去推荐外人。最后综合发现这个乡贤比较优秀,既是村里的党员又在外创业多年,在村里也没有利益纠纷。能够当企业家,能力也是不错的。虽然原来的村书记和村主任互相不服对方,但他们也得有个服的人,当时这个乡贤还是比较让人信服的,所以原来的村书记、村主任就妥协了”(访谈资料:A镇副镇长ZZ20220113)。

(二)群众工作方法

由于此次村“两委”换届选举是村党组织和村委会同时进行,候选人除了需要经过党员投票产生,还需要得到全体村民投票认可。因此,关键的环节之一是做好村民的思想工作,引导和鼓励村民配合“一肩挑”这个目标,在村委会选举中投票给已经获胜的村党组织书记,让村党组织书记顺利当选为村委会主任,从而实现村书记村主任“一肩挑”,实现村庄权力结构的“集中”。

群众工作方法是指通过合法途径对村民进行宣传与动员,使得村民能够基于对党政组织的政治信任与乡镇党委的组织意图保持一致,避免因宗族的分裂加剧村庄权力竞争。在做群众工作的过程中,乡镇干部需要对村民进行合法合规的选举动员,以此来保障村民能够在村委会选举中顺利投票给最有机会获胜的村庄能人。但是由于政策法规对于基层政府参与村庄选举的行为有严格限制,乡镇党委不能指定村民在选举中投票给某人,或是不投票给某人,否则将有可能引发村民的上访和上级政府的调查,因此群众工作只是一种辅助手段。

“S村”的原村书记和原村主任之所以坚持争夺“一肩挑”职位,是因为其背后有强大的宗族势力的支撑。因此,乡镇党委需要统一村民意志与组织意志,改变两大阵营僵持不下的权力竞争形势,避免宗族势力通过“贿选”“拉票”等行为左右其他选民的意志,为原村书记、原村主任的竞争局面提供动力。在

这种意义上,有效的群众工作可以遏制村庄权力过度竞争的不良影响,将村干部内斗的局面拉回正轨。依据A镇某干部的访谈资料:“乡贤返乡后在宣讲会中多次与选民见面,表示自己有信心有能力‘一肩挑’。选举委员会也积极做群众工作,宣传‘一肩挑’政策。既然全镇都要这么做(‘一肩挑’),村民也会比较理解。党员经过了层层选拔,比较牢靠,肯定会讲党性,由党员担任村主任,村民会觉得没有问题。这届选举之所以没有那么混乱,主要是‘一肩挑’宣传做得比较好”(访谈资料:A镇民政办主任MZ20220115)。

在进行有效的群众工作之后,多数村民愿意投票给这位参加竞选的新面孔,表达他们对这位乡贤的认可以及对于党政组织的信任。最终这位返乡参选的乡贤在村党组织、村委会两轮选举中分别以100%和93.4%的支持率高票当选,顺利获得“一肩挑”资格。经过A镇党委的引导和推动,村民的支持对象从有血缘关系的近亲变为有能力改变村庄面貌的能人,更加注重治理的效能和选举结果的公正性。新的竞争者的加入打破了村庄权力内斗的局面。A镇有效地稳定住了选举秩序,保证了“一肩挑”和“双过半”政策的执行,实现了村庄权力变更的平稳过渡,整合了原本“分化”的村庄精英结构。

四、双重工作方法的作用逻辑

从“S村”案例来看,分化的村庄精英结构是导致“一肩挑”制度难以落实的重要原因,它也是村庄权力竞争的主要根源。在农村社会,村党组织和村委会分别是两大重要的权力主体,二者之间的关系难以协调,往往各定各调、各唱各戏,严重影响了村级组织的正常运转(姚锐敏,2020)。村党组织代表了上级部门的授权体系,村委会代表了普通村民的授权体系,因为法律规章并没有详细明确二者的职权,导致村党组织、村委会之间有大量争权夺利、推诿扯皮的现象。当村党组织强大时,村委会的力量多依附于村党组织;当村委会强大时,村党组织多呈现出软弱涣散的状态。

党政系统希望通过“一肩挑”制度来改变村庄权力结构分化的现象,但是“一肩挑”制度在精英结构分化的村庄更不容易推行。“一肩挑”制度要求在两位村级正职之间产生一名村级正职,这无意中加剧了原来势力相当的村书记、村主任之间的紧张关系。“一元”精英结构的村庄少有权力竞争现象,是因为原村书记或原村主任早早失去了与对方抗衡的能力,因此这项制度只会帮助原来强势的村干部顺利“一肩挑”,原来弱勢的村干部无法与之竞争。但是在“二元”精英结构的村庄,两位村庄正职原来还能够相互抗衡,“一肩挑”制度将会改变这种局面,权力竞争的失败者将会沦为彻底的输家。因此,原村书记、原村主任更有动力参与权力竞争,他们背后的宗族势力容易将农村权力竞争演变为过度斗争,这种“二元”对抗的关系恰好是“一肩挑”制度希望解决的。

在这种背景下,乡镇通过灵活运用党内干部工作方法和群众路线工作方法成功在村干部间以及村民间弥合分化,并为随后的“一肩挑”选举建立了重要的共识基础。上文强调,乡镇对这两种工作方法的使用各有侧重,各有逻辑,顺应了两种工作方法的基本功能以及不同阶段所面临的具体问题。

一方面,乡镇党委之所以以党内干部工作方法为主,是因为乡镇党委需要将矛盾控制在村干部内部。这样既可以避免派系斗争影响基层组织自身运转,也能预防更大范围的村民群体间的冲突。党内干部工作方法主要针对当前的村干部或未来的村干部,村干部大多是党员身份,多半服从上级党组织的动员,能够在组织介入后及时停止派系斗争。学者们根据影响力来源,将农村内部的精英划分为体制内精英和体制外精英。体制内精英即村“两委”干部,体制外精英即村庄中的社会与经济精英(郭圣莉和王颖颖,2017)。前者与国家的联系更为紧密,后者与农村基层社会的联系更强。随着国家权力在乡村社会的逐渐下沉,村干部“行政化”已然成为中国乡村治理的新图景。欧阳静认为,在后税费时代,乡镇与村级组织之间存在着行政隶属关系,村级组织受到工资制、考核制等科层制逻辑的影响,越来越具有官

僚制的特征(欧阳静,2010)。在景跃进看来,这是一种“选择性行政化”,即在维持行政村的法律性质不变的前提下,在部分领域注入官僚组织的因子,这是行政体系的一种重要且简单的人事管理技术与治理策略(景跃进,2018)。村干部虽然不是正式的国家公务员,但是也需要依赖乡镇政府的财政资源和项目。因此,村干部自发寻求乡镇机关的认同,只有通过乡镇领导的考核与认定,才能在此后的村庄工作获得乡镇政府的权威支持和资源支持。这种逻辑使村干部更容易接受来自乡镇干部的引导和调解。

另一方面,乡镇党委之所以以群众工作为辅,是因为群众范围广、不可控程度高。《村民委员会组织法》规定:“村民委员会主任、副主任和委员,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。”正如A镇干部所言:“村委会是村民自治组织,村民自己选择当家人,我们政府不能过多地干预他们,指导他们按照法定步骤走就行了,选出来是村民的意图,而不是组织的意图”(访谈资料:A镇民政办主任MZ20220115)。因此,乡镇党委需要尊重村民的法定权益,借助法律文件允许的正式宣传渠道,富有针对性地开展群众工作,介绍国家政策的变化。否则,在村民权利意识日益加强的当下,任何干预选举的行为都可能招致村民的上访事件。除了合法合规以外,群众工作还具有维系国家与社会关系的重要意义。群众工作不仅能够减缓党内干部工作方法带来的变革性冲击,还能够为村民的选举行为提供合法合规的方向指导。当部分村民已经失去了代表宗族利益的候选人,基于他们对行政力量的政治信任,他们会愿意向政策方向靠拢,考虑投票给已经当选的村书记,由此来满足“一肩挑”制度的要求。肖唐镖、王欣发现农民对乡镇政府的信任程度处于不断上升的趋势(肖唐镖和王欣,2010)。其他学者将这种信任关系归因于“民本主义”(minbenism)思想,即执政者为人民,民众也对政治权威表示服从与尊重,这是一种合作与互惠的国家与公民关系(王正绪,2022)。这种来自村民的政治信任为群众工作的成功提供了前提。

总体上,A镇政府正是通过这种以党内干部工作为主、群众工作为辅的工作方法,及时高效地避免村庄权力竞争的加剧,将村庄权力竞争控制在体制范围内,避免局部紧张关系扩大到社会层面,顺利完成落实“一肩挑”的任务,成功实现村庄权力结构从“分化”到“集中”的改变。

结论与讨论

“一肩挑”制度在“S村”的推行过程让我们看到党的工作方法如何让一项强调整合的制度在一个存在分化的村庄内落地。乡镇党委主要运用党内干部工作方法和群众工作方法,灵活解决原来的村级正职过度竞争的问题。一方面,乡镇党委通过党内干部工作方法在原村干部中打破隔阂,整合共识;另一方面,乡镇党委充分利用群众工作方法凝聚村庄民意,为村庄换届选举的顺利推进建立民意基础。这两种工作方法可以因人而异地实现风险防控,将权力恶性竞争的负面影响降到最大,并且可以最大限度地凝聚村庄民意,推动村民自治的发展。

本文的分析在一定程度上丰富了学界对“一肩挑”制度的认识。本研究既从必要性上阐述了落实“一肩挑”制度的需求,也从可行性上描述乡镇具体如何在落实“一肩挑”过程中将分化的村庄精英结构整合起来。这有助于丰富我们对于党的基层工作方法的认识,加深我们对于当前镇村关系的理解。此外,本研究还尝试与村庄选举政治的讨论进行对话。与主张乡镇破坏村庄自治的理论不同(金太军和杨嵘均,2006),本研究更为强调乡镇党委在落实“一肩挑”选举过程中的积极作用。随着选举实践的不断重复,基层政权已经积累了丰富的选举经验,能够在政策法规的约束下,同时兼顾村民自治的合法性和有效性。

通过深入探讨S村的“一肩挑”制度落实过程,作者发现乡镇政府在面对困难时并非无章可循,而是有其特定的策略与方法,有特定的流程与技巧。相较于以往的文献,基层政府的工作方法在本文中得以

更加具体、微观地呈现,丰富了我们对于乡镇政府的组织意图、工作方式的认知。本文涉及到全面推行“一肩挑”制度背景下特定历史场景,所呈现的内容是既对过去探讨“一肩挑”制度利弊的文献作出回应,同样也为将来检验“一肩挑”制度的可持续运行作提供思路。就目前的观察结果来看,全面“一肩挑”制度在农村的落地过程,是将村庄权力初步集中于“一肩挑”领袖的过程。一方面,通过党内工作方法,实现权力在村领导班子内部的集中,村“两委”成员统一意志,放下派系纷争,服从“一肩挑”领袖的全面领导。另一方面,通过群众工作方法,实现民意在村民维度的集中,宗族纷争得以平息,村民自主投票给“一肩挑”领袖,新当家人由此获得了权力合法性。村庄权力结构由“分化”走向“集中”,这为“一肩挑”制度今后在该类村庄的有效运行打下坚实的基础。

以往的村庄选举文献虽然看到了乡镇意志在村庄选举的关键作用(刘增禄,2013),但是较为片面地看待乡镇对村委会选举的干预(张开平,2010),认为乡镇政府能够以决定性力量在村庄选举中贯彻领导意志(许阳飞和殷红霞,2015),这在很大程度上忽视了村民选举中十分重要的自治精神。通过本文这一案例,我们可以发现在“一肩挑”制度最难落实的二元精英结构村庄,乡镇政府并没有采取传统的命令指挥式的参与方式,而是十分重视群众工作方法,充分尊重村民自治制度,重视选举程序的规范化,强调依照法律程序,大力动员村民的选举意愿,确保“一肩挑”领袖获得群众支持、村书记村主任对全体村民负责。这种对于程序合规、选民意志的重视,是确保村书记村主任成功“一肩挑”,有效将村庄权力集中到村庄领袖的关键。

在一定程度上,“S村”这个个案为中央政策如何在乡村基层落地提供了借鉴意义。就“一肩挑”制度而言,中国农村社会的精力结构千差万别,村书记和村主任的博弈场域各有不同,全面“一肩挑”制度的落实场域各异,乡镇政府在村民选举中的角色也不尽相同:在“一元”精英结构村庄,较强的村书记或村主任能够顺利“一肩挑”,乡镇政府则在农村选举中扮演秩序维护者的角色;但在二元精英结构村庄,势均力敌的村书记和村主任无法自主推选出“一肩挑”领袖,乡镇政府需要以特定的策略和工作方法,确保国家政策的落实、选举程序的公正。因此,我们需要解剖乡镇政府在差异化情景中的多种策略和角色,由此才能看到中国农村选举生态发展和变迁的全貌。无论在何种制度落实环境中,群众工作方法始终是确保村民自治精神得以保障的重要途径。

[参 考 文 献]

- 曹志立,曹海军. 全面推行村级组织负责人“一肩挑”的基层实践与优化策略——基于北省L镇的考察. 东北大学学报(社会科学版),2022(2):62—70.
- 陈军亚. 农村基层组织“一肩挑”的制度优势与现实障碍. 人民论坛,2019(11):99—101.
- 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. 中国农村观察,2007(6):53—61+81.
- 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. 南开学报(哲学社会科学版),2019(4):76—86.
- 高千,张英魁. 乡村振兴战略下乡村治理主体冲突及其化解策略. 宁夏社会科学,2019(6):131—139.
- 郭圣莉,王颖颖. 支配与依附:村庄主从权力结构研究——基于村庄精英角色的分析. 行政论坛,2017(6):81—87.
- 贺雪峰. 面子、利益与村庄的性质——村支书与村主任关系的一个解释框架. 开放时代,2000(11):62—67.
- 金太军,杨嵘均. 村委会选举中的行政侵权及其救济. 中国行政管理,2006(4):107—110.
- 景跃进. 中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考. 治理研究,2018(1):48—57.
- 刘增禄. 村民自治:运行中的主要问题及对策分析. 云南行政学院学报,2013(4):111—115.
- 梅丽红. 基层党政“一肩挑”:问题与出路. 探索,2007(5):28—31.

- 欧阳静. 村级组织的官僚化及其逻辑. 南京农业大学学报(社会科学版), 2010(4): 15—20.
- 唐鸣, 张昆. 论农村村级组织负责人党政“一肩挑”. 当代世界社会主义问题, 2015(1): 3—26.
- 王正绪. 政治信任研究: 民本主义的理论框架. 开放时代, 2022(2): 179—193+9.
- 肖唐镖, 王欣. 中国农民政治信任的变迁——对五省份60个村的跟踪研究(1999~2008). 管理世界, 2010(9): 88—94.
- 徐明强, 许汉泽. 村落复权、政党拓展与耦合调整. 华南农业大学学报(社会科学版), 2018(5): 104—116.
- 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. 中国农村观察, 2002(1): 69—74.
- 许阳飞, 殷红霞. 我国村民委员会选举的现状、问题及其对策分析. 南方论刊, 2015(3): 43—45.
- 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. 中州学刊, 2021(5): 7—14.
- 姚锐敏. 全面推行村级组织负责人“一肩挑”的障碍与路径. 中州学刊, 2020(1): 15—22.
- 张开平. 新农村建设中我国乡镇政府与村委会关系探讨. 安徽农业科学, 2010(1): 419—422.
- Zhao, T. “First Democracy, Then Centralism”: The New Shape of Village Elections Under the “One-Shoulder Pole” Policy. *Journal of Contemporary China*, 2024: 1–15.

Building Consensus: Implementing “One-Shoulder” Policy in Village S with Divided Elite Structure

Xia Ying, Wu Tianhui

Abstract: Concurrent appointment for village head and village party leader, known as the “One-Shoulder” policy is essential for strengthening party leadership at the grassroots level. However, the implementation of this policy is problematic in villages with divided elite structures. When County A intended to implement the “One-Shoulder” policy in the 16 villages under its jurisdiction, Village S became the only village unable to implement it. Neither the former village chief nor the village party secretary was willing to give up their positions to the other. In order to break this deadlock, the county-level party organization started from two aspects to build consensus and bridge the differences between village elites. On the one hand, the grassroots party committee utilized cadre work method to build candidate consensus among village elites. On the other hand, the mass line work method was used to build electoral consensus among villagers. As can be seen from this case, grassroots party organizations have played a crucial role in the effective implementation of central policies in the rural areas by integrating differences and forming consensus.

Keywords: “One-Shoulder” policy; village elite structure; village election; cadre work method; mass-line work method

【责任编辑:周吉梅;责任校对:周吉梅,赵洪艳】