

村党组织负责人身份重塑与功效发挥研究

——以安徽省无为市为例

沈敏¹

(中共无为市委党校, 安徽 芜湖 238300)

【摘要】: 村党组织负责人“一肩挑”模式自中共十九大后开始在全国推行,从制度实践角度看,“一肩挑”后村党组织负责人角色转变为集领导者、决策者、协调者于一身;从实践价值来看,“一肩挑”模式具有加强党对农村社会的政治领导能力、提升村级内部凝聚力与行政效能、增进党群干群关系及村庄发展等优势。结合无为市在人选、制度、培训等方面相关做法与反思,认为提升村党组织负责人“一肩挑”功效发挥应注重加强县域内村庄分类以理清村庄发展计划,完善村集体经济增收政策激励制度,拓宽村党组织负责人的选人视野和强化对村党组织负责人的管理监督。

【关键词】: 乡村振兴 一肩挑 功效发挥

【中图分类号】 D638 **【文献标识码】** A

村党组织负责人“一肩挑”模式自20世纪90年代提出并在多地试点,中共十九大以后全面推行。2022年中央一号文件指出,充分发挥农村基层党组织领导作用,扎实有序做好乡村发展、乡村建设、乡村治理重点工作^[1]。因此,落实乡村振兴战略,充分发挥村级组织负责人主体能动效应,增强基层社会治理效能成为关切举措。

1 “一肩挑”治理模式的变革对村党组织负责人角色转换的理解与认同

村党组织负责人“一肩挑”模式是一项重大的农村基层治理制度变革,也是新时代国家推进乡村治理现代化的重要举措。目前对于“一肩挑”的称法还没有达成一致,比如村两委“一肩挑”、村书记主任“一肩挑”、村级组织负责人“一肩挑”、农村党组织书记和村委会主任“一肩挑”以及农村基层组织“一肩挑”等^[2]。但“一肩挑”内涵认同较统一,《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,村“两委”班子成员应当交叉任职^[3]。

1.1 从制度实践角度看,村级组织“一肩挑”负责人职能转变为集领导者、决策者、协调者于一身

村级组织主要由农村党组织、村民委员会组织、农村集体经济组织三部分构成。农村党支部在上级党委的领导下开展工作;村民委员会由农民按照法定程序选举产生;在农村集体产权制度改革之前,多数村庄的集体经济组织与村委会组织合二为一。实践中,村民委员会负责村庄内部公共事务,主要对群众负责,而基层党组织则较多地受到上级党委政府的工作指导。所以“乡

¹作者简介:沈敏(1982—),女,安徽芜湖人,中共无为市委党校讲师,硕士,研究方向:党建研究。

基金项目:2021年芜湖市党校(行政学院)系统项目:“村党组织书记在乡村振兴战略下的功能发挥及其案例研究”(项目编号:WHDXKT202114)

政”与“村治”的关系在实践中就表现为村“两委”的关系^[4]。如今，村“两委”一肩挑，从制度上将村民自治纳入政策范围内，将村委会工作纳入基层党组织的领导下，意味着“乡政”与“村治”的合二为一，村党组织负责人既是上级党委政府工作的落实人，包括各项工作条列和文件要求的落实；又是村庄内部公共事务的实际处理者和协调者，对群众负责，实现基层治理“国家性”与“社会性”的协调，确保本村各项事业的发展。

1.2 从制度设计上看，“一肩挑”模式极具实践价值

1.2.1 强化党对农村社会的政治领导能力与国家政策落地

村级组织负责人“一肩挑”治理模式巩固党在农村的执政地位，避免了在书记、主任分设情况下造成的村级领导权力冲突，扭转了基层组织权力淡化的局面，改善了农村基层组织削弱的状况，有利于党的各项政策在农村的政令畅通，有效落实^[5]。

1.2.2 提升村级内部凝聚力与行政效能

“一肩挑”不仅避免了“两委”关系不协调、不配合现象，减少村委会票选制度的负面效应，使得“两委”成员更加团结，还达到了村“两委”班子工作目标更加清晰、任务职责更加明朗的目的；有利于村级组织快速决策，有利于减少村“两委”之间的推诿扯皮问题，提高了行政效能和决策效率。

1.2.3 增进党群干群关系及村庄发展

“一肩挑”模式形成既对上负责又对下负责的工作体系，推动了村民自治重心下移，调动了村民参与乡村建设的积极性和主动性，增强了村党组织负责人的责任心。同时，“一肩挑”制度使两个职务由一人承担，节约了行政成本，减轻了村级组织的经济负担。

2 无为市的主要做法及探索

2.1 主要做法及成效

2.1.1 严格人选

无为市委成立专门领导小组负责考察工作，先期对所辖 20 个乡镇 262 个行政村进行广泛调研并论证村(社区)党组织负责人“一肩挑”人选胜任力，包括经济发展能力、政策执行能力、民主管理能力、化解矛盾能力和群众工作能力等。中期在换届期间，对全市 276 名村(社区)党组织负责人候选人和预备人选开展逐人考察、分析研判，考察结果报市人大常委会研究讨论通过。组织市纪委监委机关和组织、法院、检察院、公安等 17 部门对 2934 名村(社区)“两委”换届候选人初步人选进行了联合审查，坚决杜绝“世袭”包办权力、“前后脚”接班任职、“近亲繁殖”等村级组织家族化问题，保证了新任村党组织负责人在政治意识、工作作风上的纯洁性。

2021 年换届后，在年龄结构方面实现村干部队伍平均年龄普遍下降，262 个行政村党组织负责人平均年龄 44.2 岁，“一肩挑”的村(社区)党组织负责人为 261 人，占比达 99.6%。其中，35 岁以下 49 人，占 18.7%；36~45 岁 71 人，占 27.1%；46~55 岁 138 人，占 52.7%；56 岁以上 4 人，占 1.5%。文化水平方面整体学历明显提升，大专及以上学历 184 人，占 70.2%，其中研究生 3 名、本科 38 名、大专 143 名；高中或中专学历 64 人，占 24.4%，初中及以下学历 14 人，占 5.3%。女性村级组织负责人 31 名，占比 11.8%，结构渐趋合理。人选来源渠道进一步拓宽，主要有本地致富能手 67 名、退役军人 46 名、外出务工经商返乡人员 21 名、上级机关企事业单位干部中选派人数 20 名、合作经济组织负责人 16 名，整体素质水平明显提高。此外，262 个行政

村中留任村党组织负责人 126 名,新任命 136 名,占比为 51.9%。后期在人才储备方面重点培养了村党组织书记后备人才 262 名,其中,35 岁及以下的 218 名,占 83.2%;大专及以上学历的 155 名,占 43.9%。除村党组织书记后备人才外,储备其他村干部后备人才 415 名,其中,35 岁及以下的 361 名,占 87.0%;大专及以上学历的 263 名,占 63.4%。这进一步增强了村级组织的凝聚力和战斗力。

2.1.2 制度护航

一是强化管理考核,提升履职尽责能力。出台《无为县村干部规范化管理暂行办法(无办发〔2018〕50号)》,从村党组织负责人的选拔任用、教育培训、日常管理、保障激励等九个方面的权利和义务进行明确界定,并对日常管理中值班、请销假、监督审计、谈心谈话、民主议事、档案管理 6 个方面进行详细规定;编制《村级“小微权力”清单》和《村级“小微权力”流程图》,明确村党组织负责人权力边界、办理程序和要求等,促进村干部廉洁履行职责、担当有为。建立健全村党组织负责人退出制度,对存在不贯彻执行党的方针政策、对上级党委政府安排部署、打黑除恶等落实不到位的村干部进行严肃处理,激发村党组织负责人愿干事、干好事、干成事的责任感和进取心。

二是完善工作机制,强化作风建设。严格民主生活会、“三会一课”、财务管理、村干部述职评议等制度落实与监督;并对群众评议满意率进行重点监管,对优秀的村党组织负责人给与表彰与奖励,对表现差的给与调整岗位或免职处理。

三是强化激励机制,激活干事创业热情。为全力落实乡村振兴战略,无为市建立村干部激励机制,增加村干部在村工作年限补助和学历补助,人均约增资 500 元/月。设立工作奖励,将集体经济发展与村干部待遇挂钩,截至 2021 年 12 月 31 日,全市 262 个村(社区)集体经济均达 10 万元以上,50 万元以上“培强村”61 个(其中 100 万元以上的 6 个)。为村干部和村级后备干部办理五险一金,增强村干部的岗位吸引力。

2.1.3 培训提升

一是制定“领头雁”培训计划提升综合素养。自 2018 年开始,无为市委市政府研究制定了《无为县乡村振兴“领头雁”培育工程实施方案》,依托市委党校和乡村振兴局等平台,通过对外引进、内部培育等多种方式,整合资源、整合政策、整合力量,综合培育一批优秀村党组织带头人、一批农村致富带头人,打造无为乡村振兴的“领头雁”,为实施乡村振兴战略提供坚强的组织保证和人才支撑。具体方式为每年每乡镇推荐一名优秀村党组织负责人开展为期三年的综合培训,并实行严格的考核淘汰制度,至 2021 年已经开展了三年的村党组织负责人“领头雁”培训工程,通过理论政策讲解、专家学者报告会、异地同城村党组织书记研讨、异地考察学习等多种方式培训上千人次,效果显著。

二是开展“皖美村支书”培养选树等活动提升成就感。对照政治素质过硬、发展本领过硬、治理能力过硬、工作实绩过硬、品行作风过硬“五个过硬”标准,通过村党组织书记登讲台、晒事迹、受评议等程序,共推荐上报“优秀村支书”入选 34 名,对其中 14 名优秀村党组织书记先进事迹进行媒体宣传。经评选,泥汭镇保安村党总支书记夏杨被省选树为“皖美村支书”,激发村党组织负责人的使命感和荣誉感。

2.2 存在困难与反思

2.2.1 部分村党组织负责人思维固化,村庄规划与发展的动能不足

部分村党组织负责人事务性思维固化,以完成日常指标任务为主来开展工作,缺少村庄因地制宜创新创业等长期规划,专业化职业性倾向弱;发展壮大村集体经济时存在发展规划不系统、不全面,缺乏可推广性;部分村以固定资产资源发包为主,收入主要靠土地山林类、水塘沟渠、房舍公墓租赁费用,如 2020 年村级集体经济固定资源收入 2200 余万元,占全市村集体经济总收

入的三分之一以上。

2.2.2 优秀的村党组织负责人选储备较难

常住本市的青壮年劳动力有限，无为市户籍人口有 121.4 万，第七次普查统计常住人口为 81.8 万人，是著名的“劳务之乡”；此外，村党组织负责人“一肩挑”后责任更重、业务更忙，入选条件更为苛刻。在政治素养、人选来源、年龄、文化水平、业务能力以及脾气秉性和家庭情况等方面都要逐一筛选。工作中发现，有些优秀合适的人选不愿进入村干部队伍，一些离市中心区域相对偏远地方的后备干部存储都存在困难。

2.2.3 村党组织负责人岗位工作量和酬劳不对等

近年来无为市村干部工资待遇虽经过多次调整并纳入财政补贴，但标准相对仍较低，人均年工资不足 4 万元，与 2020 年芜湖市城镇非私营单位就业人员年平均工资 83084 元相比处于低位，一定程度上降低了工作积极性。

3 加强村党组织负责人功能发挥的对策和建议

3.1 加强县域内村庄分类，帮助理清村庄发展计划

《国家乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》提出将村庄划分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类四类村庄^[6]，并对不同类型村庄的变化特征提出相对应的乡村方向。2022 年中央一号文件提出聚焦产业促进乡村发展，持续推进农村一、二、三产业融合发展。无为市紫约蓝莓、襄安螃蟹、胖嘟嘟火龙果、关河沿山等特色农产品可在品牌质量、延伸产业链、营销服务等方面持续发力；完善旅游路线，利用好旅游节、泊山洞、西九华、竹丝湖、天井山、三公山等资源在一、二、三产业融合发展上下功夫。

3.2 完善村集体经济增收政策激励制度

以村集体经济增收为契机，提升村干部待遇。蜀山镇关河村以“党支部+种养殖大户+贫困户”模式成立了集体合作社，在村党组织的领导下，由农业职业经理人管理运营，截至 2021 年年底，村集体经济收入达 131.25 万元，股份分红 49.1 万元。首先是加强调研和政治宣传，为“一肩挑”模式推行创造良好政治生态。其次是落实村集体经济经营绩效与村干部收入挂钩机制。根据无为市《关于激励村“两委”干部发展壮大村级集体经济的实施办法(试行)》等相关文件要求，对在发展壮大村集体经济工作中的经营性收入成效显著、增收突出的村干部予以物质奖励。再次是进一步拓宽村干部晋升渠道。一方面对德才兼备、实绩突出的村党组织负责人，选拔挂任镇领导职务，畅通晋升渠道，2021 年有 4 名村党组织书记经选拔进入镇领导班子；另一方面加大从优秀村党组织书记中定向考录公务员、招聘事业编制人员力度。

3.3 拓宽村党组织负责人的选人视野，增强村班子集体能力

一是拓宽村党组织负责人选渠道。致富能手、生产营销大户、复员军人、回乡大学生、返乡或经商能人都可以作为考察对象，还要转变村党组织负责人必须是本地人的思维定式，谋求村党组织负责人职业化方式。二是探索完善村级后备干部梯队管理制度，对入库管理对象每年更新考核业绩，动态化管理。鼓励优秀的村干部、后备干部到临近村跨村任职，通过发放交通补贴、餐补等方式，缓解村级党组织后备人选不足、分配不均衡的问题。三是推行村党组织负责人“菜单式”培训。按照村庄分类和发展规划，划分不同培训学习组，科学设计培训内容，进一步提高致富带富能力。

3.4 强化村党组织负责人的管理监督

学界内对“一肩挑”弊端比较集中的表现在对其监督与管理上，认为“一肩挑”会导致乡村公共权力相对集中，一定程度上形成“绝对权力”，增加滋生腐败风险^[7]。因此激励的同时要制定完善的内外部监督体系。在严格执行已有的管理考核方案之外，首先要在各类培训学习中增加法律法规课程内容，发挥廉洁教育基础作用，强化形势教育、纪法意识、警示震慑^[8]，加大法纪宣传引导力度；其次调动村民“共建共治共享”理念，激发村民建村治村的主体创造性和积极性，畅通民意反馈通道。“一肩挑”是村党组织书记与村委会主任功能的合体，无论是乡村振兴还是乡村治理都必须发挥村民的主体性，村党组织内外监督一致，同向发力，为农村农业发展提供“新动能”。

参考文献：

- [1] 中共中央国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见[R]. 北京，2022.
- [2] 叶敏，娄芹芹. 村级组织负责人“一肩挑”：实施机制与制度效应[J]. 地方治理研究，2021(3)：60-77.
- [3] 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.
- [4] 桂华. 村级组织负责人“一肩挑”的优化路径[J]. 人民论坛，2021(24)：58-61.
- [5] 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(4)：99-101.
- [6] 孔祥智. 乡村振兴：“十三五”进展及“十四五”重点任务[J]. 人民论坛，2020(31)：39-41.
- [7] 陶周颖. 村级党政“一肩挑”的发展逻辑及实践路径[J]. 理论研究，2020(8)：52-58.
- [8] 中共中央办公厅关于加强新时代廉洁文化建设的意见[R]. 北京，2022.