

社会治理法治前沿

The Frontier of Social Governance Law

2021年第1卷第4期

村民自治技术创新的微观政治逻辑

梁来成

摘要 | 在村民有序参与基层自治中，党的权威性与代表性增强是基层治理体系与治理能力现代化的重要成果。“两票制”模式在党领导的村民自治适用向度和价值向度的拓展，将乡村普通民众的利益表达、诉求共识整合起来，实现党领导下的村民自治水平提升，发掘了在微观场域乡村治理的运作机制，实践中体现着坚持党领导下的人民当家作主，促进了基层治理体系的完善，提升了乡村治理现代化水平，促进基层“三治融合”格局的形成。

关键词 | 两票制；党的领导；村民自治；乡村治理

作者简介 | 梁来成，中共湖北省委党校公关管理教研部讲师。

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



一、问题的引入

2020年3月，习近平总书记考察湖北时强调，推动社会治理重心下移，构建党组织领导的共建共治共享的城乡基层治理格局。为全面提升基层治理吹响了集结号。从政治学的角度看，基层治理体系现代化需要完善党对村民自治领导，发挥好党对乡村社会的领导核心作用，组织和整合农民，筑牢基层治理的经济基础，发展巩固党的执政根基。打造覆盖全面、功能健全的基层党组织体系，锻造素质过硬的党员队伍，提升乡村治理能力。

村民自治是基层自治制度在乡村社会的实现形式，是乡村社会基于自治传统，通过村民大会直接选举，组成村民委员会，管理村庄公共事务，发展乡村公益事业，供给村域微观性质的公共服务，敦

化乡村良风美俗的过程。

（一）党的领导与村民自治的运行结构规范范式的研究

村支部的有效产生程序包含上级党组织依法任命，体现中国乡村政治的基本逻辑遵循民主集中制，和“下级服从上级”的党内纪律。村支部主要职能在于贯彻党的政策，实现党在乡村发展和治理各方面的意图。村委会由村民大会选举产生，其职能是根据村民委托对村内公共事务进行管理。从此意义上可以说，村支部是政府意志的代表，村委会是村民群体和农村社区的代表^[1]。

[1] 王春生：《现代化进程中农村党支部与村委会关系探究——中山市个案分析》，《社会主义研究》2000年第4期。

“政党—社会”二分范式的研究对党的领导与村民自治的关系的理解是分立的，这导致了二者关系分析的单向度化。比如单向度地理解党的领导，突出刚性统领作用。比如，简单理解乡村自治，突出村民自治中直接选举产生。

（二）党的领导与村民自治的运行结构及其矛盾研究

村民自治的实施对于计划经济以来村庄的领导体制和领导方式构成了挑战。高度集中的统一领导模式转化为“党支部”与“村委会”的双重领导，并且随着社会的分化，村庄内部的政治统一性开始瓦解，利益分化不断发生，利益张力不断增强。作为后果之一就是村“两委”的抵牾。由此，“两委”关系问题逐渐成为中国乡村治理的关键议题。廉如鉴认为村“两委”矛盾制度方面的原因包括职能不同、职权重合、互不隶属三个方面^[1]。时树菁认为村“两委”矛盾在于制度有缺陷、干部素质低、农村非正式群体的消极影响及上级组织干预等。进一步衍生出包括村支书“一肩挑”“公推直选”等系列的对策性的政治实践与理论研究^[2]。这些研究发掘了乡村治理实践中应对二者矛盾的办法，但是对于二者发生的机理和应对办法缺乏深刻的学理分析。

（三）关系调适的研究

随着对乡村治理研究的深入，学者们开始注意到二者关系存在统合的空间。徐建宇指出利用制度化途径和社会关系网络开展村组自治并共同构建中间渠道而与党的领导发生关联，构成了“嵌入性自主”，而嵌入性自主为村组党建和村组自治的实践提供了中间渠道和行动空间^[3]。韦少雄分析了“党群共治”模式下通过村民自治下移，“党治”与“自治”的良性互助，将党的领导与村民自治深度融合，创新村民自治的有效实现形式^[4]。王海侠和孟庆国则分析了江西分宜的治理下沉，通过推行在村民小组一级建立党支部和村民理事会，增强党的领导，调动村民参与村庄事务管理积极性，实现农村基层党的领导与村民自治有机统一^[5]。

通过对文献的梳理可以看出，对于乡村社会中党的领导与村民自治二者关系的理解，在村民自治实践早期受国家—社会范式影响，忽略了微观层面实践的真实面目。近年来，越来越多的学者认识到

二者关系可以通过特定的方式实现统合，但是对于二者在村庄政治的场域中如何运作以及互动的实证性研究仍然不够丰富。同时，对于二者关系的理解仍然以某一方具有主导地位，这就造成了对二者关系理解不够全面。中国特色社会主义进入新时代后，我国乡村社会转型更加迅速，外部环境与内部环境发生深刻变化，

尤其是经历新冠疫情后，基层治理体系问题被高度重视起来。习近平总书记强调“基层是一切工作的落脚点，社会治理的重心必须落实到城乡、社区”“构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系”，所以进一步探讨乡村社会党的领导与村民自治的关系，改进党对基层社会的领导，增强村“两委”战斗力、凝聚力，对于乡村振兴战略实施与国家两个百年目标完成具有重要意义。为了更好地理解二者关系我们追踪了一个处理二者关系的办法——“两票制选举村支部书记”——的产生和变迁，分析二者关系演化一个可能的向度。

二、党领导方式优化与村民自治提升

村民自治实施后不久，“两票制”就进入了公众视野。“两票制”即是“两票制选举村支部书记”的简称，是依照先党外后党内原则进行，先通过村民投信任票，再由党员投票选举村支部书记的过程。

位于湖北省的G市是较早试行这一制度的地区。G市位于湖北省东北部，人口93万。下辖17

[1] 廉如鉴、郭静安、徐燕茹：《摆脱村“两委”职权划分中的二难困境——对青县模式的思考》，《理论视野》2009年第8期。

[2] 董江爱：《村级选举中形成的“两委”关系对立及出路》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2005年第1期。

[3] 徐建宇：《村庄党建嵌入村民自治的功能实现机制：一种实践的主张——基于上海J村“巷邻坊”党建服务点的分析》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2018年第5期。

[4] 韦少雄：《村域基层党建创新与村民自治有效实现——基于广西河池市“党群共治”模式的分析》，《求实》2016年第8期。

[5] 王海侠、孟庆国：《乡村治理的分宜模式：“党建+”与村民自治的有机统一》，《探索》2016年第1期。

个镇、1办事处。2000年前后，随着农民负担持续加重，农村基层组织先进性和代表性不强的问题逐渐暴露。该市一个村庄农民三次集体到省委、省政府上访。由于行政村党支部难以有效凝聚民众，村庄治理非常混乱。该市一个村庄五年内换了六任主职干部，村党支部书记威望不够，难以得到农民拥护，农村党员在农民中的影响力下降，农村原本和谐融洽的党群和干群关系严重恶化。这无疑有村党支部书记产生办法难以适应处理复杂利益矛盾造成，但也不能忽略基层自治与党的领导没有有效衔接和互动带来的问题。

对这一问题，部分农民提出依照村主任“海选”的办法选举村支书毫无疑问既不合理更不合法。但是仔细研究农民这一诉求可以发现其背后潜在逻辑。首先，农民既然愿意选村支书说明对于党领导下的乡村治理具有充分信任。其次，农村基层组织先进性弱化、代表性变差致使村民利益难以保障甚至受损，村庄公共事务难以开展。再次，在农村社会转型的条件下，如果缺乏广大农民的拥护和信任，党的执政基础就会被削弱，农村社会诸多矛盾就将难以化解。这构成了民众表面诉求的深层次逻辑和农村政治的典型生态。

在认识到农民对于政治参与的热情背后的潜在逻辑后，G市决定在农村基层村支书的选举中要增强村支书的代表性和权威性。探索村支书选举中先由农民群众投信任票，然后由党员投选举票。这一方案经G市市委组织部总结完善确立为“两票制”选任村党支部书记的实施办法。2001年G市市委组织部出台了《G市“两票制”选任村党支部书记的实施意见》和《G市“两票制”选任村党支部书记的实施办法》，规定在村党支部书记改（补）选换届时一律采用“两票制”的办法，由此“两票制”在G市全面展开。

党的领导与村民自治的关系在应对不善时候会发展为一对矛盾。G市采用“两票制选举村支书”的办法，使二者作为矛盾体被消解，二者关系逐渐由分裂转为耦合。耦合的方式就是通过村支书选举中体现该村农民的诉求与利益，使得党的领导与村民自治可能存在的内在张力得到一定的纾解。这一办法既得到了很多赞誉也饱受争议。但是大多数研究的都局限在探讨化解村两委的矛盾的方面，而且认为这一办法是一临时性措施。在“一

肩挑”的政策倡导下，这一解决方略似乎无用武之地。不过，深入追踪后我们发现该市“两票制”不仅没有终结，而且不断扩展。体现在适用范围拓展、内涵价值扩张。

三、党领导下的村民自治创新技术扩散

在G市，“两票制”选举村支书的制度基本契合了农村党支部书记选举的实践要求，自2001年确立开始十几年的时间里稳定运行，同时制度中蕴含的核心政治理念也扩展到了基层党的组织建设的多个领域，显示出相当的韧性。

（一）适用向度的拓展

“两票制”不仅在推选村党支部书记方面，在农村基层组织建设的其它领域得到广泛的应用，村支委成员推选、党员评议、新党员发展等方面均采用该的办法。拓展路径如下图：

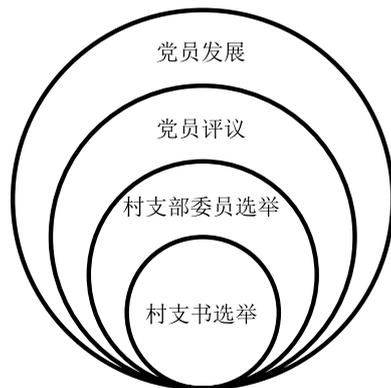


图1 “两票制”适用范围拓展图

1. “两票制”选举村支部委员

中国经济较为发达农村地区的村“两委”干部的工作涉及内容较广，“两委”干部分工较为明确，甚至专人专职，村支部委员3人左右、村委会成员4人左右。他们分工协作共同完成村庄工作。村“两委”干部的报酬也能得到地方财政较为充分的保障。而中国中西部欠发达地区的广大农村，村“两委”工作虽然涉及面较广，但是总体难以与发达地区农村相比。所以村“两委”干部分别设立并不常见，“交叉任职”则是村干部任职情况的常态。这样的现象有两个原因，一是村庄经济不发达，村内事务相对

集中，没有细致分工的必要；二是地方财政有限，难以担负“两委”干部报酬。两种因素共同作用下，村“两委”成员交叉任职成为首选项。2008年以后，G市农村“两委”交叉任职格局基本确立，“两委”成员总数一般维持在4~5名。

我国《村民委员会组织法》规定，村委会成员通过海选的方式产生。根据《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》规定，村支部委员由党员选举产生。在村“两委”交叉任职的背景下，如何协调两种不同的选举制度成为G市当时面临的重要问题。G市农村村支部书记采用“两票制”办法选举产生，在“两票制选举村支书”的启发下，G市开始探索在村委会成员和村支部委员两种不同类型的选举上也采用“两票制”的办法，由此“两票制”选举村支书的办法也顺理成章地延伸到了村支部委员的选举。由此，“两票制”搭建起了村内两种不同选举制度的桥梁，党的领导与村民自治相互嵌套。

此后，G市农村村支部委员的产生参照“两票制”办法进行。自2008年“两委”换届开始，村支部委员的产生仿照“两票制”选村支书的办法，引入群众和群众代表投信任票。通过“海选”确定村委会几个委员（比如主任、副主任、委员、妇女主任等）与“两票制”产生的村支部委员交叉任职。“两票制”扩展到了村支部委员的选举。农村民主选举和民主监督的规则和程序在某种程度上得到扩展完善，提供了农村党支部委员的进入村委会的合法性，回答了交叉任职后村庄权力集中如何监管的命题。

2. “两票制”评议党员和发展党员

完善基层党组织监督，一要靠党组织的内部监督，二要靠群众的外部监督。“两票制”选村支书引入群众的监督，找到了党组织监督的症结所在。G市为了加强党员教育管理，探索建立党员“能进能出”机制，疏通党员队伍“出口”，再次祭出“两票制”这一利器，将其监督的对象从村支书扩展到广大党员。2014年4月份开始，G市采用“两票制”对党员进行评议。

“两票制”评议党员程序。“两票”制评议党员活动以党支部为单位，组织召开党员群众代表大会，采取无记名投票形式。首先发布公告，公布党员群众代表名单、评议标准、不合格党员具体表现及活动议程等。随后发放《G市“两票”制评议党员测评票》，采取集中取表、分散填写、集中投票、公开唱票和当

场公布测评结果。每个参评人员对每个党员按照《G市“两票”制评议党员测评票》进行定格，其中党员测评分优秀、合格和不合格三个等次，群众代表测评分很满意、满意和不满意三个等次。

综合鉴定每名党员评议等次。对得优秀票和非常满意票都高于60%（含），不合格票和不满意票都低于10%（含），且现实表现较好的党员，做出优秀等次的认定；对得合格、优秀票和满意、非常满意票的总票数高于60%，且不存在不合格党员表现的党员，做出合格等次的认定；对不合格票和不满意票的总票数高于40%（含），且有突出问题的党员，做出不合格等次。认定后公示结果，接受党员群众监督。对于确定为不合格等次的党员做出除名和“限期整改”的决定，征求党内外群众意见。

运用“两票制”对党员进行评议，对于进一步扩大党的群众基础，防止党员干部脱离群众，促进了党员的政治素质提升起到了一定作用。在此基础上，G市在“两票制”完善党的监督机制和促进基层党组织建设方面的应用范围继续扩展，比如新党员发展程序等。

从“两票制选举村支书”开始，党领导的村民自治得到质量的提升与价值扩展。基层党对村民自治政治领导、组织领导不断改善。在村支书、村支部、党员评议与发展上依托于“两票制”实现着农村社会中党领导下村民自治水平的提高，民主选举、民主决策、民主管理、民主监督实现形式更加丰富高效。

（二）价值向度的嵌合

借助于“两票制”办法，G市乡村社会党领导下的村民自治不仅在组织层面实现党的领导的镜像呈现，在价值层面也实现党的领导与村民自治嵌合于一体。一方面，“两票制”的办法自确立后发挥出了对G市农村党组织及其成员的民主监督作用，防止党员干部脱离群众。另一方面，该制度蕴含的依靠民众推进基层党组织建设的理念。后者的作用是最近才被认识和运用开来。

2018年G市发掘“两票制”蕴含的信任评价理念，改进基层党组织建设方略，探索“双评议”办法与“双承诺”办法，所谓“双评议”是指党员群众代表和乡镇党委及党员评议村级党组织，党员群众代表和村级党组织及党员评议党员。所谓“双承诺”是指村级党组织向群众代表和乡镇党委承诺，

党员向群众代表和村级党组织承诺；承诺对象为G市乡镇所辖村级党组织和有承诺能力的党员。承诺内容着眼于为群众办实事、做好事、解难事，做到具体实在、简约明了、量力而行、尽力而为。

1. G市党员群众代表和乡镇党委、党员的双重评议

评议村级党组织的方法。评议村级党组织采取百分制量化考评的方式进行，按党员群众代表评议和乡镇党委评议各占50%的比例，计算出村级党组织的评议得分。党员群众代表评议村级党组织，由村级党组织负责组织实施，村级党组织书记对照年初承诺内容在党员群众代表大会上述职后进行测评。乡镇党委评议村级党组织由乡镇负责组织实施，村级党组织书记在集中述职、观摩评议的基础上进行评议，参加评议的人员范围为乡镇班子成员和驻村包片干部。

评议农村党员的方法。评议农村党员由村级党组织负责组织实施，由党员对照年初承诺内容完成情况在党员群众代表大会上述职，村级党组织书记点评后进行民主评议。按村支部评价和群众代表评议各占50%的比例，计算出农村党员评议得分。

2. 党组织和党员的双重承诺

村级党组织承诺的主要内容。村级党组织围绕乡村振兴战略和精准扶贫政策的要求，结合任期目标和乡镇党委确定的年度工作目标，重点从服务群众、发展现代农业、繁荣农村经济、带领群众致富、培养新型农民、培育文明乡风、改善农村人居环境、加大基础设施建设、维护农村和谐稳定、加强基层党组织建设等方面承诺。

党员承诺的主要内容。农村党员干部根据岗位职责分工进行承诺。无职党员结合设岗定责，从服务群众、发挥作用、带领群众致富等方面承诺。有“双带”能力的党员，从传授技术、结对帮扶、带领群众致富等方面进行承诺；年老体弱党员围绕调解邻里纠纷、村务监督等方面进行承诺；流动党员围绕为村级发展献策、提供致富信息、组织劳务输出、支援家乡建设等方面进行承诺。G市原则上规定农村党员参加“双评议”“双承诺”的比例不低于农村党员总数的70%。

“两票制”在G市乡村政治生活中的实施，不仅体现着适用范围上扩展，而且表现在这一技术中蕴含的人民主体的价值理念在党的领导和村民自治

的实践中得到扩展。这种扩展展现着二者耦合不仅展现在实践层面而且体现在价值和认知层面。

将民众引入党的基层组织建设的监督，产生基层组织建设的“双评议、双承诺”办法，体现着中国特色社会主义政治发展在基层的实践建设一个积极的态势和图景。基层党组织和党员由被动地接受民众监督，变为积极接受主动接受监督。符合习近平总书记提出的党应该“把应该担起的责任担起来”的要求。

由此也勾勒出了G市党的领导村民自治在价值层面贯通。在村庄政治的实践中，农村中党的领导与村民自治嵌合的认知始于被动的应对二者关系中的张力，但是在乡村政治的实践中随着“两票制”办法的广泛运用，社会主义民主政治的价值认知也由被动应对，转移到主动有为。村支部作为党在基层的支点，重新运用起党的群众路线的办法，迸发新的活力，围绕乡村振兴、村庄治理、村庄公共事务等事项，村支部和党员面向村民做出承诺，接受监督和信任评价，这对于加强党领导下的村民自治发展价值拓展具有积极的意义。

四、村民自治创新的挑战

G市乡村社会党的领导与村民自治在“两票制”这一技术的统合下，走过了从矛盾缓和到深度耦合的历程。这充分体现着中国特色社会主义道路在乡村社会具有深厚的土壤和蓬勃的生命力。同时，我们也应该看到，作为基层政治实践技术的创新，这一事物仍然面临着实践的多重考验。

（一）社会转型实践条件变迁

一方面，随着城镇化推进，大量的青壮年农民流出农村，流出农民自身利益获取的重点由村内场域转换到村外场域，造成流出农民缺乏对于村级事务足够的关系，流出农民把涉及村民自治的事务委托给留守的家人和村民代表，他们与村庄的连接开始弱化。这对于农村社会结构具有重要影响，村庄政治说到底是一种公共性质的政治生活，如果民众与村庄共生的利益连接弱化，村民就会缺乏对村民自治参与的热忱，也缺乏对于村庄公共事务监督管理的动力。所以尽管G市依托“两票制”推动了党的领导与村民自治的耦合，但是随着乡村社会经历的转型，农民参与村庄政治生活的动力减弱，这构

成了“两票制”运行的挑战，也使得党的领导村民自治面临挑战。

另一方面，随着青壮年农民大量外流，很多村庄逐渐“空心化”。乡村社会内部资源得不到盘活，村庄集体经济凋敝，村“两委”逐渐缺少必要的经济手段为村庄提供必要的微观公共物品与公共服务。尽管通过“两票制”的安排，还可以在村中选出“两委”班子成员，但是由于缺乏必要的施展平台和工作手段来凝聚村庄内部组织资源，促进公共服务和公共产品的供给、化解农户利益分化冲突、引领村民追求经济利益。导致了这些问题逐渐映射在农户与农村权威性角色的关系上。既然村“两委”难以发挥出村民勘正与调整利益边界、引领村民发展经济利益，村“两委”权威在很多空心村就大打折扣。既然无法通过村“两委”发展村庄公共利益受阻，村民参与村庄政治的动力下降就是不可避免。党领导的村民自治一旦缺乏农民有效地参与，就难以很好地发展。

可以说，乡村社会的转型使得村庄利益结构发生转换，农村参与村庄政治生活的频次和动力在广大中西部欠发达地区农村都有所下降，这对于乡土社会中党领导的村民自治构成了空前严峻的挑战。

（二）服务型政府建设的乡村对接

村民自治，从根本上都处于国家总体型政治体制的整合之下。村级组织的结构和制度都受到宏观政治体制塑造，国家政治体制的转型对于村“两委”的定位和性质都会产生重要影响。

我国农业税取消前农村的中心工作围绕着农业税费征收、“三提五统”征收、计划生育等管制和汲取展开，村“两委”的主要工作必然也要服从于国家农村的中心工作。税费改革至今，农村中心工作由“管治”走向“服务”，农村工作的内容迅速扩展。比如G市确定了到村的便民服务就有十大类，三十九项目。这些工作最终的落实必然需要村“两委”的协调、配合与承担相应职责。同时服务的项目随着实践推移，还会继续增加。比如，2018年在G市在乡村中开展的“洁净家园”环境整治活动。

依托于“两票制”，G市农村中党领导的村民自治质量提升、效率增加，但是随着政府的服务性转向，很多事项需要村“两委”来配合，故而依托于民众参与而深化的村庄政治，开始受到行政的影

响，这可能会干扰“两票制”办法下党领导的村民自治稳定与平衡，模糊村庄政治权利与权力的互动的边界。

同时还应该看到“两票制”实施以来，G市大部分村庄的运行已经纳入财政体系，有了基本的财政保障。同时国家惠农力度空前加大，一是各类专项转移支付项目增多，二是农民的社会保障和公共服务逐渐覆盖。“当前G市农村转移支付的数额基本为3万元左右。较小的村庄是2.8万元，大的村是3.8万元。同时县级投入2万多元，外加村组织的工资接近4万元，同时镇一级根据经济状况的投入2-3万元。通过这些途径，每个村的一般转移支付大约有11-12万元，每年运转可以维持。”

由此可见，村庄政治中不仅组织机构的安排受到宏观政治体制影响，而且财政体制安排上，也深受宏观政治运转影响，财政体制上的安排也塑造了村级组织运行的路径，造成了村级组织对于行政结构的依赖，缺乏对于村庄内生发展动力的探索，这构成了乡村社会中党领导的村民自治新挑战。

五、结论

基层治理能力和治理体系的现代化，最根本的就要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来，促进“三治融合”发展。G市通过“两票制”这一办法，将乡村普通民众的共识整合起来，实现党的领导下的村民自治水平提升，完善在微观场域乡村治理的运作机制，实践中体现着坚持党的领导下的群众主人翁精神发挥。这对于不断增强党对于基层社会的政治领导、组织领导与思想领导，不断完善村庄中民众选举、民主决策、民主管理与民主监督具有很好的参考价值。为构建自治、德治与法治相结合的乡村治理体系提供了可能的路径。

尤应看到，尽管“两票制”从探索选村支书选举中产生，但是这一制度在十几年的运行中逐渐摆脱了应激举措的范畴，在适用范围上和价值体系上不断拓展，深刻体现着基层政治中党领导的人民当家作主具有内在的一致性，同时“两票制”在社会转型变迁中面临的挑战也映照着乡村社会中党领导的村民自治具体的政治制度安排必须不断适应社会环境和制度环境，做出适当调整并融入新的实践场域。如何进一步加强基层治理力量和完善基层治理机制提供了有益的借鉴。