

村书记村主任“一肩挑”能改善中国村治吗？*

崔宝玉^{1,2} 王孝璜²

摘要：为评估村书记村主任“一肩挑”的实施效应，本文在梳理“一肩挑”实施的制度背景和历史演进基础上，利用2019年中国农村家庭追踪调查数据，从主观效能和客观效能两个层面考察了实行“一肩挑”对乡村治理效能的影响及作用机制。研究表明：其一，实行“一肩挑”显著提升了农户主观层面的治理效能，但对客观层面的治理效能没有显著促进作用。其二，上级政府传递的支持“一肩挑”的政治信号对“一肩挑”实施效果起到正向促进作用，但强力的推动方式未能达到预期效果。其三，“一肩挑”实施效果会随着时间累积而增进，而且，在中型、中部地区、有1~2个大姓和集体经济收入较高的村，“一肩挑”的实施效果更为明显。其四，实行“一肩挑”会通过集体行动机制、组织动员机制和政治关联机制提升村“两委”的集体行动能力、组织动员能力和凝聚共识能力，进而提升乡村治理效能。

关键词：“一肩挑” 乡村治理 治理效能 政党治理 政策演进

中图分类号：F306.4 **文献标识码：**A

一、引言

治理有效是乡村振兴的要求之一。党的十九大报告提出，“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。改革开放以来，以村民自治为核心的乡村治理体系建设成效突出。然而，随着“乡土中国”向“城乡中国”深刻转变（刘守英和王一鹤，2018），当下城乡关系、国家与社会关系、乡村社会结构和乡村产业结构已发生巨大变化，对乡村治理的体制机制提出了新的要求。一方面，城市对乡村的资源要素输入以及乡村新型业态的快速发展对乡村资源整合的要求越来越高；另一方面，乡村社会结构松散化、乡村共同体离散化、社会自组织失效等却导致乡村治理“政社失灵”（李春根和罗家为，2020）。在此背景下，各级政府尤其是中央政府将党政融合作为破解乡村治理困境的重要路径，继而发出了积极推进村书记村主任“一肩挑”（以下简称“一肩挑”）的政治信号。2018年以来，中央颁布了《中国共产党农村基层组织工作条例》《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》等一系列文件，均提出全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委

*本文系国家自然科学基金面上项目“数字化转型背景下新农人参与对农民合作社多维绩效的影响机制及其效应研究”（项目编号：72173001）的阶段性成果。

会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人，以期破解乡村治理困境，改善中国村治。那么，受到各级政府高度重视的“一肩挑”政策能有效改善中国村治吗？这是本文试图回答的问题。

从地方实践看，如果“一肩挑”在运行中可以形成自我维系和演进的自治系统，那么全面推行“一肩挑”就可能是有效的。但是，地方政府在贯彻执行中央政策时有自己的政治逻辑和行动逻辑，对中央政府的政策要求在执行时往往是层层加码和顶格管理（凌争，2020）。《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》从方向性上提出“大力推进村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任和集体经济组织、农民合作组织负责人”，各级地方政府对于“一肩挑”的村庄比例则做出具体要求。例如，在省级层面，黑龙江省要求2019年“一肩挑”的比例提升到80%以上^①；在市级层面，甘肃省酒泉市要求所有村庄于2020年底全部实现“一肩挑”^②；在乡镇层面，广州市石碁镇也要求在2021年村“两委”换届时，村书记100%实现“一肩挑”^③。由此可见，基于响应中央政府要求和推动基层治理的考虑，地方政府尤其是基层政府往往采取“一步到位”的形式来执行任务，而缺乏更有弹性和适应性的推进方式，导致“一肩挑”政策的执行“千村一面”。如果说“一肩挑”能很大程度上改善中国村治，那么在一定程度上尊重农民意愿前提下，这种推行模式似乎也无可厚非。但是，如果“一肩挑”没有显现出更好的治理效能，那么这种激进、缺乏弹性的推进方式可能就值得商榷。实际上，借鉴整合治理、协同治理等理论，这种方式既有可能因为约束性制度安排不足陷入监督困境，也有可能因为付出与收益不对等产生诸如不行动、“搭便车”甚至退出协同系统的“合力困境”（李肆，2020）。

从既有文献看，关于“一肩挑”的研究主要从利弊分析、生成逻辑、困境挑战、发展路径和村民自治实践效果评价等方面展开。梳理对“一肩挑”实施效果评价的相关研究发现，既有文献形成了支持肯定、怀疑否定两类截然不同的观点。持支持肯定观点的研究认为，“一肩挑”主要能够从化解村“两委”矛盾冲突、减轻经济负担两个方面提高乡村治理效率。例如，唐鸣和张昆（2015）通过分析“一肩挑”的实践发展，认为“一肩挑”是精简人员、提高效率的有效手段。董江爱（2005）通过实地观察20个村庄的村“两委”换届，指出国家政权机构与村民自治制度的冲突是村“两委”关系对立的主要原因，“一肩挑”是解决这类冲突的最佳选择。徐增阳和任宝玉（2002）提出，“一肩挑”通过人事重合和资源整合对化解村党支部与村委会之间的冲突是有效的。持怀疑否定观点的研究主要从村庄内部结构、村民自治空间以及职务身份重合的视角出发指出，“一肩挑”不能解决乡村治理的困境。比如，陈涛和吴思红（2007）从村庄结构性冲突的视角指出，派系斗争才是村书记村主任二者关系不和的主要根源，“一肩挑”对基层治理冲突的解决是有限的。李鑫诚（2017）结合案例反思了乡村权力下沉治理模式的运行策略，认为“一肩挑”模式挤压了基层自治的内生活空间。文丰安（2012）

^①参见《集中力量解决龙江百姓最关心的问题》，http://mzzt.mca.gov.cn/article/zt_2020gzhy/dfmzcxldxl/201912/20191200022448.shtml。

^②参见《酒泉市出台加强村党组织带头人队伍建设28条措施》，https://www.sohu.com/a/349595244_749756。

^③参见《石碁镇召开2021年村（社区）“两委”换届筹备工作会议》，http://www.panyu.gov.cn/zwgk/zfxxgkml/xxgkml/zwdt/zjxx/s127zzf/content/post_6871845.html。

认为，在村书记、村主任双重职务身份集于一人的情况下，“一肩挑”既有可能过度强化党组织功能而蚕食村民自治活动空间，也有可能为赢取村民选票而弱化党建引领。可见，对“一肩挑”实施效果评价的相关研究存在分歧，未得到一致性的结论。

从研究方法看，既有文献主要通过实地调查、案例分析和理论分析对“一肩挑”实施效果展开研究，绝大部分文献局限于小样本的案例分析和基于质性研究的思辨性分析，缺乏基于大样本的实证检验。中国是一个典型的“非均质国家”，由于地域与制度环境的差异，基于小样本案例反映的中国农村实际情况所做的研究，其结论推广性不足，再加上研究者对现象解释的偏差，难以对“一肩挑”的实施效果得出一致和可信的研究结论。因此，有必要对“一肩挑”的实施效果进行基于大样本的检验，进而全面评估该项政策实施的科学性和继续实施的可能性。鉴于此，本文利用2019年中国农村家庭追踪调查数据，实证分析“一肩挑”对乡村治理效能的影响及作用机制，并探讨中央政府和地方政府应如何作为以保证“一肩挑”的实施效果，以期为“一肩挑”的实施与完善提供经验证据。

二、“一肩挑”实施的制度背景与历史演进

（一）“一肩挑”实施的制度背景

“一肩挑”是改革开放以来中国实行基层政治体制改革的产物，主要构成要素包括职能上党务和政务分开、人事上村书记和村主任权力合并。“一肩挑”的实践与推行是与城乡关系、国家与社会关系、乡村社会结构和乡村产业结构的场景转换甚至场景重构密切相关的，在村书记和村主任的角色定位与权力关系、村书记组织能力和党的支配整合程度^①上也具有不同表现和要求。

首先，从城乡关系看，改革开放以来，城乡关系呈现紧张—缓和—融合的历史演进路径^②，使乡村治理对“一肩挑”的需求日益增强。党的十一届三中全会之后，由于长期城乡二元分治的惯性，城乡良性协调互动的有效机制尚未根本建立，城乡发展仍然处于失衡的状态。为保障村民的利益并呼应村民的诉求，生产大队改建为行政村，建立村民委员会，同时赋予村主任“保护型经纪人”^③的地位。此时，乡村治理对“一肩挑”的诉求并不强。党的十六届三中全会之后，“统筹城乡经济社会发展”的发展路径使城乡关系趋于缓和，城乡资源配置更多地表现为国家对农业农村的“多予少取”，部分

^①根据唐文玉（2020）对政党支配式整合治理的诠释，本文将村“两委”借助党的统合力对乡村主体及其资源的统筹安排称为“党的支配式整合”。当村“两委”掌控资源少、与乡村主体缺乏联结载体、乡村主体对资源整合需求不高时，党的统合力对乡村主体及其资源的整合程度较低，表现为党的支配整合程度低；当村“两委”掌控一定资源但与乡村主体缺乏联结载体、乡村主体对资源整合需求不高时，党的统合力脱嵌于对乡村主体及其资源的整合，表现为党的游离式支配整合；当村“两委”掌控一定资源且存在联结载体、乡村主体对资源整合需求较高时，党的统合力有益于对乡村主体及其资源的有效整合，表现为党的应援式支配整合。

^②本文对城乡关系演进阶段的划分借鉴了刘俊杰（2020）对中国城乡关系演变的研究。

^③“保护型经纪人”和“营利型经纪人”来自杜赞奇（2010）对基层组织角色的划分。本文中，“保护型经纪人”指村主任扮演着庇护民众、保护村民利益的角色，“营利型经纪人”指村主任扮演着争夺乡村资源、捞取自身利益的角色。

村主任出现由“保护型经纪人”向“营利型经纪人”转变的趋势。此时，实行“一肩挑”成为减少村庄利益纷争的一项选择。党的十九大之后，城乡资源配置更多地表现为公共资源要素向农村流动，对乡村治理提出了更高要求，而“党政分治”下的部分村主任趋于淡薄的责任意识 and 兼职式治理所面临的付出与收益不对等的行为困境，难以适应新形势下的治理需要，村主任亟须向协作多方、统筹多元利益诉求的“共建共享型”角色转变，乡村治理对“一肩挑”的需求从而凸显出来。

其次，从国家与社会关系看，改革开放以来，国家与社会关系呈现汲取型—服务型—引领型的历史演进路径^①，使村“两委”对“一肩挑”的接受程度日益提高。在计划经济体制向市场经济体制转型时期，“汲取型”国家与社会关系导致村书记与村主任间出现权力抗衡，在农户利益问题上实现协商的可能性较小，村“两委”对“一肩挑”的接受程度较低。随着农村税费改革以及农业补贴等惠农政策的实施，国家与社会关系由“汲取型”向“服务型”转变，但在政策执行压力和利益驱动下，乡村治理危机更多地表现为村庄内生矛盾，人事或权力上的矛盾上升为主要冲突。此时，由上至下的组织意图与村民意愿之间的矛盾和分歧逐渐弥合，村“两委”对“一肩挑”的接受程度提高。乡村振兴战略提出后，国家与社会关系开始向“引领型”转变。乡村治理既需要向上联动主动汲取政策资源与项目资金，又需要通过权力融合破解村“两委”集体行动的困境。此时，“一肩挑”能够有效衔接组织意图与村民意愿，村“两委”对“一肩挑”的接受程度进一步提高。

再次，从乡村社会结构看，改革开放以来，家庭联产承包责任制的推行、民间组织的出现夯实了村民自治的基础（公丕祥，2019）。此时，村党支部承担管理协调工作，村书记动员和组织村民的权威较弱。出于对村“两委”向“政社合一”治理格局嬗变的忧虑，农户对“一肩挑”存有怀疑甚至抵触情绪。随着市场经济的深入发展，经济精英、社会精英等填补了乡村治理的空白并维护了乡村治理权力秩序（仝志辉和贺雪峰，2002）。而在一些经济精英与社会精英出现断层和缺失的地区，村书记开始兼任村主任并维持村庄治理。在这个时期，农户对“一肩挑”的认同开始上升。随着城镇化的推进，村庄“空心化”加剧并导致乡村自治空转。同时，社会关系衰退、信任缺失强化了村民个体权利诉求，使乡村治理陷入“精英分利”困境和公共产品供给组织困境。而以村书记为代表的政治精英则以自身对党的政策的解读和贯彻的高效力以及较高的政治素质，通过借助上级权威，在承担乡村治理职能和重构村“两委”组织能力上显示了优势。此时，农户对“一肩挑”的认同进一步提高。

最后，从乡村产业结构看^②，改革开放初期，乡村产业结构单一，传统的粮食生产占据主导地位，村“两委”的工作与农户的生产活动结合得不够紧密，乡村治理支撑政社合作和“一肩挑”的经济动力较为不足。随着市场经济体制改革的推进，“粮食农业”经历了从增加粮食产量转向改变农产品供给结构的过程，要求通过增加资本和科技投入适应市场竞争。此时，村“两委”通过发挥政治优势向上汲取政策资源和项目资金，为农户提供政策和资本支持。但这一时期乡村凝聚力减弱、资源下乡效

^①本文对国家与社会关系演进阶段的划分参考了周飞舟（2006）、景跃进（2019）对国家与社会关系的研究。

^②本文对乡村产业结构演进阶段的划分借鉴了郭芸芸等（2019）对中华人民共和国成立以来中国乡村产业结构演进历程的梳理与刘守英和王一鹤（2018）对城乡中国背景下农业转型特征的表述。

率较低，村集体经济又发展不足，导致干群合作缺乏经济基础，党支部更多地表现为游离式参与治理，支撑“一肩挑”的经济动力并不强。乡村振兴战略实施以来，“粮食农业”开始向多功能农业转型（刘守英和王一鹤，2018）。此时，三产融合以及农村集体产权制度改革、党支部领办合作社等一系列创新村集体经济的发展方式，都需要更强的统合力量整合乡村资源，党政融合推动产业发展成为支撑“一肩挑”的经济动力。

（二）“一肩挑”的历史演进

与上述四个方面的转换进程相呼应，“一肩挑”的历史演进大致经历了三个阶段。第一阶段为“一肩挑”的试点探索时期（1987—2001年），以村主任保护性功能突出、村书记与村主任权力抗衡、村书记组织能力弱、党的支配整合程度低为标志。为了缓解体制上的矛盾，弱化村干部行政权与村民自治权冲突导致的村庄内耗，同时使自上而下的政策能在基层有效落实，提高村“两委”治理效率，在《村民委员会组织法》实施前后，部分省份如山东、广东、海南已试点实施“一肩挑”，这个时期已有个别地方政府出台政策鼓励村书记竞选村主任（唐鸣和张昆，2015）。但在全国层面，中央的态度并不明确，也没有相关政策文件颁布。第二阶段为“一肩挑”的鼓励倡导时期（2002—2017年），以村主任营利性功能突出、村书记与村主任权力争夺、村书记组织能力回归、党的支配整合方式为游离式为标志。为化解人事或权力上的冲突，强化村干部的工作责任心，减少基层干部数量，降低治理成本，2002年7月14日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》（中办发〔2002〕14号），明确提出“提倡把村党支部领导班子成员按照规定程序推选为村民委员会成员候选人，通过选举兼任村民委员会成员”，“一肩挑”作为倡导性政策在国家层面首次提出后，中央政府及地方政府还陆续出台了相关文件，并以“四个提倡”为要求，鼓励因地制宜实施村书记村主任“一肩挑”。第三阶段为“一肩挑”的全面推行时期（2018年至今），以村主任共建共享功能突出、村书记与村主任权力融合、村书记组织能力强化、党的支配整合方式为应援式为标志。为全方位消除体制上、人事上的冲突，优化村干部队伍整体素质和能力，切实发挥党的协调领导作用，提高乡村治理效能，2018年12月28日，中共中央印发的《中国共产党农村基层组织工作条例》提出，“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”。2019年中央“一号文件”提出全面推行“一肩挑”，此后，中央政府出台了大量政策文件不断强化“一肩挑”的政策设计和制度建设，“一肩挑”作为改善乡村治理效能的重要抓手在全国全面推行。虽然“一肩挑”在不同阶段的推行具有不同的目的和实践逻辑，但毫无疑问，其实施总是问题导向的，其最终目标均是解决村“两委”治理困境，提升乡村治理效能。

三、数据、变量与模型

（一）数据来源

本文旨在检验“一肩挑”对乡村治理效能的影响。本文使用的数据来自2019年中国农村家庭追踪

调查^①。该调查数据能够为本研究提供翔实可靠的数据支撑，主要原因有两个：一是该调查数据涵盖中国农村家庭和中国农村社区治理比较完整的信息，具体包括农户家庭结构、农户家庭收入与支出、对基层治理的主观评价以及农村社区治理等信息。二是该调查数据涉及全国 29 个省（区、市），在村级、省级、全国等层面具有代表性。2019 年的调查共涉及 1303 个社区 21825 户家庭，考虑到本文仅考察“一肩挑”实施对乡村治理效能的影响，剔除城市社区相关样本后，本文获取 737 个农村社区层面样本，再将农村社区层面数据依次与农户家庭层面、个人层面数据匹配，获得 15436 个农户层面样本。由于变量存在缺失值，不同模型中用于回归的样本量会存在差异，具体参见下文的回归分析。

（二）变量选择与定义

1. 被解释变量。国家治理效能是运用国家制度进行治理的综合效益体现，是国家制度优势的整体转化成果（何祖坤，2020），可将国家治理效能看作治理主体达成治理目标的程度（谭文邦，2021）。乡村治理效能是指治理主体达成乡村治理目标的程度^②，主要包含治理效果和治理能力两层含义，可以通过经济增长与公平分配、公共产品与公共服务、政治认同与公共参与、社会秩序与治理能力等四个方面来综合评估（郭正林，2005）。孙秀林（2011）认为，公共产品供给是村庄公共利益的实现机制，是乡村治理客观效能的直接表达。农户对乡村治理效能的主观认同则是其考虑自身需求后对乡村治理做出的主观评价，是乡村治理主观效能的直接体现。乡村公共产品供给和农户对乡村治理的主观评价是衡量乡村治理效能的最直接的两类测量指标，只有兼顾二者，才能更为有效地识别、测度和评价乡村治理效能。在乡村公共产品供给上，参考徐琰超等（2015）以人均村集体收入和人均村集体支出衡量乡村公共产品供给的做法，本文选取农村社区人均公共支出反映乡村公共产品供给水平，进而反映乡村治理客观效能^③。在农户主观评价上，农户对村“两委”服务效率和乡村治理民主程度的感知是乡村治理主观效能的重要表征，但中国农村家庭追踪调查中没有直接测量农户对乡村治理民主程度感知的指标。考虑到农户对村干部征求意见频率的感知是反映农户对乡村治理民主程度感知的重要指标，在一定程度上体现了农户对乡村治理过程、治理结果和治理效能的感知，因此，从家庭层面选取农户对村“两委”办事便利程度和村干部征求意见频率的评价这两个指标反映农户对乡村治理的主观感受与态度，进而反映乡村治理的主观效能。数据资料来自农户对“您认为本村村民在村‘两委’办事的便利程度如何？”以及“据您所知，村干部就本村事务向村民征求意见的频率如何？”的回答。

2. 核心解释变量。本文计量模型中的核心解释变量为“是否实行‘一肩挑’”，“是”取值为 1，“否”取值为 0。对于村级层面而言，由于行政村一般很难与地方政府和中央政府“讨价还价”（徐

^①该调查的详细信息可参见浙江大学社会科学研究基础平台，<http://ssec.zju.edu.cn/sites/main/template/news.aspx?id=51026>。

^②无论是乡村公共产品供给水平还是农户对乡村治理的主观认同，既体现了乡村治理的结果，也体现了乡村治理的能力和过程，是乡村治理结果与治理能力的统一。因此，本文选择乡村治理效能作为被解释变量。吴建南等（2011）认为，治理效能与治理绩效只存在细微差异，不应过分放大二者的差异，应根据使用语境进行相应的选择。

^③本文中，农村社区公共支出指的是一般性公共开销，不包括上级政府财政发放的社区工作人员工资（但包括发放给社区自主聘用人员的工资），也不包括上级政府下拨的专款专用的项目经费开支。

琰超等，2015），故很大程度上可将该虚拟变量视为一个外生变量。具体而言，根据地方试点和探索的经验，在“一肩挑”实施过程中，确实存在出于村“两委”成员老龄化等人才匮乏原因而自行实施“一肩挑”的现象。但总体来看，长期以来形成的村“两委”的结构性矛盾以及村干部对政治资源的趋利性争夺，使得“一肩挑”的实施主要取决于上级政府政策的推行，从而表现出较强的外生性。

值得注意的是，通过政策梳理发现，自2018年起中国进入“一肩挑”全面推行和强化实施时期。这意味着，在2018年以前和2018年以后，由于政府推进方式的差异，“一肩挑”的实施效果可能存在分异。在积极推进的政策环境下，政府政策执行方式的转变，可能会导致有条件实行“一肩挑”的村与并不具备执行条件的村均“被动”推行了该项政策，这与试点探索时期和鼓励倡导时期结合当地情况的因村制宜的推行模式是完全不同的。通过分析中国农村家庭追踪调查数据也发现，自2018年开始，实施“一肩挑”的村庄数量急剧上升（样本中2018年实施“一肩挑”的农村社区数量较2017年新增了86个，增长了45.26%）。全面推行模式很可能使“一肩挑”的实施效果因某些不合理因素而大打折扣甚至产生负面效果。故在考察“一肩挑”实施效果的同时，本文按“一肩挑”推行年份分组估计并加入问卷调查得到的“上级是否明确要求推行‘一肩挑’”作为调节变量，以检验政府政策执行方式对“一肩挑”实施效果的影响，并据此讨论该项政策执行方式的科学性以及可能的改进空间。

3.控制变量。对“一肩挑”实施效果的检验分别采用了农户层面和社区层面的数据，为了尽可能克服遗漏变量的影响，借鉴刘宏和毛明海（2015）的研究，对农户层面数据，本文将农户受访者个人特征、农户家庭特征、村庄特征纳入控制变量；对社区层面数据，将村书记个人特征、村主任个人特征、村“两委”组织特征、村庄特征纳入控制变量。农户受访者个人特征包括农户受访者性别、年龄、受教育年限和是否为村干部；农户家庭特征包括农户家庭规模、家庭年收入和是否为低保户；村庄特征包括村庄户籍人口数、村庄是否有大姓^①、村民受教育结构^②和农村社区人均集体资产；村书记（村主任）个人特征包括村书记（村主任）年龄、学历、是否有编制和任现职时长；村“两委”组织特征包括村“两委”总人数、村“两委”成员交叉任职人数和村“两委”成员人均月工资。此外，本文还控制了地区变量以降低不可观测的区域因素的影响。变量的描述性统计见表1。

表1 变量描述性统计

农户层面			农村社区层面		
变量	均值	标准差	变量	均值	标准差
被解释变量			被解释变量		
村“两委”办事便利程度（十分不便利=1，不便利=2，一般=3，便利=4，十分便利=5）	3.839	0.931	农村社区人均公共支出（取对数，原数值单位：元）	4.156	2.048
村干部征求意见频率（不征求=1，很少征求=2，偶尔征求=3，经常征求=4）	2.904	1.309	核心解释变量		

^①本文中“大姓”指该姓氏的人口占村庄总人口的比例在20%以上的姓氏。

^②本文中村民受教育结构通过大专及以上学历文化程度人口数占比来衡量。

村书记村主任“一肩挑”能改善中国村治吗？

频繁征求=5)					
核心解释变量				是否实行“一肩挑”(是=1, 否=0)	0.381 0.486
是否实行“一肩挑”(是=1, 否=0)	0.388	0.487	控制变量		
上级是否明确要求推行“一肩挑”(是=1, 否=0)	0.626	0.484	个人特征		
控制变量		村书记年龄(单位: 岁)		50.487	8.259
个人特征		村书记学历(小学及以下=1; 初中=2; 高中、中专=3; 大专=4; 大学=5; 研究生及以上=6)		3.121	0.922
农户受访者性别(男=1, 女=0)	0.612	0.487	村书记是否有编制(是=1, 否=0)	0.145	0.352
农户受访者年龄(单位: 岁)	56.899	12.836	村书记任现职时长(单位: 年)	7.589	7.133
农户受访者受教育年限(单位: 年)	6.186	3.378	村主任年龄(单位: 岁)	49.295	8.559
农户受访者是否为村干部(是=1, 否=0)	0.054	0.226	村主任学历(小学及以下=1; 初中=2; 高中、中专=3; 大专=4; 大学=5; 研究生及以上=6)	2.931	0.920
家庭特征		村主任是否有编制(是=1, 否=0)		0.090	0.286
农户家庭规模(单位: 人)	3.606	1.807	村主任任现职时长(单位: 年)	6.231	5.812
农户家庭年收入(取对数, 原数值单位: 元)	9.983	1.362	村“两委”组织特征		
农户是否为低保户(是=1, 否=0)	0.099	0.298	村“两委”总人数(单位: 人)	6.630	2.942
村庄特征		村“两委”成员交叉任职人数(单位: 人)		2.077	1.763
村庄户籍人口数(单位: 人)	2170.380	1513.101	村“两委”成员人均月工资(取对数, 原数值单位: 元)	7.188	1.092
村庄是否有大姓(是=1, 否=0)	0.753	0.431	村庄特征		
村民受教育结构	0.064	0.071	村庄户籍人口数(单位: 人)	2143.623	1503.163
地区		村庄是否有大姓(是=1, 否=0)		0.758	0.428
东部地区(是=1, 否=0)	0.346	0.476	农村社区人均集体资产(取对数, 原数值单位: 元)	5.952	2.710
中部地区(是=1, 否=0)	0.318	0.466	地区		
西部地区(是=1, 否=0)	0.337	0.473	东部地区(是=1, 否=0)	0.351	0.478
		中部地区(是=1, 否=0)		0.315	0.465
		西部地区(是=1, 否=0)		0.334	0.472

(三) 模型设定与估计方法

本文的基准回归模型设定如下:

$$Efficiency = \alpha_0 + \alpha_1 Take + \alpha_2 CV + \varepsilon \quad (1)$$

$$Efficiency = \beta_0 + \beta_1 Take + \beta_2 Order + \beta_3 Take \times Order + \beta_4 CV + \varepsilon \quad (2)$$

(1) 式中, *Efficiency* 表示被解释变量即“一肩挑”的治理效能, 具体包括“农村社区人均公共支出”“村‘两委’办事便利程度”“村干部征求意见频率”; *Take* 表示“是否实行‘一肩挑’”;

CV 表示控制变量； ε 为随机误差项。（2）式中 $Order$ 表示“上级是否明确要求推行‘一肩挑’”； $Take \times Order$ 表示“是否实行‘一肩挑’”与“上级是否明确要求推行‘一肩挑’”的交互项。在估计方法上，当被解释变量是村“两委”办事便利程度与村干部征求意见频率时，本文使用有序 Probit 模型进行估计；当被解释变量是农村社区人均公共支出时，本文对农村社区人均公共支出额进行对数转换后使用普通最小二乘法进行估计。

四、回归结果与分析

（一）基准回归结果

表 2 给出了实行“一肩挑”对乡村治理效能影响的估计结果。表 2 回归 1、回归 3 的估计结果显示，实行“一肩挑”显著提升了村“两委”办事便利程度和村干部征求意见频率，即显著提高了农户对乡村治理效能的主观评价，亦即提升了乡村治理的主观效能。然而，表 2 回归 5 的估计结果显示，实行“一肩挑”对农村社区人均公共支出并无显著影响，即并没有明显提升乡村治理的客观效能。具体而言，实行“一肩挑”村庄比未实行“一肩挑”村庄的村“两委”办事便利程度更高，且在 10% 的水平上显著，实行“一肩挑”村庄比未实行“一肩挑”村庄的村干部征求意见更为频繁，且在 1% 的水平上显著。这表明，一方面，实行“一肩挑”可能增进了村“两委”内部的协调与团结，增强了“一把手”的责任意识，提高了办事效率，因而农户感受到村“两委”办事便利程度提高；另一方面，“一肩挑”模式下，由于村书记兼顾政治工作和村务工作，为避免村民自治空间受到挤压，向农户征求意见就成为贯彻民主、避免村书记“一言堂”的有效路径，故村干部征求意见频率显著上升。而实行“一肩挑”对农村社区人均公共支出影响不显著，原因可能是：一方面，基于项目制或“带帽”资金的转移支付主体多为乡镇和县级政府而非行政村；另一方面，村集体经济收入较低，导致实践中村“两委”在公共产品供给方面“脱嵌”问题突出，即使“一肩挑”也难以显著增加公共产品供给。

表 2 回归 2 和回归 4 分别在回归 1 和回归 3 基础上加入“上级是否明确要求推行‘一肩挑’”虚拟变量和该虚拟变量与“是否实行‘一肩挑’”的交互项。由回归 2 估计结果可知，交互项在 5% 的水平上显著且系数为正^①，回归 4 估计结果显示，交互项在 1% 的水平上显著且系数为正。这表明，政府推行“一肩挑”的积极态度显著促进了“一肩挑”的实施效果。实际上，政府支持的体制性优势在诸多领域已得到验证和肯定。上级倡导、鼓励推行“一肩挑”产生治理效能的机理是：第一，能够在某种程度上降低村干部履行任务及其程度的选择性，即降低村干部根据自身利益需要来决定投入时间、精力多少的选择性，同时增强村干部办事的积极性；第二，在村庄治理向外生性治理嬗变及村庄治理半行政化取向下（王丽惠，2015），给予村干部通过工作成绩及贡献实现政治升迁、身份转变的机会，能够增强村干部回应农户需求的动力；第三，能够为村干部履行职责和行使权力提供有效保障，有利

^①在表 2 回归 2 的估计结果中，“是否实行‘一肩挑’”变量不再显著，是回归中纳入“是否实行‘一肩挑’”与“上级是否明确要求推行‘一肩挑’”的交互项所致。在进行调节效应分析时，常以未纳入交互项时的主效应的显著性和系数符号来判断影响的作用方向。

于打破农村工作中的“不出事逻辑”（贺雪峰和刘岳，2010），提高村干部担当作为的积极性。综上，上级政府传递的支持信息有助于村“两委”行动意愿的形成，从而正向影响“一肩挑”的治理效能。

表2 基准回归模型的估计结果

变量	村“两委”办事便利程度		村干部征求意见频率		变量	农村社区人均公共支出
	回归1	回归2	回归3	回归4		
是否实行“一肩挑”	0.042* (0.023)	-0.008 (0.030)	0.077*** (0.023)	0.025 (0.030)	是否实行“一肩挑”	-0.114 (0.158)
上级是否明确要求推行“一肩挑”		0.068** (0.030)		0.064** (0.031)	村书记年龄	-0.006 (0.011)
是否实行“一肩挑”×上级是否明确要求推行“一肩挑”		0.140** (0.068)		0.187*** (0.070)	村书记学历	-0.059 (0.109)
农户受访者性别	0.095*** (0.024)	0.098*** (0.024)	0.086*** (0.024)	0.093*** (0.024)	村书记是否有编制	0.291 (0.312)
农户受访者年龄	0.006*** (0.001)	0.006*** (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	村书记任现职时长	0.012 (0.014)
农户受访者受教育年限	-0.003 (0.004)	-0.003 (0.004)	0.024*** (0.004)	0.024*** (0.004)	村主任年龄	0.012 (0.010)
农户受访者是否为村干部	0.526*** (0.050)	0.522*** (0.051)	0.509*** (0.049)	0.504*** (0.049)	村主任学历	0.302*** (0.105)
农户家庭规模	-0.003 (0.007)	-0.003 (0.007)	0.009 (0.007)	0.009 (0.007)	村主任是否有编制	-0.222 (0.372)
农户家庭年收入	0.010 (0.009)	0.010 (0.009)	0.029*** (0.009)	0.029*** (0.009)	村主任任现职时长	-0.018 (0.016)
农户是否为低保户	0.122*** (0.036)	0.128*** (0.036)	0.164*** (0.036)	0.169*** (0.036)	村“两委”总人数	0.030 (0.036)
村庄户籍人口数	0.000* (0.000)	0.000* (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	村“两委”成员交叉任职人数	-0.059 (0.046)
村庄是否有大姓	-0.039 (0.026)	-0.039 (0.026)	-0.049* (0.026)	-0.049* (0.026)	村“两委”成员人均月工资	0.088 (0.066)
村民受教育结构	-0.339* (0.185)	-0.319* (0.190)	-0.018 (0.187)	-0.041 (0.191)	村庄户籍人口数	-0.000*** (0.000)
常数项1	-1.509*** (0.122)	-1.513*** (0.124)	-0.231* (0.120)	-0.252** (0.122)	村庄是否有大姓	0.072 (0.162)
常数项2	-0.878*** (0.120)	-0.885*** (0.122)	0.209* (0.120)	0.188 (0.122)	农村社区人均集体资产	0.321*** (0.027)
常数项3	0.044	0.037	0.689***	0.670***	常数项	2.026**

村书记村主任“一肩挑”能改善中国村治吗？

常数项4	(0.120) 1.253***	(0.121) 1.246***	(0.121) 1.984***	(0.122) 1.961***	地区虚拟变量	(0.869) 已控制
地区虚拟变量	(0.120) 已控制	(0.122) 已控制	(0.122) 已控制	(0.123) 已控制	样本量	618
样本量	9829	9709	9622	9512	R ²	0.267
Pseudo R ²	0.009	0.009	0.011	0.011		

注：①括号内数字为稳健标准误，②***、**和*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著。

（二）稳健性检验

为确保实证分析结果的可靠性，本文通过以下两种方法开展稳健性检验^①。

1.PSM 检验。本文采用 1：4 近邻倾向得分匹配法评估实行“一肩挑”对乡村治理效能的净效应。首先，平衡性检验结果显示，匹配后样本均值偏差值、B 值大幅度下降，R 值落在[0.5, 2]区间之内，通过了平衡性检验，基本消除了处理组（“实行‘一肩挑’”村庄）与控制组（未“实行‘一肩挑’”村庄）在控制变量上的显著差异。其次，平均处理效应估计结果显示，在控制了个人、家庭和村庄三个层面的可观测因素后，对于实行“一肩挑”的村庄，村“两委”办事便利程度高于未实行“一肩挑”的村庄，且在 5%的水平上显著；对于实行“一肩挑”的村庄，村干部征求意见频率高于未实行“一肩挑”的村庄，且在 1%的水平上显著；但实行“一肩挑”并未显著提高农村社区人均公共支出。这表明，“一肩挑”只是提升了农户主观层面的乡村治理效能，这一结果与基准回归结果相吻合。

2.安慰剂检验。本文通过虚构处理组的方式进行安慰剂检验。首先删除现实中实行“一肩挑”的样本，在没有实行“一肩挑”村庄的农户层面样本和农村社区层面样本中分别随机选择 3648 个和 174 个样本作为虚构的处理组，假设样本村庄实行了“一肩挑”。其次分别对主观效能和客观效能两个层面的治理效能进行有序 Probit 回归和普通最小二乘回归。若在虚构处理组的情况下回归结果仍然显著，就说明没有通过安慰剂检验，估计结果可能存在偏误，反之则通过安慰剂检验，能够反向验证估计结果的稳健性。将上述抽样与回归过程重复 20 次，每次安慰剂检验结果均显示，虚构处理组后核心解释变量不显著，即前文回归得出的实行“一肩挑”对主观层面的乡村治理效能具有提升效应是稳健的。

（三）拓展性分析

1.“一肩挑”推行模式效应的检验。表 3 对样本按照年份分组后的估计结果显示，对于 2018 年以前实行“一肩挑”的样本村而言，在上级政府鼓励倡导推动下，实行“一肩挑”显著提高了乡村治理效能；而对于 2018 年及以后实行“一肩挑”的样本村而言，实行“一肩挑”对治理效能的影响并不显著。需要说明的是，尽管本文所使用的数据的调查年份距 2018 年全国范围内村“两委”换届才仅仅一年，但实行“一肩挑”与村级人事安排、村书记村主任行为响应具有联动性，处于社会空间半径小、信息网络发达的半熟人社会中的农户往往能及时感知村“两委”治理方式的转变，故即便是 2018 年及以后实行“一肩挑”的效果也是能够被检验到的。由此可见，2018 年及以后政府强力推动“一肩挑”的政策效果并不显著。在政策全面推行的过程中，政府投入大量的资源，而这种强力推动方式不

^①限于篇幅，本文未报告稳健性检验具体结果，读者如有需要请联系笔者索取。

仅并未取得显著成效，还产生了巨大的政策实施成本，显然是低效率的。因此，2020年版的《村“两委”换届工作指导手册》提出，“要在有条件的地方”“积极稳妥推行‘一肩挑’”。这也反映了政府在面临政策实施的低效反馈时对政策推行模式的调整。

表3 “一肩挑”推行模式效应的估计结果

主要变量	2018年以前				2018年及以后			
	村“两委”办事便利程度		村干部征求意见频率		村“两委”办事便利程度		村干部征求意见频率	
	回归1	回归2	回归3	回归4	回归5	回归6	回归7	回归8
是否实行“一肩挑”	0.050* (0.026)	-0.031 (0.035)	0.064** (0.026)	0.015 (0.035)	0.032 (0.035)	0.032 (0.046)	0.005 (0.034)	0.009 (0.045)
上级是否明确要求推行“一肩挑”		0.105*** (0.035)		0.061* (0.035)		0.007 (0.045)		-0.041 (0.044)
是否实行“一肩挑” ×上级是否明确要求推行“一肩挑”		0.229*** (0.082)		0.171** (0.084)		-0.045 (0.109)		0.036 (0.108)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
样本量	8636	8516	8462	8352	7185	7125	7140	7082
Pseudo R ²	0.008	0.008	0.011	0.011	0.009	0.009	0.005	0.005

注：①括号内数字为稳健标准误，②***、**和*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著。

2. “一肩挑”推行时间效应的检验。乡村治理效能会随着“一肩挑”推行时间的增加而提升吗？考虑到2018年及以后实行“一肩挑”的政策效果并不显著，故本文仅选择2018年以前实行“一肩挑”村庄的农户样本进行回归。以实行“一肩挑”的年限为核心解释变量，加入控制变量后进行有序Probit回归。表4中的估计结果显示，“一肩挑”对乡村治理效能的正向影响随“一肩挑”推行时间的增加而提升。可能的原因是：一方面，“一肩挑”村干部的工作开展随时间累积是一个经验习得的过程，“一肩挑”后村书记的组织协调、资源配置和执行能力不断提升，能够保障村庄公共事务较为高效地完成，进而强化了农户对乡村治理效能的认可。另一方面，乡村治理效能的提升，又强化了村级组织公信力，增强了村“两委”治理的能动性和积极性，形成了村“两委”与农户互动的良性循环，改善了村庄公共治理“亚健康”状态，从而进一步释放了“一肩挑”的政策效果。这也表明，“一肩挑”的政策效果具有时间上的持续性。因此，稳妥、持续地推进“一肩挑”是有必要的。

表4 “一肩挑”推行时间效应的估计结果

主要变量	村“两委”办事便利程度	村干部征求意见频率
	回归1	回归2
实行“一肩挑”的年限	0.004*(0.002)	0.004**(0.002)
控制变量	已控制	已控制
样本量	3878	3771
Pseudo R ²	0.010	0.012

注：①括号内数字为稳健标准误，②**和*分别表示在 5%和 10%的水平上显著。

3. “一肩挑”推行影响的异质性检验。由于具有不同特征的村在“一肩挑”的实施效果方面可能存在显著差异，为避免政策评估“一刀切”的弊病，下文借鉴郭君平等（2020）的研究，结合数据特征对村庄进行分类：依据不同人口规模按照人口数 1400 人以下、1400~3000 人和 3000 人以上将村庄依次划分为小型村庄、中型村庄和大型村庄；依据不同地区按照东部地区、中部地区和西部地区对村庄进行分类；依据不同姓氏结构按照无大姓^①、1~2 个大姓和 3 个及以上大姓对村庄进行分类；依据不同村集体经济收入按照无村集体经济收入、村集体经济收入低于中位数和村集体经济收入高于中位数对村庄进行分类。依据上述分类标准对样本进行分组回归，回归中控制变量不再含有相应的分组变量，估计结果如表 5、表 6、表 7 和表 8 所示。

表 5 按照不同人口规模分组回归的估计结果显示，实行“一肩挑”能显著提升中型村庄、大型村庄的村“两委”办事便利程度，以及小型村庄、中型村庄的村干部征求意见频率。可能的原因是，不同规模的村庄在村务监督组织如理财小组、纪检监督小组等方面存在差异，人口规模越小的村庄村务监督组织缺失越严重，而中型村庄、大型村庄往往有较为健全的村务监督组织，可保障村务监督制度化、规范化，从而降低“一肩挑”模式下权力滥用和腐败滋生的风险，把村书记村主任的权责落到实处，提高村“两委”办事便利程度。而人口规模越大的村庄，社会关联往往越弱，征求意见等民主治理的实施成本也相应增加，导致村干部征求意见频率降低。而中型村庄由于人口规模适中，多兼有村务监督组织健全和征求意见成本低的优势，实行“一肩挑”的治理效能可能是最显著的。

表 6 按照不同地区分组回归的估计结果显示，“一肩挑”显著提高了东部地区、中部地区村庄的村“两委”办事便利程度和村干部征求意见频率，且对中部地区的村影响更为显著，却显著降低了西部地区村庄的村“两委”办事便利程度和村干部征求意见频率。可能的原因是，东部地区市场化程度较高，经济社会分化程度也较高，以村庄文化经验、村内价值评价系统为代表的社区记忆出现更大程度的流失，而西部地区经济社会分化程度较低，保留较强的社区记忆。根据全志辉和贺雪峰（2002）对村庄权力结构的分析，经济社会分化程度高且具有较强社区记忆的村庄更能将经济资源和传统权威优势集于一身，村级权力最具建构合法性的潜力。东部地区和西部地区村庄要么社区记忆流失严重，要么缺乏优势的经济资源，因而实行“一肩挑”对乡村治理效能的提升效应低于中部地区。

表 5 按照不同人口规模分组回归的估计结果

主要变量	小型村庄		中型村庄		大型村庄	
	村“两委”办事便利程度 回归 1	村干部征求意见频率 回归 2	村“两委”办事便利程度 回归 3	村干部征求意见频率 回归 4	村“两委”办事便利程度 回归 5	村干部征求意见频率 回归 6
是否实行“一肩挑”	0.025 (0.034)	0.079** (0.035)	0.065* (0.036)	0.142*** (0.037)	0.144*** (0.052)	-0.023 (0.052)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制

^①本文中“大姓”指该姓氏的人口占村庄总人口的比例在 20%以上的姓氏。

村书记村主任“一肩挑”能改善中国村治吗？

样本量	4052	3980	3855	3768	1901	1853
Pseudo R ²	0.007	0.010	0.010	0.013	0.016	0.013

注：①括号内数字为稳健标准误，②***、**和*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著。

表6 按照不同地区分组回归的估计结果

主要变量	东部地区		中部地区		西部地区	
	村“两委”办事便利程度 回归1	村干部征求意见频率 回归2	村“两委”办事便利程度 回归3	村干部征求意见频率 回归4	村“两委”办事便利程度 回归5	村干部征求意见频率 回归6
是否实行“一肩挑”	0.073* (0.040)	0.101** (0.040)	0.100*** (0.037)	0.168*** (0.037)	-0.120*** (0.045)	-0.101** (0.045)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
样本量	3008	2962	3443	3369	3378	3291
Pseudo R ²	0.009	0.011	0.014	0.014	0.009	0.013

注：①括号内数字为稳健标准误，②***、**和*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著。

表7按照不同姓氏结构分组回归的估计结果显示，实行“一肩挑”能提升无大姓、有1~2个大姓村庄的村“两委”办事便利程度，也能增加有大姓村庄的村干部征求意见频率。可能的原因是，以姓氏为纽带的宗族势力仍是乡村社会政治参与的隐性力量，传统社会遗留的依赖宗族和血缘进行资源配置的机制仍在发挥较大的影响（王丹利和陆铭，2020）。大姓数目越多的村庄，宗族势力越多，派系斗争越严重，致使村“两委”履职和开展工作面临强大的阻力，难以有效提升村“两委”办事便利程度。此外，宗族势力代表着部分村民的共同利益，对正式权威会起到一定的监督约束作用（齐秀琳和伍骏骞，2015）。大姓的存在会促使村干部增加向农户征求意见的频率，从而促进农户参与民主治理。在姓氏结构为1~2个大姓的村，一般来说派系较少，且宗族势力又能够起到一定的监督作用，实行“一肩挑”的治理效能可能更显著。

表8按照不同村集体经济收入分组回归的估计结果显示，实行“一肩挑”能够显著提升村集体经济收入高于中位数村庄的村“两委”办事便利程度，且随着村集体经济收入从无到有、由少变多，实行“一肩挑”对村干部征求意见频率的提升效应增强。可能的原因是，在村集体经济收入较高的村庄，进入村级权力体系担任村书记或村主任能获得更大的经济或政治收益，这增强了村干部的工作积极性和主动性，提高了村“两委”服务效率。而在村集体经济收入低甚至是无村集体经济收入的“空壳村”，村干部开展工作往往面临资源严重不足的问题，付出与收益不对等，这会挫伤村干部的工作积极性和主动性，导致村“两委”服务效率降低。

表7 按照不同姓氏结构分组回归的估计结果

主要变量	无大姓		有1~2个大姓		有3个及以上大姓	
	村“两委”办事便利程度 回归1	村干部征求意见频率 回归2	村“两委”办事便利程度 回归3	村干部征求意见频率 回归4	村“两委”办事便利程度 回归5	村干部征求意见频率 回归6
是否实行	0.087* (0.048)	0.050 (0.048)	0.053* (0.032)	0.064** (0.032)	-0.007 (0.032)	0.145*** (0.032)

村书记村主任“一肩挑”能改善中国村治吗？

“一肩挑”						
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
样本量	2324	2306	5038	4904	2467	2412
Pseudo R ²	0.010	0.013	0.010	0.011	0.009	0.012

注：①括号内数字为稳健标准误，②***、**和*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著。

表 8 按照不同村集体经济收入分组回归的估计结果

主要变量	无村集体经济收入		村集体经济收入低于中位数		村集体经济收入高于中位数	
	村“两委”办事便利程度	村干部征求意见频率	村“两委”办事便利程度	村干部征求意见频率	村“两委”办事便利程度	村干部征求意见频率
	回归 1	回归 2	回归 3	回归 4	回归 5	回归 6
是否实行“一肩挑”	-0.044 (0.042)	0.072* (0.042)	0.049 (0.040)	0.078* (0.040)	0.074* (0.042)	0.085** (0.042)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
样本量	3189	3124	3496	3406	2890	2852
Pseudo R ²	0.009	0.013	0.012	0.010	0.015	0.015

注：①括号内数字为稳健标准误，②***、**和*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著。

五、“一肩挑”影响村“两委”治理效能的机制分析

结合制度背景，本文从村级治理的困境及村“两委”组织行为变化的角度切入，揭示“一肩挑”提升乡村治理效能的内在作用机制。“一肩挑”通过多种机制影响乡村治理效能的路径并不相同，集体行动机制主要通过化解集体行动困境提高村“两委”服务效率，组织动员机制主要通过突破信任困境提高农户参与治理程度，政治关联机制则通过改善双重脱嵌困境同时提高村“两委”服务效率和农户参与治理程度。

（一）“一肩挑”影响村“两委”治理效能的主要机制

首先，“一肩挑”通过强化集体行动机制提升了村“两委”的集体行动能力，进而提升了村“两委”的服务效率。在乡村政治生态中，根据奥尔森的“集体行动的逻辑”，由于利益冲突和机会主义，村“两委”在面对组织目标时不仅思想难以保持一致且行动也难以保持一致，出现权责失调、“有组织无人负责”的治理困境。通过实行“一肩挑”，村书记与村主任实现人事上的角色重组和功能重构，这使村“两委”的双重实践主体——村党支部和村委会的权力结构一体化，村庄治理结构更加协调。在整合后的权力结构下，村“两委”以统合型治理的逻辑（张丹丹，2020）协调整合原先分散的治理力量，因而村“两委”工作人员能够围绕具体治理任务进行权责分配与统筹安排，有效克服分权失灵和组织失灵，化解集体行动困境，高效回应农户多元化需求。

其次，“一肩挑”通过强化组织动员机制提升了村“两委”的组织动员能力，进而提升了农户参与治理的程度。农村税费改革以来，基层治理灰色化、“不出事逻辑”盛行、村庄公共性消退、资源消解自治等（李祖佩，2012；贺雪峰和刘岳，2010；贺雪峰，2019）致使乡村治理存在普通村民对组

织权威认同降低的治理困境。通过实行“一肩挑”，充分开发基层党组织的内在社会功能，立足党的群众工作，增进村民对村“两委”的信任，有助于村“两委”加强与农户的民主对话和提升对农户的组织动员能力，进而保障村民有效参与乡村治理。

最后，“一肩挑”通过强化政治关联机制提升了村“两委”凝聚共识能力，同时提升了村“两委”的服务效率和农户参与治理的程度。“一肩挑”实施后，村书记与村主任的权力责任融合，有助于将政策取向与村民诉求有机结合起来，增强了村“两委”利用政治关联承接涉农资源的能力，通过向上级政府争取更切合村民诉求且支持乡村发展的项目资源，培育壮大村集体经济，实现村庄发展和农户增收。这改变了乡村治理主体的角色定位和行为选择，既增强了村“两委”对农户的领导力，也激发了农户参与治理的活力与动力，进而改善了村级组织与乡镇政权、乡村社会双重脱嵌的治理困境，促进了乡村治理效能的提高。

（二）“一肩挑”影响村“两委”治理效能机制的检验

本文借鉴中介效应模型（参见温忠麟和叶宝娟，2014），采用逐步回归法检验“一肩挑”影响村“两委”治理效能的机制，构建如下回归模型：

$$Inter_Var = \gamma_0 + \gamma_1 Take + \gamma_2 CV + \varepsilon \quad (3)$$

$$Efficiency = \eta_0 + \eta_1 Take + \eta_2 Inter_Var + \eta_3 CV + \varepsilon \quad (4)$$

（3）式中， $Inter_Var$ 表示中介变量。在（1）式中系数 α_1 显著的基础上，依次检验（3）式中的系数 γ_1 和（4）式中的系数 η_2 ，如果 γ_1 和 η_2 均显著，则中介效应存在；在此基础上，如果 η_1 不显著，则表明存在完全中介效应，如果 η_1 显著且 η_1 与 $\gamma_1 \times \eta_2$ 的符号一致，则表明存在部分中介效应。本文借鉴张洪振等（2020）的做法，并基于数据可得性，选择问卷中的“2018年村党支部共召开支部会议多少次？”“2018年村民代表大会召开了几次？”“本村向社会组织购买服务的资金主要来自哪里（上级政府拨款取值为1，其他取值为0）？”来分别作为检验集体行动机制、组织动员机制和政治关联机制的代理变量，将上述三个中介变量代入（3）式与（4）式回归，进而揭示“一肩挑”影响乡村治理效能的主要机制。由于中介变量选取的是2018年数据，为有效识别因果传导机制，本文剔除2018年及以后实行“一肩挑”的样本进行检验。

由表9中的估计结果可知，“一肩挑”能够通过集体行动机制、组织动员机制和政治关联机制影响乡村治理效能。具体而言，表9回归1的估计结果显示，实行“一肩挑”显著增加了村党支部召开支部会议的次数；回归2的估计结果显示，村党支部召开支部会议的次数影响显著且系数为正，在控制了该中介变量的影响后，实行“一肩挑”对村“两委”办事便利程度的影响依然显著且系数为正。由此集体行动机制的部分中介效应得以验证。同样，表9回归3、回归4的估计结果充分验证了组织动员机制的部分中介效应，即实行“一肩挑”能够通过增加村民代表大会召开次数提升村干部征求意见频率。表9回归5、回归6、回归7的估计结果显示，“一肩挑”通过政治关联机制提高了村“两委”办事便利程度并增加了村干部征求意见频率，由此验证了政治关联机制存在部分中介效应。综上所述，在城乡关系、国家与社会关系、乡村社会结构和乡村产业结构转型的大背景下，“一肩挑”正是通过集体行动机制、组织动员机制和政治关联机制强化了党的领导，促进了村级权力融合，扭转了

村民自治空转，优化了乡村资源配置，进而一定程度上突破了乡村治理的困境。

表9 “一肩挑”对村“两委”治理效能影响机制的检验结果

主要变量	2018年村党支部召开支部会议的次数	村“两委”办事便利程度	2018年村民代表大会召开次数	村干部征求意见频率	本村向社会组织购买服务的资金主要来源	村“两委”办事便利程度	村干部征求意见频率
	回归1	回归2	回归3	回归4	回归5	回归6	回归7
是否实行“一肩挑”	0.594* (0.328)	0.049* (0.026)	0.359** (0.173)	0.061** (0.026)	0.237** (0.101)	0.049* (0.026)	0.063** (0.026)
2018年村党支部召开支部会议的次数		0.005* (0.001)					
2018年村民代表大会召开次数				0.004*** (0.002)			
本村向社会组织购买服务的资金主要来源						0.087* (0.050)	0.086* (0.050)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
样本量	8761	8522	8787	8347	8906	8636	8462
R ²	0.032		0.028				
Pseudo R ²		0.012		0.011	0.028	0.008	0.011

注：①括号内数字为稳健标准误，②***、**和*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著。

六、结论与政策启示

基于2019年中国农村家庭追踪调查数据，本文在梳理“一肩挑”实施的制度背景与历史演进的基础上分析了实行“一肩挑”对乡村治理效能的影响及作用机制。研究表明：其一，实行“一肩挑”显著提升了农户主观层面的治理效能，即提升了农户对乡村治理效能的主观评价，但囿于村集体经济收入较低和财政资源分配体制，实行“一肩挑”对乡村治理客观效能没有显著影响。其二，上级政府传递的支持“一肩挑”的政治信号对“一肩挑”的实施效果起到促进作用，然而，不同推进模式的实施效果具有异质性，基于2018年及以后实行“一肩挑”子样本的回归结果显示，强力推动方式并未起到显著作用。其三，“一肩挑”的实施效果会随着时间的累积而增进，而且，在中型村庄、中部地区、有1~2个大姓并且村集体经济收入较高的村，“一肩挑”的实施效果更为明显。其四，实行“一肩挑”会通过集体行动机制提升村“两委”服务效率，通过组织动员机制提高农户参与治理的程度，通过政治关联机制同时提升村“两委”服务效率和农户参与治理的程度，从而有效提升乡村治理效能。本文为“一肩挑”实施效果的评价提供了基本面判断和基于大样本的检验。

基于上述结论，本文有效回应了村党组织领导与村民自治关系上的认识误区，认为政党深刻嵌入乡村治理是政府在当下经济社会转型情境下的主动选择，在一定程度上能够改善中国乡村治理。因此，本文总结政策启示如下：首先，结合当地情况推行“一肩挑”是合理的，但缺乏弹性的强力推进模式

并不可取。由于农村实践情境的复杂性和多变性，相关政策的推行客观上要求不能采取简单化、“一刀切”的路径，相关政策的执行也不宜采取顶格管理、层层加码的方式，而需要充分结合现实需求因地制宜地差序化推进。其次，在有条件、有需求的村长期推行“一肩挑”能够取得更好的政策效果，同时上级政府应从态度上和行动上给予充分支持，通过赋权量责和选拔晋升、财政支持、报酬兑现等激励手段为村“两委”干部提供保障，吸纳乡村社会精英和经济精英回归乡村治理，更有效地实现国家与社会的衔接和互动。再次，为更好地推进“一肩挑”，应推动村庄政治、经济、社会和法治协同建设，培育壮大村级集体经济，重塑乡村共同体理念，加强乡村法治建设，消除宗族势力引发的利益冲突给“一肩挑”实施造成的阻力，并引导乡村宗族势力等非正式权威积极参与乡村治理。最后，“一肩挑”的实施需充分激活村“两委”集体行动能力并发挥其组织动员、政治关联功能，从而在一定程度上纾解集体行动困境、化解监督难题和突破村民自治瓶颈。具体而言，要通过赋权增能在思想上、行动上整顿涣散的村党组织，增加村民代表大会召开次数以强化民意基础，并积极发掘村庄资源以对接上级政府政策和项目资源，有效提升乡村治理效能。

需要指出的是，本文所指的“一肩挑”是村书记与村主任的人事合并，而2018年12月28日颁布的《中国共产党农村基层组织工作条例》及之后的一系列文件均涉及村书记通过法定程序担任村主任、村级集体经济组织和合作经济组织负责人，“一肩挑”的组织角色更加多样化，“一肩挑”的实施面临新的语境，对乡村治理的影响及其机制可能会更加复杂。而本文对“一肩挑”的分析逻辑可为后续研究提供借鉴。另外，突破数据可得性限制，选取更好的乡村治理效能的衡量指标，以及持续考察新语境下“一肩挑”的治理效能，也是未来研究的重要课题。

参考文献

- 1.陈涛、吴思红，2007：《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》第6期，第53-61页、第81页。
- 2.董江爱，2005：《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）》第1期，第54-59页。
- 3.杜赞奇，2010：《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》，南京：江苏人民出版社，第24-37页。
- 4.公丕祥，2019：《新中国70年进程中的乡村治理与自治》，《社会科学战线》第5期，第10-23页。
- 5.郭君平、仲鹭勃、曲颂、谭清香，2020：《宅基地制度改革减缓了农房闲置吗？——基于PSM和MA方法的实证分析》，《中国农村经济》第11期，第47-61页。
- 6.郭芸芸、杨久栋、曹斌，2019：《新中国成立以来我国乡村产业结构演进历程、特点、问题与对策》，《农业经济问题》第10期，第24-35页。
- 7.郭正林，2005：《如何评估农村治理的制度绩效》，《中国行政管理》第4期，第23-26页。
- 8.何祖坤，2020：《论国家制度优势与国家治理效能》，《云南社会科学》第1期，第2-9页、第185页。
- 9.贺雪峰，2019：《如何再造村社集体》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第3期，第1-8页、第155页。
- 10.贺雪峰、刘岳，2010：《基层治理中的“不出事逻辑”》，《学术研究》第6期，第32-37页、第159页。

- 11.景跃进, 2019: 《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》, 《探索与争鸣》第8期, 第85-100页、第198页。
- 12.李春根、罗家为, 2020: 《从总体性支配到社会化整合: 新中国70年基层治理现代化的演进逻辑——国家与社会关系的分析视角》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第3期, 第40-51页。
- 13.李肆, 2020: 《协同治理中的“合力困境”及其破解——以京津冀大气污染协同治理实践为例》, 《行政论坛》第5期, 第146-152页。
- 14.李鑫诚, 2017: 《乡村权力下沉治理模式的运行策略及其反思》, 《湖北社会科学》第4期, 第22-27页。
- 15.李祖佩, 2012: 《“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑》, 《学习与实践》第11期, 第82-87页。
- 16.凌争, 2020: 《主动“加码”: 基层政策执行新视角——基于H省J县的村干部选举案例研究》, 《中国行政管理》第2期, 第87-93页。
- 17.刘宏、毛明海, 2015: 《村领导受教育程度对农村居民非农收入的影响——基于微观数据的实证分析》, 《中国农村经济》第9期, 第69-79页。
- 18.刘俊杰, 2020: 《我国城乡关系演变的历史脉络: 从分割走向融合》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第84-92页、第166页。
- 19.刘守英、王一鸽, 2018: 《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》, 《管理世界》第10期, 第128-146页、第232页。
- 20.齐秀琳、伍骏骞, 2015: 《宗族、集体行动与村庄公共品供给——基于全国“十县百村”的调研数据》, 《农业技术经济》第12期, 第117-125页。
- 21.孙秀林, 2011: 《华南的村治与宗族——一个功能主义的分析路径》, 《社会学研究》第1期, 第133-166页、第245页。
- 22.谭文邦, 2021: 《国家治理效能实现的内在机理和实践路径》, 《社会科学家》第4期, 第20-25页。
- 23.唐鸣、张昆, 2015: 《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》第1期, 第3-26页。
- 24.唐文玉, 2020: 《政党整合治理: 当代中国基层治理的模式诠释——兼论与总体性治理和多中心治理的比较》, 《浙江社会科学》第3期, 第21-27页、第156-157页。
- 25.仝志辉、贺雪峰, 2002: 《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性》, 《中国社会科学》第1期, 第158-167页、第208-209页。
- 26.王丹利、陆铭, 2020: 《农村公共品提供: 社会与政府的互补机制》, 《经济研究》第9期, 第155-173页。
- 27.王丽惠, 2015: 《控制的自治: 村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论》, 《中国农村观察》第2期, 第57-68页、第96页。
- 28.温忠麟、叶宝娟, 2014: 《中介效应分析: 方法和模型发展》, 《心理科学进展》第5期, 第731-745页。
- 29.文丰安, 2012: 《村民自治的逻辑困境与基层党建内民主建设的关系研究》, 《科学社会主义》第1期, 第92-95页。
- 30.吴建南、马亮、杨宇谦, 2011: 《比较视角下的效能建设: 绩效改进、创新与服务型政府》, 《中国行政管理》第3期, 第35-40页。

- 31.徐琰超、杨龙见、尹恒, 2015:《农村税费改革与村庄公共物品供给》,《中国农村经济》第1期,第58-72页。
- 32.徐增阳、任宝玉, 2002:《“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》第1期,第69-74页。
- 33.张丹丹, 2020:《统合型治理:基层党政体制的实践逻辑》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第5期,第17-24页。
- 34.张洪振、任天驰、杨沛华, 2020:《大学生村官推动了村级集体经济发展吗?——基于中国第三次农业普查数据》,《中国农村观察》第6期,第102-121页。
- 35.周飞舟, 2006:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期,第1-38页、第243页。

(作者单位: ¹安徽省乡村振兴研究院;

²安徽大学中国三农问题研究中心)

(责任编辑:王藻)

Can the Policy of Village Party Secretaries Serving Concurrently as Village Directors Improve Village Governance?

CUI Baoyu WANG Xiaose

Abstract: In order to evaluate the implementation effect of “one shoulder pole” of village party secretaries and its mechanism, this article examines the institutional background and historical evolution of the policy and investigates its impact and mechanism from the two levels of subjective efficiency and objective efficiency by using the tracking survey data of rural families in China. The results show that, firstly, the implementation of “one shoulder pole” improves the subjective level of governance efficiency of farmers, but it has no significant impact on the governance efficiency at the objective level. Secondly, the political signals of superior government play a positive role in promoting the policy effect, but the mandatory promotion mode fails to achieve the expected effect. Thirdly, the implementation effect of “one shoulder pole” will increase over time, and it is more obvious in medium-sized villages, in central areas of China, as well as in villages with 1-2 big surnames and those having a higher collective income. Fourthly, the “one shoulder pole” policy improves the collective action ability, organization mobilization ability and cohesion ability of the village’s two committees, thus promoting the governance efficiency.

Keywords: “One Shoulder Pole” Policy; Rural Governance; Governance Effectiveness; Party Governance; Policy Evolution