

# 联村制度:转型期基层社会治理的 制度实践与反思

——基于浙东 H 镇的调查

刘成良

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)



**摘要** 联村制度成为转型期地方政府应对社会复杂矛盾、破解基层行政僵化、完善基层治理机制的一项重要制度探索。基于浙东的田野调查发现,联村制度通过推动干部下沉,以联村联户的形式参与基层治理的方式,打破了科层制的诸多限制,重构国家和社会之间的中间协调地带,从而实现自下而上的民意表达和政治参与。这种方式有利于缓解干群矛盾、加强政府对基层社会需求的回应能力、弥补村级治理公共性的缺失,与此同时,也面临着多重困境:群众日益复杂多元的诉求、村级权力结构对正式权力的排斥、行政体系内过于形式化的监督与考核机制等。因此,应当进一步明确联村干部的职能与职责,完善对联村干部的监督考核机制,同时强化对村级权力结构的监督和管理。

**关键词** 双轨政治; 社会治理; 联村制度; 群众路线; 乡镇干部

**中图分类号:**C 916 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2018)02-0106-07

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.02.013

党的十八大明确提出,围绕保持党的先进性和纯洁性,在全党深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动。地方政府在群众路线实践活动中做出了较多探索,如浙江省大力推行联村干部制度,通过干部驻村的方式来增进对基层群众的了解,从而拉近干群关系,解决群众的实际诉求。联村制度取得了一定的实践效果,值得说明的是,这项制度虽然在形式上发生了较大的变化,却是党的传统群众路线的一种重要工作方法。早在解放初期党和政府就通过农村工作队(也叫驻村工作队)的形式开展各项政治活动,如土改工作队、统购统销工作队、计生工作队等。

当前,浙江省实行的联村制度与过去的农村工作队制度最大的不同在于:联村制度是以制度化的形式下派乡镇干部到村庄全职、全方位的参与基层事务。而过去的农村工作队是为了完成某一阶段的中心工作而下派干部到村庄参与具体工作。无论是过去的农村工作队,还是当前的联村制度,都是党的群众路线的具体体现。2016年4月,笔者及所在团队在浙东 H 镇进行了 20 天的田野调查,通过对乡镇党委书记、中层干部、联村干部、村两委干部以及村民进行半结构化访谈,对于联村干部制度的背景、变迁以及功能发挥有了深度了解。本文旨在讨论和揭示联村制度在实践中的成效与困境,检视这一制度的应用限度和效度,从而为转型期基层治理的变革提供借鉴和思考。

## 一、转型期基层社会治理的困境及其制度变革

随着国家政权建设和政府科层化的发展,我国的国家治理模式发生了巨大转变,作为一项反官僚化机制的群众路线机制遭遇着较大危机——干群关系紧张,政府治理能够做到对官僚体制内的有效动员,但无法做到有效的群众动员。吕德文认为“国家治理模式的转变并不意味着对群众路线这一政

收稿日期:2017-05-12

基金项目:教育部 2014 年重大攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030);清华大学中国农村研究院博士论文奖学金项目。

作者简介:刘成良(1989-),男,博士研究生;研究方向:基层社会治理、社会保障。

治智慧的放弃,因为群众路线蕴含着丰富内涵,使得中国的国家治理模式实际上是一个矛盾的结合体,既包括动员,又包括官僚化;既是集权的,又是简约主义的”<sup>[1]</sup>。然而,科层化的官僚制度建设和走群众路线的基层动员之间始终存在着不可调和的矛盾,陈柏峰在研究中发现,乡村治安工作中专门工作与群众工作,技术治理与身体/德行治理之间更多的是替代关系,而非有机结合的关系<sup>[2]</sup>。在政府行政上面,主要表现为越来越倾向于科层化、专业化、技术化的处理方式,而原来依靠群众、组织动员群众的方式逐渐被边缘化。与此同时,基层社会又是不规则的,即无法按照行政规则的条条框框去处理发生在基层的众多事情,从而带来的问题是基层社会矛盾频发。在后税费时期,国家从对农村的资源汲取转向了资源输入,通过项目制等形式为农村提供公共品,完善基础设施,但是面临着三个方面的问题:

首先是治理者本身与乡村社会的关系变得愈加松散。乡镇干部从具有乡土气息的农村干部逐渐演变为远离村庄与村民日常生活的现代公务员,虽然演变形式符合现代官僚制组织的特性,但实质上远离了群众路线,难以及时回应乡村社会的各类治理需求<sup>[3]</sup>。

其次是农村基层组织薄弱。在空心村增多、村级组织瘫痪的背景下国家为了进一步整合村庄、缩减行政开支而积极推行合村并组。合村后行政村干部工资主要由财政负担,很多地方实行坐班制度,村干部一方面为村民提供办理新农合、新农保等基础服务,另一方面配合好乡镇做好上传下达和文字材料工作。合村后的行政村更像是乡镇政府的派出机构,村干部不需要主动地到村庄中与农民打交道,面对合村后更多、更陌生的人口,村干部也很难深入基层。结果造成行政村范围大、村“两委”干部少;群众个体化,精英边缘化;“看戏的人多,办事的人少”,少量村干部难以应对广大村民,只能做好服务工作,保持不出事<sup>[4]</sup>。

最后是由经济分化带来的社会分化不断加剧。在利益密集地区,“村级权力的高价值激发了村民参与选举的意愿,以纵向经济分层为基础的社会关系的圈层化构成了村庄内部选举高度竞争化的助推机制”<sup>[5]</sup>,富人参与村庄政治的积极性非常高,而大多数群众和底层受限于人脉、财力等因素,在村庄政治中的合法权益受到利用、排斥和挤压。基于对权力、利益的争夺,精英之间进行复杂、激烈的派性斗争与博弈,竞争性选举带来更深层的社会后果是村庄公共性的瓦解,村两委权威的消解,失去群众的支持和信任,干群关系紧张。

在当前“项目下乡”时期,如何更有效地为村庄提供公共品,如何加强基层组织建设,如何重塑公共性是基层治理面对的核心问题。因此,地方政府为了解决这些问题,主要从两个方面进行改革:一方面是推行村干部坐班制度,提高村干部待遇,希望通过强化村干部的队伍建设和组织化程度来加强基层组织建设。另一方面主要是推动干部下乡,以联村干部、驻村领导等形式,加强干部与基层的联系,从而加强对基层的了解,提供更为实际的支持。这一制度的实现形式有两种,一种是纯粹的下派乡镇干部,另一种是组织下沉,即在乡镇下设置管理区,由管理区来负责驻村干部的调度和安排。在当前中央高度重视群众路线实践活动的背景下,各个地方都在强化干部与村庄的联系,这一制度是我们党开展农村工作的传统方法,在乡村关系变革的背景下,这套制度是否能够发挥有效作用,引起了学者的关注。

冯川认为联村制度是不同于村级组织官僚化的另一种乡镇治理模式,在利益密集型村庄,派性政治对村社利益连带与情感连带的切割,使村干部不再是整个村社意志的代表,也不再对整个村社关系网络具有谈判力和动员力,村社出现“治理无主体化”的现象。作为应对策略,乡镇行政要充当村级治理的主体,调和各方利益,以超越派系和既得利益集团,成为以非科层化方式运作的中间权威<sup>[6]</sup>。张义祯通过对福建省轰轰烈烈的下派驻村干部运动的工作机制进行分析,认为下派驻村干部是一种嵌入治理的方式,是对村民自治失灵的有益补充,在当下我国农村能够产生较好的治理绩效,但是不能随意扩大适用范围,要注意其自身适用和约束条件<sup>[7]</sup>。王荣武等着重关注了我国一些农村地区在乡和村之间设立的一种“准管理组织”——管理区,通过对管理区干部和村干部的互动过程与行为的研究发现,管理区能够为乡村工作的开展提供切实的组织保障,与此同时他们也认识到管理区在一定程度上阻滞着乡村基层社会的持久发展<sup>[8]</sup>。

除此之外,还有很多学者对联村干部制度提出批评,严国方等认为已经形成制度的部门包村、下派工作队难以成为乡村建设的“长效机制”,政府主导的运动式乡村建设模式存在严重的内在制度性缺失,工作队陷入与包村单位、受包乡村之间的复杂关系,处于“两张皮”的尴尬境地<sup>[9]</sup>。欧阳静认为乡镇驻村制虽然符合现代官僚制组织的特性,但实质上远离了群众路线,基层政府与乡村社会的关系变得愈加松散,乡村社会的各类治理需求难以得到满足<sup>[3]</sup>。以上学者对于联村干部制度进行了有效的理论探索,但是仍然存在着很多不足。本研究将聚焦于浙东 H 镇的联村制度实践,进一步探讨联村制度的变迁背景、成效以及实践困境等。

## 二、联村制度的地方实践与变迁:基于浙东 H 镇的调查

党的十八大以后,浙江雷厉风行地开展了一场以作风建设为重点的乡镇干部队伍建设集中行动。省委书记夏宝龙强调:乡镇是党在基层工作的基础。在制度上,浙江全面推行乡镇干部联村联户制度,规定每名乡镇领导班子成员至少直接联系一个村(社区)、5 家住户,乡镇党政正职要走遍辖区内所有自然村,联村干部要走遍联系村所有农户;从行动上看,乡镇干部开始值夜班,每名乡镇干部每周至少值一晚夜班,并结合实际开展夜访、夜谈、夜办等活动<sup>[10]</sup>。联村制度的实行既是落实党的群众路线实践活动的重要一环,也是社会转型期政府提高治理能力,应对复杂社会矛盾,完善基层治理机制的一项重要探索。十八届五中全会提出:加强和创新社会治理,推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局。在近几十年的改革、发展过程中,浙江等东部省份取得了令人瞩目的效果,与此同时经济高速发展也带来了社会矛盾的增加、干群关系的紧张。因此,对于政府来讲,迫切需要一套有效的基层治理机制来解决当前的治理难题,从而为经济发展、社会和谐创造良好的社会环境。

虽然从 2013 年开始浙江省全面推行乡镇干部联村联户制度,但是对于省内大多数地区来讲,干部联村制度一直都存在,只是在不同时期和不同的政策背景下,干部联村制度的形式有所不同。以笔者调查的浙东 H 镇为例<sup>①</sup>,从 90 年代至今,H 镇联村干部制度经历了三个阶段的探索。1992 年 H 镇和周边乡镇合并,为了方便管理合并后的众多村庄(原有 55 个行政村,2006 年在合村并组中合为 20 个行政村),H 镇在 1996 年探索安排乡镇干部入村工作,同时设置三个管理处(也称管理区)对联村干部进行指导。2013 年在市政府的要求下,乡镇管理处一律撤销,基层治理架构就从“乡镇政府—管理处—联村干部”变为“乡镇政府—联村干部”。到了 2016 年,政府改变过去对乡镇管理处撤销一刀切的限定,允许乡镇因地制宜,设置管理处,H 镇又恢复原有的管理处制度。对于 H 镇来讲,管理处的撤销与否对基层治理有着较大的影响,因此地方社会治理也随着管理处的取消,分为三个阶段:

### 1. 第一阶段:乡镇政府—管理处—联村干部

在设置管理处时期,乡镇政府的工作大都是放在管理处完成,乡镇分为三个管理处,每个管理处负责 6 到 8 个村庄。管理处的领导层由书记(由乡镇党委委员兼任)、主任、一到两名副主任组成,各个村庄都派有专门的联村干部。乡镇政府各个职能部门的工作人员也被分到管理处做具体的工作,比如国土、计生、工业、农业、民生等。

管理处书记、主任一般是由乡镇农村工作经验丰富的中层干部担任,经乡镇党委班子会议讨论产生。在获得乡镇党委任命后,管理处书记、主任要和乡镇党委签订工作目标责任书,同时在乡镇机关中挑选工作人员,并且在乡镇晋升体系中对这些人员都具有人事建议权,即不符合管理处工作要求的人员可以调走,对于工作能力强的人员可以推荐给乡镇党委、政府委以重任。在乡镇工作的人员基本上都要放在管理处考核,因此管理处书记、主任的权力比较大,对于管理处内的联村干部、各线条工作人员都有人事建议权和绩效考核权。

<sup>①</sup> H 镇位于浙东,经济较为发达,主要有塑胶、轴承轴瓦、轻纺服饰、竹业生产加工四大产业,现有工业企业 779 家,其中上市企业 2 家,拟上市企业 1 家,9 家市级规模企业,产值 500 万元以上企业 34 家。2015 年全镇国内生产总值 36 亿,财政收入 1.45 亿,工业总产值 249 亿,销售收入 232 亿元,利润 15.9 亿元。H 镇下辖 20 个行政村,镇域面积 131 平方公里,人口近 4 万人。

乡镇的各项工作经过班子会议讨论后,由各个管理处督促落实。管理处干部通过对整体工作的协调,不仅能够做到基层工作点、线、面的结合,同时能够将很多问题化解在基层。联村干部在做工作时,能够获得管理处整体上的帮助和协调。正如很多乡镇干部所言,“那个时候做工作比较容易,整个管理处都是联村干部的靠山。”后来,随着县乡体制改革,乡镇的财权、人事权逐渐上收到县级政府,管理处被认为是增加了政府和农民之间的行政层级,不符合扁平化的管理理念而被一刀切地撤销。联村工作在体制上也发生了新的变化。

## 2. 第二阶段:乡镇政府—驻村指导中心—联村干部

党的十八大以后,浙江省大力推行乡镇干部联村联户制度,把乡镇干部放到联系服务群众的第一线,促使乡镇真正成为推动工作落实的桥头堡。政策要求乡镇班子成员实行包村责任制,每位班子成员至少包1个村,主职领导带头包发展重点村、矛盾集中村、后进整转村和经济薄弱村,重点履行指导谋划思路、抓好村级队伍、强化日常管理、维护农村稳定四项职责。还要求乡镇一般干部专职驻村,并且驻同一村时间不少于2年,除参与市镇两级重点工作外,日常办公在村,指导和协助村两委会干部处理村务。乡镇所有干部都直接联系群众,要求班子成员联系8户,中层干部联系5户,一般干部联系3户。

乡镇成立了驻村指导中心,抽调各个条线的工作人员来做联村干部,有的是年纪大一些、经验比较丰富的,有的是年轻一些的、需要培养的干部,乡镇党委班子讨论联村干部的人选,同时每个班子成员还要负责几个村庄的包村工作,作为包村领导指导联村干部工作。驻村指导中心主任由乡镇党委副书记兼任,另外由一名经验丰富的乡镇干部做常务副主任,主要负责对联村干部进行监督、考核。联村干部原则上“归村不归线”,即联村干部需要每周五天到村委会上班(部分人员要保障四天时间在村工作,其余一天做条线业务工作),其原本负责的条线工作暂时交由他人负责。

联村干部的职责有四个方面:一是作为乡镇政府在村庄的代理人,要负责各类事宜的上传下达;二是要密切联系群众,通过向群众发放个人信息卡的形式,做到和群众沟通零距离,定期完成各种走访任务,了解民情;三是保障政府的各项中心工作能够顺利落地,保持政策执行渠道的畅通;四是助力村庄建设与发展,适时提供建议和帮助,同时做好对于村庄财务、决策等方面的监督,制止村干部的违规行为。

## 3. 第三阶段:乡镇政府—管理处—联村干部

2013年,管理处取消之后,虽然乡镇继续下派干部到村庄工作,并且设置了驻村指导中心监督指导联村干部工作,但是很快基层政府发现这一治理架构难以有效解决基层治理中的难题。管理处取消后,联村干部的工作主要由包村领导负责,而新成立的驻村指导中心主要负责对联村干部工作的监督,并不能在具体工作中给予指导。地方政府为了监督和制约村干部权力,设计了一系列精细的制度,在村庄财务、重大决策等事宜方面,不仅需要村两委班子签字,还要联村干部、包村领导签字。但问题是包村领导是乡镇班子成员,本身工作比较繁忙,并且包村领导往往负责两个或多个村庄,对村庄的具体事务把握不如联村干部细致周全,但是包村领导的签字权对村庄内的很多决议又有着至关重要的作用。在当前的行政追责体制下,包村领导需要对签字内容负责,结果造成包村领导在核查村庄工作中耗费较多精力。与此同时,产生的另外一个问题是联村干部对包村领导的依赖性强,有的趁机推脱责任,主动作为能力不足。

2016年Z市政府认识到了这一问题,出台了指导意见,即包村领导不必在村庄大大小小的事情上签字,具体工作由联村干部落实,包村领导要从大方向上把握村庄稳定即可。而这又带来的另一个问题是联村干部责任过大,虽然代表着乡镇党委和政府,但是在具体的村庄工作中又往往是单打独斗的,在解决基层的很多问题中表现出了无力感,尤其是信访问题,联村干部难以将矛盾化解在基层。在此背景下,政府也认识到了取消管理处这一层级后带来的后果,就允许乡镇自由裁量是否恢复设置管理处这一层级。

### 三、联村制度的成效与困境

从总体上来看,管理处的设置、取消以及恢复表明基层社会治理作为一项复杂的、系统性的社会治理体系,需要行政体制不断变革以适应新形势下的社会治理要求。当前农村基层社会正在发生着前所未有的变化,党的群众路线如何才能适应新形势下的社会基础,关系到群众路线的实践效果。

#### 1. 联村制度的成效

一是联村制度打破了科层制的诸多限制,通过干部下村的方式来保障基层综合性工作与业务工作的有效运转。与此同时,联村制度也给乡镇干部提供了锻炼的平台,尤其是年轻干部。基层工作是一项复杂、系统性的工作,在国家的五级行政管理体系中,乡镇处于末梢地位,往往是几十个人对接上级几十个部门,一个乡镇干部就要负责多个职能部门的工作,并且还要直接和农民打交道,将工作落实下去。因此,在基层就很难讲究严格的科层制分工。联村制度结合了基层治理的实际需求,并且在此基础上设置管理处,缩小治理单元,让管理处内的书记、主任、联村干部等形成一个紧密的团队,做到互相支撑、形成合力,从而为各项工作的落实提供组织保障。在 H 镇 2016 年 5 月的干部调整中,在 H 村做了两年的联村干部 W(27 岁)由于工作能力突出调整为乡镇的党政办主任,而这主要得益于他在 H 村的综合性锻炼。

二是联村制度以制度化的形式保障了干群联系,从而使政府能够有效地回应基层的实际需求。联村干部日常主要是做村干部的辅助工作,村庄中有需要干部出面的事情,联村干部一般都会跟过去,掌握工作的节奏和氛围,给予村干部适当的建议,一旦产生矛盾,联村干部会及时联系乡镇领导和派出所出面。一些重点工作在推进时,村干部考虑到选举因素,不愿意做得罪人的工作,往往不积极、不配合,联村干部就要敢于做“恶人”,既要做好政策解释,必要时还要采取强制性措施。如 H 镇多数村庄都经历过合村并组,以 Q 村为例,2005 年是由两个村庄合并,合村之后是形合而神散,两个村庄至今保留着单独的账目,村干部分别治理各自所在的村庄。由于村庄掌握着土地等资源,在地方快速发展、需要大量征地的背景下,对于村干部的争夺就非常激烈,村庄内分为好几派。无论是哪一派当选村干部,考虑到日后的选举等问题,都不愿意得罪老百姓,都愿意做好人。浙江省近两年在环境卫生整治方面力度很大,比如“三改一拆”“五水共治”等,由于过去农民在办厂、建房过程中违建较多,而拆违等工作肯定要得罪人,村干部都不愿意出面配合。政府也难以通过强制手段给村干部施压,只能由熟悉村庄的联村干部来负责这些事宜,而联村干部由于平时都在村庄,和老百姓打交道也多一些,懂得村庄社会内的各种关系,拥有一定的面子和人脉,处理事情时软硬兼施,能够将矛盾纠纷控制在最小化。

三是联村制度强化了政府在转型期解决基层社会矛盾的能力。社会矛盾增多给政府治理水平提出了更高的要求,在当前群众“信访不信法”的背景下,基层政府面临着诸多困境。一些信访户绕过联村干部,直接将诉求呈现给乡镇党委书记和镇长,连主管信访工作的副镇长、信访办等都撇在一边,专业上访户、谋利型上访者更是深谙此道。这些问题极大地占用了主职干部的精力,并且他们也无法直接去回应、解决这些问题,不但化解矛盾的效率很低,还耽误了其他重要的工作,稍有不慎会产生越级上访等后果,给基层行政带来很大压力。H 镇政府书记、镇长最为头疼的就是信访问题,征地拆迁、宅基地分配、村干部选举、环境污染等方面的信访矛盾成为了基层治理中的主要矛盾,同时还形成了一些专业上访户,这些人要么去书记、镇长办公室反映问题,要么越级上访。联村干部能够在一定程度上较为全面地把握村落社会中的矛盾纠纷,从而能够及时将矛盾化解在基层。同时,联村干部在与老百姓打交道的过程中,以非正式的手段,如通过帮助农民做事、喝酒、参与村庄红白事等方式积攒人情,从而为各类矛盾纠纷的化解奠定群众基础。而管理处的设置以制度化的形式来承接乡镇转移的部分权力,进一步强化了政府在基层解决实际问题的能力。

#### 2. 联村制度的实践困境

尽管联村制度在基层治理中展现出了一些优势,并且为了适应治理需求,制度本身也处于不断调适之中,但是在实践中依然面临着诸多问题,这些问题制约着联村制度的实践效果。

从总体上看,联村制度主要面临三重困境:

(1)群众日益多元、复杂的诉求超越联村干部个人能力和权限。联村干部要面对群众各种各样的需求,在党和政府不断强化群众路线时,群众对联村干部也有了更多的期待,会向联村干部表达各种各样的诉求,但是很多诉求往往又不合理。H镇的联村干部HL说,一个六十多岁的人得了癌症找到他,希望评一个低保,但是农户的家庭条件完全不符合低保的标准,HL想帮忙也没有办法,尤其是近年来政策执行透明程度较高,联村干部很难打政策擦边球。最让他感到无奈的是,按照要求为了提高群众对联村干部的知晓率,会给每个农户发送便民联系卡,一些群众就打电话要求联村干部解决非其分内的事情,如电视机坏了、水管需要维修等等。群众的水平素质并不是齐平的,一些别有用心的人总是通过包装自己或者放大困难向联村干部争取支持,当联村干部无法回应这些人的诉求时,他们就会将怨气和不满撒向联村干部,造谣生事或者无理上访。

(2)村级权力结构对正式权力参与的排斥。农村工作纷繁复杂,尽管政府要求联村干部在村庄中坐班来深度介入基层治理,要求联村干部参与村庄方方面面的工作,但是即便是作为基层政府在村庄中的代理人,联村干部依然面临着如何有效介入村庄既有权力结构的难题。在利益密集型地区,由于村庄权力精英对于村庄利益具有一定的支配权,因此村庄中的权力争夺要激烈一些。基于不同目的、追求的村庄权力精英、经济精英分化成为一个个小的利益团体,派性斗争激烈。联村干部要持正守恒地介入村庄治理,不可避免地会损害一些人的利益,造成的结果有可能是各个利益团体的联合反击,以至于工作无法开展。同时,村庄内的派性斗争使得联村干部还会成为小团体联合的对象,联村干部要避免自身被派性斗争所利用,还要推进政府的中心工作,就需要更大的智慧和魄力,否则就只能悬浮于村庄之上,被村庄权力结构所排斥。以H镇的Q村为例,共有2700多人,由LXF村(1200多人,党员77人)和YXS村(1500多人,党员57人)合并而成。

Q村共有11名村干部,其中,党支部由5人组成,村民委员会由6人组成。在党支部中,LXF村由于党员多,所以占到了绝对优势。而在村委方面,YXS村人口多,但是却没有发挥出优势,以至于村书记、主任都是LXF村的人。之所以造成这个问题,就是由于过去LXF村内部斗争非常激烈,内部矛盾突出,分为多个派性,致使在选举过程中力量分散。Q村的联村干部做工作时,就不得不考虑到村庄的权力结构,顾及各方面的力量,稍有不慎,就会引来一些力量的排挤或者利用。

(3)行政体系内制度化、形式化的监督与考核机制。各级政府对联村干部工作非常重视,制定了很多考核标准,而一些考核内容脱离实际。组织部门定期给联村干部下达走访任务,原则上要求联村干部一年要将所有农户走访到位,还要写走访日志等,但现实情况是很多农户都在外面经商或者打工,平时回家的人很少,联村干部只能走访那些在村的老党员、老干部、困难户、乡贤等。而上级为了监管联村干部工作是否到位,还会采用一些比较严格的考核办法,“走访走遍村民,进村入户率达到100%,熟悉率达到95%以上,做到‘找得到门、叫得上名’。”如H镇所在的市建立了“群众考干部”多维考评体系,让干部围着群众转。通过村情民意现场“考”(考核中滚动播放村民照片,让联村干部一一辨认,接受群众各种质询……)、满意干部群众“评”、岗位标兵擂台“比”等方式,倒逼联村干部进田间地头、农户家了解村情民情,认真倾听群众诉求,真正解决老百姓的实际困难<sup>[11]</sup>。对于联村干部来讲,一些考核不切实际、流于形式。

#### 四、结语与讨论

联村制度的本质在于通过重构国家和社会之间上通下达、来往自如的协调地带抑或叫做中间地带来实现有效的双向互动。在社会治理中的意义在于一方面能够灵活地将自上而下的政策转化成为群众易于接受、认可的规范,另一方面能够及时地处理基层的社会问题,将矛盾化解在基层。作为转型期完善基层治理机制的制度探索,联村制度究竟是应付当下基层治理难题的权宜之计,还是可以作为一项持续性的制度仍然不得而知。虽然联村干部制度在形式上不断变化,但是其本质在于保持政府对基层社会的有效治理,在一定程度上通过重构国家和社会之间的中间地带,来实现自下而上的民意表达和政治参与,弥补村级治理公共性缺失的难题。从目前来看,联村制度还存在一些可以继续改

进的空间:

首先是明确联村干部的职能与职责,进一步完善对联村干部的监督考核机制。联村干部作为政府参与基层治理的代表,与“村三委”(村党支部委员会、村民委员会、村民监督委员会)在基层治理中的职能和职责需要进一步细化和明确,应建立责任清单,否则就容易产生权力争斗或者责任推诿的现象。同时,对于联村干部的考核与监督细则应当契合基层工作的实际情况,避免过度形式化等给联村干部带来不必要的负担。

其次是强化对村级权力结构的监督和管理。在基层工作多年的 H 镇党委书记说,“村干部也需要去教育,如果没有一个强势的机构管理的话,村干部就会无法无天。”而政府所主导的联村干部制度,其本质是通过行政推动的方式,将乡镇干部下派到基层,重构国家和社会之间的中间地带,从而弥补村级治理公共性的缺失的难题。一个强有力、持续在场的管理机构对于村干部来讲是重要的一重约束力量,更为重要的是,能够给当前无序的村庄竞争中,带来一种公正的社会秩序,尤其是在利益密集型地区的选举中,政府强势介入、打击贿选能够为基层重塑一种公正的社会秩序,推动基层民主的发育。

转型中的乡土中国变迁得太过于迅猛,在东部发达地区,无论是联村干部,还是村干部,其核心身份早已与农民脱钩,乡村仅是工作的场域,其生活的重心还在城市。尽管当前行政体系内的压力迫使乡镇干部不得不投入到农村工作中,对有些年轻联村干部来讲,这仅仅是公务员仕途中必要的一部分资本积累,而对于年纪大的联村干部来讲,是退居二线、发挥余热的一个场所。农村工作本身并未构成其发展的核心价值。同样,当前的农村干部也多处于这种心态,他们本身早已经脱离了农业生产,甚至农村生活,尤其是在发达地区,村干部都是典型的富人群体。由于村集体掌握着土地、人际关系等大量的核心资源,对于富人来讲,村干部不仅能够带来收益,还代表着一种身份,可以游走于政商之间。不仅是联村干部、村干部的身份等导致他们难以扎根乡村,在社会流动性增大、人们思想多元化的背景下,乡土社会本身也被大多数群体看作是逃离的场域,除非乡村能够在城乡一体化中找到合适的位置,否则对于中青年群体来讲,他们生活的面向无法转向村庄。基层治理仅仅通过重构中间协调地带是远远不够的,单靠联村制度也很难解决当前基层治理面临的难题,毕竟联村制度发挥作用受限的困境不仅仅是制度本身,还涉及一系列的制度以及农民思想认识水平等因素。基层治理改革向何处去,仍然是一个需要继续探索的话题。

## 参 考 文 献

- [1] 吕德文.群众路线与基层治理——赣南版上镇的计划生育工作(1991-2001)[J].开放时代,2012(6):117-129.
- [2] 陈柏峰.群众路线三十年(1978-2008)——以乡村治安工作为中心[J].北大法律评论,2010(1):88-116.
- [3] 欧阳静.乡镇驻村制与基层治理方式变迁[J].中国农业大学学报(社会科学版),2012(1):111-115.
- [4] 刘成良.微自治:乡村治理转型的实践与反思[J].学习与实践,2016(3):102-110.
- [5] 杜姣.村庄竞争性选举动员机制及治理后果研究——基于浙北 D 村的个案考察[J].华中农业大学学报(社会科学版),2016(5):99-105.
- [6] 冯川.“联村制度”与利益密集型村庄的乡镇治理——以浙东 S 镇 M 村的实践为例[J].公共管理报,2016(2):38-48,154.
- [7] 张义祯.嵌入治理:下派驻村干部工作机制研究——以福建省为例[J].中共福建省委党校学报,2015(12):36-43.
- [8] 王荣武,王思斌.管理区干部和村干部的互动过程与行为[J].社会科学研究,1996(3):71-78.
- [9] 严国方,肖唐镖.运动式的乡村建设:理解与反思——以“部门包村”工作为案例[J].中国农村观察,2004(5):69-80.
- [10] 严红枫.打铁要身硬 挽弓当挽强[N].光明日报,2013-07-05(1).
- [11] 沈吟,廖小清,周武军,等.群众考干部 联村更连心[N].浙江日报,2014-08-20(2).

(责任编辑:刘少雷)