

# 乡村振兴背景下村治主体的缺位与行政再造

黄丽芬

(华中科技大学人文学院/国家治理研究院,湖北武汉430074)



**摘要** 乡村振兴背景下中西部农业型村庄出现新一轮村治主体缺位困境,表现为“无人治村”和“治村无方”的难题,潜藏着多层面的治理危机。在村庄内生乏力的情况下,行政供给思路具有可行性,但要解决村治主体与村庄社会对接的问题。洋县的选派干部制度在行政选拔和行政输入之间插入村主职干部助理环节,通过松紧有度的筛选机制、通才导向的培养机制、因能而异的流动机制建立了以组织培养为前提的村治主体再造办法。村庄社会结构的弱化和裂化、群众路线中的规则嵌入、扩大的熟人社会与关系嵌入三者共同保证了选派干部与村庄社会的有效对接。通过调动村庄内生资源、优化干群关系、改变治理方式、转换治理目标,选派干部在实现治理有效的基础上,积极探索村庄经济社会发展空间。制度的后续运行需要保证村主职干部助理的锻炼学习力度、提高产业发展的规划研判力度、强化县乡政府的统筹协调力度。

**关键词** 村治主体缺位; 选派干部; 村主职干部助理; 乡村振兴; 行政供给方式

**中图分类号**:D668 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2022)03-0128-11

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.03.012

选好两委干部是增强基层治理能力、实现乡村振兴的重要前提。东部工业型村庄作为人口流入地,村干部职业化与现代化管理体制相配套,村干部成为一份极为体面的工作,“谁来当村干部”是个假问题。中西部农业型村庄作为人口流出地,乡村振兴战略背景下基层治理事务增多、治理方式变化、治理定位转变,面临新一轮的村治主体缺位困境,潜藏着新的治理危机,“谁来当村干部”是个真问题。如何再造中西部农业型村庄村治主体是一个重大的理论和实践命题。

村治主体研究有三大范式:士绅范式、地方精英范式和双重身份范式<sup>[1]</sup>。其中,士绅范式探讨传统社会结构与基层社会治理之间的关系,回答“皇权不下乡的背景下,谁在治理村庄”的问题,士绅作为国家与乡村社会的中介,兼具“国家政权后备军”与“乡村社会富豪”两种角色<sup>[1]</sup>。有的将士绅作为强大的保守力量,解释中国现代化进程中的路径选择<sup>[2]</sup>;有的将士绅作为解释传统社会的“超稳定结构”和文化维系机制<sup>[3]</sup>。从晚清到民国,随着国家政权不断向乡村渗透以汲取更多政权建设资源,士绅社会结构被冲破。杜赞奇提出“权力的文化网络”,发现地方精英对普通农民的庇护作用,随着国家政权建设力度的增强,“保护型经纪”转变为“谋利型经纪”,最终导致国家政权建设的内卷化困境<sup>[4]</sup>。新中国成立后,建构起完整的村庄治理体制机制,村干部作为新的村治主体登上历史舞台,徐勇提出村干部兼具国家“代理人”和村庄“当家人”的“双重身份”论<sup>[5]</sup>,划定了村治主体研究的结构前提。该范式下的村治主体研究有两种视角:政策执行视角研究不同类型村治主体的治理行为与政策目标的关系;村干部选任视角讨论不同治理目标和区域性质下村干部的生产逻辑。

既有研究和基层实践有两种解决村治主体缺位问题的思路,一种是村庄内生思路,探讨不同经济社会条件下村庄自我供给村治主体的空间及相应的类型差异,具体包括“富人治村”<sup>[6]</sup>“能人治村”<sup>[7]</sup>“混混治村”<sup>[8]</sup>“狠人治村”<sup>[9]</sup>“中农治村”<sup>[10]</sup>“老好人治村”<sup>[11]</sup>“新代理人”<sup>[12]</sup>等,从研究结论来看,在中西部农业型村庄,中农之外的村治主体均会带来差异化的村庄治理难题。在乡村振兴背景下,中农治村

收稿日期:2021-03-03

基金项目:国家社会科学基金重点项目“村庄治理现代化的区域差异研究”(18ASH002)。

的经济社会条件逐渐失却,一是中农不再有治村动力,二是中农治村能力与村庄治理目标不匹配,村庄内生思路面临新的困境。另一种是行政供给思路,考察政府输入村干部的可行性和有效性,多数讨论集中于大学生村官和第一书记,研究发现,行政供给为基层带来新的治理理念和治理资源,但治理效果具有不稳定性 and 区域性,大学生村官存在角色定位不准<sup>[13]</sup>、退出机制不合理<sup>[14]</sup>、群众工作能力欠缺<sup>[15]</sup>等困境;第一书记出现行政吸纳自治<sup>[16]</sup>、与村两委关系偏差<sup>[17]</sup>、村庄之间差异扩大<sup>[18]</sup>等问题。在村庄内生乏力的情况下,问题和困境的存在并不足以彻底否定行政供给思路。大学生村官和第一书记的制度梗阻集中在行政输入型村干部与村庄治理特点的不匹配上。所以关键问题是采取何种行政供给方式才能实现村干部与村庄社会的有效对接。

基层创新实践为思考相关问题提供重要启发。洋县近几年出现较严重的村治主体缺位问题,存在多层次的村庄治理危机。基于维持基本秩序、挖掘发展空间的现实需求,洋县建立了选派干部制度,以“县聘镇管”的方式在全县范围内统招“村主职干部助理”,在正式输入村干部之前,以组织化的方式给予选派干部一个非正式的培养空间,完成行政供给型村治主体“从输入到嵌入”的转变。那么,新一轮村治主体缺位的原因和后果是什么?选派干部制度如何实现与村庄社会的有效对接?选派干部进村后如何开展村庄治理工作?选派干部制度的后续运行需要注意什么?本文经验材料来源于2020年6月笔者在洋县港镇的田野调研,港镇下辖14个行政村,2019年入驻第一批村主职干部助理,共10人,2020年初2人通过考核,分别进入石村和西村成为选派书记。

## 一、乡村振兴背景下村治主体缺位的原因及后果

理解乡村振兴背景下村治主体缺位问题有三个前提<sup>[19]</sup>,一是国家不断提升惠农力度,如何制定科学有效的公共品供给方式,是乡村建设的重点;二是从严治党理念向基层覆盖,如何以规范的权力运作和工作办法实现有效治理,是基层治理现代化的基本要求;三是乡村振兴战略对基层治理任务提出全新要求,中西部农业型村庄如何实现发展目标,是乡村治理的重中之重。

### 1. 乡村振兴背景下村治主体缺位的原因分析

“谁来当村干部”包括两个问题:村干部从哪里来?谁适合当村干部?前者探讨不同时空条件下村干部来源问题,重点讨论村治主体的治村动力;后者考察不同社会结构和资源条件下,选谁当村干部的问题,重点讨论村治主体的治村能力与村庄治理目标的匹配程度。无论是动力不足还是能力错配,其结果都是村治主体的缺位。当前中西部农业型村庄存在两方面的村治主体缺位困境,即“无人治村”和“治村无方”的难题。

传统型村干部治村动力不足,导致“无人治村”的难题。以往结构完整的村庄能够实现村庄精英的生产与再生产,村庄精英的治村动力来源于物质性激励和社会性激励。物质性激励层面,村干部具有兼业性质,完成村庄治理任务之余还能从事劳动生产,家庭经济收入在村庄属于中上层。社会性激励层面,村干部是村庄“当家人”,是十分体面的社会角色,优秀的村干部声名远扬,自己有面子的同时家族成员也能“沾光”。但随着青壮年劳动力大量进城,瓦解了村庄社会结构的完整性,直接影响到村治主体的治村动力。物质性激励方面,村干部工资加上务农收入低于普通农民务工收入,村干部滑向村庄中下层,甚至“当干部当成贫困户”<sup>①</sup>。经济上的弱势地位削弱了村干部的社会权威,导致他们在治理过程中“束手束脚”。社会性激励方面,一是农村文化在乡土性和现代性的交织中走向多元化,“社会性价值及激励机制面临难以再生产的问题”<sup>[20]</sup>;二是村民经济分化拉大,导致利益诉求复杂化、利益矛盾剧烈化,人情、关系、面子向治理资源转化的通道狭窄化,村干部社会权威累积性弱化。总之,当村干部不再是有面子的事。

青壮年大量外出的背景下,“中坚农民”是最合适的村治主体。“中坚农民”指主要社会关系、主要生产活动在村的农民<sup>[21]</sup>,他们通过流转土地实现适度规模经营,外加依托乡村经济空间从事工商业劳

① 资料来源于2020年6月14日下午对洋县港镇石村老书记漆某的访谈。

动,可获得不低于外出务工的收入。他们生产生活与村庄高度相关,最关心村庄政治,也最熟悉乡村社会关系网络,因而兼具治村动力和能力,税费改革后“中农治村”成为中西部农业型村庄的普遍现象。但三方面原因导致现阶段“中农治村”难以为继:其一,在基本稳定村庄政治十几年之后,中农逐渐老化,有的已经退休,有的接近退休年龄,新的中农没有及时替补。其二,资本下乡与政府推动的大规模土地流转,使得中农赖以生存的适度规模经营难以延续,其作为村治主体的经济基础被动摇,为了完成家庭再生产,村干部务工压力增大。其三,村干部职业化导致兼业村干部转变为职业村干部,坐班制和考核制使得村干部不再有精力从事农业和副业生产,相当一批中农选择退出村干部队伍。

传统型村干部的治理方式与乡村振兴背景下治理目标之间的错位,导致“治村无方”的难题。

第一,治理事务增多。十八大以来乡村建设进入新时期,村庄治理事务陡增。“几年前我们非常闲,偶尔开个会、发个通知,村委会门口的蒿草长得比人还高。”<sup>①</sup>村庄治理工作分为中心工作和常规工作,前者关涉国家治理导向、政府工作重点、村庄发展进程,特点是时间紧、任务重、压力大,需要调动多种治理资源;后者是维持村庄有序治理所需完成的任务,处于不断生成中,特点是开端不明晰,终点不明确。村庄治理事务增多包括中心工作增多、常规工作方式转换、基层治理创新压力下的常规工作中心化。具体而言,从精准扶贫政策落地开始,走访调研、填表造册、迎检接待、产业孵化、自查他查等工作导致村干部负担重,另外基层党建、村庄环境整治等工作逐渐中心化,倒逼村干部不得不坐班。众多中心工作的村庄落地,也带来常规工作的复杂化,村干部特别忙。

第二,治理方式变化。传统型村干部一般文化程度不高,利用乡村社会规范和政策法规进行治理,多采用“土办法”,在治理过程中灵活运用情、理、法、力。基层治理现代化背景下,技术治理和流程管理进入乡村治理视域,村干部考核出现“从结果管理到过程管理”<sup>[22]</sup>的转变。无纸化办公、文牍化和信息化在基层治理实践中全面铺开,一批群众工作经验丰富、组织能力较强的村组干部因为不适应新的治理方式而被迫退出。“以前乡镇干部会亲自送文件和通知下来,当面解释每项工作的重难点,现在是遥控我们,微信群里转发文档和资料,不会用电脑和智能手机,就没法做工作。”<sup>②</sup>“这两年党建工作压力大,尤其是做材料,一次主题党日活动,我要花一周整理材料,然后再花一周把这些材料录入电脑,我们老干部很难适应。”<sup>③</sup>

第三,治理定位转变。精准扶贫和乡村振兴政策进入村庄前,村庄治理目标是维持生产生活秩序,治理任务是小微公共品供给、矛盾纠纷调解等,传统型村干部有能力妥善解决。精准扶贫和乡村振兴政策中村集体经济发展、农业产业建设、推动村民就业等,均具有强烈的发展意涵。村庄建设与经济发展是乡村振兴的基础,不少中西部县市提出“一镇一产业”“一村一品”的目标。因而仅仅将村庄治理定位于基本秩序维持是不够的,还需要探索村庄发展可能性,作为村庄社会的“领头雁”,村干部被要求有先进的发展理念、切合实际的发展思路和较强的经营管理能力。从维持型治理向发展型治理的转变,使得多数传统型村干部出现能力不足的困境。

## 2. 村治主体缺位的后果呈现

《村民委员会组织法》规定,村级组织的职能范围包括,办理本村公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。村治主体缺位导致基本职能缺少维护和管理主体,村民自治缺少有效载体,结果带来多层次的治理危机。

其一,组织软弱涣散,“问题村”出现。村治主体缺位的后果首先表现在村级组织内部,有的村两委干部配不齐;有的村干部治理方式传统、治理能力不足、发展思路太窄、学习能力太弱;有的班子内部不团结,搞分化政治,自我消耗严重。村治主体缺位导致村庄权力运行分散无序,组织能力差,最终出现多种形式的“问题村”。洋县港镇西村位置偏远,受到市场力量的冲击,宗族结构出现明显缝

① 资料来源于2020年6月12日下午对洋县港镇金村妇联主席柯某的访谈。

② 资料来源于2020年6月11日上午对洋县港镇金村会计罗某的访谈。

③ 资料来源于2020年6月15日上午对洋县港镇石村副书记黄某的访谈。

隙,围绕着公共品供给,村庄派系政治愈演愈烈,镇党委强势介入才实现村两委班子中两派力量的相对均衡。但选举结束后,两委班子不团结和分化问题明显,整个村庄被撕裂,因为内耗严重,村级组织既无法及时回应农民需求,也无法完成政府的治理任务,村庄建设陷入停摆。

其二,村庄治理失序,社会正义无法保证。组织软弱涣散必然影响到村庄治理能力,一是公共品供给不足,农民生产生活条件差;二是村庄矛盾无法化解,“小事出村”常态化。国家项目成功落地需要村级组织具有协调和转化能力,以取得村民的同意和配合。项目实施涉及占地、拆迁、清理附属物等问题,在赔偿利益受损群众时,如何实现公平正义、避免群众成为“钉子户”是治理重点。村治主体缺位意味着协调转化不足,一方面项目无法落地成为常态,另一方面项目实施导致次生治理危机,公私界限不清激发部分群众的等靠要思想和占用公共资源行为,普通群众处于“老实人吃亏”的困境之中。此外,“基层治理具有小微治理的特征”<sup>[23]</sup>,大多处理邻里之间鸡毛蒜皮的小事,但小事并不小,小事涉及村庄社会的公序良俗和个体正义观,小事解决不好,不平衡感以“气”的形式积累起来,成为村庄治理的“溃疡”,长期得不到解决的小事最终可能演化为“大事”,以上访和重大事件的方式外溢出村庄。村级组织其实是村庄社会正义的维持者、村庄矛盾的“排泄孔”,村治主体缺位导致这些职能失效,最终带来村庄社会秩序的混乱,派生出各种“乡村病”<sup>[24]</sup>。

其三,村庄发展差异的“马太效应”。中西部农业型村庄大多资源禀赋不强,工业基础薄弱,内生发展能力欠缺,所以高度依赖外部资源输入。乡村振兴背景下,主要渠道是政府资源输入和招商引资,且二者经常相互捆绑进入村庄。地方政府掌握着项目资源分配权,也承担着项目管理责任,项目实际运行既不遵循平均主义,也较少遵循兜底主义,而是有选择地进行分配。为了降低项目失败风险、提升政府政绩,政府一般将资源向治理能力强、群众基础好、有打造空间的村庄倾斜;为了优化整体效果,在资源不足的情况下,选择将多个项目打包输入少数几个村庄。结果项目下乡“雪中送炭”性质不足,“锦上添花”作用明显,越是治理能力强、干群关系和谐的村庄,越具有“亮点村”的可能性,形成村庄发展的正向循环;越是“问题村”,越难获得项目资源,干群关系越紧张,形成村庄发展的负向循环。在项目捆绑进村的作用下,“亮点村”和“问题村”之间的差距越拉越大,中西部农业型乡镇出现了中心村、一般村和边缘村的显著分野<sup>[25]</sup>。

## 二、村治主体的组织培养与行政再造

洋县的选派干部制度,是在乡村振兴遭遇村治主体缺位的情况下,不断寻求突破的结果。面对大学生村官和第一书记制度的“水土不服”困境,洋县并没有直接否定行政供给思路,而是将问题聚焦于行政供给方式上,重点解决村治主体与村庄社会的有效对接问题,创制出村主职干部助理制度。通过制度化的“选拔—培养—流动—退出”流程设置,村治主体正式进入村庄前,在行政选拔和行政输入中间插入一个非正式的“实习期”,形成了系统科学的行政再造路径。

### 1. 制度化的村治主体再造路径

洋县选派干部制度由三个环节构成:选拔组建人才库、派遣并培养村主职干部助理、行政嵌入村治主体。围绕着村主职干部助理,县乡村三级高度互动,形成了“县选拔—镇管理—村培养”的分工体系。从流程设置上看,洋县村治主体再造路径包括三个要点:

第一,松紧有度的筛选机制。村主职干部助理的进入具有宽口径、在地化的特点,退出具有及时性、多阶段性的特点。2018年开始县组织部在全县范围内公开招考村主职干部助理,要求应聘者年龄低于40岁,高中以上学历。因为地域、年龄和文凭要求不高,且实习期工资参照各村副职干部标准,正式聘任后待遇与乡镇公务员齐平,表现优越者还有晋升渠道,所以具有较大吸引力,2019年有150人报名,最后109人通过县级选拔,进入人才库,2020年吸纳150人入库。按照回原籍和就近就便的原则,录用后的村主职干部助理被分配到17个乡镇,乡镇再根据需要调配至不同村庄培养。从报考到最终成功任职,村主职干部助理要经过多阶段的审核。乡镇组织部门负责监管,每年两次按照“优秀、合格、不合格”三个等次呈现考核结果,“优秀”比例不超过20%，“不合格”者被清退出队伍;连

续两次“优秀”可率先进入村两委班子,但在没有经过正式选举前不占该村村干部职数;两年为一个聘期,聘期结束时“合格”可续聘,两个聘期结束后,仍然不是“优秀”则不再续签合同。可以发现,村主职干部助理进入具有宽口径性,但在实习期严格实行末位淘汰制,最终只有不超过20%的人能够进入村干部队伍。通过多阶段“考核—培养—考核”的循环,形成了松紧有度的筛选机制,保证了人才的工作能力和工作态度。

第二,通才导向的培养机制。县乡村三级对村主职干部助理进行联合培养,县组织部门负责建立人才交流平台和基础知识培训,包括相关的制度政策、法律法规等,要求每人每年累积培训不少于5天;镇相关部门负责根据实际工作进行岗前和岗中培训,包括政策文件解读、具体工作咨询等;村负责加大培养锻炼力度和群众工作能力,让村主职干部助理直接参与村庄治理的各层次和各方面。这套培养体系的关键环节是村庄的学习和锻炼,为了提升培养效果,乡镇一般选择将他们安排到治理能力较强的村书记身边做助理,近距离地观察和学习优秀村书记的治理理念和治理方式。“书记去哪里我去哪里,跟着他跑部门拉项目、开会学习、迎检接待、走村串户,最开始我在旁边看,插不上嘴,遇到疑惑的地方,找到机会就问,一点点摸索,后面再做工作的时候,书记把我推到前面,慢慢独当一面。”<sup>①</sup>他们跟着经验丰富的村书记进入“一线治理”领域,“一线治理是直面问题、回应群众的治理形态,具有鲜明的问题导向和实践本位,并呈现为富有弹性的治理结构”<sup>[26]</sup>,经过一段时间的集中学习,他们的村庄治理能力得到明显提高。通过体系化、在地化、综合性的培养,村主职干部助理逐渐成长为村庄治理的“通才”。

第三,因能而异的流动机制。通过考核的村主职干部助理顺利进入村两委班子,成为选派干部,与普通村干部只能在本村任职且有“晋升天花板”<sup>[27]</sup>不同,他们在镇域范围内具有流动可能性。首先,他们并不一定在本村任职,也不一定直接任村书记,而是根据其治理能力和不同村庄的治理需求进行匹配,鼓励特别优秀者任“问题村”书记;其次,入职后还有流动可能性,根据履职表现和乡村工作需要,可以水平调动或者垂直调动,在流动期限上还有短期和长期的区别。因能而异的流动机制带来两个治理效果,对乡镇政府而言,选派干部是一种治理资源,政府掌握着考核权和调配权,可以灵活地对“问题村”和“亮点村”的村治主体实现行政供给;对于选派干部来说,流动性意味着机会,既是激励也是压力,如果无法实现预期治理目标,意味着长期的村庄沉淀,在自我施压和横向比较之下,大多数选派干部“干劲十足”。

## 2. 选派干部的村庄嵌入

“如何嵌入村庄”是选派干部面临的首要问题,与内生型干部不同,选派干部是村庄社会的“外人”,不熟悉复杂的村庄治理事务,且缺乏必要的社会支持,容易陷入“孤立无援”的困境。洋县实践经验显示,选派干部没有出现明显的“水土不服”问题,选派干部的村庄嵌入机制包括:

第一,村庄社会结构的弱化和裂化,改变了村庄治理的社会基础。当前多数村庄高度去乡土化,传统价值观念逐步衰落,家族组织的伦理规制和社会价值被剥离,熟人社会不再是“铁板一块”,演变为“半熟人社会”<sup>[28]</sup>,村庄社会结构的弱化和裂化为“外人”进入村庄提供了可能性。社会结构的弱化包括结构完整性瓦解、社会规范力度弱化。年轻人大量进城且农二代生活面向城市,直接瓦解村庄社会生活的完整性。西村年轻人多去温州、深圳等地的鞋厂和电子厂打工,只有少数中老年人留守村庄,祭祖、迎太公等宗族文化活动已经停办,过年期间兴起乡村旅游、打牌等娱乐方式,传统社会结构失去了再生产机制。无论在村庄公共生活领域还是私人家庭领域,中青年成为家庭发展的主导者,他们更认同于市场规则和法律法规,而不是传统社会规范和地方舆论,对村庄互助体系的依赖程度显著降低,大家都“关起门来过自己的日子”,这为现代社会“普遍性”规则进入并取代传统村庄“特殊性”规则创造了条件,为选派书记进入村庄提供了社会基础。

社会结构的裂化包括派性政治和碎片化的宗族,且二者出现相互强化、相互支撑的态势。西村分裂为“势均力敌”的两派后,各方谁也不服谁,要么选不出让多数人满意的主职干部,要么选出来后

① 资料来源于2020年6月14日上午对洋县港镇石村选派书记柯某的访谈。

难以开展工作。深陷其中的普通村民期盼一个能够弥合治理缝隙、具有超越性的精英。有两种可能渠道:一是村庄内生的“高大威猛”型精英,不仅能力强、关系广,而且不偏不倚、有公心,但在西村这种精英偏少,且大多在大城市发展,因而缺乏治村动力;二是行政输入的村干部,因为与任何一派都没有深厚的关系渊源,外在于复杂的历史遗留矛盾,基本能够保证公平公正,为村庄社会整合提供新契机,所以各方接受度较高。

第二,群众路线中的规则嵌入。既有研究存在一种思维定势,将年轻干部直接等同于群众工作能力差,过度强调群众工作能力与干部年龄的相关性。其实群众工作能力是锻炼和培养出来的,不可能随着年龄增长自然获得,年轻干部并非绝对不会做群众工作,给予锻炼空间,在“一线治理”领域集中浸泡,他们能够掌握适合自己的群众工作方法。另外,虽然群众工作因人而异、因事而异,但选派干部可以有步骤地积累群众基础,“群众工作不是玄而又玄的东西,关键是不把自己当外人,可以循序渐进地做群众工作,首先要把握好三个群体,一是困难户,他们是重点政策对象,也是村庄治理的重点人群;二是老干部老党员,他们对村庄最熟悉,社会关系最广,遇到问题向他们虚心请教,给予充分尊重,他们就是最大的支持者;三是乡贤群体,他们见识广、理念先进,能从他们那里获得可行的发展建议。普通群众需要在平时多下功夫,慢慢积累与他们的联系。”<sup>①</sup>

群众路线强调密切联系群众,解决群众的需求和难处,依靠群众的力量实现村庄发展。传统型村干部通过长时段的生产生活接触,与群众关系深厚且复杂,可以将非正式关系转化为治理资源,采用“讲关系为主”的治理方式。虽然选派干部群众基础欠缺,关系转化空间不大,但可以在治理过程中嵌入规则,且选派干部与群众讲规则,群众接受程度较高。选派干部多是在其他干部的陪同下入户,借用他们的群众基础实现“讲规则为主、讲关系为辅”的复合型治理。“群众工作关键是吃透政策,用通俗易懂的话讲政策,政策和规则是通行的,我会有意识地避免说‘卖我个面子’这类话,首先我在他们那里没有面子,其次面子是要还的,这次讲面子,下次就不好讲政策了。但我不说这话,别的干部完全可以说,我们相互配合才能做好工作。”<sup>②</sup>

第三,扩大的熟人社会与关系嵌入。虽然选派干部的群众基础没有内生村干部深厚,但并不意味着他们与村民没有任何关系。在制度设计上,选派干部制度采取“县聘镇管”的方式,通过考核的村主职干部助理全部回到户籍所在镇区任职,不在不同乡镇之间流动。因为镇域范围是一个扩大的熟人社会,关系圈子往外推,就能找到选派干部与其所治理村庄的关系基础,瞬间拉近选派干部与村民之间的心理距离。关系上溯的方式比较多,只要与村民接触一段时间,总能找到联结纽带。首先,一个乡镇的农民共享一个通婚圈,通过血缘关系、姻亲关系和地缘关系的相互叠加,找到关键节点,很容易将陌生人纳入同一个半熟人系统中。其次,一个乡镇的农民共享一个基层市场,随着村庄互助体系规模不断萎缩,农民对基层服务市场的依赖程度不断提高,一方面这些服务提供主体有意识地主动与村组干部建立联系,以扩大生意范围,另一方面不少选派干部家庭本身就在乡村基层市场做生意,所以选派干部和村民轻易就能获知彼此的信息。最后,一个乡镇的农民共享一套公共服务体系和文化系统,在风土人情、文化习惯、家庭观念等方面选派干部与村民之间没有隔阂,生产生活方式高度同步,因而更能相互理解。石村选派书记柯某妻子在镇中心小学当老师,娘家在镇上开炼油厂,油菜、花生和芝麻收获的季节,柯书记常和妻子在炼油厂帮忙,不仅许多石村农民对他们一家人都很熟悉,柯书记一家对石村的很多农民也很熟悉。西村选派书记朱某的哥哥是泥瓦匠,给西村不少农民修过房子,朱某父亲是港镇乐队成员,镇上谁家举办丧事都请该乐队,所以朱某在西村入户的时候,只要提起他的哥哥和父亲,村民大多表示知道,一下拉近了彼此的关系。

### 3. 选派干部制度的优势比较

作为行政供给型村治主体,选派干部与大学生村官、第一书记具有相似性,但选派书记在制度设置和机制创新方面充分吸收二者的成功经验与失败教训,更适合中西部农业型乡村,具有较强的稳

① 资料来源于2020年6月14日上午对洋县港镇石村选派书记柯某的访谈。

② 资料来源于2020年6月17日上午对洋县港镇西村选派书记朱某的访谈。

定性和可推广性。具体而言,大学生村官虽理论知识丰富但社会经验不足,且学历与村庄匹配度不高,多将村庄工作经历作为通向公务员的跳板,村庄成为国家干部的培养基地,在实际运行过程中趋于形式化,表现为村庄社会关系嵌入程度过低、群众工作能力较差<sup>[29]</sup>。第一书记是政府公务员,一般业绩能力出众,但对基层了解不足,第一书记进村缺少“缓冲期”,治理目标直接对标中心工作,因而任务重压力大,且第一书记任期是确定的,第一书记的治理效果村庄间差异大、不稳定性强。通过县乡村三级分工合作,选派干部制度在人才选拔和行政输入中间插入一个组织培养过程,以松紧有度的筛选机制、通才导向的培养机制和因能而异的流动机制建立起制度化的村治主体再造路径,解决了村干部的来源问题。在此基础上,村庄社会结构的弱化和裂化、群众路线中的规则嵌入、扩大的熟人社会与关系嵌入,为选派干部进入村庄并进行规则之治创造了空间,实现了“软着陆”,解决了选派干部与村庄社会如何对接的问题。

### 三、选派干部的村庄治理实践

选派干部有四项治理任务,一是组织能力建设,发掘并培养后备干部;二是建立规范化的办事流程,培育现代化的治理理念和治理方式;三是结合村庄实际制定发展规划,助力项目落地;四是在村庄治理有效的基础上,促进乡风文明与社会和谐。前三项是“硬任务”,最后一项属于“软任务”,“硬任务”具有完成刚性,且极为直观,考核时有硬抓手;“软任务”是加分项,隐藏在农民生产生活惯习中,具有间接性,因而难以客观评估。所以选派干部多重点完成前三项任务。选派干部的村庄治理实践包括:调动村庄内部资源、优化干群关系、改变治理方式、转换治理目标。

#### 1. 调动村庄内部资源

虽然中西部农业型村庄面临人口外流、资源禀赋不强、社会活力不足的困境,但村落社会仍有未被激活的治理资源,通过有意识的再整合能够调动这部分资源,从而夯实村庄治理结构、提高公共品供给能力。村庄内生资源包括村庄精英和物质性资源两个部分,具体可以从村庄权力整合、社会精英吸纳和物质资源转化展开。选派干部进村,首先需要整合村庄权力结构,通过组织建设和规则输入,弥合村庄政治结构的分化力量。由老党员、老干部、退休老师与退伍军人等组成的社会精英也是重要的治理资源,他们大多已完成人生任务,有精力、有能力且有经验,分散于各村组中,既了解群众又关心村庄,是基层“微自治”<sup>[30]</sup>的骨干力量,可吸纳为选派干部治理村庄的社会支持力量。此外,虽然中西部农业型村庄村集体经济薄弱,但各村庄均有公共资源和资产,只是经营管理不善,通过强化经营管理可以充实集体经济。

石村所有集体资产分散在小组,形成了“组强村弱”的格局。因为村级监督乏力,多种集体资产经营管理漏洞引发群众不满。有的小组长经营资产,但不交租金,属于“监守自盗”;有的小组将资产承包出去,但收不回租金,属于“强行鲸吞”;有的小组长虽收回租金,但个人贪占或集体均分,属于“公钱私用”;有的小组或抛荒、或被村民侵吞,属于“管理不善”,集体资产没有发挥公共治理效用。石村选派书记柯某借助政策权威,从“摸清家底”开始,要求遵照文件精神,在全村范围内开展“三资清理”工作。为了发挥组集体资产“公钱公用”的效果、解决小微公共品供给困境,柯书记承诺,只要组内多数人同意,小组配套50%的建设资金,村负责跑项目补齐缺口,村组干部的积极性被高度调动。截止调研时间,已有6个项目入库。

#### 2. 优化干群关系

干群关系紧张是多数“问题村”的通病,因为村治主体缺位,在外力介入不强的情况下,基层治理陷入治权弱化和治责不强的双重困境<sup>[31]</sup>,村级组织长期“悬浮”于村民<sup>[32]</sup>,村干部成为“维持会会长”,以“不出事”<sup>[33]</sup>的逻辑治理村庄。干群关系紧张的主要原因是群众不信任村干部,一是村干部办事不透明、村务公开程度低、没做好政策解释工作,村民多用“国家政策是好的,县乡两级也还行,都被村干部搞坏了”来表达其不满;二是村干部既不回应诉求也不解决问题,没有履行基本职责,村民用“吃闲饭的”来形容村干部。因为干群关系疏离,村民政治效能感低,民主决策会议的典型表现是“会前

不关心,会时不参与,会中不表态,会后不配合”<sup>①</sup>。

优化干群关系的关键是获取村民信任,选派干部从三个方面入手,一是提高村务信息透明度,在集体资产管理上,将账户开支明细在村务公开栏展示,接受村民的询问和监督;在资源分配上,遵照“四议两公开”程序,召开党员和村民代表会议,并在各湾组公示结果。二是积极回应村民需求,选派干部的首要工作是“摸清家底、走村串户”,调研中主动征求村民意见,合理的意见建议汇总后通过开会讨论形成决议,不合理的诉求和建议当面做好解释宣传工作。西村选派书记朱某花了三个多月集中调研,不仅把握村庄现状和发展困境,而且初步建立起群众基础。三是做好纠纷调解工作,村庄有不少历史遗留矛盾,且新的矛盾不断产生,村干部是矛盾调解的直接主体,直面问题,及时化解村民的小事,是理顺干群关系的关键环节。总之就是在各种环节和多种小事上给予群众参与和表达渠道、积极回应群众的合理诉求、日常工作中注重发动和组织群众,逐步地改善群众对村级组织的印象和评价,提高群众满意度。

西村汪俊与邻居的矛盾长期无法解决。汪俊一家三口住在老旧平房里,邻居建四层楼房后影响汪俊家采光,化粪池位于汪俊家门口,气温上升后臭味明显。村里拓宽主干道时压了汪俊家院子,原本不宽敞的房子显得更加拥挤,汪俊请求村干部介入,但邻居手续齐全且常年不在家,问题一直得不到解决。汪俊觉得所有人欺负他,要求恢复院子面积并在马路上砌墙。选派书记朱某趁着春节带领管辖干部现场加班,邻居强调汪俊多次甩垃圾进他家院子。朱书记指出汪俊破坏公共道路是违法行为,且不应该往邻居家甩垃圾;邻居拒不履行已签协议是违规行为,且乱排污不符合规定。经过反复协调邻居答应立刻整改,汪俊承诺不再砌墙和甩垃圾,朱书记承诺不追究双方责任,由村集体承担施工费用,并且签订协议。解决了累积数年的矛盾后村民夸赞道:“是个干实事的人”。

### 3. 改变治理方式

规范化和科学化是基层治理现代化的基本要求,如何向不规则的村庄输入规则化的工作方式,以减少集体资产管理、惠农资源分配、村庄事务处理中的随意性和盲目性,是选派干部的重点工作之一,“村庄要实现规则本位的工作机制,关键是要解决村干部乱作为、不作为和难作为的问题”<sup>[34]</sup>。选派干部具体通过以下三个方面改变治理方式:

第一,以村干部职业化为抓手,结合实际情况建立村干部管理的长效机制。朱书记进入西村之前,因为派系斗争不止,两委班子内耗严重,村干部很少到村委会上班,村民办事常找不到人,遇到需要协商解决的问题,村干部到不齐,决策过程封闭且随意。虽然近几年政府推行村干部职业化和坐班化,时常明察暗访,但西村位置偏远、干部人心不齐,制度难以落地。朱书记以身作则坚持坐班,考虑到村干部们家里事情多,且没必要所有人每天坐班,按照重大事情全员参与,平时不少于两人坐班的原则安排值班表,纳入村内考核,不仅书记亲自监督,还接受横向监督和群众监督。

第二,将属地管理和属事管理相结合,制定权责明晰的分工制度。柯书记负责统抓全村和全局工作,将石村划分为6个片区,按照就近就便原则,每个村干部负责统管统抓一个片区的工作;按照能力差异,将村干部分为外务干部和内务干部两类,前者负责纠纷调解、工程落地等,后者负责业务办理、迎检接待等;在政府对接方面,每个干部都有与其主要职责相对应的线口;为了保证灵活机动性,在重大工作中,坚持“下去一把抓,回来再分家”的原则。与分工制度相匹配的是规范化的工作流程,每个村干部不仅要实地做事,还要在事前、事中和事后进行流程管理。做好痕迹管理和档案建存,既是干部管理机制也是自我保护机制。

第三,推行“四议两公开”工作法,建立科学化的议事决策制度。凡是涉及农民切身利益的事情,均要经过民主化的议事,同时根据实际需要进行事项和流程整合,一般每个月召开一次会议,村组干

<sup>①</sup> 资料来源于2020年6月14日下午对洋县港镇石村老书记漆某的访谈,经过作者总结。



部、党员和村民代表集体参与,集中评议月度事项。石村的低保政策执行经历了“由乱到治”的过程,出现过“关系保”“政策保”“死人保”等众多不规范现象。虽然已经大幅度调整,但一是村干部没有严格执行,二是宣传不到位,村民对低保的印象仍然停留在几年前,认为低保政策执行问题多。“四议两公开”工作法结合动态管理原则,重新评议全村低保户,剔除不符合政策的农户,纳入符合要求的农户,鼓励并帮助他们申请。结果吃低保的人减少,村民的满意度却得到提高。

#### 4. 转换治理目标

作为重要的治理资源,选派干部一般进入“问题村”和“亮点村”,这两类村庄均有明确的治理目标,为了达到治理和发展效果,县乡政府在资源供给和政治保护两方面为选派干部提供支持。中西部村庄发展主要依靠政府投资,因而村干部的争资跑项能力是决定村庄发展空间的关键。此外,产业经营也是村庄发展的重要方面,“领头羊”的经营管理能力是选择并培育好产业的关键。争资跑项和产业经营既是选派干部的发展指靠,也是他们的核心工作。

流动是选派干部的治村动力之一,晋升可能性赋予他们强烈的政绩意识,流动的前提是村庄秩序稳定和经济社会发展,所以选派干部将发展村庄作为自己的治村目标。在争资跑项方面,除了修路建桥等一般项目,选派干部还会积极争取各类示范打造型资源,同时他们的项目争取能力高于普通村干部。对于政府各部门来说,选派干部的治村动力和治村能力较突出,而且治理方式更规范,不仅项目落地更顺利,而且能减少出事的概率,所以有意识地将项目资源向选派干部倾斜。在普通村民看来,各类项目资源与选派干部同时进村,村庄面貌在短期内得到显著提升,在不断拉项目、搞建设的过程中,选派干部收获其他村干部认同,同时获得多数村民的认可。

在乡村振兴的推动下,发展集体经济、带动村民致富成为基层治理核心任务,产业振兴的思路应运而生,“有为集体”与“经营村庄”<sup>[35]</sup>是新时期村级组织角色转型和治理实践的趋势所向。与普通村干部相比,选派干部更具打造“亮点村”的资源优势和个体动力。金村是贫困村,被定位为“古村落文化示范村”,发展乡村旅游,近几年扶贫资金集中投入,但基础薄弱且地理位置不佳,增收效果不明显,选派干部的想法是继续有重点、分步骤地加大投入;石村和西村前几年项目资源不多,且没有可打造的亮点,将重点放在农业产业化上,石村地势较平坦,且水源充足,因而鼓励村民流转水田,发展小龙虾养殖;西村以丘陵为主,且抛荒较严重,选派书记将部分抛荒土地流转到村集体,规划发展桑蚕养殖和柑橘种植。

## 四、总结与讨论

当前中西部农业型村庄出现了新一轮的村治主体缺位困境,孕育着新的乡村治理危机,在村庄内生路径出现“无人治村”和“治村无方”两大难题的情况下,村治主体的行政供给成为可行方案,但要解决好外生型村治主体如何与村庄社会实现有效对接的问题。在此基础上,洋县创建选派干部制度,在行政选拔和行政输入之间插入一个村主职干部助理环节,松紧有度的筛选机制、通才导向的培养机制、因能而异的流动机制,建立起村治主体的组织培养再造路径。村庄社会结构的弱化和裂化、群众路线中的规则嵌入、扩大的熟人社会与关系嵌入,保证了选派干部与村庄社会的有效衔接。通过调动村庄内生资源、优化干群关系、改变治理方式、转换治理目标,在实现村庄治理有效的基础上,探索经济社会发展空间。

洋县选派干部制度是乡村振兴背景下,面对基层治理目标、治理方式和治理逻辑变化而出现的社会创新实践,其制度设计与中西部农业型村庄的治理现状巧妙耦合,具有可推广性。洋县选派干部制度的创新性体现在三个方面。首先是县乡村联动的村干部选拔方式,打破以往以村为界限的选拔方式,将流动性转化为干部激励机制;其次是以培养为重点的村干部生产机制,为年轻干部解决群众基础薄弱问题提供渠道;最后是以发展为导向的村干部治理目标,在政府资源和政治支持下,为外来干部与村庄社会有效对接创造权威基础。同时,为了保证长期有效,选派干部制度的后续运行需要注意以下几个方面:

第一,选派干部实现村庄嵌入的关键在于组织培养环节,特别是在“一线治理”领域的锻炼学习过程,群众工作能力是选派干部制度有效性的基础,为了保证选派干部制度落到实处,应该加强“县聘镇管”的联动性,避免村主职干部助理的虚化。一方面乡镇政府不能以人手不足为由,将村主职干部助理留在乡镇,另一方面村干部不能以“年轻人更会做材料工作”等为由,将村主职干部助理演变为“办公室干部”。总之,要将锻炼学习落到实处。

第二,政府项目支持和个人流动预期使得选派干部在发展能力和动力上明显超过普通村干部,所以选派干部都将发展产业作为重点工作。但现实情况是,产业发展需要较苛刻的自然、社会和市场条件,在没有多方考察研判、充分掌握自然风险和社会风险的情况下,单纯依靠政府项目和组织动员,难以收获实际效果,不仅可能导致公共资源的无效投入,还可能导致农民的重大损失,从而瓦解部分农民对选派干部的信任,带来新的治理问题。所以选派干部发展产业应该慎之又慎,以循序渐进的方式推进,加强村级组织在产前、产中和产后的公共服务。

第三,县乡政府要发挥统筹协调作用,避免形成新一轮村庄分化的“马太效应”。与普通村干部相比,选派干部在资源链接能力、发展村庄动力、关系调动能力等方面有明显优势,是乡村治理中的“资源大户”,一方面会带来村庄内部选派干部对其他干部的“权威挤压”,从而不利于村庄内生治理能力的发展;另一方面村庄之间容易形成资源集聚与资源洼地的强烈对照,从而引发普通村庄村干部的治理困境。所以县乡政府应该发挥统筹功能,兼顾公平与效率,在促进部分村庄优先发展的同时,将村庄分化保持在一定限度之内。

## 参 考 文 献

- [1] 狄金华,钟涨宝.从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J].社会学研究,2014,29(5):73-97,242.
- [2] 萧公权.中国乡村:论19世纪的帝国控制[M].北京:九州出版社,2018.
- [3] 吴晗,费孝通.皇权与绅权[M].长沙:岳麓书社,2012:1-8.
- [4] 杜赞奇.文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M].南京:江苏人民出版社,2010.
- [5] 徐勇.村干部的双重角色:代理人与当家人[J].二十一世纪,1997(8):151-158.
- [6] 陈文琼.富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱?——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示[J].中国农村观察,2020(1):29-43.
- [7] 卢福营.经济能人治村:中国乡村政治的新模式[J].学术月刊,2011,43(10):23-29.
- [8] 夏柱智.乡村合谋视角下的混混治村及后果——基于中部G村“示范点”的调查[J].青年研究,2014(1):10-21,94.
- [9] 贺雪峰.治村[M].北京:北京大学出版社,2017:98-101.
- [10] 刘锐.中农治村的发生机理[J].西南石油大学学报(社会科学版),2012,14(3):21-27.
- [11] 李祖佩.村治主体的“老好人”化:原因分析与后果呈现[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2013,13(3):126-131.
- [12] 李祖佩.“新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J].社会,2016,36(3):167-191.
- [13] 于江,张水娟.大学生“村官”角色的困境分析与对策研究——以江苏镇江地区为例[J].江苏社会科学,2010(5):239-243.
- [14] 郑明怀.论大学生村官退出机制的障碍及改善[J].中国青年研究,2011(6):86-89.
- [15] 马德峰.大学生村官期满分流及其路径研究——以苏北Y县为例[J].中国软科学,2013(9):72-81.
- [16] 谢小芹.“双轨治理”:“第一书记”扶贫制度的一种分析框架——基于广西圆村的田野调查[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(3):53-62,156-157.
- [17] 黄丽芬.第一书记与村两委关系类型及其形成机制——基于L乡和N镇的村庄调研[J].山西农业大学学报(社会科学版),2020,19(4):71-79.
- [18] 谢小芹.“接点治理”:贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践[J].公共管理学报,2016,13(3):12-22,153.
- [19] 桂华.谁来治村——新时代村干部的培养与选拔[J].人民论坛,2019(11):96-98.
- [20] 王惠林,李海金.村干部流动性任职的生成机制及其困境超越——基于安徽省S镇的田野调查[J].学术论坛,2019,42(2):111-117.
- [21] 杨华.“中农”阶层:当前农村社会的中间阶层——“中国隐性农业革命”的社会学命题[J].开放时代,2012(3):71-87.
- [22] 田先红.从结果管理到过程管理:县域治理体系演变及其效应[J].探索,2020(4):26-36.
- [23] 李永萍.基层小微治理的运行基础与实践机制——以湖北省秭归县“幸福村落建设”为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),

- 2016,16(5):46-54,155.
- [24] 何绍辉.乡村振兴视野下的“乡村病”及其应对——来自多点田野调查的思考[J].湖湘论坛,2018,31(5):62-69.
- [25] 叶敏,李宽.资源下乡、项目制与村庄间分化[J].甘肃行政学院学报,2014(2):14-21,125.
- [26] 杜鹏.一线治理:乡村治理现代化的机制调整与实践基础[J].政治学研究,2020(4):106-118.
- [27] 谢琳,钟文晶.晋升天花板、晋升欲望与村干部马基雅维利主义[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(3):82-89,152.
- [28] 夏支平.熟人社会还是半熟人社会?——乡村人际关系变迁的思考[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2010,10(6):86-89.
- [29] 韩锦,王征兵,彭洁.大学生村官留任意愿及影响因素分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016,16(1):98-106.
- [30] 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.
- [31] 杨华,王会.重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架[J].南京农业大学学报(社会科学版),2011,11(2):41-49.
- [32] 袁明宝.扶贫吸纳治理:精准扶贫政策执行中的悬浮与基层治理困境[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(3):57-64,153-154.
- [33] 吴蓉,施国庆.后税费时代乡村治理问题与治理措施——基于文献的讨论[J].农业经济问题,2018(6):117-128.
- [34] 冷波.基层规范型治理的基础与运行机制——基于南京市W村的经验分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(4):27-34,156-157.
- [35] 刘景琦.论“有为集体”与“经营村庄”——乡村振兴下的村治主体角色及其实践机制[J].农业经济问题,2019(2):24-32.

## The Absence and Administrative Reconstruction of Village Governance Agents Against the Background of Rural Revitalization

HUANG Lifan

**Abstract** A new round of conundrum of the absence of village governance agents appears in the agricultural villages in the central and western regions against the Background of Rural Revitalization, crystalized in the problems of “nobody ruling the village” and “ruling the village without means” and a multi-faceted governance crisis is brewing. In the case of endogenous weakness in the village, the administrative supply idea is feasible, but the problem of the connection between the village governance agents and the village society must be solved. The cadres selection and assignment system in Yang County incorporates assistant to the village chief into the administrative selection and the administrative input and has established administrative reconstruction of village governance agents through flexible selection mechanism, liberal education training mechanism, and mobility mechanism that varies according to ability with cultivation by the party as the precondition. The weakening and cracking of the social structure of the village, the embedding of rules into the masses policy, the expanded acquaintance society and the embedding of relations together ensure the effective connection between the assigned cadres and the village society. By mobilizing the village’s endogenous resources, optimizing the relationship between cadres and the masses, changing governance methods, and changing governance goals, assigned cadres actively explore the economic and social development space of the village on the basis of effective governance. The follow-up movement of the system needs to ensure the training and study of assistant to the village chief, improve the planning and judgment of industrial development, and strengthen the overall planning and coordination of the county and township governments.

**Key words** the absence of village governance agents; assigned cadres; assistant to the village chief; rural revitalization; administrative supply method

(责任编辑:余婷婷)