

帮扶实践中驻村干部与农民的关系互动及其逻辑

郑永君¹, 李丹阳², 阳清^{3*}

(1.西北农林科技大学人文社会发展学院/经济管理学院, 陕西 杨凌 712100;

2.东北师范大学政法学院, 吉林 长春 130117;

3.西北农林科技大学图书馆, 陕西 杨凌 712100)



摘要 驻村帮扶是国家推进脱贫攻坚战略有效落地的重要机制,并延续到乡村振兴时期。帮扶实践中的干部与农民互动实质上体现为干部动员和农民参与,而动员与参与的协调、匹配程度对帮扶绩效和乡村治理效果产生影响。基于此,本文构建“动员—参与”协同性与乡村治理有效性的关联性分析框架,以辽宁省3个村庄为例,对帮扶实践中驻村干部与农民的关系互动及其内在逻辑进行研究,进而为驻村帮扶机制的有效运作提供智力支持。研究表明:(1)驻村干部的回应性动员与农民的治理性参与共同形成高协同性的积极互动;驻村干部的行政性动员与农民的维权性参与则形成互动缺失下的冲突状况;驻村干部的回应性动员下农民仍然不参与,主要是能力不足导致;驻村干部的行政性动员下农民不参与则主要是缺乏参与意愿。(2)驻村干部动员的回应性与农民参与的治理性产生关联,并共同影响“动员—参与”协同性;“动员—参与”协同性对关系互动有效性产生正向影响,并共同促进乡村治理的有效性。(3)从消极互动到积极互动的核心转化机制在于提高驻村干部动员的回应性,进而促进农民的治理性参与,激活村庄内生资源禀赋,最终达成高度协同、积极互动、治理有效的理想状态。

关键词 驻村干部; 农民; 关系互动; 动员—参与协同性; 乡村治理

中图分类号:C912.82 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2022)05-0157-11

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.05.016

向农村地区下派驻村干部是中国共产党的工作传统,能够有效推动乡村治理发展。在不同历史时期,国家下派的驻村干部在帮扶实践中呈现出差异化互动样态。农村“工作队”是干部驻村制的初始形态,是中国共产党通过政党和行政系统向农村派驻的特殊工作组织,能够在打破原有行政体制束缚基础上有效实现农村动员^[1]。新中国成立后,驻村干部主要负责贯彻中央各项方针政策。改革开放后,驻村干部与以村干部为代表的村治力量展开良好互动^[2]。在精准扶贫战略提出后,全国各地开始大规模向贫困地区下派驻村干部以帮扶其发展。2015—2022年连续八年的中央一号文件均有明确提出下派第一书记到村任职的相关论述。截至2020年3月,全国共派出25.5万个驻村工作队、累计选派290多万名县级以上党政机关和国有企事业单位干部到贫困村和软弱涣散村担任第一书记或驻村干部^①。驻村干部的治理能力还延伸至乡村振兴的各个环节,通过与农民的不断互动有效化解村治中的诸多难题。综上分析,驻村干部在参与帮扶实践中无疑会与农民产生互动,这也成为重新审视国家治理与乡村治理逻辑关联的有效切入点。近年来,学术界也将驻村干部这一治理主体作

收稿日期:2022-01-21

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴中的基层‘动员—参与’协同机制研究”(21CZZ017)。

*为通讯作者。

① 数据来源于2020年3月6日习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话。

为热点研究议题,并形成了功能论、改进论以及互动论等研究成果。

关于驻村干部的功能论研究,有学者认为,驻村干部作为“具身的国家”,可以促进国家与社会间的“互见”,使国家在场变得更为能动^[3]。他们在提升基层党组织治理能力的同时,也推动了国家治理需求与乡村自治要求的有效衔接^[4]。还有效促进了资源输入、激活了群众路线^[5],并且在介入到村庄公共生活时,能有效化解乡村社会各类矛盾纠纷,维护乡村社会稳定^[6],提高乡村公共服务能力与水平^[7]。

关于驻村干部改进论研究,有学者认为,驻村干部权力下沉至村治场域,可能加重地方政府财政负担,甚至挤压基层自治空间^[8],以致自身被排除在村庄熟人社会的人情关系外,导致干群关系紧张^[9]。为进一步促进驻村干部与乡村之间的良性互动,可以从优化考核模式、平衡权责关系、加强人文关怀和政治思想建设等层面着手^[10]。此外,为进一步助推乡村治理现代化,应通过行政下沉持续化、公共服务完善化和村民自治加强化等举措建立一支永不离开的工作队^[11]。

关于驻村干部互动论研究,有学者认为,驻村干部作为行政嵌入型治理力量构成国家重塑乡村治理秩序的重要手段,与乡村自治型的村两委形成分别代表国家正式权力和基层自治力量的“双轨并行”治理格局^[12]。通过架构国家与乡村社会之间有效联结的桥梁,由此塑造出“接点治贫”新模式^[13]。还有研究直接以“互动治理”为分析框架,尝试揭示驻村干部与村干部、贫困户等村治主体间的互动策略和影响因素^[14]。而柔性嵌入机制的构建与确立,能够加深驻村干部与乡村自治力量之间的良性互动^[15]。

上述成果为本文奠定了坚实的研究基础,但也存在进一步推进的空间。无论是脱贫攻坚还是乡村振兴的实施过程中,都面临“政府干、农民看”“剃头挑子一头热”等政策落地困境。为什么农民不愿意参与,究竟是因为农民自身参与能力不足,还是政策执行中未能给农民提供足够的参与空间?驻村帮扶实践中,驻村干部们是如何有效动员农民,破解农民公共参与难题的?脱贫攻坚和乡村振兴都特别强调农民的主体性,面对参与不足的主体性缺失问题,帮扶实践过程中驻村干部是如何重塑农民主体性的?驻村干部动员与农民公共参与的关系互动存在何种形态,又体现出何种内在逻辑?

基于以上思考,本文通过构建“动员—参与”协同性分析框架,以2021年1月、4月、8月在辽宁省Z县A村、K县B村、X市C村的调研材料和所收集的相关新闻报道为例,运用个案分析和案例比较的研究方法,从微观层面考察帮扶实践中驻村干部如何动员农民公共参与,并深入揭示驻村干部与农民的互动关系及其内在逻辑。

一、干部动员、农民参与和乡村治理有效性

动员和参与是驻村干部与农民关系互动中的关键要素,“有动员无参与”和“有参与无动员”的非协同状态均不利于乡村治理,而“有动员有参与”的协同耦合状态才有利于乡村善治。基于此,构建“动员—参与”协同性与乡村治理有效性的分析框架(图1)。

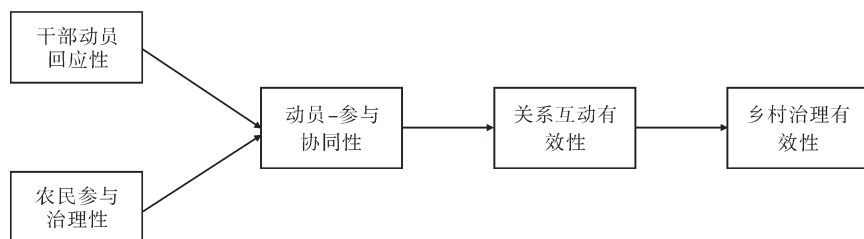


图1 分析框架

1. 驻村干部动员:行政性与回应性

在乡村治理体系末梢,国家政策经常面临“最后一公里”难题。基层政府如何在乡政村治背景

下继续保持对村庄的整合与动员能力,不仅关系国家政策的有效落地,而且关乎乡村社会的秩序稳定。

行政性动员往往以政府下达工作任务为主,其目的更多在于完成政府工作目标。驻村干部的行政性动员与其自身所带的行政任务属性以及受乡村自治力量的排挤有关。驻村干部作为外部嵌入乡村治理的行政力量,部分干部由于认识不到位,难以摆脱行政体制内所固有的“官本位”思维,不能很好地将农民的改革诉求内化为一种责任意识,从而在实践中表现出较强的行政任务属性。此外,驻村干部因自身工作能力较强、资源网络较丰富等因素容易遭受乡村自治力量的排挤,致使驻村干部无法有效嵌入村治场域,不得不依靠其自身所具有的行政力量。因此,在行政任务和外界排挤双重因素的影响下,驻村干部形塑出行政性动员模式。但仅从行政官僚体制出发对农民进行有限动员,则难以和农民建立信任关系、形成积极互动,也不能充分吸纳民众意见进行精准动员。

回应性动员则更多的是满足农民的实际需求。作为国家党政人才资源下沉到基层社会的组织创新,驻村干部在村治场域内偏重充当国家正式权力“代理人”角色,积极推动国家政策精准实施,其主体职责与国家、乡镇、村庄的发展需求相一致。从国家层面而言,中央政府将解决农村基层党组织涣散问题以及改变贫困村落后状态的重任寄托于驻村干部,从而实现乡村更高层次发展;就乡镇层面而言,地方政府希望驻村干部带领村两委班子改变工作作风,以其行政力量推动乡村内源式发展;对于村庄层面而言,则主要希望驻村干部能够带来更多的项目帮扶资源,在带来经济效益的同时转变村庄以往的落后状态。无论是国家、乡镇还是村庄层面,都需要驻村干部的积极动员,不断实现农民发展需求。因此,回应性动员体现出驻村干部为整个社会和全体民众谋求长远利益的特征,也体现了政府责任自觉的政治品质^[16]。

2. 农民参与:治理性、维权性和不参与

作为农村基层民主政治的重要实现形式,村民参与乡村治理对推动基层民主建设发挥着重要作用。在治理性参与维度下,农民参与是有序的、制度化的,而非盲目的、无节制的,他们往往基于推动乡村治理发展的现实需要、对乡村治理的较高热情以及自身所具备的治理能力等,积极参与村民会议等公共事务,踊跃为乡村发展建言献策。可见,乡村治理的有效性在很大程度上取决于农民参与村级事务管理的程度和水平。此外,村民在乡村治理改革中的差异化参与行为源于不同利益^[17]。村民在日常生产生活中形成的相关利益以及以此为中心产生的利益相关度,决定着村民的参与意愿和行为^[18]。换言之,利益对村民公共参与的广度与深度产生直接影响。

当政府治理能力有限甚至不作为时,部分农民会选择上访、举报等形式参与乡村治理,由此构成维权性参与。农民在参与乡村治理过程中遇到的问题因基层干部懒政怠政等因素被应付、被拖延,于是农民紧紧抓住基层干部的软肋、把柄,通过学法用法的方式寻求维权上访时的话语权,使维权行为合法化,并在不得已的情况下采取“缠、闹、吵”等策略技术引起上一级政府、媒体的关注,尝试获取各方力量的支持与帮助。有的农民则通过上访解决自身难题,由此产生维权性参与。而有的农民所反映的问题并没有被恰当解决,即下级政府虽会按照上级政府指示对农民诉求加以回应,但也会利用信息不对称等玩起“政治太极”,采取灵活多变的“踢皮球”和软硬兼施的策略应付农民。

当农民参与乡村治理的能力不足时,则会导致农民产生较少的参与乡村治理行为,甚至选择不参与。譬如,部分农民因学识、社交等能力比村治精英差,在乡村治理实践中往往选择不参与;当农民参与意识不强时也会选择不参与村治实践。中国乡村社会的发展不能独立于国家行政力量之外,而是浸透着国家的身影和力量^[19]。因而,部分农民易受“官本位”思想的误导,对基层干部的话语言听计从,怯于发表自身意见和看法,导致出现低参与行为,甚至形成政治冷漠,直接选择不参与乡村治理。

3. “动员—参与”协同性与乡村治理有效性

作为农民参与行为的变量,驻村干部动员性越高,则越能激发农民的高参与行为。可见,驻村干部

部动员和农民参与具有一定相关性。驻村干部的动员程度与动员形式对农民参与乡村治理的态度和认知产生直接影响,这种动员能否有效解决、以何种形式解决农民的利益需求状况将形塑出农民参与乡村治理的差异化行为。

农民作为乡村治理发展的直接受益者和参与者,村治场域内的任何发展动向都与农民利益直接相关。驻村干部作为代表国家的行政力量,能够沿着国家行政管理体制自上而下较为顺利地嵌入乡村治理场域,但在治理过程中可能面临村治场域利益调整亦或农民的新型利益诉求等,这时驻村干部需要打破工作常规去应对一些动员性的工作任务,尤其在乡村振兴战略中需要回应更多的动员要求,承担更重的乡村振兴动员性任务^[20]。当驻村干部以回应性动员开展驻村帮扶工作时,伴随着此种动员性的逐步上升,农民在村治实践中的参与性也随之升高,二者由此协同推进乡村治理发展,并形成动员—参与关系的协同性理论分析框架,驻村干部和农民之间的关系互动有效性也不断提高,最终助推乡村治理有效性上升。

二、帮扶实践中驻村干部与农民的关系互动

随着乡村社会发展,村庄呈现出愈加复杂化、精细化的治理特征,迫切需要更为专业化以及正规化的管理。驻村干部作为代表国家的行政力量,在嵌入乡村治理过程中与农民产生互动。以A省A村、B村、C村为例,三个村落在驻村干部动员与农民参与的行为互动中呈现不同的实践样态,A村呈现出驻村干部与农民之间的积极互动样态,B村呈现出驻村干部与农民之间的消极互动样态,C村呈现出驻村干部与农民之间的互动缺失样态。

1. 积极的互动:A村帮扶实践

作为省级重点贫困县,Z县共有建档立卡贫困户19607户,2019年在驻村帮扶干部的回应性动员下加速脱贫摘帽,77个贫困村全部销号退出。以A村为例,驻村干部ZLW原单位为A省某机关,先后两次担任A村驻村工作队队长,并兼任本村支部副书记。围绕帮扶资金的使用问题,普通农户与贫困户曾发生较大分歧。其中,受到精准扶贫政策“规模排斥”而在贫困指标竞争中败下阵来的普通农户,基于政策补偿心理强烈要求将帮扶资金用于发展村庄特色产业。而坐等发放扶贫物资的贫困户则坚称这笔“专款”不能挪作他用,部分害怕夜长梦多的贫困户甚至要求当场发放资金,否则绝不主动“摘帽”。村治场域中围绕条线下沉的配置性扶贫资源争夺以及由此引发的“争帽”“摘帽”冲突,成为A村贫困治理进程中难以忽视的梗阻。对于在行动初期就被视为政府工程的驻村帮扶行动,如果驻村干部无法有效回应不同村民群体围绕资金使用所产生的差异化利益诉求,则会消解村民参与贫困治理的积极性,乡村治理效能也将在干群互动失败中不断弥散。

鉴于此,驻村干部ZLW迅速组织工作队对本村25户贫困户展开重点访谈。调研中得知,A村因病致贫户占比六成以上,迫切需要通过资金配套就近安置留守劳力。而在对普通村民的走访中,ZLW发现后者发展意愿更为强烈,部分养殖大户甚至主动咨询如何通过项目抓包促进自身发展壮大。为回应各方诉求,驻村工作队建议进行阶段性试点。在第一阶段,ZLW将帮扶资金的奖补政策限制在贫困户内,积极性被调动起来的贫困户纷纷搞起生猪养殖等庭院经济,但囿于经验匮乏导致效益低下。在第二阶段,奖补政策适用范围被调整至涵括贫困户、种养殖大户等在内的更广泛村民群体。发展意愿强烈的养牛大户LY和WZQ迅即响应驻村干部的政策动员,而得到政策借力的贫困户亦主动要求加入以分享大户养殖的技术红利。自此,A村形成了“驻村干部+养牛大户+贫困户”的协同型帮扶模式,并先后带动两批共计22个贫困户、15个普通农户实现经济增收。对于贫困治理中的村民利益冲突,A村驻村干部不仅毫不避责,反而通过多方走访以及阶段试点主动回应各方诉求,在化解矛盾梗阻的同时有效动员双方参与的积极性,由此形成协同型产业帮扶模式,不仅推动贫困地区脱贫“摘帽”,也在主动回应中有效适应乡村治理变革的调适性需要。

2. 消极的互动:B村帮扶实践

A省K县共有贫困人口3349户、7418人,2016年实现建档立卡贫困人口全部脱贫,又于2017年彻底实现全县“摘帽”。随着县域贫困治理工作责任和问责强度的降低,后续驻村帮扶工作呈现出压力弱传导特征,叠加行动资源受限与行政任务超载的影响,部分驻村干部在贫困治理中的动员行为选择在积极回应与消极应付之间双向摆荡。该背景下,LJ被下派至以传统大田玉米种植为主的B村进行驻村帮扶。由于产业基础较差,集体经济趋于空壳,B村青壮年迫于生计纷纷外出务工。藉此形成的无主体熟人社会治理场域中,留守在家的老弱妇幼虽经LJ的多次积极动员,但囿于能力匮乏而不愿参加环境美化、矛盾调解等村庄公共事务治理。与此同时,处于利益稀薄型村庄中的B村“两委”在经费有限及压力下沉的情况下,对专项资金分拨受限而无法给村庄带来发展资源的驻村干部“口惠式”动员,产生合作无用的排斥心理,最终导致B村村民和村干部均与驻村干部形成叠加型的消极互动关系,并进一步掣肘村级贫困治理绩效的巩固与提升。

作为嵌套在科层结构中的延续性制度安排,驻村干部HLW被S市下派至B村接替期满离任的LJ,但“交接棒”任务并未高质量完成。K县虽“摘帽”较早,然而基础设施仍待完善,村干道并未完全硬化,机耕路更是坑洼不平。考虑到县域脱贫目标已大体完成,上级政府倾向于相对宽松的任务验收和适当弱化的激励分配。在政策倾向下本就处于不利资源分配位置的驻村干部HLW,进一步由于资源配置的非均衡性加剧了与村两委的冲突。在此背景下,无力拆解基层旧有利益共谋链的驻村干部HLW即便了解B村亟需解决的道路难题,但也出现了明显的后劲不足,仅决定利用原单位资源进行任务性帮扶。由于原单位资源条件有限,HLW只拉来1万元资金,仅能修缮离主道较近的一段土路,根本无法满足B村村民最低限度的道路硬化通行需求。驻村干部HLW基于任务达成的行政性动员产生了消极的影响,直接后果是其后续动员村民进行道路硬化集资却基本无人参与。更为严重的是,HLW随后展开的一系列村治实践亦由此呈现出集体行动受限和边际效益递减的叠加样态。

3. 互动的缺失:C村帮扶实践

A省X市共有建档立卡贫困户1854人,截至2016年底已实现贫困人口全部脱贫,7个省级重点贫困村也全部脱贫销号,并于2017年完成巩固脱贫成果任务。脱贫攻坚衔接乡村振兴过程中,X市下派驻村村干部的中心任务从脱贫攻坚转向产业振兴,导致帮扶任务增加。被行政派驻C村的第一书记LLF,面对帮扶过程中的任务激增与权责失衡现象,逐渐形成以“激励—约束”为考量标准的差序行动逻辑。以养猪场项目为例,X市政府认为C村距离市中心较远,对自身所造成的污染偏小,且青壮年人口大量外流下的空心化村庄缺乏有效产业支撑,遂决定以项目发包的方式在村内兴建大型猪场。在上级政府的目标设定和政绩激励下,第一书记LLF无需承担太大风险,便积极动员该村60余户村民进行耕地流转以建猪场。通过第一书记的行政动员与协调,最终抓包企业与C村村民以每年700~800元/亩的价格签订为期12年的土地流转合同。该阶段,驻村干部与上级政府、普通村民以及相关企业之间的协调沟通较为顺畅,但到猪场即将开工兴建而部分村民想要维权的时候,第一书记与相关村民的互动却发生了明显变化。

事实上,村民维权隐迹早已埋藏在2017年专家组基于环评风险而对该项目出示的否定性评估报告中。在猪场项目即将强推落地的过程中,C村Y姓兄弟仍然担忧猪场修建过程中水泥封地影响后续庄稼种植和家庭生计维持,同时猪场规模化养殖易加剧本村农业面源污染,据此向第一书记提出两大诉求:一是不想将自家土地用于建猪场;二是不要在本村建猪场。第一书记LLF基于上级政府项目检查考核的约束考量,将其诉求搁置不理。随后,Y姓兄弟不断采取越级上访的方式向X市政府反映自身利益诉求。遭遇压力反噬的X市政府最终答应不将Y姓兄弟土地作为猪场选址,而对其不希望在本村建猪场的诉求并未予以明确回应。作为上级政府的委托代理,第一书记LLF基于“弱激励—强约束”的现实考量,亦仅以行政动员的方式将Y姓兄弟耕地划拨到猪场选址范围之外,对于推

进猪场项目落地则执行不殆。随着村庄环境的恶化,遭遇第一书记虚与委蛇的C村上访村民日益增多,处于村域空间的养猪场亦因二者的关系对抗逐渐丧失正常运行的社会基础。

三、驻村干部与农民关系互动的内在逻辑

乡村治理视域下的驻村干部动员和农民参与的行为互动是国家行政力量和乡村自治力量的互动博弈。基于“动员—参与”协同性与乡村治理有效性的关联性分析框架,从上述三个案例中可以分析得出,驻村干部与农民之间不同的动员和参与模式形塑出差异化的互动类型,其互动关系的生成与演化亦遵循一定的内在逻辑。

1. 驻村干部与农民关系互动的类型划分

作为不同于其他村治主体的改革发展力量,驻村干部兼具国家动员与乡村治理两种功能,并在动员农民参与村治实践中形塑出“回应性动员—治理性参与”“回应性动员—不参与”“行政性动员—不参与”“行政性动员—维权性参与”四种差异化互动类型(表1),由此表现为积极互动、消极互动和互动缺失三种模式。

表1 驻村干部与农民关系互动的类型划分

	农民参与		
	治理性参与	不参与	维权性参与
回应性动员	积极互动 (高协同性)	能力不足下的消极互动 (低协同性)	/
行政性动员	/	意愿不足下的消极互动 (低协同性)	互动缺失 (冲突)

第一种是“回应性动员—治理性参与”型,驻村干部和农民之间呈高协同样态,为积极互动模式。驻村干部将农民实际需求与帮扶责任、政策相匹配,农民积极配合驻村干部参与乡村治理,两类治理主体间所呈现出的高协同性不断提升乡村治理效能。ZLW先后于2014年、2018年两次担任A村驻村干部,通过调研走访主动了解农民实际诉求,积极动员农民参与村治实践,而农民也基于发展诉求积极配合驻村干部参与其中,使得A村形成“养牛大户+驻村干部+贫困户”新型扶贫模式,共同推进乡村善治发展。可见,驻村干部在帮扶实践中需要不断将新发展思路、治理方法等融入村治场域,主动与农民实际诉求相对接。同时,农民在驻村干部积极的回应性动员下,才能更加主动参与乡村治理。二者之间由此形成的良性互动关系才能不断提升“动员—参与”间的协同性,进而提高乡村治理效能。

第二种是“回应性动员—不参与”型,驻村干部和农民之间呈低协同样态,为消极互动模式。驻村干部基于回应性动员的逻辑原则,以较高的责任意识参与驻村帮扶实践,但农民由于自身能力较低而选择不参与,两者在互动中呈现出较低的协同性。B村大部分青壮劳动力外出务工,留守在家的老弱妇幼因乡村治理能力欠缺而选择不参与村治实践,最终使B村发展受限。可见,驻村干部和农民作为乡村治理的重要主体力量,任何一方的不配合、不参与都将无法形成积极互动样态。一旦出现“驻村干部拼命干,农民靠边站”的情况,则将无益于乡村良性治理。

第三种是“行政性动员—不参与”型,驻村干部和农民之间呈低协同样态,为消极互动模式。驻村干部将帮扶工作视为一项行政任务,缺乏对农民主体性的考量,只是为了完成任务而工作,这势必会影响农民参与乡村治理的意愿。当参与意愿不强时,农民往往选择偶尔参与或者不参与村治实践。尤其部分地区的农民还受“官本位”思维的误导,参与乡村治理的意愿更低,往往表现出政治冷漠,直接不参与村庄公共事务。驻村干部与农民在这种“行政性动员—低参与或不参与”的消极互动下呈现出较低的协同性,影响乡村善治。在B村帮扶实践中,H1W具有较为明显的行政任务属性,因其没有解决好村道修缮问题,由此影响农民后续参与其他村治实践的意愿,有些农民直接选择不

参与,驻村干部和农民之间呈现较低协同性。

第四种是“行政性动员—维权性参与”型,驻村干部和农民之间存在一定冲突,呈较低协同样态,为互动缺失模式。驻村干部基于行政任务属性而忽视农民实际发展诉求,导致部分农民只能通过维权方式参与乡村治理。在C村帮扶实践中,驻村干部LLF表现出较强的行政性动员属性,因囿于政府、企业之间的利益关系对C村养猪场所造成的占用耕地、环境污染等问题未能做出有效回应,农民的实际诉求只能通过上访解决。由此可见,驻村干部与农民之间呈现出较低的协同性,严重阻碍乡村治理效能的提升。

2. 梯次型关系结构及其生成逻辑

依据干部动员和农民参与两个维度,可将驻村干部与农民的关系互动划分为积极互动、消极互动和互动缺失三种典型模式。在A村的积极互动模式中,驻村干部动员回应性强,农民参与治理性强,由此型塑出强协同性的动员—参与关系互动模式,这大大提升了关系互动的有效性,从而促进了乡村的有效治理。在B村的消极互动模式中,驻村干部动员回应性弱而行政性强,农民由于意愿不足和能力较低而参与冷漠,由此形成低协同性的动员—参与关系互动模式,使得关系互动有效性低,对于乡村治理的作用有限。在C村的互动缺失模式中,驻村干部动员行政性强,农民参与维权性和抗争性强,这导致了高冲突性的动员—参与关系模式,关系互动具有对抗性,对乡村治理产生阻碍作用。从C村到B村再到A村,驻村干部动员的回应性逐步提升,农民参与的治理性也逐步提升,驻村干部与农民动员—参与关系的协同性相应提升,关系互动有效性也随之提升,并最终促进乡村治理的有效性。本文将这三种关系互动模式及其关联总结为梯次型关系结构(图2)。

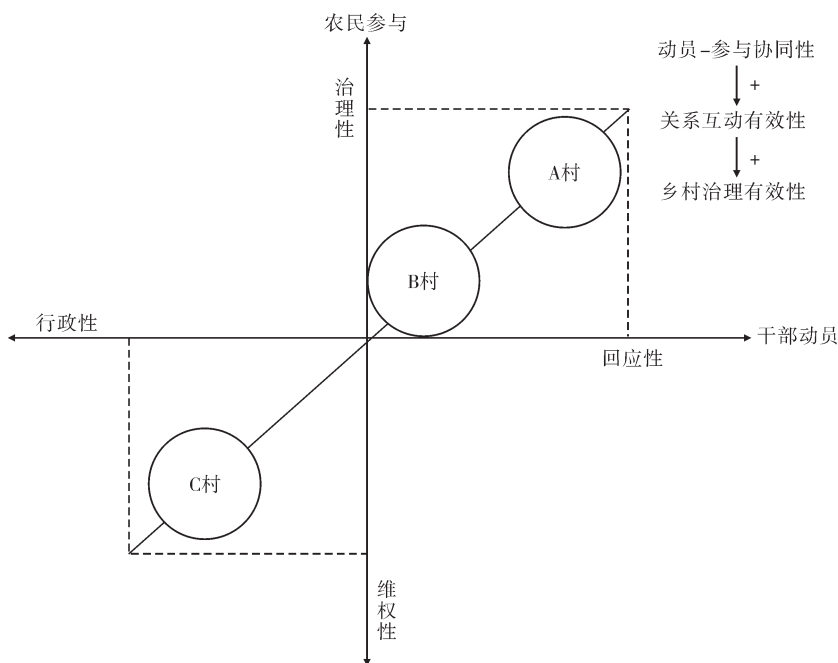


图2 驻村干部与农民关系互动的内在逻辑

驻村干部与农民的梯次型关系结构的生成受到驻村干部的回应能力、农民的治理能力以及村庄的资源禀赋三方面因素的影响。

首先,驻村干部的回应能力。这与两方面要素密切相关,其一,驻村干部的个人能力。驻村干部个人能力越强,越能积极动员农民主动参与乡村治理,也会积极采取一系列措施回应农民的村治难题。因此,驻村干部基于个人较高的认知水平和较强的工作能力,能够调动多方资源项目积极动员农民参与,有效回应农民需求,进而形成积极互动关系。但是,驻村干部个人能力也存在较大差异。当驻村干部不能清晰地认识到自身促进乡村治理的职责,无法有效调动社会资源及农民参与积极

性,而仅是呈现出“打官腔、说官话”的行政官僚姿态,则易与农民形成消极互动。C村驻村干部由于个人工作能力相对较低,进而与农民之间形成互动缺失模式。其二,驻村干部所携带的项目资源多寡。一般而言,需帮扶村庄普遍面临项目资源短缺的困境,驻村干部通过争资跑项能够有效缓解地方政府投入不足的治理难题。当驻村干部携带较多资源项目嵌入村治场域时,基于村治实践发展需要,会以回应性动员方式激励农民积极参与。当驻村干部仅是基于行政任务属性而携带少量资源嵌入村治场域时,则根本无法满足农民实际需求,其参与乡村治理的热情也由此降低,譬如B村驻村干部的行政性回应导致农民参与热情不高,在一定程度上阻碍了乡村治理发展。

其次,农民的治理性参与能力。驻村干部作为外部嵌入村治场域的行政力量,对乡村治理发展具有一定推动作用,但农民作为乡村治理主体,其治理能力的发挥对“梯次型关系”产生重要影响,对乡村治理具有举足轻重的作用。当农民能够较为清晰地意识到自身在乡村治理中的主体地位,则会更加积极地响应驻村干部的政策动员,积极参与村治实践,由此形成积极互动关系,并且随着两主体间协同性的不断提升,乡村治理效能也会得到显著提高,譬如A村农民有着较为强烈的自我发展诉求,治理能力较强,十分期待扭转村庄的落后状态。若农民治理性参与能力较弱,不能清晰地认识到自身在村治实践中的主体地位,则会导致自身参与意愿不强,进而出现低参与或不参与行为,在这种情况下易形成与驻村干部间的消极互动。一旦驻村干部基于行政属性展开帮扶任务,且在农民治理能力较低的情况下,更易触发与农民之间的消极互动机制,进而影响乡村治理的有效性。

最后,村庄的资源禀赋。村庄的资源禀赋包括外生资源与内生资源两种类型,而内生资源由本土孕育而出,是推进乡村治理可持续发展的重要因素。驻村干部作为外部嵌入力量,在有效输入外界资源的同时,也需要促进乡村内生资源发展。譬如以矿山、温泉、土地资源等为主的乡村内生物质资源,对发展生态旅游业、乡村手工业以及生态农业等具有重要作用,驻村干部可以在保护好绿水青山的基础上打造出环境优美、治理有序、规划合理、生态宜居的文明乡村。此外,以农民的名誉声望、经济实力及社会地位等为主的乡村内生隐性资源,驻村干部若对其加以充分调动则对于村庄整体发展具有重要意义。对于村内的农民惯习、价值观念、村规民约、娱乐活动、生活方式与风俗、耕作传统等文化资源,驻村干部也可以发挥此类优秀文化资源的重要价值,既以道德交往维系农民心灵家园的精神秩序与生活秩序,又以约定俗成的非制度性规范促使农民形成秩序自觉。

3. 从互动缺失到积极互动:协同型关系的转化机制

我国乡村治理结构自改革开放以来发生巨变,乡村治理的核心虽在自治,但行政力量的嵌入也尤为关键。作为代表国家行政力量的驻村干部应在与上级组织、后盾单位、村干部、村民等行为主体的沟通与互动中,承载起密切干群关系、扩大社会资本和收入赋能等多重功能^[21],从而有效解决乡村内驱发展动力不足等难题,确保国家政策有效落实,促进乡村治理现代化。从A村、B村、C村三个案例来看,驻村干部动员和农民参与紧密相关。驻村干部动员农民积极参与乡村治理的过程,即“将传统农村逐渐推向现代性场域的过程”^[22]。但由于国家是基于一定的行政治理目标下派驻村村干部,帮扶过程中往往表现出较为明显的行政任务属性,在调动农民参与时具有浓厚的行政动员色彩,因而驻村干部与农民之间容易形成互动缺失模式。

促进驻村干部与农民的关系实践从互动缺失到积极互动的转化,是协同型关系形成的关键,也是驻村帮扶绩效提升和乡村善治的关键。上文分析表明村干部的回应能力、农民的治理能力以及村庄的资源禀赋与驻村干部和农民的关系互动模式密切相关,那么这三方面因素同样是非协同或低协同关系向协同型关系转化的关键机制。

从驻村干部动员的回应能力视角来看,驻村干部从互动缺失到积极互动,与其转变行政性回应为动员性回应密切相关。驻村干部在参与村治发展过程中需不断提升自身的回应能力,促进与农民参与之间的协同型关系转化。随着乡村治理体系和治理能力现代化水平的逐步提升,驻村干部回应能力逐步增强,使其能有效嵌入村治场域,进一步提升乡村治理的有效性。从农民参与的治理能力

视角来看,农民与驻村干部从互动缺失到积极互动,同农民自身治理能力的提升具有较强的关联性,即农民逐步实现由不参与到维权性参与再到治理性参与的逻辑转换,在提升治理意识与治理意愿过程中提高自身治理能力,促进协同型关系转化机制的生成。从村庄的资源禀赋视角来看,村庄的固有资源基础也对协同型关系的转化产生重要影响。在资源基础较差的村治场域内,驻村干部在开展帮扶工作时易遭受乡村自治力量的排斥与抵制等,致使自身处于村庄治理的边缘,无法真正融入乡村治理中,从而不利于协同型关系的产生,导致与农民之间呈现出互动缺失的状态;而在资源基础较好的村治场域内,驻村干部开展驻村帮扶工作时更为得心应手,能够将资源、项目等嵌入乡村社会以帮扶其发展,促进协同型关系的产生。

四、结论与启示

本研究通过三个案例的比较和分析得知,驻村干部和农民在村治实践中基于“动员—参与”的互动样态,形塑出“回应性动员—治理性参与”“回应性动员—不参与”“行政性动员—不参与”“行政性动员—维权性参与”四种差异化类型,并表现为积极互动、消极互动、缺失互动三种模式。驻村干部这种差异化执行帮扶任务而导致农民出现差异化的参与行为,可将其总结归纳为“梯次型关系”,由此呈现出不同的协同性水平,对乡村社会产生不同的治理效能。

乡村是最基本的治理单元。作为国家治理基石,乡村治理是一项复杂且全面的系统性工程,它体现着国家治理的整体水平,对有效提升乡村治理体系和治理能力现代化、高度衔接乡村振兴具有重要的理论和现实意义。承载着国家意志的驻村干部,在参与村治实践过程中形成一种国家动员群众、完成中央指令的独特方式。尤其在全面推进乡村振兴战略背景下,国家通过驻村干部这一力量重新下沉至乡村社会,在帮扶村庄发展过程中不断重塑国家与社会之间的关系,而这种关系的重塑并不意味着国家对乡村基层权力结构的重构,而是以一种“国家在场”的方式确保国家意志能够得以自上而下的有效贯彻执行。

面对着国家与社会关系的重塑,驻村干部动员与农民参与之间由此产生“梯次型关系”,本文对该关系的形成提出了可能的阐释:乡土社会依旧保持对驻村干部等国家自上而下的干预秉持怀疑态度;当驻村干部等国家权力出现时,若伴随着必要资源、较强的工作能力等则会缓解乡村社会的“排斥”;当驻村干部与农民产生积极互动关系时,乡村社会将逐步提高对驻村干部的接受程度,进而形成驻村干部回应性动员与农民治理性参与的高协同型互动关系,由此提升乡村治理效能。

不难发现,驻村干部动员的对象即农民,动员的内容即农民如何参与村治实践,进而有效解决农民的多维度、多元化诉求。这决定驻村干部在帮扶实践中不可能始终运用一套动员机制以应对农民复杂多变的治理诉求,必须采取与不同农民、不同诉求相适应的差异化动员方式。回应性动员则是基于驻村干部以解决农民实际诉求为根本出发点,通过自身优势不断整合、协调各种资源以回应农民诉求、帮扶村庄发展,追求农民利益和乡村公共利益的双重最优。农民基于个人较强的参与能力,由此形成对村庄公共事务的治理性参与,同驻村干部的回应性动员共同推进乡村善治发展。即“回应性动员—治理性参与”的互动模式为基层政府探索和建构高质量的干群协同关系提供了有益的经验借鉴和启示。

那么该如何构建“回应性动员—治理性参与”的协同型干群关系呢?本文研究结论具有如下政策启示:一是提升基层政府与驻村干部的回应能力。良好的回应能力有助于解决村治发展难题。因此基层政府与驻村干部需要重塑回应流程,譬如通过与农民之间的互动不断提升自身回应机制的预测能力;基层政府和驻村干部还可以利用互联网信息资源加强与农民之间的互动,进而在这种良性互动中不断提升回应能力。二是培育农民参与村庄公共治理的能力。一方面,驻村干部需要避免“一言堂”现象的出现,避免农民丧失对基层组织的信任;另一方面,驻村干部应不断拓宽民意反映诉

求的渠道,充分吸取民意、集中民智,培育农民的主人翁意识,进而激发农民主动参与村庄公共治理的能力。三是激活村庄内生资源禀赋。依赖驻村干部所携带的外部资源无法实现可持续发展,因而需要不断激活乡村内生资源。譬如深度挖掘乡村固有的历史文化资源以及村庄文化生态;培养后备人才的乡村治理能力,夯实乡村政治资源禀赋;实现自主产业发展,打牢经济资源基础。四是在协同型“动员—参与”关系中推进村庄善治。驻村干部的动员既要做到对“上”(行政系统)负责,也要做到对“下”(农民群众)负责。因此,地方政府需要强化对驻村干部的问责制度建设,不断以多层次、多维度的问责机制驱动驻村干部的有效动员行为。此外,驻村干部还应在提升村民信任的基础上与其形成良性互动,通过畅通村民参与渠道、利用技术治理等方式动员村民有效参与乡村治理,协同推进乡村善治。

参 考 文 献

- [1] 刘金海.工作队:当代中国农村工作的特殊组织及形式[J].中共党史研究,2012(12):50-59.
- [2] 郭小聪,吴高辉.第一书记驻村扶贫的互动策略与影响因素——基于互动治理视角的考察[J].公共行政评论,2018,11(4):78-96,180.
- [3] 邓燕华,王颖异,刘伟.扶贫新机制:驻村帮扶工作队的组织、运作与功能[J].社会学研究,2020,35(6):44-66,242-243.
- [4] 唐兴霖,李文军.嵌入性制度供给:第一书记帮扶农村基层党组织建设的行动逻辑[J].行政论坛,2021,28(4):99-105.
- [5] 李媛媛,陈国申.中国共产党百年驻村工作的演进与展望[J].社会主义研究,2021(5):32-39.
- [6] 罗兴佐.完善驻村干部制度助推乡村振兴[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(3):66-71.
- [7] 钟海.超常轨化运行:驻村工作队的角色塑造与运作逻辑——基于陕南L村的田野调查[J].求实,2020(3):95-108,112.
- [8] 李鑫诚.乡村权力下沉治理模式的运行策略及其反思[J].湖北社会科学,2017(4):22-27.
- [9] 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.
- [10] 方菲,吴志华.脱贫攻坚背景下驻村干部的“诉苦”研究——基于恩施土家族苗族自治州X县的考察[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2020,38(4):34-42.
- [11] 王晓毅,阿妮尔.从“超常规”到“常规化”:驻村帮扶如何助推乡村治理现代化[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(6):62-70.
- [12] 李丹阳,张等文.驻村干部和村两委的协同治理[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021,20(6):98-107.
- [13] 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.
- [14] 郭小聪,吴高辉.第一书记驻村扶贫的互动策略与影响因素——基于互动治理视角的考察[J].公共行政评论,2018,11(4):78-96,180.
- [15] 郑永君,李丹阳,阳清.驻村干部参与乡村治理的柔性嵌入机制[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(2):1-8.
- [16] 季燕霞.回应型政治:政府与社会良性互动的权力范式[J].南通大学学报(社会科学版),2018,34(4):119-124.
- [17] 邓大才.如何让民主运转起来:农村产权改革中的参与和协商——以山东省和湖北省4村为研究对象[J].社会科学战线,2021(8):158-166.
- [18] 邓大才.村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察[J].政治学研究,2014(6):71-83.
- [19] 王汉生,吴莹.基层社会中“看得见”与“看不见”的国家——发生在一个商品房小区中的几个“故事”[J].社会学研究,2011,25(1):63-95,244.
- [20] 邓万春,黄璐璐.乡村振兴的动员机制与模式:整体党委动员与差别化动员[J].北京工业大学学报(社会科学版),2021,21(3):38-48.
- [21] 丁建彪,张善禹.驻村工作队在农村贫困治理中的多重功能[J].社会科学战线,2021(8):176-183.
- [22] 黄岭峻,徐以丹.现代性改造:中国共产党嵌入农村工作的政治动员——基于20世纪40年代山西省襄垣县史料的考察[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2021,48(2):1-8.

The Interaction Between Village Resident Cadres and Farmers in the Practice of Assistance and Its Logic

ZHENG Yongjun, LI Danyang, YANG Qing

Abstract Village-based assistance is an important mechanism to effectively implement the poverty alleviation strategy and continues into the period of rural revitalization. The interaction between cadres and farmers in the practice of assistance is essentially reflected in the mobilization of cadres and the participation of farmers, and the coordination and matching degree of mobilization and participation have an impact on the performance of assistance and the effect of rural governance. Accordingly, this paper constructs a correlation analysis framework between ‘mobilization-participation’ synergy and the effectiveness of rural governance. Taking three villages in Liaoning as an example, this paper studies the interaction between village resident cadres and farmers in the practice of assistance and its internal logic, and then provides intellectual support for the effective operation of the village assistance mechanism. The research shows that responsive mobilization of village resident cadres and governance participation of farmers jointly form a highly collaborative positive interaction. The lack of interaction between the administrative mobilization of the village resident cadres and the participation of farmers in the defence of their rights creates a conflict situation. The lack of participation by farmers despite the responsive mobilization of village resident cadres is mainly due to a lack of capacity and the lack of participation of farmers despite the administrative mobilization of village resident cadres is mainly due to the lack of willingness to participate. Moreover, the responsiveness of village resident cadres’ mobilization is related to the governance of farmers’ participation, and jointly affects the mobilization-participation synergy. Mobilization-participation synergy has a positive impact on the effectiveness of relationship interaction and jointly promotes the effectiveness of rural governance. Furthermore, the core transformation mechanism from passive interaction to active interaction is to improve the responsiveness of the mobilization of village resident cadres, thereby promoting the participation of farmers’ in governance, activating the endogenous resource endowment of the village, and finally achieving the ideal state of high coordination, active interaction and effective governance.

Key words village resident cadres; farmers; interaction; mobilization-participation synergy; rural governance

(责任编辑:余婷婷)