



# 制度设置、权责分配与运行逻辑:对当前两类 驻村干部制度的比较

余 练

**[摘要]** 驻村干部制度是一项具有中国特色的制度,它既保留了党联系群众、走进群众的传统,又合理地利用了科层制中资源向上分配的逻辑。不同类型的驻村干部——包村干部和联村干部在制度设置、权责分配和运行逻辑等方面存在较大差异。包村干部制度具有跨层级的特点,它对农村工作的指导、帮助和扶持,客观上有助于增加国家的强制性权力。而联村干部则在不断提升国家的基础性权力,使国家力量不断向基层延伸。两种驻村类型各有优劣、互为补充,在不同程度上缓解了农村地区资源不足、治理能力欠缺的困境。驻村干部制度作为一种治理机制,在国家或基层的需要下主动介入或退出,这构成了国家强化基层政权建设,并维持农村社会秩序的重要手段。它具有非常强的制度伸缩性和柔性,增加了国家治理的弹性和韧性。在乡村振兴背景下,应该进一步完善不同驻村干部制度的运行机制,更好地发挥两者优势,协力推动农村的可持续发展。

**[关键词]** 驻村干部制度;制度设置;权责分配;运行逻辑;乡村治理

随着精准扶贫和乡村振兴相关政策的深入推进,驻村帮扶上升为全国性的制度安排,“第一书记”帮扶制度得到广泛关注。引入驻村干部成为基层干部队伍建设的重要内容,2018年被纳入乡村振兴战略的部署规划中。《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出,要“建立选派第一书记工作长效机制,全面向贫困村、软弱涣散村和集体经济薄弱村党组织派出第一书记”。同年,中共中央办公厅印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,要求“优化干部成长路径,注重在基层一线和困难艰苦地区培养锻炼,让干部在实践中砥砺品质、增长才干”,这既是对驻村干部制度的肯定,也强调了这一制度对基层干部队伍建设的重要性。

基于对广西“第一书记”扶贫实践的调查,谢小芹提出,“第一书记”作为国家权力的代表直接嵌入村级组织,实现了国家权力与基层社会在村庄组织层面的融合,形成“接点治理”,由此带来的扶贫模式也被称为“接点治贫”<sup>[1]</sup>。另外,也有研究者以费孝通先生“双轨政治”为基点,将“第一书记”和村干部视为分别代表国家权力和乡村社会的新的“双轨”,由此提出驻村制度背景下的“双轨治理”<sup>[2]</sup>或“双轨双层治理”<sup>[3]</sup>。张国磊和张新文从组织和制度的角度出发,认为驻村扶贫干部不仅完成了包发展、包党建和包稳定的任务,而且以精英下沉和制度嵌入的方式打破了科层体制,实现了条块部门的主动跟进,提升了基层社会治理能力<sup>[4]</sup>。张义祯则从“嵌入性”视角具体分析了驻村干部对后进村和薄弱村在乡村面貌提升、治理结构改善和村落可持续发展等方面所发挥的正向影响<sup>[5]</sup>。

虽然以驻村干部治理贫困问题为近几年的制度安排,但是驻村干部制度研究却是一个经典议题。徐勇提出,工作队是驻(包)村干部的早期形式;新中国成立初期,共产党将党员和干部派往农村开展工作就已经制度化;在土改时期、人民公社体制和社会主义教育中都有下派工作队参与农村

**[收稿日期]** 2021-02-22

**[基金项目]** 教育部人文社会科学研究青年项目“乡村振兴战略下农村‘三治融合’机制研究”(19YJC840056)、第64批中国博士后科学基金面上资助项目“乡村振兴背景下农村‘三治结合’治理体系构建研究”(2018M640891)。

**[作者简介]** 余 练,西南大学国家治理学院讲师。

行政事务;村民自治制度实施后,党和政府也以“包村干部”和“指导员”等方式落实国家政策举措<sup>[6]</sup>。张乐天指出,工作队的介入改变了村庄原有的权力结构,使革命输入成为可能。这些触及了干部的“灵魂”,对农村的社会政治生活产生了长远的影响<sup>[7]</sup><sup>126</sup>。吴毅从乡镇的迎检过程中观察到,村庄虽然没有被纳入科层化体系,但在压力型体制下,驻村干部充当了乡和村之间的重要媒介,通过商议、说服、送礼、人情与面子等方式实现乡镇对村庄的动员<sup>[8]</sup><sup>35-36</sup>。

驻村干部制度已经成为村庄治理的重要行政手段之一,一些研究深入讨论了其运行逻辑。严国方和肖唐鏢指出,“部门包村”式的驻村工作队与包村单位、受包乡村、村干部和村民之间形成多重复杂关系,其形式高度制度化,但由于受制于派出单位权力和财力资源的影响,内容上却是非制度化的<sup>[9]</sup>。袁立超和王三秀则认为,从政治动员、跨部门互动和人格化交往来看,驻村干部制度在运作逻辑上是非科层化的<sup>[10]</sup>。欧阳静认为,从解放初期的农村“工作队”到当前的驻村干部,越来越呈现出制度化和科层化的特点,这反映了基层社会治理方式的变迁过程<sup>[11]</sup>。罗兴佐指出,应该从思想、激励和运行机制等多个层面完善驻村干部制度,以在乡村振兴背景下助推基层社会发展<sup>[12]</sup>。

从新中国成立初期的驻村工作队到精准扶贫中的“第一书记”,驻村干部构成了乡和村、国家和社会关系的重要接点,在国家治理任务下沉过程中起着非常重要的作用。在不同历史阶段和任务背景下,驻村干部制度加强了国家进入乡村的广度和深度,对乡村社会的介入伸缩自如,对国家战略意志的执行起着重要作用。这让我们反思,在什么样的情景下驻村干部会积极介入乡村?而又在什么样的情景下驻村干部与基层社会会保持距离?同时,我们也不禁发问,以“第一书记”为代表的工作队式驻村干部和乡镇驻村干部队伍有哪些性质上的不同?他们对基层社会的影响和作用分别是什么?总结各地调查的实地经验,笔者认为这两类驻村干部在制度设置、责任权限和运行逻辑上都表现出差别,而这正是以往研究所没有提及的。忽视这种差别,也就模糊了我们对驻村干部制度的认识。“铁板一块”的描述混淆了不同类型驻村干部制度的运行逻辑,混淆了其对国家资源的不同运用方式,也混淆了其与乡村干部、村民的不同关系,由此也混淆了其给乡村治理带来的不同影响。

立足于2011年底到2012年初在湖南湘潭、2015年8月和2017年底到2018年初在浙江绍兴的三次调研,以及2020年对重庆深度贫困地区脱贫攻坚中驻村工作队的调查,笔者详细对比两种类型的驻村干部所具有的不同权力结构、运行逻辑和治理绩效,以探析驻村干部制度对国家治理和基层治理的影响。

## 一、包村与联村:当前驻村干部制度的两种类型

全国各地驻(包)村制度名称有异,没有统一的提法,驻村制度包括蹲点包村、挂职包村、定点包村、部门驻村、下派工作队、包村帮扶、联村包户、驻村包点等<sup>[13]</sup>。其中的干部也被称为驻村干部、包村干部、联村干部和挂职干部等,大多数研究并没有对其进行区分。在本文中,笔者把党和政府抽调干部组成工作队(组),跨层级进驻农村开展工作的干部称为“包村干部”,而把乡镇对所辖各个行政村配备的驻村干部称为“联村干部”,由此形成以跨层级为主要特点的包村干部和以非跨层级为特征的联村干部两种类型<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 本文从两种驻村体系来看驻村干部与基层工作,其实两者之间也存在很多交集和互动比如在同一项工作中,既有包村干部,也有联村干部。但是两者的交集和互动不影响两者在性质和权责上的差异,故此本文把他们作为两种类型进行讨论。

### (一) 跨层级的包村干部

包村干部最突出的特征是“跨层级”,其驻村制度从设置到运行也因此呈现出明确的自上而下、从高到低的特点。一是高位推动。这种类型的驻村干部一般由上级党和政府负责抽调省、市、县的干部或企事业单位工作人员到村挂点、蹲点或驻村,完成特定政治任务,蕴含着实现国家治理的特定目标。二是具有明显的时效性。不论预定的时间长短、任务的复杂程度和重要性如何,包村都有明确的时间限制和高度动员性,具有运动式治理的特征。他们或全职或半职,在规定时间内(一年或三到五年)为完成特定的任务进行驻村工作。比如,为推动新农村建设、精准脱贫等政策目标而派干部驻村。三是资源高度集中。包村干部是一种反科层的运作,目的是通过高位嫁接、跨部门的合作达到资源从分散到集中、人员从离散到聚合、快速攻坚特定任务的目的,在短时间内做出成效。驻村干部作为中层干部或后备干部,经过基层锻炼返回原来部门,以驻村积累自己的能力、资历。在驻村的点上,很少有全面覆盖的情况,通常是“抓两头,放中间”,主要针对示范村和后进村,后者包括贫困村、党组织涣散村和集体经济薄弱村等。

从历史的角度来看,包村干部是解放初期走群众路线工作队的延续。在不同年代,跨层级的驻村干部需完成不同的政治任务。比如土改时期,党和政府向农村派出大批工作队,动员和组织群众,把积极分子吸引到党内,取代传统乡绅,成为新时期的乡土精英,国家的政治权力触角也由此向乡村延伸。20世纪60年代开展社会主义教育运动时期,全国城乡下派各级领导干部到基层蹲点,县以下都由工作队领导。“农村工作队是落实党管农村工作原则的重要组织手段,是党密切联系群众的桥梁”<sup>[14] 260</sup>。农村工作队以其特殊的身份,把党和群众、国家与农民紧密联系起来,在这一点上传统的农村工作队与现在的包村干部是一致的。同时他们也都是通过反官僚化的运作快速整合资源、动员群众,以此达到政治目标的重要治理工具。但是,就驻村工作的权限和内容而言,两者已经发生了根本性的变化,包村干部仅仅是对农村局部工作做出帮扶,早已淡化了传统农村工作队在农村的全能主义角色。

### (二) 非跨层级的联村干部

被乡镇派到各村委会去负责督导、联络和参与乡镇下派给村委会各项任务和指标的乡镇干部,在浙江被称为联村干部。联村干部更具有日常管理的性质,不具有跨层级特点。乡镇干部驻村,一个村有可能有一个或多个驻村干部,根据不同地区不同阶段治理任务的差异,联村干部有不同的配置。与包村干部相比,联村干部并不一直都是“干部”,他们大多数是乡镇的一般工作人员。在形式上,联村干部有着多样化的层级设置,比如乡镇下面设管区、总支,再由管区、总支的人联村<sup>[15]</sup>。笔者调查的浙江地区的联村工作是按照“片区”形式进行的,一个村有联村领导、联村干部、联村指导员,通过在片、行政村和网格这些不同治理单元下派驻村干部<sup>[16]</sup>,进而达到提升乡镇社会治理能力的目的。

乡镇联村工作的基本特征在于,一是按科层化运作。乡镇联村工作具有非运动式治理特征,建立在稳定的组织基础上,并不是临时性的、间断性的和应急性的,不具有跨层级驻村工作所具有的暂时性。另外,联村干部并不具有包村干部所具有的特殊资源,因此短时间内在资源上不会有大量投入。二是按常规化设置。乡镇联村干部在一定区域内均衡分布,并不仅仅因为示范村、重点村、薄弱村或贫困村而驻村,而是在一定区域内全覆盖,这是乡镇联村工作的重要特点。推动乡镇的中心工作,督促和指导是乡镇联村干部的工作重心。三是兼职驻村。乡镇联村干部大多不是全职,他们一方面要做好自己的本职工作,另一方面要完成驻村任务。比如在浙江S市联村干部的月度考核中本职工作和联村工作的比例是1:1,这体现了驻村工作的重要性。

由于村委由村民民主选举产生,乡镇政府与村委会之间只是间接的指导与被指导关系,在压力型体制下,乡镇要把自上而下的重要工作传递到一盘散沙的村民中间,这需要乡镇联村干部来执行。不同时期的乡镇联村干部的工作重点具有较大差异。税费改革之前,乡镇主要的工作是收取

税费、计划生育和农村维稳;新时期,联村干部主要的任务是促进农村发展生产、帮助农民致富和推动乡风文明等。这也表明资源汲取时期和资源输入时期乡镇联村干部工作内容的转变。不同时期工作内容上的差异,也使联村干部的特质有所不同。比如山东地区<sup>[17]</sup>,税费重压下乡镇主要选择“狠人”干部包村,如此才能管得住不纳粮和不执行计划生育的“钉子户”;在新农村建设中,乡镇政府主要配置“能人”包村,由此发展农村生产,带动农民致富。另外,随着农业相关税费的取消,乡村工作“硬”任务弱化,一些地区的联村干部开始式微甚至取消,但是在一些治理负荷较重、治理规模较大的区域,这一制度继续延续,甚至得到强化。

## 二、权力分配与责任体系: 两种类型的比较

权力构成官僚体制运转的核心。韦伯提出,任何组织都必须以某种形式的权力作为基础。从权力的来源上讲,有通过传统惯例世袭而来的传统权力,有来源于崇拜和追随的超凡权力,还有通过法律规定的法定权力<sup>[18]19-20</sup>。显然驻村干部的权力来源于国家的法定权力,但是在基层的实践中权力的运行并不仅仅依靠正式的文本,不同类型驻村干部的权力分配与责任体系也是不同的(表1)。

表1 包村干部与联村干部权责分配与运行逻辑

驻村类型	权力分配	责任体系	权责匹配度	权力样态	权力运行逻辑
包村干部	象征性权力	责任虚置	较为匹配	国家授权	科层与官僚
联村干部	实践权力	责任压实	权小责大	基层再生	乡土与在地化

### (一) 包村干部: 象征性权力与责任虚置

布迪厄在分析卡贝勒社会礼物交换时提出“象征性权力”概念。在卡贝勒的社会中,明文规定的支配关系并不多见,个人必须想方设法寻找对他人实施权力的途径,其中一种是送礼。当送礼的一方显得很慷慨礼物也很重且预期对方很难回馈相当的礼物时,送礼者便让受礼者处于类似债务的境地。在布迪厄笔下,象征性权力是一种非支配性权力,是通过“礼物”去“控制”他人的软性权力<sup>[19]</sup>。在形式上,包村干部代表国家,通过条线关系,可以对村干部行使支配性权力,但是在实际权力运作过程中,笔者认为,包村干部的权力是象征性的。

包村干部权力的象征性表现在,第一,包村干部通过资金、项目、技术和信息等资源,对乡政府、村干部和村民形成一种诱导,这类类似于象征性权力所讲的“礼物”,由此形成对基层主体的支配。第二,这种行政上的权力并不是刚性的,包村干部权力的行使必须征得村干部的默许、赞同,甚至支持,才能顺利运行,或者说帮扶的目的才能达成。以重庆市黔江区太极乡李子坝村为例,驻村“第一书记”和村干部之间的关系微妙。“第一书记的第一,主要体现在统筹抓好脱贫攻坚这个主业上,同时抓好村党支部的日常工作,但不是取代,不能越俎代庖”。“在扶贫攻坚工作方面发挥指导带头作用,但在具体事务的处理上,要甘于协助村党支部书记和村主任,做到同心合拍、步调一致”<sup>[20]</sup>。再比如,在广西圆村,村干部可以通过使眼色、说方言和打手势等方式引导村民做出反应,让项目执行前的群众动员失败,也可以通过对项目执行过程的学习回避对“第一书记”的依赖<sup>[1]</sup>。总之,驻村“第一书记”这类包村干部的权力并不具有在地化的优势,更多的是资源性权力,他是资源分配的附着者;如果要让包村工作干得好,需要村干部积极配合和支持。

同时,包村干部存在责任虚置。包村干部的压力来自派出单位,不具有强制性。包村干部虽然受县和乡镇的领导,但是他的职务、薪酬和晋升都在原单位,较少考虑县和乡镇问责。虽然如果派出单位没有完成任务,派出单位领导可能会被省(直辖市)委问责,包村干部存在连带责任。但是他的压力并不如责任清单上要求的那么苛刻,因为考核可以通过与村干部的合谋达到形式上的合

格或者优秀。比如严国方和肖唐鏢对福建“南平”驻村干部的实际效果进行考察后得出,驻村工作在实际工作中可能有较大差距,但是在工作总结上都会写得“成绩斐然”<sup>[21]</sup>。笔者认为,这种反差来自三个方面。一是包村干部与村干部合谋导致包村干部责任虚置,因此,包村干部一般会极力与村干部融洽相处,以构建权责共同体,减少自身责任风险。二是包村单位派出实力的悬殊与差异。派出单位的财力和权力地位直接影响驻村工作队能够提供的资源,资源越多,帮扶力度越大,成效就会越明显;反之亦然。三是包村干部自身的责任心。一般而言,前期阶段包村干部的积极性高、志向大,但是随着包村时间的推进和工作复杂性的增加,包村干部的主动性会下降。

## (二) 联村干部: 实践权力与责任压实

与包村干部相比,联村干部所获得的权力更加微观,但由于是非跨层级,联村干部的权力更加在地化和有效。这样的权力是“施政者在日常生产生活实践中基于在地化的政治生态和社会关系而建立起来的,具有即时行动的支配力”。这种实践权力可能是不成文的、没有明确边界的,甚至缺乏具体规制的支持,但是却是生动的、活生生的,能够发挥具体影响力<sup>[22]</sup>。笔者在这里借用其他学者针对国家总体性权力和技术权力提出的实践权力概念,认为在地化的实践权力视角非常适用于理解联村干部。联村干部深谙乡村社会关系网络,基本上都是出身乡土,即使不是,因为工作在乡村,也会与村干部建立持久关系,对村庄信息的掌握远远超过包村干部。联村干部深厚的社会资本,一定程度上对村干部造成牵制。

与包村干部必须依附于村干部相比,联村干部由于更了解社会关系的再生产,在统摄地方性知识和社会关系上会更胜一筹。比如,乡镇联村干部可以准确地知道哪家有几亩几分地,养了多少只牛羊,家里收入大概多少,在税费时期,能够针对不同的情况确定先收哪家后收哪家;在20世纪八九十年代,他们能通过各种途径较为详细地打听超生户情况,从而执行计划生育政策。与包村干部相比,联村干部的任务更为艰巨,也更具有日常性。可以看到,他们所承担的都是收税、计划生育、项目执行等乡镇中心工作。这些工作系统而整体,难度大,需要不断动员群众,他们面对的不仅仅是村干部,而且还有一家一户的村民。这些村民,有的年老,有的年轻,有的配合,有的却是“钉子户”。

联村干部有着艰巨而琐碎的任务,这是包村干部不可比拟的。如何把这些具体工作落实下去有三条线:一是乡镇通过村支书来控制村庄。党的领导是全方位的,虽然行政村是自治性组织,但是也接受党委的领导,而党委的核心是村支书,乡镇可以通过选择特定的村支书从而建立起有利的支配关系。二是乡镇通过选举控制村主任。乡镇可以在程序上对村委进行控制,一些村民为了当上村主任,可能存在拉票和贿选的行为,如果得不到乡镇的默许,这可能造成程序违法,导致程序不正义<sup>①</sup>。三是非正式交往搭建起来的互惠关系。在很多工作中,乡镇干部对村干部不是像上下级一样的态度,而是客客气气,在日常交往中给足村干部面子,由此建立起良好的私人关系。基于以上几种方式,乡镇可以从规范性权力和非正式交往中与村干部建立起乡村利益共同体,在乡镇干部包村时行使在地化的实践权力。

## (三) 权责匹配度: 两种类型的比较

有研究提出,精准扶贫中驻村“第一书记”在权力责任分配体系中存在着匹配不当,甚至权责失衡。驻村“第一书记”缺乏实际的决策权,在执行环节具备的领导权承担着严苛的脱贫任务<sup>[23]</sup>。理论上,确实如此,但包村干部的责任清单,很大程度上是一个模糊地带,一个村是否脱贫,集体经济、农户收入和村庄产业,这些都是可以通过表格和文字进行改动、润色和修补的,这在大量的扶贫研究中得到证实。正如上文分析的,包村干部责任虚置,表面上看非常具体而详实,但是实际上

① 目前全国农村普遍通过“一肩挑”来解决村两委矛盾,在两委权力关系上,村支书是核心,因此乡镇对村庄的支配主要通过党组织这个纽带。

这些任务的完成,并不仅仅在包村干部,它的派出单位实力、村干部的配合程度和自身责任心等都会对任务完成度产生影响。另外,包村干部的科层权力并不小,这样的权限不仅通过科层制得到落实,而且通过资源、技术和信息的输入实现对村庄的支配,从这个层面来讲,包村干部在权责关系上是较为匹配的。

相反,联村干部的权责关系出现了极度的不匹配,是典型的权小责大。“上面千条线,下面一根针”,乡镇作为国家最末一级政权,联系国家与社会,承接上级布置的种类繁多的工作,并承担着相应的责任。但是由于乡镇“人少”,并且很多任务需要直接落实到农户,如果仅仅依靠乡镇职能部门是绝对不能完成任务的。于是,只有通过乡镇干部“变身”为包村干部对村干部进行督查、动员才能将上面量化的指标和任务完成。这些任务和指标,明确而具体,一旦不合格,就可能对其劝勉谈话,有的甚至被“一票否决”。乡镇却没有与之相匹配的权力。这些权力包括较为充沛的财权、掌握重要资源(比如土地)的事权和重组人员的人事权等。乡镇通过正式和非正式的手段与村干部斡旋,从而推动工作,落实目标任务。因此,乡镇联村干部是典型的权小责大。

两类驻村干部在权责关系上的不对等,并没有致使权小责大的联村干部渎职,他们推动工作甚至可能会更好。这是由于在农村基层治理中,权力运行的逻辑更加强调乡土性和在地化。从授权来看,包村干部具有更加正式的权力,层次更高;联村干部的权力并不充足,他们与村级之间是间接的指导与被指导的关系,但是他们的权力却更加有效。乡土社会权力的运行强调互动性、长期性和相关性,权力的再生产依托于长期的互惠和直接的利害关系来权衡利益共同体的构建,因此联村干部的权力更具支配力。

### 三、两类驻村的制度成本与制度效果

虽然都称为驻村干部,但实际上是否跨层级决定了驻村干部授权的不同、掌握资源的差异以及制度效果的分殊。包村干部由于实现跨部门人员流动和资源整合,吸引着各方注意力,具有运动式治理特征;而联村干部建立在按部就班和分工明确的制度基础上,具有常规性治理的逻辑。前者的治理成本更高,后者的治理成本更低,联村干部制度更具可持续性和长效性(表2)。

表2 包村干部与联村干部制度成效与运行逻辑

驻村类型	制度成本	制度效果	治理目标	性质	运行逻辑
包村干部	高度动员	有效但短暂	具体而明确	外力注入	运动式治理
联村干部	内部化运作	深入而持久	全面而整体	内部提升	科层化治理

#### (一) 包村干部: 高度动员下的资源积聚

包村干部具有强政治动员、跨部门互动和高位推动的特点,可以在较短时间内把体制内和体制外的资源整合起来,形成高度动员下的资源积聚。以湖南省梅村为例,2011年6月该村被确立为省城乡统筹示范片核心区,目标是打造国家级生态区、全省城乡统筹发展试验区、现代农业和新农村示范建设示范区等。作为省示范村,梅村由X市委书记挂点,市政府有专门的工作队驻村,同时也派乡镇干部联村,由此形成驻村工作队伍。该村的干部谈道:“他们给我们带来希望!第一次开会我们被定为示范村,我们市委副书记在我们村楼上就发号施令,哪个局出多少钱支援,这个叫作现场办公会。那会开得很感人,每个部门都承诺出多少钱。有19个单位给我们出钱,当时承诺给85万!”事实证明梅村确实在短期内得到了大量的项目资金。2011年,梅村获得国土部门国土综合治理项目资金730万元、水利部门生态改造一期工程项目资金500万元、交通局梅石公路建设项目资金110万元、村委会大道路基工程项目资金30万元、能源局新能源建设项目资金6万元和文体局农民健身场所项目资金5万元。同样,我们在重庆的调研发现,深度贫困乡镇在领导包村后也得到

巨量资源。自2017年重庆市编制支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见以来,在三年内,18个深度贫困乡镇集中获得各类财政资金、帮扶资金、金融资金、社会资金近100亿元。事实证明,领导级别越高,该村(乡镇)获得的资金项目就越多。

在以上两个地区,跨级包村干部承担了资金引进、项目落地和利益协调的作用。通过“高位推动、重心下移、部门联动、一体运作”方式,形成在党委领导下的部门互动、上下联动,其中的一个纽带就是包村干部。这是一种高度动员、以外生性资源促进村庄发展的方式。它产生的制度效果有两个层面。一是短时间内提升村庄基础设施建设,提高公共服务能力和水平。以湖南省梅村和重庆市18个深度贫困乡镇为例,资金和项目在短时间内快速进入,极大地改变了原有村庄的基础设施,村民的居住环境、村容村貌得到改善。二是由于国家力量的嵌入,村庄治理能力提升,村干部依托从上级得到的资源拉近了与上级的关系。但是,驻村工作一旦结束,外部资源将不可持续,同时滋生底层的投机心理,期待着更多的领导挂点和包村干部的到来。

## (二) 联村干部:低成本运作下的简约治理

下派乡镇联村干部的地区主要存在以下情况。一是庞大的治理规模,治理区域的物理空间和人口规模决定了是否有常设性的联村干部或机构。比如,20世纪90年代走在市场经济前列的广东省就将村民委员会改为管理区办事处,作为乡镇政府的行政派出机构,同时将村民小组改为村民委员会<sup>[24]</sup>,这实际上是把村级组织上移了,而乡镇干部通过管理区体制进行控制。管区机构的设置就是对一定时空内治理规模过大的反应,同样,联村干部被作为治理规模过大下行政手段的延伸被不时地使用。

二是沉重的治理负荷,主要指治理任务的性质难度。一般来讲,国家向基层汲取资源比向基层分配资源的难度要大,治理异质性大的对象比治理同质性的对象难度也要大。基于以上理由,我们可以看出,在税费收取和计划生育工作中,乡镇干部的包村是常见的,难度是巨大的,在这种条件下乡镇干部包村几乎在全国是普遍性的。随着这些任务的取消,乡镇干部是否包村具有地域性。

三是现代化的治理方式,基层公共事务数量的多少、分化程度的高低决定了基层工作的工作量,由此决定是否需要常设性的乡镇联村干部。比如,浙江地区较早开启村庄工业化和城镇化进程,城乡一体化程度在全国领先,浙江地区的公共事务体系门类繁多、复杂多样,并且基础建设也走在全国前列,这导致浙江农村地区从2000年初就设立了较为稳定的联村干部制度。

对于治理规模大、治理负荷重、治理方式现代化的地区如果依靠严格的科层体系需要巨大的行政成本,乡镇政府面临事多、财力有限和人力不足的困境。在此情况下,通过构建管理区或片区等管理体制,让乡镇干部下沉到村级,可以极大简化乡村关系,同时运用原有的制度体系,适当地对联村干部进行经济、职位晋升上的激励,便可以达到推动乡镇中心工作、落实村级日常任务、监督项目落地和保持村庄秩序等多重目标。这既提高了基层治理能力,又在控制治理成本的前提下实现了对治理负荷重的地区进行有效治理,可以说,这是一种低成本的简约治理。

## (三) 科层与反科层:两种驻村类型的运行逻辑

现代组织基本都是建立在科层制度之上,包村干部和联村干部虽然都已经“常规化”,但是他们在运作逻辑上却有很大不同。

联村干部的制度化与科层化运作。以浙江乡镇驻村干部制度为例,它已经有非常完善的制度化设置和详细的考察机制。首先,浙江乡镇联村干部制度以责任田为框架,以若干行政村为单位形成“片”,由联村领导任片长;以行政村为单位,形成“村”,由联村干部任驻村组长;以自然村为单位形成网格,由联村指导员任驻村干部。同时,在网格中的直接负责人还有村干部,这编制出非正式化的科层体系。其次,联村工作通过任务分解,得到程序化执行。乡镇根据乡镇干部业务领域、能力、村庄复杂情况、村干部性格秉性等多方面特征,在相应村庄配备合适的联村干部。被分配好的联村干部实行行政包干,他们需要配合乡镇完成相应的工作。再次,联村干部被纳入量化的驻村工

作和技术性考核中。浙江的乡镇干部考核包括月度考核和年度考核,其中月度考核占年度考核的65%。在月度考核的百分定量考核中,以驻村干部为基础的责任田考核占50%。为确保各项中心工作按时完成,热点难点问题及时处理,社会治安平稳有序,对五水共治、环境卫生管理、控违拆违等工作给出了具体的扣分原则。

包村干部的反科层运作。韦伯提出,现代组织采用的是一种职位分层、权力分等、分科设层、各司其职的组织结构模式和管理方式<sup>[7]22-24</sup>。总结起来,它具有如下几个相互关联的要素。一是现代科层制表现为持续一致的程序化的命令-服从关系;二是以上的从属关系由严格或任务等级系列先在已经确定;三是权力来源建立在形式法律规定的制度上,具有非人格倾向;四是现代科层制具有较为完善的技术化程度和手段,具有技术化取向<sup>[25]</sup>。从以上特点来看,包村干部具有反科层制的特点。其一,包村干部这一治理主体具有权威性和跨层级性,因此并不符合科层制所提出的职位分层、权力分等的上下级特点。其二,包村干部制度的治理目标具有特定性,并不具有科层制所具有的分科设置的特点。恰恰相反,包村干部并不因岗设置,它具有统合性和指向性,能够打破职能部门条条关系的关节点。其三,治理方式的强制性、跨越性而非层级性。包村干部是为了完成特定的治理任务而被下派,其会使用一些行政命令或多方执法的方式对治理过程进行干预,诸如以成立专项小组或领导指挥部的形式快速集中资源。

## 四、国家治理与基层治理视野下两类驻村制度的演变

驻村干部制度作为重要的治理工具,不同的驻村类型折射出国家治理与基层治理的演变逻辑。从治理目标来讲,包村干部突出代表国家意志,包村干部制度的演变反映的是国家治理中的干部角色;而联村干部更多的是从基层出发,他们角色、地位和工作内容的变化展现的是基层治理中乡村关系的演变。

### (一) 国家治理视角下包村干部的双重变奏

包村干部是为了响应国家号召,完成特定的政治、经济、社会任务,设计出一竿子插到底的驻村干部制度。他们带着特有的权力、资源和信息下派到基层,在规定的时间内完成相应的任务。不过从历史的角度看,包村干部经历了从全能型干部到有限权力干部的角色转换,经历了从政治运动到运动式治理的性质演变,这可以称得上是包村干部角色和性质上的双重变奏。

包村干部经历了从全能型干部到有限权力干部的角色转变。全能型干部主要是指改革开放前以工作队形式下派的驻村干部。张乐天就以浙江海宁农村为考察对象,详细地描述了驻村工作队在人民公社时期对农村基层权力结构和农村社会的影响。以“四清”运动为例,张乐天指出,“正是工作队的进入才最终使革命输入危及了大队的权力。工作队开展了经济清查,揭露了大队干部的一些经济错误,这无疑在大队干部的脸上抹了黑,伤害了大队干部的自尊心,也使大队干部的威信扫地”。“工作队的撤离并没有使大队的权力结构恢复到以前的样式。工作队留下来一支贫下中农代表队伍……不时地对大队党支部的权力提出挑战”<sup>[7]122-124</sup>。可以看出,改革开放前以工作队为代表的驻村工作队对农村社会的影响是全面的、深入的,深刻影响村庄权力结构,甚至架空基层主要干部权力。但是,改革开放以后,包村干部的权力大大减小,他们需要在驻村单位、所包乡镇、所包村庄中斡旋各种关系,而且要妥善处理与所包村庄村民关系,尤其是要妥善处理与所包村庄村干部关系,这表明包村干部的权力是有限的。

包村干部经历了从政治运动到运动式治理的政治轨迹。包村干部制度在本质上是一种治理工具,这种治理工具的特性与特定的政治背景相关。改革开放前的包村干部是党密切联系群众的重要机制,反映了鱼与水一样的亲密。徐勇所提到的新中国成立后的土改工作、“四清工作队”“基本路线教育工作队”和社会主义教育<sup>[6]</sup>下派的工作队,都是政治运动背景下的驻村工作队下派。这

些工作队的目的可以分为几种类型,比如“土改”的目的主要是改造社会;“大跃进”的主要目的是发展生产力;“三反”“五反”等是针对意识形态领域。政治运动作为一种激进的动员,意味着国家在剧烈地塑造着社会,它表现为干群关系的一体化动员<sup>[26]</sup>。但是改革开放后,驻村工作队或包村干部的权限被大大压缩,这时候的包村干部主要以发展农村经济、产业帮扶、新农村建设、乡风文明推动等为目标,很少触及意识形态领域,对基层权力,尤其是村级权力很少触动,只是在运作上体现出改革开放前的“运动”式特征。

## (二) 基层治理视野下联村干部折射的乡村关系

如果说包村干部代表国家治理这一轨,那么联村干部代表的就是基层治理这一轨。与跨层级的驻村干部的历史不同,联村干部的历史显得更为短暂,对联村干部的研究也集中在税费时期和税费改革之后,这里就以税费改革为时间节点讨论联村干部的角色、地位和功能。

税费改革前,乡镇联村干部任务重、工作紧,在全国覆盖广。这时的乡村关系处于紧绷状态,全国乡镇干部都面临税费收取、计划生育和农村维稳几大任务,因此,乡镇干部联村驻村成为普遍现象。税费重压下的联村干部,以“狠人”为主,这一时期的联村干部要能够“镇得住农民”<sup>[17]</sup>,要能够保证农村税费的正常收取。在税费收取和计划生育的政策执行中,在国家与乡土中间,需要这样的本土性人士来充当国家代理人。这一时期,乡镇联村干部密切地行走于乡镇与行政村之间,国家与社会关系是强制性的、支配性的,获取资源是重点。

税费改革以后,联村干部设置有减弱趋势。一是税费后硬任务减少,政府认为乡镇干部没有必要联村驻村。二是基于机构改革,政府以市场化的形式推动农村公共服务,比如湖北撤销七站八所,以钱养事,乡镇联村干部一度被取缔。纵然,从大的趋势来看,税费的取消和计划生育工作的减弱大大减少了乡村事务,乡镇干部联村驻村开始具有弹性,但是在很多地区,乡镇干部驻村仍然具有坚实的基础。比如,在浙江地区,由于人口规模大、公共事务多、项目执行任务重等原因,一直在强化乡镇联村干部制度。除此以外,山东设立了专门的“管区”组织,强化乡镇对行政村的管理。因此,在治理负荷重的地区,乡镇联村干部不仅没有减弱,反而有所强化。税费改革以后,驻村工作内容有较大变化,主要包括发展经济、产业帮扶、项目落地、贫困治理等。在新农村建设时期,为了落实“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的政策目标,很多地方开始大力帮助农民“致富”,这一任务也落到联村干部身上。在浙江经济发达地区,执行项目、保证项目落地是乡镇联村的主要任务。因此从工作内容来看,这一时期乡镇联村干部开始更多地服务于“三农”工作,资源输入背景下的国家与乡村关系也由支配走向服务。

## (三) 乡村建设中的内外力量与基层发展

无论是包村驻村干部,还是联村驻村干部,他们的着眼点都是建设现代化乡村。他们或通过资源输入或通过组织力量,提升基层治理能力,建设更强、更美、更富的乡村。回顾1949年以来的乡村建设历史,可以看到两种驻村制度在不同层面对乡村建设的干预,虽然制度设置、权责分配和运行逻辑不同,但两种驻村制度达到了优势互补、各为所用。

包村干部通过外力对农村工作进行介入和干预。从形式上讲,这是通过制度化的形式把权力渗入基层,跨越了传统上下级关系,通过反科层化运作把资金、项目、技术和信息带入基层,对乡村发展具有积极效应。一方面,实现了资源的精准对接,对村庄面貌的改变具有显著性影响。包村干部下派过程中不仅有所在单位和各部门协调下的显性资源,而且有个人社会关系所携带的隐性资源。在日常治理中,一般村庄很难在短时间内获取大量资源,因此包村干部制度设置能够为村庄面貌改善提供特殊通道。另一方面,包村干部是宣传和贯彻党和政府农村政策的重要路径。包村干部是党和政府密切联系群众的重要渠道,他们来自党、国家机关和国有企事业单位,具有较高的政治觉悟、文化知识和理论水平,对于宣传和贯彻党和政府的路线、方针、政策具有重要作用。但是由于包村干部所携带资源与原有单位财力、权力紧密相关,与自身的能力、责任心紧密联系,因此具有

很大的不稳定性。它的有限资源为其他地区制造了新的不平衡,也因为不利于激发乡村发展的内生驱动力而受到质疑。

联村干部恰好在一定程度上弥补了包村干部制度的不足。如果把包村干部看做是国家治理这一轨,那么联村干部显然代表的是基层治理这一轨。乡镇联村干部作为基层治理的重要主体,在基层治理负荷重、治理任务多的地区,成为乡镇执行上级政策的重要治理工具。首先,联村干部的存在能够动员和督促村级干部配合乡镇干部完成自上而下的中心工作。其次,联村干部具有维稳功能。他们能够充当中间权威,调节派系矛盾,在必要的情况下担任暂时的支部书记,为村庄培养合适的接班人。最后,联村干部具有帮扶功能。乡村治理的程序化、技术化让越来越多的传统村干部无法适应,不能完成相应工作,联村干部能够帮助其完成,甚至代替他们完成。为了弥补农村基层治理的不足,乡镇联村干部下沉到村庄,通过身兼多职,低成本地提升了基层社会治理能力(图1)。

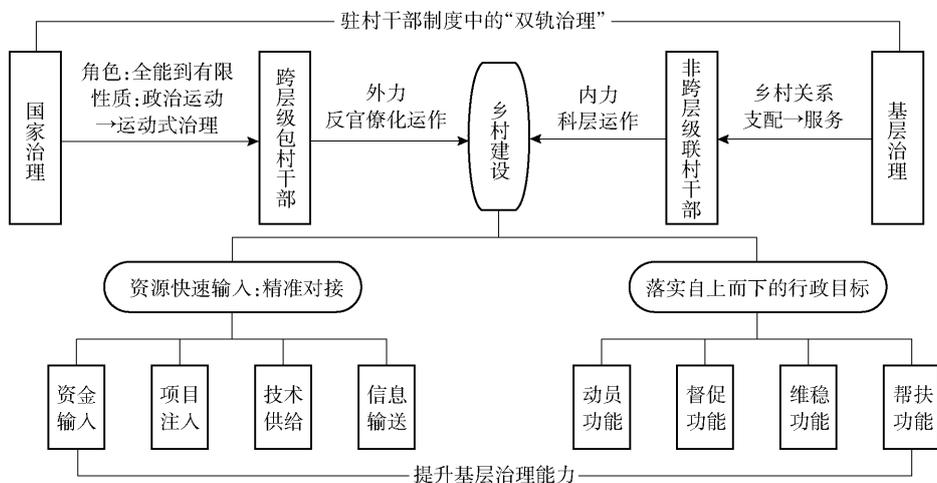


图1 国家治理与基层治理视野下两类驻村干部的作用与功能

## 五、总结与讨论

党的十九届四中全会强调,坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化是全党的一项重大战略任务。驻村干部制度是一项具有中国特色的制度,它既保留了党联系群众、走进群众的传统,又合理地利用了科层制中资源向上分配的逻辑。不同类型的驻村干部——包村干部和联村干部在制度设置、权力配置、责任体系和运行逻辑等方面存在较大差异。包村干部制度具有跨层级的特点,它对农村工作的指导、帮助和扶持客观上有助于增加国家的强制性权力。而联村干部则在不断提升国家的基础性权力,使国家力量不断向基层延伸。两种驻村类型各有优劣、互为补充,在不同程度上缓解了农村地区资源不足、治理能力欠缺的困境。驻村干部制度作为一种治理机制,在国家或基层的需要下主动介入或退出,这构成了国家强化基层政权建设,并维持农村社会秩序的重要手段。它具有非常强的制度伸缩性和柔韧性,增加了国家治理的弹性和韧性。

在乡村振兴背景下,应该进一步完善不同驻村干部制度的运行机制,更好地发挥两者优势,协力推动农村的可持续发展。比如,包村干部虽然在精准扶贫中已有较为体系性的配置,在乡村振兴战略中也开始陆续到位,但是乡村振兴具有远比精准扶贫更为全面和复杂的内容。在组织振兴、人才振兴、产业振兴、生态振兴和文化振兴过程中,包村干部应该在夯实农村基层党建、引领各类人才、发展村庄集体经济、补齐农村人居环境短板和全面激发群众内生动力方面有更大担当和作为。

作为外部嵌入性力量,包村干部不仅应该处理好与乡镇政府、大学生村官等国家行政力量的关系,而且要磨合好与村两委、农村集体经济组织、外出乡贤、地方精英和传统宗族等几种内生村治主体的关系。处理好常规治理与非常规治理、嵌入性组织与内生性组织、外来干部与本土干部、娘家人与帮扶对象的关系。有效衔接精准扶贫与乡村振兴,需尽量减缓因帮扶单位资源禀赋差异而导致驻村绩效偏差,减少包村干部因主客观因素所做出选择性回应,以及避免包村干部与其他基层组织相互叠加导致基层权力内卷化,这将是乡村振兴中包村干部体系面临的重要议题。

驻村干部是连接国家与农民、政府与社会的桥梁,在进行基层政治动员、贯彻国家意志方面具有直接和独特效能。就驻村干部在乡村振兴中的功能发挥而言,可以在以下几个方面努力:一是完善驻村干部制度考核和监督机制。联村干部受制于乡镇的考核,其联村工作的考核较为全面、稳定和系统,但是包村干部由于任职有一定年限,包村效果受主客观因素影响严重,考察弹性较大,容易走向形式主义,这需把更多的因素纳入考核和监督体系。二是完善驻村干部制度的工作机制。在包村干部这一块,应该完善跨层级包村工作中的资金、项目等投入机制,建立更加科学和平衡的分配机制。不同机关单位由于财力、物力不同,客观上造成行政村的公共服务产品不一样,应建立相对稳定的公共财政投入。三是完善驻村干部制度的培育和晋升机制。以联村干部为例,应该加强对他们的业务培训,尤其是把联村干部的业务工作与联村工作结合起来,提高匹配度,并不断在业务能力之外强化他们的综合能力,在晋升上根据他们参与工作的程度进行考核。

#### [参考文献]

- [1] 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.公共管理学报,2016(3):12-22
- [2] 刘建生,涂琦瑶,施晨.“双轨双层”治理:第一书记与村两委的基层贫困治理研究.中国行政管理,2019(11):138-144
- [3] 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.南京农业大学学报(社会科学版),2017(3):53-62
- [4] 张国磊,张新文.制度嵌入、精英下沉与基层社会治理——基于桂南Q市“联镇包村”的个案考察.公共管理学报,2017(4):44-53
- [5] 张义祯.嵌入治理:下派驻村干部制度工作机制研究——以福建省为例.中共福建省委党校学报,2015(12):36-43
- [6] 徐勇.“行政下乡”:动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制.华中师范大学学报(人文社会科学版),2007(5):2-9
- [7] 张乐天.告别理想:人民公社制度研究.上海人民出版社,2012
- [8] 吴毅.小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释.北京:三联书店,2018
- [9] 严国方,肖唐鏢.运动式的乡村建设:理解与反思——以“部门包村”工作为案例.中国农村观察,2004(5):69-78
- [10] 袁立超,王三秀.非科层化运作:“干部驻村”制度的实践逻辑——基于闽东南C村的案例研究.华中科技大学学报(社会科学版),2017(3):131-137
- [11] 欧阳静.乡镇驻村制与基层治理方式变迁.中国农业大学学报(社会科学版),2012(1):111-115
- [12] 罗兴佐.完善驻村干部制度助推乡村振兴.中国农业大学学报(社会科学版),2019(3):66-71
- [13] 王红亮.新制度主义视角下部门包村干部驻村问题研究——以山东省J市S县为例.硕士学位论文.曲阜:曲阜师范大学,2008
- [14] 郭正林.中国村政制度.北京:中国文联出版社,1999
- [15] 狄金华.治理负荷、激励设置与控制权分配:基于管区组织的分析.待刊稿
- [16] 余练.从运动到常规:转型期农村基层治理创新与探索——以浙江联村干部制度为例.待刊稿
- [17] 张传玉.从管治到服务:乡村关系的转型——以去除农业税前S镇乡镇干部“包村”为例.硕士学位论文.

武汉: 华中师范大学, 2007

- [18] 韦伯. 支配社会学. 康乐, 简惠美, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004
- [19] 赵旭东, 卢晓光. 语言、习惯与象征性权力. 社会科学论坛, 2000(6): 19-22
- [20] 刘建生, 涂琦瑶, 施晨. “双轨双层”治理: 第一书记与村两委的基层贫困治理研究. 中国行政管理, 2019(11): 138-144
- [21] 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. 中国农村观察, 2004(5): 69-78
- [22] 王雨磊. 村干部与实践权力——精准扶贫中的国家基层治理秩序. 公共行政评论, 2017(3): 26-45
- [23] 何阳, 娄成武. 精准扶贫中的驻村“第一书记”的权责匹配冲突及耦合. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2019(4): 200-207
- [24] 王春生. 珠江三角洲镇村干部关系格局演变探究——以中山市S镇为个案. 开放时代, 2002(5): 51-64
- [25] 焦文峰. 韦伯科层制理论分析. 齐齐哈尔师范学院学报(哲学社会科学版), 1998(2): 1-5
- [26] 叶敏. 从政治运动到运动式治理——改革前后的动员政治及其理论解读. 华中科技大学(社会科学版), 2013(2): 75-81

## System Installation, Power and Responsibility Allocation and Operation Mechanism: A Comparison of the Two Forms of the Current Rural Cadre System in the Village

YU Lian

**Abstract** The system of cadres in villages is a system with Chinese characteristics, which not only keeps the tradition of the party contacting the masses and walking into the masses, but also rationally uses the logic of upward allocation of resources in the bureaucratic system. Different types of village cadres——bao cun cadres and lian cun cadres have great differences in the distribution of power and responsibility of system setting and operation logic. The system of bao cun cadres has the characteristics of cross-level, which helps to guide and support rural work, and helps to increase the mandatory power of the state. And lian cun cadres make the state power extend to the grass-roots level continuously, in fact, improve the national basic power. The two types of resident village have their own advantages and disadvantages and complement each other to make up for the shortage of resources and governance capacity in rural areas. As a governance mechanism, the active intervention or withdrawal of cadres in villages is an important means for the country to strengthen the construction of grass-roots political power and maintain the rural social order. Its flexibility and elasticity objectively constitute an important part of the governance of resilient countries. Under the background of rural vitalization, we should further improve the operation mechanism of different forms of village cadre system, give better play to their advantages and jointly promote the sustainable development of rural areas.

**Keywords** The system of village cadres; System installation; Power and responsibility allocation; Operating mechanism; Rural governance