



# 职业村干部群体与基层治理程式化

——来自上海远郊农村的田野经验

印子

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

**摘要:**乡镇治理事务的公共服务取向与繁杂的公共行政事项对职业村干部群体形成制度性需求,农村社会格式化成为后备干部制度有效运作的社会土壤。职业村干部群体的科层化治理体现为权责明晰的行政责任制度、逐级晋升的官僚成长机制和常态化的办公会议制度。职业村干部群体身处科层化的治理结构中,具有理性官僚的些许特征。农村社会的有效治理,并非仅仅依靠科层制就能实现,基层治理程式化以相应的社会条件和雄厚的公共财政为依托。众多的治理主体在基层社会治理结构中同样发挥不可替代的功用,基层社会治理能力的制度创新应通盘考虑相关治理变量。

**关键词:**职业村干部;理性官僚制;乡村治理;基层治理程式化

**中图分类号:**C912.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2017)02-0042-08

## 一、问题的提出

村干部职业化是开展国家政权建设的核心命题。民国时期的“经纪模式”<sup>[1]</sup>和新中国成立后的兼业化干部模式,均可视为传统时期“乡绅模式”的延续和继承<sup>[2]</sup>。在乡村治理理论域中,“双重角色”理论结构主义将村干部放置于现代民族—国家和乡土社会之间,进而将其制度性地表述为“当家人”与“代理人”。以基层治理实践而论,乡镇政权的治权日渐丧失,村干部在公共治理中的权威式微,村干部在基层治理中的逻辑形态似乎更为复杂<sup>[3]</sup>。现有基层治理制度广泛利用目标责任制来强化乡镇政权对村干部的控制,村级组织在形式上开始呈现出官僚化的特征<sup>[4]</sup>。

城市化背景下,村干部在乡村治理中具有重要作用,相应的基层治理能力制度建设因而首先需要解决“村干部不胜任难题”<sup>[5]</sup>。中西部农村地区的村级治理实践中的村干部大多还是农民,国家通过财政转移支付给予村干部的误工补贴显然无法真正滋养出职业村干部群体。全国各地开展的以提高待遇为核心的村干部职业化改革在现实中遭遇诸多困境。在中西部农村,村干部大多是小老板、富农和中农,他们不仅需要在农业耕种上获得收入,还需要利用自己的体制性身份获取额外的利益和好处。这些村干部属于乡村社会中的精英人物,村干部身份既是精英符号的象征,也是攫取利益的体制性保障。资源下乡背景下,村干部享有广泛的剩余索取权,借助公共项目建设,村干部大多获利颇丰<sup>[6]</sup>。村级组织的“形式化治理”仅仅采用了科层治理的

收稿日期:2016-06-09

基金项目:上海市建设用地和土地整理事务中心课题“乡村更新的理论与实践:以上海市远郊农村为例”

作者简介:印子,男,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生。E-mail: yinzi\_1988@126.com

本文的问题意识源于与桂华、郑晓园、班涛、舒丽瑰等人的集体调研,论文曾提交至第三届“北京大学社会学系博士生论坛”讨论,周飞舟教授对文章进行了评议,在此一并感谢。

形式,而并没有优化农村公共品供给的效果,反而造成了国家输入资源的极大浪费<sup>[7]</sup>。

与经济欠发达地区农村相比,上海市农村治理状况构成了一种独特类型。农业税费改革前后,上海市农村开始推行后备干部制度,经过十余年的发展,为基层政府所创新的后备干部制度因较好地解决了村级干部的胜任问题,成为上海农村社会治理的一项基本制度,其实施与运作构成了上海农村社会治理的重要机制。就此而言,上海市农村社会治理已经进入到较高制度化水平阶段,上海市农村社会治理较为成熟的治理经验,或许能够为当前困扰基层治理的村级治理主体问题的解决提供启发。

乡村治理是一个整体,应该将乡镇治理与村级治理联系起来<sup>[8]</sup>。本文着重分析地方政府公共服务取向背景下后备干部制度的实施与运作、职业村干部群体的科层化治理实践,以及基层治理程式化的内在逻辑。本文属于质性研究,相关经验材料均来源于笔者及其研究团队2015年在上海远郊农村开展的为期20天的驻点调研。调研期间,笔者主要采取深度访谈、参与式观察和文件资料查阅等方法,调研对象以村干部、村民代表、种植大户、乡镇干部为主。

## 二、上海乡村社会的治理取向与后备干部制度

### (一)上海乡村社会治理的公共服务取向

国家治理转型下的基层治理实践在公共行政和社会秩序控制两方面对村级治理主体产生需求。就公共行政而言,乡镇政府对村干部协助完成政策执行的依赖程度不断增加,国家政策执行的好与坏,村干部发挥了较大的作用。就社会秩序控制而言,村干部是社会纠纷解决的重要治理主体,是乡村社会秩序维系的基本力量。上海市远郊农村具有农村社会的基本面貌,在公共治理方面具有独特的公共服务面向。上海市远郊农村主要是指远郊城区的农村,在上海市农村中占据一定比例。上海市是全国经济中心,农村板块在全市GDP总量中占比不到1%。受制于建设用地指标的限制,根据市级发展规划的调整,从2014年起,土地指标的激励重点全面放置于城市中心,城市发展采取紧缩战略。所以,远郊农村地区主要以公共服务职能为主,经济指标不再作为行政绩效考核的重点。值得提及的是,上海市乡镇和村集体大多具有一定的财政自主权,建设用地指标向市区集中后乡镇经济发展被土地指标所约束,乡村两级的经济收入不仅无法扩增,反而逐步减少。尽管经济发展自主权受限,但基于雄厚的公共财政,上海乡镇政府开始努力建设公共服务型政府,村级组织也主要以为农民提供公共服务为主要职能,即使是在村集体经济被抽空的前提下,村集体每年的转移支付可以达到近百万元。

在上海市,乡镇政府和村级组织的公共服务主要体现为三个方面:第一,养老的社会化服务。上海市的城市化率位居全国前列,农村社会老龄化程度较高,养老保障水平远远高于中西部农村。以调查所在区农村为例,农村中的居住人口为老年人,子孙两代进城率在65%左右。农村满60周岁老人大多选择退掉承包地,同时每月能够享受1300元左右的养老金。为了提高养老水平,乡村两级开始聘请养老公益岗位,相关的招聘管理工作均由村级组织承担,工资由转移支付承担。第二,农业经营的社会化服务与绩效管理。上海农村的土地流转率极高,大多在95%以上,为了发展现代农业,地方政府在农机、农技方面实行全面服务。为了推广家庭农场经营模式,村级组织需要通过公共决议的方式选择合适的家庭农场主,并按照相应的考核指标进行农业经营管理。第三,农村社会建设与发展的公共管理。此外,平常的农村社会建设与发展,都需要村级组织进行有效管理。上海市目前在全市范围内开展土地综合整治项目,很多村级组织成为项目实施中的重要协调者。

在基层治理结构中,乡镇的治理策略主导了村级治理的基本面貌。公共行政事务的繁多和社会秩序控制的需求,决定了乡镇政权对科层化的村级组织的制度性需求。也就是说,为了实

现基层社会的有效管理,乡镇政府需要通过村干部选任的制度创新来应对“行政事务之量的扩展”和“行政事务之质的变化”<sup>[9]</sup>。乡村社会治理的重心开始向公共服务全面转型,村干部在基层治理中的角色定位随之改变。对于村干部而言,现阶段主要工作包含两个方面:

一是有效完成来自乡镇政府的各项行政事务。目前大多数乡镇是“依附型”财政,作为县级财政的预算单位之一,乡镇大多只能依靠转移支付来维持基层政权的运转,乡镇政府日渐丧失公共行政的独立性而不断成为县政中的政策执行者。如果无法完成相关行政事务和中心工作,乡镇政府的财力甚至受到减损;而乡镇政府的各项工作通常无法直接在乡村社会落地,村干部成为最终的政策执行抓手。

二是维持社会秩序的基本稳定。除了农保、医保等各项惠农支农政策的执行,村干部的另一重要工作就是做好社会综合治理工作。上访户、精神病人、“两劳释放”人员等重点人口信息的监控都需要村干部协助乡镇政府、派出所、司法所才能顺利完成。在社会综合治理中,村干部是必不可少的治理主体,群体性事件、医疗纠纷等非常规性社会纠纷的解决,都需要村干部的积极参与。

(二) 后备干部制度的实施与运作

后备干部制度首先是一种农村干部的选任制度。村级干部分为两种,村党支部委员和村委会委员,由此存在两种村干部的产生方式,即党员选举产生村党支部委员和村民选举产生村委会委员。上海市农村的后备干部制度设定之前,村两委基本上都是经过选举产生。后来,后备干部开始成为绝大多数村干部的必经之路,只有先经过乡镇招录成为后备干部,才有望成为村干部。

上海市松江区 X 镇的后备干部制度实践清晰地展现出村干部产生的科层化历程。2004 年以来,全镇共招录了三批后备干部,构成了现在村干部的主力军。以 L 村为例,村两委干部共 5 人,书记、主任是第一批后备干部,农业副主任是第二批后备干部,党支部专职委员是第三批后备干部。后备干部的产生按照现代公共人事管理的程序来操作,所有后备干部全部由乡镇统一招录,经过学历、政治状况审核,经过笔试、面试,择优录取<sup>[10]</sup>。被招录的后备干部直接被派往户口所在村的村级组织工作,不享有正式村干部身份,从具体的条线工作开始村级管理的职业生涯。经过数年基层工作的历练,组织考察合格后将推荐进入村两委班子,经过党员选举或村民选举程序确认后开始任职。后备干部一旦被录用,便开始进入到一种职业成长机制之中,其所身处的科层结构如下图所示:

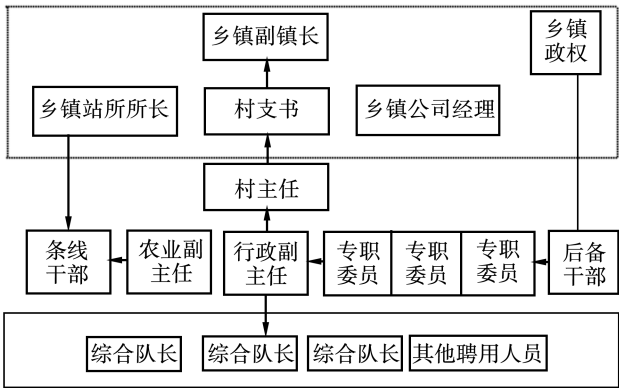


图 1 上海市科层结构图

后备干部制度的基本原则是年轻化、知识化,凡是经过乡镇政府招录的后备干部都具有大专及其以上的学历,而且年龄较低。L 村村支书从大专毕业后便开始担任村干部,41 岁,而其余的村干部则在 35 岁左右。由于年轻有文化,村级组织便有能力按照文牍化、信息化的方式开展

村级治理。对于农村社会中的青年而言,后备干部是一份稳定的职业。凡是经过招录,后备干部享有稳定的与当地务工收入相当的工资;而只要扎实工作,勤劳肯干,就有望在村级组织中获得职位晋升,从专职委员到村委副主任,再到村主任。如果一旦成为村支书,就有望进入到乡镇领导序列中,凡是通过公务员考试的村支书,可以和乡镇站所所长、乡镇公司经理一样,在同一起跑线上竞争乡镇政府的领导职务。

上海市的村级治理被牢牢地控制在地方政府手中,乡村治理无弹性可言,职业村干部群体的治理逻辑不断科层化。后备干部制度的顺利实施需要经过村民自治程序的确认,如何协调后备干部制度与村民自治制度之间的内在矛盾是乡镇政府控制村级治理的必备要件。在大多数农村,乡镇政府很难确定村干部的最终人选,只要经过村民选举来产生村委委员,最终的选举结果就无法完全控制。因此,竞选村干部的候选人之间容易发生实质性竞争。在利益密集型农村,村庄选举甚至会发生贿选行为<sup>[11]</sup>。在上海市农村,后备干部能够逐步晋级,必然将村庄选举排除在外,村干部按照科层制的方式获得晋升,村民自治仅仅具有程序确认的意义。

上海市后备干部制度能够真正施行,存在以下三个方面的乡村社会原因:第一,乡村社会原子化。上海农村社会人际关联度低,社区性人情匮乏。同时村庄社会边界高度开放,大多数农民的利益不在村,村庄生产价值能力极为低下。因此,村庄社会缺乏内部竞争,社会交往高度理性化,社会关系陌生化,村庄社会去政治化。第二,乡村社会缺乏精英。上海市农村社会有职业分化无社会分层,乡村社会中的就业人口大多在工厂务工,就近成为产业工人,属于上海市城市经济体系中的工薪阶层。村庄中很少有老板阶层,少量乡村经济能人主要在市区从事商贸业、加工业,其经济社会利益不在村。第三,乡村灰色利益空间狭小。村民追逐村干部职位的目的之一是为了攫取乡村灰色利益,一次性的贿选投资,换取的是获得更多利益的机会。上海市农村社会治理高度规范化,财务监管严格;加之村干部具有稳定的工资和可靠的养老保障,职业越轨风险巨大。

### 三、职业村干部群体的科层化治理

职业村干部群体的产生是后备干部制度实施的必然结果。职业村干部群体是由乡镇政府招聘的专职村干部,在治理逻辑中遵循对上级行政组织负责的行政原则。职业村干部群体属于吃财政饭的专业村干部,尽管不是公务员,却按照公务员的方式处理村级事务,职业村干部群体的组织方式和公共治理方式具有官僚制的些许特征。

#### (一) 职业村干部群体身处的科层化结构

职业村干部群体处理村级事务主要以相应的制度规范来运作,目标责任制是乡镇政府控制村级组织行政运作的基本制度。除此之外,职业村干部群体身处于科层化的治理结构之中。

1. 权责明晰的行政责任制度。村两委班子是一个分工明确、权责明晰的组织,村两委班子成员各有自己的职责。村支书是村两委班子的一元化权威,主要负责村级事务的决策,大量的具体事务由村委主任负责,而农业副主任和行政副主任分管相关事务。农业副主任主要负责农业生产、农机服务、农技推广、病虫害防治、家庭农场管理和涉农项目实施,由于其兼任党总支委员,还需要负责党务和基层组织建设;而行政副主任主要负责财务、医疗卫生、计划生育工作。专职委员分管治安、招商、团的工作。

由于上述事务都是实质性的,村干部需要“朝九晚五”按时上班,周末还需轮流值班。村干部的工资分为基本工资和绩效工资,其中绩效工资占全部工资的主要部分。所以,乡镇政府对村干部的绩效考核就具有实质意义,村干部为了有效获得工资,就必然需要合理分工,尽力完成本职工作。



2. 逐级晋升的官僚成长机制。从大学毕业开始计算,年轻的后备干部经过三年左右的工作一般会顺利进入到两委班子中,经过专职委员、村委副主任、村委主任,最后有望成为村书记,这一路下来需要10年时间。即使是在集体经济薄弱的行政村,村支书的全年工资也能达到10万元左右,这个工资水平和乡镇的正科级干部相当。

按照乡镇政府的规定,凡是工作满3年的村主任、村支书,都可以参加乡镇公务员、事业编的招考,一旦通过,就可以成为乡镇政府的正式工作人员。如果乡镇职位紧缺,成为乡镇公务员的村支书可以继续回村担任书记,或者在乡镇政府下属的公司担任领导职务。由于乡镇公务员编制中空编较多,这为村干部晋升至正式科层制中提供了空间。村支书如果想进一步晋升,需要将后备干部逐步培养起来,否则乡镇政府将无法接受村干部无法独当一面的状况。乡镇政府规定,通过公务员考试的村支书和政府公司总经理、乡镇政府站所负责人均享有提拔为副镇长的资格,三者处于同一竞争平台上。

3. 常态化的办公会议制度。村级权力最能反映出村级治理的科层化状态。在上海远郊农村,村级办公会议既是村干部的工作会,也是村干部对综合队长的工作布置会和管理会。村级事务基本通过常态化的办公会议来进行决议,村两委班子会议、班子扩大会议每两周召开一次,会议内容全部以村级事务为主,汇报、商议、讨论、工作布置是办公会议的主要议程。具体而言,村两委班子成员中的分管村干部首先需要总结和汇报已经开展的工作,养老金的发放、农业种植的管理情况、农地退出情况都是汇报的重点;其次要对下一阶段的工作进行安排和计划,同时需要明确年度重点工作。对于村级组织而言,村两委办公会议可以理解成为乡镇工作会议制度的组成部分,从会议的商讨布置事项来看,会议内容基本以乡镇工作会议的工作为轴心,很少能够体现和表达村民的利益。此外,由于村干部无法完成所有工作,村级组织一般将村民小组划分为若干片区,然后从管理片区中聘任一名综合队长,负责管理片区的各项综合事务,村级办公会议同时也成为村两委的管理会议。由于综合队长不属于由乡镇政府招聘的村干部,其属于村级聘任干部,所以村级组织需要对综合队长的工作进行检查、安排和考核。

## (二) 职业村干部群体的官僚特征

按照韦伯的说法,理性官僚“无爱亦无恨”<sup>[12]</sup>,这在中国的治理语境中可以理解为“对事不对人”。上海农村的职业村干部不仅严格按照规则办事,而且能够做到高效高质量地完成职责范围内的事务,“对得起那份工资”是职业村干部普遍的职业心态。所以,在村级组织科层化的逻辑下,工资、职责、级别成为职业村干部所看重的现实利益。

1. 绝大多数村干部被培养为难以替代的技术工作者。村级组织既然是乡镇政权下沉的结果,那么作为乡镇公共行政的重要抓手,职业村干部群体在一线行政中所掌握的行政技术是普通村民所不具备的。也就是说,在科层化组织中的学习和历练成为职业村干部任职过程中的必经阶段,一旦村干部成为职业化的行政担纲者,那么具备文凭和科层公务技能的村干部就从农民身份中彻底脱离出来。置言之,普通村民如果不具备相应的文化知识和职业技能,显然难以成为合格的村干部,不仅无法完成乡镇布置的行政事务,也无法对农村社会进行有效管理。正是如此,农村社会治理结构客观上对村民自治制度产生了排斥,由乡镇党委通过后备干部制度来培养村干部不仅具有公共行政实现方面的必要性,而且具备社会公共管理优化方面的群众基础。

2. 村干部之间的私人关系被公共规则所抑制。首先,村干部都是由后备干部选拔而来,而后备干部需要经过乡镇的公开招聘,村干部私人关系的血缘、地缘或利益关系色彩淡薄。其次,村级事务的双重领导。村干部在工作中除了需要服从村支书、村主任的安排,同时更需要向乡镇负责。村级公共事务中的分管村干部直接和乡镇的条线部门对接,乡镇直接对分管业务的村干部进行绩效考核。同时,乡镇对村支书进行单独综合考核,村支书的考核结果决定了村干部

的绩效工资。所以,这不仅强化了乡镇对村干部的控制,同时也强化了村支书对村干部的公共权力。最后,行政考核制度激活职位竞争。村干部都有获得晋升的职业理想,职位晋升不取决于村干部之间、村干部与乡镇干部之间的私人关系,而取决于工作水平和解决问题的能力。所以,村干部之间的竞争体现于日常工作中。这不仅表现为完成乡镇布置的作业的能力,而且需要获得村民的广泛认可,否则就很难在选举中通过。

3.职业村干部的职业化以科层体制为保障。如果按照村民自治的治理模式,村干部无法制度化地连续担任,之所以上海农村的村干部在职业上有稳定的预期甚至规划,乡镇政府对村干部职业化科层制的保障起到了重要作用。从职位晋升的角度来看,每一位村干部获得晋升的空间不同,并不是每个村干部都能够在职位上直线上升,逐步成长为村支书甚至是副镇长,所以从其他晋升通道来激励村干部就显得尤为重要。上海乡镇为副职村干部提供了事业编制的岗位,只要通过考试,就能够享有正式编制,同时,凡是年龄较大的村干部都可以调任至乡镇下属的公司担任领导职务,工资和村干部工资相当,甚至有所提高。所以,村干部的出路和乡镇干部十分类似,都可以在乡镇的科层组织范围内获得不错的退养归属。

#### 四、基层治理程式化及其扩展

在上海市农村,村干部是一份安稳而体面的职业。对职业安全的追求决定了职业村干部在村级治理中的程式化行事逻辑:按照规则办事,能够节约商议成本,提高行政效率,减轻村干部的行政负担。村干部的这种治理风格,主要基于职业理性的考虑,如果出现工作纰漏或行政瑕疵,就可以将不良后果归结为制度本身。更重要的是,既然乡镇政府对村干部的考核以行政绩效为主,村干部的工作主要是为了获得工资收入,公共治理的社会有效性就无需着重考虑。这种以行政绩效为导向,以规避行政责任为基础,以工资收入和职位晋升为目标的治理逻辑,可以称之为基层治理的程式化。

农业经营管理实践成为上海市农村职业村干部治理程式化的典型例证。上海市农村目前主要采用村集体流转村民土地,然后“倒包”给新的土地经营者的方式来实现农业生产。松江区主要以家庭农场为主要经营模式,即由村集体统一流转全村土地,划分为以100亩为种植单元的耕种片区,从各个村民组选举产生家庭农场主,获得家庭农场的经营权。由于上海市农业补贴政策高,农业生产社会化服务程度高,经营家庭农场成为一种社会福利的发放。在家庭农场经营权的分配中,村级组织决定采用5年一轮选的方式来确定家庭农场主,其中村民代表的投票占40%的决定权,剩余60%的决定权掌握在村干部尤其是农业副主任手中。

按照中西部农村的治理经验,村民肯定会通过向村干部行贿而获得家庭农场的经营权。但是在上海市农村,这种情况却很少发生。对于村干部而言,农村中能够符合经营家庭农场条件的农户不多,主要集中在几十户农业经营户中,最重要的工作是从中选出能够将家庭农场经营好的农户,否则将很难通过乡镇农业发展办公室的绩效考评。如此,村干部通过公平公开公正的方式选出符合条件的家庭农场主,以方便管理,而不会为了一己私利而牺牲整个村两委工作的行政绩效和自己的行政工作便利。

村干部的程式化治理逻辑对于执行国家涉农政策具有诸多优势:第一,能够尽量确保政策执行免受个人利益的影响。国家涉农政策通常在进入村庄后发生消解,村干部的不作为或乱作为是其中主要原因。现在村干部按照规章制度办事,公共利益运作阳光透明,政策运作违规风险较高,涉农政策执行就不容易走偏。第二,有利于政策执行连续而系统。政策效果取决于科学的政策内容,也依赖于有效的执行。如果地方政策在执行过程中形成政策的核心要求没有被执行,那么政策执行就会脱离政策目标轨道,形成政策过程中的“碎片化”<sup>[13]</sup>。村干部一旦成为

一线行政者而自由裁量权又被行政绩效考核制度所控制,那么涉农政策就有望减少执行中的“碎片化”现象。第三,能够保障政策执行中的村民参与。公共政策执行的村民参与理论认为,政策接受者不再是被动接受政策的政策客体或政策对象,而是能够自觉认识到政策目标和措施与自身利益间的关系,并作出积极反应的主体,即“政策接受主体”<sup>[14]</sup>。既然涉农政策公开公正,村民就有机会参与其中,政策执行不仅效果较好,而且能够获得广泛的群众基础,进而确保涉农政策执行能够顺利实现。

不过,村干部也会面临行政风险。在村两委班子中,只有村支书能够和乡镇党委书记“说得上话”。其他村干部之所以服膺于村支书,不仅是因为村支书有资历和能力,而且是因为村支书有乡镇党委书记的支持。在科层体制中,上下级组织之间总是存在委托—代理的关系。乡镇党委书记需要村支书主政一方,减轻乡镇行政负担,作为地方政府代理人的村支书的很多治理行为并不一定受到行政绩效考核的约束。一旦村支书在乡村社会建设与发展事务中获取灰色收益,整个村级组织将面临潜在的行政风险。如果事情被上级纪检部门发现,一旦追查,乡镇党委书记为了庇护村支书,其他村干部就很有可能背黑锅而被调离。所以,越是如此,村干部在公共治理中越发谨小慎微,追求行政安全。

职业村干部群体之所以产生,实质上是公共行政制度化需求和乡村社会格式化后社会需求的“合谋”。但乡村社会治理不可能完全采用科层制的运作逻辑,官僚组织建设显然具有工具色彩,国家实践的成功才具有终极目的。基层治理程式化无疑是乡镇政权为了实现公共服务型政府转型的主动选择,以后备干部制度为切入口,通过“组织意图”的贯彻,逐步调和党委领导与村民自治之间的内在矛盾,最终制度化地变乡村两级关系为“领导与被领导”。

从治理绩效来看,职业村干部的制度实践无疑是成功的,只是这种治理成功并非由职业村干部全部担纲。在村委办公楼里,除了职业村干部,综合队长、村务人员和条线干部都是村级组织科层化的衍生品。综合队长和村务人员由村级组织招聘,从转移支付中支出工资,而条线干部由乡镇招录并发放工资,由村级组织管理和考核。村干部享有稳定的工资,很多治理事务并不可能事必躬亲,为了提高行政效率,村级组织通过招聘在村的中年人,经过培训后负责治理片区的日常管理。综合队长一般负责 4 个村民小组,兼治理片区的结算会计,并与村民相对接。此外,综合队长还身兼村委的会计员和机科队长,协助村干部管理会计账目和农业用水。综合队长不仅需要协助管理农业经营大户,协调村民间的日常纠纷,同时成为政府的网格管理员,对社会管理网格范围内的相关事务及时上报,减少地方政府的公共治理成本。所以,综合队长成为村级治理中必不可少的治理主体,如果只有村干部,繁杂的行政事务将会使得村级组织疲于应付,行政绩效很难保障。

## 五、结论与讨论

通过考察上海市远郊农村的社会治理实践,可以发现,乡镇治理事务的公共服务取向与繁杂的公共行政事项对职业村干部群体形成制度性需求。农村社会高度格式化成为后备干部制度有效运作的社会土壤。职业村干部群体的科层化治理体现为权责明晰的行政责任制度、逐级晋升的官僚成长机制、常态化的办公会议制度。职业村干部群体身处科层化的治理结构中,具有理性官僚的些许特征。

社会治理的规则化需要以规则化的乡村社会为基础。乡镇政权的下沉以及随之而来的村级组织科层化,需要以相应的社会条件为依托,农村社会的格式化至少包含以下三点:

其一,农村社会利益规则化。在农村社会利益多元化的前提下,规则治理难以实行。上海农村社会的发展已经进入离土又离乡的阶段,年轻人进城具有一次性,农村社会空心化和老龄



化具有长期性。所以,农村社会利益主要以养老福利的分配为主,只要能够做到老有所养,将与养老有关的公共服务做好,社会治理就不会存在大的问题。

其二,农村社会分层弱化。农村社会分层意味着村庄中社会成员资源禀赋、个体能力、政治倾向、社会情绪的多样,由此给社会治理带来难度。农村社会分层弱化,大多数社会成员被吸纳进第二产业而成为“工人”,社会个体同质化程度较高,村庄社会不再成为相对封闭的社会共同体。一旦村社会仅仅具有居住功能,社会精英缺乏生产的社会机制,公共治理的事务因社会冲突的减少而相对简单。

其三,农业生产规模化、机械化。农业生产通常面临的基本条件是农地细碎化和人地分离。上海市农村依托公共财政,以农地退包换社保,解决人地分离的问题,最终促进农地向村集体集中。同时,通过高额补贴政策,农地全面流转,以“反租倒包”创新农业经营模式。如此,村庄农业种植人口被锁定为数量较少的家庭农场主或代管户,农业生产的管理成本大大减少。最终,规模化机械化的农业生产消解了农民的合作难题和组织困境,极大地减轻社会公共治理的负担。

在制度化的治理结构中,职业村干部成为乡镇政权的附庸,他们被吸纳进入到科层体制之中。从这方面来看,职业村干部实质上是基层科层组织膨胀的一种形式,是公共服务型政府的建设成果,而非村民自治制度运作的结果。只是,农村社会治理的有效,并非仅仅依靠科层制就能实现,众多的治理主体在基层社会治理结构中同样发挥着不可替代的作用。由此观之,基层社会治理能力的制度建设应保持审慎理性的态度,理应通盘考虑相关治理变量。值得说明的是,本文仅仅侧重于从制度层面简单描绘出以上海远郊农村为代表的一种发达地区农村的治理类型,更为深入的研究还需要强化经验累积,并从理论资源中找寻进一步深化的方向。

参考文献:

[1] 杜赞奇.文化、权力与国家——1900—1942 年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2004.

[2] 费孝通.中国绅士[M].惠海鸣,译.北京:中国社会科学出版社,2006.

[3] 吴毅.“双重角色”“经纪模式”与“守夜人”和“撞钟者”——来自田野的学术札记[J].开放时代,2001(12): 114-117.

[4] 欧阳静.村级组织的官僚化及其逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2010(4):15-20.

[5] 申端锋.治理转型下的村干部不胜任难题——兼论乡绅模式的终结[J].探索与争鸣,2014(7):90-93.

[6] 贺雪峰.论乡村治理内卷化——以河南省 K 镇调查为例[J].开放时代,2011(2):86-101.

[7] 魏小换,吴长春.形式化治理:村级组织性质的再认识[J].广东社会科学,2013(4):196-202.

[8] 周庆智.乡村治理转型:问题及其他[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2015(6):3-10.

[9] 韦伯.支配社会学[M].康乐,简惠美,译.桂林:广西师范大学出版社,2004:38-44.

[10] 罗森布鲁姆,克拉夫丘克.公共行政学:管理、政治和法律的途径[M].张成福,等,译.北京:中国人民大学出版社,2002:244-248.

[11] 贺雪峰,谭林丽.内生性利益密集型农村地区的治理——以东南 H 镇调查为例[J].政治学研究,2015(3): 67-79.

[12] 韦伯.经济与历史:支配的类型[M].康乐,等,译.桂林:广西师范大学出版社,2004:321.

[13] 张玉强.政策“碎片化”:表现、原因与对策研究[J].中共贵州省委党校学报,2014(5):102-109.

[14] 金太军.公共政策执行梗阻与消解[M].广州:广东人民出版社,2005:211.

(责任编辑:宋雪飞)