

【农村社会发展】

村干部职业化的实践、后果及其制度监控

——以南京远郊农村经验为例

高万芹

(武汉科技大学 文法与经济学院,湖北 武汉 430065)

摘 要:不少学术观点认为村干部职业化是基层治理现代化的必然趋势。然而,笔者在一些农村地区调研发现,村干部职业化并非只有利,而是利弊共存。村干部职业化虽然能够有效激励村干部积极行政,并促进村级组织的规范化管理,但也存在一些问题:村干部职业化并没有解决村干部作为“当家人”为民服务的动力问题;伴随村干部职业化的是村级组织的行政化和村民参与的缺失。为解决这些问题,南京市政府通过一些制度化的监控手段,改进村干部职业化,使村干部有效地为民服务。南京市村干部职业化发展的经验和模式,及其为克服弊端进行的制度创新,回应了当下村干部职业化的争议,为村干部职业化提供了借鉴和反思。

关键词:村干部职业化;村级组织行政化;村干部角色;村民参与

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)01-0081-10

一、问题的提出

税费改革以来,村干部难作为、不作为、消极作为已成为基层治理的难题,为了有效地解决此问题,村干部职业化的呼声越来越高,也成为各地基层治理创新的实践。然而,学界对村干部职业化存在巨大的争议,并形成两种对立的观点。反对村干部职业化的研究者认为村干部职业化增加干部编制、加重财政负担,这对政府来说是一笔巨额财政支出^[1]。村干部职业化后,村干部实际变为国家的代理人,作为村庄当家人的责任意识并不强,村民的利益诉求也难以自下而上地表达^[2];此外,村干部职业化也导致村级组织行政权的扩张,破坏村民自治和基层民主的原则^[3-4]。这一视角的研究大都在国家和社会关系范式下,从国家和社会对立的视角来分析村干部职业化后的角色转变、治理逻辑和政治后果^[5-6],认为村干部作为国家和社会的中介,应该保持其中介人的身份,职业化后会变为国家官僚体系的一员^[7],从而压缩了社会自主和自治的空间^[8-9]。而支持村干部职业化的研究大都绕过对村干部职业化后的角色行为、治理逻辑和政治后果的探讨,集中探讨村干部职业化的必要性、可行性及其对村干部积极作为所带来的影响^[10-12],致力于解决村干部的动力机制和激励机制的问题^[13-14]。认为村干部职业化能有效激励村干部积极作为和村级组织的规范化管理,并促进村级治理的现代化^[15-16]。

已有研究从不同层面探讨村干部职业化:一个是集中探讨科层体制激励对村干部的动力机制所产生的积极影响;另一个是集中探讨科层体制吸纳对村干部的角色行为、治理逻辑和可能带来的不良政治后果。由于两者在不同层面进行讨论,并且大都是理论对话性的,缺乏实证层

收稿日期:2017-10-10

基金项目:青年科技骨干培育计划项目“空心化背景下中西部农村地区的村干部群体研究”(2017xz032);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030)

作者简介:高万芹,女,武汉科技大学文法与经济学院讲师,博士,华中科技大学中国乡村治理研究中心研究人员。

面的研究,从而造成争论不休且各自有“理”的状态。既有的实证分析大都是在国家和社会对立的框架下对村干部职业化进行分析,没有认识到国家的制度设计和政策更多地融合了群众的公共利益和公共福祉,并通过制度安排和体制的自我完善来逐渐实现国家和社会的整合。村干部职业化在实践和群众反馈中,也不断自我改进,在制度的框架内通过体制的约束和架构来逐渐完善。

本文在已有研究的基础上,通过实地调研,全面分析村干部职业化以后村干部的动力机制、治理逻辑及其对村级治理产生的影响,并去除国家和社会对立的假设,全面探讨税费改革以后,国家和农民关系演变所带来的制度吸纳和制度监督对村干部角色行为和村级治理产生的影响。从实践层面来认识村干部的职业化的合理性和局限性,从而更加全面和客观地认识村干部职业化。

需要指明的是,学界也常用村干部官僚化来表述村干部职业化,本文所使用的村干部职业化与村干部官僚化没有本质的区别,都泛指当下村干部正规化管理和基层治理正式化的一种过程,包括实施工资制和考核制、坐班制和考勤制,通过一定的福利保障措施和行政手段来激励村干部,部分地区村干部还有向上晋升流动的机会。村干部治理手段逐渐正式化、程序化,而上级对村干部也采用技术化、程序化和文案化的监督管理^[6,9]。但“职业化”与“官僚化”还存在些许差异,“职业化”是“官僚化”的一种表现,“职业化”的概念内涵更为狭窄一些,更强调工资薪酬待遇和管理考核上的专业化,强调由兼职化走向专职化的过程。

本文之所以使用村干部职业化而非村干部“官僚化”是出于以下考虑:首先,村干部职业化并没有把村干部变为国家公务员,而是把国家管理公务员的某些措施加以改造用到村干部管理上来的一种做法。村干部还不是公务员,村干部与国家公务员在录入录取、专业化程度、晋升流动、福利保障、绩效考核、治理手段和行政法规的制约上,还存在诸多差异,并没有实现韦伯意义上的“现代官僚化”。可以说职业化是官僚化的初级阶段,职业化以后才能逐渐实现官僚化。其次,村干部职业化相对应的是黄宗智的“简约治理”和“半正式基层行政”概念,它更强调的是基层治理正由原先的“半正式治理”走向正式化、正规化的过程。村干部也由原先的兼职干部走向职业化的专职干部。与传统时期基层治理的低成本、治理的半正式化相比,现在村干部职业化把基层治理推向更为复杂化、正规化和高成本的治理模式。此外,中国农村社会基础的特殊性,导致基层治理难以完全按照官僚化和科层化的管理方式。虽然,国家层面在积极推行基层治理现代化,但由于农村社会的不规则性,农村事务的难以量化和精准化,人情社会中非正式的交往规则、地方共识等仍在起作用,使按程序和规章制度办事的科层管理组织原则,难以完全和有效贯彻,导致村庄公共事务在执行的过程中,一方面按照现代程序规则在执行,另一方面仍采用非正式的治理手段和弹性的工作方式。因此,村级组织的管理尚未达到现代官僚科层体制的标准,只能说在管理模式上接近,特别是在对村干部的薪酬待遇和绩效考核的管理上。然而,农村社会的不规则性和复杂性,决定了村干部官僚化还需要一定时间。最后,官僚本身的内涵也较为广泛,官僚化既包括传统社会的官僚化和现代韦伯意义上的官僚化,也泛指当下一些“脱离实际、脱离群众、做官当老爷的领导作风”,容易产生分歧,不够中性化。因此,本文采用村干部职业化。

本文采用质性的研究方法,以南京S区L镇村干部职业化的经验为例。选择南京地区的经验,是因为南京市村干部职业化的实践较早,村干部职业化已经运行一段时间,其初期的治理效果和所遇到的问题已经显现,并且地方政府已经采取制度化的手段进行完善,以解决村干部职业化过程中所遇到的问题。因此,通过南京地区村干部的职业化,我们可以清晰地认识到村干部职业化的原因和条件、运行机制、治理效果,以及存在的问题和改进方式等。笔者及其研究团队针对江苏南京地区的村干部职业化实践,于2017年4月份展开了为期20天的专题调研。

二、村干部职业化实践

南京 S 区 L 镇属于远郊农村地区,在村庄经济形态和农民家计模式上与中西部普通农村地区类似,村庄以农业生产为主,并没有过多的工商业机会,农民的主要收入来源于外出务工经商,收入在 3 万~8 万元之间。以 X 村为例,X 村 45 个村民小组,总面积 9.7 平方公里,总人口 4850 人,共有 1400 户。80% 的农民收入在 3 万~8 万元;收入在 8 万~15 万元的只占到 10%,属于村上的中上层;收入在 15 万元以上的属于村庄的上层,大约有 3% 左右。同中西部很多农村地区一样,留守在村庄的青壮年十分稀少,村庄精英也大量流失,村民竞选村干部的积极性并不高;然而,与许多中西部农村地区不同的是,L 镇属于东部发达农村地区,正处于城镇化进程中,新农村建设和美丽乡村建设等自上而下的建设任务和行政任务较多,迫切需要一个更积极、更强有力的村级组织。地方政府必须调动村干部的积极性来处理自上而下的事务。得益于地方政府较强的财政实力和行政干预能力,L 镇很早就通过提高村干部工资待遇的方式来挽留和激励村干部,村干部职业化的实践也比较早。村干部也逐渐成为整个科层体制的一员,基层治理逐渐规范化,村级组织的行政化程度相对较高。

(一) 村干部公务员化

L 镇的村干部把自己视为乡镇公务员,之所以有这样的看法是因为村干部的工资待遇及其福利考核很接近乡镇公务员。在 20 世纪 90 年代末,村书记的年工资就已经达到 5000 元,高于当地普通村民的收入,只不过当时村干部的工资并没有绩效考核这一部分。2006 年税改以后,村干部才开始有考核工资。村干部实行集体考核,村委班子的绩效考核捆绑在一起。2006 年,村书记的工资待遇就已经达到 1 万元,再加上各种年终奖金和福利补贴,收入比较可观,高于外出打工的收入。2014 年以后,考核工资的比重进一步提升,与基本工资持平。村书记的基本工资是 3500 元/月,再加上考核工资,一年收入能达到 7 万~8 万元,村主任工资是书记工资的 95%,其他村干部的工资是村书记的 90%。条线干部一年的工资有 5 万元左右。到 2017 年村书记的工资能达到 10 万元左右,其收入足以让他们位居村庄的中上层,保证体面的生活。因此,村干部不需要再从事其他生计就能保证家庭的正常开支和再生产,体现较高的专职化程度。

此外,村干部还会像乡镇公务员一样实行严格的坐班制和考勤制。按时上下班,在村委的办公服务大厅处理日常的村务工作和文案工作,需要下村时,村干部会做好登记工作,必要时还会进行拍照、GPS 定位等,用一些技术手段证明自己确实下村。村干部每天上班都要打卡,每天的行程也要记录上报,从周一到周五实行八小时工作制,每个居委会基本上都配有食堂或厨房,供村委工作人员中午在村委吃饭,全天候上班。周末和节假日也实行值班制度,并由乡镇人员定期考核巡查。村干部的工作方式和考核福利也与乡镇公务员相差无几,当地村民也会把他们看作乡镇“公务员”。

(二) 职责分工明确

村干部的职业化还体现在日渐明显的职能分工和条块分工。村委班子分工来承担乡镇政府和上级部门的任务安排和各项考核项目,并聘用一些条线干部^①和临时工作人员来分摊上级繁杂的行政事务。与中西部地区每个村干部都统抓很多条线的工作方式不同,L 镇村干部之间的职能分工和任务界限相对明确,每个村干部都有自己统抓的管理区和需要负责的条线。由于上级事务繁多,现有的村干部班子一般难以完成,只能聘用一些条线干部和“协管员”来协助村干部工作,例如设立社保专干、环境整治和拆违控违的巡查员等。有紧急或重大的事务,村干部

① 乡镇或是村上聘用的与乡镇政府各条线工作对接的专职人员。

人手不足时,乡镇政府和村上也会拿出专项资金来聘用一些临时工作人员,主要是小组长、自然村村长、联队会计等,他们做村上额外分配的工作任务都有报酬,而在中西部地区由于没有经济基础,一般都是通过人情、面子来动员村组干部,也不会设置额外的条线干部来分摊和分工。以X村来说,作为一个5000人的行政村,除了有7个正式的村干部外,还有两个条线干部(1个是社保专员由乡镇聘用,1个条干由村上聘用),还有40多个自然村长、小组长、联队会计作为临时机动的工作人员来协助村干部工作。与中西部的自然村长和小组长不同,他们的工作量和任务量逐渐被量化,政府需要花钱来购买他们的公共服务,而这原本就是小组长的公共职责。

(三) 人事行政制度官僚化

村书记和村主任的聘任主要控制在乡镇政府手中,虽然L镇也进行村庄选举,但只有程序确认的意义,实际人选早已由乡镇政府内定,村民自治流于形式。乡镇政府可以通过多种方式来掌握村干部的任选。首先,实行村书记一把手负责制,通过书记把权力集中起来,村级政权由书记来掌控。其次,实施后备村干部制度和流动村干部制度,乡镇政府按照现代公共人事管理的规则来统一招录村干部和培养后备干部,并把科层体制内部的官员通过下派书记的方式来打破地域和身份的限制,非本村人也可以当选村书记。L镇所辖村中,三分之一的村书记是由乡镇下派,三分之一的村书记是由区政府及各部门下派,三分之一由本村人任职,村书记完全由乡镇政府来调动。经过乡镇公开招聘的村干部可以较少受私人血缘、地缘乃至利益关系的影响,村干部可以按照现代公共规则来处理村庄事务。此外,村干部还享有行政体系内部的流动保护机制,村干部从基层的条干做起,逐渐被提升为副职干部、主职干部,并可以到乡镇当干部。村干部因村务工作出问题或被问责,乡镇会给他们另外的工作机会或是调到其他乡镇任职,只要村干部不犯原则性错误,乡镇不会轻易罢免村干部。因此,村干部卖力地为乡镇政府办事,乡镇并不会亏待他们,退休后还有一定的福利保障。

除了人事晋升制度,村干部的考核机制也越加正规化和官僚化,乡镇按照业务内容的绩效得分,综合村级事务的各项工作对村干部进行考核。L镇实行千分制考核,对当前村务工作按照重要性和紧急性进行分类和权重分配。L镇千分制考核包括:中心工作200分,其中市长热线、脱贫扶贫工作、拆违、秸秆禁烧、维稳控访所占的分值和权重较大;完成镇重点工作任务200分,其中征地拆迁和村庄环境卫生整治所占比重较高;基层基础规范化建设任务400分,其中项目资金和换届选举的规划化运作、党员群众议事活动的常规化举行,村委基础设施的正规化建设所占权重较高;群众满意度测评200分,主要是测评村民对村干部的满意度;还有一些额外的重大加分扣分项,主要是上级政府和业务部门对村级组织工作完成情况的额外奖罚。

村干部的晋升乃至考核得分完全按照以上业务处理能力来评判,而非传统的私人关系或权力关系等。乡镇各级也正是通过这种人事行政制度加强对村级组织的控制,乡镇的条线部门对分管村干部和业务的考核占据越来越重要的位置,村干部也直接对接到各条线部门。为了通过千分制考核,村干部必须密切配合上级政府下派的任务和工作,也正是通过这些考核和奖罚,通过对村务工作的权重分配乃至一票否决的方式,上级政府来调动村干部工作的积极性。以一票否决的项目——秸秆禁烧为例,每年的秸秆禁烧季节,村干部都要全部出动、加班加点,还要聘用额外的人员来巡逻、监督以加强巡查力度,村级组织会最大限度地动员人力、物力去完成上级政府和各部门的要求,从而达到上级的考核要求。也正是通过这些人事流动和考核制度,村干部被行政官僚体制所吸纳。

(四) 村务工作的文牍化

韦伯在论述科层体制的特征时,有一个重要的维度就是业务处理的文牍化,即业务的处理和传递均以书面文件为准,这样才能保证业务处理的准确性,避免随意性和模棱两可,并为其得到正式确认和大量复制、传递和保存提供条件^[17]。L镇村干部的工作方式和村务处理方式体现

了明显的文牍化、规范化和程序化特征。按照上级基层治理规范化和现代化的要求,村干部在执行村务工作时,要花相当一部分时间来进行文字备案、信息上传,各种报表、图片资料和数据档案的留底、整理等,并且文案工作做得好坏与否,直接影响到项目的申请和村干部的绩效考核。由于村财乡管和村庄公共品供给的项目制运作,每个建设项目和财务运作的每一个环节,都要通过文字资料来获得上级的批准,也要通过文字资料来展示成果,村级组织文字性的工作大量增加。对于上级政府来说,甄别信息、考核村干部、考察村干部是否执行上级的任务,是否按照规章制度做事,监督村干部行为是否规范等都要通过文案资料来确认,甚至村干部的作为程度、治理村庄的绩效、群众工作等比较抽象的工作也逐渐被量化,需要文字资料来确认。村干部也是通过详实的文案资料,来向上级汇报自己所做的工作,有无操作不规范等。

因此,在 L 镇我们看到村干部在做任何工作都会备案,通过文字记录、村民签字、现场拍照等方式来表示他们确实做过,程序和步骤都是完整的。同时,这也成为村干部免责的证据,文案工作只能表示村干部确实在按照上级的要求做事,上级布置的任务是否合适?是否满足群众的诉求?实际的工作效果如何?就不是村干部所考虑的。当地村干部之间流传一句话叫“做事留痕”,就是表示当上级政府在查证和问责时,村干部要凭借证据来说话,以自证清白。在千分制考核中,村务规范化作业 400 分,一般来说,台账和资料做得好,考核分数就比较高。

三、村干部职业化的后果

(一) 强代理人角色与积极行政

南京 S 区的村干部职业化政策加强了对村干部的有效管理和监督,并极大地激发了村干部的积极性,这也与当地政府和农村社会发展的诉求相契合,有一定外在的紧迫性和合理性。税改之后,当地政府虽然不需要催粮交税,却面临着新的政治任务。作为经济发达的农村地区, L 镇农村现代化和城镇化的任务繁重,地方政府仍有大量的行政事务需要村级组织来执行,例如土地流转、农业现代化、征地拆迁、公共品建设、环境整治等,这都需要一个得力的村委班子。得益于南京市政府强大的财政基础,地方政府有实力通过提高工资报酬的方式来吸引人才和激励村干部,并加强对村干部的控制,使村级组织按照政府的意图来完成上级的任务。

调研期间,笔者也切实体会到 L 镇村干部与中西部地区村干部不一样的工作作风,村干部积极作为,表现出“强代理人”的角色。“强代理人”角色指的是村干部更偏向于作为“国家代理人”,而非村庄“当家人”,以完成国家或上级分派的任务为先,体现出积极行政的一面。村干部为完成上级分配的任务,经常加班加点,群众工作也更加细致和耐心,上级下派的政治任务能够得到强有力的贯彻。

此外,村干部职业化也符合当地村民的需求。在资源输入和惠农政策的大背景下,国家和社会的利益对抗性大大减弱,一些国家政策和资源的进入,也符合村民的需求和利益。一些新农村建设项目、环境整治项目和农业项目等极大地改善了农民的生产生活水平。村民也迫切希望村庄的建设发展,希望有一个积极作为的村委组织。村干部职业化和积极作为也恰恰符合村民对村庄发展和公共品供给的需求。在惠农政策和资源输入的背景下,这种积极行政就以政府较强的公共品供给和公共服务能力为依托,体现为村庄环境的不断改善和村民生产生活的方便。农民切实得到了实惠,也希望村干部能够争取更多的资源,改善村庄环境。

总之, L 镇的村干部在完成上级任务方面所表现出的积极性和工作能力,体现了村干部职业化所带来的正面效果,对尚处于城镇化进程中的农村地区来说尤为迫切,特别是一些改造任务繁重、土地价值较高和矛盾比较复杂的近郊农村,村干部职业化的必要性更加突出,村级组织工作的行政化也与地方发展相契合,符合上下两级的需要。

(二) 村级治理的正规化与组织管理的规范化

与村干部职业化相伴随的还有村级治理的正规化和村级组织的规范化管理。村干部职业化以来,村干部的治理手段和权力运作的方式越加正规化。村干部更青睐于采用正式化和技术化的手段来开展村庄治理,不再是正式权力的非正式运作^[18],人情、面子等私人资源和非规范化的权力运作越来越少。特别是近些年基层治理现代化的理念提出以来,村干部不再像以前动员群众或是利用私人资源的方式来开展治理,而是用国家政策和公共规则来跟村民讲政策、讲道理,而非讲私人感情和“小私”道理。对于一些难做的工作,村干部往往要无数次地上门,靠苦口婆心的软磨硬泡来解决问题。据调研了解,当地村干部采用一些不正规的手段很容易被群众抓住把柄,进行举报上访。因此,村干部和群众之间越来越“公事公办”。

对于难以开展的任务和强硬的“钉子户”,村干部往往是借助政府行政力量来解决,包括行政性权威资源和物质性资源补给。村干部一般会通过额外补偿、优惠政策、私人好处等方式来解决钉子户的不合理诉求。对于特别强硬的钉子户,村干部也会借用乡镇政府乃至一些国家暴力机关的强制力量来强力推行。因此,在L镇传统时期的简约治理,集体时期的动员式治理乃至私人治理等方式渐渐消弭,村级治理更多地依赖正式规则来开展治理,借助国家的权威和资源“威逼利诱”,村级组织也逐渐被纳入国家行政力量和科层体制的管理。

此外,村级组织建设与管理也更加规范化。与村干部职业化相配套的是村级财政的规范化管理和村庄公共品的体制内供给,“村财乡管”和“项目制”的实施使得村一级的财权和事权基本被上收,村级账目运作和资产管理已被纳入官僚体系的严密监控下,自上而下的资源分配和村级治理的每一个环节都有相应的技术化监督手段和文字报备工作,村级组织管理的规范化运作使得村级治理的物质性资源基本丧失,村干部治权虚化,治理能力虚弱,村级组织运转和治理只能更加依赖上级政府。在转移支付、项目招投标上移、信息公开透明、权力运作规范化以及问责、监督力度不断加大的情况下,村干部也难以违规操作,贪污腐化和胡乱作为的可能性大幅降低。

综上,南京市S区的村干部职业化一定程度上适应了南京市经济社会发展的需求,有效激励了村干部工作的积极性,提高了村级组织的行政工作效率和公共服务能力,村级治理更加正规化,村级组织的建设和管理也更加规范化。但南京市S区的村干部职业化在发展的过程中也出现一些问题,在强有力的国家行政力量介入和科层官僚体系的规范化管理下面,是村级组织自治能力的退化,村级组织行政化和村民参与的缺失。

(三) 村级组织行政化和村民参与的缺失

村干部的强国家代理人角色在带来村干部积极行政的同时,也导致了村级组织性质的演变,村干部不再是村民利益的代言人,在国家、地方政府、村级组织和村民的四级利益主体中,村民的利益诉求被排在最后。而村级组织也逐渐演变为执行上级任务的下派组织,进而行政化。村干部职业化以后,村干部的工作很大程度上演变为一种获得工资性收入的“职业”。村干部努力完成上级的工作任务就是为了应对考核,获得工资性收入,村民的利益诉求是否得到满足,村级治理的社会效益如何,就较少纳入村干部的考虑范围。在一些政策推行和项目实施的时候,更多考虑上级政府的要求,村干部以完成上级布置的任务为最终目标,缺乏对上级政策任务的反思,不再是有效调节国家和社会利益的中间人。在国家和农民利益诉求不一致的时候,村民的诉求很难自下而上地反馈。当村民的利益诉求难以得到回应和满足时,村民就会在一些项目建设和政策推行时从中阻挠,甚至故意妨碍村干部执行任务。面对村民的不配合和阻挠,村干部也不会通过发动群众和村民自治的方式,而更多的是借助国家力量和上级的资源来解决问题。

当地村级组织很少动员群众开会、议事,也很少动员群众参与村级治理,而是村干部亲力亲

为,事无巨细地上门去做群众工作,各个击破。当地村干部甚至害怕动员群众,害怕开会,怕群众一旦组织起来,会翻出更多的事情和矛盾,政策和任务更不好执行。在村干部苦口婆心仍然难以做通群众工作时,村级组织一般就会采取让“政府买单”的方式。村级组织一般动用行政力量来强制推动和落实政策,或者通过额外的补偿和优惠措施来解决村民的诉求,同时输入大量的资源来普及公共品供给,不断提高公共服务的质量。因此,即使在村民不满和缺少村民参与的情况下,借助地方财政较强的资源输入能力和公共品供给能力,村民的公共品诉求和利益诉求也会不断得到满足。

“开会麻烦,少数人捣乱,大家起哄就麻烦了,工作就不好做了,现在的群众被国家利益刺激,天天想着上面下来的好处。”(X村村主任)

这种依赖行政力量介入和国家财政包揽群众诉求的方式,就把村民参与缺失所带来的问题掩盖了,由此带来的是村民诉求的不断膨胀和国家财政资源的过多投入和浪费。村级组织在政策执行和公共品的供给上,事先征求村民意见的情况较少,政策执行和项目内容,大都是由村委和上级政府来议定,然后直接实施,事后出了问题或是群众有意见上访时,村干部才会关注村民的诉求。此外,为了减少不必要的麻烦,在政策执行和项目建设的过程中,政府和村委也很少动员群众出资出力,而是由地方财政全力承担。因此,当地群众参与村级公共事务和公共治理的机会很少,造成公共品供给和农民的利益诉求不匹配,从而产生大量的矛盾纠纷,村级组织在采用行政化的手段去解决矛盾纠纷的时候,也很少顾忌村民的诉求,求政绩和结果导向的官僚倾向较为严重,这也导致村庄矛盾外溢,基层政府做得越多,村民反而越不满意。以公共厕所修建为例,基层政府为推行环境卫生整治和村容整洁,在村里修了不少公共厕所,但由于方案和具体的选址并没有征求村民的意见,而直接由施工单位规划,等厕所修建起来以后,又产生了新问题:有些村民嫌厕所建在自己房屋周围,臭气熏天,要求拆除;有些村民嫌厕所建得太远,走过去不方便,又要求重建。村级组织花费了大量的时间和资源建厕所,村民反而还不满意。

这种缺少村民参与公共事务的治理方式,在解决问题的同时,也会产生一些新问题,长期累积下去就会对村级治理造成冲击。为了解决村干部职业化以后带来的问题,南京市政府也开通另外的渠道,试图破除村干部职业化以来的角色职能演变和官僚主义倾向。

四、制度化监控

为了打破官僚行政体系的惰性,激发基层干部对民负责和为民服务的热情。南京市政府通过“12345”热线、信访、越级考核等制度设置来加强对村干部的考核监督,特别是“12345”热线已经成为基层民众向上反映问题、传递民意和上级政府监督下级干部的重要渠道。

(一) 12345 热线监督

“12345”是南京市的一种地方制度,类似于各地区的市长热线,不同的是,南京市政府把这项制度抓实了,而且管理范围扩大到农村基层,农户可以直接拨打热线反映问题。由于“12345”的处理直接牵涉村干部的考核和升迁,因此村干部十分重视。“12345”热线的基本流程是“12345”办公室工作人员接到电话后将所反映的问题形成工单,这些工单经由地方政府,再一级级下放到村,由村一级来具体处理和解决。经过上级施压后的工单,村一级必须积极处理和解决。问题处理后,村一级还要写回执单回复各级,最后再由“12345”办公室对这些工单的处理情况进行回访,向反映问题的农户了解具体的解决情况。

“12345”的考核不仅要考核问题的完结情况,还要考核群众的满意度。“12345”办公室会对工单处理的状况进行回访和考核,根据问题的解决情况和群众的满意度对工单进行分类,群众不满意的工单就会从区级反映到乡镇,并对村干部的工资和绩效考核产生影响,进一步督促

村干部积极解决问题。这种对工单完结率和满意度的考察极大地增大了村干部工作的压力和动力。为了减少不满意工单,村干部就会尽力去解决问题,并在服务态度上实现转变。因此,基层干部十分关心并积极去解决“12345”所反映的问题。并且“12345”能够通过技术化的手段实现高强度监控,上级政府能够及时了解到基层群众的心声和上诉状况,再加上“12345”热线拨打的门槛比较低,“12345”已经成为基层群众和村民向上反映问题、表达需求的重要渠道,也成为上下两级监督村官、村务的重要渠道。

此外,地方政府还通过一些程序和环节来体现上级政府的重视程度,从而对村级组织施压。例如增加“12345”在千分制考核中所占的比例,由乡镇党委书记亲笔签字等。但“12345”也不是对村民投诉不加甄别和无原则的满足。对于一些无理的上诉、雷同公单或是村级组织尽力却无能为力的事情,村干部可以通过书面说明原因,上级组织接到说明,审查核实后就不会再把工单下放下来,并把此类工单“结单”,不再理会,并不要求村委组织百分之百的解决。这样村级组织就既有压力又有一定的空间来积极处理“12345”反映的问题。

“没有‘12345’,老百姓做点事情困难,有了‘12345’,我们压力也大。”(X村村主任访谈)

(二) 信访制度

“12345”能化解一部分矛盾,但仍然会有少量的矛盾溢出,而信访则是修补余漏和少数复杂问题的最终关卡。信访制度也是国家权力直接和社会对接的一个渠道,防止作为中介的村干部从中谋取利益和胡乱作为,也是有效制约基层组织的制度设计,是国家及时了解民情,排查矛盾,防止矛盾积压的有效方式。

信访制度的特殊之处在于更加重视结果而非程序,是以问题的最终解决为导向。特别是在上访到更高层级的政府时,问题被压下来就要及时解决和反馈,甚至不顾及地方的政策和法规。信访制度能让村民通过接触更高级别的国家权力来向基层政府施压,从而解决问题。但通常程序比较繁杂,上访成本较高,从而上访的人数较少。只有在触及村民的一些根本利益和村干部的一些违法行为上,才会激怒群众去上访。但随着近些年,交通的便利、服务型政府理念的提出和维稳形势的要求,上访的人数越来越多。为了缓解信访压力,有效控制矛盾和积极解决问题,S区政府不断地改进上访制度,出台提前排查的政策,并建立巡视制度。

按照上级政府的要求,基层组织会对一些矛盾集中和信访频发的领域提前介入,例如土地征收、拆迁、道路、水利等工程建设,提前发现问题,解决矛盾。特别是在国家或地方的大型会议活动期间,基层干部经常大排查,提前进行风险评估,把矛盾控制在基层,防止在敏感时期出现矛盾激发。此外,在常规治理中,政府还在村一级设立巡视员,去积极发现问题,缓解关键时期的信访压力。总之,随着信访制度的改善,基层组织能够及时进行矛盾预警和排查,及时了解民情民意,加深干群之间的相互了解和沟通,促进村级组织及时解决问题,把矛盾控制在基层和地方政府的可控范围之内。

(三) 越级考核

除了乡镇政府对村干部的考核之外,区一级政府也会采取一定的措施定期对村干部进行越级考核,以防止乡村两级之间的不合规行为。考核主要是通过两种形式:台账检查和暗地走访。台账检查一般是定期进行,因此,当地的村干部十分重视台账工作,以备经常检查。并且,台账不只是书面的、形式的“做”资料,而是与实际内容相对应。当地村干部在做村务工作或处理“12345”工单时,都会通过文字、照片、村民签字等书面资料和照片记录下来,并输入电脑中,以备上级检查,出了问题也有据可查,及时作出公正的裁决。上级政府也会亲自下派一些人员不定期地进行暗地走访,采访当地村民,到现场进行勘察,以及时了解当地村干部的作为和村级治理情况,从而给村干部带来某种无形的压力。暗地走访是不定期的,事先没有通知,这让村干部

难以捉摸和把握。在如此高密度和实实在在的检查考核下,村干部难以通过作假或是走形式的方式来解决问题或应付村民,尽量做到不出问题。

可以说“12345”是将一部分萌芽状态的矛盾化解掉,是民意表达和反映问题的基本渠道;而信访则是化解复杂矛盾的重要渠道;越级考核则是直接施压机制。上级权力机关直接绕过基层权力机关,通过与农民直接对接,来仔细检查村干部的懒政和乱作为,在施压的同时也督促村干部积极作为和对民负责。“12345 热线+信访制度+越级考核”,已经成为一个规范化、制度化的投诉渠道,通过地方政府自上而下的压力,倒逼村级组织积极回应村民的诉求,通过国家和社会的直接对接和共同监督,村级组织胡乱作为的空间被挤压,村干部群体不得不积极回应群众的需求,这样群众的矛盾和诉求也能在基层内得到很好的解决,防止矛盾累积和外溢。正是这些制度化的平台和监控手段搭建了群众与政府之间的沟通渠道,上下之间在一些小问题上能够及时互动沟通和排解,不至于出现大问题。村干部职业化所带来的官僚主义问题也在一定程度上得以化解。这三种监控手段以一种体制内自我疏通的方式,通过制度渠道来约束村干部职业化和村级组织行政化以后出现的消极影响,突破官僚体制的惰性,监督村干部的作为,化解了村干部职业化所带来的只对“上”负责,不对“下”负责的问题,实现了为民服务的宗旨。

五、南京市村干部职业化的特征及其反思

(一) 强财政和制度支持下村干部职业化

综上所述,L 镇村干部职业化并不是单独的一项政策和制度安排,而是有着相应的制度配套和财政供给,需要国家和地方行政力量的介入,不仅在公共品供给、资源输入、公共服务和行政权威上政府要给予较大的支持,而且在村务监督和村干部的激励监控上,也有相应的制度配套。这都需要源源不断的政府供给,某种程度上,村干部职业化只是政府包揽村政务的一个中介环节,村级治理也被纳入官僚行政系统,由正式的科层化体制来全面负责,而对村干部职业化和村级组织行政化所带来的不良影响,则通过“12345”、信访、越级考核等官僚体制内在的监督机制来加以约束。

税费改革以后,国家和社会的关系不再处于对抗状态,很多政策和利益资源的输入符合村民的利益诉求。南京市政府利用自己雄厚的财政实力,通过村级组织的科层化和正规化建设来实现对基层组织的管理,使村干部更好地成为调节国家和社会关系的中介,更加积极作为,在“惠农”的大背景下,村干部职业化以及与之配套的制度设置、政策措施和资源输入基本上能保证群众的利益诉求得到满足。因此,南京市村干部职业化的发展有其自身的必要性、合理性和积极的一面。

但村干部职业化也有其自身的问题,由于村级组织被纳入官僚行政体系,村级治理的成本也大大提升,包括村级公共品的供给、村级治理正规化带来的成本增加以及监督、服务成本不断上升。在行政代替自治的村级治理逻辑中,同时,要有雄厚的财政实力和强大的地方政府做后盾,必须要有严密的制度激励和监控手段,才可以化解村干部职业化所产生的矛盾和问题,才可以支撑正规化治理所带来的高昂的治理成本。

需要说明的是,南京市政府虽然在村干部的管理监督上更加正规化和制度化,但村级组织尚未被完全吸纳到官僚体系,尚未完全实现“官僚化”,与以往的村干部职业化研究相比,只能说在程度上更加贴近公务员。绝大多数村干部仍是本村出身,受制于乡土社会地方规则和社会关系的制约,难以达到专业化、理性化的标准。

(二) 村干部职业化的反思

如果说,南京市政府作为发达地区的代表,城市化发展迅速,城乡一体化的改造任务迫切,

有这个能力和必要来改造农村,也能利用自身强财政实力和行政力量的优势来解决村干部职业化所存在的问题,那么对于财政和行政力量相对薄弱的中西部地区来说,村干部职业化的条件并不充分^[19]。以笔者调研过的湖北、四川等地为例,由于不具备政策和制度落地的财政基础,村干部的坐班和考勤大都是象征性的,坐班制、考勤制等方式,并没有加深干群关系,反而产生村民对村干部坐班的抱怨,造成村干部整天不做实事、不深入群众的印象。一些村干部并没有解决问题的资源和权力,不管是正式或非正式的,导致村干部的作为程度有限,村级考核也只能沦为形式化的考核。因此,村干部职业化虽能带来一定的积极效益,但在经济政治条件尚不成熟的中西部地区,仍需要谨慎,暂不宜推广。

参考文献:

- [1] 徐勇.中国农村村民自治[M].武汉:华中师范大学出版社,1997:253.
- [2] 贺雪峰.村干部收入与职业化[J]. 中国党政干部论坛,2015(11):64-66.
- [3] 潘嘉玮,周贤日.村民自治与行政权的冲突[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [4] 徐增阳,郑迎春.村干部报酬的合理分担与补偿——兼评“村财(账)乡管”与“村用省管”[J]. 中共宁波市委党校学报,2001(3):45-49.
- [5] 杜园园.村干部职业化的内在逻辑及其后果[J]. 中共宁波市委党校学报,2015(2):89-93.
- [6] 张雪霖.村干部公职化建设的困境及其超越[J]. 西南大学学报(社会科学版),2016(2):44-50.
- [7] 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.
- [8] 余彪.村干部职业化之争[J]. 决策,2014(10):43-45.
- [9] 李永萍.村干部的职业化:原因、效果与限度——基于上海市远郊农村的调研[J]. 中共宁波市委党校学报,2017(1):84-90.
- [10] 申端锋.治理转型下村干部不胜任难题——兼论乡绅模式的终结[J].探索与争鸣,2014(7):90-93.
- [11] 刘宇翔,王征兵,王珺.村干部职能转变后的激励机制研究[J]. 经济问题探索,2005(10):135-138.
- [12] 唐晓清,刘杰.农村基层干部职业化管理的理论分析与措施建议[J]. 学习论坛,2012(2):17-20.
- [13] 潘宁.21世纪谁来当村“官”——村干部的困境与出路[J]. 调研世界,1998(3):3.
- [14] 王金豹.关于“村干部职业化”的思考——以广东省东莞市为例[J].南方农村,2010(6):85-89.
- [15] 赵森,廉茂岭,胡金有.推行公职化管理提高农村干部整体素质——山东平邑农村党支部书记公职化管理试点工作报告[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2000(1):52-54.
- [16] 沈玉林.呼吁村干部公职化管理[J]. 乡镇论坛,2002(9):9.
- [17] 韦伯.经济与社会[M].上海:上海人民出版社,2010.
- [18] 孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析[M]//清华社会学评论(1辑),厦门:鹭江出版社,2000.
- [19] 贺雪峰.论不同地区村干部性质的差异性[J]. 湖北行政学院学报,2017(3):44-49.

(责任编辑:宋雪飞)