

【乡村治理现代化】

# 干部驻村、部门帮扶与跨层级治理

## ——基于桂南 Q 市“联镇包村”制度运作分析

张国磊

(广东金融学院 公共政策与治理创新研究中心,广东 广州 510521)

**摘 要:**在实施乡村振兴战略的背景下,以干部驻村与部门帮扶形成的跨层级治理方式逐渐成为各级地方政府运用的治理技术。基于“情境—过程”分析框架对桂南 Q 市联镇包村制度运作考察发现:在国家加强农村基层治理的情境下,驻村第一书记的外部嵌入、有效衔接与内部执行,使得国家治理、地方治理与基层治理的各项任务得到可持续推进。在此过程中,高层部门“一把手”的政治动员逻辑是从“高位推动”到“嵌入互动”;中层部门的资源供给逻辑是从“条块分割”到“集中供给”;基层部门的技术运作逻辑是从“被动回应”到“主动衔接”。由于驻村第一书记的动态调整与治村理念延续的冲突、各职能部门趋利选择与合作治理之间的冲突、基层干部的晋升需求与服务基层之间的冲突,使得跨层级治理陷入制度困境。

**关键词:**干部驻村;部门帮扶;跨层级治理;联镇包村;第一书记

**中图分类号:**C912.4      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2020)02-0026-13

### 一、问题的提出

农村税费改革在一定程度上弱化了基层政权的财政汲取能力,使得依靠上级均衡性转移支付的行政运作方式难以在公共服务供给、基层社会治理等领域中“有所作为”。现行农村社会管理体系呈现出村社一体、组织封闭和城乡分离的特点,使得社会管理“真空化”、公共服务供给“差异化”与民主化进程“滞后化”现象不断加剧。虽然中央政府通过科层制体系将政令传递至基层,但在各“条块”部门的策略性“变通”和选择性执行下,中央各项方针的权威性与地方政策的普适性难以辐射到基层。国家以“委托—代理”的方式将基层治理权限授予不同层级政府,但囿于资源禀赋不足,基层政权的自利性取向尤为明显,非但难以起到联结国家体制与基层社会的作用,反而扩大了两者之间的区隔,催生出诸多社会不稳定因素。为谋求地方经济发展,基层政权对社会资源的摄取量远大于公共服务的供给量,使得国家权力(政策)在下沉的过程中遭到基层社会的抵制而“悬浮化”,导致政策执行“最后一公里”的问题突出。由于管理主体“单一化”、管理手段“刚性化”与回应过程“滞后化”,一些以理诉求、以法抗争等群体事件在农村基层社会不断显现,这不仅阻碍地方经济的发展,也严重影响国家对农村基层有效治理目标的实现。

在此背景下,党的十九大以“打造共建共治共享的社会治理格局”来推动自治、德治与法治的乡村治理体系构建。从中央制度的顶层设计到地方政策的底层实践,不仅需要科层体系中不同“条块”部门的协作与配合,也需要各级地方政府进行自主探索与治理模式创新。如何在现有行政框架内突破科层制僵化执行的藩篱,推动基层社会走向“善治”则成为各级地方政府亟

收稿日期:2019-09-16

基金项目:国家社会科学基金项目“社会质量视角下乡村治理与乡村振兴研究”(18BGL171);广东省哲学社会科学规划项目“广东省农村人居环境整治的共建共治共享机制研究”(GD19YGL06)

作者简介:张国磊,男,广东金融学院公共政策与治理创新研究中心讲师,博士。

需解决的难题。而通过干部驻村与部门帮扶形成的驻村制度逐渐成为各级地方政府依赖的一种治理工具,学术界主要从以下三个方面进行探讨:

首先,从驻村制的演变过程来看。新中国成立前,处在革命战争时代的农村亟需一种有效手段进行整合,而通过抽调干部下乡来完成土改、巩固革命根据地的做法行之有效<sup>[1]</sup>。新中国成立后,为建设社会主义,实现国家治理现代化,此时的驻村制任务主要体现在意识形态领域的运用,具体表现为党的政策宣传、改善农村建设工作、加强基层党组织建设与进行社会主义教育等<sup>[2]</sup>。20世纪80年代由上级下派到乡村的干部代表的是国家与政府居主导地位,偏重于“国家与政府主导”、注重“外力”型的乡村建设,但如今他们已从主角转变为配角、从全能转变为有限政府<sup>[3]</sup>。然而,在反贫困治理过程中,下派的干部成为主导力量,他们是随着发展援助而进入乡村的外来推动者,也是帮助村民制定发展规划,推动扶贫开发项目,成为贫困村发展的领头人<sup>[4]</sup>。因此,通过第一书记驻村进行组织再造,不仅能够加强国家与社会的联系,也有助于村庄治理资源的再分配。可见,第一书记嵌入村庄治理,不仅推动国家权力向基层社会渗透,也形成了政府与社会之间互动的“结构场”<sup>[5]</sup>。

其次,从驻村制的运作方式来看。驻村制度的实施,改变了乡村治理结构,呈现出政治动员、跨部门互动和人格化交往等非科层化运作的特征,使政府动员机制从“单线动员”到“多线动员”,资源配置机制从“弥散”到“精准”,政府组织机制从“僵化”到“弹性”<sup>[6]</sup>。驻村干部的介入,不仅加强了基层的组织建设,提升了政策方针的宣传力度,也在一定程度上提高了基层组织为当地居民服务的能力和水平<sup>[7]</sup>。作为积极的行动者,第一书记不仅要积极“游走上层”获取体制内资源,更要打破科层制条条框框的束缚获取体制外资源,进而完成地方政府高指标任务,从而实现国家治理的目标<sup>[8]</sup>。第一书记驻村帮扶意味着国家行政权力通过党组织力量逐渐向农村社会渗透,形成超出正式官僚机构能力的公共活动<sup>[9]</sup>。因此,驻村干部在农村基层治理过程中的行动逻辑显现出反官僚制倾向,从而确保委派单位和个人的治村任务顺利完成。

最后,从驻村制的困境来看。驻村第一书记所承担的责任仅限于精准扶贫政策执行环节的领导权,缺乏精准扶贫政策实质决策权,且领导权呈现“先天不足”态势<sup>[10]</sup>。由于权责不匹配,加上后盾单位行政级别与资源条件的限制,驻村干部难以对村庄进行资源再分配和社会调控<sup>[11]</sup>。驻村第一书记对国家方针政策难以做到准确把握,造成村庄发展与贫困治理脱离现实,加上治理资源配置的分散化,使得资源供给难以达到效益最大化<sup>[12]</sup>。尽管地方政府通过下派干部驻村加强贫困治理,但在此过程中,任期的有限性使得采取运动式治理的短期行为成为可能,这不仅造成扶贫资源的过度浪费,而且加剧了各驻村干部之间的恶性竞争<sup>[13]</sup>。如今的驻村工作队承担的任务与以往工作队不同,其面临的现实问题是大多数工作队还是游离于乡村社会之外<sup>[14]</sup>。部门驻村帮扶在给贫困地区带来外部发展动力的同时,也给村庄治理主体结构带来一定冲击<sup>[15]</sup>。可见,在复杂多变的农村社会场域,以第一书记为代表的国家正式制度在嵌入基层社会过程中遭遇了乡土社会的隐形抵制,弱化了制度的有效性和可持续性。

总体而言,既有研究主要从制度层面探讨由于干部驻村、部门帮扶而形成的驻村制的历史演变过程,尤其在经济社会发展的情境下,驻村制的内涵以及各行动者的任务有何种变化。一方面,有学者侧重于解释驻村制度的刚性约束力,由此提出的对策建议更多是聚焦各执行者在治村过程中“不作为”或“难作为”的应然层面;另一方面,有学者采取个案分析的方式总结出各行动者的价值取向之间的差异性,以及对驻村的效果产生何种影响。但现有研究过于关注驻村制度在不同时期和不同地区实践所起到的效果,尤其在精准扶贫领域中的局部性能动作用,而难以从整体性考量干部驻村与部门帮扶之间的内在互动和关联,也无法揭示不同行动者在驻村过程中所显现出的跨层级治理的内在机理(产生的情境与运作过程)。尤其在国家加强基层治理的情境下,地方政府为何如此依赖这种治理技术推动乡村治理的各项制度安排?或是各行动者在何种情境下才会采用跨层级治理策略?这种跨层级治理方式能否推动基层社会走向“善治”?为回应上述问题,本研究以桂南Q市“联镇包村”制度化运作为样本,首先在构建“情境—

过程”分析框架的基础上,揭示干部驻村与部门帮扶形成的“联镇包村”制度的内在机理;其次在实地调研的基础上,分析不同行动者(高层、中层与基层的驻村第一书记)在跨层级治理过程中的行动策略具有何种差异性;最后揭示“联镇包村”制度化运作过程中遭遇何种困境,以此回应跨层级治理的适应性问题。

## 二、个案简介与分析框架

### (一) 个案简介:桂南 Q 市联镇包村制度

Q 市位于广西南部,陆地总面积 10895 平方公里,大陆海岸线 562.64 公里,下辖“两县两区”(L 县、P 县、B 区、N 区)。2018 年 GDP 为 1388.39 亿元,比上年增长 6%;财政收入增长 2%,一般公共预算收入增长 2.5%;农村居民可支配收入同比增长 8.6%<sup>①</sup>。为突破传统农村管理弊端,加强基层党建、精准扶贫与美丽乡村建设等基层治理工作,Q 市在 2012 年通过召开四大班子联席会议审议通过了“联镇包村”制度,即建立“一竿子插到底”的直接联系群众制度,要求组织高层(市厅级领导)分别联系 1~2 个镇,1 个贫困村、1 个示范村,5 户联系户,并实行包发展、包党建、包稳定的“三包”责任制<sup>[16]</sup>。联镇包村制度的行动要素主要包括干部驻村与部门帮扶两个层面:干部驻村指的是地方政府选派机关干部担任驻村第一书记推动村庄治理工作,这一主体既有党政部门选派而来的领导干部,也有企事业单位(国企、高校)选派的干部;部门帮扶指的是由不同层级的部门通过体制内资源的集中供给来推动村庄可持续发展,其帮扶的对象是部分组织力量涣散与治理能力不足的贫困村。

从“联镇包村”制度运作与跨层级治理的内在关联来看,“联镇包村”制度是以不同层级驻村第一书记为行动者直接下沉到基层与群众进行互动的过程,也是部门体制内资源通过跨层级供给而形成乡村嵌入性治理结构,因而具有跨层级治理特性。所谓跨层级治理是地方政府出于提升基层组织治理能力、维护基层社会稳定的目的,在不破坏村民自治制度的基础上,打破自上而下的科层制运作体系,以选派机关干部直接下沉到基层,由部门帮扶村支两委工作而形成的一种互补性治理模式,因此联镇包村制度化运作显现出跨层级治理表征。

作为一种跨层级治理模式,“联镇包村”制度既是 Q 市回应党中央提出的“改进社会治理方式”而做出的一项制度安排,也是在国家推动治理体系和治理能力现代化情境下的一种应然选择。为有效揭示联镇包村制度运作过程中干部驻村与部门帮扶的行动取向,笔者于 2017 年 8 月至 2019 年 6 月不定期到桂南 Q 市“两县两区”部分乡镇、村庄进行实地调研,采取参与式观察法与深入访谈法,就联镇包村运作过程中存在的一些问题向驻村第一书记、村支两委干部进行详细了解,以此回应地方政府为何如此依赖这种治理技术。

### (二) 分析框架:“情境—过程”视角下的联镇包村制度化运作

联镇包村的制度化运作在特定的情境下才能发挥出其特定的效用。情境既是解释各种社会现象发展所受到的多维度外部刺激因素<sup>[17]</sup>,也是直接呈现影响各行动主体内部行为的关键要素<sup>[18]</sup>。从当前农村基层治理的情境来看,各级地方政府更倾向于通过制度嵌入与服务下沉的方式来回应基层社会的多元化需求,进而巩固基层政权<sup>[19]</sup>。一方面,农村税费改革在一定程度上加剧了基层政权“悬浮化”、资源供给“差异化”与基层组织“分散化”的趋势,使得农村基层治理的各项任务难以落实到位,亟需地方政府通过制度化方式介入和整治,由此形成了选派驻村第一书记推动村庄治理的现象。另一方面,二元分化的城乡治理机制不仅加剧了农村发展不充分、城乡发展不平衡的“结构性矛盾”,也使区域间的治理资源投入难以达到均衡,农村基层治理难以达到预期。尤其在农村“空心化”、经济发展“滞后化”与社会管理“无主体化”的背景

① 数据来源:根据 Q 市 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告整理得出。



下,亟需各级地方政府通过跨部门整合资源进行“均衡性供给”,由此形成了各职能部门下沉服务提升农村发展水平的现象。这种依托干部驻村与部门帮扶的联镇包村模式既契合了当前国家治理的需要,也有效推动了农村基层治理变革。

联镇包村中的各项任务落实过程体现出各行动者差异化的价值取向。政策执行过程的有效性是决定政策得到实践的关键,“联镇包村”制度化运作亦是如此。自上而下的政策落实过程强调中央政府的权威控制作用,体现“命令—服从”的垂直管理关系;自下而上的政策反馈过程强调各行动者的自由裁量权,体现的是“自主—引导”的横向博弈关系。作为地方性的一项制度供给,联镇包村的制度化运作实际上是动态的政府治理过程,是由不同行动者在各自的“场域”中实现价值取向的过程,因而显现出孙立平提出的“过程—事件”分析方法特征<sup>[20]</sup>。这种方法强调动态描述的叙事方式,需要将研究对象当作一个事件过程来诠释,并以动态的视角揭示制度化运作的内在机理与各行动者的价值取向。联镇包村是地方政府通过选派驻村第一书记嵌入治理与动员各职能部门下沉服务帮扶而形成的跨层级治理模式。驻村第一书记代表着地方政府履行治村职能,各职能部门行使着地方政府授予的权力帮扶村庄发展。在此过程中,各行动者能够依托行政权力所赋予的权威,实现体制内资源的跨部门整合,以及将各项制度安排落实到位。因而,联镇包村所蕴含的干部驻村与部门帮扶两个行动要素是地方政府加强农村基层治理的动态过程,也是跨层级治理的外在化表现。

总体而言,本研究所构建的“情境—过程”分析框架中的情境是指在国家加强农村基层治理的情境下,地方政府通过联镇包村的跨层级治理方式将国家治理任务与地方各项制度安排进行衔接,并选派干部驻村与部门帮扶的方式提升基层自治组织的治理能力,以此巩固基层政权。过程是指在联镇包村过程中,各职能部门既要按照科层制运作方式将治村任务自上而下分解至驻村第一书记,也要通过目标考核与督查的方式督促其履职到位。囿于村庄资源禀赋的差异性,不同行动者采取的治理技术和行动策略同样具有差异,尤其在资源与权威双重匮乏的困境下,驻村干部的行动取向具有何种变化,及其蕴含着何种逻辑,这些非正式因素在部门帮扶的过程中发挥何种作用,以及这些影响因素的变化如何塑造出不同行动者跨层级治理的行动逻辑是本研究关注的重点。概言之,本研究着重考察在外部情境(村庄资源禀赋)与内部情境(个人行政权威)的双重影响下,驻村第一书记与各职能部门通过何种策略性手段提升农村基层治理效率。

### 三、跨层级治理的情境:干部驻村推动农村基层治理变革

虽然驻村干部中既有来源于党政机关部门的,也有来源于企事业单位、高校等部门的,但本研究关注的对象是从Q市党政部门中选派到“两县两区”部分组织力量涣散村庄以及贫困村的第一书记。党中央通过第一书记的制度供给,加强农村基层党组织建设,由此巩固基层政权,进而推动乡村振兴战略的实施,使新时代“三农”问题得到有效治理。干部驻村是中国共产党“走群众路线”与“密切联系群众”的制度化运作机制<sup>[21]</sup>,它不仅改变了村庄的权力结构,重塑了国家与乡村社会的关系,也实现了组织化动员群众与精英推动乡村治理的目标<sup>[22]</sup>。这种非常规化的运作方式既打破了科层制僵化执行的藩篱,也在一定程度上推动了乡村治理变革。虽然不同地区在探索干部驻村推动乡村治理各项工作等方面取得了一定成效,但所下派的干部大多数是被动式应付上级考核,其承担的工作往往局限于乡镇政府职能。在国家加强农村基层治理的情境下,驻村第一书记的角色身份具有多重性,他们既是实现国家治理目标的推动者,也是地方治理各项制度安排的衔接者,更是农村基层治理政策落实的执行者。在联镇包村过程中,驻村第一书记不仅需要遵循科层制所强调的权威等级逐级落实各项任务<sup>[23]</sup>,也要突破科层制的藩篱进行跨部门整合资源,以此实现农村基层“治理有效”,由此形成的非科层化行动取向,不仅实现了体制内资源的跨部门整合,也塑造了驻村第一书记跨层级“争资跑项”的竞争逻辑,有效地推动了农村基层治理变革(图1)。

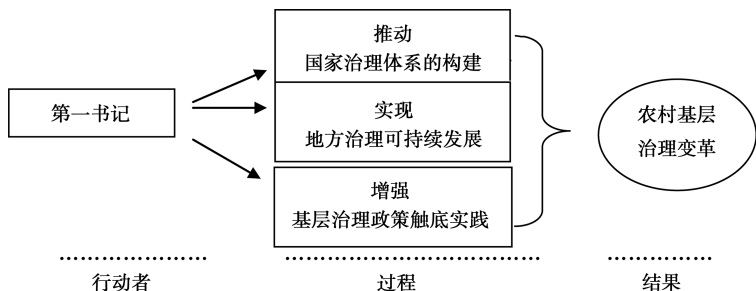


图 1 第一书记的制度供给推动农村治理变革

### (一) 第一书记“外部嵌入”：推动国家治理体系的构建

国家治理体系是国家对政治、经济、文化、社会与生态文明等各领域的体制、机制和法律法规安排<sup>[24]</sup>。国家治理能力体现的是国家对社会各方面事务的治理能力,两者构成一个相辅相成的有机整体,即提高国家治理能力才能进一步提升国家治理体系的整体效能。国家治理目标的实现既需要科层制体系自上而下的推动,也需要各级政府的政策配套和资源匹配,更需要一个能够承担国家治理的实践主体。在革命时期的“工作队”与新中国成立初期的包村干部,虽然在开展土改运动、建立人民公社等方面起到推动作用,但在人民公社体制瓦解后,其国家主导角色逐渐演变为有限的配角,加上激励缺失,他们难以应对接踵而来的各项国家治理任务,因而亟需一种强有力的行政力量“外部嵌入”进行治理。正因如此,以第一书记作为国家治理的新代理人逐渐兴起,尤其在 2015 年中组部等部门联合发布的《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》(以下简称《通知》)之后,选派第一书记完成国家加强农村基层治理的目标逐渐在全国范围内被广泛推广。正如 L 县 S 村驻村第一书记 CMY 所言:“为加强精准扶贫和美丽乡村建设工作,咱们市选派大批量干部下基层驻村,2015 年单位选派我到 S 村担任第一书记,在我的努力下和上级部门支持下,S 村的基础设施建设得到了明显改善,不仅实现了村里的道路硬化,还盖了一所小学、卫生所与养老院,群众很期待我们在其他农村工作方面有进一步提升。”可见,选派第一书记加强农村基层治理已然成为国家治理的一种常态化领导力供给方式,不仅实现了对部分组织力量软弱涣散村庄以及贫困村的全覆盖,也有效地解决了因资源匮乏而导致治理失灵等问题,使得党的执政根基得到稳固。换言之,党中央以制度化供给的方式明确了第一书记的权力与义务,并通过考核督促其将国家治理的各项任务落实到位,以此完善国家治理体系,使农村基层治理走向正规化、合理化和制度化。

### (二) 第一书记“有效衔接”：实现地方治理可持续化发展

《通知》规定第一书记的选派标准是:政治素质好,坚决贯彻执行党的路线方针政策,热爱农村工作;有较强工作能力,敢于担当,善于做群众工作,开拓创新意识强;有两年以上工作经历,事业心和责任感强,作风扎实,不怕吃苦,甘于奉献;具有正常履行职责的身体条件。这意味着驻村第一书记不仅要通过地方党委的政治把关与政府部门的行政考核,也要具备较高的政治素质和较强的执行能力,这样才能有效衔接国家与地方的各项制度安排。作为国家治理与农村基层治理的衔接桥梁,地方党委和政府一方面要结合本地实际,对国家治理的各项方针政策进行配套;另一方面要整合部门资源,及时回应基层群众的诉求,以缓解政府与民众之间的紧张关系。在政治晋升锦标赛体制下,形塑了地方政府以经济建设为中心的行动逻辑,尤其在经济下行压力之下,“唯 GDP 论英雄”的政绩观仍难以扬弃。地方官员过于关注那些能够被考核的经济指标,而选择性忽视农村基层治理等“软指标”<sup>[25]</sup>。由此一来,基层群众的合理诉求难以得到有效回应,这不仅加剧了干群矛盾,也催生出更多的社会不稳定因素。出于发展经济的考量,地方政府过度向农村基层汲取资源,而与此相匹配的基层社会服务体系却难以建立,由此形成的地方治理与公共服务非均等化的困境不断加剧。虽然中央通过财政激励的方式引导地方政府关注基层社会问题,以此减少其在经济发展中的负面影响,但地方政府认为即使加大对农村基层治理的投入也难以直接刺激地方经济的增长,更无法给地方带来额外的财政收入。正因如

此,《通知》要求各级党政部门通过选派驻村第一书记将地方治理任务进行有效衔接,加强对一些组织薄弱、力量涣散与能力不足的基层组织的综合整治,使其回归至提升公共服务的主体角色,以确保地方治理的可持续发展。正如 P 县 W 村驻村第一书记 XM 所言:“我驻扎的村庄情况比较复杂,主要是之前村干部在扶贫资金管理时出现贪污腐败而被镇里撤掉,单位及时派我来处理后续的问题,希望我尽可能衔接上级任务,以及调解村委与群众之间的矛盾,以减少其他惠农政策落地时的阻力。”

**(三) 第一书记“内部执行”:增强基层治理政策触底实践**

在推进农村基层治理走向现代化的情境中,党中央与国家通过出台一系列“三农”政策来指导各级地方政府开展工作,如在扶贫攻坚领域的精准扶贫,在生态文明领域的美丽乡村建设,在城乡融合发展领域的乡村振兴战略。虽然各级地方党委和政府能够因地制宜进行制度供给与资源配套,但政策的衔接与跟进主要由各“条块”部门来完成。由于部门利益固化,政策执行出现了严重的“碎片化”,即一些职能部门将原本属于本部门的任务“转嫁”给下级部门来完成,但由于权责有限,基层干部难以承担上级层层加码的高指标任务,又使得任务再次“摊派”到村两委身上。在基层政府的过度干预下,基层自治组织既要用“一根针”来串联上级“千条线”的常规任务,也要及时回应非常态化的群众诉求。多重角色集一身,使得他们在基层治理的过程中难免陷入角色冲突、权力冲突与理念冲突,致使驻村工作发生名实分离。正如 N 区 N 村干部 LT 所言:“在上级部门下达的任务与我们村主任布置的工作发生冲突时,我无论选择执行哪一方都会得罪另一方,所以常常处于一种被动的选择性执行状态,以此调适不同任务之间的矛盾和冲突。”正因如此,中央要求各级地方党委和政府选派驻村第一书记推动农村基层治理政策触底实践,旨在发挥这一行动者的科层权威效应,以此动员和督促基层自治组织履职到位,在防止政策执行“走样”的同时,也能突破制度运作“内卷化”困境。

总体而言,Q 市通过选派第一书记驻村推动农村基层治理,既有一定的制度规范,也有一定的社会效益。这种制度供给所取得的效果往往取决于科层体系内在的资源供给与外在的保障 措施。虽然第一书记来源于各级党政机关、企事业单位,并不意味着在联镇包村过程中处于主导者角色,而是以辅助者角色指导村支两委开展工作,因而并不影响村民自治制度的运行与农村权力关系的架构。因为党中央从制度层面明确了驻村第一书记的角色定位,地方党委和政府 在政策配套层面约束了各驻村第一书记的治村行为,使其切实履行好辅助者的职责。在村庄治理过程中,驻村第一书记能够将体制内资源(项目)供给到村庄,但并非亲自参与村庄的具体事务,因而避免在村庄治理中因权力分化而导致无序的治理困境。

**四、跨层级治理的过程:各层级职能部门的行动取向变迁**

跨层级治理是农村基层治理过程中的一种非常态化现象,旨在打破科层制运作体系中自上而下逐级落实工作的方式,以一种更加简约、直接治理的方式突破科层制层级束缚,在实现体制内资源优化配置的同时,也能增强官民之间的良性互动。从“结构—功能”来看,当前中国基层政府呈现出结构科层化和功能科层化的分离态势,因而难以突破现有科层运作模式来提升农村基层治理水平。因此,在联镇包村的过程中,高层部门(市厅级单位)、中层部门(县处级单位)与基层部门(乡科级单位)通过非科层化运作而形成的跨层级治理方式是在有限的时间内完成上级接踵而来的任务的策略性手段,也是各职能部门习惯运用的一种政策执行工具(表 1)。

**表 1    联镇包村过程中各职能部门的行动策略**

部门类别	逻辑	非科层化的行动取向
高层部门	政治动员逻辑	从“高位推动”到“嵌入互动”
中层部门	资源供给逻辑	从“条块分割”到“集中供给”
基层部门	技术运作逻辑	从“被动回应”到“主动衔接”



### (一) 高层部门的政治动员逻辑:从“高位推动”到“嵌入互动”

科层制所蕴含的效率取向要求高层部门对科层体系机构和人员施行最大限度控制,通过“高位推动”的方式督促组织成员为组织目标服务,进而提高组织运行效率。高层部门领导(一把手)在控制和协调过程中,其行政权威保证了组织成员对其意志的自愿服从。因而,“联镇包村”制度文件对各职能部门制定了详细的责任清单,也对驻村干部职责、权利与义务进行进一步细化,并把组织等级的直接监管与考核机制的非直接控制进行有效融合,形成一种高度组织化动员的模式。高层部门领导通过“高位推动”的方式对所辖部门进行动员,由此形成的“政治挂帅”作用能够在短时间内营造一种集中力量办大事的态势,但地方官员任期的有限性与基层社会环境的不确定性可能会弱化其权威动员的可持续性。换言之,按照任期制原则,地方官员在任职期间其职务可能发生变动,将会改变驻村队伍的结构,进而影响权威动员功能的发挥。因此,如何延续科层权威的有效性与持续性是高层领导关注的难点。一方面,高层部门领导对承包的村庄进行不定期的视察和调研,通过实地走访的方式深入基层加强与村庄和村民的联系,进而全面掌控农村基层治理的现状与面临的困境,以便及时调整村庄的发展战略与治理策略。正如B区D村驻村第一书记LCB所言:“我驻扎的村庄是贫困村,上级领导经常到我们这里调研,然后问我遇到什么难题,我提出的问题一般都能很快得到解决。”事实上,高层部门领导通过一系列视察和调研的常规性“动作”往往能够形成一种隐性的政治动员,不仅给村庄发展带来机遇,也在一定程度上提高其管辖部门的执行效率。另一方面,高层部门领导凭借的科层权威嵌入农村社会,动员所辖部门参与联镇包村,实际上代表的是政府行政权力向基层社会渗透,进而有效地整合“离散化”的农村社会,由此化解“碎片化”管理方式造成的“内卷化”困境。

### (二) 中层部门的资源供给逻辑:从“条块分割”到“集中供给”

分税制改革后,中央与地方之间财权与事权极不匹配,形成了“倒挂”格局。农业税费的取消更是加剧了基层财政的“空壳化”,而自上而下的转移支付难以维系基层政府运转,更无法确保农村公共服务的供给。一方面,基层政府承担着农村基层治理的财政支出责任,因而基层财政结构逐渐由传统的“向下取”转变为“向上要”。另一方面,为谋求更多预算外资金投入联镇包村工作,各职能部门积极“争资跑项”成为常态,由此形成项目制。项目制打破了常规科层制运行逻辑,各职能部门能够整合体制内资源和争取到体制外社会资本来完成上级下达的任务。虽然联镇包村的主导者为“块块”的地方政府,但具体的操作仍由“条条”的部门来完成。由“条块”部门“争资跑项”而形成“分利秩序”,使得联镇包村的治理效果呈现出明显的差异化。正如P县N村驻村第一书记BJ所言:“由于之前的驻村第一书记来自‘清水衙门’,单位的支持力度较小,其治村效果因为并不显著而被中途召回,单位派我来‘救火’时,给了我很大的专项资金作为支持,所以我并不担心完不成任务。”在联镇包村过程中,中层部门能够调动各行动者(村干部、村民、治村精英等)的积极性,吸纳社会资本投入治村工作,以此突破政策执行“中梗阻”与选择性执行所造成的“内卷化”困境,进而提升基层自治组织的治理能力。由此,原本属于科层化运作的“联镇包村”制度逐渐显现出各职能部门非科层化的行动取向。虽然“联镇包村”制度明确了各主体的考核指标,使高层领导的治理理念能够嵌入驻村第一书记的治村工作,但随着中层部门的介入,这种制度已然从一种“走群众路线”的治理方式演变为与科层治理高度契合的行政运作方式。换言之,联镇包村的制度化运作正是在打破科层体系“条块分割”的基础上,形成跨层级、跨部门资源整合与集中供给的态势,实现农村基层治理资源互通有无。

### (三) 基层部门的技术运作逻辑:从“被动回应”到“主动衔接”

快速发展的城镇化加剧了农村的“空心化”,农村呈现出“家庭式”向城镇和非农产业转移,由以往的“钟摆式”双向流动转变为“单向式”人口迁移。这使得在农村基层治理过程中,基层选举“选人难”、基层事务“无人管”、基层决策“官方化”、基层组织“无人监督”等问题突出。工业化改变了农村基层社会结构,使得农民走向“非农化”,而村民自治制度的局限性严重影响了联镇包村制度的底层实践。农村基层治理的“无主体化”,导致民众的合法诉求难以得到基层

政府的及时回应,使得一些原本属于个体的纠纷演化为大规模的群体性事件,催生出更多的社会不稳定因素。正如L县N村驻村第一书记LHX所言:“去年我来到N村时,发现村两委结构不完整,党员老龄化严重,能为群众办事的很少,所以大多数村民有事也不愿意通过村委解决,而是直接到县里反映,搞得我们这边的信访压力很大。”Q市通过选派驻村第一书记推动联镇包村的各项制度安排,并按照项目制的运作方式来塑造“争资跑项”行动,以此缓解基层政府对村庄治理投入不足的困境,进而缓解驻村干部承担公共服务供给的压力。各驻村第一书记通过人情、面子与关系等“软治理”方式来减少“项目进村”的阻力,以此提升村庄治理绩效。在此过程中,基层部门由“被动回应”群众诉求转变为“主动衔接”基层社会事务,如借助村级“一办三中心”“农事村办”服务平台,通过“一个窗口受理、一站式办结、一条龙服务”,为群众提供便捷、高效的公共服务,并通过主动下沉服务,将一些村庄矛盾纠纷化解在基层,进而减少社会不稳定因素的生成。

可见,虽然科层制取代了传统组织形式,但科层制要求组织成员必须按照非人格化的方式照章办事,很可能制约各行动者在农村基层治理过程中功能的发挥。尤其在压力型体制下,联镇包村的考核指标逐级下压,各职能部门难以按照科层制的规章程序逐级落实各项任务,而更多依赖非科层化的行动策略来获取尽可能多的资源,以期在村庄治理中“有所作为”。一方面,在政治晋升的激励下,由于任期有限,迫使驻村干部在不违背本单位治村理念的情况下进行策略性“变通”,即采取非常规手段获取体制外资源投入所驻村庄。另一方面,在目标责任的考核下,各职能部门所承担的治村责任远大于驻村干部,毕竟上级政府问责的对象是各职能部门的“一把手”,这就迫使其在有限的资源条件下全力支持驻村干部的治村工作,如若完不成联镇包村的各项任务,不仅影响各部门“一把手”的升迁,也会影响本单位的年终绩效考核。

## 五、跨层级治理的运作困境:多维冲突

在“联镇包村”制度化运作中,驻村第一书记的跨层级治理与各职能部门资源的跨层级供给所形成的推动作用是不可或缺的,因而村庄治理的效果往往取决于各驻村第一书记的执行行为与各职能部门的资源供给程度。如驻村第一书记来源于体制内资源较为丰富(专项经费支持高)的部门,那么对村庄治理能起到显著的推动作用。具体而言,Q市通过选派第一书记驻村与要求各职能部门帮扶的方式推动联镇包村,其目的在于通过两种行动者达成协同治理共识,使基层党组织建设、精准扶贫与美丽乡村建设等工作得到衔接与跟进,进而实现“三农”问题“治理有效”。但从另一层面来看,“联镇包村”制度的运行效果很可能受制于干部驻村是否“有所作为”与部门帮扶是否“全面到位”。换言之,由不同行政级别、不同部门选派而来驻村第一书记所形成的包村团队,虽然在村庄治理目标上具有高度的一致性,但各自的行动逻辑与价值取向具有差异性,因而在治村过程所采取的行动策略同样具有差异性,正因为这些差异因素的存在,使得“联镇包村”制度化运作陷入一定的困境。

### (一) 驻村第一书记的动态调整与治村理念延续的冲突

从Q市选派到“两县两区”部分贫困村的第一书记来看,他们既有来源于四大班子的高层领导(市厅级),也有来源于高层领导所辖部门的中层干部(县处级)和基层人员(乡科级),不同级别的驻村第一书记具有的权威与掌控的资源具有差异性,因而各自的治村效果也显现出明显的差异性。虽然各职能部门能够按照《通知》的要求选派干部下基层驻村,并依托各驻村第一书记的行政权威动员其所辖部门的资源投入所驻村庄,由此形成的“集中力量办大事”能够推动“联镇包村”制度可持续化,但过度依赖驻村第一书记的嵌入与各职能部门的推动,而缺乏群众自发组织的内部自治力量的协同,村庄也是难以得到可持续化发展的。在任期有限的情况下,驻村第一书记的职位变动很可能使其治村理念难以延续,尤其对于部门“一把手”而言,虽然他们并非脱产去扎根村庄,但他们的权威动员效应所形成的帮扶作用远大于其他层级的干



部,往往因为其治村效果显著,而在其担任驻村第一书记期间发生职位变动(向上晋升或者“空降”外地)。而“联镇包村”制度文件规定,驻村第一书记的任期为两年,在此期间将会有部分干部获得晋升或者调任,其承包的村庄将由新任驻村第一书记接替。据统计,2017年职务发生变动的联镇包村干部共有10人,而其中一些从处级岗位晋升到副厅级,有些则从外地调任到Q市担任市厅级领导。岗位的变动意味着一些领导干部的调动,也意味着新领导接任其联镇包村的工作任务,因而原先承包村庄干部的治村理念能否得到延续或者终止是群众关注的重点问题。如2016年Q市市长调任到其他市担任市委书记,其联镇包村点由接任的市长进行承包,继续推动联镇包村的各项工作。同时,部分从处级晋升到市厅级的干部,由于行政级别的提高,他们在得到相应安排的同时,其联镇包村点也会随之变动。如2017年Q市财政局局长选任为市政协副主席后,虽然仍在原单位工作,但由于晋升至副厅级干部后,其工作职责发生变化,Q市政府会根据职务的变动将部分县、镇与村重新分配给该领导,使其能够分担其他领导的任务与承接联镇包村点的工作。驻村第一书记的变更很可能衍生出“新官不理旧账”的问题,因而造成一些产业扶贫项目“悬浮化”而被迫中止,或是遭到村两委干部与群众的联合抵制而难以开展工作。正如B区T村MYS所言:“我是今年接替我们单位的驻村工作,对于之前其他单位第一书记拉到的项目我也不知道该如何跟进和对接,还不如我自己去拉项目比较省事,这好歹算是我驻村工作的业绩。”可见,驻村第一书记的动态调整不仅影响了村庄治理的可持续性,也造成部分驻村第一书记对自身岗位的认识模糊,导致在联镇包村过程中的执行行为产生偏差。

## (二) 各职能部门的趋利选择与合作治理之间的冲突

Q市旨在通过第一书记驻村的制度供给加强基层党组织建设,达到培养和锻炼干部的目的。各职能部门能够按照文件要求及时选派驻村第一书记承接上级部门下达的任务,但一些职能部门将选派干部下基层驻村看作干部资源流失与增加部门的工作负担,因而无法从机关部门中甄别出优秀的干部,而呈现出为派而派、一派了之的消极应对现象。作为帮扶的“第一责任人”,由于部分驻村第一书记挂名不出力,履职不到位,使得基层治理的各项工作难以落实。而一些职能部门只负责选派而不负责管理,对选派出去的驻村第一书记不关注也不支持,或是采取形式化的“年初发一个通知,年末搞一次督查”的方式督促驻村干部开展村庄治理工作。由于部门趋利性选择,各职能部门在选派过程中有所保留,以致驻村第一书记的结构配置难以匹配村庄的发展需求,因而呈现出选派缺乏规划、选派人员能力与村庄发展需求脱节的困境。尤其在压力型体制下,农村基层治理工作量大、时间紧,使得一些职能部门难以根据驻村第一书记的个人特质匹配村庄,而是采取分散化的方式进行选派。这就导致驻村第一书记的优势难以发挥,或者选派的驻村第一书记与村庄的发展需求发生错位,即具有丰富基层工作经验的驻村第一书记由于村庄的资源禀赋不足而难以真正发挥作用,或是缺乏基层工作经验的干部选派到村庄经济发展滞后的村庄,这就导致村庄治理陷入“有人管但管不好”的尴尬境地。正如N区C村驻村第一书记HHY所言:“现在单位编制紧缺,人员不足,咱们也不愿派出能力强、基层工作经验丰富的干部,毕竟这些‘能人’都去驻村了,谁来负责单位的工作?所以我们通常是选择性地派年轻干部去驻村,以缓解上级的考核压力。”

## (三) 基层干部的晋升需求与服务基层之间的冲突

驻村第一书记的晋升需求与服务基层产生的矛盾主要表现在两个方面:一方面,驻村第一书记在短暂的任期内既要完成地方政府下达的任务,也要落实委派单位的考核指标,因而他们的行动逻辑具有选择性,即通过将有限的资源集中供给到容易“出成绩”的项目上,以获取显著绩效来增加自身的晋升履历,由此导致一些服务基层的项目难以实施。另一方面,虽然地方政府通过选派驻村第一书记来加强农村基层治理,但长期受城乡二元分治的制约,我国农村公共服务滞后化的趋势仍在延续,尤其是在一些贫困偏远的地区,由于交通不便,驻村第一书记“悬浮化”的趋势愈加明显,即受多重因素的影响,驻村第一书记通过“遥控”村两委来完成包村工作。换言之,部分机关干部倾向于通过担任驻村第一书记来获取政治晋升所需要的基层工作经

历和业绩,因而对自身的角色定位较为模糊,往往以一种“过客”的心态开展工作,认为下基层驻村只是丰富自身工作经历的一种方式,而难以全身心投入村庄的经济发展与公共服务的改善。部分从基层部门选派来的驻村第一书记过于注重与自身升迁相关的事务,有意识地采取非常规手段获取驻村第一书记的职务,以致出现权力寻租的现象,因而难以扎根基层切实为民办实事;或是在驻村工作中“走过场”,未能全程坚守岗位,以致出现原单位与驻村“双重离岗”的现象。究其根源,部分第一书记长期驻扎基层,实际上摆脱了原单位的本职工作,而“走读式”下乡又使其脱离驻村工作,因而造成委派单位“管不住”与村两委“管不了”的双重管理失灵困境。换言之,驻村第一书记嵌入村庄治理工作,不仅脱离了原单位的监管,其工作实际情况也难以向主管部门真实反馈,而作为上级领导干部,村两委“不敢管”,以致一些工作难以推进。正如 P 县 H 村干部所言:“来我们这驻村的第一书记都被默认为领导,他们的行政级别比我高好几级,村里的好多事情需要向他们汇报,等他们指示才能办理,我们可不敢去‘管’他们。”可见,由于选派单位与接收单位的双重管理失灵,致使一些驻村第一书记脱离监管,游离在单位与驻村之间,不仅严重影响村庄的经济发展与社会治理,也导致地方政府锻炼干部的目的难以实现。

总体而言,由于驻村第一书记的素质能力与村庄发展需求不匹配,严重影响联镇包村的各项任务的开展。在基层治理工作时间紧、任务重的情境下,各级地方政府所选派的驻村第一书记逐渐增多,但村庄社会的复杂化加剧了驻村第一书记的工作难度,各职能部门难以从整体上做到因材施教,也难以做到根据干部的个人能力匹配村庄,这就使得一些驻村第一书记在包村的过程中由于专业不对口而出现“水土不服”的现象,不仅影响驻村帮扶的效果,也弱化了锻炼干部的含金量。虽然地方政府通过选派驻村第一书记能够推动村庄的基础设施建设,但由于他们所带去的体制内资源与村庄发展需求不匹配,导致一些惠农项目难以发挥实效<sup>[26]</sup>。虽然驻村第一书记所具备的行政权威能够最大化整合资源,但这些资源在下乡的过程中难以匹配村庄的发展需求,以致出现项目供给的低效率现象。概言之,在联镇包村制度化运作过程中,由于不同行动者的行动逻辑与策略选择具有差异性,产生的结果各有差异。在外部资源禀赋与内部个人权威的影响下,若各行动者“有所作为”,则有效推进各项制度安排落实到位;若“难以作为”,则导致制度陷入困境。

## 六、结论与讨论

基于“情境—过程”的分析框架对桂南 Q 市联镇包村考察发现:作为一种跨层级治理模式,“联镇包村”制度是地方政府在国家加强农村基层治理情境下做出的一项应然的制度安排。在第一书记驻村与各职能部门帮扶下,“联镇包村”制度得到可持续化运作,使党的群众路线工作得到延伸,既有效地衔接了国家治理任务与地方各项制度安排,也在一定程度上增进了政社之间与政民之间的良性互动,推动基层社会走向“善治”。

首先,第一书记的制度供给既契合国家治理目标,也推动了农村基层治理变革,使联镇包村制度得到可持续化运作。基层社会是国家行政权力与基层自治组织互为博弈的空间,也是地方政府进行联镇包村的“场域”。因此,第一书记是联结国家与基层社会的重要纽带,在重塑国家与基层社会的良性互动的同时,也推动了农村基层治理政策走向底层实践。联镇包村制度是 Q 市出于提升基层自治组织治理能力的目的而做出的一项制度安排,旨在将党的联系群众工作思路纳入联镇包村任务范畴,并要求四大班子领导当好基层经济发展的服务员,组织建设的指导员,矛盾纠纷的调解员,合法权益的维护员。党中央旨在要求各级地方党政部门选派第一书记驻村,以定点帮扶的制度化方式加强农村基层党组织建设,解决一些农村“软、散、乱、穷”等突出问题。联镇包村作为 Q 市突破传统驻村制困境的一次尝试,契合国家加强农村基层治理的目标,加上第一书记制度的配套,使得 Q 市在基层党建、精准扶贫与美丽乡村建设得到有效融合和推进。

其次,联镇包村制度化运作显现出跨层级治理表征。在联镇包村的过程中,各驻村干部的行动逻辑具有明显的差异性,主要体现在获取村庄治理资源的方式上。一方面,Q市部分高层领导改变以往将治村任务逐级下达的做法,而是担任驻村第一书记,直接下沉基层承担村庄治理工作,这意味着行政权力跨越了中层部门(县处级)直接向基层(乡科级)渗透,其所调动的体制内资源分配形式同样跨越了各职能部门,直接调配给村庄,由此形成跨层级治理。另一方面,各驻村第一书记既要依靠本单位供给的体制内资源,也要依托自身的社会关系网络整合体制外社会资源。在村庄资源禀赋不足与单位资源供给不够的情境下,驻村第一书记通常利用其权力关系网,积极游走上层获取资源,或是跨部门直接向上级争取项目,以确保在村庄治理中“有所作为”,因而显现出跨层级获取外部资源的特性。简言之,联镇包村的制度供给,能够使高层领导的治村理念融入各层级驻村第一书记的工作,并将基层社会问题直接反馈给高层领导,以确保体制内资源得到优化供给。

最后,跨层级治理具有一定的制度优越性,但也存在一定的困境。农村基层治理是国家治理体系中的重要组成部分,虽然各级地方政府通过有效的制度供给来加强农村基层治理,但由于外部的制度环境与内部的执行行为等因素的阻碍而陷入制度困境。联镇包村的效果受制于各驻村第一书记能否“有所作为”与各职能部门资源能否“全面供给”。虽然源自不同部门“一把手”的驻村第一书记能够以个人权威来整合体制内资源投入所驻村庄,但在资源分配的过程中形成了部门“分利秩序”,使得驻村工作名实分离。尤其在农村基层治理主体性缺位、农民低度组织化的情境下,依靠外部行政力量的典型治理方式的可持续性较弱,随着外部治理力量逐渐退出,很可能会导致村庄治理陷入停滞状态。一方面,由于村庄治理往往受到地方政策调整和领导轮替的影响,一些领导在任期间热衷于出台许多政策打造更多的“典型”来呈现个人的治理理念,一旦发生职务变动,新上任的领导则放弃旧的“典型”,从而打造新的“典型”来树立个人的权威。简言之,在联镇包村的过程中,组织高层所打造的村庄治理样本在其任期结束后很可能被新的“典型”替代,进而导致一些项目“烂尾”。另一方面,在新任的领导介入村庄的过程中,可能会遭到原驻村第一书记与村两委形成的“利益同盟”抵御而难以树立新的“典型”,尤其是从弱势部门选派而来的驻村第一书记,由于缺乏强有力的财政供给而无法延续旧的“典型”,更是无法打造新的“典型”来树立个人权威,进而导致其在村庄治理上陷入两难的境地。

总体而言,作为跨层级治理一种模式,“联镇包村”制度化运作不仅突破了科层治理的层级束缚困境,也为地方探索互补性治理提供了理论支撑。在农村基层治理过程中,地方政府塑造跨层级治理机制,在一定程度上既契合国家自上而下加强基层政权建设的治理行动逻辑,也符合自下而上回应基层群众诉求的机制构建逻辑。这种治理方式对科层部门的动员力度超越了权威逐级传递所产生的影响力,尤其在推动基层党建、精准扶贫与美丽乡村建设等国家专项任务上的作用较为显著。一方面,驻村第一书记的嵌入,能够利用其权威影响所形成的高度组织化动员,在短时间内整合可利用的资源投入村庄治理,有效推动村庄经济发展和社会组织化程度。另一方面,各职能部门对接帮扶,能够迅速形成示范效应,使其他部门快速跟进,因为部门“一把手”的权威影响力会随着层级的下移而增大,各部门和人员对农村基层治理任务的重视程度也相应提高。质言之,跨层级治理所构建的基层政社互动治理框架,既能减少科层治理的行政成本,也能使政府治理回归至“服务民众”的公共价值取向,推动传统社会管理的“官民对立”扭曲关系走向社会治理的“官民互动”合作关系。

## 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] 王文龙.政绩竞赛、合法伤害权与炫耀性寻租——对中国当前“包村”运动的思考[J].吉首大学学报(社会科学版),2015(1):29-33.
- [3] 严国方,肖唐镔.运动式的乡村建设:理解与反思——以“部门包村”工作为案例[J].中国农村观察,2004



- (5):69-78.
- [4] 王晓毅.精准扶贫与驻村帮扶[J].国家行政学院学报,2016(3):56-62.
- [5] 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(3):12-22.
- [6] 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[J].华中科技大学学报(社会科学版),2017(3):131-137.
- [7] 王丹莉,武力.干部驻村:西藏乡村基层治理方式再透视——基于西藏六地一市干部驻村的问卷调查[J].河北学刊,2017(3):164-169.
- [8] 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(3):53-62.
- [9] 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(4):78-96.
- [10] 何阳,姜成武.精准扶贫中驻村“第一书记”的权责匹配冲突及耦合[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019(4):200-207.
- [11] 许汉泽,李小云.精准扶贫背景下驻村机制的实践困境及其后果——以豫中J县驻村“第一书记”扶贫为例[J].江西财经大学学报,2017(3):82-89.
- [12] 陶正付,李芳云.“第一书记”助农村党建民生双提升——山东省“第一书记”制度建设实践探析[J].中国特色社会主义研究,2016(5):107-112.
- [13] 王文龙.中国包村运动的异化与扶贫体制转型[J].江西财经大学学报,2015(2):81-87.
- [14] 张国磊,詹国辉.基层社会治理中的驻村“第一书记”:名实分离与治理路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(5):25-32.
- [15] 丁波.驻村帮扶下村庄治理主体结构 and 行动逻辑——基于T县两村的实证研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(4):61-68.
- [16] 张国磊,张新文.基层社会治理的实践路径与制度困境研究——基于桂南Q市“联镇包村”的调研分析[J].中国行政管理,2018(1):104-108.
- [17] Mowday R T, Sutton R I. Organizational Behavior: Linking Individuals and Groups to Organizational Contexts[J]. Annual Review of Psychology, 1993(1):195-229.
- [18] 韩巍.情境研究:另一种诠释及对本土管理研究的启示[J].管理学报,2017(7):947-954.
- [19] 石国亮.论社会治理领域中管理主义的兴衰[J].中国行政管理,2010(12):36-40.
- [20] 孙立平.“过程—事件分析”与对当代中国农村社会生活的洞察[M]//王汉生,杨善华.农村基层政权运行与村民自治.北京:中国社会科学出版社,2001:11.
- [21] 欧阳静.乡镇驻村制与基层治理方式变迁[J].中国农业大学学报(社会科学版),2012(1):111-115.
- [22] 李里峰.工作队:一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察[J].江苏社会科学,2010(3):207-214.
- [23] 张毅,马冉,赵阳,等.科层制嵌入视角下的跨部门合作与服务下沉:基于案例的比较研究[J].中国行政管理,2018(12):47-52.
- [24] 王伟光.努力推进国家治理体系和治理能力现代化[J].求是,2014(12):5-9.
- [25] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [26] 张国磊,张新文.从博弈走向共谋:精准扶贫背景下新农合征缴困境的化解策略——基于桂南B镇的个案调研[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(3):45-56.

(责任编辑:宋雪飞;校对:蒋玮)

## Cadres in the Village, Departmental Assistance and Cross-Level Governance: Based on the Operation of the “Township Cadres Assigned to Village Leadership” System in Q City, Southern Guangxi

ZHANG Guolei

Abstract: Under the background of implementing the rural revitalization strategy, the cross-level gov-

ernance mode formed by cadres stationed in the village and the support of departments has gradually become the governance technology used by local governments at all levels. Based on the “situation process” analysis framework, this paper investigates the operation of “Township Cadres Assigned to Village Leadership” system in Q City, south of Guangxi. It is found that in the context of strengthening rural grass-roots governance by the state, the external embeddedness, effective connection and internal implementation of the first Party secretary in the village all help to ensure the sustainable completion of tasks of national governance, local governance and grass-roots governance. In this process, the political mobilization logic of “top leaders” of high-level departments; from “high-level promotion” to “embedded interaction”; the resource supply logic of middle-level departments; from “block division” to “centralized supply” and the technical operation logic of grass-roots departments; from “passive response” to “active connection”. Because of the conflict between the dynamic adjustment of the first Party secretary in the village and the extension of the concept of village governance, the conflict between the profit seeking choice of various functional departments and cooperative governance, the conflict between the promotion needs of grassroots cadres and the conflict between the service grassroots, cross-level governance are in institutional dilemma.

Keywords: Cadres in the Village; Departmental Assistance; Cross-level Governance; “Township Cadres Assigned to Village Leadership”; First Secretary