

【乡村治理现代化】

嵌入家庭再生产:村庄“聘用干部”的形成机制及其治理效果

苏运勋

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

摘 要:本文旨在探讨新形势下村庄治理中“聘用干部”的生成逻辑及其治理效果。基于田野调查的质性研究发现,为了满足日益多元化的基层治理需要,通过村集体或乡(镇)政府公开招聘的村干部开始进入村庄治理场域。村庄的中青年人口外流所导致的村治主体流失和基层治理现代化带来的规范治理是“聘用干部”产生的结构与制度背景,而嵌入家庭再生产为他们进入村庄治理提供了较大的能动空间。在这个过程中,“聘用干部”不仅可以较为顺利地参与村庄治理,低成本推动基层治理现代化转型,而且在与主职村干部的互动中逐渐掌握群众工作方法,他们开始成为村庄后备干部的重要来源。

关键词:聘用干部;村干部;规范治理;家庭再生产;嵌入性

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)05-0066-09

一、文献综述与问题的提出

20 世纪 90 年代,《中华人民共和国村民自治组织法》从法律上确定了村干部在村庄治理中的主体地位,这引起了学者的普遍关注和研究。徐勇^[1]认为,在村民自治制度框架内,村干部具有当家人和代理人的双重角色。付英^[2]基于征地补偿案例的考察,认为村干部具有国家代理人、村民当家人和理性人的三重角色。卢福营^[3]则发现村干部在当前的村庄治理运作过程中扮演着国家代理人、社区当家人、阶层代言人和家庭代表人等多重角色,他们的行为表现出多重利益取向。村干部角色的多重特征凸显出其在村庄治理当中的重要作用。与此同时,村干部在村庄治理当中存在的问题也引起学者的关注和研究。吴毅^[4]发现村干部在无法做到两头满意的情况下,会采取两头应付的态度,于是村庄秩序的“守夜人”和村政中的“撞钟者”可能成为一些村干部在角色和行为上的特征。在这种村政环境下,村干部基于对环境的理性选择从而形成了“双重边缘化”的角色特征^[5]。龚春明^[6]直接把村干部角色定位为精致的利己主义者,以至于村干部贪污腐败和违法犯罪现象在村庄治理中时有发生。虽然村干部在村庄治理过程中还存在各种各样的问题,但其作为村庄治理的重要主体并没有因此而发生改变。特别是在基层治理现代化背景下,如何培养和选拔新时代村干部,推动村干部有效继替,进而满足日益多元化的基础治理需要,具有非常重要的理论和现实意义。通过文献梳理发现,学界对村干部继替主要有两个研究取向:一个是从基层民主路径展开研究,另一个是从村庄派系竞争(斗争)路径展开研究。

首先是基层民主路径。基层民主的核心是扩大基层民主的自治性和参与性,即让公民能够

收稿日期:2020-08-12

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目“乡村振兴战略背景下多元化乡村治理问题研究”(19ZDA114);
河南省社会科学规划项目“农村基层党组织带头人队伍区域化差异化研究”(2020BDJ006);清华大学中国农村研究院博士论文奖学金项目(202009)

作者简介:苏运勋,男,武汉大学社会学院博士生。

在这个空间以及这个空间所形成的民主舞台上充分行使其民主的权利,实现当家作主^[7]。自人民公社解体后,“乡政村治”构成了农村基层政权和社会管理体制的基本格局,所谓“村治”就是以行政村作为基本单位而开展的村民自治。村民自治最大的特点是村干部直接由村民提名和选举产生,也就是说每一次村干部选举都是对基层民主的实践和强调。显然这是比较理想的一种状态。贺雪峰^[8]认为,行政村是一个“半熟人社会”,村民之间相互认识但不熟悉。这就给社会资本的运作提供了巨大空间,比如某些村干部在选举过程中存在共谋现象^[9]。概而言之,村干部直选并不必然带来基层民主,甚至在某些情况下容易导致基层民主的变异^[10-11]。

其次是派系竞争(斗争)路径。村庄内部既有的社会结构是促进村干部继替的重要力量之一,也就是所谓的“派系”。派系主要有两种类型,一种是基于利益诉求而形成的非正式组织,这在经济发达的东南沿海农村地区比较普遍^[12]。还有一种是基于传统宗族网络而形成的非正式组织,这在华南和华北等传统农村地区比较普遍,比如华北农村的小亲族结构^[13]。随着农村经济社会的不断发展,以传统文化为基础的宗族等派系正在向具有利益性质的现代派系转变^[14]。不同的派系竞争格局形成不同的村干部继替模式。比如一派独大的非均衡型派系竞争极有可能形成寡头治村^[11],对立派系势均力敌的均势型派系竞争会形成相对稳定和平衡的村干部队伍,而多方博弈的混合型派系竞争极有可能导致村干部的频繁更替,村干部流动性比较大。总体来看,村庄派系竞争也是通过影响村庄选举带来村干部队伍的继替。

通过对既有研究的梳理可以发现,其存在的局限性也比较明显:一方面,既有研究基本上是把村干部放在村委会直选的制度性框架下展开研究,忽视了当前以社会招聘等非正式方式进入村级治理的“聘用干部”。所谓“聘用干部”,是指由村集体或乡镇等出资聘用的新型村干部类型,它与村直选干部一样承担具体的村庄治理任务,被本村村民认定为事实上的村干部。另一方面,对基层治理中聘用人员的相关研究主要集中在政府(尤其是地方政府)层面,着重探讨行政体制与聘用制之间的关系,鲜有从村庄治理层面研究聘用人员。笔者试图在既有研究的基础上,突破村干部继替研究的制度性框架,采用嵌入性理论,对事实上以信息员、后备干部等名义进入村干部队伍中的“聘用干部”进行研究,探讨他们进入村庄治理的生成逻辑以及效果。

在研究方法上,本文主要采用半结构式访谈法。近两年来,笔者相继在皖西 D 村、湘北 W 村和豫南 C 村、赣南 S 村等农业型村庄展开村庄治理专题调研。在驻村调研期间,笔者着重访谈了村干部、村民小组长、普通村民以及部分乡镇干部,试图从整体上把握社会转型背景下乡村社会和基层治理的基本面貌。尤其是对村庄治理中的扶贫专干、信息员、后备村干部等“聘用干部”进行深入的“一对一”访谈(表 1)。

表 1 村庄“聘用干部”的基本信息

村庄	姓名	性别	年龄	学历	聘用职务
皖西 D 村	高某	女	35 岁	高中	村扶贫信息员
皖西 D 村	孟某	男	35 岁	大专	村扶贫专干
湘北 W 村	姜某	女	28 岁	大专	村党建信息员
湘北 W 村	李某	女	40 岁	高中	村扶贫信息员
赣南 S 村	李某	女	34 岁	中专	村扶贫信息员
豫南 L 村	邱某	女	35 岁	/	村信息员
豫南 C 村	丁某	男	38 岁	大学	村后备干部
豫南 C 村	陈某	男	45 岁	/	村后备干部

二、“聘用干部”产生的结构与制度性背景

“聘用干部”的出现有两个重要的社会背景:一个是村庄人口单向流动导致村庄治理主体的

流失;另一个是基层治理现代化对传统村级治理的冲击。

(一) 人口流动与村治主体流失

人口迁移和流动不仅是一个人口变迁的现象,也是一个衡量历史、社会和经济变迁的重要指标^[15]。自改革开放以来,随着城乡户籍制度改革和社会主义市场经济的长足发展,中国人口迁移日益频繁。2010年全国人口普查数据显示,全国有六分之一左右的人口处于流动状态,流动人口总规模在2.2亿人以上。根据《全国农民工监测调查报告》,2018年中国农民工总量为2.88亿人,其中跨乡镇的外出农民工1.73亿人。中国人口流动呈现的特征:第一,从流向来看,主要是从乡村向城镇流动、从中西部经济落后地区向东南沿海经济发达地区流动。第二,从时间上看,具有暂时性、候鸟式迁移的特点,但长期化、家庭化流动的趋势日益明显。第三,从流动主体看,以农村中青年劳动力为主,其中又以男性居多^[16]。农村人口在城乡之间的单向流动不仅导致中西部农村的空心化,而且对乡村治理造成一定程度的冲击。具体到当前村庄治理层面,这种影响主要体现在村治主体的流失以及老龄化。

以豫南C村为例。C村位于大别山腹地,以丘陵山地为主,水资源缺乏,主要种植水稻、花生、油菜、芝麻和茶叶等农作物。C村在村户籍人口1478人,耕地面积(水田加旱地)约1800亩,人均耕地面积大约2亩(其中人均水田0.5亩,人均旱地1.5亩左右),是比较典型的中西部农业型村庄。由于自然资源贫瘠和人地关系紧张,从20世纪80年代开始,C村的中青年劳动力逐渐外出,到大连、郑州等地从事建筑业。目前,C村在村村民主要由老人、儿童、妇女和残障人员等构成。由于外出打工或经商者多为有文化、懂技能、会经营的“乡村精英”,农民外出也就意味着村庄治理主体流失^[17],带来的直接后果是村干部难以实现正常的更新和升级,村干部断层分布和老龄化普遍存在。目前C村有村干部5人,其中55岁以上有3人,其余2人年龄分别是41岁和38岁^①。而村干部老龄化则导致既有的村干部队伍难以承担更加多元化和现代化的基层治理任务,突出表现为老龄村干部难以适应现代化的管理方式。

概而言之,村庄人口单向流动导致村干部难以在既有制度性框架内顺利地实现更新和升级,尤其是在既有制度性框架内难以产生符合当前村庄治理需求的村干部。另外,村干部直选与村庄多元治理之间存在一定程度的“时间差”。这些因素都倒逼基层治理要创新村干部继替方式,生产出符合当前村庄多元治理需求的新时代村干部。

(二) 基层治理现代化与规范治理

新中国成立以后,中国乡村治理体制相继经历了人民公社、乡政村治和“三治”结合3种乡村治理模式。可以看出,乡村治理具有浓厚的国家底色和强烈的时代特征。党的十九届四中全会提出国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标,而基层治理作为国家治理的重要组成部分同样包含着治理体系和治理能力现代化。在这个背景下,基层治理现代化给村庄治理带来了机遇,也增添了挑战。基层治理现代化的核心特质是规范治理,这主要表现在以下两个方面:

一是村级治理科层化^②。渠敬东等^[18]认为,进入21世纪,中国行政科层体制总体性支配权力被技术化的治理权力所替代。技术治理的行政改革,不仅在中央与地方的行政监督和控制上产生了行政科层化的效果,而且在中央与地方的财政关系上也推动了行政科层化的倾向。实际上,在具体的乡村治理场域中,这种行政科层化思维逐渐渗透到乡村治理中,加上各类新型技术治理手段引入农村社会^[19]，“行政吸纳自治”成为当前乡村治理的基本样态。所谓“行政吸纳自治”，是指乡村之间的指导与被指导关系被科层化的乡村关系所替代。村级治理科层化有如

① 41岁的为村主任,女性,她于2019年通过全市统一考试获得事业编制进入所在乡政府工作。38岁的为村委委员,男性,他于2017年因家庭原因返乡创业,并以后备干部的名义进入村委。

② 村级治理科层化有多种表述,比如村级治理行政化和官僚化等,其内涵都是一样的。

下 3 方面的特征:首先是工资考核制。乡镇把村干部纳入科层制管理体系,利用财政转移支付为村干部定期发放工资,并制定相配套的绩效考核方案。比如在湘北 W 村,针对村干部的考核有年终考核、季度考核和月考核,每周还有奖评会,所有工作均纳入对村干部的千分制考核。不过,“聘用干部”的工资水平普遍较低且发放并不稳定。其次是坐班考勤制。村干部被纳入科层管理体系,要求他们像乡镇公务员一样执行上下班制度和值班制度,并通过现代化的技术手段对村干部坐班进行监督,比如指纹打卡、远程视频和暗访等。最后是文牍制。村干部坐班并非无事可做,他们需要处理大量的报表、台账、档案以及记录等文字性工作,比如在湘北 W 村调研时,村书记无奈地说:“现在的村委会成了出版社”。

二是资源下乡过程中附带的规则配套。王海娟、贺雪峰^[20]把中央与各级政府通过财政转移支付等方式向农村输入的财政资源主要划分为两种类型:一种是直接分配给农户的一般性转移支付资金;另一种是专项资金或项目资金。近年来,国家在原有基础上加大了资源下乡的力度,比如精准扶贫资金、基础政权建设资金^①等。资源输入虽然在很大程度上改善了国家与农民之间的关系,但存在的问题也十分明显,比如精英俘获“最后一公里”等难题^[21]。为了保证项目资源的精准落地和顺利实施(尤其涉及村级组织参与的项目或资金),国家加大了资金使用过程的规范力度。这就意味着国家资源下乡越多,村级组织需要承担的规范性工作也就越多,比如制作台账、记录和档案等。另外,在压力型体制和“治理锦标赛”等因素驱动下,基层规范治理极有可能演化为“新形式主义”,这会进一步加重村级治理的负担^[22-23]。

实际上,村级治理科层化与资源下乡中的规范治理互为因果关系。一方面,村级治理科层化可以更好地服务于资源下乡的安全落地;另一方面,资源下乡过程中的规范配套也在一定程度上倒逼村级治理科层化。这些新变化对中西部一般农业型村庄的传统治理构成挑战。

(三) 小结

对于中西部一般农业型村庄而言,人口外流带来的村治主体流失是一个较为普遍的现象。以至于在村民自治的制度性框架内,村庄难以顺利生产符合当前基层治理需求的村干部,村干部断层和老龄化成为村庄治理的现实挑战。与此同时,基层治理现代化对村级治理提出了新的要求,规范治理成为当前村庄治理的主要趋势。虽然说村级治理科层化在中西部农村地区被持续推进,但实际上是“名-实”分离。在名义上,村级治理通过一系列的制度建设持续推进科层化,但村治主体因年龄大、知识结构老化和学习能力弱等因素决定了他们不可能完全成为现代化的技术官僚,比如他们难以适应或学习现代化的办公方式以及网络信息技术。他们作为村庄治理的“当家人”,还需要投入大量的时间和精力处理村庄的日常治理工作。所以,村庄治理科层化与规范治理之间还存在一定程度的张力。在这种背景下,为了在短期内满足新的基层治理需求,特别是种类繁多的规范性工作和事务,倒逼基层创新村干部继替方式,“聘用干部”应运而生。概而言之,村治主体流失与规范治理为“聘用干部”的产生提供了重要前提。

三、嵌入家庭再生产的“聘用干部”及其治理效果

然而,单纯依靠“聘用干部”的工资性收入甚至连最基本的家庭生活都难以维系。比如湘北 W 村书记工资是 31000 元/年,村主任是 27800 元/年,其他村干部是 24200 元/年,而两个聘用干部是 24000 元/年。豫南 C 村村书记工资是 1700 元/月,村主任是 1500 元/月,其他村干部的工资只有 1200 元/月。W 村书记说:“只依靠村干部收入肯定是不够家里生活,肯定是干不了的,拿这个工资买房子一辈子都买不起”。受“嵌入性”理论的启发,我们用“嵌入家庭再生产”

① 基础政权建设资金主要体现在农村基层党组织建设方面,比如党群活动中心建设以及党建日常运行。

来探讨“聘用干部”参与村庄治理的意愿和动力。“嵌入性”理论认为,经济行为受到制度、文化和社会关系网络等结构性因素的影响,只有处理好与既有社会结构的关系,才能有助于交易行为的顺利进行^[24]。换言之,如果“聘用干部”没有嵌入家庭再生产秩序,那么他们参与村庄治理的意愿和动力就难以保证。

(一) 嵌入家庭再生产的“聘用干部”

中国家庭具有比较独特的性质,它不仅是一个财产单位和政治单位,而且是农民价值实现的基本载体^[25]。家庭再生产是指子家庭通过复制和继承母家庭要素的方式实现家庭的延续和继替,主要是完成传宗接代的人生任务^[26]。具体而言,家庭再生产主要表现为婚姻、生育、分家、教育以及赡养老人等一系列事件。

在工业化和城镇化背景下,以“代际分工为基础的半工半耕”构成农民家庭再生产的基本模式。“半工半耕”的基本内涵是农村年轻夫妇和未婚青年男女皆外出务工,获得工资性收入,而中老年人尤其是老年人在家务农,继续获得农业收益^[27]。在这种家庭分工秩序下,村庄社会里的中青年劳动力大多会外出务工经商获取货币性收入。然而,农民家庭的分工秩序并非固定不变,而是随着家庭再生产而发生调整。在这个过程中,就会产生一些因家庭再生产而留守在村的中青年群体,他们成为村集体或乡镇招聘“村干部”的潜在群体。研究发现,嵌入家庭再生产的“聘用干部”具有比较明显的性别特征,即家庭伦理的牵绊与“男性聘用干部”紧密关联,而家庭分工秩序为“女性聘用干部”的产生提供了可能。

1. 受家庭伦理牵绊的“男性聘用干部”

梁漱溟认为中国是伦理本位的社会。“家人父子,是其天然基本关系,故伦理首重家庭。父义当慈,子义当孝……伦理关系,即是情谊关系,义即是其相互间的一种义务关系”^[28]。其中,家庭伦理又以代际伦理最为重要,费孝通^[29]将中国传统的代际伦理概括为“反馈模式”,即甲代抚养乙代,乙代赡养甲代,乙代抚养丙代,丙代赡养乙代。也就是说,农民家庭再生产不仅需要解决经济问题,而且还要兼顾家庭伦理,尤其是代际伦理。

一般情况下,中西部地区的农民家庭普遍形成了以“代际分工为基础的半工半耕”家计模式,也就是年轻夫妻和未婚青年男女皆外出务工,获得工资性收入,而中老年人尤其是老年人留守在家务农和照料孙子女等。“半工半耕”不仅意味着农民家庭生计的基本结构,而且还蕴含着代际合力的社会意涵,即年轻夫妻或未婚青年男女外出务工是建立在父代能够劳动或自理的前提之上。也就是说,没有代际伦理的羁绊才会让年轻人更加自如地外出务工。然而,在村庄社会里并非每个农民家庭都能够达到这种理想化的生计模式,尤其是在父代因病因残等原因丧失劳动或自理能力的情况下,子代就需要在外出务工和照料父代之间进行选择。在这种情况下,有些子代基于代际伦理一般会考虑留在老家。相比中青年女性而言,农村中青年男性对家庭代际伦理的重视程度更为强烈。尤其是在家庭代际伦理比较刚性的情况下,农村中青年男性会选择留在老家完成家庭伦理所赋予的义务和责任。比如皖西D村的扶贫专干孟某,之前一直在外地打工,因为老母亲突然生病,家里又无人照料,他就回到老家专门照料母亲。在家闲暇期间,他就报名参加了乡镇举办的扶贫专干招聘考试,并顺利通过。他说:“当了村干部(扶贫专干),基本上是做资料,重复的工作量也比较大,也没想到这么累。”除了赡养老人以外,抚养、教育子代也是家庭代际伦理的重要组成部分。比如,豫南C村的丁某,大学毕业后和妻子一起在洛阳打工并定居。2016年,丁某因小女儿呼吸道问题(据他所说城市空气对小女儿呼吸道有损伤,医生建议回老家休养),再加上父母年龄比较大,需要照顾,夫妻俩就带着小女儿返回老家生活。2018年,丁某作为后备干部被村集体招聘到村里,主要负责档案、材料等文字工作。

概而言之,“男性聘用干部”大多是受到家庭伦理的牵绊而不得不留在老家,这是他们成为村庄“聘用干部”的基本前提。在老家期间,基于充实闲暇生活和增加家庭经济收入等多种因

素的考虑,他们通过招聘进入村庄治理场域,从而在村庄治理中扮演着重要角色。当然也有一部分返乡中青年会选择创业^[30]。然而,成为“聘用干部”对男性而言只是临时选择,如果条件允许的话他们可能会重新外出务工,从而获得更多的经济收入。毕竟在劳动力市场中,中青年男性要比女性更容易获得劳动就业机会和较高的工资性收入,这是“男性聘用干部”比“女性聘用干部”少的主要原因之一。

2. 嵌入家庭分工秩序的“女性聘用干部”

在以“代际分工为基础的半工半耕”生计模式下,农村年轻夫妻和未婚青年男女通过外出务工的方式获得工资性收入。然而,女性生育之后,年轻夫妻之间会产生新一轮分工,即丈夫继续外出务工获取工资性收入,而年轻妻子留守在家抚育和照料子女,等到子女进入学龄阶段她们就成为陪读妈妈。年轻夫妻分工之所以会发生,原因在于年轻父母对子女抚育和子女教育的重视程度日益加深。

其一是开始重视对子女的抚育。中西部农村地区的子女抚育可以划分为两个时期:第一个是“留守儿童”时期。在这个时期,获取更多经济收入是农民家庭的首要目标,所以年轻父母生育后不久便外出务工,孩子则由爷爷奶奶抚育照料。第二个是由妈妈亲自抚育时期。随着“留守儿童”问题化以及现代抚育观念的兴起,一些年轻妈妈在生育之后并没有跟随丈夫外出务工,而是按照比较现代化的观念亲自抚育子女,比如着重干预子女的生活习惯、心理健康和性格塑造等。其二是对子女的教育更加重视了。教育在获得职业、改变命运以及实现向上层社会流动等方面发挥重大作用^[31]。随着农村中小学布局调整政策的不断深入、城乡教育资源与教育质量差距的持续扩大,倒逼农民家庭调整教育策略进而满足其对高质量教育的需求,“陪读妈妈”群体因此产生。

然而,留守在村的中青年妇女并不需要时时刻刻陪伴在子女身边,她们拥有大量的业余时间,有研究指出“陪读妈妈”在陪读之余还可以休闲娱乐或劳动就业等^[32]。一些留守在村的中青年妇女通过应聘成为村庄治理中的“聘用干部”。比如,湘北W村的姜某为了照顾两个孩子留守在村庄,她在村书记的动员之下进入村委会,专门从事扶贫资料的收集整理工作。对于这些嵌入家庭分工秩序的“女性聘用干部”而言,她们首先是因照料或陪读子女留守在乡村,常年在村(或者在村庄附近)且闲暇时间也比较充足。虽然中西部一般农业型地区的劳动就业机会比较稀缺,而且工资水平也比较低,但这并不意味着她们没有获取经济收入的愿望和自我实现的诉求。按照农村社会的工资标准,“聘用干部”的工资性收入其实不低,坐在村委会办公室也十分体面^①。所以对于留守在乡村的“陪读妈妈”而言,她们乐意应聘到村委会从事一些办公室工作。以至于在应聘职位比较少的情况下,她们不得不通过社会关系才能顺利地进入村庄治理场域,比如皖西D村的高某即是前任村主任的女儿。概而言之,嵌入家庭分工秩序的“女性聘用干部”有条件也有意愿参与村级治理。由于留守在村的中青年妇女规模比较大且稳定,进入村庄的“女性聘用干部”比“男性聘用干部”相对要多。

(二)“聘用干部”参与村庄治理的效果呈现

嵌入家庭再生产为“聘用干部”参与村庄治理提供了有利条件,在家庭经济理性、熟人社会情面原则以及闲暇安排等多种因素的驱动下,他们有参与村庄治理的意愿和动机。调研发现,“聘用干部”参与村庄治理低成本地实现了村级治理规范化,并有序推进基层治理现代化转型。另外,“女性聘用干部”参与村庄治理对基层民主实践中的性别平等具有比较大的推动作用。

1. 低成本实现村级治理规范化

① 调研发现,在中西部一般农业型村庄,女性劳动力的工资水平在60~100元/天,男性劳动力的工资收入在80~150元/天。如果连续务工30天,那么一个女性劳动力每月最高可以获得3000元收入。然而,事实上,农村社会极少有可以连续工作30天的工作,仅有的务工机会还是以苦力劳动为主,比如在豫南农村地区普遍存在的插秧队。

规范治理是基层治理现代化的主要特征之一。对于村庄中青年人口普遍外流的中西部普通农业型村庄而言,既有的村庄治理主体很少具备规范治理所要求的文化基础。比如在豫南C村调研发现,老龄村干部基本上不会使用电脑。而“聘用干部”与村庄规范治理具有很大的亲和性:一方面,“聘用干部”普遍文化水平高,学习能力强,能够满足规范治理所要求的各种条件,比如电脑办公、文字档案整理等;另一方面,年轻的“聘用干部”受到现代就业观念和生活观念的影响,比较中意于工作环境较好的室内工作。所以,“聘用干部”进入村庄治理场域后,可以专门从事村庄规范性治理事务,从而低成本推动村庄治理规范化和现代化。

2. 推动村庄分类治理,提高村庄治理有效性

在基层治理现代化背景下,村庄治理一方面需要承担自上而下的规范性治理任务,另一方面还需要处理村庄内生的日常性治理事务。“聘用干部”进入村庄治理后,他们主要承担自上而下的规范性治理任务,这就把直选村干部从他们不擅长的规范治理事务中解放出来,进而着重处理一些村庄内生的日常性治理事务。一般来说,村庄内生的日常性治理事务比较零散、细小和琐碎,而且在时间和空间上具有很大的不确定性和任意性,比如纠纷矛盾调解、公共品供给和沟通协调等工作,而群众工作经验丰富的村直选干部就比较擅长做这类工作。在这种分工模式下,村庄规范治理和事务性治理都可以兼顾,很大程度上保证了村庄治理的有效性,进而有序推进基层治理现代化。

3. 推动村级民主实践的性别平等

村庄治理一直以来是以男性居多。“女性聘用干部”进入村庄治理在一定程度上推动了村级民主实践的性别平等:首先,“女性聘用干部”的进入增加了村级治理中女性村干部的数量,提高了女性村干部的比率;其次,“女干部”承担的规范治理任务是当前村庄治理的重点,也是基层治理现代化的主要方向,这就凸显了女性干部在村庄治理当中的重要性。最后,“女干部”虽然以承担村庄规范治理任务进入村庄,但这并不意味着她们没有开展群众工作的潜力和能力。调研发现,“女性聘用干部”在村庄治理中具有很强的学习能力,尤其是在与直选村干部的互动中,她们也逐渐学会了在村庄开展群众工作的经验与方法。比如,湘北W村的姜某在村民小组会议上,不仅可以维持现场秩序,而且还能有效处置小组会议中的各种争吵和矛盾,从而保证小组会议的顺利进行。

四、结论与讨论

村庄治理中“聘用干部”的出现是多种因素综合作用的结果,具有比较鲜明的时代特征和地域色彩:一方面,对于中青年人口净流出中西部农村而言,村庄治理主体流失和老龄化普遍存在;另一方面,基层治理现代化所带来的规范治理对既有的村庄治理主体构成挑战。为了在短时间内满足日益多元的村庄治理需求,创新村干部生产方式成为可能。这是当前中西部村庄治理中“聘用干部”能够产生的结构与制度性背景。然而,“聘用干部”的工资性收入毕竟有限(且发放不稳定),特别是在市场经济和消费主义进村的背景下,“聘用干部”如果仅仅依靠微薄的固定工资收入显然难以维持其正常的家庭生活,而嵌入家庭再生产为他们进入村庄治理提供比较大的能动空间。对于他们而言,因事(比如赡养老人、子女陪读等)留守在家是首要目标,以聘用方式参与村庄治理是他们的次要目标。从效果上看,“次要目标”不仅可以充实他们留守在村的闲暇生活,而且还能增加一笔额外的经济收入。更为重要的是,“聘用干部”的出现低成本推动了基层规范治理,把主职村干部从庞杂的规范性事务中解放出来,进而满足村庄多元治理需求,很大程度上实现了村庄有效治理。此外,“女性聘用干部”的普遍出现对推动基层民主实践过程中的性别平等也具有一定的建设性作用。

“聘用干部”的产生体现出社会转型背景下基层治理的灵活性。可以从制度、实践和名义3方面进一步理解村庄治理中的“聘用干部”:(1)从制度层面上说,“聘用干部”是乡(镇)政府或村集体通过社会招聘方式而产生的,这并没有冲击既有的村民自治制度。相反,“聘用干部”实际上是对村民自治制度的有益补充,可以持续不断地为村民自治培养后备干部。(2)从实践层面来说,“聘用干部”虽然以承担自上而下的规范性事务为主,但这并不意味着他们没有参加村庄其他事务的空间。实际上,村庄治理的总体性决定了“聘用干部”只有参与群众性工作才能更好地开展规范性事务。所以,“聘用干部”也会经常参加和开展群众性工作,他们被村民认定为事实上的村干部。(3)在名义上,特别是在正式文件和场合当中,“聘用干部”不是村干部,而是村庄治理中的“聘用人员”。这样把他们与村民直选的村干部区分开来,从而避免与《村民委员会组织法》发生冲突。此外,“聘用干部”对中西部地区推行村干部科层化具有一定的反思意义。“聘用干部”通过较少的资源和组织投入获得了较好的治理效果,而村干部科层化虽然投入了大量的经济和组织成本但并没有获得理想的效果。也就是说,村干部科层化并不是中西部一般农业型村庄实现治理现代化的唯一途径。更进一步说,留给基层治理一定的自主空间可以积极探索符合地方实际的基层治理现代化路径。

当然,“聘用干部”在当前村庄治理中也存在不确定性。“聘用干部”之所以愿意进入村庄治理场域,前提是他们嵌入既有的家庭再生产。随着农民家庭再生产秩序的调整,“聘用干部”为了实现更高的经济收入很有可能离开村庄外出务工经商。再加上聘用合同对“聘用干部”的激励和约束都比较有限,这为他们脱离村庄治理提供了可能性。所以,在基层治理现代化背景下,政府如何加强对“聘用干部”的科学管理、培育和引导就显得十分重要。

参考文献:

- [1]徐勇.村干部的双重角色:代理人与当家人[J].二十一世纪(香港),1997(8):151-158.
- [2]付英.村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2014,29(3):154-163.
- [3]卢福营.论村民自治运作中的公共参与[J].政治学研究,2004(1):17-23.
- [4]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.
- [5]吴毅.双重边缘化:村干部角色与行为的类型学分析[J].管理世界,2002(11):78-85.
- [6]龚春明.精致的利己主义者:村干部角色及“无为之治”——以赣东D镇乡村为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015,15(3):27-33.
- [7]林尚立.公民协商与中国基层民主发展[J].学术月刊,2007,39(9):13-20.
- [8]贺雪峰.论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角[J].政治学研究,2000(3):61-69.
- [9]唐京华.村干部选举“共谋”行为及其对村庄治理的影响——基于山东省S村换届选举的调查[J].中国农村观察,2019(3):97-108.
- [10]安永军.关系吸纳制度:寡头治村与基层民主的变异[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(5):137-143.
- [11]王黎.寡头治村:村级民主治理的异化[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(6):121-129.
- [12]孙琼欢.村委会选举中的派系竞争策略——以浙江省T村村委会选举为例[J].学习与探索,2009(2):73-75.
- [13]贺雪峰.农民行动逻辑与乡村治理的区域差异[J].开放时代,2007(1):105-121.
- [14]吴思红.村庄派系的缘起、演变与功能——以浙江成化村为例[J].国家行政学院学报,2009(1):65-68.
- [15]郭冉.新中国成立70年人口流动的社会变迁[J].河南社会科学,2019,27(9):97-106.
- [16]王培安.把握新时代人口流动趋势 推动流动人口研究繁荣发展[J].人口研究,2019,43(2):3-5.
- [17]杨春娟.村庄空心化背景下乡村治理困境及破解对策——以河北为分析个案[J].河北学刊,2016,36(6):

204-208.

- [18] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127.
- [19] 杜姣.技术消解自治——基于技术下乡背景下村级治理困境的考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(3):62-68.
- [20] 王海娟,贺雪峰.资源下乡与分利秩序的形成[J].学习与探索,2015(2):56-63.
- [21] 陈锋.分利秩序与基层治理内卷化 资源输入背景下的乡村治理逻辑[J].社会,2015,35(3):95-120.
- [22] 金江峰.服务下乡背景下的基层“治理锦标赛”及其后果[J].中国农村观察,2019(2):123-133.
- [23] 周振超,张金城.职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架[J].理论探讨,2018(4):28-33.
- [24] 符平.“嵌入性”:两种取向及其分歧[J].社会学研究,2009,24(5):141-164.
- [25] 桂华. 圣凡一体:礼与生命价值[D].武汉:华中科技大学,2013.
- [26] 李永萍.家庭转型视野下农村老年人危机的生成路径[J].人口与经济,2018(5):62-73.
- [27] 夏柱智,贺雪峰.半工半耕与中国渐进城镇化模式[J].中国社会科学,2017(12):117-137.
- [28] 梁漱溟. 中国文化要义[M]. 2版. 上海:上海人民出版社,2011.
- [29] 费孝通.家庭结构变动中的老年赡养问题——再论中国家庭结构的变动[J].北京大学学报(哲学社会科学版),1983,20(3):7-16.
- [30] 夏柱智.嵌入乡村社会的农民工返乡创业——对H镇38例返乡创业者的深描[J].中国青年研究,2017(6):5-11.
- [31] 钱民辉.教育真的有助于向上社会流动吗——关于教育与社会分层的关系分析[J].社会科学战线,2004(4):194-200.
- [32] 冯小.陪读:农村年轻女性进城与闲暇生活的隐性表达——基于晋西北小寨乡“进城陪读”现象的分析[J].中国青年研究,2017(12):60-66.

(责任编辑:宋雪飞)

“Recruiting Cadres” and its Formation Mechanism in Village Governance: From the Perspective of Embeddedness

SU Yunxun

Abstract: This paper aims to explore the generation logic of “recruiting cadres” in village governance under the new situation and its governance effect. Based on the qualitative research of field investigation, the paper found that in order to meet the increasingly diversified needs of grass-roots governance, “village cadres” openly recruited by village collectivity or township government begin to enter the village governance field, especially the women in the village are the most common. The outflow of the young and middle-aged population in villages leads to the loss of the main body of village governance and the standardized governance brought by the modernization of grassroots governance are the structural and institutional background of “recruiting cadres”, and the embedment of the family division of labor order provides a greater dynamic space for them to enter the village governance. In this process, “recruiting cadres” can not only smoothly participate in village governance and promote the modernization transformation of grassroots governance, but also gradually master the working methods of the masses through the interaction with local village cadres, and begin to become an important leadership resources of village governance.

Keywords: Recruiting Cadres; Village Cadres; Standard Management; Family Reproduction; Embeddedness