

【乡村治理现代化】

超常规治理:驻村帮扶工作机制与运作逻辑

——基于陕南 L 村的田野调查

钟海

(西安财经大学 公共管理学院/西部社会治理研究中心,陕西 西安 710061)

摘 要:选派党政干部开展驻村帮扶既是贯彻落实中央精准扶贫政策、全面建成小康社会的有效工作机制,也是国家全面推进乡村振兴、促进农民农村共同富裕的重要工作方式。通过对陕南 L 村驻村帮扶的案例考察,并将其置于脱贫攻坚战略这一特定的任务情境、制度环境以及乡土场域中进行阐释,可以发现驻村工作队的运行样态兼具并超越了国家治理中常规与动员两种常见的治理机制的运作方式与行动特征,呈现出超常规治理的运作逻辑。研究表明,行政嵌入为超常规治理工作机制的生发提供了制度逻辑、场域逻辑和行动逻辑。这一基于动员社会组织力量和行政科层结构性嵌入方式的发现,不仅为驻村工作队的日常运作提供了一个解释性概念和分析框架,还引发了对中国当前基层社会治理运行机制的重新思忖。

关键词:超常规治理;行政嵌入;驻村帮扶;乡村振兴

中图分类号:D035 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)02-0064-11

一、问题的提出

不论是国家治理还是社会治理,常规机制(科层机制)与动员机制(运动型机制或非常规机制)是两个互为替代或纠正的治理机制^[1]。在大多数的历史时期,国家和社会的运转倚重分科设职明确、等级制度森严的组织架构和规章制度,及其所形成的常规机制,由此塑造出行动者以制度为本、按章办事、循规蹈矩的行为定式。而在特定的历史时期,国家会通过打破或超越已有的结构刚性与边界高筑的组织结构,进而启动动员机制,并使其迅速上升为主导动力,特别是在当代中国的“国家运动”^[2]以及发生在各个领域的检查、评比、创优等政治任务和公共事务中。实践证明,运动式治理与常规治理并不一定是扞格不入的,而是共存共生的治理格局,是国家治理制度逻辑的重要组成部分^[1]。从实际运作来看,理论上被赋予暂时打破或者叫停常规的运动机制,却又在现实中必须依靠各个常规运作的部门来执行,凸显出越来越摒弃其异于常规机制的特性,而常规治理在实践中往往需要通过运动的形式或非制度化的形式予以推进。为何会出现“常规治理的运动化”和“运动式治理的常规化”?常规治理下的单位如何能够被动员起来完成一项运动式工作任务?申言之,是否存在另一种机制将科层治理模式与运动治理模式有机地联结起来?这便是本文探讨的出发点。

下派工作队是中国共产党农村工作长期以来的一种有效工作机制。从工作队的含义来看,它是党通过政党和行政系统向农村派驻的特殊工作组织^[3]。在不同历史时期,围绕农村工作的

收稿日期:2021-09-16

基金项目:国家社会科学基金项目“新型城镇化社区样态及其治理的比较研究”(16BZZD50);陕西省社会科学基金项目“陕西构建市域社会治理现代化新路径研究”(2021E001);西安市 2021 年度社会科学规划基金项目“西安推进市域社会治理现代化实践路径研究”(FS23)

作者简介:钟海,男,西安财经大学公共管理学院副研究员,硕士生导师,西部社会治理研究中心研究人员。

重心和主要任务,党和国家派出了各种形式的工作队。例如,“四清”工作队、小康工作队、新农村建设工作队等。扶贫开发工作亦不例外。选派干部下乡扶贫最早是 1986 年由国务院贫困地区经济开发领导小组提出并稳步推进的。2013 年精准扶贫战略提出之后,各地开始大规模地向贫困村选派工作队以开展驻村帮扶。之后,中央层面相继出台了《建立精准扶贫工作机制实施方案》《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》等政策文件,驻村帮扶逐渐发展成为精准扶贫的重要工作机制。截至 2020 年底,全国累计选派 25.5 万个驻村工作队、300 多万名驻村干部奋战在脱贫攻坚的最前线,成为落实精准扶贫政策、提高村级组织创造力、增强群众脱贫致富内生动力的一支重要队伍。综上分析,作为具有中国特色的贫困治理机制,干部驻村制度成为重新审思国家治理运行机制及其制度逻辑的一个极好切入点。近年来,干部驻村帮扶一直是学术界强烈关注的热点议题,尤其是关于这一制度的功能与运作方式。

关于驻村工作队和功能研究,目前形成了“肯定论”与“否定论”两种不同观点。持“肯定论”者认为:驻村工作队对于贯彻党的方针政策具有重要作用^[3];能够有效整合更多的农村社会发展和精准扶贫资源,提高乡村公共服务能力与水平^[4];有助于化解乡村社会各类矛盾纠纷,维护农村社会稳定^[5]。此外,驻村干部还在产业扶贫、科技下乡、移民搬迁等方面发挥着重要作用。持“否定论”的观点则主要集中在对基层社会治理、精准扶贫政策执行等的消极影响方面。比如,大多数驻村工作队面临的现实问题还是“游离于乡村社会之外”^[6],形式主义严重;除了难以产生对贫困户的实质帮扶^[7],还极易造成扶贫强外部依赖性,加剧政绩竞赛不公,导致村庄常规治理和运动式治理的双重失效等。

关于驻村工作队的运作方式研究,目前形成了“拟科层化运作”“非科层(制度)化运行”“逆(反)科层化运作”等解释性概念。欧阳静^[8]认为,原本“反科层化”运作的驻村制已经越来越具有科层化运作的特点,并提出了“拟科层化运作”的解释性概念。袁立超、王三秀^[9]认为,干部驻村制背后蕴藏和包含着一套非科层化的动态运作完整逻辑。张国磊、张新文^[10]研究发现,驻村干部就是要通过打破科层制的条条框框或反科层化来完成各项任务。

不过,已有研究还有进一步深入拓展的空间及亟待回答的问题:一是作为乡村社会的外在力量,驻村干部如何真正“进场”,即如何实现村庄权力的文化网络由行政嵌入到关系融入,如何实现地方性知识由单向摄取到双向互动;二是作为扶贫场域的国家力量,驻村干部如何真正“出场”,即如何以“扶贫的正义之名”完成国家交办的各项脱贫攻坚目标任务,如何与常规村庄治理力量结成分工与合作关系,并通过何种方式开展帮扶活动。上述问题引发以下思考:行政嵌入乡村社会的驻村工作队在完成国家下派的各项政治任务过程中,他们选择怎样的行动策略?为何采取这样的策略或者行动方式?隐藏在其背后的运作逻辑又是什么?有鉴于此,本文提出“超常规治理”,一个关于驻村帮扶工作机制的新的解释概念和分析框架,以两年之久的驻村干部队员的便利身份以及压茬轮换回校工作后的消费扶贫工作平台,并通过文献查阅、体验式观察、深度访谈等方式获得的一手经验资料加以实证,从而对这一运行逻辑从国家、社会和行动者个体三个维度加以阐释。

二、超常规治理:驻村帮扶工作机制一个新的分析框架

(一) 超常规治理的概念界定及运行方式

从对策论的视角分析,一项政策的生命周期始终伴随着利益的博弈。在国外,决策的制定与政策的出台意味着利益团体博弈的终结。但在中国,政策的制定往往只是博弈的开始,执行才是真正的难点所在。中央政策执行力既是国家意志的重要体现,也是政府组织生存和发展的必要前提和根本要求^[11]。

在中国,中央历来重视基层社会治理,尤其是农村贫困治理与乡村发展问题。作为党农村工作的一项传统,驻村帮扶制度被纳入扶贫工程,体现了国家的“在场”。其中,驻村帮扶政策执行过程是检验驻村帮扶制度是否真正实现了通过制度嵌入、资源嵌入、关系嵌入等完成国家对乡村社会的改造目标。从运行机制来看,干部驻村帮扶彰显了国家“在场”的强大优越性,同时将运动机制的优点展现得淋漓尽致。就前者而言:第一,驻村干部代表的是国家力量,拥有国家赋予的象征性权力和实施乡村治理的常规性权力,可以实现中央扶贫政策在农村的贯彻落实;第二,驻村帮扶制度属于一项宏大的精英改造工程,构建了一套自上而下和自下而上的扶贫网络,为构建扶贫长效工作机制奠定了制度基础和资源保障。从后者来看:第一,驻村帮扶工作机制可以有效弥补行政科层体制的效率不高与村民自治的活力不足;第二,驻村帮扶干部可以有效整合和有力汲取社会扶贫资源和力量,并广泛而精准地参与定点帮扶村的扶贫开发。鉴于此,本文提出“超常规治理”的解释性概念,用来对驻村帮扶工作机制和运作逻辑进行尝试性分析。

本文提出的“超常规治理”,是指在国家实施精准帮扶政策这一特定任务情境、制度环境以及乡土场域中,驻村工作队的运作方式超越了既有的常规机制与动员机制所表现出的“科层化”“非科层化”“逆(反)科层化”等基本特征的一种驻村帮扶实践工作机制。这一治理方式兼具了国家治理中常规治理机制与动员式治理机制这两种常见的治理机制的运行方式与行为特征。超常规治理运行方式的特点呈现为:

一是选配方式:越级跨层、因村选派。其一,从工作队的选配标准来看,体现了越级跨层的强配思路。在选配对象上主要包括县级以上党政机关、事业单位、大中型企业等单位的中高级党员干部,相对于传统的乡村治理主体结构,超越了科层制运作体系中的人员配置规则,特别是对驻村工作队队长的职务职级提出更高要求,一般都是由派出单位的处级或优秀科级干部担任。其二,从工作队的选配原则来看,体现了因村选派的精配思路。中央及地方政策文件明确提出并实现了根据贫困村的类型分类精准选人组队的选派原则,让党政干部进弱村、经济干部进穷村、政法干部进乱村、涉农干部进产业薄弱村、民族干部进民族村,充分发挥派出单位和驻村干部的自身优势。

二是管理方式:虚职实责、多重管理。其一,从职责关系来看,驻村工作队属于虚职实责。驻村工作队既不属于具体行政职权的科层机构,也不是由民主选举产生的自治组织。驻村干部并不担任基层的实际职务,其人事关系还在派出单位,职级、工资、待遇不变。但是驻村工作队被赋予了抓党建、抓脱贫、抓发展、抓治理的使命和责任,与过去常规工作队一般只负责某个专项工作及“干完即撤”形成了鲜明的对比。其二,从管理方式来看,驻村工作队实行多重管理。驻村工作队受派出单位、驻地县级组织部门、基层乡镇等多部门管理:从人事隶属关系来看,其要接受派出单位的人事行政管理;从组织权责关系来看,其要接受驻地县委组织部门的组织管理;从工作关系来看,其要接受驻地县级扶贫部门的业务管理;从具体运行来看,其要接受基层乡镇的直接领导和日常管理。

三是行动方式:上下联动、点面结合。在行动方式上,驻村工作队表现出“党组织—派出单位—驻村工作队”上下联动与点面结合的工作特点:“上”是指其要不折不扣地落实中央和上级党委及政府的精准扶贫政策安排,即对中央及上级党政机关的方针政策负责;“下”则是其要全力落实派出单位党委脱贫攻坚的主体责任,即对驻地乡镇党委政府及其主要领导负责。“点”就是其承担着精准扶贫或脱贫攻坚的重点任务;“面”就是其还肩负帮党建、帮发展、帮民生、帮稳定的一揽子任务。驻村工作队的性质与职责决定了其必须要通过上下联动才能打通上级脱贫政令和派出单位的主体扶贫责任;必须要通过点面结合方式才能有效完成驻村干部承担的各项工作任务。

四是监督方式:全面考核、精细督查。考核与监督是强化驻村帮扶工作绩效的有效手段。地方组织部门、扶贫部门、乡镇党委对驻村工作队进行全面考核和精细监督。其一从考核形式来看,主要包括日常考核、年度考核和期满考核。其二从考核内容来看,不仅包括日常工作、年度工作、综合评估等常规内容,也覆盖了上级各种检查、督查、抽查、视察、调研等内容。其三从考核主体来看,日常考核主要由乡镇党委负责、村级组织具体考核;年度考核由县级组织部门负责,乡镇党委、村级组织、驻村“四支队伍”协助完成;期满考核由县级组织部门和派出单位共同负责。其四从考核方式来看,有正式考核(签到考勤、建立工作台账、撰写民情日记、月报、季报等)和非正式考核(不定期电子考勤、暗访、督查等)。其五从考核监督过程来看,上级政府不但注重结果考核,而且更重视过程管理和精细督查,以便实现内容和形式、过程和结果的实质性一致。

(二)行政嵌入:超常规治理的逻辑

“嵌入性”最早是由卡尔·波兰尼提出,主要用于解释经济行为和社会结构之间的互嵌性。格兰·诺维特将这一概念引入社会学领域,并将其阐释和发掘为关系嵌入和结构嵌入。嵌入性概念和理论为学术界观察和分析乡村治理提供了有益启发。贺雪峰、全志辉^[12]基于嵌入性理论视角分析村庄秩序的生发逻辑时提出,村庄秩序的生成具有村庄内生和行政嵌入的二元性。其中,行政嵌入是指一种源于中央政府授权或制度规定的自上而下行政力量的主导或控制。就中国的乡村社会秩序而言,作为原生型生发逻辑的村庄内生秩序远远要早于国家的行政嵌入,并在中国历史演进的长河中长期占据着主导地位。但近代以来,在现代国家权力向乡村社会全面渗透的趋势下,行政嵌入在与内生秩序力量的博弈中,迅速取得主动并牢牢占据主导权。

其实,行政和国家是相伴而生的。国家的形成生长过程也是行政体系的建立与运行过程。认识和理解中国基层行政制度和乡村政治生态结构,需要回到费孝通提出的“双轨政治”经典概念。传统社会,与“皇权不下县”相对应的是“县下行自治”或“县下无行政”。近代以来,在现代国家建构进程中,基于对全社会资源高度整合和有效控制的需要,行政体系开始向乡土社会全面渗透。中国共产党在成立初期就将政权建设与农村农民紧紧捆绑在一起,逐渐形成了乡村治理的动员机制。新中国成立后,这一治理机制得以承续并逐渐形成了下派工作队的动员模式。

下派工作队是一种典型的凭借行政嵌入方式以重塑乡村社会秩序的工作机制。从“国家—社会”范式窥视,行政嵌入的缘由有二:其一是社会力量的羸弱以及与国家互动中的被动角色地位为行政嵌入提供了生成空间和必要基础;其二是动用行政体系和行政机制,将党和国家意志主动输入和渗入乡土社会,实现对基层社会的有效整合,既是现代国家建构的重要表征,也为行政嵌入基层社会提供了充分条件。

综上,行政嵌入的概念可以有效地解释当前驻村帮扶工作超常规治理的生成逻辑及其运行样态。首先,驻村帮扶工作制度是国家层面实施的强制性措施,通过自上而下的行政力量嵌入乡村社会:一方面,通过将国家力量嵌入村庄社会内部,实现国家基层治理意志;另一方面,通过外部力量的嵌入,解决农村内部单靠自治力量难以解决的问题与困境。超常规压力带来的结构嵌入为驻村工作队采取超常规治理方式提供了制度逻辑。其次,实体嵌入乡村社会的驻村工作队,在政策落实、工作推进、人际交往过程中,均需直面一个村庄的熟人场域和非程式化的文化网络。这直接决定了驻村干部的行动方式,既要遵从法律、制度、文件等国家硬法规则,也要符合村规民约、人情关系等乡村软法规制。乡村熟人机制与非程式化的文化网络诱致的关系嵌入为驻村工作队采取超常规治理方式提供了场域逻辑。最后,作为外来帮扶力量,驻村工作队肩负着精准扶贫、建强组织、为民服务、乡村治理等的多重特定政治职责和政策任务,这不仅需要其向上级政府积极吸纳体制内的纵向资源,还需要其向派出单位、社会各行各业积极争取体制

外的横向资源。超常规责任诱发的资源嵌入为驻村工作队采取超常规治理方式提供了行动逻辑(图 1)。

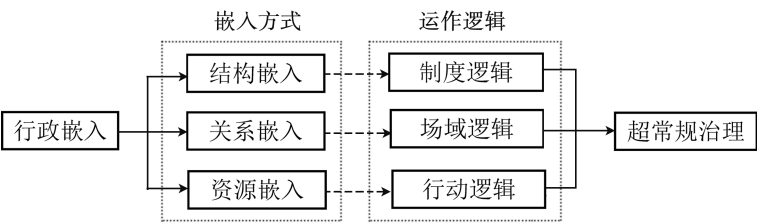


图 1 超常规治理的运行逻辑结构

三、案例分析：C 大学结对帮扶陕南 L 村

本文的调研过程集中于 2016 年 6 月至 2021 年 6 月,主要通过文献查阅、体验式观察、深度访谈等获取了一手资料和数据,以及通过最为直接的直观感受和认识来加以实证。

(一) L 村及驻村帮扶概况

为落实国家“八七”扶贫攻坚任务,陕西省早在 1985 年就启动了社会扶贫,并逐渐形成了“两联一包”(定点联县联乡包村)的扶贫模式。2013 年精准扶贫战略施行后,陕西省全面启动了干部驻村帮扶和联户扶贫工作。各级党政机关、企事业单位及中央驻陕单位全面参与帮扶全省 98 个有扶贫开发任务的县(区)。L 村是陕南省 S 县 S 镇下辖行政村,共有 10 个村民小组、632 户、1728 人;其中,贫困户 248 户、848 人,贫困发生率为 48.51%,属于深度贫困村。2014 年,省属 C 大学被确定为 L 村的定点帮扶单位。从 2014 年 6 月开始至今,C 大学已选派三批次驻村工作队压茬轮换开展帮扶工作(表 1)。

表 1 C 大学驻陕南 L 村扶贫工作队

批次	时间	人数	成员
第一批	2014 年 6 月—2016 年 5 月	2	队长:B(科级干部);队员:H(专任教师)
第二批	2016 年 6 月—2018 年 6 月	2	队长:G(副处级干部);队员:Z(科级干部)
第三批	2018 年 7 月—至今	2	队长:Z(副处级干部);队员:Z(科级干部)

另需说明的是:为了压实帮扶责任以确保 L 村 2020 年如期脱贫摘帽,S 县还选派县级 D 单位的两名干部与 C 大学干部共同组成县级驻 L 村扶贫工作队,其队长 L 兼任驻村第一书记。在驻村帮扶具体职责分工上,C 大学主要承担包片任务,即通过产业扶贫、科技扶贫、消费扶贫等项目来帮扶 L 村发展脱贫致富的主导产业;D 单位主要承担包户任务,具体负责建档立卡贫困户结对帮扶以及各种表、卡、簿、册等填报工作。

就 C 大学来讲,驻村工作队主要是通过制度嵌入、资源嵌入、关系嵌入等方式,以精准帮扶项目的设立和实施为有效抓手,开展驻村帮扶工作。截至 2021 年 6 月,C 大学已经完成中药材(天麻、连翘、苍术、桔梗等)种植、优质农特产品(高山无公害绿色蔬菜、香菇、木耳等)种植、产业路建设等 40 余项精准帮扶项目,累计投入资金超 500 万元,协调消费扶贫资金超 1000 万元,实现了帮扶 L 村整村脱贫退出。为了阐释驻村工作队超常规治理的工作机制与运作逻辑,下面围绕“高山无公害蔬菜种植补助到人项目(简称直补到人项目)”“中药材产业路建设项目”(简称产业路建设项目)“食用菌香菇种植示范基地建设项目”(简称香菇种植建设项目)三大帮扶项目加以阐述。之所以选择上述项目,出于如下考虑:一是项目实施所处的场域相同,属本文关注的行为主体发生的典型性扶贫行为;二是争取各级各类扶贫项目下乡和进村是驻村工作队的工作重心,自然也是观察驻村工作队行动逻辑的一个有效切入口^[4]。

(二) 案例分析

1. 直补到人项目

L 村独特的地理环境和气候条件极易适合高山蔬菜的种植和生长。长期以来,甘蓝一直是该村的传统产业。2016 年,L 村两委提出希望 C 大学设立高山无公害蔬菜种植奖补项目来调动和激励贫困户种植的积极性。作为刚刚压茬轮换的驻村干部,驻村工作队一致认为为了能够尽快与村干部建立起合作关系和人情网络,便于今后更好地开展工作,该提议值得落实。经过驻村工作队的专项汇报、大力说服等工作方式,C 大学最终决定设立 3 万元的奖补专项经费,对 20 户高山无公害蔬菜种植贫困户给予直补。由于驻村时间不长,对 L 村的基本村情、民情不熟悉,驻村工作队只能依托村党支部书记和村委会主任,根据种植面积与土地肥沃贫瘠程度等综合因素考量,确定奖补 20 户贫困户的人员名单以及奖补金额(奖补每户 1000~3000 元不等)。基于村情信息不对称情形,驻村工作队只能接受和采纳村干部提出的建议,并按照文件规定于 2016 年底将“种植专项补助”发放到贫困户手中。

唉!咱们刚来村里,对村子基本情况还不了解,连贫困户都认不全。每一户种几亩地?是个啥情况?咱们心中没数,所以只能按照村干部的具体安排来完成这一项工作了!(GZY20161018)

从角色行动理论来看,本项目的实施使得驻村扶贫干部在角色上实现了政府代理人、村庄当家人的应然角色与村干部合伙人、利益协调人的实然角色的分离和超越,在行动上实现了合作型治理与冲突型治理的超越。作为政府代理人的驻村干部,角色职责的制度设计是协助加强基层组织建设,提高乡村治理能力和公共服务水平,全面实施精准扶贫各项工作,确保国家政策的落地。但是从实际运作考察,驻村干部如果只是以政府代理人角色行事的话,是难以有效完成上级部门下达的各项任务的,因为乡村社会是一个熟人机制主导的治理场域。

今年的任务更重了,工作也更实了!各项工作的开展必须靠村干部的配合和支持。

哎!村子里的事就是这个规矩。(ZXZ20190514)

对于乡村权力的文化网络,驻村干部是一个“陌生人”,虽然作为政府代理人可以实体嵌入乡村社会,但难以真正融入村民的交往关系和信任机制。在村庄熟人社会结构中不具有形成治理权威的制度空间和社会基础,这造成了驻村干部在行动角色上表现为国家力量代言人与村庄治理权威的分离与超越,造成了驻村干部在政策执行过程中必须要与乡村治理权威形成良好的互动与合作关系。换言之,驻村干部无论从科层组织的制度设计考量,还是从驻村扶贫政策的执行过程考量,从形式上看都已嵌入村庄秩序而实现了扶贫场域的“在场”;但以驻村帮扶政策执行实效视角来看,由于驻村干部不掌握乡村社会的地方性知识,未能真正融入乡村社会,这从实质上又表现为一种对乡村社会的“脱嵌”与驻村帮扶政策执行实效的“缺场”。

2. 产业路建设项目

产业扶贫是脱贫致富的根本之策,是精准扶贫的核心动力。中药材种植是 L 村的传统优势产业,也是村干部主抓的主导产业。为了充分发挥种植规模效益,L 村一直有意建立中药材种植示范基地,但道路不畅是制约这一项目的最大瓶颈。为此,L 村通过各种渠道向上级相关部门积极汇报并希望能够争取到专项资金,但始终没有实质性的进展。2016 年 C 大学第二批驻村工作队到村之后,村书记再次提出帮扶修通产业路的想法。驻村工作队邀请学校专业人才进行实地考察和充分论证后,形成了正式项目申报材料并呈报至县级相关部门,但仍然处于久拖未决的状态。为此,驻村工作队很是着急。

咱们和县上联系了很多次,每次都说要再等等看。再这样下去,项目肯定就泡汤了。咱们还得另谋出路。要不咱们邀请学校领导来村调研考察,到时候县上领导肯定会陪同,考察中咱们再提提,说不定项目能成。(ZH20170520)

在多方共同努力之下,C大学主要领导带队分别来S县、L村进行脱贫攻坚调研,并实地考察了中药材产业基地。S县主管经济的副县长及相关部门负责人陪同考察。在实地调研及听取驻村工作队的汇报后,C大学领导提出希望S县政府对L村申请的基础设施建设专项规划项目能够予以重视。调研结束后不久,S县很快批准了L村的申请,并拨付了相应的专项资金。这体现了驻村工作队实现对扶贫资源的广泛动员。其中,参扶单位领导的调研和视察更是通过一种超越常规体制和常轨渠道的方式,巧妙获得了上级政府专项扶贫项目。

今年咱们校级领导基本上都来过村里了。领导每次来,都会带来大支票。现在看来,任务虽然重了,但工作相对要比以往好开展一些。(ZXZ20191105)

干部驻村制度是遵循科层制度规则安排的,这种制度安排讲求原则、遵从规则。从“结构-功能”理论来看,驻村帮扶工作机制既实现了对科层制优势与顽疾的超越,也实现了对结构科层化和行动非科层化的超越,或者对形式上的科层制设置与实质上的非正式运作的超越^[8]。驻村帮扶制度作为一种国家在扶贫开发工作中具有强制性的制度安排^[13],它沿续了党由来已久的农村工作传统。国家通过强制性的政策安排将驻村工作队嵌入乡村社会内部,从宏观层面实现国家基层治理意志;将驻村帮扶工作要求与基层工作直接联系,从中观层面实现驻村帮扶工作机制与基层社会治理体系有机结合;将驻村帮扶干部与包村领导、乡镇干部、村干部、村民联结起来,从微观层面实现驻村帮扶干部与乡村社会关系网络的融合。但是驻村帮扶制度在破除原有的行政体制束缚和打破科层制僵化执行藩篱的同时,又形成了新的科层体制的掣肘。此外,驻村帮扶制度具有临时性、阶段性等非常规性特征,这导致了政策设计的短期性和执行过程的走样和低效。

3. 香菇种植建设项目

消费扶贫是社会力量参与扶贫脱贫的有效途径。香菇种植一直是L村的品牌产业,也是该村脱贫致富的重要法宝。这在很大程度上得益于村上的能人H的技术和经验。有着30多年种植经验的H既是村干部(监委会主任),也是企业法人(丹南菌种厂法人),又是高级技师,现种的12万袋为植袋料香菇。从2014年C大学第一批驻村干部开始,一直与他保持良好关系,也结下了深厚情谊。

B老师驻村的时候就一直住在H家。我们来了之后,H经常邀请我们去他家攀谈,关系处得不错。在产业发展方面,他又是村里的能手,我们也离不了他。在项目支持上,于公于私我们也只能倾向他。(ZH20180425)

在乡村社会场域中,情面就是打破原则,关系就是变通规则^[4]。通过平时交往建立的感情,H除了获得专项资金支持外,C大学每年超过百万元的职工福利也是定点采购H的农特产品(香菇、木耳、土鸡蛋等)。而上述项目之所以最终得以顺利实施,是因为驻村工作队也有职务晋升的自利性考量,对常规工作规则和渠道进行了相应的变通和超越。由于工作成效突出,在新一轮岗位聘任过程中,当时的驻村干部均获得了职务升迁。此外,回校工作后的驻村干部Z也是千方百计通过各种消费扶贫的方式为H的农特产品销售搭建平台。可见,驻村干部和村民在同吃同住同劳动过程中,展开了各种各样的非正式交往,由此挑战了科层化体系的常轨运作模式。从冲突与合作理论来看,驻村干部实现了“心”在体制内单位和“身”在驻村帮扶村的分离和超越。

四、超常规治理的运作逻辑机理

上述案例分析勾勒出一幅驻村工作队运作的实然图景。其中,我们看到的是一个超常规运作的驻村工作队。在此不禁设问:驻村工作队超常规治理的运作逻辑机理是什么?下面将这一

运行方式置于自上而下的压力型体制之下、平行互动的非程式化乡土社会之中、自下而上的主体自利性考量之上等密织而成的环境网络中加以阐释。

(一) 制度逻辑:压力型科层制的制度环境

进入农村社会场域的驻村工作队,在实践过程中要完成国家治理和基层治理的目标统一必然要受到国家层面相关制度的影响。

压力型体制延续了集权体制自上而下的控制逻辑。压力型体制是描绘和分析中国地方政府行动过程的一个经典性解释概念,强调地方政府的运行是对不同来源发展压力的分解和应对。因此,这一体制的基本运行方式可以概括为任务量化分解、指标层层下派、奖惩逐级加码、重要任务一票否决。对于一个多层级政府体系的中国来说,从中央到地方再到基层,愈往下,指标愈多,压力愈大。与此同时,目标管理责任制的考核方式借助科层制的组织结构设定的目标任务,进一步强化了科层组织的压力。

上面只管下任务,也不看咱们能不能完成。村干部就这么五六个人,既要宣传政策,又要入户调查,还有各种填不完的表格。(LXH20190828)

项目制形铸了治理资源自下而上的竞争逻辑。项目制不仅是一种国家治理体制,也是一种能够使治理体制积极运转起来的运作机制,更是一种超越行政科层制的分级治理结构和传统条线运作的资源配置方式。相比单位制而言,项目制的独特优势是暂时打破这种常规组织结构,超越纵向的层级性安排(条条)和横向的区域性安排(块块),实现常规组织中的各种要素重新组合^[14]。就驻村工作队而言,作为“国家队”的组织角色定位决定了其必须要有代表国家形象的政治站位和政策高度,而作为“地方队”的工作方式又决定了其必须要有农村基层干部的文化情怀和工作作风。因此,作为精准扶贫政策落地的“最后一公里”,驻村工作队的行动逻辑只能是常规工作按部就班,重点工作全力开展,中心工作创造条件去办。同时,驻村干部必须处理好科层体制与动员体制间关系,但文本职责与实践运行的悖论在于按照科层制原则很难完成层层加码的压力型目标任务。于是,对科层制设置超越式的转换以及对权力运作策略式的创造便成为一种替代性的工具理性选择。运作于压力型目标任务与约束型资源供给双重困境中的驻村工作队不得不采用超常规治理方式,吸纳和汲取各类非制度化的资源要素,完成上级下达的扶贫任务。

(二) 场域逻辑:非程式化的基层社会场域

驻村工作队是嵌入乡村社会文化网络和治理结构场域的。驻村工作队所发挥作用的大小直接取决于其工作作风和沟通方式是否符合乡村社会的行事原则。农业生产直接取决于土地的自然特性决定了中国传统社会是一个超稳态的社会结构,同时农业生产受自然和社会双重影响的社会特性在很大程度上决定了中国乡村社会又是一个情理合一的社会。大多数人在处世和办事上既非偏向理性,也非顺从感性,而是希望在两者之间做出平衡和调和;既重视规则与秩序(理),也注重差异与特殊(情),做人办事两者都不偏废。

都是一个村的乡里乡亲,大家低头不见抬头见,凡是做事情都不能太绝了,要顾及人情世故,要不别人在背地里会说咱们不近人情。(SMF20170615)

当前乡村社会处于一种传统社会的“乡土性”解构与现代社会“自主性”建构的转型社会形态。情面依然是维系村庄社会结构与秩序、规范村民价值与行为的重要力量,也是村民和其他行动主体遵从和信服的处事原则和行为方式。这样的乡村社会特征可概括为非程式化,即农村社会交往是没有规律可循的。但事实上,村庄社会中的生活、交往、行为是自成一体,且自圆自恰的。非程式化的概念是为了说明现代生活及与之相对应的科层体系与农村社会完全是两套不同的逻辑在运行,它们各自遵循不同的规则和共识。驻村工作队、村干部、村民朝夕相处、共同劳作。因此,在施策过程中,驻村干部需要面对现代社会陌生人规则与乡村熟人机制相互

交织、依法施行的正式治理与依情行事的非正式治理并存的特殊场域,讲人情、顾面子成为驻村干部政策执行和社会交往必须遵循的基本原则。较多人情因素的嵌入,在一定程度上必然会改变驻村工作队用陌生人机制来解决熟人社会中扶贫问题的处事方式。

作为嵌入乡村社会结构的“国家代言人”,驻村工作队要遵从科层制的政策执行规则和秩序,还要兼顾乡村社会中诸如村规民约、风俗习惯等软法规制,否则将无法得到村干部的协助和村民的认同。如果没有村干部的协助,驻村干部甚至无法走进贫困户的家门^[4]。如果没有村民们的认同,驻村干部所代表的国家力量将会被村民们熟练掌握的不合作、消极抵抗等一系列“弱者的武器”消失殆尽。非程式化的乡村社会结构为具有科层制组织的驻村工作队采取超越常规机制和非常规机制行事埋下了深深的伏笔。

(三) 行动逻辑:自利性选择的主体行动偏好

行动者的角色获致很大程度上决定了其行动逻辑。而自利性往往又是行动者行动的主体偏好。在实践中,驻村工作队扮演着多重角色:从应然角色来看,驻村工作队既是国家权力的“代理人”,也是政策落实的“执行人”,更是回应群众诉求的“发言人”;从实然角色来看,驻村工作队是完成脱贫攻坚主体责任的“经纪人”,也是实现乡村有效治理的“合伙人”,更是获取晋升资本的“镀金人”。互不相容的角色定位,一方面诱发驻村工作队实际行动偏离角色期望,另一方面极易造成行动者的自利性行动偏好。

驻村两年多,我慢慢发现这项工作虽风光,但也辛苦。正是因为大家看到了职务升迁和职称晋升上政策的倾斜和好处,这次压茬轮换申请驻村的人才越来越多,也越来越积极。(XZ20210525)

此外,不同层级的驻村工作队在行动逻辑上又具有明显差异。一是“委托-代理”关系名义上的统一与实质上的分离造成行动者自由行动的空间,更为行动者采取超越已有行动规则和逻辑提供了制度空间。二是多重角色间“孰轻孰重”的权衡使得行动主体在压力型体制和目标责任制的考核下,采取一定的策略超越或变通已有的常规机制和动员机制,演变为实际中的一种惯用的行动逻辑。这种可以称之为“施由亲始”的行事规则或行动伦理驱动力,会对科层制形成强大的挤压效应或者社会张力。当然身为“体制人”的驻村工作队,不可能也不会完全走向科层制的对立面,理性的选择是超越并游走于科层制和动员机制之间。自利性选择理性成为驻村工作队超常规治理的一种行动支配力。

综上,压力型体制的制度约束、熟人社会的行动场域、行动主体的利害关系权衡等多重因素影响迫使驻村工作队在行动中不得不打破条块关系的权力基础和组织结构,改变既有的常规治理和非常规治理下的条块分割状态,而选择超常规治理模式。

五、结论与余论

干部驻村制度作为精准扶贫的重要运作机制之一,其设计初衷是党和国家为了在规定时间内完成被赋予政治属性的脱贫攻坚任务,通过动员社会组织力量和科层组织行政嵌入方式,构筑“政策激励+典型激励+情感激励”的系统性制度体系支撑,以此落实精准扶贫政策,有效开展农村贫困治理。同时,这一制度也是对党开展农村工作传统的一种继承和创新。在压力型科层制的制度环境、非程式化的基层社会场域、趋利性选择的主体行动偏好等多重驱动因素叠加之下,驻村工作队必须打破但并非祛除常规工作中的条块分割体制、非常规工作中的动员体制,及其各自的制度藩篱,而是采取一种超越两者的超常规治理模式。这一驻村帮扶工作机制既非科层制下的常规机制,亦非运动体制下的非常规机制。当然,本文提出超常规治理这一解释性概念同时引发以下问题,有待进一步研究。

第一,在脱贫攻坚向乡村振兴的过渡中,驻村工作队的运作策略与实践逻辑值得深入研究。随着脱贫攻坚任务的完成,实现贫困地区脱贫成果巩固与乡村振兴的有效衔接,成为今后一段时期贫困地区农村工作“难点中的难点”^[15]。脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接随之也成为学术关切的新的政策话语。2020年9月,习近平总书记在湖南省郴州市农村考察时指出,“在接续推进乡村振兴中,要继续选派驻村第一书记和工作队”。2021年2月,中共中央、国务院发布的《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》明确提出,“坚持和完善向重点乡村选派驻村第一书记和工作队制度”。这表明在乡村振兴场域中干部驻村帮扶作为一项长效制度,要继续发挥其制度优势。目前,国家乡村振兴局已组建运转,《中华人民共和国乡村振兴促进法》已颁布实施,《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》《中国共产党农村工作条例》已制定出台,等等,这宣告了全面推进乡村振兴战略的制度框架和政策体系已基本形成,也意味着乡村治理步入制度化和法治化的道路。从法理上看,制度化和法治化意味着治理过程中行动主体必须遵从运行规制的刚性约束与运行程式的标准规范。那么,进入新场域的驻村工作队的运行依旧表现为超常规治理的运作逻辑,还是转变为常规机制或动员机制中的某一种或结合,抑或转换为一种新的治理形态?本文认为,对于一个组织如何完成任务和推进工作议题,必须要考虑一个前提条件,即不同类型的科层任务和不同阶段的时间状态对应不同的推进逻辑与不同的工作机制^[16]。任务和工作的重要程度及其紧迫程度很大程度上决定了组织的行动策略和行为方式,也就是说,不同的治理情境会诱发不同的治理机制和运作方式。总之,面对治理场域的转换,如何完善干部驻村制度和优化驻村帮扶工作机制,充分发挥驻村工作队在全面推进乡村振兴战略中的功用,需要在新的政策环境和实践情境中进一步深入研究。

第二,驻村工作队在乡村建设与乡村治理中如何真正发挥其制度优势值得深入探讨。作为乡村社会的外来力量,驻村工作队参与乡村建设与乡村治理的合法性权威一方面源自组织赋权,另一方面来自民众认可。驻村干部是否真正“进场”于乡村社会主要源自后者,特别是村干部。在乡村熟人社会,驻村干部需要亲近村干部,甚至在某些场合需要附和讨好村干部。但驻村干部进入乡村社会势必会对既有的乡村治理结构和利益格局带来改变和调整,特别是对乡村精英的权力和利益形成冲击和压迫。因此,村干部从内心和行动上会疏远或孤立驻村干部。村民和村干部虽同属一个乡村共同体,二者间有深厚的合作基础,但是村民中的部分或全部又需要驻村干部的介入以对村干部的某些行为形成牵制。可见,乡村社会结构中的三方力量既有合作的需要,也有对抗的缘由。驻村干部如何回应行动壁垒,如何发挥制度优势,对于构建基层社会治理新格局至关重要。这仅仅依靠驻村工作队的思想转换和行为调适是力所不逮的,必须从价值理念、制度体系、组织结构、运行机制等社会治理现代化建设的全要素中予以整体性考量。

总之,作为一项个案经验研究,受资料限制和研究范式局限,本文提出的驻村工作队超常规治理的工作机制这一解释概念与分析框架还只是一种尝试和探索,下一步还需要学界通过大量的田野调查资料和数据加以验证、修正和发展本文的分析框架及其背后隐含的运作机理。

参考文献:

- [1] 周雪光.运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J].开放时代,2012(9):105-125.
- [2] 冯仕政.中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释[J].开放时代,2011(1):73-97.
- [3] 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.
- [4] 钟海.超常规化运行:驻村工作队的角色塑造与运作逻辑——基于陕南L村的田野调查[J].求实,2020(3):95-108.
- [5] 罗兴佐.完善驻村干部制度助推乡村振兴[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019(3):66-71.
- [6] 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.

- [7] 袁明宝. 扶贫吸纳治理: 精准扶贫政策执行中的悬浮与基层治理困境[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(3): 57-64.
- [8] 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.
- [9] 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.
- [10] 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[J]. 公共管理学报, 2017(4): 44-53.
- [11] 钟海. 权宜性执行: 村级组织政策执行与权力运作策略的逻辑分析——以陕南L贫困村精准扶贫政策执行为例[J]. 中国农村观察, 2018(2): 97-112.
- [12] 贺雪峰, 仝志辉. 论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础[J]. 中国社会科学, 2002(3): 124-134.
- [13] 王维, 向德平. 从“嵌入”到“融入”: 精准扶贫驻村帮扶工作机制研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020(1): 41-50.
- [14] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
- [15] 王俊程, 武友德, 钟群英. 我国原深度贫困地区脱贫成果巩固的难点及其破解[J]. 西安财经大学学报, 2021(2): 64-72.
- [16] 李利文. “挂图作战”: 科层组织如何完成难点任务? ——基于违法建设综合整治的个案研究[J]. 公共管理评论, 2020(3): 42-66.

(责任编辑: 李凌)

Supernormal Governance: Research on the Working Mechanism and Operation Logic of Resident Assistance——A Case Study of L Village in South Shanxi

ZHONG Hai

Abstract: Village assistance is not only an effective working mechanism for implementing the central government's targeted poverty alleviation policy and building a well-off society in an all-round way, but also an important working way for the country to comprehensively promote rural revitalization and accelerate agricultural and rural modernization. Through the case study of L Village in South Shaanxi and its explanation in the specific task situation, institutional environment and local field of poverty alleviation strategy, it can be found that the operation mode of the village task force possesses both the operation mode and action characteristics of the two common governance mechanisms of convention and mobilization in national governance and even surpasses them. It presents a kind of “supernormal governance” operation logic. The research shows that from the perspective of generation mechanism, the administrative embeddedness provides an institutional logic, field logic and action logic for the development of unconventional governance mechanism. This discovery, based on the mobilization of social organization forces and the structural embedding mode of administrative departments, not only provides an explanatory conceptual and analytical framework for the daily operation of the village task force, but also leads to rethinking of China's current grass-roots social governance operation mechanism.

Keywords: Supernormal Governance; Administrative Embedding; Resident Village Assistance; Rural Vitalization