

【乡村社会发展】

新经纪体制:驻村工作队的嵌入路径与组织逻辑

——基于湖北襄中镇的案例研究

魏来 陶珊珊

(华中师范大学 公共管理学院/政府治理与公共政策研究院,武汉 430079)

摘 要:派驻工作队是中国基层改革实践中极具特色的治理方式,既有研究深陷科层与非科层的运作逻辑之争,更值得关注的问题是,外生的临时组织如何完成其特定政策使命。文章借助襄中镇驻村工作队的深度个案,在经验与理论的互切中建构双线委托代理下的新经纪体制分析框架,提出“发展型经纪”概念,并分析其运作机制和组织逻辑。研究发现,通过结构、关系和认知的多维嵌入,协作与补位的功能发挥,以及调适性治理的灵活探索,发展型经纪得以深入基层社会,并与常规组织相配合,推动重大政策的执行。文章揭示了发展型经纪在制度背景、组织功能与治理逻辑上的新特点,对于拓深国家经纪理论、理解中国基层治理和政策落实的组织创新及其实践优化,具有一定的意义。

关键词:驻村工作队;发展型经纪;新经纪体制;双线委托代理

中图分类号:D262.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2025)01-0115-13

一、问题的提出

与城市化和现代化相伴随的乡村衰败已成为全世界难以避免的现代化陷阱。为解决乡村发展问题,建立行政组织,“动员官僚机构中的大批人员到农村去具体办理改革,是各国执行政策的通行做法”^[1]。在中国的城乡联络机制中,“没有哪种方式比派驻工作队的做法更为重要与关键”^[2]。工作队从俄国革命的土壤中移植而来,经由多次运动的创造性栽培而茁壮成长,承载着群众路线和政党下乡的传统,贯穿了中国革命、建设和改革年代,历经从土地改革到乡村振兴的百年演变^[3],是中国共产党在农村工作实践中形成的一种极具特色的治理方式,并且有力地增强了现行体制的韧性。

驻村工作队在不同历史时期有着不同的实践指向和理论意涵。综合既有的研究,工作队是由高级别的党政机构指派和领导的临时性组织,在有限的时间内被派驻到基层^[2],任务是落实农村重大方针政策,从而有效地实现国家意志^[4]。本文所称的驻村工作队是指为推动精准扶贫和乡村振兴,由各级党委、政府派驻到乡村的临时性组织,组织成员包括驻村工作队队长(通常由驻村第一书记兼任)和队员,其来源包括党政部门、事业单位和国有企业等。党中央历来重视驻村工作队在促进乡村发展方面的作用。尤其是党的十八大以来,脱贫攻坚、乡

收稿日期:2024-03-11

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新中国 70 年农地产权制度的形塑机理与实践逻辑研究”(20CZZ020)

作者简介:魏来,男,华中师范大学公共管理学院教授,硕士生导师;陶珊珊(通信作者),女,华中师范大学政府治理与公共政策研究院助理研究员。

乡村振兴等国家重大战略规划,均对驻村工作队制度作了详细规定^①。在脱贫攻坚中,全国累计选派25.5万个驻村工作队、300多万名第一书记和驻村干部,集中精锐力量投向脱贫攻坚主战场^②。

可以说,驻村工作队是中国共产党在长期的革命斗争和农村工作中探索出的组织工具。然而,工作队的运作机制仍然是有待打开的“暗箱”。从组织意涵出发,作为外生型力量的工作队如何嵌入乡村社会?作为临时性组织的工作队如何与常规行政体制相配合?进而,作为政策推动者,工作队如何完成特定使命?这些问题在实践中已有充分探索,在理论上却仍需探讨发覆。我们认为,对这些问题的回答,不仅有益于理解重大政策实施的治理机制和基层治理的政策工具,而且有助于揭示中国国家治理基层的组织逻辑。下文将在文献回顾的基础上建构分析框架,借助鄂西北襄中镇的个案深描,剖析驻村工作队嵌入乡村治理的实践路径,阐释其运作机制和组织逻辑。

二、研究回顾

近年来,聚焦于驻村工作队研究渐成气象,已有文献立足乡村发展的中国实践,对驻村工作队的整体运作机制、微观作用路径以及双重制度后果进行了分析。

(一) 科层化与非科层化之争:驻村工作队的运作机制

第一种观点认为,驻村工作队以非科层化、非常规化的方式运作。工作队作为国家意志的代理人,其制度本身就是国家权力的非常规运作^[5],无论是从派驻形式还是从派驻目标来看,驻村帮扶都带有超常规的印记^[6]。同时,驻村工作队也呈现政治化动员、跨部门互动和人格化交往等非科层化运作特点^[7]。第二种观点正好相反,强调工作队的科层化、常规化运作。如第一书记的工作内容、权限规定等完全契合科层制理论^[8],工作队的组织形式、考核奖励机制等也具有强烈的科层色彩^[9]。第三种观点试图寻求平衡,或逐步走向综合。第一书记扶贫制度蕴含官僚制介入和反官僚制运行的双重特点,表现为规范的制度设置和自主行动空间并存^[10]。工作队在形式和程序上已经制度化,在实际运行上却是“严重的非制度化”^[11]。总而言之,现有讨论实质上共享着一致的理论内核,即多以科层制的限度及其补正作为理解工作队的重要视角。

(二) 群众动员与组织建设:驻村工作队的实践路径

驻村工作队执行政策和治理乡村的实践路径历来为学界所关注,已有研究揭示了群众动员和组织建设的微观路径。一是群众动员。挂村制度是革命时期动员体制和集中领导的产物,要将统一意志传达到分散的小农户,必须有制度性的连接,这就是挂村干部的作用^[12]。工作队经过多次运动的继承和发扬^[13],成为动员群众与政策实施的一枚利器,也塑造了中国政治不同于其他国家的独特性^[2]。在脱贫攻坚和乡村振兴背景下,驻村帮扶再次成为国家介

① 2014年,中共中央、国务院印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,要求各省建立驻村工作队制度,确保每个贫困村都有工作队。2015年,中组部、中农办、国务院扶贫办联合印发《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》,决定向重点地区选派驻村第一书记,帮助当地建强基层组织、推进精准扶贫、提升为民办事服务和治理水平。2017—2018年,中共中央、国务院又先后印发《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》《关于实施乡村振兴战略的意见》,规范驻村工作队的选派和管理,强调建立选派第一书记工作长效机制。2021年中央一号文件要求脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接,强调驻村工作队政策不变;同年的《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》,部署了全面脱贫后的驻村干部选派工作,再次提出要完善制度。

② 习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》, http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-02/26/nw.D110000renmrb_20210226_1-02.htm。

入农村的重要制度安排。二是组织建设。基层组织建设是第一书记的重要职责^[14],驻村干部凭借其身份优势规范村级组织治理,依托科层权威和村民力量撬动结构再生产,进而促进村级组织的有效运作^[15]。同时,党组织充分运用组织激励动员工作队投身脱贫攻坚^[16],通过强激励将政策执行主体和施与对象紧密联系^[17]。

(三) 结构效能与目标偏离:驻村工作队的制度后果

现有研究还探讨了驻村工作队的多重制度后果。其中,结构效能表现为三方面:一是增加制度弹性。工作队具有成员来源的多样性和组织边界的伸缩性,拓展了正式制度架构的空间,实行多重管理和责任共担机制^[18],以运作的灵活性促进了体制的弹性和适应性。二是畅通政社互动。工作队的实践被视为干群之间、政社之间的“接点治理”^[19],第一书记通过情感治理^[20],构筑起政社紧密嵌合、外生动力与内生秩序相辅相成的治理结构^[21]。三是推动政策执行。工作队是事本主义的专项任务组织,具有明确的职责设定与考核监督,是政策过程的辅助性机制,为脱贫攻坚提供组织支撑^[22]。同时,工作队也面临结构挤压下的目标困境。第一书记处于压力型体制、目标责任制与晋升强激励的情境中,表现出任务衔接、群众响应与科层互动失衡等困境^[23],引致帮扶制度的扭曲和政策目标的偏离^[24]。跳出精准扶贫的政策语境,驻村干部制度与“下村挂点”“包村驻点”“干部下派”等都是偏重党政主导、高度动员的外源型发展路径。对此,也有很多学者给予了双重评价。

(四) 总结

总体上看,海外学者对工作队的起源、运作机制与影响效果等缺乏深入、全面的研究^[2]。国内研究围绕驻村工作队的运作机制、作用路径、制度后果等展开,提出了诸多极富启发意义的分析视角和概念。然而既有研究还存在两点不足:其一,侧重于梳理历史发展脉络和制度环境演替的影响,尚未充分揭示驻村工作队这一外部性力量如何嵌入乡村社会;其二,关于工作队运行机制与结构效能的研究主要取径于科层视角,尚需追问的是,作为临时性组织的驻村工作队如何与常规行政体制相配合,进而完成政策使命。

三、理论基础与分析框架

(一) 理论基础:委托代理与国家经纪

1. 委托代理理论

委托代理理论主要关注委托人与代理人之间因信息不对称而产生的激励与合约问题。在贫困治理领域,中央作为战略发起者,角色相当于委托方,省级政府负总责并拟订方案,是中央指挥下的代理方,同时也是下级市县的委托方^[25]。为解决代理懈怠和代理损耗困境,中央与地方通常会创设多样化的网络结构,比如通过下派干部实现扶贫标准和资源需求的“控制性沟通”,缓解信息不对称^[26],通过高位组织下沉构建跨层级的共同代理模式,实现信息和资源的精准靶向流动^[27]。由此可见,委托代理理论展现了纵向组织间的互动关系,能够有效呈现行政权力下伸与基层治理结构的内在机制,为分析工作队的组织逻辑提供了极佳的视角。

2. 国家经纪理论

经纪原指经济活动中的中介服务,杜赞奇用以分析国家政权建设与乡村社会互动,将国家与乡村社会的中介者称为“国家经纪”并对其进行两分。经纪体制的提出凸显了国家与基层社会的中介机制的重要性。时至今日,这一沟通机制仍是无法漠视的议题,展阅国家社会的关系构造或乡村治理的型式变动,当前的研究大多是沿着杜赞奇的分析线路生成的理论概括。与杜赞奇所关注的政权建设语境下源于“社会”的国家经纪不同,本文将驻村工作队视

为社会发展指向下源于“国家”的经纪,这是一种不同于既有类型的发展型经纪,暗含着不同于基层政府和乡村组织的运作逻辑。

(二) 框架建构: 双线委托代理下的新经纪体制

委托代理理论与国家经纪理论为分析驻村工作队的组织逻辑奠定了必要的知识基础。在理论整合与经验检验的基础上,本文建构了双线委托代理下的新经纪体制分析框架。

“双线委托代理”是对驻村工作队置身其间的组织结构的概括,一线是单一(专项)任务跨层委托代理的矩阵式结构,另一线是多项(常规)任务逐级委托代理的科层制体系。双线委托代理发端于中国特色的党政体制^[28],同时内含纵向跨层级和横向双重性的特征。驻村工作队的选派来源包括中央和省市县等多层级的不同单位^①,此即纵向跨层级。工作队队员也大多是科层组织成员,此即横向双重性。由此,双线委托代理勾画了驻村工作队的党政统筹性、纵向跨层级、横向双重性的组织结构特点,这为理解驻村工作队独特的功能、运行的路径以及实践的限度提供了基础性的制度框架。

驻村工作队与双线委托代理体系中不同的组织主体能否有效协调,是决定体制绩效的重要条件。在前述制度框架下,本文将驻村工作队界定为新经纪体制,它是国家与基层社会的中介性组织载体和常规科层体系之外的补充性治理机制(图 1)。新经纪体制将跨层级体制精英自上而下地纳入基层治理,在制度背景、实践运作和组织逻辑上区别于传统经纪体制。首先,新经纪体制生发于国家发展的新制度背景,是一种国家的嵌入性自主,而传统经纪体制描述的是国家建构进程中无奈的选择,即二十世纪上半叶借助乡村内生的精英推动政权建设。其次,新经纪体制具有新的运作特征,即以重大政策落实、经济社会发展为导向,组织结构的再造使驻村工作队处于国家政策和地方需求的接口之上,表现出“政策经纪人”的策略性实践机制^[29]。最后,新经纪体制蕴含着独特的组织逻辑,这应是检视制度背景和实践运作之后的重要研究方向。从组织学角度审视,与传统经纪体制迥异的外部性主体及其政策性负载值得进一步探讨,就此,本文将以“发展型经纪”来概括其组织逻辑。

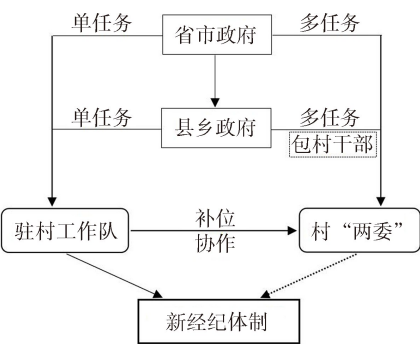


图 1 双线委托代理下的新经纪体制

注:直角矩形表示既是委托人又是代理人,圆角矩形表示代理人。

(三) 分析切口: 驻村工作队的嵌入性治理

嵌入性源于波兰尼的首创与格兰诺维特等人的延展。嵌入性理论主要讨论经济规则,但其同样适用于分析政治与行政问题。近年来,嵌入性思想与治理理论融为嵌入性治理,成为中国基层治理的主流分析视角。一方面,国家权力的返场构成了中国基层治理逻辑转换的核

① 本文分析的驻村工作队不包括主要来自乡镇政府的包村干部。脱贫攻坚和乡村振兴时期出现了两种驻村干部,即以第一书记为代表的跨层级的工作队和乡镇普遍采取的覆盖大部分编制的包村干部,这两类干部的制度设置、组织管理、权责分配和运行逻辑并不相同。

心议题^[30]。在驻村帮扶领域,科层体制的下伸引起很多学者的关注,嵌入性治理由此成为主要的理论依据。另一方面,工作队等组织化载体也嵌入国家治理体系,进而反映了中国政治过程的特殊性。在本文中,工作队作为国家的组成部分,担负连接社会的职能,也承载乡村发展的目标,有效嵌入是其组织运作的重要前提,因此嵌入性治理与经纪体制具有耦合性,适用于解释作为外部力量的驻村工作队如何与其他组织主体协调,以及作为临时组织的驻村工作队如何与常规行政体制配合,进而达成政策使命。

至此,本文借助委托代理理论和国家经纪理论,建构起双线委托代理下的新经纪体制理论框架,并结合嵌入性治理的分析切口,既深描工作队与其他组织之间的“互嵌”形貌,也突出工作队在党政组织体系间的“中介”本质,通过两者的交叠铺设出一条便于分析和理解工作队的嵌入机制与组织逻辑的有效进路。在这一思路下首先需要明晰的问题在于,工作队是统一部署的特殊组织,作为外生性力量,如何与乡村社会建立稳定的联结?如何具体运作?这是发展乡村的先决条件。下文试从结构、关系和认知维度分析其嵌入路径。

四、驻村工作队的嵌入路径

(一) 研究方法 with 案例引入

本文采用案例分析方法,资料来源于鄂西北襄中镇的田野调查。襄中镇隶属 X 区,位于三个区县的接合部,是典型农业乡镇,有 8 个脱贫村,4.8 万人口易地搬迁户 7 户 31 人,监测户 13 户 33 人。为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,X 区委、区政府要求,脱贫村和组织振兴红色村必须派驻区直工作队,做到区镇帮扶派驻全覆盖^①。襄中镇驻村干部总计 54 人,其中驻 8 个脱贫村干部 26 名,全部来自区直单位,4 个乡村振兴发展重点村由 4 名区直干部驻村担任第一书记。

在派驻人选上,X 区发布的《关于建立健全乡村振兴帮扶工作机制和向重点村持续选派驻村第一书记、工作队的通知》(以下简称《通知》)要求,工作队队员首先要在思想政治素质、个人生活作风方面过硬,同时基于乡村需求精准选派。另外,注重干部的经验资历和培养成长,如工作队长一般由科级干部或相当层次的职级干部担任,注重选派有精力、有学识的年轻干部,助其更新乡村发展思路 and 模式,积累乡村工作经验。在任期时长上,工作队和第一书记原则上驻村时间不少于 2 年,到期轮换,压茬交接。在帮扶保障上,区直单位对每个驻点村每年安排不少于 3 万元的帮扶资金,列入区级财政预算,专用于基础设施维修和产业发展^②。在工作职责上,工作队和第一书记主要承担脱贫帮扶和乡村振兴两项任务。一是围绕“两不愁三保障”继续抓好帮扶政策落实,做好建档立卡户、易返贫致贫人口监测。二是从健全乡村治理体系、培育壮大乡村产业、推进美丽乡村建设等方面抓实乡村振兴。

(二) 双层结构嵌入:组织融入与资源整合

结构嵌入是驻村工作队作为国家力量进入乡村治理场域,实现与乡村治理体系的结构性耦合,包括组织结构层面的干部下沉和功能强化,资源结构层面的有机整合。

其一是组织之间的嵌合。第一书记和工作队成员将党组织关系转至帮扶村,成为村党组

① 具体安排是,原则上编制 15 人以上的区直单位和编制 20 人以上的二级单位均需派出驻村第一书记和工作队,其他编制人数较少的区直单位和二级单位选派 1 名驻村第一书记,工作队人数不能少于 3 人。

② 在工作队成员激励保障方面,区直派出单位落实每人每年 0.5 万元的工作经费,按实际驻村天数给予每人每天 100 元生活补助(因现财政压力缩减为 60 元)和 5 元通信费,另有不低于 300 元的人身意外险和 1 次 50 元的差旅费。相较于区直单位,镇直单位的包村干部不享有驻村工作经费和补助补贴等。

织正式成员,嵌入乡村治理的权力结构。X区为襄中镇选派30名区直驻村干部,要求他们紧紧依靠驻点村“两委”干部,全面参与“两委”班子的日常工作,共同完成村庄公共事务。第一书记被派驻到乡村的首要任务是强化基层党组织建设,加强人才培养,带领村“两委”队伍发展。调研发现,祠村曾长期存在党组织软弱涣散问题,工作队进驻后,祠村“两委”班子干事创业的积极性明显高涨。“去年H书记派驻下来后,第一时间与我们分别座谈,深入党员群众家中走访,全方位地摸清了我们村的情况,然后把每个月能够参加主题党日的党员统计出来,挨家挨户提前通知开会……现在我们党员好管理多了,村里有啥事要帮忙一喊就过来了。我们去年年终考评还得了进位奖呢!”(H20221220ZLM)

其二是资源结构的整合。驻村工作队运用多重身份优势争取各类资源。一是对接制度性资源,充分利用政策支持和项目资金。明村是襄中镇贫困村之一,农业灌溉用水困难。第一书记驻村后申请到新建提水灌溉泵站帮扶项目。2022年全镇干旱,明村仍实现增收。为带动群众脱贫致富,明村工作队还成功申请到光伏发电项目和新型村集体经济扶持项目。二是深挖自致性资源。一方面对接派出单位资源,争取资金项目。鉴于向村有丰富的红色文化资源,财政局工作队驻村后,先后拨付150多万元,用于红色景点打造与农副产品销售点建设等。另一方面引入社会资源,链接信息技术。丁村以黄梨种植为主导产业,工作队与村“两委”商议后,在产品端,选用优良品种,引进公司开发黄梨罐头和果脯等深加工产品;在销售端,对接媒体宣传,通过联系单位和企业食堂、超市等方式扩大销路。“当领导的还是不一样,他们认识的人越多,争取来的福利就越好。现在农户每年靠黄梨可以增收2万元左右,老百姓再也不怕黄梨没得销路了。他们办了两年黄梨品鉴会,我们村的名气都变大了。”(D20221222ZGY)

(三) 双重关系嵌入:组织互嵌与个体互动

工作队不仅要为乡村接引外部社会关系网络,还要嵌入乡村内部的社会关系网络,以更“接地气”,更好地参与驻村工作。这种内在关系嵌入既包含与乡镇政府、村“两委”的组织间嵌入,也包含与村民的个体间互动,呈现正式和非正式关系的双重嵌入形态。

一是工作队与乡镇政府的关系嵌入。从乡镇来看,驻村工作队为其提供人力、物力、财力和智力支撑,有助于分担工作压力,促进了“条块”结对。从工作队来看,《通知》明确要求其在驻地镇党委和政府的直接领导下开展工作。乡镇党委是管理和考核工作队的直接主体^①,工作队与其密切联系也有助于全面了解村情,因而有必要加强沟通协作,反馈工作进展。“驻村工作队的到来,最直接的就是加强了(镇)政府与这些派出单位之间的联系,彼此之间更加熟悉,在争取资源和项目上更加有优势。”(A20221221LDG)

二是工作队与村“两委”的关系嵌入。作为乡土社会的外部力量,工作队需适应乡村社会的特点,通过村“两委”了解农村实际情况,学习农村工作方法,从而实现帮扶目标。对村“两委”而言,工作队带来的工作理念和工作模式更新了思维、开阔了视野,也优化了工作流程和方法。由此,“双轨治理”的交织互动成为完成驻村工作的重要环节。“驻村工作队来之前,我们做事情就是走一步看一步……工作队下来后,计划事情会全盘考虑。整理资料也比我们弄得好,我们也照着做,多弄几次经验就有了。”(Q20221225LMH)

三是工作队与村民的关系嵌入。一方面,深入了解联系群众、与群众建立良好关系是完成帮扶任务的基础。《通知》要求工作队做好遍访、走访活动,了解实际情况并制定帮扶计

^①《X区驻村第一书记和工作队管理办法》规定,驻村干部的考核由区乡村振兴工作队领导小组牵头,乡镇组织办和乡村振兴办具体开展,通过党员群众测评,结合日常工作开展情况确定考核等次。

划,为工作奠定群众基础。另一方面,村民是驻村治理的直接受益者,其认为工作队员能力更强、权限更大,渴盼依靠他们的力量改善自身状况,实现自身利益。“以前他们(村里)天天自己搞自己的,啥都不跟我们说。驻村工作队还是区里派来的,官儿还比他们大,但都非常尊重我们,有啥事还会问我们咋想的。虽然我们说不出来个啥,但问一声也是对我们的尊重。”(Y20221225SZZ)

(四) 双轨认知嵌入:信任强化与理念重塑

作为连接国家意识与乡土意识的载体,驻村工作队将新的认知理念输入乡村社会,是国家治理乡村的重要凭借。认知嵌入首先表现为强化群众信任,延续和再生产国家政权的合法性。驻村干部通过道路硬化和产业基础设施修建改变村庄样貌,进而提高群众收入,以“群众路线”工作方法践行“为人民服务”的政治承诺,获得贫困户对国家的认同,巩固了国家政权基础。X区《关于进一步加强全区驻村工作队管理的通知》规定,工作队要严格遵守“五天四夜”驻村要求,坚持深入基层一线调研,注重把基层工作做实,主动发现一线问题,排查矛盾风险,推动问题解决。工作队通过遍访了解村民家庭和生产生活,记录群众诉求和意见建议,继而改善贫困户生活状况,缓和社会矛盾,减少了国家总体性的治理风险,强化了群众的政治信任。

认知嵌入还包括治理理念的重塑和工作方法的更新。一方面,驻村工作队将协商民主、多元参与等治理理念引入乡村场域。比如派驻杨村的第一书记针对群众知情不足和参与不足的问题,草拟村规民约,到每位村民家里征求意见,形成正式制度张贴于党群服务中心,有效提升了干部群众的认同与守约意识。工作队进驻后,凡需要征求村民意见的事项一律召开村民代表大会,并将重要党务政务信息在公示栏张贴,这些举措得到了村民们的认可。另一方面,作为外部力量,工作队与村民和村干部的关系更单纯,通常不会搅动原有乡村利益格局,因而便于推动乡村治理的民主化、制度化和科学化。由于黄村人居环境整治曾多次不达标,村“两委”干部在全镇做检讨。第一书记对此采取党员设岗定责,制定保洁员制度、卫生评比制度等,保洁员、农户和党员实行一月一评一公示,并给予相应物质奖励。经过半年努力,村庄面貌得到极大改善,成为全区美丽乡村观摩点之一。

五、新经纪体制的组织逻辑

对嵌入路径的考察,能初步回答驻村工作队作为外生性力量和临时性组织何以进入乡村,如何与常规行政体制相配合的问题。在此基础上,以工作队为代表的国家与社会间的体制性中介遵循何种组织逻辑?面临哪些组织困境?这些是值得追问的重要经验问题,也是本文试图回答的深层学理命题。我们将工作队体制的组织逻辑提炼为双线委托代理下的发展型经纪,下文将从组织目标、组织功能和治理型式三个方面具体揭示其内在机理。

(一) 发展型经纪的组织目标:“国家”发展“社会”

杜赞奇用国家政权内卷化指明二十世纪上半叶国家政权建设在基层表现出的不断复杂化及其没有发展的增长态势^[31]。经过二十世纪下半叶至今的社会主义革命与建设和改革,中国国家治理的宏观制度背景发生了变化,从国家介入社会转变到党领导下的国家发展社会。国家经纪的组织目标也因之改变,从政权建设指向下的统治乡村,转为政策落实意义上的发展乡村。

贫困的治理和治理的贫困是乡村发展的两大难题^[32],通过精准扶贫和驻村制度,两大难题有望迎刃而解。一方面,针对扶贫的目标偏离和效果下降,精准扶贫被确定为创新性机制。

另一方面,精准扶贫“滴灌”依存的“管道”是驻村帮扶,工作队等一整套组织化的治理机制的建立和完善,带动了贫困县、贫困村的治理现代化水平提升,推动了脱贫攻坚的胜利,促进了乡村治理的深刻改变。准确地说,下派工作队是高度动员的外源型乡村发展模式,由此带来治绩和隐疾双重后果。从正面来看,下派干部是承载国家认同的象征符号,工作队是“具身的国家”,促进了国家与社会的“互见”,使国家的在场更为能动,也使村民能够在日常生活中接触到具体可感的权力形象^[9],进而把党与农民、国家与农村紧密联系起来,强化政权合法性,带动乡村治理水平提升。同时也要看到,体制性中介在政策落实中存在目标替代和行政吸纳的问题,稀释了政策成效。

调研发现,驻村工作队的选派、管理及其实际运作存在组织目标替代。比如并未严格按派驻方案要求选派干部,襄中镇驻村工作队队员整体年龄偏大,46岁以上的超过半数。一些派出单位倾向于保留业务能人,将“改非”、临近退休或科室业务轻松的人员下派到村,出现了“选闲不选贤”的现象,或用轮流排班代替全员在岗。一些干部在单位和乡村“两头跑”,偏离了锻炼年轻干部的目标。“单位也不是不想按照政策搞,但是小单位人本来就少,第一书记又要求四级主任科员以上,那就不可避免要把能搞事的人派下去。这样单位上又少了个骨干。所以只好两头兼顾,村里没啥紧急性任务的话,还是要干单位上的事。”(T20221224WDF)派驻到村后,部分工作队侧重“纸面帮扶”,将精力放在检查考核的硬性规定任务上,如写好遍访手册、准备好工作纪实台账和其他迎检文件资料等。此外,在巩固拓展脱贫攻坚成果阶段,有些工作队疏于村级党组织建设,对村庄产业规划和治理水平提升关注不足。

(二) 发展型经纪的独特功能:协作与补位

从任务属性上看,脱贫攻坚与乡村振兴具有高度的非规则性和复杂性,这对常规科层组织是一项挑战。尤其是在政策过渡和衔接的重要阶段,科层治理模式往往陷入治理目标和治理能力不匹配的困境。为此,党和国家抽调干部组成驻村工作队,通过双线委托代理和新经纪体制的组织创新来应对挑战。这一强矩阵组织结构在常规科层治理的基础上发挥着协作和补位的独特功能。协作功能涵盖党政协作与政社协作两个方面。发展型经纪是党政权力结构体系之间发生关系的中介性、补充性机制。脱贫攻坚时期的“上下同心、尽锐出战”,乡村振兴的“五级书记一起抓”,都充分说明了国家治理党政统筹的组织特点,而工作队则构成了党政统筹的基础性载体。与此同时,发展型经纪发挥了政社协作功能,链接政府与村庄。在本文案例中,工作队通过整合组织资源和个体关系网络,将经济组织和社会组织引入乡村,实现了政府、市场和社会之间的广泛协作。补位功能是为应对科层体制的运行缺陷,以新型组织进行补充。科层制的运转不仅具有“去人格化”“规范明确”“等级分明”等特征,还存在权威和资源的逐层衰减、碎片化和封闭化等不足。驻村工作队以专项任务跨层级委托代理的组织模式,缓解了党和国家意志衰减问题,弥补了科层制整合资源的缺陷和层级节制的不足。围绕派驻目标,工作队通过非科层运作渗入科层末端,依托自身的灵活性融入乡村治理,由此形成一种上下贯通、左右衔接的融合型治理能力,对于贯彻国家意志和推动政策落实发挥了重要作用。

当然,发展型经纪的协作与补位功能也有限度。调研发现,临时下派的驻村工作队和长期扎根的地方性主体之间不同程度地存在“两张皮”的现象。襄中镇的全镇干部大会,除了安排部署脱贫攻坚和乡村振兴的会议,其他会议不要求第一书记列席。部分乡镇政府和村“两委”将工作队视为上级领导,认为他们不适合参与具体工作。工作队也存在“客人”思想,认为自己作为协助者不必在镇村干部的主场上过多干预。最终的结果是乡镇政府、村“两委”与工作队之间协作程度不高,组织间关系松散甚至“脱嵌”,这无疑与驻村制度的本意相悖,也将限制补位功能的发挥。

(三) 发展型经纪的治理型式:调适性治理

调适性治理超越了行政组织层级和机械照章办事的逻辑,有助于适应复杂的治理系统。工作队是一种典型的调适性治理机制,正如裴宜理^[2]所说,中国的工作队在政策实施工具箱中占据重要的位置。如果说科层组织解决的是封闭式问题,那么工作队应对的就是开放式问题。得益于跨层级的组织安排,工作队能以较强的自主性和能动性提升治理目标与治理能力的匹配度。

襄中镇 8 个脱贫村的情况各不相同,这要求工作队灵活把握政策,进而利用乡村资源因村施策,促进农户增收^①。除此,X 区在干部选派的制度设计上也注重因村派人。驻村工作队包含各类行政企事业单位,各单位属性、功能不同,所能发挥的作用各异。《通知》要求将各选派单位职能属性与乡村治理实际需求相结合,按照“科技干部配产业村、经济干部配贫困村、政法干部配乱村、党政干部配难村和退休干部回原村”的原则选派干部。工作队的精准选派和因村施策是应对乡村社会复杂性的有效方式,调适性治理是发展型经纪的特色治理机制。另需说明的是,调适性治理既包含灵活能动的、因地制宜的优势,也潜藏着打折扣、钻空子等策略应对的不足。我们在襄中镇的调研发现,驻村工作队的实际运作面临组织规则软化和资源分配失衡的问题。

组织规则软化问题体现在很多方面。一是管理软化与考核松弛。如在日常管理方面,乡镇几乎不会抽查驻村工作队的在岗情况,一些工作队员并未遵守“五天四夜”到岗,甚至存在未履行请假手续擅自脱岗的现象。在绩效考核方面,即使是对某些不作为的驻村干部,镇党委也会出于等级和情面考虑,给予称职等次,未能实现以考核促激励。二是激励不足和问责不力。《通知》明确提出优先提拔优秀驻村干部,实际上 X 区近 5 年提拔的第一书记屈指可数。在问责中,工作队受到的奖惩相对于帮扶单位和县乡领导并不强。

资源分配失衡同样有多种表现形式。一是脱贫村与一般村之间的不均衡。从开展脱贫攻坚以来,襄中镇脱贫村的工作队一直由区直单位派出,整体资源优于乡镇。在区直单位持续帮扶下的贫困村迅速发展为明星村,整体实力反超一般村。“现在这个情况很矛盾,脱贫村在上级单位的帮扶下,得到了较多的资源,这几年发展要比一般村快一些,甚至经济条件还要好一些。但现在你想倾斜给一般村又不现实,因为脱贫村仍然是检查关注的重点,检查时毕竟要看你的帮扶成效。”(G20230223ZZD)二是脱贫村之间的不均衡。虽然 8 个脱贫村的工作队都来自区直单位,但其职能属性和部门资源存在差距,由此引致脱贫村的发展情况各异。“我们想请驻村工作队帮忙争取 3 万块钱整修一下村委会,但是工作队说他们单位一年的工作经费就 8 万块钱,自身都难以运转。他们才来驻村的时候没有经费租房子,还是别的单位匀了一间给他们。”(W20221223ZYB)襄中镇两个村一直由区财政局帮扶,集体经济收入较其他村要高。另两个村工作队的派出单位不属实权部门,在资源方面的帮扶力不从心。

六、结论与讨论

(一) 驻村工作队的组织运作

驻村工作队的多重组织意涵为我们揭示其如何运作提供了逻辑起点。首先,作为外生性

① 比如向村工作队依托所在村的红色资源,协助建设红色研学基地,三年间村集体经济收入大幅增长 10 万余元;杨村工作队帮扶村集体建设 50 余亩反季节钢构大棚用于瓜果蔬菜种植,2022 年村集体收入超过 27 万元;丁村工作队依托土地流转、招商引资,发展农业休闲观光旅游景点,形成集林果种植及采摘、休闲养生旅游于一体的农村产业体系,集体经济收入近 38 万元。数据来源:《襄中镇 8 个脱贫村 2018—2022 年村集体经济收入》。

组织,工作队嵌入乡村治理的内在机制需要识别。本文的发现是,工作队经由结构、关系和认知嵌入实现与乡村治理体系耦合。结构嵌入强调组织关系的迁移与资源类型的整合,工作队借此将其组织制度和体制资源下沉到基层社会。关系嵌入阐明了工作队与乡镇政府、村“两委”以及村民间的正式与非正式互动,以关系建构和继续更好地完成驻村帮扶任务。认知嵌入涵盖信任的强化与治理理念的输导,以此夯实国家政策的认同基础。其次,作为临时性组织,工作队与常规科层组织相配合的组织逻辑需要梳理。工作队固然要依托科层体系推动政策,但更重要的是,它扮演着推动党政协作和政社协作的组织载体角色,发挥了政党、政府、市场和社会广泛协作的中介作用。与此同时,还以组织补位的方式缓解了科层制的资源损耗与权威衰减等缺陷。最后,作为任务性组织,工作队推动政策实施的治理型式需要总结。工作队主要通过调适性治理执行政策。跨层级的组织安排围绕科层体制延伸出变通空间和弹性势能,使得工作能够充分发挥组织和个体能动性,从而灵活有效地应对乡村社会的复杂情境和治理难题。

(二) 新经纪体制的理论拓展

本文将驻村工作队界定为“国家经纪”,建构了双线委托代理下的新经纪体制分析框架。与旧经纪体制相比较,新经纪体制在制度背景、组织目标、组织功能和治理逻辑等方面呈现显著差异(表 1)。在参照中审视差异、建构概念,是本文试图对话理论的主要方式,也是对中国国家治理基层组织逻辑的进一步思考。

表 1 经纪体制类型比较

类型	主体构成	制度背景	组织目标	组织功能	治理型式
保护型经纪	传统士绅	“国家”介入“社会”	政权建设-统治乡村	保护社区	政权控制
掠夺型经纪	胥吏劣绅			附势谋利	
复合型经纪	村组干部	“国家”治理“社会”	村政建设-治理乡村	双向维持	平衡治理
发展型经纪	驻村工作队	“国家”发展“社会”	政策落实-发展乡村	协作补位	调适治理

在制度背景和组织目标方面,旧经纪体制以近代国家政权建设期间国家对社会的介入为背景,目标是以国家触角的伸展统治乡村,而新经纪体制则以“国家”发展“社会”为背景,以落实政策发展乡村为导向。当代中国基层治理经历了从建设政权到发展社会的重心转换,由此塑造了新的制度背景。从组织目标的角度考量,新时期的工作队是党领导下的发展型经纪,呈现两个特点:一是发展型政党的引导。和西方不同,政党在中国是超越所有社会制度的顶层结构。就功能和责任来说,政党不仅是治理,更是发展。学术界将中国称为“发展型国家”,但其核心是存在一个“发展型政党”^①,这是理解发展型经纪的前提。二是发展型使命的承载。发展型使命的基本构成是特定时期国家重大政策的落实,如推进强村富民、为民办事服务等具体任务,同时也包括组织能力和治理水平提升的根本任务,如建强村党组织、提升治理水平等职责设定,后者体现的正是发展社会的长远考量。工作队与行政体系、乡村组织相配合,承担发展乡村的使命,内生的乡村组织掌握地方性知识,驻村工作队则发挥资源和能力优势,内外两股力量协作破解发展难题。

在组织功能和治理逻辑方面,传统经纪体制发挥着保护社区或附势谋利的功能,政权控制是其治理型式,而新经纪体制发挥协作补位功能,以调适治理为主导逻辑。传统士绅是体制外的非正式经纪人,被赋予保护社区的责任。正因如此,保护型经纪成为权力的文化网络中正统权威的载体,更稳定地扎根于乡村社会。掠夺型经纪由国家培养的体制代理人组成,

① 郑永年:《在“政党与现代化:中国与世界 2023 研讨会”上的致辞》, <https://ia.cuhk.edu.cn/article/358>。

其动机是汲取资源满足私利,由此引致国家政权建设的受挫。如果说由官僚体制之外的群体所支撑的旧经纪是国家能力不足的无奈之举,那么由党政体系之内的力量所构成的新经纪则展现了国家善治能力,其具体组织功能是作为体制的流动者对科层组织进行补位并激发多主体协作。就治理逻辑而言,旧经纪体制在传统帝制时期是简约治理的工具,具有以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政的特点^[33],在近代国家建构阶段则是政权控制的主要触手,即国家权力渗入社会底层的渠道。相较之下,新经纪体制的回应性更强、灵活性更高,是超越官僚惰性的有力措施,体现了不同于简约治理和政权控制的调适性治理逻辑。调适性治理不仅明确了发展型经纪实现组织功能的具体方式,也能够回应基层治理简约化、科层化或内卷化等不同解释间的张力,并特别关注到新经纪体制与常规式科层在基层场域内共在和互动的事实。

(三) 发展型经纪的实践反思

尽管发展型经纪灵活且高效,体现了中国独特的制度优势,但不可忽视的是,实践中也存在一些不足。前述新经纪体制存在的目标替代、协作不畅、规则软化以及资源分配等问题,值得反思讨论并继续优化。

首先,用管理目标代替政策目标说明发展型经纪仍受科层制约束,存在行政吸纳问题。正如曼海姆所言:“科层制思维的基本定式是把政治问题转化为行政问题。”^[34]新经纪体制的组织目标是发展社会。在实现目标的过程中,发展型经纪在享有横向双重性优势的同时,也不得不承担它的负效应,即常规科层组织对临时特殊组织的吸纳。其次,跨层级和多主体协作的困境折射出发展型经纪的外生性、周期性和封闭性限度。工作队是偏重国家与政府主导的外力型组织机制,通过政治和行政动员在有限时间内进入乡村社会,导致乡镇和村组将其视为上级领导,而工作队也可能把自己当作暂时的流动者,几方难以深度协作。再次,双线委托代理是一种行政性的治理机制,即使黏合了政治任务与科层体制,也仍然具有一定的封闭性,这就衍生了横向排斥社会性参与力量的限度,也是一种治理路径上的限制。最后,调适性治理既可能与政策目标一致,也可能相背离。前文提及的组织规则软化、资源分配失衡等问题反映了乡镇党委与派驻单位的“调适理性”。一方面,乡镇对工作队的管理软化和考核松弛,受到等级和情面等因素的规制,表现出有限行为能力。另一方面,资源在不同村庄的非均衡分配,主要是源于资源存量 and 政绩考虑。通常,行政职权越大,与上级党委和政府关系越密切的单位,本身拥有的资源和能争取的上级资源更多。加之成效检查与政绩打造的现实情境,很多资源投放方式难以跳脱利弊相伴的局面。

总之,从实践层面审视,发展型经纪是中国基层治理和政策落实的重要组织机制,也有其内在限度。从委托代理的角度审视,委托人要根据政策任务的性质以及对努力程度的要求进行最优契约设计,从组织特征求解代理懈怠和损耗问题,并以内生性组织和更开放的治理路径在基层行动舞台上实现叠加效应。同时要引导承担多任务的代理人在比较不同努力程度的效用组合时遵循递进理性,强化对单任务代理者的效用兑现。就理论层面而言,对新经纪体制的探讨仍然存在诸多未尽的问题,如发展型经纪与基层社会嵌合的影响因素有哪些,与常规科层组织相配合的条件与约束是什么,这些议题都值得从组织学的视角进行更深入的探讨。

致谢:感谢中央高校基本科研业务费项目“社会组织参与乡村振兴的实践机制与优化路径研究”(CCNU24ZZ071)对本文的支持。

参考文献:

[1] 塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,译.上海:上海人民出版社,2008:326.

- [2] 裴宜理.工作队:苏联经验的中国化[M]//刘东.中国学术(第43辑).北京:商务印书馆,2022:4-16.
- [3] 李媛媛,陈国申.中国共产党百年驻村工作的演进与展望[J].社会主义研究,2021(5):32-39.
- [4] 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.
- [5] 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.
- [6] 王晓毅,阿妮尔.从“超常规”到“常规化”:驻村帮扶如何助推乡村治理现代化[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(6):62-70.
- [7] 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),2017,31(3):131-137.
- [8] 刘湖北,闵炜琪.科层制的嵌入与执行背离——“第一书记”精准扶贫的实践逻辑[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2018,49(5):51-58.
- [9] 邓燕华,王颖异,刘伟.扶贫新机制:驻村帮扶工作队的组织、运作与功能[J].社会学研究,2020,35(6):44-66.
- [10] 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),2017,17(3):53-62.
- [11] 严国方,肖唐镖.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.
- [12] 吴毅.小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M].北京:生活书店出版有限公司,2018:527.
- [13] 王奇生.革命的底层动员:中共早期农民运动的动员、参与机制[M]//王建朗,黄克武.两岸新编中国近代史(民国卷).北京:社会科学文献出版社,2016:268.
- [14] 曲延春.这支队伍为何不能撤:第一书记制度的逻辑理路与优化对策[J].行政论坛,2021,27(4):83-88.
- [15] 刘继文,张书琬.结构再生产:第一书记驻村帮扶的实践逻辑——基于贵州Z村的田野调查[J].农林经济管理学报,2022,21(4):491-498.
- [16] 符平,卢飞.制度优势与治理效能:脱贫攻坚的组织动员[J].社会学研究,2021,36(3):1-22.
- [17] 林雪霏.扶贫场域内科层组织的制度弹性——基于广西L县扶贫实践的研究[J].公共管理学报,2014,11(1):27-38.
- [18] 朱新武,谭枫,秦海波.驻村工作队如何嵌入基层治理?——基于“访民情、惠民生、聚民心”案例的分析[J].公共行政评论,2020,13(3):84-101.
- [19] 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,2016,13(3):12-22.
- [20] 向德平,向凯.情感治理:驻村帮扶如何连接国家与社会[J].南开学报(哲学社会科学版),2020(6):84-93.
- [21] 程同顺,许晓.驻村帮扶下的乡村治理变革——基于H省C镇X村的田野调查[J].江苏行政学院学报,2020(1):94-103.
- [22] 王海峰.干部国家:一种支撑和维系中国党建国家权力结构及其运行的制度[M].上海:复旦大学出版社,2012:421.
- [23] 张国磊,李尧磊.第一书记嵌入农村基层治理的结构性困境与优化路径——基于桂南B镇的调研分析[J].中国行政管理,2022(10):74-81.
- [24] 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.
- [25] 王刚,白浩然.脱贫锦标赛:地方贫困治理的一个分析框架[J].公共管理学报,2018,15(1):108-121.
- [26] 刘丽莉,刘志鹏.纵向政府间信息不对称如何缓解?——以脱贫攻坚为例[J].公共行政评论,2021,14

(4):45-63.

[27] 李伟,魏来.攻坚之治:党政统筹下的重大任务实施及其组织模式[J].政治学研究,2024(4):144-155.

[28] 王阳,熊万胜.党政科层体系:“制度-关系”视野下的政党治理与国家治理[J].开放时代,2021(6):124-138.

[29] 蔡长昆,李一凡.差异化耦合与制度化整合:动员式政策的实践逻辑[J].甘肃行政学院学报,2023(1):93-106.

[30] 景跃进.中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考[J].治理研究,2018,34(1):48-57.

[31] 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,2010:25-37.

[32] 王敬尧.贫困的陷阱:治理性贫困——四川省白石村村治调查[M]//张厚安,徐勇,项继权.中国农村村级治理:22 个村的调查与比较.武汉:华中师范大学出版社,2000:403-512.

[33] 黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代,2008(2):10-29.

[34] 卡尔·曼海姆.意识形态与乌托邦[M].李步楼,等译.北京:商务印书馆,2014:152.

(责任编辑:李凌)

The New Brokerage System: Embedded Path and Organizational
Logic of Rural Work Team—A Case Study of Hubei Province Xiangzhong Town

WEI Lai TAO Shanshan

Abstract: The rural work team represents a unique governance approach within China’s grassroots reform efforts. Previous research on rural work teams has largely been involved in the ongoing debate about bureaucratic versus non-bureaucratic operational logics. A more intriguing question, however, concerns how exogenous, transient intermediary organizations effectively achieve specified policy objectives. Drawing on an in-depth case study of the rural work team in Xiangzhong town, this paper constructs an analytical framework termed the “new brokerage system” under a dual-line principal-agent relationship, through the interplay of experience and theory. It introduces the concept of “development-oriented brokerage” and elucidates its operational mechanism and organizational logic. The research findings indicate that through the multi-dimensional embedding of structure, relationship, and cognition, the role of collaboration and supplementation, and the flexible pursuit of adaptive governance, development-oriented brokers are able to infiltrate grassroots society, collaborate with bureaucratic organizations, and facilitate the effective implementation of key policies. “Development-oriented brokerage” exhibits novel characteristics in terms of institutional context, organizational functions, and governance logic. Consequently, it holds significant importance for the advancement of state brokerage theory and the comprehension of organizational innovation and practical enhancements in China’s grassroots governance and policy execution.

Keywords: Rural Work Team; Development-oriented Brokerage; New Brokerage System; Double-line Principal-agent