华南农业大学学报(社会科学版)
2026年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第25卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

中坚村干部与乡村治理有效

李小艺

(贵州财经大学 公共管理学院,贵州 贵阳 550004)

摘 要: 村干部在结构上是乡村治理的关键主体,但其在能动性上未必都能成为推进乡村善治的有效力量。以结构化理论为基础,引入"中坚村干部"这一分析性概念,并构建"制度结构-行动能力"的解释框架,旨在揭示作为内生主体的中坚村干部何以支撑乡村治理效能的提升。研究发现,中坚村干部的生成受到来自村治场域中科层、市场与社会三重制度逻辑的结构性约束,其核心特质在于能够通过话语转译、资本重构、共识生产的复合调适机制,将结构约束转化为治理动能,从而实现政策执行、经济发展与村庄稳定的协同增效。中坚村干部概念的提出,超越了单一结构约束或个体特质下村干部的一般类型,有助于突破既往"刺激-回应"模式的被动治理,亦有助于突破传统精英化叙事的村干部定式思维,为理解乡村治理有效提供了新的理论工具。

关键词: 村干部;乡村治理;制度结构;行动能力

中图分类号: D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2026)01-0129-12

一、村干部何以有效治村

当前,村级治理主要面临以下几个紧迫的现实问题:一是行政性事务激增与执行复杂性。大量政策、项目和资源下沉到村庄,而村干部普遍面临"权小事多责任大"的困境,这使得政策在村庄层面的执行容易发生"悬浮"或"僵化"的风险。二是村庄发展动能不足与资源整合难题。尤其是中西部村庄,大多集体经济脆弱、产业基础薄弱,尽管有国家资源输入和资本下乡,但需将外部资源与村庄内在基础进行有机结合,避免出现"富了老板、忘了老乡"的困局。三是村庄公共性衰退与秩序维系遭遇挑战。农村社会结构的不断变迁,导致传统权威的持续弱化以及村庄公共精神的不断衰退,矛盾纠纷调解难度加大。这些问题不断考验着村庄治理者的治理动力和治理能力。

村干部作为村庄治理的核心主体,不仅是政策的忠实执行者,更是村庄共识的凝聚者和公共秩序的维护者。经验证据显示,在面临同样的结构性条件约束情形下,有的村庄能够实现治理效能的跃升而有的却不能,这恰恰体现了村干部这一内生主体的能动性,即村干部对制度结构的能动性调适是构成乡村治理有效的关键。只有深入村庄内部观察中坚村干部与其他村干部的区别,其如何与政府、市场主体和村民进行互动,才能以此打开中坚村干部何以能够提升乡村治理效能的"黑箱"。文章借助吉登斯结构化理论,以贵州Y村中坚村干部的角色实践为案例,尝试分析村级治理中的制度结构如何塑造中坚村干部的角色行为,同时中坚村干部对制度结构的能动性调适如何呈现,从而实现乡村治理效能的提升?文章的研究价值在于:在理论层面,提出了"中坚村干

收稿日期: 2025-08-11 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2026.01.011

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(23CSH004)

作者简介: 李小艺(1989—),男,贵州贵阳人,贵州财经大学公共管理学院副教授,主要研究方向为乡村治理。E-mail:xyli8866@163.com

部”这一新的分析性概念;在实践层面,为乡村振兴背景下中坚村干部队伍的建设提供了理论参考。

二、一线治理中的村干部角色实践

村干部作为村域一线治理的“排头兵”,通常被认为是理解中国村治效能的关键,既有研究主要将村干部的角色实践置于结构约束和个体特质两种预设中,呈现出不同情境下村干部的角色身份、治理动力、治理行为以及治理效能等面向。

其一,聚焦村干部与政府、市场和村民的“刺激-回应”关系,呈现出村干部“政府代理人”“市场经纪人”以及“监护人”等类型。政府代理人侧重村干部受政府科层制影响而表现出的行政化行为[1]。村干部的行政化属于政府治理的一种权力策略[2],尽管增强了基层治理的规范性,但干群关系悬浮问题日益突出[3]。市场经纪人关注村干部的职业化经营行为对村庄经济发展的影响,特别是在招商引资以及集体经济发展中,村干部的经营理念和能力尤其重要[4]。那些拥有从商经历的村干部更易获得政府项目和人事上的支持[5],如东部的工业型村庄改造之所以成功,很大程度得益于村干部的企业家精神及其市场化经营行为[6]。还有一支研究集中于村干部的“乡土性”面向,是对村干部“监护人”的角色构建。例如,村干部治村的关键在于减少过多的行政任务,有利于其将精力用于村庄公共事务[7]。当行政任务过重时,村干部可以利用农民的生存伦理倒逼行政,达到自我保护的目的[8]。同时,村干部要从根本上杜绝村庄公司化现象,真正发挥村干部“监护人”的监护和保护作用[9]。

其二,聚焦村干部的个体特质和动机,呈现出村干部个性化的村治实践。从经济资本和经济能力的角度来审视,经济能人型村干部备受政府青睐,能够为村庄发展争取更多资源[10],尤其是富人村干部更有经济头脑,善于与上级搞好关系,能为集体经济带来更好的市场效益[11]。从政治社会资本来看,这类村干部拥有较高的责任感、开拓意识、政治素养,其高胜任力水平对提升村庄治理效能有显著影响[12]。此外,声望资本[13]、村干部的知识化和年轻化均是村干部提升村治效能的重要影响因素。当然,需警惕村干部的精致利己主义动机成为乡村社会走向“善治”的障碍[14]。

综上所述,既有研究以其深刻的实践洞察力,精准地刻画了村干部在不同压力来源和自身特质下的角色实践。然而,以下问题依然需要进一步解答:首先,强调村干部受某一特定规范结构的外源性制约已然不足以反映村庄治理有效的复杂事实。尽管部分文献注意到了村干部的多重角色特征,如“双重角色”[15]“国家-社会”双向代理人[16]等,但始终未能充分回应村干部如何有效地统合这些角色。其次,对村干部能力分析出现“个体化”与“脱嵌性”,过度夸大个人能力的决定性作用,容易陷入“精英主义”的叙事逻辑,这与当前村干部的“去精英化”趋势并不相符。事实上,村干部的个人能力发挥必然建基于某种结构性的规定之上,是一种“结构约束下的能动”。由此,研究的核心指向亟待从“村干部扮演何种角色”的线性归类,转向对“村干部如何能统筹调适结构约束以提升治理效能”这一根本性问题的回答。

近年来学界广泛提到的“中坚”一词对这一问题的回答有较大帮助。如贺雪峰提出了“中坚干部”概念,指那些长期在农村工作、具有丰富基层工作经验的乡镇干部[17]。这一概念启发了对村级治理主体的新思考。随后的研究进一步延伸到“中坚农民”[18]“中坚青年”[19]等群体,强调了乡村治理有效的中坚力量。于是,我们将“中坚”一词与村干部联系起来,即“中坚村干部”。“中坚村干部”既是政府、市场和农民的重要桥接力量,同时又区别于个性化村干部的精英化治理特征,成为乡村治理有效的关键主体。不过,学界并未有专门针对“中坚村干部”的系统性研究。于是在既

有研究基础上,文章明确界定了“中坚村干部”的学理概念,并指出其是村域治理有序有效的基本条件。

三、村干部的复合转型:理论基础与分析框架

(一)理论基础:结构化理论

围绕村干部的角色实践,学界一直是在单一结构因素或个体特质基础上展开,呈现出特定场景下的样态特征,具有强烈的模式竞争性。相较于结构化和个体化村干部类型,中坚村干部必然受到多重制度逻辑的相互制约和影响,进而呈现出更复杂的总体形象,有利于整体观照村庄治理场域内的村干部实践样态。

吉登斯的“结构化理论”为分析村干部的角色实践提供了理论基础。在界定行动者的行动之前,吉登斯对“结构”这一概念作了新解,指出结构实质上代表了一种系统秩序。社会系统本身并不直接等同于结构,而是经由结构化过程所形成的系统,而系统在持续地演变和再生产过程中就成为某种制度。进一步地,在吉登斯那里,结构被界定为社会系统再生产所遵循的一些基本准则,其构成包括“规则”与“资源”两大要素,其中规则涵盖具有约束功能的管制性规则与具有使动意义的构成性规则;资源则包括体现支配能力的权威性资源与体现物质控制的配置性资源[20]89。也就是说,社会结构不仅对个体行动具有约束作用,更具有积极的促进作用。

结构化理论同时强调了行动者的能动作用。行动者的意图是明确的,其行动包括行动动机激发过程、行动的理性化和反思性监控[20]65。就动机而言,它表达了一种需要,这种需要刺激着行动者积极主动采取行动。理性化则是行动者对自身活动的一种解释,行动者有这样一种解释能力,对其采取的行为寻求到某种根据,继而合理化。行动的反思性监控是对自身采取的行为的一种控制性活动,这种控制既来源于外部力量的干预,也来自自身的反省性建构。对于行动者的能动性而言,这是至关重要的。正是通过对自身行为的不断反思,一个更趋合理、更有效率的社会系统得以在行动中被不断地再生产和完善。

结构化理论对分析村干部角色实践的合理性体现于:首先,结构是村干部村治实践的前提条件。结构设定了行动框架,任何行动者无不受结构之规定,行动者虽有个人意志,但是不可避免地受到结构的制约和影响[21]。当代中国村治场域恰恰是“结构化”过程的典型缩影。科层逻辑、市场逻辑与社会逻辑在此交汇,构成村干部必须面对的多元制度结构。中坚村干部的角色实践,正是对这些多重制度逻辑进行识别、理解、利用乃至重构的持续过程,这与结构化理论的核心关切高度契合。其次,在村干部的能动性上并未引起足够的重视。村干部并非制度的被动承受者,而是具有反思性监控能力的行动者,能够在结构的约束下做出策略性选择。村干部的“中坚性”并非某种神秘特质,而是体现在其高水平的结构调适能力上,能够持续审视三重制度逻辑的要求与张力,并基于深厚的“实践意识”做出创造性的调适。就此而言,中坚村干部本质上既非制度的被动承受者,也非完全自由的行动者,而是在既有结构中进行能动创造的“结构化”主体。

(二)中坚村干部:一个复合型的解释框架

如前所述,中坚村干部可以定义为村庄场域中,在科层、市场和社会三重制度逻辑的交织影响下,通过“复合调适能力”主动识别、平衡并整合多重逻辑之间的张力,从而实现治理效能最大化的村干部群体。

为更好地理解中坚村干部的内涵特征,需要就几组重要概念做进一步辨析。其一,中坚村干部与单一型村干部的区别。单一型村干部往往被动适应某一制度逻辑,而中坚村干部能够主动识别并创造性调适多重制度逻辑之间的张力。这种复合调适能力使得中坚村干部能够更好地实现

乡村治理有效的目标。其二，中坚村干部与守成/无为型村干部的区别。后者在多重制度逻辑面前往往表现为被动应付、消极避责或机械执行，无法有效调和制度冲突，导致治理失灵或维持低水平均衡。这类村干部的产生，一方面是结构性困境所致，如普遍存在的村干部老龄化、文化素质偏低，使其面对日益复杂精细的科层要求与市场化浪潮时感到力不从心；另一方面是激励结构失衡导致，在“上面千条线、下面一根针”的超负荷工作压力下，其薪酬待遇、社会声望与政治晋升通道不匹配。其三，中坚村干部与能人村干部的区别。能人治村源于精英理论，其叙事核心是拥有超凡个人能力（如经济资本、社会声望、政治资本等）的精英个体对村庄发展的决定性作用[22]。换言之，“能人”强调的是静态的个人特质，而“中坚”凸显的是动态的关系建构与实践互动。在治理后果上，能人治村模式因其对个人的高度依赖，常伴随“人存政举、人走政息”的可持续性困境。而中坚村干部通过将个人能力转化为制度化的调适策略，旨在构建一种不依赖于特定超常个体的、具有韧性和可传承性的村庄治理模式，最终指向的是村干部治理能力的现代化。

就此而言，“中坚村干部”提供了一个新的解释框架。首先，制度调适能力这一核心变量，解释了以往所有单一类型村干部的生成原因，某种程度上都是制度调适能力不足或失衡的结果。其次，揭示了转型的路径，指出村干部从“守成”“无为”或某种“单一偏向型”向“中坚”状态演进的理论可能性和能力建设方向。最后，相比于回答“村干部是什么”，更重要的是回答了村干部如何才能成为治理有效的中坚村干部这一根本问题。

由此，文章构建了“制度结构－行动能力”的分析框架（见图1），旨在揭示中坚村干部的生成是“结构约束下的能动性激发”，其中的关键在于将“制度结构”的约束性压力，通过中坚村干部制度化的“行动能力”，主要是话语转译、资本重构、共识生产三大能力，转化为治理驱动力的过程。“中坚村干部”概念的价值在于，它并非又一个固化的类型学标签，而是一个用于统合、解释并超越现有类型学的“顶层”分析性概念，使我们的研究视角转向分析村干部能力生成的动态过程，这正是本文试图实现的一个重要理论突破。

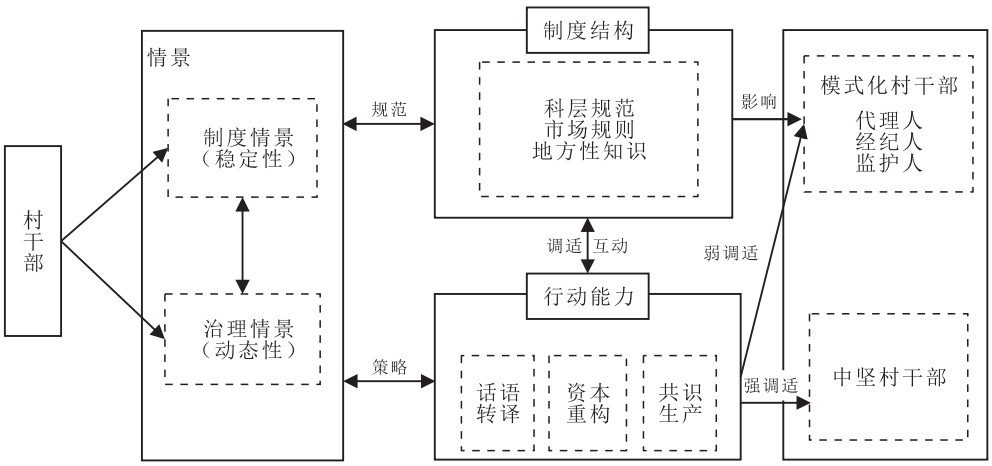


图1　中坚村干部“制度结构－行动能力”的分析框架

四、中坚村干部的角色塑造逻辑

制度结构具有约束性作用，它设定了中坚村干部行动的基本规则和资源条件。村治场域中普遍存在着科层压力、市场规则以及社会情理的三重结构性条件，共同构成了中坚村干部生成的客观前提和规范性约束。三重制度逻辑的交织共进，成为理解“中坚村干部”角色生成的着眼点。

(一)科层逻辑:压力体制下的治理权威传导

村治场域中,基层政府通过“压力型体制”[23]将行政任务逐级传导至村级组织,要求中坚村干部承担“政策执行者”角色,体现了明显的科层逻辑。科层逻辑的核心在于通过层级权威的强制性传导实现国家治理目标,客观上对中坚村干部的形塑产生重要影响。

科层逻辑在村治中的典型特征主要概括为以下三个方面:第一,目标责任制的任务分解机制。县域政府通过“行政发包制”[24]将治理任务逐级下压至村级组织,形成“县-乡-村”三级责任链条。调查数据显示,Y 村中坚村干部承接的县级政府乡村振兴考核指标多达几十项,涵盖产业发展、人居环境整治、基层党建等领域,并以“责任状”形式明确了中坚村干部的考核义务。第二,绩效考核的刚性约束。县级政府通过达标率、排名通报等量化考核强化对中坚村干部行为的规范。比如,Y 村中坚村干部每月要接受县乡两级督查组对政策落实情况进行评分,评分结果直接与绩效工资、评优资格挂钩。这种“技术治理”[25]模式将复杂的治理任务简化为可测量的技术指标。第三,层级权威的单向传导。科层制政府要求中坚村干部扮演“政策执行末端”角色,其自主决策空间被压缩。例如土地确权工作,Y 村中坚村干部必须严格按照县级国土部门制定的时间表推进,即便村庄内部存在产权纠纷也需优先保障工作进度。由此可知,科层逻辑的实质是国家基础性权力对村庄治权的结构化整合,其运行依赖于压力型体制的制度惯性,通过层层加码的任务传递,迫使中坚村干部成为科层制政府在村庄的“中坚力量”。

在科层逻辑的强约束下,中坚村干部的行为导向必然呈现显著的“行政治理”特征,这种特征是村干部“中坚化”的底色。随着国家权力的“回归”[7],中坚村干部的治理权威逐渐实现了制度化构建,国家得以在村庄层面实现“基础权力”[26]的再生产。例如,以薪酬制为代表的中坚村干部职业化,以及通过坐班制带来的中坚村干部工作的去人格化等制度实践,成功将原本分散的村民自治活动纳入科层制技术治理体系,对于自上而下的行政任务传导及其落实有了更系统的控制。

值得注意的是,在科层压力下,普通村干部可能沦为简单的传声筒或资料填报员,被动应付行政任务,造成“行政吸纳自治”[27]的结构性矛盾。中坚村干部的卓越之处在于不过度依赖行政化治理,而是能够对科层指令进行再编码。他们不仅是执行任务,更会评估任务的可行性、在村庄的接受度,并提前思考将行政任务与村庄内生需求相结合的策略。换言之,科层逻辑对中坚干部而言不单纯是约束,更是可以被利用的权威资源。

(二)市场逻辑:资源竞争中的发展效能驱动

市场逻辑反映经济理性对村庄治理的影响,强调通过资源竞争、效率优先和利益分配等方式激发村庄发展动能。这一逻辑既为中坚村干部提供了突破资源约束的创新工具,也对其角色定位与行为策略形成约束,形塑了兼具企业家精神与公共责任感的复合型治理主体。

乡村振兴战略背景下工商资本下乡成为一种普遍现象,完成了对村庄的“经营”和“再造”,并形成新的治理结构[28]。中坚村干部是连接下乡资本与村庄社会的关键主体,在资本下乡和市场化影响下,其角色实践可概括为:一是资本增值的逐利性,积极主动将土地、劳动力、政策资源等要素转化为可交易的资本形态,强调投入产出比的经济理性。比如 Y 村需要在“三变改革”①制度引导下,充分利用村庄的闲置土地和劳动力,打包申报各种“现代农业产业园”项目,以此吸引社会资本投资,将零散资源转化为村庄经济发展所需的规模资本效应。二是工具理性的主导性,市场逻辑要求以结果为导向评估治理效能,推崇“发展即正义”的绩效观。Y 村的村干部考核指标中招商引资成效是第一要务,这一安排直接引导中坚村干部优先关注集体经济的增长。三是竞争机制的嵌

① “三变”改革起源于 2015 年贵州六盘水市的成功实践,是指“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的农村改革模式,旨在通过市场化机制激活农村资源要素,推动集体经济发展和农民增收。

入性,市场逻辑通过横向的村庄排名与纵向的增收奖励激励,激发竞争意识。例如,贵州的大部分区县都设立了乡村振兴“红黑榜”制度,其实质是发展主义在乡村的实践样态。

市场逻辑推动中坚村干部扮演好“经营能手”角色,其影响体现在对村庄的发展动能激活上。中坚村干部的经济理性和市场化经营较好地适配了国家对乡村振兴和共同富裕的内在要求,成为激活村庄内生发展的核心动力。从这一点来看,中坚村干部的“行政治理”特征与“经营治理”特征并不冲突。在Y村,作为中坚村干部的村党组织书记和部分村干部本身具有经商背景,不仅使政府项目下乡变得更为高效和可持续,并成功将村民从传统的被动受益者转变为主动参与者。

在农村市场化改革的浪潮中,普通村干部(单一型/无为型/守成型)可能走向两个极端,要么完全被资本俘获,成为“谋利型经纪”,要么因能力不足而畏首畏尾,无所作为。中坚村干部的关键作用体现在其“公共性”驾驭“市场性”的能力。他们积极引入市场要素,但始终以壮大集体经济、惠及多数村民为底线。他们擅长运用市场规则,但其目标是村庄的公共福祉,从而避免了“富人治村”的寡头化和分利化陷阱。所以,在市场化改革下,中坚村干部不仅要保持其独特的经营性治理能力,还需要防止其行为从公共利益守护者异化为资本利益追逐者。

(三)社会逻辑:乡土网络中的情理共识约束

基于乡土网络的情理共识是中坚村干部生成的又一重要影响因素。村治场域中社会逻辑体现为地方性知识的结构化表达,其本质是通过人情、面子与互惠原则维系村庄共同体的价值共识。这一逻辑既提供了低成本治理的社会资本,也对其“科层理性”与“市场理性”形成在地化约束,塑造出兼具制度执行力、市场竞争力和乡土亲和力的中坚村干部。

村庄地方性知识的制度韧性在于,中坚村干部通过非正式规则和文化约束实现村庄秩序的再生产,其运行机理可概括为三重特征:其一,关系网络的嵌入性。中坚村干部是土生土长的“村里人”,其治理行动必然深度嵌入宗族、邻里、姻亲等乡土关系网络。Y村是以肖、王为主的杂姓村,各种血缘、亲缘和地缘关系相互纠缠,成为铺展在村民日常生产生活中的隐秘关系网。中坚村干部在调解纠纷时,需优先考虑各种错综复杂的关系网络及其平衡,避免内部矛盾激化。其二,情理交融的模糊性。中坚村干部在治理方式的选择上,合情合理往往优于合法合规,治理标准具有高度情境依赖性。比如在拆除违建棚屋时,对贫困户采取先安置后拆除策略,而对经济条件较好的村民严格限期整改,这种“差别化正义”被村民普遍接受,因其符合“救急不救穷”的乡土伦理。其三,公共参与的情感性。中坚村干部常常通过集体荣誉感、面子竞争等情感动员机制激活村民参与。调查发现,在国家提倡积分制治村的政策指引下,Y村普遍通过设立“红黑榜”和好人好事监事会的形式,将参与公共事务次数折算为“道德积分”,积分高者可优先获得低保名额,或通过村民推荐和评选的方式,设置了诸如“模范村民”“和谐家庭”“孝亲典范”及“产业带头人”等奖项,激发村民的荣誉感和归属感。此类设计将制度规范转化为情感驱动力,中坚村干部工作效率得以提高。可见,社会逻辑的实质是费孝通所言“差序格局”的现代转型,其运行依赖于“制度化的非正式治理”[29],以此进行在地化调适,降低行政治理成本,并提高治理的灵活性及其效能。

在复杂的社会逻辑面前,普通村干部可能出现各种“人情绑架”而导致处事不公,要么为了避嫌而完全依赖刚性制度导致矛盾被激化。中坚村干部则能游刃有余地运用“地方性知识”,但他们并非无原则地妥协,而是将非正式规则作为润滑剂,用以降低治理成本、提高政策接受度,最终是引导乡土情理与现代法理共识相互接轨,实现传统治理资源的现代转化。所以,无论是过度依赖还是无视非正式规则都极易产生诸多非理性行为,加剧村庄裂隙。就此而言,能否成为中坚村干部,还在于在延续乡土社会韧性的同时,筑牢乡村治理现代化的制度根基。

在上述三重制度结构的塑造下,中坚村干部呈现出显著的复合特性。这种复合特性并非三种角色的简单叠加,而是在辩证统一中生成一种新型治理特质:一是在角色认知的协同性上,中坚村

干部并非在“代理人”“经纪人”“监护人”之间进行非此即彼的选择，而是将政策执行者、村庄发展引领者、乡土秩序维护者三重身份内化为一个协同的整体，并根据情境需要动态调整主导身份。二是在行为策略的集成性上，中坚村干部的行为无法被单一逻辑所解释，其策略往往是科层规范、市场理性与乡土智慧集成后的创造性产物。三是在治理目标的公共性上，其一切调适行为的根本指向，是实现政策落实、经济发展与社会稳定的协同共进，并以村庄公共利益的最大化为目标。

五、中坚村干部行动能力提升机制

对一个特定领域中制度结构的认识可以帮助我们把握和预测行为主体的行为[30]。中坚村干部的角色特质并非先验存在，而是在应对上述复杂结构过程中被激发和塑造出来的。本节将对 Y 村党组织书记及其调适策略进行分析，完整呈现中坚村干部调适三重制度结构的作用机制。

（一）话语转译：政策任务与内生需求的动态调适

村庄治理中的话语体系冲突是影响治理效能的关键，表现为外部科层指令与内生治理需求的结构性矛盾[31]。在科层治理体系下，自上而下的政策任务与村庄自治传统存在显著的话语鸿沟：行政化的考核指标往往难以精准对接村庄实际需求，而多重政策任务的叠加传导更易造成目标偏移，致使基层陷入“政策优先”还是“需求优先”的实践困境。由于这种困境的客观存在，迫切需要中坚村干部通过创新性的话语转译策略，有效弥合科层指令与乡土需求之间的张力。

中坚村干部作为接点治理的主体，通常具备很强的话语转译能力，这种话语转译并非简单的话语转换，而是构建政策任务与地方需求的共生界面，既保证政策目标的达成，又维护村庄和村民的实质需求。受福柯话语权力理论的启发[32]，政策任务作为制度权力的具象载体，需要通过在地化转译实现治理效能的释放，从而形成结构约束与能动调适的动态平衡。实践表明，中坚村干部的话语转译主要体现在政策任务的再编码上，通过“情景性嵌入”和“技术性调适”两种方式，将政策话语转化为村民可理解的日常叙事，实现政策任务的“实践化”和“常识化”。

其一，情境性嵌入，即根据村庄内生需求调适政策任务或国家资源的输入方式，实现政策的“实践化”，这是政策再编码的根本。我国地域差异显著的国情决定了刚性政策执行常面临治理脱嵌的困境，表现为自上而下的资源供给与农民实际需求的结构性错位。作为政策解码的中枢环节，中坚村干部通过双重转译策略架设起政策文本与地方实践的桥梁：首先将抽象政策话语转化为具象的“地方事实”，例如，作为 Y 村中坚村干部的村党组织书记将“人居环境整治”创新性转译为地方实际需求的“五治”①实施方案，避免对政策的生硬理解；其次将行政指标转化为可操作的“家庭实事”，通过情境化叙事来消解政策文本的悬浮性。这种转译策略既保持政策内核的稳定性，又赋予其实践弹性，在避免“一刀切”的同时，通过重构政策话语与村社语境的调适互嵌，有效激活了基层治理的主体性和动员性，最终实现国家资源输入与村庄内生需求的精准耦合。

其二，技术性调适，在保证政策任务基本方向和根本原则基础上，在政策调适过程中可通过技术性手段，实现政策的“常识化”，这是政策再编码的关键。村域治理面临的一个关键矛盾在于科层制政策话语的抽象性与村民认知惯习的经验性存在张力，中坚村干部需运用技术手段将政策文本转化为生活常识。例如，Y 村党组织书记在土地确权行动中，创造性建构了“确权四步法”，将法律术语“三权”分置解构成“量地—签字—公示—发证”的一套操作规程，并嵌入了“地邻互证”“族老见证”等地方性知识，使制度文本转化为村民可理解、可实践的行动指南。在实践中，Y 村党组

① 所谓“五治”，是针对农村人居环境整治和基层治理提出的综合性政策框架，不同地区结合实际侧重不同治理维度，典型模式包括治房、治水、治垃圾、治厕、治风等五项核心任务。中坚村干部的这一转换使得村民对政策的理解更为清晰，有了抓手。最后，这五治也进入到了市政府的政策议程之中。

织书记通过组建“走村队”将上级政府模糊的“巩固拓展脱贫攻坚成果”转化为村干部牵头、村民协同的共治模式。这支主要由年轻人组成的“走村队”,主要工作是每天走村入户,负责收集和了解哪户人家漏水,哪户人家有人生病,哪户村民需要就业等,只要是困难都会帮助,做到了实时掌握村情。这种模式不仅增进了中坚村干部与村民的信任关系,还更好地促成了党和政府的政策在农村的精准落地。这种转译策略具有双重治理价值:在认知层面,通过话语转换将政策意图嫁接于乡土常识,使国家意志转化为村民可感知的集体观念;在实践层面,通过程序再造构建政策执行空间,在坚守政策内核前提下实现制度成本最小化与治理效能最大化。

(二)资本重构:多元资源的战略整合与再生产

涉及国家资源、社会资源等多元资源的战略整合与再生产,是村庄发展与治理的重难点,也是突出中坚村干部治理绩效的一大特征。不同资源类型间存在可转换性,但需防范资源错配的问题,所以如何通过有效的资源编排促进村治效能的实现,考验着中坚村干部的经营性治理能力。实践中发现,中坚村干部的资源编排呈现出外部获取加内部积累再到资源协同共享的结构化方式,生成可持续的经营治理能力。

村治场域中国家资源转移得越多,治理行政化程度越容易加深,也就越难以了解农民的真实需求,越难组织和动员农民,最终导致治理悬浮。这意味着,国家资源的使用效率大大降低,政府提升公共福祉的目标也难以实现。所以,作为中坚村干部要想方设法提高国家资源的利用效率。在村庄治理资本重构中,“激活-接应”[33]的资源编排机制,一定程度实现了国家资源激活乡村社会和乡村社会接应国家资源输入的双效统一。换句话说,中坚村干部借助政府权威资源激活了村民自治平台、内生治理资源和社会公共性,将其有序吸纳进基层治理实践中。相应地,乡村社会以需求制度化表达、主体性培育和资源承载力提升等方式实现对国家项目资源的积极接应和转化。

国家资源下乡主要分为到户到人的财政资金和不到户的公共建设类资金两种类型[34]。在西部村庄,这种资源下乡呈现双轨配置格局,即到户到人的精准滴灌型财政资金与普惠性公共建设资金形成互补支撑,即资源的结构性配置既通过资金量化到户激活个体经济活力,又以重大基建筑牢了乡村治理的根基。也就是说,在中坚村干部的整合下,国家资源的投放突破了单纯的输血模式,通过产业关联等措施将财政资源巧妙转化为村庄内生发展动力,在保障农民直接受益的同时,系统提升了基层政府的公共服务水平和可持续治理能力。

从Y村的实践来看,为了更好地适配政府“三变”改革政策和各种项目资源的输入,村支书体现出了中坚村干部应有的调适能力,主动设法建设村级市场化“接应”平台①,并通过系统性资源整合构建起“四维资本化”的承接体系,表现为:一是土地资本化,通过“保底+浮动”的分红模式(基础流转费+项目收益按股分红),既保障农户最基本的收益又共享集体发展红利。二是资金资本化,建立“自有资金入股+集体信用担保”模式,村民以可变股参与项目开发,政府和村集体为弱势群体提供抵押贷款认购股份,实现资本要素激活与风险共担。三是集体资产资本化,依据“三权”分置原则将集体土地、林地等折价作价形成不变股,收益定向用于公共服务与弱势群体帮扶。四是人力资本化,通过不同平台和岗位的精准配置,构建起分级分类的用工体系。一言以蔽之,正是通过中坚村干部的整合与调适策略,国家资源与村庄社会资源形成耦合效应,不仅完成了政府项目进村的高效承接,也实现了村民人均收入和集体收益增长的多重治理效能。

(三)共识生产:制度规则与地方性知识的协同建构

乡村治理现代化的核心命题还在于构建矛盾纠纷的源头化解机制,其中“小事不出村、大事不

① 在贵州Y村调研发现,市场化接应平台包括酒业公司、合作社、特种养殖场、生态农庄等,这些平台承接了政府的各类项目:特惠贷项目、普惠项目、彝人谷旅游项目、产业路项目、小康菜园项目、生猪养殖场项目等。

出镇”的治理效能,本质上取决于中坚村干部群体能否实现治理规则的创造性转化。实践调查发现,守成型与无为型村干部囿于行政惯性或思维惰性,其矛盾调停多表现为机械套用制度文本形成刚性裁决,或依赖私人关系进行非正式调解,均难以实现法理情交融的实质正义。中坚村干部的治理优势源于其对双重规则体系的有机统合,即在制度维度恪守法律政策划定的治理边界,在乡土维度激活村规民约蕴含的道德惯习。这种复合型治理智慧通过规则的“分类协同”和“分层协同”实践达成广泛的治理共识。

其一,分类协同,村庄纠纷治理体系构建需立足对矛盾属性的精准识别与规则适配,形成刚柔相济的复合型解决机制。由于 Y 村是一个集体经济较为发达的村庄,村庄内部实行村企联管,作为中坚村干部的村党组织书记同时又是村办集体企业的负责人,在她的带领下,村庄内部建立起系统的纠纷分类框架:资源性纠纷主要集中于土地承包权、宅基地边界及集体资源分配等涉及生存基础领域;人际性纠纷多表现为家庭财产分割、婚嫁彩礼返还及邻里日常摩擦;契约性纠纷则聚焦农业订单违约、劳务报酬拖欠等经济契约关系;公共事务纠纷涉及村集体资金使用、选举程序合法性等治理议题。这种类型化认知不仅为纠纷定性提供坐标,更提升了中坚村干部的治理效率。中坚村干部的治理规则遵循动态平衡原则,其核心在于显性主导规则与隐性辅助规则的灵活运用。

除了创设针对不同纠纷类型的处理框架,Y 村村党组织书记还结合本村实际情况,创新设置了针对村干部和村民的分类治理模式和诚信机制,为加强村民自治能力和社会和谐稳定提供了条件。一是建立了针对村干部的“自制规则”,规定所有村干部都不准承接建设村里工程项目,目的是公平公正,防止出现贪污挪用和克扣民生资金等情况。通过这一规定,村干部队伍更加自律,法治意识与法治素养与日俱增,并形成了普遍的公信力。二是建立了针对村民的“自治规则”,主要以红白理事会、乡贤调处会以及好人好事监事会等为载体,健全完善村规民约和各项制度机制。在推进村规民约现代化过程中,村党组织书记既尊重彝族传统“寨老”制度的权威,又引入民主议事程序,实现了传统智慧与现代治理的有机结合。同时在面对不同纠纷时,能熟练地运用对应规则进行调解。例如,涉及经济诈骗或人身伤害的纠纷,法律规则则上升为主导地位,形成法律强制力和情理说服力的双轨驱动机制。这种规则切换能力依赖中坚村干部的双重复合素养,即既要在日常生活实践中积累足够的道德权威,又需基本掌握各类法律条文,成为村民心中的“公正化身”。正是这种复合型知识结构的具象化呈现,确保了规则运用的合理性与合法性,最终实现“法理情”的有机统一。

其二,分层协同,村庄纠纷处理的层化事实体现着中坚村干部的纵向调适逻辑。社会资源分布和职业分化是乡村多元分层的主要测量标准,也是村庄纠纷梯度调解和协同落实的基本依据[35]。实践中,村庄纠纷调解大致可分为三个层次,即村庄内部的自主调解,乡镇的行政调解和法院的司法调解,并呈现出由内而外、由近及远的梯度调解机制[36]。中坚村干部往往采用“先讲情、再论理、后执法”的程序,分层分步化解村治纠纷,体现了纠纷处理的功能互补策略。这种分层策略实质是在地化建构了“枫桥经验”的升级版,既避免司法过早介入导致的“法治悬浮”,又防止传统调解沦为“和稀泥”。

在 Y 村的纠纷调解案例中,首先是由村庄内部的“权威”①进行初调,本着合则两利的原则,依据村规民约和惯习等达成共识。“权威”凭借辈分威望和熟人社会的信息优势,优先进行情绪降维

① 因 Y 村是一个彝族人口占 70% 的村寨,所以,村庄内部的权威主要包含了传统权威和正式权威两种类型。传统权威主要是由寨老、老党员等构成,他们在村里的威望是基于地缘、血缘和身份等确认;正式权威是指由中坚村干部、驻村的体制内工作人员构成,他们的权威是制度确认的。

处理，使当事人从激烈对抗转为协商姿态。此阶段遵循修复优先原则，运用“摆茶席”“话家常”等仪式性互动消解对立。当村庄内部调解失效时，中坚村干部引导纠纷进入外部分层调解：优先选择具有行政纠偏职能的乡镇驻村干部进行调解，驻村干部以中立身份介入纠纷而不削弱自治；若仍未解决则转入司法程序，由司法机关依据法律形成刚性判决。如Y村设立了法律顾问、专职人民调解员，并由乡镇人民法庭支持，设置了常态化的“红石榴”调解团，主要采取“坐堂审案”的方式，就地化解纠纷，其间，中坚村干部还会邀请村庄传统权威旁听坐审整个过程，使德性力量辅助司法调解。中坚村干部的这种梯次调解体系，既延续了乡土纠纷调解的弹性空间，又通过司法的终局性调解，规避了传统和解的不稳定性，体现正式制度与非正式规则的嵌套运作逻辑，为基层社会达成更普遍的共识和秩序提供基础。

六、结论与展望

基于村域治理背景，创新性提出“制度结构－行动能力”框架，系统分析了中坚村干部的角色实践。该框架突破了传统单一结构约束或个体特质预设下村干部角色实践的理想类型，构建结构与行动互动的内在逻辑，揭示了中坚村干部角色的生成及其作用机制。研究表明，中坚干部既需接受上级政府的科层化考核要求，又需要创造性融合市场规则与乡土社会逻辑。其作用机制主要通过话语转译、资本重构与共识生成三重策略，实现了行动能力的提升，并成功提升了乡村治理效能。中坚村干部对制度逻辑的创造性转化主要表现为：在制度约束下主动构建弹性执行空间，通过政策文本的解码与再编码，将行政压力转化为治理资源；通过有效的资源编排，促进中坚村干部经营性治理能力的提升；促成正式制度与非正式规则的有机融合，培育多元主体治理共识。总体而言，乡村治理现代化的关键在于培育具有制度转化能力的中坚村干部这一内生主体，通过其能动性实践构建的“制度转化力”，不仅缓解了科层压力、市场经营与乡土社会的张力，更塑造出具有中国特色的乡村治理新范式。

针对单一结构约束或个体特质预设下的村干部角色实践，制度结构与行动能力之间的互动框架揭示了中坚村干部治村是一种“结构约束下的能动”逻辑，在理论层面实现了三重突破：其一，直面当前村级治理的核心矛盾，即村级治理的复杂性与村干部治理能力的简单化之间的巨大张力，在二者的张力之中回答为何在相同的结构性压力下村治效能却存在巨大差异这一现实问题。其二，突破既往“刺激－回应”模式下的被动治理，将研究视角转向具有治理动能的主体要素。实践表明，兼具治理动力与行动能力的中坚村干部群体，既能突破体制压力下的单向传导机制，又能激活组织运作的创新潜能，推动规则与主体两大不同解释逻辑从模糊决裂转向渐进融合。该框架提醒研究者不应被当前乡村治理“从主体到规则转向”[37]的研究浪潮所裹挟，强调需特别关注中坚村干部这一内生性主体对村级治理的重要影响，他们是村级复杂治理的关键主体，能够显著降低基层治理的成本与不确定性。其三，突破传统“精英化”的村干部研究范式，通过村干部与制度结构之间的辩证关系，为基层治理研究提供兼具结构约束性与主体创造性的整合性框架。这意味着，需要在制度框架内关注主体的能动性，警惕过度放大非正式因素与大众文化的作用。中坚村干部的话语转译、资本重构和共识生产，这三个相互关联的制度化能力，为“去精英化”背景下如何有效地治理村庄提供了方向。

对中坚村干部角色实践的再审视，更深层的意义还在于揭示乡村治理现代化转型中的现实困境：部分中坚村干部因技能滞后、制度约束与年龄压力导致能力逐渐退化，被动选择守成或无为状态。若这一关键群体“退出”村庄治理场域，将直接削弱乡村治理的弹性空间，显著推高基层治理成本与不确定性风险。要保障基层治理转型的平稳推进及“小事不出村”机制的有效运转，必须同步激活存量中坚村干部并培育高质量增量。具体来说，在制度赋能层面，应建立科学的中坚村干

部管理制度、工作规程与职业发展体系，通过优化考核激励、资源保障与晋升通道，持续激发其干事创业的内生动力；在能力建设层面，必须系统强化群众工作能力培训，完善常态化走访、诉求响应与民主协商机制，杜绝形式化作风，确保治理实践扎根乡土现实。唯此，才能在中坚村干部队伍代际更替中，锻造兼具治理热情与实践智慧的中坚力量，为乡村治理现代化提供可持续的人才支撑。反之，若中坚村干部队伍缺乏再生能力与经验传承，基层治理将可能陷入双重危机，即治理转型可能异化为脱离乡土逻辑的官僚化、程式化改革创新，而乡村振兴则会因治理根基虚化陷入“政策悬浮”困境。因此，构建制度赋能与能力提升并重的中坚村干部培育机制，是实现基层善治不可逾越的关键环节。

参考文献：

[1]熊万胜，郑楷. 并轨政治视角下的村干部半职业化现象[J]. 浙江社会科学，2022(8)：87－95.
[2]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(1)：48－57.
[3]林辉煌，刘鑫月. 村干部职业化的发生机制及其影响——基于村干部主位视角[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版)，2024(1)：21－27.
[4]陈慧荣. 发展型地方政府、村干部企业家与土地流转——基于山东 N 县土地流转实践的考察[J]. 中国农村观察，2014(1)：64－70.
[5]韩旭东，郑风田，郑淋议. 能人型村干部如何影响村庄新内源式发展：基于全国性村级面板数据的分析[J]. 中国软科学，2023(6)：56－65.
[6]肖滨，费钧. 工业型村庄改造中的村干部企业家行为及逻辑——对苏南 A 村近 30 年变迁的考察[J]. 学术研究，2017(2)：39－48.
[7]孙秀林. 村庄民主、村干部角色及其行为模式[J]. 社会，2009(1)：66－88.
[8]李晓飞. 代理倒逼行政：村干部在乡村建设中的道义驱动[J]. 理论与改革，2021(5)：107－128.
[9]桂华. 谁来治村——新时代村干部的培养与选拔[J]. 人民论坛，2019(11)：96－98.
[10]梁晨. 村庄经营者与“钓鱼”经营：项目进村背景下的村干部——以华北 P 县西水村为例[J]. 北京工业大学学报(社会科学版)，2021(3)：28－37.
[11]贺雪峰. 论富人治村——以浙江奉化调查为讨论基础[J]. 社会科学研究，2011(2)：111－119.
[12]王卓，胡梦珠. 乡村振兴战略下村干部胜任力与村庄治理绩效研究——基于西部 5 省调查数据的分析[J]. 管理学刊，2020(5)：1－11.
[13]罗大蒙，吴理财. 声望资本：村庄能人“何以要当村干部”的一个解释视角[J]. 华中农业大学学报(社会科学版)，2023(1)：145－154.
[14]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(3)：27－33.
[15]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.
[16]陈锋，孙锦帆. 信访制度下村干部的多重身份和生成逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2020(1)：21－31.
[17]贺雪峰. 论乡村治理视域下的农村基层中坚干部[J]. 湖湘论坛，2018(5)：43－50.
[18]贺雪峰. 论中坚农民[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2015(4)：1－6.
[19]夏柱智. “中坚青年”和乡村振兴的路径选择——兼论青年研究视角的优势[J]. 中国青年研究，2019(8)：34－41.
[20]吉登斯. 社会的构成[M]. 李康，李猛，译. 北京：生活·读书·新知 三联书店，1998.
[21]吴晓林. 结构依然有效：迈向政治社会研究的“结构－过程”分析范式[J]. 政治学研究，2017(2)：96－108.
[22]韩旭东，杨慧莲，郑风田. 能人型村干部生成逻辑及其治村实践——基于三个典型村庄案例的经验证据[J]. 农业经济问题，2023(8)：113－126.
[23]荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革[M]. 北京：中央编译出版社，1998：

22-24.
[24]周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):1-38.
[25]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.
[26]胡萧力,王锡锌.基础性权力与国家"纵向治理结构"的优化[J].政治与法律,2016(3):54-65.
[27]徐勇,黄辉祥.目标责任制:行政主控型的乡村治理及绩效——以河南L乡为个案[J].学海,2002(1):10-15.
[28]焦长权,周飞舟."资本下乡"与村庄的再造[J].中国社会科学,2016(1):100-116.
[29]袁明宝.非正式治理的制度化运作:管区制与乡镇治理现代化的路径选择[J].西南大学学报(社会科学版),2024(1):79-88.
[30]周雪光,艾云.多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架[J].中国社会科学,2010(4):132-150.
[31]崔晶.调适与弥合:基层"缝隙治理"中的政策执行研究[J].理论与改革,2024(1):139-151.
[32]米歇尔·福柯.知识考古学[M].谢强,马月,译.北京:生活·读书·新知 三联书店,2003:53.
[33]李祖佩.项目下乡与农村基层治理模式优化——以"嵌入的自主性"为视角[J].政治学研究,2023(6):202-213.
[34]桂华.国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村"治理有效"的实现路径[J].政治学研究,2022(5):27-38.
[35]毛丹,任强.中国农村社会分层研究的几个问题[J].浙江社会科学,2003(3):91-99.
[36]李小艺,金江峰.差序协同:村庄地权纠纷处理的"三治"关系实践[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2020(1):131-137.
[37]狄金华,钟涨宝.从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J].社会学研究,2014(5):73-97.

Core Village Cadres and Effective Rural Governance

LI Xiao-yi
(*School of Public Administration, Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang* 550004, *China*)

Abstract: Village cadres are the key subjects of rural governance in structure, but they may not all be effective forces to promote good governance in terms of initiative. Based on the structural theory, this study introduces the analytical concept of "backbone village cadres" and constructs an Explanatory framework of "institutional structure-action ability" to reveal why Core village cadres, as endogenous subjects, can support the improvement of rural governance efficiency. It is found that the formation of Core village cadres is constrained or motivated by the triple institutional logic of science, market and society in the field of village governance. Its core feature is that it can transform structural constraints into governance kinetic energy through the practice of compound adjustment mechanism of discourse translation, capital reconstruction and consensus production, so as to realize the synergy of policy implementation, economic development and village stability. The Core village cadres transcend the generalized types of village cadres under the single structural constraints or individual characteristics, which is helpful to break through the passive governance of the previous "stimulus-response" model, and also helps to break through the traditional elite narrative thinking of village cadres, providing a new theoretical tool for understanding the effectiveness of rural governance.

Key Words: village cadres; rural governance; institutional structure; action ability

【责任编辑:王娟】