

驻村干部和村两委的协同治理

李丹阳,张等文

(东北师范大学政法学院,吉林 长春 130117)

摘要: 驻村帮扶是我国脱贫攻坚实践中党和政府采取精英下沉方式主动介入乡村以改善村庄治理现状的重要制度安排。通过选派优秀干部嵌入乡村治理,驻村干部作为行政嵌入型治理力量构成国家重塑乡村治理秩序的重要手段,与乡村自治型的村两委形成分别代表国家正式权力和基层自治力量的“双轨并行”治理格局。作为对当前中国极具特色的驻村帮扶实践的经验总结,“双轨并行”治理格局使运行于外力轨道的驻村干部和内力轨道的村两委在村治场域内发挥着不可替代的独特作用,共同形塑乡村协同治理的组织培育、争资跑项、文化建设、调解纠纷等实践样态,其生成机理与组织结构嵌套、产业资源竞合、文化价值建构、角色主体互动等因素密切相关,对提升乡村治理效能具有重要意义。

关键词: 双轨并行;驻村干部;村两委;协同治理;乡村振兴

中图分类号: D422.6

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2021)06-0098-10

截至2020年底,全国累计选派300多万名第一书记和驻村干部,同数百万名村干部奋战在扶贫一线,并构成“双轨并行”的协同治理主体。乡村治理效能提升的关键在于促进协同治理中多元主体行动与社会需求匹配的精准性^[1]。驻村干部和村两委达成协同治理有两种取向的尝试:一种是强调村两委的引领性,在这一政策框架下部分弱化、虚化、边缘化的村两委纷纷以“一肩挑”等策略深植乡村社会;另一种是积极引入外部力量,借助驻村干部代理等形式,力图弥补基层组织的角色功能不足,进而重新激活乡村自治力量。但随着城乡关系逐步向还权赋能型转变,承接越来越多下沉政策资源的乡村社会,如何有效规避“精英俘获”现象并实现前述两种取向的兼容并蓄,成为乡村治理中亟待解决的难题。该背景下,如何以村庄为基本范畴将存在实践张力的驻村干部与村两委纳入协同治理的生产体系?如何在驻村干部与村两委之间营造主体间协同治理生态?以上均是乡村治理实践和理论研究中亟须解决的关键问题,亦是本文的问题意识所在。鉴于此,为兼顾相容性和排他性的集体利益以及达成一致性的集体行动,本文从驻村干部与村两委协同治理视角切入,通过搭建“双轨并行”分析框架,从理论和实践层面探析“双轨并行”主体协同治理的运行机理,并对其治理效能展开研讨。

一、驻村干部与村两委的关系张力

向农村地区下派驻村干部是我国基层治理特有的现象,能够在一定程度打破原有行政体制束缚。国家下派干部驻村经历了革命驻村、运动驻村以及帮扶驻村三个阶段。具体而言,驻村制度最早可追溯至土改时期的农村“工作队”模式。该时期的驻村干部侧重干群关系重构,他们被抽调下乡后负责“发动农民群众进行土地改革”^[2]。新中国成立后,遵循“强国家一弱社会”的管理逻辑,驻村干部主要负责贯彻中央各项方针政策。改革开放以来,驻村干部继续扮演政府代理人角

收稿日期:2021-07-31

DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2021.06.010

基金项目:国家社会科学基金一般项目(19BZZ101)

作者简介:李丹阳(1992—),女,辽宁新民人,东北师范大学政法学院博士研究生,主要研究方向为农村治理现代化。E-mail:1580087634@qq.com

色,其“与以村干部为代表的村治力量的良好互动”^[3]被视为驻村帮扶的重要前提。在全面推进乡村振兴阶段,国家需要驻村干部继续在“联结政府与农民、整合政府、市场和社会三者力量、调动农民积极性”^[4]等层面发挥作用。但从实践来看,作为层级压实的制度安排,代表国家正式制度的驻村干部和代表村庄内生秩序的村两委并非天然耦合,并由此形塑了二者间的张力关系。

目前学界对驻村干部与村两委关系的论述主要集中在乡村振兴、精准扶贫等领域。从文化视角来看,贫困现象可归因为文化问题,驻村干部能在一定程度弥补村两委文化扶贫能力的不足^[5]。从乡村治理的理想形态来看,基于文化能力补足的党政干部下沉到乡村后,主动肩负起政策执行、组织建设、治理提升等振兴职责,由此构筑起国家、制度、干部以及村社间的互动治理格局。但这种制度中轴的理想格局易受到分利秩序的系统冲击,同时遭受镇村干部“共谋”的结构性排斥,使驻村干部不得不面临乡村不规则社会的挑战^[6]。从乡村权力结构来看,驻村干部与村两委在贫困治理场域形成“双轨治理”新格局^[7],但二者基于组织、角色、职权、规则和利益等多重叠加和错置,往往导致“权力过密化”^[8]。以角色错置为例,驻村干部主要扮演配合村两委工作的角色,但由于部分村两委的不作为导致角色更替,使自身转置为驻村干部的协助者,为两者关系冲突埋下隐忧^[9]。角色冲突折射的是权责关系的失衡。从权责关系角度来看,上级政府在向下分解目标责任时往往遵循“以指标体系为核心、以责任体系为基础、以考核体系为动力”^[10]等原则,但当多重目标责任的安排过载以及权力监督考核制度的设计失当,将直接加剧驻村干部寻租行为的触发风险。从资源配置视角来看,在资源禀赋差异化的乡村社会,仅靠自治力量难以有效解决基层治理失灵问题,仍需通过干部驻村帮扶等方式汲取外部资源并维持乡村秩序^[11]。但是,贫困群体基于驻村干部原单位资源汲取强弱的扶贫能力评判,也影响了后者帮扶的主动性与积极性^[12]。对扶贫资源的竞争本质为利益博弈。从利益博弈视角来看,外部嵌入的驻村干部将改变村庄治理及利益格局,这必然会对村两委的实体利益产生冲击^[13],进而引发乡土性力量的本能抵制。

综上所述,学者们主要从制度、权力、结构、角色等维度出发,着重探讨了精准扶贫和乡村振兴背景下乡镇政府、驻村干部、村两委、村民等多元主体关系。由于受多重因素影响,有些驻村干部遭到村两委等乡土性力量的无形抵制和结构规避,其治理效果大打折扣甚至化解于无形,二者呈现出非均衡的互动张力和非协同的实践样态。

鉴于此,本文运用协同治理理论探索驻村干部和村两委“双轨并行”的乡村治理逻辑。作为治理理论的3.0版本^[14],协同治理是多方行动者为共同面临的挑战一起制定、执行和管理规则,并提供长期解决方案的过程^[15],是公民与公共机构代表进行的理性协商行为,且这种行为已经逐渐嵌入到地方治理工作中^[16]。该理论由于契合了“以政府为唯一主体的政治管理正在走向以多主体协同治理为特征的公共治理”^[17]的现实需要而被引入国内治理研究。不难发现,协同治理理论不仅跨越了政府与非政府行动者、个体与组织间的现实连接障碍,而且着重强调多元主体在基层治理场域以公共性为导向的协商合作、平等互惠以及合意达成。这为本文探讨乡村振兴背景下多元行动主体如何打破科层限制并产生持续互动提供理论分析资源。

党的十九届四中全会提出健全和完善共建共治共享的社会治理格局,关键在于将差异化的力量整合到一个有序的多元主体互动网络中^[18],搭建分权或授权的协同关系,继而重塑地方性的公共治理秩序。本文通过搭建“双轨并行”分析框架,引入协同治理理论,同时结合笔者于2020年7月—8月在A省B市^①的田野调查及相关报道,探索驻村干部得以有效嵌入村域社会的策略选择以及与村两委实现协同治理的逻辑结构和现实意义。

① 按照学术规范,本文中出现的地名、人名等均已做匿名化处理。

二、双轨并行：一个分析框架

探究驻村干部与村两委的协同治理,需要梳理治理主体及其相互关系。一方面,本文借鉴费孝通提出的“双轨政治”^[19]分析乡村振兴背景下分别处于内、外力轨道的村两委和驻村干部的实践状况及运行逻辑;另一方面,本文试图建构驻村干部和村两委“双轨并行”的分析框架,从理论层面进一步剖析处于“双轨”中的驻村干部和村两委如何围绕乡村振兴实现协同治理。

(一) 驻村干部：乡村治理的外力轨道

深陷“结构科层化、功能行政化、成员职业化”^[20]等窠臼的村两委组织,亟须外来力量补位。驻村干部在参与村治过程中,不仅能够获得体制内资源,还能打破科层限制以获取体制外资源,在资源整合中实现“帕累托最优”,有效缓解因外部条件受限而导致的村庄内卷现象,进而调动村两委的发展积极性。自2015年中组部等联合印发《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》后,选派优秀干部驻村日趋常态化并逐渐在全国铺开。

驻村干部代表国家权力嵌入村治场域,在政策宣传、资源输送等层面发挥重要作用。基于驻村实践的村治结构逐渐偏向非科层化,此运作样态有利于解决村庄治理面临的资源困境,由此形塑乡村治理的外力轨道(图1M轨)。乡土社会整合需依靠强大的国家能力,乡村自治不能完全脱离国家治理的影响,这使得乡村社会形成多元治理新局面。但凭借国家权力硬性嵌入的驻村干部时常受到基层权力结构的无形排斥,致使他们因难以有效调配村域发展资源而受到冲击。

(二) 村两委：乡村治理的内力轨道

基层党组织作为党在农村工作的战斗堡垒,其功能的有效发挥是落实乡村振兴战略的关键;村委会作为村民自治的重要组织载体,是健全“三治融合”乡村治理体系不可或缺的一环。以村两委为主体的内力轨道(图1N轨)构成了乡村自治的组织基础。但是随着村委会结构科层化和功能行政化,村级治理呈现出公共性不断减弱的趋势,陷入“内卷化”的村级组织“距离自治的组织性质却愈来愈远”^[21]。而作为乡村振兴“领头雁”的村党组织,随着乡村精英不断外流,亦逐渐演化为村庄公共利益的“排水机”,呈现出反转、空转与停转的异化样态^[22]。

全面推进乡村振兴背景下,驻村干部与村两委如何协同脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接是值得深入探讨的问题。其中,产业振兴作为配置性资源基础,是解决二者有效衔接问题的“牛鼻子”,驻村干部协同村两委以“拉项目、跑市场”等形式对现有产业进行再造,为乡村文化、生态、组织及人才振兴奠定物质基础。不宁惟是,作为国家代理人的驻村干部属于外部嵌入力量,能有效避开乡村熟人社会关系网络,一定程度为其扮演好中立者角色创设条件。该背景下,作为国家代理的驻村干部与作为村治载体的村两委在村治场域形成了协同治理新格局,即图1MN轨治理。

(三) 双轨并行：驻村干部与村两委协同治理的理论框架建构

“双轨政治”主要用于分析传统皇权官僚体制下乡村政治生态结构^[23],但其实质是上层士绅的“双轨政治”,最终被中国共产党领导的土地改革运动终结^[24]。可见,中国乡村早已走出传统的“双轨政治”,国家治理和基层治理亦不啻两轨分离的运行样态,而更多表征为互动、协同、合作的关系。对此,笔者提出“双轨并行”概念,以对当前中国极具特色的驻村帮扶现象进行经验总结。村民自治并不意味国家从乡村社会的退出,反而是国家政权在乡村社会的重建^[25],村两委由此构成承载乡村治理的内力轨道。与此同时,驻村干部代表国家行政力量构成乡村治理的外力轨道,其下派初衷即为实现乡村社会发展的政治目标,这无疑是国家进行村治改革的新尝试。但“双轨并行”的治理格局也使驻村干部与村两委形成相对矛盾的竞合关系,并由此规制扶贫绩效的强弱。因此,以乡村全面振兴为导向,更应加强驻村干部与村两委的协同治理。

图1中共同作用于村庄与农户等治理客体的双轨,又从村庄与农户层面优化了乡村治理内容

及效果。驻村干部“落地”乡村社会以前,村和户层面均由村两委发挥主要治理功能,相对应的作用场域及治理效果仅覆盖虚线 Y1 及其左边或虚线 X1 及其下面所构成区域。随着 2018 年中央一号文件的出台,加快推进乡村治理体系现代化,走中国特色社会主义乡村振兴道路成为大势所趋。作为判断乡村治理体系现代化重要标准的协同性,既是现代乡村治理体系的基本属性,更是全面振兴乡村的时代要求。有鉴于非常态治理碎片化和常态治理动员化的结构张力,外部嵌入的驻村干部与内力运行的村两委通过协同方式将作用场域和能量范围由虚线 Y1 辐射至 Y2,从虚线 X1 扩展到 X2,由此达成协同治理新格局,共促治理目标的有效达成,形塑乡村善治的重要耦合路径。

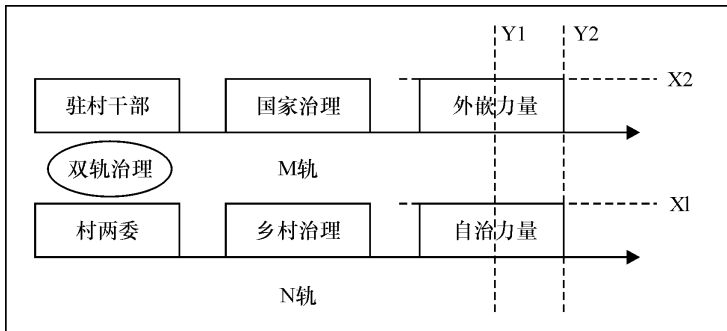


图1 双轨并行框架下驻村干部与村两委的协同治理分析

三、驻村干部与村两委的协同实践

农业税费取消后,国家资源下沉虽为乡村治理带来新契机,但相伴发生的精英俘获又进一步加剧基层内卷困境。该背景下,驻村干部和村两委协同参与乡村治理,并呈现组织培育、争资跑项、文化建设、调解纠纷等协同治理实践样态,有效“整合了扶贫资源、激活了基层组织建设、改善了当地民风”^[26]。

(一) 田野素描:驻村干部与村两委协同治理的生成背景

B市为县级市,归A省S市管辖,全市下辖5个街道、20个镇和4个乡,户籍人口约为66.56万人。2016年,B市共有建档立卡贫困户880户、1854人。截至2016年底,B市已经实现建档立卡贫困人口全部脱贫及7个省级重点贫困村脱贫销号,并于2017年完成巩固脱贫成果任务。

表1 A省B市驻村干部与村两委协同治理实践概况

基本模式	驻村干部	所驻村庄	村庄概况	治理措施及效果
党支部+合作社+贫困户	LY	G	软弱涣散村+经济空壳村	狠抓支部建设、发展集体经济,党支部工作能力和村民收入明显提升,7户贫困户顺利脱贫
国家下发+单位帮扶+项目制	FJ	H	经济发展缓慢,基建有待完善	引资修路,引进果蔬项目、平台推送、线上销售,农民收入大幅提升
文化设施+文化活动+特色文产	ZYB	W	公共设施不全,文化活动偏少	引资修建农家书屋,举办科技下乡、“送医送药”等活动,村民文化生活得到丰富
	ZZL	Q	有特色优势但无文化品牌	改大田玉米为经济作物,打造花生、金盏花文化品牌,农民收入提高
组织领导+设施保障+矛盾不出村	TY	D	经济基础较差,群众矛盾多发	组织村民成立调解工作领导小组,引入互联网远程视频调解系统,实现矛盾不出村

早在2015年11月,B市按照《S市进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发实施方案》要求,从45周岁以下工作能力较强的中共党员中下派驻村干部。至2017年底,B市共有202位干部开展驻村帮扶工作,其中处级干部86人,科级干部116人。2018年2月,A省出台《关于大规模选派干部到乡镇工作和任村第一书记推动乡村振兴的实施方案》,要求选派1.2万名干部到镇村工作,对全省593个经济困难乡镇和1.17万个村实现全覆盖。根据前述要求,截至2020年中旬,B市共有335名干部扎根基层,驻村工作时间为3年,与原单位工作脱钩,其党组织关系转到乡镇和村,并参加相应的组织生活,以省市两级交叉督查、随机抽查等机制督促驻村干部开展工作。

(二) 实践样态: 驻村干部与村两委协同治理的运行表征

1. 组织培育: 打造“党支部+合作社+贫困户”的组织协同模式

“给钱给物不如给个好支部”。增强政党组织建设的重要标志即较高的政治制度化水平与较为广泛的群众性支持^[27]。在村治场域,仅仅依靠国家行政抑或村民自治的单轨力量无法形塑有效的双轨治理格局,切入点即在于加强基层党建。对此,A省B市把党建作为“一号工程”,并印发了《X县抓党建促脱贫攻坚工作实施方案》,在发挥驻村干部提升基层党组织治理能力的同时^[28],也形塑出与村两委的组织协同模式,以此达成组织能力提升、村民集体增收等多项成效。

H镇G村属于集体经济空壳村,乡村基础设施不全,干群矛盾突出,村庄发展合力受限。下派的驻村干部LY凭借中立身份,通过协助村干部进行土地确权加强支部协调组织能力建设,同时依托新丈量出的2000余亩稻田地联合全体村民成立承包托管型土地股份合作社,由党支部代表村集体对外签订托管协议并履行日常监管职能,借此为村集体增收近200万元的同时,7户贫困户亦得以顺利脱贫。G村案例中,独立于乡村熟人关系网络的LY以支部能力建设为抓手,成功建构“党支部+合作社+贫困户”的组织协同模式,有效推动支部重塑、集体增收以及农户脱贫。

2. 争资跑项: 建立“国家下发+单位帮扶+项目制”的产业协同样态

基于立场中立而脱嵌于分利秩序的驻村干部,通过引进扶贫资源盘活了贫困村自有资源,使得乡土地方能够以更好的资源条件发展产业项目^[29]。具体而言,村两委亟须借助驻村干部破解乡村资源传递的分利秩序通道,后者依托原派出单位调动利用国家的配置性资源,并与具备权威性资源的村两委围绕资源信息沟通和村庄需求摸排达成供需一致的产业协同策略,进而促进两类私人资源在村治层面的公共化运作。下派的335名驻村干部充分发挥争资跑项能力,共为B市引进345个富民项目以及1.2亿元资金,同时联合村两委依据村庄资源禀赋及发展需求建成87个产业示范村,由此形成“国家下发+单位帮扶+项目制”的产业协同样态,直接带动7000余个农户找准致富路子。

两类主体构筑的产业协同样态与驻村干部原派出单位的性质密切相关。一般来说,市委市政府、发改委、财政局等部门派遣的驻村干部更容易通过原单位关系为所驻村庄争取额外项目资源。以S镇H村为例,驻村干部FJ的原派出单位为某国企,实力雄厚且十分支持FJ开展帮扶工作。借力于此的FJ持续为经济发展缓慢、基建有待完善的H村引进多笔资金及项目,形成多类并发型的产业协同样态。在国家项目资源与乡村社会承接中扮演中介角色的FJ,依靠与乡镇领导、村两委的拟条块协同,为村里铺设了一条4.4公里长、5米宽的柏油马路,以及引入果蔬种植项目等,并通过平台推送以及直播等激活了农产品线上销售模式,使农民实现增收。

3. 文化建设: 构建“文化设施+文化活动+特色文产”的文化协同格局

文化建设作为更高层次需求,往往滞后于经济发展,因而越是贫困的地区,文化建设水平也相对较低。帮扶实践中,驻村干部能有效弥补村干部文化扶贫的能力短板^[5],二者在行动能力协同中实现文化建设协同。但实现能力协同的梗阻在于,依附于正式文化网络的驻村干部与弥散于非正式文化网络的村两委存在难以转译的资源结构张力,且这种张力随着村庄文化资源的消解而日

趋扩大。W村的文化设施不全,村民文化活动较少。鉴于此,驻村干部ZYB通过原派出单位的资源引入,协助村两委筹建健身场所、文化广场等,二者在实现以健身、文学等现代正式文化载体补位传统非正式文化缺失的同时,形塑以行动能力协同增益文化建设协同的格局。

此外,文化能力协同还受驻村干部与村两委共有知识的影响。X镇Q村的驻村干部ZZL通过联合村两委举办科技下乡、普法宣传等知识宣传活动,不仅有效引导公共文化活动中的村民参与以及价值培育,还渐次生产出基于价值判断耦合的共有知识。驻村干部和村两委借助共有知识蔓延强化村级文化建设协同能力的同时,对这些自上而下的共有知识进行模式转置并类比运用到自下而上的村级文化建设中,由此实现边界跨越和资源套利。在科技下乡中形成品牌共识的ZZL与Q村两委,将本村具有特色优势的花生、金盏花及相关文化衍生品注册为国家地理标志产品,继而将嵌入性的传统玉米种植改造为脱嵌于村庄社区并实现市场化对接的品牌化经营,在提高本村农产品知名度的同时还拓展了销路。Q村案例中,驻村干部和村两委以行动能力协同助力“文化设施+文化活动+特色文产”的文化建设协同,使村民真正实现精神生活丰富以及经济活动增收。

4. 纠纷调解:确立“组织领导+设施保障+矛盾不出村”的善治协同目标

“治理的有效性寓于政治制度与公共生活协调互动的过程中”^[30]。驻村干部能有效调解矛盾纠纷^[31],而与村两委的有效协同则利于提升村庄公共事务的处理水平。K村村民SK的牛不慎吃了CWL的玉米苗,二者未就赔偿达成共识,便请求驻村干部和村两委调解。驻村干部LW原单位为S市法院,他首先邀请当事人来到玉米地中查看情况,并让双方讲清来龙去脉,之后LW结合法院工作经验,向当事人阐明相关法规并提出调解方案,最终SK赔付CWL 100元现金。

对于部分并未下派懂法驻村干部的村庄而言,也会尽量采取“组织领导+设施保障+矛盾不出村”的措施。譬如B镇D村成立了一支由驻村干部TY担任组长、村两委和村民小组长为成员的“D村调解工作领导小组”,并让调解能力强、威望高的普通村民担任调解员,负责处理村民的矛盾纠纷化解工作。对于无法调解的矛盾纠纷,领导小组还引入互联网远程视频调解系统,实现律师在线视频调解,真正确立“组织领导+设施保障+矛盾不出村”的善治协同目标。

四、双轨并行视角下协同治理的生成机理

借助B市驻村干部与村两委协同治理实践的田野观察,发现二者呈现出组织协同、产业协同、文化协同以及善治目标协同的多重实践样态。基于“双轨并行”的解释框架,驻村干部和村两委达致协同治理实践样态的根源分别在于结构嵌套、资源竞合、价值建构以及角色主体互动。

(一) 结构嵌套:组织协同的系统前提

人们的生活需通过与他人交互而实现,这种交互通常是在组织框架内进行^[32]。然而,以村两委为主的单一组织结构难以适应日趋复杂的乡村治理形势,而组织结构重塑即将单一线性组织结构转变为村两委、驻村干部协同治理的交互扁平结构,以有效应对前述挑战。该结构模式以推动组织协同为目标,以乡村振兴为中心,以治理议题为导向,着眼于驻村干部和村两委的结构嵌套及功能优化。G村案例中,驻村干部LY联合村两委打造的产业协同模式,既打破单一线性结构束缚以充分发挥二者协同治理的功能优势,也在优化村庄协同治理系统环境的同时有效加强乡村基层党建。

在加强组织协同过程中,驻村干部与村两委呈现出有互动、有交流的关系协同样态。以D镇为例,秉持政党情感传统的驻村干部WP与怀揣乡土情感传统的A村两委基于交互扁平的结构嵌套,围绕各项治理议程互通信息、相互协商,衍生出相对绵密的情感关系协同,并以此反哺组织协同。处于嵌套结构的WP主动协助A村两委召开协商民主会议,并将协商对话元素嵌入村民会议等,打造多元主体共同参与的开放协同治理系统,不断扩展多元主体的组织协同性。

(二) 资源竞合: 产业协同的运行逻辑

项目制运作遵循着发包打包抓包的逻辑规律^[33]。项目资源也往往影响协同治理的模式和进程,可将其分为两个层面,即以乡村建设资金、乡土人力资源等为核心的物质资源和以驻村干部声望、村两委权威等为载体的象征性资源。这些资源为构建乡村振兴保障体系提供物质保障。譬如中央资金常以项目制方式转移支付到地方,地方再以项目申报等方式竞争帮扶资金。由于驻村干部更为熟悉项目申报流程与规则,且可借助原单位关系汲取更多项目资源,进而使村两委对其所拥有的资源优势产生依赖。如S镇E村驻村干部ZLW利用原单位资源优势为村庄争取诸多项目资源,但当其期满离职后,E村干部及村民却因外部物质资源输入的中断而耗散内生发展动力。

驻村干部在争资跑项中确立了自身在产业协同中的结构洞位置,但并不能由此忽视村两委的资源禀赋。作为国家项目与乡村社会中介的驻村干部,在承接项目资源落地村域社会的过程中,仍离不开具备权威象征性资源的村两委的协助配合,二者基于资源竞合差异形塑不同产业协同生态。如H村驻村干部FJ,原单位为某国企,借助在争资跑项中的比较优势,同时联合村两委进行资源协作,构建了更为多样的产业协同生态。与之相对的X村驻村干部ZX,原单位资源条件远不如FJ,内外交困的资源竞合状况形塑了X村相对单薄的产业协同生态。

(三) 价值建构: 文化协同的精神符码

贫困现象的发生看似为经济问题,实为文化问题。文化扶贫在驻村帮扶中“发挥着基础性、引领性作用”^[34]。村庄公共文化建设的最终目的在于价值维度的村庄公共精神再生产。但由于驻村干部和村两委分别背负来自政府、村庄的特定使命,往往基于本位主义而在利益均衡、协调沟通及信息共享时有所保留,由此导致两者公共精神层面的文化价值协同偏差。对此,二者需致力公共生活改善及公共秩序建设,以实践公共性弥合价值公共性偏差并助力文化协同。

此外,文化传统在乡村治理中发挥以文化人的重要功能。驻村干部和村两委对村庄传统文化的认同感影响协同治理程度,认同感越高,其协同成效越显著。认同感受公共性制约。对此,驻村干部应协同村两委参与纠纷调解等乡村公共事务,扭转村治场域仅有“自治之名”却无“自治之实”的现状,使日益衰微的村庄公共性重拾生机。W村和Q村所形成的“文化设施+文化活动+特色文产”模式,在提升村民公共精神的同时亦实现村庄经济增益。但值得注意的是,驻村干部在参与乡村文建时若难以突破传统科层的刻板标准则致远恐泥,应积极融入乡村文化语境,以柔性嵌入弥补村两委在文化扶贫中的能力短板,二者进而通过文化协同共推乡村文化振兴。

(四) 角色互动: 目标协同的内在驱动

作为协同实践载体,多元主体的角色界定和互动关系形塑了协同治理的基本格局。就主体逻辑而言,“谁应该参加治理”成为协同治理面临的首要问题,同时也成为影响协同效果的重要因素。作为国家行政派遣的驻村干部和代表村庄内部力量的村两委需具备参与村庄公共事务所需的联合行动能力。协同治理客体主要涉及“村与民”这对核心范畴。无论是旨在实现农业农村现代化的乡村振兴战略,还是瞄准“为农民而建”的乡村建设行动,“村与民”均为驻村干部和村两委的协同工作对象。由此形塑协同治理中的主客体角色互动逻辑,并内在驱动“谁之乡村建设”的协同目标导向,优先解决贫困户等边缘群体的生产生活困难成为二者的共同工作内容。

事实上,驻村干部得以有效嵌入乡村治理体系的关键在于乡村往往囿于治理难题却又无法依靠自身力量加以根本解决,遂将村治难题诉诸外部嵌入力量。但在当前村治格局中,重视村两委包办而忽视驻村干部等多方参与的现象较为普遍,乡村治理往往成为村两委的“独角戏”。为此,既要继续发挥村两委的作用,又要鼓励驻村干部等多元主体充分发挥协调、均衡、互补的功能,形成村庄治理合力。依托“组织领导+设施保障”新型模式,D村驻村干部和村两委在实现各自角色扮演及良性互动的基础上达成“矛盾不出村”的善治协同目标。因此,明确驻村干部和村两委的角

色定位并促进其良性互动,成为协同治理得以实现并持续助力乡村振兴的动力源泉。

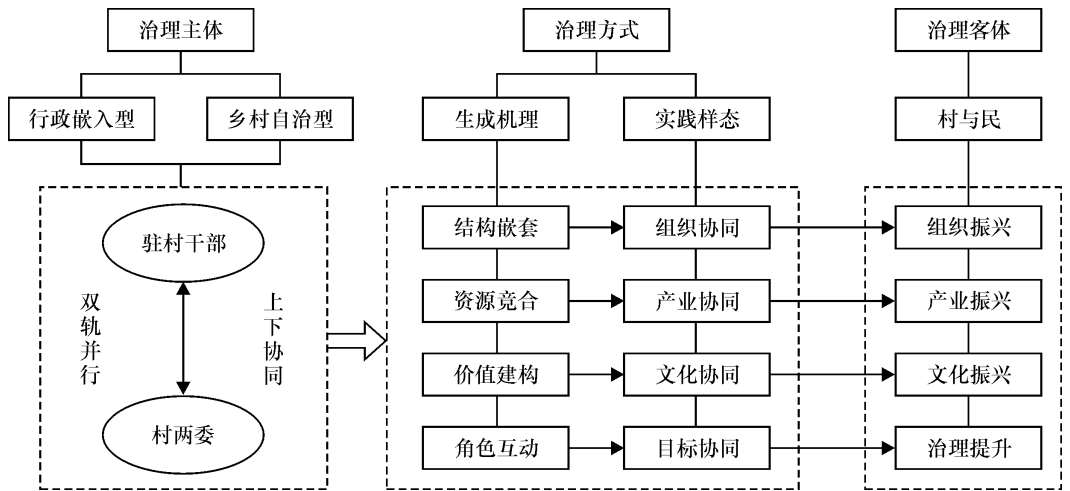


图2 双轨并行视角下驻村干部与村两委协同治理的生成机理

五、基本结论与讨论

村治场域中的驻村干部和村两委共同在场作为基本事实而广泛存在于中国乡村治理的长时段议程中,基于二者关系的协同性表达,不仅在理论范式上弥补了不同视角下的二者非均衡互动张力争论,也借此回应了中国短时期取得巨大脱贫成就的经验共识。运行于内力轨道的村两委,其自治角色及功能存在一定程度夸大;而运行于外力轨道的驻村干部,其借以进入村治场域并与村两委达成一致行动的策略选择又被嵌入性逻辑简单遮蔽。事实上,驻村干部的外部嵌入并非天然有效,其与村两委的有效衔接并非易事,尚需驻村干部以柔性调适方式来应对村庄既生的结构化排斥。如果无法建立双轨协同运行的治理体系,村域社会内在排斥力量必然引发乡村治理的新困境。

本文以A省B市个案为基础,通过建构“双轨并行”的分析框架,探究运行于外力轨道的驻村干部与运行于内力轨道的村两委何以在村治场域内营造主体间协同治理生态并实现乡村治理效能的整体提升。借助B市驻村干部与村两委协同治理实践的田野观察,发现二者呈现出组织模式协同、产业样态协同、文化格局协同以及善治目标协同的多重实践样态,并分别助推乡村组织振兴、产业振兴、文化振兴等。基于“双轨并行”的解释框架,驻村干部和村两委达致协同治理实践样态的根源分别在于组织结构嵌套、产业资源竞合、文化价值建构以及角色主体互动。

从制度可及性来看,驻村干部和村两委的协同治理应遵循普遍与具体相结合的原则。一方面,多元主体协同治理具有普遍运行逻辑,即要从整体上优化村域协同治理的外部系统环境,准确把握协同治理过程中的主客体及其互动关系,以实现协同治理效果存量增效为目标导向,确立以协同效果序列和协同效果层级为核心的评估标准和指标体系。另一方面,不同区域差异明显,制定农村政策应遵循因地制宜、分类指导的基本原则。针对遭遇外部系统环境障碍的村庄实施主体协同及组织协同策略,重构驻村干部同村两委的合作关系;对于偏重多元主体公共精神偏离的村庄实施价值协同策略,促进驻村干部同村两委的公共精神再生产;对待外部资源汲取便捷的后发村庄实施资源竞合策略,发挥驻村干部、村两委产业协同作用,持续增益乡村治理效能。

参考文献:

- [1] 张立荣,朱天义.农村基层协同治理的需求匹配精准性研究[J].中国行政管理,2018(6):49-52.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 金慧,余启军.精准扶贫背景下驻村工作队文化扶贫作用与机制构建——以湖北通城县H村Z大学驻村工作队为例[J].湖北社会科学,2019(8):52-59.
- [6] 李壮,李亚雄.论精准扶贫中驻村工作队的双重联结与双轨治理——鄂西L镇的个案研究[J].社会主义研究,2020(2):90-97.
- [7] 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.
- [8] 周少来.“权力过密化”:乡村治理结构性问题及其转型[J].探索,2020(3):118-126.
- [9] 丁波.驻村帮扶下村庄治理主体结构和行动逻辑——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.
- [10] 王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2):61-92.
- [11] 张国磊.科层权威、资源吸纳与基层社会治理——基于“联镇包村”第一书记的行动逻辑考察[J].中国行政管理,2019(11):131-137.
- [12] 杨明洪,涂开均.压力型扶贫模式下的群体角色及其行为特征[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019(2):15-26.
- [13] 钟海.超常轨化运行: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.
- [14] 燕继荣.协同治理:社会管理创新之道——基于国家与社会关系的理论思考[J].中国行政管理,2013(2):58-61.
- [15] SIMON Z. The logic of collaborative governance: corporate responsibility, accountability, and the social contract[M]. Cambridge: Harvard University Press, 2006:3.
- [16] TERRY L C, THOMAS A B, JACK W M. Citizen-centered collaborative public management[J]. Journal of Public Administration Review, 2006(66):76-88.
- [17] 何增科.国家和社会的协同治理——以地方政府创新为视角[J].经济社会体制比较,2013(5):109-116.
- [18] 刘学.回到“基层”逻辑:新中国成立70年基层治理变迁的重新叙述[J].经济社会体制比较,2019(5):27-41.
- [19] 费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2007:275-293.
- [20] 苗延义.能力取向的“行政化”:基层行政性与自治性关系再认识[J].社会主义研究,2020(1):84-92.
- [21] 何艳玲,蔡禾.中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因[J].中山大学学报(社会科学版),2005(5):104-109.
- [22] 朱新山.新时期农村基层党组织的运转现状与执政转型研究[J].毛泽东邓小平理论研究,2010(8):17-22.
- [23] 赵晓峰.“双轨政治”重构与农村基层行政改革——激活基层行政研究的社会学传统[J].北京社会科学,2016(1):98-104.
- [24] 郑卫东.“双轨政治”转型与村治结构创新[J].复旦学报(社会科学版),2013(1):146-153.
- [25] 吴理财.村民自治与国家政权建设[J].学习与探索,2002(1):24-29.
- [26] 袁立超,王三秀.嵌入型乡村扶贫模式:形成、理解与反思——以闽东南C村“干部驻村”实践为例[J].求实,2017(6):76-86.
- [27] 亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].上海:上海人民出版社,2008:336.
- [28] 唐兴霖,李文军.嵌入性制度供给:第一书记帮扶农村基层党组织建设的行动逻辑[J].行政论坛,2021(4):99-105.

- [29] 杨晓婷,陆镜名,刘奕辰,等.“资本下沉”赋能“资源释放”:第一书记带动贫困村脱贫的行动逻辑与高效机制[J]. 中国农村观察,2020(6):49-67.
- [30] 夏志强. 国家治理现代化的逻辑转换[J]. 中国社会科学,2020(5):4-27.
- [31] 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.
- [32] 周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京:社会科学文献出版社,2003:6.
- [33] 折晓叶,陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学,2011(4):126-148.
- [34] 赵迎芳. 当代中国文化扶贫存在的问题与对策[J]. 理论学刊,2017(5):113-120.

Collaborative Governance of Village Resident Cadres and Village Party Branch and Village Committee

LI Dan-yang, ZHANG Deng-wen

(School of Politics and Law, Northeast Normal University, Changchun 130117, China)

Abstract: Village assistance is an important institutional arrangement for the Party and the government to take the elite sinking way to actively intervene in the countryside to improve the current situation of village governance in the practice of poverty alleviation in China. Through the selection of excellent cadres to embed rural governance, the village resident cadres as an administrative embedded governance force, constitute an important means for the state to reshape the order of rural governance, and form a “dual-track parallel” governance pattern with the village party branch and village committee representing the formal power of the state and the grassroots autonomous power. As an experience summary of the current practice of village based assistance with unique characteristics in China, the “dual-track parallel” governance pattern makes the village resident cadres operating in the external force track and the village party branch and village committee operating in the internal force track play an irreplaceable and unique role in the field of village governance, and jointly shape the practice patterns of rural collaborative governance such as organizational cultivation, capital competition, cultural construction and dispute mediation. Its formation mechanism is closely related to factors such as nested organizational structure, competition and cooperation of industrial resources, cultural value construction and interaction of role subjects, which is of great significance to improve the efficiency of rural governance.

Key Words: dual-track parallel; the village resident cadres; the village party branch and village committee; collaborative governance; rural revitalization