

政治引领:中西部留守型村庄村干部职业化的动力机制探析

——基于陕西扶风X村村村干部职业化实践的考察

王向阳

(武汉大学 政治与公共管理学院,湖北 武汉 430072)

摘要:既有研究难以对中西部留守型村庄村干部职业化实践背后的动力机制问题做出有效解释。基于陕西扶风X村村村干部职业化实践的调研表明:“治理事务”和“治理资源”是内在决定基层组织形态和村干部角色的两大基础性变量。研究发现:以X村为代表的中西部留守型农村,村庄内生性治理事务有限,且村庄集体经济空壳化明显,不具备村干部职业化的内生需求和经济基础。近年来,随着治理任务密集下沉,村级治理事务密集且频发,对村干部职业化提出了更高要求;加之自上而下的财政转移支付增多,部分地区具备了支付村干部职业化所产生的组织成本的经济能力,走向了村干部职业化道路。但当中“政治引领”特征突出,这与中西部绝大多数普通农村村庄基础并不匹配,因此村干部职业化并非基层治理现代化的必然路径。

关键词:中西部留守型村庄;基层治理;兼业干部;村干部职业化;政治引领

中图分类号:D668 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)03-0016-09

一、问题起源:基于村干部职业化实践的反思

近年来,笔者及所在研究团队同仁在全国各地农村调研时,发现了一个显著的变化:相比长三角、珠三角等沿海发达地区业已推行多年的村干部职业化实践,当前中西部一般农业型村庄也大有效仿学习之势,且已有相当一部分地区先行先试,至少包括且不局限于陕西扶风、湖北秭归、广东清远、贵州遵义等中西部相当一部分地区。同时,以中国知网(CNKI)为基础信息平台,笔者以“村干部职业化”为主题也做了一番检索,结果显示:中西部村干部职业化这一议题,最早出现在2005年税费取消前后,主要讨论税费取消后村干部去向问题^[1];2010年,中央一号文件要求进一步完善村干部“定职责目标、收入有保障、干好有希望、退后有所养”的“一定三有”政策。当时,为响应中央号召,陕西千阳、海南澄迈等少部分地区对村干部职业化先行先试,媒体报道出现了第一波小高峰;2015年以来,湖北、贵州、陕西等全省以及河南、河北、广西等中西部更多的地区进行了村干部职业化改革,这一实践明显进一步扩散,且目前仍有蓬勃发展之势(如图1)。

众所周知,从中西部农村内部视角来看,打工经济已成中西部一般农业型村庄的常态,中青年人长年在外务工且持续外流,留守型村庄特征突出。随着村庄人口结构由密转疏,内生性村庄事务有限,对村干部职业化需求不高,但目前热火朝天且日益扩散的村干部职业化实践又时刻提醒着社会各界:相当一部分中西部留守型村庄村干部职业化已成社会事实。有基于此,笔者提出疑问:对

收稿日期:2018-06-27

作者简介:王向阳,武汉大学政治与公共管理学院,博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴战略背景下农村‘三治’协同机制研究”(18CZZ037),项目负责人:刘锐。

中西部留守型村庄而言,村干部职业化的动力机制究竟是什么?是什么因素以及该因素如何影响了村干部职业化转型?在共享同一个中央政府和基层治理现代化话语体系的当前阶段,为何部分地区进行了村干部职业化改革,而部分地区仍旧保持了传统的、简约的基层治理架构?本文通过对中西部留守型村庄治理实践的梳理,旨在揭示村干部职业化实践背后的动力机制及其影响因素,并挖掘这一实践背后所反映的国家与村庄社会关系形态的演变。

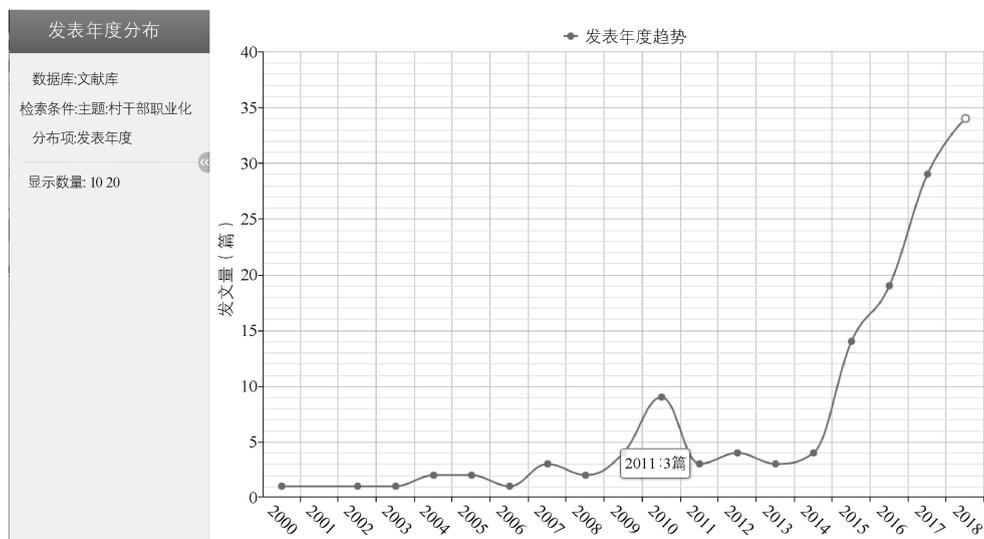


图1 中国知网(CNKI)以“村干部职业化”为主题的文献发表情况趋势图(2000—2018)

二、文献综述与分析框架

(一)文献综述

梳理学界既有关于“村干部职业化”议题的相关研究,以下两种视角较为突出:一是国家治理视角下的基层治理现代化研究,二是村庄社会视角下基层组织形态及村干部职业状况研究。

从国家治理视角看,早在税费改革之初,宁泽逵、柳海亮、王征兵等便围绕“村干部向何处去”这一议题从宏观环境、法律法规、群众基础、组织机构、干部素质等维度对中西部村干部职业化可行性做出了分析,并认为当时村干部职业化条件并不成熟^[2]。当前,以饶静为代表的学者一致认为当前中西部农村人口外流严重,在新时代基层治理现代化大形势下,加强基层组织建设尤为必要^[3]。唐晓清、刘杰针对当前我国农村基层干部“难选、难留、难有作为”的现实问题,认为实行农村基层干部职业化管理是一条切实可行的实践路径^[4]。王扩建也认为村干部职业化作为地方政府应对现代化和城镇化双重挤压下村庄治理的一种制度创新,自有其必然的内生逻辑^[5]。这一视角下的村干部职业化研究,对现实背景、政策意义、实践路径及其相关影响做出了充分论述,为我们认识这一问题提供了宏观知识背景,但忽略了中国农村的区域差异问题,更没有揭示出中观层面的村干部职业化背后的实践机制。

从村庄社会视角看,以贺雪峰为代表的部分华中村治研究学人从经济发展水平、人口流动情况等基本维度对中国农村做出了东部、中西部的区域划分^[6],即人口净流入后治理事务高度密集的东部农村和人口净流出后治理事务相对稀疏的中西部农村,并认为当前中国不同地区存在着不同的乡村管理体制的选择,且这种选择仍在进行当中,只有形成与当下中国农村相匹配的乡村管理体制,才能实现高效可行的基层治理现代化^[7]。随后,李永萍^[8]、印子^[9]等以上海农村为典型案例分析了东部农村村干部职业化的构成要件和实践逻辑,并指出了中西部农村村干部职业化的现实限度。新近研究中,申端锋敏锐地观察到了转型期村干部不胜任难题^[10],对此,王惠林、杨华对村干部职业化的生成机制及其路径创新做出了分析,并极富洞见地指出村干部职业化是国家行政权力下沉到村一级并向基层输入资源及公共规则的过程^[11]。这一视角下的村干部职业化研究,在对我

国广阔的农村区域进行类型划分的基础上,从中观机制层面对村干部职业化生成机制及其实践特征进行了深描,同时指出:中西部农村村干部职业化转型面临着“行政消解自治”和“治理活力与治理能力不匹配”这一双重限度^[12]。这一研究极大地增进了这一议题的经验厚度与机理认识,却依旧难以解释中西部农村内部村干部职业化动力机制及其区域不平衡问题。

综上,国家治理视角看到了村干部职业化的现实必要性,却忽略了这一议题背后的区域差异性和实践复杂性,导致对村干部职业化背后的深层机理挖掘有限,因此也就看不到中西部农村村干部盲目职业化所面临的村庄不适应性及其负面影响;村庄社会视角在区域差异的分类基础上,恰好弥补了这一缺陷,同时深刻地指出了中西部农村村干部职业化所面临的实践限度,但却无法对当前风风火火正在推进且仍在继续拓展的中西部农村村干部职业化实践做出有效解释,因此我们迫切需要新的解释框架。

(二)分析框架

立足我国基层治理中村干部职业化的丰富实践,结合组织社会学相关理论观点,在基层治理转型过程中,笔者发现以下两个基础性变量至关重要。

1. 治理事务密集且频发,为村干部职业化提供合理性机制

基层治理事务的来源、结构、特征是基层组织形态的指示器并内在决定了基层组织性质及其干部角色,即治理事务密集且频发是村干部职业化的前提和基础,为其提供了合理性机制;治理事务稀疏或偶发,客观上并不需要村干部职业化,反向消解了村干部职业化的合理性,为村干部兼业化提供了最充分的治理基础。

2. 治理资源密集且充沛,为村干部职业化提供了经济支持机制

基层治理资源的来源、结构、特征是基层组织形态及其干部角色的经济制约机制,即治理资源密集丰沛是村干部职业化的经济基础和现实保障,内在决定了村干部职业化实践是否可行,为其提供了经济支持机制。治理资源稀缺或可持续性差,便不具备持久地为村干部职业化支付组织成本的经济基础,直接制约村干部职业化实践。

治理事务密集且频发,治理资源密集且丰沛,是村干部职业化的必要充分条件,以上海农村等沿海发达地区农村村干部职业化实践为典型代表;治理事务稀疏或偶发,治理资源稀缺或难以持续,两者若居其一,则村干部职业化实践便不具备正当性和可行性,以中西部尚未实行村干部职业化的一般农业型乡村为典型代表。分析框架参见下表1:

表1 村干部职业化实践分析框架表

分析维度	治理事务稀疏	治理事务密集
治理资源稀缺	村干部兼业化	村干部兼业化
治理资源丰沛	村干部兼业化	村干部职业化

综上,笔者拟从“治理事务”和“治理资源”这一基本维度出发对中西部留守型村庄村干部职业化实践进行具体分析,旨在对中西部农村村干部职业化背后的动力机制及其影响机制做出合理解释,并进而揭示这一实践变迁背后所反映出的国家与村庄社会关系形态的流变。

三、研究方法与案例选择

(一)研究方法

本文主要采用案例研究方法,即通过对具备典型代表性的案例进行分析来实现对所研究主题深层机制的有效挖掘。本文经验材料主要来自于笔者及所在研究团队同仁于2018年5月26日至6月16日在陕西省扶风县X村的田野调研^①。调研期间,主要采用半结构式访谈法等研究方法,白

^① 遵照学界惯例,文中所涉人名、地名等均已经过技术化处理。同时感谢一同驻村调研和集体讨论的桂华、王德福、陈靖、王黎、王旭清、毛一敬等同仁。

天访谈、晚上讨论,因此本文也是集体研讨的结晶。针对村干部职业化这一议题,笔者专门约访了调研所在 X 村村两委在职干部、退休干部、乡镇党委书记、组织委员以及在村部分村民代表,获得了大量一手资料,为本文提供了丰富的经验材料和鲜活的学术灵感。同时,机制分析方法是华中村治研究学人近年来所推崇的研究方法之一,建立在饱和经验法^[13]基础之上,通过在“村庄内部提问题、现象之间找关联”,试图建立起客观的、分析性的关键性变量之间的有机关联,即机制分析,本文正是这一研究方法之下的具体应用。

(二)案例选择

笔者调研所在 X 村,隶属陕西省宝鸡市扶风县,下辖 8 个村民组、842 户、3 370 人。据悉,20 世纪 80 年代初,当地少部分中青年人便开始到西安、兰州、西宁、乌鲁木齐等地务工,主要以搞建筑为主;90 年代中后期以来,非农就业机会增多,当地打工经济日益普遍化,中青年人普遍外流,逐步形成了以代际分工或夫妻分工为基础的半耕半工家计模式,在村人口以留守老人、留守儿童等留守人口为主,尤其是税费取消之后,村务简单,留守型村庄特征突出。2015 年之前,即税费时期和新农村建设时期,X 村村两委干部兼业化特征明显;2015 年开始,尤其是党建工作和精准扶贫两大政治任务对基层组织提出了更高的要求,当地村干部走向了职业化道路。

村干部职业化的典型标志是工资制和坐班制。据悉,X 村村干部坐班始于 2015 年,也正是从这一年开始,村干部工资待遇开始大幅度上涨。2015 年之前,当地村两委干部误工补贴普遍在 500 元以下;之后开始逐年上涨,目前村支部书记、主任等正职村干部每月 2 300 元,副职村干部每月工资 1 380 元,并按照基本工资 60%、绩效工资 40%的原则,参照年终考核情况进行发放。目前,当地村两委干部共计 5 位,基本情况参见下表 2:

表 2 X 村村两委干部基本情况一览表

职务	姓名	性别	年龄	任职情况	家计模式
村支部书记	ZZM	男	59	2004 年进村工作; 2015 年任书记至今	高中学历,之前做漆匠活,2015 年全职做村书记;无人生负担
村委会主任	ZHL	男	55	2004 年进村工作; 2015 年任主任至今	高中学历,之前是会计,2015 年全职做村主任;儿子未婚,略有压力
村委副主任	ZJL	男	55	2015 年进村工作	高中学历,之前是组长,2015 年,边当干部、边养猪;无人生负担
会计兼文书	ZFN	女	43	2003 年进村工作	初中学历,丈夫在外做生意;全职当村干部;子女年幼,家庭条件尚可。
村监会主任	ZBQ	男	53	2015 年进村工作	高中学历,在家开挖掘机,先后换了 3 台;目前全职干部,子女已成家,无人生负担

资料来源:整合自笔者访谈记录

综上,X 村这一村庄在村人口、家计模式、治理转型实践等诸多特征方面,与中西部其他留守型村庄高度契合,具备个案意义上的典型代表性^[14]。因此,选取 X 村为个案来剖析以其所代表的中西部留守型村庄村干部职业化实践是合适的。

四、案例分析:村干部职业化实践动力机制探析

如欲探析中西部留守型村庄村干部职业化动力机制,必须将其放置到基层组织变迁的长时段中进行考察,在明确辨析其组织特征的基础上,进一步抽离其关键变量,进而勾勒出村干部职业化实践背后的动力机制。

(一)演变历程:从“兼业干部”走向“职业干部”

本节以 2015 年为分界点。对村干部群体而言,分田到户之后,2015 年之前,笔者称之为兼业干部时期,即税费时期和新农村建设时期;2015 年至今,称之为职业干部时期,即新时代乡村振兴时期。

1. 兼业干部时期(1982—2014年)

据悉,税费时期,当地村干部主要工作有三项:一是税费征收工作,二是计划生育工作,三是纠纷调解工作。以上三项工作,工作强度大,但阶段性强,坐在固定的办公室难以处理,工作场所通常在田间地头,需要走村入户,因此,这一时期的村干部保持了简约而灵活的工作状态。加之地方政府和村集体经济有限,村干部误工补贴不多,多通过自身兼业解决家庭生计问题。后税费时期,计生工作强度放松,同时税费工作取消,中西部农业型村庄进入维持治理状态,有项目落地的村庄工作较多,无项目落地的村庄事务有限,加之政府财政转移有限,不足以支付村干部职业化带来的组织成本,因此这一时期村干部依旧保持了相当一段时间的兼业状态和简约治理。

2. 职业干部时期(2015年至今)

2012年,以习近平同志为核心的新一代中央领导集体上台治国理政,对基层党建提出了更高的要求,尤其体现在“三会一课”“两学一做”等方面,加强党员教育和管理,对基层党组织建设寄予了更高的组织期待。2013年,习近平总书记又提出了精准扶贫战略,与之相匹配产生了大量的进村项目和文字台账资料,治理事务密集下沉,对村干部工作状态提出了更多的要求,客观上要求村干部坐班工作。2015年,当地市委组织部牵头开展农村基层党组织标准化建设“千村示范、万村达标”活动,按照省、市、县三级财政以5:3:2的比例对村级党组织建设经费和村干部工资待遇做出专项安排,为村级组织正规化奠定了稳定的经济基础。至此,当地村干部由“兼业状态”转变为“全职状态”,完成了职业化的实践转型。

(二) 实践表征

当地村级组织正规化表现有三:一是村干部职业化,即由兼业走向职业;二是村干部坐班制,由走动干部向坐班干部转变;三是治理程序化,去简约化特征明显。

1. 村干部职业化

相比传统简约治理时期,村级组织正规化最直观的表现是村干部职业化。同时,职业化的村干部对村级组织成本的支付能力提出了更高的要求。职业化之前,村级组织的组织成本由国家补助和个人兼业共同分摊;职业化之后,个人兼业时间有限,由国家财政全额支付村级组织正规化所带来的组织成本。据悉,2015年之前,当地正职村干部误工补贴每月330元,副职干部每月280元;2015年以来,当地村干部工资逐年提高,目前,正职干部每月2300元,副职村干部每月1380元,与当地中青年外出务工纯收入相当。

2. 村干部坐班制

相比传统时期,目前村干部坐班制实践要求更高,坐下来之后的村干部主要处理三个方面的工作:一是伴随着精准扶贫工作而来的大量项目落地工作;二是伴随着基层党建和精准扶贫而来的大量文字台账工作;三是为民服务事项,尤其是各种证明签章事项。密集频发的治理事务下沉,客观上要求村干部坐下来处理日常性工作,积极回应村民诉求。与坐班制伴随而来的,是要求村干部认真填写坐班记录表,详细记录村干部工作轨迹。从干部坐班记录表来看,干部坐班后主要处理以下几类事项:一是协助项目落地,二是完善精准扶贫资料,三是调解村组矛盾纠纷,四是开证明。坐班制对干部工作时间提出了更高的要求,排他性更强,要求干部职业化程度更高。

3. 治理程序化

程序化的治理过程,集中体现在痕迹管理上,即台账资料。相比传统简约治理时期,新时期正规治理中对文字报表资料提出了更高的要求,党建、精准扶贫、项目落实、矛盾纠纷调解,等等,均需要大量专门的台账资料与之相匹配。据悉,传统简约治理时期对文字报表工作要求甚少,与当前正规治理要求反差极大。工薪制和坐班制是村干部职业化这一实践的“一体两面”,治理程序化及其相关的痕迹管理工作,只是这一实践的衍生产物,可谓村干部职业化的典型要求,去简约化特征明显。

简而言之,相比传统时期的简约治理状态,村级组织正规化的核心表现是村干部职业化、坐班制的推行和治理程序化。村级组织正规化背后,是治理事务密集下沉和治理资源的稳定供给。背后究竟是什么力量以及如何推动着中西部留守型村庄村级组织正规化和村干部职业化呢?

(三)动力机制:政治引领

对中西部留守型村庄而言,从村庄社会视角来看,村干部职业化显然不是其内生发展的产物,而是来自于外部治理结构的建构。村干部职业化实践背后,反映了中央政府对基层政权建设的战略规划和组织要求。通过深入访谈和翻阅村干部坐班后的台账资料,笔者发现当地村干部职业化的动力主要来自于自上而下的政治引领,而非其他。同时,以下两项变量至关重要:一是治理事务密集进村,短时间内客观上需要村干部坐班工作以回应党政科层系统从上而下的迫切需求;二是治理资源外部供给,从经济上保障并支付了村干部职业化所产生的组织成本。

1. 治理事务的外部赋予

对当地村庄而言,打工经济已成村庄常量,留守特征突出,在村人口有限,内生性村庄治理事务主要以矛盾纠纷调解,临时救济,新农合、新农保代收费等工作为主,治理事务细小琐碎,阶段性强,对村干部是否职业化要求不高。2012年以来,以习近平总书记为核心的新一代中央领导集体上台治国理政,村级治理事务发生了巨大变化。首先,基层党建工作受到前所未有的重视,“三会一课”“两学一做”“远程教育”“主题党日活动”等中央自上而下的规定动作密集进村且要求严格。同时,为响应党中央的号召,“六做六不做”等地方性创新动作频出,最终都将落实到具体的基层党建工作中,且要求与之相匹配的台账材料,使村级组织党务工作大大增加。其次,精准扶贫工作是政治任务,成为当前中西部农村最重要的中心工作,尤其是2015年中央要求“回头看”工作以来,“五个精准”“六个一批”等要求更加严格,特别是精准识别工作;鉴于贫困识别精准性与乡土社会模糊性之间天然存在内在张力,客观上要求一线扶贫干部和村干部完成大量的文字报表工作,这成为当前一般贫困地区村干部最大的工作负担,而深度贫困地区有过之而无不及。加之之前就存在的新农合、新农保收缴,开办证明签章,矛盾纠纷调解等为民服务事项,村级组织治理事务空前密集。

在众多的治理事务中,占用基层干部时间和精力最多的当属“痕迹管理”工作。2014年出台的精准扶贫战略提出了“两不愁、三保障”“五个精准”“六个一批”等一系列要求,随后,全国各地尤其是承担脱贫任务的地区开展了轰轰烈烈的脱贫攻坚运动。反馈到基层治理体系中,需要大量的文字台账资料与之相匹配,尤其是精准识别阶段,要求对贫困户建档立卡,且对致贫原因、脱贫举措、脱贫计划等提出了明确要求,都表现在文字资料整理工作方面。参见表3:

表3 中西部某国家级贫困县“建档立卡”一览表

序号	台账名称	序号	台账名称
1	贫困户花名册	108	村级贫困户脱贫初选名单公示(第一次)(附名单)
2	低保贫困户花名册	109	村上报街关于审核确认贫困户脱贫的报告(附名单)
3	一般贫困户花名册	110	街(乡)审核脱贫户名单公示(第二次)(附名单)
4	残疾人花名册	111	街上报区关于送审贫困户脱贫的报告(附名单)
5	因学致贫花名册	112	贫困户脱贫名单区级公告(第三次)(附名单)
6	因病致贫花名册	113	精准扶贫工作简报
7	因残致贫花名册	114	贫困村退出工作总结
8	因缺劳致贫花名册	115	制定年度帮扶计划及贫困户脱贫方案情况
9	因技术致贫花名册	116	全年投入帮扶资金及落实帮扶项目情况
10	因资金致贫花名册	117	工作中存在的主要问题及对策建议
.....			

资料来源:整合自一线扶贫干部工作总结

据悉,在不断地“回头看”过程中,台账资料很可能推倒重来了很多次,其中一项重要的工作内容就是严格按照要求填写建档立卡资料。除此之外,还有农业普查、经济普查、人口普查、危房摸底、留守儿童摸底、留守老人摸底、大型农机具摸底等等,不一而足。每一项工作内容背后,均伴随着一系列的痕迹管理工作。

综上,不论是基层党建工作,还是精准扶贫工作,村级组织治理事务的两大主要来源即自上而下的党务和政务工作,外部赋予特征突出。治理事务密集进村,客观上要求村干部专职化坐班工作,是村干部职业化的现实合理性基础。

2. 治理资源的外部供给

这里的“治理资源”,主要指用以支付村干部误工补贴或工资待遇的经济资源。对以 X 村为代表的中西部留守型农村而言,村集体经济空壳化是普遍现象,也就意味着村集体自身不具备支付村干部职业化这一组织成本的经济能力,因此,在 2015 年之前的相当长一段时期,村干部的经济激励主要来自于地方政府提供的误工补贴和干部兼业生计。在此期间,对村干部而言,激励系统主要来自于三个方面:误工补贴的经济性收益、人情面子等社会性收益以及一定的政治性收益。在治理事务相对稀疏、治理资源相对稀缺的传统简约治理时期,这一激励系统尚可发挥一定功效。2015 年以来,随着精准扶贫、基层党建等外部赋予的治理事务越来越多,与之相匹配的大量痕迹管理工作要求村干部付出更多的时间和精力,村干部对经济待遇提出了更高的要求,原有的激励系统难以继。

这种情况下,陕西省委组织部牵头起草了《陕西省村级党组织标准化建设办法(试行)》和《关于开展“千村示范、万村达标”活动推进村级党组织标准化建设的实施方案》,把标准化的思维理念嵌入党建工作中,从组织设置、班子建设、党员队伍、组织生活、工作运行、经费保障、场所建设等七个方面对村级党组织建设设立标准,并在全省轰轰烈烈地开展了“千村示范、万村达标”活动,力争通过三年的创建,使全省一千个左右村级党组织成为示范村,80%以上的村级党组织建设达标,全省村级党组织建设实现质的飞跃。村级党组织标准化建设的重要产物就是村干部职业化。具体反映到经费来源上,主要通过党建口进行专项经费的转移支付,并按照省市县 4:2:4 的比例支付基层组织党建经费,以此保障基层党组织标准化建设的经费来源。据当地村支部书记介绍,根据规定,3 000 人以下的行政村,党建经费按照每年 2.2 万元拨付,3 000 人以上的行政村,党建经费按照每年 2.7 万元拨付;此外,村干部工资由省市县三级财政按照 5:3:2 的比例额外分摊支付,书记、主任正职村干部每月 2 300 元,副职村干部每月 1 380 元,绩效工资根据工作考核情况进行发放。

综上,中西部留守型村庄多为一般农业型地区,村集体收入几乎为零,无力支付村干部职业化所产生的组织成本。不论治理事务密集与否,在地方党委政府不提供外部财源供给的情况下,村干部职业化依旧难以实现。从当地基层治理实践来看,治理资源外部供给特征突出,且高度依赖党建口经费这一政治性极强的财政来源。

简而言之,在当地村干部职业化实践过程中,治理事务以基层党建、精准扶贫等政治任务为主,密集且频发,政治属性突出,对村干部职业化提出了现实要求,是村干部职业化的合理性机制。对以 X 村为代表的中西部留守型村庄而言,村庄内生性治理资源有限,村干部职业化转型必须处理好“组织成本由谁来支付”的问题。在以基层党组织标准化建设为主要抓手、以党建经费为主要财源的大背景下,治理资源主要来自于自上而下的财政转移支付,外部供给特征明显,政治属性同样突出,为村干部职业化实践提供了经济支持机制。换言之,对以 X 村为典型代表的中西部留守型村庄而言,治理事务和治理资源均来自于自上而下的外部政治建构,而非自下而上的村庄内生需求,“政治引领”而非“村庄需求”才是推动着当地村干部职业化转型的动力机制,笔者称之为“政治引领”型村干部职业化。

政治引领型村干部职业化道路的出现,其基础在于治理事务的政治赋予与治理资源的外部供

给,本质上反映了近年来我国国家与村庄社会关系的深刻变化,即从“底线介入”走向“积极建设”。考察国家与村庄社会关系,存在两个基本维度:一是事务维度,二是资源维度。事务结构和资源结构背后反映的恰恰是村庄之外权力结构的强弱,既包括中央政府,又包括地方党委、政府,共同构成了观察国家权力特征的实践窗口。在村干部职业化之前的相当一段历史时期,尤其是对中西部一般农业型村庄,来自国家自上而下的治理任务极其有限,先后体现在计划生育、税费征收、项目落地等有限的且阶段性较强的中心工作方面,对村干部全职化坐班工作的要求不高,因此村干部多保持兼业状态,意味着国家对村庄社会的介入有限,笔者称之为“底线介入”。税费取消之后,随着服务型政府理念深入人心,尤其是以习近平总书记为核心的新一代中央领导集体治国理政以来,国家意图均一一表现在村级治理事务结构上,在原有项目下乡、服务型基层党组织建设基础上,美丽乡村、精准扶贫、厕所革命、乡村振兴等一系列自上而下的治理目标不断转变为基层治理实践,客观上对村干部职业化提出了更高要求,背后恰恰反映了新时代国家对村庄社会的全面改造,笔者称之为“积极建设”。因此,对中西部留守型村庄而言,政治引领型村干部职业化道路的出现,本质上反映了国家与村庄社会关系从“底线介入”走向“积极建设”,这一深刻变化的背后代表着我国国家基础性能力的全面提升。

五、结论与进一步讨论

既有国家治理视角和村庄社会视角下的村干部职业化研究,难以有效解释中西部留守型村庄村干部职业化实践的动力机制问题。本文采用案例研究方法,在梳理陕西扶风X村村村干部职业化实践过程的基础上,抽离出“治理事务”和“治理资源”这一内在决定基层组织形态和干部角色的两大基础性变量,并以此为分析框架对以X村为代表的中西部留守型村庄村干部职业化实践背后的动力机制进行挖掘。研究表明:以X村为代表的中西部留守型农村,打工经济普遍,留守特征突出,村庄内生性治理事务有限,且村庄集体经济空壳化明显,不具备村干部职业化的现实需求和经济基础。近年来,随着精准扶贫、基层党建等大量自上而下的政治任务进村,村级治理事务密集且频发,政治属性突出,对村干部职业化、坐班工作提出了更高要求;加之自上而下的财政转移支付增多,部分地区具备了支付村干部职业化所产生的组织成本的经济能力,但治理资源外部供给特征明显。相比东部沿海地区村庄内生性村干部职业化,中西部留守型农村属于“政治引领”型村干部职业化实践,治理事务和治理资源的外部赋予特征突出。

当前,对包括陕西、贵州、湖北等省份在内的相当一部分中西部地区而言,村干部职业化已成普遍实践,政治引领特征较为突出,且有继续扩大的趋势。即使如此,以下几点仍旧值得进一步讨论。

一是对中西部留守型村庄而言,村干部职业化实践究竟是否合理?政治引领型村干部职业化道路,外部建构特征明显,也就意味着这一职业化转型主要取决于外部治理系统的需要,而非村庄内生产物。因此,如欲考察其治理绩效,则必须考察其治理事务是否持续密集进村、治理资源外部供给是否可持续,尤其是外生性治理事务是否与内生性村庄需求相契合、外部供给的治理资源是否与刚性上涨的村干部职业化所产生的组织成本相匹配。从村庄社会视角看,中西部留守型村庄在村人口不多,内生性治理事务稀疏,地方性治理资源有限,在“讲政治”的新时代背景下,政治引领型村干部职业化或许可逆势生长,但从长时段看,维持型村庄加兼业“中农治村”是大势所趋,即政治引领型村干部职业化在短时间内可行,难以长期持续,否则容易造成“政治不经济”的局面。

二是对中西部留守型村庄而言,为什么部分村庄出现了村干部职业化实践,而部分村庄仍旧保持了干部兼业状态?是什么因素以及如何影响着这一基层治理的区域差异?外部导向的村干部职业化实践道路以及政治引领的动力机制,内在决定了这一实践取决于两大要素:一是治理事务是否密集进村,二是治理资源是否丰沛。任何地方党委、政府均存在治理事务进村的需要,却未必都具备支付村干部职业化所产生的组织成本的财政能力。因此,中西部留守型村庄村干部职业化道路

内在决定了其影响因素“在外不在内”，即包括财政能力在内的地方政府能力。换言之，对中西部留守型村庄而言，村干部职业化实践的区域差异，正在于各地党委、政府基层治理目标和能力的不均衡性。

三是对相当一部分中西部农村而言，村级组织正规化和村干部职业化，目前已成事实，问题在于：村干部职业化是否代表了中西部农村基层治理现代化的未来？乡村振兴战略大背景下，治理有效的基层治理体系和治理能力现代化是党和国家对新时期基层治理的最新要求。而众所周知，区域差异大是我国基本国情，不存在千篇一律和一劳永逸的基层治理现代化模式。简约高效的基层治理模式，也一定是与基层治理事务特征、基层社会发展需要和基层群众对美好生活的向往相高度匹配的。村干部职业化不是基层治理现代化的唯一路径，盲目地进行中西部农村东部化改造更没有出路。从中西部村庄视角看，在治理事务密集进村期间，适度提高村干部误工补贴是必要且可行的，但盲目地要求村干部坐班进行职业化转型实无必要。在既有体制下，村干部职业化与基层组织行政化存在较高的亲和性，极有可能挤压村干部为人民服务的时间和动力，严重背离了党的群众路线工作理念。由此观之，村干部职业化和村级组织正规化要慎行，需要极高的政治智慧来灵活把握重塑村干部激励系统、回应治理任务进村和为人民服务三者之间的有机均衡。

参考文献：

- [1] 马红. 农村税费改革后推进村干部职业化建设的对策[J]. 农业经济, 2005(12):14-15.
- [2] 宁泽逵, 柳海亮, 王征兵, 柴浩放. 村干部向何处去——关于村干部“公职化”的可行性分析[J]. 中国农村观察, 2005(1):58-65.
- [3] 饶静. 当前农村基层治理现代化面临的问题与挑战[J]. 人民论坛·学术前沿, 2017(22):64-71.
- [4] 唐晓清, 刘杰. 农村基层干部职业化管理的理论分析与措施建议[J]. 学习论坛, 2012(2):17-20.
- [5] 王扩建. 城镇化背景下的村干部职业化:生成逻辑、困境与对策[J]. 中共天津市委党校学报, 2017(1):33-40.
- [6] 贺雪峰. 论不同地区村干部性质的差异性[J]. 湖北行政学院学报, 2017(3):44-49.
- [7] 贺雪峰. 乡村治理现代化:村庄与体制[J]. 求索, 2017(10):4-10.
- [8] 李永萍. 村干部的职业化:原因、效果与限度——基于上海市远郊农村的调研[J]. 中共宁波市委党校学报, 2017(1):84-90.
- [9] 印子. 职业村干部群体与基层治理程式化——来自上海远郊农村的田野经验[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(2):42-49.
- [10] 申端锋. 治理转型下村干部不胜任难题——兼论乡绅模式的终结[J]. 探索与争鸣, 2014(7):90-93.
- [11] 王惠林, 杨华. 村干部职业化的生成机制及其路径创新[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018(4):54-62.
- [12] 张雪霖. 村干部公职化建设的困境及其超越[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2016(2):44-50.
- [13] 贺雪峰. 饱和经验法——华中乡土派对经验研究方法的认识[J]. 社会学评论, 2014(1):4-12.
- [14] 王宁. 个案研究中的样本属性与外推逻辑[J]. 公共行政评论, 2008(3):44-54.

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>