

当前乡村治理中群众工作式微 及其有效治理

——基于“事务面向—工作方法”的二重组合分析

王向阳

(西南交通大学 公共管理学院, 四川 成都 610031)

摘要:乡村治理有效的基础,在于对乡村治理事务做出科学有效的分类。基于“事务面向”和“工作方法”的二重组合分析,当前乡村治理事务可分为四类:治理目标面向—群众工作方法类治理事务,治理目标面向—常规工作方法类治理事务,群众利益面向—常规工作方法类治理事务和群众利益面向—群众工作方法类治理事务。研究发现:当前乡村治理的基础问题在于面向群众利益的群众工作式微,导致基层工作与群众获得感并不匹配。群众工作日渐式微,与治理事务行政化、治理过程规定性和督考体制偏离群众诉求高度相关。如不及时做进一步调整,最终必将严重影响基层政权社会基础以及国家认同。充分保障基层治理主体性和基层干部自主治理空间,找回群众工作,是实现乡村有效治理的重要调整思路和纠偏路径。

关键词:乡村治理;事务面向;工作方法;群众工作;基层治理主体性

中图分类号:D669.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)04-0063-11

一、问题提出:基于当前乡村治理若干问题的反思

治国有常,利民为本。近年来,中共中央、国务院先后印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》《关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》等重要文件,重点聚焦“三农”领域诸议题,党在二十大报告中也明确提出,我们要紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,坚持尽力而为、量力而行,深入群众、深入基层,采取更多惠民生、暖民心举措,着力解决好人民群众急难愁盼的问题。从笔者及所在研究团队同仁在各地调研来看,广大基层干部和群众反映以下问题比较突出:一是税费取消后,国家项目资源日益密集下沉,但政府的高额投入并未有效转化为广大群众实实在在的获得感和幸福感,以致于不少地方出现“跑断干部的腿,堵不上群众埋怨的嘴”等现象,即国家资源下乡与群众诉求没有实现充分对接;二是当前基层工作越来越强调办事留痕,文字报表工作要求越来越高,以致于需要安排专人处理,给基层干部造成了沉重的工作负担,不少基层干部戏称目前“表哥”“表姐”多到让人头疼,即基层工作中形式工作日渐泛滥;三是不少地方在推进“农民上楼”“厕所革命”“殡葬改革”等具体工作过程中,出现明显违反客观规律和农民意愿的事件,政策执行明显偏离,

作者简介:王向阳,西南交通大学公共管理学院,讲师。

基金项目:国家社会科学基金西部项目“基于村社统筹的欠发达地区农村养老服务精准供给模式研究”(22XSH016),项目负责人:王向阳。

甚至违背群众意愿等。以上问题的出现,导致最直接的后果是:国家投入了大量资源,各地基层干部做了大量工作,却难以获得群众认同,严重影响基层干群关系,甚至产生了不同程度的基层政权合法性危机。针对以上问题,学界提出了各类解决思路和政策建议,大都指向了“多元共治”^[1]、“协商治理”^[2]等一系列治理理念,但大都缺乏对以下基础性元问题的充分探讨,即当前乡村治理实践中究竟存在哪些治理事务?如何作出科学的类型分析?不同的治理事务,究竟需要怎样的治理方法与之相适配?以上构成了笔者最初的问题意识。

二、文献回顾与分析框架

(一)文献回顾

围绕乡村治理,既有研究比较丰富,针对具体问题的具体分析更是汗牛充栋,为本研究进一步展开奠定了重要基础。

大一统体制如何与复杂的乡土社会有效对接^[3-4],是近年来学界研究的热点命题^[5-7]。早在周雪光等学者提出这一问题之前,徐勇就提出了现代国家如何实现对乡土社会的有效整合^[8]以及“接点政治”^[9]问题。在最近的研究中,贺雪峰也提出了治理体制如何与村庄社会对接的问题^[10],有学者提出“一线治理”^[11]、“折叠型治理”^[12]、“协同共治”^[13]等概念,用以指称并解释国家与复杂社会对接时所产生的复杂样态和丰富实践。如欲实现国家体制与乡土社会的有效对接,离不开对农村基层治理事务的具体分析。聚焦当前乡村治理事务,杨华^[14]、吕德文^[15]、王向阳^[16]等人用“细小”“琐碎”“不规则”“季节性”“偶发性”等词来归纳概括其事务特征,并旗帜鲜明地指出既有党政科层制规则治理难以顺畅对接模糊的乡土社会复杂异质的群众诉求,因此主张应当充分发挥基层治理主体性,以实现灵活高效的简约治理。冯川提出“混沌”这一概念,用以指称农村基层治理界面样态,并指出“浑沌”意味着其内部不存在区隔和边界,这在与地方社会关系密切的基层治理中比比皆是^[17]。这一研究,充分展现了乡村治理实践的复杂性和丰富性,但并未对乡村治理事务展开进一步针对性分析。目前常见的治理事务类型划分是“中心工作”与“常规工作”、“行政事务”与“自治事务”、“政治任务”与“一般工作”、“硬工作”与“软工作”等二分法^[18-20],为我们理解乡村治理实践展示了一幅鲜明图景,但遗憾的是,基于部分治理事务的典型二分法难以穷尽当前乡村治理事务的总体,为我们进一步拓展这一类型分析留下了空间。

综观既有研究,特征如下:一是学界既有针对乡村治理具体问题的分析不在少数,但是缺乏对当前乡村治理事务结构与类型的基础性分析,而这恰恰是乡村治理有效的逻辑原点和实践起点;二是学界既有研究中对当前乡村治理事务特征已有不少生动传神也不失准确的归纳概括,但聚焦治理事务类型划分的分析却十分有限,多一笔带过,并未引起学界足够重视;三是针对乡村治理事务类型,学界既有研究已有一定积累,但普遍流行的简单二分法只能反映乡村治理实践中的部分治理事务,难以穷尽乡村治理事务类型的全貌。是否存在一个更加科学简明的类型划分维度与分析框架,以推进我们对当前乡村治理事务的全面理解,进而实现对乡村治理实践的总体性把握?复杂丰富的乡村治理实践本身要求我们必须全面考虑其关键影响要素并将其纳入到更加科学有效的分析框架中来。

(二)分析框架

二重分析法是马克思主义的经典分析方法,在马克思的经典著作《资本论》中有着广泛应用。西方社会学新四大家中的吉登斯和布尔迪厄也曾遵循这一分析方法分别对“结构”与“行动”^[21]、“场域”与“行动者”^[22]等作出过精彩而深刻的经典分析。笔者拟沿袭并借鉴这一分析思路,同时参照韦伯的理想型分析方法论,结合乡村治理实践,最终提炼影响乡村治理实践的关键要素并建构针对乡村治理事务类型划分的分析框架。值得进一步说明的是,本文中指涉的乡村治理事务,

并非仅指农村层面的治理事务,而是包含了乡镇治理事务在内的乡、村两级,甚至乡、村、组三级的基层治理事务。

从笔者及所在研究团队同仁在各地农村调研来看,“事务面向”和“工作方法”是理解乡村治理事务的两项基本维度。有效治理的关键,恰恰在于不同面向的基层治理事务需要有针对性的工作方法与之相匹配,否则就容易导致治理低效,甚至失效问题^[23-25]。所谓“事务面向”,主要分为两类:一是“治理目标”面向,对上不对下,多为政府本位,主要服务于单向的自上而下的政策执行或本级政府治理目标,考虑群众意愿和诉求较少,比如近期山东部分地方政府为了腾退土地指标违背农民意愿强势推动农民上楼事件^[26],再比如前两年江西部分地方政府为了推进殡葬改革而出现的“抢棺”事件^[27];二是“群众利益”面向,充分考虑群众诉求,解决群众问题,提升群众获得感和幸福感,比如近年来各地普遍设立的办事服务大厅^[28]。所谓“工作方法”,从一线实践来看,也存在两类:一是基于党政科层制而产生的“常规工作方法”,即标准化的、流程化的、规范化的常规工作方法,多见于各地基层窗口服务类工作,比如目前各地在推行民政工作、计生服务工作、开具各类证明等常规工作时所采用的常规工作方法;二是面向群众组织动员的“群众工作方法”,常规工作方法不好用,或效果不佳,多需要依靠村社内部社会动员来推动工作,进而实现积极分子吸纳、中间群众带动和消极群众治理转化,如近年来江西余江通过群众工作来推动宅基地制度改革,进而实现“拆旧房、建新村”的良好治理效果,再比如各地在推动拆迁等中心工作时常用的社会关系动员,同样是群众工作方法的具体应用。

值得说明的是,我国政府是党领导下的人民政府,包括基层干部在内的各级干部工作宗旨是全心全意为人民服务,天然具备“群众利益”“人民本位”的行政伦理内涵和价值导向,而基层治理实践的复杂性在于,治理事务面向并非总是理想中的、完全彻底的、抽象的“群众利益”面向,部分地区少数基层干部在推动个别工作时,尤其是在政策内容刚性较强、政治任务导向明显、考核压力较大时,确实存在“对上不对下”的问题,导致政府治理目标不同程度地偏离群众利益。此外,从对内与对外的角度,基层治理事务又可区分为党政办工作等“对内工作”与面向群众的“对外工作”,本文主要关注面向群众的对外工作。基于“事务面向”和“工作方法”两项维度,我们可建构起如下分析框架,参见图1:

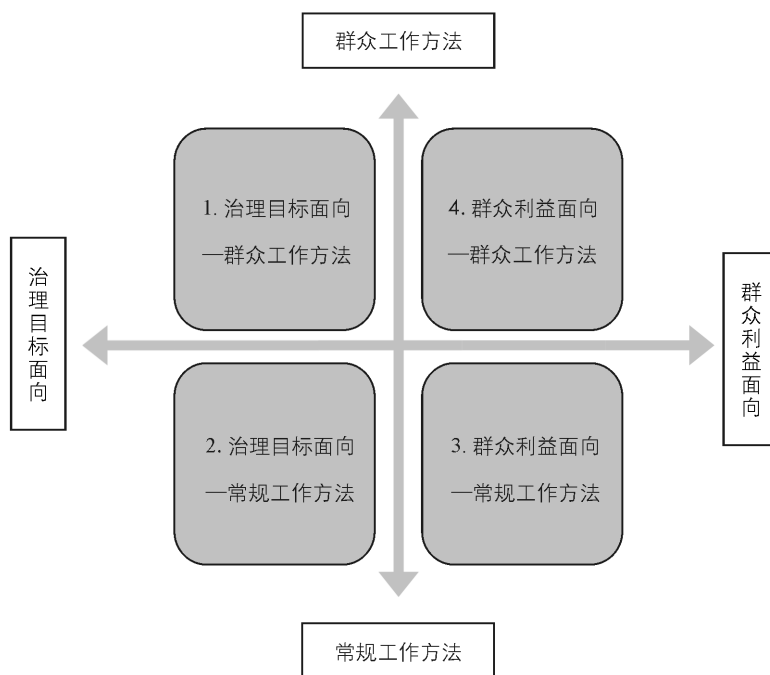


图1 基于“事务面向”和“工作方法”的乡村治理事务类型划分

本文经验材料主要来自于笔者近年来在河南、山东、湖北、四川、广西等地乡村的田野调研。调研期间,笔者主要采用半结构式访谈法来收集材料,通过对当地乡村两级干部、村民组长、群众代表等关键人物深度访谈获取了大量一手素材。具体分析上,本文主要采用案例分析法就典型案例展开分析,通过对当前乡村治理事务的梳理,以期获得对当前乡村治理的若干总体性认识。

三、当前乡村治理事务的整体图景

“上面千条线,下面一根针”,这是包括学界在内的社会各界对基层工作的形象表达和普遍共识。作为国家与乡土社会对接的重要接点,乡村两级基层组织既是我国党政科层体制的神经末梢,同时也是广大群众反馈诉求和反映问题的前端窗口,这一结构性位置本身决定了其基层治理事务来源。

(一) 治理事务结构

从笔者及所在研究团队同仁在各地调研来看,当前乡村治理事务主要有以下内容:

一是出具各类证明或情况说明。对普通群众而言,诸多事项的办理,需要生活所在的辖区村(社区)或户籍所在地村(社区)出具各类证明材料,如孩子出生证明、老人死亡证明、家庭经济困难学生情况证明等,不一而足,也是各地广大群众和基层干部打交道最为频繁的一项工作内容。在湖北秭归农村调研期间,笔者对照当地干部工作记录簿,对村干部工作事项曾作出梳理,据不完全统计,开具证明这类工作事项占比当地村干部工作事项总数的50%以上,其次是各类检查迎检工作和矛盾纠纷调解工作。为此,2020年民政部等六部门曾联合发文,要求改进和规范基层群众性自治组织出具证明工作,并明确指出其中典型的无犯罪记录证明等20条证明不应由居委会和村委会出具。这一指导意见的出台,从侧面也反映出证明出具工作,是当前基层治理实践当中的一项基本工作内容。

二是提供政策解释或工作说明。国家每一项具体政策的落地实施,均会转化为具体的工作内容,离不开广大基层干部的积极推动。涉及到具体政策内容,相当一部分群众很可能并不了解,此时就需要基层干部主动做好政策解释工作或工作情况说明,或者有群众提出疑问后,负责对接的基层干部耐心细致地做好解释说明工作。比如土地流转政策、返乡创业支持政策、低保政策、大病救济政策、宅基地管理政策等,每一项政策的具体内容,均涉及千家万户,因此基层干部做好政策解释工作,就成为具体工作当中的又一项基本内容。

三是开展社会管理与公共服务工作。对基层组织而言,社会管理与公共服务工作作为一项日常性工作,同样涉及千家万户,需要和广大群众打交道。相比税费时期,近年来,尤其是随着服务型政府建设的不断推进,党群服务中心在各地普遍建立起来,面向各条线、服务群众的窗口随即设立,民政、计生、残联、综治等各类服务类或管理类事项均纳入到窗口工作中来,成为各地基层干部日常工作的重要内容。目前,按照要求,各地均全面公开了农村社会管理与公共服务事项清单,清单分为直办、公开和告知、代办、协办四个部分,据不完全统计,这类工作累计上百项,主要内容包括:服务单位、事项名称、受理条件、申请材料、办理流程、办理期限、收费标准及村级权限等。现择其要者梳理如下,参见表1:

表 1 某市农村社会管理与公共服务事项一览表

序号	单位	事项	村级权限
1	农委	耕地地力保护补贴服务	直办
2	组织部	党员组织关系的迁入、迁出证明	直办
3	人社局	城乡居民基本医疗保险参保服务	直办
4	卫健局	免费避孕药具领取	直办
5	农机局	农机购置补贴业务	代办
6	教育局	生源地助学贷款申请	代办
7	人社局	城乡居民基本医疗保险报销	协办
8	住建局	村民房屋报建	协办
9	公安局	家庭户立户	协办
10	残联	残疾人证办理	协办
11	村本级	惠农补贴查询	查询
12	村本级	拆迁补助金发放公示	查询
.....			
181	国土局	农村村民宅基地审批	协办

资料来源:作者根据访谈内容制作。另,由于基层工作繁杂,不一而足,以上仅为不完全统计

四是推动中心工作落实。在《关于领导方法的若干问题》一文中毛泽东提到:“在任何一个地区内,不能同时有许多中心工作,在一定时间内只能有一个中心工作,辅以别的第二位、第三位的工作。”^{[29]901}在《党委会的工作方法》一文中又再次强调,党委要抓紧中心工作,又要围绕中心工作而同时开展其他方面的工作^[30]。比如税费时期的税费工作和计生工作,近年来的精准扶贫工作,以及目前的乡村振兴工作,尤其是中央主要领导重点强调或曾作出明确批示的工作事项,大都转化为各地基层组织的中心工作。因此,中心工作是各地基层组织的一项重要工作内容,大体可分为两类:一是来自中央或上级党委政府的中心工作内容,如乡村振兴工作;二是来自本级党委政府根据本地发展需要而设立的中心工作,比如招商引资工作和征地拆迁工作。对广大基层干部而言,其主要精力主要用于推动落实中心工作。

五是开展矛盾纠纷调处工作。从基层治理实践来看,不存在完全没有矛盾的基层治理,矛盾的存在是普遍且具体的,只是不同时期矛盾的性质、类型、数量等发生变化。对基层干部而言,矛盾纠纷调处是其重要工作内容,主要来自两个方面:一是来自征地拆迁等政府工作落实过程中产生的矛盾纠纷,二是来自乡土社会家庭内部机制无法调节而外溢出来的矛盾纠纷,如邻里矛盾、家庭纠纷等。税费时期,农村矛盾纠纷主要为邻里矛盾、邻地矛盾等,后税费时期,尤其是随着打工经济的日趋普遍化,农民家庭生计模式非农化明显,人口流出普遍,目前主要表现为婚约彩礼纠纷、养老纠纷以及项目进村过程中所产生的干群矛盾。不论是何种类型的矛盾纠纷,尤其是涉及到利益关系调整的,一旦处理不及时或处理不当,极易转化为信访案件或群体性事件,严重影响基层社会稳定。因此,矛盾纠纷调解工作,往往是基层干部最直接与群众打交道的一项重要工作内容。

六是拆违、打击非法盗采等行政执法类工作。对基层党委政府而言,除了提供基本的社会管理和公共服务事项,还有一项重要工作内容便是根据国家相关法律规定或政策文件精神开展行政执法工作,尤其是随着近年来乡镇体制改革的推进,相当一部分地区在乡镇层面成立了综合执法中队,专门负责承接打击并规范国土违建、占道经营、非法盗采、违规生产、污染环境等行政执法类工作。近年来,国家对耕地保护重视程度空前,随着卫星拍照等新技术的应用,针对非法占用耕地等的卫片执法不仅成为基层国土部门执法的重要内容,同样构成了各地基层党委政府的重要工作内容。

据悉,单就乡镇层面的工作而言,主要负责对接区(县)七八十个,甚至更多的区(县)直部门条线工作,每个部门工作又可操作为若干项工作内容,每一项工作内容基本都写进了年终考核表中,差别只在于工作重要性不同,领导注意力分配不同,考核分值权重有所差异,但无一不需要乡村两级组织承接并落实工作内容。当然,当前乡村治理事务不止以上梳理的内容,但就其基本工作内容而言,大体框架如上。

(二)治理事务特征

面向群众的乡村治理事务,大体有三个来源:一是来自包括中央在内的上级各党委政府各职能部门自上而下分解下来的工作任务,如党建工作、民政工作等;二是来自乡土社会内部无法有效解决而外溢出来的群众事务,如矛盾纠纷调解等工作;三是来自乡镇本级党委政府根据地方发展实际所自主设置的工作内容,如亮点打造工作等。呈现出以下突出特征:

一是多中心工作特征突出。步入新时代,我们国家同步进入了基层治理的强国家时代,国家对乡村发展有了重新定位并寄予厚望,这对基层提出了更高的治理目标,并一一转化为基层治理实践中的多项中心工作。在基层调研,近年来发生了一个明显变化,基层干部普遍比较忙碌,除了日常工作之外,几乎每位基层干部都要围绕多个中心任务而运转。据广西一位在基层工作多年的干部坦言:“税费时期,我们的工作主要就是税费工作和计生工作,阶段性强,不好做但是都能做得下来。税费取消后的几年,尤其是党的十八大以前,乡镇干部的常态就是上午一杯茶、下午一杯酒、晚上一支歌。但是最近几年,尤其是精准扶贫工作开展‘回头看’以来,我们几乎没有怎么休息过,孩子都快不认识爸爸了,业务工作甚至只能抽加班时间来做!”(访谈资料:2022-09-22,GXBH)^①加之中央对环保工作比较重视,地方发展愿望又比较强烈,因此,目前乡村振兴工作、基层党建工作、环保工作、征地拆迁工作、信访维稳工作等,均成为基层干部需要协调处理的中心工作,只是地区发展阶段和侧重点不同,以上中心工作组有所差异,但共同的特征就是多中心工作同时运行,基层干部普遍忙碌,围绕自上而下的中心工作及其考核而运转。

二是技术治理特征明显。目前,随着国家资源下乡进村的,是一系列规范进村和监督下乡,对基层工作提出了更多更精细的流程规范上的要求^[31]。国家项目资源下乡,需要保证项目资金的安全可靠和规范使用,为了规范项目资金使用,各部门在申请材料、使用程序,尤其是财务制度上作出了精细化的要求,技术化治理特征明显。同时,随着微信等现代信息技术的普及,各类政务小程序、APP等新技术手段应用越来越广泛,一个最直接的影响就是善于做群众工作的中老年乡村干部技术应用水平较低,甚至根本不会操作,而年轻人凭借这一技术优势越来越多地被吸纳到基层干部队伍当中来。调研中,不少基层干部坦言:“目前很多工作都需要在电脑或手机APP上处理,各类文字报表工作尤其多,我们中老年干部不少根本不会操作,只能靠年轻干部!”(访谈资料:2022-09-24,GXB)因此,治理事务的技术化导向与基层干部年轻化趋势往往成为当前基层治理实践中的伴生现象。此外,近年来,网格化治理在包括中西部普通农村在内的各地基层普遍推广,要求配备专人担任网格员,运用一系列技术化手段,全面准确收集辖区人、事、物等信息,针对安全隐患、矛盾纠纷等线索要准确及时上报,尝试利用城市治理方式治理农村是当前基层治理技术化的典型代表。

三是文牍工作精细密集。在基层治理实践中,一定的合适的文牍工作是必要的,也是有其合理性的,比如低保政策的执行。据基层干部介绍:“工作规范化之前,低保政策执行相对比较随意,基本村支部书记就可以决定低保名额具体分配,灵活是灵活,但确实存在不少问题;目前,低

^① 该访谈资料由访谈内容、访谈时间以及访谈对象构成,2022-09-22代表访谈时间,GXBH是访谈对象姓名的首字母缩写。

保评选过程中,几乎每一环节均需要相关材料加以佐证,加之大数据技术的应用,目前工作规范化程度已经很高了!”(访谈资料:2022-09-26,GXH)但目前基层治理实践中普遍出现的问题恰恰在于:几乎所有事项均需要办事留痕,一来规避责任,二来应付检查,三是证明工作过程。这一要求极大消耗广大基层干部的工作精力和干事创业热情,并最终转化为文牍负担和基层疲惫。不少干部反映:“目前,几乎所有的工作,事前需要工作计划,事中需要照片或视频留痕,事后需要总结,‘表哥表姐’特别多,数不胜数,大量时间精力用在文字报表工作上,具体实际工作反而耽搁不少!”(访谈资料:2022-09-26,GXH)以上现象的出现,和以上提及的多中心工作特征和治理技术化导向有着密切联系,甚至是多中心工作和技术治理的直接产物。相比税费时期和后税费时期,当前各地基层组织文字报表工作增加不少,甚至需要有不只一个档案柜来专门摆放,以随时准备应对上级检查,这是近年来基层治理事务发生的又一明显变化。

基于此,我们大体可勾勒出当前乡村治理事务的全貌:一方面,新时代乡村治理的发展面向突出,成为推动基层社会发生变化的重要动力,同时,政治任务泛化、多中心工作特征突出,占据了广大基层干部的主要精力;另一方面,服务型政府建设、国家资源下乡、技术治理理念下沉,各类现代性要素下乡进村,推动基层治理迅速走向现代化轨道,但与此同时,文牍类工作相伴出现,成为广大基层干部的重要工作内容,尤其是在具体工作中过度政治化所造成的形式主义工作泛滥,日益成为并严重加剧了各地基层工作的负担。

四、基于“事务面向”和“工作方法”的乡村治理事务类型分析

乡村治理有效离不开对当前乡村治理事务的科学分类。结合以上对当前乡村治理事务整体图景的梳理,参照基于“事务面向”和“工作方法”的二重组合分析框架,我们可对当前乡村治理事务做如下分析:

(一)治理目标面向—群众工作方法类治理事务

这类治理事务,主要指事务面向上以上级党委政府或本级治理目标为导向,但在具体推进落实过程中,依靠常规工作方法往往成效有限,因此多采用群众工作方法推动落实。常见于各地基层承接或自主设置的中心工作,多以政治任务的形式出现。以近年来山东地方政府强势推动农民集中上楼事件为典型代表。在这一典型案例中,当地推动农民集中上楼,政策话语是打造乡村振兴的齐鲁样板,但从地方政府的实际操作来看,主要是通过腾拆农民房屋来腾退出建设用地指标,进而通过增减挂钩政策服务城市建设用地指标需要、本地财政扩充诉求和筹集乡村建设资金来源。由于这一工作涉及到腾拆农民房屋,尤其是和相当一部分在村农户实际诉求又不匹配,因此推动起来相当困难,同时相当一部分群众意见又很大。作为地方政治任务分解下来,基层干部必须推动落实?常规工作方法不好用,群众工作方法往往成为重要抓手,各种形式的社会关系动员就体现得淋漓尽致。一般常见操作步骤是:首先梳理工作对象的社会关系,并从其中挖掘出在工作对象面前说话管用的社会关系;其次动员社会关系重要节点去做工作对象的思想工作,要求配合工作;最后一步,社会关系动员低效或失效的情况下,往往采取强制手段强势推动。值得一提的是,在体制内工作的亲属、同学等社会关系,往往成为基层干部社会关系动员的重要节点。类似的工作如近年来江西各地推行的殡葬改革工作,治理目标导向明显,初衷很好,但和群众既有观念张力较大,绝大多数群众认同度较低,而作为地方政治任务又必须得到贯彻落实,怎么办呢?群众工作方法往往广泛应用于各地中心工作具体实施过程当中。

在这类治理事务中,群众工作只是作为达成目标、完成任务的手段和途径,社会关系动员是其常用治理手段,核心在于充分挖掘利用乡土社会关系制约机制。但问题恰恰在于:这类治理事

务本身出发点往往较好,但在具体落实过程中群众工作不到位,以致于群众不理解、不支持是常态,甚至出现违背群众意志、侵犯群众利益的现象,造成了恶劣的社会影响。

(二)治理目标面向一常规工作方法类治理事务

这类治理事务,主要指服务于上级或本级治理目标需要且依靠常规工作方法可以顺利推动实施。多见于上文提及的行政执法类工作和部分证明类工作,主要服务于地方治理需要。以近年来比较常见的环保工作中划定禁养区为例,对具体的群众而言,在自家房前屋后小规模养鸡等养殖行为是自身生产生活切身利益需要,但各地在推进环保工作过程中,往往出现拍脑袋划定禁养区范围,一旦出现违规养殖行为,一经发现,基层政府往往调动综合执法中队进行现场执法,即强制拆除。再比如近年来国土规划建设领域的卫片执法工作,一旦发现农户新增占用耕地建房,当地综合执法中队就会拿着上级部门反馈下来的卫星图片到现场执法。对具体的农户而言,占地建房是自身切身利益所在,但对整体而言,却会破坏公共土地利用秩序,加上上级部门对耕地保护工作考核很严格,因此目前这类执法工作较为普遍。再比如死亡证明等部分证明类工作,对具体农户家庭而言,家中老人去世,属于乡土社会内部的家庭事务,死亡证明是可有可无的,但基于丧葬管理、老年人补贴发放等相关管理的需要,基层组织则必须要求农户进行死亡登记,而这类工作多属于例行程序性工作,因此常规工作方法往往也可以满足治理需要。

这类治理事务,多属于常规例行性程序工作,充分发挥既有党政科层制和基层组织优势的常规工作方法足以应对,一般问题不大。可能的问题仍然在于:基层治理的目标,究竟是服务治理,还是服务群众? 治理事务面向问题,是基层治理实践当中的永恒命题。

(三)群众利益面向一常规工作方法类治理事务

这类治理事务,主要指通过常规工作方法服务群众利益。多见于基层组织日常性服务工作,以窗口类服务工作为典型代表。这类治理事务的出现,和国家近年来推行的服务型政府建设和基层党建密切相关,尤其是党的十八大以来,服务型政府建设脚步加快,对党的基层组织建设高度重视,各地面向服务群众的党群服务中心普遍设立。按照要求,民政工作、计生工作、残联工作、人社工作等诸多公共服务均普遍下沉至村庄一级,缩短公共服务距离,方便群众办事,为广大群众提供高效便捷的公共服务成为主导理念。常规服务事项匹配常规工作方法,这类治理事务一般问题也不大,对广大群众而言是利民便民的好做法。

值得进一步讨论的是:服务型基层组织建设本身并没有问题,但问题在于,目前各地基层组织过度强调面向具体群众的具体公共服务,却缺乏对群众诉求本身的识别筛选机制、组织动员过程以及利益整合机制,导致服务型组织建设走向泛服务化,个别农户诉求代替广大群众公共利益,群众只有享受服务的权利,却较少配合工作的义务,导致群众等靠要思想严重,群众去政治化问题突出。更根本的问题在于:目前,在具体服务群众的过程中,政府主导的包办代替工作较多,面向群众利益的人民本位的组织动员工作有限,导致群众不讲政治,不讲义务,结果多是政府投入了较多资源,基层干部做了大量工作,而群众获得感和幸福感却不高,基层政权认同度也很低,最直接的反映就是基层干群关系信任程度较低。

(四)群众利益面向一群众工作方法类治理事务

群众工作是我们党和广大群众打交道时的优良传统和组织优势。这类治理事务,主要指通过群众工作方法实现群众利益。在党的历史上,土地革命时期的土改工作是其重要典型代表。就土改而言,既是建党立党过程中组织动员群众的需要,同时也是实现群众利益的重要过程,通过群众工作方法充分实现了建党目标和群众利益的高度统一。在过去以及当下相当长的一段时期内,矛盾纠纷调解工作也属于此类工作,为了调节群众矛盾,回应群众诉求,解决群众问题,基

层干部必须通过具体的群众工作来化解群众矛盾或干群矛盾。这一通过群众工作方法实现群众利益的工作,理应成为基层治理实践中广大干部的重要工作。

目前,随着打工经济的兴起和城市化进程的推进,各类现代性因素进村,乡村社会已发生翻天覆地的变化,村庄原子化、家庭离散化和个体自由化成为重要趋势,邻里矛盾变少,家庭矛盾也较少请基层干部出面调解,而且村干部往往本身也没有调解的动力和能力。至此,目前各地普遍出现的现象是,广大基层干部逐渐退出群众矛盾纠纷调解的过程,而是选择建议当事人走正规司法途径解决,除非涉及到征地拆迁等各类中心工作事项。更为普遍而关键的问题是:目前各地基层组织广大基层干部多在做针对具体工作对象的群众工作,缺少在村庄整体层面开展群众工作的意愿和能力,如目前群众大会几乎消失在基层治理工作当中,群众代表大会主要起到程序合规的作用,缺乏公共政治过程,导致广大群众诉求难以充分表达;缺乏群众工作的政治整合过程的治理事务,广大群众意见难以充分表达,群众情绪难以及时疏导,基层干部也就难以有效识别群众的合理诉求和不合理诉求,也就谈不上有效回应诉求或解决问题。

结合当前一线治理实践,我们发现以上分析均共同指向了当前基层治理实践中的一个共性问题,即面向群众利益的群众工作方法日渐式微,导致群众利益难以得到有效实现,参见表 2。

表 2 当前乡村治理实践中治理事务与治理方法匹配表

事务面向 工作方法	治理目标面向	群众利益面向
常规工作方法	如行政执法类工作	如日常性服务工作
群众工作方法	如征地拆迁类工作	日渐式微

五、“找回群众工作”:基于科学分类的乡村有效治理

乡村有效治理的基础和关键,是对乡村治理事务做到科学分类。在对当前乡村治理事务整体图景进行梳理的基础上,基于“事务面向”和“工作方法”的二重组合分析,本文对当前乡村治理事务做出了如下类型划分:治理目标面向—群众工作方法类治理事务,治理目标面向—常规工作方法类治理事务,群众利益面向—常规工作方法类治理事务和群众利益面向—群众工作方法类治理事务。研究发现,在国家治理转型的当前阶段,乡村治理合规化特征明显,正在发生明显向好转变,但其深层次共性问题在于面向群众利益的群众工作方法缺失,导致群众诉求难以得到充分表达,群众问题难以得到有效解决,群众利益难以得到全面实现,并最终严重影响基层政权合法性的社会基础以及国家认同。基于此,笔者提出了“找回群众工作”的总体思路,即治理事务上赋权、治理过程上放活以及干部考核上赋能,充分保障基层治理主体性,以最大限度推动广大基层干部通过群众工作方法及时识别、准确筛选、高效整合并全面实现群众利益诉求。

群众工作是我们党的优良传统。1945年4月24日,毛泽东在党的七大作《论联合政府》报告中强调:“我们共产党人区别于其他任何政党的又一个显著的标志,就是和最广大的人民群众取得最密切的联系。全心全意地为人民服务,一刻也不脱离群众;一切从人民的利益出发,而不是从个人或小集团的利益出发;向人民负责和向党的领导机关负责的一致性;这些就是我们的出发点。”^[29]1904-1905 2021年7月1日,习近平在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中进一步指出:“江山就是人民、人民就是江山,打江山、守江山,守的是人民的心。中国共产党根基在人民、血脉在人民、力量在人民。中国共产党始终代表最广大人民根本利益,与人民休戚与共、生死相依,没有任何自己特殊的利益,从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益。”^[32]从基层治理一线实践来看,群众诉求日趋多元,基层理事务不规则性特征突出,尤其是在国家治理转型的当前阶段,单纯依靠党政科层体制常规工作方法难以承载基层治理现代化的

整体转型,群众工作是弥合国家与社会缝隙、链接国家资源与群众诉求的重要工作机制,其重要性不言而喻。

结合以上分析,当前乡村基层治理实践中面向群众利益的群众工作方法式微或缺失问题较为突出。群众工作日渐式微,和以下三个因素密切相关:一是从治理事务面向来看,当前乡村治理事务结构中,面向治理目标的政治任务和行政工作明显突出,占据并消耗了广大基层干部的绝大部分时间和精力,而面向群众利益的群众工作却大有式微之势,导致群众利益面向的治理事务相对有限;二是从治理过程来看,国家治理转型大背景下,针对治理过程规定性较强,尤其是要求办事留痕,需要大量的文字材料佐证工作过程^[33],程序化、技术化、文牍化趋势明显,基层干部在具体治理中自主回应群众诉求的治理空间被极大压缩;三是从考核体系来看,目前督考体制多以上级党委政府分解下来的中心工作和部门工作为导向,较少针对群众工作内容设置考核事项,导致广大基层干部没有动力主动开展面向群众利益的群众工作。基于此,在既有党政科层制框架下,治理事务面向、治理过程规定和干部考核体系设计如果不做进一步调整的话,广大基层干部面向群众利益开展群众工作的空间和动力注定极其有限,结果只能是群众工作严重缺失并日渐式微,必将带来以下一系列政治社会后果:一是广大群众诉求难以得到充分表达,群众情绪难以得到及时疏解,群众问题长期得不到有效回应或解决,群众获得感和满意度注定锁定在低位状态,广大群众美好生活体验也就无从谈起;二是长期以来政府主导下的、干部包办代替式的基层治理工作,项目资源投入成本不低,基层干部工作普遍忙碌,甚至基层疲惫明显,但是却与广大群众获得感不相匹配,长此以往,干群关系注定难以得到根本改善,也就难以有效转化为国家认同,甚至会极大地削弱基层政权合法性的社会基础。群众利益难以实现,国家认同难以转化,必将危害我们党作为使命型政党的执政根基,也就谈不上有效的基层治理现代化建设以及现代国家建设。如欲有效解决这一问题,以下三点尤为重要:一是治理事务上赋权,除了必要的政治任务和行政工作,应当给予广大基层干部面向群众利益开展群众工作的充分空间;二是治理过程上放活,除了必要的规范之外,应当赋予广大基层干部结合本地实际和群众需要灵活自主地开展群众工作的自主空间,对结果负责,而非对过程考核,尤其是谨防过程管理代替结果导向;三是干部考核上赋能,基层治理工作主要围绕考核这根指挥棒运转,既有考核体系如不做进一步调整,群众利益实现就无从谈起。总之,找回群众工作,是当前实现乡村治理有效的必由之路,其中关键在于全面认识并高度重视基层治理主体性,前提在于充分保障广大基层干部通过群众工作方法实现群众利益的自主空间。

参考文献:

- [1] 王名,蔡志鸿,王春婷. 社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新[J]. 中国行政管理,2014(12):16-19.
- [2] 颜佳华,吕炜. 协商治理、协作治理、协同治理与合作治理概念及其关系辨析[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2015(2):14-18.
- [3] 周雪光. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代,2011(10):67-85.
- [4] 欧阳静. 简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学,2022(3):145-163.
- [5] 苏曦凌,黄婷. 国家与社会的互动界面:行动语境中的基层概念及其理解[J]. 行政论坛,2022(2):25-31.
- [6] 叶敏.“联村干部”:基层治理体系的人格化运作[J]. 中国行政管理,2022(4):105-111.
- [7] 杨君,周自恒. 治理过密化:理解乡村社会中国家联结个人的一种方式[J]. 公共管理评论,2022(2):143-166.
- [8] 徐勇.“政党下乡”:现代国家对乡土的整合[J]. 学术月刊,2007(8):13-20.
- [9] 徐勇.“接点政治”:农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2009(6):2-7.
- [10] 贺雪峰. 乡村治理现代化:村庄与体制[J]. 求索,2017(10):4-10.
- [11] 杜鹏. 一线治理:乡村治理现代化的机制调整与实践基础[J]. 政治学研究,2020(4):106-118.

- [12] 赵吉. 折叠型治理:中国传统行政中复杂性事务的应对策略[J]. 甘肃行政学院学报,2020(5):35-43.
- [13] 孙莹. 协同共治视角下的乡村治理现代化——以四川省J市的乡村振兴实践为例[J]. 理论学刊,2022(2):128-136.
- [14] 杨华. 农村基层治理事务与治理现代化:一个分析框架[J]. 求索,2020(6):167-176.
- [15] 吕德文. 治大国若烹小鲜:基层治理与世道人心[J]. 教学与研究,2021(5):2.
- [16] 王向阳. 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村村干部职业化实践的考察[J]. 西南大学学报(社会科学版),2019(3):16-24.
- [17] 冯川. 中国农村基层治理的“浑沌”及其实践形态研究——反思治理方式规范化的一个视角[J]. 社会科学,2021(2):59-75.
- [18] 桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志,2021(4):122-128.
- [19] 吕德文. 枫桥经验:基于群众工作方法的检视[J]. 科学社会主义,2019(1):64-71.
- [20] 刘成良. 行政动员与社会动员:基层社会治理的双层动员结构——基于南京市社区治理创新的实证研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2016(3):137-145.
- [21] 安东尼·吉登斯. 社会的构成——结构化理论纲要[M]. 李康,李猛,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,1998.
- [22] 皮埃尔·布尔迪厄. 实践理性:关于行为理论[M]. 谭立德,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2007.
- [23] 李祖佩,胡朝阳,马平瑞. 再论“富人治村”——基于地方政府自主性视角的解释[J]. 西南大学学报(社会科学版),2021(5):25-36.
- [24] 杜姣. 服务型政府转型中的技术治理实践——以12345政府服务热线的乡村经验为例[J]. 西南大学学报(社会科学版),2019(6):37-44.
- [25] 金江峰. 分散控制权:理解项目下乡实践困境的一个视角[J]. 西南大学学报(社会科学版),2022(1):74-82.
- [26] 陈靖,刘明. 上楼之后:“涉农社区”的生活秩序及其治理探索[J]. 中国行政管理,2020(11):59-66.
- [27] 胡卫卫,于水. 策略行动、草根失语与乡村柔性治理[J]. 甘肃行政学院学报,2019(1):86-93.
- [28] 张定安. 实体政务大厅是建设人民满意的服务型政府的有力抓手[J]. 中国行政管理,2017(12):11-13.
- [29] 毛泽东选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1991.
- [30] 毛泽东选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社,1991:1440.
- [31] 贺雪峰,郑晓园. 监督下乡与基层治理的难题[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2021(2):10-18.
- [32] 习近平. 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N]. 人民日报,2021-07-02(2).
- [33] 颜昌武,杨华杰. 以“迹”为“绩”:痕迹管理如何演化为痕迹主义[J]. 探索与争鸣,2019(11):111-121.

**The Decline of the Masses' Work in Current Rural Governance and Its Effective Governance:
Based on the Analysis of Dual Combination of "Affair Orientation" and "Work Method"**

WANG Xiangyang

(School of Public Administration, Southwest Jiaotong University, Chengdu 610031, China)

Abstract: The basis of effective rural governance lies in scientific and effective classification of rural governance affairs. Based on the dual combination analysis of "affair orientation" and "work method", current rural governance affairs can be divided into four categories: governance affairs by the masses' work method oriented to the governance goal, governance affairs by the conventional work method oriented to the governance goal, governance affairs by the conventional work method oriented to the interests of the masses and governance affairs by the masses' work method oriented to the interests of the masses. The study found that the basic problem of current rural governance lies in the lack of the masses' work method oriented to the interests of the masses, resulting in a mismatch between the community-level work and the sense of gain of the masses. The gradual decline of the masses' work is highly related to the administration of governance affairs, the stipulation of the governance process, and the deviation of the supervision and examination system from the content of the masses' work. If further adjustments are not made in time, it will eventually seriously affect the social foundation of community-level political power and national identity. Fully guaranteeing the subjectivity of community-level governance and the space for community-level cadres to govern themselves, and recovering the work of the masses are important adjustment ideas and paths to achieve effective rural governance.

Key words: rural governance; affair orientation; working method; the masses' work; the subjectivity of community-level governance

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>