

驻村干部何以影响乡村治理?

——基于Y县乡村振兴的案例比较分析

吴金兴

(南开大学,天津 300350)

摘要:驻村帮扶制度是新中国成立以来重要的制度性安排,也是现阶段实施乡村振兴战略的重要工作机制之一,其在实践中展现的驻村干部差异化影响成为学术界和实务界的重要议题。“外部整合—内部赋能”分析框架将驻村干部和村干部所形成的混合型组织分为四种类型:全面包办型、协同治理型、无为而治型和无所作为型。M省Y县的案例比较分析表明,强化驻村干部的资源整合能力和村干部的带动发展能力是乡村振兴背景下驻村帮扶的可靠路径。协同治理型是驻村帮扶的理想进路。对此,需要完善干部选派机制、规范干部日常管理、加强驻村过程管控,以实现融入机制、整合机制、培育机制的紧密衔接,进而助力乡村振兴的全面推进。

关键词:乡村治理;驻村干部;乡村振兴;混合型组织

中图分类号:F323 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7168(2024)04-0000-11

一、问题的提出

驻村帮扶制度是新中国成立以来重要的制度性安排,也是现阶段实施乡村振兴战略的重要工作机制之一,旨在推动乡村治理现代化、推进乡村振兴战略。党的二十大报告指出,“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”^[1]。2021年,党中央办公厅印发的《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》提出“合理调整选派范围,优化驻村力量,拓展工作内容,逐步转向全面推进乡村振兴”“注意处理好加强外部帮扶与激发内生动力的关系,形成整体合力”等对新时期干部驻村的总体

要求。加强“驻村帮扶制度”是实现乡村振兴资源优化配置、强化乡村振兴政策执行能力的重要手段^[2]。在脱贫攻坚时期,大规模选派驻村干部是消除绝对贫困、打赢脱贫攻坚战的重要经验。然而,现有研究更多关注驻村干部对乡村治理的“资源式”“压力式”“嵌入式”“代理式”影响,较少关注乡村振兴背景下驻村干部对乡村治理影响的复杂性与动态性^[3],由此限制了对“驻村干部何以影响乡村治理”这一议题的深入分析。

本文基于混合型组织理论视角,提出“外部整合—内部赋能”分析框架。外部整合指的是驻村干部的资源整合能力及意愿。内部赋能指的是村干部的带动发展能力及意愿。可以将驻村

收稿日期:2024-04-10

基金项目:国家自然科学基金青年项目“双系统视角下突发公共卫生事件公众风险感知及应对行为演化研究”(72004078)。

作者简介:吴金兴(1993—),男,南开大学周恩来政府管理学院博士生。

干部与村干部形成的混合型组织划分为四种类型,分别为全面包办型、协同治理型、无为而治型和无所作为型。本文采取了多案例比较的研究方法,原因在于:单个案例更容易陷入“自我论证”的怪圈,即用同一个案例先行提出理论框架,再用其对框架进行检验^[4];多案例比较分析不仅具有“复制逻辑”,还有助于识别潜在的因果关系,提高案例研究的外部效度,使研究结论更具普适性、稳健性和精炼性^[5]。

在案例选择方面,本文选择 Y 县乡村振兴的具体实践为经验对象。Y 县在乡村振兴战略实施过程中,取得了显著成效,涌现出丰富的混合型组织,提供了较好的实践场景 Y 县于 2012 年被列为省级扶贫开发工作重点县,下辖 171 个行政村,其中贫困村 40 个,占比高达 23.4%,但其在 2018 年率先“摘帽”,多次获得中央和省级奖励。随着乡村振兴战略的实施,Y 县农业总产值 2020—2022 年的年均增速近 6%,居全市第 2 位,2021 年农村居民人均可支配收入比 2020 年增长近 8.7%,居全市第 1 位。尽管取得了以上较为突出的业绩,Y 县的乡村振兴工作却呈现了同一时间截面上的多样性、时间序列上的被动性。为更好解剖“麻雀”并在此基础上形成普遍性认识,研究者从 2019 年开始与 Y 县保持密切联系,并且于 2021 年 9 月—11 月在当地开展实地调研。在此期间,笔者对当地参与驻村帮扶的工作人员、村民和村干部等 49 人进行了多轮半结构化访谈、焦点小组讨论,形成了丰富的田野观察记录。同时,研究者获取了地方政府关于驻村帮扶的一系列一手文件资料,包括政府正式文件、政府办公文件、村内部资料和驻村干部工作记录等。本研究所使用的不同来源的资料能够进行三角验证,确保研究结论的真实性。

二、文献综述与分析框架

(一)驻村干部与乡村治理

驻村帮扶制度主要指从各级机关优秀年轻干部、后备干部,国有企业、事业单位的优秀人员

和以往因年龄原因从领导岗位上调整下来、尚未退休的干部(有农村工作经验或涉农方面专业技术特长的优先)中选派人员到行政村或自然村开展帮助村级工作的制度。我国的驻村帮扶制度起源于 20 世纪 50 年代初期的“包村制”或“干部下乡制”。驻村帮扶制度旨在提升国家治理效能,实现政府官员与基层群众之间的紧密联系,是中国共产党自成立以来形成的一种重要工作机制。在实践操作中,驻村帮扶制度在加强基层组织建设、维护基层社会秩序、推动乡村经济发展等方面起到了不可忽视的作用。2015 年,中共中央组织部等部门发布《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》,首次明确驻村第一书记的选派范围、考核标准以及主要职责任务。2021 年,中共中央办公厅印发《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》,强调驻村干部应根据全面推进乡村振兴、巩固拓展脱贫攻坚成果任务,既要做好建强村党组织、推进强村富民、提升治理水平、为民办事服务等方面工作,还要注意处理好加强外部帮扶与激发内生动力的关系,形成整体合力。中央通过以上制度性安排赋予了驻村干部权责与激励,旨在通过他们贯彻中央意志、维护中央权威,确保国家治理和基层治理的有效衔接。

对于驻村干部如何影响乡村治理,学术界分别从“资源论”“压力论”“嵌入论”“代理论”视角进行探讨。第一,“资源论”认为驻村干部对乡村治理的影响主要取决于派出单位的资源供给。由于派出单位行政等级、政策支持和经济实力的不同,驻村干部对乡村治理的影响存在显著差异^[6]。选派的驻村干部往往来自同一单位,类似于田径比赛中的接力,他们的目标大体是一致的,可以被称为“接棒治理”。这一制度安排一定程度上拉大了村庄之间的治理差距^[7]。第二,“压力论”认为驻村帮扶是党和国家的“政治任务”,是压力型体制下的工作机制。这种顶层设计所产生的压力驱动,具有权力向上集中和责任向下传递的特点^[8]。由于自上而下的考核与问

责,驻村干部及其派出单位与当地政府、村庄一起形成了以完成上级制定的指标为共同目标的工作团队^[9],不得不向村庄投入大量资源^[10]。在此过程中,部分驻村干部为了追求“短、平、快”的治理绩效,可能直接干预具体事务,这样不仅冲击了村民自治的完整性,还造成了治理主体权责失衡、权力冲突等问题^[11]。第三,“嵌入论”认为驻村干部的作用是将国家权力嵌入基层治理中,并形成政府与社会互动的“中介”^[12]。在乡村发展过程中,驻村干部能够参与资金引入、产业规划、技术支持等环节^[13],从而推动产业项目落地,带领村民脱贫致富,这不仅有助于增进政社互动,还能推进村庄资源的再分配^[14]。第四,“代理论”认为驻村干部承载着派出单位、基层政府、社会力量赋予的各种角色,具有相对中立代理人的身份。一方面,基层政府以“委托—代理”的方式,让驻村干部代理实施乡村治理工作^[15]。另一方面,由于文化水平高、社会资源广、沟通能力强且利益和关系在村庄之外,相对中立的驻村干部更容易获得村民的支持^[16]。

既有研究关注驻村干部的个体因素(个体特征、社会资本、人力资本)和组织因素(单位层级、政策支持、资源支持),并对其进行了详细论述^[17],但仍存在两方面不足。一是较少关注驻村干部对乡村治理影响的复杂性与动态性,还需要更为综合性的分析框架。二是虽然一部分研究考虑到驻村干部给乡村治理带来的差异化影响,但缺少乡村振兴背景下的实证研究。

(二)分析框架

如何理解驻村干部对乡村治理的差异化影响?混合型组织是重要的理论基础。混合型组织(hybrid organizations)是一种跨越不同制度边界、兼具多种组织特征、混合多种相互竞争的组织核心元素(包括组织成员)的组织形态^[18]。作为一种新的组织形态,混合型组织在回应社会多元需求、综合利用多方资源和解决社会复杂问题方面具有独特优势,从而备受学术界关注^[19]。但是,一些研究发现混合型组织存在一定局限。

由于包含不同的制度逻辑、不同的组织特征、不同的组织成员,混合型组织不仅需要应对外在制度压力,还需要解决内部组织成员的矛盾或者紧张关系,因而其治理绩效呈现差异化特征^[20]。

一些研究认为,扶贫工作队具备鲜明的科层制“色彩”,更接近科层组织的日常运作,但由于工作队成员的混合性与传统的科层组织有所差别,因此其可以被视作运动式治理向常态化治理转变的中间形态,也可以被界定为“混合科层组织”^[21]。相较于扶贫工作队,乡村振兴背景下驻村工作队具有一定独特性。首先,相较于扶贫工作队,乡村振兴工作队更加接近混合型组织。乡村振兴工作队的工作场域在乡村,而乡村是基层自治组织,因此乡村振兴工作队并不属于科层组织的范畴,而是上级政府选派的“临时机构”,具有混合型组织的特征,面临更加复杂的治理情境^[22]。其次,两者混合程度不同。如前所述,扶贫工作队成员通常来自固定单位,工作队成员混合程度较低。由于乡村振兴背景下工作任务更加复杂,乡村振兴工作队成员的来源更加广泛。例如,Y县乡村振兴工作队成员均来自不同单位,他们的“混合”不能被简单视作“混合科层组织”,而是更接近混合型组织。再次,两者混合对象不同。在乡村振兴背景下,由于派出单位和基层政府资源支持有限,为了完成乡村振兴任务,驻村干部需要村两委和村民共同支持,而获得支持的前提就是驻村干部需要与村干部形成“利益共同体”,发挥村干部的能动性,促进乡村需求与外部资源的有效对接^[23]。最后,乡村振兴工作存在混合的“条条关系”,即自上而下设置的“指挥部—工作组—工作队”。驻村干部不仅在村内兼任职务,还可能在当地党委政府部门兼任职务。由以上分析可知,乡村振兴工作队更加贴近混合型组织,这也导致其在运行过程中面临更加复杂的治理情境。

借鉴上述研究思路,本研究为了分析驻村干部对乡村治理影响的复杂性和动态性,对乡村振兴背景下驻村干部与村干部所形成的混合型组

组织进行重新概念化,并有针对性地提出外部整合和内部赋能分析维度。

1. 外部整合:驻村干部资源整合能力及意愿

外部整合维度指的是驻村干部的资源整合能力及意愿,主要包括如下三种类型。一是制度整合能力。推进乡村振兴工作的关键在于制度保障,这意味着不仅需要在宏观层面进行顶层设计,还需要各级地方政府出台相应的配套制度措施。但更为关键的是,驻村干部能够对多种制度进行“拆包”,并选取合适的制度资源进行“再打包”,将其应用到乡村振兴具体工作中,这也被称为制度整合能力。二是资本整合能力。驻村干部的自身资本禀赋,包括派出单位支持、社会关系网络和自身人力资本等,可以为乡村发展提供支持^[24]。驻村干部的资本整合能力是指争取资本、利用资本和盘活资本的能力。三是观念整合能力。农村社会是熟人社会,村民与村民之间有着地缘和血缘的关联,各类地域性风俗仍在他们之间占据重要地位。驻村干部整合观念,在与村民交流的过程中将自身的认知、观念、行为习惯等思维方式嵌入乡村社会,从而潜移默化地影响村民的认知、观念和行为。

2. 内部赋能:村干部带动发展能力及意愿

内部赋能维度指的是村干部的带动发展能力及意愿,主要包括三种能力。一是结构赋能能力。结构赋能能力指的是村干部发挥主体作用的能力。村干部是乡村治理的内生性力量,有助于乡村自治组织发挥作用,是推动乡村振兴工作、优化乡村治理结构、发挥村民主体作用的重要保障。二是资源赋能能力。一般来说,村干部具有一定有利于乡村发展的政治、社会和经济等资源。资源赋能能力指的是村干部运用资源的能力,如村干部动员相对富裕的村民或在外经商的村民为本村发展出力的能力。三是自主赋能能力。村干部自身的认知观念、行为习惯和工作理念等特征构成其自主赋能能力,有助于推动村民在村内事务中发挥自主作用,提升村民干事创业的效能感,从而为乡村发展提供自主动力。

本文根据外部整合和内部赋能的不同组合,将混合型组织进一步类型化。如图 1 所示,其纵轴代表驻村干部的资源整合能力及意愿;横轴代表村干部的带动发展能力及意愿。混合型组织可以由此被分为四种类型。

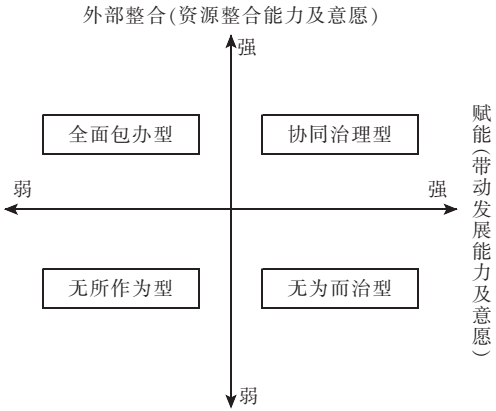


图 1 混合型组织的四种类型

全面包办型。基于驻村干部较强的资源整合能力及意愿和村干部较弱的带动发展能力及意愿,形成全面包办型。在这种混合型组织中,虽然驻村干部积极从外部整合各种资源进村并占据主导地位,但村干部的带动发展能力及意愿较弱,甚至产生负面影响,导致乡村振兴出现“推而不动”的困境。

协同治理型。基于驻村干部较强的资源整合能力及意愿和村干部较强的带动发展能力及意愿,形成协同治理型。在这种混合型组织的理想类型中,驻村干部能够积极整合自身资源,精准对接村民需求。同时,村干部具有较强的带动发展能力及意愿,能够与驻村干部形成良性互动,不但能与驻村干部合力完成乡村振兴任务,还能够促进乡村可持续发展,是乡村振兴的理想“样板”。

无为而治型。基于驻村干部较弱的资源整合能力及意愿和村干部较强的带动发展能力及意愿,形成无为而治型。在这种混合型组织中,驻村干部不仅难以整合各种资源,还可能为了在考核压力下急于干出成效而过度依赖村干部的带动发展能力,导致村干部“大包大揽”。尽管村干部的“大包大揽”可能会在短时间内产生一些

“成绩”，但这些成果很有可能会因为缺乏外部资源的参与而变成“昙花一现”。

无所作为型。基于驻村干部较弱的资源整合能力及意愿和村干部较弱的带动发展能力及意愿，形成无所作为型。在这种混合型组织中，驻村干部的态度较为消极，与村干部缺乏有效沟通，难以形成合力。同时，村干部带动发展能力及意愿较弱，可能反对驻村干部的想法、做法，从而引起不必要的“内耗”，不仅导致难以完成乡村振兴任务，还容易让乡村陷入发展停滞，错失发展机会。

三、案例呈现：M省Y县四个村的乡村振兴实践

本部分将对M省Y县甲村、乙村、丙村、丁村的乡村振兴实践进行多案例分析，通过描述四位驻村干部（参见表1）工作中的几个片段，探讨驻村干部何以影响乡村治理。

（一）全面包办型：Y县甲村

甲村位于Y县东北部的山区，平均海拔400米。甲村工作队彭队长是M省团省委的副处级干部，他能调动和争取较为丰富的资金项目。但是，他刚到甲村时的工作并不顺利。

表1 驻村干部的基本信息

姓名(化名)	编号	派驻时间(起)	派驻村	派驻前所属单位
彭队长	PKL	2021年6月	甲村	M省团省委
吴队长	WDA	2020年5月	乙村	N市城建公司
曾队长	ZXM	2020年5月	丙村	Y县县委组织部
张队长	ZBL	2020年4月	丁村	Y县电视台

“我是2021年6月作为选派干部到村任职的，刚下来的时候就谋划了一些发展思路，但当时与村干部沟通的时候遇到不小阻碍。表面上，村里老书记答应得好好的，但回去后根本不落实。后来我了解到，他本人工作能力欠缺，仗着自身在村内、宗族的影响力，总想着‘吃拿卡要’，对上级安排的任务是能推则推，既没责任心也没积极性。虽然我行政级别比较高，但村里人对级别是没什么概念的，在这个熟人社会，宗族势力和个人影响力决定了在村内的话语权。”（访谈记录：20210916PKL—Y县甲村驻村工作队彭队长^①）

甲村的主要产业是旗帜厂。旗帜厂厂长是甲村本地人，过去曾在外办厂。2016年扶贫车间建成后，甲村村干部将其招募回来，并许诺了租金、土地使用等方面的优惠政策。然而，在企业规模和订单不断增加的发展态势下，旗帜厂的规模已不能满足订单需求，因此旗帜厂需要新的场地进行扩建扩产。此前，旗帜厂厂长虽然通过村干部跟上级政府进行了多次沟通，但由于乡镇

建设用地指标紧缺，均以失败告终。2021年，由于生产实在受限，旗帜厂厂长准备将旗帜厂整体迁往隔壁乡镇工业园区。彭队长得知消息后，多次登门拜访，了解企业需求。为了留住旗帜厂，彭队长将相关情况报送给M省团省委。最终，团省委与省自然资源和规划厅沟通协调，帮助旗帜厂获批了6亩建设用地。

彭队长充分利用自己背后的外部资源，有效带动了乡村发展，因此得到群众的支持，也导致村干部在村里的合法性不断衰减。为此，村干部在工作态度上更加不配合。在此情况下，彭队长把增强党组织战斗力作为主要“抓手”。

“于是我从村两委中挑选了一位年轻的退伍士官作为新书记候选人，向上‘讲明利害’，争取了乡镇党委的支持，向下积极走访，做通了群众工作，最终通过去年的换届选举，平稳地组建了新的党组织班子，由他们去做具体工作，我就能安心向上面争取资金项目了。”（访谈记录：20210916PKL—Y县甲村驻村工作队彭队长）同时村干部因积极利用彭队长的外部资源，也使

得群众对其工作的信任度大幅上升。

在群众支持度和满意度方面,甲村的村民对驻村干部有着较高的评价。在处理村内日常事务时,彭队长对村民时常采取“亲人”的称谓,以此来消除“官”(公职人员)与“民”(村民)之间的距离感。

(二)协同治理型:Y县乙村

乙村是汉族和少数民族杂居的典型山区村庄,平均海拔700米以上。闭塞的交通区位限制了村庄发展步伐,村内基础设施建设滞后、公共服务项目配置不全且分布失衡。乙村工作队吴队长是副科级领导干部。虽然吴队长行政级别不高,但兼任行政部门下属分公司的总经理。乙村曾是名副其实的“空壳村”“省级贫困村”。自2016年以来,乙村党支部连续三年被上级镇党委评定为“软弱涣散的基层党组织”,该村直到2018年才退出贫困村。2021年,该村集体经济收入达到160.7万元,相较2020年、2019年分别提升了80.3万元、130.5万元,其经济收入增长速度连续两年位列Y县第一。谈及村集体经济收入为何能在全市名列前茅,吴队长认为基层党组织的建设为乡村振兴提供了坚实保障。“2020年11月,工作队协助乙村吸纳多方人才,以政治可靠、能力突出、作风过硬为标准组建两委新班子,充分发挥驻村工作队与村干部的‘双帮带’作用。工作队发挥理论知识丰富等优势对村干部进行‘传帮带’,村干部发挥基层经验丰富、群众工作方法技巧多等优势对驻村工作队进行‘传帮带’,二者取长补短,同频共振,把党的政治优势、组织优势转化为推动巩固拓展脱贫攻坚成果的‘红色引擎’。”(访谈记录:20210926YCK,Y县乙村村干部YCK)

乙村驻村干部把自己形容为村庄发展的“协作者”。“我们乐于向上级争取项目和资金,但企业讲究市场效益,重要的是发掘村里的致富能用活这笔钱,让‘输血’变成持续的‘造血’,乙村村干部就是这样一批人。尤其是乙村书记,有一定政治资源,他的两个哥哥是省、市政府部门的

领导。之前他办的企业效益非常好,每年回来进行许多慈善捐赠……他在村里口碑也很好,后来时任镇党委书记做了很多工作才把他请回来做村书记。”(访谈记录:20210926WDA,Y县乙村工作队吴队长)

乙村的乡村发展成果,不仅源于驻村干部带来了丰富的资金项目,还得益于驻村干部协助村委会成立了村级合作社。乙村合作社吸纳村集体资金,以生产需求为导向开展经营服务,通过市场化运营,实现农民增收、农业增产、集体资产增值。2019年,合作社升级为合作社有限公司,实行“四方融资”,即由村委会持股35%以上、镇级供销社持股35%左右、合作企业持股20%左右、自然人持股不高于10%。合作社公司让村集体“三资”(村集体资金、资产、资源的统称)能够有效融入市场之中,大幅提升市场竞争力。

调研发现,驻村干部和村干部本着共商共谋、发挥特长的原则,进行合理的分工协作。并且,村民对于驻村干部和村干部的整体评价均较高。吴队长持有“只有得到村民认可才能了解真实情况”的观念,主动了解村民的真实诉求,帮他们逐步解决生活中的问题。例如,他经常到村民的荒地种菜、帮助村民养鸡养鸭等。这在吴队长的访谈中也有充分的体现。

“赖某某是村里一名单身中年男人,是大家公认的懒汉。村干部们也不想管他的事情,后来吴队长跟他深入接触,发现他性格十分风趣幽默,而且对直播感兴趣,于是吴队长手把手教他如何使用直播软件,帮其成为一名小主播,赖某某家里经济条件逐渐改善了。”(访谈记录:20210927HGT,Y县乙村村民HGT)

(三)无为而治型:Y县丙村

丙村位于Y县某工业园区附近,获得过省级美丽乡村等多项荣誉称号。工作队曾队长是Y县县委组织部的副科级非领导干部。近年来,通过入股光伏、贸易、食品、塑料、酿酒、建材等村级企业,丙村集体经济收入稳步增长。

“丙村集体经济的壮大,主要得益于村里依

托产业园区这个优势。丙村采取‘龙头企业+合作社+农户’的发展模式,通过合作社入股十余家村级企业,每年能获得可观的收益,加上村两委和致富能人的带动,村里各项产业运行得都还不错。尤其是村两委班子成员比较年轻,村书记才30多岁,干事创业劲头足,能调动大家积极性,使其全身心投入到工作中来。他们是带动村庄发展的‘主力军’,工作队更多站在‘幕后’,为村庄发展服务奉献。”(访谈记录:20211007ZXM,Y县丙村驻村工作队曾队长)

值得注意的是,丙村合作社的发展方式与乙村并不相同,这不仅体现在合作社与企业的股权占比上,还体现在驻村干部对产业发展的介入程度上。在翻看工作总结和台账时,我们发现,工作队直接给村里带来的发展资金并不算丰厚。驻村干部的日常工作主要是协助村干部抓好人才振兴和组织振兴工作,如联系专家学者和技能人才在村里开展各类技能培训,宣传动员外出务工人员返乡就业等。在调研中我们发现,不断有村民到村干部办公室咨询业务,反而驻村工作队的办公室较为冷清。驻村干部谈道:“我们把上级要求的政策落实到位就行了,日常工作还得村干部去干,工作队不能干预人家的具体事务。比如产业发展,我们只负责给建议,最后选定方向,还得由企业过来和村里谈,他们觉得合适,能办就办了,我们不过多干预。”(访谈记录:20211006KJL,Y县丙村驻村工作队队员 KJL)

(四)无所作为型:Y县丁村

丁村驻村工作队队员来自Y县三家不同的事业单位,其队长是来自Y县电视台的副科级非领导干部张队长。2021年,丁村村集体经济收入26.6万元,相比2020年、2019年分别下滑23.9万元、63.8万元。丁村的产业项目,现仅存一个扶贫养鸡场。由于村集体资金并不充裕,丁村在扶贫养鸡场的持股比例不高,每年只能获得少量分红。“我们三个本身就不在资源丰富的‘好单位’,选我们下来也是单位选不出人了,上级不给政策和资源,村干部之间也不和谐,根本

找不到致富带头人。前两年扶贫车间还有一个制衣厂,是靠政府协助签订校服订单才同意过来的,但人家在外面还有其他厂房,也就上面来检查的时候,找几个贫困户开动下机器,平常根本不在这生产。去年租赁合同到期了,因这个村庄位置偏僻,年轻人又少,也就很难找到合适的企业来搞生产经营。”(访谈记录:20211008ZBL,Y县丁村驻村工作队张队长)

调研发现,丁村是一个1300余人的小村,其外出务工人员约270人,青壮年劳动力几乎全部外出,加之少数民族聚居,群众矛盾较为突出,该村也是全区有名的上访村。“前几年那个村书记,号称企业做得好,从村民那借了不少钱,许诺给人家高息,后来他生意出问题卷钱跑了,留下这个烂摊子,也留下了很多信访难题。当时还是靠镇里派干部下来,才临时稳住了局面。”(访谈记录:20211013WCH,Y县丁村工所在乡镇副镇长 WCH)

驻村干部还与村干部有一定矛盾,造成工作上的互相推诿。“村干部之间也有矛盾,开大会好多人都不来,有时候我在主席台上坐着,村书记生怕我抢了他的风头夺了他权。那两个队员快退休了,也不想掺和到这些矛盾纠纷里面。现在乡村振兴过渡期,村里主动发展的意愿不强,上级检查考核任务也不重,我们就干脆‘躺平’了。”(访谈记录:20211008ZBL,Y县丁村驻村工作队张队长)

四、案例比较分析

为了更清晰地对案例进行比较分析,表2汇总了四个案例的乡村治理影响因素以及类型。本文采取回归案例的原则,对案例的赋值以事实为依据,用“+”表示存在的影响因素,用“-”表示较弱或者缺乏的因素。

协同治理型是乡村振兴实践的理想类型,它不仅可以发挥驻村干部的资源整合能力,还可以发挥村干部的带动发展能力,进而创造“1+1>2”的合力效应。

表 2 案例影响因素及类型汇总

影响因素		甲村	乙村	丙村	丁村
驻村干部	制度整合能力	+	+	—	—
	资本整合能力	+	+	—	—
	观念整合能力	—	+	+	—
村干部	结构赋能能力	—	+	+	—
	资源赋能能力	—	+	—	—
	自主赋能能力	—	+	+	—
类型		全面包办	协同治理	无为而治	无所作为

（一）融入机制：协同治理型的前提条件

与其他类型相比，协同治理型的最大特点就是驻村干部与村干部（村民）能够展开良性互动，并在促进乡村发展上形成合力。如前所述，乡村振兴背景下驻村干部的派出单位构成较为复杂。与在派出单位相对单一的角色相比，驻村干部面临的是乡土社会和相对复杂的乡村事务。然而，乡土社会是自成一体、封闭运转的社会，容易对以驻村干部为代表的外部力量产生排斥。实际上，在精准扶贫阶段，相当一部分驻村工作队游离在乡土社会之外。乡村振兴战略给驻村干部提出了更高要求。驻村干部既要成为乡村振兴的引领者、政策法规的宣传者，还要成为困难群众的帮助者、产业发展的指导者。因而，驻村干部工作需要从以前的争取上级资源支持为主转变到同时需要争取上级资源支持和处理乡土社会的复杂关系，深度融入乡土社会，以综合利用其他社会主体的各种资源。案例分析发现，驻村干部能否融入乡土社会，还取决于两个条件：能否适应乡村逻辑和能否办好乡村事情。

能否适应乡村逻辑本质上反映了驻村干部思维逻辑与工作逻辑向乡村逻辑的转换。与科层组织运作逻辑不同，乡土社会更多遵循的是乡村逻辑，即通过“地方性知识”实现更有效治理。在推进乡村发展过程中，驻村干部需要利用“地方性知识”建立起国家与村民之间的利益联结和情感沟通，这不仅有助于增进良性互动，还能推进乡村资源的有效分配，如乙村工作队队长就善于利用乙村村干部和村内能人的资源。办好乡村事情则要求驻村干部不仅要融入乡土社会，还要将乡村事情作为自己的事情去办，如乙村驻村

干部就经常找机会拉近与村民的距离，经常到村民的荒地种菜、帮助村民养鸡养鸭等。这些行为看起来微不足道，却能够快速拉近驻村干部与村民的距离，增强村民对驻村干部的接受度和认可度。在获得村民认可后，驻村干部合法性基础不断增强，对乡土社会的影响力不断提高，能为推进乡村振兴提供坚实基础。

（二）整合机制：协同治理型的外部动力

国家力量的驱动是推进乡村振兴的必要条件。随着现代化、城镇化的不断推进，我国乡村地区不仅要推进农业的转型升级，还要应对村民老龄化、乡村空心化等一系列难题。我国大部分乡村地区问题不能依靠乡村自行解决，还需要国家的外力驱动。驻村干部作为国家与乡村社会的“连接点”，不仅要积极向上级争取“人”“财”“物”“政策”等资源支持，还要立足于乡村地区特有的资源禀赋和内在优势，整合利用这些资源来促进乡村发展。

从混合型组织视角来看，驻村工作队成员的混合性让工作队能够整合的资源具有多样性。基层政府还将部分村干部纳入驻村工作队统一管理，配合完成乡村振兴工作。混合型组织拥有强大的资源支持，但这也带来了一定挑战，它要求驻村干部有能力将各种资源进行整合，形成合力，以更好发挥混合型组织的作用。一般来说，驻村干部的派出单位行政级别越高、帮扶资源越多，其所驻村的基础就越薄弱。如 Y 县共有 171 个行政村，其中重点帮扶村 35 个，上级政府按照省直属单位、市直属单位、县直属单位派驻比例 5 : 4 : 1 对其进行帮扶。省直属单位和市直属单位对重点帮扶村的派驻比例达 90%，而两者

占 Y 县对所有帮扶村的派驻比例仅约 25%。这些重点帮扶村的工作队队长一般来自资源实力较雄厚的党政部门,队员则来自事业单位、国有企业等。由于“选优派强”是选派驻村干部工作的基本原则,各级政府更倾向于选派资源整合能力及意愿较强的干部,以利用其制度整合、资本整合和观念整合等能力推进乡村振兴。但由于驻村干部的选派规模和范围过于庞大,资源整合能力及意愿较强的干部本身就属于稀缺资源。为了完成政治任务,在支持能力有限、选择范围受限的情况下,各级政府可能会派出资源整合能力及意愿较弱的人员作为驻村干部,其对于乡村发展的推动力也相对较弱。例如,Y 县选派的驻村干部的数量占比最高,但干部们整体的资源协调和配置能力相对较弱,加之过多能力强的干部脱岗会对县级政府运转带来不利影响,因此难以真正做到“选优派强”。

(三) 培育机制:协同治理型的内部赋能

乡村振兴涉及政治、经济、文化、生态等多项内容,是一项复杂的系统工程,难以依靠单一主体完成,需要多元主体协作。只有充分调动乡村多元主体的积极性、主动性和创造性,乡村振兴才有可持续发展的动力,不至于“人走政息”。特别是对重点帮扶村,驻村干部不仅要保障村民的知情权和参与权,还要提高村民的基本能力,从而激发群众参与乡村发展的积极性。对乙村发展规划的制定、许可和监督,不只是由驻村干部“拍板”决定的,而是由基层政府、村干部、村民共同协商决定的。例如,乙村工作队队长根据家族类型、居住区域、村民属性、重点人群对全体村民进行分类分层,举办不同规模、不同类型、不同层次的座谈会;利用党建工作室搭建专门协商场所,优化了多元主体参与路径,有效克服过去村民大会决策方式的效率较低、反馈较慢、互动较差等问题;结合当地客观实际,根据村民的发展需求对其进行分类指导和专项培训,提高村民在乡村振兴中的技术能力;挖掘乡村历史、宗族文化、地域性文化等地方性知识,激发村民主动关注乡村公共事务,而不再是被动性听从。

从治理的角度看,向重点帮扶村选派资源整合能力及意愿较强的驻村干部是激发村庄内生动力、增强村庄发展可持续性的关键,也是协同治理的前提条件。但是,实现乡村可持续发展不能仅仅依靠驻村干部,还需要提高村干部的带动发展能力及意愿。村干部虽然不在公务员体制之内,但也不等同于普通村民。村干部处于乡土社会关系网络的核心位置,他们不仅对调解驻村干部与村民、村民内部的冲突有正面作用,还在提升村庄产业水平、增加村民收入和改善乡村环境等方面起到重要作用。因此,驻村干部需要积极推动协商式参与,积极协调派出单位、基层政府、村两委、村民、非营利组织、企业(项目参与方)等相关主体的利益,激发多方主体的积极性、能动性,促进乡村需求与外部资源的精准对接,培育乡村内在发展动力。

五、结论与展望

本文基于混合型组织理论,提炼“外部整合—内部赋能”分析框架,对 M 省 Y 县进行案例比较分析。研究发现主要有以下三个方面。一是乡村振兴背景下驻村工作队不仅要回应政治化、行政化的任务,还要回应村庄社会内部事务,对农村基层社会进行再动员。二是驻村帮扶作为一项政策工具,其目的是解决乡村发展要素缺失、组织领导弱化、内生动力不足等问题。但由于乡村治理主体的复杂性,驻村干部和村干部混合后形成了不同的混合型组织,对乡村治理产生差异化影响。三是可以将这些混合型组织划分为四种类型,即全面包办型、协同治理型、无为而治型和无所作为型。四是协同治理型是理想的混合型组织,但需要实现融入机制、整合机制、培育机制的紧密衔接,方可实现驻村制度的有效运行和乡村振兴的可持续发展。

2024 年中央一号文件指出,要优化驻村第一书记和工作队选派管理,加强乡镇对县直部门派驻机构及人员的管理职责,严格实行上级部门涉基层事务准入制度。当前国家正在积极推动乡村振兴与发展,大规模选派驻村干部是统筹政

社力量、优化资源配置、缩小城乡差距的有效方式,因此驻村干部仍将在一定时期、一定范围内发挥重要作用。对此,本文提出以下政策建议。一是完善干部选派机制,优化驻村资源配置。要制定驻村干部选派测评量表和村庄发展需求清单,将驻村干部的性别、年龄、工作经历、专业背景等综合指标纳入测评范围,做到因村派人、因人选村。二是规范干部日常管理,坚持严管厚爱相结合。要制定驻村干部能力提升专项计划,从农业经济、民主治理、数字治理等方面组织驻村干部开展专项学习和交流研讨,提高驻村干部的工作能力和整体素质。要增强驻村干部的工作保障,加强对资金、技术和人员方面的资源供给,为驻村干部提供心理辅导与咨询服务。要加大对驻村干部的家庭关怀,向驻村干部提供家属福利待遇、评优评先倾斜、健康医疗优惠,解决驻村干部的后顾之忧。三是加强驻村过程管控,注重内生动力培育。要加强对乡村振兴项目的监管,杜绝不符合村庄发展实际、追求短期绩效的项目。要注重培育乡村主体力量,协助建设具有较强凝聚力的基层党组织,培养一批优秀的致富带头人,促进外部力量和内部主体形成合力,这样才能助力乡村振兴的全面推进。

诚然,本文还存在一定局限。首先,本文提出的分析框架以及四种类型,尽管为理解复杂现实提供了一种视角,但它们仅是对现实的初步刻画。未来的研究可以在此基础上进一步拓展和深化。其次,对于驻村干部和村干部的特征归纳还不够清晰。由于个体心理活动的复杂性,本文对驻村干部资源整合意愿和村干部带动发展意愿难以作细致分析。最后,尽管本文采用案例比较分析法揭示了驻村干部及其与村干部形成的混合型组织的一些共性特征,但由于研究方法的固有局限性和案例选择范围的有限性,因此所得结论的普适性仍有待验证。未来研究可以在全国范围内选取更多案例,扩大样本量,从外部整合和内部赋能两方面对驻村干部和村干部所形成的混合型组织进行大样本分析,从而得出更为全面和深入的结论。

注释:

- ①遵循学术管理规范,行文对所涉及的单位和工作人员信息作了技术处理。访谈记录和编码规则:8位数字为访谈日期,大写英文字母为被访者身份代码。

参考文献:

- [1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [2]钟海.干部驻村制度优势转化为治理效能的实现路径——基于从脱贫攻坚向乡村振兴转变的分析视角[J].求实,2022,(1).
- [3]张新文,张龙.政党整合、群众路线与村治创新——基于乡村治理典型案例的讨论[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022,(2).
- [4]蒙克,李朔严.公共管理研究中的案例方法:一个误区和两种传承[J].中国行政管理,2019,(9).
- [5]Eisenhardt K M, Graebner M E. Theory Building From Cases: Opportunities and Challenges[J]. Academy of Management Journal, 2007, (1).
- [6]倪大钊,徐志毅,钟超,等.“先锋”与“后盾”:个体资本、单位层级与第一书记贫困治理绩效——基于陕甘宁深度贫困地区72个贫困村的实证分析[J].公共管理学报,2020,(4).
- [7]张洪新.驻村帮扶“接棒治理”的逻辑与归宿——基于豫南L行政村的田野调查[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,(4).
- [8]杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012,(11).
- [9]王雨磊.项目入户:农村精准扶贫中项目制运作新趋向[J].行政论坛,2018,(5).
- [10]舒全峰,苏毅清,张明慧,等.第一书记、公共领导力与村庄集体行动——基于CIRS“百村调查”数据的实证分析[J].公共管理学报,2018,(3).
- [11]黎洁,本清松.产业扶贫缘何难以为继:目标嵌入与行动“脱嵌”——基于一个地方案例[J].天津行政学院学报,2021,(2).
- [12]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,(3).
- [13]张登国.第一书记“嵌入式”乡村治理的行动范式与优化策略[J].山东社会科学,2020,(11).

- [14]王亚华,舒全峰.中国乡村治理中的领导力与公共服务动机[J].公共管理与政策评论,2019,(5).
- [15]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).
- [16]张国磊,张新文.制度嵌入、精英下沉与基层社会治理——基于桂南Q市“联镇包村”的个案考察[J].公共管理学报,2017,(4).
- [17]王亚华,舒全峰.第一书记扶贫与农村领导力供给[J].国家行政学院学报,2017,(1).
- [18]Skelcher C,Smith S R. Theorizing Hybridity: Institutional Logics,Complex Organizations, and Actor Identities:The Case of Nonprofits[J]. Public Administration,2015,(2).
- [19]Battilana J, Lee M. Advancing Research on Hybrid Organizing-Insights From the Study of Social Enterprises [J]. Academy of Management Annals, 2014,(1).
- [20]Battilana J,Besharov M,Mitzinneck B. On Hybrids and Hybrid Organizing:A Review and Roadmap for Future Research[J]. The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism, 2017,(2).
- [21]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,(6).
- [22]蒋锐,刘鑫.中国乡村治理模式的转型:从嵌入汲取型到整合服务型[J].当代世界社会主义问题,2021,(2).
- [23]朱战辉.精英俘获:村庄结构变迁背景下扶贫项目“内卷化”分析——基于黔西南N村产业扶贫的调查研究[J].天津行政学院学报,2017,(5).
- [24]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).
- [责任编辑:李 堃]

How Do Resident Village Cadres Affect Village Governance? —A Comparative Analysis on the Cases of Rural Revitalization in Y County

Wu Jinxing

(Nankai University, Tianjin 300350)

Abstract: Village assistance has been an important institutional arrangement since China's founding and is one of the key working mechanisms for implementing the rural revitalization strategy. The differing impact of village cadres in practice has become a hot topic in both academic and practical circles. The analysis framework for “external integration-internal empowerment” divides village cadres and the hybrid organizations they form into four categories: comprehensive arrangement, collaborative governance, inaction, and inaction. According to a comparative analysis on the cases of Y county in M province, strengthening village cadres' resource integration ability and ability to drive development is a consistent way to assist villages in the context of rural revitalization. To create the ideal form of cooperative governance, it is necessary to improve the cadre selection and assignment mechanism, standardize the daily management of cadres, and strengthen the process control of village cadres, in order to realize the close connection between the integration mechanism, integration mechanism, and cultivation mechanism, and thus contribute to the comprehensive promotion of rural revitalization.

Key words: rural governance, resident village cadres, rural revitalization, hybrid organizations