

村干部的角色、行为与新时代乡村治理

张 君

【摘 要】城镇化进程、项目进村和资本下乡构成了新时代乡村治理的总体性背景。村干部是乡村治理不可或缺的重要主体,其角色界定和行为状况直接关系到新时代乡村治理的现代化进程。乡村治理的不同群体对村干部有着不同的角色期待,比如村庄保护人、国家代理人和致富带头人等。不过,村干部的实际行为与这些理想角色并不完全一致。受新时代乡村治理总体性背景的影响,村干部的理想角色出现了诸多适应性变化:从村庄保护人到村庄守望者、从国家代理人到准国家干部、从致富带头人到资本合伙人。下一步要真正全面推进乡村振兴,就必须从制度规范和监督体系两方面着手,尽快重新厘定村干部的角色,及时校正越轨行为,保护好政府资金及村集体和村民的利益。

【关键词】村干部;乡村治理;理想角色;实际行为;适应性变化

【作者简介】张君,政治学博士,现为中国社会科学院大学政府管理学院副教授,中国社会科学院政治学研究所副研究员、马克思主义政治理论室副主任,研究方向为当代中国政治、民主理论、政党研究。

【原文出处】《东吴学术》(常熟),2021.4.13~20

【基金项目】本文是中国社会科学院创新工程重大科研规划项目“国家治理体系和治理能力现代化研究”(2019ZDGH014)的阶段性成果。

自党的十九大提出乡村振兴战略以来,乡村工作在党和国家治国理政全局中的地位愈发重要。这不仅是加快城乡融合发展、构建国内大循环的重要组成部分,更是如期实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的必然之举。中央深刻认识到实现乡村有效治理是乡村振兴的重要内容和必要保障,在许多场合反复强调培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍,明确要求加快培养一大批乡村治理人才,这就为当前及今后一段时间内我国加强和改进乡村治理指明了努力方向、提供了路径遵循。

乡村治理,要在得人。英格尔斯提出:“人的现代化是国家现代化必不可少的因素。它并不是现代化过程结束后的副产品,而是现代化制度与经济赖以长期发展并取得成功的先决条件。”^①这一论断同样适用于我国新时代的乡村治理。如果没有治理主体的现代化,乡村治理体系的构建就缺乏有力的人

才支撑,乡村治理的现代化就势必难以推进。

村干部常年位于我国农村工作的最前沿,是党在农村各项方针政策的宣传者和执行者,同时也是农村地区各项工作的实际领导者和组织者。村干部是乡村治理不可或缺的重要主体,是党在农村地区执政的最基本、最重要依靠力量,肩负着推进乡村治理现代化的历史重任。他们的角色和行为,既植根于绵延千年的乡村治理之道中,也深受新时代以来乡村社会巨大变化的影响。因此,总览新时代乡村治理的总体背景,理清不同群体对村干部的角色期待,勾勒这些角色期待在新时代所发生的适应性变化,不仅对乡村研究具有重要的理论意义,对规范村干部群体的角色行为也有相当的现实价值。

一、新时代乡村治理的总体背景

乡村社会的治理任务与其所处时代背景息息相关。不同的时代特征,呼唤着不同的乡村治理内容。党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时

代,人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾上升为社会主要矛盾。发展不平衡不充分问题首先体现在巨大的城乡差距上,大部分的农村地区发展依然很不充分,乡村社会的劳动力、资金等资源要素在城镇化浪潮中流失严重。市场力量的持续扩张,不仅给农村地区带来了连锁性的负面效应,同时也制约着我国社会主义现代化建设的总体进程。为推动乡村走向全面振兴,中央综合利用多种财政政策手段,健全完善政策扶持体系,推动了项目进村和资本下乡的反哺行动,促使人才、资金、技术等要素向农村地区回流。城镇化与乡村振兴的这种“反向拉扯”^②,具有鲜明的时代性和明显的内在张力,共同构成了新时代乡村治理的总体性背景。

(一)城镇化进程

40多年的改革开放史,孕育了我国工业化狂飙突进的伟大历程,也催生出节节攀升的城镇化率。1978年末,我国的城镇化率仅有17.92%,城市人口1.72亿人。经过20多年的发展后,到1999年,我国城镇化率稳步攀升到30.89%,城市人口达到3.89亿人。此后,在税收、土地等政策调整的推动下,我国地方政府的发展战略从工业化转向城镇化、从经营企业转向经营土地,这显著加快了我国城镇化的具体进程,大量农村人口一波接一波地涌进各类大小城市。截至2019年末,我国城镇常住人口达到84843万人,常住人口城镇化率为60.60%。^③也就是说,短短20年间我国有4亿多人进城,平均每年就有两千多万人。在2012-2019年间,我国城镇化率仍然每年稳步提升1个多百分点,每年城镇新增人口相当于一个中等国家的人口规模。

大规模的快速城镇化,给乡土社会带来了极为强烈的冲击和影响。在传统意义上的乡土中国,人和土地向来有着强烈的情感联系,始终维系着一种“生于斯、故于斯”的有机循环。即便其人在外出人头地,也会念念不忘故土,至少年老时仍会选择落叶归根,利用在外获得的声望和有利条件为家乡谋求福利。在快速的城镇化过程中,人和乡土的关系被

现代化进程割断了,农村地区的劳动力、人才、资金等要素源源不断地流向城市,出现了“社会损蚀过程”。^④城镇化的这种社会损蚀效应,给乡村社会带来了难以修复的冲击效应,经济富裕、能力上乘的人通过进城求学、务工、做生意等各种方式逃离乡村,乡村失去了千百年来自我维持的生机和活力,常住人口的数量和能力素质不断降低,老人、孩子留守的空心村以及村落消失现象大量出现。

(二)项目进村

1994年的分税制改革是影响中国发展进程的一件大事,达到了加强中央财权、增加中央财政收入的目的。不过,由于事权与财权不匹配,地方财政收入在大幅减少的同时,却又照旧承担着主要的支出责任。这就使得在财权上收机制下,大量资金必然经历一个上划下拨的过程,以此保持各地财政收支的基本平衡。下拨的财政资金,主要是依靠“条线”体制、依托各类“专项”和“项目”自上而下进行分配^⑤,而地方政府和基层需要通过申请项目的方式来竞争性地获得专项转移支付。这种分配方式,从资金规模和涉及领域来说曾经连续十多年都是最主要的财政支出手段,至今每年仍然保有7000多亿元的资金规模,而涉农专项转移支付一直是其重要的组成部分。

作为一种新的国家治理体制,项目制内含着双重目标:一是遵循事本主义原则,完成一个具体的专项目标;二是从意识形态的考虑出发,在各地建立规范、推出典型,实现贯彻国家意志的政策目标。^⑥正是在项目制的大力推动下,基层政权的运转开始依靠上级转移支付,大量惠农项目持续输入农村地区,国家与乡村社会之间从汲取关系转变为扶持关系。这里的惠农项目,主要包括两类:一类是半竞争性的,这类项目带有普惠性质,按年度逐步覆盖所有村庄,但谁先谁后是有竞争的,“薄弱村”相对来说会有一定的优先性;另一种是完全竞争性的,这类属于改善型的公益项目,往往规模较大、资金较多而数量较少,由于需要相关村庄投入较多的配套资金,因此大多数情况下都落入整体实力更强的“示范村”中。^⑦近年来,随着脱贫攻坚战和乡村振兴战略的推进,各

级惠农资金以项目形式更大力度、更密集地输入到乡村社会,促使很多村庄的村容村貌及基础设施水平明显提升。

(三)资本下乡

资本下乡是农业经济学界较早使用的概念,最初主要指工商企业资本参与农产品的精深加工和流通,目前已经扩展到参与土地整理和流转、农业规模经营以及新农村建设等许多领域。^⑧资本下乡主要是为了解决乡村发展面临的资金短缺问题,在资金流入的同时,必然伴随着现代农业经营理念、实用技术以及专业技术人才的输入,由此在一定程度上带动农户发展、助推乡村走向振兴。

资本下乡是中央政策支持、地方政府运作、工商企业逐利等多重因素交织作用的结果。近年来,中央一直大力倡导资本下乡。2013年中央一号文件提出:“鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养殖业。”^⑨2018年,《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》进一步提出,加快制定鼓励引导工商资本参与乡村振兴的指导意见。实际上,不仅中央层面对资本下乡持鼓励引导的态度,地方政府同样态度积极。地方政府通过给予土地、项目等优惠政策积极运作资本下乡,这有利于实现多重目标,包括增加建设用地指标、发展现代农业以及打造有利于申请和实施政府项目的平台。^⑩资本有着逐利的天性,其下乡举动实逐利本性使然,而各级政府的积极引导只不过是更加便利的条件而已。工商资本下乡主要通过三种方式追逐利润:一是推进农业的规模化经营;二是打土地的主意来搞非农化建设;三是紧盯国家对农业农村相关的扶持政策来获取各种惠农补助和项目扶持资金。因此,各地的资本下乡行动,总体看有可能引发两种效应:一种是正效应,能够在一定程度上解决农业规模经营所需要的资金缺口,带动部分农户走上现代农业之路;另一种是负效应,会影响耕地保护、粮食生产,乃至侵蚀乡村社会的和谐稳定。^⑪

二、村干部在乡村治理中的三重角色

角色是社会心理学中表示关系的专业术语,它

与身份紧密相关,内含着因处于特定社会位置而被期望表现出的一系列行为,这些行为理应符合其所社会地位以及相关的行为规范。^⑫村干部或者说乡村精英的角色分析是乡村研究的一个重要视角,历来深受国内外研究者的青睐。在这方面,比较有代表性和影响力的学术积累有:从保护型经纪到营利性经纪的变异说^⑬,国家代理人和村庄当家人的“双重角色”理论^⑭,以及对“双重角色”理论的诸多修正和发展等^⑮。这些重要的理论积累,为我们系统认知新时代村干部的角色及行为提供了有益的参考和借鉴。在乡村治理网络中,各类群体由于身份和地位的不同,分别处在这一关系网络的不同位置上,由此势必会对村干部产生多样化的角色期待。概括来说,村干部在乡村社会至少需要扮演这么三种角色,即:村庄保护人、国家代理人和致富带头人。

(一)村庄保护人

村干部是乡村社会中的精英群体,在当地往往具有较高社会地位,发挥着直接而又广泛的治理功能。从社会地位和治理功能来说,村干部相当于中国传统社会及民国时期的士绅^⑯、绅士或乡绅,二者都属于乡村研究关注的乡村精英或者说村庄精英。历史地看,村庄保护人角色是最早出现的。它深植于村庄共同体内部,并以共同生活和一定分工为基础,是村庄共同体自然演进的产物。

以中国传统社会为例,两千年的帝制时期有着“皇权不下县”的说法。这里不是说古代皇权对乡村社会缺乏管控,而是指朝廷在县以下没有正式的机构设置,中央派遣的官员止于县级。在这样的政治体制下,乡村社会处于一种自然秩序的状态,形成了群体共享的一些价值规范和行为准则。在村庄共同体内部,普通村民对于乡村精英有着保护人的角色期待,希望这一群体能增进村庄的共同利益如维护乡村秩序、保养灌溉系统、组织灾后救济等,同时也能帮助解决像土地买卖、借贷担保等个人难题。乡村精英对村庄实行全方位的控制,在村庄治理中拥有公认的合法性,这种合法性就主要源自其对村庄共同利益的保护以及对普通村民的庇护。

新中国成立以来,村干部成为乡村社会的新精英。在实行村民自治后,选举程序在一定程度上强化了村干部的保护人角色。不管是谁想通过村民选举成为村干部,都不能不考虑所在村庄的公共利益。即便其背后有强大的家族、宗族势力作支撑,他也不能忽视村庄内部大多数村民的共同意见。进入新时代后,国家资源反哺农村的力度不断加大,乡村社会迎来打赢脱贫攻坚战和实现乡村振兴的历史性契机。仅在2016-2019年,全国财政一般公共预算累计安排农业农村相关支出达到6.07万亿元,年均增长8.8%。^①涉农资金投入力度的显著加大,对村干部的治理能力提出了更高的要求,同时也提高了普通村民对其保护人角色的期待。

从国家-社会关系角度看,村干部始终处于“国家-社会”光谱之上,其具体位置随着时代变化而不断移动。村庄保护人的角色,无疑偏向于国家-社会连续谱的社会一端。乡村社会的历史表明,松散型的国家-社会关系,更有利于村干部以及之前的乡村精英扮演这种保护人角色。

(二)国家代理人

国家代理人的角色,形成于20世纪以来国家权力面向乡村社会的持续性渗透。杜赞奇认为,在20世纪上半叶的中国乡村,有两大历史进程使当时的中国有别于以往任何时代,其中之一就是国家政权建设过程,也就是国家努力向乡村社会扩张,企图深化对乡村社会的控制。^②

国家政权建设的核心是国家能力,也就是国家或中央政府将自己意志和目标转化为现实的能力^③。经过几十年的长期努力,直到新中国的成立,国家政权建设的任务才得以最终完成,向下延伸的政权机构以及执政党组织成为控制乡村社会的有效手段。在此之后,以基层政府为代表的国家政权,对村干部的角色期待主要包括协助完成两类任务:一类是汲取乡村资源,用来支援国家的工业化发展;另一类是调解民间矛盾纠纷,保持乡村社会的稳定秩序。基层政府提出的这些协助任务,清晰勾勒出村干部的国家代理人角色。近年来,中央围绕打赢脱

贫攻坚战、实施乡村振兴战略作出一系列重大部署,出台一系列政策举措。这些重大部署和政策举措,最终都要在农村地区落地实施,都要靠庞大的村干部队伍来协助推进,由此势必强化了基层政府对村干部的国家代理人角色的期待。

从国家权力的向下扩张而言,国家政权建设的过程就是国家与乡村社会关系重组的过程。这一过程形成了紧密型的国家-社会关系,不可逆转地改变了乡村社会的政治、文化及社会联系,同时也修正和补充了村干部的角色丛。在此期间,村干部在“国家-社会”光谱上明显向国家一端不断移动,而国家代理人的角色更偏向于这一连续谱的国家一端。

(三)致富带头人

与村庄保护人、国家代理人角色相比,致富带头人角色的出现时间最晚。在帝制时代及民国时期,中国的农业生产一直都是小农经济。人多地少的现实情况,决定了只能依靠投入大量人力的精耕细作来提高土地产出,就此出现了农业发展的内卷化现象,也就是单位土地的劳动投入越来越高、边际回报却越来越低的状况。^④在此期间,不管村庄成员的土地占有情况如何,其农业生产方式都是相同的,成本结构中劳动力占比很大,在技术、土地、畜力及肥料等要素的运用方面没什么明显分别,尚不具备产生致富带头人角色期待的客观条件。

新中国成立之初,我国采取了以农养工、优先发展重工业的战略,大量农业剩余通过剪刀差的方式流向城市,这就奠定了工农业现代化发展不均衡、城市与农村现代化进程不同步的历史基调。改革开放前二十年,这种不均衡、不同步的态势得到了延续,工业领域的现代化发展明显加速,城乡之间的现代化差距进一步拉大。

进入新世纪后,城乡不均衡发展格局以及传统小农经济日益没落的事实,极大地限制了我国工业化、现代化的向前推进。与此同时,我国加入世界贸易组织后面临着更大的国际竞争压力,尽快提高农业竞争力成为迫切选择。这就倒逼国家开始下大力气加快推进农业现代化,以机械化、规模化、产业化

为核心的农业现代化转型开始提速,引领农户发展现代农业的致富带头人角色成为时代的召唤。

致富带头人与农业的现代化转型紧密相联。胜任这一角色,意味着成为农业结构调整的带头人、农业技术革新的实践者、农业规模经营的示范者,意味着引领村庄告别小农经济、带动周围农户走向现代农业。村干部是乡村社会的精英人物,是致富带头人群体的重要来源,必然肩负着推动农业现代化转型的历史重任。(表1)

三、新时代乡村治理中村干部的实际行为

角色与特定的社会位置或社会身份密切相关,内含着与之相符的诸多行为表现。事实上,行动者的实际行为与特定角色的期待行为往往并不完全一致,进而产生了实践角色与理想角色之分。这里的实践角色,指的就是行动者的实际行为。它不是静态意义上的角色规定,而是在过程化的情景中发生了适应性变化的具体行为。在新时代的乡村治理中,由于总体性背景的深入影响,村干部的理想角色在治理实践中出现了一些值得注意的适应性变化。为方便讨论,我们将沿着理想角色的既有维度,整体性地勾勒当前乡村治理中村干部实际行为或多或少所包含的三重变化。

(一)从村庄保护人到村庄守望者

村庄保护人是乡村精英最早出现的理想角色,也是村民视角中对村干部的主要期待。在新时代的乡村背景下,面对无人可保的“空心村”、无力可保的“薄弱村”,村庄保护人角色受到了强烈冲击,尤其是中西部农村地区的很多村干部从望重村庄的保护人变成了应付差事的村庄守望者。

一是无人可保的“空心村”。在日渐强劲的城镇化浪潮下,农村地区进城务工人员越来越多,人口外

流趋势不断加重,进入新时代后这种情况依然持续。在中西部农村地区的调研中发现,人口外流导致的“空心村”现象随处可见,一个自然村或者是聚居点往往就只有几个老人和孩子在留守,年轻一些的劳动力都出去打工了,在家里的都是60多岁的人。有的行政村负责人就说,80后基本在村里见不到,40岁以下的人很少,村里60岁左右的人基本占到70%,常住的人平均有55岁左右。^④人口的不断外流不但造成了无人可保的“空心村”现象,也明显淡化了村庄内部的有机关联,村庄共同体逐渐趋于瓦解状态。

二是无力可保的“薄弱村”。改革开放初期,我国农村实行以家庭联产承包责任制为基础、统分结合的双层经营体制,这极大地调动了村民从事农业生产的积极性、主动性。20世纪90年代,由于对统分关系的认识出现明显偏差,很多村庄将村集体的林地、坡地、荒山、滩涂、水域等资源全部划分到户,导致村集体经济变得非常薄弱,甚至成了一无所有的空壳村。尤其是在中西部地区,很多村集体一年到头没什么收入。村集体经济是一个村庄各方面正常运作的重要基础,是农村基层组织发挥统筹整合作用的必要前提。村集体经济过于薄弱,容易造成村庄无力推进诸如水利灌溉、机耕路修建等公共事务,村干部的保护人角色也就无从谈起。

三是无人愿保的村干部队伍。乡村人口的急剧外流,尤其是能力素质较强的年轻人涌向城市,不仅造成了越来越多的“空心村”,还对当地村干部的来源造成了很大影响,出现了村干部队伍青黄不接、后继乏人的普遍现象。以西部某县为例,该县在2017年村(社区)两委换届前,主要负责人中超过60岁的占比多达24.7%,具有大专及以上学历

表1 村干部的三重理想角色

	存续时间	形成背景	期待群体	作用空间
村庄保护人	从古至今	乡村社会形成村庄共同体	普通村民	松散型国家-社会关系
国家代理人	20世纪以来	国家政权向乡村社会渗透	基层政府	紧密型国家-社会关系
致富带头人	新世纪以来	从传统农业向现代农业的转型	普通村民+基层政府	现代化转型

的不足12%，初中以下文化程度的人数占比达到41%。^②此外，即便是有一些外出打工或创业的年轻人愿意返乡竞选村干部，由于缺少必要的岗前培训和实践锻炼，再加上组织不了解、群众不信任，导致不少人遭遇竞选失利或者竞选成功后日常工作却难以推动，这就使得年轻人更倾向于外出务工创业，造成所在村组织换届总是重复着“选人难”的老故事。^③

(二)从国家代理人到准国家干部

20世纪初以来，我国面临着急迫的政权建设任务，国家权力开始了深入乡村社会的持续性扩张。经过近半个世纪的长期努力，到新中国成立时，我国完成了政权建设的任务，建立起总体性社会组织模式，国家与社会关系发生根本性重组，国家政权对包括乡村社会在内的全部社会生活实行着全面严格的控制。改革开放以来，国家通过推动家庭联产承包责任制和村民自治的制度化实践，逐步形成了一个相对具有自主性的乡村社会。在此期间，国家的总体性支配权力日渐被一种技术化的治理权力所替代^④，这种行政科层化的技术治理将乡村社会纳入其中，同时依靠行政吸纳政治的逻辑来推进农村地区的治理实践。

由于乡村社会走向“原子化”“空心化”，村庄权威不可避免地走向衰变，村干部失去了治理村庄的权威和能力。与此同时，面对压力型体制下层层下卸的各类任务，乡镇作为一级不完整的政府越来越力不从心，越来越需要将村级组织纳入自身的行政体系中来自分任务和压力。拿项目进村来说，不管是基层政府的打包还是村庄的抓包，都需要乡村两级密切配合、频繁沟通；在项目落地实施时，也经常性地需要乡村两级采取共谋行为来应对上级部门的检查考核。这样一来，行政运作逻辑压过了政治选举逻辑，村级组织的行政化、官僚化趋势不断加重，村干部就此也乐意倒向基层政府一边，从国家代理人逐步向准国家干部过渡。

村干部从国家代理人向准国家干部的过渡，体现在一系列互嵌共生的制度设计与实践中。比如

说，在目标考核上，每年初，村干部都会与乡镇签下各种责任状，被动认领层层下卸而来的党建、民政、综治、计生、爱卫、信访、便民服务代理等各种行政事务；年中、年底时，村里要频繁接受乡镇及上级有关部门的检查考核，有些检查考核的结果会与村干部的工资福利直接相关。在日常管理上，为保证村干部投入足够时间精力来完成下派的各类任务，乡镇对村干部实行较为严格的坐班制和考勤制，并将其列为考核内容，与年终的工资发放挂钩。在工资待遇上，村干部的工资构成与乡镇干部相类似，均由财政拨款进行保障，包含了固定的基本工资和依据业绩考核结果而定的绩效工资。此外，不少地方已经为连续任职达到一定年限的村干部建立养老金制度，并为其提供一定的公费旅游等福利待遇。^⑤在队伍建设上，国家将“基层群众性自治组织中从事管理的人员”纳入监察和政务处分范围，基层政府将村干部纳入年度干部培训规划中，并组建了村级后备干部队伍，还对村党支部书记实行县级备案管理，这些管理举措体现出干部队伍建设的鲜明印记。

(三)从致富带头人到资本合伙人

宏观地看，城镇化是转移农村剩余劳动力、提高农民收入水平以及改造乡村社会结构的必由之路。^⑥不过，农村劳动力的过度流出，至少在一定程度上反映了城乡现代化发展的不均衡。更直接地说，它是农民种粮不赚钱所引发的负效应，由此催生出土地撂荒、“老人农业”等诸多乡村衰败现象。

乡村振兴这一反向运动，是以工补农、以城带乡战略思维的时代产物，是破解城乡现代化发展不平衡不充分问题的必由之路。正是由于看到了国家政策支持农业农村现代化的发展契机，工商资本进入农业领域的步伐明显加快，这给农村地区改造传统农业带来了机遇，同时也伴生着如土地非农化、影响乡村稳定等风险问题。^⑦

普通村民与工商资本对于村干部有着不同的期待和需求。前者希望村干部抓住现代化转型的难得机遇，引领村庄发展现代化的规模农业，带动周围村

民走向共同富裕之路。但工商资本却有着不一样的想法。工商资本是逐利的,这种逐利本性驱使其选择在乡村振兴背景下布局农业领域,它们看重的是村干部的社会地位和人际关系网络。工商资本下乡主要从事农业的规模化经营、一产三产化以及土地整治等,这些既需要从村民手中连片集中流转土地,也需要以项目包装的形式向上争取各级政府部门各类项目资金,村干部在这两方面都能起到非常关键的推动作用。在农村人口加剧外流的情况下,村庄内部的关联度和内聚力下降,权力的文化网络明显松动,村干部对于熟人社会中的面子和声誉的顾虑减少。这让其更有可能从利己立场出发,选择成为工商资本在村庄的合伙人,在流转村民土地和争取政府涉农补贴中利用职位优势和信息的不对称,积极谋求自身利益的最大化。

结语

村干部的理想角色是在乡村社会漫长的发展过程中逐渐形成并不断丰富发展的,而其实际行为往往会在特定情境下发生一些适应性变化。由于我国东中西部的农村地区发展差异大,共同呈现着乡村社会的不同发展阶段,因此,村干部的实际行为在不同地区有着不同的实践样态,这就形成了新时代乡村治理的多样化图景。

从讨论的考虑出发,本文对乡村治理中村干部理想角色和实际行为的讨论,是从整体层面上进行勾勒描述的,着眼于将最具代表性的特征提炼出来。这些特征尤其是实际的行为取向,可能未必同时体现在某一地方某一村庄上,却是当前乡村社会村干部群体的若干代表性画像。比较而言,村干部的理想角色在各类村庄中或多或少地都会有所体现,而发生了适应性变化的实际行为在不同类型的村庄中表现复杂。相对而言,村庄守望者的画像,主要出现在区位优势差、缺乏产业支撑的一些中西部纯农业型村庄;准国家干部的画像,在村干部职业化、行政化基础上带有很大的普遍性,其在与基层政府关系紧密、承担行政事务多、承接项目资金多的“示范村”中色彩尤其突出;资本合伙人的画像,主要

出现在当地自然生态资源丰富、有经济开发价值同时政府扶持力度大的村庄。

村干部的理想角色之间显然存在一定的内在张力,比如在国家-社会关系紧张时村庄保护人与国家代理人的角色冲突等。在新时代乡村治理中,村干部的实际行为往往包含着多个行动目标,其间经常存在比较明显的抵牾之处。以征地补偿为例,村干部既有帮助政府尽量平稳地完成征地任务的责任,也有默许村民抢种抢建、向政府争取尽可能高的补偿标准的行为,同时也会从个人利益最大化出发,有效化解多重角色的内在冲突,谋取自身的政治和经济利益。^③又比如,在项目进村和资本下乡的夹击下,村干部面临着不同的角色期待,却又在夹缝中力求左右逢源,既在项目落地时尽量提升资金投放的效益,也会与资本合谋来尽可能多地谋取一些个人好处。

习近平总书记强调:“农村要发展好,很重要的一点就是要有好班子和好带头人。”^④乡村治理要走向现代化,必须有一大批能力素质突出的村干部。目前的关键是要坚持两条腿走路:一方面,在一些发展缓慢、过早衰败的村庄,要加大村级后备干部的培养力度,培养造就一批“永不走”的乡村振兴带头人;另一方面,针对一些项目资金投放数额大、工商资本扎堆布局的村庄,亟须从制度层面加强对村干部角色和行为的规范与约束。为此,中央主管部门需要积极因应新时代经济社会的形势变化,大幅修订《中华人民共和国村民委员会组织法》的过时规定,尽快从法律层面重新厘定村级各主要组织的权限内容、运作规则及相互关系,全面界定村干部的职责内容和行为规范。比如,对村干部任期制作出一定的限制,明确最多连任一届;加强村级后备干部的培养,着重从政治素质、法规意识和致富本领等方面进行针对性培养。同时,还要强化对村干部行为的监督,在重大工程、重大项目、土地整治等过程中靠前约束村干部的行为,对已经发生的越轨行为要及时校正、快速处理,努力保护好各类涉农项目资金以及村集体和普通村民的利益。

注释:

①英格尔斯著,殷陆君编译:《人的现代化》,第8页,成都:四川人民出版社,1985。

②周少来:《乡村治理:制度性纠结何在》,《人民论坛》2019年第3期。

③《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站,2020年2月28日, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html。

④费孝通著,玛格丽特·派克·雷德菲尔德编,赵旭东、秦志杰译,《中国士绅:城乡关系论集》,第100-107页,北京:生活·读书·新知三联书店,2021。

⑤周飞舟:《财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”》,《社会》2012年第1期。

⑥渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

⑦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》,《中国社会科学》2011年第4期。

⑧⑩焦长权、周飞舟:《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》2016年第1期。

⑨《中共中央国务院关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》(中发[2013]1号)。

⑪韩振:《新华时评:严防工商资本下乡的“负效应”》,新华网,2015年5月28日, http://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/28/c_1115440771.htm。

⑫[英]邓肯·米切尔主编,蔡振扬、谈谷峥、雪原译:《新社会学词典》,第265-267页,上海:上海译文出版社,1987。

⑬杜赞奇著,王福明译:《文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村》,第127-128页,南京:江苏人民出版社,2003。

⑭徐勇:《村干部的双重角色:代理人与当家人》,《二十一世纪》(香港)1997年8月号。

⑮吴毅:《双重边缘化:村干部角色与行为的类型学分析》,《管理世界》2002年第11期;付英:《村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2014年第3期;李祖佩:《“新代理人”:项目进村中的村治主体研究》,《社会》2016年第3期。

⑯费孝通强调士绅的政治免疫性,认为士绅是靠其本

人或者亲友为皇帝服务而获得免役免税的特权,这一群体可以是退任的官僚或者是官僚的亲属,甚至可以是受过教育的地主。参见费孝通著,[美]玛格丽特·派克·雷德菲尔德编,赵旭东、秦志杰译:《中国士绅:城乡关系论集》,第15-27页,北京:生活·读书·新知三联书店,2021。不过,本文是在日常意义上使用的,指称在乡村社会有地位有势力的群体。

⑰《2016年至2019年全国财政一般公共预算安排农业农村相关支出超6万亿》,中国政府网,2020年12月23日, http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/23/content_5572857.htm。

⑱杜赞奇著,王福明译:《文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村》,第1页,南京:江苏人民出版社,2003。

⑲王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,第6页,沈阳:辽宁人民出版社,1993。

⑳黄宗智:《华北的小农经济与社会变迁》,第161-162页,北京:中华书局,1986。

㉑依据2018年10月18日在甘肃省酒泉市肃州区金佛寺镇的调研座谈会记录。

㉒蒋作平、刘坤、黄毅:《四川南江县:打造“永久牌”扶贫工作队》,中国政府网,2018年4月8日, http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/08/content_5280630.htm。

㉓《加强村级干部人才队伍建设的有效路径——南江县依托职业学校培训培养“村官”“能人”的调研报告》(川组通[2017]26号)。

㉔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》,《中国社会科学》2009年第6期。

㉕欧阳静:《村级组织的官僚化及其逻辑》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2010年第4期。

㉖李培林:《村落的终结——羊城村的故事》,第5页,北京:商务印书馆,2004。

㉗焦长权、周飞舟:《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》2016年第1期。

㉘付英:《村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2014年第3期。

㉙《习近平:农村要发展需要好的带头人》,新华网,2017年12月12日, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-12/12/c_1122100825.htm。