

中坚干部：乡镇治理有效的内生动力及其功能实践

金江峰¹

(华中师范大学, 湖北 武汉 430079)

【摘要】：乡村振兴，人才是关键。乡村振兴是乡村振兴的基础，也是乡村治理有效的保障。有治理动力和治理经验的中坚干部，是基层治理有效的关键。中坚干部的个体化、组织化与群体化特征，支撑起其在干部培养、组织动员、目标调控与矛盾化解等方面的功能实践。中坚干部的难复制性，要求各级党委践行乡村人才建设工作部署，建立健全适合基层特点的干部制度与培养机制，确保中坚干部队伍的可持续性，避免基层治理转型陷入悬浮的泥淖。

【关键词】：乡镇治理 组织资本 干部类型 中坚干部

乡村有效治理的关键在党、在人，在于拥有一支政治过硬、本领过硬和作风过硬的优秀干部队伍，能够坚定执行党的政治路线和贯彻党的思想路线、组织路线、群众路线¹，有力推进基层治理体系与治理能力现代化。乡村振兴是乡村振兴的基础，也是乡村治理有效的保障。当前，学界对乡村振兴与乡村治理有效之间关系的论述多停留在理论宣传，较少有经验研究；有关乡村治理有效的实证分析，鲜有人才队伍建设视角。本文围绕乡村振兴与乡村治理有效命题，结合实证调研经验，尝试从组织资本角度探讨乡村人才队伍建设与治理有效之间的关系，讨论作为基层治理关键力量的乡镇“中坚干部”是如何推动镇域有效治理的。

一、问题的提出

从宏观层面看，既有研究在讨论乡镇治理问题时，基本遵循静力学和动力学两条分析路径。乡镇治理静力学研究认为，国家独特的权威体制与权责配置结构，影响着干部的行为选择，并决定基层治理的现实样态²。乡镇干部是科层权力结构的被支配者，他们需适应环境并在结构要素约束下展开行动，确保乡村治理秩序稳定与治理绩效提升³。随着经验研究的推进，学者们开始尝试在实践中讨论基层干部是如何利用或“悖逆”国家治理制度与规范，构建乡村治理秩序并实现基层有效治理，从而推动了乡镇治理的动力学分析。这一研究路径严格来说依然是在静态结构分析基础上展开，是一种从“系统演绎到事实证明的转向”⁴，并未否认结构性要素对乡镇治理的影响。反之，研究者在理论分析中始终坚持将结构要素嵌入经验逻辑，希望通过“结构中的行动”分析，讨论乡镇治理行动中的“结构”。具体如下。

其一，行动策略视角。研究者根据乡镇治理的体制结构与社会基础分析，提出乡镇政府处于官僚科层制与乡土社会之间，一方面有来自上级政府的制度、规范与程序等压力，另一方面需要面对不确定、非程式化和诉求多元化的基层社会。为达成有效治理目标，往往会使用各种策略性手段，或是“变通”执行制度，又甚或选择性地落实政策等⁵。其二，组织策略视角。研究者在治理事务分类基础上提出乡镇政府不仅是一级处理常规治理事务的科层组织，同时还承担着诸多政治任务与中心工作。为保证公共治理的有序和有效，通常会采取多种组织策略，如进行非制度化组织扩张、按需设岗⁶，成立各种临时性的“超科层组织”（如领导小组、指导组和专班等），集中治理资源、落实治理责任和建立目标关联，实现乡镇治理寓行政于“运动”⁷。乡镇治理从而

¹作者简介：金江峰，男，博士，华中师范大学中国农村研究院/政治科学高等研究院讲师。

²基金项目：国家社科基金重大项目“乡村振兴战略背景下多元化乡村治理问题研究”（项目编号：19ZDA114）

在钟摆式的弹性结构中，变得稳定有效⁸。其三，人事激励视角。研究者认为，在治理权责不匹配、治理资源相对稀缺情势下，乡镇有效治理的关键是存在一套正式和非正式的人事激励制度，如正式配套的政治激励和经济激励，发挥隐性、内涵式作用的横向流动激励、拟亲关系激励、人与事匹配激励等⁹。乡镇党委政府通过对上述显性和隐性激励机制的运作，有效激活了组织资源，调动了干部的积极性、主动性，提升了基层治理效率。

在乡镇治理动力学范畴内，既有研究主要倾向于从压力机制与激励机制两个层面，讨论乡镇治理秩序建构与效能提升问题。其不足是，将乡镇治理动力分析带入了刺激—回应框架。虽然对乡镇政权的自主性有所突出，但其始终是结构约束下的使动者，非行动上的能动者。而乡镇治理动力学分析是使动与能动的统一，缺乏真正意义上的能动观照，将很难理解在强责任压力与规范监督下乡镇政府的策略行动如何在组织内部生成并能够规避风险，也难以理解弹性多变的组织模式是依靠什么运转起来的，以及弱激励保障下组织成员为何能协同行动。质言之，在刺激—回应框架下思考乡镇政权运作与基层治理问题，虽能够回应制度变迁、政策过程与政权自主性等相关理论命题，提炼出如竞赛体制、包干制与统合制等结构化概念。但这些分析基本还是在结构中发现行动，是对乡镇治理行动的建构，缺乏对行动者本身的了解。

本文尝试回到韦伯与克罗齐埃等人的科层组织理论，从组织资本角度重新思考“人的要素”在组织运转中的作用，分析作为组织基本要素的乡镇干部是如何通过“总体理性地协调其活动”¹⁰支撑起乡镇能动与有效治理。具体而言，文章基于乡镇一线治理场域内的干部类型划分，提出“中坚干部”概念，进而讨论这一类型干部在组织运转、治理过程中的角色与功能实践，最后论述乡镇治理研究的拓展与基层治理现代化的转型等问题。本文经验材料主要来源于笔者2021年5月6日至20日在湖北省皂镇的调研，文中所涉及具体人名与地名等皆为化名。

二、基于一线治理的干部分类

皂镇位于江汉平原，镇域面积144平方公里，耕地面积10万亩，工商企业350多家，下辖22个行政村与5个居民社区、68382人（城镇居民25974人），是典型的工农混合型乡镇。皂镇共有工作人员146人（调研时镇党委书记暂时空缺），其中班子成员13人、普通工作人员133人。干部队伍规模相较于长三角地区要小，比中西部普通农业型乡镇要大；干部的学历结构与年龄结构等，虽不及长三角地区优越，但比中西部其他农业型乡镇要合理。而干部流动、工作激励与事务压力等，东中西差异不大。从镇域情况、组织规模、干部结构与治理任务等方面看，皂镇代表着中国绝大多数工农混合型乡镇。这种普遍代表性也决定了有关皂镇干部群体及其治理实践的讨论，具有一定典型性。

目前，有关乡镇干部群体类型的分析，研究者或是从体制身份、职能分工与生命周期等角度，将乡镇干部分为领导干部与非领导干部、编制干部与编外干部、党政干部与条线干部、年轻干部与年长干部等¹¹；或是从思想观念、身心状况和精神状态等角度，将乡镇干部分为散漫干部、怠惰干部与主动干部等¹²，以及乡土干部与行政干部等。上述干部分类视角，虽有一定制度遵循与现实依据，但呈现出结构化与对立化特征，不利于全面客观地反映乡镇干部群体样态。如身份视角的体制化或周期性划分，对乡镇干部群体类型的刻画过于结构化，难以完全观照基层治理实践场域内的干部分类。而认知视角与行为视角的干部分类，又过于主观化与线性化，未能考虑到影响干部行为的内外部因素以及干部行为的多重面向等。

从基层治理实践角度看，无论是身份视角的结构划分还是认知与行为视角的主观判断和线性区分，对干部群体的类型化都离不开治理过程的参照。如结构化的身份差异，主要是源于干部在基层建设与治理实践中的道德与才能表现，即遵循党的组织路线，坚持德才兼备原则，以德、能、勤、绩、廉为考察标准，选拔运用干部¹³，培养、选拔和任用德才兼备者，担当各项工作的组织者和领导者。而认知与行为视角下的干部类型化，也主要是考察干部在基层治理实践中的主观意愿与行为表现等，是对干部“德才”标准的具体化。所以，本文认为对乡镇干部类型的划分，需要运用治理过程视角，从主观意愿与客观行动两个维度，讨论干部群体的具体样态与类型。其中，主观意愿在乡镇治理过程中可具象化为道德层面的治理积极性，即治理动力；客观行动在乡镇治理过程中可操作为实践层面的治理才能，即治理经验。二者互为条件，共同构成乡镇干部群体样态的类型学分析图谱。在皂镇党委副书记和组织委员看来：乡镇治理的重要方面就是，要将既有“做事动力”又有“办事能力”的中坚干部选拔到领导

岗位和关键位置，发挥他们的领导、决策、组织与带头作用；将暂时经验不足，但做事动力强的干部，培养成后备干部，让他们逐渐承担起主体责任；对于那些做事动力不足、办事经验不行的“离线”干部或有经验、无办事动力的守成干部，则按照人事相宜、人尽其能原则，最大程度发挥他们的积极性。这种基于乡镇一线治理经验的干部类型划分，不仅呼应了治理动力与治理经验标准，且清晰与细化了乡镇干部分类(见表 1)。

表 1 治理动力与治理能力维度下的乡镇干部分类

动力与能力组合	干部类型
治理动力弱—治理经验弱	离线干部
治理动力弱—治理经验强	守成干部
治理动力强—治理经验弱	后备干部
治理动力强—治理经验强	中坚干部

从皂镇调查来看，通过运用“知情人报告”与“交叉验证”方法，可以总结出各种类型干部的特点及其占比(见表 2)。(1)治理动力弱、治理经验弱的“离线干部”，主要是在岗位上，却不愿做事、做不成事的干部。他们一般是攒年限、混资历的干部，在体制内混日子、养老，占着岗位、拿着工资、等着退休。在皂镇，这种类型干部有 50 人左右，占比大概 34%。(2)治理动力弱，但治理经验较强的“守成干部”，他们一般是经过长期基层锻炼，到了一定年龄，拥有一定级别，有处理基层复杂事务的能力，特别是善于和群众打交道。但因为学历或年龄等限制，升迁无望，缺乏做事动力，除领导交办或组织安排的事务，通常守着自己“一亩三分地”，只做分内事情。这种类型干部在皂镇有近 40 人，占比 28%左右。(3)治理动力强，但治理经验相对较弱的“后备干部”，也基本上是年轻干部。他们主要是通过公务员、选调生或大学生村官等考试进入乡镇工作，有着很强的做事动力，但因缺乏基层工作经验、缺少与群众直接打交道的机会，其工作能力一般较弱，目前主要从事办公室工作，被当作乡镇后备干部培养，有些会逐步成长为中坚干部。本文将暂时不在领导干部岗位的所有年轻干部都划分到后备干部行列，其在皂镇有 35 人左右，占比大概 24%。(4)治理动力强、治理经验强的“中坚干部”或骨干干部，他们基本上是“生于斯、长于斯”的乡土干部，经过长期的基层锻炼，一步步走上领导岗位或是各办公室、站所负责岗位，有着丰富的基层工作经验，且深谙体制运作、组织管理和人际关系，能够深入群众、了解镇情村况、善于同群众或干部打交道，实际工作中往往冲在第一线，在乡镇干部队伍中办事能力最强、威望最大。中坚干部在皂镇不超过 20 人，占比接近 14%。

表 2 皂镇干部类型、约数与占比

干部类型	约数	占比
离线干部	50 人	34%
守成干部	40 人	28%
后备干部	35 人	24%
中坚干部	20 人	14%

上述干部类型划分是结构层面的，从个体生命历程和职业周期角度看，一个乡镇干部在不同人生阶段与职业发展阶段可能呈现出差异化面向。如后备干部经过长期基层锻炼后可能会成长为中坚干部，中坚干部在面临科层“天花板”与体制压力时，也可能逐渐变成守成干部，最后随着身心压力与职业倦怠等增加，可能走入离线干部行列。这种干部变化图谱并非线性或绝对化

的，有时会因各种偶发因素造成个体角色的巨变，有些干部则表现出“从一而终”。从基层治理实践的“横切面”来看，有治理动力和治理经验的中坚干部，是镇域治理有序有效和治理现代化的关键¹⁴，也是乡镇组织运转的核心，对中坚干部群体的分析，是把握乡镇治理的重要抓手。

三、乡镇“中坚干部”及其特征

上文从治理动力与治理经验两个维度，讨论了党的干部人事制度影响下，镇域治理实践场域内的干部分类，并结合访谈资料提出，有治理动力和治理经验的“中坚干部”是乡镇治理的核心资源与关键力量。从皂镇调研材料看，中坚干部在乡镇干部队伍中的占比接近 14%，主要是乡镇党委、政府和人大正副职领导，以及部门党/政办公室的主任、站所的所长和老干部等。如果进一步细分，则不包括“流官”性质的镇党委书记或镇长、下乡锻炼与横向交流交换的领导干部等。在皂镇可以视作中坚干部的有镇党委委员、人大主席、工业园区管委会两名副主任和政法、经济发展、社会事务、信访、民政与农办等办公室主任或副主任，以及财政所、市场监管所、水管站和村镇建设服务中心等少数几个站（所、中心）的正副职领导，总数不超过 20 人。按照皂镇 49 个规划编制算，中坚干部占比 40% 左右。这部分干部是镇域治理的骨干力量，起到领导、组织、带动与带头等作用。根据访谈资料可具体化中坚干部的个体、组织与群体特征。

（一）“中坚干部”的个体特质

所谓“中坚干部”的个体特质，主要是指干部的年龄、性别、经历与学历等个体化特征。根据调研资料并结合访谈信息，笔者发现：乡镇中坚干部相较于离线干部、守成干部和后备干部等有着明显的个体化特征。首先，在年龄与性别上，中坚干部多出生于 20 世纪 70、80 年代，在 35 至 55 岁之间，且多为男性；少数女性中坚干部在年龄上基本处于 40 岁上下，到 50 岁左右主要是退居二线，没有男性干部职业生涯长。皂镇最年轻的中坚干部是镇党委副书记 38 岁，最年长者镇扶贫办副主任 56 岁。其次，在经历上，乡镇中坚干部多有农村生活与工作经验，经历了长时间的基层工作锻炼，部分干部虽通过转业或改制进入乡镇组织队伍，但也经历了一线工作的长期锻炼与培养。还有少部分中坚干部是通过考试进入基层干部队伍，并在轮调与提拔中获取多个乡镇或部门的工作经历，农村工作经验可能相对欠缺，但岗位经历较为丰富，掌握着乡镇的权力资源，承担着乡镇发展、建设与治理的重任。最后，在学历上，乡镇中坚干部的学历总体不高，40 岁以上的干部多是中专或大专学历，且较大部分是通过成人自考或进修获得，少部分干部只有初中学历。皂镇中坚干部队伍中，有大学本科学历的只有两人，分别是镇党委副书记和副镇长；大专学历 3 人，分别是镇长、镇党委宣传统战委员和经发办主任；其他人多是中专和高中学历，镇扶贫办副主任是初中学历。

（二）“中坚干部”的组织特性

组织特性主要包含两个方面：一是职级特性，即中坚干部在职位与级别上的特征；二是组织培养上的特性，亦即中坚干部的组织成长路线图或曰干部的组织来源特征。在职级特性上，中坚干部的职位和级别相较于其他类型干部普遍较高，多居于党政部门和站所的领导职位，且享受着一定的级别待遇。如皂镇中坚干部基本上是镇党委、政府和各办公室、站所、中心的领导干部，除镇长、人大主席和工业园区管委会副主任是正科级外，其他干部多为副科级或普通科员。而在级别上，这部分中坚干部多是四级主任科员以上，且基本拥有三级或二级主任科员身份，享受相关级别待遇。目前，皂镇还未有中坚干部享受三级或四级调研员待遇。在组织培养特性上，中坚干部的来源和成长路线主要有轮调、选派、转业和改制四种，公务员考试、选调生招考、支部书记招录和“三支一扶”人员较少。在皂镇，上级选派和轮调渠道下，可定位为中坚干部的大概 4 人，分别是镇党委书记、镇长、人大主席和纪委书记，占中坚干部比例为 20% 左右。退伍军人转业和事业单位改制渠道下成长为中坚干部的大概 10 人，分别有政法办主任、经发办副主任、市场监督管理所所长、村镇建设服务中心主任和工业园区管委会副主任等，占中坚干部比例为 50% 左右。而经过各种考试、遴选等渠道进入组织队伍并成长为中坚干部的人数 6 个左右，如通过选调生考试进编的镇党委副书记和党委宣传统战委员，通过农村支部书记遴选进编的农业副镇长和社发办副主任等。目前，皂镇经过公务员考试、事业单位招聘和“三支一扶”等渠道进编、并成长为中坚干部的暂时没有。

（三）“中坚干部”的群体属性

群体属性主要是指，镇中坚干部群体的身份和地位属性。地位属性基本看他们的体制身份，从上述分析可以发现绝大多数中坚干部都是乡镇领导干部或办公室、站所和中心的负责人，或是居于副科级以上职位，又甚或享受至少四级以上主任科员待遇。但因层级流动、年龄与学历等限制，这部分干部总体面临科层“天花板”问题，职位晋升空间不大，少数干部在级别上有可能会于临退休升至四级或三级调研员。身份属性与干部来源有着相关性，不过主要还是取决于干部的成长路线图。从调研材料看，几乎所有中坚干部都属于乡镇党政机关自己培养的干部，他们多是本乡本土干部，自参加工作始进入乡镇，至少经历了三次以上的轮岗，在本乡镇工作时间超过 10 年以上，部分领导干部有着其他乡镇的工作经历，也属于“老乡镇”，有的乡镇工作时间达到 20~30 年。丰富的基层工作经历，锻炼了中坚干部，使他们懂得如何与上级党政机关协作，怎么处理政策目标与社会需求的关系，怎样组织、动员与协调其他干部，以及通过什么方式同群众打交道，将矛盾化解在基层。

此外，乡镇中坚干部还属于战术型、综合型与实干型干部。他们在目标任务贯彻落实过程中，需要参与制定相关政策执行战术，发挥经验优势平衡国家治理目标、制度、规范与社会治理需求及镇域治理现实之间的关系，并通过“说给别人听、做给别人看、带着别人干”保证政策目标进村、推进乡村治理有序和有效。

四、“中坚干部”与乡镇治理效能

上文梳理了中坚干部在乡镇干部队伍中的占比及其特征，以下结合中坚干部的功能实践，进一步论述其为何是镇域治理的中坚力量，以及他们在乡镇治理中发挥着何种关键性作用，推动了基层治理的有序和有效。

（一）干部培养

在数轮“合乡并镇”与街镇体制改革大背景下，中西部部分乡镇在一段时期内处于缺编满员状态，大量编制被用来安排合并前的乡镇领导干部和改制后的站所负责人，有的乡镇甚至近 20 年都没有进一个干部。这种“只出不进”的现实大概维持到 2012 年左右，部分 50 后与 60 后干部慢慢到了退休年龄，随着“逢进必考”的公务人员招考制度逐渐完善，乡镇开始每年招录不定额的大学生。如皂镇近五年大概招录了 15 个公务员和选调生，这些年轻干部普遍在 30 岁以下，进入乡镇工作时间短，且多负责办公室业务，缺乏真正的基层工作经验，特别是与群众打交道经验。他们被视作乡镇的后备干部，是组织重点培养的对象。而这一培养后备干部的重任，显然无法依靠治理经验不足或治理动力不强的“离线干部”与“守成干部”，只能交付给仍然坚守在乡镇治理一线、有着丰富基层工作经验的中坚干部。他们肩负的领导干部或站所办公室负责人身份，在体制层面要求年轻干部必须听从，而其丰富的基层工作经验，也决定了青年干部有动力进入这种组织社会化训练。所以，在乡镇治理中，70 后或 80 后中坚干部承担的一项重要职能是为组织培养后备干部，帮助 90 后成长为会做群众工作、能做群众工作的实干型与综合型干部。

（二）组织动员

乡镇治理秉持的基本原则是“分工不分家”，即在基本职能上有专业分工，但因组织资源有限，多数公共事务需要各办公室、站所和中心共同协作完成，这也是学界将乡镇治理描述为“上面千条线、下面一根针”的原因。在总体性压力与模糊化分工下，镇域治理的关键是有效动员与整合组织资源，进行运动式或“中心化”治理。从体制层面看，组织动员需要依靠政治与行政压力或激励，但在组织内部，干部间的分化，要求有一定权力地位、权威身份和关系资本的干部发挥组织动员功能。中坚干部长期做乡镇工作的经历和中层干部身份等，决定其在组织动员中有着关键作用，主要表现在两个方面：其一，他们能够凭借领导者、负责人和老干部身份等，对下动员青年干部，对内通过讲感情、讲面子等动员“离线干部”和“守成干部”；其二，中坚干部可以依托他们与县乡各部门、单位的长期频繁互动，横向动员各驻镇站所干部，推动站所与乡镇各办公室协同行动，降低制度化动员成本，提高组织间的协作效率与基层治理效能。

(三) 目标调控

乡镇治理的一项重要功能是对国家政策目标、治理规划和制度安排等进行调试与转化,使其符合基层社会现实,从而确保国家治理统一性与有效性的匹配。在乡镇干部队伍中,部分离线干部因缺乏做事动力与办事能力,不愿意也没能力参与贯彻国家治理目标和执行政策任务,更遑论积极主动地对国家目标规划与基层社会现实进行调试。部分守成干部虽有办事能力,但在激励弱化、压力陡增情况下,通常没有动力去承担政策调试与目标调控的风险,而是采取本位主义的自保策略进行消极避责。部分后备干部受政治鼓励与晋升激励等影响,有着很强的做事动力,不过因缺乏体制工作经历和群众工作经验,往往不知道如何进行政策与目标调试,更多时候是承担办公室行政事务和具体执行工作,经验的匮乏甚至会将其束缚于政策规范与制度要求,造成行为僵化与政策目标偏移。

在镇域治理中,真正起到政策调试与目标转化作用的是有着治理经验和治理动力的中坚干部。他们既深谙体制运作的逻辑,懂得如何在政策规范与制度要求内,结合基层社会治理现实进行适度的政策转译和目标控制;又掌握着镇情村况,能够根据镇域经济、政治与社会发展现实,以及群众服务需求,采取有效的行动策略,确保在总体达成国家治理目标的同时,满足群众多元利益诉求,推动基层治理的有序和有效。按照皂镇农业副镇长的说法,工作在一线的中坚干部是将国家政策目标转化为政府工作目标和社会治理目标的关键力量,他们有学习能力、工作阅历和群众工作经验,又始终保持着同农民农村的直接联系,懂得如何把国家大政方针转化为群众能理解、能接受的政策话语,知道怎么将宏观政策目标具象化为基层可操作、可开展的具体方案。

(四) 矛盾化解

镇域治理最重要的任务是解决人民群众利益相关的“小事”,将矛盾化解在基层,保证“小事不出村、大事不出镇”。中坚干部在乡镇历练多年,有着丰富的群众工作经验,特别是农业税费时代成长起来的中坚干部,一方面掌握着各村各户的基本情况,懂得如何调配各种组织、制度与社会资源同群众打交道,另一方面也在长期处理乡村急难险困事务中,逐渐积累了群众基础,获得了群众的权威认同,其治理行动有着广泛社会基础,能够以“自己人”身份介入很多复杂矛盾纠纷的处理,并运用乡土社会伦理规范与关系资本,应对部分群众的私性化诉求,确保矛盾纠纷不至于恶化。这种简约化治理方式,是基层治理保持活力与弹性的关键,也是实现镇域治理有序和有效的核心。相较于中坚干部,离线干部和守成干部虽也参与基层矛盾纠纷化解,但多只是在特定职能范围内和特殊关系网络中,且一般是被动的。而后备干部则因为缺乏群众基础和处理矛盾纠纷经验,往往只是担当参与者与辅助者角色,听从中坚干部的指令行事。

中坚干部在镇域治理中的功能实践还表现在决策建议、组织链接、资源争取和社会动员等方面。如参与乡镇发展规划,为镇域经济、社会发展供给方案,参与镇域重大事务的商讨与决议,为镇域治理提供对策建议;在组织内部,负责链接领导干部与普通科员、编外人员及村干部,约制和动员非编人员参与镇域公共治理;以及凭借个人关系网络,帮助乡镇和村庄对上争取项目资源等。质言之,在镇域治理中,中坚干部的丰富实践经验和特殊象征资本等,为乡镇组织运作、基层政策执行与乡村治理实践提供有力保障,其做事动力与办事能力的叠加也构成基层治理的内生动力,是推动镇域有序和有效治理的关键。

五、结论与讨论

本文从镇域治理视角分析了作为组织资本的中坚干部是如何支撑起乡镇治理效能提升的。具体而言,文章提出乡镇治理动力学研究,不应局限于体制压力、制度结构与层级关系下的刺激一回应分析,而需在压力机制与激励机制之外形成新的研究视角。即应当观照组织要素,特别是“人的要素”对组织运作和镇域治理的影响。这一分析视角的转换,在理论层面延伸了科层制的组织资本研究,将乡镇治理动力学分析拓展到了组织内部的行动者视域,于现实层面回应了为何“办好中国的事情,关键在党、关键在人”¹⁵。从镇域治理实践看,最为关键的是有着治理动力与治理经验的少数“中坚干部”,他们是乡镇组织运作的核心要素,同时是镇域有效治理的基本动力。此外,文章从治理动力与治理经验两个维度对乡镇干部群体的类型划分,具有一定普遍性,有助于丰富学界的干部类型学研究。而在干部类型划分基础上的行动者资源禀赋与功能实践分析,也为后续基层治理研究提

出了可供参考的分析框架。该框架最直接的理论意义是,能够在结构与制度分析盛行的当下,提醒研究者不应忽视主体的功能,不要被乡村治理“从主体到规则转向”的研究浪潮所裹挟¹⁶,而需同时观照规则之下有着自为与自主能力的行为主体。

当然,本文对主体功能的重新审视,不仅是研究路径由外向内、由规则向主体的变化,更为深刻的意义在于,有助于研究者从现实角度去思考在基层治理现代化转型背景下,部分中坚干部或是因技能瓶颈逐渐被“去中心化”,或是面临科层“天花板”和工作、年龄双重压力等,慢慢选择守成或离线。一旦这部分“中坚干部”群体主动或被动疏离基层治理舞台,乡村治理或将可能失去简约的弹性,也可能缺失处理群众琐事与应对突发事件的能力,基层治理的成本与不确定性将可能大大增加。而要保证基层治理现代化的平稳转型和“小事不出村、大事不出镇,矛盾化解在基层”治理机制的有序运作,就必须在激活乡镇中坚干部群体存量的同时,积极培育有治理动力和治理经验的干部增量,具体做法是:(1)真正落实党委人才工作部署,建立健全适合基层特点的干部制度与培养机制,真正在一线岗位培养锻炼干部和选拔任用干部¹⁷,为基层有治理动力和治理经验的骨干力量,预留充足的晋升空间,保证他们干事创业的激情和推动乡村治理振兴的热情;(2)着重培养与锻炼基层干部做群众工作的能力,健全走群众路线的制度与机制,防止“走过场、搞形式”。只有这样才能切实做到于干部队伍接续中,将乡镇后备干部培养成既有治理动力又有治理经验的中坚干部,确保基层治理的平稳转型和乡村治理振兴的有序推进。反之,如果缺乏可持续发展与可复制性的中坚干部队伍,基层治理转型可能会朝着官僚化、程式化、规范化与技术化等方向发展,乡村治理振兴将陷入悬浮的泥淖。

注释:

1 《中国共产党农村基层组织工作条例》,人民出版社2019年版,第38—39页。

2 周雪光:《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》2015年第2期。

3 徐勇、黄辉祥:《目标责任制:行政主控型的乡村治理及绩效——以河南L乡为个案》,《学海》2002年第1期。

4(1)张静:《结构分析落伍了吗?——基于经验现象的研究推进》,《社会学评论》2021年第1期。

5(2)崔晶:《基层治理中政策的搁置与模糊执行分析——一个非正式制度的视角》,《中国行政管理》2020年第1期。

6(3)叶贵仁、欧阳航:《“小马拉大车”何以可能:经济发达镇的非制度化再造》,《中国行政管理》2019年第7期。

7(4)欧阳静:《论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷》,《开放时代》2014年第6期。

8(5)狄金华:《农村基层政府的内部治理结构及其演变——一个组织理论视角的分析》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2020年第2期。

9(6)杨华:《基层政府人事激励的类型及其逻辑》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2021年第2期。

10(7)[法]米歇尔·克罗齐埃:《科层现象》,上海人民出版社2002年版,第6页。

11(8)杨华:《公务员、事业编与编外用工——乡镇人事管理的三元结构及其效应》,《西北师大学报(社会科学版)》2021年第2期;廖旃旒、聂建亮、王彩云:《个体生命历程视角下乡镇女干部职业生涯轨迹研究》,《青年研究》2017年第2期。

12(9)邹燕秋:《当前乡镇干部工作倦怠问题与对策研究》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2014年第2期。

13(10)《中央党内法规和规范性文件汇编》(下),法律出版社 2017 年版,第 780 页。

14(11)贺雪峰:《论乡村治理视域下的农村基层中坚干部》,《湖湘论坛》2018 年第 5 期;杨华:《农村基层治理事务与治理现代化:一个分析框架》,《求索》2020 年第 6 期。

15(12)《十六大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社 2006 年版,第 1009 页。

16(13)狄金华、钟涨宝:《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》,《社会学研究》2014 年第 5 期。

17(14)《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,人民出版社 2021 年版,第 21 页。