

---

# 并轨政治视角下的村干部半职业化现象

熊万胜 郑楷<sup>1</sup>

**【摘要】**：如果以村干部的职务报酬水平作为衡量是否实现了职业化的关键指标，那么，全国大部分的村干部都只能说是处于半职业化的状态中，且难以进一步实现完全的职业化。对于这种普遍且稳定的半职业化现象，并不能将其简单地视为朝向完全职业化的过渡状态，本文尝试在乡村治理体系演变的大趋势中理解这一现象。在民主集中制的框架中，当前的乡村治理体系及其运行模式在突破“双轨政治”之后已经走向了“并轨政治”。这种新的结构对国家政权建设以及乡村治理而言具有重要意义，而半职业化则是保证这一新结构有效稳定运作的重要机制。面对呼声越来越高的村干部职业化，各地政府还需谨慎待之。

**【关键词】**：并轨政治 村干部 半职业化

新中国成立以来的大部分时间里，村干部（或者人民公社时期的大队干部）都是不脱产的，主要依靠生产经营收入养家糊口，村干部身份所得报酬不算作工资而是列支为误工补贴。当农业收入是农民的主要收入时，本身比较能干的村干部依靠自己的家庭经营收入和村集体提供的误工补贴，他们的家庭总收入相对其他村民通常是比较高的。随着城镇化的发展，这种情况发生了变化：其一，农户家庭收入越来越依靠外出务工，重任在肩的村干部却很难和村民一样半工半耕；其二，随着国家对乡村治理的要求越来越高，考核监督越来越密集，村干部不得不全天候为村民服务，甚至没有办法兼顾自己的家庭经营；其三，税费改革大大地减少了集体经济收入，同时也使得村干部的误工补贴无从开支。为了留住农村的精英治理人才，激发他们的工作积极性，政府只能以财政资金补助村集体收入，保障村干部的基本报酬，在这个过程中，村干部的主要职务报酬迅速地从误工补贴变成了定期发放的工资，并且不断增加。这种变革对村庄治理的影响是深远的，引起了社会舆论和学术界的广泛关注，很多人相信，村干部的收入水平将会进一步职业化，村干部将成为真正的国家干部。但事实上，对大多数地区的村干部而言，虽然实现了村干部报酬工资化，但滞留在半职业化的水准才是更普遍的状态。如何理解这种普遍的半职业化状态，对于把握乡村治理体系现代化的走向是一个关键的切入点。

## 一、半职业化的现实与讨论

自 20 世纪 80 年代末起，东部沿海地区便开始探索村干部的职业化，并逐步向全国推开。不过，这个推广过程并不顺利。村干部的职务报酬水平是判断村干部是否实现了公职化或者说职业化的关键指标。村干部属于乡村社会中的精英分子，在级别上与乡镇政府里的中层或低层干部相当，他们的职务报酬应该与岗位相符合，与一般人相比具有一定的吸引力，这是实现职业化的重要条件。<sup>1</sup>从职业化的经验来看，较高的工资收入是保持村干部队伍稳定，有效推进职业化的关键。<sup>2</sup>然而，从现实情况来看，各地已经普遍实现村干部报酬工资化，并且以工资为基础不断强化对村干部的管理与考核，但能实现完全职业化的地区其实很少。村干部的职务报酬水平普遍低于同级别的乡镇干部，即使以社会平均工资来衡量，全国大部分省份的村干部职务报酬（列入村级支出的部分）也是明显偏低的。

图一中的村干部工资数据出自《2020 年中国农村政策与改革统计年报》，村干部数量出自《中国民政统计年鉴 2021》，各省份社会平均工资的数据出自《中国劳动统计年鉴 2021》。如果以省级区域为统计单位来计算，纳入统计口径的村干部年平均工资能勉强达到或高于当地社会平均工资水平的只有上海和江苏两地，其中上海村干部的年平均工资在 20 万左右，江苏则在 10 万

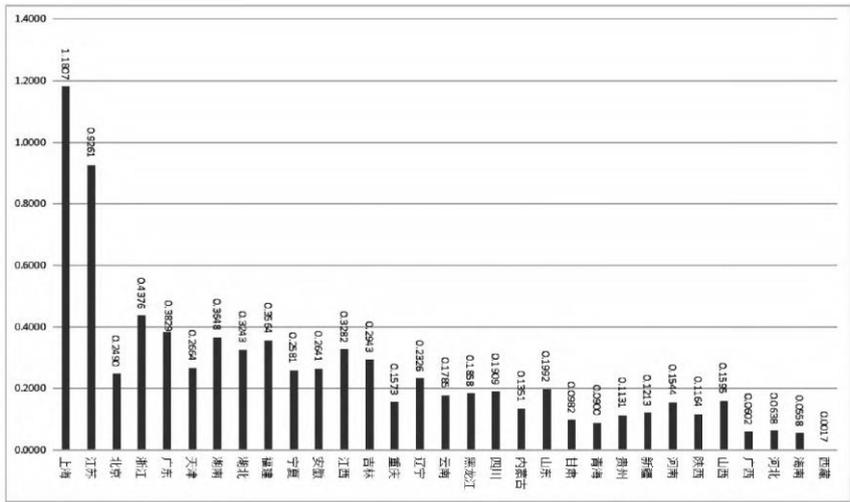
---

<sup>1</sup>作者简介：熊万胜，华东理工大学社会与公共管理学院社会学系教授、博士生导师，华东理工大学中国城乡发展研究中心主任；郑楷，华东理工大学社会与公共管理学院社会学系硕士研究生。（上海 200237）

基金项目：国家社科基金青年项目“农业现代化进程中地方政府行为的社会学研究”（20CSH018）

左右，北京以及其他东部省份的村干部年平均工资不超过 5 万，中西部地区更低，一般情况下不会超过 3 万。虽然纳入村级支出统计口径的村干部收入可能不是村干部从岗位上得到的全部合法收入，尤其没有包含政府给予的奖金，但应已包含合法收入的主要部分。这种面板数据上反映的差距与我们在实地调查中的发现是一致的。可以认为，当前中国的村干部大部分都处于半职业化状态，也就是说虽然有稳定的职务报酬但报酬水平没有达到其人力资源的市场价格水平。完全职业化的村干部只作为少数群体主要集中于以上海、苏南为代表的东部发达地区农村，<sup>3</sup>此外还有一些大城市的城郊村或一些明星村。

就目前的研究而言，学界对于村干部要不要职业化有很多的讨论，但对于是否应该保持半职业化状态的思考尚不清晰，乃至对于是否存在一种半职业化状态也没能辨识。税费改革以来，村干部难作为、不作为、消极作为已成为基层治理的难题，为了有效地解决此类问题，村干部职业化的呼声越来越高，也成为各地基层治理创新的实践。从现实情况来看，从拿少量误工补贴到拿工资，村干部职业化确实契合了当前的形势，在一定程度上保证了村干部的工作积极性，能够实现村级组织权责利的再配置以及具有公共性的村级治理主体的再造，使得村级治理正规化从而摆脱了一些现实治理困境。<sup>4</sup>然而，随着职业化在上海、苏南以及一些大城市城郊村或一些明星村的深度推进，不少学者开始流露出对村干部完全职业化的担忧。完全职业化以后的村干部实际变为国家的代理人，这会使村级组织丧失灵活性，村民的诉求表达受到影响，从而导致社会自主和自治的空间被压缩。<sup>5</sup>此外，村干部完全职业化会增加干部编制、加重财政负担，这对政府来说是一笔巨额财政支出。<sup>6</sup>就目前的诸多研究而言，不论是默认可支持还是反思担忧，大都是在村干部报酬提升将导致完全职业化的预设下考虑问题的。



图一 2020 年全国各省份村干部年平均工资与社会平均工资的比值

在这种比较单调的知识谱系中，也有一些少数派。比如，仍有部分学者对村干部发放误工补贴的方式似有留恋，出于对完全职业化的担忧，认为“中农”治村也许可以被视为维持村干部队伍稳定的重要方式。<sup>7</sup>很少量的文献研究过半职业化的利弊，比如舒丽瑰直接指出半职业化作为一种不成熟的状态破坏了基层治理组织体系，导致基层治理经济成本上升及基层治理效果下降等系列后果。也有学者真正地正视了半职业化现象，比如欧阳倩在研究村干部职业化的实现路径时，基于政府主导型制度变迁—需求诱导型制度变迁的模式二分提出了拟职业化的设想，其中蕴含了对村干部半职业化的肯定。<sup>8</sup>

本文将直面当代中国村干部半职业化的现实，研究它的合理性，认为这是中国乡村治理体系演变到一个新阶段后的产物，只要这种治理体系能保持稳定，半职业化的态势也将保持稳定。本文认为，中国的乡村治理体系从传统到现代的演变过程中，有一个从“双轨政治”向“并轨政治”转型的过程，而且，它不太可能演变成彻底行政化的“单轨政治”。相应地，村干部的职务报酬水平，也将从不固定的补贴向半职业化的工资发展，但也不至于达到完全职业化的水准。“双轨政治”是费孝通对于传统乡村治理体系做出的著名概括，即自上而下与自下而上各有一轨，两者相互支撑。<sup>9</sup>而“并轨政治”是张彬和熊万胜在近期提出的一

---

个概念，用以说明双轨融合的状态，也就是在国家治理强化的态势下基层自治依然在治理体系的“体”与“系”的关系中实现了共存。<sup>10</sup>如果我们相信人的行为动机受到其收入来源和方式的极大影响，那么，我们也能理解这里讨论的村干部职业化状态和治理体系的结构形态之间的关联。很显然，如果乡村治理精英们必须自谋生计，他们的人际关系就必定会深度地嵌入当地社会中，通过自己的社会资本来谋取收入，就会倾向于照顾当地的实际和人们的利益，以自下而上的逻辑做事情，这就容易维持双轨政治。反之，如果实现了村干部的全面职业化，从一些发达地区的情况来看，村民自治的色彩严重淡化，村干部在考核体系的控制下唯上是从，说是出现了高度行政化的“单轨政治”也不为过，这就走向了另一个极端。

本文试图提出的是：在民主集中制的制度框架下，以及在多种现实条件的约束下，双轨融合的并轨政治可能会成为中国乡村治理体系最稳定的而且最普遍的结构。本文将借并轨政治的概念来解释村干部的半职业化现象，同时也借半职业化的逻辑来说明并轨政治的“并轨”是何以实现的。正是基于收入来源和方式对于行动者的行为动机和背后的社会资本的塑造，不同的职业化状态下的村干部或村级组织的自主性程度有所不同。经济独立创造行为自主，经济上的部分独立导致了行为的部分自主。在半职业化状态下，村干部保持自己经济收入的部分独立性，使其行为逻辑在自上而下与自下而上之间保持平衡，既不至于过于唯上，脱离群众，也不至于无视上级政府的要求，自行其是。

## 二、当代中国乡村治理体系的并轨态势

随着国家基层政权建设的强化，国家权力走通了最后一公里。不过，就全国大多数地区来看，乡村治理体系并没有因此走向单轨政治，而是呈现出并轨政治的态势。之所以如此，一是并轨政治能够比彻底行政化更好地实现民主集中制的基本原则，二是基于一些客观经济条件的约束。

### （一）并轨政治：当代乡村治理体系的新态势

双轨政治与乡村精英群体尤其乡村绅士的命运息息相关，绅士的没落事实上已经宣告了双轨政治时代的终结。<sup>11</sup>双轨政治之后乡村治理将走向何处？

关于这个问题费孝通先生有过回答，他认为中央集权的不断强化会造成基层自治的民主体制轨道淤塞，从而导致乡村治理只剩下自上而下的单轨。<sup>9</sup>遵循这一逻辑，一些学者认为国家政权建设的结果必然是原有的相对自主的自治空间被压缩。无论是行政消解自治还是资源消解自治，都认为国家政权建设压缩了村民自治的空间，使得村民自治流于形式。然而，地方或基层自治的合理性是无法被消解的。

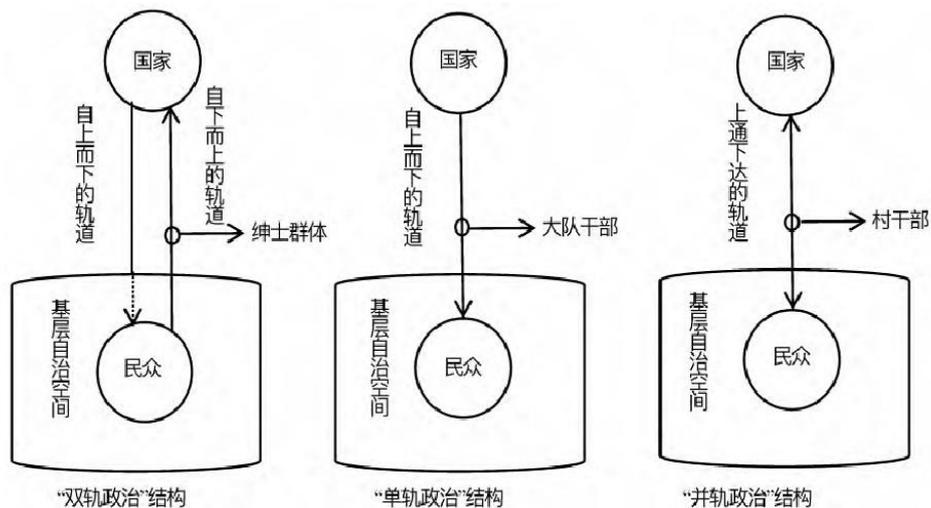
从理论上来看，权力和责任之间总是存在或紧或松的统一关系，责任可以因权力而起，权力也可以因责任而生。如果上级垄断了权力，而将责任都推给下级，这种专制做法的可行性是有一定限度的。因为，责任本身就会产生权力，如果上级把责任推给下级，下级履行责任就成了一个执行的过程，但执行过程中也有决策，事务越是复杂就越是如此，既然决策就有决策权。随着国家治理的强化和社会转型的加深，基层治理的难度在增加，这就会内生出基层自治的合理性，只不过这种自治的实现形式是在中国的制度和框架中建立起来的。

从当代乡村治理的现实来看，国家政权建设不是简单的国进民退，双轨政治的终结并不意味着基层自治的消失，国家政权和基层自治之间的关系处理也不只是双轨政治和单轨政治这两种可能。比如，有研究表明，在双轨政治终结后，当代乡村治理形成了村庄内部行政与自治有效衔接的双层治理结构。<sup>12</sup>也有学者甚至认为，国家政权建设非但没有排挤基层自治，反而可以通过对基层自治的再造与重塑，强化基层自治的能力。<sup>13</sup>在国家力量的介入与干预下，消解并不是乡村自治的命运，而是会出现“整治引导自治”的结果。<sup>14</sup>因此，有学者指出，在乡村治理中，国家政权和基层自治之间的融合是可能的，基层自治不一定是相对自主的，还可以是控制的自治。<sup>15</sup>这意味着基层自治力量与深入乡村社会的国家政权力量正在有效整合，村民自治组织被纳入国家行政体制中发挥作用，一种行政与自治相融合的局面正在逐步形成。<sup>16</sup>

也就是说，国家政权在深入乡村社会后并没有与基层自治产生博弈，二者在互动融合中突破了单轨政治的预设。

本文认为，乡村治理在国家政权与基层自治的关系协调中会逐渐走向并轨政治。并轨政治所描绘的是这样一种乡村的理想治理状态：完成体系化转型的基层自治，与深入乡村社会的国家政权实现并行不悖的互动融合。<sup>10</sup>在并轨政治这一乡村的理想治理形态中，中央集权和基层自治不再相互排斥，二者的互动融合决定了上下通达的乡村治理不再倚靠双轨形式，而是可以在一个轨道上实现。形象地说，单轨政治所说的轨道可比作一条水管，只能实现由高向低的单向运动。并轨政治构建的轨道则像一根光纤，可以在一条轨道上实现双向运动。

这意味着指向不同的国家政权建设（中央集权）和基层自治（民意表达）同时受到重视，且能够在一条轨道上有效互动衔接，从而保证治理结构的总体稳定。换句话说，在并轨政治这一乡村治理的新形态中，基层自治不再独立于国家体制之外，而是成为国家基层政权的重要组成部分。基层自治的民主体制轨道不再如双轨政治一般被单列，也不像单轨政治一般被剔除，而是被国家体制吸纳整合后继续发挥作用。为此，不再需要通过体制外精英的私人关系来间接表达民意实现基层民主，被吸纳进体制内的地方性代表——村干部既能负责下达政策，又能同时保证直接自下而上传达民意，提高了上传下达的效率。从某种意义上来说，并轨政治以一种更精简的结构高效地实现了双轨政治所要达成的目标。



图二 三种乡村治理体系结构的差异

## （二）民主集中制：并轨政治得以形成的制度基础

并轨政治所描绘的乡村治理状态在以往是难以想象的。在传统乡村治理中，专制主义中央集权的强化往往意味着更强的国家控制，相应的基层自治会弱化。这样看来，国家政权和基层自治之间确实是此消彼长的零和博弈关系，民主和集中之间存在着难以消解的矛盾对立。因此，只有“皇权不下县”的时候基层自治才能强大，最终形成的是双轨政治结构，一旦国家政权力量进入乡村社会就会弱化基层自治，从而导致乡村治理的单轨政治走向。然而，需要注意的是，这只是在权威的集中制下看问题，只强调民主和集中之间的对立，没有看到民主和集中之间的统一关系。

新中国成立后，中国共产党成为了社会主义事业的领导核心，民主集中制作为党的根本领导制度影响着国家建设和社会发展的方方面面。为此，国家政权和基层自治之间的关系需要放在民主集中制的框架中讨论。相较于以往对民主和集中之间对立关系的强调，民主集中制看到的是二者之间的相互融通。<sup>17</sup>从民主集中制的起源来看，它出于列宁对于巴黎公社中的过度民主制的

---

反省，认为，无产阶级革命的领导组织需要建立一种集中制，因此，民主集中制在苏联有一个从民主制向集中制的发展过程，但在中国一贯比较强调集中的政治文化传统中，民主集中制代表了民主思想进入中国政治的红色路线，它不同于从英美传入的自由主义民主路线。所以，成功立足于中国政治传统中的民主集中制既是讲究集中的，也是讲究民主的。通常来说，民主集中制的含义有两层：民主基础上的集中以及集中指导下的民主。在民主集中制原则的指导下，国家政权建设强调集中却不再以否定基层自治为前提，反而倾向于在强化基层民主的基础上体现集中；与此同时，体现民主的基层自治也不再一味地强调自主而排斥国家政权力量，民意的执行依靠的还是集中化的行政权力。这意味着，在民主集中制的框架中，国家政权建设和基层自治之间不再是零和博弈关系，而是相辅相成的互动融合关系，基层自治呈现新的可能。

民主集中制的运行依赖政府和干部采取群众路线的工作方式，这种工作方式也是实现了民主和集中并轨的方式。所谓群众路线，是“将群众的意见（分散的无系统的意见）集中起来（经过研究，化为集中的系统的意见），又到群众中去作宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动，并在群众行动中考验这些意见是否正确。然后再从群众中集中起来，再到群众中坚持下去。如此无限循环，一次比一次地更正确、更生动、更丰富。这就是马克思主义的认识论”。<sup>18</sup>这种上下来去，都是由同一个党政科层体系来完成的，所以我们要说，民主与集中在这个体系内部实现了并轨。

强调民主和集中之间的统一性，也不能忽视民主和集中之间的矛盾性。民主集中制的集中倾向对于民主也是一种限制。就村干部职业化的问题来说，完全的职业化会助长基层组织运行的行政化，在最基层出现严重的官僚主义和形式主义。从世界各国的情况来看，社区自治组织的办事人员的职业化是常见的情况，这在发达国家更是普遍。但它们在竞争式民主的框架下发展职业化，并不会导致自治组织的过度行政化，不用担心社区公职人员会出现严重的官僚主义和形式主义。但在中国，我们却要通过限制职业化来限制行政化，迫使干部更加依赖自己的人际关系和干群联系。如果从这个角度来看中国的基层治理史，最基层治理精英从乡官制度向职役制度的发展，其实是有其深刻的合理性的。我们不能照搬西方的社区公职人员职业化的经验。

在综合考虑了民主集中制的内部矛盾之后，我们能够更好地理解基层的并轨政治在整个国家治理体系中的地位。虽然，新中国成立以来就建立了民主集中制，但这个基本制度的实现方式本身也会发生改变，从计划时期的集中为主，转向了改革开放以后的自由化倾向，再到后来的民主与集中的再调适。相应地，基层治理体系在单轨、双轨和并轨之间发生变动，其中，并轨表现为一个更为成熟的选项。从中国国家治理体系演变的这个大趋势来看问题，纵然当前出现了村干部职业化的倾向，我们也要从经验的沉浮中建立清醒的判断，对完全职业化及其指向的单轨政治保持警惕。

### （三）降低治理成本：并轨政治背后的经济约束

并轨政治的发展是国家治理体系演变的大趋势，而村干部职业化是发生在乡村深处的具体实践，趋势与实践之间存在宏观与微观之间的脱耦，要让大趋势下的具体实践得以重复地出现，还需要其他更加落地的因素。显然，并轨政治的背后还有国家降低治理成本尤其是减少财政压力的考虑。村干部完全职业化的弊端不仅在于这样的村干部会倾向于和普通百姓脱钩，阻断党群联系，淤塞自下而上的民意表达，还在于村干部完全职业化必定意味着高额的治理成本，带来巨大的财政压力。

治理过程希望得到的产出是良好的党群关系和社会团结，它不能仅仅用资金投入来衡量。即使仅仅考虑财政投入，也要注意这种财政成本其实包括两个层面，一个是支付给现有村干部作为职务报酬的直接财政成本，另一个是在实现完全职业化之后的间接财政成本，因为完全职业化的村干部的工作方式本身也需要消耗更多财力。在完全职业化之后，村干部的来源会更加彻底地城镇化，“走读”的情况更加普遍，干群之间的空间距离会拉大；与此同时，村干部和普通农民的收入差距进一步拉大，双方的心理距离会增加。为了保持和群众的联系，必须聘请更多的在村的非正式干部乃至第三方社会组织，且要开展更多的正式的社区活动，使得村委会的运作方式向居委会看齐，这是在发达地区出现的普遍情况。这就导致完全职业化带来的间接财政成本。

城市基层干部与乡村干部的工作方式有所不同：一是难以兼业，城市基层干部的岗位必须是全职的正规职业；二是干部在陌生人社会中开展工作，没有丰富的人情关系资源可资借用，完全职业化可以说是更为合适方便的选择。毋庸讳言，在干部完全职

业化的情况下，城市基层自治的水平和乡村相比还是有差距的，最直观的表现是，居委会选举的竞争性是非常低的，而且投票率也远低于村委会选举。相应地，城市基层治理的成本也远高于乡村治理，城市是社会系统的核心区域，它所需要的治理强度是乡村不可比拟的，因此需要投入更多的治理资源，这在社会系统边缘的乡村地区就显得没有必要。

乡村社会系统相对保守，在社会转型的大潮中，存续了一些传统的社会整合因素，这成为基层治理的重要资源，替代了国家的一部分财政投入。这些传统资源既包括中华文化的老传统，也包括了新中国成立以后形成的社会主义新传统。<sup>19</sup>就老传统而言，乡村社会中会有更加丰富的人际关系和一些自发的民间社会组织，帮助维系了社会团结。村干部通常都是土生土长的，在工作中可以充分地利用自己个人的人情和面子。就社会主义新传统而言，主要指的是与集体有关的制度和集体精神。比如集体经济和集体精神。在乡村振兴的过程中，需要大力发展集体经济，国家财力配备不足的部分，需要村干部通过大力发展集体经济来弥补，保持半职业化的状态对于集体经济的发展和乡村振兴是有正面意义的。集体精神已经大大地衰落了，但集体记忆在老龄化的村庄中还是真实地存在着，这成为一种中国特色的社区公共精神。既然有这些传统资源可以借用，村干部没有必要像城镇社区干部一样实现完全的职业化。

在一些发达地区，村干部的完全职业化建立在当地较强的经济基础之上，这些地区有着更丰富的财政资源和集体收入，能够支付村干部完全职业化后的组织成本，这是其他地区难以复制的。有学者在对上海某远郊村的调研中发现，该村集体收入每年2400万元左右，来自政府的转移支付大约在百万元，如此丰富的治理资源，才使得该村具备充分的财力用以支付村干部职业化后的管理成本。<sup>20</sup>对一些自身经济实力比较弱的乡村来说，村干部完全职业化势必需要更高额的财政转移支付。据《中国民政统计年鉴2021》中的数据显示，截至2020年，全国共有村委会502057个，仅村委会成员就有207万多人，此外还有党支部委员和其他村干部。如果在全国范围内实现村干部的完全职业化，就需要支付同等人力资源的市场价格的报酬，包括社会保障金以及以后每年的退休金，每年需要的财政投入将超过一千亿元，这对于很多地方政府来说都将是不小的财政压力。

当前，中国的经济发展进入新常态，这意味着诸多有利于经济增长的红利正在消失、各种阻碍经济增长的硬约束变得更强、地方政府的财政压力居高不下。在这样的形势下，不分城乡地推进最基层干部的完全职业化，不仅经济代价高且有可能难以持续。反之，让乡村治理体系保持并轨政治格局，使村干部的部分收入来自职务之外，将会有利于维持中国乡村治理的低成本模式，并赋予这种模式以新的活力。

### 三、半职业化与并轨政治的联系

在民主集中制的制度理念下，村干部的行为逻辑需要在自上而下与自下而上之间保持平衡，既不能过于唯上，脱离群众，也不能无视上级政府的要求，自行其是。对完全职业化或者拿误工补贴的村干部来说，想要保持这种状态是不容易的，前者的生计模式完全倚靠国家，通常不会为了群众得罪上级政府，后者自谋生路与国家的关系过于疏离。相比较而言，半职业化的村干部也许更符合民主集中制的制度期望，所以，对于半职业化带来的干部兼业现象需要全面看待，不能夸大其负面影响。半职业化和并轨政治的关系既是体制性的，也是机制性的，前文中我们在体制上做讨论，接下来在机制层面讨论时，需要深入村级治理的细节中，为此，这里将引入安徽省XH村的个案，来举例说明半职业化与并轨政治的关联。

XH村是位于安徽省宣城市东部的一个行政村，村域面积达13平方公里，共有16个村民组，农户771户，总人口2747人。村两委班子成员共6人，其中党委会成员3人，村委会成员5人，存在交叉任职。2019年XH村成为全省集体经济强村，2020年XH村集体经营性收入达65.7万元。近些年来，虽然村干部职业化在不断推进，但XH村干部的工资普遍不高，多数干部处于兼业状态。值得注意的是，兼业并未影响总的工作成效，该村在脱贫攻坚战中一跃成为当地的明星村。总的来说，XH村的情况对于我们理解半职业化与并轨政治之间的关系具有较好的代表性。

#### （一）半职业化：并轨政治运作的重要机制

---

随着村干部报酬的工资化和政府对乡村干部考核监督的强化，村干部必须比以往更加重视上级政府的要求。这意味着并轨政治有效运作的难点在于上传而非下达，关键在于确保村干部走群众路线。虽说职业化的村干部如果尽职尽责，认清自己的角色定位也不一定会脱离群众，但这意味着将并轨政治有效运作的希望寄托于村干部具有优良的品质和踏实的工作作风，存在一定的风险，而村干部半职业化相较于职业化至少存在以下两点优势可以防止其脱离群众。

首先，半职业化降低了村干部职位的竞争性。一般认为高工资有利于吸引人才，有助于维持队伍稳定，低收入不利于村干部队伍稳定。确实，在今天的社会平均工资水平下，如果继续采取非职业化的误工补贴的薪酬制度是很难留住精英治理人才的。但在半职业化的薪酬水准下，总会有一些有条件的村干部能通过整个家庭的努力，创造出可以接受的家庭总收入。由于能够实现这种家庭总收入水准是需要条件的，这些特殊的条件也限制了更多的人才竞争村干部的工作岗位，这就意外地促成了村干部职位的低竞争性。就XH村来说，2021年，XH村正职工资为2200元/月，副职工资则为1700~1800元/月，低于在周边打零工或到附近工厂上班的工资。因此，该村有能力且愿意从事村干部工作的人不多，村干部人才储备不足，班子成员更新迟缓。笔者在调研中了解到，该村的村干部多数已在位多年。上一届的老书记已经连续干了15年，早已萌生退意，却一直无人接替，上级一直挽留他。今年，老书记达到了政策规定的退休年龄，才终于卸任，把书记职位交给了原来班子里的会计。其他成员继续当选，只是增加了一个新成员。

其次，半职业化有助于村干部在政策执行过程中保持必要的自主性。从调研的情况来看，在半职业化的薪酬水平下，从事村级治理工作的乡村精英人才主要有两类：其一，家庭经济条件比较好，看中了做村干部对于照顾家庭的便利；其二，自己或家庭的收入来源多样，职务薪酬之外的收入比较多。在这两种情况下，做村干部得到的报酬可能不是家庭收入的主要来源。这种收入来源结构对于村干部行为的可能影响是：虽然与工资挂钩的上级考核对于村干部确实具有较强的约束力，但不足以让他们不顾实际和民情去强推工作。所以说，相比于完全职业化的村干部，半职业化的村干部能够在政策执行过程中保留一些必要的自由裁量权，有利于更加实事求是地推进工作，而不是机械地服从考核指标。

可见，让村干部保持在半职业化状态，会促使村干部在工作中走好群众路线，更好地发挥上传下达的作用，更好地贯彻民主集中制。用本文的术语来说，是有助于村干部更好地发挥在并轨政治中的中介作用，保障并轨政治模式有效稳定地运行。

## （二）应全面看待干部兼业

在乡村治理体系走向并轨政治的大背景下，村干部半职业化的意义是显而易见的。即便如此，依然有人会对半职业化表示担忧，认为富人治村可能会带来基层权力失控及治理合法化危机。<sup>21</sup>不可否认，半职业化几乎必然会导致干部兼业乃至富人治村现象。对于这样的结果应该全面地看待，不能只看到其可能存在的隐患，还应该注意到其对村民自治的意义。

作为改革开放以来中国农民的三大创造之一，村民自治作为一项制度已经在我国存在了30多年。<sup>22</sup>在人民公社制度废除后，我国之所以选择村民自治制度，在于其具有不能被忽视的价值和力量。首先，村民自治是现代化进程中国家治理的客观需要。如何让农民参与国家治理，行使民主权利，是现代化进程中国家治理的重要问题，而自治能够为民主创造主体条件。<sup>23</sup>其次，村民自治可以降低社会组织 and 治理的成本。历史上，农村实行农户经济和乡村自治，主要依靠内部性力量进行自我治理，组织以及治理社会的成本较低。<sup>24</sup>进入20世纪以后，乡村的自我治理日渐萎缩，人民公社体制的建立更是严重抑制了农民的自主性，致使乡村治理主要依靠国家推动。现如今，村民自治制度的确立虽不是对传统乡村自治的简单复归，却同样重视发动社会的内在力量进行治理，这能够有效降低组织和治理社会的成本。

运转良好的村民自治需要良性的干群关系。村民自治作为中国民主政治发展的重要逻辑起点和现实基点，自治的内涵应该贯穿于决策从制定到执行的全过程，<sup>25</sup>尤其要落在具体执行过程中。这意味着，村民自治必须通过干群之间的人格化联系才能展开，才能确保群众意愿从方方面面来体现，而不是过于依赖投票环节。这样来看，干部和群众之间的人际关系就很重要。在传统中国的乡村治理中，乡村精英习惯于依赖人际关系来开展工作，“权力的文化网络”支持和限定了他们的工作方式。在人民公

---

社时代，权力的文化网络被权力的组织网络所取代，从此需要有新的机制来代替权力的文化网络发挥作用，保持干群之间的人格化联系。<sup>26</sup>就目前而言，在避免村官脱离群众的诸多机制中，经济机制依然是非常有效的。一旦实现了完全的职业化，村干部就会从自己的谋生渠道上脱离乡村生活和当地群众，这必然会减少干群之间自然发生的联系，干部联系群众需要更多地通过村务工作中的联系，然而，所有的工作联系都需要消耗财政或集体的投入，同时也不容易建立自然联系中自动生成的人间温情。至于有人担心干部的兼业会导致干部以权谋私，这就需要通过加强纵横向的监管来避免。目前推行的“四议两公开”制度、建立村务监督委员会、强化上级部门的专业化监管、严格财务制度等做法都是可行的，也是有效的。

## 四、结论与讨论

在民主集中制的框架中，国家政权建设并没有一味地朝向全面职业化和行政化发展，基层自治得到了必要的尊重。随着双轨政治的进一步瓦解，基层自治的维度确实有所弱化，但也很难说中国的国家政权建设只是简单地转向了单轨政治。实现国家政权和基层自治之间的互动融合，逐渐演变出上下互通的新格局，也依然有其现实可能性。从结构上来看，这意味着乡村治理模式的“体系化”转型，在“体”上并轨，形成了并轨政治这一当代乡村治理体系的新形态。

在这种新型的乡村治理体系中，基层政权不仅要下达政策，更重要的是要联系群众，同时实现上通与下达，这无疑是一项充满辩证性的艰难任务。这种辩证性需要最基层的村干部在日常的工作实践中去实现和超越，他们必须把自己变成交互无碍的光纤，而不是只能单向输送的水管。完全非职业化或者职业化的治理精英在实践中难免有所偏颇，无法做到上下交融。因此，本文认为，在乡村治理体系走向并轨政治的大背景下，相较于仅仅支付少量的误工补贴和实现完全职业化，让村干部停留在有工资的半职业化状态是更为妥善的选择。至于一些人对干部兼业的忧虑，虽然有一定的现实依据，但不应以偏概全，干部兼业乃至富人治村与以权谋私之间并不存在必然的联系。随着村民自治的发展以及相关监督制度的完善，村干部谋取私利的倾向可以被有效监管，虽然，这种监督总是不能做到尽善尽美，但我们也不能认为完全职业化就能令人满意。

在实践中，保持村干部的半职业化曾经是各地地方政府的普遍选择，比较典型的就是税费改革以后的“双培双带”工程。所谓“双培双带”具体内容是：“把党员培养成致富带头人，把致富带头人中的先进分子培养成党员；党员带领群众共同发展，党组织带领致富人不断进步。”<sup>27</sup>这样的方式从本质上说是为了让半职业化保持稳定，在建立村干部与地方社会的经济联系的同时以思想建设为抓手避免“富人治村”的一些问题。从成效来看，通过巩固村干部与当地社会的经济联系确实能强化干部与群众之间的联系。<sup>30</sup>随着财政对于村干部职务报酬的增加，这种在税费改革大背景下发展出来的半职业化做法在政策上淡出了决策者的视野，但在实践过程中，乡镇基层在组织村两委的选举中，还是自然而然地倾向于选拔有一定经济实力和社会影响力的精英来担任主要村干部。

税费改革后的十几年以来，村干部职业化的发展速度是迅速的，形成了人们对于完全职业化的预期。主要村干部越来越出自上级组织部门的长期栽培，职业化和行政化同步深化，关于基层负担、官僚主义和形式主义的讨论也逐渐增加，引起了从上到下的高度重视。本文在理论上论证了半职业化的合理性，但实践才是检验真理的最佳标准。半职业化和完全职业化到底哪一种更合适，最终还是需要通过实施乡村振兴战略的伟大实践来检验。

### 注释：

1 沈玉林：《呼唤村干部公职化管理》，《乡镇论坛》2002年第9期。

2 贺雪峰：《村干部稳定性与职业化的区域差异》，《中共天津市委党校学报》2018年第3期。

3 舒丽瑰：《村干部职业化制度下的半职业化实践——基于鄂东W村村干部职业化制度建设的实践特点分析》，《武汉科技大学学报(社会科学版)》2020年第2期。

- 
- 4 王惠林、杨华：《村干部职业化的生成机制及路径创新》，《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2018年第4期；高万芹：《村干部职业化的实践、后果及其制度监控——以南京远郊农村经验为例》，《南京农业大学学报(社会科学版)》2019年第1期；王金豹：《关于“村干部职业化”的思考——以广东省东莞市为例》，《南方农村》2010年第6期；宁泽逵等：《村干部向何处去——关于村干部“公职化”的可行性分析》，《中国农村观察》2005年第1期。
- 5 余彪：《村干部职业化之争》，《决策》2014年第10期；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》，《中共宁波市委党校学报》2017年第1期。
- 6 徐勇：《中国农村村民自治》，华中师范大学出版社1997年版，第253页。
- 7 史明萍：《村干部职业化的逻辑、特征与影响——基于苏州农村调研》，《中共福建省委党校学报》2019年第1期。
- 8 欧阳倩：《“拟职业化”：向村干部职业化过渡的路径探索》，《中共宁波市委党校学报》2021年第2期。
- 9 12 费孝通：《乡土中国·乡土重建》，北京联合出版公司2018年版，第164~165、151页。
- 10 18 张彬、熊万胜：《并轨政治的生成逻辑、动力基础与实践价值》，《天津行政学院学报》2021年第5期。
- 11 郑卫东：《双轨政治转型与村治结构创新》，《复旦学报(社会科学版)》2013年第1期。
- 13 王海娟、胡守庚：《新时期政权下乡与双层治理结构的形成》，《南京社会科学》2019年第5期。
- 14 杜姣：《村治主体的缺位与再造——以湖北省秭归县村落理事会为例》，《中国农村观察》2017年第5期。
- 15 欧燕银：《整治引导自治：大都市郊区的乡村自治发展逻辑》，华东理工大学社会学系硕士学位论文，2019年，第22页。
- 16 王丽惠：《控制的自治：村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论》，《中国农村观察》2015年第2期。
- 17 彭正波、莫传昌：《农村治理走向半行政化：机理及其影响》，《桂海论丛》2017年第5期。
- 19 杨光斌、乔哲青：《论作为“中国模式”的民主集中制政体》，《政治学研究》2015年第6期。
- 20 《毛泽东选集》(第三卷)，人民出版社1991年版，第899页。
- 21 甘阳等：《儒学与社会主义》，《开放时代》2016年第1期。
- 22 王向阳：《改革开放后村干部职业化和行政化之路——基于我国东中西部乡村治理实践的考察》，《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2018年第6期。
- 23 刘锐：《富人治村的逻辑与后果》，《华南农业大学学报(社会科学版)》2015年第4期。
- 24 慕良泽：《村民自治研究40年：理论视角与发展趋向》，《中国农村观察》2018年第6期。

- 
- 25 徐勇、赵德健：《找回自治：对村民自治有效实现形式的探索》，《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第4期。
- 26 徐勇：《中国家户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照》，《中国社会科学》2013年第8期。
- 27 张国军：《选举民主的困境及其超越》，南开大学政治学理论专业博士学位论文，2013年，第47~53页。
- 28 熊万胜：《试论乡村社会的治理振兴》，《中国农业大学学报(社会科学版)》2019年第3期。
- 29 30 刘广东：《双培双带：改善农村党员结构的可行选择》，《理论学刊》2007年第8期。