

中文摘要

随着乡村振兴战略的全面推进，以科层制为特征的国家权力不断向下延伸，通过基层政府的下沉管理和下派干部驻村帮扶等形式参与到农村建设中来。在村级管理机构中形成了以村党组织的政治领导权为核心，多种权力协同运行，共同治理的管理模式。这种模式一定程度上促进了农村的发展，但其复杂的权力构架，分散的权力布置，与“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”的要求产生交叉，不可避免的加大了政府对村集体的管理力度，加重“村民自治行政化”倾向。因此，深入分析现有村级管理机构建设问题，并提出相应的对策，对于全面完成乡村振兴战略任务，建设中国特色社会主义民主政治，促进农村社会和谐稳定，调和党-政府-村-干部关系都有重要的现实意义。

本文在总结前人研究成果的基础上，以全面推进乡村振兴战略过程中 TH 县村级管理机构建设为例，以国家乡村振兴战略要求为基准，以科层制理论、激励理论为工具，分析形成问题的成因，进而提出相应优化路径。具体研究过程为：首先通过访谈法、田野调查法获取 TH 县村级管理机构中的机构设置、人员情况、运行机制等现状数据。其次通过对数据细致梳理，并结合一些典型案例，得到当前 TH 县村级管理机构建设面临的管理职权的失范、管理规则偏移、管理人员缺乏激励三方面主要问题。进而采用科层制理论、激励理论为分析工具，对发现的问题进行深入分析。本研究发现 TH 县村级管理机构建设问题产生的主要原因是：偏离乡村振兴战略中村级管理机构发展要求、科层制管理惯性的“水土不服”、管理人员激励制度不完善。

最后，结合理论与实践分析，提出乡村振兴背景下 TH 县村管理机构建设的三方面优化路径：既在发展方向方面，以乡村振兴相关要求为导向，坚持村级管理机构建设在党核心领导下驻村帮扶与依法治村的振兴路径；在村管理机构构建方面，构建理性科层与“非正式”规范的协同治理体制；在人员激励方面，构成科学设计与有效监管的激励体系，激发管理人员工作热情。

关键词：

乡村振兴，管理机构，农村建设，村民自治

Abstract

With the comprehensive promotion of the rural revitalization strategy, the state power characterized by the bureaucracy continues to extend downward, and participates in the rural construction through the sinking management of the grass-roots government and the sending of cadres to help the village. In the village-level management organization, a management model has been formed, with the political leadership of the village party organization as the core, and a variety of powers running cooperatively and managing together. This model has promoted rural development to a certain extent, but its complex power structure and decentralized power arrangement cross the requirements of "villagers' committees are grassroots mass self-governing organizations with self-management, self-education and self-service of villagers", which inevitably increases the government's management of village collectives and aggravates the tendency of "villagers' self-administration". Therefore, in-depth analysis of the existing village-level management structure construction problems, and put forward the corresponding countermeasures, for the comprehensive completion of the strategic task of rural revitalization, the construction of socialist democracy with Chinese characteristics, the promotion of rural social harmony and stability, reconciliation of the Party, government, village and cadres relations have important practical significance.

Based on the summary of previous research results, this paper takes the construction of village-level management institutions in TH county in the process of comprehensively promoting the rural revitalization strategy as an example, takes the requirements of the national rural revitalization strategy as the benchmark, and uses the bureaucracy theory and incentive theory as the tools to analyze the causes of the formation of the problem, and then puts forward the corresponding optimization path. The specific research process is as follows: Firstly, the status data of the village-level management institutions in TH county, such as the establishment, personnel and operation mechanism, were obtained through interviews and field investigations. Secondly, by combing the data carefully and combining with some typical cases, three main problems facing the construction of village-level management institutions in TH County are found: anomic management functions, deviation of management rules and lack of incentive for managers. Then the bureaucracy theory and incentive theory are used as analysis tools to analyze the problems found. This study finds that the main causes of the problems in the construction of village-level management institutions in TH County are: deviation from the development requirements of village-level

management institutions in the rural revitalization strategy, the inertia of bureaucratic management, and the imperfect incentive system of managers.

Finally, combined with theoretical and practical analysis, the paper puts forward three optimization paths for the construction of village management institutions in TH county under the background of rural revitalization: in terms of development direction, guided by the relevant requirements of rural revitalization, adhere to the revitalization path of village management institutions under the leadership of the Party core to help villages and autonomy according to law; In the construction of village management institutions, the collaborative governance system of rational management and "informal" norms is constructed. In the aspect of personnel motivation, the incentive system of scientific design and effective supervision is constituted to stimulate the enthusiasm of managers.

Key words:rural revitalization, management organization,rural construction, villagers autonomy

目 录

绪 论	1
一、研究的背景	1
二、研究的意义	2
（一）理论意义	2
（二）现实意义	3
三、研究现状综述	4
（一）国内研究现状	4
（二）国外研究现状	6
（三）研究述评	7
四、研究内容和研究方法	7
（一）研究内容	7
（二）研究思路	7
（三）研究方法	8
五、研究的理论基础	9
（一）科层制理论	9
（二）激励理论	10
六、创新与不足	11
（一）文章的创新点	11
（二）文章的不足	11
第一章 村级管理机构的设置、角色与功能	13
一、村级管理机构的设置	13
（一）村级管理机构发展历史简述	13
（二）村级管理机构概况分析	14
（三）村级管理机构发展历程分析	14
二、村级管理机构的角色和功能	15

(一) 村级管理机构及功能	15
(二) 村级管理机构主要管理人员及功能	17
(三) 乡村振兴战略对村级管理机构建设提出新要求	18
第二章 TH 县村级管理机构建设现状	20
一、TH 县乡村振兴战略及村级管理机构建设措施	20
(一) TH 县乡村振兴战略实施概况	20
(二) TH 县乡村振兴战略中村级管理机构建设简述	20
二、TH 县村级管理机构现状	21
(一) TH 县村级管理机构概述	21
(二) TH 县村级管理机构框架及运行机制	22
(三) TH 县村级管理机构人员情况	28
第三章 TH 县村级管理机构问题及原因分析	35
一、TH 县村级管理机构建设典型案例	35
(一) 案例 1: 村两委及监委会选举案例	35
(二) 案例 2: 乡村振兴战略下派驻村干部案例	36
(三) 案例 3: 村干部激励案例	37
二、TH 县村级管理机构建设问题	37
(一) 管理职权的失范	38
(二) 管理规则偏移	39
(三) 管理人员缺乏激励	40
三、TH 县村级管理机构建设问题原因分析	41
(一) 偏离乡村振兴战略中村级管理机构发展要求	41
(二) 科层制管理惯性的“水土不服”	44
(三) 激励引导不到位, 未能有效激发积极性	47
第四章 乡村振兴背景下村级管理机构建设的路径选择	49
一、正向发力: 党核心领导下驻村帮扶与依法治国的振兴路径	49
(一) 加强党组织核心领导下的法治建设	49
(二) 健全选派机制, 有的放矢地下派干部	51
(三) 深化自治实践助力乡村振兴	53

二、兼济协同：构建理性科层与“非正式”规范的共同治理	54
（一）构建“熟人”间的公务关系	54
（二）构建明确分工下的协作管理队伍	56
（三）构建内外有别的权力构架	57
三、双管齐下：形成科学设计与有效监督的激励体系	58
（一）科学设计，构建完整激励体系	58
（二）有效监督，保障激励措施落实	59
结 论	61
参考文献	63
附 录	67
致 谢	71

绪 论

一、研究的背景

2021 年《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》的发布标志着乡村振兴战略全面实施，它强调“把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置，全面推进乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴^[1]”其中人才和组织振兴直接指向村级事务管理上的改革和发展。随着乡村振兴战略的推进，村级事务管理方面的一些问题凸显：村民自治权和镇（乡）属地管理权的博弈问题、村支部书记和村长内耗问题、村委会的监管缺失问题、村组织机构人员薪资缺口问题、村委会组织力量“软弱涣散”问题等等。为了解决这些问题，党和政府采取了一些措施，例如村组织构架行政化、国家转移支付和地方配套资金保障人员报酬、引入第一书记及驻村工作队补强组织力量，明确监督委员会的职权等。这些改变使得村管理权在事实上和运行过程中被分为四个部分：村党组织的政治领导权、村委会行使的自治权、村委会“行政化”的职权、驻村工作队的职权。党支部的政治领导权居于核心地位，村委会行使的自治权体现了国家基本政治体制，村委会“行政化”的职权用于打通与政府关系，驻村工作队的职权可以视为村发展的帮助。四种权力交错运行，共同发力，形成了村级管理体系中权力运行机制和新时期村务治理模式。

这种管理模式，一定程度上解决了部分现实问题，但是又引出了一些新的矛盾，复杂的权力构架，分散的权力布置，与“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”^[2]的要求产生交叉，例如：全面施行书记村长“一肩挑”，这种政策引导，显然在某些情况下会对村民选举的“合法性”提出挑战；村委会成员的误工补助由政府承担，乡镇政府由此抓住了绩效，控制了部分“人事权”，使得村更接近乡镇的下属单位，存在削弱村自治能力的风险；

[1] 《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》[DB/OL]. (2021-2-21) [2022-08-10], http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.htm.

[2] 《中华人民共和国村民委员会组织法》[DB/OL]. (2019-1-7)

[2022-08-10], <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/188c0c39fd8745b1a3f21d102a57587a.shtml>.

驻村工作队定位是对村集体的“帮扶”，由于驻村人员的“政治”属性，更具有“调动资源”能力的派出单位及驻村人员给村里带来更多利益的同时，也在村务中有了更多的话语权，这很大程度上不会使原村集体治理能力增强，甚至在原村委会“软弱涣散”情况下演变成事实上的接管。由此可见，这四种权力的运行模式是“不容易控制的”，并非一直在制度下良性互动，反而通过一些途径挤压“自治”，以维护“快捷”利益的取得方式。

虽然很多学者也可以用“合理的”逻辑表述这些变化，但实际上不可避免的加大了政府对村集体的管理力度，加重“村民自治行政化”倾向。同时也对《中华人民共和国村民委员会组织法》为基础的兼职化村干部管理体制增加了新的理解内涵。加之党的十九大开始更加强调：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。^[1]”可以预见今后一段时期内，农村基层组织建设的走向必然是党组织核心负责的模式。在这样的历史时期下，要全面发展农村的乡村振兴战略，维护国家大量资源投入而产生的胜利果实，就要解决好农村的组织建设问题，处理四种权力的运行关系，找到一条既能满足现历史阶段的政治要求，又能够使得农村管理合法化——符合现代化国家不可逆转的“全面依法治国”趋势，同时减少机构设置，减轻农民负担，提高农村组织办事效率，达到乡村振兴中的组织振兴要求的发展道路。

二、研究的意义

乡村振兴战略实施以来，随着对乡村工作全方位的投入，农村的变化日新月异，因此对其实施过程中的经验总结，就变的很重要，对未来的发展方向有着指引的作用，其中农村面临的问题是多方面的，本文将对农村管理机构建设问题进行研究。

（一）理论意义

现有的乡村治理理论，分析两委关系的较多，诚然两委关系是最重要的关系，也是乡村治理不可或缺的组成部分，但是农村的治理环境是复杂的，权力交织、

[1] 《中国共产党十九大报告》[DB/OL]. (2017-10-27) [2022-08-20].<https://www.gov.cn/zhuanti/19thcpc/>.

规则界限模糊，因此对一两个因素分析是不够的，还应引入更多的变量，只有通过全面的分析，找到问题根源，才能得到切合实际的农村管理理论。

本文以农村管理的组织机构为研究对象，通过管理权为切入点，深入分析农村自治理论、党的农村治理理论在农村的实践。分析乡村振兴实施以来农村管理机制的现状，丰富和完善我国乡村治理理论，也为农村的治理提供了新的理论视角。

（二）现实意义

从乡村振兴战略实施以来的中国乡村管理的实际来看，农村形成党的领导、乡镇属地管理、村民自治管理和驻村工作队参与的治理格局，四种管理形成了独特的交错关系。《中国共产党农村基层组织工作条例》强调“为新时代乡村全面振兴提供坚强政治和组织保证”；《村组法》规定政府与村之间是一种平等独立的指导协助关系；驻村工作队任务为“帮扶”、“参与”、“解决问题”。然而在全全面推进乡村振兴过程中的乡村治理实践中，这些不可避免的会对村民自治中民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四个民主的具体实施产生或多或少的影响。村治在实施中相当程度的体现了党、政甚至干部的意图，自治被嵌入了一些其它因素。

从唯物主义辩证法上来讲矛盾是相对应的，如同硬币的两面不可分割。从另一个角度来看，党的领导性不体现到村治管理之中，怎么体现党的全面领导？国家的行政管理如果不涉及到村，如何保证国家行政任务和政策下达到实处？驻村干部不参与村级事务，又如何完成帮扶任务？并且，村民的自治本身就对其他三种权力强烈需求，村需要党的领导，需要各级人民政府处理村内纠纷事务，需要驻村工作队的参与提供广阔的发展空间。这也就是乡村振兴工作开展的内在联系，既是需求——提供需求。

因此，全面深入分析基层群众自治组织管理权的问题，并针对现实中的问题提出相应的对策，构建相应的运作模式，运用于村级管理的实践中。对于全面完成“乡村振兴”工作，建设中国特色社会主义民主政治，促进农村社会和谐稳定，调和党-政府-村-干部关系都有重要的实践意义。

三、研究现状综述

（一）国内研究现状

乡村振兴战略全面推进以来,国内学术界一般对乡村管理实践主要有:乡村治理特点问题、“三委”关系问题、村治行政化问题、驻村工作队问题等几方面研究。

1. 乡村中国治理特征研究

乡村治理理论在我国发展较早,可以追溯到“民可使由之,不可使知之”春秋时期。随着生产力的发展和社会性质的变迁,每个时代都有各自的特点,如贺雪峰认为,与封建时代的村落相比,我国乡村形成了村支部、行政村、村民自治组织的新的政治结构,村庄是熟人、半熟人社会。^[1]周文认为乡村振兴过程中要通过党的领导与村民自治的合力效应、非正式治理规则与正式治理规则的协同效应,推动乡村治理体系、治理能力现代化。^[2]周文认为乡村振兴难题并不是受制于乡村领导层的能力和作风也不是困于乡村自身经济基础薄弱而是一个治理方面的系统性问题,所暴露出来的是治理主体、治理体系等多种因素共同影响下产生的治理效能问题。李丹认为我国农村发展形势严峻,出现人口流失、经济衰败、土地污染、社会治安等现象,原因是“城镇化、政策因素、互联网传播造成的,解决路径为明确问题、多元共治、加强监督。”^[3]

2. 两委及监委关系问题的研究

针对两委“一肩挑”措施,许亚敏认为村级组织负责人党政“一肩挑”的实施弥补了如何处理“两委”关系的制度不足,具有强化党组织领导权威、促进村民自治有效实现、确保农村发展战略落实的制度优势。然而,在制度执行过程中也存在着候选人匮乏、操作规程缺失、权力监督模糊等现实困境。^[4]针对监委会研究,沈费伟,卢福营认为已有村务监督研究尽管注意到了权力调控、民主监督、制度创新、利益保障等研究视角,但忽视了监督有效性视角,并且尚未结合乡村振兴战略提出

[1] 贺雪峰.论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角[J].政治学研究,2000(03):61-69.

[2] 周文、司婧雯,乡村治理与乡村振兴:问题与改革深化[J],河北经贸大学学报,2021(01).16-25

[3] 李丹.农村社会治理的难点及对策研究[J].山西农经,2018(04):1-4.

[4] 许亚敏.村级组织负责人党政“一肩挑”的制度优势、执行困难与机制创新[J].社会建设,2020,7(06):75-85.

的治理有效性进行分析。^[1]

3. 村治行政化问题研究

近几年村治行政化趋势越发显著,里面原因较多,有很多学者对此研究,如,刘丽娟认为,人口流动带来的内生性权威与地方性规范的解体,构成村级治理行政化产生的社会结构基础;国家自上而下的资源输入带来了村庄治理事务和行政任务的增加,由此外生性资源的引入成为推动村级治理行政化的经济基础。^[2]但是也有学者有不同意见,张贯磊认为,高度行政化的村两委人员采用直接治理的方式,实现与社区居民的对接,形成了基层社会治理的单向式结构。此种治理方式,增加了基层社会治理成本,容易激化干群之间的矛盾。^[3]由于行政任务过多,村委劳动报酬不可逾越的问题,杜娇认为,目前村委会过多的行政任务与有限的报酬之间的不匹配。政府提高了对村干部工作的规范化要求,工作程序繁琐化。村干部有限的误工补贴报酬难以弥补村干部的误工损失。^[4]

4. 驻村工作队问题研究

驻村工作队是我党传统的组织发动群众方法,在我国的建设中取得了卓越的效果,其理论来源于我党的丰富实践经历。对于乡村振兴中驻村工作队的使用,大部分学者表示赞同态度。如钟海认为工作队是一种超越“常轨”“逆轨”等运行方式的“超常轨化运行”实践样态。他的内在逻辑机理,可以从宏观层面的压力型体制下运动式和动员式的治理路径依赖、中观层面的组织场域下富有弹性化和灵活性的制度执行过程、微观层面的乡土逻辑下人格化和自利性的行为互动等三个维度加以阐释。^[5]王晓毅认为,驻村帮扶应该常态化,常态化的驻村帮扶不仅提升了村庄的治理能力,也锻炼了广大干部,同时建立了村庄与外部社会联系的管道。因此,应将驻村帮扶与村级组织行政化相结合,探索多种形式的帮扶举措,建立常态化的帮扶机制,保障驻村帮扶的长期性和稳定性。^[6]

[1] 沈费伟,卢福营.乡村振兴背景下村务监督有效性研究——基于浙江省武义县村务监督委员会的调查分析[J].治理研究,2020,36(05):79-87.

[2] 刘丽娟.村级治理行政化形成机制、治理绩效及路径重构[J].湖北社会科学,2021(07):32-40.

[3] 张贯磊.重构“双轨”:乡村治理的结构调适与运作逻辑——基于上海市秦镇华村的实证分析[J].天津行政学院学报,2022,24(02):55-64.

[4] 杜娇.我国农村集体经济发展现状、问题及推进思路[J].农业经济,2021(01):41-43.

[5] 钟海.超常轨化运行:驻村工作队的角色塑造与运作逻辑——基于陕南L村的田野调查[J].求实,2020(03):95-108+112.

[6] 王晓毅,阿妮尔.从“超常规”到“常规化”:驻村帮扶如何助推乡村治理现代化[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(06):62-70.

（二）国外研究现状

从历史上看,国外对中国农村治理问题的研究要早于国内,对现代中国农村也有不少的研究,但大部分研究缺乏对中国文化传统、处事逻辑的理解,更多根据本国的文化特点,提出了中国农村治理的一些看法。

美国社会学家 Daniel Kulp 认为,晚清时期家族主义在农村社会中处于中心地位,村落社会中所有其他制度,包括政治制度、社会控制、宗教信仰等都建筑于家族主义的基础之上。^[1]Melanie Manion 认为村庄领导人与新旧选民的选举关联都是显著的,选民会选择同他们思想上更接近的候选人。美国政治学家欧博文发现《中华人民共和国村委会组织法》的实施情况与经济发展状况有密切关系,相对富裕的村比经济上贫穷的村更能成功进行选民选举,施行村民自治。^[2]德国学者 Alpermann 对现代中国乡村问题关注在两个关系上,一是村委会与乡镇政府的关系,二是村委会与党支部的关系。他认为这两组关系内在的重叠和矛盾才是造成村级权力组织之间的内部紧张的原因。要解决实践中的矛盾,就要调整现行的法律关系明确这两组的实质关系。^[3]Helen Siu 认为,传统时代,中国的村落社会离行政控制中心较远,具有较大的自主性。但随着行政力量不断“下沉”,农村社会完成从相对独立向行政“细胞化”的转变,造成“社区国家化”。^[4]韩国赵寿星认为乡镇政府与村委会的关系问题,应该从全局的角度审视其复杂性,下决心通过积极推进政治体制改革促其从根本上加以解决。^[5]韩国在乡村自治领域做得较为成功,做法是在基层组织建立村民会馆,村民实现自我服务和自我监督,以此实现乡村自治,实现乡村振兴。

国外研究中国农村治理主要是以政治角度,通过调查、案列进行分析研究,由于没有放在“党政”体制大背景下、缺乏对价值观和文化认同的思考,这些研究对我国农村管理实际应用性不强,但“他山之石,可以攻玉”国外农村现代化的发展模式和理念仍对我们有重要的借鉴意义。

[1] 葛学溥 (Daniel Kulp), Country Life in South China: the Sociology of Familism[M]. 知识产权出版社,2012-1.

[2] Manion, Melanie, The electoral connection in the Chinese countryside[J]. American Political Science Review,1996(NO.4),736-736.

[3] 阿魄曼.中国村民自治的几点法律思考以及后果,香港中文大学服务中心、香港浸会大学政府与国际研究系合办“第二届大陆村级组织建设学术讨论会”论文,2001.

[4] 萧凤霞 (Helen Siu),农村革命的同谋者[M].出版地:耶鲁大学出版社,1989.

[5] 赵寿星,论中国乡镇政府与村民委员会的关系问题[J],국제학논총,2010,101-124.

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/847025132160006050>