

# 权力下乡:驻村第一书记制度的内在逻辑与优化路径

孙经纬

(南京大学马克思主义学院,江苏 南京 210023)

**摘要:**以村庄权力互动视角审视驻村第一书记制度,驻村第一书记实现了对村庄权力结构的改造,其本质是上层国家权力下乡。村民自治在实践中暴露出的问题倒逼对村庄权力结构进行改造,于是,驻村第一书记通过向村庄引入上层国家权力并基于新权力的引入重塑了村庄权力互动关系,创造出了一个全新的、具有独特优势的“上层国家权力-基层国家权力-自治权力”村庄权力结构,这就是上层国家权力下乡的过程。依靠干部队伍的嵌入整合、资源输入的权威效应、村治运作的模式创新等方面的联动施力,驻村第一书记成功向村庄引入上层国家权力。通过在“上层国家权力-基层国家权力、自治权力”之轨上建立了培育、监督、辅助三重导向的权力互动崭新条线以及在“基层国家权力-自治权力”之轨上开展了脱轨纠治的互动调适,驻村第一书记实现了对村庄权力互动关系的重塑。新型村庄权力结构的优势在于国家对村庄权力运作与村庄治理的可控性以及能够促进调适国家与社会之间的关系、加强党和政府自身建设、推动基层民主发展。不过,上层国家权力下乡也面临着乡土社会的双重屏障、权力运作的支撑不足、下乡成效的生产失衡、目标结果的反向错位等四重现实困境。未来,必须通过统筹个人深入与组织协助、明确书记角色与决策规则、完善制度主导成效机制、坚持村庄权力改善原则来优化驻村第一书记制度,从而更好地发挥制度优势以不断赋能乡村振兴和乡村治理现代化。

**关键词:**乡村振兴;乡村治理现代化;驻村第一书记;村庄权力结构;村庄治理;权力下乡

**中图分类号:**D262.3;D422.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2024)03-0109-11

## 一、问题的提出

2001年,安徽省委省政府决定从各级机关和事业单位选派优秀年轻干部到贫困村、后进村担任村支部书记或第一书记以推动村庄提速发展,“驻村第一书记”由此正式诞生。安徽省关于驻村第一书记的成功实践迅速影响其他省市,全国各地在2001年之后陆续开始选派驻村第一书记。截至2014年,全国已有24个省、自

治区和直辖市选派了驻村第一书记。随着2015年中组部、中央农办、国务院扶贫办联合印发的《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》出台,驻村第一书记制度在之后的几年内便实现了全国范围内的普及。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》强调要在全面建设社会主义现代化国家的新征程中继续向重点乡村选派驻村第一书记,这预示

引用本文:孙经纬.权力下乡:驻村第一书记制度的内在逻辑与优化路径[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(3):109-119.

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目(20&ZD017);江苏省研究生科研创新计划(KYCX23\_0024)

作者简介:孙经纬(1997—),男,博士研究生,主要从事基层党建与乡村治理研究。E-mail:sunjingwei@smail.nju.edu.cn

着驻村第一书记将在未来相当长的一段时期内持续活跃在广阔乡村,为全面推进乡村振兴和农业农村现代化建设贡献力量。

驻村第一书记也引起了学界的热切关注,目前已形成了一批数量可观的研究成果。纵观现有研究,学者多从微观视角出发对驻村第一书记的实践行动展开分析,热衷于讨论驻村第一书记参与乡村治理的具体过程。如,谢小芹认为第一书记在村庄实现了“接点治理”并对这一概念的理论框架与机制模型进行了建构分析<sup>[1]</sup>;郭小聪等提出第一书记为乡村带来了全新的“粘合治理”<sup>[2]</sup>。类似地,还有一些学者将第一书记参与乡村治理的具体过程概括为“嵌入治理”<sup>[3]</sup>“陪伴式治理”<sup>[4]</sup>“双轨治理”<sup>[5]</sup>等。也有学者从宏观视角出发,这类研究一般是立足驻村第一书记制度整体,围绕制度生成与变迁、制度内容、制度成效、制度困境等问题展开讨论。如,丁辉侠梳理了新中国成立以来驻村第一书记的制度变迁<sup>[6]</sup>;王海侠等总结提炼出第一书记制度的运作模式、制度特征及治理成效<sup>[7]</sup>等。

本研究并未采用当前主流的“微观实践”与“宏观制度”的研究路径,而是选择了一条“宏观实践”的研究路径,试图在一种更为宏大的意义上去探讨制度与乡村社会的实践互动。具体而言,在村庄权力互动视域下审视驻村第一书记制度<sup>①</sup>的实践运作,认为驻村第一书记实现了对村庄权力结构的改造。所谓村庄权力结构,指的是村庄场域中的权力构成及权力之间的互动关系。20世纪80年代初期,村民自治的实施推动农村政治体制发生重大变迁,村庄权力结构在这一过程中也完成了重要调整。自此以后,国家权力与自治权力的共生是新时期村庄权力结构的典型特征。国家权力指的是由国家权威,即政党组织与政府组织支配的权力,这种权力通常带有明显的层级结构,因此呈现较强的行政色彩,被视为村庄的外部产物。村庄中的国家权力可分为代表政党意志的政党权力和代表政府意志的行政权力。然而,由于基层党政体制所独具的“内部亲和性”,这两种权力在实践运作中的差异并不明显。1983年政社分开以后,乡镇成立政府,而村庄成立村民

委员会,这使得村级行政权力似乎失去了其存在的基础。但是,乡镇政府仍然可以凭借对村民自治的“指导权”向村庄渗透行政权力。虽然这种渗透相比于人民公社时期已经减弱,但在村庄干部选举、资源控制及行政任务下放等方面,行政权力仍然可以施加影响。而对于村级政党权力而言,村级党组织显然是这类权力的行使主体。总体来看,村级行政权力和政党权力共同构成了村庄中的国家权力,这种国家权力在属性上应归为基层国家权力,主要受基层党政机关(乡镇与县级)的影响。

自治权力是由群众权威,即村民集体支配的权力,村民集体通过行使自治权力实现自我治理,具有鲜明的民主色彩,是村庄的内生产物。村民集体行使自治权力是通过村民委员会来实现的,村民委员会由村民推选出来的村庄精英所组成,他们在村民自治过程中扮演着“组织者”和“协调者”的角色。因此,自治权力可分为群众自治权力与精英自治权力,精英自治权力应完全代表并执行群众自治权力的意志<sup>②</sup>。通常,村庄精英也因是“村两委”的成员而成为基层国家权力的代表。从这个意义上来说,村庄精英是具有两面性的,他们同时代表着精英自治权力与基层国家权力。总体来看,自治权力的出现颠覆了中国村庄权力结构的演变规律,使得村民群众的呼声在村庄权力运作中得到了真正地重视<sup>③</sup>。但是,受村庄精英的双重角色和其他因素的影响,自治权力的实践运

①本研究所关注的驻村第一书记主要是县级以上的党政机关等单位选派的驻村第一书记,这也是驻村第一书记队伍的主流群体。

②一般来说,村民可分为村庄精英与普通村民两大类,而村庄精英又可依据是否具有体制内身份而分为体制内精英与体制外精英。从自治权力行使的角度来看,体制内精英行使的自治权力是一类,而体制外精英与普通村民行使的自治权力则是另一类。为便于讨论权力运作关系,本研究将村民分为村庄精英与村民群众两大类,前者特指体制内精英,即村干部,行使着精英自治权力;后者包括体制外精英与普通村民,行使着群众自治权力。

③在中国历史上,虽然村庄也曾存在着自治权力,如乡绅自治、宗族自治等,但这种自治实则是由极个别村庄精英主导自治权的垄断性自治,并非自治权由全体村民共享的群体性自治,因此认为村民自治开创了村庄群体性自治的先河,颠覆了中国村庄权力结构的演变规律。

作非常复杂。

村民自治实施以来的农村政治体制设计对两类权力的分工与权力之间的互动关系形成了明确规定:自治权力负责管理村庄的日常事务,通过精英自治权力与群众自治权力的团结合作来实现有效管理。群众自治权力要充分参与村民自治各项事务,并将村民集体意志传递给精英自治权力,而精英自治权力则代表和执行群众自治权力的意志,在基层国家权力的领导下开展活动;基层国家权力发挥领导和协助作用,实现党组织领导下的村民自治,使其在合理合法范围内有序发展,但这种领导和协助并无干涉村民自治的意涵。然而,实际情况是,有些村庄能够实现权力互动的应然状态,而在另一些村庄,权力互动却可能演变成自治权力的内部分野、基层国家权力的越界、自治权力与基层国家权力的博弈等多种失范性形态,村庄权力结构的实践运作远远超出了制度设计预期,而驻村第一书记下乡就是要去解决这一问题。通过推动上层国家权力的下乡,驻村第一书记下乡实现了对村庄权力结构的改造,进而保证村庄权力结构的实践运作能够符合制度设计预期。

基于上述背景,本研究旨在考察驻村第一书记改造村庄权力结构的具体过程,围绕驻村第一书记如何推动权力下乡展开深入讨论并揭示权力下乡所面临的一系列现实困境,最后针对这些困境提出相应对策意见,以期 of 驻村第一书记制度的后续完善指明方向。

## 二、权力下乡与村庄权力结构的重组

驻村第一书记改造村庄权力结构的过程可从两个角度进行分析:一是引入上层国家权力,通过上层国家权力的介入改变了原有的村庄权力组成;二是重塑村庄权力的互动关系,驻村第一书记通过建构村庄权力互动的“三角格局”,重塑了权力互动的模式。这两个方面共同作用,共同推动了村庄权力结构的变革。

驻村第一书记是上层国家权力的角色载体。所谓上层国家权力,指的是与基层国家权力相对的、在政治体系中代表中高层国家权威(政党组织与政府组织)并由其支配的权力。驻村第一书记对村庄权力结构的改造正是围绕

上层国家权力的引入展开的,因此,驻村第一书记对村庄权力结构改造的过程亦可视为上层国家权力下乡的过程。上层国家权力跨越了传统的科层体制,由上级党政部门直接传递到基层村庄,最终形塑了全新的村庄权力结构样态。

### 1. 村庄权力结构改造的展开:权力下乡

#### (1) 上层国家权力的引入

驻村第一书记对村庄权力结构的改造始于新权力的引入。为了确保上层国家权力能够在村庄顺利运作,必须保证具有权威的权力代表主体参与村庄治理。因此,权力引入的实践主要表现为以下3方面的联动施力:

第一,干部队伍的嵌入整合。权力的行使必须依托特定的人或组织等主体,因此,权力下乡也意味着这些特定主体的下乡。上层国家权力代表的是党和国家的意志,所依托的主体在具体的人员属性上属于干部的范畴。为实现这些主体下乡,就必须对村庄现有的干部队伍进行调整,将上层国家权力所依托的特定主体融入其中。因此,组织部门便在村级党组织中设立了驻村第一书记这样一个职务,并对其作出如下基本规定:“第一书记在乡镇党委领导和指导下,紧紧依靠村党组织,带领村‘两委’成员开展工作”“第一书记任期一般为1至3年,不占村‘两委’班子职数,不参加换届选举。坚持驻村工作服务,任职期间,原则上不承担派出单位工作,原人事关系、工资和福利待遇不变,党组织关系转到村。”<sup>[8]</sup>

显然,驻村第一书记是一种特殊类型的村干部。与其他村干部相同,驻村第一书记是村干部队伍整体的一员,需参与村庄日常工作,为村庄发展服务。但是,由于驻村第一书记的人事关系仍保留在原单位,任期结束大多离开村庄,他们的村干部身份带有鲜明的“短期”属性。另外,由于他们来自上级单位且职责明确了“带领村‘两委’成员开展工作”,其较之其他村干部也具有一定的“领导”属性。于是,当驻村第一书记成为村干部群体的一员并处于领导地位时,其就能参与村务决策、对村庄各项事务产生影响,有时这种影响甚至是决定性的。

第二,资源输入的权威效应。权力下乡要求权力本身最终在村庄中具有一定的权威基

础,这种权威基础来自多方面因素。对于驻村第一书记所推动的权力下乡而言,驻村第一书记所带来的资源输入是建构权威的一条重要路径,这就是资源输入的权威效应。具体来说,为推动村庄发展,驻村第一书记就必须引入项目、资金等各种发展资源,这些资源除了少部分来自组织上的下发,更多取决于驻村第一书记个人的“业务能力”——即利用个人关系网络争取资源。因此,这些被村庄所需求的发展资源就带有明显的个人特色,村庄也期望组织能派遣具备强大“业务能力”的驻村第一书记。在这种关系中,驻村第一书记向村庄输入资源的同时,也获得了村庄的认同和支持,其权威基础得以增强。同时,驻村第一书记在资源使用上拥有绝对话语权,资源的使用与村庄事务紧密相关,这使得驻村第一书记在村庄事务决策中处于有利位置,形成了一定的权威基础。综上所述,资源输入产生了权威效应,驻村第一书记及其所代表的上层国家权力在村庄形成了强大的权威基础。

第三,村治运作的模式创新。权力能否对村庄公共事务运作产生影响,是评判权力下乡成功与否的一条重要标准。要实现上层国家权力对村庄公共事务运作的影响,就必须让驻村第一书记真正参与村庄治理,这对于常规村庄治理运作而言无疑是一种模式创新。常规的村庄治理通常是由村民、村干部等村庄“内生型”治理主体合作开展的,他们长期生活在村并拥有共同的村庄文化背景。而驻村第一书记参与村庄治理,使得村庄治理主体不再单单由“内生型”主体构成,而是加入了全新的“嵌入型”主体,这实际上打破了常规村庄治理的“封闭”状态,推动村庄治理“由内生主体治理向内外多元主体治理转变”<sup>[9]</sup>,使得村庄治理呈现出全新的“开放”特质,由此实现了村治运作的模式创新。

不难看出,村治运作模式创新的关键在于驻村第一书记真正参与村庄治理,这要求驻村第一书记作为村庄治理主体参与村庄公共生活,并与其他治理主体进行充分互动,能够对村庄公共事务运作产生有利影响。当这一目标得以实现,就说明驻村第一书记及其所代表的上

层国家权力已成为村庄权力场域内的一股重要力量,权力成功引入村庄。

参与村庄治理的关键不是看驻村第一书记是否<sub>是否</sub>在村,而是看其行动是否深入村庄的日常治理。一些村庄的驻村第一书记仅仅是到村坐班,将自己的任务定位于引入资源而不参与任何村庄内部治理事务,在这种情况下,驻村第一书记所代表的上层国家权力并没有在村庄落地,上层国家权力对村庄的影响也是几近于无。因此,驻村第一书记只有真正参与村庄治理并在其中发挥有力影响,其所代表的上层国家权力才真正实现了下乡。

### (2)村庄权力互动关系的重塑

驻村第一书记对村庄权力结构的改造不仅在于引入上层国家权力,更在于基于这种引入重塑了村庄权力互动关系,使其由两类权力互动的“双边格局”变为三类权力互动的“三角格局”。与“双边格局”相比,“三角格局”的核心特征在于新引入的上层国家权力对另外两类权力施加了多重影响。施加影响的过程正是对两类权力进行改造的过程,因此,村庄原有的两类权力及其二者之间的关系在“三角格局”之下均发生了一定变革。按照权力互动的不同轨道,村庄权力互动关系的重塑过程呈现如下。

①上层国家权力-基层国家权力、自治权力之轨:三重导向的互动建构

村庄权力互动关系的重塑首先体现在崭新互动条线的出现。上层国家权力进入村庄后,会与基层国家权力、自治权力建立互动关系,这种互动关系的建立体现出鲜明的三重实践导向。

一是培育导向。上层国家权力要培育基层国家权力与自治权力,创造有利条件推动二者不断壮大自身力量和提升参与村庄治理的综合素养。对于基层国家权力的培育,集中体现在驻村第一书记带来的治理技术的传递,诸如数字乡村治理、如何向上级跑动争取资源等。对于自治权力的培育,集中体现在驻村第一书记按照村民自治制度的要求,创造条件推动并维护村庄自治活动的正常开展,如对村民培训宣传履行民主权利的意义与具体方法、在村庄事务决策过程中严格按照民主决策的要求将相关

事项交由村民讨论表决等。

二是监督导向。上层国家权力要对基层国家权力与自治权力同时起到监督作用,使二者在制度规定的范畴内运作。为监督两类权力的运作,驻村第一书记要深度参与村庄治理,及时制止权力扩张、萎缩、对抗等超越制度规定范畴的任何一方权力活动,必要时,甚至要通过法定程序对行使权力的具体主体进行调整更换。

三是辅助导向,上层国家权力要辅助基层国家权力与自治权力来解决各类治理问题。与培育导向不同,辅助导向强调直接介入解决问题的过程,对两类权力提供直接性的辅助支持,这种辅助支持集中体现在驻村第一书记通过引入发展资源来解决两类权力难以解决的村庄治理问题。例如,驻村第一书记引入产业、资金等资源来助力村庄脱贫攻坚,驻村第一书记整顿软弱涣散的基层党组织、强化组织建设等等。

总之,在培育、监督与辅助的三重导向之下,上层国家权力进入村庄后,便与基层国家权力、自治权力之间建立了互动关系。

## ②基层国家权力-自治权力之轨:脱轨纠治的互动调适

如前所述,当前一些村庄的权力互动演变成了多种失范性形态,其本质是基层国家权力与自治权力之间以及自治权力内部出现的互动脱轨,日益偏离村民自治的制度预期。而上层国家权力下乡后,就会对这一现象进行纠治,调适权力之间的互动关系。

具体来看,随着与基层国家权力、自治权力之间互动关系的建立,上层国家权力对这两类权力发挥了培育、监督与辅助作用,在此影响下,两类权力发生了重大变革,不仅体现在权力自身力量的增长与能力的提升,更体现在权力实践行动的转型——由权力扩张越界、萎缩离场、相互博弈等失范性行动转向符合村民自治制度规定的权力良性互动的合法性行动。如此一来,自治权力内部的权力互动关系以及自治权力与基层国家权力之间的互动关系便得到了改善与调适。自治权力保持内部团结并接受国家权力的领导,权力互动由脱轨状态重回正轨状态。

## 2. 村庄权力结构的新格局及其优势

显然,在权力下乡背景下,驻村第一书记实现了对村庄权力结构的改造,打造出村庄权力结构的新格局,在这一新格局之中,上层国家权力、基层国家权力与自治权力三者展开了紧密互动。上层国家权力对基层国家权力、自治权力发挥了培育、监督与辅助功能,而后两者对前者也进行着政策执行反馈与困难求助等互动。基层国家权力与自治权力之间的互动则是在村民自治制度的要求下,基层国家权力领导自治权力开展村庄治理,这一领导既包含培育、监督与辅助的功能发挥,也包含政策任务的传递。与此同时,自治权力对基层国家权力也在进行着政策执行反馈与困难求助。

与前一阶段的村庄权力结构相比,新型村庄权力结构的最大特点在于国家对村庄权力运作及村庄治理的可控性。具体而言,上层国家权力的在场对基层国家权力与自治权力均有一种引导和制约作用,使二者能够相对稳定地在制度规范的范畴内运作。在权力运作的意义以外,新型村庄权力结构还具有以下方面的独特优势:

一是促进国家与社会之间的关系调适。正如学者在研究扶贫工作队时所指出的那样,扶贫工作队下沉贫困村延伸了国家的可及之处,使国家的在场变得更为能动,国家与社会之间形成了“互见”<sup>[10]</sup>。这样的经验同样适用于驻村第一书记,上层国家权力的在场推动形成了国家与社会之间的“互见”,国家与社会之间的关系在这一互动中得到了较好的调适。国家可以更好地“看清”社会、及时获取真实的基层情况,并将其应用到政策制定与调整之中,社会也可以更直接地接触国家,在增强政治信任的同时推动基层问题与矛盾的解决,使其能够化解在基层一线。

二是加强党和政府的自身建设。上层国家权力的在场首先有利于实现党的执政目标和政府的诸多涉农任务,同时,选派干部驻村工作的方式使得干部在基层一线得到了极大锻炼与提升,这也成为干部培养的一条重要渠道。

三是推动基层民主的发展。上层国家权力的在场不仅能够贯彻落实基层民主的各项规章

制度,而且可以激发群众的政治参与热情。最为重要的是,上层国家权力能够以“身体力行”的示范性方式亲自参与村庄政治运作,在村庄培育民主的办事理念与原则。

### 三、权力下乡的四重困境

在实践中,权力下乡的过程面临着一系列现实困境,这些困境侵扰着上层国家权力在村庄中的作用发挥,对村庄权力结构的改造成效造成了直接影响。只有对权力下乡的现实困境进行深入分析,才能明确驻村第一书记制度实践的痛点所在,从而为制度完善指明方向。

#### 1. 乡土社会的双重屏障

在不少村庄,上层国家权力的下乡会遭遇乡土社会的双重屏障。首先是来自地方势力的屏障。这些地方势力一般包括基层国家权力、精英自治权力与少部分的群众自治权力,在主体上体现为地方党政部门、村庄精英、体制外精英等多重主体,他们可能会消极回应上层国家权力的下乡,这是因为上层国家权力的下乡会影响他们既有的分利格局,轻则获利减少、重则面临被清理出局的风险。消极回应的方式是多种多样的,主要包括显性消极回应与隐性消极回应:前者指的是地方势力公开反对驻村第一书记的工作、与其发生正面冲突,如在集体决策中故意制造意见分歧、拒不执行驻村第一书记分配的工作任务、公开阻挠驻村第一书记的工作开展等;后者指的是地方势力虽没有与驻村第一书记发生正面冲突,但或是采取不配合、不支持、不参与的“冷处理”方式,为驻村第一书记的工作制造种种难题,如一些村庄故意不为驻村第一书记提供宿舍、饮食、网络等后勤保障,不协助驻村第一书记了解村庄、深入村庄以及在私下鼓动村民反对驻村第一书记工作等;或是与驻村第一书记形成“共谋”关系,二者互不干涉、互相掩护,驻村第一书记不干涉村庄现有的分利秩序,而地方势力要配合驻村第一书记进行造假或各种形式主义的工作以应付上级所要对其进行的各项考核。

其次是来自村民群众的屏障。“生活领域与治理场域的高度叠合,决定了村庄内部的权力运行往往深嵌于繁密的人情网络和厚重的历

史沿革”<sup>[11]</sup>,也就是深嵌于乡土文化。村庄的权力运作与乡土文化是密不可分的,一种权力要想在村庄落地生根就必须建立其自身的乡土文化基础,这样才能为村民群众所认同与接受。精英自治权力正是基于村庄精英在乡土文化中的权威位置才得以为村民群众所认同。类似地,基层国家权力在进入村庄的过程也借助这一文化传统,通过吸纳村庄能人贤士进入党组织和对其进行行政吸纳,实现基层国家权力在村庄的落地。反观上层国家权力,作为外来干部的驻村第一书记缺乏乡土文化基础,在村庄中几乎没有任何社会关联,换句话说,他们对于村庄社会来说是完全陌生的“他者”,“拥有国家合法性的认可但缺乏基层群众的认同感”<sup>[1]</sup>。在这种情况下,驻村第一书记的各项工若无村庄精英的协助,往往难以得到村民群众的配合与支持。虽然这种屏障较之前者往往显得更为“温和”,但其对权力下乡成效的重要影响也是不可忽视的。

#### 2. 权力运作的支撑不足

于权力下乡实践而言,虽然在驻村第一书记的系列制度文件中明确了驻村第一书记在村庄的领导地位,要求其“紧紧依靠村党组织,带领村‘两委’成员开展工作”,但是这些制度文件却没有为驻村第一书记领导作用的发挥提供足够的制度支撑,亦即上层国家权力缺乏权力运作的制度支撑。一方面,驻村第一书记在村级党组织内部的角色定位不清。按照规定,驻村第一书记在驻村期间组织关系转到村庄,那么驻村第一书记在村级党组织中居于何种位置?在村级党组织中是作为普通党员的身份还是领导干部的身份存在?与作为村级党组织领导核心的村级党组织书记的权力排序关系为何?这些问题在现行制度中是未加明确的。另一方面,驻村第一书记参与组织决策的机制不清。作为村级党组织的一员,驻村第一书记是以何种身份、何种方式参与组织决策?在重要事项决策中是否具有表决权?如与村级党组织书记发生决策意见分歧应该如何解决?同时,在党组织领导下的村民自治体制中,驻村第一书记如何参与村庄公共事务决策?这些问题同样也是尚未明确的。

驻村第一书记的权力模糊化,使得权力能否发挥以及发挥到何种程度主要取决于驻村第一书记个人的能力素质及村庄对于权力下乡的回应。这导致许多能力不足或是遭受村庄社会强烈抗衡的驻村第一书记,容易在驻村工作中陷入“有责无权”“名实分离”的尴尬境地。

### 3. 下乡成效的生产失衡

在现行制度下,权力下乡的成效生产存在着失衡问题,这主要表现在两个方面:一方面,权力下乡在不同村庄所取得的成效存在明显差异;另一方面,权力下乡在同一村庄的成效可能因驻村第一书记的轮换而形成阶段性的明显差异。

权力下乡成效之所以会出现生产失衡,是因为在权力运作支撑不足的同时,驻村第一书记群体存在着显著的资质悬殊:权力运作的支撑不足导致权力下乡的成效由个体主导,而不同驻村第一书记之间的资质悬殊自然导致个体主导的权力下乡成效之间也存在着明显差异。权力运作支撑不足前文已作讨论,此处重点分析驻村第一书记群体的资质悬殊,这种资质悬殊重点体现在驻村第一书记的背景、驻村工作能力与驻村工作态度等方面。于背景而言,驻村第一书记派出单位的实力决定了能给予驻村第一书记多少资源支持,而资源的多少将会直接影响驻村工作开展。驻村第一书记若来自政法、财政、发改委等强势部门,就会获得来自单位的诸多资源支持,而若来自相对弱势的部门可能就无法获得足够多的资源支持。同时,派出单位的层级越高,给予驻村第一书记的支持也会越多。于驻村工作能力而言,驻村第一书记在农村工作、社会交往等方面的能力强弱决定了其能否适应农村工作环境并完成好各项驻村任务。不同于常规的政府工作,农村基层工作有其独特的一套工作方法,许多驻村第一书记因缺乏农村工作经验、一味秉持在政府体制内的工作方法而无法适应农村工作环境,驻村工作长期打不开局面。同时,驻村工作还要求驻村第一书记充分调用个人的社会关系来为驻村工作服务,广泛招引各方面的资源来助力村庄发展,这就对驻村第一书记的社会交往能力提出了较高的期待。于驻村工作态度而言,驻

村第一书记在驻村过程中能否保持积极主动的工作态度直接决定了各项驻村任务能否得到有效推进。现实中不乏一些驻村干部是“被安排”或者抱着“镀金”的心态选择下乡的,他们严重缺乏工作主动性与积极性,通常是以应付、敷衍的消极态度来执行驻村任务,由此导致各项任务无法实现预期目标。当然,不同村庄的特点不同、问题不同,不可否认这些其他因素对权力下乡成效产生的影响,但同驻村第一书记资质悬殊和权力运作缺乏支撑相比,其他影响因素仍是相对次要的。

### 4. 目标结果的反向错位

对村庄权力结构进行改造是上层国家权力下乡的核心目标之一,通过上层国家权力的在场来调节改善基层国家权力与自治权力的各自运作及相互关系。在这样的目标指引下,3种权力本应拥有各自的成长空间,均会获得良性有序的发展,尤其是自治权力较之以往将会得到强力激活。然而,一些地区在实践中却出现了自治权力进一步萎缩的现象,权力下乡的结果与目标出现严重的反向错位,这一现象具体体现为以下两个方面:一方面,国家权力主动挤压自治权力。上层国家权力与基层国家权力在行政任务的压力之下逐渐联结为完成任务的共同体,有时为迅速推进行政任务便会破坏民主原则,对自治权力造成挤压。另一方面,自治权力过度依赖国家权力。随着上层国家权力为村庄引入各方面的发展资源、解决各类难题,其在村庄治理中的权威地位日益凸显,与此同时,行使自治权力的村庄精英和村民参与自治的动力日趋减弱而习惯于直接向驻村第一书记求助,久而久之便形成了对驻村第一书记的过度依赖。那么,究竟是什么原因造成了自治权力的进一步萎缩呢?

一是因为制度设计上驻村第一书记角色的两面性。驻村第一书记角色具有两面性,他们既是被下派到村庄的“国家干部”,需要执行各项驻村任务,去实现国家的利益;同时,他们也是“村庄当家人”,需要领导和参与村民自治,为村庄集体的利益而服务。“当村民自治的内生力量与行政的嵌入力量相统一时,第一书记角色扮演相对容易,而一旦这两股力量发生碰

撞,第一书记被裹挟进这两股力量之间,就会成为‘夹心层’。”<sup>[12]</sup>驻村第一书记出自党政系统且驻村期满就要回归这一系统,当这种碰撞发生之时,处在“夹心层”中的驻村第一书记自然会更偏向于扮演好“国家干部”的角色,如此造成了国家权力对自治权力的挤压。

二是因为国家有意将驻村第一书记作为政策推行的主体。驻村第一书记具有较强的综合能力且可与地方干部取长补短,同时,驻村第一书记也较少受地方利益的捆绑、具有一定的独立性。最为关键的是,驻村第一书记可以与政治系统内的中高层直接进行对话反馈,能够最大限度地减少科层制对政策传递造成的耗散与变形,从而保证政策的完整落地。基于这种考虑,国家有意将驻村第一书记作为政策推行的主体而不单单是为扶贫与乡村振兴服务。于是,国家一方面为驻村第一书记赋予了内容全面的职责任务,几乎涵盖了村庄治理的方方面面。另一方面,驻村第一书记也被整合进地方党政部门担任主要领导干部,为其负责政策推行建立相应的组织基础<sup>①</sup>。在这样的制度安排下,驻村第一书记自然会与地方干部联结为完成任务的共同体。面对海量的行政任务及考核压力,驻村第一书记不得不把完成任务作为工作的优先考虑,当自治权力对任务推行造成阻碍甚至是存在造成阻碍的可能性,自治权力就会被搁置一旁,如此就造成了国家权力对自治权力的挤压。

三是因为驻村第一书记个人的工作方式偏差。在实践中,自治的培育并非一朝一夕的事,其不能迅速转化成驻村第一书记考核中的绩效因子,并且,培育自治也就意味着可能会为事务决策带来不同的意见,客观上为驻村第一书记推进相关工作造成了更多负担。于是,对于一些缺乏民主意识和发展村民自治意识的驻村第一书记而言,他们并不愿意采取有利于培育自治的工作方式,公共事务决策更多是由驻村第一书记和村干部决定,这会造成国家权力对自治权力的挤压。

四是因为村干部和村民的错误行为取向。村干部和村民是自治权力的行使主体,二者的错误行为取向导致自治权力对国家权力的过度

依赖。对于自治权力而言,其承担了许多治理任务压力,对外要落实国家下达的治理任务,对内要回应村庄内部的治理需求,而在多重因素的影响下,不少村庄的自治权力已经难以应对繁杂的治理任务,治理陷入困境。在此背景下,驻村第一书记下乡本是为了发挥自身的治理优势、协助村庄自治权力完成治理任务,并培育提升村庄的自治能力,但是在许多村庄,村干部和村民却并不是将驻村第一书记视为“协助者”,而是将其视为“救世主”。在行动上,他们将本该由自身承担的治理任务过多地转移至驻村第一书记,试图让驻村第一书记承担起村庄治理的主责,同时自身也缺乏向驻村第一书记学习的主动性,由此便造成了自治权力对国家权力的过度依赖。

#### 四、驻村第一书记制度的优化路径

权力下乡必须走出上述现实困境,如此才能保证驻村第一书记真正完成对村庄权力结构的改造,进而实现国家选派驻村第一书记下乡的政策预期。走出权力下乡困境要求对现行的驻村第一书记制度进行优化与调适。

1. 统筹个人深入与组织协助,突破权力进场的双重屏障

权力要想成功下乡,必须突破乡土社会的双重屏障,这要求统筹实施个人深入与组织协助两方面工作:一方面,要推动驻村第一书记个人深入乡村。驻村第一书记既要通过“遍访”等形式深入乡村,在走村入户的过程中掌握村情民情,建立与村民的初步联系。与此同时,驻村第一书记也要积极参与各项村庄工作,尤其是需要直接面对村民的工作,通过工作中的深度互动逐渐拉近与村民的距离并获取信任。总之,驻村第一书记深入乡村既是建构乡土文化基础的过程,也是认知乡村、发现问题并明确工作方向的过程。另一方面,相关组织要协助驻

<sup>①</sup> 驻村第一书记不是单独行动的个体,在派驻地均有各自的团队,一般以县和镇为单位成立总的驻村工作队或工作组。每个乡镇工作队由派往下辖各个村的驻村第一书记及普通队员组成,而工作队队长一般会任乡镇的党委副书记或副镇长,县级工作队的队长则会担任县委副书记或副县长。相关经验来自江苏、云南等地的驻村第一书记制度实践。

村第一书记突破屏障。对于来自村民群众的屏障,村级党组织与村委会要协助驻村第一书记走村入户,积极向其介绍村情民情,推动驻村第一书记与村民之间的相互熟悉。对于来自地方势力的屏障,驻村管理部门与组织部门要根据驻村第一书记的反馈及时介入,对地方相关干部进行谈话提醒,如无明显改善则要考虑对相关干部进行职位调整;如地方相关干部及体制外精英确实存在违法违纪行为,应对其进行严肃处理;如驻村第一书记与地方势力存在“共谋”行为,也要对驻村第一书记进行及时调整。

## 2. 明确书记角色与决策规则,强化权力运作的制度支撑

既然制度上规定了驻村第一书记要发挥领导作用,那么就必须为这一作用的发挥提供相应制度支撑,这就要求制度层面必须明确驻村第一书记的角色定位及其参与组织决策的规则。首先,要明确驻村第一书记在村级党组织内部的角色定位。第一书记是党组织内的一个职务,根据我国设立第一书记的相关实践,第一书记在组织内部往往代表着最高权威。借鉴这一经验与综合考虑村庄的实际情况,为保证驻村第一书记领导作用的发挥,必须明确其领导定位。驻村第一书记应为村级党组织中的领导干部,要按照程序规定推选其为支部(总支、党委)委员。在权力排序上,驻村第一书记应不低于村级党组织书记,二者处于并列平等位置最佳。其次,要明确驻村第一书记参与组织决策的规则。在村级党组织决策与村“两委”决策中,驻村第一书记以支部(总支、党委)委员的身份,按照民主集中制原则参与组织决策。为防止村级党组织书记独断专权,驻村第一书记若认定决策过程并未落实民主集中制原则,则有权向上级党组织进行汇报并申请重新审议。在村委会决策中,驻村第一书记视情况列席参加村民委员会的各项会议,履行监督指导职能但不能干涉决策。

## 3. 完善制度主导成效机制,稳定权力下乡的成效生产

当前,驻村第一书记制度需要完善“制度主导成效”机制来实现权力下乡成效的稳定高效生产,而这就要求对驻村第一书记制度的相

关制度设计进行优化,核心目标在于削弱驻村实践成效的差异性。这种差异性源自制度催生的差异性与主体自身的差异性两个方面,“强化权力运作的制度支撑”就是旨在削弱前者,此处重点讨论如何削弱主体自身的差异性。具体而言:一是要真正落实“选优派强”与“精准选派”原则,将各单位精英选派下乡,同时根据不同人选的背景特长与各村庄的实际情况进行最优配对,将每位驻村第一书记选派到最适合也是最需要的地方,使其能力能够得到充分发挥。二是要协助驻村第一书记做好驻村工作。一方面,要加强对驻村第一书记的培训,既要开展与驻村工作相关的总体性培训,也要开展针对某些具体工作任务的专题性培训,通过培训来提升他们的工作能力;另一方面,要适时直接介入驻村第一书记的工作,帮助他们解决其自身难以应对的工作上和生活上的各种困难;三是要及时更换不称职的驻村第一书记,在组织协助以后仍不称职的驻村第一书记要进行及时更换,无论其不称职是出于主观还是客观原因,要始终保持驻村第一书记队伍的积极奋斗状态。

## 4. 坚持村庄权力改善原则,把牢权力互动的正确方向

为解决权力下乡目标与结果的反向错位问题,就必须把牢上层国家权力下乡开展权力互动的正确方向——改善村庄权力运作。为此,必须从制度上保证驻村第一书记能够坚持村庄权力改善原则开展驻村工作,具体而言:一是推动驻村第一书记树立村庄权力改善的工作导向。在制度上进一步明确村庄权力改善的驻村工作原则,并将这一原则具化为相应任务纳入驻村第一书记职责与考核。同时,要在驻村第一书记的日常培训与管理中经常性地强调这一工作原则,增强他们改善村庄权力的工作意识。二是驻村管理部门与地方政府要分配体量适当的行政任务给驻村第一书记。协助村庄完成上级下达的行政任务是驻村第一书记的职责之一,但驻村管理部门与地方政府不能借此将驻村第一书记等同于村干部,要求其负责完成所有行政任务,否则驻村第一书记就缺乏改善村庄权力的足够实践空间与动力。而是要探索设

立驻村第一书记的行政任务分配机制,给驻村第一书记分配体量适当的行政任务,剩余的行政任务虽不需要驻村第一书记负责完成,但其也要参与指导,推动村庄权力改善原则的落实。三是推动村民参与村庄治理。村庄权力改善原则的落实必须克服村庄权力对外界的过度依赖。对于自治权力而言,就是要让村民参与到治理过程中来,因此,要探索设立驻村工作开展过程中的村民有效参与机制,搭建平台让村民发声。村民参与驻村工作,这一过程本身就是在改善自治权力,同时也在时刻敦促驻村第一书记要遵守村庄权力改善原则开展工作。对此,云南省的“三讲三评”工作机制是一个成功案例,通过驻村干部、村干部、贫困户相互之间的“讲”与“评”,为三方主体提供了共同参与治理的平台,自治权力在其中能够得到明显改善。

### 五、结 语

回首驻村第一书记制度的实践历程,其在乡村治理领域内发挥了不可替代的重要作用,不仅有力推动了农村脱贫攻坚任务的顺利完成,而且正在为当前乡村振兴战略的实施提供持续助力。最为重要的是,驻村第一书记及其所推动的权力下乡成功实现了对村庄权力结构的改造,创造出了一个全新的“上层国家权力-基层国家权力-自治权力”的村庄权力结构,这一权力结构对于基层国家权力与自治权力的发展及二者之间相互关系的调适均发挥了重要作用。正是有赖于这一结构,国家关于乡村发展的各项政策规划在过去近10年实现了高效落地。驻村第一书记制度的成功实践离不开党的领导,正是依靠中国共产党独有的高效资源整合能力,来自五湖四海的干部被有组织地选派下乡,其他各类资源也被高效调配为其所用。同时,选派干部下乡帮扶后进乡村也生动体现了我们党以人民为中心的执政理念。

当然,不可忽视的是,这一制度也面临着一系列现实困境,致使制度效能在实践中无法得到充分释放。未来,必须通过统筹个人深入与

组织协助、明确书记角色与决策规则、完善制度主导成效机制、坚持村庄权力改善原则来对驻村第一书记制度进行优化完善,使其更好地为推进乡村振兴和乡村治理现代化赋能。

### 参考文献:

[1] 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, 13(3): 12-22.

[2] 郭小聪, 曾庆辉. “第一书记”嵌入与乡村基层综合治理——基于广东实践案例的研究[J]. 学术研究, 2020(2): 69-75.

[3] 张义祯. 嵌入治理: 下派驻村干部工作机制研究——以福建省为例[J]. 中共福建省委党校学报, 2015(12): 36-43.

[4] 郝亚光. 陪伴式治理: 乡村振兴中干部驻村的逻辑与回归[J]. 云南社会科学, 2022(2): 17-24.

[5] 谢小芹. “双轨治理”: “第一书记”扶贫制度的一种分析框架——基于广西圆村的田野调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017, 17(3): 53-62.

[6] 丁辉侠. 继承、创新与发展: 驻村第一书记制度变迁的基本路径与理论逻辑[J]. 学习论坛, 2022(1): 43-52.

[7] 王海侠, 赵洲洋, 袁陆仪. 个体与制度: 第一书记嵌入乡村治理体系的实践分析[J]. 中国乡村研究, 2021(1): 72-101.

[8] 本书编写组编著. 怎样选派与当好驻村第一书记[M]. 北京: 党建读物出版社, 2017: 221-222.

[9] 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): 74-79.

[10] 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, 35(6): 44-66.

[11] 许晓. 从结构断裂到“双轨一体”: 第一书记制度下的乡村治理变迁——基于鲁西北D村驻村帮扶的个案研究[J]. 求实, 2022(2): 67-83.

[12] 李胜蓝, 江立华. 基于角色理论的驻村“第一书记”扶贫实践困境分析[J]. 中国特色社会主义研究, 2018(6): 74-80.

(编辑: 高虹)

**Power to the Village: The Internal Logic and Optimisation Path of the System of the First Secretary Residing in Villages/SUN Jingwei**( School of Marxism, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

**Abstract:** Examining the system of the first secretary residing in villages from the perspective of village power interaction, the first secretary residing in villages has realised the transformation of village power structure, which is essentially upper state power going down to the village. The problems exposed in the practice of village self-governance forced the transformation of the village power structure, so the first secretary residing in villages introduced the upper state power to the village and reshaped the village power interaction based on the introduction of the new power, creating a new unique advantageous “upper state power-grass-roots state power-self-governance power” village power structure, and this is the process of the upper state power going down to the village. Relying on the integration of the cadres, the authoritative effect of resource input, and the innovation of the mode of village governance, the first secretary residing in villages has successfully introduced upper state power to the village. Then, through the establishment of a new line of power interaction with a triple orientation of fostering, supervising and assisting on the track of “upper state power -grass-roots state power and self-governance power” and the adjustment of derailed interaction on the track of “grass-roots state power-self-governance power”, the first secretary residing in villages has realised the reshaping of the relationship of power interaction in the village. The advantages of the new village power structure include the state’s control over the operation of village power and village governance, as well as its ability to facilitate the adjustment of the relationship between the state and society, strengthen the self-construction of the Party and the government, and promote the development of grass-roots democracy. However, the upper state power going down to the village is also facing four real-life dilemmas including the dual barriers of the rural society, insufficient support for power operation, imbalanced production effects in rural areas, and reverse misalignment of goal and result. In the future, it is necessary to optimise the system of the first secretary residing in villages by integrating personal depth and organizational assistance, clarifying the secretary’s role and decision-making rules, perfecting the system-led effectiveness mechanism, and adhering to the principle of improving village power, so as to make better use of the advantages of the system to continuously empower rural vitalization and the modernization of rural governance.

**Key words:** rural vitalization; the modernization of rural governance; the first secretary residing in villages; village power structure; village governance; power to the village