

个体与制度：第一书记嵌入乡村治理体系的实践分析^{*}

王海侠(北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院)

赵洲洋(北京大学政府管理学院)

袁陆仪(北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院)

内容摘要:驻村第一书记制度自2015年后成为农村加强基层组织建设和脱贫攻坚的重要抓手。第一书记从浅层上看可通过资源反哺增强农村资源供给,扭转农村分配不足和分配不均的状况;而从深层看,第一书记制度具有克服现有科层制治理不足、优化乡村治理结构的作用。本文基于对第一书记的实践分析,总结和提炼出第一书记制度的运作模式、制度特征及治理成效,指出第一书记制度最大的特点是非科层性、灵活性与资源联动性,它体现了党的综合治理与科层治理的双重治理特质。但第一书记制度亦存在制度性悖论,第一书记制度带有一定程度的运动式治理特征,其社会嵌入性亦与个体的资源禀赋、行动策略相关,实践效果因人因地而异。尽管如此,第一书记制度显示出与常规治理不同的治理效力,契合新时期乡村治理体系建设的内外资源互动指向和新时代党的农村工作的群众路线要求,第一书记制度所承载的治理内涵值得

^{*} 本文系教育部人文社会科学研究青年基金“农村基层治理多元化与创新实践研究”(项目批准号:17YJC840036)、“新中国70年社会治理研究”(批准号:18@ZH011)子课题“百村社会治理调查”、“中央高校基本科研业务费专项资金资助”(项目号:310422110)的阶段研究成果。感谢黄宗智、何宇鹏、黄家亮、王旭辉、陈传波等师友在本文撰写过程中提供的帮助,文责自负。

深入研究。

关键词：第一书记制度 实践治理

2015年4月,中共中央组织部、中央农村工作领导小组、国务院扶贫开发领导小组办公室共同下发《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》(后文简称《通知》),从中央层面统筹推进向贫困村和党组织薄弱村等派驻第一书记。^①这一政策主要目标在于通过选派机关优秀干部到村任第一书记,以加强农村基层组织建设,短时期内提升农村基层治理效力、助力脱贫攻坚任务的顺利完成,同时,它还有助于公平运用部门资源、锻炼和培养干部。从政策手段而言,第一书记制度是试图通过治理人员下沉来解决当前精准扶贫与农村发展中的问题,同时还要推动村庄治理变革和农村全面发展。但从健全乡村治理体系而言,第一书记制度显然兼具变革乡村治理结构、连接国家权力与村民自治的功用。

一、文献回顾

从历史上看,驻村第一书记与“驻村制”或“包村制”相似,是上级政府向行政村派驻专职干部,以推动中央相关政策在基层的执行与落实的一种工作机制。(许汉泽、李小云,2017)作为我党开展农村工作的一种传统,“下派干部(或工作队)”“部门包村”仍是当前农村工作中的常见

^①《通知》对于第一书记的选派来源及驻村时间、组织归属做了基本规定:1.主要从各级机关优秀年轻干部、后备干部,国有企业、事业单位的优秀人员和以往因年龄原因从领导岗位上调整下来、尚未退休的干部中选派,有农村工作经验或涉农方面专业技术特长的优先。2.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。

方法。(刘金海,2012)在《通知》出台之前,各地亦有下派第一书记的实践,最为人熟知的是安徽小岗村的第一书记沈浩。2013年,全面建成小康社会的历史性任务提上日程,全面建成小康社会最艰巨、最繁重的任务在农村,特别是在贫困地区的农村,为此,我国扶贫开发模式转向了精准扶贫。而作为一系列政策执行的最终落脚点,基层具有重要的战略作用,其状态与发生的互动行为直接影响政策执行的效果与治理目标的达成。(赵树凯,2006)在这一新的背景下,驻村第一书记选配与脱贫攻坚挂钩,而现阶段所讲的扶贫,不仅是一项目标明确、工具清晰的“技术性”增收工作,而且也需要嵌入农村社区的发展与治理环节。因此,第一书记工作涉及扶贫、党建和治理等方面。

不过,因为大规模选派第一书记时间较短,有关第一书记的学术研究并不多,且时间主要集中在2015年《通知》出台之后。从研究主线而言,其主要着力于第一书记绩效及与农村治理提升的关系。与绩效相关的研究,主要是对第一书记特质与工作职责的研究;与治理相关的研究,主要探讨这一外部力量的介入对于完善农村基层治理、更新农村治理范式有哪些启示和指向。具体而言,第一书记绩效研究有两方面。一是探讨第一书记的选拔问题。杨芳(2016)着重分析了第一书记群体的选拔过程,指出了各地在选择第一书记时,要把好四关——政治关、品行关、廉政关和能力关。吴效林(2015)指出第一书记所应具备的能力和素质,包括坚定的共产党人的信念、明确的责任意识、求真务实的工作作风、善于建设农村干部队伍,以及能够深入田间地头与农民聊家常,能虚心向农民学习。除了对第一书记的个体分析,石柳愿(2016)亦指出“个人能力—组织支持”双管齐下的“二分模式”影响了第一书记工作的成效,也即个体需要派出单位和不同级别分管部门及其他行政单位的支持,表明第一书记的选择与作用发挥需要个体与组织联动才可完成。二是探讨第一书记的工作职责与行为方式。雷丽(2016)指出第一书记驻村帮扶不是简单地给钱给物,而是立足于驻村的实际,发挥自身和派出单位在

资金、项目、人才、信息等方面的资源优势,帮助基层干部和群众激发创业热情、理清发展思路、破解发展难题。比如选准配强村领导班子、加快农村产业结构调整及建立健全“贫困村党组织第一书记座谈会”常态机制,座谈会内容包括驻村主要工作、存在的问题和困难及需要上级帮助解决的问题。

从治理研究来看,主要有个体与制度辨析视角和内部与外部结合视角。个体视角主要将重点放置于第一书记个体本身,讨论个体进入村庄所能带来的影响。王亚华、舒全峰(2017)从第一书记给村庄权力结构及其治理绩效带来的影响出发,指出第一书记的派驻本质上是以增加农村基层领导力资源供给为突破口来实现中国农村公共事务的“良治”,指出第一书记是农村领导能力提升的重要手段。而制度视角则从治理结构调整的角度进行论述,谢小芹(2016)提出“接点治理”和“双轨治理”的概念,指出“接点治理”或“双轨治理”本质上是指涉国家权力与基层社会在村庄组织界面上汇聚和融合而形成的一种关系形态,这种新关系的形成以第一书记为纽带。第一书记本身虽是个体,但有深刻的治理结构内涵。与此类似,林国华、范攀(2016)指出应从顶层设计的角度全面总结“第一书记”工作制度,从价值意义、人员选派、管理考核、绩效评估、问题措施等各个方面全面进行总结。要从制度层面去深挖第一书记制度的内涵和运作机制。这类研究的特点是从治理结构的角度来认识第一书记的存在与作用,突破了个体研究框架。而另一类研究则在于辨析第一书记作为外部力量进入村庄,内外力量的衔接和融合问题,以及第一书记在成为村社的治理主体后,这一介入力量的属性为何,长期和短期分别会对派驻村庄产生什么样的影响。如李群峰(2017)指出第一书记是一种重要的外部嵌入型帮扶力量,这既可以利用政治资源获取上级政府支持,又可以利用社会资源获取外部经济支持,进而认为第一书记这一外部力量可以成为助力村庄精准扶贫的外部支持机制和工作方式,表明外部力量的资源属性对村庄治理起到了资源增益效用。而另一些研

究试图克服第一书记的单纯外部属性,故而提出“参与式”概念。韩尚稳、李圆圆(2013)指出第一书记要“参与式”扶贫,这样才能“培养贫困群体自我发展意识,克服传统输血式扶贫模式的短期效果”。“参与式”概念的提出是对第一书记以往过于依赖资源输入方式的反思,同时也指出第一书记要嵌入村庄之中,而并非是一种外在力量。驻村书记的下沉应该促发村社经济结构变化,使其从依托庄内人的“内生型治理”向融合外部力量的“嵌入型治理”进行变革,使第一书记同时承担“国家代理人”和“村庄代理人”的两种角色,兼顾国家权力与村民自治权力,从而达到治理目标。而这种目标的实现一定要挖掘村庄内部力量,确保第一书记离任后,村庄建设后继有人,村庄能够持续健康发展。(杨芳,2016)

以上研究从个体与制度两方面都做了较好的分析,发掘了第一书记个体行为的制度内涵。吕忠则进一步地提出制度逻辑的问题,即“党和政府为什么开始大规模地向农村选派第一书记,这背后蕴含着怎样的逻辑?”(吕忠,2017)他指出“乡村政治碎片化”并存在“潜在的系统性风险”,乡村治理在国家治理体系和治理能力现代化中占有重要地位,此时采用具有动员式治理色彩的第一书记下派政策,为党和政府“优化乡村治理提供了开端”。他进一步指出:“中国政治体制的现实表明解决一切问题的关键首先还在于党,一切秩序的整合过程主要是由党来完成,……乡村治理的重塑必须首先从基层政党的再组织问题着手。”(吕忠,2017)此时,吕忠将问题拉回到一个隐而不发的领域,即中国独特的政治运作特征——“政党体制”,而农村党建与乡村治理的关系一直未破题,这可从农村党建研究与乡村治理研究脱离窥其一斑。但第一书记的大量选派,2018年中央一号文件突破“村民自治”框架而提出“自治、德治、法治”三治融合的理念,加上进一步研究制订的《中国共产党农村工作条例》,可见将党的治理视角融入乡村治理研究之中的必要性。近年来,关于第一书记与农村党建的文章较多,主要论述可从陶正付、李芳云(2016)的论述中有所体现,即指出第一书记能够助力农村党建和民生服

务双提升,在地方实践中做到基层党建和扶贫开发齐头共进。然而这类研究虽占较大比例,但主要还是囿于党的自身建设,并未有更深的关于政治体制的研究视野,故此类文献不再赘述。

既有研究已有试图从第一书记制度入手来对新时期乡村治理体系建构进行回应的努力,但还未形成一种理论自觉,且对第一书记制度本身的研究还处于不完善的状态。很多第一书记研究往往是通过单个调研地点制度运行效果来评价这一制度的优缺,通过调研的一个或几个第一书记来做第一书记制度的好坏评价,或把第一书记视作短期的政策工具,缺少从政治弹性的角度动态理解第一书记制度的结构意义。第一书记研究中常常混同“人”与“制度”的问题,反思第一书记与第一书记制度,非常好地关切了卡尔·波普尔之言,“我们需要与其说是好的人,还不如说是好的制度”。(Karl Popper,1962:343)第一书记是“个体”,同时也是“制度”,而这一制度安排又有深刻的治理特性,第一书记制度一方面体现共产党的运动式治理惯性,另一方面更承载着综合治理与科层治理的双重治理特性。

笔者研究团队在过去两年内持续关注宁夏回族自治区中宁县第一书记工作,先后4次进行实地调研,获得了《中宁县扶贫开发驻村工作队及扶贫重点任务一览表》和“驻村第一书记任期考核汇报”等资料,并访谈了中宁县委组织部、5年来的15位历任驻村第一书记及派驻乡镇的乡镇领导、村干部及村民,获得了大量的访谈和文字资料。通过分析该县自2012年推行第一书记制度以来的百余名第一书记相关资料发现:第一书记个体的资源属性、工作动机和行动策略与现阶段的农村基础、项目制运行及科层管理有密切联系。本文希望超越简单的制度绩效评价,对第一书记制度做细致的实践分析,以从制度分析角度获得第一书记运作模式、工作策略的全貌式概览;同时展现出第一书记制度的个体能动性特征及工作策略选择,并据此透视第一书记如何处理农村治理的内与外、上与下关系,可以达成怎样的治理效力,又有何种制度启示。

二、第一书记制度的治理背景

(一)第一书记制度的治理前提

第一书记制度有效运行依赖两大背景:就宏观层面而言,第一书记制度运行在我国“党政体制”内,需要遵从双重治理范式——政府科层制治理与党的综合治理。党与政府同属科层体系,但政府体系更依赖科层制原则,而党的治理则更具灵活性。从微观层面而言,第一书记要嵌入所驻村之中,方可有效开展工作。换言之,其行为方式要符合基层的基本治理形态与特性,同时,第一书记还要接受所在村、乡镇的考核,受乡镇任务支配,故其治理又是在地治理形式。这也就是第一书记接受派出单位的组织部门与派驻乡镇双重管理的原因。

在治理实践中,我国形成了政府与执政党两套相互独立又相互契合的科层体系,亦如景跃进、陈明明、肖滨在《当代中国政府与政治》中所言,“将中国共产党作为理解中国政府与政治的钥匙,‘党政体制’作为理解中国政府与政治的关键词”。(景跃进、陈明明、肖滨,2016:3—6)科层组织结构的基本特点表现为权力关系明确、等级层次有序,通过专业化人员和正式规章制度来贯彻落实自上而下的组织指令,提高解决问题的效率。与科层体系相适应的是科层制治理,科层制治理作为一种传统的治理模式,由马克斯·韦伯提出,其主要特征可以概括为:强调集权主义,以精确、稳定、有纪律和可靠为准则,在既定的章程和规则的约束范围内,通过职务等级而形成的权威影响而形成集体行动形式。(马克斯·韦伯,1978:217—225)

农村基层治理在组织结构上是典型的科层制治理,而在管理手段上又是压力型体制。乡镇以下的“乡政村治”(徐勇,1997)治理格局是科层制与压力体制的复合体。村治层面体现为“村两委”协作治理,但若从权

力的实践层面看,村庄一级是以党组织为核心的乡村治理机制,形成的是在乡镇和村党组织领导下的“党+政”治理格局,其中党是核心领导,村民自治委员会的本质是群众性自治组织,农村党组织才是实在的农村权力中心。因而看待和分析村治问题时,非常需要党的运行视角,抑或党建视角。这里所谓的党建,并不是讨论“村两委”关系及其矛盾等问题,而是要关注基层党组织自身的建设和发展,分析研究党组织在村治过程中发挥了怎样的作用以及应当扮演怎样的角色。在压力型体制下,村级组织虽然从理论上说包括两个部分,即村党组织和村委会等村民自治组织,但是在乡镇与村建立的“政治承包制”关系中,村级组织实际上被当作一个整体来对待。而在我国党政体系之中,党处于领导的地位,因此基层党组织特别是村党组织在村民自治过程中占据非常重要的地位。

党组织在乡村治理机制中的作用,绝不仅限于党务工作。党员的发展、党员的日常管理工作以及党风廉政建设、精神文明建设等当然是村党组织需要担负的重要工作。但党组织作为乡村治理机制中的领导核心,不可避免地要承担起统揽经济社会发展各项事务的职责和权力。所谓“政治”与“行政”的分野,只在高层政权体系中才会存在。对于乡村两级而言,几乎很少有可能面临所谓的政治性问题,每天需要处理的都是公共管理中的事务性问题。因此,对于一个村来说,要求村党组织只负责承担“政治领导”责任,而无须或者不能插手村务的“管理”,实在是不切实际。实际上,村党组织全面负责村务管理,这是压力型体制下的必然产物。村党组织在乡村治理机制中的领导核心作用,最直接的体现就是“带领”本村实现经济社会发展。从各地农村党建工作的实践来看,促进本地经济社会发展,就是包括农村党建在内的基层党建工作的主要内容,甚至可以说是“中心任务”。从上述意义上说,这种农村党建工作是“发展取向的”。而这种发展取向的党建,与压力型体制的内在逻辑正相暗合。在压力型体制下,不断强化村党组织的领导核心地位和作用,能够以更有效率的方式促进本地经济社会快速发展。

第一书记作为上级政府派驻行政村的人员,不仅是行政任务的下派,还兼有资源重组与领导的意味。驻村第一书记担当上级政府与行政村之间联系者的角色,由于乡镇政府对村级组织的考核也是对驻村干部的考核,驻村干部会全面介入乡镇政府给行政村部署的行政任务,督促协助村干部落实。可以说,驻村干部是作为乡镇政府的代表而存在的,他们身为乡镇政府这一级政权组织的公职人员相对了解所驻行政村的情况,在督促、协助村干部完成行政任务的同时也将乡镇政府对于该村的领导意志渗入全过程中。

(二)第一书记制度的组织形式与运行机制

第一书记制度是针对特定的治理目标,配备专项资源开展治理的一种组织安排。与一般项目制的差别在于,其不是通过既有的科层组织来专门配置特定的政策、资金、物质等资源,而是通过人力资源的重组带动政策、物质等资源,并以组织重构的方式来确保资源的持续有效发挥。但第一书记的管理方式,却又服从于项目制管理的基本规范。陈家建(2017:150)曾在《项目化治理的组织形式及其演变机制》中指出,“在项目开展过程中,上下级政府间在目标设置、资源配置、组织实施、检查验收四个环节的权责分配不同会带来组织形式的演变。不同的项目管理机制对地方政府执行项目的方式有着重要的影响,可能出现程序化执行、过度执行、消极执行等现象,从而极大影响项目在地方开展的成效”。参考既有理论以及对第一书记工作机制的观察,本文将第一书记制度的组织形式归为四个基本环节:目标设定、资源配置、组织实施、验收核查。其中,第一书记所在单位和组织部门是委托方,第一书记本人是执行方。

1. 目标设定,指规定工作开展的质量和数量。从上下级的角度上讲,执行者可以以正式或非正式的方式参与目标设定。正式参与可以更为明确地界定项目规则,而非正式参与则以执行过程中的变通为表现。相

比一般性的科层工作,项目制中的目标设定通常更加明晰,作为委托方的上级政府目标设定权较强。(渠敬东,2012)每位第一书记都有明确的任务规定,诸如修路数、合作社成立数目、带动了多少贫困户增收等,但有一些是个体权衡的,如密切干群关系、解决村社矛盾,这些不一定是目标规定的,却是第一书记的工作范畴。

2.资源配置,指项目所需的专项物资、经费的筹集方式。由于第一书记是以系统建设乡村为目标的组织制度,资源专项配置是其开展的基础条件,也是其原单位和对口单位的重要责任。资源通常由委托方协调配置,但一些情况下,执行方也不得不自行配备。(狄金华,2015)第一书记的资源配置既有组织性,又有个人能动性。第一书记所在单位被称为其“娘家”,“娘家”要在第一书记工作中给予大力支持。这是基本的要求,也被明文写进第一书记工作制度之中(参见《关于做好新一轮扶贫开发驻村工作队干部选派和管理工作的实施方案》)。但文件要求的组织支持,并不一定能得到贯彻,在调研案例中,个体所能得到的单位支持情况差别较大。周雪光、练宏(2012)亦指出资源配备方式是一个需要重点分析的领域。

3.组织实施,指的是项目开展的具体过程中的组织构建与执行方式。一些项目是由委托方直接控制执行的,包括设定细则、组织成员单位、掌控项目开展节奏等环节(陈家建,2017);而一些项目则是由下级自行组织、自选动作执行的,上级只问结果,不管过程(李祖佩,2015)。第一书记的执行方式综合了两者,将规定与自选进行个人的有机综合,以确定个人的工作进路,其工作的主体能动性较为明显。

4.验收核查,指的是对项目的结果进行考核,并依据结果进行奖惩。这一过程既可以是作为委托方的上级单方面验收,也可以是委托方与执行方共同界定和解释。一般第一书记任期为两年,在任期内要将党组织关系转移到驻村党支部之中,与原单位进行脱钩,在任期结束后由上级组织部门会同乡镇对照任务目标进行考核。其考核具有双重性,即县组

织部与乡镇按照不同的要求进行双重考核。

第一书记运作应遵循项目制的管理方式,但其实践方式却又不同于科层制。根据以上环节中委托方与执行方的权责分配情况,本文归纳了传达式、包干式、连带式三种类型的管理机制,这三种类型基本概括了第一书记在全部环节当中的上下级关系及制度样态。

表1 第一书记制度的组织形式与运作机制

互动机制	基本环节			
	目标设定	资源配置	执行组织	验收核查
传达式	上级	上级	上级	上级
包干式	上级—自身设定	共同,自身为主	自身	共同,上级为主
连带式	上级—自身转化	自身为主	共同,自身为主	上级部门

传达式互动机制始终恪守上级规范,主要是上传下达,为基本任务型,较少体现个人的能动性,尤其是在资源配置方面,不会调用个人的社会资源/社会资本。通过对治理目标、执行过程和核查标准的控制以及资源的掌控,委托方能够比较轻松地让第一书记的任务取向按照制度要求规范开展。但同时,这种管理模式较为刻板,起到的效果仅是制度效果。

包干式互动机制的核心特点是给予执行方较大的操作空间,激励性强。(Oliver E. Williamson, 1975)在治理过程中,上级提供了专项经费,同时在目标设定、执行过程和结果验收方面给予执行方一定的拓展空间,可以让下级较为灵活地实施项目,在确保上级治理目标后,可以争取到较大的本级利益。这是一种典型的行政发包制,周黎安(2014)指出,“作为一种理想类型,它既有别于韦伯意义上的科层制,也有别于纯粹的外包制,而是居于两者之间的一种混合形态”。其在执行过程中下级能够打破专项管理规则,获取较大的自主与创新空间。这种包干制下的第一

书记有一定的行动和资源自主权,甚至可以参与到验收核查之中,体现了一定程度的上下级互动。目前第一书记群体大多处于这种模式之中。

连带式互动机制能够极强地控制下级的行为。连带的核心是让项目执行方承担一定的主体责任,必须配备项目开展的部分资源,而且需要解决项目不规范实施出现的“剩余问题”,承担相应的风险。(陈家建,2017)上级政府对下级的控制可以通过外在规范实现,比如过程监督、结果验收、合法性审查。

总体而言,通过在目标设定、资源配置、组织实施和验收核查四个环节上进行不同的权责分配,形成了三种运行机制,形塑了不同的上下级关系。三种运行机制各具优缺点,在委托方意图转变的情况下,可能改变第一书记执行其任务的运行模式、影响其执行方式。

三、第一书记制度实践的内容、策略与模式

(一)第一书记的资源属性

资源来源倾向会导致乡村发展模式的差别,发展又能够为制度运行提供各种必要资源,有了资源才有可能形成发展的路径依赖,第一书记制度的最大的特征是对派驻村的资源反哺。第一书记获得的资源属性可分为科层组织内的行政资源与科层组织外的社会资源。行政资源由科层制组织供给,但除了所在单位的支持,其他部门的行政资源需要第一书记本人去争取与协调,也即跑动资源,进而第一书记整合和传递这些资源。而社会资源则指由第一书记依据其个人禀赋、职位等在行政体系外去争取,这些资源包括资本、政策、项目及信息技术等。

大多数第一书记会倾向于首先和充分使用体制内资源(行政资源),利用自己在上级工作的经历和对政府的熟悉程度,到相关部门去整合所在村最需要的各类资源。比如,在中宁县检察院工作的马军,他在十桥

村担任第一书记时,发现村里亟需解决的问题是道路硬化和饮用水供应,为此,他向派出单位提出申请帮助协调解决这些问题。

我到村里的这几个月,几乎每天到各家各户去看他们家的情况。原来的村干部做得不行,很多问题都解决不了。村里路不好,一下雨到处是泥,桥下积水,路也不能走,都没办法出村。还有,当年建移民房的时候,时间紧、工程不细致,有的房屋地势高、有的房屋地势低,现在水泵的水压不够,导致地势高的老乡一个月里总有十几天吃不上水。老百姓对此特别有意见。(十桥村第一书记马军,2017年5月3日)

针对这个问题,马军多次到县国土局、县交通局和县扶贫办等部门争取专项资金,整合资金硬化村道并更换了自来水设备。在以项目制为特征的治理模式下,争取资金和部门支持需要很强的能力与技巧。有些村庄的村干部善于争取和协调,那么村中获得的专项投入就较多,基础设施也就相应较好;而一些能力稍差或项目公关能力不强的村,村庄获得的项目投入则相对较少。第一书记的选派在一定程度上可以改变项目不均的情况,第一书记虽是个体,但却以组织身份协调村庄发展事宜。所以,第一书记在争取和平衡村庄项目分配时有较大作用,有第一书记派驻的村庄,其道路、教育、产业等方面都会有明显的资源投入。

一般而言,所在单位的部门越重要、职位级别越高的第一书记可调动的行政资源和社会资源就越多。但对于非强势部门或普通职员而言,他们除了调动硬通货(资本),也会调用其他类型的资源。如中宁县新入职的选调生李东,就倾向于更多地使用外部资源。

李东被派驻到离中宁县城只有几公里的华村。华村以枸杞产业为主,但近年来枸杞价格低迷,村庄经济每况愈下,老百姓开始挖掉枸杞苗

改种玉米。李东在了解村情之后制订了村庄发展方案,策划建立枸杞合作社,并希望能通过电商渠道将本村的枸杞直接推向市场。对此,李东介绍道:

我在了解村情之后,和村委成员商量组建合作社,并且利用合作社经营带动集体经济增收。首先我找村里的几个大学生做了创客之家,之后我们在淘宝开网店。2017年,还利用淘宝平台做了众筹,十天就有13.8万的销售额,挣了好几万块。村里人都觉得就几天工夫能挣这么多钱,很不可思议。接下来我又与腾讯“为村”平台合作增大华村枸杞的市场影响。现在华村还是宁夏大学的实践基地,我想尽力让各种资源进入华村,带动华村的发展。(华村第一书记李东,2017年4月28日)

对于没有稳定的体制内资源可用的年轻干部,他们一般会倾向于调用科层组织外的社会资源,这种资源既包括社会资本,也包括信息资源和技术资源。相比于行政资源,社会资源更具长期性和根本性,社会资源的发挥依赖村庄集体行动能力的建设与提高。

(二)第一书记的角色类型

通过分析第一书记带动村庄发展的方式,可以发现,不同的上下级运作机制会影响第一书记在治理进程中的行为取向,同时结合第一书记的工作动因,可以归纳出第一书记在村社治理中所扮演的角色类型。(见表2)

表2 第一书记工作动因与资源属性的耦合分析

工作类型	资源属性		
	工作动因	体制内资源 (行政资源)	体制外资源 (社会资源)
晋升动机型	主动	机遇捕捉者	绩效争取者
制度适应型	主动	治理代表者	创新发展者
任务承担型	被动	资源传递者	压力承担者

晋升动机型是有较强升迁愿望的第一书记,一般是其主动请求做第一书记。他们将第一书记的工作看作是锻炼自身、增加基层工作经验和出政绩的机会。虽然面临验收考核,但他们的工作动因从内因的角度来看属于主动型,有主观做事的强烈意愿。对于体制内资源他们是捕捉者,最大化使用体制内资源,而对于体制外资源是积极争取,从资源属性上看是机遇捕捉者和绩效争取者。

相对于晋升动机型,第二种类型是制度适应型。这类第一书记也是主动请求担任第一书记,但他们并没有强烈的升迁意愿,他们一般已有一定的行政职务,但是年龄偏大,提拔的可能性较小。但是无论从制度要求还是个人意愿上,他们都愿意在第一书记岗位上真正有所作为,能够为所在村庄的发展尽一份力。在调研中,一位来自国土局和一位科技局的第一书记就是如此。他们自知自己年龄已过四十,仍处在一般职员或副科的位置,但手里有一定的资源,希望能切实运用好这些资源为村里做些事。这类第一书记从资源属性上讲是治理代表者和创新发展者。

最后一类是任务承担型,他们并不愿意担任第一书记的工作,被选派为第一书记更多是承担组织部门和本单位的任务。他们客观上没有多大的升迁机遇,主观上也没有什么升迁意愿,希望在原单位和熟悉的岗位工作,同时也不想离开家,而第一书记要求两年脱岗并长住在派驻村。这类第一书记虽然在主观上不情愿,客观上因为有程序化的工作要求也能完成相关的任务。这类第一书记的资源属性是资源传递者和压

力承担者。在调研中,一位来自政法单位的第一书记属于这种类型,令人没有想到的是,由于其工作能力强与作风过硬,虽然年龄偏大仍被提到副科的位置。可见,第一书记的提拔与任用主要视工作岗位需求和个人工作表现而定,与主观意愿并非必然相连。

(三)第一书记的行动策略

第一书记来自不同的单位、不同的岗位,有着不同的人生阅历与人际关系,存在着知识结构和能力水平的差异。因这些不同的个人特质,驻村第一书记拥有着不同的资源和权威。不同类型的第一书记,在面对村庄事务时会有不同的治理方式。其行为策略虽各不相同,但有一定的类型化倾向,即他们进入村庄时的路径选择类型明显集中。其进入村庄的路径大致可分为两种行动策略:悬浮型策略和嵌入型策略,而嵌入型策略中亦细分为精英合作式与群众路线式。

悬浮型的第一书记一般不介入所驻村庄的社会关系网络与治理结构,更多以单纯的资源传递者的面貌出现。如某单位的一位副所长:

我在单位分管一定的工作,即使说我是脱产,但很多工作还是要我来做的,所以很难投入到这个工作中。……我把我们单位的一些资源带过去,像一些电脑啊,项目什么的。……还有一些贫困户会不断地找我,给他修了房子,他还要我帮他修窗……后来,我就不怎么去了,让我们办公室的一个年轻同志跟着跑一跑。(吴副所长, 2017年8月1日)

而嵌入型的第一书记会介入到村庄事务和社会关系调整之中。但这种嵌入又存在两种路径,一种是与既有的村庄精英互动,通过联系精英和争取外部资源进行村社治理,精英群体一般是“村两委”成员或经济

大户。这种类型的第一书记主要是给村庄注入资源,笔者称这种介入路径为精英式。如某局的局长:

我进村主要有两个策略,一个是找准关键的人,我派驻的村是回民村,所以我进村时常常往阿訇那里跑,帮他修缮清真寺。只要阿訇认可你了,以后在村里事就好办了。另外,你要叫鸡来,手里还得有一把米呢。所以要想说话有人听,就得能给村里带来资源。这个都好办。由于我的工作时常和企业打交道,他们也有扶贫的意愿,但不知道扶助谁、怎么扶。那么我一介绍,再向其他企业倡导,五六万、十来万轻轻松松就可以筹集到。然后就能给村里修个路或者资助贫困大学生。(许局长,2018年8月2日)

第一书记虽然可以带来大量资源和项目,对于扭转村庄的状况有好处,但项目如何落地却也是件难事。村里各方势力都想承接项目,或者是负责项目的监管。是将项目分给村里的强势力量,还是让普通老百姓加入项目实施之中,这是对第一书记的挑战。项目的注入某种程度也是矛盾生发的源头。精英式第一书记一般将新资源沿旧有分配路径进行分配,所以一定程度还会带来精英俘获。不过这种俘获性相比村社既有的利益分配格局,俘获程度相对较小,因为第一书记作为外部治理者可以充当公平和公正的仲裁人角色,其制度压力和群众监督压力较大。

与之相对,另一种路径是群众路线式。表现为第一书记通过入户走访、了解村情、矛盾调节,并利用资源增量和信息优势来改变村庄的治理形态。通过走村串户,以建立群众对第一书记的信任。

“以前也有干部下乡帮扶,老百姓觉得是在走过场,是来‘镀金’的,不会给村里带来什么变化。”要得到群众的认可,最好的办法就是实干。我来村子里是挨家挨户地走,了解村庄情况。对于贫困

户,要为他们制定精准脱贫方案,老上访户的情况我也了解,劝他不要再上访了, he 现在是村里合作社的监事,充分发挥他的监督作用嘛! (华村第一书记李东,2018 年 7 月 27 日)

有一些第一书记从责任伦理的角度来定义自己的工作,认为只有真正让普通老百姓,尤其是贫困户受益才算是执行了第一书记的工作。所以在引进项目时尽可能优先照顾贫困户和普遍农户,如某村的道路硬化工程,以一天一百块钱的误工补贴让农户参与工程建设,而未包给与村干部有关的包工队;再如某村农畜棚改项目,也顶住了村干部想要侵占的意图,把项目补偿款落实到每位农户手里。但这类书记往往可能会与派驻村村干部的关系趋于紧张,再加上工作方式与关系处理不当,情况可能恶化,以致有些第一书记面临一定的进村恐吓与人身威胁。所在村的村干部评价这位第一书记说:“谁让他天天往老百姓家里跑的,净干他不该干的,项目他才跑来几个啊。”一般而言,村干部对第一书记的期待首先都是通过他们的关系拉资源,而不希望他们真正介入到村级事物和利益分配之中。

从目前的组织压力情况和个人意愿看,悬浮型第一书记占比较低,从调研状况来看,不超过十分之一。能被选派到村里做第一书记,绝大多数人还是希望对派驻村庄有所贡献。但嵌入型第一书记中,估计有近七成以上属于精英路线式,这些第一书记不愿过多地介入村级事务和既有矛盾,主要姿态是协助“村两委”做好村内工作。不过,由于其具有超然村庄利益之外的制度安排,所以对村庄多年形成的“分利机制”或资源分配的“路径依赖”(温铁军、杨帅,2012)有所规约。另外近三成的第一书记,公益心较强,他们认为虽然要协助和配合“村两委”工作,但一定要把握村庄发展,要在资源分配之中发挥重要作用,其对村庄事物的影响较之精英式的第一书记更大。当然,这种类型学上的划分并不是绝对的非此即彼,而是要表明第一书记在工作开展过程中所依赖的主要群

体与力量的不同。我们可进一步从关系结构中发现第一书记的行动策略并不完全是个人主观选择的结果,还受其资源属性、权威特征的限制。

表 3 第一书记的工作策略

整合方向	嵌入程度	
	有限嵌入	深度嵌入
自上而下	悬浮型	精英合作
自下而上	——	群众路线

不同的村庄嵌入型与第一书记的工作意愿、个体情怀直接相关,但同时也受客观因素的影响。一般而言,可动用体制内资源较少的第一书记更倾向于深度地嵌入村庄,这样才能获得认可,获得权威,而能够动员较多体制内资源的第一书记则倾向于有限地嵌入村庄,试图通过项目和资本注入获得发展话语权和权威。然而,第一书记的行动策略存在能动性悖论,如前文所述能够争取体制内资源的第一书记主要将精力放在争取项目方面,能极大改善村庄的硬件状况,而对于村庄发展的内生动力和发展可持续性方面作用有限。而争取不到太多体制内资源的第一书记则倾向于深度嵌入型的行动策略,积极介入村庄之中,试图从村庄内生发展动力、调节村庄矛盾、加强村领导班子建设和引进市场信息技术等方面入手,从软实力方面助力村庄发展。如何平衡第一书记工作中“里子”与“面子”,从而做到对村庄发展的“软硬兼施”,这是一个重要问题。

(四)第一书记的执行模式

《通知》明确规定第一书记不仅应保证党的路线、方针和政策的贯彻实施,还理应涉及所驻村所有的公共事务领域。具体地说,他们要领导:

1.村党支部主持村级重大事项,同时保障农民群众在村民自治中的知情权、参与权、决策权和监督权。2.传达上级党委的意图。在经济上则体现为积极发展经济,带领农民群众调整产业结构、培育主导产业,促进农村经济发展和农民脱贫致富。3.加强对村级其他组织的领导,完善工作机制,促进村级各种组织职能作用的发挥。

在中国乡村政治组织的人格化背景中,尤其是薄弱村村民们往往将某一职位的人等同于某组织或机构。所以第一书记自然而然地被视为党的象征,尤其是上级党组织的象征,理应在村级治理结构中位居中枢地位。但是事实上他们是作为外来者介入乡土社会,天然地与已经形成的乡村结构有着不同的社会关系网络和利益取向。这种介入与制度规范相结合,又呈现出三种类型的执行模式。

表 4 第一书记的执行模式

互动机制	约束	激励	执行模式
传达式	强	强	程序化执行
包干式	弱	强	主动执行/过度执行
连带式	强	弱	被动执行/消极执行

制度规范表现为在科层体系内对于第一书记的奖惩。在科层组织中,激励是引导部门行动的诱因,包括经济类激励与政治类激励,可能是正面的奖励,也可能是负面的惩戒。(Avinash Dixit,2002)约束表现为科层部门在具体行动中所受到的规则限制。激励与约束的适用强度不同,可二分为强弱两个维度。如前文所述,在传达式的行动模式下,委托方分配给执行方的权力和责任都较少,执行方主要是按照上级政府的指令行事,程序化执行上级的治理目标。所以,传达式的第一书记一般采用的执行模式是例行公事、程序化完成上级任务;而包干式的行动模式给第一书记较大的自由执行权,其管理机制是弱约束和强激励,第一书记

在工作中可以灵活应对环境和任务,追求个人主张与目标,所以执行政策的主动性很高,但也容易出现过度执行的问题,也即工作内容与方式超出一般的工作规范与要求;连带式行动模式对项目执行方施加了资源配给和风险承担的硬性责任,控制其自由操作的空间,其特征是强约束和弱激励,在这种互动机制下,项目执行状态往往是被动和消极的。连带式第一书记一般会迫于工作约束大、无自主工作空间,同时干好干坏没太大区别而采取被动/消极执行的态度。某种程度而言,这三种行动模式的划分有理想类型的意涵,而在实践中,第一书记可能会面临两种模式之间的中间形态。不过总体来讲,第一书记的执行模式就贯穿个人意志的角度而言,大致包括程序化执行、主动/过度执行和被动/消极执行三类模式。第一书记的执行模式与制度环境和互动机制中的权责配置高度相关,权责配置会对第一书记的运作方式产生巨大影响。

四、结论与讨论

(一)新的治理形态与契机

长期以来,尤其是近期面对全面实现小康社会的目标,寻求改变贫困落后面貌、实现较高发展水平,要求贫困地区赶超式的发展。同这种发展思路相适应,要求建立一种权力集中程度较高的政治体制,确保实现更有效率的集约化发展,实现快速发展战略。在现实中,这种政治体制集中体现为中国特色社会主义民主政治制度中的“党的领导”(房宁,2013),而在现行的压力型体制下,作为基层的乡村治理遵循着同样的逻辑,因此乡村治理机制的发展过程必然要求不断强化党组织的领导核心作用。党组织的领导核心的地位实际上赋予村党支部“领导”村民自治委员会等村民自治组织的权力。而发展困难或组织薄弱的村由于自身的党组织无法承担这一“领导”责任和权力,驻村第一书记以外部资源携

带者和任务担负者的身份深入农村基层,对陷入发展与治理困境的乡村进行经济引领和治理再造。换言之,第一书记是制度身份的表象与组织的“具象化”,与原来已经形成惰性的乡村治理结构有不同的利益取向,他们按照制度设定与组织目标来助力村社摆脱贫困、进入良性发展轨道,第一书记的发展意志相对超然于村庄既有利益之上。

同时,在上下互动过程中的压力型体制,在实践中表现为一种“政治承包制”。具体做法就是将已经确立的目标或者任务通过所谓责任制的形式下派,直至基层。(荣敬本,1998)特别是在地方和基层,会规定需要完成的任务和指标以及相应的奖惩。而第一书记作为派出的“组织”,以“折叠”行政科层制的方式运作,更明显地扮演了在治理体系中完成上级组织所设定的特定治理任务的角色。第一书记制度运行一方面是意图加强党组织服务乡村经济社会发展的意愿、动力和能力;另一方面,这些举措在客观上也强化了上级党委和政府对乡村的领导和“管理”能力。而这种通过党组织强化对乡村社会的管理的思路和举措,也正好与压力型体制下不断强化党组织的地位和作用的内在逻辑相暗合。

因此,从结构来看,第一书记是重塑治理力量的人格化表现;从功能来看,第一书记是特定的治理目标与活动的承担者。但是每一位第一书记的资源属性,包括信息、人力、资本与行政权威性均不同,他们的行动策略就相应有所差别。从第一书记的诉求来看,可以分为任务型与动机型,而动机型又可分为制度目标动机和个人晋升动机;从其资源属性来看,可以分为科层组织行政资源与科层组织外社会资源;而不同动机、资源属性与资源获得方式又会影响第一书记的行动策略,这些行动策略可大致分为悬浮型、嵌入型,而嵌入型中包含精英路线和群众路线两种路径。

凭借所带来的资源和具有的权威,悬浮型第一书记与采用“精英路线”推进工作的第一书记虽然有助于自上而下地解决扶贫与发展问题,但易于形成操作上复杂化而处理上却简单化的倾向,即忽略甚至无视地

方和基层的特殊条件与实践能力。尤其是对于基础设施的建设和社会保障建设,统一化了的设计成型的项目方案,采取单纯输入的方式,不但要求统一的标准,有些还要求统一进度,这样虽然易于管理却忽视了承受者的实际需求和条件差异以及项目的真实效用,特别是不能给受益者留有自主性和参与空间。被动受益使项目有可能成为一种“霸权”,以致引发出尴尬的局面:一方面在标准上完成了扶贫目标,但也留下了诸如如何使用已投入的资源 and 项目及可持续使用等问题;另一方面村庄的资源水平提升了,但是社会机体却被损害了,社区秩序遭到了破坏。

而采取群众路线的第一书记则直面村社问题,正视既有问题并兼顾各方利益;然而,内生性发展村庄的目标使得资源动员和政策落地的周期变长,客观上不利于问题的及时解决和任务的如期完成,(王海侠、余翔,2019)第一书记的任期使得村庄发展与问题的解决充满应急性。由于这类第一书记相对来说权威性和资源动员能力较弱,他们还面临资源可持续性问题。但是从长期来看,群众路线式第一书记的工作方式是新时代党建与群众路线的最好结合,是农村党建真正与社会、人民在事务及发展层面相结合,并且具备了超越既有利益格局的特征。对于一定程度平衡农村发展、克服农村社会分化、带领村庄共同富裕有特殊意义。

乡村振兴战略的实践始终面临着以往在“项目下乡”中所形成的分利秩序的惯性冲击与阻滞,(谭诗赞,2018)若想破解乡村治理场域中的分利秩序,就需要统筹政策工具,构建不同的资源组合路径,以形成新的资源注入方式。第一书记制度某种程度上正发挥了这一作用。第一书记是对村社尤其是贫困村的资源重组,可以有效帮助村社打通上下层级的行政资源和村庄内外的社会资源,具有较强的资源联动性。同时,第一书记具有外部力量属性,客观上可以为资源的重新分配提供更加公平和公正的路径,能够在一定程度上克服农村的“分利机制”,(程杰、武拉平,2008)即资源分配的路径依赖和资源获取的精英俘获。第一书记的利益外部性、资源属性与群众属性是促进农村发展、重塑乡村治理体系

的重要方式与契机。

(二)制度能动性悖论

近年来,吴新叶(2016)等学者开始讨论“科层制治理范式的缺陷”,指出其不适应时代发展与基层治理现代化。纵观中国治理经验,我们可以看到很多“反科层制”治理经验。丁轶(2016)梳理了中国在国家治理层面的反科层制治理经验,并将“反科层制治理”定义为一种依托于常规化的科层组织,但在运作机理和运行逻辑方面迥然对立于科层制原理的治理机制,是以良性违宪、信访制度和运动式治理为典型的治理形态。这种提炼虽然看到了不同于科层制运行的种种制度痕迹,但用“反”科层制度不甚合适,正如丁轶在概念中指出的,这种治理亦要依托于常规化科层组织,因此概括为“非”科层治理会更为达意。

基于以上理解,笔者将第一书记的工作特征称为“非科层性”。作为个体的第一书记既是政府公职人员,又是党员,但在驻村时要与原单位脱钩,而以类似“党代表”的形式进入村庄,所以这一群体的行动要受科层制影响,但又不同于科层制,因为他已没有实际的行政权力,他发挥作用的权威源自党组赋权。这种身份特征可以视为第一书记的非科层性。而在更广泛的意义上,驻村第一书记是外力输入型的治理,且因为任期有限、任务紧迫,而呈现出突击性的特征,这就使其具有一定的“运动式”治理属性。从这两点而言,第一书记制度运行有非科层化治理和运动式治理的双重特性。但在看到第一书记制度可发挥的作用外,第一书记的制度实践也呈现出一定的能动性悖论:非科层化、运动式治理与科层化、常规治理构成一对矛盾统一体。

一方面,第一书记的社会嵌入性要受制于个体的资源禀赋、行动策略,治理效果主要表现为资源反哺方面,对村社内生发展与整体发展方面会因人而异。另一方面,村庄有其自身的发展逻辑,村干部和村

民早已看到,外力干预的力量一旦撤离,扶贫任务一旦完成,输入型的改造和建设便会失去其活力,借力而为的合法性也会动摇。(折晓叶、陈婴婴,2011)村民仍然要回到他们自己的日常生活,村庄也依然要恢复到其自身的发展轨道上。这就使得想通过制度建设与治理变革来助力乡村发展的努力面临制度两难,常规治理方式不足时势必结合运动治理,但两者的结合却会遗留制度空隙。

如美国学者詹姆斯·R.汤森和布兰特利·沃马克在《中国政治》一书中所言:“自从毛泽东逝世后,中国面临着一种制度化运动悖论,即改革意味着中国生活的常规化,但它却是以动员的方式进行的。”(Townsend, James R. and Brantly Womack, 2006: 174)杨志军将这种“制度化运动悖论”进一步描述为“运动式治理悖论”,也即“改革的方向要求国家治理实现制度常规化,但很多时候国家治理却是以一种运动的方式进行”。(杨志军,2015:47—48)第一书记制度作为一种以制度建设来推进扶贫工作和乡村建设的制度,其治理目标自然具备包括突击性在内的各种特征,附带运动式治理形态,继而呈现出了汤森的“制度化运动悖论”以及杨志军描述的“运动式治理悖论”现象。

在制度理论中,制度是一种结构性的约束因素。恰是由于这种制度约束,才使得行动者的行为消除了不确定性,换言之,也就具有了稳定性和规则性,即“只要存在制度,个体行为和个体之间的互动就不会是随机的,而会体现特定的模式和预测可能性”。(河连燮,2014:5)制度意味着一种秩序,与常规、稳定等特性相对应。运动式的制度建设的悖论更突出地体现为,它是在运用一种非制度化、非常态化的方式来追求一个制度化和常态化的治理目标。无论第一书记在具体过程中的动机与策略如何,都可能会面临着延续的困境。乡村制度建设本身是一个系统问题,一项制度建设的成败,除了制度自身的因素,还与制度执行的基础性条件相关。如果脱离了这些条件,而指望单独依靠个人的作用或制度建设来重构乡村秩序则注定是徒劳的。科层治理与党的综合治理,即科层

制治理与非科层制治理或运动式治理的问题再次在第一书记这一具体制度上得以体现。党政结合具有很强的制度优越性,对于具体目标一般可起到速效的作用,而从长远看却会遗留诸多问题。如何真正建构中国农村的治理之路仍须探索。

无论如何,第一书记制度都向我们展示出与常规治理不同的治理特质,是不同治理方式的组合性尝试。尤其是第一书记的派驻加强了党对农村工作的领导,对于不断分化的农村社会,这一党政机关所主导的外部力量介入能够为村庄发展带来新的资源与制度供给。第一书记制度契合乡村振兴战略的内外资源互动指向和新时代党的农村工作的群众路线要求,尽管第一书记制度绩效受条件和个人能动性的制约,但在构建农村“三治融合”的农村治理新阶段,这一来自两大治理传统的外部力量介入提供了新治理形态的可能性。第一书记制度值得更深入的研究与关注。

参考文献:

Avinash Dixit. 2002. "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretive Review," *Journal of Human Resources*, 37(4): 696-727.

Oliver E. Williamson. 1975. "Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implication: A Study in the Economics of Internal Organization," *Economic Review*, 29: 382-384.

Popper, Karl. 1962. *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. London: Basic Books.

Townsend, James R. and BrantlyWomack. 2006. "Politics in China," in Gabriel Almond and G. Bingham Powell, Jr. (eds.), *Comparative Politics Today: A World View*. New York: Harper Collins.

程杰、武拉平(2008):《生产者、保护者与分利者:贫困村基层组织的多重角色》。《经济评论》第3期,第3—9页、第66页。

陈家建(2017):《项目化治理的组织形式及其演变机制——基于一个国家项目的历史过程分析》。《社会学研究》第2期,第154—177、249页。

狄金华(2015):《政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释》。《社会学研究》第6期,第49—72、243页。

丁轶(2016):《反科层制治理:国家治理的中国经验》。《学术界》第11期,第26—41、324页。

房宁(2013):《民主的中国经验》。北京:中国社会科学出版社。

[韩]河连燮(2014):《制度分析:理论与争议》,李秀峰、柴宝勇译。北京:中国人民大学出版社。

韩尚稳、李圆圆(2013):《“参与式”扶贫视角下山东省“第一书记”政策思考——以菏泽市鄄城县为例》。《山东行政学院学报》第4期,第107—110、133页。

景跃进、陈明明、肖滨(2016):《当代中国政府与政治》。北京:中国人民大学出版社。

林国华、范攀(2016):《“第一书记”在乡村治理中的作用——以山东费县薛庄镇为例》。《山西农经》第6期,第1—3、5页。

刘金海(2012):《工作队:当代中国农村工作的特殊组织及形式》。《中共党史研究》第12期,第50—59页。

雷丽(2016):《精确扶贫视角下当好贫困村第一书记的思考——以广西龙州县上金乡卷逢村为例》。《传承》第4期,第4—6页。

李群峰(2017):《驻村“第一书记”对扶贫重点村精准扶贫绩效提升机制研究》。《吉林农业》第4期,第73—74页。

吕忠(2017):《下派第一书记的逻辑:政治碎片化、运动式治理与政治再整合》。《青岛行政学院学报》第2期,第96—100页。

李祖佩(2015):《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》。《政治学研究》第5期,第111—122页。

[美]马克斯·韦伯(1998):《经济与社会》。北京:商务印书馆。

渠敬东(2012):《项目制:一种新的国家治理体制》。《中国社会科学》第5期,第113—130、207页。

荣敬本(1998):《从压力型体制向民主合作体制的转变》。北京:中央编译出版社。

石柳愿(2016):《以“二分模式”试析广西驻村第一书记工作》。《传承》第4期,第7—9页。

折晓叶、陈婴婴(2011):《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》第4期,第126—148、223页。

谭诗赞(2018):《乡村振兴进程中的分利秩序挑战与治理路径》。《探索》第3期,第155—162页。

陶正付、李芳云(2016):《“第一书记”助农村党建民生双提升——山东省“第一书记”制度建设实践探析》。《中国特色社会主义研究》第5期,第107—112页。

王海侠、余翔(2019):《乡村重建中的能动与制约:郝堂“美丽乡村”试点的案例研究》。《社会建设》第3期,第82—94页。

温铁军、杨帅(2012):《中国农村社会结构变化背景下的乡村治理与农村发展》。《理论探讨》第6期,第76—80页。

吴新叶(2006):《基层治理需要跨越科层制范式的藩篱——与王龙飞博士商榷》。《探索与争鸣》第1期,第55—58页。

吴效林(2015):《驻村第一书记应具备的能力和素质》。《中共山西省委党校学报》第6期,第48—50页。

王亚华、舒全峰(2017):《第一书记扶贫与农村领导力供给》。《国家行政学院学报》,2017年第1期,第82—87、128页。

许汉泽、李小云(2017):《精准扶贫背景下驻村机制的实践困境及其后果》。《江西财经大学学报》第3期,第92—89页。

谢小芹(2016):《“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》。《公共管理学报》第3期,第12—22、153页。

徐勇(1997):《论中国农村“乡政村治”治理格局的稳定与完善》。《社会科学研究》第5期,第33—37页。

杨芳(2016):《驻村“第一书记”与村庄治理变革》。《学习论坛》第2期,第52—55页。

杨志军(2015):《运动式治理悖论:常态治理的非常规化——基于网络“扫黄打非”运动分析》。《公共行政评论》第2期,第47—72、180页。

周黎安(2014):《行政发包制》。《社会》第6期,第1—38页。

赵树凯(2006):《基层政府的体制症结》。《中国发展观察》第11期,第43—45页。

周雪光、练宏(2012):《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》。《社会学研究》第5期,第69—93、243页。

Abstract: Since 2015, the appointment of a special “first secretary” (for the village party branch) has become an important method for reinforcing rural party building and attacking rural poverty. On the obvious level, the first secretary can enhance access to redirected resources and solve the problems of insufficiency and uneven distribution in rural areas. On a deeper level, the first secretary institution can play a role in overcoming problems in bureaucratic governance and optimizing the rural governance structure. Based on an analysis of the actual practices of first secretaries, this article highlights the operational mode, institutional characteristics, and governance effectiveness of the first secretary institution. It points out that the most prominent characteristics of the first secretary institution are non-bureaucratic governance, flexibility, and resource reallocation, thus reflecting the duality of comprehensive party leadership and bureaucratic governance by the government. However, there are still some institutional paradoxes: the first secretary institution retains some characteristics of campaign-style governance, at least to a certain extent, and its social embeddedness is dependent on individual accesses to resources and particular operational strategies, resulting in practical effects that vary across regions and individuals. Nevertheless, the first secretary institution still has a governance ability and effectiveness that are different from conventional governance and conform to the goal of both establishing links between internal and external resources in rural reconstruction and satisfying the mass line requirement of the party’s rural work in the new era. It will be worthwhile to further study the implications of the first secretary institution for governance in general.

Keywords: first secretary, institution, practice, rural governance