

中坚青年干部治村：何以可能与何以可为

——基于中部地区农村治理实践的考察

刘凤萍

(中国地质大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430074)

摘要: 随着基层治理现代化转型, 农村基层干部队伍结构呈现出年轻化、知识化趋势。基于中部地区农业型村庄青年村干部治理实践的田野调查发现, 村干部队伍中存在一部分中坚青年干部, 他们不仅改变了村治主体结构, 同时也影响了村庄内部治理生态。制度性吸纳、在地化培养与多重性激励共同构成中坚青年干部治村的现实基础。中坚青年干部群体能够更好地适配治理事务的政务化与服务化、治理过程的规范化与文牍化等基层治理转型带来的新变化, 并且在推动乡村治理数字化平台建设与推进数字技术赋能乡村治理、培育乡村新产业新业态与助力村民实现共同富裕等方面发挥着积极正向的治理功能, 在一定程度上能够助推乡村治理绩效的提升。在实践中, 要充分发挥中坚青年干部的引擎功能与示范效应, 创新培养方式, 不断优化个体治理能力结构, 建立更加有效的差异化激励机制。

关键词: 乡村治理; 中坚青年干部; 返乡青年

中图分类号: D63-3; D669.8 文献标识码: A 文章编号: 1009-2013(2024)04-0077-11

The village governance of the leading young cadres:

Why is it possible and what they can do

—Based on the investigation of rural governance practice in central China

LIU Fengping

(College of Marxism, China University of Geosciences, Wuhan 430074, China)

Abstract: With the modernization of grass-roots governance, the structure of rural grass-roots cadres shows a trend of becoming younger and more knowledgeable. Based on the field investigation of young village cadres' governance practice in agricultural villages in central China, it is found that there are some leading young cadres in the village cadre team, which not only changes the main structure of village governance, but also affects the internal governance ecology of the village. Institutional absorption, local training, and multiple incentives together constitute the practical basis of the central young cadres governing the village. The group of the leading young cadres can better adapt to the new changes brought by the transformation of grass-roots governance, such as the governance affairs' governance and service, the standardization and bureaucratic governance process, and play a positive governance function in promoting the construction of digital platforms for rural governance, promoting digital technology to empower rural governance, cultivating new rural industries and new formats, and helping villagers achieve common prosperity. To a certain extent, it can promote the improvement of rural governance performance. In practice, in order to give full play to the engine function and demonstration effect of the leading young cadres, we should innovate the training mode and constantly optimize the structure of individual governance ability, and establish a more effective differentiated incentive mechanism.

收稿日期: 2024-03-21

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目
(23JZD003)

作者简介: 刘凤萍(1995—), 女, 江西赣州人, 博士研究生, 主要研究方向为中国政治与基层治理研究。

Keyword: rural governance; the leading young cadres; returning youth

一、文献回顾与问题提出

《乡村振兴战略规划(2018—2020年)》提出“乡村兴则国家兴,乡村衰则国家衰”^[1],突出强调了乡村在国家发展中的重要地位。党的二十大报告指出,“青年强,则国家强”^[2],突出强调了青年在国家发展中的重要作用。在新时代背景下,我国青年和乡村振兴有着高度的内在契合,“青年兴则乡村兴,乡村兴则国家兴”,参与乡村振兴是青年应当承担的必然责任与历史使命^[3]。治理有效作为实施乡村振兴战略的总体目标之一,也是乡村振兴的重要保障。青年治理人才是支撑乡村振兴的新鲜血液,也是推动乡村治理有效的中坚力量。随着基层治理现代化转型,农村基层干部队伍结构呈现出年轻化、知识化趋势,越来越多返乡青年加入村干部队伍,成为乡村振兴与乡村治理的“接棒者”和“加速器”。

农村青年干部的治村实践逐渐成为学术界关注的热点议题,已有关于农村青年干部的研究主要集中在以下三个方面。

一是村干部队伍年轻化现象产生的结构性背景。从村庄层面来看,乡村治理现代化推动村务内容服务化、村干部队伍职业化、村务运作规范化,农村青年的优势得以凸显出来^[4]。基层治理事务增多、治理标准提高、治理资源下沉、治理过程精细化等对村干部综合素质提出了更高的要求,使得村干部队伍出现年轻化趋势^[5]。从国家治理能力来看,年轻人进入村两委干部队伍,离不开国家和各地党委政府的组织意图和积极推动,也离不开国家政策红利所产生的经济机会的滋养^[6]。

二是青年担任村干部的动力机制与择业逻辑。学者们针对“青年为什么愿意担任村干部”这个问题展开了深入研究,主要有四类观点。从制度层面来看,村庄民主制度运行效果、村干部工资绩效、政治发展机会^[7]等制度环境要素对青年村干部起着激励作用。从社会层面来看,乡村社会的认同、信任、网络等村域社会资本会影响青年村干部的留任意愿,低村域社会资本村庄,青年村干部留任意愿较低^[8]。从家庭层面来看,满足顾家需求是农村青年将村干部作为职业选择的重要因素。青年干部回流契合了孙辈抚育、赡养老人的家庭基本需求^[9],可以获得一份有保障性待遇的家庭收入、便于履行家庭责任、保持家庭成员团聚形态^[10]。从个体层面

来看,青年对村干部这一职业群体的社会认同程度会影响其职业选择^[11],村庄共同社会记忆建构起的村庄成员身份认同与归属感是青年返乡参与村庄治理的内在情感动机^[12],闲暇生活、发展预期、荣誉成就等个人发展需求的满足是青年村干部留任的主要动力^[13]。

三是青年村干部治村的实践困境与治理后果。青年村干部面临着话语与权力边缘化的工作困境、社会与经济收益缺失的生活困境、角色认同脱节与断裂的身份困境,资源分配结构、村庄内部生态、角色定位模糊是造成其边缘化困境的原因^[14]。青年村干部发展策略的调整会给基层治理体系带来不稳定因素,他们将村干部当成“办事员”的职业认知会导致村级治理悬浮^[15],产生村级治理体系失衡的问题,主要表现为治理任务导向与自治体系内卷、价值目标实现与治理场域错位、行政与自治失衡^[16]。从村庄治理体系本身的运转来看,较为激进的彻底年轻化也会造成“空挂干部”凸显、体系运转成本巨大的意外治理后果^[17]。

综上所述,已有研究分别回答了“村干部为何出现年轻化趋势”“青年为何愿意返乡当村干部”“青年村干部面临着什么样的实践困境”“青年村干部治村产生了什么样的政治社会后果”等问题。可见,学界关于农村青年干部的研究成果比较丰富,但仍存在一定的研究空间。第一,已有研究侧重于探讨青年当村干部的意愿,但是青年“愿意当”村干部,并不意味着青年能够“当得上”“当得好”“留得住”。对于青年为什么能够当得上、当得好村干部等内容还可以做进一步探讨。第二,已有研究侧重讨论青年村干部的实践困境与消极面向的治理后果,而较少挖掘青年村干部在乡村治理过程中所产生的积极面向的治理功能与治理绩效。基于此,本文以中西部农村地区青年村干部治村实践为研究对象,基于乡村治理场域内青年村干部的类型划分,探讨“中坚青年干部”治村的形塑机制,进而讨论这一类型的干部在乡村治理过程中所产生的治理功能与治理绩效。

本文的经验材料来源于笔者近3年来在河南、湖北、江西等中部地区农村的田野调查,基于案例的典型性与代表性原则,选取了鄂南T村、鄂西W村、赣南F村、豫中D村^①作为案例源。此外,2023年7—8月前往4个村庄开展补充调查,深入青年

村干部工作生活的场景中进行参与式观察，深度访谈了青年村干部、乡镇干部、返乡创业青年、村民等 30 余人，获取了大量青年村干部^②治村行为的一手资料和数据。鄂南 T 村、鄂西 W 村、赣南 F 村、豫中 D 村均属于中部地区农业型村庄。T 村现有村两委干部 5 人和后备干部 2 人，其中青年村干部有 4 人。W 村现有村两委干部 4 人、后备干部 2 人和专职聘用干部 1 人，其中青年村干部 3 人。F 村现有村两委干部 7 人和专职聘用信息员 2 人，其中青年村干部有 6 人。D 村现有村两委干部 5 人，其中青年村干部有 3 人。可以看到，4 个村落的村干部队伍结构都呈现出明显的年轻化特征。因此，本文以中部地区 4 个农业型村庄的青年村干部治理实践为样本案例，发掘“中坚青年干部”治村的形塑机制及其功能实践与治理绩效。

二、“中坚青年干部”：基层治理与乡村振兴的青年主体力量

以田野中亲身感知与观察到的经验事实为依据，在与既有知识进行对话、反思既有认知的基础上，通过知识再动员和逻辑再建构对经验事实进行概括和抽象处理，提炼出新的概念，形成学理化的表达，是田野政治学的概念建构路径^[18]。“中坚青年干部”正是遵循这一建构路径所提炼出来的概念，其建立在广泛的农村治理实践经验和既有关于“中坚”主体理论研究的基础上，主要用于分析青年村干部在乡村社会治理中的结构性位置和在全面推进乡村振兴中可能发挥的功能性作用。

（一）概念涵摄：基层社会领域的“中坚”主体

改革开放以来，学术界针对基层治理问题建构了诸多原创性概念，要推进基层治理研究概念的体系化建构，必须以基本问题和经典议题为纽带将零碎的、孤立的“概念孤儿”联结起来，形成体系化、系统化的“概念家族”^[19]。在乡村社会领域，学者们提出了一系列“中坚+”等描述治理主体的描述性与解释性概念。“中坚”指的是集体中坚强有力且起主要作用的部分，是重要的政治社会学概念。

贺雪峰从农民分化与乡村治理的角度提出了“中坚农民”的概念，他认为在一般农业型农村地区，村庄社会结构由四类代表性的农户构成。一是进城户。凭借务工经商获得稳定收入在城市买房定居，其承包的土地流转给其他农户，主要利益关系不在村里。二是半工半耕户。青壮年农民进城务工

经商，家中年龄较大的成员留村务农，这种“以代际分工为基础的半工半耕”家庭最为普遍。三是中坚农民。留村的青壮年农民及其家庭，通过从事种植和养殖，开商店卖农资，当农村经纪人、手工艺匠、村干部等各种获利机会，获取不低于外出务工的收入。四是老弱病残户。家中没有青壮年劳动力，老弱病残农民无法从承包地之外获得其他收入。其中，中坚农民是村庄公共品供给最积极的参与者、维护村庄秩序的最重要的骨干、村组干部最重要的后备人选^[20]。

许多学者围绕“中坚农民”进行了相关问题研究，探究中坚农民的培育困境与路径、中坚农民在乡村振兴中的作用与功能等议题。同时，基于原有概念进行拓展、延伸和细化，不断建构出新概念。夏柱智从青年研究的视角提出“中坚青年”的概念，探讨青年中坚农民的类型、功能与形成条件，以及该群体在乡村振兴中的参与路径与机制^[21]。李华胤从治理有效的视角提出“治理型中坚农民”是具有较高参与意愿、较强参与能力和正向、积极性治理特质的中坚农民^[22]。除了“中坚农民”外，贺雪峰用“中坚干部”形容当前农村工作中最有工作能力、最了解情况、最能与群众打交道且实际上也大多继续冲在农村工作第一线的乡镇干部群体^[23]。金江峰则着重从治理动力和治理经验两个特征描述乡镇的“中坚干部”，并探讨了这一类型干部在乡镇组织运转、治理过程中扮演的角色与功能实践^[24]。在融合农民、青年、干部等中坚主体元素的基础上，李海金等提出“中坚青年干部”概念，特指农村基层社会中能够凭借强责任认知与强治理能力，有效改善乡村治理绩效与提升乡村治理效能的青年村干部群体^[25]。上述“中坚”主体联结成一个既有联系又有区别的“概念家族”，共同构成基层社会治理领域中的中坚力量（图 1）。

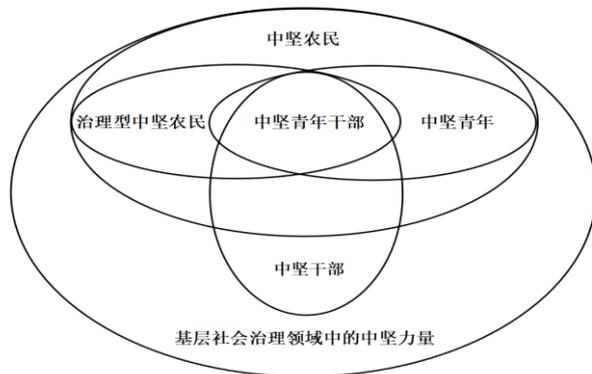


图 1 基层社会治理领域“中坚”主体相关概念之间的关系

(二)“中坚青年干部”：概念特征与类型划分

学界已有关于“中坚青年干部”的概念强调青年村干部的责任性与能力性特征。其中,责任性主要指青年村干部应具备较高的责任认知与责任意识,主要表现在三个方面:一是行政性责任认知,应认识到自身作为上级政权组织的代理人,必须承担起落实上级政府部署安排的行政责任;二是治理性责任认知,应认识到自身作为村庄的当家人,必须承担起回应村民公共服务需求、满足村民公共利益期盼的治理责任;三是发展性责任认知,在乡村振兴与项目进村的背景下,应积极向上争取项目资源,为村庄注入发展要素。而能力性主要指青年村干部应具备较强的治理能力,主要表现在三个方面:一是履职能力,应正确履行村干部岗位职责、完成常规性工作。二是回应能力,应及时回应村民提出的各种正当的与合理的诉求、有效做出回应;三是发展能力,个体层面强调其不断学习积累治理经验的自觉性与主动性,组织层面强调其作为自治组织成员带动组织整体与其他成员共同发展与提升的能力,村庄层面强调其捕获村庄发展机遇、实现村庄发展目标的能力。概言之,责任性与能力性是在乡村治理实践中识别中坚青年干部的两个关键性特征。

在中部地区4个村庄的田野调查发现,当前农村基层干部队伍结构日趋复杂,从其日常履职表现与治理行为来看,主要有四种类型。第一类是老干部,年龄一般在六十岁以上,通常拥有几十年的村干部工作经历,担任过集体化时期的农村干部,有的是长期担任村干部,有的是退休以后成为村里的返聘干部。老干部思想觉悟比较高,忠于党和国家,真心实意为村民办实事,做事公道正派,善于调解矛盾纠纷,在村民当中的口碑比较好。第二类是“老油条”干部,年龄大多为四五十岁,拥有10年左右的工作经历,处事圆滑、作风散漫、好为人师,喜欢在年轻干部面前指手画脚,将自身职责范围内的事情推脱给年轻人,善于责任“甩锅”,对于村民的诉求只承诺却不落实,在村民面前总是维持着老好人的形象。第三类是中规中矩型干部,主要是村里的一些中年干部和刚入职的年轻干部,尤其是部分妇女干部。他们的工作能力并不突出,做事比较中规中矩,上面怎么说就怎么做,创新意识不强,

但是能够在规定时间完成职责范围内的工作。第四类是中坚青年干部,主要是村里的一些青年村干部,年龄大多为二三十岁,拥有2~5年的工作经历,个人能力在培养过程中不断提升,富有活力和创新精神,善于接受新事物,现代化办公能力强。中坚青年干部属于青年村干部当中的积极分子和中坚力量。

从中坚青年干部与乡村社会的关系来看,可划分成两种类型。一是“本土型”中坚青年干部,指的是拥有本村户籍且土生土长,但因求学或工作等原因离开村庄而后返乡的中坚青年干部。他们在返乡时往往带着发展建设家乡的情怀和责任感,凭借原有的血缘纽带与地缘关系,以及从小在本村成长和生活的经历可以很快地融入本村社会,并在兼业化过程中实现经济关系的拓展与社会资本的积累。

“本土型”中坚青年干部主要从事规模种植和养殖、农村电商、家电销售维修等技术含量相对较高的副业,借助村干部平台可以优先掌握政策优惠与市场信息,能够获得更多的经济利益与获利机会,保证个体在乡发展的稳定性和持续性。二是“嵌入型”中坚青年干部,主要指没有本村户籍或不熟悉农村生活场景和生产生活秩序的中坚青年干部,包括大学生村官和嫁到本村的外地媳妇青年女性干部。大学生村官刚毕业,凭借较高的专业知识和较强的创新能力通过层层选拔与考核,加入村两委班子。随着聘用期满,大学生村官会抓住乡镇事业单位的定向招聘机会,向上流动。作为外地媳妇的青年女性干部往往是跟随丈夫的发展轨迹,为了照顾父母、教育子女、保持家庭团聚而返乡,其丈夫在乡创业逐渐稳定之后,她们选择担任村干部以进一步减轻家庭负担。“嵌入型”中坚青年干部由于个人职业预期或家庭发展周期可能存在不稳定的问题,具有一定的流动性。

三、何以可能：“中坚青年干部”治村的形塑机制

中坚青年干部为什么能够“当得上”“当得好”“留得住”?从鄂南T村、鄂西W村、赣南F村、豫中D村等4个村庄的调查结果来看,中坚青年干部治村的现实基础与形塑机制主要包括制度性吸纳、在地化培养、多重性激励三个方面。

（一）制度性吸纳：国家政策导向与选任制度创新

为了适应基层治理现代化转型的需求，各地方政府与基层政府出台了一系列政策文件和工作举措推进村干部队伍结构年轻化、知识化、专业化，其中最重要的就是对村干部选任制度进行适应性调整，从选任标准、选任程序、选任方式等方面创新村干部选任机制。基层民主选举制度是村民自治制度的核心内容之一，奠定了村干部选任制度的基本架构^[26]，而各地推行的大学生村干部制度、农村后备干部制度、村务专职聘用制度等多元化的选任制度则为吸纳青年进入村干部队伍提供了多样化的制度渠道。

大学生村干部选聘一般以县（市、区）为单位，由县（市、区）委组织部或人社局组织实施。2023 年江西省各县（市、区）以不同名目与形式选聘大学生村干部，如“乡村振兴大学生专职村干”“大学生基层专干”“一村两名大学生头雁工程”等。选聘条件、程序与待遇等大同小异，年龄需在 30 周岁及以下，取得全日制大专及以上学历，要求本人、配偶或父母具有招聘县户籍，聘期为 2~3 年，基本工资 3000 左右，其工资报酬与福利待遇支出费用由县、乡财政共同承担，服务期满后参加乡镇事业单位定向招聘。农村后备干部制度主要通过行政选拔与干部举荐两种方式供给村级后备干部。干部举荐指的是在职村干部或者退休老干部借助社会关系网络发掘优秀青年人才，在综合考虑年龄、学历、家庭情况、个人能力的基础上对其进行充分动员，并将其推荐给村两委。但随着农村后备干部制度的规范化和常态化发展，干部推荐方式产生的后备干部也要经过行政选拔的程序才能进入后备干部库。

案例 1: LB, 男, 1989 年出生, 大专学历, 赣南 F 村党支部书记。2016 年由老干部推荐成为村里的实习村干部, 近 2 年的实习经历让他逐渐熟悉群众工作, 2018 年, 经由乡镇政府推荐、党员民主选举, 他成为村支书。在担任村支书期间, LB 积极落实精准扶贫帮扶政策, 发展扶贫产业基地, 带动贫困户脱贫致富, 2020 年 4 月成功带领 F 村脱贫摘帽。2021 年, LB 再次当选村支书, 积极推动乡村振兴与乡村建设, 成为村民普遍信任的带头人。

村级后备干部的行政选拔一般以乡镇为单位, 由乡镇党委或人民政府组织实施。乡镇政府会根据各行政村的村干部退休、辞职和空缺等实际情况, 定期面向全乡镇公开选拔招录村级后备干部。村级后备干部的选拔程序与大学生村官相似, 可能会额外安排计算机操作考试环节。选拔条件包括具有本村户籍、高中及以上学历, 能熟练使用电脑, 年龄为 18~35 周岁, 同时还规定三代以内直系、旁系血亲以及近姻亲关系不能在村两委班子任职。在鄂南 T 村, 成为村级后备干部是青年成为村干部的一条必经之路, 7 位村干部中有 3 位是乡镇政府选聘的村级后备干部, 其中 1 位已经转正成为村总支委员。T 村后备干部 DSY 说道:

“只有正式干部的职业空出来了, 比如说辞职或退休, 我们才有机会转正, 像我已经在村里干了快 4 年还是后备干部, 不过我们书记也差不多快到退休年龄了, 到时候应该就有机会转正了。”(访谈编号: LFP20230325DSY)

此外, 村务专职聘用制度则是青年加入村干部队伍中的另一种制度渠道。为全面深入推进乡村振兴战略、进一步提升村党群服务中心和新时代文明实践站等基层阵地的管理效能, 基层政府推行村务专职工作者聘用制, 即为人口规模达到一定数量的行政村招聘村务专职工作者。专职工作者类型包括“文明实践员”“党建宣传员”“乡村振兴助理员”等, 这些专职工作者均属于合同制工作人员, 年终由乡镇政府进行考核, 在服务期内考核优秀的可以优先推荐为村两委干部。如赣南 F 村于 2021 年聘请了 1 名“乡村振兴信息员”和 1 名“党建宣传员”协助村两委从事乡村振兴信息管理与党建宣传事务, 两人都是留守在村全脱产工作的青年女性。可以看到, 基层政府在村干部选任制度结构上的优化与创新形成了对青年人才的制度性吸纳, 为返乡青年嵌入乡村治理建立了一套有效的行动机制, 也为中坚青年干部治村提供了必要的制度基础。

（二）能力习得：在地化培养与社会关系再嵌入

随着乡村振兴战略的全面深入推进, 村干部不仅要对接各个条线部门自上而下的大量行政业务, 还要处理因政策执行、项目落地产生的利益关系调整、矛盾纠纷调解等衍生治理事务, 同时还要积极捕捉发展机会大力发展村集体经济以助推乡村产

业兴旺。在治理事务行政化转向和治理目标发展性导向的背景下,乡村有效治理对于村干部的治理能力结构要求也越来越高,需要村干部同时具备处理行政业务的履职能力、做好群众工作的回应能力、实现乡村振兴的发展能力等。青年村干部的治理能力不是一蹴而就的,而是在持续的治理实践中不断习得和锤炼出来的。调查发现,基层政府与村庄通过在地化培养方式能够推进中坚青年干部治理能力的提升与社会关系的再嵌入。

一方面是乡镇实施的年轻干部特色培育计划。乡镇政府在国家与地方政府政策引导下充分发挥基层自主性,结合当地实际针对青年干部制定特色培养计划。鄂南 T 村所在乡镇针对基层年轻干部制定了《年轻干部“蹲苗计划”实施方案》,打造了年轻干部培养的精品工程。从 2021 年开始,乡镇政府先后将村(社区)44 名年轻干部纳入培养计划,每季度定期举办“百川讲堂”“标兵课堂”培育先进典型,实行 100% 轮岗交流,组织镇村年轻干部开展双向跟班锻炼,记录成长日志。鄂西 W 村所在乡镇则针对村级后备干部制定了专门培养计划,通过数目字管理建立后备干部人才库,分门别类、精准施策,围绕政治理论素养、业务工作能力和职业技能提升等方面开展针对性培训,分批组织后备干部到大专院校、党校进行学习。同时,开展顶岗实践与挂职锻炼,安排后备干部参与村级事务管理和村两委分工,分批组织他们到镇政府、镇外优秀村、市直部门挂职锻炼。W 村党支部书记 HPH 表示:

“我们村里的后备干部刚来村里的时候对农村工作不太熟悉,经过 2 年多的培养后,各方面能力都有所提升。本身他们有一定的基础,学习能力也比较强,再加上乡里的重视和村里的锻炼,成长很快,其他还需要加强的就是应该多跟群众沟通交流。”(访谈记录:LFP20230401HPH)

另一方面是村庄实行的青年干部包组联户培养模式。基层自治组织为了提升治理效率,往往调整治理单元结构形成新的治理层级,再造社区属地化管理^[27]。包组联户就是让青年干部负责由相邻的多个村民小组形成的片区,通常青年干部的居住地就在该片区,治理内容包括条线部门下沉的各项行政事务和村民因内生需求产生的自治事务;同时,还需要联络和关照所负责区域内的一个或多个特

殊农户,包括纳入防返贫检测信息系统的监测户、五保户、低保户、残疾人户、脱贫户等。赣南 F 村共有 45 个村民小组,分布在 4 个自然村,青年干部单独负责 3~4 个村民小组和联系 2~3 户特殊农户,其中 2 位村务专职聘用干部则辅助正职村干部完成包组联户工作,需要走到田间地头、深入农户家中,推进政策宣传、信息采集、纠纷调解、项目落地等工作。青年干部在分管工作和包组工作中需要直接与群众打交道,能够慢慢减少对于乡村社会的疏离感和陌生感,逐渐与村民建立紧密的社会关联,积累社会资源,实现社会关系再嵌入。

(三) 参与动力:多重性激励与基层治理稳定性

“要让更多的农村青壮年愿意留在乡村、投身乡村发展和建设,关键是要顺应他们不断成长的主体性自觉及满足由此带来的对美好生活的追求”^[28]。青年村干部作为农村基层干部队伍的新鲜血液与中坚力量,其稳定参与是全面深入推进乡村振兴和助推乡村有效治理的前提。激励是影响青年村干部职业稳定性与留任工作意愿的重要因素,也是青年村干部持续参与乡村治理的动力基础。根据激励因素的来源,可以将其分为制度性激励与非制度性激励两种^[29],不同的激励手段会产生不同程度的激励效果。正是多重性激励机制的存在使得中坚青年干部能够“做得下去”“留得下来”,从而保证基层治理的稳定性与持续性。

制度性激励因素来源于行政系统内部,依托于正式制度、管理体制、组织程序等,具有稳定性、规则化、统一性的特征。调查发现,中坚青年干部的制度性激励具体包括职业化的工资待遇、类科层化的职级晋升空间和其他政治发展机会。村干部的工资待遇一般包括基本工资、绩效工资、福利待遇与工作补贴,不同农村地区的村干部工资待遇存在差异。如鄂西 W 村的村干部工资薪酬来源于上级财政转移支付和村集体经济收入。2022 年,T 村集体经济收入将近 40 万元,当年村支书的工资为 8 万元左右,包括后备干部在内的其他村干部的工资则是在 6 万~7 万元。每位村干部的工资构成中,上级财政转移支付部分均为 3.5 万元,其工资待遇差别体现在村集体经济收入部分。类科层化的职级晋升空间就是在村级组织内部层级体系的晋升路线,青年村干部一般会经历 后备干部—一般干部

一副职干部—主职干部的晋升路线，但这样的晋升顺序也不是绝对的，有些优秀的青年村干部服务期满后直接参与竞选村党支部书记。此外，还有向上发展的政治机会，许多地方都会设置面向村级后备干部的乡镇公务员或事业编的定向招录计划。基层工作经历能够给青年村干部带来更多的工作机会，为其报考事业编、公务员进入更高的行政层级铺路。

非制度性激励因素则来源于行政系统之外，依托于市场理性、社会习惯、价值认同等，具有不确定性、非规则化、差异性的特征。中坚青年干部的非制度性激励主要包括三个方面。第一，乡村经济机会带来的经济性激励。中部地区农村的村干部职业化程度并不高，办公时间相对自由，中坚青年干部普遍都存在兼业情况，通过捕获各种农业经济机会与非农经济机会提高经济收入。如赣南 F 村的村委委员 ZGL 所经营的家电生意就非常红火，村民要安装电信网络、购买手机或电话卡、取寄快递都会找他。

案例 2: ZGL, 男, 33 岁, 大专学历, 赣南 F 村的村委委员。2019 年进入村两委班子, 现负责人居环境整治、公共服务、文化宣传、村务微信管理等工作。4 年前, 他在村委会大楼旁边经营了一家商店, 业务从普通的家电销售, 拓展到手机电脑销售维修、电信业务办理、监控安装和快递代领代发, 工作性质让他能够经常与村民接触, 了解和回应村民的想法与诉求, 赢得村民的信任。

第二, 村干部类体制化身份带来的声誉、信任、认同等社会性激励。中坚青年干部作为乡村政治精英, 具有类体制化的干部身份。公共身份是声望资本生成的重要机制, 有利于在乡村社会关系网络中扩大影响力, 提升社会地位^[30]。同时, 在乡村治理过程产生的良好治理绩效还可以为他们带来更多的社会信任、认同和权威。第三, 保持家庭生活完整、个体相对自由的情感性激励等。中坚青年干部大多已经成家立业, 需要承担照顾父母、教育子女的家庭责任, 他们在实现县域城镇化的情况下能够在县域范围内保持家庭生活完整, 与城市生活相比, 在乡村还能拥有相对平静自由的闲暇生活。豫中 D 村的青年干部 CHJ 说道:

“之前在城市里工作, 压力大得很, 物价也贵,

在村里工作挺好的, 村民都比较朴实, 只要把道理讲顺, 他们都会支持我们的工作。有的干部还在县城买了房, 孩子在那边上学, 周末就回县里看看孩子。”(访谈记录: LFP20230703CHJ)

四、何以可为：“中坚青年干部”治村的功能实践

中坚青年干部能够在乡村治理中发挥出什么样的治理效能? 具有哪些治理功能? 从 4 个村庄的调查来看, 中坚青年干部群体具有独特的治理特质与明显的能力优势, 其治理功能主要表现在实现角色适配、提升数字效能、推动产业发展三个方面。

(一) 实现角色适配：行政化倾向与有效适应基层治理转型

在推进国家治理体系与治理能力现代化背景下, 基层治理体系与治理能力现代化也正在快速推进, 大量基层事务被纳入国家治理范畴, 与此同时国家通过技术化手段加强了对基层治理的规范化建设和管理, 由此产生了基层治理行政化倾向。相比于其他中老年村干部, 中坚青年干部在乡村治理过程中能够凭借独特的人力资本优势更好地适配基层治理转型带来的新变化和新要求, 主要表现在两个方面。

一是更好地适配治理事务的政务化与服务化倾向。在推进服务型政府与基本公共服务均等化的建设要求下, 上级条线部门将一些原本由乡镇负责的业务向村庄转移, 许多公共服务项目下沉至村一级。村级组织的常规性行政任务不断增加, 在一定程度上成为乡镇政府的行政派出机构。村庄普遍成立党群服务中心, 开设柜台式服务窗口为村民提供一站式服务, 这就需要村干部具备一定的服务意识。中老年干部的思想可能还停留在“管理理念”层面, 中坚青年干部的城市化经历让他们更容易接受“服务本位”的治理理念, 同时, 他们也能够凭借较强的执行力快捷高效地处理各种行政业务和政务服务。在 4 个村庄的调查发现, 村党群服务中心都建有便民服务大厅, 并且村干部之间形成了内外有别的分工趋势, 即熟悉电脑办公、业务流程的青年干部一般在大厅坐班, 为村民办理业务和提供便民服务; 中老年干部则是经常出“外勤”, 协调村里的各项工作事务。但这种分工并不是绝对的, 很多时候

青年干部在面对自身分管工作和村庄重点工作时也需要内外结合地开展工作,无论内外他们都具有更强的服务意识与更高的工作效率。

二是更好地适配治理过程的规范化与文牍化倾向。党的十八大以来,精准扶贫、脱贫攻坚、乡村振兴等大量政治任务的中心工作下沉,国家资源下乡带来了规范下乡、程序下乡和督查下乡,村干部必须按照规定的程序和规范完成上级交办的任务^[31]。此外,他们还需要频繁接受各种考核和准备迎检,过程管理导向的考核方式强调过程规范与办事留痕。在现代国家治理中,文书档案管理原则作为行政行为标准化、规范化和制度化的重要体现,凸显了国家将治理对象抽象化为文档、图表、数字、影音等可视化材料的思维特征,蕴涵了“简单化”的治理逻辑^[32]。在政策执行和项目推进过程中产生的可视化材料能够证明过程管理的规范性,成为应对检查考核的重要佐证材料。中坚青年干部具备一定的知识基础,解读中央政策的水平较高,政策文本转译能力较强,且具有较强的文字表达能力、档案整理能力,能够在撰写和整理工作总结、汇报材料、留痕台账等应对上级检查考核方面发挥自身能力优势。豫中D村的村党支部书记CFH表示:

“国家政策好,我们要面对的工作任务也越来越多,难度也越来越大。前几年国家要我们搞厕所革命、殡葬改革、移风易俗,现在又要我们搞乡村振兴、基层党建、人居环境整治,这些都是重点工作,动不动就要搞工作总结和汇报,还有七七八八的考核检查,要是没有村里的这几个年轻干部,我们是真的应对不过来。”(访谈编号:LFP20230702CFH)

(二) 提升数字效能:平台化建设与推进技术赋能乡村治理

数字乡村建设是全面推进乡村振兴的战略方向,也是数字中国建设的重要内容。数字乡村发展战略实施以来,农村信息基础设施建设不断完善,以物联网、互联网、大数据、云计算和人工智能为代表的现代信息技术逐渐向农村覆盖延伸,建立在数字化、信息化技术基础上的数字乡村平台推动了农村生产、生活与治理等领域的数字化转型。在乡村数字化转型过程中,具有更高数字素养与更强数字技能的农村青年精英作为“数字技术的应用者、

网络活动的参与者和信息资源的推广者”^[33],在乡村数字生活、乡村数字经济、乡村数字治理中起到非常重要的引领示范作用,能够引导村民连接网络虚拟数字空间,帮助他们融入数字化生活、进行数字化生产活动和实现数字化参与,产生“鲑鱼效应”。作为农村青年精英的重要组成部分,中坚青年干部具有一定的文化知识储备、互联网技能、数字素养,在推进乡村数字化治理过程中能够充分发挥自身技术性与数字化优势,推动乡村治理数字化平台建设,推进数字技术赋能乡村治理,不断提升乡村数字治理效能。

一方面,从数字治理的平台来看,中坚青年干部能够熟练使用智能手机和电脑基础办公软件,凭借基础数字技能和学习适应能力可以快速学会各种数字化治理平台的操作与使用,并对其日常运营维护与信息资源更新。建立在数字技术基础上的数字化治理平台能够将乡村各种信息资源进行整合与管理,是重塑基层治理与村民自治的重要手段和工具。从调查结果来看,乡村数字化治理平台主要有三种类型:一是全国或者省域范围内建立在网站系统大量信息数据统计基础上的大数据平台,如“全国防止返贫监测和衔接推进乡村振兴信息系统”“农村房屋安全隐患排查整治信息平台”;二是市域或县域范围内自上而下推广的建立在钉钉、微信或自主开发的App或微信小程序等基础上的村务服务平台,如鄂南T村所在县级市推行的“Y市一家亲”和赣南F村所在县城推行的农村人居环境“万村码上通”;三是村庄内部建立在自媒体平台社交平台基础上的交互式群平台,4个村庄都建有村务微信群或QQ群,其中鄂西W村的村务议事群最为活跃,村民反映的问题也能快速得到回应。无论是哪种类型的数字化治理平台,中坚青年干部都在其中起着主导作用。

另一方面,从数字治理的主体来看,中坚青年干部能在数字化治理平台的推广和使用过程中提升中老年村干部和村民的数字素养,培育村级组织数字治理能力,实现多元主体的数字化参与。数字治理平台的治理主体主要包括县级政府、乡镇干部、村干部和村民,中老年村干部和部分村民对数字技术、数字空间和信息资源还比较陌生,所以,数字化治理平台在村庄初始运行阶段可能会存在

“数字排斥”现象。自上而下推行的数字化治理平台要在村庄范围内广泛推广和运用，不仅需要以村干部为代表的平台管理者熟悉平台的操作指引和功能板块，还需要村民用户包括外地村民与在地村民能够熟练使用平台，与乡村干部进行沟通交互、问题反馈等。在平台推广过程中，中坚青年干部通过组织培训、宣传动员、示范操作等方式进行数字化实践演示，逐步培养中老年村干部和在地村民的数字思维与素养，同时将外地村民一并吸纳进数字空间中共同参与村级公共事务的治理。鄂南 T 村的村民 DHP 表示：

“我们村的年轻干部到我家里来，帮我安装‘一家亲’App，还教我怎么上传图片 and 文字，查看村里公开的信息内容，向村干部反映问题，我感觉这个 App 给我们带来了很大便利，不用出门就可以知道村里的很多信息，有时候走在路上看到路边有垃圾，随手一拍就可以发到上面，村里很快就会安排人来打扫干净。”（访谈编号：LFP20230326DHP）

（三）推动产业发展：新业态培育与助力村民实现共同富裕

自乡村振兴战略实施以来，国家各种惠农政策、项目资源密集下沉，越来越多的人才、资金、技术、信息等发展要素汇聚到乡村，为乡村发展带来了更多新的机遇。国家政策红利带来的“乡村建设累积效应”^[34]和农村创新创业环境改善吸引了外出务工人员返乡创业就业，新生代农村青年是其中的主力军，这部分返乡青年成为推动各种发展要素在县域城乡之间双向流动的重要载体。曾在大城市求学、工作和生活过的返乡青年在创新思维、价值理念、文化资本和创业技能等方面具有一定的优势，他们在创业过程中多会选择和新经济、新服务、新模式有关的绿色行业，创业领域主要集中在农产品种植、养殖、售卖、民宿、文创等领域^[35]。返乡青年群体在农村电商、乡村旅游、休闲农业等乡村新兴产业的发展中逐渐呈现出显性在场的特征，而培育壮大乡村新产业新业态也离不开这些内生的青年主体力量。调查发现，中坚青年干部治村过程中在产业发展方面发挥了非常重要的作用，着重表现在推动乡村新产业新业态的培育和发展上，主要通过以下三种方式。

第一，兼业化的中坚青年干部以家庭为单位从事

与乡村新产业新业态有关的副业。中坚青年干部以村干部为主业，需要在主业上付出更多的时间和精力，如果从事副业，一般有其他家庭成员的帮衬和照管。他们所从事的副业以农家乐、乡村民宿、规模种植养殖等为主，经营副业不仅为他们自己带来了额外的经济收入，也能够促进村庄经济结构的多元化。

第二，中坚青年干部依托村社组织推动农村集体经济发展模式和业态创新。他们将现代经营理念嵌入乡村治理，形成“经营村庄”的理念，为新型农村集体经济发展建言献策，鼓励村社组织成立合作社或者公司，发展特色产业、乡村旅游等新产业新业态。如鄂南 T 村集体经济组织在几位青年村干部的建议和筹措下成立了农业专业合作社，探索建立了“党支部+村集体+合作社+农户”发展模式。通过土地流转、产业项目资金发展了 80 亩蔬菜大棚、30 亩稻虾养殖基地、10 亩荷鱼共养立体养殖池，并且通过向上申请乡村微景观改造项目打造了特色田园风光，形成了集休闲农业、循环农业、生态农业等于一体的田园综合体，在发展壮大村集体经济的同时，带动了村民增收致富。

第三，中坚青年干部为其他从事乡村新产业新业态的返乡创业青年牵线搭桥和提供最新的政策、市场信息。中坚青年干部与其他返乡青年具有共同的个体特征与群体特征，容易产生同理心与认同感，在返乡青年创业过程中能够借助自身治理资源为其提供一些实质性的帮助。豫中 D 村的返乡青年 LG 于 2019 年返乡创办了一家电商产业有限公司，采用“电商+工厂+基地+农户”的经营模式，带领当地的农民参与种植绿色农产品，累计帮助 800 多人销售农副产品。D 村的青年村干部积极为 LG 申报“返乡创业之星”“优秀青年人才”，帮忙撰写申报材料和向上报送资料，同时将产业发展类政策、创业扶持类政策一一传达给他，为他争取政策、项目和资金支持。可以看到，中坚青年干部作为返乡青年群体的重要组成部分，能够通过“自己干”、推动“村集体干”、帮助“返乡青年干”等方式培育和发展乡村新产业新业态。

五、结论与启示

在基层治理现代化的转型背景下，全国各地农村普遍出现村干部年轻化、知识化、技术化的趋势，

在看到青年村干部群体的治理困境与消极治理后果的同时,更应该关注青年村干部的治理优势与治理功能。本文通过对鄂南 T 村、鄂西 W 村、赣南 F 村、豫中 D 村等中部地区农业型村庄青年村干部治村实践的调查发现,村干部队伍中存在一部分中坚青年干部,不仅改变了村治主体结构,同时也影响了村庄内部治理生态。中坚青年干部治村具有一定的制度社会基础,村干部年轻化的政策导向与村干部选任制度的多元化形成了对青年的制度性吸纳,基层政府与村庄的在地化培养促进了青年村干部治理能力的提升与社会关系的再嵌入,各种制度性与非制度性激励因素的存在使得青年村干部能够“做得下去”“留得下来”。中坚青年干部群体能够更好地适配治理事务的政务化与服务化、治理过程规范化与文牍化等基层治理转型带来的新变化,并且在推动乡村治理数字化平台建设与推进数字技术赋能乡村治理、培育乡村新产业新业态与助力村民实现共同富裕等方面发挥积极正向的治理功能及效应,在一定程度上能够助推乡村治理绩效的提升。

在中部地区农业型村庄要实现乡村治理绩效的持续改善,应继续发挥中坚青年干部的引擎功能与示范效应。在具体的治理实践中可以从以下方面入手。第一,加大对中坚青年干部的培养力度,不断优化能力结构,以常态化、制度化的理论学习和在地化、本土化的实践锻炼提升个体能力,从而强化基层组织治理能力。第二,从职业化保障、制度化晋升等方面完善村干部激励体系,以维系中坚青年干部在村在岗的动力,从而保证基层治理的稳定性与持续性。第三,发挥中坚青年干部在农村青年群体中的团结凝聚作用,利用自媒体平台拓展地缘关系网络,带动更多的年轻人回到乡村,将在村发展的个体青年组织起来,推进乡村人才振兴与组织振兴。

注释:

- ① 依循学术研究惯例,本文对文中所涉及的地名、人名都做了相应的技术化处理。
- ② 这里的青年村干部指的是不超过 35 周岁的村干部,既包括经由民主选举程序的正式村干部,也包括公开选拔的村级后备干部、公开招聘的大学生村官和村务专职聘用干部。

参考文献:

[1] 中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022

年)》[N]. 人民日报, 2018-09-27(001).

- [2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(001).
- [3] 萧子扬, 陈艺华, 吴若琼. “缺席”和“回归”: 新时代我国青年参与乡村振兴的研究[J]. 青年探索, 2019(3): 15-27.
- [4] 魏程琳. 家庭工作两相顾: 乡村治理转型中村干部性别更替现象的经验阐释[J]. 当代青年研究, 2023(5): 34-46.
- [5] 安永军. 乡村振兴背景下村干部年轻化与村级治理悬浮化——以陕西西安 G 镇为例[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023, 23(1): 35-45.
- [6] 王向阳. 新时代农村基层干部年轻化趋势及其机制分析——基于“国家治理能力”的分析视角[J]. 中国青年研究, 2022(8): 52-59, 51.
- [7] 郭斌. 村干部积极性激励效果分析——以陕西省合阳县 110 个村干部为样本[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2013, 35(10): 140-149, 163.
- [8] 亓红帅, 王尧, 王征兵. 村域社会资本对村干部的激励效应——兼论不同激励方式相对重要性[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021, 21(1): 123-132.
- [9] 石建. 村庄场域青年干部的回流机制及其实践困境——基于家计模式的分析视角[J]. 中国青年研究, 2022(5): 101-110.
- [10] 徐宏宇. 城乡一体化地区新生代村干部的择业逻辑及其影响——基于家计模式视角的分析[J]. 中国青年研究, 2021(8): 93, 103-110.
- [11] 王俊, 吴理财. 农村青年干部为何留不住——基于社会认同视角下的实证分析[J]. 中国青年研究, 2020(6): 52-59.
- [12] 任弢. “还巢凤”如何成为“领头雁”?——精英返乡担任村干部的意愿、能力与过程[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(1): 48-56.
- [13] 金江峰. 非制度性激励视域下青年村干部的择业逻辑研究[J]. 中国青年研究, 2022(7): 97-103.
- [14] 胡溢轩. 生存之忧与发展之惑: 乡村振兴视域下青年村干部的角色重构[J]. 中国青年研究, 2019(9): 18-24.
- [15] 黄思. 村干部年轻化与基层治理变迁——基于“走读干部”现象的考察[J]. 中国青年研究, 2023(4): 81-87, 29.
- [16] 朱云. 返乡青年治村的机制、困境及出路——基于江苏杨村的案例分析[J]. 农林经济管理学报, 2022, 21(5): 610-617.
- [17] 黄佳鹏. 治理任务转型、村干部年轻化与双轨协同治理[J]. 天津行政学院学报, 2023, 25(6): 35-42.
- [18] 陈军亚. 从感觉到自觉: 田野政治学的概念建构路径——以“韧性小农”概念建构为例[J]. 天津社会科学, 2022(1): 66-71.
- [19] 徐勇, 李旻昊. 让“概念孤儿”成家: 建构以问题为联

- 结的知识体系——兼论中国基层治理研究的概念建构[J]. 党政研究, 2023(1): 4-10, 123.
- [20] 贺雪峰. 论中坚农民[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015, 15(4): 1-6, 131.
- [21] 夏柱智. “中坚青年”和乡村振兴的路径选择——兼论青年研究视角的优势[J]. 中国青年研究, 2019(8): 34-41.
- [22] 李华胤. 治理型中坚农民：乡村治理有效的内生性主体及作用机制——基于赣南 F 村的调查[J]. 理论与改革, 2021(4): 116-128.
- [23] 贺雪峰. 论乡村治理视域下的农村基层中坚干部[J]. 湖湘论坛, 2018, 31(5): 43-50, 2.
- [24] 金江峰. 中坚干部：乡镇治理有效的内生动力及其功能实践[J]. 求索, 2022(2): 183-190.
- [25] 李海金, 刘凤萍. 中坚青年干部治村的实践样态与作用机制研究——基于赣鄂两个村庄的调查[J]. 农林经济管理学报, 2024, 23(1): 118-125.
- [26] 杜姣. 乡村振兴背景下村治主体精英结构的转型及其影响[J]. 探索, 2022(3): 154-165.
- [27] 孟庆渡. 农村社区治理中“积极青年”何以形成? [J]. 当代青年研究, 2022(6): 30-38.
- [28] 王春光. 乡村建设与全面小康社会的实践逻辑[J]. 中国社会科学, 2020(10): 26-47, 204-205.
- [29] 杜姣. 转型背景下兼职化村干部管理体制的适用性辨析——基于激励的视角[J]. 内蒙古社会科学, 2021, 42(4): 29-35.
- [30] 罗大蒙, 吴理财. 声望资本：村庄能人“何以要当村干部”的一个解释视角[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2023(1): 145-154.
- [31] 贺雪峰, 田舒彦. 资源下乡背景下城乡基层治理的四个命题[J]. 社会科学研究, 2020(6): 111-117.
- [32] 颜昌武, 杨华杰. 以“迹”为“绩”：痕迹管理如何演化为痕迹主义[J]. 探索与争鸣, 2019(11): 111-121, 159.
- [33] 丁京. 从“离土”到“入乡”：农村青年精英反向流动的空间逻辑[J]. 中国青年研究, 2022(8): 76-84.
- [34] 张艳斌. 返乡青年的形成机制及主体性建构：基于个体化的视角[J]. 兰州学刊, 2022(8): 125-134.
- [35] 廉思. 乡村振兴中的青年力量——“涸游”青年返乡发展调研报告[J]. 人民论坛, 2024(1): 12-16.

责任编辑：黄燕妮

(上接第 30 页)

- [30] 辛良杰, 李秀彬. 近年来我国南方双季稻区复种的变化及其政策启示[J]. 自然资源学报, 2009, 24(1): 58-65.
- [31] TAYLOR J, ROZELLE S, DE BRAUW A. Migration and incomes in source communities: a new economics of migration perspective from China[J]. Economic development and cultural change, 2003, 52(1): 75-101.
- [32] 方振, 李谷成, 廖文梅. 粮食主产区政策对粮食生产安全的影响[J]. 农业现代化研究, 2022, 43(5): 790-802.
- [33] 马俊凯, 李光泗, 李宁. “非粮化”还是“趋粮化”：农地经营规模对种植结构的影响[J]. 中国农业资源与区划, 2023, 44(9): 90-100.
- [34] 张强, 张戈丽, 朱道林, 等. 1980—2018 年中国水稻生产变化的时空格局[J]. 资源科学, 2022, 44(4): 687-700.
- [35] 陈培勇, 陈风波. 土地细碎化的起因及其影响的研究综述[J]. 中国土地科学, 2011, 25(9): 90-96.
- [36] 吴明凤, 李容, 杨宇. 土地细碎化背景下地块生产趋同对农户购置农机的影响[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017, 17(2): 113-122.
- [37] BENJAMIN D. Can unobserved land quality explain the inverse productivity relationship? [J]. Journal of development economics, 1995, 46(1): 51-84.
- [38] 张超正, 杨钢桥. 农地细碎化、耕地质量对水稻生产效率的影响[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(2): 127-134, 168-169.
- [39] 钟钰, 巴雪真. 收益视角下调动农民种粮积极性机制构建研究[J]. 中州学刊, 2023(4): 62-70.

责任编辑：李东辉