

制造耦合：基层干部联村治理的实践逻辑

夏可恒

(吉林大学哲学社会学院, 吉林 长春 130012)

摘要: 联村治理是我国基层政权运作的重要制度形式之一。基于浙江省 Q 市的“组团联村”治理实践的研究发现, 基层干部在联村参与中的行动逻辑集中表现为“制造耦合”, 通过推动治理中公共事务的差异化配适、组织权力的复合型运作以及关系样态的多样化构造, 实现了基层行政体制与乡村社会的有效沟通衔接, 强化了国家的基础性权力建设。“制造耦合”实践的展开与压力型体制中的组织责任连带关系建立、紧密型乡村治理情景变迁以及基层干部官僚性和乡土性角色混融等因素密切相关, 其在塑造新型“乡-村”关系格局的同时, 也产生了行政权力替代和村社发展依赖等意外后果。应明晰并强化基层干部治理实践过程中的权责边界和制度监管, 推动联村治理的规范良性发展。

关键词: 联村治理; 制造耦合; 行动逻辑

中图分类号: D422.6; D262.3

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2025)01-0112-09

Manufacturing coupling: The practical logic of joint-village governance by grass-roots cadres

XIA Keheng

(School of Philosophy and Sociology, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: Joint-village governance is one of the important institutional forms in the operation of grass-roots political power in China. Based on the analysis of the joint-village governance practice in Q City, Zhejiang Province, this paper finds that the logic of grass-roots cadres' action in village participation is centrally manifested in the “manufacturing coupling”, which promotes the differentiated adaptation of public affairs, composite operation of organizational power, and relational patterns in governance. By promoting the differentiated adaptation of public affairs, the composite operation of organizational power, and the diversified construction of relational patterns in governance, the effective communication and articulation between the grass-roots administrative system and the village society have been realized, and the basic power construction of the state has been strengthened. The implementation of “manufacturing coupling” practice is closely related to the establishment of joint liability under a pressure based system, the changes in tight rural governance scenarios, and the mixing of bureaucratic and local roles of grass-roots cadres. While shaping a new pattern of “township-village” relationships, it also produces unexpected consequences such as administrative power substitution and dependence on village development. We need to clarify and strengthen the boundaries of rights and responsibilities and institutional supervision in the practice process of grass-roots cadres governance, in order to promote the standardized and healthy development of village governance.

Keywords: joint-village governance; manufacturing coupling; action logic

一、问题的提出

干部联村是我国基层政权运作的重要制度形

式之一, 其通过超越科层体制的治理实践, 不仅推动了党和国家公共政策的有效落地执行, 也为村社民情的反馈上达提供了渠道和载体, 呈现了我国基层治理场域中国家与社会互动的独特样态。我国干部联村制度最早发端于革命时期和社会主义建设初期中国共产党基于群众路线而开展的农村工作实践之中^[1], “其最初的组织形式是工

收稿日期: 2024-02-28

基金项目: 国家社科基金青年项目(21CSH038)

作者简介: 夏可恒(1995—), 男, 湖北仙桃人, 博士研究生, 主要研究方向为乡村基层治理。

工作队，改革开放后的称谓有包片领导、包村干部、第一书记、联村干部、驻村干部等”^[2]。随着基层治理结构体系的调适转换，干部联村的组织制度及其实践形式也不断发生变化，联村治理由此也成为剖析基层权力运作逻辑及治理结构转向的重要切入点。

长期以来，干部联村下沉主要是基于政治动员和“中心工作制”^[3]的方式推动运行的，通过包片、蹲点等形式，多层级部门干部参与村庄的项目建设、贫困帮扶等重点工作，干部联村因此呈现出极强的“非科层化”和非常规性的特点。已有研究也大都将干部联村驻村视为特殊体制动员背景下的一种非常态组织运作现象。但是近年来，随着国家权力、规则和资源大量持续下沉到乡村社会，联村治理的内容不再单纯围绕政府中心工作展开，而是涉及村庄社会发展的各个方面，治理的主体也转而更集中于乡（街）干部群体，联村由此逐渐成为基层干部日常工作的一项重要内容。在这个过程中，基层政府不仅对联村参与的具体事项、介入方式、时间节点等进行了规定，还设置了细致的考核指标以引导和规范这一行为，从而导致干部联村下沉治理出现常规化和“类科层化”的转向^[4]。这种日常化的联村下沉改变了基层干部面临的制度结构背景、治理过程情景和权力运作方式，从而使得联村实践有了新的内涵。

具体而言，在联村治理日常化转向的过程中，基层干部的行为既区别于中心任务制下基于政治动员对村庄事务的主导包办与深度卷涉，也不同于纯粹科层组织运作中基于章程制度的常规化参与，而是体现为一种具有主体性的“制造耦合”的治理逻辑。所谓“制造耦合”，指的是联村干部在乡村治理实践过程中，会主动寻求并制造能使制度政策体制与村庄现实发展境况契合的接点，通过推动事务耦合、权力耦合和关系耦合的实现，在乡村治理体系中构建出新的结构化空间。基于制造耦合的实践，联村干部与村庄形成了一种有效的协同关系，基层治理实践的权力网络结构得以重塑，并呈现出动态和灵活的特点。2022—2023年，笔者在浙江省Q市H街道进行了为期近六个月的连续长时段驻点调研，以街道工作人员的身份深度参与街道的联村治理工作。通过观察和对联村干部的深度访谈，笔者发现Q市近年来开展的“组团联村”治理实践呈现出典型

的常规化转向特征，在持续下沉嵌入村庄治理场域的过程中，联村干部以“制造耦合”的行动实践推动了基层治理结构的重塑。鉴于此，本文拟通过分析基层干部联村治理中“制造耦合”的主体性实践过程，剖析其内在运作机制及其制度成因，进而讨论其产生的制度影响。

当前学界对于干部联村治理的研究主要集中在以下方面：

一是围绕联村治理的组织形式和制度特征展开讨论。一种观点强调联村治理组织形式的反科层化特质。一般认为，联村治理是国家为了应对乡村社会复杂治理情况和特殊行政任务要求而推动的一种组织创新，与行政科层组织的常规化治理模式存在显著差异^[5]。其组织特征一方面体现为治理实践中的政治化动员和人格化交往等非科层化组织运作^[6]，另一方面则表现为联村干部与村庄内部治理主体跨越组织层级的协同治理的展开^[7]。正是通过这种反科层化的治理结构塑造，基层政府推动了组织动员机制、资源配置机制的调整，从而使得国家权力打破行政科层体制常规化运作轨迹并下渗到乡村社会。但是也有学者认为反科层性并不能涵括干部联村组织形式的全部特征。因为从本质而言，干部联村治理制度产生的根源在于科层治理与群众路线的内在张力^[8]，尽管其体现出较强的运动式治理特征，但是同时也是嵌入并依附于官僚科层体制而运行的^[9]。有学者在综合上述观点的基础上指出，干部联村驻村既不同于传统常规式治理，也区别于动员式治理，是兼具两种特质的“超常规治理”模式^[10]。这种超常规治理蕴含了科层制路径依赖和反科层化行动取向的双重逻辑^[11]，在组织特征上呈现为一种“混合科层组织”^[12]样态。无论是“反科层化论”还是“混合结构论”，从联村治理的组织制度角度展开的研究通过其与典型“科层制”的比较，揭示了其特殊的组织样态和制度逻辑。

二是对联村治理实践的具体运作机制进行分析。有学者通过对联村组织嵌入乡村治理场域的过程和形式进行分析发现，联村治理的嵌入主要体现在主体和制度两个层面：一方面不同层级的科层组织部门在联村参与的过程中，通过拓展资源渠道和发挥动员整合能力，为乡村社会提供新的发展资源并催生出新的动能^[13]；另一方面，依托联村参与的制度设置，村庄社会与联村组织之

间形成了一种特殊的责任共同体形式^[14]。科层制度的下延及干部精英的下沉有效赋能村庄的治理实践^[15]，在这个过程中，联村组织进一步实现了对乡村社会的制度嵌入、资源嵌入和关系嵌入^[16]，建立了与村庄社会的多样化有机关联。有学者对联村治理的中介机制进行了研究：如，程同顺和许晓^[17]研究发现，联村组织作为基层政府与村庄社会衔接沟通的重要中间载体，呈现出了“复归二元合一政社关系的结构意义”。胡晓映^[18]基于联村治理实践的分析发现，联村干部与村“两委”干部、村民的协同合作不仅保障了国家权威在乡村社会的持续在场，还促进了乡村社会民情需求的畅通上达，从而构建了国家与社会有效对接的“中介机制”。刘成良^[8]基于浙东 H 镇的调查发现，联村制度实现了国家行政系统与乡村社会系统之间的上下贯通与有机嵌合。

三是关注联村干部的主体行动逻辑与互动实践。在联村治理过程中，联村干部与村庄建立的关系具有科层工具理性取向以及个体情感人格取向的双重属性^[19]。其中，人格化关系运作不仅表现为联村干部在实际工作中“对不同的个人或组织区别对待，用人格化的方式深度介入群众的私人事务”^[20]，还体现为通过沟通、对话、协商等柔性的方式参与乡村治理实践^[21]。依托个人的关系网络塑造，联村干部在治理过程中建立的既跨越组织边界又带有情感内涵的人格工作关系实现了对正式治理体系的完善^[22]。在对联村治理主体关系运作讨论的基础上，相关研究还进一步聚焦于联村治理中的情感运作机制。有学者指出，联村干部在长期参与村庄公共事务治理过程中，塑造了独特的“陪伴式治理”^[23]模式，并与治理对象产生了紧密的情感联结。同时，联村干部基于身份、话语和事件的“诉苦”行为^[24]也成了联村治理情感运作的重要方面。因此，有学者认为，联村治理中的情感培育和情感技术运用是推动制度优势向治理效能转换的重要路径^[25]，联村干部正是通过对唤起地方情感接纳和构建国家情感这两种情感技术的运用^[26]，促进了国家与社会的有效联结。

综上，已有研究从组织制度、运作机制和主体实践三个层面对联村治理展开了研究，为社会理解联村治理运作逻辑提供了思路，但仍存在以下不足：一是主要将联村治理置于扶贫等特殊体

制动员的背景下考察，忽视了制度结构转型对治理实践的影响，因而未能有效解释联村治理日常化转向背景下干部联村治理的行为逻辑；二是对于联村干部主体行动的复杂性关注不足，未能将主体能动性结构与结构使动性结合起来揭示联村治理实践开展的逻辑。鉴于此，本文从联村治理日常化转向的制度背景出发，对联村治理中基层干部“制造耦合”的实践过程与运作逻辑进行分析，以期探讨其对基层治理结构体系塑造的意义。

二、理论基础与分析框架

“国家与社会”分析框架是一种主流的乡村治理研究的理论范式，已形成了“市民社会”“国家政权建设”和“社会中的国家”三种典型的研究取向^[27]。“市民社会”研究将国家与社会理解为二元对立的两个系统，强调国家行政力量与社会自治力量对抗博弈的过程，忽视了乡村社会发展治理的历史传统和经验现实，对国家与社会交融合作的面向缺乏关照。“国家政权建设”研究取向主要从现代国家治理制度体系建构完善的角度出发，关注国家权力下渗对于基层秩序塑造的影响^[28]，强调国家对基层社会的组织整合与吸纳控制的制度化实践进程。上述两种研究取向一方面将国家与社会视为两个均质化的实体系统，忽视了它们内部结构的异质性和层级性；另一方面主要从制度结构角度出发进行讨论，对于互动过程中的微观具体情景和主体能动实践未能充分呈现和讨论。“社会中的国家”^[29]研究取向在反思上述不足的基础上指出：首先，国家权力并不是实体化的，而是具有弥散性和流变性的，其往往嵌入和渗透在总体的社会系统之中，从而使得国家与社会两者的边界呈现出模糊性；其次，国家与社会的互动具有情景性和过程性，要从“关系/事件”的实践过程和具体的权力关系网络中去发现两者互动的方式和轨迹；最后，主体能动性和策略性的行动构成了政社互动中组织运作的微观基础，这使得国家权力运作具有去中心化和技术性的特征。

基层干部联村治理实践本质上是国家与社会互动关系的体现，基于“社会中的国家”理论，本文从“制度-情景-角色”的框架出发，解释基层干部联村治理中“制造耦合”的实践形式与展开逻辑。基层干部处于行政末梢与乡村社会接合的结构位

置，其往往成为执行具体任务和承载科层压力的关键节点，这种独特的“接点性”结构空间和体制压力构成“制造耦合”行动展开的制度基础。与科层组织内部的治理实践不同，联村治理推动行政力量更进一步深嵌融入乡村社会的互动过程，治理主体面对的往往是更复杂、多变的“一线治理”情景，这构成了联村治理实践展开的具体社会背景，并塑造了其特殊的行动逻辑。在主体角色性质方面，官僚性和乡土性混合的角色特质^[30]使得联村干部能够有效地适应行政科层与乡村社会两个系统，并作为一种重要的中介主体，推动基层治理场域中国家与社会关系的微观调适。基于此，本文构建了“制造耦合”的分析框架（图 1）。

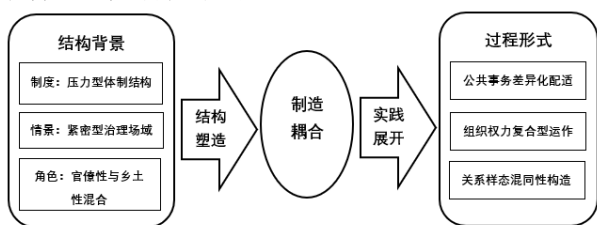


图 1 “制造耦合”的分析框架

三、联村治理中“制造耦合”的实践

2018 年，为了进一步推动干部联系服务基层的制度化、常态化、有序化、实效化、长效化，浙江省 Q 市在全市开展“组团联村”服务工作，整合部门力量和乡（街）力量以团队组织的方式持续下沉到村庄。全市建立服务团 1 579 个，共计 8 282 名行政干部参与，实现每个村均有 4~6 名干部常态联系服务指导。在组团组织架构上，由乡（街）领导班子成员担任组团团长，形成以基层乡（街）力量为主导、市（县）部门力量协助的组团联村治理格局。同时还对联村参与的内容、下沉的具体时间、工作流程和考核管理等进行规定。近年来，通过组团组织架构的完善以及运行制度的调整，Q 市进一步推动了联村治理的常态化开展，并建立了基层耦合型治理平台。

（一）公共事务的差异化配适

与常规的科层治理模式不同，联村治理一方面强调通过干部的制度性下沉赋能治理能力较弱的村庄组织，另一方面试图通过其能动的治理参与推动公共政策目标与村社民情的契合，从而促进基层治理结构的优化与治理能力的提升。

其一，制定差异化的日常服务清单。在联村

实践过程中，清单制服务是工作开展的主要方式。联村干部不仅需要根据基层政府的阶段性工作任务确定每月的服务主题和方向，以此作为行动开展的方案依据，同时还需要在参与的过程中根据现实情况调整和细化计划服务的内容，形成更为具体的周服务清单。通过月计划和周清单的工作推进方式，联村服务进一步实现了规范化和事本化的运作。不仅如此，考虑到不同村庄社会基础和发展条件的差异，联村服务清单还区分了“共性”和“个性”内容。以笔者调研的 S 村联村服务周清单为例，其中共性清单内容包括：按照网格单元安排文明城市创建复审整治工作；参与本月党日活动、党小组活动；宣传、普及扫黑除恶专项斗争知识；收集公共服务相关问题。个性清单内容则包括：商讨小微创业园发展事项；排查出租房人员；巡查集体仓储消防安全；稳控上访重点人员。通过“月清单+周清单”“共性清单+个性清单”相结合的方式，组团联村实践不仅推动了基层政府阶段性行政任务的有效执行落地，还使治理服务的具体内容适应了不同村庄差异化的民情基础，提升了村级治理的精细化水平。

其二，对项目运作进行适配性研判撮合。除按清单制计划完成各项公共服务事务之外，为联系村庄主动策划项目、争取发展资源也是组团联村实践开展的一项重要内容。在当前我国政府大力推动公共资源下乡的过程中，项目制发挥着越来越重要的作用，村庄往往需要主动申报来获得地方政府各部门打包形成的项目资源^[31]。通常，由于村庄本身缺乏获取部门项目信息的渠道和对项目进行包装与整合的能力，所以需要基层政府工作人员协助。组团联村通过将基层干部下沉到村庄，拓展了村庄获取项目信息的来源，推动了村庄项目的合理申报策划与对接落地。在项目建设运作过程中，联村干部综合研判村庄的资源基础、组织能力和发展特点，再结合政府部门项目设定的要求，协助村庄开展针对性的建设，使公共项目资源能更好地契合村庄的发展，从而获得更大的社会经济收益。“现在村里能干事的没啥人，年轻的基本到外面打工去了，所以有时候有些事情都得靠组团的这群人帮着一起干，特别是涉及一些部门的项目资源方面。像我们村这个水库移民共富项目，就是前年他们带我一起去省民政厅跑下来的。从内容填报、项目包装到后期验

收,因为好多程序和内容我们都不懂啊,也没啥文化知识,所以他们在这方面帮了很大的忙。”(20230226QM)

其三,积极调和应对下沉的行政任务。在联村参与的过程中,联村干部除了扮演公共服务者和村庄经营者的角色外,还在一定程度上充当着将行政任务下沉到村庄社会的传导中介。面对超出应对范围的不合理行政事项下沉,村庄除了采取“选择性应付”^[32]的方式外,还会与联村干部沟通协调,积极反馈意见,并请求联村干部在任务执行过程中“开口子”“说好话”。而联村干部往往也会基于行政任务的要求和村庄现实情况进行综合考量,在执行时适度地权衡调和。“有些事情我们也会权衡考虑一下村里的现实情况,不是说一味地完全按规定定死的执行,不然的话长期这样村里也会抵触,那样,以后工作就不好做了。比如‘创文’的时候,检查说是社区和村里按大致一样的标准打分,那在我们这城乡结合部,农村环境哪有社区那么好搞,得耗更多的钱和精力,所以我们在动员村里的时候,就不会严格按创建办那么精细的规定去要求村里,只把基本面做好就差不多了,这也给村里省力不少。”(20220915HZ)通过联村干部的积极协调沟通,国家权力在下沉过程中有了缓冲和转圜的空间,在一定程度上避免了不合理行政下沉对村庄社会系统运行造成冲击和破坏。

(二) 组织权力的复合型运作

在乡村治理场域中,与村干部作为村社共同体内部力量的代表不同,联村干部是以国家权力的具身化形象出现的。因此,联村干部在村庄社会中的权力运作方式往往会影响村庄公共事务治理的路径选择。在联村治理实践中,联村干部有选择性地参与村庄具体事务,灵活运用行政权力,从而与村庄内部权力结构相嵌合,形成了乡村治理复合型权力运作模式。

其一,建立制度化的协同治理平台。总体而言,Q市联村工作开展重点内容聚焦于加强基层党建、联系服务群众、推进重点项目、指导网格管理四个方面。这些工作的落实需要村“两委”干部协助推进,因此,建立联村干部与村“两委”协同治理的制度化平台便成为联村治理的制度前提。“‘周二无会日’是我们的一个制度创新,就是每周二这天所有部门的会议原则上不得召

开,让干部有时间下到基层、服务百姓,改变原来干部只坐办公室,被大量会议缠身的情况。同时,专门找一天时间来为村社梳理解决问题,也是为干部和基层互动搭建了一个很好的平台。”

(20221015WS)具体而言,在每周二的联村服务开展之前,村党支部书记召集村“两委”成员和联村干部参加联席会议,由联村干部讲解近期工作重点并布置近期治理服务的内容,然后村“两委”提出实施细节并进行讨论,最后形成一致行动方案。在此基础上,为进一步提升联村干部与村“两委”协同治理的工作成效,联村组织还建立签到考勤、意见反馈、例会分析、专题会商等制度,从制度层面保障多元主体协同治理的有效开展。

其二,确立分工合作与互相配合的工作方法。联村干部的正式行政体制身份与村干部的地方权威身份相互补充支撑,互相配合,并通过将“情理法”融进治理实践,推动问题的有效解决。“村里有些事情是很复杂的,有时候光靠村干部是没法解决的。村干部本身就是村里人,所以有些事情不好和村民直接撕破脸皮,那样伤和气了就不好办了。这就需要联村干部出面了,他们身份不一样,是外面的,而且代表的是政府和国家,不管他们是讲道理还是摆政策,村民看来那就和村干部是不一样的,这样事情就好处理一点了。有时候碰到一些不好说话的村民,村干部都拿他没办法的时候,就需要联村干部配合了。比如由村干部先唱白脸,然后联村干部唱红脸,通过这样相互配合的正反讲,就能把他给说通。”(20230220ZH)

其三,实时调整行动策略。面对基层社会复杂和不确定的治理情境,联村干部根据村庄社会情势的变化随时调整行动策略。对于村庄不同事务的处理,他们“有所为有所不为”,处于适度参与介入和有限在场的状态。如,对于涉及村内重大项目建设、民生福利和民主参与等公共事项时,联村干部作为基层政府的代表,主动参与其中,并发挥动员、指导、链接和监督等作用;对于具有内部性质和私域性质的村庄邻里纠纷调解和日常工作开展等,联村干部一般不会深度介入,而是由村干部出面协调解决。这种基于差异化治理场景中的选择性参与,使得联村干部所承载的行政权力在村庄社会场域中呈现出灵活性和

权变性的特征，从而形塑了乡村治理的特殊权力秩序格局。

（三）关系样态的多样化构造

从联村治理中主体关系样态的构造来看，联村干部在治理实践中形成的关系样态是丰富多元的。其不仅包括基于科层治理形成的正式工作关系，也包含了大量人格化的情感关系。正式与非正式混同的关系样态构成了联村治理实践展开的微观主体关系基础。

其一，建立人格化的工作关系。与理想的科层组织运作不同，非正式关系广泛地分布渗透到我国的政治体系之中，并影响了权力运作和资源配置的具体方式^[33]。在联村治理过程中，不同部门和层级的干部共同进入村庄治理场域，通过长期的日常交往和共同治理服务的实践经历，他们在一定程度上突破了科层组织的身份角色等级限制，建立了一种基于工作交往的具有私人性质的联系。这种特殊的工作关系塑造了扁平化的联村组织形态，为联村治理中信息和资源的高效调配整合提供了基础。不仅如此，在联村干部与村“两委”之间，长期的共同协作也推动两者关系逐渐向生活化转换，基于制度的上下级工作指导实践被赋予了一定的情感属性，使得治理过程有了更丰富的内涵。“以前我们也有包村联片的做法，但是当时主要是有什么重要的工作要开展，就下到村里去集中攻坚，然后阶段性把事情干完了就行了。不像现在，我们不管有事没事，都得按时按点下到村里面，即使没什么任务也是一样。在村里和在机关单位里不同，平时大家能放开聊聊天、谈谈心，慢慢关系就更紧密了，这也有利于我们日常工作的开展。”（20220820ZWS）

其二，情感关系的技术性嵌入。联村干部对情感关系的技术化运用也成为其治理实践的重要内容。与日常体制工作的程式化不同，联村干部通常要入户开展工作：到户到人传达讲解群众关心的强农惠农、贫困帮扶、建房审批等政策；及时掌握民情，排解群众不满情绪；帮助关爱“五保户”、低保户、独居老人、留守儿童等特殊群体并开展“一对一”帮扶等。联村干部通过服务村民群众，逐渐与他们建立了情感联结，并基于此形成了独特的情感治理技术。将其与正式的行政科层治理方式相结合，国家基础性权力得以进一步强化。“在基层，最主要的就是要学会做群

众工作，与在部门工作不同，我们开展组团联村，就是要让干部真心实意地扑下身子、沉到一线，以此改变‘上面千条线、下面一根针’局面，实现‘上面千条线、下面千根针’，在有效增大基层能量的同时，也推动干部在服务中展示形象，拉近干群关系。”（20230310SL）

四、联村治理中“制造耦合”的形成逻辑

基层干部联村治理中“制造耦合”实践是基于多重结构因素而产生的，它不仅仅与行政科层组织运作的内部结构压力有关，更是由复杂的乡村治理场域情景和基层干部身份角色特质共同影响塑造。

（一）制度结构：压力型体制下责任连带关系的建立

在我国政府体系中，“压力型体制”被认为是影响组织行动开展和政策执行的重要制度因素，其主要是指在行政科层体制内部，以指标任务量化、逐级分解下发以及监督考核等方式促进结构压力传递和政策目标实现的一套组织管理制度^[34]。在压力型体制运作的过程中，“政治化机制”构成其有效运作的逻辑内核，“即上级政府，特别是中央政府和各级党委为了完成某些重要任务，就会将它们确定为‘政治任务’，要求下级政府以及职能部门全力完成，并给予相应的政治和经济激励和惩罚。”^[35]长期以来，依托压力型体制的运作，我国多层级政府之间形成了稳定有效的制度化压力传导结构，从而推动了各项政策任务有效落地执行。在联村治理实践中，处于行政科层末梢的基层政府作为政策任务具体执行落地的直接推动者，需要直接面对具有异质性的村庄社会系统，难以通过科层化方式将责任和压力进一步向下传导，这也导致其面临着巨大的制度化责任和压力。正是这种压力型体制构成了联村干部“制造耦合”实践展开的制度背景。

具体而言，联村干部与村庄社会的责任连带关系是基于一套关于联村工作开展的系统化考核评价体系的运作而建立。在Q市联村治理实践中，组织部门会对联村干部的参与成效进行系统考核，考核的核心内容包括出勤、疫情防控、项目推进、政策宣讲、党建指导等。通过将考核结果与团队成员个人年度考核、部门年度考核以及

推评优先挂钩,在制度责任层面实现了干部与联系村庄发展治理的主体责任绑定。不仅如此,其还建立了严格的问责处理制度。考核和问责作为一种制度化的压力传导机制,促进了联村干部将个人和所属部门的利益荣誉与联村治理参与的实际成效相结合。正是基于科层组织内部压力的传导,联村治理参与的责权范围和行为方式得以进一步压实和规范,联村干部与村庄社会逐渐建立了更为紧密的责任连带关系。

(二) 实践情景:紧密型“乡-村”治理场域结构的形塑

在基层治理场域中,“乡-村”关系结构的变迁不仅关系到国家基础性权力的运作,同时也影响基层具体治理路径和方式的选择。新旧世纪之交,我国分税制改革和农村税费制改革极大改变了央地资源配置格局以及国家与农民的关系,进而使得基层政权形态从“汲取型”向“悬浮型”转换^[36]。在此过程中,“乡-村”之间的结构联系逐渐出现松动,对基层治理实践产生了巨大的影响。这主要表现为:一方面基层政府对村庄公共事务介入意愿和公共品提供能力弱化,产生了“不出事逻辑”^[37]和协调型治理等现象;另一方面村庄内部基于公共利益的责任连带制衡机制也逐渐瓦解,村庄治理的组织基础受到侵蚀^[38]。但是新时代以来,随着国家大量项目资源流向农村,基层政府与村庄的关系也出现了新的变化,大量公共品和制度规则的下乡不仅激活了村庄内部资源,推动了村庄组织力量的建设;同时也使基层政府在村庄社会的影响力持续增强,形成了典型的“嵌入型政权”样态^[39]。在上述背景下,“乡-村”之间的结构联系被重新强化,联村治理的独特场域结构也由此形成。

在新的紧密型“乡-村”关系结构中,基层政府更加强对转型过程中的村庄组织进行赋权和增能,这进一步影响了基层干部联村治理的实践形式。一是在组织构造方面,面对越来越复杂的基层治理现实,基层政府需要创新组织下沉的方式,推动行政力量进一步延伸并扎根到村庄社会中。通过组团联村的方式动员基层干部广泛且长期地参与村务协同处理过程,“乡-村”之间逐渐形成了具有整体性的治理行动框架和组织结构,从而优化了基层治理开展的组织基础。二是在参与形式上,紧密型的“乡-村”关系结构要求基层干部定期深入所

联系的村庄内部进行民情调研和协助事务处理。不仅如此,在联村治理开展的过程中,根据村庄的具体民情变化,基层干部还需要随时在乡和村之间流动,从而形成了“固定+需要”的联村服务常态化模式,并在此过程中形塑自身的“实践权力”^[40]。总之,紧密型“乡-村”关系结构塑造了联村治理展开的具体空间情景,推动了基层干部联村下沉组织形式和参与形式的转换,促进了“制造耦合”治理实践的展开。

(三) 主体角色:基层干部官僚性与乡土性身份特质的糅合

关于我国基层干部角色行为的讨论,学界普遍将其置于国家与社会关系的框架中进行分析,并形成了“双重经纪人角色”^[41]和“半正式行政”^[42]等理论概念。与理想科层官僚的正式化组织角色不同,基层干部由于身处基层治理一线,是联通国家与社会的关键主体,所以其身份角色往往呈现出官僚性与乡土性混合的特点。这一方面表现为基层干部作为科层官僚组织的成员,其行为受到正式组织规则的制约,并代表国家行政力量推动系列制度和政策的实施落地;另一方面则体现为基层干部深嵌于乡土地方关系网络,在与村社组织互动交往中奠定了独特的权力基础并形塑了弹性的治理空间。这种官僚性与乡土性相糅合的身份角色构造成为联村治理开展的主体基础。

在联村治理的过程中,联村干部首先要基于科层官僚的角色规范要求开展行动,正是这种制度性身份赋予了其行政权力运用的合法性并为其提供了获取体制资源的正式渠道。作为村庄治理中的指导者、协调者和监督者,联村干部不仅需要在一線做好组织建设、政策宣传、信访维稳、项目建设等常规工作,在面对村庄社会中异质的、流变的和突发的公共事务时,还需要作为国家力量的代表协同村干部进行处理,有效解决问题。联村干部正是依托其正式科层官僚的角色身份,推动了自上而下国家权力的有效嵌入和运作。与此同时,在长年与村庄内部主体交往互动的过程中,联村干部逐渐深嵌于地方社会的关系网络结构中,这使得其“一线治理”实践具有极强的在地化特征。在治理过程中,他们会灵活切换具有“乡土性”的村庄内部人身份角色,一方面有效利用乡土关系网络中的非正式资源规则推动治理实践的深入开展,另一方面考虑具体的社

情民意基础和治理情势差异，通过灵活的治理方式来推动多样化公众需求与统一性政策目标的有效结合，形成具有针对性的应对策略方案。正是基于官僚性与乡土性身份特质的糅合，联村干部才能够较好地适应基层政社互动的空间情景，并充分运用调配行政体制与乡土社会的规则资源要素，进而推动联村治理中“制造耦合”的实现。

五、结论与讨论

（一）联村治理中“制造耦合”的制度效能

在联村治理实践中，基层干部通过推动乡村治理过程中公共事务与村庄民情基础的差异化配适、村庄组织权力的复合型运作以及多样化关系样态的构造，促进了联村耦合型治理模式的形成，产生了独特的治理制度效能。

一是增强了基层治理结构体系的韧性。与常规的科层化治理不同，联村治理是通过组织人员下沉来强化国家与乡村社会联结的一种治理模式，联村干部在广泛参与村庄公共治理服务的过程中，及时掌握村民群众的思想动态和民生诉求，促进了基层民情信息的传达畅通，为政府公共政策的制定和执行奠定了基础。与此同时，基于村庄治理现实情形的复杂性，其通过适度地变通执行和针对性匹配，推动了制度的灵活空间与弹性结构的塑造，进而提升了治理效能。由此可见，基层干部通过“制造耦合”的联村治理实践，一定程度上突破了行政体制的刚性边界并推动了权力的弥散化运作，在行政系统与社会系统之间建立起有效的衔接，从而增强了基层治理结构体系的韧性。二是提升了村庄组织的治理效能。一方面，联村干部通过利用所属单位部门的优势体制渠道，不仅能指导协助联系村制定合理的村庄发展思路和规划，还能帮助其整合多样化的发展资源，切实增强了村庄发展的能力；另一方面，联村干部在村庄矛盾纠纷化解和信访维稳等治理性事务处理过程中，基于其特殊的制度身份优势，向下组织动员村民，向上协同公共部门推动治理，有效缓解了村庄治理中主体缺位的组织困境。

（二）联村治理中“制造耦合”的意外后果与政策启示

尽管联村干部通过“制造耦合”的实践促进了国家权力的下渗以及村庄治理能力的提升，强

化了基层现代化治理的制度基础，但同时也产生了一系列意外后果。一是行政权力的越位与替代。一方面，由于联村干部具有行政体制赋予的权力身份以及相应的资源渠道，其在重大项目实施和政策执行过程中影响乃至主导着村庄的决策方向，容易造成联村干部的行政权力和村庄内部的社会权力不均衡运作；另一方面，尽管干部联村增强了村庄治理的组织效能，但是其同时也为大量行政任务的下沉提供了组织渠道和载体，在体制压力传导下，可能导致村庄治理行政化的问题进一步加剧。二是产生村庄发展依赖性。村庄内部存在一套基于乡土社会基础的自主性发展和治理机制，随着联村治理常态化开展，联村干部协助并主导处理了大部分的村庄公共事务，其主动参与在为村庄治权强化及资源整合提供条件的同时，也在一定程度上造成村庄对行政力量的依赖甚至依附，使得村庄发展的内驱力及主体性难以发育和彰显。

基于上述分析，在推动基层治理体系和治理能力现代化建设的背景下，可重点从以下几方面完善干部联村治理制度：一是明确联村干部的权责范围。理想的联村治理形态既不是通过组织全面参与形成对村庄治理主体性的替代，也不是悬浮和脱嵌于村庄治理的社会过程，而是与村庄处于一种基于组织责任关联的限度性耦合状态。要通过制度设置的优化进一步规范 and 明确基层干部联村治理中的权力边界与责任范围，防止权责模糊造成的任务推诿、权力替代和协同失效现象的产生。二是防止“新庇护关系”的形成。联村治理在制度化的“乡-村”体系之间塑造了一个具有可塑性的结构化空间，在其中正式与非正式、行政与自治的规则力量共同塑造这一形态，这虽然增强了基层治理体制的灵活性和结构韧性，但同时也为新的庇护关系的形成提供了条件。因此，要强化对联村干部和村社主体的制度性监督，以彰显村庄发展的内驱性和主体性。

参考文献：

- [1] 钟海. 干部驻村制度优势转化为治理效能的实现路径——基于从脱贫攻坚向乡村振兴转变的分析视角[J]. 求实, 2022(1): 93-108, 112.
- [2] 罗兴佐. 完善驻村干部制度助推乡村振兴[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(3): 66-71.
- [3] 杨华. 基层干部“忙闲不均”：生成逻辑及破解之道

- 基于中部省份 L 镇的调查[J]. 求索, 2022(1): 117-125.
- [4] 欧阳静. 乡镇驻村制与基层治理方式变迁[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2012, 29(1): 111-115.
- [5] 李里峰. 工作队: 一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察[J]. 江苏社会科学, 2010(3): 207-214.
- [6] 袁立超, 王三秀. 非科层化运作: “干部驻村”制度的实践逻辑——基于闽东南 C 村的案例研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2017, 31(3): 131-137.
- [7] 张国磊, 张燕妮. 农村基层治理: 科层制抑或反科层化?——基于桂南 Q 市“联镇包村”制度运作的调研分析[J]. 理论与改革, 2021(2): 87-99, 153-154.
- [8] 刘成良. 联村制度: 转型期基层治理的制度实践与反思——基于浙东 H 镇的调查[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(2): 106-112, 159-160.
- [9] 草苍. 官僚体系+运动式治理: 当代中国的政治治理[J]. 文化纵横, 2018(3): 17.
- [10] 钟海. 超常规治理: 驻村帮扶工作机制与运作逻辑——基于陕南 L 村的田野调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22(2): 64-74.
- [11] 张国磊, 胡卫卫. 跨层级治理: 情境、过程与结果——基于桂南 Q 市“联镇包村”制度运作分析[J]. 学习与实践, 2023(1): 94-101.
- [12] 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, 242-243.
- [13] 张国磊. 科层权威、资源吸纳与基层社会治理——基于“联镇包村”第一书记的行动逻辑考察[J]. 中国行政管理, 2019(11): 131-137.
- [14] 杨华. 多工作任务、机制创新与基层责任共同体构建——以江西省永新县“副职驻村”制度为例[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2022, 24(5): 62-72.
- [15] 张国磊, 张新文. 制度嵌入、精英下沉与基层社会治理——基于桂南 Q 市“联镇包村”的个案考察[J]. 公共管理学报, 2017, 14(4): 44-53, 155.
- [16] 王维, 向德平. 从“嵌入”到“融入”: 精准扶贫驻村帮扶工作机制研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(1): 41-50.
- [17] 程同顺, 许晓. 驻村帮扶下的乡村治理变革——基于 H 省 C 镇 X 村的田野调查[J]. 江苏行政学院学报, 2020(1): 94-103.
- [18] 胡晓映. 联村干部: 基层治理中镇村合作的“中介机制”[J]. 地方治理研究, 2023, 25(2): 65-77, 80.
- [19] 李雪萍, 吕明月. “关系人”视角下包村干部运作的情境、关系与行为——基于四川省 Y 镇的田野调查[J]. 求实, 2023(4): 99-108, 112.
- [20] 熊万胜. 社会治理, 还是生活治理?——审思当代中国的基层治理[J]. 文化纵横, 2018(1): 115-121.
- [21] 郑永君, 李丹阳, 阳清. 驻村干部参与乡村治理的柔性嵌入机制[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2022, 22(2): 1-8.
- [22] 叶敏. 联村干部: 基层治理体系的人格化运作[J]. 中国行政管理, 2022(4): 105-111.
- [23] 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.
- [24] 方菲, 吴志华. 脱贫攻坚背景下驻村干部的“诉苦”研究——基于恩施土家族苗族自治州 X 县的考察[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版), 2020, 38(4): 34-42.
- [25] 罗强强, 王燕子. 制度优势向治理效能转化中的情感培育——以新疆“访惠聚”驻村工作队实践为例[J]. 北方民族大学学报, 2022(6): 12-19.
- [26] 向德平, 向凯. 情感治理: 驻村帮扶如何连接国家与社会[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2020(6): 84-93.
- [27] 郑卫东. “国家与社会”框架下的中国乡村研究综述[J]. 中国农村观察, 2005(2): 72-79, 81.
- [28] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2000.
- [29] 米格代尔. 社会中的国家: 国家与社会如何相互改变与相互构成[M]. 李杨, 郭一聪, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2013.
- [30] 刘晓峰. 乡镇政府中的非正式规则: 产生、影响及其类型[J]. 深圳大学学报人文社会科学版, 2013, 30(6): 98-102.
- [31] 折晓叶, 陈婴婴. 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[J]. 中国社会科学, 2011(4): 126-148, 223.
- [32] 秦振兴. 差序应对: 村级组织行动逻辑的组织分析——以豫南 X 县 C 村为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(5): 54-65.
- [33] 纪莺莺. 文化、制度与结构: 中国社会关系研究[J]. 社会学研究, 2012, 27(2): 60-85, 243.
- [34] 荣敬本, 崔之元, 王栓正, 等. 从压力型体制向民主合作体制的转变[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [35] 杨雪冬. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012(11): 4-12.
- [36] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006, 21(3): 1-38.
- [37] 贺雪峰, 刘岳. 基层治理中的“不出事逻辑”[J]. 学术研究, 2010(6): 32-37.
- [38] 陈锋. 连带式制衡: 基层组织权力的运作机制[J]. 社会, 2012, 32(1): 104-125.
- [39] 邓大才, 卢丛丛. 乡村治理共同体的实践逻辑与基层政权转型[J]. 求实, 2023(2): 69-80.
- [40] 王雨磊. 村干部与实践权力——精准扶贫中的国家基层治理秩序[J]. 公共行政评论, 2017(3): 26-45.
- [41] 杜赞奇. 文化、权力与国家: 1900—1942 年的华北农村[M]. 王福明, 译, 南京: 江苏人民出版社, 2003.
- [42] 黄宗智. 集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代, 2008(2): 10-29.

责任编辑: 黄燕妮