王进文．“常人治村”：实践内涵、生成逻辑与治理后果——基于鄂中S村的田野调查［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（4）：70-79.
WANG Jinwen. Ordinary people governing villages：practical connotation，generative logic and governance consequences —— based on the field investigation in S village in central Hubei［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（4）：70-79.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.04.008

“常人治村”：实践内涵、生成逻辑与治理后果
——基于鄂中S村的田野调查

王进文
（河海大学 公共管理学院，江苏 南京 211100）

摘 要：从资源形态与身份特征来看，我国农村有着差异化的村治主体谱系，但学界通常在基层治理的精英研究传统中对其予以检视，忽视外部制度变迁及其推动的村级治理“去精英化”，由此遮蔽了“常人治村”这一经验事实。调研发现，“常人治村”具有行为取向的弱发展性、行动价值的公共导向以及权威来源的外部赋权等实践内涵。从生成逻辑来看，基层政府借助科层体系的制度通道，对村级治理情境进行了有力塑造，主要表现为治理任务过密化、治理方式合规化和治理面向“组织内”，由此解构了村治精英原有的兼业空间与价值动力。相比之下，村干部的工资薪酬和职业晋升对普通村民具有结构适配性和价值吸引力。“常人治村”推动了村级治理权力的民主化运作，实现村干部人才队伍优化，但也存在干群关系悬浮化和村治成本高企化的问题。对此，需要找回村级治理的社会基础，以制度赋权与规则创新为抓手推动村治主体结构的梯度分布，实现村治主体协同。

关键词：村治主体；精英范式；制度环境；治理结构；常人治村
中图分类号：C912 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）04-0070-10

一、问题的提出

党的十九大报告首次提出“实施乡村振兴战略”，在随后《关于实施乡村振兴战略的意见》一文中，着力强调了通过开展农村带头人队伍整体优化提升行动，完善乡村治理体系和治理能力的重要性。作为村庄社会的当家人和带头人，村干部身处基层治理场域的一线位置，其角色面向和群体特征很大程度塑造了乡村治理的外在形态与内在结构[1]。正因为“治村”主体直接影响“村治”绩效，“谁在治村”作为乡村治理研究中的经典论题才如此备受关注。

历时性地看，新中国成立以前，我国农村基层治理主体经历了几次转变，并形成了关于村治主体的士绅范式[2]、地方精英范式[3]和双重身份范式[4]。进入21世纪，学界日益不满于只是论述村治主体的双重身份及其对基层民主造成的影响，而开始慢慢将视线转移到对不同资源形态下村治主体差异化类型及其治理逻辑的研究上[5]。事后来看，这种转向是及时且必要的，因为在现代性下乡与农民市场化的过程中，仅仅从村落传统结构和“社区记忆”的角度已经不足以充分阐释村治主体类型差异动因，还应该把资源密集程度这一变量带回研究现场[6]。沿着这条脉络，现有研究以资源密集程度为分割点，将研究场域分成东部地区和中西部地区，并在区域视角下探讨各自场域内的村治主体类型与特征。具体包括两个方面。

就资源密集地区来说，东部发达地区农村内部经济机会和市场空间较大，个体因为把握经济

收稿日期：2023-12-11 **修回日期：**2024-02-09
基金项目：国家社会科学基金重点项目“村庄治理现代化的区域差异研究”（18ASH002）
作者简介：王进文，研究方向：农村社会学。

机会的能力不同而在村庄占据不同的经济位置。富人借助熟人社会内部的权力策略建构经济资本的政治转化通道，攫取村庄社会的政治权力，从而形塑“富人治村”的权力秩序[7]。富人村干部虽能给村庄带来一定福利，但也容易对普通群众参与村庄政治造成直接的政治排斥，出现“公私不分”甚至“去公共化”的权力运行状况。就资源薄弱地区来说，中西部地区农村距离市场较远，村庄内部资源相对不足，既难以在内部生产出具有压倒性优势的富人，也难以对外部富人产生强烈吸引力，因此当地村治主体更多是村庄社会性分化的产物，并以老好人[8]和中农[9]的形式存在。无论是老好人治村还是中农治村，其治理行为都呈现出相对被动和保守特征，且治理过程更多受村庄内部环境影响。

如果将社会中“最具强力、最生气勃勃和最精明能干的人”视为精英[10]，那么掌握经济资本的富人、人缘不错的老好人及关心公共事务的中农显然在村庄中具有某种优势和影响力，可被看作“精英”。进一步说，无论是宏观的村治主体范式，还是具象的村治主体类型都是“精英化”导向的，都被学界一并置入并对接到基层治理的精英研究传统之中。但在社会转型背景下，这种从精英视角出发的村治主体研究容易遮蔽经验层面正在发生的“去精英化”过程，即部分具有精英特质的村民缺乏当村干部的意愿和动力，即便当上也具有较明显的不稳定性和流动性[11]，而那些我们眼中的普通民众反倒迅速填充进村治队伍中，俨然构成一种新的村级治理类型——“常人治村”。

通过爬梳相关文献，叶敏发现，在治村过程中，“常人”村干部属于社会中间阶层，其动员能力并不突出，且具有较普遍的兼业现象[12]。袁明宝指出，青年女性村干部在个人特质上并不具有富人和能人所具备的财富、关系人脉等资源，属于村庄社会结构中的“常人”[13]。望超凡也发现，登上村治舞台的普通村民在经济实力、社会关系上与其他村民相比没有明显优势，且自我评价为“混的一般”[14]。而且，在村级组织行政化不断强化背景下，富人和能人等精英要么处于外流状态，要么不愿担任“干部”职务，使得在当地社会只能算得上是“常人”的村干部群体将越有可能成为村治主体[15]。可见，从“精英”到“常人”的村治主体替代并不是个例或特例，而是一类社会事实。在解析社会事实时，研究者“应该到先于它存在的社会事实之中，而非回到个人意识的状态之中寻找决定性原因[16]”。这意味着，无论是精英退出还是常人登场，都并非个人自身的随心所欲使然，而是与村级治理情境变迁有关，这与组织制度理论关于“外部环境中的规则、信念等制度会约束组织所处内部结构的运行逻辑”的论点存在一致[17]。即是说，村级治理情境变迁影响了村干部人选的组成和偏好。就其变迁动力来说，国家的制度变迁构成推动村级治理情境转换的主导力量。

考虑到学界对“常人治村”现象关注有限，忽视制度变革通过塑造治理情境，从而影响组织行为的经验过程和实践逻辑，论文基于鄂中S村的调研经验，首先勾勒主体变迁下的常人治村及其内涵，其次解析“常人治村”的实践逻辑，最后论述常人治村的治理后果。

二、变迁背景下的常人治村及其实践内涵

过去较长时间内，精英群体是村治主体的重要来源，多数在村干部岗位上干到退休为止，很少出现流失情况，村干部队伍因此相对稳定。此外，从年龄结构来说，他们多数在40岁及以上。在2021年5月，笔者及所在团队对鄂中平镇S村进行了为期20天的驻村调研，通过深度个案访谈，调研成员访谈了包括普通村民、村干部和乡镇干部在内的28人，获得了较为丰富的田野资料。根据学术惯例，以下人名和地名均作了化名处理。

（一）村治主体变迁的S村实践

从区位来看，S村位于平镇的西南部，全村现辖23个村民组，人口共3094人。其中在村户籍人口2900多人，934户。全村田地包括80多公顷水田和60多公顷旱地，水稻、玉米、油菜是主要的种植作物。S村没有发达的集体经济，村集体收入较少，大概年收入为7万～8万元，转移支付以及对外出租集体资源（资产）是主要的收入来源。在开支方面，每年发放给五位村干部的工资达到8万多元，除此以外，村集体的日常运转

经费也要几万元，主要是办公费、环境卫生费等。总计下来，每年的开支达到十几万元，所以仅靠一般转移支付和出租收入难以维持村集体的正常运转，村干部必须靠“争资跑项”补给运转经费。

在2016年换届之前，S村的干部人选基本是大家所公认的“脑子活、会做事”的人，他们要么有着不错的经济实力、密集的社会关系，要么就是文化底子还可以。比如在这一时期当选的村干部中，村书记李虎在1989年开始担任村组长，2008年任村书记。2014年，从50多个人中脱颖而出，获得乡镇事业编。村支委副书记汪勇家里有大车，平时得空就跑运输以增加经济收入，一年兼业收入十多万元。村副主任杨良在2000—2011年当村会计，2012年当村副主任，共有0.87公顷土地，还做绿化工程，一年的收入也有十几万元。村副主任向洲做事果断，不怕得罪村民，很“有魄力”。妇女主任方敏长期在村生活工作，与周边村民有人情往来，会和别人打交道，人际关系网络比较密集。

在“乡政村治”的治理格局下，熟人社会内部具有精英识别乃至生产的机制，而且这些精英能够经由民主选举的合规程序成为村治主体，获得治村所需的正当性和多数支持结构。此时村干部与村民间的关系更像是一个利益共同体，二者各取所需，前者可获得政策机会和社会收益，后者能得到服务便利与关系庇护。直到外部制度环境改变后，这种内生性的村治主体结构便遭到了冲击。2016年之后，从乡镇各条线向下派发的各类工作内容变多了、要求变严了、考核变细了，开展这些工作不仅让村干部没有多余时间拓展生计，还让他们在村民那里“得不到一声好”。比如在防秸秆禁烧时，村干部只能整天待在田里，而且每个人事先要交3000元保证金，要是因为火光或者大块黑印被县级“蓝天卫士”拍到，就分档次地扣除保证金并且要接受批评训诫。

在此背景下，S村及其周边的行政村都出现了不同程度的村干部离职现象，已经影响到村级组织的正常运转，对此，平镇在县级政府的指导下出台了《关于进一步加强农村后备干部队伍建设的实施方案》。这一方案要求村干部在快要退休或辞职时，由村委会向乡镇政府报告和报备。到了2018年S村村两委选举时，副书记汪勇和副主任杨良就没有参选了，而向洲和方敏则分别当选村书记和村副主任。在剩下的三名干部人选中，一名村副主任由镇里招考而来，一名副书记由隔壁村调入，而妇女主任岗位由隔壁村里一名大专毕业生接手。除此之外，平镇还以招考方式为S村配了一名后备干部。笔者调研发现，当前S村村干部在当地村民眼里并不是什么富人或能人，相反只是他们眼里的“常人”，即当地的普通人。

表1　2016年前后S村两委队伍成员比较

姓名	年龄	职务	学历	特征	阶段
李虎	54	村主任兼书记/兼业	中学	文化水平较高	“精英治村”
汪勇	49	副书记/兼业	中学	经济尚可，社会关系较广	
杨良	53	村副主任/兼业	小学	经济实力较强	
向洲	48	村副主任/兼业	中学	为人正直，会做事	
方敏	46	妇女主任/兼业	小学	人缘好，懂规矩	
向洲	48	村主任兼书记/全职	中学	为人正直，会做事	“常人治村”
刘芳	30	村副书记/全职	二本	文化水平较高，做过酒店管理	
方敏	46	村副主任/全职	小学	人缘好，懂规矩	
马毅	31	村副主任/全职	高中	当过兵	
王清	30	妇女主任/全职	大专	文化水平较高，干过销售	
贺方	27	后备干部/全职	三本	文化水平较高，在移动公司上过班	

表1列出了2016年选举前后村治主体的个体特征，可以发现“常人”有如下特点：

第一，年龄基本是在25～35岁之间，有着一定的务工经历和知识水平，曾经从事的工作多属于服务行业，如酒店管理、移动公司，因此对工作纪律有着较好的恪守意识。相较于那些从事农业生产的大户，他们的市场敏感性和经营意识、发展能力尤显稍差。

第二，无论从收入水平还是主观认同来看，“常人”大多属于“比上不足比下有余”的中间阶层。他们的社会化过程基本是在学校和城市等外部空间中进行的，在村庄内部并没有积累较为广泛的社会关系网络，社会影响力相当一般，各方评价倾向于“说不上好，也谈不上坏”。可以说，社会资本和动员能力虽然抵不上那些能人，但毕竟超过了一般群众。

（二）“常人治村”的实践内涵

顾名思义，“常人”是指那些处于村庄中间阶层、收入水平中等、综合能力一般的普通村民，他们并不属于经济能人和社会能人的任何一列。其在村工作的动机在学理上存在“制度—结构”和“个体—行为”两种解释路径，但现实地看，无法在城市竞争压力面前站稳脚跟才是“常人治村”关键诱因[18]。然而。需要注意的是，“常人治村”成为村级治理的一种新样态，并不意味着当选村干部中没有精英存在，只是说“常人”在村干部岗位中已占据多数地位，并遵循一套新的治理逻辑。为了深入理解“常人治村”内涵，将常人治村、富人治村与能人治村进行比较分析是一种可行路径，具体见表2。

从行为取向来看，与富人和能人相比，“常人治村”具有弱发展性的特征。除了有着较高的文化学历，他们基本没有在城市社会中的闯荡经历，在市场中积累的技能和经验也相对不足，缺乏宽厚的视野和敏感的机遇意识，因此在治理村庄过程中表现出一定的弱发展面向。正是囿于资源和人脉限制，这些常人村干部难以“争资跑项”，只能按部就班地推进工作，村庄治理也因此处于维持型状态。

从治理逻辑来看，与富人的自利导向不同，“常人治村”是以公共意志为价值导向的。由于在村庄中占据压倒性优势和笼罩性力量，富人惯用短期性、私人化治理方式来应对问题，并试图从中获得经济收益。而“常人”的普通资源禀赋和有限主体能力使其不具备私人化治理的手段，只能在村治框架下通过民主化治理来回应民众公共需求，在回应此种诉求过程中，常人村干部可达成公共价值和共同意志最大化，发挥促进村庄善治的正功能。

从权威来源来看，能人治村主要是凭借其与村民的人情互动和生活互助来获得社会影响力，富人治村则利用自身的经济资本及其转化形式来积累权威资源，而对“常人”来说，他们既缺少与村民互动互助的生活经历，也缺少可调用的经济资本和社会资源，因此他们的治理权威更多来源于村干部职位本身以及地方政府的外部赋权。当然，在回应村民诉求过程中，他们也能积攒一定的社会认同度和群体支持度，二者以主辅关系构成“常人治村”的权威基础。

表2 精英治村与常人治村的特征比较

类型	精英治村		常人治村
维度	富人	能人	普通村民
行为取向	经营取向	发展取向	弱发展型
治理逻辑	自利导向	需求兼顾导向	回应导向
权威来源	经济优势＋政治优势	政府支持＋社会支持	职位本身＋政府赋权

总的来说，“常人治村”指由普通村民担任村干部的一种基层治理样态，有弱发展性、共意导向、行政赋权的特征，这与中农和富人治村的村庄治理实践存在明显不同。不难想象，“常人”登上村治舞台显然有着更为别样的实践逻辑。

三、制度变迁与组织适配：“常人治村”的生成逻辑

税费改革后，国家与农民的关系从汲取导向变成了反哺导向，在此过程中，国家权力日益下沉到村庄社会。这种下沉在方便政府了解民情和回应需求的同时，也对原本弹性的乡村治理体系进行了有力塑造，乡村关系由此走向一体化。正是村级治理的外部制度环境发生变化，无法适应当前治理新环境的精英群体便自觉退场，村级组织的成员构成也随之有所调整。

（一）制度变迁：服务下乡与乡村关系变动

改革开放初期，出于放活农村的需要，基层民主自治制度推广开来，镇域范围内形成了“乡

政村治”的治理格局，这一时期基层政府虽然对村级组织保有一定的约束权力，但二者更多是指导与被指导的关系。到了税费阶段，由于人力限制和资源不足，基层政府直接与农民打交道的成本较高，因此就需要依靠村干部的力量来完成这些政治任务，但村干部的当家人身份和不得罪心理使其经常对上面的任务持有消极态度。在一票否决的压力体制下，乡镇干部只好采取制度外分利的办法来动员村干部，这样乡村两级组织就结成了利益共同体关系。

伴随农业税费取消以及随后计生政策松绑，乡镇财政呈现空壳化的形式。在此背景下，基层政府开始利用各种关系向上争资跑项以“保运转”，缺乏进村的意愿、动力和能力，基层政权就此走向了悬浮化和脱嵌化[19]，乡村利益共同体也趋于解体。由于缺乏利益激励，村级组织有所涣散，并由此带来村级治理问题丛生。面对有所扩大化的“三农”危机，国家开始调整施政伦理，加大对农村资源反哺力度和服务供给广度。这些反哺都是以各种乡村发展战略（比如新农村建设、乡村振兴战略）的名义进行的，至此开启了国家引领农民生活的新进程。作为一个巨型国家，中国政策体系具有高度层级化的特点，上层的政治任务和战略决策必须经过层级化的科层体系方可传递到乡镇政府这一组织末梢上。

而在多中心工作模式下，乡镇政府这根“针”经常需要穿过来自不同条块的“线”，其治理压力可想而知。为了分摊压力，基层政府便重新将村级组织吸纳进来，并对其提出了要求和改造。而吸纳所以可能与可行的原因在于，一方面，依托国家财政转移支付制度，基层政府的财政状况得到改善，使其有能力通过利益吸纳的方式塑造村级治理情境。另一方面，在党建引领和“带头人一肩挑”的要求下，基层政府可以利用党内政治影响村级治理走向。可以说，正是基层政府行为的“积极行政”转向，村级组织的运作逻辑才能从服务本位转向治理本位，村干部才从乡村的“脑”变成乡镇的“脚”。

根据平镇老干部的说法，在五六年前乡镇的中心工作主要是招商引资和维稳问题，基本没有对村干部下派过多任务和提出具体要求，只要工作完成的“大差不差，没出乱子”就基本考核通过，但之后，镇里干部就出现了“五加二、白加黑”的情况，这时，镇里与村里的联系也密切起来，而且密集出台了不少文件，比如《平镇村干部任职承诺实施办法》《平镇村务工作权力清单二十条》《平镇农村集体三资管理责任追究办法》《平镇村干部规范化管理暂行办法》。这些政策文件不仅打破了基层简约治理的运作传统，还给农村输入了一套以监督和制衡为主要目标的村级治理复杂制度。在这套复杂制度约束下，村级治理逐渐被纳入体制管理范畴，遵循体制化和规范化运作逻辑，村级组织的制度外空间由此遭到压缩。

（二）情境切换：行政控制与自主空间压缩

在财政转移支付与项目资源下乡过程中，乡镇政府的行政治权得到了大幅扩张，使得原本具有弹性化、可协商的乡村关系变得日益刚性化和单向度，由此改变了村级组织的行动情境。在帕森斯那里，一个基本的行动单元由行动情境、行动者、行动目标和行动规范共同构成，其中行动情境既是主体的行动逻辑得以产生的事件背景，也影响着主体的行动决策与行为方式[20]。就当前来看，囿于行政控制，当前村级组织的行动情境发生切换，并表现为治理任务过密化、治理方法合规化、治理面向“组织内”三个方面。

第一，村级治理任务从过疏化转为过密化。之前，村干部主要承担部分基础性的行政任务，比如计生、维稳等，基本上不坐班，即便坐班也只安排一名干部，更别提晚上加班。村干部的办公用章都是放在家中，群众来办事也基本是到家里来找。此时当村干部倒像是一个“副业”。如今，除了需要完成常规行政任务，村干部还要分解来自乡镇的多中心工作。以2018年的工作内容来说，村干部所要处理的事项包括迎检、土地流转、非洲猪瘟等。聚焦到迎检上，一年有四次大的检查，30多次小检查，而且还有不定期的暗访。由于工作任务量又大又急，村干部需要每天坐班甚至加班，只得把面向村庄的群众工作向后面拖，以保证上面交代的事情按期完成，由此导致行政任务对乡村公共需求以及个体兼业时间的过度挤压。

第二，村级治理方式从合理化转为合规化。乡村社会的不规则性和情境性决定了村级治理的

适度灵活性。过去，乡镇政府在向下输送任务时只大致提出几点要求，多数时候是让村级组织想办法解决问题。这一时期，只要治理结果“大差不差”，解决了农民之所需所急，乡镇政府基本不管治理过程如何。现如今，监督下乡和规则下乡成为常态，资金使用程序变多也变复杂了，以至村干部“因为怕麻烦而不想花钱，也即不想干事”。以修路为例，根据相关要求，平镇所有入库项目都要经过招投标，三万元以下的村两委自行商量并公示，超过三万元的由街道办及以上行政单位负责招投标。而一个项目从申请到最终完成需要更长时间、更多文字材料和更规范的报账手续，导致村干部工作量剧增，有时甚至需要加班搞票据，负责报账的村干部在被访时说一度想要辞职。另外，项目资金的专款专用给村集体留下较小自主空间，使其无法根据实际进行灵活调整。从合理性转向合规性固然能提高村级治理规范化水平，但也让治理过程不再简约而变得复杂，不再弹性而变得刚性。

第三，村级治理面向从“群众中”转为“组织内”。村干部处于村庄社会关系网络的“结构洞”位置，被视为托马斯·海贝勒等人笔下主动的“地方性战略主体”[21]。而这种地方战略主体身份的获致得益于面对群众、接触群众、为了群众。进一步说，只有不断深入基层并积极回应农民群体的公共需求，村干部才能获得社会性收益与合法性基础，才能实现治权强化。然而，在服务型政府建设推进中，基层政府不断吸纳那些原本属于村庄内部的“剩余事物”，将其转化为一项项行政任务和公共服务，并予以相应的量化考核指标。考虑到当前考核已经走向过程性和精细化的现实，过去村干部“拼凑应对”的工作方法变得不再奏效。在此背景下，村干部将大量时间、精力和资源用于制作各类文字材料和工作台账，以便在上级检查和年终考核之时顺利通过。毫无疑问，这种“组织内建设”的治理面向既消解了村干部工作本身的价值性与人民性，也使得普通民众对村干部的此种表现怀有不小看法和负面之词。

（三）精英退出：激励要素流失与岗位排斥

受到乡村关系变动影响，村级组织的行动情境正在切换，主要表现为治理任务的过密化、治理方式的合规化和治理面向的“组织内”。这三重变化通过影响激励要素，动摇了精英治村的内在意愿。一般来说，影响村干部工作积极性的激励要素可分解为资源和价值两个方面。

第一，过密化的治理任务压缩了村治精英的兼业时间和生计基础。从基层看去，“家”依旧是中国人的基本认同和行动单位，实现家庭再生产依旧是农民选择何种职业类型的根本遵循。过去，村级治理任务不多，考核过程也不严格，因此精英群体只需花少许时间在村级治理上，其他时候可以从事兼业工作，捕获经济机会，从而实现自身劳力最优配置和经济收入最大积累。可现在情况正好相反，过密化的村级事务正在耗费精英群体的大部分时间，极大影响其生计空间，在村干部工资没有显著提高的状况下，全职上岗对他们来说显然是“不划算的事”，退出村治主体职位因此成了常见选项。原村副主任杨良的案例最为典型。

第二，合规化和“组织内建设”抽离了精英治村的内在价值动力。就现实性而言，村庄精英的概念属于社会分层的范畴。他们虽然身处较高位置，但又远未被抬到脱离社会其余成员的高高在上的位置，因此仍需要与民众保持联系[22]，才能达致社会权威再生产和自我价值实现。更进一步，与其说村庄精英当村干部是为了经济收益，不如说是为了实现价值增值与社会收益。正因如此，过去他们总是尽心尽力地倾听村民正当诉求，并把这些诉求认真落实在具体行动中。而每一次这样的行动都能收获村庄社会的正向评价和由衷称赞，也让精英群体感受到自我价值的社会实现，使其体悟到治村价值和意义所在。可是，当村级治理变得合规化并指向组织内建设时，治村过程就被还原为单纯的职业劳动，难以带给精英群体以意义感和获得感，甚至在治理过程中会遭到群众的不解、指责和怨恨。久而久之，村庄精英就缺少参选村干部职位的价值动力和心理基础，成为村治主体构成中的缺席者。

（四）常人登场：村干部职业化与组织适配

伴随国家反哺农村力度加大，村级组织成了对接下乡资源与在地需求的中间载体，他们的工作积极性直接关系到政策执行效果和政策落地成本。而工作积极性实则与村干部的报酬激励机制

紧密相关[23]。这种激励机制主要包括物质激励和非物质机制两个方面：一个是工作待遇和福利提高，一个是职位晋升机会拓展。

就前者来说，以前村干部工资属于补贴性质，工资按年发放且水平低、不稳定。现在村干部工资已经从误工补贴变成了职业工薪，已经被纳入县乡财政预算之内。从S村来看，村书记的工资基本是3500元/月，一年收入大概在8万元左右，副职干部和普通干部的工资分别是村书记工资的95%和90%。除工资收入外，平镇政府还给村干部购买了五险一金，这使得村干部退休后能够获得相对稳定和较高的退休金。对于普通村民来说，由于能力有限，他们在城市社会的高度竞争环境中几乎没有多少优势可言，务工收入不高与消费支出不少使得他们只能获得社会平均工资而已。而且，他们常年在外务工也让家庭处于拆分型再生产状态，不利于家庭结构稳定和儿童教育发展。正是不断提高的工资收入预期和养老福利保障，以及嵌入家庭再生产过程，全职当村干部对常人来说是一种不错的选择。

就后者来说，村级组织是一个自治单元，虽然也有从后备干部、一般干部、副职干部到主职干部的梯度流动机制，但这种职位晋升阶梯具有内部化的特征，只是在村级层面流动，缺少通往乡镇一级的制度化通道，因此面临着晋升天花板问题。即便近年来，平镇开放了从村干部到乡镇人员的流动和晋升渠道，建构了从优秀村干部中招考乡镇公务员的正式制度。但是这种报考有一定的资格要求，比如每两年获得一次机会、面向村庄主职和副职干部、报考年龄不超过45岁等。对于原有精英干部来说，他们的年龄往往偏大，文化水平较为有限，因此在招考乡镇公务员中容易卡在笔试这一关。就S村来看，最近几年只有原村书记李虎经过多年奋斗才考取了乡镇事业编。而对更为年轻的普通村民来说，文化水平较高使得他们具有较强的考试能力，由此增加了以村干部岗位作为实现身份转变和向上流动“跳板”的政治预期。一言蔽之，通过村干部职业化体系改造，附着在村干部职位上的制度化利益正在增加，对能力不高和资源有限的普通村民来说，村干部已经算是一份收入不低且有一定前途的体面工作了，因此能激发其成为村治主体并保持积极有为状态的热情和动力。

从社会分层角度来看，普通村民位于村庄的中等层次。因此一方面，他们没有精英群体那样的经济实力以及对社会评价和自我实现的独特偏好，进一步说，其更加关注村干部职位带来的经济性和体面性，而非那种具有伦理厚度和价值生产能力的乡村面子和认同。另一方面，他们习得和展现出来的更多是一种“循规化的心性品质”，对当前村级治理的规范化取向和公共政策的刚性化执行没有那样不适，这样常人治村也才有了持续下去的现实可能。

四、“常人治村”实践的效度与限度

由于村级治理情境发生变化，村庄精英的兼业工作和价值实现路径受阻，于是显化了村治主体的“去精英化”趋势。就结果来看，村治精英流失弱化了村级组织的治权，使后者难以有效承接和执行不断下沉的行政任务。在此背景下，乡镇政府便试图通过对村干部岗位进行职业化体系改造，以保证村治主体队伍完整。相比精英群体，村干部职业化对普通村民来说具有吸引力，“常人”因此登上村级治理舞台。当然，作为一种新的治理类型，“常人治村”也存在一定的治理限度，因此值得关注和回应。

（一）“常人治村”的积极效度

第一，从私人化到民主化的治理模式转型。长时间以来，精英治村是我国基层治理的常态，精英村干部能凭借自身优异特质获得广泛群众基础和动员能力，因此在处理公共议题时，更多是以村两委班子讨论商量为主，以私人关系和非正式手段，而普通村民时常处于形式参与乃至完全缺位的状态。此时村庄权力结构具有很强的封闭性、内部性和垄断性，村级治理甚至也因此沦为精英村干部的私人治理甚至寡头治理。当然，就像“富人治村”不全然是破坏性力量一样，“寡头治村”也并非只以管制为底色，但在这种治理模式下，村级治理绩效就很大程度上取决于精英村干部自身的道德水平和人格素养，这使得村级治理效果具有不稳定和波动性。相比之下，常人村干部无论从资源还是人脉来说都不密集，很难仅凭私人关系动员的方式来应对较为复杂的村级

治理议题，缺乏成为“寡头”并进行“寡头治理”的支持条件。于是，他们在村治现场的常见做法就是“讲政策”“带头文件下乡”“开大会”，严格按照相关政策落实工作。这种治理风格在保证工作合规的同时，也把群众纳入到村级协商治理框架中，由此推动了村级议题决策的民主化和治理结构的开放化。

第二，优化村干部队伍结构与信息能力。就当前来看，不少村干部年龄结构普遍偏大，且知识水平相对有限，大多数不会操作电脑，填写表格和撰写文字材料也很不熟练，由此很难适应国家治理现代化背景下的信息化和档案化操作要求。客观来讲，有些文牍化工作确实属于形式主义作风和“以迹为绩”范畴，但并不能因此否定村干部掌握一定信息能力的重要性和必要性。因为，国家能力的重要组成部分是认证能力。而认证能力的提升是以收集、识别和整理域内人、财、事、物等社会事实的信息为基础的，是将各种信息转化为数据的过程[24]。有了这个过程，一个模糊的“社会”才会日渐清晰，国家公共政策的制定和投放也才能精准化和科学化。相比年龄老化的精英干部，年轻化的村干部相对具有较高的知识素养和信息化操作能力，对无纸化办公等要求的可接受度高。因此，常人群体加入村治主体序列，不仅有助于村干部年龄结构的优化和梯度化，还进一步提高了国家认证能力与基层规则之治。

（二）“常人治村”的负向限度

第一，常人干部的专才特质带来干群关系悬浮化。从S村来看，最近增选的几位村干部都是年轻人，学历化和知识化程度都比较高，大多数是学校毕业没多久就回村当村干部。这意味着，他们既不太熟悉村庄中的人与事，也缺乏与村民交往和打交道的生活经验，对乡土社会的复杂性和总体性特征缺乏本质了解。其结果是，在村治现场，他们无法通过深入农民的日常生活脉络来寻找矛盾堵点，而只是一味按章办事、或者按照自身所想考虑问题，最终在开展群众工作中颇感不顺。其实，在乡村振兴阶段，村级治理与其说回应的是生产秩序，不如说是生活秩序。而农民日常生活秩序的琐碎、重复乃至平淡等诸多特征，决定了针对农民日常生活的治理必然是软性的、多渠道的，不仅要有策略性技术和制度性认证，更要有通感化理解和说服式治理[25]。就此而言，当前常人村干部充当的是专才型干部，只具备应付现代化办公要求的行政任务，而缺乏深入群众并从中理解农民生活逻辑的意愿和动力。这样，“常人治村”势必难以取得良好的治理绩效和群众基础，甚至还可能让干群关系从“鱼水”状态退化为“油水”状态。

第二，常人干部的制度资源依赖导致村治成本高企化。与精英群体相比，常人在村庄内部缺乏多数支持结构和社会号召力，不具备将外部成本内部化的治理能力，因此在开展工作时，只能依靠村干部岗位所附有的（准）体制身份以及来自乡镇政府的制度化资源支持，只会运用规范化和正式化的治理手段。可问题是，在中心工作常规化与边缘工作中心化的背景下，常人村干部的治理任务比较繁杂，倘若一味向上“求援”并动员制度性资源，势必会导致国家治理成本不断增加。姑且不说乡镇政府是否拥有密集的制度性资源，就算拥有，这些资源只是一时地解决某些问题，没有从根本上转化成常人村干部的治理能力。其实，村级治理现代化不等同于村级治理制度化，非正式规范、非制度化资源也并非治理失效的根源，事实可能如周飞舟所言，“制度嵌入在权力、关系和非正式运作之中，后者不但不能被前者替代，而且正是前者所以出现问题的根源所在”[26]。只有站在这个高度，才能看到常人村干部的非制度性资源缺乏以及对制度性资源的高度依赖，对村治绩效和组织成本带来的持久影响。

五、结论与讨论

税费改革后，国家施政伦理逐渐从汲取取向转为反哺取向，为了确保资源和项目有效落地，政府行政控制权也逐渐加强并下沉，体制化取代体系化成为当前乡村关系的重要特点。在此背景下，基层政府沿着科层体系的制度通道对村级治理情境进行了有力塑造，这表现为治理任务过密化、治理方式的合规化和治理面向的“组织内”。对于村庄精英来说，此种治理情境一方面影响了其生计空间和兼业时间，另一方面抽空了其治村的价值动力和情感基础，最终造成其退出村级治

理领域，不再担任村治主体。而对于普通村民来说，村干部的工资薪酬和职业晋升有着一定吸引力，常人治村的治理形态由此出现。就其影响来说，“常人治村”固然推动了村级治理民主化和权力结构开放化，优化了村干部队伍的年龄结构与信息能力，但其专才特质与制度资源依赖分别带来了干群关系的悬浮化和村治成本的高企化。

步入新时代，推动乡村治理现代化发展成为一项政治议题，但治理现代化并不等同于治理规则化，也不能与制度建设划上等号，相反在关注制度和技术取向时，要立足乡村治理的社会基础，探讨“积极有为”理念下的简约治理机制与路径。这为当前村治主体研究提供的政策启示在于，村干部队伍结构应该要有梯度性，这种梯度既指向年龄结构上的，也包括社会分层上的。也即是说，村级治理有效的实现需要同时借助专才型干部（常人为主）和通才型干部（精英为主）两类群体的力量，并为二者创造发挥主体优势与治理合力的良好条件。

沿此逻辑，第一，政府应该重塑村级组织的治理责任而非一味地行政控制，推动村干部角色的公共化转型和服务本位，给予村干部适度且必要的政策转化权限与自由裁量空间，从而让村庄精英群体有时间和精力为村民服务，并在此过程中强化治村意愿和动力。第二，无论谁来治村，政府都要坚持农民在乡村振兴和村级治理中的主体地位，在此基础上，政府可以通过制度供给和规则输入等方式，为农民创造参与村级治理的机会空间和便利渠道，这既可以保证治理决策的过程科学性和结果可接受性，也能形成对村干部治理行为的民主化监督，最终达致村级治理有效、有力和可持续化的多重目标。第三，推动村治主体结构优化，保证常人和精英共同治村格局。这要求，适度提高村干部职位的吸引力，为乡土精英开辟向上晋升流动的通道，以吸纳精英群体参与村庄治理，从而保证村治治理主体结构优化和能力提升。

参 考 文 献

[1] 贺雪峰，董磊明．中国乡村治理:结构与类型[J]．经济社会体制比较，2005（3）：42-50

[2] 狄金华，钟涨宝．从主体到规则的转向：中国传统农村的基层治理研究[J]．社会学研究，2014（5）：73-97.

[3] 杜赞奇．文化、权力与国家[M]．王福明，译．南京：江苏人民出版社，2010：182.

[4] 徐勇．村干部的双重角色:代理人与当家人[J]．二十一世纪，1997（8）：151-158.

[5] 李祖佩，梁琦．资源形态、精英类型与农村基层治理现代化[J]．南京农业大学学报(社会科学版)，2020(2)：13-25.

[6] 杜鹏．精英结构视角下的村治逻辑与类型[J]．探索，2016（5）：181-190.

[7] 陈柏峰．富人治村的类型与机制研究[J]．北京社会科学，2016（9）：4-12.

[8] 李祖佩．村治主体的“老好人”化：原因分析与后果呈现[J]．西北农林科技大学学报(社会科学版)，2013（3）：126-131.

[9] 崔盼盼．乡村振兴背景下中西部地区的能人治村[J]．华南农业大学学报(社会科学版)，2021（1）：131-140.

[10] 帕累托．精英的兴衰[M]．刘北成，译．上海：上海人民出版社，2003：17.

[11] 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.

[12] 叶敏，娄芹芹．“常人治村”：郊区社会的村治形态[J]．中共天津市委党校学报，2020（6）：76-85.

[13] 袁明宝．乡村振兴背景下青年女性参与基层治理实践研究——以川西平原农村为例[J]．中国青年研究，2023（6）：70-77，23.

[14] 望超凡．村治主体的“去精英化”：形成原因与治理后果——基于对皖南禾村的经验考察[J]．北京工业大学学报(社会科学版)，2022，22（3）：110-122.

[15] 杜姣．乡村振兴背景下乡村治理主体的去精英化与村干部职业化[J]．经济社会体制比较，2022（2）：38-47.

[16] 埃米尔·涂尔干．社会学方法的规则[M]．狄玉明，译．上海：商务印书馆，2006：40-53.

[17] 陈嘉文，姚小涛．组织与制度的共同演化：组织制度理论研究的脉络剖析及问题初探[J]．管理评论，2015（5）：135-144.

[18] 石建．村庄场域青年干部的回流机制及其实践困境[J]．中国青年研究，2022（5）：101-110.

[19] 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（3）：1-38.

[20] 熊琳，蒋帆．社区协作治理的行动情境与互动机制[J]．华东理工大学学报(社会科学版)，2021（2）：136-148.

[21] 托马斯·海贝勒，等."主动的"地方政治：作为战略群体的县乡干部[M]. 刘承礼，等译. 北京：中央编译出版社，2013：1-10.
[22] 加埃塔诺·莫斯卡. 政治科学要义[M]. 任军锋，等译. 上海：上海人民出版社，2005：401-405.
[23] 杜姣. 转型背景下兼职化村干部管理体制的适用性辨析[J]. 内蒙古社会科学，2021（4）：29-35.
[24] 王绍光. 改革开放、国家能力与经济发展[J]. 中国政治学，2019（1）：3-40.
[25] 陈靖，刘明. 上楼之后："涉农社区"的生活秩序及其治理探索[J]. 中国行政管理，2020（11）：59-66.
[26] 周飞舟. 政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变[J]. 中国社会科学，2019（3）：21-38.

Ordinary people governing villages: practical connotation, generative logic and governance consequences——based on the field investigation in S village in central Hubei

WANG Jinwen

(*School of Public Administration, Hohai University, Nanjing* 211100, *China*)

Abstract: From the perspective of resource form and identity characteristics, there is a differentiated pedigree of village governance in rural areas of China, but the academic circles usually examine it in the elite research tradition of grassroots governance, ignoring the external institutional changes and the "de-elitism" of village governance, thus obscuring the empirical fact that "ordinary people govern villages". According to the investigation, ordinary people's governance of villages has the connotation of weak development of behavior orientation, public orientation of action value and external empowerment of authoritative sources. From the perspective of generative logic, the grass-roots government has strongly shaped the village-level governance situation with the help of the institutional channel of the bureaucratic system, which is mainly manifested in the over-dense governance tasks, the compliance of governance methods and the governance oriented to "the organization", thus deconstructing the original part-time space and value motivation of the village governance elite. In contrast, the salary and career promotion of village cadres have structural adaptability and value appeal to ordinary villagers. "Ordinary people governing villages" promotes the democratic operation of village-level governance power and optimizes the talent team of village cadres, but there are also problems of suspended relationship between cadres and masses and high cost of village governance. In this regard, it is necessary to find the social foundation of village governance, promote the gradient distribution of the main structure of village governance with institutional empowerment and rule innovation as the starting point, and realize the coordination of the main bodies of village governance.

Keywords: Subject of village governance; Elite paradigm; Institutional environment; Governance structure; Ordinary people governing villages

（编辑：赫雪侠）