舒丽瑰．基层治理现代化背景下农业型村庄村干部职业化“制度空转”现象探析［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2025，24（1）：96-106.
SHU Ligui. On the phenomenon of "system idling" in the professionalization of village cadres in agricultural villages under the background of modernization of grass-roots governance［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2025，24（1）：96-106.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2025.01.009

基层治理现代化背景下农业型村庄村干部职业化“制度空转”现象探析

舒丽瑰
（中南大学 人文学院，湖南 长沙 410083）

摘 要：基层治理体系现代化和基层治理能力现代化是基层治理现代化的一体两面，基层治理体系现代化是基层治理能力现代化的基础，体系完备、治理有效是基层治理体系现代化的重要内涵。村干部职业化制度是地方政府推动基层治理体系现代化的重要创新实践。实践过程中发现，统一的村干部职业化制度在工业欠发达的农业型村庄出现了“制度空转”。这表现在四个方面：工资制与软考核制、应付式的坐班制与考勤制、狭窄的职业晋升空间和乡镇有限度地引导村庄选举。这带来村干部消极治理与村级治理效能低下等意外治理后果。研究表明，制度运行是个系统，村干部职业化制度主体存在合法性、科学性有余而有效性不足的问题，并连带引发了制度执行及监控变形，制度运行环境不稳定，最终导致“制度空转”现象生成。这启示我们需从整体优化制度运行回应制度运行的有效性问题，注重村干部职业化制度运行的村庄经济社会基础，因时因地制宜推动村干部职业化制度。增强村庄治权，有效杜绝农村基层制度执行中的形式主义，实现基层治理现代化。

关键词：基层治理现代化；村干部职业化；制度空转；形式主义；村庄精英阶层断层
中图分类号：C912.82 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2025）01-0096-11

一、研究背景

2013年，十八届三中全会首次提出了治理体系和治理能力现代化的目标，以此为契机，各地政府推动了基层治理体系及治理能力现代化的具体治理实践。随着十九大报告乡村振兴战略的提出，以现代化为理论视角的基层治理现代化成为新时代的研究热点。当前研究主要集中在两个方面：一是对基层治理现代化的理论建构及相关问题进行分析。基层治理体系现代化与基层治理能力现代化是基层治理现代化的一体两面，基层治理体系现代化的重要目标是实现基层治理能力现代化。基层治理体系现代化不仅包括治理体系制度化、规范化，还包括治理有效[1-2]。治理有效不仅意味着国家在基层具有政策执行能力，还意味着国家与社会具备协商互动的能力[3-4]。中国式现代化既包括国家对基层社会治理的现代化，也包括基层社会自我治理的现代化，还包括在建构共建共治共享的治理格局中，促进国家与社会的良性互动[5]。二是以基层治理现代化为目标或者视角来检视某一特定的治理创新及实践。巢小丽[6]以“宁海36条”为切入点，分析这一基层治理创新的政策绩效，并在此基础上建构了乡村治理现代化的逻辑。吕德文[7]以北京市“街乡吹哨、部门报到”的经验为基础，分析了这一治理

收稿日期：2024-06-18 **修回日期：**2024-07-04
基金项目：国家社科基金重大项目“中国城乡融合发展的空间社会学研究”（20&ZD149）；湖南省社会科学基金青年项目“湖南农民生活方式数字化转型的风险与治理研究”（22YBQ009）；湖南省教育厅一般项目“立德树人使命下部属高校全过程课程思政研究”（2023JGSZ020）；中南大学2023年课程思政项目“立德树人使命下部属高校全过程课程思政研究”
作者简介：舒丽瑰，研究方向：数字社会与城乡基层治理。

创新对属地管理的影响及产生的治理绩效，并在此基础上指出乡村治理现代化的发展方向。姜晓萍[8]认为基层治理创新是我国制度优势转化为基层治理效能的核心机制，但实践过程中却出现了过度重视制度建设不重视制度实效的伪创新行为，这一行为偏离了基层治理现代化的要求，值得警醒警惕。

当前的研究多偏重于某一方面，即理论的初步建构或者对特定治理创新实践的阐释，但在廓清基层治理现代化理论建构基础上对特定治理创新实践进行阐释的研究还需要拓展。本文在把握基层治理现代化内涵的基础上，以基层治理现代化为研究视角，深入分析农业型村庄村干部职业化“制度空转”现象，尝试为拓展村干部职业化研究、破解农业型村庄及农村基层制度执行中的形式主义，实现基层治理现代化做出一点贡献。

二、研究问题

村干部职业化制度率先在工业发达的东部农村实现，后逐步拓展应用到工业欠发达的中西部农村。村干部职业化制度在工业欠发达的中西部农村实现了吗？其具体实践形态如何？该制度在工业欠发达的中西部农村运行时面临怎样的约束条件？研究村干部职业化制度欠发达农村的运行约束对在农村基层推进村干部职业化制度，实现基层治理现代化有何启示，亟待挖掘。

村干部职业化研究分为以下三个方面：第一是研究村干部职业化制度及其实践是什么。村干部职业化即围绕薪酬财政化、管理职业化、发展持续化等目标，在村干部队伍的选拔任用、激励保障、监督考核、培训提升等方面实现从兼业化管理向职业化管理的转变[9]。改革开放以来，中国农村一方面出现了巨大的区域发展差异，另一方面形成了全国统一的劳动力市场，这两个方面使得村干部的稳定性及职业化程度也相应出现了区域差异[10-12]。部分地方出现了村干部职业化制度“半职业化”的实践[13-14]。

第二是分析各地基层政府推动村干部职业化制度实践的原因。工业化、城镇化背景下村庄治理事务数量激增及类型变迁，是地方政府推进村干部职业化制度的重要原因[15-16]。相比中西部村庄，东部村庄村集体经济资源丰富，治理事务密集，故率先推动村干部职业化[17-19]。中西部农村的治理事务有限，村集体经济空壳化，缺乏推动村干部职业化的内生需求及经济基础，故当地的村干部职业化更多是政治压力的产物[20-21]。

第三是呈现村干部职业化制度的实践成效。推行村干部职业化制度有助于提高农村干部整体素质，促进基层组织形式合理化，推进国家政权建设向下延伸，应当提倡[22-24]。推行村干部职业化制度属于国家政权建设的范畴，这虽然有助于乡镇政府加强对村级组织的控制，有效地完成行政任务，但会带来行政消解村社自治和公共性的意外后果[25-29]。

统一的村干部职业化制度在不同地区出现了差异化的实践特征及成效。如何总结看待这一现象？这一现象的产生究竟是因制度设计出现问题引发的，还是因政策执行过程中出现问题引发的，亟待挖掘。本文通过把握“制度空转”的理论及实践内涵，将工业欠发达的中西部农村村干部职业化制度实践特征提到“制度空转”的高度，并在基层治理现代化背景下对其进行深入系统的分析，进而提出相应的对策建议。这对破解基层制度执行中的形式主义，深入推进村干部职业化，促进基层治理现代化实现具有重要的理论价值和现实意义。

三、农业型村庄村干部职业化“制度空转”现象的经验呈现

因经济发展水平的巨大差异，中国农村分化为东部农村和中西部农村。东部农村的产业类型以工业为主，中西部农村的产业类型以农业为主。且在经济发展东西差异的背景下，中西部农村的农民家庭普遍形成了以“代际分工为基础的半工半耕”家计模式，村庄主体以老弱病残幼为主，村庄空心化现象比较严重。有鉴于此，产业成为区分东部农村和中西部农村的重要指标，也成为影响两地农村基层治理的基础性变量。基于此，本文将东部农村和中西部农村分别划分为工业化村庄和农业型村庄①。2018年至今，笔者及所在研究团队在全国多地对村干部职业化制度运

① 农业型村庄则是对以农业为主导产业的中西部农村的特指。

行实践展开了专题调研，掌握了大量丰富的一手数据和资料，本文中出现的湖北阳新M镇农村、湖南省汨罗市H镇农村、江苏省扬州市江都区L镇农村及湖北省秭归县W镇农村是其中的典型案例村庄。同时，因湖北阳新M镇农村、湖南汨罗市H镇农村、湖北秭归W镇农村均地处中西部，产业类型以农业为主，老人是村庄农业生产的重要主体，年轻人以外出务工为主要收入来源，以血缘为基础的血缘地缘关系是村庄中达成集体行动的主要关系资源。而江苏扬州江都区L镇农村虽地处东部，但远离中心城市，村庄经济欠发达，农民以外出务工为主要收入来源，村庄空心化程度严重。上述村庄与理论意义上农业型村庄的特征一致，故被作为典型案例用于呈现农业型村庄村干部职业化“制度空转”现象的内涵。

制度是要求大家共同遵守的规范体系。所谓制度空转，是指法规、制度、政策等在现实运行中与制度设计预期目标相差甚远，或者说没有形成足够的制度效能，无法实现制度预期目标的现象。制度空转的主要特征在于“转”和“空”。所谓“转”，是指在现实经济社会发展和生活中，并未将制度束之高阁。所谓“空”，是指制度经常得不到执行，制度目标经常得不到实现[30]。村干部职业化的内涵从韦伯笔下官僚制的内涵衍生而出，通常包括以下几个方面的内容：乡镇干预村庄选举，工资制与考核制，坐班制与考勤制，连续化的职业发展，清晰化的组织职能分工及层级化的组织结构[28]。村干部职业化“制度空转”现象，是指村干部职业化制度实践内容在形式上偏离了村干部职业化制度的内涵，其具体内容如下：工资制与软考核制，应付式的坐班制与考勤制，狭窄的职业晋升空间，乡镇有限度地引导村庄选举。村干部职业化制度的“制度空转”特点决定了其在效能上无法达到预期的治理效果。

（一）工资制与软考核制

现在村干部的工资构成包括基础工资和绩效工资两个部分。绩效工资由乡镇以目标责任制考核的结果进行测算。但镇域范围内，村际之间的绩效工资差距不大，绩效工资考核对村干部的影响比较有限。同时，部分地方试行给村干部购买社保及五险一金，部分地方具有压力和冲动给村干部购买社保及五险一金。此外，上级政府并未重新为职业化村干部的工资配套资金，其工资来源主要是推行村干部职业化之前上级提供的保村级组织运转的财政转移支付。

在湖南省汨罗市H镇农村，当地主职村干部的基本工资是1500元/月，副职村干部的基本工资是1200元/月，绩效工资均是人均8000元/年。年底乡镇会对各村工作情况进行综合打分排名，除最后一名外排名结果不对外公布，避免引起村际间不必要的攀比。同时，对最后一名村庄进行低度惩罚，该村村书记在全镇开会时需做表态发言，表明“接下来要做好工作”。另外，最后一名村庄的村干部绩效工资总数比其他村人均少200元/年。此外，对工作做得好的村庄主要给予显性的精神奖励，如口头表扬。这使得他们在全镇村干部群体中比较有面子。除此之外，没有额外的物质奖励。在此氛围下，村干部在工作上形成了“及格”的心态，“只要不当最后一名就可以了”。

（二）应付式的坐班制与考勤制

在农业型村庄，除极少数地方政府融资能力有限，未举债建设外，绝大多数村级组织都建起了村办公大楼，设置了办事服务大厅，村干部被要求像乡镇公务员一样坐班。周一至周五上班，周六周日值班，上下班打卡，记考勤。坐班情况随时接受上级检查。实践过程中，除少数存在少量工业厂房出租收入或沙石矿产资源收入的村集体经济富裕村外，绝大多数村庄的村干部坐班制执行得不彻底。这表现在以下几个方面：一是坐班时间不连续，具有季节性。如上级检查及行政事务较多的时间段就坐班，否则就不坐班。二是坐班人员不齐整，只有个别村干部按要求坐班。每个行政村固定让一个村干部或者最多两个村干部坐班，剩下的村干部只有在重要领导在场和应付检查时才出现。三是坐班地点不固定，不固定在村部办事服务大厅。如，固定的坐班人员根据个人需要及村庄实际情况，可在办事大厅，也可以巡查村庄的名义外出处理其他事情。乡镇季节性、临时性抽查时则应付式在场。对此，乡镇也主要以劝说教育为主，物质及精神惩罚为辅。

在江苏省扬州市江都区L镇农村，当地也推行村干部坐班制，但全镇11个村庄中只有2个村集体经济富裕村彻底执行了坐班制。这两个村一

个因有乡镇工业园区的支持，借助园区物业出租及乡镇政府提供的园区环卫、绿化、秩序维持等费用，每年有上百万元的村集体经济收入。另一个原来是乡镇工业明星村，20世纪90年代时每年有上百万元的村集体经济收入，2000年左右一年也有几十万元的村集体经济收入，2019年左右受减量化政策的影响，村庄低小散企业被强制淘汰，村集体经济收入逐渐下降为几万元。该村村集体经济收入减少，又受到明星村的政治荣誉感约束，无法变通执行村干部职业化制度，村书记“找钱”为配套村干部工资待遇的经济压力较大。“一年的大部分时间村书记都在考虑如何向社会人士‘化缘’，年底时更是焦虑得整晚睡不着觉，年底时其他村干部都不敢和村书记说话，过了年底要来钱氛围又变轻松了。”除了这两个村庄外，L镇大部分村庄均出现了“村部门上一把锁，村书记外出务工或者钓鱼”，村级组织变通执行坐班制的情况。对此乡镇也采取选择性管理的策略，“睁一只眼闭一只眼”。

（三）狭窄的职业晋升空间

将职业化村干部当作公务员进行管理，逐步纳入乡镇干部的晋升序列，成为村干部职业化制度的重要内涵和内在要求。实践过程中，一方面村干部的职业化程度加深。如当下，村干部内部的关系逐步等级化。村干部群体内部逐渐分化为三种类型层级：村主职干部、村副职干部、村后备干部，从前往后村干部的职位级别依次降低。村后备干部在其中的层级最低，需要通过工作经验积累、职位晋升，才能转换身份，变成村副职干部。同时需要工龄、资历和能力的积累以及领导注意力分配，才有机会逐步晋升到村主职干部。另一方面，村干部向上晋升的通道较为狭窄，一是机会不多，二是存在“天花板”。推行村干部职业化制度之后，乡镇开放了极少量的乡镇工作岗位给村干部，但只有极优秀的少数村主职干部在资历足够和合适的契机，才能获得这样的机会。即向上晋升的机会具有较大的不确定性。

在湖北省秭归县W镇农村，2017年至今当地只出现过一例村书记被破格提拔为偏远乡镇副镇长的例子，绝大多数的村干部均止步在村庄层面。除晋升空间有限外，薪资水平一般，无法与市场上同等劳动力的价格持平，也是当地村后备干部流动性较大甚至流失的重要诱因。在湖北秭归W镇农村，村干部的工资水平是1200元/月至1500元/月，远低于当地农民外出务工至少3000元的月收入水平，这也形塑了当地村后备干部流动性大的格局。2010年至今，村内共迎来了四任大学生村官，他们在担任村后备干部后均选择迅速考编，快速离开村庄。村书记物色的三名本地村后备干部目前也面临流失的风险，其中2名正在积极参加公务员考试，另外1名计划等小孩大一点后外出务工。秭归农村村后备干部的稳定性问题，折射出当地村干部晋升空间吸引力不足、相对狭窄的客观困境。这一困境使得实践中的村干部职业发展特征偏离了村干部职业化制度预想的特征，村干部职业化“制度空转”现象凸显。

（四）乡镇有限度地引导村庄选举

村级组织由村党支部和村民委员会共同构成，党的组织原则是“下级服从上级，全党服从中央”，村民委员会按照《村民委员会组织法》实行“自我管理、自我决策、自我教育、自我服务”，是群众性自治组织。在推进基层治理体系及治理能力现代化建设的背景下，一方面乡镇进一步加强了对村庄选举的引导。例如，乡镇党委政府通过组织工作引导村庄选举，力推村支部书记通过相应组织程序当选村主任，实现村书记村主任“一肩挑”。通过加强对村书记的把控，乡镇对村委会的影响加深，村委会行政化趋势加强。另一方面，在选举中乡镇一定程度上会考虑村民尤其是现任村干部的想法，有限度地引导村庄选举。例如，实践中部分乡镇在任命村书记及选举其他村干部之前，会先到村庄内部进行走访，了解村民对村干部尤其是村书记的评价，考察村干部的群众基础。同时，出于物色同等优秀的在村村干部比较困难的考虑，在农业型村庄只要村干部没有犯原则性错误，乡镇一般都会让现任书记连任。

在湖北阳新M镇，当地乡镇政府一般会通过以下方式让村书记连任：第一是采取直接任命村书记的方式，第二是通过提名村书记为唯一候选人，全体党员投票选举的方式。在村庄中能当上村书记的人，一般都是工作能力较强，家庭负担

不重的人。他们即便是到了60岁，年龄偏大，乡镇也倾向于不轻易更换他们，除非上级有明确的要求或者村书记的工作能力实在太差，政治觉悟比较低，与乡镇党委的意志严重不符。例如，在湖北秭归W镇农村上级明确要求村干部到了60岁就要退休，但实践中乡镇没有按照此要求执行，而是尽量保持村书记队伍的稳定性，通过增加村庄年轻后备干部的方式，在形式上符合上级的要求。这使得该乡镇一半以上的村书记年龄接近或者超过60岁，年龄偏大的格局能够继续维系。同时，村书记倾向于和合作过的村干部搭班子。他们往往通过向乡镇直接提建议或在村庄选举程序上进行引导的方式，保证自身意图的贯彻执行。这一定程度上有助于村庄班子成员的超稳定结构的实现及延续。基于村庄选举过程中乡镇也需考虑村书记和群众建议的行为可知，乡镇并未完全主导村庄选举，其对村庄选举的影响是有限度的。

“制度空转”是指制度一方面并未被束之高阁，另一方面出现经常性地不运行，难以达到预期制度目标的情况。对比村干部职业化制度的内涵发现，农业型村庄村干部职业化制度实践在内容形式上偏离了村干部职业化制度的内涵，村干部职业化制度因此出现“制度空转”。这一情况会带来意外的后果，影响村干部职业化制度预期的治理目标的实现。

四、农业型村庄资源匮乏、精英断层与村干部职业化“制度空转”现象生成

制度的有效运转不仅需要制定、执行、监控，从而形成一个完整的闭环，也需要良好的外部环境。“制度空转”意味着系统失灵，这既有制度主体的问题，也有制度执行主体的问题，同时也有制度监控和制度文化不足的问题[31]。其中制度主体的问题，又需要从制度制定前、执行中和执行后的全过程进行检视，具体从制度是否具有合法性、科学性和有效性几个方面进行考察。结合村干部职业化制度设计和制度实践经验来看，村干部职业化制度在农业型村庄出现的“制度空转”现象是制度主体存在问题而连带出现的制度运行各环节出现的问题导致的。制度主体存在的问题是制度设计的合法性、科学性有余而有效性不足，即制度是否能符合实际需要并且发挥作用。具体到村干部职业化制度的运行是指村干部职业化制度能否与村庄各要素，尤其是村庄经济资源和社会关系进行匹配①。这决定了村干部职业化制度运行是否有效。经济基础决定上层建筑，相比较之下村庄经济资源对村干部职业化制度运行情况的主导性作用更大。故本文主要选取村庄经济资源这一关键要素，分析其与村干部职业化制度之间的匹配度不高，连带产生了村干部职业化制度执行其他环节的问题，从而导致了村干部职业化“制度空转”现象产生。

除了揭示村庄经济资源影响村干部职业化“制度空转”现象的逻辑框架外，本文还在此框架的指引下，以村庄阶层结构为切入口，细致呈现村庄经济资源影响村级治理即村干部职业化制度运行情况的具体过程。即因乡村两级缺乏足够的财政资源及常规化制度化的权力，难以有效应对能将村民动员起来的村庄精英阶层断层的问题，缺乏村庄精英阶层的认同，最终使得当地政府为稳定现有少量在村精英的工作积极性，在执行村干部职业化制度时陷入策略主义，使得村干部职业化制度走向形式上的空转。相关具体内容如下：

① 这里之所以未将学界讨论较多的村庄事务多寡作为影响村干部职业化制度运行的独立变量，是因为经济基础决定上层建筑，相比村庄事务多寡，村庄经济资源是影响村干部职业化制度运行的关键变量，同时，也因为上述两个变量存在内在关联，具有连带性。通常情况下，经济资源充裕的发达农村，村庄事务数量相对密集，职业化村干部与之匹配度高，不存在村干部资源闲置浪费的情况。在经济资源匮乏的欠发达农村，村庄事务稀少，职业化村干部与之匹配度低，职业化村干部“人浮于事”。即村庄事务数量往往由村庄经济资源发展连带产生，故村庄经济资源才是影响村干部职业化制度运行的关键因素，村庄事务数量多寡对村干部职业化制度运行的影响已经一定程度上被上述关键变量对村干部职业化制度运行的影响指代了。此外，本文是在区分发达的工业型村庄和欠发达的农业型村庄的基础上，讨论村庄经济资源对村干部职业化制度运行影响的第一性，村庄经济资源在此处有特定意涵，主要是指由产业发展带来的村庄经济资源，故在此特定情境下选用村庄经济资源作为解释村干部职业化制度运行情况的关键变量，具有一定的解释力。

（一）农业产业衰败化与村庄精英[①]参政内生动力不足

东部农村和中西部农村的经济发展水平差距较大，东部农村的主导性产业是工业，中西部农村的主导性产业是农业。产业基础不同使得村庄阶层结构的特点也存在差异，具体而言东部农村的村庄阶层结构完整，中西部农村的村庄阶层结构断裂。衡量村庄阶层结构是否完整的两个指标是村庄阶层结构类型是否完整，村庄阶层结构代际再生产是否具备村庄主体基础。

在工业发达的东部农村，当地形成了完整的村庄阶层结构，具体包括：企业家阶层，中间阶层，中下阶层，贫弱阶层。在当地企业家阶层一定程度上主导了村庄政治社会发展方向。在工业欠发达的中西部农村，当地普遍没有形成企业家阶层，少量因承包工程或经营生意致富的村庄富人也进城离开了村庄。农民家庭普遍形成了以代际分工为基础的半工半耕的家计模式。村庄分化为以下几个阶层：外出务工群体，中坚农民阶层，贫弱阶层[32]，阶层结构断裂。不仅如此，两地村庄阶层结构在代际上的特征差异也比较显著。在工业发达的东部农村，一代和二代农民工多在本地务工，在村庄内部实现了生产及生活方式的城市化，与村庄嵌入程度较深。当地的阶层结构代际再生产因此也具有了村庄主体基础。在工业欠发达的中西部农村，二代农民工相比一代农民工的进城逻辑发生了变化，进城居住而非进城打工赚钱成为他们进城的目标[33]。随着二代农民工的价值归属发生变迁，中西部农村村庄阶层结构代际再生产的主体基础丧失，当地阶层结构的断裂性相比东部农村进一步凸显。

表1 东部及中西部农村的村庄阶层结构特点

村庄类型	阶层结构类型是否完备	阶层结构在代际上是否延续
工业发达的东部农村	完备 （企业家阶层 中间阶层 中下阶层 贫弱阶层）	是 （子代在生产和生活上嵌入村庄）
工业欠发达的中西部农村	不完备 （外出务工群体 中坚农民阶层 贫弱阶层）	否 （子代在生产和生活上与村庄脱嵌）

两地阶层结构的特征差异决定了村庄精英参政的内在动力不同。在工业发达的东部农村，村庄阶层结构完整，上层阶层的偏好能迅速转换为各阶层竞争的标的物，所有阶层均积极向中间阶层靠拢，不甘人后，竞争激烈。在此环境中，所有村庄事务包括担任村干部均会成为阶层竞争的标的物[34]，村民尤其上层阶层担任村干部的竞争意识被激发，具备参政的内生动力。在工业欠发达的中西部农村，村庄阶层结构断裂，村庄阶层竞争压力小而分散。首先，阶层结构断裂使得阶层竞争标准降低。其次，阶层结构断裂使得阶层间的互助性增强，竞争性抑制。例如，相比务工群体家的留守老人和贫弱阶层的农户，在村的中坚农民群体年富力强，前者需要后者的体力及资源支持，后者需要前者的土地支持，二者间的互惠关系抑制了阶层间的竞争关系。最后，阶层结构断裂使得各阶层的自主性较强。在此村庄氛围下，村庄各种事务竞争包括担任村干部的竞争压力会被稀释掉，上层包括在村群体担任村干部的竞争意识难被充分激发，他们参政的内生动力因此也相应不足。

（二）村集体经济空壳化与村庄精英正式激励有限

农业型村庄工业欠发达，村庄阶层结构断裂，精英阶层缺乏竞选村干部的内生动力，村庄普遍面临村干部更替缺乏精英阶层基础，无法正常更替的困境。同时，当地村庄村集体经济普遍空壳化，任职村干部处于经济激励受到抑制，维系工作积极性存在风险的状态。其具体内容如下：

① 资源反馈背景下大量的监督、考核等行政任务同时下乡，为此乡镇挑选村干部时存在精英主义用人导向，要求承担工作的村干部既具备做文字材料等规范化工作的能力，又具备动员分散农户的群众工作能力。符合这样用人条件的在村农民较少，乡镇挑选符合条件在村干部的难度增加。也是在此背景下本文侧重探讨村干部职业化制度实践中乡镇用人导向与村庄主体结构中精英阶层的匹配问题。

首先，人民公社解体之后，分田到户以来，村级组织可统筹支配的村集体经济资源减少。其次，因不同区域的产业基础不同，村集体经济资源变现的能力存在差异，村集体经济收入水平也存在显著的区域差异。在工业发达的东部农村，当地存量村集体经济资源非农化的程度较高。这为村干部提供以下经济机会：第一是大量工程建设的契机。第二是丰厚的工资待遇。在工业发达的珠三角农村和苏南农村，当地村干部的工资及社保等待遇已得到全额配套，水平已与全国同等劳动力的市场价格持平。在江苏苏州漕湖街道，当地村干部的工资水平达到了20万元/年。正在推行村干部职业化制度的浙江农村村干部工资待遇水平紧随其后。第三是利用村集体经济资源获利的空间。第四是利用村干部这层政治身份为企业发展拓展人脉关系的便利空间。上述经济性激励使得东部农村的村干部当选后有继续任职的积极性。在工业欠发达的中西部农村村集体经济资源非农化程度较低，当地村干部获得工程建设的机会因此相对较少，村干部工资待遇无法足额保障，从村集体经济资源中和村干部身份上获得经济利益的空间受到限制。同时，当地村庄治理普遍受制于农业税费取消以来延续下来的存量性村庄债务。这既限制了当地精英阶层担任村干部的内生动力的产生，也不利于任职村干部工作积极性的维系。

农业产业衰败化导致村庄精英阶层参政的内生动力不足。产业基础薄弱的背景下，村集体经济空壳化又使得村庄精英获得的正式激励有限。这不利于村庄内部精英治理自循环系统的形成，也不利于村干部工作积极性的激发。实践中，为了稳定少量在村精英担任村干部的积极性，乡村组织不得不在涉及村干部经济利益的政策执行上转向策略主义，如变通执行村干部职业化制度，放松监督考核要求，允许村干部兼业，获取更多的经济收入等。

（三）乡镇财政维持化与供给村庄精英非正式激励

分税制背景下，中央对地方财政转移支付的内容如下：税收返还，专项转移支付，财力性转移支付。其中，税收返还包括两个部分：两税税收返还，所得税基数返还[35]。地方工业发展水平影响地方获得的税收返还基数，也即地方工业发展水平与地方财政收入呈正相关关系。相比已经成为制造业中心的东部农村，中西部农村的工业欠发达，主要以为小农农业配套服务的简单加工业和商业为主，小农经济底色鲜明。同时，其正在经历“去工业化”的过程，工业发展水平有限[36]，当地的财政收入因此受到限制。在工业发达的东部农村，当地公共财政状况良好，在工业欠发达的中西部农村，当地公共财政状况不佳，是“吃饭财政”①和“负债财政”[37-38]。工业欠发达的中西部农村有限的财政能力限制了其供给乡村干部岗位职数和为乡村干部提供更高工资待遇的能力。同时，也抑制了其回应上级政府政治创新的能力，无法获得更大的增量性政治空间。除此之外，乡镇原本处于政治体系末端，存量性政治晋升空间非常有限。在乡镇尤其工业欠发达的中西部乡镇，乡镇干部晋升资源有限，大部分乡镇干部的工作积极性难以被调动，需要通过人为“制造流动”等方式延长乡镇干部的晋升预期及工作积极性[39]。这种晋升资源的有限性使得其缺乏为村干部提供更多政治晋升空间的基础，同时影响了村干部职业化制度的运行效果。

在政治经济资源紧约束下，工业欠发达的中西部乡镇处于维持乡镇干部工资待遇和工作积极性的压力之中，没有多余的能力配套村干部工资待遇，使其标准大于等于全国劳动力市场上的劳动力价格，也无法保障村干部有较大的政治晋升空间。因为给村干部提供更多的政治晋升空间意味着挤压乡镇干部有限的晋升空间，这更加不利于乡镇干部工作积极性的维系和乡镇的基本运转。为此，乡镇政府软化执行了村干部职业化制度，在给村干部提供狭窄晋升空间的情况下，通过软化执行坐班制与考勤制、工资制与考核制，让职业化村干部的工作时间自由度更高，提升村干部获取绩效工资的确定性，通过稳定村干部的收入来稳定村干部的工作积极性。也即因为进行制度设计时没有充分考虑制度有效性的问题，制度设计与实际的需求及实践基础不匹配，导致制度执行变形，制度监控软化，制度运行缺乏稳定的环境，制度实践偏离预期的制度目标，“制度

① 吃饭财政即地方财政收入主要依靠上级财政转移支付。

空转”现象因此出现。村干部职业化“制度空转”现象的形成逻辑因此清晰化。

五、农业型村庄村干部职业化“制度空转”的危害

“制度空转”是指制度并未被束之高阁，但也未经常性运行，且往往难以达到预期的运行效果。村干部职业化制度是通过一套体系完备、运行规范的制度设计，增强国家治理能力，建构村级公共行政体系[2, 40]，推进国家政权建设理性化进程的尝试。这一统一的制度设计，在农业型村庄出现了运行偏差，即“制度空转”现象。这一现象意味着村干部职业化制度预期的目标难以达到，同时还会产生新的意外后果。

（一）村干部“寡头化”趋势加剧

在农村，当地政府往往通过精英动员群众的方式来实现村庄治理。但工业欠发达的中西部农村普遍面临人财物外流的客观困境，符合政府治理要求的村庄精英体量有限，村庄难以形成精英有序更替的内循环。这也是为什么人财物外流的背景下，“无人当村干部”的话语会产生。村干部职业化制度一定程度上就是为了应对此问题而被推行。相比推行村干部职业化制度之前，推行村干部职业化制度之后，村干部的工资支付主体及标准以公文的形式出现，合法性提高，工资待遇兑现更有保障。同时，推行村干部职业化制度之后，不少地方给村干部增加了五险一金等待遇福利，村干部的工资待遇大大改善。但在绝大多数农村，尤其在工业欠发达的中西部农村，当地政府仍然无法提供与市场上同等劳动力相当的工资待遇。村干部的工资待遇对绝大多数的村庄精英群体来说仍然缺乏吸引力。同时在农业型村庄农业产业衰败化，务工机会及收入有限的情况下，单纯通过适当提高村干部工资待遇，难以扭转村庄人才外流大趋势，农村基层依然面临村庄精英阶层断层的困境。此外，村干部职业化制度设计本身还会强化当下村庄精英任职的稳定性，使得村庄治理被少量精英垄断的趋势加强。村干部“寡头化”的核心特征之一是少数人垄断村庄权力关系网络[41]。上述趋势意味着村干部“寡头化”趋势加剧。

（二）村干部工作过程中策略主义流行

促进村干部工作规则化规范化，也是村干部职业化制度的重要内容。在农业型村庄，当地政府一方面无法给村干部提供与市场上同等劳动力相当的工资待遇，另一方面又要稳定村干部的工作积极性，软化执行职业化村干部工作规则方面制度成为其行为选择。具体而言：第一是通过应付式的坐班制与考勤制，使得村干部一方面熟悉了工作的规则及流程，另一方面在执行规则上缺乏约束力，这使得村干部处于认知与行动脱节的状态。第二是通过推行工资制和软考核制，使得村干部一方面熟悉了工作流程和目标，另一方面缺乏干事创业的外在动力，积极的工作心态很难产生。这不利于工作高质量地完成和政策的落实。实践中在完成任务过程中村干部出现的策略主义、变通行为具有了生长的土壤。在湖南汨罗H镇，当上级向村级组织分配纯行政事务时，其往往以与村庄社会利益不密切为由，根据自身意愿及规则选择性执行，执行情况好坏由乡镇兜底。当向村级组织分配与社会事务有交叉的行政事务时，其以与村庄社会利益密切为考量往往会接受，但又会根据自身意愿变通完成事务的规则。例如，当乡镇要求村庄100%完成新农合、新农保收缴任务时，部分村庄会通过给乡镇政府做工作，让乡镇垫资先完成任务，村庄再向不愿意交费的农户收钱还债的方式变通完成。村庄治理中的策略主义行为普遍。

（三）制度高能耗与村级组织经济负担加重

在农业型村庄，当地政府一方面以行政公文的形式公布了村干部的工资待遇标准和干部职数，其中村后备干部是必须配备的干部类型。另一方面又往往未将村级治理体系看做时间连续、主体系统完备的一级组织，未对村小组干部及已退休老干部的工资待遇做一定说明及安排。这使得相比未推行村干部职业制度以前，因新增村后备干部，村级组织供养的村干部职数增加，村级组织的工资支出压力增大。同时，职业化村干部的工资待遇管理方式及标准提高，激发了村小组干部及已退休老干部对工资待遇的预期，他们往往要求参照职业化村干部的工资待遇水平，提供与本群体身份及贡献相称的工资待遇。否则就拒绝配合村庄治理工作，甚至成为村级治理的破坏

性力量和基层治理的不稳定因素。基于维稳及村级治理有效的考虑，大部分村级组织需要结合自身状况，自主解决村小组干部及已退休老干部的工资待遇问题，村级组织的经济负担加重。例如，在江苏扬州江都区L镇农村，不少村书记将已退休老干部的工资待遇从500元/年提高到1000元/月，同时通过减少小组长职数，将一个村庄12个小组长减少为6个小组长，增加小组长工资待遇，将小组长工资从800元/年提高到1300元/月的方式，来应对村干部职业化制度推行后村级治理相关主体对工资待遇意见较大的问题，村级组织经济负担加重。

（四）村干部消极治理与村级治理效果受到影响

村干部消极治理是指村干部的主要任务不是主动推动村庄发展，而是被动应付村庄内部的各项事务，使得村级组织免于陷入难以为继的风险之中。村干部职业化制度高能耗带来的是村级组织经济负担较重，村书记争资跑项的压力增大。在江苏扬州江都区L镇农村，迫于村级支出尤其是干部工资支出的刚性压力，大部分村书记一年到头投入时间精力最多的工作就是“找钱”，怎么充分利用村庄的社会关系网络，向上级领导和社会爱心人士“化缘”，为村级组织争来保运转的资金，成为头等大事。至于村庄建设，由于村级组织缺乏资金配套的能力，则处于消极应付的状态，采取少建设或者不建设的策略，来减少村级组织支出和村级负债。村级治理由于缺乏村庄建设的带动，也处于缺乏抓手，难以有效动员群众的消极治理状态。同时，村书记迫于经济压力，无法专注于思考村庄发展的方向，统筹村庄各项资源，谋划村庄发展疲于奔命的状态，也会制约村庄发展。最后，村书记消极治理，维持现状的心态，也会影响到村庄整体的干部心态。当村庄整体处于消极治理的状态时，村庄治理的效果也很难得到提升。

六、结论与讨论

基层治理体系现代化和基层治理能力现代化，是基层现代化的一体两面。基层治理体系现代化是实现基层治理能力现代化的基础。体系完备、治理有效是基层治理体系现代化的重要特征。村干部职业化制度是基层治理现代化背景下地方政府推动基层治理体系现代化的重要尝试。实践过程中发现，统一的村干部职业化制度在工业欠发达的中西部农村出现了差异化的制度实践，即“制度空转”。村干部职业化制度主体的合法性、科学性有余而有效性不足，即村干部职业化制度与村庄要素的匹配度不高，村干部职业化制度有效运行的经济社会基础不足。村干部职业化制度主体特定环节存在的问题，带来了村干部职业化制度执行、制度监督环节的变形变通，制度运行的环境不稳定等问题，最终使得村干部职业化制度在工业欠发达的中西部农村出现了“制度空转”。这带来了村干部“寡头化”趋势加剧、村庄治理过程中的策略主义流行、制度高能耗与村级组织经济负担加重，村干部消极治理与村级治理效能受到影响的意外后果。本质上这也是基层制度执行形式主义的一种表现形态。

上述现象警示我们需要注意以下几个方面：第一，整体地辩证地看待基层治理体系现代化和基层治理能力现代化的一体两面关系，将治理有效作为考察基层治理体系现代化的重要指标之一。在推进实现基层治理体系现代化时，除了追求体系完备还要追求治理有效。第二，将制度运行看做是一个系统，从制度制定前、执行中、执行后的制度运行全过程，和制度主体、制度执行主体、制度监控及制度文化这一制度运行全要素出发，系统统筹设计规划检视制度运行，减少直至杜绝“制度空转”现象产生。第三，在推行村干部职业化制度时具有空间上的区域差异视野和时间上的阶段差异视野，既注意东部农村和中西部农村村庄经济社会基础的区域差异，又注意党和国家提出的乡村振兴战略及分两个阶段实现百年奋斗目标的战略部署，意识到在2035年以前乡村振兴取得决定性进展的阶段，和到2050年乡村取得全面振兴的阶段，村庄特征差异显著，要分区域分阶段推进村干部职业化制度。第四是以工业欠发达的中西部农村的村干部职业化“制度空转”现象为鉴，从增强村庄治权及农村基层治权的角度，增强农村基层制度执行的自主性和灵活性，减少农村基层制度执行领域的“制度空转”现象，有效应对农村基层制度执行领域里的形式主义问题。

参 考 文 献

[1] 韩鹏云．乡村治理现代化的实践检视与理论反思[J]．西北农林科技大学学报，2020（1）：102-110.

[2] 仇叶．行政公共性：理解村级治理行政化的一个新视角[J]．探索，2020（5）：153-167.

[3] 张艳国，尤琳．农村基层治理能力现代化的构成要件及其实现路径[J]．当代世界社会主义问题，2014（2）：54-66.

[4] 欧阳静．简约治理：超越科层化的乡村治理现代化[J]．中国社会科学，2022（3）：145-163，207.

[5] 徐勇．中国式基层治理现代化的方位与路向[J]．政治学研究，2023（1）：3-12，155.

[6] 巢小丽．乡村治理现代化的建构逻辑[J]．中国行政管理，2016（8）：69-75.

[7] 吕德文．属地管理与基层治理现代化[J]．云南行政学院学报，2019（3）：5-12.

[8] 姜晓萍，吴宝家．警惕伪创新：基层治理能力现代化进程中的偏差行为研究[J]．中国行政管理，2021（10）：41-48.

[9] 陶振．村干部公职化管理的多重维度[J]．重庆社会科学，2016（7）：73-80.

[10] 贺雪峰．论不同地区村干部性质的差异性[J]．湖北行政学院学报，2017（3）：44-49.

[11] 贺雪峰．村干部稳定性与职业化的区域差异[J]．中共天津市委党校学报，2018（3）：73-78.

[12] 王金豹．关于“村干部职业化”的思考——以广东省东莞市为例[J]．南方农村，2010（6）：85-89.

[13] 舒丽瑰．村干部职业化制度下的“半职业化”实践[J]．武汉科技大学学报，2020（2）：201-206.

[14] 熊万胜，郑楷．并轨政治视角下的村干部半职业化现象[J]．浙江社会科学，2022（8）：87-95，159.

[15] 王扩建．城镇化背景下的村干部职业化：生成逻辑、困境与对策[J]．中共天津市委党校学报，2017（1）：33-40.

[16] 申端锋．治理转型下村干部不胜任难题[J]．探索与争鸣，2014（7）：90-93.

[17] 王向阳．改革开放后村干部职业化和行政化之路[J]．西北农林科技大学学报，2018（6）：26-33.

[18] 李永萍．村干部的职业化：原因、效果与限度[J]．中共宁波市委党校学报，2017（1）：84-90.

[19] 王丽惠．控制的自治：村级治理半行政化的形成机制与内在困境[J]．中国农村观察，2015（2）：57-68，96.

[20] 王向阳．政治引领：中西部留守型村庄村干部职业化的动力机制探析[J]．西南大学学报(社会科学版)，2019（3）：16-24.

[21] 宁泽逵，柳海亮，王征兵，等．村干部向何处去[J]．中国农村观察，2005（1）：58-65，71-80.

[22] 赵森，廉茂岭，胡金有．推行公职化管理提高农村干部整体素质[J]．中国农业大学学报，2000（1）：52-54，57.

[23] 刘洋，简小鹰．国家治理现代化背景下村干部职业化研究综述[J]．河南农业，2017（29）：6.

[24] 李勇华．自治的转型：对村干部“公职化”的一种解读[J]．东南学术，2011（3）：4-13.

[25] 张雪霖．村干部公职化建设的困境及其超越[J]．西南大学学报，2016（2）：44-50，189-190.

[26] 贺雪峰．行政还是自治：村级治理向何处去[J]．华中农业大学学报(社会科学版)，2019（6）：1-5，159.

[27] 李勇华，汪燕青．村干部“公职化”对村民自治的实际影响及其政策建议[J]．探索，2011（5）：67-72.

[28] 欧阳静．村级组织的官僚化及其逻辑[J]．南京农业大学学报(社会科学版)，2010（4）：15-20.

[29] 高怀飚．村干部不宜“公职化”[J]．领导科学，2003（9）：32.

[30] 董立人，朱佩娴．制度空转的危害及其有效治理途径[J]．领导科学，2020（4）：29-31.

[31] 方世南．破解制度“空转”需找准病因[J]．国家治理，2020（2）：38-40.

[32] 贺雪峰．论中国村庄结构的东部与中西部差异[J]．学术月刊，2017（6）：111-119.

[33] 王春光．农村流动人口的“半城市化”问题研究[J]．社会学研究，2006（5）：107-122，244.

[34] 杨华．中国农村中等收入群体研究[J]．经济学家，2017（5）：26-35.

[35] 周飞舟．财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国”[J]．社会，2012（1）：1-37.

[36] 安永军．中西部县域的“去工业化”及其社会影响[J]．文化纵横，2019（5）：79-87，143.

[37] 周飞舟，赵阳．剖析农村公共财政：乡镇财政的困境和成因[J]．中国农村观察,2003（4）：25-37，80.

[38] 谭秋成．地方分权与乡镇财政职能[J]．中国农村观察，2002（2）：2-12，20-80.

[39] 杨华．“制造流动”：乡镇干部人事激励的一个新解释框架[J]．探索，2020（4）：37-50，2.

[40] 王雅琴．治理视野下的行政公共性[J]．中国行政管理，2015（9）：129-133.

[41] 王黎．寡头治村：村级民主治理的异化[J]．华南农业大学学报(社会科学版)，2019（6）：121-129.

On the phenomenon of "system idling" in the professionalization of village cadres in agricultural villages under the background of modernization of grass-roots governance

SHU Ligui

（*College of Humanities*, *Central South University*, *Changsha* 410083, *China*）

Abstract: The modernization of the grass-roots governance system and the modernization of the grass-roots governance capacity are two aspects of the modernization of the grass-roots governance in which the former is the basis of the latter. The completeness of the system and effective governance are important connotations of the modernization of grassroots governance system. The professionalization system of village cadres is an important innovative practice for local governments to promote the modernization of the grass-roots governance system. It is found that the unified professionalization system of village cadres result in "system idling" in agricultural villages with underdeveloped industry ,which is manifested in four aspects: wage system and soft examination system, coping duty system and attendance system, narrow career promotion space and township limited and guided village election. This brings about unexpected governance consequences such as negative governance by village cadres and low governance efficiency at village level. The research shows that the system operation is a system, and the main body of the professionalization system of village cadres has the problem of legitimacy and scientific excess but insufficient effectiveness, which leads to the deformation of the system implementation and monitoring, the instability of the system operation environment, and finally the phenomenon of "system idling". Thus, we need optimize the system operation as a whole, respond to the effectiveness of the system operation, pay attention to the village economic and social basis, promote the village cadre professionalization system according to the conditions of the time and place. strengthen the power of village governance, and effectively eliminate formalism in the implementation of rural grass-roots system to realize the modernization of grass-roots governance.

Keywords: Grass-roots governance modernization; Professionalization of village cadres; System idling; Formalism; Village elite fault line

（编辑：程俐萍）