

从“驻村”到“坐班”：农村基层治理方式变迁

欧阳静 江西财经大学财税与公共管理学院 华中科技大学中国乡村治理研究中心

一个老干部回忆：“50 年代，机关干部都下农村蹲点，吃住都在农民家，白天在田头，晚上在炕头，同炊一锅水，同吃一锅饭。”现在，基层干部的工作方式有了很大变化。

驻村制：

打破科层制非人格化运作

驻村又称包村，是指乡镇为所辖的各个行政村配备专职乡镇干部，负责协助村干部管理该村所有事务的工作方式。所配备的镇干部被称为驻村干部。驻村制由解放初期的农村“工作队”演变而成，“工作队”下乡是中国共产党“走群众路线”、“密切联系群众”的一种反官僚化运作的工作方法。通过“工作队”，能够了解民间疾苦：从丈夫殴打妻子到富农隐瞒土地，无所不知。这种工作方式在基层政权组织演变成制度化的“驻村制”。

驻村制不仅体现与农村群众“打成一片”，建立“心连心、鱼水情”关系的治理理念，更是克服“官僚主义痼疾”的制度安排，是对科层制的反叛。据一些乡镇的老干部回忆，1990 年代中期以前的乡镇干部是十足的“泥腿子”，“下乡”是乡镇干部的日常性工作方式，村庄则是其主要行动空间。他们春节一过就要下到村里抓春耕、春播工作，夏天和秋天要抓粮食入库，冬天则要督导村民进行冬修（修水渠、水坝）、冬造（造林）、冬种（种油菜、红花等），驻村干部几乎长期吃住在村里。他们不仅能摸清村庄所有与治理相关的信息，而且了解各家各户的情况，叫得出每个村民的名字，甚至能识别出各家各户的小孩。由于长期驻扎在农村，驻村干部以群众熟悉的语言和欢迎的方式宣传国家政策，落实各项措施和具体工作任务。无论是乡镇与乡村社会的关系，还是乡镇与村级组织的关系，均是一种极为紧密的且具有协商性质的互动关系。“放下架子，扑下身子，与群众打成一片”是这种乡村关系的形象表达。

秉持“群众路线”的驻村制在乡镇与村庄之间发挥着重要的“上接下联”作用，从而打破了官僚制的科层化、非人格化运作逻辑，成为中国基层组织运作的独特经验与方式。显然，驻村制是“走群众路线”治理思想的技术化、制度化和常规化运用。国家试图通过驻村制在干部与村民之间、国家与村庄之间建立一种常规化互动机制，从而实现村民对国家和国家干部的高度信任与认同，进而实现国家对村庄的有效治理。驻村制的科层化：从“下乡”到“坐班”

大约始于 1990 年代初，在以市场化为导向的经济体制改革背景下，乡镇将工作重心放在发展乡镇企业上，乡村干部变“下乡”为“下海”，变“驻村”为“驻厂”，纷纷开办或管理各类乡镇企业、私人企业。当乡镇从开办企业的热潮中退却之后，又被卷入追赶各类发展目标的“压力型体制”之下。

随着农业税费等硬性任务的取消，以及通信与交通的发达，驻村干部工作方式从之前的“下乡”转为“坐班”，其日常的工作是通过电话、手机与村干部沟通，或招呼村干部直接到乡镇来接受驻村干部所分配的工作任务。自 2006 年以来，大部分地区的乡镇实行 8 小时上班制，并要求乡镇干部在上班时间的衣着装扮。与 1990 年代以前的乡镇干部不同，现在的乡镇干部大部分定居在县城，每天“朝九晚五”地往返于县城与乡镇之间，成为既不“驻村”，也不“驻镇”的干部。乡镇干部越来越远离村庄和村民的日常生活，驻村制从基层政权与农民群众之间的纽带演变成乡镇政权与村干部之间的桥梁，发挥着“上令下行”的作用。

原本“反科层化”运作的驻村制已经越来越具有科层化运作的特点。具体而言，乡镇通过驻村制形成了一种隐性的等级化、层级化的科层制运作结构。之所以说是“隐性的”，是因为驻村

制不是一级行政组织，却发挥着类似于 1990 年代“管理区”这一“准管理组织”的功能。1990 年代的“管理区”是乡镇政府在村委会之上设置的行政性派出机构，直接领导村级组织，是一种行政强化的体制。在 1998 年的乡镇机构改革以及 1999 年村民自治制度实施的背景下，全国大部分乡镇的“管理区”被撤销，驻村制逐步成为管理区的一种替代性制度，发挥乡镇对村级组织的行政性领导功能。质言之，驻村制已经演变成为一种与科层化运作具有高度“亲和”关系的行政方式。

“坐班”的驻村制：

“悬浮”的基层组织

当驻村制演变成拟科层制之后，乡镇与乡村社会的关系也从之前的“紧密”演变成现在的“松散”甚至“离农化”。正如一些学者所说，成为“悬浮”于乡镇社会之上的“悬浮型政权”。驻村干部的大部分时间在乡镇，村庄不再是驻村干部工作的主要场所，用村民的话说，“驻村”变为下乡“做客”。即使“下乡”，驻村干部也主要去村部或村干部家，直接与村干部发生联系，很少与村民接触。大部分村民并不清楚哪位乡镇干部是本村的驻村干部。

驻村制的演变及其运作特点反映了农村工作方式的变化。透过驻村制的演变，我们看到，乡镇干部从具有乡土气息的农村干部，逐渐演变成远离村庄与村民日常生活的现代公务员。从现代官僚制体系的建立看，驻村制向科层制的演变，以及乡镇干部行为方式的正规化、官僚化似乎顺应了现代官僚制发展的趋势。然而，变迁中的农村社会并没有发展成为一个与现代官僚体系相适应的社会，农村与农民的生活与行为并没有呈现出程式化、规范化的特征，而是仍具有乡土性。且农村社会亟须治理的问题复杂多样，大到群体性上访事件，小到家庭纠纷，这决定了乡镇干部的工作方式也应该具有乡土性——要下乡、要驻村、要走村串户。唯有如此，才能真正地实现“与群众打成一片”，才能有效地处理当前农村存在的各类问题，实现和谐的乡村秩序。