

返乡青年参与乡村治理：实践基础、治理绩效与优化路径 —— 基于皖南水镇的调研

[摘

要]

吸纳青年农民返乡担任农村干部是实现乡村组织振兴的重要路径。采用实地研究方法，通过对皖南水镇的治理变迁过程进行经验考察发现，农村家庭内部的代际支持为青年农民返乡参与乡村治理提供了良好的社会基础，在这一基础上，地方政府通过提高村干部经济待遇、完善村干部选任制度可以有效吸引青年农民返乡担任农村干部。由于长期在城市社会中学习、工作，青年农民往往有着更具现代性的治理理念、行为模式和能力结构，因此青年干部治村能够有效推动乡村治理的现代化进程；但由于长期脱离村庄，青年干部在价值取向、社会关联和认知结构等方面高度脱嵌于村庄社会，这给青年干部治村和乡村治理带来新的挑战。双重影响之下，青年干部主导的乡村治理表现为一种“脱嵌的现代化”形态。对此，可以通过建立村社本位的激励性薪酬制度、对青年干部开展社会化培养、构建组织化的“传帮带”机制，帮助青年干部实现对村庄社会的重新嵌入，从而规避治理主体脱嵌的不利影响，提高青年干部的治理绩效。

[关键词] 返乡青年；治理有效；乡村振兴；乡村治理；乡村干部；青年干部

[中图分类号] D422;D432 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2024) 03-0038-11

一、文献综述与研究方法

随着国家对农村发展的政策支持力度加强，以及我国“城乡一体化”建设初见成效，农村社会的发展潜力正在日益浮现。在这一背景下，越来越多的青年农民开始返乡寻求新的发展机遇[1]。得益于在城市社会中的学习、工作经历，许多青年农民都具备了新的发展理念、掌握了新的技术知识并积累了一定的资金，他们的回归一方面能够有效提振农村经济，另一方面也为乡村治理转型带来了新的契机[2]。

关于青年农民返乡对乡村治理的影响，既有研究主要探讨了两方面问题。一是青年农民的土地经营行

为对农村公共利益分配秩序的重塑。实证研究表明，相当一部分青年农民返乡后会选择从事农业经营[3]，他们往往会大规模流转农村土地，成为“新土地精英”[4]。这些“新土地精英”一方面可以利用对土地资源的掌控获取地方政府支持，从而实现对政策性资源的“精英俘获”[5]；另一方面可以凭借自己在公共品供给、农业技术推广、带领致富等方面的积极作用构建自身“意见领袖”身份，从而扩大自己在村庄公共利益分配中的话语权[6]。简言之，返乡青年规模化流转农村土地的行为会改变乡村社会原有的权力格局，从而改变村庄内部公共利益的分配秩序。

二是青年农民的产业开发活动对农村治理社会基础的影响。在农村“熟人社会”中，农民之间存在丰富的社会关联[7]，以此为基础，村庄社会能够内生出一套完整的规范和价值，这为村民自治提供了重要支撑[8]。返乡青年的创业活动一方面会改变农民的生计模式，弱化农民之间的社会关联[9]；另一方面则是会将市场关系引入到农村社会中，形成对互惠关系的挤压与替代[10]。长此以往，村民之间的社会关联会从以人情、面子为核心的社会关系转变为以经济利益为核心的市场关系，进而消解村民自治的传统资源[11]。换言之，返乡青年的创业活动会改造农村社会结构，进而改变乡村治理形态。

综上，关于青年农民返乡对乡村治理的影响，既有研究已经作出了具有开创性意义的探索，但依然存在一定的局限性。总体而言，既有研究主要关注了返乡青年的产业经营活动对乡村治理的影响，而忽略了他们对农村治理的直接参与[12]。创业是返乡青年影响乡村治理的重要路径，但并非是唯一路径，甚至并非主要路径。大量实证研究表明，返乡青年内部也存在着高度分化，一些青年农民返乡是因为面临巨大的城市融入压力，因而试图通过返乡创业博取更高的经济收入[13]；但是还有大量的青年农民在自身努力或者家庭支持下已经实现了城市融入，因此他们返乡并不是为了获得更高的经济收入，而是为了追求人生价值[14]。对于后者而言，由于没有太大的经济压力，所以创业并不是他们唯一的选择，在村干部的经济待遇普遍提高、晋升渠道日益开放的背景下，部分返乡青年会主动选择走上农村治理岗位，成为与“创业型返乡青年”相对的“服务型返乡青年”[15]，他们对于乡村治理理应有着不同的影响。

与“创业型返乡青年”普遍通过“土地路径”和“社会结构路径”影响乡村治理不同，选择担任农村干部的“服务型返乡青年”主要是通过“组织路径”来影响乡村治理。相较于“土地路径”和“社会结构路径”，通过“组织路径”，返乡青年对乡村治理的影响更为直接，不仅如此，在当前村民自治缺乏实质内容、农村普遍陷入“村委会自治”[16]的背景下，通过“组织路径”，返乡青年对乡村治理的影响还会得到一定程度的放大。因此，要全面认识青年农民返乡对于乡村治理的影响，需要将研究目光更多地转向这些全职担任农村干部的“服务型返乡青年”，进一步剖析他们的行为逻辑与治理绩效。

本文的经验材料来源于笔者与所在研究团队于2020年11月对皖南水镇^①为期20天的实地调研，资料收集方式以非结构式访谈为主，访谈对象包括当地的普通村民15人、村干部16人、乡镇干部4人。水镇下辖8个行政村，分别是沈村、军村、东村、柏村、象村、店村、坝村、凤村，总人口为1.9万余人，总耕地面积为2万余亩。水镇紧邻江苏省，在经济上受“长三角”地区的辐射较大，早在改革开放初期，水镇农民便大量外出务工经商。近年来，随着当地的社会经济、城乡建设以及公共服务水平快速提升，大量青年农民又返回本地发展。大部分青年农民返乡后选择了创业或者进厂务工，还有一部分返乡青年则选择了进入村级组织担任两委干部，截至2020年11月，在水镇的50名村干部^②中，有29名是返乡青年，“返乡青年治村”在当地已成为趋势。由于返乡青年干部在治理理念、能力结构以及行为习惯等方面都与传统的村治精英^③存在显著差异，因而他们的治村行为与传统村治精英同样存在很大不同。本文试图通过对水镇返乡青年干部的治村活动进行分析，探讨青年农民返乡参与乡村治理的实践基础、治理绩效及其优化路径。

二、青年农民返乡担任农村干部的实践基础

组织振兴是推动乡村社会全面振兴的目标与基础，吸纳青年农民返乡参与农村治理工作队伍是实现组织振兴的重要路径，但在实践过程中，青年农民的治理参与行为往往会受到多方面因素的阻碍[17]。对此，我国传统家庭伦理已经为青年农民的治理参与行为提供了一定的社会基础，但仍需要地方政府通过多方面的治理创新为青年农民返乡担任农村干部提供必要的经济与制度基础。

（一）代际支持：青年农民返乡担任农村干部的社会基础

在当前我国城乡发展水平依然存在较大差距的背景下，城市融入仍然是青年农民的重要奋斗目标。青年农民期待实现的城市融入并不仅仅是能够在城市中工作、生活，而是要成为一名“体面”的城市人，具体而言，一是要在城市中买房，二是要过上相对高品质的城市生活[18]，这要求青年农民必须具备较强的经济支出能力。在水镇，农村干部一年的工资收入大约为5万元，这个收入虽然不低，但是与禾县县城每平方米8000元的房价比起来依然不高，这意味着如果仅靠工资收入，青年干部很难实现城市融入。在这一背景下，来自父母的代际支持是帮助青年干部完成城市融入目标、投身农村治理工作的主要力量。

首先，父母的支持是青年干部进城买房的重要资金来源。在水镇的29名返乡青年干部中，仅有2人的房子是由自己全款购买，有3人的房子来源于拆迁安置，其余24人的房子都是由父母资助购买。其次

，父母的资金和劳动力支持也是帮助返乡青年干部能够维持高质量城市生活的重要支撑。水镇的青年干部大多拥有类似的家庭生计模式：由婆婆或者儿媳中的1人负责带孩子，其余3人工作，共同负担家庭开支，从而形成了“个人收入不高，家庭收入不低”的生计形态，这使得返乡青年干部即使在自身收入不高的情况下，依然可以维持较为“体面”的城市生活。最后，青年干部的父母大多依然在农村生活，可以依靠土地获取廉价的生活资料，包括蔬菜、各种肉类食品等，这样不仅降低了自身的消费支出，还能降低青年干部小家庭在城市的生活成本。

可以看到，来自父代的支持可以极大减轻青年农民在城市融入过程中的经济压力，由此，他们才能接受经济收入不高的农村干部岗位，投身乡村治理。

（二）待遇提高：青年农民返乡担任农村干部的经济基础

在基层治理现代化背景下，当前我国大部分地区的村级组织已经实行了坐班制，工资成为了村干部的主要收入来源。因此，要吸引青年农民返乡担任农村干部，必须提高村干部岗位的经济待遇，至少让村干部拥有不弱于在本地务工的经济收入，从而避免青年农民因为担任村干部而遭受经济损失。

2016年，禾县政府对全县村干部的经济待遇进行了大幅度提高。提高之后，一般干部的月基本工资达到了2710元，村两委副职干部的月基本工资达到了2810元，村两委正职干部的月基本工资达到了3110元。不仅如此，政府还为各项重点工作设置了专项奖励：若县计生工作在全省排名达到前25%，该县内所有村干部当年都可以获得4800元奖金；若村庄在乡镇的年度考核排名中位列前四名，每位村干部当年可以获得3000-5000元绩效奖金；若村庄秸秆禁烧任务顺利完成，负责该项工作的干部当年可以获得4000元奖金；若村庄“双拥”工作顺利完成，负责该项工作的干部当年可以获得5000元奖金。因此，只要顺利完成政府交办的各项治理任务，水镇村干部每年的经济收入能达到或者接近5万元，略高于当地的平均工资。此外，当地政府还为每位村干部都缴纳了五险一金（标准较低，住房公积金仅有180元）。这使得很多返乡青年农民都竞相应聘后备干部岗位，例如在2019年，水镇招收3名计生专干，但应聘人数达到了60余人。

在市场经济背景下，担任村干部既是政治行为，也是经济行为，因此，只有将农村干部岗位的经济待遇提升至当地劳动力市场的平均工资水平，才能吸引青年农民返乡担任农村干部。

（三）政策引导：青年农民返乡担任农村干部的制度基础

在“村民自治”制度框架下，选举是普通村民成为村干部的主要途径，但在农村熟人社会中，选举遵循的是社会逻辑而非治理逻辑，农民往往更为青睐那些有着丰富社会资本的考生[19]。青年农民的成长经历使得他们很难在农村社会发展出广泛的社会关系网络，因而他们在各种选举中往往处于劣势。因此，要吸纳青年农民担任农村干部，需要为他们开辟新的制度渠道。

禾县政府从2014年开始实行“后备干部制度”。所谓后备干部制度，是指在村两委民主选举之前增加了一个招考程序。当村级组织需要培养新人或者增加干部时，首先需要向乡镇党委政府提出申请，再由乡镇党委政府上报县委组织部，当全县需求累计达到9人之后，由县委组织部统一组织招考。考试分为两轮，第一轮是笔试，由县委组织部统一安排，题目参照公务员考试，按照录取人数3:1的比例确定面试人选；第二轮是面试，由各个乡镇自主进行，面试官包括县委组织部干部、乡镇组织委员以及提出用人需求的村支部书记。通过笔试和面试的应聘者就会成为“后备干部”，在与乡镇签订聘用协议后会被分配到各个有需求的村庄。经过6个月的试用期后，乡镇组织委员和村支部书记会一起对后备干部进行考核评定，通过考核的后备干部会成为“一般干部”，一般干部可以作为候选人参加村两委选举^④，当选的一般干部会成为“正式干部”，但是如果经过两次选举依然不能被选上，后备干部就可能被解聘。

后备干部制度不是对基层民主选举制度的否定与替代，而是一个重要的补充机制，后备干部选拔的主体是基层党委政府与村级组织，其标准是招聘对象的能力与乡村治理要求的匹配程度，进而屏蔽了青年农民在社会资本上的劣势，让返乡青年也有机会向农民展现自己的治理能力，从而获得农民信任，最终通过选举成为正式的村两委干部。

综上，强有力的代际支持为青年农民返乡担任农村干部提供了社会基础，在这一基础上，地方政府通过提高村干部经济待遇、优化村干部选任制度，可以为青年农民返乡担任农村干部提供配套的经济基础与制度基础，从而有效吸纳青年农民返乡参与乡村治理。

三、青年农民参与下的乡村治理转型

村干部是乡村治理的直接主体，其群体特征是影响乡村治理形态和发展方向的重要因素[20]。青年农民的社会化过程主要是在学校和城市社会中完成，这使得他们的群体特征与传统村治精英相比存在很大差异，当他们成为村干部后，会推动乡村治理的整体转型，在这一过程中，乡村治理并非是单纯走向“善治”或是“劣治”，而是具有双重影响，两者叠加表现为一种“脱嵌的现代化”。

（一）青年干部治村与乡村治理的现代化转型

相较于传统村治精英，青年干部大都接受过更好的教育，并拥有一定的城市生活经历，这使得他们在治理理念、行为模式和能力结构等方面具有更强的现代性特征，当他们成为村干部后，会从治理目标、治理过程和治理方式等多个维度全面推动乡村治理的现代化进程。

首先，相较于传统村治精英，青年干部更为理解基层治理的服务属性，他们的参与能够有效推动治理目标的服务化转型。传统村治精英大多是从税费时期开始担任村干部，执行过收取农业税费、开展计划生育、调整农业结构等强制性治理任务[21]，这使得他们都将治理工作理解为“管理农民”。虽然当下的基层治理目标已经发生改变，但他们依然很难转变这一治理理念。在访谈中，对于当下基层治理中的诸多困难，传统村治精英往往倾向于将其归结为“老百姓不好管了”。

青年干部的学习生活经历让他们对治理工作有着不同的理解。一方面，他们在过去的学习、生活经历中长期接触民主法治等价值理念；另一方面，在返乡之前，他们大多都是在城市中工作、生活，相较于农村，城市基层政府（组织）转向服务化的进程更为超前，在接受城市基层政府（组织）服务的过程中，青年农民也会习得这种“服务本位”的治理理念。因此，当青年农民返乡成为村干部后，能够有效推动乡村治理目标的服务化转型进程。

案例1：王斌，男，1986年出生，大专毕业。王斌以前在市区上班，2015年到沈村担任后备干部，而后当选为该村支部副书记，2020年被镇党委调派到柏村担任支部书记。相比年轻的王书记，柏村村民认为他和以前的老书记最大的差异是“没有架子”“不像干部”“办事热情”。对此，王斌的看法是“村干部不算干部，我们的工作就为老百姓做好服务、方便老百姓办事”。

其次，相较于传统村治精英，青年干部具有更强的规则意识，他们的参与能够有效推动治理过程的规范化。受到信息不对称和村庄自主性的影响，村级治理的中间过程很难受到来自上级政府和农民群众的有效监督，因此，传统村治精英主导下的乡村治理往往具有明显的结果导向特征。虽然他们大多数时候都能顺利完成治理任务并满足农民诉求，但是其治理过程却并非总是合乎正式规范，有时甚至还会违背党的执政精神[22]。

青年干部在返乡之前往往是在城市企事业单位工作，这些单位主要是以科层制的方式运作。具体而言，在这些单位中，每个人都有固定的岗位，每个岗位都有明确的职能、权限、责任和行为规范，个体

必须“照章办事”。这使得青年农民形成了很强的规则意识，当他们返乡担任村干部后，会将这种意识带入到治理工作中，严格遵循各种规章制度，进而推动乡村治理日趋规范化。

案例2：王欣，女，1992年出生，2017年成为军村后备干部，现为军村支部副书记，主抓扶贫工作。2018年之前，军村的扶贫工作主要是由在村任职20余年的张书记（副书记）负责，张书记在帮助贫困户发展产业、解决难题、对接政策等事情上尽心尽力，但对于程序、资料等问题却很不上心，因而每次在迎接扶贫工作检查之前都需要全体干部一起加班帮助整理资料、完善程序。在王欣接手扶贫工作后，每一项工作都严格按照规定的流程开展，并及时整理好相应的资料，因而在工作做完的同时相应的材料也都做好了。由此，军村的扶贫工作才进入了正轨。

最后，相较于传统村治精英，青年干部更善于使用各种现代化技术工具，他们的参与有效推动了乡村治理方式的技术化进程。对技术工具的大规模使用是基层治理现代化的一个重要表征。在当前的乡村治理实践中，各种办公软件、信息系统以及在线办事平台都已得到了普及，这些技术工具的出现与普及对治理者的操作能力提出了较高要求。受限于时代背景，传统村治精英的文化水平普遍不高，所以在使用各种专业软件、处理信息化任务时往往都较为吃力。而青年干部则普遍接受过更好的教育，更重要的是，他们在以前的学习、工作中长期接触手机、电脑等现代化工具，因此对于乡村治理的技术化趋势有着更好的适应能力。

案例3：孙瑞，女，1992年出生，2018年成为凤村后备干部，现为一般干部。2020年9月，水镇政府要求各村对辖区内所有的经营性用房进行登记。要完成这项工作，需要村干部事先下载专用的手机软件，打开定位，带着手机入户，然后从多角度对房屋进行拍照，再填写村民的身份信息、房屋信息、经营信息，最后由村民确认后上传。凤村刚开始安排的是现年56岁、负责土地管理工作超过10年的张主任负责此事，但由于张主任不会打字、不能熟练操作专用软件，忙一天也只能完成三四户。而刚进村的年轻干部孙瑞在接手他的工作后，只花了两天时间就完成了全村56户村民的经营性用房登记任务。

（二）主体脱嵌与青年干部治村的结构性挑战

青年农民的参与虽然有效提高了乡村治理的现代化水平，但也为治理工作带来了新的挑战。由于缺乏农村生活经历，大部分青年农民虽然拥有农民身份，但却高度脱嵌于村庄社会结构，具体表现为对村庄缺乏价值认同、与农民缺少社会关联、不善于做群众工作等，当他们成为村干部后，这种脱嵌状态

一方面会导致其治理活动脱离村庄本位，另一方面会阻碍其治理工作的正常开展。

首先，青年农民对于村庄社会的价值脱嵌会导致其治理活动脱离村庄本位，难以承担建设农村的重任。传统村治精英生于斯长于斯，对村庄社会有着强烈的归属感，因此他们对于治理工作往往有着很强的主动性[23]。而大部分青年干部因缺少村庄生活经历，对村庄缺乏价值认同，村干部岗位对他们而言只是一份工作而已，这使得他们严重缺乏建设村庄的积极性。

案例4：李鑫，男，1995年出生。李鑫大专学的是土木工程，但在校期间一直没有考取“建造师证”，找了几份工作都不称心，于是在2019年返回水镇应聘成为了后备干部，后被分到了童村。在访谈中，李鑫表示“当村干部只是临时过渡一下”，他目前的想法是一边工作一边继续考证，等考到了“建造师证”就马上出去找其他工作，所以李鑫对村里的各种工作都是能推就推。

其次，社会脱嵌会导致青年干部在开展治理工作时难以入场。在乡村治理中，无论是处理哪种治理任务，都离不开与农民打交道。作为自治组织，村级组织并没有正式制度意义上的强制权力，因而村干部与农民打交道的过程本质上是一个社会交往的过程，彼此间的社会关联会深刻影响到互动过程和结果[24]。传统村治精英与农民存在密切的社会关联，因而在治理过程中可以凭借自己的社会性身份快速获得农民的信任，实现入场，而青年农民在社会关系层面上高度脱嵌于村庄社会，所以当他们开展治理工作时常常会碰壁。

案例5：张勤，男，1991年出生，大专学历。2017年以前，张勤一直在江苏上班，2017年回到水镇应聘成为后备干部，被分到了童村，负责该村的治保工作。张勤认为工作中最大的困难是村民“不认他”，当村里有矛盾纠纷的时候，村民往往都会去找前任治保主任或者书记来帮忙调解而不会找他，即使他主动帮助村民调解矛盾，村民也不会听取他的意见，甚至连说话的机会都不给他。

最后，能力脱嵌导致青年干部难以适应治理工作要求。在治理实践中，由于村级组织缺乏强制性权力和配置性资源，做好群众工作成为最重要的工作方法[25]。所谓群众工作，是指通过宣传教育群众、尊重依靠群众和组织引导群众等方式，提高群众的思想觉悟，调动群众的积极性和创造性，从而将群众动员起来参与完成各项事务的工作方法。要做好群众工作，一方面需要对群众有深入的了解，另一方面还要拥有丰富的工作技巧。而青年干部虽然都拥有较高的文化水平，但却普遍缺少与农民打交道的经验，因而缺乏做群众工作的能力，这导致青年干部无法顺利应对村级治理中的各项工作。

案例6：王敬，男，1992年出生，大专学历。王敬大专毕业后先是去了市区的一家旅行社工作，2018年返乡成为了坝村的后备干部。王敬在坝村接手的第一件工作就是协助拆违，一开始王敬以为有了政府出台的文件，拆违工作的难度应该不大，结果当他第一次上门给村民做工作就被村民给撵了出来，王敬这才意识到农村工作的艰难，并感到难以适应。

（三）脱嵌的现代化：青年干部主导下的乡村治理形态

由于学习、生活经验的差异，青年干部与传统村治精英有着明显不同的群体特征，当他们主导治理场域后，会为乡村治理带来双重影响。

一方面，青年干部以往的学习、生活经历使得他们在治理理念、行为模式和能力结构上具有更强的现代性特征，因而当他们在面对基层治理现代化的趋势时有着更强的适应能力，并能有效推动乡村治理的现代化进程。另一方面，大部分返乡青年干部长期远离村庄社会，这使得他们在价值取向、社会关联以及认知结构等多个方面脱嵌于村庄社会，因此，当他们成为村治主体后，会导致村级治理脱嵌于村庄社会，进而为乡村治理带来一系列新的挑战。

由此，由青年农民参与导致的乡村治理转型并非单纯地走向“善治”或是“劣治”，而是表现为一种“脱嵌的现代化”。具体而言，虽然青年农民的参与有效提升了乡村治理的现代化水平，但并未明显提高村级组织的治理效率，反而带来了一系列实践困境。虽然村干部对待村民的态度越来越热情，为村民办理证明、发放补贴时速度越来越快，但在一些需要发挥主动性的领域（如发展集体经济）却毫无建树；虽然村干部的治理流程越来越规范、透明，但当涉及一些需要与村民打交道的事务时，却时常因为得不到村民的配合而导致任务失败；虽然各种现代化的技术工具在治理活动中被广泛运用，但村干部满足村民需求的能力却并未得到实质性提升，例如在纠纷调解中，很多案件都在调解了数个星期、记录了十几页卷宗之后依然需要通过司法途径才能得到解决。

四、青年干部治理绩效的优化路径

如前所述，青年干部治村的主要局限性是治理主体对于村庄社会的脱嵌，因此，要提高青年干部的治村绩效，关键在于解决青年干部对于村庄社会的脱嵌问题。水镇部分村庄的实践探索表明，通过建立村庄本位的激励性薪酬制度、开展社会化培养、并实施组织化“传帮带”，可以帮助青年干部实现对于村庄社会的多维嵌入，从而有效提高其治理绩效。

（一）薪酬制度创新与青年干部对村庄社会的利益嵌入

制度建构了人类的社会行为，并决定了社会的激励结构[26]。对于青年干部而言，村干部工作既是一项事业，也是一份职业。因此，要提高他们建设村庄的积极性，便需要为他们提供充足的行为激励。传统村治精英建设村庄的积极性来源于他们与村庄之间的价值联系，但这种联系形成于他们长期的村庄社会经历，很难在短时间内催生。因此，要激励青年干部积极投身村庄建设，一个具有实践性的路径就是建立村庄本位的激励性薪酬制度，从而构建他们与村庄社会间的利益关联。

2018年以前，凤村和其他村一样，村干部的经济收入主要来自两个方面，一是固定的基本工资，二是完成各项行政任务后的奖金。因此，大多数青年干部对于完成行政任务很有积极性，但对于村庄建设却表现得相对消极。2018年，凤村在镇党委政府和村民大会的支持下进行了村干部薪酬制度创新，与原来的薪酬制度相比，新的薪酬制度为村干部设置了“集体经济发展奖励”。这一奖励的主要内容是：如果村庄当年的集体经济收入比上年有所增长，村干部可以获得增长值的20%作为奖金。这一奖励政策将青年干部的经济收入与村庄发展水平直接挂钩，极大地增强了青年干部投身集体经济发展的积极性。在2019年到2020年间，凤村先后组建了一家三农服务公司、新建了一块高速广告牌、对30余亩集体水面重新进行了发包，这些投资和操作在2020年为凤村增加了大约10万元的集体经济收入。目前该制度已被水镇政府采纳，计划在全镇范围内推行。

青年干部与村庄社会间的价值联系很难在短时间内形成，但通过建立村庄本位的激励性薪酬制度，可以在青年干部与村庄社会之间制造出紧密的利益关联，从而实现他们对村庄社会的利益嵌入。

（二）社会化培养与青年干部对村庄社会的关系嵌入

青年干部之所以脱嵌于村庄社会，主要原因在于他们长期远离村庄，缺乏与其他村民间的社会互动。因此，要解决青年干部的社会脱嵌问题，需要有意识地增强他们与村民间的互动强度与深度，帮助他们构建与村民之间的熟人关系，成为村民的“自己人”。

2017年以前，东村对后备干部培养主要强调“技能培训”，当青年干部进入村级组织后，村级组织往往会因势利导，将其安排到整理资料、制作报表、对接政府等文化素质要求高、专业性强的岗位上，所以青年干部往往都被培养成“室内工作人员”。2017年，东村开始转变后备干部培养方式，当村里来了新的后备干部后，村级组织不再将其安排到某一个职能岗位上学习相应的专业工作技能，而是让其担

任“包片干部”，全面负责某一片区的治理工作：一方面，当村民有需求的时候都会首先找到包片干部，由其帮助解决；另一方面，当村里的治理任务涉及到某一片区时，包片干部需要全力协助该项工作的完成。在担任包片干部的过程中，青年干部需要与农民开展充分互动，由于治理工作的全面性，所以青年干部与农民的社会互动也具有全面性，通过全面且频繁的社会互动，青年干部就可以建立起与农民之间的紧密社会关联。这种培养方式的本质是对青年干部进行了“再社会化”。

案例7：李靖，男，1991年出生，大专学历。李靖于2017年返乡应聘后备干部，被分配到东村。从进村开始，李靖就一直负责沙门自然村片区的包片工作。经过两年多的包片工作锻炼，李靖已经可以叫得出片区内每个村民的名字，并了解他们的家庭情况。2019年，沙门村修建环村路，有几户村民不愿让出林地，但李靖却顺利做通了他们的思想工作，原因是李靖经常到该片区村民家中走访，每当了解到村民家中存在困难后，都会主动帮助他们对接能够用得上的政策，并积极为他们办理各种手续，因而深得该片区村民信任。

在社会化培养机制下，青年干部获得的并不是某一项具体的工作技能，而是经历了一次再社会化，从而在社会关系层面上嵌入村庄社会。

（三）组织化“传帮带”与青年干部对村庄社会的能力嵌入

如前所述，面对乡村治理工作，青年干部并非完全无法胜任，相反，他们非常适应基层治理现代化的发展要求，只是缺乏群众工作能力而已。因此，进一步提高青年干部治理能力的关键在于培养他们的群众工作能力。实际上，青年干部所欠缺的群众工作能力正是传统村治精英所擅长的，因此，可以通过构建组织化的“传帮带”机制，让群众工作能力在村级组织内部实现代际传递，从而快速培养青年干部的群众工作能力。

针对青年干部的能力脱嵌问题，沈村从2016年开始采取“师徒制”人员搭配方案予以针对性解决。所谓“师徒制”，是指当青年农民成为后备干部后，村级组织会在第一时间安排一位经验丰富的村干部与其结成“师徒”关系，然后由作为“师父”的村干部向青年干部传授各种工作技能。一般而言，作为师父的村干部都是治理经验丰富、群众工作技术高超的老干部，当 they 与青年干部结成“师徒”后，会带着青年干部一起执行治理任务、四处走访村民、为青年干部答疑解惑，从而帮助青年干部迅速掌握各种治理技巧、了解村民情况、消除疑难困惑。相较于一般同事关系，“师徒”关系往往更为紧密：一方面，这种师徒关系具有一定的制度性，所以作为师父的老干部往往会慎重对待；另一方面，这种师徒关系带

有一定情感色彩，这使得作为师父的老干部通常都会将自己积累多年的工作经验和技巧向青年干部倾囊相授。

案例8：赵腾，男，1990年出生，大专学历。赵腾毕业后先是去了北京工作，2017年返回水镇应聘成为了后备干部，被分到象村。赵腾进村后，赵书记安排了治保主任张清河做他师父，带他熟悉村里的各项工作。张主任1962年出生，在村里工作了接近30年，即将退休，张主任对于带徒弟非常用心，每次外出调解矛盾、勘探场地、走访农户都会带着赵腾，赵腾也经常向张主任请教，两人私下还经常在一起吃饭。在张主任的教导下，赵腾很快就熟悉了村里的各项工作，只用了一年时间就能够独立处理一些社会矛盾，因而在2018年的选举中当选为了象村的村委班子成员。

“师徒制”人员搭配方案本质上是一种组织化的“传帮带”机制，这一机制能够实现治理技能在老干部和青年干部间的快速传递，进而让青年干部迅速习得做群众工作必备的各种知识与技巧，实现对村庄社会的能力嵌入。

（四）多维嵌入与青年干部岗位胜任力提升

通过构建多维度的嵌入化机制，可以帮助青年干部快速实现对于村庄社会的多重嵌入，进而提高其对于村干部岗位的胜任水平。

首先，青年干部对于村庄社会的利益嵌入能够有效激发其投身村庄建设的积极性。在村庄本位的激励性薪酬制度作用下，青年干部的经济收入与村庄发展水平高度绑定，村庄发展对于青年干部而言不仅具有价值意义，同时也具有经济意义，因而能够有效提高青年干部建设村庄的积极性。其次，社会关联的广泛构建让青年干部真正拥有了参与村庄治理事务的“资格”。单纯的行政授权并不能保证青年干部的“治理者”角色得到村民认可，只有当青年干部真正融入村庄社会、从“陌生人”“外来者”的角色变成了村民眼里的“自己人”之后，才能获得相应的社会授权，有效“入场”各种治理场景。最后，群众工作技能的习得可以让青年干部获得开展乡村治理工作的实际能力。作为国家治理体系的最末梢，乡村基层治理时刻需要与农民直接打交道，这意味着群众工作始终都是最为重要的治理方法，只有在具备了做群众工作的能力后，青年干部才能在权威性资源和配置性资源都相对稀缺的情况下高效完成治理任务。

五、结语

将返乡人员在城市中积累的科学技术、资金财富、经营管理能力、创业信息等资源要素吸引和汇聚于乡村，能够较好地破解乡村发展与振兴所面临的许多困境[27]。在当前我国农村家庭依然具备较强的代际支持能力和意愿的背景下，通过提高村干部经济待遇、完善村干部选任制度，能够有效吸引青年农民返乡担任农村干部。青年干部参与下的乡村治理表现为一种“脱嵌的现代化”形态，一方面，青年干部的社会化历程主要是在学校和城市社会中完成，这使得他们有着更为现代化的治理理念、行为模式与技能结构，因而他们的参与可以有效推动乡村治理的现代化进程；另一方面，青年干部长期脱离村庄，这使得他们在价值取向、社会关联与认知结构等方面严重脱嵌于村庄社会，因而他们的参与也会为乡村治理带来一些新的挑战。因此，在吸引青年农民参与乡村治理的同时，基层政府和组织还需要配套进行薪酬制度创新、培养方式改革，并强化组织内部的传帮带机制，从而推动青年干部实现对农村社会的重新嵌入，进而提高乡村治理绩效。

注释：

- ① 遵照学术规范，本文中人名、地名均已做匿名处理。
- ② 禾县于2014年开始实行后备干部制度，后备干部是由政府招考后安排进入村级组织，虽然不属于村两委正式成员，但也承担治理工作，此处的50名村干部中有42名是正式干部，8名是后备干部。此外，当地还有几名到基层锻炼的公务员，本文基于研究目的未将他们算在村干部中。
- ③ 本文所谓“传统村治精英”是指在返乡青年没有进入村级组织以前的农村治理主体，他们大多都在50岁以上，一直在村庄中居住、生活，并且长期从事农村治理工作，与其他同龄村民相比，他们在社会声望、知识水平、语言表达等方面有明显优势，因而才能获得农民的普遍支持一直担任村两委干部。
- ④ 对于不能参与当地村委会的后备干部，村级组织会安排其参与支委会选举。

[参考文献]

- [1] 刘唐宇.农民工回乡创业的影响因素分析——基于江西赣州地区的调查[J].农业经济问题,2010,(9).
- [2] 厉以宁.“城归”将成为新的人口红利[J].理论与当代,2017,(2).
- [3] 林龙飞.乡村振兴背景下青年返乡创业的内隐逻辑——基于个人意义构建视角的多案例研究[J].中国青年研究,2019,(10).
- [4] 黄增付.农村新土地精英的崛起与村庄治理[J].华南农业大学学报(社会科学版),2015,(2).
- [5] 李云新,阮皓雅.资本下乡与乡村精英再造[J].华南农业大学学报(社会科学版),2018,(5).
- [6] 余练,陈跃.返乡创业型土地精英的兴起与基层治理互动[J].中国青年研究,2018,(9).
- [7] 费孝通.乡土中国[M].北京:人民出版社,2008.
- [8]
陈义媛.资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员[J].中国农村经济,2019,(8).
- [9] 陈航英.新型农业主体的兴起与“小农经济”处境的再思考——以皖南河镇为例[J].开放时代,2015,(5).
- [10] 李珍刚,张晴羽.论欠发达地区资本下乡与农民市场意识的养成[J].农村经济,2020,(4).
- [11]
刘腾龙.新土地精英的崛起与乡村治理转型——基于乡村青年创业精英的视角[J].中国青年研究,2020,(2).
- [12] 李群峰,侯宏伟.返乡创业精英如何引领乡村振兴:缘起、机理分析与隐忧[J].世界农业,2019,(8).
- [13] 贺小丹,董敏凯,周亚虹.乡村振兴背景下农民工回流与农村资源配置——基于农民工返乡后行为的微观分析[J].财经研究,2021,(2).

- [14] 林龙飞,陈传波.返乡创业青年的特征分析及政策支持构建——基于全国24省75县区995名返乡创业者的实地调查[J].中国青年研究,2018,(9).
- [15] 李雪萍,吕明月.青年返乡服务型精英:乡村治理权威结构的新变化[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2020,(1).
- [16] 望超凡.村社包干:资源下乡背景下村级公共品供给的有效路径——基于对广西星村的经验考察[J].农村经济,2021,(10).
- [17]
- 王俊,吴理财.青年农民干部为何留不住——基于社会认同视角下的实证分析[J].中国青年研究,2020,(6).
- [18] 贺雪峰.农民工返乡创业的逻辑与风险[J].求索,2020,(2).
- [19]
- 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).
- [20] 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,(3).
- [21] 王海娟,胡守庚.新时期政权下乡与双层治理结构的形成[J].南京社会科学,2019,(5).
- [22] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].北京:社会科学文献出版社,2019.
- [23] 董磊明,郭俊霞.乡土社会中的面子观与乡村治理[J].中国社会科学,2017,(8).
- [24] 印子.村组治理:功能定位、运作机理与优化路径[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020,(2).
- [25] 杨华.农村基层治理事务与治理现代化:一个分析框架[J].求索,2020,(6).
- [26] 诺思.理解经济变迁的过程[M].钟正生,译.北京:中国人民大学出版社,2008.

[27] 吴忠权 , 沈心一.论新型职业农民的属性及其来源[J].决策与信息,2022,(10).

[责任编辑：李利林]

Participation of Youth Back to the Countryside in Local Governance : Basis of Practical Experience,
Governance Performance and Optimization Path:

Based on the Investigation of Water Town in Southern Anhui

WANG Chaofan

Abstract: It is an important way to realize the revitalization of rural organizations to absorb young farmers to return home as rural cadres. Using the field research method, through the empirical investigation of the governance change process of the water town in southern Anhui, it is found that the intergenerational support within the rural family provides a good social foundation for young farmers to return home to participate in rural governance. On this basis, local governments can effectively attract young farmers to return home to serve as rural cadres by improving the economic treatment of village cadres and improving the selection and appointment system of village cadres. Due to long-term study and work in urban society, young farmers often have more modern governance concepts, behavior patterns and ability structures, so young cadres' village governance can effectively promote the modernization of rural governance ; however, due to the long-term separation from the village, young cadres are highly embedded in the village society in terms of value orientation, social connection and cognitive structure, which makes young cadres' village governance bring new challenges to rural governance. Under the dual influence, the rural governance led by young cadres is manifested as a form of " disembedded modernization. "In this regard, it is necessary to establish a village-based incentive compensation system, carry out socialized training for young cadres, and build an organized " mentoring " mechanism to help

young cadres realize the re-embedding of village society, so as to avoid the adverse effects of the disembedding of governance subjects and improve the governance performance of young cadres.

Keywords: Returning youth ; effective governance ; rural revitalization ; rural governance ; rural cadres ; young cadres

[基金项目]

研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目（23ZDA069）、中央高校基本科研业务费-新进教师科研启动专项（CCNU23XJ004）

[作者简介] 望超凡，男，湖北宜昌人，法学博士，华中师范大学政治与国际关系学院讲师。