

村干部与实践权力

——精准扶贫中的国家基层治理秩序

王雨磊*

【摘要】农村精准扶贫是一个国家基层治理的典型代表，它既是实现农村公共服务均等化的一个重要抓手，也是发展乡村社会经济的重要路径。精准扶贫中的权力格局有三种不同的权力形式：总体权力、技术权力和实践权力。总体权力试图借助技术权力来兑现精细化的治理目标，而技术权力又需要实践权力来落实具体政策。实践权力及其社会再生产根植于地方社会的乡土秩序，并对国家政策绩效产生实质影响。新世纪的国家基层治理，只有梳理好总体权力、技术权力与实践权力的传统以及彼此之间的关系，才能真正把基层治理摆平理顺。

【关键词】精准扶贫 实践权力 村干部 基层治理 乡土秩序

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2017) 03 - 0026 - 20

我们的生活世界总是被那些看上去毫不相干的事情深刻地影响着，社会科学要做的，就是在这两者之间建立因果联系。最近几年我一直在思考一个问题：为什么精准扶贫瞄不准？为了回答这个问题，我从技术治理（王雨磊，2016）、扶贫机制（王雨磊，2017a）、项目制运作机制、基层社会伦理等方面，展开过讨论，然而，除了机制性的解释，我们还必须回到“人”这个基础性问题。精准扶贫的末梢神经是村干部，尽管各级扶贫办和驻村干部都在不同程度上，取代了村干部的部分治理职能，但村干部的实际行动是精准扶贫最终能否精准的关键，即使中枢神经再精准，少了村干部在末梢的配合，也是枉然。因此，我们必须回到村干部，回到村干部所处的末梢环境，通盘考虑村干部在基层于其他相互配合的治理者间的权力格局，那么，让我们从村干部讲起。

* 王雨磊，华南理工大学公共管理学院，副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社科基金项目“扶贫开发中的数目字管理研究”（15CSH015）、中央高校基本科研业务费资助“农村扶贫开发的精准机制研究”（2017XZD10）。

一、国家治理与乡村干部

改革开放40年以来，中国的政治、经济与社会及其相互关系发生了剧烈而深刻的变革。21世纪以来，全球化进程加快了经济资源的流动与整合，科技进步促进了社会交往的频度与深度，经济与社会重组与互构，为国家治理尤其是国家基层治理带来了种种机遇与挑战。国家基层治理是一个古老的现代化议题，孔飞力（2013）在《中国现代国家的起源》一书中指出，不同国家可以经由不同路径走向“现代”，中国现代国家的形成是一种“中国的过程”，有着与自身民族文化和历史经验相契合的种种内部叙事。从18世纪至今，3个世纪过去了，国家治理的体制架构、制度资源、社会环境等发生了巨大的变迁，但是有些构成中国当代国家治理底蕴的根本性议程依然存在，其中一个议题是：怎样才能通过一套相对狭小的官僚行政机构来统治一个庞大而复杂的社会？这个问题也就是国家基层治理的元问题：国家如何有效建构基层社会的治理秩序？

由于中国的权威政治体制，国家自上而下的政治目标与社会自下而上的基层诉求需要一个有效的中介者。在明清时期，这个中介者是士绅阶层。费孝通（2009：62-73）在双轨政治理论中提出，县以上通过正式的官僚制度加以整合，县以下则奉行无为而治，即“皇权不下县”，在乡村治理中，中央政府的权威是极有限的，地方事务由乡绅阶层主导，他们是一个国家与社会之间的缓冲层，20世纪前的国家政权没有完全渗入自然村，它的直接权力，限于社会政治结构的上层。在下层之中，它一般只透过士绅间接行使权力，并依靠下层结构中的上移分子进入上层来控制自然村。国家在基层治理中尊重乡村的内生权力结构，其任命的乡村代理人也都是原先在乡村中具有权力基础的乡村精英（黄宗智，1986）。

20世纪以来，革命与动荡打破了国家与社会在治理格局上的平衡，国家权力越来越下移，但是由于战争频仍，国民党政权一直未能有效完成对基层社会治理结构的改造。杜赞奇（2003：21-23、209、23-37）指出，传统中国的“国家政权”是由儒家思想交织在一起的行为规范与权威象征的集合体，国家的最重要职能乃是通过封官、祭祀等合法化程序，将自己的文化霸权加之于大众的象征系统之上，在国家与民众的互动过程中，是国家经纪（State Brokerage）帮助国家统治了乡村，但同时国家经纪人是有利可图的；在现代化的过程中，由于革命与战争的需要，现代国家需要汲取大量的基层资源以便进行现代化建设，这与传统农业经济的发展不相适应，国家试图绕过文化网络的象征秩序，

利用传统的营利型经纪体制来征收税赋，从而导致了“国家政权内卷化”，劣绅粉墨登场，成为掠夺型的国家代理人。

随着共产主义革命在基层与农民运动的结合，共产党政权的权力成功地全面渗透进农村基层，完成了民国政权未能完成的国家政权建设任务。1949年新中国建立后，乡村干部作为国家在基层的全权代理人，成为贯彻改革与生产的先锋队，控制农村基层的社会秩序与资源分配。1949年之后的乡村干部与之前性质截然不同。虽然他们同样具有地方群众基础，但是其选拔、任用、培养都更多地体现了国家的直接意志，共产党的基层动员和治理政策终结了国家经纪的社会空间。国家建构了一个非常细密而且触角到村的基层网络，通过有效的国家政权建设，建立了全面而彻底的总体支配格局，代表国家意志的乡村干部成为乡村社会结构中的权威和支配者，集体经济时代中的村干部不仅支配着全村的生产品、生活资料，也支配着升学、就业等一些社会生活机会。通过对农村的全面掌控，国家一方面，根治了明代以来的王朝治理难题——偷税漏税，另一方面，确立了城乡二元对立的政治、经济与社会结构，将农村农业创造的经济剩余转用于支援现代化和工业化建设。对于乡村干部的这一角色，戴慕珍 (Jean C. Oi) 称为“庇护者” (Oi, 1989)。

改革以来，随着计划经济体制的消解和村民联产承包的推行，国家对基层的总体支配开始松解，不再直接支配和干预农村的生产生活，允许乡村基层实行一定程度的自治，但是依然维持原有的汲取目标，乡村干部逐渐成为推行国家政策、收取税费的国家代理人和基层事务的当家人 (徐勇, 1997)，实际控制着基层诸多的经济与社会资源 (杨善华, 2000; 杨善华、王纪芒, 2005)。随着村庄选举的开展与普及，村干部在形式民主的框架下，已经成为村民及村庄事务的代理人 (孙秀林, 2009)，村干部的产生是上下两种力量协商或结合的结果，这决定了村干部的产生机制与村民及乡镇政权密切相关，处于这两者之间的连接处。村干部居民众系统的最上层，管理着居民的社会生活，而同时又处于管理行政系统的最末梢，是乡镇干部的帮手和代理人。同时，他们也有可能处于两个系统的边缘位置，对干部系统没有归属感，对民众系统也缺乏认同感。村干部的这种结构性位置使得他们经常处在干部、民众两个系统利益一致的结合点和利益矛盾的触发点上 (王思斌, 1991, 2005)。也有学者进一步指出，村干部面临着“双重边缘化”的困境，因此，如果村干部拿不到足够的报酬，那么，他们就不会成为称职的当家人，也不会成为称职的代理人，而只会是图谋个人利益的撞钟者，甚至利用乡村矛盾来牟取私利 (吴毅, 2001; 申静、陈静, 2001)。

对于村干部的研究已经很多，既有的研究对于村干部的结构性身份做出了较为充分的揭示，但是，以往的研究仍有三个可以改善的地方：第一，这些研究中一个比较共同的特点是对国家或政府权力的讨论不够深入。国家权力在这些研究中被当作前提条件出现，或者作为一个模糊混沌的庞然大物来对待。基层干部作为国家权力的代表，经常以一副可憎的面目形象出现在分析之中，他们的行为模式是作为研究前提而非研究对象存在的。这样一来，国家基层治理的研究很容易陷入一种压迫 - 反抗或者权力博弈的简单模式之中（周飞舟，2006）。第二，村干部行为被放置在一个静态的政治结构中来考察，导致村干部的行为被绝对化或者是决定论的，而没有考虑到村干部的行为本身也是时时刻刻处在一个被审视的位置上，尤其是当村庄普选之后，村干部的权力也面临着社会再生产的紧迫压力，而且这种权力再生产压力远比国家权力再生产更加直接和迫切。第三，既有的研究通常将村干部的变通、操纵视为个人的寻租行为，变通国家政策肯定有自利的成分，但是，这并非答案的全部，村干部变通行为的背后必然还有一套结构性的动因，这个动因不止是“农村固有的文化惯习”，还有其秩序性成因。有鉴于此，有必要系统考察国家在基层社会中的权力形态与政治秩序。

二、精准扶贫中的国家基层治理秩序

对于国家的基层治理而言，最重要的莫过于形成一套合理而顺畅的国家与社会的互动秩序。国家基层治理秩序主要有三个要素：治理目标、国家能力与行政方式。基层治理需要处理的首要议题是根据国家的治理目标进行组织建设并配置相应的权力，然后建设相应的国家能力，并确立一个行之有效的行政方式。在传统帝制时期，国家在农村基层的主要治理目标是维持皇权统治和收取税费，因此，国家基层的组织建设和权力配置并不试图充分展开，而是致力于达成其汲取税费和维持稳定的目标。

纵观 20 世纪，中国的国家与农民一直是汲取型关系，国家直接汲取基层资源，以便维持国家运转和现代化建设。但是这种局面在 21 世纪有所改观。20 世纪 90 年代，农民负担问题日渐突出，成为影响基层社会发展与稳定的重要因素，而与此同时，国家的财政结构已经转变为主要依靠工业产值，中国的经济总量已经全球第二，工业生产水平已经充分发展，而且可以支撑国家财政，甚至反哺农业，让国家的发展成果惠及农村。因此，进入 21 世纪后，国家逐步改变对农民的汲取政策，中共十六大正式确立了“多予、少取、放活”的对农指

导方针。从2000年开始的税费改革，到2006年1月1日全面废除农业税，国家完全解除了农民负担的制度基础，部分扭转了城乡不平等关系，也缓解了农村基层的干群关系，进而也缓解国家与农民的紧张。另外一方面，针对农村公共产品和服务缺失的状况，中共十六大提出统筹城乡经济社会发展，公共财政开始向农村覆盖。21世纪以来，中央逐步建立了支农专项补贴制度，增加农民收入；实行重点粮食品种最低收购价政策，保障粮食供给；加快对农村基础设施建设的投入，改善农村生产生活条件；加大对农村科教文卫事业的投入，促进农村全面发展（应星，2014）。这些政策举措标志着国家在农村的治理目标开始从汲取型转向给予型。在给予型的治理目标下，伴随着改革以来的总体支配格局的消减，国家不再致力于政权建设，在基层转而依赖日益法治化、规范化、标准化、精细化的技术治理，在属地化管理的基础上建立了行政目标责任制，注重考核的过程化与多重化（渠敬东等，2009）。这种日益依赖精细化治理技术的倾向，在国家治理的各个方面和层面都有越来越清晰的体现。

国家精准扶贫是一个国家基层治理的典型代表：一方面，扶贫开发是国家总体意志的直接体现，是国家治理农村、实现农村公共服务均等化的一个重要抓手；另一方面，精准扶贫的最终目标是让贫困户脱贫致富，其目标在于改善农民的生产生活，改造乡村的社会经济秩序。自1986年以来，国家设立扶贫办，农村扶贫开发在农村发展治理格局中的位置日益显著，2015年底中央扶贫工作会议上，更是提出了要确保到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。很显然，农村扶贫开发已经不再是单纯的脱贫问题，而是一个综合治理农村、发展农村的全面治国理政的战略性抓手。精准扶贫原则的提出，体现了以精准识别、精准扶贫、精准脱贫为代表的技术治理日益成为国家在基层治理的重要方式。国家扶贫财政自上而下注入农村，而农村治理绩效自下而上递达决策层，国家在基层的治理不再使用直接的行政指令，而是精准地释放一系列数字化的考核指标，派驻（而不是提拔或增设）具体负责技术任务的干部（比如驻村干部）负责落实，然后通过这些数字指标实现对农村的事本主义的治理目标（王雨磊，2016）。

精准扶贫试图让那些低于贫困线以下的人群脱贫致富，走向共同富裕这一国家目标，这实际上反映了国家治理目标的精准化。国家试图为地方社会制订精准的行动规则，并通过技术手段确保社会对它的服从。“现代国家的基层治理问题也即是国家如何为社会订立规则并获取服从的问题，它不仅包括了国家机构和人员等下沉，而且还包括国家配置资源以及实现特定目的和管理民众日常行为，国家力图使用国家规则取代人们自己社会行为的倾向或者别的社会组织

规定的社会行为”，为了实现这个目标，国家基层治理需要解决如何获得代理人和社会的双重服从（黄冬娅，2010）。

在国家的治理目标及其试图搭建的秩序之外，农村地方社会仍然有一套以乡村干部及其他精英为主导的地方社会秩序，尽管国家一度渗透到基层社会，但是这种渗透并未完全挤压掉乡土社会本身的秩序，这两者之间存在一定程度的互动与转化。透过精准扶贫，我们可以看到国家如何向基层社会贯彻其治理目标，基层社会又是如何因应国家治理目标，国家与社会最终形成一种怎样的基层秩序。本文将以农村精准扶贫为重点对国家基层治理进行分析，探讨国家基层治理在新世纪以来的新变化，以及这些变化对国家政治建设与农村社会结构的影响。

为了理解这套秩序结构，我们有必要进一步引入对基层秩序的权力分析。在扶贫开发中，国家的总体权力与地方政府的技术权力是两个比较显在的维度，国家通过总体权力实现社会动员，将帮扶单位动员为扶贫的主要责任主体，然后地方政府通过建档立卡和绩效考核等技术权力实现对扶贫开发的过程监管和目标协调。扶贫开发中有三个主要的行动者：帮扶单位及其驻村干部、各级扶贫办和村干部。帮扶单位的行动逻辑主要是遵循总体权力的制约与要求，各级扶贫办主要是遵循技术权力的逻辑与指标。村干部则基本不受这两者的直接制约，他们既不需要直面国家的总体扶贫任务，也不要为地方政府的考核目标背负压力。但是，这并不是说，他们毫无压力，事实上，恰恰相反，他们有他们自身的权力规制。然而，在既有的研究脉络下，这种权力规制是没有“凸显”的。本文将力图使用实践权力的概念概括村干部背后的权力规制。本文研究基于2014年11月至2015年6月在南省丘县珠村为期8个月的实地调查，文中所涉的地名、人名和单位名等皆为化名。

三、精准扶贫中的权力格局

在精准扶贫的基层治理秩序中，我们可以观察到三种不同的权力，它们对于精准扶贫的治理效度有着决定性的影响，也是精准扶贫的主要推动力。理解这三种权力是我们理顺基层政治秩序的重要枢纽。在扶贫开发的权力格局中，调动与支配帮扶单位的是总体权力，规制与调节扶贫办的是技术权力，而落实与执行扶贫政策的则依靠村干部的实践权力。

首先，从根本上说，精准扶贫的源动力是国家总体权力。按照中国的社会主义国家性质，理当消除两极分化、实现共同富裕，然而，改革开放以来，收

入差距过大不仅造成了一定程度的社会分化，而且挑战了国家的政治合法性，此外，在改革开放的过程中，“先富带动后富”的政治承诺也迫切需要国家福利予以兑现，因此，国家有必要下大力气来消灭贫富分化，帮助那些低于贫困线的国民脱贫致富。

为了精准扶贫，国家首先强调“精准派人”，也就是要派帮扶干部长期定点驻村，而这些干部主要来自于国家财税供养的机关、企事业单位。从1996年开始，国家便有对口帮扶的扶贫政策。1996年10月，中央召开了扶贫开发工作会议，在《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》中确定了对口帮扶政策，要求北京、上海、广东和深圳等9个东部沿海省市和4个计划单列市对口帮扶西部的内蒙古、云南、广西和贵州等10个贫困省区，双方应本着“优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展”的原则，在扶贫援助、经济技术合作和人才交流等方面展开多层次、全方位的协作。随着精准扶贫政策的提出，对口帮扶政策也在不断细化、强化和精准化，驻村的人员要求固定化，驻村时间要求长期化，驻村帮扶的体制需要常态化。

在南省，对口帮扶让帮扶单位与贫困村结成帮扶对子，每个贫困户都与帮扶单位的干部结成帮扶对子。对于驻村干部而言，他们之所以下乡，完全出自单位指派，单位给予了他们一定的激励，比如职务提拔、劳务补贴。也就是说，驻村干部真正的节制者是原单位，县扶贫办与他们并没有直接的权属关系，也没有直接的委托-代理关系。因此，如果在扶贫过程中出现了分歧和矛盾，县扶贫办和村干部并没有直接的政治框架对之有效解决，而是潜在地需要动用帮扶单位的权力来动员或压制驻村干部。反过来，驻村干部之所以听从县扶贫办等的调遣，并不是由于行政级别（有的驻村干部比县扶贫办干部级别还要高）和政治隶属关系，而且由于接受了帮扶单位的政治任命，而帮扶单位则是接受了省委的委托，而省委则是受了中央的委托。如此一来，最终驻村干部这一条线的政治动力，实际上源于总体性的国家动员（王雨磊，2017b）。

其次，技术权力是精准扶贫的第二重权力面向。技术治理是改革以来中国行政管理的重要发展方向，技术治理的发展，源于国家对治理效度的追求，通过规范化、制度化、指标化的技术手段，国家可以实现对基层治理目标的精细化管理，拓展和延长治理的限度。技术治理是精准实现国家脱贫目标的重要抓手，通过技术化的指标，脱贫目标被分解、细化为26个具体指标，精准扶贫的年度考核与终期考核都以这26个指标为基础。

各级扶贫办是技术治理的直接执行者。技术权力是基于技术治理而生发出的控制力，具体来说，省扶贫办作为宏观政策制定者，并不直接参与扶贫过程，

具体参与的是县扶贫办。县扶贫办作为国家扶贫意志的基层代理人，其主要诉求是完成上级交办的脱贫任务。扶贫办的行政逻辑是非常技术化的，比如县扶贫办，他们不是地方的“父母官”，与村民不会发生直接的政治关系，他们最关注的是省扶贫办交办下来的技术指标是否完成，是否完成技术指标以及完成的效度是县扶贫办得以操控驻村干部和村干部的主要方式。也只有通过这套技术指标系统，县扶贫办才得以拥有总体权力之外第二种调动和敦促基层扶贫工作的支配力。

总体权力与技术权力都是一种经过科学设计的权力形态，它们是非时间化的、逻辑性的、明确性的、有规则性的，比如扶贫项目的考核周期是按照年度的，这个年度是日历上的年度，而不是根据农业或工业生产的年度；扶贫考核有一套逻辑明晰、标准确切的考核指标，对如何完成项目都有明确的行动规则。但是在落地成事的过程中，扶贫工作却有一套不同于科学设计的实践逻辑，有其独特的节奏、速度和方向，遵循着一套不同于科学设计的实践权力。因此，在精准扶贫的权力格局中，除了总体权力与技术权力这两种显在权力，还有第三种非常关键的权力形态，那就是实践权力。

本文所谓的实践权力是指施政者在日常生产生活的实践中基于在地化的政治生态和社会关系而建立起来的、具有即时行动力的支配力，它相较于总体权力和技术权力，其合理化程度并不高，甚至不依赖于文本——当然这不是说它没有文本上的依据，而是说它不需要那么即时地倚仗文本来产生权力，这种支配力的发挥有赖于实践空间。在农村的实践空间中，生产、生活、社交几乎自成一体，与外界发生作用的机会较小，权力没有理性化地独立发育，而是与实践过程紧密相联。实践权力可能不是成文的、没有明确边界的，甚至缺乏具体规则的支持，但是它却是生动的、活生生的，能够发挥具体影响力的，它统摄了村庄的地方性知识、社会关系和在地化的政治权威。

为了要完成精准扶贫目标，国家动用了总体动员，将各级党委、政府机关、企事业单位都动员进扶贫开发的社会工程中，但是总体动员无法实现精准的脱贫目标，于是，省扶贫办从行政手段上强化了技术权力，通过一套缜密的脱贫考核指标，试图精准规制扶贫过程和结果；然而，这些技术权力仍然面临着“不接地气”的问题，因为总体权力和技术权力都是自上而下设计出来的，无法落地。比如，集体合作社在一般农村中都很少能够真正发展起来，更何况是在贫困村中，因此，有些指标很难完成。真正接地气的是实践权力。

县扶贫办可以依靠委托代理关系、自上而下使用原单位的考核来压制驻村干部，但是对于村支书，他却没有办法；在科层体制之内，国家可以使用压力

型体制来推行，而一旦到了村支书那里，这个压力型体制实际上是不管用的，或者至少是不够管用的。驻村干部，甚至是县扶贫办都是乡村的外人，故而他们都缺乏推行项目落地、完成考核任务的实践权力。因而，项目入户是需要村干部支持的。在农村中，如果没有村干部领路，驻村干部根本就进不去家门。比如落实农业技能培训和非农技能培训这两项考核指标。因为这些培训往往很难产生直接效益，所以贫困户是不愿意参加培训的，为了完成考核指标，驻村干部就需要村干部进行必要的社会动员。再如，种茶本是为了让贫困户脱贫致富的项目，但是很多贫困户出于风险等原因不愿意种，为了落实项目，仍然需要村干部进行动员。有些省直机关在常规的权力体系中虽然很强势，但是到了帮扶贫困村，还是要主动与县里、镇里、村里搞好关系，因为所有的考核落实都需要村干部来推动，有些时候，村委会甚至会刁难驻村干部，最根本的症结在于，帮扶单位要想完成国家委托的帮扶任务，则必须借助村委的权威、信息和关系。

一定要借助村委会来工作，因为村委会更加懂得如何动员农民。不能越过村委会，直接与自然村发生关系，因为你没有办法在自然村之间取得一个平衡，你给了这个村，另外的村就会跟你闹。以前我们给他们修了路，反而制造了麻烦，就有人去上访了，最后幸亏县里把这事压下来了。不患寡而患不均。(34 - 莫聪 - 35 +)

在珠村的扶贫过程中有一个案例生动地展现了实践权力的重要性。驻村干部闵雁行曾经应珠村其中一个自然村大平村的请求，准备拨给他们2万块钱，用以支持大平村的文化室建设，但是这件事并没有经过村支书的认可，这件事成为驻村干部和村干部产生矛盾的导火索。因为，在村支书看来，原先村庄的格局全部由村支书的个人权威加以统筹，不经过村支书的认可，就意味着否定了他的个人权威。最终事情以驻村干部的妥协而告终，而且从这件事之后，村支书对闵雁行工作的支持力度大为减少，闵雁行在村里推行扶贫工作的难度也随之增加了。这个案例说明，尽管驻村干部享有国家权力的认可，挂职为副书记或副村长，但是这样的职权徒具符号意义，而无实质权力，由于驻村干部是外地人、局外人，所以他们的权力顶多是“客权”，而不是“主权”，在缺乏村支书支持的情况下，毫无政治效力。

总体权力与技术权力都是经过科学化设计的权力形态，但是在国家基层治理尤其是村庄一级的政策落实中，它们都无法越过村干部的实践权力，但是，

这并不是说这些权力就是村干部本人的，似乎就是所谓的“人治”。事实上，实践权力有别于国家的总体权力、政府的技术权力，它根植于乡土社会的自然秩序：实践权力与乡土秩序相互依存；实践权力生长于乡土秩序，乡土秩序又赖实践权力维持。实践权力与其说是属于村干部的，倒不如说是属于乡土社会的自然秩序的。

村干部属于乡土秩序，是基层秩序的代言人和维护者，他的行为嵌入在基层社会秩序中，是乡土秩序赋予了村干部以权力，他的权力也属于这一套乡土秩序，因此，要想理解国家的基层治理秩序，我们有必要仔细审视乡土秩序中实践权力的社会再生产方式。

四、实践权力的社会再生产

按照马克斯·韦伯（Max Weber）（1997）的观点，合法统治有三种纯粹的类型：法理型、传统型和魅力型。然而，韦伯的这一理想类型只是解决了权力的来源问题，但是任何一种权力都面临社会再生产或在地化的问题。村干部的权力尽管有国家法律赋予的成分，也有村民选举的自治成分，但是，除此之外，村干部的权力必须想方设法地予以在地化，变成实践权力，只有如此，才能巩固，才能融入乡土秩序。总体来说，实践权力的再生产需要处理四个方面的议题。

（一）平衡自然村的利益与诉求

村庄选举是村委会干部的合法性来源。村委书记是整个村委会的权威核心，那么，这个职位的诞生是村委会领导班子的关键。从村庄的格局来说，珠村包括6个自然村，共1976人，其中：大岭村是最大的自然村，他们都姓古，一脉相承，而且在整个行政村中的人口规模最大，占据了一半以上的人口；其次是大平村；再次是大鱼村；剩下三个自然村小塘村、小平村、小雪村规模相对较小，三家村庄加起来还抵不上大平村的规模。所以，从村庄的权重格局上看，如果按人投票，村支书的胜出者肯定是大岭村。古书记从1999年开始担任珠村书记，在他之前的村支书，也是与他出自同一个自然村。珠村2014年换届，一共选举了5名村委委员，其中古书记、古副书记都来自大岭村，占据了两名村委委员，另外两名来自大平村，还有一名来自大鱼村。从村委会的选举结果看，选举的结果便是选出了村民的代表，但是这种代表方式不是按照现代社会的其他群体划分方式，而是按照宗族、自然村的形式相互区隔。

选举是权力的赋予过程，但是这种权力赋予只是一次性的静态赋予，在村

干部当政之后，他们需要时时刻刻考虑一个动态的权力增量问题，即如何在实践过程中完成权力的社会再生产。实践权力是基于生活和伦理等私密关系而建立的，也即是说，它有赖于村庄的血缘关系、经济地位、社会地位、个人能力。在村庄中，古支书属于古家大姓，这是基础，旁门外姓、小门小户是做不起来的；其次，古支书有经济能力，他在社会生活中享有很高地位。村庄是完全没有其他配套国家政治架构的地方，尽管有选举制度，但是这些制度只是静态的赋予，一方面，选举机制最终更可能是赋予了那些更有实践权力基础的村民，另一方面，即使村支书成功当选，也需要不断再生产他的实践权力。

由于行政村只是行政单位，代表了国家正式建制的政治安排，是国家秩序的体现，而村庄的土地划分和生产生活安排、血缘分布都是以自然村为单位，自然村是社会生活的天然共同体，也是家族伦理和生命意义的源泉。因此，在扶贫资源设置的过程中，包括村支书在内的村干部首先都是本自然村的利益和诉求代表，都希望将行政村的资源更多地倾斜到自己的自然村。所以，每个行政村村干部都在为自己的自然村争取福利。特别是在扶贫资源分配的过程中，各个自然村的村民都在竞争，因此，村干部尤其是村支书必须在村小组之间取得一个平衡。甚至将扶贫资源给了贫困户而没有给非贫困户，也会招致部分村民的非议，认为村委会厚此薄彼。

大家都争那个贫困户，个个都想要那个贫困户，我也要，我也要，哪里有那么多贫困户啊？看实际情况，你没有贫困户就是没有啦！你屋也起好了，孩子读书也读好了，你的生活过得去，你怎么变成贫困户？他的心理就是不平衡了，他有，我没有，就以为我们村委会几个人给吞了喽。他以为我想给谁就给谁，他的理解能力就是这样。他的想法是：怎么我没有，那几户就有，他的心理就不平衡。他们大平村那里就特别难搞！他们那边人特别难搞，很多事情都没有我上面那个村那么好讲。大平村那里，我们村委会经常都要帮扶他们！年年都帮扶他们那边呐。（03 - 于兰 - 珠村妇女主任 - 50 +）

（二）满足一般村民的政治诉求

在乡村社会中，选举就意味着可替代性，而掌握选票的人是普通村民，这给选举上台的村干部悬置了一个政治压力，也就是说，村干部要想上台并保证下次不会被选下去，他们必须为民办事，而为民办事就得满足村民的需求。村

庄选举的确具有一定程度的公信力，能够上来的不是单靠金钱便可以的，而必须是有公心、能够为民众做事的人。所以，帮助有需求的人，是村支书得以建构政治资本、维持实践权力的重要方式。尤其在税费改革、农业税取消后，各种税费不再需要村委会代为汲取和统筹，村委会面临着无家可当的困境。在这种情况下，村委会从汲取型政权变成了服务型政权。行政村和自然村村干部都是如此。

你做三年，村民全部合起来选一次，谁的票多就就是谁做。以前那个村长总是在外面打工，不在家里的，总是在珠江三角洲，村里人找他老是找不到。所以，我们村的人就说，树倒了，水不通了，那个人不在家里，让谁去搞啊？村民不选他，票就少了，我们这些在家的人票就多一些。村委会那些跟乡政府的人就上来开个会，然后选票，开票，然后就谁的票多就谁做。各个村都是这样的，村委会也是这样的。那个古书记最多票嘛，每年差不多都两千多票，差不多要三千张票。你和大家合得来，各个都认为你做得还可以，他就选你了。你做事要是不公平，别人怎么样都不会选你的。古书记还是可以的，对村民啊什么的，如果能解决的，他都尽可能帮我们解决。好像我们说，我们搞个什么东西，不够钱啊，他都说，不管怎么样，我们都想些办法尽量给你搞些水泥给你。（08 - 阳方 - 45 +）

如何满足村民需要，就成为村委会的主要职能。村委干部与三年即走的驻村干部不同，他们是要永远生活在村庄中的，他们要面对和处理与村民的关系，因此，他们不能太公事公办、不顾及村庄的舆论。比如每次面对上级的计生检查，镇委干部连同村干部一起将那些不符合计生政策的妇女、儿童一起接走，从国家的角度看，这是“欺上”，但是对于村民来说，这却是应该做的。村干部被认为是应该帮助村民争取福利的角色。对此，村干部的做法就是尽可能地变通国家政策，以便为村民争取福利。古书记认为，“做事要灵活，先做了，再按照上面的要求套框框”。

古书记说：

你扶贫帮他建一个房子有一万多块嘛，你扶贫帮他两三百块，有什么用？他买两斤猪肉就吃掉了。他哪里有脱贫呐？贫困户建了房子可以脱贫嘛，影响力大一点嘛，我原本是这样想法。你想这样，上面没有政策，你也帮不了。给一点是一点，给一户是一户。（01 - 古家权 - 珠村村支书 -

55 +)

比如，精准扶贫有一个住房改造的项目，在扶贫期限内，贫困户建房子可以享受2.1万元的补贴，但是这笔钱不多不少，有些鸡肋；况且人们的生活安排不可能因为扶贫项目期限而随意调整，也很少贫困户会单纯为了这笔补贴而重新建房，但是村干部又认为，既然国家有这个政策，如果不利用的话，岂不是可惜？而与此同时，扶贫办规定必须在特定时间内完成21户贫困户住房改造。于是，珠村村干部就把那些马上要盖房子的农户列为贫困户，以便他们可以享受到“国家福利”，同时也可以完成上级的考核指标。

（三）获取上级的支持

尽管村干部属于民选的基层干部，但是上级（主要是镇委）的支持也是必不可少的，尤其对于村支书而言，镇委是村干部权力的合法性来源，村干部需要镇委在选举过程中支持自己。但是反过来说，自己能够最后胜出也是依靠自己的选票够多，而在村庄中，真正拥有足够多的潜在选票、具有民望的村支书人选也不会太多，因此，镇委干部也不会轻易青睐他人。

镇委和村委的关系比较复杂：他们在职权上属于形式上的上下级关系，但并不是隶属关系，镇委可以指导村委会的选举工作、日常工作，但是从宪法上说，村委会是根据村民意见选举出来的，并不是隶属于镇委镇政府，故而它们并非实质意义上的上下级关系。

因此，一方面，村干部比较尊重镇委干部的权威，请客吃饭，迎来送往，在日常接待中给予镇委足够的面子，同时也会在某些决策方面尊重镇委，甚至也会有一些违规的行为，比如在选举前送礼、打麻将故意输钱给镇委干部。这可以通过一个细节来说明：村委会有时候一起吃饭，如果请了镇委书记，即使再晚，也要等到镇委书记才开饭，村委给镇委干部端茶递烟的姿态并不是一般意义上的客套、恭敬，而是一种低于镇委干部的姿态；另一方面，镇委干部又不会像对待下级一样去指使村干部，镇委书记对村支书的神态并不是上级对下级的颐指气使，而是客客气气的，甚至有时候还要有求于他，比如计划生育检查、安全检查等一票否决制的检查都需要村委会配合。

精准扶贫尽管在一般意义上具有国家合法性，是为了提升国民福利、增进社会公平，但是对于村干部而言，扶贫除了能够为村庄引进资源、提升村庄绩效之外，还有一个原因，就是扶贫工作属于上级下派的任务，村干部之所以愿意完成那些没有直接绩效的考核工作，很多时候是出于县镇给予的压力和动员。

（四）摆平村干部班子

尽管村委会是以选举的形式诞生的，但是，真正将村委会统合成为一个整体的力量则是村支书的个人权威。从行政工作上看，行政村的村务是村支书、村长负责制，一般来说，村支书多数是一肩挑两职，县委、镇委派下来的工作主要是找村支书作为落实人。而从村务工作上看，也必须有一个统合各个自然村的整体性权威。否则，各个村委都只从本自然村的立场出发，肯定会产生诸多分歧，甚至造成僵局与冲突。

权威者，权之势也。实践权力的再生产，有一个非常重要的原则就是建构权力的个人威势。权威的建构，实际上就是将权力积累储蓄进一个暂存的、但又可以随时转化和调用的状态中。家族支持、社会地位和个人威信是村支书能够成功建立个人权威、坐稳村支书的关键要素。古书记从1999年开始连续18年担任珠村村支书，他之所以能够连任至今：一是因为他来自大岭村这个全村最大的自然村，且他在村里一直具有较高的社会地位；二是因为他的个人秉性，这也非常重要。关于第二点具体包括两个方面：一是做人比较讲信用，比较懂得并遵守乡村规则；二是比较有威严，在分歧和阻力面前，能够有魄力和狠劲，排除困难和阻力，也就是所谓的个人威信。

村支书树立个人威信，主要体现在他能团结两个层面的村干部：行政村干部和自然村干部。在整个村委会中，村支书需要获得其他村委的服从。比如，由于每个村委都有自己的本职工作，而村委会工作通常会与本职工作冲突，有些村干部不太愿意准时去村委会值班，然而，最终大家都按时值班，因为谁不按时值班，谁就会受到古支书的训斥。这侧面证明了一个事实：村委会的决策和工作推动主要是依靠村支书的个人权威在支撑和推动，在有些村庄，村支书甚至是一言堂。

与此同时，国家下沉到村庄的工作却并没有减少，比如美丽乡村建设、计划生育工作，当然也包括扶贫工作等。然而，这些工作并不能单靠村委会几个干部就能够完成的，而必须有下面村小组的组长等骨干予以配合，有时候甚至需要下面的人与他一起造假。

因此，村委会需要村小组包括工作支持和政治支持在内的各种支持。村支书的处理办法是给他们“发工资”，发工资有两个作用：经济激励与政治激励，一方面，这是给他们做工作的激励，另一方面，这也是支持在政治上支持自己的激励。当然，这种发工资是不合规的，只能年底或重要场合开会时发放，而且不能对外公布。

自己每个月也发钱，不发谁干活？就发呗，管他！政府给的很少，普通委员税前1 250，支委多100，古书记就1 650，社保自己交，扣完就没多少了。这样就每个月几百块，多的多给，没有就少给。过年多了就分了，党员也要，理事长也要。逢年过节，每个村小组（11个）正副组长22个，每年给他六百块。计生的等等，都要给。你不给他，谁听你的啊？过年你要表示一下，不然下年他就不理你了。工作开展不开来的，村里有很多事情嘛，水利嘛，什么啊，要他报上来嘛。好像医保、社保都要他们做的嘛。（03 - 于兰 - 珠村妇女主任 - 50 +）

五、权力形态的合作与转化

精准扶贫中的权力格局有三种不同的权力形式：总体权力、技术权力和实践权力，这三种权力分别对应着帮扶单位、扶贫办和村干部这三方行动者。总体权力存在于国家机器的政治话语之中，居于高层地位；技术权力存在于中层的国家行政的科层结构之中，居于中层地位；而实践权力则存在于基层社会治理的实际运作单位中，居于基层地位。这三种权力形式对应着三种不同的治理架构和政治经济传统：总体权力是以苏联为代表的高度集权的政治经济结构的产物和遗产，技术权力是以欧美为代表的法理型科层治理在中国日益发展的结果，而实践权力则是中国传统情理社会生发出来的治理样态和传统。这是中国基层治理的三条主线，治理绩效主要看这三者能否通力合作，互动顺畅，而这其中最关键的就是，能否调动乡土秩序中的实践权力，因为只有实践权力才能推动乡土社会的治理行动。

从村干部的时代处境看，更是如此。大量的研究将村干部视为国家代理人，但是这种代理关系并不充分，而且也在不断受到治理环境的制约。首先，村干部主要是民选的，具有一定的民意基础，因此，如何为村民谋福利是他们能够当选和连任的关键所在；其次，尤其是在贫困村，村干部基本是兼职的，珠村干部的工资每月只有1 100 - 1 500不等（村支书大概是1 500元，一般村委委员是1 300元，非村委委员的工作人员是1 100元），不足以养活家庭，他们都有自己的主要职业，也就是他们并不是“以村干部为业”，这一点和南省南部发达地区截然不同，在发达地区，政府财力雄厚，村干部的薪酬待遇都足以让它成为一项全职工作；再次，大部分的村干部学历不高，也没有公务员身份，而镇委的公务员主要是新招聘的、能够胜任文书工作的大学生，而村干部向上的晋升空间很小，除了一些个别的村支书，大多数村干部只能停留在村干部的职

位上；综合来说，村干部并不是一个典型的国家代理人。

在经济比较发达的地区，村委会的工作比较繁忙，由于外来人口多，村务很多，比如安全检查、理论学习、社区治安、社区培训等也包括在内，这些村务实际上让乡村干部变成全日制干部。而在经济相对落后的农村，尤其是贫困村，情况完全相反。尤其随着税费改革、农业税取消，导致村务也逐渐不再与国家目标紧密相连。村支书不再是一个当家人，客观上说，也无家可当：一方面，没有“家底”；另一方面，生产性事务也较少了，很多职能工作由乡镇统筹，比如养老保险、义务教育等，这样一来，村支书的位置对下实际上已经没有太多的职权；再加上外出打工导致的乡村空心化，乡村社会的治理事务更加萎缩，真正需要处理的事务变为以服务型为主。扶贫工作属于增量工作，不是常规工作，因此，这在村委会看来，是“多出来的工作”，那么，对他们来说，做与不做实际上都拿一样的工资，也就是说，这些村委会干部是没有什么激励干活的。于是这就形成了一个问題：扶贫工作最需要村干部的配合和落实，但是村干部最没有激励去承担这些多余的任务。

改革以来，总体支配逐渐向技术治理转型，从某种程度上，总体权力在试图将权力转形为技术样态，以技术的面向实现总体支配的目标。精准扶贫日益发达的数目字管理，从根本上说，是技术治理的日益发达，国家试图通过技术手段实现对总体动员而来的治理单位进行更为精细化的监督与管控，并进而实现国家的治理目标。然而，技术治理在面对基层复杂的社会现实时，仍然面临着诸多问题。它上承总体权力，却无下接的基层实现形式，因此，技术权力需要进一步求助实践权力。帮扶单位接受国家的扶贫任务，同时在扶贫办的督导下完成扶贫考核任务，但是帮扶单位毕竟是一个外来的单位，其所指派的驻村干部终究是外人，他们都缺乏必要的政治资本来具体推动和执行扶贫项目，因为他们没有基层的地方性知识、社会关系和本地权威，因此，他们必须求助于村干部的实践权力。为此，驻村干部甚至需要刻意与村干部发展一种融洽的社会关系，也就是说，他们需要使用与村干部的社会资本来撬动村干部的实践权力，以便让村干部配合自己的工作，完成技术性的扶贫考核指标。

既然技术权力要求助实践权力，那么，就得按照实践权力的方式来进行。驻村干部并不是通过正式的法规制度与村干部达成共识，而是依靠与村干部喝酒抽烟、打成一片，依靠与他们的熟识——把陌生的关系“做熟”，建立起彼此的社会关系和人际信任，并在此基础上开展工作。驻村干部通常所谓“要做事、先做人”，也就是尽可能地建立与村干部的“熟识关系”和坚实的信任。不同行动者之间的客套、吃饭、交待、道辛苦，是一种社会资本的再生产（王雨磊，

2015)，通过这样的关系再生产，建立与基层干部更加实践性的关系。也就是说，社会资本在这里为技术权力顺利转化为实践权力提供了一个润滑剂的作用。

这种实践性关系是基层工作的基础，有了这层实践性关系，驻村干部才能与村干部形成一个权责共同体，变成一个真正的团队，双方才能共享信息、风险与绩效；否则，驻村干部甚至会成为“外人”。这并不是村干部刻意排外，而是实践权力作为基层治理动力的客观需要。只有搭建了这个实践权力的权责共同体，村干部才愿意帮助驻村干部，愿意替他们说话、背书，甚至与他们“共谋”。这里需要说明的是，基层共谋并不是最坏的结果，最坏的结果是，村干部连如何共谋都不告诉驻村干部，甚至成为某些业绩的替罪羊。在一个实践权力占主导的团队中，与其他成员的实践性关系特别重要，在这之中，态度尤为重要。是否与村干部处理好关系，直接决定了：第一，当遇到问题时，县扶贫办会不会进一步深究责任；第二，县扶贫办和村干部如何向帮扶单位的领导描述驻村干部的工作，是抱怨、批评还是赞扬驻村干部；第三，当驻村干部遇到问题时，县扶贫办与村干部愿不愿意伸出援手，分享工作方法和技巧。

六、结论与讨论

精准扶贫是一个观察国家基层治理、透视国家政治格局的良好窗口，也是我们提升和改善国家治理现代化水平的一个试验田。为什么精准扶贫难以精确瞄准？为什么乡村社会的治理过程存在大量“变通”与“共谋”（周雪光，2008）？本文通过对村干部在精准扶贫及其他治理过程中的考察，发现这并非完全就是“共谋”，基层社会治理运行有一套自身的法则，本文希望揭开黑箱，并为其阐释出一个确切的“名堂”，那就是实践权力。实践权力是一个真实而生动地运行于乡土社会中的内在法则，一方面它是客观不受外在力量影响的独立存在，另一方面，我们也不能用褒贬的视角对它予以道德判断，我们能做的，首先是认识它，了解它，当然最终还要恰当地运用它。村干部为了再生产自身的实践权力，这才有了变通的政策执行，因此，扶贫政策在实践权力再生产的格局中，变成了村干部的实践工具。

国家精准扶贫实际上是想绕过村干部，直接进入村民家庭，然后，直接将那些贫困的人给挑选出来，用项目和资金将其扶持起来。然而，这在真正的社会过程中，是不可能的，因为村民并不是一个一个的原子化的经济存在，而是一个处于伦理格局中的社会存在，脱离了自己所属的乡土伦理格局，他便成为一个陌生人，一个 Nobody，村干部也是这个道德共同体的一个成员，他也要遵

循这个伦理秩序：只有遵循这个秩序，他才能拥有面子，享有社会资本，并进而生产出属于自己的实践权力；如果不尊重这个秩序，他将无法融入这个乡土秩序。

国家其实是一个局外者，驻村干部也是局外人，因为它在这个伦理秩序中已经没有位置。驻村干部可以通过与村干部达成一种亲和关系，生产出主客关系；但是，那只是一种临时的、嫁接的、不稳定的关系；随时会被外力打破，而且他依附于村干部，不是土生土长的权力，一旦发生危机，驻村干部就会被疏离于外。历史地看，国家并非自古就是一个局外者，国家的代理人也并非一直就是局外人。中国现代社会的构建是以破坏国家与乡土社会的融洽为代价的。杜赞奇（2003：206-209）指出，20世纪中国国家政权建设的过程中，权力的文化网络遭到了系统性破坏，“在现代化过程中的国家政权完全忽视了文化网络中的各种资源，而企图在文化网络之外建立新的政治体系。在现代化意识形态偏见影响之下，国家政权力图斩断其同传统的，甚至被认为是落后的文化网络的联系。结果，尽管乡村精英领导有与国家结为一体的雄心，但文化网络在国家范围内赋予乡村精英领导作用的能力却在丧失”。这与欧洲的情况截然相反，“欧洲国家建设的过程中，有一个非常重要的特征，现代化政权与乡村精英之间逐步联合起来，但是中国的现代化过程并没有出现这种情况，现代化政权的新型政治学说并未成功找到一种使乡村领袖和国家政权合法化的传统文化网络的可行替代物”。

整个20世纪，中国国家政权建设一直没有重构这样一个社会基础，导致国家权力始终面临一个基层落地问题。技术的推行需要配置相应的权力，否则难于落实，而纯粹的技术无法抵抗有权力的变通，也不能指望只靠道德约束和总体性培训等方法把人的主观道德性给提高，最后政策多半会走样。尔后的摆平理顺、关系运作实际上都是在进行“补位”，试图为权力的转形与通假提供润滑剂。我们应该看到，尽管关系运作的背后是有村干部的私人意图，但是，不可否认的是，关系运作同样有公共性成分，那就是实践权力的社会再生产框架问题。国家治理如果不尊重这种伦理秩序，其结果就是政策打水漂，而且吃力不讨好。

前现代社会的乡绅拥有积累政治资本的正当方式，而今天的乡村干部则不然，基层社会已经不能提供象征资本的社会再生产方式，关系与人情的运作甚至被视为反现代的，进而也就只能放在桌子下，于是就变成了“阴谋”。除了一些违规操作之外，我们必须看到，村干部的实践权力再生产是融于乡土社会秩序的，而且村干部的实践权力运作的确也并没有受到村民的非议，只是不被现代政治话语所认可而已。

21 世纪的国家基层治理，只有发展出一套将实践权力转化为正当的政治价值的中介机制，才能解决自下而上的合法性问题。这并不是说，我们要回到前现代社会，而是说，我们必须找到一个更恰当地调动基层社会的方式，并且以此为基础梳理好国家、干部和国民这三者之间政治关系，并理顺总体权力、技术权力和实践权力这三种权力的关系，国家基层治理才能真正摆平理顺。

参考文献

- 杜赞奇(2003). 权力、文化与国家——1900—1942 年的华北农村. 王福明译. 南京：凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社.
- 费孝通(2009). 中国士绅. 北京：生活·读书·新知三联书店.
- 黄冬娅(2010). 多管齐下的治理策略：国家建设与基层治理变迁的历史图景. 公共行政评论, 4: 111 - 140.
- 黄宗智(1986). 华北的小农经济与社会变迁. 北京：中华书局.
- 孔飞力(2013). 中国现代国家的起源. 陈兼、陈之宏译. 北京：生活·读书·新知三联书店.
- 马克斯·韦伯(1997). 经济与社会(上卷). 北京：商务印书馆.
- 渠敬东、周飞舟、应星(2009). 从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析. 中国社会科学, 6: 104 - 127.
- 申静、陈静(2001). “村庄的‘弱监护人’：对村干部角色的大众视角分析——以鲁南地区农村实地调查为例. 中国农村观察, 5: 53 - 61.
- 孙秀林(2009). 村庄民主、村干部角色及其行为模式. 社会, 1: 66 - 88.
- 王思斌(1991). 村干部的边际地位与行为分析. 社会学研究, 4: 46 - 51.
- 王思斌(2005). 村干部权力竞争解释模型之比较——兼述村干部权力的成就型竞争. 北京大学学报(哲学社会科学版), 3: 119 - 128.
- 王雨磊(2015). 论社会资本的社会性——布迪厄社会资本理论的再澄清与再阐释. 南京师大学报(社会科学版), 1: 21 - 28.
- 王雨磊(2016). 数字下乡：农村精准扶贫中的技术治理. 社会学研究, 6: 119 - 142.
- 王雨磊(2017a). 精准扶贫何以“瞄不准”？——扶贫政策落地的三重对焦. 国家行政学院学报, 1: 88 - 93.
- 王雨磊(2017b). 农村精准扶贫中的技术动员. 中国行政管理, 2: 56 - 60.
- 吴毅(2001). “双重角色”、“经纪模式”与“守夜人”和“撞钟者”——来自田野的学术札记. 开放时代, 12: 114 - 117.
- 徐勇(1997). 村干部的双重角色：代理人与当家. 二十一世纪, 8: 72 - 77.
- 杨善华(2000). 家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替——一个分析框架. 社会学研究, 3: 101 - 108.
- 杨善华、王纪芒(2005). 被动城市化过程中的村庄权力格局与村干部角色. 广东社会科学, 3:

132 - 136.

应星(2014). 农户、集体与国家——国家与农民关系的六十年变迁. 北京: 中国社会科学出版社.

周飞舟(2006). 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. 社会学研究, 3: 1 - 39.

周雪光(2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. 社会学研究, 6: 1 - 21.

Oi, J. C. (1989). *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*. Berkeley: University of California Press.

《公共行政评论》

2017 年组建专栏与投稿邀请函

本刊自创刊以来, 一直坚持以专栏的形式集中反映公共管理实践领域和学科内的热点、重点问题以及引领学术讨论, 专栏已成为本刊的最重要特色之一, 并深受各界的好评。为集思广益, 博采众长, 本刊诚挚邀请在公共管理领域学有专长的学者与我们一起组建专栏, 把此一品牌栏目办得更好。

有组建专栏意向者, 请与本刊编辑部联系, 并请提交拟组建专栏的计划书, 计划书内容包括但不限于: 专栏主题、文章篇数、文章题目、作者简介、交稿日期。

另外, 2017 年本刊较为关注的议题有: 公共管理理论前沿与新方法、公共管理跨学科研究、国家创新、社会管理创新、财政政策、行政伦理、绿色监管、精准扶贫、智慧城市研究、地方治理创新、环境治理问题、公共卫生问题、信访制度问题、信息技术发展与公共管理、决策过程、重大政策评估、工作—生活平衡、儿童福利、教育政策与教育管理问题, 等等。

欢迎各位学者能就以上议题或者其他重要议题为本刊组建专栏或赐稿!