

“做工作”：基层挤压型情境下的社会情理治理

——D镇的案例研究

李棉管 覃玉可可*

【摘要】“做某人的工作”是行政话语中常见的非正式表达，但鲜有研究对此加以关注。“做工作”本质上是正式行政任务的非正式执行。D镇的案例表明，当面临通过正式的科层制治理逻辑无法完成的行政任务时，基层执行者会转向“做工作”这种社会情理治理逻辑以完成行政任务。D镇社会情理治理由前后相继的“动之以情”“晓之以理”“诺之以利”三个阶段构成。而社会情理治理的发生机制根源于基层的“挤压型情境”。与“压力型体制”不同，“挤压型情境”的理论视角更强调基层执行者所面临的行政压力和执行阻力并存的矛盾性政策执行环境。在不得不执行的压力和难以执行的阻力所建构的上下挤压情境中，基层执行者通过社会情理治理寻求行政任务的突破。“挤压型情境”为“做工作”提供了一个一般性的中层解释框架。

【关键词】“做工作” 社会情理治理 挤压型情境

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2022) 03 - 0098 - 21

一、引言

“做某人的工作”是行政话语中常见的非正式表达。它指的是在面对不合作或不服从的对象时，行政权力的执行者运用人情、面子、关系、利益等非正式手段，说服行政对象遵从行政安排，从而实现行政目标的过程。“做工作”虽然是一种非正式的政策执行过程，但并不意味着它是无关紧要或补充性的政策执行模式。事实上，它往往与正式的政策执行交织在一起，共同啃下政策落地过程中的“硬骨头”。

* 李棉管，中山大学政治与公共事务管理学院副教授；覃玉可可，中山大学政治与公共事务管理学院硕士研究生。感谢匿名评审专家提出的宝贵修改意见。

基金项目：国家社科基金项目“‘社会政策时代’的中国福利体制属性及其发展趋势研究”（项目编号：16BSH134）。

行政过程中的不合作或不服从可以出现在任何领域，但是征地拆迁毫无疑问是最有效的观察窗口之一。虽然征地拆迁中不乏一夜暴富的神话，但是村民的不合作、反对甚至抗争也在征地拆迁事件中反复上演。城市化的起飞阶段往往也是征地矛盾集中爆发的阶段。本世纪初的统计数据表明，全国1/3的群众上访缘于土地问题，而其中60%则直接根源于征地矛盾（陈立新、章辉美，2004；张海波、童星，2006）。后续的调查表明，因征地问题而引发的群体性事件已经占到农村群体性事件总数的65%以上，因征地拆迁而引发的信访事件占信访总数的比例持续保持在50%以上（洪小翠，2014；李尚蒲、罗必良、钟文晶，2013）。围绕征地而爆发的社会矛盾已经得到了学术界的普遍关注，李培林（2006）在十多年之前便将之列为“新三农问题”之一，然而直到今天，征地拆迁中的矛盾治理仍然是挑战国家治理能力，尤其是基层社会治理能力的重要问题（冯晓平、江立华，2019）。跟踪性的调查研究证明，农民的征地满意度长期普遍较低，而制度安排和政策执行是影响征地农民满意度的重要因素（叶剑平等，2018）。并非所有的农民都愿意通过征地、“村改居”等方式转变为市民，其中转型风险和转型不安全的问题是农民的主要关切点（毛丹、王燕锋，2006）。

虽然征地拆迁工作困难重重，但是征地拆迁的实际进展却十分迅速。随着城市化的推进，征地拆迁的实际落地还呈现出加速的趋势。据统计，全国城市建成区面积从1996年到2010年的15年间共扩张了19842.82平方公里，年均增长率为5%。分阶段来看，1996—2000年的年均增长率为2.7%，2001—2005年的年均增长率为7.9%，2006—2010年的年均增长率为4.5%，后10年的征地速度显著地高于前5年（丰雷、张清勇，2020）。

上述两组数据揭示了地方政府所面临的矛盾处境：一方面，土地与地方财政的关系如此紧密，地方政府不得不持续考虑土地价格和土地供应问题，这就涉及征地和征地面积的扩大；另一方面，在压力型体制和目标责任制之下，由征地所引发的社会风险又必须由地方政府来承担。已有的研究指出，为了化解征地矛盾，实现征地工作的稳定推进，各地政府采取了制度变革和程序优化等正式途径（丰雷、孙丹、严金海，2021；刘中起、童星，2014；陈慧荣、刘尧，2015）和以“做工作”为主要形式的非正式途径（杨宝、王兵，2013；邓燕华，2016；冯晓平、江立华，2019）相结合的政策执行方式。

到目前为止，有关正式政策的非正式执行已经成为一个重要的学术议题，但总体来看，关于以下问题的回答尚缺乏充分的学术积累：“做工作”的具体路径和方式是怎样的？什么样的行政体制或社会环境塑造了“做工作”的有效性？本文将基于D镇征地拆迁的案例研究来解答以上问题，并对正式政策的非正式执行提出一个一般性的分析框架。

二、文献回顾与分析框架

（一）文献回顾

“做工作”表现为正式行政任务的非正式执行，本质上是行政执行者（尤其是基层执行者）用社会情理逻辑取代科层制逻辑来落实具体政策的过程和结果。学术界关于正式行政任务的非正式执行主要有以下两种解释范式：一是相对宏观的“政治的社会嵌入性”视角，二是相对微观的“基层执行者的行动逻辑”视角。

1. 政治的社会嵌入性

政治嵌入社会之中，社会因素不但是政策执行的环境因素，也构成了政策执行的要素。行政力量与社会力量相互交织并相互塑造，正是在这个意义上，米格代尔将现实的国家运作过程描述为“社会中的国家”（米格代尔，2013）。在宏观层面上，政治社会学的中国行政体制分析为此提供了较为充分的解释。当正式的制度安排在具体的社会情境中遭遇落实难题时，嵌入性原理往往引导基层执行者采取变通式的执行模式。面对统一政策与复杂情境之间的矛盾，运用自由裁量权实现灵活治理是基层政府常见的选择（王敬尧、郑鹏，2021）。“行政发包制”为灵活治理提供了体制基础，它的运作逻辑是上级政府为下级制定政策目标，但不规定达到目标的手段，因此下级政府有权决定政策执行的组织方式和资源分配等工作（周黎安，2014）。而“上下分治的治理体制”（曹正汉，2011）则为基层执行者向社会情理逻辑倾斜提供了现实方向。在“上下分治”的治理体系中，行政体系内部的治理往往遵循科层制逻辑，而基层社会的治理可以（甚至应当）采取社会情理逻辑，这一套从古至今延续下来的治理体系到目前仍然在发挥治理实效。

诺斯（2008）指出，正式制度往往脱胎于非正式制度，并以非正式制度为价值基础获得社会合法性。这直接反映了国家法与民间法之间的关系问题。这一问题在征地拆迁矛盾中也有所体现。研究者指出，乡镇是国家与社会的交界点，国家的法律制度与乡土社会的地方性知识在乡村发生碰撞，“现代社会的普遍性规则与传统熟人社会的特殊主义逻辑相互交织，依据法律进行的正式治理与依据人情进行的非正式治理同时并存”（祝天智，2014）。具体而言，农地产权的“模糊”（罗必良，2011）或“残缺”（李健建，2007）造成了政府和农户对于土地收益的不同认识，于是形成了“官方认识”和“民间认知”之间的差异，前者以政府文件或政策规定为表现形式，后者则以地方性知识为表现形式。在上述差异的基础上，不同立场的行动者从各自的利益判断出发，选择更

有利于自身的行动逻辑，从而导致了征地工作的矛盾频发（祝天智，2014）。当征地矛盾出现以后，地方政府或基层政府出于问题解决的现实考虑，将社会情理因素纳入考虑范围之中，最终体现了政治嵌入社会的逻辑。案例研究发现，当政策执行者陷入纷繁复杂的社会情境时，乡村精英和普通村民对于征地利益的诉求很难用现成的正式政策规定来加以满足，各种个别化的、基于社会关系网络而落实的途径可能会更有效果（邓燕华，2016；杨宝、王兵，2013）。

2. 基层执行者的行动逻辑

乡土的熟人社会以“人情”为核心纽带建构了一张微观权力网络，这种人情逻辑构建了乡土社会的生活秩序（陈柏峰，2011）。作为土生土长的本土社会成员，基层干部也立足于这张生活秩序之网中。面对既有的微观权力网络，基层执行者要么被文化所绑架，无意识地通过社会关系网络来分配公共资源，要么有意识地利用社会网络来实现有效的乡村治理，将公共政策资源作为社会交换的工具（李棉管，2017）。

在邓燕华和张莉（2020）所研究的案例中，基层执行者为了完成征地拆迁的行政任务，将征地拆迁和失地保障捆绑起来，以“捆绑式执行”的方式落实了征地任务，其中以“利益连带”为核心的群体分化和群体压力是捆绑式执行的重要机制。农村社会的结构会对征地拆迁的政策落实产生重要影响。一个基本的事实是，农村社会也是一个分化的社会，不同行动能力和资源禀赋的成员对公共政策的影响力各不相同，从而形成了利益分化的群体。已有的案例研究证明，基层执行者、村庄管理者、农村精英、一般民众在面对拆迁政策时态度各不相同，从而使得拆迁政策的落实陷入纷繁复杂的多重博弈过程中，基层政府的行政能力由此被削弱（冯晓平、江立华，2019）。

社会情境，尤其是乡土社会文化既是政策执行的约束，又可以为基层执行者所利用。有学者指出，基层政府通过和民众的互动发展出三种策略来促成协商达成：将讨价还价常规化、通过科层制逻辑消解异议、借助道德和价值观的力量进行社会管理（张永宏、李静君，2012）。征地不仅涉及土地资源，而且涉及社会身份的变化，在一些城郊地区，正是从农村居民到城市居民这一社会身份的转变为征地工作提供了便利（Chuang，2014）。在具体的征地政策执行过程中，“现实的结果”比“抽象的理念”更能发挥说服的作用（刘培伟，2015）。因此，利益保障、社会关系、人情面子等非正式途径在征地拆迁中常常得到利用（贺雪峰，2011）。

（二）挤压型体制：一个分析框架

以上两种解释机制并不是对立的，而是分别从不同的侧面论证了基层执行公共政策时的“双重嵌入性”：体制嵌入与情境嵌入。一方面，基层执行嵌入行

政体系。“基层”是行政体系的基层，公共政策的基层执行必然会受到行政体系的影响（毛庆铎、甘甜，2022）。在利普斯基看来，在行政体系的设定中，基层被定位为政策的执行者，在政策文本意义上，他们并不拥有政策制定的权力，只能执行和落实来自上级部门的统一政策文本。事实上，除了政策文本的规制性，行政体系中的其他力量也会影响到公共政策的基层执行，比如行政系统的注意力分配（练宏，2015）、行政压力（荣敬本等，1998）、基层政权的资源动员能力（周飞舟，2006）等。另一方面，基层执行嵌入社会情境。“执行”就意味着将行政意图在基层社会中落实，这一过程必然会受到社会情境的影响（蔡长昆、杨哲盈，2022）。利普斯基认为，正是政策文本的统一性与社会情境的复杂性之间的矛盾，使得基层执行者处于困境之中（Lipsky，1980）。研究证实，村庄内部的权力结构（Li & Walker，2018）、人情与面子（翟学伟，2004）、村庄社会的资源禀赋（周飞舟，2021）均会影响到公共政策的基层执行，体现出明显的“治理的社会嵌入性”特征。

尽管“基层治理的双重嵌入性”是一个普适性结论，但是“双重嵌入”并不必然导致相同的基层执行模式。在不同的政策执行环境中，基层执行者对行政力量和社会力量的依赖程度各不相同，从而形成了基层执行模式的分化。

第一，当拥有较强执行能力的基层执行者面对刚性的、紧迫的行政压力时，他们可以充分地、甚至超常规地动员行政系统和社会环境中的资源，以运动式执行的方式来化解来自上级行政组织的压力，并在短时间内完成行政任务（倪星、原超，2014；杨志军，2015）。第二，当基层执行者面对与其执行能力相匹配的常规行政任务时，正常的行政系统资源和正式的科层制运作逻辑基本能够满足政策执行的需要，因此，“常规化执行”这种政策执行模式是这种情境下的主要选择（徐明强、许汉泽，2019）。此时的政策执行未必能够完全脱离社会情理逻辑，但它显然更依赖科层制资源。第三，当执行能力较弱的基层执行者面对较轻的行政任务压力时，“消极执行”或“形式化执行”可能会成为其行动逻辑（陈家建、张琼文，2015）。一方面，基层执行者无法动员起满足完成行政任务所需要的必要资源；另一方面，“不被强调的”行政任务也难以提供有效的激励。第四，与以上三种政策执行环境均不同，当执行能力较弱的基层执行者面对刚性的、紧迫的行政压力时，情境就会变得复杂起来。强大的执行压力意味着基层执行者必须要完成这一行政任务，然而从行政系统内部却难以动员起必要的资源（李棉管，2019）。此时，转向社会情理逻辑寻求行政任务的突破，可能是基层执行者一个重要的选项。挤压型体制常被用来解释这样一种政策执行环境。

挤压型体制是近些年出现的用来解释基层执行者行动逻辑的中层理论，它根源于“压力型体制”和“悬浮型政权”的结合。该理论以基层执行者为分析

中心，研究基层执行者在上下挤压的政策执行环境中的行动选择及其背后的逻辑。该理论可为正式政策的非正式执行提供较为充分的解释。

作为一个有重要影响的学术概念，压力型体制早已超出其最初的经济发展任务的落实过程研究范畴，拓展到广泛的公共政策执行语境。压力型体制描述了在上下分级的行政体系中，上级政府在分配行政任务的同时，施加了强大的行政考核压力，基层执行者为了应对这些压力，动员各种可能的资源来完成这些任务的情况（荣敬本等，1998）。压力型体制的核心机制是“政治化机制”，一旦一项行政任务被上升到“政治任务”的高度，基层执行者便承担了无可推卸的、必须落实的执行压力（杨雪冬，2012），于是形成了各种“一把手负责制”“立军令状”“一票否决制”等执行模式。

压力型体制可以用来解释诸多政策执行现象，至今仍有很强的解释力。但是，基层执行者的资源动员“意愿”和其实际的动员“结果”可能是两回事，在“动员意愿”和“动员结果”之间，“动员能力”发挥着关键作用。农村税费改革的初衷是改变基层政权与基层社会的关系，将“汲取型政权”改变为“服务型政权”。它显著地减轻了农民的负担，但同时也带来了一些意外后果。由于基层政权的主要财政来源形式已经转变为“向上争取”，再加上乡镇政权的“瘦身、缺员与断腿”（付伟、焦长权，2015），它对基层社会的干预能力和干预动机水平都大大下降了（张勇、张巍，2010；周飞舟，2006；付伟、焦长权，2015）。研究者指出，基层政权成为了“悬浮型政权”（周飞舟，2006）。

压力型体制和悬浮型政权的结合塑造了一种上下挤压的政策执行环境。对于基层政府来说，一方面，来自上级政府的行政压力始终存在，一旦某些行政任务完成“政治化”，执行的强度将急剧增加；另一方面，仅凭基层政府的执行能力又无法完成这些行政任务，这不但是因为上级政府或权力部门没有给予足够的授权，基层政府本级更是缺乏相应的资源动员空间。基层政权同时受到两种力量的挤压，第一种力量是压力，即自上而下的行政体系通过目标管理责任制而施加的压力；另一种是阻力，即现实的行政体系和资源禀赋限制了基层政权落实行政化指令的能力。这种上下挤压的基层政府执行环境可以被归纳为“挤压型体制”，它塑造了基层政权扁平化的、缺乏纵深的政策运作空间（李棉管，2019）。

面对这一上下挤压的政策执行环境，基层执行者如何理解压力又如何化解压力将直接决定政策执行的成败。首先，基层执行者需要建构自己对上级行政压力的认识，其核心工作是将上级政府的总体性行政压力进行目标分解，“对标任务”是基层执行的第一步。这就是“压力感知”的过程。其次，尽管基层政府已经处于扁平化的政策执行空间中，但是它毕竟还有一定的腾挪空间，比如说，乡镇政府可以将行政压力向“七站八所”等乡镇分支机构或村庄管理者分

摊。这就是“压力分摊”的过程。最后，基层政府和压力分摊者实际上构成了一个“压力共同体”，如何通过合作来实现压力的化解成了政策执行的关键。这就是“压力化解”的过程。挤压型体制的分析框架如图 1 所示。

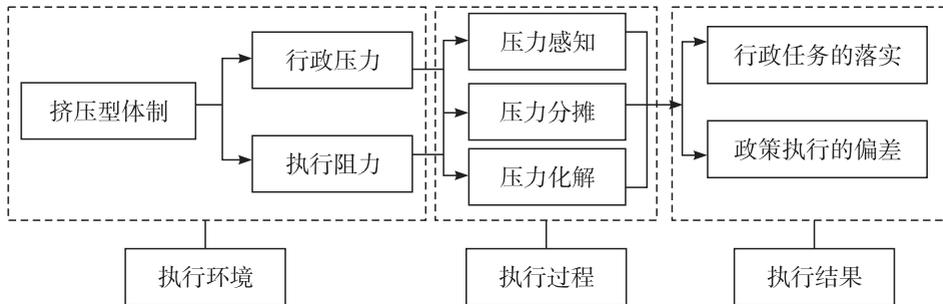


图 1 挤压型体制的分析框架

资料来源：李棉管（2021）。

挤压型体制既为“做工作”提供了必要性，也为社会情理治理提供了可能性。本研究将以挤压型体制为分析框架来检视 D 镇征地拆迁的具体落实过程。

三、案例描述与研究设计

本文所研究的基层政府行为主要指镇政府干部的行为，案例为 H 市 D 镇生态民族新城开发二期项目的征地工作。D 镇位于中国西南部。作者通过熟人关系联系到镇政府征地办公室副主任、D 镇党委书记、L 村和 S 村村两委及村民，在互动中建立了较强的信任关系。由于 D 镇征地拆迁工作于 2016 年已经结束，作者针对本研究主题于 2020 年 6 月开展了正式的追溯式调研，试图通过对主要参与者和知情人的访谈来还原 D 镇征地拆迁的故事轮廓。为了获得更深入的调查资料，2021 年 8 月，研究者对 D 镇进行了补充调查。调查以深度访谈为主要方式，既有一对一访谈，也有集体座谈。访谈对象包括了 D 镇镇政府征地办公室副主任、D 镇党委书记、L 村和 S 村的村干部、村民小组长和村民等共计 26 人。通过了解不同对象在征地工作中的行为、状态和态度，笔者得以还原出 D 镇基层政府官员完成征地任务的过程。

D 镇是 H 市 Z 县的县辖镇，其征地工作长期以来都是 H 市政府下批的，主要由镇拆迁办负责落实。2007 年，H 市发改委批准实施了一项易地扶贫搬迁工程，又称 D 镇生态民族新城项目，规划总用地面积为 3000 多亩，规划安置近 2 万户，预计总投资 50 亿元以上。到 2015 年年底，项目的第一期基本完成，工程占地面积为 600 多亩，约 2000 户搬迁入住。从 2016 年开始，D 镇开始启动

二期项目的征地工作。对于地方政府来说，征地拆迁是一项正式的行政任务。《民族新城二期项目征地拆迁方案》（以下简称《征地方案》）对征地拆迁的工作程序、补偿方式和补偿标准均进行了明确的规定。

征地拆迁工作时间紧、任务重。相关部门要高度重视，把此项工作摆上重要议事日程，作为一项重要任务来完成，主要领导要亲手抓、负总责，分管领导要具体抓、现场抓，要严格按照征迁工作要求，周密计划，安排专人全程负责，确保各项工作扎实有序地开展。要积极树立“一盘棋”思想，加强协作，密切配合，形成强大的工作合力，在征地拆迁过程中，要严格执行有关法律、法规和政策，严格掌控政策界限和工作标准，做到实事求是、准确无误，确保征地拆迁工作顺利推进。

（1月4日—10日）积极深入对征地范围内各队、各户进行广泛深入地宣传动员，及时将我县征地补偿政策和法规宣传到户、到人，切实做好群众的宣传、教育、说服和解释工作，积极争取群众的理解和支持。（1月11日—20日）严格按照要求，于1月20日前完成各自负责的征地拆迁工作，积极与群众进行沟通，签订补偿协议。再清点完毕后，及时汇总、清算并做好群众补偿的兑付工作。

水田77500元/亩（以投影面积为准），旱地57500元/亩（以投影面积为准），其他土地（坡地、林地等）35000元/亩（斜坡面积）。地上附着物：坟墓2000元/座，青苗及地上附着物补偿费按国家征地最新补偿标准补偿。确定面积后（包括留给群众的土地面积），土地补偿款数公示无异议后，由县国土局土地交易所直接拨款到农户个人账户。（资料来源：摘录自《民族新城二期项目征地拆迁方案》）

民族新城二期项目计划征地2000多亩，涉及包括L村和S村在内的4个村、近20个村民小组，征地面积广，涉及征地补偿人数较多且情况复杂。为了完成征地拆迁工作，县政府和镇政府决定组织专门处理征地问题的征地办公室，由D镇党委书记、D镇武装部部长等负责领导。按照一般的科层制逻辑，征地办公室只需要按照程序完成政策宣讲、土地丈量、标准核定和补偿发放就完成了征地拆迁工作，然而科层制治理逻辑下征地拆迁的推进工作却困难重重。

宣传教育我们当然在做，可是宣传肯定要讲技巧才有用的……人家都不认识你干嘛听你的？他们（村民）很聪明的，不签字你有办法吗？又不能拿着他们的手签对吧？而且村民们肯定都有沟通，万一他们自己商量好了不签字，那我们工作就更难做了，一定要从一开始就想办法避免这种情况。（20200627，D镇征地办公室副主任）

我们做基层工作的，一定要接地气，不能死脑筋。政策下来的时候是指导性意见，就是工作目标，要怎么做到都得依靠经验。（20200627，D镇党

委书记)

面对这一困境，基层政府干部为了完成这一征地工作，在不同阶段针对态度不一的村民展开了多种说服策略以获得同意。此时，“做村民的工作”成为政策执行的重要选择，而事实也证明，“做工作”也最终助力基层执行者顺利完成了民族新城二期征地项目。

四、“做工作”：过程与策略

D镇的征地拆迁过程可以划分为三个阶段：征地方案征求同意阶段、农户补偿征求同意阶段和重点对象征求同意阶段。在不同的阶段，基层执行者采取了不同的策略，通过前后相继的三种“做工作”的策略最终落实了征地任务。

（一）阶段一：村庄权力结构与政策执行

在征地方案征求同意阶段，由于不涉及土地丈量与确切的补偿金额，仅需要争取村民同意征地，因此矛盾相对较小。D镇征地办在这一阶段主要利用村委会干部和村庄意见领袖完成任务。

1. 镇村合作：私人情感中的“关键少数”

在征地方案公布之后，镇征地办干部第一时间与征地涉及的村委会干部取得了联系，目的是要赶在接下来的村民听证会之前，联系一批“有号召力”的村民在听证会上进行引导性表态，而这项工作离不开对村民了解和接触较多的村委会的支持。村委会干部也欣然同意这一方案并配合地提供村民信息，积极联系相关村民和镇干部进行私下沟通。对于镇村合作的行为，D镇党委书记有较高的评价，认为这样的关系对于完成双方的任务都十分有效，并表示镇村合作并不是完全出于对科层制和压力型体制的理性考虑，也有很大一部分受到镇干部和村干部“私交感情”好坏的影响。

我们也不是和整个村委会联系……联系的干部都是本来跟我关系就比较好的，以及他们也觉得可以合作的那些人。这个其实很考验本身人脉，你要是对那个村一点都不了解，他们也不会尽力帮你，因为征地责任还是我们（镇征地办）的。（20200627，D镇党委书记）

在村委会干部看来，虽然他们也认可来自乡镇政府的行政权力，但真正发挥作用的还是乡镇干部与村庄治理者的私人关系。

那我们肯定要听他们（镇政府）领导的嘛，他们的征地任务也是上级给的，都是只看结果必须完成的……要是原本（和镇村干部）关系就好那合作肯定更顺利，都有处理（征地）工作的默契了。（20200630，S村村委

会主任)

镇村干部的合作为后续任务的成功埋下了伏笔。有了村干部提供的村民信息，镇征地办得以了解每个村的具体情况，包括村庄意见领袖、潜在的反对者、可能发挥引导作用的村民等，这些信息可以帮助镇村干部在后续工作中采取不同的策略来完成政策任务。

得到了村干部的帮助，镇干部便可以选择要合作的村民，让他们成为主导村民听证会的“关键少数”。选择标准并非仅出于“有号召力”这一条，而是对该村民的思想政治取向、日常人际交往、与村组织的关系、家庭情况等做综合考量。目的是要找到本身反对意愿较小、对权威较为服从，同时还比较有话语权的“意见领袖”，这些“意见领袖”的意见对其他村民的意见有重大影响。虽然完全符合理想标准的村民非常少，但是一旦做通了这些“意见领袖”的工作，征地拆迁的推进便可进入快车道。

联系到那些（有号召力的）村民之后，我们就先给他们做工作，一定要尽力获得他们的同意，他们同意就成功一半了。具体的工作你可以自己体会，一方面要让他们感受到政府非常重视他们，给予了很多希望在他们身上；另外，如果他们有什么要求你可以酌情考虑一下。所以一定不能找那种贪的……品德很重要。（20200627，D镇征地办公室副主任）

有趣的是，这些被当成“关键少数”的村民对镇村干部的行为似乎早有预料，而且“一点就透”，很快就清楚自己在听证会上的价值以及被寄予的期望，但他们并不会轻易表态。在镇村干部和“关键少数”村民的第一次聊天中，虽然其中多数人都了解了情况，但他们并没有立刻做出选择，而是表现出犹豫、为难和模糊不清的态度。而当镇村干部再度上门说服合作时，大部分人都表示同意。原因在于“政府干部多次上门”的行为让这些“关键少数”更加明确地感受到了自己的重要性（也有村民将其解读为压力），这份重视或压力促使他们表示同意。

开会总要有人发表意见，领导想征地，肯定会先找点“托”的嘛。他们应该是找了蛮多人，但是重点应该就几个，才会反复找……一般都是吃饭，喝点酒就聊开了。（20210814，L村村民）

他们（镇村干部）这样经常来、经常来，你其实也不好拒绝，当时具体的补偿都还没下来，我们更没有拒绝的理由了。（20210822，S村村民）

2. 从“关键少数”到“普遍多数”

利用“关键少数”村民进行政策引导的策略发挥了显著的作用。在第一次征求村民征地意见的会议上基本全员签字，没有签字的只有两户，一户是因为男户主在外没能参加，女户主不愿独自决定，另一户则是由于家庭内部分歧。不过几天后这两户也都自行解决，签了征地同意书。在对村民的访谈中，村民

们表示最初同意征地是因为当时只给了图纸征求意见，还没有丈量各户的征地面积，也就没有确定地类和具体补偿款，因此很多村民都还没有概念。而且看到村民会议上大家都没怎么反对，还有人主动同意签字，大部分村民就自然而然地签字了。

当时就给个图纸，（镇干部）说一下征地计划，我们又不知道自己具体能拿多少钱，要先同意征地才可以量……没人说不好，还有几个主动去签字，那很多人当场就签字了，因为我们村民（的利益）肯定都差不多。（20200701，S村村民）

开会之后村委会的人刚说完，我就上去签字了，毕竟之前都答应过……也有人来问我，我就说具体的补偿都没出，有多少田都没量，怎么知道值不值？这个可以先签字的。（20210822，S村村民）

可以看出，村民们同意的原因首先是因为这一阶段还不涉及征地补偿，矛盾尚未激化；其次是因为“关键少数”起到了号召作用，他们通过主动签字以及说明好处，让其他多数村民跟风同意。

镇村合作联系“关键少数”的策略在争取村民最初同意时的效果是显著的，不过，这一阶段的同意很大程度建立在征地具体矛盾（测量和补偿等）还没显现的基础之上。在下一个矛盾暴露的阶段，面对村民涌现出的反对甚至抗争，基层政府又采取了不同的策略。

（二）阶段二：社会情理逻辑与政策执行

在征得村民对《征地方案》的同意后，土地丈量阶段就开始了，这一阶段的主要任务是确定每一户被征地的面积、地类以及补偿金额，进行公示并获得村民第二次的同意确认。由于实际补偿和预期无法匹配，不少村民都在这一阶段表现出反悔的态度并试图讨价还价。然而D镇征地办并没有财政权满足村民“加价”的需求，他们认为自己只是政策的执行者，没有能力通过调整利益关系以获得村民的满意。

谁不想要多点钱和地呢？可是标准都是死的、统一的，我们也改不了。我们只能用各种办法说服，耐心、细致、反复，这就是我们的工作。（20200627，D镇征地办公室副主任）

面对这一政策执行困境，乡镇干部采取了两种动员策略：政策动员和社会关系动员。所谓政策动员，主要是指由镇干部和村干部上门做思想工作，利用政府权威、集体利益、城市发展等价值试图获得村民同意。然而政策动员收效甚微，镇干部表示这样的“空话”其实根本没用，镇政府无法提供与村民讨价还价的资本，也没有强制村民同意的威信，很难把村民说服。

在政策动员基本失效的背景下，社会关系动员被乡镇干部赋予很高的期待，

从结果来看，通过社会关系来说服村民同意补偿标准起到了显著的效果。针对一些反对态度没有这么坚决的村民，由镇和村干部调查出与其关系较好的亲友，并联系其亲友对目标村民做说服工作。这些亲友往往是同村或隔壁村的村民，比较通情达理，他们有些对政府和政策比较理解，愿意帮忙做思想工作；有些则可能认识到与政府合作的价值，以此实现后续的行动目标。

有些村民就是不愿意理解我们（政府）找他们谈的征地政策，我们就利用他们的亲戚朋友帮我们做工作，给他们解释政策，那村民就容易接受了……这种方法解决了大部分的问题。（20200627，D镇党委书记）

有些人一开始肯定不同意，领导来再多都没用……都是外人，能比得上我们（亲友）？政府来找我们也确实很聪明，不过他们也没有更好的办法了。（20200630，L村村民）

社会关系动员策略的成功主要依靠两种机制：人情压力机制和关系担保机制。其中，人情压力机制运作的关键在于面子及面子的分享性导致的权力问题（翟学伟，2004），而关系担保机制运作的关键则是私人关系中的信任。

1. 人情压力机制

在动员目标村民亲朋好友的过程中，镇村干部时常强调其关系的特殊性和必要性，以凸显亲友的价值。对特殊性的强调同样延续到了亲友说服目标村民的过程中，面子和权力混杂在一起，形成了人情压力，迫使目标村民表示同意。

总得给（某位亲友）面子的，有的时候喝了酒就答应了，后面要是反悔怎么说得过去？抬头不见低头见，何况还是人家来找你吃的饭。（20210814，L村村民）

他（目标村民）给我们面子，我们也得给他们（镇村干部）面子的嘛。（20210814，S村村民）

人情压力机制的运作离不开社会关系中日常权威的传递。在镇村干部、亲友与目标村民之间，作为中间人的亲友与目标村民有更亲近的人情关系，同时又在镇村干部的努力下与其建立了人情关系。当亲友在说服目标村民时，实际上是让目标村民“看在亲友的面子上，给镇村干部一个面子”，在传递人情的过程中形成压力，从而达成政策执行目标。

2. 关系担保机制

对镇村干部而言，利用社会关系的一大原因是目标村民对亲友更加信任，通过引入关系因素能够解决征地过程中信任不足的问题。

那政府又不跟我们一样被征地，他肯定说征地好、给我们的待遇好……同一个村的毕竟也是被征地的，他们说的肯定影响（接受同意）更强一点。（20210814，L村村民）

说到底还是跟风问题，你看跟你亲近的人都签了，他们肯定不会害你的啊……当然这也不能保证，不过如果真有什么问题，那大家也能一起扛，所以还是会同意（签字）。（20210814，S村村民）

在人际交往与行动策略构建中，个体除了会重视双方的既有关系，更会关注对方的可信赖特质，而中国人会感知到关系亲密的他人更多的可信赖特质（王进、李强，2019；朱秋锦、张帆、钟年，2021）。因此，镇村干部让亲友去说服目标村民，实际上也是利用了村民间基于信任的关系担保和互惠机制，从而达成政策执行目标。

不论是人情压力机制还是关系担保机制，都属于社会关系动员策略的运行逻辑。在利用社会关系进行说服的过程中，请客吃饭、酒桌办事、喝茶拜访是镇村干部和亲友使用的重要手段。饮食社交是人们创立或维持关系资本的重要途径，人们可以利用餐桌建立、拉近关系，获取资源，谋求利益（边燕杰、刘翠霞、林聚任，2002）。当餐桌加上酒，则更能刺激参与者之间的亲密关系。在社交中，饮酒发挥着维持人情、表达诚意、流露真情、达成交换的作用，人们试图在饮酒社交中进行各种符合自己利益的情境化表演实践（黎相宜，2009），以促进社会关系动员策略的成功。

让他们（目标村民的亲友）帮忙其实就是一顿饭的事，毕竟对他们来说也不是多难，还能买我们一个人情，一般都会答应的。（20210822，D镇征地办公室副主任）

我们（目标村民和亲友）经常一起约着吃个饭、喝个酒……那肯定是这个时候聊（同意征地的事）的，平时也没机会聊到。（20210814，S村村民）

可以看出在测量和确定补偿的阶段，面对犹豫的村民，政府往往可以通过联系其亲朋好友帮忙“做工作”以获得同意，此举获得了较好的成效。社会关系动员策略依靠社会情理，即地方性社会普遍接受的社会规范。一方面，这些亲友之所以被选出来承担“做工作”的职责，很大程度上是因为他们通情达理，即对地方性社会规范比较通晓；另一方面，这些亲友又被发动起来去向目标村民“做工作”，本质上也是利用“社会关系”所蕴含的信任、面子等规范性力量。

一般来说，这一策略往往适用于正在犹豫或反对态度不甚坚决的村民，对于那些坚决反对且反对态度激烈的村民，基层政府在简单尝试“晓之以理”之后便会转向另一种形式的“做工作”策略。

（三）阶段三：基层分利秩序与政策执行

虽然通过联系“意见领袖”和亲朋好友获得了村民初期对征地的同意和大部分村民中后期对补偿结果的同意，但仍然有一些态度坚决的村民不同意签字，

甚至与其他持反对意见的村民一同结成了反对群体。这些反对群体的组织化程度各有不同，但更多的是出于个人或家庭利益结合而成的“意见共同体”。虽然组织化程度各有不同，但一旦形成相对稳定的群体，内部的组织结构总是相似的。基层执行者利用反对群体的组织结构，以反对群体中的关键人物为突破口寻求行政任务的突破。

镇干部首先要对反对群体的结构进行分解，即区分出反对群体的领导者、核心成员和边缘成员。一方面，镇干部可以通过观察反对群体的行动获得信息；另一方面，还可以通过联系其他村民获得信息。

谁是（反对群体）头子很明显的，你看谁带头闹事就行了，如果想了解得细一点可以去跟村民了解嘛，这都不是秘密。（20210822，D镇征地办公室副主任）

村里有因为征地闹事的，来拉拢过我，我没去……村干部也来问过，基本就问了（反对群体）成员有谁，其实他们本身也没打算隐藏。（20210814，S村村民）

在掌握了反对群体的结构后，镇村干部选择抓住组织核心，从内部瓦解反对力量。“利用矛盾解决矛盾”是在对基层执行者的访谈中常听到的表达，其核心做法是对反对群体中的中心人物进行“利益允诺”。农村税费改革以后，乡镇政府的主要财政来源从过去的农业税乡镇提留转变为上级政府的财政转移。在由“人员经费”“办公经费”和“项目经费”所构成的相对刚性的转移性财政收入结构中，只有“项目经费”具有一定的灵活度。在协商的过程中，基层政府对反对群体中的关键人物允诺，下一年度的项目预算申报时，会结合他们的利益和基层建设的需要进行“有针对性的考虑”。在有些场合下，这些利益允诺被表述为“奖励”。

如果不懂得利用矛盾解决矛盾，那有些矛盾你就永远解决不了。在实践中我们就是尽量想办法，征地的标准改不了，那就看看能不能想办法联系反抗力量内部的人，利用他们自己的人给我们做工作，给他们的奖励都是可以协商的。（20200627，D镇党委书记）

为了获取这些“奖励”，反对群体中的中心人物不但需要转变自己的态度和行为，还需要在反对群体内部“做工作”，即利用自己的影响力在群体内部平息反对意见。这就是基层执行者“利用矛盾解决矛盾”的真谛。

我们带砖头去镇政府都是他（中心人物）组织的，后面说同意（签字）的也是他，所以这种事能不能成功就是看有没有人好好领导……也不是说他背叛，但是不坚持怎么成功？带头的都倒了，我们能怎么做？（20210814，L村村民）

经过以上三个阶段的工作，有组织的大规模抗争性行动发生的风险就大大

降低。即便仍然存在一些反对征地的农户，基层政府面对这些零散出现的、原子化的反对农户，其政策执行的压力也大大减轻。D镇征地办工作人员表示，D镇的确出现过村民上访或将基层政府告上法庭的案例，但此时，征地工作已经顺利进入尾声，基层政府只需要在行政和法律框架内按照程序应对即可。

“动之以情”“晓之以理”和“诺之以利”是基层执行者在面对不合作或不服从对象时所采取的“做工作”的三种策略，虽然具体做法不同，但都属于利用社会情理，尤其是社会关系来完成基层治理的行动选择。这三种策略所代表的三个阶段也构成了一个完整的“正式行政任务非正式执行”过程。总体来看，就征地拆迁的行政任务而言，“做工作”似乎取得了基层执行者期待的执行效果，较为顺利地完成了征地目标。

五、挤压型体制与“做工作”的逻辑

（一）挤压型情境的形成

不同层级的政府在面对征地拆迁时的压力不同。对于较高层级的地方政府（如市、县政府）来说，他们在征地拆迁中的任务是城市规划和测算拆迁成本与收益；对于基层政府来说，他们不但承受来自上级政府“限期完成”的行政压力，而且要直接面对纷繁复杂的拆迁对象的具体诉求。

在“土地财政”的背景下，征地的成效直接关系到城市发展的质量和地方政府的治理绩效（丰雷、张清勇，2020）。因此，一旦上级政府做出征地的决定与规划，对于基层政府来说，那就是一项需要不折不扣去完成的行政任务。基层政府也感受到了这种或明或暗的“行政任务的政治化”。

尽管乡镇干部非常清楚征地拆迁任务的重要性，其本身可动员的执行资源却十分有限。这种限制表现在两个方面，一方面是行政授权，另一方面是本身层级的执行能力。随着拆迁矛盾的集中爆发，从中央政府到地方政府都越来越重视拆迁工作的“规范化”，一个重要的方向是在拆迁对象知情同意的基础上，将征地拆迁工作纳入制度化的轨道（丰雷、郑文博、张明辉，2019）。于是，以往可能会出现“强拆”“暴力拆迁”得到了很大的遏制。问题的关键是，在“规范化”的选择空间内，基层政府的“政策执行工具箱”却是相当贫瘠。即便基层政府严格按照本地征地政策对征地对象进行补偿，可是一旦出现反对案例，他们既不能强制执行，也没有财政权力和财政能力给予这些对象额外的经济补偿，甚至没有足够的人力与广泛的征地对象进行一对一的沟通。

村民老老实实在那里你又不强迫他签，有些村民是看到政府没答应他的条件他说什么都不签，我们上门再多也很难起作用。（20200627，D镇征

地办公室副主任)

一方面是必须执行的压力，另一方面是难以执行的阻力，在这种上下挤压的政策执行情境中，基层执行者以结果为导向，需要探索新的政策执行模式。

(二) 社会情理治理中的压力应对

在挤压型体制之下，基层执行者的行政任务执行本质上就是一个“压力应对”过程。由于身处挤压型体制之中，基层执行者难以运用正式的行政资源来应对这一压力，于是转向社会情理治理是一种现实的选择。如图1所示，基层执行的压力应对过程可以细分为三个阶段：压力感知、压力分摊和压力化解。

(1) 压力感知。上级政府向基层政府下达了征地拆迁的总体行政任务，然而D镇镇政府却不能“总体性应对”，他们需要将上级政府的总体性行政任务分解成若干个具体目标，并准确识别出政策执行的可能风险。具体而言，对D镇镇政府而言，征地拆迁的压力可能来自以下三个方面：一是拆迁范围的规模压力。与生态民族新城一期拆迁项目比较起来，二期拆迁项目的工程量显著增加，几乎达到了一期项目的4倍。规模越大，遭遇反对的可能性也就越大，政策执行的难度也就大大增加。二是限期完成的时间压力。按照《征地方案》的要求，D镇镇政府需要在半个月以内完成4个村庄共2000多亩土地的征地工作，由D镇拆迁办独立完成几乎是一件不可能完成的任务。三是社会稳定的风险压力。D镇一方面要完成上级下达的拆迁任务，另一方面又不能造成大规模的群体性事件，社会稳定是基层治理的一条红线。

(2) 压力分摊。以上的强大执行压力和困难已经意味着基层政府难以依靠自身力量独立完成这项行政任务。即便基层行政系统内全动员，数量有限的基层干部也无法实现对数千户家庭的全覆盖，更何况征地拆迁工作涉及千家万户的重大利益。在压力和阻力并存的执行环境中，基层执行者选择向村庄管理者和乡村精英分摊政策执行的压力。

我和他们(S村村干部)之前都认识的，他们属于理解政策比较好的，也懂得我们的工作，其实征地需要他们帮忙的也就是出面聊聊天，大家一起吃个饭喝喝酒就都明白了，不用有什么很详细的(合作)计划。(20200627, D镇征地办公室副主任)

作为一种行政体系内部的正式制度安排，《征地方案》并没有将村庄管理者和乡村精英纳入政策执行团队，然而基于现实的政策执行阻力，基层执行者主动地将村庄管理者和乡村精英纳入进来建构了一个新的政策执行团队。

(3) 压力化解。在科层制逻辑遇到障碍的背景下，基层执行者转向了社会情理治理。正如本文稍前所描述的那样，基层执行者在征地拆迁的不同阶段针对不同的群体采取了不同的“做工作”的策略，但均属于采用社会情理逻辑来

说服征地对象并取得同意的工作思路。本质上，这些“做工作”的策略是基层执行者在挤压型体制下的一种压力分摊和压力化解机制：通过社会关系网络来解决政策执行的难题。

乡镇干部与村委会干部的私人关系在征地拆迁的初期便发挥了重要作用，这是政策落地的第一步。如果说对抽象政策和图纸的共识还比较容易达成，涉及各家各户具体补偿标准时的协商则更容易激发矛盾。面对这一困境，基层执行者主要通过社会关系中的人情与面子这种社会机制来完成说服工作。

很多时候讲的就是一个情字，跟村民越亲近的人说话他们越信。有时候我们做多少工作都没用，人家吃个饭、一句话就搞定了。其实讲人情才是最重要的，利用这种亲密关系我们工作也好做很多。（20200627，D镇征地办公室副主任）

对于那些经过村庄亲友劝说之后仍然不愿配合的村民，基层执行者通过利益交换方式来完成行政任务。

他们（反对的村民）都敢来闹事，怎么可能还怕我们政府呢？对他们肯定要用点利益手段的，因为钱是他们最看重的东西……对，其实就是一种交换，他拿到他想拿到的，就要帮我们办事，帮我们说服其他闹事的村民，都是他带领的嘛，（说服）肯定更简单。（20200627，D镇党委书记）

基层执行者通过“做工作”这样一种社会情理治理方式落实了行政任务，D镇的征地拆迁工作最终得以如期完成。在挤压型体制的背景下，当基层执行者面临一些必须完成却又难以完成的行政任务时，“正式行政任务的非正式执行”可能是一种无奈的选择，但从结果来看，它确实帮助基层执行者实现了行政目标。

六、结论与讨论

“做工作”是行政话语中常见的俗语表达，但还没有引起学术界足够的关注。本文通过D镇征地拆迁工作的案例研究揭示了“做工作”的基本策略与发生机制。

“做工作”本质上是一种“正式行政任务的非正式执行”，它通过社会情理治理逻辑解决了科层制治理逻辑中所面临的难题和障碍，最终实现了行政目标。D镇的案例表明，在上下挤压的公共政策执行环境中，基层执行者一方面承受着来自上级政府强大的行政任务执行压力，另一方面又面临着缺乏行政执行治理能力和资源动员能力的困境。挤压型体制意味着基层执行者难以通过正式的科层制逻辑来完成行政任务，只能转向非正式的“社会情理治理”。具体来说，这种社会情理治理在D镇征地拆迁的三个阶段有着不同的策略表现。征地方案

征求同意阶段的“动之以情”策略、家户补偿征求同意阶段的“晓之以理”策略和重点对象征求同意阶段的“诺之以利”策略共同构成了社会情理治理的闭环，助力基层执行者完成了征地拆迁的行政任务。

本文引入“挤压型体制”为“做工作”提供了一个一般性的中层解释框架。在过往的研究中，“政治的社会嵌入性视角”为正式政策的非正式执行提供了以央地关系为基础的宏观解释，“基层执行者的行动逻辑视角”则对公共政策的变通式执行进行了细节刻画。本研究试图在微观视角与宏观视角之间架设一座桥梁。“不得不执行”的压力和“难以执行”的阻力建构了基层执行者上下挤压的矛盾性政策执行环境，如何应对和化解政策执行的压力是基层执行者的主要关切。虽然各案例中基层执行者的应对策略可能会有所不同，但大致可以被归纳为“压力感知”“压力分摊”和“压力化解”三个具体阶段。“挤压型体制”理论视角将微观层面的具体行动策略与宏观层面的体制约束结合了起来，从而为正式行政任务的非正式执行提供了一个一般性的中层分析视角。

需要指出的是，“社会情理治理”与“挤压型体制”之间是一种“亲和关系”，即在挤压型体制之下，社会情理治理这种基层执行模式更容易出现。正是在“挤压型体制”的政策执行环境下，基层执行者无法通过动员行政系统内部的资源来完成行政目标，从而转向社会情理治理来寻求行政任务的突破。但是，“亲和关系”同时也表明，并非只有在挤压型体制下才会生产出社会情理治理，正如本文第二节阐述基层执行的双重嵌入性时所提出的那样，基层治理的情境嵌入是普遍存在的。尽管如此，本文所揭示的“亲和关系”仍有其意义。

除了对“做工作”进行策略描述和机制解释之外，本研究对“挤压型体制”理论本身也有一定的推进作用。在有关精准扶贫的贫困识别或基层分包的研究中，研究者指出挤压型体制往往适用于解释基层执行者“疲于奔命”却“两边都不讨好”的矛盾现象（李棉管，2019；2021）。本研究证明，挤压型体制下的政策执行结果不一定会导向“自保式执行”（李棉管，2019）或“象征性执行”（李瑞昌，2012）等形式主义执行模式，它也可能导向一种可以取得实质效果的政策执行模式。

然而，对挤压型体制下通过社会情理治理所取得的“治理实效”，我们还应该持有动态的和长远的视角。一方面，挤压型体制下的社会情理治理是压力应对导向的，它一定会对直接的、短期的、考核清晰的行政任务有所回应；另一方面，正如图1所描述的那样，因为它动用了社会关系中的人情、面子、感情等因素，对实际的社会需求和深层次的矛盾进行了掩饰，并没有对“不服从”的根源进行回应，从而也可能造成社会问题的隐性遗留。

参考文献

- 边燕杰、刘翠霞、林聚任 (2002). 中国城市中的关系资本与饮食社交: 理论模型与经验分析. 开放时代, 4: 94.
- Bian, Y. J., Liu, C. X., & Lin, J. R. (2002). Relational Capital and Social Communication on Dinner Tables: Theoretical Models and Experiential Analysis. *Open Times*, 4: 94. (in Chinese)
- 蔡长昆、杨哲盈 (2022). 嵌入、吸纳和脱耦: 地方政府环境政策采纳的多重模式. 公共行政评论, 15(2): 95-114.
- Cai, C. K., & Yang, Z. Y. (2022). Embedding, Absorption and Decoupling: Local Governments Multiple Environmental Policy Adoption Modes. *Journal of Public Administration*, 15(2): 95-114. (in Chinese)
- 曹正汉 (2011). 中国上下分治的治理体制及其稳定机制. 社会学研究, 1: 1-40.
- Cao, Z. H. (2011). The Vertically Decentralized Authoritarianism and the Mechanisms of Political Stability in China. *Sociological Studies*, 1: 1-40. (in Chinese)
- 陈柏峰 (2011). 熟人社会: 村庄秩序机制的理想型探究. 社会, 32(1): 223-241.
- Chen, B. F. (2011). On the Acquaintance Community: An Ideal-type Exploration of the Mechanism in the Village Order. *Society*, 32(1): 223-241. (in Chinese)
- 陈慧荣、刘尧 (2015). 包容性土地制度与抗争控制——以 S 市 WJ 镇化解征地动迁矛盾为例. 中国行政管理, 12: 103-108.
- Chen, H. R., & Liu, Y. (2015). Inclusive Land Tenure and Protest Control: The Case of Land Expropriation and House Demolition in Township WJ of City S. *Chinese Public Administration*, 12: 103-108. (in Chinese)
- 陈立新、章辉美 (2004). 论土地征用中失地农民的权益保障. 求索, 2: 44-46.
- Chen, L. X., & Zhang, H. M. (2004). Protection of Rights of Land-lost Peasants During Land Acquisition. *Seeker*, 2: 44-46. (in Chinese)
- 道格拉斯·C. 诺斯 (2008). 制度、制度变迁与经济绩效. 上海: 格致出版社.
- Douglass, C. N. (2008). *Institutions Institutional Change and Economic Performance*. Shang Hai: Gezhi Publishing House. (in Chinese)
- 邓燕华 (2016). 中国基层政府的关系控制实践. 学海, 5: 31-39.
- Deng, Y. H. (2016). The Practice of Relationship Control in Chinese Grassroots Government. *Academia Bimestrie*, 5: 31-39. (in Chinese)
- 邓燕华、张莉 (2020). “捆绑式政策执行”: 失地社保与征地拆迁. 南京社会科学, 12: 79-86.
- Deng, Y. H., & Zhang, L. (2020). “Implementation Through Bundling Policy”: Land for Social Security and Land Requisition and Relocation. *Nanjing Journal of Social Sciences*, 12: 79-86. (in Chinese)
- 丰雷、孙丹、严金海 (2021). 农民参与、程序公平与征地满意度. 中国土地科学, 35(3): 29-39.
- Feng, L., Sun, D., & Yan, J. H. (2021). Farmers' Participation, Procedural Justice and Satisfaction Degree of Land Acquisition. *China Land Science*, 35(3): 29-39. (in Chinese)
- 丰雷、张清勇 (2020). 20 世纪 90 年代中后期以来的征地制度变迁. 公共管理与政策评论, 9(3): 29-48.
- Feng, L., & Zhang, Q. Y. (2020). Institutional Changes of Land Expropriation System in China since the Mid-Late 1990s. *Public Administration and Policy Review*, 9(3): 29-48. (in Chinese)
- 丰雷、郑文博、张明辉 (2019). 中国农地制度变迁 70 年: 中央—地方—个体的互动与共演. 管理世界, 35(9): 30-48.
- Feng, L., Zheng, W. B., & Zhang, M. H. (2019). 70 Years of Rural Land Institutional Change in China: Interaction and Coevolution of Central-Local-Individual. *Management World*, 35(9): 30-48. (in Chinese)
- 冯晓平、江立华 (2019). “社会中的国家”理论视野下国家基层治理实践困境分析. 理论月刊, 3: 86-92.
- Feng, X. P., & Jiang, L. H. (2019). Analysis of the Difficulties in the Practice of National Grassroots Governance from the Perspective of the Theory of “States in Society”. *Theory Monthly*, 3: 86-92. (in Chinese)
- 付伟、焦长权 (2015). “协调型”政权: 项目制运作下的乡镇政府. 社会学研究, 30(2): 98-123.
- Fu, W., & Jiao, C. Q. (2015). Assisted-type Government: On the Township Government in the Era of “Governing the State Through Programs”. *Sociological Studies*, 30(2): 98-123. (in Chinese)
- 贺雪峰 (2011). 论利益密集型农村地区的治理——以河南周口市郊农村调研为讨论基础. 政治学研究, 6: 47-56.
- He, X. F. (2011). Governance of Benefit-Intensive Rural Areas: Based on a Study in Zhoukou, Henan Province. *Journal of Political Science*, 6: 47-56. (in Chinese)
- 洪小翠 (2014). 基于土地发展权视角的征地制度改革研究. 上海房产, 10: 45-47.
- Hong, X. C. (2014). Research on the Reform of Land Expropriation System from the Perspective of Land Development Right. *Shanghai Real Estate*, 10: 45-47. (in Chinese)
- 李建建 (2007). 我国征地过程中集体产权残缺与制度改革. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 1: 100-104.
- Li, J. J. (2007). The Collective Property Defects and System Innovation in the Process of China's Land

- Expropriation. *Journal of Fujian Teachers University (Social Science Edition)*, 1: 100-104. (in Chinese)
- 李棉管 (2017). 技术难题、政治过程与文化结果：“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示. *社会学研究*, 32(1): 217-241.
- Li, M. G. (2017). Technological Barriers, Political Process and Cultural Consequence: Three Research Perspectives on Targeting Error and the Implications for “Targeting Poverty” in China. *Sociological Studies*, 32(1): 217-241. (in Chinese)
- 李棉管 (2019). 自保式低保执行：精准扶贫背景下石村的低保实践. *社会学研究*, 34(6): 188-212.
- Li, M. G. (2019). Self-protection Oriented Dibao Implementation: The Practice of Dibao in Village Shi During “Targeted Poverty Alleviation” in China. *Sociological Studies*, 34(6): 188-212. (in Chinese)
- 李棉管 (2021). 精准扶贫中的基层分包制——挤压型情境下的行政动员. *中国行政管理*, 3: 62-69.
- Li, M. G. (2021). The Grassroots Subcontracting System of Targeted Poverty Alleviation: Administrative Mobilization under the Squeezing Situation. *Chinese Public Administration*, 3: 62-69. (in Chinese)
- 李培林 (2006). 全球化与中国“新三农问题”. *福建行政学院学报*, 2: 5-8.
- Li, P. L. (2006). Globalization and Chinese New Three-Agri Problem. *Journal of Fujian School of Administration*, 2: 5-8. (in Chinese)
- 李瑞昌 (2012). 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究. *公共行政评论*, 5(3): 59-85.
- Li, R. C. (2012). A Study of Symbolic Policy Implementation Phenomenon in China. *Journal of Public Administration*, 5(3): 59-85. (in Chinese)
- 李尚蒲、罗必良、钟文晶 (2013). 产权强度、资源禀赋与征地满意度——基于全国 273 个被征地农户的抽样问卷调查. *华中农业大学学报(社会科学版)*, 5: 7-15.
- Li, S. P., Luo, B. L., & Zhong, W. J. (2013). Intensity of Property Rights, Resource Endowments and Satisfaction of Land Requisition: Based on Nationwide Sampling Survey of 273 Farmers. *Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 5: 7-15. (in Chinese)
- 黎相宜 (2009). 关系消费的表演与凝固——当代中国转型期饮酒社交消费研究. *开放时代*, 1: 89-98.
- Li, X. Y. (2009). Social Situations Active and Frozen: A Look into the Pay Bills of Dinner Parties in China's Reform Period. *Open Times*, 1: 89-98. (in Chinese)
- 练宏 (2015). 注意力分配——基于跨学科视角的理论述评. *社会学研究*. 32(4): 215-241.
- Lian, H. (2015). The Multi-Perspective and Inter-Disciplinary Study of Attention Allocation. *Sociological Studies*, 32(4): 215-241. (in Chinese)
- 刘培伟 (2015). 干部征地何以成功：基于农民“结果至上”观念的视角——以 T 市 N 村为例. *贵州社会科学*, 10: 154-159.
- Liu, P. W. (2015). How Land Expropriation Succeeds: From the Perspective of Farmers' “Result-Oriented” Concept: A Case Study of N Village in T City. *Guizhou Social Sciences*, 10: 54-159. (in Chinese)
- 刘中起、童星 (2014). 社会矛盾化解的第三方参与机制：上海个案. *重庆社会科学*, 8: 32-39.
- Liu, Z. Q., & Tong, X. (2014). Mechanism of Third-Party Coordination in Social Conflicts Resolution: The Case of Shanghai. *Chongqing Social Sciences*, 8: 32-39. (in Chinese)
- 罗必良 (2011). 农地产权模糊化：一个概念性框架及其解释. *学术研究*, 12: 48-56.
- Luo, B. L. (2011). On the Fuzziness of the Property Right of Agriculture Land: A Conceptual Frame and Explanation. *Academic Research*, 12: 48-56. (in Chinese)
- 毛丹、王燕锋 (2006). J 市农民为什么不愿做市民——城郊农民的安全经济学. *社会学研究*, 6: 45-73.
- Mao, D., & Wang, Y. F. (2006). Why Farmers in J City Refuse to Be Citizens: Security Economics of Suburban Farmers. *Sociological Studies*, 6: 45-73. (in Chinese)
- 毛庆铎、甘甜 (2022). 科层式规训：政府排名的设置逻辑与作用机制. *公共行政评论*, 15(2): 60-77.
- Mao, Q. D., & Gan, T. (2022). Hierarchical Discipline: The Institutional Logics and Operational Mechanisms of Government Performance Ranking. *Journal of Public Administration*, 15(2): 60-77. (in Chinese)
- 倪星、原超 (2014). 地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的？——基于 S 市市监局“清无”专项行动的分析. *公共行政评论*, 2: 70-96.
- Ni, X., & Yuan, C. (2014). How Local Government Campaign-Style Governance Become Routinized? A Case Study for Special Action. *Journal of Public Administration*, 2: 70-96. (in Chinese)
- 乔尔·S. 米格代尔 (2013). 社会中的国家：国家与社会如何相互改变与相互构成. 南京：江苏人民出版社.
- Migdal, J. S. (2013). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Nan Jing: Jiangsu People's Publishing House. (in Chinese)
- 荣敬本、崔之元、王栓正等 (1998). 从压力型体制向民主合作体制的转变. 北京：中央编译出版社.
- Rong, J. B., Cui, Z. Y., Wang, S. Z., et al. (1998). *Transition from a Pressure System to a Democratic Cooperation System*. Beijing: Central Compilation & Translation Press. (in Chinese)
- 王进、李强 (2019). 当代中国人的三重自我及“混融自我”. *西南民族大学学报(人文社会科学版)*, 40(5):

- 215 - 221.
- Wang, J. , & Li, Q. (2019). The Triple Self and “Mixed Self” of Contemporary Chinese. *Journal of Southwest Minzu University (Humanities and Social Science Edition)*, 40(5): 215 - 221. (in Chinese)
- 王敬尧、郑鹏 (2021). 基层政府非正式治理技术的类型学分析. 南京大学学报, 58(1): 89 - 101.
- Wang, J. Y. , & Zheng, P. (2021). Informal Governance Techniques of Grassroots Governments: A Typological Analysis. *Journal of Nanjing University*, 58(1): 89 - 101. (in Chinese)
- 杨宝、王兵 (2013). 差序治理: 从征地拆迁的实践中透视新型社会管理模式. 中国行政管理, 6: 115 - 119.
- Yang, B. , & Wang, B. (2013). Chaxu Governance: Refining a New Social Management Model from the Perspective of Land Acquisition and Demolition. *Chinese Public Administration*, 6: 115 - 119. (in Chinese)
- 杨雪冬 (2012). 压力型体制: 一个概念的简明史. 社会科学, 11: 4 - 12.
- Yang, X. D. (2012). A Pressure System: A Brief History of a Concept. *Journal of Social Sciences*, 11: 4 - 12. (in Chinese)
- 杨志军 (2015). 运动式治理悖论: 常态治理的非常规化. 公共行政评论, 2: 47 - 72.
- Yang, Z. J. (2015). Campaign-Style Governance Paradox: Normal Governance with Unconventional Characteristics. *Journal of Public Administration*, 2: 47 - 72. (in Chinese)
- 叶剑平、丰雷、蒋妍等 (2018). 2016 年中国农村土地使用权调查研究. 管理世界, 34(3): 98 - 108.
- Ye, J. P. , Feng, L. , Jiang, Y. , et al. (2018). A Survey Study on Rural Land Use Rights in China in 2016. *Management World*, 34(3): 98 - 108. (in Chinese)
- 翟学伟 (2004). 人情、面子与权力的再生产: 情理社会中的社会交换方式. 社会学研究, 5: 48 - 57.
- Zhai, X. W. (2004). Favor, Face and Reproduction of the Power: A Way of Social Exchange in a Reasonableness Society. *Sociological Studies*, 5: 48 - 57. (in Chinese)
- 张海波、童星 (2006). 被动城市化群体城市适应性与现代性获得中的自我认同. 社会学研究, 2: 86 - 106.
- Zhang, H. B. , & Tong, X. (2006). Self-identity of the Passive-urbanized Group in the Process of Obtaining Urban Adaptability and Modernity. *Sociological Studies*, 2: 86 - 106. (in Chinese)
- 张勇、张巍 (2010). 论当前农村基层权力“悬浮”的危害与解决. 湖北社会科学, 8: 42 - 45.
- Zhang, Y. , & Zhang, W. (2010). The Harm and Solution of “Suspension” of Rural Grass-Roots Power. *Hubei Social Sciences*, 8: 42 - 45. (in Chinese)
- 张永宏、李静君 (2012). 制造同意: 基层政府怎样吸纳民众的抗争. 开放时代, 7: 5 - 25.
- Zhang, Y. H. , & Zhang, J. J. (2012). Manufacturing Consent: The Absorption of Popular Protests by Grassroots Governments. *Open Times*, 7: 5 - 25. (in Chinese)
- 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 - 38.
- Zhou, F. Z. (2006). Rural Fee Reform and the Changing Relationship Between State and Peasant. *Sociological Studies*, 3: 1 - 38. (in Chinese)
- 周飞舟 (2021). 从脱贫攻坚到乡村振兴: 迈向“家国一体”的国家与农民关系. 社会学研究, 6: 1 - 22.
- Zhou, F. Z. (2021). From Poverty Alleviation to Rural Revitalization: Towards an Integrated State-Farmer Relationship with Chinese Characteristics. *Sociological Studies*, 6: 1 - 22. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. 社会, 6: 1 - 38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Society*, 6: 1 - 38. (in Chinese)
- 朱秋锦、张帆、钟年 (2021). 亲亲为大, 亲贤仍重: 亲疏关系、人情取向对人际信任的影响. 心理科学, 44(6): 1461 - 1468.
- Zhu, Q. J. , Zhang, F. , & Zhong, N. (2021). Favoring Relatives, Favoring the Sage: The Influence of Relationship and Renqing on Interpersonal Trust. *Psychological Science*, 44(6): 1461 - 1468. (in Chinese)
- 祝天智 (2014). 边界模糊的灰色博弈与征地冲突的治理困境. 经济社会体制比较, 2: 97 - 108.
- Zhu, T. Z. (2014). Vague Boundary Gray Game and Difficulties of Land Expropriation Conflict Governance. *Comparative Economic and Social Systems*, 2: 97 - 108. (in Chinese)
- Chuang, J. (2014). China's Rural Land Politics; Bureaucratic Absorption and the Muting of Rightful Resistance. *The China Quarterly*, 219: 649 - 669.
- Li, M. & Walker, R. (2018). Targeting Social Assistance: Dibao and Institutional Alienation in Rural China. *Social Policy and Administration*, 52(3): 771 - 789.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: The Russell Sage Foundation.

责任编辑: 叶林