

乡村政策动员中的“权力—技术”及其影响*

金江峰

摘要：在基层治理现代化背景下，乡镇政权对村干部的政策动员，开始由激励机制、压力机制转向责任机制。乡镇政府面对财权与事权不匹配现实，渐次倚重对制度性资源的技术化调配，塑造乡村“责任共同体”关系，推进政策落地。乡村政策动员中体制性吸纳、组织化协调、技术性约束和伦理化调适等权力—技术支配机制，虽可借助组织内责任关联纽带提高政策动员与执行效率，但该“权力的技术支配网络”同时也容易带来乡村治理的悬浮化、去政治化与泛政治化等“行政消解治理”问题。由此，乡村政策动员应警惕过于强化制度的工具性价值，重新发掘其治理内涵与社会价值，实现乡村治理“治术”与“治道”的平衡。

关键词：政策动员 制度性资源 权力的技术支配网络 行政消解治理

中图分类号：D668 **文献标识码：**A

一、问题提出与研究进路

国家治理重心下移，强化了乡镇一级政权的治理“接点”位置。对于乡镇政府而言，在财权与事权不匹配情况下，如何推进政策任务落实，化解责任压力，成为基层治理有效的关键。从乡村治理实践看，乡镇政府的治理对象主要是村庄，政策任务基本是关涉村民利益的“村务”，村庄的配合与执行程度关系着政策下乡是否会遭遇“最后一公里”难题。更具体地分析，在“乡政村治”体制下，村干部的配合力度与执行力度会直接影响乡村治理绩效。乡镇政府怎样有效动员村干部，特别是村主职干部（书记和主任），成为其化解政策压力的关键。

围绕基层政策动员主题，学界大体形成了权力—利益模式、权力—文化模式和权力—制度模式三种不同分析路径。其一，权力—利益模式在理解乡镇政府政策动员时强调利益分配对村干部治理行为的影响（吴毅，2007）。政策任务成为乡镇政府与村干部之间交换的“商品”（张静，2014），缺乏利益输送，村干部不仅难以被动员，甚至会成为政策下乡的阻碍（贺雪峰，2011）。特别是在国家土地确权（狄金华，2019）、惠农项目进村过程中（李祖佩，2015），利益分配模式直接影响到村干部政策执行

*本文是2014年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”（项目编号：14JZD030）和2019年度国家社科基金青年项目“党建引领下的农村‘三治’协同机制构建研究”（项目编号：19CDJ032）的阶段性研究成果。

的积极性。围绕政策动员，乡村社会形成了村干部主导的稳定“分利秩序”（陈锋，2015），并造成乡村治理的“内卷化”发展（贺雪峰，2011）。其二，权力—文化模式是杜赞奇国家政权建设理论的重要构成（杜赞奇，2018），因其蕴含的乡土底色，在乡村治理领域得到广泛运用（董磊明等，2008）。研究者认为利益激励只是基层政策动员的一个面向，村干部政策参与动力，很大程度上受到乡村社会文化影响，尤其是潜藏于乡村权力网络之下的人情、面子和习俗等日常生活原则与民间观念（孙立平、郭于华，2000），成为乡镇政府动员村干部的重要社会资本。乡村干部之间的关系“庇护”（艾云，2011）和面子竞争（金江峰，2019）等，构成基层政策动员的有效机制。其三，权力—制度模式强调制度设计在基层政权互动中的作用。研究者认为在“乡政村治”体制下，乡村政权之间存在党口与政口的制度性关联，乡镇政府能够通过组织和制度力量动员村干部参与政策执行（肖滨、方木欢，2016）。特别是在基层财政体制改革之后，村干部变成政府财政支薪的准官员（黄宗智，2008），对乡镇政权的依附性更强，乡镇政府能够通过“准行政化”的科层动员，调动村干部的治理积极性（王丽惠，2015）。

上述三种研究路径，从不同侧面分析了乡村政策动员的核心机制，及政策动员中基层政权的互动关系。但在国家治理体系与治理能力现代化建设背景下，乡村治理制度和规则建立变得尤为重要，“如何治理”成为基层治理现代化的核心命题（狄金华、钟涨宝，2014）。乡村治理重心从主体向规则转变，为当前基层政策动员机制研究提供了契机。即传统权力—利益、权力—文化和权力—制度路径下的政策动员，在新的基层治理环境中出现解释困境。譬如，在基层治理制度化、规范化、程序化与标准化等要求下，乡镇政府与村干部之间利益置换的空间被压缩、纽带被割裂，非正式人情互惠和关系互动需被动服从制度与规范要求，利益与关系激励难以发挥常效作用，村干部政策执行的动力却没有弱化（吕德文，2018）。而权力—制度路径构建的“准行政官员”分析，延续的是“压力型体制”下政府的行动逻辑（荣敬本等，1998），并未深入讨论政策压力在乡镇政府与村干部之间的传递机制，财政支薪虽可起到利益约束作用，但显然不足以动员村干部按照科层制技术化要求进行治理。

在激励机制和压力机制解释阙如情况下，对乡村政策动员体系和机制的反思成为有价值的理论与现实命题。从乡村治理实践看，乡镇政权正力图通过加强对村干部的政治或行政约束，减少政策动员的不稳定性和政策执行中的不确定性。乡镇政权政治或行政约束的核心是建立与村干部之间的“责任连带关系”（王诗宗、杨帆，2018），其方式是对既有制度、组织和治理资源进行技术化配置。由此，文章认为在基层治理现代化要求下，乡镇政权对村干部的政策动员，开始由激励机制、压力机制转向责任机制，政策动员模式研究也相应地转向了“权力—技术”路径。下文主要讨论乡村政策动员中“权力—技术”模式的内涵、运作机制与后果等，这也构成文章的基本创新。出于分析之便，文章将结合笔者近年来在陕西、江苏、浙江和上海等地的田野调查进行论述，呈现在特定制度规范和资源条件下，乡镇政府是如何通过权力—技术支配营造乡村“责任共同体”，并达成政策动员目的。

二、“权力—技术”：思想渊源与理论创新

西方理论界有关权力技术的讨论，基本遵循两条路径：一是韦伯的先赋性权力，即“权力意味着在一种社会关系里哪怕是遇到反对也能贯彻自己意志的任何机会，不管这种机会是建立在什么基础之

上”（韦伯，2006），科层制是这一权力关系的典型。同时，科层制又以制度化、规范化、程序化和标准化等技术治理手段，约束着权力主体的行政行为。二是福柯的实践性权力，即权力的支配效应不应被归于“占有”，而须归因于调度、计谋、策略、技术与运作等（福柯，1999）。权力主体的技术策略与运作，是其实现权力支配效应的关键。相较于韦伯的技术治理，乡村治理的“双轨”结构使得福柯的权力技术理论在该领域有着更为具象的实践基础。在福柯权力技术观影响下，国内学者多倾向于将乡村治理场域视作非正式权力运作的“跑马场”，如黄宗智的“简约治理”理论（黄宗智，2008），欧阳静的“策略主义”理论（欧阳静，2009）。但正如渠敬东等人的判断，国家治理现代化是一个科层制技术治理适配社会经济生活具体经验和问题的历程（渠敬东等，2009），也是科层组织再造国家治理体系的过程。在基层治理现代化要求下，乡村治理中“权力的技术支配网络”应区别于福柯意义上的调度、计谋与策略等权力技术，也应区别于科层制的技术治理，而是嵌入科层制制度化、规范化、程序化与标准化等要求的实践性权力—技术。

这里的权力—技术可以从三个方面理解：其一，权力源于国家制度建设，制度本身又是国家权力的技术性设置，由此技术化是国家制度的底色。从基层治理制度实践看，“双轨一体”运作的“乡村政治”体制，“条块”统合的党政体制等（杨华，2018），都体现了制度运作的技术性特点。其二，权力是在制度范围内运作，并受科层制规范与程序约束，具有技术性特点。项目制自上而下的分级运作和自下而上的申请、审核、分配与转化机制（渠敬东，2012），以及目标管理责任制的指标分解和量化考核等（王汉生、王一鸽，2009），是制度支配下权力实践的典型。其三，权力主体的支配性地位源于其对制度性资源的技术化配置，即福柯实践性权力范畴中的权力技术或治理技术。值得注意的是，福柯权力技术视角下的权力资源并非制度，而是各种规训手段和策略行为。权力—技术分析框架强调的则是存在于乡村治理场域的制度性资源，如政党或政府资源等。综上所述，权力—技术的内涵不同于韦伯的技术治理和福柯的权力技术，而是在制度分析基础上对二者的综合与深化。它体现着科层制的技术治理和调配与运作制度资源的治理技术，其运作过程是制度支配性与技术实践性的统一。即，权力—技术是指，权力主体在科层制制度规范与要求下，技术化调度、配置与运作制度性资源，达成支配目的的权力实践过程。

权力—技术概念的提出，首要得益于吉登斯结构二重性理论下的权力观（吉登斯，1998）。在他看来权力是制度支配性与主体实践性的统一，制度赋予权力以支配能力，实践则给予权力以转换能力（申端锋，2010）。权力主体对制度的实践性运作，产生了“权力的技术支配网络”，使得制度支配具有现实活力。结合乡村政策动员实践，乡镇政府对制度性资源的技术化配置过程，构成权力—技术模式下政策动员的具体机制。简言之，权力—技术概念的价值，不仅在于对韦伯技术治理和福柯权力技术的丰富，更主要的是为乡镇政府政策动员提供了一个新的分析视角、研究框架和理论假设。

其一，分析视角的转换。相较于权力—利益、权力—文化和权力—制度路径将外在因素视为政策动员的动力，权力—技术路径主要从政策动员的制度环境和组织基础方面，思考在基层治理现代化背景下，乡镇政府如何在不违背制度与规范要求情况下，通过对组织、制度和政治等结构化资源的实践性配置，达成政策动员目的。所以，文章是在组织动员视角下展开，而非以往的社会动员和政治动员。

其二，研究框架的丰富。在既有权力—利益、权力—文化或权力—制度视角下，研究者更多关注的是非正式关系和制度在基层政策动员中的作用，权力—技术视角则力图将科层制的正式制度引入乡村政策动员研究，并提出正式制度发挥动员作用的条件是乡镇党政领导对制度的技术化（实践性）配置。因此，权力—制度—技术构成文章的基本分析框架。

其三，理论假设的不同。传统权力—利益、权力—文化与权力—制度模式下的政策动员，往往将乡镇政府与村干部视为一个非正式的“利益共同体”或“关系共同体”。文章认为在基层治理现代化要求下，非正式的利益、关系与压力机制缺乏运作空间，乡镇政府的政策动员渐次倚重正式制度和组织资源，建立同村干部之间的责任连带关系，形成乡村“责任共同体”。

三、构建责任共同体：政策动员中“权力—技术”的基层实践

乡村治理中可供乡镇政权调配的制度性资源包括政党的政治、思想和组织等资源，以及政府的财政、岗位和规则等资源。乡镇政权如何对这些正式资源进行技术化配置，影响着其政策动员的效果。而制度性资源的正式化特点，决定乡镇政权政策动员中的技术运作是以责任为纽带，而非利益、关系或压力等。通过建立乡村责任共同体，实现政策动员的常态化与稳定性，是基层治理现代化的必然要求。从乡村政策动员中权力—技术运作实践看，乡镇政权主要是通过以下四个方面塑造与村干部之间的责任连带关系。

（一）体制性吸纳

在管理学科看来，组织管理的基本框架包括计划、组织、领导、控制和协调等环节。其中，组织是核心，决定着计划的实施和领导、控制与协调的效率。组织有静态和动态之分，静态组织是实体，动态组织是管理的过程。乡镇政权与村干部之间责任连带关系的确立，首要的是通过对制度性资源的技术化配置，将科层组织外的非体制干部，进行体制性吸纳（孙柏瑛、邓顺平，2015），建立实体化的乡村干部共同体。支撑乡镇政权体制吸纳的制度资源主要是党政部门的组织资源和岗位资源，体制吸纳的路径主要有以下三种：

一是组织吸纳，即将组织外个体吸纳进入组织，成为组织内部成员。这里的组织主要是指政党组织，亦即基层党组织。十八大以来，党和国家越发重视基层“带头人”队伍和“三农”工作队伍建设，各地方党委、政府也相继出台了遴选、扶植和培养乡村领导干部的政策，如浙江省和陕西省实施的“领头雁工程”和上海市推行的“班长工程”等，都旨在将“服务能力强、带富能力强”的社区青年通过公开选拔、群众推优和组织推荐等方式，培养成村干部，将优秀村干部发展为党员。特别是在经济分化、社会分层明显的东部发达地区农村，村主任多是村庄巨富阶层，他们生活面向对外，较少是党员，出于利益争夺才参与村庄竞选（印子，2018）。地方政府为弥补村主任干部间的竞争，通常采取将经济实力强的村主任培养成党员或实行书记、主任“一肩挑”，借助基层党组织纽带，强化乡镇政权对村级组织的全面领导。二是政治安排，即通过对政治权力、荣誉和职位等资源的配置，将村干部吸纳进入党政部门。政治安排是基层政权进行政策动员的重要方式，如将村干部提拔为党代表、人大代表或政协委员等。譬如，笔者在陕西省东白矾村调研了解到，村主任（副书记）因在项目建设中表现突出，

被提拔为龙门镇人大副主席，而该镇 19 个行政村中，有近一半的村书记或主任分别是省、市或全国人大代表。笔者在上海、浙江等地农村调研，也有类似发现。通过直接或间接选举方式赋予村主职干部政治身份，客观上夯实了乡镇政权政策动员的组织渠道。三是行政吸纳，即乡镇党政机关将村干部提拔为“准官员”，成为基层政府部门的虚职干部。这里虚职通常是乡镇政府“农口”或事业单位的副职，享受公务员或事业单位在编职工同等待遇，但不负责具体业务工作，更多是协调政策进村或参与基层矛盾纠纷调解等。行政吸纳在东部发达地区农村比较突出。这些地方村庄治理情况复杂、任务繁重、要求更高，乡镇政权要调动村干部积极性，需提高他们的职业预期和福利待遇。如上海市实行的村（社区）书记岗位事业编制政策，人走编留，满足连任要求，退休可享受事业单位职工待遇；南京市溧水区试行的村书记或主任可提拔为乡镇（街道）“农口”副职，享受事业编制退休待遇等。

乡镇政权通过调动科层制制度性资源，实现对村干部的组织吸纳、政治安排和行政吸纳，完成了村干部身份由非体制化或半体制化向体制化的转变。村干部身份体制化并非简单的财政支薪，更为重要的是附着在他们身上的政治荣誉和干部符号等，能够提高其组织认同感和归属感，从而增强组织责任分配的合法性，为乡村两级政权责任连带关系的建立提供组织基础。

（二）组织化协调

在“乡政村治”体制下，乡村两级政权间建立的是委托—代理关系，委托方虽对代理方有政治领导和行政指导的权力，但代理方同时具有参与选择权（周雪光，2015）。尤其是在政策压力大、目标考核严、激励设计不合理时，代理方的政策参与和执行意愿也会随之下降。乡镇政权以体制吸纳方式，将村干部“提拔”为具有体制身份的组织干部，一定程度上改变了政策传递的路径，即由委托—代理关系下的组织外“行政发包”转向身份约束下的组织内“责任共担”。这有利于从组织协调层面，克服组织外“行政发包”因委托方与代理方信息不对称和目标差异等，带来的选择性执行问题。

乡镇政权组织内的政策协调与责任分包，主要有以下三种类型：其一，分类协调，即根据政策任务的类型，进行组织内责任分包。基层治理任务一般可分为中心工作和常规工作，中心工作需要乡镇党委进行政治统合，调动党政资源、打破常规，集中力量办大事；常规工作只需在科层制规范、程序和专业分工逻辑下开展（杨华、袁松，2018）。通常政策任务是中心工作，需要依靠基层党政统合力量，其又包括部分常规工作，要求发挥政府部门专业作用。但无论中心工作抑或常规工作，最终都需落到具体治理单元，由村干部总体负责。组织内分类协调的重要作用是在组织内部明确责任分工，预防政府部门将治理任务全盘下压给村（主职）干部，带来其“有责无权”或“有权无能”问题。更具体地说，在组织内分类协调下，村主职干部往往只需负责政策宣讲、动员、协调和总体把控，常规工作多由各“条线”部门向下传递，落实到具体负责的村干部。“条线”化和专业分工是当前村庄治理的重要特点，如上海市村干部队伍中就分了领导干部（书记和主任）、主管干部（“两委”委员）和“条线”干部。其中，“条线”干部包括了乡镇（街道）劳动保障所聘任的就业指导员、残疾人联合会聘请的助残员、综治办招聘的网格管理员和派出所招录的外来人口管理员等。这些“条线”干部接受政府职能部门和村双重领导，是乡镇（街道）各办、所、中心在村庄的“腿”，承接其业务工作；同时，在村党（总）支部书记和村主任领导下，参与协助村其它工作，并对村书记、主任和“两委”分管委员

负责。其二，分层协调，即根据政策规划的层次，在组织内进行政策再规划与实施细则再讨论。这主要是基于政策统一性与政策落地环境复杂性之间的张力考虑，将原本统一的政策要求，通过党政联席会议、代表会议或扩大会议等，进行政策沟通、协商与信息交流，由组织内村主职干部参与决策，确定各村政策执行的方式、方法和进程等，保证政策要求与村执行能力的总体平衡。这在上海市的垃圾分类政策中表现尤为明显，乡镇（街道）采取分级要求和分层治理策略，区分城中村、近郊村、远郊村、农业村与非农业村等，在征询不同类型村庄村主职干部意见基础上，制定差异化政策实施细则。其三，分工协调，即根据政策属性和任务要求，在组织内进行责任分工与合作，推进政策落地。从基层政策动员实践看，组织内分工协调模式主要有两种：一是区分主协办，有的政策推进，是以村级组织为主体，但需政府部门协作，政策执行的主体就是村干部，乡镇各办、站干部只需协助处理，如征地拆迁中纠纷协调和利益分配等。但像“扫黑除恶”、“精准扶贫”等重大政策，责任压力大，信息牵涉广，技术要求高，则需乡镇党政干部主导，村干部往往是发挥带路认门、提供材料等作用。二是采取联合办，即不区分主办单位和协办单位，所有政策参与方都承担同等责任，是一个紧密责任和利益共同体，如“环境整治”、“控违拆违”等。质言之，村干部组织身份的转变，不仅方便了政策动员中乡镇政权利用组织纪律、政治荣誉和体制身份等约束村干部，也有利于在组织内进行政策沟通、协调与责任分包，提高政策动员与执行效率。

（三）技术性约束

组织内政策协调能够降低政策沟通成本和政策异化可能，提高干部间责任关联和政策执行效率。但政策目标的落实，还需乡镇党政部门运用一系列技术手段，约束村干部行为，实现组织责任、规范的内化。科层制技术治理手段在其中发挥着重要作用，能够利用制度化、规范化、程序化与标准化要求，保证村干部在执行政策时，不至于出现无底线的策略性“变通”。不过，政府技术化监控，往往也难以避免政策空转与形式主义问题，造成政策在村庄的“有动员，无治理”。为保证政策执行效度，乡镇党政部门在科层制技术治理之外，还具有一套技术化的组织规范体系，强化村干部责任共同体身份。这套组织动员系统是乡镇政权实现村主职干部责任内化的关键。根据运作特点，文章将其称作“技术性约束”，即在组织身份和目标明确情况下，以组织技术规范个体行为的过程。

乡镇党政部门对村干部行为的技术性约束，除各种智能监控、检查、巡查和遴选制度外，还有以下四种主要手段：一是坐班制，即按照乡镇政府工作人员的标准，要求村主职干部必须坐班。村党（总）支部书记和村主任的坐班时间与乡镇工作人员办公时间一致，若请假需向乡镇党委书记和镇长申请，批准后才能离岗，但对请假时限有着严格限制。乡镇政权对村主职干部的坐班要求，在科层制技术治理层面是为契合基层治理现代化需求，实则起到角色塑造作用，即将政府的工作制度、规范与程序等内化为村干部的自觉行动，使其更加符合科层官僚气质，能够自觉担当政策执行的角色。二是会议制度，开会是乡村政策动员的有效方法，会议形式多种多样，有政策宣讲会、动员誓师会、现场观摩会和总结报告会等。不同会议发挥的作用有所差异，如政策宣讲会的规划作用强，有助于村干部明确政策目标；动员誓师会的政治性突出，能够强化村干部的责任压力；现场观摩会具有竞争性，有利于政策任务高标准执行。质言之，开会既是乡镇政权的政策动员技术，同时会议又作为一种政治仪式，是

对村干部进行政策责任与规范内化的有效方式。三是干部联系村制度，该制度的政治内涵体现在党的干部培养与群众路线当中，其治理价值则表现为通过干部包村、驻村，提高村庄治理能力与效率。但研究者常常会忽略干部联系村制度的政策价值。从基层治理实践看，包村或驻村干部在政策动员中往往发挥着重要作用，一方面，他们是政府在村庄的代表，是政策的委托方，监督村干部的政策执行行为，有助于预防政策执行的异化；另一方面，包村或驻村干部又需要依靠村干部提高政策执行效率，这强化了其通过非正式关系同村干部建立责任连带关系的冲动。四是目标管理责任制，即乡镇政权以构建目标体系、量化考核与考评奖惩形式，规范村干部政策执行方向与进程，约束其政策行为。

（四）伦理化调适

站在乡镇政权角度，通过对制度性资源的技术化运作，能够在身份、目标、责任和行为等方面提升村干部对基层党政部门的组织认同，进而提高其政策动员和执行效率。但依靠体制吸纳、组织协调和技术约束等机制建构起来的乡村责任共同体，于代理方而言，其责任压力变大了，自由裁量权行使的空间却被抑制。在权、责、利不匹配状态下，代理方如何接受非均衡的制度安排，考验着乡镇政权的动员技术。从基层政策动员实践看，乡村两级政权责任共同体关系的巩固，主要得益于政治伦理和社会伦理的润滑作用。

政治伦理是中国共产党执政的重要资源，是党政治领导和思想领导的综合体现。党执政的最大伦理是“全心全意为人民服务”，在此基本理念指导下，形成了执政为民、维护权威、服务大局、清正廉洁和大公无私等伦理体系。这些伦理观念通过党的宣传与教育实践活动，深深地嵌入到政府运作过程，内化为各级政权的行政伦理，赋予了压力型体制和技术治理以合理性与合法性。在乡村政策动员中，政治伦理的调适与润滑作用主要体现在三个方面：一是借助民本政治伦理，乡镇政权能够在一切为了群众、一切服务群众的群众话语与执政话语下，将“执政为民”观念嵌入乡村治理制度，赋予基层权、责、利非均衡制度安排以合理性，克服科层制压力体制和责任机制造成的村级组织消极治理行为。二是通过维护权威与服务大局观念的嵌入，乡镇政权能够凭借下级服从上级、个人服从组织、局部服从整体等政治话语，从政治觉悟、政治态度和政治站位等高度，对村干部的政策执行行为实现政治统合，弥合乡村两级政权间权、责失衡带来的政策动员张力，实现自上而下权力和技术支配的合法化。三是通过廉政观与公正观的输入，营造党员干部“不计私利、一心为公”、“为官一任、造福一方”的政策氛围，化解政策动员中责任压力与激励机制不匹配问题，保证乡镇政权政策动员的有效性。如果说“为人民服务”政治伦理在政策动员中发挥着自上而下的话语支配作用，那么在“乡政村治”体制下，村干部作为村庄的“当家人”，他们对群众负有社会责任，同时需接受群众的舆论监督和道德评价。实现和维护群众利益、满足群众诉求、增进群众福利等，成为乡村政策动员中可资利用的社会伦理资源。且这一道德话语，因契合了村庄熟人社会的人情、面子和关系实践等，其在权、责、利不对等的政策动员模式下，能够发挥更强的弥合与支配作用。

概言之，自上而下政治伦理与自下而上社会伦理的嵌入，在乡村政策动员中形塑了一套双向的话语弥合与支配机制。它虽在行政层面未能改变政策执行中村干部权、责、利不对等现状，却能够从伦理层面将其合理化，并赋予乡镇政权权力—技术实践正当性，为乡村两级政权间责任关联纽带提供了

韧性。

四、乡村政策动员中“权力—技术”实践的后果：行政消解治理

乡镇政权通过对制度性资源的技术化调配，形塑了乡村政策动员的体制吸纳、组织协调、技术约束和伦理调适机制，对提升村干部的组织、目标、责任和伦理等认同，巩固乡村两级政权间的责任连带关系有着重要意义。而乡村责任共同体建设实践，将乡村政策动员模式从传统体制外利益、关系和压力动员，变为体制内组织和责任动员。这不仅有利于密切乡村关系，完善基层政策动员的组织体系，同时能够提高乡村政策动员效率，保证基层政策压力传递的常态化与稳定性。但正如彭亚平的研究指出，国家治理中技术手段的运用，其结果是政府可能仅仅看到的是自己的影子（彭亚平，2018）。乡村政策动员中的权力—技术实践，也存在同样的“技术悖论”，即乡镇政权在对制度性资源进行技术化调配的同时，已将科层制技术治理的理性主义深深地嵌入到了政策动员的始终，其虽能凭借“权力的技术支配网络”实践提高政策动员效率，却难避免权力—技术支配带来的意外后果。

尤为明显的是，乡镇政权权力—技术支配的目的是确保政策动员的常态化与稳定性，提高村干部政策执行的效率。其政策动员的实践机制，是以明确村干部的组织身份为前提，通过村干部身份的准官僚化，增强二者的责任连带关系。而乡村两级政权间责任连带关系越强，意味着乡镇政权对村干部的权力—技术支配就越彻底，乡村政策动员的过程也将越发“悬浮”于村庄社会。最终，权力—技术支配下的政策动员，演变成乡镇政权在体制内对村干部简单的组织动员，作为政策受众的村民，却成为政策动员与政策执行的“旁观者”，失去了参与的空间。组织动员对社会动员的挤压，造成乡村治理的链式反应：其一，乡镇党政部门自上而下单向度的组织动员，在政策执行过程中会异化为简单的行政动员。乡镇党委和政府虽能够借助制度性资源的技术化配置，提升对村干部的支配能力，压缩其自主选择的空间。但建立在组织和行政关系上的乡村责任共同体，固化了村干部对上负责的意识，且易激发乡镇党政部门权力调控的冲动，二者相互强化，客观带来基层权力结构的固化和乡村治理的路径依赖。村干部变成上级推选和坐班的“准官僚”，村级组织成为科层制的延伸，乡村治理越发行政化与“悬浮化”。其二，乡村治理中行政动员的突出，主导着村级组织的运作逻辑，村干部的治理行为被繁杂的行政事务所裹挟，参加各种会议、制作文案和填写表格等，使其缺乏精力与能力参与村庄“小微”事务的治理，更无暇进行广泛的社会动员。自上而下社会动员的弱化，一方面造成村庄治理中群众性的缺失，普通村民难以参与政策协商，村级议事民主发育受限，乡村治理的“去政治化”倾向明显；另一方面，村干部在村庄治理中角色的缺位，以及工作方式和方法的改变，使得群众路线工具化为做群众工作，事本主义的行政—服务逻辑，造成“村务”向政务的溢出。基层治理剩余难以被行政与自治力量吸纳，带来乡村治理的“泛政治化”问题。乡镇政权权力—技术支配下，乡村治理的悬浮化、去政治化与泛政治化等，实质是“行政消解治理”的过程。

因此，要化解乡村政策动员中权力—技术支配带来的负效应，乡镇党政部门不能简单以治理技术凸显制度资源的工具性价值，还应当关注制度的治理内涵，在乡村治理具体场域中，发掘制度的社会价值。从政策动员过程中，乡镇政权对制度性资源的技术化调配产生的治理困境看，如何激发制度的

公共性，使得制度安排能够凸显基层治理的群众性与人民主体性，是乡镇政权权力—技术实践所要克服的首要难题。其关键应在于有效衔接行政动员与社会动员，实现村庄治理行政性、政治性与自治性的总体平衡。

五、结论与讨论

文章从乡村政策动员切入，分析在国家治理重心下移背景下，乡镇政权面对事权与财权不匹配问题，如何通过权力—技术支配机制，调动村干部政策执行的积极性。研究发现，乡镇政权在政策动员中，通过对制度性资源的技术化调配，既满足了基层治理现代化要求，又有效建立起了乡村两级政权间的责任连带关系，有利于提高政策动员效率。但基层政策动员由体制外社会动员转向体制内行政动员，会带来村级政权“悬浮化”和村庄治理“去政治化”与“泛政治化”等“行政消解治理”问题，需要基层政权警惕过于突出制度的工具性价值，重新发掘其治理内涵与社会价值。当然，文章既是一项政策研究，也有着真实的理论关怀。其一，文章将权力—技术视角引入乡村政策动员，在丰富韦伯技术治理和福柯权力技术理论的同时，为研究者提供了一个透视制度性权力与实践性权力相互衔接、有机融合的窗口，有利于研究者将视野从单向的技治主义（肖滨、费久浩，2017）或术治主义（应小丽、钱凌燕，2015）转向包括有制度技术、权力技术和智能技术的总体性视角。其二，乡村政策动员中“权力的技术支配网络”，为研究者展现出基层政策动员不仅存在科层动员和社会动员两轨，还包括衔接二者的“准科层动员”。这一动员路径考验着村干部的“调适”与转化能力，其运作机制直接关系到村级民主发展和乡村治理实践等。从目前来看，准科层动员机制在基层会滋生官僚主义，进而产生村庄政策执行的形式主义。如此，反形式主义首要是反官僚主义，其关键是弱化制度的工具性价值，实现基层“治术”与“治道”的平衡（陈锋，2017）。

值得注意的是，文章突出强调权力—技术支配在乡村政策动员中的作用，并非否认权力—利益和权力—文化等非正式动员机制的解释力。相反，在基层治理现代化转型过程中，各种非正式动员机制往往与正式动员机制并存，有时甚至会处于主导地位。由此，文章提出的责任机制不是对传统激励机制和压力机制的替代，而是补充。文章最大不足在于，其主要研究对象是村党（总）支部书记和村主任等主职干部，但乡村政策动员对象包括有村主职干部、一般干部、党员、社会组织和普通群众等；乡镇政权权力—技术支配对其他多元主体的治理行为会产生何种影响，以及在“权力的技术支配网络”中，村主职干部的“调适”与转化能力若何，都构成本研究今后可深化和拓展的方向。

参考文献

- 1.艾云，2011：《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例》，《社会》第3期。
- 2.安东尼·吉登斯，1998：《社会的构成——结构化理论大纲》，李康、李猛译，北京：生活·读书·新知三联书店。
- 3.陈锋，2015：《分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑》，《社会》第3期。
- 4.陈锋，2017：《治术变革与治道重建：资源流变背景下乡村治理困境及出路》，《学海》第4期。

- 5.狄金华, 2019:《“权力—利益”与行动伦理: 基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析》,《社会学研究》第4期。
- 6.狄金华、钟涨宝, 2014:《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》,《社会学研究》第5期。
- 7.杜赞奇, 2018:《文化、权力与国家: 1900—1942年的华北农村》,王福明译,江苏:江苏人民出版社。
- 8.董磊明、陈柏峰、聂良波, 2008:《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》,《中国社会科学》第5期。
- 9.贺雪峰, 2011:《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》,《开放时代》第2期。
- 10.黄宗智, 2008:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》第2期。
- 11.金江峰, 2019:《服务下乡背景下的基层“治理锦标赛”及其后果》,《中国农村观察》第2期。
- 12.李祖佩, 2015:《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》,《政治学研究》第5期。
- 13.吕德文, 2018:《乡村治理空间再造及其有效性——基于W镇乡村治理实践的分析》,《中国农村观察》第5期。
- 14.马克斯·韦伯, 2006:《经济与社会》(上卷),林荣远译,北京:商务印书馆。
- 15.米歇尔·福柯, 1999:《规训与惩罚》,刘北成、杨元婴译,北京:三联书店。
- 16.欧阳静, 2009:《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象》,《社会》第5期。
- 17.彭亚平, 2018:《技术治理的悖论: 一项民意调查的政治过程及其结果》,《社会》第3期。
- 18.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》第6期。
- 19.渠敬东, 2012:《项目制: 一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 20.荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等, 1998:《从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 21.孙立平、郭于华, 2000:《“软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇订购粮收购的个案研究》,载《清华社会学评论》(特辑),厦门:鹭江出版社。
- 22.申端锋, 2010:《乡村治权与分类治理: 农民上访研究的范式转换》,《开放时代》第6期。
- 23.孙柏瑛、邓顺平, 2015:《以执政党为核心的基层社会治理机制研究》,《教学与研究》第1期。
- 24.吴毅, 2007:《“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析》,《社会学研究》第5期。
- 25.王丽惠, 2015:《控制的自治: 村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论》,《中国农村观察》第2期。
- 26.王诗宗、杨帆, 2018:《基层政策执行中的调适性社会动员: 行政控制与多元参与》,《中国社会科学》第11期。
- 27.王汉生、王一鹤, 2009:《目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 28.肖滨、方木欢, 2016:《寻求村民自治中的“三元统一”——基于广东省村民自治新形式的分析》,《政治学研究》第3期。
- 29.肖滨、费久浩, 2017:《政策过程中的技治主义: 整体性危机及其发生机制》,《中国行政管理》第3期。
- 30.杨华, 2018:《县域治理中的党政体制: 结构与功能》,《政治学研究》第5期。
- 31.杨华、袁松, 2018:《中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查》,《公共管理学报》第

1 期。

32.印子, 2018:《村级治理的“寡头定律”及其解释》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第2期。

33.应小丽、钱凌燕, 2015:《“项目进村”中的技术治理逻辑及困境分析》,《行政论坛》第3期。

34.张静, 2014:《行政包干制的组织基础》,《社会》第6期。

35.周雪光, 2015:《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》第2期。

(作者单位:华东师范大学政治学系)

(责任编辑:光明)

“Power-Technology” in Rural Policy Mobilization and Its Influence

Jin Jiangfeng

Abstract: In the context of modernization of grass-roots governance, the policy mobilization of village cadres by township governments has begun to shift from incentive mechanism and pressure mechanism to responsibility mechanism. Facing the reality that the financial power and the administrative power do not match, township governments gradually rely on the technical allocation of institutional resources to shape “community of responsibility” relationship in rural areas and push forward policy implementation. Such power-technology control mechanisms, including institutional absorption, organizational coordination, technical restraint and ethical adjustment in rural policy mobilization, can improve the efficiency of policy mobilization and implementation by means of the link of responsibility within the organization, but the “technology domination network of power” also tends to generate the problem of “deconstruction of villagers’ self-governance by administrative governance” such as suspension, de-politicization and pan-politicization of rural governance. Therefore, the mobilization of rural policies should be on guard against over-strengthening the instrumental value of the system, rediscover its governance connotation and social value, and realize the balance between “governance technology” and “governance value”.

Key Words: Policy Mobilization; Institutional Resources; Technological Domination Network of Power; Deconstruction of Villagers’ Self-governance by Administrative Governance