原贺贺. 构建关系式动员：复杂政策场域下的中国式乡村动员机制［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2025，24（4）：104-115.
YUAN Hehe. Building relationship mobilization： Chinese-style rural mobilization mechanism under complex policy field［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2025，24（4）：104-115.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2025.04.010

构建关系式动员：复杂政策场域下的中国式乡村动员机制

原贺贺
（江西财经大学 财税与公共管理学院，江西 南昌 330000）

摘 要：延循“实践—理论”的研究路径，本研究在案例描述、机理分析、范式解读、逻辑阐释的基础上，界定了构建关系式动员的概念。构建关系式动员，既需要压力条件也需要可行性条件，它包括科层资源、社会资源、权威资源的关系化运作三个维度，这三个维度互相支持最终促成了村干部与村民的“自己人”关系。“自己人”关系是学界当前三种治理范式之外的新变量，是村庄公事转变成了自家私事的突破点，是破解动员困境的关键。本质上，构建关系式动员是我国基层治理体系转型的产物，是基层治理现代化的表现形式，是基层干部创新能力和担当精神的反映，是中国之治的重要范式。构建关系式动员的积极性十分突出，但也存在治理风险，应通过对其调适，平衡基层治理的法度与温度。

关键词：基层治理创新；中国式乡村动员；责任担当；关系文化；构建关系式动员；“自己人”关系
中图分类号：D630 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2025）04-0104-12

一、问题的提出

为了加快乡村振兴进程，国家向乡村输入了大量的资源，产业发展、集体经济、危房改造等公共政策虽然契合乡村发展需要，能够获得多数村民的支持，但由于村民参与是该类政策实施的前提，当公共利益的成本无法参照每个个体的利益进行分摊时，就会发生少数村民的动员困难。此时，村干部充分发挥担当精神，探索适应新时代要求的政策动员方式，则非常重要。在政策动员方面，西方以非人格化为特征，在价值取向上追求效率优先，在治理目标上追求形式合理，在治理方式上追求专业分工[1]。我国政策动员则有所不同，在价值取向上，要以对党忠诚和为民负责的政治担当，兼顾公平与效率，在治理目标上，要以国家利益和群众满意为宗旨，在治理方式上，既要在制度约束下追求标准化、规范化，更要立足国情探索符合中国特色的方式。

围绕政策动员，学界形成了三种研究范式。在“权力—利益”范式中，村干部借助私下赔偿[2]、利益连带[3]等方式完成了政策动员。在“权力—技术”范式中，政策动员变成了一项技术活，通过“做工作”将程序正义转化为了实质正义[4]。在“权力—利益—伦理”范式中，政策动员既要借助村干部权威，又要给村民足够的经济利益，还要借助关系[5]。“权力—利益”范式采用“还原论”视角，将关系简单地视为物质因素。“权力—技术”范式又夸大了关系的作用，将关系置于超然的位置，忽视了物质因素的加持作用[6]。“权力—利益—伦理”范式意识到了关系的重要性，但该范式包含了一个前提，即不管是借助亲属关系进行的“关系型强制动员”[7]、借助村庄宗族力量开展的“人情式政策动员”[8]，还是借助党报工农通讯员的身份属性实现的“多层嵌套的情感动员”[9]，该范式均认为已在场的关系完全能够满足政策动员的需求。但“权力—

收稿日期：2024-09-23 **修回日期：**2024-10-13
基金项目：国家社会科学基金青年项目“乡镇干部权力关系化运作的结构剖析与政策调适研究”（20CZZ031）
作者简介：原贺贺，研究方向：地方治理研究。

利益—伦理”范式无法解释这样的情景：尽管村干部已经启动了干部权威、利益补偿、情感动员，仍有村民不愿意配合村庄公事，但是当村干部与村民之间构建了“自己人”关系之后，政策动员便成功了。此时，已在场的关系并不能满足政策动员的需求，“自己人”关系是“权力—利益—伦理”之外的新变量，是政策动员取得突破的关键。

那么，“自己人”关系的作用机制是什么？为了回答这一问题，本研究以中西部地区几个具有共性特征的案例为素材，界定了构建关系式动员的概念。由于本研究的问题意识未遵循“理论－实践”路径，而是作者在长期实地调研过程中逐步形成的问题，所以，本研究想突破研究惯习，尝试一下“实践—理论”研究路径，即，从经验材料出发，在分析经验材料的基础上提炼概念，从而理解这一新现象。

二、案情概要

本研究的案例来自作者近些年的实地调研，遵从学术规范，文中的人名和村名均匿名化。四个案例具有一些共性特征。第一，公共性。该类政策既符合县里的总体布局，又符合村庄发展需要。第二，考核严。上述工作具有较强的竞争性，是村庄考核的重要内容，对村庄和村干部影响较大。第三，村民配合是必要条件。村民的理解和支持，是政策执行的前提。第四，动员困境。政策受到大多数村民的支持，但由于政策的补偿方案与少数村民的期待有落差，政策执行遭遇阻力。

（一）殡葬改革中的动员情景

板村是赣北地区的一个行政村，全村共966人、7名村干部、51名党员，设有1个党总支和2个党支部。2019年9月，县里开展殡葬改革工作，由县府办牵头，县民政局、县环保局等多家部门协助。该项工作为县里的重点工作，是县级考核的重要内容。按照政策规定，每户可获得2千元的迁坟补贴。截至2021年12月底，板村已完成50多座坟墓迁移工作，其中一户黄姓人家的祖坟正好在水库旁边，这既不符合殡葬改革政策要求，还影响村民的饮水安全。村干部多次拜托村中老党员、黄某的长辈等上门劝说，但是黄某一直不松口。经多方打听，村干部才弄清楚真实缘由，这座坟是黄某父母的双连坟，黄某儿子要考公务员，黄某担心迁坟影响孩子的运势。

为了顺利完成工作，村支书只好承诺把黄某的孩子当侄子培养，借助“认亲戚”的方式与黄某构建了“自己人”关系：“迁了坟，有统一的管理，全村的风水都好了，你在哪里都是好风水。另外，村里帮咱孩搞一个党员，如果将来小孩愿意回村发展，我当亲侄子培养[①]。”由于村支书把黄某的事情当自己的事情，此时，出于道义，黄某也有了支持村支书工作的意愿，最终，黄家人顺利将祖坟迁入了公墓。

（二）耕地征用中的动员情景

代村是豫南地区的一个行政村，全村有1678人、9个村民小组、7个村干部、42名党员。代村是两县两市的交汇处，区位优势显著。2022年3月份，代村获得乡村振兴示范村的建设指标，按照县委规划它将和其他几个村连片打造农旅产业园，由于这是县级目标责任制考核的重要指标，因此既是代村也是镇里的大事。陈某的1.8亩旱地正好被规划在内，按照县里的政策，水田、旱地、山地每亩可分别获得3万元、2万元、7千元的补偿，因此，原则上乡镇只需向陈某发放3.6万元的补偿款，即可完成征地工作。然而，村干部动员陈某的亲戚朋友一起劝说陈某，花了一个多月的功夫仍未取得进展。原因是陈某的小儿子马上要结婚，陈某准备用这块耕地给小儿子建婚房。

在弄清楚了陈某的真实诉求之后，村支书向陈某许诺，到时候会向乡里请示，景区征地时多征一点，通过以地换地的方式从里面给陈某划一块地，同时，村支书还打起了感情牌：“都知道你4个孩儿负担重，村里总帮衬，前两年你家门口的水泥路是村里给你弄的吧，以后村里每年再给你弄3袋化肥[②]。”在陈某感到村支书的诚意后，陈某十分爽快地签署了征地合同。

（三）违建拆除中的动员情景

官村是黔北地区的一个行政村，全村分为10

① 2022年6月25日，赣北地区板村村支书的访谈记录。

② 2022年6月29日，豫南地区代村村支书的访谈记录。

个行政组和48个自然村寨，全村有6449人、93名党员、5名民选干部、3名乡镇下派干部。2021年年底，李子采摘和特色民宿已初具规模，县委组织部打算将官村打造成农村集体经济示范村，按照规划需将村口的道路扩宽，以方便客运和货运。王某在村口有一栋30平米的两层楼，因没有土地证和房产证所以属于违规建筑。近几年村里出入的小汽车越来越多，狭窄的村口导致交通事故频发，由于该问题始终得不到解决，村民便不断地去县里告状，这导致镇里的安全维稳工作连续几年在县里排名垫底。在多方压力下，官村把违建拆除工作提上了日程，决定从村集体土地中给王某批50平米的宅基地，然而王某对此十分不满："当时修房老支书同意了的，现在老支书不在了，你们就拆我的房，我咽不下这口气，光给我地有什么用，我也没有钱修房①。"经过王某长辈、村民小组长、包村干部的轮番劝说，王某依然不同意。

为了做通王某的工作，村支书只好从镇里为王某争取了5.8万元的补贴和3千元的奖金，并联系县里的搬家公司免费为王某服务，同时，村支书积极拉近与王某的关系："你配合我的工作，村里记你一功，我和会计说好了，以后你要在村里办事，我们都开绿灯，你要去乡上办事，我们给你打招呼②。"村支书积极地为王某考虑，不仅有效地化解了王某心中的"气"，村支书主动地"送人情"，又进一步拉近了与王某的关系，此时，讲义气也就随之而至，王某最终同意拆房。

（四）危房改造中的动员情景

付村是关中地区的一个行政村，全村1604人，分为2个自然村6个村民组，有6名干部。2022年县住建局在县委的统筹布局下牵头开展危房改造工作，旨在保障农民的住房安全。涉及老百姓的安全，关乎民生保障，该项工作被纳入了"一票否决"范畴。绝大多数村民都认为这是一项好政策，都非常支持村里的工作，村民刘某的住房有较大安全隐患，但是由于房屋重建需要村民再添点钱，所以刘某坚持不拆。然而，危房改造属于一票否决范畴，这给村支书造成了较大的压力。

为了尽快完成任务，村支书邀请一位和刘某相熟的退休干部反复上门做工作，还联系了一家企业给刘某捐赠了一万多的电器，同时，村支书还积极"示弱"："咱一个村的，我得考虑你的安全，知道你困难就给你弄了最高补贴（3.9万），我又托人给你弄电器，这是上面给的任务，不做不行，你也体谅一下我③。"村支书的"道德绑架"不仅没有引发刘某的抗拒，反而让刘某感受到了村支书的真诚，觉得村支书没把自己当外人，至此，公家的事也就水到渠成地变成了自家的事，刘某同意了村支书的建议。

三、关系中蕴涵的政策动员机理

关系不仅可以支配个体的行为，同时还可以唤起个体的"走心"行动，这也是基层政策执行中构建关系式动员的作用机制。

（一）关系支配个体行动的内在机理

中国社会的价值核心是关系，中国人的社会生活以关系为中心，个体化的生命不完整，个体只有在和他人的互动中才能体现自身的价值并界定自己的身份[10]。伦理结构是对关系的制度化，人们常常根据关系远近来差序化地选择态度和行为，以特殊主义的生活逻辑代替普遍主义的制度逻辑，从而体现关系的差异性，也就是伦理秩序的梯次性[11]。人们之所以愿意维持关系，根源在于"人情账"这一支持机制。人们在社会交往中严格遵循讲人情的原则，人人内心都有一笔"人情账"要算，施予者不能赤裸裸的给，接受者心里也要有谱。虽然人情往来不一定是对称的，人情交换的内容和质量不一定是对等的，人情兑现也不必是现时的，但是有"人情账"这一强互惠式义务的保证，人们可以理性地期待在未来需要帮助的某种情境下，曾经的人情接收者会提供回报[12]。

（二）关系动员中"走心"行为的发生逻辑

对关系的解释和理解应避免还原论式的倾向，简单地把关系视为工具或者资本，用经济、

① 2022年7月4日，黔北地区官村村民王某的访谈记录。

② 2022年7月4日，黔北地区官村村支书的访谈记录。

③ 2022年7月13日，关中地区付村村支书的访谈记录。

政治等非精神的因素来解释关系本质上是以“权力—利益”技术范式替代了价值范式[13]。但是，人们借助人情互动来维持关系，并不意味着关系的维持不需要借助任何物质性资源，或者说双方交往不追求利益，只不过人们是在人情修饰下进行工具性交换，不断地平衡工具理性和价值理性，在不排斥功利性追求的同时更加注重情感和伦理。也正是因为关系中的非功利性成分，才使得关系动员区别于权力动员或者利益动员，权力和利益或许能够产生被动的行动，关系却可以产生情愿的行动。关系中的交互主体性，能够使得个体站在自我和对方的双重立场上思考，在实现自身诉求的同时兼顾他者愿望，也就是我们常说的“将心比心”[14]。正是因为关系能够让人由于动心动情而引发“走心”行为，所以“人情式政策动员”、“多层嵌套的情感动员”、“关系式社区动员”、“梯度情感动员”才能行之有效，各种治理力量才能嵌入农村社会，实现有效的政策动员。

四、构建关系式动员的内在机理

（一）前提条件

1. 镇村干部的共同体关系

当前，镇村干部已经形成了共同体关系。一方面，镇村干部之间形成了情感共同体关系。基层工作最终要依靠镇村干部来落实，镇村干部之间的互动较多，他们之间有一本算不清的“人情账”。实际上，我们在调研中也发现了类似的“人情账”，例如，为了支持副镇长的工作，某村承担了市里的迎检工作，为了还上这一“人情账”，副镇长在自己分管业务上给该村打高分，从而提高该村的考核排名。另一方面，镇村干部之间形成了责任共同体关系。当前，随着基层监督体系的逐步建立，县乡关系由原来的“共谋”转向了责任分立，县不再是乡镇的庇护者，而是以监督者、考核者的身份出现在乡镇面前[15]。面对要求高、考核严、惩罚强、激励弱的治理环境，乡镇只有想办法把村干部拉入阵营，与村干部形成责任共同体，共担责任、共抗风险，才能规避各类治理风险。

从情感共同体关系的角度来看，“人情账”是算不清的，无法用帮忙的次数或投入的精力来衡量，从责任共同体关系的角度来看，村干部的工作其实也是包村领导或者分管领导的业务，所以，不论是基于感情还是责任，村干部向乡镇求助既合情也合理。

2. 村干部与企业老板的朋友关系

只有在政策动员之前，村干部就已经和企业老板建立了关系，才能在需要的时候予以启动，因此，村干部在日常工作生活中，往往较为注重二者关系的维护。一方面，在工作上，给企业老板一些支持，例如，邀请其担任村理事会成员，在村庄事务上征求其意见，鼓励其回村发展产业等，另一方面，在生活上，为其亲朋提供一些力所能及的帮助，例如帮着老人一起办理医疗报销事宜，其亲戚来办事时热情招呼等，这就类似于一种朋友的请托，朋友不在家时帮朋友关照家人。因此，当村干部就村庄公共事务向企业老板求助时，不管是出于朋友之间的道义还是村庄精英应有的担当，企业老板都会提供帮助。不能仅仅将这种伦理视为利益交换，它是基于朋友的责任而必须要去做的事，这里面包含着深沉的道德和情感[16]。

3. 村干部与村民的干群关系

干群关系蕴含着村干部在村民心中的权威。其一，村干部由村民选举而来，当前的“一肩挑”干部不仅通过了村民选举还获得了乡镇党委认同，因此，制度赋予了村干部权威。其二，不论是村庄的公共事务，还是村民开具各类证明，村干部都拥有话语权，因此，权力赋予了村干部权威。其三，村干部一般都是村庄精英，至少拥有中农身份，他们拥有经济实力、办事能力、个人魅力、家族影响力等方面的优势，因此，个人魅力赋予了村干部权威。尤其是绝大多数村干部在日常的交往中就积极维护了与村民的关系，例如，上门工作时给小孩带点零食，路上遇到村民主动打招呼，等等，这些都能够使得村干部获得村民的认同。

（二）基本维度

1. 科层资源的关系化运作

在以往的政策动员中，动员主体往往通过“张冠李戴”的方式，以违背原政策初衷为代价换取本政策中动员对象的配合，这其实属于科层资源的异化运作。例如，为了完成上级下派的土

地确权任务，陈湾镇将农村公共服务项目岗位“指定”给吴家畈村村干部，从而顺利实现对村庄共同体的“破壳”，换来村干部的积极配合[17]。又例如，为了完成“息访”任务，N村将低保名额分配给上访户，以此换取治安稳定[18]。在这两个案例中，虽完成了眼前的任务，却违背了农村公共服务项目和低保政策的初衷，甚至造成更严重的后果，例如，可能增加吴家畈村的村集体债务，引发N村村民的效仿。

本研究中科层资源的关系化运作是指，村干部借助镇村干部的共同体关系争取科层资源，再以送人情的方式将资源补贴给村民，助力与村民的“自己人”关系的构建。不同于以往，在本研究中，村干部通过科层资源的关系化运作，不仅完成了本政策的动员，还符合原政策的初衷，同时可能带来积极的溢出成效。在殡葬改革案例中，板村村支书以对党忠诚的政治担当，在确定黄某儿子符合条件后为其争取入党指标，不仅顺利实现了政策动员，还为村庄发展了一名大学生后备干部。在违建拆除案例中，官村村支书以守土尽责的责任担当，在乡镇工作经费的使用范畴内为王某争取补贴，不仅顺利实现了政策动员，还为乡镇的违建拆除工作提供了经验。

2. 社会资源的关系化运作

社会资源的关系化运作是指，村干部借助与企业老板的朋友关系争取社会资源，再以送人情的方式将资源补贴给村民，助力与村民的“自己人”关系的构建。在中国社会，给予者通过“送人情”的方式，使得接受者感受到给予者的情感和用心，从而在双方之间形成“人情账”，给予者虽不直接追求利益的最大化，但不表示其中没有利益考量，委婉和迂回可能使人情的给予者获得更高的回报。在耕地征用案例中，代村村副主任考虑到陈某的负担，主动替陈某多争取了3袋化肥，在危房改造案例中，付村包村干部考虑到刘某的经济状况，积极联系企业给刘某捐赠家电。在这两个案例中，村干部将资源补贴给村民后，并没有赤裸裸地索要回报，而是积极履行村庄当家人的角色，服务村民、关爱村民，真心实意地替村民着想，因而增进了村民的信任感。

3. 权威资源的关系化运作

权威资源的关系化运作是指，村干部借助自己拥有的权威，通过“认亲戚”、“示弱”等方式，与村民构建了“自己人”关系。在殡葬改革中，在科层资源的加持下，板村村支书承诺把黄某的孩子当侄子培养，此时，村支书通过“认亲戚”的方式与村民构建了“自己人”关系。在社会资源的加持下，在耕地征用案例中，代村村副主任主动修好陈某家门口的水泥路，在违建拆除案例中，官村村支书为王某在村里和乡里办事提供方便，此时，村干部通过“道德绑架”的方式与村民构建了“自己人”关系。在危房改造中，付村村支书希望村民体谅自己的难处，此时，村支书通过“示弱”的方式与村民构建了“自己人”关系。

纯粹依靠利益交换而形成的关系稳定性较差，人们很难对此产生稳定的预期，必须要有伦理、情感的加持，关系才会变得稳定。在村庄这类半熟人场域内，通过反复的人情交往，不断地将半熟人转变成“自己人”，形成相互的“亏欠感”，才能构建稳定的关系网络[19]。在政策动员场域中，村民一旦将村干部视为“自己人”，干群关系便会转化成“自己人”关系，公家的事也就变成了自家的事，讲道义、讲义气就会随之而至。

（三）内部结构

1. 社会资源的关系化运作补充了科层资源的关系化运作

在前述几个案例中，虽然村干部已经从乡镇争取来了额外的经济补贴，但是仍然无法满足村民的诉求，例如，在耕地征用案例中，代村村副主任为陈某新批了一块地，但是无法满足陈某想和小儿子住得近的诉求，在违建拆除案例中，官村村支书从乡镇为王某争取了5.8万元的补贴和3千元的奖励，但仍达不到王某的期待，在危房改造案例中，付村包村干部按照危房改造最高标准为刘某争取了补贴，但是刘某仍然不满意。此时，村干部借助与企业老板的朋友关系争取资源支持，再以送人情的方式帮助村民，例如，代村村副主任为陈某争取了每年3袋化肥的福利，官村村支书为王某争取了免费搬家的福利，付村包村干部为刘某争取了1万多元的家用电器，既增加了村民的获得感，又让村民进一步感受了村干部的诚意，从而助力“自己人”关系的构建。

2. 科层资源和社会资源是权威资源关系化运作的基础

构建关系绝对不能“临时抱佛脚”，这样一种功利性策略会被村民“识破”，导致工作遇到更强的壁垒。在几个案例中，如果村干部没有为村民争取额外的科层资源或社会资源，便采取“认亲戚”、“示弱”等方式，很容易让村民觉得村干部在忽悠自己，导致政策动员效果适得其反。代村村副主任为陈某争取来了一块宅基地和每年3袋化肥的福利，官村村支书为王某争取了5.8万元补贴、3千元奖励、免费搬家的福利，付村包村干部按照最高标准给刘某补贴并为其争取了家用电器，然后再以送人情的方式给予村民，当村民感受到村干部的诚意后，板村村支书再承诺把黄某儿子当亲侄子对待，代村村副主任表示很关心陈某，才能迅速软化村民的抵抗心理，抚平村民的不满情绪，平了村民心中的“气”。

3. 社会资源的关系化运作加速“自己人”关系的构建

在村民眼里，村干部从乡镇争取来的额外的科层资源，虽然能够体现村干部的诚意，但是由于这些资源是国家的，在村庄结构性力量快速衰落的局面下，只要没有损害同村人的利益，占有国家资源是正当的，甚至是理所当然的[20]。调研时，晋南地区一位村民的话很具代表性：“他又没占我关我啥事，能占便宜是人家的本事，你以为那些骂骂咧咧的人不想，他是没那个本事罢了①。”

社会资源不同于科层资源，它是村干部用私人情面换来的，这就隐形地和村民形成了一种“人情账”关系：为了帮助村民，村干部欠下了企业老板的人情，从而无形中让村民感觉到欠下了村干部的人情。这种隐形的“人情账”，把干群关系向“自己人”关系又推了一步。尤其是村干部作为村庄精英，其脸面是稀缺性资源，不会轻易使用，为了给村民争取补贴，村干部放下脸面向企业老板求助，这本身就是一种重视，这种重视甚至比补贴本身还要重要。就像官村王某所言：“我也不是不掏钱，是气不过，他（村支书）把我当回事了，那我也给他个面子②。”

4. 权威资源关系化运作划定了政策动员边界

在前述的政策动员场域中，补偿性资源与村民的损失或预期相去甚远，但是最终村民还是同意了，其实就是权威资源的关系化运作发挥了作用。在政策动员中，科层资源的关系化运作和社会资源的关系化运作是加持，村干部“认亲戚”、“示弱”等方式，才是真正画龙点睛之笔。村干部作为村庄当家人，其竭尽所能为村民争取福利，并放低姿态向村民示好，如果村民还不同意，就会被其他村民认为不知足，会引起农民群体的结构性抵抗。就像官村村支书说的：“他也不敢太过分，弄得太过了，连抬材的都找不到③。”

五、构建关系式动员的逻辑审思

（一）触发机制

1. 政治要求的高标准性

随着乡村振兴战略的实施，国家对乡村的支持力度越来越大，诸多公共政策既是涉及民生的重点工作，也是关乎乡村振兴的关键内容，因此，各地形成了责任包保、网格化治理等机制，以便精准地将工作压实到村干部个人，同时，乡村治理呈现出政治要求的高标准性特征。一方面，治理任务越来越重。近年来，随着考核体系的不断完善，县乡之间转向了责任分立关系，县里借助属地管理制度以及考核权优势，不断将治理任务向下压，村庄作为政策最后一公里，和乡镇一起陷入了任务超载的困境。另一方面，硬性工作越来越多。不仅是环境整治、信访维稳、征地拆迁、殡葬改革等成为了村庄的中心工作，甚至是愿保尽保的农村医保在目标责任制的约束下也异化成了应保尽保的硬任务，乡村治理逐步陷入了“泛中心化”的状态。再一方面，考核越来越严。随着乡村考核制度的不断完善，考核内容越来越多，考核指标越来越细碎，越来越多的工作纳入了“一票否决”范畴，责任考核中的“加分项”有上限而“减分项”没有下限，乡村治理呈现出“强问责”的特征。

① 2024年1月23日，晋南地区端村村民潘某的访谈记录。

② 2022年7月4日，黔北地区官村村民王某的访谈记录。

③ 2022年7月4日，黔北地区官村村支书的访谈记录。

政策动员中的高标准性意味着政策动员工作不仅必须做，而且必须要做好，否则村干部和村庄都将受到影响。因此，村干部不仅要高质量地完成政策任务，还要规避可能引发的治理风险，例如捋顺王某的“气”，安抚刘某的不满情绪，而关系恰好具有这方面的积极作用，它可以支配行动者不计较得失地行动，当村干部与村民构建了“自己人”关系之后，所有的矛盾和怨气就迎刃而解了。

2. 动员资源的逆约束性

在税改之前，乡镇将返还部分税费作为村庄的工作经费，乡镇对这部分资金的的宽松态度保障了村庄的政策动员能力。税改之后，大量资源通过项目制的方式进入乡村，各地通过不断加强村干部的监督和管理，提升了村干部的服务能力和回应能力，规范了村干部的权力运行。在财政体制上，村干部津贴改为工资加绩效，在晋升机制上，拓宽了村干部进入体制内的渠道，在工作方式上，不断完善公章使用制度、集体经济分配制度、责任追究制度、换届选举制度等。但与此同时，村干部政策动员的能动空间也变小了，例如，项目制遵循的事本主义原则，在提高资金运行规范性的同时也增加了村干部整合资源的难度，“村财镇管”的财政制度，提高了资金安全性的同时也压缩了村干部的资源调度空间，这也就造成了动员资源的逆约束性。

当正式的政策资源不能满足村民的期待，村庄可支配资源又不足时，村干部不得不借助其他力量。一方面，借助镇村干部的共同体关系争取科层资源，借助村干部与企业老板的社会关系争取社会资源，再以送人情的方式给予村民，以物质弥补政策补偿的不足，另一方面，在科层资源和社会资源的加持下，通过权威资源的关系化运作，以情感弥补政策补偿的不足。

3. 公共规则的弱规制性

内部联结紧密的村庄是一个熟人社会，熟人社会中村民的生活面向朝向村庄内部，村庄图景生机勃勃，村民在频繁交往中构建亲密关系并形成村庄公共规则，这种公共规则内化于村民内心，成为村庄的惯习性知识。在公共规则强大的地方，个体及群体只能在规则体系中寻求资源，从而将当地社会维持在一个相对平衡的状态。伴随着城镇化进程的加速，村庄的人财物快速流向城镇，村庄社会快速变迁，空心化程度越来越高，村庄社会关系的核心逐渐由原来的血缘和地缘转变为业缘，村民的生活面向也逐步转向村庄之外，村庄公共规则不断弱化，村庄公共事务的治理难度越来越高。当村庄内部缺乏能够超出个人之上的结构性力量时，个别村民会理直气壮地将公共资源私人化，甚至还将引发其他村民的效仿行为。

公共规则的弱规制性，是引发村干部构建与村民的“自己人”关系的环境因素。例如，前述王某的房子不是合法建筑，现在又堵塞了公共交通，理应按照违规建筑进行拆除。但是，村庄共同体已经逐步解体，村庄中的结构性力量日渐式微，村干部很难有力量对抗个别村民的谋利行为，只能想办法借助其他力量开展政策动员，当这些补偿资源仍然不能让村民满意时，村干部只能采取资源关系化运作的方式，通过情感的加持，换来村民的理解。

4. 关系的强义务性

在我国，个体化的生命是不完整的，个体只有在与他人的互动中才能体现自身的价值并界定自己的身份。因此，关系是中国文化和社会关系的根本，主导着个体行动和社会秩序，是人们社会生活的全部。中国文化的关系属性，不仅渗透了文化、经济领域，也映射于行政领域，尤其是在基层治理场域，关系文化一定程度上已经成为当前乡村治理不可忽视的结构性力量。

关系的强义务性，是“自己人”关系能够促成政策动员的机理所在。其一，差序化的伦理，是对强义务性的结构化。人们常常根据关系远近区别化地选择行为，以特殊主义的生活逻辑代替普遍主义的制度逻辑，从而形成了伦理秩序的差序结构。在本研究中，差序化的伦理意味着，只有干群关系转变成了“自己人”关系，村庄公事才能转化成朋友私事，村民的态度才能从公事公办转变为支持配合。其二，“人情账”是强义务性的支持机制。人们之所以愿意维持关系，根源在于“人情账”这一支持机制，人人内心都有一笔“人情账”要算，虽然人情往来不一定是对称的，人情交换的内容和质量不一定是对等的，人情兑现也不必是现时的，但是有“人情账”这一

强互惠式义务的保证，在未来需要帮助的某种情境下，人们都可以理性地期待曾经的人情接受者自觉地提供回报[21]。在本研究中，村干部通过为村民争取科层资源和社会资源、以及权威资源的关系化运作，与村民形成了“人情账”，确保了村民作为人情接受者会自觉地提供回报，即配合村干部的工作。其三，利益交换是强义务性的媒介。进入了一种关系即选择了某种共在状态，维护关系的关键在于互动和往来[22]。对关系的解释和理解应避免还原论式的倾向，简单地把关系视为工具或者资本，用经济、政治等非精神的因素来解释关系，本质上是以“权力—利益”技术范式替代了价值范式。但是，人们借助人情互动来维持关系，既不意味着维持关系不需要借助物质性资源，也不意味着双方不追求利益，只不过人们是在人情的修饰下进行工具性交换，在不排斥功利性追求的同时注重情感。关系中的交互主体性，能够使得个体站在自我和对方的双重立场上思考，在实现自身诉求的同时兼顾他者愿望，即我们常说的“将心比心”。正是因为关系既需要利益交换又追求情感互动，因此，在本研究中，当村干部通过科层资源和社会资源补偿了村民的利益，又借助权威资源的关系化运作向村民表达了诚意，才使得干群关系转变成“自己人”关系有了空间。

（二）治理效应

1. 积极治理成效

一是维护了乡村治理秩序。在“以人民为中心”治理理念的导向下，政策动员要同时追求政策目标和村民满意，既要达成政策的公共意志，还要满足少数村民的特殊需求。在前述几个政策动员案例中，村干部通过注重村民参与权和话语权的在场，构建国家正式权威与乡村社会非正式文化的耦合，对上承接了国家意志，对下满足了村民需求，将矛盾冲突有效地化解在基层，维护了乡村社会治理秩序，验证了这一治理范式在重塑乡村秩序方面潜藏的巨大优势。

二是提升了村干部治理能力。在前述几个政策动员案例中，村干部面临新的治理任务，面对村民多元化的诉求，通过充分发挥服务精神，积极回应村民诉求，通过充分发挥创新精神，有机整合政策资源和关系资源，将外在的公共政策转变为村民理解且愿意接受的事情，实现国家政策公共性和村民满意度的统一，将政策动员场域变成了村干部提升专业水平、提高回应能力、发扬创新精神的试验场。

三是优化了党群干群关系。在前述几个政策动员案例中，村干部要用村民能够听得懂的话语宣传政策，用村民愿意接受的方式和村民打交道，在甄别村民诉求的合理性后，积极借助政治权威、权力资源、社会资本进行政策动员，在公共政策刚性的框架下有效地完成了政策动员，既维护了国家的权威，完成了政策任务，还进一步加深了干部与群众的感情。

2. 非预期性风险

一是村干部队伍的“弱势吸纳”。在政策动员过程中，因为政策框架内的补偿与少数村民的预期落差，使得村干部不得不向上级、社会、村民求助，向上级争取科层资源，向企业争取社会资源，同村民主动建构关系，虽然最终实现了政策目标，同时也欠下了三笔人情债，然而，制度却未对村干部付出进行相应激励。在经济激励方面经过调研发现，在中西部地区，大部分村干部的工资加上副业收入才能和外出务工者的收入持平，尤其在当前财政吃紧的大背景下，越来越多地方取消了村干部的绩效奖，因此，村干部的经济激励力度不足。“就现在这么点钱，真不如出去打工，你看我们村，只要还走得动都跑出去了，留在家里要么没本事，要么是要照顾老人小孩的妇女①。”在政治激励方面，虽然村主职干部有机会通过考试获得事业编制或行政编制，也有机会被破格提拔为乡镇副科级领导，但是由于在文化程度、考核绩效、服务年限等方面的要求较高，且录取比例较低，很难产生持久的激励效果。调研发现，中西部地区村干部考取事业编制或行政编制的指标一般不超过村主职干部总数的2%，破格提拔为乡镇领导的机会更加稀缺。因此，村干部的政治激励差强人意。

在“高标准—逆约束—弱规制”的环境下，当村干部的付出越来越多，经济激励和政治激励却十分乏力时，村干部队伍将有可能出现“弱势吸纳”的现象，即能力强的人因为有好的出路，

① 2022年6月29日，豫南地区代村村副主任的访谈记录。

不愿意当村干部，愿意当村干部的，都是能力一般的人。赣南地区一个镇长的话也是一个佐证：“现在不比以前了，以前是抢着当（村干部），现在是哄着当，工资低、没奔头、工作越来越难干，再逼急了他还撂摊子不干了[①]。”

二是基层治理“内卷化”。近年来，基层治理体系不断完善，村干部权力运行的规范化和村治的回应性显著提升，同时，政策设计重视村民权利的落实却忽视了其责任的履行。例如，村民告干部25条罪状，上级检查发现干部无过错后并未对村民进行批评教育，而将其视为村民对干部的正常监督[23]。在实证调研中，也有类似的故事，村民已经得到政策内的所有福利却仍然不满意，每天到乡政府静坐，乡镇干部无可奈何，只能备好茶水好言相劝。随着集体时期形成的以责任和义务为核心的价值观的消解，当少部分人以利益至上为行动指引，责任义务观和村庄共同体的权威这一结构性力量的约束力又不足时，村民的分利行为将会越来越多，在村民和干部持久的博弈下，乡村社会甚至形成了人尽皆知的规则——“爱哭的孩子有奶吃”、“闹得越大好处越多”，等等，尤其是当前的三方评估、督察检查等活动已经深入人心，个别村民甚至会以此为机会争取更多的好处。调研时，豫北地区的一位驻村队长曾向我们诉苦：“说出来你都不信，有些村民听说上面要来检查，竟然说，我要是不给他一桶油，他到时候就不说我的好话[②]。”此时，政策资源逐渐难以满足村民要求，村干部对制度外资源的依赖性日益增强，必需依赖外力帮助才能完成工作，越来越多的精力用于应付少数村民的要求，同时，遵守规则的村民由于觉得自己吃了亏又产生了不满情绪，长此以往，村庄治理的成本只会越来越高。

六、概念提炼与分析

按照从经验到理论的研究范式，本研究推导出了构建关系式动员的概念，借助构建关系式动员这一概念，阐释了“自己人”关系的作用机制，揭示了新时代背景下村庄公共政策动员成功的秘诀所在。

构建关系式动员是指：当公共政策的执行既面临资源少、任务重、标准高、考核严、惩罚强等压力，又遭遇村民不配合的困境时，村干部积极发挥担当精神，借助与乡镇干部的共同体关系、与企业老板的朋友关系，争取科层资源、社会资源，并以送人情的方式将资源补贴给村民，从而为村干部与村民的“自己人”关系奠定基础，同时，关系化地运作村干部自身拥有的权威资源，通过“认亲戚”、“示弱”等方式，最终成功地将干群关系转变为“自己人”关系，此时，村庄的公事转变成了自家的私事，村民从对抗转变为“走心”配合，公共政策顺利执行。

构建关系式动员这一概念的学理价值共有两点。第一，以往的动员范式对于“维权者”的行为具有较好的解释力，本研究探讨的构建关系式动员，则能够有效解释“谋利者”的行为。第二，在权力、利益、伦理之外，构建关系式动员发现了“自己人关系”这个能够解释政策动员成功的新变量。我们常常发现这样的情形：在政策动员场域中，借助权力运作、利益补偿、伦理约束，仍然不能满足少数村民的诉求，最终导致动员失败。这说明了两个问题，一是“权力—利益—伦理”的动员范式不一定能够完成政策动员，二是已在场的关系并不能应对所有类型的动员需求。同时，在基层治理场域中却存在大量类似的创新实践，面对少数难动员的村民，村干部通过自主性地构建“自己人”关系，唤起了村民的“走心”行为，顺利完成了政策动员。由此可知，构建起来的“自己人”关系是“权力—利益—伦理”之外的新变量，是完成动员的关键一步。

（一）构建关系式动员的基本要素

1. 构建关系式动员的发生条件

治理环境的资源少、任务重、标准高、考核严、惩罚强、激励弱，以及公共规则的弱规制性，是构建关系式动员产生的压力条件。共同体关系、朋友关系、干群关系以及关系的强义务性，是构建关系式动员发生的可行性条件。

2. 构建关系式动员的内在机理

由于利益交换是关系的强义务性的媒介，因此，依托镇村之间的共同体关系、村干部与企业

① 2024年1月13日，赣南地区夏镇镇长的访谈记录。

② 2024年1月6日，豫北地区楼村驻村队长的访谈记录。

老板之间的朋友关系、村干部与村民的干群关系，可分别获取科层资源、社会资源、权威资源，又由于“人情账”是关系的强义务性的支持机制，因此，通过对这三类资源的关系化运作，干群关系成功地转化成了“自己人”关系，进而换取村民对村干部的支持。也就是说，构建关系式动员的运行机制在于，以关系为基础，通过运作关系，从而建立新的关系。

3. 构建关系式动员的内部结构

构建关系式动员包括科层资源的关系化运作、社会资源的关系化运作、权威资源的关系化运作三个维度。其中，社会资源的关系化运作有力地补充了科层资源的关系化运作的不足，二者共同提升了物质补贴的力度；社会资源的关系化运作赋能权威资源的关系化运作，使得干群之间建立了隐形的“人情债”，把二者的关系又往前推了一步；科层资源和社会资源的关系化运是村干部诚意的体现，是权威资源关系化运作的必要前提；权威资源的关系化运作为村民行为设定了边界，有力地规制了村民无止境的“涨价”行为。

4. 构建关系式动员的关键点

从干群关系向“自己人”关系的转变，是实现“化公为私”效果的关键，是村庄的公事转变为自家私事的突破口。

5. 构建关系式动员的政策涵义

构建关系式动员的正面作用十分显著，但如果把握不好其中的度，也有可能引发治理风险，因此对于构建关系式动员应从调适入手。一方面，为了保留构建关系式动员的积极性，应通过权力下沉、优化容错机制、强化激励力度等方面入手。另一方面，为了规制构建关系式动员的消极性，在政策设计上应更加重视村民权利与责任的统一，通过约束群众的私心强化国家政策的权威，提升基层干部的威信，同时，探索构建关系式动员与依法治理的融合机制，实现刚性框架下的公平回应，让基层治理兼顾温度、力度和法度，真正实现基层治理的公平性和回应性。

（二）构建关系式动员的恰适性分析

1. 构建关系式动员与我国文化相契合

关系始终是中国人社会生活的全部，是主导中国社会的结构性力量，例如，在日常生活中，人们十分注重维护各种关系，遇到事人们会习惯性的去找找关系，同样一个意思，人们会根据关系疏远来选择不同的表达方式。尤其是村庄还是不同于城市的半熟人社会，村民之间的距离以及情感普遍高于城市。当前，一些村庄空心化加剧，这确实在一定程度上弱化了村民之间的关系，降低了村庄结构性力量对村民的约束力，但是我们在调研过程中还发现，在一些经济发展较好的村庄，大多数村民在本村就业，村民之间的关系非但没有减弱反而得到了前所未有的加强，就是说明，在那些空心化的村庄中，只是人与人接触少了、心理距离远了，但是关系的重要程度从未减弱，关系对村民生活的影响从未衰退，关系中蕴藏的伦理秩序和义务观依然有效。

构建关系式动员正好抓住了我国这一文化背景，正是因为关系的价值始终存在，村民对关系的重视程度从未消解，才使得“自己人”关系有了空间。

2. 构建关系式动员与我国乡村情境相恰适

当前，在县乡关系转型、基层治理体系标准化、治理任务下沉等复杂背景下，乡村治理陷入资源少、任务重、标准高、考核严、惩罚强、激励弱等多重困境，加之在“以人民为中心”治理理念的导向下，随着国家越来越重视村民权利的落实，基于朴素愿望的维权型行为不断减少，谋利型行为却不断增加，一些村民的权利观发生了明显异化。

为此，村干部必须寻求一种新的政策动员方式，这种方式既能应对基层治理困境，又能满足村民的要求。此时构建关系式动员就应运而生了，它既破解了当前的基层治理困境，还满足了村民的要求。

3. 构建关系式动员与我国治理理念相顺应

在科学发展观提出之前，村庄动员的“硬”治理特征明显，它以工具理性为导向，法制化、规范化水平较低，粗暴化、强硬化的特点较明显，它以结果为导向，仅仅追求完成上级分派的任务，而不顾虑因此而造成的社会影响。例如，直接到两家抗交公粮的农户家里去硬性催收[24]，执行任务时，不惜非法动用武力逼迫农民，个别地方还弄出了人命[25]。当前，“以人民为中心”、服务型政府等治理理念已经深入人心，村庄动员

应该也必须进行“柔性”治理，它以价值理性为导向，重视法制化、规范化、公共性，它兼顾过程和结果，既追求完成任务，更注重社会影响。

构建关系式动员正好顺应了“柔性”治理这一时代要求，它在谈感情、论道理、讲伦理的过程中自然而然地就把问题解决了，不仅没有造成任何冲突和矛盾，还优化了党群干群关系。

（三）构建关系式动员的本质

1. 它是权威体制与村社体系的融合

权威体制专业性、非人格化、事本主义、程序性的特点与乡村社会的不规整性、乡村问题的人本主义互相冲突，单纯启动权威体制能够实现某些单一职能，却很难解决乡村社会的综合性问题。村庄动员是一个涉及面广、相关者众的综合性问题，既需要代表国家权威明确政策目标、政策议程，从正式层面将该项工作的政治性和公共性确定下来，也需要在村社体系的架构内积极筹措，从非正式层面将该项工作与人情、面子、伦理捆绑起来，从而实现有效的政策动员。因此，构建关系式动员本质上是正式的权威体制与非正式的村社体系的碰撞与融合。

2. 它是基础性权力与技术治理的对接

新中国成立以来，我国的治理范式逐渐由总体性治理转向了技术治理范式。然而，当政策执行特别依赖公民的接受性时，积极吸纳公民意见并获得公民的理解和支持尤为重要[26]。基础性权力能够与社会进行持续的沟通，通过协商的方式使政治决策尽可能地获得利益相关群体的认可和支持。在政策动员中，采取以工具理性为价值导向的技术治理范式，以效率为取向，以事本主义为规则，有利于提升政策的公信力、增强政策的可预期性，采取以价值理性为导向的基础性权力治理范式，以公共价值为取向，以人本主义为规则，通过攀人情、拉关系、讲道理、做工作，则能够取得村民发自内心的认同的接纳，从而带来政策动员的“走心”。因此，关系型政策动员本质上是基础性权力与技术治理的缝合，是价值理性和工具理性的互适。

3. 它是以制度框架为边界的“柔性”治理

在改革开放之初，硬治理主要体现在计划生育和税收领域，进入新世纪后，硬治理主要体现在房屋拆迁、土地征收、修路等政策领域。近两年，随着行政体制改革的不断深入，乡村社会治理范式发生了转型。上述案例虽然均为基层治理的硬任务，但是村干部无一例外地采取了软治理的政策动员方式。构建关系式动员不同于硬治理，主要采取做人情、交朋友、示弱等策略，治理手段呈现出“柔”的特征。但是，构建关系式动员绝不是无原则地让步、无底线地低姿态、无保留地妥协，而是在法律和政策框架下以沟通、协商、对话，是对村民合理诉求的积极回应，是对“以人民为中心”理念的践行。

参 考 文 献

[1] 张云昊. 规则、权力与行动：韦伯经典科层制模型的三大假设及其内在张力[J]. 上海行政学院学报，2011（2）：49-59.

[2] 纪芳. 关系性面子、村庄弱公共性与分利秩序——基于京郊Q村的经验调查[J]. 兰州学刊，2021（3）：158-170.

[3] 陈锋. 连带式制衡：基层组织权力的运作机制[J]. 社会，2012（1）：104-125.

[4] 杜鹏. 土地调整与村庄政治的演化逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2017（1）：24-36.

[5] 陈鲁雁，吴童. 柔性政策动员：乡村治理中农户参与的实现机制——以独龙江乡草果产业为例[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版)，2022（3）：90-99.

[6] 韦仁忠. 关系式社区动员：提升城市治理效能的角色、困境及实践路径[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版)，2022（6）：187-197.

[7] 海云志. “关系型”强制动员——城市拆迁中私人关系网络的反向利用机制[J]. 青年研究，2011（5）：75-82.

[8] 吕萍，胡元瑞. 人情式政策动员：宗族型村庄中的国家基层治理逻辑——基于江西省余江县宅改案例的分析[J]. 公共管理学报，2020（3）：150-163.

[9] 邹阳阳，严三九. 多层嵌套的情感动员：革命时期党报工农通讯员群体实践再思考[J]. 中国出版，2022（5）：55-60.

[10] 秦亚青. 关系本位与过程建构：将中国理念植入国际关系理论[J]. 中国社会科学，2009（3）：159-164.

[11] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海：上海世纪出版社，2007：27-29.

[12] 李智超，罗家德. 中国人的社会行为与关系网络特质——一个社会网的观点[J]. 社会科学战线，2012（1）：159-164.

[13] 周飞舟. 行动伦理与“关系社会”——社会学中国

化的路径[J]. 社会学研究，2018（1）：41-62.
[14] 刘兴盛. “关系理性”与人的解放[J]. 理论探索，2016（5）：50-56.
[15] 叶娟丽，周泽龙. 责任分立与责任超载：县域治理视角下乡镇避责的生成逻辑[J]. 行政论坛，2022（4）：91-98.
[16] 翟学伟. 人情、面子与权力的再生产——情理社会中的社会交换方式[J]. 社会学研究，2004（5）：48-57.
[17] 狄金华. “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[J]. 社会学研究，2019（4）：122-145.
[18] 李迎生，李泉然，袁小平. 福利治理、政策执行与社会政策目标定位——基于N村低保的考察[J]. 社会学研究，2017（6）：44-69.
[19] 陈柏峰. 熟人社会：村庄秩序机制的理想型探究[J]. 社会，2011（1）：223-241.
[20] 贺雪峰，桂华. 农村公共品性质与分配型动员[J]. 开放时代，2022（4）：51-61.
[21] 李智超，罗家德. 中国人的社会行为与关系网络特质——一个社会网的观点[J]. 社会科学战线，2012（1）：159-164.
[22] 赵汀阳. 共在存在论：人际与心际[J]. 哲学研究，2009（8）：22-30.
[23] 贺雪峰. 大国之基[M]. 北京：东方出版社，2019：88.
[24] 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与[M]. 孙柏瑛，译. 北京：中国人民大学出版社，2010：32.
[25] 刘井明. 乡村干部交往结构分析——江西省一镇一乡六村的调查[J]. 中国农村观察，1998（2）：50-56.
[26] 张汝立. 目标、手段与偏差——农村基层政权组织运行困境的一个分析框架[J]. 中国农村观察，2001（4）：66-73.

Building relationship mobilization: Chinese-style rural mobilization mechanism under complex policy field

YUAN Hehe

(*School of Taxation and Public Administration, Jiangxi University of Finance and Economis, Nanchang* 330000, *China*)

Abstract: Following the research path of "practice-theory", this study defines the concept of constructing relationship mobilization on the basis of case description, mechanism analysis, paradigm interpretation. Constructing relationship mobilization requires both pressure conditions and feasibility conditions, which includes three dimensions: the relationship operation of hierarchical resources, the social resources, and authoritative resources. These three dimensions support each other and ultimately promote the "own people" relationship between village cadres and villagers. This "own people" relationship is a new variable beyond the three current governance paradigms in the academic community and is the breakthrough point for transformation of village public affairs into private affairs, which is the key to solving the mobilization dilemma. In essence, constructing relationship mobilization is the product of the transformation of China′s grassroots governance system, the manifestation of the modernization of grassroots governance, the reflection of the innovation ability and responsibility spirit of grassroots cadres. It is an important paradigm of governance in China. The positive aspects of constructing relationship mobilization are prominent, but there are also governance risks, which should be adjusted to balance the law and temperature of grassroots governance.

Keywords: Grassroots governance innovation; Chinese-style rural mobilization; Sense of Responsibility; Relationship culture; Building relationship mobilization; "Own people" relationship

（编辑：牛晓霞）