

压力与借力:双重委托代理框架下村干部的创新性政策执行

崔向洁,张天舒*,郭祥琪

(山东大学政治学与公共管理学院/生活质量与公共政策研究中心,
山东青岛266237)



摘要 作为国家治理体系最末端的街头官僚,村干部面临着权责配置失衡与资源禀赋约束等压力困境。探究其在结构性约束条件下实现策略性创新的理论与实践逻辑,是基层治理研究的重要议题。基于“结构—行动”的复合分析思路,构建村干部的双重委托代理关系框架,通过对L镇三个行政村的共同富裕政策执行比较研究,探讨最末端政策执行者实现创新性执行的行为动机与策略选择。研究发现,村干部这类街头官僚处于国家和社会的双重委托代理关系中,他们凭借“压力—借力”机制,在双重“压力”下塑造创新动机,在双向“借力”中搭建行动网络。村干部通过与乡镇和村民的互动,推动“压力”与“借力”的转化,并根据利益博弈状况选取适切的响应策略,其创新行为遵循均衡博弈的行动逻辑。研究分析了村干部利用双重委托代理结构所创造的空间进行复合决策的过程,有助于深化学界对委托代理理论以及社区空间内街头官僚政策执行的认识。

关键词 双重委托代理;街头官僚;村干部;政策执行;创新性执行

中图分类号:D63 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2026)01-0154-12

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2026.01.014

街头官僚是基层公共政策执行的主体,他们行动的方式与策略深刻影响着基层治理效能^[1]。在执行公共政策过程中,街头官僚在掌握一定自由裁量权的同时,也需要应对资源短缺等多重要素的叠加限制^[2]。作为治理体系最末端的街头官僚,村干部面临独特的执行情境。村干部不在国家行政系统之内^[3],获取编制并晋升为行政官僚的概率较低,不能享受国家的正式资源供给。另外,由于基层社会的特殊性质,他们往往面临更多的公众诉求、更模糊的公共政策以及冲突性更强的政策目标,任务繁重程度与福利待遇激励程度严重不对等。但是,在治理实践中,以村干部为代表的“最小官僚”会突破结构性困境并积极推动基层治理创新。有学者将上述具有创新精神的公共政策执行者称为“乡村能人”,并认为能人型村干部是推动乡村场域政策积极执行的关键因素^[4]。村干部在既定限制下的选择会对公共政策执行造成不同影响。分析村干部这类街头官僚如何推动创新性政策执行,对于推进我国基层治理体系和治理能力现代化具有重要意义。学界从结构视角和行动视角出发,对村干部执行公共政策的原因、策略和机制进行了探讨。

就结构视角而言,制度背景以及政策结构成为影响村干部政策执行的关键因素。在制度背景层面,基层政府的权力支配和利益交换会促成村干部积极落实上级政策^[5],而其中的权责不符、压力传导则会引发村干部的变通执行等行为失范现象^[6]。在政策结构层面,有学者认为公共政策本身的特征是影响村干部进行自由裁量的重要因素。村干部会严格执行政策内容相对明晰且监督力度较大

收稿日期:2025-01-04

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“全面建成小康社会伟大历史性成就与经验研究”(21JZD014);山东省社会科学规划研究项目“中国共产党调查研究制度建设研究”(23CDJJ05)。

*为通讯作者。

的任务^[7],而对于那些比较模糊、可解释空间较为丰富的公共政策,村干部可能会利用政策空间扭曲执行,并出现替换性执行、象征性执行、隐瞒性执行、附加性执行等行为^[8]。

就行动视角而言,理论界认为村干部这类街头官僚在执行公共政策时扮演不同角色,不同角色的核心利益不同,造成的结果也不尽相同。首先,村干部是乡镇等基层政府力量在村庄的延伸,需要完成乡镇的目标任务^[9],协助基层政府处理各类工作并且确保公共政策在村庄落地。其次,村干部处于乡村社会关系网络之中,需要维护村庄利益并为村民争取收益,推动村集体事务的正常运转^[10]。最后,作为经济人,村干部可能会利用权力最大化谋取利润,在政策执行中作出寻租等利己性选择^[11]。除了上述角色之外,有学者发现村干部在多类行动主体的交界面完成工作^[12],他们在国家和乡村社会之间扮演“中间者”角色^[13],通过自上而下的工作推动和自下而上的信息反馈完成政策任务。

现有研究对村干部的政策执行进行了一定讨论,丰富了对末端政策行动者以及公共政策过程的认识,但是仍存在不足。首先,虽然理论界注意到了基层政策执行的丰富样态,将村干部视为具有创新精神的政策执行者^[14],但是大部分研究仍倾向于将村干部视为被动承受压力的客体,关于村干部如何主动推动创新性政策执行的研究仍有待完善。另外,有研究注意到了村干部处于国家和社会交界面,并认为村干部在政策执行中起到上传下达的中介作用。但是,上述研究主要从自上而下的国家视角出发,讨论制度性因素对政策执行的推动作用,相对而言忽视了自下而上的社会视角,没有充分讨论村干部与国家力量和社会力量之间的互动关系。最后,相较于体制内街头官僚,村干部这类晋升机会渺茫的社区街头官僚所面临的特殊政策执行结构,以及他们在正式激励不足的情况下推进创新性政策执行的机制需要进一步分析。

要客观而全面地分析村干部在政策执行中的作用,就必须将其放在国家和社会互动的背景下,对政策执行的“结构”和“行动”进行深入考察。实际上,村干部位于国家和社会的双重委托代理结构中,他们既是乡镇的代理人,又是民众的代理人,可以有效利用自由裁量权,一面解读政府政策,一面结合民众需求,推动政策的创新性执行^[15]。在L镇,W村、M村、H村村村干部充分发挥了双重委托代理的优势,在资源短缺的农村地区撬动了上亿元资金,推动了共同富裕政策的创新性执行。

基于以上背景,本文聚焦村干部这类政策执行中的“最小官僚”何以在基层治理中积极作为这一核心议题,着重讨论以下研究问题:在压力较大、激励不足的结构困境中,村干部为何会转变为具有创新精神的公共政策执行者?他们是怎样实现策略突围,推动公共政策的创新性执行的?这背后国家力量、社会力量和“最小官僚”又是如何互动的?

一、理论基础

结构主义认为制度结构决定了个体行为^[16],但是容易忽视行动者有目的的行动。行动主义注重行动者个体的作用,认为行动是连绵不断的行为流,包括一系列行动过程^[17],但是容易忽视政治结构和社会环境对行为的影响。因此,在论述村干部的政策执行时,需要结合结构视角和行动视角,探讨此类街头官僚在政策执行中面临的特殊结构及其采取的能动行为。

1. 国家与社会互动背景下的村干部

国家与社会并非简单的二元对立,二者存在着依赖和互动。国家与社会的互动关系塑造了村干部政策执行的结构,不同时期国家与社会的互动关系不同,村干部所处的结构和采取的行动也不尽相同。

新中国成立后,国家通过公社管理体制实现了对乡村社会的改造和控制。此时,代表国家力量的公社(相当于乡镇)和代表社会力量的生产大队(相当于村庄)之间的行动保持高度一致,二者之间形成了行政上下级关系,村干部行动空间有限^[18]。改革开放后,村民自治制度取代了人民公社制度,乡镇与村庄之间的行政隶属关系转变为指导与被指导的关系。这一关系的转变导致乡镇和村庄间实现直接互动的成本上升,村干部由此承担起沟通国家和社会的中介作用^[19],推动政策和信息的上传

下达。当前,乡村社会面临人口减少、交流减弱等困境,乡村社会亟需来自国家的资源和项目投入,国家也力图通过介入乡村社会推动基层治理现代化转型。由此,村干部成为国家与社会进行资源和需求交换的有力抓手,是乡镇和村民间低成本互动的中介^[20],其作用发挥通过双重委托代理关系实现。

2. 双重委托代理关系中的村干部

经典委托代理模型认为委托方和代理方之间存在一种契约关系,双方受有形或者无形的合同约束,合同规定了代理人的任务以及委托人应给予的回报^[21]。在基层治理场域,村干部扮演着国家与社会互动的中介角色,与乡镇及村民之间形成了一种双重委托代理关系,其政策执行行动深受这一结构的影响。

首先,在乡镇和村干部的互动中,代表国家力量的乡镇和作为街头官僚的村干部之间形成了一种自上而下的委托代理关系,这是由行政发包制中自上而下的任务分配导致的。一方面,作为委托人,乡镇力量难以完全抵达基层社会末端,需要将行政体系的政策执行任务委托给村干部,并对其任务完成情况进行考核。另一方面,作为代理人,村干部在执行基层政府任务的同时也存在自由裁量的空间,可能会出于自身利益需求消极执行公共政策。

其次,在村民和村干部的互动中,代表社会力量的村民和作为街头官僚的村干部之间形成了一种自下而上的委托代理关系,这是由我国基层民主制度体系决定的。一方面,作为委托人,村民通过基层群众自治制度选举产生村干部。由此,村干部成为村民意志和利益的代理人,他们负责管理村内大小事务并接受村民监督,其行动决定了村民享受到的公共物品质量和公共服务水平^[22]。另一方面,作为代理人,村干部在维护村集体利益的同时也可能出现利用信息优势欺骗委托人、侵占村集体资产的机会主义行为。

最后,处在双重委托代理中的村干部是国家和社会沟通的中介,可以推动乡镇和村民之间的互动。作为基层政府的代理人,村干部负责落实行政任务,并要求村民服从公共政策。由此,乡镇通过村干部实现了对村民的有效治理。作为社会民众的代理人,村干部负责管理村庄事务并且代表村集体向政府争取利益。由此,村民通过村干部向乡镇反映了利益诉求。总之,从结构视角来看,村干部是国家和社会的双重代理人;从行动视角来看,村干部受双重委托代理的影响,在与乡镇和村民的互动中开展政策执行行动。

二、研究设计

本文选取多案例研究法,以L镇W村、M村以及H村的共同富裕政策执行为案例,深入分析村干部所处的双重委托代理结构及其推动创新性政策执行的过程及机制。

1. 方法选择及案例选择

研究采用多案例研究方法主要出于以下考虑。首先,本文的核心研究问题为村干部何以推动政策的创新性执行,这涉及“如何”以及“为何”的问题,案例研究可以通过丰富的故事细节讨论现象背后的因果机制。其次,村干部面临的特殊结构及其创新性执行行动仍处于研究初期,缺乏不同视角相结合的学理性分析,案例研究能够为此提供理论构建的基础^[23]。最后,与单案例研究相比较,多案例研究在构建理论时遵循“复制逻辑”,可通过逐项复制方法,提升研究结论的说服力^[24]。

在案例选取方面,本文选取了L镇三村村干部共同富裕政策执行案例,主要考虑如下。首先,村干部这类最末端街头官僚面临的结构性压力更为突出,在此情境下产生的创新性执行行动属于“最不可能案例”,更具典型性。其次,共同富裕政策的政策内容较为模糊,街头官僚在执行政策时会涌现出多种创新做法,与本文的研究问题更具适配性。最后,本文选取的村庄归属同一乡镇管理,但是其共同富裕政策创新性执行的侧重点分别为工业、农业和服务业,可以在控制其他条件的基础上,为案例的复制逻辑和对比逻辑提供支撑。

基于以上考虑,本文选取了Q市L镇的W村、M村以及H村。其中,W村的共富项目为共富产业

园建设。2022年W村因汽车城占地获得4000万元的征地补偿款。在L镇和村干部d的推动下,W村联合其他占地村庄,投资4亿元兴建共富产业园,用于落户汽车配套零部件项目,建成后预计每年可为村集体增收2000余万元。M村的共富项目为农业专业合作社。2022年,村干部h利用乡镇提供的场地和20万元资金,组织村集体和群众入股,共筹集资金116.1万元,注册成立了农业专业合作社,生产石磨面粉、苕馏等产品。而后,合作社打通线上渠道,目前线上直播间已积累5.6万粉丝,销售额破千万元,给入股村民分红超百万元。H村的共富项目为田园乡村振兴示范片区。2022年,村干部l依托L镇打造田园乡村振兴示范片区的机遇以及H村的山水优势,筹资500万元规划建设民宿、农家乐等产业。园区已承接研学旅游、全民健身等系列活动,每年为周边农民增收800元/亩,共计增收500万元以上。

2. 数据收集与分析

本文将半结构化访谈这类一手数据作为主要数据来源,访谈时间包括2022年6—12月、2025年2—3月,访谈对象包含L镇党委书记、L镇党委组织委员、L镇科员、区县下沉干部、村党支部书记、村妇女主任、驻村企业经理、村民共16人(表1)。访谈时,笔者征得了访谈对象的同意进行了录音,并在录音结束后进行整理。本部分共整理得到一手资料约6万字。另外,基于“三角论证”的原则,我们还收集了政策文件、报刊资料、网络资料等二手数据进行补充验证,此阶段共整理得到二手资料约7万字。

表1 案例及访谈对象选择

访谈单位	共同富裕典型案例	访谈对象及职位
L镇	“结对帮扶”项目	L镇党委书记a、L镇党委组织委员b、L镇科员c
L镇W村	共富产业园(工业)	W村党支部书记d、W村党支部副书记e、W村妇女主任f、W村村民g
L镇M村	农业专业合作社(农业)	M村党支部书记h、M村第一书记i(区县下沉干部)、M村驻村企业经理j、M村村民k
L镇H村	田园乡村振兴示范片区(服务业)	H村党支部书记l、H村前党支部书记m、H村共同富裕项目合作村X村党支部书记n、H村村民o、H村村民p

三、案例分析

本研究在案例分析部分按照时间顺序,展现村干部推动创新性政策执行的背景、动机形成及行动实施等步骤(表2)。

表2 案例对比分析

创新过程	内容范畴	W村	M村	H村
创新产业	共同富裕相关产业	共富产业园(工业)	农业专业合作社(农业)	田园乡村振兴示范片区(服务业)
创新背景	结构性困境	权责利失衡、村民欠缴土地承包金	权责利失衡、换届选举矛盾频发	权责利失衡、村民内斗
	民众需求	较高	较高	较高
创新动机	创新信号	共同富裕政策信号	合作社建设信号	片区建设信号
	政策学习	外出学习、村庄交流	外出学习、村庄交流	外出学习、村庄交流
	考核激励	担当作为好书记	金牌带货书记	省级美丽乡村
	人员征召	乡镇人员参与	第一书记入驻	电商及建筑人才引入
创新行动	资源动员	土地、劳动力、资金	农产品、场地、资金	景观、项目、资金
	联结沟通	乡镇、村民、企业	乡镇、村民、企业	乡镇、村民
	网络制度化	上市目标、共富产业园办公室、工作章程	销售平台建设目标、理事会、工作章程	项目承接目标、规模扩大目标

1. 策略性创新背景:村干部面临的结构性困境

(1)“叫天天不应”:权责利失衡状态下的村干部。村庄(社区)是国家政策执行体系中的基层单元^[25],村干部作为村庄的管理者,承担着乡镇的政策执行任务,还需要协助乡镇完成乡村治理、民生服

务、基层迎检等多项工作。与此同时,村干部不具备执法权、协调权等法定职权,掌握的资源也较为有限,在执行政策时面临较多限制。在乡镇政府与村干部的互动中,乡镇在增派任务的同时无法提供必要资源,致使村干部出现“叫天天不应”的结构性困境。在L镇,基层政府经费较为紧张,导致部分村干部出现了自己垫资完成任务的情况。“村里成了一个便民服务大厅了,什么事都得你干。有些事干完了,镇上先欠着不给你,他也没钱给你,只能先自己垫着”(GXQ202210H村前支书m)。^①

(2)“叫地地不灵”:村乱民穷的恶性循环。村庄土地分产到户以及税费改革后,村集体留有的土地减少,村提留取消,村集体收入降低^[26]。与此同时,村民对村干部的要求日益增多,而村集体资源有限导致响应滞后。在村民和村干部的互动中,上述供需失衡易激化村内矛盾,增加村民的管理难度,形成村干部“叫地地不灵”的结构性困境。L镇的W村、M村以及H村分别出现了村民欠缴土地承包金、村内换届选举矛盾频发、村民内斗等问题,陷入了村乱民穷的恶性循环。“之前村里的经济收入才2万来块钱,给群众办实事也办不了,群众对工作就不支持,村民之间也不是很团结”(CXJ202210W村支书d)。在此背景下,三村的村支书开始等待时机,探索增加村集体收入的发展道路。

2. 创新动机形成:村干部向创造性行动者的转变

(1)民众需求:创新诉求吸纳。作为“最小官僚”,村干部不仅在工作中与村民接触^[27],还生活在包含村民的社会共同体中。街头官僚的工作职责以及熟人社会中的规制均要求村干部在执行公共政策时以民众回应性为价值理念,提升公共服务质量。L镇三村的村干部通过走访调研积极了解民众的创新诉求,推动共同富裕政策执行。“我刚来的时候了解到,村里一直不是很富,就想从合作社切入发展经济”(CXJ202210M村第一书记i)。此外,有些村民还直接与村干部沟通,提出村集体经济发展的目标与举措。“我和书记商量后,我们打算从今年开始,要把目标放在电商平台的打造上”(CXJ202502M村村民k)。

(2)创新信号:创新时机把握。信号可以传达事前不可观察的信息^[28],具备创新精神的村干部能够通过识别出上级政府的政策信号,把握创新时机,提出创新行动方案。政府部门对共同富裕的强调给L镇的村干部们带来了创新信号。在获得汽车城征地补偿款后,W村村干部向镇政府提出了利用闲置资金建设汽车配套厂房、带动村民实现共同富裕的想法。“现在号召共同富裕,可以用征地补偿款做点事情”(CXJ202210W村支书d)。另外,L镇要求每个行政村或社区至少设置一个合作社,M村村干部抓住这一机遇,领办农业专业合作社,推动合作社产品的市场化运营。H村村干部则利用L镇打造田园乡村振兴示范片区的机会,计划发展民宿、农家乐等乡村旅游业。

(3)政策学习:创新方案习得。新政策出台时,由于认知并不充分,决策者一般不会制定具体的目标和政策工具,而只是提出总体性要求^[29],共同富裕政策属于此类政策,模糊性较高。为此,L镇首先组织所辖村、社区前往浙江省共同富裕示范区进行考察学习,借鉴有益的政策工具。“我们去浙江学习共同富裕,发现有很多地方值得借鉴,比如一些市场化的手段”(ZTS202207L镇组织委员b)。另外,L镇还推动村庄之间的交流,促进经营理念和先进经验的学习,创新共同富裕政策执行方式。“我们注重村庄之间的交流,让见多识广的村庄对发展落后的村庄进行传帮带”(ZTS202207L镇书记a)。

(4)考核激励:创新热情激发。考核激励包括目标考核以及绩效激励。目标考核指政府部门通过制定考核标准,实现对政策执行人员和对象的控制,确保达成政策目标。我国尚未构建起共同富裕政策成熟的评价体系。乡村振兴是实现共同富裕的必由之路^[30],L镇通过乡村振兴部分指标考核共同富裕政策实施效果。“乡村振兴和共同富裕这一块,我们考核指标非常具体,而且它量化得很细”(ZTS202207L镇书记a)。绩效激励是目标考核制度正常运行的保障。对于村干部这类体制外街头官僚,政府主要通过授予荣誉称号、奖励现金等方式进行激励,村民则主要通过声誉等方式进行激励,由此激发村干部执行政策的动机与热情。“镇上通过各种各样的途径引导你去做共同富裕,我前几天还被评为了担当作为好书记”(CXJ202210W村支书d)。

① 访谈编码规则:访谈人员姓名+访谈日期年月+受访者。

3. 创新行动实施:村干部行动网络搭建

(1)人员征召:人才网络搭建。创新方案的实施需要不同主体参与,村干部可以动用自身关系或政府力量,征召相关主体参与创新性政策执行过程^[31],搭建人才网络。例如,W村村干部动员乡镇力量成立共富产业园办公室,并由乡镇有关人员参与经营。H村村干部主动将从事工程建设的朋友引入,打造山水田园乡村。对于发展较为滞后的M村,政府部门自上而下派驻第一书记,由其负责宣传党的政策、加强村党组织、强村富民、乡村治理、服务群众等工作。“共同富裕这块,我抓了合作社的建设,去采购机器,去办公章、许可证、资质证,都是我去跑的”(GXQ202210M村第一书记i)。

(2)资源动员:资源网络搭建。资源是推动组织绩效增长的关键性因素^[32]。村干部可以从挖掘内部资源和寻求外部资源两方面着手,搭建推动政策创新性执行的资源网络。就内部资源而言,W村利用丰富的土地资源和劳动力资源换取汽车城落地机会,还利用赔偿款建设汽车配套厂房,推动村集体经济发展。M村和H村则利用自身的种植业优势和田园风光优势发展农业及旅游业,推进共同富裕。就外部资源而言,村干部积极获取来自乡镇、企业等外部力量的资金、场地以及技术支持。“政府肯定会帮你去协调有关部门,帮你去跑各种各样的手续,这就省了很多麻烦”(ZTS202207L镇组织委员b)。

(3)联结沟通:网络节点连接。行动主体和资源是政策执行网络中的不同节点,将其引入网络后,村干部还应连接各类节点,确立共同目标。在L镇,村干部积极与乡镇、村民和企业沟通,推动了利益联盟的形成。首先,W村村干部将建设汽车配套厂房的想法跟乡镇沟通后,镇政府决定筹资4亿元建设共富产业园。其次,L镇引导W村将10%的股份转让给经济发展薄弱的村庄,村干部通过召开村民会议等形式积极沟通,推动村民就帮扶意见达成一致。最后,W村和M村村干部还积极与驻村企业沟通,有力推动了村集体经济发展。“我们跟村里合作的过程比较顺利,跟书记好沟通。平时的一些合作我会过来,他也会去我们公司”(GXQ202210M村驻村企业经理j)。与之相比,H村村干部与企业的沟通联系较少,这在一定程度上限制了村内发展。

(4)网络制度化:行动网络稳固。创新性行动方案具有较大的变动性,需要采取措施将行动网络制度化,保证创新性方案的稳定性。村干部等主体可以通过确定发展规划、建立组织机构、制定规则的方式实现网络的制度化。在发展规划方面,W村村干部提出要推动共富产业园达到上市标准;M村村干部打算强化品牌意识、打造销售平台;H村村干部计划进一步承接政府的各项活动,同时增加农家乐、民宿的数量。在组织机构和制定规则方面,W村在乡镇党工委的统筹下成立了共富产业园办公室,M村以合作社为核心成立了理事会。另外,两村还制定了工作章程,对议事决策程序、运行管理等事项进行了明确规定。“我们每月10号都会召开理事会会议,来汇报这个月的进展,为下个月定方向”(CXJ202502M村村民k)。

四、创新性政策执行的“压力-借力”机制

通过案例可以发现,在双重委托代理结构中,村干部通过“压力-借力”机制与乡镇和村民互动,推动公共政策的创新性执行(图1)。

1. 双重委托人的“压力”与代理人创新性执行动机形成

(1)乡镇对村干部的“压力”:多重控制机制。在乡镇和村干部的委托代理关系中,乡镇作为委托方掌握目标设置权、检查验收权、激励分配权等控制权^[33],可以通过多重控制机制激发村干部的创新性执行动机。首先,上级政府的目标设置权和检查验收权构成了政策层级实施的压力传导系统。乡镇政府通过设定政策目标确定执行导向,再由有关部门构建绩效评估体系,对村干部的政策执行情况进行检查验收。其次,在激励分配权的行使上,乡镇政府会依据村干部的表现实施差异化奖惩。对于优秀村干部,除常规奖励外,还会通过授予荣誉称号等方式,助力其提升基层治理影响力,以此激发村干部创新性执行的内生动力。最后,乡镇还拥有对村干部的其他控制权,例如组织村干部前往政策创新地区进行政策学习等,这可以在村干部间形成政策创新的规范、模仿以及竞争压力,提升

政策执行效能。案例中,L镇根据乡村振兴和共同富裕政策执行成效考核村干部、组织村干部前往浙江省交流学习,有效激活了村干部的政策创新热情。

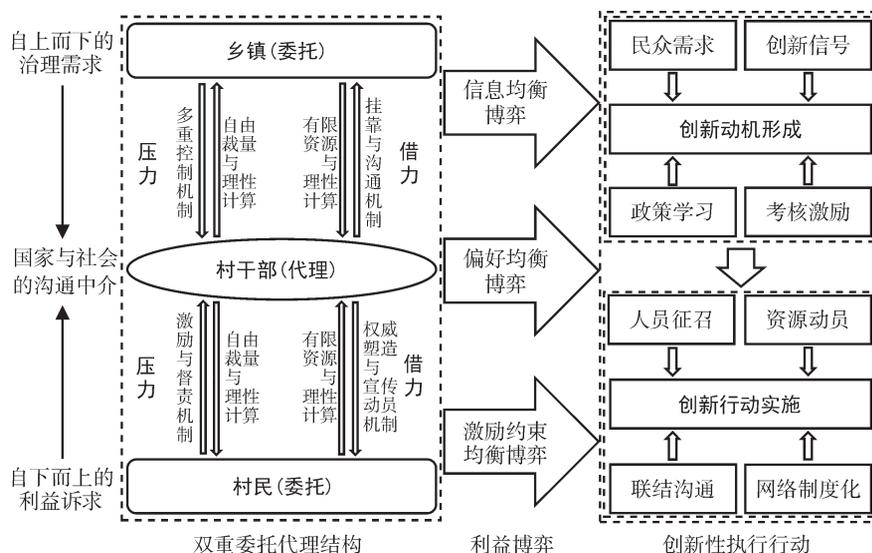


图1 村干部创新性政策执行的“压力—借力”机制

(2)村民对村干部的“压力”:激励与督责机制。在村民和村干部的委托代理关系中,村民作为委托方拥有社会资本以及选举权、决策权、管理权和监督权等公民权利^[34],可以通过激励与督责机制,促使村干部形成创新性执行动机。首先,村干部生活在乡村社会共同体中,其行动逻辑深受“文化网络”的影响,需要获取来自村民的社会资本、声誉等非正式激励,满足自身心理需要^[35]。另外,村民的公民权利会形成对村干部的选举压力、参与压力与稳定压力,村民可以通过不投票选举村干部、不配合村集体工作、信访等途径建立对村干部消极作为的监督和间接问责机制,促使其积极执行公共政策。例如,村乱民穷的困境导致L镇三村村民对村干部丧失了信心,不主动配合村干部工作,认为“基本上干啥都差不多,都等着看热闹。”(CXJ202210W 村村民g)。这种集体性的不合作状态,对村干部形成了极强的治理压力,推动其转变工作思路,积极探索村庄发展道路。

(3)村干部的“权衡”:自由裁量权与理性计算。在基层社会,乡镇难以掌握有关村干部政策执行的所有信息,而村民与村干部处于权力不对等地位^[36]。因此,面对双重委托人的“压力”,村干部作为代理人拥有自由裁量空间并可根据相关利益进行“权衡”。L镇三村村干部的共同富裕政策执行符合理性计算步骤。首先,村干部希望获得乡镇的政治认可,“我们就是为了一种荣誉感,这样自己出去也有面子。”(GXQ202210M 村支书h)。其次,村干部有向村民获取声望的需求,而且这类社会性收益具有一定时间穿透力与代际传承性,在激发创新动机方面,可能比乡镇的“压力”发挥更大效用。“群众比镇上还重要。镇上(工作人员)是要换的,群众一直都在这。”(CXJ202503H 村支书l)。最后,共同富裕项目是镇政府主推的政策,风险较低,虽然短期内需要投入资金,但是从长期来看,项目运作成功可以增加村干部自身收益。基于以上考虑,W村、M村以及H村村干部形成创新动机,计划从共富产业园、农业专业合作社、旅游示范片区着手,推进共同富裕政策实施。

2. 代理人的双向“借力”与创新性执行行动实施

(1)村干部向乡镇“借力”:挂靠与沟通机制。在乡镇和村干部的委托代理关系中,村干部作为代理人拥有对公共政策的解释权和执行权。乡镇需要村干部宣传公共政策并落实政策内容,村干部则可以运用这一优势,通过挂靠与沟通机制向乡镇“借力”,实施创新行动。首先,乡镇需要将资源优先集中于中心工作,保障其高效推进乃至超额完成既定目标^[37]。村干部可借助挂靠机制,将自主设计的创新方案与乡镇中心工作绑定,以此提升方案获得乡镇层面支持的概率与力度。L镇三个村庄产业项目的成功落地,便与其紧扣共同富裕这一核心工作导向密切相关。此外,村干部还可依托沟

通机制,与乡镇工作人员构建正式或非正式的协作联结,通过方案的深度交流,为创新实践争取人力、财力、物力等关键行动资源。“你有这个想法跟领导一汇报,得到他们的支持这个事儿就成了”(GXQ202210W村支书d)。

(2)村干部向村民“借力”:权威塑造与宣传动员机制。在村民与村干部的委托代理关系中,村干部作为代理人掌握村内资源调配权与公共事务治理权,他们的行为选择对村民的切身利益具有关键性影响^[38]。在推进政策创新性执行的过程中,村干部可以依托自身的领导与治理职权,通过权威塑造与宣传动员机制向村民“借力”。一方面,村干部的政策创新行动高度依赖村民的广泛支持,需要通过模范带头、公平待人、积极履职等权威塑造机制获取威信,为民众支持创新方案创造条件。“收陈欠的时候我主动去收那些最难收的,又给大家修了路,慢慢大家就都支持我了”(CXJ202210W村支书d)。另外,宣传动员机制既包括村干部带有人情色彩的劝说和宣传,也包括带有强制性色彩的动员和命令。在进行宣传动员时,L镇三村的村干部先通过召开村民代表大会与党员会议的形式,争取村内关键群体的认可与支持,再以此为基础向全体村民开展动员,为共同富裕类项目落地凝聚了共识。

(3)乡镇和村民的“权衡”:有限资源与理性计算。受资源短缺的结构性因素的影响^[39],乡镇和村民不会同意村干部的所有“借力”需求,他们需要计算“借力”成本以及预期收益,在权衡之中做出选择。对于乡镇而言,L镇的核心任务之一是推动政策高效落地。然而,村干部的能力存在差异,因此,乡镇会根据村干部的执行能力决定是否给以资源支持。“合作社要求书记们有多种经营能力,有些人没有那么多经验,你想交给他也不一定很放心”(ZTS202207L镇书记a)。W村、M村及H村的村干部从事过工程建设、市场经营、建筑行业,具备经营能力。基于此,L镇帮助W村、M村筹集资金并参与H村旅游片区改造。对于村民而言,村民参与村庄事务的积极性与自身诉求能否得到满足密切相关^[40]。面对可能造成的损失和风险,L镇三村村民对共同富裕项目持观望态度。为此,村干部向村民普及项目的低风险性和预期收益,推动村民参与。最终,W村共筹集4000万元资金,M村村民共入股96.1万元,H村有闲置资金的村民也开始开办民宿和农家宴。

3.“压力”与“借力”的转化中介及利益博弈

(1)“压力”与“借力”的转化中介与创新性执行行动调适。乡镇代表国家力量,具备国家意志刚性,需要村民服从其政策安排;村民代表社会力量,具备社会需求弹性,需要乡镇及时回应其诉求。乡镇和村民之间存在互动的需要,也存在一定冲突。作为双向代理人,村干部是国家力量和社会力量的沟通中介,可以将乡镇的“压力”转化为向村民的“借力”,实现乡镇对村民的有效治理;还可以将村民的“压力”转换为向乡镇的“借力”,满足村民的利益诉求,最终实现“压力”和“借力”的转化,调适出满足乡镇和村民利益的行动方案。例如,在M村合作社实现盈利后,有外来企业想追加资金,而这会稀释村民的股权,村民不同意企业入股。在M村村干部向L镇反映村民想法后,L镇为合作社固定股权。“现在股权已经定了,不允许别的企业往上追加资金,怕稀释我们的股权”(CXJ202502M村村民k)。

(2)“压力”与“借力”间的利益博弈与政策执行策略选择。在双重委托代理关系中,村干部并非被动回应委托方需求的行动者,而是在“压力”与“借力”之间,根据与乡镇和村民之间的利益博弈情况选取恰当的政策执行策略。当乡镇在利益博弈中占据优势时,来自乡镇的“压力”促使村干部以乡镇利益为导向“借力”,选取政治性与行政性执行策略^[41]。当村民在利益博弈中占据优势时,来自村民“压力”促使村干部以村民利益为导向“借力”,选取灵活性和变通性执行策略^[42]。当村干部在利益博弈中占据优势时,来自委托人的“压力”不能有效制约代理人的自利倾向,村干部倾向于负向使用自由裁量权向乡镇和村民“借力”,出现选择性执行、象征性执行等行为^[43]。当乡镇、村民以及村干部的利益博弈相对均衡时,“压力”与“借力”达至动态平衡,此时村干部兼顾公私利益,实现公共政策在制度弹性空间内的再生产,采取创新性执行策略。L镇三村的共同富裕政策执行即乡镇、村民、村干部均衡博弈的结果。

五、非均衡博弈到均衡博弈:动态视角下的创新性政策执行逻辑

从动态视角分析,L镇三村的政策执行经历了由非均衡博弈到均衡博弈的转变。其中,信息均衡博弈、偏好均衡博弈以及激励约束均衡博弈帮助村干部突破结构性困境,推动了政策的创新性执行。

1. 创新性政策执行的信息均衡博弈逻辑

委托人与代理人之间存在信息不对称的问题,代理人比委托人拥有更多信息,委托人不能观察代理人的行动且收集信息成本高昂^[44]。在基层社会的双重委托代理关系中,村干部作为代理人拥有乡镇难以收集的村庄详细信息以及村民难以了解的政策信息。在这种情况下,掌握信息优势的村干部可能会出现捞取信息租金、消极执行公共政策等行为。另外,面对政府模糊的政策目标以及村民复杂的利益诉求,村干部也可能陷入信息过载、信息失真等困境。早期,面对L镇政府和村民日益增多的诉求,各村村干部由于资源有限导致信息沟通受阻,难以回应所有需求,出现“叫天天不应,叫地地不灵”的结构性困境。

委托人和代理人之间的信息均衡博弈可以畅通信息渠道,推动村干部以政府和民众需求为导向积极“借力”,破除结构性困境,实现创新性政策执行。在信息收集阶段,乡镇依托数字化治理平台提升对村内事务的信息掌握精度,可以有效压缩村干部的信息隐瞒操作空间。在信息传递阶段,乡镇通过规范化政策文件明确对村干部的政策执行要求;村民则借助村民代表大会、党员大会等传统议事渠道,以及微信群等数字化沟通工具表达创新诉求,从而减少信息扭曲风险。在信息反馈阶段,委托人通过构建多维评价体系与制度化反馈渠道,搭建创新方案修正机制,形成对村干部的外部约束。在L镇的共同富裕政策执行中,镇政府清晰的考核标准、村民需求的数字化传递渠道、理事会等协商机构的建立降低了委托方和代理方的信息不对称程度,推动了创新性政策执行。“现在手机这么方便,平常有啥事大家都会在群里讲,我们也随时可以反馈”(CXJ202210W村支书d)。

2. 创新性政策执行的偏好均衡博弈逻辑

委托代理关系中委托人与代理人之间的不同偏好是双方进行博弈的前提条件之一。就基层社会中的双重委托代理关系而言,基层政府、基层社会民众和以村干部为代表的基层社区管理者这三类主体之间同样存在潜在的目标冲突。其中,基层政府倾向于关注考核目标及政绩表现;社会民众倾向于关心自身在政策执行中享受到的公共服务质量、生活权益、福利保障;村干部则会考虑收入和声望等自身利益。L镇三村村乱民穷的困境体现了各主体间偏好的非均衡博弈,尤其是村民利益与村集体利益的冲突,“这些群众个人欠集体的乐呵呵不吱声,集体欠个人的他就上火,群众那个时候就是光想自己,没想到全村的发展”(CXJ202210W村支书d)。

委托人和代理人之间的偏好均衡博弈可以降低不同主体间的偏好冲突,塑造创新性执行的公共目标。在面临不同主体相互冲突的“压力”时,村干部将硬性要求转化为存在操作空间的政策目标,为多元主体的创新偏好提供博弈空间。同时,村干部在目标层面实现价值整合,在合法性框架内寻求行政体系的绩效考核、村民的发展要求以及自身利益需求的“最大公约数”。W村、M村、H村村干部通过联结沟通,将不同主体统一到共同富裕项目建设中,满足了乡镇对落实政策的偏好、村民对增加收益的偏好以及自身对增加社会资本的偏好。

3. 创新性政策执行的激励约束均衡博弈逻辑

委托人和代理人之间的信息不对称以及偏好冲突易导致逆向选择和道德风险等代理人问题。基层社会双重委托代理中的逆向选择问题表现为乡镇和村民等委托人由于缺乏足够的信息不能找到最合适的村干部作为代理人的现象,道德风险问题表现为村干部利用信息不对称欺骗委托人、消极执行公共政策的现象。例如L镇起初由于激励约束设置不合理,致使村干部执行政策的积极性不高。“原来就是赶鸭子上架非让我干,其实干好需要领导的支持,需要政府的支持,还有体制的支持”(GXQ202210M村支书h)。

为了解决代理人问题,委托人需要实现自身与代理人之间的激励约束均衡博弈,即通过激励约束机制和监督机制^[45],选择满足代理人利益的激励合同,或者花费一定的代理成本去监督代理人等行为。由此,乡镇和村民可以对村干部形成有效的激励和监督“压力”,推动创新性政策执行。一方面,乡镇掌握目标设置权、检查验收权、激励分配权等控制权,可以将村干部的政策执行关键节点转化为考核数据,并设置奖惩措施,从而激励村干部的创新行动。另一方面,村民利用声望压力等软激励和监督权等公民权利限制村干部的消极行为,促成以公共利益为导向的创新性执行。案例中,L镇积极制定考核方案并注入专项资金,在一定程度上缓解了村干部权责利不统一的困境,促使村干部主导建设了共富产业园、农业专业合作社、田园乡村振兴示范片区等共同富裕项目。

六、结论与讨论

将行动因素纳入基层行政研究,转向“结构”和“行动”的复合型思路是应对外部环境复杂化趋向的有益进路^[46]。在基层社会,村干部等街头官僚处于双重委托代理“结构”中,他们的政策执行“行动”受到国家和社会双重力量的影响。本文以共同富裕政策执行为典型案例,分析村干部这类“最小官僚”在双重委托代理的结构性压力中推动创新性政策执行的行为选择,以及委托人和代理人互动的机制与逻辑。

首先,来自国家和社会的双重“压力”机制塑造了村干部的创新性政策执行动机。村干部由街头官僚转变为创造性行动者,推动政策的创新性执行受到民众需求、创新信号、政策学习、考核激励的影响,并由乡镇和村民驱动。其中,乡镇承载着国家力量的传递和实施,拥有对村干部的目标设置权、检查验收权、激励分配权等控制权,可以通过设置政策目标、考核政策执行效果、颁发荣誉称号等多重控制机制对村干部施加压力。村民是社会力量的代表,拥有声望等“软激励”以及选举权、决策权、管理权和监督权,可以凭借激励与督责机制,对村干部施加声望压力、选举压力、参与压力和稳定压力。面对双重压力,村干部凭借自由裁量权,根据自身利益进行“权衡”,并在理性计算的情况下形成创新性执行动机。

其次,村干部采取双向“借力”机制,运用人员征召、资源动员、联结沟通、网络制度化等策略向国家和社会借力,从而搭建行动网络,推动创新性执行行动实施。向国家借力表现为村干部利用对政策的解释权和执行权,通过挂靠与沟通机制,向乡镇获取资金、技术、场地、人员等政策资源。向社会借力表现为村干部拥有对基层社会公共事务的领导和治理职权,他们通过权威塑造与宣传动员机制,号召村民投入土地、资金、劳动力等资源。面对村干部的借力需求,乡镇和村民会根据自身资源情况进行“权衡”,在理性计算的情况下推动创新性政策方案落地。

最后,村干部是国家和社会沟通的中介,可以推动“压力”和“借力”的相互转化,实现乡镇对村民的有效治理以及村民对乡镇的诉求表达,调适出满足乡镇和村民利益的行动方案。另外,在面临双重委托代理关系塑造的“压力”约束和“借力”空间时,作为代理人的村干部会根据与委托人的博弈状态选择差异化的政策执行方式。当委托人和代理人的信息、偏好、激励约束博弈较为均衡时,村干部倾向于采取创新性执行的行动策略。也就是说,均衡博弈促使委托人和代理人之间形成了“压力—借力”的动态平衡,推动了公共政策的创新性执行。

本文的研究启示在于以下几个方面:第一,本文对委托代理理论进行修正,引入村干部“民众代理人”的角色,认为村干部处于国家和社会的双重委托代理关系中。乡镇和村民作为委托人可以通过控制权推动代理人形成创新性执行动机,还可以通过注入政策资源推动创新性执行策略落地。第二,传统研究倾向于将街头官僚视为被动承受压力的客体,本文结合结构主义与行动主义的观点,分析双重委托代理结构中“最小官僚”在政策执行中的积极角色,并通过“压力—借力”机制揭示其主动建构行动网络的能动性策略。第三,在政策执行过程中,委托人和代理人之间存在利益博弈,街头官僚有消极利用自由裁量权的可能。为了推动街头官僚积极执行公共政策,委托人有必要减少信息不对称性以及利益主体的冲突性,建立合理的激励机制、约束机制以及监督机制,例如利用数字化手段增进对信息的掌控、塑造委托方和代理方的共同目标等途径。

参 考 文 献

- [1] 李肆. 基层政策执行中的适应性兼容——基于华北A市案例的分析框架[J]. 公共管理学报, 2025, 22(1): 39-49.
- [2] 张力伟. 政策包装: 压力情境下街头官僚的策略选择——基于H市街头执法的案例研究[J]. 内蒙古社会科学, 2023, 44(6): 58-65.
- [3] 张群梅. 村委会农地流转政策的执行逻辑及其规制——基于街头官僚视角[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2014, 54(1): 26-32.
- [4] 任毅. “还巢凤”如何成为“领头雁”? ——精英返乡担任村干部的意愿、能力与过程[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(1): 48-56.
- [5] 潘桐. 权责均衡: 从体制势能到治理实能[J]. 社会学评论, 2024, 12(2): 240-256.
- [6] 贺雪峰. 警惕制度软化: 基层治理的危机[J]. 理论与改革, 2024(3): 118-126.
- [7] 段静茹, 周建国. 政策约束、多重逻辑与角色困境: 村干部在政策执行中的行动策略[J]. 农林经济管理学报, 2025, 24(1): 148-156.
- [8] 李金龙, 杨洁. 农村精准扶贫政策执行的失范及其矫正——基于街头官僚理论视角[J]. 青海社会科学, 2017(4): 120-127.
- [9] 李雪萍, 吕明月. “关系人”视角下包村干部运作的情境、关系与行为——基于四川省Y镇的田野调查[J]. 求实, 2023(4): 99-108.
- [10] 罗博文, 吕悦, 余劲. 村干部角色与乡村治理有效性——基于秦甘漠三村的案例分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2022, 22(4): 17-26.
- [11] 高雨薇, 聂腾飞, 杜少甫. 扶贫领域中权力寻租行为的政府监督策略与晋升机制研究[J]. 中国管理科学, 2023, 31(7): 153-161.
- [12] 周定财. 街头官僚理论视野下我国乡镇政府政策执行研究——基于政策执行主体的考察[J]. 湖北社会科学, 2010(5): 30-34.
- [13] 向青平. 国家平台的“中间”治理与乡村社会交往秩序变革——基于湘西州村干部平台使用的经验研究[J]. 国际新闻界, 2025, 47(3): 46-66.
- [14] 徐晓军, 林川琪. 返乡能人村庄治理成效差异的演化逻辑——基于S镇返乡能人村干部任职的历时性观察[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2024, 55(5): 119-130.
- [15] 易小琴. 多源流视角下街头官僚向政策企业家的角色转变——以H省胶农帮扶政策为例[J]. 统计与管理, 2020, 35(8): 78-83.
- [16] 何俊志. 结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式[J]. 国外社会科学, 2002(5): 25-33.
- [17] 安东尼·吉登斯. 社会的构成[M]. 李康, 李猛, 译. 北京: 三联书店, 1998.
- [18] 纪芳. 乡村治理现代化背景下的乡村关系类型研究——基于中西部地区鄂、晋两地乡村治理的经验比较[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2025, 51(2): 98-110.
- [19] 胡晓映. 联村干部: 基层治理中镇村合作的“中介机制”[J]. 地方治理研究, 2023(2): 65-77, 80.
- [20] 陈文琼, 董欢. 适度规模经营农业补贴的执行问题与弱回应型村治——基于政策壁垒视角的分析[J]. 中国农村经济, 2024(11): 147-166.
- [21] WATERMAN R W, Meier K J. Principal-agent models: an expansion? [J]. Journal of public administration research and theory, 1998, 8(2): 173-202.
- [22] 韩志明. 街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2010, 63(4): 583-591.
- [23] EISENHARDT K M, GRAEBNER M E. Theory building from cases: opportunities and challenges [J]. Academy of management journal, 2007, 50(1): 25-32.
- [24] 罗伯特·K·殷. 案例研究: 设计与方法[M]. 周海涛, 史少杰, 译. 重庆: 重庆大学出版社, 2017: 70-81.
- [25] 靳永翥, 王宇娟. “行政末梢”繁复职责运行问题及调适路径——基于陕西省B市典型村庄一把手“一肩挑”的个案[J]. 贵州财经大学学报, 2025(6): 100-109.
- [26] 杜永康, 张新文. 从集权走向赋权: 乡村简约治理的形态变迁[J]. 中国农村观察, 2025(1): 125-144.
- [27] 黄晴, 于萍萍, 梁文慈. 风箱中的老鼠: 双重压力下的街头官僚亲社会违规行为倾向[J]. 公共管理评论, 2024, 6(3): 99-122.
- [28] 张天舒, 王子怡. 荣誉称号影响官员晋升的信号机制研究——来自全国文明城市评比的证据[J]. 中国行政管理, 2020(9): 121-127.
- [29] 杨宏山. 创制性政策的执行机制研究——基于政策学习的视角[J]. 中国人民大学学报, 2015, 29(3): 100-107.
- [30] 黄承伟. 论乡村振兴与共同富裕的内在逻辑及理论议题[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 1-9.
- [31] 曹聪敏, 赵晓峰. 能人带领型乡村治理共同体的形塑机制——基于莱西市Q新村集体经济发展经验的分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(2): 36-45.
- [32] 何文盛, 何忍星. 制度压力如何影响预算绩效管理改革成效? ——基于西北G省县级政府的实证分析[J]. 公共行政评论, 2024, 17(4): 36-54.
- [33] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012, 27(5): 69-93.
- [34] 徐勇. 民主与治理: 村民自治的伟大创造与深化探索[J]. 当代世界与社会主义, 2018(4): 28-32.
- [35] 罗大蒙, 吴理财. 声望资本: 村庄能人“何以要当村干部”的一个解释视角[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2023(1): 145-154.

- [36] 王钰文,王茂福.农村集体经济中的委托代理关系与机会主义行为研究——基于S省Q村的实地调查[J].农业经济问题,2022(10):72-83.
- [37] 李祖佩,钟涨宝.论村级治理行政化——以乡镇政府中心工作推进为切入点的分析[J].农业经济问题,2020(10):68-79.
- [38] 袁方成,王善达.何以“自由”:理解街头官僚的自由裁量权——一个中观层面的整合性框架[J].上海行政学院学报,2024,25(4):4-16.
- [39] 支广东,李强彬.政策空间、组织资源与基层政府政策执行的差异化策略——基于S省A镇四个案例的比较研究[J].中国行政管理,2024,40(3):39-50.
- [40] 朱冬亮,钟楚原,李丹阳.回应吸纳参与:乡村振兴中驻村干部与村民互动的运行逻辑[J].中南大学学报(社会科学版),2025,31(1):149-160.
- [41] 凌争.主动“加码”:基层政策执行新视角——基于H省J县的村干部选举案例研究[J].中国行政管理,2020(2):87-93.
- [42] 李慧龙,尉馨元.比较视野下情感治理的实现机制一个“联结-弥合”视角[J].中国行政管理,2023,39(8):71-78.
- [43] 刘建.标准化、自由裁量权与街头博弈:贫困治理情境转换的路径及逻辑——基于L乡精准扶贫实践的案例分析[J].甘肃行政学院学报,2019(4):14-24.
- [44] MILLER G J. The political evolution of principal-agent models[J]. Annual review of political science, 2005, 8(1): 203-225.
- [45] GAILMARD S. Accountability and principal-agent theory[J]. The oxford handbook of public accountability, 2014: 90-105.
- [46] 张力伟.公共行政中的“行动”问题重思——基层治理中“责任陷阱”的化解之道[J].理论月刊,2023(7):19-28.

Pressure and Leverage: Village Cadres' Innovative Policy Implementation under Dual Principal-Agent Framework

CUI Xiangjie, ZHANG Tianshu, GUO Xiangqi

Abstract As the street-level bureaucrats at the lowest tier of the national governance system, village cadres are confronted with pressures arising from imbalances between authority and responsibility as well as constraints in resource endowments. Investigating the theoretical and practical logic underlying their strategic innovations within structural constraints constitutes a pivotal inquiry in grassroots governance studies. Drawing on a combined “structure–agency” analytical approach, this study constructs a dual principal–agent framework for village cadres and conducts a comparative analysis of the implementation of common prosperity policies in three administrative villages in Town L. It investigates the behavioral motivations and strategic choices of street-level bureaucrats in achieving innovative policy implementation. The research finds that village cadres, as street-level bureaucrats, are situated within dual principal-agent relationships between the state and society. Through the “Pressure-Leverage” mechanism, they cultivate motivations for innovation under dual pressures and build action networks by leveraging resources from both directions. Village cadres promote the transformation of “pressure” into “leverage” through interactions with township governments and villagers. They select appropriate response strategies based on the interest-based bargaining, and their innovative behaviors follow the action logic of equilibrium game. The study analyzes the process by which village cadres engage in strategic decision-making by utilizing the space created by the dual principal-agent structure, which is conducive to deepening the academic understanding of the principal-agent theory and the policy implementation of street-level bureaucrats within the community settings.

Key words dual principal-agent; street-level bureaucracy; village cadres; policy implementation; innovative implementation

(责任编辑:余婷婷)