

[关键词]

县域治理
官民关系
分利秩序

治理体系中的能动者结构：县域的视角

欧阳静

十八大以来，党和国家实施全面从严治党和全面依法治国战略，这将有利于优化县域治理结构；2018年国家开始实施的扫黑除恶专项斗争，则正在重塑基层治理的基本结构。反腐和扫黑的双重举措，其用意在于打破县域治理结构中由强势群体所结成的利益联盟，从而重构县域治理结构关系，建立基于公共规则和公共利益为基础的合作机制。本文将从分析县域内的能动者及能动者之间的结构关系出发，探讨反腐与扫黑的针对性所在，勾勒基层治理现代化面对的基本问题。

一般而言，政府治理结构既包括横向的政府部门组织之间和纵向的上下级政府之间的组织结构，也包括治理主体层面的结构，比如党政组织、政治团体、民间自治组织和社会团体等治理主体。^[1]目前大多数研究将政府治理主体层面的结构视为一个抽象的或是整体主义的党政组织或社会组织，而不是具体的行为人。虽然一些实证研究也关注到了具体行为和角色特征的治理主体，如作为“企业家”或“资源汲取者”角色的政府，或作为“治理者”的新士绅、宗族等。但这些研究着重于单个治理主体的角色和行为，而非治理主体间的结构关系。^[2]

能动者视角是一种不同于整体主义视角的分析路径，近年才引入地方政府治理研究中。能动者视角的优势是将县乡领导干部独立出来，作为一种结构性影响力量，以强调这一群体对县域决策和政策执行的主动性和能动性，这很大程度上突破了整体性和抽象化的治理主体形象，从而使我们看到了政府内部中具体的、有主体意识的“战略性群体”和“多重形象的”政府官员。^[3]毫无疑问，县乡领导干部，特别是作为地方政府一把手的县委书记，在县域政治、经济发展和社会治理中扮演着重要的角色和作用。但如果我们将影响县域政府治理的其他能动者也纳入到分析视野中，我们会发现，县域治理中的能动者将不仅有县乡领导干部，而且还有商人、混混、钉子户和普通民众等其他能动者。所以，如果我们能关注到县域政府治理中的不同能动者，那么关于县域政府治理主体的结构研究不仅会变得更为全面、客观和丰满，而且也便于透视政府治理能动者之间的结构关系、规则运用和治理能力等政府治理实践中必须面对和解决的问题。

如果我们能关注到县域政府治理中的不同能动者，那么关于县域政府治理主体的结构研究不仅会变得更为全面、客观和丰满，而且也便于透视政府治理能动者之间的结构关系、规则运用和治理能力等政府治理实践中必须面对和解决的问题。



扫黑除恶专项斗争将重塑混混等地方势力在基层治理结构中的位置

笔者秉承定性研究方法的传统，于2012年至2018年的暑期在中部D县开展田野工作。文章的案例均来自笔者在D县的观察与体验。

一、能动者的行为特征

从目前县域治理中具有影响力的行为主体看，至少有以下几种类型能动者，他们是领导、普通干部、商人、混混、钉子户和普通民众。

（一）领导

领导是指具有实权的县级、科级领导干部，也即基层干部通常所说的“领导干部”，具体包括县四套班子（县委、政府、人大、政协）中的县级领导和各乡镇、县直部门的正科级领导。这些领导干部对县域政策和具体事务一般具有决策权和最终处置权。也就是说，这里的领导不包括县域中不具有实质性权力的副职和其他副科级干部。因为在一个县域的政府组织中，其层级化不显著，副职对具体事务几乎没有支配权，主要是具体政策的执行者和具体事务的操作者。所以，这里所说的领导不同于海贝勒等人所说的“战略性群体”，因为“战略性群体”涵盖了所有的副科级干部。^[4]而是如樊红敏所说的“领导，就是在组织中发挥领导作用的人，是运用各种影响力带领、引导或鼓励下属努力实现目标的人”。^[5]

（二）普通干部

普通干部是指对县域政策和具体事务的执行者和操作者，主要是那些对政

领导不包括县域中不具有实质性权力的副职和其他副科级干部。因为在一个县域的政府组织中，其层级化不显著，副职对具体事务几乎没有支配权，主要是具体政策的执行者和具体事务的操作者。

策和事务不具有最终决定权和处置权的一般副科级干部和普通公务人员。事实上,在县域的实际运作和具体生活中,我们很容易将领导和普通干部区分开来。首先,领导对财政、人事和一般性事务具有支配权,往往具有一定的隐性收入,其生活水平比普通干部要高。其次,领导和普通干部最大的不同在于他们对自身职业目标的定位不同。在我们访谈中,领导对自己的定位是“干事业”,即在本地或本部门干出一番看得见、摸得着的业绩,以获得上级领导的肯定,同时显示自己的能力和成就。即使是对自上而下的政策,领导也比一般干部更为积极,总是琢磨着如何创造性地提前完成任务。普通干部则不同,他们给自己的定位是“干工作”,即工作只是自己的饭碗,把分内的事情做好就可以,所以他们并没有像领导那样积极、主动。也正因此,那些想“干事业”的领导总是抱怨下属工作不积极,人浮于事,他们在推动工作时,主要依靠那些素质好、想进步的年轻人。

比如我们在调查中发现,县域内的许多普通干部都有兼职,或是在外面做自己的生意;或是在网上炒股;或是经营自己的网店。根据我们的访谈和观察,在基层普通干部中,只有很少的人只依靠自己的工资收入生活,用他们自己的话说,他们大多数人在正常的工作之外有点自己的“小事业”,比如开设各类培训班、承包林场、山场、经营本地土特产、通过微信和网络经营某种商品。

(三) 商人

商人是指那些资本雄厚、人脉广泛,对县域经济、政治和社会治理具有影响力的大商人,以区别于从事一般性、日常性经济活动的商人。由于县域社会比较小,有头有面的人都被大众所熟悉。比如D县有名的本地商人共有三位,都是本县的房地产老板,并且也都是因房产发家,最后涉及酒店、运输和旅游开发等。商人的主要特征就是“拿项目”,即承接政府的各类项目,包括道路、桥梁、公园、广场等基础实施建设项目和房地产开发项目,以及其他涉及农、林、水、电、旅游、环保等项目。而无论是自上而下的项目,还是县级政府自身开发的项目,最终都要在县域社会内落地生根。所以,县域政府是诸多项目的实际操作者和“发包者”,那些最终使项目落地的大商人自然与政府关系密切。由于政府是由具体的领导和普通干部组成,所以,大商人实际是与对项目具有支配权的领导关系密切。

(四) 混混

混混是指那些不仅具有一定的货币资本,且具有暴力资源的人,也即一些学者所说的“地方势力”。^[6]混混之所以能构成县域治理的能动者,是因为他们对县域的社会治安及其引发的社会治理问题具有较大的影响。混混的主要行为特征就是“争地盘”,即在娱乐业、运输业、建筑原料、河道、屠宰场、酒店等行业中争得一份利益,或对其中的某个行业进行垄断性经营。与其他能动者不同,混混们主要依靠拳头和暴力威胁在县域发展中分得一杯羹,并通常会

无论是自上而下的项目,还是县级政府自身开发的项目,最终都要在县域社会内落地生根。所以,县域政府是诸多项目的实际操作者和“发包者”,那些最终使项目落地的大商人自然与政府关系密切。

涉及黄、赌、毒等非法生意。大商人与大混混的界限有时会变得模糊，因为一些大商人是由大混混转变而成，即那些发了财的大混混，金盆洗手，投资正当行业，转型为大商人。县域内的混混较为固定，因为都是本地人，即我们通常所说的地头蛇。而一些大商人则具有流动性，是外地人，这些外地商人一般具有随着县级主要领导的流动而流动的特性。

值得一提的是，一些混混通过村委会选举成为了村干部。这些具有混混背景的村干部敢于得罪人、敢于对付基层政府难以对付的钉子户——有时不免使用暴力，因此受到县域政府的重用。比如 D 县干部说，现在的村民不怕基层干部，但怕混混，特别是对于诸如征地拆迁的工作，有时仅仅靠基层政府的力量是办不到的，必须依靠混混的资源。换言之，基层政府之所以默许混混参与其治理过程，正是由于混混能“摆平”基层政府的治理对象。

（五）钉子户

钉子户是指那些为了捍卫或争取自己权益与政府抗争的人或群体。钉子户之所以成为县域治理的主体之一，在于他们敢于采用一些非常规性的利益诉求方式，从而中断政府常态化的治理秩序。更为重要的是，钉子户的行为一般具有“示范”效应，会引发连锁反应，从而产生无数钉子户，最终使政府治理陷入困境。如果要使治理过程持续，政府必须想尽各种办法拔掉这些“钉子”，各式各样的治理技术也会随之产生。

从县域实践看，钉子户有强势钉子户和弱势钉子户之别。强势钉子户中又有三种类型，一是懂得“大道理”型。这类钉子户善于站在道德制高点上，用国家意识形态的话语与基层领导讲理，并经常手持《人民日报》或领导人的会议报告，从“人民利益”的立场上指责基层官员，从而显得自己的谈判有理有据。二是属于仗势欺人类型。这类钉子户自身或家庭拥有一定的势力和背景。比如在 D 县沿江路的开发项目中，涉及一栋需要拆迁的老宅。据说这个老宅

现在的村民不怕基层干部，但怕混混，有时仅仅靠基层政府的力量是办不到的，必须依靠混混的资源。换言之，基层政府之所以默许混混参与其治理过程，正是由于混混能“摆平”基层政府的治理对象。



钉子户敢于采用一些非常规性的利益诉求方式，从而中断政府常态化的治理秩序

普通民众的行为特点是对公共事务不太关心，以家庭为核心，过好自己的日子。虽然普通民众不具有政治参与文化，但是在日常治理中，普通民众的沉默或对公共规则的淡漠往往也会导致县域公共治理的困境。

的家族中有许多厅处级官员，所以当地政府在拆迁补偿时给予了特殊关照。即使如此，负责谈判的代理人不断想获得更多的好处，以致项目中断了两年。三是胆子特别大，吃不得半点亏、寸步不让的类型。这类钉子户不仅敢于而且勇于与政府对抗，一旦觉得自己利益受损，什么方式都敢用，且不达目的誓不罢休。媒体上经常报道的打横幅、写标语、游行示威等“街头政治”行为，以及“史上最牛钉子户”的表演性抗争，大多符合这类钉子户的行为特点。

与强势钉子户不同，弱势钉子户一向老实本分，甚至惧怕政府，他们成为钉子户是一种无奈和被动。弱势钉子户的抗争形式除了拒绝签字、拒绝配合之外，一般不懂得大道理，也不懂得如何谈判，更不善于采取吸引眼球的方式进行对抗。但一旦政府逼急了（比如强制执行），他们也会“绝地反抗”，比如自杀等极端的方式反抗。虽然强势钉子户也会用极端的方式，但他们的心态和抗争目标往往不同，许多强势钉子户的抗争是一种不服气、不服输的心态，其目标往往是夹杂着“个人利益最大化”，而弱势钉子户的抗争往往是一种无奈、是对变迁的恐慌心态，其目标是为了寻求最基本的生存和生活保障。

（六）普通民众

普通民众指那些在县域治理中人数众多、却是分散的、势单力薄且专注于自己如何“过日子”的人群。也就是说，相对于钉子户而言，大部分普通民众是安分、老实、随大流的。普通民众的行为特点是对公共事务不太关心，以家庭为核心，过好自己的日子。虽然普通民众不具有政治参与文化，但是在日常治理中，普通民众的沉默或对公共规则的淡漠往往也会导致县域公共治理的困境，导致难以实现公共利益。

二、能动者间的结构关系

虽然各个能动者与县域治理的实践活动相互关联，交织运行，但在县域政府治理中，最具影响力的能动者是以政府为主体的领导和普通干部与政府治理对象为主体的钉子户和普通民众。甚至可以说，基层政府与社会的互动，很大程度上其实是县域政府中的领导和普通干部与县域治理中其他能动者之间的互动。因此，这两大能动者的关系构成了县域治理主体的主要结构关系，从中我们也能较为形象地理解政府与社会、官与民之间的关系。

（一）领导与其他能动者之间的关系

1. 领导和普通民众的关系：“遥不可及”。虽然县域政府是离普通民众最近的一线政府，但我们在所调查的县域发现，如果普通民众试图与县委、县政府的主要领导会面，至少要经过三重门，第一重是政府大院的保安，第二重是政府大楼电梯口的设有密码的玻璃门，第三重是县主要领导办公楼层的铁门。铁门平时都上锁，由领导的秘书把守着。所以，对于一个普通群体而言，如果

他们想去见县主要领导，那是件相当困难的事情。

2. 领导与钉子户的关系：“避而不见”。普通民众都很难见到领导，如果钉子户想找县主要领导上访，那更是难上加难，因为领导对钉子户一般采取回避的方式。例如，为了躲避那些前来政府大院上访或群访的民众，县主要领导很少从政府大门出入，而是坐电梯到地下车库直接离开。虽然 2008 年出台的领导人接访制度要求县主要领导每周要接访群众 1 次。但只是奥运会、“两会”等重要敏感时期才接访，以控“京访”。正常时节的接访大多是仪式性的，即在接访室与民众面谈 1 小时左右离开，由其他副职的县领导（人大、政协的居多）主持和接访。总之，即使在一个小县城里，普通群体都很难见到作为书记、县长的县主要领导，尽管他们也是基层干部，但他们与基层民众的距离已相当遥远。

3. 领导与商人的关系：“称兄道弟”。与对待普通民众和钉子户不同，领导对商人是热情甚至是殷勤的。事实上，领导的一些业余时间是与商人共度的，他们一起吃饭、打牌、休闲。在 2012 年公车不能私用、公款不能消费后，商人的车便成为领导私用时的专车，领导的账单则由商人抢着付款。领导与商人的关系似乎更为亲密了。这亲密关系的背后往往有着共同的利益纽带——项目。县域的一些重点项目，大多数是被那些与领导关系密切的商人承接。有些项目通过“围标”、“邀标”和“流标”等形式，几乎都是为这些商人量身定做。

除县领导外，县域内作为政策具体操作者的部门领导和乡镇领导其实也与商人关系密切。以我们调研的 D 县为例，在商人的许多项目中，大部分都有领导的参与。比如，对于征地拆迁而言，许多领导十分积极，因为征地背后项目所产生的利益都有他们一份。领导与商人的关系也可以从政府招商引资工作中得到充分展现和说明。D 县政府的招商文件中，甚至有对商人采取“保姆式服务”的措辞。

4. 领导与混混的关系：“爱恨交织”。在县域，有名的混混同时也是本地有名的商人，所以那些成为大商人的混混与领导几乎也是“称兄道弟”的关系。混混因为可以在诸如征地拆迁等政府难以应对的治理事件中发挥作用，被领导们表扬为“工作得力”，对他们喜爱有加。但是，由于大部分混混都可能参与黄、赌、毒等非法生意，并且时常因欺行霸市而影响社会秩序、激发社会矛盾导致民众上访，从而加重领导治理负担，甚至引发治理风险，令领导不满。所以，领导有时必须在姿态上或实际行动上对混混进行打压，以平民愤。

（二）普通干部与其他能动者之间的关系

理论上讲，普通干部与领导的关系应该是“执行和命令”的关系。但在现实中，可能只有那些想被提拔的年轻人才会真正做到完全服从领导的意愿。大多数普通干部虽然会按照既有的规章制度做好自己分内的事，但一旦需要做一些得罪人的事，比如对付钉子户，他们便难以按照领导的意愿执行，而是采用消极和怠慢的态度。因为普通干部打心里都不愿意得罪人，更不愿意与民众、

普通干部与领导的关系应该是“执行和命令”的关系。但在现实中，可能只有那些想被提拔的年轻人才会真正做到完全服从领导的意愿。大多数普通干部虽然会按照既有的规章制度做好自己分内的事。

普通干部为何变得消极懈怠，不去“得罪”民众和钉子户，很大原因在于公共舆论和网络媒体发达的情况下，普通干部的非正式行为容易导致公众的谴责，或承担相应的责任。

钉子户起冲突，所以，一般得罪人的事，普通干部是不会去做的。这时，混混就要上场。混混之所以与领导、普通干部的关系都比较密切，是因为当普通干部不积极时，混混愿意冲到前线去支持领导的“事业”。所以，在基层治理中，混混是用来得罪人的，因为混混不怕得罪人。

普通干部为何变得消极懈怠，不去“得罪”民众和钉子户，很大原因在于公共舆论和网络媒体发达的情况下，普通干部的非正式行为容易导致公众的谴责，或承担相应的责任。出于对自身利益和职业安全的考虑，普通干部的理性行为是“不做事”，或是做个不得罪人的“老好人”。所以，基层普通干部和普通民众之间的关系不再像税费时代时那样紧张，而是“客客气气”的，谁也不得罪谁。不愿意积极做事的普通干部自然与基层民众之间的交往变少了，关系也就相应地变得疏远，既没有紧张的不良关系，也没有亲密的良好关系。

三、能动者规则的非对等性

在理论上，治理通常被认为“是一种用于处理广泛问题和冲突的方式或机制，在此过程中，政府和各种非政府行为主体通常通过谈判达成彼此满意和对彼此具有约束力的决定”。^[7]但在现实中，如果没有基于共识和公共利益的原则和是非标准，那么不可避免的结果是“会哭的孩子有奶吃”。于是，那些有关系有背景的，或是胆子特别大、敢于并善于向政府对抗的能动者，往往能突破基本的公共准则，依据特殊的政策和规则达到自己的目标。

县域基层治理的困境在于，一旦各方能动者对规则和资源的使用丧失了基本共识和“公共性”时，那么基于合作的“善治”便难以达成。以县域的征地拆迁为例，那些不依照规则行事的强势钉子户，往往能获得特殊政策或特殊规



县域基层治理的关键在于如何达成基于合作的“善治”

则对待，从而成为县域城镇化过程中获利最大的群体。因为县域政府往往突破常规，运用“摆平”和“搞定”的逻辑，应对那些不依常规行事的强势钉子户。比如县域政府会采取诸如给予享受低保、特殊救助款等利益诱惑的方式，收买这些不遵守公共规则的强势群体。

一旦当“摆平”和“搞定”、“策略主义”的逻辑成为县域治理术中的常态技术时，^[8] 基层治理将越来越失去其公共性和政治性。^[9] 如县域政府在弱势的能动者面前表现得很强势，是个盛气凌人的强者；而在强势的能动者前却表现得很弱势，是个畏缩的弱者。这种欺软怕硬的姿态和行为将会加剧基层治理技术和治理规则使用的个体化、随意性，从而导致县域政府在公共治理中丧失应有的权威和能力。更为重要的是，县域政府治理的去政治化反过来会进一步加剧基层治理结构和治理能力的失衡，进而加剧基层公共品供给和公共利益分配的不平衡，这无疑会加剧损害原本认同度极低的基层政府形象。

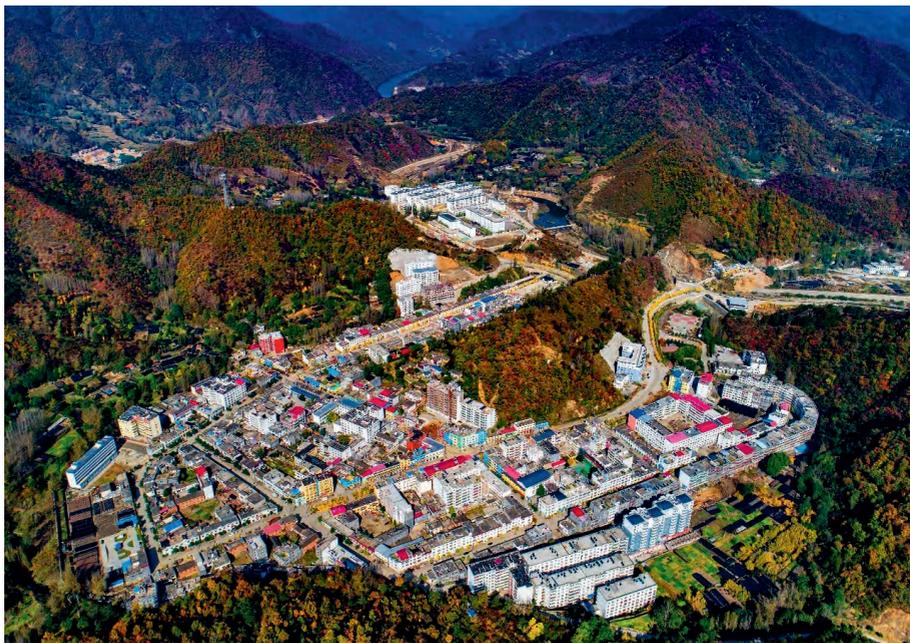
四、“分利秩序”：能动者结构失衡的政治后果

在规范性层面讨论治理结构时，研究者一般都强调多中心、多主体的网络化治理，并认为这样的治理结构才有利于实现各行动主体之间的利益。更为重要的是，这种规范性治理结构理论背后往往暗含着治理民主化的价值取向，从而在理论上使“政府治理”不同与“政府管理”。然而，在具体实践中，能动者之间实现利益均衡以及民主化的前提是所有能动者之间在规模、所拥有的资源和能量等方面相当，否则，各能动者间的谈判或博弈就难以实现均衡。

县域政府实践的一个明显特征是治理主体结构的非均衡性，即领导干部与普通大众相脱离，而与商人、混混等强势群体的关系较为紧密。比如 D 县也采用了“土地-财政-金融”三位一体的城镇化发展模式。^[10] 但这一模式背后有着具体的能动者，即获取土地财政的政府和拥有金融资本的商人。土地收益成为这两者的共同利益基础。从这一角度看，“土地-财政-金融”的一体化实质是县域政府和商人的利益联盟。之前不入流的混混之所以能加入此利益联盟，是因为土地在开发之前必须经过征地拆迁这一环节，混混恰恰在这一环节中发挥着重要作用，且能有效地应对因征地拆迁而涌现出来的“钉子户”。

由于土地收益十分凸显，作为能动者的政府与强势群体的行为也表现得极为充分，其利益联盟的特性也较为显著。但事实上，政府和强势群体在土地收益方面形成联盟，也会在其他公共利益领域联盟。比如，大量转移支付资源以农业、林业、旅游、环境等综合开发项目的形式自上而到达县域政府，这为地方强势群体与县域政府结盟提供了巨大的资源空间与条件。各类项目被强势群体承揽，基层政府领导干部也从中捞取好处，并与强势群体之间形成灰色利益链条，结成合谋套取公共资源的利益联盟。一旦政府与强势群体之间形成了利益联盟，政府就很容易在市场行为中偏向于强势群体而损害普通民众的权益，强势群体也情愿协助政府以“摆平”各类不稳定因素，基层治理结构由此失衡。

一旦当“摆平”和“搞定”“策略主义”的逻辑成为县域治理术中的常态技术时，基层治理将越来越失去其公共性和政治性。县域政府治理的去政治化反过来会进一步加剧基层治理结构和治理能力的失衡。



十八大以来，县城在中国国家治理中的位置日益重要

县域治理结构关系的优化实质是对基层政府形象和公信力的重塑。这也是十八大以来反腐与扫黑除恶工作的具体目标，其最终指向就是提升基层政府在现代社会复杂利益结构中的治理能力。

利益联盟和治理结构失衡的直接后果是形成一种以谋取公共资源为目标的“分利秩序”，^[1]进而导致“基层治理的内卷化”。^[2]所以，如果我们不分析治理中各个能动者的结构特点，仅仅从规范性角度讨论治理主体结构，就容易认为治理主体的多元化、多层次性意味着单一权力向多元权力的转变，意味着治理的民主化，从而看不到其中的规则和资源的运用特点，以及治理主体之间的结构特征、政府治理能力和相应的社会秩序问题。

因而从县域治理能动者及能动者结构的分析我们可以很清晰地看到，县域治理结构关系的优化实质是对基层政府形象和公信力的重塑。这也是十八大以来反腐与扫黑除恶工作的具体目标，其最终指向就是提升基层政府在现代社会复杂利益结构中的治理能力。^[3]

(作者单位：江西财经大学财税与公共管理学院)

注释：

- [1] 王惠岩：《公共管理基本问题初探》，载《国家行政学院学报》2002年第6期。
[2] 包国宪、霍春龙：《中国政府治理研究的回顾与展望》，载《南京社会科学》2011年第9期。
[3] 杨雪冬：《地动政治的能动者视角》，载海贝勒、杨雪冬主编《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，中央编译出版社2013年版。
[4] 海贝勒等：《作为战略群体的县乡干部——透视中国地方战略能动性的一种新方法》，载《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，中央编译出版社2013年版。
[5] 樊红敏：《县域政治：权力实践与日常秩序》，

中国社会科学出版社2008年版。

- [6] 欧阳静：《基层治理中的地方势力》，载《中国法律评论》2018年第8期。
[7] 菲利普·施密特：《民主化、治理和政府能力》，载《经济社会体制比较》2005年第5期。
[8] 欧阳静：《策略主义：桔镇运作的逻辑》，中国政法大学出版社2011年版。
[9] 余练、王会：《论乡村社会的私人性治理》，载《中共宁波市委党校学报》2013年第5期。
[10] 周飞舟：《以利为利：财政关系与地方政府行为》，上海三联出版社2012年版。
[11] 李祖佩：《分利秩序——鸽镇的项目运作与乡村治理》，社会科学文献出版社2016年版。
[12] 贺雪峰：《论乡村治理的内卷化》，载《开放时代》2011年第2期。

Feature Article

- 18 ● **The Logic of Ultra-Large Political Entity: “Empire” and World Order** Jiang Shigong
Empire is an ultra-large political entity characterized by internal diversity and pursuits of universal value and order. From ancient regional empires to modern colonial empires, empires used to play a crucial role in history. In spite of today’s predominant discourse of nation-state, the author indicates that the logic of empire is still shaping world order profoundly.
- 30 ● **Cover Story: Governance Modernization**
- 32 ● **Party-Government Bureaucracy: The Core of Contemporary Chinese Governance** Liu Binghui
Bureaucracy is often criticized as being inefficient, inflexible and dehumanizing. However, China’s governance system – dubbed as the party-government bureaucracy by the author – has overcome the defects of traditional bureaucracy with lofty ideals, flexible organizations and high efficiency. This system is a contribution to the governance of an increasingly fluid (post)modern society.
- 44 ● **Agent Structure in Governance System: A Xian-Level Perspective** Ouyang Jing
Based on analysis of the different agents and agent structure in Xian-Level governance, the article depicts a vivid picture of China’s grass-roots political life. The micro analysis reveals that the prevalence of personal relation has eroded local governance, and it is critical to rebuild the credibility of local officers and to reestablish local political order.
- 53 ● **Formalism in Grass-Roots Governance: Reflection on Department Relations in Township Governments** Yang Hua
The heavy workload of China’s township governments has led to increasing complaints and formalism. The problem resides in that the superior governments assign excessive amounts of obligatory political tasks to local governments, yet keep the corresponding resources and power to themselves, which makes the local governments overburdened.
- 61 ● **Governance Experience in Poverty Relief System** Cao Dongbo
China’s poverty relief system is determined by the national administrative system. While successfully combining the efficiency of Socialist centralism and the dynamism of market economy, the system also has the problem of shortsightedness and lengthy permitting process.