贫困治理视域下的基层行政包干制

余 练

(西南大学 国家治理学院,重庆 400715)

摘 要: 基层行政包干制是脱贫攻坚中一种重要的非正式制度。在委托—代理框架下,地方政府以"定点包干"的方式建立起(省)市县乡村的行政包干体系,通过对不同层次进行隐性授权,以部门内部流动和条上流动正向激励基层干部,且辅之以约谈、召回、撤职等负向约束,在压力型体制下实现了超常规动员。基层行政包干制的核心在于将责任落实到个人,以"块"的地方权力,统合平级的"条"和下级的"块",高位推动项目、人才、资金和政策精准下沉到基层,实现了国家、市场和社会的全面参与。但体制内的张力与矛盾,也容易激化包干主体之间的矛盾,同时部门包干导致扶贫绩效差异。脱贫攻坚中基层行政包干制的提出,拓展和延伸了行政包干制适用范围,修正和完善了行政包干制理论,为脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接提供机制借鉴。

关键词: 基层行政包干;脱贫攻坚;隐性授权;政治激励;负向约束

中图分类号: D035.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2021)04-0001-11

一、引言

包干制最先运用于生产领域,以解决产权关系不清晰所导致的生产激励不足问题[1]。与生产领域的包干不同,行政包干制是在行政组织边界内,在统一的权威之下上下级之间嵌入包干关系。他们交换的不是经济利益,而是获取流动的机会,通过权力的授权、默许或交换等形式,形成"包干权力"。针对政府间关系的运行特征,周黎安系统论证了行政包干制作为政府间关系、官员激励和政府治理的理想类型所具有的独特内涵。他认为这是一种区别于韦伯科层制和外包制的混合中间形态,对于理解不同层级间的政府行为具有独特意义[2]。

行政发包制在学术界引起了广泛讨论,该研究从经济学视角围绕国家的政治市场现象,在国家市场性、多主体性和政治性三个维度都有重要发展,将经济学视角的中国国家治理理论研究推向一个新的高度[3]。行政包干制这一分析框架极大地推动国家治理领域的研究工作[4]。围绕这一框架,行政包干制已经在土地征收[5]、中心工作[6]和县域治理[7]等多个方面得到运用,有人在此基础上提出基层信访中"包保责任制"[8]、生产领域"市场包干制"[9]等概念。行政包干制的研究虽然已经从理论探讨深入到实践运用领域,但是传统行政包干制认为,扶贫是传统行政包干制治理的短板和锦标赛体制下的弱势领域,行政包干制对扶贫治理研究并不适用。而对于当前的扶贫治理机制研究,大多数从政治对行政整合[10]、党领导下的精准行政扶贫模式[11]、驻村工作队[12]和第一书记[13]等方面对贫困治理进行宏观与微观的解释,对地方政府贫困治理的关注度严重不足。具体而言:

一是在扶贫研究方面,对扶贫机制的研究主要还是集中在扶贫整体性治理以及具体扶贫主体

收稿日期: 2021-03-14 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2021.04.001

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年项目(19YJC840056);第64批中国博士后科学基金面上资助项目(2018M640891)

作者简介: 余 练(1986—),女,重庆涪陵人,西南大学国家治理学院讲师,主要研究方向为农村社会学、政治社会学。E-mail:yulian2015@163.com

对贫困治理的影响,尚未跳出党政关系、国家社会框架等传统范畴,对于地方政府在贫困治理中的动员方式和机制创新研究还存在欠缺;二是在行政包干制的研究中,虽然触及行政包干制在县域治理、基层信访和土地征收中的具体运用,但是这种以领导包干或部门包干为主的单一包干方式并没有实现超常规动员,而是成为常规治理手段。扶贫治理中的行政包干制则完全超出常规治理,实现了国家、市场和社会的超常规动员。据此,本文尝试使用基层行政包干制这一概念来阐释地方政府扶贫行为,通过对重庆市深度贫困乡镇的实地调研①,从地方政府视角对扶贫治理中行政包干制的运行及其限度进行更深入的研究。

二、分析框架与案例描述

(一)分析框架

对贫困问题的研究不仅是对贫困治理经验的总结,同时也是对国家治理体制机制运行规律的揭示。围绕贫困治理视域下的基层行政包干制,本文将重点关注包干主体、包干方式、包干效果和包干动力四个方面,这既构成了行政包干制在脱贫攻坚中的主要内容,也成为本文分析的主要框架。与传统行政包干制的理论建构不同,脱贫攻坚中的基层行政包干制更加重视微观机制和逻辑的呈现。具体而言,脱贫攻坚中的基层行政包干制主要包括以下内容(见图1):

(1)包干给谁,即脱贫攻坚中基层行政包干的主体。行政包干的主体指行政包干制中的承包方。脱贫攻坚基层行政包干主体在实践中包括省、市、县、乡、村多个层级,同时有政府、市场和社会力量的参与,表现为多主体、多层级和多面向。(2)如何包干,即脱贫攻坚中基层行政包干制的方式。脱贫攻坚中基层行政包干制的三个维度是指行政权分配、政治激励和内部控制。具体地,承包方在包干制下享有比科层制更多的自由裁量权,在包干行政事务上拥有正式权威和剩余控制权,脱贫攻坚成为首要任务,承包主体的注意力和资源围绕此重点展开。(3)包干效果,即脱贫攻坚中采用基层行政包干制的成效。这部分将具体呈现脱贫攻坚中的行政包干制是如何调和条块关系、正式和非正式权力,以及脱贫攻坚中基层行政包干制造成的张力和矛盾。(4)为什么要进行包干,即脱贫攻坚中采用基层行政包干制的动力。脱贫攻坚被地方政府官员称为领袖工程,兼具重要性、阶段性和时效性。不过与地方党政一把手负责制不同,包干主体虽然具有包干任务,但是并不具有地方党政一把手所具有的全面横向竞争关系。本文用隶属激励来解释基层行政包干中的纵向和横向动力。

(二)案例描述:基层行政包干制在深度贫困乡镇的制度建构及其实践形态

重庆市虽为直辖市,近年来经济总量得到快速增长,但是集大城市、大农村、大库区、大山区和少数民族地区于一体,受制于山区经济地理资源的硬约束,渝东北和渝东南呈现为区域性整体贫困。为贯彻落实《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》文件要求,重庆市于2017年8月研究出台《重庆市深度贫困乡镇定点包干脱贫攻坚行动方案》,在14个国家重点区县采取“三高、一低、三差、三重”②的标准,通过倒排普查、综合排序,选出18个深度贫困乡镇。根据2017年的统

① 本文案例来自笔者和团队2020年8月至10月在重庆市18个深度贫困乡镇的调研,累计调研时间40天。调研分为三个小组,笔者主要负责渝东南。在充分收集深度贫困乡镇扶贫资料基础上,调研主要采用非结构式访谈进行,围绕深度贫困地区贫困治理,调研对象包括重庆市扶贫办领导、区(县)扶贫办领导、驻乡工作队队长、驻乡工作队成员、乡(镇)党委书记、乡(镇)长、乡镇扶贫办主任、第一书记、村支部书记、村主任和贫困户等。

② “三高”,即贫困发生率高、贫困人口占比高、贫困村占比高;“一低”,即人均可支配收入低;“三差”,即基础设施差、生存环境差、主导产业带动能力差;“三重”,即低保五保残疾等贫困人口脱贫任务重、因病致贫人口脱贫任务重、贫困老人脱贫任务重。

计数据,18 个深度贫困乡镇总人口 31.3 万,其中建档立卡贫困户 14638 户 56031 人;行政村 173 个,其中建档立卡贫困村 91 个。要想推动 18 个深度贫困乡镇在三年时间内完成脱贫攻坚的历史重任,首要任务是匹配相应的扶贫组织体系,深度贫困乡镇脱贫攻坚工作指挥部正是这一组织体系的核心大脑,指挥部采取市领导"定点包干"方式,组建扶贫集团对口帮扶,把提高脱贫质量放在首位。

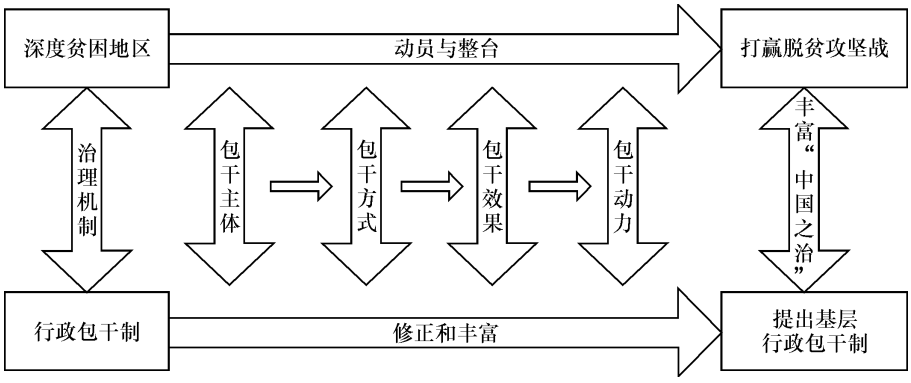


图 1　贫困治理中基层行政包干运行机制

脱贫攻坚中"五级书记"一起抓,具体到基层,行政包干有着更为复杂与多维的实践形态。从政治锦标赛的角度来看,脱贫攻坚已经由中央交给地方,直接负责人是地方党政负责人。但是,重庆市的脱贫攻坚重任并不仅仅由地方一把手负责,而是动员政府、事业单位、国有企业,甚至私营企业等社会力量参与。这其中,由"市领导挂帅 + 市级部门单位主要负责人 + 区县党政主要负责人 + 深度贫困乡镇党政主要负责人"构成的脱贫攻坚指挥部成为扶贫组织的中枢神经,通过这个指挥部,各个包干主体组成包干体系(见表 1)。

包干责任人可以分为两个层次,第一个层次是领导层次,包括脱贫攻坚指挥部的指挥长、常务副指挥长和副指挥长,他们起着行政协调的作用。一是指挥长的"挂帅协调"。YD 乡的指挥长 LKH 每年到深度贫困乡镇三到五次,开展脱贫攻坚资源协调工作,以及指挥、督促项目落地。指挥长的协调,主要是对部门的协调,指挥长每次下来,都带上相关的职能部门领导,而就在此时,贫困乡镇也可以对自己的困难进行表达,同时提出需求。二是常务副指挥长的"牵头协调"。常务副指挥长与市里其他职能部门领导,比如教育、医疗扶贫集团一把手联络,落实总指挥长提出的任务,从扶贫集团的角度为县里解决困难。三是副指挥长的纽带和核心作用。脱贫攻坚中对条块关系的整合以及对脱贫攻坚各方力量协调的力度会直接影响执行环节的成效,尤其是县级领导处于承上启下的重要环节,对脱贫攻坚的全盘把控和关系调节是至关重要的。

包干的第二个层次是执行环节,这包括驻乡工作队队长、乡镇领导、第一书记和村支书等。相对于指挥长,他们处于基层,是脱贫攻坚任务的重要落实者。这些包干主体主要按照市里规划的时间和脱贫攻坚的要求,编制规划、推进项目、组织群众、发动群众,帮助贫困户和贫困村如期摆脱贫困,实现深度贫困乡镇的稳定脱贫。具体而言,驻乡工作队的主要职能和作用是进行资源动员,同时对乡镇的脱贫攻坚工作进行具体援助、督促和协调。乡村两级政府的职责是具体执行与社会动员,"涉及老百姓的问题"主要由乡里和村里来做,这是乡村两级对自己的角色定位。市级责任部门选派的第一书记和区县下派的上百名驻村队员,在村庄层面形成了以第一书记为首的驻村工作队。与村干部相比,他们更多承担着向上争取资金、在基层发展产业、壮大集体经济和党建引领、培养农村后备人才等重任。第一书记直接介入村庄,形成国家与基层两条线的"双轨治理"。

表1 基层行政包干中脱贫攻坚包干主体、职务和具体工作职责

包干级别	职务和具体工作职责
市领导包干	担任指挥长,主要负责顶层设计、督查工作、考核问责、把握方向,做决策、抓督查。
部门领导包干	担任常务副指挥长,主要负责指挥部重大事项协调,落实指挥决策部署,当好第一参谋和第一协调人。
县级领导包干	担任副指挥长,主要负责编制落实深度贫困乡镇脱贫攻坚实施规划、做方案,协调解决脱贫攻坚具体问题和困难,确保深度贫困乡镇贫困村和贫困人口如期脱贫。
驻乡工作队队长	担任指挥部成员,兼指挥部办公室主任,负责统筹协调市县乡村等各相关方面及指挥部日常工作。
乡镇领导包干	全面落实指挥部的规划部署,负责统筹协调市县乡村等各相关方面,在有的乡镇设立指挥所,乡镇党政领导一把手做指挥长,统筹指挥部下设的各个小组工作任务的落实。
第一书记和村支书包干	做好深度贫困乡脱贫攻坚七大行动助力工作;做好精神扶贫,扶智扶志工作;做好资源、资金、人才和理念创新等先天不足的缺项补全工作;做好工作规划、工作举措、工作机制等后天不足的漏项补足工作等。

三、基层行政包干制:贫困治理中的包干方式

央地关系的行政包干制主要在行政权分配、经济激励和内部考核三个维度区别于科层制和外包制。对于扶贫治理中的地方层级及其以下的基层包干,可以从行政分配权、政治激励和考核体系三方面进行分析。

(一)行政分权:不同层级的隐性授权

为了进行有效治理,包方赋予承包方一定的剩余索取权、自由裁量权和调动资源的能力,以保证任务的完成,即上级对下级进行了隐性授权[14]。市级部门的隐性授权,主要是人事调控和资源调度权。在重庆市,主要市政领导包干一个深度贫困乡镇,上级赋予了这些干部“各显神通”的权限,给予他们一定的人事调控权、资源调度权和监督检察权。在各级授权中,他们授权的范围最大,也最为核心。但是这些领导主要是统揽全局,在具体的操作上还得依赖具体执行部门,在市级层面主要是扶贫集团。扶贫集团并非一个单位构成,而是由性质较为相同的众多单位组合而成,比如有医疗扶贫集团、总工会扶贫集团、文化旅游委扶贫集团等诸多集团。市政府要求扶贫集团对所包干扶贫的深度贫困乡镇三年累计投入不少于五千万元,并且要进行消费扶贫、产业扶贫的帮扶,另外从集团内部选派第一书记到贫困村驻村,这实际上赋予了扶贫集团负责人的资源调度权。

县级部门的隐性授权,主要是项目审批权。项目制大多采用垂直输入,这增加了块块部门的权力,削减了地方政府整合资源的能力。国家将项目审批权限下放到贫困县,涉及范围包括连片特困地区县和国家扶贫开发工作重点县。由于项目资金可以在县级进行重新整合、重组和打包,自上而下的涉农资金向18个深度贫困乡镇倾斜。据调查,有的区县三分之一的扶贫资金用于贫困乡镇。另外,项目的审批程序也进入快车道。在JQ区,政府从扶贫、发展改革、财政、城乡建设、审计等部门抽调工作人员,采取进驻乡镇集中办公的方式,提升项目前期审批效率,强化建设过程监督监管,大大简化了项目审批流程,协调了各职能部门的工作,加快推进项目执行的速度。

乡镇的隐性授权,主要是规划编制权。传统项目制中,县在项目运作中处于非常关键的位置,

它不仅是项目承上启下的中转站,更是项目再组织搭建的制度平台和权力空间[15]。项目的规划编制权很大程度掌握在县级政府和职能部门中。但是在深度贫困乡镇,项目资金具有定额制特征,即市级政府根据财政情况,针对深度贫困乡镇提出的实际需求,最终对深度贫困乡镇进行项目资金预算。乡镇由此获得了项目规划编制权,即乡镇可以在市里下达的预算资金内,根据自身的需求,对项目类型和项目用途进行编制和规划。调研发现,每个深度贫困乡镇可获得预算资金数亿元,资金用在何处取决于不同的乡镇权力结构和项目规划能力差异,乡镇党委书记、驻乡工作队以及咨询机构都是规划编制的参与者。

(二) 制造流动:行政包干中的政治激励

深度贫困乡镇的脱贫攻坚工作为广大干部,尤其是为基层干部制造了流动的机会。中国政府的权力结构包括条块双重权力,即垂直管理部门与地方政府两种关系。在人事流动上就延伸出纵向和横向两种不同的流动途径,即跨行政区域的流动和行政区域内部流动。根据这两个维度,周雪光[16]把体制内的人事流动分为四种类型,本文在这里沿用这种分类,以说明脱贫攻坚中政府是通过何种方式制造人事流动的。

一是部门内部流动,指人事流动在同一行政区域、同一功能领域中的职业变动。这种流动在重庆市脱贫攻坚中比较常见,主要存在于驻乡工作队成员和驻村工作队成员中。A 市驻乡工作队手册上明确提出,“驻乡工作队成员参加派出单位年度考核,由指挥部和镇党委提出意见,指标与脱贫工作挂钩。考核结果作为评选先进、提拔晋级重要依据,派出单位应对表现优秀的人员在同等条件下优先使用”。二是部门间流动,同一行政区域内、跨不同功能部门的职位变动。脱贫攻坚中部门间的人事流动,主要针对的是具备“领导职务”的官员或体制性人物。比如驻乡工作队队长(一般是副处级以上的干部)或是区(县)里各部门的领导,这些领导有可能因为脱贫攻坚完成有力而受到嘉奖。三是条上流动,是指人事流动在垂直管理部门之间进行流动。脱贫攻坚任务完成之前,脱贫是地方政府考核的重要指标,尤其是区县政府及其以下部门。脱贫攻坚中的条上流动也是极其频繁的,它主要存在于乡镇政府之间,比如大镇镇长调入深度贫困乡镇当乡长;县里发改委和扶贫办领导完成脱贫攻坚任务后可能调入市发改局和市扶贫办任职等。四是条块同时流动,既跨越功能部门也跨越行政区域,比如某脱贫攻坚深度贫困乡镇党委书记调任县林业局局长职务。

从结果上来看,脱贫攻坚中的人事流动具有如下特征:(1)人事流动的速度明显加快,晋升概率大大增加,流动速度达到日常人事流动速度的数倍。以渝东南调研的 6 个深度贫困乡镇为例,每个乡镇的主职干部,均有所调整,甚至有的乡镇两个主职干部全部替换。大多数乡镇主职干部经历三年脱贫攻坚任务后,或是条上或是块上职务得到晋升。(2)人事流动的规则发生明显变化,即从注重“人情”“关系”等官场规则,转化到注重“业绩”和“能力”的事本主义逻辑,通过每年对深度贫困乡镇进行脱贫攻坚任务排名,确定优秀、合格和不达标等考核等级,以此激发干部做事的积极性。(3)人事流动结构方面,无论是部门内部和部门间流动,还是条上或条块同时流动,底层即处级以下的干部或人员流动的机会是最大的,比如“第一书记”和乡镇干部等很容易晋升,这也是由金字塔的权力结构所决定的。

(三) 内部控制:重结果非过程的考核体系

与强调程序和规则的科层制相比,行政发包制的内部控制倾向于一种结果导向的人格化责任分担。在任务的分配和执行上,有详细的目标计划和任务,虽然激励强度大,但考核和监督的力度也会加大,对包干主体形成多重倒逼机制。

一是在包干领导层实行“约谈”制度,这体现了深度贫困地区脱贫攻坚严肃的政治性。在中央层面,扶贫开发工作建立起中央约谈地方的工作机制。而这套央地层面的机制经过层层效仿,最终也落实到地方的各个层级。对重庆市深度贫困乡镇而言,重庆市扶贫办每年的考核具有指挥棒

作用。18个深度贫困乡镇对“两不愁三保障”问题进行具体的指标划分,排名靠前者为先进,排名靠后者则成为约谈的对象。如果深度贫困乡镇考核落后,约谈对象首先是乡镇主要领导,其次是驻乡工作队,甚至驻村第一书记也面临着约谈风险。通过约谈制度,压力层层传导,县乡村三级形成利益共同体。

二是在中间执行层实行召回制度和针对个人的追责措施。首先,在驻乡和驻村工作队中,对工作不力的同志实行召回制度。驻乡工作队手册上明确规定,“对工作不认真、不负责、不胜任的,通知派出单位及时调整、另行选派;对造成不良后果的,严肃处理”①。召回制度给帮扶队伍产生巨大压力。XJ社区和AS村的第一书记均表示,如果连续两年落后,就可能被召回。其次,在区县具体部门执行严格的追查责任,实行不完成任务就要进行“严肃处理并追求责任”的措施。JQ区政府文件显示,“区扶贫办要牵头将深化脱贫攻坚规划项目分年度逐一分解落实到相关部门和乡镇街道,会同区政府督查室,定期对各专项项目建设情况进行督促检查,对项目建设成效显著的部门和个人,给予表彰奖励;对整合资金乏力、项目进展滞后、直接影响项目建设的部门和个人,进行严肃处理并追究责任”②。

三是对乡村两级胜任力不足的干部实行平级调动、岗位调换,同时对违纪违法干部进行撤职等严厉问责措施。平级调动和岗位调整,一般是对乡镇班子成员,包括书记、镇(乡)长、纪委书记、人大主席等重要职务者进行调动或调整,尤其是书记和镇(乡)长的调动较多。据市扶贫办脱贫攻坚工作情况显示,2017年以来,14个国重县先后调整不胜任的深度贫困乡镇党委书记6名、乡镇长3名、其他班子成员21名,调整补充村党组织书记23名,发展农村年轻党员116名③。除此以外,为了防止基层干部以权谋私,深度贫困乡镇迎来了最严厉的问责下乡,干部查处出现高峰。比如,2016年JQ区XJ镇在市纪委信访督办的案件占全区的60%,一些基层干部因为违法乱纪被撤销职务,问责力度空前。

四、扶贫新机制:基层行政包干制的成效、动力与限度

脱贫攻坚中的行政包干制不仅赋予承包方自由裁量权和剩余索取权,而且还将大量财政资源、物质资源、组织资源和人力资源注入到深度贫困乡镇,对乡镇赋权又赋能。它的动员效果显著,但是由于涉及多个包干主体,在彰显成效的同时也存在多方面张力。

(一)动员与整合:脱贫攻坚中基层行政包干制的成效

1. 构建起制度化的动员体系,实现了纵向和横向的深度整合

深度贫困乡镇包干第一责任人是省部级领导,属于体制内的行政权威,通过他打通市级层面条块关系,为基层的条块整合打好基础。在区县层面,党委成为动员各个职能部门和乡镇的核心载体。区县党政一把手不仅是贯彻上级意志的核心地带,更是对下发号施令的绝对权威。因此,扶贫中的层层包干对于脱贫攻坚的组织协调具有重要作用。第一,在纵向上实现了条块关系的整合,以“块”的地方权力,统合平级的“条”和下级的“块”,形成一个反科层的组织体系。在日常治理中,区县的扶贫办作为一个职能部门,其重要性很难与两办、发改委和财政局等部门比拟,但是在脱贫攻坚中,它属于牵头单位,借助行政权威,能较好地衔接与强势职能部门的业务。第二,在横向上实现体制内外的融合。在包干体制中,市委市政府每年都向扶贫集团下达消费扶贫和就业

① 源自《YD乡定点包干脱贫攻坚行动资料汇编》(2017-09)。

② 重庆市JQ区人民政府办公室《关于印发JQ区深化脱贫攻坚三年行动规划(2018-2020年)的通知》,2018-08-03。

③ 重庆市扶贫办《深度贫困乡镇脱贫攻坚工作情况》,2020-09。

扶贫的任务,事业单位、国有企业、大型私企在脱贫攻坚中起到了重要作用,实现着社会企业的责任担当。

2. 正式权力的非正式运作,充分动员熟人社会中的关系资源

对于体制内的负责人来讲,他们不仅可以通过正式身份调动体制内资源,也能通过私人关系调动社会资源,这充分弥补了财政资源的不足。一是通过正式关系调动体制内资源。比如,YL 村第一书记为审计局工作人员,由于审计局领导对贫困村的脱贫工作非常重视,一把手从发改委、交通局等其他部门协调了农田综合整治项目、小型水利整治项目、"四好农村路"等项目,极大地改变了贫困村的面貌。二是通过私人关系调动社会资源。除了项目的划拨和财政资源的转移以外,社会扶贫的力度也是空前的,这包括市场资源、群众资源等。

贫困治理过程是一个科层组织再造和社会再动员、再组织的过程。基层行政包干制下的脱贫攻坚"集中力量办大事"体现在两个层面:第一,通过行政资源的再重组,大量项目资源被整合到深度贫困乡镇,使深度贫困乡镇的基础设施得到了全面改善,为脱贫攻坚打下坚实的基础;第二,通过人力资源的再组织,不同部门、不同行业等多元主体参与到深度贫困乡镇的贫困治理,使原本组织薄弱的乡镇和行政村获得了丰富的人力资本,以此推进当地的项目建设和产业发展。

(二)隶属激励:脱贫攻坚中基层行政包干制的动力机制

与央地行政包干制下的政治竞标赛竞争不同,脱贫攻坚中基层行政包干制的动力不仅源于央地关系下地方官员之间的纵向发包产生的横向竞争关系,而且还受到横向和纵向政府间隶属激励的动力机制影响,而后者才是多包干主体的主要动力来源。

政府具有多委托多任务的特征,在多元扁平格局下,多委托方直线竞争代理方的注意力,代理方总体上呈现弱激励。如何才能激励代理方,这取决于政府多委托方的权威。从权威关系结构来看,政府的权威地位呈现差序格局,从党委政府、政府到职能部门依次降低,上级党委政府最具有实质权威,而上级政府具有正式权威,上级职能部门仅具有象征性权威,这被称为政府权威关系的三元差序格局。对地方政府而言,最能够吸引注意力的工作就是党委领导下的工作[17]。很显然,深度贫困地区的脱贫攻坚工作是一项全国性的重要工程,对于地方政府而言是一种阶段性的中心工作。"五级党委一起抓"就是以党委为核心确立这项工作的合法性和首要地位。

在纵向政府动力机制方面,隶属激励发挥了重要作用。为了回避传统科层制的弊端,地方政府建立起自上而下的隶属激励,极大地激活了科层体系,让基层行政包干发挥强大的政治势能,以如期实现贫困地区脱贫攻坚的总目标。首先,以党委统领全局。深度贫困地区的脱贫攻坚是重中之重、坚中之坚,是中西部地区地方政府的硬任务、死任务。在中央考核中,脱贫攻坚成为为数不多的单独考核任务之一,在四档表现中,处于后两档者有约谈风险,这对于地方党政一把手具有相当大的震慑力。其次,任务分解到个人。脱贫攻坚任务不仅分解到科层部门,而且以整体动员的方式,对每个人进行考核。科层制中,每个职务有固定的称谓、职责、管辖范围和工作内容,每个个体被分割成独立的单元,这只是常规工作的一部分。在脱贫攻坚中,其他工作让位于"两不愁三保障",脱贫攻坚的重要性被一再强化,通过压力传导和责任连带建立起强关联的隶属激励。

横向动力机制方面,对于非块状的职能部门工作人员或干部,他们与国家严格的科层制保持了一定的距离,处于国家和市场之间。比如国有企业的干部和职工就处在国家与市场的双重权属关系中,他们强烈的内驱力来自隶属激励。从地方帮扶主体来看,他们与政府之间有不可分割的关系。虽然不在直接的隶属范围,但是这些单位和企业具有"体制"属性,对于国家最高决策的政治任务,具有理所应当和不可推卸的责任。更为重要的是,这被纳入市委组织部人员的考核中,弱关联变成了强关联,松散连带变为刚性连带。在强动员结构中,这些具有"体制"属性的单位和企业,以党委为核心,建立了从上到下、从党委到职能部门的激励动员体制。通过过程监督机制和退

出考核制度,建立起包括约谈、召回等负向约束,对横向归口部门包干主体形成一系列的倒逼机制,把每一项工作落实到个人。

(三)张力与悖论:贫困治理中基层行政包干制的限度

高位推动使体制内的矛盾与张力容易激化包干主体之间的矛盾,尤其是驻乡工作队队长与乡镇党委书记之间的矛盾。与以往"第一书记"与村支书微妙而隐晦的关系不同,一种更为紧张和外显的矛盾关系存在于驻乡工作队队长和乡镇党委书记之间。由于深度贫困乡镇脱贫攻坚涉及到的权力和资源更为广泛,且两者在事权、财权和执行权方面存在诸多交叉和错位,这导致他们的冲突更为显性和剧烈。首先,从行政级别而言,驻乡工作队队长的行政级别一般高于乡镇党委书记,但是,在实际的事权方面,他们属于市属下派,暂时性驻乡,因此乡镇人事很难调动。其次,在资源协调方面,驻乡工作队也很难掌握从中央下到县里的项目资金,除非驻乡工作队依靠自己所属部门能够协调大量"条"上项目。一些驻乡工作队队长在脱贫攻坚规划编制、产业发展、集体经济壮大和项目实施方面插手较多,造成地方乡镇党委书记的不满甚至抵制,这为携手攻坚带来阻力。

不同部门对乡镇的影响力有显著差异。深度贫困乡镇的脱贫攻坚虽然在组织和财政上实现深度整合,但是由于财政上的转移支付很大部分通过"条",包干的部门属性对乡镇的影响力是不同的。乡镇是典型的块状结构,而市县的资源一般是条状结构,有专项转移支付能力的部门,经济权力大,带动资金的能力足,对乡镇会形成直接的干预。总之,乡镇领导会从资源、权力和社会资本的角度对部门力量进行综合考量和权衡。比如,对待组织部、纪委这种权力部门,或者发改委、财政局等资源性部门,乡镇领导一般会主动与之和谐相处,在项目规划、事务决策上给予充分的"尊重"。但是,如果是一些资源和权力均处于弱势的部门,比如妇联和总工会等单位,在人事和资源分配上就可能受到乡镇领导的抵制。这显示了强势部门和弱势部门对乡镇影响力的不同,进而影响脱贫攻坚的决策过程和治理绩效。

虽然脱贫攻坚中的行政包干制建立了市县乡村多层级的包干责任体系,但这是一种应急型的非常规化治理模式,不能在日常治理中大量使用。它把大量的行政资源、财政资源、组织资源、人力资源和社会资源井喷式的注入到深度贫困乡镇,使其在基层设施建设、房屋修缮、水利投资和通讯网络建设中有密集的财政投入。但是应当看到的是,改善的主要是硬件设施,对于产业发展、集体经济发展、村民本身致富能力的提升还是相当有限的。

五、从央地到基层:对传统行政包干制的修正和补充

传统行政包干是一个强有力的分析框架,但是传统行政包干制聚焦的是作为发包方的中央和作为承包方的地方党政一把手,忽视了行政包干制在中央—地方—基层框架中的运用。如果说传统行政包干是央地关系的行政包干制,本文的行政包干则是基层行政包干。它的基层性不仅体现在包干主体的基层性,而且体现在包干方式的不同、包干动力的差异及其包干绩效的差别。与央地行政包干制相比,基层行政包干制具有以下特征(见表2):

表2 基层行政包干与央地行政包干的区别

维度	央地关系间的行政包干	基层行政包干
包干主体	高位阶:地方党政一把手	基层性:市县乡村多层级、多主体
激励方式	预算分层制:经济激励为主	政治激励为主,辅之以强有力的负向约束
分权方式	权力统摄	多层级政府具体分权
包干动力	政治竞标赛	隶属激励
治理效能	扶贫领域是短板和弱项	扶贫治理中表现为高绩效

首先,基层行政包干制中的包干主体呈现为多层级性、多主体性和基层性。传统行政包干制主要讨论的是中央与地方间的关系,属于阶位高、层级少的政府授权行为,其中参与的主要是块状结构的党政一把手。在这种解释框架中,往往“只见机构不见人”,对于宏观政府行为具有较强解释力,但是在基层政府运作方面,对具体公共事务的运行缺乏深入的揭示。而基层行政包干则将包干主体下沉到县乡村,不仅包括党政一把手,而且还包括横向职能部门,这是对具体公共事务中基层政府行为的在地化分析。

其次,与宏观的央地行政包干不同,基层行政包干的包干方式以政治激励为主,而且具有负向约束的倒逼机制。税收分成制在央地行政包干中具有制度性的链接关系,是一种经济激励,但是对县乡村这些基层干部,并不具有包干动力。晋升是基层官僚最大的动力,而由于基层处于权力金字塔的底部,基层干部岗位多、基数大,为他们制造流动相对简单和容易,“就地提拔”条上流动频繁,绩效突出的部门内部干部流动增多,这成为基层行政包干的重要特征。同时,在政治激励方面,不仅有正向激励,而且有强有力的负向约束,这是脱贫攻坚中基层行政包干不同于传统行政包干制的地方。在传统行政包干制看来,扶贫具有难以量化的特点,很难进行横向排名和竞争,因此成为行政包干制治理的短板。但是精准扶贫通过“精准”治理,细化扶贫考核指标,同时强化负向问责倒逼机制,行政包干制发挥了它强大的治理效能。

再次,在行政分权方面,基层行政包干制的分权更加具体和微观,不具有央地行政包干中的统摄权力。周黎安提出,具有稳定组织结构的央地行政包干制,发包方拥有人事控制权、监察权、指导权、审批权和剩余控制权等权力,而具体执行权、决策权和自由裁量权交给了承包方。“将在外军令有所不受”,显示出央地行政包干制中承包方的统摄权力。但是在基层行政包干中,权力的隐性授权被细分,几个包干主体的隐性授权具有层次性和专属性,这体现了基层多层级授权的权力分属。

与传统行政包干制相比,本文中的基层行政包干制具有以下两个突破:

一是脱贫攻坚中的行政包干已经从央地委托—代理关系下沉到基层委托—代理关系,即央地行政包干到基层行政包干制,从纵向包干延展到横向包干。周黎安教授提出,中国行政发包制的特征是属地层层发包,在同一行政级别的属地主要官员之间存在晋升竞争,即地方政府官员之间存在政治锦标赛竞争。但是脱贫攻坚中的行政包干制显然已经不再局限于地方政府官员尤其是党委“块”的发包,本文所讲的发包已经下沉到乡镇,甚至行政村,而且在横向关系上,也不仅仅是“块”的发包,更主要的是包括了“条”的发包,以及对市场主体和社会主体的动员等。因此,脱贫攻坚中的行政包干已经从央地的行政包干关系下沉到基层行政包干,从纵向的行政包干扩散到横向的行政包干,包干的范围、深度和广度都大大拓展。在激励方式上,基层行政包干并不以政治竞标赛横向竞争为主,而是调动了包括职能部门、市场主体在内的隶属激励。

二是从治理效能来看,脱贫攻坚中的基层行政包干制不仅突破传统包干制在反贫困治理中的低效能局面,而且如期高质量地打赢了脱贫攻坚战,实现了集中力量办大事的效果。首先,基层行政包干制实现了纵向和横向的条块整合,利用行政权威动员了自上而下的行政机构,也发动了自下而上的社会参与,构建了国家、市场与社会在党政治理权力下的功能性耦合,通过多元主体助力脱贫攻坚,在很短的时间内实现了治理目标。其次,从脱贫攻坚的组织动员和实施效果来看,贫困治理检验了基层行政包干制机制的治理效能,体现了我国治理机制的灵活性、创造性和适应性。再次,自上而下的行政包干主体构建,不仅使包干主体的责任更加精准,而且多层级的包干方式防止了大水漫灌效果,有效回避了传统包干制下的扶贫治理是低效能、有短板和存在治理瓶颈[18]的弊端。

六、结语

通过对重庆市深度贫困乡镇脱贫攻坚的调查,本文分析了贫困治理中的基层行政包干制。与以往扶贫机制研究不同,本文跳出了党政扶贫和国家社会治理框架的传统范畴,借鉴行政包干制这一理论对扶贫机制进行再解释。在共性方面,本文利用了行政包干制中"包干"这一重要属性对深度贫困地区的脱贫攻坚进行再阐述,对包干方式也基本沿用了传统包干制的三个维度,即行政分配权、政治(经济)激励和考核体系。但是在具体包干主体、微观的分权方式和包干动力方面,基层行政包干制与传统行政包干制相比具有较大差异。由于扶贫已经从区域式扶贫下沉到精准扶贫,央地行政包干也下沉到基层行政包干,贫困治理产生了与传统包干制截然不同的效果。

从理论层面来讲,脱贫攻坚中基层行政包干制深化和丰富了传统行政包干制,为行政包干制的实施找到了新的实现土壤。在内涵上,基层行政包干制是在地方政府内部实施的包干体制,具有多主体性、多层级性。它是地方政府在央地行政包干下进行再分包的结果,也是地方政府为了高效实施某项重大任务时采用的治理策略。在包干主体上,基层行政包干制具有多元包干主体特征,包干主体不仅任务明确,责任清楚,而且在多层级的包干任务中,也展开横向竞争(比如深度贫困乡镇之间),这导致同一包干任务的多层级主体会在纵向上形成合力。在包干方式上,基层行政包干制通过不同层级的隐性授权,在多层次岗位中制造流动和晋升机会,极大地激发了包干主体的积极性,同时加大考核和监督,把政治激励精准到个人。在包干效果上,基层行政包干制让国家重大政策在地方得到高效落实,见证了政治对行政的形塑,市场和社会的良性互动,以及自上而下的政治动员和自下而上的社会参与如何达到融通。在包干动力上,基层行政包干制摆脱了央地行政包干下的政治竞标赛,在纵向行政体制和横向部门之间利用隶属激励动员各个主体,使压力体制下的目标责任制得到落实。如此,我们可以打破传统行政包干制不同领域治理效能的差异,优化行政包干制的内部机制,使它在更多领域得到运用。

从政策层面来讲,本文通过重庆市深度贫困地区脱贫攻坚经验案例,提供了贫困治理研究的一个新视角,这对于反贫困治理的研究具有重要意义,同时对于脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接也具有重要意义。首先,基层行政包干制作为一种组织动员方式,在乡村振兴中可以合理借用。比如,在产业振兴和集体经济发展过程中,可以合理地采用基层行政包干制,以便在重要指标和关键任务中实现突破,防止深度贫困地区贫困户返贫,补齐该地区集体经济薄弱和组织力涣散的短板。其次,作为一种嵌入机制,乡村振兴中基层行政包干制的运用需要处理好高位推动下行政包干主体之间的关系,协调好条块之间的冲突和矛盾。诚如前文所言,驻乡工作队队长与乡镇党委书记之间的矛盾,以及"第一书记"与村支书之间的张力需要上级部门关注,以便能够更好地助力乡村振兴。最后,在基层行政包干制中,有效衔接精准扶贫与乡村振兴需尽量减缓因帮扶单位资源禀赋差异而导致的驻村(乡)绩效偏差,减少不同帮扶部门因主客观因素所做出的选择性回应,回避帮扶主体与其他基层组织相互叠加导致基层权力内卷化,这将是乡村振兴中实施基层行政包干制需要注意的问题。

参考文献:

[1]郭亮. 土地征收中的"行政包干制"及其后果[J]. 政治学研究,2015(1):115.
[2]周黎安. 行政发包制[J]. 社会,2014(6):1-36.
[3]冯仕政. 政治市场想象与中国国家治理分析:兼评周黎安的行政发包制理论[J]. 社会,2014(6):70-84.
[4]周雪光. 行政发包制与帝国逻辑:周黎安《行政发包制》读后感[J]. 社会,2014(6): 40-51.
[5]郭亮. 土地征收中的"行政包干制"及其后果[J]. 政治学研究,2015(1):114-125.

[6]欧阳静. 县域政府包干制:特点及社会基础[J]. 中国行政管理,2020(1):25 - 29.
[7]杨华,袁松. 行政包干制:县域治理的逻辑与机制——基于华中某省 D 县的考察[J]. 开放时代,2017(5):182 - 198.
[8]田先红. 基层信访治理中的"包保责任制":实践逻辑与现实困境[J]. 社会,2012(4):164 - 193.
[9]安永军. 农村公共品供给中的"市场包干制":运作模式与实践逻辑[J]. 中国农村经济,2020(1):36 - 47.
[10]李小云,徐进. 消除贫困:中国扶贫新实践的社会学研究[J]. 社会学研究,2020(6):20 - 43.
[11]王雨磊,苏杨. 中国的脱贫奇迹何以造就? ——中国扶贫的精准行政模式及其国家治理体制基础[J]. 管理世界,2020(4):195 - 208.
[12]邓燕华,王颖异,刘伟. 扶贫新机制:驻村帮扶工作队的组织、运作与功能[J]. 社会学研究,2020(6):44 - 66.
[13]谢小芹. "接点治理":贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村"第一书记"扶贫制度的基层实践[J]. 公共管理学报,2016(3):12 - 22,20.
[14]张静. 行政包干的组织基础[J]. 社会,2014(6):85 - 97.
[15]付伟,焦长权. "协调型"政权:项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究,2015(2):98 - 123.
[16]周雪光,艾云,葛建华,等. 中国地方政府官员的空间流动:层级分流模式与经验证据[J]. 社会,2018(3):10.
[17]练宏. 注意力竞争:基于参与观察与多案例的组织学分析[J]. 社会学研究,2016(4):9.
[18]周黎安. 行政发包制[J]. 社会,2014(6):30.

The Grass-roots Administrative Subcontract under the Vision of Poverty Governance

YU Lian
(*College of State Governance*, *Southwest University*, *Chongqing* 400715, *China*)

Abstract: The grass-roots administrative subcontract is an important informal system in poverty eradication. In the framework of authorized-agents, local government set up in the form of "fixed lump sum" (province) cities and counties in rural administrative responsibility system, through the different levels of authorization and on internal flow and the flow of positive incentives to department cadres at the grassroots level, supplemented by interview, recall, removed negative constraints, and under the pressure type system to achieve the extraordinary mobilization. The core of the grass-roots administrative subcontract is to assign responsibility to individuals. With the local power of "blocks", it integrates the "rules" at the same level and the "blocks" at the lower level. The high level promotes the accurate sinking of projects, talents, funds and policies to the grassroots level, thus realizing the full participation of the state, market and society. However, the tension and contradiction within the system itself also tend to intensify the contradiction between the main body of the poverty alleviation, and at the same time, performance differences in poverty alleviation are caused by the responsibility of departments on a contract basis. The proposal of grassroots administrative subcontract in poverty alleviation expands and extends the scope of application of administrative contract system, revises and improves the theory of administrative contract system, and provides a mechanism for reference for the effective connection between poverty alleviation and rural revitalization.

Key Words: grass-roots administrative subcontract; poverty alleviation; implicit authorization; political incentives; negative constraints