

# “责任到人”的治理机制及其作用

——以脱贫攻坚战为例

周飞舟 谭明智

---

**内容提要** 无论是中国传统政治还是现代政治,在中国这样一个广土众民的国家,中央政府一直需要解决上层政策设计和政治意愿如何贯彻落实到地方的问题。通过对近年来脱贫攻坚战的运作形态进行分析,我们看到现有体制通过运动式治理模式,建立起一种普遍意义上的“责任到人”的机制来推动各项政策意图的落实。在这场运动中,中央地方关系以及地方政府间关系呈现出生动而复杂的运作形态,各项政策和各类主体的行为逻辑不断蔓延、复制、拓展,形成一种“自我要求”的氛围和导向,从而达到一定程度上的有效治理。

**关键词** 治理机制 责任到人 运动式治理 脱贫攻坚

---

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2020.03.007

## 引 论

2015年年底,中共中央召开高规格会议,决定在全国范围内开展一场被称为“脱贫攻坚战”的运动。会议明确到2020年现行标准下农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困。在此之后,各方力量被充分调动起来,并取得了显著的成效。根据国家统计局贫困监测数据,农村贫困人口从2012年的9899万减少到2018年底的1660万,贫困发生率从10.2%下降到1.7%<sup>①</sup>。从这个趋势来看,2020年实现脱贫攻坚的目标当无问题。在短短几年时间内完成如此艰巨的目标和任务,从中央的决策、动员到地方的落实、执行是如何展开的?这个行动与以往的政策执行与治理行为相比有什么特点与重要的不同之处?这对于我们理解中国的中央与地方间的关系与体制运作有什么启发?本文试图通过对脱贫攻坚过程中中央地方关系的考察来对上述问题进行一些探索。

中国作为一个广土众民的大国,中央地方间的关系构架及其治理效果一直是考察中国政治运作的核心问题。在传统社会中,中央的权威虽然能够在官僚体制内较为充分地体现,但是县以下的政策执行以及日常治理却是主要依靠士绅和宗族的自治或半自治来完成(费孝通、吴晗,2013)。在长时段的历史中,这种上下分治的结构在“一统体制”和“有效治理”的矛盾中往来摇摆,形成动态的平衡(周雪光,2011,2014)。自民国以来,通过国家政权建设、土地改革以及合作化等数次运动,基层社会的士绅、宗族网络和社会结构逐步解体和被改造,国家权力得以直接下伸至基层的农民,形成了上下一统的“总体性支配”的新格局(杜赞齐,2003;渠敬东、周飞舟、应星,2009)。在中央能够高效地指挥地方政府乃至影响地方社会时,中央和地方关系的变化会层层向下放大,产生很多非预期的后果。1958年开始的“大跃进”就是一个明显的极端例子。中央发动的跃进以及由此展开的财政放权最终变成了一场层层加码、几

近失控的“指标”的“锦标赛”，这是在国家权力实现对基层社会的完全支配之后发动“运动”的意外后果(周飞舟 2009)。在“总体性支配”的格局下，政治治理多采取“运动式治理”的方式，与所谓“常规治理”相比，运动式治理的基本特征就是打破官僚制度的运行常态，体现出非制度化、非常规化和非专业化的特征，所以经常会有“过火”“过头”之嫌，更容易表现出“左倾”的势头(冯仕政 2011)。在当代政府行为和治理的研究中，一方面学者们期待基层社会自治、半自治组织的出现，以缓解中央地方关系变动带来的放大效应；另一方面，大量的政府行为研究也在努力探索政府治理方式的各种表现及其规律，期待运动式治理向常规治理的转型。

改革开放以来，中央对地方的财政分权激励了地方政府在工业化方面的竞争，推动了中国工业化的新一波发展浪潮。20世纪90年代中期之后，分税制带来的财政集权刺激了地方政府在城市化方面的竞争，带来了中国城市化发展的高潮。财政集权也发展出了新型的治理方式，有些学者称之为“项目制”(渠敬东 2012)。在社会学看来，项目制是财政集权转向行政权力上移的具体手段，也是在治理技术高度发展的条件下，对原来的“总体性支配”的一种新型的代替方式；但是由于项目管理追求的是效率原则，所以对于那些难以用效率目标衡量的行政事务，其效果则不够理想(周飞舟 2012)。

无论是财政分权还是财政集权、工业化还是城市化，都是在地方政府竞争的格局下取得的成就。而地方政府的竞争，除了财政体制外，人事晋升的“锦标赛”也是一个持续的、相当重要的条件。如同财政分权一样，晋升锦标赛的理论也具有相当强的解释力(周黎安 2007)。在晋升锦标赛的理论之上，周黎安又发展出了“行政发包制”。他发现改革开放以来政府取得显著成就的领域都是那些政策目标相对单一和明确、官员努力的结果容易衡量和考核，从而使得横向竞争的效果较为明显的领域，如招商引资、维稳、计生、竞技体育、灾害重建、大规模流行疾病控制等等；但是在另外一些领域，如食品安全、教育、医疗、环境保护、扶贫救济等，“通常需要严格的规则、程序和精细化管理、长期持续的监管，以及要有廉洁尽

职的行政人员，而简单的资源动员和短期聚焦难以取得长期效果”(周黎安 2014)。

周黎安的这个发现与项目制研究的发现遥相呼应。无论是以“项目制”为中心的财政手段还是以“发包制”为中心的人事手段，都面临一个困难，即中央和地方关系在迈向“技术治理”的过程中，某些政策和事务行之有效，而另一些政策和事务则收效甚微。对于后者，并非下级政府不够重视，而是上级政府从根本上缺乏常规而有效的衡量和考核手段，属于政府考核办法中的“死角”，也是最难将考核指标“科学化”的部分，扶贫就是这其中之一的典型领域。

从脱贫攻坚战的动员部署、推进过程以及实行效果来看，中央与地方、地方与基层社会的关系处于一种不断的动态调整之中，既体现出了现有的人事、财政体制关系的特征，也展现出了原有的“运动式治理”的一些特点，还出现了一些新的要素。这些新的要素集中表现在对“人”而不只是“事”、对“动机和态度”而不只是“行为和政绩”的强调和重视上，并围绕此来展开一系列的人事和工作安排。从现有观察来看，除了党的纪律监察工作，各级政府脱贫攻坚过程中所运用的政治手段、调动的行政资源和社会资源、激发的联动效应、产生的深远影响，都远超过于其他任何一项工作，这也为我们观察和分析现有体制的运作机制和特点提供了很好的时机。

#### 脱贫攻坚战的部署与动员

2015年11月，中央扶贫开发工作会议召开，中共中央总书记习近平和国务院总理李克强发表讲话，会后印发《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(以下简称《决定》)，这成为接下来若干年扶贫工作的指导性文件。从这个文件我们可以看出这次脱贫攻坚战的不同寻常之处。

一是文件的命名方式。这项工作名之为脱贫攻坚战，意味着中央政府将改变以往对待扶贫工作的态度而将其视为一场“战争”或“战役”。“脱”，是指所有贫困人口都要如期摆脱“绝对贫困”。根据文件，脱贫攻坚战的总体目标是“到2020年，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障。实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平

均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。”“战”意味着战争,一场“输不起的硬仗”<sup>②</sup>。高层领导在不同场合多次强调,为了实现“两个一百年的奋斗目标”,在2020年如果还有绝对贫困人口,则无论如何都称不上是真正意义上的全面建成小康社会。地方各级政府发出的相应文件也纷纷使用战斗语言,一级一级立下“军令状”。

二是文件的类型级别。从文件类型及名称看,一般来说,政府发布的公文种类主要有决议、决定、意见、通知等15类,在上对下的政策部署中常见的主要有决议、决定、意见、通知等4类,其中决议和决定的重要性和级别往往较高。通常来说,一般性、常规性或延续性的政策及工作部署,用得较多的是“意见”,如我们所熟知的中共中央关于农业农村问题的一号文件<sup>③</sup>等。从文件抬头单位看,《决定》为中共中央国务院,代表了中央最高意志。

三是文件引领的文件体系。《决定》这个纲领性文件构成了一个庞大的文件体系的开端。按照通常的文件制定的流程和规则,这一文件的起草过程,也是各部门利益调整和分工的过程。印发前由相关部门牵头,充分酝酿;印发后则各部门根据职能进行分工,明确责任要求,出台相关配套文件。据统计,2015年11月至2018年底,国家层面实施《“十三五”脱贫攻坚规划》,以中共中央办公厅、国务院办公厅名义印发了14个配套文件,中央和国家机关各部门出台政策文件或实施方案200多个,内容涉及产业、易地搬迁、劳务输出、交通、教育、水利、生态、金融、健康、土地、水电矿产等等,几乎每个职能部门都能够从自身的业务领域出发,找到与扶贫工作相结合的点。一个覆盖农村社会经济和生活方方面面的全面政策体系网络迅速构建起来。

四是文件引领的部门分工。文件体系网络全面复杂,而每一项工作从部署动员到责任落实,均需各部门间分工协调配合,即所谓“牵头”“配合”机制。每项任务对应相应的责任部门,责任又分为牵头责任和配合责任。通常来说,牵头部门负总责,具体其他部门如何配合,则在很大程度上依赖于牵头部门的协调能力。很多时候牵头与配合

最后变成了牵头部门自己的责任。任务没有完成好,也是主要追究牵头部门责任。但在脱贫攻坚战的体系中,我们看到没有任何一个部门是完全的配合部门。每个部门都在不同领域有自己的牵头职责,哪怕是再看似不相关的部门<sup>④</sup>,也有其牵头职责所在。没有哪一个部门愿意自始至终只作为配合部门,都会主动结合本部门本系统的职能定位找到扶贫领域的牵头职责,即“扶贫+”。一种不同于以往的普遍牵头机制、牵头意愿、牵头氛围由此形成。

从战争角度来理解脱贫攻坚战,便是一场“人民战争”,没有组织和个人能够置身事外。从政策设计的角度看,不应落下可以发挥作用的任何一方,主要包括八个方面,即中央层面各部门力量、地方各级党委和政府的力量、东部发达省份帮扶中西部贫困省份的力量<sup>⑤</sup>、东部发达市县帮扶中西部贫困市县的力量、对新疆西藏等少数民族地区的对口支援力量、民营企业力量、其他社会爱心力量以及贫困人口自身的力量。由此看来,这场运动所调动起来的不单有传统意义上的体制内力量,而且有大量的体制外社会力量,更重要的是这些力量是以一种积极主动的姿态被调动起来。以前,对于体制外力量而言,扶贫更多的是“献爱心”和彰显企业社会责任的事情,而此时扶贫则成为热点的话题与课题,几乎所有的慈善活动如果不与扶贫挂钩便不够味道,扶贫主题的电影、电视剧、音乐作品如雨后春笋,资本市场也出现了扶贫概念,甚至各种虚假社会团体组织、骗人骗钱的各类项目也都挂上了“扶贫”的名号。

由中央部署和发动的脱贫攻坚战除了上述的“全面覆盖”和“全面动员”的特征外,在政策和行为上也激发了一些政府部门的“超常规”政策和行动的出台。2015年以来,中央各职能部门积极响应号召,出台各项超常规倾斜政策,“日常性”按部就班的政策已经难以体现其积极性了。在此以国土资源部门出台的土地增减挂钩政策为例分析何为“超常规”政策。

国土资源部门提出的扶贫口号是“翻箱倒柜”、“挖地三尺”和“倾囊相助”,先后多次印发相关政策文件,在土地政策方面尤其是土地增减挂钩政策上向贫困地区倾斜,“释放真金白银的政策红利”。土地增减挂钩政策是2008年以来国土

资源部门的一项土地改革试点工作,基本思路是对农民住房拆旧复垦,腾出建设用地指标,城市出钱购买指标可以在城区增加相应的国有建设用地指标。这其中包含的巨大收益对地方政府以及开发企业极具吸引力。为了稳步、有效地展开工作,国土资源部划定了两条政策“红线”,即“指标控制”和“范围控制”(谭明智,2014)。而作为脱贫攻坚倾斜政策,“倾囊相助”所突破的正是以上两条红线。2016年2月,国土资源部印发通知,<sup>⑥</sup>提出“各级国土部门要按照应保尽保的要求,加大对扶贫开发及易地扶贫搬迁地区增减挂钩指标支持。集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县和开展易地搬迁扶贫搬迁的贫困老区开展增减挂钩的,可将增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用,充分分化土地级差收益,加大对扶贫开发及易地扶贫搬迁的支持力度”。在原先的增减挂钩政策中,指标只能在县域内流转,而在省域内流转则大大提高了指标的流转价格。2017年,国土资源部进一步拓展增减挂钩政策,印发通知提出“省级扶贫开发工作重点县可将增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用”。这个文件的重点是将增减挂钩指标省内流动的县从国家级贫困县扩大到省级贫困县,受益的县在原来的832个国家级贫困县的基础上,增加了400多个省级贫困县,共有1250个贫困县适用该政策。2017年12月,针对深度贫困地区进一步放开规模限制,提出“深度贫困地区开展增减挂钩,可不受指标规模限制”,并允许“深度贫困地区节余的增减挂钩指标在东西部扶贫协作和对口支援框架内跨省域流转使用”。这个新政策意味着深度贫困地区农村可以腾出多少建设用地就可能通过增减挂钩获得多少指标收益。国土资源管理部门出台的优惠政策释放了巨大的经济效益。据报道,截至2018年10月,全国增减挂钩节余指标在省域范围内流转覆盖26个省份1250个贫困县,17个省份累计流转28万余亩,收益约800亿元<sup>⑦</sup>。

当然,这种超常规政策不具有可持续性。据报道,原国土资源部规划司负责人也表示该项政策具有特定的“窗口期”,要求各地在脱贫攻坚“窗口期”用好用活用足增减挂钩政策红利。实际上,增减挂钩政策以及由此带来的“农民上楼”正是中央和地方在土地管理、指标控制上博弈的

结果,中央对增减挂钩指标交易范围和规模的控制与土地管理以及城市化的大局有关(周飞舟、王绍琛,2015)。原国土资源部选择在如此重要的政策上“开口子”,正表明了对脱贫攻坚战最大程度的“超常规”重视。

我们看到,中央的纲领性文件犹如吹响了战役的“号角”,政府部门、企事业单位以及社会力量不仅全面动员起来,而且还有比较鲜明的“表态”意味,这背后的动员和激励机制是什么样的呢?

### “责任到人”与监督追究

从一般标准来看,自改革开放以来,除了计划生育政策外,脱贫攻坚战所动员的力量是最全最大的。大量的体制内和体制外力量被充分调动起来,特别是对于体制内而言,几乎不存在没有被调动的组织和力量。从现有的制度设计和政策效果看,脱贫攻坚战充分调动各类体制内力量的核心在于构建起一种全面的责任激励机制,这套机制的关键在于以“人”为核心。我们将这套机制分为以下四个部分来进行详细讨论。

#### (一) “责任到人”

中央与地方对脱贫攻坚的责任分配表述为“中央统筹、省负总责、市县抓落实”。具体而言,中央负责制定大政方针,出台重大政策举措。中共中央与国务院直属的部委和职能部门出台各自职能范围内的倾斜帮扶政策;省级党委和政府负责本省目标确定、项目下达、资金投放、组织动员、监督考核等工作。在市县层面,市级做好上传下达,县级党委和政府承担主体责任,县委书记和县长是如期完成脱贫攻坚任务的第一责任人。在基层的乡村层面,要完成各自管辖范围内的脱贫攻坚任务,在村一级派驻脱贫攻坚驻村工作队<sup>⑧</sup>,至少3人长期住在贫困村,一天不脱贫,一天不撤离。据不完全统计,2018年底全国在岗第一书记20.6万名、驻村干部90.6万名<sup>⑨</sup>。

脱贫攻坚战中责任分配最鲜明特点是层层签订“责任书”。中西部22个省(自治区、直辖市)省级党委和政府主要负责同志向党中央、国务院签订脱贫攻坚责任书,通常解读为“立军令状”,地方各级层层效仿,逐级签订脱贫攻坚责任书。责任书与常规政策执行的主要区别在于责任明确到人,准确地说,是地方“一把手”本人。“一把手

负责制”与“一把手”签署责任书有着一个重要的区别,即“一把手负责制”是常规的政府运作手段之一,表示这项任务的重要程度和重要级别,与“一把手”具体是谁、具体是哪个人没有明确的关系,前任“一把手”调职后,后任“一把手”接着负责;而“一把手”签订责任书则不同,责任书将工作与“一把手”本人连在一起,直接涉及了“一把手”的调任和升迁问题。

## (二) “不脱贫、不换人”

2016年4月,中共中央组织部和国务院扶贫办联合印发《中共中央组织部、国务院扶贫办关于脱贫攻坚期内保持贫困县党政正职稳定的通知》(以下简称25号文),这份文件很简短,其核心是第一条“自本通知印发之日起,贫困县党政正职在完成脱贫任务前原则上不得调离。脱贫摘帽后,仍要保持稳定一段时间。所辖贫困县较多的市(地、州、盟)和贫困乡镇的党政正职,也要保持相对稳定。”明确规定了“不脱贫、不换人”,这在共和国的历史上并无先例。这个政策在地方得到了严格的执行,部分省份已经提拔公示的县级干部也不得不退回原职。据报道,2016年6月3日,安徽省金寨县召开县领导干部会议,宣布六安市委副书记、金寨县委书记潘东旭不再担任金寨县委书记,原金寨人民政府县长汪冬接任县委书记。而6月15日,潘东旭又“官复原职”,其继任者汪冬回到县政府依旧任县长<sup>⑩</sup>。部分媒体在报道留任政策时,提出“留任是信任、留任是责任、留任是新的开始”<sup>⑪</sup>。

25号文是对“责任到人”最为彻底的落实。“责任到人”与一般的“岗位责任制”“目标责任制”不同。后者是用一系列明晰的考核指标定义一个领导“岗位”的责任,实际上可以叫作“责任到岗”,“责任”与岗位相连,而与具体的人是分离的(王汉生、王一鸽,2009)。即甲担任此领导职务,必须担负这些责任,若换成乙,这些责任就由乙来担负,而甲不再对此负责。“责任到人”则针对岗位的人,要求责任与人不能分离,而责任都是岗位责任,所以便有了这种人不能离岗的新规定。

对于官僚体制来说,晋升是最大的内生动力,也是追求政绩的深层原因,这鲜明地表现在“晋升锦标赛”以及“行政发包制”上。但25号文的逻辑显然与晋升锦标赛不完全一致,这背后涉及

的问题和机制比用“晋升”来理解政府行为更加复杂一些。而且,“不脱贫、不换人”并非与晋升完全矛盾。根据25号文的规定,对于那些“表现特别优秀、实绩特别突出的贫困县党政正职,可提拔担任上一级领导职务,但仍要继续兼任现职,并把主要精力放在脱贫工作上。”这是“就地提拔”的办法,即晋升的只是官阶,岗位不变。例如,2016年5月,四川省委出台文件<sup>⑫</sup>提出“在脱贫攻坚期内,保持贫困地区县乡领导班子特别是党政正职、专职副书记、政府分管副职及有关部门负责人的相对稳定,换届调整后原则上不调整岗位,不脱贫、不摘帽、不换人。对表现特别优秀、实绩特别突出的贫困地区县乡党政正职,可提拔担任上一级领导职务,但仍要继续兼任现职,并把主要精力放在脱贫工作上”。从这份文件中我们可以看到中央与地方关系中复杂而有趣的一面。一方面,四川省委将25号文的精神“层层延伸”,不但县乡正职“不换人”,“专职副书记、政府分管副职以及有关部门负责人”也都“不换人”;另一方面,“就地提拔”的范围也由中央文件规定的“县级正职”扩大到了“县乡正职”。政府管理体系一般都是金字塔型的,越往下,岗位和人员越多,要靠不停的流动才能创造晋升的机会,也才能找到适合晋升的人才。若严格按照25号文执行,则贫困乡级正职领导既不能离岗,又不能提拔,怎么调动起积极性呢?从四川省委的文件中我们可以看到地方的为难之处。通过政策延伸来扩大“不换人”的范围,同时也扩大了“就地提拔”的人员范围,这就既落实了中央文件精神,又对地方乡级党政领导进行了一定程度的激励。2016年,四川省共调整65名贫困县党政正职,17名贫困县县委书记晋升为副厅,但仍任原岗位<sup>⑬</sup>。所提任或新任岗位为上一级“四大班子”副职,如“市(州)委常委”、“副市(州)长”、“市(州)人大常委会副主任”及“市(州)政协副主席”<sup>⑭</sup>。2018年,四川省凉山州委书记提拔为省政协副主席,但仍任原州委书记<sup>⑮</sup>。

虽然“就地提拔”也算晋升,但是却是打了折扣的“晋升”,而且其在范围和人数上,相较以往大大缩减,其激励效应也必然大打折扣。实际上,如我们在第一部分引述周黎安的研究所述,“扶贫”这类政策任务的“发包”效果是比较差的,也

就是说,只靠“晋升”激励不会获得如招商引资、计生维稳那样的效果。中央政府在发动脱贫攻坚战背景下出台这种“责任到人”、“不脱贫、不换届”以及“就地提拔”的政策可以视作应对这类“发包”效果差的政策任务的特殊手段。在岗位目标责任制下,有政绩就晋升,晋升即离岗,政绩是考核和晋升的关键;在“责任到人”的制度下,有政绩虽然可以晋升但不离岗,此后若有问题,则仍然要负责任——这是一种结合了“反向激励”的责任制,既然难以测量和考核真正的成效和政绩,那么可以用找问题、做惩戒的方式来推动实际工作。

### (三) 监督与惩戒

责任明确且“责任到人”后,剩下的主要问题便是如何督促政策的落实。从目前看,脱贫攻坚战建立起了一套相对完整的督促监督体制,也使用了一些新办法。

第一,传统的“条条块块”式监督体制。从“条条”上看,脱贫攻坚任务较重的中西部22省份,省级、市级、县级都建立并扩充了扶贫办(局)等职能机构,同级成立扶贫开发工作领导小组,一般由本级党委书记和政府长官任双组长。上级对下级实行工作任务安排和督促落实。从“块块”上看,脱贫攻坚工作作为本级党委政府的一把手工程,党委政府的各方力量都被充分调动起来,包括同级监督检查机构,其力度之强不言而喻。

第二,建立专门考核体系。中央层面出台省级党委和政府扶贫开发成效考核办法,每年考核一次,考核对象是省级党委和政府,考核结果直接上报中央。需要格外加以强调的是,在“责任到人”、全体动员的大背景下,考核的意义发生了重要的变化。若考核结果较差,不仅意味着工作能力差,更加意味着政治态度不合格。这就是“责任到人”和“责任到岗”的本质差别之所在。这种考核机制设计,很快在各地各部门被复制拓展,某种程度上也造成了基层迎评迎检负担过重。考核负担重的核心原因在于迎接考核负担重,各级地方政府在应对考核或迎接各类检查上花费了大量精力。一次单项考核可能只去某一个县,但所有的县都要有针对性地进行准备。为解决考核负担过重的问题,中央层面也多次做出努力加以管控。

第三,开展第三方评估。中央层面引入以高

校和科研院所为主的第三方机构,重点评估精准识别和精准帮扶工作落实情况。2016年,国务院扶贫开发领导小组委托中国科学院牵头对全国22省份扶贫工作进行第三方评估的“试评估”。2017年初,对2016年扶贫工作成效进行正式第三方评估,共组织22个第三方评估组,分赴22省份的117个县、630个村,针对15000名建档立卡贫困户和6600名脱贫户进行了扶贫工作成效评估调研。

第四,民主党派监督。中央层面安排8个民主党派中央分别对应8个贫困人口多、贫困发生率高的中西部省份进行监督,督查期限为5年。

第五,纪检部门的纪律手段。在脱贫攻坚战中,责任追究在某种意义上已经超出了业务部门本身的范畴,被更多地赋予了政治意味。纪律手段,作为人事手段的延续和拓展,在脱贫攻坚战的责任激励机制中发挥越来越重要的作用。自2018年至2020年,中央纪律检查委员会统领扶贫领域腐败和作风问题专项治理<sup>①6</sup>,如果出现严重问题,一项具体部门的业务性工作则有可能转化为政治性问题<sup>①7</sup>。除了以上几种体制性监督力量外,媒体也在不同程度上发挥了监督作用。

整体上看,在中央层面,运用多种监督力量,建立起完备的工作监督体系,自上而下,层层复制拓展,形成一种紧张的氛围。同时,以中央层面主导的扶贫开发工作成效考核的结果为依据,建立起中央约谈地方的工作机制。简单来说,每年的扶贫考核结果分为好、较好、一般、较差四档。好的一档,予以奖励;一般和较差的第三档和第四档,则由国务院分管领导代表党中央进行约谈<sup>①8</sup>。同时,考核结果送中央组织部,作为对省级党委、政府主要负责人和领导班子综合考核评价的重要依据。<sup>①9</sup>在这样一个考核与约谈机制下,中西部22省份的积极性被充分调动起来,各省间形成一种强烈的竞争关系。如同考试一般,位列“好”的第一方阵的省份,希望保持荣誉,来年成绩不要变差。位列“较好”的第二方阵的省份,希望继续努力,来年成绩进入“好”的方阵,而要避免掉入“一般”或“较差”的方阵。位列“一般”的第三方阵的省份,今年已经被约谈分管负责同志了,则必须加倍努力,防止来年再被约谈。而位列“较差”的第四方阵的省份,则毫无退路,省委书记和省长已被

约谈,必须强力整改;如果来年仍被约谈的话,显然就不是简单的工作能力问题了。

脱贫攻坚成效考核及约谈机制,对于各省震动很大,尤其是对于被约谈的省份党政负责人而言,作用立竿见影。这种考核以及约谈的机制,由上而下在各地各级各部门得到迅速而更为严格的复制和扩大,各级各部门也都在自身的管辖范围内进行不同方式的约谈,省级约谈工作末位市县,县级约谈工作末位乡镇,乡镇约谈工作末位村。约谈,俨然已成为一种常规<sup>②</sup>工作方式。

#### (四) 事后追责的权力

对于中央政府而言,可以通过现代科技掌握更多更全更准的来自地方的信息,自上而下都可以充分运用各类信息技术手段获取更多下级的信息。实际上,以往“运动式治理”所导致的“过头”“过火”问题都与上下信息堵塞、弄虚作假有关。按中央政府的意图,此轮脱贫攻坚战的最大特点是精准。欲求精准,必然要求获取更多的信息。2014年起,由国务院扶贫办牵头组织开展了针对全国农村贫困人口的建档立卡工作,共动员组织了80多万人进村入户,共识别出12.8万个贫困村、2948万贫困户、8962万贫困人口,收集整理了全国贫困人口分布、致贫原因、脱贫需求等信息,第一次建立起全国统一的扶贫开发信息系统。按照官方说法,这一信息系统的构建,解决了“扶持谁”的问题,后期所有的政策手段所针对的对象,也都将以往大概概念的贫困地区和贫困人口转为有据可查的个体。只有在最大限度地追求信息“精准”的基础上,“事后追责”机制才可能建立起来。

“事后追责”是前述“责任到人”、“不脱贫、不换人”及监督约谈等以管“人”为中心的责任机制的最后保障。所谓“事后追责”有这样几层意思:一是上对下充分授权,在一定框架内给予下充分的操作空间,上级只对结果有要求,如同战争期间的“将在外君命有所不受”;二是下必须为自己的所作所为负全责,出现任何问题,上即对下追责;三是由于上对下的监管不是全面的,即中央政府不会同时对全部省份进行追责,而是有相对多的精力对某一地区进行监管,这种压力比全面监管的压力更大。从实际操作的情况看,一旦这种事后追责的权力机制得以运作起来,身处其中的每一个人都难免担心自己成为那个“被发现”甚至

“被追责”的人。

#### 地方的态度与反应

从上述中央对地方一系列新举措看来,脱贫攻坚战发动和进展既结合了以往“运动式治理”的一些方式,如高规格、大规模、政治化的部署和动员,又有意识地将责任和任务从“事本”向“人本”转变,即“责任到人”、不得离岗、监督到人及事后追责等,以保证政策执行和落实的效果。这在地方引起的反应也与以往地方竞争乃至“锦标赛”的态势不同。

地方竞争、“锦标赛”的关键,是有比较明确单一的“指标”或“锦标”去比赛,但扶贫政策却很难给出如此明确单一且可以简单衡量的指标。中央政府明确提出“十三五”期间脱贫攻坚的目标是“两不愁、三保障”,要解决的只是绝对贫困问题,而摆脱绝对贫困并不等于实现小康。“两不愁、三保障”是明确的标准,但是这种标准缺乏越高越好的“竞争性”。

按照传统的做法,地方出现指标竞赛的情况是有必然性的。在脱贫标准问题上,部分地方出现了抬高标准的做法,将脱贫与小康混为一谈。特别是在新闻宣传报道中,出现了宣传贫困人口看病就医不花一分钱<sup>③</sup>的偏差。这明显是用“锦标赛”的态度来对待脱贫攻坚。所谓“不花一分钱”并非不花钱,而是指在政策范围内全部报销,具体地说,指按分级诊疗的要求在指定范围内的医院看病就医,并且所花费用全部在医疗报销目录内。部分地区因为贫困人口住院不花钱,导致贫困人口感冒发烧都要到乡镇卫生院去住几天的情况时有发生,病人少花钱,医院多挣钱,但浪费的无疑都是医疗保险基金的钱。同样的案例,还发生在易地扶贫搬迁过程中,部分地区任意提高住房面积和补助标准,导致早搬迁的农户不如晚搬迁所享受到的待遇高,引发新的社会矛盾。这些正是以往“锦标赛”的弊病之所在,极有可能导致弄虚作假、形式主义的风气盛行。

中央政府明确意识到了这一问题。中央领导在不同场合多次强调脱贫只是摆脱绝对贫困,不是一步奔小康,地方不得毫无节制地吊高胃口。这些指示在很大程度上及时压制了许多这方面的苗头。如前所述,在政治运动中,地方的反应和态

度是中央衡量地方的关键因素,在“锦标赛”中,态度是通过“层层加码”来表达的。而扶贫恰恰不具备直接的层层加码的条件,我们也可以从这个角度来理解脱贫攻坚变成一场特别的政治运动的深层原因。

如我们上节所论述,脱贫攻坚的实施过程以“责任到人”和“反向激励”为主,监督也是以“找问题”为主,这就使得地方政府在执行过程中的态度向“不出事”方向转变,而这种转变又会反过来影响中央对地方的政策重心,从而固化这种“不出事”的逻辑。我们以地方对项目资金的态度为例来对此进行简要分析。

“项目制”的基本出发点在于,国家一方面通过事本主义的原则确定不同的专项目标并以此进行资源分配;另一方面,在意识形态上树立规范和典型,激发各级各部门的竞争积极性,从而在更广泛的层面实现国家政策意志。“项目制”发挥作用的前提是地方对项目具有强烈的渴求性,希望通过获取更多的项目来完成手中的工作。一旦这种渴求性下降,项目的吸引力减弱,或者说获取项目的收益远低于其所承受的风险的时候,围绕项目所形成的动员机制则会大打折扣。

2013年12月底,中央印发文件<sup>②</sup>提出改革财政专项扶贫资金管理机制,要把资金分配与工作考核、资金使用绩效评价结果相结合,探索以奖代补等竞争性分配办法。2014年8月,国务院扶贫开发领导小组印发文件<sup>③</sup>,强调要改革资金分配机制,建立资金竞争性分配机制,资金分配与扶贫开发工作考核、资金绩效评价结果挂钩,探索实行包干制等办法,把资金分配与扶贫目标、任务结合起来。我们可以看出,中央政府用以调动地方积极性的依然是简单的竞争性资金分配机制,其前提依然是默认地方政府对于项目及项目资金具有强烈的获取愿望。然而,在脱贫攻坚战的推进过程中,特别是在“责任到人”和事后追责制度逐步建立的过程中,这种竞争性的逻辑逐渐发生了变化。脱贫攻坚不同于一般的项目,这是硬性任务,到了时间节点必须完成,没有先后之分,因此地方竞争的态势实际上是被弱化了。随着时间的推移和紧迫性的增加,中央对地方的支持也越来越不能采取竞争性的项目逻辑,而是采取监督检查式的“责任到人”逻辑。在越来越严重的责任追究

机制下,“干得好”“不出错”的人事逻辑逐步代替了“干得多”的政绩逻辑。

这些中央地方关系的细微变化,导致下对上的项目的态度逐渐发生变化,围绕项目或项目资金的竞争性机制的作用逐渐减弱,而这也构成了地方行为态度变化的前提。同时,我们也可以看到,随着项目吸引力的下降,整个动员机制的重心逐步转向以更加直接的“责任到人”和事后追责的机制,即是一种以人事安排为基础的监督和追究机制。

### 运动式治理与政治风气

脱贫攻坚战为我们理解中央地方及政府间关系提供了一些新的材料和视角。在这场运动中,中央地方关系以及地方政府间关系呈现出生动而复杂的运作形态,出现了一些新特点。我们从以下三个方面进行分析和讨论。

#### (一) 运动式治理的地位和作用

在关于政府行为及治理的研究中,运动式治理被看作是不规范的治理手段,其负面作用甚多,至多只能作为常规治理手段的补充。作为运动式治理的极端案例,脱贫攻坚战向我们展示了这种治理方式一些不可替代的功能。

首先,脱贫攻坚战作为一场中央发动的“战役”,一时间成为各级政府、所有部门的最重要工作。它打破了政府工作的许多日常惯例,要求将这项工作放在最重要、最紧迫的位置上。以2017年9月中部某省某市教育系统脱贫攻坚“百日行动”动员大会<sup>④</sup>上领导讲话为例。据报道,此次会议有市教育局班子全体成员、中小学幼儿园校长(园长)、局机关全体干部、教师进修学校精准扶贫全覆盖干部共计180余人参加会议。会议要求全市教育系统严格按照《市脱贫攻坚“百日行动”实施方案》的通知要求,“要工作一边倒,当前所有的时间、人力、物力和各种资源都要向脱贫攻坚倾斜,一切工作都要服从、服务脱贫攻坚,与脱贫攻坚有冲突的都要向脱贫攻坚让步,形成脱贫攻坚一边倒的态势”。显然,“一边倒”“倾斜”“让步”等词语,表明的都是同一种态度。这种态度并不意味着其所做的其他事情不重要。该市教育系统参与扶贫,重点在于防止贫困子女辍学和为其发放教育补助,这些措施都是具有非常积极的

意义的,但显然这并不是他们真正的“中心”或“本职”工作。教育系统的本职工作是常规工作,是毋庸置疑需要做好的。在脱贫攻坚战的背景下,那些非常规的“增选动作”是最重要的,或者说要把它们“作为”最重要的工作。这表明的是一种态度,上上下下不断表态是极端的运动式治理最重要的表现,在“战役”期间,这些工作如果做得不好,常规工作做得再好也会大打折扣,甚至归零。

其次,运动式治理特别有利于将那些在政府中“不温不火”的工作向前推进。所谓“不温不火”就是按照常规的工作去抓则不会取得什么成效,不抓的话也不容易看出什么问题来,只要“不出事”就“没有事”,比如食品、交通、生活的安全管理以及扫黄打非、交通安全、扶贫救济等。所谓“不会取得什么成效”,是指这些工作显示不出特别的“政绩”,但是一旦出事,就会丢官。运动式治理发动尽量多的人集中在一段时间“打扫”“清除”潜在的隐患,是政府治理中最常见的做法。这种做法之所以有效,是因为暗含了一些特殊的管理和激励机制,这是脱贫攻坚战最能启发我们的地方。

### (二) “人”与“事”的辩证关系

正如周黎安《行政发包制》一文所述,对于上述一些政府事务,“发包制”无效,常规管理也没有什么效果,按照他的观点,其关键在于缺乏简单明确的衡量指标,上级政府无法按照明确而相对客观的“指标”对下级政府的行为进行测量,以影响其晋升前途。而本文的发现是,对于这些缺乏明确指标的政府事务,似乎运动式治理的效果更好一些。从脱贫攻坚战的过程来看,主要有两点值得注意。一是中央政府管理的重点从“事”向“人”转变,或者说将扶贫工作与具体的人联系在一起,“责任到人”,而且“不脱贫、不换人”,保留了事后追责的机制,这与“运动式治理”中的重视态度和动机的逻辑完全一致。二是“反向激励”的机制起了主要作用。所谓“反向激励”,是指不强调所谓“政绩”,因为这类事务缺乏“好”的衡量指标,而是强调“问题”,或者说一切达标、不出问题就是好的“政绩”了。这在脱贫攻坚战中突出地表现为引入各种“问题导向”的监督、检查机制以及相对严格的惩戒措施。从结果来看,虽然存

在外行监督、文牍主义等各种问题,但实际效果是毋庸置疑的。

### (三) 政治风气与大国治理

在中国这样一个广土众民、五级政府的大国,中央政府的政令能够顺畅下行,地方社会的真实情况能够如实上达,是非常困难的事情。中央政策在向下传达、落实的过程中如何不被大打折扣,地方又如何能够领会上级精神而因地制宜地执行政策,是我们研究政府行为时最为关注的问题之一。要做到这一点,首先需要发挥政府中官员的主观能动性,政府官员如何理解和领会政策,又如何落实和执行政策才是关键。从脱贫攻坚战的过程来看,以“战争”“战役”的形式来部署和动员这项政府事务,其用意在于充分提高地方各级政府的重视程度以发挥其能动性,而避免使这项重要的民生事业被淡化、湮没在政府的日常事务之中。各种以“人”为中心的监督追究机制其用意也是如此。这些措施汇成了一股强烈的政治风气,这种风气及其背后的逻辑不断地蔓延、复制、拓展乃至自我生长,浸润在这种风气中的各级官员甚至体制外力量,也都会自觉不自觉地对扶贫工作“另眼相看”,这就已经在很大程度上达到了治理的目的。

同时,我们也要看到,这种政治挂帅的动员机制,围绕目标制定出台各类常规和超常规政策,其动员效果显然是强有力的,效果立竿见影。但支撑这种强动员的是对“服从”和“忠诚”等政治态度的强调和重视,这些政治态度如何能够与良好的政治风气相互促进是大国治理的长期关键任务之所在。<sup>①</sup>

①《国家统计局:2018年全国农村贫困人口减少1386万人》,http://www.xinhuanet.com/2019-02/15/c\_1124120302.htm。

②《坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局 众志成城坚决打赢这场输不起的攻坚战》,http://dangjian.people.com.cn/n1/2016/0811/c385773-28629722.html。

③如2019年中央一号文件《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》。

④例如2016年9月9日,证监会发布《中国证监会关于发挥资本市场作用服务国家脱贫攻坚战略的意见》,提出对贫困地区上市企业的优待措施。

⑤按照东西部扶贫协作结对关系,由10个东部省份及12个东部地级市结对帮扶12个中西部省份及部分地级市,实现对

民族自治州和西部贫困程度深的市州全覆盖。

- ⑥《国土资源部要求用好用活增减挂钩政策 积极支持扶贫工作》,http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201602/t20160219\_1396910.htm。
- ⑦《土地增减挂钩节余指标覆盖 1250 多个贫困县》,http://china.com.cn/2018-10/18/content\_66778977.htm。
- ⑧通常由市县相关职能部门抽调人员组成驻村工作队,工作队成员同时需要与原单位脱钩,不再承担原单位的工作。
- ⑨《全国在岗第一书记逾二十万》,http://cg.jschina.com.cn/mp2/pad/c/201812/07/c567761.html。
- ⑩《县委书记晋升后又“官复原职” 继任者仅干 12 天》,http://www.sohu.com/a/86067028\_396170。
- ⑪《不脱贫,不脱钩! 湖南 51 个贫困县党政正职均继续留任原职》,http://news.xtol.cn/2016/0921/5078046.shtml。
- ⑫2016 年 5 月四川省委办公厅印发《关于加强党建工作组织工作作为脱贫攻坚提供坚强组织保障的意见》。
- ⑬《脱贫攻坚 四川 17 名贫困县县委书记晋升为副厅》,http://sichuan.scol.com.cn/dwz/201701/55810539.html。
- ⑭《四川 17 名贫困县县委书记晋升副厅? 为何提拔却不离原岗?》,http://dangjian.people.com.cn/n1/2017/0115/c117092-29024035.html。
- ⑮ 信息源自 http://sichuan.scol.com.cn/ggxw/201801/56071759.html
- ⑯2017 年底,中央纪委印发《关于 2018 年至 2020 年开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理的工作方案》,明确从 2018 年到 2020 年持续开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理。
- ⑰2018 年 1 月,中央纪委监察部网站针对河北省扶贫领域存在的突出问题措辞严厉地进行了批评,“监督监管层层失守”,认为“张家口市委、市政府对脱贫攻坚工作重视不够,督促、检查和监督不到位,对基层存在的虚报冒领、截留克扣、强制收费、违规分配、优亲厚友等问题,调查研究不深入,解决问题不得力,对专项检查、巡视反馈的问题没有全面整改,举一反三。”责令市委书记、市长做出深刻检查,并向全省通报,分管脱贫攻坚工作的市委副书记、副市长受到党内警告处分,两名县委书记、县长被免职。新华社《河北省委对张家口市及有关县扶贫领域突出问题严肃问责》,http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/03/content\_5252929.htm。
- ⑱据报道 2017 年 4 月,时任国务院扶贫开发领导小组组长、国务院副总理汪洋约谈 2016 年省级党委和政府扶贫工作成效考核综合评价较差且发现突出问题的 4 省(即所谓第四档)党政主要负责同志;约谈综合评价一般或发现某些方面问题突出的 4 省(即所谓第三档)分管负责同志。
- ⑲《书记省长被约谈的背后》,http://media.china.com.cn/cmyw/2017-08-30/1125963.html。
- ⑳因脱贫攻坚工作不力而被约谈的新闻随处可见,在此随举几例。《脱贫攻坚工作不力 常德鼎城 6 名干部被约谈》,http://hn.rednet.cn/c/2017/08/01/4378254.htm 《河南:脱贫攻坚考核“一般”要被约谈》,http://news.xinhuanet.com/local/2017-10/01/c\_1121756071.htm。
- ㉑《看病不花钱? 山西省首推贫困人口免费看病》,http://ucwap.ifeng.com/lady/vnzq/news?aid=125651113&p=2&t=1。

㉒《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》。

㉓《国务院扶贫开发领导小组关于改革财政专项扶贫资金管理机制的意见》。

㉔信息源自 http://www.sohu.com/a/195515624\_508448。

#### 参考文献

1. 邓小南主编《政绩考察与信息渠道——以宋代为重心》,北京大学出版社 2008 年。
2. [美]杜赞齐《文化、权力与国家——1900-1942 年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社 2003 年。
3. 费孝通、吴晗《皇权与绅权》,生活·读书·新知三联书店,2013 年。
4. 冯仕政《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》2011 年第 1 期。
5. 渠敬东、周飞舟、应星《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》2009 年第 6 期。
6. 渠敬东《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012 年第 5 期。
7. 钱穆《中国历代政治得失》,生活·读书·新知三联书店,2001 年。
8. 谭明智《严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》,《中国社会科学》2014 年第 7 期。
9. 王汉生、王一鹤《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》2009 年第 2 期。
10. 杨宏星、赵鼎新《绩效合法性与中国奇迹》,《学海》2013 年第 3 期。
11. 周飞舟《锦标赛体制》,《社会学研究》2009 年第 3 期。
12. 周飞舟《财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”》,《社会》2012 年第 1 期。
13. 周飞舟、王绍琛《农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究》,《中国社会科学》2015 年第 1 期。
14. 周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007 年第 7 期。
15. 周黎安《行政发包制》,《社会》2014 年第 6 期。
16. 周雪光《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011 年第 10 期。
17. 周雪光《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索》,《开放时代》2014 年第 4 期。
18. 周雪光、练宏《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012 年第 5 期。
19. 折晓叶、陈婴婴《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”的社会学案例分析》,《中国社会科学》2011 年第 4 期。

作者简介:周飞舟,北京大学社会学系教授、博士生导师,北京大学中国社会与发展研究中心研究员;谭明智,北京大学社会学系博士研究生。北京,100871

(责任编辑:毕素华)