

【专栏：乡村振兴的理论与实践】

# 条块结对：脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接的经验阐释

马超峰<sup>1</sup>, 肖龙<sup>2</sup>

(1. 南京林业大学 人文社会科学学院, 江苏 南京 210037; 2. 南京大学 政府管理学院, 江苏 南京 210023)

**摘 要:**巩固拓展脱贫攻坚成果,实现脱贫攻坚同乡村振兴的有效衔接,需要总结脱贫攻坚中的实践创新案例。作为中国政治制度中的实践创新典范,条块结对能够整合资源、调整科层流程,从而实现治理目标。采用无结构观察法和深度访谈法,对中部 S 省 Q 县的考察发现:在脱贫攻坚过程中,部门与村庄结对形成任务型行动共同体,以项目进村为工作核心,通过定目标、结对子、谈项目、抓落实来完成相应的脱贫任务。在部门进村过程中,条块结对利用资源整合与科层压缩两种机制,通过对项目的合成、借用与转化来回应脱贫任务下的压力考核。在全面推进乡村振兴的过程中,需要继续发挥结对的治理优势,但面对整合与压缩后的基层治理场域,则需要关注因资源与权力过密可能存在的项目持续与治理内卷风险。

**关键词:**脱贫攻坚;乡村振兴;部门进村;条块结对

**中图分类号:**D601      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2022)01-0078-10

## 一、问题的提出

打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后,需进一步巩固拓展脱贫攻坚成果,总结脱贫攻坚中的治理经验,从而有效衔接乡村振兴战略。作为实现全面小康社会的关键部署,脱贫攻坚不仅改变了以往国家对农村的汲取状态,而且加速了国家对农村的反哺力度,反哺内容涉及经济、社会、政治与文化等诸多方面,各种政策、资源、项目以及精英开始精准嵌入农村<sup>[1]</sup>。国家权力的积极在场以及强有力的动员能力,使脱贫攻坚工作融合了政治、行政和社会三重维度<sup>[2]</sup>,极大地促进了脱贫事业发展。2021 年 2 月 25 日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告:“我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,现行标准下 9899 万农村贫困人口全部脱贫,832 个贫困县全部摘帽,12.8 万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务。”作为一项强干预型社会政策,脱贫攻坚既是基层社会摆脱贫困的行动指南,也是激励基层社会治理创新的实践场域。梳理脱贫攻坚中实践案例的治理经验,不仅可以巩固拓展脱贫攻坚成果,使其同乡村振兴有效衔接,还有利于基层社会治理内容拓展与治理实践深化。部门进村就是脱贫攻坚战中的典型案例。

所谓部门进村是指为完成脱贫攻坚总任务,将区域内脱贫攻坚任务由工作小组分解到相关部门,然后部门与村庄结对来一同完成相应脱贫指标。在此过程中,部门与村庄因脱贫攻坚任务而结对,项目则是连接条与块之间的纽带,条块结对是部门与村庄为完成脱贫攻坚总任务而形成的行动共同体。与以往村庄向上“讨项目”带来的“向下发包”不同,本文所讨论的是部门“带项目”结对进村。这种给予型的项目植入,在动员方向上与以往项目的过程存在一定差异,

收稿日期:2021-01-15

基金项目:国家社会科学基金重大项目“健全自治法治德治相结合的乡村治理体系研究”(18VZL002)

作者简介:马超峰,男,南京林业大学人文社会科学学院讲师;肖龙,男,南京大学政府管理学院博士生。

而政治性目标设定又进一步约束了行动空间。区别于政绩激励下主动作为的“结对竞赛”<sup>[3]</sup>,部门与村庄结对则是脱贫攻坚总任务下的条块合作结对过程。那么,这种结对机制是如何展开,部门如何选择村庄,村庄如何接洽部门?在部门与村庄互动过程之中,脱贫项目如何落地?当脱贫任务完成,部门与村庄结对脱钩时,对脱贫项目有何影响,村庄治理是否会重构?面对这些问题,结对这一传统制度创新,在脱贫攻坚中是否会有新的变化,都需要对部门进村进行经验考察,并对上述问题做出诊断。

## 二、文献综述与分析框架

对口形式的结对帮扶是中国政治制度中的创新典范。它萌芽于中华人民共和国成立之初;形成于20世纪60年代;并于1979年4月在“全国边防工作会议”上被首次提出;同年7月被中央以中发(1979)52号文件以国家政策的形式正式确定下来。在扶贫领域同样有类似的传统,1996年中共中央、国务院下发的《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》指出,“消除贫困,既是各级党和政府的任务,也是全社会的共同责任。党政机关、民主党派、群众团体、人民解放军、武警部队、工商企业、科研院所、大专院校以及大中城市、发达地区,都要各尽所能,为贫困地区献爱心、送温暖、做贡献”。作为一种横向资源转移和区域合作机制,对口结对机制能够借助“控制性多层竞争”<sup>[4]</sup>来实现“任务型府际关系网络”<sup>[5]</sup>的有效运行。虽然也存在“政治性馈赠”<sup>[6]</sup>的反思,但“结对子”这一政策工具常常应用于治理实践之中。它不仅能够协调条与块之间的资源,还能展示组织合法性,提高政策认同。只是已有研究往往集中于定点帮扶,讨论资源跨区域配置、重大工程定点援助以及灾害重建过程中的风险分担,对于脱贫攻坚中所出现的“驻村帮扶”这种新的治理机制讨论较少。本文所关注的部门进村结对现象,就是其中的典型案例。理解分析部门进村结对案例则需要借鉴两个理论视角:一是制度性视角的条块关系,二是机制性视角的科层整合。

### (一) 条块关系与结对过程的制度视角

条块作为中国政府体制的基本要素,是分析中国之治的重要切口。所谓“条条”是指从中央到地方依据业务内容而设置的职能部门,是以“身份-资源”为支撑的垂直机制;所谓“块块”则是类地域概念,指不同职能部门组合而成的各级政府,是“属地-责任”为依据的水平机制。两种结构所内含的机制差异以及任务分担不同<sup>[7]</sup>,形成了条块关系中的“矩阵难题”<sup>[8]</sup>,进而导致治理中的困境与梗阻<sup>[9]</sup>。已有条块研究主要有两个方面:一是条块错位的病灶分析,包括常规视角的职责同构与动员视角的条块紊乱,即设置上高度统一、一致所导致的错位与运动型治理中条块间的政策变通<sup>[10]</sup>;二是条块间隙中的机会解读,即借助条块间的碎片空间,发现经济社会发展机遇。最初对于这种意外结果的讨论,主要是经济学通过分析条块关系,对中国奇迹的“M型”体制解释<sup>[11]</sup>。正是这一思路,在社会治理领域形成了统筹条块的政党整合<sup>[12]</sup>、条块收放的“软集中”<sup>[13]</sup>以及利用碎片空间形成的各种借力实践。

不论是条块关系中的错位视角,还是条块碎片中的机会视角,都在关注条块结构中的交互机制。当这种交互机制在正式制度逻辑之下考量时,便是关系错位引发梗阻的病灶;而当这种交互机制在非正式制度逻辑下进行分析时,便是关系碎片中所蕴含的机遇。作为分析治理实践的基本参数,条块间的有效整合是治理中的基本诉求,而条块结对正是这一诉求的一种探索。因此,对条块结对机制进行探析,首先需要理解条块这一基本制度背景。

### (二) 科层整合与结对运行的机制视角

如果说条块结构是治理场域中的基本框架,那么科层制便是其内部的组件。条块关系作为部门进村的外部环境与分析起点,科层制的视角则有助于理解部门进村的机制过程。科层制作

为进步时代对组织变革的发现与总结,韦伯并没有止于组织变革本身,而是探究其背后合法性源泉的现代意义,从而进一步理解蕴藏在国家治理逻辑中的深层密码。周雪光<sup>[14]</sup>借用韦伯“权威类型—支配方式—合法性基础”三位一体的理论思路和概念工具,详细解读了国家支配方式所塑造的国家权力、官僚体制与民众之间的关系和内在张力。理解科层制的调适便不能忽视其内在的支配问题。

对于中国治理中的科层制而言,党是一个关键因素,因而科层制具有“党政科层制”<sup>[15]</sup>的特点。通过政党的统合功能,科层结构有了一定的弹性。特别是,在任务压力之下的科层制内部容易形成调整和变通的动机,而强动员下的目标实现则给予了科层弹性的合法性支持。基于对项目制的考察,有学者分析了科层内的“体”与“用”<sup>[16]</sup>,以及在运动式治理中常规与非常规之间的“外”与“内”<sup>[17]</sup>,进而反思非正式关系靡迤于科层内外的治理耗散。这些解释虽然有利于分析外部因素对科层制的冲击,但难以解释科层制所做出的主动调适。正如“街头官僚”理论所讨论的自由裁量问题,弹性调适并非从一开始就带来了治理耗散,而是基于对科层制本身的反思而形成的治理调整<sup>[18]</sup>。这种主动的科层优化是中国治理中的实践探索。条块结对便是一个典型的案例,它有别于以往整体压力下的科层传导,是一种主动回应问题的治理创新。

(三) 条块结对的分析框架

已有条块关系研究往往重视结构与功能之间的张力,而对于条块之间的协调以及条块与科层之间的关系则讨论较少。现有对科层制的解读往往也只是截取项目制运行的片段,看不到科层内部政党的位置,也看不到条块关系在其中的整合。正如利普斯基等<sup>[19]</sup>在反思国家发展理论、委托-代理理论中强调,基于嵌入性视角重新思考发展中国家的科层结构,才能发现科层制内在的结构韧性与行动活性之间的张力,并非简单的“超越科层”,而是嵌入与调适下的“科层再造”。部门进村中的结对分析框架如图 1。

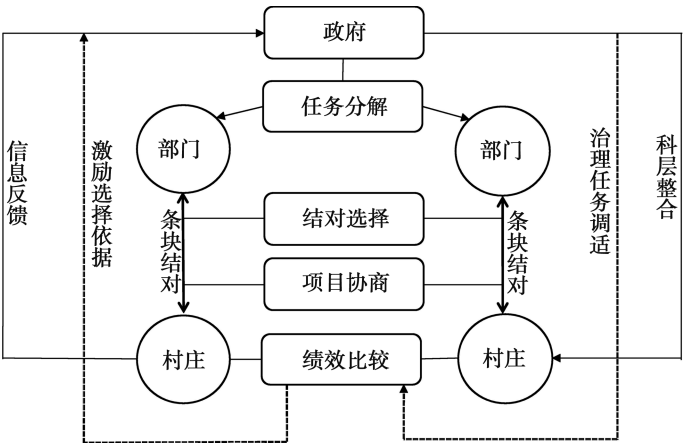


图 1 部门进村中的结对分析框架

在借鉴已有研究的基础上,分析脱贫攻坚任务下的部门进村,需要关注三个层面的内容:一是政党在脱贫攻坚中的位置,作为强动员的扶贫目标设定,既给工作带来了压力,也为治理创新提供了机遇,正是这种压力形成了任务分配“全梁上坝”与资源调动“全县协同”的局面。这种任务分配模式,不同于以往科层内部的逐级分解,而是调动条线资源直接入村,这是部门进村分析的第一个环节。二是区别于以往科层结构中的常规逐级传递,负载任务的部门跨科层直接进入村庄,形成了扶贫结对新模式。正是这种条块结对模式形成了“小村主任”与“大领导”的合作可能,这是部门进村分析的第二个环节。三是由于脱贫攻坚的任务特点,考核成为整个过程的最后一环,有别于以往上级对下级的考核模式,条块结对中的考核涉及三个主体,形成了“属地任务”与“委托任务”的双重考核内容,这是部门进村分析的第三个环节。

### 三、案例呈现:Q县脱贫攻坚中的部门进村经验

#### (一)案例选取

Q县位于S省中部腹地,区域面积854平方公里,辖6镇2乡3个城区和1个省级经济开发区;包括154个行政村,12个社区;总人口27万人,其中农业人口21万人,是一个典型的农业县。截至2016年底,Q县有建档立卡贫困户5490户,贫困人口10289人,贫困人口占全县农业人口的4.9%。按照Q县“十三五”脱贫攻坚规划(2016—2020年),全县贫困人口将按照四年规划分步脱贫,2016—2020年脱贫人口占比分别为16.7%、26.9%、28.8%、27.6%。选取Q县作为本研究的调研点,主要有两个原因:一是2017—2019年研究团队曾7次赴Q县开展假期社会调查,全程跟踪该县6个村庄的脱贫工作,获得了扎实的一手资料;二是Q县作为样本有其自身的意义,因为它既不是S省脱贫攻坚任务较轻的富裕县,也不是任务艰巨的深度贫困县。这样的选择可能具有非典型值的特点,但可能在问题发现上更加具有韧性。

本研究的资料来源主要有3个部分:一是文本资料,内容包括脱贫攻坚的相关政策(省、市、县)、Q县脱贫攻坚相关报道与会议记录、Q县脱贫攻坚项目库资料(2016—2020年)等;二是访谈资料,内容包括Q县3个部门(组织部、农业局、税务局)相关负责领导的访谈、贾镇相关领导、6个村庄的干部与群众等;三是参与式观察记录,包括Q县税务局扶贫项目协商会、村脱贫攻坚项目座谈会与验收会等多次现场观察。

#### (二)案例呈现

##### 1.定目标与脱贫任务分解

为了完成脱贫攻坚总任务,在县委“一线指挥部”的统一部署下,Q县脱贫攻坚领导小组制订了“十三五”任务分解计划。Q县18个县级领导、8个乡镇党政正职和开发区负责人组成了9个扶贫工作团;120个县直各单位、条管单位及驻县单位组成了扶贫工作队,4656名机关党员全部进行包联;104户爱心企业组成企业扶贫工作队与104个村进行结对扶贫;48个村由乡镇机关党员领导干部每人结对帮扶3~5户贫困户,实现了机关党员领导干部包联贫困户全覆盖。在此过程之中,Q县脱贫攻坚形成了两种结对模式:一是领导、干部、党员、企业入户结对;二是机关单位与村结对,通过项目将村庄与机关单位相连,形成了脱贫攻坚中的部门进村。

结对工作主要是两方面:一是规定任务做到位,把国家的扶贫政策落实到户;二是自选动作要创新,单位进村也需要贡献力量,提供部分项目补充经费,从而有效推进项目落实。(20180722GBW)

部门结对过程基本上经历了四个阶段:任务编成项目、项目转为指标、指标分到部门、部门结对到村。首先,将任务转化成项目,使扶贫任务与项目一一对应,针对性地将脱贫资金以项目化的形式呈现,形成全县脱贫攻坚项目库。其次,将项目转化为相应的指标,细化到工作中的每一个环节,形成可视化的攻坚地图,从而使部门在脱贫攻坚中的考核量化。然后,将指标分配到不同部门,不仅包括项目直接负责部门,还包括项目落实部门,其中直接负责部门设计项目,落实部门与村庄协调形成项目落地的可行方案。最后,则是部门与村庄进行结对,与村庄协调项目落实条件,适当提供项目配套资源,形成最终的脱贫工作方案。可以说,Q县部门进村基本形成了单位双重任务“规定任务+自选动作”与村庄双重对接“直管部门+结亲部门”的结对模式。

有别于以往中心工作的任务分解,脱贫攻坚任务目标的政治性压力以及工作落实的精细化,需要政府部门动员多方力量参与其中。结对既可以实现资源整合,调动条线上的资源直接进入村庄,也可以强化监督落实,借用条线上的权力来监督村庄项目落实。在此过程中,部门在项目库中量化了自身的考核任务,根据不同项目所涉及的问题,结合自身单位情况,采用“全力



配合、量力而行、完成任务、有所创新”的原则,将脱贫攻坚任务嵌入部门工作。在此过程中,“量力而行”是部门结对的关键,它不仅要结合部门自身资源禀赋,也考验着部门的资源动员能力。正是借助项目化拆解,形成了任务对应部门、部门对接村庄的结对过程(表 1)。

表 1 Q 县 2019 脱贫攻坚项目库节选

脱贫任务	项目名称	负责部门	落实部门	项目效果
6 个乡镇 13 个村庄脱贫任务	产业扶贫	农业局负责选定村	县旅游局	贫困户增收致富,户均增收 6000 元以上
	辣椒产业种植补助 934.61 亩,项目预算 37.07 万元	庄、规模与农户	县农业局	
			县水利局	
1 个乡镇 4 个村庄脱贫任务	产业扶贫 核桃树种 605 株,项目预算 3.025 万元	县林业局负责规划 与地址选定	县发改局	贫困户增收致富,户均增收 2000 元以上
贫困家庭都可享,2019 年符合条件 12 人	教育扶贫 贫困大学生补助,项目预算 6 万元	扶贫开发中心负责 资格审核	县委党校	为每个贫困学生提供 5000 元补助
2019 贾村安全饮水工程	生活改善 吃水井 2 眼,村西村东管道 800 米,项目预算 28.8 万元	县水利局负责项目 审核与技术支持	县财政局	进一步解决了村民的饮水安全、灌溉困难问题

资料来源:2019 年 Q 县脱贫攻坚项目案例库。

2. 结对子与部门进村选择

当脱贫攻坚 5 年任务以指标化的形式分配到各个部门时,扶贫村庄的选择就成为部门进村工作的第二个环节。有别于以往干部定点帮扶模式,结对帮扶是驻村帮扶的一种形式。在此,部门需要考虑扶贫项目的进一步优化与落实,因而并不是一个简单的选择问题。

虽然下乡工作经常有,但以前是开展业务,工作明确、目标清楚。而对扶贫工作而言,部门又是个外行。选择什么村,可能就决定最终脱贫效果。Q 县不是个大地方,哪个村里什么情况,其实大家都清楚。有的村矛盾很大,进村也没有熟人,这个最困难;有的村本来就好,工作任务比较轻;还有的村,是自己的老家,也熟悉情况,工作也比较好开展。(20171220GBH)

		治理水平	
		好	差
非正式 关联	有	A	B
	无	D	C

图 2 部门结对村庄的选择菜单

从县干部访谈记录中发现,部门在选择结对村庄时,存在一个可以选择的菜单(图 2)。在此菜单中存在两个维度:一是以治理水平为分野的村庄差异;二是以介入是否存在关联的部门差异。在双重差异之下,形成部门结对村庄的选择菜单。正如在精准扶贫项目选择上的发现一样,“基层政府理性权衡的准则是价值型关系理性优先于科层理性,科层理性优先于工具型关系理性”<sup>[20]</sup>。结对过程中部门选择哪一类型村庄,也遵循上述发现的逻辑。Q 县组织部干部在脱贫攻坚动员会上强调,“要主动承担,更要精准结对;要主动作为,但不放空炮”。在选择菜单中,对于资源丰富的部门而言,C 选项可能并不是部门愿意选择的对象,而 A 选项也并不是其结对选择的最优对象。因为对于 C 和 A 而言,部门资源与扶贫效果难以形成匹配。菜单中的 D 与 B 往往容易成为部门最愿意的选择。但是,对于资源相对不足的部门而言,A 选项可能是其最佳选择,而 C 选项则是其最坏选择。与此同时,非正式关系也是影响选择的重要因素。之所以会存在上述可能,一是非正式关联能够拉近条块之间的距离,从而避免工作中的模糊性,既有利于快速开展工作,也能够提高项目落实的精准性;二是部门需要考虑自身扶助的能力与资源,

内在于部门自身的资源禀赋将成为项目能否落实的关键。

### 3.谈项目与条块互动过程

如果说项目库是连接村庄与部门的纽带,那么项目落地则是部门与村庄的互动焦点。在此过程中,部门需要面对两个难题:一是规定动作如何瞄准;二是自选动作如何创新。部门在完成脱贫攻坚基本任务的同时,还需要在脱贫攻坚任务中寻找亮点,并通过自选动作创新来突出部门进村绩效。

其一,部门结对给村庄带来丰富的资源。以往项目制逻辑下,虽然也需要借助一定关系来获取资源,并引发共谋行为与分利秩序<sup>[21]</sup>,但关系始终具有隐性特点。而在结对过程中,部门既是“上级领导”,也是“村庄的贵人”,这种双重身份有利于项目开展。

完成脱贫攻坚任务,需要明确部门角色,是“扶贫助手”,不是“钦差大臣”,任务是脱贫攻坚,角色是项目扶助,尽力而为、量力而行,完成好县委分配的任务,打造好部门的亮点。要善于和村干部交流,积极和贫困户交心,不能过度干涉村干部工作,也不能违规影响脱贫指标分配。(20180724GBH)

与此同时,为完成脱贫攻坚的规定任务,部门需要借助村干部的力量,来完善项目落实方案。不过,由于部门在科层结构中的位置与权力,在结对关系中往往占有主导地位,这在一定程度上压缩了村庄自主性空间。即便如此,部门依然需要与村庄进行通力合作,来顺利推进脱贫攻坚任务的落实。因为创新动作的有效落实,需要村庄干部的通力配合。

其二,由于项目考核中对条块部门的考量不同,各自在脱贫攻坚中项目执行逻辑也不同。相较于块块而言,条条部门更加重视“任务完成速度与考核亮点打造”,而块块比较重视治理秩序的稳定。选定一个双方都能满意的项目,成为谈项目的核心内容。

扶贫不仅要提高收入,更要改善凌村的精神面貌,凌村卫生村建设项目是我局综合考虑后的决定,也是完成我局在凌村脱贫攻坚任务的亮点工程(S局领导);卫生村是领导给凌村办的好事,但最好还是引进产业,改变村民的收入水平(凌村干部);老百姓意识不强,没办法去发动群众,搞卫生村可能不会长久(凌村村民代表)。(20190124ZTH)

卫生村建设有利于在考核中出成绩,也是工作亮点打造的好抓手;而对村庄而言,卫生村建设动员难度较大,且后期持续性存在困难。虽然村庄能够提出相应的项目诉求,但是部门对项目资源分配的权力,村庄不得不进行配合。在此过程中,往往会形成规定动作与自选动作的相互借用,以及规定动作配合自选动作的条块互动过程。

### 4.抓落实与结对成果验收

随着项目的选定,项目落实与验收成为部门进村结对的最后一步。卫生村建设是S局完成凌村脱贫攻坚任务的创新内容,但对于条条部门的创新动作,村干部并不十分赞同,村民也认为“不太实惠”。因此动员干部和精英参与成为S局推进卫生村建设的关键。

其一,面对部门争取来的创新项目,村庄需要积极配合以克服项目落实中存在的难题。具体包括:一是“清障”,即将村庄中居民房前屋后乱搭乱建的“违规建筑”限时处理;二是“改习”,即改变以往村民垃圾处理模式,将垃圾“定时、定点、定类”处理。与其他脱贫项目不同,“清障”工作会涉及部分村民利益,如何使其有效配合,关键在于关系化的项目拆解与对规定项目的借用。

动员群众,就是要让群众明白道理,明白其中的利害关系。项目靠关系,关系也靠项目。干部要用好关系,利用好项目,把政策用到最需要的地方,维护脱贫攻坚这个大局。(20190126GBZ)

在基层社会中,普通人之间往往存在较大的共性,但个体在场域中的关系存在很大差异。

正是这种“差不多”的政策执行空间与“有关系”的政策能动俘获为项目切割提供了可能。以规定动作撬动创新项目成为部门的选择。虽然规定动作存在程序性约束,但依然可以对项目进行进一步拆解。凌村产业脱贫项目“辣椒种植补助”就分成了三种类型:硬指标(必须给)、软指标(可给可不给)和活指标(策略性给与不给)。通过指标切割形成了选择性激励手段,为干部动员提供了抓手。在卫生村建设过程中,合作式项目推进被部门亮点打造所俘获,脱贫项目也与村庄建设结合起来。干部利用活指标激励居民参与,部门亮点也得以成功打造。

其二,在项目落实后,还需要积极准备结对成果考核。部门结对是一个双重考核过程,它不仅要考核村庄脱贫攻坚落实情况,还要考核部门在结对进村中的绩效。一方面,上级部门对村庄脱贫攻坚考核,重视一个“实”字,“台账+表海”成为考核应对的主要内容和方式;另一方面,上级对部门进村绩效考核重视一个“亮”字,“典型项目+典型报道”成为考核中的关键手段。在此过程中,虽然也有“制度化了的非正式行为”<sup>[22]</sup>来回应考核压力,但条块间不同侧重的考核点,以及条块间力量的差异,使考核形成“共谋型的盆景化”过程。双重考核更加重视部门利益,而忽视村庄在此过程中的真实获得感,考核过程也更加重视“点”上的典型意义。

四、条块结对的内在机制与绩效评估

作为脱贫攻坚中的实践创新,条块结对不仅改变了政策执行的科层流程,也改变了资源进村的项目制逻辑。它提高了项目进村的执行效率,也整合了脱贫攻坚中的条块资源。在此过程之中,整合条块资源与压缩科层流程是两个重要的机制。一方面,通过资源整合形成规模效应与协同效应,使资源、任务快速落实;另一方面,压缩科层流程形成治理中的层叠效应,从而使多重力量集中于任务完成。如果资源整合与科层压缩协调较好,那么部门进村后的项目落地就容易形成合力<sup>[23]</sup>。假使资源整合与科层压缩不能得到有效协调,就容易形成项目的合成与转化,从而偏离脱贫攻坚目标方向。项目建设过程往往重视“达标”意识而忽视“落地”效果,最终导致项目“盆景化”。与此同时,过密化的资源与权力介入,可能引发基层治理中的内卷风险,进而影响项目的持续性与村庄治理格局(图3)。

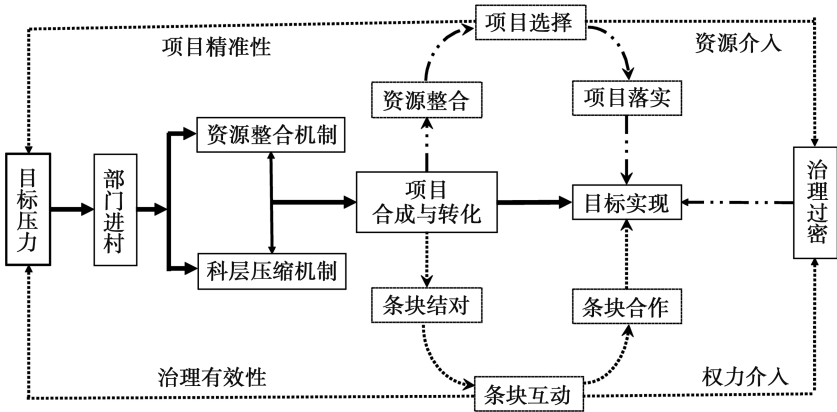


图 3 部门进村中结对的路径图

(一) 条块结对中的资源整合机制

如果说以往项目进村讨论,是集中于“抓包”动员下的村庄自主性与“打包”互动下的主体策略性<sup>[24]</sup>,那么条块结对能够进一步优化项目进村的效率。其一,条块结对后的项目进村具有“部门+项目”特点,资源容易得到有效整合,因而对项目落实具有优化作用。单向度项目进村往往是自上而下的政策输入,项目可获取性在于村庄自身主动性与村庄精英的有效参与。而部门进村则不同,条块结对后的项目成为一种指标性任务,项目资源也在任务目标下得到较好的

整合。村庄自身的主动性在于配合项目,而不是向上主动抓取,项目从竞争性指标变为任务型目标,一定程度上压缩了基层力量对项目的操作空间。因此,部门进村中的条块结对优化了项目进村中的资源获取形式,将项目直接送到基层社会。

其二,在项目得到优化的同时,还需要防范可能发生的项目转化与异化风险。条块结对中的资源整合机制,在一定程度上降低了村庄的自主性。条块结对关系中的权力不对等,使村庄在项目选择上存在一定的劣势。特别是,当村庄治理能力不足时,部门与项目是村庄发展的关键资源,因而集中全力配合部门进村,成为脱贫攻坚中的首要任务。正是在这种逻辑下,项目转化风险大大提升。

条块结对有利于资源的整合,结对更强调村庄在项目落实中的大局意识,容易忽视其在项目中的自主性问题。由于脱贫攻坚任务的政治性特点,关键性脱贫指标往往在部门进村后能够集中条块资源得以落实,从而避免以往项目在基层的执行偏差。而一些非关键性脱贫指标往往是部门与村庄之间协商、共谋的结果,项目落实往往配合考核而展开。由于村庄对项目的依赖,项目的选择空间较小,项目安排容易形成目标置换,最终引发考核中项目成果的互借。

## (二) 条块结对中的科层压缩机制

条块结对不仅整合了条线资源,而且改变了资源的输入过程。农业税取消后的治理悬浮是近年来基层社会治理中绩效耗散的重要原因。因而,“去悬浮”过程中的主体补位以及联结国家与农民的“中间结构”<sup>[25]</sup>塑造成为治理基层社会的重要目标。部门进村既是脱贫攻坚中的实践创新,也是对中间结构的再造。

第一,部门进村使扶贫项目直接进入村庄,避免了在既有科层结构中的治理耗散,使政策与项目落实中的错位、瞄准偏差在部门介入后得到一定的纠正。本文将这种跨越科层的结对过程命名为“科层压缩机制”。与此同时,条块结对不仅带来了脱贫攻坚项目,也使外部权力进入村庄治理场域,进而影响村庄内的治理格局。部门的介入使村庄内部权力受到制衡,一定程度上压缩了基层自主性空间。

第二,部门进村带来项目资源的同时,也可能引发村庄治理中的秩序内卷。由于项目落地需要借用在地化的权力资源,部门需要与村庄建立协调机制。在脱贫攻坚项目落实过程中,“条”在资源上的优势容易使“块”成为“条”的执行机构。虽然失去一定的主体性,但是强化了“块”在整个项目中的合法性。借助作为“政治性馈赠”的脱贫攻坚项目,使得村庄内的治理秩序逐步内卷,进而固化已有的村庄权力结构。

部门结对进村在科层压缩机制下,形成了快速的项目落地机制与强大的资源整合能力。如果部门与村庄能够形成合力,基层治理就容易形成有效治理秩序。如果二者之间难以保持一致,特别是属地管理中的问题意识与条线资源的绩效压力,往往会引发村庄治理秩序的失衡。有效调节介入权力与在地权力之间的相容性,强化村庄在其中的主动性,是防止外部资源输入但有效治理机制难以形塑的关键<sup>[26]</sup>,也是更好发挥科层压缩机制的关键所在。

## (三) 条块结对中的治理过密风险

作为任务型的制度创新,条块结对使脱贫攻坚项目得到有效落实,在资源整合与科层压缩中形成治理合力,重构了以往项目进村的操作空间,多元化了村庄治理中的权力。不过在优化项目进村的同时,条块结对由于其内在的矛盾性,即目标差异、禀赋差异与行动差异,也容易引发相应的治理风险。

其一,任务型制度创新容易形成过密化治理,进而形成村庄项目可持续与治理秩序内卷的难题。由于目标压力设定,任务型的结对创新具有较强动员能力。资源整合与科层压缩使众多资源进入农村,在极大改善村庄基本公共服务的同时,也容易形成项目持续性的难题。虽然治理目标能够在短时间内得到完成,但整个治理过程中的成本将不利于基层社会持续性发展。与



此同时,这种过密化的治理模式,容易形成二次模糊化<sup>[27]</sup>,引入新的非正式关系进而导致基层治理中的权力固化与治理失序。

其二,条块结对在完成脱贫攻坚任务后,部门力量需要循序渐进地退出基层治理场域。随着脱贫攻坚任务的完成,结对也需要面对脱钩的结果。“条”作为一种临时性的力量介入“块”,而“块”作为任务型指标纳入“条”,部门因任务完成也逐步退出村庄。村庄需要面临项目持续性压力,希望国家管理者在实施国家治理过程中能够解决所有问题的想法是不切合实际的,村庄需要建立有效的治理模式来应对条线力量撤出后的治理场域,以及探索“去过密化”的在地治理机制。

## 五、结论与讨论

2020年中央农村工作会议强调,“党中央决定,脱贫攻坚目标任务完成后,对摆脱贫困的县,从脱贫之日起设立5年过渡期。过渡期内要保持主要帮扶政策总体稳定。对现有帮扶政策逐项分类优化调整,合理把握调整节奏、力度、时限,逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡”。这就需要总结归纳脱贫攻坚中出现的实践创新经验,将有效的工作方式应用到乡村振兴之中,形成有效的衔接机制。Q县在脱贫攻坚中形成的以部门进村为抓手的实践创新,是联结“大国家”与“小村庄”的尝试。通过整合条块资源,将部门与村庄有效地连接,形成脱贫攻坚中的行动共同体。一方面,可以整合碎片化的扶贫资源,实现资源的有效配置;另一方面,可以激活部门与村庄两个主体的积极性,实现脱贫攻坚的多元力量参与。结对后的部门与村庄,利用资源整合与科层压缩两套机制,实现项目的资源集中与快速落地。条块结对的实践探索,成为乡村振兴战略实施中的治理经验。

全面推进乡村振兴战略,需要更多的力量参与乡村建设行动,畅通城乡区域之间、工农产业之间、条块体制之间的渠道,引导更多资源下乡、文化下乡、部门下乡来充实基层社会力量。不过,在总结脱贫攻坚有效经验基础之上,还应关注条块结对中可能存在的风险。条块结对在科层压缩的同时,虽然能够在一定程度上减少项目运行中的科层耗散,但在很大程度上将乡镇政府变成了旁观者。从项目持续效果来看,乡镇能否有效配合,依然是巩固脱贫攻坚成果的重要力量。与此同时,部门进村中条块结对的过密型介入需要防范相应的治理风险。资源整合的过密化容易形成项目持续性困境,而科层压缩中的权力密集容易形成村庄治理的内卷。特别是治理任务结束后的脱钩风险,极易使过密型治理再次滑入悬浮型治理。有效设计部门与村庄在结对中的激励机制,更多关注村庄在治理中的自主性以及村民在项目中的参与性,是化解这一风险的关键。

## 参考文献:

- [1] 卢青青.嵌入性干预:农业现代化发展中的政府行为——基于甘肃城县苹果产业发展的经验阐释[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(1):64-73.
- [2] 慕良泽.中国农村精准扶贫的三重维度检视及内在逻辑调适[J].农业经济问题,2018(10):60-69.
- [3] 黄晓春,周黎安.“结对竞赛”:城市基层治理创新的一种新机制[J].社会,2019(5):1-38.
- [4] 钟开斌.控制性多层竞争:对口支援运作机理的一个解释框架[J].甘肃行政学院学报,2018(1):4-14.
- [5] 郑春勇.论对口支援任务型府际关系网络及其治理[J].经济社会体制比较,2014(2):230-239.
- [6] 李瑞昌.界定“中国特点的对口支援”:一种政治性馈赠解释[J].经济社会体制比较,2015(4):194-204.
- [7] 曹正汉,王宁.从矿区政府到地方政府:中国油田地区条块关系的形成与演变[J].社会,2019(5):39-79.
- [8] 李侃如.治理中国:从革命到改革[M].胡国成,赵梅,译.北京:中国社会科学出版社,2010:188-190.
- [9] 周振超.构建简约高效的基层管理体制:条块关系的视角[J].江苏社会科学,2019(3):143-149.

[10] 刘骥,熊彩.解释政策变通:运动式治理中的条块关系[J].公共行政评论,2015(6):88-112.

[11] Qian Y, Xu C. Why China's Economic Reforms Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-state Sector[J]. Economics of Transition, 1993(2):135-170.

[12] 田先红.条块体制下县域政府的动员机制:以 A 县阶段性重点工作为例[J].求索,2019(6):103-110.

[13] Mertha A. China's "Soft" Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations[J]. The China Quarterly, 2005, 184(1):791-810.

[14] 周雪光.国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角[J].开放时代,2013(3):5-28.

[15] 刘炳辉.党政科层制:当代中国治体的核心结构[J].文化纵横,2019(2):32-43.

[16] 史普原.科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨[J].社会,2015(5):25-59.

[17] 徐明强,许汉泽.运动其外与常规其内:“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式[J].公共管理学报,2019(2):28-40.

[18] Lipsky M. Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services[M]. New York: Russell Sage Found, 2010:48.

[19] Pepinsky T B, Pierskalla J H, Sacks A, et al. Bureaucracy and Service Delivery[J]. Annual Review of Political Science, 2017, 20(1):1-40.

[20] 殷浩栋,汪三贵,郭子豪.精准扶贫与基层治理理性:对于 A 省 D 县扶贫项目库建设的解构[J].社会学研究,2017(6):70-93.

[21] 谭诗赞.“项目下乡”中的共谋行为与分利秩序[J].探索,2017(3):157-163.

[22] 周雪光.基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6):1-21.

[23] 张国磊.干部驻村、部门帮扶与跨层级治理:基于桂南 Q 市“联镇包村”制度运作分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(2):26-38.

[24] 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”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148.

[25] 安永军,刘景琦.“中间结构”:资源下乡背景下国家与农民联结的新机制[J].农业经济问题,2019(9):96-107.

[26] 李祖佩.“新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J].社会,2016(3):167-191.

[27] 杨发祥,严骏夫,孙志超.条块矛盾再生产:政府机构下沉改革的实践悖论:以上海市 J 区房办下沉为例[J].甘肃行政学院学报,2019(6):4-15.

(责任编辑:李凌)

Empirical Study of Sector-Village Cooperation in the Effective Link between Poverty Alleviation and Rural Revitalization

MA Chaofeng, XIAO Long

**Abstract:** To consolidate and expand the achievements of poverty alleviation and realize the effective link between poverty alleviation and rural revitalization, it is necessary to summarize practical and innovative cases in poverty alleviation. As a model of practical innovation in China's political system, pairing can integrate resources and adjust bureaucratic processes to achieve governance goals. Unstructured observation method and in-depth interview method were adopted to investigate Q County, S Province in central China, and it was found that in the process of poverty alleviation, departments and villages formed a task-oriented action community in pairs. With project entering into villages as the core of work, corresponding poverty alleviation targets were achieved by setting goals, pairing, negotiating projects and grasping implementation. In the process of departments' entry into villages, the group pairs respond to the pressure assessment under the poverty alleviation task through the combination, borrowing and transformation of projects by using two mechanisms of resource integration and layer compression. In the process of the comprehensive promotion of rural revitalization, in the face of the integrated and compressed grassroots governance field, we need to pay attention to the possible risks of project continuity and governance involution due to the density of resources and power.

**Keywords:** Poverty Alleviation; Rural Revitalization; Department into the Village; Sector-Village Cooperation