

【乡村治理现代化】

# 综合治理:县域脱贫攻坚的机制创新

——基于贵州T县的经验研究

卢飞<sup>1</sup>,陆汉文<sup>2</sup>

(1. 中南民族大学 民族学与社会学学院,湖北 武汉 430074;

2. 华中师范大学 乡村振兴研究院/社会学院,湖北 武汉 430079)

**摘要:**既有研究多探讨外部环境如何塑造脱贫攻坚及其动员机制,却没有深入解释脱贫攻坚本身的治理特征和运行机制。本文基于贵州T县的脱贫攻坚实践,将脱贫攻坚的治理结构和治理机制定义为综合治理,认为其是在党政体制基础上,通过党的领导实现对原有科层制的组织重构和多元治理主体的有效统合,在治理结构上形成了“一轴多元”的治理体系,构建了能最大程度激活体制内外力量参与贫困治理的有效模式。综合治理是有助于汲取运动式治理和科层治理优势的组 织基础,其通过组织统合、行动统合和督战统合等治理策略,既强调了多元治理主体的合作度,又突出了治理权力集中的可能性,使脱贫攻坚更好地发挥了整体动员、协作执行和治理效能提升的作用。综合治理不仅呈现了党委和政府 在脱贫攻坚中的统合功能与重要价值,更凸显出社会、市场和群众等力量在社会治理中的潜能,为县域超常规治理的动力结构和机制提供了一种新的解释路径。

**关键词:**综合治理;脱贫攻坚;组织重构;治理效能

**中图分类号:**D619 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)02-0053-11

## 一、问题的提出

通常而言,面对社会治理问题,县域政府早已形成了一套常规性的治理体系和治理机制,其特点是依托高度规则化、技术化、非人格化和有着明确等级制的科层制组织,科层制组织有效保障了社会治理中的组织动员和协作执行<sup>[1]</sup>。然而在面对诸如贫困、环境污染、瘟疫灾难等重大社会治理问题时,现实中的科层组织不仅无法实现彻底的“理性”,甚至呈现出组织僵化、刚性和低效等治理缺陷,并演变成与韦伯的科层制理论不相符的组织形象,导致政府难以与其他治理主体进行有效协作,难以实现政治系统所设定的公共治理目标。理论上讲,面对重大社会治理问题,形成并能有效执行政策的治理结构和治理机制是提升治理效能的关键<sup>[2]</sup>。在贫困县全部摘帽之后,我们不禁反思:是怎样的治理结构和治理机制激活了传统科层治理优势,并实现了贫困治理效能的显著提升?

在关于脱贫攻坚运行机制的研究中,代表性的观点有行政式治理和运动式治理。一方面,县委县政府通过科层动员和行政包干等手段打破常规治理范式,对市场和社会等治理主体发挥了很强的整合作用<sup>[3]</sup>,使县域脱贫攻坚在较短时期内实现了贫困治理效能的提升。行政式贫困

收稿日期:2021-09-22

**基金项目:**国家社会科学基金重点项目“国家治理体系与贫困治理效能关系研究”(20ASH001);国家社会科学基金重大项目“公共卫生安全视域下的‘灾害文化’与强韧社会构建”(20&ZD152);中央高校基本科研业务费专项资金项目“后扶贫时代产业扶贫的逻辑转向及其机制研究——基于城乡关系的视角”(CSY20007)

**作者简介:**卢飞,男,中南民族大学民族学与社会学学院讲师;陆汉文,男,华中师范大学乡村振兴研究院教授,社会学院博士生导师。

治理揭示了脱贫攻坚所呈现出来的科层动员机制,但遮蔽了党政体制下组织内部的关系重塑与其他治理主体的协作性,特别是缺少了自下而上的配合<sup>[4]</sup>。另一方面,脱贫攻坚通过政治动员和多层级指挥作战体系打破了原有科层结构的职能划分及其常规任务分工<sup>[5]</sup>,有助于清理常规治理长期形成的治理弊端<sup>[6]</sup>,但层层加码的运动式治理往往造成基层政府的行政资源浪费和形式主义。运动式治理通常被看作是应对常规型治理机制失败所产生的暂时替代和纠偏机制<sup>[7]</sup>,而脱贫攻坚是由国家自上而下组织消灭绝对贫困的专项治理行动,不是不定期开展的集中行动,更不属于自上而下的纠偏范畴。

我们的理论思考始于这样的观察,即县域脱贫攻坚与传统科层治理、运动式治理在动员机制上有着许多相似之处,但县域脱贫攻坚是在“压力型体制”下产生的超常规治理行动,其在治理结构和治理机制等方面又显著不同于传统的治理模式。首先,脱贫攻坚依附于科层体系运行,但它在治理机制上的超常规性、统合性等特征,超出了传统科层治理和运动式治理的解释范畴。其次,脱贫攻坚的组织运作体现了政治对行政的融合和形塑<sup>[8]</sup>,而关于政治体制的政治动员如何与行政体制的科层制相嵌套并落地,仍缺乏系统性的审视和讨论。最后,脱贫攻坚构建了政府、社会、市场协同推进的扶贫体系,形成了全社会共同参与的多主体治理格局<sup>[9]</sup>,但现有研究更多讨论了党政体制对脱贫攻坚的组织动员机制<sup>[10-11]</sup>,忽略了其对市场和社会等多元治理主体的统合机制和协作机制。

脱贫攻坚是一种混合了运动式治理与常规科层治理的复合型治理模式。上述研究探讨了运动式治理的政治动员和常规科层治理的行政机制在贫困治理中的重要性,因其专注于治理的单一维度而无法对脱贫攻坚究竟如何提升贫困治理效能这一总体问题提供系统解释。本文结合笔者2020—2021年在贵州T县围绕贫困县退出专项评估和脱贫攻坚经验总结等项目开展的田野调查,试图通过治理视角阐释县域脱贫攻坚的治理结构和治理机制是如何形成又是如何运作的,以揭示县域贫困治理效能显著提升的“黑箱”,并深化对以县级政权为代表的基层政府如何为我国贫困治理“赋权增能”的理解。

## 二、治理视角及其分析框架

### (一) 治理视角与统合治理

治理原意是控制、引导和操纵,主要是指与国家公共事务相关的管理活动和政治活动<sup>[12]</sup>。韦伯意义上的科层治理便是经典的治理理论,并成为国家治理的重要工具和手段。20世纪90年代以后,政府之外的市场力量或社会力量在公共治理中的话语权逐渐显现<sup>[13]</sup>。治理作为一种危机反应或者增进公共利益的手段,旨在克服或应对市场失灵和政府失灵<sup>[14]</sup>。治理在实践领域的不断扩张也推进治理理论的反思,特别是随着现代化的发展和治理实践的推进,治理理论被不断赋予新的社会含义并超出传统的经典意义,被广泛运用于社会经济领域。就理论本身而言,无论是科层治理还是市场治理,都在一定程度上反映着国家与社会之间的权力关系。

21世纪以来,协同治理、互动治理、多中心治理等新概念在社会治理的新需求下应运而生<sup>[15]</sup>。在治理结构上,现代社会治理呈现出治理主体多元化且相互依赖性增强的趋势,这既不同于强调治理主体依附性特征的科层治理,也有别于从原子化的独立治理主体假定出发的市场治理。特别是面对贫困治理、生态环境等突出问题时,西方学者不断赋予“治理”以新的含义,并主张政府放权和向社会授权,企图实现政府与市场、社会的多元化治理。在治理机制上,新时期的治理理论主张国家、市场和社会关系的组合重构,并强调治理主体间功能互补、行动协调和资源整合的协作系统<sup>[16]</sup>。但它们忽视了治理实践中同时保持多主体合作和治理权力相对集中的可能性,也没有对治理结构与治理效能的转化机制进行系统分析。

在我国社会治理实践中,科层制是一个高效节约的治理机制,但依附于科层制的“条块关系”具有双重从属制,导致了社会治理中条块分割的问题<sup>[17]</sup>,给主体间协作治理带来结构性困难,难以形成回应民意的有效合力。同时,我国科层制是一种特殊的“党政体制”,而非“理性官僚制”<sup>[18]</sup>,这也为治理权力的集中提供了更大的可能性。折晓叶<sup>[19]</sup>用“统合化”概述了县域“政治-行政-公司”治理的新特征,强调政府运用其行政机制获得了对核心资源的控制权力,再通过政治机制的动员、主导性作用以及公司机制的市场化运作,实现治理效能提升和县域经济的发展。不过其研究没有明确指出政治机制是如何运行的,特别是统合机制是如何形成又如何实现的。在此基础上,欧阳静<sup>[20]</sup>认为党委在治理实践中既可以利用科层组织的组织资源,又可以通过其政治机制来克服科层制的反功能,从而形成了独特的政治统合模式。折晓叶和欧阳静的研究均强调党委和政府县域治理结构和治理体系中的统合功能与意义,但欧阳静更加明确强调以党委为主体的政治机制对科层主体行政机制的统合作用,实质上强调党政权力和资源的转化和运作机制。

通常而言,自然状态下的部门分立无法自觉走向行动上的协同,也不太可能实现治理效能最大化,而统合恰恰是实现行动协同和效能提升的重要手段。统合治理回应了县域公共事务治理中的治理主体和治理结构等问题,但也有不足之处:其一,它们都集中关注到县域治理体系中的双重治理主体——党委和政府,却忽略了其他治理主体在县域治理中的重要作用。就县域脱贫攻坚而言,它是将多元治理主体转化为统一行动,实质上是党组织领导下的政府、社会和市场等治理主体,为解决绝对贫困问题而以新方式进行再组织的统合<sup>[21]</sup>。其二,它们都强调政治动员在县域治理中的重要作用,却忽略了社会动员对于市场和社会主体统合的重要作用。基于此,我们认为,“政治统合”未能对脱贫攻坚的治理结构和运作机制提供整体性的解释,但在一定程度上能够充当脱贫攻坚治理实践的解释性资源。

在脱贫攻坚治理结构和治理机制的研究中,符平<sup>[22]</sup>提出引领型融合治理的概念,强调通过政党权力、政府权力等组织权力的指引统筹,实现多元治理主体的行动组织化和有效协作,以完成重大治理任务。引领型融合治理是一种实现了多主体协作和治理权力相对集中的治理模式,对脱贫攻坚的运行机制有很强的解释力。然而引领型融合治理更多是基于治理理论进路的探讨,其所揭示的也只是多元主体融合后的治理结构和治理形态,至于为何能和如何能实现融合治理仍缺乏必要的讨论,即缺乏对引领型融合治理前置性条件的讨论。

本文吸收了政治统合中关于统合机制的有益探索,并在引领型融合治理的基础上,进一步拓展其解释框架。所谓的“统合治理”,是指党委和政府围绕治理目标,通过对党政部门的组织重构与科层动员,并以多种策略性手段动员和吸纳社会、市场等治理主体协同参与,进而形成“一轴多元”的治理格局。在治理实践中,它表现为组织和行动上的统合,即自上而下的政治高压和自下而上的社会动员使得政府内部的治理分工不是因循功能分化和专业化的标准<sup>[23]</sup>,而是强调党领导下的多元治理主体的统合,实质上既强调了多主体合作,又突出治理权力集中的可能性。从这个意义上来说,以党政为中心的统合治理既是一种新的治理结构,也是一种新的治理机制。

## (二) 分析框架: 统合治理的实践策略

理论上来说,社会分工是复杂性治理背景下实现组织目标的基本途径,也是科层治理最重要的手段之一。在复杂的社会治理实践中,多元主体间的相互协作、相互配合是可以而且是有必要的,因为没有任何单独的治理主体拥有解决复杂问题所需的所有知识和信息。但如何在高度分工的条件下实现多元治理主体的有效协作与统合并转化为治理效能,是县域脱贫攻坚面临的重大实践难题。

我国的“国家-社会”关系呈现出一种统合主义的特征<sup>[24]</sup>。在县域脱贫攻坚实践中,县委县

政府搭建了党的领导、政府主导、市场参与和社会协作的统合治理共同体,这其中如果没有层级结构保证治理的“形式合理”,其追求的“实质合理”往往也很难奏效。脱贫攻坚的统合治理意味着需要“为了治理目标对(治理实践中的)互动运用组织的形式”<sup>[25]</sup>,即需要通过科层化的组织重构与治理主体协作行为的统合,并以一种组织嵌套的方式统合在一起,生成一种新的治理逻辑,才能有效激活体制内的组织力量和协同机制。从治理实践来看,脱贫攻坚是党委和政府多元治理主体再动员、再组织和再塑造的统合治理过程<sup>[26]</sup>。区别于传统单一维度的科层治理和市场治理,脱贫攻坚在治理主体构成上具有混合性且本身具有明显的科层特点,并强调党政体制下的等级权威以及程序规则的遵守<sup>[10]</sup>。基于此,研究需考察党政体制在统合治理结构中扮演什么样的角色,特别是运用怎样的制度及何种策略来激活包括其自身在内的各种资源和力量。围绕脱贫攻坚如何通过统合治理实现贫困治理效能的提升,本研究将从组织统合、行动统合和督战统合三个方面来分析,为理解县域脱贫攻坚治理模式提供一种较为系统的解释。

首先,组织统合。统合预示了一个强有力的权力主体的存在<sup>[27]</sup>,如何促进多元主体对治理目标的集体认同与协同行为的产生,是统合治理得以形成和运作的重要前提。组织作为多元治理主体的行动载体和平台,目的在于解决集体行动中的合作问题<sup>[28]</sup>。通过组织统合和整体动员可以使多元治理主体的分目标与政府组织的总目标保持一致,这促成了治理主体行动统合的重要条件。

其次,行动统合。重大社会问题的治理需要国家、社会和市场等治理主体以新的方式进行互动,但现实中的互动或协作往往充斥着价值冲突、紧张和碎片化等不确定性的关系<sup>[29]</sup>。从治理过程上讲,统合治理强调党领导下多元治理主体间的“互嵌”,这有利于治理主体在行动上的统合和功能上的互补。对于县域脱贫攻坚实践而言,党领导下的政府、市场和社会等治理主体在行动如何统合和在功能上如何互补是经验研究需要重点探索的内容。

最后,督战统合。政策实效往往取决于政策能否得到有效落地。自上而下的政治势能可以快速组织动员和统合各级政府、社会参与,但频繁的高压政治势能往往治标不治本<sup>[30]</sup>,特别是由于时间紧迫、任务繁重与政治压力之间存在着冲突,形式主义、官僚主义等作风影响政策执行和治理效能提升。因此,研究还需分析制度性策略保障政策怎样得到有效落实,并促进脱贫攻坚的效能提升。

### 三、统合治理:T县的脱贫攻坚实践

T县地处贵州省中部偏西,属乌蒙山区高海拔岩溶地区。2014年,T县建档立卡贫困人口为6.5万户28.6万人,贫困发生率为27.15%。脱贫攻坚以来,在县委领导下,T县通过先后成立脱贫攻坚领导小组、前线指挥部和总攻前线指挥部等组织载体,充分调动政府、市场和社会等多方力量参与脱贫攻坚,并通过创新和完善体制机制压实责任,形成整体动员、共同参与的多主体贫困治理格局。截至2019年底,T县贫困人口减少至5555户14783人,贫困发生率下降至1.4%,顺利通过贫困县退出省级第三方评估验收;至2020年底,T县实现扶贫对象全部脱贫,历史性地消除了绝对贫困。

#### (一) 组织统合与整体动员

脱贫攻坚启动之前,T县已经成立县扶贫开发领导小组,由县政府主要领导任组长,分管领导任副组长,同时单设县扶贫开发办公室,统筹、规划和协调县域贫困治理。但此时的扶贫办在县级政府部门中处于相对边缘的位置,在资源整合和组织动员方面没有实质性的权力,更多的是按照常规工作来推动县域扶贫减贫工作。脱贫攻坚战启动之后,T县成立了脱贫攻坚领导小组和脱贫攻坚前线指挥部,统筹县域贫困治理工作;2018年脱贫攻坚三年行动启动后,特别是

随着 2020 年确保贫困县全部摘帽等治理目标的明确,脱贫攻坚逐渐成为县域治理中最重要的政治任务,这构成了县域脱贫攻坚组织再造的制度环境。

面对脱贫攻坚的政治任务,T 县于 2018 年成立脱贫攻坚总攻前线指挥部(简称“总攻办”),由县委书记、县长担任总指挥长,主要任务是精准有效地统筹调度县域脱贫攻坚部署,贯彻落实脱贫攻坚领导小组的各项工作任务。总攻办下设办公室挂靠县委办,由县委副书记兼任办公室主任,并从县直机关抽调专人集中办公,负责全县指挥部的任务设计、上传下达、调度督办、执纪问责等工作;内设政策落实、政策宣传、督导检查等 12 个攻坚组,并明确职责划分。在乡、村级作战指挥构架上,设立乡级指挥所、村级作战室、组级战斗队,共同形成县域脱贫攻坚四级作战体系。区别于传统脱贫攻坚领导小组和前线指挥部的组织协调功能,总攻办还侧重于政策执行和政策落实环节的综合治理,并对脱贫攻坚实践中的衔接机制运行不畅、政策落实有偏差、治理低效等组织治理问题起到监督作用。

脱贫攻坚组织再造为综合治理提供了组织上的准备和整体动员的合法性。脱贫攻坚以来,全县坚持党的领导和政府主导,广泛动员社会各方面力量共同参与脱贫攻坚。一方面,完善社会扶贫组织和制度保障。特别是在中央对扶贫资源的动员调动和规划统筹下,T 县成立了以县委书记任第一组长、县长任组长的对口帮扶工作领导小组,积极推进广州花都区扶贫协作和全国工商联定点帮扶,促成双方在人才支持、资金支持、劳务协作等方面深度合作,为县域脱贫攻坚引入“活水”。另一方面,T 县将民营企业灵活开放的扶贫方式与刚性的政府制度化扶贫渠道相结合,构建了多方参与的“大扶贫”格局,实现了各种扶贫资源的统合和优化。比如,在扶贫产业发展实践中,全县在扶贫目标、扶贫内容、扶贫方式上为民营企业等市场主体提供引导,协同县内外优强企业、商会组织等市场主体,与全县 270 个贫困村抱团发展,创新采取“公司+合作社+贫困户”的模式,实现了公司创收、农户增收的双赢。可以说,多元化的市场主体通过政府“万企帮万村”行动参与脱贫攻坚事业,成为 T 县脱贫攻坚社会扶贫的一个亮点。

在脱贫攻坚实践中,县域整体动员是通过政治动员和社会动员双重路径实现的,而组织统合的过程实际上是动员体制内外治理主体的力量行使职能的前置性条件,也是治理结构要素和运行机制不断协调的过程。具体来看,科层化扶贫机构在组织架构上的纵向延伸与专业化扶贫部门、社会性力量的横向拓展,使得扶贫组织规模与影响逐渐扩大,并形成了复合型的脱贫攻坚组织体系。特别是组织构成的混合性或者治理主体的多元性显著增强了资源汇聚能力、整体动员能力<sup>[31]</sup>。可以说,T 县通过组织统合有效动员和整合了县域体制的内外力量和资源,建立了多层次、多元化的攻坚体系,形成了打赢脱贫攻坚的结构性优势。

## (二) 行动统合与有效协作

脱贫攻坚是个复杂的系统性工程,既要组织动员多主体参与,又要实现行动上的有效协作。在脱贫攻坚实践中,中央明确要求地方统筹各种资源进行扶贫攻坚,而如何统筹和整合资源则主要由县级政府负责。对县级政府而言,一方面身处自上而下的压力型体制,另一方面直面自下而上的政策目标群体的多元利益诉求,往往需要采取非常规手段来统合各方力量和资源协同开展脱贫攻坚,甚至打破各种科层体制的约束。在脱贫攻坚行动中,T 县县委、县政府以脱贫攻坚总攻前线指挥体系为载体,形成了“统一领导、统一指挥、统一调度”的行动机制,构建了高位推动的组织指挥体系和协作执行机制,以确保多元治理主体的有效协作。

在脱贫攻坚作战行动上,T 县在总攻办的统领下,形成了“一把手挂帅、分区作战、专班合围、包片主攻、社会助推”的分层作战体系。按区域将全县乡镇划分为东、西、南、北、中五个战区,分别由县人大、县政府、县政协主要领导和县委副书记、县政府常务副县长任五个战区指挥长,每个县级领导包靠一个乡镇(街道)并担任乡镇(街道)指挥长,形成“战区统揽、分区作战、专班合围、包点主攻”的工作格局。在具体攻坚战实践中,总攻办对重点工作以战令形式下达,

统筹战区脱贫攻坚部署安排,通过层级传导、责任压实,在体制内形成了多级联动、全员参与的扶贫工作格局。

另外,T县紧扣“一达标、两不愁、三保障”和“三率一度”退出标准,按照“缺什么补什么”原则,在全县多次发起“春风行动”“夏秋攻势”“百日攻坚大决战”等系列治理行动。在总攻办的组织领导下,县水利局、财政局、教育局、民政局等各部门紧密配合、协同作战。为确保组织目标和组织责任的落实,全县建立县委、县政府主要领导对各包保乡镇县级领导的询问会议制度,通过制度化手段来压实责任。这种自上而下压实责任、组织动员和分工协作机制,有效破除了科层障碍,实现了层级部门的行动统合,化解了基层行政末梢在治理中能力不足和资源有限的困境。比如,在推动医疗保障方面:县卫健局、医保局全力推动全县村卫生室建设、村医配备、家庭医生签约服务等责任的落实;医保局强化部门联合,保持打击欺诈骗保“零容忍”的高压态势,更好地维护参保群众的切身利益;发动乡镇干部、结对帮扶干部、村“两委”、驻村干部以及医疗机构医务人员等,共同做好医疗保障政策的宣传工作,成为人民群众医疗有保障的坚强后盾。在易地扶贫搬迁实践中,T县创新搭建了多方协作的帮扶机制。特别是通过启动迁出地承包地、山林地、宅基地“三块地”改革,积极吸引社会资本下乡发展特色农业,建成“1+1+N”运营模式(政府+经营主体+村集体、贫困户、搬迁农户等N个主体),构建了政府、企业、村集体、贫困户等多元主体协同参与的多方联动机制,有效盘活了农村资源存量,构建起脱贫人口多元化的生计模式,以充分解决搬迁农户“稳得住”和“能致富”的问题。

总的来看,脱贫攻坚的政策执行过程是在党的统合下由政府、市场、社会和贫困群体等多元主体共同参与的治理过程。多层次作战体系为片区包干制和多主体协作提供了组织基础,其实质上也是一个不断“向下加压”的体系,脱贫的压力和责任由上向下传导,越往末梢,压力和责任越大。可以看出,以片区包干制和多方协作的攻坚机制再造了横向到边的工作体系和纵向到底的行动体系,特别是通过统合治理的科层优势和组织优势调配跨部门和跨行业的各种资源,构成了县域脱贫攻坚协同作战的重要形式。

### (三) 督战统合与效能提升

从T县脱贫攻坚实践来看,既有党政统领下的体制内部力量参与,也有市场和社会力量的协同作战,但在任务下达和政策执行中往往由于任务模糊、组织规则软化等原因会在行动上造成政策落实的基层悖论。为抓实抓好脱贫攻坚工作以确保按时高质量打赢脱贫攻坚战,T县依托挂牌督战指挥部,在行动上统合了县、乡、村各级督战力量,对所有村(居、社区)开展挂牌督战,并采取以督促战、督战结合的工作方法,倒逼各地落实脱贫攻坚责任,进而提升贫困治理效能和巩固脱贫攻坚成果。

在督战过程中,T县依托总攻办,以五大战区为载体进行督战,实行组长负责制,各级县级领导靠前指挥,下设31个督战分队,采取实地督战、跟踪督战的“双重督战”模式。在组织安排上,县级督战力量与省、市定点督战队进行优化整合,组建省、市、县三级联合督战队,以乡镇为单元,督战队到村、组、户、人,逐村逐户逐人逐项筛查过关,以督为主,以督促战。针对督战发现的问题,T县组织相关部门和乡镇立即建立问题整改台账,明确整改责任人和完成时限,并以《脱贫攻坚工作提示单》附带问题清单的形式下发到各乡镇和涉及行业部门,指导督促乡镇及时解决突出问题。比如,2018年6月至2020年4月,督战队对全县31个乡镇520个重点村7个易地扶贫搬迁安置点进行挂牌督战,共发现问题556个,整改落实342个,大大提升了脱贫质量。

超常规的督查巡查机制的主要目的不是为了惩处和整治,而是为了突出教育警醒、发现问题、整改问题,提升和稳固脱贫攻坚成效。T县在每月的挂牌督战中,要求督查组把各级反馈问题“回头看”纳入必须督战的内容,实地查看乡镇和部门整改成效,并以此作为工作考核的重要

标准。总之,T县把问题整改作为“是不是真讲政治、是不是真转作风、是不是真正为人民服务”的“试金石”,通过思想动员和组织优化等手段来督促大家切实履行职责。同时,还辅之以长效惩处机制,通过制度化惩处手段来追责问责,切实做到以督促战、督战结合,高质量地完成脱贫攻坚任务。

## 四、综合治理的运作机制

### (一) 党的领导与任务中心化机制

在国家自上而下的治理实践中,县级政府处于国家与基层治理的“接点”部位<sup>[32]</sup>。由于治理任务的复杂性和治理主体的多元化,基层党委会根据上级政府的注意力分配程度来确定政策执行程度,实质上形成了“弹性的压力型体制”<sup>[11]</sup>。脱贫攻坚启动之前,县委县政府注意力分配集中在县域经济发展领域,虽然成立了扶贫开发领导小组,但贫困治理并非基层政府优先的组织目标。脱贫攻坚启动之后,打赢脱贫攻坚战的国家意志不断被强化,特别是明确了2020年打赢脱贫攻坚战的政治目标,构成了T县政府注意力重新分配的结构因素。T县先后成立脱贫攻坚领导小组、脱贫攻坚前线指挥部和总攻办等“战时组织”,并在县委领导、县政府主导下,将脱贫攻坚置于县域治理的中心地位。

从组织运行实践来看,党组织领导下的脱贫攻坚不再是简单地依附于其他部门,更不是依靠常规科层治理在推进政策执行,而是其他部门协同和配合扶贫部门进行专项超常规的贫困治理行动。总攻办等治理组织虽然在行政科层意义上并不是县域最高行政机构,但它是统筹和执行县域脱贫攻坚政策的核心机构,对于县域最高行政机构及其主要负责人都有一定的动员能力。比如在任务分包过程中,总攻办可以组织动员县级干部分别担任五个战区指挥长,负责统筹战区脱贫攻坚任务;在督查巡查过程中,如果发现县委书记和县长联系包保的行政村存在与脱贫攻坚相关的问题,则以工作报告和工作提示函的形式提醒其按时整改。可以说,组织重构、协作行动和督战统合的运行,使县域党政部门的权力资源和治理优势被调动起来进行超常规治理,诸如形式主义、相互推诿等行政科层制的缺陷得以克服,即科层化的行政机制往往服从于政治机制传递出的中心工作的安排,由此成为治理实践中权力、权威资源统合的重要手段。

从县域脱贫攻坚治理实践来看,通过党的领导和任务中心化机制,不断营造出打赢脱贫攻坚战的政治氛围,为整体动员提供了政治上的合法性。县级党委政府通过组织重构和综合治理,利用以县委为主体的政治动员和科层组织的行政机制实现了脱贫攻坚的整体动员,并通过协作执行和督战机制最大程度激发体制内外多元治理主体的活力与动力,从而实现县域贫困治理效能的提升。综合治理为短时间内提升贫困治理效能奠定了组织基础,由此顺理成章地成为县域贫困治理策略的首要选择。所以,综合治理并不是对科层制的替代和功能的纠偏,而是最大程度激活科层治理的组织势能。

### (二) 县域自我增压和行政分包机制

在脱贫攻坚实践中,中央按照“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的体制机制,构建了“五级书记一起抓”的脱贫攻坚责任体系。对于县级政府而言,中央政府自上而下逐次分解和细化贫困治理总目标的过程,实质上是一个自上而下逐级压实责任的过程。在县域脱贫攻坚实践中,T县党委和县政府依靠其权威进行组织重构并发挥党组织的统合作用,逐步克服以往行政科层制的治理缺陷,并通过超常规动员机制和协同治理策略,充分调动和有效整合党政部门的资源,进而实现县域治理的整体动员和资源统筹,这实质上是县域政府自我增压和自上而下实现压力传导的过程。

在T县脱贫攻坚的实践中,充分利用县级领导在权力生态中的治理优势,积极推行贫困治

理内部分包制,即县级党委是发包方,党政部门或领导个人都是抓包方。这种促进工作落地的机制被称为包干制<sup>[33]</sup>,它将组织治理的任务、责任和权利包干给县域党政部门或领导个人,并充分利用他们所拥有的话语权、权威与物质等资源的整合与调动能力。这种高位推动的行政包干制强调组织和权力资源的统合,有利于打破常规和科层壁垒,进而实现治理效能的提升。当然,在脱贫攻坚实践中,特别是县级党政负责人,他们更是将追求政绩与个人升迁逻辑嵌入脱贫攻坚的运作过程,这也成为他们行动逻辑上的内在驱动力。

在县域脱贫攻坚过程中,统合的主要动力来自自上而下的政治压力。在压力型体制背景下,T县围绕“县抓落实”创新机制,特别是在县级层面强化县、乡、村、组四级脱贫攻坚组织体系,以此来实现脱贫攻坚的层级动员、协作和监督,为提升贫困治理效能奠定组织基础。当然,T县还通过鼓励县直机关干部以驻村扶贫工作队、“第一书记”、万名干部下基层等形式嵌入基层贫困治理,实现了治理重心下移。可以说,脱贫攻坚能迅速动员和统合各部门、各乡村组分工协作,并通过制度化分工使之成为他们的常规工作。由此,县域组织力量像毛细血管一样渗透在整个脱贫攻坚体系中持续发挥作用。

针对T县脱贫攻坚实践而言,正是在中央的强力推动下,县委和县政府对脱贫攻坚任务的认知逐步上升到政治高度,并通过机制创新对基层扶贫减贫工作层层加压,于是产生了前面分析中涉及的诸多动员和协作机制及策略。无论在政策执行阶段的层级指挥和片区包干,还是在挂牌督战过程中遵循“事本主义”和“切事化”逻辑,都带有超常规治理的特征。可以说,这种自上而下层层传递的制度性压力和县域脱贫攻坚的自我增压,有助于激活相关扶贫部门、组织和个人的工作动能,进而在实践中规避科层缺陷和行政风险,使之出现了明显的正向政治效益。

### (三) 统合体与协作治理机制

资源依赖理论认为,组织生存的关键是获取和维持资源的能力<sup>[34]</sup>,而资源获取和维持能力是由组织的治理结构和治理机制决定的。对于我国的脱贫攻坚而言,党和政府在扶贫政策的制定、扶贫资源的组织动员上具有优势,而市场主体(企业等)具有资源配置优化和效率优势,两者的有效结合可以实现贫困治理效能最大化。在脱贫攻坚过程中,贫困治理共同体的生成还在于我国特有的文化传统——文化集体主义,它衍生出的大局观念和权威关系夯实了集中统一领导的社会心理基础<sup>[35]</sup>。所以,统合治理的理想模式就是建立党领导下的组织和行动的统合体,该统合体主要由两个主体构成:一是纵向以科层体制为主的体制内力量,涉及县、乡、村级政府及其相关部门;二是横向以市场和社会等治理主体的协作参与(图1)。

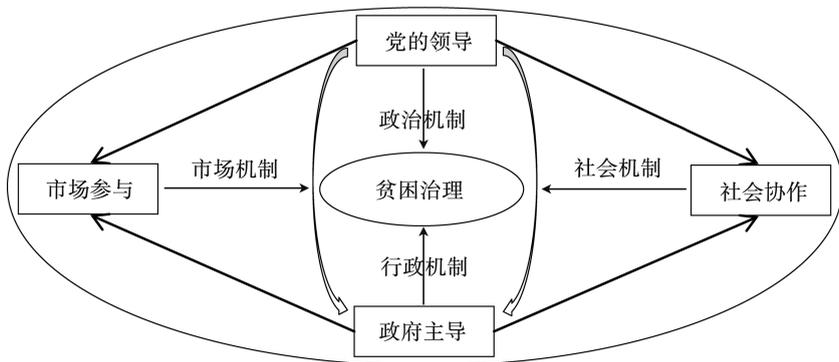


图1 统合体与多元协作治理机制

统合体是党领导下的统合,在统合向度上体现在对政府组织和政府部门的纵向统合,以及寻求市场和社会等治理主体的横向合作。其中党委和政府作为统合主体,既承担脱贫攻坚目标与脱贫方案的设定,又积极引导市场力量和社会力量参与脱贫攻坚。一方面,T县通过治理结构的再造和治理机制的创新,建立和完善从县到乡镇、到村的纵向分级治理机制,使得原有“条

条”的科层组织体系被重构,原本基于党和政府的“块块”被统合进新的组织体系中,组织间关系也变为统合组织内关系,实质上是统合了党委政治机制和政府行政机制的治理优势,使得原本基于科层权威的纵向体系在统合中得到进一步强化,特别是政治机制对于行政科层机制的统合,不仅重构了政府内部的权威关系,还实现了科层内组织力量的整体动员。对T县脱贫攻坚而言,党的领导是实现脱贫攻坚的重要组织保证,其通过成立领导小组和指挥部等形式的组织中枢,利用自上而下的政治压力和高位推进的方法将扶贫目标转化成县域政治议程和中心工作,通过行政分包和内部包干等机制压实责任,进而激发体制内力量的活力与动力,实现了贫困治理效能的转化。另一方面,在高度政治动员下,县委县政府适当地利用其权威性和正当性,通过价值引领、思想动员和责任建构等柔性治理方式鼓励市场和社会组织等治理主体参与脱贫,并为其赋予合法化地位,推动其通过多种形式的利益联结机制参与对贫困地区和贫困户的帮扶,这种柔性治理手段激发了体制外力量参与扶贫的活力和动力,由此建构出一个由政府、市场与社会协作的贫困治理共同体。例如,在政府与市场关系方面,地方政府筑巢引凤,借助龙头企业和新型经营主体,积极挖掘具有地方资源禀赋和发展优势的特色产业,实现扶贫和企业发展的双赢。T县鼓励以企业和农民合作组织为基础建立农业贷款担保公司,采取项目覆盖、公司投资、政府补助“三位一体”的投资方式,充分发挥地方政府融资担保平台的作用,为产业结构调整提供贷款支撑。

在“全民投入助脱贫”的社会氛围中,特别是在文化集体主义的熏陶下,部分企业和社会组织积极投身于脱贫攻坚的伟大事业,部分企业更是将扶贫减贫视为企业发展的重要社会责任。在政府与社会关系上,政府更是通过借助社会组织、企事业单位积极引导社会资源向贫困地区和贫困人口倾斜,带动贫困群众脱贫和贫困地区经济发展。比如,T县依托东西部扶贫协作和全国工商联定点帮扶,通过价值引导、资源集聚和利益分配等社会动员方式,联引各类民营企业等社会力量参与脱贫攻坚,实现了政府、企业与农户价值目标的一致性和协同参与的有效性,进而营造出社会广泛参与脱贫攻坚的良好氛围,构建了党的领导、政府主导、多方参与的“大扶贫”格局。

由是观之,脱贫攻坚的效能提升借助于“一轴多元”的综合治理体系得以发挥。特别是在党委和政府强有力的政治动员下,脱贫攻坚不仅最大限度地动员了县域体制内的资源和力量,而且广泛激发了体制外的各种力量参与脱贫攻坚的活力,市场资源和社会力量得到前所未有的动员,并积极配合县委和政府的统领,全力打赢脱贫攻坚战。脱贫攻坚利用党政体制的制度优势编织起贫困治理的组织之网,构建了党组织领导下政府、市场和社会有效协作的贫困治理体系,进而实现整体动员的组织再造,这构成了县域贫困治理效能提升的前置性条件。

## 五、结语与讨论

综合治理是在县域脱贫攻坚实践中摸索并创设的一套行之有效的治理模式,它与我国的国家制度和治理体系息息相关。从某种程度上说,中央政府自上而下的政治驱动与地方政府自下而上的治理创新,共同塑造了脱贫攻坚的综合治理。一方面,自上而下的党政体制为综合治理的形成创造了政治条件,保障了贫困治理过程中组织权力的合法性和组织动员的有效性;另一方面,党委和政府广泛动员体制内外的力量参与扶贫并发挥“上下机制”衔接的统合作用,为更广泛的资源动员和行动协作提供了组织基础。可以说,综合治理促使多元主体超越各自的原初职能或属性达成功能上的再组合,并在治理中通过党政体制打破条块结构和部门界限,进而促成治理主体的结构性整合向功能性整合转变。

脱贫攻坚构建了党的领导、政府主导、市场参与和社会协作的贫困治理共同体,在整体动

员、协作执行和层级督战等次级机制的叠加作用下,使政府的有形之手和市场的无形之手都最大限度发挥功能,从而使党政体制的优势转化为贫困治理效能。特别是统合治理所包含的对政府的行政机制、市场的效率机制和社会的公益机制之间协作关系的探索创新,实质是在统合的范畴中既相对集中了治理权力,也保证了多主体的合作度。在脱贫攻坚实践中,类似于T县的统合治理具有很强的共性特征。但需要注意的是,统合治理的形成与运作是由我国党政体制和治理体系所决定的,包括对组织的重构、资源的整合和社会的动员都是超常规的,统合机制在何种条件下可应用到其他治理领域,仍需加以深入讨论。

### 参考文献:

- [1] 马克斯·韦伯. 韦伯作品集 III: 支配社会学[M]. 康乐, 简惠美, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004: 18.
- [2] 李培林. 社会改革与社会治理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 189-210.
- [3] 许汉泽. 行政治理扶贫: 对精准扶贫实践逻辑的案例考察[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2020: 43-59.
- [4] 吴新叶. 实施精准扶贫政策需要“上下互动”——与许汉泽、李小云商榷[J]. 探索与争鸣, 2018(8): 54-59.
- [5] 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.
- [6] 魏程琳, 赵晓峰. 常规治理、运动式治理与中国扶贫实践[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018(5): 58-69.
- [7] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑[M]. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 2017: 128.
- [8] 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.
- [9] 习近平. 在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 15.
- [10] 张建. 中国贫困治理的党政体制及其效能研究——基于青海省H县脱贫攻坚实践的考察[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2020(6): 61-70.
- [11] 符平, 卢飞. 制度优势与治理效能: 脱贫攻坚的组织动员[J]. 社会学研究, 2021(3): 1-22.
- [12] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 1.
- [13] 陈进华. 治理体系现代化的国家逻辑[J]. 中国社会科学, 2019(5): 23-39.
- [14] 鲍勃·杰索普. 治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1999(1): 31-48.
- [15] 顾昕. 走向互动式治理: 国家治理体系创新中“国家-市场-社会关系”的变革[J]. 学术月刊, 2019(1): 77-86.
- [16] 张兆曙. 治理共同体: 部门分立体制下联合治理的组织形式[J]. 浙江学刊, 2014(1): 30-39.
- [17] 马力宏. 论政府管理中的条块关系[J]. 政治学研究, 1998(4): 71-77.
- [18] Vogel E. Political Bureaucracy: Communist China[M]. New York: Anchor Press, 1969: 14.
- [19] 折晓叶. 县域政府治理模式的新变化[J]. 中国社会科学, 2014(1): 121-139.
- [20] 欧阳静. 政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角[J]. 开放时代, 2019(2): 184-198.
- [21] 王春光. 中国社会发展中的社会文化主体性——以40年农村发展和减贫为例[J]. 中国社会科学, 2019(11): 86-103.
- [22] 符平. 缔造引领型融合治理: 脱贫攻坚的治理创新[J]. 学术月刊, 2021(7): 121-131.
- [23] Zeng Qingjie. Managed Campaign and Bureaucratic Institutions in China: Evidence from the Targeted Poverty Alleviation Program[J]. Journal of Contemporary China, 2019(123): 1-16.
- [24] 康晓光, 韩恒. 分类控制: 当前中国大陆国家与社会关系研究[J]. 开放时代, 2008(2): 73-89.
- [25] Kooiman J. Governing as Governance[M]. London: Sage, 2003: 97.
- [26] 张琦. 打赢脱贫攻坚战是治理能力现代化的成功实践[J]. 人民论坛, 2020(2): 22-25.
- [27] 李术峰. “政党统合型”乡村治理体系研究——以新中国成立初期农村变迁为视角(1949—1956)[D]. 北京: 北京大学, 2019: 3-5.
- [28] 克罗齐耶, 埃哈尔·费埃德伯格. 行动者与系统[M]. 上海: 上海人民出版社, 2017: 3.

- [29] 全钟燮. 公共行政的社会建构: 解释与批判[M]. 孙柏瑛, 张钢, 黎洁, 等译. 北京: 北京大学出版社, 2008:52.
- [30] 贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4):4-25.
- [31] 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.
- [32] 徐勇. “接点政治”: 农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2009(6):2-7.
- [33] 李棉管. 精准扶贫中的基层分包制——挤压型情境下的行政动员[J]. 中国行政管理, 2021(3):62-69.
- [34] 杰弗里·菲佛, 杰勒尔德·萨兰基克. 组织的外部控制: 对组织资源依赖的分析[M]. 北京: 东方出版社, 2006:2.
- [35] 陆汉文, 彭堂超. “文化集体主义”与中国农村减贫——兼论“中国经验”的特殊性[J]. 江汉论坛, 2016(3):139-144.

(责任编辑: 李凌)

## Integrated Governance: Mechanism Innovation of Poverty Alleviation——Based on the Empirical Study of T County, Guizhou Province

LU Fei, LU Hanwen

**Abstract:** Based on the poverty alleviation practice of T County in Guizhou Province, a definition of “integrated governance” is formulated, which combines governance structure and governance mechanism of anti-poverty. It is believed that this new definition is based on the Party-government system, and it has reconstructed the original administrative hierarchical organization and the integrated multiple governance effectively through the leadership of the Party. And the “multiple one-axis” system of governance on the governance mechanism is formed, which has constructed an effective model that can activate the forces inside and outside the system to participate in poverty management to the greatest extent. It is concluded that integrated governance is a powerful governance which can absorb the advantages of movement governance and hierarchical governance, and it can better play the role of overall mobilization in poverty alleviation through progressive strategies such as organization integration, action integration and supervision integration. Integrated governance not only demonstrates the integrated function and important value of the Party-government in poverty alleviation, but also highlights the potentials of society, market and mass forces in social governance, which provides a new way to explain the dynamic structure and mechanism of super-normal county governance.

**Keywords:** Integrated Governance; Poverty Alleviation; Organizational Restructuring; Governance Effectiveness