

【乡村振兴的理论与实践】

# 统筹常规公共管理与非常规公共管理： 脱贫攻坚的经验解释及其对乡村振兴的启示

左停,赵泽宇

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100083)

**摘 要:**当前中国正处于从消除绝对贫困基础性战略向全面推进乡村振兴综合性战略的转型阶段。“什么样的公共管理措施有利于乡村振兴战略目标实现”成为亟待解决的现实困惑。从公共管理视角出发对中国脱贫攻坚经验的归纳分析发现,脱贫攻坚很好统筹了常规与非常规公共管理措施,既强化了既有反贫困规则制度、常设机构、财政预算等常规公共管理措施,也创设了脱贫攻坚任务第一责任人、驻村帮扶、跨科层协作、准军事化管理等非常规公共管理措施,为全面推进更长期的乡村振兴战略目标提供了公共管理理论和现实经验参考。以上发现对乡村振兴的延伸启迪包括:政府在乡村振兴阶段应把握好常规与非常规公共管理的关系,建立统筹思维,灵活选用恰当的公共管理措施;注重乡村振兴常态化长效机制建设,研究脱贫攻坚中非常规措施转向常规化的条件;通过创设新的非常规公共管理措施自造压力形成危机感,提高工作效率;提高应急管理意识和能力,防控市场风险、自然灾害和社会冲突。

**关键词:**常规管理;非常规管理;应急管理;脱贫攻坚;乡村振兴

**中图分类号:**D601      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2023)04-0014-12

## 一、引言

乡村振兴战略关乎全面建成社会主义现代化强国的远景目标,具有艰巨性、繁重性和复杂性特征。尽管中国乡村减贫与发展实践贯穿了国家经济社会建设的整个历程<sup>[1]</sup>,并在最近十年逐渐形成了以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局的宝贵经验<sup>[2]</sup>,然而各级政府在实践中依然面临现实困惑:应该用什么样的公共管理措施接续推进乡村振兴工作?脱贫攻坚中的非常规公共管理措施是否还适合更具系统性、长期性和综合性的乡村振兴战略?回答以上问题有利于为公共管理带来现实和学理层面的启迪。现实层面上,公共管理研究最终要廓清政府的功能、职能和作用范围,回应政府应该做且能做什么的问题。脱贫攻坚具有强政府行为特征,系统梳理归纳其公共管理举措,有利于为理解公共管理理论提供现实参考。学理层面上,对上述问题的思考有利于系统梳理常规与非常规公共管理的理论特点、表现形式和转化关系,建构理解常规与非常规公共管理的统筹视角,实现常规与非常规公共管理范式的理论发展。

因此,本文首先对公共管理的常规和非常规理论范式进行梳理,从理论层面归纳概括常规与非常规公共管理的内涵与代表形式,并构建一个统筹常规与非常规公共管理属性的分析框

收稿日期:2022-11-30

基金项目:研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重点专项项目“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接研究”(21AZD038);北京社会科学基金重大项目“中国脱贫模式的成功经验及其对解决世界贫困问题的意义研究”(20LLGLA3)

作者简介:左停,男,中国农业大学人文与发展学院教授,博士生导师;赵泽宇,男,中国农业大学人文与发展学院博士生。

架,以此框架说明常规与非常规公共管理并非相互对立,而是统筹一体、互为支撑的。本文进一步聚焦脱贫攻坚经验,对其中公共管理措施进行归纳分析,提炼统筹常规与非常规公共管理代表属性的具体内容。这些措施蕴含的公共管理理论逻辑不仅带来学理层面的启迪,而且也有利于政府推动乡村振兴战略时破除常规与非常规公共管理措施一定对立的观点,树立统筹思想,在实践工作层面统筹灵活运用常规与非常规措施。

## 二、理论回顾与分析框架

常规公共管理与非常规公共管理都是公共管理的特殊形态,它们同为国家治理的重要组成部分<sup>[3]</sup>。推进国家治理体系和治理能力现代化,需要树立统筹思想,做好对常规与非常规公共管理措施的灵活选用。因此,本部分首先通过理论归纳,对常规与非常规公共管理的内涵、形式和功能特性进行梳理,并提出一个统筹常规与非常规管理的分析框架。

### (一) 常规公共管理

常规公共管理以科层和组织理论为基础。韦伯提出了包括个体职业化、组织等级制、行为规则化等在内的科层制的六个特征<sup>[4]</sup>,古利克则提出管理的计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算等七项职能<sup>[5]</sup>,两者奠定了西方早期政府管理的重要理论基础。然而随着传统公共行政学范式的转型,融合经济学、管理学、政治学、社会学等多学科知识框架的公共管理学的出现,拓展了如制度选择、公共服务供给等创新研究领域,需要对常规公共管理的理解作进一步更新。已有研究从多维度对常规公共管理进行阐释,将其形态总结为常态事务管理、潜在社会风险前置管理、公共政策执行规范化管理等。在内容维度,常规公共管理主要是指除小概率突发事件之外的社会常见事件与事务<sup>[6]</sup>。在时间维度,常规公共管理能够实现超期防范风险,降低社会突发事件的发生概率<sup>[7]</sup>。在政策维度,常规管理是模糊公共政策向规范化管理转变的结果产出<sup>[8]</sup>。本文认为,常规公共管理最具代表性的表现形式包括规则性公共管理和服务型公共管理。

#### 1. 规则性公共管理

规则性公共管理是以规则制定和执行为主的管理方式,构成治理乃至公共管理过程的一个部分。规则性公共管理主要具有创造系统秩序、维持政治稳定、延伸科层体系三个方面的功能特性。首先,规则性公共管理以生产和维护系统秩序为主要目的。制度、法规内涵的规则创造了秩序,进而维持了整个公共管理系统各部门之间的协同关系。其次,规则性公共管理具备较强稳定性和可预期性。规则形成重在制度生产,往往以具体法律法规形式呈现<sup>[9]</sup>,对实现整体国家政治稳定目标有着巨大贡献。从创造秩序与稳定的机制看,由政治暴力、政治权力、政治权威构成的“秩序力”维持了政治秩序存续,保证了国家政治稳定<sup>[10]</sup>。因此,规则性公共管理稳定性和可预期性的来源是国家权威及其合法性。最后,规则性公共管理是科层体系的自然延伸。规则性公共管理能维系科层体制内部运转,具有强稳定性的正式管理制度、结构、规则,是链接科层体系内部硬件的软件。规则性公共管理是由国家政治权威支撑,能有力地作用于市场、社会。规则性管理还要求突出公共管理中政府主导作用,因而其“规则”一般不包括市场与社会中非正式的部分<sup>[11]</sup>。

#### 2. 服务型公共管理

服务型公共管理是以公共服务生产和供给为主要职责的管理,也包括公共基础设施建设维护,其特性主要表现在以下三个方面:一是更突出公共管理客户的重要性。西方学者如登哈特提出“新公共服务”理论,认为政府核心作用是服务而非驾驭社会,营造共同满意的社会价值观<sup>[12]</sup>。国内学者进一步将政府类型区分为“服务型”政府和“管制型”政府,认为政府是“公器”

或“公仆”,即使有管制功能,也服务于更大的社会公益<sup>[13]</sup>。二是以增进社会福利为主要目标。经历了“守夜人”政府、“福利国家”政府、“企业家”政府、“服务型”政府的转变,政府职能逐渐聚焦通过公共服务满足人民群众日益增长的公共利益诉求<sup>[14]</sup>。三是要求政府与市场、社会产生更多互动。当管理与服务结合,管理就已具备向治理话语转向的潜力。政府要提供使客户满意并能增进社会整体福利的公共服务,就要求其公共服务供给具有多中心性、参与性、互动性。这也进一步使政府将部分公共服务外包,引出政府与市场、社会主体共同生产和管理公共服务,共创公共价值<sup>[15]</sup>。

## (二)非常规公共管理

非常规公共管理是产生于后工业社会背景下的管理形态,其管理目标是帮助国家完成内生的社会变迁任务,应对外生的危机冲击和突发事件。已有研究主要从国家运动、危机管理等角度定义了非常规公共管理。如有研究提出“运动型治理机制”概念,认为其具有应对常规机制失败、制造声势、全面动员等特点<sup>[16]</sup>。此外,非常规公共管理也是针对社会突发性事件的管理形态,非常规事件特征包括前兆不明、时间紧迫、后果严重、发生概率小等<sup>[17]</sup>。无论从何种角度出发,非常规公共管理都呈现出较强的政治性和制度性。本文认为,非常规公共管理的代表性形式包括任务型公共管理和应急公共管理。

### 1.任务型公共管理

任务型公共管理是以完成特定任务为核心目标的管理形态,在功能上呈现以下特征:一是其与国家运动息息相关。国家运动产生原因之一是其对社会改造有强烈抱负<sup>[18]</sup>。在后工业社会,各国面临社会系统转型挑战带来的合法性压力,改造社会抱负尤其强烈。后发国家尤其需要采取强军事化特征的任务型公共管理手段,破坏原有社会系统完成旧发展任务的核心能力,由政治精英借社会危机构建具有合法性的新转型任务<sup>[19]</sup>。二是发展管理(发展型国家)将其作为常用管理手段。“发展型国家理论”认为国家自主性与能力、适度市场干预是引致经济增长奇迹的主要因素。发展型国家设定宏大的经济发展目标,带来非常规、超复杂的经济社会转型任务,因而也更加重视任务型公共管理<sup>[20]</sup>。

任务型公共管理会在一定条件下转化为常规公共管理,其在科层制内部能够突破部门制度化、流程化工作,在科层之外构建政府主导市场与社会辅助的治理结构。这一过程呈现阶段化特征,各部门各主体形成制度化合作机制后会转向常规公共管理<sup>[21]</sup>。任务型公共管理与项目制管理、运动式治理、集中管理等也具有一定的相似之处,其共性是集中时间和资源在给定的时间内达成某个既定目标。

### 2.应急公共管理

应急公共管理是以短时间有效应对特大重大灾害、冲突和事故,并减缓、消除其危害性影响为目标的管理形态,呈现多形态、多领域、多阶段的功能特性。一是应急公共管理应对形态各异且未知程度较高的小概率事件。中国早已进入突发性事件高发期,会有更多未知性高、非常规、超复杂的突发问题冲击既有应急公共管理体系能力的界限,而若应急体系“平战转换机制”不顺畅则可能导致响应缓慢和应对滞后问题<sup>[22]</sup>。二是应急公共管理与任务型公共管理共同应对多领域转型危机。转型期国家需要具有应对转型过程中突发事件的能力,这些突发事件的诱因则多为在社会转型期间各种矛盾长期积累形成的慢性问题。三是广义的应急管理可划分成多个阶段,包括社会风险预防、突发事件处置、公共危机应对等。未能被合理预防并消除的社会风险可能引致突发事件,而其不当处置又有可能引起公共危机,而应急管理则是对社会风险、突发事件、公共危机的综合管理应对体系<sup>[23]</sup>。国外较成熟的应急管理一般包括四个维度,即预防、准备、响应、恢复,其中更注重应急“关口前移”<sup>[24]</sup>。然而当前中国比较重视救援和处置,不太重视预防。

(三) 常规与非常规公共管理的统筹分析框架

基于归纳性的理论回顾,本文认为常规与非常规公共管理同为正式公共管理的范式,区别于社会惯习构成的非正式制度。因此公共管理者可以树立统筹常规与非常规公共管理的思维,在把握好两者关系的基础上,对其包含的具体措施进行灵活选用。

时间层面上,非常规公共管理可能由于时间长期延续而面临资源投入的可持续性问题的,进而转向规则化、制度化。而常规公共管理的规则也有可能随着时间延续面临难回应新问题、新需求的困境,倒逼行政体系通过非常规方式突破现有规则。空间层面上,由于所处发展阶段不同,在一个行政区域或部门已经规则化、制度化的公共管理措施,在另外一个行政区域或部门会被视为任务化、应急化的非常规公共管理措施。因而常规公共管理与非常规公共管理存在时空相对转化关系。不同情境下,当公共管理体系长期处于规则化状态,公共管理者可能受限于既有规程,对政治任务、风险危机应对不及时,使公共管理体系进入危急情境,转向非常规公共管理;进入危急情境后,常规公共管理下分散到不同领域的决策者注意力会重新配置,向出现急难险重情况的领域集中;随着公共管理体系受危急情境影响时间延长,公共管理组织和人员为避免陷入资源投入的不可持续状态,逐渐从非常规任务中总结规律,提升自身对危急情境下关键规则、制度的掌控与执行能力,最终回归常规公共管理。

因此,随着公共管理问题复杂性不断提升,公共管理理论与实践界应对常规与非常规公共管理在不同时间、空间和情境条件下呈现的规律有更深认识,以便灵活有效选用具体公共管理措施。为实现以上目标,本文进一步提炼出常规与非常规公共管理的特征(表 1),并将在下一部分对脱贫攻坚的现实经验进行归纳分析,进而对理论进行延伸思考,提出乡村振兴常规与非常规公共管理措施选择的启示与建议。

表 1 常规公共管理与非常规公共管理特征比较

比较维度	常规公共管理		非常规公共管理	
	规则性公共管理	服务型公共管理	任务型公共管理	应急公共管理
管理目标	生产秩序维持社会常态运转	生产服务,满足市民需求	集中解决慢性问题(贫富差距等)	解决急性问题(风险、灾害、冲突、危机等)
管理工具	科层、规则、程序	事业机构建设	科层+规则+权威	规则与程序+权威+合作
管理路径	科层体系,委托代理	委托代理,与市场、社会建立的网络结构	临时领导小组/特定组织/专班	应急管理体系+临时领导小组+与市场、社会建立的网络结构
注意力分配	低	低	高	高
权力机构	集中	分散(其他主体)	集中	集中
信息与资源	分散(日常)	分散(日常)	集中	集中
责任体系	直接上级负责	一线服务人员负责	“一把手”负责	领袖负责
价值体系	工具理性	客户满意	政治意识+问题导向	政治意识+问题导向
特性	稳定性	稳定性	回应性、暂时性、变革性	预测性、敏捷性
管理风险	难以回应新问题、新需求	难以回应新问题、新需求	资源难以持续投入	资源难以持续投入

三、脱贫攻坚的公共管理解释

脱贫攻坚是中国长期经济社会发展过程中反贫困公共管理措施的集中体现。一方面,脱贫攻坚以长期反贫困过程中形成的常规措施为背景,通过强化既有常规反贫困措施,提升整个科层体系消除贫困的效率和能力。另一方面,脱贫攻坚也采取许多非常规公共管理措施,这些非



常规措施是中国为解决贫中之贫、困中之困问题所采取的一系列创新性措施。通过对中国反贫困治理经验的系统归纳发现,在面对贫困这一棘手的公共管理问题时,政府能灵活设计具体可行的政策措施,使其呈现出对常规与非常规公共管理属性的统筹,既为理解公共管理的常规与非常规范式提供现实参考,也为乡村振兴提供理论指导与经验启示。

### (一)脱贫攻坚对常规公共管理措施的强化

脱贫攻坚首先依赖对常规反贫困公共管理措施的强化,以保证在规则、组织、人力和信息层面获得稳定的行政资源支撑。对现实经验的归纳发现,脱贫攻坚主要从四个维度强化常规公共管理措施,包括:规则制度建设、科层常设机构、财政预算投入、部门责任主流化。

#### 1. 强化反贫困规则制度建设

国家规划是最具基础性的规则制度之一。中国通过三个反贫困规划文件设定举国反贫困工作规则,为反贫困事业框定常规管理制度的基础,具体表现为三个核心文件:《国家八七扶贫攻坚计划》《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》。三份制度文件逐步完善,一方面设定“两不愁三保障”总目标,细化反贫困任务底线原则,另一方面将义务教育、基本医疗和住房安全等基本公共服务内容嵌入反贫困规则制度,使公共服务上升为全国扶贫工作的一条重要路径,增强了脱贫攻坚的成就水平和含金量。

2013年后,中国赋予消除绝对贫困任务以极强的政治属性,驱动了既有反贫困规则升级增效,主要体现为:一是规范反贫困工作话语,形成一套科层体系认可的话语体系<sup>[25]</sup>。核心概念,如“精准扶贫,精准脱贫”“贫困县”“贫困村”“贫困人口”“两不愁三保障”等,深入人心,成为公共管理者口头语,发挥了凝聚共识作用<sup>[26]</sup>。二是通过基础话语引导政府反贫困政策资源。中国围绕脱贫攻坚中的特定话语进一步丰富反贫困规范性文件体系。仅围绕“精准扶贫”这一话语,中央层面和行业部门层面就出台了约100项政策,而各省出台文件更是接近500项<sup>[27]</sup>。三是强化科层体系反贫困工作的规范水平。反贫困的规则与制度对扶贫工作者的行为产生规范,塑造了科层体系反贫困工作机制,如各类文件中的反贫困指标强化了反贫困工作体系中对致贫、返贫因素的常态化监测。

#### 2. 增能科层反贫困常设机构

“领导小组+办公室”是贯穿反贫困实践历史的常设机构形式。1986年,中国成立国务院贫困地区经济开发领导小组,后更名为国务院扶贫开发领导小组,领导小组下设办公室,负责领导小组日常事务,承担与扶贫项目相关的职能部门之间的协调工作<sup>[28]</sup>。随着扶贫工作进入深水区,扶贫办逐渐正式融入各级政府行政体系,有些地方称“扶贫局”或“扶贫开发局”,成为承担全国扶贫任务的正式政府部门。

消除绝对贫困的政治任务进一步为反贫困常设机构增能。扶贫办通过生产反贫困规则制度,持续组织调动庞大的行政人、财、物资源,对反贫困目标展开攻坚,实现了执行力、效率性两个方面的提升。在执行力方面,反贫困常设机构执行力来源于扶贫行政人员。县级政府启动精准扶贫这一艰巨工作前,首先需进行科层力量整合,最显著特征是对行政体系人力资源的整合,通过部门人员抽调充实县级扶贫办和乡镇扶贫工作站行政人员,使其数量达到原有的2~3倍<sup>[29]</sup>。在效率性方面,任务清单、销号清单等政策执行工具具有了更强的政治势能,各级反贫困常设机构经常借助其快速推动扶贫工作,减少各层级反贫困常设机构之间信息不对称问题,提升贫困治理体系资源配置、部门协同和信息传播效率<sup>[30]</sup>。

#### 3. 充实财政反贫困预算投入

财政专项扶贫资金是国家财政预算安排用于支持贫困地区开展一系列反贫困工作、促进消除农村贫困现象的专项资金,是政府财政直接投入,最能体现常规公共管理稳定性特质。

2011—2014年,中央预算安排财政专项扶贫资金累计约1430.77亿元,年均稳定增长16.87%<sup>①</sup>。随着脱贫攻坚不断深入,财政部进一步加大对财政专项扶贫资金的投入力度,2015年中央财政专项扶贫资金为465亿元,此后中央财政专项扶贫资金投入每年稳定新增200亿元<sup>②</sup>,到2020年已经高达1461亿元。

脱贫攻坚期间,中国通过提升财政扶贫项目精细化管理水平,使其从三个方面提升反贫困公共财政资源的利用效果:一是保障资源下沉有效。专项扶贫资金往往配套完善的第三方监督考核,保证扶贫资金使用效率提升,实现资金有效下沉<sup>[31]</sup>。二是引导正确资源流向。专项扶贫资金作为国家专项拨款,代表中央资源配置和政策倾斜的方向,为地方财政资金投向提供参考,使资金流入民生保障、基本公共服务等领域。三是激励基层创新。财政专项扶贫资金与项目制相结合,能有效激励基层通过争创示范获取领导注意力和扶贫资源分配,激活地方治理体系运转活力<sup>[32]</sup>。

#### 4.推动部门反贫困责任主流化

常规公共管理下,行业部门一般以分工明确的方式向贫困人口供给公共服务。这使中国反贫困曾面临“双重扶贫悖论”,难以兼顾普遍扶贫开发目标和个体特殊脱贫需求<sup>[33]</sup>。而行业扶贫是中国合理使用政治制度优势以调动科层积极性,引导各部门建立反贫困工作主流化意识,整合扶贫公共服务资源,共同服务贫困人口这一公共管理“客户”的反贫困模式。行业扶贫将传统“支援式扶贫”转化为多部门共同参与的“职业化包容性扶贫”<sup>[34]</sup>,其在脱贫攻坚中具象表现为“五个一批”工程,即将反贫困目标融入发展生产、易地搬迁、生态保护、发展教育、社会保障等行业部门核心任务,使部门在制定政策时避免对贫困人口的非主观排斥,增强政策对贫困人口包容性。

行业扶贫最大优势在于驱动行业部门资源整体下沉,解决资源碎片化问题。在资金方面,涉农资金统筹整合机制实现了县域对中央、省级财政资金整合使用。一项县域案例研究发现,受益于财政涉农资金统筹整合试点,案例县汇聚10部门20类涉农资金约4.8亿元,是上一年财政专项扶贫资金(4512万元)的10.7倍<sup>[35]</sup>。在人力方面,行业部门在帮扶人员配置上突破“条条”限制。在脱贫攻坚任务驱动下,全国累计选派300多万名政府机关干部参加驻村帮扶工作<sup>③</sup>。在同一个行政村,有来自不同政府部门的帮扶人员直接代表部门回应村庄发展需求,实现行业部门帮扶责任人这一社会资本对村庄发展的支持<sup>[36]</sup>。

### (二)脱贫攻坚对非常规公共管理措施的创设

脱贫攻坚的非常规公共管理举措并非孤立的,其聚焦常规公共管理难以回应新挑战、新需求的困境,以问题导向创设非常规措施。具体包括:党政“一把手”担任脱贫攻坚任务第一责任人,向贫困村派出第一书记和驻村工作队,构建跨区域跨系统跨层级的脱贫攻坚协作治理网络,运用准军事化话语体系和管理举措、在关键阶段营造脱贫攻坚危机感与紧迫感。

#### 1.任命党政“一把手”担任脱贫攻坚第一责任人

公共服务供给数量、质量和优先序取决于政府注意力配置。常规公共管理下,政府基本公共服务注意力仍呈现水平较低且聚焦不足状态<sup>[37]</sup>。尽管20世纪80年代中期中国已针对扶贫开发工作设置领导小组,但当时领导小组负责人往往由分管党政的副职担任,其行政权威对其

① 数据来自国家统计局住户调查办公室《中国农村贫困监测报告—2015》, <https://data.cnki.net/yearBook/single?id=N2016120527>。

② 数据来自中华人民共和国国务院新闻办《人类减贫的中国实践》白皮书(全文)图4, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/44691/Document/1701664/1701664.htm>。

③ 数据来自中华人民共和国国务院新闻办《人类减贫的中国实践》白皮书(全文), <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/44691/Document/1701664/1701664.htm>。

他政府部门反贫困公共服务资源的调动能力有限。2015年11月29日,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》文件发布,提出“要层层签订脱贫攻坚责任书,扶贫开发任务重的省(自治区、直辖市)党政主要领导要向中央签署脱贫责任书,每年要向中央作扶贫脱贫进展情况的报告”,使“一把手”负责制成为脱贫攻坚战中重要的非常规公共管理机制。

这一机制通过创设以“急”(时间紧急)、“战”(事关党的执政基础与国家长治久安)为特征的政策情境,驱动各级党政“一把手”将注意力集中在脱贫攻坚上。横向上,各级党政“一把手”能充分发挥政治魄力,克服既有责任分工对公共服务资源整体配置带来的阻滞,开辟整合多部门资源的公共服务供给路径。纵向上,第一责任人推动政治权威与压力在行政层级中扩散,使“五级书记抓扶贫”成为现象级事件,这充分表明脱贫攻坚第一责任人制度能够引导各级党委书记的注意力充分聚焦脱贫攻坚任务,最终汇聚到村一级。在脱贫攻坚的任务与应急情境下,党政“一把手”担任脱贫攻坚第一责任人实现了对各级决策者注意力的横向与纵向整合。

## 2. 向贫困村派出第一书记和驻村工作队

街头官僚的服务动机与能力也直接影响公共服务的供给质量,面对棘手问题的挑战能够激发公共管理者的公共服务动机。棘手问题包括外源性和内源性棘手问题两种,前者以公共资源、职能碎片化为特点,后者以问题本身具有模糊复杂性为特征<sup>[38]</sup>。常规公共管理下,贫困问题兼具外源性和内源性棘手问题的特征:一方面,解决贫困问题的公共资源以碎片化的形式分散在各个部门;另一方面,贫困问题本身具有模糊性和复杂性,需要强公共价值偏好的公共管理者推动解决。因此村一级反贫困公共服务供给由村干部负责时,就呈现出村干部公共服务价值偏好不足,抱怨行政资源碎片化问题的现象。为解决这一问题,中国通过设置应急情境,动员更高层级的公共管理者下沉乡村担任第一书记和驻村工作队员,对公共价值偏好和人力资源进行再配置。

2015年4月,中共中央组织部、中央农村工作领导小组办公室、国务院扶贫开发领导小组办公室联合印发《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》。一方面,其明确了担任第一书记的优秀干部标准,为基层乡村注入更多有强公共服务价值偏好的公共管理者。另一方面,文件还制订了干部们要完成的任务,包括:加强基层组织建设;推动精准扶贫、帮助所驻村选准发展道路,促进其“造血”“致富”;开展为民办事服务;提升村庄治理水平。这些职责使贫困作为内源性棘手问题的模糊性和复杂性减少,在公共管理者的感知中变得具象化和清晰化。可见,中国通过动员公共管理者下沉基层,为他们清晰界定棘手问题,激发其公共服务动机,为脱贫攻坚提供了重要的人力资源支持。

## 3. 建立跨区域跨系统跨层级的东西部扶贫协作机制

常规公共管理下,各行政区域只需要完成本辖区的脱贫攻坚任务。然而,由于东、中、西部地区发展存在空间位差<sup>[39]</sup>,欠发达地区在产业支撑、资源禀赋方面的劣势导致其反贫困资源匮乏。因此,常规公共管理下欠发达地区的反贫困公共服务在方式、质量上的提升均面临阻力,与发达地区的差距不断拉大。聚焦此问题,脱贫攻坚将20世纪70年代以试点形式存在的东西部省份对口帮扶向全国推广。2015年,中共中央、国务院出台的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出“健全东西部扶贫协作机制”。2016年,中共中央出台的《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》提出“要进一步提高东西部扶贫协作和对口支援工作水平”。2015—2020年,东部9省共向扶贫协作地区投入财政援助和社会帮扶资金约1005亿元<sup>①</sup>。

东西部扶贫协作体现了国家治理权力网络化延伸对发展资源的整体性治理<sup>[40]</sup>,具体功能

① 数据来自中华人民共和国国务院新闻办《人类减贫的中国实践》白皮书(全文)专栏12, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/44691/Document/1701664/1701664.htm>。



主要体现在三个方面:一是宏观层面的资源溢出性流动。中央通过每年向东部发达地区下达扶贫协作考核指标,引导东部发达省份资源以扶贫协作项目为载体向西部省份流动,有研究也将这种资源流动称为“政治馈赠”<sup>[41]</sup>。二是中观层面的资源跨系统匹配。东西部扶贫协作中发达与欠发达省份之间土地、人力等方面存在资源优势互补关系。在新冠疫情冲击东部发达地区外向型经济时,西部欠发达地区的劳务输出解决了东部企业复工用工难题<sup>[42]</sup>。三是微观层面的“条块”资源县级聚焦。东西部扶贫协作注重项目资源的县级对接<sup>[43]</sup>,因此激活了欠发达地区基层政府的积极性。在纵向上,其向上争取资金,并增加与镇村之间的积极互动;在横向上,其对标协作单位开展学习考察,提升资源使用效率。

#### 4. 运用准军事化话语体系和管理举措,在关键阶段营造脱贫攻坚危机感与紧迫感

随着非常规公共管理措施的应用频次增加,脱贫攻坚同时面临资源持续投入和回应能力两方面的困境。中国依靠政策话语持续宣传,在关键阶段营造危急情境,将消除绝对贫困目标进一步任务化、应急化。“攻坚战”“军令状”“挂牌督战”“决战”“倒计时”等话语在政策宣传中的出现频次增加,持续增强公共管理决策者、执行者对危急情境的感知,引导其将反贫困工作责任与危急情境紧密联系起来。在2020年决胜脱贫攻坚重要节点到来前,新闻宣传工作也频繁使用“决胜”“决战”“倒计时”等话语。如2020年10月17日是第七个国家扶贫日,新华社发布了《冲锋号响起,为脱贫攻坚的胜利倒计时》报道。高频的应急情境宣传创造了跨越科层的危机紧迫感,驱动上下级政府在组织与个体层面加强对反贫困规则的遵循和落实。

在组织层面,上下级政府在危急紧迫情境下整体更加注重对脱贫攻坚任务的研究探索和效果评估。如县级政府在倒计时压力下会与上级政府进行更高频次的工作试探和反馈,省级政府也积极向下推进试验,共同探知政策空间,打破信息不对称<sup>[44]</sup>。此外,各级政府组织在脱贫攻坚过程中开展围绕规则落实、指标完成等情况的考核评估频次也在不断提升。在个体层面,各行政区域党政“一把手”既是反贫困政策的制定者,也是本行政区域脱贫攻坚任务的第一责任人。受应急情境与层级压力影响,其关注的核心问题是在限定时间内完成反贫困指标,并通过行政权威将任务压力向下传达。因此,基层第一书记和驻村工作队员同样会加强对反贫困规则的理解和认知。其开展反贫困工作时经常会使用工作笔记、“一口清”记录规则要点,辅助自己掌握反贫困治理制度,同时调节应急情境下的考核压力。

## 四、对全面推进乡村振兴工作的启示

全面推进乡村振兴是一个更长期的过程,既需要借助常规公共管理持续稳定的力量,又要借助非常规公共管理应对资源持续投入和回应能力的困境。在乡村振兴阶段,政府需要进一步吸取脱贫攻坚统筹常规与非常规公共管理的经验,在此基础上建立两种公共管理范式的理论思维,在把握好两者关系的基础上建设乡村振兴常态化长效机制,也注重自造压力以提高工作效率和应急能力。

### (一) 把握好常规与非常规公共管理的关系

从中国反贫困经验中可以发现,常规与非常规公共管理互为支撑。首先,规则性公共管理是反贫困工作顺利开展的基础,服务型、任务型、应急公共管理都需要依赖规则的力量实现资源调配。其次,规则性、服务型公共管理也需要以任务形式出现,以驱动政府组织、人员对特定规则、服务的整体响应。最后,在社会不同发展阶段,可以看到常规与非常规公共管理交互主导的现象。如在脱贫攻坚阶段,非常规公共管理处于主导地位,任务化、应急化情境提高了政府对人力、资金的调配势能。但随着绝对贫困的消除,中国又进入以防返贫监测与低收入人口常态化帮扶为主的常规公共管理阶段。在更长远的乡村振兴阶段,政府应把握好常规与非常规公共管



理互为支撑、交互主导的规律,慎重比较常规与非常规公共管理具体措施,选择合适的政策工具推动乡村振兴战略目标实现。

(二) 注重常态化长效机制建设

乡村振兴将贯穿中国实现建成社会主义现代化强国目标全过程,具有长期性、历史性。因此,推进乡村振兴需要建立一系列常态化、长效化机制(表 2)。一方面,这些机制可以是增强既有规则和服务的结果。如强化乡村振兴的规则制度建设,建立乡村振兴工作指标体系,并将升级版公共服务指标嵌入其中;增能乡村振兴、农业农村部门,提高其在推进乡村振兴工作中的资源协调能力;充实乡村振兴财政预算投入,提升乡村振兴资金、项目管理精细化水平;推动乡村振兴责任主流化,提高行业部门乡村振兴服务整体性水平。另一方面,这些机制也可以是对非常规公共管理措施进行常规转化的结果。包括将涉农资金县级整合转化为乡村振兴资金整合制度,将第一书记和驻村帮扶队伍转化为乡村振兴服务队伍,将贫困人口精准识别工作转化为低收入人口常态化帮扶制度,将小额贷款政策转化为乡村振兴普遍金融服务,将社会保障兜底政策转化为更普遍的社会保障服务,将教育帮扶、健康扶贫政策拓展为乡村振兴教育和健康公共服务等。

表 2 常规与非常规公共管理经验对乡村振兴长效工作机制的启迪

公共管理形态		脱贫攻坚经验	乡村振兴长效工作机制
常规公共管理	规则性公共管理	强化反贫困规则制度建设,“三个纲要”,以脱贫攻坚统揽经济社会全局	强化乡村振兴的系列纲要、规划、标准、指标体系
		增能科层反贫困常设机构	增能乡村振兴、农业农村等部门
		充实财政反贫困预算投入	中央财政衔接推进乡村振兴补助资金、乡村振兴专项资金
	服务型公共管理	推动部门反贫困责任主流化	推动乡村振兴责任主流化,提高行业部门围绕乡村振兴进行制度化设计的意识
		将基本公共服务目标(“两不愁三保障”)嵌入反贫困规则体系	将升级版公共服务目标嵌入乡村振兴规则体系
		党政一把手任反贫困任务第一责任人	建立乡村振兴“一把手”负责制,设计乡村振兴责任清单
非常规公共管理	任务型公共管理	向贫困村派出第一书记和驻村工作队,帮包挂	设置乡村振兴服务队、协理员,建立帮扶队伍师徒帮带机制
		建立跨区域跨系统跨层级的东西部扶贫协作机制	围绕 160 个乡村振兴重点帮扶县的跨区域跨系统跨层级的东西部协作帮扶
	应急管理	运用准军事化话语体系和管理举措,包括挂牌督战、定期督导排查、全国性考核、倒计时等,在关键阶段营造脱贫攻坚危机感与紧迫感	在 2025 年、2035 年、2050 年等乡村振兴关键时间节点,通过明确责任、整体考核、项目考核等措施营造乡村振兴的危机感和紧迫感

(三) 自造压力形成危机感,提高工作效率

相较于脱贫攻坚,乡村振兴将在政策内容、执行尺度等方面呈现多元复杂特征,容易导致基层政策的常规执行陷入“反复整改”困境<sup>[45]</sup>。因此,在乡村振兴阶段依然需要通过创设新的非常规公共管理措施,将其与准军事话语体系和管理方式结合,营造应急情境,在关键时期制造压力,提高工作效率。一是建立乡村振兴责任落实机制。任命党政“一把手”担任乡村振兴第一责任人,通过明确其在乡村振兴战略中的责权利关系,压实各级党政一把手工作责任,实现乡村振兴任务传导到边到底,实现科层体系内部高效运转,进而带动企业、社会组织、乡村集体经济和社区组织、农民等主体共同参与乡村振兴事业。二是建立乡村振兴成效整体考核机制。在乡村振兴的关键时间节点开展乡村振兴整体考核,并将其与各级干部绩效挂钩。通过一次集中考

核,打破脱贫攻坚时期多层级、多部门、多次单项考核“碎片化”状态。三是建立乡村振兴项目考核机制。在乡村振兴各类项目实施后,设计聚焦项目可持续性的第三方考核,并将考核绩效纳入政府乡村振兴整体性考核结果,对考核不合格的项目进行挂牌督战,提高项目执行效率以及项目可持续性。

#### (四) 注意应急管理意识和能力建设

乡村振兴意味着乡村将进一步融入时空压缩的现代化进程,现代性风险也将同时冲击乡村振兴工作。在乡村振兴新的历史阶段,应重点关注乡村振兴与应急管理融合,在防止发生规模性返贫基础上,预防管控不断增加的市场风险、自然灾害和社会冲突,增强宣传频次,塑造政府组织和公共管理者对于此类应急情境的认知和理解。首先,建立应对乡村振兴市场风险的应急管理意识和能力。在振兴乡村产业过程中,应警惕农业产业发展与农民需求脱靶、农业产业规模化与品种单一化路径依赖、市场供求失衡导致产业失败<sup>[46]</sup>,通过产业选择前风险规划、农业基础设施建设、农业多元化经营、农业政策保险规避市场风险。其次,建立应对乡村振兴过程中突发公共卫生危机或自然灾害的应急管理意识和能力。在新冠疫情冲击和乡村经济社会转型加速背景下,乡村振兴需要通过构建网格结构的响应体系、群众参与的防控体系、平战转换顺畅的应急措施,完善应对公共卫生危机和自然灾害公共应急管理体系。最后,建立应对乡村振兴中社会冲突和突发事件的应急管理意识和能力。随着乡村振兴进程深化和农民生计的多样化发展,潜在受到风险威胁的人、财、物资源存量越大,风险可能造成的损害以及转化为大规模突发社会矛盾、危机的可能性就越大,因而需要在不断完善社会保险体系基础上,构建乡村振兴社会风险前置应急管理模式,围绕乡村振兴涉及的人、财、物资源,构建社会风险发现和预警机制,通过乡村振兴工作统合医保、民政、公安、住建、应急等部门数据,充分应用物联网和大数据技术,不断提升乡村振兴应急管理智慧化水平和工作效能。

#### 参考文献:

- [1] 李小云. 脱贫攻坚:在发展中消除贫困的创新实践[J]. 前线, 2020(12): 39-42.
- [2] 左停, 李世雄, 史志乐. 以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局——中国脱贫治理经验的基本面[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2021, 45(3): 73-79.
- [3] 薛澜, 张帆, 武沐瑶. 国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻[J]. 公共管理学报, 2015, 12(3): 1-12.
- [4] 理查德·J. 斯蒂尔曼二世. 公共行政学:概念与案例[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004: 546.
- [5] 丁又双. 政治学辞典[M]. 上海:上海辞书出版社, 2009: 80-92.
- [6] 龚维斌. 应急管理的中国模式——基于结构、过程与功能的视角[J]. 社会学研究, 2020, 35(4): 1-24.
- [7] 薛澜. 从更基础的层面推动应急管理——将应急管理体系融入和谐的公共治理框架[J]. 中国应急管理, 2007(1): 17-19.
- [8] 孙涛, 韩清颖. “集中整治”何以反复? 持续绩效提升与“伊辛巴耶娃现象”——以T市治理“城市小广告”为例[J]. 中国行政管理, 2019(10): 75-80.
- [9] 施雪华, 张琴. 国外治理理论对中国国家治理体系和治理能力现代化的启示[J]. 学术研究, 2014(6): 31-36.
- [10] 胡锐军. 政治稳定治理模式革新的秩序力重组与疏浚[J]. 理论与改革, 2021(5): 37-49.
- [11] 韩兆柱, 翟文康. 西方公共治理前沿理论述评[J]. 甘肃行政学院学报, 2016(4): 23-39.
- [12] 罗伯特·B. 丹哈特, 珍妮特·V. 丹哈特, 刘俊生, 等. 新公共服务:服务而非掌舵[J]. 中国行政管理, 2002(10): 38-44.
- [13] 刘熙瑞, 段龙飞. 服务型政府:本质及其理论基础[J]. 国家行政学院学报, 2004(5): 25-29.
- [14] 燕继荣. 服务型政府的研究路向——近十年来国内服务型政府研究综述[J]. 学海, 2009(1): 191-201.
- [15] 陈念平. “治理”的话语转向——一个文献综述[J]. 天津行政学院学报, 2022, 24(3): 12-23.

- [16]周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [17]龚维斌. 多维视角下的社会治理及其现代化[J]. 行政管理改革, 2020(10): 14-18.
- [18]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[J]. 开放时代, 2011(1): 73-97.
- [19]亚历山大·格申克龙. 经济落后的历史透视: 论文集[C]. 张凤林, 译. 北京: 商务印书馆, 2009: 453-454.
- [20]彭勃, 杨志军. 发展型国家理论、国家自主性与治理能力重塑[J]. 浙江社会科学, 2013(6): 58-65.
- [21]沈费伟, 刘祖云. 任务型治理: 一种新的政府治理方式[J]. 公共管理与政策评论, 2018, 7(5): 55-64.
- [22]薛澜, 刘冰. 应急管理体系新挑战及其顶层设计[J]. 国家行政学院学报, 2013(1): 10-14.
- [23]张海波, 童星. 中国应急管理结构变化及其理论概化[J]. 中国社会科学, 2015(3): 58-84.
- [24]闪淳昌, 周玲, 方曼. 美国应急管理机制建设的发展过程及对我国的启示[J]. 中国行政管理, 2010(8): 100-105.
- [25]左停, 金菁, 刘文婧. 组织动员、治理体系与社会导引: 中国贫困公共治理中的话语效应[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2021, 51(2): 50-61.
- [26]黄承伟. 中国扶贫开发道路研究: 评述与展望[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2016, 33(5): 5-17.
- [27]万君, 张琦. “内外融合”: 精准扶贫机制的发展转型与完善路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017, 17(4): 9-20.
- [28]林雪霏. 扶贫场域内科层组织的制度弹性——基于广西L县扶贫实践的研究[J]. 公共管理学报, 2014, 11(1): 27-38.
- [29]孙柏瑛, 胡盼. 党建引领的精准扶贫与乡村社会的再组织[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2021, 58(3): 73-81.
- [30]陈浩天. 精准扶贫政策清单的数字化传播与信息共享架构[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2018, 47(6): 148-55.
- [31]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, 32(6): 70-93.
- [32]黄六招, 罗羽妍, 尚虎平. 上下互动与资源下沉: 资源匮乏型地区何以实现创新激活? ——基于一个国家级易地扶贫搬迁安置示范区的讨论[J]. 公共管理评论, 2021, 3(3): 113-40.
- [33]斯丽娟, 尹苗, 杨富强. 以大扶贫格局打破双重扶贫悖论——改革开放40年扶贫政策创新[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2018, 46(5): 111-121.
- [34]左停, 金菁, 李卓. 中国打赢脱贫攻坚战中反贫困治理体系的创新维度[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2017, 19(5): 6-12.
- [35]叶慧, 陈敏莉. 国家级贫困县整合财政涉农资金的问题及对策——基于湖北省A县的案例研究[J]. 中国行政管理, 2017(9): 101-115.
- [36]喻超, 高军波, 张欣怡, 等. 后扶贫时代县域结对帮扶政策衔接路径——以河南省潢川县为例[J]. 经济地理, 2022, 42(4): 19-26.
- [37]文宏. 中国政府推进基本公共服务的注意力测量——基于中央政府工作报告(1954—2013)的文本分析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2014, 54(2): 20-26.
- [38]王学军. 迎难而上还是知难而退: 棘手问题挑战的公共服务动机效应[J]. 上海行政学院学报, 2023, 24(1): 59-73.
- [39]左停, 原贺贺, 李世雄. 巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政策维度与框架[J]. 贵州社会科学, 2021(10): 152-159.
- [40]梁琴. 由点到网: 共同富裕视域下东西部协作的结对关系变迁[J]. 公共行政评论, 2022, 15(2): 133-153.
- [41]谢治菊, 陈香凝. 东西部协作项目制: 运行逻辑、实践困境与治理路径[J]. 社会科学研究, 2023(1): 94-103.
- [42]左停, 刘文婧, 于乐荣. 乡村振兴目标下东西部协作的再定位与发展创新[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(5): 11-20.



[43] 李小云. 东西部扶贫协作和对口支援的三维考量[J]. 改革, 2017(8): 61-64.

[44] 刘丽莉, 刘志鹏. 纵向政府间信息不对称如何缓解? ——以脱贫攻坚为例[J]. 公共行政评论, 2021, 14(4): 45-63.

[45] 李卓, 郭占锋, 郑永君. 政策更迭与策略应对: 基层政府“反复整改”的逻辑及其治理 ——以A镇精准扶贫政策执行为例[J]. 中国行政管理, 2022(3): 30-38.

[46] 梁栋, 吴惠芳. 农业产业扶贫的实践困境、内在机理与可行路径——基于江西林镇及所辖李村的调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(1): 49-57.

(责任编辑: 李凌)

Combination of Regular and Irregular Public Management: An Empirical  
Explanation of Anti-poverty Governance in China and Its Implications  
for Rural Revitalization

ZUO Ting, ZHAO Zeyu

**Abstract:** China is currently in the transition stage from a basic strategy to eliminate absolute poverty to a comprehensive strategy to promote rural revitalization. “What kind of public management measures are conducive to the realization of the goals of rural revitalization strategy?” has become an urgent practical confusion to be solved. Inductive analysis of China’s experience in poverty eradication from a public management perspective reveals that poverty eradication has well integrated regular and irregular public management measures, strengthening both regular public management measures such as the established anti-poverty rule system, permanent institutions, financial budgets, and creating irregular public management measures such as the chief officials responsible for poverty eradication tasks, assistance in villages, cooperation of the eastern and western regions and paramilitary management. The experience above provides theory and real-life reference for comprehensively promoting the goal of longer-term rural revitalization strategies, including: the government should grasp the relationship between regular and irregular public management in the stage of rural revitalization, establish an integrated thinking, and flexibly choose appropriate public management measures; pay attention to the construction of a normalized long-term mechanism for rural revitalization, and study the conditions for turning irregular measures into regular ones in the long run; create a sense of crisis through the creation of new irregular public management measures, and improve the efficiency of public management; improve awareness and ability of emergency management, and prevent market risks, natural disasters and social conflicts.

**Keywords:** Regular Management; Irregular Management; Emergency Management; Poverty Alleviation; Rural Revitalization