

# “扶贫包干制”的制度建构与实践路径

## ——基于黔西南B镇的案例分析

李卓<sup>1</sup>,徐明强<sup>2</sup>,左停<sup>1</sup>

(1. 中国农业大学人文与发展学院,北京 100193;2. 清华大学社会科学学院,北京 100084)

**摘要:**当前正处于脱贫攻坚的关键节点,为迅速完成脱贫攻坚任务和实现贫困治理目标,一些地方政府采取了超常规的治理手段来应对深度贫困问题。基于黔西南B镇的治理实践,考察“扶贫包干制”在深度贫困治理中的实践路径及其后果,发现在“扶贫包干制”中,地方党委通过政治动员将脱贫攻坚转变成政治任务,通过制度嵌入和精英下沉的方式实现制度重组与资源整合,从而在较短时间内完成扶贫任务,实现贫困治理目标。“扶贫包干制”在深度贫困治理中的实践后果便是进一步强化了政治与行政的有机结合,从这个层面上来讲,“扶贫包干制”能够快速实现贫困治理目标,在应对“极贫乡镇”的贫困治理时具有优势。但是,从长远来看,“扶贫包干制”所具有的临时性和阶段性等特点,消解了地方组织的公共性,并非一种长效的贫困治理机制。

**关键词:**扶贫包干制;科层制;政治动员;深度贫困;精准扶贫;贫困治理;极贫乡镇;超常规治理

**中图分类号:**F321 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2020)02-0020-08

### 一、问题的提出

目前精准扶贫已经进入了攻坚拔寨的冲刺阶段和重要的巩固阶段,确保“脱真贫”和“真脱贫”的意义非常重大。伴随着反贫困实践的不断深入,脱贫攻坚的难度也越来越大,在实践中仍面临着一些重大挑战。深度贫困地区脱贫目标能否顺利完成,将成为制约全面建成小康社会的瓶颈问题,这就要求地方政府必须采取超常规的举措来攻克深度贫困问题。近年来,一些地方政府在反贫困实践中,取得了一些进展,如贵州省作为脱贫任务最重、脱贫难度最大的省份之一,于2016年出台了《贵州省大扶贫条例》,将脱贫攻坚作为“头等大事和第一民生工程,统揽经济社会发展全局,构建了政府、社会和市场协同推进,专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫等多方力量,多种举措有机结合的大扶贫格局”<sup>①</sup>。同时,贵州省还按照自然条件极差、贫困深度极深和发展潜力极低的“三极”因素,选取了20个“极贫乡镇”作为破解深度贫困问题的突破口,并出台了针对“极贫乡镇”的“扶贫包干制”制度,成立了扶贫包干脱贫攻坚指挥部,以省级主要领导为总责任人,分别对选定的20个乡(镇)开展定点帮扶,确保到2020年实现辖区内所有的贫困村全部出列,贫困人口实现全面脱贫,并示范带动其他乡镇脱贫,从而解决区域性整体贫困问题。

“扶贫包干制”作为一种应对深度贫困的超常规治理手段,其运作机制与传统扶贫工作机制有

<sup>①</sup> 此部分内容摘自《贵州省大扶贫条例》。

收稿日期:2019-03-18

作者简介:李卓,中国农业大学人文与发展学院,博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“实现‘脱真贫’、‘真脱贫’跟踪评估研究”(18VSI099),项目负责人:左停;清华大学中国农村研究院博士论文奖学金项目“深度贫困、阶层分化与基本公共服务减贫研究”(201821),项目负责人:李卓。

所不同,这种超常规的治理手段打破了科层制的路径依赖,可以迅速实现结构重组和资源整合,在较短时间内实现治理目标。但这种制度不是科层制本身的制度设计,而是嵌套于科层制内的一种临时性制度安排,并非一种长效的治理机制,能否解决“真脱贫”问题还有待考量。可是,作为深度贫困治理中出现的一种超常规治理现象,如何来理解这种制度的治理逻辑、实践路径及其后果,都是值得深入思考的重要问题。基于此,选取黔西南 B 镇作为个案进行考察,试图采用“扶贫包干制”的概念对这一治理现象进行解释,理清地方党政机关在进行深度贫困治理时的治理逻辑与实践路径,并讨论这一制度带来的可能后果。

## 二、文献回顾与概念界定

### (一)文献回顾

精准扶贫战略自提出以来就迅速引发社会各界热议,不仅快速成为各级政府的政治任务,而且也迅速成为学界讨论的热点话题。通过文献梳理,研究者发现既有研究主要讨论了精准扶贫的精准识别问题<sup>[1]</sup>、精准帮扶问题<sup>[2]</sup>、技术治理问题<sup>[3-4]</sup>、政策设计问题<sup>[5]</sup>和扶贫工作范式转换<sup>[6]</sup>等问题,这些都涉及精准扶贫的关键问题与核心议题。此外,还有一些学者讨论了其他主题,如精准扶贫与社会保障<sup>[7]</sup>、精准扶贫与合作社<sup>[8]</sup>、精准扶贫与社会工作<sup>[9]</sup>、精准扶贫的理论逻辑与实践困境<sup>[10-11]</sup>、精准脱贫的考核机制<sup>[12]</sup>等。这些研究虽然解释了精准识别为何不精准,为何会出现数字脱贫,以及扶贫政策理念变迁与政策设计机制等一些重大的理论与现实问题,但是也存在不足之处,如大多文献都是以精准扶贫为中心展开讨论,尚未跳出精准扶贫来谈当前的央地治理关系、地方政府的组织行为与贫困治理逻辑等,尤其是对地方政府在精准扶贫实践中采取的超常规治理现象关注不够,对深度贫困地区的政府如何通过党政体制推动精准扶贫政策落地和实现有效治理等问题的探讨还稍显不足。

鉴于此,深度贫困地区的超常规治理现象便进入了笔者的研究视野。在讨论“扶贫包干制”之前,先来回溯一下关于地方政府治理逻辑的研究。实际上已经有不少来自社会学、经济学和政治学领域的学者从不同的视角出发,提炼出了一些概念对此进行解释。其中,引用最多的是荣敬本等人提出的“压力型体制”<sup>[13]</sup>。这个概念一经提出,就被学者广泛地用来分析地方政府的治理逻辑和实践机制,但也有学者用它来讨论和分析贫困治理中的政府失灵问题<sup>[14]</sup>。此外,由周雪光等人提出的“控制权”理论主要用来解释中国政府在不同领域、不同阶段的治理结构、权威关系和行为类型的变化过程<sup>[15]</sup>。这一概念是基于环保部门的环境政策实施过程提炼总结而来的,在解释“条形治理”即单一部门之间的权威关系和组织行为时具有较强的说服力,但是在解释“块状治理”即多部门或跨部门之间协作治理时却稍显不足,对于突破行政科层制的超常规治理现象也并没有太大解释力。由此,周雪光又提出了“运动型治理”这一概念<sup>[16]</sup>,作为理解中国政府治理行为的一个补充,“运动型治理”和“常规治理”之间既相互矛盾又相辅相成,这体现了中国国家治理的双重逻辑和双重过程,也从一个侧面印证了中国国家治理现实的复杂性。而“行政发包制”最早是由周黎安提出的用于分析官员激励和国家治理的概念,一般是指政府内部上下级之间的发包关系<sup>[17]</sup>。它强调行政组织边界内的“内部发包”,这明显区别于企业治理的“外包制”。

上述理论框架从不同视角揭示了政府间的关系和地方政府治理行为的机制,对理解中国国家治理逻辑极具启发意义,但也存在各自的局限。如“行政发包制”对上级政府发包的内容、如何发包和如何运行并不清楚,对如何处理“行政发包制”与科层制之间的关系也没有给出清楚的解释等。

### (二)概念界定

包干制最早源于经济生产领域,是企业治理的基本模式之一。在包干制中,发包方和承包方是两个主要的利益主体,一般由承包方向发包方支付相应费用后,负责所承包事项的全部管理和运转工作<sup>[18]</sup>。在中国社会,最为熟知的应该是农业生产领域的“大包干”,源于小岗村的农业生产大包干,解决了人民公社体制下农业生产效率低下的问题,后来得到国家的承认,并在全国推广<sup>[18]</sup>。此

后,生产领域以外的其他领域也开始借鉴包干制的管理方式,在行政管理领域,一种所谓的“行政包干制”就是包干制的具体应用。这种治理方式沿袭了农业和企业生产领域包干制的特点,赋予了承包方完成组织任务的积极性与自主性,下级组织可以自主选择完成任务的方式、方法和时间,但是要承担相应的行政风险和治理后果。而在收益分配上,按照“行政包干制”的规章制度,上级组织会对下级组织或个人进行政治和经济上的激励<sup>[19]</sup>。但是,“行政包干制”与企业生产领域的包干制有所不同,它赖以存在的组织是政府组织,而不是经济组织,组织目标有较大差异,政治组织追求的是公共利益最大化,而经济组织追求的则是企业利润最大化<sup>[20]</sup>。“行政包干制”通过默许、交换和隐形授权,将目标和利益不同的组织融合为一体<sup>[21]</sup>,形成有别于市场和科层制的混合治理方式。

有鉴于此,本文在借鉴和吸纳上述概念合理成分的基础上,尝试使用“扶贫包干制”这一概念来理解和解释扶贫治理领域里的超常规治理现象,对地方政府在进行贫困治理时所遵循的行为逻辑与实践路径进行分析。这一概念侧重于考察地方政府内部的贫困治理逻辑与实践路径,主要指的是政府公共事务的发包、承包及其执行过程中一系列主体和行为的组合。在“扶贫包干制”中,上级扶贫部门一般是将扶贫治理任务发包给下级组织,不干涉下级组织完成任务的方式,只负责督查扶贫任务的进度与质量,并配以严格的奖惩制度,以保证扶贫治理目标的实现。同时上级扶贫组织要赋予下级扶贫组织相应的权力,使下级组织的权力和责任相匹配,以保证下级组织具备承担责任的能力。由于政府的多元角色和多中心控制权的组织关系,以及对执行工具的依赖,政府系统逐渐在科层制之外,发展出了这种具有灵活性的治理方式来推进深度贫困地区脱贫攻坚任务的执行。

### 三、案例呈现:“扶贫包干制”在黔西南 B 镇的制度建构

#### (一) B 镇的基本情况<sup>①</sup>

B 镇位于滇桂黔石漠化集中的连片特困地区,因其自然条件极差、贫困程度极深和发展潜力极低,于 2016 年被贵州省评定为 20 个“极贫乡镇”之一。B 镇的农业生产方式较为传统,机械化水平低,以高山种植水稻和玉米为主,地势较高,地貌以山地为主,山高林茂,沟壑纵横,属喀斯特地形,自然环境脆弱,存在许多地质隐患点。人均耕地少于 0.3 亩,经济收入来源仅靠初级农产品,往往难以维持家庭总消费。因此,大多数有劳动能力的农民都到外省务工,只有孤寡老人和年幼小孩留守家中。B 镇现有 10 个行政村,其中 8 个贫困村,全镇共有 4 138 户 21 916 人,其中农业人口 21 563 人,非农业人口 353 人,城镇化率 1.61%,根据 B 镇所在县扶贫办测算,B 镇的贫困深度达 54.92%,贫困发生率为 21.50%。2015 年,农村常住居民人均可支配收入 5 510 元,仅相当于全国 11 422 元的 48.24%,全省 7 387 元的 74.59%,全州 7 089 元的 77.72%,全县 5 883 元的 93.66%,是典型的贫困面广和贫困程度深的“极贫乡镇”。但是,近五年来,通过产业扶贫、教育扶贫和异地扶贫搬迁等举措,B 镇共减少贫困人口 6 200 余人,全镇目前还剩 733 户 3 057 人未脱贫,贫困发生率下降到了 14.20%<sup>②</sup>,到 2019 年底,全镇所有贫困人口即将达到脱贫出列标准,2020 年 B 镇将实现全面脱贫。

#### (二)“扶贫包干制”的制度建构

2016 年 9 月贵州省为解决“贫中之贫,困中之困”的极贫问题,在全省范围内确定了 20 个极贫乡镇,决定采取超常规举措,实施“极贫乡镇”扶贫包干制度,B 镇便是 20 个“极贫乡镇”之一,下图为“扶贫包干制”的组织框架图。

<sup>①</sup> 根据学术规范,本文所涉及的地名均为化名。

<sup>②</sup> 此处的数据整理自 B 镇扶贫办提供的资料,截至 2019 年 9 月。

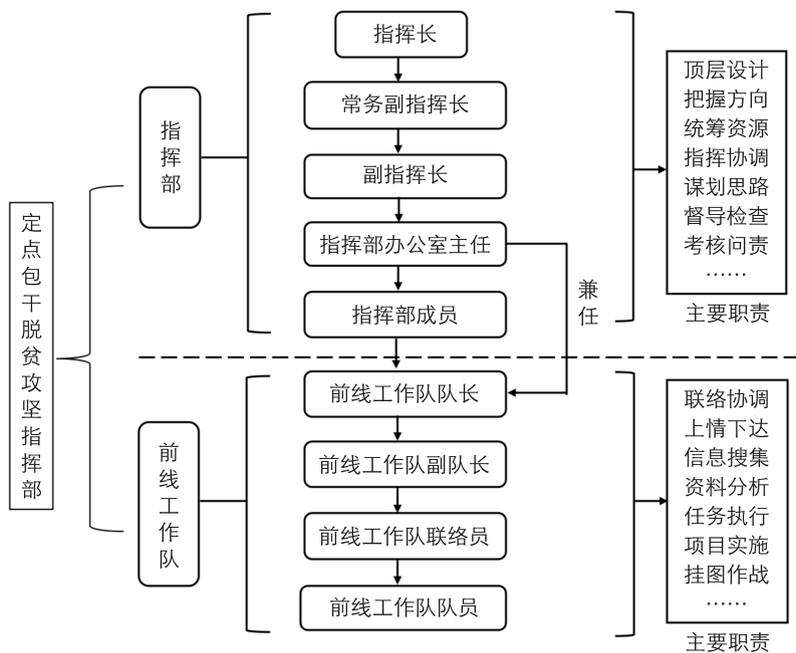


图1 B镇扶贫包干脱贫攻坚指挥部组织框架图①

“极贫乡镇”采取“扶贫包干”制度推进脱贫攻坚是贵州省大扶贫战略行动中的超常规手段，是集中火力解决“极贫乡镇”整体脱贫最有效的方法。“扶贫包干制”要求省级主要领导亲自挂帅，对口帮扶20个“极贫乡镇”，对这些乡镇的脱贫攻坚工作负总责。同时，要求各级压紧压实攻坚责任，秉承“乡镇之所需，部门之所能”的原则，科学制定脱贫攻坚规划和各专项扶贫规划。“极贫乡镇”扶贫包干制度从大的方面来讲主要由两个部分构成，即指挥部和前线工作队，具体职责如下表所示。

表1 “扶贫包干”脱贫攻坚指挥部各成员的具体工作职责

职务	工作职责
指挥长(1人)	对极贫乡镇脱贫攻坚负总责，主要负责谋划思路、把握方向、顶层设计、统筹资源、督促检查、考核问责
常务副指挥长(1人)	为第一参谋和第一协调人，主要负责指挥部重大事项的协调和指挥
副指挥长(1人)	主要负责协调和指挥
指挥部办公室主任 (兼任前线工作队队长) (1人)	主要负责指挥部日常工作、联络协调、组织、牵头、上情下达，下达上通的枢纽作用，带领工作队队员在指挥部领导下落实脱贫攻坚各项工作
指挥部其他成员 (8人)	县级党委、政府主要负责人，主要负责资源整合、贫困退出、考核评价、全面推进；乡镇党委、政府主要负责人为第一责任人，主要负责提出需求、用好资金、管好项目、抓好落实
前线工作队联络员 (1人)	主要负责上下联络，做好信息收集归类和分析上报，监测工程进度、挂图作战完成情况，贫困退出有关数据指标提供等工作
前线工作队队员 (若干)	在前线工作队队长带领下，落实指挥部安排的脱贫攻坚各项工作。其中，第一书记、村支两委为贫困村和贫困户退出第一责任人
前线工作队宣传员 (若干)	(以项目类别或行政村为单位，明确信息员)主要负责宣传和贫困退出、项目实施、资金使用等信息统计

“扶贫包干制”的治理逻辑是地方政府将脱贫攻坚作为治域内的头等大事和第一民生工程来统揽地方经济社会发展的全局，通过省级人大常委会立法的形式出台《大扶贫条例》，从而将扶贫法治化、制度化与规范化，在治域内筛选出极度贫困的边远山区乡镇，并在“极贫乡镇”设立扶贫包干脱贫攻坚指挥部，动员省级党委政府的主要领导亲自担任包干乡镇的指挥长，负责完成省级党委政府

① 文中涉及的所有图表均依据当地扶贫部门提供的相关资料绘制而成。

发包的脱贫攻坚任务。一般而言,在治域内只有少部分的治理事务可以被作为治域内的头等大事和第一民生工程来统领经济社会发展全局,而这一部分事务往往是治域内阶段性或长期规划中的重大治理事务,它们往往通过党委会议的机制,转变成治域内各级政府的一项政治任务<sup>[21]</sup>。尤其是被认定为“极贫乡镇”的 20 个乡镇,如期完成这些乡镇的脱贫攻坚任务将是未来一段时期内 B 镇的一项重大政治任务。这一政治任务先由省级党委政府发包给 20 位牵头的省级主要领导,即定点包干脱贫攻坚指挥部的指挥长。然后,由指挥长层层分包给指挥部各位成员,指挥部各成员各司其职,分别认领各自的工作任务,并认真将工作任务落到实处。同时,在完成“极贫乡镇”脱贫攻坚任务的过程中,省级党委政府为定点包干脱贫攻坚指挥部提供强大的财政支持和人力支持,统筹协调指挥部反馈的困难与问题,并赋予他们处理相关事务的权力,但不干预指挥部的具体工作,指挥长对包干乡镇脱贫攻坚负总责。但是这一“扶贫包干制”在实践中落地,还需要借助于体制内的资源,动用科层的力量来完成承包的脱贫攻坚任务,这些将在下文从制度嵌入和精英下沉两个维度进行重点分析。

#### 四、“扶贫包干制”在深度贫困治理中的实践路径

我国现行的党政体制是党委领导下的行政负责制,党委是治域内治理事务的政治转换器,它可以将治域内的重大治理事务转变成政治任务,以此统领经济社会发展的全局,并通过制度嵌入和精英下沉的方式来推动工作任务的落地实施。上文主要分析了“扶贫包干制”的制度建构过程,并指出了这一制度的治理逻辑。然而,“扶贫包干制”如何有效促进脱贫攻坚任务的执行,才是决定深度贫困治理成败的关键。下面将从制度嵌入和精英下沉两个维度来阐释“扶贫包干制”是如何推动脱贫攻坚任务落地实施的。

##### (一)制度嵌入:推进脱贫攻坚工作落地的制度载体

嵌入性这一概念最早由波兰尼提出<sup>[22]</sup>,而制度的嵌入性则源于格兰诺维特所归纳的一个新经济社会学命题,简单来说就是任何经济社会制度都由社会结构形塑,制度的嵌入往往是一个宏大的、多重因素交织在一起的整体性建构<sup>[23]</sup>。制度嵌入指出了制度环境对个人行为的影响,而制度的运转则是以嵌入在更大的制度、系统和文化背景中为基础的<sup>[24]</sup>。由此可见,一项制度被选择和运行,就说明在当下社会环境中,其实施效果得到了政府的认可<sup>[25]</sup>。所以,“扶贫包干制”被嵌入到国家正式治理体制中,是地方政府进行贫困治理机制创新的一种途径,当然也得到了地方政府的承认。

“扶贫包干制”是地方政府回应国家加强深度贫困治理机制创新的有效载体,作为一种非正式制度安排,在处理超常规任务和突发性事件时具有优势,可以突破行政科层制专业化和程序化的治理规则,实现跨部门、跨层级之间的联合与人财物资源的整合,有效提高了政治任务落实的速度和治理效率。但是,作为嵌套于行政科层制中的一种制度,在嵌入过程中并不能脱离科层制而单独运作,其推动政治任务落地所使用的组织资源、人力资源和财政资源等全部来源于行政科层制内部,并且“扶贫包干制”在运行过程中还需要依赖行政科层制内部形成的组织权威和领导权威。因为按照贵州省的要求,省级主要领导同志要在全省大扶贫格局的框架下,按照“一对一”的方式对省定的 20 个“极贫乡镇”进行定点包干,即每位省级主要领导主抓一个“极贫乡镇”,对这个镇的脱贫工作负总责。同时,成立扶贫包干指挥部,负责这项工作的指挥、协调和落实,以目标责任制的方式逐级分解和细化脱贫攻坚工作任务,形成一套目标和指标体系,并配以严格的考核、管理和奖惩制度,以保证脱贫攻坚任务的高效完成。“扶贫包干制”一般有三种实践机制,即目标责任制、领导包干制和临时机构包干制,而这里的“扶贫包干制”显然是三种包干制的混合体。

在 B 镇的治理实践中,“扶贫包干制”的治理层次实质上被分成了两个部分(如图 1 所示),虚线以上部分为指挥部,虚线以下为前线工作队。指挥部接受省委省政府发包的脱贫攻坚任务,是承包方,前线工作队则承接指挥部分包的任务,负责对具体治理任务的执行。B 镇扶贫包干模式实际上是在目标责任制整体包干的基础上,成立临时性包干机构,即扶贫包干脱贫攻坚指挥部,对重点工作中的关键内容和关键环节进行包干,承包方往往是地方政府党政主要负责人。在 B 镇的扶贫包

干实践中,可以看到常务副省长作为脱贫攻坚的总负责人,是包干的主体和第一责任人,负有“谁包干、谁牵头、谁落实”的包干责任,而包干领导主管的部门则成为完成任务的组织资源,也是执行任务的主体,其他省州县的相关部门主要负责人则具有协助的义务。同时,为了保证贫困治理任务被发包以后,各责任主体能够保质保量地完成脱贫攻坚任务,还制定了配套的工作考勤、形势分析、学习培训、公示公告、资金管理和绩效考核制度(如图 2 所示),这些制度的出台和推行为脱贫攻坚任务的顺利完成提供了制度保证,在严格的管理和奖惩制度的规范下,扶贫包干脱贫攻坚指挥部才能够高效、有序地运行,以确保扶贫包干任务的顺利完成。

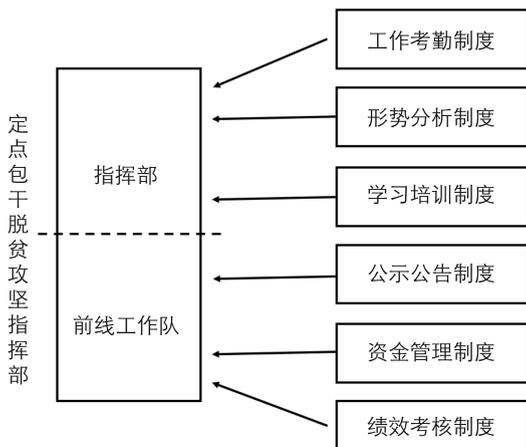


图 2 “扶贫包干制”配套的相关制度

## (二)精英下沉:推进脱贫攻坚工作落地的实施主体

脱贫攻坚任务的落实有了制度保障还不够,还必须配备强有力的执行人员。从理论上讲,政治动员可以依据治域内的工作需要,动员所需要的力量,包括党组织、党员、干部和群众等体制内外的精英,以及这些精英手中所掌握的资源<sup>[21]</sup>。在 B 镇的实践中,政治动员更多地还是依赖于体制内动员,主要分为党委动员和单位动员两部分,主要表现在 2016 年 9 月贵州省委省政府召开“极贫乡镇”扶贫包干脱贫攻坚动员会。会上,通过党委对体制内精英进行政治动员,20 位省级主要领导牵头,“点对点”包干 20 个极贫乡镇;同时,省委主要领导要求分管部门逐级进行单位动员,充分调动部门内部的组织资源。扶贫包干脱贫攻坚指挥部的成员分别来自于省政府、省发改委、州县党政部门和州县发改委系统,这些人员在部门内均担任主要负责人(如表 2 所示),是体制内的精英,通过扶贫包干制度下沉到基层,从三个方面为突破深度贫困治理的瓶颈献计献策,切实促进脱贫攻坚工作落地。

表 2 脱贫攻坚指挥部成员的单位来源及其在原单位的职务情况

在扶贫包干脱贫攻坚指挥部的职务	单位来源	在原单位职务
指挥长(1 人)	省政府	常务副省长
常务副指挥长(1 人)	省发改委	主任
副指挥长(1 人)	州委	州委书记
指挥部办公室主任(1 人)	省发改委	副主任
指挥部成员(8 人)	州发改委、县委、 县政府等	副主任、县委书记、县长等
前线工作队队长(1 人) (指挥部办公室主任兼)	省发改委	副主任
前线工作队副队长(1 人)	州委	副书记
前线工作队联络员(1 人)	省发改	副处长
前线工作队队员(若干)	县乡党委政府 班子成员	县委副书记、副县长、镇党委书记、 镇长等

第一,以行政权威整合体制内外资源。扶贫包干脱贫攻坚指挥部的成员均来自体制内,且在各自的部门担任主要负责人,具有一定的行政权威,借助委派单位的力量,可以对体制内的资源进行整合。在 B 镇的实践中,体制内精英依托委派单位的资源,帮助对口“极贫乡镇”编制脱贫攻坚实施

方案,以及进行项目建设。如2016年10月在省发改委的帮助支持下,B镇在全省20个“极贫乡镇”中率先完成《B镇定点脱贫攻坚实施方案(2016—2020年)》的编制工作。随后,扶贫包干脱贫攻坚指挥部召开会议,对脱贫攻坚任务进行再次分解落实,并在指挥部下设综合协调、基础设施、产业发展、人居环境改善、异地扶贫搬迁和督察检查等6个小组。从资源输入的角度来看,行政级别越高则可以动员的体制内资源就越多。同样,在贫困治理的最后一公里,驻村干部的社会关系网越发达,则其可以动用的资源就会越多,而且这种社会关系网不仅对体制内资源具有吸附力,还对体制外资源具有号召力,B镇属于“极贫乡镇”,在省级党委和政府的高位推动下,不仅聚集了优质的物质资源和财政资源,更重要的是还聚集了优质的组织资源和人力资源,派出的驻村工作队和第一书记比其他乡镇更为优秀,社会关系网更发达,因而在获取体制内和体制外资源上比其他乡镇更具优势。

第二,以扶贫包干代理基层治理事务。为强化扶贫治理的最后一公里,国家近年来加强了驻村工作队和第一书记的选派力度,这些从体制内部选拔出来的精英,下沉到基层,扮演着政府代理人的角色,往往承担着三种最主要的任务,即“包发展、包党建、包稳定”<sup>[25]</sup>。首先是加强基层组织建设,以推动落实脱贫攻坚工作的政治责任,抓好党建的最终目的是要让群众享受发展的成果;其次是抓好地方的经济发展,驻村工作队和第一书记下村之后,便树立起了强烈的发展意识,把发展经济和加快村庄发展转型,处理好生态保护与经济发展之间的关系,作为自己的重要职责;最后是抓好村庄的稳定工作,密切联系群众,主动服务群众,驻村干部和第一书记积极回应基层群众的需求,搭建为群众服务的载体和渠道,努力将矛盾化解在基层,促进乡村社会稳定,进而提高基层群众对政府的信任度和满意度。在B镇的治理实践中,被委派到基层的体制内精英,就承担着以上三种角色,B镇的党委书记直接从州里下派,并担任B镇所在县的县委常委,既作为落实扶贫包干制度的前线第一责任人,又是加强基层党建的主要负责人,还承担着维持社会稳定的第一责任。

第三,以“四方五共”工作法攻克治理难题。在近年来的脱贫攻坚实践中,B镇探索出了一套符合实际需要,正确反映贫困群众愿望和要求,能够有效提高脱贫攻坚成效的工作方法,即“四方五共”工作法。这种工作方法是以政府为主导,以群众为主体,以工商联为客体,以社会为第三方组成的“四方联盟”,凡是涉及用权、涉及各方利益的工作,都由四方联盟一起共商、达成共识,合力共建、利益共享、风险共担,提高工作精准度和效率,从而汇聚政府、群众、企业和社会等多方力量,真正实现“问计于民、问需于民和问效于民”,有效攻克深度贫困治理的难题。在B镇的治理实践中,“四方五共”工作法主要用于动员村民进行移民搬迁、村庄重大事务治理和公共服务建设等工作中,这一工作方法的有效运用,解决了脱贫攻坚工作中面临的一些瓶颈问题,在异地扶贫搬迁、产业发展、城镇化建设与干群关系改善等方面,都取得了明显的成效。

## 五、结 语

上文结合B镇的贫困治理实践,分析了“扶贫包干制”在深度贫困治理中的制度建构过程与实践路径。那么,“扶贫包干制”这样一种治理方式到底会给基层治理带来怎样的影响与后果呢?通过对B镇治理实践的观察发现,这一治理方式的最大优势便是将党委的政治动员机制与政府的行政科层制有效衔接,突破了行政科层制的“繁文缛节”,打破了部门和行业间的壁垒,快速实现治理结构重组和资源整合,促进了B镇经济社会实现跨越式发展,最重要的是这种超常规的治理方式能够在较短时间内实现贫困治理目标。从这个层面上来讲,“扶贫包干制”与常规治理相比,具有明显的优势,可以突出特事特办,提高治理效率,快速实现治理目标。在这一治理机制中党委依靠其组织权威和组织体系迅速对治域内的组织资源和人力资源进行政治动员,并将脱贫攻坚转化成治域内的头等大事和第一民生工程,再通过制度嵌入和精英下沉的途径,最大限度发挥体制内精英和体制外精英的专业性与技术性优势,促进资源的合理配置与充分利用,保证脱贫攻坚工作有效落实。但是,“扶贫包干制”作为一种嵌入在科层制中的非正式制度安排,在脱贫攻坚结束之后,扶贫包干脱贫攻坚指挥部便会自动解散,指挥部的各位成员便会返回原工作单位,不再参与“极贫乡镇”的经

济社会发展,而在此过程中县和乡(镇)两级政府的贫困治理能力并没有得到实质性的提高,尤其是“极贫乡镇”的治理能力。在上述案例中,当脱贫攻坚指挥部和上级委派的乡(镇)党委书记完成扶贫任务撤走之后,B镇的发展就面临“群龙无首”的窘境。所以,从这个层面上来讲,“扶贫包干制”所具有的临时性、阶段性和不可持续性等特点,消解了地方组织的公共性,不利于地方公共组织的成长,并非一种稳定的长效治理机制。“扶贫包干制”实施的前提是要准确区分重大治理事务和一般性治理事务,这就对党委政府提出了更高的要求,也与其所持的经济社会发展观念高度相关。不同党政负责人的施政理念往往会有所差异,主要体现在他们对治域内重大治理事务的判断不一样,从而导致中心工作不一样。同时,党政负责人的调动,也会导致前任做出的决策出现无法延续的状态,从而给治理增加难度和不稳定因素。因此,“扶贫包干制”只能用于对那些突发性事件和明确的超常规任务进行治理,在其他一般性的治理事务中要谨慎采用。

上文使用“扶贫包干制”的概念对深度贫困治理中的超常规治理现象进行了解释,但也只是抓住了这一现象的一个主要方面,即“扶贫包干制”的制度建构过程与实践路径。基于一个“极贫乡镇”的考察得出的结论,并不能作为普遍结论进行推广,在解释其他地区的此类问题时可能还存在一定局限。当然,也可以采用其他概念来解释“极贫乡镇”的治理实践,因为“扶贫包干制”这一概念并不能完全概括“极贫乡镇”治理的所有方面,其他概念可以作为一个补充解释,在以后的研究中还需要继续关注和研究,并尝试着从不同的角度对其进行解释,并不断完善和补充“扶贫包干制”这一概念。此外,在关注的议题上不能仅仅关注精准扶贫,而要从更高层面着眼,比如精准扶贫与乡村振兴的衔接、基本公共服务减贫与2020年后的减贫战略转型等,这些话题都有待在以后的研究中进一步深入探讨。

#### 参考文献:

- [1] 朱梦冰,李实.精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析[J].中国社会科学,2017(9):90-112.
- [2] 王晓毅.精准扶贫与驻村帮扶[J].国家行政学院学报,2016(3):56-62.
- [3] 王雨磊.数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J].社会学研究,2016(6):119-142.
- [4] 王雨磊.技术何以失准?——国家精准扶贫与基层施政伦理[J].政治学研究,2017(5):104-114.
- [5] 贾俊雪,秦聪,刘勇政.“自上而下”与“自下而上”融合的政策设计——基于农村发展扶贫项目的经验分析[J].中国社会科学,2017(9):68-89.
- [6] 王静,庄鹏睿,罗良清.扶贫工作范式转换的系统仿真与政策模拟——基于江西省典型贫困地区贫困人口调查的研究[J].管理世界,2017(2):176-177.
- [7] 左停,赵梦媛,金菁.路径、机理与创新:社会保障促进精准扶贫的政策分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(1):1-12.
- [8] 赵晓峰,邢成举.农民合作社与精准扶贫协同发展机制构建:理论逻辑与实践路径[J].农业经济问题,2016(4):23-29.
- [9] 李迎生,徐向文.社会工作助力精准扶贫:功能定位与实践探索[J].学海,2016(4):114-123.
- [10] 王宇,李博,左停.精准扶贫的理论导向与实践逻辑——基于精细社会理论的视角[J].贵州社会科学,2016(5):156-161.
- [11] 许汉泽,李小云.“精准扶贫”的地方实践困境及乡土逻辑——以云南玉村实地调查为讨论中心[J].河北学刊,2016(6):184-188.
- [12] 史志乐,张琦.脱贫攻坚保障:贫困县考核机制的改进完善和创新[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(2):45-55.
- [13] 荣敬本,崔之元,王拴正,等.从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998.
- [14] 邢成举.压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(5):65-73.
- [15] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012(5):69-93.
- [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] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):1-38.
- [18] 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.
- [19] 杨华,袁松.行政包干制度: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):182-197.
- [20] 张静.行政包干制的组织基础[J].社会,2014(6):85-97.
- [21] 杨华,袁松.中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县的调查[J].公共管理学报,2018(1):12-22.
- [22] 波兰尼.巨变:当代政治与经济的起源[M].黄树民,译.北京:社会科学文献出版社,2017.
- [23] 胡仕勇.制度性嵌入:制度形成的社会学解读[J].理论月刊,2013(3):157-160.
- [24] 姚泽麟.政府职能与分级诊疗——“制度嵌入性”视角的历史总结[J].公共管理学报,2016(3):61-70.
- [25] 张国磊,张新文.制度嵌入、精英下沉与基层社会治理——基于桂南Q市“联镇包村”的个案考察[J].公共管理学报,2017(4):44-53.

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>