

“条块并举”发包制下的基层治理

——以 T 区乡镇政府的精准扶贫工作为例

李 振 王浩瑜 孙宇飞 牛 童 徐雅静*

摘要：

【问题】有关中国基层政府治理实践的已有研究提出了行政发包制（适用于块块维度）和“控制权”理论（适用于条条维度）两种视角，但实践中的基层政府会同时承接来自上级政府和各个部门的发包。近年来，中央启动的一系列改革举措改变了既有发包制的运行。那么，如何概括变化之后的基层政府治理实践呢？

【方法】以 T 区所辖乡镇的精准扶贫工作为个案，在实地调查和深入访谈的基础上，详细呈现了当下基层政府治理的新特征。

【发现】中央层面近年来发起的一系列改革举措从三个维度改变了发包制的运行，它们包括行政权限的分配、内部控制和检查验收机制的运行，以及激励机制的设置；这就导致了既有理论模型与现实的偏离。

【结论】论文提出了一个新的“条块并举”式发包制的分析框架。这一框架可以很好地概括近年来基层政府治理实践的新特征，并有助于我们理解精准扶贫相关实践中的矛盾现象。

【关键词】发包制 基层治理 精准扶贫

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2020) 03 - 0102 - 16

【政策之窗】

- ⊙ 治理任务指标体系的“硬化”、监督考核体系的强化和激励机制的弱化在不同维度改变了基层治理的实践。
- ⊙ 如何在保持有效的监督考核体系和重新激发基层政府的积极性之间取得平衡，需要更精巧的制度设计。

* 李振，山东大学政治学与公共管理学院，教授、齐鲁青年学者；王浩瑜、孙宇飞、牛童、徐雅静，山东大学政治学与公共管理学院，本科生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社科基金项目“中国干部教育培训体系比较研究”（19BZZ076）。

一、引言

近年来，作为国家治理格局中最后一环的基层政府成为被广泛研究的对象；大多数的研究是从政府间关系的视角出发，进而讨论其对基层政府的行为和治理模式的影响。一部分学者聚焦于改革开放前的政府间关系，用“蜂巢式结构”类比中国的基层政府组织，强调乡镇干部作为上级代理人和地方利益的维护者两种角色的权衡（Shu, 1988）；也有学者提出了“M型结构”来概括当时地方经济的相对独立性（Qian & Xu, 1993）。当然，更多学者的研究则是聚焦于改革开放后的政府间关系。这其中，“中国特色的财政联邦主义”（Montinola et al., 1995）和“压力型体制”（荣敬本等，1998）一度广为学界关注和讨论。21世纪以来，学者们又提炼出了诸如目标责任制（Edin, 2003; Tsui & Wang, 2004; Whiting, 2004; 王汉生、王一鸽，2009）、“项目制”（折晓叶、陈婴婴，2011; 周飞舟，2012; 陈家建，2013; 付伟、焦长权，2015）、工作组模式（李振，2014）、督查机制（陈家建，2015）等概念。而地方官员晋升的“政治锦标赛”机制（周黎安，2007; 周飞舟，2009）的提出成为剖析中国上下级政府间的激励与制约，以及同级政府间竞争博弈的良好切入点。

在“晋升锦标赛”模式的基础上，周黎安（2008，2014a，2016）又引入了“行政发包制”，试图从整体性视角整合上述诸多模式和机制，以形成分析中国政府间关系、官员激励和政府治理的理论框架。而周雪光和练宏（2012）则围绕着政府各级部门间的“控制权”的不同分配方式所导致的不同政府治理模式和行为，提出了政府治理的“控制权”理论，以对周黎安的“行政发包制”进行修正和扩展；他们划分出的四种治理模式中就包括了发包制，并将其视为中国政府的常态治理模式。

不过，对基层乡镇政府而言，虽然部分地区出现了村干部行政化的现象（王丽惠，2015; 景跃进，2018），但作为正式权力结构体系的末端，他们只能将少部分职责以发包的方式下发给村社。这就意味着，乡镇政府不仅得承接来自上级政府（块块）的发包，还要承接来自上级政府所属职能部门（条条）的发包；在某些领域，可能既有来自块块的发包，也有来自条条的发包。另外，近年来，不论是出于对治理风险的应对（周雪光，2014），还是主动为之，中央政府改变了与地方各级政府的互动方式，通过公共物品的供给、财政资金的调配等方式支持地方发展和基层建设（王雨磊，2016）。为了使得投入的大量资源产生实效，中央自然非常关注治理目标在地方的实现情况。这使得央地之间，

进而带动上下各级政府间的互动模式发生了明显的变化。但正如我们下文将要指出的,已有的“行政发包制”或“控制权”理论不能很好地适用于当下基层政府所面临的政府间关系的新形态,继而无法很好地解释这些变化对基层政府行为和治理模式产生的影响。因此,本研究在梳理已有理论的基础上,提出一个修正后的整体性分析框架;然后以近年来广受热议的精准扶贫工作在基层政府的实施为切入点,通过透视其间所呈现的政府间关系和基层政府的相关行为,从而解读和验证这一新框架。

二、“条块并举”式发包制：适用于新型政府间关系的新框架

无论是“行政发包制”,还是“控制权”理论,都试图从政府间关系的视角,为理解中国治理实践提出一个整体性的分析框架。但面对近年来政府间关系的巨大变化,上述框架的局限性开始显现。下文我们将在梳理这两个框架的基础上,提出一个可适用于当下新型政府间关系的框架。

(一) 行政发包制的特征、贡献及其局限

在周黎安(2014a)的行政发包制中,与典型的科层制不同的是,作为下级的承包人享有大量的自由裁量权(实际控制权);承包人必须全部或局部自我筹资,以完成财政上缴和经费支出的任务;承包人员的报酬取决于提供服务的收费或收入分成。另外,行政发包制还注重以结果为导向的考核与监控,而纪律、规则和程序的作用则相当有限。发包制存在于从中央、地方到基层政府的整个“链式结构”中。从上级政府的角度看,发包关系可以节省监督和管理成本,承包人也可以因地制宜,对地方性信息做出更灵活的反应;这对维持地方的灵活性和多样性是极其必要的(周黎安,2016)。在实践中,行政发包制往往呈现出诸如变通、串谋等一系列看似矛盾的组织现象,这正是承包人拥有自由裁量权的积淀,以及“只看结果、不管过程和程序”的考核逻辑的必然产物(周黎安,2014a)。

行政发包制越到基层表现越为明显,往往以目标责任制(20世纪80年代中期以来)或绩效考核(21世纪以来)为主要发包形式。由于存在“财政分成”机制,下级政府工作人员的实际收入和能够支配的财政资金都高度依赖本部门、本单位能够创造的收入,这也就形成了对下级在经济和财政方面的强刺激。而上级对下级的工作绩效考核更多是以结果导向;上级对下级的监察能力相对有限,只能依靠例行检查、专项整治和结果考核(周黎安,20014a)。周黎安还将

行政发包制与之前的“政治锦标赛”相互结合，构建了一个解释中国政府治理中的“纵向发包”和“横向竞争”的分析框架。他认为，这两者之间在本质上是互补关系；其核心是实现任务目标的激励与实现目标所需的资源和空间的互补（周黎安，2014a，2016）。

（二）“控制权”理论的特征、贡献及其局限

周雪光和练宏（2012）提出的“控制权”理论将政府内部分为作为委托方的中央政府、作为管理方的中间政府和作为承包方的基层政府，又将行政控制权分为目标设定权（委托方可单方制定，也可与管理方协商产生）、检查验收权（可紧可松）和激励分配权（激励设置、考核奖惩代理方）三类。而剩余控制权并不必然属于承包方，不同类型的控制权分别分配给委托方、管理方和代理方的某一方会形成不同治理模式。他们总结归纳出了高度关联型（剩余控制权全部归中央政府）、发包制（激励分配权归中间政府，其他归中央政府）、松散关联型（目标设定权归中央政府，其他归中间政府）和联邦型（剩余控制权全部归中间政府）四种治理模式。

“控制权”理论更强调纵向部门（条条）维度的发包，而作为管理方的中间政府不被视为可能的发包方或转包方。另外，行政发包制强调的是行政、预算、内控和人员激励的协同关系，而“控制权”理论更强调三种不同种类的控制权在不同层级的政府间的分配组合，其中的目标设定权归属和设定方式、检查验收权实施的严格与松懈，以及激励分配权的归属都存在一定的弹性空间。行政发包制既强调实际和剩余控制权的分配，也强调剩余索取权的分配；而“控制权”理论则主要关注前者（周黎安，2014b）。

（三）“条块并举”发包制的提出

近年来，随着“项目制”治理的普遍化，下级政府的行政自由裁量权被上级政府及其各系统部门的精细化指标和管理所削弱（冯仕政，2014）。而一系列如系统垂直化管理、预算公开和阳光工资等领域的改革后，上级对医疗和社会保障等领域的财政支出比重上升，来自上级的转移支付（尤其是专项转移支付）占下级政府（尤其是基层政府）的财政支出中的比重也在不断提高；即便是那些没有垂直化管理的部门，也通过项目的方式发包；部分地区开展的税收和招商引资制度改革（黄晓春，2017；彭勃、赵吉，2019）也弱化了基层政府的财政和预算激励；中央层面对诸如“八项规定”等的强调，也直接影响到各个层级的激励分配。而来自不同层级的上级政府的监督、考核、审计和督查等，不

只重视对结果的监控，也会对执行过程、执行程序、阶段性指标等进行监控，部分新旧纪律和规则得以较为严格地执行（即便有的执行是机械式的）。这些都偏离了既有以属地为基础的“块块”维度的行政发包制（周黎安，2014a）。

而如果从“条条”式发包制的特征来看，上述改革带来的变化一方面强化了中央政府（及其各部门）的目标设定权（诸多“顶层设计”式的制度和政策安排）和检查验收权（来自中央的各种巡视、督查等）；而对基层政府及其工作人员的激励分配虽然还是主要掌握在中间层级政府手里（因此也就不能认为治理模式已由发包制向高度关联型转变）；但中央层级既通过“八项规定”等措施影响基层的激励分配，也新增了一些激励措施，如督查激励措施、优秀县委书记评选等。另一方面，中间层级政府的目标设定权（各种项目、指标任务的下达）、检查验收权（来自纪检、监察、审计、督查、巡视等体系的监督考核）得以强化，甚至拓展至对执行过程中的具体程序和阶段性目标进行检查。来自中间层级政府的激励分配也逐渐由原来的经济增长式的排名竞争，演化为目标多元化的治理竞赛（彭勃、赵吉，2019）。

总体而言，当下的街镇政府，不仅要承接来自上级政府“块块”式的发包，还要承接来自不同“条条”部门的发包；并且，很多来自系统部门的发包，相关任务的绩效考核不仅来自本系统内部，也可能来自系统外的督查、审计、监察等其他专门性监督机构。可见，基层政府面对的这种发包形式，既不再是周黎安等概括的基于属地化的块块式发包，也不再是周雪光等划分的由条条部门发包的模式，而是“杂糅”了块块式和条条式两种发包模式的特征。不过，这种变化也不意味着会转向韦伯式的科层制，毕竟，无论是从预算规范性，还是不同编制人员的管理（颜昌武，2019）等方面来看，现有的治理模式都还与高度关联型相去甚远。表1对比了当下基层政府面临的这种“条块并举”式发包制与已有发包制的不同特征。

概括说来，“条块并举”发包制下的发包主体可能是一级政府，也可能是上级政府的职能部门。作为承包方的下级政府，特别是基层政府，在完成发包任务时拥有的自由裁量权显著减少。承包方经济激励的自主空间也明显变小。发包方与上级政府的某些专业部门，都拥有对承包方的考核监督权限，且监督的范围不仅限于任务完成的结果，也包括执行任务的程序和过程；承包方受到严格考核的任务指标明显多元化。在这种发包制下，承包方拥有的权限减少，对其的激励措施减弱；在人员编制又严格受控的情况下，即便监督考核措施比以往严格，但面对日益复杂的任务指标时，承包方仍然可能出现应付执行或形式主义等行为。

表 1 当下基层政府面临的“条块并举”发包制与已有理论的对比

条块关系分类	分析维度	原有的理论特征	当下新的实践特征
块块关系下的 行政发包制	行政权分配	承包人享有大量的自由裁量权	基层政府的自由裁量权减少，来自中央和中间层级政府的指标、目标增多
	经济激励	承包方须全部或局部自我筹资，以完成财政上缴和经费支出的任务；承包方下属人员的报酬取决于其提供服务的收费或收入分成	经济权限上收，税收和招商引资权限上收；人员报酬越来越固定化
	内部控制	以结果为导向的考核与监控，纪律、规则和程序作用有限	过程、程序、阶段性目标也成为监控内容，部分纪律和规则得以严格执行
条条关系下的 发包制（“控制权”理论）	目标设定权	归中央政府所有	主要归中央政府所有，中间层级政府也拥有部分权限
	检查验收权	归中央政府所有、时紧时松	中央政府和中间层级政府都有检查验收权限
	激励分配权	归中间层级政府所有	中央政府创设了督查激励等权限；其他权限主要归中间层级政府所有，但激励分配由重视经济增长转变为多目标的治理竞赛

资料来源：作者整理。

三、以 T 区精准扶贫为例的“条块并举”发包制

下文中，我们以 T 区乡镇政府的精准扶贫工作为案例，来剖析和验证这一发包模式的具体实践。精准扶贫不仅涉及政府治理中的多个领域，它的典型性还体现在，扶贫任务的下达，既有来自作为块块的各级政府的发包，也有来自作为条条的各级扶贫办的发包。虽然精准扶贫已经成为近年来学术界讨论的热门话题，相关成果为我们深入理解中国的政策执行、经济发展、基层治理等议

题提供了丰富的洞见（王雨磊，2016；孙宗锋、孙悦，2019）；但本研究旨在以精准扶贫工作在乡镇基层政府的实践为案例，透视其间所呈现的政府间关系（也包括县市以上政府的部门与街镇政府间的关系）在近年来的变迁，及其对基层治理的影响。

党的十八大以来，特别是自2016年以来，精准扶贫工作成为各层级政府的重点工作之一。在块块维度，中央政府先后制定了《扶贫攻坚计划》《脱贫攻坚规划》等；各地各层级政府也出台了相应的工作计划；在条条维度也设置了上至国务院扶贫开发领导小组及其办公室（成立于1986年），下至各级政府扶贫办的一套机构体系，并从上到下发布了相应的工作计划和任务。近年来，相关工作任务在下达时配置的考核指标日益多元化，所涉及的责权和事权也不断扩大；以审计、督查、巡视等为代表的监督体系也涉入对精准扶贫工作的过程和结果的检查。这些特点都使得精准扶贫工作成为透视当下基层治理的极佳窗口。

从官方公布的数据看，自2013年至2017年，各级政府投入了巨量的资金，累计减少贫困人口6600万以上（佚名，2018）；这一成绩不可谓不显著。但是，以新华社、《人民日报》和《半月谈》等为代表的官方媒体也为我们描绘了基层扶贫工作中的另外两幅景象。一方面，有报道披露了基层政府在扶贫工作中出现的“空心笔杆子”（张丽娜，2018）和“文牍主义”（李斌，2018）等现象；这让人不禁忧虑扶贫工作成绩的水分。另一方面，基层干部待遇差和“白加黑”“5+2”的工作节奏也越发常见（管建涛等，2018），而他们对来自上级的指标泛化（孙宗锋、孙悦，2019）、过度监督（范世辉等，2018）和诿责于人的抱怨也屡见报端。那么，“条块并举”式发包制是否可以帮助我们更好地理解在基层治理实践中存在的实绩与水分共存、治理主体苦干和抱怨并举的复杂图景呢？

我们选择的实地调研地点T区位于东部某省，是以旅游业和工业为主要产业的城郊区，下辖5镇1街，总人口约34万人。自2013年至2017年，该区累计投入扶贫资金9300多万元，通过产业扶贫、项目扶贫、公益事业扶贫等多种方式，累计减少贫困人口近11000人（访谈记录20180331）。我们的实地调研以各乡镇负责精准扶贫的工作人员和区政府扶贫办的互动为中心，地域范围涉及该区的所有乡镇。我们的调研发现，近年来，特别是自2012年以来，一系列新的制度政策的出台和实施，致使乡镇政府与上级政府及其部门间，在行政权限分配、激励机制设置、考核和监督体系等方面发生了明显的改变，从而影响了基层政府所面临的政府间关系模式。

（一）指标体系的多元化和“硬化”带来的行政权限分配的调整

治理任务的发包往往是由一系列“硬的”或“软的”（Edin，2003）或约束

性的（周黎安，2017）指标构成。这里，“硬”或“软”的程度主要看上级政府或部门对某一指标的重视程度；而约束性指标则是一些重要的非经济绩效指标，通常采用末位淘汰制、一票否决制或问责制进行考核。2012年以来，中央层面越发重视政策（制度）的顶层设计（韩博天，2018），在治理任务发包过程中包含的政策指标越来越具体和多元化。例如，对“不唯GDP主义”的强调并非将原来的硬指标（经济建设）“软化”，而是增加了一些新的硬指标，例如节能减排、脱贫攻坚、扶贫资金使用、双招双引等。另外，在保留了原有社会维稳、安全生产等约束性指标的情况下，新增了如食品安全、廉洁自律、耕地保护等新的指标任务。随着相关问责机制的加强，这些约束性指标带来的“淘汰”压力也大幅提升。中间层级的政府也不只“满足于”对上级指标的“转发”或“传达”，而是“加码”或“创设”出一些新的指标。另外，基层政府还常常面临数量众多的模糊性的要求。这些要求只是“定性”地表达“应该”做什么、“不应该”做什么，或者使用“禁止”“严禁”等词汇，但并未规定出清晰的边界。这种指标在监督体系相对宽松的情况下，往往容易被基层以各种“变通”的方式应付过去；但在当下不断强化的监督问责压力下，此类指标的执行却走向了另外一个极端：被近乎无限地扩大了适用范围和提高了“是非标准”，从而形成了诸多“无形”的“一票否决”式指标。这导致基层干部在面临一些日常工作时，甚至都“不知道哪些方面该做，哪些方面不该做”（访谈记录20180331、20180904A）。表2是我们整理的近年来T区区级层面下达给乡镇政府的“硬性”指标的相关文件。

表2 近年来T区下发的各类指标“硬化”情况示例表

序号	具体指标领域	相关文件	发文机关	发文时间
1	基层政府行政管理体制改革	《关于T区深入推进镇（街）行政管理体制改革的实施意见》	区委、区政府	2018.12
2	优化营商环境	《关于开展深化“一次办好”改革优化营商环境工作方案》	区委办、区政府办	2018.8
3	扶贫资金使用	《关于加强2017年度市级财政专项扶贫资金（第一批）使用监管的意见》	区扶贫办	2017.5
4	环境保护	《T区人民政府办公室关于印发T区环境保护专项行动工作方案的通知》	区政府办	2016.8
5	安全生产资金使用	《安全生产专项资金管理暂行办法》	区财政局	2014.7

资料来源：作者整理。

在精准扶贫领域，最大的硬指标当属“2020年实现全面脱贫”了，但如何界定“全面”是一个令基层承包人棘手的问题；那些因自然灾害、意外、疾病等因素导致的贫困并不会因为某个时间点而不再出现。若2020年之后再次出现类似贫困人口，应当如何处理呢？另外，有些“硬指标”并非直接来自中央政府，而是来自“层层加码”的省市级政府。以T区每年下发的专项扶贫资金为例，基层乡镇干部将这笔资金视为“烫手的山芋”：虽然扶贫需要资金，但专项扶贫资金不能挪作他用，而有的资金规定的用途又难以实现指标要求（访谈记录20180903C）；资金到位意味着责任和监督的到来，不使用意味着“不作为”，改变用途意味着“违规”。因此，面对一些硬指标的项目，基层干部往往采取变通的方式在“纸面上”完成任务，即便这与当初的目标并不相符。

T区精准扶贫政策实施过程中，最初引起我们注意的就是一个很特别的指标：在金融扶贫项目中有一项资产收益扶贫的政策，这是2016年新出现在扶贫领域中的子项目，用于“投入当地适宜产业当中，持续发展助力乡村振兴”；该项目在实施初期，T区所属的A市要求项目实施过程中资金收益率要在10%以上；此后市里对下级开展的审计或巡视都将其视为重要的参考依据。但这样的指标明显地超出了一般项目投资收益率，且未考虑扶贫领域的投资风险本就高于一般投资。基层干部由于担心收益率达不到上级提出的要求，加上“人少事多”的情况下无法持续跟进以保障资金使用的安全，于是，该笔资金被“巧妙地”转到T区一家效益不错的市属企业中进行“入资”，以实现该资金的“保值增值”（访谈记录20180329A）。这种“一入了之”的做法与政策初始目标（发展壮大乡村集体经济）自然是相去甚远。

（二）监督体系的强化对内部控制和检查验收机制的改变

近年来，中央对整个国家治理体系，特别是地方落实各项治理任务的监督和问责力度明显加强；这也带动了作为管理方的中间层级政府相应地强化了对基层政府的监督和问责。并且，这种强化并非只是在任务目标的结果环节，而是延伸到对工作程序、阶段性目标（往往以月、季度、半年或者年作为时间节点）检查和考核。一系列以法律法规、党内法规和政策文件等形式的监督措施纷纷出台，一些新兴技术也与传统的监督机制相结合，被运用到对基层政府工作人员日常工作的监督中。在这样的大背景下，基层政府及其工作人员无论是在任务完成结果，还是在任务完成形式和程序，乃至至于具体到日常的工作内容方面，都面临着比以往更大的监督考核压力。形形色色的制度性文件或政策性要求汇集起来的监督措施，共同形成了一套非常强势的“监督体系”。表3整理

了我们收集的 T 区出台的一系列落实和强化对基层政府监督体系的措施和文件。

表 3 近年来 T 区落实强化党政机关干部监督的措施示例表

序号	监督措施	相关文件	发文机关	发文时间
1	强化基层巡察工作	《关于推动巡察工作向镇（街）延伸的实施方案》	区委	2018.11
2	约束干部作风	《关于开展“九项行动”加强干部作风建设的实施意见》	区委	2015.9
3	细化区委巡察工作方案	《中共 T 区委巡察工作实施办法》	区委办	2017.6
4	细化年度巡查工作方案	关于开展 2015 年度落实党风廉政建设责任制检查工作的通知	区委、区政府	2015.12
5	检查党风廉政建设开展情况	T 区建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年实施细则	区委、区政府	2014.8
6	细化反腐败措施	T 区建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年实施细则	区委、区政府	2014.8

资料来源：作者整理。

在 T 区，日趋加强的监督体系对基层政府的影响，在参与扶贫工作的人员那里体现得非常明显。首先，中央对基层的各种巡视工作，以及地方各级纪检、监察、审计、督查、督导等工作的开展使得基层工作人员的工作和生活受到很强的约束。“一个人干活很多人看”概括了来自多个系统的监督对基层工作人员的影响。应对日益加强的监督意味着日常工作时间和注意力的重新调整和分配，而这可能影响到本职工作的正常履行。其次，监督的技巧化和范围的泛化。市区间的“抽查、互查”等操作逐渐成为常态（访谈记录 20180329A），以“刷脸系统”和 GPS 定位为代表的一系列新技术的运用使得纳入监督的事项更加宽泛；甚至连工作人员的日常言行都有可能成为被监督的事项或被问责的事由。第三，各种监督措施还具备了“溯及以往”的效力，这使得基层干部不仅要注意当下行为是否“守规矩”，还要考虑以往的工作中是否有不合规之处，以及担心现在看来合法合规的做法在未来是否会成为被问责的事由。这都严重影响了基层干部工作的主动性和积极性。

这样的监督可能会导致出现两种看似相互矛盾的现象。一方面，针对一些暂时没有被具体化、指标化的治理任务，在这样的大环境下，基层干部出于“避责”的心理（倪星、王锐，2017，2018），往往会对其采取“顶格”执行的

方式加以落实（樊鹏，2019）。而对另外一些工作，例如前文提到的扶贫资金收益率的考核，即便后来市政府出面澄清和淡化了这一指标要求，但基层扶贫干部在资金使用中依旧畏手畏脚。这种“顶格”执行和裹足不前的同时出现，其实是基层工作人员面对不同类型的任务指标和监督压力的理性反映。

（三）激励机制的弱化对发包制实践的影响

激励机制的作用发挥是发包制得以有效实施的基础之一。这些激励机制中，晋升锦标赛和控制财政预算的激励主要适用于乡镇政府的领导干部；而对基层政府中非领导职务的工作人员来说，由于受限于编制类型、职位职级数量等晋升的“天花板”和职务权限的设置，这两个激励机制是难以发挥作用的。因此，薪酬福利成为激励基层政府普通工作人员的主要机制之一。但近年来实施的阳光工资改革使得公务人员的薪酬福利相对固定，基层政府在这方面的自主性被大幅度限制；以前用于发放福利津贴的各种名目被明令禁止，而一些诸如公车改革等措施反而造成了内部人员间公车补贴与实际消费需求匹配不均的现象（倪星、陈兆仓，2012）。另外，大量项目经费的下达，由于有“专款专用”的限定，它们在增加了基层工作量的同时，并未带来薪酬福利的提高。即便是前文提到的国务院或中间层级政府创设的“督查激励”措施中也规定，对那些完成任务成效显著的，所给予的奖励也是以专项资金的形式下拨。另外，前文提到的“白加黑”“5+2”式的工作节奏也严重影响着工作人员的士气。表4是我们整理的T区党委政府转发或细化的可能影响到基层工作人员职业激励的措施文件。

表4 近年来T区出台有关影响党政干部职业激励的措施示例表

序号	相关措施	相关文件	发文机关	发文时间
1	再度强调中央八项规定	《关于进一步强化中央八项规定精神贯彻落实的通知》	区委办、区政府办	2018.3
2	督查中央八项规定的落实情况	《关于对党的十八大以来贯彻执行中央八项规定精神情况进行督查的通知》	区委办、区政府办	2017.5
3	严格职级晋升和职级待遇	《关于成立T区推进县以下机关建立公务员职务与职级并行制度工作领导小组的通知》	区委、区政府	2015.10
4	严格控制办公行政开支	《关于开展办公用房、滥建楼堂馆所专项治理的通知》	区委办、区政府办	2014.1

(续上表)

序号	相关措施	相关文件	发文机关	发文时间
5	清退违规接收和发放的物品	《关于在全区党政机关开展会员卡专项清退活动的通知》	区委、区政府	2013.8
6	反对铺张浪费	《关于开展厉行勤俭节约反对铺张浪费专项行动的通知》	区委、区政府	2013.2

资料来源：作者整理。

我们实地调研中发现，与阳光工资改革前相比，如今相对偏低的收入一定程度影响了部分工作人员的士气。一位一线扶贫干部说，现在“物价都在上涨，我们的收入却在减少”（访谈记录 20180903A）。在有些情况下，基层人员外出公干时由于规章制度的限制，可能需要“自掏腰包”来支付相关费用。“每次开车去镇上油费都得好几十，这钱很难有什么补贴，最后很多时候都得自己掏”（访谈记录 20180903B）。这自然会影响到他们工作的主动性。而近年来出现的部分基层政府财政困难的状况导致个别乡镇工作人员的工资被拖欠的情况（访谈记录 20180903C），使得激励机制变弱的问题显得不容忽视。

最后，晋升空间也影响了基层干部士气。在 T 区，不仅年长的扶贫干部表示因为晋升无望而工作积极性不高，一些刚入职的年轻人也委婉地表示在年长同事的身上看到了自己的未来，所以“不敢奢望晋升”（访谈记录 20180328B）。这导致 T 区的街镇政府的工作人员普遍存在平均年龄偏大、人员构成老化的问题。虽然当前也有响应“三支一扶”等政策来基层工作的大学毕业生补充到工作人员队伍中，但他们一般在服务期满后就会通过考取市区机关公务员的方式离开基层（访谈记录 20180903B）。而编外岗位招聘的人员由于有着显而易见的职业“天花板”，“晋升无望”的他们更是容易在日常的工作中采取“朝九晚五”“能不过问则不过问”（访谈记录 20180903A）的工作态度，有的甚至私底下做兼职或者经营自己的副业。总之，激励不足导致的人员结构的日益老化使得整个组织进取意愿逐渐衰落。

四、结论与讨论

近年来，基于政府间关系的视角开展的对基层政府治理的研究成果丰硕，这其中，周黎安等提出的行政发包制和周雪光等提出的“控制权”理论，都试图从整体性视角，通过整合相关研究成果所提出的诸多模式和机制，从而形成

分析中国政府间关系、官员激励和政府治理的理论框架。周黎安的行政发包制主要适用于分析基于“块块关系”维度下的发包和基层政府治理；而周雪光等提出的“控制权”理论中的“发包制”则更适合解释“条条维度”的部门向基层政府发包的情景。但是，作为国家治理中最基础一环的基层政府不仅会承接来自作为“块块”的上级政府的发包，也需要承接来自作为“条条”的上级某个部门或系统的发包。并且，在某些特定的政策领域，可能既存在来自块块的发包，也存在来自条条的发包。

近年来，随着中央政府对制度和政策“顶层设计”的强调，其对治理目标在地方和基层的落实情况愈加重视。于是，一系列强化监督、考核和检查等的组织和制度得以快速强化；并且，这种强化并非只是聚焦于对治理结果的监控，还延伸到日常工作的开展、行政程序的合规性，以及阶段性治理任务目标的达至情况等。这在客观上可以减少基层政府对治理任务的变通执行或选择性执行（O'Brien & Li, 1999）等现象，从而有可能更好地实现中央或上级政府的治理目标。再加上一系列诸如预算财税体制改革、公务员阳光工资改革等举措的实施，使得基层政府及其工作人员面对的激励机制发生了重大转变。总体而言，上述变化，从行政权限的分配、检查验收权的实施和激励结构的设置三个方面，都对原有的行政发包制（无论是来自块块维度的，还是来自条条维度的）的运行实践产生了深刻的影响，从而导致既有理论模型与现实的偏离。因此，我们提出了“条块并举”式发包制模式，以概括当下基层政府治理呈现的新特征。

本研究以精准扶贫工作在T区所辖乡镇政府的具体实践为案例，对“条块并举”式发包制的特征进行验证和阐释。选择精准扶贫工作是因为它既有来自作为块块的上级政府的任务发包，也有来自作为条条的各级扶贫办的任务发包。我们通过分析近年来基层治理出现的任务指标体系的多元化和“硬化”、监督考核体系的强化，以及激励机制的弱化这三个方面的新特征，来讨论这些变化对行政发包制中的行政权限分配、内部控制机制和激励机制设置的影响。

我们可以看到，指标体系的多元化和“硬化”，在条条维度上，强化了中央政府和中间层级政府的目标设定权，在块块维度上减少了承包方的自由裁量权。而被强化了了的监督体系改变了以往结果导向的检查考核模式，将监督检查延伸到治理任务执行的全过程；另外，拥有检查考核权限的不只是作为发包方的某个系统，还包括了该系统之外的其他系统，特别是诸如纪检监察、审计、督查等专职机构；而如果这些监督考核体系的具体实践形式不合理，就可能会影响基层干部的工作主动性和积极性，也可能导致一些基层治理中看似矛盾的现象。第三，有效的激励机制是行政发包制得以成功的重要基础，但近年来在预

算财税体制、工资福利待遇等领域的改革，大大减少了作为承包方的基层政府的经济激励自主权；再加上基层政府普遍存在的晋升空间小、工作强度大等因素的存在，从而影响基层政府工作人员的士气；而这些都会直接影响到基层治理质量。

需要特别说明的是，我们在本文中并非只是代替基层工作人员进行“诉苦”。我们一方面要承认他们并不总是“自利”的（朱光楠等，2012）；另一方面，我们也呈现了扶贫干部在日常工作中的各种“应付”招数，例如变通执行、避责策略的使用、“顶格”执行等。况且，早已有学者对基层政府政策执行中的选择性执行、政府间合谋（周雪光，2008）和“吏绅共谋”（李连江、刘明兴，2016）等行为做了精到的分析。与已有研究不同的是，本研究通过修正已有两个维度的发包制与现实存在的偏离，进而提出“条块并举”的发包制这一分析框架，来概括和理解当下基层治理中存在的实效与水分并存、苦干与牢骚并举等矛盾现象。当然，新的变化是否给基层政府工作人员带来新的收益呢？前文提到的公车改革导致的抱怨和近两年来出现的部分公务员主动放弃升迁机会，以及身处领导职位的干部主动申请转为非领导职务（访谈记录 20181201A、20181201B）等现象，都说明这种收益恐怕并不明显。当然，我们这里也无法做出预测的是，这种形式的发包制如果再发生变化，那么它的方向到底是迈向科层制，还是形成其他新的类型。

参考文献

- 陈家建(2013). 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察. 中国社会科学, 2: 64-79.
- 陈家建(2015). 督查机制：科层运动化的实践渠道. 公共行政评论, 2: 5-21.
- 付伟、焦长权(2015). “协调型”政权：项目制运作下的乡镇政府. 社会学研究, 2: 98-123.
- 樊鹏(2019). 新技术环境下的政治安全. 东方学刊, 春季号: 34-43.
- 范世辉、徐海波、阳建、郑生竹、邵琨(2018). 督查检查“大瘦身”：中央好声音，下面勿跑调. 半月谈, 20: 44-46.
- 冯仕政(2014). 政治市场想像与中国国家治理分析：兼评周黎安的行政发包制理论. 社会, 34(6): 70-84.
- 管建涛、李平、欧甸丘、宋晓东(2018). 每天工作10到12个小时，常常数月不回家——乡镇干部一天工作时间有多长？. 新华网：http://www.xinhuanet.com/2018-01/30/c_1122342224.htm. 2019年8月27日访问.
- 韩博天(2018). 红天鹅. 香港：香港中文大学出版社.
- 黄晓春(2017). 当前城市基层政府改革的深层挑战：一个机制分析的视角. 江苏行政学院学

◆ 论文

- 报, 3: 114-120.
- 景跃进(2018). 中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考. 治理研究, 1: 48-57.
- 李斌(2018). 挤干空心材料的政绩水分. 人民日报, 1月8日, 第5版.
- 李连江、刘明兴(2016). 吏绅共谋: 中国抗战政治中的一只隐蔽的手. 二十一世纪, 10: 57-67.
- 李振(2014). 推动政策执行——中国政治运作中的工作组模式研究. 政治学研究, 2: 116-125.
- 倪星、陈兆仓(2012). 管理、民主与再分配: 多重逻辑冲突下的公车改革. 公共行政评论, 5: 7-25.
- 倪星、王锐(2017). 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究. 政治学研究, 2: 42-51.
- 倪星、王锐(2018). 权责分立与基层避责: 一种理论解释. 中国社会科学, 5: 116-135.
- 彭勃、赵吉(2019). 从增长锦标赛到治理竞赛: 我国城市治理方式的转换及其问题. 内蒙古社会科学(汉文版), 1: 63-70.
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬(1998). 从压力型体制向民主合作制的转变: 县乡两级政治体制改革. 北京: 中央编译出版社.
- 孙宗锋、孙悦(2019). 组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例. 公共管理学报, 2: 16-29.
- 王汉生、王一鸽(2009). 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑. 社会学研究, 2: 61-92.
- 王丽惠(2015). 控制的自治: 村级治理半行政化的形成机制与内在困境. 中国农村观察, 2: 57-96.
- 王雨磊(2016). 数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理. 社会学研究, 6: 119-142.
- 颜昌武(2019). 刚性约束与自主性扩张——乡镇政府编外用工的一个解释性框架. 中国行政管理, 4: 100-106.
- 佚名(2018). 国务院扶贫办: 五年累计减贫6600多万人. 人民网: <http://finance.people.com.cn/n1/2018/0105/c1004-29748442.html>. 2018年11月5日访问.
- 张丽娜(2018). 新华时评: 基层不需要“空心笔杆子”. 新华网: http://www.xinhuanet.com/politics/2018-01/02/c_1122199332.htm. 2018年11月5日访问.
- 折晓叶、陈婴婴(2011). 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. 中国社会科学, 4: 126-148.
- 周飞舟(2009). 锦标赛体制. 社会学研究, 3: 54-77.
- 周飞舟(2012). 财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”. 社会, 1: 1-37.
- 周黎安(2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7: 36-50.
- 周黎安(2008). 转型中的地方政府: 官员激励与治理. 上海: 格致出版社、上海人民出版社.

- 周黎安(2014a). 行政发包制. 社会, 6: 1-38.
- 周黎安(2014b). 再论行政发包制: 对评论人的回应. 社会, 6: 98-113.
- 周黎安(2016). 行政发包的组织边界: 兼论“官吏分途”与“层级分流”现象. 社会, 1: 34-64.
- 周黎安(2017). 转型中的地方政府: 官员激励与治理. 上海: 格致出版社、上海人民出版社.
- 周雪光(2008). 基层政府间的“共谋现象”: 一个政府行为的制度逻辑. 社会学研究, 6: 1-21.
- 周雪光(2014). 行政发包制与帝国逻辑——周黎安《行政发包制》读后感. 社会, 6: 39-51.
- 周雪光、练宏(2012). 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论. 社会学研究, 5: 69-93.
- 朱光楠、李敏、严敏(2012). 公务员公共服务动机对工作投入的影响研究. 公共行政评论, 1: 122-144.
- Edin, M. (2003). State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective. *The China Quarterly*, 173 (Mar.): 35-52.
- Montinola, G., Qian, Y. & Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48 (1): 50-81.
- O'Brien, K. J. & Li, L. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2): 167-186.
- Qian, Y. & Xu, C. (1993). The M-Form Hierarchy and China's Economic Reform. *European Economic Review*, 37(2-3): 541-548.
- Shue, V. (1988). *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Tsui, K. & Wang, Y. (2004). Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China. *The China Quarterly*, 177 (Mar.): 71-90.
- Whiting, S. (2004). The Cadre Evaluation System at the Grass Roots: The Paradox of Party Rule. In Naughton, B. & Yang, D. L. Eds. *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*. New York: Cambridge University Press.

责任编辑: 黄冬娅