# 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①

张　建

[摘　要]　本文从组织理论出发,以县域为研究单位,在党政体制的分析框架下对中国贫困治理的体制及其效能作出阐释。文章认为,党的领导是党政体制的核心特征,是中国贫困治理伟大成就的关键。进入精准扶贫时期,由于对扶贫目标的更高要求以及对脱贫赋予的更高政治意义,扶贫资源也以前所未有的力度投入到贫困地区,原有的以科层制为组织方式的扶贫难以满足脱贫目标任务的新要求,从而促成了脱贫攻坚组织形式的变迁。通过县域层面的观察,发现这一新的组织方式表现为党政体制下的脱贫攻坚指挥部。由于党的领导权威,能够通过组织重构,实现最大限度的资源调配,充分调动人的积极性和创造性,最终在较短时间内很好地完成脱贫摘帽这一超常规目标任务,表现出了良好的组织效能。
[关键词]　贫困治理; 党政体制; 效能; 脱贫攻坚指挥部

## 一、文献综述

在中共中央政治局常务委员会听取脱贫攻坚总结评估汇报会议上,习近平总书记指出,党的十八大以来,党中央团结带领全党全国各族人民,把脱贫攻坚摆在治国理政突出位置,充分发挥党的领导和我国社会主义制度的政治优势,采取了许多具有原创性、独特性的重大举措,组织实施了人类历史上规模最大、力度最强的脱贫攻坚战。经过 8 年持续奋斗,我们如期完成了新时代脱贫攻坚目标任务,现行标准下农村贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,消除了绝对贫困和区域性整体贫困,近 1 亿贫困人口实现脱贫,取得了令全世界刮目相看的重大胜利。

如何从组织及制度层面理解中国的贫困治理及其效能? 概括起来,在国内学术界主要有以下几种阐释路径。一是科层制的角度。从 20 世纪 80 年代以来,随着扶贫开发成为重要的国家战略,持续的扶贫行动使其被纳入科层制的组织体系中,甚至原本作为扶贫职能部门间统筹与协调机构的各级扶贫开发领导小组办公室,也被科层化,成为与其他职能部门类似的、承担专业职能的扶贫部门[1]。科层制组织原则的目的就是创造有效率的组织[2]2,但科层制也有其反功能,表现出低效率的刚性以及保守主义和对革新的抵制等特征[2]139。因此,扶贫虽然依托于庞大的科层组织体系,但其中存在着各种“动员体制的再造形式”,以在实践中缓解科层制组织的政策部门化、制度僵化等反功能[1]。同时,这样的科层制还是一种压力型科层制[3],通过政治化机制和目标责任制手段保证扶贫目标的实现。还有学者虽然没有直接讨论科层制的问题,但是提出了“精准行政”扶贫模式,认为这一模式不仅能集中行政力量高效精准地进行扶贫,还能将扶贫工作与其他行政工作有效衔接、协作,使行政体系成为扶贫体系,这也是中国“集中力量办大事”的国家治理体制

[收稿日期]　2020 - 08 - 15
[基金项目]　本文为国务院扶贫办“2019 年脱贫攻坚成就与经验总结”项目、国家社科基金项目“电子商务与农村社区发展的社会学研究”(项目批准号为 19BSH106)的阶段性成果。
[作者简介]　张　建,怀化学院马克思主义学院副教授、贵州民族大学社会建设与反贫困研究院特聘研究员。
① 贵州民族大学孙兆霞教授对本文的写作提出了富有启发的意见,在此表示感谢。

的集中体现[4]。

二是常规治理与运动式治理的角度。这一角度重点强调贫困治理与传统科层制的不同之处。常规治理的弊端诱发了运动式治理,地方政府声势浩大的扶贫运动也取得了显著成效[5-6]。但是,运动式治理并不是精准扶贫的全部特征,精准扶贫是混合了行政性和政治性、常规性与运动型的治理方式[7],它既不是纯粹的科层制扶贫,也不是完全的运动式治理,而是在实践中呈现出"逆科层化"与"再科层化"的双重逻辑。中国的行政主导型扶贫治理模式,一方面能够实现科层内部的强动员,另一方面又保证了治理的高效率[8]。有研究者基于对极贫乡镇的个案研究,用"扶贫包干制"对这种治理的高效率作出解释,认为地方党委通过政治动员将脱贫攻坚转变成政治任务,由于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。但这种制度又是嵌套于科层制内的一种临时性制度安排[9]。

三是党在脱贫攻坚中的领导地位及其作用机制的角度。中国共产党是我国经济社会发展的领导核心,更是我国贫困治理制度优势的最重要表征[10]。为此,一些学者从不同的视角展开了对这一问题的讨论。有学者提出"党建扶贫"这一概念,认为其虽然产生于 20 世纪 80 年代并一直是我国扶贫实践的重要维度,但却是一个被长期遮蔽的领域,党建扶贫强调党在人民性和宗旨意识的指引下,将党的领导与贫困治理、社会治理相嵌构,既化解了科层制治理与运动式治理的张力,又整合了二者的优势[10-11]。还有学者提出了"政治势能"这一本土学术概念,其核心特征就是"党的领导在场"[12],由于党在国家中的特殊地位,中国形成了党主导下的公共政策执行机制,呈现出"高位推动"的特征[13],脱贫攻坚政策是一项经过最高层级权力位阶确认和推动重大公共政策,带有极强的政治性,因此比常规性的公共政策具有更强的政治势能,需要执行者付出较大的精力和较多的资源,这是脱贫攻坚在短时间内取得决定性胜利的关键所在[14]。为了进一步阐释党的具体治理实践及其运行机制、党的治理结构在国家治理体系和治理实践中如何发挥作用等问题,有学者以县域治理实践为基础,提出了政治统合制的概念,用以指党委围绕中心工作,对行政科层制进行结构整合、资源聚集、功能重组的治理模式,以党委为主体的政治机制为了应对和克服行政科层制固有的惰性和反功能,将重要的治理事务转化为中心工作,再运用压力机制、动员机制和行政包干制等具体机制落实中心工作,从而实现经济社会的跨越式发展和超常规治理[15]。这一研究进路对于理解脱贫攻坚的过程及其成效具有很好的参考价值。

上述不同角度的共同点在于都凸显了中国贫困治理中国家的特殊作用,但是这些研究更多侧重于扶贫的行政实践,而党建扶贫虽然着重强调党的领导在中国贫困治理体系中的核心地位,但对于党的领导如何与原有的科层制扶贫体系相嵌合并落地,尚缺乏系统的实证研究。本文以已有研究为基础,重点关注脱贫攻坚中党的领导与科层体制相嵌合的组织机制问题,为了更准确地把握现实,本文引入"党政体制"这一分析框架。党政体制是一个复合体,它既超越了政党组织的逻辑,也超越了政府组织的逻辑,以一种特有的方式将两者整合在一起,并生成一种新的逻辑[16]1。党政体制就是中国共产党领导的政治体制,其核心要要义是中国共产党对政治体制的全面领导,同时,党政体制不仅是领导体制,同时还是治理体制,其所承担的是那些单个部门无法解决、需要在短时间内解决的整体性治理事务[17]。

在研究单位的选取上,本文立足于县域这一层次。这是因为,从方法论上讲,"县"在中国,既是一个行政层级,也是一个行政区域和治理单元,同时还意味着是一种独特的治理方式和国家意志的实现方式[18]。以县域为单位,正是中国贫困治理体系的基本特征之一。尤其是精准扶贫时期,国家强化了县级在脱贫攻坚中的责任与权力,按照目标、任务、资金和权责"四到县"的原则,让县级政府承担起了打赢脱贫攻坚战的重担。因此,以县域为单位的研究,对中国脱贫攻坚实践的整体具有更好的代表性。

## 二、环境变化与组织再造

组织是“人类的建构”，人们建立组织的目的在于解决集体行动的诸种问题，而其中要解决的最为重要的是合作问题，以生产一些公共产品[19]3，解决不这么做就无法解决的问题。组织存在于特定的环境中，也受环境的影响具有权变性。就脱贫攻坚而言，虽然 30 多年来中国的扶贫已经形成了一套科层化的组织体系，但是，精准扶贫以来，此项工作具有了更具体的目标进度——2020 年必须完成现行标准下贫困人口脱贫；脱贫也关涉到更加宏大的目标系统——是实现全面小康的前提，是党的初心和制度优势的彰显。这些新的条件构成了脱贫攻坚组织再造的制度环境。

根据理性系统观，组织的结构安排是为了有效实现组织目的而有意设计的工具[20]63。进入精准扶贫时期，脱贫攻坚成为贫困地区党委政府的中心工作。县域党政体制为了完成中心工作，通过党的组织体系对县域内的政府部门进行改造和重组，以充分调动和有效整合党政部门的资源[21]。脱贫攻坚指挥部这一组织形式便由此而生成。

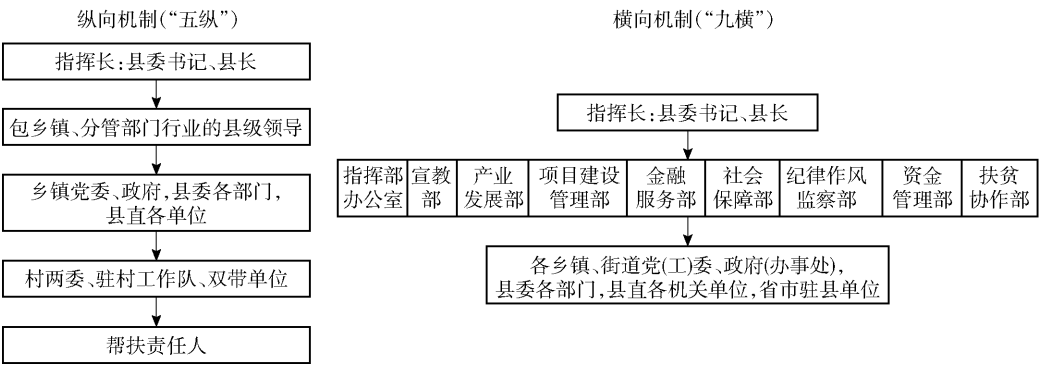


**图 1　H 县脱贫攻坚组织体系图**

H 县脱贫攻坚指挥部由扶贫局牵头成立，最初按照与青海省对应的八个一批和十个行业成立科室，并由专人负责，但是当时扶贫局只有十几个工作人员，而且由于路径依赖所形成的思维惯性，扶贫往往被认为就是扶贫局的事，对各个行业部门的协调很不顺畅。在此情况下，时任 H 县扶贫办主任向县主要领导汇报，得到高度重视，两天时间就从多个部门抽调 41 名脱贫攻坚需要的工作人员，充实到指挥部，成立九大职能部室，并腾空一栋办公楼，仅用三天时间便将全部工作人员搬入其中，集中办公。至此，脱贫攻坚指挥部虽然表现出了一定的资源整合动员能力，也试图去解决职能部门之间的协调问题，但仍然还是在小组机制下运行[22]，没有脱离原有的扶贫开发领导小组的组织体系。

但是由于精准扶贫是一种超常规治理，由扶贫办牵头的组织体系很快就不能满足资源动员的需要。于是，H 县脱贫攻坚指挥部被“升格”，由县委书记、县长担任“双组长”，九大职能部室上升为九大部署，并由归口管理的副县级领导担任相应的负责人，指挥部办公室主任由县委副书记、分管副县长和县扶贫局局长三人担任，形成“九横五纵”的脱贫攻坚组织体系。

脱贫攻坚指挥部上升为党委领导的“双组长”制，意味着其进入了党政体制的运行逻辑，通过党的领导的高位推动，脱贫攻坚成为一项重大政治性任务，是党的意志的体现，围绕这一任务目标，全县干部被动员起来，思想被统一起来，资源被聚集起来。通过党的在场，形成高度共识：扶贫工作是大家共同的责任，而不只是扶贫局的任务，特别是对于行业部门，改变他们以往配合扶贫工作的认识，把扶贫当作自己的主责。由于党政体制较科层体制有更高的权威[16]，这种基于政治性的权威有别于科层制基于职位的权威，因而对于组织有更强的制约作用。在新的组织体系下，原有的科

层制组织体系被重构,党和政形成复合体,相关部门被统合进这一新的组织体系中,之前的组织间关系也变为组织内关系,如贫困户就医方面,涉及到人社局、民政局、卫生局、保险公司、扶贫办等多个部门,在指挥部成立社会保障部,由主管县领导协调,就可以实现工作的一体化安排,大大提高了效率。在横向上,传统的党的宣传、纪检等机构,与其他职能部门一起成为九大部室之一,并由县级领导担任各部室指挥长;在纵向上,原本基于党和政的条块被整合进统一的体系中,受到统一的调配,而原有的基于科层权威的纵向体系也在其中得到进一步强化。

总之,正是由于党政体制的直接介入,通过党的领导作用的发挥,H 县的脱贫攻坚指挥部才能充分调动和有效整合县域内党政部门的资源,让脱贫攻坚成为统领全县发展的中心工作。

## 三、资源调配与组织激励

### (一)资源配置

1. 政策资源

在搭建起有效的组织架构后,围绕脱贫攻坚这一目标,H 县制订了一系列政策措施,以实现资源的调配顺畅,为落实组织目标提供制度保障。

H 县按照国家精准扶贫政策的要求,立足自身实际,制定了《H 县“十三五”脱贫攻坚规划》《H 县“八个一批”①脱贫攻坚行动计划》《十个行业②扶贫专项行动方案》几个总体性政策,以及《统筹整合使用财政涉农资金实施方案》《脱贫攻坚农牧业产业发展三年行动方案》《H 县进一步强化脱贫攻坚组织保障的若干措施》《H 县精准扶贫工作考核细则》等 30 项政策措施,涵盖资金使用、项目管理、监督检查、考核考评等方面。这些政策措施为 H 县从各个领域调配资源服务脱贫攻坚目标提供了制度保障,使“以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局”得以落地。

2. 资金资源

H 县积极用好上级政府的各项政策,整合各类资金,为脱贫攻坚提供充分的资金保障,3 年时间统筹整合资金 37.22 亿元,而该县的年财政收入还不足 3 亿元。从资金来源上看,第一类是财政扶贫资金。包括中央资金、省级资金、东西协作资金、市级资金和县级配套资金。这类资金以项目制的方式,严格按照扶贫项目实施,用于产业发展、基础设施建设、提升贫困户发展能力等方面。第二类是整合涉农资金。这类资金的来源有中央、省、市、县不同层级,包括水利发展资金、农业生产发展资金、林业改革发展资金、农村危房改造资金等十四类。这类资金按照“渠道不乱、用途不变、统筹安排、集中投入、各司其责、形成合力”的原则统筹使用,但是集中用于支持全县贫困村的重点项目。第三类为信贷资金,通过政策杠杆向金融机构获取信贷额度,用于支持贫困户发展。如将有互助资金的 140 个贫困村扶贫资金共 7 000 万元存入 H 县农商银行,按放大 5 倍的比例为贫困户发放扶贫贷款;共青团 H 县委员会向 H 县农商银行存入青春创业扶贫行动风险防控资金 190 万元,按 1∶5的倍数向贫困村创业致富带头人和青年领头雁等符合青春创业贷款申请条件的对象发放贷款。第四类为企业等社会资金,政府通过项目扶持的形式,以财政资金投入或者信贷支持,撬动更多的社会资本投入到扶贫中,并特别强调承接这些扶持项目的企业要建立合理的利益连接机制,对贫困户的就业、收入等发挥带动作用。仅乡村旅游扶贫产业项目就辐射带动了 1 100 余户贫困群众就近就地增收。

---

① 分别为特色产业脱贫、转移就业脱贫、资产收益脱贫、教育脱贫、低保兜底脱贫、生态保护脱贫、医疗保障和救助脱贫、易地搬迁脱贫脱贫一批。

② 分别为交通扶贫、电力扶贫、电子商务扶贫、医疗卫生扶贫、通信扶贫、文化惠民扶贫、金融扶贫、科技扶贫、水利扶贫、高原美丽乡村建设精准扶贫。

在资金使用管理方面，H 县脱贫攻坚指挥部承担主体责任，统筹项目实施与资金管理，具体工作由指挥部的金融服务部和资金管理部负责。同时，按照“专户管理、独立核算、监督使用”原则，针对过往扶贫资金使用过程中出现的情况，探索出“项目户 + 第一书记（村干部）+ 信用社 + 乡镇”的四方监管模式，对扶贫专项资金从拨付到使用全程监管。

3. 人力资源

人力资源的配置主要依靠指挥部的纵向机制落实。H 县先后为县扶贫局调整配备科级领导 4 名、充实优秀干部 25 名，乡镇扶贫站均有 3 ~ 6 名工作人员专项负责脱贫攻坚。

在村级层面，H 县先后选配 880 余名农村致富带头人为村两委干部，向贫困村选派第一书记 156 名、驻村干部 313 名，保证了每个贫困村有 3 名扶贫工作队员，驻村党员干部签下军令状，保质保量完成帮扶任务。并且开全省之先河，将一名在贫困村从事产业发展的党员民营企业家选派为第一书记。除此之外，H 还从 40 个县直机关单位选派干部包保 224 个非贫困村，实现全县所有行政村帮扶力量全覆盖。第一书记和驻村扶贫干部按照“缺什么补什么”的原则，认真摸排基础设施、公共服务短板，做好规划设计、项目整合、资金统筹，全力夯实农村硬件基础，村村通路、通水、通电、通网，实现高原美丽乡村、标准化卫生室、村级综合服务中心的全覆盖。在重点支持的产业扶贫方面，H 县专门选聘了 525 名贫困户产业指导员，对贫困户产业发展实行全方位指导。

为了保证帮扶不漏一户一人，H 县还实行了“点对点”结对帮扶。建立“领导联点、部门包村、干部帮户”制度，省市县 271 个定点帮扶单位的 4 435 名党员干部与贫困户建立了结对帮扶关系，确保每个贫困村都有党员干部和单位挂钩帮扶。

**（二）组织监督**

监督工作由指挥部的纪律作风监察部负责。H 县先后制定了《H 县第一书记和驻村工作干部日常管理细则》《H 县精准扶贫工作责任追究自责》《H 县精准扶贫工作督察制度》《脱贫攻坚工作督察方案》等制度，强化监督问责体系。一是纪检、组织部门强化对扶贫干部的硬性约束和管理，要求扶贫干部守纪律，讲政治，对于工作不力的干部及时调整。二是组建专项督查组，抽调 34 名责任心强、经验丰富的干部，不定期深入乡镇、贫困村督导检查，督促干部履职尽责。三是强化行业监督，督促扶贫、审计、财政等行业部门，充分发挥职能监管作用，不断强化项目建设、资金使用、干部作风等领域和环节的监督管理。四是发挥好社会监督的作用。扶贫项目要在村公告栏等显著位置公示，公开监督举报电话，可以让村里的问题线索直达指挥部，并对发现的问题及时处理。

**（三）组织激励**

组织中的个人存在着个体的目标，其与组织目标并不必然保持一致，激励机制就是为了协调组织目标与个体目标的关系。从经济学上看，激励是委托方给予代理方一定的物资上或者精神上的利益，使得后者按照前者的目标而采取行动[23]195。通过组织激励，使组织成员采取与组织目标一种的行为，以防止出现目标替代。

在考核环节，H 县制定出台了《H 县精准扶贫工作考核细则》，将脱贫攻坚工作纳入各级班子绩效目标考核责任制考核范围，加大考核权重，强化专项考评、日常考评、成效考评和结果运用，保证了脱贫攻坚责任到位、人员到位、措施到位。

在激励环节，H 县把善抓脱贫攻坚工作的干部作为重点培养对象，提拔重用脱贫攻坚中担当意识强、措施办法多、工作作风实、脱贫成效好的干部 37 名，2 名村干部因成绩突出，被提拔到乡镇领导班子中，担任副乡镇长。同时，严肃查处扶贫领域各项违纪违规问题，3 年共受理扶贫领域问题线索 155 件，处分违纪、违规、违法党员干部 102 人。

在资源配置上，脱贫攻坚指挥部运用了压力机制、动员机制、行政包干制等多种机制。第一，压力机制。党员干部立下脱贫“军令状”，同时建立严格的正向与负向激励机制，对责任人进行考评。第二，动员机制。职能部门的人员被通过抽调的方式进入指挥部或者驻村帮扶，资金被整合用于脱

贫攻坚等,使其资源和注意力绝大部分都集中于目标任务上。第三,行政包干制。县级领导包保乡镇,县直机关单位包保贫困村,党员干部与所有贫困户结成帮扶对子,进行“一对一”“多对一”帮扶。上述机制使得县域控制的人力物力资源都被最大限度调动起来,政府、企业、社会多种力量参与进来,围绕脱贫攻坚这一目标,“集中力量办大事”的统合性特征凸显出来。

## 四、人的能动性与组织运行

西方组织理论长期关注较多的是作为结构的组织,如理性系统理论的研究就集中于规范结构,他们研究组织中的计划、程序、前提、角色、规则、章程等,但却很少涉及组织参与者的行为[20]65。与英美的组织社会学传统不同,法国组织社会学认为组织既是一种容器,又是容器中的内容;既是结构,又是过程;既是对人类行为的制约力量,又是人类行为的结果[24]2。组织中的个体不仅仅是环境塑造的对象与规则的顺应者,更是组织的建构者,有能动的、自由的人,他们不仅有一只“手”,还有一颗“心”和一个“头”[19]23。

脱贫攻坚实践中干部的能动性是一个值得认真关注的对象。在此,本文从不同的角度,选取 H 县脱贫攻坚组织体系中的三位干部,通过他们来呈现组织中人的能动性对于组织目标实现的重要性。

**案例一**:H 县扶贫办主任 H

H 主任是本地人,出生于农村家庭,从小生活困难,这使他深刻认识到农村贫困家庭的不易。经过自己的努力考上了中专,毕业后分配到乡镇,在乡镇工作了 23 年,因为长期在基层,所以熟悉农村和农民的情况,由于工作能力强,一直做到乡镇人大主席。在县就业局工作 5 年后被调入县工业园区人社局,一年后重新调回就业局,仅仅 8 个月后,就被任命为县扶贫办主任,而他的前任主任仅仅工作了 8 个月就被替换,用 H 主任的话说,因为扶贫工作太难了。

H 主任上任面对的第一大挑战就是各种数据的基数不清。首先是贫困户识别数据不精准,后来省里在国家五个一批的基础上提出八个一批,后来又要做两线合一,而这些都要以相关数据为基础,但当时全县没有一个人能把数据说清楚。为此,H 主任花了大量的时间核实贫困户基础数据,仅仅为了与低保数据相衔接,他就在民政局上了两个星期的班,与民政局的同志一起,找到了问题所在。由于工作压力太大,H 主任上任第一个月就瘦了十斤。但是由于底数清楚,工作扎实,接下来的工作就有了基础和底气,他几次拒绝了上级领导不符合基层实际的要求。为了更好地推进扶贫工作,H 主任进行了一些创新,如 H 县脱贫攻坚指挥部这一组织体系就是由他主导设计的,他还在国家政策出台的前一年,就对贫困户实行了动态管理。

**案例二**:H 县驻村第一书记 L

L 出生于青海省海东市,其父 16 岁时进入黄埔军校,父亲从小给他的教育就是读书报国。L 出生的村崇文尚武,在黄埔军校便有三位学员,还出过两院院士。L 师范毕业后任过中学老师,后来长期在工商部门工作。2017 年 5 月,时年 50 岁的 L 得知他们单位对水村的帮扶已经中断了半年多,便主动向请缨担任第一书记。

在水村,L 书记主要做了三件事情。一是做村庄治理。因村里不团结,家长们形不成买校服的共识,水村小学的孩子们没有校服,L 书记通过微博得到热心人捐赠解决了这一问题。在学生和家长的信任基础上,L 书记以垃圾收集为突破口,在学校发起“讲卫生,从我做起”的号召,发挥学生对家庭的影响作用,进行卫生评比,在全村形成垃圾不乱丢的风气,并带动村庄精神风貌的改变。针对回族村情,L 书记经常向村党支部书记请教,还找来古兰经等自学,跟阿訇交上朋友,得到信教群众的信任。在 L 书记的帮助下,村里成

立寺管会，恢复了之前因村庄矛盾而中断的宗教生活，并以清真寺为载体，将党和政府政策进行宣讲。

二是做党组织建设。水村 29 名党员有 23 人在外开店，L 书记和村党支部用微信群开展党组织活动，将村里公共事务及时发布手机群，让党员参与，并通过网络，带领大家定期进行学习。

三是做产业基础。水村有 200 多年制作馍馍的历史，全村外出务工人员 70% 在外开馍馍铺或在馍馍铺务工。为了让水村馍馍形成品牌，L 书记和驻村工作队向国家商标局申请注册了“水村馍馍”商标，整合馍馍加工标准和工艺，统一商标。还在原帮扶单位的支持下，投资 10 万元打造水村馍馍产业发展培训中心。

**案例三：**东西部扶贫协作挂职副县长 L

L 来自江苏省南京市，先后担任过县团县委副书记、乡党委副书记、乡长，书记、街道工工委书记等职。2017 年初，组织部门派他来 H 县挂职副县长，负责东西部扶贫协作。来到 H 县的头两个月，由于高原反应，他经历了头昏、失眠、体力不支、掉牙等。但是在住院治疗时，他仍然坚持病床上指挥工作，并“逃出”医院走村串乡了解情况，走遍了全县 16 个乡镇、街道。

在 H 县，L 副县长还了解 600 多年前朱元璋的部队从南京出发，驻扎在这里戍边，再联系到自身接受东西部扶贫协作任务，深感所承担的重任和担当。他说：“我在这里只不过待三年还要回去，他们是祖祖辈辈在这里，也是为了国家的事业。在这里，我能更深刻体会什么叫家国情怀。能参与到这样的国家战略当中，做一份自己的贡献，我觉得无比光荣。”

在 H 县工作期间，L 副县长深入调查，积极引入东部地区的人才、资本、企业和观念，在 H 县的脱贫攻坚组织体系下，强力推动两省高层联席会议和协调工作机制建设，立足于 H 县的实际，不断推进扶贫协作工作。3 年来，共落实项目 14 项，总投资 16 845.8 万元，用于产业发展、医疗扶贫、乡村旅游扶贫等领域。H 县的扶贫协作连续 3 年均为优秀等级。

在科层体系中，个人其实可以自由地、相当任意地做出或者拒绝做出自己的贡献，他们可以将组织的宗旨印在自己的心中并全身心投入，但也可以只做一些表面文章[25]253。上述三个案例中的干部，他们所呈现出来的不是墨守成规的科层制的刻板印象，而是积极地、创造性地为了组织目标而努力工作。他们只是整个脱贫攻坚组织体系中的缩影。从组织理论的视野，如何理解他们的这种能动性？有研究认是因为在压力体制下的行政包干制重结果轻过程，鼓励了下级组织和个人的主动性和创造性[15]。本文认为可以从以下角度去扩展对这一问题的认识。

第一，在理性选择制度主义看来，个体是试图利用制度实现其个体目标的理性行动者，制度和它的资源是个人获利的据点而不是限制[27]55。而从行动者角度看，组织作为行动领域，对于其中的行动者既有限制作用，也为其行动提供机遇，行动者在完成组织目标的同时，也利用组织资源为自己获取收益。让个人目标与组织目标保持一致，是组织正常运行的重要条件。对于脱贫攻坚组织体系中的干部，他们积极工作，既是为了组织目标而努力，也有自己的目标追求，这种追求可以是功利性的，如获取政治地位的上升，H 主任顺利升任副县级领导，挂职的领导 L 也有望晋升；而驻村的 L 书记，追求的更多是精神的和人生价值的目标，而他也成了当地的一个脱贫攻坚典型人物，经常出现在各种宣传场合。

第二，从制度主义的角度看，制度为组织提供合法性基础，人的行为受到制度的塑造。这种制度尤其表现为一套共享的观念系统。人类学的研究指出，制度不能建立功利性或者实用性的基础之上，而必须建立在基于自然规则或者超自然规则的基本理念规范之上[26]。这意味着，塑造组织成员行为的观念不能只停留在功利性层面，还要具有超越性。另一方面，行动者本身是社会建构的

结果,其行动受环境影响,为超越功利性提供基础。上述三位干部,H 主任从小在农村艰苦的环境中成长,又在乡镇工作中长期面对农村,形成了对农村的深刻理解和情怀;L 书记生长的村庄中,文化的积淀塑造了他对与教育的认识和报效社会的追求;L 副县长在历史与现实的对照中唤起了强烈的家国情怀。在我们的调研中,还遇到过很多的少数民族干部,他们作为本民族的精英,对改变本民族、本地区发展面貌的强烈追求,也是他们积极投身于脱贫攻坚的动力。另外,这三位干部都是党员,他们的党性修养也是塑造他们能动性的重要因素。正是通过他们,党政体制下党的意志得以充分实现。

第三,组织中的行动者通常有着多种身份,是多个组织的成员,驱使他们行动的动力也因此来自于多个组织,其行动逻辑具有复合性。上述三位干部,原本在不同的岗位从事着不同的工作。规范制度主义认为,组织成员的行为被组织的规范和价值所塑造,遵从"适当性逻辑"[27]26。那么,当他们都成为 H 县脱贫攻坚组织中的成员后,这种"适当性逻辑"来自于哪里? 本文认识,其答案在于党政体制中。同样由于他们都是党员,围绕着脱贫攻坚目标的不懈努力和忘我地付出,是对党员干部讲政治的生动阐释。

## 五、组织效能呈现

H 县脱贫攻坚指挥部这一组织体系,其效能发表现可以从两个层面来理解。一是从脱贫这一直接目标上看。H 县是国家扶贫开发重点县,全县贫困村 156 个、占全县行政村总数的 41%,建档立卡贫困人口 9 127 户、29 092 人,占全市贫困人口的 44. 8%。经过三年的不懈努力,全县贫困村全部退出,8 954 户、28 565 名建档立卡贫困人口脱贫,综合贫困发生率由 2016 年初的 13. 7% 降为 0. 23%,全县错退率、漏评率为 0,群众认可度达到 99. 9%,全县建档立卡贫困户人均可支配收入达到 8 008 元。2019 年 4 月,H 县顺利通过评估,退出贫困县;9 月,荣获全国脱贫攻坚组织创新奖。

经过三年的攻坚行动,H 县的基层党组织得以不断加强,成为引领脱贫和村庄经济发展和社会治理的最重要力量,为今后相对贫困的脱困和乡村振兴奠定了坚实的基础。通过产业扶贫,先后实施特色种养等扶贫项目 565 个,村民收入及村集体收入上升,贫困农户和贫困村庄的发展能力得以加强,并为县域经济的发展奠定了产业基础,培育了特色农产品、中藏药、藏传佛教文化产品等一批具有地方优势和特色的产业。通过教育扶贫,改扩建校舍面积 17. 9 万平方米,严格落实贫困家庭学生 15 年免费教育等措施,贫困群体在教育机会和资源方面方面最大限度获得获得了实惠,教育服务的公平性及其可及性得到实现,奠定了贫困群体、贫困地区减贫发展的基石,尤其是职业技术教育得到长足发展,同时在对农民开展技术技能培训时聚焦当地的社会文化、地方性知识和特色旅游,扎根乡土真正助力地方减贫发展。通过健康扶贫,建成 14 个乡镇卫生院、新建改建贫困村村级标准化卫生室 156 个,逐步切断"健康 - 贫困"的恶性循环因果链条,使贫困农户在家门口就能享受到基础医疗与公共卫生服务,紧密推进县域医疗服务联合体建设为核心的医疗改革,有力促进城乡医疗卫生资源的均等化配置,大大降低了贫困人口的脆弱性。通过东西部扶贫协作,构建"大扶贫"格局,H 县与南京栖霞区在组织领导、人才交流、项目合作、招商引资、劳务协作、产业协作、社会帮扶等方面开展深入协作,同时注重制度创新,建立了"四位一体"高位统筹体系、"办事处"制度平台、相应的监督考核体系。

二是对党政体制的效能。通过发挥党政体制的优势,H 县的脱贫攻坚目标在短短三年内如期实现。而通过脱贫攻坚这一重大中心工作的开展,H 县在探索如何在党委的领导下,积极整合动员现有资源,构建合理高效的组织体系等方面积累了经验,为县域治理尤其是重大事件的治理积累了重要经验。

在人的方面,通过扶贫攻坚,锻炼和培养了一大批干部,成为县域政府治理的坚实力量。这些

干部通过扎实的基层工作，充分了解了基层情况，当他们回到自己原本的工作岗位后，也更加能够从基层的实际开展工作。同时，这些干部尤其是驻村工作的干部，长时间与群众面对面，倾听他们的心声，解决他们的困难，党群、干群关系更加密切，更加做实了党政体制的群众基础。

## 六、结论与讨论

“党政体制”是一个富有本土特色学术概念，但是已有研究大多偏向于较为宏观的理论研究。中国的贫困治理无疑是党政体制的极大发力，本文尝试从县域的脱贫攻坚工作入手，对党政体制在中国贫困治理中的作用机制及其效能展开落地化的具体分析。

首先，党的领导是党政体制下组织权威的来源，党的领导的在场使组织目标具有了政治性，因而具有了更高的合法性。在脱贫攻坚指挥部这一组织体系下，由于党的领导的权威，能够在县委县政府的领导下，打破原有科层制的壁垒，通过组织重构，实现最大限度的资源调配，最终在较短时间内很好地完成脱贫摘帽这一超常规目标任务，表现出了很好的组织效能。其次，脱贫攻坚指挥部这一组织形式，不是对科层制度的组织失败的超越[28]，而是由于对超常绩效的强烈需求[29]。这一组织形式既不是嵌合于科层制中，也不是简单的运动式治理。一方面，它既打破了原有的科层制运行方式，如各个部门的人力和资金都被整合使用，条块分割的格局被极大改变，其工作目标也紧盯脱贫而有别于常规；但另一方面，指挥部的运作又必须依赖于原有的科层体系，从纵向机制上看，组织权威依靠科层体系得以传递，从横向机制上看，即使被整合，行业部门的专业性依然是实现“九横”工作目标的基础，而且对这种专业性更加依赖。第三，从组织目标实现与人的能动性关系上看，党政体制下的党员干部具有极为重要的意义，扶贫干部不一定都是理性算计的个体，他们献身于脱贫攻坚工作，克服各种困难，表现出很强的积极性和创造性，他们并不是受组织结构塑造的可以被抽象的个体，而是在“党性”这一超越具体目标的精神激励下，对在党的领导下的组织目标表现出高度认同。

共同的制度环境带来组织的趋同性。在全国各贫困地区的脱贫攻坚中，类似于 H 县的脱贫攻坚组织体系具有很强的共性特征。通过本文这一案例的呈现，也可以发现其普遍性的价值和意义：党政体制是中国贫困治理巨大成就的基础，是理解贫困问题的中国之治的重要制度基础。但也需要注意的是，H 县脱贫攻坚指挥部这样的组织体系，对资源的整合、人员的动员都是极为超常规的，这种强力的资源配置的可持续性值得关注。而极强的目标导向以及运动式治理方式的采纳，对组织决策也提出了很高的要求。最后就是高强度大范围的动员与组织激励资源的有限性也存在着张力。

### [参考文献]


[1] 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. 公共管理学报，2014(1)：27－38

[2] 布劳，马歇尔·梅耶. 现代社会中的科层制. 上海：学林出版社，2001

[3] 唐丽萍，章魁华. 压力型科层制下基层政府精准扶贫政策的执行样态. 上海行政学院学报，2019(1)：49－55

[4] 王雨磊，苏杨. 中国的脱贫奇迹何以造就？——中国扶贫的精准行政模式及其国家治理体制基础. 管理世界，2020(4)：195－208

[5] 魏程琳，赵晓峰. 常规治理、运动式治理与中国扶贫实践. 中国农业大学学报(社会科学版)，2018(5)：58－69

[6] 张建. 运动型治理视野下易地扶贫搬迁——基于西部地区 X 市的调研. 中国农业大学学报(社会科学版)，2018(5)：70－80

[7] 王春光. 政策执行与农村精准扶贫的实践逻辑. 江苏行政学院学报，2018(1)：108－117

[8] 许汉泽，李小云. “行政治理扶贫”与反贫困的中国方案——回应吴新叶教授. 探索与争鸣，2019(3)：58－66

[9] 李卓，徐明强，左停. “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. 西南大学学报，2020(2)：20－27

[10] 孙兆霞,等. 政治制度优势与贫困治理. 长沙:湖南人民出版社,2018
[11] 孙兆霞. 以党建促脱贫:一项政治社会学视角的中国减贫经验研究. 中国农业大学学报(社会科学版),2017(5):24 – 32
[12] 贺东航,孔繁斌. 重大公共政策"政治势能"优劣利弊分析 ——兼论"政治势能"研究的拓展. 公共管理与政策评论,2020(4):52 – 59
[13] 贺东航,孔繁斌. 公共政策执行的中国经验. 中国社会科学,2011(5):61 – 79
[14] 王松磊,吕鸿鹏. 脱贫攻坚中的政治势能与政策执行——基于扶贫政策文本与地方政府行为的分析. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2020(3):22 – 29
[15] 欧阳静. 政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角. 开放时代,2019(2):184 – 198
[16] 景跃进,陈明明,肖滨. 当代中国政府与政治. 北京:中国人民大学出版社,2016
[17] 杨华. 县域治理中的党政体制:结构与功能. 政治学研究,2018(5):14 – 19
[18] 刘岳. 作为方法的县. 文化纵横,2019(5):70 – 78
[19] 克罗齐耶,埃哈尔·费埃德伯格. 行动者与系统. 上海:格致出版社、上海人民出版社,2017
[20] 斯科特,杰拉尔德·F·戴维斯. 组织理论——理性、自然与开放系统的视角. 北京:中国人民大学出版社,2011
[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 县调查. 公共管理学报,2018(1):12 – 22
[22] 原超. 地方治理中的"小组机制"研究. 北京:中央编译出版社,2017
[23] 周雪光. 组织社会学十讲. 北京:社会科学文献出版社,2003
[24] 费埃德伯格. 权力与规则:组织行动的动力. 上海:格致出版社、上海人民出版社,2016
[25] 克罗齐耶. 科层现象——论现代组织体系的科层倾向及其与法国社会和文化体系的关系,2002
[26] 道格拉斯. 制度如何思考. 北京:经济管理出版社,2013
[27] 彼得斯. 政治科学中的制度理论:新制度主义. 上海人民出版社,2016
[28] 周雪光. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑. 开放时代,2011(10):67 – 85
[29] 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. 开放时代,2011(1):73 – 97

# A Study of the Party-government System of Poverty Governance and Its Efficacy in China

## ——Based on the Fieldwork of Poverty Alleviation Practice in H County, Qinghai Province

ZHANG Jian

**Abstract** Starting from the organization theory, this paper uses the county as a research unit to explain the system and its effectiveness of China's poverty governance under the analysis framework of the party-government system. The article believes that the leadership of the party is the core feature of the party – government system and the key to China's great achievements in poverty governance. Entering the era of targeted poverty alleviation, due to the higher requirements for poverty alleviation goals and the higher political significance given to poverty alleviation, poverty alleviation resources have also been invested in poverty-stricken areas with unprecedented intensity. The original bureaucratic poverty alleviation is difficult to meet poverty alleviation. The new requirements of goals and tasks have led to changes in the organization of poverty alleviation. Through observations at the county level, it was discovered that this new organizational method represents the poverty alleviation headquarters under the party and government system. Due to the party's leadership authority, it can achieve maximum resource allocation through organizational restructuring, fully mobilize people's enthusiasm and creativity, and finally complete the extraordinary goal of poverty alleviation in a relatively short period of time, show good organizational effectiveness.

**Keywords** Poverty governance; Party-government system; Effectiveness; Poverty alleviation headquarters