

治理情境分析： 风险约束下的地方政府行为*

——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究

吕 方

摘要： 地方政府的行为不仅受到经济激励和政治激励的影响，同时也面临着来自行政体系设计和治理对象主体行动的风险约束。本文通过对武陵市“整村推进”贫困治理过程中，地方扶贫部门借助“申诉”行为，寻求决策高层变革治理目标，进而软化风险环境的个案描述与分析，提出风险约束下地方政府行为的理论解释框架。文章认为，在日益凸显的行政风险约束环境下，地方政府发展出“变通”、“共谋”和“申诉”等多重应对策略。这种应对策略的差异性，可以经由对治理情境这一中观分析单元来解释。

关键词： 治理情境 风险约束 地方政府行为 申诉

从较长的历史时段来看，我们可以识别出转型中国地方政府的角色与行为所经历的前后相继的两个发展阶段（周黎安，2007；Landry，2008；周飞舟，2006）。在改革初期，以行政分权，尤其是财政分权为中心，确立了地方政府追逐经济增长的强劲动机（Oi，1992，1995，1998，1999；Walder，1995；Qian & Weingast，1997；Lin，1995；杨善华、苏红，2002）。研究者发现，在分权体制的不同阶段，地方政府运行的特点有所差异（周飞舟，2006，2007，2012），但毫无疑问，在中国独特的发展型国家实践中，地方政府扮演着推动一地经济增长的主导性角色——尽管这种推进模式可能不利于经济社会长期的可持续发展（陈抗等，2002）。随着经济中心主义发展模式外部约束的凸显和治理模式的改变（折晓叶、陈婴婴，2011；周飞舟，2012；渠

* 本文系教育部人文社会科学基金青年项目“过疏化对于新阶段扶贫开发工作的挑战与应对”（批准号 11YJC840035）及中国博士后科学基金面上资助“整村推进政策在特殊类型贫困地区实践绩效评估及其政策建议——基于恩施与凉山的实证研究”（批准号：20100480918）的阶段性成果。感谢田毅鹏、周雪光、张永宏、符平、陈宁、王庆明等师友及两位匿名评审专家的帮助，文责自负。

敬东, 2012), 与活化地方政府主体动能的努力相伴, 国家通过推动行政体制改革, 不断推进行政体系的理性化程度, 强化对政府行为的制度约束。虽然知识界对于行政体制改革的讨论, 尚未形成一个广为接受的理论主张(张康之, 2001)。但从服务型政府的职能定位、依法行政的合法性供给、专业主义和科学主义的行政过程规范化导向、项目制的政策资源管理方式, 以及逐步完善的行政问责制度等方面来看, 行政体系的理性化,^①无疑是行政体制改革过程中的重要指向之一。就此而言, 从制度主义的视角看, 地方政府的行为不仅受到行政分权体制的政治与经济激励, 同时也面临着发展模式调整导向下行政体系理性化过程的约束。

毫无疑问, 在国家通过大规模、多领域项目治理来推动经济社会发展的背景下, 行政体系的理性化改革显得势在必行, 但值得追问的是, 偏重自上而下控制体系建设的行政体系理性化改革, 是否与地方治理过程的有效开展之间存在着逻辑的一致性? 行政体系的理性化趋向对于地方政府行为又产生了何种影响? 地方政府发展出何种策略以应对变化了的环境? 这一系列的问题还有待探索。近年来一批研究聚焦于“压力型体制”下地方政府的行为, 发现地方政府, 尤其是基层政府, 处在“压力型体制”的末端, 面对由“指标管理”方式下达的治理任务时, 囿于资源约束和地方情境, 不得已或有意地采用一些“变通”、“共谋”的方式来“完成”上级的治理目标, 以应对目标考核或推动地方治理。本文中, 我们将关注另外一种情形, 亦即, 当地方政府通过“变通”或“共谋”规避风险的行为存在着现实的困难, 风险约束硬化的情境下, 地方政府无法借用有效的资源和手段, 达成或应付治理目标的考核, 从而只能试图通过“申诉”过程, 达到说服决策层变革治理目标, 进而寻求软化风险约束的行为。推而广之, “变通”、“共谋”以及“申诉”行为, 虽然在实践形态上存在着差异, 但分享着相近的制度“困境”。

^① 我们至少可以从三个方面来读解“理性化”这一概念。首先, 作为精神指向的理性化。行政体系的理性化是韦伯现代性命题的一部分, 是现代性在行政管理领域的经验呈现。其次, 理性化的实现基于一套可以测度不断精细化的指标体系。本文中使用行政体系理性化一词, 更多强调其改革过程和内容的理性化指向, 而非对现行行政体系特点的事实性判断, 事实上在此过程中, 很多对治理过程的控制, 远未达到实质理性的程度, 反而带来了在实践过程中的困难。最后, 作为一个过程的理性化。理性化不是一蹴而就的, 而是一个以科学主义、专业主义为导向的渐进发展过程, 并且呈现出自反性或曰反身性。

一、理论背景与理论框架

上世纪 90 年代，发端自海外中国研究学者的努力，地方政府行为成为认识中国市场转型过程的一个重要理论视角。诚如谢淑丽（Shirk, 1993, 2007）所言，后社会主义国家的转型为知识界留下了持久的论题。

（一）激励：行政分权改革与晋升锦标赛

与前苏联激进市场转型的失败相对，中国的经济转型绽放出奇迹般的活力，围绕着对中国市场转型过程的分析，地方政府的角色与行为首次进入知识界的视野。虽然具体的解释路径存在着差异，但诸多研究均分享着共同的理论起点：中国地方政府的角色和行为，对于理解转型中国的经济奇迹和社会治理显得至关重要。

借用“组织中理性”的观点，经典社会主义体制也并非完全基于刚性设计，而是广泛存在着经济放权时期地方政府的“锦标赛”模式（周飞舟，2009），上下级政府间的“讨价还价”（周雪光、练宏，2011；科尔奈，2007），以及“预算约束软化”（科尔奈，1986，2007）等现象。上世纪 80 年代初，借鉴农村改革的经验，“包干制”在较多的社会领域中推广。财税体制的“包干制”设计和较大规模的行政分权，迅速地將之前地方政府追求更多再分配体系中资源的活动，转化为推动地方经济增长的动能。戴慕珍（Oi, 1992, 1995, 1998, 1999）通过“地方法团主义”视角，解释改革之初中国地方经济增长的奇迹，认为农村的非集体化运动和财政包干制的实施，使得地方政府发展经济的积极性大幅提升，地方政府在其运行中体现出诸多类似于公司的特征，通过介入工厂管理、提供行政服务、协调资源配置以及有针对性地投资与信贷，地方政府扮演着“企业家”的角色，全面地介入了当地经济发展的过程。沃尔德（Walder, 1995）则进一步提出了“无私有化的进步”现象，认为财政激励对于地方政府“厂商化”行为具有显著的影响。围绕着这一论题，还有其他一些颇具创见的研究，例如林南（Lin, 1995）借用新经济社会学嵌入型的观点，提出了“地方市场社会主义”学说；杨善华和苏红（杨善华、苏红，2002）发展张静（2000）关于“政权经营者”的观点，提出“谋利型政权经营者”的概念。上述研究均认为，行政分权、财政包干等制度环境的变革，激发着地方政府的创造性。当然，这种创造性不全然是积极的，经济

中心主义的增长方式潜藏着较大的社会运行风险。尤其是 90 年代中期分税制改革的实施对于地方政府行为的影响，甚至直接与当下一些社会矛盾相联系（陈抗等，2002；周飞舟，2006，2007，2010）。

官员的晋升体制不仅为官员行动提供了政治激励，同时也构成了官员行为的一重约束。而在既有的研究中，更多强调干部考核指标的设置对于地方政府行为的激励及其实践。周黎安（2004，2007）认为，晋升的锦标赛体制是理解“非合作现象”如地方保护主义、重复建设等问题的重要因素。而白苏珊（2004）则发现，中国干部考核体系的变化，使得基层官员倾向于执行有利于考核的项目来进行表现，即地方政府行为中出现了“高权数诱因”（high-powered incentives）。晋升锦标赛对于地方政府的行为颇具解释力，但更多侧重于政治激励所导致积极后果和非预期后果的讨论，并且对于干部考核体系的理解也是偏狭的。如果我们从较长的历史时段来回顾干部制度，就会发现我国的干部制度包含“德、能、勤、绩、廉”多个方面，在不同时期，几个方面权重有所不同，且内涵颇具差异。例如 1938 年毛泽东（1991：527）提出，干部政策应以“能否执行党的路线、服从党的纪律、和群众有密切联系、有独立工作能力、积极肯干、不谋私利为标准，而不是其他”。可见，那时的干部政策中，已经明确了“德、能、勤、绩、廉”五方面的内容，其中以政治忠诚为第一标准。1993 年，中央正式颁布了《国家公务员暂行条例》，尝试建立国家公务员制度，划分职级，并依据“德、能、勤、绩、廉”对干部进行考核，其中“绩”的方面被赋予了很高的权重。^①以此为开端，干部体系的职责划分逐渐明确，并且组织部门干部处对于具体标准的设定，往往要求与经济发展和社会治理的语境密切相关。干部考核一方面作为职务晋升的依据，另一方面，更为重要的是对于官员行为的常规性引导与约束。

（二）约束：行政体系理性化与政策对象利益意识觉醒

行政体系理性化，是国家建设中一项涵括甚广、至为复杂同时又十分重要的内容（张静，2001）。简单地理解，政府效能的提升，不仅要通过制度设置“激励”各层级行政组织的创造性动能，同时也要

^① 有学者指出，在当时发展主义导向的政经语境下，所谓“绩”主要指经济增长和社会稳定。在 1998 年颁布的《党政领导干部考核工作暂行规定》中，明确考核的“实绩”为经济建设、社会发展和精神文明建设、党的建设，以及推进改革、维护稳定。在 2006 年《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部考核评价试行办法》中，规定“绩”包括履行职责成效、解决复杂问题、基础建设。

思考如何建立相关约束机制，使得“组织中理性”的实践服务于国家治理的总体意志，并契合社会期待。在组织研究和行政研究领域，长期存在着理性和反理性的论争。按照韦伯（1997）的界说，理性化几乎是现代大规模社会组织发展不可避免的趋势，尽管理性化组织的低效率、刚性设计、反民主性质广受诟病。

以行政系统理性化的视角观察转型中国行政体制的改革，就会发现，中国行政体系正在经历一个不断理性化的过程。在既有研究中，学者更多关注“政治承包制”为中心的“压力型体制”，以及政治体系中的干部考核过程。比如，有学者（荣敬本，1998；荣敬本，2001；欧阳静，2009）发现，“随着中国市场化改革的推进和中央放权让利改革的实施，地方政府日益卷入到各种围绕着资源、政策等展开的竞争中，并形成了某种‘总体性’的压力环境。存在于此环境中的中国县乡政治体制则呈现为某种‘压力型体制’，具体表现为：上级政府通过将确定的经济发展和政治任务等‘硬性指标’层层下达，由县而至乡（镇），乡再到村庄，并由村庄将每项指标最终落实到每个农民身上。在指标下达的过程中，上级还辅以‘一票否决’为代表的‘压力型’惩罚措施。由此，县、乡两级首尾连贯的经济承包制就演化为‘政治承包制’，并变相地形成县委（县政府）—乡（镇）党委（政府）—村党支部书记（村长）的‘连坐制度’。因此，基层党政组织是在重重压力之下运行的。”压力型体制意味着，基层政府在面临经济和政治激励的同时，也直接面对着强劲的行政考核约束。这种做法产生了两个方面的作用，其一，通过建立目标责任制的“指标管理”体系，激发地方政府的工作积极性，并且使得承担连带责任的各级政府部门能够紧密地团结在一起，高效率地协作以实现特定的治理目标。其二，“压力型体制”并不必然与地方政府的行政资源、能力以及地方情境具有一致性，从而导致了地方政府，尤其是基层政府运行的高政治风险。出于风险规避的考量，地方政府不得不通过“变通”和“共谋”等手段应对体制压力。显而易见，这种独特的压力性体制，很难直接对应于西方公共行政领域中的问责制度。^①2004年以来，中国政府形

^① 问责制度的设计最初基于理性官僚组织的控制观点，强调“过程”问责（procedure accountability），即注重扮演行政角色的过程中，严格按照流程和规则办理相关实务，理想的行政过程应该是“零错误”（zero error）的，这种问责制度设计，体现了专业主义、客观主义和公平性的行政哲学观点。而随着福利国家制度的在西方发达国家的普遍建立，公共行政实务的发展对问责体制提出了新的课题，西方问责制逐渐由“过程”问责向“绩效”问责（performance accountability）的方向转变，后者更多关注行政人员的谈判能力（negotiation）和共识形成（consensus making）

成了以“科学发展观”为核心的治国新理念，通过“行政吸纳政治”的逻辑，将法制化、规范化、技术化和标准化作为行政建设和监督的核心议题（渠敬东等，2009），并推行引咎辞职和官员问责的制度安排（毛寿龙，2005），专业主义（郑永年，2010）、预算国家（王绍光、马骏，2008）、问责体系（毛寿龙，2005）、项目治国（周飞舟，2012）都是行政体系理性化的经验呈现。但总体而言，中国行政体系的理性化程度还处于不断提升的过程之中。要之，行政系统的理性化调整，是围绕着提升政府服务于经济发展、民生建设等目标展开的，期待一个更为有效率的、服务型的、依法行政的政府体系。然而，复杂性在于，行政系统的理性化改革过程中，地方政府运行的资源状况与有效治理之间未必具有逻辑的自治性，地方治理场景的复杂性往往被剪裁为清晰化的数据指标，这就导致地方治理的实务中需要突破理性化的组织设计，从而形成了地方政府运行风险的结构张力。

此外，随着社会利益的多元化和公众自主意识的觉醒，社会公议逐渐成为影响和监督地方政府行为的重要力量。尤其是在“稳定政治”的总体要求下，地方政府的行为不仅暴露在公共舆论的监督之下，更为直接地受到利益相关群体反应的影响。社会监督和被治理者的主体视角凸显，在其积极方面构成了规范和监督地方政府行为，推动决策民主化的外部力量。地方治理事务的复杂性往往将基层政府夹在压力型体制的末梢和社会直观之间，带来了基层政府运行的高风险环境。欧阳静（2009）分析了乡镇政府的运行环境，认为由于“乡镇处于于国家与社会的交接点上，这使乡镇需同时面对自上而下的压力型科层制与自下而上的非程式化乡村社会”。值得一提的是，既有研究虽然有触及但并未深刻辨析的是，近年来，政策资源的再分配领域（以转移支付形式下达的国家社会工程/项目）中，公众往往保持着高度的敏感，社会公议，甚至潜在的集体“抗争”行动往往成为地方政府风险的又一重要来源。在实践中，很多社会意见或集体行动所关涉的话题，在现行的行政治理体系中很难明确是哪一个环节的责任，甚或根本就是制度结构本身的问题，但具体操作中，亦往往会以问责的方式平息社会情绪。虽然必须承认，在一定范围内，基层政府确实没有很好地贯彻自上而下的政策方针，但基层政府的能力与治理目标的匹配程度

能力。该领域最新的发展，认为随着“网络国家”（network state）时代的来临，行政责任不仅包括上面提到的方面，还应该注重行政过程中的创造性（inventiveness）以及灵活设置行政议程（an aptitude to set the political agenda）的能力（Birgitte,2009; David & Sung, 2010）。

亦值得讨论。本研究的个案即将说明，地方政府资源能力不足，使其很难完成上级的治理目标，同时也使其活动面临潜在的社会不稳定预期。

（三）解释框架：治理情境分析

在上文中，我们分析了地方政府运行的制度环境变迁。可以发现，地方政府的行动不仅受到经济激励和政治激励的推动，同时也面临着多方面的约束力量。行政体系理性化过程中，不断强化的抽象指标管理往往与地方政府的能力建设不同步，而且决策的统一性与治理实务的地方性、实践性之间的矛盾，使得地方政府，尤其是直面社会的基层政府面临着较高的行政风险。在风险预期超越政治激励和经济激励时，地方政府的行为将为“风险理性”所主导，在实践层面，风险理性表现为多元的形式，如“变通”（孙立平，2000；孙立平、郭于华，2000；马明洁，2000；欧阳静，2009）、“共谋”（周雪光，2009a，2009b，2010）和本文将着力探讨的“申诉”。

面对着自上而下的体制性压力和自下而上政策目标群体的利益主体意识与行动，地方政府基于“风险理性”发展出多样的应对行为。如果我们承认这些应对行为分享着相同的结构性背景，那么，接下来需要解释的现象就是何以地方政府会出现多种应对策略？在何种情形下，地方政府倾向于采用“变通”的手段以“实现治理目标”？在何种情形下，地方政府通过细心经营的安全网，以“共谋”的方式来“应对治理目标”？以及，在“变通”和“共谋”之外，地方政府通过启动“申诉”程序，寻求“变革治理目标”，从而软化风险约束的做法，其情境特征及实践策略又是怎样的？同时，作为比较分析，还需要厘清上述诸种情形之下，地方政府可资动员的资源都有哪些？鉴此，本文通过治理情境这样一个中观的分析单位，从具体治理过程中潜在风险、现实资源、行动目标、行动策略四个方面，对“变通”、“共谋”和“申诉”行为展开分析。

表 1 三种行为的比较

	潜在风险	现实资源	行动目标	行动策略
变通	目标考核	技术手段、乡土文本、一定程度的体制默许	达成治理目标	正式权力的非正式运作

共谋	目标考核	长期经营并维持的安全网、一定程度的体制默许	应付治理目标	欺瞒、造假
申诉	目标考核、社会不稳定预期	体制内讨价还价、体制外资源借用	变革治理目标	双重文本、双重管道

从表 1 中我们可以得出几个方面的认识：其一，“变通”、“共谋”、“申诉”三种行为分享着颇具共性的制度结构，即在压力型科层治理的体系中，以地方政府层级的资源和能力状况，在完成上级交办的治理目标方面显得困难重重。而无法完成目标考核则意味着官员职业生涯和本届政府（行政机构）的政绩会受到影响。在此情境下，地方政府的运行处于风险环境之中。其二，地方政府行为的差异，可以通过分析治理情境——包括达成治理目标的难易程度、刚性程度，可资动员的资源和手段，以及采取特定行动所支付的成本和潜在的风险等——来做出解释。我们将着力分析“申诉”行为发生的特定情境及其在哪些方面异于“变通”和“共谋”行为发生的治理情境。

二、方法与个案

作为一项关于“行为”的个案研究，有必要说明两个方面的问题。其一，该“行为”具有多大程度上的类型学意义？具体到本研究的理论语境中，我们所要讨论的经验个案，体现了怎样的制度运行悖论？“申诉”行为的策略选择具有多大程度的普遍性？其二，“对某一类型行为（可理解的行为的类型）的正确的、因果的阐释，意味着，被认为是一种类型的过程既（在某一种程度上）显得意向适当，又在（某一种程度上）可能确定为因果适当”（韦伯，1997：46）。因此，就本研究而言，必须说明地方政府“申诉”行为三个方面的内容，第一，阐明该行为的动机（意向），意向惟有在相互关系中才能得以说明，即在何种情形下，行动者形成了特定的行为意向。第二，所采用的策略，有哪些资源是可资借用的，在资源的组合和策略的选择上，体现出何种可理解性。第三，行动的后果。对行动后果的预期不仅是行动的直接动力，也构成了行动路径选择的重要依据。

本研究以武陵市（化名）“整村推进”式扶贫开发实践为个案。

武陵市地处华中地区，是我国最大的内陆“连片特困地区”之一，同时也是新阶段（2011年始）扶贫开发工作的主战场之一。当地的特点，可以简单概括为“自然地理条件的复杂性与经济社会文化的多元性”并存。武陵市位于中部平原向云贵高原的抬升地带，为多山地区，生态高度脆弱，地力瘠薄，交通不便。当地的贫困发生率数倍于全国平均水平，工业部门产值比重极低，农业经济占据非常高的比重，由于自然灾害频发，长期处于“生存经济”的形态。武陵市境内分布着土家、苗、侗等 20 余个少数民族，各民族的生计模式和文化体系有较大差异。自 1980 年代以来，国家不断加大对当地的扶贫开发投入，但由于资源总量有限，当地贫困面积广、贫困程度深、减贫成本高等因素的影响，实现全面贫困治理的目标仍是困难重重。

2003 至 2010 年武陵市在国务院扶贫办统一部署下推行了“整村推进”式扶贫开发政策。所谓“整村推进”式扶贫开发，是社区发展理念在贫困治理领域的应用。该模式的提出基于如下判断，即单纯以农户为单位的扶贫方式有着难以突破的瓶颈，在社区性贫困（如基础设施建设滞后、基层组织乏力、基础产业缺失）未能有效治理的情境下，以户为单位的扶贫成绩难以得到巩固和提升。另一方面，2000 年之前，扶贫开发工作中采取的贫困瞄准机制主要是县级标准，即扶贫开发的资源最终投放到县一级，由县一级统筹安排，而在实际的操作中，上级扶贫部门发现，很大部分的资金并没有直接用于贫困社区和贫困农户，而是捆绑进县级经济发展规划中，致使资金使用的益贫性受到很大限制（李小云等，2005）。缘此，整村推进的做法，既体现了社区为中心的贫困治理理念，又是中国政府扶贫开发工作中瞄准机制的一次重大调整。

武陵市自 2003 年开始，在下辖各县推行“整村推进”式扶贫开发。按照相关文件的要求，整村推进的资金来源由四个部分构成：（1）国务院扶贫办下拨的财政专项扶贫资金。（2）在县一级，通过财政专项扶贫资金整合的其他涉农资金，例如交通、水利、电力、农业、林业等条条部门下达的部门资金。（3）省财政安排的配套资金和县财政配套资金。^①（4）村民自筹资金。包括投工投劳的折算和直接的资金

^① 县财政配套资金很难落实到位。在调查过程中，地方政府官员反映最多的问题就是争取国家财政专项投入的过程中，需要县级财政配套相应比例的资金。而贫困县的县财政往往是“吃饭财政”，能够保证机构正常运转就不错了，很难拿出资金来配套项目的开展。鉴此，在密集调研之后，国办决定在 2010 年以后，取消民族贫困地区的资金配套要求。

投入。另一方面，社区为中心的发展观念，在当地被具体化为“四基新村”建设，即通过基础设施、基础产业、基层组织和基本素质的建设，来推进贫困社区和农户自我发展能力的提升。图 1 总体呈现了“整村推进”的政策设计。

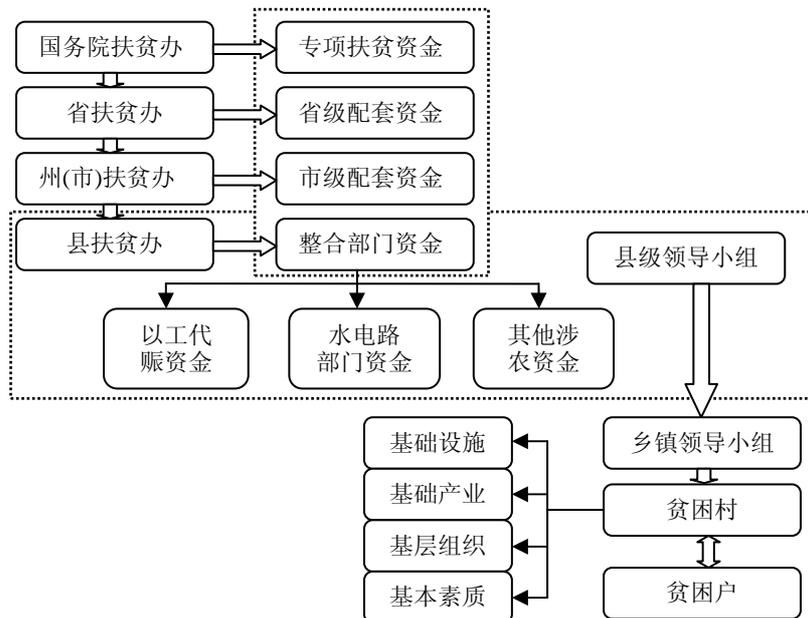


图 1 整村推进式扶贫开发的政策设计

武陵市“整村推进”扶贫开发政策实践，在 8 年时间里，形成了前后两个阶段（如图 2 所示），第二阶段开始于 2008 年两个关键事件——“三个确保”要求和“项目资金专项化管理”——导入之后，面对两个关键性事件带来的影响，地方政府开始了以“申诉”方式寻求风险约束软化的努力。笔者于 2010 年 7 月开始，通过文献研究、焦点小组讨论、深度访谈等方式，持续关注相关的经验材料收集。

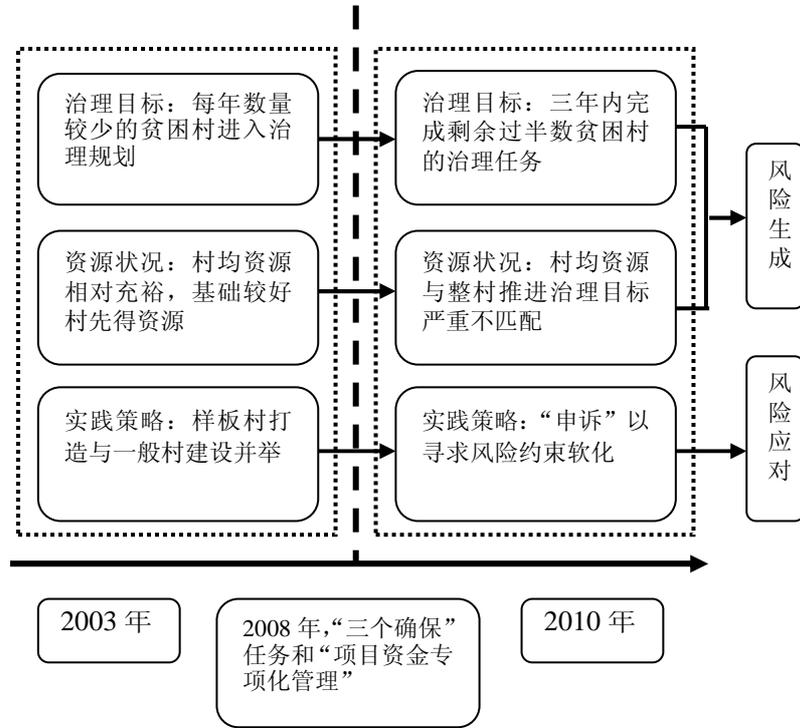


图2 武陵市“整村推进”的两个阶段

三、强风险约束：“申诉”行为发生的治理情境

从行政体系理性化的视角，整村推进式贫困治理无疑也是中国政府贫困治理体系理性化程度的一次跃升。该模式包含几个要点：首先，清晰的治理目标，国家层面的统一规划部署。按照国务院扶贫办的计划，2000-2010年，整村推进式扶贫开发在全国14.8万个贫困村实施。整村推进的资金来源，如图1所示，由四大块组成：其一，财政扶贫资金。中央财政根据一定的计算公式，下达扶贫资金。其二，省级和市级配套资金。其三，整合部门资金。在县一级，以财政扶贫资金为中心，整合水利、电力、交通、发改、农林等“条条部门”的涉农建设和发展资金，共同投放到贫困社区。其四，贫困社区自筹资金。包括农户的“投工”、“投劳”，以及直接的资金投入。四个资金来源并没有确定的比例。从调查来看，主要是因为“条条部门”也有自身的

目标，只有能够覆盖到项目村的，才可能被“整合”进来，尤其是 2008 年各部委下达项目资金专项化管理通知以后，整合的难度尤为凸显；而自筹资金要取决于村组织的动员能力和农户的投入能力两个方面。其二，明确的组织体系，县一级统筹安排。成立县主要领导“挂帅”的工作小组，地方扶贫办和地方条条部门的负责人任副组长，由扶贫办具体协调和实施相关规划。县镇一级大致采用与县级类似的组织结构。值得一提的是，在贫困县，由于地方财力困难，中央拨付的财政扶贫资金占据地方财政收入的比重甚高，所以各县对这项工作均给予了高度的重视。村一级，则由村两委负责组织，农户积极参与，所谓参与，指的是农户要投入一定程度的自筹资金，以获得相应的“奖补”支持。其三，明确的贫困治理目标。按照“一次规划、分步实施、三年见效”的要求，所有纳入整村推进的项目村，都要通过一定程序形成村级规划。一个“合理”的规划，不仅要有经济可行性，还须包含四个方面的要求，在市县一级，社区为中心的贫困治理目标被“转译”为“四基新村”，即健全基层组织（包括村两委办公条件的改善）、强化基础设施（水电路、危房改造、节能改造），夯实基础产业（以增收为中心）、提高基本素质（文化、健康）。最后，严格的财务管理和督查制度。资金管理采用财务报账制，而不是直接下发到村由村“灵活”支配。目的在于保证“规划”的贯彻，同时杜绝可能的违规操作。而督查制度一方面要求财务向村民公开，一方面县、乡工作组会定期不定期地督查工程进度和预算执行情况。尤为重要的是，县里面的工作，将面临市、省，甚至中央的检查和专项督查，特别是 2008 年以后，围绕着三个确保目标建立的责任体系则更为严苛，容后文详述。这样，整个专项工作，被严格地纳入理性化的组织制度结构之中。

（一）“准入政治”：武陵市“第一阶段”的整村推进

武陵市于 2003 年开始，在全市范围的贫困村中开展整村推进式扶贫开发工作。由于所有贫困村都希望能够尽早地争取到尽可能多的政府扶持，所以从一开始这项工作就显得特别艰难。按照“县为单位”组织领导的要求，县扶贫工作小组通过设定“指标配置”和设置“准入条件”来应对来自贫困乡镇和贫困村的压力。以武陵市下辖 J 县为例，据县里扶贫办 L 主任介绍，2003 年，J 县共启动了 10 个贫困村的整村推进规划。这 10 个村分别来自该县的 10 个乡镇。乡镇内部选择贫困村的条件，首先考虑“基础好”。所谓基础好，不仅指具有相

对好的经济基础，容易见成效，同时也注重村两委的组织能力和动员能力。前文已述，整村推进的资金来源包括“村民自筹”部分。而这一部分的实现，很大程度上取决于村民的投入能力和村两委的组织能力。通过设置“基础好”这样的“准入条件”，政策资源分配的矛盾就从针对政府，转移到针对村两委或“自身条件”。同时，在这一过程中，更能与政府部门很好“配合”的村干部被筛选出来。

——选择项目村，有什么样的标准呢？

——还是要看基础。经济基础相对好的村，地理条件、生产条件较好的村，我们会首先考虑。毕竟做这样一项工作，要考虑尽快见到成绩，才能给人以信心。村里的班子也很重要，一些村里面（干部）很软，根本不能带领老百姓干事情，那就没办法交给他们做。而另一些村，干劲就很足。你来之前也看过一些报道吧，JG岭知道吧，（那个村）三面环水，背靠大山，自然条件十分恶劣，75%的耕地悬挂在25度以上的山坡上。可就是那个地方，干部肯干，能凝聚大伙儿，几年下来，硬是在悬崖上开出一条路来。这样的村，我们自然要支持。大概是2004年吧，就进（整村推进规划项目）来了。（20100901JFL访谈）

项目村的名单确定以后，就要围绕着规划内容的讨价还价。村级规划的形成受几方面力量的影响。除了上述“自筹资金”能力，在实践中也经常见到，村里最初上报的是一个“盘子”很大的预算，乡镇和县级会通过几次“沟通”，砍掉其中一些部分，使“预算”回到一个合理的范围。在此过程中，一些“积极性高”（有关系、动员能力强、基础好、配合好）的村就有望成为“样板村”，从而得到更多资金扶持，其所获“到村资金”甚至十几倍于一般项目村。

在这样一系列兼具正式公务来往和非正式交往的运作之间，地方扶贫部门不仅平息了抓包阶段的资源争议，更与项目村干部和一些农户建立了相对融洽的关系。项目资源在村内的配置也同样采用大致类似的过程。顺带一提的是，这种方式虽然平息了争议，但由于相对严格“准入条件”的存在，实际上使得真正贫困的社区和农户很难得到政策资源的支持，一些农户为了争取资源，甚至通过举债的方式来筹集自筹部分，但生产性项目如果失败，则意味着不仅得不到收益，反而会背上沉重的债务。

项目村的名单和建设内容确定以后，县扶贫开发领导小组组织召开多个部门参与的协调会来落实项目资金。在 2008 年中央各部门全面推行部门资金专项化管理之前，县一级资金整合的活动还相对容易。尤其是一些与扶贫工作紧密相关的涉农部门，还是较有意愿在县“挂帅”领导的协调或私人关系的运作下将本部门资源“整合”投放到项目村。

之前扶贫办要争取各部门的（资金）资源还是相对好做的。主要是看关系，平时部门间关系相处得好，要争取一些整合资金还是可能的。县里发改局的 X 主任是从扶贫口上去的，做了很多年扶贫工作，很理解贫困的现实和扶贫工作的困难，对扶贫事业也有热心，扶贫办到他那里争取一些配套资金还是比较好办事。各个部门也都很支持扶贫工作，在县委县政府的重视下，也都给予了大力的支持。资金整合也收到了比较好的效果。（20100902JFH 访谈）

总体而言，2003-2008 年间，由于每年进入“规划”的贫困村数量不多，“资金整合”的过程也相对容易，对于地方扶贫部门来说，整个工作也比较容易开展。还是以 J 县为例，2002-2006 年，J 县整合使用财政扶贫资金 4138.2 万元，占上级（中央和省扶贫专项扶贫资金）投入该县财政扶贫资金的 60%，引导其他资金（部门资金）投入 26958.53 万元。2007 年整合财政局等 16 个单位财政扶贫支农专项资金 2222.5 万元，投入到新农村示范村建设 1514 万元，重点贫困村整村推进扶贫开发 708.5 万元。^①而从贫困村的角度来看，到村资金也相对充裕，J 县 M 村是 2006 年进入整村推进规划的村，3 年项目期内，共完成投资 999 万元，其中财政帮扶（财政扶贫资金与部门资金合计）449 万元，农户自筹（资金投入、投工投劳）550 万元。^②整个武陵市在 2008 年以前（含 2008 年），共启动 826 个村的整村推进，到 2010 年，这些村都已经通过了省级验收。^③

相对而言，2003-2008 年，武陵市整村推进工作中存在的主要矛盾是稀缺政策资源的分配，而通过“指标管理”和“政策门槛”这样

^① J 县财政局：《强化财政扶贫引导作用，加快新农村建设步伐》，2007 年 10 月。

^② J 县 M 村：《扎扎实实抓发展，件件实事凝人心——M 村整村推进工作总结》，2008 年 4 月。

^③ 武陵市扶贫办：《武陵市扶贫开发工作情况汇报》，2010 年 9 月。

的“准入政治”，政策资源的分配矛盾被限制在一个较小的范围内。与此同时，这一时期地方政府在整合部门资源方面有着相对便利的条件，通过正式和非正式的协调，条条部门资金对整村推进项目的开展起到了很好的支撑作用。而从治理任务上来看，有了这样的资源保障，完成治理目标并不是特别困难的事情，地方政府甚至有动力推动样板村的打造，来体现政绩。

（二）“三个确保”与项目资金专项化管理

2008年，两个关键性事件的导入，使武陵市地方扶贫部门的运行环境发生了巨变。其一是，国务院扶贫办提出“三个确保”的政治目标，其二是中央各个部委对下达资金加强了专项化管理。所谓“三个确保”是指“从2008年起，用3年时间，确保22个人口较少民族、重点县边境一线和革命老区的24649个贫困村完成整村推进扶贫规划”。^①根据“三个确保”的要求，武陵市“2009年和2010年共需要启动1140个村的整村推进，占全国“三个确保”任务的6.5%，占全省的45.5%，比前6年完成的总数还要多。”^②而强化资金专项化管理，也就是通常说的“戴帽”投放，则意味着，之前在县一级整合部门资金的做法将面临着严峻的局面：

在强化专项管理之前，部门资金在县域内使用有相对大的自由度，只要完成特定数量的工作，在验收时一般都不会遇到太大的问题。扶贫办要争取各部门的（资金）资源还是相对好做的。
（20100902JCW访谈）

项目资金专项化管理的办法，要求基层部门通过项目的形式向上级（省级和中央）申请资金，项目申请书里不仅详尽地阐述了资源投放的范围、用途、方式，而且对项目资金使用的投入产出都需要充分论证。专项管理项目的验收，则较为严格地依据项目申报材料中所设定的程序和预期的成就。

08年各部委相继出台了资金使用的专项管理办法，项目资金

^① 国开办发（2008）111号文件：《关于印发范小建主任在全国扶贫工作会议上两次重要讲话的通知》。

^② 武陵市扶贫办：《武陵市扶贫开发工作情况汇报》，2010年9月。

都是专款专用，我们去整合人家，就存在挪用资金的嫌疑……07年的时候水利局提供了200万元用于解决20个贫困村的饮水困难，项目资金专项管理办法下来以后，这200万就成了一个缺口，需要以后做计划的时候逐渐把这个缺给补上，至今还没有补完。（20100902JCW 访谈）

围绕着完成“三个确保”的政治任务，国务院扶贫办进行了一系列积极的努力。一方面，从中央一级开始，扶贫办加大了与部门协调的力度，与12个部门联合下发了《关于共同促进整村推进扶贫开发工作的意见》，但与体现条条部门利益的项目专项化管理部门文件相比，显然只是处于从属地位。另一方面，国开办加大了整村推进资金在财政扶贫资金中的比重，在“三个确保”任务比较重的省份整合不同渠道资源，加大了投入和工作力度，同时积极动员定点扶贫单位和东部省市认领“三个确保”村，并安排一部分福利彩票公益金。但总体而言，资源总量相对于要完成的任务而言仍显得十分有限，尤其是对于武陵市这样传统的连片贫困地区。武陵市扶贫办Y主任回顾了当时的困境：

工作任务大幅度增加，但投入到武陵市的财政扶贫资金较以往涨幅不大，按照国务院扶贫办的要求，村平财政扶贫资金投入不少于50万元，但2009年我市扶贫资金总量只有15223万元，除去国家专项资金、老区建设、扶贫搬迁、雨露计划、贴息贷款等各类专项资金，可用于整村推进的资金仅为7754万元，平均每个村仅投入14万元，工作难度大，资金缺口大，很难达到扶贫效果。（20100903WIFY 访谈）

综上，2008年两个关键事件的导入，对于地方政府而言，意味着整村推进任务激增，但资源总量匮乏，且动员能力下降，这构成了地方政府运行风险的直接背景。此外，为了落实“三个确保”这一关涉民族地区、革命老区稳定与发展的政治任务，自上而下的行政考核体系在管理的项目检查与验收之外，同时设计了更为严苛的目标责任制。从我们掌握的资料看，很多牵涉“三个确保”任务的省份都建立了“一把手”负责或明确“第一责任人”的“目标责任制”。即通过行政压力体制，争取实现“三个确保”的政治目标。接下来发生在各

级政府部门的故事就显得颇为老套，自上而下层层签订“责任状”和“包保合同”。笔者曾经假定，“三个确保”任务比较轻的省份，会倾向于建立更为严格的责任制度，但实际上，我们并没有看到这种情形，其中的原因，大概是地方直接工作部门面临近似的实践困境。

（三）强风险约束

治理任务激增与资源不足的背景，加上更为严苛的行政目标考核制度，地方政府运行的外部环境中风险预期已经上升。另一方面，政策环境的变化很快在政策对象，即贫困村和贫困户中间引起了热议和愤慨，一种潜在的社会不稳定预期在蓄积和酝酿。前文已述，在“三个确保”提出以前，地方政府在整村推进贫困村名单拟定，甚至时序设置方面，都必须慎重地以“准入政治”应对各贫困社区对于政策资源的普遍渴求。2008年以后，一方面，3年内所有的“三个确保村”都要开展整村推进，这导致地方政府无法再采用“准入政治”的技术操作来平息矛盾。另一方面，相对于贫困村数量，能投放到整村推进式扶贫开发的政策资源显得杯水车薪。而老百姓甚至贫困村干部则不会去尝试理解地方政府面临的窘境，而是理直气壮地提出“同等对待”的诉求。当诉求无法得到响应时，来自各个层级的抱怨便纷至沓来，潜在的社会不稳定预期就会显现。Y主任介绍，市里面多次组织全市扶贫干部会议，要求各县扶贫干部做好群众工作，但是在现实的困难面前，基层干部也深感工作难以开展：

市里面每次都会耐心细致地解释我们的困难，动员大家（县扶贫干部）坚定决心，完成任务，但县里面也确实有难处。他们怎么去做老百姓的工作？以前工作有样子在哪儿，而且我们在之前的工作中也曾经承诺过，迟早大家都会进来（整村推进项目），这个时候就这么点钱，做起来难啊。（20100903WIFY 访谈）

老百姓也什么都不问，只是说，别的村为什么给那么多资金？我们等了这几年，结果跟先来的比起来，少这么多？是不是得找个地方要个说法？（20100901JFHH 访谈）

一个原本服务于民族地区减贫与发展，进而实现地区稳定的项目，反倒催生出社会不稳定因素。与此同时，自上而下的行政压力，也让地方政府处境窘迫。

这里，让我们回到文章一开始讨论的地方政府“变通”和“共谋”行为，本文将“变通”、“共谋”同样视为“风险理性”的实践，只是具体的治理情境有所差异，且“变通”与“共谋”往往不存在下文将要讨论的“文本策略”。（1）“变通”行为需要有一个前提，即地方政府有足够的潜在资源和潜在手段可以调动。无论这种资源是“挪用”其他领域的资金，还是“乡土社会中的非正式因素”（孙立平，2000）；亦无论这种手段是“软硬兼施”（孙立平、郭于华，2000）、“乡镇公司化的权力经营”（马明洁，2000），还是“摆平策略”（应星，2001）或“打破既有的组织架构，以小组制的方式工作”（欧阳静，2009）。总之，地方政府通过虽说有些艰难和复杂的“变通”行为，还是能够勉强实现治理目标，同时这种“变通”因颇能赢得治理对象利益或文化上的认可而不会引起过多的矛盾。（2）作为一个“制度化了的非正式行为”（周雪光，2009a）的“共谋”，同样产生于“政府组织结构与制度环境”的矛盾，所谓“制度化”潜含着这种行为是为体制内所接受的。“共谋”行为之所以得到一定程度的默许，是因为它可能减轻地方政府在政策执行过程中可能遭遇的普遍性矛盾，即使之较少受到来自政策对象的社会压力的影响。

与“变通”和“共谋”相比，本文所讨论的治理情境具有“强风险约束”的特征。（1）“三个确保”和部门资金强化专项化管理给地方政府带来的是激增的治理任务和弱化的资源动员能力。（2）围绕“三个确保”建立的“首长负责制”和项目管理的常规检查与验收并举，使得地方政府处于强大的行政压力之下。（3）政策对象在政策运行过程中，成为利益受损者，具有较强的不稳定预期。这就意味着“变通”和“共谋”的行为已经很难应付这种“强风险约束”局面。地方政府在此情境下，“要么是糊弄上级，要么是糊弄老百姓”（2010Wfy访谈），但二者都会存在非常高的风险，官员政治生涯和本届政府的评价都受到威胁。可选择的路径，自然而然地成为启动“申诉”程序，通过与上级磋商，讲明基层工作的难处，从而寻求治理目标的变更，以软化“强风险约束”。就官僚组织的体系设计而言，“申诉”管道的启用，不得不十分慎重，原因在于要保持体系运行的高效率，就要尽可能地避免这种“讨价还价”活动带来的组织运行成本。

四、文本策略与管道选择：“申诉”行为的实践

(一)“双重文本”：“申诉”过程中的话语策略

“申诉”的活动无法离开行政科层制的基本语境。从武陵市扶贫办的“申诉”过程，我们发现了很有趣的“双重文本”现象。即寻求组织目标变革以软化风险约束的意图始终包裹在恪尽职守、尽心竭力的公职人员形象措辞之下，在整个“申诉”的“文本”中，一直没有出现过地方政府“考量”自身风险规避意图的话语。

在“三个确保”的目标提出以后，基层的工作变得异常艰难。我们按照“县为单位、整合资源、整村推进、连片开发”的十六字方针，积极与国办、省办和市委市政府磋商，多渠道筹措资金，但总体上来看，收效甚微，与 1140 个村的资金需求还存在非常大的缺口。（访谈员：这个缺口指的是到 08 年以前推进水平所需的资金么？）不是，按照整村推进的要求，至少每个村，到村资金不少于 50 万元，而现在的情况是，除去专项资金，我们的财政扶贫资金，村均仅有 14 万元，找剩下的钱是很不容易的。

在大会小会上，我们都动员我们的扶贫干部积极找资源，积极做村里的工作。但是意见很大，以前的推进效果在那儿摆着呢，弄得干部和群众的关系很紧张。（20100903WFFY 访谈）

我们发现，干部在“申诉”过程中，并没有触及他们所处的压力体制，而是以一种近乎“诉苦”的形式，讲述基层工作的资源约束与所遇到的矛盾。通过“悬置”上级目标考核带来行政压力问题的话语策略，地方政府表明了以往的工作中，是想尽办法来贯彻“三个确保”的治理目标的，只是在实际工作中确实存在困难，难以完成。接下来，地方政府提出了针对基层工作困难的解决办法。

我们多次和上级部门反应，武陵市整村推进工作重，资源少，矛盾多。这样下去，“三个确保”武陵市完成不了，要如期完成“三个确保”，除非加大财政支持。（访谈员：那后来支持有没有增加呢？）有一点，但少得可怜，根本不顶事。村里和群众不理解，认为我们干部有什么，要么是之前得了别的好处的村的好处，要么是我们扣了他们的钱……后来我们就提出，能不能先“走”完一

次，算是完成了“三个确保”，以后的几年内再陆续地补课？把做得不好的村，再重新做一次。这样，干部也好和老百姓解释，人家也有个念想。（20100903WFY 访谈）

地方政府“提解决方案”的行为本身以及所提“方案”的内容，同样没有触及自上而下的压力体制，而是表明自己在工作中扎实肯干，愿意迎难而上，只是资源的约束使得工作开展起来难度很大，请求上级政府加大资金投放力度。并且，社会不稳定的潜在风险，被表述为“对干部不理解”、“矛盾多”和“让人家也有个念想”。而没有直陈这种不稳定预期对自身政治生涯和政府工作评价所带来的影响。

（二）双重管道：“申诉”“过程中的路径选择

武陵市扶贫办 Y 主任向笔者介绍，关于地方扶贫部门在实际工作中的这种窘迫处境，武陵市曾经多次向上级反映。

2008 年“三个确保”工作目标提出以后，我们的工作几乎没有办法开展。为此，我们多次在不同场合向上级部门反应。我们向省办做了说明，省办的结论是“三个确保”是政治任务，必须不折不扣地执行……去年（2009 年）国办 F 主任和 W 主任到武陵市检查工作，我们也向国办说明了情况，但国办也表示任务是全国同步的，一定要在 2010 年底之前完成。（20100903WFY 访谈）

实际上，2008 年国开办在提出“三个确保”目标的过程中，也意识到不同省份（市）的工作任务会有较大差别。例如山西省、湖北省的工作任务是非常重的，而河北等省份则相对较轻。为此，国开办在投放资源的过程中，也做了一定程度的倾斜。但是，当工作开展过程中，基层政府遇到很大困难的时候，国开办并没有妥协，而是非常强势地提出“三个确保”是涉及民族地区、革命老区发展与稳定的政治任务，必须无条件地完成。不仅国开办对“申诉”的回应如此，省办对武陵市的回复也大致相同。

这就引出了一个值得探究的问题，何以国开办在意识到地方治理困境的情况下，依然没有对相关要求松绑，而始终采取强硬的态度，坚持“三个确保”的目标如期完成？一个直观的理解是国开办为了维护自己的决策权威而拒绝进行调整。但本文认为，理解这一问题，要

从国开办（中央部委）与省、市之间的工作关系说起。一般而言，国开办能下放的资金，相对于全面的贫困治理目标而言，总是不足的。因此，2000年以后，国开办希望通过两种方式来解决这个问题，一是在资金下达的过程中，要求地方政府承诺相应的“配套资金”，二是要求在县一级，建立由县主要领导“挂帅”的工作组，协调部门资金，各部门“各炒一盘菜，共办一桌席”，将资源集中投放到贫困社区。用扶贫系统的话说就是，通过财政扶贫资金调动更多资金，起到“四两拨千斤”的作用。以“县为单位、整合资源”，也是考虑到县一级更能直接面对基层经验现实，而且县级政府，尤其是国家级扶贫开发工作重点县对于贫困治理目标会赋予较高的权重，白苏珊所言的“高权数诱因”就会发挥作用。

对于“三个确保”这样艰难的任务，国开办期望省、市地方政府能够通过资源配套的方式投放更多的资源。事实上，我们在其他省也确实看到了这样的情况，例如，按照“三个确保”的要求，山西省在未来3年内需要实施整村推进的贫困村有5321个，按照每个贫困村财政扶贫资金投入不少于50万元的要求测算，山西省完成“三个确保”任务需要的资金总量达26.6亿元以上，任务之重，为全国之冠。国开办要求山西省委省政府增加投入，确保任务如期完成。省委省政府也高度重视，召开专门会议布置工作，并以省扶贫办的名义下发了《关于确保完成35个国家扶贫开发工作重点县贫困村整村推进任务的通知》，将今后3年实施整村推进的目标任务和年度计划进一步分解落实到市、县，明确要求各级政府和扶贫开发部门切实加强领导、加大投入、强化资源整合、完善推进机制。同时为配合“三个确保”工作，省级政府多次投放配套资金，并以省政府名义下发《关于确保完成我省革命老区贫困村整村推进工作的意见》。要求，根据各市、县的财政实力和具体任务，明确需要落实的扶持资金：除忻州市财政承担辖区内规划扶持任务的10%以外，其他地级市财政要承担辖区内规划扶持任务的20%。财政收入在1-3亿元的县，县级承担本县规划扶持任务的20%；财政收入在3-5亿元的县，县级承担本县规划扶持任务的30%；财政收入在5亿元以上的县，县级承担本县规划扶持任务的40%。^①

从上面的两个文件，我们可以看出，国开办之所以不轻易松口，

^① 山西省扶贫办：《坚定信心 加大投入 千方百计实现“三个确保”目标》（<http://www.fpb.heagri.gov.cn/asp/detail.asp?id=3583>）。

是希望地方政府能够组织更多资源投放到“三个确保村”。在武陵市所在的 X 省也可以看到类似的情形。面对整村推进启动面大、“三个确保”工作任务重、资金相对不足的局面，全省扶贫开发调整思路，最大限度地整合各种资源向整村推进集合，确保项目村的投入。据不完全统计，2009 年全省“三个确保”整村推进共投入财政扶贫资金 3.9688 亿元，整合资金 9.6364 亿元，村平投入 98.9 万元，建设项目 5504 个。^①可见，在“条一块”关系的大背景下，中央部委会尽可能地要求“块块”加大投入，以使本部门工作效果更好。

面对上级政府的强势态度，“强风险约束”似乎已经不可避免。对此，武陵市扶贫办想出了科层体制内“申诉”之外的“第二管道”，即通过“直达圣听”的方式，寻求变革治理目标的契机：

工作太难做了。后来我们动用了一些关系，找到了新华社驻 X 省记者站的记者，把我们的困扰，通过调研报告，走《新华社内参》提交了上去。我们也是没办法，多次的努力都没有结果，但实际的工作已经没法开展下去了……分管扶贫开发工作的回良玉副总理对内参文章做出了批示，转呈国开办范主任和王主任，要求调查研究，拿出解决方案来。经过一段时间的调研，国开办最终认可了“补课”的提议。（20100903WFY 访谈）

启动“第二管道”的做法可谓迫不得已，这实际上是绕过体制内的渠道进行“申诉”。但在“体制内”申诉无效的情况下，地方政府为了软化风险约束，还是启动了“第二管道”。结果，上级部门认可了武陵市关于变革治理目标的提议，在保持全国统一进度的同时，照顾到区域的特殊性，并决议认可武陵市扶贫办关于“补课”的方案，即先按照现有的资源条件，在“三个确保村”做一轮整村推进，存在效果不理想的情况，不予苛责，并且在未来扶贫工作安排中，安排资金，保证这些“三个确保村”的扶贫开发效果。

^① 《2009 年 X 省农村扶贫报告》。

五、总结与讨论

地方政府行为对于理解经济发展和地方治理都具有重要的意义，在国家主导的改革中，中国的经济发展和诸多社会现象，都可以从地方政府所处的制度环境和运作方式中得到理解。在改革初期，行政分权和税制改革，刺激了地方政府推动经济发展的积极性，同时也产生了诸如地方保护主义之类的现象。随着 1990 年代中期分税制改革的实施，地方政府的经营策略发生了变化，其行为也发生了一系列值得警惕的趋向。既往的研究更多关注制度变迁对于地方政府特定行为的激励及其非预期后果，而较少谈论地方政府所面临的外部约束和运行风险。近年来，行政体系的调整已使一批学者开始关注地方政府行为的变化。

新千年以来，行政体制改革逐渐铺开，虽然很难对行政体制改革的方向和过程做出明确的预测，但行政体系的理性化与对社会事务的有效治理，显然是改革的逻辑主线。问题也由此产生。行政体系的理性化改革与社会事务的有效治理之间并不必然具有逻辑一贯性。恰恰是在实践中，政策制定的统一性与治理过程的地方性，行政体系的科层化与地方过程的非正式性之间存在着较为广泛的矛盾。这些矛盾直接导致了地方政府在执行相关政策时，同时面对正式体系的压力和地方过程的复杂性。地方政府能力与职责的失衡，以及不断凸显的外部约束，决定了其运行过程中，不得不对各种各样的风险。为此，地方政府发展出多元化的行动策略，包括“变通”、“共谋”和“申诉”。这种策略的差异性需要置于特定的治理情境之中才能得到理解。“变通”的做法，建立于体制内意识形态、行政考评尺度的弹性，以及地方文本资源的借用；“共谋”行为，获得了正式体系一定程度的默许，并且能够动用经营已久的“安全网”等资源来应对压力。这两种情形下，地方政府行为的风险约束，相对而言，有其他的疏解方式，呈现为软约束的特征。而本文所讨论的情境中，“变通”和“共谋”都已无法实现，地方政府的行政风险具有“强风险约束”的特征，即难以调动其他资源和技术手段来达成或者应付上级的目标考核，惟有通过“申诉”，寻求风险约束的软化。但从三种行为的共性上讲，“申诉”与“变通”和“共谋”分享着近似的结构性背景，只是在具体的情境变项上存在着差别。

作为一项社会学的定性研究，相关结论和分析的“普遍性”，是

这一研究是否具有社会学意义的决定性因素。事实上，我们很难在经验场景中发现两个完全一致的案例。个案研究的普遍性含义可以从两个方面来理解：其一是“现象的普遍性”。这意味着所讨论的特定现象具有经验上的可重复观察性，那么这种重复出现的现象，背后的普遍性就具有探究的价值。其二是“结构的普遍性”。指的是某几种现象分享着相同或者近似的结构性背景。这种结构性背景对于理解某些现象具有一定的解释力。例如一系列关于“财政包干制”的研究发现，地方政府竞争、地方保护主义和重复建设的现象都可以经由财税体制的研究来得到一定程度的说明。本研究的“普遍性”属于第二类，即“结构的普遍性”。其一，本研究讨论的“整村推进”扶贫开发，代表了国家社会政策领域，管理和再分配资源的一般做法，体现了行政体系理性化的“普遍性”结构与过程。表现为通过项目制的管理办法，将整个基层治理对象和过程都纳入清晰而可控的组织体系内，并建立惯常的督查和责任制（问责制度），来约束各行政环节中政府官员的行为，推动项目治理过程的展开。其二，社会领域不断增长的权力意识，构成了对地方政府行为的另外一重约束力量。虽然，在其他的案例中，并不见得都会出现“三个确保”和“项目资金专项化管理”这种“关键性事件”，且“申诉”过程未必展现得这样完整，但本文所呈现的矛盾，实则在很多领域都并不罕见，只是程度有所不同。其三，行政体系理性化与治理过程地方性之间所存在的矛盾，显然具有一般意义，尤其是考虑到新时期中国经济发展面临的多重约束，这一点就显得更确凿无疑。例如，环境治理的诉求与地方社区经济发展和百姓生计之间的矛盾，经济发展与地方生态承载能力和百姓生活资源之间的紧张，等等。从而需要进一步探讨的问题是，在未来的经济发展和社会治理项目实施中，如何平衡理性设计与多元诉求之间的关系？如何通过制度设计，调动各级政府的积极性，回避这种讨价还价的行政成本？自上而下的决策与治理体系，如何对基层情境保持更多的敏感？

参考文献：

- 白苏珊，2004，《中国乡村中的权力与财富：制度变迁的政治经济学》，郎有心、方小平译，杭州：浙江人民出版社。
- 陈抗、Arye L. Hillman、顾清扬，2002，《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》，《经济学（季刊）》第1期。

- 科尔奈, 雅诺什, 1986, 《短缺经济学》, 张晓光、李振宁、黄卫平译, 北京: 经济科学出版社。
- , 2007, 《社会主义体制: 共产主义的政治经济学》, 张安译, 北京: 中央编译出版社。
- 李小云、张雪梅、唐丽霞, 2005, 《我国中央财政扶贫资金的瞄准分析》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 马明洁, 2000, 《权力经营与经营式动员——一个“逼民致富”的案例分析》, 《清华社会学评论特辑》(第一辑)。
- 毛寿龙, 2005, 《引咎辞职、问责制与治道变革》, 《浙江学刊》第1期。
- 毛泽东, 1991, 《中国共产党在民族战争中的地位》, 《毛泽东选集》(第二卷), 北京: 人民出版社。
- 荣敬本, 1998, 《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的比较研究》, 北京: 中央编译出版社。
- , 2001, 《再论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的比较研究》, 北京: 中央编译出版社。
- 欧阳静, 2009, 《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权: 以橘镇为例》, 《社会》第5期。
- 渠敬东, 2012, 《项目制: 一种新的国家治理体制》, 《中国社会科学》第5期。
- 渠敬东、周飞舟、应星, 2009, 《从总体支配到技术治理: 基于中国改革30年经验的社会学分析》, 《中国社会科学》第6期。
- 容志、陈奇星, 2011, 《稳定政治: 中国维稳困境的政治学思考》, 《政治学研究》第5期。
- 斯科特, 詹姆斯·C., 2011, 《国家的视角: 那些试图改善人类生活的项目是如何失败的》, 王晓毅译, 北京: 社会科学文献出版社。
- 孙立平, 2000, 《“过程—事件”分析与当代中国国家—农民关系实践形态》, 《清华社会学评论特辑》(第一辑)。
- 孙立平、郭于华, 2000, 《“软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》, 《清华社会学评论特辑》(第一辑)。
- 王绍光、马骏, 2008, 《走向“预算国家”——财政转型与国家建设》, 《公共行政评论》第1期。
- 韦伯, 马克斯, 1997, 《经济与社会》(上卷), 林荣远译, 北京: 商务印书馆。
- , 2004, 《支配社会学》, 简惠美译, 桂林: 广西师范大学出版社。
- 杨善华、苏红, 2002, 《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》, 《社会学研究》第1期。
- 应星, 2001, 《大河移民上访的故事——从“讨个说法”到“摆平理顺”》, 上海: 三联书店。
- 张康之, 2001, 《超越官僚制: 行政体制改革的方向》, 《求索》第3期。
- 张静, 2000, 《基层政权——乡村制度诸问题》, 杭州: 浙江人民出版社。
- , 2001, 《国家政权建设与乡村自治单位》, 《开放时代》第9期。
- 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》第4期。
- 郑永年，2010，《中国的民主化及其限度》，联合早报网（www.zaobao.com/special/forum/page8/forum-zaobao110322b.html）。
- 周飞舟，2006，《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》第6期。
- ，2007，《生财有道：土地开发中和转让中的政府与农民》，《社会学研究》第1期。
- ，2009，《锦标赛体制》，《社会学研究》第3期。
- ，2010，《大兴土木：土地财政与地方政府行为》，《经济社会体制比较（双月刊）》第3期。
- ，2012，《项目资金的专项化及其问题——兼论项目治国》，《社会》第1期。
- 周黎安，2004，《晋升博弈中政府官员的激励与合作》，《经济研究》第6期。
- ，2007，《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》第7期。
- 周雪光、练宏，2011，《政府内部上下级间谈判的一个分析模型》，《中国社会科学》第5期。
- 周雪光，2009a，《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，《开放时代》第12期。
- ，2009b，《“上有政策、下有对策”的新变种》，《北京日报》，11月23日第019版。
- ，2010，《基层政府间“共谋”的制度逻辑》，《大经贸》第2期。
- ，2011，《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》第11期。
- Birgitte, Poulson 2009, "Competing Traditions of Governance and Dilemmas of Administrative Accountability: the Case of Denmark." *Public Administration* 87.
- David, H. Rosenbloom & Deuk Hahm Sung 2010, "Public Administrative Theory, Performance, and Accountability: Problems and Prospects in Diverse Political Environments." *Administration and Society* 42.
- Gouldner, Alvin, 1959, "Organizational Analysis." In Robert K. Merton, Leonard Broom & Leonard S. Cottrell, Jr. (eds.), *Sociology Today: Problems and Prospects*. New York: Basic Books.
- Gulick, Luther & L. Urwick (eds.) 1937, *Paper on the Science of Administration*. New York: Institution of Public Administration, Columbia University.
- Landry, Pierre F. 2008, *Decentralized Authoritarianism in China*. New York: Cambridge University Press.
- Lin, Nan 1995, "Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China." *Theory and Society* 24.
- Oi, Jean 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45.
- 1995, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy.." *China Quarterly* 144.
- 1998, "The Evolution of Local State Corporatism." In Andrew Walder(ed.), *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

- 1999, “Local State Corporatism.” In Jean C. Oi (ed.), *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Qian, Yinyi & Barry Weingast 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *Journal of Economic Perspective* 4.
- Shirk, Susan L 1993, *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- 2007, *China: Fragile Superpower*. New York: Oxford University Express.
- Walder, Andrew 1995, “Local Governments as Industrial Firms.” *American Journal of Sociology* 101.

作者单位：华中师范大学社会学院、
湖北省社会发展与社会政策研究中心
责任编辑：罗琳