

“三农”决策要参

2021年第20期（总第379期）

清华大学 中国农村研究院

2021年9月28日

脱贫攻坚中地方政府的组织与行为^{*}

内容摘要：作为一项国家主导的战略性任务，脱贫攻坚取得全面胜利。地方政府作为扶贫政策的执行主体，在脱贫攻坚过程中发挥了重要作用。在科层组织内部，地方政府成立了更具组织权威和执行能力的脱贫攻坚指挥部，建立了更加体系化、指标化的督查考核制度，为政策执行提供动力机制。在科层组织外部，地方政府通过扶贫搬迁、产业扶贫、结对帮扶等扶贫措施，与贫困户在生活、生产和情感方面建立联系，保证扶贫政策的执行绩效。这种政策执行方式是中国扶贫经验在地方政府层面的重要体现，深刻体现了中国地方政府在政策执行领域的制度优势。

关键词：脱贫攻坚 地方政府 组织与行为 制度优势

^{*}本文为清华大学中国农村研究院 2019-2020 学年度“清华农村研究博士论文奖学金项目”（编号：201906）的部分研究成果。

2021年2月25日,全国脱贫攻坚总结表彰大会在人民大会堂隆重举行。习近平总书记在会上庄严宣告,“经过全党全国各族人民共同努力,在迎来中国共产党成立一百周年的重要时刻,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务。”在脱贫攻坚取得全面胜利的情况下,从地方政府的角度总结中国扶贫经验,“讲好中国故事”,具有重要意义。

一、科层动员：脱贫攻坚中地方政府的组织与考核

从一项常规性的公共政策发展成为一项全局性的国家战略,扶贫的重要性显著提升,成为地方政府需要全力以赴的中心工作。在这种情况下,地方政府开始进行治理模式转换,在组织和考核方面采取超常规的政策执行方式,保证扶贫政策的执行效果。

(一) 扶贫工作从常规政策转变为地方政府的中心任务

梳理政策文件可以发现,在改革开放后很长一段时期内,扶贫只是一项常规性的公共政策。随着国内经济发展,国家在扶贫领域投入的资源越来越多。特别是在提出精准扶贫政策之后,中央多次就扶贫工作召开会议,中央领导频繁就扶贫问题做出批示,各相关部委密集出台配套政策措施,各大媒体不断就扶贫工作开展宣传报道。扶贫逐渐从地方政府的常规工作转变为中心工作。

2015年11月,中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,精准扶贫转型成为脱贫攻坚。与此同时,中央以及上级政府

通过巡视、巡查等方式，对地方政府的政策执行施加压力，再次强调扶贫的重要性。在这种情况下，地方政府开始加快脱贫攻坚的工作节奏，出台更加系统、更加具体的扶贫措施。扶贫工作性质的转变，构成地方政府调整组织形态和考核制度的逻辑起点。

（二）地方政府成立更具组织权威和执行效能的指挥部

对地方政府而言，一项工作从“常规政策”转型为“中心工作”，紧随而来的举措即是建立更具组织权威和执行效能的新机构，取代原有条块分割、力量薄弱的旧组织。贫困地区地方政府成立的脱贫攻坚指挥部即是这一发展趋势下的组织体现。

一方面，指挥部的“中枢系统”具有规模大、级别高的特征，地方政府四套班子的领导成员全部纳入其中，指挥部的领导和党政领导班子基本重叠，这种组织形态和领导规格更有利于实现“领导站台、高位协调”。指挥部在扶贫开发局设立办公室，通过临时性赋权的方式，提高扶贫办/扶贫开发局领导的行政级别，并拓展扶贫办/扶贫开发局在具体工作中的功能，使其掌握“涉农项目”的资金整合权，因而扶贫办/扶贫开发局能够安排其他部门的工作节奏。

另一方面，指挥部还在其他非扶贫部门建立了临时性的“办组系统”（即指挥部的各办公室和小组），将更多的非扶贫部门吸纳进来，将其发展为“准扶贫机构”。指挥部可以依托“办组系统”将扶贫工作分流出去，实现扶贫任务的“落地”。在“办组系统”的组织衔接下，指挥部实现了“坐镇中央、指挥四方”的组织目标，提高了扶贫机构对科层组织资源的统筹协调能力。

（三）地方政府建立多重督查考核制度保证责任到位

组织层面的正向激励并不能完全保证政策执行效果，在委托—代理关系中，作为代理方的下级政府可能利用信息不对称的优势，对国家战略进行常规执行，甚至是变通执行。为解决这个问题，最直接的方式就是进行督查考核，由上级政府（包括中央、省、市等多个层级）派出专门的督查考核人员，对下级政府的扶贫效果进行定期、不定期地测量、评估、排名，以此施加外在压力。

脱贫攻坚中的督查有日常性督查、月督查、季度督查、半年督查和年度督查等不同类型；督查的形式有“明察”“暗访”以及“交叉检查”；督查的内容包括各项扶贫工作推进情况，扶贫工作队、驻村第一书记、包帮干部到户开展工作情况，贫困户的脱贫政策知晓率、县镇村帮扶干部知晓率、满意度（即“两率一度”）等内容。地方政府对上级督查反馈的问题需要及时整改，并上报整改报告。督查考核结果、整改情况和经济绩效与职级晋升相挂钩。

从调研情况看，督查考核在脱贫攻坚中发挥了非常重要的作用。通过各种在地化、指标化的考核数据，上级政府能够依靠各类指标对下级政府进行精准考核。依托科层组织内部的考核压力，也能够有效倒逼地方政府贯彻执行扶贫政策。

二、多重联结：地方政府的扶贫措施与政策绩效

贫困治理的难点在于如何实现国家与社会、政府与市场、干部与群众的有效联结，保证扶贫措施的政策绩效。在科层组织外部，地方政府通过扶贫搬迁，将国家权力介入到乡土社会；通过产业扶

贫，在贫困户和市场之间建立衔接机制；通过干部帮包，在干部和贫困户之间建构起人格化、特殊化、情感化的干群关系。

（一）扶贫搬迁与地方政府的生活介入

从措施类型上讲，扶贫搬迁属于生存型帮扶措施，解决贫困人口最基本的安全住房问题。通过前期的搬迁户识别、安置房的工程建设、房屋分配及搬迁入住、动员搬迁户腾退原有宅基地等程序，无安全住房的贫困户以相对较低的经济成本获得国家提供的安全住房，地方政府有效解决了“住房有保障”的目标。

与此同时，地方政府还在易地扶贫搬迁安置社区这个特定空间内进行共同体建设，为搬迁户的后续发展提供精准有效的帮扶。一方面是在生活维度上，地方政府强化安置社区建设，构造公共服务便利化、服务项目生活化的服务格局，解决搬迁户的日常生活问题。另一方面是在生计维度上，地方政府通过“社区工厂”“农业园区”等产业发展载体，建立农业生产和非农业生产相结合、短期收入和长期收入相结合的产业格局，解决搬迁户的收入问题。

通过这种整体性的扶贫措施，地方政府高度介入搬迁户的生活中。通过易地扶贫搬迁，搬迁户从不具备脱贫条件的地区转入脱贫条件更优越的安置社区，实现了跨越式发展。通过后续扶持措施，地方政府为搬迁户提供了相对充足的保障措施，在实现“搬得出”的政策目标之后，实现“稳得住”“能致富”的长期目标。

（二）产业扶贫与地方政府的市场衔接

在扶贫工作中，通过各种措施实现贫困户短期收入达标是相对

容易的事情，难点在于培育贫困户独立的生产能力和发展能力，在“政府输血”之后能够“自我造血”。在这一点上需依托产业扶贫发挥作用，在贫困户和市场之间建立衔接机制，使其能够融入市场经济体系中。从实践情况来看，地方政府采取的产业扶贫方式包括产业补贴、主体带动、发展集体经济等不同形式。

产业补贴是指地方政府将专项产业扶贫资金直接补贴给发展产业的贫困户，鼓励贫困户发展特色产业。这种方式具有帮扶精准、效果直接、风险可控的优势。**主体带动**是指地方政府对市场经营主体（包括产业大户、农业专业合作社、扶贫企业等）进行扶持，由其按照“企业+合作社+贫困户”以及“投资分红”的方式将贫困户嵌入农业产业化链条中，带动贫困户发展。这种方式有利于发挥经营主体的作用，能够建立起小农户与大市场之间的衔接机制，被地方政府普遍采用。**发展集体经济**则是指地方政府按照“三变改革”的政策，扶持贫困村发展集体经济，贫困户将土地流转至集体经济合作社、将扶贫专项资金投资入股或到集体经济合作社务工，获得土地流转费、股息分红和务工收入。

（三）干部帮包与地方政府的情感联系

在客观物质层面的帮扶之外，地方政府还注重通过结对帮扶的形式，在干部和贫困群众之间建立人格化的情感联系。也就是由地方党政机关、国有企事业单位的领导干部，按照一对一、一对多的方式，以贫困户为基本单元落实帮扶责任，实现所有贫困户都有帮扶责任人。在结对关系存续期间，帮扶干部需要深入帮扶对象家中，

了解其生产生活情况，提供有针对性的帮扶措施。而且这种结对帮扶具有长期性，“一帮到底”“脱贫不脱帮”。

从地方实践情况来看，这种干部和贫困户之间的结对帮扶具有多重功能。**一是政策执行功能。**以结对帮扶为“抓手”实现“责任到人”。结对干部和贫困户之间建立结对关系，由结对干部全程负责贫困户的脱贫工作，通过这种方式能够将精准识别、精准帮扶、精准管理的工作落实到户。**二是干群关系功能。**通过结对干部和贫困户“面对面交流、手拉手谈心”的方式，在干部和群众之间建立起人格化、特殊化、情感化的人际关系，改善干群关系。**三是干部教育功能。**以结对帮扶的方式，将地方党政机关、国有企事业单位的领导干部推到最艰苦的农村基层，有利于解决干部队伍中存在的“四风问题”。**四是政治认同功能。**在干部帮扶、政策宣传的过程中宣传党的政策，在贫困户中建构“国家帮助—生活改善—情感认同”的归因逻辑，树立起“感党恩—知党情—跟党走”的情感认同。

三、经验总结：从地方政府的角度理解脱贫攻坚

作为一项综合性的社会工程，地方政府在脱贫攻坚中采取的扶贫措施并不仅仅包含扶贫搬迁、产业扶贫、结对帮扶三种，除此之外，还存在教育扶贫、生态扶贫、金融扶贫、消费扶贫等其他类型的扶贫措施。作为一项全局性的国家战略，承担扶贫责任的主体除了贫困地区的地方政府之外，还存在其他主体。但从地方政府的角度讲，科层动员和多重联结是完成脱贫攻坚任务的关键所在，也是中国贫困治理经验在地方政府层面的重要体现，如图 1 所示。

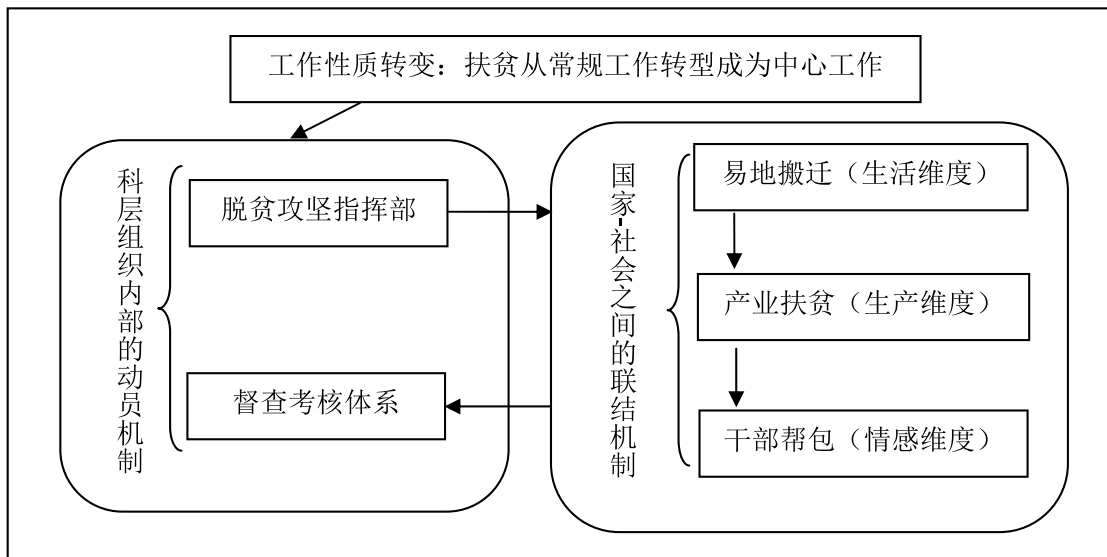


图 1 脱贫攻坚中地方政府的组织与行为

（一）以科层动员为基础提供政策执行动力

在脱贫攻坚指挥部的运行方面，作为一种任务型组织，指挥部围绕脱贫攻坚这一中心工作，突破了原有常规科层体系“条块分割”的弊端，为基层脱贫攻坚集中力量提供了新的组织基础。这种组织重构在很大程度上影响了地方政府对扶贫政策的执行状态——以指挥部为组织基础，地方政府才能够超越常规治理模式，在扶贫领域集中更多的资源，采取更有针对性的帮扶措施。

在督查考核方面，上级政府部门能够通过进村入户、审查文本，了解到精准扶贫政策在农村基层的执行情况，在一定程度上解决委托代理关系中的信息不对称问题。更重要的是，通过督查考核，上级政府部门能够向下级政府施加压力，为科层动员提供考核激励。面对上级政府部门提出的督查考核意见，下级政府必须采取切实有效的整改措施，避免出现被问责的情况。

正是通过组织重构和系统化的督查考核，地方政府完成了科层动员的过程，为扶贫工作的有效开展提供了动力。其中组织重构提供了“正向激励”，突出扶贫工作的重要性，督查考核提供“反向激励”，强调扶贫工作的责任性。在科层动员的制度环境下，地方政府的注意力被集中到扶贫领域，大量的人力资源和财政资源被动员到脱贫攻坚的战场，后续扶贫措施有了执行可能性。

（二）以多重联结为基础实现政策执行绩效

按照国家—社会关系的视角，政策执行不仅仅是政府内部的组织行为，同时也与政策对象所属的社会环境密切相关。作为一种自上而下的行为方式，以科层动员为基础的政策执行要比一般的政策执行更强调政府权威，强行介入社会生活的同时缺乏对群众主体地位的尊重，政策执行可能引发意料之外的后果，甚至是一些负面后果。而在脱贫攻坚中，地方政府之所以能够避免出现这种情况，在很大程度上是因为地方政府能够通过各种措施，在国家与社会、政府与市场、干部与群众之间建立多重联结机制。

在易地扶贫搬迁过程中，地方政府注重搬迁户的后续帮扶，在易地扶贫搬迁安置社区进行共同体建设，在最大程度上维护搬迁户的生活和生产稳定。在产业扶贫过程中，地方政府注重在贫困户和大市场之间建立联结机制，将贫困户嵌入农村产业发展格局中，降低产业扶贫政策与市场发展秩序之间的冲突。在结对帮扶过程中，地方政府注重在结对干部和贫困户之间建立个体化、人格化、情感化的联系，并以日常性的入户走访为基础，强化贫困户对国家政策

的认同。这是脱贫攻坚不同于运动式治理的重要特征，也是脱贫攻坚能够取得政策执行绩效的重要原因。

（三）脱贫攻坚对地方政府政策执行的意义

地方政府在脱贫攻坚中表现出来的组织与行为模式具有多重功能。一是实现了减贫脱贫的政策执行功能，二是通过精准扶贫重新塑造了干群关系，三是以改善民生为抓手有效维护了农村地区的发展与稳定。从具体情况来看，地方政府之所以能够完成这个目标，实现上述功能，主要原因在于能够实现科层动员与现代治理技术的有效结合，在科层组织内部以组织重构和督查考核的形式进行动员，在国家与社会的有效互动中提高扶贫绩效。

对地方政府而言，在脱贫攻坚中取得的经验在一定范围内具有普遍适用性——如果按照功能目的进行划分，国家治理行为大体可以分为汲取、施惠和规制三种类型。在汲取和规制型国家治理行为中，并不一定适用这种以科层动员和多重联结相结合的政策执行方式，但在施惠型国家治理行为中，这种政策执行方式能够在很大程度上实现政策目标。随着中国国家治理体系与治理能力现代化的发展，这种政策执行方式将出现进一步演化，也将在更高水平上体现中国地方政府在政策执行方面的制度优势。

南开大学周恩来政府管理学院 徐明强



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）