

中国政府间关系及其治理模式演变 ——以贫困治理为例

张向达, 祖俊涛, 梁 超

(东北财经大学 公共管理学院, 辽宁 大连 116025)

摘 要:基于行政授权的理论视角,提出一个中国政府间关系及其治理模式的分析框架,以此揭示中国政府“集权—分权悖论”治理特征形成的因果逻辑。在此框架下,作为政府分权治理的一种有效形式,行政授权程度及其模式的选择取决于政府组织内部委托方关于代理方“治理效率—治理风险”的动态权衡,进而决定了授权边界范围和具体内容中诸种剩余控制权的不同分配组合形态,由此塑造出相应的中国政府间关系及其治理模式。

关键词:行政授权;中国政府间关系;治理模式;贫困治理

中图分类号:D035

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2022)02-0163-11

Evolution of China's Intergovernmental Relations and Its Governance Model: Taking Poverty Governance as an Example

ZHANG Xiangda, ZU Juntao, LIANG Chao

(School of Public Administration, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian 116025, China)

Abstract: This article attempts to propose an analysis framework of the relationship between the Chinese government and its governance model from the perspective of administrative authorization, in order to reveal the causal logic of the governance characteristics of the Chinese government's "centralization-decentralization paradox". Under this analytical framework, administrative authorization is regarded as an effective form of government decentralized governance. Whether it is authorized or the degree of authorization depends on the dynamic weighing of the agent's "governance efficiency-governance risk" by the principal within the administrative organization. The choice of the degree of authorization and its mode determines the distribution and combination of the various remaining control rights in the boundary of the administrative authorization and the specific content, thereby shaping the corresponding relationship between the Chinese government and its governance model.

Key words: administrative authorization; chinese intergovernmental relations; governance model; poverty governance

改革开放以来,中国的经济社会经历了复杂而深刻的历史变革。无论对这种变化做出怎样的评价,一个不可否认的事实是:这一变革都是在政府主导推动下完成的,其背后与中国政府间关系

及其治理模式有着密不可分的关系。对此,一个比较通行的看法是,中国采取的是威权领导下的“举国体制”,以便通过广泛的社会动员来集中力量办大事。但事实果真如此吗?缘何中国在一些

收稿日期:2021-01-02 修回日期:2022-01-02

基金项目:国家自然科学基金项目“贫困跨代干预复合架构的机理分析与政策系统设计”(71774017)。

作者简介:张向达(1965—),男,汉族,内蒙古赤峰人,东北财经大学公共管理学院教授、博士生导师、院长,研究方向为公共管理。

领域能够集中力量取得巨大成功(如国防科技、贫困治理、公共危机管理等),而在某些领域却遭遇了相对失败的治理困局(如食品药品安全、专利保护、环境治理等)?从政治学角度来看,为何一方面中国比世界上很多单一制国家都要集权(中央政府拥有无上的正式权威和剩余控制权),另一方面又比通常的联邦制国家还要分权(地方政府事实上享有较大的自由裁量权与实际控制权)?与之相对应,近 40 多年来中国政府的条块关系也发生了明显的“双向变动”,即在将一些原本由属地管理的职能部门划归中央或省级垂直管理的同时,又开始把某些原来由中央或省级垂直管理的职能部门变为属地管理,对于这种现象我们又该做何解释呢?以上问题,不仅表明了研究中国政府治理模式的必要性和复杂性,也为我们打开中国政府治理模式的“黑箱”贡献了一个很好的思路。原因在于,中国政府治理模式正是在不断的“集权—分权悖论”关系变动中展现的,而通过对这种变化背后的行为逻辑分析,则无疑为演绎和归纳中国政府治理模式提供了有效窗口。

如前所述,近年来一些具有代表性的学者,以中国政府集权与分权并存的关系特征为切入点,对中国政府治理模式的研究进行破题,分别提出了一系列极具创见性和解释力的理论阐释。如周黎安(2014)^[1]将经济学中关于企业发包制与雇佣制的区别,通过一定转化和发展引入到行政组织领域,由此构建了“行政发包制”理论,用以概括中国政府间关系及其治理模式的核心特征;曹正汉(2011)^[2]从治理民众的角度出发,认为中国政府治理模式的基本特征是治官权与治民权的分设,进而提出了“中国的上下分治”理论,也即“中央治官、地方治民”;周雪光等(2012)^[3]借鉴经济学中的不完全契约和产权理论,建立了一个中国政府内部权威关系的“控制权”理论模型,并以此对中国政府治理模式及其行为类型进行了系统分析。不难看出,不同学科的广泛介入已成为当前中国政府治理研究的一个鲜明趋势,一个最明显的例证是,以上理论均是在跨学科基础之上建立并发

展起来的。这带给我们深刻的启发和思考,是否可以尝试提出一个行政学视阈下的分析框架,其不仅可以拓宽既有研究的学科视角和理论边界,而且可以有效回应关于中国政府间关系及其治理模式背后的一系列问题。本文的研究思路:一是通过对现有文献的梳理和总结,为后续研究确立可行进路;二是基于行政学视阈,构建关于中国政府间关系及其治理模式的分析框架;三是以改革开放以来中国贫困治理模式转型为案例,运用该框架实证探讨这一转型背后的内生动力和行为逻辑。

一、文献综述

事实上,除上述列举的理论阐述外,以中国政府间关系及其治理特征为立足点,来探讨中国政府治理模式的研究还有很多,且各理论成果之间有着紧密的联系。如与周黎安(2014)^[1]“自上而下”的研究视角不同,张静(2014)^[4]站在“承包人”的角度,自下而上重新审视了“发包制”的组织基础,认为行政治理的组织结构、多中心控制权的组织关系和多元角色是“发包制”产生的基石,并由此提出了“行政包干制”的概念,从而为解析中国政府治理模式提供了新的理论诠释——基于历史、文化和组织实践的路径依赖与自然适应;除“控制权”理论外,周雪光(2014)^[5]还根据不完全契约理论,针对行政发包制理论的前提假设,构建了一个修正版的“集权—分权”理论模型,将中国政府间关系和行政治理的“集权—分权”悖论特征归因于中央政府在“提高治理效率”和“降低统治风险”之间的不断权衡。不难看出,这些理论均是建立在对行政发包制的反思和拓展基础之上的,从而构成了中国政府间关系及其治理模式研究的不同进路。对此,曹正汉(2014)^[6]通过比较分析“行政发包制”“集权—分权”模型以及“中国的上下分治”理论,认为三者间存在一个共同的前提假设,即中央政府关于“治理效率—统治风险”的基本权衡,正如周雪光(2011)^[7]所指的“权威体制与有效治理之间的矛盾”。同时,在“治理效率”与“统治风险”之间,执政者对降低“统治风险”有着更为强烈的偏好。与之相对,“控制权”理论和“行

政包干制”则分别是各级政府间的剩余控制权分配组合形态^①和行政组织治理的本身特性及历史关系这两个维度来展开理论推导的,进而与“治理效率—统治风险”的考察角度一并形成了中国政府治理模式研究的3种不同进路。

进一步来看,诸多理论创新在丰富和拓宽相关研究进路的同时,也为探讨中国政府间关系及其治理模式提供了新的理论视角和分析概念。一方面,从现有理论的共性来看,虽然相关研究的具体进路不同,但既有论述均涉及一个共同的核心要素,即“授权”。如“行政发包制”强调央地政府关于剩余控制权和剩余索取权的分配,“控制权”理论更关注诸种控制权在各级政府间的分配与组合,“行政包干制”提出了“治权分割”“默许交换”“隐形授权”等概念,“集权—分权”模型将地方政府享有的剩余控制权多寡视为集权与分权的本质区别,“中国的上下分治”理论更是建立在治官权(中央政府)与治民权(地方政府)的分设基础上,这无疑为探讨中国政府间关系及其治理模式创设了新的理论思路,即“行政授权”。在授权的边界范围及其具体内容上,既有理论均是从“剩余控制权”这个维度上展开论述的。如“行政发包制”所提到的剩余控制权与剩余索取权分指中央政府保留的否决权、干预权和授予地方政府的经济激励权,“行政包干制”所说的剩余控制权是指上下级政府关于财政、人事和政务信息资源等属地控制权的默许交换,“控制权”理论则将目标设定权、检查验收权和激励分配权界定为剩余控制权的具体内容,“集权—分权”模型主要阐述的是激励权与考核权分配对中央政府提高治理效率和降低统治风险的作用,“中国的上下分治”理论更是把涉民事物的治理权归为地方所有(中央只掌握指导和监督权)。

另一方面,从现有理论的分歧上看,除研究进路不同外,既有理论在主体内容和核心概念上也存在明显分殊。首先,在主体内容上。“行政包干制”探讨的是行政体系的组成结构、内部组织关系

以及多中心角色是如何塑造了中国政府的治理模式,“控制权”理论阐述的是诸种控制权在各级政府间的不同分配组合与中国政府治理模式之间的演绎过程,“行政发包制”“集权—分权”模型侧重论述中央政府关于“治理效率—统治风险”的基本权衡对中国政府间关系及其治理模式的影响,“中国的上下分治”理论则着重探析这一权衡对中央政府处理与民众之间的关系以及这种关系在政府治理模式选择上的导向作用。其次,在核心概念上。除了“剩余控制权”的具体内容有所差异外,诸种理论在“治理效率—统治风险”解释变量的内涵界定上也存在明显区分。如行政发包制和“集权—分权”模型提到的“治理效率”是指地方政府在提高公共服务质量和降低行政治理成本方面的功效,“中国的上下分治”理论所指的“治理效率”则是治官权与治民权分设对中央政府治理成本和行政效率的回报;与之相对,行政发包制和“集权—分权”模型阐述的“统治风险”主要是指地方政府有可能脱离中央政府的控制所引致的潜在社会风险(社会紧张、不满或冲突等),“中国的上下分治”理论则认为“统治风险”来自政府与民众之间潜在或公开存在的利益冲突。

对既有理论进行全面比较,可以发现相关论述不仅为我们创设了一个很好的理论思路,即“行政授权”,其在研究进路、主体内容和核心概念上的分歧,也为我们构建中国政府治理模式的分析框架提供了有益参考。由此,本文拟从行政授权的理论视角出发,在将诸种剩余控制权界定为行政授权边界范围和具体内容的基础上,以重新概念化的“治理效率—治理风险”作为授权程度及其模式的控制变量,通过探讨不同授权程度及其模式下诸种控制权在各级政府间的分配组合形态,来建构中国政府间关系及其治理模式的分析框架,并以此揭示中国政府集权与分权并存的治理特征。需要说明的是,本文是在授权理论基础上展开论述的,与以往“效率—风险”论的研究进路

^① “控制权”理论,是周雪光将剩余控制权界定为目标设定权、检查验收权、激励分配权3个维度的基础上,通过探讨诸种控制权在各级政府间的不同分配形式,构建起来的关于中国政府治理模式的理论模型。

相同,都是将其视作中国政府间关系及其治理模式演变决定因素。不同点在于,授权理论的前提假设是正式组织内部的委托方具备控制代理人风险的能力,因此授权的主要目的是怎样利用激励手段提升代理人的工作成效。换言之,本文的“治理风险”实际是“治理效率”的派生目标,因为前者会直接损害到后者,与既有研究将“统治风险”作为“治理效率”的约束性条件有着本质区别^①。故本文讨论的是治理风险可控前提下,政府如何运用授权模式激励或规范代理人行动,以最大化提升治理效率。同时,本文所指的效率与风险是指行政系统中代理方完成委托任务时的治理效能和出现“道德风险”的可能,与既往研究的“治理效率—统治风险”明显区分。

二、理论基础：从授权到行政授权

作为提高组织和个体效能的管理方法,授权是企业管理学和组织心理学的一个重要理论课题^[8]。授权理论的一个基本假设是:只要激励得当,希望的结果就能达成。与“委托—代理”理论的前提相同,两者都建立在委托人和代理人之间的非合作博弈基础之上^[9]。换言之,委托人既可以授权也可以不授权,而代理人则可选择努力工作或消极对待,由此委托人和代理人之间会出现 4 种博弈结果(见表 1)。在此情形下,委托人希望达成 A 和 C 结果,抑或 B 结果可用纠偏问责的方式予以调整时也能接受,那么 D 结果无疑是其绝难接受的事实。因为这意味委托人将完全失去对代理人的控制,即一旦 B 结果无法调控而 C 结果又难以实现(D 结果发生),届时委托人只能另择代理人执行任务,如此不仅增加管理成本,还会有陷入恶性循环的风险,这显然有违授权的初衷。同样,对代理人而言,虽然享有一定自主权并不必然比受委托人控制好,但相比委托人的纠偏问责甚至取消授权,D 结果更是其需要竭力规避的,以防止因失去信任而被委托人彻底踢出局。基于博弈双方都避免出现 D 结果,授权理论下一个要解决的问题就是,怎样促使代理人按照自己的意志

行事? 一个显而易见的办法是,委托人可以通过制定严格的考核激励机制,来确保代理人按约完成任务。

表 1 授权博弈模型

授权博弈模型		委托人	
		授权	不授权
代理人	努力工作	A 结果	C 结果
	消极对待	B 结果	D 结果

此外,授权理论还提供了其他可行性方案。譬如:选择“委托人盟友”,即授权给与委托人理念相同的代理人执行任务;或委托人通过制定规则的方式,事先规定代理人的决策范围、执行程序以及质量要求,以此限制代理人的自由裁量权;甚至,当代理人做出的决策与委托人的意图相悖时,委托人也能够以取消制度的方式实现控制,从而重新考虑某项决策。显然,授权理论透露出了一个关键信息,如果委托人缺乏充足的监管时间和资源,那么适当限制代理人的自由裁量权也能够达成自己希望的结果。或者说,当授权出现 B 结果时,委托人只需保证不出现 D 结果即可。这一建立在授权模型基础上的重要推论带给我们深刻的启示,可以将这种理论思路运用到分析政府内部权威关系及其治理模式上。在此分析框架下,行政授权被视为政府分权和有效治理的一种主要形式,上级政府是否分权治理取决于下级政府完成任务的治理效率和出现道德风险的可能,分别对应博弈模型中的努力工作与消极对待,也即上级政府关于下级政府“治理效率—治理风险”的权衡。这里隐含了一个重要的前提假设,即上级政府(或委托人)具备控制代理人风险的治理能力。正如授权理论家所言,只要制定出足以保证委托人指导力和控制力的治理体系,就可以实现有效授权^[10]。

三、中国政府间关系及其治理模式：一个行政授权的理论视角

(一)行政授权的边界范围及其内容

根据上述理论思路,首先确定行政授权的边

① 所谓“统治风险”是“治理效率”的约束性条件,是指既有研究认为相比提高治理效率,执政者对降低统治风险有着更为强烈的偏好,也即将统治风险的大小视为政府集权或分权治理的主要决定因素^[5]。

界范围和具体内容,以事先厘清中国政府的内部权威关系。考虑到行政授权是政府分权治理的一种有效形式,可以从行政权分配层面来界定授权的范围和内容。那么,对于政府组织内部的委托人而言,哪些行政权是可以分配或授予的呢?既有研究给出的答案是,分权意味着地方政府拥有更多的实际控制权,而不是真正意义上的“确权”^[11]。换言之,在政府组织架构中,集权与分权的本质区别在于地方政府享有的剩余控制权多寡。这与授权理论中委托人能够控制代理人的前提表述不谋而合:委托人为提高管理效率授予代理人一定自由裁量权,并视代理人完成任务的工作成效和出现道德风险的可能决定是否继续授权,以确保对代理人的有效控制。显然,剩余控制权是行政授权不言自明的边界范围。与法律和制度赋予组织内部作为委托人对于代理人的正式权威相区别,“剩余控制权”是指法律与制度规定之外的属于委托人的权力。在治理实践中,上级政府为提高治理效率,往往会将一些控制权授予下级政府行使,以激励其完成治理任务,下级政府由此获得了事实意义上的自由裁量权,也即“实际控制权”。进一步来看,虽然剩余控制权是行政授权的边界范围,但正式组织内部的剩余控制权却包含诸多维度,如干预权、否决权、决策权、考核权及激励权等,而何种控制权才是行政授权的具体内容呢?

在此,本文借鉴“控制权”理论的划分,将以下4个维度的剩余控制权界定为行政授权的边界范围及具体内容。其一,目标设定权,即上级政府为下级政府制定任务目标的控制权。在实际运作中,目标设定可能由上级政府单方面安排或通过下级政府协商的方式进行。其二,决策部署权,即上级政府根据任务目标为下级政府部署路线方针或实施方案的控制权。之所以增加这部分剩余控制权,是出于治理实践的现实考量:在通常情况下上级政府只会给出一些大的路线方针,而将具体的实施方案交由下级政府自行裁定,但在某些情形下也可能会介入实施方案的制定,前者旨在

提高治理效率,后者意在控制代理人风险。其三,检查评估权,即委托人对代理人完成任务的情况进行检验和评估的控制权。检查评估权建立在目标设定权基础之上,与强调程序和规则的政府绩效考核不同,检查评估主要以下级政府的执行结果为导向,其目的在于确保下级政府能够按约完成任务。同时,区别与“控制权”理论,检查评估权既可以由上级政府掌握或分配给下级政府,但现实中也可能交由第三方行使。其四,实施激励权,即上级政府为促成下级政府完成任务而设置激励机制的控制权。具体到政策实践中,上级政府既可以根据检查评估结果实施相应的激励机制,也可能会将实施激励权授予下级政府行使,类似市场过程中高激励的外包形式。行政授权边界范围和具体内容的确定,不仅有助于我们透视中国政府的内部权威关系,也为后续通过分析不同授权程度及其模式下诸种控制权的分配组合形态,来构建中国政府间关系和治理模式的分析框架奠定了基础。

(二)行政授权程度及其模式的选择

以上,将剩余控制权的4个维度界定为行政授权的边界范围和具体内容,并初步提出诸种控制权在各级政府间是可以有不同分配组合方式的,但这些分殊的分配组合形式是由何种因素驱动的呢?对此,本文认为行政授权的程度及其模式决定了诸种控制权的分配组合形态。简单地说,行政授权程度越高(或在充分授权模式下),下级政府享有的控制权越多,反之授权程度越低(或在刚性授权模式下),则上级政府掌握更多的控制权。因此,这就需要回答以下问题:什么是行政授权程度及其模式的核心控制变量?授权理论给出的答案是,虽然授权可以提高组织和个体的效能,但有效授权的关键前提是委托人具备控制代理人风险的能力。换言之,委托人是否选择授权或授权程度的高低,取决于委托人对代理人“努力工作—消极对待”的基本权衡。本文将其经过一定的转换和发展并运用到行政授权领域,认为上级政府关于下级政府“治理效率—治理风险”的基本权衡决

定了行政授权的不同程度和相应模式,也即“治理效率—治理风险”是行政授权程度及其模式的核心控制变量。“治理效率”是指下级政府完成委托任务时的治理效能,包括提高治理质量和行政效率两个方面的内容;“治理风险”则是下级政府在执行任务过程中可能出现的代理人风险或“道德风险”,如政策敷衍、附加、阻截、利用乃至抵制和扭曲等执行偏离行为,它会直接导致治理质效下降。需要说明的是,本文的“治理效率”和“治理风险”是从授权理论中延伸而来的,前者既有行政发包制和“集权—分权”模型中提到的降低治理成本和提升服务质量,又有“中国的上下分治理理论”对行政效率的要求,而只提治理质效是因为其本身就与成本高度相关(一般来说,质量与成本正相关,效率和成本负相关);后者更强调代理人风险对治理质效的影响,与既有研究阐述的“统治风险”(因脱离控制引发的社会风险)明显区分。

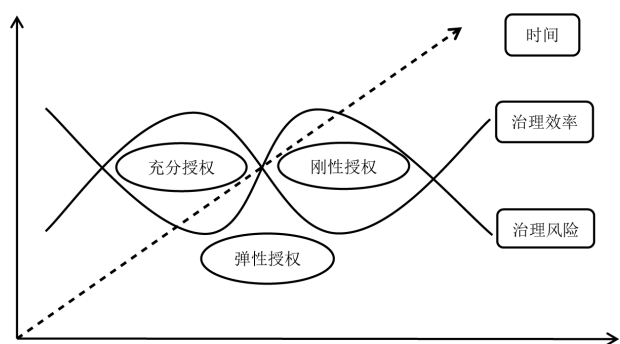


图1 基于“治理效率—治理风险”控制变量下的行政授权程度及其模式选择

基于此,可以根据“治理效率—治理风险”这一对核心控制变量来刻画行政授权程度及其模式的不同形态(见图1)。在这一模型下,上级政府可以充分授权也可以部分授权,而下级政府既可能按约完成治理任务,从而提升行政治理效率,也可能在执行过程中出现执行偏离的行为倾向,以致风险上升、效率下降。换言之,行政授权既可以提高治理效率,也可以引发代理人风险,从而导致治理效率降低。这里隐含了一个重要推论,即“治理效率”和“治理风险”是一对矛盾关系,通常会按

照相反方向变化,由此决定了上级政府关于授权程度及其模式的相应调整。具体而言,当下级政府能够按约推进任务目标,有助于提升治理效率,此时上级政府无疑会采取充分授权模式,以激励下级政府完成治理任务,体现的是高授权状态;而一旦下级政府出现执行偏离的行为倾向,由此产生代理人风险使得治理效率下降,上级政府则会选择刚性授权模式,通过压缩下级政府所属剩余控制权空间的方式实现控制,以降低治理风险、改善治理效率,体现的是低授权型态。值得注意的是,“治理效率—治理风险”是一种动态的权衡关系。以上只是从静态的角度对上级政府的授权程度及其模式进行了简要分析,在实际运作过程,行政授权更多体现的是动态的弹性授权形式。即上级政府根据“治理效率—治理风险”的权衡关系变化,不断地在充分授权和刚性授权模式之间跳进跳出,以确保政策目标得以实现。“充分授权”“刚性授权”和“弹性授权”分属授权理论中的不同授权方式,简单地说前两者是授权方式的基本类型,其区别在于代理人享有的自主权多寡,而后者是对前两种授权类型的复杂综合。此处不再赘述。

(三)行政授权与中国政府治理模式

在确定行政授权核心控制变量的基础上,下一步就可以通过探析不同授权程度及其模式下各级政府间关于剩余控制权的分配组合形式,来构建中国政府间关系及其治理模式的分析框架(见表2),并以此揭示中国政府治理的核心特征。其理论逻辑是,行政授权作为政府分权治理的一种有效形式,授权与否或授权程度的高低取决于上级政府关于下级政府“治理效率—治理风险”的基本权衡,而授权程度及其模式的选择又会影响到授权边界范围及其内容中诸种剩余控制权在各级政府间的分配组合形态,从而导致了中国政府间关系及其治理模式的相应变化。在这一逻辑框架下,中国政府“集权—分权”悖论的治理特征可以被理解为行政授权程度及其模式的动态调整,也即“集权”或“分权”治理的核心区别在于行政授权

表2 行政授权理论视角下中国政府间关系及其治理模式的演变过程

核心控制变量		“治理效率—治理风险”动态变化	效率降低、风险提高	效率提高、风险降低
授权程度及其模式		弹性授权	刚性授权	充分授权
控制权分配	目标设定权	委托方或协商	委托方或协商	委托方或协商
	决策部署权	委托方或代理方	委托方	委托方或代理方
	检查评估权	委托方或第三方	委托方或第三方	委托方或第三方
	实施激励权	委托方或代理方	委托方	代理方
政府治理模式		科层制、运动型治理、行政发包制、项目制	科层制、运动型治理	行政发包制
政府治理特征		“集权—分权”并存	集权	分权

程度及其模式的阶段性变动。为了便于阐述本文的理论思路,借鉴“委托—代理”理论中关于“委托方”和“代理方”的概念表述,分别对应行政组织内部的上下级政府及其职能部门。需要说明的是,虽然在中国层级式治理结构中,代理方接受委托方的治理任务后也可能将其继续委托给下属政府或部门执行,此时原本的代理方就变成了中间方,但这里本文并不准备引入“中间方”的概念,不仅仅是出于简化理论模型和框架构建的研究考量,而是因为中间方仍是相对委托方而言的代理方,同样适用本文提出的分析框架。

首先,从静态层面分析。当代理人能够按约推进任务目标,即授权可以提高治理效率时,委托方会采取充分授权模式,将具体实施方案的决策部署权与实施激励权下放给代理人,只保留一定的目标设定权和检查评估权,以激励和促使代理人达成治理目标,体现的是分权治理特征下高授权型的行政发包制治理模式。而一旦代理人出现执行偏离行为或道德风险,以致治理效率下降,此时委托方则会选择刚性授权模式,从而将之前授予代理人的部分决策部署权和实施激励权暂时或正式收回,以控制代理人风险进而改善治理效率,体现的是集权治理特征下低授权型的科层制与运动式治理模式。需要指出的是,科层制与运动式治理分属常规和超常规运作两种治理模式,本文将一起放在刚性授权类型下分析,是出于两者有着相似的控制权分配形态和治理目标考虑的。一方面,在控制权分配上。科层制和运动式治理都强调集权(压缩代理人的实际控制权),以严格的程序规则促使代理人按章办事,甚至后者还会

在科层运作的基础上添加政治驱动力,以强约束、强激励的形式驱使代理人落实责任,也即“科层其内、运动其外”^[12]。另一方面,在治理目标上。注重程序规则的科层制虽不利于提高行政效率(增加治理成本),但能够有效控制代理人风险以提升治理质量,而运动式治理则意在通过政治动员来集中力量办大事,其目的在于提高治理效率,即两者都是以牺牲治理成本的方式去改善治理质效,不同的是前者旨在质量,而后者更偏向效率。

其次,从动态层面来看。在治理实践中,委托方关于代理方“治理效率—治理风险”的权衡关系是随着任务推进过程不断变化的,这就需要委托方适时调整授权的程度及其模式,从而通过对诸种控制权分配组合形式的相应调适制定出恰切的治理模式,以有效应对复杂多变的治理形势。这意味着,中国政府间关系及其治理模式更多体现的是一种弹性授权下的集权与分权并存的核心特征。换言之,中国政府治理体制是在充分授权型的行政发包制和刚性授权型的科层制、运动型治理等模式之间应时顺势调整而成的。这里需要着重解释项目制^①下委托方和代理方的互动博弈过程。根据委托方授权程度及其模式的不同,博弈双方关于诸种控制权的分配组合形式大致可以分为以下3种:一是类似科层制管理。委托方掌握所有控制权,以确保专款专用,如农村专项救助。二是与行政发包制相像。委托方保留目标设定权和检查评估权,而将决策部署权和实施激励权下放给代理人,以激励代理人完成专项任务,如农村基础设施建设。三是托管式或自治式治理。除目标设定权外,委托方可能将其他控制权连同资金和

① 所谓项目制是指在财政体制的常规分配渠道和规模之外,以专项化资金的方式自上而下的进行资源配置的一种特定治理形式。

任务一并授予代理方,如退耕还林政策^[13]。正是考虑到项目制下诸种控制权有着更为多样化的分配组合形式,本文才将其纳入弹性授权模式下分析。

四、中国贫困治理模式的转型:一个典型案例实证

(一) 中国贫困治理模式转型的不同阶段

改革开放以来,中国贫困治理模式经历了由救济式扶贫到开发式扶贫再到精准式扶贫直至攻坚式脱贫的转变,并由此在反贫困领域取得了杰出成就。直至今日,中国已全面消除绝对贫困,实现了由绝对贫困到相对贫困治理的伟大飞跃。这不禁追问,中国政府何以取得显著的贫困治理成效,或中国贫困治理模式转型背后蕴含了怎样的因果逻辑?对此,本文尝试从行政授权的理论视角给出答案,并以此验证上述提出的关于中国政府间关系及其治理模式的分析框架。首先,运用政策范式的理论框架,将中国贫困治理模式的变迁历程大致分为3个阶段(见表3),以为后续探寻不同范式阶段下贫困治理模式转变的内生逻辑奠定基础。作为分析政策演变的一种理论框架,政策范式主要与政策问题、政策目标以及政策工具联系在一起。改革开放以后,农村贫困治理形势发生了急剧变化。一方面受城乡不平衡发展的影响,农村出现了大量的贫困人口,且贫困人口温饱问题日渐凸显;另一方面农村社会救助制度发展相对缓慢(如2007年农村低保制度才正式建立),而救助标准又普遍偏低,此时单纯依靠常态化救济手段(主要依赖农村五保制度)已无从解决大规模的农村贫困问题。在此背景下,为尽快解决农村贫困人口的温饱问题,中国开启了有组织、有计划的大规模农村扶贫开发工作(1986年国务院贫困地区经济开发领导小组成立),开发式扶贫模式由此确立。在这一时期,以农村低保为主的社会救助体系得以逐步完善,并与区域扶贫开发一起构成了农村贫困治理的“双轮驱动”机制。与救济式扶贫展开的“输血式”救助不同,开发式扶贫旨

在通过区域经济发展来带动贫困人口脱贫,强调的是“涓滴效应”。

但随着时间的推移,开发式扶贫在提高贫困治理效率的同时,也面临着新的挑战。一方面,经济减贫效益日趋减弱,“极化效应”却不断增强^[14],再以“大水漫灌”式的粗放扶贫不但难以使政策和资金惠及到剩下的贫困群体,反而会进一步加大地区贫困差距,急需制定更为精准化的扶贫措施加以调整^[15];另一方面,长期依靠区域经济发展的属地治理实践无疑也增加了代理人风险,如瞄准偏离、政策叠加、挤占挪用资金乃至贪污腐败等执行失控问题愈发凸显,从而制约了贫困治理质量的提升。正是在此背景下,扶贫开发工作才开始转入“巩固提升”的精准式扶贫阶段^①,其目的在于运用“靶向思维”和数字技术来降低代理人风险,进而提升贫困治理质量,如“六个精准”的提出明显体现了这一政策取向。与之相对应,精准扶贫在充分发挥其政策功能之时,也使得贫困治理形势再次发生变化。一方面,强调精准化治理固然可以有效控制代理人风险并改善贫困治理质量,但短时间内却无法迅速提高贫困治理效率,以加快贫困人口的脱贫进程;另一方面,伴随精准扶贫战略的开展,集中连片特困地区开始成为脱贫成功与否的关键所在,这些地区贫困程度深、减贫成本高、脱贫难度大,以致实现脱贫目标时间紧任务重。这意味,中国贫困治理工作从此进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺期,急需采取超常规举措(“集中作战”)进一步提升贫困治理效率,以确保打赢脱贫攻坚战。借助政策范式的理论框架,以政策问题、政策目标和政策工具为分析视角,将1986年以来中国的贫困治理模式划分为开发式扶贫、精准式扶贫和攻坚式扶贫3个范式阶段。下面着重探讨不同范式阶段下中国贫困治理模式转型的内生动力和行为逻辑,并运用本文构建起的分析框架对此进行深度解剖,以阐明本文的研究意义。

① 我国扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。参见:中国农村扶贫开发纲要(2000—2010)[EB/OL]. <http://www.gov.cn/>.

表3 改革开放以来中国贫困治理模式转型及其内在机理

治贫模式	1986—2010 年	2011—2015 年	2016—2020 年
	开发扶贫	精准扶贫	攻坚脱贫 + 精准扶贫
具体措施	区域经济开发 农村社会救助	精准识别 精准管理 精准帮扶 精准考核	政治动员 集中作战 责任到人 精准治理
治理目标	提高治理效率	降低治理风险、提高治理质量	进一步提升治理质效
授权模式	充分授权	刚性授权	刚性授权
控制权分配	委托方： 目标设定权、检查评估权 代理方： 决策部署权、实施激励权	委托方： 目标设定权、决策部署权、 检查评估权、实施激励权 代理方： 政策落实	委托方： 目标设定权、决策部署权、 检查评估权、实施激励权 代理方： 政策落实、责任落实
治理模式	行政发包制	科层制	运动式治理
治理特征	分权	集权	集权

(二)中国贫困治理模式转型的内在机理

根据本文提出的分析框架,认为中国贫困治理模式之所以出现几次大的转型,其根源在于政府组织内部委托方关于代理方“治理效率—治理风险”的动态权衡。改革开放以后,面对大规模的农村贫困人口,如何快速解决贫困人口的温饱问题成为政府贫困治理的重心所在。显然,站在中央政府的立场,通过区域经济开发将减贫任务层层委托给基层政府执行,从而使贫困治理与属地经济建设捆绑在一起形成“涓滴效应”,则无疑是一个比较高效的策略选择。这时委托方关于代理方可能出现的治理风险考量在很大程度上已让位于其对治理效率的政策需要。此从开发式扶贫政策实施以来中国政府间关系变动和行政治理特征中可窥见一斑。首先,在内部权威关系上,由中央多部门组成的扶贫开发领导小组成为贫困治理的委托方,拥有主导扶贫开发政策过程的诸种控制权,而基层政府及其职能部门则构成事实上的代理方,负责落实中央政府拟定的扶贫规划。其次,在控制权分配上。委托方保留目标设定权和检查评估权,并通过地方政府将实施激励权与部分决策部署权连同治理任务一并下放给代理方执行,代理方从而享有了较大的自由裁量权,如制定贫困对象瞄准细则和组织扶贫项目资金分配等。最后,在政府治理模式上。开发式扶贫旨在依靠区域经济开发来实现“造血式”脱贫,并通过充分授权模式来提升代理方的治理效率和工作热情。前者体现了市场机制下的“涓滴效应”,后者则是行

政学领域中政府分权治理的一种有效形式。由此表现出行政发包制治理模式的显著特征,即在行政组织内部嵌入市场发包制的“灵魂”。

与之相应的是,开发式扶贫在发挥其经济减贫功能的同时,也使得农村贫困治理形势再次发生变化。一方面,受经济减贫策略的影响,农村贫困人口的温饱问题虽得以有效缓解,但解决温饱问题不平衡、不稳定、标准低的状况亦相应凸现,贫困治理质量有待进一步改善;另一方面,长期依赖地方治理的行政发包制,使得政策实践过程中产生了一系列执行偏离问题,由此引发的代理人风险也极大制约了贫困治理质量的提升。也正因此,精准扶贫战略才应势而生,扶贫工作就此进入“巩固提升”的新阶段。首先,在授权类型上。中央政府采取刚性授权模式,将之前授予的实施激励权和部分决策部署控制权正式收回,以确保代理方能够按照既定规则(精准扶贫工作机制)来落实分解到的目标任务,从而最大限度地提高贫困治理质量。其次,在控制权分配上。除拟定“十二五”整村推进战略目标外(目标设定权),中央政府还出台了包括健全驻村干部帮扶机制、完善扶贫开发统计与贫困监测制度、创新扶贫资金管理机制以及改革贫困县考核机制等在内的政策方案,从而通过制定一系列规章制度强化了决策部署权、实施激励权以及检查评估权,其目的在于压缩代理人的实际控制权,以促使代理人按章办事。最后,在政府治理模式上。精准式扶贫意在运用技术手段与制度化程序实现精准治理和科层运

作,前者重在提升治理质量,后者指向降低治理风险。

随着精准式扶贫的不断推进,政府贫困治理效率和治理风险均发生了深刻变动。一方面,在精准扶贫的战略指引下,农村贫困治理质量虽有显著提升,但贫困治理效率却相对减缓。尤其是到 2015 年年底,扶贫开发开始进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺期,面对减贫成本更高、脱贫难度更大的剩余贫困群体,急需创新治贫思路以提高效率,进而促成全面建成小康社会。另一方面,强调程序和规则的科层运作,固然可以有效控制代理人风险,但并不意味执行偏离问题就此迅速消除,扶贫工作中仍存在一些不科学、不适应、不持续的现象,从而在一定程度上削弱了贫困治理效率。在此背景下,为进一步提升贫困治理质效,中国开启了为期 5 年之久的“脱贫攻坚”战,扶贫开发转入集中作战的历史新阶段。首先,将“脱贫攻坚”视为一场战役,并将其当作重大政治任务来抓,不仅代表了中央的最高意志,也在以往的精准扶贫工作机制中增加了新的政治驱动要素,也即“科层其内、运动其外”。其次,中央政府成为新一轮扶贫开发工作的委托方,负责大政方针和重大决策部署(如印发“十三五”脱贫攻坚规划等),并通过层层签订“责任书”和建立专门考核体系的方式强化检查评估权和实施激励权,如“责任到人”、督查巡视、第三方评估、中央约谈、事后追责以及晋升激励(“就地提拔”)等,以强约束、强激励的形式促使代理人落实责任。最终,在政府治理模式上,呈现出刚性授权形态下运动式治理“自上而下、政治动员”的鲜明特征^[16]。

五、结论与讨论

本文试图从行政授权的理论视角,提出一个中国政府间关系及其治理模式的分析框架,以此揭示中国政府治理的“集权—分权悖论”特征背后的因果逻辑。在此理论视角下,行政授权被视为政府分权治理的一种有效形式,授权与否或授权程度的高低取决于行政组织内部委托方关于代理方“治理效率—治理风险”的动态权衡,而行政授权程度及其模式又决定了授权范围及其内容中诸

种剩余控制权的分配组合形态,从而塑造出相应的中国政府间关系及其治理模式。也就是说,在实际运作过程中,正式组织内部委托方关于代理方“治理效率—治理风险”的权衡关系是随着任务推进不断变化的。这就需要委托方适时调整行政授权程度及其模式,从而通过对诸种控制权分配组合形式的相应调适制定出恰切的治理模式,以有效应对复杂多变的治理形势。也正因此,中国政府间关系及其治理模式才呈现出一种弹性授权型的“集权—分权”并存的核心特征,即委托方根据代理方“治理效率—治理风险”的动态变化,不断地在充分授权型的行政发包制和刚性授权型的科层制、运动型治理等治理模式之间跳进跳出,以确保治理目标得以实现。同时,这里的委托方和代理方既可以是纵向条线下的各级政府职能部门,也可以是纵向块块关系下的不同层级政府。从这一层面来看,本文提出的分析框架是对“控制权”理论(条条维度)和“行政发包制”模型(块块维度)的综合和改进,它适用于政府组织内部多个委托方与多个代理方的复杂博弈情形,有助于打开中国政府条块关系的“黑箱”。为了进一步验证本文提出的分析框架,本文将改革开放以来中国贫困治理模式的转型作为一个典型案例,并运用该分析框架实证探讨贫困治理模式转型背后的内生动力和行为逻辑,以此来说明本研究的学术价值和现实意义。

需要指出的是,本文提出的分析框架是建立在授权理论基础上的,其理论前提是委托人具备控制代理人风险的能力。因此,本文主要探讨的是在治理风险可控的情境下,政府如何运用授权模式来激励或规范代理人行动,以最大化的提升治理效能。换言之,本文的“治理风险”实际是“治理效率”的派生目标,认为政府的主要目标是为了改善治理效率,与既有研究将降低“统治风险”作为提高“治理效率”的约束性条件明显区分。原因在于,理论建构的解释变量内涵不同。本文所指的“治理风险”是指代理人出现执行偏离行为或“道德风险”的可能,与以往研究阐述的“统治风险”(因脱离委托人控制导致的社会风险)有着本

质区别,即前者会导致治理效率下降而后者会威胁政府统治。同时,本文的“治理效率”是指代理人完成委托任务时的治理效能,包括治理质量与治理效率两方面内容,是对既有理论提到的降低治理成本、提高服务质量和行政效率的综合。这意味着,与既有理论的分析思路是存在差异的。以本文开头提到的问题为例,既有研究假设执政者在“治理效率”与“统治风险”之间对后者有着更为强烈的偏好,故对风险较高(国防科技、公共危机等)与风险较低(食品监管、专利保护等)的项目,政府会分别采取集权(降低统治风险)和分权治理(减少治理成本)的方式加以应对,由此导致前者成功(中央直管)而后者相对失败(监管不力)。对此,本文是从治理效率层面考虑的,即前者需要大规模治理资源的集中动员和统一调配,委托给地方不利于提升治理质效,而后者则可以通过分权治理来降低治理成本,即功成与否是由集权(举国体制)和分权(执行偏离)治理造成的。正如近年来环境治理之所以好转,是其与贫困治理的演变过程相似,即代理人风险上升以致治理质效下降,从而引起国家的重视和介入,有别于既有研究强调的中央对地方治理不力引发的社会风险调控。

参考文献:

- [1]周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):6-17.
- [2]曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究,2011(1):1-40.
- [3]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):71-81.
- [4]张静.行政包干的组织基础[J].社会,2014,34(6):85-97.
- [5]周雪光.行政发包制与帝国逻辑——周黎安《行政发包制》读后感[J].社会,2014(6):39-51.
- [6]曹正汉.统治风险与地方分权:关于中国国家治理的三种理论及其比较[J].社会,2014(6):52-69.
- [7]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[J].开放时代,2011(10):67-85.
- [8]TOBY D WALL, STEPHEN J W, DESMOND J L. Empowerment and Performance [M]// COOPER C L, ROBERTSON I T. International review of industrial and organizational psychology 2004, Volume 19. John Wiley & Sons, Ltd, 2004(1): 1-46.
- [9]BENDOR A J, HAMMOND G T, Theories of delegation [J]. Annual review of political science, 2001, 4(6): 235-269.
- [10]斯托克.地方治理研究:范式、理论与启示[J].浙江大学学报(人文社科版),2007(2):9-10.
- [11]周黎安.再论行政发包制:对评论人的回应[J].社会,2014(6):98-113.
- [12]魏程琳,赵晓峰.常规治理、运动式治理与中国扶贫实践[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(5):58-69.
- [13]周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015(2):82-102.
- [14]赫希曼.经济发展战略[M].北京:经济科学出版社,1991(7):166-180.
- [15]汪三贵,郭子豪.论中国的精准扶贫[J].贵州社会科学,2015(5):147-150.
- [16]周飞舟,谭明智.“责任到人”的治理机制及其作用——以脱贫攻坚战为例[J].学海,2020(3):49-57.

(本文责编:海洋)