管区设置与基层政府的政策执行力强化机制
——基于 L 镇管区设置的经验阐释

陈文琼
(华中科技大学 公共管理学院,湖北 武汉 430074)

摘要: 基层政府的政策执行力增强必须有效解决基层政府内部对人的动员问题和乡村之间的衔接问题。管区设置包括四个方面的内容,分别是以"管区考核"为路径的人事晋升方式、以"管区"为平台的干部培养方式、以"管区"为政策执行中枢的乡村衔接方式和"管区干部"推动下的乡村关系紧密化。管区设置从责任追究明晰化上增大了基层政权向基层干部施加执行压力、进行动员的空间;从加深基层干部对农村的把握上提高了政策执行者的执行能力;从信息对称化上提高了政策执行方案的有效性;从紧密化同村干部间的关系上确保村民自治与基层行政保持目标一致,整合政策执行所需的信息、权威等乡村治理资源,同时强化政策执行过程中的监督。

关键词: 基层政府;政策执行力;管区设置;内部动员;乡村衔接
中图分类号: D035.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000 - 579(2016)02 - 0064 - 09

The Establishment of District and the Strengthening Mechanism in the Policy Execution of Local Governments
——Based on the Experience Interpretation of the Establishment of District in L Town

CHEN Wenqiong
(College of Public Administration, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei 430074, China)

Abstract: The policy execution of local governments must effectively solve two problems: the mobilization of local governments to people and the connection between rural areas. The establishment of district includes four aspects: the personnel promotion path by "assessment of district", the way for the cadres training taking "district" as the platform, the way of rural connection taking "district" as the maincenter of the policy execution and the close relationship between rural areas driven by "district cadres". The establishment of district increases the political power of grassroots regime's bringing pressure to bear on the local cadres and mobilizing to the local cadres from the perspective of accountability transparency, improves the ability of policy implementors from the perspective of deepening the local cadres' understanding of the rural areas, improves the effectiveness of policy implementation from the perspective of information symmetrization, makes sure that the villager autonomy and the grassroots administration keep consistent, integrates rural governance resources which the policy execution needs, such as information, authority, etc., and at the same time strengthens the supervision in the process of policy implementation from the perspective of establishing the close rela-

收稿日期: 2015 - 11 - 10
作者简介: 陈文琼(1989 -),女,湖北荆门人,华中科技大学公共管理学院博士研究生。研究方向为基层治理与公共政策。

tion with the village cadres.

Key words: local governments; policy execution; establishment of district; internal mobilization; rural connection

一、问题提出: 基层政府的政策执行力

(一) 问题提出

2006 年,时任国务院总理温家宝同志提出的"建立健全行政问责制,提高政府执行力和公信力"[1]在国内学界掀起了以"政府执行力"为主题的研究。广义的政府执行包括政府行政的全部内容,狭义的政府执行指的是政府组织实现其既定目标、贯彻国家意志的行动。[2] 西方关于政府执行力的研究要早得多,它是公共行政学领域的核心议题,可追溯到古德诺开创"政治与行政二分法"原则并提出"政府的职能是负责执行国家意志"[3](p21-22)之时; 而后韦伯于其"科层制"中进一步将政府组织塑造为忠实执行国家意志的纯理性的执行机器。[4](p58-66)

莫勇波将"政府执行力"定义为"作为政府行政管理上的政府执行力,可解释为在政府组织内所存在的通过准确理解政府的目标及方向和精心设计方案、实施方案,并对政府的各种组织资源包括人财物、信息、法例、制度等进行集中有效的使用、调度和控制,从而有效地执行实施政府的公共政策、决策、法令、战略、计划以及完成政府既定目标的政府内在的能力和力量,"[2] 本研究将采纳莫勇波对"政府执行力"的界定。

农业人口占全国人口的大多数是我国的基本国情,我国耕地保护政策中的占补平衡、增减挂钩,计划生育政策,2006 年全面取消的税费政策,近年来推进的包括农地确权在内的"农村产权制度改革",2003 年左右启动的农村低保政策,2008 年推动的新农村建设等等都是从中央下来的需要基层政府执行落实的公共政策; 此外各省市城镇化过程中的土地扩张和其他一些在国家大的政策导向下自行出台的文件,如浙江省 2014 年出台针对农村私搭乱建的"三改一拆"政策、针对农村环境提出的"五水共治"政策,山东省近几年全省推进的农村"两区重建"政策和"全省城乡环卫一体化"政策等等,这些与农村直接相关的政策也要由基层乡镇政府来承接。但基层乡镇政府在执行政策时具有上级政府所没有的特殊性,上级政府在落实政策时可根据行政命令,即通过压力型体制将政策执行压力在政府内部自上而下地传递,上级通过"地方官员晋升锦标赛模式"调动下级官员的积极性,[5] 而基层乡镇政府是压力型体制的末端,又是"目标责任制"体制层层加码之政策任务的最终落实者,且需直接面对"位于非程式化运作的乡村社会",[6] 村民自治阻断了乡镇政府将压力向下传递的体制路径,因而"基础性权力弱小、行政资源匮乏"的基层政府必须独自承受和化解政策执行的压力,因此对基层政府政策执行力的讨论就具有特殊的重要性。

本研究以对山东 L 镇为期 20 天的经验调查为基础,试图回答以下四个问题,首先是基层乡镇政府如何在"公务员隐形不作为"[7] 的情况下调动政府内部工作人员的积极性; 其次,如何培养基层干部在乡村社会进行政策执行的能力; 再次,如何在基层政府和村庄社会之间进行衔接,将政策执行的压力传递到村庄社会; 最后基层乡镇政府的这些做法如何作用于其政策执行力。

(二) 文献回顾

1. 乡村治理困境与基层政府政策执行力软化。后税费时期以来,国家与农民的关系从资源汲取向资源输入转变,许多乡镇不再有将基层政权下沉至村庄的动力和必要,从而导致基层政权"悬浮化",[8] 乡村两级的联系日益松散,加上以税费和"三提五统"的征收与村级截留等为利益纽带的乡村利益共同体解体和村民自治的制度安排截断了基层政权调动村干部工作积极性路径,从而导致乡村治理不仅无法摆脱税费时代的合法性危机,反而向更为复杂的治理性困境转变,[9] 进而使基层政府的政策执行力软化,而不得不采取各种策略性的手段推行政策、化解政策执行压力。

2. 策略化治理与基层政府政策执行压力的化解。以税费取消、国家资源下乡为背景,贺雪峰在乡村之间找到八类乡村治理中的行动主体,整理出五对主体之间的相互关系,并特别强调了随国家资源下乡而参与进来的"灰黑势力"这一行动主体依靠其强大的"摆平"能力和地方政府合作从而对资源具有极强的吸附能力,导致国家资源"内卷化",进而指出乡村治理的困境从乡村利益共同体向乡村治理内卷化转变。[10] 但是"灰黑势力"介入乡村治理是以"农民集体行动能力"缺位、以较为充足的经济资源为前提的,多数村庄并不具备吸引"灰黑势力"介入乡村治理的条件。欧阳静指出后税费时代运作于官僚制、压力型体制与乡土社会三元结构之间的乡镇政权采取"工作组"这一"去科层化"的组织方式来确保政策的落实,以运动式治理、非程式化治理、正式权力的非正式运作和形式主义文牍化等"策略主义"的方式为运作逻辑,以此来化解基层政府的政策执行压力;但是,"策略化治理"在短时间内增强基层政府执行力的同时也给基层治理乃至社会稳定埋下了风险,因此其并非长久之计,而必须重视与重建"乡镇政权自身运作的结构"。[11]

3. 基层政府执行力的三个内涵。以莫勇波对"政府执行力"的界定为基础,李平、廖完方对"政府执行力"的内涵做了三个层次的分解,分别是"作为政策执行主体的政府、在政策执行落实过程中所反映出来的政府组织的整合力以及作为衡量指标的政策执行效果"。[12] 据此,衡量基层政府政策执行力的三个关键要素分别是,作为政策执行主体的基层政府官员所具备的执行能力和执行意愿、体现基层政府组织整合力的乡村之间的有效衔接以及作为衡量指标的涉农政策执行效果。

二、研究框架:管区设置与基层政府的政策执行力强化过程

调查发现,山东省 Z 市 L 镇保留了税费时期就设有的作为基层乡镇政府派出机构直接管理村庄的"管区",至今"管区"在基层政府的政策执行中仍然发挥着"千条线、一根针"的重要作用。"管区"是乡镇政权结构的一个部分,是基层政权下沉的常设机构,其增强基层政府政策执行力的机制与"策略化治理"和"乡村治理内卷化"有着质的区别。L 镇通过相对完善的管区设置来确保政策被有力地执行。这种管区设置包括四个方面的内容,即以"管区考核"为路径的人事晋升方式、以"管区"为平台的干部培养方式、以"管区"为纽带的乡村衔接方式和"管区干部"推动下的乡村关系紧密化。管区设置提高了政策执行主体的能力和意愿,整合了政策执行所需的信息、权威等乡村治理资源,确保各项涉农政策顺利落地,同时加强了政策执行过程中的监督,也即基层政府的政策执行力得到强化(参见图 1)。

(一)执行主体的能力和意愿的强化机制

莫勇波指出"政府执行力的主要构成要素及影响因素包括政府执行主体、执行资源、执行制度以及执行环境,各要素之间的优化组合,有利于政府执行力的生成及提高"。[2] 基层政府增强其政策执行力的第一个环节在于对政府内部的工作人员进行动员,"地方官员晋升的锦标赛模式"和"目标管理责任制考核"[13] 是对政府官员进行激励的两个基本的解释框架,但是这种晋升锦标赛的模式和目标责任考核在同一级的政府间和同性质的部门之间更容易开展,因为考核对象的任务具有同质性是考核公平、从而有效动员的基础。

1. 考核内容同质化。具体到基层政府而言,想要通过目标责任考核来调动政府内部成员的积极性,必须首先做到使考核对象的具体考核内容同质化。而基层政府的职能部门设置和以"中心工作"划分"工作组"的设置都不能满足这一要求。政策不同质不仅意味着执行难易程度不同,政策不同质还使得考核标准模糊化。以计划生育政策和"维稳"政策为例,在现有条件下计生部门难以在全镇范围内杜绝计划外生育的现象也很难确保社会抚养费用能按时收缴,同样信访部门也难以做到全镇范围内无一例"进京访"或"越级访"或"缠访",即很难根据明确的指标来衡量各部门的负责人谁的工作完成得更出色。考核标准的模糊化使考核结果的公平性大打折扣,从而挫伤政策执行者参与考核竞争的积极性,进而影响考核的动员效果。反之,考核内容同质化有助于调动政策执行者的执行意愿。

2. 责任追究明晰化。许多政策需要部门间的合作,比如农村宅基地管理就需要国土所和城乡建设

规划办公室之间的合作，而合作往往容易滋生部门之间相互推诿、责任划分不明晰，从而难以通过明晰的责任追究向各部门有效转移政策执行的压力，进而难以达到基层政府内部进行有效动员的效果。

3. 提升执行主体的素质。政策执行主体的素质要求是多方面的，其中执行主体对执行对象的了解和对政策执行环境的把握是制定出有效执行方案的基础，因此也是执行主体素质要求的关键。对于基层政府的执行主体而言，其执行素质的关键要素在于对乡村社会的深刻了解和把握，而实现这方面素质提升的关键在于从广度和深度上加强与乡村社会之间的互动。

（二）政策执行所需的人力、信息、权威等资源的整合机制

基层政府所具有的行政资源极为有限，其所具有的基础性权力弱小，这些特征与基层政府身处压力型体制和层层加码的目标管理责任制底端所肩负的高指标、多任务形成强烈对比，这一对比是对基层政府政策执行力的挑战。因此，基层政府必须在乡村之间找到一个有效的衔接方式，来整合乡村治理中各个环节的信息、人力和权威资源，整合乡村两级各自在政策执行过程中所需的资源。由于行政资源的匮乏以及乡土社会的特殊性，乡镇政权不可能取代村民自治，而必须依赖村干部落实政策，因此就必须通过适当的衔接方式，将村干部所具备的“连带式制衡”的能力及其背后的“村庄社会的治理资源”[14] 纳入政策执行需要整合的资源之中。

（三）基层政府政策执行过程中的监督强化机制

政策执行过程中的监督力量是防止政策执行流于形式、防止“政策执行偏差”保证政策执行落实效果的关键要素。王荣武、王思斌通过对乡村干部之间的关系进行讨论，区分出几种乡村干部之间交往的类型，即“上、下行工作交往”和“上、下行私人交往”，并在描述这几种类型的交往特征之上建构了乡村干部之间的交往结构，认为在 1990 年代的河南存在一种乡村利益共同体，这种利益共同体削弱了政策监督。[15] 董强、李小云则以计划生育政策的执行为例，直接指出在“压力型体制”和“地方官员晋升锦标赛”的模式下，政策执行过程中的监督受到政府间和乡村利益共同体的影响而软化。[16] 基层政府政策执行过程中的监督强化与基层政府向作为政策执行者的基层干部转移政策执行压力的程度、与基层政权对村民自治的政策执行和落实情况的真实把握程度以及基层政府调动村干部的积极性的程度等因素紧密相关。

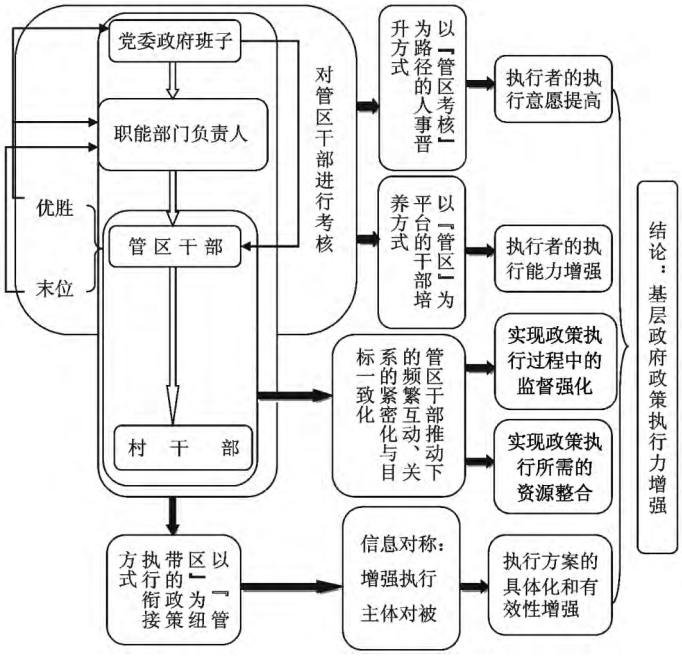

图 1　基层政府政策执行力在管区设置路径下的强化机制

注:图 1 呈现出来的内容为全文的研究框架,为方便理解,将在下文中再用两个图(即图 2 和图 3)对该图进行辅助性说明。

下文将围绕图 1 展示出来的"基层政府政策执行力在管区设置路径下的强化机制",对管区设置的四个内容——即以"管区考核"为路径的人事晋升方式、以"管区"为平台的干部培养方式、以"管区"为纽带的乡村衔接方式和"管区干部"推动下的乡村关系紧密化——以及各自与基层政府政策执行力强化之间的逻辑链条做具体展开。

三、L 镇的管区设置与政策执行

L 镇的管区是乡镇政权的常设派出机构,是大集体时代以来的制度延续。L 镇将全镇 154 个行政村根据地域相邻原则划分为 13 个管区,每个管区安排 2 名专职的管区干部,分别称为管区书记和管区副书记,其中管区书记是管区的第一责任人。管区干部在管区内有驻地,或者是原来比较破旧的办公室、或者是管区内某个中心村的村委会办公室,除了乡镇组织开会管区干部的其余工作时间都在管区内。此外,13 位管区书记都是基层政府的中层干部,即他们与各职能部门的负责人都属于基层政府的骨干力量,其中有 3 位直接是党委政府的班子成员担任的,由此可见管区于基层政府的重要性。

(一)政策执行中以"管区"为纽带的乡村衔接

1. 以"管区"为中枢的政策执行。L 镇在政策落实上采取"千条线、一根针"的工作方法,即任何与管区相关的政策管区干部都有义务去执行(参见图 2)。但是这并不意味着管区在行政级别上的地位低于职能部门,而是与其平行的。管区干部直接接受党委政府班子成员的领导,负责执行党委政府的"中心工作",如"城乡环卫一体化"、"两区重建"等,此外还要配合各职能科室部门的常规工作,如配合计生办的监督计划外生育行为、配合民政办把关"低保评议"工作、配合组织办的村庄选举工作、配合信访办的"维稳"工作、配合经管站的"三资"管理和农地确权工作、配合城建办的私房建设和严禁私搭乱建工作等等。同时各个办公室并不能直接指挥管区干部,而只能通过党委政府班子寻求与管区干部之间的合作。

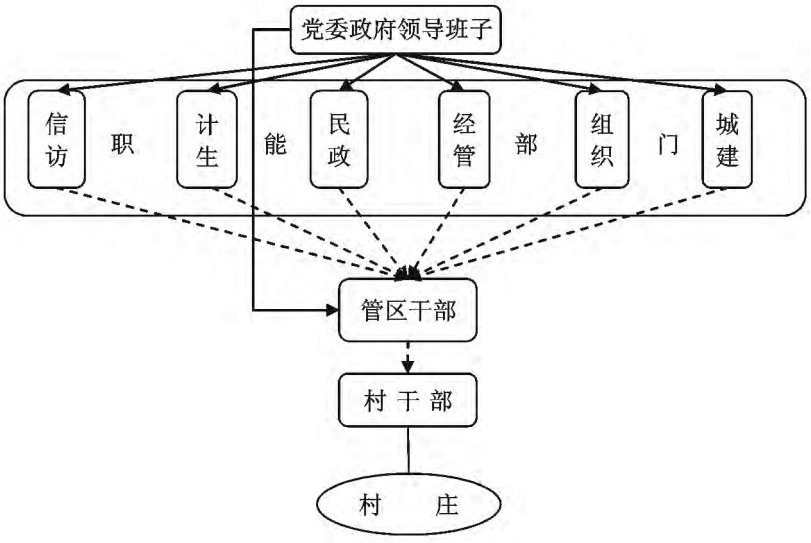

图 2 以"管区"为纽带的政策执行

注:图 2 中的职能部门为不完全列举。实线箭头代表的是上级对下级提出要求或命令式的政策执行,虚线箭头代表的是无上下级关系但都对同一政策有执行压力者之间合作式执行。

2. 以"管区"为纽带的乡村衔接。在 L 镇"千条线、一根针"的政策执行方式中的"千条线"是指各项自上而下的"中心工作"和常规工作;"一根针"即管区,也即管区直接与村干部打交道,负责将乡镇的

各项工作转化为村干部的工作，同时推动村干部去落实工作。管区干部通过每周至少给管区内村支书在管区驻地召开一次会议的办法，将乡镇要执行的各项涉农政策对村干部宣讲，并传达乡镇对于政策执行的各项要求。此外作为政策执行现场的村庄就是管区干部工作的所在地，管区干部通过每天在管区的各个村庄中巡视，如发现村干部在卫生工作中有做得不到位的地方就及时地反复督促村干部完善工作，如发现村庄内有不稳定因素，就去了解详细情况，与村干部共同去做群众工作，若情况严重，则及时上报党委政府。从这两个方面来看，管区在乡村之间上传下达是其在乡村衔接中的重要职能之一。

最后，管区干部同村干部并不是上下级的关系：村干部的工资是国家财政发放，根据《村委会组织法》村干部由村民选举，且村干部没有在体制中的上升渠道，《村民自治法》规定乡镇与村之间是一种指导与被指导的关系，而非上下级关系；但是“行政资源匮乏、基础性权力弱小”的乡镇面对“非程式化的乡土社会”，在相对繁重的政策执行任务下又必须依赖村干部。这一点正是使乡村之间的衔接成为问题的关键所在，尤其是使得把乡镇的中心工作转化为村干部的中心工作成为问题的关键。L 镇的管区干部在其中起到了重要的衔接作用：管区干部在政策执行压力的驱动下，会主动通过人情往来、利用自己的资源提供帮助等交往行为同村干部建立相对紧密的人际关系，通过“面子”、“利益”等“捆绑、连带”的方式调动村干部执行政策的积极性，对于拒不配合工作的村干部，管区书记可以直接向党委政府申请撤换村干部，由党委政府下派工作组通过组织办来实现撤换，以求实现村干部与管区干部在政策执行中的目标一致，进而实现乡村两级之间的目标一致。

（二）以“管区工作”为路径的人事晋升与人才培养

1. 以“管区考核”为路径的人事晋升。在“千条线、一根针”的政策执行方式下，保证 13 个管区的工作具有同质性，使管区工作成绩的好坏优劣形成一个清晰的标准；管区书记是所有与管区区域内政策执行情况相关的第一责任人，即确保责任追究明晰化。以此为基础，L 镇党委政府为了调动管区干部执行政策的积极性，把政策执行的压力传递给管区干部，形成一套比较成熟的以“管区考核”为路径的人事晋升制度（见图 3）。

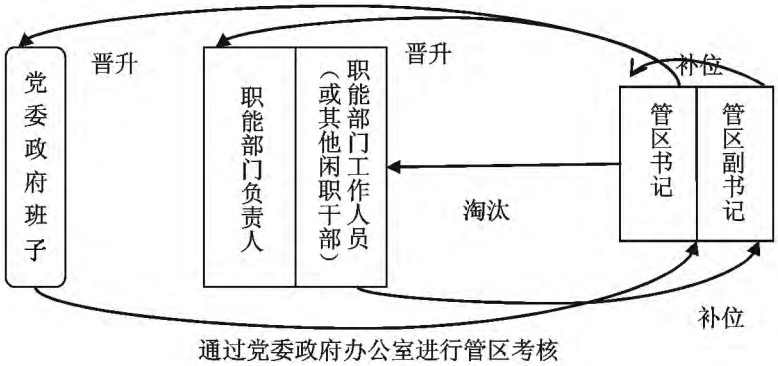

图 3　以“管区考核”为路径的人事晋升图示

L 镇管区干部的考核直接由分管党政工作的常务副镇长领导的党政办公室执行，管区干部的考核分为两大块，分别是直接受命于党委政府的“中心工作”和协助各职能部门完成的常规工作，“中心工作”具有任务重、时间短的特征，此外上级政府部门非常重视“中心工作”的落实情况，它往往是地方各级行政首长相互之间在“晋升锦标赛”中的竞争点，因此阶段性的“中心工作”也是对管区干部进行考核的重点。

以作为山东省全省各级政府“中心工作”的“城乡环卫一体化”工作为例，为了争创“卫生城市”，L 镇政府被其所归属的 C 区区委施加了极大的压力，“如果在全省各区县排名中不理想，则不会考虑镇党

委书记及其他班子成员的升迁,此外若在全省各区县中排位倒数,镇党委书记可能就会丢了乌纱帽。"① 乡镇直接通过管区干部将此项工作落实下去,为了向管区干部传递政策执行的压力,党政办公室工作人员会直接进入村庄检查卫生工作,发现做得不好的管区会立即在政府大厅的黑板上进行张榜批评,对工作完成出色的管区书记会在每周一次的管区书记例会上进行公开表扬,这些都将存入管区干部工作情况的记录,并以此为依据对管区干部进行考核。L 镇每两年对管区干部进行一次晋升、淘汰和轮换,对在季度和年终考核中连续排名处在末尾的管区书记采取"末位淘汰"的办法,将其调入不重要的部门科室任闲置干部,或者直接重新在其他部门科室中做一般的工作人员;对在工作中表现特别出色的,根据乡镇领导干部岗位的空缺情况,筛选相应的管区书记予以晋升;其余的管区书记可以选择轮换到其他的管区或者坚守原来的管区继续工作。

2. 以"管区"为平台的乡镇干部培养。L 镇以"管区考核"为路径的人事晋升方式的直接后果之一是,L 镇 90% 以上的干部成员都有过管区工作经历,并且多数的管区工作做得非常出色。基层干部的工作能力,尤其是基层最为需要的农村工作能力可以在"管区工作"的过程中得到充分的锻炼。一位管区书记说"管区书记相对于其他中层干部而言非常有含金量,原因在于每一个管区书记都需要由独挡一面、进行全面协调、处理同村干部关系的能力,同时还必须承受来自'中心'工作的巨大压力",在这样的历练中,认真做过管区工作的基层干部之工作能力势必都得到了极大的锻炼与提升。因此,"管区"是乡镇非常有效的干部培养平台。

四、管区设置与基层政府的政策执行力强化机制

(一)"管区考核"撬动下执行主体之执行能力与意愿的强化机制

1. 以"管区考核"为基础的人事晋升与执行者执行意愿强化。以"管区"为对象的考核激励方式替代以职能部门为对象的考核激励方式可以克服考核标准模糊、责任追究不清晰等问题,从而使考核激励更为公正有效。此外,在 L 镇政府以"管区考核"为路径的人事晋升方式可以说是最主要的人事晋升方式,即在管区平台上进行锻炼是基层干部晋升的主要路径,管区工作的好坏直接影响基层干部的仕途;且受限于基层干部的年龄,"在管区工作超过 5 年还没有晋升基本上就不再有进入党委政府班子的可能,超过 10 年基本上就不太能进入重要的职能部门担任负责人,曾经有一个管区书记在管区工作了 12 年,后来都到了快退休的年龄就直接被安排到一个清闲的站所当站长了",②因此,管区干部必须在较短的时间内干出成绩,在以"管区"为中枢的政策执行中管区干部必须增强对自身的政策执行压力,必须在党委政府直接分派的"中心工作"中有出色的成绩。也正源于此,作为政策执行中枢的管区干部有着很强的政策执行意愿。

2. 以"管区"为平台的干部培养与执行者执行能力提升。有着很强政策执行意愿的管区干部会在管区的平台上通过加强与村庄的互动,协调基层政府各个部门、尽力与村干部建立比较紧密的关系来实现政策的顺利执行。

在此过程中管区干部加深了对被执行对象——即乡村社会——和政策执行环境的理解,这种理解具体到乡村社会而言包括对风土人情的理解、对村庄社会结构和治理结构的理解、对村庄治理"非程式化运作"的理解、对村庄治理过程中出现的钉子户的理解等等,这是管区干部顺利开展政策执行工作的必须具备的素质之一;此外,协调各部门的资源合力作用于政策执行也是管区干部执行力增强的一个方面;最后,主动同村干部建立相对紧密的关系,利用"非程式化"的方式将村庄治理资源整合起来为政策执行服务也必然是管区干部的政策执行力提升的另一个重要方面。

以"管区考核"为路径的人事晋升方式被长久地贯彻为 L 镇形塑了一个优质的干部人才结构,即基

① 摘自对 L 镇一名管区书记的访谈。

② 摘自对 L 镇一名管区书记的访谈。

层的领导干部都有过硬的管区工作经历，他们对乡村社会有着深刻的理解，他们与管区干部同时属于基层政府的政策执行主体，提升了这个执行主体整体的执行能力。

（二）以“管区”为纽带的执行资源整合机制

管区干部推动乡村关系紧密化，整合乡村治理各个环节中的信息、权威等资源，使其为政策执行服务。缺乏行政资源和基础性权力的基层政府只能通过将极为有限的潜藏在乡村治理各个环节中的资源最大限度的整合起来，使其形成合力共同促成政策的顺利执行。肩负较大政策执行压力的管区干部在其中起到了非常重要的纽带作用。

首先，管区干部在乡村之间上传下达，有效解决了乡村之间信息不对称的难题，为基层政府制定执行制度、为村干部正确理解政策和执行政策提供了双方所需的信息资源。

其次，管区干部通过同村干部建立相对紧密的关系，在村干部拒不配合时以尊重村庄社会结构和治理结构为前提给村庄撤换一个既有治理能力又配合管区干部的村干部，力求使村干部与基层政府在政策执行目标上保持一致，同时俘获村干部所具有的权威资源及其“连带式制衡”的治理能力，如村干部从村庄熟人社会的面子机制、L 镇村庄以血缘关系为纽带形塑的相对紧密的“村庄社会关联”和治理结构中获得权威资源和治理资源的能力。

最后，管区干部还可以根据自己对政府各职能部门的了解，及其对政策信息资源的掌握在村干部政策执行中遇到困难的时候给予帮助，甚至在私人生活的难题中给予帮助，也即管区干部也把体制中的资源一定程度地整合进对村干部的动员、增强其政策执行之积极性也为其在必要时——如治理“钉子户”时——获得治理资源增量的过程之中。总之，管区干部的一切资源整合的行为指向都在于助力政策执行。

（三）以“管区”为支撑的执行监督强化和执行效率提升机制

管区干部通过上传下达、在场监督、及时纠偏等方式支撑基层政府政策执行过程中的监督强化和政策执行效率提升。

以“管区”为纽带的乡村衔接方式使“管区”承接 “上传下达”的重要职能，其重要功能之一在于有效解决了乡村之间信息不对称的难题。乡村之间信息及时有效的传递使基层政府能及时把握政策执行的真实情况、了解政策执行过程中遇到的实际困难并及时做出反应，根据具体的情况有针对性地制定出执行方案，从而使整个政策执行的效率提升。最终为基层政府在“地方官员晋升锦标赛”中增加竞争力。

以“管区考核”为路径的人事晋升方式极大地调动了管区干部政策执行的动力，为了确保村干部与管区干部保持目标一致，管区干部除了要与村干部建立相对紧密的关系之外，还要以自身的工作阵地就在政策执行现场的优势，经常性地在村庄进行巡视，及时发现问题，以紧密的关系为依托通过“面子”、“利益”等机制督促村干部及时纠偏或者加大政策执行的力度。在此进路下，政策执行过程中的监督得以强化，保障了政策执行的效果。

五、研究结论与展望

基层政府在压力型体制、目标管理责任制、“地方官员晋升锦标赛模式”这一官僚体制、与体制上不受约束的乡村社会治理结构的四重结构之下，面临着基础性权力弱小、行政资源匮乏与自上而下压至末端的政策执行压力巨大、直接面对政策执行现场的各种矛盾所承担的政治风险之间存在巨大的矛盾和张力。而学界对政府执行力的研究多半局限于制度层面、局限于调整政府间关系的层面，并不能回答直接面对乡土社会的基层政府的政策执行力问题。并且学界对既有的基层政府提升其政策执行力的“策略主义”方式持否定态度。因此，在现有情景下讨论基层政府的政策执行力有其现实和理论意义。

笔者通过对 L 镇管区设置的经验研究，发现 L 镇的管区设置通过其所有的四个方面的内容从三个维度上形塑了基层政府的政策执行力强化机制。管区设置包括四个方面的内容，分别是以“管区考核”为路径的人事晋升方式、以“管区”为平台的干部培养方式、以“管区”为政策执行中枢的乡村衔接方式和“管区干部”推动下的乡村关系紧密化。这四个内容从政策执行主体的能力提升和意愿增强上解决

了基层政府政策执行中的内部动员问题;从乡村治理各环节中的资源整合上解决了乡村之间的衔接,尤其是促成把乡镇的“中心工作”转化为村干部的“中心工作”这一关键步骤的实现;最后是从政策监督强化、政策执行效率提升上确保了政策执行的效果并增强了基层政府在“锦标赛”中的竞争力。

但是,任何制度设置都有其弊端,管区设置也不例外,“千条线、一根针”的政策执行方式使管区干部在有责任推进政策的同时也给其赋予了“权力寻租”的空间。比如,任何困难的农户想要申请低保都必须经由管区书记签字,管区书记并没有直接解决群众困难的工作动力,困难户为了让管区书记不为难自己,往往会给管区干部送礼。

此外,正因为管区是基层政府的派出机构,他们的全部工作与考核重点都在于基层政府下派的行政任务,管区的全部职能在于履行基层政府的政策执行任务。因此,管区没有动力去回应自下而上的群众在生产生活中普遍存在的诉求,因为这不在他们的工作范围之内。正因为如此,基层政府的政策执行力虽然在管区设置的路径下得到强化,但并不意味着村民普遍存在的诉求能得到回应。相反基层政府的有限资源都疲于应付与参与到围绕“中心工作”而展开的行政竞赛中去了,并没有多余的资源去回应村民的诉求。

(本文的问题意识源于 2015 年 5 月底至 6 月初于鲁西北 L 镇的社会调查,一同调查的还有印子、李永萍,在此对二位表示感谢。)

参考文献:

[1] 温家宝. 政府工作报告[N]. 人民日报,2008 - 03 - 20.
[2] 莫勇波. 政府执行力刍议[J]. 上海大学学报(社会科学版),2005,(5).
[3] 古德诺. 行政与政治[M]. 北京:华夏出版社,1987.
[4] 韦 伯. 支配社会学[M]. 广西桂林:广西师范大学出版社,2010.
[5] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007,(7).
[6] 欧阳静. 运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象[J]. 社会,2009,(5).
[7] 薛瑞汉. 地方政府执行力:现存问题及对策研究[J]. 北京行政学院学报,2008,(3).
[8] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮”型政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究,2006,(3).
[9] 杨 华,王会. 重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2011,(2).
[10] 贺雪峰. 论乡村治理内卷化——以河南省 K 镇调查为例[J]. 开放时代,2011,(2).
[11] 欧阳静. 策略主义与维控型政权——官僚化与乡土性之间的乡镇[D]. 华中科技大学博士论文[D]. 2010.
[12] 李 平,廖完方. 政策执行中的政府执行力分析[J]. 太平洋学报,2006,(5).
[13] 王汉生,王一鸽. 目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究,2009,(2).
[14] 陈 锋. 连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J]. 社会,2012,(1).
[15] 王荣武,王思斌. 乡村干部之间的交往结构分析——河南一乡三村的调查[J]. 社会学研究,1995,(3).
[16] 董 强,李小云. 农村公共政策执行过程中的监督软化——以 G 省 X 镇计划生育政策的落实为例[J]. 中国行政管理,2009,(12).

(责任编辑:余小江)