

方法、体系与历史：中国特色哲学社会科学构建

达标治理：一种未被理论标识的国家治理模型

张兆曙

摘要：在教育、文化、体育和卫生等领域，广泛存在着以水平达标为目标的行业治理，但由于缺乏系统的制度设计，其内在的政策价值未能得到充分的认识 and 理论上的标识，也未能从国家治理的角度提炼出可复制、可推广的经验模式。脱贫攻坚创造性地将达标治理应用于大规模绝对贫困人口的治理，不仅体现了贫困治理与经济社会发展水平相适应的原则，而且以锦标赛主义的竞标治理为制度参照，系统构建了达标治理的制度化模型，具体包括三个基本要件：第一，自限性目标的控制逻辑；第二，由主体责任制与双向控制体系构成的制度框架；第三，通过压力传导机制与政策对标机制实现对治理过程的控制。这构成脱贫攻坚在一般国家治理方式上最重要的制度成果，达标治理因此具备了国家治理层面的普遍意义和应用价值。

关键词：达标治理；竞标治理；脱贫攻坚；主体责任制；双向控制体系

中图分类号：C91-0 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833 (2024) 08-0024-11

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2024.08.007

作者简介：张兆曙，杭州师范大学公共管理学院社会学系教授

一、问题的提出

作为一项宏大的国家治理工程，脱贫攻坚已结束三年多的时间，学术界对脱贫攻坚的研究也基本告一段落。相关研究的重点领域已经转向脱贫攻坚成果的巩固、拓展及其与乡村振兴的衔接等“后 2020”政策议题。但是，社会科学对这一史无前例的“国家战役”所进行的理论回应还有待深入展开。从脱贫攻坚后期开始，学术界即开始对这场展现出显著治理效能的国家治理实践进行理论总结，并形成—个长达数年的学术热点，其核心议题则是脱贫攻坚惊人的治理效能是如何取得的。

相关研究主要将其归结为两个方面的优势：一是社会主义的制度优势；二是国家能力优势。前者认为，脱贫攻坚的全面胜利是党的集中统一领导和整体推进所释放的政治效能。^①脱贫攻坚的治理过程总体上表现为政治对行政的融合与形塑，以及国家对社会整合，从而缔造了一种“引领型融合治理”体系。^②后者认为，脱贫攻坚的全面胜利是国家能力的集中体现。^③特别是强大的国家组织能

① 李小云、徐进：《消除贫困：中国扶贫新实践的社会学研究》，《社会学研究》2020 年第 6 期；符平、卢飞：《制度优势与治理效能：脱贫攻坚的组织动员》，《社会学研究》2021 年第 3 期；谢岳：《中国贫困治理的政治逻辑——兼论对西方福利国家理论的超越》，《中国社会科学》2020 年第 10 期。

② 符平：《缔造引领型融合治理：脱贫攻坚的治理创新》，《学术月刊》2021 年第 7 期。

③ 徐勇、陈军亚：《国家善治能力：消除贫困的社会工程何以成功》，《中国社会科学》2022 年第 6 期；符平、卢飞：《制度优势与治理效能：脱贫攻坚的组织动员》，《社会学研究》2021 年第 3 期；燕继荣：《反贫困与国家治理——中国“脱贫攻坚”的创新意义》，《管理世界》2020 年第 4 期。

力及其多重机制重塑了贫困治理的央地关系、基层政权内部关系、基层政权与乡村社会关系，并激活了贫困治理的国家能力与社会潜力。^①脱贫攻坚之所以能够克服“时间紧、任务重”的双重压力，^②正是依靠制度优势和国家能力优势所构建的大扶贫格局和大扶贫体系，对摘帽主体（即贫困县）和脱贫主体（即贫困户）进行政策性赋能的结果。

总体上看，既有研究主要从“特殊国家治理能力”（即贫困领域的国家治理能力）上升到“一般国家治理能力”上进行理论总结。脱贫攻坚之所以取得惊人的治理效能，是强大的国家治理能力在贫困治理领域的具体体现。相对而言，既有研究忽视了从“特殊国家治理方式”上升到“一般国家治理方式”上进行总结。治理方式上的理论总结主要停留于“特殊国家治理方式”上的政策创新和制度创新，比如精准扶贫、驻村帮扶等新的治理技术和新的扶贫机制，^③而没有上升到“一般国家治理方式”层面上进行总结，未能发掘出脱贫攻坚战的全面胜利在“一般国家治理方式”上留下了什么样的制度成果。概言之，对脱贫攻坚的理论总结在治理能力和治理方式两个方面的推进是不对等的。当脱贫攻坚的治理能力褪去了学术热点的注意力优势之后，脱贫攻坚对“一般国家治理方式”的贡献是一个值得深入讨论的问题。

二、竞标与达标：国家治理的两种目标逻辑

脱贫攻坚是在央地关系框架中展开的国家贫困治理实践。国家层面负责脱贫攻坚的顶层设计和政策供给，作为摘帽主体的县级党委政府具体落实并承担贫困县摘帽的主体责任。这种央地关系的贫困治理架构与“五级书记抓扶贫”“一把手负总责”“层层签订责任书”的制度安排相结合，共同推进了脱贫攻坚从国家战略安排向“现行标准下 9899 万农村贫困人口脱贫、832 个贫困县全部摘帽和 12.8 万个贫困村全部出列”的脱贫绩效转化。就本文的主旨而言，要从“一般国家治理方式”上发掘脱贫攻坚的制度成果，首先必须立足于这一基本事实及其内在逻辑。

在中国的央地关系架构中，无论是经济发展、深化改革，还是改善民生、化解矛盾，任何由中央政府推动的国家治理，其治理绩效在相当程度上都取决于地方政府的积极性。因此，自上而下的激励是央地关系及其行政体系的核心问题，也是中国式现代化的重要推动力。从改革开放四十多年的国家治理实践来看，在地方政府之间引入竞争机制，并对竞争优胜者进行政治上或政策上的激励，以取得“水涨船高式”的整体绩效，构成中国国家治理的一个重要特征。比如，在地方经济发展中广受批评却大行其道的“GDP 主义”就是这种国家治理方式的具体表现。本文将这种激励地方政府相互竞争、争当优胜者的国家治理方式定义为竞标治理。近年来，在学术界产生广泛影响的“官员晋升锦标赛”^④和“锦标赛体制”^⑤理论的内核就是竞标治理。

竞标治理的特殊性在于治理目标。对于相互竞争的地方政府或下级政府来说，竞标治理的目标是一种增强性目标。增强性目标首先表现为中央政府或上级政府设定、分解和下达的目标任务，通常包括一系列数字化的指标，地方政府或下级政府必须按时完成。为了确保总体目标的实现，自上而下设定、分解和下达的治理目标广泛采用目标责任制的方式执行。在目标责任制的基础上，竞标治理特殊的激励机制（即“论功行赏”的优胜者激励），对治理目标产生了一种增强效应。也就是说，在优胜者激励的驱动下，地方政府或下级政府并不满足于完成目标责任制所设定的指标任务，它们还要通过自我加码的方式去竞争优胜者位置，以便获得政治上的激励或政策上的激励。这样一来，竞标治理的目标就形成了一种“目标责任制+优胜者激励”的双目标结构。

在竞标治理的目标结构中，目标责任制构成竞标治理的“外部压力”，优胜者激励构成竞标治

① 符平：《缔造引领型融合治理：脱贫攻坚的治理创新》，《学术月刊》2021 年第 7 期。

② 张兆曙：《国家贫困治理的“总体—技术范式”——脱贫攻坚如何克服“时间—任务悖论”》，《浙江学刊》2023 年第 3 期。

③ 吕方、黄承伟：《国家减贫行动如何回应差异化需求——精准扶贫精准脱贫制度体系及其知识贡献》，《中国社会科学》2023 年第 12 期；邓燕华、王颖异、刘伟：《扶贫新机制：驻村帮扶工作队组织、运作与功能》，《社会学研究》2020 年第 6 期。

④ 参见周黎安：《转型中的地方政府——官员激励与治理》，上海：格致出版社 2017 年。

⑤ 周飞舟：《锦标赛体制》，《社会学研究》2009 年第 3 期。

理的“内在动力”，两者共同构成竞标治理的双重驱动，从而使自上而下的国家治理演变成一场角逐“锦标”的地方竞赛。治理目标的增强结构及其双重驱动塑造了地方政府强烈的竞标文化。但是，目标的过度增强也打破了目标与手段之间的均衡和自洽，扭曲了两者之间的关系。地方政府在角逐优胜者位置的过程中，很容易发生手段上的失范或者目标上的冒进。比如，因缺少足够的制度手段而突破了行动边界，追求“杀鸡取卵式”的短期效应，不切实际地打造谋取优胜者位置的政绩工程，等等。于是，不断增强的治理目标和缺少约束的治理手段构成竞标治理的两个面相：一面是目标增强生发出来的强大动力，另一面是滥用治理手段导致的潜在危机。

双重面相意味着，竞标治理带来了充沛的发展动能，但是地方政府在“各显神通”的过程中也埋下了隐患。其中，最突出的问题莫过于以透支未来的方式换取短期效应。过度竞争很容易变成一场零和游戏。竞标治理的潜在危机激发出一个从目标与手段的关系上重构治理逻辑的制度取向，即通过对治理目标的约束，抑制锦标赛主义的冲动，进而避免滥用治理手段造成的危机。本文将这种通过目标控制，避免滥用治理手段和约束治理过程的治理方式定义为达标治理。达标治理广泛存在于教育、卫生等行业性的国家治理实践中，比如20世纪90年代中后期的农村地区义务教育达标活动，但是学术界却未能对其进行学术上的挖掘和理论上的标识。新世纪以来，达标治理最经典的治理实践，就是脱贫攻坚中的贫困县摘帽。

达标治理的目标是一种标准化的设定，也就是由国家或上级政府设定的统一标准，它并不是由总体目标分解、下达的最低任务指标，而是一个对治理绩效的衡量尺度。在达标治理的过程中，中央政府或上级政府仅仅设定一个衡量治理绩效的统一标准，不鼓励地方政府或下级政府展开超标准的治理竞赛，而且通过相应的控制体系抑制锦标赛主义的冲动。相对而言，竞标治理的核心机制是激励，达标治理的核心机制则是控制。对于中央政府或上级政府来说，达标治理的目标设定体现了国家治理与经济社会发展水平相适应的原则，也就是量力而行。因此，达标治理的目标是一个自限性目标，如同“达标考试”或“过关考试”不会导致学习上的“内卷”一样，达标治理中的超标准治理不会生发出特殊的意义和价值，因而也就失去了对治理主体的激励性。

按照2015年《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》的顶层设计，脱贫攻坚的重大任务是，“到2020年……确保我国现行标准下7000多万农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽”。针对这一重大任务，2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立贫困退出机制的意见》设定了两个统一的标准，即贫困人口脱贫标准和贫困县摘帽标准。^①其中，贫困人口脱贫包括收入和生活标准，收入标准即按2010年价格人均纯收入达2300元/年，并根据物价指数逐年调整；生活标准包括“两不愁三保障”，即不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障。贫困县摘帽标准是综合贫困发生率低于2%（西部低于3%）。以上两个层次的标准规定了脱贫攻坚“达标治理”的基本属性，即贫困人口的“收入和两不愁三保障”达标即脱贫，贫困县综合贫困发生率达标即摘帽。同时，对于承担脱贫攻坚主体责任的县级政府来说，尽管每个县的脱贫人口基数是不一样的，但是作为脱贫任务的贫困人口数量，并不是中央政府或上级政府设定、分解和下达的指标，而是根据贫困识别标准和程序认定的。也就是说，脱贫人口数量是一个固定任务，不能充当优胜者激励的“锦标”。总之，从脱贫标准和脱贫任务来看，脱贫攻坚在制度设计上的一个重大变化，是通过自限性目标的设定，避免增强性目标所驱动的“竞赛式扶贫”。

三、锦标赛主义冲动与脱贫攻坚的政策纠偏

脱贫攻坚可以分为两个阶段。从2013年开始的精准扶贫到2015年11月的中央扶贫开发工作会议和《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》正式发布，为第一阶段；从2015年中央扶贫开

^① 实际上，《关于建立贫困退出机制的意见》还设置了一个贫困村的退出标准，即村域综合贫困发生率低于2%（西部低于3%），统筹考虑基础设施、基本公共服务、产业发展和集体经济收入等方面的要求。但是相对于贫困人口退出标准和贫困县摘帽标准来说，贫困村的退出标准并不是一个独立标准。因此，本文并没有专业讨论。

发工作会议到2020年底全国832个贫困县全部完成脱贫摘帽，为第二阶段。对于具体的县域脱贫攻坚来说，第一阶段主要为第二阶段的贫困县摘帽解决了两个前提性问题：一是对贫困人口的精准识别，摸清了贫困人口的底数，明确了贫困县摘帽的治理任务；二是探索形成了“五个一批”的精准脱贫路径和“六个精准”的技术性要求，为贫困县摘帽提供了基本手段（包括政策工具和治理术）。

贫困县摘帽需要将县域综合贫困发生率降低至2%（西部地区3%）以下。对于财政收入主要依赖于中央转移支付的国家级贫困县来说，完成动辄数万贫困人口的脱贫任务，是一件相当困难的事情。为了解决县级贫困治理能力不足的问题，国家层面做出了举全党全社会之力打赢脱贫攻坚战的战略部署，并通过强化党的领导和政府主导形成强有力的组织动员体系，以财政投入和金融支持为核心构建全方位的政策保障体系，通过整合全社会扶贫资源建立多层次、全覆盖的帮扶体系。^①诉诸举国体制所形成的总体性优势和结构性力量，消除了贫困县摘帽的畏难情绪，为县域脱贫攻坚注入了强大的国家推动力，也改变了贫困县领导对于脱贫攻坚的态度。

刚开始的时候，我们对打赢脱贫攻坚战是怀疑的，说实话，心里没底。我们县的贫困发生率超过50%，要在三四年之内解决近10万贫困人口的收入和两不愁、三保障是难以想象的，所以刚开始我们也在观望，看看是不是跟过去一样搞几个试点，树几个典型，上面来几个领导看一看，县里面整一整材料和数据，汇报一下就过去了。没想到考核的时候，动真格的，第三方考核评估团队来了，他们自己进村入户搞调查，有没有脱贫、多少人脱贫，我们自己说了不算，他们自己调查、自己算。2015年中央扶贫工作会议后，我们也看清了形势，脱贫攻坚要实打实地搞，一户一户清零。随着中央和省市政策、资金的到位，统筹整合使用涉农财政资金的授权，帮扶体系的建立，到村到户政策的落实，我们也慢慢有了底气和信心。只要按照中央和总书记的部署，贫困县摘帽的标准还是能够达到的。（XX县县委书记访谈）^②

2015年中央扶贫工作会议出台《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》后，贫困县摘帽已经箭在弦上，没有退路。各种政策工具、资金配置以及外部帮扶力量共同为原本财力拮据的贫困县构建了一种总体性的情境驱动力，并在一定程度上塑造了“无限国家”的认知，即贫困县摘帽所需要的人财物，国家会源源不断地输入。在这种情况下，长期浸染和习惯于竞标治理和锦标赛文化的地方官员，仍然以传统的竞标思维来定义这场达标性质的贫困治理。在各地的治理实践中，普遍出现了“提标扩围”的现象。也就是提高扶贫标准、扩大扶贫政策对象范围。诸如“贫困户小病大治、赖床不走”“贫困户住院有津贴”“有房有车有商铺的假贫困户”“扶贫干部给贫困户送钱送物”等超标准治理现象和超工作边界的帮扶措施常常见诸媒体。

为了确保贫困县按时实现摘帽目标，脱贫攻坚设计了两个重要的考核制度：一是一年一度的绩效考核评估（简称“成效考核”），二是最终摘帽的考核评估（简称“退出评估”）。在成效考核和退出评估中，除了对县域脱贫攻坚的责任落实、工作落实和政策落实等内容进行评估之外，还设置了两个关键性的评估指标：一是用于计算综合贫困发生率的“错退”和“漏评”数据；^③二是群众满意度，包括贫困户对脱贫的认可度、群众对整个脱贫攻坚工作的满意度等。其中，综合贫困发生率是贫困县摘帽的达标要求，降至2%（西部3%）以下即可摘帽。由于这个比例要求极低，除个别特殊情况之外，贫困县基本上是按照所有贫困户脱贫的要求开展精准扶贫的。群众满意度是贫困县摘

① 张兆曙：《国家贫困治理的“总体—技术范式”——脱贫攻坚如何克服“时间—任务悖论”》，《浙江学刊》2023年第3期。

② 2017—2020年，笔者先后在云南、贵州、甘肃、河南、陕西和四川等6个省份的10个国家级贫困县（包括鹤庆县、石阡县、成县、光山县、潢川县、丹凤县、山阳县、商南县、旺苍县和平昌县）进行了脱贫攻坚的调查，调查涉及县、乡、村三个层次的访谈和查阅文件资料；同时，还在湖北麻城市、河南光山县和吉林靖宇县等3个县（市）进行了脱贫攻坚政策落实的专项调研；在四川叙永县堰塘村、屏山县中坪村等10个村进行了固定观测点的田野调查。本文并不是一项案例研究，也不依赖固定对象的访谈，而是根据这些调查所形成的整体性认识写成的，但写作过程中会引述必要的访谈资料。特此说明。

③ “错退”是指在精准扶贫、精准脱贫工作中，不符合贫困退出标准而被标识为脱贫的建档立卡贫困人口；“漏评”则是指符合贫困识别标准但未被纳入建档立卡贫困户的农村人口。

帽的一个参考指标，要求满意度不能低于90%。影响满意度的因素十分复杂，比如有贫困户担心脱贫退出之后不能继续享受扶贫政策，因户施策导致贫困户之间的政策支持存在差异，争当贫困户未果者的不平衡心理，基层干部在扶贫政策和资源配置中的优亲厚友，其他诉求未得到满足产生的怨恨等，都有可能降低群众满意度。这就在县域脱贫攻坚工作中产生了普遍的满意度焦虑。

让群众满意是应该的，如果工作没做好，群众不满意，我们可以改进工作。但是，工作做得好，也有人不满意，这就不好搞了。为什么呢，群众的攀比心太重。最开始搞识别的时候，以为当上贫困户，就是逢年过节发点米发点油，也没有多少人争，后来发现好处太多，送种苗，送化肥，扶贫干部天天上门扶持产业，修房子、住院报销90%以上，还有大病保险和免费体检。这样一来，没当上的人就不满意了。另外，同样是贫困户，有人获得多，有人获得少，获得少的人就不满意。还有人当上了贫困户，也享受了很多政策，等到各方面都达标了要求他退出的时候，又不满意了，说我为什么要今年退，别人却明年退、后年退。精准扶贫本来就是因户施策，本来就有差异。精准扶贫要让所有人满意很困难，左右都有人不满意。政策落实得不好，有人不满意；政策落实得好，照样有人不满意。（XX县扶贫办主任访谈）

无限国家的认知和竞标治理的思维定式，与普遍的满意度焦虑相结合，使县域脱贫攻坚充满了锦标赛主义的冲动。由于综合贫困发生率已经没有竞争的空间，所以脱贫攻坚的竞争主要集中在满意度排名上。贫困县纷纷提出了满意度要达到98%、99%，甚至100%，或者要求满意度排名进入全省（市）前三、前五之类的目标。为了提高群众满意度，各地在脱贫攻坚早期普遍采用以“提标扩围”为主要表现的超标准治理和超工作边界的“内卷式帮扶”。为了抑制地方政府锦标赛主义的冲动，国家层面展开了一系列的政策纠偏行动。2018年2月12日，习近平总书记在打好精准脱贫攻坚战座谈会上强调指出，脱贫攻坚要坚持目标标准，“既不能降低标准、影响质量，也不要调高标准、吊高胃口”。^①2018年6月15日印发的《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》也明确要求，脱贫攻坚工作必须坚持脱贫攻坚目标和现行扶贫标准。2019年4月，总书记又在重庆专门召开解决“两不愁三保障”突出问题座谈会。座谈会的核心议题之一就是重申脱贫攻坚要坚持现行扶贫标准，规范精准扶贫的治理手段。^②在成效考核和退出评估中，国家扶贫开发领导小组也进行了技术上的修改，以适应达标治理的要求。比如，改进满意度的测量方法，避免攀比和怨恨心理对满意度的影响；不进行满意度排名；即使满意度低于90%，也不影响摘帽；淡化收入标准对“错退”和“漏评”的判断；严格执行“两不愁三保障”的达标标准；等等。这些政策和技术纠偏，及时缓解了地方政府的满意度焦虑。从纠偏之后的扶贫工作和考核评估来看，地方政府的竞标思维得到有效抑制，脱贫攻坚总体上被拨回到达标治理的轨道。

四、达标治理的双向控制体系与主体责任制

按照达标治理的目标逻辑，脱贫攻坚需要一个全新的控制体系与责任制度，以平衡地方政府的政绩冲动与国家规定的脱贫标准之间的“冲突”，并通过“精准治理”重新定义和衡量地方政府的治理绩效。一方面，面对“时间紧、任务重”的压力，^③脱贫攻坚需要重塑国家贫困治理体系以便从组织、制度上提升贫困治理能力，为县域所有承担脱贫任务的责任主体进行赋权增能；另一方面，脱贫攻坚的达标属性要求脱贫攻坚必须与经济社会发展水平相适应，避免将脱贫攻坚转换成治理锦标赛，特别是避免通过透支举债的方式进行超标准、超边界治理。简言之，作为一种达标治理，脱贫攻坚需要“拿捏”贫困治理的“度”或者“火候”，既要通过政治赋权、政策赋权等解决治理能力不足的问题，又要避免过度赋权导致的超标准治理问题。

① 习近平：《在打好精准脱贫攻坚战座谈会上的讲话》，《求是》2020年第9期。

② 《习近平在重庆考察并主持召开解决“两不愁三保障”突出问题座谈会》，中国政府网，https://www.gov.cn/xinwen/2019-04/17/content_5383915.htm，2019-04-17。

③ 张兆曙：《国家贫困治理的“总体—技术范式”——脱贫攻坚如何克服“时间—任务悖论”》，《浙江学刊》2023年第3期。

在县域脱贫攻坚中，常规扶贫体系显然不足以承担脱贫攻坚的重大任务，更无法精准掌控贫困治理的过程与结果。因此，脱贫攻坚必须重构一套既要“达标”又不能“超标”的治理体系。从脱贫攻坚满足赋权增能与精准施策两大要求的制度设计及其治理实践来看，脱贫攻坚的治理体系是一种总体性与技术性相结合的控制体系。其中，总体性代表赋权增能的治理结构，主要解决治理能力不足的问题；技术性代表治理结构的技术化运行，主要解决节制超标准治理的问题。

总体性的治理结构是举国体制的在地化所形成的县域脱贫攻坚三大体系。一是党政一体的组织动员体系，^①所有贫困县均成立由党政主要领导共同负责的县级脱贫攻坚指挥部，专门负责脱贫攻坚的决策指挥、组织动员和统筹调度。同时，所有承担扶贫任务和业务的行业管理部门，均设立专门脱贫攻坚机构、配备专职责任人，受脱贫攻坚指挥部的统一调度。二是全方位的政策保障体系。国家层面围绕脱贫攻坚的资金增量和资金结构，构建了一套以财政投入和金融支持为核心的政策保障体系。其中，财政政策支持主要表现为加大财政投入的力度和授权贫困县统筹使用涉农财政资金，以适应脱贫攻坚任务的需要。金融政策支持则表现为根据扶贫开发的需要拓展融资渠道、扩大融资规模、降低融资成本和简化融资程序。除此之外，国家对脱贫攻坚的政策供给还包括医疗、社保、住建、民政、交通、土地、水利、农林、教育和就业等所有与贫困户生产生活相关的支持政策，共同构成一个全方位的政策集。三是责任清晰的定向帮扶体系。具体包括：地区帮扶——东西部扶贫协作，东部发达地区对口支援中西部贫困地区，东部县（市）与扶贫协作省份的国家扶贫开发重点县开展结对帮扶；组织帮扶——单位定点扶贫，从中央部委、直属事业单位、中央企业，到省、市、县几乎所有体制内的单位，都要承担定点扶贫任务；社会帮扶——鼓励和吸纳有条件的民营企业、社会组织及个人等社会力量参与包村包户，提供定向帮扶。

脱贫攻坚控制体系的技术化运行，是指立足于贫困户的致贫原因、人口与劳动力结构和产业基础等方面的差异，采用因户施策、一户一案的方式进行扶贫政策落实和资源配置。精准扶贫有两个特点：一是多维度的治理目标。由收入和“两不愁三保障”构成的扶贫标准，并不是单纯的收入问题，而是一种综合治理。二是政策工具的多样性。脱贫攻坚的政策工具几乎涉及所有涉农政策。除了少数致贫原因比较单一的贫困户之外，绝大部分贫困户的致贫原因比较复杂，差异性较大，无法采用“一把钥匙开一把锁”的政策匹配实现有效治理，需要借助复杂的政策组合，“多把钥匙才能打开一把锁”。在“五个一批”的脱贫路径中，靠单一路径脱贫的贫困户并不多，大多数贫困户都是依靠多个脱贫路径，才能实现稳定脱贫。同时，精准扶贫不允许通过简单的政策堆积搞数字脱贫。贫困户所享受的政策组合及相应的资源配置受到统一脱贫标准和政策条件的约束，必须符合集约化意义上的技术精准，其中的每一项政策支持，都是脱贫需求与政策工具的精准匹配。也就是说，政策组合与资源配置要恰到好处，既要用足政策，又不能超标准扶贫。这就要求脱贫攻坚三大体系的运行（包括统筹调度、政策落实以及帮扶行动）做到技术上的精准。

脱贫攻坚的控制体系充分体现了贫困县摘帽在治理目标上的达标属性及其对治理过程的双向要求。其中，体现总体性治理的组织体系、政策体系和帮扶体系，主要是针对治理能力不足，进行过程赋能方面的控制，包括政治赋能、政策赋能和行动赋能等；技术化运行主要对治理过程进行技术化约束，也即技术标准上的控制。从这个意义上说，脱贫攻坚的治理体系是一个“双向控制体系”。虽然“双向控制”均作用于脱贫攻坚的治理过程，表面上是解决脱贫攻坚的赋权增能与精准施策问题，但是这种对治理过程的控制是达标治理之自限性目标的内在要求，因此，脱贫攻坚的双向控制体系在本质上是针对目标和手段、结果与过程的双向控制。这一点构成达标治理与竞标治理在控制体系上的重大差别。

对于贫困县摘帽的各级治理主体（县、乡、村）来说，双向控制体系意味着工作责任的性质发生了重大变化。国家治理中广泛采用的以目标控制为唯一评价指标、在过程与手段上进行充分放权的目标责任制，显然已经不再符合脱贫攻坚对目标和手段、结果与过程的双向控制要求。正是由于

^① 李小云、徐进、于乐荣：《中国减贫四十年：基于历史和社会学的尝试性解释》，《社会学研究》2018年第6期。

达标治理的特殊控制要求，脱贫攻坚在贫困治理的责任制上发生了重大的变迁，即以主体责任制取代目标责任制。

主体责任制是在国家治理中，为了确保治理目标的实现和规范治理手段和过程，围绕“责任主体”的确立、认定、授权、监督、考核与问责所进行的一套制度设计。其中的“责任主体”是一个法学概念，是指因违反法律、法规或者具有法律效力的契约，而承担法律责任的行为人，包括自然人、法人和社会组织。在司法实践中，“责任主体”是法律责任构成的必备前提。主体责任制正是基于“责任主体”的法律认定及其对行为人的约束力而构建的一种责任制。其核心要义是，被确定为“责任主体”的行为人，要对治理目标与手段、治理结果与过程承担全面责任。

受泰罗科学管理思想的影响，央地关系或自上而下的国家治理，广泛采用了以目标任务以及服务于目标任务的效率为中心的目标责任制。目标责任制是一种结果取向的制度设计，其“人—事”关系的重心是作为目标任务的“事”，制度约束力体现为对结果负责。地方政府或下级政府只要完成目标任务，至于如何完成目标任务则给予充分的自由裁量权。因此，目标责任制往往采用行政发包的方式分配目标任务，而目标任务的完成则高度依赖于以“一票否决”为基本特征的压力型体制。^①在目标责任制的治理实践中，地方政府或下级政府在治理过程和治理手段上拥有自由裁量权，从而激励治理主体展开竞标治理。因此，目标责任制极易陷入治理锦标赛。相对而言，主体责任制是一种“过程—结果”并重的制度设计，其“人—事”关系的中心是作为责任主体的“人”，制度约束力体现为承担主体责任。作为责任主体的地方政府或下级政府不仅要承担完成目标任务的^①责任，而且要对治理过程及手段负责。正是在这个意义上，主体责任制高度契合了达标治理的双向控制要求，成为脱贫攻坚最重要的责任制度。主体责任制也存在发包，但不是基于目标分解所进行的发包，而是基于责任分配所进行的发包。比如，包村包户等包干制是县域脱贫攻坚责任落实的基本形式，但并不是简单地将脱贫任务“一包了之”，而是一种全方位的责任包干。同样，主体责任制也利用压力机制落实责任，这种压力来自于全面问责，包括针对目标任务的问责，也包括针对治理过程和治理手段的问责。

五、达标治理的过程控制机制

主体责任制与双向控制体系构成达标治理的基本制度框架。其中，主体责任制解决了达标治理的责任问题，双向控制体系解决了达标治理的过程问题。贫困县“达标即摘帽”的治理目标是两者相结合所产生的制度化结果。这个结合的本质，即通过主体责任制对双向控制体系的运行进行规制，从而使县域脱贫攻坚的治理过程不脱离达标治理的轨道。从这个意义上讲，脱贫攻坚的基本制度框架可进一步抽离为一个由责任、目标和手段构成的三角结构（见图 1）。从责任、目标和手段的关系上看，脱贫攻坚对治理过程的控制可分为主体责任制下的目标实现和主体责任制下的手段选择。这两个过程贯穿于县域脱贫攻坚的所有场域，并形成两个基本的过程控制机制，即压力传导机制与政策对标机制。

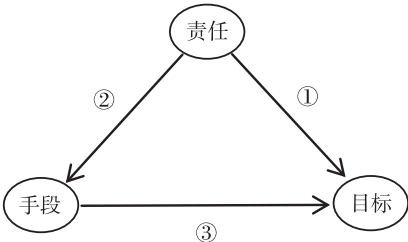


图 1 达标治理的过程控制

上图中，①代表主体责任制对目标实现所施加的控制，这个控制是依赖压力传导机制实现的；

① 渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术性治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009 年第 6 期。

②代表主体责任制对治理手段所施加的控制，具体的控制机制是政策对标；③代表在压力传导机制和政策对标机制的作用下由手段达至目标的治理过程。

《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确了县级党委和政府承担贫困县摘帽的主体责任。在县域脱贫攻坚党政一体的组织动员体系中，县委书记和县长被确定为第一责任人。综合贫困发生率低于 2%（西部 3%）的贫困县摘帽标准，接近于所有贫困人口脱贫。因此，县域脱贫攻坚基本上是按照贫困户逐户清零的方式推进的。但是，动辄数万贫困人口的脱贫任务以及逐户清零的工作方式，显然不能将主体责任“悬浮”于县级领导和职能部门。为了如期实现脱贫摘帽，县域脱贫攻坚采用三级同构的主体责任制，分别建立县、乡、村三级组织动员体系，以主体责任制为基础进行包干扶贫，通过包乡（镇）包村包户进行落实，使每个乡（镇）、每个村和每个贫困户都有明确的责任主体。这样一来，脱贫摘帽的目标任务就被三级同构的主体责任制转化成对脱贫进度的要求，即按照贫困户的脱贫难度分批脱贫、逐户推进、最终清零。简言之，目标任务被主体责任制转化成进度要求。

从这个意义上，主体责任制下的目标实现程度即取决于如何进行工作驱动，这就要掌控每个乡镇、每个村和每个贫困户包干扶贫主体的工作进度。传统目标责任制主要依靠压力型体制的“一票否决”机制确保目标任务的完成——一旦上级下达的目标任务没有完成，那么其他方面的工作业绩也就因此失去了意义，产生零和效应。如果脱贫攻坚也采用“一票否决”机制，将会导致“优胜者”与“落后者”的分化以及后者的“拖后腿”效应，显然不利于贫困县摘帽的整体进度。同时，“一票否决”实际上是一个多方责任连坐机制，它不适合对贫困户展开稳定增收并解决“两不愁三保障”的多维度治理。实际上，县域脱贫攻坚对工作进度的驱动仍然得益于压力机制的运用，但并不依靠“一票否决”和服务于目标责任制的传统压力型体制。相较于仅仅针对结果施压的“一票否决”制，脱贫攻坚构建了一套全方位的压力传导机制，以适应主体责任制以及达标治理的过程控制。

所谓压力传导机制，就是将贫困县摘帽的工作压力从压力中心分别沿着纵向和横向两个维度进行传导，通过压力驱动扶贫责任主体的工作进度。其中，纵向传导是沿着县域行政科层体系向下传导，在三级同构的责任主体中形成同步的压力驱动；横向传导则是在特定的工作场景中进行治理绩效的横向比较，通过比较将工作压力传导至同级责任主体，对其中的“落后者”产生“脸面压力”。县域脱贫攻坚为了避免同级责任主体中的“落后者”拖整体脱贫攻坚的“后腿”，构建了诸如“月评比”“季调度”“现场会”“专项推进会”等展示治理绩效的工作场景，对“落后者”进行“挂榜公告”“授黄牌”“点名批评”“约谈”等公开警示，利用“脸面压力”推进工作进度。纵横两个维度的传导使县域脱贫攻坚弥漫着一种不敢懈怠的压力氛围，贫困县摘帽的目标正是借助这种作用于所有责任主体和脱贫攻坚全过程的压力机制实现的。

县里每个月搞一次视频调度会，书记县长亲自坐镇，让我们每个乡镇的党委书记汇报这个月的脱贫进度，这个月有多少户脱了贫，还有多少户没有脱贫；还要汇报“两不愁三保障”的进展，比方说住房安全、饮水安全，这个月解决了多少户，还有多少户没解决等等。工作不力的，调度会上要公开点名批评，所有县镇领导、行业部门领导都在，谁被公开点名批评了，脸上都挂不住。县里这样要求我们，我们只能同样要求村里，用挂黑榜、亮黄牌的办督促各个包村扶贫的干部。你看我们墙上这个图，每个村的贫困户，他们的两不愁三保障都分别标了红黄绿不同颜色，绿色代表已经解决、黄色代表正在解决、红色代表还没有解决。所有的进度一目了然。不管是包村的还是包户的，看到这个图就是压力。（XX 乡党委书记访谈）

诉诸举国体制所形成的大扶贫体系（组织体系、政策体系和帮扶体系）与主体责任制下的压力传导机制相结合，极大地提升了贫困县的贫困治理能力。但是，当大扶贫体系和压力传导机制分别解决了人财物的配置和贫困治理的动能之后，也为县域脱贫攻坚带来了竞标治理的冲动和冒进的可能性，即通过超标准治理快速实现脱贫摘帽，争当贫困县摘帽的优胜者。这就需要借助主体责任制的约束力对贫困治理手段施加控制，以免脱贫攻坚脱离达标治理的轨道。为了避免脱贫攻坚中的超标准治

理，国家层面围绕脱贫攻坚的推进过程，即“扶持谁（如何识别）”“谁来扶（明确责任主体）”“怎么扶（扶贫措施）”“如何退（脱贫退出）”，制订了一套全过程的政策标准，要求各地严格执行政策标准。需要说明的是，国家制订的政策标准并不是一种形而上的政治想象，而是基于中国扶贫开发战略30年经验，特别是2013年开始的精准扶贫经验的总结，而形成的指导性政策标准。这些政策标准构成脱贫攻坚最重要的行动依据，并在2015年《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和2018年《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》两份纲领性文件中得到充分体现，也在脱贫攻坚的责任落实、工作落实和政策落实中被反复强调。从达标治理的制度逻辑来看，精准扶贫的政策标准不仅是一套系统的技术标准，也是一种具有约束力的主体责任。县域脱贫攻坚的贫困治理始终是按照政策标准展开的，从而形成了脱贫攻坚的另一个控制机制，即政策对标机制。

所谓政策对标，就是县域脱贫攻坚的责任主体在治理手段的选择上，严格按照政策标准进行政策配置。脱贫攻坚中的政策对标机制，是国家利用主体责任制的大约束力（比如监督、检查、问责和整改所产生的压力）规范地方政府政策落实的一种控制机制。它体现了一种特殊的央地关系，旨在充分避免地方政府在治理手段选择中的随意性、盲目性和简单化倾向，抑制政策执行中的变异、形式主义。比如，为了快速实现脱贫摘帽，或层层包干“一包了之”；或发钱发物“一发了之”；或统一入股分红“一股了之”；或低保兜底“一兜了之”；等等。但是，政策对标机制不能简单理解为一种国家对地方、上级对下级的单向度控制。作为一种保障政策绩效的控制机制，其前提是基于先行试点或早期经验总结形成的指导性政策标准。因此，政策对标仅仅是“经验—政策—实践”这一政策闭环中的一个环节，它充当了宏观政策供给与微观治理需求之间的技术性衔接。

脱贫攻坚中的政策对标，并不是“一刀切”和机械的政策执行，而是在达标治理之自限性目标的约束下，立足于治理对象的贫困状况和治理目标之间的落差所产生的政策需求，运用适配贫困户人口特征和政策供给的政策工具，从技术层面做到因户施策，精准脱贫。因此，政策对标的本质是贫困户的差异性特征与多样化的政策供给之间的技术性耦合。作为一种控制机制，政策对标包含两个内在要求。一是通过系统的入户调查，摸清底数，掌握贫困户的贫困状况、人口特征、致贫原因和发展基础；二是在扶贫标准的约束下，确定适配的脱贫路径和政策工具。由此可以看出，政策对标机制是避免滥用政策工具、提升脱贫质量的技术性保障。在基层扶贫工作的常规检查中，对包村包户的扶贫干部和帮扶责任人有一项特殊要求，即不仅要对贫困户的贫困状况了然于胸，而且还要说清楚贫困户享受了哪些到户到人政策；对于已经脱贫的贫困户，还要说清楚是如何脱贫的。这些要求实际上是为了考察针对贫困户的政策帮扶是否通过政策对标机制实现了精准施策。

六、总结与讨论

为了弥补脱贫攻坚的理论总结主要停留于特殊（领域）国家治理方式的局限，本文旨在发掘出脱贫攻坚在一般国家治理方式上留下了什么样的制度成果。从目标与手段的关系看，脱贫攻坚的治理方式是一种达标治理。相较于锦标赛主义的竞标治理，达标治理的理论模型包括三个基本要件：第一，自限性目标的控制逻辑；第二，由主体责任制与双向控制体系构成的制度框架；第三，通过压力传导机制与政策对标机制实现对治理过程的控制。

在央地关系和自上而下的国家治理中，长期存在着以锦标赛主义为基本特征的竞标治理，也就是鼓励地方政府相互竞争，并对竞争优胜者进行政治上或政策上的激励，以取得“水涨船高式”的总体绩效。竞标治理的目标是一种增强性目标。地方政府并不满足于目标责任制所设定的任务，还要通过自我加码的方式去竞争优胜者位置，从而形成“目标责任制+优胜者激励”的双目标结构。目标的自我增强为竞标治理带来了充沛的动力，但地方政府角逐优胜者位置的过程，很容易失去对治理手段的约束，造成目标与手段之间的失衡。在一般国家治理方式上，脱贫攻坚采用的是一种达标治理，也就是通过对治理目标的约束，抑制锦标赛主义的冲动，进而避免滥用治理手段的治理方式。达标治理的目标是一种自限性目标，体现了国家治理与经济社会发展水平相适应的原则。在达标治

理的过程中，中央政府设定一个治理目标的统一标准，不鼓励地方政府展开超标准的治理竞赛，强调目标对手段的约束。相比较而言，竞标治理的核心机制是激励，达标治理的核心机制则是控制。

尽管脱贫攻坚的制度设计是一种达标治理，但是县域脱贫攻坚的具体实践却屡现锦标赛主义的冲动和苗头。对于长期习惯于治理锦标赛的地方官员来说，无限国家的认知和普遍的满意度焦虑使其仍然以传统的竞标思维来定义这场达标性质的贫困治理。一方面，诉诸举国体制所形成的大扶贫体系，在一定程度上塑造了“无限国家”的认知，即贫困县摘帽所需要的人财物，国家会源源不断地输入。举全党全社会之力被误解为不计成本。另一方面，脱贫攻坚的考核评估制度对群众满意度的强调，使地方政府产生了普遍的满意度焦虑。为了提高群众满意度，各地在脱贫攻坚早期普遍出现以“提标扩围”为主要表现的超标准治理和超工作边界的“内卷式帮扶”。因此，脱贫攻坚需要不断进行政策纠偏，抑制地方政府锦标赛主义的冲动。

达标治理的目标逻辑对脱贫攻坚提出了两个要求，一是赋权增能；二是精准施策。从这两个要求出发，脱贫攻坚构建了一种总体性与技术性相结合的双向控制体系。其中，总体性代表赋权增能的治理结构，主要解决治理能力不足的问题；技术性代表治理结构的技术化运行，主要解决节制超标准治理的问题。脱贫攻坚的双向控制体系在形式上是服务于目标的手段控制，但从达标治理目标的自限性特征来看，其本质是对目标和手段、结果与过程的双重控制。对目标与手段的双重控制，导致脱贫攻坚的责任制度发生重大变化，即主体责任制取代了国家治理中广泛采用的目标责任制。相对于以目标为中心、在手段上拥有自由裁量权的目标责任制，主体责任制是为了实现治理目标和规范治理过程，围绕“责任主体”的确立、认定、授权、监督、考核与问责所进行的制度设计。其核心要义是，被确定为“责任主体”的行为人，要对治理目标和治理过程承担全面责任。在这个意义上，主体责任制高度契合了达标治理对目标与手段的双重控制要求，成为脱贫攻坚最重要的制度安排。

在主体责任制与双向控制体系构成的制度框架中，前者对后者的规制实现了达标治理的过程控制，具体包括主体责任制下的目标实现和手段选择。在县域脱贫攻坚中，摘帽的目标被三级同构的主体责任制转化成具体的脱贫进度，因此主体责任制下的目标实现程度即取决于如何进行工作驱动。基于这一要求，脱贫攻坚构建了一套全方位的压力传导机制，将贫困县摘帽的工作压力，从压力中心分别沿着纵向和横向两个维度进行传导，使县域脱贫攻坚弥漫着一种不敢懈怠的压力氛围，通过压力驱动扶贫责任主体的工作进度。同时，为了避免脱贫攻坚中的超标准治理，国家层面基于前期探索和试点经验总结、制订出一套全方位的政策标准。从达标治理的制度逻辑来看，精准扶贫的政策标准不仅是一套系统的技术标准，还是一种具有约束力的主体责任。县域脱贫攻坚的责任主体在治理手段的选择上严格按照标准进行政策配置，形成脱贫攻坚的政策对标机制。其本质是利用主体责任制的约束力规范地方政府政策落实的一种控制机制。

实际上，在教育、文化、体育和卫生等领域的行业治理中，广泛存在着以水平达标为基本要求的治理实践，但是由于缺乏系统的制度设计，其内在的政策价值未能得到充分的认识和理论上的标识，也未能从国家治理的角度提炼出可复制、可推广的经验模式。脱贫攻坚创造性地将达标治理应用于大规模绝对贫困人口的治理，不仅体现了贫困治理与经济社会发展水平相适应的原则，而且以竞标治理为制度参照，系统构建了达标治理的目标逻辑、制度框架和运行机制。这就是脱贫攻坚在一般国家治理方式上最重要的制度成果，达标治理因此获得了国家治理层面的普遍意义和应用价值。在新发展阶段面临的经济增速放缓、地方债务危机不断凸显的大背景下，量力而行的达标治理在社会建设、社会治理、乡村振兴、共同富裕、环境保护、产业升级、科教文卫等领域应该具有更高的推广潜力。不可否认的是，作为达标治理的重大实践，脱贫攻坚的诸多方面曾一度被习惯于治理锦标赛的地方政府，按照竞标治理的思维定式进行操演。各种锦标赛主义的痕迹和超标准治理的做法，导致了对脱贫攻坚在一般国家治理方式上的理论误识，未能将达标治理的目标逻辑、主体责任、压力传导与竞标治理范畴的优胜者激励、目标责任、行政发包、压力型体制区分开来。

（责任编辑：薛立勇）

Standardized Governance: An Untheorized Model of State Governance

ZHANG Zhaoshu

Abstract: In the fields of education, culture, sports and health, there is widely industry governance aiming at achieving standards. However, due to the lack of systematic institutional design, its inherent policy value has not been fully theoretically recognized. Nor has it been possible to extract replicable and propagable empirical pattern from the perspective of state governance. The creative application of standard governance to the governance of large-scale absolute poor people not only reflects the principle that poverty governance is compatible with the economic and social development, but also establishes an institutionalized model of standard governance with the institutional reference of tournament-oriented competitive governance. It specifically includes three basic elements: firstly, the control logic for self-limiting goals; secondly, the institutional framework consisting of subject responsibility system and bidirectional control system; thirdly, the control of the governance process through pressure conduction mechanism and policy benchmarking mechanism. They constitute the most important institutional legacy of poverty alleviation in the general way of state governance, indicating that the standard governance has the universal significance and application value at the level of state governance.

Keywords: Standardized Governance; Competitive Governance; Poverty Alleviation; Subject Responsibility System; Bidirectional Control System

(上接第 23 页)

Constructing Modern Chinese Civilization: Profound Connotation, Thought Guidance, and Practical Purposes

LIU Lina

Abstract: “Constructing Modern Chinese Civilization” is an overarching concept based on history, responding to reality, and future-oriented. It possesses a complete development sequence and content framework. To understand this profound connotation, it is necessary to grasp the relationship between culture, civilization, and modernization, and to clarify the cultural subject, modernization direction, and essence of civilization. The outstanding characteristics of Chinese civilization are shaped by China’s excellent traditional culture, which is the spiritual driving force promoting Chinese path to modernization. For modernized thought of civilization, we should focus on the unity of the universality and particularity of the modernization paradigms, emphasize the intrinsic motivation of culture, and stress the concern for the state of human existence. To construct modern Chinese civilization, we should follow Xi Jinping’s cultural thoughts as the fundamental guidance, consolidate the subjectivity of Chinese culture, achieve the integration of form and function, and expand the value perspective of modernized civilization. It is also crucial to promote cultural exchanges and mutual learning with high degree of cultural confidence, absorb the great practice of China’s modernization, and achieve the organic unity of historical and cultural missions.

Keywords: Modern Chinese Civilization; Culture; Civilization; Modernization