

政策执行中的“包保责任制”^{*}

——以 Q 市创建国家卫生城市工作为例

冯定星

提 要：本文基于对 Q 市创建国家卫生城市工作（“创卫”）的参与观察，以“包保责任制”为切入点，分析基层政府的政策执行过程，探讨了为什么基层的部分政策执行没有发生“变通”。“包保责任制”以责任分解和信息监督为核心，形成了一套以过程控制为主要特征的制度性联结，通过政治动员、任务分派、督查考核、奖惩问责等多个环节的运作，推动了政策任务在基层的落实执行。本文发现，“包保责任制”在责任分解、信息监督、激励奖惩等面向上的过程控制为基层的政策执行提供了一整套的责任分配和控制机制，这一机制不断压缩下级的“变通”空间，强化上级对下级的控制权，进而导致“变通”并未出现于某些政策执行中。本文还指出过程控制代表了一种直接控制的治理模式，这一控制方式可能给国家权威的贯彻带来极大风险。

关键词：包保责任制 责任分配 信息监督 过程控制 政策执行

20 世纪 90 年代以来，中国基层政府的行为逻辑及其制度根源问题引起了海内外学者的广泛关注，特别是，一种选择性的政策执行模式普遍存在于基层的组织行为中。具体而言，受到信息和激励约束的地方政府和基层干部，在面对上级部门甚至是中央政府的政策要求时，可能“选择性”地关注或忽略某些任务指标；或者以“做作业”的务虚方式敷衍考核和检查；也有的在实施策略上对政策稍加“变通”，甚至把上级的命令变成谋私利的政策；在面临上级“不合理”的政策要求时，基层干部还可能出现搁置、拖延甚至拒绝执行，等等。这些偏离政策初衷的“变通”行为正愈演愈烈，并成为基层在政策执行中一种常态（王汉生等，1997；刘祖华，

^{*} 本文在硕士毕业论文基础上修改完成。感谢张静教授、渠敬东教授、周飞舟教授、刘能教授的悉心指导。感谢焦长权、庞亮等同仁的讨论启发。文责自负。

2008；刘方玲，2009；Li&O'Brien，2013；欧阳静，2010）。

然而，并不是每项来自上级或中央的政策指令都被“变通”地执行，也不是每位基层干部都变成了藐视上级意志的投机者。我的田野观察发现，部分来自上级的政策要求实为基层政府“不折不扣”的予以执行，或者说基层干部们在这些政策任务上“变通”的空间极小。这一经验事实同“变通”成为常态的认知相悖，也无法从既往那些关于基层政府为何出现“变通”的研究工作中找到答案。这就需要反思，基层运转的真实图景究竟是怎样的？为什么有的政策无法被基层干部们“变通”处理，反而能得到“不折不扣地执行”？在这些政策任务的背后是一种什么样的机制推动了它的贯彻执行？本文以Q市创建国家卫生城市的政策执行过程为案例，分析探讨国家政策在基层得以落实的治理机制。

一、研究述评

在中国政府的组织行为中，政策执行的一个重要特征是“行政逐级发包”（周黎安，2008），即中央政府（决策者）制定总体计划或政策方针，并把政策目标、标准“发包”给地方政府（中间层），地方政府将政策细化分解后“再发包”给下一级政府，这样逐级分解、下达任务，直至最基层的政府（执行者）负责具体实施和落实。在层级结构下，上级总是期待下级，尤其是基层政府，可以做到“上传下达、令行禁止”，而实际上这些政策指令的执行常常与政策初衷相去甚远。作为决策者的上级政府早已注意到这些在组织运行中普遍存在的“上有政策、下有对策”现象，并采用各种手段方法，监督控制基层政府在政策执行中的“变通”行为。已经有很多研究关注上级对基层政府及其干部的控制（Susan Whiting，2000；周雪光，2005/2008；狄金华，2010；欧阳静，2010；艾云，2011；田先红，2012），这些研究从不同的角度展现了自上而下的政策任务在基层的具体实践过程。学界目前对政策执行的研究大体可划分为三个理论模式，包括“压力体制说”、“目标责任制说”和“包保责任制说”。这些研究工作对我们理解国家政策在基层的落实的过程和机制有着重要意义，但也留下不少有必要进一步回答的研究问题。

（一）“压力体制说”

“压力体制说”关注地方政府所处的“总体性”压力环境。^①在此环境下，从县至乡（镇）再到村庄，政策的执行过程表现为分层化的“政治承包”。^②政策执行过程中的每一级党委和政府都竭尽全力，为避免“关笼子”、“一票否决”等压力型的政治惩罚，被迫采取非常规措施以确保任务的完成。各级政府常常向下一级施加更大的任务压力，这样，在党组织和行政负责人两条线上形成“层层加码”的压力传递，实现了对各级基层政府及其干部的控制（荣敬本、崔之元等，1998；孙立平、郭于华，2000；吴毅，2007）。^③“压力型体制”作为一个富有概括性和启发性的概念，揭示了基层政权在政策执行上的运作特征，即以“运动”的方式实现上级下达的政策目标。“层层加码”的压力传递成为地方政府推动政策执行的系统性机制，同时这种治理方式也带来了复杂后果：一方面，它促进了政策任务的下沉，但另一方面它也可能将国家与社会的关系置于更为紧张的冲突之中，同时使基层干部的“跃进”行为更难被上级部门发现。

（二）“目标责任制说”

“目标责任制说”主要关注政策目标如何塑造下级责任的问题。在政策的推行过程中，政策任务被逐级分解、细化成一套目标或指标体系，下级的责任即完成“责任状/书”中的目标任务；上级组织对目标的完成情况进行量化考评，并给予相应的行政的或经济的奖惩。这样，上下级之间的权、责、利逐级明确，并形成一個协调统一工作体系。通过建立“责任—利益连带”关系，政策执行中的上下级被纳入一种制度性的联结中，进而实现了上级对基层政府及其干部的“控制”（Edin Maris, 2003；杨顺湘，2000；徐勇、黄辉祥，2002；张汝立，2003；王汉生、王—

① 本文中的“总体性”主要是指改革初期的政府间关系呈现出全面市场化的结构特征，这种结构特征将政府日益卷入各种围绕资源、政策等展开的竞争关系当中，因而政治体制呈现出某种“压力型”特征。它不同于“总体性支配”，即强调国家对全部资源的垄断，包括物质财富、生存发展机会和信息资源。

② 周黎安在分析“政治锦标赛”时指出，基层的政策执行在某种程度上已经演变成“政治承包制”：“为了完成经济赶超任务，各级政府组织（以党委和政府为核心）向下级组织和个人层层分解任务指标，责令其在规定时间内完成，并配置以相应的行政和经济方面的奖惩措施。这种层层压指标、定任务的方式如同政治承包制，各级组织也就是在这种评价体系的压力下运行。”

③ “双线”控制的说法来源于徐勇、黄辉祥等人（2002：11）对河南省某地区的调研报告：“乡里的办法是尽量‘控制’住村……具体做法主要有两点：一是通过党组织这条线来‘控制’住位居村落权力核心的村支书，从而实现对村的控制；二是通过推行‘目标责任制’来实现对村干部（包括村支部委员和村委会委员）的‘控制’，从而‘控制’村。”

鸽, 2009; 何绍辉, 2007; 陈锋, 2012)。

可以看到, “目标责任制说”注意到了目标责任实际上具有的绩效评估和激励的作用, 即所谓的“激励—责任—绩效”模式; 并认识到这一控制手段对于减少基层干部“变通”以及实现管理方式转变所发挥的积极作用。但若将“变通”的出现归结于对目标缺乏控制, 则显得过于简单, 而且与经验存在矛盾, 因为下级的“变通”更多地发生在政策的过程而非目标上。另一问题是, 目标责任的强化并不意味着政策执行中的权威的贯彻, 基层干部的“达标”行为成为一种新的“变通”。诸多经验研究也表明, 即便是在严密的目标控制下, 仍然会发生大量的“擦边球”、包庇以及非正式运作, 这些问题的出现极大地削弱了“目标责任制说”的解释力。

总的来看, 不论是“压力体制说”还是“目标责任制说”, 都只关注于政策实施效果与政策目标间的差异, 并由此讨论各种非正式的“应对”策略或技术, 而对“政策如何在基层被推动和实现”的过程缺乏完整详细的描述, 对政策执行的微观运作图景缺乏全面的理解。其次, 在视角上, 大多数研究从地方政府状况和行为的角度出发, 着重分析基层政府的“下有对策”, 这种自下而上的视角对“上有政策”如何实施控制缺乏关注, 尤其是对政策实施背后的责任控制机制探讨不足。另外, 大多数研究把基层政府看作一个整体, 没有区分不同层次行动者的作用, 对各级基层政府在政策实践过程中的差异也不够关注, 这阻碍了我们完整而真切地理解政策的执行过程。

政策实施和推进中的“变通”行为, 归根结底还在于对政策执行的过程缺乏有效的控制, 尤其是对程序、手段的约束不足。这正是“压力体制说”和“目标责任制说”所忽视之处。那么, 要对基层政府的政策执行实现有效控制, 是否需要在目标之外引入新的“控制变量”? 对于政策过程或手段的约束, 是否会减少下级执行者在政策实施中的“变通”行为呢? 遗憾的是, 现有研究对基层是否存在政策执行的过程控制, 以及怎样实施过程控制还缺乏相应的了解。

(三) “包保责任制说”

近年来, 地方政府在公共服务和地方治理上涌现出了大量创新成果, 其中出现一种名为“包保责任制”的制度形式。这一最初只为极少数部门采用的制度手段, 时至今日, 已经广泛应用于党风廉政教育、社会治安管理、环境卫生保护等政策领域。在这些领域里, 上级决策者试图通过控制政策执行的过程, 压缩下级“变通”的空间。然而, 对于这一新出现并已开始普遍应用的制度形式, 学界的认识尚不够

充分，甚至有的学术讨论还存在误解。目前有的研究将“包保责任制”简单看作是一种加强版的目标管理责任制，而未对二者在控制机制上的本质差别展开研究（张修成，2007；刘能，2008；田先红，2012）。作为一种新的责任控制手段，“包保责任制”在政策执行上不仅控制目标还控制着过程，遗憾的是，这一显著差别却未被研究者们发现。因此，对“包保责任制”控制“变通”的机制展开研究，将加深学界对于政策执行相关问题的理解。

新制度主义指出，任何一项新的制度安排，都与其相应的环境紧密相关。“包保责任制”的出现，也因应着制度环境和组织基础的变迁，更确切地说，它在一定程度上反映了上下级政府间关系以及社会结构的变化。近三十年来，中国社会转型的主旋律就是从总体性支配向技术治理的转变（渠敬东、周飞舟、应星，2009）。在这种转型的背景下，本文讨论“包保责任制”和政策执行等问题，以深化对政府权威控制、动员机制以及国家治理等问题的思考。

二、个案与研究过程

本文的个案来源于我在创建国家卫生城市（简称“创卫”）工作中的田野观察。自2013年7月到9月，我以工作人员的身份对Q市“创卫”的开展情况进行督查，其间经历了专家组暗访和技术评估两个阶段，这是决定Q市“创卫”成功与否最为关键的两个环节。在参与式的田野调查过程中，我收集了大量的文件、档案、会议材料。同时，通过开会、工作、交谈以及聚会等方式，我与许多基层干部近距离接触，得以观察他们如何与上下级互动，如何在“合适的场合”表达看法，以及在接受考核、督查或整改任务时的神情、态度。这些资料无法通过文字记录，但为本文的研究提供了深厚的感性基础和地方知识。此外，我还以非正式的访谈方式与“创卫”工作中的各级的工作人员交谈。通过在毫无压力的环境下与他们进行你问我答、互相补充的交流，挖掘到了很多背后的故事，也对政策执行的真实过程有了更进一步的认识。

（一）“创卫”的政策背景

地处东部S省北部地区的Q市，属于温带季风气候，常年降水不足，流动人口多，是该省为数不多的几个尚未获得国家卫生城市称号的城市。依据全国爱国卫生

运动委员会（简称“爱卫会”）的规定，通过考核、评选和验收的卫生优秀城市会被授予“国家卫生城市”的称号。从 1990 年第一次全国城市卫生检查评比^①至今，先后已有 155 个城市被命名为国家卫生城市；此外，全国还命名了 32 个国家卫生区和 456 个国家卫生县（镇）。^②

国家卫生城市是一个城市综合功能和文明程度的综合性标志，它代表了一个城市在生态环境、健康卫生水平上的最高标准和荣誉，而且对于提升城市形象、推进招商引资都有重大意义，因而地方政府都对创建国家卫生城市极为热衷。作为 S 省内少数未“戴帽”的地市，Q 市对“创卫”极为重视，将其列为各级政府和部门的一项“中心工作”，要求各级党政或部门主要领导亲自抓、负总责，并提出“一切为‘创卫’让路，一切为‘创卫’服务”。以我督查的 F 街道为例，仅就 2013 年而言，“创卫”同招商引资、城市房屋征收一起构成了全年行政任务中的“中心”（如表 1 所示）。在众多的基层干部看来，“创卫”是“当前压倒一切的一线政策……全市、全区一盘棋，谁都不敢掉链子，掉了（链子）就是不讲政治”。（2013 年 7 月 19 日，对 F 街道党工委书记 QXS 的访谈）

表 1

F 街道的年度“中心工作”^③

.....	
三、中心工作（45 分）	
1. 完成招商引资额 8000 万元（10 分）	
2. 做好城市房屋征收工作（15 分）	
3. 环境卫生综合整治（16 项重点硬件工程）工作（5 分）	
4. 做好“创卫”相关工作，达到《国家卫生城市标准》要求（15 分）	
区委书记（签章）：	区长（签章）：
街道党工委书记（签章）：	街道办主任（签章）：
二〇一三年二月	

资料来源：《C 区 F 街道 2013 年度经济和社会发展责任状》。

① 山东威海市成为第一个被命名表彰的国家卫生城市。1992 年至 2000 年，全国爱卫会先后组织了 9 次全国城市卫生检查评比，并表彰了 38 个全国卫生城市。

② 数据来源于全国爱卫会副主任、卫生部部长陈竺在国家卫生城镇命名表彰电视电话会议上的讲话（2011 - 12 - 20）。百度百科“国家卫生城市”词条（<http://baike.baidu.com/view/1119063.htm>）数据显示，截至 2009 年 12 月，共有 118 个城市被命名为国家卫生城市，约占全国城市总数的 1/6。卫生部网站公布的《全国爱卫会关于命名 2009 - 2011 年度国家卫生城市（区）的决定》（http://www.gov.cn/gzdt/2011-11/25/content_2003431.htm）显示，2009 - 2011 年新增北京平谷区等 35 个城市（区）为国家卫生城市（区）。

③ 在基层，上下级政府间的《经济社会发展的目标责任状》按年度签订，通常是一年一次，其内容包括各种经济发展（如固定投资、协税护税、招商等）、社会发展（计划生育、安全生产、民政、双拥等）的指标，以及单独列出、并特别说明的中心工作。

（二）“创卫”的组织动员：从“吹吹风”到“动真格”

在基层，围绕“中心”开展工作成为基层行政运转的一个重要特征。在Q市的“创卫”过程中，政府系统的组织力量都被重新组合和协调起来，首先是责任组织的设立。2011年6月召开的全市创建国家卫生城市动员大会成立了Q市“创卫指挥部”，由市委书记担任总指挥，市长、人大主任和政协主席分别担任副总指挥，由主管城市建设和环境卫生的副市长担任办公室主任，和“创卫”相关的各部、委、办、局负责人担任办公室副主任。这是推进“创卫”政策执行的一个重要手段，也体现出组织运作的一种工作策略：通过多部门的协同参与而非某一部门的独立职责与权限，政府体系内的行政资源被重新规划、组织，从而在很大程度上打破了原先行政体系内的“条”“块”分割^①局面，进而有助于连接、协调和指挥下级组织系统中的多个业务职能部门。

参照市级机构设置，各区（县）、乡（镇）街道也都设立了相类似的责任组织和行动班子（如图1所示）。从“市创卫指挥部”到“区创卫指挥部”再到“街道创卫指挥部”，形成了一套相对独立的垂直组织体系。在这个垂直组织系统中，“创

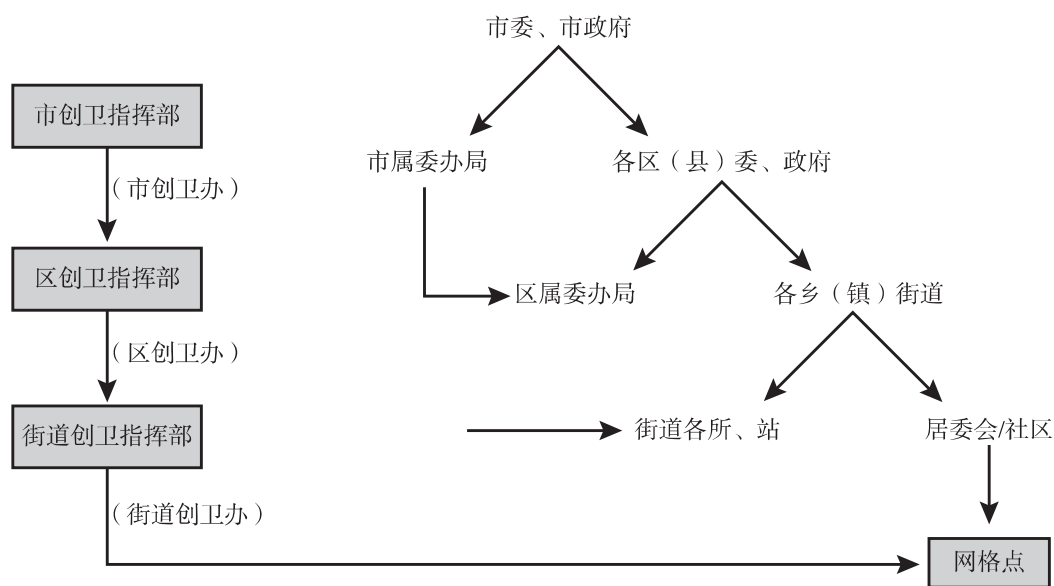


图1 “创卫”中设立的各级指挥部

卫”的工作任务直接由市级下达到区或街道，信息也是直接在各级指挥部之间传递，而无须再经由政府内部的业务部门。这样，作为“中心工作”的“创卫”在科

^① 在中国政府的行政框架里，一直存在所谓的“条块”结构。所谓“条”，是指在业务从属上，各级职能（或业务）部门与上级同类部门形成一个系统；“块”则指的是在行政关系上各级地方政府自成一个体系。因此，“条块分割”指的是某一单位（或部门）在行政管理上和业务指导上分别接受不同的上级领导，进而造成行政效率的低下。

控制方式就是“立状子”。这是上级压缩“变通”空间的另一种方法。在Q市的“创卫”工作中，上下级责任主体间层层签订责任书/状（见图2），通过明确责任主体、任务指标和考评奖惩，政策执行开始从文本走向实践。从开会“表态”到“立状子”，上级不断地向下级释放信号，并一步步压缩下级“变通”的空间，进而推动下级不得不按照任务要求“动起来”。

F 街道创建国家卫生城市包保责任状	
为进一步明确责任，落实责任，扎实推进我区创建国家卫生城市各项工作深入开展。根据《C区创建卫生城市工作实施方案》和《重点整治任务表》中任务和要求，特制定此责任状。	
一、责任单位：	
二、包保任务： 1、创卫工作纳入重要议事日程，工作做到有计划、有部署、有检查、有总结。 2、设置创卫宣传专栏，在群众及职工中广泛开展健康教育和卫生常识宣传。 3、广泛开展多种形式的健康防病知识宣传教育，健康知识知晓率、健康行为形成率不低于90%，健康教育面达95%以上。 4、对沿街巷单位门（店）签订“门前四包”、“门内达标”责任书，并有标牌且责任落实，杜绝“三种经营”现象。 5、经常开展责任区的卫生监督整治及日常保洁等管理工作，并进行检查评比。 6、配合有关单位抓好食品及公共场所卫生和环境保护工作。 7、负责抓好背街小巷、居民院落、无主地段、城乡结合部的卫生管理，垃圾做到日产日清。 8、负责辖区内“五乱”的治理工作，对乱张贴、乱涂写的“牛皮癣”进行彻底清除，街巷两侧建筑物整洁美观。	
9、协助搞好主要道路的硬化，辖区街、巷路面平整无坑洼、积水，下水道（含阴阳沟渠）无垃圾堵塞。 10、抓好辖区犬只管理，且无违规饲养禽畜现象。 11、定期组织居民和职工开展环境卫生整治，达到卫生整洁，场地绿化、环境美化的要求。 12、搞好本辖区内的旱厕改造工作。 13、建立长效保洁机制，搞好长效保洁工作，确保创建国家卫生城市一举达标。 14、积极落实区政府安排的其它创卫工作。	
三、奖惩措施 1、各乡（镇）街道、各单位负责人为创卫工作第一责任人。创卫办督查组负责对各乡（镇）街道、各单位目标任务进行跟踪考核，对工作按时保质完成的单位和个人进行全区通报表扬，对工作不到位的单位和个人将予以通报批评，跟踪督查，直至整改落实到位。 2、国家卫生城市创建工作的评比结果计入各单位年终综合考评成绩，并纳入年终奖金发放指标。 本责任状一式二份，签订双方各执一份。责任书自签订之日起生效。	
C 区人民政府（盖章） 签字	责任单位（盖章） 签字
年 月 日	

图2 F街道的“创卫”包保责任状

当各级执行者都开始“动起来”后，“创卫”的政策执行也进入“动真格”。所谓“动真格”，事实上是针对早期的“吹吹风”而言，它首先体现在一些“非常规运作”上。在F街道，就出现了打乱专业分工、集中组织人手“突击”完成同一项任务（如直接进入网格点）的作法。此外在经费上，基层政府还会通过挤占办公经费、缓发奖金（比如“按季度发”）等办法强化对更下一级的工作人员的约束。

在上级向下级推行政策任务的过程中，针对工作任务上的重点、难点，各级执行者还会通过开展“活动”“行动”以组织推进上级分派的任务目标迅速落实。Q市不同的单位部门在“创卫”工作中就开展有各类活动（见表3）。这些“活动”反映了一种“运动式强制”（campaign-style enforcement）^①，即通过在一定时间内，集中有限的组织资源对某些任务进行专门的集中治理，可以极为快速地实现工作推

① Manion（1997）在对90年代中国腐败控制的研究中提出“运动式强制”的概念，指的是中国目前的腐败控制模式，过多的强调了“政治性”因素，而没有以标准的司法手段来治理腐败。本文在这里使用这一概念，是指围绕政策任务开展的“活动”在手段上的超法理性，以及在治理绩效上的短期性和局限性。

进（Manion Melanie，1997）。从另一方面看，“活动”营造了一种“人人知晓、个个参与、全民动员”的氛围，进而使下级执行者产生一种紧张感而不得不在工作上做出实质性的推动。

表 3 “创卫”中开展的各种活动

部门	活动名称和内容
环卫局	“我给城市洗洗脸”——市容市貌清洁行动 “你的区域我包保”——市容环卫责任落实行动 “生态美景我陶醉”——园林绿地环境整治行动 “设施要配套方便你我他”——环卫设施建设与规范管理突击行动
住建局	“我为城市来美容”——城市设施修复行动 “共创幸福家园”——居住小区环境整治行动 “严守规定文明施工”——施工工地环境整治行动
工商分局	“规范经营维护环境”——市场商场环境整治行动
城管分局	“装扮城市之美”——户外广告整治行动 “公共区域我不占”——“五种经营” ^[1] 整治行动
药监局 ^[2]	“小行业改变大环境”——“五小行业”整治行动
教育局	“我是创卫小主人”——暑期有奖征文比赛
区委宣传部	“我看 Q 市新面貌”——创卫摄影大赛

资料来源：根据《C 区关于迎接国家卫生城市暗访检查的紧急通知》整理而得。

注^[1]：“五种经营”指店外经营、占道经营、流动摊点、露天市场和夜市排档等。

注^[2]：由药监局牵头，文广新局、卫生局、工商分局、质监分局参与。

除了开展“活动”，提“政治任务”也是一种加强控制的办法。随着“创卫”的氛围由最初的“吹吹风”转变成“动真格”，上级甚至会不遗余力地把它上升到政治任务的高度。从政治任务的高度强调工作的重要性、特殊性，可以造成一种威慑，进而转化成下级推进工作的动力。比如，在 Q 市出台《市政府关于创建国家卫生城市的实施办法》后的第三天，C 区为了响应政策随即召开全区督查动员大会。在会上，区委书记做了极具“政治色彩”的动员讲话：

共产党员要讲党性、讲政治，在座的都是党员干部，对你们来说“创卫”就是当前最大的政治。从 2011 年开始“创卫”至今，口号年年喊得响，但年年都是老模样……都在想“干好干坏一个样”，那能一个样吗？我在这里不点名，大家心里都清楚。我不希望三个月后的全省暗访在我们区“掉链子”，掉了链子要撤我的职，但在市里撤我的职之前，你也逃不脱。再明确一下，谁的

问题谁领走，困难是你的，回去也是你解决……希望你们想明白、做明白。
(2012年4月2日，LJ，C区区委书记在全区创卫督查动员大会上的讲话)

可见，以职位威胁为核心的政治动员技术常被作为上级约束下级政策执行的控制手段，虽然将“创卫”工作“政治化”的过程像是在编织一个政治口号，但它确实具有非常强的威慑力。因为在中国的政治体制下，一旦工作上升到“政治任务”的高度就变成了一个不计成本、不讲代价、必须完成的工作，几乎没有讨价还价的余地，而这恰好起到了强化控制的效果。

三、包保责任制：一个治理模式

在Q市的田野调查中，不难发现“包保责任制”始终贯穿于各级政府的“创卫”工作过程。那么，这是一种什么样的制度？它有何特点？作为上级政府采用的控制手段，它是如何控制和推动下级落实“创卫”政策的？

(一) 概念定义

在现代汉语中，“包”指总揽、负全责，“保”意为负责、保证、确保，“包保”二字合在一起，指的是“在所有方面都包下来，负全责并提供保证”（姚汉铭，2000：9）。据此，文中将“包保责任制”定义为这样一种制度：将特定的工作任务分解、细化并落实到包保责任人（或单位、部门），要求其按照规定的程序、步骤进行操作，并为完成任务目标提供保证。简而言之，就是指包保责任人（或单位、部门）包下过程、保证结果。

从运作逻辑上看，这一制度采取“层层重叠”、“图上作业”^①的方式，强调责任主体对具体工作内容的责任，以及上下级责任主体之间的连带关系。具体来说，一旦某个包保责任人被上级分派执行去某项工作任务，他就必须为此担负全责，上级会对他的工作步骤、程序、手段和结果进行“一竿到底”的督查、考核，若出现

^① “层层重叠”和“图上作业”均来自于我对田野调研中观察到现象的归纳，它们都是基层政府推进工作的重要方法。这些词汇一方面体现了基层的高度理性化倾向，另一方面也反映了基层在工作方法、策略上的灵活运用。

差错，上级还会进行交办乃至问责等。可以看到，“包保责任制”反映的是一种管理关系，管理的计划、指挥、协调、组织和奖惩构成了“包保责任制”的主要内容。换言之，所谓“包保责任制”，就是在责任上进行“包”和“保”的管理。

从控制方式上看，“包保责任制”最显著的特征就体现在对工作责任的过程控制上。所谓“过程控制”，是指对工作的步骤、程序以及手段都实施严格的规定和约束，它所反映的是一种直接控制的集权治理方式。在当前各级基层政府的政策执行中，对任务过程直接进行控制的做法并不多见一般来说，上级只会对下级的目标责任进行强化，进而间接地达到政策控制的效果，我姑且把这种间接的控制方式概括为“结果控制”。

显然，“过程控制”和“结果控制”在控制逻辑上存在区别。在“结果控制”下，不论是将上级的政策目标分解细化成指标体系，还是将任务指标“层层加码”后进行“政治承包”，都是围绕“目标”展开运作，都是只关注结果、不关注过程。但与此不同的是，“包保责任制”的关注点并不限于“目标”，它在责任控制上既重视结果也关注过程，因而相较于“分包制”“目标责任制”等制度手段，它的约束性更强，对于下级责任主体的控制也更为直接。

由上可知，不论是运作逻辑还是控制方式，“包保责任制”与其它类型的控制手段有着显著差异。作为一种新兴的管理制度，“包保责任制”最初只为极少数部门采用，而如今这一制度手段开始广泛应用于社会治安管理、普九达标和环境卫生保护等政策领域，并对中国基层的行政体制运行产生了重要影响。在环境卫生治理领域，“包保责任制”逐渐广泛使用，在基层的政策执行中扮演着越来越重要角色。

（二）制度特点

作为一种新兴的管理制度，“包保责任制”在制度设计上有其独特性，主要体现在两个核心要素上，即责任分配和信息监督。

1. “层层重叠”的责任分配

“包保责任制”的一个关键环节是多级责任主体间层层签订“包保责任书/状”，这意味着不同层级的责任主体都被纳入统一的责任控制体系中。通常，在政策任务的分解过程中，会出现责任不清的问题。这一方面指的是任务内容不够明确具体，因而缺乏可操作性，下级工作的随意性和“变通”空间很大。另一方面也指主体间的责任范围划分不清晰、出现交叉，因而造成“有利相争，无利推诿”的现象。如

上问题的出现，表明责任的分解和配送失效了。

为了解决责任不清的问题，“包保责任制”借用了“网格化”管理^①，通过将各责任主体编织到不同层次、划分清晰的责任网中，从而实现对工作责任的分解。具体而言，将上级确立的行政总任务进行细化、分解，形成一个个的责任网格，这些责任网格是上级进行责任控制和管理的单元。同时，按照层级关系对这些责任网格进行排列，并汇集形成不同层次、不同密度的责任网。根据各责任主体的行政等级、责任大小，他们会被划分到不同层次、不同大小的责任网格中，并承担相应的包保责任。这样，在责任主体与工作任务之间就建立起了一套制度性的联结，他们被“层层嵌套”到不同的责任网中，并形成一套统一的责任网络体系。

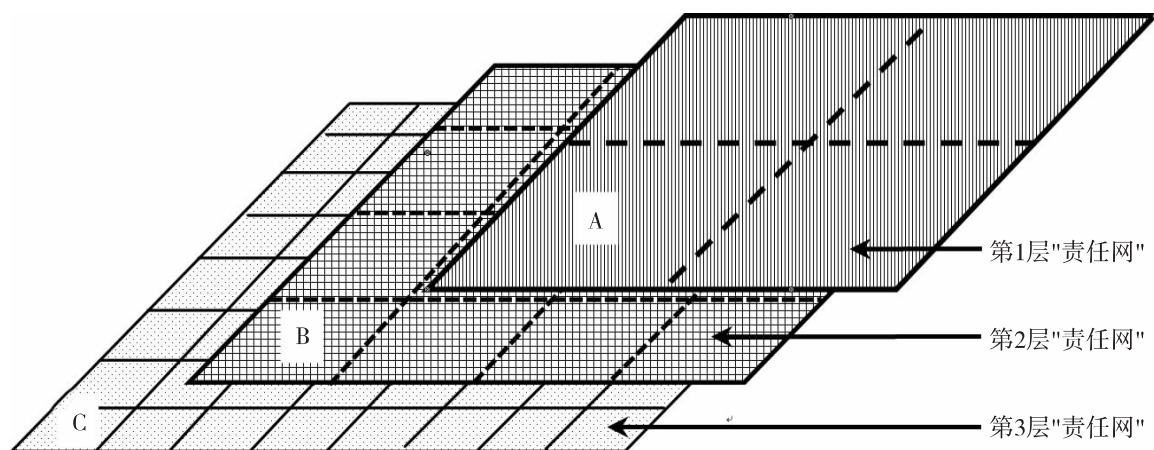


图3 “层层重叠”的责任分配

在图3中，经过“包保责任制”的分解、细化，在任务目标上形成了三层重叠的责任网，在每一层责任网中，都有大小各异的责任网格。可以看到，层次越低，网格的密度越大、网格范围越小。根据包保责任的层次高低和范围大小，包保责任人（或部门、单位）被分派到某一具体的网格中，并承担相应的责任。不仅是任务目标，“包保责任制”对任务过程也采取了类似的“网格化”做法。当上级决策者在向下推行政策时，会提供详尽的技术操作标准，不同层次的责任主体都需要对所承担工作的步骤、程序和具体措施进行“标准化”的操作，然后将各个网格标准化的操作“拼接组装”到一起。这样，通过对责任进行“网格化”的处理，上

^① “网格化”管理是近年来广泛应用于社会管理、公共服务以及党的建设等领域的一种新型管理办法，它依托技术，使用统一的城市管理以及数字化的平台，将城市管理辖区按照一定的标准划分成为单元网格。通过加强对单元网格的部件和事件巡查，建立一种监督和处置互相分离的形式。

级得以准确了解和掌握各个责任主体的工作情况，对他们的控制更为直接、方便、有效。

从另一方面看，在“层层重叠”的责任网中还建立起了一种责任连带。从图3可以看到，网格A、B、C分别属于第1、2、3层责任网中的基础单元，网格A、B、C在责任范围上“层层重叠”：网格A覆盖网格B，网格B覆盖网格C。这样，网格A、B、C就在工作上实现一种联结，各网格的责任主体间也建立起了责任连带。如果网格C出现问题，不仅C网格中的责任主体要承担责任，负责网格B、网格A的责任主体也都要受到惩罚，因为他们需要为下级在工作上的过失承担连带责任。这样，上级通过连带责任得以约束相关的责任主体，从而实现对工作任务的控制。

2. “一竿到底”的信息监督

在“包保责任制”的制度设计中，另一个核心要素就是信息监督。信息的流动与控制不仅是各级政府行政管理所必须面对的问题，也是任何组织都面临的普遍问题。在“包保责任制”的具体运行中，上级如何获取和掌握信息，构成了责任控制的关键。通常，信息在组织内的分布并不平衡，这就造成了上级在信息控制上的困难。一方面，在多重委托代理模型下，随着上下级间距离的层级越多，信息输送的过程越长，则信息不对称的程度越深。另一方面，在缺乏标准、规范的情况下，下级对信息的解释、理解和行动会各不相同，这就造成下级在实际工作中会经常“偏离”上级的意图。简单来说，下级在政策执行上出现“变通”的一个重要理由，是因为上级无法获取或者不了解信息。“包保责任制”的基本出发点就是获得真实、准确的信息，并向下级传送标准、统一的信息。针对政策执行中的信息不对称和信息模糊性问题，“包保责任制”在制度上进行了重新设计。

首先是“一竿到底”的督查。所谓“一竿到底”，是指上级越过中间层级，直接从最基层的政策执行者那里获取信息。这种信息的获取方式有赖于上级的主动搜集和追踪^①，而非下级程式化的向上报告。因而，“一竿到底”打破了传统的层级信息传递结构，这种方式通过上级与下级（特别是一线执行者）的直接接触，缩短了信息流程的中间环节，有助于解决信息不对称问题。

如图4所示，金字塔式的科层结构对于分解任务和下达指令是一种有效率的结

^① 在经历过几次督查工作后，我发现，从某种角度上看，上级获取信息的过程就像是“打游击”，他们总是不打招呼地“突然袭击”，试图找到被下级隐藏的、真实的工作信息。

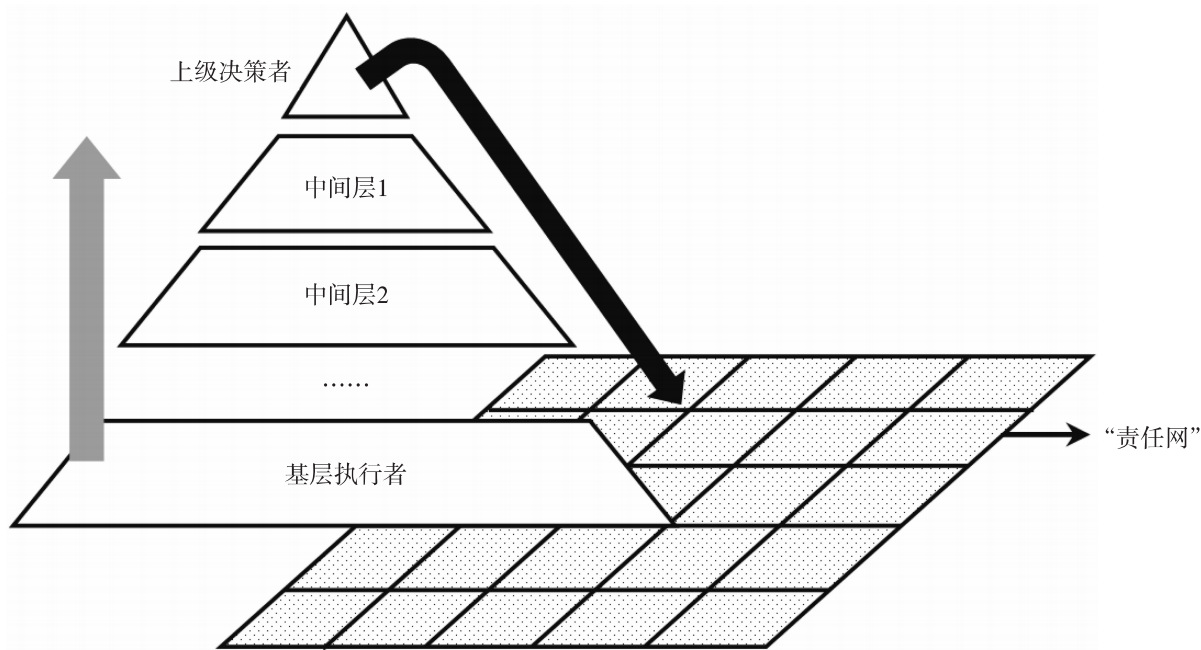


图4 “一竿到底”的信息监督

构，但在处理逐级向上传递的信息时可能发生“扭曲”，因为信息在经过多个中间层级（中间层1、2等）后会变得模糊和不对称。用毕瑟姆（2005）的话说，“官僚制既承受信息短缺之苦，也遭受信息泛滥之害”。“包保责任制”解决了这一问题：通过将下级的包保责任分解成一个个“网格”，上级得以通过直接管理这些网格（蓝色箭头）和考核网格中的责任主体，进而获取所需信息。借助网络技术和信息系统等技术手段，上级还可以通过“图上作业”的方式随时对“网格”进行信息统计、动态跟踪。简单来说，“一竿到底”的督查避免了信息在逐级传输过程中可能出现的遗漏和失真。

其次是“数字化”管理（Giddens Anthony, 2006）。在“包保责任制”中，信息监督的一个重要基础是“数字化”管理。为了解决信息模糊性问题，“包保责任制”对工作任务及其过程进行了数量化、指标化、标准化处理，这样上级的督查管理就变得更加容易。具体做法是，将基础工作资料（如人口档案、行政辖区）数字化，并将其纳入层层“责任网”中；或者将任务目标分解、细化成相应的指标体系，并实行量化考核；或者下发统一的技术操作规范并告知如何把握重点、如何控制操作流程等。

“包保责任制”中的上级还采用进度表、交办单等方法来对下级实施监督，通过查看和督促下级加快整改，进而达到推动、落实工作的目的。另外，在“一竿到底”监督的基础上，“包保责任制”要求下级主动、定期上报工作信息。比如填写

交办单回执、上报整改情况等,通过这些形式向上级定期汇报工作进展,方便了上级掌握进展信息。上级依靠技术规范、指标体系、进度表、交办单以及整改汇报等材料提供的信息,实现了对下级工作过程的控制。

不难发现,“包保责任制”是一整套的制度管理办法,它以包保责任为核心,以“网格化”为基础,以“数字化”为手段,以期获得最佳的政策执行效果。这一制度办法在责任分配和控制上更进了一步,它不仅控制目标,也控制过程,这个鲜明特征将包保责任制与其他控制手段区别开来。在制度设计上,“包保责任制”将责任的分解和配送纳入一个统一的责任控制体系中,通过对政策执行者的责任、信息进行“细密化”地分解、配送和控制,降低了上级对下级的依赖性,进而增强了上级对下级的控制权。

三、责任分解

责任分解,这是“包保责任制”的第一个核心要素,指按照一定的原则将上级组织所确立的政策任务转化为工作责任,并将这些工作责任进一步细化和分解,形成一项项明确、具体的工作任务或指标,以此作为对下一级责任主体进行“管理”(比如考评、奖惩)的依据。在这样一个工作责任逐级向下分解的过程中,建立起一套分工明确、责任到人的工作体系,上级从而得以对下级的工作责任实现控制。可以说,责任分解是政策从文本形态走向实践的第一个环节,它不仅意味着工作开展、任务落实的开始,也是上级进行责任控制一个重要切口。

对于政策执行中的上级来说,在下级“动起来”后,如何将细化后的工作责任“恰到好处地”进行分配,将极大地影响政策执行的效果。因此,这一部分的内容将主要围绕三个问题展开:在“创卫”工作中都有哪些责任?这些工作责任如何被层层分解、细化?对于那些存在于多个层级、多个部门的工作责任,上级又是如何对其进行分配和“协调”的?

(一) 任务

在Q市的“创卫”过程中,工作责任的分解首先在层级之间展开。从市一级开始,到区再到街道,工作责任按照层级逐次向下分解,每一级责任主体都对上级下达的

工作任务进行再定义、再分解和再下达。这样通过不断的“分解—下达—再分解—再下达”过程，上级在“创卫”工作上的责任压力得以传递和分解给每一个下级责任主体。

在 2011 年 7 月召开的 Q 市创卫工作布置大会上，市创卫办依照《国家卫生城市标准》将“创卫”分解成十个方面的工作内容并下达到各个区（县）（见表 4）。同时，针对这些工作内容，市创卫办还制定了《Q 市迎接国家卫生城市暗访检查重点解读》，将“创卫”工作中可能出现的否定性因素、工作重点以及关键环节等进行了详细的说明。我观察到，在“创卫”的责任分解过程中，不仅是任务目标得到了分解，和工作任务相关的步骤、程序也被详细地分解。每一下级都需按照上级提供的技术标准进行标准化操作，这样，市一级“创卫”的工作责任就在过程和结果两个方面实现了初步的分解和细化。

表 4 各级创卫办分解工作责任统计表

	市创卫办	区创卫办	街道创卫办
合计	10 大项主要工作内容	66 项创卫任务	286 项指标
工作项目	(1) 爱国卫生组织管理	6 项	28 项
	(2) 健康教育	8 项	45 项
	(3) 市容环境卫生	10 项	64 项
	(4) 环境保护	6 项	17 项
	(5) 公共场所、生活饮用水卫生	5 项	30 项
	(6) 食品安全	9 项	26 项
	(7) 传染病防治	8 项	24 项
	(8) 病媒生物防制	1 项	11 项
	(9) 社区和单位卫生	5 项	21 项
	(10) 城中村及城乡结合部卫生	8 项	20 项

资料来源：根据《国家卫生城市标准》、《Q 市“四城同创”年度目标任务分解表》和《C 区创建国家卫生城市责任分解表》的数据整理而得。

不仅是市一级，在区一级也存在类似的责任分解过程。以我所在的 C 区为例，区创卫办将市创卫办下达的工作内容进一步细化，形成 66 项创卫任务。同时，又将这些创卫任务进一步分解成 286 个指标下达到各个乡镇、街道，并依照《Q 市“四城同创”年度目标任务分解表》制定了《C 区创建国家卫生城市责任分解表》（见表 5）。在这份责任分解表中，区创卫办对 C 区下辖的 SZ 镇和四个街道的“创卫”工作责任进行了更为详细、明确的界定。

表 5 C 区“创卫”责任分解表

创卫任务	指标分解	责任单位
18. 建成区清扫保洁制度落实，生活垃圾日产日清，定时定点收运；主要街道保洁时间≥12 小时，一般街道保洁时间≥8 小时，城市道路机械化清扫≥20%，垃圾、粪便收集运输全面密闭化。	(1) 主次干道、街巷和近郊村组道路清扫工作实行“四定一包” ^[1]	SZ 镇 各街道
	(2) 一类主干道保洁工作达到“六无四净” ^[2] 标准	
	(3) 根据清扫保洁范围，配足机械化道路清扫车，城区机械化清扫或高压冲水率≥30%	
	(4) 垃圾、粪便运输车辆完好达 90% 以上，车况良好，安全行车，密闭运输（不遗洒、不滴漏），生活垃圾确保日产日清	

注：^[1]“四定一包”即定人、定岗、定责、定时（主要街道保洁时间≥12 小时，一般街道保洁时间≥8 小时）、包质量良好。

注：^[2]“六无四净”即无杂物，无痰迹，无瓜皮果壳，无纸屑、烟蒂、塑料袋，无淤泥积，无污水；路面净，路牙净，雨水口净，电杆、树根、果皮箱周围净。

资料来源：《C 区创建国家卫生城市责任分解表》，2012 年，节选。

从表 5 可知，越是接近政策执行的一线，工作责任划分得越详细，这不仅意味着对政策目标的逐渐细化，也表示在责任层层分解的过程中，上级加强了对下级执行过程的干预。C 区创卫办将“市容环境卫生”这一工作内容分解成多项指标，并对下级在这一工作内容上如何操作做出了非常细致的要求：不仅明确规定了工作内容（清扫保洁制度、机械化清扫率和运输车辆完好率），而且对工作标准（“四定一包”“六无四净”）、作业工具（机械化道路清扫车、运输车），甚至是工作时间（主要街道、一般街道的清扫时长）也做了详细的划分。这种直接对工作过程进行控制的办法，增加了下级责任主体在完成工作任务时的压力。

需要特别指出的是，每一级责任主体在向下分解自身压力的时候，并不是仅仅将自己所要完成的工作任务简单地加以分解，而是有一个“层层加码”的过程。对比 Q 市和 C 区下发的指标，我发现，仅就“城乡结合部环境改造”这一项工作而言，就出现了两项指标的修改。其中，市创卫办对区的要求是“无害化卫生厕所普及率≥70%；垃圾日产日清，清运率 95% 以上”；而区对各街道的要求则提高到“无害化卫生厕所普及率≥80%；垃圾密闭收集运输，日产日清，清运率 100%”。可见，“各项指标是一级一级往下压，一级一级往下抄，论个平均，逐级加码”（朱新峰，2006）。之所以要层层加码，一个重要的原因是考虑到多个下级责任主体中如果出现个别无法完成指标者，自身仍能完成上级下达的工作任务。

由此可见，对一项政策任务进行细化、分解的过程同时也是对责任压力“层层加码”的过程。随着分解和细化的层次越多，工作任务变得愈加详细具体和具备可

操作性。借助“层层加码”的分解策略，每一级责任主体所承担的工作责任也就变得越来越明确、清晰，上级对于下级的责任控制也愈加严格。

（二）网格化管理

作为“包保责任制”的一个核心要素，责任分解就是要在各责任主体之间形成一种“条块结合、齐抓共管”^①的责任分工体系。因此，对工作责任的分解并不仅限于层级之间，在同一层级内也会存在有类似的过程。

在Q市的“创卫”工作中，对同一层级内的责任进行分解主要依靠的是“网格化”。所谓“网格化”，就是将上级确定的责任总要求按照地理区域大小进行细密化的分割，就像绘制棋盘，以大大小小的街道为线，将属地划分成大小不一的地块，我将其称为“责任网格”。同时，在每一网格中安排一定数量的固定工作人员（网格员，也有的叫“片长”或“格长”），负责完成网格内所有的相关工作任务。这样，网格员就在网格内活动，对网格内的工作任务进行“包”和“保”的管理。网格化强调属地责任^②，通过在网格中“定人、定岗、定量、定责”，上级的工作责任实现了最大限度的分解。

需要说明的是，Q市从2008年就开始在社会治安综合治理（简称“综治”）领域推行和实施“网格化管理”。网格的设置覆盖了全市所有的街道、社区、单位和其他区域，并形成了“市—区—街道—居委会”四级的责任网络^③。Q市在进行“创卫”责任分解时继续沿用了这种网格式划分，并将各直属机关的人员下派到各个网格中，具体来说，就是“以区直部门为网线，贯穿于网格当中”。可以看到，将上级机关的人员纳入责任网格中，使得“创卫”的责任分解不再局限于单层次，而是在不同层次间建立起了“联结”。从某种程度上看，这种“联结”体现出一种连带关系，即同一网格中的上下级之间存在“责任—利益连带”，这对于明确

① 其实这是一组存在矛盾的分工体系，因为“条”和“块”分属不同的系统，“条条”上的部门同“块块”上的单位之间始终存在体制性的分割，因而无法结合；另外，受限于责任主体（即“由谁负责”）不清，齐抓共管往往到最后都是齐抓都不管。因此，在传统的分工模式下，无法形成有效的责任约束。

② “属地管理”是基层政府在工作安排中经常采用的控制办法，它以工作管辖范围为界限，对属地内的管理对象按照一定的标准或要求进行组织、协调、领导和控制。其中，属地可以是工作区域或具体的工作任务，也可以是权限和责任范围。在本文中，属地管理的含义基本上等同于网格化管理，即对网格内的“创卫”任务负有全责。

③ “网格”划分和设置是以区为管理片，以乡镇（街道、社区）为管理块，以村（居）为管理格，每个小区（背街小巷）为管理点，因此，城市被划分成不同层次、不同大小、不同密度的责任网。

和强化网格化责任是极为有益的。

以我所在的F街道为例,在“创卫”的工作安排中,也使用了这种网格化的分解办法。街道将下属的7个居委会分解成了30个“责任网格”,在每一网格中,都对区域范围、责任领导、包片人员、主要工作等内容进行了详细说明。在人员配备上,每个“责任网格”内都安排有四名专门的创卫网格员,分别负责网格内的四项主要工作:(1)环境卫生整治和旱厕改造、公厕保洁;(2)治理“三种经营”和健康教育宣传;(3)除“四害”; (4)清理“五乱”^①。

这样,经过层层分解下达到街道的指标又被进一步细化和调整,网格员的 responsibility 就是以网格范围为限、按照统一规定的标准完成某些具体的、可操作的工作任务。很明显,这种网格化的责任分解方式同层级间的逐级细化方式存在显著区别。对于街道而言,不可能在下一级的居委会中继续按照层级进行责任分解,因为街道已经处于具体执行“创卫”任务的第一线,因而到了街道这一级,责任分解就不再是逐级细化,而是转变为按照属地或地块划分“责任网格”。这些被划分成块的“责任网格”,包含几乎完全相同的工作任务,执行的也是同一套技术标准,唯一的差别仅在于责任区域不同。这样,就在基层的政策过程中建立起一种“分工明确、责任到人的工作体系”,从而减少了下级不执行或发生“变通”的空间。

按照街道主任XJ的说法,工作责任的分解在层级间和层级内遵循不同的原则。在层级之间,是逐级细化、层层加码;但在街道层面,就需要对工作责任进行网格化的划分,以一种“包干”的形式强化对网格及其工作人员的约束。通过分片分区域建立责任区,每个责任区负责固定的工作内容,就能够实现“定量到人、定责到人”,进而可以实现对整个“创卫”工作的全面控制和推进。

只要任务分到网格,网格里有专人,问题就好办。街道不像市里或者区里,把(上面下达的)任务重新分解再布置(的做法)行不通,从我们这一级就要开始做,分片分区域,划片包干,谁的网格出了问题谁负责……因为这是你的

^① “三种经营”“五乱”等词汇都来自基层的创造。我发现基层干部经常会把相同或相近的工作内容合并,并用一个简称来指代,比如“三种经营”指的是店外经营、占道经营和流动经营,属于经营秩序治理的范畴;“除四害”是指灭鼠、灭蝇、灭蚊、灭蟑螂,这是病媒生物防制的主要内容;“五乱”指的是乱堆乱放、乱贴乱画、乱搭乱建、乱停乱放、乱种乱养,都属于需要拆除的违章建筑,也是网格员需要承担的工作任务。

责任区，你的责任就是负责保洁、负责巡查，有情况^①负责向上汇报。最理想的状态就是“块块有人管，事事有人问”，我觉得街道这个层面还是比较容易做到的。（2013年7月29日，F街道办事处主任XJ的访谈）

（三）牵头

除了按照层级、属地划分工作责任，在Q市的“创卫”的工作中，上级还通过“牵头”的方式对工作任务进行分解。这种责任分解的方式经常见诸存在业务关联的部门之间，是对那些横跨多个领域的工作任务进行责任分解的最常用形式。

在现代汉语中，“牵头”意为领头、带头，指的是在多方共事时，由一方负责联系、计划、组织和协调各方的行动。因此，在工作责任的划分上，就存在主次、大小之分，而不是安全按照平均主义原则。通常，上级会根据下级的实际能力和具体情况指定某一部门作为“牵头单位”，其他相关部门作为负责单位，这样，就在一项工作任务内存在多个责任主体。一般来说，那些“牵头部门”承担更多的责任风险，它不仅有责任完成自己那一部分的工作任务，而且还需要在不同的成员部门间进行统筹、协调。

根据我的观察，在Q市的“创卫”工作中，卫生、环保和城管部门是最常见的“牵头单位”，它们主要负责“创卫”中最主要、最直接的工作内容，比如卫生治理、环境美化和城市建设等。通常，这些工作内容是国家暗访和技术评估的难点、重点，但同时也是容易出彩的加分点，因而针对这些工作内容，Q市创卫办通过建立多个工作小组进行专门的督导检查，以期推动基层的工作进度。在这些专门设立的督导检查小组中，“牵头单位”连同其他多个存在业务关联的部门，共同构成了“创卫”专项工作任务的责任主体。

以传染病防治和健康教育组（简称“防治教育组”）为例（如表6示），由卫生局牵头，以教育局、城管局和文广新局三个部门为成员单位，负责对传染病防治、病媒生物防制、健康教育和健康促进行动等工作的开展情况进行督导和检查。显然，作为“牵头”的卫生局同另外三个责任部门，在业务内容和工作职能上存在相近，

^① 文中所说的“情况”一词包含有特殊意义，它不单单指在“创卫”工作中出现的问题或纰漏，也指在国家暗访和技术评估期间向上级报告暗访组的行踪信息，对于基层干部而言，这才是“最大最重要的情况”。

因而能被划分到同一个小组内。同时，从分工的角度来看，相较于另外三个部门，卫生局的专业化程度更高，因而在小组中承担主要的工作责任（超过 60%），其他单位共同分担剩下的 40%。^① 不仅是防治教育组，在表 6 列出的其他工作组，也都存在相类似的责任分解关系。

通过将多个部门纳入同一个工作组中，并区分出“牵头”，可以更加明确、细致地在部门之间实现责任分解。可以看到的是，一个部门（比如卫生局）可能会在多个工作组中作为“牵头”，而在不同的工作组中，牵头单位和成员单位的角色是可以互换的（比如城管局）。这样一种设计使得责任主体与工作任务间的联系更加紧密，因而上级可以通过约束“牵头”单位及其所在的工作小组，进而达到控制政策执行的效果。

表 6 Q 市“创卫”工作牵头单位责任分解表

工作组 ^[1]	督导检查工作职责	检查要点 ^[2]	牵头单位	成员单位
市容环境组	督导检查市区内违反市容环境卫生、城市管理法律法规行为的整治工作情况	《标准》第三项	城管局	住建局 公安局 交通局
食品安全、公共场所和生活饮用水卫生组	督导检查食品种植养殖环节、生产加工环节、市场流通环节工作开展情况，公共场所和生活饮用水卫生工作开展情况	《标准》第五、六项	卫生局	工商局 农委 质监局
传染病防治和健康教育组	督导检查传染病防治、病媒生物防制、健康教育和健康促进行动开展情况	《标准》第二、七项	卫生局	教育局 城管局 文广新局
爱国卫生组织管理、除四害和单位卫生组	督导检查爱国卫生组织管理、除四害和单位卫生管理情况	《标准》第一、八、九项	卫生局	编委办 城管局 住建局
城中村、城乡结合部及社区卫生组	督导检查城中村及城乡结合部及社区卫生管理情况	《标准》第九、十项	城管局	住建局 工商局 环保局

说明：根据《关于设立 Q 市创建国家卫生城市专项督导检查组的通知》整理而得。

注^[1]：工作组依照并打乱“创卫”十大项工作内容而设立。

注^[2]：检查要点是《国家卫生城市标准》（简称《标准》）中的十大项工作内容。

① 数据来源于《关于设立 Q 市创建国家卫生城市专项督导检查组的通知》。当然，在实际的操作过程中存在一定的偏差。上级设置量化指标的目的在于便于检查考核、实施奖惩。相较于成员单位，“牵头单位”承担的工作责任比例更高。

由上可知，“牵头”实质上是一种更为精妙的责任分解方式，它包含有两个过程：一是合作，即把在业务上存在关联或相近的部门合为一处，组建专项工作小组并负责特定的工作内容；二是分工，指的是在小组内部，依照专业化程度在部门之间实现责任分担，但“牵头单位”因为负责核心工作往往承担更多责任。这种在不同部门间的责任划分，既不同于纵向层级间的逐级细化，也不同于包保网格内的属地管理，它依据的是专业化程度划分横向各部门的责任大小和主次。可以说，正是在这些部门间不断地分工与合作中，“创卫”责任实现了在水平方向上的分解和明确。

这个部分我回答了这样一个问题：当下级开始“动起来”后，上级是怎样确保工作任务被执行的。我认为首先是建立起一种责任分配体系。“包保责任制”在层级、部门和地块等维度上都实现了责任的细化和分割：从纵向来看，工作责任被逐级细化并“层层加码”；从横向来看，不同部门按照专业化程度进行重新的合作与分工；在政策执行的最基层，在网格内进行属地化的包保管理。这样，多维度的责任分解方式相互区别又互为补充，形成了一个分工明确、责任清晰的控制体系，进而迫使“包保责任制”下的责任主体不得不执行。

四、信息监督

信息监督是“包保责任制”的另一个核心要素。所谓信息监督，指的是上级通过检查、考核等方式，对下级的工作过程、进度和问题等信息进行“管理”（如监控、督促等），以使结果达到预期的目标。工作信息的分布以及对信息的监督显得至关重要，这不仅是上级决策者所关心的问题，也是任何组织都面临的普遍问题。可以说，如何获取和掌握真实、准确的信息，构成了上级实施责任控制的核心。在“创卫”的工作安排中，上级如何获得下级的工作信息？关于工作过程（包括手段、进度、步骤等）的信息又是如何生产和被传输的？对于那些可能被掩盖或者存在问题的信息，上级又是如何判断和甄别，并重新实现监督和对下级加强控制的？下面的讨论将聚焦回答上述问题。

（一）专项考核

在政策执行过程中，上级决策者所期待的理想状态，是下级可以做到“上令下

行、令行禁止”，因而在向下推行一项政策任务时，通常会针对下级的工作进展安排相应的考核。所谓“考核”，是一种制度化、周期性的检查，它依赖于周密的正式制度设计，包括数量化的指标体系、客观的测量工具等，其目的是获得下级的工作进展信息并对其执行情况进行评估，进而推动政策任务的执行。

我在 Q 市的调查发现，针对“创卫”的十大工作内容，上级安排了各种类型的考核，比如环境卫生和绿化管养考核、春季“除四害”达标检查、“五小”行业专项整治考核、农贸市场综合达标考核以及网格化管理考核等。这些种类繁多的检查考核，虽然具体内容各有差异，但从类型上看，针对的却都是“创卫”工作中的一个或多个重点（如环卫和绿化）、难点（如农贸市场）或者容易反弹复发的（如“五小”行业）。通过集中对这些工作中的重难点进行细致、全面的考核、监督和评估，上级从而得以获取下级在工作过程中真实、准确的信息，进而有利于对政策任务进行督导和推动。

以 Q 市“创卫”中的环境卫生和绿化养护专项考核为例（见表 7），上级在这一工作任务中实行的是百分制考核，并采用倒扣分的计分方法（每发现一处不合格扣 1 分）。这种计分方式最大的一个特点就是不设“达标线”，即所有的被考核者都需要对被扣分项目进行整改和落实，而不仅是“达标”即可。同时，在考核标准上，针对细化后的各项指标条件分别计分，然后累加算总分，这样上级一方面可以获得关于工作内容的精确量化结果，另一方面也可以对下级工作情况的结构、分布

表 7 绿化养护专项考核评分表

被考核单位:

年 月 日

	分值	考核标准	评分办法	扣分原因	得分
绿化 养护 方面	10	绿地内无垃圾、烟头、纸屑；无果皮、塑膜、杂物、便迹等。	每发现一处不符合要求的扣 1 分		
	10	绿化带内、公共绿地内树木周围无杂草，保持草坪纯正，及时清除杂草，确保绿地内整洁。	每发现一处不合格扣 5 分		
	8	绿化带内的花木不得缺株少棵，发现缺株少棵应适时予以补植，严禁各种破坏、损坏绿化行为。	每发现一处不符合要求的扣 1 分		
	10	严禁在绿化带内放养禽畜，不得在绿化带内搭建任何建筑物或其他临时设施，不得在树木上晾晒衣物、吊挂杂物、停靠车辆。	每发现一处不符合要求的扣 1 分		

说明：节选自《F街道环境卫生和绿化养护检查考核评分表》。

注：原考核表主要对两个方面的内容进行考核，一是环境卫生管理（62分），二是绿化养护（38分）。

等信息有所了解。因此，我把专项考核的第一个特征归纳为数量化。通常来说，量化的指标和结果更具刚性特征，以数字、指标为特征的考核方式更加全面和细致，可以减少下级人为解释或者自圆其说的空间。

在政策执行过程中，上级经常会面临信息的模糊性问题，即在同样的信息条件下，下级会有不同的理解和解释，而这些不同的解释可能最终导致政策在执行过程中“偏离”上级的初衷。所以，为了避免出现这样的问题，在“包保责任制”的制度设计中，通过对工作信息进行“数字化”管理，便可以对执行者造成一种刚性压力，进而促使其不得不严格按照既定的标准要求执行。

同时，“包保责任制”之下的专项考核还具有标准化、统一化的组织特征。我在Q市发现，几乎所有的专项考核都是由市创卫办（或其下设的工作小组）组织实施，这种由上级统一组织和实施考核的方式明显有别于之前的“层层考核制”^①。专项考核的制度安排避免了考核标准在逐级传递中可能出现的“歪曲”。因此，通过这种自上而下的统一标准化考核，上级一方面可以更准确地对下级的工作信息进行监督、评估，另一方面也给下级提供了可供参考的标准，因而下级的政策执行便被置于一个“整齐划一”的空间中。同时，在专项考核之后，上级还会下发整改通知单说明扣分原因，这样下级便可知晓问题所在，从而予以整改，以进一步达到政策任务目标的标准要求。

一般情况下，考核都是针对单一任务的一次性行动。但在“包保责任制”下，为了消除信息的模糊性，上级还会采用连续多次考核同一工作项目的办法，对下级的工作进展进行动态的检查、通报和督导，这样，就给下级执行者造成一种持续的压力，迫使他们不得不向上级提出的指标或标准“看齐”，进而实现对政策任务的推进。比如，在Q市的“创卫”过程中，市创卫办针对网格化管理进行了多达15次的专项考核（见表8）。

从表8可以看到，在每周一期的《创卫督查通报》中，市创卫办都会对上周全市网格点考核的情况进行通报，在通报中还列出了各网格点现场督查的情况。从2012年9月到2013年2月期间，多达15次的创卫网格化管理考核，使得上级能够日趋准确地了解全市网格点的进度、问题等信息。具体来看，这种针对网格点的

^① “层层考核制”其实是一种考核的代理制，这种制度主张在相邻层级中实施考核，因为直接上级更了解直接下属的工作信息。但实际情况却是各种“变通”“共谋”的经常发生。

表 8 2012 年 9 月－2013 年 2 月 Q 市“创卫”网格化管理考核统计表

期数	时间	督查通报内容
第 28 期	2012－09－18	第 1 次全市网格点考核，模拟暗访
第 29 期	2012－09－24	第 2 次全市网格点考核，模拟暗访
第 30 期	2012－10－08	第 3 次全市网格点考核
第 31 期	2012－10－15	第 4 次全市网格点考核，创卫宣传
第 32 期	2012－10－17	省暗访检查反馈
第 33 期	2012－10－22	第 5 次全市网格点考核，模拟暗访
第 34 期	2012－10－31	第 6 次全市网格点考核，省暗访检查反馈
第 35 期	2012－11－05	第 7 次全市网格点考核
第 36 期	2012－11－12	第 8 次全市网格点考核，物业小区达标申报
第 37 期	2012－11－21	第 9 次全市网格点考核，城中村与城乡结合部
第 38 期	2012－11－27	模拟暗访
第 39 期	2012－11－27	16 项重点硬件工程进展
第 40 期	2012－12－03	模拟暗访
第 41 期	2012－12－10	第 10 次全市网格点考核，模拟暗访
第 42 期	2012－12－17	第 11 次全市网格点考核，模拟暗访
第 43 期	2013－01－21	第 12 次全市网格点考核，农贸市场升级改造情况
第 44 期	2013－01－28	第 13 次全市网格点考核，农贸市场升级改造抽查
第 45 期	2013－02－04	第 14 次全市网格点考核，农贸市场及五小行业
第 46 期	2013－02－18	第 15 次全市网格点考核，市容环境

说明：根据 Q 市创卫办《创卫督查通报》数据整理而得。

“创卫”开展情况进行专项考核的工作方式从两个方面增强了上级在信息上的优势：一是直接对网格进行考核，获得了最基层真实、准确的工作信息；二是因为市创卫办是考核的唯一主体，这样便于更好地掌控检查评估尺度，对下级工作的考核也更为标准化。

如上所说，由上级统一主导的专项考核具有数量化、标准化的特征，这种考核为上级提供了下级在工作过程中的准确信息，进而帮助解决政策执行中的信息模糊性问题。同时，上级连续多次的、自上而下的专项考核，也在一定程度上打破了下级在信息上的“垄断”，降低了对下级的信息依赖度，便于其更好地监督下级和在基层推进政策任务。

（二）督查交办

可以看到，在“包保责任制”的运行中，除了专项考核，还存在另外一种形式的信息监督，即“一竿到底”的督查交办。所谓“一竿到底”，是指上级绕过中间层级直接接触政策执行的末端，以督查的方式从第一现场获取真实信息，并通过“交办”对下级的工作进展进行督导、推进。可以说，督查和交办是两个相互交错的过程，上级通过对督查中发现的问题进行交办，以待下一次的督查。这样，督查和交办就成为一个循环交叉、连续运转的整体，这对于获取下级工作信息、进而实现政策推进是一个非常有效的手段。我在工作期间有过细致观察，下面是一篇田野日记。

早上八点不到，街道纪工委的Y书记就打来电话，说区里督查组已经到了KS社区。赶紧下楼，发现他已经在院里发好车了。早上路不堵，十分钟左右就到了。路上我问谁告诉的，他说A23号、A25号两个网格打的电话，既然知道了就去看看，还不知道会查什么。

等到了的时候，远远看见老玻璃厂门口停着辆车，就司机一人。显然，创卫办的人都去厂后面的四组了，因为去四组没有别的路。Y拨了支烟给司机，问今天查什么，查到哪儿了。司机说是旱厕和露天沟渠，刚从三组过来。我看到Y书记脸色一动，就知道今天可能没好事了。之前Y一直负责XF、KS和XS三个社区的城中村专项整改，被交办过几次，不敢说改彻底了；现在又是KS的驻居领导，如果今天在KS查出问题，就难受了。

大约六七分钟后，看到创卫办的杨组长和另外两个人从玻璃厂旁边的小道出来。Y和他们简单打了声招呼后，比较谨慎（看起来其实还有点紧张）地问情况如何，杨组长说XF社区没问题，整改还算到位，但KS社区比较糟糕，和交办单回执上说的不一样啊，还是没改到位。回去要好好看技术操作手册，按上面的标准来。特别是四组，靠近黄运路有一大段阴沟没有清理，还有树林子里有旱厕，要推掉；三组的情况稍好点，但搭建的简易棚还没拆干净，需要再改。这次的问题要办单子。Y连忙问这次能不能不下单子，但保证坚决整改到位。杨组长笑了笑说单号都已经开好了没法改，但内容还没写完，知道你也难做，这样三组那条就不写了，但下次要看到今天说的三处问题都整改到位，不

然让他下次不好做。Y 很高兴的答应了。看着创卫办的人走了，Y 长舒一口气，说马上去打电话给 KS 社区 WJQ，上午抽时间要把这些问题都清理掉。（2013 年 8 月 19 日，工作日记）

从上述的案例可以看到，“一竿到底”的督查交办打破了传统的层级信息传递结构。C 区创卫办的工作小组并未给 F 街道“打招呼”，而是绕过街道层面，直接下到 XF、KS 两个社区中进行督查，这样就防止了因街道层面的介入可能造成的信息失真；虽然作为驻居领导的 Y 书记最后赶到了现场，但也无法掩盖工作的真实情况。这样，通过主动地对最基层的工作进度进行督查，上级得以获知下级在工作过程中的准确信息。

从内容上看，这次督查的主要是旱厕和露天沟渠的整改情况，虽然只是“城中村及城乡结合部卫生”工作中一项内容，但因为其对“创卫”总目标的影响很大（旱厕是创卫的否定性因素问题之一），区创卫办专门组织了工作小组进行督查和交办。从时间上看，督查也体现了一种连续性，从杨主任和 Y 书记的对话可以看出，督查不仅查问题，也查整改情况：针对每次督查发现的问题，都会专门安排多次整改督查，直到整改达到要求为止。这样，上级通过持续、多次的督查交办，便可对下级的工作过程实现直接、明确的约束，进而促进下级不得不严格遵照上级的统一标准。

除了上级主动的督查，在“包保责任制”的运行中，“交办”也是一种非常有效的信息监督手段。所谓“交办”，指的是上级对下级在工作中出现的问题进行督促和指导，并要求下级按时、按质、按量进行信息反馈，这样上级通过将整改情况与工作标准对比，进而实现对下级工作过程的全面监督。

从上述的案例可以看到，区创卫办将交办单直接下发到 F 街道和下属的社区，并要求街道和社区“好好看技术操作手册，按上面的标准来”，这表明上级希望通过以一种标准化的方式减少下级在整改工作中的“变通”。通常，在政策执行中会出现信息模糊性的问题，即下级在执行过程中并不严格按照上级的要求，进而出现人为解释或自圆其说的空间。在“包保责任制”下，上级通过在任务交办单中提供相应的技术操作标准，就规避了下级不遵守规定的风险，这种通过信息监督控制下级执行过程的做法，极大地增强了政策在基层“不折不扣”执行的可能性。

由上可知，“一竿到底”的督查交办也是上级实现信息监督的一种有效方式，通过跨层级的督查交办，上级得以直接掌握下级在工作过程中真实、准确的信息；

同时，通过在交办整改中提供相应的技术标准，下级不得不按照标准进行整改和推进工作，这样就对下级的工作过程实现了直接的控制，进而减少了下级在工作任务中可能出现的“变通”。

（三）“图上作业”

需要指出的是，前面列出的几种信息收集和监督方式，关注的主要是在现场的一手信息收集，不论是连续多次的专项考核，还是“一竿到底”的督查交办，都需要上级进入工作现场，才能对下级的工作过程中实现约束。但在“创卫”过程中，还有一种“非到场”的信息监督办法，就是“图上作业”。

所谓“图上作业”，从字面上看，指的是上级依靠对图纸（表）的使用实现信息监督和工作推进，这显然是一种不同于现场督查或考核的工作方法。需要指出的是，“图上作业”并不等同于“案头作业”，后者的核心是对账、表、卡、册等数据、文书的考核，其本质是一种数据管理和文书制作的工作。“图上作业”的出发点和落脚点都是推动政策任务在基层的落实，因而这两者存在本质上的差别。

具体来说，“图上作业”包含如下几个步骤：首先是绘制工作图。在这一过程中，上级会根据具体的工作任务需要绘制多张内容各异的工作图，比如根据人口、行政区划以及基础设施分布绘制基本信息图（如图5），或者根据责任划分、工作重点绘制网格责任图（如图4），以及根据下级上报的工作进展绘制阶段工作督导进度图等。这些工作图是实现“图上作业”的基础。然后是在工作图上进行标注和选择。一般来说，标注和选择的都是重点区域、重点地段。对某一具体工作，上级会对那些容易出现问题的区域、接近城乡结合部的区域、人口集中的区域、交通主干道和背街小巷交叉的地段等地域进行“重点关注”。在基层政府看来，这些地方是“创卫”最可能出现问题的区域，因而也是信息监督的工作重点。同时，在工作图上还会标注出不同的问题类型，以便随时跟进。

在对工作图进行处理的过程中，还经常伴随有统计汇总的环节。即上级根据已收集到的工作信息（这些信息通常来自于现场考核或督查，或者是下级的工作汇报）制作统计表，以数据的形式呈现下级的工作情况。以“小餐饮示范点整改工作”为例，上级通过每天对下级申报小餐饮示范点的信息进行统计汇总，制作成进度日报表，便于对下级的工作进度实现督导和推进。

表 9 餐饮示范点整改申报名单进度日报表

单位：C 区 F 街道办事处			时间：213 年 4 月 18 日					
日期	社区名称	总户数	画图人数	正在整改户数	整改完成户数	验收户数	验收合格户数	备注
4.18	XF	23	19	11	1			
	FH	22	14	6	1			
	DD	28	26	18	3			
	ML	80	36	18	4			
	KS	22	13	9	2			
	XS	24	19	11	3			
	CD	70	44	24	15			
合计		269	171	97	29			*

注：社区每天下午 3：30－4：00 上报进度表至区创卫办。
* 今日开工又 1 户，整改完成 9 户。

从表 9 以看到，上级将 C 区 F 街道下辖 7 个社区的整改工作进展都列入到同一张统计表里，在这张表中，包括有总户数、正整改户数、已整改户数、验收户数、验收合格数等详细信息。仅以 4 月 18 日为例，F 街道在小餐饮示范点整改申报这一工作任务上的情况以数字的形式呈现出来，这样上级便可以对整个 F 街道的工作开展情况有一个直观、清晰的把握，也便于督促下级加快工作进度。需要说明的是，这样的工作表呈现出一种动态的连续性，即这种统计表是实时更新的，某一项工作从开始到结束，期间会生产出多份如表 9 所示的工作表，上级根据对这些表中的数据进行对比、分析和处理，便可以实现信息的监督。

通常，在“图上作业”过程中，上级会同时使用工作图和统计表，即上级通过将督查或考核获得的信息汇总成统计表，然后在工作图上用符号、数字等标注出各区域、各单位甚至各网格的工作进展，这样上级便可以对下级的工作过程实现全面、动态的约束，进而迫使下级不得不严格执行上级的工作要求。

由上可知，“图上作业”是另一种形式的信息监督手段，它依赖的是上级对信息的归纳汇总，以及在工作图上的选点和跟踪，这些都以一种动态的形式出现；相较于专项考核和督查交办，这种监督方式深刻体现了上级对政策执行过程的控制。通常，政策执行中的上级只对下级的工作结果进行评估考核、督导推进，而不会对下级的工作进度实施控制，因而可以说，“图上作业”是一种更为严密的信息控制手段。

这个部分主要从信息监督的角度分析了“包保责任制”如何实现对政策执行过

程的控制。我的观察发现，在“创卫”工作中，上级通过对下级的工作过程实现了全面、高度的控制，这种控制来自于对信息的监督。上级通过“专项考核”、“督查交办”和“图上作业”三种手段消除了信息模糊性和信息不对称问题。连续、多次的专项考核减少了下级发生“变通”的空间，通过“数字化管理”，工作信息的模糊性得到降低。“一竿到底”的督查交办减少了中间层级的信息干扰，同时，标准化的交办使得下级不得不按照工作标准严格执行。“图上作业”对下级的工作进度提出更高要求，通过对信息的动态跟踪，下级不得不与上级的要求保持一致。正是这些监督手段对下级工作过程的严密控制，使得下级在工作任务上的“变通”空间被不断压缩，进而推进了政策在基层的执行。

五、奖惩激励设计

在政策任务自上而下的推行过程中，作为执行者的下级如果没有行使责任，或者没有达到上级的预期，会有什么样的后果？这里将主要围绕这一问题展开回答。非常之事，必以非常之法，针对“创卫”这样的非常规性任务，上级又是如何利用奖惩来实现推动和执行的？在下面的分析中，我将试图说明，“创卫”中的激励设置构成了“包保责任制”运行的重要动力。

（一）保证金

“包保责任制”的一个重要机制就是根据责任的包保效果兑现奖惩。对于政策执行中的责任人来说，损害其利益所得是一个最简单、有效的控制手段，因为“赏罚、升降必须同物质利益联系起来。总之，要通过加强责任制，通过赏罚严明，在各条战线上形成你追我赶、争当先进、奋发向上的风气”（邓小平，1994：142）。

在“创卫”的工作安排中，会有各种类型的督查、考核和评比，市、区以及街道根据工作难度和财政状况也制定了相应的奖惩措施。首先是保证金制度。这一制度要求“创卫”责任单位和责任人先缴纳一定额度的保证金作为“抵押”，缴纳的额度参照工作的责任大小有所区别，通常是越贴近工作一线缴纳的数额越高；以“创卫”通过的时间为期进行结算。

表 10 C 区各乡（镇）街道保证金奖惩表

		保证金 金额	奖励			处罚			
			第一名	第二名	第三名	倒数第三	倒数第二	倒数第一	规定时限内 未整改到位
单位		100000	+ 15000	+ 10000	+ 5000	- 5000	- 10000	- 15000	- 2000
个人	主要负责人	10000	+ 2000			- 2000			- 500
	分管负责人	5000	+ 1000			- 1000			- 300

说明：根据《C 区“创卫”工作考核奖惩办法（试行）》整理而得。
注：乡镇街道的奖励和处罚都以创卫网格点考核排名为依据，考核每周一次，奖惩每月兑现一次，保证金不足需在奖惩兑现后 7 日内补齐。

从 C 区试行的《考核奖惩办法》可以发现，保证金制度是一个“多劳多得、能者多利”的强激励方案。只要通过“创卫”暗访和技术评估就能退还保证金，并且发放奖励；反之，上缴的保证金不但会被没收，还会惩以罚款。这确实是一个“最实在的，看得见，也最能调动积极性”的方案，通过对保证金账户里的余额进行奖励，“不是输精光，就是大满贯”。这将相关的利益奖惩“拿到台面上谈，白纸黑字讲清楚”，向参与“创卫”工作的每个责任人都传递出强烈的激励信号。也就是，下级尽量在各项督查考核中不犯错、少犯错、多加分，这样保证金被扣除的越少，所返还的奖励也就越多（如表 10、11 所示）。由此可见，在保证金的激励设计中，是以损害经济利益（不论是减少奖励还是缴纳罚金）作为控制下级的手段。

表 11 C 区直属单位保证金奖惩表

		保证金金额	未被通报交办	规定时限内未整改到位
单位（部门）		30000	+ 2000	- 2000
个人	主要负责人	5000	+ 500	- 500
	分管负责人	3000	+ 300	- 300

注：区直机关单位的激励奖惩依据通报交办数量及其整改情况。奖惩每月兑现一次，保证金不足需在奖惩兑现后 7 日内补齐。
资料来源：根据《C 区“创卫”工作考核奖惩办法（试行）》整理而得。

这个激励方案的另一个重要特征是利益连带。通常，一项非常规的任务下达到科层体制内，不可避免地会发生某种程度的政策执行阻滞，出现这种问题的关键在于责任只停留在部门或单位这个层面，而没有落到人身上。行政处罚讲究法不责众，因而当出现问题时会由于“板子打不到人”而无法问责。但“包保责任制”下的奖惩机制将工作任务与干部管理制度联系在一起，并通过“双层”的保证金设计把部

门责任同个人责任相“捆绑”，这样基层干部就不得不为自身利益而重视、推动和落实政策执行的工作要求。同样，在同一单位或部门的主要负责人和分管负责人（有的地方也称第一负责人和直接负责人）之间也存在类似的利益连带，“一荣俱荣、一损俱损”的连带特征，使这些责任主体不得不对“创卫”工作加强重视和强化责任意识。

他们不尝到利害，就不会把心思放到工作上去。开始这么设计保证金，是想让他们沉到网格，充实网格的力量的同时，也分担属地管理的压力……一个网格里可能有来自不同单位的人，但既然在一起，就要共同承担责任。搞得好的大家的，出了问题也是大家一起背。（2013 年 9 月 1 日，C 区政府办主任 LPQ 的访谈）

利益连带，作为一种制度性的联结，不仅出现在部门内，也出现在同一包保责任区内的驻居干部和居委会之间。非常规的工作任务不仅打破了原有科层的规则和边界，而且重新塑造了科层组织内的行动者。为了确保“创卫”工作能够认真落实，街道向居委会派遣驻居干部，人员一般从街道的职能部门抽调，他们的行政管理和人事关系在街道，但同时也接受所驻居委会的工作安排。在非常规的工作任务结束前，他们与居委会的工作人员“同吃、同住、同劳动”，实质上已经是居委会的一员。街道将驻居干部与居委会领导一同确定为各居委会“创卫”第一责任人，这样，原本与居委会无直接利益关联的驻居干部也被嵌入包保责任中，也就有了足够的动力督促、指导和参与所驻居委会的“创卫”工作。由于驻居干部和居委会领导共同分担责任，奖惩的兑现也是按照责任的主次大小（见表 12），实际上利益的连带关系已经在相同责任区内的不同基层干部间建立起来了。

表 12 F 街道各居委会排名考核奖惩表

		第一名	第二名	连续两次排名倒数第一
居委会（社区）		+ 500	+ 300	- 200
个人	驻居领导	+ 100	+ 80	- 100
	驻居干部	+ 80	+ 60	- 50
	重点道路负责人	+ 50	+ 40	- 50

资料来源：根据《F 街道环境卫生管理和绿化养护考核奖惩办法（试行）》整理而得。

可以看到,在整个“创卫”工作中,货币化的奖励已成为组织内部一个有效的动员机制。除了各级政府都设立的保证金返还制度外,各单位、部门也设立一些特殊奖励,用于开展各种类型的评比、排名和竞赛,其目的就是通过经济激励推动完成“政治任务”。

因为上级在文件中明确了“具体经济奖惩办法由乡镇街道自行制定”^①,这就使得下级倾向于采用更强的激励来激励自己的下属,于是就造成另一种形式的“层层加码”现象:越到基层,奖励或惩罚越重。但根据我的观察,这种货币化的激励设计并不被基层干部们排斥,相反,他们认同并积极推动这一做法。以我所在的F街道为例,对各居委会、驻居干部和网格员的激励几乎完全比照上级的奖惩标准。按照XS社区C书记的说法,“(如果)街道拿一千,我们就要拿一千二,他们一千二,我们就有一千五。这些奖金加起来有好几千,抵得上三、四个月的工资”,所以尽管“创卫”考核的要求严、任务重而且技术操作繁琐,他们仍然有很强的动力去推动和执行。

(二) 积分锦标赛

在“创卫”期间,F街道针对辖下的居委会举办了多达9项的工作竞赛,其中包括城区背街后巷卫生竞赛、绿化养护管理评比、小餐饮整规考核、夏季环境卫生综合整治排名等。这些比赛的评分标准各不相同,但都采用百分制考核,以倒扣分的形式进行打分,并按照一定比例汇总专项检查得分、街道创卫办评分和分管领导评分,得出综合得分并进行本轮排名(见表13);每一轮的综合得分都在上一轮的综合得分基础上累加,以积分的形式对比赛结果进行排名。

综合积分排名本质上是一种锦标赛(Tournament)。经过上一轮的比赛,各居委会已经有了名次高低的区分;当新的比赛开始后,那些排名靠后的居委会会为了“脱帽子”而奋起直追,那些暂时领先的居委会也会为了保住原有的优势而更加努力。因此,在“创卫”的战线上,就出现了各居委会“你追我赶、力争上游”的局面——这正是上级所希望看到的。每一轮比赛结束后,根据综合积分排名,积分第一的居委会获得丰厚奖励,而排名最后的居委会会缴纳相同数额的罚金。居委会间的收入差距就在每一轮竞赛的“奖”和“罚”中拉开了。

^① 《C区创建国家卫生城市工作考核奖惩办法(试行)》第4条第1款规定:“实行每周一考核,每月一兑现,保证金不足要在奖惩兑现后7日内补齐。各乡镇街道也要加强对村(居)创卫责任追究制,并根据情况给予奖惩,具体经济奖惩办法由乡镇街道自行制定。”

表 13 2013 年 8 月 F 街道各居委会绿化管养检查排名表

单位	存在问题及扣分原因	得分			上月得分和名次变化
ML	中山菜场杂草未清	59.4	18	17	95.8（-）
		94.4			
DD	消防通道有农作物未清	58.8	17	16	95.4（-）
		91.8			
FH	锅矿山新村垃圾未及时清运，杂草未修剪	58.2	17	15	89.2（↑+4）
		90.2			
CD	市场街狗2条，乱堆乱放，1处垃圾未收	51.6	17	16	94（-）
		84.6			
XS	狗3条	45	18	16	95.4（↓-3）
		79			
KS	狗2条，兵马庄垃圾6处，北巷2处，简易鸡舍1处，5片垃圾未及时清运	38.4	17	17	94（↓-2）
		72.4			
XF	八米路道路未普扫，建筑垃圾6处，多处杂草未清，北9巷12号1处鸡舍，狗1条。幸福二片鸡2只。张庄路狗1条，垃圾3处。村庄乱堆乱放。	35.4	17	16	93.2（↓-1）
		68.4			

资料来源: 根据 F 街道 7 月和 8 月 9 日 - 10 日的专项检查评分数据整理而得。

注: 检查得分占 60%, 创卫办评分占 20%, 分管领导评分占 20%。

对于各个居委会的领导而言, 排名的意义不仅在于此, 积分排名赛更像是一种声望或政治的竞争。这种竞争机制是以“面子”(或威望)为最核心要素。对于基层干部而言, 有“面子”则意味着能力强, 做起工作来也更顺利; 一旦“丢了面子”, 不仅有损工作积极性, 还会打击上级对其工作能力的信心。正如街道书记 QXS 所言:

比赛嘛, 都想拿第一、都不想垫后, 但总有第一和老末儿, 如果哪个居委会一直垫底, 书记就会丢面儿, 其他书记也会开他玩笑。你也晓得, 做工作能力是一方面, 更多还要看威望。会上如果批过(分)了, 对他下一步开展工作也有不利, 毕竟有损积极性, 街道也会怀疑他的工作能力, 下次安排工作也就得多考虑一下(是否合适)了。(访谈录音, F 街道党工委书记 QXS, 2013 年 7 月 19 日)

同时, 在积分排名的成绩还会纳入个人的年度目标综合计分中, 而这对下一次签订包保责任书/状的议价能力是有重要影响的。因此, 为了塑造自己在同僚和上级

心目中的形象，他们会全力投入“创卫”的各项比赛中，以求获得收入的同时“保住面子”。在基层的干部们看来，“面子比什么都重要”。

（三）惩罚和问责

当然，有奖就有罚。除了前文提到的罚款（包括保证金罚没款和竞赛罚款）、“丢面子”，在“创卫”的政策执行中，最常见的惩罚还包括限期整改、通报批评、取消年度评优评先资格或作书面检查。如果问题较严重，则可能会被停职检查或调整工作岗位。对“创卫”过程中出现的问题进行问责，仍然是按照科层体制中上级对下级的权力运作来实现。

比如2013年7月，在市创卫办举行的第二次“模拟暗访自查”中，F街道下辖的FH社区就被C区创卫办“点名”，并以《创卫督查专报》的形式在全区通报批评，原因是“未按要求对市场和道路管理组织实施专项整治”。街道责令FH居委会的书记提交书面检讨，并在周五下午召开的街道创卫工作推进会上朗读。FH居委会书记因为没有严格执行“创卫”工作条例而被问责，尽管尚未达到停职检查的程度，但却失去了年度评优评先的资格，离“一票否决”只有一步之隔，不仅在同僚中“失了面子”，个人收入也受到很大影响。从表面来看，检讨书或许只是街道对于犯错干部的一种惩戒方式，但实际上，在公开大会上作检讨已是非常罕见，犯错的基层干部已经被排斥到边缘地带，他所受到的文本式惩罚远远不及其实际所遭受的损失，比如荣誉、面子等。

检 讨

党工委、办事处：

接到上级发给我居《创卫督查专报》后，心情十分沉重，后悔莫及，愧对上级领导的关心。现事已至此，向我们党工委、办事处作深刻检讨，并制定整改措施。

虽然矿山路是建筑商和小区装潢造成的渣土，城管部门和居委会三令五申要求其要及时清除，怎奈其物业和开发商当面应允，背后任其堆放致使矿山路时有渣土发现。

凤凰菜场的问题从主观上说是我的管理不力，责任不到位，虽然是下午6时倾倒垃圾的时候，但未能做到随倒随清。客观的理由不是理由，主要是我的责任。

虽近期个人有特殊家事，但不应忽视工作，为此本人向领导作深刻检讨。关于上述被查的地方，存在的问题，现我们立即整改，并做好各方协调工作，派专人进行市场和道路管理，做到管理有序、责任到位。同时对有关责任人给予严肃处理，以观后效，目的是促进工作，加强责任，把环境卫生工作管理好，保证在下次的检查中不出现问题，保证对市场进行重新划线经营，达到卫生要求。

以上检讨有不到之处，敬请领导予以批评，并接受上级处理。

ZSZ

2013 年 7 月 23 日

轻微的问题在限令整改通过或者做过检讨后都能过去，但当问题严重、甚至被新闻媒体曝光和负面报道时，则需要更为严厉的处罚措施。就在同一个月，临近国家创卫办到 Q 市暗访检查，《Q 市日报》在创卫专栏曝光了“KS 社区环城北路倾倒建筑垃圾”的问题。区里认为 KS 社区“对创卫工作重视不够、组织不力、责任意识淡薄，影响了全区创卫工作的整体进度，建议调整社区主要领导干部的工作岗位”。F 街道在接到区创卫办的问责建议后，召开三套班子会议讨论并通过了对 KS 社区书记的免职决定，并调整原有班子，并调派原 XS 社区的书记到 KS 社区任职。

“关笼子”是政府问责的常用方式（关毅，2007），曝光事件之后的 KS 社区也被“关笼子”，在长达一个月的市、区、街道以及垂直系统的多次考核检查名单上，KS 社区都榜上有名。市创卫办针对路面抛洒垃圾问题还专门召开了一次反面现场办公会，其中一个点就选在 KS 社区。直到下一次的模拟暗访自查评比中获得第一名，才出了“笼子”，对于 KS 社区的处罚才停止。KS 社区主任在 9 月份结束处罚后这样说道：

那个时候老 G 退了，WJQ 书记刚调过来。工作还得做呀，原先的窟窿还得补上，基本上是没日没夜地干……你说为啥要这么拼命，因为受关注呀，都盯着你，能不好好干嘛。市里在这里开现场会，树典型，区里和街道自然要重点“关注”。Y 书记驻点，和我们一起干，总想着快点把“帽子”摘了，毕竟不是个光荣。区创卫办每次搞评比都有我们，我们也紧张，搞得好是应该的，搞得不好又是一顿批。那滋味不好受，总担心哪天又被抓典型，一到有检查，不管点没点名，我们自己都要提前先查一遍，哪敢玩什么花样。（2013 年 9 月 4 日，KS 居委会主任 LYH 的访谈）

可以说,问责也是推进政策实践的重要手段。在上级看来,行政或政治上的惩罚是一种负向的激励,它通过羞辱、制造紧张甚至剥夺职位等种种方式,为下级的政策执行增添了持续的工作动力。

综上所述,“包保责任制”对责任单位和责任人的激励手段是多种多样的,既包括货币化的经济奖惩,也有行政上的责任追究。这些激励手段从正向和负向两个方面强化了下级执行者的趋利避害天性,进而带来上级所期望的政策实施效果。作为“包保责任制”的重要组成部分,激励奖惩对上下级的整合不再仅仅是属于行政性的,同时也更具经济性。正是这样一种控制系统重新塑造了一个充满风险的“新的科层制”。

六、结论和讨论

上述对“包保责任制”的简要分析表明,在中国基层的政策执行中,一种新的治理机制已经被创造出来,这就是“包保责任制”。在实践中,“包保责任制”以责任分解和信息监督为核心,形成了一套以过程控制为主要特征的制度性联结。可以说,“包保责任制”并不是简单的作为基层行政运转和政治制度的“补充”,而应该被视为权威体制实现基层治理的一种实践方式。在这种实践方式中,自上而下的政策任务得到了不折不扣的执行。

本文基于对Q市“创卫”工作的参与观察,以“包保责任制”为切入点,分析和展现了一项政策任务在基层是如何被推动和实践的。研究发现,政策执行并非简单的直线过程,一项文本形态的公共政策要想转化为现实形态的政策效果,需要经过政治动员、任务分派、督查考核以及奖惩问责等多个环节。在这些环节中,“包保责任制”作为政策控制手段提供了一整套的责任分配和控制机制,这一机制不断压缩下级执行者的“变通”空间,进而增强了上级对下级执行者的控制权,从而实现了政策任务在基层的推动和执行。

同时,本研究还发现,仅就“创卫”而言,这一政策在基层得到了很好的(或者说不折不扣的)执行,这弥补了众多学者通常认为的基层存在普遍的“上有政策、下有对策”的解释不足。在我看来,“变通”并不是基层政策执行的必然结果,也有可能出现“不变通”,其关键在于是否存在一套完整的责任分配和控制机制,

这一机制反映出“包保责任制”最突出的核心特征，那就是对政策执行的“过程控制”——通过在责任分解、配送、督查、考核等环节上实施严格的规定和控制，基层的政策执行就不得不依照上级决策者的意图推动下去，因而“变通”就失去了生长的空间。

包保责任制在政策执行中的过程控制反映了一种不同以往的治理逻辑。不论是“压力型体制”还是目标责任制，都力图通过控制目标，进而间接达到预期的政策效果，这可被看作是间接控制的分权治理。但“包保责任制”的核心特征是“过程控制”，其所反映的是一种直接控制的集权治理方式，通过对下级执行者在政策执行过程中的步骤、程序和手段实施严格的规定和控制，政策得以有效地推进，并呈现出高度的细密化和理性化特征。

从前文中可以看到，在基层的政策执行中出现了一整套的技术、策略、手段和方法，这些严密的、技术化的设计都对下级的政策执行产生了深远的影响。不论是细密网格化的责任分解，还是动态持续的信息监督，包括氛围的营造、在奖惩激励上的巧妙设计，都极大地压缩了下级“变通”的空间，进而带来政策的在基层的实施。显然，正是因为上级的重重控制（或推动），下级才不得不推动和执行那些“超越日常行政范畴”的政策工作。那么，这种通过严密控制下级行动进而达到政策实施的治理方式是合适的吗？如何塑造这些政策工作在基层干部心目中的价值合理性？这些都是上级决策者和政策研究者需要思考的问题。

通常，政策的实施过程也被看作是上级权力的实践过程，在这个过程中，通过上级权力在整个组织中的实施，不断推动上级意图在基层的实现，进而达到权力实现、权威渗透的效果。但需要说明的是，权力的实现并不总是伴随着权威的贯彻，相反，它还可能摧毁已有的权威基础。在本文中提到的“包保责任制”，通过在治理技术上的不断改进，强化了对下级执行者的控制，进而推动了政策在基层的实现，但这并不意味着上级的政策意图（或权威）在基层也得到了实现，因为权力和权威的贯彻并不必然是同步的。

可以看到，在“包保责任制”的运行中，通过运用各种技术化的治理手段，下级发生“变通”的空间被极大压缩，进而推动其不得不执行。在某个程度上，这种“不得不”恰恰反映出，虽然上级的权力在政策实施过程中得到了实现，但并未转化为对下级执行者的权威。在社会高度转型的今天，技术治理或许已经占据了支配地位，政策执行本是上级贯彻权威（实现顶层设计）的过程，但因为单纯的治理技

术改进和治理责任强化,形成了“碎片化的权威主义”,并可能导致极为危险的后果。一方面,精密的技术手段将执行者嵌入严密的控制体系之下,推动上级权力在基层的实践;另一方面,这种治理的技术化可能产生消解权威体系中权力内核的效果,从长远看,这些因素可能会侵蚀地方政权、甚至整个国家的合法性,并影响其实际的治理能力。

本文的观察只是基于中国一个普通的城市的“创卫”工作,但这种责任的分配和控制体系普遍存在于各种其他政策领域,文中提出的“包保责任制”等控制手段也普遍存在于基层政府的运作过程中。显然,作为一项描述性研究,本文只是一个初步的探索,留下更多的还是问题。关于“包保责任制”在基层语境下的缘起,演变的历程如何,它在多大程度上在当下的实践中得以延续和保留,这些延续和保留对于基层政权又将产生何种影响等这一系列问题有待于后续研究来解释和阐明。

参考文献:

- 戴维·毕瑟姆,2005,《官僚制》,韩志明、张毅译,吉林:吉林人民出版社。
- 艾云,2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例》,《社会》第3期。
- 陈锋,2012,《连带式制衡:基层组织权力的运作机制》,《社会》第1期。
- 邓小平,1994,《邓小平文选(第2卷)》,北京:人民出版社。
- 狄金华,2010,《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,《社会》第3期。
- 何绍辉,2007,《目标管理责任制:运作及其特征——对红村扶贫开发的个案研究》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 刘方玲,2009,《折衷与变通:基层政权对国家计划生育政策的行动逻辑——河南省老城镇的考察》,《理论与改革》第1期。
- 刘能,2008,《等级制和社会网络视野下的乡镇行政:北镇的个案研究》,北京:社会科学文献出版社。
- 刘祖华,2008,《政策变通与乡村政策的实践逻辑——村干部政策角色的一个解释框架》,《甘肃行政学院学报》第2期。
- 欧阳静,2010,《“做作业”与事件性治理:乡镇的“综合治理”逻辑》,《华中科技大学学报(社会科学版)》第6期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 全国爱国卫生运动委员会办公室,2006,《国家卫生城市指标指导手册》,北京:人民卫生出版社。
- 荣敬本、崔之元等,1998,《从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》,北京:中央

编译出版社。

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 镇定购粮食收购的个案研究》, 载《清华社会学评论(特辑)》, 清华大学社会学系主编, 厦门: 鹭江出版社。

田先红, 2012, 《基层信访治理中的“包保责任制”: 实践逻辑与现实困境——以鄂中桥镇为例》, 《社会》第 4 期。

王汉生、王一鸽, 2009, 《目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑》, 《社会学研究》第 2 期。

王汉生、刘世定、孙立平, 1997, 《作为制度运作和制度变迁方式的变通》, 《中国社会科学季刊》冬季号。

吴毅, 2007, 《小镇喧嚣: 一个乡镇政治运作的演绎与阐释》, 北京: 三联书店。

徐勇、黄辉祥, 2002, 《目标责任制: 行政主控型的乡村治理及绩效——以河南 L 乡为个案》, 《学海》第 1 期。

杨顺湘, 2000, 《正确认识和处理党政机关目标管理五大关系》, 《探索》第 2 期。

姚汉铭, 2000, 《新词新语词典》, 西安: 未来出版社。

张汝立, 2003, 《目标责任制与选择手段的偏差——以农村基层政权组织的运行困境为例》, 《理论探讨》第 4 期。

张修成, 2007, 《1978 年以来中国信访工作研究——以山东威海为个案》, 中共中央党校博士学位论文。

周黎安, 2008, 《转型中的地方政府: 官员激励与治理》, 上海: 上海人民出版社。

周雪光, 2008, 《基层政府的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》, 《社会学研究》第 6 期。

周雪光, 2005, 《逆向软预算约束: 一个政府行为的组织分析》, 《中国社会科学》第 2 期。

朱新峰, 2006, 《县级目标管理责任制探疑》, 载三农中国网 (http://www.snzg.cn/article/2006/1117/article_2320.html)。

Giddens, Anthony 2006, *Sociology*, Cambridge: Polity Press.

Lazear, Edward & Sherwin Rosen 1981, “Rank-Ordered Tournaments as Optimal Labor Contracts”, *Journal of Political Economy* 89.

Lianjiang Li & Kevin J. O'Brien 1999, “Selective Policy Implementation in Rural China”, *Comparative Politics* 31 (2).

Manion, Melanie 1997, “Corruption and Corruption Control: More of the Same in 1996”. In Brosseau, M., Kuan, H. & Kueh, Y. Eds, *China Review*. Hong Kong: The Chinese University Press.

Susan H. Whiting & William Kirby, 2000, *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*, New York: Cambridge University Press.

Edin, Maria, 2003, “Remaking the Communist Party-State: The Cadre Responsibility System at the Local Level in China”, *China: An International Journal* (1).

作者单位: 北京大学社会学系

责任编辑: 艾 云