

# 政策问题建构过程中的 县委书记权力运行分析

王 婷

**内容提要** 问题建构作为政策运行周期的逻辑起点,直接影响着政策分析其他各阶段的成功与否。政策问题建构过程中的县委书记权力运行历经问题感知、问题搜索、问题界定、问题详述四个阶段,体现出微观层次上最完整的公共权力集合。为此,需要着眼于整个权力运行系统,从全局的角度研究和考察政策问题建构各阶段中的县委书记权力运行逻辑,在此过程中,基层政治权力运行的内在机理逐渐彰显出来。

**关键词** 县委书记权力运行 政策问题 基层政治

王 婷,河海大学马克思主义学院博士后 211100  
江苏省社会科学院副研究员 210004

社会生活中总会产生各种各样的矛盾与失衡现象,形成所谓的社会问题,但并非所有的社会问题都会转化成为公共问题,也并非所有的公共问题都会被列入政策议程。人们对于政策情境的不同认知决定了政策问题性质的不同界定方式,进而影响着不同政策目标和政策工具的确立,因此,政策过程运行周期的逻辑起点是政策问题的建构。事实上,建构政策问题是一个复杂的价值判断与价值选择的过程,问题意味着实然与应然之间的距离。问题最初的根源是什么?问题的责任主体是谁?问题的解决方式有哪些?针对这些问题,不同的回答方式决定了权力在政策子系统之间不同的分配方式。帕森斯以露宿街头为例指出,如果人们把露宿街头的现象判断为流浪问题,将会尝试运用强制性的法律制裁手段,然而如果人们把这一现象界定为无家可归的问题,那么住房政策将会被列入议程<sup>[1]</sup>。显然,对于同一社会问题,持不同价值立场的社会阶层、群体、个人往往根据其自身的价值导向与利益诉求选择相关的“客观事实”而过滤掉其他现实情境,并根据这一问题做出

---

本文为江苏省社科基金一般项目“决策过程中的县委书记权力运行优化研究”(18ZZB004)、中国博士后科学基金面上资助项目(2018M632225)和江苏省社会科学院一般课题阶段性成果。

[1]W. Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1995, p.87.

符合自身政策偏好的政策提议。政策问题的界定绝非一个理性主义政策过程中的技术分析,而是一个包含着价值冲突与利益博弈的政治过程。在此过程中,形成了政策问题界定的演进机制,邓恩将之归结为问题感知、问题搜索、问题界定、问题详述四个步骤<sup>[1]</sup>。这四个步骤相互关联不可分割。对于决策者而言,只有多层次地分析问题形成的整个系统,掌握建构问题的正确方法,才能获得解决问题的正确方法。

转型期中国公共政策本身的复杂性和特殊性、民众对政策改革怀有的高度期盼、改革所牵涉的多元利益群体以及触及的意识形态辩论等错综政策情境影响着政策问题的界定。县域治理处于国家权力与地方权力运行的交叉领域,其最大特点是实现上级政策与本地实际的有机结合。作为县域治理的核心行动者,县委书记的权力运行实质上是“再决策”的过程,是根据纷繁复杂的政策情境界定政策问题性质、确立政策目标、使用政策工具的过程。问题建构作为重要的指挥系统,直接影响着政策分析其他各阶段成功与否。然而,这一领域的研究目前尚未得到应有的重视。本文基于笔者2017年撰写的《政策问题建构研究——基于中国农村社会养老保险政策的验证》一文的分析框架<sup>[2]</sup>,通过系统考察政策问题建构过程中县委书记的权力运行机制,力求深入洞察我国基层政治运作实践的本土化特征,准确把握基层政治权力运行的内在机理,进而为优化政策过程中县委书记的权力运行机制、形塑科学的决策体系提供理论支撑。

## 一、县委书记权力运行的政策问题感知

政策问题建构的前提是对问题情境的意识或“感知存在”。问题情境就是人们可以察觉或感知到的各种现实状况。获取正确的政策方案首先需要找到真正的政策问题,而真正的问题必须建立在真实的问题情境之上。换句话说,构建政策问题的前提是准确地把握政策问题生成的整体情境,否则任何根据伪问题所建立的政策方案必然导致政策失败。县委书记权力运行的政策问题产生于转型期中国特殊的政治、经济、文化、社会等政策情境之中,在这些情境的作用下形成了相应的问题感知。

### 1. 组织架构中承上启下的政治情境

作为国家与社会之间权力运行的枢纽,县在我国政治组织架构中具有特殊的地位。“不仅国家的大政方针要通过县一级加以贯彻,而且县要根据地方情况作出决定。县可以说是整个国家政治运作的枢纽,只有通过县,治理国家的机器才可以运转起来”<sup>[3]</sup>,县域治理实现了中央与地方、国家与社会、城市与乡村等多重权力关系的融合。因此,作为县域治理的最高领导者,县委书记的岗位具有“地位特殊作用大、职级不高权力大、总揽全局责任大、贴近基层影响大、自我期许压力大等特征”<sup>[4]</sup>。这就要求县委书记的权力运行一方面要有效落实中央、省、市等各级党委的决策,另一方面又要因地制宜地进行再决策,全面协调推进地方治理的现代化,实现权力运行承上启下、上下兼顾的有机结合。

[1][美]威廉·N·邓恩:《公共政策分析导论》,谢明等译,[北京]中国人民大学出版社2011年版,第58页。

[2]王婷:《政策问题建构研究——基于中国农村社会养老保险政策的验证》,[北京]《中国行政管理》2017年第6期。

[3]徐勇:《“接点政治”:农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例》,[武汉]《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2009年第11期。

[4]张明军、陈朋:《县委书记权力腐败的影响因素分析:基于政治生态的研判视角》,[哈尔滨]《理论探讨》2018年第1期。

## 2. 财权事权配置失衡的经济情境

改革开放以来,伴随着国家机构改革、权力下放的深入推进,县级政权在国家经济社会发展中的重要性逐渐增强,与之相应,县委书记承担着推动县域经济社会发展的艰巨任务,其岗位职责不断增多且日益具体量化。但在1994年分税制改革实施之后,庞大的国税财政逐渐向上集中,在职能扩展的压力下,县级财政收入和财政支出的矛盾日益激化,很多地方沦为“吃饭财政”。杨雪冬指出,“现有财政体制没有把县与市、省之间的财政收入分配关系划清,实现经济上的明确分权;而在政治上上级把过多的发展公共事业以及维持政治稳定的压力施加给下级,但不提供应有的实现资源,由此造成了经济分权的不充分,政治分权的缺失”<sup>[1]</sup>。在这种体制的“夹缝”中,县委书记推进工作缺乏保障性的资源,很多基层工作难以开展下去,促进辖区经济发展成为县委书记的第一职责。

## 3. 科层制与乡土规则彼此镶嵌的管理情境

县域社会的主要精神载体是农耕文化,血缘地缘是社会联系的纽带,传统人情伦理塑造了农耕文化的基本秩序。尽管自晚清以来,国家政权通过官僚机构的扩张逐渐向乡村社会渗透,理性科层制的建构也日益完善,但传统的人情伦理依然维系着乡村社会的关系网络。在国家与社会互动的过程中,这种伦理文化和乡土规则也渗透到科层管理之中,将公共关系与私人关系整合起来,成为影响科层运行的重要变量。由于乡村社会是县域治理的主要对象,因此县委书记的权力运行必然深深地嵌入乡土社会的关系网络之中,既要遵循科层制度规范,又受到乡土社会的文化浸润,在此过程中,正式制度和非正式制度共同作用于权力运行。

## 4. 基层矛盾高发频发的社会情境

如前所述,在我国政治组织架构中,县域政权处于国家与社会的交接面上,是国家意志和社会诉求交融互动的枢纽。“与市级党委政府相比,县级党委政府更接近城乡基层第一线,经济发展与社会稳定的矛盾易集中在县级辖区内爆发。与乡镇党委政府相比,县级党委政府拥有更多的自主权力,国家的方针、政策和各项实际工作都通过县一级进行部署下达,乡镇党委政府也习惯按照县级党委政府要求开展工作。”<sup>[2]</sup>可以说,县域政权是各级政府压力的最终承受者与社会矛盾的直接应对者,在这一行政层级中,各类社会矛盾高发频发、相对集中。特别是财权上移、事权下移之后,县域治理事项越来越多,城镇化进程中劳资纠纷、执法不当、征地拆迁、环境污染、医患纠纷等大量社会问题不断涌现,而县域政权又处于国家权力末梢,社会控制力较弱,这种现实的社会情境,对县委书记“治县理政”的能力和水平提出了较大的挑战与考验。

## 二、县委书记权力运行的政策问题搜索

县委书记的权力运行于特定的政策情境之中,这种政策情境作用于权力运行相关者的主观感知,进而对县委书记的权力运行提出了不同的政策诉求。从一定程度上说,政策过程就是在持续地发现问题与解决问题的循环往复中不断推进的。显然,解决问题的前提是发现问题、或者说充分全面地了探究究竟存在哪些社会问题。尤其是在现代风险社会中,价值诉求多元复杂、社会矛盾激化、社会问题层出不穷,决策者通常面临着一个巨大且具有冲突性的问题表达网。“因为不同利益相关者的问题表

[1]杨雪冬:《市场发育、社会生长和公共权力构建》,〔郑州〕河南人民出版社2002年版,第138-139页。

[2]赵波:《我国县委书记治理行为的政治社会学阐释——来自中部H省86县(区)的样本分析》,〔长沙〕《湖南社会科学》2016年第6期。

达的范围似乎是难以控制的大”<sup>[1]</sup>,决策者的“主要任务是构建那个元问题,即一个可以界定为所有一阶问题的类的二阶问题,一阶问题是二阶问题的组成成员”<sup>[2]</sup>。因此,只有对权力运行相关者的政策诉求进行搜索整合,才能有效提取出县委书记权力运行的元问题。

### 1. 自上而下的组织诉求

改革开放后,中国面临工业化和市场化的双重任务,为在短期内有效化解“赶超型”现代化所带来的压力,中央政府需要在现代化转型的关键时期充分发挥行政系统的效能。为此,中央政府在政治生活中效法经济体制改革中的承包责任制,通过激励惩处机制推动政治过程,构建了所谓的“压力型体制”。具体而言,中国的行政层级分为中央、省、市、县、乡五个层级,庞大的行政管理系统往往由于信息不对称等因素影响行政效能,因此中央政府通过委托-代理的方式层层贯彻落实自身的决策。“中央政府作为委托方,掌握政策目标设定权和检查验收权;中间政府作为管理方,掌握激励分配权;地方政府作为代理方,负责具体政策执行,不同层级的政府之间通过签订责任书的方式分解任务,实现压力的层层传递和有效激励。”<sup>[3]</sup>显然,县由于其承上启下的体制特征而在压力型体制中角色特殊。一方面,在地方政治运行中,县是基层中职能机构最完备的政治体系,也是压力的最终承担者,上级组织的层层命令和任务最终都会集中在县的微观层面上;另一方面,县域治理直接面对的是市场与社会,对于上级政策的命令和任务,县域领导者必须采取具体的行动,使上级的决策部署落地生根见效,从这个角度看,压力型体制中的层层压力最终也会在县域层面得到具体化解。在接到上级任务后,县级党委、政府会迅速启动实施机制,通过签订责任书的形式将任务分解到具体的部门和个人,各部门或者将上级任务作为重点工作纳入自身的工作安排中加以推进,或者抽调相关人员以新成立任务型小组的方式完成任务<sup>[4]</sup>。目标考核往往采用物质、精神等各方面的正向激励和“一票否决”的惩罚措施加以驱动。

显然,压力型体制表现为一系列的任务分解、考核、评价、激励措施,实质上是一种政治责任制,并与当前我国的干部考核制度紧密挂钩。金太军等认为,在单一制国家自上而下的政治统治逻辑存续的前提条件下,政治锦标赛一直存在,只不过评价标准存在区别:新中国成立前的政治锦标赛,强调儒家伦理下的资历与道德评选;改革开放前的政治锦标赛是统一标准下的“忠诚”评选;改革开放后的政治锦标赛,则主要是纵向放权下的GDP数据评选<sup>[5]</sup>。政绩成为县委书记考核的主导价值取向。一方面,来自上级的任务指标体系日益细化且内容繁多,要求也在不断提高;另一方面,有意识地下放县域治理的自主权,扩大自由裁量空间,通过评比、表彰、典型示范等方式形成竞争性授权的权力运行环境,不断提高县委书记的主观能动性、持续营造竞争的氛围,力求不断强化纵向权力依附关系。

### 2. 自下而上的民众诉求

“关系”是整合中国社会结构、分析中国人行为动机的关键性概念。在费孝通看来,中国乡土社

[1]显著特征是边界巨大且难以处理。参见 P. Harmon and D. King, *Expert System: Artificial Intelligence in Business*, New York: Wiley, 1985.

[2][美]威廉·N·邓恩:《公共政策分析导论》,谢明等译,[北京]中国人民大学出版社2011年版,第58页。

[3]文宏:《权威表彰、标杆激励与地方官员晋升——基于2015年全国优秀县委书记评选的实证数据》,[成都]《社会科学》2018年第4期。

[4]杨雪冬:《市场发育、社会生长和公共权力构建》,[郑州]河南人民出版社2002年版,第107页。

[5]金太军、沈承诚:《政府生态治理、地方政府核心行动者与政治锦标赛》,《南京社会科学》2012年第6期。

会在儒家人伦文化的影响下形成差序格局。所谓伦,“就是从自己推出去的和自己发生社会关系的那一群人里所发生的一轮轮波纹的差序”。“在差序格局中,社会关系是逐渐从一个一个人推出去的,是私人联系的增加,社会范围是一根根私人联系所构成的网络。”<sup>[1]</sup>县域有限的交往范围、错综的人际关系孕育了熟人政治的运动空间。造福桑梓的地域意识和认同情结对当地官员构成了强烈的情感约束和道德制约,正式制度与非正式制度彼此交织共同作用于县委书记的权力运行。在这种社会与政治生态中,民众天然对关系序列具有自觉的认同性。特别是伴随着城镇化的加快,乡土社会处于全面转型过程中,人民群众的利益诉求多元化、利益协调过程更加复杂。樊红敏认为,急剧的社会变迁导致人们对卡里斯马的渴求,关系的建构和维护被视为自我实现个人目标的工具。相比冷冰冰的科层制度而言,当地百姓更多关注的是领导者的个人行为,大多数老百姓表达政策诉求时并不按照专业分工直接诉诸对应部门,而往往通过给最高领导县委书记写信的方式进行利益表达,书记对这些信件进行批示以后进入科层程序,因此,当地干部群众认同的是人而不是制度规则<sup>[2]</sup>。在他们心中,层级越高的权力持有者,其秉公执政的形象往往越突出。县委书记作为基层政权中最完备权力体系的最高领导,对群众而言具有卡里斯马的家长型权威形象。韦伯指出,家长型权威的本质在于依赖与顺从<sup>[3]</sup>。当然,随着市场经济的深入发展和体制改革的持续推进,现代科层制度在与乡土规则相伴相生的过程中不断孕育培养出现代民主法治意识,但是乡土社会中关系本位的文化传统仍然会持续存在。在传统与现代两种文化意识相互碰撞、彼此交织的场域中,县委书记的权力运行模式必然受到地方性文化的形塑。

### 3. 县委书记自身的诉求

县委书记的权力特征表现在两个方面。首先表现为权力集中化。由于我国党委政府的组织结构在纵向层级之间具有同构性的特征,各个层级的组织体系、权力结构几乎完全相同。县委书记作为县域党组织的最高负责人,在权力构成方面与中央、省、市三级党委政府的领导相差无几,只是权力辐射的范围相对缩小。作为县域治理的“一把手”,县委书记几乎承担了一县之内的政治、经济、人事、纪检、司法、财政等所有的责任,此外,还要时刻准备履行上级赋予的“运动式”职责。周雪光指出,中央政府为了将不同的群体、领域、地区有效地纳入庞大的科层制体系中,通过自上而下的运动式的组织方式进行政治动员,以克服科层制基础上常规型治理机制的组织失控<sup>[4]</sup>。县委书记是基层政权的核心行动者,运动式的治理职责必然最终落实在县委书记具体的政策执行之中。县委书记是治理辖区内几乎所有事项的第一责任人,责任无限的背后意味着权力无限,县委书记拥有县域之内的绝对权力,县域的发展很大程度上与县委书记的推动力度成正比。

第二个特点是权力边界模糊化。改革开放以来,随着中央政府的有意识放权和市场经济的深入发展,县作为利益主体的地位得到制度上的确认,其自我利益的诉求日益凸显。作为县域党组织的领导,县委书记不仅仅扮演上级政策执行者的角色,也扮演着地方利益代言人和保护者的角色。由于中国地域辽阔,不同地区的经济社会发展存在很大的差异,因此上级的指令往往是一般性或原则性的,各地区结合自身的实际情况贯彻实施。县委书记作为基层政权的核心行动者,需要在上级

[1]费孝通:《乡土中国》,北京大学出版社2012年版,第44、48页。

[2]樊红敏:《县域政治:权力实践与日常秩序》,[北京]中国社会科学出版社2008年版,第105-107页。

[3][德]马克斯·韦伯:《经济与社会》(下卷),林荣远译,[北京]商务印书馆1997年版,第324-325页。

[4]周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,[广州]《开放时代》2012年第9期。

下达的任务不完全清晰的情况下以某种明确的方式实施具体的行动。每个县委书记都具有鲜明的人格特征,在任职风格和政策偏好方面存在差异,面对模糊的甚至有时相互矛盾的政策和指令,他们的战略能动性各有区别,对这些政策指令的解释范围也很宽泛,可以根据这些指令决定县域治理的政策目标以及政策执行的具体细节。因此,县委书记具有巨大的政策选择空间和高度的自由裁量权,其权力边界并不是固定清晰的,而是模糊的、有弹性的。

县委书记的权力具有集中化和边界模糊化两大特征。平心而论,当前改革进入攻坚阶段,改革发展的现实压力日益增强,各种矛盾逐渐复杂化和显性化,在县域党建、信访维稳、经济发展、三农问题、生态建设等方面县委书记要负全责,某些事项甚至在政绩考核中具有“一票否决”的重要性。“在责任无限的‘压力型体制’下,作为全县几套班子‘统帅’的县委书记必然大小权力‘一把抓’,事无巨细,都要‘亲自’拍板。”<sup>[1]</sup>面对这种情况,县委书记本身具有较为强烈的政策诉求,期待上级政府减少干预、下放权力,在权力配置中赋予县委书记较大的自主权和相对的自主性,使县委书记在上级部门的领导下相对自主地开展工作,进而提高各个权力部门之间的整合性、统一性和协调性,形成组织效率高和集中力量办大事的优势,增强县域治理尤其是应对危机的能力,推动不同地区根据自身的资源禀赋特征、经济发展程度探索形成自己的发展道路。然而,权力天然具有扩张性,这种高度集中的权力体制一旦建立,就会形成组织惯性,成为县委书记权力寻租的诱发因素。

综上所述,上级政府、民众以及县委书记自身的政策诉求共同作用于县委书记的权力运行过程之中,形成了县委书记权力运行的弹性化和不确定性。上级党委政府通过委托-代理的方式,赋予县委书记相应的职责任务。在这种委托-代理的关系中,不同层级政治主体的交换关系得以制度确认与合法化,但是委托-代理本身由于信息不对称等因素会带来政策实施的不确定性。在乡土社会的急剧变迁中,民众往往将关系的建构和维护视为实现自身多元利益诉求的工具。作为基层政权中最完备权力体系的最高领导,县委书记对群众而言往往具有卡里斯马的家长型权威形象,权力运行的正常逻辑中往往渗透着非正式关系,在这种行为框架下,县委书记的权力运行往往被熟人政治所裹挟而产生较大的不确定性。就县委书记自身而言,面对责任无限的“压力型体制”,迫切需要上级减少干预、下放权力,在权力配置中被赋予较大的自主权和相对的自主性,但权力的高度集中以及边界模糊将县委书记置于县域权力金字塔的顶端,在上级政府“责任下压”“一刀切”的工作模式中,县委书记的行为往往容易扭曲,蕴含着潜在的治理风险。

### 三、县委书记权力运行的问题界定

元问题到实际的问题的转变过程实际上是从最基本和最一般的意义上界定问题。通过对县委书记权力运行政策问题的搜索,我们可以发现,县委书记权力运行的不确定性构成了政策元问题,这个元问题转变到实际问题过程中,不确定的状态会导致县委书记权力运行过程蕴含着风险性。这是县委书记权力运行的问题实质,具体表现在三个方面。

#### 1. 权力对上运行中重结果轻过程的风险

周黎安指出:“中国行政体制由中央、省、市(地区)、县和乡镇五级政府构成,晋升锦标赛可以发生在中央以下的任何一级地方政府之间,而中国‘块块’行政管理体制在不同层次上的同构性使得

[1]何旗、郭文亮:《切实把县委书记的权力“关进笼子里”》,〔太原〕《理论探索》2017年第3期。

晋升锦标赛得以普遍推行。”<sup>[1]</sup>在责任无限的压力型体制下,为了在政治锦标赛中脱颖而出,部分县委书记往往更注重完成上级任务指标,而忽视了权力运行过程的科学性与规范性,出现了所谓的“能人政治”“强人政治”——很多有能力、有热情、有魄力的县委书记过于强调结果而忽视权力行使的方式,为权力腐败埋下隐患。因此可以说,面对竞争激烈的政绩锦标赛,县委书记为了完成甚至超额完成上级的考核任务,在权力的对上运行中存在重结果轻过程的风险。这一风险主要表现在以下三个方面。

一是权力运行方式运动化。在上级任务指标下达后,县域制定的各项指标(尤其是经济发展速度)一般会达到本地域其他县市的平均水平,而且往往要高于上级政府的要求,使本县域在短期内完成甚至超额完成上级下达的任务指标。为了实现这一目标,部分县委书记会以非制度化的运动式治理的方式制定相关措施,在短期内动员集聚县域内所有相关资源应对考核。尽管这种治理方式有“时间短、力度大、见效快”的优势,但是以牺牲其他社会事务治理效率为代价,往往不计成本地铺摊子、上项目,产生了许多形象工程,造成资源的巨大浪费。显然,这种非制度化、运动式的治理是不可持续的,运动过后,相关的问题未必得到根本解决,反而导致政治权力的非规范化运行。

二是权力运行机制弹性化。在压力型体制中,上级制定的政策往往是全局性的、原则性的,其中部分政策仅制定了预期性目标,没有配以必要的实施资源,由下级财政来提供实现政策目标的资源。现实生活中,县委书记权力运行往往面临着上级的政策要求与完成这些要求所需要的资源之间的不对称困境。由于经济社会发展水平的差异性,有的县在法定权限内拥有的资源非常有限,如果依靠这些资源很难实现预期的政策目标,从而限制县委书记有所作为。为了在政绩锦标赛中脱颖而出,有的县委书记秉承“目的决定手段”的工作理念,通过打政策“擦边球”的方式,先做先说、逐渐渗透以求水到渠成,甚至不惜通过轻微违规来实现政策目标。特别是处理危机疑难情况时,先斩后奏、斩而不奏的闯红灯越红线的行为时有发生<sup>[2]</sup>。因此,这种权力运行方式是弹性化的,是县委书记根据政策情境权衡利弊后所做出的决策方案。

三是权力问责主体缺位化。由于加强相关岗位工作及协调干部内部平衡的需要,县委书记的流动性很强、岗位调整非常频繁。据相关资料统计,多数县委书记很难在一届任期内任满,而县委书记的离任则会影响到其工作的可持续性、政策执行的充分性以及责任的承担。县委书记过于频繁的流动,会造成行为的短期化以及责任的短期化,特别是目前离任监督制度尚未完善,往往会诱发县委书记只注重眼前短期的结果,而忽视了县域长期的可持续发展。此外,当前县域治理探索的典型经验与模式创新,往往与县委书记个人的风格紧密相关,具有比较强烈的人格化色彩。一旦县委书记更替后,必然会影响到这些创新模式的可持续发展,甚至出现“人走政息”的局面。

## 2. 权力对下运行中人格化的风险

如前所述,从现实状况看,县域治理几乎方方面面的重要事项都要县委书记负总责,部分事项甚至在政绩考核中具有“一票否决”的重要性。而责任无限也意味着权力无限,“县委作为本地领导核心的合法地位,经过层层置换后,演化成了以县委书记为中心的政治运作过程,形成了县委书记居于县级权力金字塔顶尖的权力架构”<sup>[3]</sup>。再加上县委书记权力在实际运行中存在着较大的自由裁

[1]周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,[北京]《经济研究》2007年第7期。

[2]冯志峰:《县委书记权力运行与制约机制研究》,[南昌]江西人民出版社2016年版,第171页。

[3]何旗、郭文亮:《切实把县委书记的权力“关进笼子里”》,[太原]《理论探索》2017年第3期。

量空间,对其监管也缺乏有效性和可操作性,因此,县级政权运行的绩效“日益与‘一把手’的能力、素质、自我约束程度等个人因素紧密联系在一起。一些所谓的‘政治强人’或‘铁腕书记’频频出现于各地的政治版图上”<sup>[1]</sup>,形成了所谓卡里斯马型的县域领导者。这种类型的领导者使得科层制结构中的制度规范与权威个体化之间产生了非常微妙的关系,制度绩效的提升、制度创新的实现往往需要权威主体发挥作用,县域不同领域治理的推进效果,取决于权威主体的作为或不作为。

对于处在急剧变迁中的乡土社会而言,县委书记个人权威的增强有助于集中资源从而提高决策效率、提升政策执行的力度,短期内实现政策目标。如亨廷顿所言,“现代化要求具有变革能力的权威”<sup>[2]</sup>,后发型地区由于自身社会、市场力量的不足,需要政治力量的推动以尽快获得发展,因此其更加注重的是效率与效果。但随着经济社会的发展,“权威合理化成为必然趋势”,这需要民主与集中的相辅相成,权力的合理配置与分散制衡,否则就会出现公共权力的个人独裁。当前,由于制度化建设的滞后,在县域治理中,权威个体在集体化决策中发挥着至关重要的作用,而这种权威决策又缺乏相应的制衡,出现“一言堂”的局面。部分县委书记以“父母官”自居,构建了由利益、情感、血缘、地缘等种种因素交织形成的庇护关系网络,形成了权力运行的人格化特质,一旦触碰了法律底线,就可能产生“人情高于王法”“关系大于公章”的权力运行风险。

### 3. 权力自身运行中制约缺失的风险

在县委书记行为选择的影响机制中,“权力运行的动态过程须建立在一定的权力制衡结构和权力监督体制中,也就是说,后两者通过权力运行机制的中介作用,进而会对县委书记的行为产生影响”<sup>[3]</sup>。当前对于县委书记权力运行已经形成了网络化的监督制衡体系,但是,由于在县委书记权力运行过程中权力主客体的不对等,再加上基层县域治理中传统人情、社会风俗等多重因素的影响,“多元体系监督反而形成无人负责监督”的怪现象,出现了内部制衡失灵、外部监督不力的尴尬局面,背离了权力制约机制设计的初衷。一方面,在现有的县级政权组织架构中,县人大、县政府、县政协都在县委领导下开展工作。例如,按法律规定,县级人大及其常委会是县级政权最高权力机构,县级人大及其常委会的法定职权包括讨论决定本行政区域内各方面工作的重大事项、监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作、撤销本级人民政府的不适当的决定和命令、依照法律规定的权限决定国家机关工作人员的任免等等。但目前县人大及其常委会职权(尤其是人事任免权、监督权)的行使很大程度上受到县委书记的影响,在整个县域政治体系中,人大处于从属地位,在县委领导下开展工作变成在县委书记领导下开展工作,县政府、县政协也面临着类似的情况。在县委常委会内部,县委书记主持全面工作,而随着县委书记低职高配的推进,县委书记在级别上高于其他领导班子成员,是常委会的组织召集者、推动者和最终决策者,成为常委会的权力核心。因此,县域重大事件(尤其是应急事件)的决策最终体现着县委书记的意志。另一方面,当前对于县委书记权力监督的制度规范尽管已经叠床架屋,但是这些制度没有发挥应有的作用,再加上县委书记权力运行的自由裁量空间较大,各种形式的监督机制的作用发挥也受到很大限制,出现了所谓“上级监

[1]杨雪冬:《县域政权改革的逻辑》,〔上海〕《探索与争鸣》2009年第11期。

[2]〔美〕塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社2008年版,第84页。

[3]文宏、张书:《官员“为官不为”影响因素的实证分析——基于A省垂直系统的数据》,〔北京〕《中国行政管理》2017年第10期。

督太远、同级监督太软、下级监督太难”<sup>[1]</sup>的局面。综而观之,县委书记权力自身运行内部制衡失灵、外部监督不力,这种情况下,权力的运行往往容易走向专断,出现权力制衡的风险。

#### 四、县委书记权力运行的政策问题详述

一旦实际问题被界定,一个更详细和具体的正式问题将会被建构。从实际问题到正式问题的过程是通过问题详述实现的。综合前文对于问题感知、问题搜索、问题界定不同阶段的分析,我们可以将县委书记权力运行的问题详细陈述为:县委书记的权力运行体现出微观层次上最完整的公共权力集合,诸多变量的交互作用使县委书记的权力运行潜藏着不确定的风险,如何立足整个政治系统来把握县委书记权力运行的政策价值取向,在平衡上级组织、基层群众以及县委书记本人等相关政策主体利益的基础上,明确县委书记权力运行的目标定位、厘清县委书记权力运行的范围与边界,进而化解县委书记权力运行的风险。这一问题可以具体体现为三个方面。

首先,明确县委书记权力运行的政策价值取向。县处于国家与社会的交接面上,中央、省、市与地方社会多重权力关系在县域政治运作过程中交错,县委书记在整个政治体制中扮演着承启的角色,其权力运行可以全面生动地展现出微观层次上最完整的公共权力集合。因此可以说,县委书记权力运行的政策问题不是独立的个体,而是由相互依赖的政策子问题形成的问题系统,每个子问题的特征或表现都会影响问题系统的整体特征或表现,彼此不是松散的机械实体,共同构成了具有明确目标的(有目的的)系统。所以,问题系统的整体大于部分的简单相加,需要用整体分析法来把握县委书记权力运行的政策问题,即着眼于整个权力运行系统,从全局的角度系统地研究和考察县委书记权力运行的政策问题,在此基础上形成合理明确政策问题的价值取向。

其次,明确县委书记权力运行的目标定位。经过40多年的改革开放,中国现在正处于全面建成小康社会的关键时期,多重错综复杂的任务需要完成。在此过程中,部分县委书记面临复杂多变的政策情境,在综合考虑各种变量的情况下往往会做出一些能动性的选择,使权力行使处于一种弹性化的运作之中。面对以政绩锦标赛为核心的压力型体制,在当前容错机制尚未完善、政策弹性大、配套资源少的情况下,如何处理好主动创新与“顺水趟”的关系;面对乡土社会、农耕文化孕育而成的关系网络,如何处理好规则遵循与情感牵制的关系;面对高度集中又边界模糊的县域治理权力,如何处理好自律和他律的关系;等等。政治压力与政策偏好、人情伦理与科层规则、自律与他律等诸多变量之间彼此交错的互动关系,形塑了县委书记权力运行的基本逻辑。然而,这种弹性的权力运行方式,使得县域治理的利益相关者都处于不确定之中,不论是上级政府,还是基层百姓,抑或是县委书记自身,在权力运行过程中都会感受到来自不确定性的压力。这种不确定的压力会使权力运行的风险普遍存在于县域治理的过程中,并随着相关变量的变化而相应变动。所以,县委书记权力运行的目标在于通过创制规则和规范而获得权力运行的确定性,形成稳定的治理秩序,在这种秩序中,县委书记权力运行面临的政策问题将具有可控性。

再次,厘清县委书记权力运行的范围与边界。权力具有天然的扩张性,在县域治理中,县委书记承担“无限责任”的背后是因为他包揽了“无限权力”,权力作用范围划分的不合理造成权力运行无边界、乱边界的结果。因此,只有厘清县委书记权力运行的范围与边界,对权力的具体界定、规

[1]何旗、郭文亮:《切实把县委书记的权力“关进笼子里”》,〔太原〕《理论探索》2017年第3期。

范、制约以及监督机制的建立才有可操作性。这是县委书记权力良好运作的基础,也是保障公共权力系统协调运作的前提。总的来说,厘清县委书记权力运行的范围与边界,就是处理好县域公共权力各组成部分(包括县委、县政府、县人大、县政协、县纪委等)之间的关系,处理好中央和地方的权力关系,处理好公共权力与私人权利的关系,有效合理地保护社会组织和公民个人基本权利的行使。因此,县委书记权力运行的政策问题的解决涉及整个组织系统内的体制改革和结构调整。

## 五、结 语

综前所述,县委书记权力运行政策问题的建构历经问题感知、问题搜索、问题界定、问题详述四个层次的演化过程。在我国经济社会转型时期,组织架构中承上启下的政治情境、财权事权配置失衡的经济情境、科层制与乡土规则彼此镶嵌的文化情境、基层矛盾高发频发的社会情境共同构建了县委书记权力运行政策问题情境,这种特定的政策问题情境系统作用于权力运行相关者的主观认知中,形成了基于不同政策情境的问题感知,并在此基础上触发了利益主体各自的政策诉求。通过搜索多元政策诉求,我们发现,政策问题的元问题是在权力运行相关主体政策诉求的共同作用下,县委书记权力运行过程处于不确定状态中,从而揭示“为什么我国县委书记权力运行政策问题不断加剧”的原因所在。这种不确定的状态使得县委书记权力运行过程蕴含着风险性,包括权力对上运行中重结果轻过程的风险、权力对下运行中卡里斯马式的庇护性风险、权力自身运行中制约失灵的风险等等,因此,我们将县委书记权力运行问题界定为不同政策诉求影响下县委书记权力运行的风险防控问题。这一问题可以被全面规范地表述为:县委书记的权力运行体现出微观层次上最完整的公共权力集合,诸多变量的交互作用使县委书记的权力运行潜藏着不确定的风险,如何立足于整个政治系统把握县委书记权力运行的政策价值取向,在平衡上级组织、基层群众以及县委书记本人等相关政策主体利益的基础上,明确县委书记权力运行的目标定位、厘清县委书记权力运行的范围与边界,进而化解县委书记权力运行的风险。

[责任编辑:史拴拴]