

---

# 典型性治理：一种地方政府治理模式的总结

## ——以 Y 省 W 县社会管理创新模范镇建设实践为例<sup>\*1</sup>

马光选 刘强

(云南行政学院学报编辑部, 云南昆明 650111)

**【摘要】**：典型性治理主要生发于中国基层社会，在当前的晋升锦标赛体制和压力型体制之下，基层政府为了能够在短时间内取得治理成效，往往选取一些典型区域做重点投入和精心打造。典型性治理的优势在于，当上级部门的任务下达之后，受考评压力驱动，资源有限的情况下，可以将有限的资源集中于一点，在短时间内制造出“亮点”，使其发挥出“示范效应”。其缺陷在于，“示范点”的典型作用发挥以大量资源和政策的倾斜为前提，容易造成马太效应的产生，优者更优，劣者更劣，对于区域均衡发展造成极大障碍，也不利于各区域之间公平正义的实现。就其本质而言，典型性治理在宏观层面体现出现有社会治理手段的低下与治理方式的粗放，在微观层面反映出上级政府对下级政府评价和评估水平尚有待提升。

**【关键词】**：治理；典型性治理；政府治理模式

**【中图分类号】**:D67 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1000-5110(2017)04-0050-08

最近的实证调研过程中，笔者的团队发现一种非常有趣的现象，有些地方会在一个领域树立一个典型，用以专门应付来自于上级部门的调研、考核和用于对外宣传。对这一现象如何进行解读，在学理上应该如何看待，在查阅相关资料发现现有的文献和研究成果中并没有看到相应的成果出现。笔者认为有必要以实证研究和理论分析相结合的方式对这一现象做出阐释，以便能够认清这一现象的本质，发挥理论为实践服务的功能，来回应当前现实工作的需要。

### 一、分析工具与概念生成

对这一现象进行分析工具的选择时，现有相关概念主要是政绩锦标赛、选择性治理和项目制运作等。但是通过对这种现象的初步考察，我们会发现，这是一种中央集权体制下，因为权力和资源高度集中而导致的资源和项目对应性地在基层社会高度集中的现象，即“权力集中——资源集中”和“上级集权——基层典型”相伴而生。对于这种现象是否能用上面提到的3种概念范式进行阐释，需要逐一进行检验。

#### (一) 政绩锦标赛

---

<sup>1</sup> **作者简介**：马光选，男，陕西西安人，云南行政学院编辑，博士，研究方向为乡村政治与基层治理。

**基金项目**：国家社会科学基金项目“包容性发展视阈下我国农村社会管理创新研究”（13CKS018）；教育部人文社会科学基金项目“征地拆迁冲突的协同治理与民主协商研究”（13YJC810013）；云南省委党校专项课题“新型农村经济合作组织参与精准扶贫的模式研究”（2016XT19）；2016年湖北省重点（培育）学科政治学学科开放研究基金项目“新型农村经济合作组织与基层治理研究”的阶段成果。

---

在分析工具的选择上，现有关于基层治理的分析框架中，“政绩锦标赛”看似可以对上面提到的这一现象进行解释，但如果仔细分析会发现这种现象和政绩锦标赛并不完全相同，政绩锦标赛分析框架是将经济学上的“锦标赛理论”应用到央地关系处理模式的理论成果，其主要指代在中央集权的模式下，“中央会在经济上向地方政府大规模放权，并通过各种方式鼓励和促使地方政府在主要的经济指标上展开竞赛。由于中央政府全面控制政治、经济、思想领域，所以这种竞赛在严格的设计下展开，各级政府乃至普通民众都被动员起来，类似于竞技比赛。”<sup>①②</sup>竞赛之所以能够发动并推向高潮的制度性条件是高度集权的政治和经济体制。在严密的人事、思想和媒体控制之下，经济上的分权实质上只是局限于锦标赛场景之内的“放权”。

以上对政绩锦标赛的分析可以看出，政绩锦标赛确实是以高度中央集权体制对资源和资金的控制为前提，但两者在动因上的区别非常明显，政绩锦标赛往往是由中央引导和鼓励而发动起来的，上面提到的这种现象则由地方政府主导发动，而且总是在想尽各种办法向中央政府隐瞒这一行动。在权力分配上，政绩锦标赛中中央政府往地方大规模放权，上面提到的现象中中央政府则将权力上收，地方的权力和资源的获取要靠地方政府不断向上级部门和中央政府争取才能获得。所以两者不能等同。

## (二) 选择性治理

选择性治理分析框架是否适用于解释这种现象呢？所谓选择性治理，“就是以基层政府为本位，对那些于己有利的事就去管、去做，对那些于己不利或者吃力不讨好的事就尽量不去管、不去做。”<sup>③</sup>就其本质而言，“选择性治理符合合理性选择主义理论逻辑，它假定基层政府是一个寻求自身利益最大化的理性行动者，会在各种复杂的情境下按照利益最大化原则灵活地采取行动，这就决定了基层政府的选择性治理基本上是从自身利益出发，而非以人民利益为旨归”<sup>④</sup>。选择性治理具有以下特征：“基层政府的选择性治理不仅表现在治理内容的选择上，还表现在治理手段和方式的随意选取上。”孙立平等学者将其归结为“正式权力的非正式运作”<sup>⑤</sup>，选择性治理也被称为“策略主义”行动。“这种策略主义是指基层政权组织缺乏稳定的、抽象的、普遍主义的运作规则，以及基于长远发展的战略目标，而以各类具体的、权宜的和随意的策略与方法作为原则，并只顾追求眼前的短暂目标。借用乡镇干部的日常话语，策略主义可表述为“只问结果不问手段”或“不管用什么方法，只要能了事摆平。”<sup>⑥</sup>

选择性治理主要侧重描述地方政府权力运用的任意性问题，虽然说上面提到的现象也是地方政府基于自身利益的考虑，按照有利于己的方向展开互动，但其权力和资源的运用方向则非常明确，主要是为了树立典型，使其发挥出示范效应而将各种资源和资金的集中化和个别化使用。可见选择性治理理论的适用范围相对较广，对上面提到的这种现象的运作机理并不能准确阐释，因而也不能等同，需要有更为确切的概念来对这种现象进行界定。

## (三) 项目制运作

随着计划经济时代的结束，中央改变了以往的政治命令方式发展经济的模式，对地方的发展进入规划引导阶段，“项目制”的核心在于中央用“项目”的奖励来引导、调动、激励下级政府与项目承包者。20世纪90年代中期实行分税制以来，中央财政收入大规模扩张，绝对收入和相对地方政府收入所占比例都远远超过前一段的改革时期。在80年代中期以后的财政包干制度下，地方政府的财政收入和支出一度超过中央，而在分税制下则由中央再次占到最大比例。在中央掌握前所未有的大量财政资金的现实下，“项目制”成为中央进行财政“转移支付”的主要手段，通过中央部、委、办的“发包”和招标，用项目奖励引导地方政府投入相应的“配套资金”来推动政策实施，已经成为中央借以调动地方政府执行中央设定目标积极性的最主要手段。对

---

<sup>2</sup> ①曾福生. 新时期中国“三农”发展思路的再思考[J]. 湖南财政经济学院学报, 2015, (1).

<sup>3</sup> ②吴理财. 以民众参与破解选择性治理[J]. 探索与争鸣, 2009, (4).

<sup>4</sup> ③李世敏, 吴理财. 县政选择性治理的破解之道[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2016, (5).

<sup>5</sup> ④孙立平, 郭于华. “软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析[G]. 清华社会学评论(特辑). 厦门: 鹭江出版社, 2000: 21~46.

<sup>6</sup> ⑤欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2011, (3).

---

于非政府的投标者，无论是企业还是个人也同样。<sup>⑦</sup>

中央各部门在一定程度上演变成一个个项目发包和管理部门，地方政府则成为项目的申请和承包方，其相互间的项目竞争已经成为地方官员的一项主要工作。整个项目制包括“项目制以及其一系列的配套，包括由上而下的项目制定、审核、分配、监督、检查，和再次‘发包’，以及由下而上的申请、竞争、变通、应对等诸多环节，项目制被认为是单位制之后中国社会的重要运行机制。”

可以看出，项目制是目前中央政府引导经济社会发展而进行资源分配的主要方式，而地方政府进行社会发展和提供公共服务的主要资金来源也主要靠“做项目”。上面所提到的现象则主要涉及项目制具体实施过程中的路径选择与绩效考评问题，可以认为其只是项目制执行中的一个环节，所以两者虽然存在隶属关系，但不能等同。另外，项目制也涉及央地之间关系处理的问题，主要阐释的是央地之间资源和资金的流动和分配方式，而上面提到的现象则重点关注地方政府对待上级部门和中央的检查与考核的方式和态度问题，两者的侧重点各有不同。

#### (四) 典型性治理

通过分析我们发现，上面提到的现象往往是地方政府在贯彻上级政策的时候，为了做出政绩，将各种资源集中到基础比较好的点上，以期使其在短时间内呈现出出类拔萃的表现，打造成为榜样或示范，能够在应付上级部门对此项政策的落实考核和评估时提供样板，并使其成为地方政府对外宣传的成功性范例，其主要关注地方政府资源集中性使用的情况。从研究范式的适用情况来看，无论是选择性治理，还是政绩锦标赛，他们的共同特点都在于阐释基层公权力运用的随意性、选择性和不稳定性问题，而项目制理论则主要用来分析中央集权下的中央资源分配方式问题。这些分析范式和上面提到现象的主要关注侧重点均有所不同，不可随便套用。

在现有理论框架无法解释这一现象的情况下，出于缓解理论范式与现实实践之间紧张关系的需要，有必要提出新的分析框架对这一现象进行阐释。基于此，本文将尝试性地提出“典型性治理”的分析框架，希望能满足对这一现象的阐释需求，并将对典型性治理的运作机制、特点特征及其缺陷展开深入探讨，以期达到对其进行充分认知的目的。

## 二、典型性治理的典型案例分析

关于典型性治理的案例，本文主要选取Y省W县社会管理创新模范镇建设所涉及的个案对典型性治理进行解读。为了行文方便，本文对其中的地名做了一定的技术性处理。

W县因为历史上和金三角地区经常有人员往来，曾经是云南省毒品严重泛滥的县份，但是在2004年对毒品进行清扫之后，该县痛定思痛，积极引导群众改变产业发展方式。2012年Y省领导指出，该地区要努力成为Y省创建社会管理创新模范镇建设的样板和典型，为了将模范示范建设落到实处，W县实施了“民族团结示范教育、基础设施建设、整村推进、特色产业培育、毒品整治成果巩固、民生保障和素质提升”等六大工程，推动“先进基层党组织、团结文明示范村、和谐寺观教堂、回族文化旅游特色小镇、社会管理创新模范镇”等5项创建活动，按照“示范户、示范村、示范单位、样板村”4个层次推进示范区建设。

到2013年为止，该县创建样板村1个，建设示范村11个，示范户1655户，挂牌命名示范单位5个，和谐清真寺25个，和谐道观1个。整个模范建设项目惠及农户3364户、12549人，累计投入资金1774.7万元，州级配套资金300万，群众自筹资金355.5万元，县财政补助资金150万元，部门整合资金969.2万元。2016年投入资金6450万元，其中省州项目补助150万元，县财政专项补助100万元，县级部门整合资金5600万元，群众自筹资金600万元。而截至2011年，全县总人口为30.44万人，

---

<sup>7</sup> ①彭腾. 农业大省的城镇化与城乡居民收入差距分析——以湖南为例[J]. 湖南财政经济学院学报, 2016, (3).

7.89 万户，可以看到，过去及未来一段时间的政策实践和规划所涉及的人口和户数都非常有限。

### 三、典型性治理的运作机制

#### (一) “好上加好”与确立样板

从上面的材料中可以看到，地方政府在上级部门的政策提出之后，往往会选择有特色，容易出成绩的区域作为需要树立的典型。如在模范户建设上，W 县就规定示范户的选择标准是“每年年初优先选择有 1~2 项稳定收入产业、家风文明、在村组具备好评的农户，按照自然村总户数的百分之十纳入创建”，给模范户在科学技术培训、产业发展方面给予优先享受待遇。可以看到模范户的选择标准是对已经发展较好的对象进行身份转变，给他们带上模范户的帽子，然后再给予各种优惠政策，让他们变得更好。这是典型性治理的初始性环节，对典型的选择是否“得当”，也就决定着最后其“样板”和“模范”效应发挥的成败，因此这一环节对地方政府典型性治理过程的建构而言非常重要。

#### (二) 项目累加与政策叠加

不仅上面提到的社会管理创新模范镇建设过程中会存在典型性治理的现象，新农村建设、民族团结示范区建设以及精准扶贫工作的具体展开，往往也是以典型性治理的方式被推动。具体而言就是在一个样板区域，集中火力，把从上级申请到的各种政策资源和资金全部集中累加到一个地方，使得上面环节中选定的模范区域或者典型得到源源不断的倾斜性资源和政策支持。

W 县 DZ 目前全村户均拥有核桃 17 亩、华山松 45 亩，森林覆盖面积达到百分之八十，户均年收入达到 10 万元以上，是真正意义上的富裕村。而这个成绩的取得是多个项目建设叠加累积的效果，2009 年和 2011 年，该村被镇上命名为党建示范村、新农村建设示范村；2011 年和 2013 年，该村党支部被中共巍山县委和镇党委分别命名为先进基层党组织；2013 年又被县委、县政府命名“W 县第一批民族团结繁荣稳定示范样板区示范村，投入 500 万元进行示范性建设；2015 年被县委、县政府确定为扶贫重点村和生态宜居特色示范村进行扶持；2015 年被省民委确定为民族团结示范村”。之所以这个村庄会被选定为典型是因为它是一个纯彝族村落，而且人口较少，有比较好的基础。

#### (三) 样板示范与形象外宣

在典型被竖立起来之后，通过大量的资金和资源累加集中，就可以产生出样板效应，用以迎接上级部门的检查和考核，并形成典型材料和典型经验的总结，以此来应付对外宣传的需要，在名声打出去之后，就可以进一步再向上级申请新的项目和资源，不断地加大后续再投入。

W 县 D 村原来就是一个以药材收购加工为特色的回族村庄，村庄经济发展和特色非常鲜明，这就为其成为地方政府眼中的“典型”提供了基础性条件。在将 D 村树立为样板村之后，地方政府积极整合民委部门特色村、环保部门生态村、发改部门基础设施建设等项目的资金，共计 2233 万元，深挖该村的伊斯兰文化、马帮文化、建筑文化的文化资源，加大对外宣传力度，召开动员会、宣传培训会等 300 多场次共计 2 万多人参加，走访群众 3 万多人，发放宣传资料 1 万多册。在近年将该村成功打造成为云南省历史文化民族村和全国回族历史文化民族村。而这些荣誉的取得，又为该村下一步获取更多的资源和支持提供了条件。

#### (四) 上报典型与资源争取

在典型和样板打造出来之后，就可以展开“请进来”和“走出去”活动了，“请进来”就是将上级领导请到典型和样板区域，通过展示给上级部门典型区域的样板效果，就可以实现将典型不断上报，以争取更多来自于上级部门的资金和项目，“走

---

出去”就是通过上面提到的各种宣传手段将典型和样板宣传与推介出去，使之成为社会关注的热点，从而以典型的声誉换取各种关注和各种资源。

比如前面提到的W县在社会管理创新模范镇建设过程中，首先选择E镇作为典型样板镇，在该镇“分年度上报争取实施交通、水利、市政、教育、卫生、文化体育、农业、林业、畜牧、扶贫、国土、环保、民政、民族宗教、旅游、商务等16个方面的37个项目，投入7.872亿元，以项目推进该镇示范区建设”。然后再在E镇选择D村作为样板村，“整合民委部门特色村、环保部门生态村、发改部门基础建设等项目”全部集中到D村，总体整合资金10491万元。通过地方政府的不断打造，使得大量的资金和资源持续集中到典型区域，从而使得“典型”的“典型性”越来越强。

## 四、典型性治理的矛盾与内在逻辑

从典型性治理的运作机制来看，这种好上加好，项目叠加，资源集中的做法，很容易造成以下矛盾。

### （一）典型性治理矛盾

典型性治理至少造成3个方面的矛盾，典型与非典型之间的矛盾，公共资源的普惠性属性和其使用方向的狭隘性之间的矛盾，以及中央与地方之间的矛盾。

#### 1. 典型与非典型之间的矛盾

从区域间关系角度来看，就发展急迫程度而言，最为落后，最没有人关注、基层干部力量最为薄弱的区域本应该成为各项社会建设关注的重点，因为这些地方最需要扶持和发展。但是典型性治理的政策思路却将政策和资源用到了基础最好、区位最方便和基层领导干部最得力的地方，因为这些地方更容易在最短时间内被“打造”出“亮点”。使得典型和非典型之间的矛盾被不断激化，造成地方社会发展扶持方面的悖论现象的产生，越是需要扶持的地方却被忽视，越是自身发展较好的地方越是被加大扶持力度。

#### 2. 公共资源的普惠性属性和其使用方向的狭隘性之间的矛盾

从国家政策的角度而言，公共性财政资金的使用应该以普惠性方式让国民享受均等化的待遇。但是典型性治理方式却将公共财政资金集中使用在少数个体性区域上面，这也就意味着公共财政资金普惠性特征的丧失，从而诱发了政府财政普惠性属性和其具体使用途径的狭隘性之间的矛盾。

#### 3. 中央与地方之间的矛盾

从央地关系的角度而言，中央之所以将大量的权力和资源上收，其目的就是为了改善之前出现过的“诸侯经济”现象中地方自主权过大的问题，旨在使得中央在“集权-分权”的博弈中保持持久的权威和能动性，意图实现对地方滥用权力的有效管控。但是，从典型性治理的视角来看，仅仅改变资金和资源分配方式是远远不够的，地方政府一旦将资源掌握到手中之后，由于上级和中央缺乏对地方政府使用这些资源的过程的有效监管，地方政府“权力变通”的空间依然很大，这就将中央的意愿与地方政府的行为取向之间关系的矛盾也暴露出来。

### （二）典型性治理的内在逻辑

典型性治理内涵矛盾就决定了典型性治理至少体现出以下3个方面的内在逻辑。

### 1. 地方政府“跑部前进”的行为方式没有改变

在最为根本的层面上典型性治理反映的是新的历史时期中央政府与地方政府之间的“权力-资源”关系，地方政府对上负责，向上表功的行为取向依然没有改变。在中央集权的情况下，大量资源和资金也被中央政府掌握，权力大小与资源多少的情况成正相关关系，这就使得下级政府特别是基层政府在这一关系模式中处于弱势地位，他们必须通过不断的项目申请，才能获取到一定的资源来实现地方的发展，一直以来“跑部前进”的行为逻辑依然没有改变，只不过是跑步前进的对象由原来的优惠政策和拨款变为当前的项目而已。

### 2. 中央对地方政府行为监管措施依然乏力

典型性治理的出现也表明在新的历史阶段，上级政府对地方政府的控制并没有加强，“集权-分权”之间的博弈中，地方政府的自由度仍然很大，上级政府控制了资源的分配权力，但是对资源的使用过程缺乏严格有效的监督和管理。从上面的案例可以看到，W县在2016年预计投入资金6450万元之中，县级部门整合资金就占到5600万元之多，而所谓“整合资金”就意味着将其他方面的资金拿到了这个项目中来使用，可能会意味着资金用途和使用方向的改变，至于里面是否会出现贪腐现象，因为没有相关数据的支持尚不好评价，但地方政策基于“策略主义”取向，总是有将资源和项目的使用投向更有利于自己的领域的行为，逃避让上级政府对自身发包出来的项目的监管漏洞显露出来的事实被坐实。

### 3. 国家政策普遍主义原则的失落

国家作为公共性权力机构，总是希望能够均等地提供给国民均质化的公共服务，以表示能够让每个国民都能够充分享受应该享有的国民待遇，这也是现代国家建设和国家治理现代化的必然要求。但是典型性治理的出现，意味着地方政府在国家政策的落实过程中存在“正式权力的非正式运作情况”，也就是下面我们将会提到的实现了对国家政策的歪曲化和形式化处理，让国家政策走了样，变了形。典型性治理之所以可以长期存在，主要是因为中国国家反思性监控能力不足所致，正如上文所言，上级部门缺乏有效的手段对下级政府的政府行为、资金流向和项目进展进行评价，地方政府能以个别典型的优秀就以代表性代替了普遍性，将上级部门糊弄过去，这其实就是一种政治造假行为，可以认为上级部门治理能力的低下和下级部门自主权过大之间的“合谋”，使得典型性治理的行为得以成形。

总体来看，在中央集权的体制下，上级政府对下级政府和官员的评价与评估尚缺乏精准高效的手段，目前往往只限于将干部在任时的各类项目或工程的建设作为考评对象，但是也往往仅限于对“入口”的管控，而缺乏对“出口”的有效监管，地方政府也就相应地重项目申请，而轻项目推进和完成。所以未来要改变地方政府行为模式和行为逻辑，就要着力改变目前上级部门评价与评估地方政府过于粗放的模式，在政府上下级之间精细化管理模式建立上下工夫。

## 五、典型性治理的缺陷及其救赎

正是通过上面对典型性治理的矛盾和逻辑的深度挖掘，使得我们对典型性治理缺陷的认知不断明确起来。

### （一）典型标准的随机化

从上面的经验材料中可以看出，地方政府在典型选择的过程中，往往缺乏一定的标准，基础比较好，可能成为被选为典型的标准；区域位置好，接近主干道旁边，便于上级领导视察工作，也可能成为被选为典型的标准；该区域领导干部积极主动，争取能力强，往往能够通过说服上级部门将典型竖立在自己管辖区域；该区域有干部被提拔到更高岗位工作，也有可能造成政策倾斜，使得该区域成为典型。

---

这种典型选择标准的随意性，可能会给下级部门的主动性和能动性留下空间，越是主动的区域，越是获得的支持和资源就越多，反之则可能会被长期忽视。我们在对 W 县各类典型进行考察就可以发现，这些典型在树立之初，往往是以“争取”的方式获得，爱哭的孩子有奶吃，许多偶然性因素成为典型树立的标准。同时，这种典型标准的随意性可能给“寻租”预留空间，在目前重发包，轻评估的机制下，在层层发包的过程中，跑冒滴漏在所难免，典型标准的随意性就可能导致资源使用的任意性，进而导致资源可能被侵蚀或者浪费。

## (二) 资源布局的失衡化

上面我们曾经意图用项目制来指代典型性治理，虽然两者有着非常大的差异，使得这种做法很不合适，但必须说明的是，在税费改革之后，国家大量资源输入基层的方式就是项目制，所以也可以认为典型性治理是项目制的具体运作方式之一，这就将两者的关系讲清楚了。项目制的核心机制在于中央用分配和奖补的手段来调动地方政府和其他承包者的积极性。这固然可以是一个有效的机制，可以引起一定程度的竞争以及上下层的互动。明确的项目目标，也可能导致招标和申请、监督和运作，验收和效果过程中一定程度的专业化、技术化，这些都与源自韦伯原先提出的“合理化”理想类型理论相符。但是以项目制方式实现的典型性治理却并没有我们期待的那么“合理”。

当大量的项目集中投向典型区域的时候，也就意味着本该属于其他区域的资源被剥夺，从而导致资源分布失衡与政策失衡互为因果、相互促动，产生“扶起一个，倒下一片”的政策后果。从而产生马太效应，强者愈强，弱者愈弱。一方面典型镇和典型村在历次政府优惠政策的享受中一直都有被照顾到，所以在社会管理模范镇的创建中也不无例外地实现了“政策叠加”“重复建设”和“好上加好”，以前面提到的 D 村为例，近 5 年有大约 1100 万元资金投入到这个仅有 46 户农民的村庄，在重复性扶持效应下，该村每户年均收入在 10 万元以上，这就把资源投入和政策享受上的“强者愈强”体现到了极致；另一方面则是“弱者更弱”，我们看到在该县尚存在 7015 户贫困户，低保户 3695 户，涉及贫困人口 24687 余人，这部分贫困人口由于没被纳入典型性治理的政策和资金支持中，长期面临“住房难、吃水难、行路难、上学难、就医难、养老难、增收难”等难题，脱贫致富能力和典型区域的人口相比差距越来越大。

## (三) 政策执行的重复化

设立典型的初衷是要发挥典型区域的样板和示范效应，通过他们的发展来带动其他同类区域的发展。但是从政策效果来看，由于资源的有限性，以上面提到的典型区域为例，在新农村建设过程中，有些地区就被选为典型，大量的新农村建设资金和项目注入其中；在民族团结示范区建设过程中，由于基础比较好，又被选为典型，各种项目和资金继续投入进来；当中央启动精准扶贫政策之后，他们同样被树立为脱贫致富的典型，大量资金和项目又被投入进来。这就完全背离了政策设计的初衷，导致典型区域在各种优惠政策的套嵌作用下，重复性投入。

这种重复性政策和资金的投入就导致我们一直在极力规避的“重复建设”问题被放大。在目前资源有限的情况下，我们本应该将有限的资源用到更为需要的地方，但是地方政府基于政绩考核压力和行动便捷的考量，将大量资金和政策在固定的地方投入，这就体现出 W 县在资源投入方面的精准性有待提升。

## (四) 权力运作的合谋化

现有央地关系模式下，上级政府缺乏对地方政府的有效监管手段，就会使得地方政府在权力运作过程中出现孙立平等人所提及的“正式权力的非正式运作过程”，这就与阳光政府对权力运作的公开透明的要求相悖。

从目前央地之间资源分配模式来看，“目标是中央设置的，资源也是中央所控制的，通过其部委的‘条条’来‘发包’和招标，制造一个由中央紧密控制的‘锦标赛’”。地方政府官员的委任也是由中央紧密控制的，通过其高度集中的人事制度来

---

选拔最符合中央目标的地方官员。在这样的体制下，地方政府竞相试图最大程度地达到中央所设置的目标，中央则通过严密控制的目标责任制来审核地方政府和官员的政绩。按照周飞舟分析的逻辑，如此的机制很容易造成下面一层层的浮夸，最终甚至使得中央完全与真正的实际隔绝，而下层则会趋向层层共谋、甚至造假来满足中央的要求。而典型性治理就是层层合谋的结果，当资源和项目申请下来之后，下级部门通过典型的树立和样板的建设，来应对上级部门的检查与考核，而上级部门则将典型区域的建设当作普遍性的样态来看待，从而完成了资源分配与社会建设的过程，大家都只要结果不问过程，从而使得权力和资金的使用过程的合理性追问在各个层级的合谋中被消解。

#### (五) 政策意图的歪曲化

上级部门的政策意图往往是全局性或者普遍性的，但是通过典型性治理的方式执行政策的结果是政策资源的集中使用，这就背离了上级部门政策初衷。事实证明在典型性治理模式，往往在基层形成地方政府、示范区域和村干部三角形的权-钱逐利结合，所导致的是政府公共资源不经济使用以及典型与非典型之间的分化。

正如前面所言，这些典型和示范区的认定标准要么是“路边花工程”，以便于领导视察和检查为原则，要么是典型区域基层干部“攻关”的结果，但不管何种标准树立起来样板和典型都缺乏科学的认证和论证过程，因而其“繁荣”往往是靠大量资金和资源堆积出来的，科学性和成本收益的精准化往往无从体现。可以认为，诸多典型的树立和建设过程也就意味着大量资源的浪费，这就背离了政策科学关于政策执行的科学化和有效化的基本要求。

#### (六) 政绩发展的形式化

典型和模范样板的建设相对容易，但全面建设的难度却相对较大。地方政府的行为更多地采取对权力的变相使用，将资源集中到一个点上，建设“亮点村”、“示范村”和“路边花”，从而使得示范点产生明星效应，成为官员上升的资本。这种资源集中模式可能将其他区域和部门的资源挪用，或者将未来的资源提前使用，是一种短期性行为，更容易产生面子工程或者形象工程。从而降低了整个区域民众的整体福利。其在本质上反映的是官僚体制下，官员的目标责任制与项目制之间的对接，官员只求将任务完成，而并不会顾及资源分配是否公平这一细致问题，实质是通过“官官勾结”或者“官商勾结”的方式，争取来国家的资金项目，完成自己的政绩工程。其背后的逻辑是源自于市场经济的自由竞争，以私利为驱动，地方政府将国家的资源转变为自己辖区的政绩，而典型区域的领导干部则作为合谋者参与其中，合力完成“挣国家钱”的政绩竞争活动，达到从其他大多数区域中胜出的目的。典型治理因此沦为地方政府的“政权经营性活动。”

## 结 语

从上面的分析可以看出，只要上级部门集权的体制不改变，以权力来配置资源的方式就不会改变，那么地方政府“跑部前进”和“对上负责”的工作思路和政绩锦标赛的政绩观就不会改变，只不过表现形式会随着时间的推移而有所不同而已。地方政府“争取”到项目、政策和资金后，必然需要接受上级政府的检查与验收，其在资源和时间有限的情况下，只能通过这种典型性治理的方式来完成任务，这就意味着大量资源高度集中且可能会大量浪费的低效政府行为在所难免。

在这里需要特别说明的是，在现行的体制和制度安排下，很长时间内，中央政府和地方政府的关系模式不变，典型性治理方式就会存在。或许随着政府资源拥有量和动员能力的不断增强，就有能力全面铺开各项普惠性政策，就像我们也在 W 县未来 5 年的规划中看到的那样，其“151561”计划从 2016 年起，通过 5 年时间，将全县 10 个乡镇全部建设成社会管理创新模范镇，建设 50 个少数民族特色村、100 个民族团结示范村、50 个示范单位、60 个“和谐寺观”、10000 户示范户。如果能够通过典型的不断扩展，典型就变成“普遍”，那么到时候本文的探讨也就丧失了意义。但是很明显这需要一个过程，这个过程中典型性治理仍然是中央政府将资源投入到地方和地方政府进行社会建设的主要方式。当然，从最为根本的层面而言，典型性治理方式的真正改变，还需要央地关系的改革和央地之间行为逻辑的调整，当地方政府拥有大量财力，且拥有合理的自主权而

---

不需要“向上争取”和“对上负责”的时候，上级政府也就没有必要再对地方政府进行大量的考核和验收，那么这种有意讨好上级政府的典型性治理方式就可能消失，典型性治理的矛盾自然就会被化解。