

科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革^{*}

陈丽君 童雪明

内容提要:理解当下中国地方政府治理模式是国家治理体系和治理能力现代化目标情境下公共管理研究的重要主题。改革开放四十余年来,中国经济社会发展取得巨大成就,离不开政府治理模式适应外部环境变化的不断调适。调适的背后,是中国地方政府一以贯之的科层制架构,科层制作为常规治理机制,是地方政府组织体系的机体和基础,具有理性、专业化和高效率等优势,但同时也存在结构僵化、部门割裂等问题,需要非常规治理机制来弥补。地方政府治理模式的变革,除科层制结构进一步强化外,主要体现在非常规治理机制的变迁。新世纪以来,随着信息技术日新月异的发展,整体性治理兴起并在中国地方政府治理中充分体现,是当前中国地方政府治理模式的新动向。基于科层制和整体性治理的互动关系,本文构建出中国地方政府的“科层制为体—整体性治理为用”模型,并以H市经营类事业单位改革作为实证案例,展开分析验证。研究发现,地方政府的组织架构和实际运作是以科层制为组织机体、整体性治理为功用的模式,整体性治理的协调、整合和相互嵌入关系机制依托科层制架构各自发挥作用,从而在作用机理上有效发挥了整体政府功用,科层制与整体性治理密切结合,科层制决定整体性治理机制作用的发挥,整体性治理弥补科层制的固有缺陷,两者之间是一种体用关系。

关键词:科层制 整体性治理 地方政府 政府治理模式

一、问题的提出

人类社会进入工业社会以来,行政工作的任务量和复杂程度大幅提升,催生了行政国家(administrative state)的登场。行政国家的公共部门使用庞大的社会资源,行政管理者发挥重要作用,居于政治的核心地位,国家通过行政行为来解决问题以达成目标,社会越来越多地依赖政府^①。在政府成为国家治理关键主体的背景下,如何理解政府治理模式,分析比较优势,扬长避

* 感谢匿名审稿人和编辑部的专业意见和宝贵建议,文责自负。

① 戴维·H·罗森布鲁姆、罗伯特·S·克拉夫丘克:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(第五版),第50页、第53页,中国人民大学出版社,2002年版。

短,不仅有助于提升政府治理效能,也直接关乎政府治下民众的获得感和幸福感,因而是公共管理研究的核心议题之一。

改革开放四十余年,中国经济和社会发展取得巨大成就,印证中国政府的治理模式总体适应时代的发展需求,特别是快速响应的运行效率和集中力量办大事的“举国体制”,得到普遍认可和赞誉。对此,经济学、政治学等领域的学者,作出了基于不同视角的研究。

以经济学视角而论,有学者认为与东欧国家、前苏联更为集权的 U 型经济结构相比,中国从 1958 年起就基于地域原则建立了多层多区域的 M 型结构,改革绩效是与改革前经济结构相关联的^①。有学者用“中国特色的财政联邦主义”来解释中国经济发展的成功,指出中央政府下放行政权力,实行财政包干,赋予地方政府强大的激励和动力,形成了事实上的财政联邦主义^②。有学者认为中国市场经济最独具特色的是官场竞争与市场竞争的密切互动和高度结合,是“官场+市场”的双层市场模式驱动了中国经济的高速增长,塑造了中国独具特色的政经结构、市场经济和政商关系^③。有学者提出新结构经济学,认为中国道路成功的秘诀在于“有效市场”和“有为政府”有机统一、互为补充、相互促进^④。有学者指出规模化大市场是公共产品,以国家、国家能力、产业政策为主导的市场经济,是落后民族进入工业文明的“不二法门和政治保障”^⑤。

从政治学视角来看,有学者认为改革开放使得中国从中央动员的集中体制过渡到分权的压力型体制,而这种分权的压力型体制表现为政治承包制,各级党委和政府将任务和指标层层量化分解,根据完成情况开展政治和经济上的奖惩^⑥。有学者提出中国地方政府官员晋升的“政治锦标赛”理论,认为这是一种具有中国特色的激励地方官员推动地方经济发展的治理方式,他还引入了“行政发包制”概念,从纵向行政发包和横向晋升竞争两个维度,分析政府间关系和治理的基本特征^⑦。有学者认为,中国的中性政府是中国经济发展成功至关重要的原因所在,中性政府是指政府对待社会各个集团采取不偏不倚的中立态度,不和任何一个集团结盟^⑧。有学者则指出,中央政府通过直接治官以达成间接治民,形成了“上下分治的治理体制”,此种体制包含分散执政风险和自发调节集权程度两种维持自身稳定的机制,从而确保了中国的权威治理体制在经济增长和市场化改革中保持了长期稳定^⑨。有学者认为中国经济发展的巨大成功是在党政体制这一既有政治体制的框架内发生的,党政体制下的中央和地方关系是作为特殊矩阵式结构的“条块关系”,在此种关系中,“中央精神”在地方上有“块”和“条”两个代理人,中央可以灵活调节条与块的侧重点^⑩。

① Yingyi Qian and Chenggang Xu, “Why China’s Economic Reform Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector”, *The Economics of Transition*, 1(2), 1993.

② Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *The Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 1997.

③ 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》(第二版),第 200 页,上海人民出版社,2017 年版。

④ 林毅夫:《中国经验:经济发展和转型中有效市场和有为政府缺一不可》,《行政管理改革》,2017 年第 10 期。

⑤ 文一:《国家为什么繁荣?——国民财富的起源与“空想市场主义”的终结》,《东方学刊》,2019 年第 9 期。

⑥ 荣敬本等:《从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革》,第 27—28 页,中央编译出版社,1998 年版。

⑦ 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作:兼论我国地方保护主义和重复建设长期存在的原因》,《经济研究》,2004 年第 6 期;周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007 年第 7 期;周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》(第二版),第 33—41 页。

⑧ 姚洋:《中性政府:对转型期中国经济成功的一个解释》,《经济评论》,2009 年第 5 期。

⑨ 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》,2011 年第 1 期。

⑩ 景跃进等主编:《当代中国政府与政治》,第 6 页、第 187 页,中国人民大学出版社,2016 年版。

上述观点在解释过去四十余年来中国政府何以成功推动经济社会发展上提供了独特视角和有益启示,但也存在一定局限性。比如,政治学研究进路的“压力型体制”“政治锦标赛”“行政发包制”“上下分治的治理体制”“党政体制”等,均偏重于对纵向层级政府关系的解读,认为改革的成功,主要原因在于中央政府有效激发了地方政府的积极性。经济学研究进路的“财政联邦主义”“M型结构”“官场+市场”“有效市场有为政府”“市场作为公共产品”等,或从经济结构、财政结构,或从政府与市场关系切入,认为中国特有的经济结构和有为政府带来了改革的成功。这两种进路,更多是基于某一个角度的阐释,忽视了整体呈现和建构政府运行机制的本体研究,特别是对政府治理模式及其与时俱进的调适,还没有给予应有的关注。

若从政府治理模式有效性的角度看待过去四十余年的成功,需要回答一系列问题:中国政府的治理模式是何种型态,此种治理模式由什么构成?与他国特别是西方国家的治理模式相比,中国政府的治理模式有什么相同和不同之处?社会转型期背景下的中国政府治理模式如何随经济社会环境变化而不断调适?当前中国政府治理模式呈现出什么新特征新动向?

对上述问题,已有学者给出比较新鲜且具洞察力的理论回答。有学者从作为制度安排的项目治理如何区别于科层制,以及项目治理如何与科层制互动的角度切入,在观察中央农口项目的整合案例基础上,分析科层制与项目制之间存在的张力,认为我国独特的科层结构导致了现实中运作的中央项目通常呈现出“科层为体、项目为用”的特点^①。有学者认为官僚体制特点及其组织失败为运动型治理机制提供了产生和再生产的组织背景,指出运动型治理机制与常规型治理机制是中国国家治理的“双重过程和有机组成部分”,两者既相互矛盾却又相互依赖,并在一定条件下相互转化,运动型治理机制作为应对常规治理机制失败的暂时替代机制或纠正机制,是国家治理制度的重要组成部分,但也面临着深刻的危机,亟需新的替代机制^②。

这些学者的研究基于对中国政府治理模式实际运作的经验观察和深入分析,提出的卓见至少带给我们两点启发:一是中国政府存在着以一以贯之的常规治理机制,这种常规治理机制是科层的、镶嵌于国家制度体系中的固定结构,决定着政府体系的基础运转;二是常规治理机制有其自身的弊端,时常带来组织失败问题,还需要运转机制来补充和纠偏,此种机制在有的学者看来是“项目制治理”^③,在有的学者看来则是“运动型治理”^④。这两种研究结论仍有值得探讨和商榷之处:项目制带有临时性、一次性和有限性,更多是实际政府运作中的做法、工具和手段,与长期性、稳定性和全局性的制度安排还有一定距离,将其与科层制并列作为组织机理,可能会带来不匹配、不对等的问题,运动型治理侧重于政治动员、全面动员和大张旗鼓式的重大事件,通常发生在“组织环境发生突变、重大事件暴露出传统科层体制的弊端或漏洞,以及政策发生重大变动但常规机制惯性未能有效适从”^⑤的情况下,如此一来,就离日常治理机制远了一步,影响到理论的解释力。

基于文献回顾分析和对地方政府实际运转的经验观察,本研究将理论关切点落脚于政府治理模式,认为中国经济社会的“压缩式发展”^⑥历程中,地方政府在科层制相对稳定的基础架构体系内,治理机制因应外界环境变化而不断调适,正加速呈现整体性治理的特征。整体性治理作为大的治理机制,涵摄运动型治理、项目治理等不同层面或不同时期的非常规治理机制,是中国政

①③ 史普原:《科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨》,《社会》,2015年第5期。

②④⑤ 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》,2012年第9期。

⑥ D. Hugh Whittaker, Tianbiao Zhu, Timothy Sturgeon, Mon Han Tsai and Toshie Okita, “Compressed Development”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 45, no. 4, 2010.

府治理模式重要的新趋向和新特征。

受限于论文篇幅和研究面向,考虑到地方政府在公共治理中的直接性和重要主体作用,本文的研究对象限定为中国地方政府治理模式。研究结构是:首先分析科层制及其与地方政府的契合性;其次探讨整体性治理的兴起及其在地方政府中的实践;再次通过抽象化和模型化,构建“科层制为体—整体性治理为用”模型;最后以 H 市经营类事业单位改革作为实证案例,以期验证和深化理论研究。

二、科层制及其作为地方政府的基础架构

韦伯(Max Weber)在理想类型(纯粹类型)意义上提出了科层制^①。韦伯认为,科层制是由现代行政任务的量变和质变所催生的,具有精确、迅速、明晰、档案知识、连续性、酌处权、统一性、严格的隶属关系、减少摩擦、降低物力人力成本等优势,在纯技术层面优越于任何其他形式的组织^②。科层制主要有以下六个方面的特征:

1. 官职的管辖权限由法律或行政规章等规则决定;
2. 以职务等级制原则与上诉渠道原则确立一种公认的高级职务监督低级职务的上下级隶属体系;
3. 对现代官职的管理以书面文件、一个下属官员班子以及各种文员为基础;
4. 官职的管理通常以某个专业化领域的训练为前提;
5. 一旦正式获得官职,职务活动就会要求官员付出全部工作能力;
6. 对官职的管理遵循着普遍规则,而规则大体上是稳定的,几乎是详尽无遗的,并且能够学会^③。

韦伯提出科层制已有一个多世纪,简单将科层制概念移用到中国,不仅面临着文化和本土情境上的差异,也会遭遇历史时空的隔阂。但在比较意义上,用韦伯式科层制来观察当前中国地方政府体制特别是层级架构,不能否认其中蕴含着巨大的启发和借鉴意义。本文抛开“盲人摸象”式的单向度或某一侧面的注脚与印证,回归到“理想类型”,将落脚点置于基础运作规则和层级架构,在中观层面比较中国地方政府的组织型态与韦伯式科层制,寻找相契性,勾勒地方政府治理模式的基础架构特征。

对应科层制的第一条特征,截至 2018 年底,中国共有有效的法律 269 部、行政法规 700 多件、地方性法规 12000 余件^④,构成了当前中国的社会规范。法律法规规定了行政职责,与政府部门^⑤的职能配置内设机构人员编制“三定”规定和有关政策文件一道,共同确立起政府及其组成部门的基本职权范围和运作依据。以作为难点热点问题的“渣土车监管”为例,渣土车的运输资质由交通运输部门管理,在建设工地内由建设部门管理,在城市道路上抛洒由城市管理部门管理,违反交通规则由交通警察部门管理,“九龙治水”的背后,都有法律法规规章或规范性文件作为支撑。当然,规则之外还有不少空间缝隙,如部门“三定”的职责往往失之于简,具体事项上可能会产生交叉重叠;“三定”规定的人员编制之外,又有编外用工。对这些问题,政府通过出台编外用工管理办法、专题协商会议形成会议纪要来明确职责分工等做法,打上规则的“补丁”来填

① 也译作官僚制,本文在同义上使用科层制和官僚制,引文中有使用官僚制的,也一并都以科层制替换。

②③ 马克斯·韦伯:《经济与社会》(第二卷),第 1113 页,第 1095—1097 页,上海人民出版社,2010 年版。

④ 朱宁宁:《推动重大改革举措落地全面推进落实依法治国:改革开放 40 年全国人大及其常委会工作综述》,《法制日报》,2018 年 12 月 11 日。

⑤ 包括党的部门,基于党政体制原因,本文所指政府是包含党委政府在内的广义政府概念。

补缝隙。

对应科层制第二条特征,作为单一制中央集权国家,政府层级间上下隶属关系清晰明确,事实上中央、省、市、县、乡5个行政等级。《中华人民共和国公务员法》确定了官员的职务等级,领导职务层次从正国级到副科级10个等级,非领导职务包括从一级巡视员到二级科员的12级。政府部门以及事业单位、国有企业,普遍严格遵循职务等级制,并进而影响到整个社会接受这种职务等级权威。以公务接待为例,地方政府间的交流考察,基本上都是依据职务职级对等原则开展,考察方如果是由一个副厅长级领导带队,则接待方一般也要安排一个副厅长级领导,或至少也是职级等同于副厅长级的二级巡视员来接待。至于上诉渠道,则提供了监察救济、立法救济、诉讼救济、复议救济等行政救济途径,此外,还有更具中国特色的信访救济机制。

对应科层制第三条特征,职务活动与私人活动相分离,公款公物与私人财产分清,是公认的基本规范,党纪国法严禁公款私用、利用职务之便谋取私利。政府部门作为组织,具有典型的组织特征,组织的全体工作人员,再加上资产、档案等,共同构成一个相对完整的组织。政府部门组织构成中,除了人之外,公文文书是行政管理上极其重要的一面,其重要性不仅体现在政策是通过公文下达,还在于运作主要依靠“文来文往”,公文文书被赋予了最重要载体的作用,因此几乎每个政府部门都专门设有档案室。现实中出具“你爸是你爸”的证明,虽然以常识来看显得荒谬,但背后却恰恰反映出公文逻辑的根深蒂固。再比如,干部人事档案记载了干部的个人经历、工作表现和奖惩情况等,在干部管理中具有独特重要作用,是考察和了解干部的重要依据,这同样也是科层制对官职书面管理的一个明证。

对应科层制第四条特征,早在改革开放初期,邓小平同志就提出了干部政策的“革命化、年轻化、知识化、专业化”指导方针^①。官职的专业化要求,首先体现在公务员招录时,根据不同部门不同岗位的特征,限定了学历条件、报考专业、基层工作经历等条件;其次,充分发挥党校、行政学院、高校的作用,进入公务员队伍要参加初任培训班,任实职后要参加任职培训班,还有中青年干部培训班、专题培训班等班次;此外,到上级对口部门挂职锻炼、到基层挂职历练、赴先进地区考察学习、邀请授课等,都是经常采取的方式。总体上,中国的干部教育培训规模位居世界前列,质量和效益也被充分肯定^②。公务员专业化除体现在诸如审计、税务等专业领域外,同样还体现在公文写作、政策理解把握等必备技能上。

对应科层制第五条特征,公务员的基本义务是“全心全意为人民服务”。随着工作要求的不断提高,以及财政供养人员的“只减不增”,当前各级政府公务员的实际工作时间早已超过规定的工作时间,以至于新华社、《人民日报》等官媒喊话“5+2”“白加黑”不宜提倡。现实中,一些公务员受生计所迫,“送外卖”“开网约车”,时常成为新闻事件,引发网络热议,纪检部门的政策解释和公众的普遍认知,共同建立在“业余时间”的基础上。反过来说,公务员在工作时间内将全部精力投入到工作中几乎不存在讨论余地。

对应科层制第六条特征,地方政府部门和岗位设置大同小异,基本遵循上下对应原则。条线上,上层分工相对较细,层级越低,越是综合,但业务工作依据同样的法律法规和政策文件,使用着相同的“术语”,这种语言稳定而有传承性,不仅上下层级间,即便不同地区,也都称作是“同行”,或者是某某干部,比如“组工干部”“民政干部”等,交流上不存在障碍。对业务政策的把握,构成了政府官员的特殊专业技长。上级每制定出台新的法律法规和政策文件时,相应会组织开

① 《邓小平文选》,第2卷,第361页,人民出版社,1994年版。

② 陈燕楠:《干部教育培训方式方法创新的新趋势》,《国家行政学院学报》,2012年第5期。

展培训和解读,如人才政策解读培训会、社会救助政策解读培训会等,同时还编发政策辅导读本、政策解读和问答,这些都有效推进了规则的接受应用和新进者的快速掌握。

以上是用韦伯定义科层制的六条基本特征来比照中国地方政府的现实,尽管看上去对应程度是高的,但此种逐一印证的论证方法更接近于不完全归纳法,显然还不够有力。有学者认为,中国的官僚体制是一以贯之的,从传统帝制时代到当代,本质上都是中国式官僚制,而非韦伯所言的科层制^①。从宏观历史的视角再来审视,科层制与传统官僚制之间有一个重要分野,即传统帝制与现代国家的分水岭,以及由此外延的家产制与公权力的界限。传统官僚制建立在家产制基础上,“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”。皇权家产制支配整个官僚体制的运作,官员是人身依附的,“学成文武艺,货于帝王家”。传统中国是中央君主制、地方官僚制、基层自治制的三层政治结构^②,传统官僚制事实上囿于帝制的政治体系。反观理性科层制,则是与现代国家相伴而生的。韦伯认为,从技术角度来说,大规模的现代国家绝对要依赖于科层制基础,国家越大,而且越是要成为一个强国,就越是要无条件依赖这个基础^③。概言之,与传统官僚制相较,科层制的理性、效率、专业化,是现代国家运作的必备之需。当然,现实世界并非那么纯粹和简单,中国地方政府的架构,也很难仅仅就用科层制所能概括和描述,更可能的是科层制的基础特征、传统官僚制的文化习性等多种因素的混合体。

从研究需要和理论抽象需要出发,本文认为中国地方政府的组织架构基础是科层制。如果说改革开放初期的政府组织制度规范体系还处于起步阶段的话,那么,在历经四十余年的制度建设后,科层制已深深扎根于地方政府组织体系。中国作为一个大国,正在奋勇迈向强国道路上,科层制的优势无疑对于治理现代化具有重要作用。就此种意义而言,科层制已成为中国地方政府的机体,是地方政府组织架构的本质和高效运转的基础。

三、整体性治理与地方政府治理实践

整体性治理(holistic governance)由英国学者佩里·希克斯(Perri 6)于1997年在其著作《整体政府》中首次基于理论意义上提出,是对传统科层制带来的结构僵化和新公共管理导致的职能碎片化问题的一种战略性回应。整体性治理主要是在政策、规则、服务供给和监控等过程中实现整合,体现于不同层级或同一层级内部,不同职能间,政府和私人部门、非政府组织间等三个维度^④。邓利维(P. Dunleavy)等在希克斯理论基础上进一步发展了该理论,强调整体性治理是真正以公民为基础、以服务为基础、以需求为基础,寻求逆部门化碎片化的大部门式治理,通过重新政府化、恢复和加强中央过程、重塑服务供给链、集中采购、共享服务和网络简化等,可以极大压缩行政成本,还特别注重信息技术的应用,是有效实现政府整体运作的新模式^⑤。学者们更多在协同政府(Joined-up Government)层面上对整体性治理进行拓展和深化。总的来说,整体性治理以责任和公共利益为理念,以公民需求为导向,以信息化技术为手段,强调不同治理层级、功

① 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》,2012年第9期。

② 吕永成:《君主制、官僚制、自治制——传统中国政治结构的三层分析范式》,《河南社会科学》,2009年第3期。

③ 马克斯·韦伯:《经济与社会》(第二卷),第1110页。

④ Perri 6, Diana Leat, Kimberly Sletzer and Gerry Stoker, *Towards Holistic Government: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave, 2002.

⑤ P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*, Oxford University Press, 2006.

能、公私部门和信息系统之间的协调和整合,用集中取代分散,用整体涵盖部分,用整合弥合破碎。澳大利亚最早响应并实践整体性治理,取得明显成效。以澳大利亚公共服务委员会为例,引入整体性治理后,新旧两种工作模式间发生了范式转移(见表1)^①:

表1 澳大利亚公共服务委员会的范式转移

旧方法	新方法
关注本部门的成果	关注整个政府的成果
部门内部的项目管理	跨部门的项目管理
关注客户个体的办事	关注公民的跨部门体验
垂直管理的奖励和认可	横向管理的奖励和认可
聚焦特定机构需要的能力提升	包含工作协作方法在内的能力提升

资料来源:George Carayannopoulos, “Whole of Government: the Solution to Managing Crises?” *Australian Journal of Public Administration*, 76(2), 2017.

整体性治理的核心是协调整合机制,至少可以实现四个目的:一是消除不同政策间的紧张和矛盾,提升政策效果;二是通过消除不同项目间的矛盾或重复,更好使用资源;三是改进特定政策领域不同利益相关者的合作,产生协同效应;四是公众提供无缝隙的公共服务^②。希克斯在原有研究基础上进一步拓展了整体性治理关系的三种类型,协调、整合和相互嵌入,并分别给出了型态和定义(见表2)^③。

表2 整体性治理关系的三种关系机制

关系种类	主体间关系型态	定义
协调	纳入考量	制定战略时考虑到对他者的影响
	对话	信息的交换
	联合计划	临时性的联合计划或联合工作
整合	共同工作	临时性的协作
	联合运作	围绕作为至少一个参与者核心使命的主要项目,长期联合计划和共同工作
	卫星化	独立实体,联合所有,创建一体化机制
相互嵌入和紧密结合 (但并不必然是集体 行动或更大效力)	战略联盟	围绕作为至少一个参与者核心使命的事件,长期共同计划和工作
	同盟	保留不同身份的同时,实现形式上的行政统一
	合并	以单一的新身份融合创建新架构

资料来源:Perri 6, “Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 2004.

在当前中国地方政府层出不穷的创新实践中,有许多带有整体性治理特征的例子。如,由浙江首倡的“最多跑一次”改革,旨在破解条块分割带来的审批部门化和碎片化问题,转换

① George Carayannopoulos, “Whole of Government: the Solution to Managing Crises?” *Australian Journal of Public Administration*, 76(2), 2017.

② Christopher Pollit, “Joined-up Government: a Survey”, *Political Studies Review*, Vol. 1, 2003.

③ Perri 6, “Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 2004.

了改革视角,由刀刃向内切换为公众导向,充分借助和依托信息技术手段,以数据共享撬动改革,体现了整体性治理的特征和端倪^①。又如,获得广东治理现代化优秀案例奖的惠州市首席服务官制度,市、县、镇班子和部门负责人担任首席服务官,一人“包干”一个企业或项目,不仅做“分内事”还要承担“分外事”,协调处理各类问题,同时打造“互联网+首席服务官”工作平台,对提交诉求、协调解决、办结评价实施网上全流程快速办理,同样也体现出整体政府的发展趋向。

地方政府,特别是发达地区的政府,由于率先遇到“成长的烦恼”,被倒逼用新的理念和机制去破解问题和矛盾,很多实践做法可以清晰看到整体性治理的端倪和倾向。特别是近年来在大数据、互联网等信息技术的驱动下,以及“以人民为中心”理念的号召下,这一趋势更加明显。本文对中国地方政府整体性治理的研究,正是立足于地方政府治理实践中越来越多、越来越鲜明地呈现出整体性治理特征的现实。整体性治理的满足公民需求导向和信息技术手段,由于比较容易观察,具有不证自明的特点,因此本研究重点将分析转入到地方政府内部,从制度安排和运行机制层面,审视与整体性治理协调、整合和相互嵌入的三种关系机制是否有契合之处。

协调是政府运作的基本机制之一。政府的政策大多以文件的形式发布,因此在制定文件的过程中,协调尤为重要。省级政府普遍出台了行政规范性文件制定管理办法,特别是明确了制定程序的要求。如福建省就要求行政规范性文件内容涉及其他行政机关管理职能的,起草部门应当采取书面形式征求有关行政机关的意见,对复杂敏感事项,在起草和送审前要做好沟通衔接工作^②。实际运作中,起草部门还会牵头召开座谈会开展讨论和征求意见,有的甚至还会从关联部门抽调工作人员搭建临时团队,联合起草政策文件。协调机制在地方政府日常运作中必不可少,特别是在事中事后监管方面,联合执法成为常用机制。以网约车监管为例,深圳市交通运输部门会同经贸信息、市场监管、公安、交警、人社等部门联合行动,共同搭建了网约车监管平台,推动网约车动态监管和规范^③,是协调机制的网络化应用。可以说,不论是希克斯所说的纳入考量、对话,还是联合计划,这些协调过程每天都在政府部门中发生。

整合机制在地方政府运作中的重要程度越来越高。最典型的是议事协调机构。议事协调机构是指为了完成某项特殊性或临时性任务而设立的跨部门协调机构,一般为非常设机构,以领导小组、委员会等命名,成员单位由与这项工作相关联的政府部门组成。有研究认为议事协调机构是地方政府基于效率机制和合法性机制的考虑,对常规科层组织进行的自洽性调整,地方政府对设置议事协调机构有着强劲的内在需求,以广东省为例,2000年时有议事协调机构50个,到2007年增至241个,2009年清理后仍有113个^④。整合机制在地方政府的另一个重要体现是实体化运作。实体化运作一般是指围绕某项重点工作,从政府相关部门以及关联单位抽调工作人员组成专班,实行集中办公。例如,2018年3月,南京市重大项目推进办公室实行实体化运作,优化和加强了人员、专业和机制,汇集不同部门“得力干将”十余人,大大降低了沟通成本^⑤。

① 陈丽君、童雪明:《整体性治理视阈中的“最多跑一次”改革:成效、挑战及对策》,《治理研究》,2018年第3期。

② 《福建省人民政府办公厅关于进一步加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》,2018年10月29日,http://www.fujian.gov.cn/zc/zxwj/szfbgtwj/201810/t20181029_4560299.htm,2020年7月31日。

③ 《深圳网约车监管平台上线》,《深圳特区报》,2016年12月30日。

④ 胡业飞:《组织内议事协调机制选择与议事协调机构生存逻辑——一个组织理论的解释》,《公共管理学报》,2018年第3期。

⑤ 《机构之变:“重大办”实体化运作,要素保障部门共担主体责任》,《南京日报》,2018年6月6日。

2019年,浙江泰顺县组建30个项目攻坚专班,按照“一个项目、一个专班、一个方案、一套机制”的工作模式,推动重大项目和重点工作攻坚克难^①。除了重大项目推进,实体化运作还在诸如大气污染防治、“五水共治”、指挥中心等工作领域屡见不鲜。

相互嵌入机制对于地方政府而言,更多涉及党政体制下的制度安排。比较典型的是以某个党委部门主导,归口领导或管理部分党政部门、群团组织和事业单位,实现某个领域系统的相对整合。例如,党委组织部管理党委口的编办、老干部局,打造组织系统复合体;党委宣传部领导政府口的文化旅游部门,群众团体的文联和事业单位的广播电视台、报社等,构建文宣系统复合体;党委统战部领导政府口的民族、宗教部门。这些具有政治特色的制度安排,部分折射出相互嵌入机制中的战略联盟或同盟的形态。生态环境等部门市级以下实行垂直管理,则更接近合并的形态。此外,还有合署办公的制度安排,如党的纪律检查委员会与监察委员会合署;党的委员会办公室设在政府部门,如党委审计委员会办公室设在政府审计部门、党委外事工作委员会办公室设在政府外事部门等。

在国家治理体系和治理能力现代化的目标情境中,整体性治理作为一种新的治理理念、机制和方式,伴随着信息技术的勃兴和经济社会环境的急剧变换,已开始走近和嵌入中国地方政府的治理实践。地方政府的运作模式,不论是自觉还是不自觉,都能体现出整体性治理作为新动向、新模式的明显轨迹。当然,整体性治理的兴起在很大程度上还只是从技术角度展开,在技术驱动的路径依赖下,主要是在运作机制向上,还未深入到基础架构层面。这也是为什么地方政府整体性治理特征愈加明显,但部门仍然分得很细,甚至还有很强的机构编制扩张冲动的的原因所在。同时,也正是由于部门切分过细、机构编制膨胀,才造成实际运作中迫切需要整体性治理中的协调、整合、相互嵌入机制发挥作用。显然,要真正实现理想意义上的整体政府,仍有漫长的路要走。

四、科层制为体与整体性治理为用:一个理论模型

通过对科层制、整体性治理如何契合中国地方政府组织形态和运作模式的分析,本研究力图建构一个理解中国地方政府的“科层制为体—整体性治理为用”模型。体用是中国古代哲学的重要概念,运用甚广,横跨儒、道、释,近代还发生了著名的“中西体用”之争,可谓拥有旺盛的生命力。体用的本来涵义,就来自“体”和“用”的本义,体是主体、本体或实体,而用则指作用、功用,体是本然存在或独立自存的,用则必须要依赖于体,不能离开本体而独立存在^②。本模型的基本逻辑是:党政体制下的中国地方政府,其组织架构是韦伯式的科层制,作为本体的科层制由于存在固有缺陷,还需要整体性治理机制发挥功能性作用,但这种功用式的整体性治理不能离开科层制独立发挥作用。依据上述逻辑,可以得出中国地方政府的“科层制为体—整体性治理为用”模型(见图1)。

该模型有4个主要特征:

第一,党政体制下,不论是党委还是政府,都具备鲜明的科层制架构。国内学者对中国政府是否是科层制形态有不同的见解和争议,有的认为是复合科层制^③,有的认为是干部制与科层制

① 郭乐燕、陈祥磊、赖森莲:《泰顺组建30个专班攻坚克难》,《浙江日报》,2019年2月21日。

② 方克立:《论中国哲学中的体用范畴》,《中国社会科学》,1984年第5期。

③ 张璋:《复合官僚制:中国政府治理的微观基础》,《公共管理与政策评论》,2015年第4期。

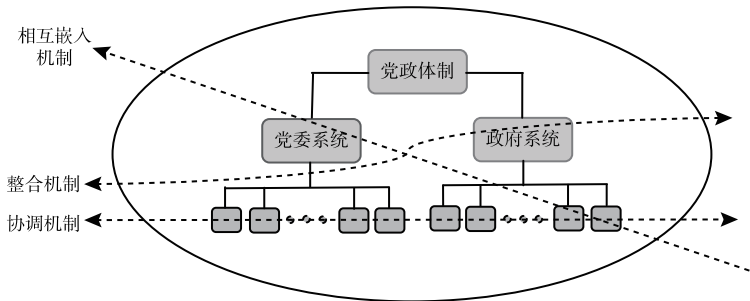


图1 中国地方政府的“科层制为体—整体性治理为用”模型

的混合^①，有的认为是要超越科层制迈向合作制^②。在众说纷纭的观点中，让我们追本溯源，回到韦伯对科层制的本质特征界定，就能发现地方党委政府的组织模式无论在结构形态还是专业分工上都与科层制十分契合。特别是，改革开放四十余年来，地方政府更是向建立在理性、规则基础上的科层制大步迈进，表现在制度不断规范，理性精神和非人格化渐趋强化，上下等级要求更为明确。即便是党委部门，由于党政体制原因，其设置也是按职能专业分工，组织架构与政府部门嵌套在一起，具有与政府部门相近相似的层级架构和运作规则。换句话说，党政体制下的地方党委和政府，事实上都属于科层制体制。

第二，整体性治理的三种关系机制各自依据科层制架构发挥作用。整体性治理的协调、整合和相互嵌入等机制，在科层制体制中有不同的作用方式和指向性。协调机制主要在党委政府部门间发生，这种协调往往是平等的，表现为平行关系，指向也是相互的。整合机制中的议事协调机构和实体化运作等具体形态，由于一般都侧重于完成某项重点工作，尽管党领导一切，但重点工作的具体事务却往往是由政府部门承担，因此，整合机制更多侧重于政府系统，但党委部门也有配合之责，譬如宣传部门通常会被拉进议事协调机构中。作为临时性的制度安排，整合机制的指向也是相互的。相互嵌入机制则更多由党委部门牵头，将涉及的有关政府部门和单位纳入一个同盟性的归口管理领域，使得该机制具有一定的倾斜性，指向为单向度。

第三，整体性治理作为功能性机理，可以有效构建出整体政府的框架。尽管科层制以专门化、等级制、规则化、非人格化、技术化和公私分明化的理性优势，成为与现代化大生产相适应的组织模式，但也面临着组织僵化难以适应社会环境变化、理性主义极端化导致人的异化、技术精英统治造成民主政治的危机、目的手段倒置使形式合理性步入误区等问题^③。整体性治理以公众需求导向为理念，信息化技术为手段，通过协调、整合和相互嵌入机制，正好能够有效消除科层制广受诟病的弊端。通过“一门式”受理、“一窗式”办结、“一站式”服务，有助于消弭作为政府服务对象的公众、企业和社会组织对科层制结构下“条块分割”的印象，塑造高效、清廉、服务型的整体政府形象。

第四，科层制与整体性治理紧密相连，达成“体用不二”的一致性。尽管整体性治理在功用上似乎能够成功构建一个整体政府，但无论是其基础假设，还是运作机制，都决定了整体性治理的组织基础是韦伯式的科层制结构。至少到目前为止，科层制仍是“绕不过去的坎”^④。学者面

① 魏妹：《干部制组织还是科层制组织——一个基于身份理论的“原教旨”分析》，《南京社会科学》，2018年第1期。

② 张康之：《论政府从官僚制向合作制的转变》，《江苏行政学院学报》，2012年第3期。

③ 魏娜：《官僚制的精神与转型时期我国组织模式的塑造》，《中国人民大学学报》，2002年第1期。

④ 竺乾威：《从新公共管理到整体性治理》，《中国行政管理》，2008年第10期。

对科层制作为常规治理结构时常产生的失败,提出了运动型治理机制作为常规机制的补充,但显然,运动型治理机制并非对科层制的取代,两者之间是一种相互矛盾却又相辅相成的关系^①,案例研究也证实,常规性治理与运动式治理的二元对立和转型判断并不契合复杂的治理实践^②。与运动型治理机制类似,整体性治理也是科层制结构的外在功用,无法离开科层制本体而独立存在,两者之间的关系犹如熊十力的“体用不二”论^③,符合哲学意义上的体用范畴关系。

五、H市经营类事业单位改革的实证案例

选择H市经营类事业单位改革作为案例,主要基于以下考虑:一是经营类事业单位改革相对独立,是一个阶段性的完整过程,有利于全过程观察;二是H市为东部沿海省会城市,政府治理走在前列,研究H市政府的运作机制,具有引领意义;三是H市经营类事业单位改革的做法,被中央编办简报刊载,具有典型性;四是笔者全程参与H市经营类事业单位改革,收集了丰富的素材,为深入剖析案例奠定了扎实基础。下面将首先简要介绍H市经营类事业单位改革的总体情况,有个面上的梗概。紧随其后,运用案例材料对地方政府的“科层制为体—整体性治理为用”模型进行实证分析,结合案例和讨论,重点关注科层制在实际中怎么运转、整体性治理何以发生以及其机制如何结合科层制发挥作用。

(一)H市经营类事业单位改革的总体情况

2011年,中央出台《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,按社会功能将事业单位划分为承担行政职能类、公益类和经营类三大类,并明确经营类事业单位改革的方向为转企改制。2016年,中央单独出台《关于从事生产经营活动事业单位改革的指导意见》,要求区分情况分步推进改革,采取转企改制、撤销或退出事业单位序列等方式,于2020年前基本完成。2019年3月,H市所在的Z省要求全省于2019年底前全面完成经营类事业单位改革。

H市本级共有经营类事业单位26家,涉及在职事业人员381名、离退休人员930名、合同制人员1282名、劳务派遣人员358名。尽管数量不算多,但H市经营类事业单位改革起步较早,经过多轮改革,易改的均已改,剩余的26家情况复杂,历史遗留问题多,净资产规模近27亿元,人员构成杂,有几家涉改单位或子公司还是中外合资企业,属于难啃的“硬骨头”。

H市事业单位改革领导小组办公室(简称事改办,设在市委编办)会同该市有关职能部门、涉改单位主管部门,按照“既改好、又改活”的原则,将其中市场前景较好的14家单位,一步到位实施转企改制,对空壳单位及人员规模小、转企改制后难以生存发展的9家单位,实行撤销事业单位的改革;对3家事业企业“双法人”单位,实行注销事业法人、同步进行公司制改造的改革模式。经过半年多时间的扎实细致工作,“高质量”完成了改革任务,381名在职事业人员全部按规定提前退休或直接转为企业职工身份,13亿元提留费用全部落实,资产全部纳入国有经营性资产统一监管体系。

(二)对案例的实证分析

H市经营类事业单位改革呈现了改革项目如何从启动到完成的完整过程。那么,整个改革过程中科层制机器如何专业化运作,其合理化分工背后为什么困难不断出现,以及这些困难如何

① 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》,2012年第9期。

② 徐明强、许汉泽:《运动其外与常规其内:“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式》,《公共管理学报》,2019年第4期。

③ 《熊十力全集》,第3卷,第239—240页,湖北教育出版社,2001年版。

被克服使得改革最终顺利完成?我们将系统阐述本案例表现出的“科层制为体—整体性治理为用”模型的组织特征。

第一,科层制架构决定了改革工作的分工。首先,牵头部门往往体现上下对应原则,H市跟随省级做法,于2017年将事改办从市人社局转设到编办,2019年初又根据编办体制调整需要,对事业单位改革领导小组组长和副组长进行调整,由分管编办的市委组织部部长任组长,分管人社局的副市长任副组长。其次,部门分工依据条线职能情况确定,H市的经营类事业单位改革工作主要涉及10个职能部门(见表3)。改革还涉及同一部门内的不同处室,如该市人社局就有事业单位人事管理处、养老保险处、劳动关系处、工资福利处等4个处室与这次改革密切相关,但涉及职能却各不相同。再次,部门及其内部处室的分工是非人格化的。改革过程中,不少部门开展处长轮岗,但改革进程和专业指导并没有因为处长的更换而受到影响。最后,事业单位普遍都有主管部门,这是现行事业单位管理体制的特点。因此,主管部门在改革中承担主体责任。此外,依据统一领导、分级管理的等级制原则,H市也明确了所辖区县(市)的经营类事业单位改革工作,由当地的党委政府负主责。这些工作分工安排,都体现了科层制的专业分工、非人格化和规则至上的理性主义精神。

表3 H市经营类事业单位改革部门职责分工情况表

部门	职责分工
市委编办 (市事改办)	承担市事业单位改革领导小组办公室职责,负责全市事业单位改革的牵头抓总、统筹协调、督促考核等工作;负责事业单位改革涉及机构编制调整工作
市委组织部	负责事业单位改革涉及党组织关系管理、领导人员管理、人员过渡安置等指导工作
市财政局	负责事业单位改革涉及资产清查、经费提留、财务管理及国有资产管理等指导工作,以及财政保障和人员安置相关的政策制订
市人社局	负责事业单位改革涉及人员过渡安置的指导工作;负责事业单位人事制度改革、收入分配制度改革、养老保险制度改革等工作
市医保局	负责事业单位改革医疗保障待遇政策指导工作
市国资委	负责事业单位改革涉及国有资产监管的指导工作
市规划资源局	负责事业单位改革涉及的自然资源资产处置有关工作
市市场监管局	负责事业单位改革涉及市场主体统一登记管理有关工作
市司法局	负责事业单位改革涉及法律法规相关工作
市机关事务局	负责事业单位改革涉及的后勤事务、后勤改革指导等工作

第二,整体性治理不同机制分别发挥作用。首先,协调机制最为常规,应用也最为普遍。H市制定经营类事业单位改革《实施意见》过程中,由于涉及不同职能部门的相关政策表述,就充分发挥了协调机制作用,多次召开座谈会征求意见,书面发函征求意见,同时根据党内规范性文件备案要求,书面征求了省级对口部门的意见。后续改革过程中,协调机制也是始终伴随左右,是最为普遍采用的工作机制。其次,整合机制在协调机制基础上,进一步凝聚了推进改革的合力。H市事改办作为议事协调机构的非常设机构,就是整合机制的直接体现。改革启动伊始,就组建了工作专班,由市委组织部、市委编办、市财政局、市人社局、市医保局、市国资委、市规划资源局、市市场监管局、市司法局、市机关事务局等10个主要职能部门相关处长组成,有效确保了改革全过程的有力高效。改革过程中,牵头部门市委编办还召集主要职能部门,实行集中办公,

共同审核涉改单位的改革方案。最后,相互嵌入机制虽未直接体现,但在整个改革过程中仍可以感知并发挥着实际作用。市事改办设在市委编办,而市委编办由市委组织部归口管理,因此改革过程要随时向市委组织部部长汇报,重大的还要向市委书记汇报。涉改单位的主管部门有市文联、文广集团、日报集团等,这些都是由市委宣传部管理的文宣领域的部门和单位,因此其所属涉改单位的改革方案,制订和改动都要向市委宣传部报告,是尽管未明文规定但却实际执行的规则。

第三,整体政府由整体性治理机制所打造。整体性治理首先体现在服务导向上,经营类事业单位改革的服务对象是涉改单位及其主管部门。H市事改办在启动改革前,就召集涉改单位主管部门召开座谈会,听取涉改对象的意见和建议,为制定政策提供决策参考。整个改革推进过程中,以市事改办一个口子发布政策、问题解答以及各类会议通知,实现了一站式服务。其次,充分运用信息技术手段,依据工作需要组建主管部门钉钉群、职能部门钉钉群等不同的群组,线上答疑解惑、征求意见,既提高效率又增进交流。还通过政府自动办公系统实现文来文往,减轻了涉改单位主管部门上门送取纸质文件的工作量。尽管经营类事业单位某种意义上属于内部改革,但以事业单位作为服务对象而言,职能部门的互动和“一站式”服务等做法,体现出整体政府的特征,足可见整体性治理机制已经深入到当前地方政府的实际运作机体中。

第四,整体性治理取决于科层制组织架构。随着环境不确定性和复杂性的日益提高,整体性治理机制在地方政府部门运作中已越来越常见,但也要清楚地看到,科层制依托其高效、理性的专业分工优势,仍是政府体系不可或缺的基础架构。H市经营类事业单位改革过程中,同样能看到这种深层次的决定性关系。H市事改办以一个口子进出的方式,构建了整体性治理机制,但涉及具体的如费用提留标准制定及审核、国有资产处置、人员身份转换涉及的社会保障衔接、划拨土地处置等,都离不开市人社局、市财政局、市规划资源局等专业职能部门的支撑,且涉改单位的改革方案也须报经这些部门审核确认后,才能以市事改领导小组名义批复。离开职能部门的专业分工支撑,H市事改办难以以一己之力完成利益牵扯复杂的经营类事业单位改革。

六、结论与讨论

本文以H市经营类事业单位改革作为田野研究实证案例,研究分析了该市在8个多月时间里由事改办牵头,职能部门配合,落实主管部门主体责任,全面完成改革任务的完整过程。选取该案例,一方面是由于事业单位改革在很大程度上是“刀刃向内”的改革,属于体制内部的自我规范调适,与面向公众和社会的改革相比,能排除执行偏差、中梗阻等干扰,使得案例回归真实的政府运作本身,且该案例从启动到结束,任务专、时间短、过程完整,属于某种程度上的“理想类型”;另一方面,事业单位改革是地方政府的一项重要改革,也是在全国范围内都在推进的一项重要改革,且与大大小小的改革类似,事业单位改革同时具备“改革克难攻坚”的共性,属于地方政府治理变革的一个片段,因而也具备了很强的“代表性”。基于有“代表性”的“理想类型”,通过研究H市经营类事业单位的全过程,无疑将有助于发现和总结当下中国地方政府的组织架构型态和运作机制特征。

在研究当下中国地方政府组织模式和运作机制的基础上,本文构建了“科层制为体—整体性治理为用”模型,力图通过模型来回答中外学者对中国地方政府的组织型态是否是韦伯式科层制的疑问和他们之间观察不一致的现象。通过研究分析,本文力图说明中国地方政府的基础组织架构本质上属于科层制,并且这种科层制的特征随着改革开放以来的发展演进而愈加清晰。这方面不乏

学者的佐证,如有学者认为,如果说在改革开放初期时中国政府只是具备一些科层制特征的话,那么进入新世纪以来,科层制的治理改革得以真正实行,并成为推动社会建设的根本机制^①。但实际上,中国政府地方治理并非是单纯的科层制,因为受到党政体制追求合法性等政治性因素影响,我们的政府已经在科层制的内核之外,包裹上了一层非常规治理机制。如果说,早年此种包围在外的非常规治理机制是诸如项目制治理、运动型治理等模式的话,那么,进入新世纪以来,随着信息网络技术的广泛应用,整体性治理已经加以取代,或者说覆盖包含了这些治理模式,成为因应公众需求、打造整体政府的更为得心应手也更契合党委政府要求的功用性机制。科层制与整体性治理之间,尽管存在张力,但并无违和感,且具有天然的相契性,可分别对应体和用这一对范畴,这是为科层制为体与整体性治理为用的由来。

按照公共管理研究以经验和理论结合为主旨,将专业行政和综合管理领域纳入研究体系的复合化研究要求^②,我们的模型正是来自于理论回顾、经验观察和案例分析的结合。从浙江的“最多跑一次”改革、上海的政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”、广东的“一门式一网式”政府服务模式,可以看到地方政府运作的整体性治理趋向,而本文呈现的H市经营类事业单位改革案例,则更可以看到科层制与整体性治理之间的互动模式。本研究期待能“抛砖引玉”,引发更多学者研究分析当下中国地方政府治理模式,提出新的治理模型。受限于篇幅,本研究并未将时间维度置入,缺少对历史演进特别是改革开放以来演变过程的总结回顾,如能加上时间轴,研究将更为立体和饱满。

新世纪以来,信息技术进一步呈现加速发展的态势,在可预见的未来,整体性治理将在政府治理实践中发挥出日益强大的功用。按照整体性治理的应用推广和深入发展趋势,科层制与整体性治理两者之间的体用关系将会发生相互转化,即整体性治理倒逼科层制发生变革,特别是整合和相互嵌入机制,引领地方政府内部发生组团式结构化革新,以一件事为牵引,以信息技术为依托,逐步消解政府内部一个归口领域内的部门分界,乃至水到渠成地走向大部门制,从而真正在结构上构建整体政府。这当然是可欲也是可期的。

作者:陈丽君、童雪明(通信作者),浙江大学公共管理学院(浙江省杭州市,310058)

(责任编辑:林立公)

① 渠敬东、周飞舟、应星:《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》,2009年第6期。

② 罗梁波、颜昌武:《从单一性到复合化:中国公共管理研究的现实与未来》,《政治学研究》,2018年第5期。