

国家纵向治理体系现代化：结构、过程与功能*

张贤明 张力伟

内容提要：纵向治理在大国治理现代化中具有特殊的重要意义，“结构-过程-功能”的分析框架可以深入探讨中国国家纵向治理体系现代化的核心问题。从结构角度分析，“结构僵化”是纵向治理体系的结构性问题，塑造“递归结构”是破解结构僵化的可资借鉴的思路；从过程角度分析，纵向治理过程中的“政策梗阻”问题阻碍了治理效能的输出，需要调整“委托-代理”关系，以执行活力畅通国家纵向治理体系的“政策梗阻”；从功能角度整合结构分析与过程分析，现代化的纵向治理体系应具有“制度韧性”，这既是破解纵向治理体系功能失衡的方法，也是纵向治理现代化意欲实现的目标功能。以结构-过程-功能为分析框架，可以拓展复杂性理论在公共行政分析中的应用性，提供理解中国国家纵向治理体系现代化的新理论视角。

关键词：纵向治理体系 递归结构 执行活力 制度韧性 复杂性理论

一、问题的提出与分析框架

国家治理体系是一个纵横交错的结构，纵向结构是自上而下治理主体之间的层级关系，横向结构指的是同一层级不同治理主体及其内部要素之间的关系。对于大国而言，在国家治理的总体格局中，相对于横向维度，纵向维度的治理体系往往更居于核心地位。^① 纵向维度不仅影响治理效能，也关系到更加基础性的政治稳定问题。无论是历史视野还是世界视野，以中央与地方关系为核心表征的纵向维度的治理，既是决定统一与分裂的核心变量，也是测量国家治理能力的重要尺度。中国国家治理具有相当的复杂性：地域辽阔、人口规模大、民族构成复杂、区域之间差异大等等，中国国家治理拥有世界各国难以企及的治理成本与治理负荷。^② 因此，思考纵向维度的国家治理，不能仅仅聚焦单一制与联邦制孰优孰劣，或者构建几条中央地方关系处理原则，而应该以系统思维拆解国家治理的巨系统，有层次、有条理地分析国家治理现代化的不同维度。

鉴于理论与实践的需求，我们重点关注中国国家纵向治理体系现代化的命题。显然，“纵向治

* 本文为国家社会科学基金重点项目“国家纵向治理体系现代化的战略定位与推进路径研究”（21AZZ007）的研究成果。

① 封丽霞：《国家治理转型的纵向维度——基于央地关系改革的法治化视角》，《东方法学》，2020年第2期。

② 周雪光：《国家治理规模及其负荷成本的思考》，《吉林大学社会科学学报》，2013年第1期。

理体系”并不是一个全新的概念。现有的学术探讨中,“纵向治理体系”从宏观上讲是“中央-地方关系”的国家治理话语;^①从微观角度看,“纵向治理体系”是纵向的政府权力结构。^②回归概念本身,“纵向治理体系”中的“纵向”,用来说明从中央到地方自上而下的层级关系;“治理体系”则用于说明一个有机的整体,并非简单遵从传统“中央-地方”话语的二元分析模式。这意味着,对于纵向治理的分析,不仅仅要立足于“中央怎么做”“地方怎么做”,或者“中央是什么”“地方是什么”的框架,而且需要重新将中央和地方整合起来,以一个整体的框架探讨纵向治理体系。当然,这不是否认原有分析“中央-地方关系”的框架,而是重新站在单一制国家结构形式的立场上剖析纵向治理体系。随着国家治理现代化的不断深入,内外部环境的变化、外部风险的增殖、治理不确定性的增加,我们需要进一步构建和完善提升国家治理体系科学性与国家治理能力有效性的思路。换言之,现代公共行政所嵌入的背景是复杂的,复杂性构成了治理的环境与对象。在此意义上,党和国家对中央-地方关系提出的新要求,也凸显出纵向治理体系现代化研究正当其时、意义重大。我们认为,国家纵向治理体系现代化用于解释如下问题:中央-地方关系应通过一种什么样的有机整体来满足“全国一盘棋”与“因地制宜”的目标?一个现代化的纵向治理体系应呈现出怎样的特征?

为了回答国家纵向治理体系现代化的有关问题,本文采取的是“结构-过程-功能”分析框架。在有关于中央-地方关系的文献中,结构分析与过程分析都是极为重要的框架。结构的研究方法强调资源和权力在中央与各省之间政治组织的(或结构的)分配,这一研究方法旨在通过中央与各省之间的制度安排来透视中央与地方之间的互动;^③过程分析聚焦中国政治体系的真实政策过程,阐释各个组成部分之间互动过程的影响。^④现有研究对于中央-地方关系的功能分析略有薄弱,但很多研究都不自觉地站在了功能的立场上,分析中央与地方在整个治理体系中所具有和应承担的功能。对于社会科学研究而言,功能用于表述维持社会生活中特定结构存续的要素。^⑤本文之所以将结构、过程与功能统合为一个整体的框架,在于三者之间本身不可分割的关系。第一,在整个政治体系中,结构就是体系中不同要素所扮演的“角色”,过程和体系是一个硬币的两个方面,结构分析必然要囊括过程分析,否则难以理解体系所具备的实际效能。^⑥第二,功能决定体系的稳定,并且功能由体系中的“结构”所决定。^⑦因此,“结构-过程-功能”的分析框架可以概括如下:结构是过程的组织基础;结构与过程共同塑造了治理体系的核心功能;功能本身对结构与过程具有反哺作用,能够保障结构与过程的调适与优化。

沿着“结构-过程-功能”的分析框架,本文各部分的主要内容如下:第二部分结合中国国家治理历史和现实,剖析纵向治理体系的结构特征,详尽分析纵向治理体系现代化应实现何种特定的结构;第三部分分析纵向治理体系中的政策过程,探讨治理现代化进程中政策过程应遵循的基本原则,以破解当下的“政策梗阻”问题;第四部分整合结构与过程分析,从宏观意义上阐释纵向治理体系在应对复杂性中所应呈现的核心功能;最后,本文将在研究结论的基础上进一步展望复杂情境下的公共行政研究。

① 封丽霞:《国家治理转型的纵向维度——基于央地关系改革的法治化视角》,《东方法学》,2020年第2期。

② 汪锦军:《纵向政府权力结构与社会治理:中国“政府与社会”关系的一个分析路径》,《浙江社会科学》,2014年第9期。

③ 郑永年:《中国的“行为联邦制”:中央-地方关系的变革与动力》,第8页,东方出版社,2013年版。

④ K. Lieberthal, D. M. Lampton, *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992, p. 12.

⑤ A. R. Radcliffe-Brown, On the Concept of Function in Social Science, *American Anthropologist*, Vol. 37, No. 3, 1935.

⑥ G. 阿尔蒙德、小 G. B. 鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,第16—18页,上海译文出版社,1987年版。

⑦ 罗伯特·K. 默顿:《社会理论与社会结构》,第195页,译林出版社,2015年版。

二、以“递归结构”化解国家纵向治理体系的“结构僵化”

国家纵向治理体系现代化的讨论应以问题为导向,从历史的现实中剖析制度体系中的本质性问题,并结合理论和经验阐释其优化路径。历史地看,纵向治理体系往往陷入“一管就死、一放就乱”的窠臼,这种结构性问题本质地反映了纵向治理体系中的“结构僵化”问题,即在授权与放权中很难寻找到平衡的焦点,以实现治理体系的有效运行。结合系统论的理论资源以及中国国家治理的客观现实,将组织设计中的“递归结构”引入纵向治理体系,可以从结构的视角为纵向治理体系现代化提供思路。

(一)纵向治理体系中的“结构僵化”问题

自古以来,纵向治理就是政治稳定的支柱。中央与地方的亲近抑或疏远,是影响统一与分裂的核心变量。历史地看,传统社会的经济交通条件落后,在农业社会中各地自给自足,每一个区域都可以成为一个独立的经济单位,中央与地方的经济关系不是很密切,故而中央对地方的政治控制处于薄弱状态。^①为了改变这种政治关系,不同朝代分别进行了不同的政治设计以强化中央对地方的控制,但是传统社会的强控制亦始终具有内在的脆弱性。这种脆弱性结构的特征是:中央对地方必须要保持常态化的严格管控,任何管控的松动都可能引起整个控制结构的崩溃。虽然传统社会利用宗法制以及意识形态等工具来凝聚脆弱的结构,但是一旦有外来要素的影响,这一体系仍然会偏离平衡,趋于混乱。

换言之,纵向治理在传统到现代的演进中始终面对着不可避免的矛盾:中央集权程度高,虽然有利于强化统治,但地方的治理活力就会受限;反之,如果增强地方政府的治理能力,又可能滋长“地方主义”,形成威胁中央政府统治的要素。^②现代以来,纵向治理的模式与机制始终在调整之中,核心目标是提升治理效率和维系政权稳定。有学者总结了内含传统社会治国理政经验的“上下分治”模式:即把国家治理划分为“治官权”和“治民权”。其中,中央掌握治官权,通过委派官员掌握治民权,从两个层次对国家展开有效治理。这种治理模式能够使中国在经济增长和市场化改革背景中保持长期稳定。其一,这种结构并没有遏制地方的经济活力;其二,这种结构内嵌维护政权稳定和降低来自民众的统治风险的机制。^③但是周雪光认为,处理纵向治理不能够依赖于一个静态的结构,而需要在这种治理现实下深化落实相应的应对机制,保证中央的政策统一性和地方执行的灵活性。所以,周雪光强调非正式机制对于正式机制的补充作用,赋予纵向治理灵活性。^④

事实上,无论讨论哪种结构,本质上都是对探寻盘活“两个积极性”提供制度层面的解释。而且,上述对于纵向治理的认识往往是宏观的视角,故而在具体论证中会形成盲区,忽略纵向治理中虽属于微观层面但却能对纵向治理效能产生深刻影响的问题。第一,国家纵向治理存在的信息交互不畅的问题。在层级制的治理结构之中,决策权大多掌握于中央政府,中央如若实现有效的地方治理,就必须将信息高效率、高质量地传递出去。在现代政府体系中,政府信息的传递对于政府的正常运作有着愈来愈重要的作用。“委托-代理”结构中,信息不对称是一个显著特征;而且对于中国这样繁复的层级制,“委托-代理”关系也是多层次的,每个层级之间都会面对

① 张纯明:《中国政治两千年》,第19页,当代中国出版社,2014年版。

②④ 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》,2011年第10期。

③ 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。

信息不对称的问题。另外,组织层级之间的数据传递也存在不完整性和不准确性。在层级增加的过程中,信息的连续复制也会导致有效控制的缺失。^① 第二,国家纵向治理长期存在组织结构僵化的问题。从纯技术的角度看,官僚制是最高效的组织形式,但是在实际应用上,官僚制极易出现异化,使官僚制成为效率低下的代名词。^② 此外,组织结构的权责关系也是纵向治理体系亟需破解的制度困境。^③ 这些观点共同导向了一个核心问题,即组织结构难以同复杂环境相适应;尤其中国的纵向治理体系以繁复的层级与以自上而下严密的组织控制为特征,这些结构性问题会进一步深化“一统体制”和“有效治理”之间的矛盾。

(二)纵向治理体系优化的“递归结构”

现代公共行政的核心任务之一是“复杂性管理”,核心要义是在复杂的情境中找到治理的简约逻辑。正如林德布洛姆(Charles E. Lindblom)所言,“每个管理者面对一个足够复杂的问题,必须找到彻底简化(simplify)的方法。”^④从概念上看,“复杂性管理”指的是一个主体(个人、组织或者更为宏观的系统)对外在情境复杂性的回应能力。在复杂性理论之下,公共行政的一个命题就是治理体系作为一个系统,如何通过自身结构的优化重组以提高其复杂性管理的能力,实现对外在复杂性的有效治理,使治理体系与外在环境(包括其他系统)之间形成稳定的互动关系。^⑤

纵向治理体系是一个由不同子系统构成的整体,在这个意义上,整个体系的效能取决于系统内部子系统之间的关系。体系是一个封闭的网络(closed network),通过特定的机制与流程实现组织决策,这一整套的机制与流程也塑造了特定的组织关系,组织内部的规范、价值观以及文化等要素强化了组织成员的身份,并能够调解体系内部子系统之间以及成员之间的互动。^⑥ 然而,虽然组织作为封闭的网络这一特征是恒定的,但是组织内部关系的差异使组织呈现出不同的形态以及不同的具体功能,正如七巧板一样。由此,组织的效能就取决于组织的结构类型。组织结构的构成要素并不是指组织内部成员,而是组织内部相互互动的“组织角色”(organizational roles)。换言之,特定时间和特定环境中构成组织关系的特定角色和资源定义了组织的结构。复杂性理论下组织分析的一个前提假设是,传统的层级结构并不能有效回应外部的复杂性,因此层级制结构转型的目标是将组织打造成一种递归结构(recursive structure)。

“递归”(recursion)本身是一种与迭代算法相对的计算机算法。组织学中,传统层级结构的组织运作类似于迭代算法,即通过自上而下、层层递进的任务传递来解决问题。层级结构的基本特征是,在等级制的层层控制之下,随着等级链条向下,组织能力也随之减小;而递归结构强调了组织中不同层次的独立性和自主性,要求充分赋权将组织能力最大化。^⑦ 纵向治理中,不同层级的组织面对的复杂性是不同的,虽然顶层的组织面对着全国范围内的复杂性,但是其本身并没有执行的职能,并且这种复杂性可以通过“折叠”的方式进行衰减,即通过设计一个整体性的方案来交付下级执行;越到基层,组织面对的复杂性范围会缩小,但复杂性会越发具体与精细,并且纵向治理体系中,组织层级越低,应对复杂性的能力就越低,造成了管理中的“心有余而力不足”。

① A. Dixit, Some Lessons from Transaction-Cost Politics for less-Developed Countries, *Economics and Politics*, Vol. 15, No. 2, 2003.

② 罗伯特·K. 默顿:《社会理论与社会结构》,第190页,译林出版社,2015年版。

③ 朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2005年第1期。

④ C. E. Lindblom, The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 1, 1959.

⑤⑦ 张贤明、张力伟:《政府治理体系优化的逻辑与路径:基于复杂性管理的分析》,《理论探讨》,2020年第2期。

⑥ R. Espejo, A. Reyes, *Organizational Systems: Managing Complexity with the Viable System Model*, Heidelberg: Springer, 2011, p. 76.

在这个意义上,递归结构的目标就是充分激发不同层级的组织潜力来处理不同层级组织所面对的外在复杂性。递归制结构中,某一层级的任务不仅仅来源于自上而下的权威关系,同时也来源于组织对自身所嵌入的外部复杂性的认识。由此,赋予组织自主性的核心要义在于使组织根据外部的特殊性来创造性地应对复杂性。对于治理体系而言,递归结构并不意味着否定传统繁复的层级制,而是在控制与自主之间实现平衡,以破解组织运作过程中所产生的控制困境。第一,在保证自上而下权威关系的同时确定不同层级组织的具体责任,这些责任由外在的复杂性所赋予,而不是基于条块关系的机械复制。因为条块关系下的权责关系始终是纵向治理体系运作的结构性梗阻,这种“上下一般粗”的权责配置虽然保障了治理体系自上而下的完整性,但并不利于在变动的环境中处理复杂的公共问题。第二,根据组织的具体责任赋予组织特定的权限与资源,允许组织以及个人创造性地解决问题。因为纵向治理体系的另一梗阻问题是“有限能力”和“无限责任”之间的矛盾,并且在新问题的涌现之下,无章可循的治理往往要承担一定的问责风险,不仅造成了底层治理体系“小马拉大车”的困境,也让新问题在拖延中被放大。第三,国家纵向治理组织结构既在行政区划层级延展的意义上丰富了相关法律规定,同时也以行政化的方式向基层社会进一步延伸,并在基层群众自治组织之下衍生出新的触角。另外,国家纵向治理组织结构通过巡视、巡查、督导等一系列机制设计,上级权威可以一插到底地在特定事项上贯彻其意志,这在原有的组织结构中增添了新的纵向组织关系。

递归制结构充分发挥其效能也在于通过技术手段赋能并调整组织结构。以“互联网+”、大数据、物联网、人工智能、区块链等为代表的现代信息技术,不仅推动了人类社会的巨大进步,也引发了国家治理的深刻变革。伴随着治理对象的多元化需求,政府治理将通过调整自身的组织结构重塑一种新型的网络化格局,具体表现为政府治理通过缩减中间层级以确保不同主体发挥自身的治理能力,而信息技术的快速发展使得当代中国的治理形势发生了深刻变化,传统分层级、分区划、分部门的政府治理体制机制的有效性日益受到挑战,这就要求政府重视治理能力建设。技术现代化通过发挥其在国家治理的信息共享、业务整合、流程重塑等方面的内在优势,成为提升国家纵向治理效能的重要手段。递归结构不仅要全面盘活组织解决问题的效能,也要使组织沟通更为便捷。一方面,信息系统和网络技术在现代国家治理中的广泛使用能够实现治理信息的互通共享,有效解决信息碎片化问题。政府部门通过数据整合、系统整合、过程整合等构建的信息交换机制、信息共享模式,能够实现政府部门之间、政府与社会之间的信息共享,进一步提升政府治理能力。^①另一方面,信息技术的运用能够提升治理体系的敏捷性(agility),即以信息与通信技术和敏捷软件开发工作方法为基础,以提升治理能力和公共责任为目的,具有适应性、灵活性与回应性的创新型治理模式,使组织能够根据实时数据有效、快速地回应特定问题。^②

三、以“执行活力”畅通国家纵向治理体系的“政策梗阻”

治理过程也是政策过程。纵向治理体系作为政策过程的重要制度载体,深刻地影响了治理效能的发挥。聚焦政策过程,治理效能能否被充分发挥出来,取决于政策执行环节的有效与否。纵向治理体系具有繁复的层级性,其中的政策梗阻问题是盘活治理效能的重要障碍。由

① 周伟、潘娅子:《整体性治理视阈下政府治理能力的逻辑结构解析》,《福建行政学院学报》,2015年第5期。

② I. Mergel, Y. Gong, & J. Berto, Agile Government: Systematic Literature Review and Future Research, *Government Information Quarterly*, Vol. 35, No. 2, 2018.

此,现代化的纵向治理体系必然要以破除政策梗阻为目标,以治理效能为导向,全面提升政策的执行活力。

(一)纵向治理过程中的政策梗阻问题

纵向治理体系的政策过程是指在中央政府与地方政府体制环境的相互作用下,政策通过主、客体在各个环节相互衔接所构成的动态运转过程。自上而下的政策过程一直是考察中国政治的核心议题:一方面,学术界主要关注中国国家治理中的决策机制,例如学界已形成了理性决策模型、权力斗争模型、讨价还价模型、竞争性说服模型等关于我国纵向治理体系中政策过程的不同解释模型与分析框架;^①另一方面,对自上而下的政策过程进行结构化的解释,例如提出“行政发包制”等理论框架。^②

简要地看,纵向治理的政策过程存在着以下几个特征:第一,上下级是一种委托人和承包人之间的关系,委托人(发包方)拥有正式权威(如人事控制权、监察权、指导权和审批权)和剩余控制权;承包方具有具体的执行权和再决策权,并且承包方还以自由裁量权的方式享有许多实际控制权。^③第二,由于组织内部层级链条产生的监管成本问题,为了强化组织控制、保障组织目标顺利实现,政策过程的“层层加码”是一种行之有效的激励机制。^④但是,越到基层,层层加码就会愈发走样,甚至演变成“为达目的不择手段”的“一刀切”。第三,中间层级可以利用多层级“委托-代理”中的信息盲区来歪曲政策或者制订“土政策”来保护地方利益,例如周雪光所提到的“共谋”。^⑤

根据文献检索以及现实公共行政的运作实践,我们不难发现这些不同现象背后反映出来的本质性问题,即政策过程中执行环节的活力不足问题。

首先,纵向治理体系中,政策过程出现的“梗阻”问题或者行为异化问题往往集中于基层。作为政策执行的“最后一公里”,基层政策执行出现问题将造成整个治理效能输出的梗阻。中国纵向治理体系的多层级“委托-代理”关系可以进一步抽象为“委托方-管理方-代理方”,那么在政策执行中,代理方所执行的政策并非委托方政策的原初状态,而是经过管理方二次决策后的政策。这意味着,管理方与代理方之间的政策衔接导致了发生在基层的政策异化,其中,管理方要对政策异化承担着更多的责任。一方面,基层“位卑权小”,面对着上级的组织控制以及自身极其有限的资源环境,基层并没有异化政策、歪曲执行等越轨的客观条件,反而只能通过避责等形式来应对上级的层层压力;另一方面,中间层级作为衔接顶层与基层的特殊层级,在政策沟通以及资源汲取与分配方面扮演着重要角色,尤其在资源获取方面,中间层级既可以截留上级的资源,也可以汲取下级的资源,成为极易寻租的层级。单从“共谋”与“避责”两种异化行为中看,中间层级既可以在共谋中获得最大利益,也可以在避责中将风险转嫁给下级。

其次,激励机制是影响政策行为的核心变量。激励的强度深刻地影响了组织行为,使自上而下的政策过程处于“过松”与“过紧”的波动之中。为了规避负激励的风险,政策执行只能采取各种规避问责风险的行为。激励机制作为组织的核心要素之一,既是组织有效控制的根本手段,也是组织行为“越轨”的根本诱因。^⑥基于纵向治理的事实,代理人若认为组织激励同自身的付出并不对等,就会倾向于利用信息不对称的优势来获取租金。为了打破地方主义,消弭腐败的土壤,

① 薛澜、陈玲:《中国公共政策过程的研究:西方学者的视角及其启示》,《中国行政管理》,2005年第7期。

②③ 周黎安:《行政发包制》,《社会》,2014年第6期。

④ 周黎安、刘冲、厉行、翁翕:《“层层加码”与官员激励》,《世界经济文汇》,2015年第1期。

⑤⑥ 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》,2008年第6期。

巡视制度以及群众路线等举措在相当程度上打破了多重委托-代理关系中的信息盲区,避免了地方对信息的操纵。与平衡信息不对称相伴的是对各种越轨行为的严格惩戒,这就可能在打破地方信息优势的同时进一步“束缚”地方行为,成为地方“避责”的内在机理。所以,负激励的强度过大,组织行为就会以规避惩罚风险为导向。这一原则事实上说明了纵向治理中“一管就死、一放就乱”的怪圈,尤其在中国这种超长的层级链条中,由激励机制变化所导致的组织行为波动,就显得更加凸出。

抽象地看,政策过程中的每一个层级中的每一个组织都是行动者(actor),每一个政策行动者都具有自己特定的能力(capability)、认知(perception)以及偏好(preference)。^①但是,三个要素整齐划一的组合很难存在,尤其在中国纵向治理这样复杂的纵向层级关系与横向部门关系中,不同行动者的能力、认知与偏好差异是一个颠扑不破的定论。在此基础上,如何在这种过程复杂性中寻求调整政策过程的最优解,也成为国家纵向治理体系现代化的重要任务。

(二)纵向治理政策过程的“执行活力”

为了实现多层级委托-代理关系中的有效治理,一个简明的方案是清晰地界定整个体系的所有权结构,通过明确不同层级的所有权来防止职责的真空。^②但是在界定所有权结构的基础上,委托人意欲使代理人满足其意图,仍需要通过激励手段来约束代理人的行为。一般来说,委托-代理关系中的激励以结果为导向(outcome-based),但随着结果导向的激励所引发的新问题,有关委托-代理关系的研究开始强调行政程序中谈判的重要性。^③然而谈判极耗精力与成本,在中国国家治理这样庞大的规模与负荷下,由于中央和地方的利益取向不一,特别是各省诉求不同,导致决策过程中国家和省级政府经常出现“一对多”谈判的博弈格局;再加之繁复的层级关系,整个政策过程的谈判就会演变为金字塔式的网状沟通模式,整个国家治理效能可能会在谈判中被耗尽。因此,对于中国的纵向治理体系而言,政策过程的调整优化并不在于寻求如何规避委托-代理中所存在的特定问题,而是探讨何种优化手段能够将政策效能激发出来,实现帕累托优化。根据我们对纵向治理体系政策过程根本特征的分析可知,如果说问题表现为政策执行的梗阻,那么政策过程的优化也就应该聚焦于通过“基层优化”以及激励机制调整来实现整个政策过程的“执行活力”。

借鉴委托-代理关系中合理的所有权结构,激发政策过程的“执行活力”,首先要清晰地明确纵向治理体系不同层级的角色与功能。既要分析纵向治理体系中不同层级的功能定位,也要以清单式的分析方法总结不同层级的权责具体内容。一方面,理解不同层级的功能定位,就是明确中央与地方“两个积极性”所表达的权责关系的具体指向;另一方面,总结不同层级的权责的具体内容,在于将合理的权责分配加以制度化、法定化。具体来说,阐释纵向治理自上而下不同层级权责的功能定位与具体内容,可以从三个方面展开:第一,深刻理解“两个积极性”中的“顶层设计”和“全国一盘棋”,以及地方积极性中灵活性和创新性的具体内涵,明确中央与地方之间的权责关系在统一性和灵活性之间统合发展。第二,分别阐释中央和地方的具体事权,明确中央层级与地方各层级之间的具体事权,为划定纵向治理体系的权责清单、构建科学化制度化的权责关系奠定基础。第三,梳理与总结中央与地方的共同事权,并分析共同事权在中央和地方之间的

① Geert Teisman, Arwin van Buuren, Lasse Gerrits, *Managing Complex Governance Systems*, New York: Routledge, 2009, p. 22.

② J. Carver, A New Basis for Governance Effectiveness Research, *Board Leadership*, No. 7, 2003.

③ G. J. Miller, The Political Evolution of Principal-Agent Models, *Annual Review of Political Science*, Vol. 8, No. 8, 2005.

合理分配原则,为破解央地权责矛盾提供借鉴。

其次,政策过程诸环节的设计与实践要同组织外部的环境相适应。激发组织能力、盘活政策效能要使组织与其所面对的特殊环境相适应。作为一个巨系统,治理体系需要将压力分散开来以缓解整个系统承担的压力。治理体系的压力主要来源于外部的环境,如果子系统不能契合外部环境,那么治理体系就无法消化与解决外部环境带来的风险与问题。优化上下级权责结构,要在保证治理体系自上而下稳定性的同时,充分尊重地方职责的区域性、动态性与灵活性。第一,探讨优化纵向治理体系职责同构的限度与原则。高度统一的体制并不能适应现代社会经济、社会、文化、生态等多领域问题的复杂性,但是治理体系也不能完全脱离职责同构的框架。因此,要分析打破职责同构的限度,保障组织的宏观统一与微观灵活的平衡。第二,阐释地方各层级灵活设置区域性、功能性机构的原则,分析其权责分配的限度以及管理模式。优化上下级权责结构,要明确地方设置的特别机构的权责限度以及管理模式,明确对其授予多少权力、分配多少资源的界限,并明确其机构归属及人事关系。第三,分析限制地方分离主义的措施。历史上集权与分权的关系变革表明,在长链条的组织内部委托-代理关系中,赋权地方很容易形成滋生“地方保护主义”“地方分离主义”。为了打破地方的寻租空间,要进一步通过制度建设来监督地方的履责情况,着重监督地方是不是树立“以人民为中心”的理念,是不是充分运用地方资源回应公众、服务社会。

最后,重新调整激励机制,统合“对上负责”与“对下负责”以及“问责”与“容错”之间的关系。责任评价机制是激励治理体系中责任主体履责的基本手段。激励机制的设计深刻地影响着组织行为,因此,实现责任评价的科学化是保障纵向治理体系中不同层级的履责行为的制度前提之一。第一,分析目前纵向治理体系中责任评价机制所存在的问题。从现实中看,纵向治理体系中上级掌握着对下级的“检查核验权”,甚至通过“一票否决”等强激励来保障下级履责。因此,下级的履责目标往往聚焦于上级的考核目标,进而造成了下级回应公众能力与动力的不足。然而,政策目标模糊是国家治理政策过程的重要特点,也是必然特征,因此在责任评价中,纵向冲突和模糊性都较强的政策,要采取强激励的措施以遏制下级的越轨行为;^①对于政策执行中所存在的制度空白或者不确定问题,其激励要有所权衡,兼顾容错在激励担当作为中的作用。第二,分析统合“对上负责”与“对下负责”的策略。在完整的组织体系中,次组织与组织成员必然要遵从规则、服从上级,但是治理体系的核心是面向公众,提供公共服务,因此存在对上负责与对下负责的双重向度。如何平衡对上负责与对下负责,使治理体系既行驶在规则的轨道上,朝向中央与上级的政策目标而奋斗,又使其实现“以人民为中心”的回应公众的终极责任,是治理体系有效履责、释放责任效能的重中之重。

四、以“制度韧性”破解国家纵向治理体系的“功能失衡”

纵向治理体系结构与过程中所存在的问题共同造成了整个纵向治理体系的功能失衡。在庞大的治理复杂性中展现简约的治理逻辑,以有效地回应内外部环境的深刻变迁,是一个现代化的纵向治理体系的核心功能之一。在这个意义上,“制度韧性”成为解释现代纵向治理体系功能的关键概念。

^① 吴少微、杨忠:《中国情境下的政策执行问题研究》,《管理世界》,2017年第2期。

(一) 纵向治理体系的“功能失衡”问题

基于对纵向治理体系结构和过程的分析,在制度设计以及实际运作中反映出的纵向治理体系的本质问题是目标设置与目标实践不相匹配。国家治理这一系统工程不同于简单层面的公共部门或者企业管理,组织目标本身就兼顾了整体性的宏观特征和多元性以及具体性的微观特征,在这个意义上,组织整体目标的实现取决于各自不同的微观目标的实现。

受制于纵向治理体系中的结构性问题与过程性问题,微观目标难以落实的事实折射出治理体系的功能弱化:其一是组织与环境之间的不契合;其二是组织职能与行动资源的不匹配。就第一方面而言,不仅要关注组织结构的本身与内部过程,关注组织与其外部环境的关系也极其重要。外部环境是影响组织行为的关键性变量。例如,资源依赖理论就将组织生存视为同外部环境进行资源交换的过程。^①然而,现代社会的复杂性是公共政策面对的首要情境,每一个组织所面对的可能都是大于自身处理复杂性能力的环境。尤其在组织控制的约束下,行动者所要考虑的问题是行动结果(outcome)与上级目标产生差异所带来的风险以及规避风险的策略,而不是面对外部环境设计可行的行动方案。另外,公共行政的复杂性决定了组织所嵌入的外部环境总是蕴藏着潜在的新问题与新风险,如果组织难以根据变化调整目标与行动,那么组织的绩效将会进一步被削弱。

另一方面,职能与资源的不匹配意味着治理实践没有充足的资源作为支持。政策过程中,行动资源是多元的,包括物质资源、社会资本、技术手段、接触信息的特权等等。^②在一些地方简政放权的行政实践中,虽然上级不停地强调“减负”和“赋权”的重要性和必要性,但事实上却是“赋责而不赋权”,造成了自上而下权力越来越小,责任越来越大的怪象。在庞大的治理负荷面前,能力有限的基层只能通过“省事”的方式加以应对,例如矫枉过正、一刀切、形式主义等;或者只做表面文章,向上级传递一个“任务完成”的信号,以保证自己“不出事”。在名目繁多的督查与评比机制下,基层政府作为行政链条的末端,无法进一步转嫁责任和风险,故而被迫承担起一种“无限兜底”的责任。^③这种状况可能造成基层在执行过程中“心有余力不足”,甚至出现敷衍上级的现象。

以上限制性因素造成了纵向治理体系的“功能失衡”。从制度设计与运作的角度看,一个具有良好功能的制度必然具有如下特征:

第一是效率(efficiency)。以最少的成本获取最大的利润是任何组织追求的首要目标。不过在纵向治理中,自上而下的多层级关系以及每一横向的多组织结构组成了极其复杂的行动者集群(actor constellation)。无论是决策还是执行,组织都会面临着庞大的协调与沟通成本。组织成本越高、组织运作的效率就越低。治理成本与所有制结构(structure of ownership)相联系,不同的所有制结构决定了影响交易成本的不同变量。换言之,组织内部结构不同导致了组织运行环节中产生的成本不同。^④

第二是有效性(effectiveness)。治理的有效性意味着治理效能的输出,即治理目标与治理对

① J. Pfeffer, G. R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Stanford: Stanford University Press, 2003.

② F. W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor Centered Institutionalism in Policy Research*. , Boulder: Westview Press, 1997, p. 43.

③ 颜昌武、许丹敏:《属地管理与基层自主性——乡镇政府如何应对有责无权的治理困境》,《理论与改革》,2021年第2期。

④ H. Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, Cambridge: The Belknap Press, 1996, p. 22.

象的需求相契合、治理能力与治理所具备的资源相匹配。不过,政策行动者的政策倾向(orientation)和能力与潜在的社会利益之间的关系错综复杂。在小国寡民或者其他形式的直接民主中,公众可以直接参与政策议程,但是直接民主并不适合所有政策场域,在“利益中介”的复杂结构中,作为政治系统的治理的“输入”与“输出”可能并不一致,这种情况之下,治理的有效性就会被削弱。首先,政策行动者集群之间的利益可能存在分歧;其次,治理对象的需求是变动的。在上述两个要素共同作用下,整个治理系统就会功能失调。

第三是合法性(legitimacy)。治理的合法性是治理系统得以存在和维系的根本前提,并且治理本身也是通过效能输出来换取合法性的过程。合法性的获取也体现在过程和结果之中。对于过程而言,合法性的简单含义就是一系列的治理行为要符合治理体系内部的正式规则与规范。但一如我们经常强调的复杂性,过程的合法性并不能直接导向结果的合法性,也就是说基于正式规则所取得的结果可能并不尽人意。反之,如果为了换取一个具有合法性的结果,那么在一些情况下就会陷入“为达目的不择手段”的窠臼当中。在此,合法性的分析就引入了“合理性”的问题,也就是在合法性中的“法”难以触及或者相对滞后之处注入“理”的要素。

(二)纵向治理体系的“制度韧性”

在治理体系本身的复杂特征以及治理情境的复杂性之下,现代治理体系应对复杂性至少要具备三个方面的特征:其一是灵活性(flexible)。治理系统具有复杂的动力学特征,在灵活这一特性下,治理体系能够权变地制定治理方案,突破外在环境对治理行为的局限,进而提升治理效率。其二是适应性(adaptive)。治理系统需要不断地适应外部环境的变化。对于“适应”来说,“涌现”特征(emergent property)是治理系统适应性的重要表现。例如在协同治理过程中,跨域跨部门的配合能够涌现出新的组织能力,从而有效地解决问题。此外,治理系统本身也需要提高主动学习的能力,通过判断外部环境的变化来调整自身的权责结构。其三是独特性(specific)。系统内部的子系统必须要保持自身的独特性,这与前文提到的递归结构相一致:既保持独特性以解决特定的问题,又通过不同独特性之间的互动以涌现出新的组织能力以应对不确定或者复杂的问题。^①

为了将上述几个特征统合到统一的概念框架,我们使用“制度韧性”(institutional resilience)来概括现代化的纵向治理体系所展现出的核心功能。制度分析中,“韧性”并不是一个全新的概念。在解释中国的治理问题上,海外学者使用“韧性”(resilience)来解释中国政治体制的稳定性和适应性。国内的一些专注于政体韧性的研究聚焦于历史进程中“大一统”的长程模式,用于解释传统中国如何应对政治压力。然而,目前对于“韧性”的阐释与分析仍然缺失一个概念框架。如果理解中国国家治理中的“制度韧性”,就需要系统地分析韧性内涵的诸要素。

首先,国家纵向治理体系要注重制度体系的适应性与创新性。“韧性”最初是工程学的概念,后被引入生态学和社会学等领域,指生态系统应对外部压力和扰动(disturbance)的能力。融合系统论的相关知识,韧性被界定为系统内关系的持久性(persistence)。换言之,就是系统在经历扰动之后仍然能够维持其功能和控制的能力。为了强调“扰动”和韧性的关系,韧性经常被置于风险的情境,衍生出城市韧性(urban resilience)等概念。^② 韧性与制度相结合,用于强调制度在面对外在压力或者环境变动时保持自身稳定的能力。根据制度韧性的概念框架,具有“韧性”

① Geert Teisman, Arwin van Buuren, Lasse Gerrits, *Managing Complex Governance Systems*, New York: Routledge, 2009, p. 173.

② Jabareen Yabareen, *The Risk City*, Dordrecht: Springer, 2015.

的制度在变化环境中具有进化性 (evolutionary)、反应性 (reactive) 和灵活性 (flexible), 强调制度在外部环境涌现出新问题时能够调整自身功能, 从而表现出强大的适应能力, 尤其在危机之后还能够恢复其本来的功能。^① 在奥斯特罗姆 (Elinor Ostrom) 的启发下, 学者进一步丰富了制度韧性的内涵, 指出制度韧性关注所有可能的不稳定的来源, 既涵盖外在有资源或自然的冲击, 也囊括了内生的经济、政治与文化冲击。除却制度回应压力的能力以及在危机中恢复的能力之外, 制度必须具有创新能力以及社会文化适应性, 这种能力有赖于灵活与多中心 (polycentricity) 的制度过程。^② 以韧性的视角再审视传统社会中的中央与地方关系, 可以认为, 稳定的中央与地方关系至少需要两个条件: 第一, 相对通畅的政治沟通渠道; 第二, 政治控制中枢及时且灵活的调节能力。前文谈到, 在传统社会的条件下, 交通手段与信息沟通都难以达到现代的水平, 因此传统社会的强控制水平必然具有内在的脆弱性。所以, 在某种意义上“分久必合, 合久必分”的传统社会并不具有“韧性”, 只是在特定经济、政治与文化结构之下具有制度形态的“重复性”。

其次, 纵向治理体系现代化有必要形成顶层设计与地方创新统合发展的形态。如果按照传统的观点分析制度韧性, 其内涵和亨廷顿 (Samuel P. Huntington) 提到的政治制度化的标准具有较高程度的契合性。^③ 但是制度韧性的特殊性在于, 制度韧性极度强调创新的价值, 尤其是局部的、具有试错功能的创新。子系统必须要保持自身的独特性, 即保持一种自主创新的能力。正如奥斯特罗姆所言, 如果系统相对分离, 那么一个子系统在试错中的失败就会被隔离, 从而有效地避免错误扩散, 造成更大规模的失败。^④ 因此, 制度韧性中的创新一定是多中心的。不同“中心”的外部环境以及所拥有的资源和遇到的复杂性各不相同, 故而通过各自的自主性来优化整个系统的不同部分。所以, 纵向治理体系现代化要形成顶层设计与地方创新统合发展的形态, 这一形态也将塑造纵向治理体系的制度韧性, 彻底转变传统治理体系的脆弱性。中国幅员辽阔, 各地发展条件千差万别, 改革的逻辑就在于平衡顶层设计与地方创新的关系, 以创新之“变”适应外部环境之“变”。例如, 党的十九大强调的“赋予省级及以下政府更多自主权”背后的理论与实践逻辑在于: 省级以下的政府距离社会和公众更近, 更多地承担着政策执行的功能, 其行动直接关系到政策效果与治理效能。所以给予地方自主权, 核心在于将问题解决在基层, 防止问题恶化与扩大化对整个治理体系和社会的消极影响。另外, 从政府创新的角度看, 一些地方政府为了提高行政效率和增进政府回应进行了一系列创造性改革, 这些改革的成功案例不仅提高了地方的治理效能, 也在不断地推进与调整中形成普遍性的经验, 这些经验在顶层设计的协调下被加以推广, 进而作用于全国性的治理改革。实践证明, 这些各具特色、各有千秋的政府创新为深化改革探索了很多可行有效的路径, 这不仅有利于激发治理效能, 更有利于社会和谐与国家长治久安。

五、复杂性下的纵向治理体系现代化: 一个研究展望

治理本身是一个复杂问题, 尤其在现代社会的复杂性下, 本就复杂的治理变得更加“复杂”。在纵向治理体系现代化这个问题上, 我们必须要考虑复杂的环境以及治理体系本身的复杂性。在此基础上, 我们提出了“结构 - 过程 - 功能”的分析框架, 在系统思维的指导下, 整合宏观结构

① Alice Hill, Revisiting Institutional Resilience as a Tool in Crisis Management, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, No. 2, 2000. H. Pasman, I. A. Kirillov, *Resilience of Cities of Terrorist and other Threats*, Dordrecht: Springer, 2007, pp. 273—299.

②④ E. Ostrom, Polycentricity, Complexity, and the Commons, *The Good Society*, Vol. 9, No. 2, 1999.

③ 塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第11—18页,上海人民出版社,2008年版。

和微观行动,通过静态与动态的观察方法,分析治理体系的“常”与“变”,以提供一个有关纵向治理体系的全景解释。

本文以研究问题为原点,整体审视宏观的公共行政研究,认为复杂性理论提供了新的研究方法论。复杂性下的公共管理对新公共管理持批评态度。“复杂性管理”批评了传统新公共管理(New Public Management)的研究范式,即认为执行工作应尽可能组织成机构或通过履行合同的方式。这一范式的主要焦点集中在一个组织单位的内部秩序上,似乎没有太多注意到这些单位和环境之间的相互依赖和相互作用。^①在这个意义上,公共管理问题的分析要建立在“稳态”与“动态”的基础上。然而,这并不是一个简单的二分法,而是强调治理体系在“动”“静”之间对复杂性的管理能力。结合分析框架,并透过纵向治理体系现代化的理论与实践可知,复杂情境下的治理研究必须要关注这样几个事实:第一,一个治理体系或者治理系统必须要作为一个整体来研究,强调系统与外部环境的相互作用,关注外部环境对系统变革的推动与限制。第二,整体由部分构成,在关注治理体系整体性的同时要着重关注其内部各部分的关系。我们假定,一个合理的子系统是具有相对独立性的“活系统”(variable system),这些子系统在不同关系的作用下能够涌现出不同的动能,因此要聚焦于关系分析。第三,用进化的方法(evolutionary approach)分析结构与过程的变迁,进化的方法关注系统之间复杂的相互作用,进而分析治理结构、过程适应和应对环境变化的非线性演变。第四,社会系统中的主体具有反思性(reflexive)和能动性,这意味着治理体系的各个有机组成部分能够积极主动地去改变它们的生存之道以及外在环境。

总结来说,“结构-过程-功能”的分析框架,对于纵向治理体系现代化乃至国家治理体系现代化的分析提供了如下思路。首先,体系以结构为表征,结构所输出的效能在于集权与分权之间的有效衔接。结构的优势是根本,治理体系既要从集权的角度保障集中力量办大事,又要从分权的角度确保地方有能力干实事。其次,过程是体系的“运动”,治理体系的可持续性有赖于体系的内部要素互动及其与外部环境的互动,科学的过程是制度优势转化为治理效能的中介。最后,功能是涌现出来的,是结构与过程共同作用的结果。面对着外部不确定的风险与问题,治理体系的核心功能就是要对外部的复杂性保持良好的适应性,并能够“因变而变”,在新环境与新观念中实现可持续发展并走向创新。整合结构、过程与功能,公共行政的未来研究需要具备三种意识:第一是宏观的系统思维,在大环境、大潮流、大背景中把握公共行政的发展脉络,在本土诉求的基础上拓展国际视野;第二是分析问题的层次感,重新理解公共行政的不同构成与不同方面,提供一个公共行政问题的全景素描;第三是见微知著的问题意识,在一个个“小问题”中把握公共行政的运作逻辑,在“天下大事必作于细”的思维中为国家治理现代化提供助力。

作者:张贤明、张力伟,吉林大学行政学院(吉林省长春市,130021)

(责任编辑:孟令梅)

^① Geert Teisman, Arwin van Buuren, Lasse Gerrits, *Managing Complex Governance Systems*, New York: Routledge, 2009, p. 14.