

# 以党委重点任务为中心的 纵向政府间治理研究<sup>\*</sup>

高翔 蔡尔津

内容提要: 近年来,省以下地方党委政府形成了一种以重点任务为载体的纵向治理机制。其中,上级党委是重点任务的发布者,地方党委则以这些重点任务为中心工作,积极发挥在跨部门议事协调、资源整合等事务中的领导责任,解决政府常规工作机制难以应对的复杂问题。重点任务不同于运动式治理的一种纵向治理机制。一方面,组织人事权为上级党委发布重点任务提供了制度化的稳定权威基础。基于组织人事权,上级党委构建了“依任务提拔”的可信承诺,巩固了下级党委以重点任务为中心工作的内在激励。另一方面,在地方治理中,重点任务与常规工作是有张力并存的常态化治理方式。这一发现增加了我们对省以下纵向治理中党委领导作用的具体认识,也推进了关于中国党政组织体系的理论研究。

关键词: 党委 地方政府 纵向治理 重点任务 组织人事权

中心工作正在成为地方治理中的一个重要现象。改革开放后,以县级政府为主的地方政府承担了政府职能履行的主要责任。“上面千条线、下面一根针”,“地方政府管得太多,相当于无限政府”,但又没有无限资源,“很多工作就只能走形式”。<sup>①</sup> 任务繁重,资源稀缺,地方政府在工作中就需要有所侧重,进而形成了选择性政策执行的行为模式。值得注意的是,地方政府不仅会抵制<sup>②</sup>、应付<sup>③</sup>一些工作,或是按部就班落实一些常规工作,但也会采用中心工作的方式来充分推进、落实另一些任务<sup>④</sup>。地方党委是中心工作中的关键主体,它会围绕特定任务打破科层制组织边界、成立临时性的协调机制,整合资源并综合运用各种奖惩机制实施动员、组织和实践。<sup>⑤</sup> 那

\* 本文为国家社会科学基金项目“信息技术驱动的地方政府治理能力现代化研究”(19BZZ066)的研究成果;国家社会科学基金重大项目“政府培育发展社会组织的效应研究”(18ZDA116)的研究成果。

① 访谈记录 201807A。本文在使用作者的实地调研访谈资料时均采用“年份+月份+访谈序号”的方式标注,如 201807A 表示作者在 2018 年 7 月开展的第一个访谈。

② 参见李连江、刘明兴《吏绅共谋:中国抗争政治中一只隐蔽的手》,《二十一世纪》2016 年第 5 期;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。

③ 倪星、王锐《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》,2017 年第 2 期。

④ 参见 A. L. Ahlers, and G. Schubert, “Effective Policy Implementation in China’s Local State”, *Modern China*, Vol. 41, No. 4, 2015. Y. Deng, K. J. O’Brien, and J. Chen, “Enthusiastic Policy Implementation and Its Aftermath: The Sudden Expansion and Contraction of China’s Microfinance for Women Programme”, *The China Quarterly*, Vol. 234, June, 2018.

⑤ 参见欧阳静《论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷》,《开放时代》2014 年第 6 期;狄金华,《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》2010 年第 3 期。

么,地方党委政府是如何确定各项工作的优先次序,将一些工作从政府常规工作上升为党委中心工作的呢?

已有研究刻画了中心工作的表现形态,也初步研究了它的运行机制<sup>①</sup>,但未能充分回答地方党委政府将常规工作上升为中心工作的内在逻辑。以往,有关中国纵向治理的研究成果从绩效管理、压力型体制、锦标赛体制、运动式治理等多个角度解释了地方政府的选择性政策执行现象。其中,绩效管理倾向于将中国政府视为以法理权威为基础的科层制组织,认为地方政府会优先执行那些纳入考核评价指标体系的工作。<sup>②</sup>压力型体制和锦标赛体制都明确指出了行政分权的制度环境,但前者突出了计划经济体制的残存影响,认为县乡党委政府可以基于垄断资源的优势分解任务和指标,采用“政治和经济方面的奖惩”激励基层政府优先完成某些任务;<sup>③</sup>后者则以市场经济为语境,强调了政治激励的关键作用<sup>④</sup>,指出“上级政府可以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”,由此动员“各级政府乃至普通民众”<sup>⑤</sup>。其中,周雪光等将中心工作视作运动式治理的组成部分,认为它以克里斯玛权威为基础,是与官僚制常规治理相对的非制度化、非专业化、非常规化治理模式。<sup>⑥</sup>这些理论可以部分解释地方政府的选择性政策执行,但仍然可以在两个方面有所推进。一是明辨竞争性理论的解释力。绩效管理、压力型体制、锦标赛体制和运动式治理适用于不同的组织或制度环境,其运作逻辑也有着本质不同。在回答地方党委政府将常规工作上升为中心工作的内在逻辑时,研究者需要准确鉴别制度环境,选取恰当解释理论。二是对党委角色的细致刻画。党委是中国国家治理中的重要组成部分,但现有关于纵向治理体制的讨论未能明确区分党委与政府在治理中的角色差异。刻画党委在纵向治理、地方治理中的角色定位及其作用机制,是理解当代中国国家治理的关键。

有鉴于此,本文分两步分析了党委在省以下纵向治理中的领导作用及其实现路径。第一,鉴别纵向治理的制度环境。当前,权力分散、利益分化和权威重构是高层级党委政府实施纵向治理的关键制度环境。纵向政府间治理更应被视作多个科层组织的主体间关系,而不是一个科层组织的内部治理问题。因此,以科层制为基础的绩效管理理论并不适用于解释省以下的纵向治理。第二,辨析上级党委纠偏政府常规治理的具体作用机制。浙江省水污染治理的案例表明,地方政府并不会在水污染治理纳入考核指标体系后就予以重视,而是直到这一工作被确认为党委的重点任务后才采取积极行动。换言之,在诸多政绩考核中,重点任务,即由上级党委直接下达的、有明确目标的工作任务才能成为地方党委政府最重视的中心工作。这一观察与“注意力理论”相近,即上级党委相比政府及其职能部门更能调动地方政府注意力。<sup>⑦</sup>但注意力理论尚未系统分析党委领导作用的权威来源、实现方式和运作机制。综合运用浙江省水污染治理的案例研究和多省份县乡干部的访谈、问卷资料,本文考察了上级党委发布重点任务并推动其实施的过程,指

① 参见欧阳静《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》,《开放时代》2019年第2期。

② H. S. Chan, and J. Gao, “Can the Same Key Open Different Locks? Administrative Values Underlying Performance Measurement in China”, *Public Administration*, Vol. 91, No. 2, 2013.

③ 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬《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》,中央编译出版社,1998年。

④ 周黎安《转型中的地方政府:官员激励与治理》,格致出版社,2008年。

⑤ 刘剑雄《中国的政治锦标赛竞争研究》,《公共管理学报》2008年第3期;周飞舟《锦标赛体制》,《社会学研究》,2009年第3期。

⑥ 冯仕政《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》2011年第1期;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。

⑦ 练宏《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》,《社会学研究》2016年第4期。

出上级党委基于组织人事权建立了“依任务提拔”的可信承诺,构成了重点任务这一治理机制的稳定权威来源。在实践中,基于重点任务的纵向治理并未取代政府科层组织,重点任务与常规工作形成了有张力的共存关系。

## 一、数据与方法

浙江省治理水污染的案例启发了我们应关注党委及其重点任务在纵向治理中的作用。我们从2013年开始跟踪观察浙江省委省政府关于“五水共治”的重点任务,搜集了省、设区市和县(市、区)等不同层级党委政府的相关文件,并访谈了各级地方干部。

“五水共治”的案例研究初步表明重点是上级党委引导地方政府纠偏常规治理的一个有效载体。为了检验单案例研究发现的普遍适用性,我们使用了2015年浙江省市县党政正职调查和2017年五省地方干部调查的部分数据。2015年浙江省市县党政正职调查于当年2~5月间采用目标式抽样实施,调查对象为浙江省101个设区市、县(包括市辖区、县级市)的202名党政正职干部。该次调查回收问卷62份,其中有效问卷55份,受访者职务级别为正处级至副厅级,均担任了设区市或县的党政一把手。市县党政正职是协调、分配地方资源的最重要决策者,了解他们的所思所想更有助于我们理解地方政府应对重点任务的行为策略。作为补充和验证,我们在2017年5~6月采用目标式便利取样,面向浙江、广东、河北、山东和安徽等五个省的地方干部实施了问卷调查。该次调查的对象既包括普通干部,也包括副科级至正处级等担任了领导职务的干部。为了减少区域差异带来的潜在影响,河北、山东和安徽的受访者均来自同一个设区市,广东省的受访者来自经济社会发展水平高度相近的两个设区市(东莞、深圳)。该次调查共回收问卷411份,其中有效问卷379份。我们在两次调查中都询问了受访者对干部选拔任用和地方政府政策执行等问题的主观认知,收集了他们的出生年月、性别、政治面貌、职务级别、学历水平等个人信息,也和部分受访者做了面对面的交流。这使得我们能够更细致准确地解读问卷数据,特别是比较基于浙江案例的研究发现是否也适用于其他省份。需要指出的是,两个调查样本都不是概率样本,尽管我们在做推论时特别小心,读者仍然应该注意抽样方法导致的风险。

## 二、地方分权:省以下纵向治理的制度环境

与高度集权的科层制相比,改革开放后中国政府组织结构变化的一大核心特征是分权,突出表现为行政分权和财政分权。第一,行政分权是中国市场化改革的重要策略。出于宏观经济稳定等诸多考虑,中国在改革开放后保留了政府对各类投资项目的审批权和对土地等要素资源的配置权。不过,为了调动地方政府参与现代化建设的积极性,中央开始逐级有条件向地方政府下放权力,赋予了地方政府干预辖区内经济社会事务的行政权限。<sup>①</sup>第二,财政分权是地方政府自主权的重要来源。在20世纪80年代,“分灶吃饭”的财政体制要求地方政府更负责地管理地方财政,同时也提高了地方政府的财政自主权,增加了它们对辖区内职能部门的实质性影响。<sup>②</sup>

① J. Yu, and X. Gao, “Redefining Decentralization: Devolution of Administrative Authority to County Governments in Zhejiang Province”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 73, No. 3, 2013.

② J. C. Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1999.

此后,中国的行政体制尽管在形态上依旧表现出职责同构、条块关系并存的特点<sup>①</sup>,但对地方职能部门而言,绝大多数情况下“条”(即纵向的部门间关系)是非约束性的业务关系,块(即横向与地方党委政府的关系)才是约束性的领导关系。“条块并存、以块为主”更能准确刻画改革开放后行政体制的基本特征。20世纪90年代中期以后,中央政府实行了分税制财政体制改革和以部分职能部门垂直管理为特征的行政体制改革。分税制改革增强了中央财政能力,但也催生了“土地财政”,未能从根本上减少地方政府特别是发达地区地方政府的财政自主权。<sup>②</sup>就行政体制改革来看,中央在税收、金融、工商、环境保护等领域实施了垂直管理,由省级部门负责地方机构的人事、财政。但是,采用垂直管理的部门范围有限,垂管层级也主要定在省级,且设区市和县级政府仍然可通过年终奖等方式影响这些部门的实际运作,因而一些研究者将垂直管理概括为行政体制的“软集权”<sup>③</sup>,即它未能改变当代中国行政体制分权的核心特征。

在分权的行政体制下,中国政府更应被视作一个由各级政府组成的科层组织集群,而不只是一个从中央到地方的大型科层组织。其中,地方政府具备在行动中表达、实现区域利益的自主性。这种自主性既有来自利益的驱动,也有来自权力的保障。财政分权后,财政收益最大化成为了支配地方政府行为的重要激励,意味着地方政府形成了不同于上级的独特利益结构。<sup>④</sup>财政分权也重构了中央和地方之间的权力关系。G. Montinola等指出,财政分权型塑了中国特色的财政联邦主义,它通过有效约束中央权力为市场化改革提供了重要的政治制度保障。<sup>⑤</sup>郑永年同样认为,高层级政府已经无法单方面改变央地之间的权力配置结构,央地之间形成了“事实上的联邦主义”。<sup>⑥</sup>20世纪80年代关于诸侯经济和地方保护主义等的讨论<sup>⑦</sup>,以及近期关于基层政府共谋应付上级考核等的描述,都表明地方政府有着不同于上级政府的独特利益,且具备了追求、实现自身利益的能力。

纵向政府间的权力分散和地方政府独特利益结构的形成,巩固了改革开放后地方分权的制度安排,而这一变化带来的衍生影响则是它逐渐重构了高层级政府的组织权威。以往,高层级政府的权威或来源于革命功绩、超凡禀赋基础上形成的克里斯玛权威,或得益于垄断生产资料权带来的控制权。不过,地方分权和市场化改革已经逐步改变了上述权威基础。1978年后,中国市场化改革集中表现为政府职能的两个转变,即政府对市场从直接管理向间接管理转变、从微观管理向宏观管理转变。<sup>⑧</sup>伴随这一变化,市场开始在要素资源配置中发挥更重要作用,并逐渐替代行政主体成为了挑选经济领域胜出者的关键。地方分权使得各级地方政府具备了规划、推进区域发展路径的自主权,市场化改革又削弱了上级政府的裁判权。在持续试错中,地方政府,尤其是民营经济较为发达的东部地区地方政府逐渐意识到,区域经济社会的发展往往来自于对上级政令的突破而不是遵守。在浙江省,义乌小商品市场的发展壮大、温州民营经济的发展,无一不

① 朱光磊、张志红《职责同构批判》,《北京大学学报》2005年第1期。

② 周飞舟《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006年第6期。

③ A. C. Mertha, “China’s ‘Soft’ Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations”, *The China Quarterly*, Vol. 184, December 2005.

④ 郁建兴、高翔《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》2012年第5期。

⑤ G. Montinola, Y. Qian, and B. R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, Vol. 48, No. 1, 1995.

⑥ Y. Zheng, *De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations*, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2007, p. 30.

⑦ 沈立人、戴园晨《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》1990年第3期。

⑧ 竺乾威《政府职能的三次转变:以权力为中心的改革回归》,《江苏行政学院学报》2017年第6期。

是地方政府顶住上级政府压力、甚至与中央政府开展制度博弈的结果。<sup>①</sup> 此类实践的正向反馈建立并巩固了市县干部关于地方政府应因地制宜、因时制宜的规范认知。浙江、福建、广东等地的市县干部常使用“春江水暖鸭先知”的表述,认为先发地区的地方政府更能准确理解、解决当地治理难题。<sup>②</sup> 如在 55 名浙江省市县党政一把手中,有 54 名(98%)都明确表示,“比起上级政府,本级政府更清楚当地经济社会发展的实际需要及其实现路径”,有 48 名(89%)表示他们会因为政策指令不符合当地实际而与上级政府商议修改。

中央政府确认了纵向政府间分权结构的合法性,同时运用人事权、财政权重构了纵向权威,近年来更进一步突出了行政体制中法理权威的基础作用。第一,改革开放后,中央政府是确认、深化地方分权结构的重要主体。20 世纪 80 年代关于“实践是检验真理唯一标准”的大讨论和 1992 年邓小平关于“三个有利于”的论述,共同破除了地方政府自主探索的意识形态障碍。十八大以后,中央也始终强调“调动中央和地方两个积极性”是有效治理的重要保障,指出应尊重地方差异化探索。<sup>③</sup> 高层级政府确认纵向分权结构的一个突出表现为“结构性的不确定性”,即中央在发布各类政策时包含了允许地方因地制宜、因时制宜细化政策落实的空间。<sup>④</sup> 近年来,有研究指出央地之间的互动模式正在发生变化,认为国家治理中出现了集权趋势。<sup>⑤</sup> 但这种互动模式的变化是中央在分权基础上对纵向治理权威的重构,而不是对分权结构本身的调整。在分权结构下,中央政府重构的纵向治理权威主要包含两个类型。一是基于人事权、专项财政资金,保留了上级政府直接干预、引导地方治理中特定事务的任意性权力。<sup>⑥</sup> 二是通过健全法律法规体系,更好运用信息技术的治理工具,中央政府强化了对整个行政体制“依法行政”的要求,强化了中央对地方治理的基础性权力。近年来,地方政府在基层治理中创新空间的压缩,部分来自于依法行政后法制体系的约束加强。它更应被理解为改革开放四十年后地方治理规范化程度的提高,而不是简化为地方分权的停滞。

综上所述,权力分散、利益分化和权威重构的分权体制构成了当前时期高层级政府实施纵向治理的关键制度环境。但是,以科层制为基础讨论绩效考核的研究显然忽视了中国行政体制的分权特征,未能意识到纵向政府间的治理已超出了一个科层组织内部治理的范畴,更应被视作多个科层组织的主体间关系。相比之下,锦标赛体制关于行政分权、行政发包等的假定更契合当前时期纵向政府间的结构特征,即研究者需要在分权视角下重新审视上下级政府间的互动关系。作为一个理论模型,锦标赛体制突出了政治激励在塑造上下级政府间互动模式中的重要作用,指出上级党委政府具备干预地方治理的专断权力或任意性权力。不过,这些研究尚未细致呈现上级党委如何运用其权力具体干预地方事务。这导致了锦标赛体制要么被泛化为依绩效提拔的“政绩制”,要么被极端化为运动式治理,即“一种特定的动员形式”<sup>⑦</sup>。以浙江省“五水共治”为

① 参见陆立军、白小虎《从“鸡毛换糖”到企业集群——再论“义乌模式”》,《财贸经济》2000 年第 11 期;陈国权、麻晓莉《地方政府制度创新与民营经济发展——温州制度变迁的轨迹与分析》,《中国行政管理》2004 年第 6 期。

② 访谈记录 201804A、201605A。

③ 如 2015 年 10 月的深改组会议上,习近平指出,“中央通过的改革方案落地生根,必须鼓励和允许不同地区进行差异化探索”。参见南方日报评论员《鼓励和允许不同地方进行差异化探索》,《南方日报》2015 年 10 月 15 日,http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/15/c\_1116826342.htm 2019 年 11 月 10 日。

④ M. E. , Rithmire, “China’s ‘New Regionalism’: Subnational Analysis in Chinese Political Economy”, *World Politics*, Vol. 66, No. 1, 2014.

⑤ 郁建兴、黄飏《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》,《政治学研究》2017 年第 5 期。

⑥ 渠敬东《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012 年第 5 期。

⑦ 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。

案例,第三部分将呈现上级党委如何在分权体制中运用组织人事权干预地方事务,通过发挥党委的领导作用解决政府常规科层组织难以应对的治理难题。案例分析部分也指出了以重点任务为载体的纵向治理与运动式治理的差异。

### 三、浙江省“五水共治”案例:以重点任务为中心工作

地方分权后,高层级政府较难通过正式的行政体制来落实政策意图。上级政府在行政体制内保留的审批权可以控制地方政府的决策风险,但这一权力基本是否定性的。<sup>①</sup>它更应被视为一种被动的风险控制机制,而不是主动的纠偏治理机制。近年来,随着高层级政府财政能力的持续提升,上级政府部门也会较多运用项目制积极影响地方事务,但这种治理工具的实际效果也并不十分理想。<sup>②</sup>正式行政体制失效,上级就需要“暂时叫停科层制常规过程,以政治动员过程替代之,以便超越科层制度的组织失败,达到纠偏、规范边界的意图”<sup>③</sup>。在水污染的治理工作中,浙江省委省政府同样意识到了政府常规治理机制的限度,进而开始采用党委发布重点任务的方式推进了地方层面的治水工作。不过,纠偏常规治理体制的并不必然是政治动员的运动式治理,也有可能是一种新的治理机制。

#### (一)“常规工作常规做”:绩效考核推动水污染治理工作的限度

在浙江省,环境污染是快速工业化、城市化的伴生产物,但行政体制的常规考核并未有效激励地方政府积极治水。早在2008年9月,浙江省就通过了《浙江省跨行政区域河流交接断面水质监测和保护办法》(省政府令第252号),明确了“县级以上人民政府应当对本行政区域的水环境质量负责”(第四条)。次年,为“落实各级政府对辖区环境质量负责的法定职责”,浙江省以省政府办公厅文件的形式发布了《浙江省跨行政区域河流交接断面水质保护管理考核办法》(浙政办发〔2009〕91号),要求考核“设区市、设区市本级、县(市)行政区”(第六条),将考核结果“作为市、县(市)政府领导班子和领导干部综合评价、建设项目环境影响评价和水资源论证审批、安排生态环保财力转移支付资金的重要依据”(第八条)。然而,规范性文件的正式颁布和省政府考核办法的出台都未能有效推进地方层面的水污染治理工作:浙江省三类及以上水的比重甚至从2008年的70.7%下降到了2012年的64.3%;劣五类水的比重却从2008年的12.9%上升到了2012年的14.5%,2011年更达到了18.6%。<sup>④</sup>对地方政府来说,畜禽养殖、工业企业等的确会带来水污染,但它们既是经济发展的重要依托,也是大量居民的生计来源。地方政府若强行治水,不仅会影响区域经济发展,还很容易引发社会不稳定。水污染治理又有着典型的“九龙治水”特点,即除了环境部门有着法律赋予的监督责任,建设、水利、交通、农业等多个部门都与这项工作有关。地方政府既缺乏治水激励,又较难协调多部门工作,因而始终未能切实履行环境保护职能。

上级政府发布的绩效考核未能给地方政府提供积极治水的充分激励,这一事实反映了综合考核评价指标体系在纵向治理中有着较为明显的作用限度,也挑战了“依绩效提拔”的普遍观

① 曹正汉、薛斌锋、周杰《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证》,《社会学研究》2014年第3期。

② 折晓叶、陈婴婴《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》2011年第4期。

③ 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。

④ 作者根据《浙江省环境状况公报》(2008~2012)计算。

点。在县乡治理中,地方党政领导班子和领导干部每年都面临上级下达的各类考核,水污染治理只不过是综合考核评价中占比不高的一项,对地方政府考核排名的影响并不大。年度综合考核评价指标体系是针对地方党政领导班子的常规考核,它包含了量化的目标考核、领导评价、以及“一票否决”等多个方面,部分地区也把社会评价纳入了综合考核的组成部分。其中,目标考核针对的是与政府职能相对应的常规工作,其量化程度总体较高,内容则涵盖了经济发展、城市建设、民生保障、社会治理等各个方面。如浙江省某市区政府2015年面向所辖镇街发布的综合考核办法中,目标考核部分的经济、社会发展和共性发展指标有125项,个性指标则有28项到61项不等。<sup>①</sup>在该区的年度综合考评文件中,与水污染治理相关的工作被放在“目标考核”部分“社会发展目标”中的“城建城管”栏目,共有5分,占社会发展子项(共126分)的4%。考虑到社会发展在综合考评(100分)中有18分,水污染治理在地方政府综合考评中的实际占比约为千分之七。在综合考核分值构成复杂且高度分散的情况下,这一分值并不会显著影响当地政府的综合得分。

治水工作在综合考评中的占比较低,综合考评与地方党政领导的职务晋升也没有直接关联。自黎安友提出“功绩制”干部选拔任用制度的观点后,不少研究都试图探寻经济发展、公共服务、社会治理、环境保护乃至法治建设等与干部选拔任用的关系<sup>②</sup>。然而,组织部门干部认为,年度综合考核评价与干部选拔任用的关系较弱。“工作考核要转化为干部选拔任用的依据,有点难。……换届考核时,我们对整个班子可以有一个考核的分数,但我们选拔是要落实到人的。整个评价的结果如何落实到人?书记多少分,副书记多少分,这个如何落实到人?很难。每个人是分管一小块的工作。而且干部的分工也是在调整的。比如说我抓工业抓的很好,但可能前几个月是某个市长抓的,分工调整后是另一个人抓的。但这个要区分出来每个人多少分,搞不下去,落实不到各个人。只能作为参考。”<sup>③</sup>

另一名从事综合考核评价的地方干部则认为,考评结果不仅事实上与干部选拔任用只有间接关联,也不应该建立直接关联。“考评跟干部选拔任用不是直接关联,是间接关联。单位的考评结果排在后面,优秀的等次或比例就会降低。如果评为不满意单位,那么就没有优秀比例。……在领导换届过程中,省里面到XX来,第一件事情就是调用我们的考评结果。考评结果中一直连续排在后面的部门领导,基本上就是没有提拔。但干部的选拔任用因素很多,也不可能直接跟考评挂钩。……因为干部就会想要赶快出成果,弄虚作假、急功近利,各种手段就会出来。”<sup>④</sup>

相比政治锦标赛的理论观点,综合考核评价更应被视作政府常规工作的辅助工具。在实践中,上级政府并不会刻意构建所辖行政区域间的竞争机制,而是更加重视完成任务,允许下级政府及其部门在和上级沟通后提出“经自身努力可以达到的”目标。<sup>⑤</sup>在考核结果公布前,上级甚至还会主动缩小排名差异,形成弱激励排名现象。换言之,这些指标并不是上级政府下达给地方政府的“硬性任务”,而是上下级政府间交流、协商后提出的“工作目标”。这类考核的功能不在

① Z省H市X区2015年度镇(街道)综合考核评价实施意见。

② 参见姚洋、张牧扬《官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据》,《经济研究》2013年第1期;H. Li, and L. Zhou., “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 9, 2005.

③ 访谈记录201503A。

④ 访谈记录201503B。

⑤ Z省D县2010年各乡镇目标责任制考核指标。

于“控制”“竞优”,而是纵向政府间信息沟通的重要渠道。<sup>①</sup>相对应的,地方干部对于综合考核评价的指标往往表现为追求满意绩效,而非最优绩效。<sup>②</sup>

综合考核评价存在限度,并不意味着地方政府就毫无作为,而是指地方党委政府不大会以中心工作的方式去治理水污染。“常规工作常规做”,地方政府仍然会把综合考核评价中的工作分配给各职能部门,要求各部门积极推进。不过,正如我们已经指出的那样,受制于部门间职责不清等因素,常规工作机制难以有效解决水污染的治理问题。

## (二) 从常规工作到重点任务:发挥党委“总揽全局、协调各方”的领导作用

浙江省的水污染治理工作在2013年迎来了转机。当年2月,一名浙江本地企业家在微博发声,表示愿意出资20万请当地环保局长下河游泳<sup>③</sup>,这一举动很快发酵形成了“请环保局长下河游泳”的公共舆论热点。3月,环保组织“绿色浙江”抓住契机与浙江卫视合作发起了“寻找可游泳的河”大型新闻行动,引起了时任浙江省委书记夏宝龙的关注。6月,夏宝龙在给各市县书记的信中肯定了“寻找可游泳的河”对发现、治理水污染问题的积极意义,时任浙江省委常委、省长李强,以及宣传部长葛慧君也都以批示的形式肯定了这一电视节目。社会对于水污染的关注使治水问题再次进入了省委省政府的政策议程。水污染治理不仅呼应了十八大后中央关于“青山绿水就是金山银山”的新要求,也与浙江省经济领域的产业转型升级紧密相关,浙江省委省政府决定以重点任务的方式推进治水工作。

作为一项重点任务,“五水共治”的一个核心特点是明确了各级党委在治水工作中的领导责任。与2008年以省政府名义发布考核评价指标体系的做法不同,浙江省在2013年11月15日以省委省政府的名义联合印发了《关于全面实行“河长制”进一步加强水环境治理工作的意见》(浙委发[2013]36号),其中明确要求“各级党委、政府要把水环境治理摆到更加突出的位置”(第八条第二十三点)。同年11月28日,浙江省委十三届四次会议再次要求把“五水共治”作为浙江省“近期重点突破的改革项目”。作为党政系统的常规互动方式,浙江省在12月26日的省委经济工作会议上重申了“大力推进‘五水共治’”的要求。时任省长李强在2014年1月16日浙江省十二届人大二次会议上做《政府工作报告》时,亦表示要“坚定不移地开展‘五水共治’”,并把“五水共治”列为2014年省政府重点工作的第二项,确立了“五水共治”作为省委省政府重点任务的突出地位。直到2017年,“五水共治”也一直都是浙江省《政府工作报告》中确立的年度重点工作、实事工程。

在中国的党政体系中,党委的角色被界定为“总揽全局、协调各方”。这一方面突出了党委的领导地位,同时也表明党委提出的治理任务需要由“各方”(执行机构)加以落实。在常规工作中,政府的做法是把工作分解到各个职能部门。在重点任务的推进中,省委省政府同样需要把它确认为各职能部门的具体工作。浙江省委在与《关于全面实行“河长制”》同步印发的《浙江省“河长制”实施方案》中,就非常明确地规定了各职能部门的具体职责(第二部分“职责分工”第三条“省直有关部门职责”)。但与常规工作相比,重点任务更加重视建立专门协调机制,如浙江

① 左才《地方领导干部激励机制的运作与绩效》,《学海》2017年第3期。T. Heberer and A. Senz, “Streamlining Local Behavior through Communication, Incentives and Control: A Case Study of Local Environmental Policies in China”, *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 40, No. 3, 2011.

② 高翔《最优绩效、满意绩效与显著绩效:地方干部应对干部人事制度的行为策略》,《经济社会体制比较》2017年第3期。

③ 邵燕飞、谢盼盼《浙江一企业家悬赏20万请环保局长下河游泳》2013年2月17日, <http://www.chinanews.com/sh/2013/02-17/4570544.shtml> 2018年7月12日。



省在“五水共治”中就建立了跨部门、跨区域协调工作机制。一是建立省级层面的协调机制,包括浙江省“生态办”(河长制办公室)、“五水共治”工作领导小组等。这些跨部门协调机制一般由省政府主要领导担任办公室主任,旨在协调各职能部门工作,解决职责边界不清的问题,同时也可以更好筹集资金,把原本分散在各部门的资金集中用于水污染问题。浙江省“五水共治”工作领导小组的办公室主任就由原浙江省政府党组书记、省政府顾问王建满担任。二是建立跨行政区域的协调机制,突出表现为“河长制”。文件规定,“根据河道的性质分别确定省级、市级、县级、乡(镇)级河长”,如由省领导担任“全省跨设区市的6条水系干流河段”(第二部分“职责分工”第二条“河长的设置及职责”)。协调机制的设置方式表明重点任务的治理机制超越了政府科层组织的常规工作方式,但它并未破坏职能部门原有的分工模式,而是在行政区划或职能部门基础上建立了新的协调单位。这种建立协调机制推进某个工作的方式在中国的党政系统中非常多见<sup>①</sup>,也和运动式治理中“在国家治理资源贫乏的限制条件下,……集中有限资源去解决某个突出的问题”<sup>②</sup>,或是以非专业方式推动工作的做法表现出了一定的差异。省一级层面,重点任务更强调以分工为基础的协调,而不是破坏分工的集中。

### (三) 激励地方党委政府以重点任务为中心工作 “依任务提拔”的可信承诺

各级地方党委政府很快响应了省委省政府关于“五水共治”的要求,采用中心工作的方式推进清理河道和清洁农村行动。以金华市浦江县为例。在2013年前,当地有38万户籍人口、近一半劳动力从事水晶或水晶相关产业,最高峰时从事水晶加工的外来务工人员达到20万人、水晶业年产值超过一百亿元。因水晶产业是当地的第一富民产业,地方政府在2006、2011年两次整治水晶污染都宣告失败。2013年,浦江县委县政府开始抓水环境综合整治工作,要求“铁腕”治污。为了完成治水目标,浦江县委县政府打破了部门界限,采用部门联合执法的方式,“哪个部门处理快就叫哪个部门上,哪条法规最给力就用哪条法规套,哪种处罚手段见效快就用哪种手段来”<sup>③</sup>。同时,浦江县委县政府整合资源建设了总面积79万平方米、总投资20亿元的四大水晶集聚产业区,在三年内将2万2千余家水晶小作坊淘汰、整合为500多家企业,较好协调了治水过程中的利益关系。<sup>④</sup>截至2015年12月,浦江成功治理了22条劣五类支流,全县51条支流中有42条的水质优于三类水。<sup>⑤</sup>同期,浙江省其他地区的治水工作也取得了显著进展:全省11个设区市有6个设区市的跨行政区域交接断面水质检测中达到优秀,5个达到良好;67个设区市区和县(市)中,也只有6个地区未达到良好或优秀的水平。<sup>⑥</sup>2014~2016年,浙江省劣五类水比重从10.4%快速下降为2.7%,可作为饮用水来源的三类以上水比重则从63.8%上升为77.4%。<sup>⑦</sup>

地方党委政府会采用中心工作的方式落实上级党委下达重点任务,符合地方干部和研究者的实践观察,但省委省政府是如何调动地方党委政府积极性的呢?不少干部,乃至研究者都默

① 陈玲《中国高层领导小组的运作机制及其演化》,《中共的治理与适应:比较的视野》,中央编译出版社2015年。

② 唐皇凤《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究》,《开放时代》2009年第3期。

③ 黄黎明《敢叫山河换新颜:我县“五水共治”综述》,2014年9月10日, <http://pjnews.zjol.com.cn/pjnews/system/2014/09/10/018422334.shtml> 2018年7月10日。

④ 郑玉峰《浦江水晶产业明确四个未来发展方向》,2017年4月17日, <http://jinhua.zjol.com.cn/jinhua/system/2017/04/17/030043952.shtml> 2018年7月10日。

⑤ 奚金燕《江河复绿春满城:浙江浦江“五水共治”引城乡蜕变》,2016年4月21日, <http://www.chinanews.com/df/2016/04-21/7843249.shtml> 2018年7月10日。

⑥ 浙江省生态环境厅《关于2015年度全省跨行政区域河流交接断面水质保护管理考核结果的通报》,2016年5月17日, [http://www.zjepb.gov.cn/root14/xxgk/zfwj/zhf/201605/t20160517\\_431833.html](http://www.zjepb.gov.cn/root14/xxgk/zfwj/zhf/201605/t20160517_431833.html) 2018年7月10日。

⑦ 作者根据《浙江省环境状况公报》(2014~2016)计算。

认了上级党委的这种权威。如有干部表示,“花更多时间精力在上级党委政府关心的重点任务上,这不是很自然的事情吗?”<sup>①</sup>。练宏非常敏锐地指出了党委、政府和职能部门权威的三元差序格局,却没有进一步探究其权威来源,而是延续了运动式治理等关于克里斯玛权威等的假定。倘若党委的权威真的是无条件的,那么省委省政府的纵向治理就会容易得多,即只要以党委批示、发文就能解决地方治理中的一切难题。

浙江省委省政府显然并不充分信任这种“自然而然”的权威,而是致力于构建有效的纵向治理机制。提出“五水共治”后,浙江省委省政府明确把考核评价作为推动工作的重要工具,不仅把水污染治理的工作纳入了地方党政领导班子和领导干部的综合考核评价,还进一步建立了单独的考核评价指标体系与评价结果使用办法。从2014年开始,浙江省以《“五水共治”工作领导小组办公室文件》的名义制订了年度“五水共治”工作的考核评价指标体系及评分细则。与以往考核评价指标相比,这套考评体系更多采用了“目标责任制”的考核,即明确下达了应当达到省委规定的目标,如2017年考核中要求“对所有省、市、县控劣Ⅴ类断面进行整治,完成消劣的断面水质必须达到相关标准”(第一部分第一条)。同时,考核既评价结果——“每发现一起报结但仍属于不合格的水体扣0.2分”,也考核过程——“每个县(市、区)未执行1项制度扣0.2分”。为了能够充分掌握地方治水信息,浙江省在“五水共治”的考核中不仅有来自省治水办、环保厅、建设厅、水利厅、经信委、农业厅、商务厅等各职能部门的数据,也专门设置了30个督查组负责督查,安排了考核组组织年度考核现场检查,开通了接受公众投诉举报的渠道,并把这些结果都纳入了考核评价。需要特别注意的是,督查组的职责是检查各市县“组织领导、规划计划制定、机制建设、工作推进力度和成效”(指标体系第五部分“督查检查”),即专门考核各级地方党委政府在“五水共治”工作中“总揽全局、协调各方”领导作用的履行情况。

解决信息不对称问题有助于遏制地方干部的机会主义行为,而有效的纵向治理还要求省委省政府提供有效激励并建立可信承诺。与政府及其职能部门相比,党委在党政系统中的一大优势是组织人事权。20世纪80年代以来,程序化、标准化构成了干部选拔任用制度演变的核心特点,但由于党委仍然事实上掌握了初始提名权<sup>②</sup>,干部选拔任用过程中参与主体范围的扩展并未挑战党委在其中的主导作用。就标准而言,组织部门也会参考综合考核评价,但他们实际使用的却是“实绩分析”。实绩分析不等于“数字评人”,而是更加侧重“事评人”<sup>③</sup>。事评人接近人力资源管理中的关键事件分析法,即重视分析、评估候选人在特定岗位上应对关键事件时的表现。对于担任了主要领导职务的地方党政领导干部来说,重点任务恰恰构成了组织部门判断他们能力的关键事件。如地方干部指出“我们常说考察干部要‘人评人’和‘事评人’结合起来。干部能力强不强……工作做的怎么样,思维能力怎么样……就要一件一件事情印证。譬如说重大的工作,他作为主要领导能不能推进,他领导一个地方,经济能力、社会稳定能不能做好,经济能力可能体现在业务能力知识,社会稳定的能力体现了人际关系,对社会问题的理解能力。”<sup>④</sup>“实绩考核解决的问题是事评人,……我们确定了15项区委区政府的工作重点。包括五水共治、三改一拆、计划生育、维稳等。……涉及到三个正职,镇长,书记和人大主席,他们是负总责,不可能分工很细。……区委区政府希望看到各个乡镇都在全力推进这些工作。这个是实绩工作的目标。对于我们组织部来

① 访谈记录 201708A。

② 十八大后,动议被确认为干部选拔任用中的正式程序,进一步强化了党委在组织人事中的重要地位。

③ 访谈记录 201501B。

④ 访谈记录 201501A。

说,我们是要解决事评人的问题,至少表明这个人的能力或执行力是强的。”<sup>①</sup>

发布重点任务的党委是干部选拔任用中的关键主体,而重点任务本身又构成了组织部门评价地方党政主要领导工作能力标准,“依任务提拔”就成为了上级党委发布重点任务时能够提供的重要激励。大多数地方党政领导亦认同这一机制,从而使“依任务提拔”成为了一个可信承诺。在浙江省,许多地方党政领导干部指出,积极履行“五水共治”这一重点任务的干部中已有好几名得到了提拔任用,甚至引发了一些较为激进的治水方式。<sup>②</sup>他们常常提及原P县党委书记(正处级)的事例,即他在大刀阔斧推进“五水共治”后,很快被提拔为省会城市下属J市的市委书记,后更晋升为副省级城市市委常委、常务副市长(正厅级)。这种“依任务提拔”的判断在地方干部群体中并非孤例。2015年市县党政正职调查中,有逾八成干部(84%)认为重点任务对他们的职务晋升重要或非常重要,但只有不到一半的受访者(46%)认同了综合考核评价的重要性。2017年五省地方干部调查中,同样有81.9%的地方干部认可了“依任务提拔”的判断,而认同“依绩效提拔”的则只有53.8%。而且,这些相信上级党委“依任务提拔”这一承诺的地方干部,相比他们的同事更有可能“无条件执行上级下达的急难险重任务”。<sup>③</sup>综合案例、访谈和问卷,上级党委基于人事权构建的“依任务提拔”这一可信承诺,构成了地方党政领导干部优先落实重点任务的前提条件。

#### (四) 重点任务与常规工作: 有张力的共存关系

“常规工作常规做,重点任务重点干”。市县政府每年面向乡镇党政领导班子和职能部门发布的“年度工作目标任务表”和“年度实绩考核表”已经明确区分了“日常工作”“中心工作”。<sup>④</sup>日常工作对应的是建立在部门职能基础上的综合考核评价,中心工作则是“根据上级党委政府重大部署提出的考核目标”,即直接来源于上级党委下达的重点任务。在县乡层面,地方党委政府既需要落实省委省政府下达的重点任务,也需要完成政府的常规工作。重点任务的实施并未“叫停”或“取代”政府常规科层组织的运作,而是与常规工作共同存在于党政系统内部。

重点任务与常规工作得以并存的可能原因是地方党政领导干部与普通干部之间已经出现了职责分工上的差异。如前所述,在以重点任务为载体的纵向治理机制中,党委发挥的是领导作用,即围绕重点任务的推进协调各部门工作、整合各方面资源。各职能部门则既要完成那些纳入综合考核评价指标体系的常规职能,也要承接本级党委分配下来的、与本部门职能相关的具体任务。这一现象也呼应了地方干部群体中的“官”“吏”职业生涯路径分化现象。<sup>⑤</sup>对于地方党政领导干部来说,他们跨地区调动的可能性更大,可以视作在市县层面短期任职的“官”;而普通干部则大多是固守一方的“吏”,他们与地方政府科层组织关系更为密切。“官”的任务是上下贯通、运筹帷幄,调配资源满足各方需求;“吏”的责任是尽忠职守、照章办事,兢兢业业保证所在组织能够持续正常运行。职业生涯路径、工作内容性质的双重差异,使党政领导和普通干部对于重点任务、综合考核评价在自身职业生涯发展中的重要性程度有了不同判断。在2017年五省份地

① 访谈记录 201501B。

② Gao, Xiang & Jessica Teets, “Civil Society Organizations in China: Navigating the Local Government for More Inclusive Environmental Governance”, *China Information*, 18 March 2020, <http://doi.org/10.1177/0920203x20908118>.

③ 采用偏相关分析,控制了年龄、性别、受教育程度、职务级别、所在地区等因素后,地方干部对于“依任务提拔”的认知与他们“无条件执行急难险重任务”的判断呈现显著正相关,相关系数为 0.127,显著性水平(双侧)为 0.029。

④ Z省D县2010年度各主要职能部门目标责任制考核指标。

⑤ Gao, Xiang, “Promotion Prospects and Career Paths of Local Party-Government leaders in China”, *Journal of Chinese Governance*, Vol. 2, No. 2 2017.

方干部调查中,副科级以上党政领导干部高度认同“依任务提拔”,但明显不认同“依绩效提拔”。普通干部则同时认可了“依绩效提拔”“依任务提拔”两种判断。<sup>①</sup>

表1 地方党政领导与普通干部对于职务晋升影响因素的主观认知

	重点任务			综合考核评价		
	均值	N	Sig.	均值	N	Sig.
普通干部(副科以下)	3.89	119	0.386	3.52	119	0.003
地方党政领导(副科及以上)	3.98	261		3.15	261	

数据来源:综合2015、2017年地方干部问卷调查。

重点任务可以与常规工作并存于地方党政系统,并不意味着它们之间就没有张力。两者张力的来源,在于它们依托的是同一个政府科层组织的执行机构。无论是个人还是科层制组织的职能部门,他们能够支配的时间、资源始终有限。倘若重点任务的数量过多,地方政府科层组织的常规工作势必会受到影响。近年来,一些地区的党委政府不断下达各类重点任务,结果导致基层干部压力过大,甚至出现了基层疲惫<sup>②</sup>的情形。这一现象值得引起重视。

#### 四、结论与讨论

在分权体制下,省以下地方党委政府形成了一种以重点任务为载体的纵向治理机制。其中,上级党委政府通过发布重点任务来调动地方党委政府的积极性,以处理那些地方政府常规工作机制难以解决的治理难题。地方党委政府则以重点任务为中心工作,通过发挥自身在地方党政系统中的议事协调、资源整合职能,在相对较短时间内推进重点任务的落实。这一纵向治理机制与形态相近的运动式治理存在着实质性的差异。就权威来源而言,运动式治理以上级党委政府的克里斯玛权威为基础,重点任务的权威基础则来源于上级党委的组织人事权。在实践中,上级党委需要基于组织人事权建立“依任务提拔”的可信承诺,并建立监督地方政府治理绩效的督查机制,才能巩固发布重点任务的权威基础,遏制地方干部的机会主义行为,使地方政府形成以重点任务为中心工作的行为模式。就运作逻辑来看,运动式治理的一个突出特征是非专业化,而在基于重点任务的纵向治理中,上级党委的介入旨在协调各职能部门工作,它淡化了各部门的职责边界,但并不必然破坏政府的部门分工模式。重点任务的治理机制与科层制是有张力的共存关系。在地方治理中,重点任务业已成为与科层制并行的常规治理机制,这显然不同于以非常规化、非制度化为特征的运动式治理。当然,部分县乡政府在落实上级下达的重点任务时,也仍然可能会采用运动式治理的方式予以落实。但这一县乡层面的治理方式需要与省与设区市、县之间的纵向治理区分开来。

以重点任务为中心的纵向治理机制有助于我们更好地理解党委在中国国家治理中的领导作用。长期以来,有关中国国家治理逻辑的讨论大多抽象描述党委的角色,即指出党委的领导角

① 在控制年龄、性别、民族、所在地区、学历水平和政治面貌等因素后,偏相关分析同样显示受访者是否担任领导职务与他们对重点任务在职务晋升中重要性程度评价的相关系数为0.075,显著性双侧为0.195,而与对综合考核评价在职务晋升中重要性程度评价的相关系数为-0.129,显著性双侧为0.026。

② 王恩学《“基层疲惫”:十九大后亟需重视的问题》,2017年12月8日, <http://www.ftchinese.com/story/001075391?full=y?ccode&archive> 2018年7月12日。

色、承认党委的实质权威,却鲜少描述这种领导角色的实现方式,以及实质权威的组织保障。然而,不理解党的领导作用及其权威来源,我们也就无法真正理解中国的国家治理体系。浙江省“五水共治”的案例研究表明,党委的领导作用突出体现为对行政体制的补充,即在行政体制本身未能提供上下级政府间有效互动途径的情况下,党委通过发布重点任务的方式协调纵向的上下级政府间关系,以及横向的部门间、区域间关系。这一作用的发挥,高度依赖于党委基于组织人事权建立的“依任务提拔”可信承诺。这一机制正体现了中国国家治理中党政系统的重要特征,即党委通过发挥“总揽全局、协调各方”的领导作用来解决分权的行政体制较难实现的控制问题。

需要指出的是,上级党委基于重点任务的纵向治理机制既是有条件的,也是有限度的。如上所述,党委发布重点任务的权威基础是依托组织人事权建立的“依任务提拔”可信承诺,并能够建立较为系统、完善的信息搜集机制来准确评估地方党委政府执行重点任务的情况。也正因此,若在保证重点任务在纵向治理中富有成效,上级党委政府就不能发布过多的重点任务。重点任务数量过多会导致任何一个具体任务都难以实质性影响地方干部的实绩分析结果,使得“依任务提拔”不再是地方干部普遍认同的可信承诺。而且,重点任务不仅会占用地方政府科层组织的人力、物力和财力,上级党委政府同样需要为围绕重点任务执行情况的信息搜集机制花费大量的人力、物力和财力。在真实世界,资源稀缺是普遍现象。重点任务的数量过多,上级党委政府同样会捉襟见肘,也就很难准确了解地方党委政府推进重点任务的实际情况,以重点任务为载体的纵向治理也会由于信息不对称而宣告失败。上级党委政府需要慎用重点任务这一治理机制。

上级党委政府基于重点任务的纵向治理也存在不少变数。前文已经指出,上级党委政府以重点任务实施纵向治理的前提是“依任务提拔”的可信承诺。不过,一个有效的委托-代理关系不仅要求解决可信承诺和信息不对称的问题,同时也要求激励有效。然而,已有不少研究表明,市县层面的地方党政领导干部并不都有强烈的晋升激励。受制于年龄约束和任职地点的双重制约,有将近一半的市县党政正职都只有非常微弱的晋升预期,意味着他们更有可能寻求一种“地方化”的职业生涯路径,而不全是目光向上的晋升道路。地方党政领导干部生涯激励的变化,显然会影响他们对是否应当执行重点任务、如何执行重点任务的判断。

特别需要说明的是,以重点任务为载体的纵向治理是当前时期省以下地方治理的重要形态,并不必然意味着压力型体制、运动式治理等其他形态的治理机制业已消失。浙江省治理水污染的单案例研究呈现了以重点任务为中心的纵向治理机制,五省份的问卷调查则进一步确认了这一机制并非浙江省的特有现象,而是较为广泛地存在于省以下的治理中。不过,正如本文开头所述,治理机制需要与制度环境相匹配。如果不同区域所处的制度环境有差异,上级政府可以实际采用的有效治理机制也会因此发生变化。多年来,我们在浙江、广东、福建、江苏、四川、陕西和山东等地区的实证调研中也注意到了各地区地方治理的多种可能性,研究者的任务则是从这些多样的、复杂的治理实践中鉴别不同的理想类型(概念),发现新的治理模式并判断中国纵向治理的可能发展方向。在这一意义上,我们更应该把基于重点任务的纵向治理视作中国纵向政府间治理的一种形态,但并不必然是唯一的形态。

作者:高翔、蔡尔津,浙江大学公共管理学院、国家制度研究院(浙江省杭州市 310058)

(责任编辑:刘杰)

cision-making subjects , idling decision-making procedures , converting decision-making form and setting up self-determination exception responsibility. From the perspective of residual rights of control , the reasons are that the internal contradictions of three dimensions are becoming more and more intense: incentive mechanism and target substitution , assessment control and task conflict , and responsibility isomorphism and layered increase. Controlling the residual rights of control is the basic idea to govern the local officials' avoidance of decision-making liability , including three aspects: accurately defining the boundary of residual rights of control , perfecting decision-making procedures and standardizing decision-making liability.

**Key words:** residual rights of control; avoidance of decision-making liability; governance

#### **Institutions Deviation: A Theoretical Explanation Based on the Relationship between Procedural Justice and Substantive Justice ..... Qiu Yun , Ma Baobin( 38)**

**Abstract** “Institutions deviation” in essence is a political phenomenon that conflicts with procedural justice and substantive justice , specifically refers to the phenomenon that occurs in the process of institutions operation , which is contrary to , conflicts with , and deviates from the goals set by the institutions , the basic functions of the institutions and the core value of the institutions. “Institutions deviation” is a common political phenomenon in the “life world”. By restoring the realistic environment and scene of Institutions deviation , and gradually analyzing the factors of its presentation , existence and occurrence in the institutions structure system , we can deeply clarify the external forms and internal causes in the process of its occurrence , development and change , explain and clarify the deep meaning of the phenomenon of institutions deviation , so as to provide reference for preventing institutions deviation and adjusting Systematic procedure. In the critical period of promoting the modernization of national governance system and governance capacity , the phenomenon of institutions deviation needs to be paid attention to and reflected by the institutions executors and reformers , so as to prevent the abuse of negative factors and make the good institutions go to the opposite side.

**Key words:** political phenomenon; institutions deviation; procedural justice; substantive justice; national governance

#### **Normalization of Political Supervision: The Optimization and Countermeasures of Anti-corruption Strategy ..... Jiang Laiyong( 50)**

**Abstract:** Political supervision is an important political concept put forward and emphasized by the CPC Central Committee after the 19th National Congress. Promoting the normalization of political supervision is the new deployment and requirement of the CPC Central Committee to strengthen political supervision. The political nature of anti-corruption , the political functions of anti-corruption institutions and the political advantages of China's anti-corruption determine the inevitability of the upgrading of anti-corruption strategy to political supervision. However , the normalization of political supervision is faced with many difficulties , such as outdated means and methods , lack of high-quality talents , heavy supervision tasks , and more worries of cadres about political supervision. In order to promote the normalization of political supervision , organizational loyalty is needed to ensure the direction of political supervision , to define the boundaries of political supervision to overcome its deviation , to innovate ways and methods to enhance the effectiveness of political supervision and Political supervision should be integrated into specific business to improve operability.

**Key words:** political construction; political supervision; normalization; anti-corruption

#### **Take the Assigned Tasks as Top Priorities: A Study on Intergovernmental Relations in China ..... Gao Xiang , Cai Erjin( 59)**

**Abstract:** This article argues that local party-government utilize tasks to management inter-governmental relations at the sub-national level in China. In this mechanism , the higher-level party committee proposes tasks to deal with tough problems that cannot be solved by the bureaucratic system. Local

## Contents , Abstracts and Keywords

party committees then take the assigned tasks as work priorities and are responsible for cross-border collaboration and resource allocation. Based on an in-depth case study on water governance in Zhejiang , this article demonstrates that the vertical governance mechanism based on assigned tasks is different from the mobilization system. For one thing , the centralized personnel power empowers party committees the stable authority to propose and implement the tasks. Based on the personnel power , the upper-level party committee established a credible committee of “task-based promotion” , which provides local party committee with the incentive to prioritize the assigned tasks. On the other hand , this mechanism based on assigned tasks is institutionalized and coexist with the Weberian bureaucratic system. These findings enrich our understanding of the role of the party committee in intergovernmental relations at the subnational level and contribute to the scholarly work on China’s party-government organization.

**Key words:** party committee; local government; vertical governance; key tasks; personnel power

### **The Reforms to Streamline Administration , Delegate Powers and Improve Regulation and Services from the Perspective of National Governance Modernization: Dynamic Mechanism , Operation Logic and Future Prospect ..... Chen Shuisheng( 72)**

**Abstract:** The Reforms to streamline administration , delegate powers and improve regulations and services is not only the continuation and deepening of the reform of government institutions as well as the transformation of government functions since the reform and opening up , but also the innovation and practice of the overall reform plan of building a modern government from the perspective of national governance modernization. Focusing on the ideas of why to change , how well is the change and how to change , this paper systematically examines the dynamic mechanism , operation logic and development path of the reform. It finds that the reform is deeply driven by the modernization of the national governance system and governance capacity as the top driving force , the adjustment of government powers and the scientific transformation of government functions as the internal driving force , adaption to the development of market economy and the needs of the people for a better life as an external driving force. The reform process embodies several operational logics , such as the adjustment logic to adjust the boundary between governments’ powers and responsibility , the collaborative logic of system integration and overall governance , the development logic of the trinity of the reforms to streamline administration , delegate powers and improve regulations and services , and the co-evolution logic of technological innovation and institutional reform. The reforms to streamline administration , delegate powers and improve regulations and services should adhere to the reform orientation of macro strategy , overall concept and systematic thinking , focus on the modernization of government powers and functions in the reform and follow the reform path from central top-level design to local initiative , and then to national standard , to achieve the reform goal of meeting the needs of the people for a better life in the new era.

**Key words:** the reforms to streamline administration; dynamic mechanism; operation logic; reform path.

### **Four-dimensional Analysis Framework of Action Logic of Governance Body , and Research on the Action Logic’s Evolution and Trend of Township Government in the Rural Governance ..... Li Qi , Li Songyu( 82)**

**Abstract:** Existing governance theories propose various governance models , and still have not solved a fundamental problem—the logic of the actions of the governance subject , which is the mechanism or source of the action. That is the reason why the existing governance theory cannot effectively explain the actions of the main body in the real governance , and cannot really solve the real problems. A multi-disciplinary study of subject action logic can be sorted into two sets of opposing action logics , namely individual logic and system logic , and general logic and situational logic. Each of these four logics has its own rationality and limitations. In this regard , Anthony Giddens , Pierre Bourdieu and others have made efforts to bridge each other’s confrontation , but there are problems with their argument basis. Based on Marxist theory , this paper proposes a four-dimensional analysis framework for the