

“部门代表性竞争”： 对公共服务供给碎片化的一种解释^{*}

何艳玲 钱 蕾

[摘 要] 与各国政府共同面临的公共服务低效供给相比,中国公共服务供给呈现出更多分割、隔离和繁琐特征,并形成比较严重的碎片化现状。已有研究将公共服务供给碎片化归因于部门利益,但对于部门利益的内涵、形成机制和运行过程鲜有回答。基于总体性体制下的部门竞争模型发现,部门利益的内核是部门对上级政府的代表性竞争,这表现为代表性实现、代表性维持和代表性保护三个维度,这一过程最终外化为公共服务碎片化结果。

[关键词] 公共服务供给;碎片化;部门;代表性竞争

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2018) 10-0090-08

一、公共服务低效供给与坏的公共服务体验

20 世纪 70 年代以来,由于公共服务低效供给所导致的坏公共服务体验成为各国共同面临的问题。发达国家和发展中国家都遭遇了公共服务挑战,20 世纪 90 年代被称为“公共服务更新的十年”(decade of public service renewal)。由于公共服务供给动机不足、伦理价值不一,政府遭遇公众信任骤减危机,美国开始了长达数十年以公共服务伦理重建、公共服务动力探索、行政机构改革为内容的公共服务改革。^[1]1994 年南非转型后,面临过时的管理实践、腐败和资源的管理不善,也开始了公共服务改革;^[2]1999 年英国出台《现代化政府》白皮书,将“整体性的公共服务供给”作为政策目标;2001 年,新西兰开始持续关注公共服务供给问题,并卓有成效。

在各国开展公共服务改革的同时,研究者也开始总结造成公共服务低效供给的原因,并将其归结为:

其一,行政机构激励不当导致公共服务动机不足。20 世纪 70 年代以来部分国家开始通过公共服务改革提升政府信任度,并将公共服务供给问题归因为行政机构激励不当导致的公共服务供给动机不足。^[3]公共服务动机理论聚焦于个人与组织关系,其运作机制是通过个人表现影响组织的工作表现,^[4]认为公共人员

的服务动机是促进服务高效供给的重要因素。在此基础上,各国开始了以薪酬改革、人力资源管理制度改革等为内容的行政机构改革,通过加大行政机构的激励促进公共服务提供。^[5]

其二,科层组织“训练性无能”(trained incapacity)导致公共服务回应性弱化。一方面,“科层组织的程序化规则导致其习惯例行公事,一旦偶然事件发生,既定条件改变,习惯于固定规则的行政人员便会反应迟钝,即‘训练性无能’”。^[6]另一方面,科层组织无法避免的、高度理性但却具压制性的原则使科层体系成为铁笼子,^[7]导致科层体系本身调适缓慢。科层体系基于对秩序的渴望,会继续将科层关系理性和结构化,这些结构最终成为组织控制不可动摇的目标。这种循环导致组织行为被科层的理性化过程所吸纳,并越来越被它束缚,科层体系调适变得极为困难,对社会的回应性也日趋弱化。

其三,科层体系的“管理悖论”与碎片化治理。科层体系的专业分工原则要求在行政管理中按照业务分类,对各种具体工作进行分工,^[8]并通过技术效率的提高实现组织效率的提高。但科层体系的专业分工也会产生“管理悖论”,^[9]即分工太细或过分专业化导致组织发展走向反面,出现职能交叉、机构重叠、重复劳动、

^{*} 基金项目:教育部基地重大项目“政府改革与建设:能力、法治与监督”(编号:16JJD630010);国家社科基金重大招标项目“我国城市社区建设的方向与重点研究:基于治理的视角”(编号:15ZDA046)

作者:何艳玲,中山大学公共管理研究中心教授;钱蕾,中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生,广州 510275

效率不高等现象。20 世纪末“新公共管理”理论将私有制竞争引入科层体系,加剧了政客控制、专业垄断倾向的碎片化治理(fragmented governance),^[10]进一步导致公共服务低效供给。

公共服务低效供给在中国亦是普遍现象。从曾经的“门难进、脸难看、话难听、事难办”到目前仍然普遍的“项目立项要盖 100 多个印章”乃至到引发众怒的“如何证明我妈是我妈”,都形象地反映了中国公共服务过程的复杂性及其带来的坏体验。不少研究都以“公共服务供给碎片化”^[11]来特指中国公共服务的低效供给现象,这种碎片化被归结为:其一,分割。是指同一类服务被分成不同板块分散在不同职能部门(后文也称为“部门”)。这意味着服务对象通常需要到多个部门才能办理完一项服务,这被称之为多头供给。其二,隔离。是指相同或相似材料需要重复提交。不同部门有一套自己的材料提交形式,并且不同部门之间的材料表格互不认可。其三,繁琐。是指不同证明材料互为前置条件导致服务无法办理。部门习惯将其他部门的许可决定作为本部门许可的前置条件,导致各部门都将服务对象推向下一个环节的部门。^[12]为了获得一项服务,服务对象必须开出很多项证明,并经常因为前置证明无法开出而无法获得公共服务。

对公共服务供给碎片化的解释涵盖两个维度:第一,基于部门主义的解释。在部门界定问题、制定政策和执行政策的过程中,局限于部门视角,缺乏整体意志,导致“部门主义”、“本位主义”等。^[13]部门主义的直接表现是“地盘战”(tarf war)。“每个部门都在各自的地盘上制定自己的政策议程,并试图以最有效的方式运用自己的资源,达到自己设定的政策目标”,^[14]结果是部门之间的对立与冲突。^[15]第二,基于部门协调失灵的解释。当前公共服务需求动态化、多元化和棘手问题等特征决定了公共服务的复杂性,^[16]“很多项目都会要求不同功能系统、不同层级、同一层级不同部门的人主动合作”。^[17]但中国的问题在于部门协调失灵,包括部门之间沟通无效、协调效率低;^[18]“即使存在单一部门无法解决的问题,部门之间也不愿意协作解决,而是选择不作为”。^[19]地方官员合作困难的根源并不主要在于地方官员的财税激励及他们所处的经济竞争的性质,而是在于嵌入在经济竞争当中的政治晋升博弈的性质。^[20]

以上研究解释了公共服务供给碎片化的成因,其共同点都在于对部门利益的强调。但关键在于,首先,如果部门利益是部门主义(包括部门协调失灵)的核心,那么到底什么是部门利益?也即,部门到底所图何为以至于会不断阻隔公共服务供给。其次,这种部门利益是如何形成的?

显然,部门主义本身也是作为一种结果的中间机制,而不是底层的解释机制。因此,我们还需要继续追

问两个重要问题:部门利益是如何形成的?部门利益如何促成了部门主义并最终造成公共服务供给碎片化?基于对这一问题的关注,我们对 A 市社会保障服务部门及其服务提供过程进行了跟踪调研,获得了大量经验材料。综合已有研究和田野调查,我们将根据“总体性体制的部门竞争”框架分析部门利益的形成,并解释因此而导致的部门主义以及作为一种表象的公共服务供给碎片化。

二、总体性体制的部门竞争:一个分析框架

“每个社会的宏观管理安排与其特定的文化、制度和权力分配特征相联系,并且根植于此”。^[21]我们的分析源自于对总体性体制特征的观察。公共服务供给作为政府的主要职能,主要通过行政体系来实现。中国行政体系植根于特定的总体性体制中,其运行机制被这种总体性体制形塑,并呈现出不同于传统科层体系的运行逻辑。

(一)总体性体制的特征

总体性体制的核心是“中央政府(广义上)对广大国土的统辖权,体现在中央政府自上而下推行其政策指令意图、在资源和人事安排上统辖各地的权力”。^[22]中国“议行合一”的政权组织原则决定“一经人民大会授权,政府就可集中行使一切权力”,^[23]因此,总体性体制的核心是政治体制和行政体制合一。由于特定的制度安排,行政体制的组织基础——部门——同时也是政治体制运行的组织基础,而在实际运行过程中,政治动员机制往往比行政组织规则占据更为主导的位置,所以总体性体制呈现出“政治体制为实,行政体制为体”的特征。我们将总体性体制理解为中国国家治理的一种制度逻辑,其具有两个方面的特征:权力向上集中,风险向下转移。

权力向上集中。资源配置和人事任命的权力向上集中,并表现为阶梯化配置。在资源配置上,中央政府掌握与地区、部门发展相关的审批权力资源、财政资源和编制资源,并通过三定方案、财政转移支付和项目制等方式逐级委托给地方政府及其部门。在人事任命上,总体性体制通过上下分治的制度设计,将“治官权”,即“选拔官员的权力,以及监督、考核和奖惩官员的权力”保留在中央。资源配置和人事任命权力的向上集中,使得中央政府对组织发展和个人晋升能够完整地控制;阶梯化的逐级委托制度,强化了各级政府的等级权威。

风险向下转移。中央政府通过上下分治的治理体制将执政风险分散到地方政府,并且行政层级越低,风险越大。总体性体制内,中央政府面临的首要问题是降低执政风险,确保政权稳定,因此,需要通过选拔和监督地方官进行执政,分散执政风险。^[24]这种上下分治的治理体制将由政府治理民众所产生的政治风险转移到地方政府,并且呈现出行政层级越低,风险越大的特征。

(二) 总体性体制的部门运作模式

锦标赛竞争。自改革开放以来,中国推行以经济增长为基础的晋升锦标赛,省级官员的升迁概率与省区 GDP 的增长率呈显著的正相关关系。^[25]加之锦标赛模式在中国各级地方政府的放大机制,实际上每一级政府都处于增长竞争格局,每个官员的仕途升迁都与本地经济增长挂钩。因此,总体性体制下的部门运作首先表现出行政绩效与政治绩效合一的锦标赛竞争模式。这一模式具有三个特征:晋升的政治绩效来源于行政过程中的行政绩效;相对竞争而非绝对竞争,胜出的标准是竞争者之间的排序而非差距,促使参与人只关心自己与竞争者的相对位序;^[26]淘汰制竞争,^[27]给定有限数目的人可以获得晋升,一个人获得晋升将直接降低另一人晋升的机会,参与人面临的是一个零和博弈。政治锦标赛导致官员之间的高度竞争成为部门常态。

考核惟上机制。权力向上集中促成了部门运作的考核惟上机制。考核惟上机制,是指各级部门以上级政府目标作为自身目标,以完成上级政府命令作为最重要的工作标准,其机构设置、工作方式和系统设计等都首要考虑和上级政府对接、沟通的方便性。以机构设置为例,各级政府呈现出“职责同构”^[28]的特点,其中一个原因就是通过与上级政府相同或相似的部门设置,更直接地承接上级政府的资源,完成上级政府的工作任务。考核惟上机制导致上级政府对于部门的垂直监督较强,来自水平方向的监督和制约则有限。直接承受政策后果的民众无法影响官员,也就无法保证官员对民众的多样化偏好做出足够和有效反应。

行政部门承担政治风险。风险向下转移的直接结果是行政部门承担政治风险,导致政治风险的行政化和个人化。通过风险转移机制,冲突发生的场所转移到下一层级政府特别是基层政府以及其他执行行政任务的具体部门,政治需求(比如稳定)转变成部门任务。因此,风险向下转移的过程,也是政治风险转化为行政风险的过程。

三、部门代表性竞争:代表性实现、维持和保护

代议制官僚理论认为,官僚机构将产生反映所有群体利益和需求的政策结果和产出,^[29]其基本命题是,“如果官僚的价值与公众所持价值相似,那么官僚作出的决定一般会对公众的愿望作出反应”,^[30]最大化其价值,产生对最广泛公众有益的政策,这一理论弱化了行政行为为外部的政治控制。^[31]但事实上,官僚的价值感知与公众需求未必相似。“政府为了获得政策支持,吸引社会各个群体加入政府,去传递和经营政策”。^[32]即使如此,一些官僚仍会感知并接受代表组织中少数群体利益的角色,抵制组织中的其他社会群体,尽管这些官僚很多并不属于少数群体。^[33]这种代议制官僚甚至会导致官僚往往代表社会中的统治阶级。^[34]总

体性体制权力向上集中、风险向下转移的体制特征,决定了上级政府作为政策支持的来源,上级政府具有决定政策实施的权力、掌握政策实施的资源,从这个层面而言,行政官员被视为在竞争政治力量过程中分配资源的关键角色,行政决定即是政治决定。^[35]因此,总体性体制下的部门竞争围绕着部门对于上级政府“代表性”进行,即部门代表性竞争。

如何争取上级政府的“代表性”?首要的是了解上级政府关注什么。改革以来,以经济发展为核心的绩效合法性成为中国国家合法性的基础,而中央则通过不断提高执政绩效减少执政压力。^[36]另一方面,经济发展过程中,征地拆迁或者容易产生管理疏漏或其他责任问题的公共服务领域成为政府与民众冲突高发领域,^[37]降低执政风险,确保政治制度的稳定,是中央政府面临的另一个关键问题。^[38]因此,部门代表性竞争围绕可持续创造绩效和避免冲突这两个方面发生,具体表现为代表性实现、代表性维持和代表性保护三个维度,并形成总体性体制的部门竞争模型(见图1)。

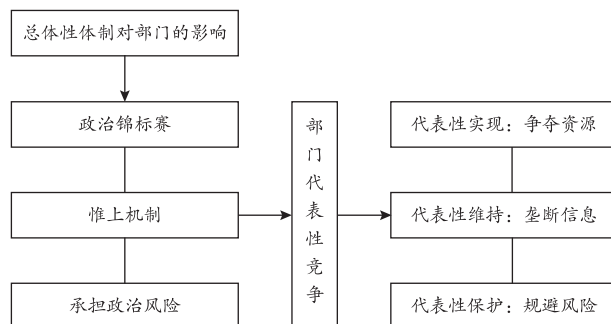


图1 总体性体制的部门代表性竞争模型

第一,代表性实现:争夺行政审批权及财政和编制资源。代表性实现是部门代表性竞争的起点,其方式在于绩效创造,并且是优于同类竞争者的绩效创造,因为锦标赛机制是一种相对竞争。

在部门体系内部,任何稀缺但与绩效创造有关的资源都会成为部门竞争要素,^[39]权力则是首要竞争要素。组织中通常存在两种权威:正式权威和实质权威。^[40]正式权威是指决定的权利,因此具有资源分配、审批性质的权力成为部门争夺的重要资源。实质权威是指对于决定的有效控制。影响部门与被管理对象的部门权限范围和有效性^[41]都属于实质权威范畴。

其次,赋予部门职能的权力同时还会附带财政资源和编制资源。公共选择理论认为,官僚们关注官位的特权、公共声誉、权利和管制,这些与官僚的预算规模大小呈正比,所以官僚们的目标是追求预算规模的最大化。^[42]“可动用的资金不仅是一笔经济资源,同样意味着政治影响力,在地方政治层面,掌握资金流的部门拥有更大的政治影响力和话语权,成为地方政府主要领导器重的对象”。^[43]

最后,部门严格的编制管理,使编制成为中国特有

的稀缺资源。固定且严格的编制管理导致编制无法通过增加供给来满足部门需求。更重要的是,根据编制管理制度,部门编制数量越多,相应的领导职位数量也越多,因此编制可以为部门带来更大的晋升空间,而对编制的竞争也成为中国部门竞争的特有现象。

第二,代表性维持:垄断信息。“出于经济或政治竞争中对有价值信息的保护,科层制避免关于技术的公共讨论,形成科层秘密(bureaucratic secrecy)”。^[44]相比权力、财政和编制资源,信息资源不具备排他性,但具有专业性和参考价值,往往需要通过部门的专业化工作建立,^[45]而非直接配置。信息作为一种专业要素在部门的代表性竞争中发挥两种作用。首先,垄断性信息是保证部门原有职能不被剥夺的重要工具;其次,在职能转变过程中,由于公共事务越来越具有综合性,部门已掌握的信息往往能够促进新职能的获得,进而影响权力、财政和编制资源的配置。随着大数据时代的到来,信息资源的重要性将日益增长,部门对于信息的竞争甚至会超越“专业信息”的竞争,扩大到所有作为大数据分析的信息。

第三,代表性保护:规避风险。安全是官员的自利动机之一。^[46]“责任规避是理解公务员行为的核心,也是其他激励的前提”,谋求责任最小化才是官员的行为特征。^[47]“责”既包括政府官员所承担的直接责任以及由于其特殊位置所承受的潜在损失(例如受到指责等)。^[48]总体性体制下,政治秩序的“稳定”需求使科层组织成为“低度风险承担体系”,^[49]因此,总体性体制的风险转移机制与官员个体的责任规避动机天然矛盾,更重要的是,相对行政风险而言,政治风险更为不确定,因此,部门绩效评价指标也从“产出最大化”变成“出事最小化”,通过将政治风险转变为行政风险的方式,在行政过程中进行规避。主要表现为两种方式:对于法律规章范围明确规定执行的工作,直接与民众接触的部门设计出一整套复杂流程,将可能发生的风险都设计于流程中,然后通过审查、证明等材料进行责任规避;对于法律规章范围明确规定之外的工作,部门通常选择消极应对。其结果是,风险规避贯穿于行政过程的每一个环节,加剧了官僚制本身存在的繁文缛节,并且由民众承担繁琐程序的后果。

四、部门代表性竞争与公共服务供给碎片化

总体性体制下部门的代表性竞争,形成了以争夺资源、垄断信息和规避风险为内容的竞争,而竞争的结果则形成了以多头供给、部门壁垒和流程复杂为特征的行政体系。在机构设置上表现出“机构重叠、职责交叉、权责脱节”的问题,在公共服务供给上则体现为分割、隔离和繁琐三个特征,也即公共服务供给碎片化(见图2)。

(一)代表性竞争、资源争夺与多头供给

按照上述模型,部门绩效取决于部门占有的资源,上级政府对于稀缺资源的单向配置,导致各部门展开

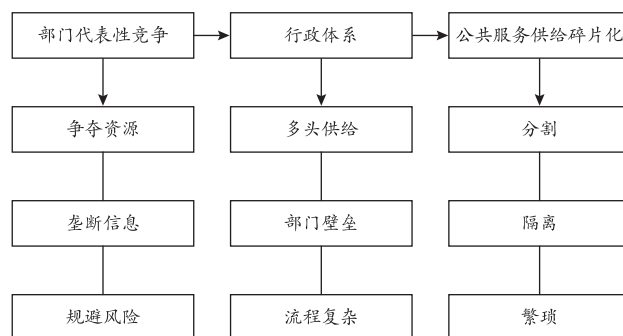


图2 部门代表性竞争与公共服务供给碎片化

对资源的争夺。由于机构职能设定方案较为宏观,没有明确、具体的权责规定,加之部门职能边界模糊这一长久存在的问题,使得部门竞争相同相似的资源具有了组织基础。具体表现为一类事项由多个部门分管。

在公共服务供给过程中,一类公共服务事项,特别是带有审批性质和资源分配功能的公共服务事项,往往作为稀缺资源被众多部门分割,形成了公共服务的多头供给。就社会保障服务而言,人力资源与社会保障部门负责城镇和农村社会保险事务的管理、运营、监管;民政部门负责社会救济、社会福利和优抚安置的管理运行;卫生部门管理农村合作医疗;住房和城乡建设部门管理住房公积金和保障性住房;人社部、保监会、证监会、银监会按照各自的管辖范围共同管理企业年金。其他机构,诸如人事部、财政部、发改委、卫生部、审计署等也有相关职能(见表1)。

表1 社会保障事务及其多头管理部门

社会保障事务	管理部门
社会保险体系	人力资源与社会保障部门
企业年金	人社部、保监会、证监会、银监会
社会救济、社会福利和优抚安置体系	民政部门
住房公积金和保障性住房体系	住房和城乡建设部门
农村合作医疗体系	卫生部
人事部、财政部、发改委、审计署等其他职能	

公共服务的多头供给导致三个结果:一是服务对象的过度精细化和服务事项的切割。比如,A市社会救助服务对象被分为低收入群体、离退休人员、失业人员、残疾人、学生、优抚对象和计生家庭等七类人群,每一类人群对应不同类型的社会救助服务,且都被分为两到三项,每项服务由不同部门供给(见表2)。

二是服务重复供给。以教育资助服务为例,民政局设有福利助学项目、对部分职工子女的学费减免项目,总工会会有金秋助学项目,残联设有针对残疾人的助学项目,此外,人力资源和社会保障局还设置部分教育资助项目。如果一个人同时符合几项条件,则需分别进行申请,提供成套相似材料,各部门再分别进行审核。从政府角度而言,服务供给成本提高;从服务对象角度而言,服务获得成本也提高,并且伴随不佳的服务体验。更重要的是,服务的重复提供导致保障资源配置效率低下,即有的群体重复获得资源,有的需要的群

体又可能没有资源。

三是服务缺失。部门利用多头供给的制度缺口,互设服务限制条件,导致部分服务不可获得。以农村子女学费补助服务为例,民政部门规定补助城市中的农村人口子女学费,但补助的前提是其户口要注明“从事农业工作”的情况,但是教育部门规定,只有本市人口才能在本市入学,如果户口注明“从事农业工作”,就不具备在该市接受教育的资格。这样的规定导致服务陷入一个困境,如果要接受教育,就不能申请补助;如果要申请补助,就不能接受教育,但是不接受教育的话,补助也就没有发放基础。因此,这项补助就成为一种“看得见拿不到”的补助,导致需要领取学费补助的群体享受不到这份补助。

表2 A市社会救助服务的分割

服务对象	服务名称	提供部门
低收入困难人群	城乡居民养老保险	市社会保险基金管理中心
	医疗救助	市民政局
最低生活保障人员	城乡居民养老保险	市社会保险基金管理中心
	医疗救助	市民政局
	就业困难人员援助服务	市劳动就业服务管理中心
五保对象	城乡居民养老保险	市社会保险基金管理中心
	医疗救助	市民政局
离退休人员	城乡最低生活保障管理	市民政局
	社会化管理退休人员特殊困难救助资金发放	市退休职工管理委员会办公室
失业人员	城乡最低生活保障管理	市民政局
重度残疾人	城乡居民养老保险	市社会保险基金管理中心
	医疗救助	市民政局
	广州市困难残疾人专项补助金申报审批	市残疾人联合会
	就业困难人员援助服务	市劳动就业服务管理中心
优抚对象	医疗救助	市民政局
计生家庭	申领广东省计划生育家庭特别扶助金	市劳动就业服务管理中心
学生	城乡最低生活保障管理	市民政局
	医疗救助	市民政局
	就业困难人员援助服务	市劳动就业服务管理中心

资料来源:根据A市人力资源与社会保障局服务清单整理。

(二)代表性维护、信息垄断与部门壁垒

信息作为“科层秘密”,对于部门专业性的维护具有重要价值,成为继资源之外部门竞争的另一重要内容。部门对于信息资源的垄断主要通过设置不同且互不共享的信息系统设置,形成坚固的部门壁垒。

部门之间的信息隔离不仅存在于相同职能系统内不同层级的部门,同一层级不同部门之间也存在信息隔离。这表现为:不同公共服务类型部门建立了不同信息系统,且互不兼容和共享。比如,目前涉及人口信息的公安、卫计、民政、统计、房管、残联、人社、劳动、教育、老龄、信访等部门都按照自身职能,各自建立信息网络平台。

同时,同一公共服务类型部门建立了不同信息系统,互不兼容也不共享。比如,同为保险系统,A市分别建立了医疗保险信息系统和社会保险信息系统。其中,医疗保险信息系统中有医保药品、诊疗项目、医疗设施服务项目和医疗保险待遇支付信息,而大量关于参保人员和单位的基础数据、缴费信息和社会保险支付信息则存储于社会保险信息系统。又如人口管理系统,A市公安局和人社局具有相似的人口管理系统,但仅仅因为其中有少数几类信息不共享,导致两套信息系统完全不兼容。

“公安局建立了基本完整的户籍人口数据库,其中已经采集了十个区、两个县级市常住人口的户籍信息和暂住人口的基本信息,我们(人社局)也有社会保障人口数据库,采集和维护参保人员个人数据。但由于迁入迁出、死亡等信息不共享,社会保障人口数据库和公安局的数据不同步。”(访谈记录)

在被问及为什么不共享信息时,我们与部门负责人之间有了如下对话:

“为什么信息系统都要自己做一个呢?”

“因为这样方便啊。”

“为什么不把信息共享给其他部门呢?”

“因为这是没好处的事情。”

“没好处就不做?”

“是啊,但也没坏处。”(访谈记录)

“没好处”有几层意思:其一,信息不同于行政审批、财政和编制等资源,依靠上级政府配置,而是部门在实际工作中逐渐积累起来的,不愿意共享。其二,信息在很大程度上决定了部门的专业性,是竞争过程中不可或缺的要害,尽管信息共享是双赢的行为,但总有信息强弱部门之分,对于强势信息部门,共享信息意味着“利人”成分更高,而政治锦标赛下官员的“溢出效应”内在化,对于“利人”行为不具有激励作用,即使这种行为同样利己。更有甚者,对部分部门,信息一旦共享,部门职能甚至会被合并,这在职能相近的部门之间更普遍。其三,信息作为一种资源,可以成为部门发展非正式关系的筹码。最后,如果共享信息出现问题,部门还要承担不必要的风险,此时不仅没好处,甚至有坏处。应该说,以上几个方面成为了部门不共享信息的主要内在原因。

各部门的信息系统建设口径各异且兼容性差,导致各系统只围绕自己的单项业务运行,并不会考虑数据库衔接和信息共享。各种数据分散收集、存储和使用,形成“信息孤岛”,也形成了部门间的壁垒。于是,在具体公共服务供给中,服务对象因为每个部门的表格形式不一,经常需要重复提交相似甚至相同的信息

给不同部门。“信息孤岛”导致的部门壁垒带来许多问题：就政府而言，部门需要建立多个服务系统，成本激增；部门之间交换信息，沟通困难，很多情况需要依赖非正式关系；信息重复采集，行政人员重复劳动。就服务对象而言，部门壁垒导致公共服务供给的隔离，服务对象要获得一项服务，必须来回奔波于不同的部门和同一部门的不同科室之间，重复提交信息，大大影响服务绩效感知。

（三）代表性保护、规避风险与程序繁琐

总体性体制激化了官僚制本身的责任规避，导致部门设置出一整套复杂流程，将政治风险转化为行政风险，再在行政过程中进行规避。这套复杂流程在公共服务供给过程中表现为繁琐的审批程序和证明材料。以A市保障性住房为例，从申请到审批需涉及十多个部门，包括住房保障办公室、国土房管局，房改住建办、建委、规划局、民政局、总工会，等等，历时至少三个月，多则一年。

“初始审核是二审二公示，街道受理初审初示，然后区民政局会向市民政局复核，然后报市住房保障办，再公示，再批准资格。整个下来，就是58到62个工作日。那老百姓的反应肯定就是服务不到位，而且在办理这么多业务中肯定反复提交资料，觉得很麻烦。”（访谈记录）

以上是A市住房保障办公室工作人员对于保障性住房申请程序的简单复述，可以看出，工作人员对于服务供给过程中存在的问题、民众的服务体验其实非常清楚，但是在现有制度下，也没有可以解决的方案。

除了严格漫长的审批过程，公共服务供给过程中多遭人诟病的是需要大量复杂的材料证明。如，A市与社会保障服务相关的证明性文件多达246项，其中具有国家认证的证书50项，各类事务表格47项，证明147项，乃至确实出现“如何证明你妈是你妈”的极端现象。证明性文件往往由基层政府或社区开出，比如社区居委会。大量证明材料的存在，体现出更深层次的问题是——大部分文件的法律效力不足。以再婚证明开具为例。通常办理业务需要填写婚姻状况，但当民众出示离婚证后，却通常被要求还要到所属街道（居委会）开具离婚后没再婚的证明。事实上，按照现有规定，如果离婚后再婚离婚证就会被收回，所以不存在持有离婚证而再婚的情况。但众多部门还是要求到社区开具离婚后没再婚的证明，极其繁琐，也体现出对离婚证效力的不信任。在这种情况下，街道（居委会）作为基层，成为自上而下风险转移的最终载体。

在很大程度上，部门强烈的不安全感源于对风险的担心和焦虑，因此表现为希望通过繁琐且直接的证明材料将风险发生的可能性降到最低。“证明再证明”

在公共服务供给过程中导致了大量的服务延迟；对于部分有紧急需求的服务对象，则最终只能选择放弃服务。

五、结论：从公共服务供给碎片化到整体政府

如本文开始提出的，多数研究将公共服务供给问题归因部门利益，但并没回答公共服务供给的部门利益究竟是什么以及部门利益为什么促成了部门主义？

我们的分析表明，总体性体制作为行政体系的制度基础，其基本特征是政治和行政合一。因此，行政体系作为总体性体制的组织载体也因此具有了双重属性，即同时作为政治竞争和行政竞争的共同场所。同样，行政体系中的官僚，也随之具有双重属性，即同时作为政治领导和行政官员。总体性体制、行政体系和官僚这三个层次的双重属性，决定了总体性体制中部门竞争的特征，即部门的行政过程同时也是政治过程（见图3）。

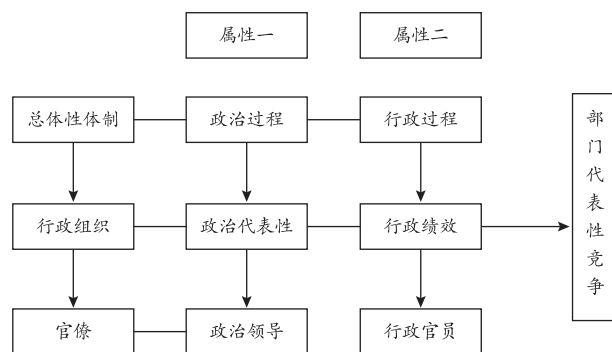


图3 部门代表性竞争的制度基础

或者说，在总体性体制中，由于没有另外的政治过程，因此代表性只能通过部门来实现，这体现为部门的代表性竞争。换言之，部门行政绩效的获得也就是政治代表性的获得。在此意义上，部门不仅是公共服务供给的单位，也是政治代表性竞争的单位 and 场域；公共服务供给过程也不仅仅是公共服务的输出过程，而变成了更复杂的利益博弈过程。经验层面的公共服务供给碎片化现象如此严重，其症结在此。

公共服务供给碎片化导致从官员到部门的强烈部门意识，相对应的则是普遍性的公共意识缺失。各地盛行的政务服务中心，只能缓解公共服务分割现象，但对于隔离和繁琐现象则难以解决。此外，与韦伯科层制“把所有政治问题都转化为行政问题”^[50]不同，部门的代表性竞争还带来一个问题，即整个体系倾向于将需要重点解决的行政问题定义为阶段性政治要求或中心工作，然后以政治动员的逻辑推动。这种运作机制的好处是令行禁止，呈现出总体性体制下的有效治理。但是，恰恰是这一点掩盖了行政体系结构性能力的缺失。行政体系对于运动型机制的依赖，导致部门的职能意识和规则意识都难以建立，那些没有被定义为政治要求或中心工作的问题，往往就会出现管理失灵。在此角度，公共服务碎片化虽然只是行政过程中

的一个侧面,但其反应的内在症结却构成了一种总体性现象!

公共服务供给作为政府和民众连接的桥梁,将在很大程度上影响民众对政府形象和感知绩效的满意度。^[51]以分割、隔离和繁琐为特征的公共服务供给碎片化在各级政府的普遍存在,带来坏的公共服务体验,公共服务供给的高效成为凸显国家治理能力的重要内容。在迈向新时代进程中,无疑中国正经历着更复杂的转型,纵横交织的张力关系使推进国家治理现代化的命题被赋予了更多新的内涵和历史意义。一个具备充足治理能力,具有与现代治理结构相匹配的职能边界和机构设置的有效政府应当成为这个治理体系运行的基本组织框架。^[52]十九大报告也提出,“深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革”,这对于以现有机构设置和职能配置为基础的公共服务供给机制的改革无疑是一个积极信号! ㊟

[参考文献]

- [1][4] Perry J L, Wise L R. The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 1990 (3).
- [2] Ncholo P. Reforming the Public Service in South Africa: A policy Framework. *Public Administration & Development*, 2000 (2).
- [3] Perry J L. Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1997 (2). Moynihan D P, Pandey S K. The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 2007 (1).
- [5] Klitgaard R. Cleaning up and Invigorating the Civil Service. *Public Administration and Development*, 1997 (5).
- [6][44][45] Merton R K. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 1940 (4).
- [7] Barker J R. Tightening the iron cage: Concertive Control in Self-Managing Teams. *Administrative Science Quarterly*, 1993 (3).
- [8][德] 马克斯·韦伯. 经济与社会[M]. 林荣远译. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [9][英] 戴维·毕瑟姆. 官僚制(第2版)[M]. 韩志明, 张毅译. 长春: 吉林人民出版社, 2005.
- [10] Leat D, Setzler K. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. Palgrave, 2002.
- [11] 张贤明, 田玉麒. 整合碎片化: 公共服务的协同供给之道[J]. 社会科学战线, 2015 (9); 孔娜娜. 社区公共服务碎片化的整体性治理[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014 (5); 唐任伍, 赵国钦. 公共服务跨界合作: 碎片化服务的整合

- [J]. 中国行政管理, 2012 (8).
- [12] 余建国, 孟伟. 建立跨部门联办机制 提高政府行政能力——以北京市怀柔区行政服务中心为例[J]. 中国行政管理, 2006 (2).
- [13] 王清. 制度变迁过程中的碎片化: 以户籍制度改革为例[J]. 学术研究, 2015 (4); 黄萃, 任弢, 李江, 赵培强, 苏竣. 责任与利益: 基于政策文献量化分析的中国科技创新政策府际合作关系演进研究[J]. 管理世界, 2015 (12); 曾凡军. 政府组织功能碎片化与整体性治理[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2013 (2).
- [14] Simmons A. Turf Wars at Work. *Strategic Finance*, 2002 (2).
- [15] 周志忍, 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J]. 公共行政评论, 2013 (1).
- [16] 唐任伍, 赵国钦. 公共服务跨界合作: 碎片化服务的整合[J]. 中国行政管理, 2012 (8); 胡佳. 迈向整体性治理: 政府改革的整体性策略及在中国的适用性[J]. 南京社会科学, 2010 (5).
- [17][19] Lieberthal K, Oksenberg M. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton University Press, 1988.139
- [18] 曾凡军. 政府组织功能碎片化与整体性治理[J]. 武汉理工大学学报: 社会科学版, 2013 (2).
- [20] 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问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004 (6).
- [21] Hood C. Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains. *International Public Management Journal*, 2000(1).
- [22] 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[J]. 开放时代, 2011 (10).
- [23] 维基百科[EB/OL]. <https://zh.wikipedia.org/wiki/议行合一>
- [24][38] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究, 2011 (1).
- [25] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007 (7).
- [26] Lazear E P, Rosen S. Rank-order Tournaments as Optimum Labor Contracts. *Journal of Political Economy*, 1981 (5); 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问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004 (6); 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007 (7).
- [27] 周雪光. “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学, 2005 (2).
- [28] 朱光磊, 张志红. “职责同构”批判[J]. 北京大学

- 学报(哲学社会科学版),2005(1).
- [29] Barnett M N, Finnemore M. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 1999(4).
- [30][35] Meier K J, Nigro L G. Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives. *Public Administration Review*, 1976(4).
- [31][33] Agency Selden S C. *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. Routledge, 2015.
- [32] Krislov S. *Representative Bureaucracy*. New Jersey: Englewood Cliffs, 1974.
- [34] Sjoberg G, Brymer R A, Farris B. Bureaucracy and the Lower Class. *Sociology and Social Research*, 1966(3).
- [36] 杨宏星,赵鼎新.绩效合法性与中国经济奇迹[J].学海,2013(3).
- [37] 曹正汉,周杰.社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因[J].社会学研究,2013(1).
- [39] Lieberthal K, Lampton M. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- [40] Aghion, Philippe, Jean Tirole. Formal and Real Authority in Organizations. *Journal of Political Economy*, 1997(1).
- [41][43] 刘军强.资源、激励与部门利益:中国社会保险征缴体制的纵贯研究(1999-2008)[J].中国社会科学,2011(3).
- [42][美]威廉姆·A·尼斯坎南.官僚制与公共经济学[M].王浦劬等译.北京:中国青年出版社出版,2004.
- [46][美]丹尼斯·缪勒.公共选择理论[M].杨春学等译.北京:中国社会科学出版社,1999.
- [47] Weaver R K. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 1986(4).
- [48] 倪星,王锐.从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J].政治学研究,2017(2).
- [49] 何艳玲,汪广龙.不可退出的谈判:对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释[J].管理世界,2012(12).
- [50] 周雪光.运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J].开放时代,2012(9).
- [51] 范柏乃,金洁.公共服务供给对公共服务感知绩效的影响机理——政府形象的中介作用与公众参与的调节效应[J].管理世界,2016(10).
- [52] 薛澜,李宇环.走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向[J].政治学研究,2014(5).

(责任编辑 王跃然)

“Sector Representative Competition”: An Explanation of the Fragmentation of Public Service Supply

He Yanling Qian Lei

[Abstract] The public service supply in China is characterized and presented as much more segmented, isolated and cumbersome compared to other countries' inefficient supply of public services. The existing studies attribute the fragmentation of China's public service supply to the interests of the sector, but seldom explains its connotation, operational mechanism and public service process. The study proposes a model of “representative competition among sectors” under the overall system, and puts forward that the core of sector interests is the representative competition to its higher authorities. The representative competition process contains three dimensions, which are representative implementation, representative maintenance and representative protection. The representative competition process of the superior is finally externalized into the fragmentation of public services.

[Keywords] public service supply, fragmentation, overall system, sector representative competition

[Authors] He Yanling is Professor at Public Management Research Center, Sun Yat-sen University; Qian Lei is PhD Candidate at School of Government, Sun Yat-sen University. Guangzhou 510275