

中间层级何以保障政府运转？

——政府过程中的副职领导研究

包涵川*

摘要：

【问题】中国副职领导官员通过怎样的机制介入政府过程？作为中间层级的政府群体，他们如何处理政府运行中的组织目标和执行能力的关系？副职领导官员对于理解政府治理有着怎样的理论与实践意义？

【方法】论文基于田野调查和访谈，重点关注政府中的互动“事件”，依据“条条—块块”“上层—下层”“重要—日常”维度获得了19个案例，并进行了扎根理论分析。

【发现】副职领导官员凭借分管、集体化和复杂性特征成为兼顾组织目标和执行能力的“保障性耦合枢纽”，并表现出三种机制：其一，方案转化机制，即结合价值目标 and 能力水平议定行动方案；其二，激励统率机制，即在上级授权之下动员、组织和引导下属官员；其三，调适纠偏机制，即对组织运行的潜在问题进行调节。这些机制使政府过程富有层层过渡的弹性，把压力化指标不断转化，并将激励链条贯穿于组织网络之中。

【贡献】组织不会一直保持均衡结构，而中国情境中的副职领导官员能够使政府组织实现动态平衡，启示了中间层级研究的价值。论文审视了副职领导官员群体的重要性，揭示了他们在中国科层组织中的独特作用：作为积极的集体性行动者，副职领导官员串联协同各个层级，将政府有效运转起来。

【关键词】中间层级 副职领导 政府过程 组织目标 执行能力

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2021)01-0095-19

【政策之窗】

- ✧ 政府任务分工可以纳入更多非领导官员，使他们牵头分管特定工作，在减轻副职领导的分工负担的同时，增强政府的灵活性。
- ✧ 在政府部门“一把手”选任时，各级党组织应重视相应人员是否有相关部门的副职领导任职经历。

* 包涵川，长安大学人文学院讲师。本文在写作和修改过程中得到了许多评审人和师友的意见，许多政府工作人员对调研提供了无私帮助。作者对他们的支持表达感谢，由此给他们造成的烦扰表示歉意。文责自负。

基金项目：国家社科基金一般项目“社区治理视角下政府与社会力量供给公共服务机制协调创新研究”（17BZZ059），教育部人文社科项目“西部乡村产业振兴中基层政府、企业与农户的互动关系研究”（19XJC840003）。

有效的政府过程意味着任务目标能够凭借组织的资源和能力得到良好执行，然而在现实情况中，由于行政环境的复杂易变，政府任务目标与执行能力经常出现互相偏离。这种情况在中国同样存在。一方面，由于领导官员频繁流动，经验丰富的下属官员可能会面对并不熟悉相应业务或当地社情民意的“一把手”；另一方面，在压力型体制下，决策目标还经常凸显高指标特征（荣敬本等，1998），其与组织能力的差距被进一步拉大。因此，要保障政府的有效运行，在政府研究的理论与实践中有必要重视目标和能力之间的中层衔接问题，实现两者的动态平衡和相互适配。

在中国情境的政府组织中，最为关键的中层群体就是普遍存在于几乎每个政府组织之中的副职领导官员群体。他们在分属领域中掌握实际的权力，负责各项行政任务（朱光磊、李利平，2007）。而在违规事件的处理中，他们亦是党政问责的主要对象（张创新、韩艳丽，2013）。从比较的视野来看，虽然西方政府体系中也设立了副职领导，但是中西之间有着显著的差异性。在“政治—行政”二分体系下，副职领导由担任正职的党派精英提名录用，成为提供咨询和受托办事的顾问和幕僚，而不具有实际权力（Bourgault，2006；朱光磊、李利平，2007）。他们虽然普遍有着从事文官的经历，但是在根本上“对上不对下”，依附于具有政党身份的“一把手”，甚至在某些状况下无力顾及部门下属（Bourgault & Dunn，2014；Savoie，2005）。由此来看，西方的副职官员不是政府中的关键行动者。而在中国，制度架构的不同使副职领导作为重要群体嵌入到了政治权威显著的科层体制内，并凭借其在“一把手”和下属之间的中间性位置有效参与了政府的运转。

那么，基于上述的中西之别，中国副职领导官员具体通过怎样的机制介入政府过程？他们在政府目标的制定和执行中起到了怎样的作用？其行动对于理解中国政府治理有着怎样的理论与实践意义？理解这些问题既有助于探索政府组织的运作机理，也能够正视中国治理的内生性成分。

一、文献回顾与研究路径

从既有文献来看，副职领导话题在政府治理相关文献中整体上相对较少，但相关研究亦有着重要的意义，它们论述了中国副职领导的基础性问题，为本文提供了重要支撑。

著名学者朱光磊（2007）等人较早关注了这一现象，并指出了副职领导官员在中国政府、事业单位和国企的广泛分布性，论述了其在政府过程中上行下

达的重要地位以及“分管”机制的关键作用。徐刚（2013）认为，中国的副职领导事实上承担了政府职能，成为中国治理结构的关键环节，而他们亦会出现腐败问题，其众多的人数也存在着“结构性冗余”的消极影响。整体来看，这一类研究以批判性为主，指出了中国副职领导官员存在的一些弊病，主张其应向近似于西方的“辅佐型”转变，限制副职官员的实际权力，并在此基础上优化政府结构，以减少政府层级和行政成本。

后续的研究则循着这些发现进行了进一步探索，并凸显了较强的实证性。冯芸等人（2013）在官员晋升的研究中发现副职领导官员的升迁受到了经济绩效因素和非经济因素的双重影响。黄红华（2015）根据县域当中的数据和资料发现，副职领导在政府过程中担任了具体工作组织者和负责人的角色，其工作时间分配兼顾了上下级两方。近年来，马亮等人不断关注了副职领导话题，并做出了一系列成果。他们利用省级副职领导的分工数据发现，副职的主要工作方式是分管特定领域，不过其分工选择和年龄、性别等特征并无密切关系（马亮、王程伟，2019a）。在此基础上，相关作者还研究了城市当中的副职领导，发现类似的现象在市级政府也普遍存在，并且不同副职领导之间的工作差别较大（马亮、王程伟，2019b）。在此之后，马亮、王程伟（2019c）还基于翔实的数据探讨了副职领导与政府绩效的关系。他们发现，副职领导在个体层面上并没有显著产出政府绩效，绩效会在群体中得到更为平衡的分配。

总的来看，虽然副职研究的文献较少，但是相关学者已经取得了一定的共识，即副职领导是政府组织中的重要一环，其分管特征对于政府过程具有重要的意义。近年来的研究更是依据数据分析对此进行了充分验证。但是，前人的研究也有白璧微瑕的地方，表现在以下三个方面：

第一，对于副职领导结构特征的分析仍是不全面的。既有文献更多只是关注了副职领导分工和数量这两个方面，但是却没有更为细致地论述其职业生涯等问题，也较少在政府层级结构的整体格局中分析副职领导同“一把手”和下属官员之间的具体复杂关系。而明确这些基本问题，是这一话题研究的基础。

第二，既有的研究未能从动态政府过程的角度研究副职官员。目前的文献或是探讨了副职领导的静态特征，或是采用横截面数据的方式加以分析。而副职领导通过何种一般化行为参与了政府过程，其中有怎样的实践表现，前人的研究并没有充分解答。

第三，部分文献未能充分探索中国政府治理的经验。现实情况中，副职领导并非是的研究所判断的“弊大于利”的制度设计。从政府治理的趋势来看，目前副职领导没有呈现虚位化状态，他们负责的业务愈加关键和复杂。进而言

之，近年来中国政府治理的优势不断凸显，根据世界经济论坛（World Economic Forum）最新数据，在“公共部门表现（Public-sector Performance）”等政府评比核心项中，中国近年来持续进步，甚至超过了一些西方发达国家（Schwab, 2019）。作为政府各个事项的重要推动者，副职领导官员和政府有效运作势必存在着密切关联。如何解释这种有效性？其中的因果机制何在？这种现实和理论推断之间的张力，为本研究提供了讨论空间。

为了回答上述问题，下面将首先简述本文的方法论，并结合经验材料阐述副职领导官员的基本特征，再通过案例分析，较为细致地展现副职领导统筹任务目标与业务能力的关系从而保障政府治理有效性的具体过程和机制，最后作出一些延伸思考。

二、研究设计与调研方案

（一）研究设计

研究的方法路线主要对应于需解决的问题。副职领导参与政府过程的机制不仅是动态的，还通常具有潜在性，不一定呈现在正式的文本和制度设计之中。这决定了本文宜依靠定性研究方法来进行。因为，只有通过定性方法，研究者才能够直面社会实践的复杂性，在真实的环境中将相关的机制识别出来。进而言之，探索副职领导的相关机制意味着聚焦于政府内各方互动的“事件”，即挖掘副职领导与其他群体互动的真实事例。实际上，在近年来社会学领域的定性研究中，“事件”的意义得到了更多强调。因为，只有在“有事情的时候”，真正发挥作用的机制才能显露出来（谢立中，2010）。基于此，本文主要通过各个副职领导的活动事例加以分析。

（二）调研方案

本文主要采用田野调查和访谈方法来加以展开。田野调查主要采用的是“同吃同住同劳动”的全方位参与式观察。而访谈对象主要涉及各类政府组织中的工作人员、负责综合行政的办公室人员以及包括副职领导在内的领导班子成员等群体。为保证案例选取的饱和度，调研的政府组织类型涵盖了以下三个维度：一是条块维度。在各个政府职能部门系统（“条条”）中，行政主要凭借专业技术。而在各级地方政府（“块块”）中，行政高度依赖官员的实践经验，如对辖区状况的熟悉程度。两种类型政府组织的过程有所差异，均应加以考量。

二是上下维度。中国政府的层级众多，有必要将案例范围囊括到更多政府层级，以增强研究的全面性。三是轻重维度。中国政府运行当中有重要的“中心任务”，也有日常性工作。下文的案例对两种任务形态都加以涵盖。

在上述思路下，本文分三次进行了田野调查和访谈，获得了19个政府过程中的相关案例。在案例分析当中，后文首先结合访谈内容分析副职领导的主要特征，然后主要使用扎根理论的方法厘定相关机制。扎根理论是一种在不断归纳的过程中发现某一现象内在构成及其关系的质性研究方法。这一研究方法从复杂化的实践出发，将情境化的现象不断去粗取精，形成富有逻辑性的模式化解释框架。下文以三人讨论的方式，对15个案例进行扎根理论编码，将其余4个案例进行饱和性检验。对于其中的真实信息，文中按惯例作匿名处理。

三、副职领导：兼顾政府组织目标和能力的关键角色

在中国情境的政府过程中，任务目标和业务能力之间经常存在着张力，潜在的危害包括两个方面：一方面，相关矛盾表现为可能出现的“高指标”决策等行为。在这些情况中，上级制定的任务目标超过了下级的执行能力，使下属的工作受阻。而另一方面，当下级的业务能力无法完成任务目标之时，上级的领导力和权威性亦会降低。实践中，副职领导成为弥合组织目标和专业能力因素的角色群体。正如某市科技局人员讲述的：

我们工作当中经常遇到新情况，领导给的任务也经常是之前没有遇到过的。碰见实在解决不了的问题，我们通常都是向分管我们的副局长进行反映。如果事情不大，副局长就直接给我们拿主意；如果碰到严重的情况，就要副局长再找“一把手”进行协调了……我们肯定不能越级直接找“大领导”（202003KJJ）。

而在对副职领导的直接访谈中，某教育局副局长对于自身的角色和职责有着更加形象的说法：

“一把手”不会什么都做，具体的业务还得是我们（副职）来分管负责……我们的身份就像“媳妇”，“一把手”像“丈夫”，下面的人就是“孩子”。我要管好下面的人，但是我是为“丈夫”去管的……在下属中发现了好苗子，我就“压担子”，让他多做点事情，锻炼他，也让领导（“一

把手”) 把关 (202003JYJ)。

由上可以看出, 副职领导官员能够在目标和执行之间、“一把手”和下属之间起到中间性作用, 将两者有效联结起来。整体上看, 这一作用来自于以下三个方面的制度设计。

第一, 中国副职领导官员具有“分管”的特性。他们掌握实权, 负责领导若干个具体部门的工作 (朱光磊、李利平, 2007)。这种特征让他们成为“大科长”“大主任”。在分管的基础上, 一方面, 副职领导官员显著影响了政府组织的目标制定, 构成了中国政府集体决策的基本格局; 而在另一方面, 副职领导的“分管”还意味着其根据自身对应的领域将目标加以贯彻, 顾及下属的业务能力, 参与政府目标的执行环节。在此基础上, 通过“首长负责制”, 正职领导对于政府部门的事项全面负责, 并能够通过调整分工的方式有效影响副职的职责权限和绩效产出, 使后者在一定程度上拥有了“下属”的身份特征。如前文访谈内容所表明的, 在话语当中, 副职仍然会将“一把手”看作领导, 表现出权威次序中的服从关系。

第二, 副职领导官员是集体化的, 他们和正职领导共同构成了领导班子。对于个体的副职领导来说, 其职业生涯是不固定的, 但是, 当组成集体之时, 他们表现出相当程度上的稳定性。除非出现严厉的党政问责等情况, 一次性更替多数领导班子成员的现象较少发生。实践当中, 领导成员个体的活动通常要权衡集体和他人的利益, 个体特征和能动性被压缩 (马亮、王程伟, 2019c), 祛个人化的理性和偏好得以生成。此外, 这种集体化特征还使副职领导群体享有的权力和资源得到了扩展, 构成了政府治理结构中稳定有力的中间地带。

第三, 副职领导官员群体表现出较强的缓冲性。在分管特征基础上, 中国政府治理中经常存在着一系列常见的设计和安排, 使副职领导群体更具弹性和有效性特征。一方面, 对于一些具有相应业务水平的副职领导官员, 其会被安排分管熟悉的部门。这既让副职领导在组织目标制定中获得更多话语权, 又有利于他们发挥其业务能力的优势以保障组织目标的贯彻。另一方面, 副职领导官员群体之中通常男女混合, 实职和虚职相间, 党员与非党员共存。其内部有急于晋升的年轻人, 也有即将退休而安稳行事的年长者; 有人从其他部门调任而来, 有人则是从组织内部逐级晋升。概言之, 领导集体中各个成员的录用途径、行为方式等体现了年龄、性别、党派、民族、性格等多种要素的综合。

在副职领导的积极介入之下, 中国政府治理中的内部群体结构可以大概分为以下三个层次 (见表 1)。

表 1 中国政府治理中的内部群体结构

	对应因素	行为方式	职位录用	流动状况
领导	政府目标为主	制定目标，领导和团结下属	上级提名为主	近似于“官”，不断调任
副职领导	政府目标和专业能力并行	兼顾制定和完成目标，领导相应下属并按上级要求办事	上级提名为主，部分内部晋升	近似于“亦官亦吏”，总体稳定
下属	专业能力为主	完成目标，按上级要求办事	专业选任为主	近似于“吏”，长期固守

资料来源：作者自制。

表 1 反映了不同群体在政府过程当中承担的功能，“一把手”领导确定政府目标，并领导和团结下属，督促其完成任务。而下属官员则依据专业能力按照上级要求办事。从职位录用的角度看，在“下管一级”的人事行政体制之下，“一把手”的选任由上级党政部门主导。选任过程不仅看中其业务能力，更看中其政治意识等多方面。而对于下属官员而言，随着公务员制度和干部培训的不完善，其主要凭借业务能力和对口性任职。另外，在职业生涯流动上，中国官员干部存在着群体之间的分化。“一把手”经常调任，而下属官员倾向于长期留守于同一部门，分别近似于中国古代“官”和“吏”的角色（周雪光，2016）。而副职领导官员的上述特性使其居于“一把手”和下属官员之间，这让他们既积极参与政府组织目标的制定和维护，又顾及具体行政事务的专业性因素，既领导各自分管的下属，又按照“一把手”意志办事。在职位录用上，他们表现出了多种路径的综合。而在官员流动中，他们具有“亦官亦吏”的特征，兼具个体的流动性和总体的稳定性。

四、副职领导官员参与政府过程的机制

在上述特征的基础上，副职领导在参与政府活动中表现出了特定的行为机制，保证了中国政府的良性运行。下文将对其进行具体分析。

（一）案例主要内容

表 2 描述了调研所得到的 19 个副职参与政府活动的“事件”，这构成了本文的分析样本，其内容简要如下。

表2 相关政府活动“事件”的主要内容

序号	“事件”内容	备注
1	P市科技局拟将“高新技术企业培育入库”的标准进行改革,促进高新技术企业发展。分管相应领域的副局长带领下属经过广泛调研,提出对于收入较少的企业,降低研究开发费用总额占销售收入总额的比例,并设置合理梯度	无
2	某省着力扩大公立教育范围。在J市教育局,某副局长会同下属商定出学前教育领域的具体方案,即扩大学前班招生比例,并购置相关的教学设备资源,得到了“一把手”的认可	学前班教育多为公立,扩充学前班教育即可提高整体比重
3	F区的中心工作是机构改革,按照既定思路,牵头负责的副区长协调发展和改革局等相关部门制定了相关规划,并设计了逐步推进、重视试点的相关方案,还举办了“改革练兵”为主题的活动仪式	无
4	A市教育局“一把手”上任后,推动当地中小学考评制度改革,分管的副局长在综合各方意见的基础上,拟定了包含学业成绩、品德以及学业负担等各方因素的综合指标,得到了“一把手”的认可	副局长曾工作于某中学,后一直在教育局任职,具有丰富经验
5	在疫情防控期间,A区拟向各个街道(乡镇)派发防控物资,分管负责的副区长协同下属迅速分析了各个片区的需求情况,制订了方案	无
6	由于项目进展缓慢,L市国资委遭到了市领导的批评,“一把手”召开了领导班子会,强调了各个领导“带兵”即动员下属的重要作用,并对于加速完成工作作出了部署,副职领导也纷纷动员各自人员,最终迅速完成了任务	无
7	A市教育局须采购大量校园疫情防控资源,对于这一重要任务,牵头负责的副局长将重点学校的资源购买工作分配给了个别有能力的下属,并将其组成小组,快速展开工作	无
8	在迎检当中,某市要求所有无油烟净化设备的摊贩停止营业。W街道办的分管副主任召集城管科、市场科人员,明确了这是必须具有“底线思维”的任务,设置了严格的奖罚原则,促使任务提前完成	无
9	在创造文明城市进程中,L区的相应分管副区长负责各个社区的私搭乱建拆除工作。他强调了对可能发生的事件时刻保持警惕,甚至准备了相应的急救设备	配备医疗资源是防备风险之举
10	L市工业与信息化局负责推进该市“智慧城市”项目。分管的副局长不仅牵头设计了方案,还多次邀请专家进行人员培训,并且强调了信息安全的重要性	该副局长已经在相关部门任职15年,经验丰富

(续上表)

序号	“事件”内容	备注
11	某省长拟将省内两大企业即农业生产集团 A 和销售集团 B 合并,以推进扶贫工作。但是分管农业工作的副省长不同意。他强调将 A 集团隶属于当地农业农村厅,从而将 B 集团独立出来符合其他省市普遍做法,并指出合并条件仍不成熟。省长最终将合并事宜设为未来方向,但暂缓实行	副省长坚持自身意见,该事宜经过了多次论证
12	南方某县在推进土地确权工作中,县长提出要更多惠及农民的利益,因此对于部分土地的确权过程保持了宽容态度。分管水利和自然资源部门的副县长则指出,部分河道附近的土地不能继续被耕种,否则会有水患风险。其建议被采纳	无
13	L 市国资委主任曾将处理死账坏账作为一项重要任务,并要求相关下属尽快清理几百万元的不良资产。这在短时间内不能完成,分管法律工作的副职领导找到“一把手”,使其收回决定	无
14	G 市近年来经济发展形势良好,重要增长点之一是以高耗能、高污染为特征的水泥产业。在制定次年经济规划当中,多位副职领导表示不能盲目扩大产能,要将短期利益和长期利益结合起来	无
15	P 市科技局的人员在上报关键材料的时候,错报了一项数据。虽然责备了相关下属,但是分管的副职领导亲自向正职和上级报告并修改错误,并未让下属直面困难	无
16	在 L 市国资委,“一把手”为了实现资产稳值,规定下属企业处置千元以上的设备必须向国资委审批。这在实践中造成了一些弊端,在若干副职领导向“一把手”的反复建议下,审批制改为报备制	在许多设备的处理过程中,由于审批制度造成的差旅费已经超过了设备价值本身
17	A 市某地标性建筑因故进行资产转接,但相关进程极为拖沓,市长严厉批评并批示“此事居然如此进度”。分管副市长随即召开政府专题会议,传达了市领导精神并制订了“特事特办、灵活处理”和“先接管、后移交”的方案,加快了进度	无
18	G 市经济与信息化局将金融纠纷化解作为某一时期的工作重点。负责分管的副局长协同法院、司法局、央行在该市的分行、企业协会等多方力量反复召开论证会议,确定了初步方案	无
19	L 市争取到国开行棚户区改造贷款 200 亿元,当时离项目完成协议时间只剩下 4 个月。为了推进棚户区改造,分管副市长在各个单位引入了“竞争机制”,依据办理进度平衡拨款数量	无

资料来源:作者自制。

在案例文本基础上,下文应用扎根理论,通过三人讨论和相互审核的方式,将其中1-15的案例信息进行逐级抽象编码的工作,以得出副职参与政府活动的一般化机制。

(二) 扎根理论编码过程

1. 开放式编码及各个初始范畴的主要含义

开放式编码主要是将案例文本进行初步提炼,以全面整理文本信息,为后文的进一步编码创造条件。本文共获得34个初始范畴,它们是案例内容的概要和精炼。详见表3。

表3 开放性编码得到的初始范畴及其主要含义

编号	初始范畴名称	主要含义
A1	带领下属进行调研	副职领导带领下属进行调研和考察
A2	设置行政活动的标准	副职领导设置了具体的行政指标
A3	提出具体措施	副职领导提出了实现目标的具体措施
A4	编制行政活动的具体方案	副职领导根据上级指出的目标,带头编制了具体化的、具有可操作性的计划和路线
A5	组织下属商讨	副职领导经常组织下属进行工作议题的讨论
A6	为行政活动准备条件	副职领导为实现行政目标,寻求人力、物力和财力等方面的支持
A7	寻求“一把手”认可	副职领导需要使自身意志得到正职领导的认可
A8	举办行政活动	副职领导在权限范围内组织行政活动
A9	协调相关部门	副职领导协调部门之间的关系,以完成分管工作
A11	听取各方意见	副职领导广泛听取各个方面关于行政工作的意见
A12	分析社会需求	副职领导主动分析社会需求,编制具体的工作计划
A13	领导和联系相应下属	副职领导积极统率并密切联系分管领域的下属官员
A14	“一把手”动员副职领导	“一把手”动员副职领导的工作积极性
A15	副职领导动员下属	副职领导调动分管下属的积极性
A16	副职领导推进行政任务	副职领导督促和推动行政任务的进程
A17	部署分管领域的分工	副职领导将自身和下属分工状况进行部署和确认
A18	识别表现突出者	副职领导观察下属的工作表现,培养其中的优秀人员
A19	强调任务紧迫性	副职领导向下属强调中心工作的紧迫性和重要性

(续上表)

编号	初始范畴名称	主要含义
A20	传达上级指示	副职领导向下属传达“一把手”和上级政府的意志
A21	负责具体工作	副职领导对于具体的工作进行总揽和负责
A22	提示潜在的风险	副职领导对于潜在的行政风险进行警示
A23	邀请专家参与	副职领导邀请专家参与行政工作
A24	组织培训活动	副职领导组织行政业务能力的培训活动
A25	向上级提出相应建议	副职领导在分管领域中向上级进行建言
A26	分析实际情况	副职领导分析行政目标执行的实际状况
A27	与“一把手”保持同步	副职领导使自身的意志与“一把手”保持统一
A28	改变决策目标	副职领导修正和改变了“一把手”制定的决策目标
A29	考虑长远目标	副职领导考虑整体的长远性目标，并向正职给出建议
A30	参与制定规划	副职领导参与制定政府组织的目标和规划
A31	奖惩相应下属	副职领导对于相应下属给予奖惩
A32	汇报行政过失	副职领导向正职汇报工作中的问题
A33	保护下属积极性	副职领导宽容下属的某些错误，保护其工作积极性
A34	修正执行偏差	副职领导监督下属的执行情况，修正其中的偏差

资料来源：作者自制。

2. 主轴性编码

在获得上述初始范畴的基础上，本文展开了主轴性编码的工作，以讨论的形式进一步梳理了不同范畴之间的逻辑关系，并将其中的信息进行更为抽象化地提炼，最终获得了下述3个主范畴。见表4。

表4 主范畴及包括的初始内容

编号	主范畴	对应表3中的初始范畴
AA1	方案转化	A1, A2, A3, A4, A5, A6, A10, A11, A12, A16, A17, A20, A21, A23, A26, A30
AA2	激励统率	A5, A7, A8, A9, A13, A14, A15, A16, A17, A18, A19, A20, A21, A24, A31, A33
AA3	调适纠偏	A1, A5, A7, A9, A11, A12, A20, A22, A23, A25, A26, A27, A28, A29, A32, A34

资料来源：作者自制。

上述主范畴实际上对应了副职领导官员参与政府活动的一般化行为机制。每种机制均涵盖了表3当中的特定初始范畴。这些机制具体包括：

第一，方案转化机制（AA1）。这指的是副职领导官员根据其执行能力和现实状况，将抽象化的组织目标转化为具有可操作性的方案的过程。它包含了“带领下属进行调研（A1）”“设置行政活动的标准（A2）”“提出具体措施（A3）”“部署具体领域分工（A17）”等初始范畴。

第二，激励统率机制（AA2）。这指的是副职领导官员在上级认可之下，率领、指挥分管部门下属完成组织目标，并且有效调动下属积极性的行为。其对应的初始范畴内容包括“协调相关部门（A9）”“推进行政任务（A16）”“识别表现突出者（A18）”“奖惩相应下属（A31）”“保护下属积极性（A33）”等。

第三，调适纠偏机制（AA3）。这指的是副职领导官员使“一把手”制定的政府目标符合执行条件，同时使下属官员的执行活动不断契合于既定目标的过程。它涵盖“组织下属商讨（A5）”“向上级提出相应建议（A25）”“与‘一把手’保持同步（A27）”“改变决策目标（A28）”等初始范畴。

关于这三项机制的具体内容，后文有具体分析，在此暂不加赘述。

3. 核心性编码

核心性编码的目的是抽象出最终的范畴，以概括和解释副职领导参与政府过程更为一般化的模式。本文将最终的核心性编码确定为“保障性耦合枢纽（AAA1）”。“保障性”指的是副职领导官员对于政府运行的保护和维持。“耦合”原本是物理学名词，指不同电路之间相互贯通的现象。在本文语境中，“耦合”主要指的是政府治理当中的不同要素以及不同群体之间的串联和融通。“枢纽”一词指事物间相互联系的重要环节。在本文中，“枢纽”主要指副职领导处于政府组织内部各关系的联结点。根据上述分析，“保障性耦合枢纽”指副职领导作为政府组织内中间层级的群体，不断作出促进政府组织目标和能力的联结以及不同群体之间的融合，保障政府有效运行的行为。这一概念是前文主轴性编码中副职领导官员的方案转化、激励统率和调适纠偏三种机制的综合，其中的关系如图1所示。

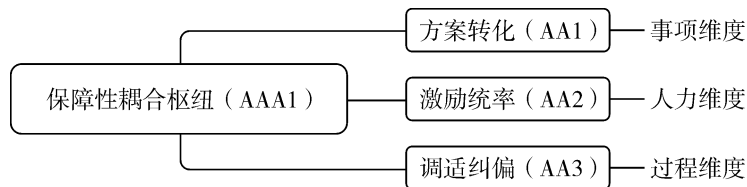


图1 核心范畴与各个主范畴之间的关系

资料来源：作者自制。

从图1中可以看出,三个主范畴实际上构成了“保障性耦合枢纽”概念的各个维度。在完成上述编码环节后,本文进行了“理论饱和性”检验,将另外4个副职参与政府过程的案例进行了编码,这些案例涵盖了市政府、国资委、经济与信息化局等多类型政府组织,并未发现新的编码,从而证实了上述编码过程的全面性。

(三) 作为“保障性耦合枢纽”的副职领导及三种实践机制: 对于编码的结果分析

在前文编码的基础上,下文以副职领导为中心具体分析一般化的中国政府组织过程,相关逻辑如图2所示。

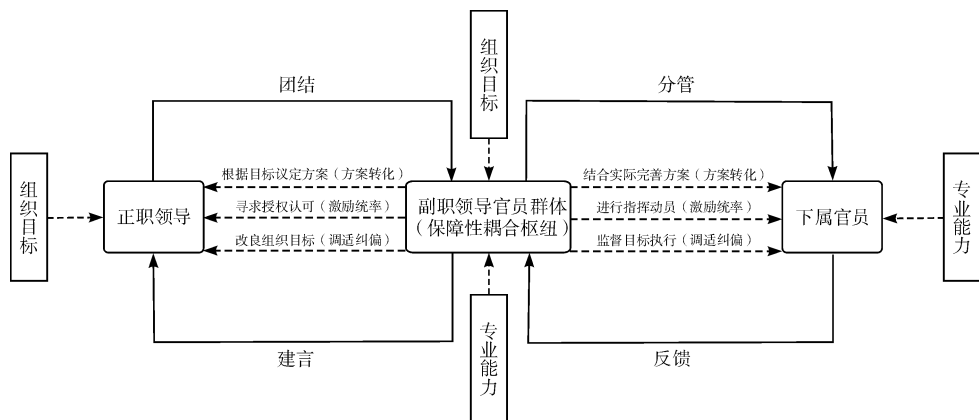


图2 以副职领导官员为中心的政府过程

资料来源：作者自制。

图2中的线条代表不同部分之间的联系,虚线代表着前文编码当中得出的主范畴及其分别在副职领导和正职领导、副职领导和下属官员互动过程中的表现,构成了副职领导的“保障性耦合枢纽”身份的各方面。实线部分则在更广泛的范围内勾勒了不同群体的循环互动方式。具体来看:

首先,副职领导担负了政府行动方案的制定。实践中,“一把手”提出的政府组织目标通常是相对抽象化的原则性意见或战略,表现为“定调子”。而这与现实当中的执行能力之间存在着“抽象—具体”维度当中的鸿沟,弥合的环节就是方案的制订。从管理学出发,方案指的是如何实现目标的文件,通常包括资源配置、时间表以及必须的行动(斯蒂芬·P.罗宾斯、玛丽·库尔特,2015:202)。它不仅使政府组织的目标结合了专业性因素,具有了执行的可能,也使执行活动紧扣于目标原则。

副职领导官员是将目标转化为方案的主导性群体。“分管”的特征不仅使副职领导获得了牵头执行的授权，也明确了其在执行中的责任。这一逻辑使他们能够凭借自身在执行目标当中了解情况，协同具有丰富经验的下属，拿出具有执行可能性的行动计划。而与此同时，在副职领导参与决策的过程中，这一方案又能够有效嵌入总体原则之中，表现为副职领导在“一把手”的主导下参与议定方案的现象。两个过程的不断运行，相对合理的行政方案便得以产生，组织目标与业务能力要素也有效连接起来。既有研究指出，如果政府组织的目标较为模糊且不能转化为有效方案，下属的执行便会出现结构性偏差或者政策目标的“空传”现象（Matland，1995；李瑞昌，2012）。这进一步凸显了副职领导牵头方案转化在政府治理当中的意义。

其次，组织目标转换为实际绩效依赖于具体的人员展开有效行动。这就需要领导和激励行为。副职领导官员能够根据领导班子的总体意志，通过多种方式有效调动下属的积极性展开工作。从案例中可以看出，这些方式既可以是在分管部门当中合理设立奖惩机制以及为表现突出者提供晋升机会，还涉及对于下属官员进行指挥，亦包括了对于个别工作失误者进行的容错。

由于这些途径的存在，“一把手”在制定组织目标之后便可以通过副职领导群体作为中介以有效团结和领导下属，将激励动员的线索贯穿于组织网络之中。事实上，目前学界已经对于政府内部的激励动员进行了许多探讨，关注了“目标分配”“项目”“会议”等多种方式（陈家建，2013，2017；陈水生，2014；王汉生、王一鸽，2009）。从本文来看，副职领导就是这些动员方式的人格化承担者，他们通常是承担分解后目标的主体，经常牵头负责政府项目，更是会议的重要成员和“责任状”的署名人。这使政府组织的目标和意志转化为切实的政府行为，将下属的业务能力转化为实际效用。

最后，由于政府治理当中目标与执行矛盾的存在，政府过程可能会出现错位和越轨现象。从上文和图表中可以看出，副职领导官员是实现调适纠偏的关键角色。而鉴于其群体性特征，调适纠偏的作用在实践当中表现得更为有力。

在政府目标设置的过程中，鉴于集体领导的原则和对应副职领导具备的业务和技术优势，“一把手”通常要参照副职领导提出的意见制定目标。而在另一方面，副职领导官员还能够凭借自身在分管领域当中的组织权威有效监督和约束下属行为，使其契合于上级制定的组织目标和实施方案。这也印证了马亮（2020）的观点，他推论即使“一把手”不熟悉专业性政府组织的具体业务，副职领导亦能够凭借其分管特征保障政府运行。本文为上述研究提供了案例证据，并明确了相关的行为机制。

总的来看,在副职的积极介入下,中国政府治理表现出了独特的过程模式:正职领导主导了政府组织目标的设定,并积极团结领导班子中的各个副职官员,后者通过分管机制协同下属官员进一步细化并落实目标。在此过程中,下属官员会把执行当中的情况同副职领导沟通,副职领导继而将相关问题反映给正职领导,正职领导会同领导班子对于组织目标进行新一轮的评估。凭借上述路径,政府治理的各个环节得到了联结,组织系统实现了有效运行。这里有必要作出以下两点补充说明:第一,上述机制不是相互割裂的。实际情况的复杂性经常使三种机制在各个情境中互相嵌入。比如,从案例和前文的分析中可以看出,调适纠偏和激励统率也包含着方案的转化,其余亦然。第二,调研发现,这些机制发生的场景多处于“幕后”的私下磋商和沟通之中,不一定表现于会议和讲话等“前台”,而这些“前台”通常都是各方力求规避冲突的场景。因此,本文的探讨与政府运作“前台”有一定的区别,但只有关注解决矛盾冲突的“后台”,才能探查到中国政府的真实运作机理。

五、总结与思考

本文指出了在“一把手”和下属官员之间,副职领导官员凭借着“分管”和群体性特征创设了政府过程中的中层弹性空间。他们成为政府治理中的“保障性耦合枢纽”,并通过方案转化、动员激励以及调适纠偏机制串联了政府目标 and 能力等多个方面。

正如本文开篇所述的,调和政府目标和能力关系的重要意义在其他国家也莫不如是。那么,在西方副职领导虚位化的条件下,这一关系如何调适呢?实际上,西方同样出现了一个不同要素相互交接的中间地带,这表现在:第一,在“政治—行政”二分法之下,议会和政府之间通过预算制定、高级文官选任中的博弈等方式达成妥协。这一过程被置于严密的法律规则之内,通常表现出长时间的“拉锯战”。第二,相关机制还表现在官僚系统内部,其中层层晋升的高级文官或常任秘书(permanent secretary)能够发挥重要作用。他们是文官系统中的高级精英,不仅承担了政策执行,还经常担负了政策的“制定者”(maker),“塑造者”(shaper),“(主观意义层次上的)分享者”(sharer)等多重角色(Ribbins & Sherratt, 2013),从而创造了一个政客顾及行政业务因素,高级文官参与目标规划讨论的缓冲空间,矛盾便在一定程度上得以调和。

本文在以下三个方面发展了既有理论:首先,本文的发现有助于组织冲突理论的探讨。组织不会一直保持静止和均衡的结构,其内部充满了互动、矛盾

和冲突。既有的理论主要关注了企业组织、虚拟团队的冲突类型和解决方案。本文证实了类似的冲突在政府组织环境当中同样可能发生。进而言之，组织冲突理论指出了相关现象不全然具有负面作用（Behfar et al.，2008；George & Jones，2005；Tackleab et al.，2009），这在政府治理情境当中亦然。本文提及的各类互动往往成为契机，它们或是修正了组织目标，或是激发了业务能力，最终提高了组织运行状态。本文对于副职领导官员的分析便在此种意义上作出了探索，其正是消弭政府组织冲突的有力群体。未来或可循着相关思路前进，探索更多政府组织内部的丰富互动，并逐步将党的副职和政府的副职结合起来研究。

其次，本文的研究重点关注了组织内部的“中间地带”。就组织过程来看，未来不仅需要重视“输入—输出”“目标—执行”等二元框架，更要强调每一组关系的中间转化过程，将“两点论”发展为“三点论”。事实上，现实的复杂性使任何的政府过程都不会简单地从目标转化为能效，中间的“黑箱”往往蕴含着组织运行的真实机理，是组织当中的各个要素、行动者相互交接之处。在这种意义上，既有研究指出任何组织中都存在着负责目标管理的“战略高点（strategic apex）”、关注业务因素从而提供组织产出的“操作中心（operating core）”，而在两者之间存在着“中间线（middle line）”，起到了兼顾上下层级的功能（亨利·明茨伯格，2004）。本文关注的副职领导便是“中间线”在中国政府场景中的具体表现，探讨了多方交融的中间环节。而这也为未来研究提供了启发，中国政府组织结构是较为复杂的。除了副职领导，有没有其他群体承担了类似功能？是否横向府际关系也具有类似的“中间线”协调组织？这都有待进一步探索。

最后，除了上述内容之外，本文的发现也能够和既有的中观学说进行互动。许多研究普遍发现了中国政府组织与西方科层制的殊异之处，包括高度授权、压力施加、重视政治意识等诸多方面（荣敬本等，1998；Rothstein，2014；周黎安，2014等），但对于这些结构之下的组织有效性是如何生产和再生产的，这些研究却较少着墨。本文的发现可以与之补充。在授权方面，副职领导的中间性特征使授权性活动能够在各个层级之间以层层过渡的弹性方式进行。在政府压力方面，即使是在强激励环境下，高压指标在组织内部也能够实现有效的转化和调节。而在意识形态方面，副职领导还通过对于分管下属有效的主观激励，将政治意识灌注于组织之中。总体来看，由于副职领导的积极介入，中国的政府组织得以良好地运转起来。

本文对于政府实践提供了两点启示：第一，政府分工中应纳入更多非领导

官员对于特定工作进行分管,减轻副职领导负担,增强政府灵活性。当前每个副职领导几乎都分管了较多职能相互交叉的业务部门,这既加重了他们的负担,又拉长了政府的行政链条,平添了运行成本。实际上,为了解决这些问题,一些基层部门已经在保持官员定额的前提下,加快官员岗位流动,使更多非领导官员事实上承担了“分管”职能(杨华,2020)。这不仅使政府组织网络变得扁平化,还提升了政府组织面对复杂环境的适应能力,未来应进一步鼓励相关实践探索。第二,对于一些高度专业化的政府部门,在选任“一把手”时要重视其是否具有相近部门的副职领导任职经历。调研发现,一些地方的卫生、水利、环境部门虽然要求专业性,但“一把手”有时却没有相关经验,一些事业单位如气象局、地震局等亦存在这种情况。根据前文分析可以发现,具有相关领域的副职领导经历能够为其担任“一把手”之后的顺利履职提供必要的职业生涯过渡,这既可以保障政府的有效运行,又利于官员的个人成长。

参考文献

- 陈家建(2013). 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察. 中国社会科学, 2: 64-79.
- Chen, J. J. (2013). The Project System and the Mobilization of Grassroots Government Officials: A Sociological Study of the Project-oriented Operation of Social Management. *Social Sciences in China*, 2: 64-79. (in Chinese)
- 陈家建(2017). 政府会议与科层动员——基于一个民政项目的案例研究. 甘肃行政学院学报, 5: 26-34.
- Chen, J. J. (2017). Governmental Conference and Bureaucratic Mobilization: Based on the Case Study of a Civil Affairs Project. *Journal of Gansu Administration Institute*, 5: 26-34. (in Chinese)
- 陈水生(2014). 项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察. 公共行政评论, 3: 133-156.
- Chen, S. S. (2014). The Executing Process and Operational Logic of Project System: A Policy Survey of Cultural Projects That Benefit the People. *Journal of Public Administration*, 3: 133-156. (in Chinese)
- 冯芸、吴冲锋. 中国官员晋升中的经济因素重要吗? 管理科学学报, 11: 55-68.
- Feng, Y., & Wu, C. F. (2013). Is Economic Performance Important for Chinese Official Promotion? *Journal of Management Sciences in China*, 11: 55-68. (in Chinese)
- 亨利·明茨伯格(2004). 明茨伯格论管理. 燕青联合组织译. 北京: 中国社会保障出版社.
- Mintzberg, H. (2004). *Mintzberg on Management*. (Yanqing Co., Trans.). Beijing: China Human Resources & Social Security Press. (in Chinese)
- 黄红华(2015). 领导与服从、分权与制衡,抑或优势互补与统筹协作?——县级党政领导关系的个案研究. 经济社会体制比较, 4: 184-193.
- Huang, H. H. (2015). Lead and Follow, Check and Balance, or Coordinate and Complement: A Case Study of the Relationship Between County-Level Government Leaders. *Comparative*

- Economic & Social Systems*, 4: 184 – 193. (in Chinese)
- 李瑞昌 (2012). 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究. 公共行政评论, 3: 59 – 85.
- Li, R. C. (2012). A Study of Symbolic Policy Implementation Phenomenon in China. *Journal of Public Administration*, 3: 59 – 85. (in Chinese)
- 马亮、王程伟 (2019a). 管理幅度、专业匹配与部门间关系：对政府副职分管逻辑的解释. 中国行政管理, 4: 107 – 115.
- Ma, L., & Wang, C. W. (2019a). Steering Leaders of the Government: Span of Control, Expertise Matching, and Interagency Network. *Chinese Public Administration*, 4: 107 – 115. (in Chinese)
- 马亮、王程伟 (2019b). 政府副职的分管逻辑：中国大城市副市长的实证研究. 学海, 4: 163 – 170.
- Ma, L., & Wang, C. W. (2019b). The Responsibility Logic of Government Vice-Mayors: An Empirical Study of Vice-Mayors of Metropolita Cities in China. *Academia Bimestrie*, 4: 163 – 170. (in Chinese)
- 马亮、王程伟 (2019c). 分管领导对政府部门绩效的影响研究——以中国某市为例. 经济社会体制比较, 5: 115 – 125.
- Ma, L., & Wang, C. W. (2019c). How Steering-Leaders Affect Municipal Government Agencies' Performance? Evidence from a City in China. *Comparative Economic & Social Systems*, 5: 115 – 125. (in Chinese)
- 马亮 (2020). 外行领导内行？——专业型组织、专家型领导与新冠肺炎疫情防控. 中共天津市委党校学报, 2: 79 – 86.
- Ma, L. (2020). Do Generalists Lead Experts? Expertise-based Organizations, Expert Leadership, and the Prevention and Control of COVID – 19. *Journal of the Party School of Tianjin Committee of the CPC*, 2: 79 – 86. (in Chinese)
- 荣敬本等 (1998). 从压力型体制向民主合作体制的转变. 北京：中央编译出版社.
- Rong, J. B. et al. (1998). *Transformation from the Pressurized System to a Democratic System of Cooperation*. Beijing: Central Compilation & Translation Press. (in Chinese)
- 斯蒂芬·P. 罗宾斯、玛丽·库尔特 (2015). 管理学 (第 11 版). 李原、孙健敏、黄小勇, 译. 北京：中国人民大学出版社.
- Robbins, S. P., & Coulter, M. (2012). *Management (11th Edition)*. (Li, Y., Sun, J. M. & Huang, X. Y. Trans.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 王汉生、王一鸽 (2009). 目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑. 社会学研究, 2: 61 – 92.
- Wang, H. S., & Wang, Y. G. (2009). Target Management Responsibility System: The Practical Logic of Local Party-State in Rural China. *Sociological Studies*, 2: 61 – 92. (in Chinese)
- 谢立中 (2010). 结构—制度分析，还是过程事件分析？北京：社会科学文献出版社.
- Xie, L. Z. (2010). *Structural-Institutional Analysis or Process-Event Analysis?*. Beijing: Social Science Academic Press. (in Chinese)
- 徐刚 (2013). 结构性冗余下政府副职的机理反思与进路选择. 学习与探索, 2: 60 – 66.
- Xu, G. (2013). Mechanization Introspection and Access Selection of Vice-position under Structural Redundancy in Government Department. *Study & Exploration*, 2: 60 – 66. (in Chinese)
- 杨华 (2020). “制造流动”：乡镇干部人事激励的一个新解释框架. 探索, 4: 37 – 50.
- Yang, H. (2020). “Manufacturing Flow”: A New Interpretive Framework of Township Cadres' Personnel Incentive. *Probe*, 4: 37 – 50. (in Chinese)

- 张创新、韩艳丽 (2013). 我国行政领导干部问责层级的实证研究. 吉林大学社会科学学报, 3: 99 - 106.
- Zhang, C. X. , & Han, Y. L. (2013). An Empirical Study of the Obligations in Different Levels of Administrative Leaders in China. *Jilin University Journal Social Sciences Edition* , 3: 99 - 106. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. 社会, 6: 1 - 38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 6: 1 - 38. (in Chinese)
- 周雪光 (2016). 从“官吏分途”到“层级分流”: 帝国逻辑下的中国官僚人事制度. 社会, 1: 1 - 33.
- Zhou, X. G. (2016). Between “Officials” and “Local Staff”: The Logic of the Empire and Personnel Management in the Chinese Bureaucracy. *Chinese Journal of Sociology*, 1: 1 - 33. (in Chinese)
- 朱光磊、李利平 (2007). 从“分管”到“辅佐”: 中国副职问题研究. 政治学研究, 3: 52 - 60.
- Zhu, G. L. , & Li, L. P. (2007). From “in Charge” to “Be Auxiliary”: A Study of Chinese Deputy Officials. *CASS Journal of Political Science*, 3: 52 - 60. (in Chinese)
- Behfar, K. J. , Peterson, R. S. , Mannix, E. A. , & Trochim, W. M. (2008). The Critical Role of Conflict Resolution in Teams: a Close Look at the Links between Conflict Type, Conflict Management Strategies and Team Outcomes. *Journal of Applied Psychology*, 93(1): 170 - 188.
- Bourgault, J. (2006). The Deputy Minister's Role in the Government of Canada: His Responsibility and His Accountability. Available at (Dec. 1, 2019): <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.501.6133>.
- Bourgault, J. , & Dunn, C. (2014). *Deputy Ministers in Canada: Comparative and Jurisdictional Perspectives*. Toronto: University of Toronto Press.
- George, J. M. , & Jones, G. R. (2005). *Organizational Behavior (3rd ed)*. New York: Prentice Hall.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration and Research*, 5(2): 145 - 174.
- Ribbins, P. , & Sherratt, B. (2013). The Permanent Secretary as Policy-Maker, Taker, Sharer and Resister in Education-Reflections on Sir James Hamilton as a Centralising Outsider. *Journal of Educational Administration and History*, 45(1): 28 - 48.
- Rothstein, B. (2014). The Chinese Paradox of High Growth and Low Quality of Government: The Cadre Organization Meets Max Weber. *Governance*, 28(4): 533 - 548.
- Savoie, D. (2005). The Federal Government: Revisiting Court Government in Canada. In L. Bernier, K. Brownsey, & M. Howlett (Eds.) *Executive Styles in Canada*. University of Toronto Press.
- Schwab, K. (2019). The Global Competitiveness Report 2019. Available at (Dec. 8, 2019): [http://www3.weforum.org/docs/WEF_The Global Competitiveness Report 2019. pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The%20Global%20Competitiveness%20Report%202019.pdf).
- Tekleab, A. G. , Quigley, N. R. , & Tesluk, P. E. (2009). A Longitudinal Study of Team Conflict, Conflict Management, Cohesion and Team Effectiveness, *Group & Organizational Management*, 34(2): 170 - 205.

责任编辑: 黄冬娅