

政府过程中的复杂性条块关系及其产生逻辑

——基于干部调配数据的观察

成 婧*

【摘要】条块结构是中国国家治理的核心制度，单一制国家结构形式下“职责同构”的组织特征使得条块关系多被整体化研究与同质化对待。然而，既往研究忽视了层级与时间因素，条块关系难以被准确描绘。政府过程中基于权力运作形成的“条块层级”可作为解释复杂条块关系的重要工具，干部调配中的条块平调可以形构政府过程中存在的“条块隐性层级”，进而呈现条块关系。分析显示，条块关系在不同层级政府与不同时期都表现出了明显的差异性。条块关系在层级维度与时间维度上的复杂性可以从条块权力的类型进行分析。对这一问题的研究能够从整体上呈现条块结构下我国地方治理的权力运作逻辑。

【关键词】条块关系 条块层级 人事调配 政府过程

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2023) 01-0181-16

一、问题的提出：条块组织的同构化是否带来条块关系的同质性？

“条块”是对中国政府组织中纵向职能管理和横向地方管理相结合的治理方式的形象描述，是处理中央与地方关系，发挥中央和地方两个积极性的关键所在。一直以来，条块关系都是学者们关注的重点，许多研究从不同维度呈现了条块结构在我国国家治理中的重要功能及其带来的矛盾与问题（马力宏，1998；曹正汉、王宁，2020；周振超，2020）。组织架构是组织间关系建构的基础，条块结合的组织架构在纵向政府间实现了层层复制，在时间维度中具有高度稳定性，所以，已有研究大都以制度为中心将条块关系进行整体化处理。但现实中，条块结构与科层制度相结合，形成的是一个复杂的治理矩阵，作为国家治理中一项重要的组织制度，条块结构在政府过程中到底塑造了何种条块关系，是一个需要进一步探讨的重要问题。因此，本文将条块关系按照层级维度和时间维

* 成婧，江苏省社会科学院《学海》编辑部副研究员。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“新时代地方干部激励困境与路径优化研究”（19CDJ015）。

度进行细化处理，充分考虑条块关系的复杂性，对不同层级政府以及不同时期的条块关系进行细描，并以此为切入点透视政府过程中不同权力主体的基本运作逻辑。

（一）组织的同构化：制度设计中的条块组织架构

在层级政府中，上级部门与下级部门对口，并且上下级之间的职责大致相同，职责同构是政府职能与组织划分的主要方式（朱光磊、张志红，2005）。基于这一论断，条块结构所依托的组织架构自上而下也是相同的。“条条”部门实现的是“上下对口”——上级有什么职能部门，下级也基本会有相同的部门，中央部委是各层级政府职能部门设置的依据；上级的职能部门指导、监督下级职能部门的工作，具有业务上的指导关系。可见，从组织设计与政策传递上，“条条”部门都实现了该领域的“一竿子到底”。与此同时，各级“条条”部门除了履行上级部门规定的职能外，还是“块块”地方政府的组成部分，必然与各级地方政府紧密联系。这就是条块结构的基本组织架构，条块的组织架构在自上而下的层级政府中是同构的，这种同构表现在两个方面：一方面，在不同层级的政府中，作为“条条”的职能部门与作为“块块”的地方政府之间的组织设置是确定的，表现为层级维度的同构性；另一方面，在新中国成立后的不同时期，形成条块结构的组织架构是基本相同的，表现为时间维度上的稳定性。

许多研究经常提到的狭义的条块关系指中央部委与省级地方政府之间的关系，但条块结构镶嵌于层级政府中。纵向看，中国有五个政府层级，这就形成了不同层级的条块关系。在考虑层级因素后，“条条”与“块块”就形成了一种“多层面、多角度、立体交叉的权力结构”（周振超，2020），条块结构带来的“矩阵难题”被呈现出来（李侃如，2010）。大国治理的一统性需要对条块与层级形成的复杂问题进行简化处理，解决纵横之间的“矩阵难题”，而条块之间行使的是不同类型的权力，因此，问题解决的关键就在于为条块治理矩阵中的“条条”与“块块”搭建不同权力之间的对话平台。通过行政级别的对等关系赋予“条条”与“块块”相应的话语权，形成一个“条块结合的级别对等体系”，即上级政府的组成部门与下级政府具有相同的级别，用等级化权威降低复杂条块治理的难度，这是条块关系依托的重要组织设计。“条条”与“块块”之间的级别对等关系主要有四个层次：一是中央部委与省级政府的级别对等关系，也就是省部级条块对等，这是顶层的条块对等关系；二是省级厅局与地级市之间的级别对等关系，也就是厅局级条块对等；三是地级市的职能部门与区、县、县级市之间的级别对等关系，也就是县处级条块对等；四是县、区职能部门与乡镇、街道之间的级别对等关系，也就是乡科级条块对等。级别对等关系为本来行使不同类型权力的“条条”与“块块”提供了制度化的对话平台，在二者之间建立了有章可循的沟通机制，化解了条块治理的复杂性。

可见，为了简化国家治理中的组织难题，“条条”与“块块”通过自上而下

的组织同构与级别对等搭建起了不同类型组织间对话的制度化平台，这是条块关系形成的制度化安排，是条块关系形成的基础。

（二）关系的复杂性：政府过程中的条块关系

关系的形成依托组织架构。理论上，同构化的组织架构会带来同质化的组织间关系。基于此，在研究中，中国多层次体制的特性往往被忽略（肖滨、卜熙，2020；向静林、艾云，2021）。在对条块关系的论述中亦是如此，“条条”与“块块”在国家治理中发挥的不同作用多被学者们关注，二者在国家治理中的不同作用多被用以解释中国的经济增长与社会发展，但学者们提出的观点也有一定的差异性。有学者指出，国家体制可以被分为M形结构（以“块块”为主）与U形结构（以“条条”为主），中国是M形结构而苏联是U形结构，这也是中国能够取得长足发展的一大原因（Qian & Xu, 1993）。中国特色联邦主义（Montinola et al., 1995）、地方分权的威权体制（Xu, 2011）、三元差序结构（练宏，2016）等都是从“块块”的重要性出发阐释中国发展的内驱力。还有学者从政策推动（陈思丞，2020）、政府回应性方面（魏姝等，2022）论述“块块”相对“条条”的比较优势。但同时，学者们强调，“条条”的力量也是不容忽视的。在地方自主性的基础上，必然存在着自上而下的控制力量（韩博天，2018），项目制这种新的国家治理体制增强了中央到地方职能部门（“条条”）的力量，在一定程度上削弱了“块块”的能动性（渠敬东，2012；周飞舟，2012）。可见，对于“条条”与“块块”之间的对比关系，出于不同的研究起点，学者们有着不同的观点。

同时，时间维度上条块关系的变动性也被学者们敏锐地捕捉到。从本质上看，条块之间的强弱对比关系背后体现的是中央与地方关系，因而必然受时代的影响。在帝制中国时期，中国一直处于“法律上的集权与事实上的分权”状态。新中国成立初期，采取了弱“块块”强“条条”的举措（闫小波，2020）。而在最近60年中，条块关系发生过两次重要的变化，条块之间的强弱对比关系并不是一成不变的（曹正汉、钟珮，2020），学者们用制度分析的方式呈现了条块关系的变动性。

可以发现，“条条”与“块块”的重要性被学者们从不同维度同时描述着，尤其是在“条条”与“块块”谁在政府过程中发挥主导作用这一问题上，学界有不同的看法。出现这种分歧的原因主要在于，在研究中，大家多将条块关系进行“打包处理”，没有从层级上和时间上对条块关系进行细分，因此，不能完整呈现政府过程中条块关系的复杂性。而在政府过程中，条块关系并不能一概而论。在大国统一治理的要求下，我国虽然在制度上构建了同质化的条块组织架构，但其形成的条块关系却具有复杂性，条块关系在不同层级政府中、在不同的治理背景下并不相同。一方面，在中国的大国治理中，职责同构的“条条”面临资源禀赋与区域差异巨大的“块块”，在不同层级政府中形成的条块关系可

能并不相同。另一方面，从时间维度上看，条块关系在不同的时期会呈现不同的样态，这与当时的治理环境有很大的关系。所以，本文试图细分条块关系，一方面，将自上而下的条块关系进行细分，描绘条块关系在不同层级政府的具体情况并进行比较分析；另一方面，观察不同时间段条块结构所形成的条块关系，以此透视“条条”与“块块”两种不同类型的权力在政府过程中的运行逻辑。以政府过程为核心的观察可以超越以制度为中心的静态研究，更具现实意义。

二、复杂条块关系的分析工具

条块级别对等在条块之间构建起了平等的对话机制，是条块关系形成的组织依据，意味着同级别的“条条”与“块块”在科层体系中享有同样的地位。然而，在现实中，条块之间的级别对等关系会产生一定程度的错位。有时行使综合管理权的地方政府（“块块”）会更有话语权，专业权力（“条条”）需要服务于地方发展的需要，或者职能部门（“条条”）的任务需要地方政府（“块块”）协助推进、落实；有时具有专业优势的职能部门（“条条”）享有更强的资源分配权，地方政府（“块块”）的发展需要上级职能部门（“条条”）的政策支持。因此，同级条块在现实政府过程中呈现出的并不是制度化的对等关系，而是形成了一种更加细化的科层架构——基于条块关系的“隐性层级”。“隐性层级”主要指制度上具有同样行政级别的组织，由于权力的运行、组织成员的职业前景、个人经济收入等差异，产生实际存在的层级位差（成婧，2022）。基于条块位差而形成的“隐性层级”可以被称为“条块层级”，“条块层级”的样貌就是条块关系最显性的呈现，可以成为观察复杂条块关系的一个工具。

鉴于条与块行使的是不同类型的权力，对于“条块层级”的精准描绘很难通过权责比大小的方式展开。针对这一问题，本文使用干部调任数据进行处理。干部在条块之间的有序流动可以基本勾勒出“条块层级”的基本样貌。按照干部的调任惯例，对于“成长型干部”来说，调任分为两类：一是提拔；二是平调，或称“进一步使用”。一般认为，按照干部流动的“向上准则”，在没有级别变动的平调中，后任职位的位阶将隐性高于前任职位。鉴于此，大量干部的平调数据可以勾画出一幅复杂的组织层级设计图，从中可以透视真实的组织位阶。具体到本文想呈现的“条块层级”上，干部在条块之间的平调能够反映“条条”与“块块”的真实地位。如果大部分干部是从“条条”部门调任“块块”地方，则可以认为“块块”具有高于“条条”的地位；相反，如果大部分干部是从“块块”地方调任“条条”部门，则可以认为“条条”具有高于“块块”的地位。通过对大量条块平调数据的整理分析，不同层级政府、不同时期的条块关系就会被清晰地呈现出来。进而可以验证，在组织架构同构的情况下，条块关系是一致的还是复杂的，从而弥补将条块关系整体化处理的问题。

在研究方法上,本文试图通过条块平调衡量“组织眼中的好部门”,用大量平调数据呈现隐性存在的“条块层级”,进而反衬条块关系。对不同层级与不同时期条块关系的描述需要数据库囊括各个层级、各个时间段的干部调任数据。本文选取蒋俊彦整理的“中国政治精英数据库”(Chinese Political Elite Database),该数据库集合了4057名干部的基本信息以及他们在2015年之前的全部职业经历。^①文章以此数据库为基础,从6万多条履历中筛选整理出其中的条块平调数据,对这些数据按照行政层级和时间进行分类,通过对比从“条条”到“块块”与从“块块”到“条条”平调人数的占比,呈现不同情境下的条块关系。具体来说,如果从“条条”部门平调“块块”地方的干部比例高于从“块块”地方平调“条条”部门的干部比例,那么,根据干部的“向上准则”,“块块”地方就具有对“条条”部门的相对优势;反之亦然。之所以选择这一数据库,有以下几点考虑。

首先,只有当平调具有提拔或重用的意味,这一数据对于观察条块间的“隐性层级”才具有意义。如果不加筛选地使用某地所有干部的平调数据,虽然数据样本量会相对较大,但不具有进一步培养意涵的平调并不能呈现条块间的实际关系。在地方,尤其是基层,很多为了解决实际问题而产生的平调会对本文的观察造成干扰。例如,一些乡镇“块块”干部因为年龄稍大没有进一步的发展空间,会选择“回城”,或者选择去一些工作压力不大的“条条”部门,这种类型的条块平调不能准确地将条块之间的深层关系呈现出来。而“中国政治精英数据库”中的干部多属于“成长型干部”,是最终走到高级别干部序列的典型代表。他们大都在科层体系中处于攀升状态,其调任一般符合“向上准则”,所以,其条块平调经历自然剔除了一些不具有重用意义的数据,更符合本文研究的需求。

其次,在四个层级的条块关系验证中,顶层条块的干部调任数据样本量较小且容易获取;而处级及以下条块调任的数据量庞大,面临如何科学选取的问题。在研究过程中,研究者不可能纳入所有地方干部的条块平调数据,采用抽样的方式也会面临科学性的质疑。采用“中国政治精英数据库”中这些厅局级以上干部的全部职业履历是一个便捷而科学的方法。因为这些干部分布于全国各地,避免了地域对结果的影响;同时,这些干部的职业生涯中必然存在各个层级上的条块平调经历,保证了各个层级样本的有效覆盖。

再次,本文涉及时间维度的条块关系,所以需要各个时间段的干部条块平

① 这一数据库收录的干部如下:(1)2000—2015年全国地级市及直辖市、县的党委书记,市(区、县)长;(2)2000—2012年所有省委常委;(3)2000—2015年所有省委书记、省长;(4)第15—18届所有其他非军职中央委员、中央候补委员。数据库中囊括了这些干部工作以来的所有职务变动,从纵向科层体系上看,有各个层级的;从时间维度看,涉及20世纪六七十年代至2015年的调任数据,符合本文的研究需求。在此对蒋俊彦老师表示感谢。

调数据作为支持。而“中国政治精英数据库”包括达到一定级别干部的所有历时数据，它覆盖了不同层级、不同时间段的条块平调情况，这在一定程度上降低了寻找和筛选各个年代条块平调数据的难度。

最后，“中国政治精英数据库”收集了地级市主要干部，即厅局级以上“块块”干部的全部履历，没有涉及各省党政职能部门厅局级，以及中央各部委的厅级及以上的“条条”干部。也就是说，数据库对干部的选取标准是以“块块”为基准的，缺失了身处“条条”部门干部的调任数据；但这反而在一定程度上增加了数据的有效性。因为在现实中，有条块调任经历的干部并不是很多，尤其是在“条条”部门，大多数“条条”干部都是在各自的专业领域不断晋升，并没有在“块块”主政一方的经历。这也就意味着在以“条条”干部为基准的数据中，符合本文需求的条块平调数据很少。相比之下，“块块”干部在条块之间的流动性更强。“中国政治精英数据库”选取的都是厅局级以上的“块块”干部，在这些干部的履历中能够筛选出更多的条块平调数据。在难以涵盖所有数据的情况下，以“块块”干部为基准，数据的有效性更强。

需要说明的是，在研究方法和数据库的选取中，虽然本文已经进行了缜密的考虑，但在对此问题的呈现中，仍可能会面临一大质疑：政府的职能部门众多，有强势弱势之分；地方治理的难度、基础与环境不同，资源禀赋差异巨大。也就是说，在“条条”部门与“块块”地方内部存在着很大的差异。具体到条块调任上看，某干部可能从省统计局平调某地做市长（从“条条”到“块块”），另外一位干部从某地市长调任省财政厅（从“块块”到“条条”）；但这两者之间的差异巨大，不能笼统地进行分析。可见，条块平调过程中有很多需要考虑的因素，如党政关系、城市差异等。本文并不是忽略这些现实中存在的诸多影响因素，将所有组织“简单粗暴”地分为“条条”与“块块”后研究条块之间的深层关系。本文的写作目的是呈现不同层级政府、不同时期条块关系的复杂性与多样化。“条条”职能部门的权责固然有差异，“块块”区域之间也必然有禀赋高下，但这种情况在不同层级、不同时期都是存在的。所以说，在研究中，本文承认“条条”“块块”内部存在的差异性，也承认其他因素对条块关系的影响，但是这并不影响将各级“条条”“块块”分类汇总后进行观察的结果。

三、层级维度的条块关系

利用“中国政治精英数据库”，本文共筛选出3937次条块平调，按照行政层级进行分类：一是省部级条块平调——中央部委与省级地方的条块平调；二是厅局级条块平调——省级职能部门与设区市地方的条块平调；三是县处级条块平调——设区市职能部门与县级地方的条块平调；四是乡科级条块平调——县

级职能部门与乡镇（街道）地方的条块平调。为了更加精准，在统计中，笔者区分正副级，对每个层级干部的条块平调次数和占比进行统计（见表1）。

表1 不同层级干部条块平调次数与比例对比

层级	“条条” - “块块”		“块块” - “条条”	
	次数	占比（%）	次数	占比（%）
省部级				
正省部级	40	30.53	91	69.47
副省部级	124	45.59	148	54.41
小计	164	40.69	239	59.31
厅局级				
正厅局级	964	49.54	982	50.46
副厅局级	455	61.24	288	38.76
小计	1419	52.77	1270	47.23
县处级				
正县处级	361	72.78	135	27.22
副县处级	165	69.04	74	30.96
小计	526	71.56	209	28.44
乡科级				
正乡科级	38	52.78	34	47.22
副乡科级	18	47.37	20	52.63
小计	56	50.91	54	49.09

资料来源：笔者根据“中国政治精英数据库”的数据整理得来。

通过汇总数据可以发现，在中央部委与省级地方的403次条块平级调动中，从中央部委到地方（“条条” - “块块”）的平调有164次，占40.69%；而从地方到中央部委（“块块” - “条条”）的平调有239次，占59.31%。进一步按照正副级对省部级条块平调进行细分可以发现，在正省部级条块平调中，从中央部委到地方（“条条” - “块块”）的占比为30.53%，这一数据在副省部级中为45.59%，比例均低于从地方到中央部委（“块块” - “条条”）的平调。这就说明，在省部级条块关系中，干部具有向“条条”部门流动的趋势。也就是说，从干部条块平调的情况看，在中央部委与省级地方形成的条块关系中，作为“条条”的中央部委的地位是隐性高于作为“块块”的省级地方的，这是顶层条块关系的基本情况。

按照组织同构的原则，在厅局级、县处级、乡科级的条块关系上，也应基本形成“条条”高于“块块”的格局。但是通过表1可以发现，“条块层级”的状况在每个层级政府中并不相同，条块关系并没有实现自上而下的完全复制。在厅局级条块关系上，条块平调的方向性不是特别明显。总体来看，从省级厅局到设区市地方（“条条” - “块块”）的平调占比为52.77%，反向平调占比

为 47.23%。细分正副可以发现,在正厅局级的条块平调中,从“块块”到“条条”占有优势,比例为 50.46%;而在副厅局级的条块平调中,则呈现相反的情况,从“条条”到“块块”的平调占 61.24%,远高于从“块块”到“条条”的平调比例。也就是说,在省级厅局与设区市地方所形成的厅局级条块关系中,总体来看,作为“块块”的设区市地方的地位是隐性略高于作为“条条”的省级厅局的。其中,正厅局级的条块关系呈现基本对等的状态,而副厅局级的条块关系则明显呈现出“块块”高于“条条”的现象。

条块关系在县处级上又有不同的表现。总体来看,作为“条条”的设区市职能部门与作为“块块”的市、区、县地方所形成的强弱对比关系非常显著,即“条块层级”比较明显。从“条条”到“块块”的平调占比为 71.56%,反向平调占比仅为 28.44%。区分正副进行分析,也呈现出与省部级、厅局级“条块层级”不同的状况和趋势。在正县处级的条块调任中,72.78%的条块平调来自职能部门到市、区、县地方(“条条”-“块块”);在副县处级的条块平调中,这一比例也有 69.04%。这说明,在县处级的条块关系中,“块块”地方明显处于优势地位。继续观察乡科级的条块关系可以发现,在 110 次的条块平调中,二者并没有明显的差异,分别为 50.91% 与 49.09%,条块平调所反映的“条块隐性层级”在基层又出现了一定的回调。可以发现,在基层,“条条”与“块块”之间的强弱对比不太明显。^①

总体来看,条块平调形成的“条块层级”基本勾勒出自上而下的条块关系。在顶层条块关系中,从“块块”到“条条”的平调占绝对多数,这一比例随着政府层级的下移而逐渐变小,在正县处级下降到最低的 27.22%;而后,在基层的条块关系中,这一比例又稍微上升。这就呈现了条块关系在不同层级政府中的差异。在省部级条块关系中,按照干部调任的“向上法则”,从“块块”到“条条”的大比例平调彰显了“条条”部门的优势地位,而这种相对优势随着行政层级的下移发生变化;在县处级的条块关系中,“块块”地方具有了最明显的相对优势。干部的人事调配从总体上勾勒出了条块关系导致的隐性存在的“条块层级”,从中可以看出,条块关系在不同层级政府的表现形式并不相同,不存在一个整体一致的条块关系。也就是说,在条块组织架构上下同构的同时,条块关系并没有发生自上而下的层层复制,而是呈现出多元化与复杂性——条块关系随着组织在科层架构中的位置而改变。这就回应了文初的一个假设:条

^① 由于该数据库是在职干部的履历,他们的乡科级平调发生时间较早,缺失较多。本文统计的数据库中,乡科级的条块平调数据仅有 110 人次。对于基层条块关系的状况,需要说明的是:(1) 本文采取的数据库为 2015 年正厅级以上干部的全部履历,他们的乡科级经历一般出现较早,当时的治理背景会对结果产生影响;(2) 由于干部履历收集的难度,很多干部的早期经历都是缺失的,这导致乡科级平调的样本量偏少。这两方面因素均可能影响本文的观察结果。

块关系在不同层级上并不是一致的，而是复杂多变的。

四、时间维度的条块关系

条块关系内蕴于中国政治实践中中央与地方关系的制度变迁，从中央与地方关系的历史变迁可以回答条块结构在我国的内在运行逻辑。条块关系的复杂性不仅体现在纵向政府层级上，还体现在时间维度上，深受国家治理环境的影响，具有明显的时间性特征。

中央与地方关系的变化影响着条块关系的表现。新中国成立初期，计划经济体制决定了必须充分发挥“条条”的重要作用（王立新，2020）。在当时，条块之间具有显性的级别位差，而非前文提出的“隐性层级”。在1955年的行政定级过程中，国家以制度化的方式确定了条块干部的级别差异。干部的行政定级原则如下（刘佐，2015）：

国家主席、副主席1级；

全国人大常委会委员长、副委员长，国务院总理、副总理1—3级；

中央机关的部长、副部长4—8级，省长、副省长5—9级；

中央机关的司长、副司长8—12级，省级机关厅长、副厅长9—13级，地区专员、副专员和地级市市长、副市长10—14级；

中央机关的处长、副处长11—16级，省级机关的处长、副处长12—16级，县长、副县长13—18级；

中央机关的科长、副科长14—18级，省级机关的科长、副科长15—19级，县级机关的局长、副局长17—21级；

中央机关的科员17—21级，省级机关的科员18—22级，县级机关的科员20—24级；

中央机关的办事员22—25级，省级机关的办事员23—26级，县级机关的办事员24—27级，勤杂人员27—30级。

在当时，中央机关的部长、副部长为4—8级，而省长、副省长为5—9级。相对应地，中央各级干部最初的行政定级都高于地方干部。这一规定经过自上而下的模仿，形成“条条”干部的位阶高于“块块”干部的制度规定与整体认知。产生于1955年的行政定级一直持续到20世纪80年代，所以，这一时期的条块关系也基本没有改变。此后，新中国成立初期设定的干部定级被逐渐取消。在1993年颁布的《国家公务员暂行条例》中，公务员的职务职级设定没有再依据“条条”与“块块”进行制度化区分，而是用对等的行政级别构建了条块之间平等的对话平台。这样，条块之间实际存在的位阶差异逐渐变为前文提及的“隐性层级”——“条块层级”。本文依旧以“中国政治精英数据库”为基础进行梳理，数据库中明确标注年份的条块平调有3936次。按照时间段对“条

条” - “块块”和“块块” - “条条”的平调次数及占比进行统计,^① 主要情况见图 1。

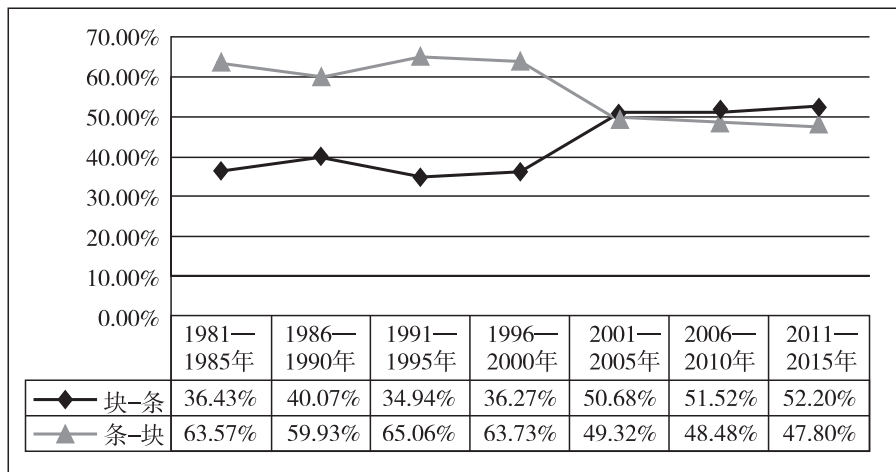


图 1 1981—2015 年间不同时期条块平级调动对比

资料来源：笔者根据“中国政治精英数据库”的数据整理得来。

按照 5 年一个时间段进行统计可以发现，在 2000 年以前，从“条条”部门平调到“块块”地方的比例远远大于反向平调，二者在 2001—2005 年这一时间段实现均衡，并在之后开始出现轻微反转。也就是说，在改革开放后的一段时间内，“块块”地方在“条块层级”中总体上具有相对较高的位阶，这一现象在 2001—2005 年这一时间段发生改变，“条条”部门的地位开始逐步上升，“条条”与“块块”在条块对比关系中实现基本均衡。可见，从时间维度上看，条块关系所构建的“条块层级”也不是固定不变的，条块关系随时间呈现出差异性，这背后反映的是中央与地方关系的适时调整。

在新中国成立初期到改革开放前的 30 年中，中央出于对资源调配的需要强调“条条”的重要性，一直延循着“总体性支配”的方式配置权力（孙立平等，1994；渠敬东等，2009），这是计划经济的客观要求。在这一背景下，1955 年的行政定级赋予“条条”与“块块”干部不同的级别，“块块”干部的定级从制度上就低于“条条”干部。在这一阶段，条块关系经历了“两收两放”，

^① 由于不同年份的样本数量差距较大，所以依旧用比例的方式进行统计。数据统计中，剔除了 1980 年以前的平调数据，原因在于：一是样本数量较少，不具备统计学意义；二是根据上文的分析，新中国成立初期的行政定级制度一直对条块关系产生着制度化的影响；三是新中国成立初期到改革开放初期，我国的干部任免受到不确定性因素的影响较大。鉴于此，本文选取 1981—2015 年这一国家建设稳定期的数据进行分析。为了避免个别年份数据量较小造成的影响，按照 5 年一个时间段进行统计。

并且出现“一收就死，一放就乱”的循环；归根结底是因为两次放权都采取的是行政性放权的方式，是在不触动计划经济体制的前提下展开的，不涉及经济、政治、人事等多方面权力。所以，“总体性支配”的国家治理模式与干部定级的叠加作用，使得条块关系呈现“条强块弱”的现象。改革开放以来，为了调动地方的积极性，中央采取了综合放权的策略，扩大地方的经济管理权限，一定程度上下放立法权限，扩大地方人事权，地方的积极性得到充分发挥，其中最重要的就是“财政包干”制度。中央在1980年和1985年先后实行了“划分收支，分级包干”^①的财政模式，并针对不同地区的具体情况，制定了多种形式的包干办法，代替以往统收统支的“大锅饭”模式，以激发地方活力。这些措施就使得新中国成立以来强中央弱地方、“强条弱块”的格局开始发生转变。但这一模式在20世纪80年代末又开始发生了改变，有了“中央要有权威”（邓小平，1993：145）的提法，催生了20世纪90年代初的分税制改革。随后，国家对金融部门、土地部门、环保部门等实行不同层级的垂直领导，“条条”的垂直管理呈现出不断强化的趋势（刘笑言，2020），这体现了社会发展对统一市场与中央权威的需求。在这一阶段，“分权—集权”的交替模式进入了新的阶段，分权与集权并行，进行有选择的集（分）权，差异化的集（分）权（朱旭峰、吴冠生，2018）。在这一背景下，条块对等关系也发生变化，出现了向“条条”部门倾斜的现象。

不少学者也从时间维度上呈现了条块关系的变动性与复杂性，普遍认为“强块”是从改革开放后的20世纪80年代开始的，财政分成、放开搞活等体制导致“块块”的权力变大，这与上文的观察一致。对于“强条”的转折点，大家却有不同的看法。有的认为分税制是对“强条”的最大政策支持；而有的则认为，开始于20世纪80年代的“强块弱条”在2010年左右发生转折（史普原，2015；曹正汉、钟珮，2020），但从本文的数据分析可以看出，这一转折貌似发生得更早。同时，可以发现，“条块层级”的形成随治理背景的变化存在一定的滞后性。条块关系的反转出现在21世纪初期，也就是说，在影响条块关系的分税制改革出现若干年后，“条块层级”的变化才从干部任用上体现了出来。

对比图1与国家治理背景可以发现，20世纪80年代以来“条块层级”的建构与中央与地方关系的变动密切相关。随着中央与地方权力关系的逐渐稳定，国家一方面强化部门的垂直管理，一方面强调属地管理的重要性，二者之间逐渐实现优势互补，权力分配日渐均衡，体现为各级政府在切实维护中央权威的基础上主动和有限度地履职（朱光磊、杨智雄，2020）。条块干部的平调方向在21世纪后的若干年间没有表现出很强的趋势性。

^① 改革开放后的大包干在1980—1984年为“划分收支，分级包干”，1985—1990年为“划分税种，核定收支，分级包干”。

五、权力运行视角下复杂条块关系的生成

本文用“条块层级”呈现了政府过程中层级维度与时间维度的复杂条块关系。本质上看，条块关系背后是权力关系，不同维度条块关系的变动逻辑也可以从权力关系的角度进行分析。在国家治理体系的科层架构中，各级地方政府的权力可分为两个部分：一是按照职能划分的专业化权力，是自上而下采用职责同构的方式贯穿的，例如教育领域的管理权、卫生领域的管理权；二是按地域划分的综合协调性权力，这类权力具有一定的地方性和差异性。二者分别对应“条条”与“块块”的职权，共同组成一级政府的所有权力，本文将前者称为“专业纵贯型权力”，将后者称为“综合差异型权力”。专业纵贯型权力是自上而下运行的，目的在于本领域制度与政策的制定和传达，这种垂直权力运行的核心在于自上而下的纵贯性。而作为“块块”的一级地方政府在治理体系中起到的作用是根据地方特点调和纵贯性的无差别权力。这两种权力在地方政府的融合使得中央政策能够精准而有弹性地在地方层层传递并高效落实，这种权力运行逻辑是中央权威、地方自主性以及两个积极性同时实现的关键，也是国家治理体系中条块结构的合理性所在。

条块关系在不同层级政府的表现背后透视的是不同类型权力在各级地方政府运行的细微差异。从上文的分析可以发现，专业纵贯型权力在自上而下的沉淀过程中逐渐减少，而综合差异型权力则自上而下逐渐占据主导地位；在基层，二者又是基本均衡的。可见，所谓“一竿子到底”的专业纵贯型权力在不同层级政府发挥的作用并不相同。行政层级越高，专业性权力越具有相对优势，但这种相对优势随着政府层级的降低而逐渐减弱。这一现象一方面是由权力特点决定的，另一方面是由权力的相互转化导致的。

从权力特点上考虑，按国家权力结构进行区分，“在国家政治—行政金字塔中，越是位于塔顶的，政治性职能越多；越是位于塔基的，政治性职能越少，服务性行政职能越多”（潘晓娟，1997）。专业纵贯型权力的来源是按照职能划分的中央权力，在中央多发挥政治功能，表现为各个领域的调控权和资源分配权等。随着行政层级的降低与治理范围的缩小，专业纵贯型权力可支配的资源大幅度减少，在地方政府，尤其是基层政府中，专业纵贯型权力多发挥传达、执行和落实的功能。同时，省级以下“条条”作为地方政府的组成部分，也必将受到同级地方政府与上级“条条”部门的双重约束，这也决定着会出现专业纵贯型权力逐渐减弱的现象。相对应地，综合差异型权力为各级政府的综合协调权以及一定范围内的自主决策权，对地方政府综合职能的需求赋予“块块”地方很大的能动性，这在一定程度上扩大了地方政府的综合差异型权力。行政层级越低，地方治理的差异性越大，直面差异化的地方治理需要综合性权力进

行协调。所以，与自上而下逐渐减弱的专业纵贯型权力相比，综合差异型权力在各级地方将会发挥相对重要的作用。

从权力运行上考虑，在地方治理中，条块关系的复杂性还来自两类权力的相互转化。也就是说，在层级因素与条块因素相互嵌入的复杂治理结构中，专业纵贯型权力与综合差异型权力会实现相互转换。将国家治理权力按照职能划分，中央各部委是专业纵贯型权力的来源与最初形态，各部委处在“条条”权力的顶端，具有资源的分配权与宏观调控权，其可调配的资源是全国性的，是国家意志的最直接体现。而随着行政层级的下降，在各级地方政府中，上级的专业纵贯型权力会转变成综合差异型权力。例如，国家环保部门制定了总体的环保标准，这种标准会内化为各省级地方综合管理的重要内容，分配到地方治理的各个领域，环保考核标准会成为各级地方政府考核的重要组成部分。再如，国家发改委批准了某一地方项目，该项目就成为一项重要的地方性事务，而非仅仅是该地发改委的职责。可见，专业化的“条条”职能在层层履行的过程中，会不断转变成“块块”的综合性地方职权。从这一维度来看，地方治理过程中权力类型的转化在很大程度上导致了条块关系在不同层级政府的差异。同时，通过观察还可以引申出，在国家治理的过程中，各级政府中的条块关系、上级职能履行与地方自主性之间的关系都不是一成不变的，国家治理目标正是依靠这种权力类型间的不停转化，进而一步步落实为可执行的政策，大国治理的刚性与柔性在这一维度上也得以体现。

条块关系的复杂性还可以用管理幅度来解释。条块组织架构将地方干部分为两个部分——“条条”干部与“块块”干部。同样，一级地方政府将地方治理权分配给“条条”部门与下一级的“块块”地方。按照机构设置的职责同构要求，每个层级“条条”部门的设置会基本实现上下对口，各层级政府“条条”部门的个数大致相当，但每个层级政府所辖下级政府（“块块”）的数量并不相同。根据2020年中华人民共和国行政区划统计结果，我国有34个省级行政单位，333个地级行政单位，2844个县级行政单位，38741个乡级行政单位。按照平均计算，每个省级单位下辖10.74个地级单位，每个地级单位下辖8.54个县级单位，每个县级单位下辖13.62个乡级行政单位。^①这就决定了在不同层级的地方治理中，条块治理权的分配结构是不同的。在地级行政单位内，平均每个地级单位下辖8.54个县级单位，代表着8个“块块”县级地方与地级行政区的“条条”部门共享一个地级单位的地方治理权；在县级行政单位内，平均每个县级单位下辖13.62个乡级行政单位，代表着约14个“块块”乡镇与县级行政区的“条条”部门共享一个县级单位的地方治理权。对于不同层级的政府来说，其“条条”部门的规模相当；但下级“块块”地方的数量越少，即管理

^① 在计算过程中，没有将中国台湾地区、香港特别行政区、澳门特别行政区三个省级单位算入。

幅度越小,“块块”地方相对于“条条”部门具有越明显的相对优势。也就是说,每个层级政府管理幅度的差异也会影响条块间的权力对比关系。这一数据与上文分析的条块关系的变动趋势也是相符的。

不同时期条块关系的差异性还表明,条块关系受中央与地方关系的影响。强化中央的资源控制与调配,“条条”部门就会因此具有更强的话语权;强化地方的自主性,“块块”地方政府就会因此具有相对更大的支配权和裁量权。在权力的强弱对比中,“条块层级”得以形成。总体来看,新中国成立以来,我国中央与地方的关系大致处于“收—放”的循环中;但改革开放以来,这种“收—放”的钟摆逐渐趋于平衡,中央与地方之间的权责逐渐以一种相对稳定的状态进行分配,由此而形成的“条块层级”也逐渐趋于稳定。在很大程度上,条块关系实现了从条块矛盾到合作共治,再到协作互嵌的转变(周振超、黄洪凯,2022)。

总体上看,条块关系的多元化与复杂性是权力分配的结果,层级维度与时间维度上形成的条块关系的差异性本质上取决于政府过程中的权力对比关系,权力关系的复杂性决定了条块关系的复杂性。

六、总结和展望

条块关系在中国是一个长期存在的话题,中国的条块关系一直在不同的国家治理背景中变动。利用条块之间的干部平调数据,通过层级维度与时间维度两个方面的细描可以发现:从层级上看,上下同构的条块组织架构并没有形成上下一致的条块关系,中央部委与省级地方的省部级条块关系、省级厅局与设区市地方的厅局级条块关系、设区市职能部门与县区市的县处级条块关系、县区市职能部门与乡(镇)的乡科级条块关系并不相同,并呈现出一定的规律性。具体表现为,条强块弱在顶层条块关系中表现得比较明显;但在中层的条块关系中则表现为条弱块强,尤其在县处级条块关系中,条弱块强表现得最为明显。这一现象在基层又有所回调,在乡科级条块关系中,二者相对均衡。从时间维度上看,改革开放以来,条块关系随着中央与地方关系的变化而调整,二者的均衡点出现在2000—2005年之间。这说明,条块关系经过新中国成立以来几十年的发展,正在力图摆脱“一抓就死,一放就乱”的循环困境,正试图寻找一种专业化权力与地方性权力的均衡点,这也是国家治理日益走向合理化、稳定化的现实追求。

条块关系的复杂性可以透视不同层级地方政府的权力分配与运行逻辑,对梳理我国国家治理中的中央与地方关系、各级政府间关系具有重要意义。条块结合的组织架构构成了复杂的组织现象,是中国应对大国治理的核心制度。本文从中观层面切入,用干部调任数据来呈现并解释这一复杂问题,这不同于宏

观意义上条块关系的理论研究和微观意义上对某一层级政府中条块关系问题的实证研究,是一个可操作化的分析路径。但本文描述的还只是一种简化了的“条块层级”与条块关系,仅仅区分了“条条”与“块块”,而没有再对条块进行细分。在实际情况中,由于行使的职权不同,“条条”部门有强势弱势之分,“块块”地方有治理难易之别与重要性之分。如省会城市与一般城市自然有别;针对不同任务,“条条”部门与“块块”地方也会扮演不同的角色;在常规治理环境中与紧急情境下,具体的条块关系也会有很多种可能。本文不是忽略这些因素,将条与块进行简单切割后开展研究,仅仅是在整体化条块关系的研究中稍进一步,呈现条块关系在时空上的复杂表现与变动趋势。而如何展现一个更加精准的条块关系,并进一步指导国家与地方的权力分配与机构改革,仍然是需要学者们努力的一个方向。

参考文献

- 曹正汉、王宁(2020). 一统体制的内在矛盾与条块关系. 社会, 4: 77-110.
- Cao, Z. H. & Wang, N. (2020). The Inherent Contradictions of Authoritarian Regime and the Tiao-kuai Relationship in China. *Chinese Journal of Sociology*, 4: 77-110. (in Chinese)
- 曹正汉、钟珮(2020). 条块关系与中国的适应能力——对韩博天观点的修正. 探索与争鸣, 11: 100-111+179.
- Cao, Z. H. & Zhong, P. (2020). The “Tiao-Kuai” Relationship and China’s Adaptability: Revision of Sebastian Heilmann’s Viewpoint. *Exploration and Free Views*, 11: 100-111+179. (in Chinese)
- 陈思丞(2020). 政府条块差异与纵向创新扩散. 社会学研究, 2: 146-169+245.
- Chen, S. C. (2020). “Block and Line” Differences and Vertical Diffusion of Innovation. *Sociological Studies*, 2: 146-169+245. (in Chinese)
- 成婧(2022). 隐性层级: 解释中国科层激励的一个组织视角. 中国行政管理, 8: 137-143.
- Cheng, J. (2022). Implicit Hierarchy: An Organizational Perspective to Explain China’s Bureaucratic Incentive. *Chinese Public Administration*, 8: 137-143. (in Chinese)
- 邓小平(1993). 中央要有权威. 邓小平文选(第3卷). 北京: 人民出版社.
- Deng, X. P. (1993). The Central Committee Should Have Authority. *Selected Works of Deng Xiaoping (Volume 3)*. Beijing: People’s Publishing House. (in Chinese)
- 韩博天(2018). 红天鹅: 中国独特的治理和制度创新. 石磊译. 北京: 中信出版集团.
- Heilmann, S. (2018). *Red Swan: How Unorthodox Policy-making Facilitated China’s Rise*. Shi, L. trans. Beijing: CITIC Publishing Group. (in Chinese)
- 李侃如(2010). 治理中国: 从革命到改革. 胡国成、赵梅译. 北京: 中国社会科学出版社.
- Lieberthal, K. (2010). *Governing China from Revolution Through Reform*. Hu, G. C. & Zhao, M. trans. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 练宏(2016). 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织社会学分析. 社会学研究, 4: 1-26+242.
- Lian, H. (2016). Constructing the Chinese Governance System: History and Reality Competing for Attention in the Chinese Bureaucracy. *Sociological Studies*, 4: 1-26+242. (in Chinese)
- 刘笑言(2020). 垂直管理的强化及其边界. 探索与争鸣, 11: 52-54.
- Liu, X. Y. (2020). Strengthening of Vertical Management and Its Boundaries. *Exploration and Free Views*, 11: 52-54. (in Chinese)
- 刘佐(2015). 漫谈1956年国家机关行政人员工资制度改革. 纵横, 7: 46-49.
- Liu, Z. (2015). Talking about the Reform of the Salary System of Administrative Personnel in State Organs in 1956. *Across Time and Space*, 7: 46-49. (in Chinese)
- 阎小波(2020). 从“马赛克”到“金字塔”——中共建政视角下条块关系的诞生. 探索与争鸣, 11: 37-39.
- Lyu, X. B. (2020). From “Mosaic” to “Pyramid”: The Birth of Tiao-Kuai Relations from the Perspective of the Founding of the Communist Party of China. *Exploration and Free Views*, 11: 37-39. (in Chinese)
- 马力宏(1998). 论政府管理中的条块关系. 政治学研究, 4: 68-74.
- Ma, L. H. (1998). On the Relationship Between Tiao and Kuai in Government Management. *CASS Journal of Political Science*, 4: 68-74. (in Chinese)
- 潘晓娟(1997). 中央与地方关系的若干思考. 政治学研究, 3: 16-21.
- Pan, X. J. (1997). Thoughts on the Relationship Between the Central and Local Governments. *CASS Journal of Political Science*, 3: 16-21. (in Chinese)

- 渠敬东 (2012). 项目制: 一种新的国家治理体制. *中国社会科学*, 5: 113-130+207.
- Qu, J. D. (2012). Project System: A New System of State Governance. *Social Sciences in China*, 5: 113-130+207. (in Chinese)
- 渠敬东、周飞舟、应星 (2009). 从总体性支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析. *中国社会科学*, 6: 104-127+207
- Qu, J. D., Zhou, F. Z. & Ying, X. (2009). From Macromanagement to Micromanagement: Reflections on Thirty Years of Reform from the Sociological Perspective. *Social Sciences in China*, 6: 104-127+207. (in Chinese)
- 史普原 (2015). 科层为体、项目为用: 一个中央项目运作的组织探讨. *社会*, 5: 25-59.
- Shi, P. Y. (2015). "Bureaucratized" Project System: An Organizational Study of Chinese Central Government Sponsored Projects. *Chinese Journal of Sociology*, 5: 25-59. (in Chinese)
- 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华 (1994). 改革以来中国社会结构的变迁. *中国社会科学*, 2: 47-62.
- Sun, L. P., Wang, H. S., Wang, S. B., Lin, B. & Yang, S. H. (1994). Changes in China's Social Structure since the Reform. *Social Sciences in China*, 2: 47-62. (in Chinese)
- 王立新 (2020). 以综合协调型治理消解条块壁垒. 探索与争鸣, 11: 46-48.
- Wang, L. X. (2020). Dispel Barriers by Comprehensive and Coordinated Governance. *Exploration and Free Views*, 11: 46-48. (in Chinese)
- 魏姝、吴少微、杜泽 (2022). 地方政府条块回应性差异及其形成机制——政务公开领域的嵌入式案例研究. *公共行政评论*, 4: 75-97+197.
- Wei, S., Wu, S. W. & Du, Z. (2022). The Responsiveness Differences Between the "Tiao and Kuai" of Local Governments and Their Formation Mechanism: A Case Study of the Openness of Government Affairs. *Journal of Public Administration*, 4: 75-97+197. (in Chinese)
- 向静林、艾云 (2021). 政府治理创新的层级差异及其组织根源——以互联网金融治理为例. *学海*, 3: 111-119.
- Xiang, J. L. & Ai, Y. (2021). The Level Differences and Organizational Root of Government Governance Innovation. *Academia Bimestris*, 3: 111-119. (in Chinese)
- 肖滨、卜熙 (2020). 一核统领下的差异化格局——以地方党委书记任职人大常委会主任的三种模式为例. *开放时代*, 3: 189-209.
- Xiao, B. & Bu, X. (2020). Power Distribution under One Leadership: Three Patterns of Relationship Between Local Party Leadership and Local Congress Leadership. *Open Times*, 3: 189-209. (in Chinese)
- 周飞舟 (2012). 财政资金的专项化及其问题: 兼论“项目治国”. *社会*, 1: 1-37.
- Zhou, F. Z. (2012). The Problems of Fiscal Earmarked Funds: On "Governing the State Through Programs". *Chinese Journal of Sociology*, 1: 1-37. (in Chinese)
- 周振超 (2020). 中国条块关系模式的特色与功能. 探索与争鸣, 11: 34-36.
- Zhou, Z. C. (2020). Features and Functions of China's Tiao-kuai Relation. *Exploration and Free Views*, 11: 34-36. (in Chinese)
- 周振超、黄洪凯 (2022). 条块关系从合作共治到协作互嵌: 基层政府负担的生成及破解. *公共管理与政策评论*, 1: 20-33.
- Zhou, Z. C. & Huang, H. K. (2022). Analysis of Tiao-kuai Relation from Co-governance to Cooperative Embeddedness: The Generation and Solution of Grass-root Government Burden. *Public Administration and Policy Review*, 1: 20-33. (in Chinese)
- 朱光磊、杨智雄 (2020). 职责序构: 中国政府职责体系的一种演进形态. *学术界*, 5: 14-23.
- Zhu, G. L. & Yang, Z. X. (2020). Responsibility Sequence Structure: An Evolutionary Form of the Chinese Government Responsibility System. *Academics*, 5: 14-23. (in Chinese)
- 朱光磊、张志红 (2005). “职责同构”批判. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 1: 101-112.
- Zhu, G. L. & Zhang, Z. H. (2005). A Critique of "Isomorphic Responsibility" Governmental System. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 1: 101-112. (in Chinese)
- 朱旭峰、吴冠生 (2018). 中国特色的央地关系: 演变与特点. *治理研究*, 2: 50-57.
- Zhu, X. F. & Wu, G. S. (2018). Central Local Relations with Chinese Characteristics: Evolution and Characteristics. *Governance Studies*, 2: 50-57. (in Chinese)
- Montinola, G., Qian, Y. Y. & Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48(1): 50-81.
- Qian, Y. Y. & Xu, C. G. (1993). Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry Expansion of the Non-State Sector. *Economics of Transition*, 1(2): 135-170.
- Xu, C. G. (2011). The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076-1151.

责任编辑: 岳经纶