

专栏：治理现代化视角下的政府行为研究

专栏导语：组织与治理之间： 地方治理中的能动性机制

孟天广*

随着国家治理体系与治理能力现代化的持续推进，新时代政府组织体系正在经历系统性重塑，并使得政府行为在关键领域也发生了重大变化。党的十八大以来，深化改革深刻地影响着政府组织构建及其运行的方方面面，进而反映到中央和地方政府的治理绩效上。譬如，中央环保督察通过自上而下的高强度控制与高效精准的整改程序，降低了央地关系中的委托-代理风险，提升了环境领域的治理效果（郁建兴、刘殷东，2020）。近年来，有别于领导小组与指挥部的工作专班，以开放扁平的组织结构及灵活的人员配置，克服了“条块”关系中的协作难题，快速完成了急难险重的临时性任务（刘柯、谢新水，2023）。伴随着治理现代化的推进，各级政府的任务结构从聚焦经济增长到更均衡的多目标体系转变，赋予了地方政府更多的自主性，实现了社会发展等非经济领域的目标达成（文宏、林彬，2020）。

上述种种探索治理现代化的实践，为日臻完善的政府行为研究注入了活力，推动了政府行为领域的理论从建构到反思、从组织制度向运行机制逐步深入。党政体制与科层体制为政府行为的理论大厦奠定了组织基础，在此之上，近年来的政府行为研究在运行机制层面进一步取得了如下进展。第一，从非常态到常态。与超越科层治理的运动式治理不同，督查与工作专班的研究虽然强调对于科层制弊病的克服，但是相关的学术讨论嵌入于常态化的科层治理之中（刘鹏、刘志鹏，2022；徐湘林，2019）。第二，从静态到动态。与传统研究将中心任务局限在增长与稳定不同，多中心任务的研究强调中心任务因情境而异，尤其受注意力分配的影响（罗强强、岩温罕，2023），因此要能够动态把握地方治理的复杂过程。第三，从一元到多元。长久以来，晋升锦标赛是解释地方政府

* 孟天广，清华大学政治学系长聘教授、博士生导师。

行为的主流范式，因此也出现了解释泛化的现象。随着中央政府推进优化政绩考核，近来研究展开了对于晋升锦标赛的反思，以增长为标准、以晋升为激励的一元化考核体系逐渐在评价标准与激励形式上变得更加多元（袁方成、姜煜威，2020）。

以上政府行为研究的新趋势，集中反映了中央和地方政府为了实现有效治理而在组织运行机制上的主动调适，回答了嫁接组织与治理的能动性机制是如何驱动政府实现更加高效敏捷的运行，进而在多目标的治理场景中积极作为的问题。本期专栏的三篇文章敏锐地捕捉到了近年来地方治理上的新变化，是政府行为研究从非常态到常态、从静态到动态、从一元到多元转变过程中的最新进展。

《基层政府常规任务的推进策略与逻辑——基于A县植树造林的案例分析》一文，通过深入的田野调查回答了当资源配置与主官注意力均不足时，政府常规任务如何以及为何被推进的理论问题。文章发现，业务部门借鉴中心任务的加压与激励策略来推进常规任务，但这些策略在推进时存在明显局限。当正式策略受限时，业务部门寻求非正式关系加以推进。因此，常规任务的推进嵌入于多任务情境下的科层结构中，受到由考核主导的“条块”关系、关键行动者的自我实现以及围绕中心的任务关系的显著影响。

《任务驱动与专班推进：地方弹性治理的一种实践逻辑——基于B市四类工作专班的案例比较》一文，运用比较案例方法对工作专班进行了类型学分析，揭示了不同专班运行的差异化与共性逻辑。文章根据任务属性与成员边界，将工作专班划分为项目合作型、平台共享型、人员抽调型与部门统合型。而上述专班的运行分别遵循着专业导向的项目推进逻辑、平台导向的多方协作逻辑、职能导向的专项行动逻辑，以及权威导向的部际协调逻辑。总的来说，工作专班的运行是出于协作、效率与互动的需要。

《以赛促治：“达标锦标赛”如何驱动治理有效》一文，以全国文明城市创建的政策文本与具体实践为分析对象，探讨了中央针对地方的达标竞赛是如何开展并有效提升非经济领域的治理效能。达标竞赛在目标设置上将抽象的非经济目标简化为清晰可操作的指标，在激励结构上将围绕经济增长的“单项赛”调整为评价综合发展的“多项赛”，在结果考核上高度强调持续性。可以说，目标明确、指标多元与持续性强的考核体系一定程度上纠正了地方政府在非经济领域治理上的动力不足、激励扭曲、行为偏差等问题。

从中心任务到常规任务，从人格化权威到组织化机制，从经济领域的晋升竞赛到非经济领域的达标竞赛，三篇文章的分析对象尽管各有不同，却分别从任务关系、“条块”关系与央地关系的角度为理论和实践贡献了三块拼图，共同

探索了政府组织是如何通过能动性机制实现不同治理场景下的有效治理，一定程度上代表了当前政府行为研究的新方向。可以说，这些被学界同行们扎根挖掘出来的生动实践及其背后的治理逻辑，激励着一批又一批学人探索良政善治的实现路径。

参考文献

- 刘柯、谢新水 (2023). 工作专班:应对临时性任务的政府组织形式创新. *中国行政管理*, 4: 63 - 70.
- Liu, K., & Xie, X. S. (2023). Special Work Team: Innovation of Government Organization Form in Response to Temporary Tasks. *Chinese Public Administration*, 4: 63 - 70. (in Chinese)
- 刘鹏、刘志鹏 (2022). 工作专班: 新型议事协调机构的运行过程与生成逻辑. *中国行政管理*, 5: 13 - 21 + 49.
- Liu, P., & Liu, Z. P. (2022). Special Work Team: The Operation Process and Establishment Logic of the New-Style. *Chinese Public Administration*, 5: 13 - 21 + 49. (in Chinese)
- 罗强强、岩温罕 (2023). 场景化治理: 多中心工作中的基层行动策略与实践逻辑. *社会发展研究*, 3: 210 - 221 + 246.
- Luo, Q. Q., & Yan, W. H. (2023). Scenario-Based Governance: Grassroots Action Strategies and Practical Logic in Polycentric Work. *Journal of Social Development*, 3: 210 - 221 + 246. (in Chinese)
- 文宏、林彬 (2020). “多任务竞速”: 中国地方政府间竞争激励的整体性解释——以粤港澳区域治理为例. *江苏社会科学*, 1: 75 - 85.
- Wen, H., & Lin, B. (2020). Multitasking Competition: A Holistic Explanation of Competing Incentives among Local Governments in China: The Case of Regional Governance in Guangdong, Hong Kong, and Macao. *Jiangsu Social Sciences*, 1: 75 - 85. (in Chinese)
- 徐湘林 (2019). 新时期我国督查制度和运行机制的再认识. *中国行政管理*, 12: 6 - 9.
- Xu, X. L. (2019). Rethinking the Inspects System and Its Operation in China's New Era. *Chinese Public Administration*, 12: 6 - 9. (in Chinese)
- 郁建兴、刘殷东 (2020). 纵向政府间关系中的督察制度: 以中央环保督察为研究对象. *学术月刊*, 7: 69 - 80.
- Yu, J. X., & Liu, Y. D. (2020). The Supervision System in Vertical Inter-Governmental Relationship: Taking Central Environmental Protection Supervision as a Case. *Academic Monthly*, 7: 69 - 80. (in Chinese)
- 袁方成、姜煜威 (2020). “晋升锦标赛”依然有效? ——以生态环境治理为讨论场域. *公共管理与政策评论*, 3: 62 - 73.
- Yuan, F. C., & Jiang, Y. W. (2020). Is the Promotion Tournament Still Work? Eco-Environment Governance as a Discussion Area. *Public Administration and Policy*, 3: 62 - 73. (in Chinese)