DOI:10.13438/j.cnki.jdxb.2017.06.006

运动式治理中资源调配的要素组合与实现逻辑

——以武汉市创建“全国文明城市”活动为例*

文 宏[1],郝郁青[2]
(1.华南理工大学 公共管理学院,广东 广州 510641;
2.吉林大学 行政学院,吉林 长春 130012)

摘 要:运动式治理是我国公共治理中普遍且特殊的治理形态。中国强政府的治理需求与社会资源总量稀缺存在较大矛盾,运动式治理中如何实现资源的调配成为关键问题。武汉市创建“全国文明城市”活动的案例与扎根理论相结合,聚焦出运动式治理中的资源调配要素组合及实现逻辑。运动式治理资源调配的要素组合为四个方面:资源调配的思想动员、资源调配的激励构建、资源调配的载体形式和资源调配的组织协同;其实现涉及多个主体间的权限划分、资源分配及物资消耗,涵盖政府资源的整合及社会资源的吸纳,以及具有相应的权力架构与制度保障。

关键词:运动式治理;扎根理论;资源调配;权力
在线杂志:http://skxb.jsu.edu.cn **中图分类号**:D63 **文章编号**:1007-4074(2017)06-0038-09
基金项目:国家社会科学基金专项工程项目(16VZL017)
作者简介:文 宏,男,博士,华南理工大学公共管理学院教授。
引用本文:文 宏,郝郁青.运动式治理中资源调配的要素组合与实现逻辑——以武汉市创建“全国文明城市”活动为例[J].吉首大学学报(社会科学版),2017,38(6):38-46.

随着时代的发展,日益增长的社会治理总需求与相对稳定的社会资源总量,呈现出持续紧张的状态。面对复杂的公共事务,可供政府部门调配的资源及行政力量相对有限,再加上“条块分割”的政府体系,不同政府部门基于专业特性,相互争夺行政资源,使得原本紧张的行政资源变得更加稀缺。常规的政府管理效用低下,不同政府机构的职能冲突反而加剧交叉领域的社会问题。因此,地方政府倾向于动用行政权力,采用运动式治理的手段,短时间内广泛调动各种社会资源,集中整治一些积重难返的重大社会问题,以期实现社会问题的有效治理。作为一种非常态化的社会治理模式,运动式治理更多的是以“项目驱动”、“指标驱动”等形式,安插到政府部门日常治理的工作序列中,以前所未有的效率和活力受到各级政府的重视,逐渐内化为我国政府在新时期重要的常态化治理手段[1]。

一、问题的提出

运动式治理打破常规资源配置通道的限制,能够及时取得相对丰富的治理成果,改变了以往对政府治理程序拖沓、效用低下的传统认知。总体而言,作为一种动员政治,运动式治理的资源调配存在违背市场价值规律[2]、破坏正常组织结构[3]、侵越政府行政职能[3]、粗糙操作和随意执法[4]等弊端,遭到学界诟病。随着运动式治理的广泛运用,有学者开始关注其合理性:有限的资源总量难以满足日益增长的社会需求,常规式治理已无力解决重

* **收稿日期**:2017-07-28

大的社会问题[5],为缓解资源匮乏的困境,政府有必要集中有限的资源进行集中治理[6];作为常规式治理失败背景下的应对机制[7],运动式治理模式弥补了治理资源的不足,是国家治理资源贫弱现状下的一种理性选择[8]。纵观现有图景,在俯拾即是的运动式治理研究中,大多数的研究从运动式治理的绩效出发[9-11],探究其治理的作用及趋向[12]。

运动式治理之所以能够取得显著效用,其关键在于政府机构能否调动多个主体,在短时间内调配多种社会资源。然而,在现有文献中,较少关注运动式治理中的资源调配,多是关注项目制资源的微观运作过程,缺乏从宏观视角对资源调配方式展开探讨。政府的财政资金、行政权限及人力资源的投入是运动式治理可供调配的主要资源,同时也吸纳不少社会资源。那么,在运动式治理中,地方政府如何实现资源调配,职能机构及下级政府的资源如何进入目标治理领域,如何吸纳社会资源?其具体方式及途径有哪些?这些都是本文主要关注的研究主题。本文以武汉市创建"全国文明城市"活动(下文简称"创文")为研究案例,阐释运动式治理过程中资源调配的要素组合及实现逻辑。

"全国文明城市"是评价一个城市整体发展水平和文明程度的最高荣誉称号,是城市总体形象的集中反映[13]。"全国文明城市"每三年评选一届,由中央文明办委托国家统计局,参照《全国城市文明程度指数测评体系》,对参选城市的文明程度进行测评和排名。2015 年,武汉市获得"全国文明城市"荣誉称号。多年来,武汉市将"创文"视为必须完成的政治任务,采取典型的运动式治理手段,将非常态化的"创文"活动内化为政府日常工作,以"创文"各项测评指标具体考核下属各单位的工作绩效,广泛调配一切可调动的资源。基于此,本文在武汉"创文"案例的基础上,融入扎根理论的研究方法,提取官方网站和门户网站的公开数据,导入 Nvivo10 软件①对其进行编码。为确保数据科学性,在编码过程中,本着严谨态度对资料逐行逐段编码,深度挖掘数据之间蕴含的逻辑。希望借助扎根理论,探析运动式治理的资源调配,剖析其蕴含的要素组合及实现逻辑。

二、研究设计

(一)研究方法

案例研究主要通过讲述故事来构建理论,能够通过丰富的描述保证研究的深度[14]。扎根理论最终目的是"经由质化方法来建立理论"[15]56-58,82,133-137,其融合归纳与演绎两种研究路径,是典型定性与定量相结合的综合性研究方法[16]。扎根理论通常选取经典的案例进行研究,研究过程需要遵循严谨的数据分析技术和严格的操作程序,确保研究结果的可追溯性和可检验性。本文本着"一切皆为数据"的原则,尽可能地广泛收集多种类型的数据,采取"不断比较的方法"[17]79-99,105-113,力争社会规律在数据处理过程能够自然浮现,最大限度保证研究立场及视角的客观性。本文将研究问题聚焦于运动式治理中的资源调配,借助质性分析软件 Nvivo10,历经数据材料的初始编码、聚焦编码以及理论编码等过程,通过对原始素材的科学编码过程,将尚不明晰的理论体系,逐步挖掘出来,实现理论体系的构建。

(二)案例选取

案例研究的意义在于促进知识的增加[18],而不是成为某一类事物的典型代表。案例研究的理论定位是实现对现有理论的启发。本文选取武汉"创文"案例,聚焦运动式治理中的资源调配。缘由如下:一是"全国文明城市"的规格很高。如果一个城市获得此荣誉称号,意味着对其各方面工作的高度肯定。三年一次的"创文"评比,通常会引发全国各个申报城市广泛调动各类资源,展开激烈角逐。二是武汉已经开展"创文"活动十多年,期间武汉为此持续性地付出努力,投入了大量的人力物力,并于 2015 年获得"全国文明城市"的称号,十多年的"创文"历时较长、活动众多、成果显著,为论文研究提供了丰富的资料。三是武汉"创文"案例中,领导高度重视,当作政治任务来抓,将"创文"活动纳入各个部门的日常工作,期间各个部门的资源调配方式更为显性和直接,便于论文研究的进行。

(三)数据采集

① Nvivo10 是一款定性分析软件,通过将外部资料导入软件,然后利用软件的节点功能,对资料进行编码,是在归类、分析编码的过程中让研究主题和研究理论自然显现的过程,尤其应用于研究主题尚不明晰的领域,因而成为扎根理论的重要研究工具。

为了夯实论文的研究素材,本文尽最大可能收集与论文主题相关的所有信息。武汉“创文”活动历时十余年,武汉所辖各县区市及职能部门已经建立了内容丰富的“创文”官方网站,各大媒体也对“创文”活动进行了充分的宣传报道。由此,本文的数据来源主要是“中国文明网”和“武汉市文明网”等专题网站的新闻报道以及其他门户网站,如腾讯、搜狐、新浪和网易新闻等网站的专题报道。将上述所有初始资料收集完全之后,剔除与主题无关的信息冗余,对数据文本进行初步抽样,借助 Nvivo10 进行编码,形成相应的类属,实现对数据文本的理论抽样。

三、研究建模

(一)编码准备

丰富的研究素材通常有大量数据冗余。本文在初始编码之前对案例资料进行筛选,围绕是否涉及资源的调配,如思想政治教育资源、人力资源、物质资源和权力资源等。预估资料研究价值、合理主题分类后,将其导入质性分析软件 Nvivo10 中为初始编码做准备。按照政府主体层级的不同,分为上级政府对武汉市政府层级资源的调配(代码 c)以及武汉市政府对辖区内机构资源的调动(代码 d);按照投入资源类型的不同,分为意识形态思想教育资源投入(代码 v),人力资源投入(代码 h),物质资源投入(代码 m)和权力资源投入(代码 p)。这样,武汉市政府在“创文”过程中的物质资源投入为 cm,以此类推。

(二)初始编码

初始编码是扎根理论应用的第一阶段,是对原始资料的字、词、句或段落进行切割并赋予代码的过程。初始编码的实质是对原始资料赋予代码,进行多元归类,要求代码贴近原始资料,搭建材料到理论的解释路径。本文严格按照独立性、开放性、临时性及可修正性等准则,利用 Nvivo10 软件的自由节点编码功能,对反映隶属关系主体间资源投入的信息赋予代码编码,对信息内容进行编码,形成初始代码 420 个①。而后将各类代码混合打散,合并相似信息,得到优化代码 77 个,部分编码见表 1。

表 1 初始编码举例②

分类	初始编码	优化代码
p	dp1 宣传思想文化工作会议;dp2 安排部署 2016 年精神文明建设十项重点工作;dp3 部分机关干部参加培训;dp4 思想文化工作;dp5 抓机制、抓队伍、抓项目、抓活动;dp6 培训班;dp7 反腐倡廉暨治庸问责工作会;dp8 文明创建测评讲评会;dp9 武汉市社科院召开座谈会;dp10 武汉市文明办;dp11 要紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围;dp12“两学一做”学习教育工作座谈会;dp13《好人在身边—天天正能量》节目研讨会;… …	p1 开展专项活动(dp14,dp20,dp45,dp75,dp86,dm2,dm9,dm10,dh14,dh30,dh65,dh100,dh104,cp36); p2 营造浓厚的社会氛围(dp19,dp44,dp74,dh12,dh14,dh18); p3 组织动员群众参与(dm7,dh35,dh114,dv2,dp28,dp35); p4 思想宣传(cv5,cv11,cv21,dp53,dv3,dv6);… …
h	dh1 通报游客“不文明行为记录”;dh2 申请社会服务以代替罚款;dh3 责令改正,按规予以处罚;dh4 公布“老赖”自然人名单;dh5 将名单推送至各大型电子屏幕上滚动播放,进一步加大对失信黑名单的推送力度;dh6 失信黑名单;dh7“美德少年”的称号;dh8“荆楚楷模”年度人物发布活动;dh9 岗位学雷锋标兵;dh10 加大对道德模范事迹的宣传力度,向社会弘扬榜样的力量;dh11 由各区、市直单位推荐,经道德模范、媒体记者、领导专家评审、投票产生;… …	h1 指示(dp41,dp50,cp11,cp16,cp38); h2 部署(dp2,dp23,dp42,dh61,cp28); h3 要求(dp34,dp43,cp2,cp24); h4 指导(dp36,dp47,cp29,cp37,cp39); h5 决定(dp76); h6 示范(dp9,dp68,dp78,cp34); h7 号召(dp65,cp21);… …

(三)聚焦编码

聚焦编码是在初始编码阶段之后进行的代码关系凝练,目的指向代码背后的关联机制及管理秩序的形成过程,是经验描述到概念分析的过渡阶段。一般而言,代码间的关系结构包括因果关系、结构关系、策略关系、功能关系和过程关系等[19]404-410,这些关系只是方向性的引导,并非不可逾越的框架。为此,本文在对代码进行概念化及抽象化的过程中,刻意保持一定的空间弹性。本文将 v 类代码、h 类代码、m 类代码和 p 类代码打散,对其进行反复比较并重新聚合归类,生成高度凝练的聚焦代码 V、H、M 和 P,重点找寻聚焦代码所蕴含

① 限于篇幅原因,仅对初始编码表进行部分展示,如有需要,请与作者联系(wenhong0413@sina.com)。

② 视频材料和图片信息先转化成文字形式,后进行分类编码。

的属性及主题,提炼出具备理论导向的抽象化类属A。由于扎根理论的可回溯性,能够确保初始编码到聚焦编码的过程能够有效实现双向互通性。因此,本文对代码、聚焦代码以及类属反复持续甄别,甚至有些代码采取回溯原始材料的方式,不断修正编码结果,最终形成聚焦代码 21 个,类属 11 个,部分编码见表 2。

表 2　聚焦编码结果

类属	聚焦代码
A1 合法依据	V1 法律条例(v1,v2,v3); V3 学习上级精神(v4,v7,v12); V4 向下思想渗透(v6,v10);
A2 激励机制	H3 正向激励(p13,h8,h9,h10,h11,h12,h13); H4 逆向激励(h18,h19,h20,h21,h22)
A3 重要载体	M1 政府直接投资(m1); M2 社会资助(m2); M3 推进各项项目实施(m3,m4,m5,m6)
A4 权力控制	P2 组建学习小组(p19,p20,); P6 成立领导小组(p8,p9,p10)
A5 上级指令	H1 上级指令(h1,h2,h5);
A6 下级执行	H2 下级服从(h3,h4,h6,h7);
A7 鼓舞动员	P4 组织动员(p3,p11,p15,p25); P7 营造氛围(p2,p4,p5,v9); H6 发挥典型的示范带动作用(h14,h15,h17);
A8 制度环境	P3 举办专项活动(p1); P5 管理干部队伍(p26,p29,p30,p31); H5 监督考核(h16,h23,h24,h25,h26,h27,h28);
A9 权力架构	P8 完善各项机制(p6,p7,p21,p22,p23,p24,p27,p28,v11);
A10 思想统一	V2 大力弘扬社会核心价值观(v5,v8)
A11 行动统一	P1 召开大会(p12,p14,p16,p17,p18)

(四)理论编码

理论编码指向理论构建,由初始编码、聚焦编码所提炼的概念、类属和范畴,通过反复比较,逐步实现各种主体关系架构的浮现。通过不断对资料进行比较、整合、打散和重组,提出和发展类属,最终将这些离散的类属纳入一定的秩序。理论编码作为编码的最后阶段,负责提供分析性和解释性的研究路径。本文借鉴格拉泽提出的一套“编码家族”的启发工具作为辅助,详细分析编码所蕴含的内容,包括 6C(原因、条件、结果、语境、偶然性和协变量)、程度、类型、互动、认同、结构、功能、策略、过程、文化和共识等[20]55-82。将编码家族直接嵌套在已有的类属间,形成扎根于材料但又超越经验的实质性理论。为了确保研究的开放性,理论编码强调超越经验层面的抽象性框架,尽量顺应研究素材本意,形成既有的编码家族。本文所研究的“创文”活动,相关的资源调配,涉及中央政府到湖北省政府及武汉市政府,也涵盖武汉所辖的不同层级的政府机构与职能部门,期间存在政府体系内部、政府与社会之间的多种动态交互。

为此,本文选取了“互动”编码:在已有类属中除“指示—执行”、“命令—服从”这种硬性命令式的资源调配之外,还存在“鼓舞—动员”这种软性资源调配方式。聚焦支持政府体系编码,锁定资源调配方面的“互动”的“策略”类属中已有的“意识形态的思想教育”、“评比表彰的制度设计”、“项目制的资源拨付方式”和“领导小组的权力载体”,进而梳理出“策略—互动”的编码链条。而后回溯类属表,发现资源调配还依赖于“权力架构”与“制度环境”等配合,因而选择了“结构”编码,并由此得出思想一致、行动统一、资源被广泛调动的“结果”编码,进而利用阿兰·斯密德的“状态—结构—绩效”范式推演出了“结构—结果”的逻辑链条,构成了解释运动式治理中资源调配的合理视角。

将“策略—互动”和“结构—结果”理论编码结合起来,初步阐释运动式治理中的资源调配。一方面,如表 3 所示,运动式治理过程中,资源的调配方式主要依靠思想动员、激励构建、载体形式、组织协同四个层面支撑,从而保证不同主体在资源调配上的互动平衡,即“策略—互动”链条。另一方面,运

动式治理除了依靠一系列特事特办的机构及既定资源投入之外,离不开常规权力架构的支持以及宏观制度环境的配合,进而才能保证资源广泛调配的结果,即"结构—结果"解释链条。以上因素共同作用于政府资源调配领域,为运动式治理研究提供了新的视角。

表3 理论编码结果

编码家族	涵盖类属	属性
策略—互动	A1 合法依据	和 A10 综合作用于政府及其成员的行为;
	A2 激励机制	A8 的重要影响因子;
	A3 重要载体	资源得以流动的中间介质;
	A4 权力控制	往往和 A9 配合进行;
	A5 上级指令	渗透在双方互动的各个环节;
	A6 下级执行	受 A1、A2、A3、A4 的综合影响;
	A7 鼓舞动员	贯穿于整个动员阶段;
结构—结果	A8 制度环境	A4、A9 常用手段;对 A3 有促进作用;
	A9 权力架构	政府意志传达的方式;常与 A7 配合使用;
	A10 思想统一	和 A11 合力成为 A7 的重要结果;
	A11 行动统一	A7 的重要成就;

四、研究结论

(一)运动式治理资源调配的要素组合

运动式治理中的资源调配,存在各种形式的要素组合。在武汉"创文"活动中,明显体现出相关资源的调配路径及具体保障,既可以清晰地显现出资源调配的合法依据与激励机制,也可以呈现资源调配的载体形式,还可以梳理出资源调配的权力控制。与此同时,"创文"活动同样涉及不同层级政府及其职能机构的动态交互,在指示—命令、执行—服从的循环交互状态下,始终蕴含着鼓舞—动员的生成逻辑。具体如图1所示:

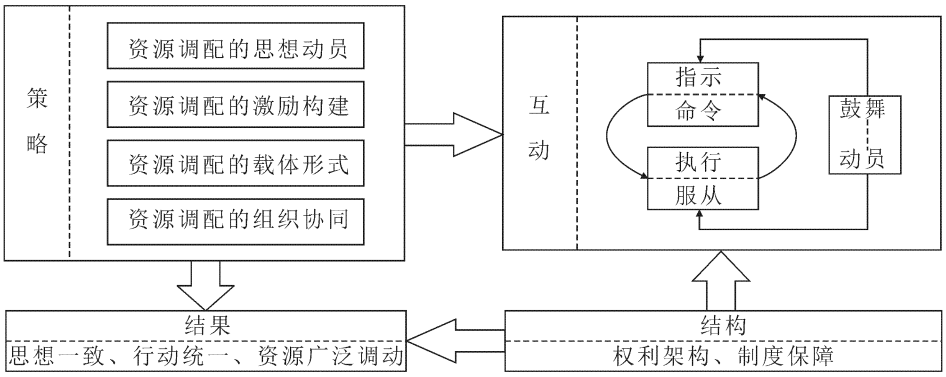

图1 运动式治理的资源调配图

1.资源调配的思想动员

运动式治理中的资源调配以国家政治权力为依托[21],在本质上具有强烈的政治属性,折射出的是政治问题。总体而言,我国政治属性主要表现在四个方面,即阶级性、灌输性、政治动员性和社会控制性[22]。我国强大的意识形态向度特征,决定了我国运动式治理资源调配方式的直接渗透性。运动式治理通常会依托政治权力,形成强有力的思想渗透,以类似强制性方式进行资源分配,带有政治任务的某种倾向。除此之外,运动式治理需要调动各个参与主体的内在积极性,激励和督促各主体投入资源到运动式治理之中。

在案例中,通过扎根理论分析,可以显著地呈现运动式治理资源调配的思想动员。首先,运动式治理通常伴有声势浩大的思想教育宣传,塑造价值取向,为运动式治理的资源调配做准备工作(V2 大力弘扬社会主体思想,以保证政治方向和立场),提供思想意识的储备。其次,运动式治理通常会引导社会舆论,提升各个参与主体的认同程度,以便吸纳更多的资源投入到运动式治理之中(v10 加强政治引导和吸纳)。再次,运动式治理会通过成立学习小组、集体培训学习、树立标杆模范等形式,做好

各个主体的思想动员工作(p19 成立专项学习小组,p20 组建示范培训班)。最后,运动式治理往往借助宣传、教育和舆论等方式,引导政府公务人员及社会公众行为,强化社会价值观的塑造(p5 发挥新闻媒体的作用,p2 营造浓厚的社会氛围)。

2.资源调配的激励构建

运动式治理的资源调配,需要适应性的制度设计。在案例中,武汉市委市政府作为本级政府参与"创文"活动的决策者,依据"创文"活动的特定目标,借助了常用的评比表彰形式,确立评比的细则及标准,通过各项细则和标准将任务层层分解和派发,对下级政府或职能机构的工作绩效进行多维度评估,辅以对表现突出的参与主体进行表彰,分别评定"先进"、"典型"、"榜样"等荣誉,以强大的感染力带动横向间同级地方政府的"标杆竞争"[23]19-39(H6 发挥典型的示范带动作用),将运动式治理的目标分解转化为各个参与主体的行动指南,契合不同参与主体需求及利益,从而贯彻上级的执政理念和政策偏好,规制各个参与主体的行为。在案例中,运动式治理活动的组织者,通常会采取多种方式及途径(h12 评比先进单位,授予荣誉称号),迎合或激发相关参与主体的需求(h24 优化考核指标),激发不同主体的支持。同时,组织者有时也会借助行政体系中的权力资源,强化对参与主体的控制,使参与者置于自上而下的行政压力之中(h19 通报批评,h18 责任倒追),督促各个参与主体投入及调配资源。

除此之外,有些参与主体会借助运动式治理,实现其组织或个人目标,如借此提升城市品位,改善单位风气,强化城市旅游宣传,展现参与主体的能力素养,解决社会问题,博得媒体舆论的关注,传递相关忠诚信息等,实现组织能力的提升或个人荣誉的获得,更加积极地调动广泛的资源条件,形成内源型激励动力,实现更有力度的资源动员。

3.资源调配的载体形式

项目制镶嵌在政府体系的"条块组织结构"中,能缓解治理资源不足的困境,以资源动员方式为依托,贯彻符合上级政策理念及偏好倾向的政策意图,以条块结构的渠道吸纳更多内部资源与外部资源,实现非常态化的组织形式与稳定性的组织互动,构成一套完整的政府管理逻辑。为了提升政府体系内部及社会资源的使用效率,运动式治理通常采用项目制作为载体形式。项目制能够解决行政管理过程中的资源分散、权限不足等问题。在案例中,体现了项目制的诸多优势:时间上的间断性(dm21 每年至少完成 11 个重点项目)、目标上的明确性(m3 工业项目,m5 科技项目)、数量上的竞争性(dm12 鼓励相关单位开展项目建设方面的服务)和方式上的直接性(m1 政府直接投资)等。

项目制作为资源调配的载体形式,也会折射政府体系府际之间的竞争与博弈[24]。在制度设计层面,项目制多是政府体系内部进行财政资金的转移支付。上级政府为了督促多个下级政府瞄准某一特定目标,通常设立诸多项目,吸引下级政府围绕项目资金进行竞争,从而形成"上级政府对下级政府进行的非指令性竞争授权"[25],"自上向下地推行特定政策"[26]。项目制的载体形式,在纵向层面,强化了上级政府的政策意见砝码,赋予其相应的专项资金分配权及管理权,打破科层制组织资源的层级性安排,形成以项目为中心的公共资源分配模式,扩充了运动式治理策划者的资源调配权限;在横向上,由于稀缺资源的获取存在竞争性,为了项目竞争的优势,必须拿出一定比例的配套资源,这样实现了资源横向区域的聚集。两者方式结合,实现了常规组织的各种资源要素的重新整合,实现强有力的资源调配。

4.资源调配的组织协同

不同部门难以形成合力,不能具备充足的资源支撑,是政府施政中的常见顽疾。为了避免此种情形,运动式治理会强化资源调配的组织协同。武汉"创文"活动中,建立了各式各样的"工作小组"(dp84 办公室督察组,dp71 文明创建专班,dp27 督导组,dp29 调研组,cp40 专家组等),广泛存在与不同层级的党政机构中,形成全覆盖的组织机构体系,成为运动式治过程中相对稳定的亚正式制度[27]。各个小组依托于常态的政府组织层级,都会成立相应的领导小组(cp7 省"创文"领导小组,cp22 市"创文"领导小组,dp32 区级"创文"领导小组),下设一个综合指挥办公室和多个专项小组,从而建立起各层级结构相似、多个部门对齐、共同成员身份的组织结构。

运动式治理的各个小组成员,多是从不同机构抽调,分别听命于原有单位及小组的共同领导,这样不仅可以充分调动各个政府机构的广泛参与,借助小组成员所在单位的职权,实现各类资源的调配;而且打破僵化的组织层级,赋予更多超越原性政治的"附加权力",直接开展计划、组织、协调和指导职责,从事检查、考核及奖惩工作,从而形成强有

力的决策机制、协调机制、监督机制,奠定资源调配方面的优势。在横向上,能够强化不同部门的联系,较为便利地调配资源;在纵向上,可以强化上级的指导效力,便于对下级政府的层级控制,高效地调配各种资源,从机构层面实现资源调配的组织协同。

(二)运动式治理资源调配的实现逻辑

1.权力架构

运动式治理的资源调配中,不同参与主体的组织使命存在巨大差别,组织者、参与者、跟随者、敷衍者等角色定位各有差异,形成了"中心—边缘"、"主体—客体"的权力架构。地方政府在如何实现运动式治理目标方面,具有很强的行动策略特征,隐含着"如何有效调配各种资源"这一主线,通常与政治动员、强制处罚、业绩比拼、选择性激励、赋予权限等指向一致,目的在于确保资源的有效输入及整合,实现运动式治理活动的持续深入。运动式治理的资源调配,是典型涵盖不同主体的集体行动,呈现强烈的社会资源整合,带有显著的外源性吸纳社会资源特征。

为了达成治理的既定目标,确保资源调配的迅速有效,运动式治理的组织体系往往镶嵌至常规的权力架构,形成复杂的合作博弈的管理业态。从纵向层级而言,各个职能部门从属于上级机构,为了保证业务流程方面的协同,广泛吸纳社会资源,各个职能部门在业务管理及工作推进等方面,多是立足于整合资源,以项目组织载体上下联动的形式,确保治理目标自上而下地贯彻及自下而上地实施,为资源调配提供良好的组织基础和有效的沟通渠道;从横向层级而言,各个职能部门隶属于本级政府,为了保障具体工作安排及目标属性方面的协调,实施资源调配的权力控制,各个职能部门多是基于资源调配的横向组织架构协同,开展多种形式的政治意识形态动员,实施各类评比表彰,确保不同部门资源的有效获取,实现多个部门行政权限的空间整合,为资源调配提供良好的实施路径和有效的权力控制通道。

2.制度环境

运动式治理的资源调配,涉及上下级政府间的权限划分、行政资源在不同层级之间的分配格局,形成相应的制度保障。(如图2所示)

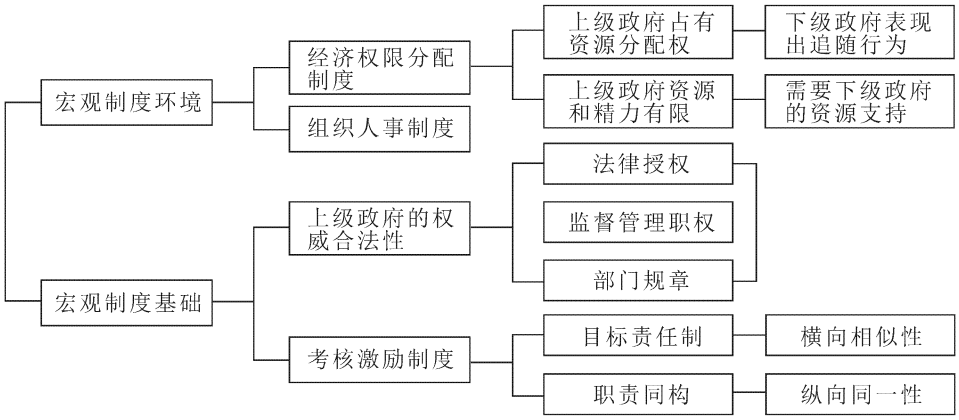

图2 运动式治理资源调配的制度保障

在宏观制度环境层面,一方面,上级政府占有各项资源的分配权和管理权(cp16做出明确指示,dh16部署工作,dp43要求机关全体党员),包括人力资源、财政资源、物质资源、权力资源和信息资源等。下级政府为了更多地争取上级资源,会顺应上级的各种政策意图,按照拟定议程设置表现出积极的回应举动与追随行为;而上级政府注意力资源稀缺,处理具体事务的精力有限,相关的公共问题解决往往需要多个下级政府或职能部门的配合,运动式治理目标的实现,通常需要下级政府给予相关经济权限的支持及资源调配上的配套,实现政府体系部门的纵向资源联动。另一方面,上级政府对下级官员拥有相应的任免、监督、罢免等权限,相应的依据是综合各种指标任务的完成情况(dh31停职检查,dh24诫勉谈话,dh38引咎辞职)。从运动式治理资源调配的视角而言,相应的组织措施保障,也会强化政府体系内部资源调配的力度,拓展上级政府在资源调配上的优势地位。

在微观制度层面,上级政府作为运动式治理的发动者及决策者,具有权威合法性,可以便利地调动下级政府的相关资源。首先,《宪法》和《地方组织法》明确规定了中央政府和地方各级政府相应的职权范围,也明确了其上下级的隶属关系,以及上级政府各个职能部门与下级政府相关部门之间的

领导与被领导关系(V1 法律条例)。其二,上级政府通过制定和颁布行政法规和部门规章,发布命令、决定、指示、通知、意见、公告等,规范地方政府行为和指导地方政府工作,从而保证政令上下通畅以实现资源调配(h1 指示,h2 部署,h3 要求,h5 决定)。其三,上级政府享有对下级政府的审核管理与监督检查职权(dh96 率队现场检查督办,dh101 监督检查),其各职能部门也对下级政府的对口部门具有监督管理权限,具体监督下级的资源动员情况。基于上述三个条件,上级政府享有主导公共资源和公共权力配置的合法性权威。

此外,政府体系内的资源调配要发挥实质功效,还需相应的一系列考核激励制度作为支撑。上级政府作为运动式治理的发起者或决策者,通常会制定相应的指标,对下级政府各个维度的工作开展综合考评,并根据其工作开展情况给予批评或表彰作为激励(dh21 健全工作专项测评)。其中,目标责任制通常会将治理的资源调配作为重点,具体细化落实责任,积极鼓励和切实督促下级政府完成既定的运动式治理目标,解决特定领域的具体问题,下级政府往往会采取多种措施广泛汲取各种社会资源。与此同时,政府体系中的"职责同构",也为治理目标的实现提供了机构保障。政府纵向体系的同一性,使上级的治理活动能够自上而下迅速铺开,保证了上级政府任务的逐层落实;横向层面的相似性,能够便于治理资源调配在同级政府之间进行比较,营造竞赛式的比拼态势,确保形成"分工明确、各方有责、条块结合、协调一致"的目标责任管理体系。

五、结论与展望

现实中之所以有如此之多的运动式治理活动,从资源调配的视角,隐含政府借助此种方式汲取社会资源的行为逻辑。因此,可以将运动式治理视为是在公民权利与政府权力尚未形成良性互动时,在市场失效、社会失序、政府失责的情形下,政策议程难以回应社会需求,政府为了破解社会压力俱增与政府资源调配常规机制缓慢的矛盾,通过整合及借用外部资源解决社会问题,实现调配社会资源的一种政策工具;同时,政府借助运动式治理进行资源调配,也是为了规避诸多强制力约束,在不改变体制的前提下,做出的短期性的回应措施,目的在于不同层级政府机构的相互协同,与领导重视、成立专项小组、形成明确的目标愿景、召开动员部署大会、全面实施既定方案、检查督导、评比奖惩等环节紧密相连,强化治理过程中的激励效果与压力机制,高强度、短时集中社会资源,形成政府社会正向反馈闭环,实现资源调配与行政权力扩张的有效整合,是政府吸纳外部资源的有效治理模式。

运动式治理在中国国家治理中反复出现,它强化了基层政府的"事本式治理"的逻辑[28]。频繁的运动式治理活动,是中国政府的特色治理形态,展现公共资源有限性与政府治理需求之间的张力,反映的是中央集权与地方治理之间的博弈,呈现出国家治理深层制度依赖与惯习,也暴露出当前政府治理体系的种种弊端。为此,必须从顶层制度设计的高度,重视政府治理体系的领导制度、组织制度等基础性问题,回应政府如何利用及汲取社会资源,尽量剔除政府治理的动员色彩及运动特性,进一步规范政府权力的规范运行,遵循法治规则,寻求经济发展与政治进步的制度化路径,实现政府治理过程中的资源整合,提升政府治理的科学化程度,最终实现政府治理中的社会资源调配制度化。

引用文献:

[1] 文宏,崔铁.运动式治理中的层级协同:实现机制与内在逻辑——一项基于内容分析的研究[J].公共行政评论,2015(6).

[2] 严春银,吴高学.运动式行政执法现象评析[J].江西警察学院学报,2006(3).

[3] 黄科.运动式治理:基于国内研究文献的述评 [J].中国行政管理,2013(10).

[4] 郎友兴.中国应告别"运动式治理"[J].同舟共济,2008(1).

[5] 唐贤兴.中国治理困境下政策工具的选择[J].探索与争鸣,2009(2).

[6] 刘亚平,颜昌武.从"变化"走向"进步":三聚氰胺事件的启示[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2011(2).

[7] 彭勃,张振洋.国家治理的模式转换与逻辑演变——以环境整治卫生为例[J].浙江社会科学,2015(3).

[8] 唐皇凤.常态社会与运动式治理[J].开放时代,2007(3).

[9] 倪星,原超.地方政府的运动式治理是如何走向"常规化"的?——基于S市市监局"清无"专项行动的分析[J].公共行政评论,2014(2).

[10] 叶敏.从政治运动到运动式治理——改革前后的动员政治及其理论解读[J].华中科技大学学报(社会科学版),2013(2).

[11] 杨志军,彭勃.有限否定与类型化承认:评判运动式治

理的价值取向[J].社会科学,2013(3).
[12] 邱孝.政府应急管理组织结构分析[J].生产力研究,2009(19).
[13] 杜海平.关于武汉创建全国文明城市的若干思考[J].长江论坛,2013(5).
[14] Dyer,W. Gibb and Alan Wilkins . Better Stories,not Better Constructs,to generate Better TheoryA Rejoinder to Eisenhardt [J]. Academy of management Review,1991,16(3).
[15] STRAUSS A, CORBIN J. Grounded Theory in Practice[M]. Thousand Oaks,CASage. 1997
[16] 贾旭东,谭新辉.经典扎根理论及其精神对中国管理研究的现实价值[J].管理学报,2015(5).
[17] GLASER B G. The Grounded Theory Perspective Conceptualization Contrasted with Description[M]. Mill Valley,CASociology Press,2001.
[18] 王富伟.个案研究的意义和限度——基于知识的增长[J].社会学研究,2012(5).
[19] 陈向明.质的研究方法与社会科学研究[M].北京:教育科学出版社,2000.
[20] GLASER B G. Theoretical Sensitivity[M]. Mi Valley, CaliforniaThe Sociology Press,1978
[21] 曹信邦.社会保障制度的政治属性[J].学海,2014(2).
[22] 马福运.正确认识思想政治教育的政治属性[J].高校理论战线,2006(12)
[23] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海:格致出版社,上海人民出版社,2008.
[24] 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[J].中国社会科学,2011(4)
[25] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5).
[26] 杜春林,张新文.从制度安排到实际运作:项目制的生成逻辑与两难处境 [J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(1).
[27] 赖静萍.当代中国领导小组类型的扩展与现代国家成长[J].中共党史研究,2014(10).
[28] 吴瑞财.治理体制、治理机制与国家治理的逻辑转换——中国国家治理变迁的一个观察视角[J].吉首大学学报(社会科学版),2016(2).

(责任编辑:陈 伟)

Element Composition and Logical Realization of Resource Allocation in Mobilized Governance

——Based on the Governance in Wuhan in Creating "National Civilized City"

WEN Hong[1], HAO Yuqing[2]

(*College of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou* 510641, *China*;
2. *College of Administration, Jilin University, Changchun* 130012, *China*)

Abstract: Mobilized governance is a common, yet particular form in China's public governance. Due to the great contradictions between strong government's governance needs and the scarcity of total social resources, how to allocate the resources has become a key problem in mobilized governance. Based on the governance in Wuhan increating "National Civilized City", with the help of single case and grounded theory, we have concluded the elements composition and logic realization of resource allocation in mobilized governance. There are four aspects in element composition of resource allocation in mobilized governance: ideological mobilization, incentive construction, carrier format and organizational coordination. The realization is related to power division of multi-subjects, resource allocation and material consumption, covering government's resource integration, social absorption, with corresponding power frame and system safeguard.

Key words: mobilized governance; grounded theory; resource allocation; power