

问责总领:模糊性任务的完成与央地关系新内涵^{*}

何艳玲 肖 芸

内容提要:改革开放以来,中国政府治理的基本取向是以经济增长等量化指标来推动任务完成。但在中国特色社会主义进入新时代以后,政府中心工作(比如供给侧结构性改革)越来越多地以模糊性任务的形式布置,一定程度上形成了模糊性治理模式。此治理模式以问责权为主导性权力,并将绩效考核、人民承诺和政治责任融为一体,在治理体系中构建了以问责权为核心的新责任体系。这一责任体系既保证了各类模糊性任务的完成,又重塑了央地关系新内涵,因此亦是近年来诸多民生工作得以完成的关键。

关键词:政府治理 问责权 模糊性任务 央地关系 供给侧结构性改革

完成组织任务是政府的一项重要能力,而治理目标的实现则有赖于各项组织任务的完成。改革开放以来,组织任务主要以相对确定的方式由中央下发到地方,其特征是任务聚焦、明确,并且可量化到具体指标,如GDP、污染物排放量、淘汰落后产能等。在很长一段时间里,这类确定性任务占据了地方政府的大部分注意力。但近年来,随着经济发展进入新阶段,政府治理也进入新时代,组织任务性质开始发生较大转变,即确定性任务相对减少,模糊性任务日益增多。^①模糊性任务成为中央向下布置工作的重要形式。与确定性任务相比,一方面,模糊性任务的重点大都不是求量、求快,而是求新、求质,如社会管理创新、高质量发展、供给侧结构性改革等,其所指向的创新、质量、结构本身具有更高程度的模糊性;^②另一方面,模糊性任务不再以量化方式被简化为确定的指标,而是以被刻意模糊化的方式来提高治理效率。模糊性任务的突显不仅意味着政府治理重点的转移,也表明政府治理模式的转变。

基于确定性的分析框架已无法解释当前地方政府行为逻辑的重大转变——由左右竞争到向上表态或避责,也未能反映模糊性任务由象征执行到努力完成这一转变的制度性原因。我们需要纳入模糊性变量,以提出更适用于新时代政府治理情境的新分析框架。本文将重点关注模糊性任务完成的制度框架,即讨论在无量化指标的情况下,中央何以推动地方完成模糊性任务?与基于确定性任务的治理相比,基于模糊性任务的治理特质是什么?模糊性治理是否会改变政府

^{*} 本文为国家社会科学基金重大项目(19ZDA125)和国家自然科学基金面上项目(71974216)的研究成果。肖芸为通讯作者。

^① 2013年全国两会结束后,党的十八届二中全会和十二届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》明确提出,除法律、行政法规或国务院有明确规定的外,其他达标、评比、评估和相关检查活动一律予以取消。2017年,以省市县三级联动清理为核心,各地启动了更大规模的指标考核清理,更多指标被清理取缔。

^② 何艳玲、李妮:《为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2017年第1期。

内部权力关系特别是央地关系?如果会改变,那么这一改变的实质又是什么?细致而深刻地分析政府治理本身的变化,是政治学、公共管理学和经济学等诸多学科更好回应时代的内在必然要求。我们曾提出公共行政的讨论必须回归政府本体及其公共特质^①,本文是对这一倡导的延续和深化。

一、政府治理中的确定性取向:文献梳理与再界定

科层制在设计之初就有非常清晰的“确定性”取向。首先,这种确定性是组织结构正式化的结果。科层制所强调的系列原则,诸如效率、精细性、准确性都旨在建立一个正式结构,为组织提供如机器般精准运行的管理工具(precision instrument)^②。这一正式结构塑造了组织运行的确定性:其一,严格的等级制度为组织提供了清晰的权威结构,确立了上下级间的命令—服从关系,奠定了组织内部自上而下实施控制的基本运行逻辑。同时,科层制实施的是基于信息的控制(control on the basis of knowledge)。这决定了科层制依赖自下而上报告关系的运行特质,准确、全面掌握有关下级的信息是上级实施控制的前提条件。^③其二,标准化要求组织在明确界定的规则、程序下机械化运转。因此,科层组织中不仅存在自上而下的控制需求,也存在自下而上对明确指示、规则、程序的依赖;^④并且,组织中不同角色依章办事,也会进一步提高运行过程和结果的可预见性,也即确定性。^⑤其三,专业化和分工化具有明确划定组织权责和角色的作用。组织成员在由部门和手头任务所明确的职权范围内行动,各司其职、各负其责。^⑥可见,结构的正式化使得组织在明确的权威关系、规则程序和权责分工下运行,为结果的确定性奠定了基础。

其次,组织运行的确定性是目标具体化的结果。科层制之所以高效,是因为它所描绘的是一个目标导向的组织过程——目标理性被加诸正式化科层运行之上。^⑦科层制理论认为,组织要确保组织目标的实现,必须依赖于上级清晰的指令。这不仅是上级维持权威的手段,也是下级服从与行动的依据。一方面,目标具体化为科层制的运转提供了明确的方向,将组织注意力引向具体目标的达成上;另一方面,正式结构为具体目标的实现提供了精确的操作指南,有助于降低偏航风险,提高结果的确定性。^⑧目标具体化与结构正式化为组织的运行过程及结果带来了更高的确定性,从而提高了科层制作为一种组织形态的技术优越性(technical superiority)^⑨。但确定性的意义不限于此,目标和过程越清晰、越确定,对于组织来说也就越可控^⑩。因此,确定性被看作是科层制的应有之义。

在具体实践中,目标的具体化表现为任务的指标化。改革开放后的一段时期,经济增长成为

① 何艳玲、张雪帆:《危机即新纪元:基于本体论反思的公共行政理论重构》,《政治学研究》,2019年第5期。

② D. Argyriades, “From Bureaucracy to De-bureaucratization?”, *Public Organization Review*, Vol. 10, No. 5, 2010.

③ M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Oxford University Press, 1947.

④ D. Warwick, “Bureaucratization in the U. S. Department of State”, *Sociological Inquiry*, Vol. 44, No. 2, 2007.

⑤ D. R. Dalton, W. D. Todor, M. J. Spendoloni, G. J. Fielding and L. W. Porter, “Organizational Structure & Performance: A Critical Review”, *The Academy of Management Review*, Vol. 5, No. 1, 1980.

⑥ P. M. Blau, “A Formal Theory of Differentiation in Organizations”, *American Sociological Review*, Vol. 35, No. 2, 1970.

⑦ M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Oxford University Press, 1947.

⑧ E. J. Walton, “The Persistence of Bureaucracy: a Meta-analysis of Weber’s Model of Bureaucratic Control”, *Organization Studies*, Vol. 26, No. 4, 2005.

⑨ M. Weber, *Essays in Sociology*, New York: Oxford University Press, 1946.

⑩ J. C. Scott, *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*, New Haven: Yale University Press, 1998.

发展的优先目标。我们将GDP等重要经济增长指标作为干部政绩考核的主要依据以确保经济增长。在指标的激励下,中国经济得到快速增长。任务的指标化成为政府完成各项重要治理任务的主要方式,并被运用到环境保护、社会治理、公共服务等广泛领域中。由此,以确定性指标为核心的确定性治理模式形成。这一治理模式具有哪些重要特征?其确定性来源又是什么?对于这些问题的问答,可以从组织控制权分析框架的目标设定、检查验收、激励分配这三个维度进行梳理。事实上,无论是行政发包制、目标责任制、压力型体制还是锦标赛体制,以往政府治理研究都指向一个类似的组织过程,即中央政府通过在目标设定、检查验收、激励分配上制造确定性来推动任务的完成。

第一,目标设定:设置确定性指标。任务的指标化决定了其目标设定是一个自上而下量化分解的过程。中央政府(或上级政府)以指标分解的方式下达任务,行政事务被逐级发包;下级政府负责具体的执行,自下而上完成上级下发的指标任务。^① 设置确定性指标旨在为上级实施对下级的控制提供依据,同时由于目标设定采取一级管一级的方式,这一过程中还存在层层加码的现象,指标任务沿着层级逐级放大,在地方政府内部形成巨大压力。可见目标设定权的实施总是自上而下的,上级政府在这一环节为下级政府明确具体的目标责任和考核手段,指明具体的管理对象和行动方向,并施加巨大压力,对下级行为制造了强目标约束。

第二,检查验收:实行目标责任监管。确定性目标责任决定了检查验收的关键特征是以结果为导向的考核和监督。一方面,由于上级政府对下级政府的监督成本很高,因此检查验收权行使的范围和力度是有限的,只能以简化的结果考核代替过程控制。上级政府仅对下级政府的执行结果进行定期考核,确保指标任务如期按约完成。另一方面,上级政府通过对指标的政治监管来提高下级的责任意识。指标任务层层发包之后,下级政府或部门领导对这些数量指标承担清晰的行政责任,上级政府对未达标责任人进行责任追究,由此建立起以指标责任为核心的问责机制。在这一环节,政府内部形成清晰的权责框架,上级政府通过标准化数量考核和结果导向的问责来确保下级责任的落实。然而在具有明确导向的检查验收方式下,下级政府只需要完成责任目标就能通过验收,这为任务完成过程提供了空间,导致偏差行为在检查验收环节滋生,检查验收约束效力减弱。^②

第三,激励分配:明确达标激励。中央(上级)政府在指标任务上采取下管一级的激励分配方式,主要依据相对绩效评估结果实施激励。首先,为了降低交易成本并提高地方政府灵活性,具体的激励分配权以及实施过程控制权常掌握在管理方手中,上级政府不直接行使对代理方的激励权。这使激励分配与检查验收过程关系松散,并不必然以上级政府的检查验收结果为实施依据。下级政府可以在政治联盟逻辑支配下在不同组织之间进行平衡和调整。^③ 其次,相对绩效评估为锦标赛机制的实施提供了可能。基于量化比较实施的各种激励措施为组织间带来类似市场化的横向竞争,激励各下级政府更快地超额完成任务以获得比较优势。针对比较或排名结果实施的奖惩提供了明确的激励方案和统一的评估标准,强化了可置信的考核承诺,对执行者产生了正向的强激励,为下级政府提供了明确的行动动机;在厘清行动-结果关系及消除执行者对结果的不确定性的同时也形塑了地方政府消极于任务但积极于达标的作为。^④

① 周黎安:《行政发包制》,《社会》,2014年第6期。

② 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》,2008年第6期。

③ 练宏:《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》,《社会学研究》,2016年第4期。

④ 彭云、冯猛、周方舟:《差异化达标“作为”:基层干部的行动逻辑——基于M县精准扶贫实践的个案》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2020年第2期。

在中国的具体实践中,中央(上级)往往倾向于通过制造确定性来实施对地方的管理,并采取强目标设定+弱检查验收+正向激励分配的治理模式推动任务完成。具体的目标、明确的责任分工、量化的考核作为其核心塑造了特定的政府内部权威关系和权力运行方式,这一确定性取向也可以在科层制理论中找到依据。

二、从确定性到模糊化:组织新任务与新取向

近年来,中央在布置任务时越来越多地选用任务目标不明确或具有多重解释的模糊性任务,地方政府在任务完成过程中所面临的模糊性程度不断提高。从确定性任务到模糊化任务,这与以往政府治理有着很大不同。这一改变的实质是什么?又对政府治理带来了什么影响?本文将以一个典型的模糊性任务——供给侧结构性改革为例,通过对A省供给侧结构性改革任务完成过程(2015—2019年)的分析来回答上述问题。

2015年中央经济工作会议抓住当前经济发展的主要矛盾,提出以供给侧结构性改革为主线推动经济高质量发展,并提出今后的改革方向与五大任务框架——“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”。其中,“三去”主要解决存量结构问题,“一降一补”旨在引领增量结构方向。供给侧结构性改革的提出,源于中央对经济发展目标及发展理念所进行的重大调整。2017年,党的十九大进一步做出“经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重大判断,为下一步经济发展、宏观调控定下了基调。供给侧结构性改革及其五大任务自提出以来就成为地方经济工作主线,但其却和以往的确切性指标有很大不同:

首先,有别于传统的指标任务,供给侧结构性改革不设定明确的指标任务。中央仅仅提供了一个任务框架,规定了改革大方向,并没有为地方设定改革的具体目标和对象。目标、技术、手段上的非明确性意味着此任务范畴是相对宽泛的,对任务的考核也缺乏明确标准。

其次,与确定性任务相比,供给侧结构性改革的目标来源不同。由于目标的模糊化,地方政府的目标责任不是上级给定而是组织内生的。中央并不经过目标确立—量化分解过程为地方预设目标。虽然五大任务能够对应不同的政府职能,但中央对改革方案中的职责分工同样进行了模糊化处理。五大任务被打包下发给省级政府,而并未采取业务部门主导的部门垂直管理模式。省级政府在接受任务后需自行分工,并拟定具体目标与行动方案。这一操作层层复制,各级地方长官皆对五大任务负有直接责任,都需根据本辖区实际情况进行本级内部分工和工作统筹。这种责任共担是以模糊化应对责任领域模糊性的一种解决方案。^①

最后,由于缺乏确定目标,对供给侧结构性改革的责任监督以及激励无法以结果为导向或以标准化的绩效排名为依据。与此同时,国家监督体系职能从政治责任监督拓展到兼顾任务完成。这套监督体系包括国务院大督查、专项督查、部门日常督查、国家重大政策落实跟踪审计以及中央巡视等。A省在完成任务过程中受到了来自督查、审计、巡视不同侧面的实地检查与考核,借助国家监督体系对任务完成情况进行评估的做法常态化。

可见,模糊性任务作为经济工作的新形式,从目标—责任—考核三方面挑战了基于确定性任务的确定性治理的前提假设和运作方式。在确定性治理模式中原本需要确定性的环节,中央在供给侧物性改革中都刻意地保留了模糊性。模糊性作为任务性质改变的核心,提高了经济任务责任厘定的难度,导致了任务考核方式改变,并对政府治理提出了诸多新要求。不仅是供给侧

^① P. Wilkins, “Accountability and Joined-up Government”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 61, No. 1, 2002.

结构性改革,还有诸多民生工作,都带有较强的模糊性任务特征,而这些正在成为各层级政府的重要工作。在一定程度上可以认为,与确定性治理不同的基于模糊性任务的模糊性治理已在形成中,并使政府治理模式呈现出丰富性。

三、模糊性任务的完成与模糊性治理的特征

当确定性不再作为前提条件时,政府治理模式会发生怎样的变化?特别是在模糊性任务完成过程中,央地关系发生了什么变化?这种任务性质的改变是否会导致更深远的权力分配与运作方式改变?为了更好地呈现模糊性治理的特征,本文仍然从目标设定、检查验收、激励分配这三个维度分析上述模糊性任务的完成过程,并将模糊性治理与确定性治理进行深层比较。

(一)目标设定:框架性目标层层细化

与以往不同,中央在供给侧结构性改革框架中仅仅明确了结构改革的总体性方向和五大关键任务,却没有为各省设置明确、具体的目标。这与过去由委托方制定并通过科层制自上而下推行实施,或是由委托方、管理方共同谈判达成协议的目标设定方式有很大区别:

1. 目标设定权转由地方政府行使。任务布置后,各级政府被要求出台本地行动方案,层层细化框架性目标。这意味着地方政府可以根据本地实际对任务进行不同角度的差异化解读。显然,目标设定由原来的层层分解转变为各层级政府自主设置。其原因在于,任务框架在本质上是一份刻意设计的不完全合同,而上下级间签订不完全合同实质上是一种授权行为。^①中央通过任务框架在目标上留下空缺,将目标设定的权力赋予给地方政府。随着目标设定权的下放,上级政府失去压力传导的载体,上下级权威关系的基础被动摇,由此上下级间在目标设定上形成某种更开放的互动关系。^②

2. 目标设定权的内涵被扩充。在接到任务后,A省高度重视,立即成立工作小组进行方案起草的分工。全省方案由省发改委统筹,五大任务则分别指派给省发改委、省经信委、省住建厅、省商务厅、省金融办,由这些单位负责牵头。以补短板行动目标制定为例,作为牵头单位的省发改委根据中央确定的范围对A省薄弱环节进行摸排,提出“制约发展、明显滞后”的九大补短板重点任务,并统筹任务对应的八个主管职能部门填报目标,进而确定了全省补短板的36个指标任务及其具体标的。在以往,任务在中央一级就已被明确,但现在任务的模糊性不仅被刻意保留,模糊性的清晰化职责也下移给了各级地方政府。目标设定权变为由地方主导的任务清晰化过程,包含对象划定、职能分工、目标确立、标的设置、优先序划分等环节。由此,目标设定权内涵得到扩充。

3. 目标设定结果更接近本地实际。在依靠条线确立了省级补短板目标后,A省发改委向下分解,要求地市将目标进一步落实到具体项目,并提出具体分工及实现办法。与此同时,各地市仍需根据本地实际出台市级的补短板行动计划。由于框架性目标允许地方政府根据各自对短板的解读以及实际行动条件来选择努力的方向和目标,并为地方政府将本地治理目标与国家重大任务捆绑以推动其落地开启了机会之窗。^③因此,地市的行动方案不仅包括省级目标,还加码了

① P. M. Blau, "The Hierarchy of Authority in Organizations", *American Journal of Sociology*, Vol. 73. No. 4, 1968.

② P. M. Christiansen and M. B. Klitgaard, "Behind the Veil of Vagueness: Success and Failure in Institutional Reforms", *Journal of Public Policy*, Vol. 30, No. 2, 2010.

③ Y. H. Chun and H. G. Rainey, "Goal Ambiguity in U. S. Federal Agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 1. No. 1, 2005.

相关的额外目标。这使得 A 省及其地市出台的行动方案与目标都具有浓厚的本地特色。这一设置旨在提高组织多目标管理的能力,促进上级目标和下级地域性目标的融合实现。

(二)检查验收:国家监督体系深度参与

在控制权模型中,检查验收权被定义为检查合同完成情况的控制权,归属于目标设定权。委托方在设定目标后,可能自行行使检查验收权,也可能出于成本考量将这一权力下放给下级政府。然而,随着目标设定权的逐级下放,目标来源改变导致对地方政府行为进行监督与激励的约束环境改变。中央对于供给侧结构性改革的检查验收无法再以量化结果为导向,取而代之的是以国家监督体系为主体的过程导向检查验收。这改变了传统的检查验收方式:

1. 检查验收权的实施主体改变。供给侧结构性改革的检查验收由国家监督机关具体实施,包括国务院下设的督查机关和审计机关以及中央纪委国家监委下设的监督检查机关和巡视机关。改革后的国家监督机关由中央统一领导,实行分级负责的垂直领导体制,即国办督查室、中央审计委员会、中央监察委员会、中央纪委领导各级地方机构工作,下级对上级监督机关负责,并直接将检查结果向上级机关报告,各级监督机构组织对本级政府或下级政府的监督。新实施主体的出现改变了过去自上而下的检查方式和一级地方政府主要向直接上级负责的局面。检查者不再是上级“发包方”,而是独立于地方政府上下级关系且垂直向上负责的第三方监督机关。

检查验收方式的转变一方面弱化了中间政府的检查者角色,解决了中间政府既扮演检查者,又扮演被检查者的双重角色问题^①,改善了以往由于利益驱使而形成的上下级间的非正式行为,包括讨价还价、作假、变通、包装等^②;另一方面加强了中央在检查验收环节的权威。通常而言,检查验收权行使成本较高,尤其是当中央政府、中间政府、基层政府三者间有着广阔的行政范围和漫长的空间距离时,中央会因为无法对所有事项进行全面检查而将权力让渡给地方政府。但在本案例中,中央监督机关在政府中派驻了垂直独立、向上负责的监督机关,这些监督机关上下联动对各级政府任务完成情况实施检查,降低了检查验收中的信息不对称和中央行使该权力的成本。

2. 检查验收注意力取向转变,着眼全过程的常态化定性考核取代了结果导向的定量考核。在指标完成结果外,监督机制更为关注程序、手段上的效率与正当性,力求深入覆盖任务完成全过程。督查机关在立项督查的同时,会同 A 省业务主管部门,对目标任务和工作流程进行细化,逐项明确牵头单位、配合单位、责任主体、工作任务、目标要求、完成时限、阶段性安排等,并进行基层走访、实地考察,对细节的掌握至县一级与项目层次^③。最后,监督机关通过对过程细节的定性分析,判断地方政府在完成任务方面的努力程度及完成情况。正如中央对审计工作提出的要求——“审,非严谨无以明透;计,非细致无以致深”,细致、深入的分析判断是监督体系赋予检查验收权的重要特征。检查者需要在检查验收环节解决过程中的模糊性,自主性得到大幅提升。

(三)激励分配:实行综合效果评估

国家监督体系在政府治理中的嵌入不仅引发了检查验收方式的转变,也带来了激励分配方

① 艾云:《上下级政府间考核检查与应对过程的组织学分析——以 A 县计划生育年终考核为例》,《社会》,2011 年第 3 期。
② 参见欧阳静:《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象》,《社会》,2009 年第 5 期;冯猛:《后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为——以东北特拉河镇为例》,《社会》,2009 年第 4 期;张闫龙:《财政分权与省以下政府间关系的演变——对 20 世纪 80 年代 A 省财政体制改革中政府间关系变迁的个案研究》,《社会学研究》,2006 年第 3 期。
③ 以补短板任务的审计为例,A 省发改委被要求配合提供的检查材料包括:省领导召集有关部门布置研究方案制定的会议纪要,补短板行动计划征求各部门及地市意见的版本,汇总后的各部门及地市反馈意见的资料,采纳反馈意见情况资料、项目清单以及项目选择依据等。可见,大到计划的出台,小到项目的某一环节都在监督机关的细致监察之下。

式上的改变。过去对于代理方的激励权通常被分配给管理方,原因是委托方更关心政策执行的结果而不是政策如何被执行。因此,委托方将激励的分配权交给管理方,有助于提高管理方和代理方的积极性和灵活性。与此同时,准确的信息是激励分配的前提,而若由委托方进行激励分配将会面临极高成本,但在本案例中情况则有所不同。

1. 激励分配权并不必然被让渡,委托方与管理方可以共同实施对代理方的激励。嵌入于每一级政府的监督机构大大降低了委托方掌握信息的成本,并保证了中央掌握信息的丰富细致程度,使其能够很好地进行激励分配。国务院办公厅2018年出台《关于对真抓实干成效明显地方加大激励支持力度的通知》,在2016年实施的24项督查激励上再增加6项激励措施,以加强对取得明显成效的地方的激励支持力度,25个省、82个市以及116个县因改革成效明显在本次激励分配中获得了督查激励。中央对基层市、县的激励力度表明委托方能够直接行使对代理方的激励分配权。

2. 综合效果替代了结果上的“达标”。激励分配不再依据量化排名,而是依据定性的综合评价,如计划完成度、地方政府努力程度、做法的有效性等来进行。从2017年的《关于A省供给侧结构性改革推进情况跟踪审计的结果报告》中可以看出,审计部门在考察重大政策落实情况时更加关注以下几个方面:是否及时采取相应措施、拟定行动计划;所拟定计划是否可行,各地决策(包括目标拟定、资金分配、资金使用、项目选择、流程设置等)是否合理且符合任务宗旨及效率原则;计划和措施是否落实到位且真正有效;任务进展是否顺利,各地是否按照规定时间完成既定目标,是否存在需要解决的问题等。2018年国务院办公厅对2017年落实推进供给侧结构性改革等重大政策的督查激励也是给予成效明显、示范性强的地方。可见,数量达标仅仅是综合评估中的一小部分,做法的效果、程序的正义成为新的关注点。在这样的激励设置下,手段创新成为地方政府彰显努力程度的最佳窗口以及横向竞争的新标的。同时中央要求地方报送的《为全国推进供给侧结构性改革提供支撑行动方案》进一步为地方开通了以创新向上“宣绩”(credit claiming)的渠道,促使地方不断围绕供给侧结构性改革进行过程完善与手段创新。

3. 检查验收与问责的联动提供了强激励效果。除了提供奖励外,国家监督机关每年都会对各地先进经验以及执行不当的典型问题进行全国通报,并对相关责任人问责。一方面,这是一种通过声誉激发干部内在动机兼具正反向激励的设置,集体荣誉感和仕途忧患将激励主政领导付出更多努力。^①另一方面,问责的联动实施大大提高了任务完成的过程风险。当地方政府面临巨大的风险成本时,其策略选择动因具有更强的“风险规避”特点。^②这也约束了地方的偏差行为,促使其更加重视过程的合法性、程序的正义性。

基于上述分析可见,中央在模糊性任务上采取了与确定性任务不同的权力分配和行使方式(表1)。在确定性任务上,中央通过保留目标设定权与检查验收权来保证上级指令的权威,同时通过在激励分配上赋权,将对基层政府的绩效评估与激励的控制权让渡给中间政府来克服行政链条过长而导致的信息不对称性与高额成本的问题。这一安排与激励机制相结合引发围绕绩效结果的横向竞争,地方政府也因此产生了“比较胜出”的动机。在本案例中,中央在目标设定上进行了实质的授权,切断了上下级间以清晰指令为基础的命令-服从链条,但却在检查验收和激

① D. L. Deephouse and S. M. Carter, "An Examination of Differences between Organizational Legitimacy and Organizational Reputation", *Journal of Management Studies*, Vol. 42, No. 2, 2005.

② 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》,《管理世界》,2012年第12期。

励分配上采取向上收紧的方针,保证了中央权威。这一安排呈现明显的重过程倾向,地方政府行为由“左右看”转变为“向上看”,以应对中央的精细化监督^①。

表 1 模糊性治理与确定性治理的比较

针对不同组织层次的控制权 类型(实施对象)	控制权分配与运行			
	确定性治理		模糊性治理	
目标设定权(管理方)	设置 确定指标	中央政府 & 中间政府协商	框架目标	中间政府
目标设定权(代理方)		中间政府 & 基层政府协商	层层细化	基层政府
检查验收权(管理方)	目标 责任监管	中央政府	国家监督 体系嵌入	中央政府
检查验收权(代理方)		中间政府		中央政府
激励分配权(管理方)	相对 绩效评估	中央政府	综合 效果评估	中央政府
激励分配权(代理方)		中间政府		中央政府
行为特征				
中央政府	重结果		重过程	
地方政府	“左右看”(竞争)		“向上看”(表态、避责)	

总之,中央在供给侧结构性改革上实施的是与确定性治理不同的治理模式,在原本制造确定性的环节刻意保留了模糊性,政府内部控制权分配结构及运作机制也与过去大不相同。这不仅仅是一个治理模式改变的问题,还涉及到政府内部权力的重构。

四、问责总领：政府治理模式的权力关系改变

基于模糊性任务的治理只是近年来政府治理模式变迁的一部分,而相应伴随着的是权力结构与运行方式的深刻转变。过去,以确定性为前提的政府治理以目标设定权为总领性权力,检查验收权及激励分配权的行使均以其为依据。当前,随着组织任务中模糊性要素的增多,目标设定权、检查验收权与激励分配权之间的关系、各自内涵及行使方式等都已发生显著变化。

首先,目标设定权的核心地位被弱化,而检查验收权的地位却得以提升。在确定性治理中,目标设定权是权力关系的核心,其强调自上而下的权力逻辑,并作为检查验收的前提与标准,检查验收权被默认为基于并附属于目标设定权。^②但在模糊性治理中,目标设定权被下放给管理方和代理方,由此改变了这一权力关系。一方面,目标设定权沿着科层等级逐级下沉,消弭了它对另外两大权的主导作用。同时,随着这一权力的下放,上下级的命令-服从链条也随之断裂。委托方不再依赖目标设定来维系其在组织中的权威,目标设定权的控制意义被淡化,治理意义得到加强。另一方面,检查验收权与目标设定权相分离。模糊性任务在一定程度上改变了检查验收权行使的方式,使其并不必须依附于目标设定权并以确定性目标作为行使标准;并且,委托方在下放目标设定权的同时保留了对下级的检查验收权,使对模糊性任务的检查验收成为更加需要深思熟虑的定性综合分析权力和能力。由此,检查验收权从一项附属控制权转变为一项重要

① 2016年起,A省审计厅在审计署的统一部署下,开始组织全省各级审计机关对全省20个地级以上市及所辖各县供给侧结构性改革推进情况持续开展跟踪审计,重点关注五大行动计划的落实情况。2016年的国务院第三次大督查及2017年的国务院第四次大督查也均以供给侧结构性改革为主线。2017年的中央巡视组也对A省实施供给侧结构性改革的“制度供给”问题提出了整改意见。

② 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》,2012年第5期。

且复杂的控制权,地位得到突显。

其次,国家监督体系在政府治理中的嵌入改变了检查验收权与激励分配权之间的关系,两类控制权从分离行使转变为合并行使。在确定性治理中,二者被看作是关系松散甚至相互独立的两种控制权。但随着监督体系改革的深入,委托方不仅掌握对中间政府的检查验收权,还通过在地方派驻监督机构来降低检查验收中的信息不对称性,为委托方将该权力掌握在手中提供了可能。各级监督机构作为委托方在各级政府延伸的触角,能以较低成本对本级政府行为做出更准确的识别和评估,激励本级政府更好地完成任务,因而被赋予根据检查验收情况进行激励与问责的权力。如此一来,激励分配权不再仅由管理方行使,委托方也可针对检查验收结果对任务完成情况实施激励分配权。

最后,也是最重要的一个改变是,新的总领性权力代替目标设定权成为权力关系的核心。随着国家监督体系的政治责任监督职能越来越多地被运用到任务完成过程中,一方面,检查验收权的行使方式发生改变,在任务完成全过程中得到强化。于是,检查验收权脱离目标设定权而独立运行,并主导任务完成的全环节、全流程,包括目标设定与激励分配。另一方面,监督机关及其派出机构基于检查验收结果依法启动问责程序,检查验收与问责紧密联动而获得政治属性,由此确定了任务完成中党委系统对于行政系统的领导。显然,检查验收权已被赋予了全新内涵,其不再是政府内部的权力,而被上升为总领政府行政和任务完成全过程的政治权力。这一总领性权力的生成是党的领导在组织控制权框架中的显现。我们将这种检查验收权界定为“问责权”。问责权将绩效考核、政治责任和人民承诺(以人民为中心)融为一体,不仅构成了模糊性治理中的检查验收权,且具有更强的总领性,并超越目标设定权、检查验收权、激励实施权而居于总领性地位。党的权威为问责权总领其他三大权力及任务完成全过程提供了根本支撑,由此形成问责主导的权力结构(图1),因此保证了各类模糊性任务的完成。

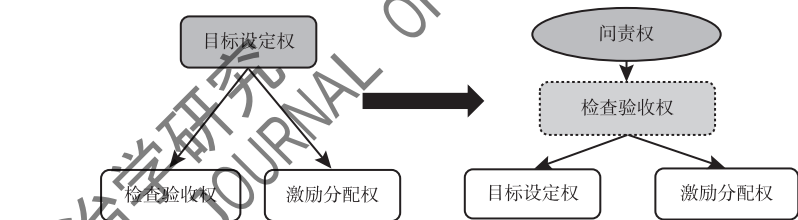


图1 以问责权为核心的权力结构

问责权的出现,一方面改变了检查验收权与目标设定权之间的必然依附关系。目标设定权的地位被削弱,一定程度上解构了科层组织的基础,改变了头重脚轻的权力结构;另一方面,问责权对全流程、全行政层级的辐射降低了检查验收权与激励分配权联动实施的成本,为二者联动实施提供了可能。总而言之,模糊性治理呈现出强问责+弱目标设定+反向激励分配的特征,它所代表的权力关系的中心命题也已不是三大权的分配组合,而是任务完成全过程中不同权力(环节)在问责权主导下的协调运行。

五、问责总领下的央地关系新内涵

权力要素与权力关系的改变对政府治理形态,尤其是对央地关系产生了重要影响。在问责

总领的权力结构之下,央地间形成了新的分权模式以维持中央权威与地方效率。接下来,本文将具体分析央地关系转变及央地关系的新内涵。

(一)从上下分权到任务-责任分权:问责总领下的央地分权模式

监督体系改革及其在政府治理中的深度参与,带来了超越于其他权力的问责权。问责权的产生为中央提供了超脱于行政体系的统辖手段,使其可以通过政治责任集中实施统辖,而通过任务性质设定对地方治理进行赋权。由此,政府治理可被分解为两大维度:基于政府系统、主导地方治理的任务维度与基于政党系统、保障中央统辖的责任维度。我们认为,问责权推动了统辖权和治理权的分离,从而划分出两条可以独立并行的央地间权力分配逻辑链条,也即统辖权和治理权并不必然和上下分权相矛盾,而是可以分别在责任维度和任务维度进行收放,进而引发央地关系在整体上的重塑。其具体运作如下。

在任务维度下,任务作为中央意图的重要载体和集中体现,旨在为地方框定不同的治理要素,包括治理对象、治理策略、治理手段、治理过程、权责分配等。当任务性质从确定性主导逐渐转变为确定性、模糊性兼有,中央通过模糊性任务在发包合同中刻意留下空缺而进行实质赋权,使地方获得确立治理对象、设置治理目标、选择治理手段的自主性。可见,中央可以根据治理目标需要,通过任务性质设定来决定是否扩大地方治理权限。任务性质的多元化赋予了中央上收和下放治理权限的灵活性。然而,通过任务维度进行治理赋权的目的依然是推动治理任务的完成。任务性质之所以能够多元化的前提是:即便中央没有对完成什么及如何完成给出明确规定,该任务也能够受到地方政府重视而不是被敷衍应对;而正是因为地方完成任务的全流程中央都有问责权,中央才能在下放大量权限的同时保持权威。问责权主导的责任维度为任务维度的分权提供了保障。

就责任维度而言,向上集中的问责权在政府组织中形成了一种摒弃指标体系形态的新责任体系,在问责实施主体、责任主体、问责方式、问责标准等方面均与过去的目标责任体系有所区别,为中央提供了实施统辖、保障权威的新方式。

首先,新责任体系并不依赖确定性目标也不以指标体系为具体形态,目标责任体系中的指标分解、派发与达标仅作为新责任体系中的一部分。问责实施主体对政府运作进行的是全流程、持续性的综合监管,过程和手段的合法性、合理性、创新性构成其新的核心关切,其自主性得到极大提升。

其次,新责任体系所面向的责任主体和问责方式有所改变。对任务完成情况的检查验收结果以创新做法、典型案例、主要问题等形式输出,并与问责权紧密联动。监督机关针对检查验收中发现的问题,对不同层级的政府及具体责任人直接启动问责程序。在新责任体系下,不同级别的地方政府通常作为整体接受问责。这种责任共担的模糊化做法,旨在明确及强化属地政府的责任压力。^①

最后,新责任体系超脱于科层体系却又作用于政府组织。由问责权总领任务完成全流程并以党委为主导的新责任体系,不再依靠目标的层层下发,也不依托科层体系。问责权实施主体由中央垂直管理,不同层级的执行机构负责对该级地方政府实施监督与问责。在这种设置下,政府上下级间的责任链条虽被弱化,但中央与各级地方政府间的责任纽带却得到加强。各级地方政府行为始终受到党中央的政治信念、组织纪律、路线方针政策的引导与限制。由此,政府责任体系的基本框架由自上而下的等级权威结构转变为中央对地方的统领。

总体而言,无论是任务性质多元化及其背后隐含的治理赋权,还是新责任体系作为中央统辖

^① P. Wilkins, "Accountability and Joined-up Government", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 61, No. 1, 2002.

工具的独立运行,都意味着问责权对央地分权的重塑。新责任体系强调向上负责、严肃问责、过程导向、责任共担,为政府治理提供了兼顾横向责任与纵向责任的制度设计,为任务性质多元化提供了制度保障,也为保证中央权威奠定了基础。由此,央地关系的基本框架可总结为:作用于科层组织内部的任务维度受到来自政治层面的责任维度的约束,治理权与统辖权在任务-责任维度下分离运行,并具有相互独立的分配逻辑。这一模式也意味着:权力在一定程度上按照类别被分解,从而让集权与分权并不必然冲突(图2)。

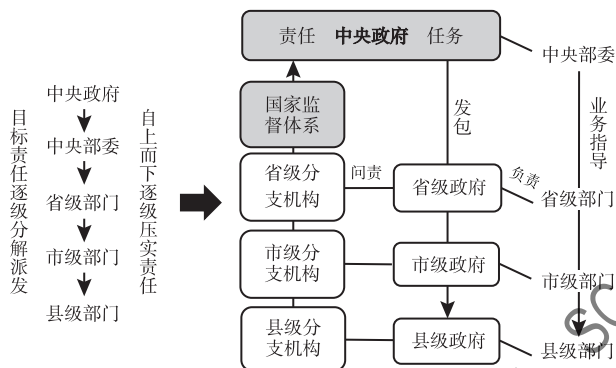


图2 新的央地分权模式

(二) 治理下行、权威上行:央地关系的新内涵

接下来,本文将进一步分析在任务-责任分权模式下,模糊性治理为央地关系所注入的新内涵,更加精细地呈现当前央地关系的变化,为理解近年来的政府治理变革提供参照。

从任务维度来看,模糊性任务具有深刻的组织学意义。首先,模糊性意味着对下级赋权,暗含了讨价还价能力的分配。模糊性任务在本质上是委托方与代理方签订的不完全合同。刻意设计的不完全合同,因为在有待明确的各种维度上留下空缺而起到了模糊科层组织内部权威关系的作用。^① 一方面,没有写入合同的权力因此而自然地被赋予给了代理方,代理方在治理上获得非正式权威并拥有更多自由裁量权。地方政府因此获得根据实际情况独立设置目标的权力,避免了目标和实际行动条件与资源的不匹配以及上级任务对下级其他目标的挤出。^② 另一方面,当合同存在无法弥补的缺口时,就需要依靠关系体系中的连续协商来解决。^③ 行动主体间关系的模糊化将等级森严的权力结构转变为更为开放的上下互动关系,由此激发不同层级主体在完成组织任务中的创造性。^④ 其次,模糊性总是与检查验收方的自由裁量权息息相关。B·道格拉斯·伯恩海姆(B. Douglas Bernheim)和迈克尔·D·温斯顿(Michael D. Whinston)在研究了经济机构合约签订后发现,许多合同会存在过度的不完整(excessively incomplete)。^⑤ 合约倾向于削

① S. C. Sommer and C. H. Loch, “Incomplete Incentive Contracts Under Ambiguity and Complexity”. INSEAD Working Paper, Sep 2003.

② 狄金华:《政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释》,《社会学研究》,2015年第6期。

③ 刘世定:《嵌入性与关系合同》,《社会学研究》,1999年第4期。

④ S. Davenport and S. Leitch, “Circuits of Power in Practice: Strategic Ambiguity as Delegation of Authority”, *Organization Studies*, Vol. 26, No. 11, 2005.

⑤ B. Bernheim and M. D. Whinston, “Incomplete Contracts and Strategic Ambiguity”, *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 4, 1998.

弱行动与可验证事件(verifiable events)之间的关系,有意不将可辨识的权责明确细化。例如,尽管可以通过可辨识的绩效测量给雇员提供差异化薪水,但雇员仍享受固定薪酬。他们的解释是,将代理方的部分绩效表现写入合同将会恶化那些无法被写入合同的绩效表现。模糊性任务所蕴含的正是不事先辨识的逻辑,即对绩效表现的识别发生在不完全合同生效后,绩效评估重心由事前决策转变为事中事后检查。因此,模糊性任务对检查验收方式的改变是:绩效评估在缺少标准的情况下更依赖于对过程进行主观判断的定性分析。检查验收方自然获得极大自由裁量空间,检查验收也因此成为关键又需严加管控的环节。

有关任务维度的分析不仅解释了任务模糊性的管理意义,还明确了其约束性要求。模糊性任务不仅意味着向下赋权,也决定了检查验收的集权化模式和过程导向,而责任维度上的各项安排恰好为任务维度提供了匹配的统辖方式。

首先,在国家监督体系的深度参与下,出现了仅次于中央的监管者(monitor),其权力范畴限定在监察、审计、评估部门绩效表现之上。^① 国家监督机关及其派出机构在最高权威之下负责实施问责权;作为向上负责且具有独立权威的监管者,它的存在对细节性的定性报告提出了更高的要求,文件和信息总是通过正式渠道自下而上传递,由此导致科层组织沟通数量增加及信息的集权化。^② 同时,定性的综合评估隐匿了数字背后的用途和评估函数,使中央拥有了更多信息优势,消弭了由上下级信息不对称所带来的委托-代理问题。^③ 由此,中央在检查验收上的权威得到保证,检查验收集权化的格局形成。

其次,代表中央政治压力的问责权提高了检查验收的威慑力。检查验收与问责的联动大大提高了过程考核的威慑力及反向政治激励的可信性。同时,问责范畴由原来的确定性事件扩大至中央关心的程序正义、执行态度和努力程度等。这些都进一步增加了地方官员的政绩和仕途忧患,从而对地方政府行为起到极大约束作用。问责权通过提供针对过程的反向政治激励取代了以确定性绩效为基础的政治锦标赛,进而成为中央推动地方完成模糊性任务的主导性激励机制。地方政府在完成模糊性任务时的行为逻辑也因此从“左右看”转变为“向上看”。模糊性治理中的政府间关系从围绕指标的横向竞争转变为向上看齐,紧跟中央。这意味着中央和上一层级政府的任务和意图可以被更严格地执行。

检查验收的集权化、问责权的扩大化恰好满足了任务维度对中央统辖方式所提出的约束性要求,为中央在模糊性任务情境下实施统辖提供了抓手。一方面,任务维度的模糊性意味着治理权限下放,地方政府有一定的空间自行决定辖区内的治理对象和目标;另一方面,伴随问责权产生的信息集中化、定性过程评估都使得责任维度呈现权威向上集中的特征。这意味着地方政府虽然拥有了更多的治理自主性,但其任务完成全过程依然在中央约束之下。中央在扩大地方治理权限的同时反而加强了自身权威,权威体制与治理有效性之间不可调和的矛盾一定程度上在模糊性治理中实现了兼容(表2)。但我们必须意识到,以问责权为核心的模糊性治理,其本质是用政治总领行政,任务的完成因此变成一个外在推动的结果,而这将可能导致科层制本身的专业性和主动性减弱,从而带来新的矛盾。同时,如果没有更强、更稳定的激励分配,强反向激励支撑的治理模式能持续有效运转吗?这些都是有待进一步考量的问题。

① D. Warwick, "Bureaucratization in the U. S. Department of State", *Sociological Inquiry*, Vol. 44, No. 2, 2007.

② A. Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown, 1967, pp. 145 ~ 153.

③ 肖芸、赵俊源:《任务模糊性视角下科层制变革的不同走向——基于前沿文献的评析》,《公共行政评论》,2019年第2期。

表 2 模糊性治理中的央地关系

集权 - 分权模式	任务 - 责任模式
权威体制↔有效治理	模糊性任务治理
治理上行↔治理下行	治理下行
权威上行↔权威下行	权威上行
统辖权与治理权互相削弱	统辖权与治理权分离运行

六、结语

本文试图反映当前政府治理场景中所发生的一些重要变化。随着中国特色社会主义进入新时代,政府治理模式及其内涵也逐渐丰富。在确定性治理之外,面向模糊性任务的模糊性治理成为常见模式。我们试图剖析这一治理模式的权力结构与运行机制,并识别其变化的本质。与确定性治理模式不同,为了推动任务的完成,任务及任务完成过程中的模糊性反而被刻意保留,而保证地方政府积极完成模糊性任务的正是问责权的建构、新型责任体系的形成及其对央地关系内涵的重塑。事实上,上述关键变革正是近年来诸多民生工作和其他非量化任务得以完成的关键,这些变革所指向的是政府权力结构的调整与央地分权模式的重塑,不能简单地以政党控制等理论或视角去解释,而必须在特定的治理任务及其完成的资源约束中去定义。

问责权的建构以国家监督体系改革为基石,是“党委集中统一领导”在权力结构中的集中体现。问责权总领当前任务完成全流程,并作为政治性权力在科层组织外部独立运行。这一方面改变了中央统辖的方式,另一方面重塑了政府责任体系的基本形态,为治理领域灵活性的提高提供了保证。央地间由单一维度的上下分权拓展至任务 - 责任双维度分权新模式,任务维度上模糊性程度或者说合同的不完全性决定了治理权限的上收和下放。新型责任体系的存在使中央在不同治理权分配下的权威始终得到保障。这在一定程度上推动了中央统辖与地方治理的分离运行。必须意识到,新时代央地关系的矛盾焦点已经不是治理权与统辖权互为削弱的问题,也不是集权和分权怎么摇摆平衡的问题,而在于如何解决治理权与统辖权之间的自洽问题。换言之,有效治理的表现应该是地方治理能够有与之匹配的有效统辖方式。显然,新的矛盾特征呼唤对治理权和统辖权的内在逻辑进行更加精细化的梳理。这是新的权力结构与央地关系对政府治理提出的新要求。

最后,本文不仅意在总结与过去不同的治理模式,更在于通过对治理新特征的剖析,回应当前政府治理场景中出现的各种变化,为理解真实的中国政府治理提供一个切入口。至于新模式的运行结果我们尚未涉及,需要进一步深入研究。

作者:何艳玲,中国人民大学公共管理学院、中国人民大学国家发展与战略研究院(北京市,100086)

肖芸,北京体育大学管理学院(北京市,100084)

(责任编辑:孟令梅)