

行政升格如何调适府际关系

——历史演进、学理类型与作用机制*

臧雷振 张冰倩

内容提要:将组织或个体从既定行政级别突破常规编制的提升是中国政府管理体制中独特的现象,在此被界定为行政升格。行政升格是解决地方政府组织或个体发展空间受限、资源支持不足、财政收支矛盾的重要路径,是具有中国特色的政府治理实践和政策工具。本文首先从不同维度下行政升格的发展现状出发,提炼其外显性特征与内隐性秩序,并基于其差异化改革趋向和政策扩散过程将其概念化为三种类型:自下而上一试点激励型、上下交织—扩散调适型、自上而下一扩散约束型。进而探究其调适府际关系的独特作用机制:即宏观上缓解府际关系结构性张力;中观上以空间同侪效应激励横向地方竞争、改善纵向府际协同机制;微观上弥补纵向政府间信息不对称,形成相互嵌构的府际关系调适网络。在此基础上管窥国家治理螺旋式上升过程中的适用性、渐进性、务实性和目标导向性逻辑。研究结论在理论层面展现出中国政府治理借助行政升格这一政策工具的灵活配置,超越韦伯式官僚制的固化,促进府际关系的生机和活力,蕴含独特的中国政治智慧,并为新时代中国政治实践的国际化传播与理论化提炼提供新的素材和分析视角。

关键词:行政升格 府际关系调适 自下而上一试点激励型 上下交织—扩散调适型 自上而下一扩散约束型

一、引言

行政升格在古今政府治理实践中均偶有体现。中国古代政治实践中即存在官员低职高配情形,如汉代“郡守级县令”,唐代“正五品上”和清代“正六品”的京县官有别于“正六品下”和“正七品”的普通县官^①。再如,清代府属“散州”相对于省辖“直隶州”^②,亦是对同一类型行政组织在级别上的区分对待。国外首都亦存在被升格为中央直辖区、首都领地、联邦特区等一级行政区

* 本文为国家社会科学基金重大项目“互联网发展与国家治理体系和治理能力现代化研究”(项目号 22&ZD028)的阶段性成果。

① 完颜绍元:《古代县官“高配”现象探幽》,《人民论坛》,2010年第12期。

② 傅林祥:《清初直隶州的推广与行政层级的简化》,《历史档案》,2010年第4期。

情形,如由美国国会直接管辖的华盛顿哥伦比亚特区、澳大利亚的首都领地等。但行政升格在中国古代主要集中于都城附近的县区或其县官,现代西方的行政升格则主要针对首都地区的领地管辖。比较而言,当代中国的行政升格范围更广、层次更多、实践更为丰富,具有更高的研究价值。

在中国国家治理现代化的历史进程中,特别是伴随法制化、规范化所带来的日益清晰的府际关系,行政升格因其灵活性而起着独特的作用。部分研究聚焦于行政升格某一具体形式,但从全国范围来看,行政升格的不同维度如何呈现差异化的历史演进?中国国家治理中为何需要行政升格?其溢出效应如何作用于既有的府际关系?行政升格对现有府际关系调适呈现何种类型学特征及如何促进国家治理现代化?对这些问题的持续追踪、系统梳理及其理论演进规律的挖掘尚有待进一步研究。

本文首先界定行政升格的内涵、回溯其历史演进,呈现其发展动因与府际关系的调适需求;其次,从中国治理的本土化实践出发分析其学理类型与作用机制,并进行理论提炼;最后,基于上述分析管窥中国特色国家治理实践的动态变化和螺旋式上升过程,探索其中独特的治国理政智慧,以期贡献于本土化政治学学科发展的知识体系中。

二、行政升格:内涵界定与历史演进

(一)行政升格的内涵界定

中国政府治理实践中各类行政升格现象,可以从组织整体升格和干部个体升格两方面理解:前者以省直管县系列改革为主体,表现为财政省直管县、扩权县(市)、全面省直管县体制改革试点等形式。后者干部个体升格则包含职级升格和职务升格两类,如特定辖区领导干部的职级高配、特定部门领导干部的职务高配。由于行政等级代表相对稳定和制度化的政府权力与利益分配方式^①,因此行政升格能够提升地方政府组织或干部个体在行政体系中的纵向序列级别,直接扩大其在政治信息、财政支持、人事管理等方面的资源支配范围。

从上述现象出发,本文将行政升格的内涵概括为:基于政府治理特定情景下行政地位或级别的提升,是对既定常规行政级别编制的突破。在构成维度上,包括组织整体升格和干部个体升格两个方面。在时间维度上,组织整体升格存续时间较长,干部个体升格存续时间较短,且更具有流动性。在治理目标上,行政升格通过组织或个体层面的灵活性来调动地方政府在相对严密府际关系中的能动性,进而达成治理预期。

(二)行政升格的历史演进

本文将以组织整体升格和干部个体升格为线索,回溯行政升格的历史演进,并在差异化的发展中呈现其交融过程、归纳其特点。

1. 组织整体升格:从强县扩权到扩权强县的历时性演进。以省直管县系列改革为代表的组织整体升格,从财政系统逐步扩展到经济社会管理等其他行政系统,展现出地区经验试点创新和全国政策扩散相结合的特征。从历史发展角度看,其大体经历了如下三个阶段:

第一阶段:以财政省直管县为主的强县扩权时期(1992—2008)。组织整体升格肇始于浙江省的试点经验,伴随连续的政策扶持和制度改革探索而逐步深入。1992年浙江省出台《关于扩

^① 胡德、刘君德:《政区等级、权力与区域经济关系——中国政府权力的空间过程及其影响》,《中国行政管理》,2007年第11期。

大十三个县市部分经济管理权限的通知》，开启强县扩权试点的组织整体升格实践，至2006年完成四轮强县扩权改革，进而促使其他省份省直管县系列改革逐步提上日程，如广东、湖北、河南等省份先后将一部分归属于地级市的经济社会管理权直接赋予经济强县（市），并在财政体制等方面实行“省直管县”。与此同时，中央层面的支持政策也相继出台，如2006年，中央一号文件指出“有条件的地方”可加快推进“省直管县”财政管理体制改革；2008年，中国共产党十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，进一步在党的全会文件中提出省直管县政府管理体制改革的。

第二阶段：财政省直管县、扩权县（市）和全面省直管县体制改革试点并行的扩权强县时期（2009—2011）。《中共中央 国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》提出：稳步推进扩权强县改革试点，鼓励有条件的省份率先减少行政层次，依法探索省直接管理县（市）的体制。同年，《财政部关于推进省直接管理县财政改革的意见》将改革范围扩大至除民族自治地区外的其他地区，全面推进省直接管理县财政改革。2010年中央编办发布《关于开展省直管县体制改革试点的通知》，选择八省区30个县（市）进行全面省直管体制改革试点，为后续改革和探索奠定了经验基础。

第三阶段：省直管县体制改革的制度稳定和全面创新期（2012—至今）。党的十八大以来，科学的顶层设计为省直管县系列改革提供了稳定的制度化条件，如2012年十八大报告和2013年党的十八届三中全会连续两年强调“有条件的地方”探索推进省直接管理县（市）体制改革。同时通过府际关系制度创新和规范，如2016年的“十三五”规划提出扩大县域发展自主权；2017年十九大报告提出深化机构和行政体制改革，赋予省级及以下政府更多自主权。2022年二十大报告则强调优化政府职责体系和组织结构。这些指导思想从横向上不断扩大县域发展自主权，纵向上如通过支持其公共服务的财力支出，为继续开展省直管县体制改革创造良好的政策环境。

2. 干部个体升格：适用情境与具体表现。开篇提及官员低职高配的干部个体升格早已有之。新中国成立后，干部个体升格得到进一步扩展和应用，可分为部门领导人职务升格和地方主政官员职级升格两个维度。新中国成立初期，在各因素叠加下开部门领导人职务升格的先河，如国务院总理兼任外交部长。近年来，基于特定国家治理任务强化，出现部门领导人的低职高配，如重点市区县的党政负责人等编制定级为正厅的官员，会根据现实需要配置为副省部级领导。更不用说，中国脱贫攻坚任务时期，为确保脱贫攻坚如期完成，地方扶贫办主任常由更高级别的领导（如副县长，市委常委等）予以兼任。

在基层政府，借助升格县（市）主政官员职级的晋升，促进其干事创业主动性和积极性的实践屡见报端，如2005年，广东省提拔县委书记为副厅级干部，随后，县委书记提级管理扩展到海南、湖南、江苏等地。2009年4月，中组部颁布《关于加强县委书记队伍建设的若干规定》，在全国范围内将县委书记任命权上收至省委一级，打破1983年起实行的干部分级管理、下管一级的传统。“民为邦本，县为国基”，县委书记的提级管理不仅凸显县域主政官员的重要地位，增加其职务权威和话语空间，更有利于发达地区和欠发达地区的干部交流，促进区域平衡发展。同时，如省管干部、市管干部、县管干部的人事档案，不会散落在各自单位，而是按相应级别，上交到相应上级省市县组织部门，更方便组织部门对干部考核记录、调阅审核，促进人事档案管理规范性、真实性。

十八大以来，在全面从严治党的背景下，党中央进一步完善干部管理体系，为干部个体升格提供制度保障与实践试点支持。2015年，《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》在全国施行，从根本上解决了县（市）层级干部个体升格的制度保障问题。2019年重新修

订的《党政领导干部选拔任用工作条例》，进一步严格干部选拔标准、完善干部选拔制度，通过深化公务员分级分类管理、分类录用、分类考核、分类培训制度改革，创新性地推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩的制度。

上述干部个体升格，一方面体现出在政府治理过程中，通过个体升格配置干部人选，来展现出党和政府在反腐败斗争、全面深化改革、消除绝对贫困等特定国家战略实践环节的坚强意志、治理偏好和注意力差异。另一方面，通过干部个体升格，实现了加强中央政府决策权威、提高地方政府政策响应力度、建构更加协调府际关系的治理目标。

3. 组织整体升格与干部个体升格相互交融。组织整体升格和干部个体升格并非割裂发展，而是根据各自特点服务于政府治理的不同面向，并在具体实践中相互交融。如2009年之后是以省直管县为代表的组织整体升格高峰期，同时，以县委书记提级管理为代表的干部个体升格也在当年上半年于全国范围内开展。如果说组织整体升格是从行政区划维度提高地方政府重要部门或重点区域在官僚体系纵向序列中的位置，那么，干部个体升格则是在保持整体行政管理相对稳定的条件下，从局部入手，以外科手术的方式精准促进地方发展活力和积极性，是隐藏在制度之下却又拥有合法性权威的府际关系治理的弹性实践。

二者共同特点是以相对多元的配置提高中国府际关系的灵活性，更好地将行政权威转化为地方竞争优势，进而获得更多的政策注意力，提升发展资源俘获能力，更及时地反馈辖区的发展困境，共同致力于政府治理现代化，助推府际关系的良性互动和循环。

三、行政升格发展和府际关系调适：动因与需求

20世纪60年代初讨论府际关系时，意指不同类型的政府单位之间（或之中）出现的相互链接或相互作用现象^①。其包括横向和纵向两个维度，前者指同级政府主体的竞争与合作^②，后者则具有典型的命令—服从等级结构特征^③，关涉各级政府间的权责配置。这一界定虽然在不同历史时期有所微调，但总体上聚焦于府际关系的权力配置、运行模式及其协作治理等核心要素。

在中国府际关系中，中央政府通过集中人事任命、集中财权、分散事权等方式实现对地方政府的有效约束或合理激励，呈现出整体性集权和选择性分权的特征，确保府际关系处于中央政府的理性制度框架内^④。如人事权方面，上级政府通过对下级政府官员的升调和任命，来展现最直接的控制和激励手段；财政权方面，中央政府通过税收分配和财政拨款影响地方政府经济发展；经济社会事务管理权方面，伴随行政管理体制改革深入展开，越来越多的经济社会管理权下放至地方政府，此时行政升格也相向而行。

（一）府际关系逐渐收紧的发展结果与组织整体升格动因

发展是第一要务，集中财权对形塑纵向府际关系的影响较为突出。20世纪50年代，第一代财政分权理论认为，地方政府比中央政府更洞悉不同群体的公共物品偏好与异质性需求，因而财政分权能够使公共服务和财政支出更有针对性，有效解决中央政府的信息缺损问题^⑤。但此理

① 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），第388页，中国政法大学出版社，2002年版。

② 张明军、汪伟全：《论和谐地方政府间关系的构建：基于府际治理的新视角》，《中国行政管理》，2007年第11期。

③ 林尚立：《国内政府间关系》，第70—71页，浙江人民出版社，1998年版。

④ 孙秀林、周飞舟：《土地财政与分税制：一个实证解释》，《中国社会科学》，2013年第4期。

⑤ C. M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 1956.

论假设政府安排辖区公共物品是均质的和中性的,不能解释地方政府的自利表现,如机构膨胀、政策性腐败等异化行为^①。20世纪90年代初,伴随财政分权的府际治理实践深入展开,财政分权理论也因市场、政治等实践情景变化而进一步完善,形成第二代财政分权理论。此时充分考虑市场、政治等不确定性因素,视地方政府为具有自利动机的变量,允许其作为理性经济主体介入市场^②,考虑到中央政府和地方政府的利益偏好差异,因此,二者的激励相容成为纵向府际关系的核心问题^③,也是政府治理有效的重要目标。

新的财政分权理论指导下的府际关系实践呈现阶段性差异,如对地方发展的实践效果分别呈现“趋好的竞争”和“趋坏的竞争”^④。前者指财政包干制打破地方政府被原有统收统支束缚的局面,逐步增加其税源基数和税收收入,达到有效激励地方政府的政策意图;后者意指财政包干制使得中央财政收入增长固化,并不能随着整体经济增长而增长,进而导致央地财政收支失衡、宏观财政规模持续下滑、公共财政供给力不从心等问题^⑤。中国于1993年开启分税制改革以缓解上述宏观财政问题,但也带来地方财力不足、发展空间受限的新挑战。

此时,横向府际关系竞争与合作过程中的挑战日益凸显。一方面,宪法虽规定国家部委和地方政府的权限,但并未清晰划分政府间具体职责,加之现有政策文本和治理工具只能引导而非约束横向政府间关系规范发展,常导致地方政府间职能定位不清晰。另一方面,改革开放后,中央政府高度集权的行政体制日益被打破,地方政府的相对自主权逐步提高,并演化为追求经济社会利益最大化的理性经济实体,助长横向政府间恶性竞争。如1994年分税制改革加深地方政府的权责不对称程度,在经济导向的绩效考核背景下,缺乏制度化合作机制的地方政府直接用行政手段抓取资源,以实现本地区的发展成效最大化^⑥,但也会演化为区域恶性竞争与零和博弈。

综上,因财权上升而逐渐收紧的府际关系极大限制地方发展空间,给地方发展带来诸多挑战,体现在如下三个方面:

其一,地方政府发展资金受限,高度依赖中央政府支持。分税制改革后,中央政府控制70%以上的财政收入,地方政府因财力逐渐式微而高度依赖中央政府的税收返还和各项转移支付以完成社会保障、抢险救灾等工作^⑦,导致公共服务供给碎片化和非持续性。如发达地区的地方发展过度依赖上级权力资源,寻求地区的政策优惠或政策特区待遇,而欠发达地区则过度依赖上级财政或项目资源,自身“造血”能力不足。

其二,地方财权与事权不匹配,进一步加深其权责不对称程度。分税制改革虽重新分配中央与地方财政税收比例,如增值税按照中央75%、地方25%分享^⑧,但相应的事权划分依然不清晰,这导致央地政府财权和事权并不匹配。加之上级政府因其行政管辖优势不可避免地加剧纵

① H. Arends, "The Dangers of Fiscal Decentralization and Public Service Delivery: A Review of Arguments", *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 61, No. 3, 2020.

② W. E. Oates, "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, No. 4, 2005.

③ Y. Qian, & B. R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997.

④ 张军:《分权与增长:中国的故事》,《经济学(季刊)》,2008年第1期。

⑤ 王文剑:《中国的财政分权与地方政府规模及其结构:基于经验的假说与解释》,《世界经济文汇》,2010年第5期。

⑥ 唐兴和:《基于博弈模型构建的横向府际竞争研究》,《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学),2015年第4期。

⑦ 李利文:《国家财政体制变迁中的公共服务供给碎片化及其整体性治理》,《学习论坛》,2020年第4期。

⑧ 《十四大以来重要文献选编》(上),第513页,中央文献出版社,2011年版。

向府际间财权上移、事权下沉的权责不对称程度^①,这造成地方发展财政资金相对短缺、竞争空间持续缩小的后果。

其三,出现市县竞争的挤压效应。为谋求本行政层级更多发展机遇而带来的竞争极化的负面效应时有发生,如市基于县(市)的行政管理优势通过挤压、截留等手段争夺县域发展资源,形成市对县(市)的排挤效应,导致县域发展受限、城乡发展差距愈大等经济后果,管理层级过多与信息传达失真、系统效率趋低与组织运行成本攀升等行政后果。

府际关系逐渐收紧的发展后果构成行政升格的直接动因。面对发展空间受限的困境,县(市)政府有着迫切的冲动试图通过行政升格以获取财政、经济社会管理、人事等权力在纵向府际关系序列中的相对提高,进而在资源配置上获得更多支持。因此出现强县扩权、扩权强县等形式的省直管县,通过县市分治,将地级市的权力合理下移,在减少行政层级的基础上权衡变通以整合资源,形成政府间良性竞争的有效路径,进而达到命令、利益、协商三者共存的良好府际治理成效。

(二) 中国特色干部体制人事管理与干部个体升格需求

干部人事管理是府际关系的另一重要维度。现代官僚体制尤其韦伯式官僚制是典型的行政组织制度^②,其特征是寻求法理理性的运作逻辑、中立持平的委托关系、规则导向的领导方式、激励性的驱动机制、例行公事的工作方式,而中国特色干部制则是体现行为理性的运作逻辑、劝导说服的委托关系、任务导向的领导方式、履行授权的驱动机制、灵活机变的工作方式^③。对比二者发现,韦伯式官僚制高度依赖正式规则,但可能存在过程导向、盲目层级化等系统性缺陷^④,在需要较多自由裁量权的公共行政领域,囿于其程式化规则的限制可能难以取得良好的治理绩效。中国特色干部制通过适度授权保证官员的自我规范、自我训练和学习能力,以价值理性和工具理性的融合保证其治理动机在正确的轨道上运转,较大程度解决了韦伯式官僚制内部执行程式化与外部环境所需裁量权之间的张力。

当然,中国特色干部制严密的金字塔式组织结构,也带来干部晋升激励不足和纵向信息流动受限的问题。一方面,严格的定编、定岗、定级塑造了较为严密的金字塔组织结构,如《公务员职务、职级与级别管理办法》明确我国公务员职位体系共有27个级别,同时《国家公务员法》规定逐级晋升、严格越级晋升的干部管理原则,按其计算从科员升至正厅大约需要25年。这易使干部面临职务职级晋升激励不足的刚性问题,形成千军万马过独木桥的困窘和福利待遇的天花板。另一方面,金字塔式组织结构也意味着等级严密的纵向文件信息分享系统。特别是由于保密等因素,纵向文件信息由上至下逐级传达时,不同层级领导参阅文件信息的不同权限,会限制纵向政府间信息流动的充分性,导致信息传递失真或扭曲,进而带来基层政策理解和执行的偏差。

此时,以地方主政官员职务或职级高配为代表的行政升格是干部晋升激励和纵向信息流动的重要补充渠道。一方面,职务是科层体制中最权威的权威来源和政治资源,职级则描绘了干部晋升路径,职务变动和职级差异产生官员激励效能,从纵向官僚体系和横向同侪效应中达到官员

① 朱光磊、张志红:《中国政府发展研究报告:地方政府发展与府际关系》,第36—40页,中国人民大学出版社,2013年版。

② 马克斯·韦伯:《经济与社会》,第1卷,第330页,上海人民出版社,2010年版。

③ 博·罗斯坦:《经济增长与政府质量的中国式悖论:“韦伯式”科层制与中国特色“干部制”》,《经济社会体制比较》,2016年第3期。

④ 沃尔夫冈·弗雷克斯勒:《重识官僚制:马克斯·韦伯与今天的公共行政》,《中国行政管理》,2020年第9期。

晋升激励的目的。另一方面,“高配”意味着上级对下级权力配置的适度收缩^①,有助于精简信息传递的纵向层级,减少基于保密、委托—代理绩效等考虑的文件信息参阅权限、信息选择偏差和传递噪声影响,进而降低信息失真的可能性;“低职”则有助于领导干部加强与人民群众的直接互动联系,把握更真实的群众诉求与发展偏好,有助于将基层的执行效果、发展诉求等信息更便利地反馈给上一层级的决策主体。

低职高配的干部个体升格则是行政升格另一形式,相比受到较多直接关注的组织整体升格,干部个体升格中官员低职高配现象因更为复杂、隐蔽而未受到足够重视。在已有为治理绩效而竞争的背景下,府际关系的财政分权与地方发展、干部管理与官僚制度等不同理论视角,充分展现出不同层级组织和干部个体均存在行政升格需求。当然,无论是以省直管县系列改革为代表的组织整体升格,还是以官员低职高配为主的干部个体升格,均有助于实现打破现有的编制桎梏,重构府际关系,重塑行政分权,重建信息分配,重振官员激励。

四、行政升格调适府际关系:特征与类型

为进一步观察行政升格对府际治理秩序格局的溢出效应,本文通过分析目前全国范围内组织整体升格和干部个体升格分布和特征,阐述不同行政升格调适府际关系的学理类型,进而展望未来可能的发展方向。

笔者采集了不同维度组织整体升格在2020年全国分布和干部个体升格数据^②。通过分析各省省直管县系列改革县(市)数量占该省全部县级行政区的数量比例、省部级地级市党政领导一把手(剔除省会和副省级地级市)占全省地级市比例,可以发现,全国财政省直管县在比例上高于其他行政升格维度,扩权县(市)紧随其后。全面省直管县体制改革试点分布范围最小,各省地市级领导人低职高配分布范围最广。比较组织整体升格可见,从财政省直管县到扩权县(市)再到全面省直管县体制改革试点,其在全国范围内的数量比例和分布范围依次递减;从干部个体升格分布来看,其在全国范围内呈现由东到西逐次递增的分布特征。

(一)行政升格全国分布的外显性特征与内隐性秩序

行政升格涉及组织和个体两个层面,囊括财政省直管县、扩权县(市)、全面省直管县体制改革试点、干部低职高配四个细分维度,且各要素之间相互交融,下文将从单一维度视角探究其外显性特征,从复合维度视角挖掘其内隐性秩序。

从单一的空间维度来看,财政省直管县和扩权县(市)在新疆、西藏及川贵等地区分布较少;全面省直管县体制改革试点集中分布于华东、华中、华南地区;干部个体升格虽然在全国各地均有分布,但宁夏、西藏、青海、新疆等“胡焕庸线”以西人口密度相对较低、经济相对欠发达省份数量比例相对较高。

在经济维度,全面省直管县体制改革试点囊括不同经济发展水平地区,试点地区的经济基础和发展环境相对较好,这与中央政策多次提到“有条件的地方”先试先行相呼应;较为发达的部分华东、华中、华南地区出现组织整体升格和干部个体升格的双重叠加,干部个体升格比例在欠发达地区分布尤为突出。

① 周明星、王子成、刘慧婷:《提级调查、官员腐败与地方安全生产治理效果》,《公共管理评论》,2021年第4期。

② 注:限于篇幅,相关数据可以向编辑部或作者索取。

在政治维度,行政升格改革率先由财政省直管县入手,后延伸到扩权县(市)改革,目前过渡到全面省直管县体制改革试点阶段,呈现权力要素逐步增加、范围依次缩减的阶梯式特征,是“全国一盘棋”目标下兼顾地区差异化发展需求的渐进式改革。

除单一维度呈现全国行政升格的空间、经济和政治等外显性特征之外,还存在空间—经济—政治特征复合下的内隐性秩序。这种秩序通过空间串联、由差异化地区发展需求所形塑,体现为三个方面。

一是升格辖区的经济社会发展程度呈现显著的“空间—经济转移”秩序,其目标是通过不同维度的组织整体升格逐步释放地方发展活力,最终实现借助晋升空间拓展来换取经济发展时间。如财政省直管县和扩权县改革率先在华南、华东的部分相对发达地区进行试点,取得良好成效后扩展至全国其他相对欠发达地区;而由于全面省直管县体制改革在试点中,尚处于审慎的政策试验阶段,故分布于相对发达的“有条件的地区”,并未向相对欠发达地区大规模扩散。

二是基于“全国一盘棋”的政治需求差异而呈现显著的“空间—政治溢出”秩序,其目标是通过干部个体升格加强复杂地区维稳防控。不同于组织整体升格,干部个体升格虽在全国各地均有分布,但集中于“胡焕庸线”以西的欠发达地区,这一区域内陆国界漫长、少数民族聚集、发展条件相对恶劣等复杂因素交织,解决边境冲突、民族矛盾等维稳问题成为地区发展的重要前提和执行“全国一盘棋”战略的必然要求。

三是组织整体升格和干部个体升格在“空间—经济—政治秩序”下相互嵌套。组织整体升格从单一权力要素入手,逐步撬动政府管理体制变革,目的是以新的制度活力缓和原有制度效用递减的经济矛盾;干部个体升格则是基于特定治理情境,以外科手术的方式约束边境冲突、促进民族团结,达到维稳防控的政治目标。二者从经济矛盾和政治目标等具体维度入手,促进基层治理实践和府际关系协调。

(二)行政升格调适府际关系的复杂类型学解释

已有研究并未对行政升格进行类型学剖析,但部分研究在讨论省管县议题时曾聚焦于权力类型及升格程度进行初步的讨论,如有学者将其划分为财政权、经济管理权、社会管理权和人事权,据此对27个省区改革中的不同组合进行分类^①;还有学者根据县(市)的升格程度由高到低将其分为完全直管型、不完全直管型、完全不直管型,区分其在管理幅度、经济条件、区划面积、地理环境等方面的条件差异^②。不过,这些研究对行政升格改革的多重动因和复合目标的解释力相对不足,对行政升格特征与政府治理实践内在联系的阐释较为薄弱。本文基于行政升格调适府际关系的差异性改革方向和政策扩散过程等要素,将其分别概念化为自下而上一试点激励型、上下交织—扩散调适型、自上而下一扩散约束型三种类型。

1. 自下而上一试点激励型行政升格(1992—2008)。从分权与地方发展的视角来看^③,率先从自下而上的分权改革中获得组织整体升格的地方政府,更容易获得相对同级政府较多的发展资源和竞争优势,基于此,本文将其概念化为“自下而上一试点激励型行政升格”。

这一类行政升格在财政省直管县改革、扩权县(市)改革和全面省直管县体制改革试点中最为典型:如浙江省突破1994年分税制改革要求的“一级政府一级财政”原则确定地方政府间的财政关系,始终坚持财政省直管县体制,后为满足市场经济发展又逐次启动扩权县

① 吴金群:《交错的科层和残缺的网络:省管县改革中的市县关系困局》,《北京行政学院学报》,2017年第1期。

② 庞明礼、张东方:《省直管县体制改革的制度设计研究》,《北京行政学院学报》,2013年第1期。

③ W. E. Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, 1999.

(市)的升格试验^①,并将其推向全省;广东省于2008年首次提出开展包括经济社会管理权在内的省直管县改革试点^②,以创新和优化政府组织体系及运行机制为突破口进行行政管理体制改革。

自下而上一试点激励型行政升格调适府际关系的表现可以从三方面理解:(1)在府际关系改革方向上,如浙江省通过开展探索性尝试,解决地方经济社会发展的主要矛盾,对区域发展产生积极、正向的影响;这一尝试于2006年被中央政策吸纳,后被逐步推向全国,因此在改革方向上具有显著的“自下而上”的特征。(2)在府际关系目标设定上,由地方政府率先开展的行政升格改革试点,从财政效率和市场自由两方面减少县(市)发展束缚,释放地方活力^③,这不仅对地方发展产生良好激励作用,成为省内“强县扩权”的学习范例,亦为行政升格实践从地区政策试验走向全国政策扩散奠定了基础。(3)在府际关系结构变化上,地方政府尝试通过行政升格改革试点争取更多发展空间,使其在横向政府竞争中获得相对优势地位,在纵向府际关系中减少一定的财政压力和经济约束。

2. 上下交织—扩散调适型行政升格(2009—至今)。伴随试点范围的拓展和市管县改革矛盾的加深,行政升格逐步走出单一区域和权力试点,其维度和范围逐步扩大,本文将此概念化为“上下交织—扩散调适型行政升格”。

这一类型的行政升格扩散过程为:在组织整体升格方面,2009年,中央一号文件首次鼓励扩权强县改革、依法探索省直管县(市)体制试点,财政省直管县、扩权县(市)由部分地区扩散至全国;2010年,中央编办发布《关于开展省直管县体制改革试点的通知》,首次在全国范围内确定试点县(市),全面省直管县体制改革试点则由广东省向“有条件的地方”扩散,解决原有市管县体制背离统筹城乡发展政策目标的问题。在干部个体升格方面,2009年中组部吸收部分地区县委书记提级管理的经验,将其扩散至全国其他地区。

上下交织—扩散调适型行政升格对府际关系的调适表现可以从三方面理解。(1)在府际关系改革方向上,组织整体升格由中央政策自上而下逐步扩散至全国主要地区,干部个体升格先自下而上在广东等地小规模试点,后由中组部扩散至全国各县(县委书记提级管理),以配合组织整体升格的经济目标优先策略,因此为“上下交织”。(2)在府际关系目标设定上,一是中央政府通过顶层制度设计明确行政升格改革的权力维度和扩散范围;二是从财政效率、市场自由和官员激励三方面发力,逐步调适全国范围内普遍面临的“小马拉大车”问题,缓解分税制改革背景下市管县制度边际收益衰减矛盾;三是通过县委书记提级管理打破长期实行的干部分级管理体制,有效提高官员晋升激励和福利待遇,稳定县(市)等基层干部队伍。(3)在府际关系结构变化上,地方政府的发展诉求和试点经验受到中央政府的重视,在此基础上,中央政府通过政策创新将行政升格改革逐步扩散至全国,不仅为横向地方政府竞争提供更加有力的发展条件,而且为纾解相对紧张的纵向府际关系补充了政策支持。

① 注:浙江省先后通过1992—2006年四轮强县扩权改革及其配套措施,在财政省直管县的基础上下放多项经济管理权限,通过财政省直管县和扩权县的相互配合,逐渐规范省、市、县三级财政和事权关系。相关政策文件为分别在1992、1997、2002、2006年颁布的《关于扩大十三个县市部分经济管理权限的通知》《关于在萧山和余杭两市试行享受市地一级部分经济管理权限的批复》《中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅关于扩大部分县(区、市)经济管理权限的通知》《中共浙江省委办公厅浙江省人民政府办公厅关于开展义乌市经济社会管理权限改革试点工作的若干意见》。

② 注:广东省2008年发布《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020年)》,提出“试行省直管县体制,进一步扩大县级政府经济社会管理权限”。

③ 注:浙江省2008年发布《关于扩大县(区、市)部分经济社会管理权限的通知》。

3. 自上而下一扩散约束型行政升格(2009—至今)。而在边疆治理过程中,行政升格具有一定的特殊性,本文将此概念化为自上而下一扩散约束型行政升格。与自下而上一试点激励型和上下交织一扩散调适型行政升格不同,新疆、西藏、青海、内蒙古等地的财政省直管县和扩权县(市)比例较低,但却拥有较多比例的干部个体升格来完成特定政府治理任务。因此,其仍属于扩散阶段的行政升格,不过扩散的重点是约束而非激励。

自上而下一扩散约束型行政升格的过程:以个体升格增强中央政府对欠发达或边疆地区的管理效率和治理能力,不仅避免因地区组织升格附带的系统性行政建制、多部门官员福利待遇等行政成本提升,而且通过个人档案移交归档、廉洁陈述、年度绩效考核、外出和工作报备、请假销假等官员个人事宜管理权限的升级,加强绩效考核与监管,防范重大风险,实现发展稳定的治理目标。

其对府际关系的调适表现可以从三方面理解。(1)在府际关系改革方向上,与改革初始阶段的自下而上不同,边疆等地区的干部个体升格由中央政府发起,通过调整官员个人事宜管理权限实施升格实践,呈现显著的“自上而下”特点。(2)在府际关系目标设定上,侧重发挥干部个体升格的约束作用,利用地方主政官员的制度权威与职务权威的约束作用,实现更加有效处理各类突发事件、加强复杂地区治理绩效,以治边维稳的政治目标优先。(3)在府际关系结构变化上,中央政府通过干部个体升格不仅加强横向政府间的相互监督和制约,而且进一步拓宽纵向府际关系中上级政府对下级政府的约束范围、提高特定治理内容的反应速度。

上述三种不同类型的行政升格在调适府际关系的维度、内容、目的、地理分布等方面存在差异(表1)。三种类型反映出中国政府治理对差异化情景和阶段性任务的具体反应,表明中国的政府治理在行政体制上超越马克斯·韦伯式的官僚制度,借助组织或个体行政升格的灵活配置,更好地适应治理情景、工作重心等不断变化的府际内外部环境,进而确保府际关系的生机和活力,蕴含了独特的中国行政智慧。

表1 行政升格调适府际关系的类型区别

行政升格类型	行政升格维度	内容列举	手段或目的	地理分布列举
自下而上一试点激励型升格	组织整体升格	财政省直管县改革 扩权县(市)改革 省直管县改革试点	财政效率 市场培育	经济较为发达地区 以浙江省为典型
上下交织一扩散调适型升格	组织整体升格 干部个体升格	财政省直管县改革 扩权县(市)改革 省直管县体制改革试点 县委书记省管	财政效率 市场培育 官员激励	内地主要省份 经济发展中下地区
自上而下一扩散约束型升格	干部个体升格	省市地方主官高配	人事管理 治边维稳	边境、民族宗教事务交织, 自然环境恶劣,经济欠发达地区

五、行政升格调适府际关系的作用机制

上述类型学分析阐释了行政升格“何为”的问题,但面对政府管理体制的演变,除关注其发生的过程,还需对其过程的发生机制和制度逻辑进一步深度挖掘,下文将对行政升格调适府际关系的作用机制展开进一步分析。

首先,行政升格能够从宏观维度缓解“全国一盘棋”和“因地制宜”的府际关系内在张力,体现了自下而上一试点激励。一方面,组织整体升格呈现公共政策体制中的政策试点—扩散模式,当试点地区能够稳定地输出有效的公共利益时,中央政府便通过政策扩散将其纳入顶层设计的正式议程,逐步推向全国。另一方面,干部个体升格不仅缓解官员晋升激励难题,增加中国特色干部制的活力,而且借助官员人事管理创新,实现以干部组织手段促进欠发达地区治理绩效。

其次,中观层面作用机制之一是以空间同侪效应激励地方竞争,体现在上下交织—扩散调适型行政升格。同侪效应指个体在行为决策中的社会互动过程^①,将此概念迁移至地方竞争中,则是地方政府的发展决策不仅受本辖区情况的影响,而且与空间相邻的同级政府行为有关,伴随其产生竞争激励、模仿跟随等现象。获得行政升格的地区,其资源支持不足和财政收支矛盾相对减弱,进而呈现较好的发展态势,这对地方竞争产生差异化的激励效果,导致相对弱势者的处境愈难,增加旗鼓相当者的竞争压力,激发更有实力者的发展积极性。

再次,中观层面作用机制之二是改善府际协同机制提高治理效能,同样体现在上下交织—扩散调适型行政升格。府际协同是以权威为依托的等级制纵向协同模式,一方面,整体升格通过提高组织权威改变现有分权结构,将原有的五级政府管理体制精简至四级,平衡上下级部门的权责配置,促使下级部门获得更多实质性分权。另一方面,以官员低职高配为代表的干部个体升格通过提高职务权威,增加了组织沟通机制的灵活性和及时性,有助于纵向政府间联系更为紧密,有效提高府际治理效能。

最后,行政升格在微观维度弥合干部个体在纵向政府间的信息不对称,这与自上而下一扩散约束型行政升格对应。干部个体在信息分级的加持下部分处于纵向信息不对称之中,如在权力体系的信息反馈中,由于政策意图自上而下授权、政策反馈自下而上传递,因此较高、较低层级政府分属政策意图解释和政策执行反馈两个信息高地,产生信息要素的不对称;同时,行政层级过多即意味着信息传播层级多,进而削弱了信息的准确性。而低职高配的地方主政官员因其“低职”而更能掌握基层政策执行效果,因其“高配”而更能够精确领会上级部门政策意图,互嵌的“低职高配”有效缩短信息传播层级、降低两个信息高地的相对位差,既有助于解释政策意图又助益政策执行反馈,减少信息要素及其传播的不对称。因此,地方主政官员的低职高配在一定范围内突破党政体系内的信息分级制度,弥合了纵向政府间的信息不对称。

上述从宏观、中观和微观三个层面出发,提炼的四种行政升格调适府际关系的作用机制,既各自独立,又相互联系。行政升格的主要目标是通过宏观层面的适度分权,缓解府际关系中纵向政府间的权威分配和权力结构矛盾,缓和府际关系的内在张力,具体表现在两个横向竞争与纵向协同两个中观层面,即以空间同侪效应激励地方竞争,减少组织层级和增加职务权威改善府际协同。而干部内部“低职高配”互嵌过程中的微观信息传递,则是微观个体灵活性的体现,与上述宏观结构、中观组织联系紧密,形成相互嵌构的调适网络,促进府际关系的良性发展。

六、行政升格:现实挑战与未来议题

以省直管县系列改革为主的组织整体升格有效提高了地方政府在纵向府际关系序列中的相对位置,通过财力支持缓解地方财政困局,释放经济社会管理权扩展其发展空间,减少行政层级,提高组织运行效率。干部个体升格表现形式上相对含蓄和隐蔽、灵活和不规则化,不过,行政升

^① C. F. Manski, “Economic Analysis of Social Interactions”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 3, 2000.

格通过改变权力关系提升官员管理层级,增强官员激励和地方管控,仍服务于中国特色干部制的价值理性。高效灵活的政府管理制度为多维政策制定、执行和反馈提供效率保障,并为经济社会发展带来持续性活力,又“通过创造有效性来积累合法性”^①,达到提高政府治理目标,行政升格虽是调适府际关系的重要工具,但组织整体升格和干部个体升格之后并不意味着地方发展已完全无忧,其面临的现实挑战同样值得重视。

首先,组织整体升格可能面临如下问题:一是诱发更多县(市)盲目升格和冲动升格,若大量升格县制,其政府架构、机构规模、人员级别等势必向地级市标准看齐,造成行政成本增加;二是财政省直管县和扩权县(市)虽减少了市一级的管理层级,但亦会增加省级政府的管理幅度和内部协调成本。

其次,干部个体升格的灵活性是解决治理有效的重要手段,但也对科层制的内在特质形成张力。一方面,这种灵活性可能打破科层体系的结构平衡,影响上级部门的干部控制权,对已有干部管理秩序构成挑战。另一方面,可能导致高配领导的家长式作风,如地方主政官员的高配,使其处于同一级别的领导班子的权力中心,班子成员因行政级别较低而无法对其产生有效约束,较易形成高配领导独揽发展全局的势头,加大决策失误的可能性。

最后,通过组织整体升格和干部个体升格调动稀缺资源,可以短期内投入较多资源以促进地区发展,但因发展而建构的行政组织形式可能有悖于属地政府的合理适度原则,带来过度或虚假的城市化现象,产生“诺斯悖论”,导致国家既是经济增长的关键又是经济衰退的根源^②。

上述实践挑战蕴含了行政升格研究的未来议题。其一,地区组织升格促进地方发展的成效是如何呈现基于权力的相对稀缺性或源于“郡县治,天下安”的传统治理智慧?其二,如何解决配置灵活的非常规治理效用边际递增与常规治理效用边际递减之间的张力?其三,如何用更加翔实的数据打开行政升格改革影响省、市、县三级政府协调和治理过程的黑箱?其四,如何用量化数据验证行政升格的改革绩效和政策表现?这些应该构成新时代具有中国特色的政治学、公共管理学研究关注的焦点。

七、余论

组织整体升格和干部个体升格作为具有中国特色的政治实践和政策工具,其在中国国家治理中的实践应用,一方面体现了中国政府管理体制超越传统的官僚制弊端,另一方面也展现出中国政策工具的创新。因此,还可以从行政升格如何以个体和组织两个方面调适府际关系的理论与实践,管窥国家治理现代化螺旋式上升过程的内在逻辑。

第一,背景适用性逻辑。中央政府在因地制宜、因时制宜的国家治理过程中,恰当地借助行政升格政策工具,解决发展和稳定问题。如针对分税制改革带来地方财力下降、市管县体制致使地方行政受限的问题,中央政府根据地区试点成效,选择性地将行政升格改革纳入一统体制的改革议程。在确保分税制改革塑造中央财力居于绝对优势地位的前提下,中央政府基于组织整体升格和干部个体升格两个维度,因地制宜、分阶段、差异化地进行政策指导和扩散,缓解地方发展空间、安全稳定和资源受限的窘境。

第二,策略渐进性逻辑。从浙江省1992年启动的强县扩权改革算起,组织整体升格从区域

① 林尚立:《在有效性中累积合法性:中国政治发展的路径选择》,《复旦学报》(社会科学版),2009年第2期。

② 道格拉斯·C. 诺思:《经济史中的结构与变迁》,第20页,上海人民出版社,1994年版。

性政策试点到全国性政策扩散经历了30年,这一渐进过程体现合法性逻辑中的有效性和补充性机制:前者表现为组织整体升格通过放权赋能^①、改善地方公共财政困境^②、促进地方公共服务完善^③、推动地方经济发展^④,符合社会公共利益;后者表现为中国特色社会主义体制,借助地方分权将社会矛盾控制在基层,达到强化体制合法性的目的,进而对以有效性为重要特征的基础合法性进行补充。二者在政策试点与扩散的渐进过程中达到国家治理体系特征合法性和体系作为合法性的双重要求。

第三,技术务实性逻辑。一方面,组织整体升格吸收了中国“郡县治,天下安”的传统治理智慧,经历了县级权力从部分省直管县试点(先财政权、后经济和社会管理权)的运动式治理向全面省直管县体制改革试点的常规性治理探索之转变。从中可以清晰看到:组织整体升格从运动式治理中积累常规性治理基础,并探索建立成熟稳定的省直管县模式和体制规范。另一方面,干部个体升格利用非正式制度的灵活性加强特殊地区和部门的管理权威和管控强度,弥补中国式干部制在常规治理中面临的晋升激励难题。干部个体升格利用运动式治理典型的灵活性,在保持总体制度基本稳定的前提下,实现干部人力资源成本和人力资源效应优化。二者均不拘泥于既有理论和既有干部管理模式,而是基于强调“务实性公共管理”中组织能力和组织自由裁量权的优化^⑤,实现治理有效的目标。

第四,目标导向性逻辑。国家财政体制改革动态决定了省直管县和市管县体制的治理目标差异。改革开放初期,国家在财政领域逐步推行财政包干制,有效调动地方发展积极性,但城乡经济发展矛盾日益突出,“以市带县”的市管县体制被当做协调城乡发展、以城带村的治理工具。20世纪90年代初期,国家通过分税制改革重新分配央地财权,致使地方财力被大幅削弱、地方发展空间被强力挤压。随着改革深入,市管县五级体制的委托—代理成本日益凸显,减少层级的省直管县体制逐步被提上日程,从财政省直管县到扩权县(市)再到省直管县体制改革试点,省直管县体制正在成为新的国家治理工具。因此,行政升格的隐蔽与显现取决于国家治理目标的阶段性变化。

总之,行政升格首先根植于中央政府权力优先性支配的背景中,根据不同时期国家治理情景变化,策略性地选择政策工具适配省、市、县的权力结构模式。与此同时,以政策试点—扩散为通道确保国家治理的合法性,以治理目标与治理工具的动态互嵌保证国家治理有效性,逐步缓解已有制度边际效应递减而新制度供给不足的国家治理矛盾,实现国家治理的螺旋式上升,体现出毛泽东所言“政治路线确定之后,干部就是决定的因素”^⑥的组织工作创新和干部调配创新。

作者:臧雷振,中国农业大学人文与发展学院、北京大学国家治理研究院(北京市,100193);
张冰倩,中国农业大学人文与发展学院(北京市,100193)

(责任编辑:阳军)

① 廖超超、吴金群:《政府问责权利交错的功能及其实现机制》,《江海学刊》,2021年第4期。

② 丁肇启、萧鸣政:《省管县新模式“全面直管”改革政策效果分析:基于河南省的研究》,《公共管理学报》,2017年第2期。

③ 余靖雯、孙文莉、龚六堂:《省管县改革对公共教育供给的影响:基于双重差分模型的估计》,《经济评论》,2017年第6期。

④ 崔凤军、陈晓:《“省管县”体制对不同等级行政区域经济发展的影响研究:以浙江省为例》,《经济地理》,2012年第9期。

⑤ J. A. Hafer, “Developing the Theory of Pragmatic Public Management through Classic Grounded Theory Methodology”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 32, No. 4, 2021.

⑥ 《毛泽东选集》,第2卷,第526页,人民出版社,1991年版。