

# 项目制、服务型政府与制度复杂性： 一个尝试性分析框架\*

◎ 姚金伟 马大明 罗猷韬

**内容提要** 民生事业在胡温十年获得较快发展,与此相适应的是项目制兴起和服务型政府转型。项目制作为事本主义的行政动员机制,呈现出较强的技术治理特征;服务型政府则涉及“政府革命”,是中国政府体制改革的重要目标选择。然而由于制度复杂性的存在,项目失灵和服务型政府衰落,制约了民生事业的进一步发展,政府不得不强推“维稳”以确保社会和谐。制度复杂性源自政府多元行为逻辑的不兼容性,具体而言包括宪制体系、业务职能、属地管理和官僚自利,其分别对应了国家逻辑、专业逻辑、地方性逻辑和市场化逻辑。项目制同专业逻辑和地方性逻辑之间存在明显冲突,而服务型政府也遭受到国家逻辑和市场化逻辑的侵蚀,这共同造成了制度演化中的异化。治理模式创新仍要回归政治发展的根本性问题。一个何种类型的政府引领怎样的市场经济构成了国家发展的根本性命题。经济新常态下,推进国家治理体系和治理能力现代化要克服政治短视,改革一直在路上。

**关键词** 民生事业 项目制 服务型政府 制度复杂性 政府行为逻辑

[中图分类号]D625;D63 [文献标识码]A [文章编号]0447-662X(2016)04-0029-08

## 一、导言:被忽视的研究视角

项目制和服务型政府几乎同时兴起,这并非巧合。从学术研究的关注度看,这两个话题均兴起于2003年。2003年是中共十六大的开局之年,也是胡温十年的履新之年。在这十年中,中国的民生事业得到了较快发展,尤其以取消农业税、加大农业补贴和政策惠农力度、免除农村义务教育学杂费、建立农村低保制度和新型农村合作医疗等社会福利事业表现最为突出。事实上,推动民生事业发展被普遍看作胡温十年执政为民的战略目标,而项目制和服务型政府则是推进民生事业发展的政策工具。

民生事业是胡温十年的政治贡献。市场化改革

是中国经济腾飞的根源,然而与市场化改革相伴而生的是利益受损者们的普遍不满。特别是在上个世纪90年代,国企改革致使大量优质国有资产流失、上千万的国企工人下岗,加之教育、住房和医疗等社会福利事业的市场化使民众的生活成本骤增,这些均加剧了普通民众的不满情绪,群体性事件频发,给社会的稳定与和谐发展埋下了隐患。在此情况下,政府将工作重心由经济增长适度向民生事业倾斜,有助于缓解过激市场化改革举措对社会带来的压力。以医疗体制改革为例:中国的医改被认为是由SARS引起的,然而这无法解释在2003年3月

\* 基金项目:国家自然科学基金项目“新阶段城市化道路选择及管理研究”(71133003)



SARS 危机爆发前,关于加强农村合作医疗的政府文件早已下发。<sup>①</sup> 民生事业是胡温十年消减过激市场化改革的审慎政治选择,是确保政治稳定和社会和谐的有效政策供给。

推进民生事业需要治理模式的创新。中国政治体制中的官僚主义和形式主义,庞大繁杂的架构造成行政效率低下,而机会主义也造成政府共谋、行政质量参差不齐。<sup>②</sup> 现代治理架构的基础是政治与行政二分。政治发展的核心是政府类型的选择,就全球政治发展的经验看,民主、法治政府是现代政治的模范。行政体制的经典路径是科层制,随着行政层级的增加、政府规模的膨胀以及复杂事务的兴起,科层制的弊病日益突出。对于中国政府而言,服务型政府是政府变革和政治发展的稳健路径选择,而项目制也构成了一种专业化、技术化和高效化的行政动员机制。然而,项目制和服务型政府在推进民生事业进程中究竟扮演了何种角色? 如何理解政策工具适用与演化背后的制度复杂性? 这在目前学界研究中是缺失的,也构成了本文的研究贡献。

## 二、项目制的缘起与财税体制支撑

项目制可谓是近年来最受关注的行政动员模式。改革开放以来,中国的市场经济改革走的是一条“保护存量,培育增量”的边际和渐进式改革,这种主导性的改革逻辑绕不开“双轨制”:在新的市场机制尚未成长之前,国家绝不贸然放弃计划体制;而在市场机制基本成熟以后,计划体制也并未完全退出经济系统,而是与市场机制“并轨、融合”。<sup>③</sup> 而中国的国家治理体制变革同样遵循此理。从单位制到科层制,再到项目制构成了 1978 年以来行政动员模式演化的基本脉络。有学者指出,中国 30 年的改革历程,整体呈现从总体支配到技术治理的特征。<sup>④</sup> 作为国家治理形式的“总体支配”的支撑机制即单位制,而“技术治理”则主要依赖项目制。单位制下,作为单位的社会组织普遍具有功能不分、行政化的身份关系盛行以及资源不流动的特征;个人对单位绝对依赖,单位之间仅依靠行政血缘关系相维系,宛若“封藩”或“采邑”;因而也就形成了治理悖论,一方面“微观不活”,另一方面权力分散、宏观失

控。<sup>⑤</sup> 市场化改革逐步瓦解了单位制的社会经济基础,一方面要素自由流动以及统一的国内市场逐渐形成,单位控制难以适应新的社会经济环境;另一方面分权改革鼓励了地方力量崛起,相应地弱化了中央政府的汲取和调控能力。重建科层制,强化中央政府的行政权威,提高行政科层的动员能力,打破单位的封闭性,对于市场经济改革具有重要意义。然而伴随着科层制的兴起,官僚主义、形式主义等盛行起来,官僚自利对政策执行产生显著的扭曲作用。项目制,就其设计初衷而言,作为一种事本主义的行政动员模式,可绕开科层体制的弊病,提升政策执行效率和质量。所谓事本主义,即以具体事情为核心,强调增量调整,从治理的角度看,直接对应了项目运作。项目制如此盛行,以至于项目制下,除了工资和日常支出外,几乎所有的建设和公共服务资金都“专项化”和“项目化”了。<sup>⑥</sup>

相对于单位制和科层制,项目制特有的技术性优势更有助于推进民生事业建设。项目,原本是指一种事本主义的动员或组织方式,即依照事情本身的内在逻辑,在限定时间和限定资源的约束条件下,利用特定的组织形式来完成一种具有明确预期目标(某一种独特产品或服务)的一次性任务。<sup>⑦</sup> 项目并不归属于常规组织结构的某个层级或位点,而恰恰要暂时突破这种常规组织结构,打破纵向的层级性安排和横向的区域性安排,为完成一个专门的预期事务目标而将常规组织中的各种要素加以重新组

① Wei Zhang and Vicente Navarro, “Why hasn't China's High - Profile Health Reform (2003 - 2012) Delivered? An Analysis of its Neoliberal Roots,” *Critical Social Policy*, vol. 34, no. 2, 2014, pp. 175 - 198.

② Xue Guangzhou, “The Institutional Logic of Collusion among Local Governments in China,” *Modern China*, vol. 36, no. 1, 2010, pp. 47 - 78.

③ Peter Ping Li, “The Duality of Crony Corruption in Economic Transition: Toward an Integrated Framework,” *Journal of Business Ethics*, vol. 85, no. 1, 2009, pp. 41 - 55.

④⑥ 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009 年第 6 期。

⑤ 路风:《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》1989 年第 1 期。

⑦ [美]项目管理协会:《项目管理知识体系指南》,王勇、张斌译,电子工业出版社,第 2009 年,第 26 页。



合。从上到下,各行各业,“项目运动”风风火火、经久不衰。而作为国家治理体制的项目制,则特指财政转移支付采用项目制的方式在行政层级体制之外灵活处理。<sup>①</sup>从政府财政制度看,专项资金拨付渠道主要分为三类:一是财政预算部门的专项拨款,即专项转移支付,由财政系统负责分配管理;二是部门资金,即财政预算拨付给中央部委并由各部委负责行使分配权的资金;三是财政部为一些拥有一定预算分配权的中央部门拨付专项资金,后者可进行“二次分配”。<sup>②</sup>民生事业说到底还是财政支出结构调整,即政府大幅增加养老、医疗、教育、劳工权益等社会保障和社会福利性事业的财政支出。从政府的财政支出结构看,2003年以来,各类社会保障和社会福利性支出增长显著,不仅支出规模大幅增加,在财政支出结构中的占比也相应提升。大量民生事业的财政资金均以项目制的运作形式下沉到基层地区。

论及项目制的财政支撑,便不能回避分税制改革以来的“财权上收、事权下移”的治理体制。1994年以来的财税改革呈现典型的“抓两头”特征:分税制是中央政府与省级政府的财税分权;农村税费改革主要是县乡政府与农村地区的税费规范。大量研究指出,分税制改革旨在增强中央政府的财政汲取能力和宏观调控能力,而农村税费改革旨在清理基层“三乱”(乱集资、乱摊派和乱收费)并确立以县为主体的基层财税秩序(即村财乡管、乡财县管)。在这“一上一下”的“抓两头”改革中却忽视了市级地方政府,特别是市级地方政府与省、县级地方政府的财税体制没有理清、理顺。恰恰如此也直接催生了“省管县”的地方政策创新,这尤其以浙江省表现最突出。省管县着实是提高财政体制效率的必要之举。然而财政体制终究要支撑和服务于行政体制,中国行政体制中市级政府保留了大量的裁决权和审批权,财政体制上也无法真正实现“虚市”。因而,尽管2002年以后,浙江、湖北、河南、山东和福建等省份先后试行“县财省管”的财政体制改革,但多数试点地区财政体制上的“虚市”目标并未实现,改革也旋即沉寂。

任何一场财税体制改革,绝不止于钱财的征收

和分配,更涉及政府职能转变和机构改革。就分税制改革和农村税费改革而言,这两场改革的政治设计逻辑是一致的,即倒逼改革:当地方政府没钱发工资、没钱养闲人、没钱“应酬”时,再加上强化财政预算和审计管理,同时辅以必要的政治宣传动员,财政供养人口规模将得到有效的控制、政府作风会得以转变、政府职能将得以有效调整乃至转变。然而,制度从来都不是给定的、更不是空想的,而是利益主体互动、冲突中逐渐演化而成的。中央政府的政治设计逻辑遭受到来自地方政府的反抗,当然,这一方面源自地方政府的自利;另一方面也来自地方政府政策执行中的客观困难和实际压力。财税体制改革中的倒逼逻辑遭遇到了地方政府、特别是基层地区的“反倒逼”逻辑:实际的乡镇机构改革,往往只是简单地合并和调整了一些乡镇机构、减少了部分人员,乡镇政府的职能并未有根本的转变;所预期的高效能、低成本的小政府也并未出现,而是衍生了一个运转困难、甚至失灵的“弱”乡镇政府。<sup>③</sup>基层政府和民众距离最近,理论上对民众的需求也应做出最及时、最充分和最有效的反应。特别是伴随着90年代以来快速市场化改革的冲击,基层政府更应该提供更加充足的公共物品、尤其是民生事业以化解基层地区的结构性冲突,进而维护社会秩序稳定。然而财税体制改革后的基层政府既无心、更无力于此了。在此情况下,中央政府所集中的“财权”便不得不为地方政府的“事权”买单,基层政府将民生事业的“包袱”抛给了中央政府。

项目制作为民生事业建设的有效行政动员模式也存在显著的不足,这种局限性深嵌于中国行政体制。行政发包是中国行政体制运行的基本规则,层层发包、指标考核、奖进罚后构成了这套规则的核心。中央政府,特别是各部、委、办掌握了大量的专项资金,沿着各“条线”自上而下进行项目“发包”;而地方各级政府则适用分级管理的思维,在各辖区

<sup>①</sup> 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

<sup>②</sup> 周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006年第6期。

<sup>③</sup> 李芝兰、吴理财:《“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动》,《社会学研究》2005年第4期。



内沿着各“条线”承接各类项目,进行项目资金汇总,并重新进行“打包”;而后通过“抓两头”(即示范村和薄弱村)的思路,让有望成为项目建设“模范村”的村庄或其他群众自治单元进行项目“抓包”。<sup>①</sup>以“社会主义新农村建设”为例,有关项目多达94项,涉及道路、河道、绿化、社区建设等,关系到中央部一级工作部门共28个单位之多。<sup>②</sup>由于大量项目都需要承接方提供一定的“配套资金”,这也造成了“项目进村”中的“因项目致贫”或者村庄集体债务负担的加重。<sup>③</sup>恰恰是为了重建乡村的项目运作,恰恰造成了乡村社会的解体,这确乎构成了对项目制所代表的技术治理的否定。

### 三、服务型政府:理论内涵与转型逻辑

项目制作为一种行政动员模式,是推进民生事业建设的技术工具,而更根本的一个问题是何种类型的政府会认真对待民众的切实需求并确保稳定而有效的民意反馈。政府变革模式着实关乎民生事业建设成败。项目制的适用离不开服务型政府,否则便容易沦为“跑部钱进”,项目资金的使用也无法得到保证。然而,既有关于项目制的研究均忽视了对服务型政府转型的讨论。当然这种研究视角的缺失是有原因的:第一,上世纪90年代以来,中国的政治体制改革被认为是缓慢而无效的,尽管有许多严肃的学术讨论批评这种充满意识形态的评价,但腐败和人权问题却值得反思;第二,相对于政府转型而言,财税体制变革对政府行为激励的影响更加突出,特别是GDP导向的发展型政府在政策实践中表现更显著。然而,在讨论项目制时无视服务型政府转型却是不恰当的。转变政府职能、推进服务型政府转型不仅是中国政治学界的理论呼吁,更是中国政府体制改革的重要目标选择。

服务型政府的兴起可谓是一场“政府革命”。政府转型是中国政治发展的基础,特别是1998年朱镕基总理主持国务院机构改革更是掀起了关于政府变革的讨论热潮。调整机构设置、裁撤冗员、提升行政效率,改革全能型政府,调整政府职能结构,特别是弱化经济和管理职能、强化社会和服务职能成为政府变革的基本思路。<sup>④</sup>然而倘若对于政府的来源

不能有根本性的认识,机构改革仍然无法摆脱“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环怪圈。对于现代政治发展的基本理念而言,政府是人民意志的产物,政府与人民之间存在深刻的互惠性关系,服务导向应该成为官民关系的基石。然而这种普世性的现代政治意识对于饱受权术和等级教化的中国社会而言,仍存在复杂的“距离感”。长期以来,政府在经济社会生活中扮演了统治者和管理者的角色,这种角色的形成,既有历史文化的的影响、也深受近代中国革命经历、苏联极权体制、外部世界形势等影响。伴随着市场经济改革的深化,与市场经济相适应的政府体制自然成为政治改革的应有之义。从逻辑学的角度看,概念都是成对出现的。服务型政府对对应的是管控型政府,在政府模式的历史演化中从统治型和管理型政府转变而来。<sup>⑤</sup>

服务型政府内涵丰富,本质上涉及政府、社会和公民的关系。服务型政府的内涵如何界定?学者们从不同的视角出发给予概念界定,概括起来,总体上分为四类:(1)创新管理和服务方式,强调建立政务超市、阳光大厅、一站式服务和行政审批中心等,优化工作流程、提倡便民服务和改善服务态度;(2)调整政府职能结构,强调政府的职责重心应从经济建设转向为社会提供公共产品;(3)再造政府,强调政府的公民本位、社会本位和权利本位,区别控/统制型政府和管理型政府;(4)“规制—服务型”政府,强调遵循规范、统一、效能、服务、透明的原则,树立以公共服务为导向、以规制治理为手段的理念,提升政府能力及其有效性。整体而言,服务型政府涵括了以人为本的治理理念、依法行政的行为准则、公众需

① 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》,《中国社会科学》2011年第4期。

② 黄宗智、龚为纲、高原:《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?》,《开放时代》2014年第5期。

③ Xue Guangzhou, “The Road to Collective Debt in Rural China: Bureaucracies, Social Institutions, and Public Goods Provision,” *Modern China*, vol. 38, no. 3, 2012, pp. 271 ~ 307.

④ 周志忍、徐艳晴:《基于变革管理视角对三十年来机构改革的审视》,《中国社会科学》2014年第7期。

⑤ 张康之:《限制政府规模的理念》,《行政论坛》2000年第4期。



求导向的服务模式和回应民意的政府责任。<sup>①</sup> 服务型政府是尊重人权和公民权、崇尚法治、公共服务有效供给的现代政治文明产物,也是富有中国特色的政治发展目标。服务型政府强调政府行政效率和政府能力,并以此强化政治治理的合法性,这同以合法性为先导的民主型政府存在显著性区别。

学界的热烈讨论引起了政界的积极反应。2004年2月21日,时任国务院总理温家宝在中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上正式提出了“建设服务型政府”;2004年3月8日,温家宝总理在参加全国人大陕西代表团讨论时又予以重申,更是形成了基本政治共识;2005年全国人大十届三次会议上,建设服务型政府被写入政府工作报告,经人大批准而成为国家意志;2007年党的十七大报告更是明确地提出,加快行政管理体制改革,建设服务型政府,从而把服务型政府的建设提升到体制改革目标的价值层面。短短几年时间,服务型政府从学界讨论上升到政治实践,政策议程启动如此之快实属少见。之所以服务型政府为政治家青睐,这主要同当时所面临的政府公信力骤减密切相关。这十年中,突发事件频发,特别是重大丑闻迭出:松花江水域污染事件、三聚氰胺事件、暴力拆迁问题、“7·23”甬温动车事故等。这些事件暴露出政府在保护公众生命财产安全方面的责任缺失,以及国家经济快速发展同政府治理能力之间存在重大失衡。<sup>②</sup> 深化政府体制改革,特别是推进服务型政府建设是提升政府公信力和国家治理能力的根本选择。整体而言,建设服务型政府已成为当代政府改革和政府建设的目标选择,尽管存在一定的限制性条件,但建设好服务型政府只是时间的问题,而不是能不能的问题。<sup>③</sup>

公共服务型政府同服务型政府之间存在本质性差异。把公共服务型政府和服务型政府混作同义,在理论研究和政策实践中均会带来严重偏差。<sup>④</sup> 诚然,公共服务型政府是服务型政府建设的必由之路,但公共服务型政府建设不能取代服务型政府。服务型政府在内涵和外延方面均比公共服务型政府有着更加丰富的理论意义。就其内涵而言,服务型政府是从政府来源的角度对政府类型的判定,是对政府

与人民关系的政治性理解,是对权利本位、官僚主义和形式主义的根本否定。而公共服务型政府是从政府职能的角度对政府角色的定位,是对政府职能结构和政府行为的功能性理解,是适应社会经济发展的必然要求。就其外延而论,服务型政府是中国政治发展的重大理论创新,涉及中国政府体制性变革。不同于西方的体制性差异,民选型政府不见得会成为中国政治发展的必然选择,但这也并不意味着中国政府会轻视民意。服务型政府的提出旨在打破这一僵局:一个更加现代化的中国,需要一个更具服务意识、服务精神和服务能力的政府。公共服务型政府是相对发展型政府而言的,长期以来政府充当了经济建设和投资的主体,忽视了经济、社会、区域和生态均衡发展,忽视了公共卫生医疗、社会保障、教育等社会事业的发展,积累了大量的矛盾和不稳定因素,加快经济建设型政府向公共服务型政府的转变,满足社会公共需求的增加,是确保社会稳定的必然要求。整体而言,公共服务型政府要求政府加强公共服务供给,特别是加大民生事业的财政支出,尚未涉及政府体制性变革。而服务型政府则进一步要求以公民本位、社会本位和权利本位实现政府行为和逻辑的重塑,再造一个与民众不存在“距离感”的政府。

#### 四、制度复杂性:政府的四种逻辑分析

项目制和服务型政府作为民生事业发展的政策工具,在政策推进过程中显得并不顺利。大量项目资金并未实现公共服务均等化,而且项目失灵普遍存在;2008年以后,服务型政府转型的呼吁日渐稀少,地方政府改革探索也鲜有提及。相应地,强力维稳逐渐成为政府确保社会和谐最主要的政策供给。从组织变革的视角看,这源自组织所固有的制度复

<sup>①</sup> 姜晓萍:《构建服务型政府进程中的公民参与》,《社会科学研究》2007年第4期。

<sup>②</sup> Christine Wong, “Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?” *The China Quarterly*, no. 200, 2009, pp. 929-952.

<sup>③</sup> 吴玉宗:《服务型政府:缘起和前景》,《社会科学研究》2004年第3期。

<sup>④</sup> 张康之:《把握服务型政府研究的理论方向》,《人民论坛》2006年第3期。



杂性。组织是要素集合体,这些要素既是多元的、更是异质化的,而且要素和组织均存在于多层次的环境体系中。组织的复杂性决定了要素单元之间不兼容的多样化逻辑,要素之间、要素与组织、组织与环境之间的持续互动产生了制度复杂性,而制度复杂性又重塑了组织行为。<sup>①</sup> 对于政府而言,尤其如此。政府是最典型的公共部门,它主要存在四种逻辑:宪制体系、业务职能、属地管理和官僚自利。

这四种逻辑并不兼容,因而形成了制度复杂性,制约了政策变革。宪制体系体现的是国家逻辑,国家是多元政治冲突的场域,冲突的形式既表现为非暴力化的表决和协议,也包括暴力化的革命或战争。<sup>②</sup> 政治冲突之后形成了稳定的政治秩序,宪制体系旨在巩固和维护这套政治秩序。宪制体系具体表现为宪法、国体和政体等根本性的政治规则,它决定了国家的根本利益、政治参与、乃至社会价值观等。业务职能体现的是专业逻辑,职能分工和科层制构成了其突出特征。<sup>③</sup> 政府架构虽然繁杂,但一般由四部分构成,即核心权力部门、业务职能部门、执行机关和附属部门。对于政府而言,社会经济管理和功能构成了其常规性活动,而这主要是依据职能部门分工和协作完成的。属地管理体现的是地方性逻辑,越接近基层地区越是如此,一方面所有的资源均下沉在地方,地方事实上享有了资源的占有权和收益权;另一方面地方性知识和乡情民俗的存在需要更富弹性、更加灵活的治理。<sup>④</sup> 即便国家有能力建构自上而下、直达基层地区的高效动员体制,一旦离开地方自治,这套体制的运营成本会骤然增加,以致难以继。官僚自利体现的是市场化逻辑,即权力交易或以公权谋私利。<sup>⑤</sup> 政府行政具体表现为权力行使,这既包括形式上法律和政策的施行,更包括实际权力行使。实际权力行使过程往往充满交易,职权行使往往要满足官僚的目标函数。特别是涉及到自由裁量权,权力交易尤甚。实际权力行使过程着实类似于市场性交易。

对项目制和服务型政府转型的讨论仍然绕不开这四种逻辑,其中项目制主要涉及业务职能和属地管理,而服务型政府主要涉及宪制体系和官僚自利。项目制在专业逻辑和地方性逻辑上存在明显的冲

突,这种冲突是造成项目失灵的根源。项目是推动公共服务供给的重要政策工具,早在上个世纪70-80年代伴随着新自由主义的兴起,欧美国家将大量公共服务以项目的形式承包给私人或社会组织,而90年代所兴起的新公共管理运动更是进一步推动了政府购买公共服务,使民营化席卷全球。然而最新的研究指出,早在上世纪90年代末,公共服务民营化便遭遇了一系列挑战,大量社会运营项目失灵,欧美政府将公共服务项目交由民营组织并未显著提升公共服务质量和效率,而且大幅提升了项目成本;在此背景下,在2000年以后,政府回购公共服务兴起,政府提前结束项目合同,并将公共服务项目从民营组织中加以回购。这种现象同样存在于中国,公共服务项目的民营化非但没产生预期的效果,反而带来一系列社会问题。从全球范围看,尽管公共服务民营化仍然是政府改进公共服务供给的重要政策工具,但在经历政府回购之后,政府仍是公共服务项目最主要的提供者。

中国同欧美国家在公共服务项目运营方面存在显著性差异。其中最明显的差异在于行政层级:欧美国家基本将项目直接外包给私人,而中国政府则要将项目发包给下级单位或基层政府,而后再由“抓包方”统筹安排,既可以外包给私人,也可以由本级政府及其职能单位处置。对于项目失灵而言,在欧美国家最突出的矛盾在于私人资本逐利性和公共服务公益性之间的冲突,因而在经历政府回购之后,对政府责任的反思更加深刻。而在中国,除此之外,还存在体制性冲突。中国政府的行政体制具有十分突出的“职责同构”特征,这就决定了项目制无

① Royston Greenwood, Mia Raynard, Farah Kodeih, Evelyn R. Micelotta and Michael Lounsbury, "Institutional Complexity and Organizational Responses," *The Academy of Management Annals*, vol. 5, no. 1, 2011, pp. 317 ~ 371.

② 周雪光、艾云:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》2010年第4期。

③ 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。

④ 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011年第10期。

⑤ 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。



法根本突破业务职能和属地管理。从业务职能的逻辑看,项目制尽管被看作行政层级之外的技术治理路径,但在实际运行过程中往往仍要接受业务部门的指导。即便是事本主义的动员模式,也无法摆脱专业逻辑中的职能分工和科层制,这是体制所决定的。当然临时性的项目制运作可能会达到预期的效果,一旦项目制试图作为常规性的行政动员模式,势必要被整合到既有的行政体制当中,否则便会出现混乱和无序。当下行政体制中泛滥成灾的“项目小组”或“项目办公室”便是例子。从属地管理的逻辑看,项目运作要服从地方管理,尽管各个项目由各职能部门独立承接,但单个职能部门无法有效整合项目运作所需要的人、财、物,甚至也无法独立推进本部门的业务职能。特别是对于基础性权力不足的基层地区而言,项目制非但没有达到专项目标,反而造成了资源消解,并进一步加剧了乡村发展的不均衡性。

服务型政府转型同样遭受到来自国家逻辑和市场化逻辑的侵蚀。半个多世纪以来,对现代政治和政府作出最深刻理解的理论范式当属公共选择。公共选择理论将经济学的方法论和研究范式引入政治学研究,将国家类比为市场、将权力类比为效用、将选票类比为货币、将政治家类比为企业家、将官僚类比为经理人、将公民类比为消费者,政治活动被类比为市场交易,在理性主义和个体主义的方法论指导下,“政治经济人”和“政治交易”深富理论洞见。社会选择和利益团体构成了公共选择理论的基石,公共选择理论的研究对象尽管是西方民主国家,但政治过程和政府行为的研究对于理解中国同样有益。对于中国特色社会主义政治发展道路而言,中国共产党的执政和领导地位是“四项基本原则”之首:“党的领导”居于“人民当家作主”和“依法治国”之前,处于首要地位。党委决议是人民意志的间接体现,在中国政治发展与运行中发挥了重要作用。服务型政府要求克服权力本位、打破等级观、弱化行政层级、消除官民关系中的“距离感”,这对中国政治民主化提出了更加紧迫的要求。特别是涉及领导人更迭,执政党内部高层的意见扮演了更具决定性的角色。对于地方政府而言,地方领导的任免同样由

党委和上级所决定。在既有体制下,服务型政府转型所推崇的公民本位、社会本位和权利本位着实还有很长一段路要走。

官僚自利同样对服务型政府转型产生了消极影响。实际权力行使掺杂着大量的政治交易,官僚的目标函数主导了这一过程。即便在监督体系完善的民主国家,同样无法避免此类行为:他们追求薪金、职务津贴、社会名望、权力、人事权、较大的影响力、轻松的工作负担……政治家热衷公共物品供给的最大化以谋求选民支持进而连选连任,官僚则希望最大化预算规模进而强化对政府权力的控制,由此造成政府规模不断扩张。<sup>①</sup> 中国社会尤甚。政府之所以在中国市场化改革中扮演了主导性角色,其根源在于,官员激励能够从经济发展中得以有效满足:无论是其个人的政治晋升、职权扩张、收入水平提高,还是部门预算自主度增加、更多的财政转移支付和更强的部门影响力。政府在改革中扮演了十分复杂的角色,既是“扶持之手”,又是“掠夺之手”。这同样适用于服务型政府转型。对于服务型政府转型而言,这是一场政府的“自我革命”,只有当推进服务型政府转型能够有效满足官员的理性目标函数时,政府才会主动放弃权力本位、主动转变工作作风、主动提高行政效率、积极回应民众的需求。权力运行越封闭、行政层级越多,官僚自利越盛行,服务型政府转型越困难。尽管服务型政府被看作中国政府体制改革的必由之路,但在实践中遭遇官僚自利的阻碍,转型之路十分坎坷。经过十多年的政府改革,行政效率低下、服务质量满意度低、官僚主义和形式主义等仍普遍存在于各级政府当中。

## 五、总结和讨论

2000年以后,中国民生事业获得了较快发展,这得益于胡温十年稳健的社会建设。民生事业发展对于消解上世纪90年代市场化改革的激进举措的消极影响,特别是维护社会稳定方面起到了积极作用。民生事业发展需要治理模式的创新,与此相适应的是项目制的兴起和服务型政府转型。项目制作

<sup>①</sup> Niskanen William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine - Atherton, 1971.



为事本主义的行政动员模式,呈现出较强的技术治理特征,对于推进民生财政支出,改进地方政府的公共服务供给发挥了一定的积极效果。服务型政府强调公民本位、社会本位和权利本位,反对权力本位、官僚主义和形式主义,是一场“政府革命”,是中国政府体制改革的重要路径选择,对于提高政府公信力具有重要意义。然而由于制度复杂性的存在,项目制和服务型政府在推进民生事业发展过程中进展并不顺利。制度复杂性源自政府多元行为逻辑的不兼容性。具体而言包括宪制体系、业务职能、属地管理和官僚自利,这分别对应了国家逻辑、专业逻辑、地方性逻辑和市场化逻辑。项目制同专业逻辑和地方性逻辑之间存在明显冲突,而服务型政府也遭受到国家逻辑和市场化逻辑的侵蚀,这共同造成了制度演化中的异化。项目失灵和服务型政府转型的衰落,对于民生事业发展产生了极大冲击,政府也不得不借助强力维稳以确保社会和谐。

治理模式创新仍要回归政治发展的根本性问题。制度复杂性造成了项目失灵和服务型政府转型的衰落,制约了民生事业的发展。克服制度复杂性仍要立足于调整这四种不兼容的政府行为逻辑。对于国家逻辑而言,通过扩大党内民主,促进人民民主,特别是强化人民民主对执政党的监督仍然是中国政治发展不可回避的重要议题。对于专业逻辑而言,深化大部制改革,精简机构、梳理部门立法,减少行政层级,规范科层制管理,努力克服行政体制中的“职责同构”。对于地方性逻辑而言,积极培育“内向型”治理结构,地方政府需要更多的发展和治理自主权,基层自治仍然需要更大的自治空间。对于市场化逻辑而言,改进干部管理、加强社会监督和作风建设、严惩贪腐、强化技术官僚建设、提升政务公开必不可少。

经济新常态下,推进国家治理体系和治理能力现代化,尤为重要。新制度主义指出,国家既是经济增长的关键,同时也是造成经济衰退的根源。<sup>①</sup> 一个何种类型的政府引领怎样的市场经济是国家发展的根本性命题。对于中国经济奇迹而言,政府主导是中国模式的重要内涵。推进国家治理体系和治理能力现代化尤其要克服“政治短视”。

项目制仍然没有脱离“双轨制”思维,旨在通过增量性的技术治理手段、特别是项目资金输血的形式,加强公共服务供给。在服务型政府转型进程中,政府迫于压力往往通过加大民生财政支出和公共产品供给,而回避民众对政府变革的要求。而改革要一直在路上。

就后续研究而言,如何辨析这四种逻辑的相互关系,并将其嵌入中国政治发展的分析框架之中,构成了重要研究方向。深化改革,释放更多的制度红利,是本届政府应对新常态、努力建设全面小康社会的重要工作着力点。当经济改革遭遇深层次矛盾阻滞而进展缓慢之际,政治改革有助于加速全面深化改革。倘若从制度复杂性的视角出发,政治改革的主攻方向和突破口何在?中国的政治改革既不能走封闭僵化的老路,也不能走改旗易帜的邪路,中国政治发展的主导权要牢牢掌握在自己手中,中国的政治发展要符合历史和人民的要求。

作者单位:姚金伟、罗猷韬,清华大学公共管理学院;马大明,首都经济贸易大学工商管理学院

责任编辑:韩海燕

<sup>①</sup> [美]诺斯:《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华平译,上海人民出版社,1994年,第20页。

