

“结对竞赛”:城市基层治理创新的一种新机制

社会
2019·5
CJS
第39卷

黄晓春 周黎安

摘要:本文聚焦近年来在城市基层治理转型前沿发生的制度性变革,即基层政府的职能重心从传统的发展经济转向公共服务与社会治理领域,使得上级政府对其治理绩效难以清晰衡量,而更依赖于“印象政绩”的评估与考核。在此条件下,基层治理场域出现了一种上级“条条”部门与下级“块块”“结对竞赛”的新机制。“结对竞赛”有助于条块部门之间紧密合作,携手实现治理创新,克服以前的条块分割问题,以便向上级发送政绩信号;但与此同时也带来了一些负向激励,导致过度创新和成功的创新经验难以扩散到竞争性地区等问题。本研究结合A区民政部门推动“社区分析工具”创新实践的案例进一步呈现了“结对竞赛”的运作机制与组织逻辑,并与“晋升锦标赛”和“项目制”等传统治理机制进行了比较。

关键词:印象政绩 结对竞赛 条块政治 城市基层治理 治理创新

“Paired Competition”: A New Mechanism for the Innovation of Urban Local Governance

HUANG Xiaochun ZHOU Li'an

Abstract: In recent years, the focus of Chinese urban base level government has

* 作者1:黄晓春 上海大学社会学院 (Author 1: HUANG Xiaochun, School of Sociology and Political Science, Shanghai University) E-mail: hxiaochun@shu.edu.cn; 作者2:周黎安 北京大学光华管理学院 (Author 2: ZHOU Li'an, Guanghua School of Management, Peking University)

** 本研究是国家社科基金项目“服务型政府改革的支持机制研究”(项目编号:19BSH139)的阶段性成果。[This research is supported by the National Social Science Fund of China in the title of “A Study on the Support Mechanism of Service-Oriented Government Reform” (19BSH139).]

论文写作得益于和周雪光、刘世定、周飞舟、应星、肖瑛、曹正汉、周振超、郦菁、梁波、李荣山等师友的讨论,一并致谢。文责自负。

experienced a fundamental shift from economic growth to public service and social management. While economic growth can be quantified more easily, public service and management can not, thus performance evaluation has to be largely dependent on “impression-based results”. Under such circumstance, a new mechanism of so-called “paired competition” is put in place to pair superior vertical lines of authority (*tiao*) with subordinate horizontal levels of local government (*kuai*) on voluntary bases. Pairs will compete with other pairs in areas of public services and social management. Paired competition can facilitate close cooperation between *tiao* and *kuai*, promote innovations and create quick “impression-based results”. However, the mechanism also generates incentives for excessive innovations and reluctance of adopting good practices by rival pairs. The case study detailed here is the “Community Analysis Tools” promoted by the Civil Affairs Department of District A in a major Chinese city. In addition to examine the organizational and operational logic of paired competition, this study also compare paired competition with the traditional methods of “tournament competition” and “special-purpose project system”.

Keywords: impression-based performance evaluation, paired competition, *tiao-kuai* politics, urban local governance, social governance innovation

一、研究背景与问题意识

近年来,中国城市基层¹治理领域出现了一些令人瞩目的制度性变革,在许多层面正在深刻改变传统的基层政府运行模式。变革之一是基层政府的职能结构开始深度调整,从注重经济职能向追求更为均衡的多目标任务体系转变。这项改革作为回应党的十八大以来中央关于“五位一体”发展战略的要求,²最初仅在一些治理转型前沿城市进

1. 这里说的“城市基层”对应的是街道办事处以及镇级政府治理的区域。严格来说,街道办事处并不是一级政府,只是“市辖区和不设区的市人民政府的派出机关”,但近年来随着治理压力增大,街道办事处的职能不断扩充,已具备一级政府之实。

2. 党的十八大报告指出,“必须更加自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求,全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局,促进现代化建设各方面相协调”。党的十九大报告进一步明确中国特色社会主义事业的总体布局是“五位一体”。这意味着宏观政策日趋注重多目标任务间的均衡协调发展。

行局部探索,³随着国家对创新社会治理的要求不断提高,近年来在上海、北京等地区开始整体推进,并得到中央的支持与确认。⁴在基层政府中,改革力度最大的首推街道办事处。一些改革前沿城市的政府上收了街道办事处的招商引资权和经济职能,将其职能重心调整为公共管理与公共服务,相比之下,城市镇级政府的改革力度稍弱,但职能结构中公共服务与社会治理的比重也迅速上升至前所未有的程度。这种职能结构的调整意味着改革以来围绕经济指标而竞赛的基层政府竞争格局逐步淡化,围绕治理创新和服务创新的新型竞争格局则日益凸显(李友梅,2016;何艳玲、李妮,2017)。值得注意的是,由于公共服务和社会治理的产出不易测度,缺乏像国内生产总值(GDP)这样清晰客观的量化指标,中国政府体系内部经常使用的“锦标赛”激励模式难以在这一轮基层政府治理中沿用(周黎安,2004,2007;黄晓春、嵇欣,2018)。

如果说上述变革主要是在基层“块块”领域推进的,那么同样具有重要意义但较少引人关注的第二条变革线索就是“条条”领域出现的职能“下沉”和队伍“下沉”。⁵这项改革的原意是为了保障城市基层政府更好地履行治理与公共服务功能,使其在城市治理中“有职”“有权”,克服条块分割导致的“看得见,管不着”的局面。高层政府推动“条”上职能部门将组织资源和授权重心下移至街镇派出部门层次,推动城市管理重心全面下移。这项改革近五年来在全国范围内都得到了深度探索,如上海从2015年开始将基层的城管中队、绿化、房管办等“条”上派出机构变为“区属、街管、街用”,在强化这些机构授权的同时将部分“条”上机构的管理权划给了街道办事处,推动“条”上资源配置和管理服务的重心向基层下沉。北京从2018年开始全面探索相似的改革,并强化“街乡吹哨,部门报到”的下沉理念。2019年1月,中共中央办公

3. 上海从2007年开始在静安区、浦东新区推行这项改革,上收了街道办事处的经济职能;成都的温江、锦江区也曾于多年前探索这些改革。此外,贵阳市探索取消街道办事处的区管社区模式,新组建的基层管理和服单元“社区服务中心”不承担经济功能。

4. 2019年5月8日,中共中央办公厅印发《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》,明确指出:“推动街道党(工)委聚焦主责主业,集中精力抓党建、抓治理、抓服务。直辖市、副省级城市、省会城市及经济社会发展水平较高的城市,应当全面取消街道承担的招商引资、协税护税等工作任务,暂不具备条件的可先在中心城区实行,再逐步推开。”

5. 关于“条条”和“块块”的形象描述来自于毛泽东,其所称“条条”指的是中央部委;“块块”指的是地方政府。后来,学术界将“条条”的范畴扩大至地方政府的职能部门,“条块关系”也扩大为上级职能部门与地方政府的关系(参见周振超,2009)。

厅、国务院办公厅正式印发《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》，明确要求大力推动资源服务和管理向基层下沉。这些改革在调整传统基层条块关系的同时，也使“条”上大量资源向基层集聚，“条”上机构亦成为基层治理创新的重要参与者。

这两项改革的同步推行在很大程度上改变了传统基层治理的结构特征。首先，基层政府的经济职能弱化甚至被取消后，引发了基层财力灵活性不足的问题。在传统治理格局中，基层政府在完成招商引资等经济指标后，可以获得上级的税收分成等财力资源，因而具备相当的财政自主性和灵活性。面对自身队伍不足、授权不足或“条”上部门配合度不高等问题时，基层政府可以充分发挥财政灵活性的制度优势，通过雇佣编外人员、资助“条”上部门运行等方式获得制度外的支持。⁶但经济职能弱化后，基层政府尤其是街道办事处的财力主要由上级预算保障，财政灵活性空间大为收缩，基层政府“自力更生”的能力大幅降低，凡事都需寻求上级“条”上部门的支持与帮助。我们注意到，在这一轮改革中，虽然上级政府也向基层“块块”政府下放了一些制约“条”上部门的权力，如将公安等垂直化管理水平较高的“条”上部门干部任命的“征得同意权”下放至街道，⁷但由于基层条块关系受到更高层级政府结构的制约（马力宏，1998；朱光磊、张志红，2005），基层政府实际上难以使用这些授权。⁸换言之，最近在经济发达地区出现的这些治理改革，从初衷来看试图强化“块”对“条”的整合能力，但由于上级赋予“块”的权力难以落实，而“块”上已有的财政灵活性又被取消，实际上导致“块”对“条”影响力的明升暗降。在新的制度环境下，如何寻求“条”上部门的支持在地方治理竞赛中变得日益重要。学术界对基层治理的“块块”竞赛的假设之一是“块块”具有决定其考核绩效的重要影响力（周黎安，2007），而这个假设在上述治理改革中被严重削弱了。

其次，基层政府的公共服务与公共管理等社会治理职能凸显后，该

6. 这一点在财力强大的发达地区普遍存在，但在经济发展水平较低尤其是主要依靠财政转移支付的欠发达地区则不太显著。

7. 北京、上海的改革都强调建立类似制度。

8. 据笔者在一些改革前沿城市的调研，街道主要负责人普遍表示这些上级赋权实际上较难落实。以“条”上派驻干部的“征得同意权”为例，公安等“条”上干部的任命和调动都是在该系统内完成的，若街道要行使这项权力，必须得到“条”的上层部门同意并形成可操作化的细则，但在实际情形中细则往往难以落实。

领域缺乏像 GDP 增长率、招商引资金额、公共财政收入等客观可测的政绩指标。上级政府考核和激励基层政府缺乏关键“抓手”，基层政府之间的政绩竞赛也缺乏清晰可比的标准。在现有的政绩评估体系下，这意味着上级“块块”政府很难直接对基层政府进行评估与激励，不得不更多地借助于熟悉基层政府具体业务工作的“条条”汇报等更具主观性的考核过程，形成一种“印象政绩”。换言之，传统的基于关键经济指标的“块对块”考核，在社会治理领域正转变为日趋分散的“条对块”考核。⁹这种印象政绩的形成高度依赖于“条条”的汇报、建构和演绎，¹⁰已有研究几乎从未关注过“条条”行为的“黑箱”，因此，要理解这种印象政绩之下基层政府的政绩竞赛机制及其社会后果，需要构建一种新的理论框架。

第三，随着与民生和社会治理相关的“条条”职能重心下沉，这些“条条”间围绕基层治理的关键问题也形成了相互竞争的态势。已有研究在讨论地方政府或地方官员竞争时，隐含着一种“块块”整体竞争的思路，很少关注到一级政府下属的不同“条条”间也存在相互竞争关系。实际上，在那些非垂直领导、同属于一级政府的“条条”之间，这种横向竞争不仅由来已久有时还比较激烈，因为不同“条条”间同样面临着稀缺资源配置的相互竞争和考核评优等维度的晋升竞争。¹¹不过，由于不同“条条”的职能与工作任务不同，这种竞争不可能简单采取标尺竞争的形式，常常是模糊且充满不确定性的。在“条条”重心下沉后，如何服务好基层、如何推动基层治理创新、如何以基层为着力点推进体制机制

9. 我们注意到，在一些治理改革前沿城市，出于为基层“块块”减负的考虑，市有关部门在文件中提到要弱化“条”对“块”的考核，有些地区甚至专门成立了对区委负责的“考核办”之类的新职能机构。但在治理实践中，考核办这类机构实际上还是把考核权“分包”给了各职能部门，因为，若没有职能部门的参与，具体工作效能无人能说清。因此，治理转型中“条对块”的考核日趋重要。

10. 在此过程中，专家论证等专业知识系统的建构与阐释也颇为重要，但若没有“条条”部门以职能与合法性作为基础进行背书，印象政绩的构建就比较困难。

11. “条条”之间的这种竞争突出表现在三个方面：首先，最直接的竞争来自考核与评优。每到年底考核时，“块块”部门通常分在一组，而“条条”部门则分在另一组，它们之间存在着某种意义上的绩效竞争。其次，“条条”部门间存在着吸引本级党委、政府注意力分配的激烈竞争，因为这是“条条”部门相应工作能有效推进的重要基础。三是在分管领导机制下，相应“条条”间存在着一定的竞争压力。政府内普遍采用主要领导分管多个“条条”工作的协调管理机制，在同一位分管领导之下，工作领域相近的“条条”间存在着更强的竞争压力。

改革等问题逐渐成为各个“条条”面对的核心问题,其应对方式也成为上级重视的政绩指标,是“条条”部门政绩竞争的重要着力点。于是,“条条”部门也深度参与到基层治理创新实践中,并试图得到基层政府的积极配合。考虑到基层政府的注意力是一种稀缺资源,“条条”部门拉拢基层政府的行为实际上也是一种吸引基层政府注意力的竞争活动。这意味着基层治理的竞争既涉及“块块”,也涉及“条条”,从而呈现复杂有趣的条块政治。

上述治理结构与机制层次的变化对传统的政府行为理论及其研究预设提出了有力挑战。首先,目前主流的关于地方竞争的理论,无论是财税竞争理论(Qian and Weingast, 1997; 张五常, 2009),还是地方官员的晋升锦标赛理论(周黎安, 2004, 2007; Xu, 2011),均隐含地假设了一个整体性政府的概念,且“块块”政府在属地范围内有完全的治理权,其努力水平足以影响治理绩效(周黎安, 2007)。但在治理转型的新形势下,基层政府间的治理竞争结果并不是由一个作为整体的上级政府裁定的,而是高度依赖于上级“条条”的考察、汇报与总结过程。此外,基层政府要提升属地的治理绩效,也高度依赖“条条”的支持与合作,尤其是在财政灵活性下降的情况下,其以自身组织资源绕过“条条”部门、以变通手段解决问题的能力也快速下降,这意味着基层政府在属地范围内具有完全治理权的假设也不再成立。其次,上述地方竞争理论均建立在一系列客观可衡量的经济指标的基础上,尤其是官员晋升锦标赛理论,依赖于清晰、可量化的关键经济指标。但在当前城市基层治理转型的新背景下,基层政府在社会治理领域的竞赛缺乏类似的关键指标,导致清晰而客观的横向比较难以实现,该领域政绩的呈现更依赖于印象管理,相应工作亮点主要表现为体制机制的创新过程及其呈现。这样一来,锦标赛理论适用的条件和边界被突破,我们需要建立新的理论以有效勾勒社会治理领域的政府竞争行为及其激励。

为了突破上述理论局限,笔者近年来一直致力于跟踪基层社会治理创新的复杂实践,试图从中提炼出一般化的理论概念。随着研究素材的不断积累,我们发现,当前社会治理领域日益盛行的政府创新活动在化解基层治理瓶颈问题的同时,还产生了一些引人深思的特征:创新经验容易成为“盆景”(陈家喜、汪永成, 2013),即在一定范围内创新缺乏横向学习机制,由此导致创新经验难以扩散;创新强调形式上的差异

化战术(Zhu, 2014; 何艳玲、李妮, 2017), 时常导致竞争中政府创新的“层层加码”现象; 创新经验的稳定性不足, 难以长期延续并朝着纵深方向发展(高新军, 2008; 李友梅, 2017)。如何解释这种创新行为及其背后的运行机制成为一个值得研究者深思的重要议题。此外, 若进一步细究, 我们还会对这种基层政府的治理创新行为产生更深层的疑惑: 现有研究常用政绩竞赛作为基层治理创新的动力(吴建南等, 2007), 但考虑到创新的标准是模糊且难以横向比较的, “竞赛”实际是如何展开的? “胜负”又由何机制来定义? “竞赛”这个暗喻实际上假设了某种激励模式在运转, 但基层的公共服务与治理通常不会产生税收分成等经济激励, 创新与晋升之间的关系通常也是模糊不定的, 那么除了财政与政治晋升以外, 是否还存在其他激励模式鼓励基层不断创新? 这种激励模式如何运行? 其在多大程度上决定和影响当前基层创新的特征与后果?

关于上述问题, 学界尚未形成一种内在一致的理论解释。如何结合基层治理领域的情势转变形成更具解释力的政府创新竞争理论显然是一个新难题。本文试图突破传统的“整体政府”的理论想象, 在条块互动的视角下分析当前基层治理领域各类政府创新与竞争行为背后的机理及其后果。与既有研究普遍强调基层治理领域条块分割的研究进路不同, 本研究更关注“条”与“块”在基层治理场域中面临政绩压力时形成的既合作又竞争的“结对竞赛”模式。我们认为, 在城市基层治理领域, 这种模式正逐步替代传统的“锦标赛”模式成为一种重要的政府运行机制, 为理解基层治理中的各类现象提供了重要的理论视角。

下文将分三个层次展开论述: 首先, 我们回到当前城市基层治理改革前沿的复杂情境, 分析治理创新对“条”“块”部门政绩竞争的意义, 以及治理创新的实现路径与相应的组织机制。这一视角将展现“条”“块”结对竞赛的组织学原理及深层运行逻辑。其次, 本研究运用这一视角深入分析处于治理转型前沿的 S 市 A 区民政部门与街道“结对”推进一项社区分析工具的创新历程, 探析条块“结对竞赛”的复杂治理效应。最后, 我们对本文理论框架及相应启示展开进一步讨论。

二、治理创新中的“结对竞赛”：一个新型理论视角

相比 GDP、财税收入等经济绩效, 公共服务与社会治理领域的产

出属于可视性较低的绩效(吴敏、周黎安,2018),这就导致上级政府难以根据关键的可视性指标对下级政绩进行评估和激励。¹²在这种情况下,无论是基层的“块块”政府还是“条条”部门,若要试图在政绩竞赛中占据优势就需尽可能创造工作亮点,通过治理创新吸引上级政府注意力,形成好的印象。已有研究勾勒了这种治理创新的多种特征:从内容上可分为政治改革、行政改革和公共服务改革(俞可平,2005),目标与方向涉及培育和规范社会组织、采取公正的社会政策、完善社会管理机制、发展基层民主政治等(肖文涛,2007)。概括来看,这些归纳主要剖析了治理创新的形式特征,但并未置身政绩竞赛的实际场域来理解治理创新的组织逻辑,尤其缺乏对创新者所处的制度环境和行为逻辑的理解。

本研究将努力刻画近年来在治理创新领域城市基层政绩竞赛的一般逻辑。本文通过勾勒“条”与“块”所面临的不同竞赛环境,分析不同政府主体采取的创新策略,进而揭示条块“结对竞赛”的行为逻辑、运行机制及组织后果。

(一) 印象政绩与治理创新

在以公共服务和公共管理为重心的城市基层治理领域,政绩的呈现方式高度复杂。已有研究多用上级政府的绩效考核作为下级政府的政绩呈现,这种理想化的预设与基层治理的情境差异甚大。实际上,基层治理工作覆盖面广且纷繁复杂,产出难以清晰评估,有些工作甚至高度依赖主观阐释,¹³上级部门很难像经济领域那样通过招商引资额、经济增长率等指标有效区分下级的工作绩效,因此该领域的绩效实际上普遍区分度不高。¹⁴这种治理成绩可视性较低的现象背后有着复杂肇因。

缘由之一与加强社会治理的战略方向及主要目标较为抽象且缺乏

12. 这并不是说在基层治理领域缺乏考核指标体系,事实上该领域充斥着各种考核与评比,但这些考核方法繁杂,对基层政府努力水平和产出的识别度通常不高。我们在上海、北京多个区的调研发现,这些指标的区分度有限,相应的激励也很有限。

13. 例如社区自治活力激发水平、自治共治的制度化建设、党建引领治理创新的相应工作等,都高度依赖基层部门的文本汇报与相应阐释。

14. 我们连续两年对上收街道办事处招商引资权的某市多区年底考核数据进行跟踪研究,发现区对各街道的考核分数识别度不高,如在某区2015年街道政绩考核结果中,得分最高的街道获得99.04分,得分最低的街道获得94.04分,所有街道的得分平均值为95.95分,缺乏区分度。同时,基层政府对实际得分也并非特别在意。

具体细则有关。党的十九大以来，国家对加强社会治理的总体要求是“打造共建共治共享的社会治理格局”，主要改革方向是“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。这些要求代表着国家治理体系现代化的基层建设方向，但由于不同地区起步不同、面临的挑战不同，宏观政策必须给基层实践留下足够的空间，因此这些目标和方向都是原则性的，很难用量化指标来要求与衡量。这就导致该领域许多重要的探索与产出高度依赖专业和主观的阐释系统，缺乏客观标准。

缘由之二与社会治理领域许多重点工作的政策信号具有多向性和动态性特征有关。在渐进式治理转型进程中，国家需要在发展与稳定、活力与秩序等多维目标中寻求均衡点，不断调整政策信号内涵，导致相关领域的政策目标具有一定的多样性与模糊性。以社会组织发展为例，由于激发社会活力既会提升社会治理效能，又具有挑战政治稳定性的潜在可能，因此政策制定者同时存在两种倾向：一方面希望发挥其积极协同效能，因而强调发展；另一方面又担心其发展失控，因而强调引导和管控。两种倾向相互缠绕，导致该政策领域许多核心维度的政策信号暗含张力（黄晓春，2015）。在这种情况下，各级政府很难单纯地根据社会组织发展的规模、登记数量等制定清晰的工作指标，而是要求下级在发展社会组织时兼顾质量与数量、秩序与活力，这进一步强化了这些工作领域产出绩效的抽象化特征。

缘由之三与社会治理领域公众评估面临的系统性难题有关。理论上，一个区域政府治理水平高或低，公众最有发言权。因此，如果引入自下而上的公众评估，有可能区分出不同地区政府的治理绩效，但在当前的治理实践中，有三方面因素使这一评估模式难以发挥作用。首先，公众评估发挥作用的重要前提是其对地方政府的努力水平和举措有深度的认识，在此基础上才可能客观地评估其治理成效。然而，在现实情境中，公众与基层政府间的信息不对称程度普遍较高，前者对地方治理的认知水平和参与度都比较低，因此公众评估的效能相对有限。其次，公众评估还需要建立在多元治理结构和较高的公共性水平上，而要实现这些制度条件目前仍面临许多难题（周志忍，2008；李友梅等，2012）。第三，公众评估发挥作用需要科学的抽样和高水平的民意调查技术作为支撑，但现阶段这些条件即使在发达城市也普遍难以具备。这些系统性难题使公众自下而上的评估总体处于缺位或形式化运行状态，基

层政府的政绩更难清晰呈现。

在政绩难以客观呈现的背景下,基层治理领域的考核主要依赖一种复杂的印象政绩。基层政府和职能部门试图运用多种方式影响上级对自己的印象,进而在上级的主观认知中占据优势地位。由于存在着信息不对称和控制权碎片化配置的情况(周雪光、练宏,2012),这种印象政绩的构建并非简单地掌握在作为最终政绩评估者的上级政府手中,而是由基层“块块”政府、“条条”职能部门以及上级“块块”政府共同参与。

具体来说,上级“块块”政府(如区政府)同时掌握着下级“块块”(如街镇)和下属各“条条”(如区民政局)的人事任命权和资源调配权,原则上需要根据后两者的政绩给予相应的激励。但由于在公共服务和公共管理领域下级“块块”的政绩难以清晰地横向比较,而各“条条”由于工作内容不一也无法横向对标,因此上级政府主要根据下级“块块”和“条条”的印象政绩实施激励。这种印象政绩是以汇报资料、专项会议、决策咨询参考要报、上级表彰等为基础的总体性印象。印象政绩并非是完全任意的主观印象,由于相关政绩信息得以建构的路径是高度制度化的,因此上级部门的决策者在相近信息的环绕下在一定程度上可以就印象政绩达成共识。印象政绩本身并不是一种新事物,同属一级政府的各“条条”部门竞争时,由于彼此工作内容不一,相互的竞赛主要是在印象政绩层面展开的。在客观政绩指标识别功能弱化的背景下,其作用日益凸显。

基层治理中的“条条”和“块块”共同参与了印象政绩的管理与建构。在此过程中,若无重大事件的影响,¹⁵“块块”部门在上级政府认知中的印象主要是由“条条”部门建构起来的。¹⁶在属地包干的治理逻辑下,基层“块块”政府承担了几乎所有公共服务与管理的落地责任。由于多数职能是顺着“条条”的组织体系部署的,因此“块块”政府的政绩

15. 如重大安全事件等,这类事件的出现使基层的某些短板很容易被上级发现。

16. 研究中,多位基层“块块”的领导都提到了相似的观点:市辖区的面积通常数十平方公里,郊区的区面积动辄上百至上千平方公里。区下辖的街镇数目众多,区委、区政府很难实地了解基层的情况,主要领导对基层工作情况的把握大多依靠“条条”汇报。在政府驻地设置上,这种情况更是一目了然,区委区政府基本上是被各委、办、局的办公大楼环绕的,主要领导的常规工作就是与各“条条”打交道。因此“条条”掌握了“块块”印象政绩塑造的主要通路。

评估首先由“条条”部门实施。“条条”部门除了例行的年度评估外,最重要的是以书面汇报、经验总结甚至现场会等形式向上级政府汇报其工作领域内的亮点,其在汇报时必然会把一些“块块”的具体执行或创新做法加以呈现。上级政府借此得以对一些先进的“块块”建立起良好印象。因此,努力使自己的亮点工作得到“条条”部门的肯定一直是基层“块块”部门努力的方向。

“条条”部门印象政绩的构建过程则比较复杂,已有研究几乎未讨论过此类问题。¹⁷对职能部门而言,其印象政绩构建的主要途径之一是通过获得本“条条”上级部门的表彰或嘉许,获得其所属“块”上政府的良好印象。区民政局若能在全市民政工作中博得头筹得到市民政局的嘉奖,很容易给区委、区政府留下好印象。途径之二是在贯彻和执行所属“块”上政府的政策时表现出了很强的执行力和创新意识,而这一点通常需要下级“块块”政府的配合。比如,区政府强调创新居民区治理体系,若区民政局很快在相应街道打造出新型治理体系的试点,就很容易吸引区政府的注意。途径之三是通过基层先进的“块块”政府汇报展现出“条”上有作为、敢于担当的良好印象。在政府公文与汇报交流体系中,典型与先进的基层“块块”政府也有一席之地,其汇报也是展现“条条”部门政绩的一种方式。实际上,上述三种途径或多或少都需要基层“块块”部门的参与,这是因为多数“条条”部门若无基层“块块”的支持,工作几乎无法落地。

上述讨论表明,印象政绩构建的过程是一个涉及不同层级政府和不同职能部门的、充满合作与竞争的复杂组织过程。这里的合作指的是为了构建有效的吸引上级注意的印象政绩,特定的“条”与“块”之间存在着合作并相互为对方政绩背书的重要动机。竞争的深层含义则意味着条块合作构建印象政绩是为了超越其他打造印象政绩的条块组合。比如,A街道与B局合作推出一个重要政绩经验时,通常都会考虑如何使本经验显得比其他条块合作的类似经验更先进、更能吸引上级注意力,进而在主要领导的印象政绩竞争中拔得头筹。理解上述行为取向是理解基层治理中许多重要组织现象的切入点。

17. 对于非垂直管理的“条条”而言,虽然其间也存在着晋升竞争,但已有研究很少研究“条条”之间的竞争与博弈。仅有少数研究顺着吸引上级政府注意力的方向研究过“条条”部门的相应组织行为(参见练宏,2016)。

基于印象政绩的政府竞争与传统锦标赛模式下围绕关键政绩展开的政府竞争有重要区别。首先,印象政绩高度依赖于职能部门和专业体系(如专家系统)的解读、阐释与演绎,而锦标赛体制下的关键政绩呈现主要借助量化指标。就此而言,印象政绩的呈现以及可能达成的效果都具有不确定性,可能随着上级职能部门态度的变化、治理体系中意义与价值系统的转变而不断变化,但锦标赛模式下“可视的”关键指标相较而言稳定得多。其次,印象政绩更具人格化特征,或者说更加依赖于科层体系内部的人际网络来传递和呈现。当“条”或“块”相互寻求支持时,其行为显然不是随机的——相互背书的部门领导之间往往存在着特殊的信任与关联机制。有着不同职业履历、不同专业背景的部门领导构建印象政绩的方法与路径存在较大差异。锦标赛模式下关键政绩的呈现因有客观、确定的指标可循,其呈现方式较少借助科层体系内部的人际关系网络和相互背书。

在印象政绩的呈现策略中,治理创新也许是其中最重要的一种行为机制。这与当前我国正处于社会治理模式转型关键期有关,也与公共治理领域绩效模糊、只能靠创造亮点吸引注意力有关。由于传统治理模式与现实情境间的张力越来越大,上级政府普遍鼓励下级因地制宜开展各类治理创新,下级的相应行为更容易被打上积极的标签,成为一条构建印象政绩的捷径。此外,治理创新还为基层政府向上级发送政绩信号提供了重要载体,因为治理创新往往需要基层政府调动大量资源、投入较大精力,通常也代表着基层政府在某个领域的最高治理水平,因此这类信号更容易使自己在横向竞争中脱颖而出。在各前沿城市纷纷注重创新社会治理的时代背景下,体制机制层次的治理创新在印象政绩竞争中更具显著效用,因为这类创新对基层治理改革意义重大,更能识别基层政府的能力与水平。

(二)创新策略与“结对竞赛”

对基层官员而言,治理创新有双重目标:首先是作为化解基层问题和提升治理效能的方法,在这里创新表现为解决问题的手段;其次是作为政绩竞赛中吸引上级注意力的方式,就此而言,创新表现为一种信号发送机制(陈家喜、汪永成,2013)。在多数情况下,这两个目标间存在着一致性,某种创新方法解决实际问题的能力越强,越容易吸引上级政府的注意力;但两者间也存在一定的差异,突出表现为向上级发送信号

的侧重点与解决实际问题的着力点不尽相同,前者常会影响后者的方向与表现形式。既有研究多以“挑战—回应”的思路研究治理创新的过程与方向(李友梅等,2018),此种研究思路主要关照了基层创新的上述第一重目标,对第二重目标的深入研究则比较缺乏。本文主要关注基层创新者如何实现第二重目标的过程与机制。本文认为,在压力型体制下,理解创新者追求有效政绩的内在逻辑对于理解治理创新中的深层问题具有重要意义。如此,研究者需深入基层治理场域理解不同类型的创新者所处的竞争环境及其策略。

“块块”的创新策略:同属一级政府的“块块”之间存在着激烈的印象政绩竞争,它们总是试图通过发送“治理创新”这一信号来超越彼此。这一竞争环境决定了其创新策略有两个基本特征:一是相互竞争的“块块”强调差异化的创新策略(命题 1.1),以此标示自身经验的独特性和先进性。在这个意义上,同一种创新做法在“块块”之间具有某种排他性——即使某种做法在 A 街道被证明是有效的,同一区的 B 街道也不会轻易学习和采纳,除非 B 街道能对这种做法加以调整与创新,使 A 街道的烙印弱化而强化自身的创造性。¹⁸二是相互竞争的“块块”会努力争取上级“条条”的倾斜性支持(命题 1.2),以使自身的创新更容易被上级知晓。这里所说的倾斜性支持有三层含义:其一是“条”上部门优先肯定其做法,并以自身业务指导权威为其背书;其二是争取“条”上部门加以扶持、投入优先级的资源和配套支持;其三是尽可能在“条条”的汇报和经验交流体系中占据该类经验的中心位置。命题 1.2 意味着“块块”预期“条条”在扶持治理创新经验时采取较为专注的态度,而非“广撒网”的策略。

“条条”的创新策略:同属一级政府的“条条”之间存在着印象政绩的竞争,不同属地的相同“条条”部门间也存在着业务竞争关系。比如,在 A 区范围内,民政局、人保局、房管局等单位之间存在着资源配置和部门考核间的竞争;同时 A 区的民政局与其他区民政局也存在着业务竞争,且这种业务竞争结果常以迂回复杂的方式影响 A 区区政府对民政局的印象。“条条”部门所处的复杂竞赛环境导致其创新策略具有如

18. 但对其他区的街道而言,学习 A 街道的做法虽不是最优选择,却也是常见的做法。因为外区的街道与 A 街道不存在直接的政绩竞赛。

下特征:一是分属不同属地的同一“条条”间存在业务工作上的差异化创新策略(命题 2.1),以此体现自身经验的独特性与先进性。于是,相近的创新策略在这些“条条”间存在排他性,A 区民政局发明的某种创新做法,B 区民政局不会轻易学习和采纳,后者会努力推出自己的创新做法。二是同属一级政府的不同“条条”会努力吸引下级“块块”的倾斜性支持(命题 2.2),以使自身的创新成效得到最清晰的呈现,进而使上级政府对其有良好的政绩印象。这里“块块”的倾斜性支持体现为以下三个方面:集中资源和精力为“条条”的创新做法落地提供支持;以“内外有别”的态度对待其他“条条”部署的任务;在向上汇报和文书系统中持续强调这一经验的有效性。

在基层治理的复杂实践中,“条条”和“块块”为了营造良好的印象政绩会努力实施自身策略。将命题 1.2 和命题 2.2 相结合,“条条”与“块块”在政绩压力下会形成一种相互结对的新型竞争模式(命题3.1),即某个“条条”部门会努力与相应“块块”政府合力推进一项治理创新活动,同时形成一种较为紧密的责任义务关联,前者投入较大精力为后者的创新和效能背书并优先提供支持;后者则集中资源为政策落地提供保障。在这种“结对竞赛”关系中,“条”与“块”是一对合作伙伴,印象政绩的营造需要对方的支持,所以双方都会以特殊原则对待同伴。在“结对竞赛”的背景下,由于参与部门都愿意围绕治理创新投入较多资源,因此相关经验会在一定范围内得到深度的探索与实践。

图 1 呈现了条块“结对竞赛”的基本机制。虚线大方框展现的是区范围内印象政绩的直接竞争情况,其中“街道/镇 A1”“街道/镇 A2”之间存在着直接的印象政绩竞争;区民政局、区司法局之间也存在着直接的印象政绩竞争。此外,在该框以外,不同区的相近职能部门之间也存在着业务竞争,如 A 区民政局与 B 区民政局。但由于这种竞争是由上级“条条”裁决的,且上级“条条”并不掌握着对下级“条条”的关键激励权,因此我们将这些跨区的“条条”竞争用更细密的虚线框定。“结对竞赛”表现为“条条”与“块块”之间围绕某项创新做法形成结对关系(即图中连接“条”“块”的双向线):“块块”借助这种结对机制相互竞争;“条条”不但借助这种结对与同属一区的其他“条条”竞赛,还与其他区的相应“条条”展开竞争。举例来说,A 区民政局不仅依赖其与 A2 街道的结对与 A 区司法局等其他“条条”部门展开印象政绩上的竞争,还借此与

B 区民政局展开竞争——若 A 区民政局胜出，具有业务裁决权的市民政局会将相应信息反馈给 A 区区政府（因此图 1 中有线条连接上级职能部门与区政府）。

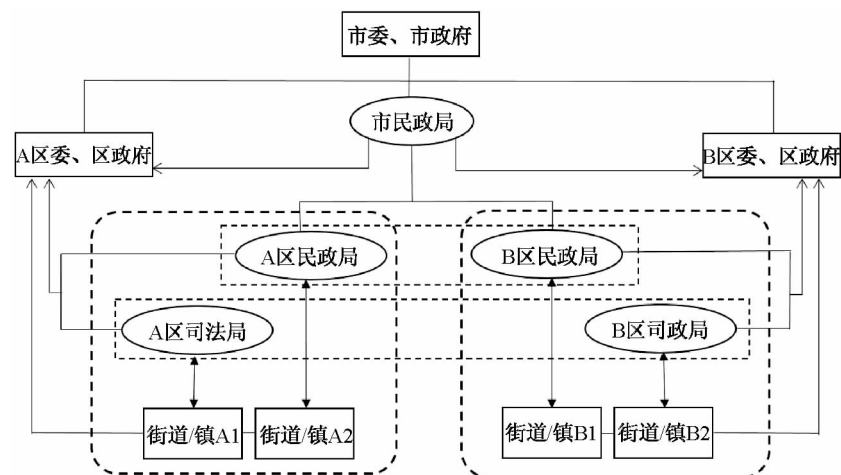


图 1: 条块“结对竞赛”图

基于前述讨论，我们可以进一步分析条块“结对竞赛”的深层组织后果。

首先，某个“条条”部门与相应“块块”围绕一项治理创新经验结对后，该经验会面临推广难题（命题 3.2）。由命题 1.1 可知，同属于一级政府的“块块”之间存在差异化创新偏好，因此该经验一旦在某个“块块”落地，其他“块块”通常缺乏学习热情。命题 1.2 则表明，每个“块块”都试图获得上级“条条”的倾斜性支持，一旦某个“条条”和相应“块块”结对，意味着它已不可能在同一个经验上倾斜性支持其他“块块”开展治理创新，因而其他“块块”也缺乏配合该“条条”推广创新经验的动力。命题 3.2 可以解释为何当前基层治理创新领域不乏“盆景”，但缺乏“森林”之现状。¹⁹ 此外，这一理论命题还促使我们更为慎重地反思改革以来学术界关于政策执行试点或试验的研究发现，因为这些研究往

19. “盆景”与“森林”是对当前城市治理创新领域的一种形象比喻。在政策部门看来，这一轮改革创新中不乏深入创新的亮点即“盆景”，但一个比较奇怪的问题是这些“盆景”却很难大范围推广，形成治理创新的广泛效应即“森林”。

往强调上级会通过某一试验区试点的方法探索创新经验,然后全局推广,而命题 3.2 则指出,在政绩产出模糊的前提下,全局推广的过程恰恰是充满挑战的,即使某项经验的先进性在一个地区得到了充分的证明,其他地区未必会认真学习,尤其是当这些地区存在或明或暗的竞争关系时。城市社会治理领域基层政府“结对竞赛”的这一特征,对于理解当前的制度创新和扩散具有重要意义。

在以 GDP 增长为核心的锦标赛体制下,处于竞争关系中的地方政府对于竞争地区的先进经验和创新实践具有强烈的模仿和学习动力,以便尽可能缩小与竞争地区的绩效差距,这种地区间创新的学习和扩散效应与上述“结对竞赛”创新经验扩散难形成鲜明对比。其中最大的区别是,以 GDP 为核心的锦标赛只考核地区经济绩效的结果,而不在意创造绩效的方式与手段,因此只要能够提高 GDP,模仿学习竞争地区的创新实践不仅不排斥,反而因为成本低、见效快而受到追捧;而公共治理的印象政绩竞争更强调治理创新本身,强调创新的首创性,这导致治理创新的排他性效应。

其次,某个“块块”政府与相应“条条”部门围绕一项治理创新结对后,该“块块”政府在其他治理经验探索领域会表现出松懈状态(命题 3.3)。由于“结对竞赛”要求参与者对共同创新投入较多精力与资源,因此一旦某个“块块”政府选定一个领域与相应“条条”合作后,其就会放松在其他领域的投入。经验观察表明,命题 3.3 勾勒的组织现象是近年来基层“块块”政府财政灵活性下降,且对“条条”依赖度增大的背景下出现的新情况。在传统背景下,基层“块块”政府财力充沛时可以在一定程度上绕过“条条”实现治理功能,一些能力较强的“块块”政府常常根据自己的实际需要在多个领域同时创新。我们早期调研常会发现每个区都有一两个明星街镇,²⁰该区几乎所有的创新亮点都集中在这里。但基层“块块”政府经济职能弱化、印象政绩作用凸显后,情况发生了变化。此时“条条”部门的参与和支持对于“块块”创新意义重大。由命题 2.2 可知,“条条”更愿意与那些大力支持自身创新做法的“块块”合作,因此,若其发现某个“块块”已和别的“条条”结对,就会转而搜

20. 通常,这些明星街镇也是经济条件较好或硬件建设水平较高的地区。

寻其他“块块”。²¹对于“块块”而言，一旦与相应“条条”建立结对关系，再在相近领域探索其他创新就显得较不明智了——这种做法一方面会弱化已有的结对关系，另一方面也难以吸引其他“条条”的关注。

由命题 3.2 和 3.3 可知，条块“结对竞赛”的新背景下，城市基层治理领域容易出现“百花齐放”的竞争格局（命题 3.4）。所谓“百花齐放”指的是，早期多数创新经验集中于少数明星街镇的情况有所转变，此时从创新的“面”上来看，由于“条条”乐于选择对其倾斜性支持的“块块”，因此更多的“块块”进入了治理创新的行列。这种新格局的微妙之处在于：基层创新的积极性得以保持在一个较高水平，即使是以前不起眼的边缘街镇也可以通过向“条条”提供倾斜性支持的方法得到上级关注；但大量的创新经验又难以在相互学习中得到深化拓展，尤其是在同一级政府下属的印象政绩竞争场域中，横向学习机制会不断弱化，导致创新投入巨大而产出未必高效等治理悖论。

此外，“结对竞赛”还会导致基层创新出现形式上的“层层加码”现象（命题 3.5）。由于“条条”与“块块”在创新中存在差异化策略（即命题 1.1 和命题 2.1），但彼此差异化的对标物各不相同，且“结对竞赛”需要同时满足结对双方的需求，因此这客观上会导致创新要素的不断叠加。比如，区民政局和 A 街道“结对竞赛”过程中，相应创新做法既需要满足 A 街道相对于其他街道的独特创新性，又需要满足区民政局相对于其他区民政局的创新性，导致创新强调更多的符号与要素，这无形中导致了基层治理创新中的“层层加码”现象，甚至出现“为创新而创新”的过度创新现象。

进一步来看，“结对竞赛”不仅满足了“条”与“块”打造印象政绩的内在需要，还为参与者提供了许多额外益处。这要从结对的核心机制倾斜性支持说起：首先，对基层“块块”而言，上级“条条”部门的倾斜性支持本身就是一种带有肯定意味的做法。这意味着基层“块块”的做法得到了充分肯定。此外，有些“条条”部门的倾斜性支持还会附加一些特殊的资源，这种“我有人无”的感觉会鼓励基层政府结对。其次，由于不同“块块”可以尝试寻求不同“条条”的倾斜性支持而“错开竞争”，这

21. 当然，如果出现上级指定以及对试点条件要求严格等情况，“条条”部门的选择余地就不大了。

意味着上述利益互惠机制并非零和博弈,²²而是在一定程度上允许不同的竞争者都获得利益,就此而言这种“结对竞赛”模式比之传统的“晋升锦标赛”机制提供了更广泛的利益兼容机会。第三,对“条条”部门而言,“块块”的倾斜性支持为其尽快推进相应工作、开展体制机制创新提供了重要的支持,这是其获得上级嘉奖的重要途径。因此“结对竞赛”模式对于“条条”部门也具有很强的吸引力。

(三)“结对竞赛”对基层治理的复杂影响

“结对竞赛”是转型期城市基层政府在公共服务与社会治理领域政绩竞争的一种主要模式。它在政绩难以度量的情况下为基层政府提供了一种吸引上级注意力的信号发送方式,也为治理创新提供了重要的动力机制。客观来看,“结对竞赛”对于应对当前城市基层治理转型中的许多深层挑战都具有重要作用。

首先,其有助于推动基层政府在社会治理关键领域的深度制度创新。当前中国正处于渐进式治理转型时期,国家在许多重要的社会政策领域都存在多维、动态的政策要求:既要有效激发社会活力,又要保持发展有序;既要提升公共服务的精准性又要扩大公共产品的供给规模等。这些多维政策信号的并存导致宏观层面难以清晰勾勒出制度变迁的图景,迫切依赖基层的深度探索与制度创新。“结对竞赛”为基层“块块”与“条条”协同创新提供了重要的动力机制。在结对过程中,基层政府敢于承担一定的制度风险,努力寻求多维政策目标有效结合的实践均衡点,这对于治理创新具有重要意义。

其次,“结对竞赛”对于整合条块力量集中化解基层治理中的瓶颈问题具有重要作用。当前城市基层治理面临的一些难点问题(如养老问题、违章搭建问题、城中村整治问题)不是单纯依赖“条条”或“块块”的力量就能化解的,需要深度的条块联动。“结对竞赛”为整合条块资源、集中力量应对治理难题提供了重要保障。结对过程中,“条条”与“块块”的倾斜性资源投入使这些问题有可能在较短时间内得到有效解决。

但从另一个角度来看,由于“结对竞赛”会引发更为复杂的条块政

22. 典型的晋升锦标赛则是零和博弈,假如只有一个晋升机会,A获得晋升意味着其他竞争者失去晋升机会。

治过程，因此在许多方面又会对当前城市基层治理产生微妙影响。

影响之一是导致社会治理领域的试点机制面临挑战。基层治理领域存在不少政策执行难点，为减少不确定风险、集中力量探索解决问题的机制，各级政府往往运用试点机制提炼经验再普遍推广（王绍光，2008；刘培伟，2010）。但有研究发现，这种机制在经济领域更容易成功，在社会管理、公共服务市场化等领域却表现平平（韩博天，2009），一些研究进而指出试点的科层化过程有可能导致试点的失败（陈那波、蔡荣，2017）。这些研究虽然注意到了试点的复杂组织过程会引发意外后果，但对其中的深层机理讨论不多。“结对竞赛”视角下，我们可以更清晰地发现试点虽好但难以推广的主要原因：那些成功的试点通常也是条块结对的创新产物，在这种组织模式下，上级“条条”在其他“块块”学习先进经验的过程中难以保持倾斜性支持，因而其他“块块”缺乏学习这种先进经验的积极性，他们往往会在其他方面另起炉灶，建立结对合作机制。这也意味着，如果条块结对机制不断强化与扩散，在经济领域改革效果甚佳的试点做法在社会治理创新领域却可能遭遇较多难题。

影响之二是导致社会治理创新经验缺乏延续性和稳定性。“结对竞赛”中的结对机制具有一定的偶然性，上级“条条”与基层“块块”为何相互结对不仅取决于“块块”的属地特质，在许多时候还与官僚体系中复杂的人际网络有密切关联。笔者在深入研究该领域案例时发现，有时候“条条”选择某个“块块”的主要原因是其领导在该“块块”上有任职经历，因而更相信后者会全力配合自身改革；另一些时候，结对的原因可能是因为“条条”与“块块”的领导形成了某种默契。这导致结对很容易随着人事变动等因素而淡化，相应的结对关系难以持续。由此可见，以政绩呈现为重要目标、高度依赖条块结对的治理创新经验常常缺乏后继深化学习的动力，这已成为当前基层治理创新中的难点问题（李友梅，2016）。

影响之三是导致基层治理中形式主义盛行。在“结对竞赛”过程中，相应经验既需要体现出“条条”的创新要素又需要呈现“块块”的创新要素，在要素层层叠加的过程中，许多与基层实际需要关联度不大的要素也被不断强化，由此呈现形式主义创新的特点。最近，在一些治理转型前沿地区出现了居委会工作时间不断延长，甚至明确规定居委会书记、主任双休日“坐班”接待群众的基层创新做法。经验观察发现，这

些做法实际意义不大,群众并没有太大的需求,且“块块”的分管领导也知道这种情况,但相应做法却被要求保留下来。其原因就在于结对的“条条”部门在面对其他区同行不断延长居委会工作时间的做法时,必须找到在形式上超越对方的经验创新点。“结对竞赛”的这种创新要素叠加机制很容易导致与实际需求脱节的形式主义作风,这也成为基层负担日益加重的重要影响因素。

质言之,“结对竞赛”实际上是在印象政绩之下通过体制内的条块政治运作应对上下级政府之间信息不对称问题,继而实现上级对下级的评估与激励。这种运作机制不断强化,进一步导致公众自下而上参与政绩评估的制度空间受到影响。另一方面,尽管“结对竞赛”机制可能产生诸多负面影响,却是现有制度条件下在公共服务和社会治理领域最容易发展出的政府运行机制,且在一定程度上促成了基层政府形式多样的治理创新,因此这种组织机制可能在一段时间内不断发展。就此而言,认识这种运行机制的组织特征对于理解当前中国城市基层治理背后的运行逻辑及其影响具有重要意义。

三、“结对竞赛”:以 A 区发展“社区分析工具”为例

2014 年以来,笔者的研究团队开始聚焦城市基层政府的各类社会治理创新活动。在 S 市,出现了一次规模浩大的基层政府改革运动,突出表现为城市街道办事处的职能全面转向公共服务、公共管理和公共安全领域,原先承担的招商引资等经济职能全部被取消;镇级政府的经济职能也在一定程度上被弱化,社会治理和公共服务在其职能结构中的重要性凸显。从这个时期开始,研究团队观察到了一系列基层治理创新活动,涵盖了基层自治、社区党建、信息化建设、培育社会组织、公共服务模式创新等几乎所有领域。在我们调研期间,不仅那些传统的明星街镇始终保持着治理创新的高度积极性,一些传统上在 S 市社会治理工作领域不知名的街镇也开始在该领域持续发力,其中不乏成功“弯道超车”的故事。研究团队开始对基层政府的创新激情及其动力机制产生了兴趣。

研究之初,我们的理论资源主要来自于勾勒地方政府经济竞赛的锦标赛理论。根据这一理论,地方政府竞争的积极性主要来自于晋升激励及相应的经济激励,而竞争的基本条件之一是地方政府的产出是

客观的、可清晰衡量的，这样上级政府才能对下级的政绩进行客观评估并给予相应的激励。由于社会治理领域的情况与之差异较大，我们一度对基层政府创新积极性是否可持续抱有疑虑。

然而，经验观察却发现，过去五年 S 市的基层政府始终保持着治理创新的较高积极性，即使更具区分度的考核评估体系一直未出现，²³ 基层创新的势头也并未下降。在此过程中，我们逐渐发现以往的政府创新研究对激励及其行使方式的理解过于简单，在中国政府体系内，激励机制不仅包括晋升、税收分成、一票否决式的惩罚，还包括上级表彰、聚光灯式的关注、额外的扶持与关心等多维内涵；激励的实际行使方式则更为复杂，除了直接的上级政府外，还可以来自于与自身不存在直接隶属关系的上级“条条”部门，由于后者通常不能给予基层“块块”部门直接的晋升和经济激励，因此常被传统的政府行为研究所忽略，²⁴ 但在政府日常运行中却有着重要作用。事实上，现有的政府行为研究对激励及其行使方式的简单化处理主要基于改革以来地方政府长期面临着经济发展等少数突出指标考核这一现实，在此情况下，既有研究更关注与这些关键指标相关的人事与经济激励。但正如周飞舟在对锦标赛体制进行历史考察时所指出的，从历史上来看，这种政府考核存在关键指标的现象并非常态。在中华帝国多数承平时期，国家并不以少数绩效指标来考核官员，只有在变法或特殊改革时期，国家才将明确且重点突出的政绩作为主要考核指标，此时锦标赛机制的作用才逐渐显著（周飞舟，2005）。这启发我们，一旦基层政府的职能结构开始向一种多目标均衡结构转变时，需要超越对激励及其行使方式的简单想象，进入到一个更为复杂的政府组织场域中。

这样的研究视角促使我们关注基层社会治理创新的实际组织过程。不仅关注基层“块块”政府的做法及其上级政府的回应，还需关注创新背后的“条条”行动者及其行为逻辑，进而以一种整体视角勾勒多重行动者相互影响的基层治理创新活动。基于这一视角，我们在研究设计上不仅注重观察“块块”的创新目标及行为，还注重观察“条条”的

23. 从 2016 年开始，S 市有关部门已经意识到现有的考核评估体系难以有效呈现基层政府在社会治理领域的投入与政绩，因此一直在研究新型考核评估体系，但一直未有实质成果。

24. 即使有少数研究关注到了上级“条条”对下级的考核，但这些研究并未呈现“条条”行使激励方式的独特组织机制（参见周雪光、练宏，2012；练宏，2016）。

行为机制。考虑到条块之间存在的多维复杂竞争关系,我们对同一领域基层创新行为的观察还将结合跨区的类似的政府创新活动。

以下案例展现的是我们以 A 区为观察点捕捉到的民政部门与基层街道政府共同打造“社区分析工具”这一创新做法的全景式过程。“社区分析工具”这一创新做法旨在提升居委会对社情民意的精准把握,推动居委会更好地服务居民、实现基层公共资源与居民需求的准确对接。与基层社会治理领域的多数创新做法相似,这一改革会挑战传统的居委会工作方式,因此给基层实践者带来较大压力。为打造这一创新品牌,使其在市、区治理创新活动中占据优势,区民政部门与基层街道形成了“结对竞赛”的创新推进模式。对这一案例的深度呈现有助于我们理解“结对竞赛”的组织机理。案例资料来自于调研团队对 A 区民政部门以及多个街镇的深度田野观察以及相关的政府档案,所涉及的区、街道以及访谈对象根据研究伦理予以匿名化处理。

(一) 案例背景

2014 年以来,S 市开始深度探索创新社会治理、加强基层建设的各项工作。其中,居民区治理能力提升一直是各类创新关注的核心问题,尤其是如何提升居委会对社情民意的精确把握,继而有针对性地开展活动更是引起了市、区各级领导的高度关注。这一时期无论是市委下发的“一号文件”还是相应职能部门下发的配套文件都强调要不断“提升居民区治理能力”,根据居民的实际需求提供公共服务。在此背景下,多个区都开始探索新方法以改变居委会传统的经验主义的工作模式。

2014 至 2016 年,我们发现 S 市在上述领域的治理创新经验主要集中在两个方面:一是多个区都响应市民政局的要求,开始积极探索居委会“电子台账制度”建设。电子台账制度的初衷是为了规范上级职能部门部署居委会记录台账的行为,通过区有关部门统一为居委会设计电子台账,可以减少、归并上级职能部门下发的表格,进而达到为居委会“减负”的目标。随着一些区不断探索电子台账制度建设,这些区的民政部门发现电子台账不仅清晰记录了居民区各项工作的轨迹,还记录了居民的相应需求信息,因此可以作为居委会有效服务居民的工作指南。在此背景下,民政部门开始进一步强化电子台账对居民信息的收集功能,强调这是提升居委会工作能力的重要支持。比如 H 区强化电子台账的规范化、系统化建设,并在全市的现场工作会议上汇报

了做法，得到了市分管领导的肯定。

二是一些区开始进一步推动基于微信平台的居委会与居民互动信息载体建设，其中较突出的是 B 区的“社区通”技术平台建设。“社区通”将居委会与居民紧密联系在一起，鼓励居民动态发表自己对社区公共问题的看法，也鼓励居委会在这一平台上开展居民需求调查、回应和社会动员。经过一段时间的建设，“社区通”成为 S 市居民区治理体系建设的重要创新成果，得到市主要领导的肯定甚至在全国范围内都有一定影响。中央和地方媒体也长时段对这一基层创新做法进行宣传，来自全国不同地区的社会治理创新考察团也经常前往 B 区学习相关经验。

在上级制度压力和兄弟区创新压力的双重作用下，A 区也试图在居民区信息化建设领域走出新路子。A 区是 2015 年两区合并组建的，原先两区在居民区治理体系建设方面都富有成效，但近年来在居民区信息化建设领域的亮点却不多。如何在这方面补短板，形成自己鲜明、领先的创新经验成为 A 区民政部门重点探索的切入点。

（二）“条条”的创新逻辑及初始推进策略

2016 年，在反复调研和设计的基础上，A 区民政部门准备推进“社区分析工具”这一创新做法。创新的缘起是民政部门在调研中发现，当前居委会新进工作人员较多，²⁵且多数人缺乏群众工作经验，即使走访居民也缺乏相应的工作技巧和信息收集能力，在这种情况下，需要为居委会工作人员全面了解社区各项信息和居民信息提供一种模板化的信息收集工具。基于这一考虑，区民政局在专业机构的帮助下，于 2016 年 10 月推出了“社区分析工具”这一信息收集系统。

在基层改革领域，制度创新如何推进不仅取决于结构要素，也高度取决于创新者本人的气质与行为特征。正如后文将展示的，“结对竞赛”在表现形式上是“条条”与“块块”结对，但实质上是改革行动者之间的结对。A 区这项改革从最初设想到完善行动计划主要由一位分管副局长推动（在此简称“H 局长”），H 局长思路开阔且较有个性，敢于突破传统思考改革进路，其工作风格中暗含“勇争第一”的取向。其对民政

25. S 市于 2015 年开始全面推进基层治理专业化队伍建设，将居委会社会工作者等纳入专业化职业体系并不断提升其待遇。在此背景下，居民区的工作队伍出现了较大变化，一批年轻社工开始到居委会工作。

业务有深入的理解且因为曾在街道副职领导岗位工作过,对基层治理的实际情况较为熟悉。在调研“社区分析工具”设计与实践推广的过程中,我们接触的多位 A 区民政局工作人员都感慨,最初改革并未得到区委、区政府的重视,这项制度创新得以推进主要依靠 H 局长持续不懈的推进以及适时采取恰当的改革策略。

面对兄弟区“电子台账”与“社区通”的创新做法,H 局长及其团队一开始就确定了“超越式”设计的理念。经过对基层居委会干部的调研,研发团队设计了“社区分析工具”这一信息收集系统,包括三个工作模块,即社区了解(对社区资源、需求与问题等的充分调研、资料统计、结果梳理)、社区回应(议题和项目确立与执行、问题分类解决)、社区评价。这套信息系统的核心是对社区及居民进行信息、需求、资源等的调查、统计与梳理,在此基础上进行分类归纳并回应居民诉求。“社区分析工具”的核心载体是居民问卷,区民政局要求各居委会工作人员持这一问卷上门走访居民,并收集相应信息。首轮走访要选择一个完整区块(可以是居民区整体、小区、楼组等),该完整区块不少于 150 户。2018 年区民政局要求进一步扩大覆盖面,走访范围应达辖区实有户数的 50%。“社区分析工具”将对居委会收集的信息进行深度分析,并列出超过 50% 的社区需求(问题),居委会需据此给出回应方式。各居委会至少选择一个需求(问题)拟制回应方案,并将回应所需经费编入下年度本居民区工作经费预算。社区分析各阶段共计 5 大表单、11 个过程性附件,试图全流程指导居委会调查问什么、资源怎么分、数据如何算、需求怎么排、回应怎么做。区民政局全过程跟进,各街镇负责业务指导,为居委会开展社区分析工作提供技术保障。

之所以说“社区分析工具”的设计理念具有很强的赶超型创新特征,是因为这一方案不仅兼容了该领域已有的创新做法,还有许多进一步的优化举措(命题 2.1)。相较于早前的居委会“电子台账制度”,“社区分析工具”在详细记录居民需求和分析社区资源方面有很大的进步。由于“电子台账”最初的设计思路是对居委会工作痕迹进行记录,对居民需求的记录存在数据量小、主要信息覆盖不全等问题;而“社区分析工具”借助专业的需求问卷和居委会的上门走访,可以更加详细地了解居民需求及其动态变化并做出准确、及时的反应。相对于“社区通”,“社区分析工具”也为居民提供了扫描微信二维码填答问卷的路径,但

后者覆盖范围更大、更系统，收集的信息更全面。此外，“社区通”收集信息主要取决于居委会和居民的互动水平，而这一水平通常是不稳定的，但“社区分析工具”却是常态化、周期性运转的，因此更方便居委会据此开展相应服务。不仅如此，“社区分析工具”还提供了资源分析、方法分析等多个模块，显然比已有经验更为先进。对“社区分析工具”内涵要素的分析表明，A 区民政部门推出这一创新做法时，充分考虑到了不同方案之间的竞争效应，这也体现了跨区的“条条”部门间相互竞争的特质。

另一方面，方案的先进性和完备性是需要组织成本的，“社区分析工具”的推行给居委会工作人员带来了更大的压力。在这种情况下，创新做法能否得到深度实践，H 局长及其团队并不完全确定。因此，在最初阶段，区民政部门选取了 10 个居委会作为创新试点，试图了解这种创新做法在基层推广的压力与可行性。

田野观察发现，A 区民政部门采取的试点方法耐人寻味。通常来说，民政部门是居委会运行的上级业务指导部门，但民政部门一般不会直接向居委会部署工作，而是通过街镇的具体业务部门（如自治办）向居委会部署工作。也就是说，“条条”需要通过“块块”的组织体系向下部署任务。但在本案例中，A 区民政部门却采用了不常见的方法选取试点，即民政部门通过自己组建的外围社会组织“A 区居委会工作研究会”直接找到了 10 个不同类型小区的居委会，并通过该研究会向这 10 个居委会部署了试点工作。质言之，在最初的试点工作中，作为“条条”的民政部门绕过了各街镇的“块块”，“一竿子到底”地部署居委会开展试点工作。

调研中，A 区民政部门一位工作人员解释：这种创新可能会增加基层的短期工作压力，有些“块块”部门未必会支持，因此直接找一线居委会可以更好地推动创新工作。

我们初期的试点经验是组建了“居委会工作研究会”，研究会是一个社团组织，直接挂在区民政局下面。全区 275 个居委会全部是研究会的会员，第一届产生了 40 个理事，设立了专门的秘书处。通过研究会，民政可以直接从居委一线获得信息，可以直接找到居委会开展任何形式的座谈，也可以直接向居委发布事项以推动工作、开展培训。如果按照行政层

级一层层来推工作,部分街道可能对这个事情不感兴趣,不大配合工作。所以我们由理事层会员直接传达工作、获取信息,同时也提高了民政对居委的了解程度。(访谈资料,20190429)

笔者在A区某街道调研时,有工作人员对此提出了不同的解释。他认为,这其实表明一开始民政部门低估了治理创新推行的难度,民政部门试图以自己的力量推动改革,打造创新亮点。

其实居委会接到任务后回来就向街道汇报了,所以我们前期知道民政在推这项工作,但他之前不找我们沟通,我们也就不主动介入。老实说,他们低估了让居委会去做调查、维护系统的工作压力,这个事街道不全力配合是做不到的,可能他们最初想打响自己的品牌。(访谈资料,20190507)

多方资料表明,在创新工作推动的最初阶段,作为“条条”的民政部门试图强化自身“一竿子到底”的资源动员能力。对其而言,如果能在不惊动“块块”的情况下有力推动改革,就可以保证整个治理创新在自身组织系统中得以实现,进而更好地控制创新的主导权。事实上,我们在其他“条条”推进制度创新的过程中也曾观察到“一竿子到底”的做法,这表明对“条条”部门而言,若改革可以在自身组织体系内得到有效推进,“结对竞赛”也许不是首选方案。

随着10个试点居民区深入开展“社区分析工具”这一工作,自下而上的信息反馈让区民政局意识到,该项创新若没有街镇的大力支持恐怕难以充分实现。首先,试点居委会纷纷反馈该项工作对居委会来说压力较大,由于需要访问相当比例的家庭,且每份需求调研问卷的题量比较大,²⁶如果没有街镇的全力支持,居委会工作人员在现有工作已经较为饱和的情况下开展这些调查存在一定困难。其次,也是最关键的一点,居委会上门收集了居民的需求信息后,居民对居委会能否解决这些问题会产生很高的预期,如果居委会后续无法解决问题,居民就会对“社区分析工具”相应工作的推进产生不信任感。而这些问题大多涉及公共资源的配置,没有街镇政府的大力支持,居委会很难解决。

面对这些反馈信息,A区民政局开始进一步争取区政府对该项创

26. 主问卷包括六部分,我们实际测试过问卷的填答时间,在受访者对所有题目无疑义的情况下,需要近20分钟才能答完。若实际填答过程中受访者需要访问者解释的话,访问时间还会增加。

新工作的大力支持。然而，由于创新方案在一定程度上可能增加居委会的工作负担，在前景不明朗的情况下，区委、区政府对于强力推动改革始终没有清晰表态。此时，对 H 局长及其团队来说，如何获得“块块”的支持，尤其是通过建构若干典型案例清晰地向上级表明创新做法的优越性就变得日益急迫。

（三）“结对竞赛”的实现及其后果

结对契机的出现源于试点末期 T 街道对“社区分析工具”的大力支持。当时 T 街道下辖的 HK 居委会参与了试点，居委干部对“社区分析工具”收集的数据进行分析发现，居民区多数居民提出了现有社区文化活动室老化，不能满足居民文化活动需求的问题。居委会根据这一情况不断向街道反映情况，面对清晰的居民需求数据，街道自治办负责同志说服街道分管领导 Z 主任为 HK 居委会社区文化活动室改造投入了一大笔经费。街道的投入让社区居民感受到了“这次的调查似乎不是摆架子而是干实活”，更让区民政局意识到这也许是一个深入推进改革的重要契机。

调研发现，T 街道对诸如“社区分析工具”这样的创新做法确实较为支持。一个重要原因在于，T 街道之前就研发过类似的居委会信息化工作系统“掌心汇”。“掌心汇”的基本思路是通过微信平台打造居委会回应民生诉求的信息系统，但由于全市相似做法太多，且“掌心汇”缺乏上级职能部门的支持，并没有为 T 街道打响创新品牌。面对区民政部门相似的创新思路，T 街道持支持态度。另一方面，T 街道的现实情况也迫切需要一种可以精确分析居民需求、支持街道开展公共服务的工作系统。调研发现，T 街道辖区内居民区情况复杂，既有老旧小区又有商品房小区，还有混合型小区，此外，居民大部分属于社会中下层，对政府基本公共服务供给有较大需求，因此如何针对居民需求准确提供公共产品成为这一届街道领导班子关注的重点问题。

此外，街道主要分管领导的工作思路与区民政部门的做法较为接近。T 街道分管相应工作的分管领导在改革理念上与 H 局长较相似，分管领导与 H 局长都是敢于创新、较有锐气的干部。这位分管领导也曾试图在居委会工作方法上有所创新，但一直没有形成品牌亮点。因此，其在与区民政局合作的过程中表现出了较高的积极性。在这些因素的综合作用下，T 街道成为重点支持“社区分析工具”创新实践的街道。

在调研过程中,我们无意中发现了一个有趣的现象:“结对竞赛”的主要结点往往是“条”和“块”的副职群体。²⁷在以往“块块”的锦标赛竞争模式中,这一群体常被整体忽略,研究者总是将创新聚焦于“块块”主职群体。但在社会治理与公共服务领域,印象政绩的构建需要“条”与“块”的合作,而副职群体恰恰是条块联动的主要结合点。比如,街道要引起上级职能部门的注意,首先发力的通常是分管副主任或副书记,正是这些副职群体在实际管理和维护着与“条条”的关系;区职能局要落实某个具体的创新政策,首先出场的通常也是区局的分管领导。由于副职群体的具体业务能力普遍更强,结对机制才能朝着纵深发展。

在条块具体分管领导的通力合作下,区民政局与 T 街道逐步建立了共同推进“社区分析工具”的结对机制。区民政局在第二轮全面推广工作中加大了对 T 街道的支持。这不仅表现为区民政局在“社区分析工具”推广的培训和业务支持方面为 T 街道提供了更多资源,更表现为其在各类汇报材料、经验汇报稿中都提到 T 街道利用“社区分析工具”为居民解决文化活动设施不足这一难题的案例。区民政部门主持一些创新经验交流会时,也会优先邀请 T 街道介绍经验。T 街道一位工作人员提到:

区民政部门很支持我们的创新,好几次在区分管领导在场的时候,民政部门同志都介绍了我们街道的案例,所以我们也觉得要加大探索的力度。(访谈资料,20190511)

在民政部门的支持下,T 街道以更大的积极性投入到结对创新的过程中。一个显而易见的事实是,T 街道在第二轮全区推广过程中投入了比其他街道更多的资源以确保“社区分析工具”有效运转。首先,在专业人员支持下,街道投入较多精力对“社区分析工具”的问卷进行了优化与调整,使该问卷更适合 T 街道的实际情况。²⁸其次,街道在反复探索的过程中意识到,任意抽取居民户开展调查对于收集准确的需求信息意义不大,而全覆盖式的调查成本过高。为了解决这个问题,T 街道专门聘请了专业人员用专业的社会统计方法在居民区开展抽样并组织更为科学的调研。第三,当街道意识到居委会社工和工作人员平

27. 不仅在本案中,我们还在同期观察的党建创新、居民区自治模式创新等案例中发现了这一现象。

28. 相邻的一些街道很少在这方面花费精力,往往是把区民政局提供的问卷模板直接用于调研。

时工作压力较大，很难全身心投入到入户调研时，街道还以购买服务的方式聘请专业社会组织帮助居委会开展调研，并为居委会提供更科学的数据分析。第四，通过“社区分析工具”发现的重大居民需求，街道会在第一时间整合资源予以有效应对。比如，2018年HK居委会运用社区分析工具发现90%的居民家庭都支持在楼道中进行烟道改造工程，收到反馈信息后，街道第一时间调用自治金为该工程提供了80%的资金，还通过动员共建单位出一点、居民出一点的方法完成了另外20%的资金筹措，满足了居民的需求。在T街道的倾斜性支持下，“社区分析工具”的创新探索在街道范围内得到了深入实践。

街道为“社区分析工具”提供倾斜性支持的一个证据是2018年底居委会面对上级统一部署的经济普查任务时没有得到街道的同等支持。此时，居委会同样面临调查走访压力大和专业能力不足等困难，虽然一些居委会干部也向街道提出了能否请专业社会组织帮助开展调研的需求，但街道有关部门并未提供支持。访谈中一位居委会干部谈到：

同样是调查走访，其实经济调查还更复杂一些，但街道就没有提供支持。在开展“社区分析工具”调研的时候，全程都有专业机构和社会组织在提供帮助，包括具体访问都是社会组织在做，我们也知道明显后面这个（工作）是街道的重点。（访谈资料，20190511）

观察表明，结对机制的强化建立在持续回馈的特殊主义原则上。面对街道的倾斜性支持，区民政部门也为T街道经验的“点亮”提供了倾斜性支持。当区民政局在2018年获得重要机遇承办全市民政系统“分类治理”现场会时，区民政局首先考虑将现场会安排在T街道，在市民政局主要领导和区委主要领导在场的情况下安排T街道领导就“社区分析工具”取得的效能和经验做主旨发言。同年底，当民政部领导到S市考察社区精细化治理时，区民政局也优先安排领导至T街道考察并听取街道领导汇报。此外，我们检索了近两年A区民政部门向区政府提交的相应工作汇报和工作总结，都能看到对T街道运用“社区分析工具”的案例介绍。这些做法进一步强化了民政部门与T街道之间的密切合作关系。在后者的支持和配合下，区民政局打造了“分类治理四步工作法”等一系列工作亮点，成功获得了区委主要领导的关注。2019年，“社区分析工具”的推广和深化成为区分管领导提出的工

作要求。

我们深入跟踪 T 街道推动“社区分析工具”的实践发现,整个过程较好兼顾了区民政局的创新要素与街道的创新做法,在这个意义上出现了符合条块创新偏好的要素集聚(命题 3.5)。区民政局强调“社区分析工具”不仅是一种调查统计工作,而且是新时期居委会群众工作方法的重要载体,因此始终要求由居委会干部完成大部分的走访和调研;但街道根据实际情况引入了专业社会组织帮助收集居民需求信息,试图强调“让专业的人干专业的活”。最后,实际走访和需求调研变成居委会干部陪同专业社会组织入户开展调研,即使居委干部提前联系好了走访工作,也需陪同社会组织专业人员入户调查。一位居委会干部对此有些不理解:

这个有时候也有点形式化,其实我们帮社会组织调查的人联系好入户,和居民打好招呼后,他们去调查就好了,但街道要求我们还是要全程陪在边上,我们工作又忙,其实没那个必要。(访谈资料,20190513)

T 街道与民政部门“结对竞赛”的机制建立起来后,在 T 街道得到深入实践的“社区分析工具”能否在更大范围内得到同样的重视与推进呢?笔者观察发现,这一时期其他街镇对待“社区分析工具”的态度发生了微妙的变化。总体来看,分为三类情况:第一种情况是少数街道表现出了一定程度上的不支持态度,这一点区民政部门实际上很清楚。因为最终的需求数据是要汇总到区民政局的,后台过一遍数据就知道调查的质量。区民政局的有关同志发现,这些街道“采集的很多数据都是复制的,连作假都不考虑像一点”。可以想象,这些街道基本上没有认真探索“社区分析工具”的创新经验。第二种情况更为普遍,多数街镇会在“过得去”的程度上完成工作,它们也会要求下属居委会配合区民政部门进行数据收集和资料分析,但通常不会像 T 街道这样在调查问卷和调查方法的优化上花功夫,更不会通过购买服务的方式帮助居委会收集信息,在这些街镇,居委会通常把“社区分析工具”当作与其他事务无甚差别的常规工作来做,上级布置什么就干什么,缺乏额外创新动力(命题 3.2)。第三种情况则出现在少数街镇,以 P 街道为例,其在探索“社区分析工具”的同时不断注入自己的创新要素,甚至研发了街道自身的工作系统和平台。P 街道强调自己在区民政已有工作的基础

上建立了更为系统和创新的工作机制，试图打响自己的品牌，这相当于给创新做法贴上了自己的标签。对于第三种情况，区民政局也会在一定程度上表示支持，但支持力度比 T 街道弱一些。区民政局的一位同志谈到了对 P 街道这些做法支持和理解的缘由：

本质上，这些做法都是“社区分析工具”的进一步延伸，街道有自己的积极性做自己的系统，我们都支持。因为要考虑到街道的个性化延伸设计。（访谈资料，20190521）

在笔者看来，区民政局对待第三类街道的态度是极为明智的。回顾“社区分析工具”过去三年的创新实践，若没有“结对竞赛”机制，很多关键的亮点就难以落地。但一旦采用这种结对机制，其他街道就缺乏继续跟进的积极性。第三类街道的做法相当于在实践过程中悄然改变了创新经验的“所有权”。借此，街道可以声称自己虽然在民政部门的指导下开展工作，但通过发挥自身的创造性构建了更先进的经验。当这种创新经验更多地被打上街道的烙印进而成为其印象政绩竞争的筹码时，街道会更乐于投入资源，区民政部门的治理目标也在一定程度上实现了。因此，这个案例末尾发生的有趣现象实际上具有丰富的政策涵义：当“条条”部门推动的治理创新工作采用“结对竞赛”模式时，必须给基层“块块”自由探索并打上自己的标签提供一定空间，否则该创新活动会遇到难以推广的困境。

（四）对案例的进一步讨论

上文呈现了 A 区民政部门以“结对竞赛”方式推广“社区分析工具”的政策创新过程。案例中的许多关键组织机制都印证了本文在理论部分提出的相应命题与推演。实际上，过去几年，笔者还观察了来自城市基层党建、社区自治、培育社会组织等领域的多组案例，都能从中发现清晰的“结对竞赛”创新机制。借助这种新型机制，一些创新做法在特定范围内得到了深入实践，但在更广泛的空间维度和时间维度，这些创新的稳定推进则难以保障。接下来本文围绕案例中呈现的条块政治对“结对竞赛”的深层组织机理展开进一步讨论。

一是关于结对机制的适用范围。本案例中，在民政部门最初低估了“社区分析工具”所需的基层投入时，其并没有选择结对机制，而是试图直接推动创新。同样，T 街道在推动与“社区分析工具”类似的“掌心汇”时，也未采用结对机制。这表明，在当前城市基层治理与公共服务

领域,并非所有创新都会采用结对机制,这一机制的启用实际上与创新经验的任务属性有一定的关联。如案例所示,“社区分析工具”这类创新任务有两大特征:一是需要基层“块块”强有力的配套支持。这类工作大多需要基层投入较多资源,且上级配置的资源不足以推进改革,需要基层额外投入,若非如此,“条条”很容易采取标准化的政策实践方式来推动创新。二是政策实践的创新性存在分歧,高度依赖上级职能部门的认定。就本案例来说,居委会的信息收集系统创新是一种容易引起争议的做法,因为这种做法在提升居委会精准服务能力的同时,客观上也会增加居委会的工作负担,而这与上级政府强调的“为居委会减负”的目标有所冲突。因此,没有上级“条条”部门的坚定认可和有效背书,类似“掌心汇”的经验很难上升到较高层次引起高层政府注意。我们注意到,在基层治理实践中,越是同时具备上述两种任务属性的创新活动,越容易引发“结对竞赛”机制,结对的程度也随着这两种任务属性结合度的不断提高而显著提升。

二是关于“结对竞赛”中的关键角色及其行为逻辑。如案例所示,条块的副职群体是“结对竞赛”中联接不同部门的关键角色。研究发现,这一群体不仅对制度创新较为敏感,还是“下管一级”体制下更注重直接上级对其政绩看法的官员群体。田野调研中,一位领导从干部管理权限的角度指出了其间的要点。

条块副职的关键晋升权直接掌握在区委、区政府手中,也就是说,如果这些干部能成功在直接领导和区领导层次树立起肯干、能干、会干的形象,区政府就可以直接提拔。也就是说,区里有直接的决定权。对这个群体来说,他的创新努力和发展关联度更大……但街镇一把手或者委办局的一把手就不一样,除非他是平调积累资历,这个是区里能定的;但他要实现关键的职级跳跃,就是要变成市管干部(笔者注:副局级),这个区里是没有决定权的,区里只能是推荐,关键要市里定,不确定性就大得多了。(访谈资料,20190628)

这意味着,对于条块副职而言,如果其能有效构建引起上级注意的印象政绩,那么同等情况下获得升迁的概率比正职更高。因此这一群体往往是各种治理创新的重要推动者或者创新政策的落实推进者。副职群体的主要特征是并不统筹全面工作,通常仅聚焦于具体业务,因此

其推动“结对竞赛”时往往优先从自身业务领域出发，这客观上会导致创新局限在有限范围内，难以形成整体优化的制度格局。

三是关于“结对竞赛”过程中的政策设计。案例表明，要化解“结对竞赛”中创新做法难以横向扩散的问题，需要政策设计留有较多空间以便为结对以外的基层政府再次创新保留可能性。本案例中，区民政部门的政策设计就较为宽容，这客观上有助于其他基层政府在创新的同时对基本经验加以完善。我们在P区观察到的一个案例则提供了反面的经验：P区组织部门与一个街道结对，成功打造楼宇党建的新平台后，以极为技术主义和标准化的制度创新思路将这一经验向全区所有街镇推广，由于这一推广过程奉行严格的标准化建设思路，未给学习者留下足够的创新空间，这一创新做法实际上遭到基层的普遍抵制。换言之，“条条”部门一旦采用“结对竞赛”机制，在政策设计上就要充分考虑这种组织机制的复杂效应，使政策设计能兼顾基层创新者的利益。

总体而言，城市基层治理中的“结对竞赛”机制在很大程度上已成为影响当前社会领域政策创新和执行水平的重要因素。我们相信，对“结对竞赛”的深入研究将进一步打开组织学对治理创新研究的新视角。迄今为止，由于分析工具和研究资料的匮乏，我们虽能在经验研究中勾勒出一组组“结对竞赛”机制，但仍无法分析不同的结对组合间竞争的过程与机理，也就难以理解现有体制结构对创新行为的深层筛选规则。而要深入分析这些问题，或许需要不断深入揭示条块政治的理论黑箱。

四、讨论与结语

借助“结对竞赛”这一新型理论视角，我们得以揭示城市基层治理领域的政府竞争行为及其后果。本研究发现，“结对竞赛”组织机制的出现和强化在很大程度上归结于两个重要条件：一是在基层治理多目标任务的环境下，政府治理绩效难以被客观测量和横向比较；二是“块块”的经济职能被取消以及财政灵活性弱化后，“条条”地位的上升。在这两个条件的综合作用下，基层条块关系呈现既合作又竞争的“结对竞赛”特征，这与传统研究所强调的条块分割现象（马建堂，1986；马力宏，1998；孙发峰，2011）有着重要区别。

我们注意到，“结对”这一词汇在中国治理体系中被广泛运用，如在

地区发展和对口扶贫领域广泛存在“结对”现象。国家通过推动发达地区(例如上海)与欠发达地区(例如新疆喀什)结对,实现不同区域的协同发展。此外,近年来许多地区依托党建工作机制,在一些政府机关与基层社区之间建立起结对共建机制,帮助社区获得更好的发展。²⁹在项目制背景下,上级职能部门通过项目与下级“块块”建立起稳定联系(周飞舟,2012;渠敬东,2012),也可以算作某种意义上的结对。那么,我们所说的“结对竞赛”与上述林林总总的结对现象之间有何差别呢?

首先,本文讨论的城市基层治理领域的“结对竞赛”现象与印象政绩的模糊难测有关,因此,需要作为业务主管部门的“条条”与业务落地后实际推进的“块块”部门共同推进某项创新工作。这种结对发生在“条条”与“块块”之间,在我们所讨论的治理情境下,“块块”之间或“条条”之间由于存在直接竞争不太可能实现结对。此外,这种结对多是“条条”与“块块”在面对政绩压力时自发形成的。前文提及的对口扶贫等结对机制则是在“块块”属地政府之间展开的,其后往往是更高层级政府的战略安排,因此这种结对不是自发形成的,往往反映的是国家意志和宏观制度安排。质言之,本文讨论的“结对竞赛”反映的是形式更为复杂的政府竞争行为;而对口扶贫之类的结对反映的是一种跨地区的资源配置机制。

其次,本文所讨论的“结对竞赛”是政府竞争中一种非正式的行为机制,其形成、发展和强化都没有正式制度的保障,因而具有一定的偶然性与不稳定性。相较而言,前文所述发生在党建领域的结对共建机制则是正式制度期许和保障下的合作行为,是一种例行化的较为稳定的政府组织行为。但就结对的实质强度而言,“结对竞赛”因为兼容了“条条”与“块块”的政绩竞争目标,有时反而比结对共建机制更具微观激励基础。

第三,与项目制背景下的结对现象相比,“结对竞赛”机制与其在目标、形式与后果等多个维度都有重要区别。就目标而言,项目制暗含了项目发包方试图重新对地方政府行为进行控制的制度意图(渠敬东,2012);但“结对竞赛”的目标是为了实现“条条”与“块块”在政绩上的双

29. 长沙市岳麓区征地办、岳麓区经信局先后与学士街道学泰村、白鹤社区签订结对共建协议,开展结对共建活动。参见搜狐新闻 http://www.sohu.com/a/240197777_744763,访问于2019年6月3日。

赢,而非实现一方对另一方的控制。就形式而言,项目制通常是以财政资金的专项拨付为基本形式,伴有严格的规范化程序与制度;“结对竞赛”的形式则更为多样,除了围绕专项资金展开合作,还可以围绕相应的创新制度、创新理念开展合作,合作过程更强调条块的默契与协同,通常不存在严格的程序与制度来约束合作方式。就组织后果来看,项目制背景下,一个“条条”部门可以同时与多个属地“块块”政府建立起合作关系;³⁰但在“结对竞赛”机制下,“条条”部门的某种创新做法通常仅会与特定的“块块”合作。换言之,项目制并不一定会导致上级“条条”以特殊主义原则对待项目流入地的“块块”,但“结对竞赛”机制通常会导致特殊主义和潜在排他的政府间关系。

在厘清了“结对竞赛”与中国政府体系内其他各类结对机制的区别后,我们将回到“竞赛”这个维度进一步讨论其与传统地方政府竞争机制的区别。总体而言,“结对竞赛”最终指向的仍然是官员晋升竞争,在这一点上其与锦标赛竞争是一样的;条块作为组织机构本身并不会自发结对,而是机构背后的官员出于政绩考核和晋升的考虑结对。但是,与经济领域传统的 GDP 晋升锦标赛相比,“结对竞赛”所处的制度环境以及由此衍生的相应组织机制存在诸多区别。

表 1:城市基层治理领域的“结对竞赛”与锦标赛机制的比较

| 官员晋升竞争 | | |
|--------|-----------------------------|--|
| | 锦标赛机制 | 城市基层治理多目标竞赛 |
| 目标考核 | 以可测度的 GDP 指标为中心目标 | 不易测度的多目标考核 (印象政绩竞争) |
| 条块关系 | 条块结合,以块为主 | 条的位置与作用上升 (资源支持、考核通道) |
| 竞争形式 | “块块”竞争为主 | 条块“结对竞赛” |
| 学习机制 | 创新的学习机制较强, 往往是就近学习,经验扩散快 | 创新的学习机制相对较弱, 容易形成“百花齐放”格局, 更可能在竞争圈子以外的远端学习 |
| 创新动力 | 创新动力不足,更乐于学习与模仿 | 过度创新,学习少,“盆景”多 |

如表 1 所示,“结对竞赛”是城市基层治理领域面对不易测量的多

30. 例如,就“适老性住宅改造”项目而言,区民政局可以同时向多个符合要求的街镇发放项目,并在业务上对项目的落地实践进行指导。

目标考核后出现的一种官员晋升竞争机制。这一机制的出现与强化往往伴随着基层“块块”财权灵活性的下降与“条条”地位的上升。由于“结对竞赛”需要构建印象政绩,因此结对创新者有很强的创新动力,但不太倾向于在同一竞争圈子内学习潜在竞争者的经验。相比之下,在锦标赛模式下,竞争者学习相邻地区的创新经验能够很快实现 GDP 增长,因此更乐于学习,相应经验很容易快速扩散。此外,竞争者深度创新需要承担较大的风险,在任期等因素的综合限制下,竞争者的创新动力相对缺乏。总体来看,如果说锦标赛机制刻画了“块块”围绕经济增长而相互竞争的状态,本文呈现的条块“结对竞赛”机制则勾勒了淡化经济职能、强化社会治理职能后基层竞争的新格局。

与锦标赛竞争模式相比,“结对竞赛”机制的作用范围更有限,主要在城市基层治理领域发挥作用。在更高行政层级,由于客观可测的经济发展指标仍是关键绩效指标,且高级行政区总体上还是“条块结合,以块为主”的体制格局,“结对竞赛”的机制较少发挥作用。因此,“结对竞赛”这一政府竞争机制并不是像锦标赛那样贯通不同层级政府的总体性治理机制。不过,随着国家在更大的范围内推进基层政府职能转变,“结对竞赛”机制适用的地域范围将不断扩大,逐步从一线特大城市向主要经济发达城市扩展。总体来看,“结对竞赛”机制是近年来国家不断深化基层治理体系改革、推动积极有为的基层公共服务体系改革过程中的重要伴生机制。

本研究仅仅开启了一个以条块政治视角研究城市基层治理创新中政府行为的新进程。迄今为止,关于“结对竞赛”的深层组织机制和印象政绩的作用机理,仍有许多值得进一步探索的问题,如不同类型“条条”部门采用的结对机制有何区别?在微观层次,创新行动者相互结对的条件与约束是什么?影响结对紧密程度的要素有哪些?结合干部管理体制,印象政绩是如何具体发挥作用的?我们认为,随着这些问题不断被揭示,研究者对城市基层治理创新的政治过程及其制度后果将形成更坚实的理论认知。

参考文献(References)

陈家喜、汪永成.2013.政绩驱动:地方政府创新的动力分析[J].政治学研究(4):50-56.

- 陈那波、蔡荣. 2017. “试点”何以失败? ——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究[J]. 社会学研究(2):174-198.
- 高新军. 2008. 地方政府创新缘何难持续——以重庆市开县柳乡为例[J]. 中国改革(5):29-32.
- 韩博天. 2009. 中国异乎常规的政策制定过程:不确定情况下反复试验[J]. 开放时代(7):41-48.
- 何艳玲、李妮. 2017. 为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版)(1):87-96.
- 黄晓春. 2015. 当代中国社会组织制度环境与发展[J]. 中国社会科学(9):146-164.
- 黄晓春. 2017. 当前城市基层政府改革的深层挑战——基于机制分析的视角[J]. 江苏行政学院学报(3):114-120.
- 黄晓春、嵇欣. 2018. 当代中国政府治理模式转型的深层挑战——一个组织学视角的分析[J]. 社会科学(11):49-61.
- 何增科. 2007. 政治合法性与中国地方政府创新:一项初步的经验性研究[J]. 云南行政学院学报(2):8-13.
- 李友梅、肖瑛、黄晓春. 2012. 当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J]. 中国社会科学(4):125-139.
- 李友梅. 2016. 我国特大城市基层社会治理创新分析[J]. 中共中央党校学报(2):5-12.
- 李友梅. 2017. 中国社会治理的新内涵与新作为[J]. 社会学研究(6):27-34.
- 李友梅等. 2018. 《中国社会治理转型(1978—2018)》[M]. 北京:社会科学文献出版社.
- 练宏. 2016. 弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例[J]. 中国社会科学(1):82-99.
- 练宏. 2016. 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J]. 社会学研究(4):1-26.
- 刘培伟. 2010. 基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释[J]. 开放时代(4):59-81.
- 马建堂. 1986. 改革宏观管理体制,破除条块分割弊端——评理论界关于打破“条块分割”的讨论[J]. 南开经济研究(1):17-21.
- 马力宏. 1998. 论政府管理中的条块关系[J]. 政治学研究(4):68-74.
- 渠敬东. 2012. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学(5):113-130.
- 孙发锋. 2011. 从条块分割走向协同治理——垂直管理部门与地方政府关系的调整取向探析[J]. 广西社会科学(4):109-112.
- 吴建南、马亮、杨宇谦. 2007. 中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析[J]. 管理世界(8):43-51.
- 吴敏、周黎安. 2018. 晋升激励与城市建设:公共品可视性的视角[J]. 经济研究(12):97-111.
- 王绍光. 2008. 学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示[J]. 中国社会科学(6):111-133.
- 肖文涛. 2007. 社会治理创新:面临挑战与政策创新[J]. 中国行政管理(10):105-109.
- 俞可平. 2005. 论政府创新的若干基本问题[J]. 文史哲(4):138-146.
- 张五常. 2009. 中国的经济制度[M]. 北京:中信出版社.
- 周飞舟. 2009. 锦标赛体制[J]. 社会学研究(3):54-77.
- 周飞舟. 2012. 财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”[J]. 社会 32(1):1-37.
- 周黎安. 2004. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究(6):33-40.
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究(7):36-50.
- 周黎安. 2017. 转型中的地方政府:官员激励与治理[M]. 上海:格致出版社.
- 周雪光、练宏. 2012. 中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J]. 社会学研究(5):69-

93.

周振超. 2009. 当代中国政府“条块关系”研究[M]. 天津人民出版社.

周志忍. 2008. 政府绩效评估中的公民参与: 我国的实践历程与前景[J]. 中国行政管理 (1): 111 - 118.

朱光磊、张志红. 2005. “职责同构”批判[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版)(1): 101 - 112.

Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 2005. “Regional Decentralization and Fiscal Incentive: Federalism, Chinese Style.” *Journal of Public Economics* 89(9 - 10): 1719 - 1742.

Lieberthal, Kenneth and Michel Oksenburg. 1988, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.

Li, Hongbin and Li-An Zhou. 2005. “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China.” *Journal of Public Economics* 89(9 - 10): 1743 - 1762.

Qian, Yingyi and Barry R. Weingast. 1997. “Federalism as a Commitment to Market Incentives.” *Journal of Economic Perspectives* 11(4): 83 - 92.

Xu, Chengang. 2011. “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development.” *Journal of Economic Literature* 49(4): 1076 - 1151.

Zhu, Xufeng. 2014. “Mandate versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China.” *Public Management Review* 16(1): 117 - 139.

责任编辑: 冯莹莹