

理解“专项治理”： 中国特色公共政策实践工具

臧雷振 徐湘林

摘要：“专项治理”作为中国公共政策实践中非常态化治理手段和政策工具，具有本土化政治实践的现实特征，如继承中国传统的政治管理文化，传承中国共产党在革命战争时期动员策略，蕴含国家建设初期“短平快”的追赶激进心态等。具体实践中，其运作机制还呈现出在治理时机选择、决策、激励和约束机制等方面的独特性。这类特征使得专项治理在实践中较易实现政府部门自我满意度的提升、发挥矩阵式国家治理结构优势，形成政府部门对其使用偏好；但由于公共管理者和民众在公共政策选择中相互冲突的期望值 and 价值观，专项治理也忽略了政府能力的长期建设，片面强调以特定事件作为治理导向，并导致治理模式单一、过度依赖中央政府等问题。

关键词：专项治理；政策工具；中国特色；运行机制

基金项目：中国博士后科学基金面上—等资助项目(2014M560003)

作者简介：臧雷振，北京大学政治发展与政府管理研究所(教育部重点基地)博士后研究员(北京100871)、哈佛大学访问学者；徐湘林，北京大学政府管理学院教授、北京大学中国治理研究中心主任

DOI:10.13613/j.cnki.qhdz.002284

一、导 语

当代中国政治实践积累了大量具有中国特色、反映中国现实的政治术语，多层次、多部门联合参与的“专项治理”即为此中一例。该术语的类似替换性说法如“专项行动”、“专项检查”、“专项整治”等。实践引领学术关怀，此独特的中国政治实践也受到部分学者的关注，如怀特认为专项治理是中国传统群众动员在建国之后的延续，并逐步演化成为一种“制度化动员”。^①有学者指出专项治理模式其实是中国非正式政治结构在政策实践领域的体现，^②且是其他发展中国家普遍存在的一种非正式官僚治理特征体现。^③但这种“非正式自适应制度”在中国内生性制度变迁中具有重要作用，其不仅确保正式制度的有效性(Stickiness)和组织的稳定性，也同时对政治体制的可持续性发挥作用。^④

此外，在对中国反腐倡廉的“专项治理”个案研究中，有学者分析中国反腐过程中因过多强调专

① White, T., Post-Revolutionary Mobilization in China: The One-Child Policy Reconsidered, *World Politics*, 1990, p. 43, pp. 53-76.

② 参见 Dittmer, L., Chinese Informal Politics, *The China Journal*, 1995 (34), pp. 1-34; Fewsmith, J., Institutions, Informal Politics, and Political Transition in China, *Asian Survey*, 1996, 36(3), pp. 230-245, p. 105.

③ Dutton, M., The End of the (Mass) Line? Chinese Policing in the Era of the Contract, *Social Justice*, 2000, 27(2), pp. 61-105.

④ 参见 Tsai, K. S., Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China, *World Politics*, 2006, 59(1), p. 116.

项治理的“政治性”而形成“运动式强制”(Campaign-style Enforcement)。^①这种运动式强制并未改善腐败现状,反而加剧了,^②但也有学者指出反腐败领域的专项治理虽然没有切实改变腐败现状,如果分析中国1982年、1986年、1989年和1993年的四次反腐败运动则显示其依然带来经济社会发展的正面效果,如有效的降低通货膨胀和投资过热。^③当然,对比亚洲他国治理腐败可看出中国这种反腐败专项治理模式更多地反映出当前无奈的现实。^④新近有关对中国保护知识产权专项治理的讨论中,学者普遍期冀中国能够超越专项治理的弊端。^⑤

相比国外学者早期的关注,国内学界对专项治理的学术关切近年来逐步受到重视,如对专项治理结构性框架分析认为其是为追寻威权治理有效性而形成的,^⑥或有认为是为追求合法性而导致的不断运动式治理。^⑦而针对不同领域的个案如司法领域“严打”专项治理分析表明其是国家在“实用理性”主导下治理资源匮乏时期的理性选择。^⑧当然也带来“司法成本、社会资源的巨大滥用和透支,致使日常性治理的资源支撑不够”等后果。^⑨

总体而言,相比有关来自西方学界的“治理”(Governance)理论与概念充斥学界与社会,当前对极具本土化实践特征的“专项治理”的深刻学术分析和理论归纳依然匮乏(见图1),上述国内外研究者的观察、描述或理论归纳从某种程度上反映中国专项治理发展过程和现实背景,但没有揭示中国专项治理运作特征和轨迹,没有对其内在价值和缺陷做出有益的梳理。

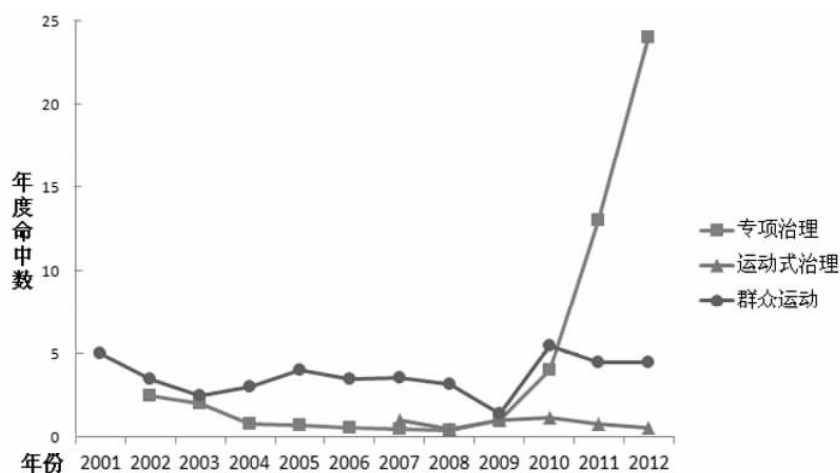


图1 专项治理学术研究趋势

来源: 万方数据库 2013年5月6日。

- ① 参见 Manion, M., Corruption and Corruption Control: More of the Same in 1996, *China Review*, 1997, pp. 33-56。
- ② 参见 Wedeman, A., Anticorruption Campaigns and the Intensification of Corruption in China, *Journal of Contemporary China*, 2005, 14(42), pp. 93-116。
- ③ 参见 Quade, E. A., The Logic of Anticorruption Enforcement Campaigns in Contemporary China, *Journal of Contemporary China*, 2007, 16(50), pp. 65-77。
- ④ 参见 Phitthay B., Clay W. eds., *Comparative Governance Reform in Asia*, Emerald Group Publishing 2008。
- ⑤ 参见 Dimitrov, M., *Piracy and the State: The Politics of Intellectual Property Rights in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 221-248。
- ⑥ 参见周雪光《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。
- ⑦ 参见冯仕政《中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释》,《开放时代》2011年第1期。
- ⑧ 参见唐皇凤《常态社会与运动式治理》,《开放时代》2007年第3期。
- ⑨ 参见单勇、侯银萍《中国犯罪治理模式的文化研究》,《吉林大学社会科学学报》2009年第2期。

虽然专项治理频频见于各类媒体,该实践深入影响大众寻常生活。在不断呼吁“政治科学研究本土化”^①的今天,对本土化问题亟需敏锐的学术关切和认知。若本土的问题意识都无从树立,那么所追求的研究方法、学术概念、理论范式的本土化更是如同空中楼阁。因为本土研究“应该是从本土政策实践的实际需求出发,扎扎实实地进行经验性研究,从原始的材料收集开始,来了解中国政策现象和政策过程的事实与特点”。^②而不是为了佐证某一西方的理论解说,或者套用西方的概念、理论分析模式解释中国的个别政策现象。基于这一学术旨趣,下文通过对专项治理内涵外延界定、历史脉络演进、运行机制与特征、需求与效能、现实反思等方面的深入探讨,以实现“对中国政治改革的基本特征和方式进行理论性解释”的目标。^③

二、专项治理的历史演变及内涵

概念是现实的理论抽象和研究的起点,历史是概念所承载的细节,“对政治生活达到可靠了解的程度有赖于我们称之为概念结构这种分析工具的发展”。^④对专项治理的历史演化和内涵考察,将为确切认识和把握其所蕴含的中国政治实践丰富信息提供观测窗口。本土化研究者也需通过这一基本概念帮助,在社会科学蓝图上确立中国政治实践的理论深化一席之地,每一核心理论概念的提出都标志着由此而得的方法论转换的完成,进而形成新的研究视角和新问题的切入点,同时又为下一步的理论转换积累讨论的前提。

由于文献和信息的限制,难以考证专项治理第一次出现在中国政治实践中的详细情境,但如若对其进行拆分后的词语考察,依然可发现中国语境下专项治理的丰富内涵。“专项治理”中的“专项”一词在近当代中国有着显著的“动员”特征,也是演化自政治经济领域反复“动员”的过程之中。这也是因为“动员”早在战争年代通过把国家所拥有的一切人力、财力、物力有计划的配置,争取战争胜利的有效的手段。^⑤从1935年“一·二九运动”动员全民族抗战开始,再到建国后为恢复国民经济、巩固国家政权及向社会主义过渡时期,动员群众发挥了巨大的历史功用。总之,在夺取、巩固和建设新中国政权的政治革命中,动员策略适应中国的具体国情和中国革命的实际特点,迅速整合革命力量为既定目标服务,构成适合特定历史阶段的行之有效的斗争手段,虽然这其中也不断暴露其自身缺陷,但“一些成功的政治动员的策略、途径和方式方法作为经验被运用于政府行政执行过程,成为完成党提出的一系列社会改造和经济发展的任务的重要手段。久而久之,这些政治动员的策略、途径和方式方法在行政执行体制中内固化下来,形成行政执行体制中的一种独特的准政治动员模式,并延续至今”。^⑥因此,时至今日我国各类经济社会问题的解决依然常引入“动员”的策略和手段。而此时的动员大多盖以含有特定指向的“专项”名义,比如在财政工作领域动员出现专项检查、体育训练领域出现专项训练、经济建设领域提出专项投资、专项安置、专项基金,之后慢慢扩展至其他社会经济发展各个领域。

回顾“治理”一词的中文内涵,如不考虑该词中国语境下的历史政治社会背景则难以深入认知其本土化的意蕴。“治理”在中文中最早可见于《荀子·君道》“明分职,序事业,材技官能,莫不治理,则

① 参见朱云汉、王绍光编《华人社会政治学本土化研究的理论与实践》,台北:桂冠图书股份有限公司,2002年。

② 徐湘林《中国政策科学的理论困境及其本土化出路》,《公共管理学报》2004年第1期。

③ 徐湘林《从政治发展理论到政策过程理论》,《中国社会科学》2004年第3期。

④ 戴维·伊斯顿《政治体系》,马清槐译,北京:商务印书馆,1993年,第296页。

⑤ 参见 Heilmann, S., & Perry, E. J. Eds., *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Harvard University Asia Center, 2011, p. 5.

⑥ 徐湘林《行政审批制度改革的体制性制约与行政执行体制转变》,《当代中国政治研究报告》2003年。

公通达而私门塞矣,公义明而私事息矣”以及《汉书·赵广汉传》“壹切治理,威名远闻”,《孔子家语·贤君》:“吾欲使官府治理,为之奈何?”在此均指管理统治之意;而在晋袁宏《后汉纪·献帝纪三》:“上曰‘玄在郡连年,若有治理,迨迁之,若无异效,当有召罚。何缘无故征乎?’”则变为理政的成绩之意;再到清王士禛《池北偶谈·谈异六·风异》:“帝王克勤天戒,凡有垂象,皆关治理;”以及清严有禧《漱华随笔·限田》:“蒋德璟出揭驳之‘……由此思之,法非不善,而井田既湮,势固不能行也。’其言颇达治理。”这所表达出的意思是“治理政务的道理”等。

之后,伴随西学东渐,各类针对中国实践的治理研究也逐渐兴起,如在20世纪30年代针对我国碱性土壤的治理措施实践,对我国农业生产的治理归纳,对现代工商管理治理组织的初步探索都掀起了中国治理实践的新高潮。1949年新中国建立,百废待兴,而我国作为传统的农业大国,水利设施的兴建和改建关系到农业生产的成败,因此之后一系列关于河流水利治理措施不断出台,特别是针对黄河的治理举措等。^①所以,近代中国政治中对“治理”一词的大量使用使其逐渐成为日常政治生活必不可少的政治词汇。20世纪90年代以来,发展领域的各国研究者和实践者更开始关注“治理”(Governance)问题,关注政府治理质量对经济发展的影响,认为其既是发展的手段,又是发展的目标,形成论国事“言必称治理”的火热局面。“今天的国际多边、双边机构、学术团体及民间志愿组织关于发展问题的出版物很少有不以治理作为常用词汇的”。^②在英文SSCI文章中自1990年以来,以治理为主题的研究论文已经增长了30倍。1980年只有30篇文章,1990年有39篇,而到2003年则有1100篇,1990年相关治理论文占SSCI全部文章的0.03%,但到2003年则上升为0.75%。^③治理概念也越来越广泛地被接受和熟知。

在初步解读完“专项”与“治理”在中国传统和现实中使用后,党的相关文件通过创造性的概念融合,^④形成“专项治理”的概念并随着经济社会发展而逐渐展现其使用的变化,从十三大文件中提出“认真开展专项治理”,^⑤到十四大文件中的“搞好专项治理”,^⑥到十五大文件强调“开展专项治理”,^⑦到十六大文件中指出“组织专项治理”和“加大专项治理力度”,^⑧再到十七大文件中强调“深入开展专项治理”,^⑨有关对专项治理的使用频次和强调力度逐渐增加,专项治理的相关内容也从着力于传统的整党整风“党的建设”范畴,走向作为政府政策实践和政策工具使用的范畴(见表1),这也深刻体现中国共产党在国家建设和发展中的“引擎”作用,折射出国家治理发展过程的时代特征。

上述考察可见,专项治理在中国政治实践中呈现以下几层意蕴:首先,理念上专项治理继承了中国传统的政治管理文化;技术手段上,传承了党在革命战争时期动员策略,包括对物质、干部、群众等各方面动员;目标设置上,依然蕴含国家建设初期“短平快”的追赶激进心态和时代发展特征。如果从政治学的角度来看,专项治理可看作是政府特定时期用于达到特定目标的政策工具。当然,专项治

① 参见高家骥《碱土及其改良法》,《河南大学学报》1934年第3期;刘恩兰《我国之雨量变率》,《地理学报》1936年第3期;丁馨伯《工商管理之组织》,《复旦学报》1935年;张光斗《黄河流域开发规划纲要草案》,《新黄河》1951年第5期。

② 辛西娅·阿尔坎塔拉《“治理”概念的运用和滥用》,《国际社会科学》(中文版)1999年第2期。

③ 参见Werner Jann, *Modern Governance: A European Perspective*, in Fraser-Moleketi, G. ed., *The World We Could Win: Administering Global Governance*, Report of the International Institute of Administrative Sciences, Amsterdam: IOS Press, 2005, p. 146。

④ 最高人民法院1989年工作报告指出“各级人民法院要积极参加对社会治安进行专项治理的斗争,对当地比较突出的违法犯罪活动进行集中打击和集中整治。”这是最早的官方文件记录。

⑤ 参见《十三大以来重要文献选编》下,北京:人民出版社,1993年,第1934页。

⑥ 参见《十四大以来重要文献选编》上,北京:人民出版社,1996年,第688页。

⑦ 参见《十五大以来重要文献选编》中,北京:人民出版社,2001年,第1595页。

⑧ 参见《十六大以来党和国家重要文献选编》上,北京:人民出版社,2005年,第1149页。

⑨ 参见《十七大以来重要文献选编》上,北京:中央文献出版社,2009年,第60页。

理的“概念没有固定不变的意思”,^①不同政治时期的语境变迁中,专项治理并非总是始终如一的涵盖上述意蕴的具体内容并充当政策工具的角色。本文仅从当代中国政治实践的整体视角给出较为宽泛的外延界定以利下文的进一步讨论,也因在此所给出的是描述性概念而非规范性概念所限。

表1 专项治理在党的文件中的出现频率

来源	次数	内容(括号内为出现频次)
十三大以来重要文献选编	1	纠正部门和行业不正之风(1)
十四大以来重要文献选编	3	损害群众利益(2)、行政收费(1)
十五大以来重要文献选编	5	减轻农民负担(4)、行业部门不正之风(1)
十六大以来重要文献选编	14	党风政风行风建设(5)、廉政建设(3)、互联网治理(2)、环境保护(2)、社会法制与治安稳定(1)、损害群众利益减轻农民负担(1)
十七大以来重要文献选编	6	纠正损害群众利益(3)、廉政建设(1)、商业贿赂(1)、党风政风行风建设(1)

注: 以上为笔者据《十三大以来重要文献选编》、《十四大以来重要文献选编》、《十五大以来重要文献选编》、《十六大以来党和国家重要文献选编》和《十七大以来重要文献选编》等整理而得。

三、专项治理的运行机制与特征

在对专项治理的历史演变和内涵界定之后,分析其运行机制和特征就不得不从历史中专项治理的案例入手。专项治理作为一典型政府政策执行工具,在信息化和透明化的今天,所有的案例实践都可以在政府官方网站获得信息,在全国所有市级以上政府门户网站综合检索“专项治理”可以找到相关通知、公告 56831 条,中央人民政府网站相关内容达到 3384 条,属于在《国务院公报》^②上发布的有 73 条(以上内容时间跨度均为 2000 年至 2011 年 8 月)。当前政府官方话语中“专项治理”的大规模使用,加之中国新闻媒体惯常于对载于官方文件政治提法进行动员式解读,我们耳边也就总充斥着这类报道。但这类纷繁的报道并没有给受众带来任何有关专项治理运行机制和特征的深刻信息,而运作机制及特征更具稳定性、长期性和解释性,能为公众、实践者和研究者提供深入认识中国政治过程的线索,也有助于实现社会科学的本身任务“将重点放在对实际情况的理解上”。^③基于对专项治理深刻理解基础上,才会进一步提升专项治理执行的效能,增进社会公众的支持度。

(一) 专项治理的现运行机制

为了更加深刻地探析专项治理运行机制,在此引入一个较为典型的案例——始于 2009 年的“工程建设领域突出问题专项治理”工作——来获取中国专项治理运行过程的理性认知。在此所分析的专项治理运行机制主要指在治理过程中影响其实施的各因素结构、功能及相互关系,以及这些因素发挥影响作用的过程和运行的基本轨迹等。此案例可见“专项治理”通过专门的办公室、档案建立、技术手段及有关人员培训等有形建制,辅以多部门协同和各地区呼应,形成阶段性全国范围的整治风暴。当然,实践中的专项治理可以分为针对全国性、区域性和地方性问题不同类别。但即使是在统一的全国专项治理主导下,也存在具有差异性的区域和地方专项治理实践,不同层次的专项治理由于可调动的资源能力不同,其运作机制体系也略有不同,观察上述案例专项治理运行机制具体表现为: 触

① 拉尔森《社会科学理论与方法》,任晓等译,上海:上海人民出版社,2002年,第80页。

② 《中华人民共和国国务院公报》(简称《国务院公报》)是1955年经国务院常务会议决定创办,由国务院办公厅编辑出版的面向国内外公开发行的政府出版物。《国务院公报》集中、准确地刊载:国务院公布的行政法规和决定、命令等文件;国务院批准的有关机构调整、行政区划变动和人事任免的决定;国务院各部门公布的重要规章和文件;国务院领导批准登载的其他重要文件。《中华人民共和国立法法》规定:在国务院公报上刊登的行政法规和规章文本为标准文本。在国务院公报上刊登的各类公文与正式文件具有同等效力。

③ 赵鼎新《社会与政治运动讲义》,北京:社会科学文献出版社,2006年,第7页。

发机制(如社会经济问题爆发)——常规处置失效——专项治理措施出台——成立专项治理领导小组(形式:电话电视会议、国务院通知、部委通知、督导组)——宣传动员——协调监控、实施试点——制定工作方案——摸底排查——统一执法——政策回应——成效评估——问题缓解——总结表彰——问题复发——探索长效机制(见表2)。当然,“任何静态的分析都只能为复杂社会现象提供一个高度简单化的解释”。^① 这里所试图总结出来的专项治理运作轨迹虽体现理论归纳简洁明了的美感,但鉴于现实的复杂性无法保证这类运作机制能够涵盖和包括所有的专项治理实践,如前文所提到的区域或地方的专项治理实践。

案例背景:

2008年全球金融危机,中国宏观调控政策作出重大调整,实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策,并在两年多时间内安排4万亿元资金强力启动内需,促进经济稳定增长。2008年11月的国务院常务会议确定扩大内需、促进经济增长的10项措施,多集中于基础建设和灾后重建。大规模的基础建设投资亟需进一步加强监管,加之2009年之前,由于我国工程建设领域存在的突出问题,2009年7月中央决定用两年左右的时间开展工程建设领域突出问题专项治理工作。^② 对工程建设领域中决策审批、招标投标、土地矿业权审批出让、规划管理与环境影响评价、资金管理使用、工程建设实施质量管理等六方面问题进行专项治理。

过程与结果:

据统计,工程治理工作开展以来,中央国家机关已经出台的制度规范性文件有97件,另有89项已列入计划。

自2009年9月至2011年3月,全国共排查政府投资和使用国有资金项目38.45万个,发现问题24.44万个,整改20.37万个;全国纪检监察机关共受理工程建设领域违纪违法问题举报3.31万件,立案1.72万件,结案1.56万件;给予党纪政纪处分11273人,其中厅(局)级干部78人,县(处)级干部1089人。全国检察机关共立案查办工程建设领域职务犯罪案件12344件,15010人,其中贪污贿赂案件11050件,13416人;渎职侵权案件1294件,1594人。^③

表2 专项治理的现运行机制

案例体现	解决问题阶段	政策循环	专项治理构成要素	专项治理结构功能
金融危机加大投资,工程建设领域腐败频发	发现问题	议程识别	治理动机	常规治理实效
全国纪委书记座谈会,抓工程建设领域专项治理工作	认识问题	议程设定	治理内容	专项治理提出
成立中央治理工程建设领域突出问题工作领导小组	解决方案选择	政策制定	治理主体	专项治理组织架构
召开全国电视电话会议,动员部署	政策动员	政策执行	治理行为	专项治理宣传动员
设立网站,设置办公室、热线举报电话等	解决方案实施			专项治理实践过程
下发文件,全面排查,出台制度规范性文件	方案作用			专项治理制度保障
排查整改情况进行检查	监控结果	政策评估	治理回应	专项治理评估
年度总结展望	问题回顾		未来机制探索	专项治理终结

(二) 专项治理的表现特征

专项治理作为我国长期采用的政策工具,内在的运行机制暗含其典型特征,这些特征在频繁实践过程中不断强化,并与运作机制紧密相关。基于上述案例剖析和理论分析,专项治理的特征主要集中在以下方面。

首先,在治理时机选择上,具有特定性。专项治理时间选择一般以重大政治经济社会变迁为契机,以大事件为切入点和机会窗口,针对一段时间内社会关注焦点实行有针对性的治理策略。如高铁

① 科尔奈《社会主义体制》,张安译,北京:中央编译局出版社,2006年,第134页。

② 参见中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于开展工程建设领域突出问题专项治理工作的意见》,http://fanfu.people.com.cn/GB/9893397.html。

③ 参见《2010年工程建设领域突出问题专项治理工作综述》,http://politics.people.com.cn/GB/1026/13679985.html,以及其他相关报道。

开通和“7·23”温州高铁重大事故后的“高铁沿线存在的九类环境安全隐患专项治理”、“安全生产事故隐患排查治理专项”、“铁路工程建设专项治理”等,均体现时间选择的特定性和治理行业的专业性,虽然专项治理作为中国政治日常行为手段和主要工具,其内容指向应该是关乎国计民生,且应该是均衡与政治、经济、社会等领域,但现实来看,专项治理大多集中于工业经济发展、公共安全、社会稳定等成为重要的内容。

其次,专项治理在决策机制方面,具有高度集中性。至少在全国性专项治理实践中可见其从资源配置、资产评估和处置、人员安排等,均由国家有关行政当局以行政指令或计划指令的形式进行决策。部委或地方政府只是简单地执行国家下达的计划指标,难以保证实现执行部门自身的主体意识和主体品格,也使得因地制宜的治理目标难以实现。

再次,在激励机制方面,具有利益刺激的行政性,在约束机制方面,具有疲软性。专项治理的成效评判对实践者的利益追求体现在非货币性的行政利益,如行政级别或职务的晋升。而在监督约束机制上,专项治理往往多部委联合行政,导致权责不清,“人人负责”造成“人人无责”的责任界定困境。特别是专项治理所使用的行政经费等资金风险约束和预算约束相当疲软,因为作为非常态化的常态治理的行政利益,如行政级别或行政评判对实践者的利益追求体现在治理工具预算往往无法及时透明的纳入预算和审计框架下。

最后,在专项治理的空间特征方面具有全方位性。从中央到地方实行全方位拉网式的整治,同时配以媒体铺天盖地的宣传报道,以及党政机构全面参与,辅以运用党组座谈会、干部学习会和党内组织生活会等形式,使各级领导干部和机关工作人员深入参与专项治理的整个过程,共同推进专项治理。

四、专项治理的需求与成效

(一) 专项治理的需求

以上专项治理的运行机制和表现特征,使得中国政府对其偏好和使用娴熟度有着自然的需求。从国家发展的阶段特征到复杂的政治环境等都有着专项治理在中国的成长空间:

1. 对专项治理的技术需求。在国家转型期不断增生的问题存在着高度异常性和相互依赖性,这使得政策执行存在相当程度的像马兹曼尼安和萨巴蒂尔所谓的技术性困难。^①专项治理作为一种简单易操作的政策工具,具有技术可行性,同时由于其使用时的打击力度大、成果显效快可以在维护社会经济秩序、打击违法行为方面获取短期收益,并通过各类处罚宣传的规模效应,短期内避免了中央与地方关系权责界限混乱带来的治理不彰,削弱部门间职能交叉各自为政的负面影响,迎合了公共治理的现实需求;

2. 经济发展阶段性需求。作为一发展中国家,我国尚处于从传统农业社会向现代工业社会转变过程中,城乡之间、区域之间、社会阶层之间发展不平衡问题突出。各类人均指标水平低、经济结构不合理、体制机制缺陷等问题正在成为阻碍进一步发展的瓶颈。经济发展仍然是一长期任务,在此过程中不断降低行政开支成为必然的趋势,如何在有限行政经费安排中实现治理效果的最大化成为各级政府部门亟需解决的问题,而专项治理模式和机制为各层次公务员所熟知,减少培训和组织费用,最大限度节约行政成本,具有经济可行性;

3. 复杂政治与行政环境现实需求。由于我国复杂的政治现状,采用专项治理策略易于受政策规划主体认可,使得相关权力或利益集团的影响和干涉能降至最低;另外,“专项治理”实现国家权力的再

^① 参见 Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A., *Implementation and Public Policy*, Glenview, IL: Scott, Foresman, 1983, p. 21。

生产与再扩充,摆脱在政策工具选择上的犹豫困境,确保政治秩序合法性的延续与维系,成为政府部门在执行法律、落实公共政策时一种便捷的管理模式和政策工具;而行政环境作为一个复杂系统,具有多样性和差异性,不同因素构成了行政的不同门类层级的行政活动不同的影响。实施专项治理的政策工具在复杂行政活动中生存、发展空间较高,人员配备能够实现及时到位,实现与当前行政环境的匹配和部门间的短暂合作,专项治理则成为不得已的次优选择。

(二) 专项治理成效

若要衡量专项治理作为政策工具的效能产出能否达到预期目的,从一系列专项治理的总结报告中即可管窥。专项治理报告时常出现诸如以下词汇:大批次的出动执法人员,大规模的印发宣传资料,大范围集中督察,然后再宣传挽回经济损失“XX”万元,检查整顿“XX”次,受理举报(投诉)案件及立案查处和查处结案“XX”件,等等。这类表述还通过和国内外若干此类问题查处数据的纵横比较凸显专项治理的显著成就。本文所提供的案例结果中对上述分析也有着确切的显示。

此外,专项治理能最大限度的实现政府自我满意。“政府自我满意度”是指政府作为特定社会公共组织,其机构执行、管理和服务国家社会过程中实现扩大自身利益的溢出效应,同时还表现为政府管理服务的实际效果与其自身期望比较后,政府对政策工具及决策能力的认知。在资源匮乏和制度能力不足的背景下,治理效能的最大化实现政府的自我满意度提升的现实渴求,也是政府追求有效性和合法性的另外一种体现。

再有,专项治理充分发挥矩阵式国家治理结构的优点。矩阵式治理结构是为实现特定政策目标,由纵横两套管理体系组成的方形结构,一套是职能系列,另一套是为完成某一任务而组成的项目系列,纵横两个系统交叉重叠起来组成一个矩阵(见图2)。在中国的传统中通常称之为“条块结构”,这种结构下专项治理实践可实现利用各矩阵单元力量,协调各矩阵单元的活动,让职能与技能相匹配。矩阵式结构也相对稳定和静止,能有效聚集行政资源,满足国家社会快速变革时期发展需求。

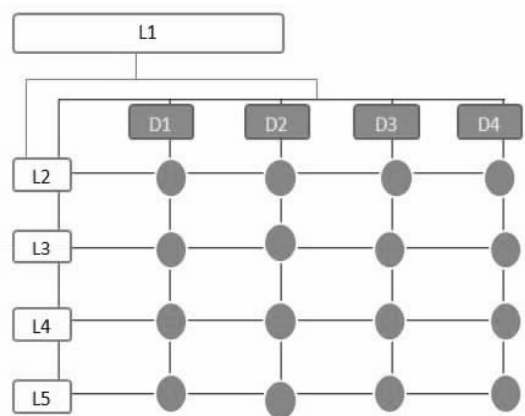


图2 矩阵式治理结果模型

(L代表政府部门的不同层级,D代表不同的政府职能部门)

五、反思专项治理

对专项治理的反思与批评的有限研究中,大多集中于对专项治理造成的法制破坏,忽略长效机制建设,忽略了公共管理者对专项治理偏好与社会公众对其厌恶的背后相互冲突的期望值和价值观(见表3)。

表3 专项治理措施背后纳税者与公共管理者相互冲突的期望值和价值观

	经济性	效能	责任性	程序正当	目标	灵活性
纳税者期望	希望能 抠紧预算	政府服务满 足个人需求	对人负责	按部就班, 目标取向	清晰,合理意 图,使命导向	紧扣社会 变化的需求
公共管理 者价值观	希望扩 大预算	政府服务满 足社会需求	对事负责	跨越程序, 过程取向	模糊	不能自由解释机构 使命,工具性执行者

我们并不怀疑政府推行专项治理时所具有的良好用意,只是有着良好用意的领袖推行那些“试图改善人类状况的项目”是如此巨大,如此忽视社会基本事实,甚至当其致命的结果已经显现出来以后,仍然被不顾一切地继续推行时候,“国家权力机构所赋予的薄弱刻板的简单化所带来的自然和社会失败,无论是从预期还是回顾的角度看,任何大型社会过程或事件一定比我们所能制作的图景更复杂”。^① 本文认为,在专项治理鲜明特征、现实需求和显著成效的光鲜外衣之下,从以下角度展开反思将有助于进一步优化我国的政策工具,改进我国的政策执行效能和水平,降低政策执行阻力。如科尔奈所言“每一种体制都能够在制度内部修正其有巨大危害的体制特征,但是它们无法完全克服并彻底消除这些体制特征,因为这些特征深深植根于制度自身,并且具有自我复制的倾向”。^②

(一) 专项治理虽反映矩阵式国家治理结构特征,但片面强调以特定事件作为治理导向。参与者的责任往往大于权力,加之参与治理人员多来自不同部门,工作带有临时性,项目负责人对于项目成员的绩效表现没有足够的激励和惩罚手段,项目成员可能受到双重指挥,影响组织效率和稳定性。矩阵式国家治理措施对政策效力和效率的狭隘关注还导致忽视政策对公民权利所产生的负面后果,善意设计的政策也会导致建立某些特权或者形成某些授权,致使对一些关键性问题进行的意见交换被排除在政策协商过程之外。仓促建立的专项治理结构中显然无法做到“政策应建立广泛的目标,规定机制性的安排,详细说明相关的权力,并且规划所涉及人员的权限”。^③

(二) 专项治理忽略了政府能力的长期建设。当政府治理能力不足时,通过专项治理措施实现短期的治理效果,政府陶醉于自我满意之中,形成政治改革滞后的现实借口,却忽略了更具稳定性和规范性的制度建设,使得“头痛医头脚痛医脚”的治理举措逐渐代替全局性的政府能力提升,造成解决问题的路径依赖。也就形成所谓治理过程的“棘轮效应”,即只能不断给向前而无法后退的齿轮加大计划任务,^④使得路径优化变得更加艰难。当然,目前政府部门显然注意到这一点,几乎每次专项治理的过程之中都伴随对建立长效机制的呼吁,如在针对“长效机制”检索中可见国务院公告先后提到195次(内容时间跨度为2000年至今),这些数值可看出远远超过前文专项治理的数值,但在现实的执行层面制度体系建立与实施显然还亟需进一步的加强。

(三) 专项治理造成治理模式单一,过度依赖中央政府。大部分专项治理均由中央政府首先发出号令,再层层推进,这造成横向联结不足,治理网络结构失衡,底层治理参与密度偏低,基层参与不足,造成政策执行的瓶颈及地方政府治理能力和权威缺失。专项治理所采取全国一盘棋的推行策略,还使得行政控制僭越法律控制,无法做到因地制宜的政策制定和实践,造成政府部门中不良的隐性权力显性化和合法化,而当前我国社会转型期亟需多元化的治理模式,正如同当前对社会管理方式创新的强调一样,一元化的专项治理难以适应和实现社会管理的需求。

(四) 专项治理难以实现长效化解社会矛盾,使政策持续发展的能力受到损害,助长了执法部门

① 斯科特《国家的视角》,王晓毅译,北京:社会科学文献出版社,2011年,第395页。

② 科尔奈《社会主义体制》,第2页。

③ 海伦·英格兰姆·斯蒂文·R.史密斯《新公共政策》,钟振明、朱涛译,上海:上海交通大学出版社,2005年,第15页。

④ 参见J. Berliner(1957),J. R. Thornton(1978),M. L. Weitzman(1980),M. Keren, J. Miller, J. R. Thornton(1983),J. Tirole(1985),转引自科尔奈《社会主义体制》,第116页。

投机心理和政府乏于长效的管理机制建设,造成相关部门责任感的缺失,导致懒政及腐败,寄希望在专项治理中造成眼球效应和突出政绩。这也从侧面验证了西蒙·库兹涅茨所描述的一种怪现象:问题发生前,是“政府最小化”状态,政府对市场上发生的破坏游戏规则行为听之任之,无所作为;问题发生后,是“政府最大化”状态,政府几乎耗费所有资源去应对某一问题,整个市场规则为此停摆,政府与市场为此都付出了太多的代价。这也体现在中国公共政策实践上即为重复性的开展“专项治理”,如十四大至十七大对“减轻农民负担,损害群众利益”的专项治理先后进行10次,如此高频次的重复却依然收效甚微。2000年以来出现在国务院公报上的“减轻农民负担”专项治理亦多达7次,国务院公报上“纠正行业不正之风”专项治理更是每年一次(见表1)。

盲目夸大群众的作用,却又违反群众的真正意愿和要求,同时不利公民参与空间扩展,阻碍政府与社会协调沟通。由于专项治理带有浓厚的非理性色彩,容易被过多的情感因素所左右,寄希望于一蹴而就,往往过于夸大群众的动员参与作用,但随着专项治理频次的增加和群众实际政治效能感的流失,专项治理的效用递减,降低了政府治理的整体效益。因此,专项治理过程中的审慎思辨强制是一种有效的,但同时也是非常微妙和棘手的政策手段。

六、结论与讨论

尽管专项治理在我国近年来的国家治理结构中发挥了显著的作用,从某种意义上甚至重构府际关系,打破原有部门间力量不平衡,体现不同层级中国政府控制权差异带来的治理模式导向。但也存在着“专项治理失灵”的现实。中央层面的“专项治理”类似政策工具中的浓缩液,通过自上而下的稀释发酵形成全国范围的治理运动,并在各个地区的互相攀比和竞争中进一步形成类似一场轰轰烈烈的政治锦标赛。一番全国同一化的治理运动后,我们仍难以明白“为什么一些有利于提高社会福利的政策只在一定条件下才能推行,而在大部分情形下无法实施”,^①却真切感受到专项治理实践过程中的无奈和失灵。正如有学者研究指出,非洲反腐败的失败不是政策制定问题,因为大多数国家都有针对腐败的严格政策,高腐败发生国家的政策执行过程中大多走向人治和运动化治理的道路。^②

本文在此意在通过对专项治理的历史实践分析,彰显专项治理的表现机制和特征、存在缘由和效果、现实困境与反思,旨在为改进我国府际关系政策制定水平和提升执行的效能,但作为一抽象和简单化的诠释,特别类似专项治理这种描述性概念而非规范性概念,而“政治学中一些最引起人民兴趣的概念在操作上不仅是困难的,不可能的,也是有争议的”。^③我们并不奢望本文能够完尽解释中国的专项治理经验系统行为,由于篇幅的限制也没有对专项治理的未来走向和变革做出指南针似的规划,但毫无疑问,“中国政府亟需定位自身治理方向,构建有限且有效的政府”。^④这种依靠强势行政发动和过度张扬工具理性的专项治理运动亟需回归常态政治,实现探索真正的国家治理现代化转型之道。本文愿作为对本土化实践问题分析所努力的千里跋涉,成为进一步本土经验与实践的理论解释的引玉之举。

感谢来自北京大学沈明明、燕继荣、金安平、王丽萍,复旦大学邓正来、纳日碧力戈、刘清平、顾肃、张乐天等老师富有建设性的意见。

(责任编辑:匡云)

① 蒂莫西·贝斯利《守规的代理人》,李明译,上海:上海人民出版社,2009年,第278页。

② Lawson, Letitia, The Politics of Anti-Corruption Reform in Africa, *Journal of Modern African Studies*, 2009, 47 (1), pp. 73-100.

③ 参见齐斯克《政治学研究方法举隅》,沈明明等译,北京:中国社会科学出版社,1985年,第36页。

④ 燕继荣《变化中的中国政府治理》,《经济社会体制比较》2011年第6期。

communication relationship , the journal-person time interval relationship , and title-paper inheriting relationship make up the internal logic of academic journals of social science , and the main scientific evaluating parameter.

From the Qualitative Evaluation to the Quantitative Evaluation: The Re-alienation of the Academic Evaluation and Its Influence to the Academic Publishing Wang Huasheng

The development of the market economy and the demand of the society's recruiting and employing system bring the academic evaluation up to an unprecedented height , and make the development from the qualitative evaluation to the quantitative evaluation , and then evolve into the number superstition , which leads to the re-alienation of the academic evaluation and the slippage of the quality of the academic publishing. The only way to eliminate the academic alienation , to improve the quality of academic publishing is to insist on the combination of the qualitative evaluation and the quantitative evaluation , implement the mass appraisal on the basis of small peer , to establish the mechanism of the unit academic evaluation and the information open system of the academic evaluation , which can provide a good basis and free social and cultural environment for building a fair and rational academic appreciation mechanism and improving the quality of academic publishing.

Understanding the Campaign-Style Governance: Public Policy Practice with Chinese Characteristics

Zang Leizhen , Xu Xianglin

A top-down *campaign-style* governance (special management actions of government to address serious problems) model is often adopted by contemporary Chinese governments at various levels especially when facing some unexpected challenges as a result of economic growth and social change. This kind of mode underlines the significance of joint-participation in different governmental departments , with the characters of Chinese indigenization. The paper firstly analyzed the historical evolution and connotation of *campaign-style* governance model , and then concluded and shed new light on its operation mechanism and features based on previous practice of *campaign-style* governance since the 1990s (for example: tradition of Chinese management culture , CPC's strategy of mobilization , experience of catch-up strategy of developing-countries) . Due to the above explorations , the author reveals the essence of governance timing , movement participating , and impelling-binding during the practice. Finally , the paper pointed out the reasons of authorities prefer *campaign-style* governance model are its internal management advantages , realization of government's self-satisfaction and political efficacy of matrix management structures. However , due to the conflicting expectations and values in public policy choice between public administrators and citizens , some disadvantages of *campaign-style* governance exist in institutional building , diversity of governance model , etc. In order to successfully improve such a governance model , the establishment of scientific mechanisms for normal modern state governance is top priority.

The Urgency and Importance of Strengthening Research on the First Sino-Japanese War from the Perspective of Public International Law

Xu Bijun

Abundant accomplishments of the research on the first Sino-Japanese War have been achieved in both China and Japan. However , China is far behind in terms of research on public international law related to this war. The importance of studying this war from the perspective of public international law has not yet been realized in Chinese academia. As a hallmark event , the first Sino-Japanese War gave Japan the membership ticket to Western international society. The study of war is an efficient way to do macro research and get an overall picture of the nature of international law. The study of international law related to this war plays an important role in protecting national interests and strengthening research in this area , and also helps to hold the discourse power by participating actively in creating and reforming the existing international legal system.