

运动式治理与常规治理：关系机制及融合路径

傅百良

汕头大学法学院，广东 汕头

收稿日期：2024年6月3日；录用日期：2024年7月24日；发布日期：2024年8月5日

摘要

运动式治理与常规治理是两种不同的政府治理工具。从“运动”到“治理”，对于运动式治理关注焦点的变化使得二者的关系逐渐从对立走向共生、融合，二者在工具属性上的互补性逐渐明晰，形成了贴合中国治理实际、富有中国治理特色的运动式治理常规化和科层运动化的融合路径。运动式治理常规化机制旨在通过专业化、制度化、常态化的科层再造以建立政策执行的长效机制对治理成果加以继续；科层运动化机制旨在运用运动式治理工具实现常规任务，将常规任务“嵌入”到运动式治理中以增强治理效能。二者融合路径的探索关键在于如何将两种不同的治理工具混合运用以实现治理效能的最大化。因此，只有不断提高政府治理工具混合运用技术与制度安排技术，将二者调试至最佳的协同状态，才能真正实现政府治理能力的现代化。

关键词

运动式治理，常规治理，治理工具，转换机制

Campaign Governance and Conventional Governance: Relationship Mechanism and Integration Path

Bailiang Fu

Law School, Shantou University, Shantou Guangdong

Received: Jun. 3rd, 2024; accepted: Jul. 24th, 2024; published: Aug. 5th, 2024

Abstract

Campaign governance and conventional governance are two different government governance tools. From “movement” to “governance”, the change in the focus of the movement governance

makes the relationship between the two gradually from opposition to symbiosis and integration, and the complementarity of the two in the instrumental attributes is gradually clear, forming the integration mechanism of the routine and bureaucratic movement of the movement governance that fits the reality of Chinese governance and is rich in Chinese governance characteristics. The regularization mechanism of movement governance aims to establish a long-term mechanism of policy implementation to maintain the governance results through professional, institutionalized and normalized hierarchical reengineering. The movement mechanism of bureaucracies aims to use the tools of movement governance to realize routine tasks and “embed” routine tasks into movement governance to enhance governance efficiency. The key to explore the mechanism of their integration lies in how to use the two different governance tools to achieve the maximum governance efficiency. Therefore, only by continuously improving the technology of mixed application of government governance tools and institutional arrangement, and debugging them to the best collaborative state, can we truly realize the modernization of government governance ability.

Keywords

Campaign Governance, Conventional Governance, Governance Tools, Conversion Mechanism

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

运动式治理长期以来是中国国家治理领域中普遍存在的现象。在人们的固有印象中，运动式治理是国家治理对革命时代政治动员方式的路径依赖，是通过强大的专断权力高度整合社会资源以重构社会秩序的一种方式[1]，其与官僚制下的常规治理显得格格不入。然而，随着“国家治理”话语体系的兴起与学界研究旨趣的变化，学界对于运动式治理的关注焦点也更多地从“动员政治”“国家运动”的“运动”特性向“治理”特性转变，运动式治理逐渐成为与常规治理相对应的两种不同的政府治理工具，适用于不同特性的治理任务和治理难题。对于“运动式治理”与“常规治理”这一相对的国家治理模式，学界已从多个维度对其运行逻辑、治理效能、局限性及其两者关系进行了深入探讨，主要集中在以下三个方面：一是探讨运动式治理的机制与特点。强调运动式治理深植根于中国政治传统，是在复杂社会情境下快速有效实现国家治理目标的关键工具。运动式治理是常规科层治理失灵或低效的应对方案，运动式治理与科层治理存在替代、互补、协同等关系，是当代中国革命、建设、发展的重要经验[2]。周建青等(2024)认为互联网型运动式治理是有限治理资源约束下政府进行网络内容风险治理的理性选择，适用于定期主题类、精准锚定类、网络平台类等风险治理场景[3]。二是探讨运动式治理的长效化与制度化。向淼等(2024)探讨了运动式治理如何从短期性中心工作转向长期发展战略的长效化路径，指出其与中央战略目标的契合、治理机制常规化建设以及社会认同的形成是关键[4]。韩玉祥等(2023)则关注基层运动式治理的内在机理，特别是约束型控制机制如何促使运动式治理有效运转[5]。三是探讨运动式治理与常规治理的互动。郭圣莉等(2024)通过上海交大整治案例，分析了运动式治理在破解“法不责众”困境中的效用及其机制[6]。王刚等(2024)则提出了运动式治理任务对地方政府行为的“叠加”或“挤出”效应，强调了累加任务对地方政府微观行为的影响[7]。郝诗楠等(2022)讨论了运动式治理作为一种治理工具为何在特定情境下得以持续使用，强调其在“去存量”任务上的适用性[8]。

综合以上分析，学者们越来越关注运动式治理的长效化、制度化，及其与常规治理的互动机制。与

此同时，运动式治理也存在政策执行失灵、治理效果间歇反复、治理价值难以评判等局限性[9]。为了提高政府治理效能，学者们普遍认为应有效整合运动式治理与常规治理，同时注重法治化、规范化，减少治理过程中的随意性和不确定性。总的来说，运动式治理虽然短期内效果明显，但长期治理绩效差、治理成本高[10]，具有短暂性、周期性、不稳定性特点。但在政府的实际治理活动中，运动式治理仍作为某些领域的政策执行工具，许多疑难问题仍通过运动式治理加以解决，因此出现了“运动式治理常规化”和“常规治理运动化”的有趣现象[1]。这说明在中国的制度环境下，运动式治理与常规科层治理并非相互对立，而存在和平相处之道。而二者的关系是如何从对立走向共生的？有哪些制度安排能够使二者进行融合？本文基于对运动式治理与常规治理的对比分析，从“国家运动”视角和“政府治理”视角对二者的关系及其融合机制进行讨论，以期深化对运动式治理与常规治理协同机制的理论构建，探索在全球化和数字化背景下这一模式的适应性和创新路径，以适当的工具组合实现治理绩效的最大化。

2. 运动式治理与常规治理的概念辨析

本运动式治理通常被视为与常规治理相对应的治理模式。基于对运动式治理的比较，常规治理又被称为“日常性治理”“制度化治理”“科层常规制”[11]，指的是依靠官僚制的常规机制日常运转所进行的治理活动，建立在专业化分工、制度化流程和结构化组织的科层制度之上，在处理和解决一般性、日常性、重复性和程序性的公共事务上具有显著优势。而运动式治理，随着学界研究的深入和视角的转换，对其概念特征、运作方式及发展前景等方面存在不同的理解。一是“国家运动式治理”，从国家层面宏大叙事的角度把运动式治理看成是一种“非常态社会”下的“国家运动”，出于超常绩效的需求并依托强大的政治合法性，通过超强的政治动员、彻底的官僚组织渗透和充分发动群众以整合国家和社会资源对社会疑难问题进行暴风骤雨式的集中整治。这一“国家视角”的观察源于运动式治理研究的早期阶段，将运动式治理视为与官僚制常规机制相对立、非常规性的政治运行机制[12]，代表人物有唐皇凤[13]、冯仕政[14]、周雪光[15]等。随着研究的逐渐深入和细致化，欧阳静提出了“基层运动式治理”这一概念，从基层政府的微观治理层面把运动式治理看作是一种常规化的行政和治理机制，即基层政府通过泛政治化将常规任务上升为“中心工作”，并通过行政动员和绩效考核体系推动任务的高效完成[2]。这一“基层视角”下的运动式治理与传统“国家视角”下的运动式治理在概念特征、运作方式及发展前景等方面存在较大的差异(见表1)，极大拓展了运动式治理的理论视野，将运动式治理的研究从政治学、社会学领域的国家运动视域向公共管理领域的微观治理视域的扩展。

Table 1. Difference between national campaign governance and grassroots campaign governance

表 1. 国家运动式治理与基层运动式治理的对比

	国家运动式治理	基层运动式治理
制度基础	卡理斯玛权威与专断权力	官僚制机制与常规权力
基本矛盾	专断权威与法理权威间的张力	有限治理资源与追求行政绩效间的张力
主要目标	应对官僚体制失败，加强社会改造	高效完成中心工作
运行机制	政治逻辑下的政治机制	行政逻辑下的行政机制
有效性	社会有效性	政府有效性
动员方式	政治动员	行政动员
动员范围	官僚和普通大众	官动民不动
动员机制	制造政治忠诚竞争；政治化、意识形态化	依托绩效考核体系；泛政治化、去意识形态化
发展前景	逐渐消亡	工具化、常规化

随着卡理斯玛权威的常规化、基础权力强化与官僚制度的完善，运动式治理逐渐成为与常规治理并行的一种政府治理工具或政策工具，适用于任务紧急且重要而治理资源和能力不足的常规治理失灵情形下，通过政治动员、制造“忠诚竞争”、成立临时指挥机构、建立目标责任制等方式克服官僚组织惰性、凝聚政府注意力、整合治理资源以快速有效实现政策目标。相较于常规性治理而言(见表 2)，运动式治理在应对和解决特殊性、偶发性和突变性的疑难问题中具有较大优势，以办事效率和办事结果为导向，凭借政府行政首长的专断性权力成立临时指挥机构或领导小组以打破行政部门条块壁垒，统一指挥、相互协作，依托政治规则和压力型体制的激励措施以“集中力量办大事”。然而，由于缺乏长效机制，运动式治理所产生的治理成果难以长期维持，一刀切、强制性的简化行政方式也带来目标置换、庇护共谋、形式主义等问题，从而损害群众正当权益并削弱政府公信力，造成行政内卷化现象。

Table 2. Difference between conventional governance and campaign governance

表 2. 常规治理与运动式治理的对比

	常规治理	运动式治理
适用情形	一般性、日常性、程序性事务	特殊性、偶发性、突变性事务
治理理念	重视秩序，强调规范	效率导向、结果导向
权力基础	基础性权力	专断性权力
组织机制	科层组织	领导小组
规则意识	策略主义	政治规则
行事风格	半正式治理	一刀切；强制性
激励机制	绩效考核	一票否决
治理周期	常态化	临时性

3. 从对立到融合：运动式治理与常规治理的关系探索

不要探究运动式治理与常规治理的关系，首先要分析运动式治理缘何产生。在“国家运动”视角之下，运动式治理是在国家强大的绩效合法性压力、国家基础权力严重滞后与国家强大的专断权力前提下，国家意欲尽快推进社会改造而又缺乏足够的有效性手段而采取的社会动员策略[4]。这一治理策略表现出较高的革命性特征，一是热衷于打破既有的价值规范、法律法规、组织体系、权力结构等制度安排，且倾向于围绕特定任务而临时设定并随时调整以保持非常规化；二是通过发动群众以打破专业及其权威为耻，表现出非专业化特征。在卡理斯玛权威的引导下，国家运动型治理与常规治理的关系呈现高度的紧张和对立。一方面，二者在合法性来源上存在对立。国家运动式治理的合法性来源于卡理斯玛权威及其产生的专断性权力，依托政治官僚制并制造“忠诚竞争”实现合法性的渗透；而常规治理的合法性来源于法理权威下的公共权力，依托技术官僚、行政法规及绩效考核体系实现合法性的维持。卡理斯玛权威与法理权威在权力来源、权力结构、权力使用等方面的差异使得国家运动型治理与常规治理处在相互对立的关系中。另一方面，二者治理理念上存在对立。在超常绩效的刺激下，国家运动型治理往往运用更为激进的社会改造策略，以治理效率和结果为导向，打破既有制度安排、高度集中治理资源、充分鼓励群众参与，表现出一刀切的粗暴式执行风格，以在短期内快速实现政策目标。而常规治理所采用的社会改造策略更为温和，强调专业化分工、规范化程序和稳定的秩序，重视规章制度、技术手段的运用，表现出较高的工具理性和半正式化治理，以实现长效化的治理目标。二者在治理理念与治理方式上的差异，使二者表现出不同的治理绩效，相较于国家运动式治理，在国家面临巨大的合法性压力下，常规治理无法在短期内对社会进行快速而有效的改造，因而其与国家运动式治理存在对立关系。

从政府治理角度来看,运动式治理产生于政府所面临的“资源瓶颈问题”。资源瓶颈的产生,或是由于超大规模社会治理资源稀缺,或是由于政府治理工具有限,或是由于官僚制趋向僵化,或是由于政府社会动员能力下降后的担忧[16]。总之,当常规治理放缓或停滞时,无论是主动还是被动,运动式治理都会登场,但二者的关系不是简单的“非此即彼”。一方面,常规治理机制本身即是运动的对象。常规治理的组织和制度基础在于科层化的官僚制,而官僚制存在的信息不对称、条块分割、监管成本高等困难因组织复杂性和规模庞大而放大加剧,导致组织失败。而运动式治理的启动即是对正对常规治理失败,通过打断常规程序、整合行政资源、强化绩效激励等方式以弥补官僚组织缺陷、校正官僚组织惰性。在官僚体制环境中,运动式治理模式实际运用的是常规治理手段,其中内含着常规治理机制,是将常规科层治理技术通过运动机制实现常规任务。这一将常规治理工具融入运动式治理的模式实质上展现出二者是一种相互依赖的共生关系。另一方面,在实际治理难题中,基层政府不是仅用运动式治理或常规治理的单一治理工具,而是依据不同的治理情形将二者混合使用。如郝诗楠在对上海与香港道路交通执法的案例比较中,发现地方政府既运用了定向资源动员、高层主导、增设人员、鼓励公众参与等运动式特质的治理手段,也运用了提高技术、优化组织、完善法律法规等常规化治理手段[17]。这一治理实践充分发挥了二者的协同效应,促进治理的有效性和长效性,体现出二者协同融合的关系。

4. 从替代到嵌入: 运动式治理与常规治理的融合路径

从对立到共生再到融合,对运动式治理与常规治理二者关系认知的变化直接引起了二者融合机制的实践和研究方向的变化。当作为一种“国家运动”时,运动式治理与常规治理呈现出紧张的对立关系,二者的转换机制也变现为简单的替代关系。当国家绩效超常性与手段有效性间出现张力时,国家采用非制度化、非常规化和非专业化的运动式治理模式对常规治理模式进行全面替代,以实现大规模的社会秩序重构。而这种替代机制,尽管在短期内快速有效地实现政策目标,但往往具有周期性、间歇性和暂时性,并难以摆脱目标置换、政治凌驾专业和“寡头政治铁律”产生的异化[6],而使其在绩效输出上不但难以获得预期优势,有时甚至低于常规治理模式。长此以往,不仅国家运动本身的合法性甚至整个国家的合法性都将受到损害。因此,随着卡理斯玛权威的常规化、基础权力强化与官僚制度的完善,国家运动式治理逐渐被常规治理模式所替代,最终不可避免地走向消亡。而作为一种政府治理工具时,运动式治理表现出常态化、行政化和去意识形态化的特点,与常规治理的关系呈现出矛盾性共生和协同性融合特征,因而二者的转换机制不是简单的替代与被替代,而是一种相互嵌入与融合。具体而言,主要有两种融合机制。

第一种是运动式治理常规化机制。尽管运动式治理在解决常规治理失灵和应对特殊性、偶发性和突变量的疑难问题中具有显著的绩效优势,但由于其暂时性和不稳定性难以将已取得的治理成果充分维持,而常规治理的制度化、程序化和常态化优势恰好能对这一缺陷进行弥补,因而运动式治理常规化成为二者重要的融合机制。触发这一机制的前提在于,经过运动式治理对相关治理现状的改善,常规治理具备了较高的治理有效性和合法性,治理目标与政府治理能力相匹配。但由于路径依赖和官僚组织惰性,这一前提条件通常并不能使运动式治理主动常规化,而往往要通过自上而下的考核压力、由外向内的政治压力等外源性压力驱动下,才真正使运动式治理常规化。在具体实践层面,主要运用再常规化和科层再造实现运动式治理的常规化。如在计划生育政策执行过程中,通过搭建日常治理机构、充实职业队伍、完善行政法规、工作流程制度化等方式对运动式治理进行专业化、制度化、常态化的科层再造[18],以建立政策执行的长效机制。

第二种是科层运动化机制。这一机制的理论前提与运动式治理常规化机制相一致,即运动式治理与常规治理在工具属性上的互补性。与通过常规治理工具改造运动式治理的逻辑不同,科层运动化机制的

运作逻辑是运用运动式治理工具实现常规任务，将常规任务“嵌入”到运动式治理过程中。这一机制的作用在于整合横向部门、贯彻纵向权力，充分整合治理资源以克服官僚组织惰性、提高治理绩效。在中国的治理实践中，由于路径依赖的组织惯性，这一机制得到更为广泛的运用，拥有丰富的实践经验和成果。如督察机制[19]、领导小组机制[20]、领导重视[21]、中心工作[4]、科层动员[22]、一票否决[23]、项目制[24]等。科层运动化通过将常规任务泛政治化凝聚官僚组织注意力、以政治动员调动全员参与、依托成熟的科层体制高效执行、运用目标责任制的压力型考核层层落实，使整个官僚体制处于高度运转状态，一方面助推了治理目标的实现，另一方面也给官僚组织带来极高的治理负荷，造成组织过载、行政内卷化问题。如河长制目标在于整合治水权力，打破“九龙治水”的权力碎片化难题，但由于河长并非一个实在的权力主体，无法实现直接治理，只能依靠行政首长的注意力增加而促使其他部门进行治理，而一旦高层政治目标转变、行政首长注意力转移又会陷入“多龙不治水”的困境[25]。

5. 结语

从“国家运动”到“政府治理”，对于运动式治理关注焦点的变化使得运动式治理成为与常规治理并行的一种政府治理工具。随着对二者关系的认知从对立到共生再到融合，二者在工具属性上的互补性逐渐明晰，二者的组合机制也得到了充分的理论探究和实践摸索，形成了贴合中国治理实际、富有中国治理特色的运动式治理常规化和科层运动化的融合机制。运动式治理常规化旨在通过专业化、制度化、常态化的科层再造以建立政策执行的长效机制对治理成果加以维持；科层运动化旨在运用运动式治理工具实现常规任务，将常规任务“嵌入”到运动式治理中以增强治理效能。在这一融合机制的探索中，关键问题在于如何将两种不同的治理工具混合运用以实现治理效能的最大化。因此，在未来的研究中，对于二者关系及融合机制的讨论，还应更多地从工具理性、技术化治理的角度进行分析，探究二者如何调试至最佳的协同状态以实现高治理效能，探索政府如何提高治理工具混合运用技术与制度安排技术，从而实现真正的治理能力现代化。

参考文献

- [1] 倪星, 原超. 地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的?——基于 S 市市监局“清无”专项行动的分析[J]. 公共行政评论, 2014, 7(2): 70-96+171-172.
- [2] 向淼. 运动式治理: 一种中国特色的动员机制[J]. 治理研究, 2024, 40(3): 24-33+157.
- [3] 周建青, 胡健. 互联网型运动式治理的运行逻辑、策略限度与推进理路——基于 Z 市的案例分析[J]. 电子政务, 2024(7): 68-76.
- [4] 向淼, 郁建兴. 运动式治理的长效化: 短期性中心工作何以嵌入长期发展战略? [J]. 经济社会体制比较, 2024(1): 127-137.
- [5] 韩玉祥. 约束型控制: 基层运动式治理有效运转的内在机理——以豫北 S 镇为例[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2023, 44(4): 150-160.
- [6] 郭圣莉, 唐秀玲. 破解“法不责众”: 博弈视角下的运动式治理效用及其实现机制研究——以上海交大整治实践为例[J]. 理论探讨, 2024(1): 61-69.
- [7] 王刚, 郑欣. “叠加”抑或“挤出”: 累加任务影响地方政府行为的多重效应分析[J]. 公共管理学报, 2024, 21(1): 82-93+171-172.
- [8] 郝诗楠, 李明炎. 运动式治理为何“用而不废”——论作为一种治理工具的运动式治理[J]. 探索与争鸣, 2022(10): 165-176+180.
- [9] 谭海波, 赵金旭. 协力应对: 基层运动式治理的生成逻辑[J]. 学术研究, 2024(4): 74-81.
- [10] 王洛忠, 刘金发. 从“运动型”治理到“可持续型”治理——中国公共治理模式嬗变的逻辑与路径[J]. 未来与发展, 2007(5): 54-58.
- [11] 魏程琳, 赵晓峰. 常规治理、运动式治理与中国扶贫实践[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018, 35(5): 58-69.

-
- [12] 欧阳静. 论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷[J]. 开放时代, 2014(6): 180-190+9.
- [13] 唐皇凤. 常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J]. 开放时代, 2007(3): 115-129.
- [14] 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[J]. 开放时代, 2011(1): 73-97.
- [15] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [16] 王连伟, 刘太刚. 中国运动式治理缘何发生? 何以持续?——基于相关文献的述评[J]. 上海行政学院学报, 2015, 16(3): 106-111.
- [17] 郝诗楠. 理解运动式与常规化治理间的张力: 对上海与香港道路交通执法案例的比较[J]. 经济社会体制比较, 2019, 204(4): 160-168.
- [18] 陈恩. 常规治理何以替代运动式治理——基于一个县计划生育史的考察[J]. 社会学评论, 2015, 3(5): 63-77.
- [19] 陈家建. 督查机制: 科层运动化的实践渠道[J]. 公共行政评论, 2015, 8(2): 5-21+179.
- [20] 原超. “领导小组机制”: 科层治理运动化的实践渠道[J]. 甘肃行政学院学报, 2017(5): 35-46+126-127.
- [21] 陈晓运. 运动式治理的注意力触发机制探析——以北京空气污染治理为例[J]. 福建行政学院学报, 2019(4): 72-82.
- [22] 陈家建. 政府会议与科层动员——基于一个民政项目的案例研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2017(5): 26-34+126.
- [23] 刘骥, 熊彩. 解释政策变通: 运动式治理中的条块关系[J]. 公共行政评论, 2015, 8(6): 88-112+187.
- [24] 曹龙虎. 作为国家治理机制的“项目制”: 一个文献评述[J]. 探索, 2016(1): 32-38.
- [25] 宋维志. 运动式治理的常规化: 方式、困境与出路——以河长制为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2021, 36(4): 136-148.