

省级治理研究的基本架构与核心主题

吴毅 燕红亮¹

(华中科技大学, 湖北 武汉 430074)

【摘要】 省级治理是我国国家治理的重要环节,却又恰是学界研究非常薄弱的环节,相关研究被笼统包含在地方治理的范畴中,尚未将其作为一个专门领域看待。建构省级治理研究的基本框架,应当从省级治理的地位、结构、功能与机制这四个方面进行把握。就省级治理的地位而言,它是国家治理承接的首要环节、省域治理实施的领导平台、地方治理创新的关键推手和国家治理转型的中坚力量;省级治理的结构包括央-省结构、省与省以下层级的关系结构、省级权力结构、政府与市场及社会的结构;省级治理的功能可以从探索国家治理改革路径、推进省域经济社会发展、确保省域社会和谐与推动省际区域交流合作四个方面来探讨;而省级治理的机制则可以从核心统领、分包竞争、协同治理与整合平衡几个方面考虑。

【关键词】 省级治理 地位 结构 功能 机制

【中图分类号】:D67 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1002-6924(2020)11-0107-08

党的十八大以来,推进国家治理体系和治理能力现代化成为政学两界的重大课题,围绕“推进国家治理体系和治理能力现代化”也开始出现诸多理论探讨。但在我国这种超大规模的国家,面对社会、历史、自然等资源禀赋差异巨大的现实国情,中央的顶层设计如何能够在地方得到落实,中央的统一性施政和具体地方的差异性施政如何衔接和过渡?这些问题恰是学界研究的薄弱环节。毫无疑问,无论是在层级结构方面,还是在国家治理的实际运行当中,省级治理作为沟通国家治理体系“顶层设计”与具体地方治理实践的中间环节,它在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中扮演着十分重要的作用。但梳理既有文献可以发现,如此重大的领域却鲜有专门研究,即便有所涉及,也大多被包含在政府间关系和地方治理的一般范畴中,如郑永年、郁建兴、周黎安等提出了“行为联邦制”“地方发展型政府”“行政发包制”等颇具影响力的理论概念,对政府间关系和地方治理的相关重要特征有所揭示,但这些研究都似未专门针对省级治理进行探讨。^{[1][2][3]}谢庆奎对地方治理研究的多个论域展开过论述,但也似未针对省级治理进行专门厘析,省级治理的研究由此湮没于广义的“地方治理”的宽泛概念之下。^[4]欧阳康及其团队对省级治理进行了考察,其研究侧重对省级治理的定位与使命,并主要是针对湖北省的专项研究,尚未提升到一般的省级治理的纵向层级意义。^[5]不过,这也因此给本文以启发:地方治理必须要结合具体的层级结构才能有所深入与细化,而从中国国家的纵向层级结构看,广义的地方治理可以包括从省到市、县及基层四个层面,省则是统帅地方治理的关键层级。因此,要推动地方治理研究的深入,必须要从空间层级上对地方治理的各个层面展开专门研究。为此,本文尝试对省级治理研究的基本框架与核心主题等问题做初步的思考,以期引出进一步的专门研究。

根据学界对治理的一般理解,再结合中国国情,本文将中国的省级治理定义为:在中国共产党的领导下,省级政府在其行政辖区范围内,以政府机构为核心,依托市场、社会团体和公民等各种组织化的网络体系进行官民合作与协同治理,从而对省域范围内的政治、经济、社会、文化、生态等公共问题进行有计划的组织、引导和协调,并最终实现省域内各项事业的可持续发展。厘清概念之后,我们会进一步追问:为何研究省级治理,其通过何种机制发挥效用?我们知道,省级治理在国家治理体系当

作者简介: 吴毅,华中科技大学社会学院教授,博士生导师,主要研究方向:政治社会学与当代中国政治发展;

燕红亮,华中科技大学社会学院博士研究生,主要研究方向:政治社会学与当代中国政治发展。

基金项目: 国家社科基金重点项目“‘治道’转型视角下的政治社会重构研究”(19ASH010);华中科技大学自主创新基金重大培育项目“革命之后的政治发展——1980年代迄今的中国大陆政治变迁研究”(2018WKZDPY004)

中处于从中央到地方承上启下的地位，在地方治理中担当着十分重要的角色，而要发挥这种角色作用，又必须具有相应的结构与机制设置。循此路径，本文亦将聚焦省级治理在国家治理体系当中的地位、结构、功能及运作机制四个方面，以此对省级治理研究的基本框架和核心主题进行建构性的思考。关于省级治理的特殊地位，我们在参与研究和执笔的《省级治理现代化》一书中曾将其归纳为：省级治理是国家治理承接的首要环节、省域治理实施的领导平台、地方治理创新的关键推手和国家治理转型的中坚力量。^[6] 依此认识，本文侧重从后面三个层面展开。需要说明的是，我们的讨论没有将直辖市、特区及海南自由贸易区、民族区域自治区等特殊区域纳入本文的讨论。

一、省级治理的结构

所谓省级治理结构，是指各省与中央及省以下政府之间的权力配置和运作，以及在此过程中所形成的各种关系的总和。具体来看，它既包括不同层级政府之间的纵向关系、同一层级政府组成机构之间的横向关系，也包括同级区域内的政府与市场、社会等其他主体之间的关系。

首先是央-省关系。从当代中国结构层级和干部任命制度来看，中央与省构成最为频繁的互动关系，所以央-省关系结构理当成为省级治理结构研究的重要内容。在分析央-省关系结构时，应注意两种不同的分析视角。一种是自上而下的分析视角，这种视角通常将中央作为分析单位，在这种视角下，中央往往被视为省级政府权力的重要来源，而省级政府作为行政治理层级当中的组织机构，充当的则是中央“代理人”的角色，代表中央治理地方公共事务，其要么没有自主权，要么仅拥有有条件的操作自主权。党的十八大以来，由于执政党更加注重强调中央权威和集中统一领导，所以这种视角也构成研究央-省关系的主流。的确，从法理上看，中国是毋庸置疑的单一制国家，宪法明文规定各省隶属于中央政府，严格服从并执行其政策与命令，但在实践当中，改革开放后各省在经济发展，特别是吸引投资、产业政策制定和基础设施兴建等方面实际上扮演着中心角色。因此，当我们把省作为分析单位时，省级政府就不仅是中央政府代理人，更是省级治理的施行者，为确保中国这样一个地域和人口超大国家的治理有效性，其被赋予了相当广泛的权力自主性，尤其是在经济发展的权力上，省与中央的关系，一方面固然是单一制国家上下级政府间的关系，但另一方面，如学界观察所见，两者又逐渐呈现出某种类似于“行为联邦制”的权力运行格局，即各省在国家的规范政治结构之外，与中央在实际权力运作过程中，通过显性或隐性的谈判获得制度化或特定的某种利益及权力自主性。^[7] 这种“行为联邦制”的央-省关系格局正是省级治理权力自主性的重要体现，也塑造出省级治理的若干特征。尽管各省基于地域的权力不能被无限夸大，其目标和战略受到单一制国家权力结构、央-省关系规范和认同的限制，但两种视角所看到的不同的央-省关系格局，给研究者的最重要启示是，在看到中央对各省“管辖权”的同时，也应注意分析各省所享有的地方性权力。

其次是省与省以下层级的关系结构。讨论省级治理的结构，不仅需要观察央-省之间的关系结构，也需要考察省政府与其下级政府之间的关系，而要研究省与省以下层级关系，从研究和思考的逻辑来看，只有先对省与省以下政府的层级设置有了全面而深刻的认识，才能把握所涉及的其他具体问题。中国的省与下级政府的层级设置鲜明表现为纵向层级化和横向部门化的特征，通过层级化把省域区域切成“块块”，也就是各层级政府；通过各层级对应的业务部门又把“块块”切成了“条条”，从而形成条块结合的基本结构格局。¹ 条块关系构成各省不同层级政府之间关系模式的结构性基础，在各个不同的层次和领域深刻影响着各省政治、经济、社会和文化生活的方方面面，脱离条块关系研究省与省以下层级政府的关系结构，几乎是不可想象的。目前，学界观察到，条条与块块、上级条条和下级条条之间虽然存在工作分工，但却缺乏明确的职责划分，由于条块关系尚待捋顺，现下省级治理经常在两个极端摇摆：要么是省级政府通过条条控制了太多事务与权力，结果形成“条条专政”，从而降低了省以下层级政府的积极性；要么是条条软弱无力，管理权威严重流失和下降，结果造成各级块块对条条的管理和规定执行不到位，最后导致各自为政的分散主义。^[8] 那么，如何精心地进行制度设计，从而捋顺条块关系，就成为省级治理结构研究的一个“困点”。当然，由于条块关系的变革是项系统工程，加上变革往往要触及到深层的利益调整，所以这一“困点”的解决需要我们长期的努力和探索。

再次是省级权力结构。由于中国的权力结构紧紧围绕党的领导而展开，所以研究省级权力结构时，也必须把党的领导作为

核心维度，党的领导在省级权力结构体系中十分鲜明地体现为“轴心辐射模式”。从横向上看，省级政府中始终存在省委书记和省委常委会这一轴心，省政府、省人大、省政协、省监察委以及两院围绕省委常委会和省委书记，按照各自领域分工，共同治理省域内的各项事务。纵向来看，“轴心辐射模式”是一种单中心、多层次的政治治理体制，从省级政府到基层政府，各层级都有唯一轴心，政府运转以轴心为圆点，对本辖区的公共事务实行全方位领导，按照治理对象的不同性质实行分工负责，且严格执行下级服从上级的领导原则，这就使下级紧紧围绕上级政府的轴心运转，这样一种分级治理的控制模式，是党的领导在省域的辐射和复制，深刻反映了中国特色社会主义政治的本质特征。“轴心”作为省级治理体系中各种结构性关系纵横交叉的重要结合点，使之可用其政治权威和资源胜任各种结构性矛盾的协调与仲裁，但也有学者指出，在以轴心辐射模式为特征的整合方式下，由于上级掌握着下级轴心的人事任命，权力关系上的不对等很大程度上排除了实行制度化分权的可能，因而这也成为省域范围内不同层级政府制度性分权长期难以取得进展的重要制度性根源。^[9]当然，解决这一问题不能不考虑根本性政治制度的深层影响，所以现行体制下实施制度性分权确实也面临诸多困难，但不能从根本上解决，不等于就无所作为，也不意味着其他方面的调整不重要。众所周知，各省不同层级政府间职责配置的基本模式是“职责同构”，各省在所属省域范围内，能否逐步改变不同层级政府“职责同构”的政府管理模式，将不同层级政府之间的职责进一步加以厘清？当权力的“交叉点”减少，不同层级政府间的纵向制度分权也就更容易捋顺。总之，立足于省级权力结构“轴心辐射模式”的现实，研究者应当担当起省级权力结构研究的理论使命，以求更好整合各种复杂的结构性关系。

最后是政府与市场、社会的关系结构。整体而言，中央在某种意义上担任的是“元治理者”角色，重在通过顶层设计提出政府与市场、社会关系结构所应遵循的基本原则、方针和愿景，省级治理才真正因地制宜地承担着制度设计的具体任务，市（县）和基层政府通常直接面对城市和最基层社会，而其任务则是在省级政府确立的制度框架基础上进行细化并最终落实。那么，就政府与市场关系而言，党的十八届三中全会对市场定位的表述已经实现从基础性到决定性作用的转变，明确提出凡是市场能做的事情，都交由市场去做。但从制度设计的角度看，经济发展究竟遇到何种问题才需政府干预或救助，政府干预经济的界限与力度如何把握，干预经济的方式与手段又如何灵活的运用和选择？这些问题各省在细节和操作性上仍存在诸多值得探讨和改进的空间。总的来看，各省关于市场改革的具体制度依然显示出“强政府”的文化基因，其在建立健全市场配置资源的体制机制方面也依然任重道远，也正因如此，中央反复强调“关键是狠抓落实，找出体制机制症结，拿出解决办法”。^[10]笔者认为，在中央反复强调抓制度落实的情况下，各省应认真从制度层面对政府与市场边界加以厘清，通过有效的制度设计，真正确保市场在资源配置中起到决定性作用。同样，就政府与社会关系结构而言，党的十九大在改革方向上已明确提出“共治”的基本原则，十九届四中全会则进一步提出政府与社会结构关系改革是以“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”为目标，那么从理论上讲，社会治理的主体就必须由政府单一治理，逐渐纳入社会组织、公众等所有公共事务的关联方。这对各省而言，除了构建透明、公开的政府，让权力在阳光下运行之外，更需渐进有序的扩大公众参与，使政府与社会从治理与被治理、管理与被管理的主客体关系转变为主体间关系，逐步将公众参与纳入省级治理的制度化进程。^[11]

二、省级治理的功能

省级治理的功能是指，省级政府基于自身在国家治理体系中的特殊地位与结构，为探索国家治理改革路径、推进省域经济社会发展、确保省域社会稳定和谐、推动省际区域交流合作等所应当承担的职责。由这些职责，本文归纳出省级治理的四个功能维度。

一是探索国家治理改革路径。学界普遍认为，国家-市场优位的改革模式是 1990 年代以来改革的最突出特点，在市场机制已经成为整个社会占主导地位的经济整合机制的情况下，经济与政治的关系、体制与结构的拉扯、改革的路径与利益依赖效应已让改革进入深水区，为突破改革藩篱，党的十八届三中全会提出国家治理改革的思路，把全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化作为总目标，这就要求在行政制度、司法制度、监督制度、决策制度、财税制度和社会治理等重要领域都要进行突破性的改革，但改革究竟从哪里突破，又选择何种路径，政学两界始终面临不间断的争论，不少改革领域由此陷入“环岛绕圈”的状态。面对这种路径选择困难，湖南、山东、山西、浙江、内蒙古五省区逐渐在探索一种“请示授权”的新形态，它不同于地方政府自下而上的“自主探索”，也不同于自上而下的“设计实验”，“请示授权”是在省级政府设计好创新方案

后，并不直接付诸实践，而是先请示中央，在获得正式确认并授权成为“试点”后，进而开展省级治理改革的创新实践。党的十八大以来，各省“自主探索”的范围、幅度与可能性受到一定程度限制，“请示授权”机制作为各省在新形势下的策略选择，既为顶层设计与省级探索良性互动提供了一种现实借鉴，也为探索国家治理改革路径提供了有益启示。^[12]受此启发，储建国提出，在国家治理层面改革面临路径选择困难时，省级治理这一具有权力自主性和适宜的中观治理实体恰可积极向中央请示，在中央授权下逐步寻求适合中国复杂历史和社会现实的国家治理改革路径。^[13]当然，由于改革遭遇困境乃是由于权力对市场和社会等领域的逾越，所以各省进行探索和制度设计的主要方向应真正围绕“把权力关进制度的笼子”，以此为突破口进行一系列的制度安排，进而引领各方面的改革走向深入。^[14]毋庸置疑，在经济改革已进入深水区的情况下，省级政治家们的确应积极作为，主动承担为国家治理改革探索新路径的政治使命。

二是推进省域经济社会发展。各省具有推进经济社会发展的功能，内在根源在于国家层面的绩效合法性压力及各省官员政治晋升“锦标赛”模式的双重驱动。²除此之外，意外“黑天鹅事件”对中国经济造成的极大冲击，也成为各省必须切实承担推进省域经济社会发展功能的重要缘由。从前者来看，杨宏星、赵鼎新等人的研究早已指出，自改革开放以来，党和国家更加注重绩效合法性效应，只要没有重大外来军事威胁，经济社会发展就会在绩效合法性中占据主导地位，这种经济绩效的合法性压力传递至各省，使各省必须把推进省域经济社会发展作为省级治理的一项重要功能，必须为增加经济绩效而不断付出努力。^[15]与此同时，国家又在相当程度上将各省官员的人事任免、政治晋升与经济发展相联系，使各省官员为获得政治晋升而围绕经济社会发展持续展开绩效锦标赛。周飞舟的研究即指出，尽管派系关系(factionalism)和地方主义(localism)也是影响官员政治晋升的重要因素，但官员晋升概率与各省GDP的增长也的确呈显著的正相关，在绩效锦标赛的模式下，来自官场的竞争使各省特别关注所属省域的财政资源的多寡以及自身的经济社会发展状况，并将推进省域经济社会发展作为省级治理的重要任务和功能。^[16]当然，现下尤值一提的是，新冠肺炎疫情爆发这一意外的“黑天鹅事件”给面临复杂内外部环境挑战的中国经济发展带来极大冲击，部分服务业、制造业产业短期内濒临停摆，经济社会发展和行业结构调整也出现短期震荡，2020年第一季度中国经济增长更是首次出现断崖式6.8%的负增长，为稳住中国经济社会发展的大局，实现稳中求进，中央提出保居民就业、保基本民生等“六保”举措，但无论是保居民就业还是保基本民生，在当前形势下，都需要各省切实承担起推进省域经济社会发展的重要功能，如此才能掌握经济社会发展的主动权，最大限度消除疫情对经济社会造成的冲击和拖累，而“六保”也据此才能有更为扎实的经济社会基础。

三是确保省域社会稳定和谐。上文已述，绩效合法性压力和围绕经济增长而展开的“绩效锦标赛”使各省把推进省域经济社会发展作为重要任务。但当经济改革进入深水区，在帕累托改进的增长期过后，各省在实现经济增长的同时，也将伴随社会结构的变动和利益格局的重大调整，传统国家-市场优位的改革模式所导致的社会不公，可能引发社会不稳定的巨大风险。因而，对各省而言，当经济改革进入深水区，就需要小心谨慎地处理好改革发展与社会稳定之间的关系，将不断改善民众生活作为处理改革发展稳定关系的重要结合点，通过不断深入地、有利于实现公平正义的改革促进社会稳定，在社会稳定中推进改革发展。此外，中国的威权体制在应对治理风险方面常面临两个问题，一是不同层级地方政府的决策和行为约束主要来自上层政府，横向制约和监督相对较小，这容易导致治理风险的发生；二是中央政府构成各种经济和社会问题的最终承担者，任何层级政府的隐患和问题若不能妥善处置，都可能演化为中央政府的问题和隐患。所以，从化解风险和有效治理民众的角度看，我国治理体制的一个典型特色是将治官权和治民权分设，形成“上下分治的治理体制”，³这种治理体制蕴含的重要功能就是降低中央的执政风险。具体来讲，中央政府掌握最重要的治官权，即选拔以及监督、考核和奖惩官员的权力，由此中央可以运筹帷幄，超然于地方官员与民众利益冲突之外，监督和调节地方官员的行政活动，并于适当的时候调节地方官员和民众的冲突。县(市)级和乡镇政府行使治民权，即实际管治各地区民众的权力，凡是与民众利益有冲突的事务，皆交由地方来代办，而在两者中间，省级政府实际上构成治官与治民权的传动部位，是维护中央执政风险的最后屏障，它若不能有效处理地方上“治民”的具体事务，将直接增加中央风险。^[17]从这个角度讲，各省也必须把确保社会稳定和谐作为省级治理的重要功能和使命。

四是推动省际区域交流合作。将推动省际区域交流合作作为省级治理功能研究的核心主题，乃是由中国经济运行的特征决定。既有研究发现，中国经济运行被分割成相互隔绝的行政区经济单位，具有“行政区经济”的特征，这种经济运行模式引发双重后果：一方面，它激励各省动员各种要素资源发展本省经济，由此促进了省域范围内发展环境的改善，也推动了宏观层面的

经济增长;但另一方面,它又强化着区域间的行政壁垒,使各种区域经济一体化的努力总是绕不开行政区划这道“看不见的高墙”。这种“行政区经济”的发展逻辑还不断引发经济、社会与生态的负面后果。有学者通过测算指出,省级行政区陆路交界线的总长度为5.2万公里,按边界两侧各15公里计算,总面积达156万多平方公里,这占到国土面积的六分之一,处于省际交界地带的贫困地区更是占到中国贫困地区的一半左右。除此之外,省际交界地带还是缺水、断流和基础设施落后的集中地带,这种交界地带的经济落后固然与自然环境和历史条件有关联,但其问题出现的根源乃是省级行政区协调与合作失败的结果。

^[18]“行政区经济”下绩效锦标赛和晋升激励的内在逻辑,同样使各省对本行政区内经济发展的兴趣高于行政区外,加上省际交界地带的发展成果最有可能溢出到临近竞争性地区,所以各省对有正向溢出效应的行动(如跨界修桥铺路)兴趣不足,个别地方甚至有意识地限制本地财政投入到行政边界地区,这就使省区交界地带的经济发展受到交界省区的共同冷落,愈发陷入边缘化的境地。要解决此类问题,依靠大范围行政区划调整很难达到目的,因为区域的界限永远是有形的,行政区划的不断调整,只会不断引发新的“行政区经济”。因此,从策略上讲,解决问题的关键还是要靠各省树立“全国一盘棋”的整体观,积极主动地推进省际区域交流合作。当然,笔者亦深知,这中间可能需要中央协调,但只要中央介入,各省就应切实担负起省际区域交流合作的重要功能,通过互动中的“抱团竞争”等方式来推进交流与合作。

三、省级治理的机制

省级治理机制是指省级政府以一定的运作方式调动省内各级政府、社会等其他治理主体的积极性,使相关治理举措协调运行并发挥作用的内在逻辑与机理。如果说省级治理的结构着重从静态角度强调系统的组成成分,那么省级治理机制则是从动态角度强调系统各部分怎样运行。显然,在省级治理机制中,省级政府发挥着核心统领作用,而下层政府与社会等治理主体则是在省级政府的领导下发挥作用。如此,要研究省级治理就需回答四个基本问题:一是省级政府如何发挥在所属省域的核心统领作用;二是各省与下属层级政府之间是怎样一种互动和协调关系;三是如何发挥社会在省级治理方面的作用;四是如何整合平衡与其他省级治理主体之间的关系。围绕这四个问题衍生出省级治理机制的基本架构。

一是核心统领机制。作为国家治理体系的二级单位,相对于国家治理而言,省级治理无疑属于中观治理范畴,但相对于其下各层级的地方治理,无疑又具有一定程度的宏观性,处于核心统领地位,它既是省级治理实施的领导平台,又是省级治理的主导者和规划者,因地制宜地承担着科学制定实施方案,循序渐进而又突出重点的推动省级治理进程的重要使命。这种核心统领作用,借助“党管干部”原则和中国官僚体制的组织方式与行为特点得以顺利实现。党管干部原则使省域内各级政府形成层层“向上负责”的组织机构,其核心是完成自上而下的治理任务。这种具体的治理过程,从横向上看,每一级政府的结构层级当中,党委都构成地方政府的中心,地方政府运作以党委为中心从而完成对辖区内公共事务的领导。从纵向上看,各级党委按照下级服从上级的民主集中制原则展开日常工作,这种治理机制由省级领导机构纵向延伸到基层,从而使省委意志可以渗透到基层的最小单元。同时,为保证省委的路线方针政策和重大决策部署能够顺利贯彻落实,当个别组织和个人对上级决定和指示拒不执行或执行不力时,具有相应管理权限的党委还可依据《中国共产党问责条例》进行严肃问责,上级政府也可依据各地制定的行政问责条例展开行政问责。此外,由于现代官僚制的技术化倾向,官员个人在科层体制中其实很少会扩大行动阈值并表现出所谓的“能动性”,其日常工作开展很大程度上依靠上级指示,这就使各省级政府的政治意志可以层层贯通至基层官员个人,特别是官僚任命制度从中央下管两级改为下管一级后,市(县)级官员的录用、晋升、流动和罢免等权力就直接掌握到省级政府手中,省级政府在其辖区内几乎完全控制市(县)官员的任免。正是这种官员的组织任免和党管干部原则的双重作用,让核心统领机制得以顺利施行。

其次是分包竞争机制。所谓分包竞争,是指政府把公共事务纵向地从中央逐级向下级政府分包,并借由官员晋升激励而实现国家治理任务目标的过程。这里的分包和纯粹的外包制有所不同,它指的是正式组织内部不同层级政府的分包关系,不涉及对政府公共事务进行承包的其他市场或社会主体。它也不同于周雪光和练宏描述的纵向条线下的行政发包,更多强调的乃是不同层级政府的“块块关系”。^[19]具体来看,省级治理意义上的“分包”体现在两个层面,一是对国家治理任务的“承包”,省级治理与其他层级地方治理的不同在于,各省构成国家发包所有行政事务的“总承包方”,它重在承包并很少负责具体实施;二是各省在承接到国家治理任务之后继续分包给下级政府并由基层最终实施。在分包过程中,为突出下级政府的行政责任,各省

指定下级党政首脑为第一责任人，除人事权、干预权、审批权和指导权之外，其他剩余权力全部赋予到分包项目中，并连同项目一起打包交给下层政府的党政首脑。由于上级政府掌握有任免下级首脑的人事权，所以它可以凭借这种权力在多个下属间进行竞争排序，从而使同级别的各地区党政首脑形成晋升竞争关系。纵向分包与横向的官场竞争，这两个要素之间相互依存，相互支持，构成内在统一的整体。各省把公共事务分包出去，存在于下级的官场竞争则使各省的行政分包成为可能，若没有省级政府对下级官员的人事任免权及由此衍生的官场竞争，行政逐级分包就可能衍化为下层政府逐渐坐大的局面，但由于官员为获得提升必须投上级政府所好，使自身行为最大限度接近上级期望，因而官场晋升竞争使各省向下级政府放权而不担心失去控制。分包与竞争，这两者相互胶合缠结的复杂作用，构成省级治理的第二个重要机制。^[20]

再次是协同治理机制。协同治理机制是指各省出于治理需要，主导构建制度化的沟通渠道与参与平台，加强对社会的支持和培育，通过发挥社会在自主治理、参与服务、协同管理等方面的作用，最终实现充满活力与和谐有序的社会治理目标。^[21]协同治理内在包含有治理主体多元化的基本诉求，强调各省不能仅仅依靠强制力，还应通过与民间组织、企业等社会组织之间的协商对话、相互合作等方式来治理公共事务。当然，笔者亦要指出，由于过往各省的改革重点集中在经济领域，社会领域的改革实际上相对滞后甚至未有实质性启动，社会治理的实践则总体上表现为政府为主、社会组织与公众为辅的特征，社会力量较为薄弱，公众能力也有待提高，因此政府与社会协同治理机制的探讨主要是围绕该机制应如何建立的问题。笔者认为，各省实现协同治理的前提是有一套各行为主体都认可的行为规则，只有健康成熟的协同治理规则真正建立，才能充分发挥社会在协同治理中的作用。以此为基础，各省才可能超越“划桨者”或“掌舵者”的角色争论，从而更好地扮演“监督者”与“仲裁者”的角色。由此，协同治理规则的建立决定着治理成果的好坏，也影响着整个治理结构的形成。在规则的制定过程中，省级政府处于主导地位，作为规则的最终决定者，其意向在很大程度上影响着规则的制定。沿此思路，各省围绕协同治理机制的建构就有若干基本问题需要研究：一是各省向社会赋予权利的体制机制是否建立，尚未建立的制度如何建立；二是如何改革对协同治理起阻碍作用的制度，特别是不利于社会发育成长的制度障碍；三是又该如何建立和完善培育社会健康发展的相关制度。对这些问题的追问和回答，理应构成协同治理机制研究的第三个核心主题。

最后是整合平衡机制。既然省级治理的要点在于走出传统由政府单一治理的模式，实现包括各省与所属地方、市场和社会在内的官民合作与协同治理，那么如何整合平衡政府与各治理主体之间的关系就成为重要议题。就各省与省以下层级政府的关系结构而言，省级政府与下层政府面临纷繁复杂的“条块关系”，如何整合平衡条块关系显然不能单从条块自身出发，还应考量省级治理改革的大局，既不能毕其功于一役，也不能裹足不前，如何为整合条块关系提供一条具有现实性的新思路，又以何种方式推进变革，构建更加合理、更能适应未来发展的政府关系模式，这些问题构成省级治理整合平衡机制研究的第一个重点。当然，由于变革要触及深层次的利益调整，再加上理论准备不足等诸多因素制约，所以这一过程注定艰难，需要政学两界长期不懈的探索和努力。就政府与市场关系而言，中央的顶层设计强调发挥市场在资源配置中的决定性作用，并更好发挥政府作用。显然，顶层强调既不能用市场在资源配置中的决定性作用取代政府作用，也不能用更好的发挥政府作用取代甚至否定市场在资源配置中的决定性作用，那么各省如何从制度上将两者有机统一，从而构建新的市场经济体制格局，这成为省级治理整合平衡机制研究的第二个重点。就政府与社会关系而言，实现省级治理结构和治理能力现代化，需要有效整合政府与社会关系。在公共权力运行上，各省如何渐进有序地扩大民主参与，强化社会对政府权力运行的监督，从而让治理主体从政府包揽向政府主导、社会共同治理的方向转变，就构成省级治理整合平衡机制研究的第三个重点。综上，基于省级治理的实践体察，本文认为整合平衡是省级治理的第四个重要机制，但其蕴含的更为复杂的面向以及如何完善该机制则需细化研究。

四、结语

围绕为何研究省级治理、其结构功能为何、省级治理又通过何种机制发挥效用的系列追问，本文建构出对省级治理研究的一个综合性的分析框架，并在此框架下对其核心主题进行了初步梳理。本文的贡献在于，它将关于不同层级地方治理的专项研究抬升到省级层面，并为后续研究奠定了初步基础。梳理既有研究可以发现，学界对地方治理的专项研究大体经历了从基层治理向县(市)域治理，再向省级治理逐步抬升的过程。关于不同层级地方治理的专项研究最早集中在基层政府，而围绕基层政府的研究也是层出不穷且著作颇丰。之后，杨雪冬、折晓叶、樊红敏、欧阳静、冯军旗等学者将研究视角上移，对县级治理展开

了较为深入的田野调查，从县级政府的治理主体、治理资源、治理机制和治理实践等各个方面来呈现县域政治常态化的运作图景。^[22]到最近几年，刘开君、陈成文、陈静等学者又把对地方治理的专项研究抬升到市级治理，并建议以市域治理现代化助推省域治理现代化，逐步将研究视角抬升到省级治理。^[23]但直到目前为止，关于省级治理的研究依然相对薄弱，尽管欧阳康及其团队对省级治理进行了专项研究，但正如笔者在开篇所言，其重点关注的乃是省级治理的特殊定位与使命，而且，其研究成果显然也更侧重湖北省域治理的理论与实践问题，而本文所建构的省级治理的研究框架，以及对其核心主题进行的初步梳理，将现有对省级治理的专项研究提升到更为一般的省级治理的纵向层级意义，从而把既有关于省级治理的专项研究向前进行了推进。当然，笔者也要承认，由于省级政府与中央和其他层级政府的结构很大程度上呈现出“同构”和“一体”的特征，其权力构成要素及其关系很多时候亦为中央政府的“投影”和“复制”。所以，尽管本文在理论分析和资料的选取上主要是针对省级治理，但省级治理的结构、功能和运作机制，有时也会表现出和其他层级政府的某种相似性。此外，对省级治理的研究除了从宏观层面进行框架建构和研究主题归纳，也应引入微观或内部视角，对省级治理实践展开客观的田野调查，以“解剖麻雀”的精神从省级治理内部揭示其日常性政治生活的本身逻辑和结构性因素，从而把省级治理研究继续引向深入，而这，也是笔者在后续研究中要加以推进的问题。

参考文献:

- [1]郑永年. 中国模式:经验与困局[M]. 杭州:浙江人民出版社, 2014:126-131.
- [2]郁建兴. 中国地方治理的过去、现在与未来[J]. 治理研究, 2018(1):65-74.
- [3]周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014(6):1-38.
- [4]谢庆奎. 当代中国政府与政治[M]. 北京:高等教育出版社, 2016:147-163.
- [5]欧阳康. 省级治理的定位与使命——在国家治理与基层治理之间[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2015(4):5-6.
- [6]欧阳康, 主编. 省级治理现代化[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2016:105-107.
- [7]郑永年. 中国的“行为联邦制”:中央-地方关系的变革与动力[M]. 北京:东方出版社, 2013:35-36.
- [8]周振超. 条块关系的变迁及影响机制——基于政府职责的视角[J]. 学术界, 2020(5):24-31.
- [9]周振超. 轴心辐射模式:一个制度性分权长期难以推行的解释框架[J]. 理论探讨, 2008(1):22-25.
- [10]习近平. 习近平谈治国理政:第二卷[M]. 北京:外文出版社, 2017:97-98.
- [11]郁建兴. 社会治理共同体及其建设路径[J]. 公共管理评论, 2019(1):59-65.
- [12]郁建兴, 黄彪. 当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构[J]. 政治学研究, 2017(5):88-127.
- [13]储建国. 省级政治家们的作为空间[J]. 人民论坛, 2012(12):20-21.
- [14]燕继荣. 国家治理及其改革[M]. 北京:北京大学出版社, 2015:182-188.

-
- [15]杨宏星,赵鼎新.绩效合法性与中国经济奇迹[J].学海,2013(3):16-32.
- [16]周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究,2009(3):54-77.
- [17]曹正汉,聂晶,张晓鸣.中国公共事务的集权与分权:与国家治理的关系[J].学术月刊,2020(4):69-83.
- [18]安树伟.行政区边缘经济论[M].北京:中国经济出版社,2004:28-42,74-80.
- [19]周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012(5):69-93.
- [20]周黎安.转型中的地方政府——官员激励与治理[M].上海:格致出版社,2017:191-201.
- [21]郁建兴,任泽涛.当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架[J].学术月刊,2012(8):23-31.
- [22]欧阳静.县级政府研究的路径分析[J].天津行政学院学报,2015(3):73-78.
- [23]刘开君.以市域治理现代化助推省域治理现代化[J].浙江经济,2020(3):36-39.

注释:

1 需要说明的是,中国实行垂直管理的“条条”类型十分复杂,除乡镇政府外,中央、省、市和县几乎都设有各自垂直管理的部门或单位。本文这里的“条条”指的是在全省范围内实行垂直管理的部门和单位,单纯在全国范围实行条条管理的部门,如中国人民银行、新华社、海关总署、民航总局等不在本文讨论范围内。

2 周飞舟将中央和各省的关系以及由此形成的地方竞赛称之为“锦标赛”。中央是竞赛发起人和目标规则的制定者,各省则是参赛的“运动员”。在锦标赛中,胜出的运动员不仅享受更多政策方面的偏向,更会获得政治荣誉及晋升。

3 “上下分治的治理体制”,指的是在政府系统内部,中央政府与县(市)级政府在管治民众的权力上所形成的治官权与治民权分设的格局,并非历史学界和费孝通所指的传统中国政府系统与地方乡绅治理系统的区分。