

# “行政共同体”： 对城市政府结构化过程的一种解释

张翔

**摘要** “行政共同体”是基于城市政府的结构化过程提出的一种理论解释，它指城市政府内的各级政府是按照相似原则组织起来的机械统一体。在“行政共同体”中，自上而下的“包含关系”与自下而上的“依附关系”是城市政府结构化过程的两个基本关系。在城市政府中，各级“行政共同体”需要同时承担“行政管理”与“意见综合”的双重职责，从而形成了以“命令—协调”为工具的行政管理过程与以“政治整合”为导向的意见综合过程。在实际运作过程中，政治层面的“级别机制”与“联责机制”为“行政共同体”提供了政治保障。从正面影响上看，“行政共同体”使城市管理体制具有较好的行政弹性。从负面影响来看，“行政共同体”阻碍了城市政府与民间社会之间的有效互动。只有推动“行政共同体”向更加开放的“城市共同体”转变，才能深度推进城市政府职责转变与城市治理水平的提升。

**关键词** 城市政府 行政共同体 结构化过程 政府职责

作者张翔，福建师范大学公共管理学院副教授（福建福州 350007）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2018)06-0067-11

中国共产党十九大报告进一步明确了全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。在这个历史进程中，城市治理结构与治理能力是实现全面深化改革总目标的关键环节。改革开放以来，城市社会利益结构的多元化，使城市治理结构的分化倾向日益明显。作为城市治理结构的中心，城市政府虽然维系着政策的统一性，但是，在其结构内部，市辖区政府、街道办事处、社区组织三级政府（行政机构）<sup>①</sup>的利益独立性正日益突出，从而出现了政策统一性与利益独立性之间的矛盾。换言之，城市政府结构内的各级政府正在偏离“自上而下”的命令式逻辑。由此，有效维系城市政府结构的秩序稳定性就成为一个值得关注的治理技术。这个治理技术的中心问题是，作为整体的城市政府与作为部分的各级政府之间的关系。研究这对关系就涉及到了城市政府的结构化过程，即城市政府是如何对所辖的各级政府进行结构化整合的？这不仅是个管理层面的技术性问题，同时也是一个政治性问题。

## 一、城市政府结构化理论的两种分析视角

当前的学术研究主要从“制度论”与“主体论”两个方面研究政府内部的结构化问题。这些研究以国家

<sup>①</sup> 从纵向政府间关系来看，城市基层治理所涉及的行政组织单位主要包括：市辖区政府、街道办事处与社区组织，其中市辖区政府是基层政府，街道办事处是市辖区政府的派出机关，社区组织是具有自治性质的基层社会组织，但也履行大量的政府职责，是政治体系的一个环节。本文将街道办事处与社区组织统称为行政机构，以便与作为基层政府的市辖区政府相区别。

结构化过程为研究对象,将研究问题集中在中央政府如何对各级地方政府进行结构化整合,即通常所说的“央-地”关系研究。这两个方面的研究也深入地影响了学术界对城市政府结构化过程的理解。

### (一) 基于结构主义的“制度论”解释

“制度论”沿着帕森斯的思路,强调整体性的制度安排在结构化过程中的关键作用。该理论认为,中国的政府结构是个中央政府相对集权的体制,中央政府主导了“央-地”关系的整体性制度安排,地方政府在这个集权体制中缺少必要的自主权,更多地是在服从于上级政府的指令。根据这种解释进行推理,城市政府是通过“自上而下”的整体性制度安排对各级政府进行结构化整合的。目前学术界主要由两种理论支撑“制度论”的解释。一是压力型体制理论。荣敬本在研究县乡两级政府中发现,中国的纵向政府间关系包含着“压力型体制”与“政治承包制”的特征,即在县政府通过与乡镇政府签订一系列的责任状考核乡镇政府的政绩。<sup>①</sup>之后的学者也将压力型体制作为研究地方政府与城市政府的一个主要框架。如杨雪冬就运用压力型体制研究城市化进程中城市政府的行为取向,并指出“压力型体制不仅在经济领域发挥作用,而且扩散到社会管理等领域”。<sup>②</sup>二是行政发包制理论。周黎安借用经济学的概念提出了“行政逐级发包制”理论,以解释中国的纵向政府间关系。发包制是指,“发包方把任务发包给承包方,承包方按规定的要求交货,发包方不具体干预生产过程”<sup>③</sup>,而中国的纵向政府间关系正是一种“政府内部多层次之间的发包关系”。不同于压力型体制的是,行政发包制意识到了作为承包方的政府的主体作用,只是这种主体作用是在整体性制度规范的基本框架才能得以发挥。在行政发包制的基础上,周黎安引入了“政治锦标赛”理论分析地方政府与官员的激励机制。根据发包指令的指向性,地方政府必然存在强项与弱项。<sup>④</sup>

### (二) 基于个体主义的“主体论”解释

“主体论”解释不赞同“制度论”所给出的整体主义解释,而强调行为个体在行动过程中的能动性。根据这种解释,城市政府内的各级政府可以理解为一个松散的结构体系,其结构化整合无法通过“自上而下”的管控完成,而只能依赖于各级政府“自下而上”的建构完成。目前,这种解释来自于两种理论研究的支持。一是“M型结构假说”。钱颖一等学者在解释中国各省区之间的“块块”经济时提出了“M型结构”的假设。在“M型结构”的作用下,每个省区都尝试性地建立相对完整和独立的产业体系,从而形成一个自给自足的经济单元。<sup>⑤</sup>如果将这一假设运用于分析城市政府,我们会发现,城市政府往往也具有相对完整和独立的产业体系,自然也应具有较强的地方独立性。二是选择性执行理论。公共政策学界在分析政策执行的过程中,发现地方政府具有相对独立的适用性判断<sup>⑥</sup>与利益诉求。<sup>⑦</sup>在监督结构较强时,下级会积极地完成任务<sup>⑧</sup>,完成方式大体包括,通过组织领导与动员公众的方式<sup>⑨</sup>,通过议程设定实现不同利益的默契<sup>⑩</sup>,或通过“高位推动”的方式<sup>⑪</sup>等。在监督结构不强时,基层行政机构会做出“共谋现象”<sup>⑫</sup>、选择性执行<sup>⑬</sup>等反应,或者以不同的方式应对上级的考核检查<sup>⑭</sup>等。基于“主体论”的解释,城市政府会根据自身的利益来决定行为

① 荣敬本等:《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社,1998年。

② 杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》2012年第11期。

③ 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社,2008年,第59、60页。

④ 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

⑤ Qian, Y. and Xu, C., "Why China's Economic Reforms Differ: the M-Form Hierarchy and Entry / Expansion of the Non-State Sector," *Economics of Transition*, 1993, 1(2).

⑥ 陈家建、张琼文:《政策执行波动与基层治理问题》,《社会学研究》2015年第3期。

⑦ 青木昌彦、吴敬琏:《从权威到民主——可持续发展的政治经济学》,北京:中信出版社,2008年,第187页;彭海东、尹稚:《政府的价值取向与行为动机分析——我国地方政府与城市规划制定》,《城市规划》2008年第4期。

⑧ 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期;周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期。

⑨ 金桥:《基层权力运作的逻辑:上海社区实地研究》,《社会》2010年第30期;王汉生、吴莹:《基层社会中“看得见”与“看不见”的国家:发生在一个商品房小区中的几个“故事”》,《社会学研究》2011年第1期。

⑩ 何艳玲、汪广龙:《不可退出的谈判:对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释》,《管理世界》2012年第12期。

⑪ 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

⑫ 周雪光:《基层政府间的“共谋”现象》,《开放时代》2009年第2期。

⑬ O'Brien, Kevin & Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics*, 1999, 32(2).

⑭ 艾云:《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析:以A县“计划生育”年终考核为例》,《社会》2011年第3期。

取向，这种类似于理性选择主义的理论当然可以较好地说明城市政府是因为利益冲突而排斥民意社会的意见表达。从“主体论”出发，城市内的各级政府（行政机构）是具有较强自主性的行政单元，对于上级政府的指令存在着选择空间。

根据结构主义与个体主义的两种理论预设，理论界形成“制度论”与“主体论”的两种对立结论，但这两种对立结论并不能够有效地解释现实中城市政府的结构化逻辑。其中关键原因是作为解释国家结构化逻辑的“制度论”与“主体论”难以直接嫁接在城市政府结构化逻辑研究中。中国作为一个超大型国家，在国家的结构化过程中，中央集权与地方分权之间的矛盾关系已经形成两条不同的运作线索，因此，“制度论”与“主体论”可以根据不同的线索相互独立地形成合理自洽的理论推理与结论，两者之间关系是二元性的。但是，在城市中，城市政府与各级政府之间的关系往往是集权线索与分权线索的相互交织，两者之间的关系是一元性的，是“一个问题的两个方面”。

具体而言，这种差异主要表现在两个方面。一方面，城市内的各级政府虽然隶属于城市政府，但是它们与城市政府之间的疏离已经不言而喻，城市政府已经很难通过整体性的制度安排完成结构化过程。另一方面，城市又是一个整体性极强的单位，相较于“央-地”关系，城市政府的一体化程度更高，城市内的政府与各级政府之间的关系要更为紧密。如果简单地套用“制度论”与“主体论”，就会造成两种结论相互对立与互相“打架”的理论格局。在分析城市政府结构化逻辑的过程中，“制度论”与“主体论”必须有较好的协调与联结。那么，究竟应该如何理解城市政府的结构化过程？

## 二、联结两种解释：一个新的分析框架

在“制度论”与“主体论”均存在解释局限的背景下，本文将从过程分析视角出发，以城市政府的结构化过程为研究对象，提出一个基于过程视角的“四维分析框架”，以联结“制度论”与“主体论”两种理论解释。

### （一）以过程为视角：城市政府结构化研究的方法论转向

理论解释必须立足于过程实践，才具有理论意义。“制度论”与“主体论”本身就是基于国家结构化的“过程”而归纳形成了理论解释，只是这两种理论解释都脱嵌于城市政府的结构化过程，从而使两者均由“理论归纳”演化为了“理论预设”，最终失去了方法论上的合理支持。因此，在城市政府的结构化逻辑分析重新建立过程视角是具有显著意义的。

一方面，过程视角能够联结“制度论”与“主体论”之间的理论鸿沟。过程是沟通目的与手段、规范与解释、宏观与微观的中介，它特指不同行动主体，围绕权力获取、资源配置、权力行使等要素进行的博弈和互动。<sup>①</sup>在城市问题研究中，过程视角有助解析城市内制度规范与行为主体之间的互动关系，这种互动关系是城市政府的结构化过程的基本关系。为了能够更好地理解这个基本关系，过程视角既需要重视整体性的制度规范在塑造结构中的作用，也需要关注行为主体的能动性对结构造成的影响。这种学术上的“跨度”能够更清晰地分析集权线索与分权线索的相互交织的城市政府的结构化过程。

另一方面，过程视角能够更为准确把握实践过程对理论预置的“偏离”。长期以来，“城市”这一概念要么是作为一个孤立的社会现象进行研究，要么是作为相关政治现象所处的环境要素进行分析，而没有得到政治学界与公共行政学界的重视。因此，作为一种次国家空间，城市政治往往被理解为国家政治的单向投射，而城市政府结构化过程也被理解为国家结构化过程的复制。但事实上，城市政府的结构化过程已经“偏离”了“制度论”与“主体论”的理论预置，从而具有更强的城市特点。不同于“制度论”与“主体论”，过程视角以揭示这种“偏离”现象背后的规律性特征作为重要的目标维度，有助于城市政府的结构化过程立足于现实的政府过程，而非规范层面的理论推理。

### （二）“组织-关系-功能-过程”：基于过程视角的“四维分析框架”

<sup>①</sup> 吴晓林：《结构依然有效：迈向政治社会研究的“结构-过程”分析范式》，《政治学研究》2017年第2期。

以过程分析视角为基础,本文主要借助组织、关系、功能与过程四个基本概念,研究城市政府的结构化过程,并力图在这四个基本概念的基础上形成城市政府结构化逻辑的四维分析框架。

第一,组织。组织是行为主体在实践过程中依据具体的情境相互结合的一种集体形式。它既反映了整体性的制度要求,也是主体主动行为的结果。在城市政府内,各级政府(行政机构)也会以某种形态结合成为组织。这种组织形态是调控制度落地与主体行为的关键环节,“既可用作解决问题的工具,同样也是解决问题时的制约力量”。<sup>①</sup>与此同时,一定的组织形态在基本上决定了城市政府的结构化过程。本文以组织作为研究的起点正是力图以过程为视角,融合制度与主体两个相互矛盾的变量要素。

第二,关系。从“组织”到“关系”的逻辑联系非常清晰,即组织在运作的过程中,内部的不同行为主体在互动中会结成一定的关系。不同的组织形态,也会在行为主体之间呈现出不同的关系。在城市政府结构化过程中,特定的组织形态将通过行政主体之间,即政府之间的关系表现出组织形态的本质。

第三,功能。在一定的关系中,行政主体的功能也更为清晰地呈现出来。在结构功能主义的视角下,功能是由行为主体在结构中的角色定位决定的,这种观点是支持“制度论”的重要理论基础。在过程分析视角下,行政主体的功能通过职责表现出来,行政主体的职责固然受到其在行政结构中角色定位的影响,但这只是基于结构主义视角的规范功能。行政主体在实践层面的功能主要是由其在组织形态中形成的关系决定。这意味着行政主体在实践层面的功能是情境性的功能定位,而非结构性的功能定位。

第四,过程。行为主体在履行功能的实践就构成了过程。城市政府的结构化过程实质上就是城市内各级政府的职责履行过程,这个过程构成了城市政府过程的主要方面。由此可见,过程是通过组织、关系、功能三个环节的推演而形成的结果。以城市政府的结构化过程为研究对象,也需要从组织、关系、功能、过程四个维度出发进行研究。

### 三、“行政共同体”:城市政府结构化过程的逻辑分析

以“组织-关系-功能-过程”四个维度的基本概念为分析框架,本文将从城市政府结构化过程的组织形态入手分析城市政府的结构化过程。从韦伯提出科层制组织这一理想形态以来,整个西方学术界都以科层制组织作为基点建构现代公共行政理论,即使以批判科层制为导向的“新公共管理”理论也无法全面否定以科层制组织为基础的政府结构。在这种话语背景下,科层制组织就成为西方典型国家的政府结构化过程的基本组织形态,于是,城市政府也以科层制组织为基础完成了结构化过程。但是,中国从未在严格意义上建立科层制组织,而是以“行政共同体”的组织形态为基础的城市政府结构化过程。组织形态的差异将决定中国与西方典型国家在城市政府结构过程上将呈现出重大差异。因此,本文以“行政共同体”作为城市政府结构化过程分析的逻辑起点与核心概念。

#### (一)“行政共同体”:一个替代性的组织形态

根据中国城市政府的结构化过程,我们发现,城市政府是一个整体性较强的一级政府主体,但城市政府也绝非“铁板”一块。在市场经济体制下,市辖区政府、街道办事处、社区组织三级政府尽管还是城市政府的一部分,但是主体性有所加强。那么,城市政府是以什么样的组织形态为基础对这些自主性日益增强的政府(行政机构)进行结构化整合的?本文引用“共同体”这一概念解释这个结构化过程的组织形态。

“共同体”是一个社会学的概念。梅因(H. S. Maine)运用“共产体”这一概念分析古代社会的行为主体,并以“地方毗邻”原则替代“血缘”原则<sup>②</sup>,扩大了“共产体”作用的基础。这个扩大,意味着,“共产体”突破了“家族”的血缘限制,而具有更为广泛的地缘特征。这个思路奠定了分析“共同体”概念的方法论基础。滕尼斯首先提出了“共同体”的概念,将“共同体”定位为基于共同意志、共同风俗与共同信仰联结而成的有机统一的集体形式<sup>③</sup>,集体成员之间“基本上不是结合在一起,而是基本上分离的”。<sup>④</sup>它区别于

① 米歇尔·克罗齐耶、埃哈尔·费埃德伯格:《行动者与系统——集体行动的政治学》,张月等译,上海:上海人民出版社,2007年,第10页。

② 梅因:《古代法》,沈景一译,北京:商务印书馆,2011年,第87页。

③④ 滕尼斯:《共同体与社会》,林荣远译,北京:商务印书馆,1999年,第71—75、95页。

以商品交换的普遍化为特征，以交换为普遍意志的机械联合的社会结构。<sup>①</sup>涂尔干在这些研究的基础上，进一步发展了“共同体”与“社会”之间的差别，他颠倒了滕尼斯的价值判断，将传统的“共同体”理解为一种“机械关联”，即集体成员是基于共同意识的相似性而结成的团结形式<sup>②</sup>；而将现代社会理解为一种“有机关联”，即社会成员基于劳动分工的差异性而结成的团结形式。<sup>③</sup>

从上述研究中，可以发现，区分作为传统集体形式的“共同体”与作为现代集体形式的“社会”，已经是分析集体组织形态与“集体—成员”关系的一个基本思路。之后研究“共同体”的学者，如安德森(B. Anderson)、鲍曼(Z. Bauman)等，都是在这一思路的基础进行深化研究。吉登斯也借用这种区别研究社会关系，他将社会关系区别两个向度：基于有机统一而形成的“组合向度”与基于相似关联而形成“聚合向度”。<sup>④</sup>

社会学领域的“共同体”概念对于分析中国城市政府的结构化过程具有启发性。改革开放以前，为了适应计划经济时代的行政管理需要，城市政府及其内部的各级政府是以“单位共同体”的形式运作。“单位共同体”集单位职工的生产与生活活动于一体，“成为改革开放之前中国社会体制基础的制度架构和组织单元”<sup>⑤</sup>，具有高度封闭性与排他性。对于城市政府而言，具有两个层面的意义。第一层次是生活层面的意义。城市内的每一个政府是“实施行政管理与照顾职工生活高度合一”的单位式政府。它们既需要实施行政管理，又需要全面照顾作为职工的公务员生活。第二层次是行政层面的意义。作为一个单位，城市内不同政府之间的关系就是不同级别的单位之间的关系。在这种单位式关系中，上级政府（行政机构）既需要监管下级政府的行为，又需要照顾下级政府的利益诉求。

改革开放以来，在适应社会主义市场经济发展的过程中，“‘单位’作为计划时代的符号逐渐成为一个负面话语”。<sup>⑥</sup>在这种背景下，“单位共同体”逐渐解体。但是，城市政府毕竟是由计划经济时期的“单位共同体”转化而来。在“单位共同体”的解体过程中，生活层面的“共同体”特征逐渐消解。城市内的各级政府不再承担“全面照顾职工生活”的职责，而专注于行政管理的本职工作。但是，行政层面的“共同体”特征却得以保留，城市内的各级政府还具有很强的单位间关系的特点。本文将这种行政层面的“共同体”称为“行政共同体”。

作为城市政府的组织形态，“行政共同体”不同于科层制组织。以下从行政权力分配、职责分配、评估与考核三个维度地“行政共同体”与科层结构进行差异化比较。通过与科层结构比较，“行政共同体”的特征也能更充分地表现出来。

第一，在行政权力的分配上，科层结构是按照职责配置进行行政权力的分配，从而使行政权力与职责大体一致；而在“行政共同体”中，行政权力分配并不根据职责配置的结果进行，而是依赖于上级政府的授权，因此，在“行政共同体”内部，行政权力分配与职责配置是相互分离的两个过程，两者的一致性不像科层结构那样是由制度规范予以保障的常规现象，而是一种上级政府的授权与职责配置相耦合的特殊现象。

第二，在职责的分配上，科层结构的职责分配是以“分工”为主要特征，政府内不同的单元之间的职责存在明显的差异性；而在“行政共同体”中，不同成员之间的职责都来自“行政共同体”的任务复制，因此，“行政共同体”的职责分配是以行政逐级“分解”为主要特征。

第三，在评估与考核上，科层结构的评估以程序为导向，考核也是以相应的制度规则为标准，主体责任清晰；而在“行政共同体”中，评估是以结果为导向，至于是否符合程序要求在评估过程中反而居于次要地位，考核中的主体责任具有较强的模糊性。对于一个行政任务而言，各级“行政共同体”的行政首脑与责任主体全都具有相关责任。

① 滕尼斯：《共同体与社会》，第97—100页。

②③ 涂尔干：《社会分工论》，渠东译，北京：生活·读书·新知三联书店，2013年，第72、73—85页。

④ 吉登斯：《社会的构成：结构化理论纲要》，李康、李猛译，北京：中国人民大学出版社，2016年，第15页。

⑤⑥ 田毅鹏、吕方：《“单位共同体”的变迁与城市社区重建》，北京：中央编译出版社，2014年，第9、10页。

表 1 行政共同体与科层结构差异分析表

	科层结构	行政共同体
行政权力分配	“权力-职责”统一	“权力-职责”分离
职责分配	职责分工	任务分解
评估	以程序为中心	以结果为中心
考核	主体责任清晰	主体责任模糊

资料来源：作者自制。

### （二）“双向联动”：基于“行政共同体”的主体间关系

“行政共同体”是城市内各级政府的组织形态，因此，城市政府既是一个“行政共同体”，同时也是大小不一的“行政共同体”的集合体。于是，城市内纵向政府之间关系就演变为“行政共同体”之间的关系。这种关系是一个上下级行政主体之间的“双向联动”关系：

#### 1. 城市内下级政府对上级政府的“依附关系”

当前，中国城市的地方政府过程涉及四个级别的政府，即市政府、市辖区政府、街道办事处、社区组织。现有的研究成果发现了，上级政府以行政任务的方式将工作目标打包发送到下一级政府。这个发现从行政管理角度上揭示了纵向政府间关系在运作过程中的重要特点，但同时也忽视一个重要现象，行政任务虽然是发包至下级政府执行，但行政责任却没有随之完全发送，是由上下级政府共同承担。换言之，上级政府既全面管理下级政府的行为，又要为下级政府的行为“责任兜底”。换言之，市政府、市辖区政府、街道办事处、社区组织四级政府之间的责任是相互联带的。当下级政府没有完成行政任务时，上级政府并不能够置身事外，而也需要根据实际情况承担一定的责任；这就建构了一个上级政府“责任兜底”与下级政府执行并存的政治保障体系，从而形成了下级政府对上级政府的“依附关系”。

#### 2. 城市内上级政府对下级政府的“包含关系”

在城市内部，同一级别的政府之间的职责定位是高度相似的，这种高度相似的职责来源于上级政府的投射，这与中国纵向政府间关系中存在的“职责同构”<sup>①</sup>特征密切相关。因此，同一级别内的不同政府的区别仅表现级别与区域的不同，而没有反映在地社会的功能性需要。由此可见，在职责定位上，每一个级别的政府都是上一级政府的“复制品”。在这种机制的作用下，上级政府对下级政府不完全是一种发包关系，而且带有很强的“包含关系”。在这个“包含关系”中，每一级政府都对下一级政府进行利益的提炼与综合，形成本级别辖区内的整体利益。

自下而上的“依附关系”与自上而下的“包含关系”共同构成了城市政府结构化过程的两个方面。从这两方面的关系中，可以发现，作为行政共同体，城市政府并不具备对各级政府进行整体主义控制的能力，它还需要照顾各级政府的利益诉求，同时，各级政府也不具备能够脱嵌于城市政府的能力，它们必须内嵌于城市政府这个城市内最大的“行政共同体”才能得到利益的保障。因此，“行政共同体”既不像“制度论”所言的那样是一个由城市政府全面控制的行政体系，也不是“主体论”所言那样是一个各级政府自行其是的松散结构，而是一个上下级政府之间在紧密相关的联动关系中形成的一个“行政共同体”。

### （三）“双重职责”：“行政共同体”的功能定位

在“包含关系”与“依附关系”中，城市内各级政府形成了看似矛盾的“双重职责”：行政管理与意见综合（表达）。这意味着，城市内“行政共同体”的政治功能并未分化，行政管理与意见表达是在同一个行政管道中完成的。

#### 1. 行政管理职责

各级政府首先是一级行政管理机构，是现有行政体制中的一级政府，履行行政管理职责。在城市内，行政管理职责主要是以行政任务层层分解，逐级下派的方式展开。在这个过程中，各级政府表现出两方面的特点值得关注。一方面，行政任务的分配依赖于“权责倒置”<sup>②</sup>的运行机制。在这种背景下，在城市内的

① 朱光磊、张志红：《“职责同构”批判》，《北京大学学报》2005年第1期。

② 张翔：《城市基层治理对行政协商机制的“排斥效应”分析》，《公共管理学报》2017年第1期。

四级政府“城市政府—市辖区政府—街道办事处—社区组织”中，行政任务是逐级递增，而与行政任务相适应的行政资源却是逐渐递减，从而形成了一种“权责倒置”的运行机制；另一方面，行政管理的决策是在一个“封闭系统”中完成的。在城市内，各级政府都被吸纳在城市政府这个统一的“行政共同体”之中，从而形成了一个封闭的系统。这个“封闭系统”不完全是一个自上而下的命令体系，而是各级政府以各种正式与非正式的手段相互作用的委员会。行政管理的决策内容就是这个内部委员会中各政府互动的综合性结果。但是，这个“封闭系统”并不与社会主体发生直接关系，社会主体只能通过“封闭系统”内的政府传递意见。无论是“权责倒置”还是“封闭系统”，都需要在“行政共同体”的环境中才能具备有效性与可操作性。

## 2. 意见综合职责

在西方政治学范式中，这一部分职责是由代议机关履行。近年来，在中国，“两会机制”已经成为实践意义上履行意见综合与意见表达职责的重要机构。但是，“两会机制”的功能发挥主要集中在中央与省两级，在城市及城市以下的政府中，“两会机制”的功能发挥就受到明显的局限性。在这种背景下，城市内的各级政府则承担了意见综合与意见表达的职责。一方面，城市内的各级政府相对于下一级政府或社会而言是意见综合主体，与此同时，作为基层行政机构的社区组织则对于辖区内的社会主体而言是意见综合主体；另一方面，各级政府相对于上一级政府而言则是意见表达主体。由此可见，作为政府过程的两个环节，意见表达与意见综合在“行政共同体”内部是高度统一的。通过意见综合职责的履行，作为“行政共同体”的各级政府成为其行政辖区内社会整体利益的政治代表。

正是在“双重职责”的功能定位下，城市内各级政府既是下级政府的监管者，又是下级政府的利益代表，而下级政府既是上级政府的执行者，又是自身利益的表达者。因此，城市内的各级政府之间既相互需要，又相互排斥，从而形成了“既向下施压、层层加码，与此同时也又和下级共谋应对上级”<sup>①</sup>的矛盾角色。

### （四）基于“双重职责”的城市政府结构化过程

城市内的“行政共同体”在履行“双重职责”的过程也就构成了城市政府的结构化过程。这个过程由两个方面构成：

#### 1. 以“命令—协调”为工具的行政管理过程

作为城市社会全局利益的总代表，城市政府通过行政决策将整合后的全局利益转化为行政任务逐级下达。因此，城市内不同级别的政府接到的行政任务都与自身的意见综合结果存在着一定的差异。正是这种差异性引发了学界两种争论：即强调上级任务压力的“制度论”与强调下级具有自主性的“主体论”。但是，有趣的是，这两种观点往往都能在政府运作的实践过程中找到论据。那么，如何解释这种矛盾现象？事实上，在行政管理过程中，行政任务的下派与执行是一个行政命令与行政协调两种技术手段综合作用的结果。

一方面，上级政府通过行政命令手段要求下级政府执行行政任务。在城市内，上级政府控制着下级政府的财政、晋升与评比等行政资源，使下级政府能够服从上级政府的行政任务安排。从许多案例中，都会发现，城市内的各级政府“在政策执行中竭尽全力，向下级施加更大压力，迫使下级官员采取措施以确保完成上级交代的任务”。<sup>②</sup>这种控制技术事实上已经在研究“央—地”关系的研究成果中大量呈现。行政命令的目的是通过相对强制的手段要求下级政府完成行政任务，主要适用于一些行政任务中的“硬指标”。

另一方面，上级政府通过行政协调手段调控下级政府的自主性。在城市内，下级政府并非上级政府的“镜像”，而是对上级政府的行政任务会形成“主动的反应”，因此，在面对行政任务的“软指标”时，行政命令并非在任何时候都可以奏效。对此，上级政府会通过两种类型的行政协调手段进行调控。第一种手段是“约谈”。部分下级政府在执行上级行政任务中主观意愿不强，在这种背景下，上级政府会通过具有相对弹性的“约谈”方式提高下级政府的主观能动性，以使其能够有效地完成行政任务。第二种手段是“默许”。有一部分行政任务，虽然下级政府具有较强的主观意愿，但是由于行政任务存在适应性问题<sup>③</sup>，下级政府在

①② 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017年，第89、88页。

③ 陈家建、张琼文：《政策执行波动与基层治理问题》，《社会学研究》2015年第3期。

客观上存在执行困境。对于这种情况,上级政府往往会“默许”下级政府的不作为,这也是城市内各级政府之间存在“共谋”<sup>①</sup>现象的重要观念基础。

## 2. 以“政治整合”为内容的意见综合过程

从形式上看,政府履行意见综合的过程同时也是一个社会民众意见向城市内各级政府逐级表达的过程。有学者把这个意见综合过程理解为一个吸纳的过程,但是,从实质上看,这个过程不仅是在形式上的吸纳,而在实质上是城市政府通过政府逐级完成政治整合的过程。政治整合是意见综合的具体内容,并调控着意见综合的有限性与意见表达的多元性之间的矛盾。

一方面,意见表达结构内嵌于行政等级结构。从规范层次上看,意见表达与意见综合是政府过程中均衡互动的两个环节。如果意见表达强于意见综合,社会的秩序就会面临挑战;反之,如果意见综合强于意见表达,社会的活力则受到抑制。在实践层次中,中国城市的意见表达结构依赖于城市内的行政等级结构,下级政府在向上级政府传递意见的过程往往天然带着汇报的特点,从而不敢据理力争。上级政府对下级政府的意见综合,除了对现有意见的再加工,还根据自身需要对现有意见注入新的内容,从而具有极强的政治整合色彩。在意见综合的过程中,城市政府将不同层级、不同层面的意见整合进政府决策框架中。

另一方面,意见综合结构是一个“全局-局部”结构。在西方政治学范式中,意见综合过程体现的是一种“委托-代理”关系。但在中国的城市政府过程中,城市政府不仅是一个意见综合主体,而且是城市社会全局利益的总代表。以此类推,各级政府也都是各自辖区内全局利益的代表。反之,相较于上级政府而言,各级政府又都是局部利益。因此,在城市政府中,社区代表社区内的整体利益,街道办事处代表街道辖区内的整体利益,市辖区政府则表现区内的整体利益,而作为城市内最高层次的“行政共同体”,城市政府则代表整个城市的整体利益。由此可见,每一级政府的整体利益都包含着下级政府的利益,而下级政府的整体利益对于上级政府而言又是局部利益,从而形成了在意见综合过程中形成了一个以城市政府为中心,向社区组织逐级延伸的“全局-局部”的利益格局。在这个“全局-局部”结构中,意见综合过程就不仅是上级政府代表或吸纳下级政府意见的过程,而且是作为局部的下级政府有意识地服从作为全局的上级政府的过程。因此,在上下级政府之间形成了一个“全局整合局部,局部服从全局”的利益格局。

由上述分析可见,各级政府在履行意见综合职责的过程中,“政治整合”在实质上起到了主导作用。城市政府正是通过“政治整合”调控意见综合的有限性与意见表达的多元性之间的矛盾,维系政治秩序与社会稳定,从而完成“行政共同体”的建构与内部的结构化过程。

## 四、“行政共同体”的政治保障机制

“行政共同体”并不能脱离中国政治的宏观背景自然运作,而依赖于政治层面的相关制度安排为其提供运作的保障。作为政治保障的制度安排存在于城市政府结构化过程之外,是一系列与城市政府结构化过程相适应的政治制度。具体来看,“行政共同体”的政治保障主要由两种机制构成:

### (一)“级别机制”

“行政共同体”的一个重要前提是内部成员之间不是基于分工而形成的有机统一,而是基于相似逻辑而形成的机械统一。这意味着,在“行政共同体”内必须首先保证不同政府的职责相似性。因此,“行政共同体”的有效运作就需要一定的政治技术保障不同政府之间的职责相似性,以抑制它们之间的分工倾向。在现实政治中,这个政治技术就是“级别机制”。

“级别机制”是通过行政级别决定各级城市政府在行政体制中的定位的运行机制。各级政府的政治地位、财政分配、职数安排、晋升条件等都由政府的行政级别决定。可以说,“级别机制”使不同的政府之间的关系主要表现为级别关系。通过行政级别,城市政府有效地调控各政府之间关系的分工倾向,使分工关系为机械统一的关系框架所吸纳。

<sup>①</sup> 周雪光:《基层政府间的“共谋”现象》,《开放时代》2009年第2期。

第一，“级别机制”使政府的角色定位同质化。一方面，“级别机制”使城市同一级别政府之间的功能差异被弥合。即使是同一级别，不同的政府会因辖区社会发展特点的不同而形成的不同的功能维度，本应在行政结构中表现出不同的角色。但是，“级别机制”通过级别定位角色，排斥同一级别政府因功能差异而形成的角色差别。另一方面，“级别机制”将城市内不同级别政府之间的功能差异转换为级别差异。在“级别机制”的作用下，城市内各级政府的功能都是上级政府功能的复制，功能差异被级别差异所替代，从而在行政结构中的角色定位呈现出高度同质化的特征。由此可见，通过“级别机制”，城市政府最大限度地限制各级政府之间的功能差异性。

第二，“级别机制”使行政资源的配置秩序层级化。在“级别机制”的作用下，城市政府的行政资源是按照行政级别进行配置。从纵向来看，城市政府的行政资源沿着“市政府—市辖区政府—街道办—社区组织”的级别线条逐级递减，从而形成了“权责倒置”<sup>①</sup>的分配方式。高度简化的管理流程。从横向上看，同级别的政府在行政资源的配置上大体相似，从而呈现出一种行政资源配置的“平均主义”特点。这种配置秩序高度简明，与“行政共同体”的管理需要相适应。

综上所述，“级别机制”以行政级别的设置为手段，在政治层面上限制了分工体系赖以生存的功能性差异，并建构一个适应于“行政共同体”的行政资源配置秩序，为“行政共同体”的持续性运作提供保障。

## （二）“联责机制”

“行政共同体”除了政府在职责上的相似关系外，还需要一定的机制在上下级主体之间建构责任的连带关系，以使“行政共同体”内部能够成为一个责任整体，从而强化“行政共同体”中的包含关系与依附关系。本文将这种机制称为“联责机制”。“联责机制”主要包括两个部分：

第一，“联责机制”通过目标管理责任制明确责任连带关系。目标管理责任制是“将上级党政组织所确立的行政总目标逐次进行分解和细化，形成一套目标和指标体系，以此作为各级组织进行‘管理’（如考评、奖惩等）的依据，并以书面形式的‘责任状/书’在上下级党政部门之间进行层层签订”。<sup>②</sup>一直以来，目标管理责任制是城市政府确保各级政府执行政策与完成行政任务的主要工具。当前学界主要是从“压力”或“激励”的角度理解目标管理责任制。事实上，目标管理责任制的签订意味着，城市内上下级政府之间形成了一个责任连带关系。上级政府虽然向下级政府下达行政任务，但是，行政责任却是上级与下级共同承担。这意味着，下级政府如果没有完成行政任务，不仅本身需要承担责任，上级政府（行政机构）也需要为此承担责任。这就在城市政府内形成了“市政府—市辖区政府—街道办—社区”四级政府（行政机构）的责任连带关系，任何一级政府的任务完成情况都会对上级政府（行政机构）的责任构成影响。在这种责任连带关系中，上级政府监督行政任务，下级政府（行政机构）完成行政任务，上下级政府共同承担行政责任。

第二，“联责机制”通过“一把手”负责制强化责任连带关系。“一把手”负责制是指，一个政府在履行目标管理责任制的过程中，由组织的“一把手”承担目标管理关键责任的制度。这意味着，将组织间的责任连带关系扩大个人之间的责任连带关系。一方面，城市内各级政府的“一把手”之间形成了一种责任连带关系。例如，在目标管理责任制的运行过程中，“一票否决”是上级政府对下级政府的一个重要约束。“一票否决”既包括对政府的评优、评先进行否决，也包括对政府“一把手”的升迁进行否决。各级政府之间的责任连带关系最终落实为“一把手”之间的责任连带关系，从而将各级“一把手”之间的政治命运紧密地联系在一起。另一方面，政府内的“一把手”与组织成员之间形成了责任连带关系。在各级政府中，“一把手”需要为组织成员完成行政任务的情况负责。任何一个组织成员的工作情况都会影响到政府完成行政任务的情况，而“一把手”又是政府的关键责任主体，这就将“一把手”与组织成员之间的责任联系在一起。由此可见，“一把手”负责制是目标管理责任制落实到人的一种深化，是目标管理责任由法人主体向自然人主体

① 张翔：《城市基层治理对行政协商机制的“排斥效应”》，《公共管理学报》2017年第1期。

② 王汉生、王一鸽：《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》2009年第2期。

转移的一个关键环节。

在目标管理责任制与“一把手”负责制的共同作用下，城市政府建构了一个多维的行政责任联带网络。在这个网络中，自然责任主体与指定责任主体相互联结，共同为“行政共同体”的运作提供政治保障。

通过“级别机制”与“联责机制”，城市政府能够以“行政共同体”作为组织形态基础完成城市内各级政府的结构化整合。更为重要的是，在这两个政治保障机制的作用下，“行政共同体”开始具有政治意涵，从而使城市政府在面对城市社会变迁中具有更强的弹性。

## 五、结论与讨论

从城市治理的角度而言，“行政共同体”就是区别于科层结构的一种特殊的政府管理形态。这种政府管理形态是城市政府在计划经济向市场经济转型的过程中所作出的适应性调整。在市场经济体制改革过程中，市场主体与社会主体都突破计划经济体制的限制而实现了全面增长。在这种背景下，计划经济时期依赖“单位体制”进行管理的城市管理形态就难以适应全新的市场与社会环境。但是，西方理论层面的典型科层制在中国并没有得以建立，而是在适应市场经济的过程中，形成了“行政共同体”。

在此，本文可以得出一个基本结论，中国城市政府不是一个以科层制为中心的现代政府，也不是一个以计划经济为导向的传统政府，而是介于两者之间的政府管理形态。基于这个基本结论，可以进一步讨论“行政共同体”对城市政治发展的“双重影响”。

一方面，从正面影响上看，“行政共同体”使城市管理体制具有较好的行政弹性。“行政共同体”通过逐级整合的行政手段将城市内各级政府的利益与辖区内社会民众的利益模糊性地统一在一起，从而实现了“政府-社会”关系的一体化。这种一体化的“政府-社会”关系使城市管理体制虽然封闭，却具有较好的行政弹性。首先，“行政共同体”可以从基本上吸纳与调控社会民众的意见，初步在城市社会多元分化的背景下实现意见表达的“最大公约数”，为维系整体性的社会稳定奠定了良好的基础；其次，“行政共同体”有助于在“封闭体系”中推进“适度开放”，在保证城市政治秩序的基础适应社会分化所带来的挑战，从而使“秩序”与“多元”之间保持基本平衡。可以说，在相当长的时间中，“行政共同体”使城市政府既能够有效地为城市社会供给经济发展所必需的政治秩序，又能够不妨碍城市社会分化的发展。“行政共同体”正是依赖于上述的这种行政弹性，才使城市社会能够在急剧的经济转型过程中得以平稳过渡。

另一方面，从负面影响来看，“行政共同体”阻碍了城市政府与民间社会之间的有效互动。虽然，“行政共同体”在基本上吸纳了社会民众的意见诉求，但是，并不意味着两者之间毫无矛盾。首先，城市政府与社会民众之间存在客观的行政距离，这种行政距离使“逐级整合”演化为“逐级过滤”。社会民众的意见表达进入城市政府时已经经过了“社会区组织-街道办-市辖区政府”三级政府的过滤，与各级政府不一致的社会民众意见则在这个过程中被转化或排斥；其次，各级“行政共同体”都将自身作为辖区社会全局利益的代表，而将社会民众具体的意见表达转化为局部利益。由此，不同行政级别的政府间关系与“政府-社会”关系都被替代为“全局利益-局部利益”关系。这就在事实上建构了由“全局利益”到“局部利益”合法性等级，使“局部服从全局”具有了合法性依据。在这个背景下，城市政府与民间社会之间的关系难以形成平等的互动关系。正是在上述的作用下，“行政共同体”为城市社会建构了一个“单中心”的权力结构。在这种权力结构中，以“市政府”为权力中心，形成了一个“市政府”“市辖区政府”“职能部门”“街道办事处”“社区组织”与“社会民众”由内而外的同心圆。社会民众也被这种权力结构边缘化。因此，城市政府与民间社会之间沟通无法有效运转。

由上述分析可见，“行政共同体”适应于一个相对简单化的社会结构与社会需要，维系着低水平的社会结构再生产。随着市场经济的深入发展，城市内不同地域社会发展的差异性正日益显著，对于不同政府的诉求也不尽相同。按照这个发展逻辑，不同政府应表现出功能性差异并呈现出一定的职责差异。在这个背景下，“行政共同体”将难以适应社会发展的新形势。因此，现代城市治理需要“行政共同体”向真正意义的“城市共同体”转变。虽然，“城市共同体”与“行政共同体”共用了“共同体”这一概念，但前者却是

后者的批判与超越。相较于“行政共同体”而言，“城市共同体”是一个开放的体系，是各级政府与社会多元主体相互包容，从而共同参与城市治理的系统。在这个新系统中，城市管理体制将完成两个转向。第一，“单向管理”向“互动治理”转向。由于长期以来“大政府，小社会”的历史因素，中国的“城市共同体”在较长的时间还需要依赖于政府主导实现运作，但是，政府主导不能在一个封闭的“行政共同体”中完成，而需要在一个城市政府与民间社会充分互动的政治生态中实现。“市民与政府的互动与合作是城市治理的内在形态。”<sup>①</sup>第二，“政府需要”向“社会需要”转向。“城市共同体”意味着社会需要将成为城市治理的一个重要元素，各级政府将完成与社会的结合，以社会需要定位政府的角色与职责，从而改变在“行政共同体”中，依赖上级行政任务定位角色与职责的模式。

[本文为国家社会科学基金重大项目“社区结构异质性及基层治理”(15ZDB173)、国家社会科学基金青年项目“基于城市治理转型的基层行政协商机制研究”(15CZZ021)的阶段性成果]

(责任编辑：王胜强)

---

① 赵宇峰：《城市治理新形态：沟通、参与与共同体》，《中国行政管理》，2017年第7期。

## Administrative Community: An Explanation of City Governmental Structuralization

Zhang Xiang

**Abstract:** The administrative community, which means that the administrative organizations at various levels in the city government is organized by the principle of similar mechanical unity, is a theoretical explanation of city governmental structuralization, which based on the perspective of process analysis. In the administrative community, the top-down “inclusion relationship” and bottom-up “dependency relationship” are two basic relationships of city government structuralization. In the city government, all levels of administrative community need to perform a dual duty: the administrative management and opinion’s integration (expression). In the process of this performance, the administrative management process taking “command-coordination” as the tool and opinion’s integrated (expression) process oriented by “political integration” has been formed. During the operation of administrative community, the “level mechanism” and “accountability mechanism” provide political guarantee for the administrative community. From the positive influence, administrative community make the city administrative system has better administrative flexibility. From the negative influence, the administrative community hinders the effective interaction between city government and society. Only by promoting the transformation of the administrative community to a more open city community, we can deepen the transformation of city governmental responsibilities and improvement the capacity of urban governance.

**Key words:** city government, administrative community, structuralization, governmental responsibility