

学校代码：10385

分类号：\_\_\_\_\_

研究生学号：1511412105

密 级：\_\_\_\_\_



華僑大學

HUAQIAO UNIVERSITY

# 硕士专业学位论文

金井镇运动式治理研究

The Research of Campaign-style Governance in The Jinjing Town

作者姓名：\_\_\_\_\_ 杨元勋 \_\_\_\_\_

指导教师：\_\_\_\_\_ 王惠娜 副教授 \_\_\_\_\_

实践导师：\_\_\_\_\_ 苏 涛 \_\_\_\_\_

专业学位类别/领域：\_\_\_\_\_ 公共管理硕士 \_\_\_\_\_

研究方向：\_\_\_\_\_ 公共政策与政府治理 \_\_\_\_\_

所在学院：\_\_\_\_\_ 政治与公共管理学院 \_\_\_\_\_

论文提交日期：二〇一八年五月二十九日

### 学位论文独创性声明

本人声明兹呈交的学位论文是本人在导师指导下完成的研究成果。论文写作中不包含其他人已经发表或撰写过的研究内容，如参考他人或集体的科研成果，均在论文中以明确的方式说明。本人依法享有和承担由此论文所产生的权利和责任。

论文作者签名： 杨元勋 签名日期： 2018.5.27

### 学位论文授权使用声明

本人同意授权华侨大学有权保留并向国家机关或机构送交学位论文的复印件和电子版，允许学位论文被查阅和借阅。本人授权华侨大学可以将本学位论文的全部内容或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

论文作者签名： 杨元勋 指导教师签名： 王惠明

签名日期： 2018.5.27 签名日期： 2018.5.27

## 摘要

改革开放以来，我国政府在应对和解决社会公共问题上对政策工具的选择和使用，自觉或不自觉地倾向于选择了“运动式治理”。乡镇作为基层政府，是政府层级当中最低层级，亦频繁借助于“运动式治理”进行社会治理。

本文认为，基层政府的运动式治理总体上可划分为“以条为主、条块分割”和“条块结合”的两种运动式治理类型。进而，本文选取晋江市金井镇为观察对象，详细考察石结构房屋改造和征地拆迁两项工作的运动式治理过程。本文把握压力型体制、目标管理责任制与运动式治理的内在联系，探究“条型”和“条块结合型”两种组织形式下“运动式治理”的运作和取得的治理绩效。本文揭示了“运动式治理”所存在治理成本高昂、遗留问题众多、群众满意度低下、法律权威弱化等诸多问题，挖掘问题存在的根源，进而探究基层政府的“运动式治理”何以可为。本文认为可以从路径依赖、治理资源贫弱、政策工具选择困境和不科学不合理的工作机制等四个方面来解释基层政府缘何偏爱于“运动式治理”。“运动式治理”确实存在诸多问题，虽然长远来看，依法治国、依制度治国才是根本之道，但是近中期一个阶段内，“运动式治理”仍将继续存在并在特定领域发挥重要作用。因此，本文认为应当在发挥现有运动式治理优点的同时，妥善解决其运动式治理存在的问题，并从建章立制、引进公众参与、发展第三部门、发完善考核监督等四个方面着手，对基层政府的“运动式治理”进行优化，实现运动式治理向制度治理顺利过渡。

**关键词：**运动式治理 基层政府 压力型体制 目标管理责任制

## Abstract

Since the reform and opening up, Chinese government has consciously or unconsciously tended to choose “campaign-style governance” on the selection and use of policy tools when facing and solving social public issues. The town-ship government, as the grass-roots government and at the lowest levels of government, also often uses “campaign-style governance” as an instrument in social governance.

The paper holds that “campaign-style governance” in the grass-roots government can generally be divided into two forms, “having the vertical administration as the major, fragmenting vertical and horizontal administration” and “combining vertical and horizontal administration”. Taking Jinjing Town of Jinjiang City as the subject, this paper investigates the work of the campaign-style governance in the two tasks of land demolition and the reconstruction of stone structure houses. Based on the internal relations among the pressure system, target management responsibility system and campaign-style governance, the article explores the operation and governance performance of “campaign-style governance” on both forms of “vertical administration” and “combining vertical and horizontal administration”. The article shows many problems that exist in “campaign-style governance”, such as high cost of governance, numerous legacy issues, low masses satisfaction, the fragility of law authority and so on. And then, find out the cause of the problems and why “campaign-style governance” can be achieved. The paper explains why the grass-roots government tends to use “campaign-style governance” from four aspects: path dependence, poor governance resources, selection dilemma of policy tools, and unscientific and unreasonable work mechanisms. There does exist many problems in the “campaign-style governance”. Although administration by law and system is the fundamental principle in the long term, “campaign-style governance” will still exist in the near-and medium-term, and it will exert important action on specifically field. So this paper supports that grass-roots governments should take the existing advantage of campaign-style governance and properly resolve the problems that exist in the campaign-style governance. In order to guide the transition from campaign-style governance to conventional governance, “campaign-style governance” in grass-roots governments can be optimized from three aspects of establishing rules, introducing public participation and developing the third sector.

Key Words: campaign-style governance    grass-roots governments    pressure system  
target management responsibility system

目录

摘要.....	I
Abstract.....	II
第一章 绪论.....	1
第一节 研究背景和意义.....	1
一、研究背景.....	1
二、研究意义.....	2
第二节 文献综述.....	2
一、基层政府治理研究综述.....	2
二、运动式治理研究综述.....	4
三、尚未深入研究的议题.....	6
第三节 研究理论和方法.....	6
一、研究理论.....	6
二、研究方法.....	8
第四节 研究思路和创新之处.....	9
一、研究思路.....	9
二、创新之处.....	9
第二章 核心概念和理论基础.....	11
第一节 核心概念.....	11
一、基层政府.....	11
二、压力型体制.....	11
三、目标管理责任制.....	12
第二节 理论基础：运动式治理.....	13
一、运动式治理内涵.....	13
二、运动式治理特征.....	13
三、运动式治理的类型.....	15
第三章 金井镇运动式治理的现状分析.....	16
第一节 金井镇政府组织架构.....	16
一、金井镇简介.....	16
二、治理机构.....	16
第二节 “条型”组织下的运动式治理：石结构房屋改造.....	18
一、运动窗口的开启.....	18
二、组织机构的搭建.....	19
三、政策制定和实施.....	20
四、阶段性“成果”.....	24
第三节 “条块结合型”组织下的运动式治理：征地拆迁.....	24
一、策划生成.....	25
二、机构组建.....	26
三、压力传递.....	29

---

四、协调议事机制.....	29
第四节 两项运动式治理比较分析.....	30
一、治理绩效.....	30
二、目标管理与“共谋”现象.....	32
三、压力传递与工作关注.....	33
四、组织形式与治理绩效.....	33
第四章 金井镇运动式治理的生成及其利弊分析.....	36
第一节 运动式治理频发的原因.....	36
一、有例可循情境下的路径依赖.....	36
二、治理资源的限制.....	37
三、政策工具的选择困境.....	39
四、急功近利的工作机制.....	41
第二节 运动式治理的优点与缺点.....	42
一、运动式治理的优点.....	42
二、运动式治理的缺点.....	43
第三节 金井镇运动式治理陷入困境的原因.....	46
一、政策缺陷.....	46
二、目标替代.....	46
第五章 金井镇运动式治理的研究结论与优化建议.....	48
第一节 研究结论.....	48
第二节 优化建议.....	48
一、建立“条块结合”的联动机制.....	48
二、引进公众参与.....	49
三、发展第三部门.....	50
四、完善监督考核体系.....	50
第三节 讨论与展望.....	51
参考文献.....	53
致谢.....	56
个人简历、在学期间发表的学术论文与研究成果.....	58

## 第一章 绪论

### 第一节 研究背景和意义

#### 一、研究背景

1989年，世界银行在概括当时对非洲援助的情形时，首次使用了“治理危机”，此后，“治理”一词便被广泛的用于国际、国家、城市、社区等各个层次的各种需要进行多种力量协调平衡的问题之中。以罗森瑙、斯托克等为代表的西方学术界对“治理”进行了系统深入的研究，并形成了治理理论。随着社会的不断发展，治理理论不仅在学术界，在政治界也得到越来越广泛的关注。新中国成立以来，特别是改革开放这30多年以来，我国的经济社会取得了长足的进步，人民物质水平显著提高，与之伴来的更有人民群众对国家治理能力提高的殷切期盼。为此，中共十八届三中全会提出“有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求”，推进国家治理体系及治理能力的现代化成为了我国全面深化改革的总目标。诺斯在其著作《经济史中的结构与变迁》所指出的：“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源<sup>①</sup>”。中央政府作为现代化道路和社会主义市场经济改革的设计师和实施者，同时也是政治改革的主要对象，政府如何在保持国家现代化推动力的同时，推动经济、政治、文化、社会、生态、党建六大改革的前行，着实考验着政府的治理智慧和艺术。这正是本文进行研究的宏观背景。而在国家治理研究大背景下，乡镇政府作为国家治理体系的重要一环，作为“上面千条线，下面一根针”的最基层的国家政权，乡镇政府承担着大至国家方针、路线、政策的执行，小至群众柴米油盐酱醋茶的琐碎事务，乡镇政府的治理亦是当前政治界、学术界不得不细致深入研究的一个领域，这是本文进行研究的微观背景。

建国以来，在很长一段时期里，我国的公共管理方面，政府在应对和解决社会公共问题上对政策工具的选择和使用，自觉或不自觉地倾向于选择了“运动式治理”。目前，中国正处于社会转型期，实际上可供政府选择的政策工具

---

<sup>①</sup>道格拉斯·诺斯.经济史中的结构与变迁[M].上海三联书店、上海人民出版社,1994

是很少的，同时，有限的政策工具在实际运用过程中也会表现出局限性<sup>①</sup>。本文认为，纯粹研究当代中国政府治理必然是一个宏大的课题，故本文将治理从国家治理缩放到基层政府治理，将观察全面治理缩放到观察“运动式治理”。本文重点考察乡镇政府在何种情境下偏向于选择“运动式治理”，乡镇政府又采取何种形式开展运动式治理？而“运动式治理”其政策效果如何？是否“运动式治理”就真的是百害而无一利？如若“运动式治理”是一把双刃剑，又该如何扬其长避其短，优化基层政府治理绩效？对上述问题的回答，本文期望能够为基层政府今后的工作实践提供可靠的理论指导。

## 二、研究意义

理论上，本文的研究是为了进一步深化运动式治理研究，以类型学的分析方式来推进运动式治理研究，探究运动式治理的运作逻辑，拓展基层政府治理理论；在实践上，对基层政府运动式治理的研究是为了诊断此种治理形式存在的问题，并对此提出改进建议，最终丰富基层政府治理绩效提升的对策体系。

## 第二节 文献综述

### 一、基层政府治理研究综述

#### （一）基层政府行为的研究

正如“组织理论之父”马克斯·韦伯在层级官僚理论中指出的，科层制组织的很重要的一个特点是依照规程办事的运作机制和组织管理的非人格化，即在组织中任何管理行为都不能随心所欲，都要按章行事，对事不对人<sup>②</sup>。在此基础上，周雪光从组织学的视角，研究了地方政府在具体操作上级下达的指令时，所采取“上有政策、下有对策”的变通手段来应付各种任务的现象，指出“在中国行政体制中，基层政府间的共谋行为已经成为一个制度化了的非正式行为；这种共谋行为是其所处制度环境的产物，有着广泛深厚的合法性基础<sup>③</sup>”。进而解释了科层制度非人格化与行政关系人缘化的悖论，这也告诉了我们，当前中国官僚体制并不是完全意义上的科层制组织。不同于周雪光的研究，吴毅采用“过

①唐贤兴.政策工具的选择与政府的社会动员能力——对“运动式治理”的一个解释[J].学习与探索, 2009(3)

② Weber,Max,1946,From Max Weber : Essays in Sociology[M] . Translated by H.H.G & C . W . Mills , New York : Oxford University Press

③周雪光.基层政府间的共谋现象\_一个政府行为的制度逻辑[J].开放时代, 2009 (12)



程——事件”的分析框架，从博弈论的角度，毫不讳言的道出，基层政治已然成为基层政府、村级组织和农民各方基于各自的经济利益而进行权力博弈的场域，而基层政府行为更是“一切以经济利益为中心<sup>①</sup>”。国务院发展研究中心乡镇改革课题组将研究对象进行面上的铺开，对十个省（自治区）的二十个乡镇进行调查，指出“乡镇是一个整体权力构造残缺但是内部集权程度很高的政府实体”，为了完成上级所布置的任务，“乡镇政府能落实则落实，能造假就造假，既不能落实又不能造假，就不惜违法乱纪”，这种现象的背后，固然有乡镇干部的自身素质问题，但深层次的原因在于体制问题<sup>②</sup>。不同于上述对基层政府“偏差”、“应对”等微观行为的研究，有不少学者着眼宏观层面，对基层政府总体性行为进行研究。周飞舟对税费改革中中央与地方财政关系的考察，指出基层政权从过去的汲取型转变为悬浮型，也就是说乡镇政府虽处于国家与农民的中间节点，但是由于各级政府可能产生的“过度集权”，最终导致了乡镇政府处于“半瘫痪”状态而无能为农民提供更好的公共服务，造成国家和农民中间形成一种“真空的状态”<sup>③</sup>。陈锋考察资源输入下，基层组织无法有效承接且普遍存在消极心态，排除了普通民众的分利秩序最终导致乡村治理出现内卷化<sup>④</sup>。黄冬娅从历史视角对基层治理方式的变迁进行考察，揭示出基层治理通过正式官僚体系的建立与理性化、非正式官僚承担行政管理的职责、动员群众、官办社会组织及基层群众的自治组织等手段进行政权建设<sup>⑤</sup>。

## （二）治理困境和对策的研究

税费改革造成了基层政府治理动力和治理能力降低，而基层政府所承担的治理任务却不减反增，也就是说治理资源的匮乏与治理任务的繁重之间矛盾深重。作为应对措施，基层政府与上级政府采取了“共谋”以实现治理目标的实现，而此举却无益于治理绩效的获得，反映出治理手段“偏差”造成治理绩效低下的现实问题。因此，众多学者对造成基层政府治理困境的原因进行深入研究。狄金华、钟涨宝通过对鄂西南地区一个乡村“黑地”现象进行研究，“黑地”之所以久拖不决“是科层制留给乡土社会实践空间、农户自我拓展生存资源及

①吴毅.小镇喧嚣：一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M].三联书店，2007

②国务院发展研究中心乡镇改革课题组.从十省(区)二十个乡镇的调查看残缺的乡镇政府权力体系(中)[J].科学决策，2005(2)

③周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究，2006（3）

④陈锋.分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑[J].社会，2015（3）

⑤黄冬娅.多管齐下的治理策略\_国家建设与基层治理变迁的历史图景[J].公共行政评论，2010（4）.

村组干部摆平社区内部关系等多种因素形塑出来的结果<sup>①</sup>”。这里提到的“科层制留给乡土社会实践空间”实际上就是“庇护政治下的互惠与交换”，即上级官员为基层干部的某些活动提供“庇护”，从而使得基层干部在其他事务上对其服从于忠诚<sup>②</sup>，在这一情景下，上级官员与基层干部巧妙的达成了“共谋”。从技术层面，陈锋提出重建国家、基层组织与农民之间的利益关联机制与制衡机制，走出技术治理困局，是实现基层社会“善治”的根本<sup>③</sup>。周雪光也认为，只有在政府组织结构和制度环境方面进行相应的改革，才能有效克服“共谋”，摆脱治理困境。从实践层面，陈振明、吕志奎总结现实成功案例的经验，以厦门市翔安区转产就业政策创新为样本，提出地方和基层治理的中心是就业及民生问题的解决，一方面是加快培育多元化创新主体，创造多方参与、协同创新的基层治理生态环境，促使基层政府、市场、社会和民众等多元创新主体的创造能量充分释放，另一方面要关注转产就业以及民生保障政策系统的优化与持续改进<sup>④</sup>。

## 二、运动式治理研究综述

### （一）运动式治理的概念辨析

唐皇凤研究了中国社会治安治理的“严打”政策，从国家治理的宏观层面指出，运动式治理是“传统社会主义时代中国最常见的一种国家治理方式，这种治理方式通过执政党和国家官僚组织进行渗透，以发动群众为主要手段，在政治动员中集中与组织社会资源以实现国家的各种治理目的，进而达成国家的治理任务<sup>⑤</sup>”。冯志峰在对中国 2003 年非典疫情的防控工作的分析中，认为：“运动式治理是指由占有一定的政治权力的政治主体凭借手中掌握政治权力、行政执法职能发动的维护社会稳定和应有秩序，通过政治动员自上而下的调动本阶级、集团及其他社会成员的积极性和创造性，对某些问题进行专项治理的一种暴风骤雨式的有组织、有目的、规模较大的群众各参与的重点治理过程<sup>⑥</sup>。”李里峰以“土地改革”为研究对象，从微观行政层面指出，运动式治理是“包含着资源再分配、权利调整、精英监控、民众动员等诸多政治内涵，以帮助国家实

①狄金华,钟涨宝.变迁中的基层治理资源及其治理绩效基于鄂西南河村黑地的分析[J].社会, 2014 (1)

②纪莺莺.文化、制度与结构:中国社会关系研究[J].社会学研究, 2012 (2).

③陈锋.分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑[J].社会, 2015 (3)

④陈振明,吕志奎.民生改善与基层治理:转产就业政策创新的“翔安样本”[J].中国行政管理, 2015 (3).

⑤唐皇凤.常态社会与运动式治理[J].开放时代, 2007 (3).

⑥冯志峰.中国运动式治理的定义及其特征[J].中共银川市委党校学报, 2007 (2).

现对乡村社会的治理,在乡村社会激起的运动状态<sup>①</sup>。”虽然学者们对运动式治理的概念有着不同的理解,但是,运动式治理是由官僚体系通过发动体系内干部职工进行特定社会问题治理的认识为学界普遍接受。

### (二) 运动式治理的成因探讨

冯仕政认为,中国运动式治理其历史根源在于“革命教化政体”的诞生,革命和动员是共产党领导下建立起社会主义国家的制胜法宝,继承和延续革命和动员精神不仅仅是政权组织的路径依赖式的治国理政策略,亦是当代中国推进现代化建设的内在需要<sup>②</sup>。唐皇凤从资源依赖理论出发,指出运动式治理是“国家治理资源贫弱的产物<sup>③</sup>”,巧妇难为无米之炊,依靠有限的治理资源解决突出的社会问题使得治理策略本就缺乏的政府,不得不也只能选择通过“集中力量办大事”的方法,集中和动员有限的治理资源来解决突出的社会问题。周雪光认为,中国共产党是卡理斯玛权威常规化的具体体现,也正是卡理斯玛权威为专断权利提供了合法性基础,使得执政党在一定情境下有能力叫停常规的权力运行机制或者将权力运行程序按照执政党的意志进行改造<sup>④</sup>。

### (三) 对运动式治理的批判

罗许生、朱晓燕、王怀章、刘泽、杨宜勇等学者从多个角度阐述了运动式治理的弊端。运动式执法虽然能够取得立竿见影的成效,但在防控不法行为方面效果却差强人意,甚至“在某种程序上刺激了违法行为的发生<sup>⑤</sup>”,而为了达到立竿见影的效果,政府势必采取一些非常规甚至是违背法律精神的手段来推动运动式治理,这与依法治国的理念相违背。在短时间内,集中和动员大量人力物力资源,从执行成本、机会成本、错误成本三个角度分析,朱晓燕、王怀章认为“运动式行政执法是一种高成本、低效益的奢侈品<sup>⑥</sup>”。因运动式治理的发动或凭长官意志或起于某一突发社会问题,其发动时间、发动强度、治理对象等存在不确定性,运动式治理“助长了执法的随意性和违法者的投机心理<sup>⑦</sup>”。冯仕政甚至断定,国家运动(这里的国家运动指的是政治运动和“运动式治理”)终将不可避免的消亡。

①李里峰.运动式治理:一项关于土改的政治学分析[J].福建论坛(人文社会科学),2010(4).

②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

③唐皇凤.常态社会与运动式治理[J].开放时代,2007(3).

④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

⑤罗许生.从运动式执法到制度性执法[J].重庆社会科学,2007(7).

⑥朱晓燕,王怀章.对运动式行政执法的反思——从劣质奶粉时间说起[J].青海社会科学,2005(1).

⑦刘泽.刍议运动式治国模式的得失[J].经济与社会发展,2011(9).

### 三、尚未深入研究的议题

我国对基层政府治理和运动式治理的研究是进入到 21 世纪后才逐渐兴盛起来, 经过十幾年来的发展, 学界已经取得了众多具有中国特色的理论和实践方面的成果。已有的基层政府治理研究内容五花八门, 有社区治理、参与式治理、社会网络治理模式、地方治理制度经济分析、政府间关系、地方治理工具等<sup>①</sup>。运动式治理为基层政府所频繁使用, 但是基层政府治理的研究对这一现象的关注却略显单薄, 从基层政府视角对运动式治理进行的研究凤毛麟角。此外, 现有的运动式治理研究大多或者采用了结构主义的分析方法, 在空间维度上对运动式治理进行理论剖析, 这样的分析虽能够抽丝剥茧般获取运动式治理生成逻辑却不能很好的解释运动式治理为科层组织所运用的过程及现实意义; 或者停留在实践层面进行概念、特征和发展的描述, 而无法揭示组织形态和运动式治理之间的关系。国家运动的经验是如何为基层政府所传承并转化为自身运动式治理的? 基层政府是如何运用有限的基层治理资源完成大量的农村基层工作? 不同组织形态下运动式治理的绩效? 时至今日, 我们还对这些问题了解甚少。

## 第三节 研究理论和方法

### 一、研究理论

#### (一) 公共治理理论

公共治理理论是在层级制集权式政府管理方式和市场化管理方式的的基础上, 引入第三部门, 实现政府、市场和第三部门共同治理的公共管理理论<sup>②</sup>。公共治理理论研究内容主要分为两大类, 一类是关于公共治理模式的研究, 主要是多层次治理、多中心治理和网络治理三种; 另一类是关于治理绩效的评价, 主要是评价指标的确定和评价体系的建立。多层次治理最初适用于描述欧盟的结构政策, 其主要特征体现在决策主体的多层次性, 各行为体之间并无明显的等级之分, 其治理体系是一种非多数同意的谈判协商体系, 具有突出的动态性<sup>③</sup>。根据奥斯特罗姆的研究, 多中心治理模式下, 各治理主体针对特定的问题, 能够采取灵活的组合方式来解决, 多中心治理模式不仅强调治理主体的多元

①罗远.我国地方政府治理理论研究评析[J].学理论, 2009(29)

②任声策,陆铭,尤建新.公共治理理论评述[J].华东经济管理, 2009(11).

③吴志成,李客循.欧洲联盟的多层级治理:理论及其模式分析[J].欧洲研究,2003(6).

性,还允许治理主体利益的多元性,同时还表现出制度安排上的可选择性<sup>①</sup>。正是缘于科层的协调方式无法适应复杂多变的环境和放松市场管制可能导致的市场失败两种情景,网络治理应运而生。而网络是有一定的共同价值为链接和中介的,是自我组织的,可以说,网络是市场与科层的糅合体<sup>②</sup>。网络治理强调通过信任机制和协调机制的构建来实现合作治理、互动治理的治理理念。公共治理绩效评价就是对一定时期公共治理水平的评判与定位,为制定下一阶段治理工作计划提供依据和准绳<sup>③</sup>。关于评价指标的确定和评价体系,学界并未形成明确的统一认识。Chris Skelcher 等人将公共参与、内部治理、成员行为和责任性四个方面作为评价标准<sup>④</sup>,何增科构建了一个包含治理体系完善程度、治理过程民主程度、治理结果优良程度三个维度的评价框架<sup>⑤</sup>。将公共治理理论运用到运动式治理中,给运动式治理提供了完善和优化的方向,为本文提出针对性解决策略提供理论基础。

## (二) 政策工具理论

从公共管理学发展的历史脉络来看,到了新公共行政时期,摒弃了政治与行政二分论,把政治或政策与行政看成是政府管理中的连续或交融的过程,开始重视政府管理中的政策问题研究。此后,政府组织对于实践知识的需求,政策实施问题的复杂性、人们对于政策失灵的思考,催生了对于政策工具的研究。20世纪80年代以后,伴随着对西方福利国家失败和政府工作效率低下的检讨以及“新公共管理”运动的兴起,政策工具日益受到关注<sup>⑥</sup>。在这种背景之下,西方学界出现了三本关于政策工具研究的代表性著作:胡德著的《政府工具》、彼得斯和尼斯潘著的《公共政策工具——公共管理工具评价》以及萨拉蒙主编的《政府工具——新治理指南》。其中,《政府工具》是工具选择途径的代表作著作,《公共政策工具——公共管理工具评价》则全面反映了90年代西方关于“政策工具及对公共选择有效性的影响”这一问题的研究成果,《政府工具——新治理指南》从工具理论、选择理论、运行理论三个方面构建了政府工具分析框架,回应如何通过政策工具的创新和优化来改善公共管理实践。

①文森特·奥斯特罗姆,帕克斯,惠特克.公共服务的制度构建[M],上海三联书店,2000.

②鄧益奋.网络治理:公共管理的新框架.公共管理学报[J],2007(1).

③包国宪,周云飞.中国公共治理评价的几个问题[J].中国行政管理,2009(2).

④ Chris Skelcher, Mike Smith, Navdeep Mathuris. The Public Governance of Collaborative Space : Discourse, Design and Democracy[J] Public Administration,2003,83(3):573-596.

⑤何增科.中国治理评价体系框架初探.北京行政学院学报[J],2008(5).

⑥陈振明.政府工具导论.北京大学出版社[M],2009.

政策工具研究的核心就是“如何将政策意图转变为管理行为，将政策理想转变为政策现实<sup>①</sup>”。在研究路径上，陈振明在彼得斯和尼斯潘所著《公共政策工具——公共管理工具评价》的基础上，总结归纳出工具主义、过程主义、权变主义和建构主义四种研究路径。工具主义认为，在相当一部分情境下，政策工具可以产生预期的效果，也就是说，合适的政策工具是政策效果成败的决定性因素。过程主义认为，没有一种工具能够适应各种情景，它强调的是工具发展的重复性过程，而不是工具的特性。权变主义认为，工具的使用过程和使用效果不单取决于政策工具的自身特性，还受到政策工具应用的具体环境影响。建构主义认为，政策工具对政策效果并不起到决定性作用，研究的重心从工具本身转移到政策系统、政策网络、决策系统和执行过程<sup>②</sup>。本文从广义上，将运动式治理视为一种政策工具，经由这种工具，政府希望实现对社会问题的有效治理。陈振明提出的上述4种研究途径，为本文对运动式治理的研究提供了理论分析框架。在研究内容上，学者集中在政策工具的内涵和分类，政策工具的选择和组合，政策工具的绩效评价等方面进行了系统性的研究。政策工具理论的研究，使得管理方式从“目标管理”、“全面质量管理”、“绩效评估”等方式扩展到了“资产出售”、“标杆管理”、“雇员授权”、“合同外包”等方面<sup>③</sup>。在实践领域，政策工具被广泛应用到财政金融和环境保护等方面。

## 二、研究方法

### （一）案例研究法

案例研究最重要的价值在于：突出情景、展示过程和解释关系<sup>④</sup>。本文运用案例研究法，能够更好揭示运动式治理发生的具体情境，阐述运动式治理的实施过程，挖掘运动式治理所涉及各主体之间的关系及其生成逻辑。作为中国39789<sup>⑤</sup>个基层乡镇当中普通的一员，金井镇同样进行着运动式治理的实践，在很大程度上能够反映我国基层政府运动式治理的现状和问题。本文以晋江市金井镇为案例，收集归纳金井镇政府实施开展征地拆迁和石结构及危旧房屋改造工作过程中的相关资料，研究金井镇政府这一基层政权如何通过运动式治理来

①陈振明,薛澜.中国公共管理理论研究的重点领域和主题[J].中国社会科学,2007(3).

②陈振明.政府工具研究与政府管理方式的改进[J].中国行政管理,2004(6).

③黄红华.政策工具理论的兴起及其在中国的发展[J].社会科学,2010(4).

④ Elsbach K.D.The Case for Case Study Research.中国企业管理案例论坛（2010）暨第四届中国人民大学管理论坛专题报告.2010

⑤ 中华人民共和国统计局.中国统计年鉴 2016.<http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm>

推进上述两项工作。

### （二）文献研究法

笔者通过网络、图书馆、工作单位等媒介，大量查阅了中国知网电子期刊杂志、法律法规、学校图书馆藏书、政府部门官方文件、学术论文等，并在整理、归纳的基础上进行分析。大量的文献资料使笔者学习到了前人优秀的理论成果，重点了解前人关于运动式治理、基层政府治理的研究成果，以及诸多学者关于治理理论，特别是政府治理理论和政策工具理论等理论成果，为本文写作奠定了坚定的理论基础。

### （三）半结构访谈法

笔者根据研究主题，围绕想要了解的主要问题与被调查者进行交流，交流过程并不遵循事先安排好的问题提纲，而是随时根据被调查者的回答进一步追问过程、细节。本文的主要访谈对象是从事石结构房屋改造、征地拆迁的政府工作人员和直接受上述两项工作直接影响的群众。通过半结构访谈法，笔者获得干部群众对与石结构房屋改造和征地拆迁两项运动式治理工作的真实态度、实施细节等一手资料，为提炼本文观点提供支持。

## 第四节 研究思路和创新之处

### 一、研究思路

本文明析了基层政府、压力型体制、目标管理责任制、常规工作、非常规工作等相关核心概念，详细阐述了运动式治理理论的内涵、特征以及分类。本文以晋江市金井镇为研究对象，选取石结构及危旧房屋改造、征地拆迁两项运动式治理案例为观察窗口，展示了两种不同任务下不同组织形态的基层政府运动式治理过程。本文运用政策工具理论提供的分析框架，对基层政府运动式治理存在的问题、问题产生的原因及基层政府频繁采用运动式治理的深层次因素进行分析。针对基层政府运动式治理存在的问题，受到公共治理理论的启发，结合当前社会发展趋势和国家改革方向，本文就优化基层政府运动式治理提出建议。

### 二、创新之处

立足于金井镇实际，本文认为任何一种治理方式都有利和弊两方面，运动

式治理也是如此。本文尝试从两种不同的运动式治理组织形式分析基层政府如何开展运动式治理，并通过对比分析这两种运动式治理成败原因。另外，以往的研究大多以某一专项整治行动为研究对象，本文尝试从运动式治理的视角对征地拆迁和房屋改造两项政府工作进行研究，拓宽了运动式治理的研究范围。



## 第二章 核心概念和理论基础

### 第一节 核心概念

#### 一、基层政府

从广义上来说，政府是一个国家社会公共权力的代表，是立法、行政、司法等公共机关的集合。狭义上的政府则专指行使行政权力的行政机关，是国家公共行政权力的象征、载体和行为主体。而本文所指基层政府，是在狭义政府概念下，从公共行政权力层级角度，对纵向序列的政府组织进行由高往低排序，处于最低层级的公共行政权力机关即为基层政府。目前，我国政府纵向序列上，自上而下共分为五个等级国务院、省、市、县、乡。故而，本文所说的基层政府，特指乡（镇）政府。乡镇政府作为国家基层政府，与其他层级的政府机关相比有着以下几个特点：一是直接性，乡镇政府是国家最基层的政权组织，它无法像其他上级政府那样，通过各种形式分解给下级政府机关来实现权责的行使和履行，而只能直接而具体的落实权责；二是群众性，乡镇政府是最接近人民群众的行政机关，乡镇政府工作人员最经常与群众打交道，群众家里丢了鸡鸭、工人工资被拖欠、邻里之间有了纠纷等等，群众的诉求首先是传达到乡镇政府，而乡镇政府工作人员工作做得好不好、公道不公道，群众能够最直接的感受；三是全面性，“上面千条线，下面一根针”，乡镇政府“麻雀虽小，五脏俱全”，党和国家的路线、方针、政策、法律、法规的执行和落实最终都要落到乡镇政府头上，乡镇政府无法像上级政府那样，按条条系统进行业务划分来进行行政领导和管理，它只能对辖区内的所有各项行政事务实施全面的领导和管理。

#### 二、压力型体制

压力型体制的概念最早由荣敬本等人提出，他们将压力型体制定义为“一级政治组织为了实现经济赶超，完成上级下达的各项指标，而才去的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系<sup>①</sup>。”新中国成立后，中华民族的任务从争取民族解放独立转向国家建设。1956年，随着我国社会主义生产资料社会主

---

<sup>①</sup> 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[M].中央编译出版社，1998:22

义改造基本完成，中共八大提出“我们国内的主要矛盾，已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾，已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”，并指出“全国人民的主要任务是集中力量发展社会生产力，实现国家工业化，逐步满足人民日益增长的物质和文化需要”。这一论断，将经济建设提高到当前国家的主要任务。然而，事与愿违，“以阶级斗争为纲”成为那个时期的主旋律。直至1980年，邓小平在中央召集的干部会议上正式指出：要把经济建设当作中心。之后，在1987年召开的中共十三大明确将“以经济建设为中心”纳入到中国共产党建设中国特色社会主义的基本路线中。一方面，服务于“以经济建设为中心”的基本路线，为了增强中央对经济发展的有效掌控，我国的行政体制强化了对“上级对下级”的管理，通过压力纵向层层传导来推动经济建设。另一方面，全国各地经济建设的自然禀赋和政策红利不均衡，各地发展差距开始显现，各地争先攀比经济数据以期取得超凡政绩，横向的压力由此产生，发展落后的地区受到来自先进地区的压力，发展先进的地区受到来自赶超地区的压力。因此，压力型体制就是在“以经济建设为中心”基本路线内涵下，以政治、经济等奖惩作为动力，将上级行政决策通过纵向和横向两种压力传导方式，推动下级行政执行的一种中国特色行政模式。

### 三、目标管理责任制

目标管理责任制作作为一种制度形式，被我国上至中央下至乡镇各级政府所广泛使用。“目标管理责任制其本质上是一种管理关系，管理的计划、指挥、协调、组织和控制实质上构成了责任制的内容<sup>①</sup>。”目标管理责任制作作为一种管理关系，主要体现在三个层面上：“条条”“块块”和“条块”。“条条”指的是同一业务领域内的不同层级职能部门之间的关系；“块块”指的是不同层级政府之间的关系，“条块”指的是不同层级政府、不同层级职能部门之间交叉的一种网络关系。指标体系和考核体系是目标管理责任制的两个核心要素。指标体系是由上一层级政府或职能部门对总目标进行分解和细化成一系列指标，通俗的说就是一系列具体的小任务，而这些指标共同指向总目标；考核体系则是对总目标分解细化出来的各个指标进行权重分配，并相应制定出指标完成度的认定办法用于开展考核，考核结果则作为奖与罚的直接依据。概括起来，目标管理责

<sup>①</sup> 王汉生，王一鸽.目标管理责任制——农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究，2009（2）

任制就是为实现一个总目标，不同层级“条”、“块”制定与实践总目标分解细化出来的指标，在指标体系下接受来自上级的考核，上级根据考核情况对下级进行奖罚的一种管理制度。

## 第二节 理论基础：运动式治理

### 一、运动式治理内涵

美国学者汤森和沃马克认为：“反复出现的群众和运动是中共政治自 1933 年以来的一个特征，也是中华人民共和国成立以来政府运作的一种主要方式<sup>①</sup>”。纵观历史，我们不难发现，政治运动时隐时现的贯穿于中国政治史之中，直至毛泽东时代，“政治运动一直主宰着中国的政治过程，尤其是“文化大革命”的爆发，将政治运动推向应用的极致<sup>②</sup>”。1978 年，安徽凤阳县小岗村“分田到户，自负盈亏”的家庭联产承包责任制拉开了中国改革开放的大幕，党和国家的工作重心由“以阶级斗争为纲”转移到“以经济建设为中心”。此外，改革开放的总设计师邓小平也在多个场合明确表达中国今后不再搞政治运动。通过革命领袖或中央政府，依靠意识形态力量发动群众的全国范围的政治运动逐渐退出历史舞台，然而，政治运动剥去其特有的意识形态和泛政治性，将动员的机制成功的嫁接到现代中国社会治理的方方面面。

作为一种治理的模式，运动式治理其本质上是政府政策工具当中的一种。本文认为，运动式治理是以中共在革命年代建立的卡里斯玛权威合法性为基础，以官僚体系为实施主体，通过动员的方式主要发动干部投身到某项社会治理事务当中。

### 二、运动式治理特征

运动式治理存在于社会治理的方方面面，领域、时期、主体的不同都会使得运动式治理表现具体的不同的特征出来，但总体来说，可以归纳为以下几点：

第一，运动式治理是对科层组织常规工作的一种打断。这种打断体现在两个方面，一方面是对常规工作时间的打断，另一方面是对常规工作机制的打断。我们简单的假设治理成果=人力资源数量\*时间资源数量，为了取得显著突出的

<sup>①</sup>詹姆斯·R·汤森,布兰特利·沃马克.《中国政治》(顾速、董方译)[M].江苏人民出版社,2007年版

<sup>②</sup>庄刘成.运动式治理模式的困境与转型——以北京、上海整治群租房行动为例[J].苏州大学,2013.

治理成果，运动式治理或者加大人力资源的投入或者加大时间资源的投入。然而，现有科层组织内部人员因为行业壁垒的原因，往往表现出固有的组织封闭性而难以实现人力资源的加大投入。最终，运动式治理多是寻求加大时间资源的投入这一路径，通过对现有工作时间的再分配，将更多地时间资源投入到运动式治理当中，进而挤压了常规工作时间。此外，运动式治理要求实现快速反应、快速组织、快速实施的工作机制，科层组织按部就班的工作机制显然难以适应运动式治理目标的实现要求。通过对常规工作机制的打断，运动式治理最大程度的简化了工作流程，构建起创造性的临时性的工作机制。

第二，运动式治理是常规机制失败或无效的应对机制。一方面，常规机制已被治理对象所适应，常规机制的治理失败迫使组织选择运动式治理。倪星、原超在某市市监局的“清无”专项行动中发现，该市市监局无视数字化和制度化的治理形式和巡查机制，却开展了目标相同的多种专项行动<sup>①</sup>，其中一个原因就在于常规机制难以有效实现“清无”目标，也就是说一定程度上常规机制出现了失败，最终迫使组织投向运动式治理之中。另一方面，常规机制在处理突发事件上捉襟见肘。组织常规机制的建立是一个漫长的过程，当组织环境突发变异，常规机制难以适应新的挑战、处理新的问题，这时候组织对一个更加灵活的工作机制的渴望就格外强烈，组织就容易产生运动式治理的冲动。

第三，运动式治理能够在短时间内积聚大量行政资源。运动式治理具有权威性、优先性的内在属性。其权威性表现在发动主体处于科层组织的上级，而下级必须服从于上级的指令，其优先性表现在运动式治理要放在组织工作的中心，优先于其他常规工作。因此，运动式治理一旦发动起来，就会产生“虹吸效应”，短时间内吸引大量行政资源。

第四，运动式治理也存在程度的问题。诚如周雪光所言，政策“执行的“灵活性”与执行过程中的“偏离”常常是同一现象的不同标签……一旦超越某种临界度……灵活性就演变成为偏离甚至对抗<sup>②</sup>。”运动式治理目的在于快速取得治理成效，若方向、手段选择不当，可能非但不能达到治理目的，甚至适得其反，放大问题，征地拆迁强拆至死就是一个典型的例子。

<sup>①</sup> 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(02).

<sup>②</sup> 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(09)

### 三、运动式治理的类型

对研究对象进行类型上的划分是现代社会科学的重要基础之一。学界对运动式治理的研究有了一定的积淀，但对运动式治理进行系统分类的研究依旧屈指可数。有少数研究者按照运动式治理的表现形式简单的将运动式治理划分为专项整治活动、重大安全事故专项治理、生态环保治理行动、地方政府招商引资和整治黑车行动、行政管理体制改革等<sup>①</sup>。冯仕政从基本取向、变革目标和动员范围这三个维度对国家运动进行分类，进而划分出群众性社会规训运动、官僚性社会规训运动、群众性政权规训运动、官僚性政权规训运动、群众性社会生产运动、官僚性社会生产运动、群众性政权生产运动、官僚性政权生产运动等八种国家运动的基本类型<sup>②</sup>。而黄科则从“治理领域”和“目标取向”两个视角框定出意识-行为和整治-行政两个维度对运动式治理进行分类，得到政治意识性、政治行为性、行政意识性、行政行为性四种运动式治理的基本类型<sup>③</sup>。

本文关注组织机构形式对运动式治理的影响，为了探究“条条块块”对运动式治理绩效的影响，本文以运动式治理实施机构的构成为划分依据，将运动式治理划分为“条型”组织下的运动式治理和“条块结合型”组织下的运动式治理两种类型，这两种类型的运动式治理如表 2.1 所示：

表 2.1 运动式治理的类型

组织形式	解释
“条型”	某一行业主管部门、系统为实施主体的针对本部门、系统职权范围内的运动式治理，如石结构及危旧房屋改造
“条块结合型”	拥有同一个治理目标的多部门共同组成或合作的机构或机制所实施运动式治理，如征地拆迁

① 杨志军.当代中国政府“运动式”治理模式及其转型研究[J].云南财经大学, 2010

② 冯仕政.中国国家运动的形成与变异——基于整体的整体性解释[J].开放时代, 2011 (01)

③ 黄科.运动式治理——基于国内研究文献的评述[J].中国行政管理, 2013 (10)

## 第三章 金井镇运动式治理的现状分析

### 第一节 金井镇政府组织架构

#### 一、金井镇简介

金井镇位于晋江东南隅，地处福建东南沿海围头半岛，距离金门仅 5.1 海里，是祖国大陆离大金门岛最近的地方。金井镇下辖 20 个行政村、2 个社区居委会，镇域面积 56.7 平方公里，海岸线长 26.5 公里，全镇常住人口 10.2 万人，旅居海外侨胞、港澳台同胞 10 余万人。

20 世纪 70 年代末 80 年代初，金井镇乘着改革开放的列车，适逢两岸关系走向缓和，金井民营经济和对台贸易得到巨大发展，特别是服装产业发展尤为迅速，成果也最为瞩目。然而，到了 90 年代中期，金井镇发生倒会事件，对金井乃至整个晋江的经济造成了巨大的破坏，金井也因此陷入长达十余年的发展停滞的局面。

2004 年，福建省提出建设“对外开放、协调发展、全面繁荣的海峡西岸经济区”的战略构想，随后，该构想被纳入到中央“十一五”规划中。自此，金井镇再次搭上国家、地方政策红利的快速列车，迎来二次发展的机会。

2010 年 2 月，金井镇迎来第三次的跨越发展机遇，被确定为福建省首批小城镇综合改革建设试点。在一系列的政策刺激下，金井镇基础设施建设及社会民生服务等方面力度不断加大，截至 2016 年，金井镇实现规模以上工业产值 208.8 亿元，比 2010 年 73.5 亿元增长 184.1%，六年平均增幅 19.0%；全社会固定资产投资额 45.95 亿元，比 2010 年 8.1 亿元增长 467.3%，六年平均增幅 33.6%；财政收入 7.43 亿元，比 2010 年 5.97 亿元增长 24.5%，五年平均增幅 3.7%；产值超 1 亿元企业从 17 家增加至 66 家，镇域经济总量快速发展。

#### 二、治理机构

根据 2011 年中共晋江市市委办公室引发的《晋江市镇级党政机关事业单位主要职责机构设置和人员编制规定》，金井镇对原设机构进行了大整合，按照“七办四中心一中队”进行机构设置，即：党政办公室、经济发展办公室、财政办公室、社会治安综合治理办公室、规划建设办公室、人口和计划生育办公室、

社会事业办公室等 7 个内设机构和政务服务中心、发展服务中心、计生服务中心、资产运营管理中心以及联合执法中队等 5 个镇属事业单位。相应的，我们将由正式文件规定的各机构工作职责称为“文本职责”，而金井镇政府下设各机构“文本职责”如表 3.1 所示：

表 3.1 金井镇政府机构分工

机构名称	具体性事务
党政办公室	机关文秘、信访、行政事务、组织人事、宣传、统战、机构编制
经济发展办公室	管理全镇三次产业、村级合作经济组织以及集体资产的管理、社会经济等统计
财政办公室	全镇财政收支、预决算和公有资产管理
社会治安综合治理办公室	全镇司法、社会管理综合治理
规划建设办公室	协调管理全镇的规划、建设、土地、城镇公用事业、镇容环境卫生、环境保护
人口和计划生育办公室	人口和计划生育
社会事业办公室	管理全镇教育、科技、文化、卫生、广播电视、体育、人力资源和社会保障、民政等工作，指导村委会（社区居委会）和其他社会团体工作
政务服务中心	经授权承担市（县级）部门职权范围内的审批服务、证照办理、信息咨询、非涉密文件查询，以及镇政府职权范围内的手续办理、审批管理等审批便民服务；负责全镇政务信息公开制度建设及督促检查，指导村（社区）公共服务中心开展工作
发展服务中心	负责引导本镇三次产业发展，做好信息、技术及产供销渠道供给等服务；负责做好农业管理服务、技术推广及农牧渔增产增值等工作；负责水利水电工程、抗旱防洪和排涝工作；负责做好本镇群众文体活动及交流，做好民族民间文化遗产收集整理、保护工作。

续表 3.1 金井镇政府机构分工

机构名称	具体性事务
计生服务中心	负责提供优生优育等咨询指导服务；负责建立人口与计划生育信息，定期进行统计、分析；负责开展上环取环、查环查孕和节育补救措施手术；负责做好流动人口登记、办证和婚育证明审验工作；负责开展计生“三结合”工作、农村独生子女“两保险”和“二女结扎户”的养老保险工作；配合开展村级计生工作人员的培训，指导村级台账、报表等业务工作；配合开展本镇的其他计生管理工作。
资产运营管理中心	承担本镇国有、集体资产以及代管的村集体资产的运营管理和保值增值工作，负责落实本镇的重大项目投融资贵广促进工作；负责镇村级财务会计代理服务工作。
联合执法中队	负责统筹协调城镇管理、环境保护、国土资源等市直部门派驻镇执法机构，负责组织协调日常联合执法活动。

此外，晋江市国土资源局、环境保护局、人力资源与社会保障局司法局分别设置相应派出所站国土资源所、环保中队、劳务所、司法所与金井镇政府合署办公，各派出所站接受金井镇政府及垂直上级的双重管理，其中，人事权由垂直上级掌握，而绩效考核由镇政府组织、镇财政承担考核奖励资金。

## 第二节 “条型”组织下的运动式治理：石结构房屋改造

### 一、运动窗口的开启

2009年以前，石结构及危旧房屋已大量存在，但是针对这部分房屋的抗震改造却几乎为零，而2009年以后政府对石结构及危旧房屋的改造越来越重视。是什么促使政府下大力气进行石结构及危旧房屋改造？因为2009年是一个特殊的时间节点。之所以说它特殊，是因为2008年5月12日，中国经历了继唐山大地震后又一影响深重的地震灾害——汶川大地震。汶川地震地震烈度里氏8.0级，造成69225人死亡，374640人受伤，17923人失踪，倒塌房屋536.25万间，损坏房屋2142.66万间<sup>①</sup>。在地震中，房屋倒塌是造成人员伤亡的最主要因素之一。面对如此触目惊心的人员伤亡和财产损失数字，各级政府对建筑抗震的重

<sup>①</sup> 四川汶川强烈地震. <http://news.sina.com.cn/z/08earthquake/index.shtml>



视达到了前所未有的高度。痛定思痛，为了切实提高新建房屋抗震设防等级，保护人民群众生命财产安全，《中华人民共和国防震减灾法》经第十一届全国人民代表大会常务委员会第六次会议修订，并于 2009 年 5 月 1 日实施。

福建省地处我国东南沿海地震带，地震活动相对活跃，在《中华人民共和国防震减灾法》的指导下，福建省先后出台《福建省人民政府关于进一步加强防震减灾工作的意见》、《福建省人民政府办公厅关于印发福建省防震减灾工作纲要（2013-2017）的通知》、《福建省人民政府办公厅关于支持泉州市加快石结构房屋改造的意见》等多份文件。这也标志着石结构及危旧房屋改造运动式治理的顶层设计已经完成。上述几份文件对房屋建筑领域提出了两个要求，一个是对新建建筑抗震设计做更加严格的要求，另一个就是对现有抗震性能差的房屋进行改造加固。第一个要求是比较容易达到的，普遍的做法是在以下三个方面中进行控制：一是在相关设计规范中明确抗震设防烈度，二是基建手续报批中对设计指标进行复核把关，三是在施工过程中实施监管。第二个要求则因为牵涉到了旧有房屋业主的利益问题（不仅仅是单纯上的经济问题，更涉及到产权归属、财产分割等其他法律问题），操作起来难度较大，成为了泉州市乃至福建省房屋建筑防震减灾的重点工作。通过任务的层层分解，压力的层层传导，金井镇通过运动式治理的方式开展石结构及危旧房屋改造工作的宏观条件已然形成。

70 年代的金井，当地居民建房大多就地取材，而当地丰富的石矿便是建筑材料首要来源，造就了现如今数量众多的石结构房屋。据 2011 年金井镇房屋普查统计数据，金井镇范围内共有房屋 14835 栋，总建筑面积 674.3 万平方米，其中，石结构及以下房屋(包含石结构、石混、砖木、土木等)10739 栋，建筑面积 365.7 万平方米。从建筑面积占比上看，石结构及以下房屋占比为 54.24%，如果从栋数来看，石结构及以下房屋占比更是高达 72.39%。因其存量众多的石结构及危旧房屋，在泉州市大力推动石结构及危旧房屋改造的政策发动下，金井镇不可避免的参与到了房屋抗震改造这场“运动式治理”当中。

## 二、组织机构的搭建

与众多“严打”、“清无”等运动式治理一样，金井镇政府成立了金井镇石结构及危旧房屋改造工作的领导小组。领导小组以镇长为组长，相关分管领导、点长为副组长，业务科室负责人、各村（社区）主任为成员。这里需要关注的

是，领导小组中所有人员均处于“兼职”的状态，即所有人在履行原本岗位职责的同时，各自承担起石结构及危旧房屋改造相应工作的职责。还要关注的一点是，在此项工作中，领导小组只负责“领导”而不负责“执行”，负责“执行”的是领导小组下设的办公室，办公室挂靠在村建办或国土所。不同于其他领导小组，石结构房屋改造领导小组浮于表面，扮演的只是签字和盖章的角色，并未发挥统筹、协调作用。换句话说，石结构房屋改造仅仅依靠现有官僚体系中的某一具体业务部门来实施。自上而下，从省里到镇里，也几乎都是住建部门这条线在负责石结构房屋改造这项工作，也就表现为“条型”组织下的运动式治理。

### 三、政策制定和实施

在上级政策文件的指导下，金井镇配套出台具体实施方案，明确了石结构及危旧房屋改造工作主管部门、业务流程、奖补（收费）措施、改造要求等内容，详如表 3.2 所示。

表 3.2 金井镇石改主要政策说明

文件名 (出台时间)	主管部门	流程示意	奖补或收费 措施	改造要求 (上限)
金井镇个人住宅危房及住房困难户就地翻建工作方案 (2009 年)	村建办	村委会研究确定对象并公示→镇领导小组会议联审→《晋江经济报》公示→市领导小组审批	无奖补（收费）规定，但严格控制审批数量。	层数：3 层； 占地面积： 150 平方米
金井镇危房及石结构房屋改造实施方案（试行） (2012 年)	国土所	村委会研究确定对象并公示→镇领导小组会议联审→镇党政联席会议批准	按实际建筑面积 40 元/平方米进行收取基础设施配套费。	层数：3 层； 占地面积： 107 平方米
金井镇石结构及危旧房屋改造规划建设管理工作实施方案 (2014 年)	国土所	村委会研究确定对象并公示→镇领导小组会议联审→镇党政联席会议批准	针对成片改造、困难群众有上级补助	层数：3 层； 占地面积： 150 平方米

续表 3.2 金井镇石改主要政策说明

文件名 (出台时间)	主管部门	流程示意	奖补或收费 措施	改造要求 (上限)
关于加快推进石结构及危旧房屋改造审批工作的通知 (2016年)	村建办	村委会研究确定对象并公示→镇领导小组会议联审→镇党政联席会议批准→《晋江经济报》公示→市危改办备案	针对困难群众有补助，并提出拆除量作为任务目标	层数：镇区3层，农村4层； 占地面积： 150平方米

框定于条型组织结构为主体的运动式治理，虽然工作实施方案几经变更，但依旧难以突破孤军奋战的局面。从表 3.2 中，我们看到流程中有“镇领导小组会议联审”这一制度安排，由于未对联审的形式进行明确规定，在实际操作中，金井镇危改办必须将申请对象的情况一一列出，并分别报送工作点、国土、村建等部门及其分管领导，汇总各方意见后再形成统一意见。最终，原本为了提高效率的联审却沦为最花费时间的一个审批环节。

此外，从时间序列上来看，金井镇石结构及危旧房屋改造工作从一开始严格控制审批数量到通过收取基础设施配套费来限制申请数量，再到取消收取基础设施配套费并对困难群众进行补助来鼓励群众申请，直至最后划定下限并最大限度放宽规划审批条件来强力推动石结构及危旧房屋改造，这样一步一步的政策松绑不单源于镇政府本身对于群众改造意愿的回应，更多的是出自于为上级政府硬性任务指标而做出的无奈之举。我们梳理出近 3 年来金井镇政府承担的石结构及危旧房屋改造任务，如表 3.3 所示。

表 3.3 金井镇石结构及危旧房屋改造任务

年度	任务内容	任务数	补助资金	资金来源
2014	造福工程	47 户	64.4 万	福建省
	低收入群体房屋改造	2 户	1.8 万	泉州市
2015	农房抗震改造	171 户	128.25 万	中央
	造福工程	113 户	86 万	福建省
	低收入群体房屋改造	3 户	3.6 万	泉州市
2016	为民办实事	6 户	6.23 万	福建省
	石结构贫困户房屋改造	16 户	16.5 万	泉州市
	低收入群体房屋改造	3 户	3.6 万	泉州市
	石结构房屋改造	35.5 万m <sup>2</sup>	无	晋江市

表 3.3 中，任务指标均采用自上而下、层层分解的单向传导方式，由上级住建部门分配任务指标给下级，不容下级“讨价还价”，就如上级部门石结构房屋改造办公室领导所言：“我们知道你们的难处（指乡镇），但是我们也没办法，上面给了我们这么多任务数，我们怎么办？给这个镇多点，这个镇不干，给那个镇多点那个镇也不干，那到底要谁来干？所以我们也只好按照你们每个镇的人口数，相对应的把上面给我们的任务数按比例的分出去”。从中，我们不难窥得石结构及危旧房屋改造工作至此已暴露出三个方面的问题：一是任务数制定简单粗暴，缺乏针对性，且逐渐偏离实际可完成任务量；二是乡镇对此项工作已产生抗拒情绪；三是上下级之间已具备一定的“默契”，对任务数偏离实际已有共识，这也为下一步的“共谋”奠定了基础。

既然任务指标不容“讲价”，那么乡镇政府又是如何完成这些任务的呢？石结构贫困户房屋改造名单的确定及石结构及危旧房屋改造拆除量统计两个事件可谓是典型案例，揭示了两种完全不同的实现路径。

2016 年，金井镇石结构贫困户房屋改造任务共 16 户，而 2016 年全镇低保、五保、优抚对象共有 470 户扣除无房户及未居住在石结构房屋中的对象，尚有 273 户贫困对象居住在石结构房屋中，单纯从目标群体的总量上来看，完成 16 户的石结构贫困户房屋改造似乎不难，但是实际的情况却让负责此项工作的金井镇政府副镇长大跌眼镜：“我原本以为这是在给困难群众送钱的大好事，群众

的改造意愿应该很强，我还担心万一申请的对象太多了，超过这 16 户，那我们还不知道该怎么分配这 16 个任务名额呢。没想到最初报上来只有少的可怜的 5 户，而这 5 户还是已经申请过晋江市“四帮四扶”帮翻建的对象”。为什么送钱的大好事，群众的申请却这么少呢？一方面，是发动群众申请的方式单一，从市里到镇里再到村里，该种补贴均未借助报纸、网络等媒介向公众公开，仅仅依靠住建这条线上的文件上传下达，不能广泛发布消息，群众对此知晓率极低。另一方面，补贴政策难以激发群众的申请热情。正如村里负责此项工作的村两委说所：“钱是有，但是不够啊。改造 1 栋房子，拆除费用不算，单是建个 1 层“水楼外”（闽南俗话，意思是房屋建筑施工至主体完工的意思，即不包括室内外装修）也要十二三万，补助资金也就万把块钱，剩下的十来万要一个低保户自己出，他怎么能出得起啊”。让村民主动申请的路子是走不通了，于是乎，为了完成这 16 户的改造任务，金井镇化被动为主动，从自愿申请上报转为向各村（社区）摊派任务，将上级给予的压力巧妙的通过下村干部传递给各村（社区），扣除已经上报的 5 户对象所属村（社区），其余各村（社区）必须至少上报一户石结构贫困户房屋改造对象。同时，金井镇对这部分对象申请翻建开辟审批绿色通道，对于手续完整的要求从快审批，对于手续不完整的容缺后补，并且承诺在政策不冲突的情况下，为这部分对象申请其他补助资金。在这一压一松的政策指导下，金井镇最终确定了这 16 户改造对象的名单。

时间还是 2016 年，金井镇石结构及危旧房屋改造任务其中一项指标是拆除 35.5 万平方米的石结构及危旧房屋拆除量。按金井镇 2016 年审批的 221 宗石结构及危旧房屋翻建申请估算，金井镇 2016 年石结构及危旧房屋实际拆除量约 7.74 万平方米，仅完成了任务指标的 21.8%。金井镇将实际数据上报上级部门后，上级部门指出任务数完成率偏低，为了完成更上级部门所定下的任务数，上级部门对数据进行了“指导”，在上级部门和镇政府的反复讨论下，提出一个初步方案：一方面从征地拆迁中拆除的房屋中剥离出石结构及危旧房屋，将这一部分数据统计到石结构及危旧房屋拆除量当中去，另一方面将“两违”治理中拆除的“两违”建筑、“两违”搭盖也纳入到统计当中去。如此一来，通过打擦边球，2016 年度金井镇石结构及危旧房屋改造拆除量从 7.74 万有技巧的增加到了 29 万平方米，完成任务指标的百分比也从 21.8% 相应的提高到了 81.79%。擦边球打完了，任务还未百分百完成，是否就无计可施了呢？显然不是也不会无计可施。最终剩余 18.21% 的任务数通过“纸上作业”的形式完成了。而这部分含

有水分的数据，是得到上级部门的默许，注入到报表当中去的。因为“在压力型体制下，上下级之间的政绩具有同构性<sup>①</sup>”，面对无法完成的目标，上下级便采取“共谋”行为来确保任务的完成。

#### 四、阶段性“成果”

根据泉州市给各县市区下达的目标任务，金井镇作为 8 度抗震设防区，应于 2018 年前全面完成石结构及危旧房屋的改造工作。2012 年至 2017 年 1 月，金井镇累计完成改造 831 宗，这一成绩的取得着实来之不易，这是此项运动式治理所取得的直接成果。然而，完成改造 831 宗与全镇 10739 栋石结构及危旧房屋的存量形成鲜明对比，虽说还有 2017 和 2018 两年的时间，但是镇政府业务部门人员对于能够突飞猛进的完成剩余石结构及危旧房屋改造任务的念想已是不敢奢望。住房问题是群众最关心的话题之一，却也是短时间内最难以改变的现状。应该认识到，建房成本较低的农村自建房，其建造成本也令大多数农村家庭所难以承受，一栋像样的房屋有的时候就是一代人毕生努力的成果。未能准确认识并尊重这一客观现实，是造成石结构及危旧房屋改造运动式治理不为基层政府所待见的重要原因，也对运动的绩效造成负面的作用。值得高兴的是，石结构及危旧房屋工作的运动式开展几年以来，群众普遍认识到对房屋进行抗震改造的必要性，这是石结构及危旧房屋改造所取得的另一重要成果。这一意识观念的形成，能够发挥群众石结构及危旧房屋改造主体作用，改变政府部门“敲锣打鼓”，群众“岿然不动”的尴尬局面。

### 第三节 “条块结合型”组织下的运动式治理：征地拆迁

招商引资一直以来是政府的一项重要工作，是政府发展经济最常用的手段之一。企业和资金引进来后，特别是二次产业的招商引资，就需要大量土地来建设住宅、厂房等相关硬件。我国宪法规定：“城市的土地属于国家所有；农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”根据这一条规定，我国的土地就有也只有两种性质：一种是国有土地，另一种是集体所有土地。而这两种性质的土地，只有国有土地方能进行交易，即只有国有土地能够到市场上进行招拍挂。

<sup>①</sup>叶盛楠.“压力型体制”在县域政治中的运行过程——以内蒙古 S 县为研究个案[J].中共杭州市委党校学报,2012(3).

从推进城镇化的角度出发，政府也需要有大量的国有土地来发展经济。根据《土地管理法》规定“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。”因此，通过土地征收的手段，将集体所有土地变成国有土地成了项目建设的重要前期工作。我国宪法规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。同时，《土地管理法》规定：“国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。”从而从法律层面上明确了土地征收的主体为政府，也因此，我们经常看到地方政府为了上马一个项目而启动征地拆迁，而征地拆迁的实施依赖于政府，却又没有一个政府机构专门组织进行征地拆迁，那么征地拆迁究竟是由谁具体实施？如何实施？这里我们将呈现莲花汽车生产基地项目征地拆迁的过程，对上述问题进行回答。

#### 一、策划生成

如果说石结构及危旧房屋改造是问题暴露后亡羊补牢式的被动的运动式治理，那么征地拆迁则呈现出基层政府自发、主动的运动式治理。

为进一步增强福建省汽车产业实力，填补福建省汽车整车制造空白，促进泉州产业结构优化调整，福建省、泉州市主动寻找与知名汽车厂商合作机会。在省市两级政府招商部门及政府主要领导的努力下，泉州市与马来西亚宝腾集团、广东金星重工达成合作意向，引进了英国莲花汽车，计划实施莲花汽车生产基地项目，纳入到福建省重点项目，并提出3个选址方案，分别是台商投资区、泉州开发区官桥园区、晋江市金井镇。项目一期投资额达100亿元人民币，全部建成投产后，预计年营业收入640亿元，年纳税费30亿元。合作协议达成后，台商投资区、泉州开发区、晋江市三地政府为了争取项目落地本地，各自提出了自己的招商优惠政策，最终，晋江市政府“技高一筹”，顺利争取到莲花汽车生产基地这一项目。

基于项目良好地发展前景、省市各级政府的高度关注以及背后所承载的些许政治和外交含义，金井镇政府划出已完成土地征收的装备制造基地部分地块及尚未进行征迁的埔宅、古安、山苏等村部分地块作为项目建设用地。对于尚未征迁的地块，按照惯例，由属地政府负责征迁工作，因此，金井镇政府于

2015年3月15日，正式启动莲花汽车生产基地项目安征迁工作。

## 二、机构组建

为了推进莲花汽车生产基地项目的征迁工作顺利开展，金井镇摒弃依托传统科层组织体系，模拟借鉴“无缝隙政府”，成立以镇党委书记为组长，镇长为第一副组长，20名镇党政领导及派出所、边防所所长为成员的金井镇莲花汽车生产基地项目工作领导小组。按照时任镇党委书记的话说“在项目征迁期间，金井镇所有党政领导无人不与征迁有关，一切工作要服务于项目征迁”。领导小组成立的同时，为了征迁业务的开展，金井镇政府抽调全体下村干部、村务工作者、相关村的村两委，并从派出所、边防所、法庭、市场监督管理所以及镇政府除计生办、计生服务中心外的全部10个内设部门，党政办、经济发展办、财政办、综治办、规划建设办、社会事业办、政务服务中心、发展服务中心、资产运营管理中心以及联合执法中队等10个镇政府内设部门中抽调93人，并从三坑村、山苏村、古安村、埔宅村等四个村抽调村两委38人，按照业务分工组成工作小组。工作小组组成及其职责见表3.4：

表 3.4 莲花汽车生产基地项目征迁工作小组职责分工表

工作小组	人员构成及人数	职责
综合协调组	党政办、经济发展办；共9人，其中，专职3人。	1.负责文秘、信息、宣传、会务工作； 2.负责建章立制，做好档案管理、后勤服务保障工作； 3.负责制定项目征迁工作方案，组织开展征迁方案培训，拟定项目用地范围内坟墓迁移的公告。
业务及法律咨询组	土地所、资产运营管理中心、综治办；共5人，其中，专职1人。	1.负责征迁业务培训、审核把关，政策解释； 2.负责汇总征迁工作进度和需要协调解决事宜，上报领导小组研究； 3.负责安征迁过程中法律咨询、相关法律解释、法律文书的制作，协助做好相关征迁通告发布的法律把关； 4.代表安征迁业主处理其他的相关法律事项。



续表 3.4 莲花汽车生产基地项目征迁工作小组职责分工表

工作小组	人员构成及人数	职责
规划安置组	规划建设办,共 8 人;其中,专职 4 人。	1.负责协调项目规划设计工作; 2.负责安置房规划设计、选址; 3.负责聘请动迁、测量、评估等中介组织,负责房屋拆迁公司的招投标; 4.负责协助做好莲花汽车生产基地项目手续报批。
财务审核组	财政办,共 5 人;其中,专职 3 人。	1.负责拆迁方案业务把关、拆迁过程中的疑难件的呈报; 2.负责安征迁资金的申请、筹集、运作; 3.负责房屋补偿款、征地补偿款发放的审核; 4.负责安征迁后期房屋拆迁过渡费的发放。
房屋拆迁组	执法中队,共 6 人;其中,专职 5 人。	1.负责组织拆迁公司对已签订协议的房屋进行现场拆除,即对安征迁红线图范围内的两违建筑及其附属物进行拆除; 2.负责加强巡查,对抢建、抢种行为进行严厉打击,发现一起拆除一起。 3.负责清理项目用地范围内的粮食作物、地上青苗及临时搭盖等;
综合执法组	派出所、边防所、法庭;共 7 人,其中,专职 6 人。	1.协助安征迁工作组做好拆迁户动迁工作; 2.针对安征迁工作存在的疑点、难点问题进行分析,提出解决问题的办法; 3.负责安征迁过程中社会稳控; 4.负责处理安征迁过程中突发事件。
监督检查组	人大、政协、商会;共 6 人,其中,专职 6 人。	1.负责督促各征迁小组按要求完成既定任务; 2.负责对安征迁工作的全过程进行监督检查。

续表 3.4 莲花汽车生产基地项目征迁工作小组职责分工表

工作小组	人员构成及人数	职责
遗留问题 处置组	下村干部、村两委； 共 9 人，其中，专职 1 人。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.负责核实三坑和埔宅村已征地范围及面积；</li> <li>2.负责核实三坑和埔宅村危旧房连片改造片区范围及面积；</li> <li>3.负责三坑和埔宅村 7%回拨地遗留问题处置工作；</li> <li>4.负责协调部队 51 团占地问题的处置工作；</li> <li>5.负责与中海油公司衔接 LNG 发电厂天然气管道迁移工作；</li> <li>6.负责与晋江市电力公司衔接 LNG 发电厂出线走廊（2 条 220KV 和 1 条 110KV）迁移工作；</li> <li>7.负责与晋江市水利局衔接项目用地范围内的圳沟、运河和溪流的改道工作；</li> <li>8.负责协调处理金井镇第二安息堂的规划建设工作。</li> </ol>
征迁工作组	下村干部、村务工作组及村两委；共 95 人，其中，专职 68 人。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.组织入户测量，宣传解释，摸底调查，统计拆迁量及回迁安置量，临时过渡安置房需求量，企业安置需求信息等基本情况；</li> <li>2.组织征求群众意见建议并协调解决安征迁疑难问题；</li> <li>3.负责签订《征拆补偿安置协议》；</li> <li>4.负责测量档案，安征迁协议整理归档。</li> </ol>

截至 2016 年 5 月，金井镇政府在编人员及合同工共 193 人，其中，科级以上干部 23 人（含退居二线不担任领导职务的主任科员和副主任科员）均全部参与到本次征迁中。征迁抽调的人数占金井镇政府总人数的 48.2%，近一半的人力资源被投入到这场为了发展经济而发起的征地拆迁中。此外，通过对抽调人员进行分组，金井镇在镇政府体系外再造了一个专门开展莲花汽车生产基地项目征迁的组织机构，这个机构有着自己的一套办事流程和职责分工。从分组的情况来看，机构组建时就有了明确的目标指向，围绕这个目标，金井镇政府形成了清晰的路径图，并赋予各小组相当明确职责分工，突出表现了“条块结合型”

组织下的运动式治理，继而有效避免了传统科层体制内相互踢皮球和机构冗余的弊病。

### 三、压力传递

机构组建完成后，人员和职责分工就明确下来了，下一步就是如何有效推动各小组履行职责，而压力传递是一个很重要的推动手段。莲花汽车生产基地项目征迁领导小组及其下设的各个业务小组虽为临时性组织，未获得法律授予的行政权力，本质上是不具备法律上的合法性，但其人员均来自现有官僚体制，即来自金井镇政府及其直属单位和下属单位，存在于现有官僚体制中的约束和激励机制惯性无形当中转移到了征迁机构内，而征迁机构的成员也默认并服从了这一机制的沿用。因此，换句话说，征迁机构的有效运行完全依靠于现有官僚组织的权威。

从压力的视角来看，约束实质上就是组织成员遵守组织运行规则的压力，激励实质上就是组织成员获得奖励的压力。一方面，各业务小组的工作职责已十分明确，小组成员自进入小组后便自然而然的承受努力完成小组工作职责的压力。另一方面，由于征迁工作能够为金井镇政府官员带来显著的政绩，镇里主要领导对此项工作十分关注，不断对下施加压力，主要表现在对时间和工作成果的要求上：3月15日至5月19日，必须完成土地、房屋和附属物调查摸底、业务培训、入户宣传、发布公告、测量评估、清点核对、征迁补偿方案等工作；5月20日至6月28日为正式动迁阶段，这一阶段要完成补偿初算、签订协议、腾空验收、房屋拆迁、土地征收等工作（征迁小组还设定一个内部目标，要争取在6月18日前提前完成正式动迁阶段的工作任务）；6月29日至7月9日，要完成拆迁补偿款、征地补偿款的发放工作。通过这两方面的压力传递，莲花汽车生产基地项目征迁工作于6月3日实现签约率97.7%，并于6月20日实现签约率100%。

### 四、协调议事机制

在表3.4中，我们已将各小组的职责分工详细列举出来，应该说，对工作进行分解、对责任进行划分是征地拆迁重要的一环，能够促进各小组各司其职、各尽其责。然而在此基础之上，还有一项同等重要甚至更为重要的制度性安排，为指挥部的顺利运转和征地拆迁任务的顺利完成起到了决定性的作用，那便是

协调议事机制，而这也是创建征地拆迁“无缝隙政府”的最重要条件。

在莲花汽车生产基地征地拆迁过程中，形成了多个协调议事制度：其一，定期开展协调会。根据安排，各工作组组长在整个征迁期内每天上午准时召开组长碰头会，重点协调组间业务衔接和配合工作，及时消化组间沟通不畅导致的进度滞后问题。每周召开一次全体工作人员会议，汇报进度、表扬先进、鞭策后进、鼓舞士气。其二，各小组分别建立微信群，实现实时互动。每个工作人员在具体入户过程中，遇到的需组长拍板决策或组员集思广益的，都可实时在微信群中得到有效回应。同时，微信群也是组长获取各工作人员工作进展的重要途径。其三，征迁工作组为核心，其他各组全力配合。征迁工作组是直接接触群众、获取群众一手信息的人。征迁工作组获悉群众有何征地拆迁以外的合理甚至是灰色的诉求后，将情况反馈给相关工作组，相关工作组则尽可能的动用其在原有科层体系中掌握的权力为其提供解决方案，促使征迁工作组与群众达成一致。而一旦群众诉求超过“承受范围”，相关工作组将反过来为征迁工作组提供“综合措施”（包括离间团团伙伙、打击带头人、动用执法力量甚至暴力机构施压、利用被征迁人关系圈动员被征迁人<sup>①</sup>）“倒逼”群众与征迁工作组达成一致。其四，镇村搭配，优势互补。入户谈判实际上就是一个利益博弈的过程，博弈的过程需要有“战术”上面的考量。入户人员以镇政府工作人员和村委会工作人员为搭配，在入户过程中，村委会工作人员发挥对村民熟悉的优势拌“白脸”，镇政府工作人员发挥手中权力拌“黑脸”。在这一唱一和中，征迁工作组将博弈“战术”使用得炉火纯青，也确实收到期望的结果。

## 第四节 两项运动式治理比较分析

### 一、治理绩效

石结构及危旧房屋改造和莲花汽车生产基地项目征地拆迁两项非常规工作均采取了运动式治理手段，但是两项工作却呈现出了两种截然不同的治理绩效。2014年-2016年期间的石结构及危旧房屋改造系列任务，截至2017年1月，仍有多项子任务未完成目标（详见附表），尤其以2015年农房抗震改造、2016年石结构贫困户房屋改造及2015年造福工程完成情况最差。反观莲花汽车生产基地项目征地拆迁，在规定时间内完成了规定的任务。单从完成情况这一层面上

<sup>①</sup> 祝天智.边界模糊的灰色博弈与征地冲突的治理困境[J].经济社会体制比较, 2014(2)

来说，莲花汽车生产基地项目征地拆迁取得的绩效可以评定为优秀，而石结构及危旧房屋改造毫无疑问是不及格的。

表 3.5 金井镇石改任务完成情况

任务名称	任务数	完成数	完成率
2014 年造福工程	47 户	31 户	66.0%
2014 年低收入群体房屋改造	2 户	2 户	100%
2015 年农房抗震改造	171 户	0	0
2015 年造福工程	113 户	18 户	15.9%
2015 年低收入群体房屋改造	3 户	3 户	100%
2016 年为民办实事	6 户	6 户	100%
2016 年石结构贫困户房屋改造	16 户	1 户	6.3%
2016 年低收入群体房屋改造	3 户	3 户	100%
2016 年石结构房屋改造	35.5 万 m <sup>2</sup>	7.74 万 m <sup>2</sup>	21.8%

但是，我们在时间序列上对石结构及危旧房屋改造进行考察时发现，改造量从 2012 年的 56 宗到 2016 年的 255 宗，总体呈现上升态势（见图 3.1）。换句话说，运动式治理在石结构及危旧房屋改造当中还是起到了促进的积极作用。

2012年至2016年改造量折线图

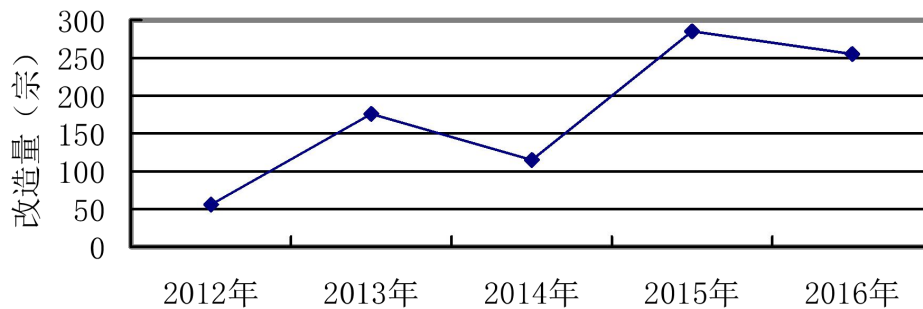


图 3.1 2012 年至 2016 年改造量折线图

运动式治理的成效是显而易见的，至少从表面我们不能否认这一点，这里进一步对石结构及危旧房屋改造和莲花汽车生产基地项目征地拆迁两种运动

式治理进行比较，以求索基层政府运动式治理普遍存在的问题和如何善用运动式治理。为何都是遵循运动式治理的路径，石结构及危旧房屋改造和莲花汽车生产基地项目征地拆迁两项工作却出现两种不同的结局？我们试着从表 3.6 所示的目标管理、过程关注、组织形式三个方面对这一现象进行分析，探究其背后的深层次原因。

表 3.6 石结构房屋改造和征地拆迁对比表

项目	石结构房屋改造	征地拆迁
目标管理	容易因“共谋”而产生目标替代	不容易“共谋”，对目标高度关注
压力传导	文件传达、协调会	文件传达、定期会议、听取汇报、责任到人
组织形式	“以条为主”孤军奋战、协调无力	“条块结合”组团作战、协调及时高效

## 二、目标管理与“共谋”现象

石改“共谋”现象相对于征迁来的突出。征迁目标成果一目了然，一块地征下来了没，看看协议签了没有就知道，一栋房子征下来了没，看看房子拆下来了没就知道，如此客观的成果表现使得征迁不具备达成“共谋”的客观条件。反观石改，其目标也是相当明确，以 2016 年上级政府下达的石改任务来说，要完成约 35.5 万平方米的房屋拆除量。按平均每栋危旧房屋建筑面积 500 平方米计算，2016 年需要完成约 710 栋的房屋改造任务。然而面对如此巨大的拆除量（改造量），要逐一去考究是否确有完成是不可能的，因此目标管理责任制反映到石改工作中，有一部分便是“纸上作业”。由于石结构房屋改造这项工作框定于住建这个“条型”组织里，平日里的业务往来已为其积累了一定的“感性”基础，加之缺少其他部门的参与和制约，更是为“共谋”提供便利条件。上级住建部门心知肚明，他们为了完成更上一级住建部门下达的任务目标，自然也就与下级政府达到“心有灵犀”，从而实现“共谋”。

另一方面，征地拆迁涉及面相对较小，往往集中在小范围区域，多是由属地镇政府具体承担征迁任务的实施，而上级政府不承担具体征迁，故而也无需承担征迁任务所带来的具体责任，压力几乎压在了乡镇政府这一级，这时候上

下级政府间的关系就变成了“有福同享有难不同当”。“共谋”现象难以发生在这项工作当中。

共谋行为反应出政府各种“理性”制度设计所导致的未预期的后果<sup>①</sup>。我们看到，石改工作中的共谋行为直接导致了石改工作“目标替代”。政府部门不再是只在动员群众改造石结构及危旧房屋，而是将治理资源（人力、财力、时间等）更多的放在如何完成“纸上作业”。故而，共谋的结果仅是石结构及危旧房屋改造数据上过了关，只有为数不多的石结构及危旧房屋真正的实现了改造，而剩余数量巨大的石结构及危旧房屋实现了“数据改造”，进而最终导致治理绩效低下甚至是治理目标无疾而终。

### 三、压力传递与工作关注

虽然两项工作都可以明显看出压力型体制存在的身影，但是，压力却有“大小”之分，压力的程度不同导致了对工作关注的不同。坊间传闻，晋江某片区征迁时，某局局长说他抽不开身参与征迁工作，而时任市主要领导开玩笑对某局局长说，局里只要留下两个人就行，一个顾值班电话，一个顾大门。虽说是开玩笑的话，但是从侧面可以看出，市政府对征迁工作的重视程度不一般，把征迁工作摆在了全部工作中的中心，是重点工作当中的重点。同样的，莲花汽车生产基地项目征地拆迁因其项目的特殊性而备受上级政府关注，强大的政绩要求压力直接促使金井镇政府将其作为“一号工程”来推进，并在人财物方面予以倾斜，保障了工作的顺利实施；制度安排上，定期召开会议听取进度汇报，并协调解决动迁过程中遇到的问题；任务分工上，每栋房子均指定专门的工作人员负责动迁，责任到人。而石结构及危旧房屋改造就未能获得相同的待遇，在政策指令的传达上，大多只是依靠下发文件的形式将任务分解到下一级政府。除此之外，针对石结构及危旧房屋改造，晋江市也召开过为数不多的几次协调会，但协调会重点在于督促乡镇落实任务而不在于协调解决存在的问题，这在一定程度上导致了乡镇政府情绪上的反弹和工作上的抵抗。

### 四、组织形式与治理绩效

在组织形式上，石改与征迁其执行机构在人员构成上有着显著的区别。依托传统的科层组织，利用现有的组织机构，石改“被纳入到科层之中，以制度

<sup>①</sup>周雪光.基层政府间的共谋现象\_一个政府行为的制度逻辑[J].开放时代, 2009 (12)

化的“动员”机制，有条不紊的进行着常规化治理<sup>①</sup>”。正如我们所知，传统的科层制强调专业性和非人格性，在专业性要求下构建起来组织机构是具有“条条”属性的，为了实现“条”与“条”之间的相互衔接，就必须设置管理部门将不同专业部门联系起来，这在一定程度上导致了机构臃肿，也使得信息流动的链条被拉长，进而损害了效率。此外，非人个性反映到现有组织当中就是一系列的规章制度、办事流程等，组织当中的成员受到严格遵守规则和程序的规训，必须按照既有条文来处理问题，不必也不允许根据主观判断和实际需求进行决策和寻求创新。原本为提高效率而设计的“程序化”在一定情境下反而造成了事实上的低效率。

反观征迁，其工作机构打破现有科层，以组建征迁组的形式对旧科层组织进行重塑，其构成不再局限于镇政府某一部门，而是几乎覆盖镇政府所有的“强力”部门，除了工作点的下村干部外，还包括财政所、土地所、规划建设办、综治办、经济发展办、执法中队等。与此同时，派出所、市场监督管理所、法庭、供电所、自来水厂等单位负责人也以征迁领导小组或各种业务组成员的形式参与到征迁工作中。因此，可以说征迁工作是动用了镇政府及其联系或直属的当地机关事业单位的精英力量。这样一种组织形式进一步积聚了政府治理资源，从而达到对任务的高度关注和更多投入。

组织形式的另一项重要构成便是组织工作机制。如果说组织中的人构成了组织的血肉，组织工作机制则是组织的骨架。对比石改与征迁，最大的机制差别就在于协调议事机制上。石改工作缺乏有效的协调议事机制，致使有的问题悬而未决，积累了一堆的沉疴旧疾。征迁则得力于协调议事机制，能够聚合治理资源，及时化解问题，促成目标任务的达成。总的来说，组织形式的重塑，势必产生对组织运行规则重塑的内在需求，此时，原本束缚科层组织的众多规则被新产生的组织摒弃，新的组织以有利于工作目标达成的原则对现有规则和程序进行再造，进而快速有效的实现任务目标。此外，协调议事机制还能够促成各方达到利益均衡。“条型”的组织机构所领导的运动式治理，缺乏调动其他部门治理资源的制度设计，视野和手段局限性突出。当部门利益不一致时，“条型”组织领导下的运动式治理实施的过程中，不仅可能面对其他部门的消极支持，甚至可能招来其他部门对抗。而“条块结合型”组织领导下的运动式治理，

<sup>①</sup>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(2).



其各成员均以同一个总目标为行事原则，是“一荣俱荣、一损俱损”的利益共同体，在很大程度上能够将个别部门的“负外部性”内部化，进而有利于整体的“正外部性”的获得。

## 第四章 金井镇运动式治理的生成及其利弊分析

### 第一节 运动式治理频发的原因

运动式治理在我国各级政府中被广泛运用，呈现出蓬勃的生命力，而基层政府更是热衷于运动式治理。长期以来，运动式治理为何能够被基层政府所青睐呢？运动式治理如何能够经久不衰？这是我们需要深入思考的关键问题。

#### 一、有例可循情境下的路径依赖

中国共产党成立之初，为了实现“星星之火，可以燎原”的革命态势，推动革命取得胜利，中国共产党在实践中发现通过动员的方式发动群众参与到革命中来是最有效的方法。历史也证明了，在那个内忧外患的历史情境中，广泛发动群众的革命思路是十分正确也是十分必要的。

革命年代的这一宝贵财富，运动的精髓被继承到建国以后中国共产党的执政历程当中。执政之初，面临建设社会主义的沉重任务，共产党更是发动了“土改”、“大跃进”、“人民公社化”、“工业学大庆”等一系列运动。我们不可否认，这些运动也确实取得了阶段性的成果，在某些方面也促进了生产力的进步。因此，共产党更加确信运动不仅适用于革命，也适用于社会主义改造的国家治理。

改革开放以后，国家建设进入到新时期，政治运动对经济社会的发展起到了消极的影响。共产党转变思路，对政治运动进行改造，剥去其阶级斗争的性质，植入社会治理、经济建设等内容，在社会主义建设中继续发挥作用。

今天，“基于革命教化政体所秉持的卡理斯玛合法性理念，国家对社会改造有强烈的兴趣，并对取得超常社会改造绩效有着强烈的需求<sup>①</sup>”。在国家对美好未来的强烈渴望或强大的绩效合法性压力，国家基础权力严重滞后，国家专断权力很大等三方面条件依然具备的现实情况下，通过运动的形式来实现治理目标实际上是执政党治理理念的惯性思维。换句话说，运动式治理是与政治运动一脉相承的，是执政党在国家治理手段选择上路径依赖的体现。因此，从中央到地方再到乡镇基层政府，路径依赖使得运动式治理成为政府惯用的治理模式之一，金井镇亦是如此。

<sup>①</sup> 冯仕政.中国国家运动的形成与变异——基于整体的整体性解释[J].开放时代, 2011(01).

为了使国家意志能够自上而下进行贯彻，执政党就必须在各个地方塑造中央的卡理斯玛权威“代表”，承担这一角色的，实际上就是地方首长，这种组织形式完美地为金井镇的运动式治理所延用。金井镇为了推进石结构房屋改造和征地拆迁两项工作，延用旧例，成立了专门的领导机构，而领导运动式治理的组织机构，实际上就是金井镇针对特定领域、特定对象进行的卡理斯玛权威的塑造。以石结构房屋改造领导小组和征地拆迁领导小组的组建为标志，通过正式文件的形式赋予领导小组领导运动式治理所需要的一切可能的权力，金井镇便完成了确保运动式治理顺利实施的关键一步。

## 二、治理资源的限制

国家治理方式和公共政策选择并不是无所限制的，都必须在国家治理资源的存量与结构允许的条件下进行抉择<sup>①</sup>，也就是说，治理模式的选择实际上是国家治理资源的产物。吉登斯把构成支配结构的资源区分为配置性资源和权威性资源，配置性资源指的是支配物质工具的能力，权威性资源指的是支配人类自身活动形式的手段<sup>②</sup>。简单的理解，配置性资源就是对人财物的利用，权威性资源就是对制度的运用。国家治理的视角缩放到乡镇基层政府治理，同样可以发现配置性资源和权威性资源对治理模式选择的影响。

从配置性资源来看，虽然改革开放带来了经济上的繁荣和科技文化上的进步，总体来看配置性资源得到不断丰富，但是与发达国家相比我们现阶段的水平显然极其落后。同时，发展的不平衡使得国内不同地区的政府其配置性资源也存在差距。处于落后的一方，或者通过自身努力来实现配置性资源的增加，或者通过汲取他人所拥有的配置性资源来实现自身配置性资源的增加。反映到经济方面，就是欠发达地区政府对经济发展投入和对上级财政资金的争取相比发达地区更加有力。石结构及危旧房屋改造也是如此<sup>③</sup>。

表 4.1 2015 年泉州市各县市区农村危房改造任务数与人均生产总值对比表

① 王沪宁. 社会资源总量与社会调控：中国意义[J]. 复旦学报, 1990 (4) .

② Anthony Giddens, *Central Problems in Social Theory: Action, structure and contardiction in social analysis*[M], The Macmillan Press LTD, 1979

③ 数据来源：泉州市统计局、泉州市关于下达 2016 年农村危房改造补助资金的通知（泉财指标[2016]882 号）

县市区	任务数 (户)	排名	人均生产总值 (元)	排名
安溪县	850	1	42339	10
惠安县	767	2	72198	5
南安市	659	3	57353	9
德化县	583	4	64438	8
洛江区	390	5	67904	6
石狮市	350	6	99526	2
永春县	300	7	67036	7
晋江市	195	8	78227	4
泉港区	158	9	102743	1
台商投资区	155	10	86550	3

从表 4.1 我们可以看出，总体上，农村危房改造任务数排名与人均生产总值排名呈相反态势。安溪县人均生产总值排名第十，但农村危房改造任务数排名第一，而泉港区人均生产总值排名第一，但农村危房改造任务数却排名第九。显然，经济相对落后的地区争取治理资源的力度上级农村危房改造财政补助的力度比经济相对发达的地区更大，也更容易获得上级支持。也正是基于配置性资源贫弱的现实，运动式治理才有广阔的施展空间。

从权威性资源来看，组织和制度是权威性资源体系中的两个重要组成部分。在组织学的语境下，现代科层组织处于权威性资源的支配中心，现代理性官僚体制是组织运行的轨道。科层组织与现代理性官僚体制两者及相辅相成又相互制约，组织的治理绩效在两者的共同作用下产生。我国官僚体制历史悠久，自封建社会以来，“人治”的成分始终高于“法治”。近现代以来，随着民众受教育程度的提高，社会意识得到开化，顺应治理需求，中国官僚体制逐渐向现代理性官僚体制靠拢，然而，这个过程并非一蹴而就的，存在一个缓慢变轨的过程，就目前的状态来说，存在着“结构”科层化与“功能”科层化相互背离的问题。我们知道，现代理性官僚体制核心是“理性”二字，而非“官僚”二字。但是，中国科层化发展过程中，过多的关注了官僚组织的结构问题，有意或无意的忽视了赋予组织功能的行事规则、规范程序的制定。我们有趣的发现，缺乏稳定、明确的规章制度并不代表组织当中的官员拥有更多的裁量权，相反，

官员出于规避风险的需求，往往不敢也不愿创新制度。

政策长效机制是否建立是理性官僚体制的重要指标之一，从石结构及危旧房屋改造工作长效机制的建立分析，2012年至2016年的五年时间里，金井镇先后出台4份文件规定了石结构及危旧房屋改造的审批流程、主管部门、奖补（收费）措施、改造要求等。先后四次的政策变迁，都对石结构及危旧房屋改造工作所涉及到的上述四项重要内容进行了变动，也就是说在，制度设计之初就未能以长效机制建立为准则，而是抱着头痛医头脚痛医脚的思路制定政策。朝令夕改直接导致了政府工作人员工作混乱、群众满意度低下、改造数量不尽如人意等问题，而这些问题反映出了治理绩效的低下。长效机制的缺失，暗示着国家至乡镇理性官僚体制尚未形成，昭示着权威性资源贫弱的事实。

### 三、政策工具的选择困境

由于政府不可避免的存在垄断性和封闭性等特性，伴以超大社会情境下，韦伯式科层组织中国化的治理链条被拉长、技术治理难以有效解决监管问题以及政策灵活性诱发行为偏离等问题<sup>①</sup>，一旦问题带来的组织矛盾到了不可调和的境地，组织失败就随之出现。因此，在组织失败出现后或预计到可能遭遇组织失败的情况下，组织转而借助非常规机制手段对常规机制进行打断或者对常规机制进行改造以应对已经产生的或可能产生的组织失败。而我们需要关注到的是，常规机制中的政策工具运用为何不足以应对组织失败？

常规机制不足以应对组织失败首先体现在有效应对组织失败的组织机构缺失。以莲花汽车生产基地征地拆迁为例，虽有征地拆迁由乡镇政府具体负责的不成文规定，但是由乡镇政府的哪个职能部门负责实施却没有明确规定。退一步说，我们假设规定了某一部门将作为实施征地拆迁的职能部门，那么是否真有能够胜任此项工作的部门呢？一方面，征地拆迁所需的人力资源相当巨大。莲花汽车生产基地征地拆迁共涉及房屋135栋，拆迁房屋面积37465 m<sup>2</sup>，搭盖8500 m<sup>2</sup>，征用土地735亩。而金井镇政府人数最大的一个部门——行政执法中队仅有18名工作人员，与房屋和项目建设关系最紧密的部门——规划建设办仅有11名工作人员，与土地关系最紧密的部门——国土资源所仅有6名工作人员。显然，仅依靠镇政府单个职能部门的人员配备是无法完成莲花汽车生产基地征地拆迁工作的。另一方面，征地拆迁所需的资金量巨大。莲花汽车生产基地征

<sup>①</sup> 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（09）。

地拆迁补偿金额达 4.46 亿元。这笔支出虽是由晋江市财政列支，但是对于一个乡镇来说，使用如此数额巨大的补偿款，从计算到审核到拨付等多个环节依靠一个职能部门无法确保时间进度，也不符合财务管理制度。这也证明了，举全镇之力实施征地拆迁也是别无他法的选择。

常规机制不足以应对组织失败还体现在缺少有效、可操作性强的应对措施。在实际的征地拆迁操作中，镇政府工作人员采取“先君子后小人”的动员策略，严格在补偿方案和法律法规框架内对被征迁群众“动之以情、晓之以理”，以期达成补偿意向的一致。但现实告诉我们，照本宣科式的动员往往以失败告终，唯有在与群众的拉锯战中不断缩小分歧方能顺利完成动迁，而拉锯战往往伴以政府的让步。为了完成任务，政府不得以和群众达成额外的灰色交易以满足群众诉求，这种灰色交易诸如默许另行选址新建或授意提高补偿标准。这里主要有两方面的原因：一方面由于补偿方案所制定的标准相对较低，群众难以接受补偿金额；另一方面是走司法强制拆迁的条件严苛、流程复杂且费时，任务目标的时限要求容不得政府在空等中浪费时间。

常规机制不足以应对组织失败最后还体现在政策问题、政策环境的复杂性。从理论上来说，所有的政策工具在技术上都是可替代的<sup>①</sup>。也就是说，与政策问题相匹配、可操作的政策工具可能不止“运动式治理”一项选择，而政府偏爱于“运动式治理”或是基于现实的复杂性的考虑。一方面，随着经济社会的不断发展，公共问题由单一矛盾向多个矛盾组合演变，呈现出问题增生的特点。然而，公共问题的复杂性并不意味着政府必须采取运动式治理手段，多个矛盾组合可能涉及到多个行业、领域，而每个行业、领域则相对应着一个政府部门，最终多个矛盾组合的公共问题需要由多个政府部门组合予以解决。从这点出发，拉塞尔·M·林登提出的“无缝隙政府”设想无疑是具有极好的适用性<sup>②</sup>。“无缝隙政府”提出的对公共部门进行再造，其现实意义上的目的并不在于构建一个“无部门区分、无边界划分”的政府形式，而是考虑制定一种实现政府部门之间相互合作机制。由于合作机制的缺失，政府在面对增生的公共问题是往往有心无力。另一方面，中国人口数量庞大、幅员辽阔的现实，赋予了中国官僚体制规模庞大、管理链条漫长的特点，进而不可避免的存在政府治理能力、治

① 唐贤兴，政策工具的选择与政府的社会动员能力——对“运动式治理”的一个解释[J].学习与探索，2009（03）

② 拉塞尔·M·林登，无缝隙政府[M]，汪大海、吴群芳译，中国人民大学出版社，2002年版

理水平参差不齐的情况。还有就是，各个地方发展水平不均衡、风俗习惯独具特色、人口素质高低不一，倒逼上级政府制定政策时不得不保持适当的灵活性，以较为笼统的实施方案统领下级政府朝着既定的同一目标前进。然而，灵活性并不往往朝着好的一面发展，我们发现，灵活性时有诱发政府行为偏离了既定的目标或出现懈怠、停滞的情况。

#### 四、急功近利的工作机制

出于对自身升迁的渴望，迫于现行考核体制，政府官员不可避免的存在追求政绩的现象。为了在晋升锦标赛获得更大的优势，政府官员不得不完成好上级政府下达的任务，而列入绩效考核的任务则是要重点完成的。这里的考核有两个方面的含义，一个是“否定的压力”，一个是“肯定的激励”。具体来说，类似计生、综治“三率”等“一票否决”的工作任务是“否定的压力”的突出体现，这类工作一旦做不好或将直接对相关官员的升迁产生负面的影响，也就是对官员政绩的否定，是扣分项；而诸如社会管理创新、民生基础设施建设等工作能够为政府带来“肯定的激励”，这类工作是关于政绩的闪光点，能够体现官员工作的主动性和创造性，是加分项。如此一来，要想在晋升锦标赛中领先他人，官员必须在保证不扣分的前提下争取最大限度的加分，而对于未列入绩效考核的工作任务，官员也就未必尽力而为了。这也就解释了为什么有的工作总是能获得官员的关注而有的工作则被敷衍应对。

正常来说，常规工作能够在现有科层体制下被消化完成，而现实情况告诉我们，一些常规工作平日里未被较好地完成，日积月累下积重难返，现有科层体制已难以治愈沉痾旧疾，最终走上运动式治理的道路。有一个较为典型的事例就是任务指标逐级加码。弘历皇帝曾指出：“朕于事之应宽者，宽一二事，而诸臣遂相率而争趋于宽。朕于事之应严者，严一二事，而诸臣遂相率而争趋于严<sup>①</sup>。”在压力型体制下，出于完成任务的谨慎考虑，本级政府在分解下达任务的时候会给任务再上一道保险，也就是将目标任务加码、放大后再分解。如此一来，即便有个别下级单位完不成任务，也能够较大程度上确保上级政府任务的顺利完成。然而，就是在这样的层层加码之下，从中央到省级政府到地级市政府到县市区政府，再到乡镇政府的时候，任务已被放大到难以完成甚至无法完成的境地。此外，乡镇政府处于国家行政序列的末端，所拥有的资

<sup>①</sup>孔飞力，叫魂：1768年中国妖术大恐慌。陈兼、刘昶译[M].上海三联书店，1999.

源占有量和控制力最为微弱，但绝大多数的任务指标，最终都是分解细化到乡镇政府这一级。因此，如何用有限的资源完成上级下达的工作任务是乡镇官员着重思考的一件事。为了完成目标以获得政绩，政府官员不得不集中有限资源去完成某一项重点任务，也就往往体现为运动式治理。

在诸多工作中，石结构房屋改造是绩效考核的扣分项，而征地拆迁虽未被纳入到绩效考核中，却因其直接关系到招商引资，更是受上级关注。为了推进这两项工作，在晋升锦标赛当中获取优势，金井镇投入更多的治理资源在这上面也就不难理解了。

## 第二节 运动式治理的优点与缺点

### 一、运动式治理的优点

#### （一）治理效果立竿见影

运动式治理凭借所聚集的大量的治理资源，制度设计上打破常规机制，在应对复杂社会问题的时候往往能够快刀斩乱麻，迅速取得治理效果。征地拆迁事关被征迁群众切身利益，存在复杂的直接和间接的利益关系，然而政府通过权力部门的参与，在谈判上首先就占据了主导地位，在利益的平衡上也由于信息的不对称，政府能够在诸多利益主体当中游刃有余，因此能够在短时间内完成征地拆迁目标。

#### （二）积累治理经验

运动式治理所针对的社会问题往往是“老大难”问题，往往是常规治理失效的领域。将运动式治理的成功经验和做法引入常规治理，实现常规机制下对社会问题的持续有效治理是推动问题标本兼治之道。运动式治理持续时间不长，而问题产生的根源可能是长期存在的，运动式治理的开展，能够引起治理主体对社会问题的重视，并将问题的治理纳入到常规治理过程中，推动常规机制的改造升级以形成对社会问题有效治理的新格局。

#### （三）提高社会认同感

诉诸于运动式治理的社会问题往往积弊已久，社会反映强烈。通过短时间的突击整治，在社会上形成整治氛围，大张旗鼓的消除社会问题，让公众直观的看到政府的治理决心，更让公众切身感受到治理的成效，提高了政府在民众心中的认同感。在石结构房屋改造中，通过网络、纸媒的宣传报道，困难群众



享有政府对于其进行房屋改造的资金补贴的政策广受关注。我们了解到，通过实实在在的资金补助，有一部分原本居住在破陋不堪的石结构房屋中的困难群众得以住上干净整洁的新房屋，居住条件得到明显改善和提升。各种补助政策的利益获得者自然是对政府的帮扶心存感恩，而其他未享受到补助政策的普通村民也普遍认为政府是真心为困难群众着想。如此一来，便成功塑造了政府关心困难群体的光辉形象，巩固了执政党的执政基础。

### 二、运动式治理的缺点

#### （一）高昂的治理成本

为了在短期内达到目标，运动式治理在人财物方面资源的投入加大，特别是打着“政治任务”标签进行的运动式治理，基层政府可谓是不惜一切代价要去完成。这种非理性的行为，必然带来治理成本的虚高，例如征地拆迁中的钉子户问题。现实中，钉子户的最终解决方向不外乎三种：第一种是通过友好协商能够与其他征迁户一碗水端平的和平解决，第二种是讨价还价达成“合理”高价后和平拆除，第三种就是强制拆除。第一种并不会导致征迁成本额外增加，但第二、第三种显然会直接或间接导致成本增加。遗憾的是，第一种往往难以奏效，第二、第三种却普遍存在于实际工作中。

除直接服务于运动式治理的治理成本虚高之外，对于运动式治理的监管成本也随之增长。不同领域、不同项目的运动式治理形成了不同的套工作机制，给常规监管带来了很大的困难。也正是由于监管的困难甚至是监管的缺位，运动式治理出现寻租的可能性也增大。我们查阅福建省纪委监察厅网站的相关通报，仅2017年1月至2017年5月查明的发生在2014年-2015年期间相关工作人员在造福工程项目上进行寻租的案例便多达26起。寻租的发生极大损害了治理成效，提高了治理成本。

#### （二）频现的后遗症

运动式治理十分看重对动员机制和政策工具的运用，其本质是依靠经验政治(权变与临境)的权力扩张获得绩效产出<sup>①</sup>。在大量行政资源的服务下，运动式治理过程中呈现出一片繁荣的景象，成果被夸大，隐患和不安却在暗流涌动。随着运动式治理告一段落，隐患和不安就被晾晒在阳光之下，给社会平稳运行造成梗阻，而政府却不得不在运动式治理过后承担起清道夫的角色，妥善处

<sup>①</sup> 黄其松，杨志军.新型常态治理：推进国家治理现代化的转型之道[J].探索，2015（1）

理好当初被掩盖的问题。

征地拆迁是一项牵一发而动全身的系统工程。物质层面上，房屋是人民群众的安身立命之所，土地是农民养家糊口的经济来源；精神层面上，老一辈人辛辛苦苦撑起的一座房自是不舍轻易毁去，而且拆迁后将离开生活了几十年的地方住进安置房，不可避免地将淡了以往的人情世故和风俗习惯，这是农民所不忍放弃的“乡愁”。然而，征迁方案制定之初，重点考虑了金钱的补偿，而忽视了农民失去赖以生存的土地之后的就业问题，忽视了乡土情怀的维系。这样一来，部分被征迁群众无所事事，终至补偿钱款挥霍一空陷入生活困境，进而引发一系列社会问题；此外，乡土情怀是农民产生凝聚力的重要因素，乡土情怀的灭失不利于人与人之间的沟通交流，不利于矛盾的化解，不利于和谐关系的建设。

### （三）低下的群众满意度

遵循行政逻辑的基层运动型治理，其所热衷的往往是政府有效性，而非社会有效性<sup>①</sup>。当前政绩考核体系导致官员不可避免的存在短视行为，过分追求政府有效性，却忽视治理实际上应当是以追求社会有效性主要目标。由于运动式治理在工作机制和工作流程方面进行了创造，原本用于服务和指导常规工作的配套政策被运动式治理有选择的吸收和摒弃，一些新的政策被创造。新的政策下，政府能够更为“便利”的完成治理目标，然而新旧政策在利益分配方面未必能够保持一致，所谓“不患穷而患不公”，一旦利益受到损害，势必激起不满，损害社会的整体满意度。

2012年-2014年，金井镇政府根据晋江市城市基础设施配套费征收管理的有关规定，对石结构及危旧房屋改造按审批建筑面积40元/平方米标准收取基础设施配套费。后来，为了鼓励群众申请，提高群众翻建积极性，金井镇取消了基础设施配套费的收取。这对申请改造的群众确实是一个利好，但是却在已经缴纳了基础设施配套费的群众当中激起波澜。正常情况下，金井镇农村地区实施石结构及危旧房屋改造的，可批准建筑面积407平方米，如此算来，除了建房成本以外，群众尚需额外支出基础设施配套费1.628万元。结果是，先前缴交基础设施配套费的群众强烈不满，要求将他们先前缴交的费用退还给他们，甚至有部分群众通过信访、上访等手段表达他们的不满。此外，如表3.2.3所示，审批程序、批准面积、批准层数也均存在朝令夕改的现象。中国有句古话“不患

<sup>①</sup> 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(4)

穷而患不均”，相通的，同样是改造审批，短短3年时间，审批标准多次发生变化，有的群众相较之下获得的权益不如他人，难免产生民怨。

另一种典型的例子是诸如“扫黄打非”、“两违整治”、“群租房整治”等各种严打政策。意大利法理学家贝卡利亚说过：“刑罚的威慑力不在于刑罚的严酷性，而在于其不可避免性”。严打常以“快、准、狠”为原则，在该原则下，严打必难以全面的从根本上铲除严打对象问题产生的根源，也就出现一部分人的“利益”被严打毫不留情的剥夺，而另一部分人则侥幸躲过严打。严打给严打对象造成的影响不可谓不深刻，但正由于尚有部分本该本严打的对象逃过了严打，给被严打的对象造成心理不平衡的同时，也使得严打政策所获得的群众满意度大打折扣。

#### （四）弱化了的法律权威

法律、制度是长期的、稳定的，是国家治理的根本所在，也是解决社会问题的最有力武器。而运动式治理在实施过程中有意或无意使政策游离在法律边缘，甚至与法律精神相违背，这严重损害了法律的权威。俗话说，榜样的力量是无穷的，执法者本身对法律的轻视，为民众树立了一个坏榜样，也就怪不得民众有样学样，钻营法律的漏洞、挑战法律的权威，在给民众带来错误的示范的同时，也严重破坏了党和政府在人民群众心中的形象。

现如今，城市建设中十分重视规划的作用，“规划先行”成了政府官员、专家学者在谈论如何进行城市建设这一话题的口头禅，他们对规划不可谓不重视。事实上，规划工作也确实做了不少。2010年至2016年，金井镇先后组织编制了1个总体规划、7个详细规划、12个专项规划、14个村庄规划，先后投入近千万的资金万元用于规划编制。石结构及危旧房屋改造工作刚开始的时候，由于没有任务指标的压力，在审批过程中，金井镇政府严格按照规划要求进行把关，卡掉了一大批不符合规划的改造申请。后来，随着任务指标逐步升级，规划审查门槛逐渐降低，与规划相矛盾的审批逐渐增多。值得注意的是，降低审查门槛的动力不仅源自于镇政府自身对完成任务指标的渴望，更重要的是来自于上级的许可。在石结构及危旧房屋工作协调会及泉州市下发的文件中，均传递了“不得以规划为由搞一刀切，限制村民翻建房屋”的政策信息。正是基于与上级形成的“默契”，镇政府自然而然的采取放宽规划要求来争取任务指标的完成。但是，规划一经批准，便具备法律效力，政府作为规划的实施主体，不仅不遵守规划，还带头违反规划。对于规划的权威性，民众自然是不以为然，甚至戏

谚称：“规划规划，纸上画画，墙上挂挂，抽屉一锁，全成鬼话”。

### 第三节 金井镇运动式治理陷入困境的原因

本文认为，金井镇实施运动式治理所产生的问题是多方面因素共同作用的结果，但主要的来说，可以从政策缺陷、目标替代两个方面进行探讨。

#### 一、政策缺陷

运动式治理作为一种治理手段，本身并不能完全决定治理绩效，其发动机制、治理环境、治理主体都对治理绩效产生影响。一方面，运动式治理并非“万金油”，并不能都适用于社会治理方方面面的问题。社会治理是一项极其复杂的系统工程，缺乏具体问题具体分析的治理理念，生搬硬套的将运动式治理应用于所面对的社会问题，容易产生各种不良反应。同时，运动式治理的过度使用，则意味着制度治理的弱化，也就容易在公众心中形成治理者疏于日常管理，不作为、慢作为的形象。另一方面，能够通过运动式治理解决的问题，受政策制定者和执行者素质、政策环境等因素的影响，运动式治理政策的针对性、有效性、可操作性得不到保证。制定一项好的政策，要求制定者具有看待问题的全面性、敏锐的洞察力、高度的条理性等素质。一旦政策制定后，就需要对政策加以执行，而政策执行者的能力和态度决定了政策是否能够得到有效执行，即执行者“行不行”和“肯不肯”的问题。这就要求执行者对政策目标的具有高度认同、对政策内容能够准确把握以及对执行方法的熟练掌握。实际情况中，政策制定者和执行者未必能够具备应有的素质，加之政策环境处于一种不断变化的过程中，政策未能作出及时的反应和适当调整，政策本身的缺陷、政策未有效执行、政策的脱钩等问题就产生了，运动式治理最终也就未能取得预想当中的治理绩效。

#### 二、目标替代

在压力型体制和目标管理责任制的双重作用下，为了确保任务的完成，运动式治理的目标可能被加以变通，即目标替代。最终被替代的目标获得实现，而预定的运动式治理的目标却未能实现，因此只能再次发动运动式治理来进行新一轮的治理，运动式治理陷入绩效内卷化的局面。实际上，压力型体制和目标管理责任制并不必然导致发生目标替代，放在有限的治理资源、短视化的考

核体系和有效监督手段的缺失的现实背景下，运动式治理才真正容易往目标替代的方向演变。就比如石结构改造工作，乡镇政府有限的人力物力财力不足以采取广泛的宣传动员和有利的财政补贴等措施来促使群众对石结构房屋进行翻建，而上级政府仅对改造量进行关注并以此为考核依据。因此，石结构房屋改造转而进行数据报表造假，数据报表只是对目标实现的过程控制手段，而不是最终目的，然而，迫于目标的难以实现，在数据报表上进行造假以完成上级交代的任务成为了乡镇政府侧重点所在，弱化了以实际行动来推进治理取得实效的力度。数据报表上完成了任务，然而实质上却依旧未改变群众翻建申请意愿不高、石结构房屋存量高的现状，也即石结构房屋改造出现绩效内卷化。

## 第五章 金井镇运动式治理的研究结论与优化建议

### 第一节 研究结论

本文认为，基层政府之所以热衷于运动式治理是有其必然性的。一方面，配置性资源和权威性资源组成的治理资源虽取得一定程度的发展，但仍未彻底扭转治理资源贫弱的现实。加之超大社会下，政策问题、政策环境更为复杂，有效的应对机构、可操作性强的应对措施缺失、匮乏，政府选择运动式治理也实为无奈之举。另一方面，革命的成功进一步巩固了革命教化政体的卡里斯玛合法性理念。到如今，卡里斯玛合法性理念推动了以运动的形式来实现治理目标，即运动式治理的实施，这是当今现实社会问题对成功历史经验路径依赖的重要表现。有了惯例的支持，还不足以引起政府对运动式治理的强烈兴趣。基于“否定的压力”和“肯定的激励”组成的政绩考核体系，为了能够在今生锦标赛中胜出，集中力量完成好政绩考核体系内的工作必然会引起被考核政府官员的高度重视。以上因素共同促成了基层政府频繁运用运动式治理。

本文还重点关注了组织形式对运动式治理的影响。本文呈现了金井镇石结构房屋改造和征地拆迁两项工作的运动式治理过程，在目标管理责任制和压力型体制的双重作用下，乡镇政府是如何运用不同组织形式开展运动式治理，而不同的组织形式又对运动式治理绩效的取得有何影响。通过对上述两个案例的研究、对比和分析，相较于“条型”组织结构下的运动式治理，“条块结合型”组织结构下的运动式治理更能够积聚治理资源，更有利于解决部门利益冲突，更有利于组织对目标任务的高度专注，也更能够实现压力传导的“横向到边、纵向到底”，也因此，“条块结合型”组织结构运动式治理往往能够取得优于“条型”组织结构运动式治理的治理绩效。

### 第二节 优化建议

#### 一、建立“条块结合”的联动机制

运动式治理的实施长借助于临时成立的“指挥部”，而“指挥部”的作用就是实现条块有机结合，打破多头执法、政权交叉、推诿扯皮的不良局面，由“指

挥部”统一发号司令，“指挥部”各成员单位按照指令完成本单位“规定动作”。由于运动式治理的临时性，“指挥部”往往随着运动式治理的发动而诞生，随着运动式治理的结束而解散。运动式治理的结束可以反应运动式治理取得了既定的治理目标，却不能说明运动式治理所针对的特定社会问题被彻底解决，也不意味着产生这一问题的根源被完全铲除。一旦“指挥部”撤去，问题将“春风吹又生”，继续不断积累扩大，直至逼迫政府不得不再次发动运动式治理进行整治。

因此，应当通过建立合理、完整、有效的合作机制，也就是“条块结合”的联动机制，巩固运动式治理成果。这种合作机制并不要求各相关成员单位大规模抽出人力、物力、财力，可以是定期举行的会商，也可以是不定期的业务交流。这种合作机制不纯粹依赖于共同上级的命令，而是相对自由化、多元化的一种正式或非正式的合作关系。需要进一步指出的是，各个治理主体应当在明确各自职责分工的前提下，全面盘点梳理出存在“缺位”、“越位”、“错位”的地方，分析出这块问题所关联的其他治理主体，进而准确识别出建立合作机制的相关对象，排除不相关对象，进而建立精简、有效的合作主体框架。

## 二、引进公众参与

如何降低人民群众在运动式治理中的对立情绪，为运动式治理争取的民意基础，提高运动式治理绩效，公众参与为我们提供了一个有效途径。群众高兴不高兴，满意不满意，拥护不拥护是检验党和政府工作的重要标准。中国共产党第十九次全国代表大会上提出要打造共建共治共享的社会治理格局。改革开放以来，我国市场经济体制不断完善，人民群众权利意识普遍觉醒和增强，信息通信技术飞速发展，为实现共建共治共享的社会治理格局奠定了基础、提供了可能。让人民群众真正参与到治理过程中，让人民群众直接参与政策制定、决策、实施、反馈、修正全过程，不仅有利于政策的制定契合民意，也有利于政策目标的顺利实现。

将公众参与与运动式治理相有机结合，要求政府拥有开放、包容的心态。运动式治理政策制定过程中，政府应当积极倾听群众的诉求，并将合理的部门吸纳、反映到政策里面。运动式治理实施过程中，政府应当主动接受人民群众、舆论媒体的监督，实施过程务求公平、公正、公开。运动式治理完成后，进行绩效评价时，应当将人民群众的满意度真实反映到评价体系当中。

### 三、发展第三部门

如果说代议制政府是 18 世纪的伟大发明，而官僚政治是 19 世纪的伟大发明，那么，可以说，那个有组织的私人自愿性活动也即大量的公民社会组织代表了 20 世纪最伟大的社会创新<sup>①</sup>。长期以来，我国对第三部门所采取的管理制度是严格控制为主，各个第三部门的具体运作都在政府部门的安排好的路径上进行，这直接导致了我国第三部门普遍缺乏活力、效率低下。此外，根据《社会团体登记管理条例》第十三条第 2 项：“在同一行政领域内已有业务范围相同或相似的民间组织，没有必要成立的，对于其成立申请不予批准”，由于采取严格限制第三部门的设立，进而限制了第三部门之间进行有效竞争。因此，根据中共十九大报告所指出的“要转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，建设人民满意的服务型政府，要深化事业单位改革，强化公益属性，推进政事分开、事企分开、管办分离”。首先，政府应当鼓励第三部门之间相互竞争，放宽第三部门审批门槛，形成健康、竞争的良好局面。其次，政府应当推动第三部门建设，适当下放管理权限给第三部门，有序扩大第三部门自主权，激活第三部门内在动力。最后，政府应当积极创新社会治理方式方法，推进公共服务市场化。通过市场的力量，借助市场的资源，一方面能够扭转政府治理资源的匮乏局面，另一方面能够推动社会问题的高效解决。

### 四、完善监督考核体系

完善的监督体系由外部监督和内部监督共同构成。其中，内部监督包含人大、纪委、审计等部门的监督，外部监督主要指的是社会舆论监督。随着党的十八大以来不断加强党的建设，严厉打击贪污腐败行为，大力推进机关作风转变，严肃整治不作为、乱作为现象，强化问责机制，内部监督得到极大的提升，但对于过程的监督仍显薄弱。从加强过程监督入手，对运动式治理的发动和实施进行监督，确保运动式治理在法律法规的框架内运行，保障运动式治理按照既定的方向发展而不发生目标替代。就如征地拆迁中，专门成立了监督检查组，既能促进其他各小组在工作中尽职尽责，又能有效监督征地拆迁在既定的方案内进行。这对于我们完善运动式治理的过程监督有着重要借鉴作用：一是在运动式治理方案制定阶段，主动接受监督，建立起过程监督机制；二是在运动式

<sup>①</sup>莱斯特·萨拉蒙、赫尔穆特·安海尔.公民社会部门[J].社会, 1997年,第34卷,第二期.



治理实施阶段，由监督部门对执行者行为是否遵照方案而行进行评判以确保执行的准确性。此外，舆论监督具有及时性和广泛性的特点，媒体、公众等对象是监督体系中不可忽视的组成部分，以更加公开透明、开放包容的态度吸纳舆论监督，能够使运动式治理得到更全面、更到位的监督。

完善考核体系，一方面要从以短期目标的实现为重点的考核导向转变为更全面的考核，既要考核可见的近期目标的完成，也要衡量远期目标是否能否达到，更要考量实现目标所花费的成本。要进一步加大成本指标在考核当中的比重，建立起目标、成本并重的考核体系。需要注意的是，本文这里所指的成本不仅包含治理资源，还包括运动式治理所造成的负面影响等隐性成本。另一方面，要科学安排考核项目和指标。一是要以合理的考核项目的设置，调动基层政府真抓实干的积极性，引导官员树立正确的政绩追求。二是要在充分调研和论证的基础上制定指标数，保证基层政府能够在现有条件下稍加努力即可完成。三要将运动式治理所影响的人群和其他公众、媒体等第三方的评价作为一项重要的考核内容，真正做到“以人为本”。

### 第三节 讨论与展望

齐格蒙特·鲍曼说过，我们有必要记住，将要做的一切，并不是要一次性地、一劳永逸地清除传统，并使英勇无畏的新世界永远摆脱它们，而只是要为更新的、更加完善的、先进的传统清扫场所；是要用更为完美新进的的传统，取代原有的残缺不全、弊端重重的传统<sup>①</sup>。不可否认，运动式治理存在诸多现实问题，这也是学界对运动式治理的诟病所在。然而，需要关注的是，运动式治理深深根植于我国政府治理的土壤之中，并在政府治理领域广受偏爱，基层政府更是热衷于此，有其历史必然性和现实可操作性。本文认为，一味的批判运动式治理实不可取，应当认识到运动式治理在当前乃至今后很长一段时期内仍将呈现出很强的生命力，故而本文提出从建立联动机制、引进公众参与、发展第三部门、完善考核和监督等四方面对运动式治理进行优化完善，以期一定程度上解决运动式治理所存在的弊端，进而为运动式治理顺利过渡到依法治理提供帮助。

中共十九大报告强调，要推进国家治理体系和治理能力现代化，在这过程

<sup>①</sup> 鲍曼.流动的现性 (欧阳景根译) [M].上海三联书店 2002 年版.第 5 页

中，作为基层政府起着至关重要的作用，任何顶层设计都必须依靠基层来加以执行贯彻。基层治理现代化对国家治理现代化具有重要的基础性支撑作用，直接影响国家治理现代化的整体绩效。因此，基层政府治理模式的研究就显得尤为重要。本文对金井镇运动式治理进行了研究，但笔者并未忽视，运动式治理与常规性治理作为两种不同的治理模式，在今后的治理实践中，仍应当坚持常规性治理为主、运动式治理为辅的治理格局，并进一步加强运动式治理的程序合法性建设，防止运动式治理的滥用。在确立常规性治理为主、运动式治理为辅的治理格局的基础上，还应当进一步对两种治理模式之间的转化以及各自适用的领域进行研究，这是理论成果转化的重要一步，也是我们今后研究的方向。

## 参考文献

- [1] 陈振明.政府工具导论[M].北京大学出版社,2009
- [2] 吴毅.小镇喧嚣：一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M].三联书店，2007
- [3] 孔飞力，叫魂：1768年中国妖术大恐慌.陈兼、刘昶译[M].上海三联书店，1999
- [4] 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[M].中央编译出版社，1998:22
- [5] 道格拉斯·诺斯.经济史中的结构与变迁[M].上海三联书店、上海人民出版社,1994
- [6] 拉塞尔·M·林登.无缝隙政府（汪大海、吴群芳译）[M].中国人民大学出版社，2002年版
- [7] 詹姆斯·R·汤森,布兰特利·沃马克.《中国政治》（顾速、董方译）[M].江苏人民出版社,2007年版
- [8] 鲍曼.流动的现代性（欧阳景根译）[M].上海三联书店 2002年版.第5页
- [9] 陈振明，吕志奎.民生改善与基层治理：转产就业政策创新的“翔安样本”[J].中国行政管理，2015（3）
- [10] 黄冬娅.多管齐下的治理策略\_国家建设与基层治理变迁的历史图景[J].公共行政评论，2010（4）
- [11] 唐皇凤.常态社会与运动式治理[J].开放时代，2007（3）
- [12] 冯志峰.中国运动式治理的定义及其特征[J].中共银川市委党校学报，2007（2）
- [13] 李里峰.运动式治理：一项关于土改的政治学分析[J].福建论坛（人文社会科学），2010（4）
- [14] 黄其松，杨志军.新型常态治理：推进国家治理现代化的转型之道[J].探索，2015（1）
- [15] 叶盛楠.“压力型体制”在县域政治中的运行过程——以内蒙古S县为研究个案[J].中共杭州市委党校学报,2012(3)
- [16] 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）
- [17] 罗许生.从运动式执法到制度性执法[J].重庆社会科学，2007（7）
- [18] 朱晓燕，王怀章.对运动式行政执法的反思——从劣质奶粉时间说起[J].青海社会科学，2005（1）
- [19] 刘泽.刍议运动式治国模式的得失[J].经济与社会发展，2011（9）
- [20] 任声策,陆铭,尤建新.公共治理理论评述[J].华东经济管理，2009(11)
- [21] 吴志成,李客循.欧洲联盟的多层级治理:理论及其模式分析[J].欧洲研究,2003(6)
- [22] 文森特·奥斯特罗姆,帕克斯,惠特克.公共服务的制度构建[J].上海三联书店,2000
- [23] 鄞益奋.网络治理:公共管理的新框架[J].公共管理学报,2007(1)

- [24] 包国宪,周云飞.中国公共治理评价的几个问题[J].中国行政管理,2009(2)
- [25] 王沪宁.社会资源总量与社会调控:中国意义[J].复旦学报,1990(4)
- [26] 何增科.中国治理评价体系框架初探[J].北京行政学院学报,2008(5)
- [27] 冯仕政.中国国家运动的形成与变异——基于整体的整体性解释[J].开放时代,2011(01)
- [28] 陈振明,薛澜.中国公共管理理论研究的重点领域和主题[J].中国社会科学,2007(3)
- [29] 陈振明.政府工具研究与政府管理方式的改进[J].中国行政管理,2004(6)
- [30] 黄红华.政策工具理论的兴起及其在中国的发展[J].社会科学,2010(4)
- [31] 周雪光.基层政府间的共谋现象\_一个政府行为的制度逻辑[J].开放时代,2009(12)
- [32] 王汉生,王一鸽.目标管理责任制——农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2)
- [33] 祝天智.边界模糊的灰色博弈与征地冲突的治理困境[J].经济社会体制比较,2014(2)
- [34] 唐贤兴.政策工具的选择与政府的社会动员能力——对“运动式治理”的一个解释[J].学习与探索,2009(3)
- [35] 陈锋.分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑[J].社会,2015(3)
- [36] 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(02)
- [37] 罗远.我国地方政府治理理论研究评析[J].学理论,2009(29)
- [38] 狄金华,钟涨宝.变迁中的基层治理资源及其治理绩效基于鄂西南河村黑地的分析[J].社会,2014(1)
- [39] 纪莺莺.文化、制度与结构:中国社会关系研究[J].社会学研究,2012(2)
- [40] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3)
- [41] 国务院发展研究中心乡镇改革课题组.从十省(区)二十个乡镇的调查看残缺的乡镇政府权力体系(中)[J].科学决策,2005(2)
- [42] 莱斯特·萨拉蒙,赫尔穆特·安海尔.公民社会部门[J].社会,1997年,第34卷,第二期
- [43] 庄刘成.运动式治理模式的困境与转型——以北京、上海整治群租房行动为例[D],苏州大学,2013
- [44] 中华人民共和国统计局.中国统计年鉴2016.  
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm>
- [45] 国务院法制办公室.新编中华人民共和国常用法律法规全书[Z].中国法制出版社,2005:宪法类第39页
- [46] Elsbach K.D.The Case for Case Study Research.中国企业管理案例论坛(2010)暨第四届中国人民大学管理论坛专题报告.2010

参考文献

---

- [47] Weber,Max,1946,From Max Weber : Essays in Sociology[M] . Translated by H.H.G & C . W . Mills , New York : Oxford University Press
- [48] Anthony Giddens, Central Problems in Social Theroy: Action, structure and contardiction in social analysis[M], The Macmillan Press LTD,1979
- [50] Chris Skelcher, Mike Smith, Navdeep Mathuris. The Public Governance of Collaborative Space : Discourse, Design and Democracy[J], Public Administration,2003,83(3):573-596

## 致谢

时光犹如白驹过隙，三年的研究生学习生活转眼已临近结束。能够来到华侨大学，系统性的学习公共管理专业是我永远难以忘记的学习经历。三年来，在学习的过程中，在论文的写作中，得到了不少学校同学、老师和单位同事、领导的帮助，我在此向他们表示崇高的敬意和衷心的感谢！

首先，我要特别感谢我的导师——王惠娜老师。王老师对学术严谨的态度和平易近人的为人给我留下深刻的印象，是学子求学路上的好榜样，亦是我的良师益友。王老师在我论文选题、框架构思、文献参考和论文修改完善的全过程，给予了我悉心的指导。正是因为有了王老师的关心指导，让我顺利完成了论文的写作。

其次，我要感谢单位的同事和领导，是他们给了我工作上极大的支持，为我收集案例资料创造了基础性条件。

最后，我要感谢我的家人，他们在生活上默默地支持着我，让我能够有足够的精力投入到学习中去，是他们鼓励着我在学习的道路上不断前行。

## 附录 A

- [1] 金井镇人民政府关于印发金井镇个人住宅危房及住房困难户就地翻建工作方案的通知（晋金政[2009]148号）
- [2] 中共金井镇委员会 金井镇人民政府关于印发金井镇危房及石结构房屋改造实施方案（试行）的通知（晋金委[84]号）
- [3] 中共金井镇委员会 金井镇人民政府关于印发金井镇石结构及危旧房屋改造规划建设管理工作实施方案的通知（晋金委[2014]131号）
- [4] 金井镇人民政府关于加快推进石结构及危旧房屋改造审批工作的通知（晋金政 2016[156]号）
- [5] 中共金井镇委员会关于调整党政机关事业单位机构职能和党政领导班子成员分管情况的通知（晋金委[2012]54号）
- [6] 莲花汽车生产基地项目安征迁工作方案
- [7] 晋江市人民政府办公室关于开展石结构房屋现状普查工作的通知（晋政办[2011]39号）
- [8] 泉州市人民政府关于开展小城镇综合改革建设试点的试行实施意见（泉政文[2010]197号）

## 个人简历、在学期间发表的学术论文与研究成果

杨元勋，1989年10月出生，于2012年7月毕业于集美大学，并获得管理学学士学位。

在学期间发表的学术论文：

[1]杨元勋.刍议公共权力视角下的公共管理.长江丛刊，2018（03）