

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

郝诗楠¹ 李明炎²

【内容摘要】 运动式治理与常规化治理并非二元对立的关系，相反，运动式治理在当下更接近于一种技术化、针对某种特定任务的治理工具。运动式治理包含三重机制：一是触发机制，即压力型体制将中央（或上级）的要求与目标传导至地方（或下级），进而改变了地方（下级）政府的注意力分配结构并产生了一种“速效逻辑”；二是运行机制，即运动式治理围绕着定向资源动员而展开，它仰赖于高层权力再分配与集权的组织保障，也需要通过准军事化话语来营造适宜的“氛围”，但其对于民意的需求相对较弱；三是维持机制，尽管运动式治理存在局限，但一方面运动式治理确实能够在资源不足的前提下短时间内对清除“存量”产生明显效果，另一方面又能够在压力型体制下助力地方政府回应内外压力。作为一种治理工具，运动式治理在“去存量”方面具有适用性，且符合中国当前的国家治理环境，因此它不会被轻易摒弃。更为重要的是，它还可以与常规化治理等工具通过相互配合形成协同效应，共同构成我国多元化的国家治理工具集合。

【关键词】 运动式治理 常规化治理 治理工具 地方政府 国家治理

【作者】 1 郝诗楠，上海外国语大学国际关系与公共事务学院副教授；

2 李明炎，上海外国语大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。（上海 200083）

【基金项目】 上海市哲社规划青年项目“运动式治理的延续与超越”（2017EZZ001）

不论是在学术讨论还是日常经验中，人们大多认为以“专项整治”等为代表的运动式治理是一种相对落后的治理模式，因而在全面依法治国和国家治理体系与治理能力现代化的背景下应当尽早摒弃。然而迄今为止，各种形态的运动式治理至少在地方层面仍未消失，甚至愈发常见。事实上，运动式治理更多的是一种治理工具而非所谓政治/治理的“模式”或“风格”，也与一国的政体形态没有严格的对应关系。





在结合既有文献的讨论以及经过参与式调研所获得的证据的基础上，本文拟系统地对运动式治理的触发、运行与维持机制进行解析，并在此基础上对运动式治理的工具性特质进行探讨。我们认为，作为一种治理工具，运动式治理与常规化治理之间并不存在相互替代关系，相反，两者可以通过相互配合形成协同效应，共同作用于治理效能的提升。

关于参与式调研的背景，本文选取了我国中部 L 市在被环保部点名批评之后所发起的“环保攻坚”行动作为案例，并以一手文献研究与田野研究两种方法对其进行了深入分析。一方面，我们查阅了党的十八大以来 L 市有关环保的领导讲话稿、批示件、会议纪要、法律法规与一般性政府公文，共收集了数百万字的一手材料；另一方面，我们对 L 市时任、现任环境保护局局长、各分管副局长、副调研员与其他主要部门的负责人进行了访谈，共计四十余人次；此外，我们还亲身参与了该市环境治理与执法一线的具体工作，获得了难得的感性体验与认知。

本文的行文逻辑如下：第一部分在回顾既有文献对运动式治理讨论的基础上，给出本文的分析框架；第二部分结合对“压力型体制”的讨论，分析运动式治理的触发机制；第三部分讨论运动式治理的运行机制和其中的主要“部件”；第四部分基于对成本-收益的分析，对运动式治理的维持机制作出相应的探讨；第五部分在总结前文讨论的基础上，将运动式治理定位为一种治理工具，并对其意义及其与常规化治理之间的关系进行再思考；最后一部分为结论。

何种“运动”，何以“治理”：文献回顾与理论框架

从既有的研究来看，相比于西方意义上依托法律、理性官僚制所推行的“常规化”（routinized）治理过程，运动式治理（campaign-style governance）是一种超越官僚制常规治理的、有针对性且密集的行动，^①它的出现源于“治理目标和治理能力不匹配”。^②在中国研究的领域中，研究者对运动式治理的学术兴趣源于对中国在革命政治当中形成并在 1949 年以后长期存在的“政治动员”与“政治运动”的研究。^③因此，不少学者认为“运动”长期以来都是一种特殊的、具有中国特色的治理风格，^④甚至将其与我国的政体特质联系起来。然而比较研究显示，一方面动员式的“运动”治理（mobilization campaigns）风格在整个东亚地区都十分常见；^⑤另一方面，尽管使用的名称有所不同，但包括发达国家在内的一些国家在公共空间的治理中也会发动短期且高强度的各类运动式“清理行动”。^⑥因此，是否采用运动式治理与政体性质似无关联，而与具体的治理目标、治理领域和环境约束等联系紧密。^⑦在中国，运动式治理常见于各类执法行动中，其目的在于“集中力量”快速清除庞大可观的违法“存量”——从“拆违”到“扫黄打非”再到国家层面的“严打”，不一而足。

可以说，几乎所有学者都认识到了运动式治理存在的合理基础。周雪光对于运动式治理的逻辑有过非常深入的分析。他认为，运动式治理尽管从运作方式上呈现出“非制度化、非常规化与非专业化”的特征，但它却是一种根植于稳定的、制度化的组织基础上的机制，甚至已深刻嵌入到国家治理的制度逻辑之中。^⑧所以，它可以算作一种“常用”的“非常规”手段。^⑨也有学者在总结现有文献对运动式治理效果的讨论之后指出，尽管这种治理方式有时难以持续，但它不仅可以在短期内产生直接的正面效果，在长期也可能产生间接的正面效应，比如有助于建立更好的治理体系。^⑩

不过，就现有主流的文献而言，对于运动式治理的评价仍是负面多于正面。最为常见的是

认为运动式治理和基于法治的“常规化治理”或“制度化治理”是相对立的,^⑪因此应当逐渐摒弃运动式治理,^⑫并对其进行“常规化”“制度化”或“长效化”的改造。^⑬但是,这种运动式治理与常规化治理的二元对立关系不论在理论上还是经验中都不成立。事实上,这种二元对立的思维源自一个认识误区,即未明确地对运动式治理的内涵进行澄清,并混淆了“作为大规模政治社会动员”的政治运动与“作为政策执行/治理工具”的运动式治理。换言之,改革开放前的大规模政治运动不可与改革开放之后诸如“网吧治理”“拆违”“扫黄打非”等相提并论。^⑭这种混淆容易让研究者将对“政治运动”的评价不加甄别地带入到对运动式治理的研究中。尽管运动式治理背后确有一定的“政治运动”遗产,但改革开放后的“运动”在内涵上早已发生了变化,其斗争性、政治性的色彩已逐渐淡化,主要采取的是“鼓励、惩戒、竞赛等方法”。^⑮因此,当下的“运动”一方面更多地见于地方层面,政治化水平较低,并呈现出一定的形式多样性;另一方面,与其说地方政府所发动的是“运动”,不如说它们正在采用一种特定的治理工具来实现特定的治理目标。

基于上述取向,本文将从L市的环境治理案例中提炼出运动式治理的展开过程,并探讨这种治理工具的效能与存续基础,以准确把握其对于国家治理的意义。我们认为,运动式治理的展开可以拆解为触发、运行与维持三个机制(见图1)。其中,触发机制根植于中国自上而下的压力型体制,它不仅决定了运动式治理的启用时机,而且揭示了其背后的动因;运行机制决定了运动式治理的“运动性”,其核心是定向资源动员,此外还依赖于权力集中、话语建构与(有限的)民意引入这三个“子机制”;维持机制则涉及运动式治理的存续理由,它主要从成本-收益约束出发,揭示了地方政府采用运动式治理的功利性理由,并指明了其“再生产”的基础。总的来看,这三重机制紧密联结、环环相扣,展现出了运动式治理背后的工具理性。

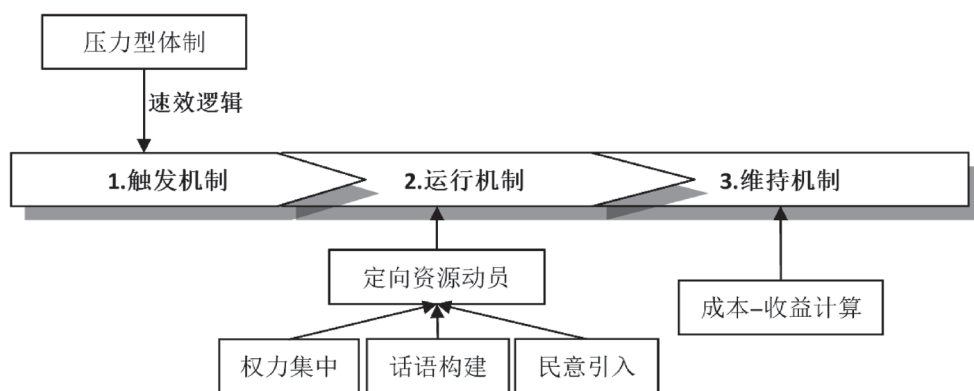


图1 运动式治理的展开机制

压力型体制下运动式治理的触发

改革开放以来,中国的中央-地方关系形态发生了巨大变化。随着地方自主权的扩大,中央开始将各类任务层层分解并交由地方完成。即便是在分税制改革后,这种事权层层向下转移的行政发包现象也未有改变。^⑯然而,一方面地方政府看似一个“承包商”,拥有一定的自主权;但在另一方面地方政府需要完成什么样的任务、何时完成以及完成到什么程度都是上级乃至中央政府



通过压力型体制进行规定的。该体制的关键在于目标责任制考核,即向下级政府明确各种任务和指标,包括硬性的考核指标,^⑮同时也包含了“一票否决”以及物质激励这样的奖惩机制。^⑯通过压力型体制,上级政府可以有效控制下级政府的注意力并规范其行为。

(一) 压力型体制与地方政府的注意力

压力型体制本身是中性的,它可以传导任何性质的任务内容。例如以往地方政府对GDP增长数字的追求,以及近年来对环境治理的逐渐重视都是该体制的结果。^⑰而就环境保护而言,中央的总体目标实现最终也取决于各级地方政府的执行。事实上,中央对环保的重视与承诺也经历了一个漫长的过程。“十一五”规划纲要首次将环保纳入约束性指标,为打破以往“唯GDP论”提供了基础。正式将“又快又好”改为“又好又快”,意味着经济发展质量而非数量成为中央关注的焦点。此外,从中央政府环保部门规格的变迁上,我们也能看到这种注意力的转变。在1998年国家环境保护总局设立前,中央层面的环保部门在级别上一直低于经济管理部门。直到2008年,环境保护部才首次独立设置为国务院组成部门,并获得了行政执法权。2018年随着新一轮机构改革的推进,环境保护部重组为生态环境部,将原本分散在其他部门的环保职能进一步整合,将几乎所有方面的环境保护横向职责纳入其中。

上述注意力的转变体现了中央对于环境保护的决心,进而通过压力型体制重塑地方政府对环保的态度,很多地方已经开始将环境保护纳入了干部考核指标体系。^⑱但即便如此,与经济发展特别是招商引资相比,像环保这类“社会服务”指标长期以来在地方政府目标责任制考核中的权重甚至都无法排进前十位,有的地方环保的考核权重仅有1.5%。^㉑像在本文所考察的L市这样经济不甚发达的地方,经济指标(主要是GDP增长和招商引资)在实践中更具有优先性。例如在该市当有人提出要“治理污染”时,就会有企业主以“要环保还是要经济”的反问作为回应,甚至还有人认为环保工作是“没事找事”。的确,像市里的造纸厂和砖窑厂这类污染企业吸纳了大量本地人口就业,一旦其被整改、关停,就可能会引发“群体性事件”。而在维稳“一票否决”的背景下,地方政府对环境治理“睁一只眼闭一只眼”也就不难理解了。L市当地一位负责环保的干部表示,在党的十八大以前当环保与经济出现矛盾时,环保必须“要给经济让路”,甚至还要去省里争取“排污指标”。^㉒与此同时,对于环保的考核长期以来也几乎虚置,并未有官员仕途因此受到影响。^㉓

(二) 压力传导与注意力转变

党的十八大之后,以习近平同志为核心的党中央决心从根本上扭转既有的偏差,并积极探索解决经济发展与环境保护的两难问题。随着“两山理论”深入人心,党和政府也把生态文明放到了比以往更加重要的位置。有实证研究显示,中央政府对于环保的重视在党的十八大以后逐步体现在了财政资源投入的增加上,^㉔而中央在推动生态环境保护方面也进行了不少制度创新。除了上文提到的生态环境部外,另一个制度创设则是环保督察制度。从内容上看,环保督察制度在借鉴纪检巡视制度的基础上,由中央派出环保督察组在一定时间内驻扎在某一省或多省,^㉕主要就该地的环保尤其是环保法规执法状况开展巡视巡查并接受群众举报。从行为模式上看,环保督察组有两大特点:一是将督察重点放在了对地方党委、政府的环保责任落实情况上;二是督察组并不直接执法,而是会向中央报告督察结果,最后由中央负责处置与责令整改。

可以说,环保督察制度为既有的压力型体制注入了三点新的内容。一是环保考核指标的“硬化”;二是通过“点名”等方式制造示范与震慑效应;三是环保督察制度大大提升了有关环保考

核的密度与不确定性,进而强化了中央对环保承诺的可信性,最终相对顺利地将中央对于环保重视的压力传导至地方。总而言之,环保督察制度的创设改变了地方主政者的激励结构,进而促使各个地方政府开始调整注意力的分配,即各地开始切实重视环境保护并有充分的动机开展环境治理工作,其中也包括了对先前污染“存量”的处理。

2016年5月,当时的环保部基于环保督察结果点名通报7省10市的环境执法不力的问题,L市便位列其中。^⑤随后,L市所在省的省委书记作出批示,并责成省长亲自约谈该市市委书记、责成分管副省长约谈市长。在约谈中,省领导明确表示环保接下来将成为L市干部晋升的“一票否决”指标。根据当时参与约谈的同志转述,在省领导约谈后省环保厅的各个班子成员还就自己分管的工作对L市提出批评与意见,现场的气氛“十分严肃”。之后,L市迅速召开市委五人小组会与常委会,对市环保局局长、常务副局长、纪检书记全部作出撤职处理并重组了市委环保督察组。重组后,市委书记任第一组长、市长任组长,并任命市委专职副书记为第一副组长,在政府层面则任命分管环保工作的副市长为副组长。

(三) 压力的“落地”与转化

压力型体制让环保部的“点名”通过省委、省政府转化成了政治压力,有学者将其称为“二次加压”。^⑥但是,地级的L市仍非承压的末端,它还需要将来自省级的压力再度转化、分解为新的压力向下传递。第一,市委向省委立下“军令状”,提出了“确保百日内扭转河流污染问题,并在年内完成195天空气优良天数的任务”这样的刚性目标;第二,市委将环保列为“一号工作”,并将“环保”设置为县区干部晋升与考核的“一票否决”指标;第三,在此期间,经济转而环保“让路”,市里宣布不再审批任何一个新的工业项目和企业。这三点表明环保在一段时间内变成了L市的“中心工作”,甚至能够以“发展权被剥夺”为代价。^⑦

至此,在压力层层向下传导的背景下,L市各级党政机关均开始着手采用“非常”手段寻求在短期内完成上述刚性指标,指向“治污”的运动式治理就此拉开帷幕。可以说,地方层面的运动式治理从本质来说就是压力型体制的副产品,运动式治理的产生动力要从中央-地方关系中寻找。简言之,当地方政府在压力型体制下需在短期内完成“大目标”(如清除问题“存量”)时,运动式治理便被触发了。

速效逻辑与运动式治理的运行

出于对自上而下压力的回应以及对自身权力资源被剥夺的担忧,地方主政者解决诸如环境污染这类“大事”的合理做法就是在短期内密集地处理先前积累的庞大违法“存量”。换言之,这种“速效逻辑”是地方政府发动运动式治理的充分条件,也同时印证了“集中力量”的必要性。在此种逻辑的作用下,L市党政班子迅速发动了在时间上“求快”、在力度上“求强”的“环保攻坚战”。作为一种运动式治理的形态,“环保攻坚战”运行的核心机制是定向资源动员,而其中又包含了高层集权、准军事化话语建构以及民意(有限)引入三个支撑性“子机制”。

(一) 定向资源动员

定向资源动员(resource mobilization)是运动式治理运行机制的核心。^⑧为了满足“快”与“强”的目标,地方政府只能将有限的治理资源在短时间内迅速集中并投放到某个特定领域之中。

首先,资源的集中主要表现在三个方面。一是人力的集中。在立下“军令状”之后,L市市



委、市政府便通过市委组织部，迅速从全市各个机构抽调了 100 名科级干部进入环保部门，尤其是市委环保督察组以及新成立的“环境保护重点工作攻坚突破领导小组”（以下简称“环保攻坚领导小组”）办公室工作。^⑩二是财力和物力的集中。随着环保攻坚领导小组的成立，L 市财政紧急划拨了 300 万元专项经费用于环境治理。^⑪三是执法资源的集中。L 市整合了纪委、公安、城管、环保局的执法力量，在环保攻坚领导小组办公室（以下简称“环保攻坚办”）下设了执法执纪组，一方面便于协调各部门进行“联合执法”，另一方面还可以对相关失职的干部直接进行问责。

其次，资源在集中后旋即被投入到有针对性的一系列“专项治理”中。以 L 市“大气污染专项治理”为例。历年来，以农业与轻工业为主的 L 市区域内主要的污染源为建筑扬尘与油烟烧烤等。基于此，L 市首先开展了扬尘治理集中“观摩督导与讲评”，即在每个县区选定一个建筑工地、一个市政工地或一条总长不少于 2 公里的机扫道路作为“观摩点”，由市领导与相关单位、县区领导以及媒体记者组成督导组对每个县区进行 1 小时左右的观摩。观摩结束后，由各个督导组对观摩的综合状况进行打分，并成立计分小组核算各县区总体得分且进行排序，最后将排序结果在媒体上公布。在结果公布后，由市财政对排名末位的县区扣款 100 万元奖励给排名第一的县区。同时，市委、市政府分管领导还会对排名末位的县区党政分管领导进行约谈。以治理扬尘为主的专项治理持续了近 6 个月的时间。在取得了阶段性成效后，市委市政府又启动了“精准治理二次污染”专项治理。此外，在观摩督导的带动下，L 市环保局还牵头在入夜后开展“夜查”企业排污、治理有烟烧烤与城区禁燃燃放烟花爆竹等有针对性的专项行动。

需要指出的是，运动式治理尽管被很多人认为带有“国家运动”或“政治运动”的遗产，^⑫但本文的案例分析表明运动式治理的定向资源动员机制所指向的是体制内资源（人、财、物），重点并不是对体制外群众的大规模动员，而这也是我们更加倾向于将运动式治理视为一种“治理工具”的主要原因。

（二）权力再分配与集权

在中国现有的政治体制下，定向资源动员无疑需要一定的组织保障。换言之，在一地开展运动式治理需要该地区党政领导的高位、合力推动，这就需要进行权力的再分配与向上集权。

在条块分割的前提下，地方的环境治理工作涉及面非常广。在 L 市的“环保攻坚战”中，需要协调的党政部门多达 34 个，有时还会牵扯到城投等地方重点企事业单位。因此，一个矛盾的现象是，环保局在环保方面难以作为，甚至连分管副市长也时感“力不从心”，而这也是该市环保“零执法”被环保部点名通报的重要原因之一。^⑬在 L 市，环保局在先前的年度考核中长期排名末位。

有鉴于此，除了上文提到的重组环保局、环保督察组以及调整具体领导分管职责等之外，L 市还通过落实“党政同责、一岗双责”的做法，将分散在政府各部门的环境治理的权责集中起来，并明确了市委对于环保工作的首要责任。具体而言，市委市政府在参照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》的基础上，制定了《L 市环境保护“党政同责、一岗双责、失职追责”暂行办法》，明确了各级党委在环保方面的三点职责。一是加强对环境保护工作的领导；二是加强环境保护部门领导班子和队伍建设；三是实行严格的问责制和“一票否决”制。同时，该办法也再次明确了政府的职责，且一并厘清（或重新界定）了政府下属各个相关部门、单位的工作职责。

同时，市委常委会还决定由市委书记、市长分别担任环保攻坚领导小组第一组长与组长，并

任命党内排名第三的市委副书记作为党委环保工作的负责人实质领衔领导小组。这样，市委副书记便可以从党委的层面协调 L 市所有党政部门来支持环保工作。在权力进行再分配后，该市形成了由市委副书记分管环保工作、副市长抓具体落实的“党政同责”格局，建立了市委常委“分包联系县区”的环保工作制度。由此，党委开始直接介入一线工作。

事实上，一方面“同责”并未改变党政之间与党政内部分工，也没有改变在重大决策方面市委书记和市长的决策权力；^⑭另一方面，通过在原本属于纯行政事务的环保工作中引入党的力量，能够更好地实现定向资源集中与动员，从而顺利实现了原本仅靠行政层面无法完全实现的“借力”逻辑。^⑮在我们的访谈中，几乎所有受访者都认为党委介入环保工作能够显著提升治理的效能。当地环保局的干部承认“如果没有 H 书记（时任 L 市委副书记、环保攻坚领导小组常务副组长）的统筹协调，是很难开展（环保攻坚）工作的”。^⑯

（三）准军事化话语的建构

如果说权力再分配与高层集权是定向资源动员的“硬件”基础，那么准军事化话语的建构则是动员的“软件”。事实上，从中央到地方都惯于用军事化的术语来形容环境治理工作。例如从中央的环保部门到各地都曾将解决环境问题描述为一场“攻坚战”。^⑰在 L 市的案例中，准军事化话语的建构主要表现为以下几种形式。

一是准军事化的关系。例如 L 市委给省委立下的关于保证完成治污目标的“军令状”。二是准军事化的仪式。例如 2016 年 9 月 L 市及各县区千余名环保干部在环保攻坚第二次战役动员大会上当场“誓师”。^⑱三是准军事化的信息传递。例如 L 市环保攻坚办编制了《环境保护攻坚战战报》。从内容上来看，“战报”中除了“捷报”之外还包括了小组领导的活动、转发人大政协等机构的专项监督报告、对典型问题的批评以及对相关官员的追责情况。四是准军事化的激励形式。例如开展“火线比贡献”以及“标兵”“突击队”的评比活动。而根据市环保攻坚办的要求，各单位每周要上报一位“先进个人”，每月要评选“攻坚标兵”和“攻坚突击队”，每季度则要评选“攻坚先锋”和“攻坚先锋队”。

准军事化话语见于几乎所有运动式治理的案例。就 L 市的情况来看，建构准军事化话语一方面便于向外展示领导层的统一、团结与决心，增强新设领导小组的权威，有利于实现权力的集中；另一方面也能在体制内外塑造一种紧迫的气氛和意象，而这对于定向动员包括人、财、物在内的资源有着不可小觑的推动作用。

（四）民意压力的（有限）引入

如上文所言，改革开放后“运动”在地方层面很大程度上已经变成了一种治理工具，其主要指向的是动员体制内资源而较少关注对民众的大规模动员。然而，脱胎于革命与政治运动的运动式治理仍然无法完全摒弃对民众、民意或舆论的动员。

在 L 市的“环保攻坚战”发动后，市委市政府专门制定了相关规定，从环境治理的罚没款中拿出一部分用来奖励那些积极举报环境污染线索的群众。不过，这种民意压力的引入总的来说还是处在相对边缘的状态。其一，鼓励举报的规则虽然存在，但大多数民众仍然对此保持冷漠与观望，直接参与仍是基于自愿而非“必选项”；其二，在“环保攻坚”的过程中，L 市领导层更加重视人大代表与政协委员的“民意代表”角色。相比于分散化、体制外的民众直接参与，代表或委员的专项监督成果会通过体制内的相应渠道（如被“战报”转发）上传，进而能对决策层产生较大的影响。



边际效用递减下运动式治理的维持

运动式治理的形式之所以被各层级政府广泛采用，乃是因为它的确能在短时期内制造出明显的、可见的成果，在纠偏、消除违法存量与创造震慑、示范效应等方面的成效尤为显著。^⑨在攻坚行动开展的第一年，L市的大气与水环境质量就实现了明显改善。根据环保攻坚办的数据，自发起“攻坚战”后的一年中PM10平均浓度降低2微克/立方米，PM2.5平均浓度则降低了3微克/立方米，空气质量优良天数同比增加40天。L市的河流断面也达到了省里定下的目标要求，省环保厅也在一年后解除了对L市涉水项目环评区域限批措施。在攻坚行动之后，L市内的各施工地点都配备了防护墙、喷水器等设施，施工扬尘防治的要求也基本落实到位。

总而言之，就时效、目标实现度以及效率这三个方面而言，通过“集中力量”，L市“办成了”环境整治这件“大事”——不仅完成了既定整改目标，得到了各方包括省一级领导的充分肯定，而且还拿到了省财政的生态补偿金100余万元。除此之外，L市的此种运动式“攻坚”还得到了省内其他地区的关注，多地先后派员前往该市学习。

然而，正如许多文献所提到的那样，运动式治理的确也存在明显的局限，各地主政者和干部群众对此也都有相当程度的认识。

（一）边际效用递减与运动式治理的限度

首先，运动式治理的局限在于其与法治之间的冲突。相比于其他治理工具，运动式治理的目标导向更为明显，而对于达到目标手段的限定则付之阙如。因此，为了达到目标，“一刀切”的情况屡见不鲜。在L市，一方面“环保攻坚战”中的执法者行为从某种程度上来说是缺乏约束的。例如负责联系环保工作的政府副秘书长在遇到问题时通常会直接向党政主要领导汇报，并请后者直接拍板作决策，很少考虑所谓的“法律后果”，更不用提与人大或法院等机构进行协商。另一方面，当执法者忽略规则时，执法相对方自然也不会依规行事。2017年1月L市的环保“夜查大队”执法人员进行夜间检查时，曾被某违规排污企业“扣押”控制人身自由长达数小时，其间，企业负责人不断地在与地方政府沟通，企图“私了”。

其次，运动式治理所面临的最大困境是持续乏力。这不仅是一个理论问题，更是一个具体的实践问题。正如前述，运动式治理的核心运行机制是定向资源动员，它在地方政府所占有资源总量有限的前提下多表现为“拆东墙补西墙”，因此难以长期持续。一些干部在访谈中也提到L市的环境整治力度正逐年降低。例如最初的大气扬尘治理的观摩是一个月一次，2017年则改为两个月一次，2018年后则变成了一季度一次，力度逐年递减。此外，在“党政同责”的背景之下，党委因需介入许多一线工作而负担加重，这同样也是可持续性问题的来源。

最后，运动式治理难以解决“治本”问题。运动式治理的持续乏力使得社会各方在经历多次“整治”后已经形成了一定的心理预期。例如一些违法企业会在“整治”期间“暂时守法”，等到“一阵风”过去后再继续违法活动。此外，诸如环境治理这类工作对跨区域协作要求较高，一地的运动式治理可能还不能完全解决本地的问题。事实上，在L市向省委作出的承诺中，“195天优良空气天数”最后并未实现。这是因为大气污染防治并不单单是一个地方的问题，它需要周边各地方政府协同，否则很难形成良好的治理效果。

综上，运动式治理是一种人力密集型的治理工具，同时还会在短期内扭曲地方政府的资源分配，有时甚至会严重影响其他工作与目标的推进与落实，最终伤及政府的服务能力。“一鼓作气，

再而衰，三而竭”，力度越大的运动式治理越难以持续。而随着时间的推移，运动式治理的边际效用递减也越明显——不仅其执行效率会逐步降低，而且实施效果也会越来越差。

（二）“难以摒弃”的运动式治理

当然，地方政府的领导人并非不清楚运动式治理的局限，但在实践中却又难以放弃这种治理工具，相反，多数地方政府已经对它形成了依赖。这正如欧阳静所言，看似“临时的、任意发动的、非常规化”的运动式治理其实是一种“常规性的行政机制”，^④在长期的运行过程中业已形成了一定的常态性“套路”。^⑤在这种“常态性”背后，则是一种基于成本-收益计算的维持机制。

第一，一些领域中的“问题存量”将长期存在。中国的改革开放是一个相对地方化的分散“试验”过程。在这个过程中，各地都出现了许多有意或无意的所谓“良性违法”现象。这类“违法”行为往往得到了某些领导的“默许”或“红头文件”的支持，甚至还有人认为“没有违法，就没有改革”。环境问题便是以往经济社会粗放型发展过程中所积累起来的“存量”。除了环保之外，许多领域都存在这种积累多年的“存量”或所谓“历史遗留问题”。

第二，“问题存量”制约常规化治理的效能。以环境治理为例，地方政府不仅需要一支稳定的监察执法队伍、配备监控设备，企业也需要实现技术升级，这些都需要资源与技术的追加投入。但是在压力型体制与地方财权事权倒挂的制度设计下，地方政府可用的资源并不会因为任务的增加而增加。因此，哪怕常规化治理在表面上建立起来（如立法），我们也会发现有相当数量的机关与企事业单位不愿也无法真正使用这种治理工具。

因此，为了在“速效逻辑”下尽快完成“去存量”等大目标与任务，避免影响包括领导人晋升在内的本地政治经济利益，地方政府更加愿意通过“快速集中力量”进行运动式治理。由此观之，运动式治理“用而不废”、难以摒弃是地方政府主动且务实选择的结果。

作为一种治理工具的运动式治理

结合对既有文献的讨论以及深度案例分析，我们认为当前在地方层面常见的运动式治理尽管仍然反映出一定的政治“运动”色彩，但其重心已经转移到了“治理”任务的完成上。从动员的范围来看，它并不寻求超越或抛开既有体制进行大规模的群众动员。相反，不论是从其触发、运行还是维持机制来看，运动式治理是深度依赖甚至是嵌入到当前我国党政体制之中的——而这对于像脱贫攻坚这样在全国范围铺开的运动式治理来说也是成立的。^⑥

运动式治理是一种相对制度化的（institutionalized）、“有用且有必要使用”（useful and necessary）的治理工具，它能够在“集中力量”的前提下快速且有效地完成相对明确的治理目标（即“解决具体问题”）。^⑦从这个意义上来讲，运动式治理与政治运动、政治斗争甚至是爱国卫生运动这样的“群众性运动”是有重大区别的（见表1）。

表1 “运动”（Campaigns）的类型学划分

动员范围	目标性质	
	政治性	技术性
大	政治运动	群众性运动
小	政治斗争	运动式治理



作为一种政策执行或公共治理工具，运动式治理与依法治理、科层化治理、数字治理等并不存在先验性的“优劣”对比。像中国这样的大国在国家治理方面存在着相当高的复杂性，历史与现实等各种性质、领域的问题相互交织、叠加。尤其是在地方层面，主政者必须在资源受限、时间紧迫的情况下灵活选择合适的工具来解决性质各异的治理问题，以回应来自上级政府和民意的压力。因此，运动式治理与常规化治理并不存在“非此即彼”式的替代关系，而是并行互补的关系，对于两者的价值评判应当因时因地并且依据实际绩效来判断。

首先，运动式治理在“去存量”方面具有适用性。如果我们从技术化的视角出发把地方政府的治理手段看作是解决问题的（problem-solving）工具，那么运动式和常规化治理工具所针对的是两类不同性质的治理问题。许多批评意见直指运动式治理缺乏“长效化”机制，但运动式治理本就不是一种着眼于“长效化”的治理工具，相反，它在短期内快速去除问题“存量”方面更加有效。从实践上来看，在我国的治理过程中，用常规化治理工具无法解决所有领域的“存量”。例如本文案例中的环境治理所针对的是发展过程中对环保法规执行不严、忽视环保行为惯性产生的环境污染的积累，而这种“历史遗留问题”是难以仅通过环保部门基于现有法律、法规的适用，进而针对个案执法来清理的。在其他一些发展中国家与地区，通过类似运动式治理的工具清理“存量”的做法也较为普遍，例如城市街头的摊贩治理。^④此外如上文所言，随着边际效用的递减，“运动”也总有尽头，因此很多复杂的治理问题并不能仅依靠单一治理工具就可以解决，必须搭配或切换其他工具。

其次，运动式治理需要与常规化治理工具并用或对接。运动式治理与常规化治理两种治理工具在治理过程中应当“各司其职”，分工解决不同性质的问题。两种工具既可以错时也可以同时使用——既可以在通过运动式治理清除“存量”后换由其他治理工具“接手”，也可以在治理过程中并行或交替使用两种工具——这也是我国新冠肺炎疫情防控中各级政府的普遍做法。在疫情防控初期，各地普遍采取的是“非常态”的运动式防控措施以对既有病例“清零”；之后便进入“常态化”防控阶段，更多地采用精细化防控措施。与此同时，在“常态化”防控阶段面对散发疫情时运动式治理工具也会间歇性“出场”，但在此阶段对该工具的使用是相对节制的，而且它与常规化治理工具之间实现了协同。一言以蔽之，作为治理工具，运动式治理与常规化治理在一定条件下可以也必须进行衔接。因此，相比直接将运动式治理抛弃、转型或替代的观点，探讨如何将运动式治理流程优化、如何将其与常规化治理进行有效衔接并防止其滥用，可能更加符合现实。

再次，运动式治理在我国具有特殊的存在基础。除了我国国家治理具有高度的历史、地域复杂性外，治理资源有限性与治理目标多元性之间的矛盾也是运动式治理存在的基础。一方面，尽管市场在资源分配中的作用日益提升，但民众在很大程度上仍视政府为公共领域的“最后”或“无限”责任人——“有困难，找政府”的思维仍是主流。另一方面，在分税制下，随着政府层级的降低，其所拥有的治理资源也相应减少。因此，地方政府面对内外压力和时间限制，或许也仅能选择采用运动式治理工具，以“集中力量办大事”的形态来完成治理任务。与之相反，西方发达国家通常采取“小政府”治理模式，即先框定政府的义务与责任范围，对于超出这一范围的事务则“一概放手”交给社会去消化与解决，然后再以政府轮替的方式卸责，比如美国在贫富差距、医疗保障等问题上的一些态度与做法都与这种治理模式有关。此外，从意识形态上来看，西方的主流思想也不希望政府管得太多，“小政府”至今仍是西方世界难以撼动的“政治正确”。然而，

我国国家治理现代化绝非是西方化,更不能基于意识形态来对治理工具的价值进行评价。一些至今仍然有效的传统治理工具不能因为其不符合所谓“现代”标准就被全盘否定。特别是在大数据、人工智能等新技术不断发展且对高科技改造国家治理的呼声不断高涨的当下,那些自新中国成立以来所惯常使用的诸种人力密集型治理工具(运动式治理是主要代表)仍旧展现出了相当高的治理效能(例如上文提到的疫情防控),而这也意味着该类治理工具在诸如人口数量多、组织化水平高等国情下具有“适切性”(appropriateness)。

结论

综上,如果我们把运动式治理视为一种治理工具的话,那么它在实践中不仅仍然有效,而且也并没有随着国家治理现代化的推进而消失弃用。基于对L市“环保攻坚”的深度案例分析,我们发现运动式治理可以拆解为触发、运行与维持三重机制。首先,压力型体制将中央对某一议题的重视传导至地方,改变了地方政府的注意力分配结构并产生了“速效逻辑”。其次,运动式治理乃是围绕着定向资源动员机制而展开的,但它同时也仰赖于高层权力再分配与集权的组织保障,更需要通过准军事化话语来营造适宜的“氛围”,不过其对于民意的动员需求虽然存在但却相对较弱。再次,尽管运动式治理存在着法治之困、治本之难以及持续乏力三大局限,但运动式治理确实能够在资源不足的前提下短时间内产生明显的效果,尤其是对于清除问题“存量”而言。

因此,当下至少在地方层面,运动式治理不过是一种治理工具。一方面,从其触发、运行机制来看,它的政治性已经在很大程度上让位于技术性;另一方面,从其维持机制来看,它又是切合中国国家治理环境的,具有特殊的存在基础。

当然,作为一种治理工具,运动式治理也确有其适用范围和功能限度。结合本文的研究来看,一些文献所批评的诸如“缺乏长效机制”“难以治本”等并非无的放矢,在上文中我们也指出了运动式治理面临着边际效用递减的问题。但这些问题的核心与其说是由运动式治理本身所带来的,毋宁说是由运动式治理与常规化治理等其他治理工具未有效衔接所产生的问题。在可见的将来,运动式治理可能不会消失,但它一方面不仅需要被法治所规范,另一方面更需要与其他工具相配合,并由此构成多元化的国家治理工具集合。

注释:

① John James Kennedy and Dan Chen, “State Capacity and Cadre Mobilization in China: The Elasticity of Policy Implementation,” *Journal of Contemporary China*, vol.27, no. 111, 2017, pp. 393-405.

② 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》,《社会学评论》2015年第5期。

③ 汪卫华:《群众动员与动员式治理——理解中国国家治理风格的新视角》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2014年第5期。

④⑧ 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012年第9期

⑤ Kristen E. Looney, “Mobilization Campaigns and Rural Development: The East Asian Model Reconsidered,” *World Politics*, vol.73, no.2, 2021, pp.205-242.

⑥ Ray Bromley, “Street Vending and Public Policy: A Global Review,” *International Journal of Sociology & Social Policy*, vol.20, no. 1/2, 2000, pp.1-28.

⑦③⑨ 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》,《经济社会体制比较》2019年第4期。

⑩④⑩ 欧阳静:《论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷》,《开放时代》2014年第6期。

⑩ Jia Kai and Chen Shaowei, “Could campaign-style



enforcement improve environmental performance? Evidence from China's central environmental protection inspection," *Journal of Environmental Management*, vol. 245 (SEP.1), 2019, pp.282-290.

⑪ 参见孙峰、魏淑艳：《国家治理现代化视域下运动式治理模式转型研究——以深圳“禁摩限电”为例》，《甘肃行政学院学报》2017年第2期；汪大海、张玉磊：《从运动式治理到制度化治理：新型城镇化的治理模式选择》，《探索与争鸣》2013年第11期。

⑫ 郎友兴：《中国应告别“运动式治理”》，《同舟共进》2008年第1期。

⑬ 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》，《公共行政评论》2014年第2期。

⑭ 冯志峰：《中国政治发展：从运动中的民主到民主中的运动——一项对110次中国运动式治理的研究报告》，《甘肃理论学刊》2010年第1期。

⑮ 廉如鉴：《作为社会动员手段的“斗争式运动”——兼评冯仕政、周雪光、蔡禾四篇文章》，《学海》2014年第3期。

⑯ 周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》2012年第5期。

⑰ 荣敬本：《“压力型体制”研究的回顾》，《经济社会体制比较》2013年第6期。

⑱ 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。

⑲⑳ 冉冉：《“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理》，《经济社会体制比较》2013年第3期。

㉑ 陶郁、刘明兴、侯麟科：《地方治理实践：结构与效能》，北京：社会科学文献出版社，2020年，第50、67页。

㉒㉓ 对L市生态环境局干部F的访谈，2020年2月10日。

㉔㉕ 对L市生态环境局干部H的访谈，2020年2月2日。

㉖ 文宏、杜菲菲：《注意力、政策动机与政策行为的演进逻辑——基于中央政府环境保护政策进程(2008—2015年)的考察》，《行政论坛》2018年第2期。

㉗ 驻扎时间通常在两个月左右。

㉘ 环境保护部：《环境保护部通报2016年3月〈环境保护法〉及配套办法执行情况》，2016年5月12日，索引号：000014672/2016-00426。

㉙ 苑春荟、燕阳：《中央环保督察：压力型环境治理模式的自我调适——一项基于内容分析法的案例研究》，《治理研究》2020年第1期。

㉚ 对L市原环保局局长的访谈，2020年2月20日。

㉛ Nicole Ning Liu, Carlos Wing-Hung Lo, Xueyong Zhan, Wei Wang, "Campaign-Style Enforcement and Regulatory Compliance," *Public Administration Review*, vol.75, no.1, 2015, pp. 85-95.

㉜ L市环境保护重点工作攻坚突破领导小组办公室：《两年来环保攻坚工作开展推进情况》，2018年6月。

㉝ 《L市环保局局长在全市环保系统工作会议上的讲话》，2016年9月5日。

㉞ 冯仕政：《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》，《开放时代》2011年第1期。

㉟ L市市委组织部：《市委常委会会议纪要》，2015年11月15日。

㊱ 周望：《理解中国治理》，天津：天津人民出版社，2019年，第17—18页。

㊲ 陈吉宁：《以改善环境质量为核心 全力打好补齐环保短板攻坚战——在2016年全国环境保护工作会议上的讲话》，《环境经济》2016年第1期。

㊳ L市环境保护重点工作攻坚突破领导小组办公室：《市委市政府召开全市环保攻坚第二次战役动员暨观摩评讲会》，《L市环境保护攻坚战战报》第25期，2016年9月23日。

㊴ 徐明强、许汉泽：《运动其外与常规其内：“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式》，《公共管理学报》2019年第2期。

㊵ 左才、曾庆捷、王中原：《告别贫困：精准扶贫的制度密码》，上海：复旦大学出版社，2020年。

㊶ Wang Zhengxu, "Campaigns in politics: from revolution to problem solving," in Weiping Wu and Mark W. Frazier eds., *Sage Handbook of Contemporary China*, New York: SAGE Publications, 2018.

㊷ Graeme Young, "From protection to repression: the politics of street vending in Kampala," *Journal of Eastern African Studies*, vol. 11, no. 4, 2017, pp.714-733.

编辑 杜运泉