

摘 要

作为极具中国特色的治理机制，运动式治理根植于中国的历史传统和治理需要中。运动式治理常以动员范围广、行动速度快、执行标准严，易取得立竿见影的效果。然而，相比于其他层级的治理单位，城市基层政府在治理过程中常常面临着资源有限性与任务复杂性的双重矛盾，同时随着城市社会主体权利意识的增强，具体、多样化的主体诉求也创设了纷繁的治理情境，这大大增加了基层运动式治理的难度和复杂性。

研究从“运动式治理与常规治理的关系”、“运动式治理的生成逻辑”、“运动式治理的运作机制”三个方面系统回顾了以往对于运动式治理的研究，发现过往研究较多聚焦在省、市、区县政府，较少探讨城市基层政府在推进评比表彰项目中的运动式治理逻辑。基于此，本研究从“组织内—组织间—组织外”视角出发，构建了一个“科层逻辑—邀功逻辑—场域逻辑”的分析框架，在展示 A 市 S 街道办开展“创文”工作、迎接省级巡检过程的基础上，分析 S 街道在压力型体制与目标责任制下完成“创文”各项工作背后的行动逻辑。研究发现：

第一，“压力型体制”和“目标责任管理制”塑造了 S 街道“创文”过程的组织结构；第二，组织内视角下，上级政府的“科层逻辑”为 S 街道的工作提供了清晰的行动指南，如推动工作方案清晰化、确保指标归口、明确奖惩机制等；第三，组织间视角下，同级政府的“邀功逻辑”激发了 S 街道工作的积极性，后者主动采取组织动员和政治动员的方式推进工作；第三，组织外视角下，社会主体的需求塑造了街道办“创文”工作中的政策行为，同时街道办也在不断地调试治理行为。在互动、博弈的过程中，街道争取了社会各主体的配合，最终共同以“运动”模式迎接检查。基层政府在执行任务的过程中，其实践逻辑是受到国家与社会共同塑造的。

基层运动式治理的有效运转是基层治理现代化的重要议题。为推动基层社会治理走向合法、合理的方向，需要优化基层治理战略，弥补基层治理资源的不足，构建权责统一的基层政府；各级政府也应认识到当前治理的缺陷，尤其是诸如此类运动式治理模式带来的政策短效化、形式化等效果，已然在一定程度上削弱了人民获得感和幸福感，因此推动运动式治理转变为制度性治理成为未来努力的方向。

关键词：运动式治理；城市基层治理；创建文明城市

Abstract

As a governance mechanism with Chinese characteristics, sports governance is rooted in China's historical tradition and governance needs. Movement-style governance is often characterized by a wide range of mobilization, fast action, and strict implementation standards, and it is easy to achieve immediate results. However, compared with governance units at other levels, urban primary-level governments often face the dual contradictions of limited resources and complex tasks in the governance process. Numerous governance situations have also been created, which greatly increases the difficulty and complexity of grassroots campaign-style governance.

The study systematically reviewed the previous research on movement-style governance from three aspects: "the relationship between movement-style governance and conventional governance", "the generative logic of movement-style governance", "the operation mechanism of movement-style governance", found that previous research focused more on provincial, municipal, district and county governments, and less explored the campaign-style governance logic of urban grassroots governments in promoting appraisal and commendation projects. Based on this, from the perspective of "intra-organization-inter-organization-out-of-organization", this research constructs an analytical framework of "bureaucratic logic-invitation logic-field logic". Based on the work and meeting the provincial inspection process, the action logic behind S Street's completion of various tasks of "Creating Culture" under the pressure-based system and target responsibility system is analyzed. The study found:

First, the "pressure-based system" and "target responsibility management system" have shaped the organizational structure of the "creation" process of S Street; second, from the perspective of the organization, the "bureaucratic logic" of the higher-level government provides the work of S Street. Clear action guidelines, such as promoting a clear work plan, ensuring that indicators are centralized, and clarifying reward and punishment mechanisms, etc.; third, from an inter-organizational perspective, the "credit logic" of the government at the same level has stimulated the enthusiasm for the work of S Street, and the latter has taken the initiative to take the initiative. Organizational mobilization and political mobilization are used to advance work; thirdly, from an outside-organizational perspective, the needs of social subjects shape the policy behaviors of the Sub-district Office in its "creation of culture" work, and the Sub-district Office is also constantly debugging governance behaviors. In the process of interaction and game, the street won the cooperation of various social subjects, and finally met the inspection

in a "movement" mode. In the process of carrying out tasks of grassroots government, its practical logic is jointly shaped by the state and society.

The effective operation of grassroots campaign-style governance is an important issue in the modernization of grassroots governance. In order to promote grass-roots social governance in a legal and reasonable direction, it is necessary to optimize grass-roots governance strategies, make up for the lack of grass-roots governance resources, and build grass-roots governments with unified powers and responsibilities; governments at all levels should also recognize the shortcomings of current governance, especially campaigns such as these. The short-term and formalized policies brought about by the governance model have already weakened the people's sense of gain and happiness to a certain extent. Therefore, it is the direction of future efforts to promote the transformation of sports governance into institutional governance.

Key words: Campaign-style governance ; Urban Primary-Level Governance ; Building Civilized Cities

目 录

一、绪论.....	1
(一) 研究背景与意义.....	1
1、研究背景.....	1
2、研究意义.....	2
(二) 文献综述.....	3
1、运动式治理与常规治理的关系.....	3
2、运动式治理的生成逻辑.....	4
3、运动式治理的实践过程.....	5
4、文献评述.....	7
(三) 研究问题.....	8
(四) 研究方法与研究创新点.....	8
1、研究方法：深度访谈.....	9
2、研究创新点.....	9
二、构建分析框架.....	12
(一) 理论引入.....	12
1、组织内部调适.....	12
2、组织之间调适.....	13
3、组织外部调适.....	13
(二) 构建分析框架.....	13
1、科层逻辑.....	13
2、邀功逻辑.....	14
3、场域逻辑.....	14
三、案例回顾：S 街道创文如何落地？.....	16
(一) S 街道基本情况.....	16
1、S 街道概况.....	16
2、从“软任务”到“硬指标”.....	17
(二) 运动式治理如何开展.....	17

1、权威授予	17
2、条块工作模式调整与任务分配	18
3、召开会议与思想动员	21
4、考核体系与激励机制	23
5、寻求社会合作	24
(三) 迎检验收	26
1、迎检准备工作	26
2、督查验收	27
3、迎检结束	28
四、案例分析	29
(一) 组织结构	29
(二) 组织内：上级政府的科层逻辑	29
1、提升指标清晰度，推动“创文”精准下沉	29
2、确保指标归口，明确奖惩机制	30
(三) 组织间：街道的邀功逻辑	31
1、有效完成任务	32
2、竞争中“脱颖而出”	33
(四) 组织外：街道办与社会间的场域逻辑	36
1、S 街道主动兜底社区工作	38
2、S 街道与流动摊贩形成“合作默契”	39
五、研究结论与政策建议	41
(一) 研究结论	41
(二) 政策建议	42
(三) 研究不足	43
参考文献	45
附录	50
攻读硕士学位期间取得的研究成果	56
致谢	57

一、绪论

（一）研究背景与意义

1、研究背景

1.1 现实背景

新中国成立以来，基于外部国际环境的变化以及内部国家建构的要求，中国产生出运动式治理的模式。自从2005年“创建文明城市”启动，到2022年第七届，已有4000余城/次被授予地域示范区的称号，显然，申报“创文”的城市远不止这个数字，这个评比项目已逐渐发展成为一种常态化的城市间竞争性项目。改革开放四十余载，“运动式治理”的状况仍屡屡出现，一方面使一些治理难题得以在短时间内解决，另一方面问题却不能在源头得到根治，制约着改革目标的实现。我国正面临着国家治理结构和治理模式的转型，各级政府积极对经济调节、市场监管、社会治理和公共服务供给等方面进行综合治理，为运动式治理提供了充分的发展空间。

文明城市是反映一个城市较优发展的一种荣誉称号，它表示城市在建设过程中，推进了经济、社会和生态等方面的全面发展，文明城市的评比可以衡量城市的管理能力、综合竞争能力等，能提高城市知名度、带动城市经济和精神建设，对于城市而言是有利的工程。同时，创建文明城市属于中央举办的活动，不存在强制性，但能反映地方政府的参与成效，影响政府组织绩效。创建文明城市的过程中，社会环境不断改善，公共服务更加完善；但另一方面，“文明”无法持续：评比过后，以往集中改善的问题卷土重来，顽根犹在。

1.2 理论背景

地方政府是推动中国治理发展的重要主体。进入转型期，不少治理难题采取了运动式治理模式。运动式治理是以改革开放为时代背景的一种后全能主义政治形态，在政府发挥职能的过程中，带有明确行政执法职能导向的一种模式，最终目的是维护社会稳定、树立政府形象和国家权威。为摘取“文明城市”的奖牌，地方政府针对不文明现象行为，通常以见效快的突击式、运动式的模式进行整治。压力型体制下，“创文”各项指标明确、客观，工作得以量化，地方各级政府由此建立目标责任制，开展专项整治工作。政府在开展“创文”的过程中，具备清晰的专业导向，注重具体的社会民生问题。因此基层政府“创文”更倾向于根据本地情况调整各自内容，基于责任目标制，将日常工作与

临时性工作相结合，层层分解目标，化解既有治理中的困难点，这是一种常规化的运动式治理。

2、研究意义

2.1 现实意义

2.1.1 为完善基层治理体系提供新思路

长期以来，运动式治理常常陷入反弹快的局面，执行易，持续却难，这说明了现有的治理体系存在一定的漏洞，而相关研究的缺失，导致实践需求和理论缺口形成巨大的张力。本研究试图凝练出相关经验，为构建科学完备的基层治理体系提供新思路。

2.1.2 为基层政策执行汲取成功经验

党的十九届四中全会不同于以往将议题聚焦在党建、经济等领域的会议，而是深刻探讨了“坚持和完善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”等一系列重大问题，表明我国社会治理制度具有强大的生命力和自我更新的意识。当前，作为曾经解决一系列社会问题的运动式治理模式，在社会转型的过程中，其意义开始呈现消解的倾向，社会公众对于运动式治理的权威认知开始疲软，运动式治理接下来的发展方向在哪里？可以预想，随着我国的社会治理逐渐走向常态化、法治化，以人为本将成为运动式治理的价值导向，其治理边界也会逐渐具体、清晰，运作机制会不断透明化，因此，以运动式治理的典型为例，汲取其中成功或失败的治理经验，提炼治理价值，可以不断巩固和发展中国特色社会主义的制度优势。

2.2 理论意义

丰富运动式治理的理论研究。运动式治理模式扎根于中国深厚的文化根基和政治历史，带有强烈的中国色彩。我国正大力倡导完善治理体系和提升国家治理能力现代化，但运动式治理未见减少，更未见消弭，甚至这种模式受到了一些政府部门的偏爱。本研究尝试从管理学视角出发，剖析常存的运动式治理模式，试图探究在当下基层政府运行过程中，运动式治理存在的条件、开展的逻辑以及转向现代化治理模式的可能。

深化“国家-社会关系”的理论研究。“国家与社会关系”决定了国家治理的行动逻辑，是了解治国理政的关键。改革开放以来，国家权能不断增大，而与此同时市场与社会也不断蓬勃发展，这给国家治理带来新的挑战，因此通过运动式治理的实践逻辑，有利于我们探究背后的“国家-社会关系”，为国家治理提出可行的对策和发展路径。同时，本人希望丰富相关研究材料，对该主题相关学术研究的发展尽绵薄之力。

（二）文献综述

运动式治理是中国特有的研究对象，贯穿在中国历史中，成为中国国家治理逻辑的重要组成部分，是我国政策执行的一个特色。由于基层政府的“创文”通常以运动式治理的方式进行，因此研究基层在“创文”中的行为及其逻辑，就必须回顾运动式治理的相关理论和实践。首先，学术界对“运动式治理”存在两个基本立场，一是运动式治理被界定为一种与常态治理相对的非制度化、非常规化和非专业化的治理状态，它强调在短时间内依托权威、资源集中、快速响应等治理方式而开展的有组织、有目的、大规模群众参与的治理活动^{[1][2]}，二是运动式治理被界定为当常规模式失效时科层组织完成特殊任务的非常规模式^[3]，因此综合二者观点，本文将其定义为地方政府或部门突破原有官僚体系，在短时间内通过政治动员自上而下调动各机制、各部门完成特定专项任务的一种突击式的治理模式。

基于此，本小结主要分为三部分，分别是“运动式治理与常规治理的关系”“运动式治理的生成逻辑”、“运动式治理的运行机制”。

1、运动式治理与常规治理的关系

运动式治理与常规治理常相伴出现。理解二者的关系，有助于理解运动式治理。对于两种治理模式的关系，现有文献主要从“对立”与“共存”两种路径出发进行研究。

1.1 二元对立

运动式治理与常规治理是二元对立，进行着周期更替。这个路径下的研究一般认为，运动式治理是常规治理的替代机制，二者互斥，不会同时出现。当运动式治理变得常规，受常规科层制结构的制约，将丧失它本身具备的特性^[4]。冯仕政分析改革开放前后的“政治运动”与“运动式治理”，认为运动总与常规治理方式相互转化^[2]。也有研究认为运动式治理是官僚制的常规节奏被置换到高速运转的离合器档位上，只要国家运动的结构条件（国家态度、基础性权力滞后、专制性权力）和官僚科层制基础存在，运动式治理就会和常规治理替代出现^[5]，或行动者基于自身绩效最大化的考量发动运动式治理，替代常规治理来解决浅层问题，但无法长效从而导致运动式治理和常规治理的替代出现^[6]。当特定问题在运动式治理模式下得到一定程度缓解时，运动式治理就会暂时退出^[7]。

1.2 同时存在

运动式治理与常规治理相互融合。这个路径下的研究一般认为，基层的运动式治理不是随意发动的，是为了实现其功能的一种常规化行政机制。二者的并行不悖体现在，

运动式治理的组织载体是常规的科层制组织，俨然成为基层政府开展工作的政策工具之一，而且它有着成熟、程序化的实践机制^[8]（下文第三节展示）。在实践中，科层与运动式治理中的动员是互补的^[9]，是在不同情境下的治理工具^[10]，只有程度和级别上的区别^[11]，在融入基层治理结构过程中成为其基本要素^[12]，因此基层政府的现实治理形态其实是常规治理和运动式治理的融合。

2、运动式治理的生成逻辑

在运动式治理的归因研究中，既有研究多从历史要素、文化维度、官僚体制、行动主体的策略选择等多维度探讨，但总体来说，主要是从“路径依赖”和“政策工具”两大视角展开。

2.1 路径依赖视角

路径依赖理论是指在报酬递增与自我强化的机制下，人们便会对已选择的某种路径进行强化^[13]。运动式治理是国家治理的一种有效工具，具备深厚的历史渊源，是中国一大特色。运动式治理之所以能如此广泛存在于政府治理的每一个角落，背后是有历史和现实双重因素的。

历史维度：政府管理的路径依赖。运动式治理在中国历史上的频繁登场，并非偶然或受个人意志影响，而是深深地植根于中国国家治理的制度逻辑之中。运动式治理可追溯至乾隆年间的“叫魂”事件，之后在解放战争前的土地运动和整风运动也属于一种具备“运动”特征的事件。新中国成立之后，各类集中整治、专项运动、严打政策更是层出不穷。在长期战争中收获的经验却保留到现代，被党和政府运用于政府管理和企业管理中。随后一次又一次的政治运动进一步促进了这种“运动式”治理的发展。

当前，学者一般会将运动式治理的研究分为新中国成立后及改革开放后的两个阶段。有学者表明，革命时期后中国在政治、经济领域采取的主要执政手段之一就是政治运动与社会动员^[14]。改革开放后，中国社会产生了更多“运动”，这些运动与传统政治运动一脉相承，他们有着相通的行为动机、目标与手段^[15]。因此，运动式治理是对传统“运动型”行政方式路径下的继承^[16]。

文化维度：社会文化的路径依赖。建国以来，官僚系统和社会群体对于运动式治理的路径依赖是运动式治理大行其道的主要原因^[17]。这种“运动式治理”的路径依赖都直接影响着改革开放后治理逻辑的选择，它俨然成为弥补常规治理失效的一种模式。同时，文化上治理工具和理论的缺失，也是形成这种文化惯性的重要因素。由于我国并没有完

整的管理理论的理论背景作支撑是运动式治理产生的原因之一。对比西方建立在法制观念下的管理理论，我国却没有这种法制观念，长期法制不健全，因此中国在进行相关治理时，往往难以对法制化的管理理论有真正的理解，故在执行中无法灵活运用一些较先进的管理模式或管理方法，导致普遍存在的管理投机性与随便性^[18]。

2.2 政策工具视角

政策工具视角强调运动式治理是政府主动采取的手段，具有现实合理性。所谓“政策工具”，是指政府为了实现既定的治理目标，而开展的一系列行为方式以及对这种行为进行控制机制^[20]。可以看出，政策工具视角不仅仅强调政府行为，还关注政府行为背后的逻辑。政策工具视角倾向于分析地方政府在面临行为选择时的内、外部条件，进而探讨地方政府为何这样做，而非那样做。

内在条件主要是指官僚体制的控制及由此带来的政策空间大小。官僚体制“稳定压倒一切”的特征是运动式治理得以缘起的主要因素^[19]，然而，社会治理的转型与传统的权威体制存在着深刻的组织矛盾，在此背景下，运动式治理可以暂时弥合二者之间的张力，以实现纠偏的作用^[20]。

外在条件主要是官僚系统外在的治理资源等要素。转型期的中国社会，治理资源在地区、层级、行业、领域等维度上存在上分配上的困局，对于治理资源相对短缺的工作任务，运动式治理可以充分地调动资源进行短期应付，已缓解这种社会治理需求和资源分配格局、国家治理结构之间的矛盾^[21]。可以说，政策空间的有限性和治理资源的稀缺性是各层级政府倾向于选择运动式治理来化解问题的主要原因^[22]。

2.3 基层政府视角

除了上述视角，也有研究结合实际案例进一步探讨以地方政府为主体启用运动式治理的原因。第一，在压力型体制和目标责任制下，任务逐级下发，而地方政府受资源约束，难以通过常规治理机制完成任务，因此发动运动式治理^{[23][24]}。第二，地方政府采取运动式治理模式是为了应对常规科层制的失败^{[25][26][27]}。第三，为迎接上级的检查，地方政府也会发动运动式治理^[28]。第四，官员出于个人对政绩的强烈渴望，期望通过运动式治理产出高绩效^[29]。最后，一些地方官员为了向社会展现自身勤政的形象，加强合法性而启动运动式治理，或出于向上发出政治信号、向下吸引下级注意力而启动运动式治理^{[30][31]}。

3、运动式治理的实践过程

虽然运动式治理可能发生在不同领域、不同层级，但其实践、运作过程却有着共同特点，以下从组织载体和工作机两个维度对其进行述评。

3.1 静态组织载体

运动式治理的产生需要基于一定的组织基础：一方面是指本身所在的科层体制，由于它与常规治理一样，都依赖于现有的党政组织架构才得以运行，也就是“一套人马，两套机制”^[32]。另一方面也指专门设立的非正式机构，这种非正式机构一般称之为“领导小组”、“指挥部”或“指挥协调小组”。首先，启动运动式治理以后，几乎所有组织都会成立这种临时的“准军事化”^[23]机构——“领导小组”，使之指挥、调度和整合各个职能部门的工作与资源。领导小组一般也分设出几个不同功能的办公室。其次，运动式治理中还有一种非正式机构——工作组，是指上级政府下派的、用来获取信息、规范行为和推动任务目标实现的一种临时机构。它管理范围不仅停留在单一层级中，还用于上下级政府之间的信息交流与协调^[33]，因此这种工作组区别于上述的“领导小组”。最后，有研究发现，部分临时机构也是非正式机构的一种组织形态^[34]。

3.2 动态工作机制

如何将一个静态的组织调动起来，使之运动？简而言之，就是通过特定情境的激发令上级领导重视起特定问题，之后相关工作就被提升到中心工作的位置。这种中心工作的产生直接影响横向和纵向维度上的组织关系：纵向维度上，上级政府会通过督查、领导联系点等机制对下级传导压力，使之执行任务；在横向维度上，中心工作改变了既有的按职能分割的工作模式，转变为综合性的一个部门。在这个过程中，各种会议密集召开，辅之以各种思想动员、奖惩考核制度，甚至将项目制作为载体。**第一，高位推动。**运动式治理的动力源自于“高位推动”。由于领导的高度关注，该政府组织将注意力全部集中在某个问题上，推动组织内部调整工作方向^[35]。**第二，中心工作。**政府组织往往在特定情境下将常规工作上升为“中心工作”甚至是必须完成的“政治任务”。在开启中心工作状态后，组织运动式治理目标更加清晰^{[36][23]}，与此同时伴随着各种文件的下发，任务指标体系、考核标准和奖惩机制的建立等。**第三，督察机制。**督查指的是上级政府根据某一事项而组成一支专门督查小组，对下级政府进行宣传、督促和检查等行为^[32]。督察机制依靠座谈会、听取报告的形式，使督查小组顺利把工作安排给下级部门，与此同时做到向上反馈关键信息，让整个官僚组织实现纵向上的权力运输和部门整合，最终使官僚组织运动化。**第四，领导联系点。**所谓“领导联系点”，是指干部包村等依托领

导挂靠基层、下层地方，建立工作联系点的工作方式。这种工作方式淡化了科层制的层级约束，以直线的方式直接向下级传导压力，督促工作落实^{[37][38]}。**第五，流程再造、组织整合。**运动式治理通过打破常态情况下“条块”分割的局面，以“块块”推动协调，克服了“条条块块”资源分散、信息隔绝、工作协同弱的劣势^[11]。**第六，会议动员。**会议的级别、形式等要素天然地建构着议题意义，具有重要的动员功能，如彰显议题的重要性、明细权责关系、强化奖励和惩戒效果等^[39]。**第七，思想动员。**建议战争式术语，是运动式治理进行思想动员的重要形式^{[40][41]}，如在话语上使用“攻坚战”、“突击团”、“冲锋队”、“军令状”等词汇，在组织设计上参照军队组织体系等。**第八，考核体系、绩效机制和激励机制。**为了在短时间内充分调动各方的积极性和资源，相较于常态化治理时的考核和激励，运动式治理的奖励程度或惩处效果需要更强，不然无法达到应有的效果，如“一票否决”等^{[11][42]}。

4、文献评述

近年运动式治理研究愈加充实，视角多元，通过实证研究论证了有关运动式治理的主要问题。**首先**，学术界大都从运动式治理与常规治理的二元关系出发，主要存在两种路径：较早的研究倾向认为二者相互对立，而新近的研究则将视角投入二者在基层治理实践中的融合。**其次**，在运动式治理的生成逻辑上，既有文献大致分成三种视角：一是路径依赖视角，认为运动式治理是中国历史渊源和文化背景双重因素共同塑造的；二是政策工具视角，认为运动式治理是政府理性选择下主动采取的治理手段，这种视角考虑了政府行为及其逻辑；三是从基层政府出发，认为运动式治理是基层官员出于个人政绩、资源限制或政府形象的树立等因素而发动的。这些视角都有效从不同方面或逻辑层面阐释运动式治理的产生。最后，在运动式治理的运作机制上，学界基本认同运动式治理有一个较为程序化的运动机制。该机制大致可分为两部分。在静态组织载体上，运动式治理需要依托常态科层组织与专门设立的非正式组织，如领导小组和指挥部等，在动态工作机制上，一般经过了上级重视、启动中心工作、组成督查小组、设立领导联系点、动员及考核等环节，才得以实现运动式治理。这部分文献展示了完整的运动式治理过程，有效提醒我们需要关注该模式的哪些主要环节。

综上所述，在至上而下的运动式治理的长长链条上，以往的研究主要关注运动式治理为何产生、如何开展以及如何评价等问题，主要从上下级政府关系逻辑展开，忽视了作为主要治理主体之一的城市基层政府在其中的关键作用，既有文献仍存在如下不足：

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/815034143102011130>