

“部门政治”的柔性运作

——以文化部门的权力扩张为例

李世敏 庄飞能

【摘要】 政府并非一个完全科层化的整体,它由诸多部门组成。这些政府部门处在一个横向的非均衡权力体系之中,同时也存在于纵横交错的条块关系当中。在这样一种特殊的政治生态之中,政府部门会借助一切可能的力量进行权力的软性扩张。他们会在条块关系的制度空间中找到对自己有力的武器,选择与地方政府“合谋”以争取项目或者荣誉;同时也会选择与地方政府进行利益“切割”,转而与上级政府或者部门联合,以主动暴露问题的方式“倒逼”地方政府领导加强对本部门的重视。文化政策的某些智慧性顶层设计,加强了文化部门与地方政府的“利益捆绑”与“考核捆绑”,使得基层文化部门在创建或者“迎检”中有了更多的资源可以借用,或者正面整合资源进行展示,或者用“弱者武器”进行示弱等,借势顺利实现文化部门的权力延伸。这些构成了一幅“部门政治”柔性运作的动态画卷。

【关键词】 部门政治;文化部门;柔性运作;权力延伸

【中图分类号】 D262.2 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2019)03-0115-06

【基金项目】 2017年度国家社会科学基金青年项目“新媒体时代社会主义核心价值观的有效传播研究”(17CKS045)。

【作者简介】 李世敏(1984—),男,河北邢台人,西南交通大学马克思主义学院讲师,硕士生导师,主要从事地方治理与文化治理研究;庄飞能(1988—),男,广东湛江人,岭南师范学院法政学院讲师,主要从事地方治理与文化治理研究。

对政府的研究,无论是关于中央和地方政府关系的研究^①,还是基层政府“共谋”的研究^②,抑或政府与社会组织的研究^③等,基本上呈现出“整体政府”的研究取向,忽视或者遮蔽了部门作为能动行动单位的功能。中国政府研究中一个不可忽略的事实是,政府由不同的具有能动性的部门所构成。因此,有必要将政府部门作为政治实践中具有能动性的行动单位进行专题研究。

目前对政府部门的研究,主要从“部门利益”和“条块关系”两个角度展开。研究视角多从结构主义出发,从“外界审视”的视角来静态地观察政府部门的科层制存在。相对缺乏从政府部门内部的眼界来看待他们在政治生态之中的实际生存状况,简言之,相对缺乏从权力与实践具体运作的过程中对政府部门的“深描”。众所周知,每一级地方政府都包括诸多部门,但这些部门都处在一个非均衡的权力格局之中。部门权力与影响力

① 金太军、汪波:《经济转型与我国中央—地方关系制度变迁》,载于《管理世界》2003年第6期;李芝兰、刘承礼:《当代中国的中央与地方关系:趋势、过程及其对政策执行的影响》,载于《国外理论动态》2013年第4期。

② 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,载于《社会学研究》2008年第6期。

③ 苗红培:《政府与社会组织关系重构——基于政府购买公共服务的分析》,载于《广东社会科学》2015年第3期。

的巨大差异是职能分工和制度安排造成的,但这并不代表每个政府部门或者部门负责人安心于现有的权力分配,他们会本着部门利益扩张的意图,利用现有的制度和政策空间进行合法和软性的权力伸张。本文对文化部门实际运作的考察,重点围绕着公共文化服务这一主要职能展开,所采用的资料是笔者在对公共文化服务进行实地调查,以及对各地公共文化服务体系示范区(项目)进行制度设计、陪同考察等长时段的参与中整理出来的。

一、双重管理制度赋予的部门策略运作空间

政府是一个庞大的组织,为了更加专业高效地管理与服务公共事务,基本都采用科层制的方式进行了职能分工。因此,每一级政府都会衍生出诸多职能部门出来。这些职能部门在同一级政府里面都是横向排序的,每个职能部门对应一个特定的职能领域。有学者通过调查发现,这些政府部门之间存在过度的权力非均衡性,不同的政府部门拥有不同的影响力。^①

由于我国是一个单一制国家,所以任何一级政府的任何一个部门都不仅仅生存于一个单一的横向序列之中,而是同时存在于以纵横的交错坐标体系之中。有学者根据对中国上下级职能部门的设置研究发现,我国各个层级的政府在设置职能部门时几乎千篇一律地采用了“上下对口”的原则,换言之就是上级政府有什么部门,基本上下级政府就有与之对应的类似部门存在,有学者将此总结为“职责同构”^②。这样,“条块关系”就产生了。尽管很多研究都习惯于使用“条块关系”这个概念,不过在实际的使用时更侧重于表达“条块矛盾”。因为,现有的研究在谈到条块关系之时,基本上都站在整体性政府的角度来讨论这种关系所带来的负面问题及其系列矛盾,而较少深入研究对政府部门的实际运作有哪些现实影响,尤其是对其中的正面影响着墨较少。

对政府部门而言,这种纵横交错的条块关系是否就有百害而无一利呢?是否他们感受到的只有受到同级政府和上级业务部门双重领导所带来的烦恼和压抑呢?本文通过实践案例表明职能部门在已经习惯了这种条块关系的双重领导之后,反而能够在这种夹缝之中,为本部门谋取一定的利益,而这种部门利益并不总是与公共利益相悖的,有时也有趋同的一面,此时很多学者眼中这种负面的“条块关系”反倒成了政府部门的一种“制度资本”。以文化部门为例,它在我国以经济建设为中心的发展格局之中,是一个相对比较边缘的政府部门。在通俗的说法之中,也算是相对弱势部门。但是即便在诸多部门之中不够强势,它们也依然能够利用条块关系这种双重领导的制度安排来为本部门尽可能地谋取利益。比如,有个别地方的文化部门负责人就会利用上级检查评比或者在上一级汇报之时,看似无意实则有意地“暴露”一些文化系统内的问题,以此引起上级文化部门的尖锐批评,从而“倒逼”同级政府引起重视,通过增加资金或者人力等方法来帮助文化部门发展。

在乡镇七站八所撤并潮时,全市文化站被撤掉。2009年上面来检查文化工作,县文化局的人问我没有文化站怎么办?我说那就如实反映呗。到时候安排检查组到最好的乡镇去,然后就说最好的乡镇也是这样了(没有文化站),其他的检查组自然就明白了。结果,检查后省里通报排名,T市文化站这一项排名倒数第一。我当时去省里开会时虽然在大会上被批评,但是心里却在窃喜。回去后给市委书记汇报,又被市委书记狠狠批评了一通,说T市的文化工作不是全省第一,怎么也得是全省第二吧,怎么整了个全省倒数第一回来?批评完之后,文化站在市委的重视下很快又得到全面恢复。^③(201509001东部省份T市文化局局长访谈录)

在这个案例中,县级文化局的相关负责人最初并没有一个明确的目的指向,到底是引导检查组直接暴露问题,还是尽量想方设法掩盖这种问题所带来的尴尬。于是,他向市级的文化局局长直接请示。该局长是一个在文化系统颇有资历的领导,对于文化部门在基层失去“腿脚”的事早已颇有不满,因此他果断地给县级文化局指示“如实反映”。这样既显得对检查组坦诚,又不会因为个人工作失误得到同级政府的严厉惩罚。因为这是

① 傅雨飞:《我国政府部门影响力的非均衡分布及其成因研究——来自不同地区公务员的调查》,载于《中国行政管理》2014年第8期。

② 朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,载于《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

③ 李世敏:《展示政治:以公共文化服务体系建设的考察来理解》,华中师范大学博士论文,2016年。

政府种下的“因”，所以相应的“果”也应该还给政府。为了将这个“戏”演得更加刺激，该局长刻意指示县文化局的负责人将检查组带到当地综合实力最好的一个乡镇，因为很多基层文化站经营不善或者被撤销有可能被推诿为经济状况不佳，但是如果当地经济最好的乡镇都没有配备文化站的话，那原因只能归结为当地政府的不重视。这样，问题与责任就更加一目了然。事实证明，该文化局局长的“策略”最后如愿以偿。

长期在双重领导的制度空间游走，一些老练的文化局领导早已经学会了熟练地利用这种“制度资本”，犹如纵横捭阖一般。需要适当给同级政府一点委婉的提醒之时，就会选择与其利益切割，站在跟上级文化部门一个战壕之中；当需要向上级文化部门争取项目或者利益之时，又会主动向同级政府靠拢，选择利益捆绑机制，跟同级政府一起“合谋”争取上级的项目和资金。

二、政策顶层设计赋予的部门话语权提升

（一）宏观政策展示文化不断上升的重要地位

除了实质的建构功效之外，很多政策往往还具有表达政治姿态的意义。正如雷蒙·威廉斯（Raymond Henry Williams）将文化政策分为“政策本身”和“政策展示”两个部分。^①在展示层面，政策会传递一种“重要性”的隐喻信号，如果围绕这一主题不断有系列政策推出，则会构成一种政府大力重视的场域和情境。

就公共文化服务方面的政策而言，自2005年党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》里面首次提出了“公共文化服务体系”的战略规划之后，公共文化服务“体系化”的政策就一直在不断地扩充和深化。从政治系统论的角度考察，公共文化服务相关的政策“输入”不论频率还是密度都在不断提高，层层传递之后，会在各级政府展示与“输出”一种公共文化服务体系建设和在党和政府眼中重视程度不断升级的鲜明姿态。吴理财认为，公共文化服务从概念提出到上升为国家政策，文化部门在其中起了很大的推动作用。“在中国，一旦一个部门提出的新议题上升为国家决策，就可以大大抬高这个部门的‘身价’，并能够获取更多的资源和机会、扩展自身的权力。”^②宏观政策对文化事业的逐步重视最终会传导到基层，他们能够切身地感受到这个“政治信号”。

（二）文化政策顶层设计中的“政治智慧”

如果地方党委和政府缺乏对公共文化服务的政策重视，仅仅将这个工作视为文化局某一个部门的工作，不能够从整体政府的高度进行理解和推进，那么将很大程度上影响公共文化服务体系的建设。因为在现有的体制之下，如果地方党委和政府不重视，那么整个地区的公共文化资源由单一的文化部门就难以整合并发挥合力。

公共文化服务之所以被称之为“体系”，就是因为它涉及的部门众多，需要协调的关系和资源多元。不仅仅需要文化馆、博物馆、图书馆、美术馆等文化事业单位的资源协同，还牵涉到文化部门与上下级文化部门之间以及多个层级的地方政府之间的关系协调。显然在当下的政治格局之下，单一的文化部门根本无法整合这么庞大的体系资源。相反，如果将“部门责任”上升到“政府责任”，从整体政府的高度统筹资源，促进各文化单位的联动，整合“横向”和“纵向”的关系，那么公共文化服务的体系资源才能够真正撬动。

正是为了从制度和政策层面落实和强化地方政府对现代公共文化服务体系建设的主体责任并调动积极性和主动性，2010年文化部与财政部联合下发《关于开展国家公共文化服务体系示范区（项目）创建工作的通知》，启动了国家公共文化服务体系示范区（项目）创建工作。

不论是从“政策展示”还是“实质建构”层面而言，国家公共文化服务体系示范区（项目）这个政策顶层设计都从多个方面强调和落实了政府责任：第一，在中央层面，由文化部和财政部领导担任组长，成立国家公共文化服务体系示范区（项目）创建工作领导小组。同时在全国各地的示范区成立地方政府层面的示范区（项目）创建工作领导小组，要求当地党委、政府的主要领导担任组长；第二，在示范区（项目）申报阶段，明确要求申报主体以地方政府为主体，并特别指出“创建示范区负责人”必须填写当地党委或政府的主要领导；第三，强

① [英]吉姆·麦圭根：《重新思考文化政策》，何道宽译，中国人民大学出版社2010年版，第83-93页。

② 吴理财：《公共文化服务的运作逻辑及后果》，载于《江淮论坛》2011年第4期。

调必须从规划和考核的“硬指标”角度将公共文化服务建设纳入政府重要议事日程,“纳入当地国民经济和社会发展规划,纳入对地方政府的考核指标体系,纳入政府目标管理责任制,纳入财政预算……”2011年文化部办公厅印发《创建国家公共文化服务体系示范区(项目)过程管理几项规定》(暂行),从“过程管理”层面再次明确强调了“政府责任”的理念。在“领导机制”上,要求成立示范区(项目)领导小组、成立领导小组办公室,并实施领导小组定期例会制度和重大事项协商制度。在“领导机制”之下还作出了政策层面的具体规定,如领导小组必须由地方党委或政府主要领导牵头,财政、人事、文化、发改等相关部门都参加领导小组;领导小组的定期例会和重大协商制度层面需要以专题形式研究创建示范区(项目)的具体各项工作。对此,很多文化系统的工作人员表示称赞。首先是在国家层面成立领导小组,并规定由文化部、财政部领导任组长,这样“钱袋子有保障,就不会是一个空头文件”。其次,明确政府责任,直接规定创建示范区负责人“应填写当地党委或政府的主要领导”。再次,将示范区的创建纳入当地国民经济和社会发展规划,从前瞻性视野加大政府重视,持续地保障公共文化服务体系的建设经费;纳入地方政府的考核指标体系,从过程管理的角度加强了对政府推进公共文化服务体系建设的监督和督促。

这项顶层设计的高明之处主要在于进行了明确的“利益捆绑”和“考核捆绑”。将财政部门纳入进来,将当地主管领导纳入进来,而且都有明确的考核规定。文化部门借助这种捆绑式的顶层设计,无形之中实现了自己话语权的提升。

三、实践运作中的部门“借势”

(一)项目制与“迎检”中的“机遇”

1994年分税制改革之后,中央和地方之间的财权与事权逐步“倒挂”。此后,中央开始以项目的方式进行转移支付,并逐步形成了“项目治国”。项目制某种意义上是为了突破科层制的常规性结构与规则,为了在某一个特定阶段完成一项专门任务的预期目标,打破横向的块块分割和纵向的层次性安排,整合条条块块的复杂要素。^①项目的存在,使得政府职能部门在资源的集中和分配上具有了更大的自主权。这也使得他们在调动下级职能部门或者需要下级地方政府配合业务时有了更大的话语权。

“项目治国”需要配套多重检查与考核。米歇尔·福柯认为:“检查把层级监视的技术与规范化裁决的技术结合起来,它是一种追求规范化的目光。”^②项目的验收与考核,催生了一次次检查、督导和评比。随着技术的升级,治理技术也越来越专业化、复杂化。伴随着量化考核理念的盛行和标准化治理的推广,各项创建考评指标逐步从原来的笼统、泛化走向具体、明确和数字化。^③每一级政府和政府部门,都想在项目的争取和检查评比中展示出自身优势的一面。因此,他们往往会联合起来灵活地调动很多可以支配的资源。这个时候单一政府部门,比如文化部门就有了“挟天子以令诸侯”的“势权”。在某个集中申报或者重大检查考核之时,他们成了当地的“形象代言人”。地方政府为了树立良好的政府形象,往往会投入一些资金等支持对此加以“包装”。

依托上级政府或部门的评比检查,可以提升本部门的地位。以国家公共文化服务体系示范区的检查为例,其中有一项“政府重视”,是一个权重比较大的评分项,也是检查考核的重点。虽然这项考核的设置本意是为了督促地方党委和政府公共文化服务体系建设的重视,但是地方政府往往把在“迎检”中是否有主要领导出席视为一个重要的“政府重视”标志,因此在各地示范区(项目)检查中,很多时候不仅仅由分管的副市长(县长)陪同,很多地方经常派市(县)委书记或者市(县)长亲自陪同或者介绍工作。这种“象征性”政府重视也会传递一个明确信号,从而引导地方其他部门对公共文化服务体系建设的重视。

除了“象征性重视”之外,节点式的检查评估也会将政府的重视变现为具体的部门工作成果。仍以国家公

^① 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,载于《中国社会科学》2012年第5期。

^② [法]米歇尔·福柯:《规训与惩罚:监狱的诞生》,刘北成、杨远婴译,生活·读书·新知三联书店2012年版,第194页。

^③ 周晔:《合法性视域下的“评比表彰”:行动逻辑、功能局限及治理——以中央政府及职能部门组织的评比表彰活动为例》,载于《中国行政管理》2014年第9期。

公共文化服务体系示范区创建检查为例,安徽省Q市原来长期缺乏文化馆和美术馆场地,从而这两个文化单位的工作在实际上得以弱化与虚化,但是借助评估的东风,文化局表示这些场馆建设是验收的必备项,然后在Q市政府的大力重视下,文化馆和美术馆分别被安置。由于附属场馆的精彩亮相,Q市文化局感觉自身的部门地位得以显著提升,同时下属文化单位对文化局领导的尊重也明显提升。

(二) 迎检中“弱者武器”的运用

地方政府在迎检中都有“政治展示”的动机。为了传递和表达特定的、预期的政治意图,他们往往会选择性地屏蔽部分现象,同时又会放大某种现象,从而达到“展示政治”中“特定的被展示”^①。但地方政府“引导”检查,并不意味着他们总是“报喜不报忧”,“选择性”地展示出一些精华和亮点。有时候,展示“亮点”还是“软肋”,可以成为地方政府迎检中的“弱者武器”。以公共文化服务体系示范区(项目)检查为例,地方文化部门会不会在展示中主动暴露问题,很大程度上取决于他们的政治预期。如果他们认为把问题展示出来,可以借助上级政府或部门的压力,倒逼地方政府后面的重视与改进,他们可能就会放手一搏,以一种温和的方式看似无意实则“刻意”地把公共文化服务体系建设中的问题或者短板暴露给检查组。这种借检查“将军”地方政府的做法,很多时候可以为本部门争取到实质的利益。

以湖北省Y市文化站的案例,长期以来该市政府具有“统筹资源”的惯例,因此全市每个文化站按照规定应该下拨的5万元免费开放经费被“统筹”使用,以至于当地很多工作多年的老文化站长都还不知道国家有这么一项固定经费。对此,Y市市政府解释是为了整合资源,统一支配。但这种长期的免费开放资金不到位导致了基层的尴尬与捉襟见肘,当地的文化站除了一点微薄的“以钱养事”经费勉强支付工作人员工资之外,基本上无力开展日常文化工作,文化站成了空壳与门面。每次面临检查都是东拼西凑,甚至需要从下面村庄的农家书屋调用图书。这种情况要不要如实反映在湖北省公共文化服务体系示范区建设当中?当地分管公共文化服务的文体新局副局长经过考虑后,希望课题组将这种情况直接写在制度设计材料中,因为这样上级领导来检查时就会追问这个问题,到时候负责答辩的市长就会无地自容,迫于面子和压力就会把“统筹”的免费开放经费发下来。^②主动暴露问题,在检查验收的前期“示弱”,可以有力地刺激当地政府的重视神经,从而使得文化部门的利益伸张在特定时期内得以达成。为什么这招往往会奏效?因为对于任何一级政府而言,他们都希望在工作中树立典型和标杆,从而为政绩锦上添花。而要全力打造亮点,就需要规避软肋。因此,一般而言,地方政府往往都会积极配合各部门的迎检工作,并希望在其中展示更多的亮点与成绩。比如安徽省Q市分管文化的副市长坦言:“我们就是要把我们最好的拿出来示范,展示给检查组,示范区本身也是示范嘛,如果把所有的都拿出来随机挑选检查,那我们就很难说全部都能达标。”^③地方政府在迎检中的这种政治动机,为部门有效地利用“弱者的武器”提供了施展的舞台。

四、结语

通过从制度、政策、实践三个层面对文化部门的权力伸张考察发现,“部门政治”并非刚性的制度设计,它是以有机体思想为中心的,带有人性化色彩。与机械化的科层组织相比,“部门政治”在现实中更多的呈现出动态性与灵活性。

尽管不同的部门在同一级政府中处在权力的非均衡序列之中的,但是这种强势与弱势并非一成不变的。部门具有自身顽强的生命力,在现有的政治生态中,诸多部门就犹如生活在森林中的诸多植物物种一样,利用一切可以借助的力量来争取更多的阳光雨露。他们不仅仅满足于在既有的生态环境之中“求生存”,他们还会想方设法来“谋发展”。在现有的部门权力序列中,利用制度的空间、政策的灵活设计、实践中的应对智慧来进行软性的权力延伸。为了谋求部门权力的软性延伸,部门一般会选择与地方政府进行“合谋”来获取项目或者赢得奖励,但这并不代表他们永远与政府站在同一战壕之中,有时候他们为了地方政府的更加重视,反而会策略

^① 李世敏、吴理财:《展示政治:一个新的媒介分析视角》,载于《新闻与传播研究》2016年第7期。

^{②③} 李世敏:《展示政治:以公共文化服务体系建设的考察来理解》,华中师范大学博士论文,2016年。

性的选择“背叛”或“拆台”，转而与上级职能部门联合，对地方政府进行“倒逼”，从而曲线地提升自身的影响力。

部门的权力延伸在现有制度框架之内，并非是要突破现有的制度安排，因此它是软性的运作。由于国家在宏观层面各种事业发展优先序的变动调整，以及部门政策顶层设计的政治智慧融入，以及条块关系在项目制中的实践运作空间，都为部门权力的软性运作留下了发挥空间。需要说明的是，为了行文的便利，文中有时会将政府部门与地方政府的的关系进行并列讨论，而实际上是政府部门与地方政府并非完全平行与并列的关系，政府部门是隶属于地方政府的一个内部组成部分。区分开来讨论，是为了强调二者除了共同的利益之外，部门也有自身的利益考量。政府部门为了权力的软性伸张，会产生与政府领导班子的博弈策略。这种政府公共利益与政府部门利益之间一定程度的张力，为“部门政治”提供了制度与理论空间，使得“部门政治”的软性运作可以潜移默化地、动态地、长久地存在。“部门政治”既是一种现实的客观存在，也是观察中国政府运作的一个重要视角，它揭示了政府部门的人化思想，刻画了其动态与灵活的实际面孔。

[责任编辑 钱道庚]

Flexible Operation of " Departmental Politics "

——An Example of the Expansion of Power in the Cultural Department

Li Shimin Zhuang Feineng

Abstract: The government is not a completely bureaucracy whole, it is made up of many government departments. These government departments are in an unbalanced power system, at the same time, it also exists in the interlaced tiao-kuai relation. In such a special political ecology, the government department will use all possible forces to carry out the soft expansion of power. They will find their own powerful weapons in the system space of the tiao-kuai relation, and choose the "conspiracy" with the local government for the project or honor. At the same time, it will also choose to "cut" with the local government and turn it into a joint with the higher authorities or departments, so as to "force" the local government leaders to pay more attention to this department with exposing problem. Some smart top-level design of cultural policy has strengthened the "interest binding" and "assessment binding" between cultural departments and local governments, which has made more resources available for the cultural departments in the creation or "inspection", positive display with the integration of resources, or use the "weapons of the weak", seize the chance for the culture department power extension. These constitute a dynamic picture of the flexible operation of "department politics".

Key words: Departmental Politics; Cultural Department; Flexible Operation; Power Extension