

2016 年第 3 期

总第 23 期

《中文社会科学引文索引》(CSSCI) 来源集刊

公共管理评论

CHINA PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW

巫永平 / 主编

本期焦点:

标尺竞争与不出事: 公共服务提供中的条块关系

——以上海市 X 区物业管理深化改革为例

李利文

绩效差距与目标调整: 中国省级政府的实证分析

马 亮

地方政府决策的社会合法性构建

——以环境群体性事件为例

蒋凌飞 罗 婧 陈 玲

压力式分权、城市化与府际转移支付失灵: 中国的转型证据

段龙龙 叶子荣

《中文社会科学引文索引》(CSSCI)来源集刊

清华大学公共管理学院/主办

公共管理评论

CHINA PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW

2016年第3期 总第23期

巫永平 / 主编

图书在版编目(CIP)数据

公共管理评论. 2016 年. 第 3 期: 总第 23 期 / 巫永平主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0178 - 3

I. ①公… II. ①巫… III. ①公共管理 - 文集 IV. ①D035 - 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 321668 号

公共管理评论 2016 年第 3 期 总第 23 期

主 编 / 巫永平

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒 刘 荣

责任编辑 / 曹义恒

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11 字 数: 230 千字

版 次 / 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0178 - 3

定 价 / 49.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

学术委员会

主 编：巫永平

副主编：彭宗超

英文编辑：Nancy Hearst

学术委员会主席：薛 澜

学术委员会委员（以汉语拼音为序）：

曹俊汉 台湾大学

陈振明 厦门大学

楚树龙 清华大学

崔之元 清华大学

邓特抗 香港大学

丁宁宁 国务院发展研究中心

胡鞍钢 清华大学

胡 伟 上海交通大学

景 军 清华大学

李 强 清华大学

李善同 国务院发展研究中心

林尚立 复旦大学

卢 锋 北京大学

路 风 北京大学

毛寿龙 中国人民大学

王乐夫 中山大学

吴德荣 莱顿大学

王 名 清华大学

王浦劬 北京大学

王绍光 香港中文大学

王有强 清华大学

魏尚进 国际货币基金组织

萧全政 台湾大学

许成钢 伦敦经济学院

杨大利 芝加哥大学

杨燕绥 清华大学

姚 洋 北京大学

于 安 清华大学

张成福 中国人民大学

张秀兰 北京师范大学

周志忍 北京大学

左学金 上海社会科学院

J. P. Borns 香港大学

A. T. Saich 哈佛大学

编辑助理：张秀吉 李拂尘

编辑部地址：清华大学公共管理学院

邮编：100084

电话：010-62782120

传真：010-62782120

E-mail: review@mail.tsinghua.edu.cn

目 录

论 文

标尺竞争与不出事：公共服务提供中的条块关系

——以上海市 X 区物业管理深化改革为例 李利文 / 3

绩效差距与目标调整：中国省级政府的实证分析 马 亮 / 29

地方政府决策的社会合法性构建

——以环境群体性事件为例 蒋凌飞 罗 婧 陈 玲 / 51

压力式分权、城市化与府际转移支付失灵：中国的

转型证据 段龙龙 叶子荣 / 69

地方政府信息依申请公开研究

——基于地级市数据的分析 张秀吉 孟庆国 / 88

评 论

伦敦城市群跨区域协同治理制度研究 万鹏飞 / 107

书 评

国家能力建设在私营企业中是如何实现的？

——评《地方政府对劳资关系的软性调控》 王军洋 / 125

民主与经济发展：普沃斯基对利普塞特研究的超越与局限

——兼评 *Democracy and Development: Political Institutions and*

Well-Being in the World, 1950 - 1990 张 平 / 136

集体理性选择下的整体非理性

——评《热带非洲的市场与国家》 凌 争 吴尚蔚 / 147

从公共政策视角出发剖析不平等问题

——读《不平等：我们能做什么》 李 萌 / 158

浅谈巴纳德组织理论

——读《经理人员的职能》与《巴纳德理论研究》 史冬波 / 165

Contents

Articles

- Yardstick Competition Without Incidents: Tiao-Kuai Relations in Public-Service
Delivery—A Case Study of the Deepening of Reform of Property
Management in X-District of Shanghai Li Liwen / 3
- Gaps in Government Performance and the Adjustment of Goals: An Empirical
Study of Provincial Economic Growth in China Ma Liang / 29
- Decision-Making: Based on Case Studies of Events by Environmental Groups
..... Jiang Lingfei, Luo Jing and Chen Ling / 51
- Pressurized Decentralization, Urbanization, and Intergovernmental Transfers:
Transitional Evidence from China Duan Longlong, Ye Zirong / 69
- Applications for Publicly Available Information Disclosures by Local Governments:
An Analysis on the Basis of Prefectural-Level City Data
..... Zhang Xiuji, Meng Qingguo / 88

Review

- A Study on Collaborative Governance Arrangements Across London and the
Wider Metropolitan Area Wan Pengfei / 107

Book Review

- How Does the State Build Capacity in the Private Sector?
—A Review of *Local Government Soft Regulation of Industrial Relations*
..... Wang Junyang / 125
- Democracy and Economic Development: Superiorities and Limitations of Adam
Przeworski's Research by Comparing it with Seymour Martin Lipset's Proposition
—A Review of *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being*

<i>in the World, 1950 – 1990</i>	Zhang Ping / 136
Overall Irrationality Under Collective Rational Choice	
—On Reading <i>Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies</i>	Ling Zheng, Wu Shangwei / 147
Analyzing Inequality from the Perspective of Public Policy	
—Review of <i>Inequality: What Can Be Done?</i>	Li Meng / 158
<i>Introduction to the Organization Theory of Chester I. Barnard</i>	
—Review of <i>The Functions of the Executive and A Study of Barnard's Organization Theory</i>	Shi Dongbo / 165

论文

标尺竞争与不出事：公共服务提供中的条块关系

——以上海市X区物业管理深化改革为例*

李利文**

【摘要】条块关系是公共服务供给的重要影响因素，“条条”和“块块”分别遵循标尺竞争和不出事的运行逻辑。本文采用观察法和文献分析法，对X区物业管理深化改革个案中的话语和行为进行深入分析，发现在常规型治理时期，“条条”倾向于采取动员、调研、咨询和总结四种推动策略，而“块块”则倾向于采取摆架势、表态度、吐苦水和亮优势四种应对策略，在条块之间形成较大张力的情况下，政府机制通过内部各个部门主体之间的博弈和协调，选择了树立典型、组织复制和政府购买等符合双方利益的策略和措施。基于案例分析，本文认为在未来的公共服务供给改革中，既不能过于注重对“条条”权力的压缩，也不能简单地对“块块”进行赋权，而应该根据条块特点和公共服务性质进行合理的机制设计，推动条块之间合作共赢。

【关键词】公共服务供给 条块关系 标尺竞争 不出事 物业管理

一 问题的提出

如何更好地提供公共服务一直是公共管理学所关注的焦点问题，其不仅关涉与公民切身利益相贴的民生问题，而且与政府公信力水平和社会秩序稳定紧密相连。公共服务提供方式创新被认为是公共服务水平改善的重要着力点，也是公共服务领

* 本文是国家社会科学基金重点项目“地方重大民生专项规划编制中的公众参与机制研究”（13AZD089）、国家社会科学基金一般项目“社会组织提供公共服务的市场机制创新研究”（15BZZ059）的研究成果。

** 李利文，男，上海交通大学国际与公共事务学院公共管理专业博士研究生，研究方向：公共服务提供与城市基层治理。邮箱：literature1988@126.com。

域政府改革的重要抓手。西方国家在公共服务提供方式上早就进行了许多有益的探索和研究。萨瓦斯 (E. S. Savas) 主张通过民营化的方式来提供公共服务, 即主张将公共服务的生产和提供分离开来。他按照光线普的强弱原理提出了公共服务的十种制度安排: 政府服务、政府间协议、政府出售、合同承包、补助、凭单、特许经营、市场、志愿服务和自我服务。^① 这种方式对新公共管理产生了重要影响, 也推动了许多西方国家亲历实践。萨拉蒙 (Lester M. Salamon) 认为, 政府与志愿部门都有优点和弱点, 但两者的长处是互补的, 因而政府与非营利组织在提供公共服务中相互合作, 是一种逻辑和理论上都很明智的折中方案。^② 可见, 萨拉蒙抛弃了单线式的选择模式, 更强调多元主体之间的合作模式。而奥斯特罗姆 (Elinor Ostrom) 则更侧重于从社会自主性角度来研究公共服务的提供, 认为公共池塘资源的提供可以通过小规模范围内的主体进行自治治理来实现, 而这种自治治理建立在一套复杂的、相互嵌合的制度安排下, 可以有效规避“搭便车”和机会主义行为。^③ 从以上内容来看, 西方国家提供公共服务的方式大致可以归为三类, 分别是政府供给、市场供给和社会供给 (包括家庭), 许多其他案例的分析实际上也是在此三大类供给方式上的演化和组合。

西方国家公共服务供给模式对我国公共服务提供方式改革产生了很大的影响, 如新公共管理中的市场化思维和新公共服务中的合作价值取向等。目前, 我国公共服务提供主要存在四种方式, 分别是科层式供给、项目化供给、合作化供给和自治型供给。公共服务供给是政府部门的重要职能之一, 因而依靠政府科层体系进行公共服务供给是一种常态选择。在改革开放早期, 政府不仅是公共服务的直接供给主体, 而且还通过其代理组织——单位——来进行供给和分配。^④ 后来随着改革开放的深入, 市场化不断推进, 许多社会个体逐渐脱离单位和体制, 成为自由化的分散主体, 在原有的科层供给模式支配下, 那些游离在单位和体制之外的主体很少能享受到政府公共服务, 因而, 公共服务短缺问题表现越来越突出。为突破这种以单位制为代表的科层式供给的束缚, 遏制市场体制所造成的分化效应, 国家通过专项转移等项目手段, 加大民生工程和公共服务的有效投入。^⑤ 于是项目化供给的模式逐渐进入公共服务供给领域, 并越来越成为一种主导供给模式。通过项目制形式提供公共服务虽然在一定程度上有利于精准对接、吸纳参与和提高效率, 但这些绩效表

① [美] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》, 周志忍等译, 中国人民大学出版社, 2002, 第105~107页。

② [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙:《公共服务中的伙伴关系——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》, 田凯译, 商务印书馆, 2008, 第51页。

③ [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道——集体行动制度的演进》, 余逊达、陈旭东译, 上海三联书店, 2000, 第51~52页。

④ 何艳玲:《从“科层式供给”到“合作化供给”——街区公共服务供给机制的个案分析》, 《武汉大学学报》(哲学社会科学版) 2006年第5期, 第655~660页。

⑤ 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》, 《中国社会科学》2012年第5期, 第113~130页。

现主要体现在公共服务的生产领域，即经济性公共服务领域，而在社会性公共服务上，项目制供给则显得力不从心，于是一种新的强调政府与社会组织合作共治的合作化供给模式出现了，合作治理在公共服务提供领域适应性高^①，我国政社合作的形态也将从购买服务转向合作治理。^② 合作化供给成为当前我国公共服务供给方式改革的新方向，但其在一定程度上也是建立在自治型供给的基础之上，自治型供给强调个体在小范围内通过特定的制度安排实现公共服务的自我供给。

由此可见，我国公共服务提供方式已经形成了一个比较系统的供给网络，但这张网络在供给公共服务方面并不完美，其还存在各种各样的毛病。这主要体现在两个方面。一是供给过量和供给短缺同时存在。我国公共服务供给同时出现供给过量和供给短缺，“由市场决定的部分超值消费服务、物品和资源供给过剩，由政府或社会提供的基本社会公共服务供给不足”^③，一些公共服务出现产能过剩，需要消化库存，另一些领域则供给短缺、需求强烈。例如，我国房地产市场中出现的一线城市供给不足，而三、四线城市则供给过量。还有，我国一些地区出现过度医疗，而另一些地区则连最基本的医疗服务都无法提供。二是供给中“过度作为”和“不作为”同时存在。“过度作为”是指一些地方政府根据自身偏好和判断大包大揽，追求绩效工程和面子工程，导致服务供给过度。“不作为”是指公共服务中的“趋中”供给行为，即地方政府在提供公共服务时，经过横向（其他同级别的政府）与纵向（上级政府和下级政府）的对比，作出投入资金“趋中”的决定。^④ 这些都是我国目前在公共服务供给领域出现的亟待解决的问题。

目前学界对这些问题产生的原因主要存在四种视角。一是财税体制视角。传统上我国的“财政联邦主义”是一种政治上集权经济上分权的体制，其给“地方政府提供了经济发展动力，尤其是完成了地方层面的市场化和竞争性领域的民营化”^⑤，但这种体制的优势在1994年分税制改革后逐渐丧失，因为分税制通过调整中央与地方的税收分配比例，提高了中央财权，削弱了地方财权，使地方对中央形成依赖，尤其是一些基层政府不得不依赖土地转让等预算外收入度日。^⑥ 在这种“二元财政”结构下，地方政府提供公共服务的能力和动机都受到削弱。二是晋升制度视角。我国晋升制度实际上是一种标尺竞争模式，即通过相对绩效考核来进行

① 王辉：《合作治理的中国适用性及限度》，《华中科技大学学报》（社会科学版）2014年第6期，第11~20页。

② 敬义嘉：《从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展》，《中国行政管理》2014年第7期，第54~59页。

③ 丁元竹：《扩大内需的结构和体制约束因素：社会基本公共服务供给不足》，《公共管理评论》2006年第5期，第109~127页。

④ 张新文、李文军：《论我国地方政府公共服务的“趋中”供给及治理取向》，《上海交通大学学报》（哲学社会科学版）2010年第6期，第42~47页。

⑤ 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭：《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》2007年第1期，第4~16页。

⑥ 周飞舟：《分税制十年：制度及影响》，《中国社会科学》2006年第6期，第100~115页。

排名,这有利于过滤掉代理人共同面临的外部不确定性和震荡因素。^①但是这种晋升模式过于依赖一些经济指标和容易被测量的指标,容易忽视公民表达,甚至滋生预算软约束问题,进而影响公共服务提供的均衡性。^②三是公民表达视角。城市公共服务能力是城市政府通过公共服务供给减少市民需求与市民满足之间差异的能力^③,这说明公民表达对公共服务提供具有重要影响。我国公共服务错位和有效需求的供给不足,在很大程度上归因于重供给改进和轻需求表达。为此,应建立一个包括主体筛选机制、需求整合机制、需求识别机制和需求吸纳机制在内的公共服务需求表达机制。^④四是供给侧结构改革视角。在经济改革领域,一些学者认为只在作为需求侧的“元动力”上进行认知会出现偏颇,随着外部环境改变,沿着供给侧结构性角度进行深入认知则可能突破这一偏颇。^⑤同样,在公共服务提供中一些学者不断强调公共服务供给侧的结构性改革,以更好地对接公民需求,只有这样的公共服务供给创新才具有实质意义。

在这些解释变量中,很少有研究专门将政府体制中的条块关系作为一个解释变量来分析其对公共服务提供的影响。但是,在日常生活中我们经常会听到几个部门管不好一头猪的检验检疫、多个部门管不好城市的一个井盖以及办理单位证明被多个部门踢来踢去等新闻报道,这说明公共服务提供与政府体制中的条块关系密切相关。政府体制并不是铁板一块,其相对封闭的内部体系实质上被纵向和横向部门高度分割,处于碎片化状态。一些强势的“条条”在公共服务提供上吸引了较多的政府注意力,而一些弱势的“条条”则在政府注意力分配上影响较小。而且强势的“条条”在本级政府的支持下对推动下级“块块”提供公共服务具有重要影响,相反,弱势的“条条”则缺乏这些能力。我国条块关系主要有三种类型,分别是“中央-省(市)”“省-市(县)”和“区(县)-街道(乡镇)”。基层条块关系显然与上面两层的条块关系不一样,其最重要的特点是,乡镇和街道这个“块块”并没有像县级和省级这些“块块”一样有明确的分工。而且,“上面千条线、下面一根针”,基层街道承担的公共服务职能也是最多的、最直接的。因此,本文重点探讨以下问题:在常规型治理状态下基层条块在公共服务提供中各自承担怎样的角色?其具有怎样的运行逻辑?其对公共服务提供会产生怎样的影响?

① 王哲、顾昕:《标尺竞争:政府管制与购买的激励效应》,《公共行政评论》2015年第6期,第9~24页。

② 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期,第36~50页。

③ 何艳玲、郑文强:《“回应市民需求”:城市政府能力评估的核心》,《同济大学学报》(社会科学版)2014年第6期,第56~65页。

④ 陈水生:《城市公共服务需求表达机制研究:一个分析框架》,《复旦公共行政评论》2014年第2期,第110~128页。

⑤ 贾康、苏京春:《“三驾马车”认知框架需对接供给侧的结构性动力机制构建——关于宏观经济学的深化探讨》,《全球化》2015年第3期,第63~69页。

二 文献回顾与分析框架

“条块”是对不同层级政府部门及其职能部门形象称呼（国外称之为矩阵问题）。“条条”主要是指从中央到地方在业务内容和职能范围上上下下对口的政府组成部门，“块块”主要是指以属地为管辖范围的层级政府。由于我国是世界上政府层级最多的单一制国家，因而其“条块”类型也更为丰富。首先，“条条”主要存在两种，分别是以政府职能部门为系统的“条”和以专业管理部门为系统的“条”，其中后者还可以进一步分为中央垂直管理、省垂直管理和特殊垂直管理。其次，“块块”主要有五种，分别是中央、省（市）、市、县（区、市）、乡（镇、街道）。最后，“条块关系”按照不同标准可以划分为不同类型。从行政层级角度而言，可以划分为中央与省、省与市县和县与乡镇三种“条块关系”^①；从“条块”的作用角度而言，可以划分为以条为主、以块为主和双重领导三种类型^②。本文探讨的是基层条块关系对公共服务提供的影响，主要是指县乡（区街道）层面的条块关系。提高政府体制中的条块调控能力是其提供优质公共服务的重要基础，而条块调控能力的建设需要首先理清条块运作的逻辑。因此，本部分在梳理“条条”和“块块”的运行逻辑的基础上，将提出一个基层条块关系对公共服务提供产生何种影响的分析框架。

（一）“条条”与标尺竞争

有关“条条”是怎样影响公共服务提供的解释主要存在两大模型，分别是晋升锦标赛模型和项目制模型。晋升锦标赛实质上是通过地方政府的相对绩效排名来激励地方政府提供公共服务的一种模式。由于在委托代理中，一些大型组织存在多个代理机构，不能通过绝对绩效来进行考评，因而对承担类似职责的诸多代理人实行相对绩效考核，以更公平地对其进行惩处和奖励。^③这种相对绩效考评可以在一定程度上控制外部因素的影响，过滤掉外部不确定和震荡因素，更好地激励代理人。^④这种政治晋升模式的考核对象主要是地方主要负责人，即各级地方政府的行政首长。晋升锦标赛模型的驱动需要满足以下五个条件：集中的人事权，可衡量的指标，参赛主体的成绩可比较，参赛主体对考核绩效有相当程度的影响，参与人之间不易形成合谋。^⑤在一定程度上可以说，标尺竞争遵循的是一种纵向激励逻辑，即

① 马力宏：《论政府管理中的条块关系》，《政治学研究》1998年第4期，第68～74页。

② 陶振：《基层治理中的条块冲突及其优化路径》，《理论月刊》2015年第1期，第100～106页。

③ D. Mookherjee, "Optimal Incentive Schemes with Many Agents," *The Review of Economic Studies*, 1984 (3), pp. 433 - 446.

④ B. J. Nalebuff, J. E. Stiglitz, "Prize and Incentives: Towards a General Theory of Compensation and Competition," *The Bell Journal of Economics*, 1983 (1), pp. 21 - 43.

⑤ 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期，第36～50页。

建立在科层制“下粗顶尖”的组织结构基础之上,通过层层代理和竞争来逐级筛选,淘汰掉那些绩效表现不佳的地方代理部门。这种模式可以用来解释我国在改革开放后分权改革背景下地方经济飞速发展的原因,与20世纪八九十年代地方政府办企业、发展型地方政府和中国特色的联邦主义等解释模式交相辉映、相互衬托。

但是晋升锦标赛模式在公共服务提供中产生的负面影响也是我国长期未得到很好解决的重要问题。首先,晋升锦标赛以量化的、可测度的经济指标作为考核依据,导致地方政府过于注重经济性公共服务建设,而忽视了社会性公共服务提供。其次,晋升锦标赛容易导致官员的短期行为和机会主义行为,大搞“形象工程”“面子工程”“政绩工程”等,从而造成公共服务浪费和公共服务不能满足公民的实质需求。再次,一些经济落后的地方政府为在晋升赛中获取有利地位和增加晋升机会,其通过地方政府融资和财政赤字等方式绕过地方政府的刚性预算,以获取晋升的“资本”,这导致地方政府负债累累,公共服务供给步履维艰。最后,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,导致实际执行过程偏离政策初衷。^①这种共谋是一种纵向发生机制,即基层政府部门与其上级来共同应付更上级政府的考核和监督,这背离了晋升锦标赛的预设前提,导致晋升竞标赛模式失效,而且影响了公共服务的质量。在晋升锦标赛模式下公共服务无法得到很好的提供,为寻求兼具效率和公平的公共服务提供模式,在20世纪90年代国家进行了分税制改革,强化了中央的财权,试图通过更多地进行转移支付的方式来平衡地区之间的发展,而与此附带的项目制模式便应运而生。

项目制不同于科层制下的晋升锦标赛模式,其通过专项转移支付来实现公共服务提供。但是,项目制实质上还是一种依靠政府“条线”部门来完成资源配置和公共服务提供的机制,其在一定程度上打破了原有的条块分割的局面,形成了一种新的依附于科层制的条块关系。项目制在资源分配过程中采用一套包括立项、申报、审核、监督、考核、验收、评估和奖惩等在内的技术系统,这强化了专业“条线”部门的财政控制权和影响力。虽然项目制是一种更为精准、高效的资源配置方式,但由于其仍依附于科层结构之上,因而其呈现出分级运作的特征,即包括国家部门的“发包”机制、地方政府的“打包”机制和村庄的“抓包”机制等。^②这种分级运作模式实质是科层制中“属地管理-垂直管理-属地管理”结构的投射和反映,发包是一种垂直管理行为,而打包则是一种属地管理行为。这种分级治理的模式,一方面仍然沿用科层制机制下的竞争模式,通过同一层级的横向竞争来获取纵向发包的项目;另一方面,通过发包机制在下一层属地范围内进行低层级的纵向竞争,层层下包,直至任务落实。可见,项目制配置公共服务避免了科层制结构下的“撒

① 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》2008年第6期,第1~21页。

② 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》2011年第4期,第126~148页。

胡椒粉”的模式，而是以更加技术、更为精准的方式来满足公民的需求。

但是项目制在配置公共服务过程中也出现了诸多弊病。首先，项目制形成的分级治理容易形成一种自下而上的反控制逻辑^①，在打包过程中，下级政府将纳入自己的意图和利益，获得更多自主权，这就可能扭曲公共服务提供的初衷。其次，项目制坚持“一事一议”“专款专项”的原则，然而在实际中政府的公共事务具有综合性和复杂性，这种目标管理的方式在那些社会性公共服务上很难奏效。再次，项目制一般要求地方政府配套资金，这种具有“钓鱼工程”性质的服务供给方式，使地方大力建设融资平台、过度土地经营，甚至陷入举债式发展困境。^②最后，项目制在提供公共服务过程中，注重总量的考核，而忽视了项目执行过程中的标的替换行为，从而导致“项目漂移”^③，最终影响公共服务供给的质量。

晋升锦标赛模型和项目制模型实质上都坚持“条线”的运行逻辑，即通过层级竞争和相对绩效来分配资源和提供服务。晋升锦标赛通过嵌入科层制中的人事任免权来调动下级的积极性，而项目制模型则通过财政资源分配权来调动下级部门的积极性，而两者中的竞争机制都是以属地范围相对绩效评估来进行竞争的，因而都遵从标尺竞争的逻辑。只是在这一竞争中，那些资源较多或强势的条线部门里的官员更容易获得晋升和跨区域流动。^④因此，越是强势的条线部门，集权的可能性就越大，行政控制的能力也越强，标尺竞争的动力也越大。另外，在一些特殊时期，某些条线职能受到上级政府的重视和强化，则有可能脱离常规的科层制治理模式，开启运动式治理模式，这时的条线部门也容易受到激励，产生很强的晋升动力。^⑤因此，从总体上而言，政府体制中的“条条”遵循的是标尺竞争的逻辑，越强势的“条条”越能分配更多的政府注意力，晋升的可能性越大，主动提供公共服务的动机也越强。

（二）“块块”与不出事

与中央政府相比，基层“块块”在公共服务提供中应该具有明显的比较优势。其可以通过一系列途径向公民提供参与的机会，更能够代表地方民众的利益，更能够自行解决其内部冲突，因而增强了国家的政治稳定。^⑥然而，基层“块块”在提

① 折晓叶、陈婴婴：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》，《中国社会科学》2011年第4期，第126~148页。

② 渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期，第113~130页。

③ 李元珍：《对抗、协作与共谋：条块关系的复杂互动》，《广东社会科学》2015年第6期，第201~210页。

④ 周雪光：《从“官吏分途”到“层级分流”：帝国逻辑下的中国官僚人事制度》，《社会》2016年第1期，第1~33页。

⑤ 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，第105~125页。

⑥ [英]斯蒂芬·贝利：《地方政府经济学：理论与实践》，左昌盛等译，北京大学出版社，2006，第6~7页。