

规训权力:党和国家机构改革的新阐释

李春成* 郝永强**

[内容摘要] 机构改革承载着将制度优势转化为治理效能,进而实现国家治理现代化的重要使命。从不同的理论视角,可能产生不同的解读。本文基于福柯的权力-规训理论,认为权力是一种关系性存在,机构改革的实质是规训权力,是对作为关系的权力或权力关系的规训。这种权力关系规训,既包括对制度化、体系化的权力关系(党政关系、央地关系和条块关系等)的结构化规训,也包括对动态运行中的权力关系的机制化规训。结构化规训主要致力于国家治理体系现代化,机制化规训主要致力于国家治理能力现代化。新时代中国党政机构改革在治理体系现代化方面,旨在贯彻落实党的全面领导、有机融合“大一统”与“小同异”、充分发挥“两个积极性”、构建“条抓块统”协同性条块关系等;在治理能力现代化方面,旨在通过整合机制、规范机制和赋能机制,实现权力运行的整体性与协同化、规范性与清单化、有效性与高效化等。通过规训权力,机构改革追求权力秩序与效能、工具理性与价值理性的有机统一和融合实现。

[关键词] 机构改革;规训权力;结构化规训;机制化规训

* 李春成,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师。

** 郝永强,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

一、问题的提出

机构改革在国家治理实践中备受瞩目,它承载着将制度优势转化为治理效能,进而实现国家治理现代化的重要使命。改革开放以来,中国国家机构改革从局部调整走向整体统筹,历经职能带动到体系驱动的发展变迁^①,其演进轨迹构成了迈向国家治理现代化的动态图景。在国家治理现代化的视域下,机构改革是一个兼具工具理性与价值理性的实践课题:从工具的视角来看,机构改革是政府治理的重要手段,涉及治理主体的撤并调整与治理力量的高效集成;从价值的视角观之,机构改革承载着经济发展与社会稳定的价值追求,关乎社会的公平正义与人民的幸福安康。新中国成立以来,我国已经开展了多次(轮)从中央到地方的党和国家机构改革。每次改革都有其特定的历史背景、目标任务、行动方案、推进策略等,总体上遵循集成逻辑,形成了大部门集成、专部门集成、流程部门集成以及“平台+部门”集成四种模式,体现了政府职能合并、机构重组、流程再造的递进关系^②;党的二十大制定的机构改革的目标,定位于“构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系”。^③

机构改革看起来是一个客观事件,而且随着改革方案的社会公开和官方解读,以及舆论共识的形成,其内容与意义得到某种程度的固化。但是,基于不同的理论视角,往往会有不同的理解。理

^① 吕志奎:《从职能带动到体系驱动:中国政府机构改革的“三次跃迁”》,《学术研究》2019年第11期。

^② 刘杰:《寻找部门合成的“最大公约数”——政府机构改革中的集成逻辑研究》,《政治学研究》2023年第1期。

^③ 《中共中央国务院印发〈党和国家机构改革方案〉》,《人民日报》,2023年3月17日。

论是认识事物的有效工具、看待问题的方式,是一种知识型。因此,有怎样的看待问题的方式或知识型,就会有怎样的问题或问题域。^①以不重复为追求的研究者总是试图从不同的视角去解读机构改革的顶层设计与推行实践,生产了大量的研究文献。既有相关研究文献主要基于结构-功能主义、组织管理理论、府际关系理论、行政生态理论、政府再造理论等,阐释机构改革。本文尝试借用法国思想家米歇尔·福柯(Michel Foucault)的权力-规训理论,以期能对国家机构改革的行动机制与机理有某种独到的解读。文章首先对既有机构改革的文献进行系统梳理,并以此为背景,基于福柯的权力-规训理论提出机构改革的分析视角——规训权力,并建构起作为权力规训的机构改革分析框架,对我国党和国家机构改革的实践进行新阐释。

二、文献综述与理论框架

(一) 相关研究综述

当前,机构改革的理论研究主要从工具手段和价值目标两个维度展开。前者主要回答如何进行机构改革的问题;后者则回答为什么要进行机构改革的问题。

其一,工具维度的机构改革研究,主要从宏观历史叙事和微观事件分析两个层面展开。机构改革的宏观历史叙事通过对历次改革进行梳理总结和比较分析,提供全景概览。沈荣华指出,改革开放以来,机构改革大体经历了从“以精简机构为重点推动政府机构

^① 邢建昌:《理论是什么:文学理论反思研究》,人民出版社2011年版,第49页。

职能转型”到“以整合职能和机构为重点优化政府组织架构”再到“以优化协同高效为着力点构建现代政府治理体系”的三重转变。^①李瑞昌认为,“改革开放以来,党和国家机构改革遵循着从政府自身建设到国家治理体系与治理能力现代化的逻辑,走出了一条从最初‘瘦身’到‘转身’,再到‘强身’,到而今的‘健身’的改革路径”。^②机构改革的微观事件分析聚焦于某一次机构改革或机构改革过程中某个部门的具体转变,对机构改革的大部制模式^③、“双合制”模式^④,以及机构改革的协同逻辑^⑤、多重联动逻辑^⑥、同构性和类聚性^⑦逻辑进行了深入探讨。

其二,价值取向是机构改革的深层结构和推动机构改革的内在动力。^⑧微观层面,机构改革的基本价值是效率,“机构改革是以效率为导向的,主要解决效率问题——如人浮于事、组织臃肿、权责不清等”^⑨;中观层面,机构改革具有鲜明的民生指向^⑩,旨在建立高质有效、人民满意的政府^⑪;宏观层面,机构改革以统筹发

① 沈荣华:《我国政府机构改革 40 年的启示和新趋向》,《行政管理改革》2018 年第 10 期。

② 李瑞昌:《机构改革的逻辑:从政府自身建设到国家治理体系现代化》,《华南师范大学学报》(社会科学版)2018 年第 6 期。

③ 竺乾威:《“大部制”刍议》,《中国行政管理》2008 年第 3 期。

④ 丁海玲、范文宇:《“双合制”:新时代党政机构改革的中国之制——兼与“大部制”的比较分析》,《天津师范大学学报》(社会科学版)2021 年第 6 期。

⑤ 王孟嘉:《论国家机构改革中的协同逻辑及其实施路径》,《中州学刊》2020 年第 6 期。

⑥ 史晓姣、马亮:《跨层级政府机构改革的多重联动逻辑——文化与旅游部门合并的案例研究》,《中国行政管理》2023 年第 8 期。

⑦ 刘朋朋:《中国政府机构改革的主旋律:同构性与类聚性——基于 2018 年国务院与省级政府机构改革的分析》,《中共福建省委党校学报》2019 年第 4 期。

⑧ 陈天祥:《政府机构改革的价值逻辑——兼论大部制机构改革》,《中山大学学报》(社会科学版)2012 年第 2 期。

⑨ 陈振明:《党和国家机构改革与国家治理现代化——机构改革的演化、动因与效果》,《行政论坛》2023 年第 5 期。

⑩ 万国威:《新一轮党和国家机构改革的民生指向》,《人民论坛》2023 年第 7 期。

⑪ 周光辉:《构建人民满意的政府:40 年中国行政改革的方向》,《社会科学战线》2018 年第 6 期。

展和安全为目标导向,科学地处理发展和安全之间的关系,构成推进机构改革的基本价值取向。^① 基于机构改革的价值目标,已有研究还对中国机构改革的成效问题进行了探讨,例如,文宏等指出,历次机构改革都能够较好地进行顶层设计并实现资源的整合创新,实现从精简到优化、从单一到多元和从内部到系统的转变,逐渐形成政府、市场和社会三种力量良性互动的关系,奠定了走向中国特色的现代化治理体系的基础。^②

如上所述,已有研究从工具手段和价值目标两个维度对机构改革进行了翔实分析,并就价值目标的实现与否和实现程度进行了初步探讨。然而,纵使如此,仍力有不逮。这是因为工具手段与价值目标之间并非“自动滑道”而成。遵循着整合逻辑、协同逻辑、多重联动逻辑的大部制、双合制的机构改革,为什么能够实现效率、民生、发展与安全等目标,已有研究尚未对其进行深入分析。本文从权力规训的视角能较好地阐释我国党政机构改革的行动逻辑和效用机制,探微机构改革系列举措与其价值目标之间的内在关联。

(二) 理论基础:福柯的权力-规训理论

权力是政治学的中心概念,但对于权力的理解却莫衷一是。马克思主义者将权力看作阶级统治的工具,旨在通过对特定生产关系的维护来维持既定阶级统治;社会契约论者认为,公共权力源于私人权利,因而可以通过社会契约的形式生成国家权力。前者演绎出马克思主义政治-经济学模式,后者演绎为法理主义的法权模

^① 钟开斌:《统筹发展和安全:党和国家机构改革的基本价值取向》,《学海》2023年第3期。

^② 文宏、林仁镇:《中国特色现代化治理体系构建的实践探索——基于新中国70年机构改革的考察》,《社会科学战线》2020年第4期。

式。两者都是对权力的宏观理解,是“权力理论中的经济主义”。^①不满于宏观层面对权力所进行的经济学解释,福柯对权力进行非经济的社会-政治分析,进而形成微观权力说。

福柯微观权力说的核心,不再将权力视作一种物,而是一种关系;认为“只存在着某种关系性的权力。它在无数个点上体现出来,具有不确定性,而不是某个人可以获得、占有的一种物,权力纯粹是一种关系,是一种结构化的活动”。^②关系态存在的权力,有时表现为一种自上而下的单向控制性关系,但更多地呈现为一种相互交错的复杂网络,“权力以网络的形式运作。在这个网上,个人不仅在流动,而且他们总是既处于服从的地位又同时运用权力……换一种说法,权力通过个人运行,但不归他们所有”。^③

微观权力说对于权力的关系性理解,带来了前现代权力形式和现代权力形式的分野。前现代权力形式主要指君主权力,现代权力则具体指规训权力。规训权力与其他权力形式的显著区别在于:它致力于对身体活动施以细致入微、全面彻底、持续不断的控制,以便将它们建构为效用和驯顺之间非常特殊的关系的承载者;效用的增长与驯顺性的增长相适应,反之亦然。^④换言之,规训权力通过规范化的训练方式,一方面塑造着个体的行为表现,使其成为驯服的人,另一方面则增加个体效用,使其成为一个对社会有用或者能够为统治阶级服务的人。^⑤如此一来,规训权力便不只是一种压抑性的力量,更是生成性的存在,有着训练和生养的双重作

① [法]米歇尔·福柯:《权力的眼睛——福柯访谈录》,严锋译,上海人民出版社1997年版,第223页。

② 陈炳辉:《福柯的权力观》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版)2002年第4期。

③ [法]米歇尔·福柯:《必须保卫社会》,钱翰译,上海人民出版社1999年版,第28页。

④ [美]狄安娜·泰勒:《福柯:关键概念》,庞弘译,重庆大学出版社2019年版,第35页。

⑤ 张之沧:《论福柯的“规训与惩罚”》,《江苏社会科学》2004年第4期。

用,它“既不会等同于一种体制,也不会等同于一种机构。它是一种权力类型,一种行使权力的轨道。它包括一系列手段、技术、程序、应用层次、目标。它是一种权力‘物理学’或权力‘解剖学’,一种技术学”。^①

概言之,福柯所讲的规训权力是一种权力类型或权力技术,规训的目的在于培养能够自觉遵守制度安排、服务权威秩序、健康且有用的行为者。当权力的作用对象由人转为权力本身时,规训权力便具有了权力关系的面向,即权力不只是规训的力量也是规训的对象。由此,规训权力成为权力(间)的“自我技术”,借由这种“自我技术”,权力重构自身秩序,并建构其自身的驯顺性与效用性,从而可以充当工具手段与价值目标之间的通道,实现工具理性与价值理性的统一。

(三) 分析框架:规训权力的机构改革

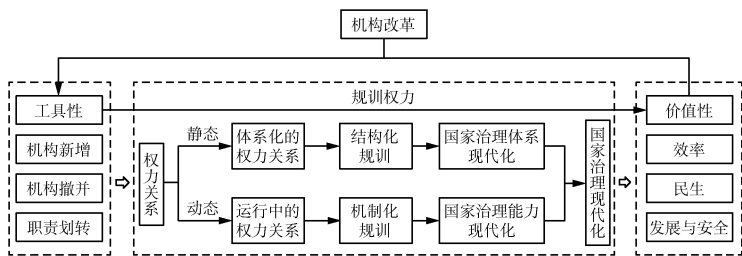
改革开放以来,党和国家先后进行了多轮机构改革^②,每次机构改革都是工具理性与价值理性的整合。无论是政策话语还是学术研究,均表明我国的机构改革业已取得显著成效。为探究机构改革的工具手段、价值目标和改革成效间的内在机制,本文在福柯权力-规训理论的基础上,构建作为规训权力的机构改革分析框架,以回答前述问题:机构改革系列工具手段何以实现其价值目标?

机构改革的表现是机构的新设、撤并或重组及随之进行的职责划转,但其本质是对权力关系的调整,即规训权力。规训权力是

^① [法]米歇尔·福柯:《规训与惩罚》(修订译本·第四版),刘北成、杨远婴译,生活·读书·新知三联书店2012年版,第241—242页。

^② 党中央部门分别在1982年、1988年、1993年、1999年、2018年、2023年进行了6次改革;国务院机构改革五年一次,分别在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年、2018年、2023年进行了9次改革。从2018年开始,党中央开始对党和国家机构改革进行统筹谋划。

机构改革系列工具手段得以实现其价值目标的重要机制。规训权力的本质是上位权力对下位权力的制度化、组织化规训,是权力的“自我技术”。一方面,权力是弥散于关系网络内的规训力量,是关系性存在,它不为某个部门所固定拥有,而是处于部门所构成的关系网络之内,并借由关系网络的流动实现其规范化价值;另一方面,规训是指规范化训练,即规训权力发挥作用的治理术(governmentality)。治理术是指用于调整权力关系以实现其规范化价值的系列技术手段与治理机制。由此,机构改革成为关系性权力或权力间的自我规训实践,旨在通过系列治理术的运用构建兼具整体性与协同化、规范性与透明化、适应性与效能化等特征的权力秩序,进而实现机构改革的价值目标,其所涉及的治理术具体涵盖整合机制、规范机制以及赋能机制三种类型。综此,我们建构了下述作为权力规训的机构改革分析框架图(图1)。



三、权力体系的结构化规训

规训权力是权力的规范化实践,是权力的关系性与规范性的统一。作为权力规训的机构改革,首先是对作为关系的权力或权力关系所形成的权力体系的规训。通过对党政关系、央地关系和

条块关系等权力体系的动态调适和规范驯服,机构改革实质上是对国家治理体系的优化改革;新时代党和国家机构改革直接成为国家治理体系现代化的重要抓手。

(一) 党政关系调整:合署办公与合并设立

党和国家机构改革的一个重要面向是横向上的党政关系调整。不同于党政合一或党政分开的权力关系模式,新时代党政关系更为强调党政机构的合署办公或合并设立。合署办公是指“两个具有不同编制、职责的党政机构由于工作对象、工作性质相近或密切相关而在同一地点和处所办公,两个机构的人员、资源可在上级统一指挥调度下视工作需要而灵活运用”。^① 2018年,中共中央印发的《中共中央关于深化党和国家机构改革方案》提出,深化党中央机构改革,要着眼于健全加强党的全面领导的制度……推进职责相近的党政机关合并设立或合署办公;优化部门职责统筹设置党政群机构,在省、市、县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公,市、县要加大党政机关合并设立或合署办公力度。2023年,党的二十届二中全会通过的《党和国家机构改革方案》决定,中央金融委员会办公室和中央金融工作委员会合署办公。合并设立是指“两个或两个以上的机构的职责进行重组、整合,组成一个新的机构。合并设立为一个机构后,又有着‘两块牌子’‘保留牌子’‘加挂牌子’的三种情况”。^② 譬如,2023年党和国家机构改革方案提出,重组后的科学技术部不再保留“国家外国专家局”牌子;地方政府设立金融监管机构专司监管职责,不再加挂“金融工作局”“金融办公室”牌子;在农业农村部加挂“国家乡村振兴局”牌子。

从组织管理或组织行为学的角度看,党政机关合署办公或合

^① 许耀桐:《党和国家机构改革:若干重要概念术语解析》,《上海行政学院学报》2018年第5期。

^② 同上。

并设立是党政机构职能整合后的组织再设计。一方面,有助于更好地发挥党的领导功能,实现党的全面集中统一领导,从而“减少多头管理,减少职责分散主义,使党政机构的职能分工合理、责任明确、运转协调”^①;另一方面,有助于政府机构更好地行使治理权,发挥政府的治理功能,保证行政任务的执行与治理效能的达成。从权力规训的角度看,党政机关合署办公或合并设立其实是一种权力关系规训。有学者将其解读为“名义权力”与“实质权力”关系的理顺,“从权力的角度来看,合署办公巧妙地解决了党政名义权力和实质权力的冲突问题。在党和政府的权力设置中,名义权力需要保持一定的区分,但实质权力需要实现统一和整合”。^②我们也可以将其解读为党政权力关系的重塑,认为机构改革中党政机关合署办公或合并设立旨在区分并确立党委的领导权和政府的治理权,从而将原来说法不一、责任不明的党政关系予以明确规定:在党的全面领导下,党委领导和决策,政府治理和行政。而且,这里的领导权、决策权、治理权、行政权等都不是一个固化的概念,也没有固化的内容,它们都是相对地界定的,在相对中实践,在实践中具体。“权力关系具有严格的相对性特征,它们只有依靠大量的抵抗点才能存在。”^③权力必须在关系中才得以存在,权力关系规训也必须在关系实践中才能实现,因而,权力关系规训(理应)是一种生产性、生成性的约束和规范,大多是原则性的和实践性的,而不能是机械的、固化的教条,否则,就可能在实践中走向失败。相对互动、相互制化是权力关系规训的真谛。

① 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》(2018年3月4日),中国政府网,https://www.gov.cn/zhengce/2018-03/04/content_5270704.htm,最后浏览日期:2024年5月26日。

② 孔凡义、徐张欢:《合署办公的改革动因、实践类型和发展进路》,《新视野》2021年第1期。

③ [法]米歇尔·福柯:《性经验史》(增订版),余碧平译,上海人民出版社2005年版,第63页。

(二) 央地关系优化:“大一统”与“小同异”

央地关系优化是机构改革中权力关系规训的另一项重要内容。中国国家治理的一个深刻矛盾是权威体制与有效治理之间的矛盾。^① 其中很重要的一点是,中央与地方间职责上的高度同构掣肘了地方治理的灵活性与适应性。职责同构是指不同层级的政府在职能、职责和机构设置上的高度统一,即通常所说的中央与地方各级政府“上下对口”。^② 央地之间职责同构的制度安排有利于中央政府的权威构建与政令通达,却在一定程度上制约了地方治理的灵活性与有效性。因此,机构改革的另一项议题是理顺央地关系,既保证中央政府政令通达,又保证地方治理灵活高效的价值期待。

根据《中国共产党机构编制工作条例》(2019)和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(2022)的相关规定,地方党政机构设置和职能配置应当保证党中央方针政策和国家法律法规的有效实施,涉及党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一的机构职能应当同中央基本对应;除中央有明确规定外,地方可以因地制宜地设置机构和配置职能,严格规范设置各类派出机构;地方可以在规定权限的范围内设置和调整事业单位。由此可见,地方党政机构设置和职责设定的第一原理是“大一统”。“大一统”的思想源远流长,是中国制度的精神内核和根本政治价值。“大一统”不等于“大统一”,尽管二者常被误以为是同义词。前者是儒家推崇的王道政治理想;后者是法家实践的霸道政治模式。“大一统”这个概念始见于《公羊传》,“大”是指尊崇、重视,“一”是指元,有本源、根本之意;“统”本来指

^① 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011年第10期。

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

丝之头绪,引申为总领、统管、统合、纲纪等义。

“大一统”一词起初主要用来解释王朝更替,是指王者通过改元、改制等象征性的政治程序,宣告新的治理秩序之开始。^①“大一统”的现代理解更加宽泛,大意是以一个最高权力(元权力)为中心来进行政治范围的集中统一。譬如,有学者提出,“大一统”理念以推进国家整合为中心,包含空间、政治结构、精神与社会、时间四个维度,体现为疆域一统、政治一统、文教一统、古今一统。^②但是,至少在中国的主流理解中,这种“一统”并非机械的、绝对的千篇一律。

在“大一统”思想的指引下,新时代中国领导人提出了“人类命运共同体”、“石榴籽般”民族大团结、“两个维护”、“两个确立”等颇具中国特色的概念。“大一统”原理要求地方机构设置和职责设定必须维护党中央权威和集中统一领导,必须在原则上保持上下一致,全国一盘棋,确保“三个统一”,即政令统一、法制统一和市场统一。“大一统”是我国政府机构设置和改革的前提或“大同”。在此前提下,地方政府也被赋予了一定的机构设置自主权,其部门设置可以在与中央政府保持一致的基础上呈现地方特色,因地制宜地建立满足地方治理需要的部门机构。从“大一统”之“大同”的视角来看,央地关系乃至地地关系中的差异,都是小差异,属于“小同异”(大同小异)。^③“大一统”与“小同异”的辩证统一是我国纵向权力关系的基本原则,央地关系改革就是要优化这一原则在特定

^① 韩星:《不能把“大一统”与“大统一”混为一谈》,《北京日报》,2021年1月4日,第12版。

^② 姚中秋:《以国家整合为中心的大一统理念:基于对秦汉间三场政治论辩的解读》,《学海》2022年第5期。

^③ 《庄子·天下》有言:“大同而与小同异,此之谓小同异;万物毕同毕异,此之谓大同异。”用白话文讲,即万物有大的方面的共同点,也有小的方面的共同点,这两种共同点之间会有差异,这种差异叫作“小同异”;万物之间有完全相同的共性,也有完全不同的个性,这些差异,就叫作“大同异”。换言之,“小同异”是指包含同一成分的差异,“大同异”是指不包含同一成分的差异。参见范玉秋、田力编著:《中国哲学与传统文化》,天津人民出版社2015年版,第69页。

时事、领域和议题上的具体实践。

原则性的观念认同往往是抽象的,其在实践中的具体展开会遇到各种分歧。尽管“大一统”的精神根深蒂固,但实践往往会提出“小异”的请求,有时甚至表现为一种权力博弈。作为一种权力(关系)规训的央地关系改革,其核心目的就是确保“大一统”与“小同异”的有机融合和辩证统一,既要确保“大一统”的贯彻落实,防止、纠正“小同异”变为“大同异”;又要实现“小同异”的活力实践,防止、纠正“大一统”变成“一刀切”。用官方权威的话讲,就是要充分发挥“中央和地方两个积极性”,力避“收则死、放则乱”局面的出现。毛泽东在《论十大关系中》中谈及央地关系时指出,“我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多……应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情”。^① 党的十九届四中全会提出,要“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”。从改革设计的角度讲,就是要在常经与权变之间、集权与分权之间、驯服与活力之间找到某种动态平衡。

(三) 条块关系重构:垂直管理与属地管理

党和国家机构改革的第三重面向是纵横向条块关系重构。“条块关系是中国地方政府体制中基本的结构性关系”。^② 通过把任何一个公权实体看作权力“全子”,有助于我们理解权力的条块关系逻辑。“全子”(holons)是匈牙利文学家阿瑟·凯斯特勒(Arthur Koestler)创造的一个概念,它是指一个实体(entity),它本身既是整体,同时又是其他某一整体的部分,是整体/部分(whole/parts)。每一个“全子”不仅拥有自己作为一个整体的自主性

^① 中共中央文献研究室编:《毛泽东文集》(第七卷),人民出版社1999年版,第31页。

^② 周振超:《条块关系:政府间关系的一种分析视角》,《齐鲁学刊》2006年第3期。

(agency), 还得顺应自己作为其他整体的一部分的交融性(communion); 不仅可以向上“自我超越”(self-transcendence), 还可以向下“自我降解”(self-dissolution)。类此, “权力全子”也具有自主、交融、超越、降解四种关系特性。^① 因此, 横向上, 除了要维系自身的完整性、同一性、自治性以外, 还要处理好与其他平行权力的关系、与所处“块”系统的关系; 纵向上, 要处理好与所处“条”系统的关系: “自我超越”时要处理好与上位权力的关系, “自我降解”时要处理好与下位权力的关系。

权力关系是条块关系的内核, 内含治理权力专业化与治理权力区域化的双重意蕴。治理权力专业化要求强化垂直管理, 增强“条条”的权威; 治理权力区域化则主张做实属地管理, 提升“块块”的能力。机构改革是条块权力关系规训的重要窗口, 是调适治理权力专业化与区域化的关键平台。一方面, 机构改革强化重点领域的垂直管理, 通过派出机构的方式避免政策执行过程受到地方政府的过多干扰, 从而保证政策的贯彻落实。例如, 2023 年党和国家机构改革对金融监管体制进行重大调整, 建立以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融监管体制, 统筹优化中央金融管理部门地方派出机构的设置和力量配备。另一方面, 机构改革通过资源赋能夯实属地管理, 构建具有主动回应力和敏捷行动力的地方行政体制。2018 年, 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确规定: 构建简约高效的基层管理体制; 加强基层政权建设, 夯实国家治理体系和治理能力的基础……推动治理重心下移, 尽可能把资源、服务、管理放到基层, 使基层有人有权有物, 保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。概言之, 通过强化垂直管理、夯实属地管理, 机构改革旨在构建“条抓块统”的协同性条块关系。

^① [美]肯·威尔伯:《万物简史》, 许金声等译, 中国人民大学出版社 2006 年版, 第 6—8 页。

机构改革中垂直管理与属地管理的变动反映的是权力的纵横向调整,旨在通过纵向权力关系的强化与横向权力关系的优化创新地方行政体制,以提升政府的行政能力。因此,条块关系重构的本质在于规训权力,实现条块间相互规训与彼此赋能。一方面,纵向权力关系强化有助于增强“条条”权威,加强上级“条条”对下级“块块”的监督与制约。上级“条条”对下级“块块”的监督主要表现在“块块”向“条条”备案,“条条”对“块块”相关决策事项的审批、约谈,上级“条条”对下级“块块”的审计,以及党中央对重点工作的统一监管。^①另一方面,横向权力关系的优化改变了原有体制下“条块分割”的格局,为条块之间的协商共治提供了可能和通路。“条条”拥有体制所赋予的专业权威和资源优势,“块块”可以统筹辖区内的区域资源,条块间协商共治有助于充分发挥“条条”和“块块”的相对优势,实现优势互补,从而保证政令通达和条块畅达。机构改革以事为中心组建工作专班,整合条块资源,统筹条块行动,从而为“条条”和“块块”搭建对话、沟通、协商与共治平台。一言以蔽之,条块关系重构就是对条块“权力全子”的规训。规训权力“不是为了减弱各种力量而把它们联系起来。它用这种方式把它们结合起来是为了增强和使用它们。它不是把所有的对象变成整齐划一的芸芸众生,而是进行分类、解析、区分,其分解程序的目标是必要而充足的独立单位”。^②

四、权力运行的机制化规训

机构改革的本质是规训权力,其一方面表现为对权力结构体

^① 周振超、赵家豪:《新中国成立以来条块关系的演进与变迁》,《中国治理评论》2023年第1期。

^② [法]米歇尔·福柯:《规训与惩罚》(修订译本·第四版),刘北成、杨远婴译,生活·读书·新知三联书店2012年版,第193页。

系的规训；另一方面则表现为对权力运行规范和效能的驯化。对权力结构体系的规训主要是一种结构化规训，而对权力具体运行的驯化，则主要通过一些治理机制和技术手段来实现，主要是一种机制化规训。所谓机制(mechanism)，“指的是那些经常发生和容易指认的因果模式”^①，具有动态性、或然性(而非必然性)、过程性、实践性等特征。因此，尽管结构化规训和机制化规训都是对作为关系的权力或权力关系的规训，但是，前者规训的对象和结果是相对稳定的、制度化的权力关系；后者规训的是动态发展的、灵活化的权力关系。我国党和国家机构改革主要通过整合、规范和赋能三重机制的综合运用，实现对具体运行中的权力关系规训。其中，整合机制旨在实现权力运行的整体性与协同化，规范机制旨在实现权力运行的规范性与透明化，赋能机制旨在实现权力运行的适应性与效能化。

(一) 整合机制：权力运行的整体性和协同化

机构改革通过整合机制实现权力运行的整体性与协同化。作为对动态权力关系的机制化规训，整合既包括(权责)分工性整合，也涵盖(功能)协同性整合，是“分”与“合”的动态辩证调适。一方面，机构改革对于动态权力关系的整合建立在权责分工的基础上，因而，这种整合并非混沌一体而是基于区隔的分工性整合。机构改革过程中部门间的职责划转，旨在解决机构间职责交叉与冲突问题，实现政府系统内不同部门间权责的科学配置与合理分工。2023年，《党和国家机构改革方案》要求组建中央科技委员会，中央科技委员会办事机构的职责由重组后的科学技术部整体承担；重新组建科学技术部，它仍作为国务院的组成部门，保留国家基础

^① [美]乔恩·埃尔斯特：《心灵的炼金术：理性与情感》，郭忠华、潘华凌译，中国人民大学出版社2009年版，第1页。

研究和应用基础研究、国家实验室建设、国家科技重大专项、国家技术转移体系建设、科技成果转移转化和产学研结合、区域科技创新体系建设、科技监督评价体系建设、科研诚信建设、国际科技合作、科技人才队伍建设、国家科技评奖等相关职责,其余旁支职责划入相关部门,从而实现职能聚焦。机构间的职责划转与职权优化可以有效地规避部门间的职责交叉和职权摩擦,从而消除部门合作的阻力,避免在合作过程中各部门因职责不清或职责交叉而相互掣肘、迟滞不前,基本上实现一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责的整体性改革理念。另一方面,机构改革对于权力关系的整合旨在实现权力间的功能性协同,因而这种整合是协同性整合,意在实现部门间权力关系的协同行动、在具体治理实践中高效联动。

“政府组织结构可以理解为部门职能分工和在分工的各部门之间达到协调整合的方式的总和。”^①机构改革通过整合机制对运行中的权力关系进行机制化规训,意在调整政府部门的职能分工,并在此基础上优化部门间的协同形式,以实现权力运作的整体性和协同化。首先,分工性整合实现了部门的职能聚焦与职权集中,强化了政府部门间的差异性,进而提升了各部门的专业化程度和专业性水准。其次,协同性整合在分而立之的部门间建立了联动的桥梁,强化了部门合作。在政府系统内部,这种合作建立在部门分工与清晰事权的制度基础上,是一种在结构化规训基础上的行动性联动与常态化合作;在政府系统之外,这种合作进一步修正了政社互动的界面,使得民众眼中的政府从碎片走向整体。最后,通过部门职能分工及部门间协调整合方式的调整,实现了对于权力关系的动态性、实践化、高效化调整。也就是说,以关系网络形式

^① [美]乔纳森·R. 汤普金斯:《公共管理学说史——组织理论与公共管理》,夏镇平译,上海译文出版社2010年版,第118页。

存在并运行于关系网络之中的权力并非一个不可分割的混沌整体,而是可以进行拆解组合的零件,通过对零件的规训及零件间的齿合,达到规训权力的目的。

(二) 规范机制:权力运行的规范性和清单化

机构改革通过规范机制实现权力运行的规范性和透明化。权力是关系性存在,作为关系存在的权力是流动的,具有内在的扩张和垄断属性。为避免权力的肆意流动与无序扩张,机构改革的规范性机制设计成为限制权力扩张、破除权力垄断,进而实现权力运行的规范性和清单化的重要工具。具体来讲,其主要包括机构编制法定化和权责清单制两个方面。

其一,机构编制法定化。机构编制说到底就是对各单位、各部门的职能配置、机构设置、人员编制、领导职数、法定责任及其运行程序等所作出的规范性限定。^① 因此,机构编制法定化表现出机构限额和编制法定双重面向。一方面,机构限额指机构改革对机构数量的硬性约束。2018年,《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确要求:推进机构编制法定化,强化机构编制管理刚性约束,坚持总量控制,严禁超编进人、超限额设置机构、超职数配备领导干部。2019年,中共中央印发的《中国共产党机构编制工作条例》规定:地方党政机构设置实行限额管理,各级机构限额由党中央统一规定。严格的机构限额管理带来了政府规模的明显收缩:1982年机构改革开始前,国务院所属部委、直属机构和办公机构共有100个,截至2018年机构改革后,除国务院办公厅外,国务院设置组成部门缩减为26个。另一方面,编制法定。通过编制的法定化程度提升改革的约束性水平,充分发挥编制资源的杠杆

^① 郭庆松:《机构改革的系统性整体性协同性考量》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019年第1期。

作用。1997年,国务院颁发的《国务院行政机构设置和编制管理条例》提出:国务院办公厅、国务院组成部门、国务院直属机构、国务院办事机构的司级内设机构的领导职数为一正二副;国务院组成部门管理的国家行政机构的司级内设机构的领导职数根据工作需要为一正二副或者一正一副。机构编制法定化形成了一整套自我推动、自我惩戒的自制系统,是限于政府组织内部以及基于政府组织机体法治化发展而作出的自我规制努力,这种自我规制努力彰显了政府机构对行政活动良态化的寻求以及对良善治理的追求。^①

其二,权责清单制。权责清单制度是推进机构改革和机构编制公开的制度性着力点,其本质是对“三定”的深化,便于广为人知和广泛监督。^② 2018年,党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》要求:全面推行政府部门权责清单制度。而后,党的十九届五中全会再次强调,要加快转变政府职能,深化“放管服”改革,全面实行政府权责清单制度。机构改革实践通过对权力清单、责任清单和负面清单等清单形式的深化,规训动态权力关系,实现权力的规范性与透明化。其中,权力清单、责任清单以正向的方式对行政机关的职权事项和责任事项进行系统梳理和全面整合;负面清单则以反向的方式划定政府的权力作用边界和责任归属范畴。清单制的系统运用,从正反两个方面对运行中的权力关系进行规范化约束,将权力置于全景敞视之中,增强权力关系的透明化程度与可视化水平,从而实现权力规训。

(三) 赋能机制:权力运行的有效性与高效化

机构改革中权力关系的调整与优化不限于整合基础上的规

^① 刘启川:《共通性:权责清单与机构编制法定化关系解读》,《内蒙古社会科学》(汉文版)2019年第5期。

^② 马震:《机构编制法定化是深化党和国家机构改革的重要保障》,《中国机构改革与管理》2018年第6期。

范取向,还暗含了整合视角下的赋能逻辑,其背后体现的是对权力关系的“善的期待”,即在中国,政府权力是一种“必要的善”而不是“必要的恶”。机构改革的赋能逻辑意在实现权力运行的有效性与高效化,并集中体现在对基层放权赋能与编制资源调配两个方面。

其一,对基层放权赋能,明晰权力范围,优化权责关系。2021年,《中共中央、国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》强调,要向基层放权赋能。“基层不只是一个行政层级的概念,更是一个治理界面的概念,是国家、市场与社会在基层交互的场域。从这个意义来讲,向基层放权,至少包括两个层面的内涵:一是在政府系统内,向基层政府放权,即由省、市、县三级地方政府向乡镇(街道)放权,推动治理重心下移;二是在政府系统外,由各级政府向市场和社会放权,减少政府对微观事务的控制与管理。”^①政府系统内的治理重心下沉和向基层放权,旨在改善基层政府权小责大的权责困境,实现权责适配的理想效果。建构在属地管理之上的治理重心下沉和权力下放在政府系统内建立了正向激励通道,有利于激发基层政府主动作为的行为动机,从而为基层善治提供可能空间。此外,政府系统外的向市场和社会放权,旨在优化政府、市场、社会三者的关系,明确政府的职责范畴和功能定位。肇始于2015年的政府机构“放管服”改革,旨在同步推进简政放权、放管结合、优化服务,其中,“简政放权就是以减少行政审批为主要抓手,将不该由政府管理的事项交给市场、企业和个人,减少政府的微观管理,减少政府对资源的直接配置和对经济活动的直接干预,激发市场主体的活力”^②,进而实现政府、市场与社会三者关系的重构。

^① 颜昌武:《以放权赋能改革破解基层治理困境》,《人民论坛》2022年第10期。

^② 沈荣华:《推进“放管服”改革:内涵、作用和走向》,《中国行政管理》2019年第7期。

其二，编制资源调配，通过调整机构编制资源，实现机构“瘦身”“健身”与“赋能”的同步转变。机构编制资源是重要的政治资源、执政资源，机构编制工作在加强党和国家机构职能体系建设、深化机构改革、优化党的执政资源配置方面发挥着至关重要的作用。^① 2018年，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》规定：中央组织部统一管理中央机构编制委员会办公室，即中央机构编制委员会办公室作为中央机构编制委员会的办事机构，承担中央机构编制委员会的日常工作，归口中央组织部管理，从而加强党对机构编制和机构改革的集中统一领导。“中央编办归口中央组织部管理的体制，发挥了中央全面控制机制的优势，实现党通过党内职能部门对国家和社会事务实行有效控制和管理，也进一步增强了‘党管干部’‘党管人才’等集中统一领导趋势，让编制这种政治资源得以最大限度地集中在中央的集中调配下更好地服务于‘四个全面’的战略布局。”^② 2023年，《党和国家机构改革方案》规定：中央和国家机关各部门的人员编制不纳入统一精减范围；为确保基层有人有权有物，保证基层事情基层办、基层事情有人办，对县、乡两级的人员编制不作精减要求。易言之，2023年的《党和国家机构改革方案》将编制作为重要的政治资源在部门间调配，通过编制资源的调配与流动，充分发挥编制的杠杆与赋能作用，从而优化党政关系、央地关系和条块关系，保证机构“瘦身”与机构“健身”同步进行，以完善国家治理体系，增强国家治理能力。

^① 裴秋云：《关于推进机构编制法定化建设的实践与思考》，《行政科学论坛》2022年第11期。

^② 谭波：《机构编制法定化的三重意义及其改革面向》，《行政科学论坛》2019年第11期。

五、结论

机构改革兼具工具指向和价值取向,是工具理性和价值理性的统一。然而,机构改革的工具理性和价值理性之间未必相辅相成,良好的工具手段并不总能实现积极的价值目标,需要精心设计和动态调适方能实现二者的有机统一。基于福柯的权力-规训理论,本文构建了规训权力分析框架,对党和国家的机构改革进行全新阐释。机构改革的实质是规训权力;规训权力是机构改革系列工具手段得以实现其价值目标的重要机制。一方面,权力是关系性存在,是弥散于关系网络内的规范化力量。机构改革的核心本质,就是对作为关系的权力或权力关系的规训。另一方面,这种权力关系规训既是对静态层面制度化、体系化的权力关系的结构化规训,也是对动态运行中的权力关系的机制化规训。结构化规训旨在通过优化党政关系、央地关系、条块关系,对国家治理体系进行调整,以实现国家治理体系现代化的目标;机制化规训旨在通过对整合、规范和赋能三类机制的综合运用,以提升国家治理能力实现国家治理能力现代化的目标。新时代中国党政机构改革在治理体系现代化方面,意在贯彻落实党的全面领导、有机融合“大一统”与“小同异”、充分发挥“两个积极性”、构建“条抓块统”协同性条块关系等。在治理能力现代化方面,意在通过整合机制的分工性整合与协同性整合,实现权力运行的整体性和协同化;通过规范机制的机构编制法定化和权责清单制度设计,避免权力在关系网络内的肆意流动和无序扩张,实现权力运行的规范性与清单化;通过赋能机制的放权赋能和资源调配,理顺政府系统内部门间的关系以及政府、市场、社会间的关系,实现权力的有效性与高效化。通过规训权力,机构改革追求权力秩序与效能、工具理性与价值理性的有机统一和融合实现。