

原超著

地方治理中的

『小组机制』研究

- 有效地解决行政事务和地方治理
- 解决部门之间的协调与沟通问题



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

原
超
著

地方治理中的

『小组机制』研究

本书获得广东省引进宣传思想
文化领域高层次人才项目支持



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

地方治理中的“小组机制”研究 / 原超著. —北京: 中央编译出版社, 2017. 11

ISBN 978 - 7 - 5117 - 3384 - 9

I. ①地…

II. ①原…

III. ①地方政府 - 行政管理 - 研究 - 中国

IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 211463 号

地方治理中的“小组机制”研究

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 曲建文

责任印制: 刘 慧

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612349 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数: 232 千字

印 张: 13

版 次: 2017 年 11 月第 1 版

印 次: 2017 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 68.00 元

网 址: [www. cctphome. com](http://www.cctphome.com) 邮 箱: [cctp@ cctphome. com](mailto:cctp@cctphome.com)

新浪微博: @ 中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 ([http://shop108367160. taobao. com](http://shop108367160.taobao.com)) (010) 55626985

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闰军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

序 言

诺贝尔医学奖得主圣地亚哥·拉蒙·卡哈尔曾经对年轻学者建言：学者最重要的贡献是能发现多少原创性的“事实”，因为理论常被推翻，每隔几年就可能被抛弃，但精实的原始资料，却可以长久地被引用，免于时间的磨损。因此，走进田野，挖掘新的研究素材，借助具体的事例以及细腻的情境细节与因果论述来呈现事件的本质，本身即是一件非常伟大的学术工作。原超博士正在从事的就是这种力图还原中国政治“真实世界”的工作，其著作《地方治理中的“小组机制”研究》则是这种充满乐趣的学术探索过程中的阶段性成果。

长期以来，中国政治学和公共行政学界过分强调似是而非的宏大理论叙事，由于缺乏对经验世界的关注，使得构建在空中楼阁之上的理论建构陷于不切实际的演绎，缺少理论的想象和反思。因此，如果我们想要去了解和认知中国政治与公共行政的真实世界，就必须开展实证研究，进入经验世界去进行切实的观察和分析。“治大国，立小组”是党和政府在长期实践中形成的一种有效的工作方法，是中国共产党在对国家治理经验不断总结和提升过程中形成的。虽然在中国话语体系中，“领导小组”逐步在媒体宣传和官僚运作中显现，并以“非常设机构”的形式表现出来，但是在官方的政治词汇中，关于“领导小组”的具体定义和运行机制等仍然呈现出一种隐匿性状态。在领导小组的研究方面，经验世界的广泛应用和理论界的语焉不详形成了鲜明的反差和不对等性。正如学者周望所言，研究者对于中国政治组织体系的关照偏重于党和政府中的正式序列机构等外在层次上，而缺乏在技术层面上就诸如领导小组等非正式性、非结构性政治权力要素等研究议题进行深层次的探索。领导小组作为存在于正式序列之外的亚正式治理机制，在国家和地方治理中发挥着重要作用，但是，这种特殊机制却长期未得到学界的充分关注，学者们总是停留在中共“务实主义治理的历史传统”中寻找理论对话点，缺少理论解释力，未能对领导小组进行科学的角色定位，更没有对小组

机制的运作逻辑和治理逻辑进行深入的理论分析和经验总结。原超博士的著作《地方治理中的“小组机制”研究》基于详尽的田野调查和实证分析，对中国日常政治中以领导小组为典型的亚正式治理机制进行了深入研究。在广东省佛山市S区食品安全监管局挂职期间，原超博士对S区创建省级食品安全示范区这一专项工作断断续续进行了长达一年的追踪观察，在详实的研究文献和政策文件梳理的基础上，对创建省级食品安全示范区领导小组成员和相关负责人进行了深度访谈，形成了其同名博士论文。该书将地方领导小组界定为是一个亚正式的治理机制，分别从地方领导小组的产生、运作逻辑及对地方治理的影响等方面进行了具体阐述和分析。领导小组作为存在于正式序列之外的亚正式治理机制，以其“精巧的治理结构设计”、“高效的资源整合能力”和“广泛的共识决策框架”灵活机动地消解了日常治理结构的负荷和治理能力的匮乏，是一种深植于中国国家治理中的特殊机制。原超博士在其著作后强调并呼吁了研究者们在国家治理能力现代化的背景下，正视以“小组机制”为代表的亚正式治理机制在国家治理图谱中的位置和积极作用，寻找其与现有制度体系和体制弹性之间的平衡和治理结构的转型优化，可谓关涉重大、发人深省。

原超博士的学术研究一以贯之，硕士论文《世代政治、精英特质与精英流动》始于其对政治官僚制下政治精英的关注。他发现，在政治官僚制下，政治精英对于中国政治和政府治理起着至关重要的角色，政治精英的个人特质和治理逻辑深刻影响着国家和地方的治理途径和治理机制。在攻读博士学位期间，他从政治精英的治理场域——地方治理的视角切入，继续关注在政治官僚制下的运动式治理和常规治理之间的关系，发现并提炼出“运动式治理常规化”的现象和概念。在发表的系列论文中，他从地方治理的合法性逻辑和绩效逻辑等方面具体对运动式治理常规化现象进行了分析和论述。其对领导小组的关注同样始于政治官僚制下的运动式治理常规化问题。在地方治理实践中，他发现运动式治理和科层治理并不是以替代性关系存在，而是同时共存、相辅相成的。那么，科层治理是如何迅速被有效动员的，而运动式治理又是如何在地方治理中获得治理稳定性的？原超博士发现，“领导小组”即是链接运动式治理和科层治理的重要的中间机制。因而，其学术研究旨趣从对政治精英的治理场域转向了对政治精英的治理“抓手”——领导小组的关注和研究。可以说，原超博士对政治精英及其治理的系列研究有助于我们进一步增强对中国政治官僚制下的地方治理及其转型的理解。当前，中国地方政府行政体制运作和治理转型处于一个由总体性控制向技术治理发展的过渡阶段，在这一过程中，传统的克里斯玛权威日趋式微，而官僚体

制权力逐渐扩张。与此同时，在“唯上负责制”的干部管理系统影响下，地方政府通过政绩锦标赛的形式进行合法性塑造和维持的运转机制并未改变，克里斯马权威并未完全消失而是逐渐附着于官僚组织中，并随着官僚体制权力的扩大显现出来，地方政府的治理转型愈来愈通过组织强大的动员和整合力量而非诉诸于制度的改进。地方领导小组的成立和运作即是一个有力的例证。“小组机制”不仅是部门摆脱困境的重要手段，也是地方政治精英重构地方政府人事和治理格局、扩大自身影响力和掌控力的重要平台，还是上级对下级官僚进行政治教化和权力维系的重要抓手。在地方治理中由于其契合于官僚体制的权力扩张，克里斯马权威组织化的制度逻辑而得到广泛应用。但是，“小组机制”的泛化应用消解了亚正式治理机制灵活性作用的同时，还由于对组织力量的追崇而压缩了制度化转型的发展空间。在这种治理过程的“棘轮效应”中，地方治理转型最终将逐步走向一种“内卷化”，而非制度化转型。原超博士的著作深刻地反映出这种地方治理转型的趋势，这一重大的理论和现实问题亟待学术界和实践界予以更多的思考 and 关注。

我与原超博士在康乐园结下的师生情谊，可以从2006年他选修我主讲的本科生课程《行政组织学》算起，直至他考取我的硕士生和博士生，弹指一挥间，十年的光阴已然过去。学术研究是一件辛苦之事，需要坚韧不拔之志和持之以恒之心。学术研究却也是一件愉悦之事，学者在探求真理的过程中充满了渴求和好奇之心。原超博士作为一个勤勉努力、积极上进的青年学者，在追求真理和享受生活方面做到了很好的平衡，学余之时喜好佛经典籍，钻研明史。能够在克服学术的琐屑与无味的同时，主动寻求生活中点点滴滴的乐趣，调素琴、阅金经，拥有浪漫主义情怀。作为他就读硕士和博士期间的指导老师，我见证了他的学术研究的起步过程和学习生活的成长历程，向之所欣、俯仰之间，已为陈迹，犹不能不以之兴怀。

最后，衷心祝贺原超博士的论文付梓出版。希望他能够永远铭记中山大学在他的九年学习生涯中刻写下的烙印——博学、审问、慎思、明辨、笃行，在未来的生活和工作中一切顺利，在漫漫的学术道路中走出属于自己的一片广阔天地。

是为序。

倪星

2017年4月17日夜

于中山大学康乐园

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究问题的提出	1
第二节 核心概念的界定	13
第三节 研究方法	18
第四节 内容安排	23
第二章 理论综述与分析框架	26
第一节 文献述评	27
第二节 解释框架	54
第三章 “小组机制”的产生：结构性制度约束下部门自主性生产	66
第一节 “曲线救国”：差异化资源供给困境下 S 区市监局的选择	67
第二节 “创制活动”：S 区市监局对政治精英的偏好识别	83
第三节 S 区“创建工作”领导小组正式成立	93
本章小结	105

第四章 “小组机制”的运作：借力权威、部门捆绑与机制创新..... 106

 第一节 部门捆绑机制：领导小组的动员共识型决策 108

 第二节 创新机制：领导小组工作责任制与信息传递系统 118

 第三节 借力权威机制：领导小组下精英个体的政治压力传导 136

 本章小结 146

第五章 “小组机制”对部门间关系的影响：权威依赖与新不确定性..... 148

 第一节 “小组机制”对部门专项工作的影响 149

 第二节 “小组机制”对部门间关系的非预计性后果 155

 本章小结 173

第六章 地方治理中的“小组机制”：一个刚刚开启的话题 174

 第一节 基本结论 174

 第二节 进一步的讨论：对“小组机制”的反思 176

 第三节 研究的不足 179

 第四节 研究的展望 180

参考文献 183

后记 198

第一章 导论

“组织是通向政治权力之路,也是政治稳定的基础,因而也就是政治自由的前提。……身处正在实现现代化当中的当今世界,谁能构造政治,谁就能把握将来。”

(亨廷顿,1996:427)

第一节 研究问题的提出

正如20世纪末新公共管理和“政府再造”所带来的变革一样,整体性治理是21世纪政府变革最明显的特征。^①传统的基于职能的政府结构面对信息化、复杂的社会问题时显得信心不足,政府的纵向过程与横向问题之间的张力明显加大。^②学者对于整体性治理的研究莫衷一是,但均强调整体性政府最明显的特征是强调制度化的跨部门合作。整体性治理的概念“并不是一组协调一致的理念和方法,最好把它视为一簇概念集,是希望解决公共部门和公共服务中日益严重的碎片化问题以及加强协调的一系列相关措施”^③。而成立基于项目和特殊任务运作的临时性组织就是这一系列旨在加强协调的重要措施之一。澳大利亚、新西兰等国政府,一方面建立了大量用于协调相关职能的临时性的协调委员会用于对跨部门的重要业务进行协调、组织开展调研等;另一方面也在信息沟通和服务生产环节上改变传统的基于“职能”的运作模式,开始采用“项目制”运作和管理方式,根据民众需求,政府建立了相应的临时性的项目小组,为他们提供完整的社会服务。

中国政治话语系统下的“领导小组”便是上述临时性组织的一种特殊形态。领导小组也常常以“委员会”“指挥部”等名称存在于中央到地方的各级党政系统

① Peter J. Laugharne(2004). *Towards Holistic Governance Book Review*. Democratization.

② Kettle (2000). The transform action of governance globalization devolution and the role of government. *Public Administration Review*. 60(6).

③ [挪威] 汤姆·柯庆生、佩尔·兰格,《后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府》,张丽娜、袁何俊译,《中国行政管理》,2006年第9期。

内,这些领导小组数量众多,种类繁多且变动频繁。但总体上来看,主要承担着重大决策的参谋议事、实施过程的沟通协调、专项工作的推进等功能。例如中央外事工作领导小组、中央反腐败协调小组等承担了重大决策具体落实和实施过程中的沟通协调功能;中央财经领导小组、中央扶贫开发领导小组等为党中央研究和制订相关领域政策和工作重大事件进行参谋决策。近期,新一届的中共中央为了深入推动改革更是密集成立了各类领导小组。从2013年12月成立中央全面深化改革领导小组,到2014年2月设置中央网络安全和信息化领导小组,再到2014年3月设立中央军委深化国防和军队改革领导小组,均由总书记挂帅组长^①,从而确保能够对从中央到地方以及对各部委的改革进程进行统一的部署、推进和监督。

通过成立跨部门领导小组来组织实施重大任务,解决突发事件和重点工作,是党和政府在长期实践中形成的一种有效的工作方法,是中国共产党在对国家治理经验不断总结和提升过程中形成的。而“领导小组”正式进入中国政治话语体系是在1986年国务院出台《国务院关于清理非常设机构的通知》之后,这也是唯一一份目前官方公开定论关于“领导小组”的专门性文件。《通知》指出:“各级国家机关在常设机构之外设置的不少委员会、领导小组、办公室等统一更名为‘非常设机构’。”^②《通知》从功能和性质方面对“领导小组”进行了重新定位。因此,我们可以发现,领导小组不再仅仅作为“务实主义治理模式的历史传统”,而是事实上以一种特殊的临时性组织身份出现在中国特色的政治话语体系中。

在中央层面,“领导小组”作为一种有中国特色的党政协调机制和国家治理动员机制被大规模的运用于中国这一历史悠久、超大规模的政治共同体的党政领导、现代化建设和深化改革进程中。^③而在地方层面,“领导小组”不仅仅作为一种有中国特色的党政协调机制和国家治理动员机制而存在,更多的是结合了地方发展

① “党报全方位解析领导小组 详解中央为何对其青睐”,新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/28/c_126325690.htm。

② 《国务院关于清理非常设机构的通知》,1986年10月30日。

③ 相关文献详见:Barnett, D. (1985). *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process*. Boulder: Westview Press; Naughton, B. (2008). *China's Economic Leadership after the 17th Party Congress*. *China Leadership Monitor*. 23; Shambaugh, D. (2007). *China's Propaganda System: Institutions, Process and Efficacy*. *The China Journal*. 57; 赖静萍:《当代中国党政关系的演进与现代国家的成长——以领导小组的历史变迁为观察点》,《江苏社会科学》,2009年第2期;赖静萍:《党政关系的演进与当代中国政治发展——基于对防止血吸虫病工作领导小组的历史考察》,《学海》,2010年第1期;许志嘉:《中共外交决策模式研究》,台北:水牛出版社,2001年版,第212—213页。

的经验与需要,由原来单纯的中央政治控制的工具转变为地方治理的工具,由中央较为单一经验层面的组织形态逐渐发展为多元的规范运作的组织形态。由于地方政府在领导小组的设立方面较为随意,灵活性更大,一般发个“通知”即可,因此数目和类型也更为繁杂。

从总体上来看,从中央到地方,无论是在政治、经济、文化、教育和意识形态领域等都能找到领导小组的身影。尤其是地方政府在推动地方行政事务和改革工作时,更是对“领导小组”的使用,偏爱有加。据媒体报道,2007年浙江省要求清理规范议事协调机构时发现,杭州市萧山区委区政府议事协调机构和领导小组多达235个^①,各地地方领导小组的数量不断上升,愈演愈烈。由于对于领导小组设置的“关口”把握不严,导致现有地方领导小组数量过多,机构膨胀,运行随意,无法形成有效监督等。

因此,为了规范各类领导小组和协调机构的规模和运行,从中央到地方均出台了关于成立领导小组的结构、组成人员、运行机制和办公室运行规则等条例,对领导小组的规范运行奠定了制度化基础。^②严格控制领导小组的设置,大规模地裁撤现有的地方领导小组的同时,却发现各地地方领导小组的数量变化趋势呈现出升降交替的趋势,在一轮大规模的领导小组裁撤潮后,总是会有更多的领导小组取而代之,往复交替,恶性循环。据报道,在中央和地方三令五申要规范领导小组设置的同时,2012年湖南省石门县所街乡竟然一次性突击成立38个专项工作领导小组。^③

与此同时,从中央到地方规范各类领导小组等非正式序列机构的同时,中央政府和地方政府不断地推动以大部制为代表的行政机构改革,例如广东省S区、深圳市等城市和地区为了减少部门之间的沟通成本,加强部门联系,进行了大部制改革。同时,为了加强部门间的沟通与合作,建立了大量议事协调制度和联席会议制度。但是我们发现,大部制改革之后,随着部门的合并,并没有带来地方领导小组的显著减少,反而在相关专项工作领域的领导小组有增多的趋势。

因此,我们发现,“小组治大国,大事立小组”不仅是中央政府治国理政的方法

① “地方领导小组乱象:陕西设推广足疗小组”,新华网, http://news.xinhuanet.com/local/2013-07/22/c_125041827.htm。

② 中央发布的相关条例规定详见:《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》《关于议事协调机构设置的通知》(国发[2008]13号)等。

③ “地方领导小组有清理有增设”,网易新闻, <http://news.163.com/13/0723/13/94FJD40800014Q4P.html>。

和策略,同时也是众多地方政府推动地方事务有效运转进行地方治理的不可或缺的手段。在地方,正式序列机构的“常规治理”和非正式序列的“小组治理”双轨运行,其中,非正式序列的“小组治理”愈来愈表现出常态化的趋势。

一、问题的缘起

从20世纪80年代中后期,广东省S区(县)^①是中国市场经济改革最前沿、最彻底的地方之一,也是中国经济发达程度最高的地方之一,曾经多年雄踞百强县第一名。2006年,S区(县)成为国内首个GDP达到千亿元的县,人均GDP也达到中等发达国家的水平。2009年实现地区生产总值1711.93亿元,增长14.1%;工业总产值4289.39亿元,增长13.3%;单位生产总能耗下降5.5%;全社会固定资产投资342.60亿元,增长13.5%;社会消费品零售总额473.49亿元,增长19.3%;地方财政一般预算收入89.29亿元,增长12.5%。^②

市场经济发展到一定程度,既带来了经济形态的变化,也带来了社会的变化,必然要求政府管理体制做出响应变革。然而,“当前的政府管理体制不适应社会主义市场经济的要求,部门职权利益化的倾向,造成一些部门、地区、行业之间的分割,加剧了部门、行业和保护主义”^③。为了打破各部门在市场经济发展过程中的固化的利益结构,减少由于“碎片化的权威主义”^④带来的国家权益和利益的部门化、部门之间的相互扯皮,进行统一和协调的部门体制改革和调整势在必行。

从1992年开始,S区领先于全国进行了机构改革方面的探索,随着同年国务院批准S撤县设市和S被确定为广东省综合改革试验市,S市抓住这一机遇实施了行政机构改革:S市的行政管理机构由过去的56个缩减为29个,部门内设机构

① 1983—1992年实行市管县体制,S行政级别为县,隶属L市;1992年后,S撤县设县级市;1999年,在维持S市县级建制不变的前提下,除党委、纪检、监察、法院、检察院系统和国家垂直管理部门仍维持现行管理权限由L市代管外,经济、社会、文化等方面的事务,赋予L市行使地级市的管理权限,并直接对省负责;2003年,S撤县设区,隶属L市;2009年,S区在维持目前建制不变的情况下,除党委、纪检、监察、法院、检察院系统及需要全市统一协调管理的事务外,其他经济、社会、文化等方面的事务,赋予S区行使地级市管理权限;2011年,S区成为广东省首个省直管县试点。

② 相关数据来源于S区区委办提供的统计资料。

③ 《中共中央、国务院关于地方政府机构改革的意见》,中发[1999]2号文。

④ Lieberthal, K. G. & Oksenberg, M. (1988). *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.

减少了125个,内部工作人员由1200多人减少到接近900人。^①这一改革被外界称为中国大部制改革的萌芽,也为17年后的大部制改革奠定了深厚的基础(见图1-1)。

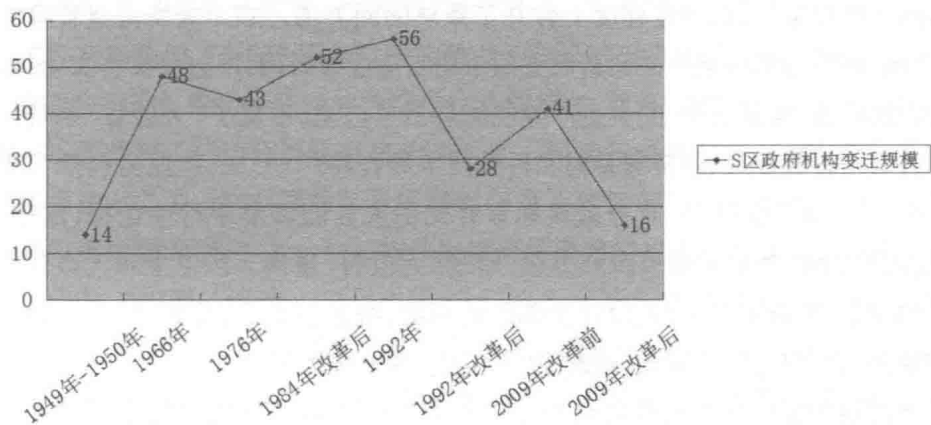


图1-1 S区政府机构规模变迁图(1949—2009)

数据来源:根据S区区委办内部资料绘制

近年来,S区在城市发展、市场监管、社会管理、民生建设等领域,出现了越来越多依靠单一部门难以解决的跨界问题,对政府协同治理的效率与能力提出了新的需求。2008年11月,在新一轮深化地方行政体制改革的启动之时,S区被列为广东省“科学发展、先行先试”的地区,又一次站到了改革开放的前沿。2009年6月和8月,中央政治局委员、广东省委书记汪洋两次听取S区机构改革方案的汇报。他指出,S区机构改革代表县级城市,深圳则代表大城市,“如果搞成功了,对广东省下一步的改革有推动作用,对全国都有意义”^②。

2009年9月14日,《L市S区党政机构改革方案》获广东省委省政府批复,“大部制”正式出台。根据方案,全区原有41个党政机构,按照发展规划、城乡建设、社会管理、经济建设、市场监管、群团工作、政务监察等职能“合并同类项”,职能重叠、相近的党政部门合署办公,最终精简为16个,其中:设置纪委机关和党委工作

^① 数据来源于S区区委办内部资料。

^② 2009年8月5日广东省委书记汪洋在S区调研的讲话,摘自《S区大部制改革资料汇编》。

部门6个,政府工作部门10个,精简幅度接近2/3。在编人员由1200多人减至900多人^①，“小政府大社会”管理模式初步形成。

具体而言,S区在机构精简过程中采取了党政联动和机构重组的方式。一方面,综合设置党政机构,将党政部门中相近的职能部门合署办公;另一方面,进行了机构的大规模重组,在一定程度上合并了条块的同类项。如原来属垂直管理的工商、质检、药检等部门被合并到新成立的市场安全监管局,而市监局又将文化执法、旅游市场监管、食品安全、安全生产等职能囊括了进来,形成了“大监管”格局。经济促进局则将农业局、经济贸易局和科学技术局合并,“一二三产业全包括”,形成了一个“大经济”部门。^② 政务监察和审计局的成立能够集中行使纪检、监察、审计、信访等职能,整合监督资源和力量,形成“大监督”格局。区卫生和人口计划生育局的成立,整合了卫生、人口计生部门的职能,统筹卫生、药品监管、人口和计生方面的公共管理与公共事务,构成了“大卫生”服务体系等。

大部制改革最为重要的目标在于依托职能优化对于机构进行重新设置和调整,以改善部门之间的协调,防止职责的相互推诿。通过超常规的“大部门”的建立,S区构建了大规划、大经济、大建设、大监管、大文化、大保障等的工作格局。整合和精简了政府机构,在一定程度上减少了机构和人员臃肿、部门分工过细、协调成本较高等问题,形成了大行业、大系统的管理模式。^③

于此同时,S区还根据政府重点工作内容和需要协调领域,建立了大量的联席会议制度和各类专业协调委员会等,如区委区政府联席会议、部门之间的联席会议制度,城市发展协调委员会、社会治理协调委员会等。统筹协调部门力量和资源,对需上报综合协调委员会、区委区政府联系会议的政策动议进行审议讨论,对可由大部门出台的专业性政策进行决策前跨部门的协调,提高决策的效率与科学性,为政策执行奠定了基础。

总体来看,为了解决“碎片化的威权主义”下的部门权力碎片化和利益部门化等导致的部门扯皮严重、沟通协调不畅以及上级政策无法得以贯彻落实和有效实施,S区政府做出了很多制度化和规范化层面的努力,通过大部制改革进行机构精简和部门之间的有机整合将部门沟通成本“内部化”,从而较为有效地进行了部门

① 相关数据来源于《S区综合改革蓝皮书(2009—2013)》。

② 《S区综合改革蓝皮书(2009—2013)》,S区区委办编制。

③ 黄东娅、陈川慙:《地方大部制改革运行成效跟踪调查——来自广东省佛山市顺德区的经验》,《公共行政评论》,2012年第6期。

之间的沟通协调;同时,大量常设的联席会议制度和专业协调委员会的建立对于部门之间资源的整合和统筹也起到了相当大的作用,有利于部门之间的沟通协调和政策落实。

在推动大部制等正式序列政府机构改革和大量制度化规范化的常设协调机构建立的同时,S区政府还成立了大量以“领导小组”为表现形式的非正式序列、非结构性的临时性组织,用于进行部门间的沟通协调和专项工作的落实。我们通过对S区现有非常设机构初步统计的数据进行分析发现,截至2013年4月,S区共有各类领导小组等跨部门协调类临时机构295个。经初步清理整顿后,保留下来的机构仍然多达107个,其中,平均每个区属部门牵头的跨部门机构数为5.9个,参与的跨部门机构数为38.7个。如果将计划撤销的跨部门机构计算在内,数目将更为庞大。同时,在295个跨部门临时机构中,仅有8个是在2006年以前设置的,且其中5个已计划取消。^①这些领导小组存在于S区的政治、经济、文化等各个领域,数量众多,种类繁多,这些领导小组的存在充分显示了在现行政府管理中,大量工作需要通过加强政府之间的合作才能完成,仅仅依靠单一部门,难以有效调动系统内各类资源,解决复杂繁多的社会问题。

但是,在S区正式序列的政府机构改革和非正式序列的临时性组织共同作用于S区的组织和社会事务的沟通协调,呈现出“双轨”运行的同时,我们发现了一些比较有意思的现象。

现象一:部门领导小组“清除—增设”循环往复

从总体上看,虽然从中央到地方三令五申要减少领导小组等临时性组织,更好地发挥现有的常设组织的作用,然而各种繁杂的临时性组织还是如雨后春笋般不断涌出,并且呈现出一边大量撤消、一边大量增设的趋势。

以S区为例(如图1-2),S区领导小组一直呈现出涨落起伏的趋势,除了由于2005年和2009年S区以区委区政府的名义清理了大量领导小组而使得当年的领导小组增量程度减少外,其他时期的涨落趋势比较平均,而且呈现出当年增量程度

^① 数据来源于S区区委办内部资料。这里的领导小组主要是指经过公开发文而成立的领导小组,基于近年来S区在政府行政体制改革和政务公开方面的努力,一般而言S区政府各部门作为牵头部门或者参与部门成立领导小组均要经过正式发文程序,没有经过正式发文程序而部门自行成立的领导小组数量很少,在本研究中被忽略。

较小的话,第二年基本上会有相当大的增幅。^① 如果我们将当年领导小组增量程度的减小和第二年领导小组的激增理解为基于当年S区领导小组的部分撤销和清理所致,那么我们会发现,尽管S区一直不停地撤销和清除领导小组等临时性组织,强调要更好发挥现有常设组织的作用,但是领导小组等临时性组织在撤销的同时,却又不不停地大规模地增设和递补。

因此,我们常常会发现S区政府在对待领导小组时好似一个矛盾体:一方面不断地声称要严格规范领导小组的成立并亲手清理大量的领导小组;另一方面又比以前更甚地不断地设立大量的领导小组对“前任”进行递补,循环往复交织在一起。

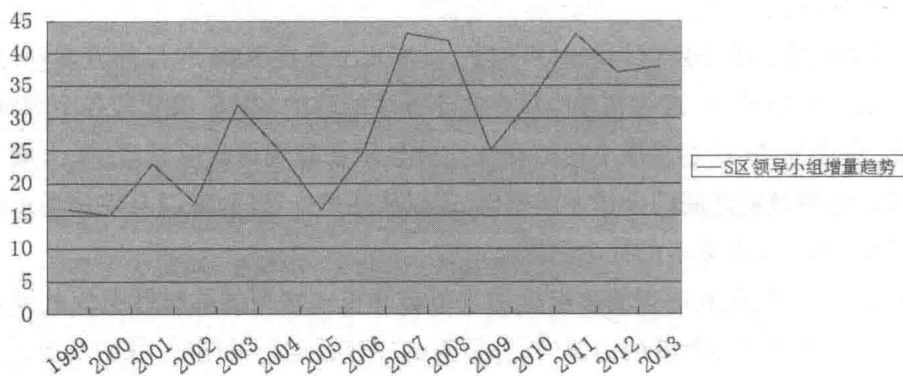


图1-2 S区历年领导小组增量趋势图(1999—2013)

数据来源:根据S区区委办内部资料绘制

现象二:制度性协调机制的替代性失灵与选择性弃用

近年来,S区进行了相对制度化、规范化的正式序列的机构改革和协调机制设计,如大部制改革和常设性的联席会议制度和协调委员会的建立,但是这些正式序列机构的制度化改革并没有对同样起着沟通协调作用的非正式序列的临时性组织产生示范和替代效应。表现为:一方面,S区的政府进行大规模机构整合,建立了

^① 2005年和2009年S区发文统一进行大规模清理领导小组,其他时期并没有大规模地清理领导小组的行动和记录,各部门成立的领导小组理论上讲是任务结束宣告小组撤销,但是,事实上并没有有效的监督机制和严格的审核程序,导致有的领导小组已经结束了使命却没撤销。因此,无法严格统计历年S区领导小组的数量,故本研究选择历年S区“成立”领导小组的数量(仅代表成立的增量,并不代表当年领导小组的数量)作为统计单位,用增量的涨落周期来解释大量清除—增设的周期。

大量规范化制度化的常设性议事协调机构,有效地推动了部门之间的沟通协调,但是这些行为并没有使得领导小组的数量逐渐减少,反而呈现出增多的趋势。

根据S区历年领导小组增量趋势图(1999—2013)显示(如图1-2),从总体上看,近十年来S区领导小组的平均增量为33个,要远远高于之十年前的平均增量23个。尤其是在2009年之后,S区领导小组的平均增量为37个,不仅高于十年前的平均增量,甚至高于近十年来的平均增量。换句话说,S区领导小组的增量规模并没有如理论预想的那样会由于政府机构改革以及常设性的沟通协调机构和制度的建立而减小,甚至在大部制改革之后,S区领导小组的增量规模非但没有减小,反而要高于大部制改革之前的平均增量。

以S区市场安全监督局为例,作为大部制改革成立后的一个“大部门”,S区市场安全监督局首先通过机构合并的方式,整合了原质监局、安监局、工商局、食品药品监督管理局等单位的机构、职能和资源,有效地解决了组织间的沟通协调中存在的一些问题,其次,S区在市场安全监督局和环境运输和城市管理局、农业局等大部门之间建立了大量的沟通协调的常设性的联席会议,通过定期召开会议和部门交流的制度化机制,有效地对大部门之间的协调沟通进行了补充;第三,S区进一步完善了“食品安全委员会”的职能和运行机制,使得“食安委”在维护S区食品安全生产和监管领域的部门间沟通协调发挥更多地积极作用。

但是,我们却发现,S局作为牵头单位成立了大量的领导小组,仅仅2013年上半年,不计自上而下归口管理设置的领导小组,作为牵头部门就成立了商事登记制度改革领导小组、创建省级食品安全示范区领导小组、“个转企”改革领导小组等。作为参与者身份参加跨部门协调的领导小组就有42个之多。单就食品安全领域而言,近年来就成立了区供北京奥运会食品安全工作领导小组、区处理三鹿牌婴幼儿奶粉事件领导小组、区产品质量和食品安全专项整治工作领导小组、创建省级食品安全示范区领导小组、区成品油市场专项整治工作领导小组等十多个领导小组。更有意思的是,原本可以起到部分沟通协调的“食安委”的平台却弃之不用,尽管人员配备等均是“食安委”的原班人马。

因此,我们会发现S区政府或部门作为另一个矛盾体而存在:一方面S区政府或部门不断地推进政府机构改革和常设性的沟通协调机制和制度的建立,希望不断整合现有资源和完善当前制度机制从而承接目前领导小组等临时性组织的一些沟通协调的任务;另一方面,却选择性地弃用制度化的协调机制,大量的领导小组等临时性组织被创造出来,其增量规模有增无减,甚至高于政府机构改革之前的平均增量。