

理解中国治理

UNDERSTANDING CHINESE GOVERNANCE

周 望 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

理解中国治理 / 周望著. — 天津: 天津人民出版社, 2019.12

(中国治理观察丛书)

ISBN 978-7-201-15808-2

I. ①理… II. ①周… III. ①国家—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 000791 号

理解中国治理

LIJIE ZHONGGUO ZHILI

出 版 天津人民出版社
出 版 人 刘 庆
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 reader@tjrmcbs.com

策划编辑 王 康
责任编辑 林 雨
装帧设计  明轩文化·李晶晶

印 刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 787毫米×1092毫米 1/16
印 张 25.5
插 页 2
字 数 280千字
版次印次 2019年12月第1版 2019年12月第1次印刷
定 价 78.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

谨将此“中国治理”的“南开之声”

献给

新中国成立 70 周年

南开大学建校 100 周年

目 录

引言 中国治理中的技术性机制 / 1

领导小组 / 4

试 点 / 74

督 察 / 117

创 城 / 230

网 格 / 284

学 习 / 329

结语 中国治理的延续性与现代化 / 398

后 记 / 401

引言 中国治理中的技术性机制

作为全面深化改革设定并为之努力的总目标,推进国家治理现代化是治理者和研究者都很关注的重大议题。现代、精良且有效的治理,需要众多因素汇集并一齐发挥“综合作用”才能达成,包括体系、理论、策略、技术、能力、时机等。就技术层面而言,在中国丰富的治理实践中,一系列持续性长、遍及性广、活跃度高的技术性治理机制,已成为助推国家治理现代化进程的常用工具。这些技术性治理机制“穿插于”各个制度子系统之间,相对独立地施展功能,各自有着特定的运行逻辑及优势,灵活、机动地配合治理体系中的其他要素共同发挥作用。

基于持续性、遍及性、重要程度等指标,本书选择“领导小组、试点、督察、创城、网格、学习”这六项技术性治理机制为主要研究对象,就它们的现实概况、运行特点等关键议题展开梳理与解析。期望通过这些工作,可以使得各界

人士,对于“领导小组、试点、督察、创城、网格、学习”这六项技术性治理机制,能够形成一个直观、到位的了解和认知。

1. 领导小组

领导小组是对广泛存在的领导小组、协调小组、工作小组、委员会、联席会议等议事性、协调性工作机构和机制的总称。

2. 试 点

试点是对各种主题的试点项目、各种类型的试验区等政策测试与创新机制的总称。

3. 督 察

督察是中央对地方、上级对下级就重大决策、重要文件、重要工作的部署贯彻落实情况所开展的督促、监督、检查等活动的总称。

4. 创 城

创城是对各式各样城市创建活动的总称,具体是指城市朝着一个明确、专门化的发展目标和定位,在限定的时间周期内,按照较为具体的标准,广泛汇集人财物等相关资源,在城市建设、城市管理中的若干领域所开展的一系列优化与提升活动。

5. 网 格

网格,即“网格化管理”,具体是指依托统一的城市管理及数字化平台,根据属地管理、地理布局、现状管理等原则,将城市管理辖区按照一定标准划分为若干网格状单元,通过加强对单元网格内部件和事件的巡查,对每一网格实施动态、全方位管理。

6. 学 习

学习,即中国共产党和中国政府对世情、国情、党情的各种学习活动及行为,具体包括学习域外治理理论和实践、学习历史治理经验、学习各种现实议题的最新动态、学习党的各种理论和方法等。

这些技术性治理机制受自身存在状态的影响,在实践活动中的作用方式具有以下一些特点:其一,依附性。这些技术性治理机制本身难以通过有效的渠道独立完成相关任务,而是需要从正式制度中“抽调”出相关的要素,并对其进行“重新组合”,接着再按照新的方式进行运转。其二,灵活性。这些技术性治理机制并非法定制度的组成部分,在法律法规中并无约束性的规定,较少受到成文规则的约束,没有那么多固定的原则或程序需要遵守,在开展实际活动时虽也有一定的工作步骤,但无须时时刻刻严格地遵循,运作过程的灵活性较为突出,在必要的时候常常突破相关的条条框框。其三,隐匿性。这些技术性治理机制毕竟不属于正式制度,并不彰显于整个治理体系的外层,它们隐藏于正式制度框架之中,相关的功能分布于体系中各个层面和单元,由一系列“无形而有力”的精巧治理方式构成。

在庞大的国家治理体系、丰富的国家治理实践中,关键的技术性治理机制当然不止“领导小组、试点、督察、创城、网格、学习”这六项。本书对它们的择取,是对活动频度、篇幅限制等客观因素,以及研究偏好、前期积累等主观因素进行综合考虑后的结果。在未来的研究阶段中,显然有必要保持与时俱进的更新。这既是一项需要持续投入的基础性工作,亦是一个极具学术价值的机遇与挑战。

领导小组

领导小组,是对广泛存在的各级各类领导小组、协调小组、工作小组、委员会、指挥部等议事性、协调性工作机构和机制的总称。作为中国本土贡献出的特定名词和特有话语,“领导小组”以其广泛的存在、丰富的功能和鲜明的特质,构成了中国国家治理体系中的一个重要板块。现实中各项重大改革的启动、各种重要政策的推进,都伴随着一批新的“领导小组”的成立,并在这些“领导小组”的主导下进行。“领导小组”的具体名称、人员构成,可以反映出政策事项在整个治理议程设置中的重要程度和优先性。正因如此,中外研究界、实务界已普遍将“领导小组”作为观测中国治理动态的关键坐标。

一、现状概览

在中国国家治理体系的实际运转过程中,能够经常看到冠以各种名称的“领导小组”,这些小组数量众多、活动频繁。但是无论是在中国共产党组织机构图还是中国政府组织机构图中,都难以见到“领导小组”的“身影”,它们既不进入正式的党政组织机构名录,其人员构成、具体运作情况也很少正式公开。“领导小组”在现实中的活跃度与其存在方式上的隐蔽性,显然形成了一种特殊的反差。

基于持续性、遍及性、重要程度等指标,这里主要介绍中央领导小组、国务院议事协调机构的基本现状。

党的十八大以来,“领导小组”尤其是中央领导小组、国务院议事协调机构发生了较大的变化。这些调整和优化既包括全新“领导小组”的成立、部分“领导小组”的撤并更名,还包括“领导小组”在运行方式上的转变和更新。可以说,在一系列新思路的指导下,“领导小组”进入了发展演化的一个新时代。

伴随着全面深化改革事业的启动,“领导小组”在新时期,以新的形式发挥作用。为完成重大战略性任务、有效推进各项重大改革,一批新的中央领导小组、国务院议事协调机构陆续成立并开始运转。

党的十九大尤其是十九届三中全会之后,中共中央对“领导小组”进行了改革开放以来最大规模的一次调整及优化。在新的思路指导下,一批新的“领导小组”成立并开始运行,原有若干“领导小组”得到了新改组。以此为起点,

“领导小组”在中国国家治理体系和治理实践中的定位和作用,已经全面进入一个新的发展时期。

具体而言,现阶段中央领导小组的主要特征是:由过去的“系统—领导小组”这一组成结构,逐步向“跨系统领导小组—系统—领导小组”这一组成结构转变(见表1.1)。

表1.1 “中央领导小组”基本概况

跨系统领导小组	系统	领导小组集群
中央全面深化改革委员会	经济	中央财经委员会 中央农村工作领导小组
	文宣	中央网络安全和信息化委员会 中央精神文明建设指导委员会 中央宣传思想工作领导小组 中央教育工作领导小组
	组织	中央机构编制委员会 中央人才工作协调小组(中央西部地区人才开发协调小组)
	党务	中央党的建设工作领导小组 中央巡视工作领导小组 中央审计委员会
中央国家安全委员会	安全	中央军民融合发展委员会 中央军委深化国防和军队改革领导小组 中央密码工作领导小组
	外事	中央外事工作委员会 中央对台工作领导小组 中央港澳工作协调小组
	政法	中央全面依法治国委员会 中央司法体制改革领导小组

资料来源:作者根据有关于“中央领导小组”的各种公开新闻报道整理而成。

在目前中央政府层面的议事协调机构中,一部分是被直接归入了国务院议事协调机构行列,另一部分则不是。在2008年的国务院机构调整之后,国务

院正式公布的议事协调机构共有30个,其中名称为“领导小组”的有8个,“委员会”的有18个,“指挥部”的有3个,“办公室”的1个(见表1.2)。

表1.2 国务院议事协调机构概况^①

以“国家”为名称
国家反恐怖工作领导小组、国家防汛抗旱总指挥部、国家国防动员委员会、国家减灾委员会、国家教材委员会、国家禁毒委员会、国家科技领导小组、国家能源委员会、国家森林草原防灭火指挥部、京津冀及周边地区大气污染防治领导小组、京津冀协同发展领导小组、推动长江经济带发展领导小组、推进“一带一路”建设工作领导小组、粤港澳大湾区建设领导小组
以“全国”为名称
全国爱国卫生运动委员会、全国打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作领导小组、全国教育科学规划领导小组、全国老龄工作委员会、全国绿化委员会办公室、全国拥军优属拥政爱民工作领导小组、全国哲学社会科学工作领导小组、全国政务公开领导小组
以“国务院”为名称
国务院安全生产委员会、国务院促进中小企业发展工作领导小组、国务院反垄断委员会、国务院防治艾滋病工作委员会、国务院扶贫开发领导小组、国务院妇女儿童工作委员会、国务院关税税则委员会、国务院国有企业改革领导小组、国务院教育督导委员会、国务院金融稳定发展委员会、国务院抗震救灾指挥部、国务院农民工工作领导小组、国务院深化医药卫生体制改革领导小组、国务院食品安全委员会、国务院推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组、国务院学位委员会

资料来源:作者根据《国务院关于议事协调机构设置的通知》(国发〔2008〕13号)和2018年党和国家机构改革方案等资料,以及公开新闻报道整理而成。

^① 按照拼音顺序排列。2008年之后,国务院未再公布正式的议事协调机构名单。故作者以2008年国务院议事协调机构名单为基础,结合2018年3月的党和国家机构改革方案和公开新闻报道,对部分信息进行了更新。

二、运行特点

在治理实践中，“领导小组”普遍形成了“中轴依附”这一组织架构及“虚实相依”的存在方式，并在此基础上生发出“借力”与“自立”的双重运行逻辑，进而在这一逻辑下分化呈现为比较稳定的四种运行模式。

（一）“中轴依附”的组织架构

本书从“领导小组”的权力和职责分配重心的差异的角度出发，将“领导小组”的结构特点概括为“中轴依附”。中国各种类型的“领导小组”，包括党政两方面的各种“领导小组”，以及作为“阶段性工作机制”的各种“领导小组”等，它们的组织结构都普遍带有这一特点。

这是“中轴依附”的结构框架（见图1.1）。本书在对“领导小组”的各个组成部分在实际运行中的权责分配情况进行考察后认为，在“领导小组”的组织结构中，职能和权力重心主要集中于“领导成员—牵头部门—办事机构”这条线上，它们构成了“领导小组”在实际运行过程中的一条中轴线，而其他组成部门只是“依附”于这条中轴线而开展工作。



图1.1 领导小组的“中轴依附”组织架构

1. “中轴依附”结构的具体内容

(1) 领导成员

“领导小组”通常不设置专职的领导,其领导成员都是由常设党政机关的相关领导兼任的。通过采用兼任领导的模式,“领导小组”可以充分运用领导成员原有职务的权力来完成计划所设定的任务,当原有职务不符合完成计划所需要的权力时,还通过正常的组织渠道,在宣布领导成员组成的同时,正式授予领导小组成员必要的“附加权力”。^①

“领导小组”的正职领导一般是根据党政机关领导的原有业务分工,来出任相关“领导小组”的负责人。就多数情况而言,在中央一级,通常是由一位政治局委员或国务院副总理、国务委员出任“领导小组”的领导正职,个别情况下也可以由相关部委的负责人担任;在地方上,“领导小组”的负责人同样也是根据党政领导的日常分工来确定。“领导小组”的副职领导则有多种情况。党的方面的情况较为简单,基本上是一正一副或一正两副;在政的方面,副职

^① 朱光磊:《当代中国政府过程(第三版)》,天津人民出版社,2008年,第153页。

的数量和构成则是视“领导小组”所承担工作的规模和复杂性,以及正职的情况等多种因素而定。如果该“领导小组”的工作非常重要,正职直接由行政首长担任,则副职一般就由对应的相关分管副职出任,通常就只有1至2人;如果“领导小组”的正职已经是常设机构的相关分管副职,则副职多由主要涉及的几个部门的代表出任,一般达4至7人。

“领导小组”采用高密度集合型的政治权力结构,充分“借用”高层级领导的原有权力,这一独特的领导构成和权力来源方式造就了“领导小组”不同于一般性常设机构的巨大权威性。虽然对“领导小组”的政治级别在制度上没有明确的规定,但它们在实际运行中的影响显然要比其他正式序列机构高出许多。比如中共中央层面的“领导小组”,其实际中的政治地位明显要高于中共中央各部,它们直接向政治局及其常委会负责;国务院的议事协调机构的实际地位也高于各部委,其在与多个部门联合的发文通知中一般都居于首位。地方上的“领导小组”同样如此。这些都与“领导小组”的领导成员的高规格有着直接关联。

(2) 组成部门

数量多、涉及面广是“领导小组”在部门构成上的一个显著特点。“领导小组”根据其所担负工作任务的性质和具体内容,本着宽泛的原则,尽量将涉及的相关部门吸纳为成员单位,并且依据各部门原有的政治排序来确定它们在“领导小组”结构中的次序。“领导小组”的非领导成员就是由这些组成部门各派出一名“代表”构成,通常是各个部门内分管相关工作的副职,如果涉及的任务与本部门工作职能的相关性程度较高,也可能直接派出部门的负责人

作为代表。

关于这些组成部门在“领导小组”中的具体分工,一般是在各个部门日常工作职能的基础上,结合“领导小组”所承担任务的特点,明确规定有相应的职责分配。由于各个组成部门自身职能安排与“领导小组”的任务指向的结合程度存有差异,彼此之间所承担工作量的大小不尽相同,因此还可以将它们进一步区分为主要部门和一般部门,而这从各个组成部门所派出的代表是否担任“领导小组”的领导副职就可以加以判断。首先,在“领导小组”的结构中存在有几个主要的责任部门,它们与“领导小组”的联系较为紧密,承担着“领导小组”的大部分工作,因此相对于其他部门成员,其重要性更为突出,这些部门的代表通常也就担任着“领导小组”的副职领导,尤其是这几个主要部门中工作任务最重的,通常称为牵头部门或承办部门,其代表一般担任着“领导小组”的第一副职。其余一般性的部门与“领导小组”工作的关联性弱于前者,所担负工作量较小,其派出代表通常就担任“领导小组”的一般成员。

(3) 办事机构

“领导小组”的办事机构,主要有以下几种设置模式:绝大多数的“领导小组”现在已经不再单独设置办事机构,而是将“领导小组”的日常工作直接交由主要责任部门的某个内设机构承担,也即这个内设机关“兼任”着“领导小组”的办事机构的角色;还有一部分“领导小组”将办事机构设置于牵头的主要责任部门内,通常是采取与部门内设机关“一个机构两块牌子”的形式;也有一些办事机构是与某个常设机构“合署办公”;只有少数几个“领导小组”的办事机构是完全单独设置的,如常设的国务院扶贫开发领导小组办公室。这

些机构都内设有职能机构,个别还下辖有直属事业单位,它们不但享有相应的划拨经费,而且还占有行政和事业编制,这同时也是“领导小组”的所有组成部分中唯一单独占有编制的。

相应地,各个办事机构负责人的任职方式也不尽相同。与“领导小组”的领导成员类似,大多数办事机构的负责人是由对应常设机构的负责人兼任的:有的是由来自主要责任部门的“领导小组”的副职领导兼任办事机构的正职,并同时由这个部门某个内设机构的主管出任常务副职,这个常务副职也在事实上负责办事机构的日常工作;也有一种情况是直接由承担相关工作的部门内设机构正副主管一起兼任办事机构的正副职。除此之外,那些完全独立设置的办事机构,其机构负责人则同样是单独任命的专职人员,并拥有相应的行政级别。

2. “中轴依附”的表现形式

(1) 中轴线主导

在“中轴依附”结构中,领导成员、牵头部门及其相应的办事机构承担了“领导小组”绝大部分的工作,在“领导小组”中发挥着主导性的作用,它们一起构成了“领导小组”在权力和职责上的一条中轴线。

就具体的权责划分而言,领导成员的工作职责主要可以概括为“协调、组织、决策”。首先是协调,即协调和统一各成员部门配合“领导小组”的工作,执行“领导小组”的相关决策,如果“领导小组”的工作范围还涉及国际合作与对外交流,则还要负责协调外国、国际组织在国内的相关活动;其次是组织贯彻重大方针政策的实施,这既包括组织实施上级和同级党委和政府在这一方面

的方针、政策、法规、规划、计划等,也包括“领导小组”自身做出的一些决策,并组织各成员部门交流执行情况,推广先进经验,表彰先进典型等,一般是通过召开动员性大会或专题性会议,由“领导小组”的领导发表会议讲话的形式启动政策实施活动,而具体的组织实施工作则是由办事机构承办;领导成员还有一项重要职责是决策,即就“领导小组”所承担业务的方针、政策、工作规划等进行审议并做出决定,如果是比较重大的决策事项,还需要向同级党委和政府请示、报告。

在“领导小组”的所有组成部门中,牵头部门的作用相对而言是比较突出的,而这又具体通过办事机构体现出来,牵头部门与办事机构在“领导小组”中的职责是高度重合的。“领导小组”的办事机构或者是由牵头部门的某个内设机构“兼任”,或者挂靠到这个牵头部门,即使是完全单独设置的办事机关,它与牵头部门在业务上也有着密切往来和相近似的部分。办事机构的主要职责是负责“研究、执行、承办”。首先是开展调查研究,提出有关法规、政策建议,供“领导小组”的决策作参考;其次是具体组织贯彻落实“领导小组”所做出的各项决策,并且还要指导、督促和检查各个成员单位以及下面对口的“领导小组”执行政策的情况;最后是承办“领导小组”交办的日常工作及其他工作事项,包括文件的起草、有关会议的会务工作、“领导小组”的财务管理、联络各成员单位并向议事协调机构报告其工作进展、组织宣传活动、编发工作简报及相关刊物等。在办事机构内部一般都还设置有相应的部、处、室,对上述职责又各自作了进一步划分。