

非常规任务、官员注意力与中国地方 议事协调小组治理机制

——基于 A 省 A 市的研究(2002 ~ 2012)

刘军强 谢延会

内容提要:议事协调小组是中国治理过程中普遍存在的一种机制。这类议事协调机构既是传统官僚制在新环境下对非常规任务的反应,又是主政者调配资源、管理注意力的一种方式,体现的是效率逻辑和合法性逻辑。在对 A 省 A 市 14 位小组工作人员深度访谈和对 319 个议事协调小组全样本普查的基础上,本文对中国地方议事协调机构的类型、设立动机、运作过程和后果进行了系统的实证分析,分析了中国地方议事协调小组机制的生成逻辑、采纳逻辑和运作逻辑。研究发现,我国的地方议事协调机构大致可以分为两类:自主设置型和被动设置型。议事协调机构可以有效调配权责资源、发挥“集中力量办大事”的优势,但是也存在行动者范围扩大化的问题,导致参与者精力分散、疲于应付。这也是议事协调机构不断废立循环的原因。

关键词:小组治理机制;非常规任务;注意力管理

一、研究的缘起

从 1949 年以来,在我国的中央和地方政府组织体系中,以“领导小组”等形式存在的机构十分普遍。^①一旦遇到重大、复杂且涉及多地区、多部门的问题,决策者就成立议事协调机构。不仅党政机关,甚至一些国有企业也有类似设置,有的地区甚至达到每办一件较大的事就成立一个协调小组的程度。各种类型的小组因何成立?如何运作?最终这些机构又走向何方?尽管学界对议事协调小组已有诸多研究并打下了良好基础^②,但是目前的研究以理论探讨和规范性研究为主,尚缺少以实际政治过程为基础的实证分析,对现实世界中小组为何设立、如何运作、后果如何等问题,我们尚缺少系统的经验证据。

政府在不断设立各种议事协调机构的同时,又在不断地削减、压缩这类机构,这种相互矛盾的举动暗含着什么样的逻辑?从理论上讲,官僚制通过不断演化,发展出诸多职能部门和机构,

① 吴晓林:《“小组政治”研究:内涵、功能与研究展望》,《求实》,2009 年第 3 期。

② 程同顺、李向阳:《当代中国“组”政治分析》,《云南行政学院学报》,2001 年第 6 期;张康之、李圣鑫:《组织分类以及任务型组织的研究》,《河南社会科学》,2007 年第 1 期;周望:《中国“小组机制”研究》,天津人民出版社,2010 年版;邵宗海:《中共中央工作领导小组的组织定位》,《中国大陆研究》,第 48 卷 3 期;童宁:《地方政府非常设机构成因探析》,《中国行政管理》,2007 年第 3 期;李洪君、张晓莉:《行政管理过程中的“小组”现象》,《党政干部学刊》,2005 年第 6 期。

为何还设立大量的议事协调机构来处理事务?上述问题的回答具有重要的政策意义和理论意义。首先,要推进国家治理体系现代化,我们有必要对目前的治理模式进行挖掘整理。目前学界已经对地方试点、群众动员、工作组模式等在治理实践中的作用展开了系统的总结和分析。^①只有聚焦于具体的治理机制,并立足于扎实的田野证据,我们方能有力地推进治理体系的研究和现实治理能力的提升。议事协调小组是中国政治中的一个较有特色的治理机制,其生成机理、运作过程与后果还需要我们进行深入分析与总结。其次,对议事协调机构的研究可以与官僚制理论形成对话,进一步丰富公共行政组织理论。官僚制带来了现代大型组织应对繁杂治理任务所期望的效率与从容。伴随政治经济和社会转型,政府面临重大、紧急、多变的公共事务,弹性化组织可与官僚制相互补益。通过研究小组治理机制,我们可以反思、评估官僚制治理模式在复杂环境下的变异与进化,探讨不同治理模式的局限与弹性。

本文通过对A省A市的个案研究勾画议事协调小组在地方政府运作中的现实图景。受限于调研可及性,我们无法将中央层面的议事协调小组纳入观察范围,但基于地方治理实践的观察仍然可以为议事协调机构的产生、运行及其最终结果提供分析思路。考虑到问题的复杂性,本研究采取混合研究设计。^②混合研究方法综合定性与定量方法,可以取长补短。通过理论思考、对资料进行三角交叉检视和对政治现象进行有厚度的描述,研究者可以为问题提供值得信赖的解释。

具体而言,本研究采用访谈、参与式观察、档案分析、问卷调查方法进行资料收集。首先,作者围绕提纲访谈了14人,涵盖A市党委、政府序列多个部门。这些访谈对象大多负责过议事协调机构办公室具体工作,掌握情况比较全面。其次,作者之一曾长期负责议事协调机构成立、撤销、清理的审核工作,对研究对象做过大量细致的观察,对访谈信息和文献档案的客观性、全面性有较强的甄别、遴选能力。再次,作者系统搜集了A省A市议事协调机构成立、撤销、清理的资料,包括相关的法律、法规与政策文件,相关议事协调机构的成立请示、领导讲话、工作报告、会议纪要等。最后,我们对A市319个议事协调机构进行了普查式问卷调查,收集了议事协调机构设立、运作的第一手资料,以描绘议事协调机构运作的细节并探索其运作成效的关联机制。

二、理论视野中的议事协调机构

议事协调机构是一种跨组织合作的制度设计,其实质是官僚组织对环境做出的一种反应。它既根源于官僚制本身的缺陷,又根源于日益复杂的现实环境和制度环境。下文将从对话官僚制理论入手,聚焦议事协调机构产生的逻辑。

(一) 理性官僚制与环境匹配性: 议事协调机构产生的根源

现代政府各级组织广泛采用理性官僚制模式。马克斯·韦伯在对资本主义国家的现代化进程进行思考的基础上,归纳出理想官僚制的模型。理性官僚制的典型特征是“理性规则”,理性规则主要体现在三方面:专业化、层级节制和制度刚性。^③理性官僚组织形式明确了各个部门的

① Sebastian Heilmann, "From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process", *The China Journal*, No. 59, 2008. 汪卫华:《群众动员与动员式治理——理解中国国家治理风格的新视角》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版),2014年第5期;李振:《推动政策的执行——中国政治运作中的工作组模式研究》,《政治学研究》,2014年第2期。

② Mario Luis Small, "How to Conduct a Mixed Method Study: Recent Trends in a Rapidly Growing Literature", *Annual Review of Sociology*, Vol. 37, 2011.

③ 马克斯·韦伯:《经济与社会》(下册),第278~324页,商务印书馆,2006年版。

职责边界,各部门按部就班如同精密仪器,共同实现高效运作,其运作过程所遵循的是效率机制。效率依赖于组织过程的稳定、纪律、程序和可预测性。

然而,当前政府面临的是一个事务复杂、利益多元、充满不确定性因素的组织环境:“动荡不安和相互连通是大多数公共组织环境的共同特点。”^①政府治理的任务特征,日益表现出“非常规”的特点:不确定性、非经常性、跨部门性、任务重大性。面对非常规任务环境,理性官僚制不可避免地存在一定的不完备性和治理困境:

首先,组织设计与执行的有限理性。官僚制组织是人为设计的产物,试图解决所有可预见的问题,并尽可能予以制度化。但官僚制组织的设计者和行政事务的决策者的认识都是有局限性的,不可能预见到所有问题并相应提出处理办法。西蒙的“有限理性”理论指出,个体行为要达到高度理性是不可能的。由于需要寻求的决策选择项和需要评估的信息数量很大,即使接近客观理性都很难达到。

其次,反功能的存在。随着社会复杂程度的加深,官僚制组织应对的事务日益交错,为了进一步维持其理性效率的光环,需要进一步细分部门,进一步明确组织边界,因此官僚制内部职能部门分工的沟壑越来越深。严格、刻板的规章制度进一步圈定了组织成员既定的工作程序与范围,官僚制组织的反功能特性逐渐显现出来:一是一旦发生偶然事件,既定条件改变,习惯于墨守成规的行政人员便会反应迟钝,莫顿将其界定为“训练有素的无能”。^②二是官僚制组织对规则和规范运用的过分刚性,会导致组织无力回应外界发生的变化和组织的成长,无力满足完成基本任务的需求。^③三是随着不可预测的问题的不断产生,对付这些问题的新组织会被不断创造出来,官僚组织不断膨胀,出现梅耶及其同事提出的“问题—组织—问题—更多组织”的循环。^④四是出现目标和手段的本末倒置,行政人员行动重点将从“组织机构的奋斗目标转化为行为规范的具体细节,本来只当作手段的服从规章转化成了最终目的”。^⑤

(二) 议事协调机构产生的效率机制和合法性机制

组织制度和组织行为并非简单为效率所驱使,技术环境和制度环境都可作用于组织。组织的制度环境还要求组织服从合法性逻辑,采用那些“广为接受”的组织形式和做法,而不管这些形式和做法是否能够促进组织内部运作的效率。在这一背景下,组织出现趋同化现象。技术环境和制度环境对组织的要求常常是不一致的:技术环境要求效率,制度环境常常要求组织耗费资源去满足合法性。效率机制和合法性机制交相影响着组织。

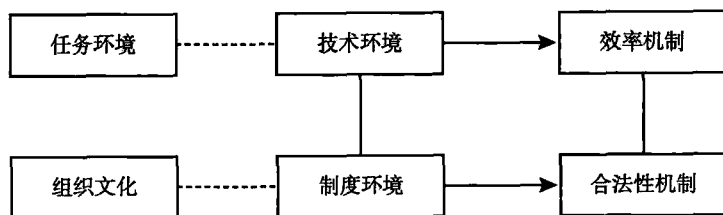


图1 环境与组织的逻辑对应图

① 海尔·A·瑞尼:《理解和管理公共组织》,第90页,清华大学出版社,2002年版。

② 罗伯特·K·默顿:《社会理论和社会结构》,第349页,凤凰出版传媒集团、译林出版社,2006年版。

③④ 彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,第139页,第147页,学林出版社,2001年版。

⑤ 罗伯特·K·默顿:《社会理论和社会结构》,第253页。

1. 效率机制。科斯的“交易费用”概念提供了一个解释组织设立的独特视角,即寻求交易费用的降低。^① 组织降低了交易过程中的信息搜寻、谈判、沟通和监督等成本,促使交易更为顺利。这一视角解释了组织发生和演进的基本逻辑,即新的不同类别的组织,总是在寻求降低成本和谋求效率提升中产生。基于对组织的这一认识,经济学制度理论背后实际上暗含组织产生的机制是“效率机制”。^②

议事协调机构的成立明显符合效率机制的逻辑。一方面,议事协调机构既不增加现有常设机构的存量,又使官僚组织具有对外部环境的适应性和灵活性,并缓解专业分工和层级节制的反功能;另一方面,它尽可能减少了部门间的协调成本,建立了上下、平级部门间的联系机制,打通了部门间的信息传递渠道和环节。这种治理机制在工具理性层面上,主要围绕“协调”和“整合”两方面内容展开运作:通过制度化的“跨界合作”机制,构建一个统一协调、互为呼应、整体运行的政府组织体系。

2. 合法性机制。学术界对组织的合法性机制的理解,主要包括组织形式及其趋同性的合法性、组织内部权力权威的合法性。^③ 议事协调机构的合法性机制分为两个方面:

首先是组织形式和存在价值的合法性。制度理论提出,为力求生存,组织都要建构自己的合法性,必须使用与制度环境相适应的结构、程序和战略。^④ 有研究发现,跨部门合作明显有三个必不可少的合法性层次:(1)能吸引内外部支持和资源,具有组织形式上的合法性;(2)能被局内人和局外人都认可,具有独立实体上的合法性;(3)能在成员间进行信任交换。这三层合法性,议事协调机构都具备。就前两个层次而言,议事协调机构立足于而不是摒弃现行的各级政府官僚制组织架构,代表政府现行体系特征,自然继承了官僚制与生俱来的合法性。第三个层面的合法性源于议事协调机构权威的合法性,因为它将部门间的协调工作诉诸于上层领导,确保协调的权威性和利益的超脱性,以此获取更强的认可权和委任权,并可以增强部门间合作的信任感。

其次是治理方式趋同性上的合法性。有学者在探索组织趋同性渊源的过程中,认为有三种机制导致并促进了组织形式、组织行为的趋同性:强迫性机制、模仿机制和社会规范机制,并将三者视为组织趋同的动力,即广义的合法性机制。^⑤ 其中前者基于正式制度安排,而后两者则基于非正式约束。议事协调机构已广泛被各级政府和民众所认可,并作为一种治理文化渗透到各级政府治理实践中。

综上所述,议事协调机构的产生归因于两个逻辑:效率机制和合法性机制。据此,议事协调机构从理论上分为两类:一类是基于效率机制需要产生的,一类是基于合法性机制考虑产生的。这些结论构成了本研究接下来探讨议事协调机构类型和运作机理的理论基础。

三、A 市议事协调机构的现实类型与组织结构

(一) 现实类型

根据 A 市的实证材料,地方政府的议事协调机构主要有两类:一类有上级对应机构,另一类

① R. H. Coase, “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, 1960.

② 武立东等:《组织外部环境不确定性的研究述评》,《管理学报》,2012 年第 11 期。

③ 周雪光:《组织社会学十讲》,第 74~83 页,社科文献出版社,2003 年版。

④ Sherrie E. Human and Keith G. Provan, “Legitimacy Building in the Evolution of Small-firm Multilateral Networks: A Comparative Study of Success and Demise”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 45, No. 2, 2000.

⑤ Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, 1983.

无上级对应机构。在A市2002~2012年间成立的319个议事协调机构中,与中央对应成立(中央要求或参照中央成立)的机构有48个,与省对应成立的有142个,与中央和省都对对应成立的有48个,也就是说,有上级对应机构的一类占到了70%以上,中央、省均没有但市特有的议事协调机构相对来说较少。

这一点得到了A市政府办公厅Y处长的证实,他负责审核议事协调机构工作已有十余年:

成立议事协调机构一般有以下几种原因:一是上面有要求,(市级)职能部门就报送给市委市政府,说上级有某某规定,要求成立;二是市领导对某一方面工作很重视,认为需要加强领导和组织协调,就会要求成立某某机构。其中还有就是职能部门觉得这个事涉及很多部门,事情重大,就会向分管领导提出成立机构。现在更多的是上级要求成立,很多上级的工作考核,其中一项指标就是看你有没有成立领导机构,没有的话就扣分。^①

无论是对应上级成立,还是本级政府根据工作需要自行设置,议事协调机构的发起设立最终取决于地方政府及其官员的主观意愿,即“能动性”。根据“能动性”,议事协调机构从总体上可分为两种类别:第一类是被动设置型,遵循合法性逻辑,即按照上级政府要求被动设立;第二类是自主设置型,遵循效率逻辑,根据本级政府工作需要而自主设立。

1. 被动设立型。被动设立的议事协调机构一般都依据较为明确的文件规定,如节能减排及低碳经济发展工作领导小组,国家和省均成立了相应机构,并将下级政府是否成立协调机构作为考核、考评的一项内容。被动设置型议事协调机构分为两类:一类是不切合地方政府官员注意力的事项,另一类是切合地方政府官员注意力的事项。很明显,地方官员对切合其注意力的事项和机构会投入更多的精力。

2. 自主设立型。本级地方政府自主设立的议事协调机构,往往因本地重大工程或应对突发事件之需而成立,均得到地方官员的重点关注。从具体的设置逻辑来看,可以分为两类:

第一类是依据本地工作需要而设,上级政府没有类似机构可参照。例如A市新型城市化发展领导小组,源于前任市委书记在其任内首次党代会报告中提出的“新型城市化战略”。此外,在处理本地紧急突发事件时,议事协调机构很容易被当作一个选项:

如遇非典等紧急突发事件以及需要短时间内集中力量办的大事,成立议事协调机构的速度会加快。如最近的登革热,本来有个联席会议负责,由一个副市长担任召集人,因为登革热发展得比较快,形势严峻,多个省领导多次来视察督促。为了表示重视,(A市)召开了一个市长牵头会议,会上明确成立一个指挥部,市长做总指挥,其他副市长都做副指挥,把这个机关升级了,把处理登革热疫情作为压倒一切的任务来抓,工作人员都很忙,一周来疫情开始得到全面控制。^②

第二类是为处理本地工作需要,参照上级、外地类似做法或社会共享观念自发成立。上级并没有对地方政府成立该类机构作硬性要求,地方政府只是借鉴上级或外地处理类似问题的通行做法(如老龄工作委员会)。

综上所述,被动设置型议事协调机构,主要体现地方政府与官员迫于外在压力和上级要求而被动采用的必选组织形式,体现的是合法性机制。自主设置型议事协调机构,反映了地方政府与

① 访谈资料,szfv120141014。访谈资料的命名规则如下:字母表示受访人所在部门,数字部分为受访时间。下文同。

② 访谈材料,sfddlxz20130514。

官员对议事协调机构设置明确需求,是政府的一种自选组织形式,主要体现的是效率机制。这两种议事协调机构类别的划分,既涵盖了实践中的议事协调机构类型,也有助于对议事协调机构进行深入的比较研究。

(二) 组织结构

议事协调机构的设立,首要问题是决定将哪些行动者纳入到组织机构范围内,这是组织设计的前提。现实中存在行动者范围扩大化的问题,导致领导和成员精力分散、疲于应付。

按照惯例,牵头职能部门(作为“织网者”)负责拟定议事协调机构的组织架构,提出成员单位和成员的构成。一般来说,组织架构要符合归口管理、副职负责制的管理体制,包括组长、副组长、成员、办公室(见图2)。^①

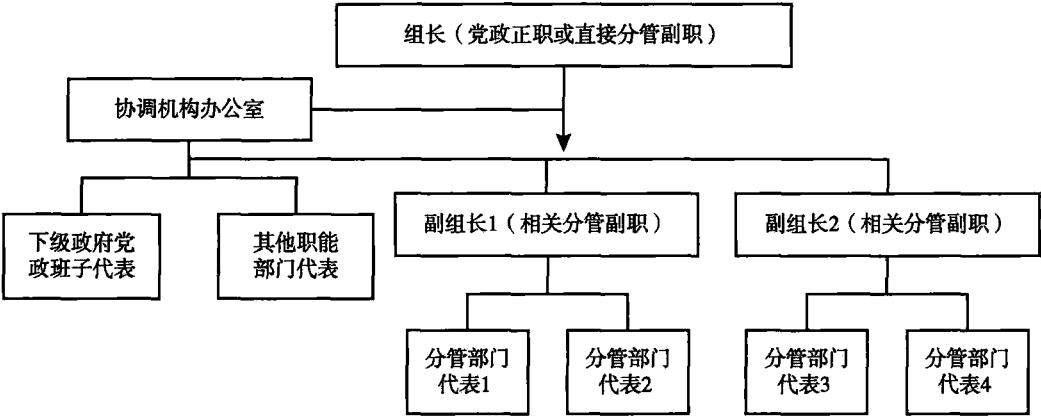


图2 中国地方议事协调机构组织结构图

议事协调机构通常要借助市委、市政府等更高级别的权威,将原本处于平行位置的各个成员部门粘合紧密,从而完成“结网”工作。牵头职能部门在拟定好议事协调机构成立文件后,一般会报送市委、市政府审定。市委办公室、市政府办公室审定并送市领导批准后,则以党委和政府名义的正式下发红头文件,或以市编办、本单位的名义正式下发红头文件,从组织形式上建构起合法性(见表1)。历经这一程序之后,“捆绑”工作才算正式完成。红头文件赋予了各成员单位在该项专门工作中的职责和义务,因此参与各部门服从议事协调机构的指挥就有了根据。

表1 A市议事协调机构成立时发文单位

发文单位	频次	百分比(%)	发文单位	频次	百分比(%)
市委办公厅	27	18.4	市编办	9	6.1
市政府办公厅	77	52.4	其他	11	7.5
本单位	23	15.6	合计	147	100

议事协调机构确定成员后,一般同时要求成员单位安排一名联络员,负责做好成员单位与议事协调机构办公室的联系和沟通工作。联络员可代表本单位参加议事协调机构活动,领受工作任务。联络员通常由成员单位具体经办部门工作人员担任。在议事协调机构的网络中,根据组织框架构成以及与任务内容的相关性,行动者可以进一步分为核心层、辅助层、边缘层。其中,核

① 朱光磊、李利平:《从“分管”到“辅佐”:中国副职问题研究》,《政治学研究》,2007年第3期。

心层包括组长、副组长、办公室,辅助层包括与任务紧密相关的分管市领导、成员和联络员,边缘层包括与任务联系不太紧密、可参加也可不参加的市领导、成员和联络员。这些成员在机构运作过程中扮演着不同的作用。

四、A市议事协调机构的运作机理

议事协调机构要想运作起来,需要召集人和“织网”者(牵头职能部门)采取一系列行动。具体过程包括:找到行动者并组织动员、明确目标、决策协调、跟办落实。通过对A市议事协调小组运作链条的梳理,我们可以透视中国地方议事协调小组的运作详情。

(一)“结网”:找到行动者并把行动者组织起来

1. 找到行动者。议事协调机构的成员都是跨部门合作的行动者,召集人和“织网”者要合理地将其识别出来并有效组织起来。牵头职能部门(“织网”者)确定成员构成,主要依据有:

一是参照上级或其他地方的做法。这样可以减少上级和成员单位的质疑。如果被列入成员的单位或个人有质疑,牵头部门可以“上级或外地也是这么做的”来应付。这是组织合法性机制的一个具体体现。

二是考虑与当前工作的相关度。成员单位的构成要充分考虑开展工作的实际需要,尽量做到工作任务的覆盖面和行政资源需求相匹配。

三是宜多不宜少、宁多勿缺,一般涉及到的职能部门悉数纳入,宁肯扩大化,也不能缩小范围。这通常为议事协调机构的泛化与膨胀埋下了诱因:

我们在确定领导小组成员单位时,一般是根据经验来确定,有一定的主观性。所以,有可能纳入的成员单位在实际工作中并没有产生作用。但是这个一般都是在最大范围上考虑,不能遗漏,遗漏再补比较麻烦。如果多加了,不分配任务给它就是,多加了并没什么大问题。^①

可见,议事协调机构的行动者的选择有很强的主观性,取决于设计机构的主观判断,主要是一种事前对任务涉及范围、事态发展趋势的估测;行动者的多少并没有量化的规定,审核把关也不是很严格。A市政府办公厅多年来负责审核议事协调机构成立的工作人员W处长持相同看法:

成员单位的构成一般靠拍脑袋产生,凡是跟工作靠边的都尽量纳入,而不是完全考虑实际工作需要。^②

任务牵头部门尽量扩大成员单位范围,除了对任务不确定性过分估计的主观因素外,主要目的是趁机实现自身利益最大化,“征用”其他部门的公共行政资源,借此实现“任务发包”和“责任捆绑外化”。此前由一家单位负责的具体事项,现在为多部门负责,一定程度上减轻了主要职能部门的风险,为开脱责任提供了更多借口。禽流感领导小组和治安视频监控领导小组工作人员直言不讳地说:

在没有成立议事协调机构时,如果因为财政资金不到位而使得该项工作迟滞,承担具体

① 访谈材料,sswdjldxz20130317。

② 访谈材料,sszfbw20141017。

责任的是市信息中心。因为不管何种原因造成该项工作迟缓不前,总可归结到市信息中心推进该项工作的细节问题。但是,议事协调机构成立之后,虽然市信息中心牵头各项具体事宜,但作为成员的各个职能部门责任分担已经大体相当。再有具体事务的搁置,责任单位必然难辞其咎。^①

因此,作为一个完成专门工作任务的机制,议事协调机构将各个职能部门联合成为一个“政策共同体”,共同承担了该项工作推进的职责与风险。基于这样的共担机制,政策共同体显然会减少政策推进过程中各部门的摩擦,从而达到“休戚与共,协同并进”的效果。但被纳入的成员单位实际并没有主动加入的意愿,因为被纳入议事协调机构意味着责任加重,工作量也会加大,但并不一定带来部门自身和官员本人绩效的改善。

2. 调配权责资源。议事协调机构的运作过程实际上就是把领导权威和成员单位的权责资源(包括权力、权威、行政资源等)整合利用的过程。具体来说,议事协调机构的权责资源来源有三种:第一,加入议事协调机构担任组长、副组长的市领导,其领导职位本身的权力和权威自然地引入议事协调机构,并形成议事协调机构可资借助的正式权力;第二,没有加入议事协调机构的地方政府首长,通过签发同意成立议事协调机构的正式文件,变相授权给副职领导,使其全权负责处理对应的非常规任务,因此副职领导和议事协调机构可以支配和指挥全市的行政资源来行动;第三,成员单位的加入,意味着成员单位将本部门的一部分权力资源转移、让渡给议事协调机构支配。这些行动者的资源构成了议事协调机构权力运行的基础,也是其实现任务目标的根本。

议事协调机构的组织结构和任务特征,决定了其整合利用资源具有“临时合体”的属性。因为议事协调机构事务常常与某一职能部门关系紧密,其人、财、物等权责资源必然会以该职能部门为主,但同时适当“征用”成员单位的权责资源(表2)。

表2 A市议事协调机构工作人员来源

议事协调机构工作人员来源	频次	百分比(%)
从本单位抽调工作人员	81	49.7
从本单位和成员单位临时抽调兼职人员	39	23.9
招录专职工作人员	13	8.0
其他	30	18.4
合计	163	100

从实际情况看,A市议事协调机构的工作经费主要有三种来源:列入牵头部门年度预算的经费、临时向财政部门申请的专项工作经费,或报请市领导从其他途径协调解决(见表3)。

表3 A市议事协调机构工作经费来源^②

工作经费来源	频次	百分比(%)
从核拨给本单位的相关经费中列支	50	48.5
请市领导从其他途径专门协调解决	3	2.9
纳入年度预算,市财政专项核拨	50	48.5
合计	103	100

① 访谈材料,szaspjkl dxz20130713。

② 因四舍五入,有些表格各选项百分比之和可能会与100%略有差别,下同。

表3中,第一、二类来源非常类似,都纳入牵头部门工作经费中统筹列支。有些不熟悉机关运作的人,常常以为议事协调机构有工作经费且机构是临时性的,如监管不到位,可能会带来公款腐败等问题。从现实情况看,即使存在经费腐败问题,议事协调机构也不是问题的主要原因,而主要取决于地方政府或行政单位自身财经制度是否健全,是整个地方政治生态或官员的问题,与议事协调机构的存在没有必然联系。

(二) 动员: 议事主题与合作目标

组织动员是议事协调机构设立后第一次会议的首要议题。就议事协调机构而言,组织动员的目的是:领导者利用自身权威,在官僚组织体系内消除角色定位的模糊性和决策目标的离散性,达成合作共识,建构彼此间的信任并贯彻领导层的决策部署。议事协调机构开会的议题通常包括明确工作要求、协调意见分歧、统一思想认识等。如表4所示,议事协调机构开会时最为重要的议题就是“明确工作要求”,“统一思想认识”位列第二。

表4 A市议事协调机构开会主题

开会的议题	频次	百分比(%)
明确工作要求	153	93.9
统一思想认识	136	82.4
协调分歧	125	75.8
没有实质内容	3	1.8

根据访谈资料,议事协调机构组织动员会议的召开,也是促使跨部门工作开展的合法性依据。在组织动员会议召开之前,一些需要跨部门处理的工作可能存在推进障碍。但是会议的召开,标志着相关职能部门已经被纳入到一个“专项行动领导小组”,成为“行动共同体”:

以前,由于我们这个部门跟建委以及其他相关职能部门都是平行机构,我没有权力去要求其他部门为我们做什么。因此,有些工作光靠我们一个部门是推不动的。现在如果他们不配合我们,我们反映上去的话,领导小组的组长会责成他、批评他、纠正他或者监督他。有了这样一个领导小组,横向沟通就比较顺畅了。大家一起去开会,按照各自职能分工,照分工去做就完了,工作效率就提高了。^①

(三) 如何协作: 议事协调小组的协调功能

议事协调机构的核心功能是管控分歧和矛盾,进而做出决策部署:一方面是对工作任务推进方向作原则性安排与宏观策划;另一方面对工作相关事项进行信息加工、真伪判别,并由领导者对具体工作方向、步骤进行决策部署。对专项工作任务实施中所遇到的决策问题,议事协调机构均采用“就近原则”和阶梯上升方式:议事协调机构成员单位能决策解决的事项由成员单位解决;如果成员单位无法决定,上报议事协调机构办公室协调解决;如果仍然无法决定的事项,则由办公室上报议事协调机构决定。换言之,议事协调机构所议之事,应当是相关部门基于传统分工难以单独决策之事。这些事情需要借助高级领导者的权威来协调部门间的利益关系,并直接对专项事务进行决策。

从2003年的“非典”应对工作中,我们可以审视议事协调机构的决策部署功能。相应工作实际上是完全可以通过卫生局的正常工作程序,以发文的形式通知各相关单位开展该项工作。

^① 访谈材料,swmw20130419。

只是采用这种常规的运行方式,需要的时间相对较长,通过议事协调机构来直接进行决策部署,则更为快捷。

议事协调机构的职能定位在于对专项任务进行协调。协调形式包含开会、印发文件、督导等,借此实现组织、部署、考核的职能(见表5)。办公室负责具体筹划活动、协调和执行落实。

表5 A市议事协调机构开展工作的形式

开展工作的形式	频次	百分比(%)
开会	150	90.9
编印工作简报	92	55.8
印发会议纪要及领导讲话	115	69.7
领导实地调研、督导	99	60.0
打电话协调督办	87	52.7
书面会签决定事项	79	47.9
没有任何行动	3	1.8

会议是议事协调小组最为主要的协调形式。会议对于决策、协调具有极为重要的作用。市领导秘书Y先生描述了议事协调机构的会议过程:

领导小组开会前,办公室都有个报告请示,说明会议议程、存在哪些问题以及下一步的计划。对存在问题,市领导会直接点名,明确指出责任单位,说得都很明确,防止扯皮。不要模棱两可,责任不清。这一点非常好。开完会就形成会议纪要、通知,发给各相关单位去执行、整改。^①

常规部门的会议加上层出不穷的协调会议,造成了政府组织中的“文山会海”。

(四)政策落地:议事协调小组的督办功能

虽然议事协调机构是“虚体”与“实体”的复合组织形式,但作为实体的议事协调机构办公室承载了更多的督办功能,特别是“跟办”和对完成情况进行考核。

首先是“跟办”功能。议事协调机构是“协调机构”,而其办公室是具体的“办事机构”,负责维持领导机构的日常工作事务。正是基于办事机构的常规运转,使得作为“虚体”存在的领导机构意志得以贯彻到相关工作部门:

我们只负责把工作安排下去,但是工作量各个单位可以自己定,凭自己的职能和自觉性去做。那会出现积极性不高、完成效果不好的情况。我们就由办公室来协调,采取“催办”的手段。^②

通过“跟办”与“催办”,议事协调机构可以将会议、协调的结果落实为现实的政策动作,以完成其使命。

其次是“考核”职能。专项工作任务的推进,一方面取决于议事协调机构的政治权威性,另一方面则取决于专项任务的分配与考核。议事协调机构通过政治权威推进工作部署,并通过专项考核促成工作绩效。这是议事协调机构能够承担常规官僚组织难以实现的目标的重要基础。

① 访谈材料,swbwy20141021。

② 访谈材料,sqldxz20130514。

从实践层面看,议事协调机构大多明确规定,其办公室负责对各成员单位具体考核的实施。对成员单位的考核办法一般包括:召开会议听取各成员单位汇报;成员单位进行年终书面报告;组长到成员单位了解工作情况并对成员单位履行政务任务情况进行通报。

总之,通过对实践中A市议事协调机构的运作逻辑及其制度环境进行分析可以发现,作为一种组织运行的机制,议事协调机构与常设职能机构各自发挥着相应的功能作用。在常规职能机构运行的前提下,政府官僚制组织面临来自非常规任务挑战时,议事协调机构作为一种灵活的组织机制,应对功能可得到发挥。常规职能机构与议事协调机构提供的两种具体公共事务的治理机制是相互补充的。

五、泛化的注意力分配与A市议事协调机构命运

在层级管理、政绩考核的大背景下,设立议事协调机构成为一个趋同性现象。但这些机构运行千差万别,它们对于分配注意力、沟通协调的作用也不尽一致。这也是某些地方议事协调机构建了又撤、撤了又建的原因所在。

(一)成员泛化后的注意力分配

根据我们的问卷调查结果,A市议事协调机构成员单位大多在10个以上。据此推断,从2002至2012年存续的319个议事协调机构,共需要3000多个成员单位,平均每个部门都至少担任五个机构的成员。担任议事协调机构的成员,意味着要参加它们的会议、阅读文件、执行政策、进行调研等,职能部门及其成员的注意力受到极大干扰。市领导兼任的职务数量更加惊人。据统计,2012年A市清理议事协调机构时,市委书记兼任18个机构的组长、18个机构的成员,市长兼任42个机构的组长、55个机构的成员。市政府2014年7月清理议事协调机构后,市长兼任职务的议事协调机构还有24个,常务副市长兼任的有23个,其他副市长兼任的从12个到20个不等。为此,2014年A市政府专门明确,以后申请成立议事协调机构,成员单位原则上10个左右,最多不超过20个。

由于成员单位的泛化,A市领导和职能部门对各类议事协调机构的会议应接不暇,分身乏术。从实际需要来看,议事协调机构中不宜安排太多的市领导担任组长、副组长。担任组长、副组长的领导级别也不是越高越好,否则除了占用市领导宏观管理的精力外,在工作效率上还可能带来事与愿违的效果。市领导如果日程过满,参加议事协调机构活动时的选择,就取决于领导的注意力所在、牵头部门的活动能力以及牵头部门与市领导的私人关系。可见,本来用以分配官员注意力的议事协调机构,反而会导致他们注意力被进一步切割分散,造成始料未及的结果。正是由于市领导分管的工作很多,精力有限,他们对不同的议事协调机构会差别对待,而且,市政府办公厅L处长反映,市领导不可避免地面临赶会的情况:

市长任组长的,太忙就会委托副市长来开领导小组会,副市长任组长的,太忙就会委托副秘书长来开这个会。如市长、副市长认为这个会很重要,但很忙,就会往后面排期,导致工作效率就会差一点。有时候,职能部门也会等不及,主动找市领导公关,希望他尽早优先安排。还有一种,市领导为提高工作效率,有时候会把几个会放在一个时间段集中开,一个开完马上开下一个,不过这对领导的精力、思维敏捷程度是个考验。^①

^① 访谈材料,szfvi20141014。

诸多的会议对成员单位也是负担。如果时间冲突,有的成员单位不得不找不同的人顶会,但这会冒犯领导,在乎的市领导会明确表示不满,认为是成员单位不重视这项工作、不尊重自己,有的市领导则对成员单位表示理解。市政府办公厅 W 处长经常跟着市领导参加协调会议,介绍了一个案例:

一个比较强势的副市长召集某个领导小组开会时,发现会场台卡写着某区区长名字,结果一看,是个不认识的工作人员坐在那里,就很生气,当场批评参会单位弄虚作假、糊弄应付。^①

解决成员泛化、成员注意力分散的问题,归根到底要减少议事协调机构的数量,充分发挥职能部门的作用,尽量减少对市领导和议事协调机构的依赖。所以,对于议事协调机构的存续,市领导、成员单位与牵头职能部门的态度存在很大差别:被牵头部门利用来推动工作的市领导、成员单位,对不属于自己注意力关注的议事协调机构,希望尽量撤销,尽可能不担任成员或推由其他领导担任;而牵头部门则希望保留它们极力倡导的议事协调机构。负责清理工作的部门(一般是市委办公厅、市政府办公厅或市编办)夹在两者之间,常常需要再三权衡,但一般以级别较高的市领导的意见为准来处理。

市领导则倾向于实现议事协调机构规模和数量的最小化,原因在于:一方面由于分管很多工作,精力有限,对非重点的工作有选择地予以清理,以便“集中力量办大事”;另一方面,他们也试图让职能部门摆脱对领导权威的过度依赖,降低相关部门的捆绑压力。A 市政府办公厅 L 处长认为:

议事协调机构太多了,把市领导和职能部门都放进来反而最终弱化了职能部门的作用。有的市领导挂六七十个机构的组长、副组长,很难有精力去应付。有的部门,特别像管人财物的部门,几乎每个机构都拉它当成员,开会很多,应接不暇。政府要建立一种长效机制,牵头部门要主动协调,这个部门的处级干部跟相关部门的处级干部协调,协调不下来再请部门副职或正职来协调,这样每个层级都尽到他的责任了,可能需要市领导协调的事情就少了。有时候经办部门的科级干部跟另一个部门的科级干部协调不行,就把问题提交给市领导来解决,这种情况还是比较多的。^②

而牵头部门意图实现议事协调机构规模和数量最大化的目的在于:一是想借力领导权威,推动工作进展;二是想拉其他部门为自己服务,实现责任外化和捆绑,减轻自身的压力和风险;三是想借此增加与领导权威的接触机会和政绩表现渠道,增进与上层领导的“私人感情”,捞取部门首长向上晋升的砝码。市委办公厅 X 同志反映:

有的牵头部门成立机构积极,但撤销不积极,即使事情结束了或基本没有什么事。就是考虑万一有事,就可以拉领导出面来摆平。^③

这一点,从我们的调查问卷结果中也得到进一步证实。议事协调机构的撤销基本都是被动的,主要通过集中清理、市领导提出、发文明确存续时间的方式予以撤销(表 6)。

① 访谈材料,sszfbw20141017。

② 访谈材料,szfv120141014。

③ 访谈材料,swbx20141021。

表6 A市议事协调机构撤销理由

撤销理由	频次	百分比(%)
成立时已明确任务完成后自然撤销	22	32.4
市领导提出撤销	8	11.8
市委或市政府集中清理时撤销	38	55.9
合计	68	100

(二) 议事协调机构的“生命”周期

议事协调机构的设立均有较为明确的原因,并且各级政府会依据设置原因、必要性、任务完成程度进行不定期清理,决定其去留。国务院从1988年起,每五年换届后都会对现存的议事协调机构进行清理,根据工作需要,分别予以保留、撤销和合并。各地方政府换届或主要领导职务调整时,也参照此做法办理。从我们的问卷统计数据来看,保留并仍在运作的议事协调机构占绝大多数(见表7)。

表7 A市议事协调机构走向分布

走向	频次	百分比(%)
已被撤销	33	20.4
职能重叠,已并入另一议事协调机构	7	4.3
仍在运作	122	75.3
合计	162	100

总起来看,地方议事协调机构的最终命运分为三种:

1. 常设化。一些地方议事协调机构在长期运行过程中,逐渐在人事、资源、财务等领域形成自有部门的利益核心。在组织的倡导者及其发起者推动中,伴随组织成员的不断参与和强化,部分组织机构及其成员也会不断寻求长期存在的合理性。对于有些机构而言,任务的长期性弱化了议事协调机构本身的“临时性”特点,而将议事协调机构逐渐固化和稳定下来,成为常设化的常规职能部门。议事协调机构的常设化违背了其作为一种临时工作机构而存在的意义。机构常设化意味着要通过给予相应的人力、物力和财力保障其运转,公共财政需要通过一般预算经费负担其运行成本。此外,议事协调机构本身的工作事务通常会有一个核心职能部门主导,临时机构常设后会与相应常设部门出现职责同构,这实际是机构膨胀的另一表现形式。

2. 暂时保留。中央到地方明确规定或要求保留的议事协调机构一般可以保留。2012年,A市清理政府系统议事协调机构时,有91个机构被保留。其中,根据中央、省级、市级政府规定保留的分别为:27.5%、48.4%和24.2%。保留也有不同形式,91个被保留的单位中,直接保留的有74个,占比81.3%;改为联席会议的有12个,占比13.2%;整合新设立的有5个,占比5.5%。

3. 撤销和合并。一般而言,各地清理议事协调机构时规定,工作性质类似或者任务相近的议事协调机构,要予以合并。以下情况则予以撤销:中央、省已撤销或改为部门联席会议的;设立依据不明确或不充分的;工作任务已完成,没有存在必要的;设立后未实际发挥作用的。2012年A市市政府清理议事协调机构时,有112个被撤销。其中,直接撤销的有76个,占比67.9%;职能并入其他机构的有31个,占比27.7%;保留名义,不纳入市直议事协调机构管理的有5个,占比4.5%(见表8)。

表 8 A 市议事协调机构撤并类别

撤销类别	机构数量	百分比(%)
撤销	76	67.9
职能并入其他机构	31	27.7
保留名称,但不纳入市直议事协调机构管理	5	4.5
合计	112	100

到 2014 年清理议事协调机构时,A 市各承办单位共上报议事协调机构 194 个。清理后,除保留和新设的 79 个议事协调机构外,有 64 个议事协调机构合并后变为 14 个,撤销或不纳入市政府系统议事协调机构管理的议事协调机构 28 个。对中央和省要求必须保留,但协调事项较少和单一的议事协调机构,以加挂牌子方式予以保留,但不纳入议事协调机构管理。但是,从机构生命周期来看,这一轮清理的结束很可能是下一轮扩张的开始。

六、讨论

本文围绕三个问题展开:议事协调机构因何产生(生成逻辑)?为何在地方政府广为扩散(采纳逻辑)?这类机构如何运作(运作逻辑)?文章通过环境—组织—行动者三个维度和生成—吸纳—运作三个环节来分析小组治理机制。中国政府治理实际由两个层面的内容组成:常规职能部门治理维持着政府的日常工作事务,而议事协调机构促成专项工作事务的快速推进。“一慢一快”,“一个循规蹈矩,一个特事特办”,共同构成了国家治理的互补节奏。本研究以访谈和问卷调查为基础,描绘了议事协调机构的类型学与结构以及运行链条和功能发挥,并探讨了此类机构泛滥带来的注意力失焦问题。上述研究有助于我们回答小组为何被撤了又建、建了又撤的问题。

虽然大部分议事协调机构是为临时性、重大紧急的非常规任务而设立,但是仍然存在大量常设的、担着长期性任务的领导小组。因此,我们需要更全面地理解小组在治理实践中的重要性。除此之外,本研究可能存在以下局限性:一是研究对象 A 市行政生态规范化程度高,研究所获得的结论可能难以推论到全国其他地方,尤其是一些经济欠发达、依法行政程度不高的地区。二是受资料获取途径、研究重点的限制,我们对议事协调机构运作中更为微观的细节没有深入探析,如不同行动者的策略、其他行动者相应的应对艺术以及具体议事协调的细节等。不过,这为将来的研究留下了空间。三是部分议事协调机构都已经撤销,访谈对象和填写调查问卷的人员提供的信息可能存在遗漏或遗忘的问题。总之,经历了数十年的实践,“小组治国”机制积累了丰富的实践素材,只有扎根于这些丰厚的治理实践,我们才能对其进行全面的总结、深刻的反思和科学的改进。

作者:刘军强,中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院(广州市,510275)

谢延会,中山大学政治与公共事务管理学院(广州市,510275)

(责任编辑:孟令梅)