

【乡村社会发展】

基层减负视角下议事协调机构的运行逻辑探析

李博

(西安建筑科技大学 公共管理学院/西北乡村振兴研究中心,陕西 西安 710000)

摘 要: 议事协调机构作为县域治理过程中的非常规官僚组织体系,在实现县域治理现代化方面发挥着重要作用。本研究采用案例研究的方法,从基层减负的视角审视了议事协调机构与基层减负的关系,所提出的双轨制的治理理论为基层减负提供了一种新的理论分析框架。研究发现,官僚组织体系内部常规化组织体系与非常规组织体系二者之间存在的张力在一定程度上使得减负效果式微。要从根本上推进基层减负必须逐步改良县域治理所依附的组织体系,尤其是加强非常规官僚组织体系的规范化治理,将议事协调机构的考核纳入基层减负的考核范围,从而构建常规化官僚组织体系与非常规官僚组织体系相兼容的减负体系。在县域治理过程中,为配合做好基层减负,需要进行非常规官僚组织的规范化治理,主要包括严格控制议事协调机构的数量,提升议事协调机构的规范化管理能力,加强县一级议事协调机构自主设置决策权,注重对议事协调机构的考核与监督。

关键词: 基层减负; 议事协调机构; 县域治理; 基层

中图分类号: C912.82 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-7465(2022)05-0041-10

一、问题的提出

近年来,随着国家各项事务在基层的全面推进,县一级成为基层治理的重中之重。在国家一系列重大战略和政策落地过程中,县域在整个国家治理体系中扮演的角色逐渐显现。县域治理对于促进县域经济社会的发展以及维护和谐健康的社会稳定局面有着极为重要的理论意义与实践意义^[1]。从脱贫攻坚到扫黑除恶,从污染防治到疫情防控,县一级在整个国家治理过程中承担的任务越来越重,这构成了近两年国家实施基层减负的现实背景。最近几年,国家出台了一系列为基层减负的政策文件,如 2019 年中共中央办公厅印发了《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》;2020 年中共中央办公厅又印发了《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》,从制度层面为进一步推进基层减负提供了保障。这些文件的出台使基层长期所处的文山会海式基本样态得到了很大改善,各种困扰基层发展的官僚主义和形式主义有所改观。

议事协调机构是一种通过建立具体组织实体、专门处理相关事项的协调形式,具有资源密集度高、模糊性小、正式性程度高、成员行为约束性强等特点^[2]。议事协调机构作为县域治理过程中的一种新型组织,也是县域在处理重大治理事务以及各种艰难险要事务过程中的一种组织创新,在当前的县域治理过程中发挥了重要作用。县级在国家治理体系中扮演着中转站的角色,承接自上而下的国家政策和任务(承接者的角色),可以将国家政策进行转化输出,使其更

收稿日期:2022-02-28

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“新发展阶段乡村振兴重点帮扶县人才精准回引机制”(22CSH080); 陕西省创新能力支撑计划软科学研究一般项目“新形势下议事协调机构设置和工作规范化研究”(2020ZLYJ-43); 2022 年陕西省社会科学基金项目“就业市场变动背景下陕西省乡村振兴人才回引的社会政策研究”(2022F037)

作者简介: 李博,男,西安建筑科技大学公共管理学院副教授,硕士生导师。

好地与县域地方社会实际相结合(转化者的角色)^[3]。这为议事协调机构的发展创造了良好的条件。县一级既要完成上面各个条块部门安排的各项工作,还要尽可能地减轻工作压力,这给县域治理带来了一定的困难。县域治理中庞杂、繁多的治理事务与国家对基层减负的要求之间形成了一定的张力。如何从基层减负的视角来把握议事协调机构的运行逻辑成为目前县域治理需要解决的重要问题。

针对基层减负,不同学者进行了相应的研究。吴海红、吴安戚^[4]对基层减负背景下的“责任甩锅”现象进行了分析,认为“责任甩锅”是当前官僚主义和形式主义的一种突出表现,也是加重基层负担的一个重要因素。麦佩清^[5]基于某直辖市250个社区的调研对基层社区减负的效果进行了评价,认为社区减负的实现还需要进一步协同政府职能改革,提升社会各主体参与社区工作的积极性。胡威、唐醒^[6]基于对A省780名社区党支部书记的调查和对会议减负效果的评价,得出基层会议减负的效果并不明显,提出真正给基层减负需要更全面的减负措施,要有理念更新和制度改革。张园园、李萌欣^[7]从黄宗羲定律出发对基层负担周期性发生的逻辑进行了探析,认为基层减负需要从部门联动、监督激励、信任建设、去伪存真等方面来进行强化。张国磊、张新文^[8]基于压力-回应的分析框架对农村基层治理进行考察发现,以精细化管理为特征的行政考核不仅加剧了自上而下的政策执行压力,也塑造出上级部门常态化考核与基层淘汰式回应、上级领导不定期督查与基层拼凑式应对、上级政府签订责任状与基层选择性消解的治理样态。现有研究多讨论基层减负的效果以及减负应该遵从的制度逻辑,而缺乏对基层减负过程中所依赖的官僚组织体系内部的运行机制,尤其是错综复杂的官僚组织体系对基层减负的影响的研究。本研究的贡献在于从官僚制组织理论体系和非官僚制组织理论体系所形成的双轨制治理理论出发,阐述行政组织体系对基层减负的影响,为基层减负提供了一种新的理论解释,并基于基层减负中的现实案例分析,丰富和发展了对基层减负的认识,对国家制定全方位的减负政策具有一定的借鉴意义。

在此研究中,笔者将常规官僚组织体系和非常规官僚组织体系这两套条块体系所构成的治理体系称之为“双轨制治理”。条块体制作为我国政府组织和管理的制度性安排,对政府的权力划分、运行秩序、运行效率产生重要影响^[9]。在基层减负中,主要针对以条块组织为特征的常规官僚组织体系,在此组织体系中主要通过减少会议和发文数量,以督、检、考的方式为基层减负。这种减负逻辑已经成为基层所遵从的基本逻辑。而在此过程中,双轨制虽然有助于各项工作在基层的高位推进,但这种组织体系也使条块组织通过职责转嫁的方式将治理负担转向了议事协调机构这种非常规官僚组织。在目前县域治理过程中,完全依靠条块组织已经无法满足县域治理的基本需求。随着各种繁杂治理事务与急、难、险、要事务的增多,议事协调机构成为县域治理过程中不可或缺的一种组织体系。有研究认为议事协调机构是地方政府基于效率机制和合法性机制的考虑,对常规科层组织进行的自治性调整,地方政府对设置议事协调机构有着强劲的内在需求^[10]。但是,议事协调机构管理的非规范化和模糊性治理特征也增加了基层减负的难度。在本研究中,笔者主要从基层减负的视角出发,探析议事协调机构的运行逻辑;从双轨制治理的分析框架出发,阐述议事协调机构的规范化治理与基层减负之间的关系;进而为基层减负提供新的解释框架。

二、基层减负的组织理论分析框架:双轨制治理下的一种新的解释

在基层治理过程中存在两套组织治理体系:一套是严格按照科层制运行的常规官僚组织治理体系。科层制是一种组织结构,马克斯·韦伯认为科层制是现代社会实施合法合理统治的“理想组织类型”,具有细密的分工和复杂的规章制度,是一种以正式规则为主的管理制度^[11]。

在这一套体系中纵向的央地关系和横向的府际关系所形成的组织框架是其主要的权力结构。这也是目前基层减负所依赖的组织体系。而另一套是诸如领导小组、委员会、工作专班等非常规官僚组织体系。这一套组织体系主要通过各种条条部门的组合完成县域治理中的各项事务。这两套组织体系形成了当前基层治理的组织框架,构成了碎片化权威体制下国家治理的互补,共同组成了中国官僚组织相互依存、互为补充的有机循环体系^[12]。在基层减负的现实逻辑中,需要对基层减负所依赖的官僚组织体系进行有效的分析,这是促进基层减负工作有效实施和防止减负工作走过场、形式化的前提。从实践来看,在压力型体制的主导下,诸如领导小组、工作专班等议事协调机构的运行保证了国家各项政策在县一级的落地,成为县域治理的一种有效选择。而现实问题是这种非常规官僚组织体系也成为基层负担的重要来源。常规官僚组织体系和非常规官僚组织体系发展的不均衡使基层减负在当前的组织框架下面临较大困难(图 1)。

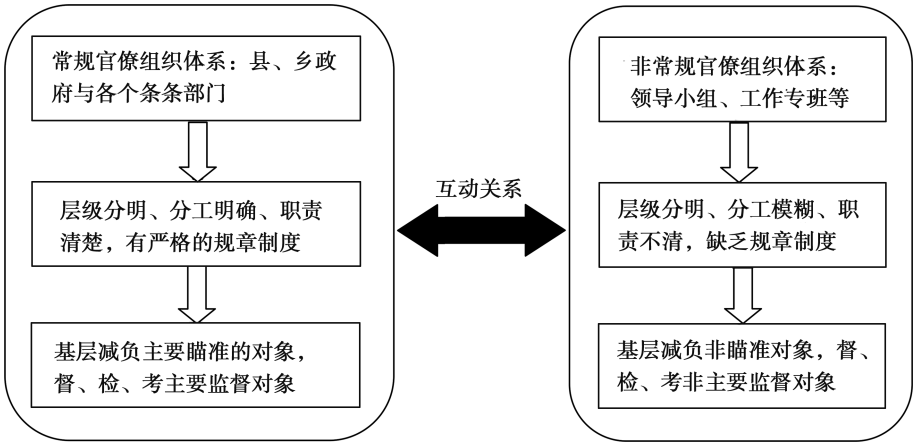


图 1 双轨制下的常规化组织体系与非常规化组织体系治理框架图

在县域治理过程中,双轨制是指由常规官僚组织体系和非常规官僚组织体系共同组成的治理体系。在本研究中,常规官僚组织体系主要是县级政府以及所管辖的各个条条部门和乡镇一级政府,此组织体系层级分明、分工明确、职责清楚,各个部门有严格的规章制度,也是当前基层减负所依赖的体系和监督的对象;而非常规官僚组织体系主要由领导小组、工作专班等构成,这些组织虽然层级分明,但是分工较为模糊、职责不清、缺乏有效的规章制度,也是基层减负中的非瞄准对象与非监督对象,容易形成治理负担。

三、议事协调机构运行逻辑与基层减负:基于 A 县的调研

A 县位于秦巴山区,脱贫之前属于国家级贫困县。为了对 A 县议事协调机构的运行逻辑进行有效分析,笔者曾于 2020 年 12 月在 A 县进行调研。调研期间,通过深度访谈和座谈会的形式分别对议事协调机构成员的单位人员、议事协调机构负责人、县级政府相关工作人员、参与议事协调机构管理的工作人员进行了深入访谈,访谈主要围绕基层减负与议事协调机构发展的一系列问题展开。这些议事协调机构的运行为县域治理分担了较大的负担,有效地推进了县域治理过程中一系列复杂性事务的落地。调研发现,议事协调机构是伴随着上级政府所推行的重点工作设立的,每年都有新成立的议事协调机构。为了对议事协调机构的组成单位进行分析,笔者选择了 A 县 2020 年新成立的议事协调机构中的 2 个来分析它们的基本组成(表 1)。

表 1 2020 年 A 县新成立的其中 2 个议事协调机构组成情况列表

名称	组长	副组长	成员单位/成员
县投资稳增长(专项债券争取)工作专班	县委常委、县政府常务副县长	县政府办正科级督查专员 县发改局局长(兼任办公室主任) 县财政局局长 县统计局局长	县政府办(金融办)、发改局、教体科技局、经贸局、财政局、统计局、自然资源局、生态环境分局、住建局、脱贫办、卫健局、交通局、水利局、农业农村局、林业局、文化广电局分管负责人
老旧小区改造工作领导小组	县政府副县长	县住建局局长(办公室主任)	县政府办副主任、县财政局副局长、县发改局副局长、县审计局总审计师、县住建局副局长、县自然资源局副局长、县文旅广电局副局长、县供电分公司副经理、县移动公司副经理、县电信公司副经理、县联通公司副经理、县广电网络公司副经理、县供水公司副经理、县天然气公司经理、某镇镇长

从上表可以看出,县一级所实施的一系列重大事务都是通过议事协调机构推进进展。在各项事务的推进过程中,每项事务基本都涉及了县里的多个部门以及与其工作相关的乡镇,这种治理逻辑使其条条部门的职责进一步强化。各个条条部门不但要完成自己部门分内工作,而且还要以议事协调机构的成员身份参与县里面所开展的其他事务,这使其治理负担进一步增加。议事协调机制作为县域治理过程中所探索的一种新型治理模式,从现实功能和运行效能来看,其在多个方面都能发挥出积极的作用,但其在规范性方面所存在的问题也给县域治理带来了相应的困境。对于议事协调机构的科学化管理是目前促进条块关系正常化、科学化、高效化运作的重要方式。笔者主要通过 在 A 县的调研分析议事协调机构的运行逻辑及其与基层减负之间的关系。

(一) 议事协调机构的设置与工作机制

如表 1 中所列举的 2 个议事协调机构,基本都是面临某项新工作时为了进行有效推动而设立的组织,其设立的目的是加强部门之间的协作,从而推进各项工作的高效率完成。在议事过程中,多部门的合作与主要领导的牵头为高位推进某项工作顺利开展提供了便利。近年来,国家治理过程中,一系列重大攻坚性事务的推进使议事协调机构这种临时性组织成为基层推进一系列工作时首选的治理模式。与其他治理模式相比,攻坚治理模式具有“运动其外、常规其内”的基本特征,主要用来完成急难险重的政治任务^[13]。笔者调研发现,A 县有议事协调机构 175 个,其中党委管理的议事协调机构 21 个,政府管理的议事协调机构 154 个,对应上级即市一级设置的议事协调机构 148 个,本级自行设置 18 个,机构改革后设置 9 个。2019—2020 年,38 个议事协调机构召开了 5 次(含 5 次)以上会议,其中最多的一个议事协调机构召开了 65 次会议,78 个议事协调机构召开 5 次以下会议,59 个议事协调机构未召开过会议;52 个议事协调机构印发 5 份(含 5 件)以上文件,最多的为 741 份,47 个议事协调机构印发 5 份以下文件。

议事协调机构在促进县域治理方面发挥了积极的作用,但如此庞大的议事协调机构数量也增加了基层运行成本。议事协调机构的数量每年都在增加,正如 A 县政府办主任所言:“不管安排什么工作,基层往往喜欢先设置一个议事协调机构,议事协调机构的组长基本都是县级领导。一遇事就成立,而且只顾成立而没有人提出某个议事协调机构成立后什么时候废除,所以现在存在大量的‘僵尸’议事协调机构。”在 A 县,县一级的行政运行架构由县委、县人大、县政府、县政协、县人民法院、县检察院、县监察委组成,其中县政府由 28 个部门组成,这种架构形成了县一级健全的治理机制。在县域治理中,传统的治理方式是每个部门负责自己部门内的本职工作,例如农业农村局负责与农业相关的所有事务,水利局负责与水利相关的所有事务,科技局负责与科技发展相关的所有事务,等等。而从当前县域治理的模式来看,一项事务并非一个部

门可以完成,而要由一个部门来牵头,与之相关的所有部门都要进行配合,这样就形成了所谓的议事协调机构。例如,农村改厕本来是由农业农村局来负责的,但农业农村局一个部门很难推进,所以就成立了A县农村改厕领导小组,组长由县长担任,副组长由主管农业的副县长担任,成员有县财政局、县卫健委、县文化和旅游局、县生态环境局、县发改局、县科技局。这样的议事协调机构成立之后就可以随时开会,并且以议事协调机构的名义来发文。从工作推进的角度来看,在农村改厕过程中议事协调机构的运行确实对提升该项工作的效率发挥了一定的作用,但随着基层事务的增加,基层越来越倾向于通过成立议事协调机构的方式来推进工作,这使得议事协调机构的数量严重膨胀,之后过多的会议和过多的发文使得基层负担加重。从县一级议事协调机构的运行来看,这种行政运行逻辑正在改变传统的治理模式,即各个条条并非独立完成自己本领域的工作,而是多个部门共同推进某项工作,而目前对议事协调机构管理和监督的缺失也使其成为基层负担的重要来源。

(二) 议事协调机构目标导向与常规官僚组织之间的张力

在县域治理过程中,双轨制治理往往是以互相嵌入来推进工作,而这也给县域治理带来了相应的负担,主要表现在重复性的工作所带来的治理负荷。以A县的脱贫攻坚为例,脱贫攻坚战打响以来,A县成立了脱贫攻坚领导小组与脱贫攻坚指挥部,领导小组组长由县委书记担任,副组长由县长、县委副书记和其他县委常委担任,成员几乎囊括了县级层面的各个部门。脱贫攻坚领导小组作为一个议事协调机构,每两周要召开一次会议来安排和部署扶贫工作。作为议事协调机构,脱贫攻坚领导小组成为A县推进扶贫工作的重要组织。但在上级政府对A县扶贫工作的督、检、考过程中,主要是考核县委常委会会议研究了多少次脱贫攻坚,县政府常务会议研究了多少次脱贫攻坚,每次督、检、考主要以县委常委会的纪要和县政府常委会的纪要作为最终的考核标准。这种痕迹管理的考核方式也反映了近些年来地方政府治理工作从原有的结果导向转向过程导向的变化,也反映出治理中的监督控制更加重视事中的趋势^[14]。而过度留痕背离了痕迹管理的初衷,留“痕”不留“心”,留“迹”不留“绩”,工具理性替代了价值理性^[4]。痕迹管理正是这样一种治理形态,旨在把国家意志或公共政策化为官僚体制内的具体考核指标,通过政策执行中的量化手段实现对治理绩效的控制^[15]。

其实,在实际的工作过程中,县委常委会的组成人员和县政府常委会的组成人员基本都是脱贫攻坚领导小组的成员。他们已经通过议事协调机构研究了脱贫攻坚的事情,但是这与上一级的考核不相符。而为了满足考核标准,县委、县政府又专门召开了同样主题的会议,从治理过程来看形成了重复性的工作。在行政考核的压力下,基层政府所具有的自主治理空间较小,毕竟上级政府也不允许各基层干部拥有过大的自由裁量权,因而在一些“硬指标”任务的落实上更加注重行政考核的指标化设计^[8]。正如A县县委办公室主任所言:“在脱贫攻坚中,县里面主要是通过县扶贫开发领导小组开会,而检查考核时主要是看县委常委会就脱贫攻坚开了几次会。”所以,在县域治理中,上级政府试图通过过程管理加强对地方政府的监督,县域政府的自由裁量权被削减、自主行政空间被压缩^[3]。

在县一级的治理过程中,议事协调机构的工作机制主要是追求核心工作的解决和推进,其对过程的正规化缺乏相应的关注。而从目前的行政运行逻辑来看,国家治理结构中以条条、块块为主导的考核、监督、检查机制与议事协调机构的治理机制两者之间仍然存在一定的张力和冲突,这种张力和冲突是形成基层负担的重要来源。这集中体现出韦伯传统科层制中条块关系的制度基础与当下议事协调机制之间的鸿沟。这也是议事协调机构在调适过程中需要强化的重点,这种强化可以减小议事协调机构条块互嵌的治理机制与条条、块块分离的传统型治理模式的势差,从而为基层减压。

(三) 议事协调机构的成员组成与行政逻辑

每个议事协调机构均由多个部门组成,这些部门都属于议事协调机构的成员单位,但这也

成为当前县一级基层负担过重的主要原因之一。从议事协调机构的设立来看,没有相应的成员限定。以A县的拖欠农民工工资专项整治领导小组为例,成员单位包括县委县政府两办、县委编办、团县委、县总工会、县教体局、县财政局、县卫计委、县环保局、县科技局、县农业农村局、县人社局、县发改局、县公安局、县经贸局、县司法局、县交通局、县国土资源局、县文化和旅游局、县安监局、县统计局、县民政局、县水利局、县林业局、县物价局、县审计局、县房管局等26个职能部门,几乎囊括了县一级政府的所有部门。在此情况下,拖欠农民工工资领导小组开会,这些职能部门都要派人参加。拖欠农民工工资这样的事情与县委编办、团县委、县总工会、县教体局、县环保局、县交通局、县国土资源局、县统计局等部门基本没有什么关系,但这些部门也成为A县诸多议事协调机构的成员单位,正如A县政府办某科长所言:“现在多数议事协调机构开会,基本囊括了县里各个部门,很多部门与此项工作没有任何关系,也被纳入这些领导小组,造成了陪会现象。”

调研发现,议事协调机构大都囊括了县一级的所有部门,这些部门的加入的确对某项工作的开展具有一定的助推作用,但与此项工作不相关的部门的加入也给这些部门带来了一定的行政负担,而这已经成为当前县一级议事协调机构所存在的一个通病,即“宁可全部纳入,也不掉下一个”。这种治理逻辑成为各个议事协调组织所遵从的基本逻辑。在县域治理中,基层政府往往需要面对多个条条设定的多个任务目标,而这些政策目标难免存在着功能相互冲突的情况^[16]。从县域治理来看,各个条条部门通常都承担了大量的工作;而作为条条部门,最大的诉求就是实现自己部门的治理目标,即完成政府安排的所有事务;在完成这些事务的过程中,各个条条部门很难预料到在具体的事务中会有哪些部门来参与;对于各个条条部门来说,越多的部门加入越能达到自己的治理目标,完成政府安排的事务。这种治理逻辑的形成一是由于各个条条部门承担事务的增多,另一方面是由于对议事协调机构成立和运行缺乏相应的管理。

(四) 议事协调机构职责同构和组织机构的叠加

成立议事协调机构之后,开会、发文成为议事协调机构开展工作和树立自身权威的重要方式。与其他条块部门一样,议事协调机构也可以就某项事务专门进行发文。在A县2019年县政府所接收的6000多份上级文件中,有一半属于上级议事协调机构的发文,而市委市政府发给县政府的文件也只占2019年A县所接受文件的一半。在落实中央为基层减负的行动过程中,按照中央精文简会的相关精神要求,各级政府向县一级政府的发文数量确实减少了很多。但调研发现,议事协调机构也承担了许多常规化官僚组织的行政职责,很多议事协调机构发的文件比上级政府和某个职能部门的发文更具有权威性和威慑力,因为议事协调机构的领导通常为各级党委政府的主要领导。在A县,省安全生产委员会发文给市安全生产委员会,市安全生产委员会又会发文给县安全生产委员会,如《做好近期安全生产工作的通知》《做好冬季安全生产工作的通知》《做好校园安全生产工作的通知》《做好消防安全生产工作的通知》;文件发到县一级后,县一级就要进行具体部署和实施。在基层治理中,多头下压的任务分配方式和全过程绩效考核为基层政府制造“文山会海”提供了制度条件^[17]。正如A县副县长王某所言:“省上将议事协调机构文件发给市上议事协调机构,市上议事协调机构又转给县政府,县里又转各镇和各成员单位去抓好落实。”

中央层面虽然对精简发文和会议有了明确的规定,在此方面政府层面的块块和条条的发文数量经过不断整改有了明显的减少,但是很多政府层面的工作又以议事协调机构的名义来发文,这种发文的逻辑通常是省一级的议事协调机构发文给市一级议事协调机构和市一级政府;市一级政府以政府名义发文给县级政府,或者以议事协调机构的名义发文给县级政府或者县一级的议事协调机构。所以,从科层制运行的基本逻辑来看,议事协调机构嵌入复杂的官僚制运行过程,这种组织机构所形成的叠加效应给基层带来了巨大的压力。在各层级政府的治理过程

中所形成的职责同构也渗入各级议事协调机构的治理过程。在职责同构的政府管理模式下,各级政府都管了很多不该管、管不了、管不好的事,承担着过多的不属于自己职责范围内的事项^[18]。县一级政府既要完成上级政府安排的工作,又要完成上级议事协调机构发文安排的工作,无形中加重了县一级的治理负担。近几年,中央层面在不断强调为基层减负,为此也出台了一系列文件。从实施效果来看,上级政府层面向县一级政府层面所发的文件少了很多,但通过议事协调机构发的文件确实还在增加。这也无形之中造成了基层负担的加重。从基层减负的视角来看,进行议事协调机构的规范化管理仍然是目前需要强化的重要内容,也是进一步实现减负工作良性发展的重要措施。

四、议事协调机构与基层减负之间的内在机制

议事协调机构作为基层治理的一种非常规化组织,是县域治理中的一个重要治理主体。近年来,基层治理负担的不断加重使得议事协调机构发挥的功能越来越大,但由于对这种非常规化组织管理的缺失给基层减负带来了非常大的困难,那么对议事协调机构与基层减负之间具有什么内在关系,需要从机制层面来进行探析。以下笔者主要从县域治理的大环境即县域治理负荷的逐年加重、外部环境即监督考核的条块化、内部环境即议事协调机构的模糊性治理和职责同构四个方面来探析议事协调机构与基层减负之间的内在机制。

(一) 县域治理负荷逐年加重

近年来,县域治理的负荷逐年增加,如脱贫攻坚、生态保护、扫黑除恶、乡村振兴等一系列的工作的高位推进使得县域治理的负荷增加,县域治理的很多工作带有一定的攻坚性色彩。而传统单一的常规化组织体系已经无法满足当下的工作需求,县域高负荷的工作压力与单个条块化组织治理能力之间的差距表现得尤为突出,这也为议事协调机构的产生创造了一定的条件。具体表现在通过建立议事协调机构有效推进各项工作的顺利实施和分解常规化各个条块组织的工作负担。而议事协调机构这种非常规化的组织体系的形成在传统常规化组织体系之外又形成了一套县域治理所依赖的组织体系。这种组织体系的运转仍然依附于常规化的组织体系,主要表现在议事协调机构的成员单位仍以常规化组织体系的条条部门为主。这在间接上导致条条部门压力的增加,条条部门不仅要完成自身的工作任务,而且要参与议事协调机构的工作。议事协调机构虽然是县域治理的一大组织体系,但没有独立的人员编制和财务权力,而这些都成为基层负担的重要来源。

(二) 监督考核单一化的限制

基层减负是一项系统性的工程,而对于基层的监督考核标准会在一定程度上影响减负的效果。“督查考核”是督查与考核相结合的一套管理监督体系,旨在实现组织目标,对被管理者的行为过程和行为结果进行必要的纠偏和控制,客观上形成了对被管理者的行为约束^[19]。目前的监督考核仍然是按照条块部门的常规化组织体系考核标准来进行,而忽略了议事协调机构这种非常规化组织体系的存在。这种单一化的考核标准仍然无法满足县域治理的基本特征,具体表现在虽然许多事务通过议事协调机构解决和推进,但是没有将议事协调机构的工作痕迹纳入监督考核的范围,而在县域治理中对上负责的治理逻辑使得县一级又得通过常规化的组织体系重新对某项事务进行再讨论和再决策来满足上级的考核与监督。在县域治理中这种监督考核的单一化给县域治理带来了一定的负担,也是多项工作不断重复和反复开展的重要原因。所以在县域治理中,有必要建立面向常规化组织体系和非常规化组织体系相兼容的监督考核体系来避免重复工作所带来的负担。

(三) 议事协调机构模糊性治理的影响

模糊性治理是指在政策工具、治理机制、行动策略上表现出来的具有诠释灵活性、价值冲突

性、目标多重性、制度规范与政策文本多义性等特征的治理模式^[20]。从管理学的视角来看,主要包括目标模糊、角色模糊、职责模糊。在议事协调机构的模糊性治理也是催生基层负担的重要来源,具体表现为角色模糊和职责模糊。在议事协调机构的成立、运行等全过程中,缺乏明确的规章制度,如成立、废止缺乏有效的程序,议事协调机构成员单位的选择没有相应的标准,等等。对议事协调机构这种非规则化的管理导致县域层面的议事协调机构数量急剧膨胀,而且逐渐成为县域治理中的一种倾向性选择,即遇事即成立领导小组或者工作专班,通过这种方式来推进各项事务在基层落地。这种模糊性治理使议事协调机构成为转嫁各种工作任务和负担的重要对象。在县域治理中,无论从基层负担的来源还是形成机制来看,对于议事协调机构的日常管理都相对比较薄弱,这是造成基层负担的一大重要隐患。

(四) 议事协调机构职责同构的压力传递

在议事协调机构这种非常规组织体系中,职责同构是所坚持的重要原则,即县一级议事协调机构严格按照省市的议事协调机构来对应设置。职责同构与压力型体制构成了基层职能的制度环境^[21]。所以,在这种职责同构和压力型体制的控制之下,县一级的自主权大大缩小,从国家到省、市再到最末梢的县,议事协调机构的数量呈现由少变多的金字塔式的样态,县一级囊括了国家和省、市成立的各种议事协调机构,但从县域治理的基本情况来看,这并不符合县域治理的基本逻辑。按照设置的原则,县一级所设置的这些议事协调机构并非在每个县都可以有效运行。从客观上来看,县域根据自身发展情况所设置的议事协调机构往往在县域治理中取得了较好的成效,而许多对应上级所成立的议事协调机构虽然从形式上做到了层层对应的,但在县域治理中所发挥的作用仍然有限,反倒成为滋生形式主义和加重基层负担的重要诱因。

五、结论与政策建议

笔者从官僚组织内部出发探讨了基层县一级议事协调机构与基层减负之间的关系。研究发现,基层减负工作所依赖的官僚组织体系是影响减负工作实效的重要因素。官僚组织体系内部常规化官僚组织体系与非常规官僚组织体系二者之间所存在的张力在一定程度上使得减负效果式微。在县域治理所形成的双轨制治理体系中,减负工作只有实现常规化官僚组织体系和非常规官僚组织体系的同频共振才能有效促进基层减负工作不走过场。在本研究中,笔者从双轨制治理的视角探析了基层减负所依赖的非常规官僚组织与基层减负之间的关系,为基层减负提供了一种新的理论分析框架。从基层治理的系统来看,基层减负绝非单方面的会议和发文数量的减少,要从根本上推进基层减负必须进一步强化县域治理所依附的官僚组织体系,尤其是加强非常规官僚组织体系的规范化治理,这样才能有效地配合常规官僚组织实现基层减负的目标。笔者认为在县域治理过程中为配合做好基层减负需要进行非常规官僚组织的规范化治理,加强议事协调机构的规范化治理是避免责任和负担转移的有效途径。具体来看,可从以下几个方面来进行政策方面的强化。

(一) 严格控制数量

议事协调机构并非越多越好,为了进一步减轻基层负担,有必要严格控制议事协调机构的数量和规模。针对县一级议事协调机构数量膨胀的现象,定期对议事协调机构进行清理,工作任务已经完成、但还没有撤销的议事协调机构要及时撤销,进而将议事协调机构的数量保持在一定范围内。另外,在议事协调机构内部要精简成员数量,严格限制纳入较多与其工作相关度不高的成员单位,从而通过议事协调机构的精准化设置为条条部门减负。

(二) 提升规范化管理能力

针对议事协调机构的设立、撤销等要有明确的制度和可遵循的政策文件。各级党委、政府

部门要制定关于议事协调机构管理的规章制度和条例,从而确保议事协调机构管理有章可循。另外,要在管理过程中明确各个部门的职责和任务,将其作为考核的重要指标进行强化。在党委和政府中探索设置议事协调机构管理办公室,专门就议事协调机构的设置、日常运行、撤销等进行管理。针对议事协调机构的会议组织、参与成员、发文等工作进行系统化的管理,进而通过规范化管理来为基层减负。

(三) 加强县一级自主设置决策权

在议事协调机构的设置上,要打破层层对应的设置规则,县一级可以根据县域发展的实际情况进行设置,进而扩大县域自主设置的比例。对于作用发挥较好,具有一定示范和引领作用的议事协调机构要总结和探索其工作机制和治理经验。鼓励以县域为单位对议事协调机构进行整合与组合,将职能相似、工作范围相近的进行重组,从而通过县域内部结构调整的方式为其瘦身,进而为基层减负创造良好的工作环境。

(四) 注重考核与监督

必要的考核监督是确保议事协调机构高效运行的基础,也是不断提升议事协调机构工作效率的重要方式。针对议事协调机构日常工作,要建立明确的考核与监管制度,对议事协调机构可以每 2~3 年进行一次考核与评估,制定较为科学的考核标准,对功能发挥欠佳、形同虚设的“僵尸”型议事协调机构进行撤销。强化议事协调机构的监督,为了避免责任“甩锅”与治理负担转嫁,有必要将议事协调机构的考核纳入基层减负的考核范围,从而构建常规化官僚组织体系与非常规官僚组织体系相兼容的减负体系。

参考文献:

[1] 杨峰,徐继敏.“治理体系与治理能力现代化”语境下的县域治理[J].学习论坛,2016,39(2):20-24.

[2] 朱春奎,毛万磊.议事协调机构、部际联席会议和部门协议:中国政府部门横向协调机制研究[J].行政论坛,2015,22(6):39-44.

[3] 田先红.从结果管理到过程管理:县域治理体系演变及其效应[J].探索,2020(4):26-36.

[4] 吴海红,吴安威.基层减负背景下“责任甩锅”现象透视及其治理路径[J].治理研究,2020,36(5):50-56.

[5] 麦佩清.“基层减负年”减负了吗?——基于某直辖市 A 区 259 个社区的调研[J].公共管理评论,2020,2(3):111-121.

[6] 胡威,唐醒.我国基层会议减负效果的实证研究——基于 A 省 780 名社区党支部书记的调查[J].中国行政管理,2021(1):85-90.

[7] 张国园,李萌欣.基层负担周期性发生的生成逻辑及其治理——以“黄宗羲定律”为观察视角[J].社会主义研究,2020(6):151-159.

[8] 张国磊,张新文.行政考核、任务压力与农村基层治理减负——基于“压力-回应”的分析视角[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(2):25-30.

[9] 郝宇青.条块关系应适应柔性的基层社会治理[J].探索与争鸣,2020(11):49-51.

[10] 陈丽君,童雪明.科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革[J].政治学研究,2021(1):90-103.

[11] 张国磊,张燕妮.农村基层治理:科层制抑或反科层化?——基于桂南 Q 市“联镇包村”制度运作的调研分析[J].理论与改革,2021(2):87-99.

[12] 谢延会,陈瑞莲.中国地方政府议事协调机构设立和运作逻辑研究[J].学术研究,2014(10):50-55.

[13] 徐明强,许汉泽.运动其外与常规其内:“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式[J].公共管理学报,2019,16(2):28-40.

[14] 邢成举.痕迹管理异化与脱贫攻坚中的目标转移[J].贵州社会科学,2019(6):134-140.

[15] 颜昌武,杨华杰.以“迹”为“绩”:痕迹管理如何演化为痕迹主义[J].探索与争鸣,2019(11):111-121.

[16] 刘滨,许玉镇.权责失衡与剩余权配置:基层减负进程中的“问责悖论”[J].求实,2021(3):19-35.

[17] 杨帆,王诗宗.组织多重互动下基层“文山会海”的形成机制——一项多案例研究[J].行政论坛,2021,28

(2):75-82.

- [18] 周振超,张金城. 职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架[J]. 理论探讨, 2018(4): 28-33.
- [19] 胡晓东. 基层“减负”与治理: 根源性因素探讨[J]. 治理研究, 2022, 38(2): 32-43.
- [20] 樊红敏, 刘晓凤. 模糊性治理: 县域政府社会冲突治理运作逻辑[J]. 中国行政管理, 2019(10): 81-87.
- [21] 颜昌武, 杨郑媛. 加压式减负: 基层减负难的一个解释性框架[J]. 理论与改革, 2022(1): 76-86.

(责任编辑: 李凌)

Operation Logic and Standardized Governance of County-level Deliberation and Coordination Institutions from the Perspective of Grass-roots Burden Reduction

LI Bo

Abstract: As an unconventional bureaucratic organization system in the process of county governance, deliberation and coordination organization plays an important role in realizing the modernization of county governance. Using the method of case study, this study examines the relationship between deliberative and coordinating institutions and grass-roots burden reduction from the perspective of grass-roots burden reduction. The dual track governance theory proposed in this study provides a new theoretical analysis framework for grass-roots burden reduction. It is found that the tension between the conventional bureaucratic organization system and the unconventional bureaucratic organization system in the bureaucratic organization system weakens the effect of reducing the burden to a certain extent. To fundamentally promote the burden reduction at the grass-roots level, we must gradually improve the organizational system attached to the county governance, especially strengthen the standardized governance of the unconventional bureaucratic organizational system, and bring the assessment of the deliberation and coordination organization into the assessment scope of the burden reduction at the grass-roots level, so as to build a burden reduction system compatible with the conventional bureaucratic organizational system and the unconventional bureaucratic organizational system. In the process of county governance, in order to coordinate with the burden reduction work at the grass-roots level, we need to standardize the governance of unconventional bureaucratic organizations. It mainly includes strictly controlling the number of deliberative coordinating bodies, improving the standardized management ability of deliberative coordinating bodies, strengthening the independent decision-making power of county-level deliberative coordinating bodies, and paying attention to the assessment and supervision of deliberative coordinating bodies.

Keywords: Grass Roots Burden Reduction; Deliberation and Coordination Organization; County Governance; Grass-roots Unit