

# 议事协调机构与基层减负:基于组织场域理论的逻辑探析

李 博,刘佳璇,詹绍文

(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 710055)



**摘 要** 作为非常规性的组织体系,议事协调机构在基层治理中发挥着有效的统筹与协调作用,是国家治理机制方面的创新。从组织场域的理论视角出发通过案例研究对议事协调机构进行分析,发现僵化的职责同构体系使得议事协调机构总量庞大,缺乏地方适应性和创新性;任务与编制压力向下传导使得基层工作应接不暇;常规性的组织体系与非常规性组织体系信息不对称导致基层疲于资料留痕;议事协调机构成员单位数量的泛化使基层的负担进一步加重。面对上述难题,有必要进一步完善议事协调机构的设置规则并强化办事章程,从而为基层减负创造良好的组织场域。

**关键词** 基层减负; 议事协调机构; 组织场域; 治理路径

**中图分类号:**C36 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2022)05-0148-09

**DOI编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.05.015

目前的基层治理存在两套组织体系,一套是常规性组织体系,即以基层各级政府和条条部门为依托的组织体系;另一套是非常规性组织体系,即以领导小组、委员会、工作专班等为依托的议事协调机构。议事协调机构是指为了完成某种临时性工作而设置的一种组织形态。在地方治理中,职能部门成立领导小组是为了通过“政治发包”的形式,打破固有的地方行政承包制形式下的弱激励,通过“隶属激励”的强激励形式,竞争基层政府的注意力和政策资源,从而推动职能部门工作开展和获得部门发展的竞争优势<sup>[1]</sup>。议事协调机构在统筹谋划、联络协调、组织实施及监督工作中发挥着极为重要的作用,因此广泛设立于中央机构和地方各级党委政府之中,并且在近年来的脱贫攻坚、扫黑除恶、疫情防控、乡村振兴等急、难、险、要问题中发挥了良好的统筹、组织和协调作用,成为各级政府进行地方治理的一种非常规性组织体系。但议事协调机构运行与管理中也出现了一系列问题,如与其他职能部门职权范围的相互重叠<sup>[2]</sup>、易造成多头管理或部门之间相互推诿<sup>[3]</sup>、设置机构时缺乏长远考虑<sup>[4]</sup>等,这些问题给地方治理带来了一定的负担。2019年3月,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》确定2019年为“基层减负年”,从加强思想教育、整治文山会海、改变督查检查考核过多、过频、过度留痕现象、完善问责制度和激励关怀机制等方面提出了务实管用的举措。2020年7月24日,习近平总书记在吉林考察时强调:“要全面加强党的基层组织建设,健全基层减负常态化机制。”

那么,为什么在基层治理中议事协调机构成为增加基层负担的重要来源? 议事协调机构的非规范化运作对基层减负产生了什么影响? 基于以上问题,本文以议事协调机构为研究对象,从组织场域的视角出发探析非常规性组织体系与基层减负之间的关系,进而切换了以往主要从常规性组织体系来研究基层减负的视角,为在基层减负过程中进一步提升非常规性组织的规范化管理提供有效的政策参考。

收稿日期:2022-01-22

基金项目:国家社会科学基金项目“乡村疫情防控的中国经验与基层治理体系优化研究”(20XGL020);陕西省创新能力支撑计划软科学研究项目“新形势下议事协调机构设置和工作规范化研究”(2020ZLYJ-43)。

## 一、田野调查和理论分析框架

议事协调机构与基层减负具有什么样的关系?基于这一问题,笔者在A县进行了深入调研。A县地处秦巴腹地,辖10个镇141个行政村,总人口31.29万,是国家扶贫开发重点县、革命老区县。在调研过程中,笔者对该县各类议事协调机构负责人、牵头部门以及成员单位相关工作人员进行深度访谈发现,虽然这些机构都进行了一定程度的规范化清理和调整更新,但现存的诸多问题仍然使得基层减负的道路窒碍难行。在A县,议事协调机构虽然在提升县域治理能力与解决一系列急、难、险、要的事务方面发挥了较好的作用,但是议事协调机构的非规范化运行也成为滋生基层治理负担的重要来源。针对以上存在的问题笔者在A县进行了为期一周的田野调查,通过案例研究的方式呈现了议事协调机构与基层减负之间的关系。

场域概念所表达的是一个社会空间内特定的行动者相互关系网络所表现的各种社会力量和因素的综合体,在特定的社会场域,组织会产生特定的行动模式与实践策略,发展到后期就会成为组织自身的“惯习”<sup>[5]</sup>。Dimaggio等最先提出了组织场域的概念,指的是处于竞争与合作关系下的一组不同类型的组织聚合在一起构成的制度生活领域,其中有关键的供应者、资源和产品消费者、监管机构以及其他提供类似服务或产品的组织<sup>[6]</sup>。组织场域是组织间互动产生,能够进行信息交流,并且为了组织共同目标而协同发展的一种被认可的制度生活领域<sup>[7]</sup>。在分析策略上,组织场域关注的是具有共同关怀的不同组织所形成的组织群体,以及在群体成员的连续互动过程中发展出的互动规则与权力秩序<sup>[8]</sup>。对于基层减负来讲,组织中的行动主体所面临的制度环境以及在减负过程中所形成的组织场域是以往研究所忽视的内容,而这也是目前基层减负过程中需要关注的重点。在基层减负的组织场域中,行动者主要类型分为常规性组织体系与非常规性组织体系。本文所探索的组织场域主要是非常规性的组织体系所依赖的场域,该场域中的行动主体主要是各种议事协调机构,即各种领导小组、委员会、工作专班等。如图1所示,基层减负所依赖的非常规性组织体系中行动主体所构成的场域环境主要涉及单个不同主体之间的互动秩序、互动规则、互动关系、互动信息。

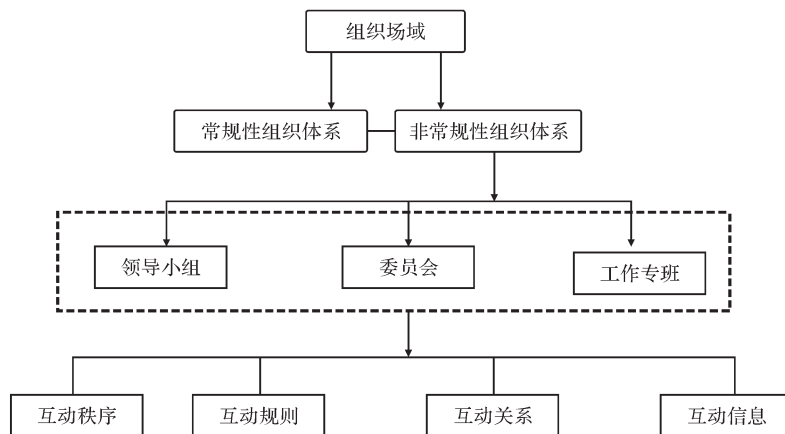


图1 议事协调机构的组织场域理论分析框架

## 二、议事协调机构与基层减负之间的逻辑关系

组织场域内部不同元素的互动过程成为本文所关注的焦点,在此,笔者主要通过多案例研究,从互动秩序、互动规则、互动关系、互动信息四个层面对议事协调机构所依赖的组织场域进行分析,探析议事协调机构与基层减负之间的逻辑关系。

### 1. 组织场域的互动秩序:议事协调机构成员单位数量的泛化

在组织场域中,组织成员之间的关系是影响组织发展的重要因素,也决定着组织场域的互动秩序。复杂事物通常是单一部门无法解决的,议事协调机构从常设组织体系中选择职责相关联的若干

部门重新“排列组合”形成组织场域的互动秩序,借助常设职能部门的通力合作解决问题和完成任务。数量多、涉及面广是议事协调机构在部门构成上的一个显著特点。

**案例一:**A县编办加入了众多议事协调机构。其中,交通安全委员会在将编办纳入成员部门时,规定其职能为加强交通部门机构编制管理工作,然而对于这一模糊的职责,编办并不认可。主任解释道:“这本身不需要去做,而且我们也不能在其中做什么实际贡献。按照机构编制管理条例,研究交通安全工作涉及到机构编制调整诉求时,只能由机构编制委员会去做,机构编制委员会召开会议来研究增加或减少就可以了,所以不需要我们作为成员单位。”同样将编办纳入成员部门的安全生产委员会会议频繁,基本上每个季度都要开,有时候发生了重大安全生产事故还要加开,每一次会议所有成员单位都要参加,在这种情况下,编办发挥的议事协商和参谋决策作用十分有限。

编办的困扰不是个案,议事协调机构成员单位过多过杂的问题普遍存在。在议事协调机构成立过程中缺乏协商机制,对于成员的考量均由牵头部门把关,其他成员部门缺乏话语权,只要被选中就成为其中一员。在组织场域中,成员单位数量的泛化是形成组织负担的重要来源。在设置过程中过多的单位参与这已成为议事协调机构设置的一项隐形规则,成为议事协调机构部门泛化的主要原因。牵头部门在吸纳成员单位时并无明确的制度规定和参考标准,缺乏必要的约束。通常的做法是根据议事协调机构所担负工作任务的性质和具体内容,本着宽泛的原则,尽量将所涉及的相关部门吸纳为成员单位<sup>[9]</sup>。而牵头部门对其他职能部门职责定位的了解很可能是模糊的、混乱的,更加制约其作出精准的决策。对应上级议事协调机构确定应纳入哪些职能部门时也存在一些偏差,因为相同职能部门在各级的职责分工可能有所不同。所以,当前议事协调机构成员单位的确定流程既不能保证合法性也不能保证科学性。

无论牵头部门是出于便于工作纵向衔接沟通的严谨考虑,还是出于“人多力量大”——转移职责、分摊责任的私心,将相关性不大的职能部门纳入都会对其造成极大的负担。议事协调机构很少面向部分成员单位开会或发文,所以一旦成为成员单位,就要纳入统一管理,即便是边缘部门也要参与议事协调机构的各项工作安排。同为几个议事协调机构的成员部门是各职能部门的常态,若是作为与议事协调机构关联性密切的核心部门,确实可以在其他部门的协调配合下提升工作实效,若是作为发挥作用不明显的部门,则使其工作量增加。

## 2. 组织场域的互动规则:“职责同构”与“形式对等”

在组织场域中,从上到下形成了“职责同构”的治理框架。所谓“职责同构”,是指不同层级的党委和政府从纵向间职能、职责和机构设置上的高度一致<sup>[10]</sup>。在议事协调机构的设置中,这一纵向党政机关关系特征具体表现为上级党政机关成立某议事协调机构时,发布《关于成立xxxx领导小组的通知》并在文末明确要求下级党委或政府对口设置相应机构。出于落实上级决策部署、承接日常工作的需要,基层倾向于接受这一条块化的机构设置模式,即按照上级的意图设置相对应的议事协调机构,而这也成为了上级政府考核基层的重要指标。单向支配性权力的存在抑制了基层的话语权和灵活自主性,基层在议事协调机构的设置上往往失去决策权,从而按照自上而下的模式——对应,层层增加,各种类型的议事协调机构在县一级都可以找到与其所对应的国家、省、市所设置的议事协调机构,县一级也成为了议事协调机构的王国,各种议事协调机构多达100多个。A县目前有175个议事协调机构,其中对应上级设置的有148个,占比84.6%。例如A县工业和信息化局牵头负责的8个议事协调机构有6个是对应上级设置的,而其余的“推动民营经济高质量发展领导小组”和“煤炭安全生产专业委员会”上级并无明令要求,为A县本级自行设立。

**案例二:**A县所在的S省省政府为促进全省中小企业健康发展成立了促进中小企业发展工作领导小组,领导小组办公室设在省中小企业促进局。A县工信局和中小企业促进局



原为“一个机构,一套人马,两块牌子”。具体来说,就是该部门担负多项有密切联系的工作职责,同一批工作者在履行不同职责时使用不同的机构名称。2018年A县进行了机构改革,改革方案中提到:中小企业促进局作用发挥不明显,因此对这一机构牌子予以撤销。然而,在后期实际工作中,省市级传达的关于中小企业发展工作的政策文件和安排部署出现无人承接的现象,衔接管理不顺畅直接影响了A县的绩效考评。为此,A县专门成立了推动民营经济高质量发展领导小组来弥补这一空缺。煤炭安全生产专业委员会的设置与此类似,由于A县没有与省市级煤炭生产安全监督管理局相对口的正式序列机构,因此成立了这一议事协调机构与上级进行对接。A县工信局局长表示:“虽说这两个机构看似是我们自己设置的,但实际上只有机构名字是我们自己设计的。”A县政府办领导也谈到:“上级的一些议事协调机构是面向全省、全市设置的,但全省不同地域发展区别很大,各县的发展重点也不尽相同。”

在组织场域中,常规性组织是基层减负所瞄准的对象,在基层减负的过程中不但对各种组织在数量上进行严格控制,而且在组织的发文、开会等层面也进行了严格的要求。中共中央办公厅印发的《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》提出“从中央层面做起,层层大幅度精简文件和会议,确保发给县级以下的文件、召开的会议减少30%~50%。”而议事协调机构这一非常规性组织在场域中作为减负盲区延续了“职责同构”体系的基本逻辑。在“职责同构”体系之下,议事协调机构沿中央-省-市-区县-乡镇街道的权力链条逐级承接,上级为了便于开展工作追求机构设置上的上下对口、形式一致,却忽视地方的地域特征差别和经济发展需求,通过“扣分”“问责”甚至“一票否决”形成震慑力。基层议事协调机构的设立不再基于现实发展需要和运行实效性的考量,最终产生一大批对当地治理贡献不大的非必要机构,成为形式主义的主要表现。议事协调机构一旦成立,就需要大量人力、物力、财力的投入,机构成员不仅要安排部署上级传达的任务,还要接受频繁的督查、检查、考核,加之形式主义作风屡禁不绝,名目众多的会议和各式各样的文件铺天盖地,基层所承受的负担显而易见。在组织场域中僵化的“职责同构”体系存在于议事协调机构的整个生命周期,不仅使得机构增设背离实际、徒增负担,还阻碍了机构的即行撤销,这成为目前议事协调机构的互动规则。基层虽能够通过动态化、常态化的排查筛选出已完成阶段性工作后确已过时、失效的议事协调机构,但如果上级还未撤销相应机构,在组织场域中“职责同构”的保守思维仍使得基层分散精力。

A县也存在出于地方发展和统筹协调需要而设立的议事协调机构,这些机构往往是牵头部门在实际工作中遇到了以本部门一己之力在短时间内无法解决的问题才向上级提出申请成立议事协调机构,说明紧急性和必要性,经由两办领导协商评估后同意审批,方可正式成立。

**案例三:**毛绒玩具生产是一个劳动密集型的产业,可以解决大量人口就业,而且市场前景良好,虽然我国毛绒玩具产地主要集中在广东、山东、江苏、浙江等沿海地区,但随着这些地方用工成本的连年上涨,毛绒玩具产业也在逐步转移。而处于西北内陆贫困地区的A县具有丰富的农村剩余劳动力资源,同时,毛绒玩具生产几乎没有污染,也符合A县产业发展的需求。A县重视工业发展,通过多元投资建成了众多标准化厂房,只要机器设备安装调试到位,就可以投入生产,形成新的生产能力。这也成为它承接毛绒玩具产业转移的一大优势。2018年毛绒玩具产业落地A县时,外来企业可直接入驻,但最大的问题就是如何整合人力资源。为了推进A县招商引资、项目落地的相关工作,县人力资源和社会保障局提出了成立毛绒玩具文创产业发展领导小组的申请,县委县政府予以批准并将领导小组办公室设在了人社局。在人社局及其他相关职能部门的通力合作下,该领导小组有效整合利用了移民搬迁安置点集中的大量女性劳动力,既吸纳了贫困户就业,又为县域经济发展提供了劳动力保障;同时还针对厂房建设、物流配套、企业用工、外贸进出口等问题出台了一系列产业发展临时政策。A县毛绒玩具文创产业由单个企业招引到产业链招商,从点式分散发

展到集群化布局,呈现出了良好的发展态势。在应对新冠肺炎疫情冲击、解决复工复产及履约接单等迫切问题上,该领导小组更发挥了举足轻重的作用。

由此可见,因地制宜设立的议事协调机构虽然占比很小,但直击现实问题、紧贴发展需求,相较于对应上级设置的机构发挥着更为显著的作用。地方政府自主设置的议事协调机构借力高层权威,上收部分职权,将科层体系下的相关职能部门进行整合,有效打破了科层机构的纵向层级化和横向部门化的束缚,改变了政府部门间“各扫门前雪”“相互踢皮球”等现象,降低了协调的难度和成本<sup>[11]</sup>。官僚制(组织)是一个缺乏弹性的僵化结构,它难以对变动(包括组织内和组织外的)做出合理的调整<sup>[12]</sup>。从组织场域的互动规则来看,这种地方通过自行设置议事协调机构的做法打破了官僚制所形塑的层级对等的组织场域,是对官僚制的有效突破。

### 3. 组织场域的互动关系:任务与人员编制压力的向下传导

在组织场域中,上级管理者、监督者在一项任务中更多承担的是顶层设计角色,其需要保障的只是命令如实下达和最终按标准审核结果,至于具体如何执行则需要基层根据当地实际情况不断尝试和摸索,这也是基层名目众多的议事协调机构成立的原因。在中国绝大多数事务都是“中央决策、地方执行”,中央政府拥有决策、部署、监督和考核的权力,主要面对的是各级地方政府和地方官员<sup>[13]</sup>。从目前的治理结构来看,国家层面以及省级层面主要以决策和政策的制定为主,不需要具体执行某项任务,这些层级往往具有完备的人员编制和岗位。而基层主要以任务的执行为主,这些层级往往缺少人员编制和岗位。这种任务的正金字塔和编制倒金字塔结构成为困扰议事协调机构这种非常规性组织发展的主要障碍。

议事协调机构根据机构编制管理方式的不同,大致可以分为三类:第一类是办事机构单独核定机构编制和领导职数,这类议事协调机构往往具有独立的办公场所和充足的人力资源。党的十八大和十八届三中全会后,国家明确要求严格按照规定职数配备领导干部,减少领导职数,调研发现,此类议事协调机构数量极少;第二类是办事机构在相关部门挂牌,采用“一个机构,两块牌子”的管理模式;第三类是办事机构设在各相关部门,具体承担日常工作但不挂牌。这类议事协调机构目前占据了大多数。后两类议事协调机构都不具备单独的人员编制和专职领导,而这也造成了议事协调机构工作的繁杂以及人员负担的沉重。在地方机构改革进程中,编制实践明显地存在“小马拉大车”或“小鞋配大脚”等矛盾状态,形成了地方编制改革的悖论现象<sup>[14]</sup>。A县的100多个议事协调机构中,属于第一类可以单独核定机构编制和领导职数的只有县委机构编制委员会、县委深化改革委员会及县委考核委员会,其他议事协调机构的正常运转都依托于由县委县政府主要领导人兼任的组长、副组长和以各议事协调机构牵头部门为主的原有职能部门。

**案例四:**A县所属市成立的网络安全和信息化委员会办公室属市委工作机关,为正处级,下设政办科、网络舆情和社会工作科、网络安全和数字经济科3个科室,人员编制10人。由于县级党政机构数量有限,A县县委网络安全和信息化委员会办公室没有独立出来,而是在县委宣传部挂牌,采用“一个机构、一套人马、两块牌子”的管理模式。A县宣传部10余人要承接市委网信办三个科室的任务传达和工作部署,且不说宣传部作为县委正式工作机构所要承担的常规任务,类似没有单独核定编制、将办事机构设在宣传部的议事协调机构就有6个。宣传部领导谈道:“如果按照体制内的编制设置原则,根据工作量和部门的职责职能来确定议事协调机构的人员编制,那我们的整个编制要成倍地增加。”

从紧缩和严控的“上收”到调整和加强的“下放”是国家基层编制管理逻辑的转变<sup>[15]</sup>。从人员编制上来看,基层存在着较为严重的编制供需脱节问题。基层多数议事协调机构不单独确定编制,所需人员由具体承担工作的职能部门内部解决,这些工作部门的人员不但要完成本部门的工作,而且还要完成作为成员参与的议事协调机构安排的工作。而实际上国家下大力气严格控制各级党政机关

编制,消化超编人员,因此职能部门的编制也很紧缺。议事协调机构的结构影响着相关政治主体对其行为的选择与判断,以及政治决策的执行力度和效果,其有效性又增强了人们对这一组织的信心和期待,形成凡遇棘手之事便要成立领导小组来加以解决的思维习惯,客观上致使领导小组“泛滥”<sup>[16]</sup>。面临多个议事协调机构的任务分解,职能部门内为数不多的人员忙于会议奔波、填写表格、文件收发、编制台账、管理工作群、驻村帮扶等各类事务,人员编制供需矛盾日益加剧。为了应对上述工作,基层部分议事协调机构只能从乡镇单位借调人员,虽然暂时缓解了本级人员不足的问题,但实际上是将问题向下传导,层层占用人力资源,而并未从根本上减轻基层负担。因此,理顺权责关系,就要改变“事下人不下,责下权不下”的不对等关系。在给基层下沉任务的同时,要将相应的人、财、物、权等配备到位<sup>[17]</sup>。

任务的正金字塔和人员编制的倒金字塔之间的张力也已经渗入了议事协调机构这种非常规性的组织体系。而这种人员和编制所形成的压力已经间接性的传递到了基层。在基层人员数量有限和治理任务不断增加的情况下,议事协调机构的正常运转需要大量的人力资源的投入,而目前基层条块部门的任务普遍较重,倒逼议事协调机构从其他单位抽调人员从事此项工作。所以,可以看出,在目前县域治理过程中,人员和编制压力的向下传导使议事协调机构间接性地给基层带来了相应的压力。而这一现象的改观必须通过议事协调机构的规范化管理来实现。

#### 4. 组织场域的互动信息:组织体系信息不对称与信息留痕

在组织场域中,考核是促进组织治理效能提升的重要途径。在科层制体系中,自上而下的行政考核在增强任务压力的同时,也催生出基层多样化的减负回应方式<sup>[18]</sup>。考核是对议事协调机构作用发挥程度的监测,通过阶段性发文量和会议数的统计,可以筛选出名存实亡的“僵尸机构”;通过资料查阅,可以了解议事协调机构具体任务的执行过程,有利于经验总结和查漏补缺;通过历年结算数据的对比,可以直观看出工作实效,如贫困户脱贫较上年增加数。议事协调机构的成立是否推动了相关工作的进行,都体现在上级的考核结果中,因此考核往往被赋予极高的重视度,虽然被考核者通常面临更大的压力,但考核者能否制定一套科学合理的制度也尤为重要。恰当的考核有利于纠错和激励,反之会成为负担的来源。

**案例五:**A县在脱贫攻坚工作中不仅设置了领导小组还设有脱贫攻坚指挥部,这些机构基本上每半个月都会开会,在艰巨任务的倒逼之下,议事协调机构下了很多功夫,开了大量的会,发了大量的文件。然而每一次上级检查脱贫攻坚落实情况时,主要关注于县委政府履行主体责任是否到位、县委常委会议和县政府常务会议针对脱贫攻坚进行了几次研讨。政府办领导评价:“在组建了议事协调机构的前提下,县委县政府每月还要就脱贫攻坚进行专题研究,所以这样造成了很多重复。”

**案例六:**市委考核委员会针对A县议事协调机构的考核制定了评分细则,对各议事协调机构每年的开会数和发文量都进行了规定,参考细则进行考核的方式主要就是资料查阅和召开座谈会。为了证明议事协调机构的工作落实情况,成员部门需要在日常工作中制作并留存会议通知、会议签到表、会议纪要等材料;发文时包括征求意见稿、相关部门提出的反馈等,用来反映一个严谨、完整的决策过程,以便在考核中拿到更高的分数。

从A县考核的实际操作来看,存在着重复考核、信息留痕管理等现象。已经成立了议事协调机构负责相关工作,但考核时仍然强调职能部门的重视度,在实现了专项工作由专门的议事协调机构负责之后,没有及时转变思维、明确考核对象、更新考核标准。由此可以看出在常规性的组织体系与非常规性的组织体系之间仍然存在信息不对称。这种不对称导致上级政府对于常规性组织与非常规性组织治理边界的模糊,即出现依靠常规性组织的考核标准来考核非常规性组织或者依靠非常规性



组织的考核标准来考核常规性组织,这是导致形式主义的主要来源。从自上而下的角度看,上级考核压力与下级达标能力之间的失调,构成了基层形式主义的被动性成因。这一成因建立在压力型体制下上层政府对绩效考核的依赖基础上,其中存在过于粗放而刚性的考核指标设置、考核过滥、数量化指标的层层加码等问题<sup>[19]</sup>。

考核是基层的风向标、指挥棒,考核的重点就是工作的重心,过程和结果并重往往是高效的考核,既要注重实绩,又要注重内涵和质量,而片面采取过程导向的考核制度强化了信息留痕管理,造成形式主义负担。有些工作确实完成了,但要在每一个步骤中留下完整的记录和说明,涉及资料填写、收集、整理、储存等多个细节,也要下一番功夫。官僚制的理性精神,必然要求以有“迹”可寻的书面材料(如文档、表格、图片、影音等)来体现行政运作的过程及其绩效,而国家治理的“简单化”逻辑,使得这种“迹”呈现出标准化的、量化的和可视化的特征,也使得国家可能只关注到这种作为关键指标的“痕迹”而忽视真实的、活生生的“业绩”,从而产生以“迹”代“绩”的痕迹主义<sup>[20]</sup>。在时间有限的情况下,在考核结果至关重要的认知下,考核标准的取向重塑了职能部门的价值取向。

从以上论述可以看出,在议事协调机构所依赖的组织场域中,组织场域的互动秩序、互动规则、互动关系、互动信息共同形塑了议事协调机构的运行逻辑。笔者发现,在互动秩序中,议事协调机构成员单位数量的泛化使基层的负担进一步加重;在互动规则中,僵化的“职责同构”规则使得议事协调机构总量庞大,缺乏地方适应性和创新性;在互动关系中,任务与编制压力向下传导使得基层工作应接不暇;在互动信息中,常规性的组织体系与非常规性组织体系信息不对称导致基层疲于信息留痕。组织场域在以上几个方面所存在的问题给议事协调机构的运行造成了一定的治理负担,这些治理负担是造成基层负担和形式主义的主要来源。所以,有效地改变议事协调机构的运行逻辑,进一步实现议事协调机构的规范化管理是创造良好的场域环境的基础。

### 三、结论和建议

议事协调机构在所处的场域环境虽然推动了各项工作的有效落地,但是组织场域中制度和规则的不健全仍然是基层负担形成的重要来源。只有在现有的组织场域环境中不断完善议事协调机构的设置规则和强化议事协调机构的办事章程才能为议事协调机构的发展创造良好的组织环境,从而间接性地为基层减负创造良好的治理环境。在基层减负的过程中以议事协调机构为代表的非常规性组织体系的规范化治理是实现减负的重要步骤,而对其所依赖的组织场域进行有效的规制是形成基层减负良好治理环境的有效措施。笔者认为,在议事协调机构的治理过程中,创造良好的场域环境需要从以下几个方面去强化。

#### 1. 灵活设置机构,避免僵化承接

进一步解放思想,灵活设置议事协调机构。首先,各类议事协调机构要主动打破“职责同构”的僵化模式,在不影响重要精神传达、重点工作安排部署的前提下,允许基层按照地方发展实际需求设置议事协调机构,防止政绩考核指挥棒指向“上下一般粗”的机械化模式,使议事协调机构真正发挥谋大事、议大事、抓大事的平台作用;其次,改进议事协调机构的设置原则,基层应审慎考虑议事协调机构的设置,以满足现实发展需求和发挥实效性为设置依据和审批原则,避免仿照上级生搬硬套、全盘吸收,仅保留与当地发展紧密相关的议事协调机构,从而实现总量上的精简;再次,在设置过程中,制定较为明确的比例限制,例如对照上级设置的不超过50%,鼓励县一级政府按照地方阶段性工作需求与发展需求设置与其工作内容相符的议事协调机构;最后,议事协调机构设置从追求形式合理向追求功能合理转变,不将上下对应设置作为考核议事协调机构履职的硬性指标,而将议事协调机构履职与功能发挥强弱作为其评价的重要指标。

## 2. 完善规章制度,提升管理水平

针对议事协调机构管理混乱,职责不清的现象,要不断完善议事协调机构的规章制度。首先,要明确议事协调机构的设置规则和废除规则,设置较为严格的设置流程和废除流程,避免只设不消而造成的议事协调机构数量膨胀,尤其是在设置中要颁布相应的管理条例和文件,在议事协调机构工作任务完成之后要及时明确撤销事宜,严格控制机构数量;其次,加强议事协调机构的日常管理工作,严格控制议事协调机构的开会次数和发文数量,合并职能和性质相似的议事协调机构,探索将地方党委和地方政府所管理的议事协调机构进行合并,统一由地方党委或者地方政府单个主体管理,从而避免因多主体管理而形成的重复工作和负担加重;最后,各个层级要根据地方实际情况探索建立议事协调机构管理办公室,负责议事协调机构日常工作的管理和各个议事协调机构的日常考核与对接,从而提升管理的规范性。

## 3. 明确工作职责,避免重复工作

议事协调机构与条块部门之间要有明确的职责划分,从而避免重复性的工作。首先,处理好议事协调机构与常规部门之间的工作关系,在具体工作过程中要与各个条条部门建立良好的工作关系与联动机制,尤其是在工作人员、工作制度、工作业务等方面建立常态化的沟通机制与工作机制,确保工作的高效推进;其次,要进一步梳理议事协调机构的行政职责,理清条条部门与议事协调机构之间的治理边界,尤其是避免议事协调机构与条条部门之间因工作任务的重复而给基层治理带来新的负担;最后,要适当增补相关议事协调机构的人员数量,增强其职能,提升议事协调机构应对突发事件的能力,从而有效避免议事协调机构过重的行政任务与过少的人员编制给基层带来的负担。

## 4. 明确成员职责,提升协调能力

议事协调机构内部成员之间的通力合作是发挥议事协调机构职能的有效方式。首先,在议事协调机构的成员单位选择上要广泛征求各职能部门的意见,建立协商机制,使得每一个成员部门都能在其中发挥专长,最大程度调动其积极性,形成各部门恪尽职守、协作共谋的合力。其次,提升议事协调机构成员单位的精准化,在成员单位的选择上要避免大而全的理念,限制成员单位的数量,避免与议事协调机构职能不搭的过多部门的参与;最后,对于现有议事协调机构,可在成员单位中区分常驻职能部门和其他职能部门,除重大事项召集全体成员单位参与商议以外,更多地以常驻职能部门联合进行小范围议事和发文。

## 参 考 文 献

- [1] 原超,李妮.地方领导小组的运作逻辑及对政府治理的影响——基于组织激励视角的分析[J].公共管理学报,2017,14(1):27-37,155.
- [2] 胡业飞.组织内协调机制选择与议事协调机构生存逻辑——一个组织理论的解释[J].公共管理学报,2018,15(3):27-38,155.
- [3] 周望.议事协调机构改革的思考[J].中共浙江省委党校学报,2011,27(4):18-23.
- [4] 王洋洋.国务院议事协调机构和临时机构存在的问题及原因分析[J].云南行政学院学报,2010,12(5):42-44.
- [5] 崔月琴,朱先平.嵌入式基金会社会化转型的困境——基于组织场域视角的个案分析[J].社会建设,2018,5(5):5-16.
- [6] DIMAGGIO P J, POWELL W W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields[J]. American sociological review, 1983, 48(2): 147-160.
- [7] 王海芳,李娜,陈芮.组织场域、组织合法性与企业投资进入方式[J].软科学,2020(3):56-62.
- [8] 杨永伟,陆汉文.多重制度逻辑与产业扶贫项目的异化——组织场域的视角[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(1):110-116.
- [9] 周望.借力与自立:议事协调机构运行的双重逻辑[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017,44(5):7-12.
- [10] 谢治菊,许文朔.扶贫责任异化:职责同构下的层层加码与消解[J].山东社会科学,2020(1):74-81,90.
- [11] 赵聚军,王智睿.职责同构视角下运动式环境治理常规化的形成与转型——以S市大气污染防治为案例[J].经济社会体制比较,2020(1):93-100.



- [12] 张桐. 官僚制是一个僵化结构? ——官僚制结构的弹性与扩张[J]. 公共管理与政策评论, 2019(2):53-61.
- [13] 宣晓伟. 治理现代化视角下的中国中央和地方关系——从泛化治理到分化治理[J]. 管理世界, 2018, 34(11):52-64.
- [14] 徐刚. 编制资源的治理取向: 一个试点悖论的视角——基于市县机构案例的追踪比较[J]. 公共管理学报, 2020, 17(4):43-52, 167.
- [15] 李辉艳. 从“精简分流”到“减县补乡”——基层人员编制管理的逻辑转变[J]. 行政科学论坛, 2021(2):11-14.
- [16] 赖静萍, 刘晖. 制度化与有效性的平衡——领导小组与政府部门协调机制研究[J]. 中国行政管理, 2011(8):22-26.
- [17] 吴海红, 吴安戚. 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.
- [18] 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.
- [19] 文宏, 李慧龙. 府际关系视角下基层形式主义的本质与逻辑重思[J]. 探索与争鸣, 2019(11):102-110.
- [20] 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.

## Deliberative and Coordinating Agency and Burden Reduction at the Grass-roots Level: Logical Analysis Based on the Theory of Organizational Field

LI Bo, LIU Jiakuan, ZHAN Shaowen

**Abstract** As an unconventional organizational system, deliberative and coordinating agency which is an innovation in the national governance mechanism plays an effective role in overall planning and coordination in grass-roots governance. From the theoretical perspective of organizational field, this paper analyzes deliberative and coordinating agency through case study and finds that the rigid responsibility isomorphism system makes the total number of deliberative and coordinating agency huge and lacks local adaptability and innovation; The downward transmission of task and staffing pressure makes the grass-roots work overwhelmed; The information asymmetry between conventional and unconventional organizational systems makes grass-roots tired of data retention; The expansion of member units of deliberative and coordinating agency further aggravates the burden on the grass-roots level. In the face of the above problems, it is necessary to further improve the setting rules of deliberative and coordinating agency and strengthen the implementation of the articles of association, so as to create a good organizational field for grass-roots burden reduction.

**Key words** grass roots burden reduction; deliberative and coordinating agency; organization field; governance path

(责任编辑:金会平)