

寓“科层”于“运动”之中： 县域营商环境优化的组织运作机制 ——基于 X 县的个案分析

伍海泉，李天峰

(中南大学公共管理学院 湖南长沙 410075)

摘要：优化营商环境是县域经济高质量发展的重要议题，而高效协同的组织运作机制是优化县域营商环境的关键。X 县营商环境优化工作实践表明，当地将营商环境优化领导小组作为组织运作载体，经由常态化的文件与会议制度，构建县级领导—职能部门—进驻企业间清晰的供需责任链，通过绩效考核创新对部门展开激励再造，呈现运动治理与科层治理的双轨运行机制。其生成逻辑在于将领导小组常设机构科层化以实现党政权威双向介入，保留科层制分工和惯习以维持组织高效运转，通过政企精准对接和项目制考核以形塑部门间竞合关系，呈现寓“科层”于“运动”之中的内在特征。该机制既建立起运动式动员的权威性基础，又保留了科层式运转的理性空间，有助于强化部门协同动机，实现治理资源的跨部门集聚和整合，对于提升营商环境优化工作的治理能力和治理绩效具有积极效应。

关键词：营商环境；领导小组；运动治理；科层制；运作机制

中图分类号：D630；F323 **文献标志码：**A **文章编号：**1000-579(2023)06-0113-12

Integrating “Bureaucrat” in “Movement”: the Organizational and Operational Mechanism of Optimizing the County Business Environment

—Case Analysis Based on X County

WU Haiquan, LI Tianfeng

(School of Public Administration, Central South University, Changsha, Hunan 410075, China)

Abstract: Optimizing the business environment has become an important issue to promote the high-quality development of county economy. Efficient and collaborative organizational operation mechanism is the key to optimize the business environment. Based on the investigation of the business environment optimization work in X County, it is found that the local business environment optimization leading group is used as the carrier of organization and operation, and through the normalized document and meeting system, a clear supply and demand responsibility chain between county leaders, functional departments and resident enterprises is established, and the departments are encouraged and regenerated through performance assessment innovation, presenting a dual-track operating mechanism of movement governance and bureaucratic governance. Its generative logic is to make the per-

收稿日期: 2022-11-09

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“产业转移背景下中西部地区县域治理能力现代化研究”(编号: 20CSH002)、湖南省哲学社会科学基金项目“湖南优势战略性三稀资源开发利用战略研究”(编号: 19YBA359)

作者简介: 伍海泉(1962—)男,湖南常德人,中南大学公共管理学院教授、博士生导师。研究方向为经济政策与管理。

李天峰(1995—)男,江西南昌人,中南大学公共管理学院博士研究生,浙江师范大学国家治理研究院特聘研究员。研究方向为地方治理、公共政策。

manent organization of the leading group bureaucratic ,aiming to realize the two-way intervention of the party and government authorities to retain the bureaucratic division of functions and operational process habits to maintain the efficient operation of the organization ,to shape the competitive and co-operative relationship between departments through the accurate docking of government and enterprise and the assessment of project system presenting the inherent characteristics of combining “bureaucracy” with “movement”. This mechanism not only establishes the authoritative foundation of movement mobilization ,but also retains the rational space of bureaucratic operation ,which helps to strengthen the coordination motivation of departments ,realize the cross-departmental agglomeration and integration of governance resources ,and has a positive effect on improving the governance ability and governance performance of the business environment optimization work.

Key words: business environment; leading group; sports governance; bureaucracy; operation mechanism

一、问题的提出

随着我国经济发展进入新常态阶段,推动经济高质量发展成为党和国家关注的焦点。其中,营造一流的营商环境是促进地方经济结构换挡升级、推动地方经济高质量发展的重要议题。2021年11月25日,国务院发布《关于开展营商环境创新试点工作的意见》,鼓励有条件的地区先行先试,努力构建起市场化、法治化、国际化的营商环境。在中央层面的大力倡导下,地方政府积极开展“放管服”改革,主要从放管结合与优化服务两方面来优化当地营商环境。其中,前者关注政商关系的重塑,通过集成式的行政审批制度^[1]、制度化的商事管理制度^[2]、法治化的市场监管体系^[3]等方式,在减少企业交易成本的同时规避潜在的寻租风险;后者则更加重视政务服务的改善,将“互联网+政务服务”作为新的增长点^[4],以此来消解政府内部沟通的结构性冲突,有效对接和满足市场主体需求,实现政务服务的精准化供给。通过各类现代化治理工具的应用,营商环境优化工作取得一系列成效,尤其在压缩企业审批时间、降低政府运营成本等方面,形成浙江省“最多跑一次”改革、天津市“一枚印章管审批”、上海市“一网统管”等丰富的地方治理经验。

然而,既有的优化实践仍秉持着技术赋能的治理思路,即主要通过数字化技术来提升行政效率,却尚未解决主体参与有限和科层惯性依赖等制度刚性^[5]。技术化、流程式的行动路径固然能够在短时间内提升效率,但只能解决短期化、局部性问题,未能改善既有的科层运转体系。营商环境优化是多主体、要素异质的特殊公共服务,相关公共事务分散于多个职能部门。在任务边界和目标差异的双重驱动下,组织不得不面对碎片化的部门利益结构及权责分离现象,诱发下级政府的变通执行结果,导致营商环境优化工作难以深入开展。因此,如何通过制度设计使地方政府围绕营商环境优化展开持续性的组织协作和资源整合,在单一部门治理流程优化的基础上构建部门协同的组织运作机制,形成高效协同的跨部门治理格局,对于提升营商环境优化工作的整体性和可持续性至关重要。为此,本文将立足于地方的工作实践,探究地方政府在优化营商环境工作中的组织运作机制,试图回答“面对营商环境优化这一主体多元的公共事务,地方政府是如何通过改善组织运作机制来实现部门协同,达成整体性治理目标”这一问题,通过梳理其组织运作过程,归纳背后的理论意涵。

二、文献综述

地方政府的组织运作机制是公共管理领域经久不衰的研究议题,运动式与科层式是两种重要的机制类型。既有研究主要从这两者的呈现方式和应用场景两个方面展开分析。针对任务情境及特征的不同,两类组织运作机制通常以不同的方式呈现。其中,科层式组织运作机制通常以既有的官僚组织结构为基础,具有规则化、专业化等特点,被视为一种依照常规程序进行的各类治理活动^[6]。该机制以牺牲灵活性和能动性为代价,但能够强化组织运转的制度化和规范化水平。然而,其专业化分工特征却会加剧“条块关系碎片化”与“公众需求一体化”之间的张力^[7]。受压力型体制下的条块竞争和激励偏好影响,地方政府面对整体性、突发性公共事务时,容易遭遇内部结构化的部门协同困境,难以形成高效、统

一的回应合力,传统的科层式组织运作模式在面对上述事务时变得捉襟见肘。为此,运动式组织运作机制便应运而生,该机制是一种对科层模式的替代或纠正^[8],主要采取组织动员的方式,凭借领导小组的高位推动,在短期内动员大量资源,达到“集中力量办大事”的效果,并在应对突发性事件或积重难返的社会问题方面发挥了重要作用。然而,既有研究认为,这种以非正式制度为依托的组织运作机制存在制度化和规范化悖论^[9],削弱了科层组织内部协同的内在驱动力。目前,学界对于地方政府的组织运作机制形成了运动与科层的二元分野,科层与运动机制似乎分属于截然不同的应用场景。但是近年来有学者在考察地方政府组织实际运作中发现,在某些情况下,科层与运动式组织运作机制是相互依存的,常规执行和政治运动都是中国政策执行的手段^[10],它们并不是非此即彼的对立关系,而是可以将科层运作中的治理技术作为运动式治理工具,共同助推相关治理任务的完成。部分研究尝试突破科层与运动的二分法局限,认为彼此间可以相互依存,共同服务于治理目标^[11],即在组织运行过程中,前者提供外在动力,后者赋予内在理性,二者相互协同,实现从治理目标到治理效果的跨越。有学者提出,部门协同是衔接治理目标和治理效果的重要环节,其协同效果受到组织运作机制的深刻影响^[12]。科学有效的组织运作机制有助于塑造部门协同意愿,推动治理目标落实。

基于对理想状态下运动治理与科层治理的功能分析,结合部门协同的分析视角,我们可以认为,运动式组织运作机制是部门协同的内在驱动要素,为地方政府提供资源、组织等支持;而科层式组织运作机制则为部门协同提供外在的制度保障,以此来避免可能存在的无秩序行为。在面对系统性、跨界性的公共事务时,将运动式组织运作模式与科层式组织运作模式相结合,有助于强化并塑造部门协同的外在条件和内在动机,进而提升地方政府的治理效能。然而,目前学界仅从理论上论证运动治理与科层治理间的转换关系,对这两种组织机制在现实情境中的运作机理尚不明确。为此,本文尝试从部门协同的视角,探究地方政府在优化营商环境过程中如何融合科层式运作机制和运动式运作机制,构建起纵横交错的协同治理结构,助推该项任务的目标达成。本研究的案例来源于课题组在2022年7月至8月对X县的实地访谈和参与式观察,一方面,通过访谈当地营商环境优化工作中的领导成员、普通公务员、企业家代表等,并辅之以参与式观察的方式,获得大量一手数据;另一方面,搜集并整理与X县营商环境优化工作相关的新闻报道、会议纪要和内部文件等材料作为补充,对X县优化营商环境的工作过程形成整体把握。本文试图从微观视角观察地方政府的组织调适策略及其协同行为,揭示地方政府优化营商环境的组织运作机制。

三、部门协同视角下的“结构-程序-情境”三维分析框架

随着公共治理事务的复杂性和不确定性越来越强,政府中的任何一位行动者都难以拥有解决此类复杂问题所需要的全部信息,也不再具备单独主导任何一种管理模式的行动潜力^[13]。构建跨部门协同治理机制成为当下公共管理研究的重要议题。跨部门协同是指“两个或两个以上的组织机构从事任何共同活动,通过一起工作而非独立行事来增加公共事务的效率和价值”^[14]¹³,旨在通过嵌入和协调等手段,促进各部门间权力协调、资源共享和责任共担,涉及政府内部各部门和各层级、政府与党组织、政府与企业、政府与社会之间的关系调适。对于地方政府而言,营商环境优化是一项系统性的绩效目标,其持续优化的客观要求需要多主体协同共治。从横向上看,该项工作需要基础设施建设、财政资源供给、人力资源保障、交通物流配套等多个职能部门相互合作;从纵向上看,政府在获取营业执照、申办行政审批、接受监督检查、进行纳税登记等方面,对于企业的生产经营活动产生重要影响,两者的互动交流是优化营商环境、促进经济体良性运行的关键。由此可知,无论是横向的部门协同,还是纵向的政企互动,都属于部门协同理论观照对象。

在官僚制较为成熟的西方,学者们立足西方的政治制度和治理情境,提出了一系列新的协同治理模式,如“无缝隙政府”“整体性政府”“网络治理”等。这些模式对于研究我国部门协同问题具有一定参考价值,但仍需要结合本国国情加以优化。对中国而言,跨部门的领导小组是当前普遍存在且具有代表性的协同治理机制^[15]。目前,国内学术界对部门协同的研究主要集中于领导小组的机制构建问题。学者认为,通过建立领导小组,能够将横向的协调关系转化为纵向的“命令-执行”关系,突破科层体制的职能分割局限。依据经济合作与发展组织对于跨部门协同机制的分类,可以将部门协同划分为“结构性机制”与“程序性机制”两类^[16]。其中,结构性机制是对部门协同的组织分析,指跨部门协同的组织

形式及其构成,领导高位推动和矩阵型组织结构^[17]是领导小组推动部门协同的基本运作方式,旨在通过党政领导向政策执行者施加政治势能,为相关工作的开展提供组织依托。程序性机制是对部门协同的过程分析,涉及跨部门协同运作具体过程中的操作性内容,包括组织的考核规则、行动流程、激励监督等^[18],是推动跨部门协同的程序设计。想要更全面地解读这类组织运作方式,不仅需要从静态视角理解跨部门协同的生成逻辑,还需要从动态视角分析跨部门协同的运作机理。对于营商环境优化工作而言,“结构-程序”分析框架既可以从静态视角展现地方政府优化营商环境的组织运作载体,又从动态视角管窥地方政府优化营商环境的操作过程,具有系统性特征,与跨部门协同的分析框架相契合。然而,此框架仅聚焦于政府内部,可以解释地方政府何以通过内部的结构和流程再造以促进多部门协同,对外部环境的理论观照不足。由于营商环境优化工作范畴已超出科层制本身,涉及政府与市场这一跨界领域,便意味着该项任务的行动情境与科层内部的组织互动关系不尽相同,并非简单的纵向行政发包和“委托-代理”所能解释。因此,针对这一具有明显外溢性的公共事务,任务情境也成为一种重要的分析视角,其核心观点在于,政府执行具体任务时所处的情境不同,其行动逻辑也会表现出一定的差异^[19],进而影响整个协同效果。目前,此类分析视角在环境保护和社会治理等跨界领域中也得到应用。相关研究表明,权威依托的等级制纵向关系^[20]、公共问题的主体关系特质^[21]等构成影响部门协同的情境要素,前者以科层权威为导向,后者则更关注利益相关者的话语表达。

当前,营商环境优化领导小组是地方政府优化营商环境中的重要组织运作载体,在功能上与部门协同的分析视角相匹配,加之营商环境优化的跨界性任务特征与“情境”视角相匹配。本文在经济合作与发展组织构建的“结构-程序”框架基础上,纳入任务情境这一要素,构建部门协同视角下的“结构-程序-情境”三维分析框架(见图1)。其中,结构维度是指地方政府优化营商环境的人事安排与组织架构,程序维度是指地方政府优化营商环境的任务分配和流程设计,情境维度是指地方政府在优化营商环境过程中主体互动关系。

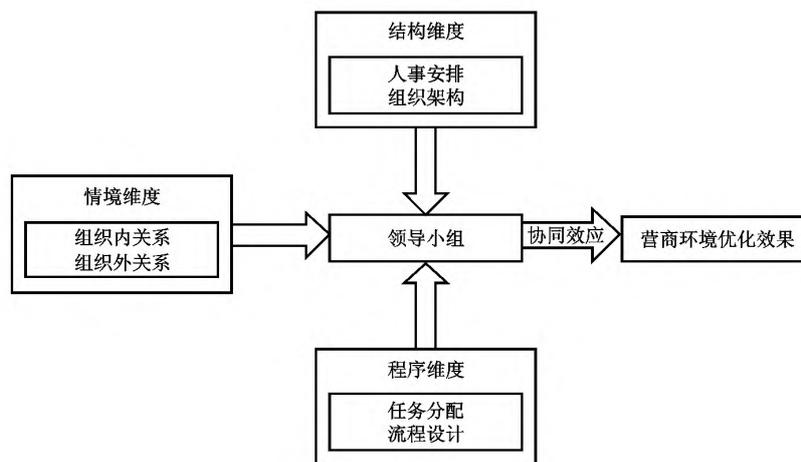


图1 部门协同的分析框架

四、案例对象

X县位于湖南省东北部,毗邻湖南省省会,仅距离省会中心城区38公里,总面积1581.5平方公里,总人口77万,地处长江中下游地区,北靠湘江,南邻洞庭湖,水运通航里程为260公里,地形以丘陵和平原为主。凭借其发达的水路网络和江边丰富的砂石资源,当地形成以砂石开采和水产加工业为主的支柱产业,其中砂石开采收益占据当地年度GDP近五成,属于典型的资源依赖型地区。近年来,受到产业结构转移的影响,大量东部沿海地区的传统产业逐渐向内陆地区转移。X县依靠其优越的地理位置和便捷的航运交通,陆续吸引了一批知名度高、规模大、技术先进的工业型企业。然而,大批企业进驻给当地政府的管理增添了不少难度。长期以来,X县围绕资源开发和利用而设定政府职能,对于企业的生产经营采取强势管控策略,导致了过多干预企业的市场行为。在营商环境方面,当地政府的意识缺失、服务能力不足,且对于营商环境优化工作的重视程度不够,导致营商制度、政务服务等营商环境要

素建设长期不足,政府调控与市场调节的两个积极性难以兼顾。

(一) 制约 X 县营商环境优化的现实困境

其一,中心任务扩大化,治理资源分配失衡。受行政权集中与合法性悖论的影响,地方政府对组织动员的依赖越来越强。在这种自主性收缩的强动员结构下,地方政府不可避免地遭遇中心任务扩大化问题。仅在 2021 年间, X 县除经济发展、社会维稳、食品安全等常规中心工作外,还包括乡村振兴、卫生城市建设、生态文明建设、人居环境整治、殡葬改革、秀美乡村建设等六项阶段性中心工作。在治理任务不断增加和治理压力不断加大的情境下,地方政府不得不投入大量精力,造成有限治理资源的高负荷运转,营商环境在上述中心工作中处于弱势地位,并未得到当地领导及有关职能部门的足够重视,难以满足营商环境优化工作的实际需求。

其二,部门权责关系模糊,整体服务能力式微。服务能力的高低决定了营商环境的质量和水平,是影响营商环境优化的重要因素。调研发现,在产业转移的大背景下,大规模企业进驻 X 县,使得 X 县职能部门面临各类激增的公共事务。相关企业及其人员的进驻,涉及行政审批、消防安全、社会保障、土地资源等多项行政事务。而 X 县的部门设置存在职能交叉的模糊地带,在运作过程中时常遭遇执行不畅等问题,部分事项在执行过程中出现部门间相互推诿、扯皮等现象,削弱了地方政府的行政效率。加之部门人手不足问题迟迟得不到解决,相关部门在处理营商环境这一公共事务时变得捉襟见肘,加剧当地政府的行政负担。

其三,政府服务意识缺失,政企互动渠道有限。早期 X 县经济发展以资源禀赋为依托,而资源作为一种稀缺性要素,是政府监督和管控的重点。长期以来,当地政府对于资源型产业予以严格监管,相关产业的市场化程度不足,政府在产业的布局谋划和升级优化中居于强势主导地位。职能部门多将企业作为管理对象而非服务对象,形成自上而下以监管为主的路径依赖。其公务人员服务意识相对薄弱,与企业经营者展开互动、对企业发展面临困境进行调研的意愿不强,更多的是采取审批、检查、罚款等单向管控型治理方式,导致政企沟通不畅,企业的实际需求难以得到满足,不利于营商环境的改善。

(二) X 县营商环境优化工作的治理成效

2020 年 7 月 15 日,国务院办公厅发布《关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》,提出加快打造市场化、法治化、国际化营商环境的目标,同时鼓励地方开展试点创新,形成部门间推动改革的工作合力,取得更多令企业和群众满意的改革成果。在上级精神指示下, X 县政府结合本地区实际情况,于 2021 年 3 月成立了优化营商环境领导小组,统筹辖区内营商环境优化的具体工作。经过为期一年多的工作, X 县在优化营商环境方面实现了良好的治理效果,建立了一系列清晰、可操作化的沟通、审批、评估等配套制度。在全市县级政府营商环境评价中, X 县从最初的全市第 14 位上升为第 3 位,并于 2022 年获评市级营商环境优化示范县,同时跻身全省营商环境年度总体评价 20 强。优化营商环境成为 X 县 2022 年的一项亮点工作和创新实践。

当前,北京、上海等发达地区已积累相对丰富的营商环境优化经验,但是中西部欠发达地区营商环境发展不充分、区域间营商环境建设不平衡问题尚未得到解决。故而,立足 X 县的工作实践,精准识别和系统描述欠发达地区营商环境优化工作的组织运作机制,对于推动地区营商环境的建设和优化,助推地区经济高质量发展具有重要意义和参考价值。为此,本文将以内陆资源依赖型地区的 X 县作为代表性案例。

五、案例呈现: 地方政府优化营商环境的 X 县样本

基于对 X 县的考察发现,当地存在资源分配失衡、权责界定模糊和政企互动有限等问题,涵盖营商环境优化工作的启动、实施和回溯等环节。因此,为了对 X 县优化营商环境的组织运作过程形成全景敞视,本文将从组织的成立、运作与考核三个阶段分析 X 县优化营商环境的组织运作过程,通过探究其在资源集聚、权责界定和组织互动等方面制度设计,对该项工作的行动过程形成整体把握;再基于部门协同的分析框架,阐释县域营商环境优化工作的组织运作机制。

(一) 组织成立阶段: 组织架构与程序设计

为优化当地营商环境, X 县于 2021 年 3 月成立了优化营商环境领导小组(见图 2),负责协同各部门开展营商环境优化的攻坚行动。该小组具体可划分为领导系统与成员系统,两个系统中的人事任命

存在部分重叠。在领导系统中,组长由县长担任,政委由县委书记担任。在成员系统中,县职能部门一把手为责任长。在领导和成员系统间,当地领导小组还设立了副组长的职位,该职位主要由县长和县委书记以外的县级领导担任,主要承担领导小组对责任长所在部门工作的监管和参与职责。从人事任命的角度看,该领导小组与当地党委、政府存在一定程度上的人事重叠,即相当于在党委和政府的基础之上,再建一个新的组织运作体系。该体系以原有的党政组织架构为基础,以相关负责人为行动主体,上述行动主体兼具党政机关负责人和领导小组成员这一双重身份,共同围绕着营商环境优化这项中心任务开展工作,将县级党政负责人纳入领导系统,使其通过压力传导的方式动员相关群体将注意力聚焦于某项具体任务,并赋予该项任务以政治合法性,推动治理事务的运动化发展。

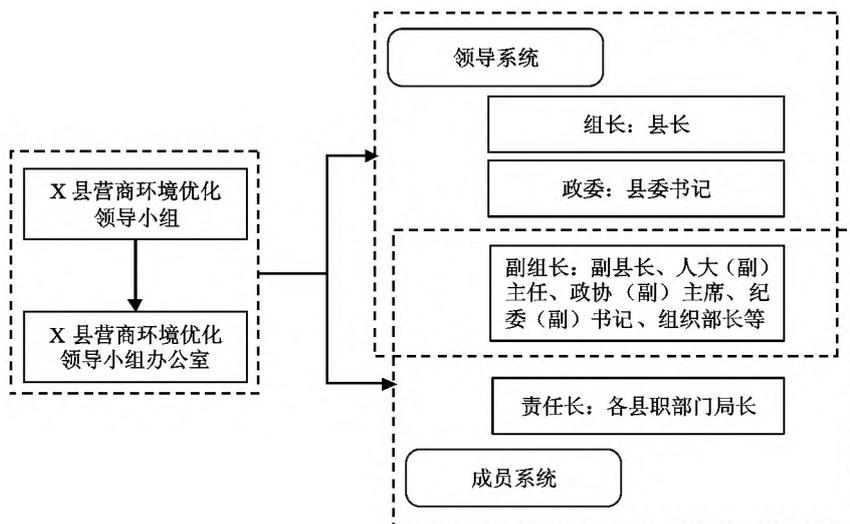


图2 X县优化营商环境领导小组的组织架构

同时,该领导小组的下设机构——优化营商环境领导小组办公室(简称“优化办”)作为县政府办下的常设办公机构,拥有独立的行政职权,是一个副科级行政单位。该机构便于优化办的工作人员就项目进展及其遇到的问题与上级领导沟通,及时、清晰地了解领导意志,并以领导小组的名义向各级县职能部门发布通知和命令。

我们经常说“老大难、老大难,老大来了就不难”,建立优化办的目的就是希望以县领导的名义,督促下面各部门按要求落实营商环境优化这项任务。我们领导就对我们优化办非常重视,把我们放在了县政府办公室,这样就和各位县领导在同一层楼办公,有任何问题都可以马上汇报。(HJK 2022-7-20)

优化办为推动各项工作有序开展,以领导小组的名义建立起一系列会议制度和文件发布制度,以此来强化组织内部信息的沟通和传递。在科层式组织互动方面,会议^[22]与文件^[23]是常规且重要的组织运转工具。一方面,X县优化办通过定期组织各类常态化的会议,创立了工作调度会、评价动员会、政企畅聊早餐会等会议,将领导的意志向下进行集中且正式的展示,对工作推进起到了持续的激励和督促作用。另一方面,通过文件这一正式的实体化传播媒介,利用领导的名义向执行部门持续发送各类通知,使执行机构维持已有的注意力偏好,进而强化对组织运作过程的全周期管理。

我们优化办的一项重要工作就是发函,主要有四种类型,用于下达任务的交办函、在中间节点发布的催办函、与催办函同时且发给上级领导的提醒函、临近办结日期的督办函,实现了任务从下达到完成的全过程监督和管理。(PXB 2022-8-8)

通过会议和文件等程序设计,县级领导、优化办、县职能部门之间被紧密地联结到一起,三方形成了持续、稳定的差序化信息传递机制;作为科层实体化的优化办处于上传下达的中介地位,既承担了向下传递领导意图的职责,又是县职能部门开展优化工作的可靠的组织依托和稳定的制度凭借,成为落实营商环境优化工作的核心枢纽。

(二) 组织运作阶段: 任务分摊与上位衔接

优化办的成立,为县职能部门集中力量开展营商环境优化工作提供了组织基础。在优化办的领导、统

筹和协调之下,各级县职能部门的工作任务得以重塑。首先,当地政府将营商环境优化工作分解为多项具体任务,并将其分摊给合适的县职能部门;其次,为强化责任关联和过程管理,当地制定出一套县领导与县职能部门的点对点沟通模式,在保留常规科层体系理性化运作的同时,强化了组织动员的责任捆绑机制,有效避免了部门间拖延、应付等形式主义倾向。

营商环境优化是“放管服”改革的重要内容,涉及政府治理变革的方方面面,需要发改委、工信局、财政局、城管局等多部门共同参与,才能实现总体的优化目标。在任务分配环节,X县优化办并未将既有的组织结构“推倒重来”,而是发布《X县企业“纾困解难增效”八项行动任务分解表》,基于各部门的本职工作,将其中与营商环境优化相关的具体任务加以分解、细化和增设(见表1),并向县职能部门提供精确的问责压力。此方案保留了常规治理的专业性优势,降低了治理过程中的学习成本,使得各县职能部门在处理具体事务时更加游刃有余。

表1 X县企业“纾困解难增效”八项行动任务分解表

基本职能	具体任务	牵头单位	责任长
征收税务	“六税两费”减免	税务局	副县长
金融信贷管理	加快市场主体融资	地方金融服务中心	副县长
土地供应和管理	扩大企业生产用地	高新区	政协副主席
人力资源利用	稳岗储才保障企业用工	人社局	组织部长
产业布局规划	完善三大产业链	发改局	人大常委会副主任
基础设施建设	完善基础配套设施	城管局	纪委副书记
能源供给	能源保供及补贴	工信局	副县长
行政审批	“最多跑一次”改革	行政审批局	宣传部长

将众多子任务分配给具体牵头单位和责任单位后,优化办为强化任务的进度管理,给每一项具体任务安排了一位县级副职领导作为责任长。该领导作为第一责任人,对于所牵头的工作任务具有最高决策权和统筹权,所属牵头单位和责任单位需要对其负责、受其监督。责任长需要参加每个月一次的调度会议,向县长、县委书记和其他常委汇报任务的完成情况。由此一来,在这种层层节制的关系结构下,营商环境优化工作中每一项具体任务与上位领导间形成了一一对应的关系。相关领导可以采取正式或非正式的渠道向具体县职能部门施加压力,督促其按时履行职能并高质量完成工作。

在接到任务后,负责我们这一块事务的县领导立刻组织我们单位开会,定于每周二上午举行例会,我们都需要汇报本周项目进度。此外,县长还组建了一个微信群,里面有分管县领导和包括我在内的各单位局长,要求我们每天在群里公开工作进度,并通过现场照片、视频等形式发布在群里。(JHQ 2022-7-25)

在领导小组的组织下,为优化营商环境,X县建立起组长-责任长-牵头单位之间清晰的关系链,保留科层组织的专业运转优势,并通过纵向的责任发包和任务捆绑,形成上级领导向下级县职能部门的权威传递,强化了领导小组与职能部门的共识,从上而下地创造优化氛围。

(三) 组织考核阶段: 激励设计与氛围营造

在以往运动式治理的考核模式中,“一票否决制”是最为常见且重要的考核形式。这种考核形式突出了考核的政治性和权威性,但技术性、策略性相对不足,容易陷入形式主义等避责困境,影响政策执行的实际效果。在X县营商环境优化攻坚任务中,X县优化办吸纳常规科层化的部门考核方式。在形式上,将考核结果具象化,辅之以末位淘汰激励,促使县职能部门强化竞争意识,积极履行责任。同时,X县以项目进展为考核标准,形成对个人和集体的双重激励以调动考核对象积极性,塑造部门之间相互合作与竞争的动员氛围。

首先,通过激励设计以强化竞争意识。为激励职能部门提供优质的公共服务,X县设立了奔跑奖和蜗牛奖。其中,年终绩效考核评比前3名获得奔跑奖,后3名则获得蜗牛奖,该类奖项每半年评一次。根据规定,若某一县职能部门连续两次获得蜗牛奖,相关责任人将遭遇问责,最严重者会予以免职处理。其中,“揭榜挂帅”产业项目工作责任表中对接企业和县级领导的评分占总成绩的50%。

蜗牛奖和奔跑奖是我们县长的独创,自从他在年初的联席会议上提出这种考核办法后,我们都不敢怠慢,生怕得到蜗牛奖。由于年终考核方面,上级领导打分与企业代表打分占据近乎

一半比例,我们既要做好本职工作,为相关企业提供便捷高效的政务服务;还要积极向领导展示我们工作的亮点,得到领导的认可,这样才能保证我们部门在年终考核中不会落后。(FWC 2022-8-19)

其次,营造部门间合作共赢的行动偏好,即通过考核指标的设计营造部门间的合作意愿。为提升政务服务的靶向性,X县优化办通过“揭榜挂帅”的对口帮扶机制(见表2)实现政企之间的精准对接,通过领导挂帅和企业参与的方式,分别从自上而下与自下而上两条路径对县职能部门间形成绩效驱动,并通过年终考核的方式施加部门间竞争压力。

表2 X县2022年“揭榜挂帅”产业项目工作责任表

主管领导	公司名称	负责单位
副县长	KF公司	市场监管局
政协主席	JW公司	应急管理局
人大主任	XZ公司	贸促会
纪委书记	YD公司	住建局
组织部长	SXH公司	财政局
政法委书记	HY公司	林业和草原局
宣传部长	JL公司	工信局
政协主席	CK公司	农业农村局
人大常委会副主任	YC公司	文体广旅游局
副县长	FS公司	自然资源局
政协副主席	JN公司	科技局

对于县职能部门而言,他们在遭遇竞争压力这一情境外,还面临了合作执行困境。原因在于,“接榜挂帅”任务表中分配的具体任务所涉及范围远超被分配部门的职能权限,但是规则要求该部门需要对该项任务全权负责。按照规定,一旦相关项目推动受阻,须由负责单位与其他部门展开沟通协调,推动项目的落实。科层制本身所固有的反功能会削弱部门间合作意愿,尤其是在部门领导处于同一条晋升锦标赛道的情况下。而X县创设的“揭榜挂帅”制度巧妙地化解了这一问题。在该实践情境下,参与“揭榜挂帅”的负责单位想要顺利完成项目计划,他们无一例外地需要其他部门的协作。其他部门在遭遇同样问题时,也须与相关部门进行积极沟通和求助,只有彼此间互帮互助,才能推动各自项目的顺利投产。由此一来,便形成彼此间合作共赢的良性竞争和互助的氛围。

我们在项目进展的过程中,需要同城管局、住建局、电网公司、行政审批局等联系,因为很多项目建设的问题绕不开他们。但他们自己也被分配了项目,同样有需要我们帮助的地方,因此我们大家都很愿意对兄弟单位提供权限范围内力所能及的帮助,既为了自己,也为了整个项目。(YFQ 2022-7-8)

X县领导小组通过“揭榜挂帅”这一制度载体,打通了营商环境优化行动的“最后一公里”,实现了企业与领导层之间的高效互动和对接,实现组织的外部动员,倒逼治理主体树立服务理念,创新优化行动。同时,该制度以各县职能部门为考核单元,采取常规化、周期性的绩效考核方式,有效形塑了县职能部门间竞争与合作相耦合的行动氛围,使各部门各司其职、相互协作,在完成子任务的同时推动了整体目标的实现。

六、寓“科层”于“运动”之中:地方政府优化营商环境的机制生成

如前所述,为推动当地营商环境优化工作的顺利开展,地方政府从组织成立、组织运转和组织考核三阶段开展组织动员工作,建立起一套分工明确、程序完整、内容丰富的组织运作体系。该体系以部门动员为组织运作基础,以组织运作的再科层化为特征展开制度设计,形成一种区别于运动式治理的绩效考核模式。按照以往观点,组织动员常常与运动式治理相匹配,被认为具有反科层、非制度化等特征,诱发一种“具体的、权宜的和随意的权力技术为原则的策略主义”^[24]倾向。但是,在X县营商环境优化过程中,当地政府并非一味强调政治动员,而是在适当突破官僚体系、开展运动式治理的同时,积极吸纳常规科层体系中的合理要素,将“科层”寓于“运动”之中,助推治理任务的圆满完成。

结合“结构-程序-情境”的三维分析框架,本文构建县域营商环境优化工作的组织运作机制(如图3所示)。其一 结构维度。当地以领导小组的形式强化运动式治理的权威性,同时成立具有科层化性质的领导小组办公室作为统筹部门,赋予其管理协调本地营商环境优化工作的合法性。其二 程序维度。当地政府利用常规科层下部门的职能设置,围绕营商环境优化工作进行任务再摊派,进一步强化任务分工,但保留了自身工作的专业性特长;同时采取文件和会议等科层组织惯用的标准程序,提升组织运转的科学性。其三 情境维度。通过责任发包的形式塑造政企多维互动格局,以项目为考核目标,营造部门间竞争与合作的行动氛围,强化绩效考核的有效性。上述三个维度贯穿该项专项治理行动的始终。

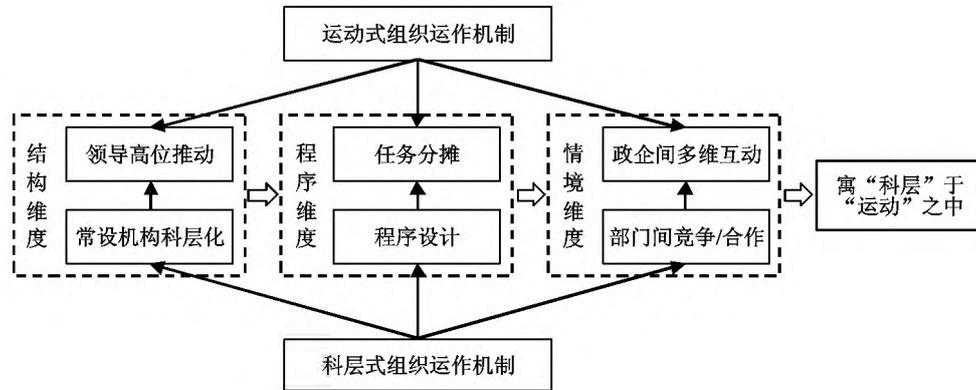


图3 地方政府优化营商环境的组织运作机制

(一) 结构维度: 党政权威的双向介入

政府是一个多目标的组织,组织在多任务情境中必然会形成多元目标,如何将特定目标上升为中心目标,并在全体成员中形成共识,取决于政府通过组织设计对现有环境展开的回应^[25]。该回应旨在塑造一种权威嵌入的运作逻辑,从纵向的条线责任转变为横向的协调义务,将领导的权威性嵌入执行层次的具体职能部门中,实现纵横交错的权威嵌入结构。

其一 领导小组的高位推动。领导小组的运作需要通过高规格的机构设置和领导挂帅,将部门间的横向协调转化为纵向的“命令-执行”体系^[26],实现组织结构的差序配置以强化纵向的政治势能。X县构建以营商环境为目标的跨部门领导小组。该小组吸纳了党政系统的全部负责人,并以党政负责人为最高领导,以常委班子成员为中层领导,以相关县职能部门负责人为成员,构成了一种“行动共同体”,并在该“共同体”塑造党政综合治理的任务情境;同时,构建起“最高领导-中层领导-成员”之间清晰的等级差^[27]。上位领导作为小组长,被赋予足够的权威和资源整合能力,动员下位行动者将其注意力精准聚焦,使其围绕营商环境优化这一公共议题展开治理行动,进而保证领导小组在动员部署、部门协调方面的权威性。

其二 常设机构的科层化。为了更好地推动各职能部门积极完成任务,X县赋予当地营商环境工作领导小组办公室以科层权威,将其置于正式的政府部门序列中。该方式可凸显出优化办所承担工作的重要性和繁重程度,也有助于强化对其他职能部门的协调与管理,便于工作的顺利开展。领导小组是独树一帜的三层次架构,即领导成员、组成成员和办事机构,集成化地回应多样需求^[28],具有天然的松散化倾向。而类科层化领导小组办公室作为该组织网络的交互枢纽,发挥上下承接与左右联动的功能。在上下承接方面,X县将优化办设在县政府之内,方便就相关工作同领导小组中的成员展开密切沟通和交流,便于由领导牵头有条不紊地组织各类专题和联络会议,进一步稳固其对领导小组工作的注意力配置。在左右联动方面,X县优化办属于科级单位,与营商环境优化工作中的各类县职能部门属于同一行政层级。这种权威赋予把人员与机构之间的关联转化为同级机构-机构之间的关联性,强化优化办与职能部门集群的合法性,便于联合发布政策文件、开展联合执法等,围绕特定任务,形成“一对一”紧密联结^[29]。

(二) 程序维度: 组织运转的过程维持

通过领导小组的高位推动,营商环境优化工作得以起步,但作为中枢系统的X县领导小组仅是保

证该项行动开展的必要条件而非充分条件。对于地方政府而言,还需要将相关工作转化为明确的具体任务,相关动员工作才具备可操作性。在科层组织的条块结构中,部门及其领导的行为往往受职能定位的影响,出现限制和锁定科层行动路径和活动范围的问题^[30],基于组织自身特征而对外部压力采取差异化的回应策略。想要迅速提升职能部门对治理问题的回应水平,需要通过任务分摊来推动治理工作的精准落地,凭借过程管理等方式调节外部压力对组织回应性的影响。

其一,职能任务的再分摊。为营造县域范围内整体性的优化氛围,X县将几乎全部二级职能部门纳入营商环境优化行动中来,通过“纾困解难增效”任务分配表,将各部门的行动任务进行科学化、精细化的分配和摊派。一般而言,运动式组织运作机制通常将专断性权力作为组织运作的前提和基础,试图消弭基础性权力孱弱的困境^[31]。然而,这种专断性权力由于天然的荡涤性会导致以目标置换和治理绩效异化为代价,忽视了对专业知识的考量。为规避上述风险,X县优化办在部门法定职能的基础上分配优化任务,部门的各项具体工作基本上没有脱离其本职范畴,仅在原有基础上提供或增加更加细化的行动标准和制度安排,辅之以责任关联、精细化评估等治理工具,将营商环境工作置于优先的地位,有效规避运动式治理中专业化式微问题。基于既定的职责分工结构,当地优化办采纳专项化文书模式,形成具有权威性、持续性的文字动员压力,将领导个体的政策执行目标向下传导给职能部门。这种任务摊牌方式兼顾运动式治理的针对性和科层式治理的专业性优势^[32]。

其二,运作流程的再设计。为避免科层内部在信息、知识和资源共享等交易活动中的潜在协作风险,X县通过优化办这一实体机构对专项任务的落实展开监督,经由文件和会议等典型的科层式运转流程,重建政府内部的权威秩序,向相关行动者凝聚共识,便于清晰准确地把握项目进展情况。一是优化办以领导小组的名义牵头定期召开茶话会、调度会、联席会议等,凭借县级领导的身位权威,将会议转变为一种自上而下“定调子”的政治动员,持续传递上级领导的意志,不但为各部门提供制度化的交流平台,也在潜移默化中深化部门的使命意识和担当意识;二是基于领导小组改变的职责分工结构,采纳专项化文书模式,形成具有权威性、持续性的动员压力,将领导个体的政策执行目标向下传导给职能部门。上述方式,使相关部门负责人清晰地感知到常规化考核与运动式治理的双重绩效信号,达到强化控制下级部门行为的效果,防止下级职能部门消极执行。

(三) 情境维度:部门关系的竞合动员

为构建起横向到边、纵向到底的合作治理网络,X县通过“揭榜挂帅”这一制度设计,塑造起职能部门间竞争与合作并存、政企之间精准对接的主体关系。营商环境优化所处的任务情境呈现跨界性和碎片化特征,跨界性涉及任务情境中的政企关系,而碎片化则是竞争型绩效考核下的府际合作悖论。在以往实践中,政府大多是采取机械的、自上而下的“达标式”考核形式^[33]。该形式容易诱发部门间“本位主义”窠臼,弱化主体间的有机联合,导致问题瞄准机制的粗放化和相应的悬浮化。作为社会建构的一种评价体系,政府的绩效是在历史变化过程中和对公众需要的回应中形成的有形与无形后果^[34]^[30]。以需求为导向的考核成为塑造营商环境优化工作中主体关系的重要方式。该方式主要通过两条途径来实现:一是通过吸纳治理对象参与对职能部门的绩效考核,强化职能部门的服务意识,构建良性高效的政企关系;二是基于营商环境优化这一特殊的治理情境,建立项目化的考核策略,塑造部门协作和竞争的双重意愿。

其一,政企关系的精准对接。地方政府中的“块块”扮演的角色之一是回应治理需求,企业需求觉察是确定营商环境优化目标的前提。在“揭榜挂帅”行动中,县职能部门与企业之间形成了一对一的精准化对接,在一定程度上消弭了压力型体制对基层组织注意力的攫取,使其保留对治理对象诉求和压力展开回应的空间,找到兼顾整体性的政策目标和企业实际需求之间的平衡点。从动员结构来看,组织动员主要由正式的等级组织和非正式的社会网络成员两部分构成^[35]^[166],前者为组织内部的体制动员,以等级严密的科层组织为行动主体;后者即体制外的社会动员,通过吸纳利益相关者的话语表达与行动参与来达成动员效果。这种一对一帮扶机制覆盖政企之间围绕营商环境优化工作的供需闭环,有助于形塑需求表达和政策设计的锚点。在考核标准的设计方面,该项行动的考核借鉴“最多跑一次”改革中公众满意度的评分细则,纳入企业满意度评分指标,由相关企业代表给职能部门打分,分数纳入部门年终绩效考核。X县优化办通过该模式,实现了行动目标与客体需求的精准匹配。

其二,项目捆绑下的竞争合作。在营商环境优化行动中,顶层设计透露出整体性的政绩追求。这种

追求受部门间代表性竞争的影响,滋生部门间相互推诿现象,难以达到政府内部有效动员的效果^[36],亟须通过制度设计将科层结构下“零和博弈”转变为“正和博弈”,明确并强化部门间的合作意愿,保持竞争与合作行为的动态平衡。在X县营商环境优化工作中,没有任何一个部门能够在所承接的项目中独当一面,实现部门间自发的协同联动以迅速整合资源成为项目落地的关键要素。X县优化办在分配“揭榜挂帅”任务中,采取“整体发包”的策略,将某一企业的项目交由某职能部门全权负责,建立起一项工作由一个部门负责、部门间相互配合的工作机制。该项工作机制准确地抓住职能部门完成既定项目的绩效考核压力,使其围绕各自任务自发展开协同治理,形成竞争与合作相耦合的行动策略。想要完成绩效考核,与其他部门展开合作成为他们的唯一选择。部门与部门形成了“齐抓共管”的协作意愿,既保障了治理资源的整合,又维持了组织间关系的稳定性,还克服了科层治理机制在面对专项行动时部门能力与目标失衡的困局,在工作目标与部门利益之间实现激励相容。

七、结语

本文基于部门协同的理论视角,构建“结构-程序-情境”的分析框架,以X县优化营商环境领导小组的成立、运作和调适的过程为个案进行研究,挖掘地方政府优化营商环境的组织运作机制。研究发现,X县为优化当地营商环境,强化横向协同与纵向沟通,以领导小组及其常设机构为组织载体,一方面,建立领导小组以强化组织权威,将相关任务在各部门间进行再分配;并以企业为服务对象,将相关事务的承接和办理责任锁定到人,构建起“县级领导-职能部门-进驻企业”之间清晰的供需责任链,自上而下地激发职能部门的积极性,提升企业主体的参与意识,畅通纵向层级间的协调渠道。另一方面,建立科层化的营商环境领导小组办公室,采取明确的制度化文书和会议等具有程序化特征的科层式运作方式,强化组织层级之间的责任关联和任务对接,进一步明确过程监管和绩效考核标准,督促职能部门将资源集中于营商环境优化工作中来,营造出部门之间竞争与合作的动员氛围,形成一种横向分工合作的组织运作机制。该组织运作机制能够在彰显政治合法性的同时,强化科层内部的权力耦合和外部的利益联结,形成纵横交错的协作网络。

本文提出的寓“科层”于“运动”之中的概念丰富了政府动员行为的研究视角和成果,构建起兼顾科层模式合理要素的新型组织动员机制。组织动员往往被认为等同于运动式治理,运动式治理通常以科层治理失败为前提。然而,在X县优化营商环境的组织动员过程中,科层治理模式下部门的专业化分工、形式正规的决策文书、纵向节制的官僚体系等组织形式得以保留,X县优化营商环境领导小组通过其常设的领导小组办公室,将此项治理任务深嵌于严密的科层体系中,将其逐渐消化吸收后转变为一个以常规化绩效考核为表现形式的组织运作机制。这种动员方式既构建起运动治理的权威性组织基础,又保留了科层治理的理性空间,使运动治理中的组织动员机制呈现出科层治理的标准化、高效率特征。这种组织运作机制在一定程度上消弭科层治理和运动治理的理论分野,实现二者间的有机融合。这种融合恰是中国政治体制具备制度韧性和治理有效性的体现。

但是,作为一项单案例的实证研究,本文的理论适用范围可能存在局限。受到地理区位和经济社会发展水平的影响,精准型动员这一组织运作机制是否适用于其他地区和其他场域,仍然有待检验。同时,限于一手资料尤其是政府内部资料的获取难度和隐匿性,本文尚未呈现该案例下组织运作机制背后的运作弊端,这是未来亟待研究和拓展的议题。

(本文的问题意识来自2022年暑期于湖南X县的社会调研,一同调研的还有雷望红老师、周泰老师、邱铭韬、滕慧旋和徐荣。在此对五位表示感谢。)

参考文献:

- [1]李军鹏. 面向社会主义现代化新发展阶段的政府职能转变[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2021(4): 71-80.
- [2]马相东, 张文魁, 刘丁一. 地方政府招商引资政策的变迁历程与取向观察: 1978—2021年[J]. 改革, 2021(8): 131-144.
- [3]袁莉. 营商环境法治化构建框架与实施路径研究[J]. 学习与探索, 2022(5): 80-86.
- [4]廖福崇. “放管服”改革过程中畅通政企沟通渠道的实证研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2021(2): 183-191.

- [5]赖先进. 营商环境建设面临的边际效用递减现象及治理策略[J]. 行政管理改革 2022(9): 62-69.
- [6]周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代 2012(9): 105-125.
- [7]孟天广, 赵金旭, 郑兆祐. 重塑科层“条块”关系会提升政府回应性么?: 一项基于北京市“吹哨报到”改革的政策实验[J]. 中国行政管理 2021(4): 31-39.
- [8]赖诗攀. 中国科层组织如何完成任务: 一个研究述评[J]. 甘肃行政学院学报 2015(2): 15-30+125.
- [9]刘成良. 县域联动治理的实践逻辑: 以苏南Z市为例[J]. 上海行政学院学报 2022(4): 81-91.
- [10]Roos, V. Implementation of Chinese Environmental Law: Regular Enforcement and Political Campaigns [J]. Development and Change 2006(1): 57-74.
- [11]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(2): 28-40.
- [12]孙迎春. 国外政府跨部门协同机制及其对中国的启示[J]. 行政管理改革 2013(10): 63-67.
- [13]Hood, C. Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains [J]. International public management journal 2000(1): 1-22.
- [14]尤金·巴达赫. 跨部门合作: 管理“工匠”的理论与实践[M]. 周志忍, 译. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [15]汤利华. 地方领导小组运行的适应模型: 基于环境-结构理论视角[J]. 公共管理与政策评论 2022(2): 101-113.
- [16]OECD Public Management Service /Public Management Committee. Government Coherence: the Role of the Centre of Government [Z]. PUMA/MPM(2000)3.
- [17]贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学 2011(5): 61-79.
- [18]周望. 超越议事协调: 领导小组的运作逻辑及模式分化[J]. 中国行政管理 2018(3): 113-117.
- [19]王法硕. “应势而动”: 持续增压情境下基层政府如何完成任务?: 基于X市A镇推进新冠疫苗接种工作的案例研究[J]. 公共管理学报 2022(4): 28-41.
- [20]周志忍, 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制探析: 一个叙事与诊断框架[J]. 公共行政评论 2013(1): 91-117.
- [21]徐艳晴, 周志忍. 水环境治理中的跨部门协同机制探析: 分析框架与未来研究方向[J]. 江苏行政学院学报 2014(6): 110-115.
- [22]陈家建. 政府会议与科层动员: 基于一个民政项目的案例研究[J]. 甘肃行政学院学报 2017(5): 26-34.
- [23]谢岳. 文件制度: 政治沟通的过程与功能[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版) 2007(6): 15-23.
- [24]欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较 2011(3): 116-122.
- [25]原超. 理解“议事协调小组”: 中国特色政策执行的实践工具[J]. 领导科学论坛 2019(15): 36-48.
- [26]杨宏山. 情境与模式: 中国政策执行的行动逻辑[J]. 学海 2016(3): 12-17.
- [27]黄其松, 刘泽坤. 在技术与制度之间: 数字时代的官僚科层制[J]. 贵州大学学报(社会科学版) 2021(6): 65-73+122.
- [28]周望. 办事机构如何办事?: 对领导小组办公室的一项整体分析[J]. 北京行政学院学报 2020(01): 43-50.
- [29]鹿斌. 重大突发事件中领导小组的运行机制分析: 基于跨部门协同视角[J]. 福建论坛(人文社会科学版) 2022(7): 191-200.
- [30]罗湖平, 郑鹏. 从分割到协同: 领导小组重塑条块关系的实践机制[J]. 中国行政管理 2021(12): 121-125.
- [31]唐京华. 数字技术驱动科层组织领域化运作的逻辑: 基于浙江“基层治理四平台”的案例分析[J]. 治理研究 2023(1): 40-52+158.
- [32]李元元, 曹聪敏. 基层政府预见性治理的实现机制与政治逻辑: 基于鲁东莱西市D街道治理实践的案例研究[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版) 2023(2): 82-93.
- [33]林影倩, 庞明礼. 政府绩效考核何以推进乡村振兴: 一个“治理赋能-问责嵌入”解释框架: 基于湖南省W镇的经验分析[J]. 甘肃行政学院学报 2022(1): 89-99+127.
- [34]道格拉斯·摩根. 政府绩效管理学: 以公共价值为基础的政府绩效治理理论与方法[M]. 包国宪, 译. 北京: 高等教育出版社 2015.
- [35]西德尼·塔罗. 运动中的力量: 社会运动与斗争政治[M]. 吴庆宏, 译. 南京: 译林出版社 2005.
- [36]陈文琼. 管区设置与基层政府的政策执行力强化机制: 基于L镇管区设置的经验阐释[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版) 2016(2): 64-72.

(责任编辑: 戴利朝)