

任务型组织的科层化*

——以 A 市城镇化过程中的组织变迁为例

管 兵 罗 俊

提要:任务型组织因特定任务而生,具有临时性和易变性。本文关注的核心问题即什么因素导致了任务过程中组织形式的选择与变迁。本文采用个案研究的方法,考察了 A 市在长达 20 年的任务周期里推进城镇化任务所采取的传统科层制、任务型组织和任务型组织科层化三种组织形式。本文以任务为解释视角,具体界定任务的纵向属性、横向属性和动态属性,以任务属性的组合变迁解释组织变迁。本文认为,任务型组织是政府针对任务激励、任务复杂性和新任务的组织回应,这是中国改革开放以来科层制演变的一种现实途径。

关键词:科层制 任务属性 激励 城市更新 城中村

不同的组织形式在成员激励、资源分配等方面存在差异,这种差异往往会导致不同的治理效果。科层制作为最为常见的组织形式,依赖理性的规则运作来保障效率,严格的规章制度使得科层制更加适合处理常规的日常事务(赵鼎新, 2019),然而,随着治理情境日益复杂,科层组织难以应对突发性和新异性事件带来的挑战。在实际的治理过程中,政府往往采用不同的组织形式来弥补科层制的不足,其中一种组织形式即任务型组织(adhocracy)。早期有学者认为,任务型组织会取代科层制(Bennis, 1967)。时至今日,虽然科层组织仍然是主流的组织形式,但任务型组织也越来越常见,有的任务型组织也实现了常设化,成为科层组织的一部分。那么应该如何理解这种组织形式演化,其背后的动力是什么,对科层组织又有何影响?

本文聚焦于 A 市城镇化过程中的组织变迁。从 2001 年至今, A 市政府先后

* 本文为教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“新时代城乡社区治理体系建设研究”(20JZD029)、华南理工大学中央高校基本科研业务费专项资金资助成果。感谢匿名审稿专家的意见和建议,文责自负。本文通信作者为罗俊(Email:lunjun167@live.com)。

采用数种不同的组织形式来推动城镇化进程。在城镇化初期,A 市政府将城镇化任务分解,分配至科层各个职能部门。在这种模式下,以“城中村”改造为中心的城镇化政策进展有限。到了 2009 年,A 市政府成立了“三旧”改造领导小组与“三旧”改造办公室(简称“旧改办”)来统筹城镇化工作。在新机构的领导下,城镇化工作迎来更多创新,城镇化改造取得突破性进展。2015 年后,“旧改办”常设化为城市更新局,成为正式的科层职能部门,城镇化工作逐渐常态化并得到快速推进。随着 2018 年的中央党政机构改革,A 市也调整政府职能部门,取消城市更新局,将其职能并入其他部门。因此,本文的核心经验问题是:这一过程中组织形式因何而变迁?

针对任务型组织已有不少研究。现有研究或从结构性视角出发,用合法性和效率等机制来解释任务型组织的命运;或从规范性角度推论任务型组织一般适用于处理非常规性任务。本文在现有研究的基础上,结合作者收集的个案资料,动态性地分析组织形式的变迁,此外,本研究对任务属性进行操作化,以纵向维度、横向维度和时间维度界定任务属性。纵向维度指上下级政府关系视角下的任务属性,具体体现为任务的议程设置、任务的本地化和相关激励。横向维度表现为任务复杂性,单一性任务往往由单一部门对接,复杂性任务则涉及多个部门,可能需要成立专门的任务型组织承接。时间维度指任务的动态性,同一项任务的属性随着科层结构与治理情境的互构而不断变化。

本研究搜集了 A 市从 2000 年至今和城镇化有关的资料,其中官方的政策文本包括政策文件、政策解读与细则、政府网站公布的工作计划、工作报告、财政预算决算报告、地方年鉴和地方统计年鉴等,还包括媒体对事件的追踪与报道和相关学术研究中的数据与材料。此外,作者还访谈了三位以前就职于市级和区级城市更新局的工作人员和相关知情人,并调查了近 30 个“城中村”,对社区和村的书记主任、村集体经济组织的工作人员进行了半结构化的访谈。他们是“城中村”城镇化工作的直接参与者,在村社中工作时间较长,与相关部门直接对接,对“城中村”情况,相关政策的执行细节、效果及影响都较为了解。

一、任务型组织理论与中国经验

任务型组织理论在公共组织中的应用源于 20 世纪 60、70 年代对美国联邦政府中存在的大量临时性组织的研究。一些研究也将其用于分析中国政府中以

“办公室”“领导小组”为代表的临时组织。通过梳理既有文献,这一部分尝试厘清任务型组织产生的原因、组织特征以及它和科层部门的差异,并提出本研究的分析框架。

(一)任务型组织的产生:对科层制的反思

自韦伯以降,理想型的科层组织就是效率的代名词。但科层制在现实中的运作却并不完美,因此学者们对科层制的效率产生怀疑(Albrow,1970;DiMaggio & Powell,1983;Towns,1967;Kamenka,1989;March & Olson,1989;Merton et al.,1952;Scott,1995;Weber,1958)。任务型组织的出现就是为了应对科层组织的“失灵”。任务型组织的研究从美国的私人部门开始,后来被应用到政府部门当中,其范畴包括以特定任务为导向的非正式机构。在社会风险不断增长的背景下,有学者认为科层制最终会被任务型组织取代(Bennis,1967)。

国外对任务型组织在政府中的角色和作用虽有所研究,但尚未形成系统、持续的研究体系,相关经验研究也不多。国内对任务型组织的研究相对充分,在经验和理论层面均有所发展。张康之率先对“任务型组织”这一概念进行分析,在规范层面讨论了任务型组织的设立、目标、结构、资源获取和解散等问题(张康之、李盛鑫,2007)。后续实证研究充分关注了“领导小组”(周望,2015)、“工作组”(原超,2017)、“议事协调机构”(谢延会、陈瑞莲,2014;刘军强、谢延会,2015)等概念下的经验现象。一些研究在分析这些组织现象时进一步拓展了任务型组织理论,指出了中外任务型组织的差异(Chen,2020),以及在科层制的组织环境中如何设置任务型组织可以达到更好的治理成效(谢秋山、陈世香,2018)。

对任务型组织的中外学术研究发展差异原因在于任务型组织在科层组织中的定位有本质区别。单一制的行政体制、职责同构的硬性约束以及快速转型期的治理变迁等因素共同塑造了任务型组织在中国科层组织中独特而重要的地位。这类组织在政策过程中能够包容更多试错行为(Birkinshaw & Ridderstråle,2015),此外,以推进任务为核心目标,任务型组织能够统合各类临时机构,抓住“任务”的本质特征,为学术研究提供更为一般性的理论解释。

(二)层级结构与组织形式选择

任务型组织与“任务”直接相关,同时,任务受到科层结构的层级性影响,绝大部分任务是自上而下的,许多因素影响了组织形式的选择。传统任务型组织

理论认为任务型组织较之于科层组织更有效率。原因在于,任务型组织是一种“暂时的结构”,它打破了传统组织部门之间存在的边界(Waterman,1992)。“矩阵式”的组织结构(Kolodny,1979;Gottlieb,2007)能够迅速应对复杂环境(Peters & Savoie,1995)。因此,政府在应对非常规任务时会主动设立任务型组织以满足处理事务的需要。可以说,任务型组织是政府对自身做出的自洽性调整(谢延会、陈瑞莲,2014)。

层级结构使情况更为复杂。与传统任务型组织不同的是,一些任务型组织仅仅是基于合法性机制而设立的,受到机构设置上“职责同构”的约束,下级政府需要依据上级的机构设置而设立职能相同的对接部门(刘军强、谢延会,2015)。陈锋(Chen,2020)在分析广东省综治信访维稳管理中心时发现,与传统任务型组织比较而言,中国地方政府所设立的任务型组织在组织目标设置上的考虑更为长远和宽泛,组织形式更为正式和制度化,更依赖党的核心领导作用;在职能上除了推动政策过程,还需要承担社会治理和风险管理的职责。为确保职能的发挥,中国政府中的任务型组织多采用“领导机构+办事机构”的双层结构(周望,2015),这已经成为了制度化、标准化的结构安排(赖静萍、刘晖,2011)。领导机构成员的职级和办事机构成员的专业性为任务型组织运作中的压力传导和有效性提供了重要保障(谢秋山、陈世香,2018)。

在层级结构下,治理情境大致可以分为常规治理和非常规的运动式治理两种模式(周雪光,2012)。上级政府为确保治理目标的达成,在常规模式效果不佳时往往会启用项目制和运动式治理这两种任务模式(赖诗攀,2015),而任务型组织则作为常规和非常规两种模式的转换机制被加以应用(原超,2017)。任务型组织的设立强化了政府内部的组织动员,集中了任务所需的行政资源,形成有效的组织部门和职能体系(谢秋山、陈世香,2018)。在任务过程中,则通过压力传导、统筹协调、跟进督办和考核评比等方式来促进任务执行(刘军强、谢延会,2015;原超、李妮,2017)。表1总结了科层组织和任务型组织这两种组织形式之间的差异。

表1 两种组织形式的比较

	组织形式	
	科层组织	任务型组织
组织(领导)结构	层级	矩阵
权威来源	部门职位	政治权威
任务类型	常规	非常规(特定、临时的)
治理逻辑	常规	运动式

(三)任务的多重属性及组织变迁

任务型组织在任务过程中一般会面临三种命运,即常设化、暂时保留、撤销和合并(刘军强、谢延会,2015)。在制度理论的视角下,组织因迫于环境的压力而产生变迁(DiMaggio & Powell,1983)。效率机制和合法性机制是解释任务型组织设立和存续的两个核心机制,其产生和消亡都符合效率和合法性的双重逻辑(刘军强、谢延会,2015;胡业飞,2018)。组织绩效和领导支持二者互相强化,使组织长期存在(胡业飞,2018)。组织也不断扩张职能以寻求自身的合法性,避免部门职能虚化,最终走向终结(张凤阳,2015)。这种结构性的解释虽然描述了整个组织领域的特征,但是忽略了组织个体化的特征和演化,因此还需转变视角来理解变迁的过程(Frumkin & Galaskiewicz,2004)。变革管理理论则从“理性—适应”的逻辑出发,强调行动者的作用,认为组织的变迁来自于行动者有意识的变革(Fernandez & Rainey,2006; Kickert,2010),这些文献更加关注管理者的个人选择,提供了一个组织内部的视角。本文尝试中和两种观点,将需要直接面对任务的地方政府视为科层结构中的行动者,组织形式的变迁则是地方政府根据任务环境的变化所做出的有计划的调整。在A市的实践过程中,我们可以看到A市的主动作为和数次组织变迁。

在上述视角下,本文从组织环境出发,以“任务”作为具体分析工具。学界对任务的既有讨论与对治理模式(有常规与非常规之别)的讨论相似,认为任务型组织主要处理非常规任务,而非常规任务具有非经常性、突发性、跨部门性、重大性的特点(谢延会、陈瑞莲,2014)。但从经验来看,常规任务也可以是跨部门的、重大的,而且常规任务也可以设立任务型组织。本文将任务属性操作化,作为本文的核心解释变量。任务的重大与否实质上反映了自上而下的任务过程的层级性特征,能否受到上级重视决定了任务的重要性。跨部门性则体现了地方政府在横向上对本级各部门的协调。这基本涵盖了任务属性的静态维度。此外,本文的案例具有较长的历史,时间维度在解释中同样重要。基于此,本文尝试超越紧迫任务、“常规”和“非常规”的规范性理解,将任务属性细化为纵向维度的任务激励强度、横向维度的任务复杂性以及时间维度的任务动态变化。

1. 纵向维度:激励强度

地方政府的大部分任务是中央政府或者上级政府设置的。上下级关系从两个方面塑造任务属性。首先,任务对议程的设置者和执行者来说有不同的含义。中央政府是最常见的政策制定者,其政策本身是全国统一的,往往具有模糊性,比较抽象。需要各个层级在推进过程中逐步清晰化和具体化(刘河庆、梁玉成,

2021;管兵、罗俊,2021)。所以,同一项任务到了地方执行的时候实际上是千差万别的。了解本地治理实情的地方政府面对着不同的现实,在执行的任务内容上各有差异。一旦自上而下的任务转变为需要本地长期面对的治理问题,那么地方政府将会投入更稳定的资源和任务与之相匹配,为之设置任务型组织成为可能选项。

第二,为确保任务完成,任务过程往往伴随激励和问责。不同的任务内容其激励力度不同,在不同的任务周期,激励力度也会发生变化。上级政府通过绩效考核(周黎安,2007)、任务督察(陈家建,2015)等激励措施来管理地方政府的执行重心,地方政府也基于此“抓重点”和确定中心工作(杨华、袁松,2018)。经济发展类的、设有量化指标的任务一般被认为更具优先性(周黎安,2007;吴少微、杨忠,2017)。地方政府也依据自身需要来解读上级政策,进行差异化的政策本地化(谭明智,2014)。

面对上级政府较大的激励强度,地方政府需要完成任务来获取奖励、避免惩罚,任务型组织的设立能够提升本级政府内部管理的有效性。此外,任务型组织的设立也具备符号性的功能,表明了地方政府响应上级政府的要求、推进任务的态度,从而避免上级惩戒。

与此同时,如果动员使用得过于频繁,运动本身也会成为一种常规(周雪光,2012)。在长期的政策过程中,任务的初期往往采取运动式治理方式来动员科层力量。如果时间较长,在任务仍然重要且激励强度也未调整的前提下,地方政府有可能以任务型组织的方式持续推进任务完成(原超,2017)。

2. 横向维度:复杂性

任务复杂性有着丰富的内涵。起初是组织心理学家发现个体目标与组织目标之间不能达成一致(Weick,1965),进而建构出“任务复杂性”这一包含三方面的概念,包括内容复杂性、协作复杂性和动态复杂性(Hackman,1969;Wood,1986;Campbell,1988)。这一概念目前已被应用到各个层次的解释当中,网络视角(Haerem et al.,2015)和复杂系统理论(Rivkin & Siggelkow,2007)进一步发展了对任务复杂性的理解,这两种理论认为,简单与复杂的区别在于单一性和交互性。单一性任务能够直接在对应的单一职能部门中完成,无需将任务拆解至不同的职能部门。在激励非常强的单一任务执行过程中,政府也有可能设立类似于“领导小组”的任务型组织,同时也会在这一任务对应的职能部门设立领导小组办公室,这一类型的任务型组织可以称之为嵌入型的任务型组织。随着任务完成或者压力减弱,任务型组织瓦解,由专一职能部门通过常规

工作方式接替。

而交互性的任务首先流程的关联,这使得协作必须要依次完成,关联往复次数的增加延长了流程,从而加剧了复杂性。各地的行政审批改革即是如此,通过简化事项和集中办公来简化流程。其次是部门间的协作难题,部门存在的自利倾向造成了碎片化和协作困难(Lieberthal & Oksenberg, 1992)。第三是信息交互的难题,集体任务过程中需要大量的信息过程(Simon, 1955),这要求建立稳定有效的沟通机制。此类任务在面临较强的激励时,在设立类似于“领导小组”这样的任务型组织之外,往往也会在行政上设立一个对应的办公室。因此,这种组织可以称之为独立型的任务型组织。协调是完成交互性任务的日常需要,因此该类任务型组织有可能长期存在。

3. 时间维度:动态性

任务过程是动态变化的,越是基层,这种特征越突出。时间变化的影响具体表现在以下三个方面。

第一,任务的前期执行结果会对后期执行过程产生影响。在长期的政策过程中,过去一直强调“人走政息”的负面影响。但近期的研究发现,地方政府在政策执行层面有着可持续性,因为需要不断地回应前一阶段政策实施过程中产生的问题,推动政策内容具体化,最终切实解决问题(管兵、罗俊, 2021)。组织层面也存在类似的情况,官员不断调整机构来优化前期执行中阻碍效率提升的程序,建立沟通机制以解决这些实际问题。

第二,在执行过程中,任务的“新”“旧”性质会发生变化。中央政府下发的任务对不同的地方政府来说含义不同。同一任务对一些地方来说是首次面对的“新”任务,对其他地方来说有可能是一项“旧”任务。在执行任务的过程中,“新”任务会在长期演变中成为“旧”任务,而“旧”任务也可能在长期执行过程中卷入或者产生“新”内容。如果“新”任务没有对应的职能部门,则任务型组织就有可能组建。一旦这一“新”任务是地方政府需要长期应对的问题,任务型组织就有可能进一步科层化。任务的持续推进需要不断回应前一阶段的执行后果,任务型组织在运行的过程中通过职能调整和职能创新实现对科层组织的重构。科层组织不断接纳新任务,从而引起科层组织的变化。

第三,在长时段执行过程中,任务各部分内容的重要性可能会发生变化,在包含多重目标的复杂任务中尤为明显。这种变化来自中央政府或上级政府对任务目标的修正或者迭代。宏观政策理念的变化引发了政策重心的调整,可能会致使激励发生变化。激励措施的维持强化了地方保留相关任务型组织的动机,

但是如果任务变得不那么重要,激励减弱,则可能会使已经设立的任务型组织被搁置,最终面临裁撤。

基于上述分析可以得出如下推论:在自上而下推动的任务落实过程当中,上级政府的激励强度的提升,使得地方政府必须以或形式或实质的方式推动任务的实施,任务型组织的设立满足符号和效率两方面的要求,这是组织设立的原因。任务的复杂性和新特征会促使任务型组织成立,地方政府执行任务的长期性也会进一步促进任务型组织科层化。任务类型与组织形式的对应关系如表2所示。

表2 任务类型与组织形式的对应关系

组织形式选择		任务激励(压力)	
		强	弱
任务复杂性	单一属性	任务型组织科层化(新任务);传统科层部门(旧任务)	科层单一职能部门
	多重属性	临时性任务型组织	科层制与部门协作

二、城镇化过程中的组织变迁

A市是一线大城市,其经济发展水平位居全国前列,城市化程度非常高。改革开放以来,农村建制的县和乡村大量转变为城市体制,农民变成市民,农田上建起厂房。然而,A市依然面临着城镇化的任务,主城区内“城中村”随处可见,宅基地上建起了密密麻麻的“握手楼”。这些村庄尽管已经在生产和生活方式上完全脱离农村,但在管理体制和福利保障等方面仍然保持着原来的特征,是一种“非城非村”的过渡形态,仍然是城镇化政策的作用对象。在20世纪80年代,经济发达的地区已经开始自觉地对城镇化实践进行探索,但城镇化作为一项任务在全国范围内自上而下地推行是从2000年开始的。A市多次调整组织形式以推进相关工作。任务的不断变化也在重塑其组织形式的选择,具体表现为城镇化任务过程中的三次组织变迁。

(一)传统科层部门时期(2000—2008年):任务开启

2000年12月27日,国务院发布《中共中央国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》(中发〔2000〕11号),正式在全国范围内自上而下推行城镇化。

B省、A市按照中央要求相继出台了地方的城镇化政策。在《关于加快村镇建设步伐,推进城市化进程的若干意见》(A字[2000]17号)中,A市要求对中心城区内的行政村“撤村建居”,农民转为市民,村委会管理的农村集体经济改造成股份公司,户籍、治安、教育、计生、环卫、市政建设等纳入城市的统一管理,土地性质国有化。依据省政府对A市城镇化发展的要求,A市将旧村改造和改制列为“一年一小变、三年一中变、2010年一大变”的具体目标,全市138条“城中村”的改制和改造工作计划用十年的时间完成。由此开启了A市漫长的城镇化政策演变、组织变迁和治理实践过程,138条村成为核心任务对象。

1. 科层制的运作模式:文件理政、部门分工

为进一步落实工作,A市政府在2001年发布了《A市农村村民建设用地管理规定》(A市人民政府令第5号),以限制农民住宅存量增长,集约利用土地资源,加快城市化进程。2002年发布的《关于“城中村”改制工作的若干意见》(A办[2002]17号)进一步将“城中村”改制拆解为十个方面的内容。文件中规定了工作内容与责任部门,具体如下表3所示。

表3 A市“城中村”改制任务拆解与责任部门

政策内容	责任部门
“城中村”村民户口“农转非”	市公安户政部门、各有关区政府
集体土地及其房屋权属处置;村民建设用地管理	市国土资源和房屋管理局
撤销村委会,建立居委会	市民政部门
农村集体资产处置	村集体、体改部门、农村主管部门、区政府(备案)
社会保障	市劳动和社会保障局、市政府(批准实施)

资料来源:作者根据相关政策文件制作。

2. 实践效果:改制顺利、改造搁置

在科层制的管理模式下,村民户籍身份转变、“撤村建居”等部分改制工作都在规定的时限内完成。这些任务给职能部门带来的行政负担较小,因此得以迅速完成。村民户口的“农转非”依照各区进度,由村委会或村集体经济组织统一收齐交由市公安户政部门换发城市户口簿,村民由此转变为市民身份。“撤村建居”则基本上是在原有的村委会班子的基础上通过直接换牌子的方式进行的。

城镇化政策的其他核心任务包括公共服务的均等化、将村庄纳入市政管理、“城中村”改造等,基本未能在这一阶段完成。“农转非”人员只能购买原来的“农保”或者“农转非”保险,村集体在公司化成为法人后仍然承担着村治的责任

和基层治理任务。

我是联社主要负责经济这块的,现在就一个问题想让你们帮我们反映:我们联社现在还承担公共服务支出:(每年)环卫保洁 80 万,“除四害”70 万到 80 万,下水道整治 30 万,治安联防中队虽然是街道负责(聘请和支付工资),但是吃饭和人员的服装、设备等还是需要联社来支付,一年几十万;我们村还(依照要求)建立了党群服务中心,街道拨款不到五成,联社又花了 20 万,最后只拿到 5 万元的财政支持。(访谈材料,20190129)

(二)“三旧”改造办公室时期(2009—2015 年):任务推进

2007 年,新一届政府在原有城市发展战略中增加了改善老城区的发展理念。“城中村”改造仍然是其中一项重要内容,“城中村改造,再难也要做”,^①这是新一届政府表达的决心。

2009 年,在亚运会即将到来和“集约节约利用土地”试点的契机下,A 市市委、市政府在 2009 年 12 月 31 日出台了《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》(A 办〔2009〕56 号)(下文称“56 号”文)。56 号文要求通过 3—5 年基本实现城市重点功能区的旧城旧村改造,其中包括整体拆迁重建 52 个“城中村”,并力争在 10 年内基本完成 138 个登记在册的“城中村”改造。

1. “三旧”改造办公室的运作模式:主官挂帅、统筹协调

为加快“城中村”城镇化的进程,A 市政府加强了组织领导,在 56 号文中对管理模式进行了规定,成立了“三旧”改造领导小组,市长担任领导小组组长,市委常委、分管副市长担任副组长,各区政府和各相关部门为成员单位。更为重要的是,在市、区两级成立“旧改办”,市、区主要领导担任主任,统筹审批和实施工作。“旧改办”负责“城中村”改造的政策制定、方案审核、集中办理审核审批事项,并在审议重大政策措施、审批“城中村”改造方案等重大事项上有决定权。

“旧改办”在工作机制上实施严格的目标责任考核机制,将“旧改”工作纳入效能监察和责任目标考核范围,实施严格的奖惩制度。此外,还建立了定期联席会议制度,负责全市范围内“城中村”整治改造的指导、协调、督办工作。

2. 实践效果:改制提升,改造突破

在领导小组和“旧改办”的统筹协调下,本阶段的工作按照“改制先行,改造

^① 李国辉等,2007,《政协委员认为“中调”战略是城中村改造的大契机》,搜狐新闻(<https://news.sohu.com/20070122/n247756387.shtml>)。

跟进”的原则要求,确保“农转非”人员的福利待遇。以“农转非”退休人员的养老金为例,已经转非的养老金标准从2009年的每人每月521元逐年增加,到2014年提高到805元;对即将征地的农民设置预存养老金,在2009年新征地项目中落实“即征即保”机制,2009年和2010年征地项目共1041个,预存养老金59.2亿元。

更为关键的是,这一阶段“城中村”改造实现了零突破,德村、^①洲村相继完成改造,并持续推动沙岛改造项目三个村和蕈村的改造。在政策方面,在之前56号文的基础上,A市进一步出台《关于加快推进“三旧”改造工作的补充意见》,形成了市级层面的统一推进方案。在“旧改办”的统筹协调下,市国土房管局、市规划局相继出台了《关于A市城中村改造规划管理的意见》等具体政策和操作化指引,“城中村”改造的做法不断具体化、制度化,形成统一的政策体系。由此,城中村改造实现了实践和政策的双重突破。

尽管取得了阶段性的成就,但遗留的问题仍然不少。改造的实质进展也带来了新的问题。公共服务均等化的状况尽管有所改善,但与城市的福利水平差距仍然较大;村经济组织的行政负担仍然较重,情况并未得到实质性的改善。德村、扬村的改造是在高容积率、高补偿的方案下实施的,“城中村”的改造模式在推广上存在困难。由于任务急迫,拆迁实施过程引发了社会性的焦点事件,在强制执行过程中甚至出现了重大公共事件。

(三)城市更新局时期(2015—2018年):任务提速

2013年中央政府召开了城镇化工作会议,确立了新型城镇化的理念,强调“人的城镇化”,旨在扭转过去土地城镇化的主导地位,优化粗放的发展模式。在这一理念的影响下,城镇化的处理方式走向专门化、科层制的管理模式。A市在“旧改办”的基础之上成立城市更新局,持续推动“城中村”改造。

1. 城市更新局的运作模式:专职机构、科层运行

2015年,A市在“旧改办”的基础上成立了城市更新局。这是全国首个城市更新局,体现了A市在这一领域一直以来的创新探索。根据《A市人民政府办公厅关于印发A市城市更新局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(A府办〔2015〕40号),新机构的行政编制有51个,半数为办事人员;内设办公室、组织人事处、计划资金处等7个处室。原市国土房管局下辖的危房建设管理处等4个事业单位划给城市更新局管理。

^① 本文中出现的地名均为化名。

新机构的职责主要为政策创新、组织编制城市更新规划和总体工作方案、统筹全市改造项目、负责城市更新范围内的土地整备工作等等。换言之,新机构主要负责全局性的改造模式、冲突纠纷解决机制等的完善和创新,并通过政策、立法将其制度化。

2. 实践效果:改制常态化、改造提速

在城镇化政策各项内容都不断提升标准的大背景下,城镇化的推进重新回到科层运作的管理模式当中。在组织层面,新的常设机构成立,使各项工作走向专门化和常态化。在“城中村”改造方面,城市更新局制定了一系列政策,形成城市更新政策体系,包括整体层面的城市更新“1+3”政策,即《A市城市更新办法》和旧城镇、旧村、旧厂的更新实施办法,以及《城市更新项目实施方案报批管理规定》等23个配套措施和技术指引。在“旧村”改造方面,城市更新局建立了“3个一”工作指引,即一个项目库、一套整治标准、一套工作流程。2015年到2018年,该局集中推动了田村、泰村等24个“旧村”改造项目。

(四)城市更新局被撤并时期(2018年至目前):任务分化

2018年中央启动了新一轮的大部制改革,地方各级相继对本级的机构设置进行调整,层级间保持职责同构。国土房管部门被撤销,自然资源部门成立,住建部门与发改委的规划权限调整至其中。A市的城市更新局被撤并,相关的规划和建设权属和人员归属到市自然资源局和市住建局。剩余的编制人员调配至新组建的退役军人事务局。在区一级的城市更新局中,除了C区,其他区的城市更新局以近乎相似的方式被撤并。

C区城市更新局并未在2018年的机构改革中被撤销。2014年,老C区和D区合并成为新C区,同时继续挂牌A市开发区。在B省的发展战略中,C区占据重要位置,但其辖区内存在大量“旧村”“旧厂房”,与开发区对大片的工业用地的需求相冲突。2018年9月,B省政府将其设为省级的“三旧”改造试点,大力推动土地存量开发,规定区一级的编制方案可自行决定。面对省、市两级的激励,C区选择保留城市更新局这一机构。笔者访谈了C区的工作人员,他们的说法佐证了本文的解释。

我们C区是省里的“三旧”改造试点……所以我们说“三年计划,两年完成”,(旧村)改得挺快的……另一个方面是,我们也有这么多编制,因为老C区和D区合并编制就多了一些,我们好些部门都是根据(任务)需要,

所以还保留着,比如企业管理局、投促局……包括你们说的城市更新局。
(访谈材料,20220403)

三、任务属性与组织变迁

任务属性的差异带来了不同的组织形式选择,在漫长的任务过程中具体表现为组织变迁。组织变迁进一步带来了科层组织的重构和政策的创新发展。A市从2000年启动城镇化任务,上级要求与本地议题不断结合,任务由外生逐渐转向内生,逐渐发展成为A市需要切实解决的问题。随着任务属性的不断变化,激励强度由弱变强并保持,复杂任务逐渐分化为单一任务,“新”任务转变为“旧”任务。在不同时点,某一要素的变化会带来组织形式的变迁。各阶段任务属性及组织变迁的总体情况如表4所示。

表4 各阶段任务属性、组织形式选择、调整方式

	任务属性					调整方式
	任务重心 (新/旧)	激励强度	任务复杂性			
			流程	协作	信息	
科层治理模式阶段	改制 (旧任务)	弱 无激励措施	职能冲突 流程繁琐	困难	困难	
“旧改办”阶段	改造 (新任务) 改制 (前提)	增强 有激励措施	流程优化	优化 多部门统筹协调		权限整合 集中审批
城市更新局阶段	二者并重 (由新变旧)	维持	流程简化	化解 部门内部办公		职能调整 职能创新
科层重构阶段	二者并重 (旧)	维持	冲突化解 分工理顺	两个部门协调		职能分流

资料来源:作者根据访谈内容自行整理。

(一) 常规动力:传统任务科层执行

2000年以来自上而下的城镇化是一项常规性的传统任务。中央政策的具体内容面面俱到,为城镇化划定了十余个方面。但这些政策内容主要是方向性和指导性的,比较模糊,缺乏明确的指标和有操作性的具体内容。省级政策下发后,各市结合自身情况制定本地城镇化任务。A市在该项任务的定位具有十分

鲜明的本地特色:首先聚焦在“城中村”的城镇化上,并以此提出了更为具体的要求,以旧村改造和改制为核心任务,制定为期十年的目标。但是由于缺乏动力,这些看似本地化的目标尽管更加具体,但实际上难以实施,“变”的标准如何清晰界定,如何保障执行也未提及。组织上的管理模式自然也延续了传统的科层制,造成了执行上的差异。与“城中村”城镇化相关的一些传统内容,比如“村改居”等行政改制任务 A 市都在预期时间内完成了。总的来说,这些任务相对单一,各个职能部门在短时间内就可以完成,但是“城中村”改造和城乡一体化的福利保障等需要创新性政策的领域落实有限。

福利均等化、村庄管理和改造所需要的巨额经费是客观存在的条件限制。以改造为例,2002 年,A 市政府预计能启动的资金是 50 亿元。以石村为例,按村民能够接受的 2000 元/平方米的价格计算,仅货币化买下全村的房产即需要 20 亿元。市中心大约有 40 条村,共计约 800 亿元。时任市委书记多次表示政府不会出钱,也没钱去改造或拆掉农民的房子。^①

但这些限制并非决定性因素,主要原因是政府对市场化改造模式所持的谨慎态度。时任市委书记表示,“对‘城中村’的改造,首先是转制,把全体村民变成城市居民,几年就可以完成,而拆房子是没有时间表的……对于‘城中村’的改造,我们将按照老城区改造的模式一年一年的改,这个改造可能是 20、30 年,但绝不会在一两年内将所有‘城中村’拆掉”。^② 其结果就是 A 市仅完成了众多任务内容中比较传统的部分,这些内容都有特定的部门来对接,但城乡福利均等化和“城中村”改造等“新”内容基本还未涉及。这些内容对 A 市乃至全国很多地区来说都是全新的,现有的科层部门职能设置、分工模式等组织资源的配置方式并不能胜任这些新且复杂的任务。

(二)激励骤增:设立任务型组织化解难题

在 2007 年和 2008 年,本地议题与上级的试点工作为推进城镇化任务注入动力。“2010 年一大变”的任务是新一任领导班子需要实现的目标。2010 年 A 市亚运会也使得“城中村”的改造不得不落实,因为亚运会场馆周边就有若干城中村,尤其是坐落在亚运会开幕式水沙广场一侧江边的德村,成为必须要改的对象。

^① 杜星等,2002,《50 亿元改造“城中村”》,新浪网(<https://news.sina.com.cn/c/2002-10-24/1529781300.html>)。

^② 杜舜、詹雨鑫,2005,《A 市城中村改造不设时间表 2010 年以新貌迎亚运》,新浪网(<http://gd.news.sina.com.cn/local/2005-05-09/1283112.html>)。

2007年2月,市长批示德村整体改造条件已经基本成熟,建议尽快启动改造工作;当年,4月改造方案就得到市委书记批示,将德村作为改造试点,A市以此来指导全市改造工作。以第一个“城中村”改造为示范的改造工作实际上是一次重大的创新性任务,没有任何成规可以模仿。同时这又是一项复杂性任务,涉及多个部门和层级,市场和社会也卷入其中。如何调整组织形式、优化管理模式、化解任务复杂性,成为完成任务的关键。为推动改造,短短半年内分管这一块工作的副市长先后六次到德村现场办公。^①主管“城中村”改造的副市长表示,“‘城中村’改造进展十分慢,慢得令人心寒……会尽快出台整体方案,加快改造进程”。^②统筹协调的范围很大,这在总体上要求在组织层面成立一个专门的机构来统筹协调相关工作,发布整体性的政策,督促各职能部门将行政资源投入该项任务上。依靠领导个人去抓项目落实显然是不现实的,也是不可持续的。

之后不久,B省会同国土资源部开展集约节约用地试点工作,B省作为全国唯一的试点,承担着探索具体做法、为全国标准方案建设提供经验的重要责任。省长在政府工作报告时谈到“A市现在的‘三旧’改造政策是哪个省都没有的,书记向国土资源部争取到三年‘先试先行’的机会”(上海证券报,2010)。^③在《B省建设节约集约用地试点示范省工作方案》中,B省明确规定了省政府每年对节约集约用地工作成绩突出的市县(区)予以奖励,并在分配下一年度新增建设用地指标时予以倾斜。A市等先行试点市签订了《推进节约集约用地试点示范工作责任书》。

试点的激励与本地改造、城乡福利一体化的具体问题相结合,使A市有机会将“城中村”的改造与节约集约利用政策整合起来,并以此为契机成立领导小组和“三旧”改造办公室作为专门的机构。“旧改办”的成立一方面响应了上级的执行要求,另一方面也切实回应了任务执行的复杂情况。“旧改办”通过集中权限和集中审批的方式优化了改造相关的行政流程,加强部门协作和信息沟通。

(三) 执行升级:任务型组织科层化

在A市一开始决定以“城中村”改造作为贯彻中央任务的核心内容时,这一

^① 新浪网,2007,《A市:德村改造酝酿八年终破冰村民不花一分住豪宅》(https://bj.leju.com/sp_ad/2007-10-16/09535874.html)。

^② 廖颖谊,2009,《市长:感觉A市就是乡镇》,新浪网(<http://news.sina.com.cn/c/2009-05-14/012815618998s.shtml>)。

^③ 位宇祥,2010,《从地方两会看楼市调控 落实政策再考各地执行力(3)》,中国新闻网(<http://www.chinanews.com/estate/news/2010/02-03/2106158.shtml>)。

任务就已经本地化了。任务本地化带来了治理情境的长期性,新任务也逐渐成为日常工作。上一阶段任务型组织的协调和创新工作基本奠定了后续工作规则常规化的基础,任务型组织的科层化水到渠成。

城镇化任务长期化出于以下两方面原因。第一是因为在与集约节约用地政策结合以来改造领域的持续激励。B省严格实施用地计划指标分配、“三旧”改造等政策,对建设用地总量和强度进行双控,对经济发达地区压缩计划指标,倒逼形成以盘活存量土地为主的用地方式,明确原则上A市今后每年使用建设用地总量中存量地的比例不低于60%。^①2018年2月,B省国土资源厅在工作会议上要求“对存量建设用地盘活和重大产业项目供地实行奖励制,盘活存量越多、项目落地越多,奖励指标越多”。^②A市政府需要持续回应这些激励,这为“旧改办”的长期存在提供合法性。

其次,任务的本地化导致了执行不断升级,任务由复杂逐渐分化为多个单一任务,专业化要求不断提高。福利均等化等承诺迟迟未兑现,使A市面临不小的压力。2013年,C区55名人大代表提出议案,呼吁解决“城中村”改制的遗留问题,具体包括集体经济组织定位、“农转非”人员福利应当与城市水平均等化、市政基础设施建设和管理经费投入等问题。这些养老、医疗、市政等细分的任务边界逐渐清晰,对应的执行部门已经在实施过程中积累了经验形成了较为固定的工作机制,因此可以分化到各部门深化落实。

改造同样面临执行升级的新要求,“城市更新”成为“三旧”改造的进阶任务。但改造的任务仍然复杂,尚未分化。没有专门的科层部门具有城市更新的职能,住建部门、国土部门的规划权限的冲突没有得到根本性的解决,难以单独承接该项工作。A市为专业化应对该项工作,在“旧改办”的基础上建立了一个更为科层的机构专门负责城市更新工作。

(四) 科层同构:组织融合职能重构

中央的党政机构改革是地方机构改革的主要动力。在2018年的调整中,改革的重点任务之一就是自然资源部的组建。这项改革基本解决了长期以来空间规划上发改委的主体功能区规划、住建部的城乡规划、国土部的国土规划和土地

^① 卢轶,2016,《B省利用土地阀门去降补 AB两市用地6成须为存量地》,搜狐网(https://www.sohu.com/a/113160052_431094)。

^② 冯善书,2018,《确保全年完成“三旧”改造面积不少于5万亩》,中国政府网(https://www.gov.cn/xinwen/2018-02/10/content_5265584.htm)。

规划这三大规划权上的矛盾。A市也进行了相应的调整。

尽管城市更新局被取消,但其职能仍然得以保留:市自然资源局保留了城市更新土地整备和规划管理的职能,市住建局保留了城市更新项目建设管理的职能。与起初的科层模式相比,城市更新作为一项新的职能被加入科层组织中,职能权限和流程分工亦得以理顺,市自然资源局主要负责城市更新的土地整备和规划,市住建局则负责项目管理。从形式规模上看,负责城市更新事务的行政资源投入减少了,但实际上总体的投入是增加了,市里一位参与城市更新的工作人员告诉笔者:

城市更新局的调整并不算合并,只是人员的分流……做城市更新的相关工作的人员也并未减少,实质上是多了,住建局就有4个处室在做城市更新……编制数量与以前也没有可比性,因为除了专门从事城市更新的处之外,其他的处既处理本部门的事务,也有城市更新的职责……(访谈材料,20220315)

整体上看,任务型组织的属性进一步降低,城市更新领导小组每年召开四次工作会议,处理的基本上是关于城市更新的常规性工作。“城中村”城镇化的各项内容稳定、持续地向前推进。

四、结论与讨论

在长达二十多年的时间里,A市执行中央政府下发的城镇化任务这一素材为本研究提供了难得的经验分析和理论研究对象。这一案例的难得之处首先在于其中的组织形式经历数次变迁,这是值得研究且可被研究的现象,也即因变量。难得之处还在于A市具体选择的城镇化任务内容具有多元的、变动的属性,为本文以任务属性为视角去解释因变量提供了恰当的自变量。与此同时,又由于这是同一个案例在不同阶段的变迁,对控制其他影响因素也提供了方法论意义上的支持。经过第二部分对被解释现象的描述和第三部分对任务属性这一自变量作用的分析,本研究既关照了上下级政府关系和部门分工等科层制的结构性因素对任务属性及组织变迁的影响,也突出了地方政府在适应本地治理情境的组织回应和地方创新所展现的能动性因素和动态性调适机制。在此基础之

上,本研究表明,任务型组织并非仅是为处理非常规任务而生的临时性组织,仅在效率和自证合法性的意义上存在。任务型组织是1978年以来中国科层制演变的一种现实途径,通过不断在体制内部容纳新任务、复杂性任务,科层制不断回应着变迁中的治理情境。

(一)上下级政府关系与任务属性

上下级政府关系是中国科层体系中最重要关系。关于中国行政管理的大量文献都围绕着这一关系展开研究,治国理政的核心举措也是在根据不同时期的需要调整这一关系。上下级政府关系也塑造了任务属性的根本特点。

第一个特点是任务有节点,而情境具有连续性。这带来了任务型组织向科层制转变的可能性。中央政府在2000年出台了城镇化政策,A市随之在2002年出台的政策中制定了完成138个“城中村”改造任务的十年期限,将政策实效明确表达为“一年一小变、三年一中变、2010年一大变”,最终确保在2012年全部完成。在2009年出台的新政策中,完成的时限延期到2019年。自上而下的任务的重要特征之一就是具有明确的时点,在特定的时期启动任务,在特定的时间达成任务目标。但治理情境是连续的,很难说有一项任务在一定时期内可以一劳永逸地完成了目标,再也不需要重启同类的任务。城镇化是一个长时段的治理情境,从A市对2002年启动的任务时段不断延期就可以看出这一点。在这样的情况下,地方政府需要持续专注的组织力量去处理长期治理情境下的任务,这带来了成立任务型组织的可能性,并进一步带来任务型组织在特定的时点向科层制转变的可能性。

第二个特点为任务是大一统的,而情境各异。这塑造了任务型组织的地方性特征。A市是第一个设立“三旧”改造工作领导小组和“三旧”改造办公室的城市,也是第一个设立城市更新局的城市。A市从2002年选择“城中村”改造作为本市落实城镇化任务主要内容开始,就具有非常明显的地方性特征。与国内其他地区和B省经济发达地区的其他城市相比,A市的“城中村”数量较多,分布比较密集,遍布城市的核心区和周边地区。作为改革开放的先行先试地区,A市确实最早遇到城市更新的议题。任务型组织的设立回应了地方治理的现实需要。在A市城市更新局撤并之后,C区由于城市更新在该区特别重要,仍然保留了该局。

第三个特点即任务有可能变迁,而组织具有稳定性。这塑造了任务型组织的灵活性特征。在职责同构的影响下,地方政府必须与中央在机构设置上保持

高度一致(朱光磊、张志红,2005)。在没有可能增加固定机构固定编制固定职能的情况下,设立任务型组织完成本地需要长期治理的任务就成为非常容易的可行选择。任务型组织便于成立,一旦任务达成,也便于取缔。这为地方政府增加了组织弹性。

(二)任务属性与组织模式

在中国的行政实践中,任务属性具有异常的复杂性。这种复杂性既源于上文所述的上下级政府关系,也来自中国所处的快速转型期这一特殊历史机遇期。伴随着这种复杂性,组织变迁成为适应任务复杂性的回应方式。

从内和外的层面来说,对地方政府而言,任务的纵向维度体现在任务是本地内生的还是自上而下外生的,这会影响到任务型组织的设立与科层化。如果一项任务从开始到结束都是外生动力激励的话,一方面,地方政府在没有很大压力的情况下不会设立任务型组织,或者即使设立了任务型组织,也不会科层化。当一项任务确实有本地的内生需要,地方政府就有投入更多组织资源完成任务的需要。在本案例中,A市城镇化的任务是自上而下启动的,起始阶段具有外生性。A市在2000年开始制定政策的原初动因即是贯彻从中央到省委省政府的政策任务。但当A市在具体的任务内容选择了“城中村”的改制改造为核心目标之后,这一任务逐渐变得本地化,内生动力成为推动这一任务发展的主要原因。这既是因为“城中村”确实是A市的一个特色,也是因为A市一直未能完美地完成自己设立的具体目标,还因为不断推进的具体任务的执行过程带来了新的更为复杂、有待解决的问题。这些方面一步步地将原本外生的任务转变为内生任务,从而促使地方政府投入较大资源、不断创新。任务的“内”与“外”的转换也体现了任务在时间维度上的变化。成立能够有利于任务开展的机构和科层部门成为地方政府的主动创新与现实选择。

从单和多的角度来说,就任务的横向维度而言,单一任务属性和多任务属性对专业化的科层职能部门有不同的要求。治理情境往往是整体性的,任务也很难抽象出来,与具体的专业职能部门一一对应。执行任务的“人”隶属于特定的部门,但“事”却涉及多个职能部门,这带来人与事的矛盾。大多数的治理任务本身就是“多任务的”,具有复杂性。任务与职能部门一一对应只存在于关于科层制的理想状态中。任务的复杂性决定了科层部门之间协调的需要,进一步催生出专门负责协调的任务型组织。尤其是在中国的党委领导下的科层体系之下,经常可以看到由书记亲自负责的“领导小组”。城镇化的任务内容包含了传

统的多个职能部门,具有统筹协调能力的领导小组就成为非常现实的选择。再加上 A 市在“城中村”改造和城市更新中需要不断的政策创新,由市长亲自担任小组长的任务型组织具有较高的决策拍板能力。成立独立的领导小组办公室也增强了组织资源和执行能力。在时间维度上,任务的单与多的属性也会发生改变。当建立起来的任务型组织将任务所需权限汇集于组织,在多任务执行过程中逐步完成部分内容以后,需要多部门协调的多任务亦会转变为仅需单一部门解决的简单任务。

从旧和新的维度来说,新任务容易带来新的科层部门,专门化处理新议题。当自上而下的任务是一项传统的旧任务,当压力或者激励非常之大时,地方政府有可能设立嵌入型的任务型组织去应对,并在旧任务的牵头部门成立挂靠的办公室,由职能部门的负责人做办公室主任。但这一类任务型组织很难科层化,因为科层体系内已经有对应的职能部门。当旧任务并没有那么强的压力或者激励时,文件理政部门分工的传统科层模式就足以应对。当一项任务对于地方政府来说是新任务时,独立型的任务型组织有可能成立。如果任务周期非常长,任务型组织科层化的可能性极大。对于中央政府来说也是同样,当中央政府认为一项新任务需要长期应对时,中央政府有可能直接成立新的科层部门,比如在 2018 年成立的退役军人事务部。在这一点上,中央政府与地方政府不同的是中央政府可以直接成立新的科层部门,而无需经过任务型组织这一过渡形式。

(三)任务情境、组织回应性与科层体制演化

地方政府面临宏观规制和编制数量的硬约束,组织机构的创新很难进行,任务型组织便成为促进科层灵活性的现实选择。任务情境影响政府的具体施政策略。治理任务可以是科层制内部的任务,也可以是处理科层制与外部环境关系的事务。20 世纪 70、80 年代兴起新公共管理运动高度强调外部环境对政府施政的重要性,也即通过改革提升政府的回应性。任务型组织毫无疑问是提升政府回应性的具体举措。中国在过去四十多年处于急剧的转型期,新问题、新任务层出不穷,针对特定任务的任务型组织有助于提升科层制政府的回应性。

具体治理情境下的组织变迁反映了实用逻辑与顶层设计之间的张力。中国渐进式改革的发展路径缺乏对具体事务的顶层设计,更多是通过分权强化横向地方政府之间的竞争来处理实务问题(Qian & Roland, 1998)。从组织层面来看,地方政府能够通过设立新的机构来进行政策体系的创新,尤其是应对变革社会中重新得到重视的老问题和新问题,任务型组织被认为是街道办改革(孔繁

斌、吴非,2013)、未来服务型政府建设(张乾友,2014)等领域的重要实践,这种组织现象实质上已经在中国的政治实践中广泛应用。

单一制科层体系是地方政府施政的结构情境。人与事是单一制科层体制里中央政府或者上级政府施政的主要抓手。人事更替和任务部署体现了中央政府或者上级政府的权威和对治理的理解。官员晋升、中心工作、运动式治理、项目制等研究的热门议题均是围绕着人与事而展开的研究。任务型组织的产生亦可放置于这一脉络下去观察与分析。单一制体系下科层的特点是“职责同构”(朱光磊、张志红,2005),部门设置从顶层贯穿基层。由于在机构层面上改革面临体制性的硬约束,任务型组织便成为促进科层灵活性的现实选择,这一点对地方政府尤其重要。

新任务持续产生是地方政府施政的治理情境。改革开放以来旧任务不断转化,新任务不断产生,这是我国所处的发展机遇期的鲜明特点。这带来任务型组织设立的现实必要性,同时也带来整体或局部的行政体制改革的现实必要性。任务型组织作为一种即时回应任务需要的临时性组织,成为正式体制改革的前奏和试点,是稳妥的体制改革的实验机制。任务型组织的设立既体现了地方政府对治理任务的回应性,也是整个科层体制包容新任务的阶段性策略,最终逐步将新任务吸纳进正式的科层体制中,从而实现科层体制与治理情境的有机互动,增强科层制对外部环境的适应性和回应性。这正是四十多年来行政体制改革的内在动力机制。

正是基于地方政府所处的科层结构和治理情境,任务型组织才成为单一科层制的必然选项和常见做法,这不是一种例外,而是这两种情境之下的常态。在发展机遇期的单一行政科层体制不断通过这样的方式演化,对各种因任务而生的任务型组织进行科层化、撤销、合并等,从而保持科层制整体上的稳定性和灵活性,努力避免陷入科层制僵化困局(唐斯,2017)。

参考文献:

- 陈家建,2015,《督查机制:科层运动化的实践渠道》,《公共行政评论》第2期。
- 管兵、罗俊,2021,《市域治理如何承上启下:广州市城镇化政策的本地化机制》,《中国行政管理》第6期。
- 胡业飞,2018,《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》,《公共管理学报》第3期。
- 孔繁斌、吴非,2013,《大城市的政府层级关系:基于任务型组织的街道办事处改革分析》,《上海行政学院学报》第6期。
- 赖静萍、刘晖,2011,《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》,《中国行政管理》

第8期。

赖诗攀,2015,《中国科层组织如何完成任务:一个研究述评》,《甘肃行政学院学报》第2期。

刘河庆、梁玉成,2021,《政策内容再生产的影响机制——基于涉农政策文本的研究》,《社会学研究》第1期。

刘军强、谢延会,2015,《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)》,《政治学研究》第4期。

谭明智,2014,《严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》,《中国社会科学》第7期。

唐斯,安东尼,2017,《官僚制内幕(中文修订版)》,郭小聪等译,北京:中国人民大学出版社。

吴少微、杨忠,2017,《中国情境下的政策执行问题研究》,《管理世界》第2期。

谢秋山、陈世香,2018,《弥补而非打破官僚制:国家治理现代化背景下的任务型组织再认识》,《甘肃行政学院学报》第5期。

谢延会、陈瑞莲,2014,《中国地方政府议事协调机构设立和运作逻辑研究》,《学术研究》第10期。

杨华、袁松,2018,《中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查》,《公共管理学报》第1期。

原超,2017,《“领导小组机制”:科层治理运动化的实践渠道》,《甘肃行政学院学报》第5期。

原超、李妮,2017,《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》,《公共管理学报》第1期。

张凤阳,2015,《任务型组织的生存逻辑——以计划生育委员会为例》,《中国行政管理》第1期。

张康之、李圣鑫,2007,《组织分类以及任务型组织的研究》,《河南社会科学》第1期。

张乾友,2014,《变革社会中的服务型政府建设——任务型组织的途径》,《北京行政学院学报》第1期。

赵鼎新,2019,《价值缺失与过度有为:从古今异同看当前官僚制的困境》,《文化纵横》第5期。

周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。

周望,2015,《“领导小组”如何领导?——对“中央领导小组”的一项整体性分析》,《理论与改革》第1期。

周雪光,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。

朱光磊、张志红,2005,《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第1期。

Albrow, Martin 1970, *Bureaucracy*. New York: Praeger Publishers.

Bennis, Warren G. 1966, “The Coming Death of Bureaucracy.” *Think* 32.

Birkinshaw, Julian & Jonas Ridderstråle 2015, “Adhocracy for an Agile Age.” *McKinsey Quarterly* (December).

Campbell, Donald J. 1988, “Task Complexity: A Review and Analysis.” *Academy of Management Review* 13(1).

Chen, Feng 2020, “Local State Adhocracy: Infrastructural Power and Stability Maintenance in Grassroots China.” *Problems of Post-Communism* 67(2).

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell 1983, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review* 48(2).

Fernandez, Sergio & Hal G. Rainey 2006, “Managing Successful Organizational Change in the Public Sector.” *Public Administration Review* 66(2).

Frumkin, Peter & Joseph Galaskiewicz 2004, “Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3).

Gottlieb, Marvin 2007, *The Matrix Organization Reloaded Adventures in Team and Project Management*. Connecticut:

Praeger Publishers.

- Hackman, J. Richard 1969, "Toward Understanding the Role of Tasks in Behavioral Research." *Acta psychologica* 31.
- Haerem, Thorvald, Brian T. Pentland & Kent D. Miller 2015, "Task Complexity: Extending a Core Concept." *Academy of Management Review* 40(3).
- Kamenka, Eugene 1989, *Bureaucracy*. Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell.
- Kickert, Walter J. M. 2010, "Managing Emergent and Complex Change: The Case of Dutch Agencification." *International Review of Administrative Sciences* 76(3).
- Kolodny, Harvey F. 1979, "Evolution to a Matrix Organization." *Academy of Management Review* 4(4).
- Lieberthal, Kenneth & Michel Oksenberg 1992, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. New Jersey: Princeton University Press.
- March, James G. & Johan P. Olson 1989, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Merton, Robert K., Alisa R. Gray, Barbara Hockey & Hanan C. Selvin 1952, *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Peters, B. Guy & Donald J. Savoie 1995, *Governance in a Changing Environment*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Qian, Yingyi & Gérard Roland 1998, "Federalism and the Soft Budget Constraint." *American Economic Review* 88(5).
- Rivkin, Jan W. & Nicolaj Siggelkow 2007, "Patterned Interactions in Complex Systems: Implications for Exploration." *Management Science* 53(7).
- Scott, W. Richard 1995, *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publication.
- Simon, Herbert A. 1955, "A Behavioral Model of Rational Choice." *The Quarterly Journal of Economics* 69(1).
- Towns, Anthony 1967, *Inside Bureaucracy*. New York; Boston, Little.
- Waterman, Robert H. 1992, *Adhocracy: The Power to Change*. New York: W. W. Norton & Company.
- Weber, Max 1958, *From Max Weber: Essays in Sociology*. Translated by H. H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.
- Weick, Karl E. 1965, *Laboratory Experimentation with Organizations: Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally & Co.
- Wood, Robert E. 1986, "Task Complexity: Definition of the Construct." *Organizational Behavior and Human Decision Process* 37(1).

作者单位: 华南理工大学公共管理学院、
华南理工大学国家治理研究中心
责任编辑: 赵梦瑶