

## 条块职责转换的组织学分析： 基于地方国土部门的实证研究

崔志梅\*

【摘要】中国政策执行的一个重要特征是以属地发包代替职能部门的专业化管理，强调对政策实施的整体性问责。论文基于地方国土部门执法运作的考察，从组织学角度分析了条块职责转换的内在机理。研究发现，当前体制背景下多目标治理的灵活性需求，使利用业务指导权开展工作的职能部门时常难以胜任，表现出调节失灵；而将“条”的行政任务转化为“块”的中心工作并由此启动的运动型治理是针对常规治理失效而产生的替代机制。实践中，这一治理模式在降低体制运行成本的同时，可能造成职能部门的内在自主性无法确立、地方政府治理负荷加重及国家制度建设困难的组织后果。研究开启的职能部门新关注视角和结构优化路径，对于超越“中央”和“地方”及相应的“垂直管理”和“属地管理”认知窠臼具有重要的理论和实践价值。

【关键词】条块职责转换 结构选择的政治 国家治理

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2018) 06 - 0137 - 19

### 一、问题的提出

加强土地的法治化管理，是实现经济社会持续健康发展的重要保障。虽然我国建立起了最严格的土地管理制度框架，并试图通过国土领域领导班子人事

---

\* 崔志梅，河北经贸大学公共管理学院/社会管理德治与法治协同创新中心，副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：河北省教育厅高等学校人文社科教育科学规划项目“经济新常态下深入推进高校创新创业教育体制改革研究”（GH171052）、河北省人力资源社会保障课题科研合作项目“新时代村级人社公共服务平台战略定位与建设路径研究”（JRSHZ-2018-08004）、河北省文化艺术科学规划项目“完善贫困地区公共文化服务体系建设的长效机制研究”（HB16-YB014）、河北经贸大学国家课题培育项目“新时代公共服务政策试验的组织形态、运行模式及治理影响研究”（2018PY02）。

任免权的垂直管理强化自上而下的结构制约，但在土地日常动态巡查中，诸多违法行为仍然难以有效遏制。此外更为吊诡的是，这些长期积压案件在国家卫片执法检查中却借助地方政府的权力得到有力执行。在这一过程中，国土部门的运作被切换至一个新的变速器档位——“上面急催厉责，下面趋步紧跟，整个过程大张旗鼓，雷厉风行，立竿见影”（周雪光，2012：114）。对于本文研究主题来说，这一现象的特殊意义在于所采取的“领导小组”组织形式，即通过将“条”的行政任务转化为“块”的中心工作，并进一步将地方的主要领导人而非职能部门的相关责任人确立为问责对象来叫停和整顿职能部门的常规运作模式。这也因此为认识条块职责转换、反思国家治理逻辑提供了极好的切入点。

的确，在当代中国政府治理中时常看到相似的情形。各条线部门以责任状的形式将本领域的职责发包给下级地方政府，由其主要领导人对相关数字指标承担行政责任。比如：长期以来计划生育工作对地方官员采取“一票否决”的问责制；维稳和信访在基层流行“包保责任制”（田先红，2012）；近年来环境治理方面，由江苏省无锡市首创的“河长制”亦由党政主要负责人亲自挂帅（周黎安，2014）。条块职责转化的突出特点是暂时打断、叫停“条”利用业务指导权进行的常规运作，代以政治动员的方式调动“块”的资源、注意力完成某一特定任务。但这种转化不是任意的，常由自上而下的指令启动，并有着相应的时机。如戴治勇（2008）在选择性执法研究中发现：食品安全事件发生后执法部门常会加大执法力度对全国制造商展开普查，并伴随行政手段介入的齐抓共管执法方式。该研究认为这种差异化调整，是执法主体面临情势变化，运用剩余执法权实现国家政治、经济、社会目标的结果。某种程度上，是获得灵活性和主动性的重要手段。在此基础上，何艳玲（2013）进一步从中国高度集权的体制出发，提出职能部门由于被嵌入整个体制及其建构的中心工作中，因而导致目标替代及执法效果的不可预期。在本文看来，将条块职责转换及由此造成的执行差异归结于集权体制的灵活性需求不失为一个重要观察，但其间存在的问题是：这种转化行为得以实施的组织基础为何？为什么作为主管职能部门难以开展的工作，却可以借由承担冲突职责的地方政府加以推动？以土地执法为例，众所周知，分税制改革以来，地方政府逐步从经营企业转向经营城市，土地的征用和转让成为其新的生财之道（周飞舟，2007）。实践中这一“以地生财”的发展模式由于与基于经济增长的政绩考核机制在本质上是激励兼容的，这就不难理解“违法对象特殊、地方保护和行政干预问题突出”是土地执法难的重要原因（国土资源执法监察队伍建设和体制改革问题调研课题组，2003）。

那么，实践中面对经济发展和土地管理的多任务冲突，又是如何使地方主要领导人多呈现强激励的？导致条块职责转换的内在机制有待深入挖掘。

在新近研究中，练宏（2016：1）集中讨论了职能部门借助地方党委政府权威地位推动工作的注意力戴帽竞争行为，并提出“中国政府的多委托多任务结构”分析框架。“在中国政府内部，多委托方的权威地位迥然有别，呈现三元差序格局……多任务的激励强度首先取决于隶属委托方的权威地位，其次才是量化奖惩程度”。练宏认为这一结构总体内生了注意力的戴帽竞争，并进一步衍生出三个后果：权威地位的“马太效应”、制度创新竞赛和人格化而非法治化的治理方式。对此笔者深以为然，本文的写作亦受之诸多启发。但需要指出的是党委、政府、职能部门的权威差序格局在中国存在已久，大多时期均体现为职能部门稳定有序的常规运作，注意力戴帽竞争及制度创新竞赛只是间或出现，否则业务指导权将没有存在的意义。就此而言，练宏讨论的“中国政府的多委托多任务结构”只是一种特定的动员形式。为此，本文引进组织分析角度，着眼于中国科层体制的特点，在常规与运动双重治理机制共生并存、相互作用中讨论条块职责转换的逻辑和特点。

周雪光（2011：67）提出“在中国政体内部存在权威体制与有效治理的深刻矛盾，集中表现为中央管辖权与地方治理权间的紧张和不兼容：前者趋于权力、资源向上集中，从而削弱了地方政府解决实际问题的能力和这一体制的有效治理能力；而后者又常表现为各行其是、偏离失控，对权威体制的中央核心产生威胁。在权威体制中，这一矛盾无法得到根本解决，只能在动态中寻找某种暂时的平衡点。”本文沿循这一思路，对条块职责转换的内在机制做进一步分析。文章的核心观点是：面对权威体制多目标治理的灵活性需求，以双重领导体制为特征的职能部门常难以胜任，表现出调节失灵；而将条的行政任务转化为块的中心工作并由此启动的运动型治理正是针对常规治理失效而产生的替代机制。实践中，这一转化过程建立在稳定的组织之上，有着相应的制度设施和环境，成为国家治理逻辑的重要组成部分。以下行文安排：首先，从国土管理领域职能部门常规机制及其调节失灵来认识条块职责转换及运动型治理应运而生的制度渊源及组织基础，并提出分析框架；然后，通过国土部门土地日常动态巡查和国家卫片执法检查的案例对比，对上述理论命题的实证意义展开论证；最后，讨论了这一治理逻辑的困境和出路。

## 二、条块职责转换：一个分析框架

从组织学角度来看，职能部门利用业务指导权进行的常规运作与条块职责

转换后启动的运动型治理是两个互为替代的过程：一方面，二者相互冲突，互为削弱；另一方面，后者恰因前者的失败而运行。因此，需要在特定的组织结构及权威关系基础上，关注这一双重过程相应的制度设施。

### （一）研究背景

条块的双轨运行及其职责转换总是发生在具体的组织场景中，受制于相应的权威关系和制度规则。为便于理论阐述，本文以 G 省 F 市 S 区国土部门（国土城建和水利局）为例，对其所涉及的结构关系进行讨论。如图 1 所示，纵向国家科层等级体系中，国土资源部是国土领域的最高行政机构，以下是省国土资源厅。S 区作为全省综合改革试点，由于享有地级市管理权限，因此各项业务工作以省直管的方式进行（中共 G 省委、G 省人民政府，2009）。最基层则是镇街国土分局。横向地方权力结构内部，作为同级人民政府的工作部门，各国土机构依旧嵌生于地方权力关系网络中，财政预算、机构编制以及领导班子以下人员的晋升流动实行属地管理。组织模型中，我们以区国土部门为分析基点，其与纵向国家部门是基于业务指导的“条条关系”，与横向地方政府是基于行政领导的“块块关系”。

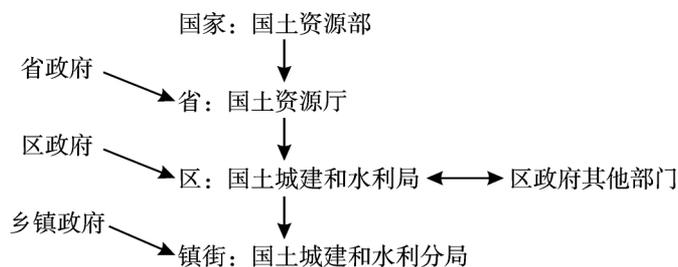


图 1 S 区国土部门在政府科层体系中的结构位置

资料来源：作者自制。

就国土管理而言，由于承担着保障扩大内需项目用地、促进国家宏观调控政策落实的重任，因此要以“保增长、保红线”为行动主线，实现“积极主动服务”和“严格规范管理”的有机结合（国土资源部，2013）。每当经济增长放缓或形势不利时，其要积极配合地方党委、政府的工作，在土地规划、审批、供应、执法等各个业务环节加强对重点建设项目用地情况的保障。在此情况下，国土部门无疑是站在地方的立场，而不是公平公正监管者的立场。而当经济发展过快、甚至过热时，其又要严把土地闸门，加大对违法违规用地的查处力度，坚守耕地保护“红线”。在这一过程中，尽管不可避免地与地方政府积极推动属地经济发展的目标相冲突，但国土部门具体工作的开展仍需要地方权力的支持

和配合。这不仅是由于“块”属地管理的M型结构把属性互补（Attribute Complementarity）的各类功能组合在一起有着良好的协调关系，在解决实际问题 and 应对不确定性方面更具灵活性（Qian et al.，1999）；更重要的是，“块”逐级向下延伸的组织网络，是国土部门借以构建打击违法用地的重要力量。正是通过“块”的基层触角——村居，国土部门才真正触及其所治理的对象。显然，与上级条线机构相比，国土部门与属地政府有着更为密切、直接的权威关系。这也是国家尽管有着最严格的土地管理制度却难以落实的重要原因。对此，国土资源部明确表示“严重的土地违法问题几乎都与地方政府有关”，并通过调整省以下主管部门干部管理体制，进一步加强国家对国土资源的宏观调控（中共中央组织部，2004）。应该说以上组织结构也适用于其他领域，因为中国行政体制的同构性，使其他职能部门处于类似的条块双重关系中。

## （二）理论命题

本文从两个层面提出条块职责转换的分析框架：第一，运用不完全契约理论逻辑，分析剩余控制权在中央、地方间的不同分配对统治风险、治理成本和效率回报的影响，明晰双重领导体制下职能部门特有的运作方式及组织困难；第二，以双重领导的职能部门为连接，从现代组织理论角度讨论条块职责转换及运动型治理的制度设施，特别关注职能部门随治理模式转换所呈现的新特点。

### 1. 职能部门的常规运作及组织失败

我们对政府内部权威关系的分析是建立在不完全契约理论假设之上的，即信息成本和环境不确定性，使任何契约都无法将组织间或组织内部关系的诸多可能性全部考虑在内。因此，契约规定之外的剩余控制权分配成为不同治理模式的核心所在，其抉择与剩余控制权所提供的激励及诱发的行为有着逻辑上的因果关系（Hart et al.，1997）。根据周雪光（2014）的研究，中国政体内部权威体制与有效治理的基本矛盾决定了“提高效率”与“降低统治风险”是执政者的两个主要目标。其中，“提高效率”又包括“提高质量”和“降低治理成本”两个方面，即“有效治理”之效。中央政府拥有剩余控制权的集权治理模式——表现为强力推行自上而下的行政命令和正式规定，可以限制和削弱地方各自为政所引发的偏离失控及由此导致的社会关系紧张，降低统治风险，但也意味着监督、考核、指令更为强化，从而使得国家治理成本增加；而地方政府拥有剩余控制权的分权治理模式——表现为地方政府可以得到更多的努力回报，有利于调动地方治理的积极性，提高公共产品质量并降低运作成本，但也使得偏离失控的统治风险随地方自主性的提高而增大。剩余控制权的分析思路使我

们洞悉执政者在效率与统治风险间抉择的矛盾以及集权、分权治理模式各自的局限。若以此审视对比双重领导体制下职能部门的组织运作，可以发现某种程度上其是一种既可以保持中央政府剩余控制权，又可以使地方政府有着与分权治理模式同样高效率行为的制度构造。具体表现为：第一，领导干部以上一级党组（党委）管理为主的体制规定，保证了中央政府自上而下政治控制的有效性。即国家通过晋升选拔，对下级职能部门的运作有着介入、干涉、评判的剩余控制权，从而使不同目标随整个体制的理念、特点和时势灵活转换成为可能。第二，对块资源网络的依赖，使职能部门在与地方政府的互动中彼此支持共同克服发展约束成为一种期待。这意味着职能部门的日常运作并非严格坚持照章办事，各种形式的变通、“共谋”既是对地方有效治理的保障，也是应对自身不确定性的的重要手段。由此，我们不难预见这类组织特殊的行为方式。首先，揣摩上级政治意图是其行为的一个重要表现。国家多目标治理的灵活性需求和评价的不确定性导致下级职能部门对自上而下的意图指令极为敏感。揣摩政治意图、观察政治风向、进而对不同目标进行权衡取舍，成为一种重要能力。其次，规避风险、避免出错是其行为准则。多重目标间的治理冲突及稳定明晰规章制度的缺乏，使职能部门趋于规避和弱化政策实施。这既对地方政府形成一种非正式的分权效应，使其得以最大限度地实现政绩考核的核心指标，又对自身构成一种关系网络的投资，以便在政治风向趋紧时，能够取得前者的支持配合。可见，双重领导体制下的职能部门与中央垂直管理和地方属地管理的权威基础以及实际运作过程和行为方式迥然不同，某种程度上其是一种处于条、块双重关系中带有调节性质的组织类型。

但这一制度安排是否可以提供一个稳定的治理常态呢？交易成本经济学指出：任何组织方式都存在交易成本，及与其他组织方式相比，都有着相应的比较优势和成本代价。以下将从这一角度着重讨论双重领导体制下职能部门的特殊性。在国家治理中，庞大的体制规模使中央、地方间的权威关系受到信息不对称、利益目标差异等系列问题的困扰。以双重领导体制为特征的职能部门作为应对上述困难而衍生的制度安排，是中央无法实现有效集权控制的前提下，借以调节地方有效治理空间的组织形态。一方面，其通过相机而动的灵活性和相应的激励机制完成指定目标，从而大大降低一统体制中由权力与信息分离、决策与执行分离、上级控制与下级反控制诸因素所造成的高昂交易成本；但另一方面，在“中央政府—双重领导的职能部门—地方政府”的行政链条中，条、块之间的交错张力又不断冲击着所确立的权力、责任、利益边界，从而使其存在内在的紧张和不兼容。实践中，各种形式的变通、“共谋”等非正式运作虽然

微妙隐蔽地维系着中央集权与地方有效治理间的平衡，但这种调节是脆弱的，随自上而下管制的松紧收放而呈现不同的程度或态势，反映了“正式与非正式”之间的交融、紧张和转化（周雪光，2014）。所有这些意味着，该制度的调节有“失灵”的可能性，进而导致统治风险的增加。由此看来，尽管这一制度安排试图集中央权威与地方有效性于一体，但仍不足以一劳永逸地解决国家治理面对的深刻挑战，而其内在矛盾恰成为向其他治理模式转化的诱因。以上分析可概括为：

命题1 作为调节中央集权与地方有效治理矛盾的产物，双重领导的职能部门具有揣摩上级政治意图、规避风险的行为特征。但条块间的交错张力及自上而下的行政干预又使这一制度存在调节失灵的潜在危险。

## 2. 条块职责转换及运动型治理

以上讨论的职能部门常规运作特点及组织失败提供了替代型机制应运而生的组织背景。显然，新的机制要能够震动和打断常规治理的束缚、惰性和由这一状态所产生的既得利益，进而将整个体制的运转纳入新的轨道。这即是条块职责转换及运动型治理的启动。在此首先需要澄清的是为什么上级行政权威可以叫停职能部门的常规过程？应该说上述双重领导的职能部门组织形态隐藏着这一问题的线索：一方面，职能部门在实际运作过程中的调节权力建立在授权的合法性基础上，依托普遍存在的非正式行为实施，这就为行政权威打断其惯性过程，以正式制度确认、规范和强化控制权关系注入重要动力；另一方面，中央权威的稳定性得益于职能部门审时度势地执行上级指令意图的灵活性，但当后者为地方利益所捕获进而对体制权威产生威胁时，则引发自上而下的集权化努力以重塑中央权威。这就进一步把我们的目光引向导致条块职责转换及运动型治理机制的制度设施。目前看来，这一制度设施包括以下几个方面：

第一，领导小组的组织结构。作为一种具有中国特色的党政协调机制，领导小组承担着重大决策的议事、实施过程的协调和专项工作的推进等地方治理事务。由于其以特定任务为纽带，纵向上连接了意见表达、意见综合、政策制定、政策实施的中间环节，横向上协调着各个部门的行动（吴晓林，2009），因此蕴藏着高度政治动员的可能性，这就为打破职能部门的组织失败进而使其脱离常规轨道变奏运转提供了组织基础。特别是针对“条条”业务部门党政合一，“块块”综合层次党务系统占据领导地位的现实（周雪光，2012），将“条”的行政任务转化为“块”的中心工作显然更便于自上而下指令意图的贯彻。

第二，责任连带机制。与强大资源整合动员能力相适应的是整体性的人员问责机制。具体表现为以“目标管理责任制”的形式在体制内创生出大范围的

“责任-利益”连带网络，将“条”“块”多个主体相互勾连并由辖区党政“一把手”负总责（王汉生、王一鸽，2009）。需要说明的是，这一问责机制如何与“晋升锦标赛”的强激励兼容同时避免不同任务间的注意力竞争？答案在于所启动的运动型治理的间歇性特点。即常态化监管通过正式和非正式的分权效应促使地方政府实现政绩考核的核心指标（如GDP增长率），特定时期则由具体部门自上而下就某一专项任务（如土地管理）展开联合行动，并且只有当二者均呈现高绩效水平时，晋升才得以实现。显而易见，此时不同任务在地方官员效用函数中从替代关系转化为互补关系，因此对结果容易测量的任务采取强激励时就不必担心由此导致的努力配置扭曲（Sinclair-Desgagne，1999）。

第三，政治行政混同运作的实践方式。在责任连带机制的构建过程中，由于党、政两套系统均被纳入同一责任体系中，这就使“政治”与“行政”的混合贯穿于从上到下的所有科层等级。因此与卡尔·曼海姆（Karl Mannheim）所言的官僚制思维的基本定式是把所有政治问题转化为行政问题（Mannheim，1936）不同，中国科层体制所呈现的是相反情形——政府倾向于把有关行政问题转化为政治问题。如此，体制自身的调节功效通过不断的政治动员得到强化，条块职责转换及由此启动的运动型治理有了相应的合法性，以此超越常规机制及其组织失败。实践中，这一“政治”与“行政”相互渗透、混同运作的方式已成为任务落实的有效手段，被广为接受和默许。

综上所述，由党政双重权威所建构的组织结构、责任机制和实践方式既对条线部门的常规运作形成制约，又对地方资源注意力构成员工。其以双重领导的职能部门为连接，稳定地实现着条块间的职责转换，而运动型治理则成为这一转化过程的突出表现。其间，职能部门由于被纳入不同的时速档位，因此呈现新的运作特征：第一，叫停常规过程，以制造舆论声势、全面动员形式替代之。条块职责转换的要害是打断原有常规机制的惯性和节奏，短期内将中央指令传递到各个部门，以达到纠偏和规范边界的意图。因此，其往往伴随政策法规的广泛宣传及资源注意力的大量集中。在此，双重领导的职能部门事实上演化为贯彻上级指令意图的动员装置，其通过集党政双重权威于一体稳定地实施着某一特定任务目标。第二，运行是暂时、策略的，表现出间歇性和不确定性。如前所述，条块职责转换及运动型治理是针对职能部门常规机制调节失灵而启动的，因此有着相应的条件和时机。但调节的“灵活性”与执行过程的“偏离”常常是同一现象的不同解释。换言之，一旦超越某种临界度，触及权威体制的统治风险，灵活性就演变为偏离（周雪光，2012）。在这个意义上，自上而下的行政干预并非要取消灵活性，而是通过规范灵活性边界，强化职能部门的

调节功效。此外，由于运动型治理的间歇性是用以在多任务间维持强激励的重要手段，因此针对特定任务的专项整治总是时松时紧，惩处做法和对象亦有着极大的随意性。以上分析可概括为：

命题2 作为应对调节失灵的重要机制，条块职责转换及运动型治理建立在稳定的组织基础之上，有着相应的制度设施和环境。在这一过程中职能部门的运作因被切换至新的时速档位，而呈现全面动员和间歇性、不确定性的新特征。

### 三、田野观察：国土部门执法运作

2012—2014年本文作者在S区国土部门进行了长期参与式观察，详实记录了其所面对的“条”“块”多重制度压力、法规运作、任务落实、权力行使状况。此外，对部门负责人和一线执行人员进行了深度访谈，遵循学术惯例，相关内容做了匿名化处理。作为国家综合改革试点，S区承担着改革发展先行示范的重任。20世纪80年代，其乡镇企业异军突起，开创了“以集体经济为主、以工业为主、以骨干大企业为主”的发展模式；20世纪90年代，又以敢为天下先的气魄，率先推动以企业产权制度改革为核心的综合体制改革，进而创造了连续4年中国百强县之首、GDP在全国县域经济中率先突破千亿的辉煌业绩；2011年作为深入学习实践科学发展观的试点单位，提出“城市升级引领转型发展，共建共享幸福S区”的战略部署。综观其发展历程，彰显了改革开放40年来国家制度转型的变迁轨迹，因此对于反思中国政府行为逻辑具有重要价值。以下将通过土地日常动态巡查和国家卫片执法检查的案例对比，对所提出的理论框架进行解读。

#### （一）土地日常动态巡查

土地日常动态巡查的任务在于将违法用地制止在萌芽状态。但诸多现实困难使以预防为主常规治理难以履责到位。其一，国家多目标治理的灵活性需求使国土部门面临是否严格执法的问题。

我国法治化的政策执行机制尚不健全，有时不得不采用治乱循环的方式。放得太开要收，收得太紧要放，土地管理就跟着转。现在政策执行标准和力度多变，主要服从和服务于经济增长和社会维稳等其他目标。（访谈材料，20141106）

## ◆ 论文

以国家和省级重点工程为例，其往往因项目资金难以及时到位而存在未批先用的违法行为。但如果按照上级要求严格执法，国土部门则可能承担阻碍经济发展的责任。再比如农村违法建房量大面广，只要整治一家整个村就会到处举报，影响社会稳定。可见，经济发展与社会维稳的考量，使违法用地的查处已不仅仅是简单的法规适用问题。相反，其关乎现实利益和执法的社会效果。

其二，地方政府对财政、人事和行政资源的控制使国土部门在实践中难以有效执法。

本来违法用地查处出了国土部门就不好弄，你移交法院，法院就给你放那儿。现在我们移交了这么多案件过去，法院考虑到和地方政府的关系基本上没有强制执行过。再就是镇街国土分局，人财物都归镇街政府管，所以宁可看镇街脸色也不看我们脸色。可他们没有独立行政行为能力，是以区局名义作出的，所以引起诉讼上庭的是我们，我们得负法律责任……（访谈材料，20131225）

对此，国土部门负责人形象描述了机构在条、块之间的尴尬处境：

省厅是爹，地方政府是娘，我们吃娘的乳汁，所以要听地方政府的。但国土部门是半垂直体制，我们是省国土厅任命的，地方政府免不了我的官，所以能够坚持的还会坚持。（访谈材料，20141106）

正是这一独特的制度结构和过程诱发出相应的组织行为——对于上级条线机构而言，多目标治理的灵活性需求塑造了国土部门见机行事的基本行为定势；对于属地地方政府而言，资源网络的依赖使国土部门趋向变通的方式规避和弱化法规实施。主要策略包括：

第一，解释。法规作为象征性符号，应用于特定情境时往往需要进一步解释，而这种解释则为法规的修正提供了机会（周雪光，2010）。比如在农村一块平整出来的土地有多种用途，停车、农村集会、晾晒农作物。对于这些综合用途，国土部门往往仅取其合法的一点——晾晒农作物，而不论其余，这就使得大量违法行为得不到有力查处。

第二，注意力分配。玛丽·道格拉斯（Mary Douglas）指出：“制度制造了阴影，使居于其中的人看不到任何东西，也提不出任何问题。制度也使得另外领域的细节清晰可辨，因而受到严格审视和仔细安排”（Douglas，1986：69 -

70)。在土地公开交易环节，对于工业用地的使用权出让国土部门常以“会议纪要”的方式将具体事件的发生、处理和结果对外屏蔽，避免公众注意力指向该领域；而对于普通经营性用地，则将交易信息广泛发布，吸引更多意向人参与竞买。对于二者的差异，相关负责人解释道：

工业用地这块，长远来看纳的税多，而且一旦投产，GDP马上就会上来。而普通经营性用地，地方政府主要是用它来实现土地财政，因此越多的人参与竞买，竞争越激烈，一次性账面收益就越大。另外，工业是实体产业，它配套的是上下游关系，而经营性房地产卖完楼就走了，带动作用没那么大，对地方领导的政绩也不是那么突出。（访谈材料，20140110）

第三，法规不一致。特定的历史偶然性，使法规产生的方式每每不一。由于多种的法规和角色可能是相互矛盾的，或涉及同一问题的不同方面，因此提供了规则保护下灵活行为的基础（周雪光，2010）。如国土资源部早先发布实施的《全国工业用地出让最低价标准》规定“工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让，其出让底价和成交价格均不得低于所在地土地等别相对应的最低价标准。”但在稍后的《关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》中，相关规定进一步调整为“对各省（区、市）确定的优先发展产业且用地集约的工业项目，在确定土地出让底价时可按不低于所在地土地等别相对应《标准》的70%执行。”由于国家承认了底价调整的合法性，这就为国土部门“把政策用足”开了口子。

但这种调节行为并非总能奏效。法规的变通运作难免与科层制的标准化管理相冲突，并由此导致进一步的行政干预和权力节制。这在LY物流城项目中得到清晰体现。作为全国最大的以不锈钢贸易加工、仓储配送以及信息交流为主的大型现代化产业基地，LY物流城是S区委区政府重点发展的产业项目之一。其占地面积1324亩，以土地租赁的方式与股份社合作开发，由项目单位按照村集体表决通过的租金标准一次性支付40年的土地租金。但2011年3月以来，村民却以“租金低、租期长”为由多次到省政府和国土资源厅上访。其中国土部门拆分审批和未供即用的行为，更成为部分民众不满的有力口实并最终促使自上而下密集的督促检查。尽管在地方权力结构内部，基于项目的重大意义，区发展规划和统计局为项目单位未批先建的违法建设行为补办了《建设工程规划许可证》，但国土部门却由于上级专责工作组的派驻调查而难以公然补办土地

## ◆ 论文

流转手续，从而使其成为违法建筑的关键所在。<sup>①</sup> 以上案例反映了职能部门对条块关系有效调节的条件：

第一，上级的行政干预与所期望的政策目标相匹配而非应时之举。在国家治理转型背景下，行政科层化建设的强调往往使对相关制度的落实成为监督检查的重要任务。如为优化土地资源配罝，建立公开、公平、公正的土地使用制度，国家要求将落实工业用地招标采购挂牌出让制度的监督检查作为一项重要任务，定期组织实施。但这也造成公开的行政科层化建设与隐蔽的经济发展事实间的矛盾因自上而下的行政干预而加剧，从而置职能部门于持续的张力之中。正如在 LY 物流城项目中所看到的，国土部门由经济发展目标下的法规变通运作到上级权威介入后的风险规避，使一项本欲促进经济发展的大型工程落败为各方瞩目的违法建筑，并引发相应的社会矛盾。

第二，职能部门的法规运作不受激荡社会民情的干扰。作为上级“条”的业务机关，职能部门的法规运作所遵循的是“程序正义”，但传统农业社会形成的逻辑和对政府机构的预期趋向于“实质正义”（苏力，2011）。因此当村民以“租金低、租期长”为由推翻集体表决结果时，理所当然要求国土部门作出相应回应。在这种情形下，即使是完全的照章办事，也无法抵挡强大的社会压力，难以恪守法规所要求的行事逻辑。因此职能部门对条块关系的有效调节有着相应的社会前提条件。

综上所述，国土部门常规运作特点及组织失败使土地日常动态巡查呈现“执法不严、违法不究”的倾向，进而导致“违法违规用地、滥用耕地现象屡禁不止，严把土地‘闸门’任务仍然十分艰巨”（中华人民共和国国务院，2006）。为正确处理保障经济社会发展与保护土地资源的关系，坚守 18 亿亩耕地红线，借助先进技术所实施的年度卫片执法检查，便成为国家强化宏观调控的有力手段。

### （二）国家卫片执法检查

卫片执法是利用卫星遥感监测等技术手段对行政区域内土地利用情况开展的执法检查。作为落实国家严格土地管理制度的重要举措，其是国土部门主要职责所在。但不同于日常动态巡查，卫片执法采用的是“领导小组”的组织策

---

<sup>①</sup> 根据《G 省集体建设土地使用权流转管理办法》第十五条的规定：“集体建设用地的使用权出让、出租用于商业、旅游、娱乐等经营性项目的，应当参照国有土地使用权公开交易的程序和办法，通过土地交易市场招标、拍卖、挂牌等方式进行。”LY 物流城项目以租赁方式使用集体建设用地开发建设，却并未经公开交易的程序办理土地使用权流转。

略，通过将“条”的行政任务转化为“块”的中心工作，并进一步将地方的党政领导人而非国土部门的相关责任人确立为问责对象，使政治与行政的混合贯穿于自上而下的所有科层等级。

首先在组织结构上，为打破常规、集中各方资源和注意力完成特定任务，由地方党政领导牵头的“领导小组”成为推动工作部署和政治动员的有效工具。在S区为加强对土地违法违规案件的查处整治，由区长任组长，分管政法和国土工作的区领导任副组长，联合相关职能部门及下辖镇街负责人成立了“违法违规用地清查整治行动”领导小组。领导小组的主要职能是：负责审定全区范围内违法违规用地建设查处整治的各项政策、措施，审批重大案件的行动方案，决定查处整治工作中的重大问题，督促各镇街政府及相关部门按要求开展查处整治工作（S区人民政府办公室，2012）。领导小组下设办公室（简称“两违整治办”），负责查处整治的具体工作。

为顺利通过上级检查和不被问责，我们都是靠两违清查整治专项行动推进的。区长挂帅，任务逐一分解，责任到人。对于问题特别突出的，区领导或两违整治办负责人就亲自带队到现场进行督导。总之那个时候就是要把查处整治工作当作党委政府的中心工作来抓。（访谈材料，20140217）

其次在责任机制上，为使上下级演化为首尾连贯的共同体，进而形成“一级抓一级，层层抓落实”的压力传导机制，目标管理责任制及干部考核体系成为重要联结纽带。如在S区为调动镇街力量共同贯彻落实土地执法责任，区委区政府和国土部门分别与各镇街党委政府签订了责任书，均由镇街党委书记作为辖区土地执法的第一责任人。这样一来，不仅在专业范围内确认了区国土部门与镇街政府的同级协作关系，而且更重要的是，通过构建责任主体的一元化与建立利益上的连带关系，使“条”“块”之间实现一种制度性联结，从而极大提高了体制运行效率。

以前下面（镇街国土分局）的评分是镇街政府管的，我们对他们没有什么约束力。现在不同了，区政府授权我们（对镇街国土分局）进行考核，对结果进行解释和奖惩，来具体实施。这个结果直接关系到镇街党政领导个人年度述职，所以镇街十分重视。（访谈材料，20131225）

最后在实践方式上，政治与行政的相互渗透结合，使具体运作一方面强调对法规的严格贯彻执行，另一方面又呈现“无法的治理”，进而导致行政问题的

## ◆ 论文

政治化趋向。以作为执法难点的国家、省重点项目和农村民生工程违法用地为例，二者在 S 区 2013 年度卫片执法检查中所占面积分别为 2 528.1 亩和 174.6 亩，占到总量的 64.70% 和 4.47%。对于前者，区政府以代替项目单位缴纳新增建设用地有偿使用费的方式加快批文出具；对于后者，国土部门选择与区环运局提前介入拆除。

这种代缴是完全没有法律依据的。区财政是纳税人的钱，必须经过人大讨论。可现在……程序上是存在很大问题的。但现在……也没办法。再就是那个拆除，说白了是不合法的。因为法律规定对建筑物拆除必须做出处罚决定，没有做出处罚决定就拆了，从程序上说就不合法了。如果引起诉讼，政府百分之百是输了。但也顾不了那么多了……（访谈材料，20140219）

可见，在严格执法下，虽然违法问题最终得到解决，但这种解决又是以对法规的突破为代价的，因此与科层化建设强调的依法行政是自相矛盾的。而为在全社会形成“打击违法用地、依法用地管地”的良好氛围，S 区在清查整治专项行动中借助媒体的强大舆论攻势，对典型违法案件进行了有针对性的报道，并通过在镇街及相关部门设置信息报送专员，对整个行动进度予以实时通报。基层村居的高音喇叭更是每天循环播放国家的政策法规，强调“守土人人有责”。轰轰烈烈的氛围使专项行动多少有一些警示的功效。正如国土部门执法科科长所言：

这个也不完全是虚张声势，还是有一定作用的。给村民提个醒，告诉他们我们对违法用地是高度重视的，绝不姑息。定期吹吹风，对大家都有好处。（访谈材料，20131223）

由此可见，“通过运动的治理”与“通过法规的治理”最大不同在于后者以预防或恢复为目的，而前者以教育或改造为目的；后者仅仅诉诸行政力量，而前者动用整个社会的力量；后者的工作仅仅是权力分工的一部分，而前者的工作却要纳入到国家的政治考量中。正是通过对形势氛围的广泛营造，使得惩罚从“违规犯法”者弥散到“遵纪守法”者，进而遍布于整个社会（强世功，2003）。

此外在这一过程中，国土部门的运作表现出极大的策略性和不确定性。以 S 区劳村经济联社为例，早在 20 世纪 90 年代初其就将集体土地兴建厂房出租，

但近年来客商将厂房翻修后，却遭遇“责令退还土地；没收地上新建的建筑物和其他设施；处以罚款”的行政处罚。其中存在的问题是：为何多年的违章建筑一直正常运营，现在翻修后突然追究起违法用地行为？国土部门的解释是：

以前是按照“老人老办法”的原则，作为历史遗留问题特殊处理。现在进行大规模翻修后，必须视为“新人新办法”，土地使用证、房产证、消防合格证，三证齐全才能生产经营。（访谈材料，20131228）

随后法院迅速对涉案土地实施了查封，区财政局也于第一时间对新建建筑物和其他设施进行了接收，整个过程高速有效。但这一借由“双轨制”所进行的执法行为，也暴露出运动型治理的局限和代价。

第一，基于政治考量的策略性运作，由于有悖职能部门的公平执法原则，因此引发结果的不确定性。以普遍规则为基准的专业运作所遵循的是逻辑推理和法规适用，因此可凭借行为的稳定性与一致性而获得各方的接受。但当这种自主性被政治因素所干扰时，自然难以取得当事人的认可。正如案例所显示的，为“腾笼换鸟”而由各部门协同实施的运动型整治尽管达致目标，但也引发村民的行政复议。

第二，以结果作标准来解释规则，使得判断先于法规的适用、推理和论证，进而导致权力滥用倾向。基于行为后果的预期和利益情势的判断所进行的执法，核心不是裁定何为合法行为，而是判断何为政治上可接受的规则（张静，2003）。这即是作为申请人的商户以“在申请人生产经营的七年多时间里，被申请人作为土地行政主管部门从未到涉案土地巡查监督”为由请求撤销处罚决定时，市政府却以“法律并没有规定被申请人在作出处罚前要履行监督检查的前提条件，申请人作为土地使用者，应当有义务知道土地的性质并应主动办理建设用地审批手续”进行回应并最终裁定维持原判的情形（F市人民政府，2010）。在这个意义上，运动型治理的动员力度越大，偏离越大。

#### 四、扩展讨论：条块职责转换的组织后果

中国政府独特的制度结构在增加不同目标逻辑转化灵活性的同时，有效降低了体制运行成本，从而某种程度上实现了中央集权控制和地方有效治理的兼收并蓄。但与此同时也应该看到，借由双重领导的职能部门所实施的动态调整存在运作失灵的潜在风险，条块职责转换及由此启动的运动型治理亦存在诸多局限性和代价。以下将沿循这一制度安排的内在逻辑，对可能衍生的问题予以

## ◆ 论文

进一步探讨。

第一，职能部门的内在自主性无法确立。在韦伯经典模型中，充分发展的理性科层制建立在法理权威基础上，以照章办事为特征。如此，不仅塑造了机构自身行为，而且否定了上级的任意干涉。但在中国科层体制内部，条块关系的交错张力、自上而下的行政干预以及科层体制与政治过程间的互动紧张使职能部门的正式制度被不断打断、弱化，从而造成组织内在自主性无法确立，而这种自主性恰是现代法治的前提（昂格尔，1997）。

国土部门不要老埋怨地方政府，地方政府也别老说国土部门，大家各有各的难。上面老要我们守耕地红线，用这个来考核我们。……又增加这么多项目，不违法用地能行吗？现在管理的法律法规跟不上周期性的变化，只能用政策文件的方式推进，刚刚学会又说不对，才说不变又来不变，无所适从。（访谈材料，20141106）

第二，地方政府的治理负荷越来越重。条块职责转换及运动型治理是借助地方高层权威组织实施的。其通过资源和注意力的聚集，在短时间内构建出“党委领导、政府负责、部门协同、上下联动”的工作格局，从而极大促进了具体问题的解决。但地方资源的有限性和精英个体的局限性也使得这一治理模式存在不可持续的风险。特别是随着该组织策略在不同领域的广泛运用，其激励效果和动员能力不断弱化。

现在每个部门都争先恐后地作为牵头部门成立领导小组，所以全区由书记和区长挂帅的领导小组越来越多。这对领导也是一个极大的考验，经常要赶会。但下面资源就这么多，每项工作都是中心工作时，就每项工作都不是中心工作了。（访谈材料，20131228）

第三，国家的制度建设难以充分开展。在国家治理中，规章制度作为保证现代科层制效率的技术要求，因明确规定权威关系、维持日常活动、确定组织边界，而成为组织功能性结构的一部分（周雪光，2010）。但就当前条块双轨运行及职责转换的制度安排来看，显然与现代国家制度建设不兼容：一方面，国家建设在集权与放权、名与实、“失控”与“纠偏”间不断摇摆转换，对体制权威造成不断冲击；另一方面，这一结构的制度逻辑限制了制度创新和可能的选择空间，使得法制、科层理性、专业化过程难以充分展开（周雪光，2011）。在这个意义上，职能部门的调节行为直接效果是可见的，但深远影响却是未知的。

## 五、总结：结构选择的政治

本文结合地方国土部门执法运作，从组织学的特定角度分析了条块职责转换的内在机理。研究认为，作为应对权威体制与有效治理基本矛盾、进而调节央地关系的产物，以双重领导为特征的职能部门因与国家多目标治理需求的一致性和政治、行政混同运作结构基础的契合性，而成为一种可供利用的资源。实践中，其通过将政治考量延伸到行政领域，稳定地在政府组织内部达致所需的灵活性。功能的转换，使机构的运作逻辑也发生相应变化——其行为准则不是约束权力干预，而是贯彻政治意图。尽管这套裹挟政治动员与技术程序的权力运作方式重新建立起自上而下的支配沟通关系，并取得无法替代的作用，但就行政治理自身而言，却是科层化进程难以向纵深推进的关键所在。

那么，紧接的问题是：这类制度结构的未来走向如何？罗纳德·科斯（Ronald H. Coase）和奥利弗·威廉姆森（Oliver E. Williamson）从交易费用的角度对不完全契约下企业不同治理结构，如现货交易、长期契约、企业联盟等的选择进行了研究（Coase, 1937; Williamson, 1975）。威廉姆森认为交易特性和治理结构之间存在严格的对应关系，组织设计就是将特征不同的交易与成本、能力不同的治理结构以交易费用最小化的方式进行“区别性组合”（Discriminating Alignment）（Williamson, 1999）。但将交易费用理论应用于公共部门并不是很成功，尤其是在政府组织的研究上更是如此。这不仅是由于政府产出的复杂性和目标的多重性，而且更重要的是政治中妥协的需要使权宜比效率对结构的设计更重要（Moe, 1990）。为此，以下将沿着“结构选择的政治”这一线索着重对影响政府权威结构设计的权力分配与激励控制问题予以讨论。

从规范的角度来看，图2展示了“政府结构选择政治”中的两个维度：一是权力分配是偏于中央还是地方；二是激励控制是依赖职能部门的自我执行还是法律执行。就中国政府结构的优化而言，走向依赖法律执行的地方分权结构有着不同的路径：B表示整个权力分配格局可更先偏向于地方以实现有效治理，对于偏离失控则借助职能部门实施中的自我执行进行激励控制（如基于地方有效信息的考核奖惩），然后逐步走向法律执行。C表示整个权力分配格局可更先偏向于中央以保证体制稳定，但在激励控制上则由依赖职能部门实施中的自我执行直接走向法律执行以加快制度化进程，然后逐步向地方分权。A表示的是渐进路径，一方面在权力分配上逐渐由中央走向地方，另一方面在激励控制上逐渐由依赖职能部门实施中的自我执行转向法律执行。不同的优化路径，启示我们有多种方法走出当前的次优情境。

## ◆ 论文

长期以来,无论是改革实践,还是学术研究,都将重点置于“中央”与“地方”,特别是基层政府之上。相应地,“垂直管理”和“属地管理”成为非此即彼的替代选择。这即是体制调整后又往往经历大规模制度回潮的重要原因。在这个意义上,本研究所开启的职能部门新关注视角,具有重要的理论和实践价值。

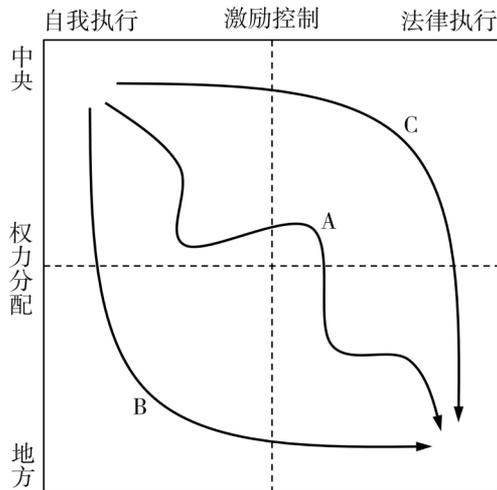


图2 中国政府结构优化路径

资料来源：作者自制。

## 参考文献

- S区人民政府办公室(2012). S区人民政府办公室关于进一步完善土地执法共同责任制的通知(S府办发(2012)160号).
- 昂格尔(1997). 现代社会中的法律. 北京: 中国政法大学出版社.
- 戴治勇(2008). 选择性执法. 法学研究, 4: 28-35.
- F市人民政府(2010). 行政复议决定书(F府行复(2010)14号).
- 国土资源部(2013). 保发展保红线工程2013年行动方案(国土资发(2013)40号).
- 国土资源执法监察队伍建设和体制改革问题调研课题组(2003). 关于国土资源执法监察队伍建设和体制改革问题调研报告. 国土资源通讯, 1: 38-40.
- 何艳玲(2013). 中国土地执法摇摆现象及其解释. 法学研究, 6: 61-72.
- 练宏(2016). 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析. 社会学研究, 4: 1-26.
- 强世功(2003). 法制与治理——国家转型中的法律. 北京: 中国政法大学出版社.
- 苏力(2011). 送法下乡——中国基层司法制度研究. 北京: 北京大学出版社.
- 田先红(2012). 基层信访治理中的“包保责任制”: 实践逻辑与现实困境——以鄂中桥镇为例. 社会, 4: 164-193.
- 王汉生、王一鹤(2009). 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑. 社会学研究, 2:

61 - 92.

- 吴晓林(2009). “小组政治”研究：内涵、功能与研究展望. 求实, 3: 64 - 69.
- 张静(2003). 土地使用规则的不确定：一个解释框架. 中国社会科学, 1: 113 - 124.
- 中共 G 省委、G 省人民政府(2009). 中共 G 省委 G 省人民政府关于 F 市 S 区开展综合改革试验工作的批复(Y 委(2009)35 号).
- 中共中央组织部(2004). 关于调整省以下国土资源主管部门干部管理体制的通知(组通字(2004)22 号).
- 中华人民共和国国务院(2006). 关于加强土地调控有关问题的通知(国发(2006)31 号).
- 周飞舟(2007). 生财有道：土地开发和转让中的政府和农民. 社会学研究, 1: 49 - 82.
- 周黎安(2014). 行政发包制. 社会, 6: 1 - 38.
- 周雪光(2010). 组织规章制度与组织决策. 北京大学教育评论, 3: 2 - 23.
- 周雪光(2011). 权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑. 开放时代, 10: 67 - 85.
- 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, 9: 105 - 125.
- 周雪光(2014). 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑：中国国家治理逻辑的历史线索. 开放时代, 4: 108 - 132.
- Coase, R. H. (1937). *The Nature of the Firm*. In *Readings in Price Theory, New Series*, V. Homewood, IL Irwin.
- Douglas, M. (1986). *How Institutions Think*. Syracuse, N. Y.: Syracuse University Press.
- Hart, O., Shleifer, A. & Vishny, R. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1127 - 1161.
- Mannheim, K. (1936). *Ideology and Utopia*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Moe, T. (1990). The Politics of Structural Choices: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In Williamson, O. E. Ed. *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- Qian, Y., Roland, G. & Xu, C. (1999). Why Is China Different from Eastern Europe? Perspectives from Organization Theory. *European Economic Review*, 43(4): 1085 - 1094.
- Sinclair - Desgagn, B. (1999). How to Restore Higher - Powered Incentives in Multitask Agencies. *Journal of Law, Economics & Organization*, 15(2): 418 - 433.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 15: 306 - 342.

责任编辑：汪广龙

Responsibility Transformation between “Tiao” and “Kuai” —Histological Analysis Based on a Local Land Department

..... Zhimei Cui

**Abstract** An important feature of China’s policy implementation is increasing the professionalism of the functional departments in local governments. This includes the responsibility to manage personnel. We analyzed the internal mechanisms guiding the law enforcement activities of a local government’s land department. We found that the flexible demands of the authority system made it difficult for this functional department to carry out its business guidance work. This shows a failure to adjust to policy. Although responsibility transformation between tiao and kuai is an alternative mechanism and a governance mode that may lower operating costs, it also leads to unintended consequences. This research is important for both theory and practice in this area.

**Key Words** Responsibility Transformation between “Tiao” and “Kuai”; Politics of Structural Choice; National Governance

Shared Control Rights: A Cooperative Governance Mechanism for Coping with Polluting Enterprises

..... Tianzeng Yao, Zaisheng Zhang, Guanghui Hou & Anguo Fu

**Abstract** The single management of government or public participation cannot solve the serious environmental pollution discharged by enterprises. In response, this article puts forward a “shared control rights” cooperative governance mechanism. The mechanism and its applicability can be illustrated from three dimensions: trust building, shared control rights, and governance effects. Meanwhile, cases were also used to verify the mechanism’s effects. The research shows that institutional trust building between the central government and the public encourages public participation with the central government, local governments, and polluters. The shared control rights of the central government and the public include goal setting, inspection, and incentive provision rights. The cooperative governance by the Ministry of Ecology and Environment and public shared control rights is a form of normal sharing, and it is particularly applicable to the management of polluting enterprises with low political associations and pollution levels. In contrast, the cooperative governance of the Central Environmental Protection Inspectorate and public shared control rights is a form of moving sharing. It is applicable for polluting enterprises with high political associations and pollution levels.

**Key Words** Cooperative Governance; Control Rights; Government; Public; Polluting Enterprises