

# 原创论文

[ Research Articles ]

## 科层排斥：政府实体型协调组织的 功能异化逻辑\*

温雪梅 吴炫菲\*\*

**【摘要】**地方政府协调组织实体化改革旨在强化协调效力,但却陷入功能异化困境。本文基于对A市城乡社区发展治理委员会(以下简称“社治委”)2018—2023年的追踪研究,系统揭示了实体型协调组织的动态调适逻辑及其异化机理。研究发现,社治委通过重塑权力结构、适配科层规则、创新资源配置、整合绩效共识的四维调适策略,实现了组织协调功能的阶段性激活。然而,这些策略性调适行为在与科层系统互动过程中呈现出权威传导的效力衰减、职责重构的模糊化困境、资源整合的层级壁垒、政绩激励的结构性偏差等异化逻辑,这本质上是科层体系凭借其强大的结构性力量对组织创新实施的系统性排斥,深刻揭示了行政体制改革中结构惰性与组织创新之间的矛盾,为当前政府组织机构改革实践提供了有益的经验借鉴与理论启示。

**【关键词】**政府实体型协调组织;功能异化;科层排斥;组织调适;结构惰性

### 一、研究述评与问题提出

“我们能协调谁?只能协调自己!”——A市社治委工作人员(访谈记录:20230421WZR)<sup>①</sup>

\* 本研究受2021年度国家社会科学基金青年项目“社会网络视角下区域基本医疗卫生服务协调发展策略研究”(项目批准号:21CGL048)的资助。

\*\* 温雪梅(通信作者),西南交通大学公共管理学院副教授,13021307893@163.com;吴炫菲,西南交通大学公共管理学院硕士研究生。

① 编码规则为访谈日期(年月日)+受访者代码。例如,编号20230421WZR即表示该访谈于2023年4月21日进行,受访者为WZR。

引文格式:温雪梅,吴炫菲.2026.科层排斥:政府实体型协调组织的功能异化逻辑[J].公共管理评论,8(1):33-50.

Cite this article: Wen X M, Wu X F. 2026. Bureaucratic exclusion: The logic of functional alienation in governmental substantive coordination organizations[J]. *China Public Administration Review*, 8(1): 33-50. (in Chinese)

在“条块结合”的中国党政组织结构下(朱光磊和张志红,2005),为解决科层制下治理空隙或协调困难而设立的长期存在的协调型组织,包括以议事协调机构为统称的临时机构、领导小组、协调小组,以及存在于各级各类部门中的工作组、委员会、办公室、指挥部等组织。既有文献围绕其概念性质、类型划分(周望,2010;王心怡和孟天广,2024),以及统筹协调与议事决策等功能发挥(Shambaugh,2007;吴晓林,2009;周望,2015;胡业飞,2018)形成了丰富研究成果。实际上,以上组织多是为完成某项综合性或临时性任务而设立的非常设协调机构(钟开斌,2018),是在不改变原有政府组织结构和运行逻辑前提下形成的创新性工作机制。除此之外,中国党政机构中还包括不少实体型协调组织,具有常设机构的典型特征。一类是传统常设部门,如党委办、政府办、深改办、发展改革委等(陈家建和甘瑞霖,2021);另一类是为应对复杂治理问题而成立的常设协调型机构,如C市成立的专门负责城乡社区发展治理工作的职能部门——城乡社区发展治理委员会(简称“社治委”)。尽管协调组织一直被视为解决中国行政体制碎片化的有效制度设计(赖静萍,2014;叶托,2015),但在实际运行过程中也会出现核心功能逐渐被弱化或替代的现象,转而承担与其设计初衷不符的任务,即“功能异化”<sup>①</sup>。诸如形成了“遇事设小组”的路径依赖,甚至出现了成立地方领导小组的“锦标赛”现象(原超和李妮,2017),以及设置泛化导致的动员失效或强激励失灵(刘军强和谢延会,2015),组织整体资源投送出现分化、耗散及非最优配置问题(周望,2019),进而挤压常规治理制度的生存空间(原超,2019)。

随着社会治理复杂性的持续升级,不少地方政府试图将实体化改革作为破解部门协作困境的重要路径。该模式的理论预设在于:赋予协调型组织行政编制、财政预算等正式权威,理论上能更有效统合碎片化治理资源。然而,通过长期实践观察,研究发现明显的“实体化悖论”——新型实体化协调组织的设立非但未能破解部门壁垒,反而诱发各类功能异化现象,正如本文开篇案例中社治委工作人员所述困境。不少地方政府机构调整改革的案例也显示,实体化改革常伴随科层部门对新部门合法性身份的质疑,进而引发资源争夺、职责推诿等问题。

既有研究对政府协调型组织的功能探讨已形成两类基础共识:工具论主张其作为科层治理的补充机制,突出虚体组织通过弹性权威整合破解协调困境的能力(周望,2015;杨宏山和赵远跃,2023);结构论则关注其运动式治理属性,主张其通过非常规手段突破制度惰性(原超和李妮,2017;田先红,2022)。然而,当研究视域转向地方政府常态化治理中创设的实体型协调组织时,既有理论框架面临以下解释盲区。其一,现有成果聚焦虚体型协调组织的“非常态属性”,却无法回应“实体化改革

<sup>①</sup> 罗伯特·默顿(Robert K. Merton)在1949年发表的论文《社会学功能的范式》中系统阐述了功能异化理论(Theory of Dysfunctional Consequences,或称“反功能”理论),是其结构功能主义思想的核心组成部分,旨在批判帕森斯的传统功能主义对“社会现象必然具有正向功能”的预设,强调社会结构或制度可能产生与初衷相悖的意外后果。本文引入该理论,以期帮助解释协调型组织运作的复杂逻辑。

为何难以缓解协调困境”;其二,对协调型组织功能异化的归因多停留于注意力稀释或激励偏差等技术性解释,或权力重构等结构性批判,二者的相似点是均将功能异化视为改革失败的副产品,却忽视了这可能是实体型协调组织创新与原有组织体系之间的系统性冲突所致。有鉴于此,本文通过对A市社治委的历时性追踪,深描其组织调适行为与科层系统之间的互动与冲突,进而揭示政府实体型协调组织功能异化悖论的内在机理与作用逻辑。

## 二、案例选择与研究方法

### (一) 案例背景与选择说明

城乡社区是社会治理的基本单元,统筹推进城乡社区和乡镇(街道)治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。而社区作为治理空间单元的复合性与政府专业分工组织特性之间存在的天然张力,导致社区治理碎片化、治理效能低下等问题突出。为此,中央政府相关政策要求从组织机构优化角度强化统筹指导、加强组织协调、促进资源整合<sup>①</sup>。在社会转型发展背景下,C市作为常住人口超两千万的超大型城市,面临社会结构日趋多元、利益诉求复杂多样、信息传播方式深刻变化、基层治理难度加大的多重挑战。然而,社区治理相关职责分散在组织、民政、人社、住建等40多个部门,多头管理、权责交叉等问题突出。在此背景下,C市市委于2017年9月2日在全国率先成立市级独立编制的社治委,专门负责统筹推进城乡社区发展治理工作,随后各区(市)县也相继设立对应机构。作为C市下辖县级市,A市社治委被设立为市委直属的重要工作机构,旨在负责制度设计、统筹协调和调查研究。A市社治委主要职能如表1所示。

本文选择A市社治委为案例对象,核心依据包括以下两个方面。(1)制度创新的标杆意义。C市社治委作为全国首个党委序列实体化城乡社区治理统筹机构,其在成立时长、实体化程度、城市级别与规模及组织覆盖范围等方面,均堪称社区治理管理体制改革的先行者,为观察科层组织行为提供了理想的“自然实验场”。(2)治理结构的类型化缩影。作为中西部县域单元,A市在行政能级、治理负荷与制度环境上与转型期中西部县域治理存在共性特征;此外,调研发现,C市其他远郊市(县)与A市社治委一样面临功能异化的困境,加之笔者团队与A市社治委之间长期保持良好合作关系,具有田野观察优势。

<sup>①</sup> 2017年中共中央、国务院《关于加强和完善城乡社区治理的意见》明确提出:“完善中央层面城乡社区治理工作协调机制,地方各级党委和政府要建立健全相应工作机制,抓好统筹指导、组织协调、资源整合和督促检查。”2021年中共中央、国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出:“各级党委和政府要加强对基层治理的组织领导,完善议事协调机制,强化统筹协调。”

表 1 A 市社治委主要职能

职能类型	具体内容
制度设计	牵头制定全市城乡社区发展治理的中长期目标和阶段性任务； 负责制定城乡社区发展治理政策体系并推动落实； 负责编制城乡社区发展规划和标准； 负责制定城乡社区发展治理资源统筹机制和投入保障机制； 负责制定城乡社区发展治理考核标准体系和评价体系。
统筹协调	负责组织、指导、协调全市社会治理工作； 负责统筹推进城乡社区发展治理体制机制改革； 负责统筹推进城乡社区有机更新和公共服务供给能力建设； 负责统筹推进城乡社区多元治理体系建设； 负责城乡社区社会组织、社会企业的培育发展； 负责统筹推进城乡社区人力资源支撑体系改革、城乡社区发展治理领域人才队伍建设。
政策研究	负责城乡社区发展治理工作理论政策和实践研究。

资料来源：作者根据 A 市社治委提供的内部资料整理。

## （二）研究方法

本文采用个案研究方法,通过对 A 市社治委组织结构、运作过程等的深描,勾勒这类组织在行政生态中的现实运作图景,透视制度设计与组织情境互构的复杂机制,为理解中国治理现代化进程中的组织创新提供经验层面的解释框架。个案研究虽有小样本无法避免的局限性,难以通过样本量实现对其他变量的控制,但适用于发现并解释事物的演化过程、内在机制,能更好地推动某一领域独特且深入的理论研究(王富伟,2012;风笑天,2020)。

笔者于 2018—2023 年对 A 市社治委的成立与运行过程进行了长时间追踪观察,形成约 12 万字调研资料,其中 3 万字为笔者整理的访谈资料。本研究在资料收集过程中遵循“三角验证”原则,以期获得更精确的信息和更稳健的理论结果。一是对 A 市社治委的领导班子、县级职能部门工作人员、乡镇干部及多个村(社区)“两委”成员等 30 余人进行了多轮开放式、半结构化访谈;二是通过陪伴式合作和参与式观察,获取组织运作的大量非公开材料,有助于深度理解 A 市社治委组织结构和运行过程;三是收集了 A 市社治委相关政策文件、公开报道、宣传材料和内部档案材料等二手资料,以充分验证资料的完整性与准确性。

## 三、多重调适：实体型协调组织如何协调？

作为市委创新设置的实体型协调机构,社治委承载着破解社区治理碎片化的改

革预期。不同于虚体型协调组织依赖政治权威的临时动员模式,实体化属性要求其必须在既有党政组织架构与治理规则体系中建立可持续的协调机制。面对条块分割体制的路径依赖与部门利益的固化格局,社治委通过组织结构与运行机制的系统性适配,尝试构建科层体系可接纳的跨部门统筹能力。这既需要突破传统议事协调机构的运作惯性,又需避免遭原相关部门的抵触,进而形成社治委调适性的组织生存策略与功能实现路径。

### (一) 虚实相依:重塑组织权力结构

从领导结构来看,A市社治委领导系统包括政治领导、业务领导、执行层领导三个层级。政治领导是指由市委常委、组织部部长担任的社治委主任;业务领导则是由组织部副部长担任的常务副主任,负责城乡社区治理全面工作;执行层领导则是分管科室的社治委副主任,均是从乡镇(街道)和其他单位选拔出的有基层工作经验、业务能力强的基层干部,直接接受主任和常务副主任领导。同时,为推进相关工作,市委牵头成立了由组织部、宣传部、统战部、政法委、社治委等23个部门组成的城乡社区发展治理工作领导小组(简称“社治领”),该小组是市委常设议事协调机构,领导小组办公室设在社治委(简称“社治领办”),由社治委常务副主任兼任社治领办主任,负责日常工作。社治领办与各成员单位建立联络员制度,由联络员具体负责本单位与领导小组办公室的日常工作联系与协调。A市社治委组织架构见图1。

可见,基于对传统议事协调机构运行经验的总结,社治委创新性地设计了“领导小组+委员会”的复合型组织架构,即虚体型协调组织与实体型协调组织相结合的组织架构。一方面,借助虚体型领导小组权威以实现组织动员和部门间协调;另一方面,通过设立实体机构(机构常设、人员专职、财政预算独立)获取组织合法性,确保治理资源的持续投入和治理目标达成。这种虚实嵌套的权力结构,实质上也是对科层制度环境张力的适应性调和。

具体来看,社治委的组织权力建构主要体现在两方面。一是通过领导高配强化其实体权威。高层级领导重视是协调型组织最重要的权威来源。任命市委常委、组织部部长兼任社治委主任,该身份赋予领导人在组织人事、重大事项决策方面的政治权威,彰显出党委对城乡社区治理工作的重视程度,构成了社治委组织合法性的依据。另外,领导高配可利用政治权威突破平级协调的部门管辖权竞争。正如G副局长所称“常委挂名开会,部门一把手不敢缺席”(访谈记录:20230702LH)。二是组织设计时采取模糊权力边界的策略,避免各部门因职责范围被分割或侵蚀而引发抵触行为。社治委以领导小组这种虚体型组织的名义,将A市所有与社区发展治理相关部门的负责人吸纳为兼职委员,但委员权责仅限于参与协商而无强制义务,以此降低部门抵触。

### (二) 权威嵌入:推动部门日常协作

尽管党委授权与领导高配为社治委提供了合法性依据,但其日常职能的实现依

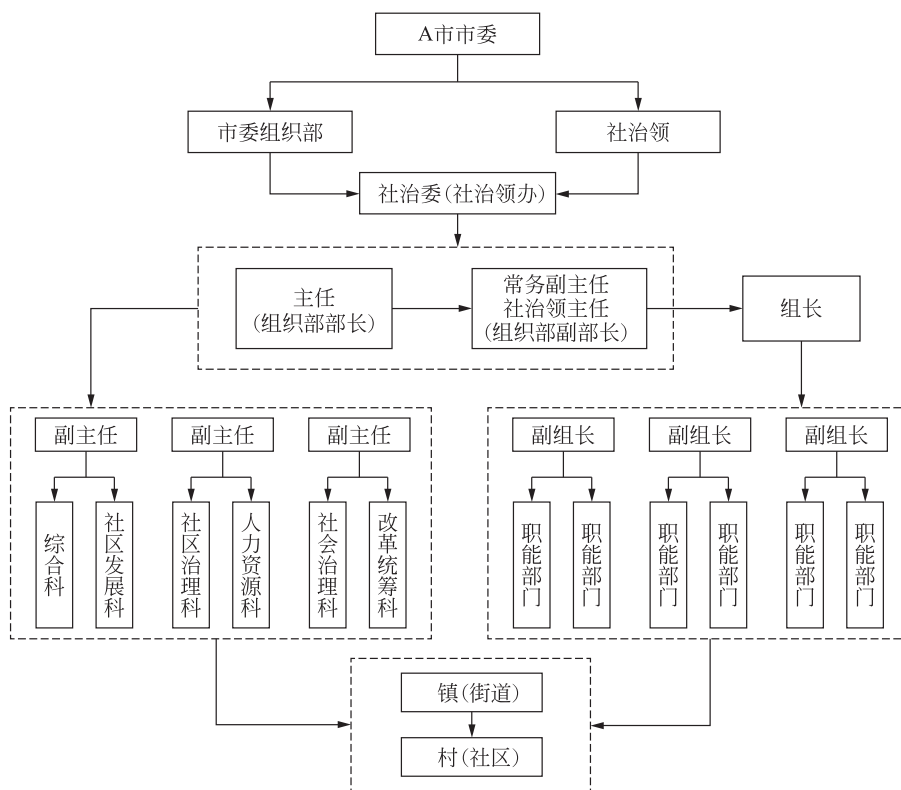


图1 A市社治委组织架构示意

资料来源:作者自制。

赖于将非程序化的政治权威转化为可被行政系统识别和接受的工作机制或工具,主要包括专题会议制度、工作专班机制等。

专题会议制度可视为一种问题导向的行政协调机制,具有非全局性、高频次、灵活高效等特点,与常务会议、全体会议等政府决策会议制度形成互补关系。针对A市社区发展治理的专题会议一般聚焦全市层面的相关工作政策、规定和重大决策,以及上级政府部署的示范建设等工作,由领导小组组长根据需要适时召集各成员单位召开全体会议(专题会议流程见图2)。城乡社区发展治理工作往往涉及多部门,当各职能部门因职责不清陷入僵局时,社治委作为平级协调主体,若采取直接介入式谈判,效果往往不佳。因此,较为有效的组织策略就是重新界定议题以提升议题

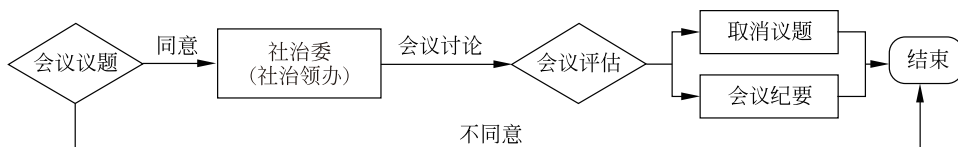


图2 A市专题会议流程

资料来源:作者自制。

重要性层级,并启动专题会议程序,推动其进入政府核心决策会议议程并形成会议纪要。在专题会议召开过程中一般遵循“部门汇报—领导指示—共同决议”的程序,“参会名单由社治委拟定,会议纪要直接报市委备案,部门再怎么消极也不敢公开抵触”(访谈记录:20230720LJ)。

为克服以往协调组织“只议不行”的缺陷,社治委运用工作专班、任务清单等工具来应对需要多部门协同处理的复杂任务。工作专班的本质是目标驱动型的临时性组织动员机制,旨在突破科层制的权责壁垒,通过重构组织架构来实现跨部门资源的有效整合(刘柯和谢新水,2023)。该机制强调任务闭环与责任绑定,其工作流程涵盖任务识别、目标拆解、资源匹配、过程监督、效能评估等环节(如图3所示)。例如,在推进全市“微网实格”专项治理工作中,社治委便以“社治领”名义召集各成员单位,召开专题部署会等协调类会议。各参会单位就微网实格工作进展和工作方案进行汇报并开展讨论,社治委负责汇总各方意见并形成统一决议。随后,社治委依托既有信息报送与发布制度、任务清单与台账管理制度及重点任务督办制度等,对各成员单位的执行过程进行跟踪督办。为强化自身在该专项治理工作中的权威性与形式合法性,社治委还通过定期召集工作推进会、调度会、经验交流会及专家指导会,以及下发正式文件等方式,持续推进相关工作。

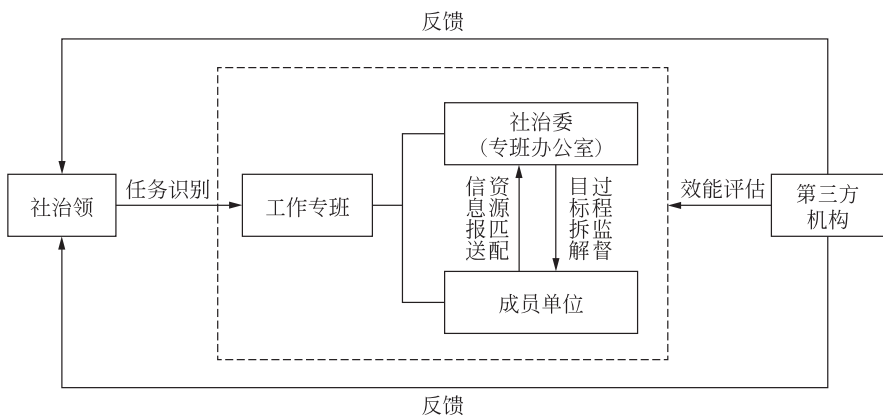


图3 A市社治领办专项工作运行过程

资料来源:作者自制。

据此,本文归纳出社治委推动部门协作的三种策略行动:一是针对部门职能交叉、难解问题,由专班领导从任务整体出发重新划分部门事项,而非各部门从自身职能角度来分割任务,即通过技术化方式重新定义任务边界。二是利用专班组长的行政级别推动成员予以重视。“副书记或副市长挂名后,部门至少会派处级干部对接”(访谈记录:20230624HH)。三是责任分配机制。专班运行之初,社治委便借组长权威与各成员单位签订“目标责任书”,并将任务完成情况纳入全市“目标绩效加分项”,从而倒逼各部门在年度工作中将实质性资源投入社区发展治理事务中。

### (三) 专项资金：统筹纵向激励资源

在现行财政体制下,地方政府创新性机构面临的核心困境在于缺乏稳定的纵向财政支持渠道。作为 C 市自主设立的治理机构,社治委在中央和省级层面均无对口上级部门,因而无法获得常规性的“条线”财政转移支付。这种制度性约束倒逼地方政府不得不重构资源供给模式,通过创新财政安排来保障组织运转和职能履行。为破解这一困境,C 市将原市社区和村级的公共服务和社会管理专项资金进行整合,构建了“城乡社区发展治理专项保障资金”(简称“社区保障资金”)和“城乡社区发展治理专项激励资金”(简称“社区激励资金”)双轨并行的社区发展治理经费保障激励机制。社区保障资金由本级财政在年初预算中直接安排给城乡社区,用于支持社区基本公共服务和社区发展项目。具体包括党组织服务群众、社区志愿服务、社区总体营造等方面。社区激励资金是指各治理主体在完成社区保障性项目之后自愿申报的奖补资金,由社治委按照规定程序和标准择优选取,用于引导各类资源参与社区发展治理。该制度设计具有三个方面的优势。首先,通过财政预算的刚性安排确保了基础治理资源的稳定供给;其次,运用竞争性机制激发了基层治理创新的内生动力;最后,创新了无对口上级部门情况下地方自主机构的资源保障模式。

专项资金制度作为破解协调型组织资源约束的关键机制,其核心在于通过财政资源再分配实现对纵向治理力量的隐性调控。值得注意的是,C 市相对充裕的财政状况为这一制度的实施提供了必要基础。其一,通过资金池整合实现资源的集约使用。镇(街道)政府及社治委对于社区(村)在社区保障资金的使用上拥有充分的指导权和监督权,能确保相关资金用于社区发展治理,引导社区(村)的集体行动。社区保障资金遵循“村财村管、居财居管”的原则,根据辖区常住人口数量为每个社区划拨一定数额的专项资金,由居民委员会根据实际需求自主向上级申报项目,对于金额较大的服务类及基础设施建设维护类项目申报至社治委后,社治委采取竞争性发包和公开招标等方式确定项目实施主体;对于数额较小的小微项目,社区则通过民主会议委托社区社会组织实施。

其二,通过选择性支持的激励资金设计,实现权力再生产,助力组织意图落地。社区激励资金实施“竞争性发包+重点督办”模式,每年会选择性支持与社治委年度重点工作方向一致且具有创新性、示范性、推广性的社区发展治理项目。这促使乡镇(街道)及社区注意力转移到社治委年度重点工作方向。2022 年 A 市社区保障资金为 1037.47 万元,社区激励资金约 300 万元<sup>①</sup>。10 月,C 市党建引领乡村集中居住区治理工作现场会在 A 市召开。通过层层筛选,G 镇 X 村被选为全市乡村集中居住区发展治理现场会观摩点位之一(全市共设 2 个)。为展现 A 市社区治理经验和成效,观摩点位必须达到“看得见、讲得出”的标准,社治委下拨社区激励资金 50 万元

<sup>①</sup> 该数据来源于 C 市社治委年度财政预算。

用于场景打造,10万元用于购买社会组织咨询服务。而G镇党委政府和X村为抓住此展示机会,积极配合社治委,将主要精力和资源倾斜至现场会筹备工作中,包括导入信托制物业、打造多重共治共享空间等。“对于那些经济条件一般的社区(村),激励资金对他们来讲还是很有吸引力的,能引导他们积极投入到社区发展治理中,并配合我们的工作”。(访谈记录:20230412WYC)

#### (四) 试点整合:构建政绩共识联盟

社治委作为全国首个城乡社区发展治理领域的实体型协调组织,治理成效及其显示度成为其组织合法性的重要体现。常规性任务试点便是政府部门彰显业绩的常用工具。社治委工作任务面向社区治理整体场域而非分科设职相关领域,因而其试点工作不同于原有部门的“带帽竞争”(练宏,2016),而是将碎片化的部门诉求整合为具有政治显示度的社区示范工程,通过将制度摩擦最小化来换取部门间的临时协同。这既有助于实现社治委统筹协调的组织目标,也可缓解治理任务繁重与治理资源紧缺的矛盾。

一是在不改变部门职责范围的前提下,整合分散的部门资源与注意力。C市在推进党建引领社区治理时,通过文件明确了示范社区建设涵盖党建引领、自治协商、公共服务、秩序安全等共性指标,以及智慧赋能、信义治理、创新试点等引导性指标<sup>①</sup>。这些指标实际均为各部门已有工作内容,譬如组织部负责的党建要素、政法委负责的网格建设、宣传部负责的文明“四建”、其他部门负责的公共服务内容等。这样的指标设计实际降低了部门因担心投入成本而产生的不合作风险。通过社治委统筹的示范社区建设,将这些元素整合其中,以协调部门之间的职责划分和资源投入。“搞示范点肯定是把资源投入到最好的地方,如果我投A社区,你投B社区,另外一个部门又是投C社区,就像撒花椒面一样,不可能产生资源的集聚效应。”(访谈记录:20230624HH)

二是通过构建行动者网络,实现相关行动者间的利益互惠。试点建设流程一般分为乡镇(街道)申报、专班联审、实施创建、评价验收、提升推广五个阶段。首先,各镇街自主申报示范创建点位,在专班审核确定示范建设培育名单后,由镇街负责示范创建具体工作、专班成员负责资源整合与点位指导。其次,经过乡镇(街道)自评、部门联合核查和专班审查形成验收结论,决定对创建示范点位是否给予授牌和奖补激励。最后,提炼示范社区建设取得的典型经验做法并全市推广。在此过程中,社治委将试点开展情况定期专报市委主要领导,使示范社区成为主要领导调研“打卡点”,相关部门为争取领导关注主动追加资源;专班联审制度也使得部门可将自身利益诉求前置嵌入试点方案设计中;而试点乡镇(街道)亦通过试点获得跨部门资源协调的绿色通道。由此,社治委在与各成员单位、各乡镇(街道)、社区互动的过程中,

<sup>①</sup> 政府内部文件:《C市党建引领小区治理——乡村集中居住区示范建设指标》。A市党建引领社区治理示范社区的建设是在C市的要求下展开的试点,验收指标也由C市确定。

形成了政绩驱动下的利益联盟。

## 四、调适的限度：实体型协调组织功能异化的生成机制

作为政府组织中的新进入者,社治委通过虚实相依、权威转化、资金固化与试点整合等策略,构建了一套适应性调适机制,以获取生存空间并实现其协调功能。尽管这些策略性调适在短期内有助于提升其统筹能力,但其内在的权宜特性与科层规则的深层冲突却导致了功能异化。本质上,社治委面临一个结构性困境:它必须依托现有科层规则来确立形式合法性,同时又不得不挑战这些规则以实现其“突破碎片化”的预设目标。这种张力使得科层体系反作用于其调适行为,最终呈现为四个维度的异化逻辑。

### (一) 权威传导的科层依附

社治委通过虚体领导小组和实体委员会相结合的架构,以及领导高配的策略,寻求组织合法性并获取协调工作所需的权威。然而,在组织日常运转中,权威传导往往依附于科层系统,表现出系统性弱化特征。

一是多层级传导后的权威弱化。尽管市委常委的领导身份赋予了社治委初始的政治权威,但该权威在通过领导小组传递至具体协调环节时,常因市委常委聚焦宏观决策而不介入具体事务,且经过“市委常委—领导小组—成员单位”的多级传导后,其影响力不可避免地衰减。调研数据显示,并非所有领导小组的协调指令都被同等重视或转化为刚性执行要求。2022 年 A 市社治委通过领导小组部署了 17 项任务,仅有 6 项通过常务会议转化为政府督查事项(文件编号 DC-2022-008),其余 11 项在部门执行中被降格为“参考性建议”。

二是协调工具的效力局限。作为推动跨部门协作的常用机制,工作专班虽能依托高层领导(如副书记、副市长挂名组长)提升重视程度,并通过目标责任书、绩效加分等方式建立责任绑定关系,但其效力存在显著边界。(1)任务依附性。专班的权威与协调力度高度依附于特定任务的周期和高层领导关注度。一旦任务结束或领导注意力转移,其约束力即大幅减弱。2023 年公共卫生领域的工作专班结束后,社治委试图将网格排查机制标准化推广时,涉及部门以“超出专班职责范围”为由拒绝承认后续工作(会议记录:20230325)。(2)制约手段薄弱性。作为平级机构,社治委实质性的制约手段有限。工作人员坦言,“年底考核没完成又能怎样?作为平级,没有制约别人的东西,就没有办法去统筹”。(访谈记录:20230615YH)这种依靠临时性、动员式机制的非制度化协调终将陷入被组织惯性消解的困境。

### (二) 职责重构的模糊化陷阱

任何对场域现存权力关系的威胁都会激活行动者的防御性惯习,强化其保卫资

本存量的战略(Bourdieu and Wacquant,1992)。大量组织机构改革实践也证明,改革者试图重构规则的行为会遭遇既得利益者的防御性反制,导致改革目标异化为体制内耗。专业分工导致部门间天然存在“领地意识”与协作惰性,社治委作为平级职能机构,难以通过法定职权直接统合同级部门的资源。一方面,社治委试图通过职责界定确立正式地位;另一方面,其又刻意保持边界模糊以降低改革阻力。这种策略性模糊处理,在实践中反而引发了职责不清、部门争利避责及协作障碍。

一是制度定位的模糊性。《A 市政府部门权责清单(2022 版)》(文件编号 QZ-2022-019)显示,涉及社区治理的 127 项行政职权分散在 26 个部门,而社治委仅被列入“统筹协调类”治理任务,并未被赋予规则制定权和执法主体地位。这直接导致了其协调身份的尴尬:“我们既不是业务主管部门,也不是执法主体,协调全靠刷脸。”(访谈记录:20220417WYC)以政法委和社治委双线牵头的“微网实格”创新工作为例(文件编号 QZ-2022-06),政法委负责“统筹推进微网实格治理智慧应用”,而社治委则须“牵头推进微网实格社会治理平台相关工作,提高微网实格治理中的智慧应用能力”,这种模糊化的任务分配实际上增加了部门的协调成本,使社治委陷入大量“综合性治理工作”的履职困境。

二是任务执行中的部门责任转嫁。由于“社区治理”概念的宽泛性,大量涉及社区的非核心或跨部门模糊任务被默认或转嫁至社治委。强势部门凭借其制度地位主导任务筛选:将资源匮乏、难以出成效的棘手事务推给“新来者”社治委;而对于资源丰富或有政绩价值的领域,则倾向于维持本部门的控制权。这种非均衡的职责分配,导致社治委逐渐偏离“协调者”的初始定位,异化为事实上的边缘事务“兜底部门”。例如,在“微网实格”工作中,尽管文件明确了政法委与社治委的分工,但大量具体工作最终仍由社治委承担,“我们认为微网实格项目应该由政法委做,但是政法委觉得这是社治委这条线提出来的,那么这些工作就应由社治委来做。工作方案确定了分工,却都是社治委在做,最后出了问题谁负责、做出成绩谁得奖”(访谈记录:20230720HH)。类似的案例还包括由社治委牵头成立的社区疫情防控工作专班。本该由属地乡镇(街道)负责的社区防控管理、卫健委负责的数据统计、公安部门负责的流动人口监测、文旅部门负责的人口排查等工作,最终常以“社治委管社区、对接社区更方便”为由,被一并移交至社治委承担。

### (三) 资源整合的层级阻隔

社治委试图通过建立“保障资金”与“激励资金”双轨并行的机制来保障资源并引导基层。然而,其作为地方创新性机构的性质及其在更高层级行政体系中的缺位,构成了根本性制度壁垒。

一是缺乏纵向资源获取通道。由于在中央和省级层面缺乏对口的业务指导部门,社治委无法像民政、住建等传统职能部门那样,获得常规性的上级财政转移支付或专项资金,其资源主要依赖于不稳定的本级政府财政预算。这种由纵向资金拨付

形成的资源依赖与控制权,使得各部门在资源投放上更倾向于优先响应上级条线指令,而非响应同级协调机构的横向整合需求。因此,社治委的资源动员能力在起步阶段便遭遇了“条强块弱”固有格局的阻隔。“从理论上来说社治委作为市委直属部门,是不承担政府直接事务的,但是社治委这个部门比较特殊,是 C 市独有的单位,没有上级指导机构,所以在统筹方面比较困难,但又被要求承担一些具体的事务,导致具体执行起来也比较困难。”(访谈记录:20230720LJ)因此,在 C 市委社治委下发文件制度后,A 市各职能部门对本级社治委的协调工作往往仅予以象征性配合,几乎不愿投入实质性资源。

二是地方创新性模式难以获得上级政府认可。社治委主导的地方创新试图在更高层面推广时,遭遇了自上而下的制度壁垒。省级条线部门通常坚守既有职能划分和政策体系,对可能打破“条线管理”的地方创新性模式持审慎或否定态度。一个典型案例是社治委创新的“信托制物业”管理模式,该模式在化解物业纠纷、降低信访率方面取得了良好治理效果。社治委多次向省级有关部门汇报,试图推动其纳入省级政策体系,但省级部门以“社区治理属基层自治范畴,不应单设管理部门”为由拒绝(访谈记录:20220915WYC)。这本质上是纵向的“条条”规则制定权对横向“块块”实践创新的制度性排斥,切断了其获得上级政府认可和更广资源的渠道,使创新难以突破地域限制。

#### (四) 政绩激励的结构性偏差

在现行项目制治理与政绩竞争框架下,社治委面临的激励环境存在结构性偏差,且其工作特质也催生了额外的行政负担。

一是议题优先级的弱势与政绩可视性困境。相较于传统职能部门聚焦大型基建、产业发展等硬性项目,社治委的项目多聚焦党组织服务、社区营造、居民素质提升等软性治理维度。这类项目通常资金规模有限,且短期成效难以量化。如社区激励资金一般不超过 30 万元,远低于农业局数以百万计的高标准农田项目。在政府内部激烈的“注意力竞争”中,社治委项目天然处于“议题边缘化”的劣势地位(陈家建,2013)。因此,地方主政者与经济基础较好的社区,更倾向于将资源和精力投向更易产出“显绩”的领域。“农业农村局今年在我们街道要打造一个数百万的高标准农田项目,市里很重视,我们自己也有好多项目,我们打算做一个观光采摘旅游项目,所以社治委的项目我们不想做,但上面有要求,我们也不得不做。”(访谈记录:20230625TS)

二是形式合规要求下的高行政负担。社治委项目的产出具有长期性和非显性特质,使得证明其绩效和确保资金合规使用的难度较大。为应对考核与检查,基层往往需要准备大量过程性佐证材料(如会议记录、工作照片、活动证明),导致承接项目的基层单位(社区/村)易陷入繁冗的文书工作中。“经常有领导下来检查……需要准备很多材料……检查的人翻得很仔细,还会提问。”(访谈记录:20230310ZDC)这不

仅分散了基层投入实质性创新的精力,也构成了一种“证明创新”的形式主义负担。

## 五、结论与讨论

### (一) 研究结论

在中国特色科层治理体系中,协调型组织长期被视为破解“条块分割”的制度工具。既有研究多集中于虚体型协调组织,但社会治理复杂性催生地方政府协调组织实体化改革以强化协调效能,却在实际运行中遭遇功能弱化、责任泛化等协调异化困境。本研究聚焦于此悖论,通过对A市社治委的历时性追踪,揭示了实体型协调组织在科层系统中生存、调适乃至异化的系统性逻辑。研究发现,社治委作为平级“新进入者”,通过组织结构重塑、运行机制适配、财政资源固化及政绩联盟构建等多重策略性调适,短期内获得了组织生存空间并实现了协调功能的初步激活。这表明,新设实体型协调组织为了融入既有科层体系并发挥作用,必须深度嵌入并运用现有规则体系。

然而,这种调适行为在取得短期成效的同时,也触发了科层体系强大的结构惰性与防御机制,引发系统性排斥,导致最终的功能异化。其根源在于一组难以化解的根本性张力:社治委须遵循现有规则获取生存基础,但其预设的突破碎片化的深层目标却必然要求挑战乃至重构既有规则、权责和利益格局。科层体系正是通过其固有的结构性要素对这种“新事物”进行系统性约束。

首先,政治授权或领导高配在层级传导过程中效果衰减,而依赖领导支持的协调机制亦存在效力的周期性与非刚性特点,其协调效能在很大程度上受高层持续关注度的制约,难以抵御组织惯性的消解。其次,为降低改革阻力而采取的模糊化职责界定策略在实践中导致职责边界不清,被强势部门选择性利用,将大量模糊、繁琐或成效不易显化的“剩余性事务”转嫁给社治委,使其沦为“兜底者”,偏离了协调核心职能;同时,当社治委试图拓展职能时,则面临既得利益部门基于法定权限、技术规范或程序规则的防御性抵制。再次,地方自主的制度设计虽保障了基础资源,但实体型协调组织在纵向条线体系中的“缺位”,使其无法获得关键的上级纵向财政资源;更重要的是,这种条线缺失构成了严重的发展瓶颈,使其主导的创新模式也难以获得其他条线部门的接纳与推广,地方创新实践在纵向体制传导中被阻隔。最后,在项目制资源配置逻辑下,实体型协调组织所承担的职能在资金规模、显示度及地方决策者的注意力分配优先级上天然处于劣势,在部门间争取资源的竞争中被边缘化;同时,其绩效的长期性、非显性属性及相关证明要求等给基层带来高额行政负担,抑制了实质性创新空间。

因此,实体型协调组织的功能异化,绝非偶然的技术性操作失误或激励不当,而是其在具有强大结构惰性的科层体系中生存所必然面临的系统性张力及其排斥效应的必然结果。这种源自科层体系权威传导结构、职责配置体系、资源分配体制及

政绩激励机制的系统性排斥,本质上是对组织创新力量的制度化规训,深刻揭示了行政体制改革中结构惰性与组织创新之间的深层矛盾。

## (二) 进一步讨论

既有研究常将组织实体化等同于制度稳定性获取,然而本研究发现,实体型协调组织反而面临着较虚体型协调组织更强的结构性排斥。

一是实体化并不等于长效治理效能的提升。实体化虽赋予了协调组织常设地位与资源配置权,但也使其长期而全面地暴露在科层体系固有的结构性规则压力之下。相比之下,虚体型协调组织(如领导小组)因临时性特征,反而能更灵活地借助高层权威在短期内突破结构壁垒,规避因长期嵌入产生的系统性摩擦。

二是制度化存在“表层”与“深层”的分野。“挂牌”“定编”仅是实体化的表层特征,而组织在获得形式合法性地位后仍面临严峻挑战。当实体化后的协调型组织试图真正重构规则以满足协调需求时,会遭遇来自科层系统规则和既得部门利益的隐性却强大的抵制。这表明,深层制度化远非实体化本身所能自动实现的。

三是组织形态效能取决于制度环境的包容性。中国科层体系对组织创新的容纳呈现非对称特征:虚体型协调组织因预设的临时性被视为“无伤大雅”,而实体组织的稳定存在可能触发系统性的排斥反应。这解释了为何某些领域的改革会策略性选择“长效机制虚体化”(如保持领导小组架构),其本质是对深层制度约束的适应性妥协。由此可见,推动组织结构改革的成效,不仅取决于新组织形态本身,更深刻依赖于它能否以及在多大程度上实现与制度环境的有效嵌入和兼容。

## (三) 政策启示与未来研究

作为全国首个实体化的社区发展治理统筹协调机构,社治委的改革悖论提示,对于地方自主创设的实体协调机构,其功能实现不能止步于组织形态创新,更需要纵向制度衔接与横向权责重构的双重突破。尽管2023年国务院机构改革组建了“社会工作部”,且地方政府已按要求设置对口部门,从而解决了组织结构上的纵向阻隔问题,但本研究的调研显示,各地社会工作部在厘清权责、理顺工作机制等方面,仍面临与本文所述社治委相似的核心困境。

中国治理现代化进程中的政府组织创新需摆脱“实体化等同于长效治理”的简单思维,构建动态适配的制度化路径。首先,应区分改革类型,适配组织形态:对需突破现行体制的深层次改革,可采取“先虚体后实体”的分阶段策略,避免过早实体化引发的系统性排斥;对技术性协作事项,则可直接赋予常设机构专项授权。其次,完善组织改革相关配套权能。通过立法或高层授权明确新设组织的资源调配权与议程否决权,同时建立与既有部门的权责过渡缓冲期。最后,完善制度化的动态评估体系。通过组织存续状况、流程整合程度、协调成本控制等指标来评估新设组织的实际制度效能。以上组织改革思路对于当前省以下机构改革、跨部门协同机制建

设具有一定参照价值。

然而,本文观点仅基于市级政府在社区治理领域的实体型协调组织个案的观察与分析,并未对其他领域实践案例、该领域的不同类型协调组织进行详尽的比较分析,得出的结论难免存在局限。后续研究可进一步探讨以下方向:(1)比较不同行政层级(如中央部委协调机构、省级协调平台)的实体型协调组织面临的排斥强度与适应性策略;(2)考察不同政策领域(如经济协调、环境治理)的差异是否会影响结构排斥机制的表现;(3)深入探讨数字治理技术(如跨部门数据平台、智能协同工具)如何重塑科层结构约束,为实体型协调组织提供新的运作空间或权力补偿路径。

### 参考文献

- 陈家建. 2013. 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J]. 中国社会科学, (2): 64-79.
- Chen J J. 2013. The project system and the mobilization of grass-roots government officials: A sociological study of the project-oriented operation of social management[J]. *Social Sciences in China*, (2): 64-79. (in Chinese)
- 陈家建, 甘瑞霖. 2021. 县域治理中的协调型部门——对D县发改局的个案研究[J]. 社会科学研究, (2): 39-48.
- Chen J J, Gan R L. 2021. Coordinating department in county governance—A case study of D county development and reform bureau[J]. *Social Science Research*, (2): 39-48. (in Chinese)
- 风笑天. 2022. 个案的力量: 论个案研究的方法论意义及其应用[J]. 社会科学, (5): 140-149.
- Feng X T. 2022. The power of cases: On the methodological significance of case studies and their application[J]. *Journal of Social Sciences*, (5): 140-149. (in Chinese)
- 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[J]. 公共管理学报, 15(3): 27-38.
- Hu Y F. 2018. Choice of coordinating mechanism within organization and the law of survival of deliberative and coordinating agencies—An explanation from organizational theory[J]. *Journal of Public Management*, 15(3): 27-38. (in Chinese)
- 赖静萍. 2014. 当代中国领导小组类型的扩展与现代国家成长[J]. 中共党史研究, (10): 49-59.
- Lai J P. 2014. The expansion of leading group types and the growth of modern state in contemporary China[J]. *CPC History Studies*, (10): 49-59. (in Chinese)
- 练宏. 2016. 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J]. 社会学研究, 31(4): 1-26.
- Lian H. 2016. Constructing the Chinese governance system: History and reality competing for attention in the Chinese bureaucracy[J]. *Sociological Studies*, 31(4): 1-26. (in

Chinese)

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)[J]. *政治学研究*, (4): 84-97.

Liu J Q, Xie Y H. 2015. Non-conventional tasks, attention allocation and the leading small group mechanism in Chinese local government: A case study of A city in A province (2002~2012)[J]. *Journal of Political Science*, (4): 84-97. (in Chinese)

刘柯, 谢新水. 2023. 工作专班: 应对临时性任务的政府组织形式创新[J]. *中国行政管理*, 39(4): 63-70.

Liu K, Xie X S. 2023. Special work team: Innovation of government organization form in response to temporary tasks [J]. *Chinese Public Administration*, 39(4): 63-70. (in Chinese)

田先红. 2022. 中国基层治理: 体制与机制——条块关系的分析视角[J]. *公共管理与政策评论*, 11(1): 43-54.

Tian X H. 2022. Grassroots governance in China: Institutions and mechanisms—Analysis perspective of the Tiao-Kuai Relation [J]. *Public Administration and Policy Review*, 11(1): 43-54. (in Chinese)

王富伟. 2012. 个案研究的意义和限度——基于知识的增长[J]. *社会学研究*, 27(5): 161-183.

Wang F W. 2012. The significance and limitation of case study: Based on the perspective of knowledge growth[J]. *Sociological Studies*, 27(5): 161-183. (in Chinese)

王心怡, 孟天广. 2024. 重访科层制: 对议事协调机制的类型学探究[J]. *西安交通大学学报(社会科学版)*, 44(1): 74-86.

Wang X Y, Meng T G. 2024. Revisiting the bureaucracy: A typological study of the multi-departmental coordination mechanism [J]. *Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Sciences)*, 44(1): 74-86. (in Chinese)

吴晓林. 2009. “小组政治”研究: 内涵、功能与研究展望[J]. *求实*, (3): 64-69.

Wu X L. 2009. The study of “Small Groups Politics”: Connotation, function and research prospects[J]. *Truth Seeking*, (3): 64-69. (in Chinese)

杨宏山, 赵远跃. 2023. 权威引领与行动赋能: 城市跨界治理的整合机制——基于北京城市基层治理的案例考察[J]. *云南行政学院学报*, 25(5): 41-50.

Yang H S, Zhao Y Y. 2023. Authoritative guidance and action empowerment: An integrated mechanism for urban cross-boundary governance: Based on the case study of urban grass-roots governance in Beijing [J]. *The Journal of Yunnan Administration College*, 25(5): 41-50. (in Chinese)

叶托. 2015. 国务院议事协调机构的变迁及其逻辑[J]. *中国行政管理*, (12): 28-33.

Ye T. 2015. Lock in the downsizing-expanding circle: Vicissitude and its logic of coordination agencies in the state council[J]. *Chinese Public Administration*, (12): 28-

33. (in Chinese)
- 原超. 2019. 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, (15): 36-48.
- Yuan C. 2019. The consultative group: A practical tool for policy implementation with Chinese characteristics [J]. *The Forum of Leadership Science*, (15): 36-48. (in Chinese)
- 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[J]. 公共管理学报, 14(1): 27-37.
- Yuan C, Li N. 2017. The operation logic of local leading groups and influence on local governance: An analysis based on the view of organizational incentives[J]. *Journal of Public Management*, 14(1): 27-37. (in Chinese)
- 钟开斌. 2018. 中国应急管理机构的演进与发展: 基于协调视角的观察[J]. 公共管理与政策评论, 7(6): 21-36.
- Zhong K B. 2018. The evolution and development of the emergency management organizational structure in China: From the perspective of coordination [J]. *Public Administration and Policy Review*, 7(6): 21-36. (in Chinese)
- 周望. 2010. 中国“小组”政治组织模式分析[J]. 南京社会科学, (2): 77-81, 88.
- Zhou W. 2010. An analysis of political organizational model of “small groups” in China [J]. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (2): 77-81, 88. (in Chinese)
- 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[J]. 理论与改革, (1): 95-99.
- Zhou W. 2015. How “leading small groups” to lead? An overall analysis of the central leading small groups of CPC[J]. *Theory and Reform*, (1): 95-99. (in Chinese)
- 周望. 2019. 大国治理中的领导小组: 一项治理机制的演化与精化[J]. 中共天津市委党校学报, 21(5): 48-55.
- Zhou W. 2019. Leading small group in Chinese governance: A governance mechanism's continuation and modernization[J]. *Journal of the Party School of Tianjin Committee of the CPC*, 21(5): 48-55. (in Chinese)
- 朱光磊, 张志红. 2005. “职责同构”批判[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 42(1): 101-112.
- Zhu G L, Zhang Z H. 2005. A critique of “isomorphic responsibility” governmental system[J]. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences)*, 42(1): 101-112. (in Chinese)
- Bourdieu P, Wacquant L J D. 1992. An invitation to reflexive sociology [M]. Chicago: University of Chicago Press.
- Shambaugh D. 2007. China's propaganda system: Institutions, processes and efficacy[J]. *The China Journal*, 57: 25-58.

## Bureaucratic Exclusion: The Logic of Functional Alienation in Governmental Substantive Coordination Organizations

WEN Xuemei WU Xuanfei

(School of Public Administration, Southwest Jiaotong University)

**Abstract:** The reform of governmental substantive coordination organizations, designed to enhance collaborative efficacy, paradoxically succumbs to functional alienation. Through a five-year longitudinal study of Urban-Rural Community Development and Governance Committee in City A, this research systematically reveals the dynamic adaptation logic and alienation mechanisms of governmental substantive coordination organizations. Findings indicate that the organization achieved phased activation of coordination functions via four-dimensional adaptive strategies: restructuring power hierarchies, aligning bureaucratic rules, innovating resource allocation and integrating performance consensus. However, when interacting with the bureaucratic system, these strategic adaptations manifest alienating tendencies: attenuation of authority transmission, ambiguity traps in responsibility reconfiguration, hierarchical barriers to resource integration and structural bias in performance incentives. These phenomena fundamentally represent the bureaucratic system's systemic exclusion of organizational innovations through its entrenched structural power. This research illuminates the inherent tension between structural inertia and organizational innovation within administrative reforms, offering critical insights for contemporary governmental institutional restructuring.

**Keywords:** government entity-type coordination organizations; functional alienation; bureaucratic exclusion; organizational adaptation; structural inertia

投稿日期: 2025/1/28    送外审日期: 2025/2/7    首轮外审完成日期: 2025/2/10

录用日期: 2025/6/10    最终修回日期: 2025/12/18