

第三届青年学者论坛优秀论文选登

【编者按】中山大学政治与公共事务管理学院、中国公共管理研究中心和《公共行政评论》编辑部在2019年1月12-13日联合主办了《公共行政评论》第三届青年学者论坛。本次论坛共收到了近130篇中英文学术论文投稿，邀请了45篇论文的作者参加了论坛。经专家评审，最终选出了10篇优秀论文。本刊将陆续选登部分优秀论文，以飨读者！

指挥部的运作机制： 基于“合法性－效率性”的视角

任宇东 王毅杰*

【摘要】作为一种治理机制，指挥部主要出现于时间紧迫、跨部门的任务环境中，具有非常规化、追求效率高的特征。论文基于“合法性－效率性”的视角，以P市征迁过程为案例，着重分析了指挥部的运行机制与实践逻辑。研究发现：指挥部通过组织重置和组织运行，构建了以“效率－责任”为特征的征迁工作体系，最终达到“组织权威强、组织整合度高”的效果；从整体上看，指挥部实质上是地方政府在压力型体制、行政资源短缺下的一种科层再组织化过程，并从根本上强化了科层制，进而对地方治理产生了重要影响。此外，研究侧重于呈现政府内部的互动过程，对进一步认识中国科层组织的微观运行提供了参考和依据。

【关键词】指挥部 运行机制 实践逻辑 合法性与效率性 科层再组织

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2019)01-0151-18

* 任宇东，河海大学公共管理学院，博士研究生；王毅杰，河海大学公共管理学院，教授。本文经验资料来源于河海大学余文学教授主持的水利工程社会评价课题。本文曾在第十五届组织社会学实证研究工作坊（吉林大学，2018年7月）、长江三角洲社会学论坛（苏州七都，2018年8月）、新兴市场国家的社会变迁与社会治理论坛（上海大学，2018年11月）、《公共行政评论》第三届青年学者论坛（中山大学，2019年1月）等会议上宣读，感谢与会专家的评议与建议，在此一并表示诚挚的谢意。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：江苏高校哲学社会科学研究重大项目“社会治理中的心态问题研究”（2017ZDAXM004）。

一、问题的提出

在中国的治理体系中，任务环境较为复杂，在面对常规任务时，政府一般采用科层治理。而在面对非常规任务时，政府会通过成立临时组织来提升公共事务的治理能力，如业务指导小组、领导小组、联席会议、指挥部等，并以此为中心，聚焦核心目标，集中力量、高效地开展特定工作（俞可平，2000；周雪光，2017）。工作目标不同、任务紧迫程度不同、领导重视程度的不同，这些组织的结构设计、运行机制、实践逻辑等也会存在很大差异（刘军强、谢延会，2015）。

我们在P市征迁工作的调研中发现，面对时间紧、任务重的工作时，政府成立了指挥部来推动征迁，取得了显著成效，由此引起了我们的兴趣。在已有文献中，“指挥部”的形式大致是，以牵头单位（发改委、水利局、民政局等）为主，并从各个相关的政府职能部门抽调工作人员组成临时机构，代表政府对工作内容进行指导、协调和管理，指挥部的指挥长一般由政府相关领导兼任，任务完成后，指挥部立即解散，工作人员回到原单位（彭敏，1989）。那么，作为一种军事指挥系统，指挥部为何能够运用于社会治理中，并且能够取得较好成效，它是如何运作的？背后的逻辑是什么？又对地方政府产生怎样的影响？这即是本文致力于回答的主要问题，借此来理解中国政府治理的微观动态过程。

本文的案例资料来自作者在2017年3-12月对Y工程征迁过程的参与观察、个案访谈会议记录以及政府文件等。在研究方法上采用案例分析法做探索性研究。它的优势在于能深入详尽地描述经验事实，呈现事件发生的具体过程，揭示事件背后的因果机制与实践逻辑（殷，2010；张静，2018）。本文着眼于P市指挥部的征迁过程，揭示在这一过程中指挥部的运作特征与实践逻辑。需要指出的是，对P市征迁指挥部组织运作的分析，虽然不能完全代表P市其他政府工作，更不能代表其他地方的情况，但也能在较大程度上反映出一些共性特征和深层逻辑。

二、文献回顾与研究思路

（一）文献回顾

在我国，“指挥部”最早出现在抗日和解放战争时期，是指军事部队的首脑

机关，称为“战时指挥部”（中国庐江县委党史研究室，2016）。作为军事指挥系统的核心，其主要目的是为了解决统一指挥问题，是实现部队行动、特别是作战行动的针对性、协调性的基本途径（王野全，2018）。同时，指挥部能够加强上下级之间、指挥员与指挥部机构、总部与前线之前的信息沟通强度，能更好地调动部队以应对紧急情况，利于提高指挥的可靠性、指挥的时效性和决策的正确性，具体如东北抗日联军指挥部、新四军江北指挥部、第四野战军指挥部等（杨金华，1995；江林，2002）。

在建国后，随着社会的发展，指挥部便引入到生产管理中，在20世纪60—80年代的计划经济时期，主要运用于重大公共建筑、大中型水电和环境治理工程等项目。尤其在重大工程中，一般以政府派出性质的工程建设指挥部形式对项目建设进行管理和监督，管理人员多由上级指派或相关政府职能部门的领导（金数香，2016）。在组织构成上，指挥部以建设单位为主体，相关的设计、建设、施工单位均有负责人员参加，部分重点项目还涉及到计划、建设、物资、银行等有关部口，同时赋予指挥部一定的行政管理权力用于协调关系，协作配合，保证工程建设的顺利进行。特别是在建设工期要求紧迫的情况下，指挥部能够迅速集中力量，加快工程建设进度，在中国工程建设过程中发挥了重要作用（乐云等，2014）。

改革开放后，指挥部被广泛采用，无论在工程建设，还是政府治理中，都会出现其身影（钟开斌、林炜炜，2018）。作为一种协调联动机制，指挥部能够有效构建政府层级间，政府与各级机构、部门、单位及社会组织之间的治理网格，可使来自不同部门迅速实现无缝联结，通过有效的沟通与良好的信息交流，进行资源整合，协同行动，以确保任务按时完成（吕佳丽、张方浩，2018；童星，2018）。目前，指挥部应用于工程建设、征地拆迁、脱贫攻坚、应急管理、招商引资、疫情防疫等领域，其形式主要包括：森林防火指挥部、防汛抗旱指挥部、工程建设指挥部、抗震救灾指挥部、征迁指挥部、军事指挥部、安全生产指挥部、应急管理指挥部、脱贫攻坚指挥部等。

综上，本文从学理层面将指挥部理解一种政府治理机制，旨在关注指挥部推动征迁的具体过程，研究重点不是政府与征迁对象之间的关系，而是政府内部的动员过程。本文不对征迁工作本身做价值判断，希望通过指挥部的工作过程来探讨：作为一种治理机制，指挥部的适用环境、运行机制、实践逻辑及产生的治理效果。作为个案研究，本文仅尝试提出一些分析维度，并在后文中逐步回答上述问题，以期理解当下中国科层组织的运作特征及逻辑提供更加详实的经验证据。

（二）研究思路

1. 指挥部：具有中国特色的治理机制

所谓治理，指的是在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要，其目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范成员的各种活动，实质是治理主体在应对任务环境时的再组织化过程（朱光磊，2008）。因此，治理主体要么由单一部门，要么由多个部门组成，即参与治理具有跨部门属性；任务环境往往与时间紧迫性有关，时间紧迫性是指有效完成上级部门派遣任务的时间压力。而作为本文的研究对象，指挥部主要出现于时间压力大、任务重、单一部门难以完成的任务中，组织整合的需求较高，尤其在大中型工程建设项目中往往会出现指挥部的身影。也就是说，作为政府治理的有效机制，指挥部往往源于：一是上级部门要求短时间内完成征迁工作；二是从行政资源配置来看，单一部门资源动员不足，无法完成如此复杂的工作，需要跨部门的配合与协调。

一般来说，在指挥部内部，又设立若干职能处（室），有的还设立二级指挥部。由于指挥部是政府主管部门的派出机构，又有各方面主要领导的参与，因而在行使职能方面有较大的权威性，决策、指挥直接有效。从组织运行来看，指挥部在权力配置、运行过程等方面与“部”“厅”“处”等常规机构存在明显不同，它具有灵活性、协调性、针对性等特征并且集组织、管理、协调、服务功能于一身，尤其在急、难、险、重等任务中发挥着重要作用（张伟、朱宏良，2007；张康之，2016）。此外，指挥部可以依靠领导的权威和行政手段，一方面有利于加强领导，优化资源，理顺内部体制，协调关系，提高效率，形成合力；另一方面也有利与上级相关部门联系对接，及时上传下达，争取上级部门的支持配合，从而使政府保持对社会和经济环境变化的快速反应能力（石爱虎、丁文辉，2012；卢阳旭，2015；周望，2018）。

从整体上看，作为一种有中国特色的治理机制，指挥部是在向上负责的压力型体制下（荣敬本，1998），通过科层重置，将不同部门、不同科室的人员都会被抽调甚至是全体投入到某项任务中去，并依托科层组织的动员协调机制，如目标管理、强化保障、高位协调、政治激励、层级协同、督导检查等机制，来增强科层行动的权威性与合法性（汪小金，2011；陈家建等，2013；许耀桐，2014）。尤其在地方政府中，指挥部的优势在于能够以政治动员的方式调动资源，快速有效地动员基层单位，集中高效地完成特定的、重要的目标，既合理运用了科层组织的专业化分工功能，又适当地运用了动员机制以克服专业化分

工所产生的阻隔和低效，使得指挥部成为政府推动工作的重要组织方式，并对中国社会经济发展、地方治理产生了重要影响（王彩平等，2014；王刘飞、王毅杰，2017；周雪光，2017）。由此可见，指挥部实质上是地方政府在压力型体制、行政资源短缺下的一种科层的再组织化过程，并对地方治理产生了重要影响。

2. 研究的出发点：合法性逻辑和效率逻辑

制度主义强调“合法性”逻辑的重要性，组织要生存，必须具有合法性。其背后的意涵是社会的法律制度、文化制度、观念制度已成为广为接受的社会事实，它具有强大的约束力量，规范着人们的行为，因而组织必须使用与这一环境约束相适应的结构、程序和战略（周雪光，2008；Suchman，1995）。进一步说，“合法性”包括适用合法性、道德合法性、认知合法性、绩效合法性、任务合法性等维度，它们共同为组织提供认知与态度支持，影响着成员在组织活动中的投入（Human & Provan，2000；任敏，2017）。除此之外，交易成本理论认为，组织设立的目的是为了降低交易成本。组织不仅可以降低交易过程中的信息搜索、谈判、沟通和监督等成本，使交易更为顺利；它还可以把很多资源更有效地组织起来，通过有效地组织管理达到提高效率的目的。换句话说，组织背后隐含的是效率逻辑，即成本的最小化或产出的最大化（Coase，1960；威廉姆森，2012）。因此，组织是人们为了一定的目标而进行动员和协调的社会实体，为了效率而存在，但效率的发挥离不开一定的合法性基础（斯科特、戴维斯，2011）。而政府作为有目标追求的社会实体，在追求效率的过程中，需要一定的合法性基础。

治理的最终目标是实现善治（Good Governance）。善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的基本要素包括：合法性（Legitimacy）、责任性（Accountability）、回应性（Responsibility）、效率性（Effectiveness）等。其中，合法性指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态，具有强大的约束力；效率性指的是管理的效率或者政府行为的效率性。依据制度学派与交易成本理论，在政府职能的发挥过程中，合法性与效率性之间存在一定的张力，合法性并非一定导致效率性，其发挥需要中间环节的有效结合（在后文中将具体展现其中间环节）。基于此，本文根据政府行动合法性和效率性的差异，区分了4种类型的政府行为状态，即“合法性强－效率高”、“合法性强－效率低”、“合法性弱－效率高”和“合法性弱－效率低”（如表1所示）。

◆ 第三届青年学者论坛优秀论文选登

表 1 政府行为状态的四种类型

政府行为状态		政府效率与结果可能性	
		高	低
合法性	强	合法性强 - 效率高 / 高效治理	合法性强 - 效率低 / 低效治理
	弱	合法性弱 - 效率高 / 低效治理	合法性弱 - 效率低 / 无效治理

资料来源：作者自制。

如表 1 所示，“合法性强 - 效率高”表示在任务完成过程中，不仅具有来自上级组织的权威，也有相关的组织保障其效率，往往会产生高效治理，如上级领导特别重视的事务；而“合法性强 - 效率低”和“合法性弱 - 效率高”则意味着要么缺乏上级权威，要么缺乏足够的组织保障，进而导致低效治理；最后，“合法性弱 - 效率低”的效率最差，不仅缺乏合法性权威，也缺乏实质性的组织协调与沟通。概言之，从政府治理的角度看，成立组织的初衷是为了打破常规官僚体系中的“条块分割”和跨部门间的“各自为政”，从而促进“条”和“块”之间的协同配合。

简言之，作为一种政府治理机制，指挥部内含不同的制度逻辑和影响后果。本文所讨论的指挥部正是一种旨在通过重组动员体系和权力结构来有效推动部门间、区域间沟通协调的特殊组织形态，其本质是政府在面对非常规任务时的再组织化过程。下文中，将以 P 市指挥部的征迁个案为切入点，呈现在压力型体制下，科层组织如何通过再组织化以提升合法性，进而提高效率性。

三、动员与协调：指挥部的征迁实践

（一）指挥部的设置与重组

P 市政府于 2015 年 3 月承接了 Y 工程，Y 工程投资 20 多个亿，是 P 市建市以来投资规模最大的水利基础设施项目，更是国家某大型调水工程的组成部分。为了提高征迁速度，2015 年 10 月 8 日，P 市委市政府召开征迁工作动员会，紧接着成立了征迁指挥部。随后，Y 工程的征迁工作正式开始。截至 2017 年 10 月，经过两年的时间，P 市境内共完成永久征地 9 000 多亩，临时用地将近 5 000 亩，房屋拆迁 200 多户、4.6 万平方米，除了部分遗留问题外，基本完成

了任务。那么，指挥部为何能在两年时间就完成如此大规模的征迁任务？这是值得我们进一步研究的问题。

在本案例中，P市政府重置了指挥部的组织结构，构建了征迁工作体系。具体来说，在组织结构方面，市指挥部是总指挥部，指挥部内设以办公室为主的常设机构和以公安局、国土局为辅的临时参与机构（见图1）。

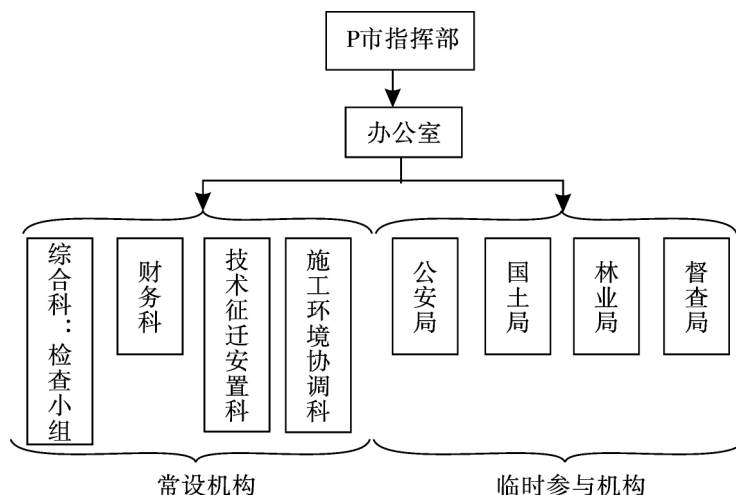


图1 P市指挥部内部的组织构成

资料来源：作者自制。

另外，在征迁工作体系中，P市指挥部以水利局为牵头单位，抽调其他部门（督察局、公安局、土地局、林业局、相关局委）来组建指挥部，并由市长担任总指挥长，分管副书记、副市长为副指挥长。同时，办公室设在水利局，作为指挥部的核心与枢纽，由它来组织协调各个部门。在P市指挥部的引导下，自上而下成立了县（区）指挥部、乡镇工作室、村工作组等，县（区）指挥部的组织结构与市指挥部是一致的。在市县两级指挥部办公室内部设立了明确分工的综合科、技术征迁安置科、财务科、施工环境协调科等，与乡镇、村设立工作组、设计单位、监督评估单位一起负责具体实施征地拆迁工作（见图2的征迁指挥部组织体系）。

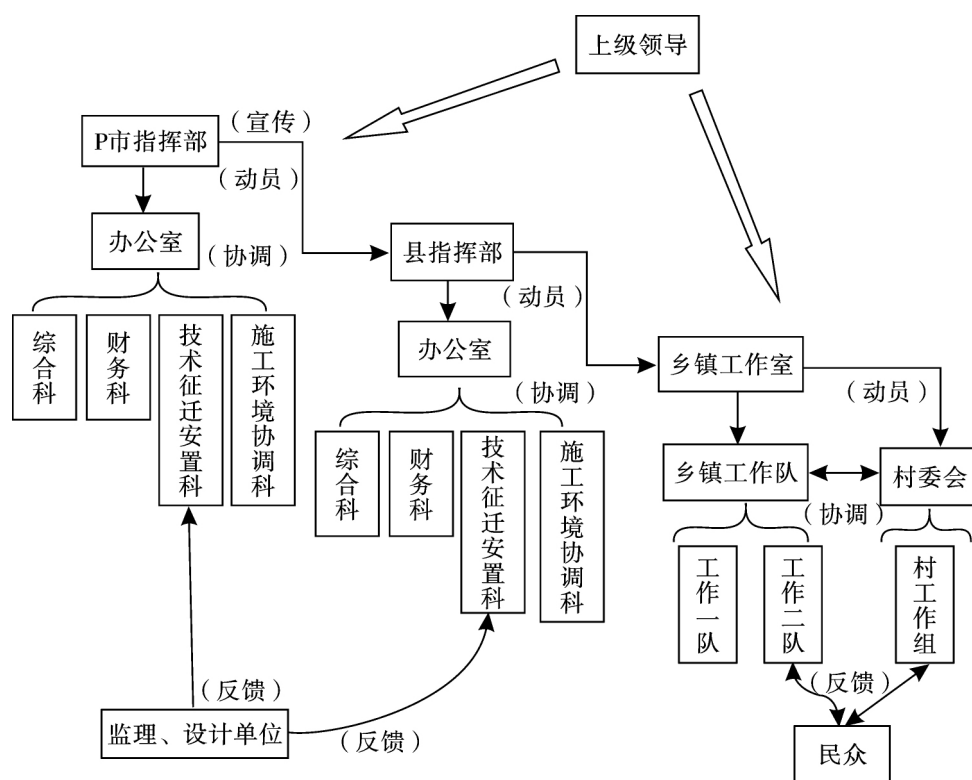


图2 征迁指挥部组织体系

资料来源：作者自制。

（二）多途径动员以提高征迁效率

由案例可知，Y工程的征迁任务作为一项涉及跨层级多部门的行动，离不开科层组织的动员与协调（骆光辉，2009）。征迁工作由于其复杂性和时间紧迫性，需要跨层级多部门之间的密切配合，而指挥部便提供了这样一种高效形式。在实际工作中，P市指挥部主要通过政策宣传、确定目标、任务承包、联系会议、领导介入、督导检查、信息反馈等多种途径来强化部门间协作，提高工作效率，推动征迁工作的。具体来说：

政策宣传。由于这次工程的范围影响大，移民规模大，如何得到群众的理解与支持，是媒体正面的宣传报道，2015 年 10 月份连续一个月，指挥部出面组织文字稿，将工程情况刊登在《P 市日报》的头版头条，使群众广泛了解、拥护支持、积极参与。同时，将工程进度、工程相关事项编写成简报，在内部传阅，并向省政府汇报。指挥部通过广泛宣传动员（如图 2 所示的宣传）达到以

下目的：一是在政府内部保证了征迁工作的合法性与合理性；二是在政府外部营造了舆论氛围，提高了民众对征迁工作的认可与支持。

目标确定。组织的目标与计划具有认知、激励和象征功能，为个体和组织行为提供了依据，对个体和组织性行为具有重大影响（马奇、西蒙，2008）。市长多次强调“两年工程一年完，希望各部门重视起来，集中精力搞好征迁工作”，并将其写入市政府工作报告，形成每个部门都必须完成的政治任务，以此来激励各部门的积极性。在征迁初期，征迁安置的重点任务是地面附着物的清算与资金拨付兑付到户，市指挥部为了实现各节点的精准把控，保证工作有条不紊进行，办公室一方面制定了整体计划，并对具体任务、主管部门、负责人和时间节点都做了详实要求。譬如，要求各县指挥部在2016年6月份之前必须完成补偿资金拨付、2017年“五一”前保证通水，各县区指挥部长再依据本地区的情况将任务分配给各个乡镇，以此类推。另一方面，办公室还制定了如资金管理、征迁奖惩、日常考勤等管理制度，以此来保证工作的规范化和进度。

任务承包。一般情况下，征迁涉及范围广、规模大，并且在不同时期有不同的目标和工作重点。作为压力型体制的实现手段，政府部门往往采取将目标层层分解、逐级签订责任书的方式，以指标体系为核心，以责任体系为基础，以考核体系为动力，将多个不同行政等级的责任主体勾连起来，辐射形成目标管理网络，以期获得最佳行政效能（王汉生、王一鸽，2009）。P市指挥部办公室在2015年11月制定了《承包实施方案》，以县区为承包单位，设定目标完成的时间，将目标进行细化分解，并派工作组、监理与设计单位驻村蹲点全程协调移民迁安工作，以此督促县区指挥部工作。如图2所示，在P市指挥部的动员与引导下，县区指挥部将目标进一步细化到乡镇工作室，而乡镇再到村，具体承担资金兑付、房屋拆迁、错漏项核实更正等任务。由此，在目标一致的前提下，指挥部将各成员单位承担的政治任务转变为分工明确、权责清晰的由各成员单位负责的行政任务，形成了县区包干、团队推进、任务明确的“责任承包体系”，也构建了高度关联的征迁动员体系。

督导与检查。在政府的运作过程中，也广泛存在着督导机制，尤其在传达重要政策文件、处理部门间矛盾、追踪重点工作和解决疑难问题时，督导机制都有可能被启动，通过督导机制的运作，行政资源被重组，部门权威被树立，从而推动任务的执行（陈家建，2015）。如图1所示，在征迁过程中，各级指挥部在综合科成立检查小组，直接对征迁工作进行检查和督导，并制定《督查考核办法》，通过领导到场、组长监督等方式，督促在限期内完成任务。另外，在征迁过程中，省委领导及市级领导也会对Y工程开展情况进行过视察（检查），

◆ 第三届青年学者论坛优秀论文选登

并专门听取了工程征迁情况的汇报。

2016年3月P市市长把Y工程列为重点挂牌督办项目，并列入市政府工作报告，将Y工程上升到新的高度。随后，指挥部办公室将2016年4月定为“征地拆迁攻坚月”，并拿出200万元对在工程推进中做出突出贡献的县区、乡镇办、村工作组及其他参与单位进行表彰奖励；对推进不力、完不成任务的单位进行通报批评、严肃问责。2017年2月8日，省委领导考察Y工程移民迁建工作，调研期间了解P市居民搬迁情况，肯定了阶段性成果，叮嘱一定要本着实事求是的原则，抓紧时间，稳扎稳打，切实保障好移民的根本利益。同时，省委领导强调要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。（访谈记录：QFX20171208）

在此基础上，指挥部将无法量化考评的征迁工作，细化成了可考、可评、可奖、可惩的具体内容，并根据不同工作阶段和工作内容，对积极主动、表现突出的优秀干部，尤其回到原单位后在晋职、评先时优先考虑，指挥部从督促或监控的角度促使目标任务正常实施并能如期得到完成，进而保证工作推进过程中的协调、监督到位，各县区工作的一致性与效率性。另外，高层检查本身就是对Y工程及征迁工作的一种肯定，这极大调动了相关参与单位的工作投入。

领导介入。2016年11月至2017年夏为征迁工作的攻坚阶段，重点是居民房屋、农副业房屋、企事业单位房屋、学校等大规模拆迁，这是矛盾最多、任务最重、难度最大的阶段，需要部门之间的密切配合。在这一阶段，征迁工作遇到了不小阻力，如果县区之间、部门之间无法统一行动，再加上民众阻工等，将会影响整个时间进度，这时急需借助领导权威来协调各部门间的关系。

征迁工作必须由指挥部牵头，政府一把手是指挥长、总协调，若到了县区一级，县长或区长是指挥长、总协调。在征迁初期呢，指挥长召开市、县、乡、村和一些重要部门的五级大会，把政策透明化、规则讲清楚，从工作机制上灵活、统一、有效，工作体制上让他们一级为一级负责，目的是提高指挥部的权威，最终达到统一领导、统一指挥和统一行动。具体协调工作是由办公室来做的，每一级都是如此，要是部门之间合作力度不够的话或协调不了的，办公室就向上级领导回报，然后由上级领导出面协调，

上级领导能够调动方方面面，协调效果也比较好。（访谈记录：WZC20171012）

如图2所示，上级领导的权威嵌入在科层体系中，由此构成了压力型体制。^①尤其当征迁工作上升为“重点工作”时，压力型体制下的“领导介入”可以协调不同层级部门之间的关系，能够提高组织权威，使办公室所属牵头部门获得了一定的专项工作“运行规则设定权”和“责任设定权”的合法性，进而提高工作效率（欧阳静，2009；原超，2017）。

联席会议。除了借用指挥部长的权威外，指挥部还实施了《联席会议制度》。联席会议本质是部门之间协同运作的沟通平台，旨在增强部门之间、区域之间的联合行动。

联席会议形式是见面就说一说，参加人员包括各个县区的指挥长、办公室主任，其他的如公安、林业、督查等部门也会参加，并且指挥部用部队的方式方法进行推进，可以打破部门之间的分化，提高了部门之间的联结性，比单一部门的征迁效率要高。从2016年10月至2017年5月底，办公室先后组织召开了50多次征地拆迁联席会，内容是安排这一天的工作、汇报工作进展情况、研究解决工作中存在的问题、安排部署全天工作任务，统筹调配各方力量，增强部门之间的协作力度，将每天的工作成效直观地体现出来，及时发现问题、解决问题，并形成会议纪要，保障征迁工作快速推进。（访谈记录：ZXD20170910）

如图1所示，通过联席会议，办公室可以协调常设部门（如综合科、财务科等）与临时参与机构（如公安局、国土局等）共同参与征迁工作。由此，联席会议在一定程度上克服了部门之间的区隔与惰性，解决了政府交叉职责，协调力度增大，组织整合度提高，提高了不同政府层级的执行效率（吕佳丽、张方浩，2018）。

信息反馈。信息的流动和控制不仅是政府管理中所必须面对的问题，而且是任何组织都面临的普遍问题，自上而下运行过程中不同环节的衔接和有效管理都有赖于对信息的掌握和控制（艾云，2011）。在本次征迁过程中，P市指挥

^① 需要指出的是，图2所示的上级领导指的是级别高于各级指挥部的市（县）主要领导。

◆ 第三届青年学者论坛优秀论文选登

部建立了自下而上的意见反馈体系。

以征迁资金拨付为例，移民如有问题可向村工作组提出异议，乡镇向县级指挥部提出，县级指挥部统一向市级指挥部提出复核请示，报告上级，通过反馈机制，能够及时反映移民及下级部门的意见和需求，从而确保资金安全与移民利益。（访谈记录：WS20171928）

正如图2所示的，反馈渠道可表示为：移民/监理、设计单位→村委会（或驻村工作队）→县移民指挥部办公室（或移民办）→P市指挥部，将移民及下级部门的意见和诉求传达上去。另外，在调研中发现，反馈作为一种信息流动和控制策略，信息传输的中间层次较少，大大减少了信息传输的时间，降低了信息失真的程度，保证了信息传输的质量，有利于政策执行指令的快速传递，这对于征迁工作的顺利推进起到了关键作用。

四、科层再组织化：指挥部的实践逻辑

政府间关系本质上是权威组织内部不同层级间的上下级关系（周黎安，2017）。政府组织本身也不是一个单一行动者，而是由多个部门组成的“复合体”，其运行有自身的机制，遵循自身的一定逻辑，内含一定的要素（Lieberthal & Lampton，1992）。如前所述，以指挥部为核心的征迁动员体系，有其自身的运作特征与内在逻辑。在压力型体制下，指挥部通过组织设置构建了征迁工作体系，并通过动员、协调等机制，将各个部门联结在一起，具有形式上的合法性与实质上的效率性，实现了部门间的协调和配合，进而提高了征迁效率。因此，指挥部的高效发挥需要通过组织设置和组织运行两个方面，具体来说：

从组织设置来看，指挥部的征迁工作体系是在科层架构的基础上重置的，它由常设机构（如综合科、财务科、技术征拆安置科、施工环境协调科等）和临时参与机构（如公安局、国土局、林业局等），是多部门的联合体，可以应对复杂情景。更为重要的是，指挥部通过由地方党委或政府一把手担任指挥长，并由他们出面协调，就是充分发挥了更高一级党政领导人的正式权威来协调平级部门之间的关系，通过借助指挥长的嵌入性身份所依附的“混合型权威”对下级政府进行高强度的激励和监督（如领导介入、上级督导与检查等），提升了组织形式的合法性，以此获取更强的认可权和委任权，确保协调的权威性和利益的超脱性，打破了部门壁垒，保障了办公室所属牵头部门获得了一定专项工

作的“任务合法性”，提高了权威合法性，背后体现的是合法性逻辑。

从组织运行来看，指挥部在不增加现有常设机构的前提下，通过动员、协调、反馈等机制进行征迁，集中各方力量和注意力在短时间内来完成特定任务，增加了科层组织对外部环境的适应性和灵活性，具有实质层面的效率性。具体来说，在本案例中，指挥部通过政策宣传、确定目标、任务承包等方式，对工作任务推进方向作原则性安排与宏观策划，对工作相关事项进行信息加工、真伪判别，并由领导者对具体工作方向、步骤进行决策部署，管控分歧和矛盾，解决疑难问题，并从督促或监控的角度促使目标任务正常实施并如期完成，保证了工作推进过程中的协调、监督到位，进而实现了征迁总动员。同时，指挥部还通过领导介入、联席会议等协调机制，依靠上层权威有效地推动部门间、区域间的沟通协调，实现不同层级主体（如指挥部与下级指挥之间、常设机构与临时参与机构之间）的协调与合作，提高了组织整合度。此外，P市指挥部还建立了自下而上的意见反馈体系，通过运行过程中对信息的掌握和控制，降低了信息失真的程度，保证了信息传输的质量，使得信息反馈得以实现，为工作方向和行动决策提供了基础。由此，指挥部不仅实现了横向部门之间的协调，也实现了纵向领导层与科层组织之间的动员和整合。

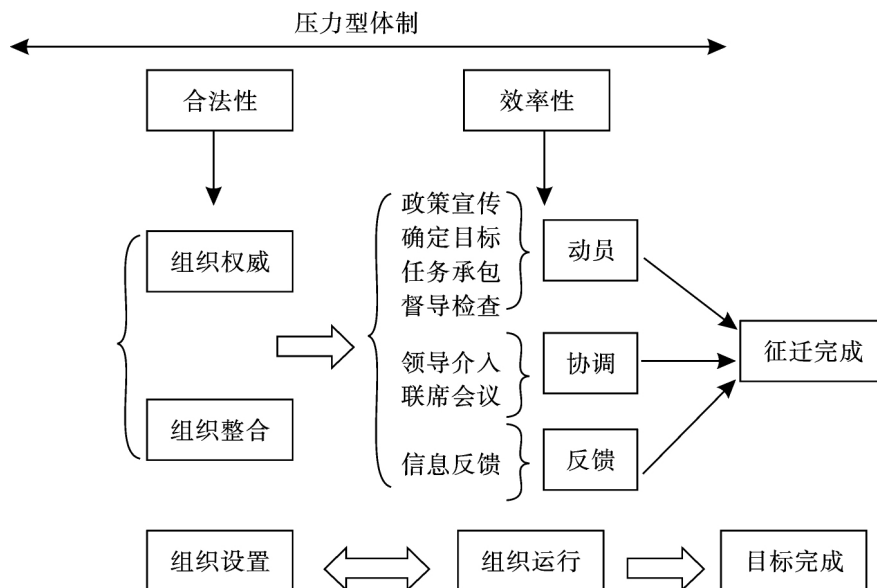


图3 指挥部运行的实践逻辑

资料来源：作者自制。

在抽象层面上，政府组织形式的合法性并非一定导致高效率，中间需要一

◆ 第三届青年学者论坛优秀论文选登

定环节，我们可以说组织的合法性通过组织权威和组织整合分别对征迁效率产生影响，^①由此导致征迁工作的成败。但在现实中，这两个维度往往并不是各自独立发挥作用，而是同时影响着动员效率，它们的不同组合会对动员的成败带来不同程度的影响。在表2中，我们根据组织权威和组织整合的组合情况，形成解释组织动员成败的一个分析框架。影响的方向用“+”（强/高）和“-”（弱/低）来表示。情况1表示组织权威强、组织整合程度也高，而情况4表示组织权威弱、组织整合程度低。在本案例中，P市指挥部在工作运行过程可以说属于情况1，尤其在应对时间压力、跨部门的情境中，组织权威和组织整合这两个方面同时有利于科层动员，即合法性的组织体系导致了组织运行的高效率，从而提高了行政效率，使得指挥部具有“合法性强-效率高”的特征。

表2 组织权威和组织整合对行政效率的影响

		组织权威	
		强	弱
组织整合	高	1 (+ +)	2 (+ -)
	低	3 (- +)	4 (- -)

资料来源：作者自制。

综上，作为一种政府治理机制，指挥部产生于时间紧迫、跨部门的任务环境中，组织结构由跨部门、跨层级的政治精英组成，承担着计划、组织、协调、指挥、控制等职能，具有“合法性强-效率高”的特征，其最大优势在于能以政治动员的方式调动资源、集中各方力量在短时间内来完成特定任务，打破了常规官僚体系中的“条块分割”和跨部门间的“各自为政”，减少了协商成本，从而促进“条”和“块”之间的协同配合，提升了条块联动能力与工作效率。指挥部之所以有上述优势，关键在于通过组织重置和组织运行，具有了合法性的组织权威和组织整合。简言之，指挥部通过增强组织权威与组织整合度，并通过动员、协调、反馈等机制，调动了市与县（区）之间、平级部门之间联合行动的工作投入，最终将各个成员单位承担的行政任务转变为分工明确、权责清晰的由各成员单位负责的政治任务，使得工作的运动性成效得以实现。

^① “组织权威”与“组织整合”在本文的第二部分研究思路中有所提及。“组织权威”指的是上级的指令、任务对下级的压力程度，组织权威越大，下级完成任务的可能性越大，当然也会诱使下级出现“共谋”“变通”等行为，但这些行为不在本文的讨论范围之内。“组织整合”指的是上下级之间、部门之间的协调程度，组织整合度高，组织动员能力也越强。

但在实际的征迁过程中，指挥部也可能衍生着一些问题：第一，一旦遇到上级检查，指挥部为了赶进度，很可能在短时间内把表面事情做完，但事实上还有不少问题没有解决，进而导致一些被掩藏起来的不良后果；第二，作为临时性组织，指挥部所承担的任务往往是一次性的，随着任务的完成而被解散，与法治化、制度化建设相悖；第三，指挥部的征迁效率高，但遗留问题，如桥梁引道的延伸、管理设施的完善、临时用地的复垦和返还、征迁变更手续等还需完备等，往往还没有有效解决，有损工程的“正当性”。

还需要说明的是，影响政府治理的因素还有很多，比如体制本身的特征、外部环境情况、政治同盟、关系网络、民众需求等。但因视角取舍之故，这些没有作为本文关注的重点。本文的重点在于分析治理者本身的情况，并围绕治理主体与任务情景的关联性，来阐述指挥部的组织运作与实践逻辑。本文的分析框架是在给定制度特征、执行策略和民众需求的条件下，探讨指挥部在压力型体制下，如何通过再组织化以提升合法性，进而提高运行效率，合法性与效率逻辑在其中如何发挥作用及其产生了怎样的治理效果。应该说，其他影响因素的研究也是有意义的，也非常有利于进一步丰富和澄清分析框架，本文对其他角度的研究不是替代，而是补充。

五、结论与讨论

对科层组织的研究，起源于马克斯·韦伯（Max Weber）的经典分析。科层制本身具有分科设职、分工明确、非人格化的运作特征（韦伯，2010）。科层治理指的是以科层组织的运作模式为依托来实现对社会的治理，依靠的是基础性权力，行动主体是有着明确分工的各个职能部门，其运行有着一套稳定的规章制度，主要应对常规性的任务，具有日常化、制度化的治理特征（Linblom，1959）。然而在科层治理过程中，往往会出现职责推诿、办事拖延、效率低下、形式主义、目标置换、动员与协同不力等困境，导致政策执行失效，从而引发社会矛盾（Merton，1968；贺东航、孔繁斌，2011；谢秋山、陈世香，2018）。因此，以指挥部为代表的治理机制在国家科层体系中的兴起有其现实必然性，契合了当下复杂环境的需求，利于善治目标的实现。

本文基于“合法性－效率性”的视角尝试分析了P市指挥部的组织运作和实践逻辑，关注的焦点是它的产生缘由、运行机制、实践逻辑及治理效果。研究发现，作为具有中国特征的治理机制，指挥部主要出现于时间紧迫、跨部门的任务环境中，具有“合法性强－效率高”的特征；指挥部通过组织重置与组

◆ 第三届青年学者论坛优秀论文选登

织运行，构建了以“效率－责任”为特征的征迁工作体系，最终达到“组织权威强、组织整合度高”的效果。此外，从整体来说，指挥部实质上是地方政府在压力型体制、行政资源短缺下的一种科层再组织化的过程，表现为非常规化，并从根本上强化了科层制，进而对地方治理产生了重要影响。

与以往研究相比，本文的贡献在于：第一，从治理主体来讲，本研究将指挥部理解为政府治理机制，侧重于政府内部的互动过程，尝试总结了指挥部的运行机制，对进一步揭示中国科层组织运行具有一定的参考价值；第二，从分析视角来看，文章以“合法性－效率性”为切入点，发现指挥部通过再组织化以提升合法性，合法性通过组织权威和组织整合来提高效率性，进而对于组织研究中的合法性逻辑和效率逻辑有了进一步认识。需要说明的是，尽管有很多因素能够影响科层组织的动员，但本文提供的一个启示是，非常规治理也可以从科层组织内部的组织情景来解释，组织权威和组织整合是两个不容忽视的重要维度。另外，这一尝试还存在一些不足：在经验处理方面，本案例只是一种征迁实践，其实践逻辑也不是一成不变的，如果能有更多案例进行比较，对其他指挥部的运作可能就会有更准确的把握。

从宏观层面来说，以指挥部为核心的治理机制，为实现中央与地方、政府与市场、政府与民众之间的良性互动提供了前提条件，对中国改革开放 40 年来的经济奇迹起到了重要作用；但另一方面，这种治理机制往往面临行政有效性与社会有效性之间的平衡问题，这样的行动有时很难真正达到目标，甚至沦为一种形式主义，民众也很难从中受益，导致了行政资源投入的“过度化”问题，进而导致社区建设目标的扭曲（黄宗智，2014）。当前，国家大力推进治理体系和治理能力现代化，党的十九大还具体确定了实现国家治理现代化的阶段性目标，即到 2035 年，“国家治理体系和治理能力现代化基本实现”；到 2050 年，“实现国家治理体系和治理能力现代化”（习近平，2017）。我们需要从中国国家治理的历史和现实中反思固有的弊端，不断将现代化的要素与治理机制相结合，或许指挥部为我们建立新型常态治理模式能提供一些思路和借鉴。

参考文献

- 艾云(2011). 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析：以 A 县“计划生育”年终考核为例. 社会, 3: 68-87.
- 陈家建、边慧敏、邓湘树(2013). 科层结构与政策执行. 社会学研究, 6: 1-20.
- 陈家建(2015). 督查机制：科层运动化的实践渠道. 公共行政评论, 2: 5-21.
- 贺东航、孔繁斌(2011). 公共政策执行的中国经验. 中国社会科学, 5: 61-79.
- 黄宗智(2014). 华北的小农经济与社会变迁. 北京：法律出版社.

- 江林(2002). 军队指挥的科学：军队指挥学理论基础. 北京：军事科学出版社.
- 金数香(2016). 重大市政项目建设工程指挥部管理模式改进研究：以昆明市A项目工程指挥部为例. 昆明：云南大学硕士学位论文.
- 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, 4: 84-91.
- 乐云、张云霞、李永奎(2014). 政府投资重大工程建设指挥部模式的形成、演化及发展趋势研究. 项目管理技术, 9: 9-13.
- 卢阳旭(2015). 合法性基础、行动能力与灾害干预中的政府行为：以汶川地震灾后快速重建为例. 思想战线, 3: 87-95.
- 罗伯特·K. 殷(2010). 案例研究：设计与方法. 周海涛、李永贤等译. 重庆：重庆大学出版社.
- 骆光辉(2009). “四位一体”征迁指挥部如何在拆迁中高效发挥作用. 消费导刊, 12: 236-237.
- 吕佳丽、张方浩(2018). 云南地区抗震救灾指挥部：联动机制构建初探. 中国应急救援, 6: 42-44.
- 马克斯·韦伯(2010). 支配社会学. 康乐、简惠美译. 桂林：广西师范大学出版社.
- 欧阳静(2009). 运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权：以橘镇为例. 社会, 5: 39-63.
- 彭敏(1989). 当代中国的基本建设. 北京：中国社会科学出版社.
- 任敏(2017). 技术应用何以成功？——一个组织合法性框架的解释. 社会学研究, 3: 169-192.
- 荣敬本(1998). 压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革的比较研究. 北京：中央编译出版社.
- 石爱虎、丁文辉(2012). 厦门市新一轮跨越式发展中的“指挥部模式”研究. 特区经济, 5: 22-24.
- 童星(2018). 中国应急管理的演化历程与当前趋势. 公共管理与政策评论, 6: 11-20.
- W·理查德·斯科特、杰拉尔德·F. 戴维斯(2011). 组织理论：理性、自然与开放系统的视角. 高俊山译. 北京：中国人民大学出版社.
- 王彩平、闫利平、王健(2014). 一次指挥部应急演练的实践探索及反思. 中国应急管理, 5: 16-21.
- 王野全(2018). 浅析新四军江北指挥部成立的历史背景和原因. 盐城工学院学报(社会科学版), 2: 1-6.
- 汪小金(2011). 项目管理方法论. 北京：人民出版社.
- 王汉生、王一鸽(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: 61-90.
- 王刘飞、王毅杰(2017). 转型社会中运动式治理的价值探讨——以元镇环境治理为例. 南京农业大学学报(社会科学版), 5: 48-56.
- 威廉姆森(2012). 资本主义经济制度：论企业签约与市场签约. 段毅才、王伟译. 北京：商务印书馆.

◆ 第三届青年学者论坛优秀论文选登

- 习近平(2017). 决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告. 新华网: http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm. 2019年1月29日访问.
- 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, 5: 11-20.
- 许耀桐(2014). 攻坚克难打硬仗的总指挥部: 设立中央全面深化改革领导小组解析. 紫光阁, 6: 10-16.
- 杨金华(1995). 作战指挥概论. 北京: 国防大学出版社.
- 原超(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, 1: 27-37.
- 俞可平(2000). 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社.
- 詹姆斯·马奇、赫伯特·西蒙(2008). 组织. 邵冲译. 北京: 机械工业出版社.
- 张黎之(2016). 任务型组织研究. 北京: 中国人民大学出版社.
- 张静(2018). 案例分析的目标: 从故事到知识. 中国社会科学, 8: 126-142.
- 张伟、朱宏良(2007). 我国政府投资管理制度的变迁. 土木工程学报, 5: 79-83.
- 钟开斌、林炜炜(2018). 中国救灾体制的调整与变化: 基于典型案例的比较研究. 理论与改革, 3: 25-36.
- 中国庐江县委党史研究室(2016). 新四军江北指挥部史. 合肥: 安徽人民出版社.
- 周黎安(2017). 转型中的地方政府: 官员激励与治理. 上海: 上海三联书店.
- 周望(2018). 超越议事协调: 领导小组的运行逻辑及模式分化. 中国行政管理, 3: 113-117.
- 周雪光(2008). 组织社会学十讲. 北京: 社会科学文献出版社.
- 周雪光(2017). 中国国家治理的治理逻辑: 一个组织学的研究. 上海: 三联书店.
- 朱光磊(2008). 当代中国政府过程. 天津: 天津人民出版社.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3: 20-24.
- Human, S. E. & Provan, K. G. (2000). Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Multilateral Networks: A Comparative Study of Success and Demise. *Administrative Science Quarterly*, 45(2): 327-365.
- Lieberthal, K. & Lampton, D. M. (1992). *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Linblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19: 79-88.
- Merton, R. K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 3: 32-50.

责任编辑: 刘军强

empirically tested the mechanisms and boundary conditions by which Leader – member Exchange (LMX) influences change – oriented OCB. Using a sample of 380 employees in the public sector from Xiamen city, this study found that LMX had a significant impact on change – oriented OCB but felt responsibility for change also played a fully mediating role in this relationship. Furthermore, public service motivation negatively moderates, to a significant degree, the relationship between LMX and felt responsibility for change. These conclusions not only enrich the existing literature of change – oriented OCB in the public sector context, but also provide valuable implications for the construction of cadre team and efficiency of government work in China’s new era.

Key Words Leader-member Exchange; Change-oriented Organizational Citizenship Behaviors; Felt Responsibility for Change; Public Service Motivation

The Operating Mechanism of Headquarters: Based on the Perspective of “Legitimacy–Efficiency”

..... Yudong Ren & Yijie Wang

Abstract As a governance mechanism, the headquarters mainly appears in the time – constrained, cross – departmental task environment, which can be characterized as both unconventional and high efficiency. Based on the perspective of “lawfulness—efficiency”, this paper presents the process of requisition and relocation of P city as a case and analyzes the operational mechanisms and practical logics of headquarters. Research findings include: headquarters established a recruitment and relocation work system characterized by “efficiency – responsibility” through organizational reset and organizational operation and, in the end, it achieved the effect of “strong organizational authority and high degree of organizational integration”. On the whole, headquarters is essentially a bureaucratic re – organization process of local governments under pressure due to a shortage of administrative resources that fundamentally strengthens the bureaucratic system, thereby exerting an important impact on local governance. In addition, this paper presents the interactive process within government, providing a reference basis for further understanding the micro – operation of Chinese bureaucracy.

Key Words Headquarters; Operating Mechanism; Logic of Practice; Legitimacy and Efficiency; Reorganization of Layers

● THEORETICAL REVIEWS

China’s Crisis Research under the Perspective of Public Administration: Patterns,