

# 地方领导小组何以有效：“情境—结构”的双重契合\*

## ——基于宜良县宅基地制度改革观察

刘浩然 唐丽霞

**摘要：**在组织超规模设置的背景下，地方领导小组何以有效？本文采用个案研究方法，聚焦云南省昆明市宜良县农村宅基地制度改革试点工作领导小组的实践过程，从地方领导小组“部门协调机制”和“政策主体”的双重角色定位出发，展现了情境与结构之间以行动为中介的契合过程。研究发现：第一，当地方政府面对复杂情境时，地方领导小组为破除科层桎梏提供了可能，其特殊结构生成了组织适应情境的能力，实现了组织情境与规范结构之间的协同性契合。在此基础上，地方领导小组通过控制调适的行动策略为政策实施提供了全过程的方向牵引，保证了任务情境与目标结构的治理性契合。第二，增强领导小组办公室能力来削弱“注意力依赖”、建立更为有效的外部情境沟通渠道来保障组织结构的完全开放，以及在目标模糊性和高度自主权的基础上发挥控制调适的行动策略，是实现“情境—结构”的双重契合的关键。本文研究结论有助于理解地方领导小组情境、结构和行动三大要素之间的逻辑关系以及地方领导小组有效性的生成机制和微观基础，丰富中国特色领导小组研究的一般性理论，为地方性实践提供参考。

**关键词：**地方领导小组 情境 结构 行动 双重契合 宅基地制度改革

**中图分类号：**D638；C912.82 **文献标识码：**A

### 一、问题提出与文献回顾

韦伯式的科层制被视为现代国家运作的必备之需和传统公共行政的组织基础。但随着工业社会向后工业社会转变，日益复杂和不确定的社会环境给政府内部谋求稳定的常规组织体系带来了治理能力挑战。20世纪60年代以来，西方学界逐渐兴起“突破科层制”和“去科层化”的热潮，学者们认为

---

\*本文系国家社会科学基金重大项目“建立和完善农村低收入人口常态化帮扶机制”（编号：21&ZD177）的阶段性成果。感谢匿名审稿专家提出的宝贵修改意见。当然，文责自负。本文通讯作者：唐丽霞。

为了适应外界的客观环境，必须对正式结构进行扩展和调整，并依靠非正式结构和程序来实现组织目标（Downs, 1967）。Bennis（1967）更是断言：“未来具有较强适应性的临时性组织将会取代科层制。”张康之等（2009）将上述提到的“非正式结构”“临时性组织”等概念置于中国式科层语境之下，提出了“任务型组织”的概念，将之定义为“一种围绕解决某一（些）特定任务而建立起来的组织形式”，其在结构上是网络化的，且必然植根于常规正式结构。地方领导小组即这种任务型组织的具体表现形式之一。

领导小组指通过党政领导推动形成的，赋予某项特定治理事项以中心地位，并根据业务需求确定相关成员单位，共同组成具有临时议事协调性质的组织结构（王浦劬和汤彬，2019）。这种组织形态源自新中国成立初期中国共产党加强国家事务全面领导的政治需要。1958年6月，中共中央印发《关于成立财经、政法、外事、科学、文教小组的通知》<sup>①</sup>，标志着领导小组正式进入政治决策的组织体系。基于此，各级党政机构开始设立对口的地方领导小组。随后，领导小组机制又经历了改革开放后的制度化运行、党的十八大以来进一步发展两个阶段，“以党领政”“跨部门协同”的运作理念逐渐强化（张铮和李政华，2019）。但在实践中，地方领导小组由于机构改革与条块分割的政府管理体制之间存在持续张力，以及其设置与撤销在程序上的随意性（周望，2010），而长期处于“精简—增设—再精简—再增设”的循环往复之中。这种行政区域内任务型组织数量的实质膨胀带来领导注意力泛化和功能弱化，导致多数地方领导小组最终成为形式上有名无实的“会议”、“文件”和“程序”，给日常的行政管理加码（刘军强和谢延会，2015）。随着全面深化改革进入深水区，冲突性领域不断被触及。为此，2019年7月，习近平总书记在深化党和国家机构改革总结会议上强调，要“完善改革领导决策、推动落实机制，加强中央和地方、牵头部门和参与部门、……改革任务推进和机构职能调整的配套联动”<sup>②</sup>。国家“十四五”规划也进一步提出了提升跨部门协同治理能力的具体要求<sup>③</sup>。如此政策导向和现实需求，让地方领导小组的有效性成为研究者和实践者需要共同面对的重要议题。

关于领导小组的现有研究较多关注以下主题：第一，组织的结构。领导小组职能和权力重心主要集中于“领导成员—牵头部门—办事机构”这样一条中轴线上（周望，2010）。领导成员依靠现有职务的权力进行决策，并协调和分配组织运行所需的人力、物力、财力、信息以及政策等多种资源；牵头部门作为责任单位，负责组织实施、协调各部门工作，配合部门则处于从属地位，需要配合牵头部门完成工作并负次要责任（马翔，2022）；办事机构是组织内的专职机构，存在“原有常设机构兼任”“牵头部门下设”“完全独立”等多种设置模式，主要负责实地调研、文件起草、督促落实等服务于

<sup>①</sup>中央档案馆、中共中央文献研究室，2013：《中共中央文件选集（一九四九年十月～一九六六年五月）》（第28册），北京：人民出版社，第150页。

<sup>②</sup>资料来源：《习近平出席深化党和国家机构改革总结会议并发表重要讲话》，[https://www.gov.cn/xinwen/2019-07/05/content\\_5406606.htm?eqid=dd859c6b0000289f0000000664819154](https://www.gov.cn/xinwen/2019-07/05/content_5406606.htm?eqid=dd859c6b0000289f0000000664819154)。

<sup>③</sup>参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，[https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm)。

组织运转与治理议程的日常工作，其人员规模较为精简，由组成部门各派具备专业素养的代表构成，组织成员通过“雇员授权”得到适当权力（周望，2020）。第二，组织的功能。相比于对结构的统一认知，学者们对领导小组的功能莫衷一是：从微观组织层面看，一部分学者认为其核心功能是决策参与（Cabestan, 2005）；另一部分学者视其为一种旨在沟通协调的中枢（程同顺和李向阳，2001；Finkelstein and Kivlehan, 2003），或是一项党对政府监督的重要机制（吴晓林，2009）。从宏观制度层面看，赖静萍（2014）认为，领导小组作为“亚正式制度”，能够在很大程度上满足社会治理及政治生活中的特定要求。陈丽君和童雪明（2021）进一步探明领导小组的协调、整合机制依托科层制架构发挥作用，从而在作用机理上有效地发挥整体政府功用。与之相反，陈玲（2015）认为领导小组是嵌入党政制度体制内的正式制度，这种看似集体决策和结构化共识的过程可能无法真正实现公共决策的科学化。第三，组织的运作。对领导小组运作逻辑和机制的理解同样存在分歧，形成了基于“现象”的矩阵协调论和基于“本质”的高位推动论两种论断。前者依据其矩阵特征探求运作机制，认为领导小组在运作过程中呈现“借力”与“自立”的双重逻辑（周望，2018），通过借助项目制运作，用地方政府的“实质权威”取代部门的“正式权威”，辅之以党政精英监督的激励机制（原超和李妮，2017）。后者则认为领导小组的顺利运作缘于等级制下的“政治势能”（贺东航和孔繁斌，2011；周志忍和蒋敏娟，2013）。陈柏峰（2017）认为“块”以严重问题的专项整治为内容，通过建构“中心工作”，通过对“条”的注意吸引（罗湖平和郑鹏，2021），凭借体制压力启动治理协同机制。同样，谢延会和陈瑞莲（2014）的研究证明了只有借助上级领导的权威，通过“任务发包”和“责任捆绑”整合职能部门力量，组织才可以促成非常规任务的快速推进。但无论如何，领导小组不仅可以增强科层治理的运动性和资源动员整合能力，也为运动式治理提供了稳定的组织载体（原超，2017）。

上述研究工作在一定程度上回应了中国特色领导小组实践的理论需求，但还存在一些不足。一方面，多数研究陷入“只见森林，不见树木”或“只见树木，不见森林”的困境。单独的结构功能分析因为追求抽象简化的理论模型而不免陷入应然性理解，而孤立的运作机制分析又无法揭示实践能动性背后组织结构的力量。另一方面，现有研究缺乏对组织有效性的讨论。对组织功能的认知分歧导致学者们无法建立起清晰的普适性标准来评判组织运作是否有效，进而无法准确解答某一领导小组何以有效的现实问题。除此之外，一个有趣的现象被熟视无睹：即便出现广泛的组织失效，某些地方领导小组依旧可以“脱颖而出”，农村试点领导小组便是其中之一。例如，笔者在西南地区调研时发现，某位县委书记牵头的领导小组数量竟高达30余个，但农村试点领导小组却始终可以在实际运作中完整地发挥功能。农村试点领导小组的产生可以追溯到土地革命时期各级地方政府设立的“土地委员会”“工作队”等试点机构，长期以来在地方改革过程中承担“主导者”和“推动者”的角色，协助政府吸纳群众意见，为基层改革创新提供动力引擎。那么，这类领导小组能够成功跨越失灵陷阱的实然逻辑和生成机制是什么？尚未有研究可以提供答案，根源在于现有范式忽视了情境的影响。组织在情境中活动，当一些领导小组在超规模冗余约束下依然能够持续地发挥效能时，探讨其情境的独特性以及情境与组织之间的交互性便显得尤为重要。

为弥补以上研究缺憾，笔者从开放系统组织理论的匹配论出发，构建一个组织有效的“情境—结构”双重契合的解释框架，基于全国第二批农村宅基地制度改革试点——云南省昆明市宜良县的改革实践以及对关键人物的深度访谈，系统地勾勒农村试点领导小组的角色画像，在此基础上深入理解情境与组织之间究竟存在何种交互作用。本文的研究意义在于为中国任务型组织研究提供鲜活案例，明晰情境与结构适配的生成机制，从而提炼出地方领导小组有效性的微观基础，进而为议事协调机构的设计和运作提供理论与操作上的参考。

## 二、理论分析与解释框架

### （一）组织有效性隐喻、科层制困境与领导小组产生

20世纪60年代，随着开放系统模型逐渐取代封闭系统观念，西方组织学家们开始强调情境的重要性，产生了具有代表性的制度主义学派、生态学派、交易成本学派以及资源依赖论。在解释组织生存与成功的研究方面，制度主义学派认为，如果一个组织在结构中融合了社会承认的理性要素，就会提高自身的合法性，增加资源和生存能力（DiMaggio and Powell, 1983）。生态学派认为，组织通过某种反馈方式来应对变化中的情境，进而达成组织间沟通协调（Hannan and Freeman, 1977）。交易成本说的核心则在于组织效率，主张通过权变地采取不同的治理结构来实现交易成本的节约（Williamson, 1967）。资源依赖论的主要观点是：组织必须与那些控制资源的外部行动者互动交往以减少情境依赖或增加情境对自身的依赖，这种行为过程决定了组织的生存机会（Pfeffer and Salancik, 1978）。前两者倾向于认为组织对情境是被动适应行为；相反，后两者则倾向于其是一种主动的、有目的性的改造行为。虽然存在这种差异，但是，四者共同指向一种组织有效性的权变隐喻：一个组织的成功需要在其组织结构、情境和寻求的现实目标之间找到一个“最佳契合”（汤普金斯，2010）。

从该隐喻来看，常规科层结构与低复杂度的治理情境相契合。在面对目标确定、连续性强、可以被分解的日常工作时，等级化结构下的常规治理，通过制式的运行方式和运行机制，最大限度地降低行政成本、提升行政效能。但是，当面对复杂变动的非常规治理情境时，科层结构便难以与之匹配。究其原因：其一，新的、不熟悉的问题和需求层出不穷，它们不能被分解和分配给等级制度内的专业角色，工作无法做出正式规定，对职能做确定和持久的划分成为不可能的事情（皮尤，1990）。其二，自上而下的控制体系意味着难以处理政策对象的差别化信息，而复杂情境让科层制遭受更多的信息冗余和泛滥之害，致使组织运作成本负荷累累。其三，“按章办事”规则超越了技术要求，循规蹈矩内化为第二天性，从而塑造了规避风险、因循守旧、僵化保守的组织行为定式（周雪光，2012），进而对革新和变迁形成阻力。此时，不仅结构本身的权责冲突、协调困境、机制僵化和体制惰性等缺点被不断放大，现有的信息搜集沟通、内部控制能力也显得捉襟见肘。

常规治理机制的运作困境是领导小组产生和再生产的制度渊源，领导小组是科层结构的自治性调整和临时修正机制（谢延会和陈瑞莲，2014）。理想的网络化结构以“协调—整合”的技术性治理模式替换了科层制“命令—权威”的总体性控制模式，遵循着文件精神 and 上级指示的行动原则，以任务优先的资源分配原则打破了常规的资源约束。领导小组注重横向信息和技术交流，大幅度降低了整个

任务开展过程中的交易成本（张康之等，2009），同时赋予成员自主的行动空间，激活了创新动力。这种“集中力量办大事”的组织基础带来了高位推动下的地方强治理状态（欧阳静，2017），往往与地方经济发展与乡村振兴等系统性复杂工程相匹配。

表 1 呈现了常规科层组织与领导小组之间的差异性特征。

表 1 常规科层组织与领导小组的特征比较

类别	科层组织	领导小组
适用情境	低复杂度、日常的、确定性的	高复杂度、变动的、不确定性的
结构特征	等级制、分工化	网络化、统一化
行动原则	制度、法规	文件、指示
成员行为	按章办事、固化的	敢于创新、灵活的
资源分配原则	预算约束	任务优先
运作模式	“命令—权威”的总体性控制	“协调—整合”的技术性治理
治理逻辑	常规治理	运动式治理

## （二）地方领导小组的不完全有效与双重效能指向

在高度复杂的情境下，领导小组因克服了常规组织的僵化而弥补了科层制的不足，但是，用科层制的看家武器突破科层制，用过时的机制解决当今面临的问题（周志忍和蒋敏娟，2013）显然不具备完全有效性。作为任务型组织，地方领导小组更多被理解为议事协调意义上的临时性治理工具。目前学界公认的观点是，地方公共部门需要谨慎地对待领导小组的成立。但是，从新制度主义视角来看，技术情境中的协调需求和制度情境中“合法性机制”的存在让这种理念难以得到有效贯彻。从整体层面来看，选择性地弃用制度化协调机制、部门间大量设立地方领导小组，阻碍了部门之间的沟通协调，甚至加快了利益部门化和权力碎片化（原超和李妮，2017）。从个体层面来看，等级制纵向协同的内核让组织结构不可避免地高度依赖领导注意力。在领导注意力转移的情况下，组织内部的“政治势能”势必会被逐渐削弱，权威基础的坍塌极易导致部门间资源协调结构的虚化。对此，国内学者尝试从任务缘起、领导级别、组织结构、组织职能等方面给出组织有效的一般性原则（谢秋山和陈世香，2018），以及“赋权稳压”和“激励调适”相结合的运作要求（薛澜和张洪汇，2023）。

但是，当回到现实世界审视地方领导小组时不难发现，该组织实际上是超越议事协调功能的，是一个包含各种有特定性质、特有功能的机构在内的“多功能集合体”（周望，2018）。当继续把视野放大，可以发现地方领导小组必然在一定的政策过程中行动，也就是说，在协调和决策功能之上，更为重要的是由于组织内部领导小组办公室和工作组的存在而产生了对于特定任务的督办和执行等延伸功能。贺东航和孔繁斌（2011）也提出领导小组机制是公共政策执行的中国经验。因此，不能仅仅因为组织内部跨部门议事协调功能的发挥，就承认这个领导小组是有效的。由于任务导向的存在，地方领导小组的天然使命是完成政策任务，它在政策过程中所扮演的角色以及在行政事务和地方治理过程中的实践，是组织有效性更为重要的另一个面向。图 1 展示了关于地方领导小组意涵的两种层次：一是作为部门协调机制的任务型组织及其效能指向，二是作为政策主体的任务型组织及其效能指向。

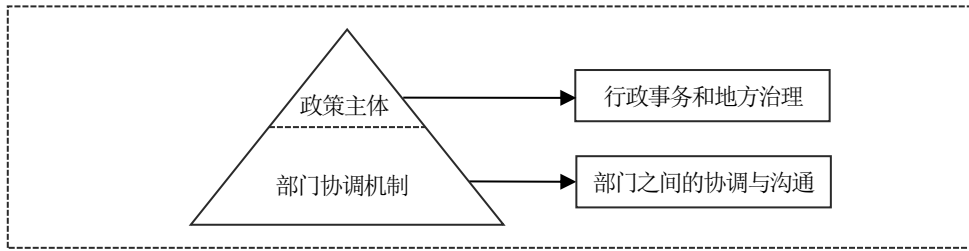


图1 地方领导小组的双重意涵及其效能指向

(三) “情境—结构”的双重契合：地方领导小组有效运作的一个解释框架

赓续其上，秉持着地方领导小组效能的二重性假设，将其置于组织有效的隐喻中加以审视，可以建构出“情境—结构”的双重契合的解释框架（见图2），用以描绘地方领导小组有效性的生成机制。

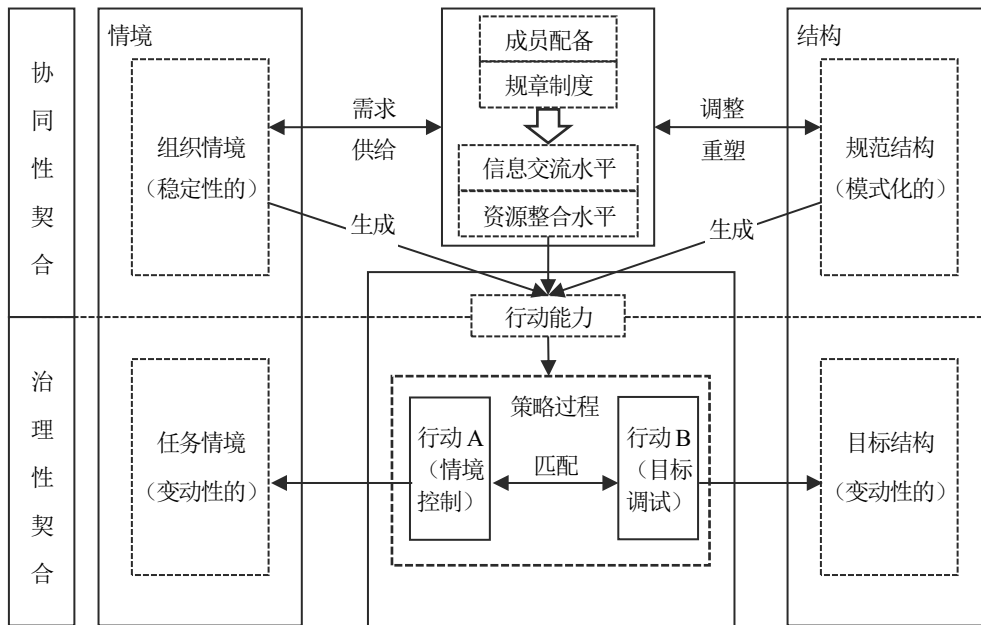


图2 地方领导小组“情境—结构”的双重契合的解释框架

上述框架内包含以下三个核心要素。第一，情境。从社会学视角来看，“情境”一词是指直接激发或制约个体具体行动的主客观条件，不单单是指客观的刺激环境，同时也是个体对客观情境的认知（Bandura, 1986）。地方领导小组面临的情境可以被理解成两个层次：一是组织情境。作为组织存在的情境，表现为外源性政策属性以及对社会现实的经验性共识。一般来说，组织情境是相对稳定的，难以在短时期内被改变，需要政府有计划地进行组织形态调适。二是任务情境。作为组织任务的情境，指组织情境内与具体目标设定和实现相关的或潜在相关的客体情形（Dill, 1958）。在特定具体事务领域内，多元行动者在正式或非正式制度的约束下进行策略选择，产生现有行为结果的非结构化复杂集合。任务情境有着明显的地方性和动态性特征，容易被地方领导小组所控制和形塑。就本文的案例而言，组织情境指试点政策的属性以及农村社会普遍性特征，任务情境指区域内宅基地制度改革目标

对象的复杂性。第二，结构。本框架内地方领导小组的结构被划分为：一是稳定的规范结构。其主要构成包括牵头领导、任务涉及职能部门、组织规模、办公室专职人员，尤其是其专业化程度等成员配备情况以及保障组织运作和明确责任关系的规章制度，两者直接影响组织的信息交流和资源整合水平。虽然地方领导小组的构成会随着任务过程中新问题的产生要吸纳相关职能部门而发生变化，但是，在单个任务时限内，其一般性架构是模式化和规范化的。二是权变的目标结构。任务型组织理论认为，领导小组结构内部具有一个特殊的目标体系，将单一任务分解和细化为多项子目标。目标体系并不是子目标的简单加总，所有子目标相对独立又在深层次上相互联系，每个子目标之间具备的互补性使得某些目标要素即便难以实行也不会对组织总任务的实现产生较大影响（张康之和程丹，2008）。在政策执行的整个过程中，子目标需要依据任务情境的变动准确地进行阶段性重组和排序。第三，行动。在具体的政策过程中动态地分析政策行动者的策略，才能清晰地把握这些行动者所处的政策过程的根本特征（王婷，2017）。行动能力指组织是否能够高效利用各类资源，收集处理信息，以便达到任务目标的能力，其受组织情境外源性和规范结构内生性的共同作用。行动能力在治理过程中得以凸显，表现为通过专业计算作用于政策客体和政策目标的一系列策略过程。

在微观的运作过程中，情境、结构和行动之间互为因果、相互作用。在协调场域内，情境的可预判性使得常规结构的部门间网络关系相应地发生变化和调整。复杂的组织情境提出协同的需求，政府组建地方领导小组用以回应。科学的成员配备和严格的规章制度提升了组织内部治理资源整合与外部信息高效沟通的可能，情境包含的政策属性决定了自主决策和执行弹性的空间，诱发组织的应变能力。这种行动能力是结构与情境的“供需平衡点”，在两者之间达成协同性契合。继而在执行场域内，地方领导小组以集体的名义采取行动，让行动能力得到能动发挥，围绕着更为具体和可控的外部任务情境以及内部政策目标展开实践。组织在与任务情境的互动中试行政策，并依据试行的效果“以变应变”地衡量情境与结构之间的偏差，反复调适目标体系，把控治理过程中的政策走向，旨在实现任务时限内的治理性契合。两种契合过程在时间上相互链接，共同组成地方领导小组运作有效性的生成机制。

由此，可以提出一个关于地方领导小组有效性的新命题：成功的组织过程即情境与结构之间以行动为中介的双重契合过程。

### 三、案例选取与调查情况介绍

#### （一）案例选取

本文以云南省昆明市宜良县宅基地制度改革（简称“宅改”）实践为研究案例。土地制度一直以来都是农村改革的核心内容，而宅基地制度又是其中最为谨慎和敏感的领域。“宅改”任务兼具多重属性特质，深深嵌入农村社会变迁，较高限度地体现了农村改革试点的主体类型多元、问题复杂敏感、利益相关者诉求多变等重要特征，决定了地方在推进工作时必须组建与之相匹配的组织结构。研究案例中的丰富信息足以回应本研究所观照的现实问题。

宜良县是位于云南省中部的传统农业大县，辖4个镇2个乡和2个街道办事处，农村人口占总人口的86.2%，以花卉苗木、烟草种植等种植业为主要产业。2020年9月，宜良县被确定为全国第二批

农村宅基地制度改革试点地区。2021年3月，当地挑选1个乡镇及24个试点村作为第一批试点地区先行先试，2022年2月，又遴选24个试点村新增为第二批试点地区，两批试点同步推进。经过2年的试验后，当地改革经验被媒体广泛宣传和争相报道，被云南省推荐为乡村振兴典型案例，引起强烈社会反响。经过深入的参与式观察，笔者发现，宜良县农村宅基地制度改革试点工作领导小组（简称“宅改”小组）在该试点进程中发挥着主导作用。另外，区别于东部发达地区宅基地制度改革试点容易推行的特殊案例，宜良县的县域经济和治理能力都处于全国试点县（市、区）的“中值”，具备个案典型性。

## （二）调查情况介绍

本文采用个案研究方法。笔者于2022年2—8月在宜良县农业农村局跟班学习，其间沉浸于地方情境，在收集各级“宅改”相关政策文件、工作报告、领导讲话稿以及电子数据等一手资料的基础上，深入观察县级“宅改”小组（尤其是领导小组办公室）的日常工作，重点了解改革任务的特性与难点，改革的政策目标和基本框架，涉及的政府部门和地方领导小组的组织架构、岗位职责、人员配置等组织形态特征，以及组织面对改革反馈所做出的策略选择和行动过程。另外，笔者在调研过程中有大量对参与者进行深度访谈的机会，访谈对象包括但不限于县委主管领导、主管部门的正副职领导、地方领导小组办公室成员、乡镇牵头部门领导与工作人员以及政策受众，并在离开当地后始终与相关人员保持联系，跟踪当地相关实践进展。

## 四、案例深描与分析

### （一）“宅改”小组的情境

2020年9月，中央农办、农业农村部召开深化农村宅基地制度改革试点电视电话会议，新一轮农村宅基地制度改革试点在104个县（市、区）和3个地级市启动。宜良县成功入选，地方政府开始直面农村宅基地制度改革试点的复杂情境。

1.组织情境。透过中央、地方与社会关系视角来审视政策试点，在转型背景下中央有着修正政策和完善制度的意志，用以确保经济发展、社会公平和秩序稳定目标的实现与国家合法性基础的强化、延续，由此需要国家顶层设计与地方自主试验相结合来“试对”或“试错”。高度模糊性是试点政策的固有属性，上级往往只提出了试点的价值定位和目标导向，并未明确界定具体目标和政策工具（杨宏山，2013），从而赋予地方政府较大的剩余决策权，提供政策执行的弹性空间，激发创新动力。另外，试点政策一般需要在短期内完成，时间上的临时性会让地方执行者选择不同于一般政策的行动逻辑。

在试点的基本属性之上，“宅改”政策具备多目标特质。从现有的中央政策框架来看，“宅改”以“三权”分置为主线，以保障占有的公平性和提高利用的效率性为基本立足点（曲颂等，2022）。这两种导向内含“治乱”和“发展”的价值定位，衍生出如下属性：一是社会民生保障属性。“宅改”是以保障农民基本权益为前提的。二是土地资源管理属性。“宅改”旨在重点提高农村土地资源利用效率，为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障。三是区域经济发展属性。“宅改”关系到农村集体经济的发展和村民个体财产权的实现。四是违法行为管控属性。根据相关政策规定，“要开展农



村宅基地动态巡查,及时发现和处置涉及宅基地的各类违法行为,防止产生新的违法违规占地现象”<sup>①</sup>。因此,“宅改”又包含了行政执法和违法查处的内容。五是维稳属性。在整个“宅改”过程中为了减少风险、保障农民主体意愿的及时反馈,信访维稳工作必不可少。

与这种任务属性相对的是农村社会的整体环境。随着工业社会向后工业社会转变,中国农村社会的现代性特征虽不断增强,但结构上并未完成现代转型(陆益龙,2021),原本相对封闭和稳定的村庄由于社会变迁而日益复杂化:其一,农村社会开放和分化程度加深导致利益诉求复杂化,农户利益诉求由“集体化”转向“个体化”。其二,村民自治能力不足,特别是在资源下乡的背景下,各行为主体间的“权—责—利”难以平衡,治理乱象丛生。其三,公共政策变迁导致政策执行复杂化。一方面,由于农村涉及粮食、生态、土地等多项关乎民生的安全红线,基层在政策执行中往往面临发展与限制、开发与保护等横向对立的政策冲突。另一方面,从纵向来看,不同历史时期的政策导向和行为合法性的转变也使得历史遗留问题众多。其四,价值观念的复杂化。在现代性的渗透下,传统价值体系的逐渐崩塌和现代价值缺乏土壤并存(晋洪涛等,2022),在这个新老并存的过渡时期,两种价值观的正当性产生剧烈冲突。

2.任务情境。与大多数农村地区情况相同,近年来宜良县虽然农村人口不断外流,村庄却总体呈现村民建房用地指标紧缺与违法违规占地并存的问题。一方面,该县已经多年无法正常保障村民住宅建设用地和新增建设用地指标,相当数量的村民建房需求无法得到满足;另一方面,村庄规划执行不到位、管理机制不健全导致违反相关规定建房问题突出,违规形式多为占用耕地建房、超标准占地、少批多建和“一户多宅”等,涉及村民人数众多。村民之间利益诉求存在冲突。更为重要的是,非正式的土地认知观念在相当长的时间内对当地山区村民生产和生活产生深刻影响。宅基地被村民特别是老年村民视为“祖业”,即便建在宅基地上的旧宅失去居住价值,农户依旧不愿意有偿退出宅基地。因此,在如何妥善处理好宅基地的财产属性与宅基地的社会保障功能、保留农户的“退路”与鼓励农户退出宅基地的问题上,随时可能出现村民“闹大”和需要政府“兜底”的情况(张世勇和杨华,2014)。

利益调整再配置的任务属性与复杂化的农村社会环境相互叠加,让“政策实验室”内的风险性和不确定性倍增。基层政府和基层干部凭借工作经验,很容易感知到“宅改”所带来的高风险。这种自下而上的社会公众压力远远大于自上而下的政策压力和政治收益。况且,部分干部受学识和创新能力的限制,难以明晰创新的路径,全力推动这项改革往往成为费力不讨好的工作。因此,基层最有可能选择的方式是采用敷衍执行的策略,不仅能够避免因为相关社会稳定问题的产生而受到问责,还可以节约时间精力,全力推进上级领导关注的低风险重点项目。

综上所述,常规的条块分割行政体制因面临治理资源匮乏、交易成本过高、基层执行动力不足以及获取外部信息困难等矛盾和问题而难以应对复杂情境。这就对试点地区政府提出了兼顾层级性治理与多属性治理的整体性协同需求。

<sup>①</sup>参见《中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》, [http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJITZ/201909/t20190920\\_6328397.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJITZ/201909/t20190920_6328397.htm)。

## （二）“宅改”小组的结构

1.规范结构。宜良县曾承担国家级电子商务进农村综合示范、农村集体产权制度改革等多个试点项目，积累了丰富的改革经验和对农村社会情境的认知，可以精准识别组织情境内纵向和横向协同的需求。2020年11月底，宜良县成立了“宅改”小组。2021年3月，县委办、政府办印发《关于宜良县建立农村宅基地制度改革试点工作及县级领导“包乡联村”制度的通知》，分阶段逐步确立了部门间相互衔接、层级间相互贯通的“宅改”小组系统架构（见图3）。

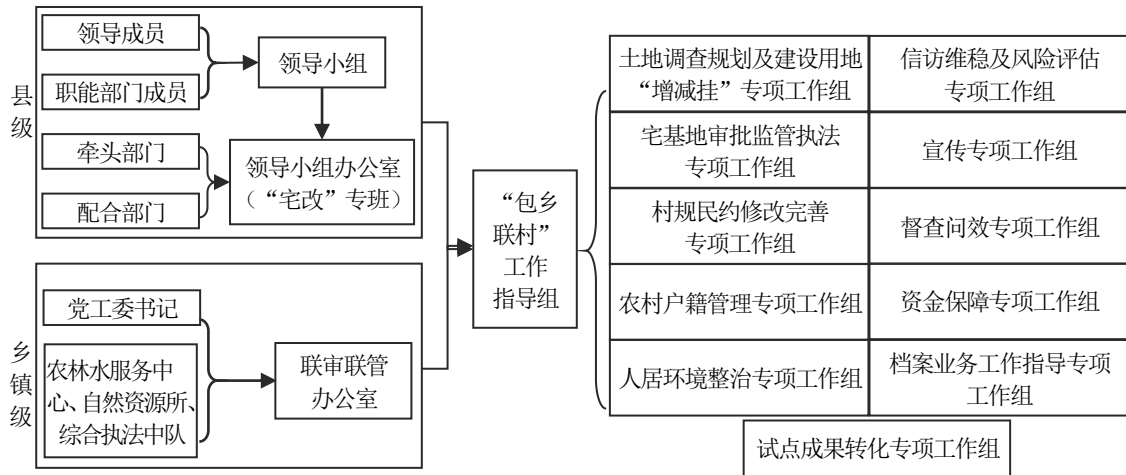


图3 宜良县“宅改”小组系统架构

第一阶段是县级领导小组的组建，由县委书记、县长共同担任组长，县委副书记任第一副组长，县政府各分管副县长任副组长，县级职能部门主要负责人和各乡镇党工委书记为成员。办公室设在农业农村局，由分管副县长兼任办公室主任，县农村工作领导小组办公室主任、县农业农村局局长与县自然资源局局长兼任常务副主任，并由县农业农村局副局长与县自然资源局副局长任专职副主任来负责改革试点的综合协调，办公室人员从成员单位中抽调，组成领导小组办公室，即“宅改”专班。第二阶段是强化“县—乡—村”三级连接，明晰专项责任，领导小组在原有架构上设立了8个“包乡联村”工作指导组和11个专项工作组。“包乡联村”工作指导组成员由县级相关职能部门干部、专任职级干部和“宅改”专班人员构成，负责日常联系乡镇领导和村干部，贯通信息传递渠道。专项工作组负责落实专项工作，由相关职能部门副职领导任组长。另外，各乡镇（街道）比照县级规格，结合实际成立以党工委书记为组长的联审联管办公室，乡镇分管领导任办公室主任，从乡镇农林水服务中心、自然资源所、综合执法中队等中层干部中任命一名办公室常务副主任作为牵头负责人。

在组织架构形成之后，为保证改革政策有效落地和稳步推进，宜良县建立了以下两方面制度：一方面，“宅改”小组将上级压力继续向下传导，通过建立“周例会、旬会商、月观摩推进、季调度、年度考核总结”的严格按期汇报制度来进行强力监管和督促。另一方面，宜良县还建立了“宅改”定期督查制度。“宅改”专班下设的督导问效专项工作组和县督查办根据工作进展情况定期组织专项督查，并将督查结果进行书面通报，还将试点工作纳入各乡镇（街道）、县级责任单位年度考核。基层

政府将“宅改”工作设为现阶段的主要目标之一。

2.目标结构。基于对改革政策的理解和农村的现实情境，“宅改”小组围绕“治乱”与“发展”的价值定位进行目标分解，设置了“五探索、两完善、两健全”的目标导向，并继续细化为14项具体任务，形成蕴含逻辑性和灵活性的动态适应目标体系（见表2）。从内在逻辑来看，完善宅基地集体所有权行使机制以及宅基地农户资格权认定、基础信息调查、村庄规划等宅基地农户资格权保障工作具备一定基础性；重点目标是宅基地有偿退出、退出资金的筹措以及退出后对宅基地新申请的审批工作；而“房地一体”测绘、宅基地盘活后收益分配、闲置宅基地使用权流转、宅基地使用权抵押等基于农户需求和市场化程度较高的工作，往往仅能在个别基础较好、发展水平较高的村庄进行。从适应性来看，“宅改”的总任务不会发生根本性的变化，进而分任务的变化程度也不会太过剧烈。但随着改革工作的推进，村庄现实情境必然会出现对部分具体目标的不适现象，从而导致目标难以达成。执行主体可以依据其村庄具体情境，自主进行目标选择或对目标做出优先顺序排列。这种具备互补性的弹性目标体系，即便仅在一个村庄深入推进其中的一项目标元素，也可以保证相近目标要素在日后具备实现的可能，而将不同村庄基于各自目标选择探索出的改革路径进行整合，整个县域的改革经验便会自然得以涌现。正如该县“宅改”专班副主任所言：“并不是所有任务目标都需要完成，即便是每一个村，真正完成一项目标，形成一套可推广的机制，都可以为国家立法或修改完善宅基地法律法规提供经验支撑，也就是我们的改革亮点。”

表2 宜良县“宅改”的价值定位、目标导向与具体任务

价值定位	目标导向	具体任务
“治乱”	完善宅基地集体所有权行使机制 探索宅基地农户资格权保障机制  完善宅基地审批制度 健全宅基地监管机制 探索宅基地有偿使用制度	发挥基层村组民主决策作用 资格权认定 宅基地基础信息调查 村庄规划 “房地一体”测绘、确权、登记、颁证 宅基地审批、管理 日常监管、行政执法 超面积宅基地有偿使用
“治乱” “发展”	探索宅基地自愿有偿退出机制	闲置、“一户多宅”宅基地有偿退出 资金筹措、使用及监管 退出后盘活利用
“发展”	健全宅基地收益分配机制 探索宅基地使用权流转机制 探索宅基地使用权抵押机制	盘活后收益分配 闲置宅基地使用权流转 宅基地使用权抵押

注：笔者依据《宜良县农村宅基地制度改革试点工作三年行动实施方案》整理。

### （三）“宅改”小组的行动

1.任务情境的控制。试点的本质在于探索和试验。宜良县的“宅改”必然不会整县贸然推进，常用的方式是嵌套试验，部分村庄先行先试，逐步支付改革成本，这个过程表现为情境控制。面对宅基

地的乱象，“宅改”专班优先选取闲置宅基地较多、村庄规划相对完善、群众利益诉求较为统一、村干部探索意识较强的自然村先行试点：先由村一级申请，详细介绍村庄情况和申报理由，经过乡镇自主选择推荐，再由“包乡联村”工作指导组实地考察进行筛选，通过“宅改”专班讨论，最终确认了首批24个试点村。对情境要素的筛选，削弱了村庄情境的复杂性。

当政策试点成果经由多次上级领导参观和会议汇报得到“合法性”认可之后，“宅改”小组也逐渐明晰潜在风险，基于对执行模式的一般性归纳和前期路径探索所积累的经验，渐进地将原本控制的情境要素放开，将试点范围拓宽到更为复杂的村庄情境中，以验证改革模式适用性，并弥补任务目标执行短板。与首次筛选试点村的流程相同，宜良县有计划地渐进式扩大试点范围，于2022年确定第二批试点村名单。此次筛选弱化了对情境要素的控制，唯一的要求是优先选择景观较为混乱、闲置宅基地较多、对改革需求程度较高的村庄。原因在于：村庄情境随着改革进程特别是第一批试点的示范效应不断重塑着县域总体情境。随着改革氛围的形成，现代产权意识和政策规范在村庄的影响力上升，改革目标与乡土惯习逐渐趋向于统一。更为重要的是，改革面临的棘手问题也已然具备可预测性及经验参考，复杂性减弱，风险性得到有效控制，关乎试验成效的关键性情境要素（例如资源禀赋与经济基础、人员结构与关系网络等）也得以浮现，治理工作可以由应对复杂情境转到优先回应区域发展需求和弥补改革工作短板上来。

此外，“宅改”小组采用的另外一种情境控制手段是通过政策宣传，以发放“口袋书”、张贴宣传标语以及在网络媒体上发布宣传片的方式，破除部分农户的“祖业观”。县域内的村庄中，村民广泛建立了“宅基地所有权归集体所有，农村集体经济组织是其代理人，在保障农户居住权和收益权的基础上，其闲置部分有着承担起乡村基础设施和科教文卫建设等公共事务的作用”的意识。

2.目标结构的调适。鉴于第一批试点村的村干部都具有较高的探索意识，“宅改”小组将自主性下沉，督导试点村自主制定了符合本村实际的“一村一策”改革实施工作方案。“宅改”专班对工作方案组合分析，拟定了“以宅基地审批和退出为核心，基础信息调查、资格权认定、严重违规用地查处同步进行，部分资源优势、宅基地财产属性突出地区优先探索盘活机制”的工作目标序列。将宅基地审批提至核心目标的原因在于，如前文所述，该县已经十多年未进行过宅基地审批，农户占用耕地建房、集体违规售地等违法违规行为较多。根据当地统计，这些违法违规事项中不符合“一户一宅”政策的有1178宗、违法占用耕地125宗、占用基本农田4807宗，对耕地保护和农村社会稳定产生了危害。所以，当审批权下沉到乡镇时，通过整合力量健全机构，规范开展宅基地审批管理就成为较为紧迫的工作目标，乡镇级相关组织被命名为“联审联管办公室”也凸显其重要性。另外，宅基地的有偿退出作为“宅改”逻辑的起点，使集体拥有完全产权，通过集体主导使闲置宅基地重新优化配置，也为后期村庄基础设施建设、宅基地盘活等一系列行为奠定了基础，其自然就同处于目标清单的前列。

随着改革工作的推进和第二批试点工作的开展，政策执行的关键性问题开始浮现，特别是情境的扩展导致第一批试点时期的目标选择与排序相对于现有情境逐渐滞后。“宅改”小组及时调适，重新选择工作目标并进行最优化排序。其一，需要解决长期以来“多规合一”实用性村庄规划滞后、村民合理建房用地指标难以得到保障等问题。为此，宜良县的县委副书记在月观摩推进会上提到：“关键

任务是要加大村民宅基地建房的土地要素保障力度。一方面要通过省自然资源厅帮助，加强计划指标保障。对农村居民住宅建设合理用地新增建设用地计划指标实行单列，专项用于符合‘一户一宅’和国土空间规划要求的农村居民住宅用地。另一方面要落实耕地占补平衡。对确实难以避让需要占用耕地的住宅建设，要通过大力实施土地整治工程，落实农村居民住宅建设占用耕地占补平衡。这是破除现有宅基地（改革）困境的突破口。”其二，要求新试点村在成功建立“退出”或“盘活”示范路径的基础上，纵深从抵押、有偿使用、收益分配3个方面开展试点探索，同时要求已有基础的第一批试点村围绕“五探索、两完善、两健全”整体试点任务目标全面提质。

#### （四）双重契合：“宅改”小组有效性的生成机制

一个系统是开放的，并不仅仅是说它与情境之间存在交换关系，更是指这种交换关系是系统存活的关键（Buckley, 1967）。宜良县的“宅改”实践描绘出地方领导小组情境、结构和行动三大要素的现实图景。下面需要对要素间的互动关系进行有效性检视，以此印证本文的理论命题。

1. 协同性契合：规范结构静态适配组织情境。“宅改”作为压力型体制下的多属性政策任务，让试点的承接单位产生谋求部门合作和有效执行的动机：一方面，由于涉及多项工作任务，单一部门难以完全独自掌控改革活动，对试点地区的政府提出了横向协同的需求；另一方面，基层政策敷衍执行策略的存在，对试点地区的政府提出了纵向贯通的要求。加之，中央各项文件一再强调农村改革的底线是“农民利益不受损”，但改革难免将场域内原本由行动者固定偏好、策略行为与政治后果所形成的均衡状态（马雪松，2020）打破，让政府必须灵敏地关注和回应社会真实诉求。为此，已经制度化的领导小组机制就成为当地政府的最佳政策工具。“宅改”小组规范结构中的各要素共同建构了应对试点复杂情境的能力：其一，部门分工壁垒的打破生成了变跨部门行政协调为组织内部协调的能力，降低了行政协调成本，使不同职能部门共享专业知识和治理技术成为可能。同时，“包乡联村”工作指导组和联审联管办公室的设立使“宅改”小组具备了将跨部门层级激励转变为组织内部激励的能力，实现了“县—乡—村”三级责任绑定。其二，在普遍性架构上延伸出的“包乡联村”工作指导组让“宅改”小组拥有了直接对接社会的平台。改革中的利益主体例如农户、村干部可以通过信访、开放意见通道等信息反馈机制传递信息，让“宅改”小组成为信息中枢。其三，严格的按期汇报、定期督查制度以及有效的激励机制，进一步规范了结构中部门和成员的办事规程或行动准则，保证了组织的程序化平稳运行和相关政策得以落实推进。由此，规范结构在静态上与组织情境完成适配。

2. 治理性契合：目标结构动态适配任务情境。基于协同性契合的达成，“宅改”小组作为政策主体嵌入政策过程。试点政策的“模糊性”赋予了地方政府高度的自主创新权力，使得地方政府在政策执行过程中能够更加灵活地与政策对象互动，进行多个试验方案的调适和具体目标的变通。这种自主性被“宅改”小组吸纳，使组织拥有了在改革目标框架内的自由裁量权和弹性操作空间。该地方领导小组通过延伸到一线的工作组进行全过程的情境感知，通过嵌套试点的方式对各种情境要素进行循序渐进式控制，筛选掉前期难以预测和风险性明显较强的要素，当经验积累和情境冲突性弱化后再进行扩展。在情境控制过程中，“宅改”小组不断地调整自身来适应外部情境，这种调整主要表现在目标调适上。当地政府不仅关注如何在限定期限内有效完成制度创新任务以满足上级考核的评价标准，而

且关注在全面推进乡村振兴的背景下如何借助试点红利来实现农村某一领域的治理有效和有序发展。

“宅改”小组基于政策意图推进改革行为，以农村治理问题的紧迫性、难易程度以及改革任务之间的逻辑链条为依据，因地制宜、因时制宜地选择政策执行的内容并将其下达基层。基于现实场景的科学决策，“宅改”小组依变化而动，消解改革进程中可能出现的风险与阻力，聚焦改革试验的可能创新领域，引导直接行动者活动的方向，实现目标结构动态适配任务情境。另外，专班成员基于对任务目标的准确研判，采取政策协同的行动策略，将其合理整合进中心工作，让“宅改”工作获得了高层的持续关注。

“情境—结构”的双重契合的实现，让宜良县的改革获得阶段性成功，不仅为当地的乡村振兴注入了驱动力，也为全国性的“宅改”提供了模式借鉴和政策参考。在“治乱”方面，宜良县通过“以旧换新”“货币补偿”“入股分红”等方式累计腾退宅基地417宗，面积达4万余平方米，其中“一户多宅”腾退的有2万余平方米，违建拆除1000余平方米，为宅基地审批腾出了空间。在全面完成宅基地基础信息调查、“多规合一”村庄规划编制以及资格权认定的基础上，宜良县完成宅基地审批1100多宗。在“发展”方面，宜良县借助“宅改”与当地中心工作相结合的思路，探索出“宅改+产业兴旺”“宅改+绿美乡村”“宅改+发展壮大村集体经济”等“宅改+N”的可推广模式。

## 五、地方领导小组何以有效：双重契合的微观基础

地方领导小组作为任务型组织，其有效性高度依赖行政权威，上层领导的注意力是重要影响因素。在一般意义上，虽然地方领导小组蕴含着赋予某项任务“中心化”的政治含义，但一旦区域内的领导小组数量超过阈值，多个“中心”任务便都是“非中心”任务，多个承载任务的领导小组尤其是牵头部门必须开始争夺有限的领导注意力。一旦权威和资源要素同时离场会让临时性的制度保障难以维持，领导小组则不再拥有对内和对下的驱动力，进而失去了灵活应对复杂情境的决策能力，以致有名无实地悬浮于科层之中。在此情况下，一般性的地方领导小组何以有效？回顾本文的案例，即便任务期内出现主管领导的换届和注意力的转移，但是宜良县“宅改”小组依然在议事协调和地方治理两个方面都表现得极为优异。究其原因可归纳为：面对情境压力，该地方领导小组一方面通过科学的成员配备，较大程度地削弱了“注意力依赖”；另一方面依靠完全开放的组织结构优化了信息交流机制，并在此基础上采用了控制调适的行动策略<sup>①</sup>。

### （一）从“注意力依赖”到“能力依赖”：领导小组办公室的作用发挥

破解“注意力依赖”的良药其实一直隐含在地方领导小组结构的内部。通常来说，领导小组办公室被上级领导赋予了目标框架内的自由裁量权和实际决策权，实际上掌握了“组织权威”，是整个组

<sup>①</sup>本文的解释框架显示，影响“情境—结构”契合机制的要素有：成员配备、规章制度、信息交流、资源整合、政策属性与行动策略。但为了突出核心的影响要素和谋求结论的准确性，本部分在对充分不必要条件（例如资源整合和规章制度等组织必备要素）以及特定条件（例如试点任务的灵活执行空间）进行控制和删减之后，集中探讨案例中的地方领导小组在成员配备、信息交流与行动策略3个方面区别于失灵的地方领导小组的核心必要条件。

织结构的控制中心。由于办事机构成员从常规部门借调，在特定时间段专门负责特定任务，这个由目标统一的部门代理人组成的“坚固的利益共同体”具备追寻任务绩效的内生动力。所以，相较于完全依赖政治动员，增强领导小组办公室的能力是另外一条可行路径。

成员配备的任务匹配性和专业性是能力的基础，基本要求是每个成员具备与任务内容相对应的某项职责范围内的专业实践经验。例如，在本文的案例中，富有农村改革经验的宜良县农业农村局副局长负责“宅改”专班综合协调工作，其余成员都是借调于原部门的业务骨干，其原先职责范围与任务情境中主要的经济发展、土地管理、司法、维稳等现实问题一一对应。在此基础上，领导小组办公室需要具备在“上下左右”松散化的集群之间获取资源和提供民主集中决策环境的能力。从横向来看，领导小组办公室成员与职能部门之间存在强关系，可以通过正式的会议或非正式的私下沟通手段为领导小组办公室吸纳更多资源，从“人员与机构”之间的关联性扩展为“机构与机构”之间的关联性（周望，2020）。从纵向来看，由于各层级所直接面对的地方情境存在差异，组建各级“职责同构”的领导小组办公室可以实现纵向一体化的资源集中与民主决策。

值得一提的是，削弱“注意力依赖”并不是完全不需要领导注意力，而是更加关注领导小组办公室的能动性。高位推动仍旧是组织有效性的关键要素，在本文的案例中政策整合式的“向上借力”也是改革得以顺利推行的关键。

### （二）从“相对封闭”到“完全开放”：地方领导小组的信息交流

实现情境与结构之间契合的核心之一在于结构的适应性。关于地方领导小组比常设组织更具环境适应性这点已得到论证，但是，这种适应能力存在强弱差异，或者说这种适应能力能否得到发挥才是问题的关键。本文认为，仅仅指向议事协调功能的传统地方领导小组结构往往是相对封闭的，停留于同一层级政府不同职能部门之间的“横向协同”，资源的获取尤其是信息沟通仍受困于科层等级结构。

当进入地方事务的具体决策和实施场域时，传统地方领导小组的信息沟通模式与不确定性社会现实之间产生了排斥。复杂程度越高，组织的决策者就越有可能遇到冗杂的信息。资源依赖理论认为，“正是那些有价值的、稀缺的、难以复制的、不可替代的资源的有效利用和理性识别，导致了组织间的差异”（Pfeffer and Salancik, 1978）。对信息这种关键资源的处理是地方领导小组执行效能发挥的核心。因此，需要在传统地方领导小组结构上添加对外部信息的动态监测机制，建立更为有效的组织与外部情境的沟通渠道。这个信息沟通和处理的通道必须是较短且上下贯通的，以保障信息的时效性和准确性。在宜良县的实践中，“宅改”小组便是通过两种方式加强组织与外界的联系：一方面在原有架构基础上延伸出“包乡联村”工作指导组和专项工作组进行定期的走访调查和信息收集；另一方面在该县农业农村局内设置信访与司法保障窗口，专门负责日常政策咨询、信访接待以及维稳与司法保障。直接的信息反馈和接收渠道让组织具备了完全的开放性，在增强了情境适应性的同时进一步保障了决策的准确性和科学性。

### （三）从“被动执行”到“控制调适”：地方领导小组的行动策略

实现情境与结构之间契合的另一个核心在于对两者的控制与调适。权变理论主张组织制定符合一致性的多目标，在某个组织目标与情境发生冲突而难以达成时，就转向与情境相容或冲突较小的目标，

以率先求得该目标的实现，认为这样可以保证组织在多变的情境条件下实现绩效的最大化。然而，一旦情境呈现高度复杂性和高度不确定性时，这一策略便会遭遇失灵（张康之，2021）。但是，正如组织学家 Child（1972）所说：“对组织和情境的分析必须承认组织决策者的选择权，他们很可能有一些权力来‘制定’情境。”相较于不可控的宏观组织情境，对于地方领导小组而言，直接面对的是具体的和微观的任务情境，这为组织的情境控制行为提供了可能。地方领导小组可以通过控制高风险变量的方式，让受控情境保持在复杂性和不确定性相对降低的形态下，搭配与之相容的任务目标，完成基于简化情境的优先执行；在获取执行经验和风险防范策略后，再“以点到面”地全面铺开。但是，想要实现任务情境控制与目标调适，必须具备任务目标的模糊性和政策行动者有高度自主权等条件。这就解答了为什么在一些试点情境下的地方改革领导小组能够有效运转，其原因就在于试验逻辑与控制调适的逻辑高度相似。当然，控制调适的成功与否，关键在于主要决策者的能力是否得到发挥，以及是否建立了完全开放的信息交流机制。

## 六、基本结论与政策启示

作为一种直接服务于政策目标的短期性策略和应对复杂不确定性情境的组织载体，地方领导小组被广泛运用于各种政策过程。本文从组织角色定位出发，构建了地方领导小组“情境—结构”的双重契合的解释框架，通过对宜良县“宅改”小组实践的考察，揭示了组织有效运作的生成机制和微观基础。概括而言，当地方政府面对复杂情境时，地方领导小组为破除科层桎梏提供了可能，其特殊结构带来了组织的情境适应功能，实现了协调场域内的协同性契合。在此基础上，地方领导小组通过控制调适的行动策略为政策实施提供了全过程的方向牵引，保证了执行场域内的治理性契合。科学的成员配备、畅通的信息交流与灵活的行动策略是“情境—结构”的双重契合的必要条件和微观基础。

进入 21 世纪以来，领导小组在中国国家治理转型和改革实践中的作用愈加显著，但无序的超规模设置也给组织运作带来了新的不确定性。如何避免领导小组功能失灵成为亟待解决的重点问题。从地方政府可操作的视角来考量，持续优化组织基础性构件，提升办事机构成员专业性，遵循开放原则探索资源获取途径，并在此基础上创新嵌套拓展性构件，通过吸纳工作组、工作专班等新型议事协调机构，增补现有结构在复杂情境下的控制能力和创新韧性，是一条可行的途径。但想要仅凭此来提升结构与情境的匹配度显然是不够的，还需要将地方领导小组有机地置于整个科层制实践中加以探究。

地方领导小组有效的前提是“临时性”和“特定性”。“临时性”表现在结构的时间维度上。作为短期任务时限内的运动式治理，地方领导小组一旦被设立，其特殊结构便会促使行政系统内快速形成资源集聚的应急状态，可当整个系统长期处于紧张状态时，科层体系便会受到冲击。而地方领导小组又建构于稳定科层基础之上，后者的波动会反过来削弱前者的运作效能。因此，地方领导小组的最好归宿是专项任务完成之后自觉解散。当然，若出于任务属性的需要，临时性组织也可以随任务时限延长而固化为常设组织。与“临时性”一体两面的是“特定性”应用情境。地方领导小组应该在真正复杂的情境中被使用，情境的不确定性是地方领导小组治理能力得以彰显的基础之一，甚至可以说是情境强化了组织运作。但是，目前地方领导小组机制的现实定位已从原先弥补科层制的手段逐渐转变



为依赖性工具。地方“遇事即设组”，例如环境卫生整治行动领导小组、法治宣传教育领导小组等，常常处于虚置状态。面对此类任务，地方政府或采用部际联席会议、部门协议等程序性协调制度即可。

总而言之，在乌卡时代已然来临的背景下，地方领导小组提供了一种实现复杂事务治理的有效工具，但它并非唯一的选择，“何时用”、“如何用”以及“用多久”才是真正关键所在。

#### 参考文献

- 1.陈柏峰, 2017:《党政体制如何塑造基层执法》,《法学研究》第4期,第191-208页。
- 2.陈丽君、童雪明, 2021:《科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革》,《政治学研究》第1期,第90-103页、第157-158页。
- 3.陈玲, 2015:《中国高层领导小组的运作机制及其演化》,载俞可平、海贝勒、安晓波(编)《中共的治理与适应:比较的视野》,北京:中央编译出版社,第20-47页。
- 4.程同顺、李向阳, 2001:《当代中国“组”政治分析》,《云南行政学院学报》第6期,第15-19页。
- 5.贺东航、孔繁斌, 2011:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》第5期,第61-79页、第220-221页。
- 6.晋洪涛、郭秋实、史清华, 2022:《村庄里的“家”与“面子”:农户为何不愿退出宅基地——基于非正式制度嵌入性的一个解释》,《中国农村观察》第4期,42-57页。
- 7.赖静萍, 2014:《当代中国领导小组类型的扩展与现代国家成长》,《中共党史研究》第10期,第49-59页。
- 8.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,第84-97页。
- 9.陆益龙, 2021:《百年中国农村发展的社会学回眸》,《中国社会科学》第7期,第44-62页、第205页。
- 10.罗湖平、郑鹏, 2021:《从分割到协同:领导小组重塑条块关系的实践机制》,《中国行政管理》第12期,第121-125页。
- 11.马翔, 2022:《牵头任务制中的部门合作逻辑——基于“放管服”改革案例的定性比较分析》,《公共行政评论》第1期,第89-109页、第198页。
- 12.马雪松, 2020:《理性选择制度主义的发生路径、内在逻辑及意义评析》,《社会科学战线》第6期,第216-227页。
- 13.欧阳静, 2017:《中心工作与县域政府的强治理》,《云南行政学院学报》第6期,第5-13页。
- 14.皮尤, 1990:《组织理论精粹》,彭和平、杨小工译,北京:中国人民大学出版社,第17-20页。
- 15.曲颂、仲鹭勃、郭君平, 2022:《宅基地制度改革的关键问题:实践解析与理论探释》,《中国农村经济》第12期,第73-89页。
- 16.汤普金斯, 2010:《公共管理学说史:组织理论与公共管理》,夏镇平译,上海:上海译文出版社,第13-15页。
- 17.王浦劬、汤彬, 2019:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》第9期,第4-24页、第204页。
- 18.王婷, 2017:《情境—结构—行为:政策过程分析的维度识别与建构》,《国外理论动态》第10期,第105-114页。
- 19.吴晓林, 2009:《“小组政治”研究:内涵、功能与研究展望》,《求实》第3期,第64-69页。
- 20.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，第11-20页、第125页。

- 21.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，第50-55页。
- 22.薛澜、张洪汇，2023：《赋权稳压与激励调适：地方营商环境建设何以有效开展？——基于A市的案例观察》，《行政论坛》第3期，第26-35页、第2页。
- 23.杨宏山，2013：《双轨制政策试验：政策创新的中国经验》，《中国行政管理》第6期，第12-15页、第103页。
- 24.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，第35-46页、第127页。
- 25.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，第27-37页、第155页。
- 26.张康之，2021：《在风险社会中看组织环境与任务环境》，《学海》第4期，第56-65页。
- 27.张康之、程丹，2008：《任务型组织的动态能力建构》，《中国行政管理》第1期，第39-42页。
- 28.张康之等，2009：《任务型组织研究》，北京：中国人民大学出版社，第106-126页。
- 29.张世勇、杨华，2014：《农民“闹大”与政府“兜底”：当前农村社会冲突管理的逻辑构建》，《中国农村观察》第1期，第81-88页。
- 30.张铮、李政华，2019：《“领导小组”机制的发展理路与经验——基于历史制度主义的分析》，《中国行政管理》第12期，第103-108页。
- 31.周望，2010：《中国“小组机制”研究》，天津：天津人民出版社，第138-142页。
- 32.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》第3期，第113-117页。
- 33.周望，2020：《办事机构如何办事？——对领导小组办公室的一项整体分析》，《北京行政学院学报》第1期，第43-50页。
- 34.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，第105-125页。
- 35.周志忍、蒋敏娟，2013：《中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架》，《公共行政评论》第1期，第91-117页、第170页。
- 36.Bandura, A., 1986, *Social Foundations of Thought in Social Cognitive Theory*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 26.
- 37.Bennis, W., 1967, “The Coming Death of Bureaucracy”, *Management Review*, 56(3): 19-24.
- 38.Buckley, W., 1967, *Sociology and Modern Systems Theory*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 36.
- 39.Cabestan, J., 2005, “Is China Moving Towards ‘Enlightened’ But Plutocratic Authoritarianism?”, *China Perspectives*, Vol.55, 10.4000/chinaperspectives.412.
- 40.Child, J., 1972, “Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice”, *Sociology*, 6(1): 1-22.
- 41.Dill, W., 1958, “Environment as an Influence on Managerial Autonomy”, *Administrative Science Quarterly*, 2(4): 409-443.
- 42.DiMaggio, P., and W. Powell, 1983, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- 43.Downs, A., 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown, 24.
- 44.Finkelstein, D., and M. Kivlehan, 2003, *China's Leadership in the 21st Century: The Rise of the Fourth Generation*, New

York: M. E. Sharpe, 19.

45.Hannan, M., and J. Freeman, 1977, “The Population Ecology of Organizations”, *American Journal of Sociology*, 82(5): 929-964.

46.Pfeffer, J., and G. Salancik, 1978, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row, 78.

47.Williamson, O., 1967, “Hierarchical Control and Optimum Firm Size”, *Journal of Political Economy*, 75(2): 123-138.

(作者单位：中国农业大学人文与发展学院)

(责任编辑：王 藻)

## **How Can Local Leading Groups Be Effective? A “Situation - Structure” Dual Fit: An Observation of the Rural Homestead System Reform in Yiliang County**

LIU Haoran TANG Lixia

**Abstract:** In the context of organizations with hyper-scale setup, how can local leading groups be effective? This paper adopts a case study method and focuses on the practice process of the rural homestead system reform pilot work leading group in Yiliang County, Kunming City, Yunnan Province. Starting from the dual roles of local leading groups as “department coordination mechanisms” and “policy subjects”, this paper demonstrates the fit process between the situation and structure mediated by action. Our findings are as follows. First, when local governments face complex situations, local leading groups provide the possibility to break the bureaucratic constraints. Their unique structure generates the organizations’ ability to adapt to the situation, achieving a synergistic fit between organizational situation and normative structure. On this basis, local leading groups provide full-process directional guidance for policy implementation through action strategies for controlling adaptation, ensuring governance fit between task situation and goal structure. Second, enhancing the abilities of the leading group office to weaken “attention dependence”, establishing more effective external situation communication channels to ensure the complete openness of the organizational structure, and adopting action strategies for controlling adaptation based on goal ambiguity and high autonomy are key to achieving a “situation - structure” dual fit. The conclusions of this paper help to understand the logical relationship between the three major elements of local leading groups -- situation, structure, and action -- as well as the generation and micro-foundation of the effectiveness of local leading groups. It enriches the general theory of leading groups with Chinese characteristics and provides references for local practices.

**Keywords:** Local Leading Groups; Situation; Structure; Action; Dual Fit; Homestead System Reform