

游走在程序与效率之间： 地方政府的多重规则运作研究

社会
2023·6
CJS
第43卷

练 宏

摘 要：一个令人困惑的组织现象是政府日常实践中存在法律规则、会议规则和口头规则的混合使用，已有文献大多从法学、历史学和政治学角度切入，缺乏更具基础性的组织学分析。本研究发现，近年来制度环境从注重效率向追求效率与程序并重转变，这给地方政府带来更具刚性的制度安排。当面临这一情况时，地方政府不得利用会议规则和口头规则，通过简化处理、松动前置条件和派生规则补充等方式，软化程序约束，以推动地方项目建设效率和经济发展。当然，这一多规运作后续将诱发三大若隐若现、循环往复和稳定再生的组织张力：多重规则的学习替代、多重规则的认可冲突、多重官僚人格的内在紧张。本研究关注了既有文献长期忽视的以会议纪要和复函为主的灵活规则，有助于打开政府内部规则运作的黑箱。

关键词：规章制度 法律规则 会议规则 口头规则 政府行为

Between Procedure and Efficiency: A Study on the Multi-Rule Operation of Local Governments

LIAN Hong

Abstract: This paper provides an organisational analysis of governance by taking the rule practice in government construction projects as a case study. The study finds that in recent years, there have been a series of changes in the institutional environment, including a shift from focusing on efficiency to pursuing both efficiency and procedures, resulting in an increase of regulations and protocols in decision-making processes. These changes have to a great extent changed the traditional

* 作者：练 宏 中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院 (Author: LIAN Hong, Center for Chinese Public Administration Research, School of Government, Sun Yat-sen University) E-mail: lianhong1218@163.com

感谢倪星、刘世定、折晓叶、刘玉照、张永宏、陈家建、黄晓星、徐盈艳、黎相宜、郭献航和邹晔彤等师友提出的建议性意见。文责自负。

characteristics of “weak regulations and strong execution” and have formed a structural feature of “strong regulations and slow implementation”, affecting the speed of task completion in local governments. Under the performance pressure of economic development, local governments have made full use of rules by meeting minutes and verbal commands within the established legal framework to soften procedural constraints for more efficient operations of local governments through simplifying processing, loosening prerequisites and supplementing secondary rules. Nevertheless, this multi-rule operation may induce three potential organisational tensions: the learning substitution of multiple rules, the recognitive conflicts of multiple rules, and the inherent tensions among bureaucratic personalities. Overall, the multi-rule operation is the product of changes in the institutional environment and the result of balancing the relationship between “*tiao*” (条, refers to the vertical line of authority over a particular sector) and “*kuai*” (块, refers to the horizontal line of authority over a particular locality) matrix of the unique Chinese bureaucratic system. This study sheds light on the flexible rules based on government meeting minutes and approvals, filling the gap in understanding the internal rule operations within Chinese bureaucracy.

Keywords: regulation, legal rule, meeting rule, oral rule, governmental behavior

一、现象、问题和已有解释

2016年,笔者有幸参加一个县级政府的座谈会,座谈会召开的原因是当地发生了一起特别重大的工程类事故,一批涉及审批与执法职能的干部被追责。在市、县党委政府的授权下,南县纪委监委决定制定一个容错免责方案,借此提振士气、激励大家担当作为。开会前,县纪委副书记表态:“今天会前,我们一个科长开玩笑说,讲真话吗?肯定要讲真话。我们牵头做这件事情,就是为我们干部着想,保护大家的积极性。所以大家不要有什么顾虑,畅所欲言。”(座谈资料,20160309)虽然组织定调讲真话,但从过往经验看,这类大会通常不讲太多真实内容,不应抱有过的期待,更可能是稀松平常的走过场。¹然而,出乎意料的是,受事故追责的影响,干部们均有比较大的心理压力,普遍存在委屈、被冤

1. 坊间关于政府会议也存在这样的印象:开大会讨论小问题,开小会讨论大问题,不开会讨论关键问题。

枉和害怕三种情绪,因此纷纷撕掉官方面孔,借座谈会吐露日常工作中的风险点,把纪委当成“救命稻草”。随着十场座谈会连续召开,一幅幅政府内部规则运作的真实画面浮现。

座谈会表明,政府的日常规则实践远比官方叙事丰富得多,既有上位的法律法规(简称“法律规则”,下同),也有以专题会议为基础的会议纪要、函和复函(简称“会议规则”,下同),还有口头的政令传达(简称“口头规则”,下同)。值得注意的是,按照国家公文管理规定,²会议规则或口头规则仅起到信息沟通的作用,不具备行政和法律效力。但是,它们的实际运作已经从一种内部行政行为演变成一种外部行政行为,甚至比法律还有效。另外,笔者通过梳理发现,这一现象不仅存在于南县政府,其他地域的政府也存在类似现象。例如,2015年中央环保督察发现有些地方利用会议纪要干预环境执法。³据2017年国家审计署通报,江西、陕西、甘肃、湖南、海南、内蒙古、四川和宁夏等地政府通过会议纪要向银行或企业出具承诺函、担保函或安慰函进行融资举债,财政部后续出台文件要求:“地方政府及其所属部门不得以文件、会议纪要、领导批示等任何形式,要求或决定企业为政府举债或变相为政府举债。”⁴2017年有媒体报道河南两名负责审批的干部执行会议纪要被判滥用职权罪。⁵由此可见,政府日常实践中普遍存在多重规则运作的特点(简称“多规运作”,下同),其中,会议规则和口头规则的功能定位,已经超越了公文管理规定的内部沟通方式或内部行政行为,变成一

2. 《党政机关公文处理工作条例》(中办发〔2012〕14号)指出,“纪要适用于记载会议主要情况和议定事项;函适用于不相隶属机关之间商洽工作、询问和答复问题、请求批准和答复审批事项”。

3. 中央环保督察报告称:“郴州市政府2015年6月和8月两次以会议纪要形式要求市环保局对已立案案件暂不处罚、暂缓执行或暂不移送公安机关处理,违规干预环境执法。”详见<https://finance.china.com/news/11173316/20170731/31021241.html>, 网页浏览于2023年9月19日。

4. 国家审计署通报请见<http://money.sohu.com/20161014/n470235499.shtml>, 网页浏览于2023年9月19日。财政部文件请见《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50号)、《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(财预〔2017〕87号)。

5. 河南省周口市中级人民法院认定河南省永城市城乡规划服务中心和用地规划股股长因执行当地副市长和住建局局长违法的会议纪要而构成滥用职权罪。详见https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1891113, 网页浏览于2023年9月19日。

种外部行政命令,甚至在一些情况下比法律还有效。

那么,已有文献如何解释上述地方政府的多规运作?为了更好地聚焦讨论,本研究将多规运作放置在与之相关的文书主题之下。根据梳理,现有文书运作研究有如下三种视角:

第一,法学视角下的文书运作研究。法学研究认为,会议等规则如果超越法律则属于偏差行为,因此主张从依法行政的角度对其进行约束限制。有学者认为,会议纪要仅起记录功能,不是具体行政行为,未来需要改进和规范纪要行为,推进依法行政(沙奇志,2005)。与此类似,黄培光(2013)指出,会议纪要仅具有记载和传达功能,不能作为行政行为的直接依据,不应具有可诉性,建议加强政府依法行政,严格规范行政公文的依法适用。还有学者关注最高人民法院印发的纪要,指出其替代司法解释或审判指导性文件,未来会议纪要需要严格按照正当法律程序展开(侯猛,2020;彭中礼,2021)。王彦明和吕楠楠(2005)考察了会议纪要在税务机关的使用,指出地方政府存在与税收相关的限权型会议纪要,严重影响税收法治进程,建议对地方政府的会议纪要加以限制。还有一些研究指出政府的规范性文件使用存在若干问题:制定主体混乱、纵向越权和横向越权、与上一级法律法规及行政规章不符甚至抵触、不以法律法规为制定依据和没有遵循必要的程序规则(湛中乐,1992)。与此类似,常小锐(2005)指出,政府制定的规范性文件存在扩张和异化情况,现行监督制度因其内在缺陷难以有效发挥作用,建议就规范性文件开展司法审查。还有学者指出,规范性文件在实际运作中已经异化成隐形的“法律”,长此以往将造成立法、司法、行政和社会共输的局面,建议制定一套审查体系予以纠偏(王庆廷,2011)。后续也有学者研究了行政规范性文件司法审查权的效力不足问题(余军、张文,2016)。总体上,法学视角的研究强调文书活动应遵循法律逻辑,使行政合乎法律(王锡铤,2008)。

上述一系列法学研究富有启发性,呼应了韦伯(Weber,1978)法理型组织的运作特点,即正式科层组织仰赖于首尾一致的抽象法律原则,以此运用于具体事例,其他会议或口头规则都应紧紧围绕法律规则。但是,这一视角的研究侧重规范研究而非实证研究、强调应然而非实然,无法解释为何法学界不断呼吁会议或口头等规则必须符合统一的法律规则,现实中却普遍存在多规运作的偏离现象。余军和张文(2016)指出,当前各

级机关虽然陆续开展了规范性文件的司法审查,但基于纪要、函或复函等文书的规则突破仍然大量活跃在政府日常实践之中。因此,就这一现象而言,需要超越法学视角,寻找更具解释力的视角。

第二,历史学视角下的文书运作研究。历史学视角侧重考察古代政府的多重文书运作,例如木牍、简册、敕命、麻制、状、牒、札、帖、禀、批和答等。一类研究从上下级权力关系角度解释多重文书的使用。例如日本学者富谷至(2013)认为汉帝国的兴盛之所以持续时间长,原因在于简牍替代了原来笨重的木牍。这一书写载体的微观转变看似无足轻重,实则从宏观上保证了国家文书行政的顺利推行。与之相似,张荣强(2019)指出,古代文书载体经历了从木牍到简册再到纸张的更替,这一变化带来了基层统治重心的上移,即保存文簿的机构不再限于乡、县等机构,而是一式多份,由县上报郡、州直至中央政府,中央据此可以更深入地掌握实际情况。另一类研究从儒家礼治与行政效率之间的张力来解释多重文书的使用。例如付伟(2017)利用《官箴书》研究清代地方政府的公文系统,指出在儒家礼治环境下,礼仪性公文大量充斥于行政运作之中,诱发文牍繁复和文风浮躁。为此,在正式公文之外,产生了札和禀等“非正式”公文,它们不受公文运转程序限制,可以越级向总督、巡抚陈述和请示问题,以解决急、难、险、重事务。还有一类研究从信息角度解释古代的文书运作。例如,邓小南等(2012)展现了唐宋时期常规及非常规的文书运作系统,指出政治体制运作依赖于有效的信息传递,而文书恰恰发挥着信息传递的作用,有些文书侧重军政信息的搜集与传递,有些文书则涉及君主和官僚的信息交流与决策等。

以上历史视角的研究揭示了古代地方政府多样化的文书运作,提醒研究者注意微观的文书载体实则关联着宏大的国家治理问题,包括权力关系、儒家治理观念及体制运作等。遗憾的是,历史视角的研究受限于时空,无法观察多样化的文书产生、交替与转换使用的动态过程,仅看到一个静态面向而非系统的多规运作全景。另外,可能受史学研究风格的影响,该类研究侧重考察史料本身,对文书背后承载的权力关系、信息传递及国家治理等关键问题的分析不够深入,相对粗略地一笔带过。

第三,政治学视角下的文书运作研究。这些研究从合法性、利益政治、动员整合和行政效力的不同角度解释多重文书的运作。吴国光(Wu, 1995)用“文件政治”(documentary politics)的概念分析文书在治理

合法性和利益政治中的作用,由于中国政体强调集体领导基础上的合法性,领导者的个人偏好需通过集体决策的文书过程增强合法性,进而从象征角度表明一些政令是集体决策而非个体意志的结果。奥克森伯格(Oksenberg, 1974)详细描述了毛泽东时代六种政府沟通方式(正式文件系统、会议、检查/调查、电话/电报、信函、口头汇报/指示等),指出文书和其他方式的作用一样,意在促进沟通、国家整合和官员的全面参与。吴知论(2006)从行政效力角度解释了文山会海现象,指出该现象的产生是因为文件和会议等行政手段的作用弱化,背后真正原因是行政效力不足。还有学者用“文件制度”概括政府的文件实践,指出文件制度不仅用于传递信息和发布行政指令,还具有政治统治、政治转换与政治执行的功能(谢岳,2007)。后续还有学者用“文件政治”研究乡村治理(施从美,2008)。

政治学视角下的文书研究比法学和历史学视角更进一步,更详细地讨论了文书背后的政治或行政问题,包括利益政治的合法性包装、国家动员整合以及行政效力等。然而,政治学视角的研究也存在一些局限性:首先,“文件政治”或“文件制度”中的“政治”和“制度”过于宽泛,似乎把政府视为铁板一块,忽视了其内在更复杂的条块结构差异、上下层级差异及部门差异等。其次,政治学视角下的实证研究偏弱,未能提供微观细节。其过多讨论文书背后的政治或行政道理,对多重文书的内部微观运作和深描不够,使得系统资料的支撑较弱,反过来削弱了理论分析的可信性与深度。

本文试图从组织学角度分析地方政府在文书实践中的多规运作。具体的研究问题是:地方政府的日常实践中为何存在法律规则、会议规则与口头规则并行运作的现象?背后反映了怎样的制度环境成因?进一步看,这种多规运作解决了什么问题、又产生了哪些新的问题?本研究使用的是座谈会方法和文本资料法,重点关注政府工程建设中的规则使用。座谈会开展如下:一是县经济建设口的主要领导座谈会,包括县发展和改革局、县财政局、县经济服务局、县土地整备中心、县土地开发中心、县公共资源交易中心和县审计中心的一把手或分管领导;二是县经济建设口的业务骨干座谈会,即上述部门的科长;三是单独前往县城建局,召开县城建局分管领导和业务骨干的专门座谈会;四是分别前往两个街道,召开街道书记和业务骨干的座谈会;五是市经济建设口的主

要领导座谈会。因此,座谈会涵盖了市、县、街镇三级的领导和业务骨干。在上述座谈会的基础上,笔者收集了相关文本资料(政策法规和汇报资料等)。接下来,本文首先描述在征地拆迁、规划建设和竣工验收过程中的多规运作,呈现一个相对完整的政府工程建设案例;在此基础上,分析多规运作背后的制度环境成因;最后,讨论多规运作可能诱发的组织张力。

二、案例:政府工程建设的多重规则运作

(一)研究背景

南县⁶位于珠三角地区,下辖2个街道办,共20多个村居。南县GDP由2007年的158亿元增长到2015年的670亿元,年均增长19.5%。2015年底,实有人口110多万人,其中流动人口达108万人,大量流动人口居住在城中村,城中村数量占全市城中村总量的30%。南县土地存在较多历史遗留问题,一些国有土地“应征未征”或“应转未转”,产权较为模糊。该县产业类型较为低端,工商贸企业9000多家,三小场所近20000家。另外,南县的交通、医疗和教育等基础设施建设与邻县相比存在较大差距。为此,市政府希望其发展大工业和制造业,解决产业低端问题,大力推进交通、医疗和教育等基础设施建设。因而,南县政府很长一段时间都把重心放在工程项目建设上。

(二)政府规则实践

从流程看,工程项目建设主要包括征地拆迁、规划建设和竣工验收三大环节,下文将具体展现政府在这三个环节中的规则实践。

1. 征地拆迁

工程项目建设的首要任务是征地拆迁,以整备出可供建设的土地资源。然而在现实中,征地拆迁面临诸多制度约束,地方政府不得不以多规运作解决现实问题。

首先,以会议纪要或口头形式交待启动征地项目。《市房屋征收与补偿实施办法》第10条规定,“项目建设单位应当根据年度房屋征收计划,开展项目立项、选址等工作,取得规划选址与土地预审相关文件”;第19条规定,“拟征收房屋项目符合城市规划的要求,并取得规划选址与土地预审相关文件”。但是,由于南县土地产权不清,加之建设进度压

6. 按照学术伦理规范,为了保护被调查对象,本文对地名、人名及其他敏感信息均进行了技术化处理。

力较大,实际以会议规则或口头规则的形式启动征地项目。

在实际工作中,由于项目紧急,部分项目在完成立项、取得规划选址后,相关项目单位即来函我中心要求启动项目土地整备工作;部分项目在未完成立项、规划选址等审批手续的情况下,而市、县领导指示或相关会议精神要求启动开展土地整备工作。对上述两种情况紧急的项目,为不影响建设进度,我中心仅能依据项目建设单位提供的立项批文、规划选址文件,或依据相关市、县领导指示和会议纪要精神启动项目土地整备工作,与相关政策规定的启动条件要求不符。(摘自县土地整备中心汇报材料)

县土地整备中心负责人表示:“现在我们县都是大建设、大发展,那么多项目要上,有时候时间来不及,没有规划选址与土地预审的情况下,领导一个会议纪要啊,或者就口头交待,我们就启动了。”(座谈资料,20160309,案例1)⁷

其次,把会议纪要作为疑难个案的征地补偿依据。市征用土地补偿办法经过多次变化:2002年,市政府出台《市征用土地实施办法》,补偿费用包括土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费、建筑物及附着物的补偿费等。2011年,国家颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定,补偿不得低于市场价格。2013年,市政府根据国家文件要求,出台新的《房屋征收与补偿实施办法》,明确了房屋征收补偿规则。然而,补偿政策无论如何优化调整,都难以跟上房价上涨的速度以及民众的预期。以2016年为例,南县开盘商品房的市场价是30 000~40 000元/平方米,而政府评估均价是4 300元/平方米,自建房私宅的补偿单价(加搬迁奖励)是5 500元/平方米。因此,对于一些不愿意接受规定补偿标准的疑难个案,南县政府以会议纪要的形式突破现有标准:

随着经济社会的发展和土地整备工作的不断推进,可整备土地资源逐渐减少,群众的利益诉求日渐高涨,现行整备政策标准偏离实际情况的问题日益突出,在整备工作过程中常常会出现个别需突破政策标准的群众合理诉求,既定政策标准不能有效解决,往往只能作为疑难个案进行处理:一是参照其他各区或新区范围内类似个案的处理办法;二是若无类似

7. 标注案例的目的是便于在下文分析时关联相应的案例,也方便读者查阅。

个案参照，则报请市、新区集体研究、民主决策审议，决定补偿原则或金额，然后以会议纪要作为补偿依据的形式进行解决，在政策标准滞后的情况下，以行政决策突破政策规定，潜藏风险。（摘自县土地整备中心汇报材料）

县土地整备中心负责人解释道：“个案处理这一块，我们现在所有的标准都是十几年以前的，我们做的时候有很多历史遗留问题，我们在处理的时候不得不采取个案、打包啊，或者会议纪要等很多形式来解决。”（座谈资料，20160309，案例2）

最后，以会议纪要或口头形式要求加快征地资金的使用。2015年新修订的《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）在1995年的基础上做了更新调整，其中第41条和第92条分别规定，“各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算周转金，用于本级政府调剂预算年度内季节性收支差额”“不得违反法律、法规规定使用预算周转金”；第61条规定，“国家实行国库集中收缴和集中支付制度，对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理”。但是，为了推动街道拆迁工作，政府召开会议，以会议纪要或口头交代的形式要求财政部门灵活安排征地资金。

为推动街道拆迁工作，将土地征迁资金以周转金的名义拨入两个街道办，形成事实上的资金沉淀（违背《预算法》规定）；因基建项目实施过程中遇到特殊情况（年终维稳等），批准支付不符合或者超出付款条件范围的基建付款申请，最终可能导致支付的财政资金无法收回（违反国库管理规定）等方面的问题。上述因实际工作需要贯彻落实上级决策部署、落实上级文件要求或按照上级明确指令行事，但可能与现有法律法规相冲突。（摘自县财政局汇报材料）

县财政局的科长道出了其中的难处：“就国库资金管理方面，严格按照那个国库集中支付的要求的话，我们的资金到账户上面去不能超过百万，但是实际上我们把钱给街道办拨过去了。比如征地拆迁的工作，今天跟人家谈了一百万，你今天要把钱给他，他就给你签了；你要今天不签，那明天可能就涨到两百万了，那这个工作，街道办把这个情况一说，我们财政部门也觉得很对，领导开会也觉得应该支持。但是这个跟现有的财政纪律或者财政拨付制度是相违背的。这个事我们没办法，

为了推动工作开展也是要做的。但是如果这个严格查起来就是违规,按《预算法》来说违法。”(座谈资料,20160309,案例3)

表 1: 征地拆迁阶段的正式法规与实际规则

征地拆迁阶段	正式的上位法律法规	实际的文书功能扩展
征地启动	取得规划选址和土地预审文件	未取得时以会议纪要或口头交代形式启动项目土地整备
征地补偿	2002 年/2011 年/2013 年《征收补偿办法》	疑难个案以会议纪要作为补偿依据
征地资金	1995 年/2015 年《预算法》	会议纪要或口头要求以周转金名义拨付给街道办用于支付不符合或者超出付款条件范围的基建付款申请

2. 规划建设

上述土地征转工作完成后,就进入用地、规划和报建阶段。然而,南县土地存在很多历史遗留问题,2004 年以来部分土地征转不彻底或移交不干净,导致一些项目建设的用地情况复杂或产权模糊,手续不完善,无法办理正式的用地、规划和施工许可。在此情况下,地方政府不得不以召开专题会议的方式,形成会议纪要、函或复函,破解规划建设的一系列难题。

(1) 用地规划

首先,部分项目由于用地情况复杂、产权模糊和手续不完备,无法获得建设用地规划许可证。为了加快建设,南县政府在会议纪要中要求以规划复函的形式对项目建设予以批准,代替用地规划许可证,并在函中注明待手续完善后另行换发(案例4)。

此外,考虑到串联审批时间漫长,以会议纪要形式要求采用并联审批。按照国家建设项目审批文件和《市政府投资建设项目审批事项目录》,用地规划许可阶段至少包括四个方面:项目首次前期经费下达、出具选址及用地预审意见和规划设计要点、建设用地规划许可证核发,以及划拨土地决定书或签订土地使用权出让合同等。在这一阶段,涉及规划国土、发改、交通运输、环境保护、海洋、林业、水务、气象和海绵城市等各类空间性规划的串联审批。为了加快审批速度,南县政府以会议纪要形式要求并联审批而非串联审批。

县目前为了加快政府投资审批效率,制定了并联审批方案,在具体的程序设定中把部分串联环节改为并联,如地质灾

害评估与可行性研究报告审核。但是具体做法与有关规定相悖,其中《地质灾害防治条例》明确指出,发改部门审批可研报告之前,项目单位须完成地质灾害危险性评估。

(摘自县发改局汇报材料)

县发改局副局长表示:“现在为了加快速度,并联审批,这种改革创新有益于发展。”(座谈资料,20160308)县发改局投资科科长也介绍道:“我们这个投资审批制度,审批流程很长。在2011年左右,领导开会形成会议纪要同意并联审批。从初衷来说,就是在当前政策之下,为了加快审批效率、缩短时间,我们把串联变成并联,这个与当时的制度和法律存在一种违背。”(座谈资料,20160309,案例5)

(2)建设规划

第一,以会议纪要的形式要求勘察过程倒排工期和提前设计。国务院公布的《建设工程勘察设计管理条例》第4条规定,“从事建设工程勘察、设计活动,应当坚持先勘察、后设计、再施工的原则”;第5条规定,“建设工程勘察、设计单位必须依法进行建设工程勘察、设计,严格执行工程建设强制性标准,并对建设工程勘察、设计的质量负责”。但是,在实际过程中为了追求建设效率,不可能按照这个漫长的流程,地方政府以会议纪要的形式要求倒排工期和加快进度。县土地开发中心副主任表示:“我本身是学工程的,干了有三十多年了。……(因为)工程赶工,这个规范标准要落地的话实际上(面临)很多困难,但是我觉得这一路过来就是上级领导包括咱们县政府啊,就大刀阔斧啊,有些突破性的东西就是通过会议纪要这种形式来支配,我们作为开发中心的每一个人来说,就是领导叫我们怎么干,我们就怎么干,领导叫我们干我们就干,没有二话。”(座谈资料,20160308)

县土地开发中心的一位科长也反映压力较大:“我们的压力在哪呢?就是在你任何程序都没有完善、土地也没有清、规划还根本不能落地的情况下,发改局跟我们说领导要求在一年内开工。这些工程有些是越过红线范围建设,办不了手续的,规划部门永远不会有正式批文,因此领导不得不拍脑袋或者以会议纪要的形式商定。这种倒排工期让我们赶进度。按照正常进度,各项专题报告要走流程,从选址阶段开始,矿产、地质、抗震、防雷、防电、节水、排水,还有设计、勘察、防水等。在倒排工期的情况下,我们都不敢征求使用单位的意见,一征求意见就必然

影响进度。实际上使用单位往往不是专业部门,如果去各个科室征求意见,一轮修改不满意,二轮又有新想法,又要改,可能很长时间都不一定能确定方案,一个方案可能花十天,也可能花一年。那领导不希望看到这么慢,领导只要一个结果,希望你什么时候拿出施工图,那要效率还是要质量?”(座谈资料,20160309,案例6)

第二,以会议纪要加快人防等审批。按照国家建设项目审批文件和《市政府投资建设项目审批事项目录》,建设工程规划许可涉及消防、人防、水土保持和环保等审批事项,这些是建设工程规划许可的前置条件。但在产权模糊和用地许可证缺失的情况下,为了加快建设进度,先以会议纪要形式灵活解决审批问题。以人防工程报建为例,按照《市应建人防工程报建审核行政许可实施办法》,方案报建阶段应提前完成的申请材料包括规划部门核发的建设用地规划许可证和工程项目用地红线图等,但实际上这些要求难以达到,往往以会议纪要的形式灵活解决。

政府投资项目向民防主管部门报建时,常常不能及时提供土地合同、方案审核意见书等相关文件,但因县会议纪要明确要加快建设,而提前进行民防报建,如新建学校。(摘自县城建局汇报材料,案例7)

第三,以规划复函代替建设工程规划许可。与用地规划许可过程一样,部分工程的土地产权不清,为了加快建设,南县政府在会议纪要中明确借助规划复函对项目建设予以批准,代替建设工程规划许可证,并在函中注明待手续完善后另行换发。在座谈上县城建局的一位科长介绍道:“关于规划复函,因为今天规划局没有来人。我们和规划局等之前也有共识,就是为了推进项目的建设,以规划复函的形式代替了建设工程规划许可。像农民楼下面管网工程铺管子的话,那我能办规划手续吗?我办不了。那我办不了,规划局就是以复函的形式来代替,不然一个设计你都批不下来,你怎么搞建设,搞不了的。所以这个复函体制或规划复函有它的意义,是项目的一个推动力,大家共同承担这个责任。”(座谈资料,20160309,案例8)

(3)建筑施工

首先,以施工复函代替建筑工程施工许可。《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)第8条规定,“申请领取施工许可证,应当具

备下列条件：已经办理该建筑工程用地批准手续……已经取得建设工程规划许可证”；《建筑工程施工许可管理办法》第4条规定，建设单位申请领取施工许可证，应当已经取得建设工程规划许可证。显然，上文提到有些工程因土地产权不明，不仅无法办理用地规划许可证，也难以取得建设工程规划许可证。南县政府只能在会议纪要中明确，利用行政性的施工复函对项目建设予以批准，代替建筑工程施工许可证，并在行政函中注明待手续完善后另行换发。例如南县人民医院扩建工程，由于缺少土地使用权出让合同书和建设工程规划许可证，县城市建设局无法核发建筑工程施工许可证，而发了《关于同意南县医院扩建工程施工活动的复函》，并由县建设工程质量安全监督站介入监督。再如南县高级中学，因土地产权模糊，没有选址意见书及用地预审，无法申报设计阶段的用地、规划、报建等手续，县政府以会议纪要的形式允许未批先建。县土地建筑工务管理科的科长坦言：“我做工程建设从业18年以来，感受比较多而且在一二线就是未批先建，大的比如地铁，小的如公安局的特勤大楼、南县高级中学。”（座谈资料，20160309，案例9）

表 2：规划建设阶段的正式法规与实际规则

规划建设阶段	正式的法律法规	实际的规则运作
用地许可	《建筑法》用地规划许可证	以规划复函代替用地规划许可证
	前置型的串联审批	以会议纪要绕过前置条件，通过并联审批加快审批速度
规划许可	严格执行工程建设强制性标准	会议纪要要求倒排工期，缩减规定的建设工期
	人防、水土保持和环保审批	会议纪要要求提前加快人防等审批
	《建筑法》建设工程规划许可证	规划复函代替建设工程规划许可证
施工许可	《建筑法》建筑工程施工许可证	施工复函代替建筑工程施工许可证
	《建筑法》监督已施工许可项目	会议纪要或口头要求提前介入无施工许可项目

其次，以会议纪要或口头方式要求提前介入监督。《建设工程质量管理条例》第13条规定，“建设单位在领取施工许可证或者开工报告前，应当按照国家有关规定办理工程质量监督手续”。这表明工程质量监督针对的是能够取得建筑工程施工许可证的工程，但是正如上文所述，南县有些工程项目的产权模糊，无法取得该许可证。在建设进度压力下，南县政府以会议纪要的形式要求县城建局质量安全监督站提前

介入监督,“凡政府投资项目,现场具备动工条件,未能按规定取得施工许可证的,县政府以会议纪要明确提前介入质量安全监督”(摘自县城建局汇报材料)。笔者单独前往县城建局座谈,副局长介绍道:“像没有施工许可证的,法律法规是规定你不能去监督的,法律法规让你监督的,一定要有施工许可证,那这个时候我去监督了,其实是违反了国家的《建筑法》和施工管理条例。其实,这是一个悖论和矛盾,如果都符合法律法规要求的,就不需要领导开会了,领导开会决策的或者是一些特别的,其实都是对现有的法律法规的一些突破。”(座谈资料,20160510,案例 10)

3. 竣工验收

第一,以会议纪要形式提前开放使用。《市政府投资项目管理条例》第 37 条规定:“按照国家有关规定,政府投资项目具备验收条件的,应当及时组织工程验收。政府投资项目未经工程验收或者验收不合格的,建设单位不得交付使用,使用单位不得接收。本条例所称工程验收,包括政府投资项目工程竣工验收以及消防、环保、特种设备等有关工程专项验收。”但是,实际上因为土地产权不清、手续不全,无法通过消防等验收,但又想在建成后尽快投入使用,南县政府通常以会议纪要的形式要求提前开放使用。

凡政府投资项目(特别是医院、学校)已完工,局部不影响使用功能、不存在影响结构安全的瑕疵。由于用地手续等资料不完善,导致不能达到竣工验收的条件,未能进行工程竣工验收或消防许可的,但由于对公共资源的需求,按照会议纪要要求由建设单位提前开放使用。(摘自县城建局汇报资料)

县城建局建设工程质量安全监督站的科长透露:“未验先用说的就是学校和医院,能干完就不错了,还验收,干完以后赶快用,干完活以后就是刷墙,然后以会议纪要形式提前开放使用。”(座谈资料,20160309,案例 11)另外,实际采用灵活的联合验收或分项验收,即住房建设、交通运输和水务等行业主管部门根据项目单位的需要,配合实行联合验收或部分联合验收,统一验收竣工图纸、统一验收标准、统一出具验收意见,以解决以往不同部门验收的前置条件及标准不一等问题。

第二,以会议纪要的形式加快审计完结。按照审计相关法律法规,工程竣工验收的审计应该遵照审计的一般程序和标准,不能因地方政

府对速度的要求而加快审计。但是,在实际运作中,南县政府通过会议纪要的形式要求审计部门提高审计效率和审结率。

为解决一些项目的建设的历史遗留问题,审计人员在审计过程中落实县专题协调会议精神,而会议纪要与审计法规制度可能存在偏差……针对县政府明确或亟需加快审计的预算项目,审计组探索工程量清单审计方式。审计过程中只针对清单单价进行审计,工程量原则上不再进行审计,尽快出具审计结论完成项目招标工作,清单量待结算时一并审定。

(摘自县审计局汇报材料)

在座谈会上,县审计中心的科长也证实了这一点:“现在我们审计做了一些业务,县政府会议要求的,我们去做了,但可能与这个法律法规会有冲突。”(座谈资料,20160309,案例12)

表3:竣工验收阶段的正式法规与实际规则

竣工验收阶段	正式的法律法规	实际的规则运作
交付使用	消防、环保和特种设备工程验收	无消防等验收,会议纪要要求提前开放使用
验收审计	《审计法》遵循严格标准和程序	会议纪要要求提高审计效率和审结率

至此,上文呈现了一个相对完整的政府工程建设案例。需要指出的是,并非所有项目都是如此,因手续不完善需多规运作的项目占比在七成左右。调查数据显示,“从2007至2015年,基建类存在问题的项目和历史遗留项目中,未建占15%,在建受阻占16%,已建手续不完善占69%”。市规划和国土资源委员会副主任透露:“就等于很多项目建设,在没有完善手续的情况下,一直就往上建或者以函代证,手续不全占70%,包括土地储备和以函代证等情况。”(座谈资料,20160407)

三、制度环境变化、条块制衡与多规运作:一个解释框架

政府的规则实践离不开背后的制度环境。接下来本研究尝试从制度环境变革及其引发的条块关系变化的角度提供一个解释框架。

(一)制度环境的变化

近年来,政府治理领域出现了一些令人瞩目的制度性变革,在许多层面正在深刻改变传统的基层政府运作模式。变革之一是地方政府的治理理念开始调整,从注重效率向追求更为均衡的效率与程序并重转

变。改革开放初期侧重绩效型政府思路,当时,“白猫黑猫论”⁸、“发展是硬道理”、“解放和发展生产力”和“三个有利于”⁹等陆续被提出,发展方式或手段的选择侧重讲求实际,尊重事实、实事求是。杨宏星和赵鼎新(2013)以绩效合法性概括了当时的绩效型政府形象,并认为正是这一治理思路催生了中国经济增长的奇迹。与之不同,当下国家在强调绩效型政府的同时,也越来越强调法治政府建设,¹⁰强调依法行政,使经济社会活动在法治轨道上运行,在优化行政权力运行机制的同时,规范行政权力的运行范围。为了增强领导干部运用法治思维和法治方式的能力,各级政府建立了法治建设实绩考核体系,把依法决策、依法管理和依法办事等纳入政绩考核体系,从源头上防范法律风险、规范约束权力、推动依法决策。

上述变革主要在治理理念领域推进,同样发生显著变化的第二条线索是“条条”领域出现了越来越多的法律法规与规章。从1978年到1988年,国家出台《中华人民共和国土地法》《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国森林法》等法律。后续部门法律不断增加。截至2018年底,现行有效法律共269部,行政法规755部,地方性法规12000多部,形成由法律、法规和规章等组成的多层次的正式法规体系。近年来,全国人大建立备案审查制度,对行政法规和地方性法规等规范性文件进行合法性审查,从2013年到2017年,共接收报送备案的规范性文件4778件。如上述案例中政府工程建设的不同环节均存在上位法律法规,如征地拆迁环节的《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《预算法》;规划建设环节的《建设工程勘察设计管理条例》《建筑法》和《建设

8. 邓小平(1994)在1962年讨论农业问题时提出:“现在是,所有形式中,农业是单干搞得不好。不管是黄猫、黑猫,在过渡时期,哪一种方法有利于恢复农业,就用哪一种方法。”

9. 在1992年南巡的时候,邓小平提出了评价政策的“三个有利于”标准:“判断的标准,应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力,是否有利于增强社会主义国家的综合国力,是否有利于提高人民的生活水平。”

10. 党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出深入推进依法行政,加快建设法治政府。2015年,中共中央和国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》,对法治政府建设作出全面部署。党的十九届四中全会审议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,提出构建职责明确、依法行政的政府治理体系。2021年,中共中央和国务院印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》,还出台了《法治中国建设规划(2020—2025年)》和《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》。

工程质量管理条例》;竣工验收环节的《中华人民共和国消防法》和《中华人民共和国审计法》(以下简称《审计法》)等。

除上述两项变革之外,还有第三条变革线索,即“块块领域”均被要求制定并实施议事决策规则。毛泽东早年就提出“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的集体决策规则。近年来,各级政府均被要求制定并公开本级政府的议事决策规则,像重大事项决策、重要干部任免、重大项目投资决策和大额资金使用等“三重一大”事项,均要遵循议事决策规则。这种规定旨在让地方政府变成一个程序性政府,后续中央或上级督察、审计及事故调查,可检查当时纸质的议事过程是否符合行政或法定程序。当然,也有研究指出,当前一些地方政府的议事决策规则存在决策主体主观上不重视、不同决策事项缺乏明晰规定、议事规则概念不清、得不到切实遵守和非正式的隐性规则等问题,冲击着议事规则的严肃性和权威性(桑玉成、张彦青,2018)。但不可否认的是,议事决策规则是规范政府行政决策行为的一种重要手段。

(二)条块制衡

上述制度环境变化的影响具体反映在“条条部门”和“块块政府”的日常运作之中。本文认为,上述三项改革的同步推行,在很大程度上改变了传统“条弱块强”的结构形态,形成了“条强块弱”的新结构特征(曹正汉、钟珮,2020)。在这一变化下,地方政府传统的高效运作特点也相应受到影响。首先,单线条的法律虽然不影响块政府的工作完成,但影响其完成速度。例如案例1的征地项目启动和案例3的拆迁资金拨付,如果严格按照正式行政许可、《预算法》和“三重一大”议事决策规则,项目启动要经过较为漫长的程序。另外,资金拨付程序和征地拆迁的效率之间可能存在矛盾,即政府通常倾向于把资金快速拨付给已经同意的被拆迁户,以免其后续反悔。因为现实中常常出现如下现象,即被拆迁户因和其他被拆迁户相互比较,发现补偿结果有差异而产生相对剥夺感,进而撕毁与政府原定的合同,这极大加剧了土地征转工作的难度。与之类似,案例12工程竣工后的验收审计,如果严格按照《审计法》,要花费较长时间才能得出审计结论,而这影响到项目快速验收和投入使用。进一步看,单条线的法律可能滞后于经济社会发展,使政府的一些工作较难推进,例如案例2中的征地补偿标准跟不上市场和社会期望,导致政府很难按照国家标准推进工作。

其次，多线条相互前置的法律法规同样限制了块政府完成工作的速度与效率。多个条条的法律形成之后，往往会形成一种前后置关系。例如案例5中提到，发放用地规划许可证通常要求规划国土、发改、交通运输、环境保护、海洋、林业、水务、气象和海绵城市等各类空间性规划前后置审批。案例6表明勘察设计过程必须要征求矿产、地质、抗震、防雷、防电、节水、排水、设计、勘察和防水等部门的前置意见。案例7中提到，取得建设工程规划许可的条件是要进行消防、人防、水土保持和环保等前置审批。案例11中提到，竣工验收必须先取得住房城乡建设、交通运输和水务等行业主管部门的前置审批。另外，从规划建设三个许可阶段看，用地规划许可是后续建设工程规划许可、建筑工程施工许可及建筑工程竣工验收许可的前置条件。如此看来，诸种法律法规中的前后置条件，虽然保证了各个专门领域的专业化，较好衔接了各个部门的前后关系，但也造成突出的程序漫长问题，使地方政府项目建设的周期变长。国家层面也注意到“条条”法律的前后置问题，¹¹并在最近几年大力开展“放管服”改革和简政放权。在调研中，县城建局局长抱怨道：“我们的一些行政法规和部门规章都是部门立法，这些条文在起草时就不科学，不是真正由人大起草的，都是由一些职能部门起草。职能部门当时为了揽权，设了好多门槛，增加了好多许可，完了以后再一提交给人大，人大本来就不了解情况，就定下了，过了以后就变成法规和条文，这个东西上去了容易，下来比较难了。”（座谈资料，20160308）

最后，对于超出条线以外的事务，块政府难以找到政策依据启动工作。按照“法无授权不可为”的政府规则，土地产权不清意味着不能启动征地拆迁、办理正式行政许可和开展施工安全监督。例如，案例1中的征地项目启动，因为土地权属不清，无法取得规划选址意见书和土地预审文件；案例5、6、7、12的规划建设过程，也因为产权不清无法取得用

11. 2015年1月，国务院原总理李克强到广东南沙自贸区考察，当地负责人展示了一张长达4米、全流程耗时近800天的投资项目审批流程图，李克强称之为“万里审批图”，并感叹万分，因为广东通过简政放权改革，已经使审批时间缩短了80%，但其中有几个项目仍然审批时间太长，有的甚至要近一年。李克强感慨道：“那个流程图，我看得都头疼啊！不光中央政府的前置审批，市一级、县一级也都有很多前置审批，而且没有时间限制。”2023年3月，国务院总理李强在答记者问时也指出，各级政府部门和公务员在履行审批、管理职能时，不能光踩刹车、不踩油门；不能尽设路障、不设路标。详见https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/13/content_5746486.htm，网页浏览于2023年9月19日。

地、规划和报建的正式许可证;案例10中,按照规定,建筑工程安全质量监督只针对取得施工许可证的工程,那些没有正式施工许可的工程不应该去监督。由此可见,土地权属不清的工程不符合上位的法律法规,地方政府及条部门缺乏相应依据开展工作。然而,现任的地方政府官员也感到委屈,因为许多土地产权模糊问题并不是他们造成的,背后有着错综复杂的历史遗留问题,正如南县纪委书记介绍道:“历史遗留问题要怎么给出路?特别是在珠三角地区,积累了大量土地权属不清的问题,集体企业改制包括这个城中村违建等,使得问题的时间跨度长,成因复杂。像厂房问题,在(20世纪)90年代初,政府是鼓励你搞违建的,干部带头去拿钱来盖厂房,像这样的厂房那时候都是违建,哪里有什么手续啊!”(座谈资料,20160330)

(三)多规运作

至此,我们可以看到程序与效率之间的矛盾。一方面,政府行政行为需要在条的法律框架内进行,国家层面也在强调法治政府建设,要求块政府不断提高运用法治思维和法治方式解决问题的能力。但是,另一方面,如果完全依照条的正式法律法规,则块政府完成任务的效率和速度均受到影响,因此需要创造性执行,与依法行政的要求相抵触,形成两难。正如县城建局局长在座谈会上表示:“我们的法律、条文和规章制度越来越完善,结果就是自己把自己手脚全部捆起来。你要办事,必须符合无数行政条例,但是现在办事时,领导又想往前面干,想干、敢干、快干。那这些法律法规都成了我们干事的羁绊。”(座谈资料,20160308)街镇的一位工商所干部也指出了南县工程建设面临的关键问题:“最核心的就是程序和效率问题,为什么有这么多职责、职能和规章制度,它本意不是为了束缚,是为了程序公正。但矛盾的是在特定环境下想追求效率,却又很难达到程序要求。”(座谈资料,20160308)

那么,地方政府是如何创造性执行、突破条条约束的呢?总结上述案例,大致可得出三种多规运作方式。第一,简化处理,即以会议或口头规则简化处理单线条法律规定的漫长程序。针对征地拆迁阶段的启动条件复杂(案例1)、资金拨付程序慢(案例3)和竣工审计验收环节多(案例12)等特点,地方政府采用召开专题协调会的方式形成会议纪要,或者以口头交代的方式,要求简化启动程序,这样有助于快速推进征地拆迁工作。第二,松动/调整规则的前后顺序,即以会议规则松动多

线条法律的前置条件。面对用地(案例5)、规划(案例6)、报建(案例7)及验收(案例11)的前置串联审批要求,地方政府以会议纪要的形式将串联改成并联,通过松动多个条线法律的前置条件提高审批效率,加快政府工程建设。第三,以派生规则作为新的政策依据,即以会议规则派生出函和复函等子规则,为超出法律框架或条线外的事务提供一个程序依据,让任务推进有文本可依、有程序可循。例如案例2中面对国家征地补偿滞后于市场价格的难题,地方政府通过会议纪要形成个案打包,并让同意拆迁者签订领取补偿款承诺函,以此快速推进土地征转工作。在用地(案例4)、规划(案例8)和报建(案例9)环节,通过专题协调会形成会议纪要,以复函形式替代正式行政许可,解决了因土地权属不清无法获得正式行政许可、工程无法推进的难题,后续各部门依据复函开展各项工作。在案例10中,质量安全监督站就以复函作为依据,暂且搁置正式施工许可,提前介入监督正在建设的政府工程质量,以提高安全性。总之,多规运作体现为简化处理、松动前置条件和派生规则补充等方式。前两者建立在既有法律框架之下,只是通过调整或删减对规则进行再界定;后者是在缺乏既有规则的前提下,建立一种补充性规则,为下级部门执行提供依据。

进一步看,地方政府采用会议纪要或口头的方式简化、松动和补充原有法律规则,实质上是为了在制度环境变化及条块制衡条件下实现程序与效率的平衡。首先,会议规则的使用意在以一种“程序”破解另一种“程序”。如前所述,制度环境的变化之一是推进并规范地方政府的议事决策规则。虽然议事决策规则要求决策时依法依规,但实际上并未细致规定如何实现这一点,更强调决策时要符合集体领导和民主决策的程序要求。这一程序性规定实际上赋予了地方政府通过专题协调会解决地方问题的自主性,即给地方政府提供了以一种“程序”去破解另一种“程序”的机会。前面的“程序”指集体领导与民主决策的“程序”,后面的“程序”指各个条线的上位法律法规。例如上文描述的专题会议基础上的会议纪要及其派生的函或复函,可以突破诸多条线法律的程度要求和许可要求,以及补充解决超出条线范围的产权不清问题。由此可见,会议规则的使用极其微妙,它是一种体制内认可的“程序”,具有高度合法性;但同时,会议规则能否在内容上突破部分法律法规,由内部协商方式转变成一种外部行政行为,体制内的界定较为模糊(行政诉讼

中有大量关于会议纪要或复函的可诉或不可诉争论即是明证)。这一模糊性恰恰为地方政府以会议程序突破条条程序提供了空间,软化了“条条”约束“块块”的刚性,提高了地方政府解决实际问题的能力与效率。

其次,口头规则的采用意在提高政令传达的效率、保护集体安全。专题协调会召开后,会议纪要往往不能马上印发,还需要经历较为漫长的过程。有时负责执行的业务部门在会后还需再次确认会议决策条款,甚至可能在与领导讨价还价后增删部分条款或调整分工,拟稿确定之后仍需要领导会签,这些流程可能会影响十万火急的工程建设项目,口头传达于是应运而生。南县经济服务局贸易科科长讲道:“咱们县的会议纪要,最快要一个星期,有时两三个星期甚至更长时间,打印会议纪要出来再推工作,可能黄花菜都凉了。因此领导有时就口头交代,既然定了就去做,不要再等书面的函或者会议纪要,效率也高。”(座谈资料,20160309)除此之外,相较于会议等文本规则,口头规则具有不留痕的特点,有助于保护地方政府及业务部门的集体安全。上文提到,上级督察、审计以及对事故进行调查时的工作环节之一是检查地方政府的会议纪要。在此压力下,地方政府可能会编造合法的会议纪要,一些突破性的政令则不写入会议纪要(桑玉成、张彦青,2018),而是采用面对面或通电话的口头方式传达真实的会议精神,以此保护地方政府及部门的集体安全。

四、扩展讨论:多重规则运作的三重张力

值得注意的是,根据经验调查资料,循着多规运作的内在逻辑,笔者认为会诱发以下三种若隐若现、循环往复的组织张力:

首先,多重规则的替代学习。由于一些规则能够有效解决问题,而延缓了对另一些有缺陷的规则的修复。组织理论指出,组织学习过程常常存在学习替代问题,即当那些相互关联、存在作用替代的不同层级同时开展学习时,如果一个层级的学习能力较强,另一个层级的学习能力会相对衰退,因为后者趋向于依赖前者,导致自身较少学习甚至不学习。现实的例子如,较为溺爱孩子的父母可能培养出被宠坏的孩子,因为父母迅速适应孩子,降低了孩子的适应能力;下属有效处理了顾客投诉,经理因此不清楚顾客的负面评价,无法及时对企业服务质量进行改善(Levinthal and March, 1993)。与之对照,本文的多规运作也可能带来

相似的不良高阶效应，即地方政府利用会议或口头规则解决了单纯依赖法律规则无法解决的棘手难题，可能导致立法部门惰于修订完善有缺陷的法律法规。这一问题近年来受到一些学者的关注，周其仁指出，“我国法律体系的修订较慢，只有《立法法》，没有《修改法》，没有去掉或者改正现在法律中一些不合适的条款”。¹²另外，有研究指出，“地方干部反映当前很多法律滞后于改革实践，修法进程又比较缓慢，成为推动改革的重大制约因素。2015年7月，某省对全省简政放权情况做统计，抽查其中100项，包括国务院下放的45项和省里取消下放的55项，发现做出法律修改的只占32%，多达68%没有修法，其中56%是全国人大尚未修法。简政放权领域是这样，其他领域也大体如此”（秦均华，2017：12-14）。笔者的调查也提供了相应的经验证据，例如南县公共事业局局长在座谈会上抱怨道：“其他国家的法治建设搞了几百年，即使搞了几百年，立法会还天天在那里删读。我们呢？刚才很多同志讲的，法规制定得非常不合理，一是部门立法，二是后续无修订。”（座谈资料，20160308）由此可见，多规施政的组织张力之一是会议规则或口头规则的有效运行可能掩盖了原有法律法规的缺陷，延缓其修订完善，进而导致会议或口头规则不断重登舞台，如此循环往复。

其次，多重规则的认可冲突。相比单一规则，干部对多重规则的认可更加复杂，夹杂着合法、合规、合理、合情等多种态度。其一，在无事故和未追责的日常运作中，不同条块和不同层级的干部对同一规则的认可存在差异。以会议规则为例，南县地方政府认为，在土地历史遗留问题累积的现实条件下，为了发展经济和完善基础设施，采用会议纪要、函和复函推进工程建设，虽然不合法，但合情合理。但是，接受上级条线业务指导的地方业务部门，态度就复杂得多，既同情地方党委政府的难处，也要顾忌自身属于条业务口的身份、需要遵循上位的法律法规，因此陷于合法、合规、合情与合理的复杂交错态度。再以口头规则为例，南县地方政府认为这一方式是合理合情的，不仅比文本传达更快，而且其不留痕的特点能够整体保护县镇等多个层级。但无论是地方业务部门还是街道均认为这是县级领导规避责任的一种方式。县发改局局长表示：“你上级或领导不能口头说了，那口头说了以后你上级或领导没有责任了。现在都是这样，有会议纪要，有签字，有法律依据就算

12. 详见 http://finance.ifeng.com/a/20131112/11063270_0.shtml，网页浏览于2023年9月19日。

了,就可以。”(座谈资料,20160308)与此类似,街道书记也表示:“要有文字的依据,要有书面的会议纪要或者是什么决议或决定啊,要以这种形式布置下来,领导交办的工作你也不能口头跟下级说。”(座谈资料,20160511)其二,在发生事故并追责的特殊时期,不同层级、条块、追责程度和工龄的干部对同一规则的认可充满冲突。例如南县在近年发生了一起事故,国务院调查组的事故调查报告批评了当地对灵活规则的使用,包括办公会议纪要、并联审批和以函代替行政许可等。市国土部门赶紧撤回正在实施的涉及以函代证的建设项目,强调依法依规,县国土监察队的科长还原了这一细节,“那个地铁建设也好啊,还有什么新能源产业也好,在没出事故前,上级业务主管部门在市政府会议上表态,拍胸脯说‘这个不怕,边报边建,我们不去查’。现在出事故了,就私底下给我们发函说‘你们要依法依规’,这让我们无所适从。没事的时候跟你讲政治、讲经济、讲大局,出事的时候全抛开,给你讲法律、讲职责”(座谈资料,20160510)。县座谈会上,不同业务部门对于接下来是否执行会议纪要也充满矛盾心理,一位在事故中没有被追责的业务部门科长表示,“事故出来后,开个会通过会议纪要,我们还是得执行”;另一个受到党纪政纪处分的业务部门局长持反对意见,“那你这个境界比我们境界高,我们会议纪要是不办的,因为会议纪要等上面国务院调查组一来,人家问你会议纪要什么意思”(座谈资料,20160308)。此外,相比工龄较短的干部,工龄较长的干部因为深知当地政府的难处,更同意会议规则在政策推动中的重要作用。从业18年的县土地建筑工务科科长直言道:“如果说我们的会议纪要都没有用了,按依法依规还能干活的话,那就是个谜了,而且这个谜很难解开。”(座谈资料,20160309)总之,无论是日常状态还是发生事故后,多规运作均面临多重认可冲突,在合法、合规、合理和合情等多重规范之间不断博弈。

最后,多重官僚人格的内在紧张。在多规运作情况下,地方业务部门的干部需要满足不同条块工作的角色期待,容易形成内在紧张的多重官僚人格。一方面,“条块结合、条上指导”的业务特点,意味着地方业务部门要符合上级条线部门的组织期待,扮演一种严格遵守现有法律法规的角色。另一方面,“条块结合、以块为主”的行政领导特点意味着,在一些涉及经济及重点工程建设的关键事务上,地方业务部门要满足当地党委政府的组织期待,在绩效及时间进度压力下,扮演一种创造

性执行或突破既有规则的角色。由此可见,地方业务部门的干部同时扮演着两种不同甚至相互矛盾的角色。要在两种角色中切换自如、毫无違和感具有较高的难度,把握两者的边界需要一种高超的技巧。如果揣摩拿捏不好,不仅耽误两头的工作,更带来内心的痛苦,陷入一种充满内在紧张的多重官僚人格之中——既要求保守,又期待开放;既不能突破规则,又要积极有为,且积极有为不能暴露潜在风险。默顿(Merton, 1940)的研究指出,以韦伯科层化规章为基础的官僚结构容易形成一种官僚人格,即把规章制度当成目标而不是手段,形成规则自我保护的保守特征。显然,在上述地方政府的实践中,情况更加复杂,存在充满张力的多重官僚人格,而非默顿笔下的单一官僚人格。正如南县纪委书记在座谈会结束后感叹:“工程建设领域,效率与程序合法难兼顾,基层面临两头被问责的情况。一方面呢,严格按照程序来推进项目建设,就无法在规定的时间内完成,可能就因为不作为、慢作为被问责。另一方面,如果突破现有的政策,快速推进,可能就会因为乱作为被问责。基层干部现在就面临这个两难问题。”(座谈资料,20160330)由此可见,多规运作虽然只是基层在日常工作中的实践,但实际已经对干部心理产生影响,同一干部同时扮演着矛盾甚至冲突的角色,由此可能引发内在紧张的多重官僚人格。换言之,这些干部头上都悬着一把达摩克利斯之剑,在突破规则时,他们有时担心受怕甚至恐惧,有时又泰然处之、心安理得,只能祈祷不出事。

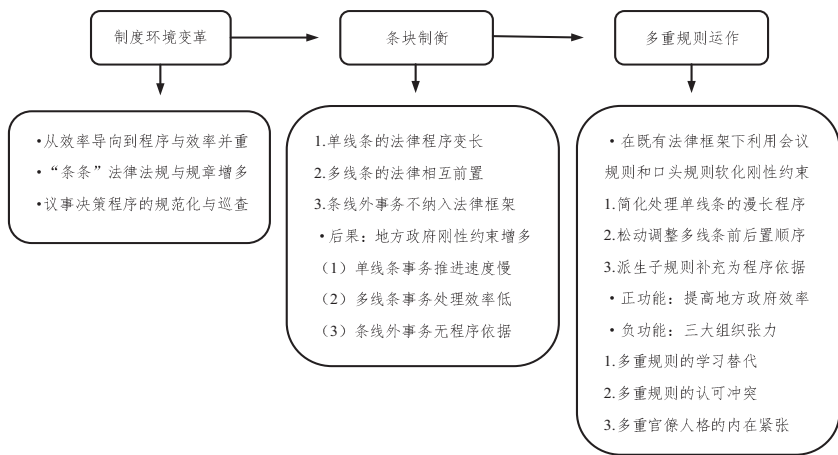


图 1: 全文分析框架

总而言之,多规运作不是完美的,有其长处,也有短板和不足,这恰好解释了地方政府的积极作为现象以及与之相伴随的各类问题。作为地方政府的一种治理手段,多重规则并行不一定保证创造最好的结果,但在整体上确实可以避免最坏的结果。它显然极大增强了地方政府的能动性,可以使地方政府在既定的法律框架下推进政府工程项目建设,进而带动经济发展。这些与法律规则并行运作的会议规则和口头规则体现了政府的规则弹性,类似于有学者早期研究的国内租税体制,即“原则上不让步,实施中不坚持……那就成了恰到好处和面面兼到的灵活妙用”(王亚南,1981:99)。也有学者指出,“中国一向似乎看重的不成文法,往往遇到最大关节,反而没有严格明白的规定。这也可以说是长处,因为可以随宜应变,有伸缩余地”(钱穆,2001:29)。

五、总结:游走在程序与效率之间

本文以政府工程建设为例,揭示了一个游走于程序与效率之间的地方政府图景(见图1),即地方政府面对绩效压力需快速推动工程建设,却受到诸多规章制度的约束。在此条件下,地方政府运用会议规则及口头规则,在既定的法律框架下进行突破,软化了刚性约束,也推进了地方的经济发展。当然,多规运作也会相应带来三重张力:多重规则的学习替代、多重规则的认可冲突和多重官僚人格。但总体上,多规运作的正功能大于负功能,契合和适配了中国当前程序与效率并重的制度环境及独特的条块制衡体制。另外,从治理理念看,多规运作反映了程序规则是一种促进而非抑制探索创新的规范,其根本目的不是通过制度性规定限制甚至剥夺地方尝试的自由,而是为地方政府的改革创新提供一条规则底线;在这个底线之上,地方政府可以探索满足当地需要的最有效途径。

本文的研究意义之一是关注了既有文献长期忽视的以会议纪要和复函为基础的政府灵活规则,有助于打开政府内部规则运作的黑箱。以往一些政府行为研究把会议看作其他议题(乡镇政权和环境政策等)的背景或注脚,没有将其视为一个核心研究主题(王汉生等,1997;林梅,2003)。后续虽然有研究将会议单独作为主题,但将其置于文山会海的讨论维度,关注政府的形式主义或官僚主义问题(吴知论,2006)。本文的研究表明,除了一些仪式化的会议,还有一些会议的确是推进政策执

行的有效方式,而且将这类会议放置在条块体制及政府治理的背景下,与法律规则关联起来考虑,可以发现其在我国条块体制和国家治理中拥有独特且重要的功能,即当有追求速度与效率的功能性需要又缺乏正式渠道时,将产生一种在正式体制当中但又不太被当作正式规则的半正式规则,即会议规则。由此,才能超越一般法学视角,解释为何会议规则能够与法律规则并行甚至在某些条件下比法律还有效这一特别现象。另外,该视角可以超脱于一般的文山会海研究,解释会议虽然繁多且广受诟病但现实中却普遍存在的现象。因此,本文的研究表明需要重新给会议正名,突出强调其在中国政府治理过程中的独特作用与功能,它是在条块制衡下不得已的产物,为中国经济增长奇迹提供了基础性的灵活规则解释。

研究意义之二是推进并深化既有研究成果。李林倬(2013)的研究发现了一个有趣的组织现象,即县政府通常更加主动和独立地在经济领域进行文件生产,在社会领域则更依赖于上级。这与本文的研究结论相似,但很遗憾该研究并未进一步揭示背后的道理。本文的研究表明,县政府之所以在经济领域主动生产文件,是因为如果按照既有法定程序推进经济发展,虽然能够完成任务,但速度和效率均受到影响,因此需要生产其他类型的文件予以创造性突破。如果是棘手的社会事务,可能也存在如此逻辑。如果是一般类型的社会事务,既有法定程序虽然速度或效率低些,但不影响其任务完成,此时下级更依赖上级文件,表现出循规行为之特征。另外,已有研究揭示了政府在问责制度环境下的避责倾向(倪星、王锐,2017),本文关于干部对会议规则的担忧以及由会议规则向口头规则的灵活转变,也呈现了地方政府类似的避责现象。但有所不同的是,本文发现避责只是政府行为的一个面向,另一个面向是在结构压力下仍然要积极作为,且积极作为是在一种相对隐性的会议规则或口头规则之下开展。否则,如果所有政府官员都不“邀功”或走向避责,将难以解释有些地方官员仍然积极主动推动工程建设、招商引资和发展经济的重要组织现象。再者,还有研究指出,“地方政府有一种非规施政的行为……有时需要先斩后奏;有时则需要打政策、法律的‘擦边球’,甚至不得不‘闯红灯’、‘越红线’、‘走钢丝’、‘打险牌’,采取某些政策法规依据不够充分的措施甚至违规手段,才能实现既定工作目标或维持正常运转”(李克军,2015:5)。本研究表明,会议规则或口

头规则正是一种非规施政的表现,但需要指出的是,它们并不是一种非正式规则,而是体制内认可的隐性的正式规则。总之,本研究进一步回应与深化了既有研究成果。

研究意义之三是探索了提高座谈会信度和效度的方法。一是对比不同级别干部的观点。不仅关注领导层观点,也收集中层骨干的看法。为了防止下级受到上级权威影响而不愿意真实表达,我们与领导层和中层骨干分开座谈,以达到畅所欲言的效果。二是对比不同层级的干部观点。不仅与县级部门干部座谈,还单独前往街道听取基层干部的声音,后续又访谈过一些市级部门官员,形成了层级化的观点印证。三是勾连不同部门的观点。将工程建设相关的政府部门召集在一起座谈,由此收集了征地拆迁、规划建设、竣工验收等不同流程的资料。四是对比不同场合的干部观点。每一个部门均参与两次座谈,一次是不同部门共同参加的座谈会,另一次是笔者前往某个部门单独开展座谈,这样可以对比不同场合的观点。总之,上述多角度和多侧面的研究设计与实施,虽然不能保证座谈会完美无缺,但至少能够提高这一方法的信度和效度。

当然,本文也存在不足之处,首先,受政府内部保密规定的限制,笔者没有机会参与观察专题协调会的讨论过程,因此无法获取会议内部运作过程的资料,只能收集事后的会议纪要、函和复函,导致对会议规则运作的微观细节(会前酝酿和会中讨论)把握不足。其次,受口头或电话沟通不留痕特点的影响,无法收集口头规则运作的微观资料,只能通过事后与干部的座谈会了解一二。因此,文中呈现的口头规则较少,并不是因为政府实际运作以会议规则为主、口头规则为辅,而是受资料限制所致。总之,当前学界关于政府内部多重规则的研究相对较少,它不仅仅是一个研究主题,更是一个研究领域。例如,经济领域与社会领域的规则使用差异,产权清晰与产权不清晰地域的规则实践区别,规则的内外行政行为争议,会议纪要、函、复函与抄告单的组合使用逻辑,内部行政行为、两办发文和规范性文件的运作差别,规范性文件审查的严或宽,上位法律法规与下位或地方规则实践的复杂关系等一系列议题,尚待未来进一步拓展研究。

参考文献(References)

- 常小锐. 2005. 论一般行政规范性文件的扩张与规制[J]. 甘肃社会科学(6): 155-157.
- 曹正汉、钟珮. 2020. 条块关系与中国的适应能力——对韩博天观点的修正[J]. 探索与争鸣(11): 100-111.
- 邓小南、曹家齐、平田茂树, 主编. 2012. 文书·政令·信息沟通——以唐宋时期为主[M]. 北京: 北京大学出版社.
- 富谷至. 2013. 文书行政的汉帝国[M]. 刘恒武、孔李波, 译. 南京: 江苏人民出版社.
- 付伟. 2017. 文以明道: 清代地方政府公文系统的理念与实践[J]. 社会学研究(6): 189-210.
- 侯猛. 2020. 纪要如何影响审判——以人民法院纪要的性质为切入点[J]. 吉林大学社会科学学报(6): 58-69.
- 黄培光. 2013. 政府会议纪要的法律性质研究[J]. 天津行政学院学报(2): 82-87.
- 李克军. 2015. 县委书记的主政谋略[M]. 广州: 广东人民出版社.
- 李林倬. 2013. 基层政府的文件治理——以县级政府为例[J]. 社会学研究(4): 101-128.
- 林梅. 2003. 环境政策实施机制研究——一个制度分析框架[J]. 社会学研究(1): 102-110.
- 倪星、王锐. 2017. 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究[J]. 政治学研究(2): 42-51.
- 彭中礼. 2021. 最高人民法院会议纪要研究[J]. 西北政法大学学报(5): 135-153.
- 钱穆. 2001. 中国历代政治得失[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- 秦均华. 2017. 如何破除地方改革落地生根梗阻[J]. 改革内参(12): 12-14.
- 沙奇志. 2005. 会议纪要的性质及其可诉性研究[J]. 行政法教学研究(1): 88-91.
- 施从美. 2008. 文件政治: 当下中国乡村治理研究的新视角[J]. 江苏社会科学(1): 96-102.
- 桑玉成、张彦青. 2018. 领导体制中的议事规则研究[J]. 江苏行政学院学报(6): 88-93.
- 王汉生、刘世定、孙立平. 1997. 作为制度运作与制度变迁方式的变通[J]. 中国社会科学季刊(27): 45-68.
- 王亚南. 1981. 中国官僚政治研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社.
- 王庆廷. 2011. 隐形的法律——行政诉讼中其他规范性文件的异化及其矫正[J]. 现代法学(2): 82-89.
- 王锡锌. 2008. 依法行政的合法化逻辑及其现实情境[J]. 中国法学(5): 63-76.
- 王彦明、吕楠楠. 2015. 税收法定视域下地方政府会议纪要合法性检讨[J]. 法学(7): 98-107.
- 吴知论. 2006. 文山会海辨考[J]. 中国行政管理(1): 14-16.
- 谢岳. 2007. 文件制度: 政治沟通的过程与功能[J]. 上海交通大学学报(6): 15-23.
- 余军、张文. 2016. 行政规范性文件司法审查权的实效性考察[J]. 法学研究(2): 42-61.
- 杨宏星、赵鼎新. 2013. 绩效合法性与中国经济奇迹[J]. 学海(3): 16-32.
- 湛中乐. 1992. 论行政法规、行政规章以外的其他规范性文件[J]. 中国法学(2): 108-113.
- 张荣强. 2019. 简纸更替与中国古代基层统治重心的上移[J]. 中国社会科学(9): 180-203.
- Levinthal, Daniel A. and James G. March. 1993. "The Myopia of Learning." *Strategic Management Journal* 14: 95-112.
- Merton, Robert K. 1940. "Bureaucratic Structure and Personality." *Social Forces* 18(4): 560-568.
- Oksenberg, Michel. 1974. "Methods of Communication within the Chinese Bureaucracy." *China Quarterly* 57: 1-39.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Wu, Guoguang. 1995. "Documentary Politics: Hypotheses, Process, and Case Studies." In *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders*, edited by Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao. Armonk: Routledge: 24-38.

责任编辑:冯莹莹