



华南理工大学
South China University of Technology

专业学位硕士学位论文

区镇合谋:肇庆市 C 区 H 镇“一门式一网式”
改革的选择性应付考核逻辑分析

作者姓名	钟少芳
学位类别	专业学位
指导教师	韦曙林副教授
所在学院	公共管理
论文提交日期	2019 年 5 月 28 日

**Collusion between district and town: a logical analysis of
selectively coping with assessment in the reform
of "one door, one net" in H town,
C district, Zhaoqing city**

A Dissertation Submitted for the Degree of Master

Candidate: Zhong Shaofang

Supervisor: Wei Shulin

South China University of Technology
Guangzhou, China

分类号： C93

学校代号： 10561

学 号： 201621627915

华南理工大学硕士学位论文

区镇合谋：肇庆市 C 区 H 镇“一门式一网式” 改革的选择性应付考核逻辑分析

作者姓名：钟少芳

指导教师姓名、职称： 韦曙林、副教授

申请学位级别：公共管理硕士

学科专业名称：公共管理

研究方向：公共政策与区域发展

论文提交日期：2019 年 5 月 28 日

论文答辩日期： 2019 年 6 月 1 日

学位授予单位：华南理工大学

学位授予日期：2019 年 6 月 27 日

答辩委员会成员：

主席： 陈天祥

委员： 范旭、朱一中、高晓波、韩书成、曹静晖

华南理工大学 学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的研究成果。除了文中特别加以标注引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写的成果作品。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

作者签名: _____ 日期: _____ 年 _____ 月 _____ 日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，即：研究生在校攻读学位期间论文工作的知识产权单位属华南理工大学。学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许学位论文被查阅（除在保密期内的保密论文外）；学校可以公布学位论文的全部或部分内容，可以允许采用影印、缩印或其它复制手段保存、汇编学位论文。本人电子文档的内容和纸质论文的内容相一致。

本学位论文属于：

☐保密（校保密委员会审定涉密学位论文时间：____年__月__日），
于____年__月__日解密后适用本授权书。

☐不保密,同意在校园网上发布,供校内师生和与学校有共享协议的单位浏览;同意将本人学位论文提交中国学术期刊(光盘版)电子杂志社全文出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》,传播学位论文的全部或部分内容。

(请在以上相应方框内打“√”)

日期:

日期:

电子邮箱: 386329075@qq.com

联系地址(含邮编):

摘要

合谋（也称共谋）是中国基层政府行为的一个突出现象。在现实生活中有人认为合谋是“狼狈为奸”，也有人认为是“合作共赢”。基层政府在执行上级政府的各种指令政策时，由于上级政府对所管辖的区域进行统一性的政策制度制定，基层政府在执行这些统一的政策时受资源能力禀赋的限制，并非所有的基层政府都能完全回应上级的政策要求，面对上级的监督考核以及“连坐制”的问责时，基层上下级政府常常由于休戚与共而合谋策划、暗度陈仓，采取“上有政策，下有对策”的各种手段，来共同合作以应付这些政策要求以及更上一级的各种监督检查，这种选择性应付上级监督考核的合谋行为导致了执行过程偏离政策初衷的结果。

在肇庆市的一个基层乡镇政府——H镇政府，自下而上地推行“一门式一网式”政务服务改革时，由于制度的一统性要求，以及区镇两级资源能力禀赋的限制和利益考虑，C区和H镇两级政府无法完全回应省政府统一要求但又碍于改革监督考核的高压要求，这就出现了H镇（代理方）和C区直部门（监督方）合谋来选择性应付改革的政策要求以及随之而来的更上级政府（委托方）的各种检查。对此，民众申请人（使用方）只能被动地选择依从这种合谋的结果。

本文在研究肇庆市“一门式一网式”政务服务改革中出现的数据共享困难、利益限制和事权下放不顺利等现实困境的基础上，以C区和H镇的合谋为研究个案，立足于镇一级，以“乡镇政府—区直职能部门”作为研究视角，挖掘基层政府间这种选择性应付上级考核的合谋行为是如何运作及共同影响改革的过程和结果。

研究发现，在现有的政府组织机构“条”“块”分割和科层制度问题下，需要省级政府自上而下推行的改革却由作为基层政府的区镇政府自下而上地推行，基层政府很难完全回应改革的要求，在这种情况下还要面对着上级不时的检查和考核的压力，势必会推动基层政府间选择性应付考核的行为——合谋。基层政府间合谋和民众被动依从的行为之所以发生，归根结底是由于合谋能够为基层政府争取利益和规避风险，为民众申请人规避麻烦和通过审批。简言之，基层政府间合谋和民众被动依从的行为是其在理性逻辑下的一种策略性选择。

关键词：合谋；基层政府；选择性应付；策略性选择；政务服务改革

Abstract

Collusion (also known as collusion) is a prominent phenomenon of grass-roots government behavior in China. In real life, some people think that collusion is "muddling with each other" and others think it is "win-win cooperation". Because of the unified requirements of regulations and the limitation of resource capacity, not all the grassroots governments can fully respond to the policy requirements of the higher government. Facing the supervision and examination of the higher government and fearing the "punishment-related system", the grassroots governments and their lower governments, because of their closely interrelated interest, often conspire to plan and adopt various means of "Where there is a policy from above, there is a countermeasure from below". This collusion of selective coping with supervisory and inspection by superiors led to the consequences of the process deviating from the original policy.

When a grass-roots township government—the H town government in Zhaoqing City, implemented the "one-door, one-net" government service reform from bottom to top, C district government and H town can not fully respond to the unified requirements of provincial government, but also hinder the high-pressure requirements of reform supervision and assessment. This leads to the collusion of H town (agents) and C district departments (supervisors) respond selectively to the policy requirements of reform and the subsequent inspection by higher governments (clients). The public applicants (users) passively chose to comply with the results of the collusion of the two level collusion in the town of compliance

On the basis of studying the difficulties of data sharing, the restriction of interests and the unsmooth decentralization of government services in Zhaoqing City, this paper take the collusion between the functional departments of C District and H Town as a case study. Based on the town level and from the perspective of "township government-district functional department", this paper explores how the collusion among the grass-roots governments operates and influences the process and result of the reform together.

In this paper, we find that under the existing problems of the division of government organizations and bureaucracies, the reform that needs to be carried out from the top to the bottom is carried out by the grass-roots township government from the bottom to the top. It is very difficult for the grass-roots government to fully respond to the requirements of the reform. In addition, the grass-roots government has to face the pressure of inspection and assessment from time to time by the higher level government, which is bound to promote the selective coping behavior of grass-roots governments-collusion. The reason why the

grass-roots government conspiracy and the people's passive compliance occur is that the conspiracy can strive for the interests and avoid risks, and the people's compliance can avoid trouble and pass the examination and approval for themselves. In short, the collusion between governments and the passive obedience of the masses is a strategic choice under the rational logic.

Key words: collusion; grass-roots government; selective coping; strategic choice; government service reform

目 录

摘 要.....	I
Abstract	II
第一章 绪论.....	1
1.1 研究背景及意义	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	3
1.2 文献综述	3
1.2.1 关于“一门式一网式”政务服务改革的文献综述.....	3
1.2.2 关于合谋现象的文献综述.....	4
1.3 研究方法	7
1.4 本章小结	7
第二章 基本概念界定及理论基础.....	8
2.1 基本概念界定	8
2.1.1 “一门式一网式”的定义.....	8
2.1.2 合谋的定义.....	8
2.2 合谋的组织学理论基础	10
2.2.1 官僚组织政策的统一制定与选择性执行悖论.....	11
2.2.2 官员考核激励惩罚与目标替代的悖论.....	12
2.2.3 科层组织制度的非人格化与官员行政关系人缘化的悖论.....	12
2.3 本章小结	13
第三章 “一门式一网式”改革中 C 区与 H 镇合谋的历程	14
3.1 广东省对各地下达统一的改革要求	14
3.2 区镇双方均无法完全回应改革的要求	16
3.2.1 双方的矛盾和利益的博弈.....	16
3.2.2 区希望留权与镇不乐意接权的矛盾	17
3.3 上级政府强制要求改革的推进	19
3.4 双方达成选择性应付上级的合谋共识	20
3.4.1 事权下放明放暗不放.....	20

3.4.2 办事方式明变暗不变	21
3.4.3 作为逃避风险的合谋：双方建立不言而喻的默契	26
3.4.4 作为互惠互利的合谋：利益最大化的阶段性手段	26
3.5 合谋的结果	28
3.5.1 选择性应付考核的合谋违背改革初衷	28
3.5.2 合谋下的形式主义浪费人力物力财力	30
3.6 本章小结	31
第四章 H 镇“一门式一网式”改革中区镇两级合谋的原因	32
4.1 政策的统一性规定与执行上需要灵活性的矛盾	32
4.1.1 改革的强硬性政策给区镇两级提出难题	32
4.1.2 资源限制及利益考虑导致实际执行上的灵活性	35
4.2 自下而上推动“一门式一网式”改革的困难	40
4.3 引发合谋的制度压力——改革的监督考核制度	41
4.3.1 对执行改革不到位的单位和官员的约谈督办制	41
4.3.2 责任追究的“连坐制”	42
4.4 促成合谋的基础及条件——官员行政关系人缘化	42
4.5 本章小结	43
第五章 对 H 镇“一门式一网式”改革中出现区镇合谋的反思	44
5.1 合谋的产生有其合理性	44
5.1.1 基层政府合谋是中央集权决策付出的代价	44
5.1.2 上级推动改革的缺位导致基层合谋的加剧	45
5.2 合谋未必全是坏事	50
5.2.1 合谋是现有环境下最大限度回应改革和群众要求的举措	50
5.2.2 合谋在一定程度上倒逼了改革的发展	51
5.3 各级政府消除合谋对改革负面影响的思路	52
5.3.1 省级政府解决好改革的上下级部门间的衔接	52
5.3.2 省级政府加快数据的对接，减少合谋的可能性	53
5.3.3 省市两级政府从利益上消除区镇合谋的条件	54
5.3.4 区镇以公众需求为导向改革政府服务的方式与流程	55
5.3.5 省级政府牵头发挥基层政府的能动性推动改革发展	55

5.4 本章小结	56
结 论	57
参考文献	58
附 录	62
攻读硕士学位期间取得的研究成果	98
致 谢	99