

“工作组”模式： 国家治理现代化的中国经验

王鸿铭

摘要 “工作组”作为一个广泛出现在中国政治实践中的重要现象和运作机制，在中国政治发展道路上发挥了举足轻重的作用。研究表明，“工作组”总是围绕党中央的中心任务，在不断常规化的权力运作中，提升“政党—国家”的现代化治理水平。“工作组”模式能够在实践层面联结一统体制和有效治理，在理论层面回应有关国家治理能力的讨论，从而以一种治理模式形成了国家治理现代化的中国经验。

关键词 “工作组” 国家治理 中国经验

作者王鸿铭，中国政法大学政治与公共管理学院博士后（北京 100088）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2021)03-0085-14

“工作组”（Work Teams），作为一个广泛出现在中国政治发展中的重要现象和运作机制，在实现国家治理体系和治理能力现代化道路上发挥着极其重要的作用。特别是在新冠肺炎疫情防控期间，“工作组”作为中央政府的派出机构，深入疫情重灾区湖北省，为打赢疫情防控武汉保卫战，开展了卓有成效的工作，再次彰显了党和国家领导体制的制度优势和实际治理能力。

与“工作组”在中国现代国家治理过程中的重要性地位相比，长期以来，学术界对于“工作组”的历史演变、运作机制、类型划分等相关探讨并不多。虽有若干早期研究将“工作组”与“巡视组”“督察组”等统称，认为它们都是作为由上级政府派往下级机构，并具有多部门性、机动性等共同特征的临时性小组。^①但近些年中国政治的现实实践表明，“工作组”的建立目的、任务委派、运作机制等与“巡视组”“督察组”有着显著区别，将“工作组”与后两者混为一谈，显然只会更加模糊学术界对于“工作组”治理方式的思考以及治理经验的总结。

因此，本文将紧紧围绕着“工作组”这一具有中国特色的治理方式，将革命年代和社会主义建设时期的“工作队”纳入到“工作组”的概念范畴中，管窥“工作组”的历史沿革、运作机理和权力机制，试图总结出“工作组”作为国家治理现代化的中国经验，不仅在实践意义上能够协调解决所谓中国国家治理中的一统体制和有效治理之间的深刻矛盾^②，还能在理论意义上回应学术界对于中国国家治理能力的有关讨论。

① 李振：《推动政策的执行：中国政治运作中的工作组模式研究》，《政治学研究》2014年第2期。

② 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑》，上海：上海三联书店，2017年，第10页。

一、“工作组”角色的历史演变

(1) 作为社会革命动员者的“工作队”

在政治组织内部建立“工作队”的形式最早起源于苏联共产党，新生的中国共产党则将苏联新经济政策时期在工厂建立的“工作队”制度、“特派员”制度、“全权代表”制度介绍到中国，并首先在军队中建立了“工作队”制度，以动员开展农村地区的群众工作，此时的“工作队”就有了“干工作的军队”的含义。^①

早在红军建立不久的 1927 年底，毛泽东在总结红军攻占茶陵经验时就指出，“部队必须执行打仗消灭敌人、打土豪筹款子、做群众工作三项任务，其中，第三项任务就是红军作为工作队的主要工作”。^② 1928 年毛泽东撰写的《中国的红色政权为什么能够存在》则被认为是中国共产党领导的政治动员方式的开山之作，他在文中第一次提出了“工农武装割据”的思想，中国共产党组织下的革命武装力量和工农群众相结合，是红色政权能够存在的主要条件。而在 1929 年 12 月著名的古田会议上，毛泽东进一步明确提出，“红军决不是单纯地打仗的，它除了打仗消灭敌人军事力量之外，还要负担宣传群众、组织群众、武装群众，帮助群众建立革命政权以至于建立共产党的组织等项重大的任务……离了对群众的宣传、组织、武装和建设革命政权等项目标，就是失去了打仗的意义，也就是失去了红军存在的意义”。^③

延安时期是毛泽东的政治思想成熟阶段，毛泽东把群众路线这一特殊的政治动员模式与政治组织的发展有机结合在一起，更将抗战时期不断变化的政治军事形势与政治动员手段联系起来，通过军事动员和政治动员相结合，力图动员起最广泛的人民群众在中国共产党的领导下一致抗日。毛泽东在 1938 年的《论持久战》一文中就阐明了自己对这一时期政治动员的看法，“什么是政治动员呢？首先是把战争的政治目的告诉军队和人民。必须使每个士兵每个人民都明白为什么要打仗，打仗和他们有什么关系……其次，单单说明目的还不够，还要说明达到此目的的步骤和政策，就是说，要有一个政治纲领”。^④

在解放战争后期，伴随着革命形势的变化，毛泽东意识到共产党面临的新任务是如何进行政权接管工作，基于此，毛泽东在 1949 年 2 月为中央军委草拟的回复二野、三野电报《把军队变为工作队》中指出，“军队不但是一个战斗队，而且主要地是一个工作队”。^⑤ 继而毛泽东在中共七届二中全会上的报告中也强调，“人民解放军永远是一个战斗队。就是在全国胜利以后……我们的军队还是一个战斗队……人民解放军又是一个工作队……随着战斗的逐步地减少，工作队的作用就增加了。有一种可能的情况，即在不要很久的时间之内，将要使人民解放军全部地转化为工作队”。^⑥

从革命年代“工作队”的角色分析中可以看到，革命形势和革命任务的不同决定了：苏共的“工作队”主要建立在工厂，进而逐渐推广至在苏联农业集体化时期，主要由工人组成的“工作队”开始进入农村，执行上级党组织的命令，因而苏共的“工作队”更多包含着“有组织性的工作集体”这一词源性含义；而在强大的专制势力和外部势力交相压迫的中国革命形势下，这就要求中共只有把动员群众与武装斗争相结合，将人民作为社会革命的主要动力发掘出来，从这个角度看，作为社会革命动员者的“工作队”更是直指由中国共产党这一权威性政治组织领导、承担着武装斗争工作任务的军事组织——“人民军队”。而在社会革命中不断形成的具有中国特色的政治动员模式——群众路线，恰恰又是党领导的“人民军队”重要法宝之一，那么贯彻群众路线这一政治动员方式的“工作队”就是“人民军队”，显然在革命

① 刘金海：《工作队：当代中国农村工作的特殊组织及形式》，《中共党史研究》2012 年第 12 期。

② 中共中央党史研究室：《中国共产党历史（1921—1949）》第 1 卷上册，北京：中共党史出版社，2011 年，第 253 页。

③ 毛泽东：《关于纠正党内的错误思想》，《毛泽东选集》第 1 卷，北京：人民出版社，1991 年，第 86 页。

④ 毛泽东：《论持久战》，《毛泽东选集》第 2 卷，北京：人民出版社，1991 年，第 481 页。

⑤ 毛泽东：《把军队变为工作队》，《毛泽东选集》第 4 卷，北京：人民出版社，1991 年，第 1405 页。

⑥ 毛泽东：《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》，《毛泽东选集》第 4 卷，第 1426 页。

年代，“人民军队”构成了“工作队”的主要人员基础，或者说，作为社会革命动员者的“工作队”在革命年代主要由“人民军队”组成。

（2）作为政权体系组织者的“工作队”

在革命年代的特殊形势下，“工作队”作为“人民军队”的代名词，承担着中国共产党进行政治动员、贯彻群众路线的主要任务，坚实的群众基础满足了中共社会革命的需要，从而推动了中共通过军事斗争战胜强大的反动势力，奠定了中国现代国家建设的初步基础。在中国共产党领导社会革命胜利之后，真正实现现代国家政权体系建设的任务，就落在1949年建立的新政权身上，这就要求新生的“政党—国家”不仅需要将人民作为社会革命的主要力量动员起来，同时也需要塑造一个权力高度集中、一元领导的政治权威，将碎片化的社会结构整合起来，以帝制时代传统政权未尝有过的渗透方式，建立国家权力在基层社会的运作机制，从而改变两千多年来中央政府“皇权不下县”的政治传统。革命胜利经验的逻辑使然，就使得革命战争年代在“人民军队”中建立起来的“工作队”被继承下来并逐步制度化，形成了在农村社会下派“工作队”、在官僚体系派遣“工作组”的组织形式，并且通过这一组织形式，分别指向发动革命力量和将革命力量纳入组织化轨道这两种目标，推动政治动员与政治组织相辅相成，从而缔造“政党—国家”权力迅速地向基层社会渗透。

可以看到，在新政权建立后迅速开展的土地改革运动中，上级党组织就主要通过两种渠道向农村地区传达和贯彻自身的意志：一是通过自下而上的召集基层传统政治精英，发挥这些政治精英在帝制时代“县政乡治”中的传统中介作用；二是通过自上而下的派遣上级党组织党员干部的形式，对于农村土地改革工作进行组织和领导。^①而上级党组织向基层社会派遣党政干部等“工作队”，由“工作队”直接组织领导土地改革运动、在乡村社会建立基层政权，则成为了“政党—国家”完成乡村政治组织建设的主要方式。在这一时期，华北老解放区、山东老解放区的大批“南下干部”前往新解放区进行土地革命的指导工作，这些“南下干部”就有相当比例来自老解放区“人民军队”的转业干部。

在农村土地改革运动取得成功，完成国家政权的初步奠定之后，20世纪60年代初期的“四清”运动同样是以下派“工作队”的形式来完成的。但不同于土地改革运动的是，由于当时对于国内外阶级斗争形势的错误估计，“四清”运动的革命对象从地主变成了地方基层干部，过热的政治动员参与超过了政治组织领导的管辖范畴，这就在部分程度上削弱了“政党—国家”权力体系对于基层社会的管控能力。

与土改运动、“四清”运动是由上级党组织向广大基层农村下派“工作队”不同，60年代也开始出现了在官僚体系内部派遣“工作组”的形式，即由上级政府向下级机构派驻工作人员进行蹲点，观察并指导下级机构开展政治运动的形式，最为典型的的就是“文革初期”中央政府向各科研院校派遣的“工作组”。同样据薄一波记载，在1964年的城市“五反”运动中，仅仅在工业交通部就建立了相当规模的“工作组”，以指导1800个全民所有制企业开展政治运动，而有18个部委总计45名正副部长带领22000多名干部进行蹲点，除了中央层面派遣“工作组”之外，各级地方政府也向下属单位派驻了大量“工作组”，仅仅上海市在当时就向133个单位派驻了多达15000人的“工作组”。^②

从社会主义建设时期“工作队”的角色分析可以看到，一场完整的社会革命，不光是要创立新的政治秩序，还要使得这个政治秩序稳定地组织起来形成制度化，才算完成现代国家政权体系的建设任务，因此，在社会革命的大规模政治动员之后，必须借助强有力的政治组织，利用绝对权威将蓬勃而出的革命力量聚拢组织起来，“工作队”在中国现代国家政权体系建设时期，就扮演着这样的角色。

这一时期，以党组织和人民军队脱产干部为主要人员基础的“工作队”，在建国后的土改运动中接续了革命年代中共通过动员群众、激起更高的政治参与来保持足够的政治动员能力，同时更多地扮演着迅速构建强有力而高效的“政党—国家”组织体系的角色，推动“政党—国家”组织体系将晚清以来积聚的强

① 李里峰：《工作队：一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察》，《江苏社会科学》2010年第3期。

② 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》下卷，北京：人民出版社，1997年，第791页。

大革命势能控制在力所能及的范围之内,进而在短短的几年时间就完成了政权体系重建和国家制度建设的双重任务,走出了不同于其他第三世界国家的政治发展道路。这也印证了革命理论家艾思奇的看法,中国共产党只有两种任务,“一种是宣传和教育的任务,另一种是组织任务”。^①但同时也应当承认,“人民公社”“大跃进”“文化大革命”的探索失败,恰恰就是在国家政权建设中,“工作队”以及“工作组”时而承担了过载的政治动员任务、时而无力完成政治组织的责任,从而导致政权体系的组织限度控制不了政权体系的动员热度,最终的结果就是削弱了“政党—国家”的制度化水平。

(3) 作为中央政策推动者的“工作组”

改革年代正式把全党工作的重心转移到社会主义经济建设上来,经济建设取代政治运动成为了“政党—国家”的中心任务,以党政权力相对剥离为基础的全面性分权改革则成为了这一时期的改革方法论。在分权改革推动下,这就打破了革命战争胜利以来党政军权力高度一元的组织架构,为了鼓励地方政府投身于改革浪潮,中央政府采取了大量的分权让利行为,以至于我们在整个 20 世纪 80 年代很难见到有关“工作组”“工作队”文件的出台。与此同时,“乡政村治”开始逐步取代“人民公社”体制下的“工作队”,即在乡镇一级设立农村基层政权、乡镇以下设立村民委员会,将国家和上级政府高度集中的权力下放一部分给农民和基层,实行村民自治。^②因此可以发现,在整个 80 年代全面性分权改革的制度环境下,农村中的“工作队”被村民自治委员会取代,上级政府在官僚体系内部也甚少向下级机构派遣“工作组”,建国后作为国家政权体系组织者的“工作队”,其运作空间在整个 80 年代就被大大压缩。

在 20 世纪 90 年代社会主义市场经济的发展目标下,中国的经济管理体制急剧地由计划经济向市场经济转化,这就要求中央政府为了适应市场经济新机制,其管理角色也必须急剧转型,为了在财政税收、金融监管、国企监管等行政体制内部重塑中央政府的宏观调控能力,上级政府向下级机构派遣“工作组”、借助“工作组”以加强中央政府垂直管理与监督力度的形式再次出现在行政体系内部之中。因而扮演着推动中央政府政策落地的执行者角色,以政府行政体系内部官僚作为主要人员基础的“工作组”,在 90 年代之后成为了重构中央与地方关系、强化中央政府汲取调控能力的关键。

可以看到,在 90 年代中央政府推动分税制改革时期,为了解决当时地方政府对于分税制改革的阻力,财政部组织了大批“工作组”到有关省市检查 1993 年财政收入真实性,试图通过清理虚收过头税等途径挤干水分,压缩地方税收返还基数,但实际检查效果并不理想,迫使中央政府不得不借助党内组织原则和党中央的权威加以协调。^③而在 90 年代为了推动国有企业进行现代企业制度的试点和“抓大放小”的改革,国务院同样采取了向改革试点企业派遣“工作组”的形式。1994 年国务院决定对 100 家国有大中型企业进行现代企业制度的试点,同时确定中国石化总公司、中国航空工业总公司、中国有色金属总公司等三个全国性行业总公司作为国家控股公司试点,并立即向上述三个试点企业派遣“工作组”,以监督推行国有资产的管理和运营职能分开、国家的所有权与出资者的产权分开。在明晰企业产权的基础上,1996 年中央选择了 1000 家大型国有骨干企业依据《公司法》进行“抓大放小”的战略重组,同样向军工、电力、石油、石化、电信、煤炭、航空、运输等有关国计民生或国家安全的大型国有骨干企业派遣了直属国务院管理的“工作组”,这些“工作组”就成为了日后建立的国资委相关组织架构和人员组成的基本雏形。1998 年中央政府推动的金融体制改革,也是在中央政府向四大国有商业银行注入 2700 多亿人民币准备金之后,迅速在各大银行成立了直接向中央负责的处置不良贷款“工作组”,时任中国建设银行行长的王岐山就被直接派往广东省领导粤海债务重组案,以成立资产管理公司的方法解决了粤海企业的巨额不良资产。

① 转引自塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海:上海人民出版社,2008年,第278页。

② 徐勇:《“行政下乡”:动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》,《华中师范大学学报(哲学社会科学版)》2007年第5期。

③ 朱镕基:《分税制将会促进广东的发展》《关于实行分税制问题致江泽民、李鹏同志并中共中央政治局常委的信》,《朱镕基讲话实录》第1卷,北京:人民出版社,2011年,第357—367、367—372页。

进入 21 世纪之后，由上级政府向下级机构派遣“工作组”的形式又与“项目制”“行政发包制”“运动式治理”等治理模式相结合，通过“工作组”的目标设定、检查验收、激励分配等，依靠委托人上级政府的正式权威和剩余控制权，从而激励代理人下级机构采取与委托人目标一致的行动。在这一时期，“工作组”派遣的范围也逐步从经济管理领域向环境治理、应急处理、公共事务等整个行政管理领域扩展，无论是在 2003 年轰动全国的“铁本事件”以及当年的 SARS 危机，还是在 2007 年发生的太湖蓝藻水污染事件，抑或 2008 年汶川地震后进行的灾后重建，都是由中央政府设立直接对其负责的“工作组”，领导相关事件的处理与调查，协调各方进行危机处理和紧急应对。与此同时，“工作队”的形式也重新出现在政府主导的乡村治理运动式建设之中，最为典型的就是“部门包村”任务下在农村开展帮扶的“下派干部工作队（组）”。

不过，此时向农村下派的“工作队（组）”虽然仍然偏重于国家与政府的主导，但细究之，则能发现 20 世纪 90 年代之后向农村下派的“工作队（组）”与 50 年代土改运动时期的“工作队”还是有着重要的区别。肖唐镖等指出，50 年代的“工作队”代表上级党和政府直接干预基层工作，有的甚至能够架空基层党和政府，权力很大，是“钦差大臣”，而 90 年代之后的“工作队（组）”基本上改变了过去那种“先入为主”、包揽乡村基层党政日常工作的做法，角色更为偏向于支持、帮助、促进和服务于基层工作。^①换言之，在 90 年代之后的农村地区，由上级政府向基层社会派遣的“工作组”已从主导角色转变为配角角色、从全能角色转变为有限角色，而在行政体系内部由上级政府向下级机构派遣的“工作组”，则在中央政府不断上收政治权力、强化官僚部门常规化运转的“委托—代理”制度环境下，开始担任着更为重要、更为全能的角色。此时“工作组”的设立已不仅仅是为了单纯地推动中央政策在地方落地执行，涵盖项目检查、目标验收、利益分配等多重任务主体的“工作组”，就有了国家治理执行者角色的雏形。

（4）作为国家治理执行者的“工作组”

改革进入新时代最鲜明的特征就是，强调在党中央集中统一领导下推动国家治理体系和治理能力现代化。由党中央组织派遣、涵盖党政军群各部门人员参与的“工作组”，成为了推动地方党政干部执行国家治理有关内容、落实国家治理有关责任的重要形式，“工作组”在全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，也获得了在行政官僚体系内部更为主导性的角色。

一方面，我们可以在国家治理的“常规时刻”看到，由中央政府向下级机构派遣“工作组”的形式已经深深嵌入在国家治理体系之中。比如在 2013 年 11 月提出、2015 年 1 月开始正式实施的“精准扶贫、精准脱贫”，就是动员全党全国全社会力量，借助派遣“工作组”的形式，以实现全面建成小康社会的任务。在中央最高指示精神做出“精准扶贫、精准脱贫”的顶层设计之前，我国的扶贫开发虽然已经取得了举世瞩目的成就，但长期以来贫困居民底数不清、情况不明、扶贫资金和项目指向不准的问题也较为突出，这就使得具体的贫困居民、贫困农户帮扶工作存在较多盲点，真正的一些贫困居民和贫困农户没有得到有效的帮扶。为了改变此前粗放扶贫的状况，在“精准扶贫、精准脱贫”的任务要求下，中央到地方各级政府先后成立了“扶贫工作组”，直接由各级党委一把手负责，“工作组”的任务就是通过“精准识别、精准帮扶、精确管理”达到瞄准扶贫对象、进行重点施策、实施精准扶贫的目的。同时，为了压实制度的责任容量，各级政府先后委派了若干扶贫工作督察“工作组”，“工作组”作为派出机构直接进驻到下级政府，并将扶贫工作的考核结果作为地方党政领导干部综合评价的重要依据，有时甚至采取“一票否决”制。在“扶贫工作组”的实践中也能看到，正是“工作组”的派遣发挥了国家治理体系的权力毛细血管作用，从而帮助了地方优化整合扶贫资源，制定符合发展实际的扶贫规划，确保了扶贫到村到户，为 2020 年底实现贫困人口全面如期脱贫奠定了坚实的基础。

另一方面，在国家治理的“非常时期”，中央政府向下级机构派遣的“工作组”则发挥着展现国家现代化治理能力的作用。在 2020 年中国人民取得抗击新冠肺炎疫情伟大胜利的过程中，可以看到，在

^① 严国方、肖唐镖：《运动式的乡村建设：理解与反思——以“部门包村”工作为案例》，《中国农村观察》2004 年第 5 期。

2019年12月27日湖北省中西医结合医院向武汉市卫健委报告不明原因肺炎病例之后,国家卫健委随即获悉有关信息并立即组织研究,在12月31日清晨,国家卫健委便派遣“工作组”赶赴武汉市,指导做好疫情处置工作。而在全国新冠肺炎病例增加、防控局势日益严峻的情况下,中共中央立即成立应对疫情工作领导小组,并在2020年1月27日向湖北等疫情严重地区派出“工作指导组”,由政治局委员、国务院副总理孙春兰作为组长,率领国家卫生部门、发改部门、工信部门、公安部门负责同志以及其他专家人员等进驻武汉市,全面加强一线疫情防控的指导督导。从2月2日开始,在中央“工作组”的指导下,武汉市部署实施“四类人员”分类集中管理,按照“四应”要求,持续开展拉网排查、集中收治、清底排查三场攻坚战,并在2月3日由中央“工作组”负责,从全国调集22支国家紧急医学救援队,在武汉市建立方舱医院。可以说,正是“工作组”的及时建立,以争分夺秒的战时状态开展工作,才有力地控制了疫情蔓延,守住了第一道防线。此后,在中央“工作组”的统筹协调领导下,湖北省和武汉市的疫情快速上升势头均得到遏制,直至4月27日中央“工作组”离鄂,以武汉市为主战场的全国本土疫情传播基本阻断,武汉市在院新冠肺炎患者清零,武汉保卫战、湖北保卫战、全国疫情防控阻击战取得了决定性战略成果。^①

在对于“工作组”角色演变的历史梳理之后,我们可以对“工作组”的定义做出一个小小的总结:“工作组”主要是上级政府针对某一项具体任务,在任务委托之初建立的派出机构,代表并行使着上级政府所赋予的各项权力,以积极性地主导角色,参与到下级机构执行的这一项具体任务工作中,甚至在某些关键时刻,“工作组”能够直接打破或取代下级机构既有权力架构,协调并解决下级机构在执行这一任务中所面临的而又无法单独解决的工作难题,以确保上级政府委托的这一项任务最终完成。

“工作组”也在中国政治实践中历经了,革命年代由“人民军队”作为主要人员组成的社会革命动员者、社会主义建设时期由“军队脱产干部”作为主要人员组成的政权体系组织者、改革年代由“行政体系官僚”作为主要人员组成的中央政策推动者、新时代由“党组织领导、涵盖党政军民学不同组织”作为主要人员组成的国家治理执行者,这四个不同时期的角色转换,显然走出了不同于苏联“工作组”制度建立于工厂、主要由工人组成的发展道路,从而形成了属于中国自身“工作组”治理方式的独特经验。

二、“工作组”治理的经验总结

作为上级政府的派出机构,“工作组”虽然与“巡视组”“督察组”在权力来源、对谁负责、主要表征上有共通之处,但“工作组”的建立目的、任务内容、派出作用则与“巡视组”“督察组”等极为不同。首先,“工作组”侧重于在某一项任务建立之初就参与到整个任务的执行过程,而“巡视组”和“督察组”则主要是在任务执行过程尤其是在任务执行结束后对于整个任务的执行进行评估或考核。其次,“工作组”的任务范围涵盖着政治动员、政治组织、政策执行、国家治理等多项内容,并扮演着积极性的主导角色,而“巡视组”和“督察组”显然执行不了社会革命动员、政权体系建设的任务,它们更多地扮演着贯彻中央政府政令畅通的辅助性角色。最后,“工作组”派出的作用侧重于完成上级政府交代的“委托—代理”任务、解决下级机构所不能处理的复杂难题,而“巡视组”和“督察组”更多地侧重于发现问题、检查结果,解决问题并不是“巡视组”和“督察组”的重点。因此,如果按照之前关于“工作组”的研究,将“工作组”与“巡视组”“督察组”混为一谈,毫无疑问只会模糊我们对于“工作组”历史角色的梳理以及治理经验的总结。^②那么,既然“工作组”作为从革命中而来、在实践中有效、在治理中管用的组织形式,似乎我们就要从“工作组”的建立目的、运作机制、派出效果等不同视域进行观察,试图总结出属于“工作组”的治理经验表达。

^① 相关资料来源于新华社:《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》, http://www.gov.cn/zhengce/2020-06/07/content_5517737.htm。

^② 李振:《推动政策的执行:中国政治运作中的工作组模式研究》,《政治学研究》2014年第2期。

（1）“工作组”的建立目的总是围绕着党中央的中心任务

实际上，在中国政治制度史中，由上级政府向下级机构派驻工作人员可以回溯到帝制时代的监察制度，比如东汉时期的刺史制度、唐朝中期的御史制度、清朝时期的巡抚制度等，都是由中央政府向地方政府派遣工作人员，完成中央政府交付的监督调查任务，以加强中央对地方的权力控制。但随着清朝末年局势动荡直至辛亥革命一声炮响，面对国家积弱不振、欧美列强入侵的社会总体性危机，中央政府如何强化对于地方政府的有效管控就不是当时政治组织的最主要任务。相反，如何动员最广泛的人民进行社会革命，推翻更为强大的专制势力和外部势力，在此基础上进行现代国家建设，就成为了民国初年各大政治组织所面临的中心任务。

尤其是在国共第一次合作失败之后，中国共产党人意识到，面对强大的反动势力，只有塑造一个更为强大的权威性政治组织，领导强有力的军事集团，才能实现强有力的政治整合，以完成社会革命的任务，这样的权威性组织集团就落在了按照列宁主义模式建立起来的政党及其所领导的军队身上。中国共产党领导全体中国人民进行社会革命的中心任务也决定了，革命年代与“人民军队”融为一体的“工作队”，其建立目标就是进行广泛政治动员，按照阶级分析的斗争方法号召最广泛的民众参与革命，并将政治动员与武装斗争结合起来，推动中共走出以农民为基础的社会革命道路。而正是“工作队”作为社会革命动员者在中国农民革命中的重要作用，催生了中国共产党采取“农村包围城市”和“工农武装割据”的社会革命策略，并在组织性极差的中国小农经济生产方式条件下，使得农民成为中共社会革命最坚实的基础力量，取得了民族独立，建立了新政权。^①

新中国建立初期，“政党—国家”的中心任务是迅速完成政权重建及制度建设，构建起高度集中的国家权力网络，这样的中心任务就决定了“工作队”在新中国建立之后，也要迅速完成从社会革命政治动员者的角色向政权体系整合组织者的角色转变。正是依靠由上而下派遣的“工作队”，中国共产党成功在基层社会进行了党组织建设的探索，完成了乡村党组织建设工作，党组织取代了千年帝制乡村社会中的宗族、乡绅、文化和宗教组织，从而将帝制时代既有的“双轨政治”权力结构转变为现代国家基础性权力一竿子插到底的“单轨政治”权力格局。作为“工作队”主要成员的党军干部取代了传统乡绅宗族，使得基层政权权力来源的地方性色彩大大削弱，基层党军干部更多地以中央性国家权力在地方的代理人出现，这就加强了“政党—国家”对基层社会的组织水平和控制能力，并用高度统一的意识形态加以强化，结果就是“政党—国家”的权力边界得以迅速扩张，无论是在深度还是广度上都远远超过了传统帝制社会。

在改革年代，以经济建设为中心取代了阶级斗争成为了“政党—国家”的中心任务，分权改革成为这一时期推动经济建设的主要手段。20世纪80年代全面性分权改革效果不佳，90年代之后的改革呈现出了中央政府在政治权力上逐渐收紧、在经济权力上向市场放权的态势，也就是说，中央政府在90年代之后的改革选择了将政治权力和经济权力分割开来，在政治领域进行“选择性再集权”、在经济领域强调保持中央政府宏观调控能力的同时向市场大规模放权，并借助“工作组”进行中央与地方关系的重塑。作为中央政策推动者的“工作组”就帮助中央政府相继完成了分税制改革、中央银行制度改革、法治中央性的重塑等旨在提升中央政府汲取调控能力的一系列改革，中央政府的权力再次植入到地方政府之中，并以党内干部人事制度为基础，“工作组”与项目制、行政发包制、目标责任制等绩效考核相结合，推动地方政府在这一时期“为经济增长而政治竞争”。

改革进入新时代，“政党—国家”的中心任务是以全面深化改革为方法，加强顶层设计，推动国家治理体系和治理能力现代化。这种更加强调改革整体推进的思路就与改革年代伊始邓小平所强调的“走一步，看一步”“在干中学，在实践中摸索”有明显的不同^②，从而改变了1978年以来特别强调的单纯自

^① 黄宗智：《长江三角洲的小农家庭与乡村发展》，北京：法律出版社，2014年，第269页。

^② 邓小平：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第372页。

下而上“摸着石头过河”的改革方式，呈现出明确的目的性和自上而下推动的特点。^①作为中央政府的派出机构，“工作组”因而就扮演着执行顶层设计理念、推动国家治理的更为积极主导角色。在前文分析“工作组”在如今国家治理的“常规时刻”和“非常时期”的作用后就可以看到，“工作组”一方面体现在国家现代化的治理体系上，展现着现代化国家治理的制度组织能力，另一方面“工作组”又体现在国家现代化的治理能力上，展现着现代化国家治理的决策执行能力，同时“工作组”还承担起勾连现代化国家治理体系和现代化国家治理能力的中介机制。

这样我们发现，在中国“工作组”的运作之中，“工作组”的建立和派出总是围绕着党中央的中心任务，或者说，党中央的中心任务决定了“工作组”的建立目的以及派出角色。革命年代党中央的中心任务是进行社会革命，“工作队”在这一时期就担任着作为政治动员的角色；社会主义建设时期党中央的中心任务是进行政权建设，“工作队”在这一时期则担任着作为政治组织的角色；改革年代党中央的中心任务是在保持中央政府宏观调控能力的同时进行分权改革，“工作组”因而又转变为推动中央政策在地方落地的角色；新时代党中央的中心任务是在顶层设计的理念下推动国家治理现代化，“工作组”就发挥着积极的国家治理作用。因此我们可以认为，由于“工作组”的建立目的和派出角色总是围绕着党中央的中心任务，那么“工作组”在中国政治实践中的治理经验，毫无疑问可以被看作是中国共产党进行国家治理经验总结的独特表达。

（2）“工作组”的运作机制呈现出非常规向常规化转变

从“工作组”角色的历史演变可以发现，与民主集中制等其他中共组织原则一样，“工作组”制度的建立最早来源于中共向苏联学习革命经验，而这样的革命经验在战争年代则被优先用于军事组织进行武装斗争，因此就有了革命年代作为“人民军队”代名词的“工作队”这种说法。与苏联是把“产业工人”作为“工作组”的主要组成人员不同，在中国，“人民军队”作为“工作队”的主要组成人员这一特征就决定了，在“工作队”执行政治动员任务的派出目的指引下，“工作队”在具体运作机制中主要受到了来自“人民军队”日常运作的影响，“人民军队”在战争年代形成的绝对服从、对上负责、群众路线、暴力革命等“游击队式”“运动式”非常规运作，便奠定了早期“工作队”的主要运作机理。

“工作队”的非常规运作首先体现在根据革命形势的变化，“工作队”政治动员的对象和目的也在不断调整。井冈山时期，“工作队”进行政治动员的目的是要打破传统乡村权力网络下政权、族权、神权的支配地位，形成以列宁主义政党组织为主要依托的新的权力架构；延安时期，“工作队”政治动员的落脚点是将军事动员与政治动员相结合，争取团结最广大的人民群众力量一致抗日；到了解放战争时期，“工作队”的政治动员主要注重于发动广大农民进行农村社会革命，不仅要担负起支援解放军的任务，而且深刻地开始改变中国传统社会中的国家与农民的社会关系，从而奠定了建国后土地革命和农村改造的基本理路。

“工作队”的非常规运作其次体现在临时性、运动性特征。中共中央华东局就曾指出，“工作团、队是一定任务、一定地点、一定时间的突击队与发动群众的‘野战军’”。^②“突击队”顾名思义，主要担负着在战争初期撕开突破口的任务；而“野战军”，则主要扮演着配合正规军的辅助力量。显然，“工作队”作为“突击队”，上级机构的派出目的就是为在运动初期有助于打开局面，甚至不惜采取较为激进的暴力手段，而“工作队”作为“野战军”，指明了“工作队”在上级机构心目中仍然扮演着党政军部门的配合力量。也正是因为“工作队”的“突击”“野战”性质，“工作队”就不能代替党政军组织来包揽一切，因此中央局也强调，“工作团和工作队的方式是可以采用的，但不是漫无目的与漫无限制的使用”。^③这里就指出了此时“工作队”的治理方式具有临时性、非常规性的特征。

① 杨雪冬、闫健：《顶层设计、改革压力与地方行为调适：对十八大以来改革路径的分析》，《复旦政治学评论》2017年第18辑。

② 转引自李里峰：《工作队：一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察》，《江苏社会科学》2010年第3期。

③ 转引自李里峰：《工作队：一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察》，《江苏社会科学》2010年第3期。

“工作队”的非常规运作最后体现在鲜明的反官僚主义色彩，这也是与借鉴而来的苏联“工作组”制度最大的不同之处。在苏联的革命历程中，“工作组”制度是通过建立纪律严明的革命小组形式，自上而下按照官僚等级式的组织指导进行革命斗争，“工作组”制度的着力点也主要置身于苏联上层的政治结构和行政体系之中。而中共建立的“工作队”则有所不同，“工作队”利用以“情”为主的动员话语，通过“诉苦”深刻激发农民的仇恨情绪，使得得到土地和财产的农民踊跃地加入中国共产党的军事组织或加入农会和其他村组织，成为新的农村社会精英，支持共产党在农村的政治工作。“工作队”自下而上进行暴力革命的目的也是为了冲破传统的“权力文化网络”、推动国家政权走出“内卷化”的困境，最后再将动员起来的农民群众组织起来，创造出比传统官僚体系更加强大的“政党—国家”体制。

可以说，在革命年代的战争动员体制下，“工作队”与“人民军队”高度融合，以较低的运作成本，完成了战时动员体系所需的暴力机器高度垄断、国家权力高度集中、行政体系高度渗透等社会革命必备条件，一方面推动着政治、军事权力高度向中央集中，另一方面推动着中央在塑造绝对权威的同时以传统帝制政权未尝有过的方式向基层渗透，恢复国家权力在基层社会的活动，改变了清末危局以来“弱国家与弱社会”的状况。^①那么，建国后“工作队”这种在战时动员体系下的非常规运作形式也作为革命胜利经验被继承下来，在土地革命、“四清”“人民公社”等历次政治运动中均发挥了重要作用。在这一时期，“工作队”作为国家意志的贯彻者，既凭借国家授权对代行治理治权的乡村精英予以保障和鼓励，又对他们形成强大的压力，使其更加忠顺地履行职责，为国家的乡村治理和资源提取建构了基本的合法性。^②

但与此同时，非常规的“工作队”运作在国家制度建设逐步完成、形成科层式治理的常规化权力结构后，非常规的“工作队”运作与常规化基层权力体系之间的治理张力就在逐步显现。原本在革命年代和建国后的土地改革时期，“工作队”的派出目的与国家政权建设的目标是一致的，都是为了完成基层政权的组织工作，推动国家权力对乡村社会的有效控制，但在国家政权建设完成之后，“工作队”的派出目的就开始与国家政权的组织目标发生歧化。在基层社会的行政体系已然建构完成的条件下，此时“工作队”再次进入基层社会势必会打破建国后建立、更是“工作队”亲手建立的基层权威秩序和权力架构，这样就会引发非常规、反官僚的“工作队”运作与常规化、科层式的“官僚制”治理之间的矛盾，“工作队”在政权建设不同时期的“一体两面”角色更是成为这一矛盾的中心。这在“四清”运动后期、“文化大革命”运动前期，“工作队”派出之初左右为难、派出之后遭受严重批判的情景就能很好地显现这一中心矛盾。也正因为如此，“工作队”的运作效果在20世纪60年代之后大打折扣，甚至在某些时刻还对“政党—国家”的有效治理起到遏制作用。

在改革年代，经济建设取代政治运动成为党中央的中心任务，这也对行政体系的科层式治理提出了更高的要求，那么在此时“工作组（队）”要继续发挥有效运作的作用，就不可避免地需要转换其运作机制，以适应改革年代所强调的现代化国家治理。因此，在地方贯彻中央政府意志取代了国家权力向社会渗透，常规化的政策执行取代了临时式的政治运动，嵌入行政体系内部的科层式治理取代了希冀摧毁行政体系的反官僚主义，“工作组”在改革年代的运作机制呈现出由非常规向常规化转变的趋势，并逐渐成为国家治理现代化体系中不可或缺的一部分。

比如，地方分权改革与中央宏观调控一直作为一个矛盾体存续在改革年代之中，而“工作组”的建立就是为了在中央与地方之间形成一个半正式性的权力联结机制。半正式性的权力联结体现在“工作组”更多的出现在政府间关系内部，党组织内部、党政组织之间在20世纪90年代较少有“工作组”出现，而且“工作组”的派出目的更多是中央政策在地方执行受阻之后进行权力的追认和再植入，缺乏党组织的权力介入和政策推行伊始的权力主导，就使得“工作组”的权力来源和权力行使更加偏向半正式性。此时，“工作组”的权力授权来源于国家结构的“政治单一制”，在政治单一制的权力分配上进行中央性权力在

① J. 米格代尔：《强社会与弱国家》，张长东等译，南京：江苏人民出版社，2009年，第37页。

② 应星：《大河移民上访的故事——从“讨个说法”到“摆平理顺”》，上海：上海三联书店，2001年，第387—389页。

地方的追认和再植入。因此我们看到，改革年代的分权改革过程，推动着中央政府逐渐默许地方政府的变通行为，这样中央政府在官僚机构的常规化运作中，其中央性的权力并没有深入地方机构，只能依靠地方政府的层层下达，传导权力和政策，但又由于组织链条的漫长，这种传导机制在不同层面会受到地方利益的阻碍。但中央政府仍然有着人事任免、审批监察等正式权威和不受地方约束的否决干预权力，这些权力赋予了作为中央政府派出机构的“工作组”，在行政体系内部能够以贯穿着激励与惩戒交替往复的考核评价方式、将权力集中与权力激励相结合的治理手段、中央发包和地方承包的数目字任务分解的管理形式。

又比如，在改革进入新时代之后，中央与地方关系伴随着强化党的集中统一领导和国家治理体系与治理能力现代化，又出现了新的发展变化，“工作组”因而从改革年代中央与地方之间的半正式权力联结机制，有向嵌入现代化国家治理体系的正式性常规化权力机制转变的趋势。新时代国家治理体系现代化的建构是在“党政合一”的逻辑下展开，用“党政合一”取代“党政分开”，并把“党政合一”贯穿在整个国家治理过程，党组织的权力就再次与行政体系的权力粘合在一起。此时，“工作组”的权力授权和运作机制就不仅仅是 20 世纪 90 年代之后，在“经济联邦主义”的大规模分权条件下，利用“政治单一制”原则进行中央政府权力在地方的追认和再植入，新时代利用“工作组”的运作机制强化党的权力对于整个社会的全覆盖，以完成国家权力的党性与人民性再造，成为了这一时期“工作组”的运作机理。与此同时，中共中央十八届三中全会所通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，其“改革 60 条”的总体目标就是借助中央性的政治权力进行重大利益重组和权威性资源的再分配，从而推进国家治理体系和治理能力现代化。这样我们看到，“工作组”在实际运作中，就紧紧围绕着国家治理这一主题，一方面体现在“工作组”始终代表着中央性的国家权力，从而能够超越经济利益集团、部门政治、地方政府的约束，将党中央的意志转化为现实；另一方面体现在“工作组”不断凸显着人民性的国家权力，用市场化分权的改革手段不断破除政商勾结、资源垄断下的经济利益集团和地方政府的特权。那么，“工作组”作为中央性国家权力和人民性国家权力的联结体，其运作机制就深深嵌入推进国家治理体系和治理能力现代化过程中。

在对于“工作组”的运作机制进行分析之后我们看到，随着中国国家治理现代化的逐步推进，“工作组”的运作就呈现非常规向常规化转变的趋势。革命年代建立的“工作队”制度由于与“人民军队”组织形式高度重合，“工作队”就继承了“人民军队”运动式、临时性、游击队式、适应性的非常规运作特征，这也帮助中共迅速在革命年代完成了对于广大农民群众的政治动员，并在新政权建立后迅速完成了对于基层政权的政治组织。但同时，在新政权建立完成之后，这种高度动员性并具有明显反官僚主义色彩的“工作队”，其非常规的运作机制与常规化的政权组织之间就开始产生一定程度的张力，并逐渐带来基层政治秩序的裂解和国家权力的削弱。在改革年代和新时代，国家治理成为了“政党—国家”的中心任务，随着全面深化改革的深入，“工作组”首先以半正式的权力联结机制出现在中央与地方之间的行政管理体制内部，其运作机理是为了在中央政府大规模分权之后推动中央性权力的在地方再植入，而后“工作组”逐渐嵌入在现代的国家治理体系之中，以正式性常规化的权力运作机理，将现代化的国家治理体系落实为现代化的国家治理能力，从而展现了国家治理现代化的中国经验。

（3）“工作组”的派出效果提升了“政党—国家”的治理水平

通过前文对于“工作组”形式的历史演变梳理，也可以看到，“工作组”之所以能够得到广泛而长期的使用，显然是与其拥有显著的治理优势相关，从而能够始终作为“政党—国家”形态中的重要组成部分，在具体实践中不断提升“政党—国家”的治理水平。

首先，在体制层面，“工作组”的派出能够强化“政党—国家”的适应性治理。在前文的大量案例分析中，我们发现，当“政党—国家”需要尝试建立新的组织体系之时，“工作组”就承担着以“突击队”的形式率先打开工作局面的任务，为后续大规模的政权组织体系建设奠定初步的基础。在“政党—国家”在大规模分权改革之后，面临着集权却缺乏权威、分权却缺乏民主的非预期改革效果，“工作组”就承担

着代表中央性权力在地方再植入的任务，“工作组”以建立半正式的权力联结机制，协助中央政府对于若干政策进行选择性的再集权。而在“政党—国家”推行“党政合一”原则下的全面深化改革之时，“工作组”就嵌入在正式性的国家治理体系之中，以顶层设计的理念，发挥着“工作组”的协调整合作用。显然，为了应对突如其来的变化和不确定性，“工作组”这种兼具主动出击、迂回轮转、灵活处理等策略，不仅促进了政策执行有效经验的全面扩散，还在短时间内能够帮助下级机构进行危机处理，从而提升了整个国家治理体系的实际治理水平，毫无疑问在“政党—国家”体制层面是一种适应性治理的展现。

其次，在制度层面，“工作组”的派出能够弥合“条块分割”的治理结构。中国是一个单一制结构的国家，所有的权力从原则上来说都属于中央政府，各级地方政府不过是中央政府的执行机构，其履行的责任和义务就是不折不扣地实施中央制定的各项法律政策、完成中央规定的各项指标任务。如果事实是这样，国家权力自然就不失去其中央性，但实际上，中国制度结构的一个突出特点就是政府间关系横向纵向上的“条块分割”，并进而引发“条块分割”下的“条块矛盾”。而“工作组”的派出恰恰就能解决这样的“条块矛盾”，比如在分税制改革中，正是“工作组”的派出，打破了当时财政部和各省政府的条块壁垒，形成了以国务院“工作组”为牵头对象的异议和矛盾解决平台。而在抗击新冠肺炎疫情的人民战争中，也正是“工作组”的派出，一方面调动了基层民众的积极性，另一方面打破了抗击疫情危急时刻各层级机构信息不对称的局面。最为典型的案例就是中央工作指导组在2020年1月29日对于湖北省黄冈市卫健委进行新冠肺炎疫情病例收治的工作进行督查核查后，发现了当地主管部门对于定点医院收治能力和具体床位数量含糊其辞的行为，并经中央权威媒体曝光，引起了全国人民的震动和巨大的社会压力，以警示性负面案例在各级政府内化了“防控疫情作为头等大事”的中央精神。

最后，在政策层面，“工作组”的派出能够推动政策决策的有效执行。实际上，在中国国家治理体系中，各治理主体都有一定的利益自利化倾向，因此不同的治理主体作为政策过程的主导力量，可能会带来不同的互动结果。相比较而言，中央政府因其最高权威，在中央性国家权力的主导下，各治理主体的自利空间就会受到挤压，而以单一部门机构作为主导力量，则有可能带来治理主体之间共识性决策过程中的碎片化局面。那么，上级政府“工作组”的派出，在打破下级治理主体“条块分割”的权力架构同时，就有助于整合协调不同治理主体的各自利益，推动政策决策的有效执行，十八大以来实施的“精准扶贫、精准脱贫”就是典型的实例。更为关键的是，“工作组”作为主导性的角色，积极地参与到下级治理主体的政策执行过程中，也有助于上级政府更为精准地收集有效信息，为政策决策的推广、修改或终止提供更多更有价值的经验和参考，从而为上级政府政策决策的有效执行提供实质性的有效帮助。

三、作为一种中国国家治理模式的“工作组”

如上所述，不同于苏联“工作组”制度，也不同于中国政治实践中的“巡视组”和“督察组”，“工作组”在中国政治实践中，其建立总是围绕着党中央的中心任务，其运作伴随着国家治理主题呈现出非常规向正规化转变，其派出提升了“政党—国家”的实际治理水平。显然“工作组”这种在中国共产党领导下、嵌入于国家治理体系之中、彰显了国家治理能力的组织形式，在政治实践中已经形成了国家治理现代化的独特中国经验，毫无疑问可以被看作是一种国家治理模式，能够为世界政治贡献出属于中国智慧的治理方案。

（一）“工作组”模式在实践层面能够联结一统体制和有效治理

事实上，从中国政治发展的实践经验中可以发现，中国国家治理一直存在着一条主线：国家权力从纵向分布来看，是由作为最高决策者的整体性权力和作为政策执行者的局部性权力组成，两种权力之间主从有序、互为依附而又内在紧张，共同推动着一统性国家权力体系对于不同社会权力主体的统治治理。

在传统帝制时代，代表整体性权力的毫无疑问是至高无上的皇权，执行局部性权力的则是细密繁复的官僚体制。皇权通过科举考试、人事拔擢等组织形式和君权神授、祖宗之法等价值观念形成对于官僚体制的支配，但因国家治理规模之大、行政链条之长，又要求皇权只能通过自上而下的“授权”形式，赋予官

僚体制相对独立的权力运作，甚至在某些时刻身兼儒教文人身份的官僚们还能成为制约君主行为的道德束缚。从而使得帝制时代的国家权力支配形式中，整体性权力和局部性权力既交融又紧张，皇权拥有独一无二的一统权威，而一统权威的有效治理又需要庞大的官僚组织体系来执行。

与此同时，帝制时代的国家权力并未能渗透进入乡绅、宗法家庭为代表的中国中下层社会，地方“土围子”社会的权力结构也使得国家权力在实际运转中受到了层层约束，集权形式的简约治理看似是传统国家面对松散社会结构的因应之道，但简约治理背后所凸显出的却是国家权力在基层社会的治理退却，整体性权力的一统权威在基层社会得不到彰显，局部性权力的有效治理在基层社会同样无法展现，更何况，这两种权力在基层社会也缺乏有效的制度联结。以至于在两千年的帝制时代，中国国家治理一直难以解决中央与地方之间、国家与社会之间一统体制和有效治理的矛盾，国家权力体系呈现出制度层面的修修补补和统治王朝的周期循环，而不是体制层面新的治理机制和法理权威的出现。

在历史的关键节点上，现代国家的组织形式创制虽具有偶发性，但也绝不是任意选择，客观政治主体力量的权力基础和权力结构，和主观的国家历史传统和政治观念延续，都发挥着决定性作用。历经了晚清危局以及民国初年不同政治组织的失败，中国的现代国家转型最终选择了一条由组织化的列宁主义政党领导强有力的人民军队，通过社会革命和武装斗争的形式推翻强大的专制力量和外部力量的政治发展道路。在 1949 年新中国国家形态选择的“关键节点”上，通过革命胜利经验逻辑下的权力结构一元化进行行政设计，中国现代国家构建形成了一个以民主集中制为组织原则的强大政党作为主导力量的“政党—国家”形态。

而在这个“政党—国家”形态内部，我们发现，“工作组”首先在国家与社会关系层面发挥了将中央性国家权力与地方性国家权力相互联结的作用。无论是在革命年代还是在建国后的土地改革时期，依靠自上而下派遣的“工作队”，政党组织体系就能渗透进两千多年皇权一直无法进入的以乡绅、宗族社会为代表的中下层社会权力结构，新兴的基层政权亦能利用政党组织原则和政党意识形态对于乡村社会进行有效治理。在中央性权力和地方性权力的联结下，国家权力网络也第一次冲破了基层社会结构的藩篱，帝制时代一盘散沙的中国中下层社会就被真正纳入到了国家政权体系。

而在改革年代和新时代，自上而下派遣的“工作组”则更多地在中央与地方关系层面发挥了将中央性国家权力与地方性国家权力相互联结的作用。国家权力中央性的全面重塑，与政治权力中央性重塑相对应的则是通过市场化、法治化的分权实现经济权力的人民性再造，“工作组”就不仅作为中央决策的共识性主导力量，推动条块权力主体的政策执行，还作为国家治理体系的正式权力机制，将权力行使的集中性、权力分享的民主性和权力来源的民本性有机统一在一起，力图在国家有能力、权力有边界、权力受约束的条件下实现国家权力的中央性与人民性联结。

从“工作组”模式在中国的政治实践中可以看到，在“政党—国家”形态下，依靠于中央性权力的列宁主义政党组织和意识形态体系，“工作组”借助自身的政治动员和政治组织，在国家与社会之间、中央与地方之间建立了中央性国家权力与人民性国家权力相互联结的有效机制，因而大大提高了传统皇权难以实现的治理有效性和统治合法性，解决了中国帝制时代长期存在的一统体制和有效治理矛盾，推动着“政党—国家”权力体系对于整个社会的有效治理。

（二）“工作组”模式在理论层面能够回应国家治理能力的有关讨论

在改革年代，顺应着 80 年代党和国家领导制度旨在消除权力过分集中现象的分权改革，深受西方现代化理论影响的不少学者为中国的分权改革设定了西式自由民主的政治转型发展方向。在他们看来，如果按照后发国家的转型学范式，中国改革年代中央向地方、政府向市场的权力持续下放过程与强调党权一元至上的列宁主义政党核心原则在本质上是难以共存的，因此分权改革削弱了国家治理能力的同时，推动着列宁主义政党逐渐让渡经济权力，渐次让渡意识形态权力乃至政治权力的转型过程。但似乎 20 世纪 90 年代以来中国政治的发展与这些学者们的期待有较大落差，中国的分权改革既并没有带来中央性党权与地方性治权的分离、也没有带来国家权力体系与社会自主性群体之间的分离，换言之，这些学者们想象中的中

央政府分权改革带来国家治理能力的削弱从而引发政体民主转型的危机，在中国的政治实践中不仅是被国家权力体系通过正式制度因素和非正式政治关联破解了，反倒还促进了国家治理能力的成长。

中国在改革年代实践的悖论性现象也引发了海内外学者们有关中国国家治理能力讨论的更大兴趣，他们对于中国政治的研究开始从“病理学”的角度开始向“生理学”的分析转变。在不少学者看来，尽管改革年代初期的分权改革使得地方政府拥有了许多相对自主权力，财政分权也推动了地方政府有机会可以与中央分享财政收入，但这些分权运动仅仅属于行政体系内部，作为地方政府行为决定性因素的中央性党权在改革年代自始至终并没有大规模下放，这就保证了中央在与地方政府的权力博弈中，集权逻辑的列宁主义政党原则始终发挥着“压舱石”的作用。中央性党权的关键性作用就突出表现在中央政府在分权的同时牢牢掌握着对于地方政府尤其是省级干部的人事任免权力，中央性的干部人事制度一方面最大程度地保持了中央政府在权力下放过程中的集中控制，另一方面又以晋升激励等手段将部分有损于地方利益的改革负面影响降到最低。^①

正是基于中央性党权的关键性作用，从中央到地方层层下压的“压力型体制”和地方政府官员为增长而竞争的“锦标赛体制”就构成了改革年代中国地方政府行为的独特光景。所谓“压力型体制”，指的就是一级政府组织为了实现经济赶超，完成上级下达的各项指标而采取的数目字任务分解的管理方式和物质化的考核评价体系，这种“压力型体制”突出表现为政治承包制。^②所谓“晋升锦标赛”，指的是在中央政府强人事权控制下，由上级政府主动设计对于多个下级政府行政官员的一种为激励而晋升的政治竞赛，竞赛标准和竞赛规则由上级政府决定，竞赛优胜者将获得晋升，从而形成了将权力集中与权力激励相结合的治理手段。^③

而我们在前文对于“工作组”模式在改革年代的角色演变和实践经验进行总结梳理之后，可以发现，“工作组”模式在中央与地方关系、国家治理体系中的有效运作恰恰就贯穿在中央性党权作用下的“压力型体制”和“政治锦标赛”之间。比如，在推动中央政策执行的过程中，虽然改革年代由中央掌握的财政权和行政权逐级下放给地方，以调动各级政府的积极性，但上级政府仍然保留着人事任免、审批监察等正式权威和不受地方约束的否决干预权力，突出表现在地方干部人事的晋升奖惩与地方政府的各类指标密切相关，政治人事的相对集权与经济财政的分权强激励兼容在一起。“工作组”即是借此始终贯彻着激励与惩戒交替往复的考核评价方式，这样纵向层层加码的“行政发包”在横向就有了“地方承包”的疏解空间，中央政府不断集中强化的干部人事任免权力就透过纵向激励的方式在地方化解为经济分权条件下为增长而竞争的“晋升锦标赛”。而从“工作组”的治理经验总结中也能看到，“工作组”的建立始终围绕着党和国家的中心任务，代表并行使着上级政府所赋予的各项权力，以临时性的最高权威，协调解决分权改革过程中下级机构所面临的而又无法单独解决的工作难题，从而在“政党—国家”体制层面强化了适应性治理，在制度层面能够弥合条块矛盾、整合条块资源，并在政策层面推动了决策的有效执行。正因为如此，我们发现改革年代的分权运动并没有带来国家权力的割裂，反而增强了中央性和人民性协调一致的国家权力，促进了国家治理能力的成长，这样中国改革年代的放权过程与传统制度性优势相联结，就成为了中国成功推动经济改革的政治逻辑。

四、结语

通过对于“工作组”角色的历史演变、经验总结，并将其上升到实践和理论层面，作为中国治理模式的一部分加以观察。我们可以认为，“工作组”作为中国政治实践的内生演化机制，借鉴于苏联经验，起

^① Yang Dali, “Reform and the Restructuring of Central-Local Relations,” edited by David S. G. Goodman and Gerald Segal, *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*, London: Routledge, 1994, pp. 59-98.

^② 荣敬本、崔之元等：《从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》，北京：中央编译出版社，1998年，第27—28页。

^③ 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

源于革命战争年代，广泛运用于现代国家的政权建设和国家治理之中，以不断常规化的权力运作，提升了“政党—国家”的现代化治理水平，形成了国家治理现代化的中国经验和中国模式。

发掘“工作组”模式作为国家治理现代化的中国经验这一过程，本文也发现，作为中国政治核心的中国共产党，本身就蕴含着丰富的政治学科理论资源。探索扎根于中国实践的政治学研究，不应该仅仅甘于充当美国学者们的“脚注”，停留在“证伪”他们的理论，而应该把中国政治实践当作政治学理论的发源地，回归到中共长时段革命、建设、改革进程中，把“中国共产党”作为方法，研读中共及其领导人的一手著作，汲取相关的政治智慧，以此为基础来认识中国政治、观察政治实践。这样一套“认识—实践—再认识—再实践”的理论建构道路，不仅是官方理论叙事在政治学研究中的具体运用，同时也规避了用西方理论框架去“裁剪”中国历史与现实的困境。在建构自主性中国哲学社会科学话语体系的过程中，以中国共产党作为方法，探索扎根于中国实践的政治学研究，将理论概念、历史经验和现实实践相结合，或许才是既能够解释现实实践、又能够回应理论创新的有关中国政治的好研究，从而为中国政治学的发展提供更为重要的学科理论资源。^①

（责任编辑：王胜强）

Work Teams: Chinese Experience in Modernizing State Governance

WANG Hongming

Abstract: As an important phenomenon and operational mechanism widely seen in Chinese political practice, the Work Teams has played a pivotal role in the path of China's political development. However, the academic community has still been ambiguous about the concept of Work Teams, or has only examined the form of Work Teams governance in a certain time or situation. Seemingly, the historical evolution of the role of Work Teams over a long period of time, the regularized power operation mechanism, and the operational governance experience summary are rarely discussed. This paper starts from the historical combing of the evolution of Work Teams, trying to summarize the relevant experience of working-group governance. The Work Teams focusing on the task of the Party Central Committee has improved the modernization of the party-state governance in the constant regularization of power, able to link the unified system and effective governance at the practical level, and respond to the discussion on national governance capacity at the theoretical level, thus forming the Chinese experience of national governance modernization with the working-group model.

Key words: Work Teams, national governance, Chinese experience

^① 杨光斌：《论政治学理论的学科资源——中国政治学汲取了什么、贡献了什么》，《政治学研究》2019年第1期。