

精简基层议事协调机构工作实践与思考

韩双玥

中国矿业大学公共管理学院 江苏省徐州市 221100

摘要: 基层议事协调机构运行管理的现状为量大面广、形式灵活,聚焦问题、统筹资源,运转高效、功能完善。2024年下半年,新一轮精简基层议事协调机构工作全面展开,通过实地调研、访谈等方式,发现当前基层议事协调机构运行管理存在设置具有随意性、运行管理欠规范、某些错误认知等问题;进而提出了严控议事协调机构的总量和增量、明确议事协调机构撤销的标准与流程、规范议事协调机构的运行和监督、精简议事协调机构要由“机构”向“体制”转变等对策建议。

关键词: 基层; 议事协调机构; 机构改革; 运行管理; 对策建议

议事协调机构是指为加强某些跨领域、跨部门重要工作的领导和组织协调而设立的工作协调机构^[1],具有职能延伸、临时设置、成本较低的特点,不增加经费,不单独核定人员编制和领导职数,在达到期限或预定条件时将予以撤销。基层议事协调机构种类多样、数量颇多,如领导小组、委员会、指挥部、联席会议等,也包括正式科层制内部的部门——办公室。2024年,根据党中央重大战略部署和机构改革具体工作要求,对基层议事协调机构进行新一轮集中清理。

1. 基层议事协调机构运行管理现状

基层议事协调机构作为政府治理体系中的重要组成部分,其运行管理的现状直接影响着政府工作的效率和效果。以下是对基层议事协调机构运行管理现状的详细分析。

1.1 量大面广、形式灵活

从一些地方的改革实践来看,基层议事协调机构的数量仍然相当庞大。这主要是由于随着社会经济事业的不断发展,各种新的工作任务和挑战层出不穷,为了有效应对这些任务和挑战,基层政府需要不断成立新的议事协调机构。这些机构不仅涵盖了党建思政、干部人事、安全维稳等常规领域,还广泛涉及许多具有阶段性、临时性和专业性等特点的领域。

例如,在脱贫攻坚时期,各地纷纷成立了扶贫工作领导小组,以统筹协调各方资源,推进扶贫工作的深入开展;在新冠疫情防控期间,各地又迅速成立了新冠疫情防控工作领导小组,负责指挥和协调疫情防控工作。此外,还有大气污染防治攻坚指挥部、河长制办公室等,这些议事协调机构都是针对特定任务而设立的,具有明确的针对性和时效性。这

些议事协调机构不受传统行政层级和部门架构的严格限制,形式上具有灵活性的特点,在名称上主要以“领导小组”“协调小组”命名,还有一部分以“委员会”“指挥部”“工作专班”等命名^[2]。

1.2 聚焦问题、统筹资源

基层议事协调机构的设立,往往是为了解决特定的问题或应对特定的挑战。因此,在设立过程中,能够根据具体工作任务的性质、范围和复杂程度,快速反应组建相应的机构。例如,在经济发展方面,为推动经济开发区的建设和发展,各地纷纷成立了经济开发区建设领导小组;在专项整治方面,为打击黑恶势力,维护社会稳定,各地又成立了扫黑除恶专项斗争领导小组等。

这些议事协调机构的成立,能够迅速集中各方资源和力量,形成合力,共同推进工作的开展。在处理一些简单且紧急的事务时,它们能够较快地进行决策,并协调不同政府部门的资源和力量,不必严格遵循传统的行政决策程序。这种高效的决策和协调机制,对于提高行政效率、资源利用效率等具有重要作用。同时,由于这些机构往往涉及多个部门单位,因此也能够促进部门之间的沟通和协作,增强政府的整体合力。

1.3 运转高效,功能完善

当前,基层许多议事协调机构在支撑基层事务运转方面发挥了重要作用。它们能够根据事业发展、任务进度以及特殊节点等适时履行职能、发挥作用。例如,在重大节日或活动期间,为保障社会的安全和稳定,各地会成立相应的安全保障领导小组或指挥部,负责指挥和协调安全保障工作。

这些机构的成立和运作,有效确保了各项活动的顺利进行。

此外,一些常设型、实体化的议事协调机构,如机构编制委员会办公室等,已经形成了比较稳定的规章制度、工作机制等。这些机构在设置上更加规范,决策议事的权威性更高,统筹协调的能力也更强。不仅能够有效地履行自身的职责和功能,还能够为其他议事协调机构提供经验和借鉴。

总的来说,基层议事协调机构在运转上表现出高效的特点,能够迅速响应工作需求,做出决策并付诸实施。同时,随着实践的不断发

2. 精简基层议事协调机构工作实践中发现的问题

2024 年下半年,新一轮精简基层议事协调机构工作全面展开。这一工作的旨在进一步优化机构设置,提升政府治理能力和水平。然而在实践过程中,发现基层议事协调机构在运行管理过程中存在的一些问题。

2.1 设置具有随意性

基层议事协调机构设置的随意性主要体现在少数议事协调机构缺少相应的上级文件作为设立的依据。有时,为了落实上级要求或领导意志,匆匆成立议事协调机构,而缺乏对机构设立的深入调研和充分论证。这种情况下,议事协调机构的成立往往只是某个工作方案或实施方案的“衍生品”,缺乏独立性和科学性。

此外,还有一些议事协调机构的设置仅仅是为了满足本辖区范围内某项工作的临时需要。例如,有的乡镇(街道)为了推进某项工作,会自行划分“工作区”,并成立相应的“工作领导小组”。这种随意性的设置方式,不仅导致了议事协调机构数量的无序增长,还增加了机构管理的难度和复杂性。

设置的随意性还导致了梳理起来困难、清理起来麻烦的问题。由于一些议事协调机构的设立缺乏明确的依据和规范,因此在梳理和清理过程中往往难以准确把握其性质和职能。这不仅增加了工作的工作量,还可能导致一些不必要的误解和纠纷。

2.2 运行管理欠规范

设置的随意性也是导致大多数机构运行管理欠规范的成因之一。由于一些议事协调机构的设立缺乏科学性和合理性,因此在运行管理过程中往往难以形成明确的工作标准、决策程序和运行办法。这使得这些机构在工作过程中缺乏规

范性和可操作性,难以有效地履行自身的职责和功能。

同时,由于一些议事协调机构牵扯到多个部门和单位,因此在职责分工上往往存在“厘不清”“辨不明”的问题。这种情况下,各部门和单位之间容易出现推诿扯皮、相互掣肘的现象,影响了工作的顺利进行。此外,还有一些议事协调机构缺少必要的工作记录、会议纪要等档案,导致工作过程中的一些重要信息和决策无法得到有效保留和传承。

个别联系领导小组甚至存在“有名无实”的现象。即名义上负责议事协调工作,但实际上却很少开展工作或工作成果有限。这种“空壳化”的现象不仅浪费了政府资源,还损害了政府的形象和公信力。

即使在相关议事协调机构管理办法中明确规定了“由党委、政府会同机构编制委员会办公室等有关部门每三年集中开展一次议事协调机构清理规范工作”,但在实际运行过程中,这一要求并未得到有效执行。一些地方对议事协调机构的清理规范工作重视不够、力度不够,导致机构数量庞大、管理混乱的问题得不到有效解决。

2.3 存在“不敢撤”“不能撤”“不想撤”的错误认知

在精简基层议事协调机构的过程中,还存在一些错误的认知观念,阻碍了工作的顺利进行。其中,“不敢撤”是一种较为普遍的现象。一些基层干部认为,议事协调机构一般是为了应对某项重大工作而设立的,且往往经过了上级部门的批准或统一设立。因此,在没有得到上级的明确指示前,即使已经完成了相关工作或已经过了特定时期,也不敢轻易撤销这些机构。这种心理导致了基层议事协调机构的堆叠泛滥。一些已经完成了历史使命或不再发挥作用的机构仍然被保留下来,成为了名存实亡的“僵尸机构”,不仅浪费了政府资源,还占用了宝贵的行政空间,影响了政府工作的效率和效果。

“不能撤”是第二种错误的认知观念。在乡镇(街道)层面,有少量的议事协调机构直接对应省、市,相应地承接省、市工作任务。一些基层干部认为,这一类议事协调机构在设立时没有经过县区一级,所以在撤销时也应该由省、市“说了算”。这种观念忽视了基层政府的自主性和灵活性,导致一些不再发挥作用的机构无法得到及时撤销。

“不想撤”是第三种错误的认知观念。一个议事协调机构往往对应着一套系统、独立的工作机制,包括责任领导、分管同志、基本要求、会议制度等。这些机制的形成和运作

需要投入大量的人力和物力资源,因此一些基层干部对撤销这些机构存在抵触情绪。他们担心撤销之后,再有新的工作安排原来的负责同志不愿意接,造成工作上的被动。这种心理造成了精简工作推进时的困难重重。

综上所述,精简基层议事协调机构工作实践中存在的问题主要包括设置的随意性、运行管理的欠规范性以及存在的错误认知观念等。为了解决这些问题,需要进一步加强对基层议事协调机构的设立和管理工作的规范和指导,明确机构的设立依据和职能定位,完善运行管理机制和档案管理制度等。同时,还需要加强对基层干部的宣传和教育,提高他们的认知水平和执行力,推动精简工作的顺利进行。

3. 精简基层议事协调机构工作实践带来的几点思考

3.1 严控议事协调机构的总量和增量

《国务院行政机构设置和编制管理条例》第十条和《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第十一条对议事协调机构的设立都提出了“严格控制”和“以必要为限”的原则。本次机构改革明确了规范管理部门间联席会议、临时性工作专班,对不适应加强党委领导、不符合当前需要的机构该撤销撤销、该合并合并,从数量上为议事协调机构做减法,消除冗余机构;明确了镇街一律不设议事协调机构(除规定可以保留的),对现有议事协调机构全部撤销,减少资源浪费。完成本次周期性集中清理工作后,要对留下的议事协调机构全面摸底梳理、建立管理清单,结合“三定”方案,明确每个机构的职责定位、运行情况和作用效果等,使其保持相对稳定的职能设置和运行状态,切实发挥务实、有用的效果;坚持把议事协调机构数总量保持在一定范围内,牵头部门能够协调,相关职责已明确由有关部门承担、或者可以交由现有议事协调机构承担的,一律不再新设议事协调机构,切实把好“准入关”,对确需增加的从严把握,避免新的议事协调机构又“雨后春笋”般重来^[3]。

3.2 明确议事协调机构撤销的标准与流程

《山东省党政群机关机构编制管理办法》对党政群机关机构设置规定,“为办理一定时期内某项特定工作设立的议事协调机构,应当明确撤销的条件和期限”,“临时机构在阶段性、临时性任务完成后应当及时撤销”。根据工作需要设立议事协调机构,除上级有明确规定外,不对口设立;依申请设立的议事协调机构,应严格审核书面请示,核实设立的依据理由,明确规定其撤销条件和期限,并按程序发文

公布,该类议事协调机构撤销时应及时向相关部门备案;其他未明确撤销条件和期限的,根据上级要求、工作实际和形势变化,允许由承担议事协调机构日常工作的部门提出书面撤销意见,党委、政府相关部门审定后及时进行撤销,避免出现“应撤不撤、应撤未撤”等现象。

3.3 规范议事协调机构的运行和监督

规范运行是议事协调机构功能作用发挥的基础。要通过完善《议事协调机构管理办法》,对机构设置、运行、调整、撤销、合并等一系列程序和条件进行规范,形成议事协调机构管理工作的闭环;议事协调机构设立后,及时界定相关部门职责任务,明确部门间支持配合方式;工作规则和办公室工作细则应在规定时间内由议事协调机构的办事机构进行备案并严格执行,避免造成“重设立、轻运行”的问题;应当采取科学方法,建立对议事协调机构运行评估与反馈机制,归口管理部门、牵头部门定期对机构运行情况和运行效果进行客观评估,将检查结果作为改进机构管理、优化机构设置等的重要依据,确保机构始终保持高效运行状态;要加强常态化监督检查,严禁各单位擅自设立、随意调整机构,严禁机构不按规定履行职责^[4]。

同时,要避免一些考核部门把成立了多少机构、挂了多少牌子当成显性的工作考评指标,严禁以资金、项目、考核等要求乡镇(街道)对口设置机构或加挂牌子;适时组织开展乡镇挂(摘)牌情况事中事后监管,避免陷入“裁撤—再裁撤”的怪圈,真正把基层负担减下来。

3.4 精简议事协调机构要由“机构”向“体制”转变

2018年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确提出:“严格执行机构限额、领导职数、编制种类和总量等规定,不得在限额外设置机构”^[5]。从这个角度来看,精简议事协调机构不应该止于数量上的增减和职能上的调整,更需要从源头上进行一些革新。这既包括对管辖权限进行科学设计,理顺各方管理职责,推动职能的归位和治理能力的优化,进一步提高行政效能;也包括在机构改革的大框架内重新衡量议事协调机构的价值和意义,在限额的规制下发挥地方自主性,充分考虑上级要求部署和自身特殊需求统筹设置议事协调机构,从而提升改革的系统性和协同性。

参考文献:

[1] 曹然. 地方政府议事协调机构运行研究[D]. 山东大学, 2023. DOI:10.27272/d.cnki.gshdu.2023.001835.

- [2] 高阳. 高校议事协调机构管理运行问题与对策研究——以北京某高校为例 [J]. 秘书之友, 2024, (07): 23–25.
- [3] 构建长效机制规范议事协调机构管理 [J]. 机构与行政, 2020, (03): 25–26. DOI: 10.13636/j.cnki.jgyxz.2020.03.011.
- [4] 王鹰武, 胡潘婷. 企业内部控制全流程操作从入门到实践 [M]. 人民邮电出版社: 2022 11. 577.
- [5] 张克. 习近平总书记关于深化党和国家机构改革重要论述探析 [J]. 中国井冈山干部学院学报, 2023, 16(06): 16–24.