

从机制设计到能力提升： 基于地方纪检监察“协同监督”的案例研究*

李 辉

内容提要：在提升权力监督“协同性”的总体要求下，我国党和国家监督体系的建设逐步从框架建构阶段向系统集成阶段转型，其中实现多个监督主体之间的协同监督是重要目标之一。当前中国各级地方纪检监察机关通过机制设计上的创新，将功能分化的监督主体重新整合为紧密配合的监督体系。其中机制设计是提升协同监督能力的关键因素。基于云南和上海两项协同监督制度创新的案例分析，本文提出“联动赋能”和“系统赋能”两种协同监督的机制设计。其中，联动赋能机制通过挖掘组织内部潜在的资源，形成不同监督主体之间的联动配合，从而提升监督能力；而系统赋能机制则以“四项监督”为协同主干线，同时为主干线构建了提供资源支持的根须网络，这样两个部分的相互配合为协同监督主体注入了新观念，同时提供持续性资源供给，实现提升协同监督能力的目标。

关键词：党和国家监督体系 协同监督 联动赋能 系统赋能

一、引言

本文的研究对象是当前中国党和国家权力监督体系建设中一种新的监督形式——协同监督。党的十九届四中全会的决定强调，坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系与治理能力的现代化，需要不断完善党和国家监督体系：“必须健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，增强监督严肃性、协同性、有效性”。^①当前，中国的纪检监察体制改革正处在一个从框架建构到系统集成的重要转型期，主要表现为监督主体、监督对象、监督形式、监督权限多元复杂，相互嵌套，在具体监督实践中这种多元性和复杂性有自己的既定优势，但也可能出现不同监督主体间因相互冲突导致监督缺位、监督错位等监督失灵问题。因此，要实现监督主体之间密切配合，形成监督合力。对纪检监察体制改革来说，核心要义是加强协同监督能力建设。毋庸

* 本文为国家社会科学基金重大项目“完善党和国家权力监督理论体系与制度创新研究”（21ZDA123）的研究成果。感谢中山大学黄冬娅教授、复旦大学刘红凇教授、中国政法大学李莉教授、上海市委党校吴海红教授、北京航空航天大学任建明教授等在论文的完善中给予的帮助，特别感谢匿名评审专家给予的专业而中肯的修改建议。

① 《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》，《人民日报》，2019年11月6日。

置疑,协同监督是完善党和国家监督体系的重要组成部分。

在西方政治学理论中,权力监督的相关研究主要是集中在“政治责任性”(political accountability)的概念框架中展开理论阐释的,政治责任性的定义为:“约束政府对政治权力的使用”^①。在这一概念框架中,“约束”可以指来自内部的权力监督,也可以包括来自外部的权力制约,从目前的文献来看,相关研究更加强调外部因素对权力的纵向监督和制约,对由专门监督机构实施的横向权力监督缺乏关注。而国内学界长期以来对于权力监督的研究主要集中在概念辨析和哲理探讨上^②,对于中国当前丰富的权力监督创新实践关注较少。

协同监督是权力监督研究领域中的一个新事物,学者们对其做了一些有益探索,有学者使用“融贯性”这一概念来形容党和国家监督体系的协同特征^③。有学者在对国家监察体制改革的研究中也提出了“如何更好发挥监察监督在党内监督中的职能作用以及衔接党内监督与其他各类监督的桥梁作用”^④的问题,也有学者尝试从理论上对协同监督可能面临的困境和解决方案进行讨论^⑤。在已有研究的基础上,笔者认为还需要更为详细地探讨协同监督的具体机制设计与实践操作,并上升到理论高度来解释其究竟是如何提升监督能力的。

协同监督,在本文中被定义为不同监督主体为了完成共同的监督目标而进行的系统化协调配合。协同监督是具有中国特色的权力监督实践模式,其本质要求是实现党对监督工作的统一领导,党委在其中承担主体责任,纪委在承担监督责任的过程中,除了要充分履行自身的监督职责之外,还要“组织协调反腐败工作,推动完善党和国家监督体系”^⑥。在这种本质要求下,协同监督并不寻求改变权力监督的总体框架,而是通过衔接、联动、统筹等机制性设计,实现监督主体之间的相互合作。本文希望通过对于协同监督的研究回答以下两个相互关联的问题:一是在中国当前的反腐败实践中,不同权力监督主体之间是如何通过相互配合实现监督目标的?二是这种协同配合的权力监督新模式,是通过什么样的机制提升监督效能的?

为了回答以上问题,笔者对云南和上海两个地方的协同监督创新实践进行了案例分析。研究发现,在贯彻中央对“四项监督”协同贯通的总要求下,不同地区确实会根据自己的监督资源禀赋探索性地进行协同监督改革,并在此基础上形成差异化的机制设计。其差别主要体现在提升协同监督能力的核心机制上,通过对两个案例的比较分析,笔者归纳出联动赋能和系统赋能这两种提升协同监督能力的关键机制。

-
- ① Bovens, Mark, “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, 2007. 责任性一般被划分为纵向责任性与横向责任性,其中纵向责任性主要指的是自下而上的民主监督,横向责任性指的是不同政府部门之间的相互监督和制约。最新的研究进展是增加了“对角责任性”(diagonal accountability),指的是非政府组织、公民社会与团体等对政府权力的监督。参见 Ashworth, Scott., Levi, M., “Electoral Accountability: Recent Theoretical and Empirical Work”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 15, 2012. Lührmann, Anna, Kyle L. Marquardt, and Valeriya Mechkova, “Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability”, *American Political Science Review*, Vol. 114, No. 3, 2020.
- ② 参见林喆:《权力腐败与权力制约》,法律出版社,1997年版;邬思源:《中国执政党监督体系的传承与创新》,学林出版社,2008年版;杜力夫:《权力监督与制约研究》,吉林人民出版社,2004年版。金太军、张劲松、沈承诚:《政治文明建设与权力监督机制研究》,人民出版社,2010年版;吴振钧:《权力监督与制衡》,中共中央党校出版社,2018年版;杨长青:《领导干部权力监督研究》,中央文献出版社,2002年版;高山:《国家权力的制约监督》,河北人民出版社,2005年版;陈国权等:《权力制约监督论》,浙江大学出版社,2013年版。
- ③ 张桂林:《党和国家监督体系原理探析》,《政治学研究》,2020年第4期。
- ④ 徐小庆:《完善党和国家监督体系的创举——国家监察体制改革的回溯与展望》,《政治学研究》,2021年第4期。
- ⑤ 陈希、李靖:《权力协同监督:理论内涵、现实梗阻与实现路径》,《行政论坛》,2018年第4期;赵圆圆、张明军:《协同监督的现实困境及拓展路径》,《行政论坛》,2020年第4期。
- ⑥ 《中国共产党章程》,《人民日报》,2022年10月27日。

接下来在文章第二部分将简要介绍关于“四项监督”协同贯通有关政策法规的背景知识。第三部分是案例深描,介绍了云南联动监督工作改革和上海协同监督推进平台建设的实践运作方式。第四部分尝试在案例分析的基础上,对协同监督的两个实现机制——联动赋能和系统赋能进行理论归纳和总结。最后是对全文的总结和对完善党和国家监督体系的延伸讨论。

二、党和国家权力监督体系中的协同监督

协同监督,作为党和国家权力监督体系的重要组成部分,从广义上来说包含了各种不同监督主体以及由监督主体的相互关联组成的监督系统(或子系统)之间的联动与配合,这样庞大的研究主题显然在一篇论文中是无法深入探讨的。因此,本文的研究范围严格限定在协同监督中的一种类型,也就是由纪律监督、监察监督、巡视监督和派驻监督构成的“四项监督”之间的协同贯通。为了更加清晰地界定本文的研究对象,有必要对这四种不同的监督方式做简要叙述。

(一)协同性与党和国家权力监督的体系化构建

首先,协同性是党和国家权力监督体系化构建的重要属性之一,党的十九届四中全会明确了坚持和完善党和国家监督体系的具体要求:“完善党内监督体系,落实各级党组织监督责任,保障党员监督权利。……推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接,健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度,发挥审计监督、统计监督职能作用。以党内监督为主导,推动各类监督有机贯通、相互协调。”^①

为了更加清晰地呈现协同监督的具体要求,图1展现了目前党和国家监督体系的基本框架。根据监督主体的性质,以及具体的监督实践,笔者将不同监督形式归属为四个监督“子系统”:包括“四项监督”、专门机关监督、社会监督和民主监督。其中“四项监督”的内容十分明确,包括纪律监督、监察监督、巡视监督和派驻监督四种监督形式。而专门机关监督则包括但不限于图中列举的行政、司法、审计和统计的监督形式,国家专门机关由于自己的部门属性和专业性,多少都会承担一些监督职责,但又不是专门负责监督的机关,统称为专门机关监督。

从理论上来说,协同监督至少要包括两个层面的含义:一是在四个监督子系统内部不同监督形式之间的协同。比如说本文研究的“四项监督”子系统,即纪律监督、监察监督、巡视监督和派驻监督之间的配合。或者专门机关监督子系统中的相互合作,比如司法监督和审计监督的配合。

二是四个子系统之间的相互协同和配合。这又可以分为两种情况:一是“四项监督”子系统内的某种监督与专门机关监督子系统之间的协同,比如审计监督和纪律监督之间的配合会形成“纪审联动”,又比如审计监督和巡视监督之间的协同会形成“巡审联动”,等等。二是“四项监督”与社会监督或者民主监督子系统之间的协同,这种协同的难度要大于其与国家专门机关监督体系之间的协同,比如纪检监察监督和人大监督之间的协同配合^②。在两个层面协同监督的共同作用下,实现“各类监督有机贯通、相互协调”,最终形成完整的党和国家权力监督体系。

^① 《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》,《人民日报》,2019年11月6日。

^② 连振隆:《国家治理现代化视域下党纪监督与人大监督的协同性研究》,《人大研究》,2016年第7期。

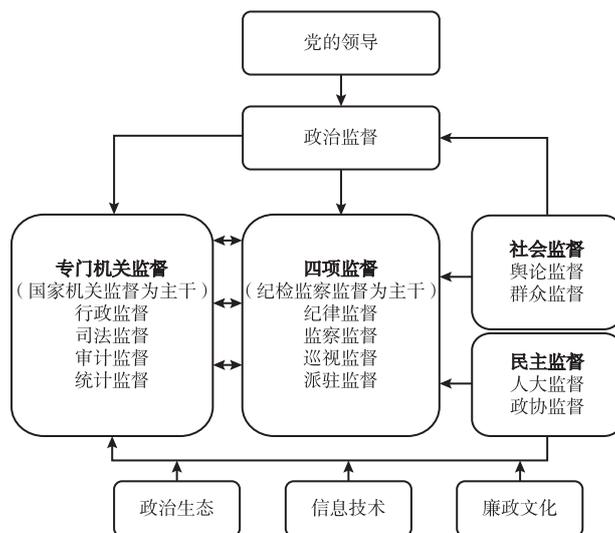


图1 党和国家权力监督体系示意图^①

(二) 什么是“四项监督”?

“四项监督”是纪检监察机关的专门用语,包括纪律监督、监察监督、派驻监督和巡视监督四种监督形式,因为这四种监督是目前最为核心和常规的监督手段,在正式文件中被直接并称为“四项监督”。接下来我们首先从监督所依据的规则、实施监督的主体、监督对象和监督权限四个方面,对这四种监督形式作简要概括和梳理。

1. 纪律监督。纪律监督自始至终贯穿于党的建设中,但监督长期以来并不是纪委的首要职能。纪委的监督职能可以说是在党的十八大以后得到强化的,2017年修订的《中国共产党章程》对纪委的职责作如下规定:“党的各级纪律检查委员会的职责是监督、执纪、问责,要经常对党员进行遵守纪律的教育,作出关于维护党纪的决定。”这是第一次在党章中的“党的纪律检查机关”条目中把“监督”职责提升到首要位置。

2. 监察监督。纪律监督作为党内监督,其对象只能涵盖全体中国共产党党员,而监察监督则要求对所有的“公职人员及相关人员”^②全覆盖。最新修订的《中华人民共和国监察法》规定,中央国家监察委员会和地方各级监察委员会的主要职责是“监督、调查、处置”^③。可以发现,监督也是监察委员会的第一职责。

3. 派驻监督。相对于前两种监督,派驻监督虽然形成较晚,但颇具中国特色。根据《中国共产党党内监督条例》(2016年)第二十八条规定:“纪委派驻纪检组对派出机关负责,加强对被监督单位领导班子及其成员、其他领导干部的监督,发现问题应当及时向派出机关和被监督单位党组织报告,认真负责调查处置,对需要问责的提出建议。”^④由派驻机构(包括纪检和监察)所履行的监督职能,被称为“派驻监督”。

4. 巡视监督。巡视监督的中国特色更为浓厚,甚至可以追溯到中国古代的刺史制度。2009

① 笔者根据党的十九届四中全会决定关于党和国家权力监督体系建设的相关内容制作的示意图,此图并不代表中国特色权力监督体系的最终形态。

② 2018年之前的《行政监察法》中,监察部门只能对国家机关工作人员进行监督,没有办法实现所有公职人员的全覆盖。

③ 《中华人民共和国监察法》,《人民日报》,2018年3月27日。

④ 《中国共产党党内监督条例》,《人民日报》,2016年11月3日。

年颁布的《中国共产党巡视工作条例(试行)》,是巡视监督制度化的重要标志。经过两次修订之后,目前巡视制度已经十分完善:“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度,建立专职巡视机构,在一届任期内对所管理的地方、部门、企事业单位党组织全面巡视。”^①巡视成为一种党内自上而下监督的重要方式^②。表1中列举了“四项监督”的基本信息。

表1 “四项监督”基本情况比较

	纪律监督	监察监督	派驻监督	巡视监督
依据	《中国共产党纪律处分条例》等	《中华人民共和国监察法》等	《中国共产党党内监督条例》等	《中国共产党巡视工作条例》等
部门	中国共产党纪律检查委员会	国家监察委员会	派驻纪检监察组	巡视办
对象	全体中共党员	全体公职人员及相关人员	驻在单位的党员领导干部	被巡视单位的党员领导干部
权限	监督、执纪、问责	监督、调查、处置	监督、报告、处置	监督

资料来源:作者自制。

需要进一步指出的是,虽然“四项监督”的章本依据、执行部门、监督对象和权限范围各不相同,但不可否认它们之间存在不可忽视的内在联系。首先,从目标与手段的关系来看,纪律监督和监察监督是“四项监督”中最核心的内容,中国公权力监督的基本要素都包含在这两项监督里。派驻监督和巡视监督实际上是为了实现前两种监督而逐步摸索出来的监督手段,其目标就是要落实纪律监督和监察监督。其次,这四项监督本质上都属于政治监督,政治监督是统领性的监督,政治性贯穿于四种监督形式的始终。最后,四项监督虽然有交集,但在实际运作过程中却分属于不同的组织和部门来实施,各自承担差异化的职责和任务。本质上有着内在联系的组织活动,被不同的部门分割开来,在运作过程中自然会产生协同的现实需求。接下来面临的主要问题是,如何统筹四种监督形式,真正形成四种监督全覆盖,提升监督的协同性。

三、协同监督的机制设计:基于上海和云南的案例分析

(一) 案例选择与资料搜集

本研究的两个案例分别来自上海和云南。之所以做这种选择,第一个原因是上海和云南分属于东部沿海和西部内陆地区,区位、文化和社会经济发展水平的背景差异为比较观察提供了可能性。第二个原因来自对研究可操作性的考虑,对制度运行的分析不能停留在文本上,必须深入实际进行调查,取得可信的一手研究资料。操作性可以说是实证研究的基础,这要求研究者与研究对象之间要建立起信任关系。不得不说,纪检监察机关的工作内容有一定的敏感性和保密性,长期稳固的研究合作和信任关系来之不易。笔者是上海市监委的特约监察员,这个身份为我了解协同监督的运作过程、政策要点等提供了可能性。上海市纪委监委为了特约监察员方便开展监督工作,每年都会组织多次活动邀请监察员们走进纪委监委了解情况。在这个过程中,笔者通过参加座谈会、开展访谈、参与课题调研、提供政策建议等形式,逐渐积累起对上海在协同监督方

① 《中共中央关于修改〈中国共产党巡视工作条例〉的决定》,《人民日报》,2017年7月15日。

② 李莉:《巡视制度探究:中国特色党内监督制度的创新与发展》,第8页,中共中央党校出版社,2021年版。

面的制度创新和实践操作的认识。

云南的改革首先在D州进行了政策实验,因此D州是最理想的观察对象,可以从中间观察到这项政策在初始设计时所遇到的各种问题。巧合的是,D州是上海市精准扶贫的对口帮扶对象,这为笔者展开实地调研提供了机遇。D州是少数民族自治州,占地103.8平方公里,下辖5个县市,主要包括傣族、景颇族和阿昌族等5个少数民族。D州自然生态优越,早晚的温差超过四季的温差。一年只分为两季:旱季和雨季。经济上属于欠发达地区。作为对口帮扶对象,上海在脱贫攻坚中给予D州有力支持,这一点让本文的两个研究案例之间建立了联系,笔者来自上海的身份让这种信任关系的形成变得相对容易了。因此D州纪委监委非常热情地接待了我们,对调研可以说给予了最大限度的配合,组织了与协同监督改革相关的所有部门负责人,召开了一次长达4个小时的座谈会,会后笔者又开展了多次单独访谈,积累了丰富的第一手研究资料。

最后,选择这两个案例进行比较还因为其协同机制设计的差异性。作为完善党和国家监督体系的重要组成部分,加强“四项监督”的协同贯通是党中央的统一战略部署和组织要求,从新闻报道的案例来看,许多地方的政策执行是高度相似的。尤其在纪委监委这种具备垂直领导属性的系统中,很容易发生各个地方之间“制度同形”的情况。但是在我们的案例中,云南的“2+1+1”联动监督改革和上海的“1+4+8+N”协同监督平台建设,在协同监督的机制设计上是有显著差异的。首先,云南的改革特别强调不同监督主体之间的联动,改革的核心是通过对联动机制的设计来提升监督的效能,其关键词是“联动”。而上海的“1+4+8+N”协同监督平台建设,则把“四项监督”协同纳入一个更加庞大的“日常监督体系”之中,用更加强大的系统网络来支撑“四项监督”的协同贯通,其关键词是“系统”。接下来笔者将分别深入介绍和分析这两种机制设计。

(二) 云南:“室-组-地”联动监督改革

云南的“四项监督”协同贯通改革的关键词是“联动”。在云南的模式中,联动不仅仅是一种制度设计的逻辑和框架,也是在各种不同的监督任务中要具体运用的工作机制,从日常监督到专项监督,再到查办违纪违法案件和巡视巡察,联动都不同程度地提升了监督效能。

1. 联动监督的制度设计。2019年初,云南省出台了《云南省纪委省监委实行“2+1+1”监督执纪监察联动工作办法(试行)》。这个制度设计的名称看似简单,像一个加法公式,初看起来公式中的四个数字是“四项监督”中不同监督方式的简单拼凑,但实际上并非如此。这种制度设计非常巧妙,因为联动不仅是同一层级不同部门之间的横向协同,还包括了上下级之间的跨层级纵向协同,被形象地称为“上下游、左右岸”联动配合^①。

公式中的“2”指的是省纪委省监委各监督检查室和审查调查室两个职能办公室。监督检查室与审查调查室的分设是党的十八大以来纪检监察体制改革的一项重要举措,改革之前负责案件调查的办公室统称为“纪检监察室”,同时履行纪律检查和行政监察两项职能^②。2019年出台的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》规定:“市地级以上纪委监委实行监督检查和审查调查部门分设。”^③分设之后,监督检查室主要履行依纪依法监督的职责,审查调查室主要履行执纪审查和依法调查处置的职责^④。从负责的实际工作内容来看,监督检查室的核心业务是“监督”,而审查调查室的核心业务是对违纪违法案件的“审查调查”。

① 访谈对象编号4,2021年3月21日。

② 王立峰、吕永祥:《纪委与监察委员会合署办公的理论内涵、现实意义与优化路径》,《河南社会科学》,2017年第11期。

③ 《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》,第4页,中国方正出版社,2019年版。

④ 中央纪委国家监委组织机构图及说明,2021年4月12日, https://www.ccdi.gov.cn/xxgk/zjzg/202103/t20210312_237768.html,2021年6月6日。

笔者在调研中发现,监督检查和审查调查分设之后,两个部门的工作人员在感受上是完全不同的。首先,审查调查室实际上与改革之前的“纪检监察室”更为相似,职责和核心业务都是查办违纪违法案件,其工作内容因为秉承了“老纪委”的传统,所以是非常清晰且有“抓手”的。

监督检查室则不同,相对于查办案件来说,其承担的日常工作可以说是个“新事物”。如何开展日常监督,也成为改革后纪委监委面临的“新问题”。为了更加清晰地划分监督检查和审查调查的业务范围,同时也为了让改革后的监督检查室的工作更有“抓手”,两个办公室的工作内容根据监督执纪的“四种形态”做了划分:监督检查室负责第一和第二种形态,包括“红脸出汗”和党纪轻处分;审查调查室负责第三和第四种形态,即党纪重处分和涉嫌严重违法案件。因此,对于监督检查室来说,比较重要的两项工作是日常监督和对轻微违纪问题的审查,以及对违纪行为的初步核实。基于这样的分工原则,两个办公室在云南的协同监督方案中被称为“2”。

接下来再看两个“1”。前一个“1”指州(市)纪委监委和省纪委监委派驻机构,后一个“1”指的是省委巡视机构。其中第二个“1”比较容易理解,指的就是巡视(巡察)机构^①。但第一个“1”涵盖了两个组织:一是下一级的纪委监委,二是同一级的派驻机构。那么为什么要把下级纪委监委和同级派驻纪检监察组放在同一个“1”里面呢?原因在于,“2+1(前一个)”形成了一种全新的联动监督和办案机制——“室-组-地”联动机制,即监督检查室(室)、派驻纪检监察组(组)和地方纪委监委(地)协同配合的监督和办案机制。

为了便于理解,图2中描绘了“2+1+1”改革中所形成的联动监督运作模式。其中监督检查室和审查调查室为“2”,其加上派驻机构和下级纪委监委就形成了“室-组-地”联动,其加上巡视(巡察)机构就形成了“巡纪联动”,同时巡视(巡察)在进驻单位的过程中还需要与派驻机构相互配合。这个联动机制会影响到四个方面的监督工作:日常监督、重点领域监督、查办案件和巡察整改。

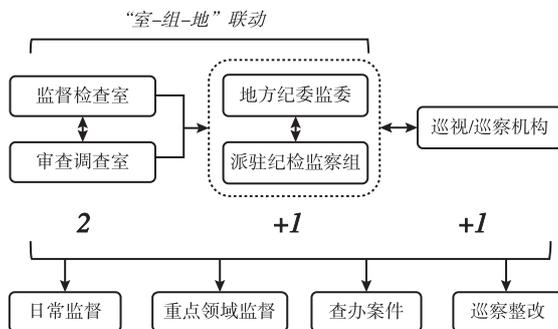


图2 云南省“2+1+1”联动工作办法

2. 联动监督的运作机制。联动监督与传统的监督方式最大的区别就是需要一个专门的机构来负责统筹协调工作,这个工作落在了“党风政风监督室”(下文简称“党风室”)身上。改革之后党风室成为“2+1+1”改革的综合协调部门:“原来我们自己是做监督的,改革之后我们不从事具体的监督工作了,专门从事联动监督的协调工作,负责制定联动监督的各项行动方案,然

^① 根据《中国共产党章程》规定,党的中央和省、自治区、直辖市一级组织实行“巡视制度”,党的市(地、州、盟)和县(市、区、旗)级组织建立“巡察制度”。

后具体的操作由各单位来负责。”^①这些具体的操作主要包括以下几个方面。

(1)联动日常监督。在日常监督的联动中,主要是州一级的监督检查室和下级监督检查室、派驻纪检监察组之间相互配合。在D州,州纪委为了更加详细地搜集各个监督对象的日常情况,采取了一种被称为“蹲点式调研”的监督方式,这种监督形式要求州纪委监委的一位常委(或者委员)作为负责人,与固定的监督检查室形成搭配组合,对这个监督检查室所联系的县(市)和部门的班子成员开展一定数量的谈心谈话活动,参加这些单位的民主生活会。同时,常委(或者委员)与固定搭配的监督检查室“对口联系”下级的纪委监委和派驻机构,通过谈话、调阅资料、搜集问题线索、实地查看场所等方式,形成上下两级的监督检查室和派驻纪检组之间的相互配合。概括来说,这种模式可以称之为日常监督中的“室-组-地”联动机制。

(2)联动重点领域监督。日常监督可以说是监督活动中的常规工作,除此之外,每年纪委监委还会梳理和确定若干个重点监督领域,这些领域可以根据当年的情况相对灵活地进行动态调整,但一般以上级纪委监委或者中央重点关注的领域为主。在D州,2020年确定的重点监督领域包括脱贫攻坚、扫黑除恶和生态环保。相对于日常监督,重点监督领域的统筹协调级别更高一些,一般由纪委监委的分管书记做联动监督的牵头人,参与联动的部门除了监督检查室、审查调查室和派驻机构之外,州委的巡察机构也加入进来。在党风政风监督室的综合协调下,监督检查室、审查调查室和派驻机构形成检查组,准备这些重点领域的问题清单,依据问题清单中的内容进行重点抽查和交叉检查。同时,这些问题清单会提供给州委的巡察机构,州委巡察办把这些重点领域的问题纳入巡察内容,并且在巡察结束后,巡察组、监督检查室和派驻机构共同负责问题的反馈,并督促对这些重点问题清单中内容的整改。

(3)联动查办案件。在国家监察体制改革之后,检察院反贪局的职能转移到监察委,通过纪委和监察委的合署办公,纪委监委对违法案件的侦查权得到提升。联动查办案件的制度设计称为“办案工作协作区”,简称“片区”,或者“片区协作”。D州一位派驻纪检监察组组长对此的介绍非常清晰:“‘2+1+1’改革之初,派驻机构到底怎么协同我们搞不清楚,后来经过逐步探索,找到了‘归口承包’的方式,即一位纪委副书记承包我们这一个片区。而第五监督室和第九调查室就是我们的‘2’,所以‘2+1+1’都是一一对应的。”^②这种联动办案机制不仅可以解决部门之间的合作问题,还可以解决跨区域的办案工作问题。其工作方法就是“分管副书记(副主任)+监督检查室、审查调查室+县(市)纪委监委+派驻机构”,组成一个固定的片区(办案工作协作区),开展联合办案。

(4)联动巡察整改。巡察工作本身蕴含着很强的综合协同性,因为需要在短时间内全方位搜集监察对象的相关信息。同时,在巡察结束之后,还要继续负责督促被巡察单位的整改工作。所以巡察机构一直都是由组织部门和纪委联合组成的,否则巡察发现问题之后,如果无法对这些问题进行处置,也就失去了巡察的威慑力。在巡察监督的联动机制设计中,巡察组在进驻之前,可以向党风政风监督室、信访室、案件监督管理室、监督检查室等纪委监委相关的内设职能部门了解被巡察对象的各种情况,也可以向派驻机构了解情况,还可以从以上这些部门根据需要抽调人员进入巡察组。巡察结束之后,为了督促被巡察单位的整改,还要联合监督检查室和派驻纪检监察组,通过日常监督、“回头看”、专项巡察等形式,确定巡察反馈的问题是否得到落实。所以从全过程的视角来看,巡视巡察就是一个多部门联动配合的过程。

^① 访谈对象编号2,2021年3月21日。

^② 访谈对象编号4,2021年3月20日。

(三) 上海: 协同监督推进平台改革

与云南的联动监督改革不同,上海在“四项监督”协同贯通的改革中构建了协同监督推进平台,命名为“1+4+8+N”。从协同监督的角度来看,这项推进平台的功能整合能力和系统化程度更高,因此其协同的项目包括但不限于“四项监督”,而是致力于统筹协调所有的日常监督工作。其中负责总协调工作的不是党风政风监督室,而是有着更强资源调动能力和权限的纪委监委办公厅。

1. 协同监督工作推进平台的制度框架。2020年初,上海市纪委监委出台《关于进一步加强统筹协调扎实推进日常监督工作的意见》(以下简称《意见》),其目标是:“为主动适应深化纪检监察体制改革要求,进一步加强和改进新形势下的日常监督工作,为推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接提供机制保障,全力履行好纪委监委的基本职责、第一职责。”在《意见》的指导下,上海在协同监督的机制设计中,把“四项监督”的统筹衔接嵌入推进日常监督的总体布局之中。

与云南相比,上海协同监督模式的核心特点是把协同监督的重心纳入“日常监督”的总框架。党的十八大以来的纪检监察体制改革使“监督”成为纪委监委的基本职责和第一职责,纪委监委也逐步将工作重心从“查办大案要案”转到“做实做细监督工作”上^①。这一改革可以说是针对中国腐败状况的现实适时做出的调整,因为党中央在对所有的违纪违法案件进行“四种形态”分类时发现,严重违纪违法案件实际上只占极少数,绝大多数都是党纪轻处分。但同时也发现,重大违纪违法案件通常经历了一个从萌芽到严重的成长过程,因此把日常监督前置于查办案件,采取“抓早、抓小”“抓常、抓长”的策略,从理论上说可以有效预防重大腐败案件的发生^②。

日常监督是一个综合性很强的概念,几乎所有的监督主体都要有一定程度的参与。因此,将“四项监督”的协同贯通在日常监督的框架里布局是非常合理的。也正因如此,上海的协同监督方案实际结果是赋予“四项监督”以更庞大的支撑体系,也就是“1+4+8+N”协同监督平台。为了更直观地呈现这个平台的结构形态和运作机制,笔者绘制了图3。

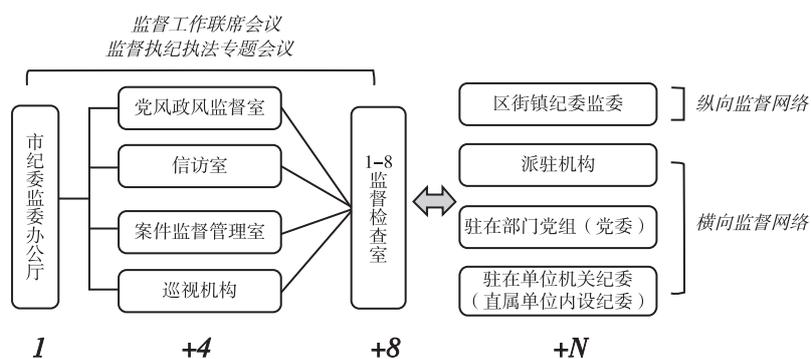


图3 上海市“1+4+8+N”协同监督平台

如图3所示,这个平台包括两个相互关联的组成部分:一是“1+4+8”的监督工作联席会议和监督执纪执法专题会议,其中的“1”是指纪委监委办公厅,“4”是指党风政风监督室、信访室、案件监督管理室和巡视机构四个部门,“8”是指第一至第八监督检查室。可以发现,“1+4+8”

①② 访谈对象编号20号和21号,2019年12月和2021年7月。

中没有包括负责查办严重违纪违法案件的审查调查室,这也是说这个系统的着力点是监督而不是办案的原因。其中,监督工作联席会议是推动协同监督的重要机制,其由分管办公厅的副书记牵头,办公厅负责召集,各部门共同参与,主要是针对监督工作推进中需要统筹的新情况、新问题和疑难复杂问题进行深入研讨和商议。而监督执纪执法专题会议,主要是对年度日常监督重点事项和需出台的制度文件规范作出决定,听取阶段性监督工作情况汇报和年度政治生态分析情况汇报。因此,在上海的方案中,办公厅扮演的角色类似于云南的党风政风监督室,承担大量的协调工作,为此,上海市纪委监委办公厅还专门成立了“办公厅监督工作专班”。

在上海的方案中,党风政风监督室的作用和云南不一样,不承担协同监督中的协调工作,而是负责组织比较重要的部分专项监督工作,比如决胜脱贫攻坚、新冠疫情防控、整治农村乱占耕地建房等问题。另外,上海的方案中还增加了信访室和案件监督管理室,这是因为信访室在搜集到案件线索之后,要会同案件监督管理室和监督检查室一起来初步核实情况,并且确定“四种形态”的类型归属,然后分派到不同的监督检查室处理,因此这三个办公室是一条工作流水线上紧密联系的三个部门。

第二个组成部分是在“+N”之后形成的“纪检监察监督网络”。与云南的“2+1+1”改革方案相比,可以发现监督检查室“+N”就会自然形成“室-组-地”联动的格局,因为其中的“N”指的是区一级纪委监委和派驻纪检监察组。但上海的方案希望形成的不仅仅是室、组、地之间的联动,而是希望能够构建一个覆盖面更广的监督网络,也被称为“纵向到底、横向到边的纪检监察监督网络”。如图3所示,这个网络包括两个层面的架构:一是纵向层面,形成延伸覆盖市、区、街镇的三级监督网络;二是横向层面,形成派驻机构与纪委监委、巡视机构、驻在部门党组(党委)、驻在单位机关纪委(直属单位内设纪委)之间的相互协同和联动,被称为“五个协同”。

2. 协同监督工作推进平台的运作流程。协同监督平台像一台以制度和机制装配而成的精密仪器,其工作成效在很大程度上取决于运转流程的设计。为此,上海市纪委监委从事前、事中、事后的程序性角度设计了五个环环相扣的协同监督工作流程。

(1) 监督事项的谋划和确定,针对的是“事前”。每年年初,市纪委监委办公厅会同各职能部门结合日常监督情况和工作开展需要,经相关会议研究审定后,形成拟开展的年度监督重点事项清单和具体牵头部门。比如2020年上海市纪委监委确定的日常监督工作要点和重点监督事项包括:决战决胜脱贫攻坚、加快建设自贸试验区临港新片区、整治农村乱占耕地建房问题、疫情防控及完善防控体制机制建设、监狱系统加强纪检监察工作、市管国有企业(金融企业)落实巡视整改责任专项监督,等等。

(2) 监督事项的统筹推进,针对的是“事中”。在每年年初确定了当年的重点监督事项之后,需要确定每一个重点监督事项的牵头部门,比如“决战决胜脱贫攻坚专项监督”,牵头部门为上海市纪委监委监督检查室二室和驻市农业农村委纪检监察组;而新冠疫情防控各项重大决策的监督,牵头部门为市纪委监委办公厅和党风政风室,参与部门包括一至八监督检查室和巡视办。每个监督重点事项由具体牵头部门同步联动相关区纪委、派驻纪检监察组、市管国企高校纪检监察机构一体推进,市纪委监委办公厅加强统筹协调,推动监督工作落地落实。

(3) 监督工作的日常会商研讨。因为每一项监督工作都无法单独由某个部门完成,协同性可以说成了监督工作的必备属性,因此每项监督工作都伴随着大量的协调工作,上海市通过定期召开监督工作联席会议的方式解决这一问题。协同监督方案规定,每季度召开一次监督工作联席会议,阶段性分析被监督单位政治生态状况,针对需要统筹的新情况新问题和疑难复杂问题进行会商研讨、提出对策措施。各职能部门牵头分领域定期召开所联系的党政机关、国企、高校等

以及各区的监督工作会议。

(4) 监督情况的定期报送。这个工作由纪委监委办公厅负责,首先各区纪委、派驻纪检监察机构、市管国企高校纪检监察机构每半年向市纪委监委对口监督检查室报告各自负责的监督工作情况,然后由办公厅会同一至八监督检查室来对下面报告的监督信息进行汇总,汇总的分析报告要向监督工作联席会议报告,上海市纪委监委的领导班子需要参加这次联席会议并听取报告。

(5) 监督工作成效的考核评估,针对的是“事后”。上海市纪委监委领导班子每年年末都会专题听取监督重点事项推进、政治生态分析情况的报告,对监督工作成效进行考核评估。为了更加准确地考核和评估监督工作,上海专门制定了“日常监督工作考核指标”,包括开展政治监督情况、开展日常约谈情况、承担监督工作重点事项情况,等等。

四、联动赋能与系统赋能:协同监督机制提升监督能力的理论探析

在了解了云南与上海的协同监督改革之后,还需要进一步从理论上回答本文的核心问题:协同监督作为一种机制设计,究竟是如何提升监督能力的?在云南的案例中,监督能力的提升主要是通过监督主体之间在具体监督事项中的密切联动而达成的,可以称之为“联动赋能机制”。而上海则用更加庞大的系统网络持续给“四项监督”的协同运作提供资源支持,“四项监督”作为这一系统的核心和主干,借力于外在系统的支撑可以持续提升监督能力,因此可以称之为“系统赋能机制”。这里之所以用“赋能”而不用“赋权”,主要是因为笔者在调研中发现,地方纪检监察机构通常认为自己拥有监督权力,但缺乏监督能力。因此,在针对协同监督进行机制设计时,核心理念不是增加人员规模和扩充权力,而是通过挖掘组织内蕴含的潜在资源、注入新的观念、提供系统支持来提升监督能力。潜在组织资源包括次级机构的组织活力、人力资源和信息资源,联动赋能机制主要依托对这三种资源的开发来提升监督能力。系统赋能的机制设计由两部分组成,相对灵活的协同主干线和相对固定的资源支持根须网络,由于协同的范围更大,其在挖掘潜在资源的同时还为组织注入新的观念,以及提供系统支持。下面将结合案例展开具体分析。

(一) 联动赋能机制

1. 挖掘次级组织活力。联动,从理论上来说是系统装置中的一个部件的运动会导致其他部件也做出相应的运动。因此联动不等于组织中不同部门的简单相加,其直接后果是产生一种所谓的“系统效应”——即不通过系统的联动作用就不会自动产生的效应^①。在协同监督的机制设计中,纪委监委通过与派驻机构的联动,充分调动了蕴含在派驻机构中的组织活力。

在云南的实地调研中,笔者发现最受欢迎联动监督机制的就是派驻纪检监察组。派驻机构经过了长期而复杂的改革历程,在最初的制度设计中,因为受到驻在部门人、财、物各方面的管辖而长期无法发挥有效监督作用,也即通常所说的同级监督难问题。在进行统一管理改革后,由于将其管辖权归属到纪委而不是驻在部门,提升了监督的独立性,这种情况有所改观。但是依然存在着非正式的人情关系问题,派驻机构长期驻在某个部门,时间一长难免形成由人情和面子形成的非正式社会关系网络,削弱了监督独立性,限制了监督职能的发挥。党的十八大以后许多地区进行了综合派驻改革,即一个派驻纪检监察组对口多个部门,且进行一定的轮换,监督的独立性进一步增强。虽然监督的独立性有了,但派驻机构的监督能力却亟待提升。

联动监督机制的目标就是在保持监督独立性的基础上,实质性提升派驻机构的监督能力。

^① 罗伯特·杰维斯:《系统效应》,第38页,上海人民出版社,2020年版。

在新的体系下,派驻机构的工作人员可以参与办案,并且在办案中频繁与上级纪委监委的职能部门合作交流,成为纪委监委在日常监督和查办违纪违法案件中不可或缺的组成部分。这样一来,派驻机构人员的政治站位提高了,办案能力增强了,更重要的是,驻在单位开始更加清晰地感受到派驻机构的监督了。这种设计的精巧性真的令人惊叹,既没有增加人员,也没有增设部门和机构,仅仅通过联动机制的设计就使得过去存在十多年的老问题得到缓解。在调研中,一位派驻纪检监察组组长非常生动地描述了联动改革之后他们的工作状态:“驻在部门要配合监督工作,这个问题一直是非常难以解决。在派驻纪检监察组单枪匹马的时代,驻在部门对我们的重视程度就不一样。我们现在重大案件要按照联动的方式来做,上级纪委监委副书记、常委和两个室(监督检查室、审查调查室)的主任参加指导,确定证据收集的程序性和规范性问题,讨论定罪量刑问题。所有这些一起解决,感觉找到组织了,活好干了。”^①

2. 优化人力资源配置。在D州的实地调研中,“人手不足”成为被提及最多的词汇。在从查办案件为主业到把监督作为第一职责的战略转型过程中,整个纪委监委的职责、事项、监督对象的范围都呈现出大幅度上涨,但纪委监委的人员数量却不增加。在党的十八大之后,曾经尝试用“聚焦主业”的方式来一定程度上解决人力资源的问题,比如要求纪委监委退出90%以上的议事协调机构,把宣传教育、党风廉政等职能办公室的人员进行精简,以扩充主业部门,但人力资源的问题依然存在。一位监督检查室的负责人介绍:“我们有六个监督检查室,我们是第五室,检查党委、党组工作,在四种形态中办案到‘严重警告处分’一级。我们室就两个人,联系两个纪检监察组,处级干部的线索都在五室,人太少了。”^②

联动监督改革之后,监督检查室与派驻纪检监察组形成了更加密切的合作关系,其中的关键因素就是可以借用派驻纪检监察组的工作人员。2+1+1的政策出台以后,派驻纪检监察组通过上下联动、左右合作,在一定程度上解决了人手不足的问题。在日常监督的信息搜集上,监督检查室主要依靠纪检监察组人员,通过“蹲点式谈话”的方式,了解监督对象的生活、工作等日常情况^③。一位监督检查室的主任非常明确地表达了对次级监督组织人力资源挖掘的重要性:“对我们来说,2+1+1改革最大的作用就是整合力量。我们一个办公室两个办案人员实在不够用,又要做日常监督工作,又要排查线索。改革以后,我们可以联系派驻纪检监察组,抽调人员一起办案,这样办案的力量就增强了,办案的效率和质量也相应提升了。”^④

3. 开发信息资源。正如机械装置的联动需要持续的信号输出一样,组织联动的过程也是信息流动和分享的过程,在协同监督体系中尤其体现在巡视巡察监督中。巡视(巡察)监督经过多年的改革已经形成了一套相对固定的工作方法和职责权限,巡视办公室的工作实际上高度依赖与纪委监委的职能部门的协同配合,因此虽然是党委的巡视办,但却设在纪委下面。实际上巡视(巡察)机构与派驻机构、纪委监委的日常监督机构所要了解的信息是部分重合的,如果这些组织之间没有密切的信息交流和分享,将会产生信息的重复搜集、多次搜集,被监督对象也需要耗费大量的精力来应对这些重复的信息搜集工作,极大地影响组织运转的效率。其实,虽然各种监督形式、各个不同的监督部门职责权限不同,监督的手段不同,但是其监督对象都是新修订的《中华人民共和国监察法》规定的六类“公职人员及相关人员”。因此,从信息政治学的角度来看,如果这些监督部门各自为战,那么必然会重复搜集信息,同时还会各自形成自己的信息盲区。

① 访谈对象编号7,2021年3月20日。

②③ 访谈对象编号8,2021年3月21日。

④ 访谈对象编号9,2021年3月21日。

为了解决信息盲区的问题,必然每个部门都要加大信息搜集的力度,必然给监督部门造成额外的信息成本。

(二) 系统赋能机制

1. 注入新观念。在组织中,观念,尤其是集体性的观念和意识,对组织行为的转变尤为重要。对于中国目前的纪检监察体制改革来说,从“查案意识”向“监督意识”的转变是至关重要的。虽然我们不能把查办案件和监督工作割裂开来,更不能对立起来,但是要深化纪检监察体制改革,实现“三不腐”一体推进,需要进一步强化“监督”的意识。强化监督意识,树立集体性的监督观念,首先需要改变对腐败问题的认识,要从生命周期的角度来重新看待腐败问题——即许多腐败现象从轻微发展到产生严重后果有一个长期的过程,在这个发展过程的早期进行干预会产生事半功倍的效果,而早期干预的主要手段就是进行日常监督。

在上海的方案中,为了建立和强化监督意识,在原有的组织框架之上通过重新组合建构了一个新的系统,并且把这个系统的核心目标设定为推进协同监督。通过在这个新的系统中开展工作,上海市纪委监委的工作人员能够感受到自己是在查办案件之外开展一种全新的工作——权力监督。组织成员能够通过这种系统的转变在新的活动与原有的工作之间做出区分,即区分日常监督和查办案件,同时又能够把这二者联系起来,只有这样才能建立更加清晰的监督意识。

2. 供给系统资源。在纪检监察体系中,各监督部门虽然会根据监督对象来划分权限范围,各司其职。但在具体的监督实践中,许多监督事项需要多个监督主体相互配合来完成,这种监督主体的相互配合就是协同监督。从组织生态学的视角来看,协同监督的核心是建立起各监督主体之间的资源支持机制,以维持一种协同配合而不是割裂分离的组织生态。在上海的方案中,这种资源支持机制由两部分组成:一是具体负责监督事项的协同监督主干线,大量的资源储存在其中;二是外围的根须网络,负责随时采集更多的资源对主干线进行资源支持。

举例来说,2020年上海市纪委监委确定的重点监督事项之一为“决战决胜脱贫攻坚”,显然,单独依靠某一个主体是无法完成这项监督任务的,因此需要启动协同监督设计方案。这个协同监督的机制设计方案可以看作由两个相互关联的部分组成,第一个部分是监督二室和驻农委纪检组二者所构成的协同监督的主干线;第二个部分是为了给这个协同监督的主干线持续供给系统资源,协同监督平台搭建起更为庞大的支撑体系,涵盖信访室、党风政风室、监督检查等十五个部门。这个系统像一棵大树的根须网络,可以源源不断地为协同监督的主干线输送资源和养料,维持其运作活力。这样一个体系可以同时兼顾灵活性和稳定性,针对不同的监督事项,协同的主干线可以灵活更换,但作为根须网络的系统则相对稳定。在具体的实践操作中,“监督工作联席会议”可以保持根须网络维持在稳定的协同监督生态中,而“监督执纪执法专题会议”则保证监督主干线始终保持正确的监督方向,持续从根须网络中获得资源支持。

五、结论

政治合作是政治学领域经久不衰的研究话题。而协同作为政治合作的系统化表现形式,需要被更加深入地分析和探讨。首先,本文通过两个案例的比较,展现了中国共产党在不扩张组织规模的前提下,如何通过机制设计,来应对公共权力监督中所面临的主体间协同和法规间贯通的问题,从而实现多种监督形式协同作战、同向发力的新目标,并且在这个过程中有效提高了纪检监察机关的监督能力。从这个意义上来说,协同监督的机制设计充分展现了腐败治理中的智慧和艺术,因为地方纪检监察制度创新要受到两个严格的限制:一是既定的党内法规和国家法律,

机制的创新要严格限定在这样两套规则体系内;二是顶层设计,监督权作为一项基础性政治权力,其制度性的突破要从顶层设计开始,任何地方性的创新都要在顶层设计的总体框架内展开。这在一定程度上解释了为什么地方纪检监察机关在协同监督实践中主要进行的是机制设计上的创新,而不是总体制度层面的变革。因为机制设计的创新路径既不用突破顶层设计和法律法规的框架,又可以挖掘潜在的组织资源以提升执行效率。

其次,要切实强化党和国家监督体系的协同性,需要将权力监督的顶层制度设计与地方实践有机结合起来。在完善党和国家监督体系的过程中,顶层设计主要承担的任务是对不同监督主体的单体建构,但随着国家监察委员会的建立,党内监督和国家监察的复合型权力监督体系已经基本完成。协同性的提升单纯依靠顶层设计是不够的,只有在地方的实际运行过程中才能充分暴露监督主体之间协同和配合方面存在的问题,也只有有针对性地解决这些问题的过程中才能设计出行之有效的协同监督机制。更为重要的是,中国不同地区之间在经济发展水平、历史文化、社会环境等宏观外在条件上的差异,导致其所面临的腐败问题也有所不同,这反过来要求地方权力监督主体在打击腐败现象的过程中,设计出差异化的权力监督制度体系,于是这种差异自然而然体现在协同监督的机制创新上。上海和云南就是这样,同样是为了实现“四项监督”的协同贯通,却设计出两种不同的协同机制——系统赋能机制与联动赋能机制。因此,在完善党和国家监督体系的研究中,在厘清顶层设计的基本原理之后,应该把更多的目光投向微观具体的地方性机制设计和创新上。

最后,协同监督目前还面临诸多困难和挑战。虽然“四项监督”的协同贯通已经在很大程度上提升了党和国家监督体系的协同性,但这仅仅是纪检监察子系统内部的协同监督。未来,需要进一步探讨如何将协同监督的经验与理论进一步推广,延伸至跨越子系统的更大范围的协同,比如在基层政权监督体系中党内监督和民主监督之间的协同,在国有企业内部监督体系中和审计、财务、统计等职能部门的协同,乃至扩展到与自下而上的社会监督和舆论监督体系之间的协同等。另外,除了跨越组织场域,协同监督也拥有跨越物理空间的含义,比如在京津冀、长三角和大湾区正在摸索的跨行政区域的协同监督。如何平衡因为协同而带来的监督成本和获得的监督收益,如何利用大数据和人工智能等新技术手段,进一步优化协同监督机制,推动协同监督从数字化向数智化转型等,都是未来值得去深入探索的问题。

作者:李辉,复旦大学国际关系与公共事务学院(上海市,200433)

(责任编辑:林立公)

future progress of political culture research lies in the seamless combination of hermeneutic research rooted in traditional Chinese culture and empirical testing of behaviorism to form a political culture theory with Chinese characteristics.

Key words: political culture; conceptual issues; axial civilization; hermeneutics

From Mechanism Design to Capability Enhancing: A Case Study of Coordinated Power-Supervision in Local DICs Li Hui(128)

Abstract: The party and state supervision system is changing from the frame construction stage to the system integration stage. The coordinated supervision of power is the core mechanism of the system integration of the supervision system. Currently, local Disciplinary Inspection and Supervision agencies have reintegrated the functionally differentiated supervisory subjects into a closely coordinated supervisory system. In this process, mechanism design is the key factor to enhance the ability of coordinated supervision. Through the case analysis of two innovative practices of coordinated supervision systems in Yunnan and Shanghai, this paper proposes two mechanisms of coordinated supervision, namely “linkage empowerment” (LM mechanism) and “system empowerment” (SE mechanism). There are subtle differences between these two mechanisms, which enhance the coordination of power supervision in different ways, and enhance the effectiveness of supervision through coordination. The LM mechanism enhancing supervision capability by mining potential organizational resources including human capital and information capital. However, the SE mechanism constructs an extended organizational system including two interrelated parties: the backbone cable supervision branch and the root network which constantly delivery resources to it.

Key words: party and state supervision system; coordinated supervision of political power; linkage empowerment; system empowerment

Research on the Formation Mechanism of Civil Servants' Sense of Burden Increment in Technical Governance at the Grassroots Level—From the Perspective of Inter-Construction Theory of Technology and Organization Xu Xiaori, Yan Chaoyue(142)

Abstract: With the widespread application of information technology in grassroots governance, there is growing concern about the negative impact of technology on civil servants' work burden in the context of the modernization of grassroots governance. In order to investigate the formation mechanisms of civil servants' sense of burden increment in technical governance, based on the inter-construction theory of technology and organization, this study proposes hypothetical direct and indirect effects of four influential factors, namely technology acceptance, individual IT capability, technology misapplication and institutional pressure. Through the structural equation model analysis of 1051 questionnaires of grassroots civil servants from 31 provincial administrative units, this study concludes that technology acceptance and individual IT capability have negative direct effects on civil servants' sense of burden increment, while technology misapplication and institutional pressure have positive direct effects. Furthermore, institutional pressure and technology acceptance also play indirect effects through technology misapplication and individual IT capability. Therefore, the study proposes a “technology-actor-organization” interaction mechanism and a three-stage model, which improve theoretically the knowledge of actors' roles and functions in the inter-construction process and inspire practically the four corrective paths of technological embedding, individual empowerment, appropriate application, and institutional reshaping.

Key words: technical governance; grassroots burden reduction; grassroots civil servant; inter-construction theory; structural equation model