

我国基层政府体制的条块关系： 从失调走向协同

过 勇 贺海峰

【摘 要】条块关系在我国政府治理体系中居于重要地位,条块关系失调是当前基层政府治理中的一大痛点。文章从北京市平谷区“金矿盗采”多年来屡禁不止的治理悖论和由此衍生的“街乡吹哨、部门报到”制度创新切入,回溯了改革开放以来我国基层条块关系的演进脉络,并对全球基层政府的职能定位及发展趋势进行了比较分析。在此基础上,文章重点以北京、浙江、安徽6个乡镇(街道)作为实证考察样本,对基层条块之间的权责利关系、治理重心下移带来的基层组织重塑、基层政府的职能边界等关键问题进行了学理探析。文章提出,未来应进一步自上而下纵深推动改革,强化乡镇(街道)统筹协调、建立“条块”权责清单、推动“条”的重心下移、用好“互联网+”技术工具、增进政府与民众互信协作,最终形成职责清晰、协同有力的基层治理新格局。

【关键词】条块关系;乡镇(街道);职能调适;协同治理

【作者简介】过勇,清华大学公共管理学院教授,廉政与治理研究中心主任,博士生导师;贺海峰,中共安徽省委党校(安徽行政学院)党的建设与国家治理研究院讲师,清华大学公共管理学院博士后。

【原文出处】《经济社会体制比较》(京),2021.2.90~100

【基金项目】教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国特色社会主义监督体系研究”(项目编号:17JZD007);国家社会科学基金重点项目“十八大以来党内监督理论和实践创新研究”(项目编号:17AKS014)。

一、问题的提出

以条块关系^①为基础的政府间关系模式,是中国政府权力得以运行的基本体制结构,较好地平衡和发挥了中央和地方两个积极性。但在长期的基层政府治理实践中,条块关系失调始终是一大痛点,近年来更是呈现“碎片化”之势,矛盾和困境进一步凸显。例如,北京市平谷区金海湖镇因金矿资源丰富而声名远扬,尽管市政府早在2001年就已明令全面禁采,但不法分子在利益驱使下不断铤而走险。镇政府也曾大幅增加人力物力财力,努力进行人防、技防综合防控,但盗采行为依然屡禁不止,有的地方甚至愈加猖獗。表面上看,这是由于一部分乡镇干部不担当、执法人员不作为所致,但当地领导一语道破天机:“看得见的管不了、干瞪眼,管得了的看不见、不去管。”也就是说,执法活动涉及自然资源、安监、

农业、水务、交管等多个部门,尤其需要公安机关的执法保障,而镇政府作为属地责任主体并无执法权。“条块分割”“权责倒挂”等痼疾积之既久,必然导致条块之间缺乏常态化管理响应执法的联动机制。2016年,该镇发生一起重大金矿盗采案件,不幸造成6死1伤的严重安全事故。平谷区委、区政府痛定思痛,深刻反思问题的制度根源,创新性地提出了“街乡吹哨、部门报到”的改革思路,对解决这一问题发挥了显著作用。从本质上看,这也是对基层政府体制中的条块关系所作的一次调适。

对我国条块矛盾产生的制度根源,学界进行了不少深层次的探讨。朱光磊、张志红(2005)认为,条块矛盾根源在于高度的“职责同构”,即中国地方政府组织体系不是建立在不同政府功能区分的基础上,而是更多地强调“上下对口、左右对齐”。林尚立

(1998)认为,条块矛盾的本质是中央与地方、集权与分权的矛盾,计划经济下的政企关系和行政管理体制是其根本症结。周振超、李安增(2009)认为,在“双重领导”体制下,上级“条条”的决策,如果只从本部门角度“一刀切”,而不能通盘考虑、因地制宜,只会激化条块矛盾。梅塔(Mertha, 2005)认为,当代中国正在经历一种以垂直管理为核心的“柔性”集权,以“块”为基础的分权系统逐渐被以“条”为基础的集权系统所取代。因此,条块矛盾不是弱化了,而是被加剧了。李侃如(2010)认为,中国已产生出世界史上最大的组织机构,“其矩阵的复杂性是前所未有的”。很多问题的解决,需要区分“领导关系”和“业务关系”,以及多个层级政府和不同部门的配合参与,致使纵横交错的权力线路“变得异常复杂和麻烦”。总体上看,国内外学者对中国条块关系失调现象给予了很多关注,并已就其深层次症结给出了有效的解释,但对基层条块间的权责利关系缺乏精微的“刻画”,也较少关注传统治理机制与新技术的有效融合,以及基层政府治理与民众参与之间的良性互动。

2018年2月,党的十九届三中全会作出的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出:“构建简约高效的基层管理体制。……推动治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理放到基层,使基层有人有权有物,保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。”在此方面,一些地方和基层政府纷纷进行大胆探索,包括北京的“街乡吹哨、部门报到”、上海的精细化社会治理创新、广东顺德的“党政大部制改革”等。^②这些改革,为推动基层政府体制中的条块关系从失调走向协同,进而优化提升治理效能,提供了一定的经验支持,但有待于从理论上进一步提炼和阐释。

本文首先回顾了我国基层条块关系如何演进而来,当前与历史上其他时期相比具有哪些新的特点。其次,聚焦国家治理现代化远景目标和现实需求,结合北京、浙江、安徽6个乡镇政府(街道办事处)样本,分析基层条块关系当前存在的突出问题,以及蕴含在其中的深层机理和下一步演进趋势。再次,从制度设计和路径优化层面,探讨未来我国基层条块关系如何从失调走向协同,最终形成职责清晰、协

同有力的基层政府治理新格局。

二、历史回溯:改革开放以来基层政府体制中的条块关系演进

国家政权下沉是我国20世纪基层政治变迁的一条主线。“郡县治,天下安”,在传统中国社会,“王权止于县政”,乡村属于自治状态。清朝末年、民国时期相继激进推行县自治,但均遭遇挫折。中华人民共和国成立以来,宪法明确规定,我国地方政府分为省、县、乡三级。乡镇政府被正式列入政权基层组织,直接面对农民,直接管辖着村。从过去70余年的治理成效看,此举有助于整合离散的乡村社会,但伴随中央和地方关系的持续调整,乡镇政府的职能定位一度出现摇摆,基层条块关系迄今仍处于不断调适之中。

(一)1980~1994年:县乡财政分灶吃饭,但乡镇政府依然责大、权小、能弱

20世纪80年代初期,就中央和地方关系而言,向地方和基层放权被作为改革的主导思路,即在“条条服从块块”的大原则下处理不同层级间政府关系(赵树凯,2013)。乡镇政府原本作为一级完整的政府来设计,其最重要的标志就是县乡财政分灶吃饭。1980年,中共中央、国务院在《关于实行政社分开建立乡政府的通知》中指出,“随着乡政府的建立,应当建立乡一级财政和相应的预决算体制,明确收入来源和开支范围”。1985年,财政部颁布《乡(镇)财政管理试行办法》,规定了乡镇财政要贯彻执行“统一领导、分级管理”的原则。一方面,作为相对完整的一级政权,乡镇政府承担的责任和事项不断增加。单一制的国家治理体系,要求乡镇政府必须根据与上级对等、对口的原则设立机构,上级每个机构和部门都要在乡镇找到自己的“腿”。机构、人员、办公成本、社会功能的扩张,必然导致乡级财政开支迅速扩大。另一方面,“政绩驱动”与有限财力的矛盾愈加凸显。在“压力型体制”之下,乡镇追求政绩的冲动不可避免,例如脱离实际的“村村兴办企业”等。当时的政策允许乡镇自筹资金,虽然国家三令五申“不得随意摊派”,但在无法向外拓展财源的情况下,乡镇只能向农民“乱摊派、乱集资、乱收费”。在这种情况下,与县级政府职能部门和垂管部门相比,乡镇政

府仍处于责大、权小、能弱的弱势地位。其每年必须完成上级下派的200多项任务,而缺乏独立的决策权力和自主的财政权力。

(二)1994~2003年:强化垂直管理,乡镇政府趋于“空壳化”

进入20世纪90年代中期,上级政府对基层政府的集权趋于加强,以扩权放权为方向的基层政府改革发生了重大逆转,乡镇政府趋于“空壳化”(斯密斯,2015)。突出表现在:一是行政权力向上集中。自1994年起,财政部、国家税务总局、外汇管理局、中国人民银行、证监会、保监会等重要的经济部门陆续实行垂直管理。2005~2006年,商务部、出入境管理局、安监局、统计局、国土资源部、环境保护部等再掀垂直管理高潮(李振、鲁宇,2015)。原来一些已经下放到乡镇站所的权力,被“条条”部门收回到市县层级,乡镇一级变得更加虚弱(赵树凯,2013)。二是财政权力向上集中。1994年实施的分税制财政管理体制,从另一个方向削弱了基层政府特别是乡镇政府的运行能力。乡镇财力不足以完成大量公共服务支出,进而导致乡镇政府加大农村税费的征收力度,引发更多农民的不满。以2003年安徽省的试点为肇始,“乡财县管”改革在全国渐次推开。此举缓解了乡镇政府的财政困境,但也使乡镇财权进一步虚化。三是考核问责日趋严密。乡镇政府的机构和人员日益膨胀,但对群众的回应性却比较差,公共服务也难以让农民满意,彼此之间的冲突进一步激化,频现群体性事件、越级上访等各种社会矛盾。对此,上级政府倾向于指责乡镇政府,并不断增加不合理或不切实际的考核。在上述背景下,乡镇政府距离独立一级政府的设计初衷渐行渐远,越来越成为县级政府的从属组织或派出机构。

(三)2003~2013年:全面取消农业税,以农村综合改革激发基层活力

21世纪伊始,转变乡镇政府职能、切实减轻农民负担逐渐成为社会共识。由于上级与基层、国家与社会的关系双重紧张,高层清晰地感受到来自基层政府和群众的不满,开始重视对于基层的放权扩权问题。2002年底,党的十六大明确提出,统筹城乡经济社会发展;2006年,中央全面取消农业税。与此相

适应,以乡镇机构改革等为主要内容的农村综合改革,也在多个省份有序探索试点。2009年,中央办公厅、国务院办公厅转发中央机构编制委员会办公室《关于深化乡镇机构改革的指导意见》,改革从试点转向全面推开。改革亮点包括:一是明确乡镇政府职能定位,即提供公共服务、营造良好发展环境;二是整合乡镇行政机构,推行机构编制实名制管理等;三是合理划分县乡权限职责,理顺县直部门派驻乡镇的事业站所管理体制。此外,针对“市刮县、县刮乡”问题,20多个省份探索“省直管县”及“扩权强县(镇)”等改革,县和乡镇有了较多权力和活力,一批“镇级市”开始跃然而出。但是,“已经展开的放权扩权还是局部的、浅层次的,属于对过度集权的修修补补,而且这种修补是上级政府的随意性行为,属于被动应付的放权行为”(赵树凯,2013)。这些改革也使乡镇政府面临诸多挑战,例如仍然无法摆脱对上级人财物调拨的依赖,加剧了基层公共服务供给的“碎片化”趋势。

(四)2013年至今:深化“放管服”改革和县乡机构改革

党的十八大以来,中央政府将简政放权作为改革“先手棋”。地方不断深化推动“放管服”改革,赋予县(市、区)更多审批权限。例如,推出“最多跑一次”等举措,向市场和社会让渡权力。此举在一定程度上释放了基层的活力,但仍然存在放权不彻底、不到位、不协调、不接续、不配套等问题(刘承礼,2016)。比如我国沿海地区一些经济强镇,由于行政级别低、人员编制紧、事权不足等原因,普遍处于“镇级体制、县级工作量、市级要求”的窘迫境地(张占斌,2018)。2018年底,新华社《半月谈》杂志梳理了基层的十大痛点,包括问责滥用、压力“甩锅”、政策打架等,引发基层干部的强烈共鸣。2018年,党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革进行了全面部署。其中,提出优化对基层的领导方式,既可以“一对多”,也可以“多对一”;要求借鉴先进经验,“适应街道、乡镇工作特点和便民服务需要,构建简约高效的基层管理体制”。从各地县级改革方案看,都提出整合审批、服务、执法等力量,强化基层政府社会管理和公共服务职能。这为进一步破解基层条块关系失调问

题提供了新的契机。

三、改革背景:基层政府的职能定位及基层治理现代化转型

基层条块关系失调现象的产生,固然有条块自身的原因,但更主要源自条块之外。“在实际政治生活中,一个国家政府对政府职能的理解和相关制度安排,能够在‘基本’上决定其对于政府机构、政府体制和政府过程中的总体设计”(朱光磊,2006)。从根本上说,基层治理的规范有效和条块关系的协同融合,取决于基层政府的职能定位及现代化转型。这里,笔者基于对全球地方治理变革趋势的把握,结合“放管服”改革和机构改革在基层的实施进展,对新时代基层政府职能定位及其条块关系的调适作进一步分析。

(一)服务型政府

从世界范围看,建设服务型政府是势所必然。奥茨的“分散化定理”认为,与高层级政府相比,低层级政府更接近民众,对辖区居民偏好更加了解,因而提供公共服务更有效率。截至20世纪70年代末,西方主要发达国家经过近百年努力,已经基本实现公共服务均等化。之后,各国纷纷启动以“权力下放”“强化地方政府职能”“扁平化政府”等为主要目标的行政改革,旨在进一步提升基层政府治理绩效和公共服务能力。

我国县乡两级是提供基本公共服务的主要载体。中央对推进公共服务均等化极为重视,连续推出一揽子政策和举措。2017年2月,中央印发《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》,要求“加快乡镇政府职能转变,强化服务功能,健全服务机制,创新服务手段,增强服务意识,提升服务效能,进一步推进乡镇治理体系和治理能力现代化”。当前尽管各地已取得较明显的进展,但基层公共服务供给不足和不到位的问题仍然普遍存在。

究其根源,一是政府间职权结构不合理。目前在纵向政府间的职责分工中,县乡政府在基础教育、医疗、社会保障等方面承担着主要责任。但在财政分配上,其公共服务责任与财政收入并不匹配,基层政府承受着巨大的公共服务支出压力。二是政府间职权定位不清晰。由于事权下放过多、过快和过频,而配套改革没有随之推进,导致基层在事权承接上

能力明显不足、效果不够理想(毕瑞峰、段龙飞,2018)。在一些基层单位,墙上动辄挂上几十块牌子。上级单位不仅要让牌子上墙,还要见阵地见人见机构,挂牌过泛过滥现象加速蔓延,却没有相应功能为群众提供必要的服务。三是市场和社会的力量调动不充分。当前,基层群众对优质公共服务的需求全方位增长。在村级组织治理功能弱化、社会组织发育不健全的情况下,基层政府垄断着公共服务,其供给负担明显过重。科学划分各层级政府间事权范围,形成政社协同、政企协同的伙伴关系,是基层治理创新的必由之路。

(二)监管型政府

从国际经验看,监管型政府的建立是市场经济和民主政治发展的必然要求。20世纪上半叶,美国建立一批专业化的政府监管机构,加大了对经济的干预力度。20世纪60年代,政府监管扩展到社会领域,建立了环境保护署、职业安全健康管理局等机构。包括英国在内的大部分经济合作与发展组织(OECD)国家纷纷效仿。进入21世纪,以政府监管机构为中心的“政府监管”,进一步转型为政府与社会组织协同共治的“监管治理”(杨炳霖,2018)。

改革开放以来特别是20世纪90年代中期以来,面对安全生产、环境保护、食品安全等诸多挑战,我国各级政府的监管职能得到了空前加强。十八大以来,“放管服”改革带来一系列综合效应,但成效还是初步的、阶段性的。表现在放管结合上,“监管不到位和监管乱作为并存,假冒伪劣、坑蒙拐骗、侵犯知识产权等问题还比较多,公平竞争、优胜劣汰的市场环境尚未完全形成”(李克强,2018)。尤其是基层的监管体制落后、监管手段单一,基本上还处于政府一元监管的阶段,无法适应新时代的需要。基于此,党的十九届三中全会提出,“改革和理顺市场监管体制,整合监管职能,加强监管协同,形成市场监管合力”,意在从根本上破解权责交叉、多头执法等突出问题。

这些问题在基层政府治理中表现尤为明显。据统计,2017年,北京市平谷区的乡镇、街道政府分别拥有行政处罚权8项、2项,而全区43家执法部门拥有行政处罚权多达9279项、“9+X”权力清单多达

10308项(平谷区政府法制办公室,2018)。“条强块弱”导致乡镇、街道和执法部门各自为政,庞大的基层政府体系面对盗采金矿等诸多违法行为,竟然长期陷入无所适从的治理窘境。一般认为,“属地管理”立足于把问题解决在基层,在一些领域实施有其必要性。但一些职能部门工作人员到了乡镇,往往以领导的身份颐指气使,从不提“谁主管、谁负责”,时不时地拿“属地管理”来警示基层干部。因此,迫切需要在改革中理顺条块关系,建立起条块职权联动、流程统一的工作衔接和配合机制。

(三)低成本政府

马克思在《法兰西内战》中使用过“廉价政府”一词,本意是指一个精简的、成本很低的、不浪费人民血汗的政府(马克思,2016)。从全球政府治理看,行政成本居高不下是一种常见病。20世纪70年代,西方国家普遍陷入财政危机和社会危机,新公共管理运动应运而生。1979年,英国首相撒切尔夫人任命雷纳为效率顾问,对政府行政成本进行全面评审,以缓解财政拮据、行政效率低下等问题;后又相继出台了一系列改革方案,旨在强化政府部门的绩效和成本意识,并在政府部门内部设立执行局,实现决策和执行分离。1993年,美国总统克林顿主导颁布《政府绩效与结果法案》,规定财政预算要与政府部门绩效挂钩,在控制政府行政成本方面发挥了积极作用(罗文剑,2017)。在学术界,奥斯本、盖布勒提出的“企业家政府”理论,彼得斯提出的效率高、成本低的四种政府治理模式等,在国际上都产生了较大影响。

我国在计划经济时代,政府成本问题被人们所忽视,各级政府不计成本的现象有所蔓延。改革开放以来,市场化与低成本等理念深入人心,日益增长的庞大行政开支、基层政府“花钱买太平”现象等引起各界广泛关注。现代政府理论对政府提出了廉洁、高效、负责等要求,意味着政府必须花更少的钱、办更多的事,将更多资金用于为民服务领域。为此,中央倡导建设节约型政府和廉洁政府,多次治理“小金库”等行政收支乱象,并对预算支出进行绩效考评。党的十八大以来,党中央出台“八项规定”,小切口打开了大格局;严格控制机构编制,控制“三公经费”,不断压缩行政成本。

但同时也应看到,政府消费支出仅仅是政府成本的一部分。政府成本研究应当以帕累托改进为目标。长期以来,政府间权限、职能划分缺乏科学的管理,再加上法律保障机制的缺位,就使得政府管理的体制一直不顺畅,增加了政府运行成本。同时,过多的政府层级,强化了上级对下级的控制与监督,但也存在管理效率低下、信息传递失真、行政成本过高、基层庸政懒政等负面效应。因此,适当减少政府管理层级,增大管理幅度,已经势在必行。

(四)责任型政府

建立一个负责任的政府,是避免公共权力异化而偏离公共利益目标的重要途径,也是各国政府建设和改革的目标。西方“责任政府”的概念,起源于英国早期的议会弹劾程序,与“主权在民”思想和代议民主制密切相关。20世纪70年代以来,凯恩斯主义在西方遭遇困境,新公共管理理论应运而生,其主张建立“以市场为基础的、灵活的、提供回应性服务的企业化政府管理方式”(Hughes, 1998)。登哈特(2003)等学者进一步提出,政府还应承担公共服务的责任,且必须注重与民众的沟通协商。在行政权力不断扩张的情况下,英、美等国普遍对各级政府和官员实施问责,确保选民和立法权对行政权的有效控制,从而确保政府民主责任的落实。

阿克曼(Ackerman, 2014)认为,对政府责任的界定,取决于人们对国家作用的理解。与西方认为国家是“必要的恶”不同,中国则认为国家是可信的“善”,政府应当主动承担更多责任。毛泽东提出的“全心全意为人民服务”,是使命型政党和政府的经典表述。改革开放特别是2003年非典事件以来,增加责任内容、调整责任结构,成为我国政府责任变化的基本特征;有权必有责、有责要担当、用权受监督、失职要问责,成为基本共识和施政理念;“一票否决制”、“一把手”负责制、牵头负责制、以党内问责促政府责任、责任清单管理等责任机制,也日益精密和完善(杨雪冬,2018)。但在基层政府治理实践中,理论上原本已经清晰的有限责任,在某些领域衍化为模糊的无限责任。例如属地管理原则被滥用、过度要求“事必留痕”、“九龙治水”各自为政、决策责任分散化、庸政懒政怠政等诸多问题,都成为乡镇政府的

“痛点”。因此,必须进一步明晰条块之间的权责,建构成成熟定型的现代化责任政府。

综上所述可以看出,在国家治理现代化远景目标引导下,我国以“解决问题驱动”的基层政府,其职能必然向服务型、监管型、低成本和责任型政府方向演进。我国政府规模大、层级多、条块关系复杂,特别是进入互联网和大数据时代,基层政府体制的条块失调问题进一步凸显。如何在分工和专业化的基础上,实现多主体、多层次之间的有效协同,这是当前迫切需要破解的重要改革任务。

四、个案考察:乡镇(街道)视野中条块关系的现状及突出问题

为更清晰地把握我国基层政权运作及条块关系的现状,笔者从北京、浙江、安徽三省市分别选取一个乡镇政府、一个街道办事处^③,对其架构、编制、职能及运行情况等进行了实证考察。在此基础上,对基层条块之间的权责利关系、治理重心下移带来的基层组织重塑、基层政府的职能边界等关键问题作进一步学理分析。

(一)基层条块关系的“倒挂”及失调

从管理职能配置视角看,县(市、区)和乡镇(街道)

构成了一个完整的基层治理单元。县一级层面,理应按领域为下级组织提供全方位的管理、审批和执法服务;乡镇(街道)则应充分发挥就近优势,为广大群众提供便民服务和政策宣传,支持基层自治有效实施。但三省市6个乡镇(街道)的实际情况表明,尽管所处地域、发展阶段、居民结构等差异比较大,但乡镇政府(街道办事处)几乎都成了一个事无巨细的“全能政府”。“条条”部门大量的管理、服务和执法任务,都被下放到乡镇政府(街道办事处)。从访谈中我们了解到,伴随“管理重心下移”“权限下放”等改革的推进,这种现象更有逐步强化甚至进一步固化的趋势。尤其是乡镇政府,工作重心是招商引资、征地拆迁、社会稳定等,履行公共服务、市场监管的职能相对较弱。

乡镇(街道)是否有足够力量承接这些任务呢?从表1可以看出,6个乡镇政府(街道办)的内设机构数量,一般为3~9个不等(北京的A街道例外,接近20个)。但在调研中,一位街道党工委书记说,职能部门设置和机构实际运作是两回事,“乡镇政府(街道办)应急性事务较多,上级布置的活也较杂,大家经常不分岗位、一起上阵”。从机关编制看,乡镇机

表1 三省市6个乡镇(街道)机构设置及人员编制情况表

	机关内设机构		下属事业单位或站所	
	机构名称	编制数量	机构名称	编制数量
A镇(北京)	9个,分别为:党政办、党建办、财政科、公共卫生科、规划环保办、农业发展办、综合治理办、社会事务科、经济发展办	31个,包括12个领导职数	6个,分别为:林业站、环保中心、农经中心、文化服务中心、市民服务中心、旅游服务中心	47个
B镇(浙江)	9个,分别为:党政办、发展服务办、社会事务办、综治办、社会服务管理综合指挥室、财政办、农办、村镇建设办、旅游办	39个,包括12个领导职数	4个,分别为:工贸经济服务中心、便民服务中心、农业服务中心、公共安全监管中心	35个
C镇(安徽)	3个,分别为:党政办、经济发展办、社会事务办	48个,包括12个领导职数	4个,分别为:农业服务中心、经济发展中心、社会事务中心、执法中队	87个
A街道(北京)	近20个,分别为:办事处办公室、公共事业科、财务科、民政科、劳动科、综治部、经济办、信访办、安全生产办等	137个,包括9个领导职数	4个,分别为:社会保障事务所、社区服务中心、城市运行服务中心、党群活动服务中心	42个
B街道(浙江)	9个,分别为:党政办、党建办、综合信息指挥室、社会事务办、综治办、经济办、城建办、财政办、社区办	43个,包括9个领导职数	1个,为综合服务中心(加挂区便民服务中心、区社会福利中心等牌子)	25个
C街道(安徽)	4个,分别为:党政办、党群工作中心、综合服务中心、综合管理中心	8个,包括7个领导职数	无	无

关多为30~50名,街道办之间差异则较大。当然这与各省市政策、机构行政级别、辖区人口数量等有关。每个“条条”都在乡镇(街道)有“腿”,到了具体岗位就仅有1~2人,如北京市A镇综合治理办,加挂流动人口和出租房屋管理办、信访办两个牌子,行政编制仅有2名。一个人同时对接多个上级部门,往往影响干部的专业性提升和积极性发挥;此外,缺编严重、人员结构不合理等情况也不同程度存在。

单靠这三五十名编制内人员,乡镇(街道)在落实工作中时常感到力不从心。一位镇长形容说,乡镇政府“有事无钱、有责无权”。多数乡镇的财力勉强维持机关运转,有的甚至负有一定外债;乡镇的站、所大多属于上级职能部门的“腿”,主要听命于上级“条条”,乡镇政府往往难以直接调度管理。在这种情况下,上级职能部门将大量未开展、未完成的工作任务压给乡镇政府(街道办事处),而乡镇(街道)囿于人手不足或没有执法权,往往又聘用编外临时人员,或把任务再分解传导给村(社区)。相关派出机构如环保所等,反而难以有效发挥作用。由此,造成乡镇政府(街道办事处)的全能化、村(社区)自治组织的行政化,加剧了基层条块矛盾,挫伤了干部积极性。

(二)当前亟需破解的几个关键问题

从以上个案考察中不难发现,基层条块关系失调的总病根,是政府间事权划分不明确、不清晰,政府职能越位、缺位、错位并存(韩旭、涂锋,2015)。要推动基层条块关系从失调走向协同,当前亟需破解以下几个关键问题。

1. 上级职能部门与乡镇(街道)的权责利关系

条块的权责利不对等,是条块矛盾的根本症结(叶敏,2016)。无论是中央或省级垂直管理的机构,还是县级政府职能部门派驻在乡镇(街道)的双重管理单位,其相对于作为“块块”的乡镇政府(街道办事处)都具有天然的权力优势。有学者指出,条块之间的权责利不匹配,与“属地责任”滥用、县域“一盘棋”思想、上级“政治任务”等因素密切相关(杨华,2019)。例如手握“一票否决权”的信访维稳、环保等部门,其业务工作转化为县委布置的“政治任务”后,乡镇政府(街道办事处)必须调配一切资源完成任务。但笔者从访谈中了解到,尽管这些任务的落实

责任在乡镇(街道),但其执法权力、人员、工具等均在“条条”手中,乡镇政府(街道办事处)则缺少必要的人、财、物、权等资源,一旦出了问题则必须承担责任,受访的乡镇(街道)主要负责人坦承压力很大。

2. 治理“重心下移”与乡镇(街道)组织重塑

推进社会治理重心向基层下移,目的是顺应我国社会主要矛盾的变化,重在提升基层公共部门的回应性,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。习近平总书记2014年3月5日在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议时强调,“加强和创新社会治理,关键在体制创新,核心是人”。但目前基层仍有一些体制机制问题尚未完全理顺,例如县级环保监察大队等一些执法机构,虽然对乡镇(街道)实行分片区管理,但执法人员实际上仍在县城办公,很难第一时间在现场发现并解决问题。为此,有必要赋予乡镇政府(街道办事处)的统筹调度权力,推动上级职能部门的人员、资源等下沉到乡镇(街道),并健全责任、激励、考核和联动等配套制度;以简约高效为目标深化乡镇(街道)“大部门制”等改革,借助“互联网+”等工具快速回应民众诉求,将“向上对口”转化为“对民众负责”。

3. 基层政府与市场、社会的关系及其边界

转变政府职能是深化行政体制改革的核心。在传统全能主义体制下,我国乡镇政府(街道办事处)除了履行法定的职能以外,一直需要承担“兜底”的无限责任,导致基层机构臃肿、行政成本过高、社会空间发育不足等问题(渠敬东、周飞舟、应星,2009)。党的十八大以来,中央更强调效率、公平、正义三者的有机统一,强调打造共建共治共享的社会治理新格局(唐任伍、马宁、刘洋,2018)。基层政府特别是乡镇政府(街道办事处),直接面向群众、服务群众,亟需强化公共服务、安全监管、社会治理等核心职能,将其其他“超载”的职能还给上级有关部门,或让渡给群众自治组织和商会、行业协会等社会组织,从而有效推进协同治理,降低政府成本,提升治理效能。

五、未来之路:形成职责清晰、协同有力的基层治理新格局

基层条块关系的变革与重构,是国家治理现代化转型的关键一环。当前和未来一段时期,在继续

深化“放管服”改革和县级机构改革过程中,应按“社会治理重心向基层下移”原则,建立一套符合中国国情、基层特点的条块关系新模式,推动形成职责清晰、协同有力的基层治理新格局。

(一)自上而下纵深推进改革

政府职能变革必然要求权力及组织结构的革新。当前,应在国家治理现代化远景目标引导下,继续深化“放管服”改革和县乡机构改革,自上而下、多点发力推进基层治理改革。一是理顺上级政府职能部门与基层政府之间的关系。条块关系的本质是权限划分。应按照依法下放、宜放则放的原则,合理划分省、市、县、乡政府的职责管理权限。条件成熟的省市可适当缩减政府层级,深化探索“市县分治”“省直管县”等改革(杨宏山,2017)。二是重点推进“强镇扩权”“镇级市”等试点。对于中心镇和经济强镇,在管理权限、财政及用地等方面给予更多倾斜,激发其内生动力,发挥辐射带动力。“乡财县管”并不适用于所有乡镇,应设立标准并建立退出机制,避免乡镇财政消极依赖或受困于县级财政的状况(崔军、刘姣君,2018)。三是强化基层党组织引领作用,平衡行政管理与基层自治。健全村(居)党组织、村(居)委会、企业和其他各类组织多方参与的社会治理机制,推动基层公共事务的共建共治。

(二)强化“块”的统筹协调

当前,基层条块关系的主要矛盾是“条强块弱”。在强调属地管理的同时,应进一步明确“条块结合、以块为主”,重点是加强“块”的统筹能力,确保“条条围着块块转”。一是赋予乡镇政府(街道办事处)发现问题后的召集和指挥调度权。例如北京市提出,乡镇政府(街道办事处)开展综合执法、抓重点工作、应急处置,可召集各部门联合行动。相关部门执法人员必须在30分钟内赶到现场,“事不完、人不撤”,否则进行问责。二是赋予乡镇政府(街道办事处)对“条条”的考核评价权。完善自下而上的考核评价制度,大幅提升乡镇政府(街道办事处)对各职能部门的绩效考核权重;对各职能部门派出机构领导人员的任免、调整、奖惩,乡镇(街道)应具有建议权。

(三)建立“条块”权责清单

处理好基层条块关系,必须清晰界定二者的权

责范围,使其各司其职、各尽其责,实现管理与执法的有序衔接。“条条”应强化宏观指导和专业管理,乡镇政府(街道办事处)作为“块块”,则应强化公共服务、公共管理和公共安全。应抓住问题、权责、绩效等关键要素,分别引入清单式管理。一是问题清单。乡镇(街道)应采取一线工作法,对问题进行全区域、全链条、全方位摸排。二是权责清单。在明确各部门职责的前提下,按“条条”划分的各职能部门权力结构,根据实际需要将其分别固定到某一具体实践难题上,从而构建起针对具体问题的整张行政权力网络。三是绩效清单。乡镇(街道)记录各部门综合执法和公共服务的进展,形成绩效清单,作为未来考核“条条”的依据,以有效治理庸政懒政、各自为政等不良现象。

(四)推动“条”的重心下移

基层治理需要依靠“条块”联动,特别需要“条条”的专业能力。在向乡镇(街道)倾斜人财物及下放相应职权时,“条条”不能当“甩手掌柜”。一是在乡镇(街道)建立实体化的综合执法中心,各职能部门安排执法人员派驻。对适宜乡镇(街道)管理的派出机构,可下沉到乡镇(街道),实行分级管理;暂不适宜下沉,但与乡镇(街道)工作联系紧密的执法部门,可安排专门人员常驻。也可探索设立跨乡镇(街道)的派出机构,以提高效率,保持相对独立性。二是对城管执法局等部门,可实行“双重管理”机制,人员编制、档案移交乡镇(街道)。乡镇(街道)应充分整合和调配现有各类人员,成立随叫随到的移动执法队伍,发现问题后快速响应、现场处置。三是公安机关应勇于担当,切实维护执法秩序,保障执法人员的人身及财产安全。必要时,应主动介入侦查,使行政执法与刑事司法无缝对接。

(五)用好“互联网+”技术工具

“在治理变革中,信息通信技术尤其是互联网,不仅是变化的赋能者,而且是组织变革强烈的催化剂”(劳汀,2010)。可由县(市、区)级党委牵头,在整合现有信息资源基础上,建立综合执法和公共服务信息平台,推动形成简约高效的基层管理机制。信息平台本身就是一个发现问题、分派任务、执法处置、信息反馈、监督考核等环节的闭环运行机制。各乡

镇(街道)、县(市、区)各委办局应紧密配合,及时报送各自的基础数据、执法人员信息、执法案件信息、执法时间、移送环节及案件处理结果等全部信息。通过设立指挥调度中心,乡镇(街道)或相关职能部门一旦发现问题,其他职能部门在第一时间响应联动,果断决策,高质量处置。

(六)增进政府与民众互信协作

党的十九大全面确立了“以人民为中心”的发展理念。这就需要改变以往以政府为中心的传统管理思维,将民众置于基层治理的核心位置,将民众参与嵌入到条块协同中。“公共组织成员有责任帮助民众了解自己的需求,找出通常被隐藏起来的重要需求,并表达自己满足这些需求的愿望”(登哈特,2003)。这就有必要建立更加合理的机制,由当地民众来定义和评价基层治理的绩效,使其参与到基层治理的设计、协调、评价和反馈等全过程。民众的生活需求和利益诉求,可借助信息平台得以顺畅表达,各乡镇(街道)和各职能部门及时回应。同时,提升民意评价或第三方评价的考核权重,以群众获得感和满意度检验基层治理的实效。

六、结论与展望

基层政府体制中的条块关系,是国家治理现代化的重要基石,但当前出现了一定程度的失调现象。2018年11月,中央全面深化改革委员会第五次会议充分肯定了北京市“街乡吹哨、部门报到”的创新做法,要求各地区“高度重视基层党组织建设,走好新时代群众路线,树立到基层一线解决问题的导向,解决好群众身边的问题”。本文基于历史回溯、全球比较和实证考察发现,未来我国基层政府治理改革的目标方向应当是,既要确保党委的集中统一领导,又要实现条块关系权责清晰、运转顺畅、相对灵活,还要满足当地民众的个性化、多样性需求。这种新型条块关系模式是在特定的历史时空,并在我国现有的环境土壤中生长出来的有机体,是把制度优势转化为治理效能的必然要求和生动体现。

习近平总书记深刻指出:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”这就必须坚持目标导向、问题导向、结果导向,着力破解上级职能部门与乡镇政府(街道办事处)权责利不对等的难题,系统推动治

理“重心下移”与乡镇政府(街道办事处)组织重塑,进一步厘清基层政府与市场、社会的关系及其边界。这也意味着我国基层政府体制中的条块关系从失调走向协同,将经历一个艰巨的、较长的持续变革过程。对此,既需要科学论证、有序推进,更需要强化担当、重点突破,为推进我国基层治理现代化探索一条“中国新路”。

注释:

①基于研究的严谨性和规范性,本文首先对核心概念进行明确界定。依据现行宪法和地方组织法,“基层政权”具体是指乡镇政府和不设区的市、市辖区政府及其派出机构街道办事处。但在基层政府的实际运作中,街道办事处是上级政府的派出机构,事实上承担了类似于一级政府的职能;县(市、区)政府职能部门往往也在乡镇(街道)设立站、所或服务中心,并派驻工作人员行使管理和服务职能。本文主要探讨基层政府体制中的条块关系,因此将“块”界定为乡镇政府(街道办事处),并将乡镇政府作为分析重点;将“条”界定为县(市、区)政府职能部门及其派驻乡镇(街道)的站、所和服务中心。

②近年来,全国各地基层治理改革风生水起,且各具特色。例如北京的“街乡吹哨、部门报到”,按照权责一致原则,以治理环境污染、违章违建等为切入点,通过形成综合执法链工作机制,着力解决执法过程中条块有机结合不够的问题;上海的精细化社会治理创新,致力于推动城管执法、房管、绿化市容等力量下沉至乡镇(街道),同时赋予街镇管理权、指挥权、考核权,使更多管理力量在街镇得到统筹调度,形成以块为主、条块融合的综合治理体系;广东顺德的“党政大部制改革”,通过启动“大部制”改革和“简政强镇”改革,着力理顺党政主体和市场主体、社区组织、民众之间的关系。

③之所以选择北京、浙江、安徽6个乡镇(街道)作为样本,主要是考虑其所处地域、发展阶段和居民结构差异较大,各自具有很强的代表性和典型意义。北京属于经济发达的超大型城市,实行市一区一乡镇三级政府管理,乡镇政府(街道办事处)行政级别较高,基层政府可调动的资源较为丰沛;浙江属于东部沿海发达省份,基层政府治理创新较为活跃,市场和社会发育程度较高;安徽则属于中西部省份,基层政府治理特别是乡镇政府治理仍处于转型之中。

参考文献:

[1]北京市平谷区政府法制办公室,2018:《平谷区“街乡吹

哨部门报到”资料汇编》。

[2]毕瑞峰、段龙飞,2018:“‘放管服’改革背景下的地方政府事权承接研究——基于广东省中山市镇区的调查分析”,《中国行政管理》,2018,8:30-34。

[3]崔军、刘姣君,2018:“‘乡财县管’改革中的新型委托代理关系及其失灵与治理”,《财政监督》,2018,15:24-28。

[4]格雷姆·斯密斯,2015:“乡镇政府‘空壳化’问题研究:一种内部运作的视角”,苏丽文、展枫译,《经济社会体制比较》,2015,3:118-127。

[5]韩旭、涂锋,2015:《中央、地方事权关系研究报告》,北京:中国社会科学出版社。

[6]李克强,2018:“在全国深化‘放管服’改革转变政府职能电视电话会议上的讲话”,《中国行政管理》,2018,8:6-12。

[7]李振、鲁宇,2015:“中国的选择性分(集)权模式——以部门垂直管理化和行政审批权限改革为案例的研究”,《公共管理学报》,2015,3:13-22。

[8]林尚立,1998:《国内政府间关系》,杭州:浙江人民出版社。

[9]刘承礼,2016:“简政放权:实现地方治理目标”,《行政管理改革》,2016,7:39-44。

[10]罗文剑,2017:《通往廉洁高效之路:政府成本控制问题研究》,北京:中国社会科学出版社。

[11]渠敬东、周飞舟、应星,2009:“从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析”,《中国社会科学》,2009,6:104-127。

[12]唐任伍、马宁、刘洋,2018:“中国政府机构改革:元问题、元动力与元治理”,《中国行政管理》,2018,11:21-27。

[13]新华社,2014:“习近平在参加上海代表团审议时强调:推进中国上海自由贸易试验区建设 加强和创新特大城市社会治理”,《人民日报》,2014-03-06。

[14]——2018:“习近平主持召开中央全面深化改革委员会第五次会议强调:深刻总结改革开放伟大成就宝贵经验 不断把新时代改革开放继续推向前进”,《人民日报》,2018-11-15。

[15]杨炳霖,2018:“从‘政府监管’到‘监管治理’”,《中国政法大学学报》,2018,2:90-104。

[16]杨宏山,2017:《转型中的城市治理》,北京:中国人民

大学出版社。

[17]杨华,2019:“基层治理的形式主义何以发生——从乡镇职能部门关系反思治理问题”,《文化纵横》,2019,2:53-60。

[18]杨雪冬,2018:“政府责任”,载俞可平主编:《中国的治理变迁(1978-2018)》,北京:社会科学文献出版社。

[19]叶敏,2016:“城市基层治理的条块协调:正式政治与非正式政治”,《公共管理学报》,2016,4:128-140。

[20]张占斌,2018:《新型城镇化与省直管县改革研究》,北京:商务印书馆。

[21]赵树凯,2013:“县乡政府治理的危机与变革——事权分配和互动模式的结构性调整”,《人民论坛》,2013,11(上):14-30。

[22]周振超、李安增,2009:“政府管理中的双重领导研究——兼论当代中国的‘条块关系’”,《东岳论丛》,2009,3:134-138。

[23]朱光磊主编,2006:《现代政府理论》,北京:高等教育出版社。

[24]朱光磊、张志红,2005:“‘职责同构’批判”,《北京大学学报》,2005,1:101-112。

[25]简·E.芳汀,2010:《构建虚拟政府:信息技术与制度创新》,邵国松译,北京:中国人民大学出版社。

[26]李侃如,2010:《治理中国:从革命到改革》,胡国成、赵梅译,北京:中国社会科学出版社。

[27]罗伯特·B.登哈特,2003:《公共组织理论》,扶松茂等译,北京:中国人民大学出版社。

[28]马克思,2016:《法兰西内战》,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译,北京:人民出版社。

[29]Ackerman, J. M., 2014. Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion, Washington, D.C.: The World Bank.

[30]Hughes, O., 1998. Public Management and Administration: An Introduction. London: Macmillan Press Ltd. and New York: St. Martin's Press, Inc.

[31]Mertha, A.C., 2005. "China's 'Soft' Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations." The China Quarterly. 184: 791-810.