

【制度与政策研究】

国家纵向治理体系建设的责任意蕴、 制度优势及治理效能

马雪松 程 凯

【摘要】国家纵向治理体系是现代国家治理的重要组成部分和基础性工程。推进国家纵向治理体系建设,不仅是健全国家治理制度架构、提升国家治理整体效能的题中应有之义,也是中国式现代化道路成熟定型的重要保障。从责任与治理的内在关联来看,责任政治作为国家治理现代化的基本原则与价值理念,不仅能为国家纵向治理体系提供必要的组织基础和权力结构,而且能在规范各级政府的治理实践中优化纵向治理格局。构建权责一致、职责分明、究责高效的责任政治形态,是国家纵向治理体系建设的价值旨归与重要目标。契合责任政治理念的国家纵向治理体系,在增强国家治理的垂直贯通与多级协同、调节有序治理与有效治理的内在张力、推动治理主体的协商对话与通力协作方面具有显著的制度优势。持续推进各级党政部门的权责结构优化、职责范围界定及失职问责追究,是新时代国家纵向治理体系制度优势更好转化为治理效能的有力举措。

【关键词】国家治理;纵向治理;责任政治;央地关系

【作者简介】马雪松(1982-),男,博士,吉林大学行政学院副院长,吉林大学廉政研究院副院长,吉林大学人民政协理论研究中心常务副主任、教授、博士生导师;程凯(1995-),男,吉林大学行政学院博士研究生(吉林 长春 130012)。

【原文出处】《探索》(重庆),2022.6.109~119

【基金项目】中央高校基本科研业务费专项资金资助课题“中国式民主:人类政治文明新形态研究”(2022CXTD07),项目负责人:张贤明;吉林大学人民政协理论专项研究重点课题“全过程人民民主视域中人民政协凝聚共识研究”,项目负责人:马雪松;吉林大学东北振兴发展专项研究课题“新时代东北振兴的共享发展制度保障研究”(22DBZX01),项目负责人:马雪松。

1 问题的提出

党的二十大报告明确指出,基本实现国家治理体系和治理能力现代化,是我国到2035年国家发展的总体目标之一^[1]。这不仅表明新时代国家治理事业应当紧密围绕中国式现代化的价值目标及实践需要展开,而且对国家治理体系和治理能力的纵深发展与自我完善提出了新的要求。从要

素构成和实质内容来看,国家治理体系作为国家治理制度架构的集中体现,涵括政治、经济、社会等宏观领域和改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军的各个方面,涉及公共权力与治理资源在多个治理层级中的优化配置。“国家治理体系是一个纵横交错的结构,纵向结构是自上而下治理主体之间的层级关系,横向结构指的是同一层级

不同治理主体及其内部要素之间的关系。”^[12]推进国家治理现代化建设,既要建立覆盖各个领域的制度体系和管理机制,通过治域延伸实现治理体系的横向到边,还应规范不同层级治理主体的身份定位与职能分工,在政策贯通与上下协同中确保治理能力的纵向到底。“通过垂直的整合性的国家结构来开展治理,是民主国家和官僚政府体系的理想型模式。”^[13]^[14]在中国这样人口众多、疆域辽阔、民族众多的发展中大国,提高国家治理在纵向层面的权责配置水平和政策执行力度,是提升国家治理整体效能、发挥央地政府积极性的关键举措与制度安排。纵向治理体系建设因此被视作国家治理现代化的重要任务。受到国家结构形式和科层组织体系影响,相较于社会组织和市场主体的公共治理,党政部门的治理实践更具分层特征和纵向意蕴。“政府是一种纵向的治理体系,政府作为一个科层组织主要体现为一种自上而下的纵向权力安排。”^[14]推进国家纵向治理体系建设,关键是要明确各级党政部门在国家治理层级中的职责范围,并且根据纵向治理体系建设的实际需要进一步规范相关主体的治理实践和履职工作。这是因为国家治理中的纵向结构表现为行政组织的层级化,是按等级原则对行政权限和职责进行的垂直划分^[15]^[282]。

从经验事实与理论分析来看,以央地关系为核心的传统纵向管理长期面临“一统就死、一放就乱”的实践难题,主要原因在于不同层级政府的权力划分与职能界定具有弱制度化特征,公共权力行使和治理资源配置未能充分揭示依据责任、面向责任、回归责任的制度逻辑。传统纵向管理主要围绕权力本位主导的行政逻辑展开,“在政府职责体系建设中,权力本位则表现为权力对职责设置的干预和运行机制的操控”^[6]。国家纵向治理体系是国家治理体系的重要子系统,纵向治理体系的提出表明国家治理是兼具多个层级和不同领域

的立体性架构,推进国家治理现代化建设必须重视党和国家顶层设计与宏观决策的层层传递及有效执行。“国家治理能力的高低不仅体现为其主权管辖范围的大小,而且在更大程度上取决于中央通过不同层级的地方自上而下执行政令的效果。”^[17]责任政治作为政治生活的普遍价值和公共治理的基本准则,是现代国家治理的重要理念和行为方式。“在某种程度上,责任政治在全面深化改革的背景下被赋予了现代国家治理的意义,政治体系的权责结构、职责界定、究责机制应当符合并体现国家治理现代化的现实要求,而且能够影响国家治理体系和治理能力的实际效果。”^[18]党的十九届四中全会明确要求按照权责一致原则进一步规范垂直管理体制与分级管理机制,“构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系”^[9]。这意味着健全国家纵向治理体系必须加强责任政治建设,确保各级党政部门和不同治理主体围绕法定职责行使公共权力、配置治理资源。从责任政治角度出发分析国家纵向治理体系建设,可以更为深入地理解国家纵向治理体系的运行机制,总结其在整体性治理结构中的制度优势,为新时代国家纵向治理体系的制度建设及效能转化提供学理支撑。

需要说明的是,国家纵向治理体系虽然同传统的纵向府际关系共享同一国家结构形式和行政科层组织,但二者在权力运作的主体结构、互动模式及价值取向方面存在一定差异。就主体结构而言,传统纵向府际关系的行动主体主要是不同层级的公共权力部门,而国家纵向治理体系的主体不仅包括各级党政部门,还涉及社会团体、市场组织及普通民众等。“纵向政府间治理更应被视作多个科层组织的主体间关系,而不是一个科层组织的内部治理问题。”^[10]就互动模式而言,传统纵向府际关系建立在科层组织的行政隶属关系基础之上,其权力运作和资源配置高度遵

循科层制的行政逻辑,国家纵向治理体系的权力运行及资源配置同样需要一定的行政命令作为支撑和保障,但更强调不同层级政府在公共治理中的协商对话与通力合作。就价值取向而言,传统的纵向府际关系聚焦于建立科学合理的府际互动模式来提升政府管理的整体效能,而国家纵向治理体系不仅强调进一步规范现有的纵向府际关系,而且主张政府、市场、社会的和谐互动与协同共治。在此意义上,国家纵向治理体系并非政府间纵向关系的概念翻新,而是对传统纵向府际关系的继承与超越。本文认为,国家纵向治理体系主要是指在统一国家内部,由各级党政部门和各类社会力量共同参与的、旨在推动国家治理顶层设计与决策部署垂直贯通的一整套体制机制。新时代的国家纵向治理体系建设以国家结构形式及党政组织架构为基础,兼具科层治理和协同治理的双重逻辑,涵括各级党政部门、各类社会组织及市场主体。国家纵向治理体系的健全完善与纵深发展,直接影响国家治理的制度集成及整体效能,是国家治理现代化建设的核心议题和基础性工程。

2 国家纵向治理体系建设的责任意蕴阐释

从国家治理现代化的制度体系健全和治理效能转化来看,完善国家纵向治理体系要求公共权力运行和治理机制建设遵循现代民主政治的责任逻辑。缺乏责任的规范与约束,国家纵向治理体系建设可能面临结构紊乱、行动失序及政策梗阻等体制性问题,难以将制度优势转化为治理效能。责任政治作为国家纵向治理体系建设的基本前提,能为国家纵向治理体系的效能转化提供必要手段,是新时代国家纵向治理体系建设的重要目标。

2.1 以责分治:国家纵向治理体系建设的基本前提

各级党政部门是国家纵向治理体系最为核心

的结构主体。设置若干权责有别且层级分明的地方管理机构,是确保国家顶层设计与决策部署有效传递和上下贯通的关键举措,是国家纵向治理体系运转的根本支撑。党和国家根据履职工作需要确立多级行政机构,为国家纵向治理提供必要的组织体系和权力结构,责任政治因此被视为国家纵向治理体系建设的基本前提。

一方面,党和国家在履行分层治理职责的过程中设置多级政府,为国家纵向治理体系建设提供必要的组织基础和机构载体。从政府部门的权力来源和人民的主体地位出发,现代政府的核心职责在于最大限度地满足人民群众的发展意愿及利益诉求,确保政策制定和治理行为始终围绕人民意志展开。在此意义上,责任政治被视作人们通过制度规范和法律约束,来确保政府部门对公共权力的行使符合人民的意志和利益,从而直接或间接对人民负责的一种政治形式^[1]。政府作为合法垄断强制力的公共组织,履行好增进社会公共利益和维护民众切身利益的治理职责,不仅应以一定的治理资源作为支撑,而且依赖于特定组织架构和制度规范。现代政府为了实现精细化管理和高效化治理的价值目标,在横向维度设置多个职能部门开展专业管理和分工治理,在纵向维度依托科层组织实施多层次治理,确保中央政策在地方层面得到贯彻落实。我国实行单一制的国家结构形式,从中央到地方的各级政府作为国家纵向治理体系最为核心的结构主体,是推进国家纵向治理体系建设的基本力量。国家纵向治理体系建设的实质是党和国家围绕高效治理和有序治理的价值目标,不断完善自身组织架构、优化纵向府际关系的一种责任政治建设。各级党政部门在此过程中同时扮演着建设主体与改革对象的双重角色。

另一方面,党和国家根据各级政府在国家治理中的职责义务,合理配置公共权力与治理资

源,为国家纵向治理体系建设提供相应的权力结构及资源保障。党和国家通过横向的机构设置与纵向的层级延伸,将整体性治理事务划分为多个党政部门共同负责的专门性业务。围绕不同主体在治理结构中的职责义务及履职范围,合理区分并科学界定各行政部门与各地方政府的公共权力及职能边界,能为不同层级政府的治理实践提供相应的权力结构、行动背景及价值目标。“依法先行分置中央和地方公共责任,才能科学配置中央与地方的权力,合理分配中央和地方的利益。”^{[12]76}因此,理顺政府间责任关系不仅是政府内部组织结构与功能分化的必然要求,更是健全完善国家纵向治理体系的关键变量与重要基础。“公共管理主体的职责角色总是与相应的权力相伴随。这种权力是公共管理主体为了能够有效履行公共管理职能而拥有的对公共资源的特殊支配权力。”^{[13]264}在此意义上,责任政治为各级政府的权力划分和资源调配提供逻辑正当性和现实必要性。正是在履行管理地方和服务民众的治理职责中,各级政府的权力划分、资源配置及行政运作更加契合国家纵向治理体系的价值理念与现实需要。

2.2 以责规权:国家纵向治理体系建设的重要手段

国家纵向治理体系是现代国家治理在垂直层面的集中体现与整体反映,以责任为核心的政治形态能够最大程度适应纵向治理的结构形式、实质内容及价值取向,确保国家纵向治理体系的生成发展及有序运作,责任政治因此成为国家纵向治理体系建设的重要手段。

一方面,依据治理责任划定公共部门的权力边界及履职范围,有利于规范不同层级治理主体的行为,推动各级政府的权力运作及资源配置由权力主导转向责任引领。传统纵向管理体制具有等级链条偏长、强调命令服从等特征,这种相对刚

性的行政运作方式不利于各治理主体的多元参与和协同合作。同时受到科层制组织的专业化、标准化和非人格化影响,公共部门的权力运作和治理行为基本遵循上级主导的行政逻辑,一定程度上抑制了地方政府参与国家治理的积极性、主动性和创造性,甚至限制社会组织和市场力量的广泛融入与积极参与^[14]。地方政府在国家治理中的协同不足及有限合作,主要受到权力本位观念的潜在影响,表现为各级政府的治理行为由对当地群众负责转向对上级政府负责。根据权责一致原则,权力的行使与授予必须以一定的责任为基础,权力运作一旦缺乏责任约束往往走向异化。中央和地方政府作为国家纵向治理体系的基本结构主体,健全国家纵向治理体系必须对纵向府际关系进行合理调整,推动各级政府间的行政运作从权力主导转向责任引领。“府际关系不仅涉及权力关系,更是一种责任关系,因此,政府责任的重理与府际之间的相应责任有关。”^[15]结合多元共治理念,新时代的国家纵向治理体系建设不仅强调公共权力在政府层级中的合理下放,而且要求这种权力配置以履职尽责作为基本前提,以责任为依据规范各级政府纵向治理中的行政运作及权力行使。

另一方面,责任作为兼具制度约束和伦理教化的治理手段,不仅为国家纵向治理体系建设提供基本制度保障,而且可以通过重塑治理理念等方式推动国家纵向治理体系的健全完善。就作为制度规范的责任而言,党和国家通过法律法规进行授权、制定责任清单、开展失职追究,确保各级党政部门的职责义务固定化,进一步明确各级政府在治理结构中的职能与作用。党和国家同时运用监督机制来优化治理主体的权力运作,强化行政系统内部以及社会组织和市场主体对各级政府的权力监督,提高各级政府在公共治理中的政策制定水平与决策执行效率。就作为价值理念

的责任而言,责任不仅是国家纵向治理体系建设的坚实制度保障,而且蕴含观念引领、价值引导和理念重塑等显著功能。随着责任政府建设和社会文明进步,责任在现代国家治理中的实践应用不再局限于约束权力等外在需要,愈益表现为治理主体基于思想观念和情感认知的一种主动选择。责任日渐成为现代国家治理的一种行动思维和规则意识,内化为治理主体的价值认同和强烈愿望,对强调命令服从的科层治理逻辑形成有益补充。这有利于不同主体在观念引领、价值引导和理念重塑意义上更好实现中央决策和顶层设计的落地执行,在观念认知层面有力推动国家纵向治理体系建设。

2.3 以责促治:国家纵向治理体系建设的价值归宿

责任是民主政治运作和现代国家治理的基本原则和价值理念。构建权责一致、职责分明、究责高效的责任政治形态,确保各级党政部门在依法行政和尽职履责中提升治理效能,是国家纵向治理体系建设的重要目标。责任政治在此意义上为国家纵向治理体系建设提供价值归宿。

一方面,从现代国家的制度体系构建和治理效能转化来看,国家治理现代化要求纵向治理体系建设必须遵循责任政治理念,在权力与责任的辩证统一中实现高效治理。在权力高度集中的计划经济时期,各级政府的治理行为和履职实践主要表现为对更高一级的权力负责,权力关系是纵向政府间最重要的关系,政治权力支配着政策、财政、人事等治理资源的配置。权力在政治体制运作和政府职责划分中居于先置性和支配性地位,“政府的组织建构事实上是先有权力,然后配置相应责任,并与利益密切挂钩”^[12]。新时代,国家纵向治理体系建设以责任政治作为价值理念,要求各级政府对各自政区内的公共事务负责。国家治理的权力运作、决策制定及资源配置必须依据权

责一致的责任政治逻辑展开,并在权力与责任的有机结合中提升国家治理的整体效能。

另一方面,构建从中央到地方权责一致、职责分明、究责高效的治理机制,是新时代国家纵向治理体系建设的重要目标。随着国家治理转型和责任政府建设,多级政府的行政运行和资源配置迫切需要从权力主导转向责任主导。“政府间关系已从最初简单划分中央与地方政府之间权力范围,演化成为一种高度复杂的共同担当责任和解决问题的体系。”^[16]¹⁹在国家纵向治理体系中,权力与责任在行政运作与资源分配中的位次关系得以优化,以责任为中心的治理理念决定了各级政府首先是一个责任主体。履行治理义务和承担公共责任是各级政府和治理主体行使公共权力、配置治理资源的首要目标和价值旨归。推进国家纵向治理体系建设必须以责任为手段规范公共权力,各级政府的权力运作与资源调配应符合履职工作需要,确保有权者承担相应的治理责任,担责者具备必要的权力与资源。如此才能建立一种责任优先的分级治理体制,严格落实党的路线、方针、政策和国家整体发展战略,确保各级政府有效回应当地民众诉求。

3 国家纵向治理体系建设的制度优势分析:责任政治的视角

契合责任政治理念的国家纵向治理体系,能够推动各级党政部门的权责结构适配、职责范围界定、究责机制完善。国家纵向治理体系在此基础上同传统的纵向政府间管理模式形成分野,彰显出纵向治理体系建设在国家治理结构中的制度优势。对此,可从优化治理结构、完善权力配置、规范行政运作等方面进行分析。

3.1 治理结构层面:增强国家治理的垂直贯通与多级协同

就国家治理的整体架构而言,遵循责任政治理念推进国家纵向治理体系建设,能够有效结合

国家结构形式和政府问责体系的内在优势,避免国家治理受到属地管理和条块分割的束缚与限制,进一步增强国家治理的整体性、协同性及贯通性。

从公共权力和社会资源的配置来看,我国的国家治理体系具有条块并重的典型特征。党政部门依托行政区划确立属地化的治理模式,由各级地方政府负责各自行政区域内的公共事务与社会服务,即所谓的“块块管理”;党和政府同时建立起一套从中央到地方的垂直化管理体系,即所谓的“条条管理”。这种条块兼具,以块为主、以条为辅的国家治理模式,在增强中央党政部门和同一政区内行政主体的工作协调性及有效组织性方面具备显著优势^[17]。但国家治理体制的条块兼具同时意味着条块分割,整体性的国家治理事务不可避免被切分为行业管理和属地管理,容易造成公共事务的责任主体不明和治理职责模糊,在责任承担方面出现上下错位和相互推诿。特别是伴随着全球化、市场经济及网络技术的发展,国家治理的对象更加复杂和分散,“垂直式的统一的决策方式已经逐渐被‘多层次的治理’所取代了”^{[18][164]}。面对多元主体参与和治理层级延伸的复杂治理情境,增强国家治理的整体性、协同性及贯通性愈益迫切。

国家纵向治理体系建设以权责分明作为基本原则,党和国家结合不同行政层级的治理需要,差异化地配置各级党政部门所需的公共权力与治理资源,建立起一套权责对等、分级治理的垂直式治理架构。这一架构能够有效应对条块分割导致的政府间权责失衡,充分发挥属地管理和分级治理的制度优势,推动国家治理的上下贯通与多级协同。具体而言,国家纵向治理体系建设强调依托行政区划建立分级治理体制,要求不同层级的治理主体在各自行政区域内做到守土有责、守土担责、守土尽责。传统政府间纵向管理模式以政区

划分为基础,在明确不同辖区间的主体责任方面具备优势,但较难区分同一行政隶属关系中的各级政府责任。遵循责任政治理念推进国家纵向治理体系建设,要求党和国家从权责对等原则出发,更加科学地划分纵向治理体系中各级治理主体的职责义务,尤其是受到同一行政隶属关系约束的政府间责任,并且结合行政区域大小及权力资源多少进一步明确各级政府的履职重心与工作重点。这有助于避免上级政府以属地管理和行政领导为由转嫁治理责任,鼓励各级政府由管理所有的事转向管理特定的事,推动国家治理体系的垂直贯通与纵向合作,增强国家治理的整体协同与多级协作。

3.2 权力配置层面:平衡有序治理与有效治理的内在张力

就国家治理的权力划分而言,遵循责任政治理念建立的国家纵向治理体系致力于实现权力与责任的有机统一、财权与事权的高度适配,能够有效调节各级政府在权力配置中的内在张力,推动国家治理在安定有序中始终保持创新活力。

央地政府的权力划分始终是国家治理的重要议题,在央地政府间建立均衡的权力关系有利于政治稳定、经济发展和社会和谐,为国家纵向治理体系建设提供必要的秩序背景和权力结构。中国作为超大规模国家,推进国家治理现代化建设不仅要求中央政府保持足够的政治权威和统一领导,同时需要各级地方政府因地制宜地开展区域治理,在维护中央权威的基础上充分发挥地方治理主体的积极性与主动性。改革开放以来,我国央地政府间逐步形成选择性放权和集权与分权并行的权力划分格局。但整体来看,央地政府间的权力划分依然处于统放不定的循环状态,央地关系“经常处于放权、收权、放权、收权的循环过程中”^[19]。在较为频繁的权力上收与下放中,中央与地方的权力被不断消耗,国家治理的整体效能也

受到一定程度的影响。

从责任政治的角度来看,央地政府的权力统放循环虽同高度集中的政治体制和治理传统密切相关,但主要原因在于传统府际纵向关系不清导致的治理责任模糊。“在具有中央集权传统的中国,纵向政府间权力配置在地方治理中具有决定性意义,纵向维度的权力配置过程决定着横向维度权力配置的实现程度和演进过程。”^{[20]49}从历史与现实来看,我国央地政府的权力配置和财政转移在制度建设方面仍有继续完善之处,中央与地方的关系还没有规范化、制度化,其调整往往偏重随机的政策和行政命令。党的十九届四中全会明确指出,推进国家治理体系和治理能力现代化建设,要“优化政府间事权和财权划分,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”^[9]。结合责任政治理论与实践推进国家纵向治理体系建设,要求党和国家根据各级政府的身份定位差异化地配置公共权力与治理资源,推动纵向政府间职责体系由“职责同构”转向“职责序构”^[21]。相较于权力主导的传统纵向政府间管理,责任引领下的国家纵向治理体系建设更加注重权责对等,强调科学划分不同层级政府的权力范围与职责边界,平衡纵向政府间的财政事权与支出责任,确保各级政府的权力行使符合责任政治要求。如此,建构起一套既能维护中央权威和政令统一,又能发挥地方政府积极性的治理机制,推动国家治理在高效统一中始终保持创新活力。“中国的单一制国家结构所要求的国家治理体系,不是简单的中央集权,而是中央集权与地方分权的有机平衡,中央集权在于统筹发展全局,地方分权在于激发地方自主性。”^{[22]383}

3.3 行政运作层面:推动治理主体的协商对话与通力协作

就国家治理的运行过程而言,依托责任政治

运作的国家纵向治理体系有利于明确各级政府的权力边界和职责义务,在规范科层治理的行政运作中增强各级政府的信任关系与沟通联系,推动不同治理主体的协商对话与通力合作。

实现中央决策的落地执行是国家治理现代化的重点与难点,“从政策角度看,中国国家治理是自上而下的政策传递与交付地方执行的过程”^{[23]166}。在当代中国政治体制中,为了保证政策与命令的有效实施,上级政府往往运用一票否决、行政发包等手段,将政策执行情况同绩效考核相挂钩,通过压力传导督促下级政府履行治理职责。上级政府拥有对下级政府履职工作进行评价考核的权力,下级政府在面临体制内的行政问责压力时,往往会尽最大努力完成上级分配的各项任务^[24]。在这种以任务下放和压力传导为特征的治理机制中,上级政府的压力传递越大,下级政府的工作力度往往也会随之增强。各级政府的职能履行及治理实践普遍具有以上级政府意志为主导的被动式回应特征,不利于各级政府建立稳定可靠的信任关系与合作网络。

国家纵向治理体系的有序运作及良性发展,需要各级政府及其行政部门的相互协调及沟通合作,而不同层级政府间的信任关系是府际合作的必要条件,“对于府际合作而言,信任更是不可或缺的基础”^{[25]268}。相较政治统治和政府管理而言,国家治理更加强调多元协同与协商合作。推进国家纵向治理体系建设,应在保障中央政府充分发挥统筹全局作用的基础上,切实增强地方政府的积极性、灵活性与创新性,推动中央与地方、国家与社会、政府与民众的分工与协作。这就要求各级政府及权力部门坚持以责任为核心开展公共治理,提供社会服务,转变权力主导的、强调命令服从的管理思维,为建立平等协商、协同合作的现代治理模式奠定基础。国家纵向治理体系建设以责任政治作为基本原则与价值追求,主张党和国家

根据纵向治理的层级结构划定各级政府的权限范围。运用法律法规和制度规范明确各级政府的治理事务与行动边界,确保各级政府严格依法行政、切实履行职责。这有助于有效应对政府部门在纵向治理中的权力越位及职责错位,增强其他治理主体对政府治理的行为预期,在权责对等中改善各级政府间的信任关系与沟通联系,推动各级政府在纵向治理中的平等对话与协商合作^[26]。

4 国家纵向治理体系的治理效能转化:责任机制的构建

在全面从严治党持续深化和责任政府建设纵深推进的宏观背景下,逐级明确各级党政部门的主体责任,可以更好保障党和国家决策部署及大政方针的有效执行,提升并巩固国家治理绩效。根据责任政治蕴含的结构要素与运作程序,优化各级政府的权责结构、明确不同主体的治理职责、加强失职行为的问责追究,是国家纵向治理体系制度优势转化为治理效能的关键举措。

4.1 完善各级党政部门的权责结构

就责任政治的权责结构而言,国家纵向治理体系的治理效能转化需要明确各级党政部门在国家纵向治理结构中的角色定位,建立一套行政层级同治理情景高度匹配的权责体系,进一步规范各级治理主体在国家纵向治理体系中的活动方式。受到单一制国家结构形式影响,我国政府间的行政运作具有层级节制的特征。上级政府相较于下级政府拥有更大的政治权威与权力资源,下级政府参与国家治理的事权与财权通常源于上级政府。上级政府为了保障政策执行力度和整体治理绩效,多以签订项目书和实行发包制的方式,将部分治理责任转移至次级政府,造成地方政府的权责失衡,影响国家治理的良性运作。“在‘一把手’和‘一票否决’机制推动下,各级地方政府及政府部门在某些‘政治性’任务上承担了‘无限责任’。”^[27]^[76]推进国家纵向治理体系的制度优势转化

为治理效能,需要优化各级党政部门在国家治理结构中的权责关系,在权责对等中推进“分化治理”。“‘分化治理’是维护党中央权威和坚持集中统一的前提下,对中央与地方之间、上级与下级之间责权范围的厘清。”^[28]

一方面,完善各级党政部门的权责结构,需要根据不同治理主体的职责定位,合理配置各级政府在国家纵向治理体系中的权力资源。特别是要提升地方党政部门和基层治理主体回应民众需求、处理公共事务的能力。“矫治当前压力型体制上级权大责小、下级权小责大的纵向结构缺陷,并以向下级赋权扩能作为改革取向。”^[29]另一方面,从“按需定权”的原则出发,优化各级治理主体的权责结构,还应根据纵向治理实际和地方发展需要,进一步完善各级政府在纵向治理体系中的权力配置格局。中央政府基于宏观调控和统一领导,应当有选择地实行权力集中,确保国家治理的稳定有序;为了保障省级政府更好执行公共决策、推动地区发展,应赋予其适当的政策调整权和行政裁量权,提升国家治理的在地化水平^[30];基层政府作为国家纵向治理的关键主体,承担着政策执行、提供服务等众多治理职能,应当加强行政审批权、综合执法权等配套性权力建设。以责任政治为核心健全完善各级政府的权责结构,有利于发挥各级地方政府的积极性和创造性,推动纵向治理体系的制度优势更好地转化为治理效能。

4.2 明确各级治理主体的职责义务

就责任政治的职责界定而言,党和政府应根据国家纵向治理的整体目标与运作逻辑,明确相关治理主体在纵向治理结构中的职责定位与权责关系。各级党政部门也要在回应国家纵向治理体系的建设需要中推动自身职能创新。早在计划经济时期,中央政府为了统筹社会资源、开展国家建设,建立起“条块结合、以块为主”的政

府职能体系,形成职责配置及机构设置高度一致、履职范围大体相同的政府职能体系,有学者将其形象地概括为“职责同构”^[31]。“职责同构”虽然有利于提升政府在普遍性事务治理中的行政效率,但各级政府的职能重叠容易造成机构膨胀和人员冗余,甚至带来上级政府越权管理等问题,影响纵向政府间关系的规范化,制约国家纵向治理体系的科学运作。推动国家纵向治理体系的系统集成与效能转化,应当围绕纵向治理的运行机制及内在特征,合理配置各级党政部门的治理职能与权力资源。

一方面,明确公共权力部门的职责义务,需要结合不同治理主体在纵向治理结构中的身份定位。从行政层级出发,中央政府应当肩负顶层设计与统筹规划等全局性和普遍性职责;省级政府需要围绕地方实际开展国家治理的政策再生产工作;针对贴近民众与社会的基层政府,则要进一步强化政策执行与事务治理等履职工作。以治理层级为依据确定各级政府的治理事项,可以有效避免纵向政府间的职责模糊与业务重叠,确保不同层级治理主体将治理资源最大程度地用于本职工作,通过各司其职、各尽其责提升国家治理的整体效率。另一方面,建立责任清单制度是明确各级党政部门治理职责的重要途径。党和国家需要科学确立各级政府部门的治理职责,确保治理事务的权力行使与资源配置符合公共部门的职能边界,明确归属于各级政府管辖领域内的治理责任,逐级界定上下级行政部门的履职范围。特别是要厘清部分治理主体的交叉型职责,针对共同负责的治理事务建立相应的协同配合机制。通过制定同自身权力相一致的责任清单,可以规避中央政府在信息有限情况下笼统确定各级政府的治理职责,提升各级党政部门对上下级政府权力运作及治理实践的行动预期。

4.3 强化违规失职行为的问责追究

就责任政治的究责机制而言,针对各级党政部门的权力行使及履职情况进行评价并实施问责追究,不仅是保证党和国家宏观政策和决策部署衔接有序与执行有力的必然要求,也是国家纵向治理体系将自身制度优势转化为治理效能的关键所在。在国家纵向治理体系建设中确立科学规范的责任追究机制,应当坚持严肃问责与容错免责相衔接、结果导向与过程追踪相统一、同体问责与异体问责相结合。健全责任追究机制应当坚持权责统一和失责必究的基本原则,全面排查政策执行不力等失职行为,以强有力的执纪问责督促各级政府严格落实中央决策、推动区域发展。同时,建立必要的干部激励和容错纠错机制,针对相关主体在改革发展中的无意过失进行容错免责,鼓励各级党政部门根据实际需要创造性地开展工作,调动地方政府的积极性。

一方面,优化各级政府的问责机制,需要兼顾各级政府的治理绩效与履职工作。结果导向型问责以公共部门的治理绩效作为依据,虽然能在一定程度上提升问责追究效率与公共治理效能,但容易在行政问责与治理绩效间建立起线性的因果联系,导致问责活动陷入唯结果论,影响行政问责的科学性与公正性,甚至带来为达目的而不择手段的行政伦理问题。唯结果论也容易抑制各级政府的创新精神,造成公共部门的按部就班及墨守成规。因此需要在现有的绩效考核和结果导向基础上,聚焦不同主体在决策落实和政策执行中的治理实践,特别是相关单位与公务人员对法律法规与治理机制的遵从与践行,实现行政问责过程性与结果性的有机统一。另一方面,健全纵向治理主体间的问责机制,还需在同体问责外支持和完善异体问责。同体问责是指基于隶属关系建立的内部问责,以行政系统内的政府对官员问责和上级对下级问责为主;异体问

责则强调由行政系统外的主体或部门对政府和官员开展问责。现阶段我国行政体系问责以同体问责为主,在异体问责建设方面存在较大的提升空间。推动国家纵向治理体系建设,需要在坚持同体问责的基础上,支持和保障行政系统外部相关主体对各级政府的治理行为开展监督问责,在全方位的问责追究中推动国家纵向治理体系的效能转化。

5 结语

国家纵向治理体系是现代国家治理的基础性工程和重要子系统,推进国家纵向治理体系建设是健全国家治理制度架构、提升国家治理整体效能的必然要求。责任是人类社会的基本价值取向和政治生活中的普遍行为方式,建立权责一致、职责分明、究责高效的责任政治形态,是国家治理现代化的重要原则与核心目标,可为国家纵向治理体系建设提供必要前提、可行手段及价值归宿。确保国家纵向治理体系的制度优势更好地转化为治理效能,应当根据责任政治的价值理念与构成要素,合理配置各级政府的公共权力及治理资源。在科学规范的职责界定与问责追究中明确不同主体的治理职责,推动党和国家顶层设计及决策部署的贯彻落实与有效执行,鼓励和引导地方政府在现代国家治理中恪尽职守。健全和完善国家纵向治理体系应以法治为保障开展责任政治建设,发挥政府治理实践中府际协商、部门联席、上下沟通等机制的积极作用。实现国家纵向治理体系的良性运作及纵深发展,在重视垂直性的政府权力配置与职责划分的同时,还应持续关注协调优化各级政府与市场和社会之间的权责关系。

参考文献:

- [1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26.
- [2]张贤明,张力伟.国家纵向治理体系现代化:结构、过程与功能[J].政治学研究,2021(6):63-74.
- [3]乔恩·皮埃尔,盖伊·彼得斯.治理、政治与国家[M].唐贤兴,马婷,译.上海:格致出版社,上海人民出版社,2019.
- [4]汪锦军.纵向政府权力结构与社会治理:中国政府与社会关系的一个分析路径[J].浙江社会科学,2014(9):128-139.
- [5]周天勇,翁士洪.从管理走向治理:中国行政体制改革40年[M].上海:格致出版社,上海人民出版社,2018.
- [6]田玉麒,张贤明.从“权力本位”到“责任本位”:政府职责体系建设的理念变革[J].社会科学研究,2020(5):65-71.
- [7]封丽霞.国家治理转型的纵向维度:基于央地关系改革的法治化视角[J].东方法学,2020(2):54-64.
- [8]马雪松.论国家治理现代化的责任政治逻辑[J].社会科学战线,2016(7):178-185.
- [9]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[N].人民日报,2019-11-06.
- [10]高翔,蔡尔津.以党委重点任务为中心的纵向政府间治理研究[J].政治学研究,2020(4):59-71.
- [11]张贤明.政治文明的基本形态:责任政治[J].吉林大学社会科学学报,2004(6):28-34.
- [12]陈国权.责任政府:从权力本位到责任本位[M].杭州:浙江大学出版社,2009.
- [13]高兆明.政治正义:中国问题意识[M].北京:人民出版社,2014.
- [14]桑玉成,鄢波.论国家治理体系的层级结构优化[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2014(6):1-8.
- [15]陈国权,李院林.政府职责的确定:一种责任关系的视角[J].经济社会体制比较,2008(3):69-75.
- [16]张志红.当代中国纵向政府间关系研究[M].天津:天津人民出版社,2005.
- [17]燕继荣.制度、政策与效能:国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化[J].政治学研究,2020(2):2-13.
- [18]刘智峰.国家治理理论:国家治理转型的十大趋势与中国国家治理问题[M].北京:中国社会科学出版社,2014.
- [19]杨海坤,金亮新.中央与地方关系法治化之基本问题研讨[J].现代法学,2007(6):23-30.
- [20]赵永茂,朱光磊,江大树,等.府际关系:新兴研究议题

与治理策略[M].北京:社会科学文献出版社,2012.

[21]朱光磊,杨智雄.职责序构:中国政府职责体系的一种演进形态[J].学术界,2020(5):14-23.

[22]林尚立.当代中国政治:基础与发展[M].北京:中国大百科全书出版社,2017.

[23]姜治莹.中国制度十二讲[M].北京:人民出版社,2022.

[24]杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11):4-12.

[25]杨龙.中国区域发展报告·2020:区域治理与府际关系[M].北京:中国社会科学出版社,2020.

[26]郑智航.国家治理现代化的中国逻辑及其展开[J].法

制与社会发展,2021(3):71-89.

[27]景跃进,张小劲,余逊达.理解中国政治:关键词的方法[M].北京:中国社会科学出版社,2012.

[28]苏曦凌.中国“治理”话语的时空规定性及其政治使命[J].探索,2021(4):120-132.

[29]马雪松,王慧.现代国家治理视域下压力型体制的责任政治逻辑[J].云南社会科学,2019(3):134-140.

[30]陈天祥.如何赋予省级政府更多自主权?[J].探索,2019(1):19-26.

[31]朱光磊,张志红.“职责同构”批判[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2005(1):101-112.

Responsibility Implications, Institutional Advantages and Governance Efficiency of State Vertical Governance System Building

Ma Xuesong Cheng Kai

Abstract: The state vertical governance system is an important component and fundamental undertaking of modern state governance. Promoting the establishment of a vertical governance system will not only improve the institutional structure and efficiency of state governance, but also help consolidate the path of Chinese modernization. From the perspective of the relationship between responsibility and governance, as the basic principle of the modernization of state governance, responsibility can not only provide the organizational foundation and power structure for the construction of the state vertical governance system, but also optimize the vertical governance pattern by standardizing the governance practice. Therefore, responsibility can be regarded as the basis and means of state vertical governance system construction. Ensuring that the powers and responsibilities of governments at all levels are more consistent, that governance responsibilities are clearer, and that accountability for negligence is more efficient is an important goal of building a state vertical governance system. A vertical state governance system based on responsibility can enhance vertical connectivity and multi-level coordination in state governance, achieve an orderly and effective combination of governance, and promote multi-level government consultation and cooperation. Promoting the optimization of power and responsibility of governments at all levels, defining the governance responsibilities of governments at all levels, and strengthening the accountability for dereliction of duty are effective measures to transform the institutional advantages of the state vertical governance system into governance effectiveness.

Key words: state governance; vertical governance; responsible politics; central-local relationship