

条块关系：理解中国府际关系的一个核心概念

徐东涛

【摘要】条块结构是我国政府组织体系的基本构成，条块关系是对中国府际关系的形象化、概念化和学理化表达，是当今中国公共管理实践和理论研究的热点问题。条块关系的演变发展与国家体制的建构及其改革同频共振，在推进国家治理体系与治理能力现代化的过程中，条块关系必将继续成为政府改革和公共治理的重要议题，清晰界定条块关系的内涵，系统梳理条块关系的主要争论，深化对条块关系的规律性认识，重要且迫切。从中国公共管理自主知识体系建构的视角解读中国特色条块关系，既要基于中国国家制度建设和政府改革实践的历史与现实，也要上升到公共管理研究的普遍性理论关怀。条块关系或将成为中国公共管理实践和研究贡献于公共管理普遍理论发展的重要内容。

【关键词】条块关系；府际关系；公共管理关键词；自主知识体系

【作者简介】徐东涛，浙江大学公共管理学院博士研究生，中共浙江省委党校（浙江行政学院）全面从严治党研究中心研究员。

【原文出处】《治理研究》（杭州），2024.3.34～44

【基金项目】教育部哲学社会科学研究重大专项项目“讲好人的全面发展中国故事”（课题号：2023JZDZ038）。

作为中国政府间关系的核心特征，条块关系深刻影响着中国的国家治理。近年来，有关条块关系的研究呈现出横向拓展、纵向深化的趋势。从横向维度看，早期研究主要关注财政、教育、民政、干部人事等领域，探讨条块关系对资源配置、职责划分、绩效评估等方面的影响；随着国家治理领域的不断拓宽，条块关系的研究对象也日益多元化，环境保护、市场监管、政治监督、数字政府等成为学界关注的热点，研究者们分析了条块关系在这些领域的具体表现，以及如何通过体制机制创新来破解条块冲突、提升治理效能。从纵向维度看，条块关系研究愈发重视历史维度的考察，审视传统国家治理模式中的条块关系及其在当代国家治理中的延伸。中央集权制与封建分权制的比较研究为理解条块关系的渊源提供了重要视角。一些学者注意到，中央集权的一统体制虽有利于维系国家稳定，但可能削弱基层治理的灵活性；而分权制虽有助于因地制宜、激发活力，

但可能导致政令不畅、效率低下。如何在中央与地方间寻求动态平衡，在一统体制前提下实现有效治理，成为历史与现实交织的重要命题。在此基础上，条块关系研究还涉及了国家治理的诸多深层问题，如中央政府对地方的纵向约束机制、条条与块块间的协调机制等。

纵观古今，研究者们从理论与实践、历史与现实的结合中探寻条块关系的发展演变和中国治乱兴衰的制度基础，中国独特条块关系模式事实上充当了政府间关系乃至政治生活中的一个弹性机制，对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。作为当前中国公共管理研究的一大热点，条块关系不仅关乎政府职能配置、行政运行机制等具体问题，而且折射出国家治理的一般规律和基本特征。有鉴于此，本文意在解析条块关系这一中国公共管理关键词，主要回顾改革开放以来条块关系的演变，并对中国特色条块关系进行概念界定；在比较意义

上,对条块关系的不同类型和表现形式进行系统分析;梳理和总结有关条块关系的主要争论,并对条块关系的实践与理论发展进行展望。

一、条块关系的演变发展及其概念界定

条块关系一直以来都是当代中国政府与政治中的关键议题。新中国成立后,我国实行过短暂的大行政区体制^①(1949-1954),之后逐渐建立参照苏联模式的计划经济体制,纵向“条条”为主,权力和资源主要掌握在垂直管理部门导致地方自主性不足。毛泽东在《论十大关系》中指出,中央要注意发挥省市的积极性,省市也要注意发挥地、县、区、乡的积极性。在党的八大上,他再次强调调整中央和地方的行政管理职权,发挥中央和地方两个积极性的重要性。

条块关系的演变与国家体制的建构及其改革紧密相关。改革开放所涉及的一个重要内容是纵向分权^②,即把集中于计划管理部门(“条条”)的权力逐步下放给地方政府(“块块”)。中央下放经济管理权限和部分立法权;一些中央部委对地方政府相应职能部门的关系由领导改为指导;扩大地方政府人事权,干部管理从原来的“下管二级”改为“下管一级”;尊重地方利益,鼓励地方大胆创新和探索。^③邓小平“北方谈话”中强调,“过去讲发挥两个积极性,无非是中央和省市,现在不够了,现在要扩大到基层厂矿”“调动积极性,权力下放是最主要的内容”。^④

总的来说,改革开放后条块关系不断发展演变,宏观上从计划经济体制转变为市场经济体制,条块关系从“条强块弱、以条为主”转向“条块结合、以块为主”。^⑤1983年,邓小平作出批示^⑥,要重视和研究条块关系。邓小平“南方谈话”^⑦后,社会主义市场经济建设进入快车道,纵向分权不断延伸,条块关系进一步得到重视,并首次在政府文件中出现。^⑧1994年,我国开始实施分税制财政管理体制,重新调整中央地方的事权和财权,中央宏观调控和转移支付能力不断提升,条块关系逐渐由“条块结合、以块为主”转变为“条块均衡、条抓块统”;进入21世纪,条块关系出现一些新的重要变化,比如省直管县改革显著改变了省以下条块关系,还有一些特殊政府部门管

理权限的动态调整,如食药监管部门“条条”管理和“块块”管理之间的转换等;党的十八大以来,中央着力推动政令统一、上下贯通的诸多改革,比如国家监察体制的改革、国税地税机构合并、实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理等,条块关系的变化趋势主要表现为加大“条条”垂直管理力度的同时提升条块协同管理的水平。

纵观建国以来特别是改革开放以来中国条块关系的演变历程,改革的重点一直在于探索权力配置的最优平衡,既保证整体的集中统一,又实现因地制宜的有效治理,如何调动“条条”和“块块”两个积极性,进而避免条块冲突,发挥条块结合优势。

要清晰理解中国特色条块关系,需要从现代公共组织的一般性特征和中国特色的单一制国家体制两个维度出发。现代公共组织最基本、最普遍的两种结构模式是层级制和职能制。层级制是一种纵向组织架构,以管理幅度和控制范围为依据,将组织自上而下划分为多个层级,上级组织掌握决策权和指挥权,下级组织负责执行和落实,呈现出一种从上到下“金字塔”式阶梯等级。层级制有利于实现权力集中和命令统一,提高组织的执行力和应变力;但也存在诸多局限,如信息传递不畅、机构臃肿、反应迟滞等。职能制是一种横向组织架构,依据业务属性和专业分工,将组织划分为不同的职能部门^⑨,每个部门在各自领域内行使管理权限。职能制突出专业分工,有利于提升组织的专业化水平和运作效率;但过度的职能划分可能引发部门割据、本位主义等问题,影响组织的整体协同,一些部门间还可能存在职能交叉、边界模糊,导致责权不清、推诿扯皮。面对层级制和职能制的优势和局限,现代公共组织往往采取二者相结合的方式。

中国政府组织体系通过层级制和职能制的有机结合,按上下对口和“合并同类项”原则建立起中央到地方各个层级政府大体上“同构”的政府组织和管理模式^⑩,其根本遵循是有中国特色的单一制国家体制,《宪法》(1982年)第3条规定“遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”,即充分发挥中央和地方两个积极性。中国特色条块关系是中国纵向政府间关系和横向政府间关系的集中

体现,“条”“块”纵横交错、相互补充,构成立体化的组织网络。“条”代表按职能划分的横向业务系统,如发改、财政、教育等,“块”代表按层级划分的纵向管理层级,中央、省、市、县、乡;“条条”意指呈现政府职能内容的分化和权威关系自上而下运作动员的职能部门,“块块”是以属地分级管理模式为运行基础的地方各级政府^①。

二、条块关系的表现形式、主要类型和理论问题

根据纵向的行政层级,条块关系可以大致分为三个层次:一是中央与省的条块关系。这是我国条块关系讨论的重心,中央制是我国政府体系的基点,中央和省的机构设置和政府功能最为完整,相应地,中央与省的条块关系也最为完整与典型。自上而下的行政管理体系决定了中央与省的条块关系对其他层级的条块关系及其运作规则有很大影响。二是省与市县的条块关系。省与市县的条块关系通常包含省—地级市—县三级政府之间的关系,当然也存在省直管县或者设专署的地区。因此,同中央与省的条块关系,以及县与乡镇的条块关系相比,省与市县的条块关系显得更为纷繁多样。^②三是县与乡镇的条块关系。县级政府在我国行政体系中处于基础地位,它有功能比较完备的职能部门,而乡镇政府作为我国农村的行政管理机关,没有过细的职能部门划分,更多地发挥着“块块”的整体功能,因此县与乡镇的条块关系具有与其他层级的条块关系不同的特殊性。县与乡镇的条块关系,愈发得到学术界的重视,引发广泛关注与讨论。

不同层级、不同部门组成纵横交错、立体化的条块结构,形成纵向、横向复杂网络关系。从类型学的角度分析,中国特色条块关系主要有以下八种表现形式:上级“条条”与下级“块块”的关系、上下级“条条”的关系、上下级政府(“块块”)的关系、垂直管理的“条条”与地方政府的关系、上级“块块”与下级“条条”关系、政府与本级“条条”的关系、同级“条条”的关系、同级“块块”的关系。其中最重要的、得到学术界最多关注的是前三种表现形式。

第一,上级“条条”与下级“块块”的关系。在我国行政管理体系中,上级职能部门与下级地方政府之间的关系是条块关系的主要表现形式,反映了

我国自上而下的垂直管理体系与地方属地管理体系之间的互动。从行政级别上看,上级政府的职能部门与下级地方政府通常处于同一级别,因此不存在直接的领导与被领导关系,但是上级职能部门代表的是上级政府,因而具备一定权威性。上级职能部门与下级政府的关系是一种既有指导性又有协作性的业务关系。这种关系的有效运作,需要上下级之间有效的沟通协调,兼顾全局利益和局部利益,在职责边界内形成合力,共同推进国家各项事业发展。^③

第二,上下级“条条”之间的关系。上级政府职能部门与下级政府职能部门之间的关系,反映了行政系统内部的垂直管理和专业指导。中国政府职能在纵向配置上“职责同构”,机构设置上表现为“上下对口、左右对齐”。^④从中央到地方形成垂直管理的系统,上级部门与下级部门之间形成了领导与被领导的关系。上级“条条”通过业务指导、监督考核、资源配置等实现对下级“条条”的领导,这种“条条”之间的领导关系具有很强的专业性。由于职能部门“条条”并非独立存在,每一级政府都是由不同部门组合而成的有机整体。因此,上下级“条条”关系客观上也表现为一种条块关系,一方面体现为上级部门对下级部门的垂直领导,另一方面也体现为同级政府内部各部门之间的横向协调。只有处理好上下级“条条”关系,协调好条块之间的职责分工,“条条”领导与“块块”管理才能协调配合、形成合力^⑤。

第三,上下级政府(“块块”)关系。我国是世界上最大的单一制国家,先有中央后有地方,上下级政府之间的关系构成了条块关系的核心和基础,体现了我国自上而下的行政隶属关系和地方分级管理体制。各级政府由不同的职能部门组成,这些部门作为政府的组成部分,履行各自的管理职责,虽然各职能部门在实际运行中往往具有一定独立性和部门利益,但从根本上说它们代表和服务的是本级政府的整体利益。上级政府对下级政府的领导,往往通过上级政府职能部门来实现,当“条条”在行政管理中的作用不断强化时,实质上意味着上级政府对下级政府的管理更加集中和深入。在历次政府改革过程

中,集权往往伴随着“条条”力量的加强,分权往往意味着“块块”力量的上升,这反映了政府间关系与条块关系的内在联系。

在其他五种条块关系表现形式中,垂直管理的“条条”与地方政府的关系比较特殊,表现为相互配合和监督的“伙伴关系”,中国由中央政府垂直管理的“条条”数量并不多,真正多的是实行双重领导的“条条”,垂直管理的“条条”与地方政府即块之间的职责交叉少,一般情况下可以各自相对独立地开展工作。上级“块块”与下级“条条”关系可以从上下级“块块”关系和上下级“条条”关系两个维度理解,上级“块块”通过对下级“块块”的领导从而实现对下级“条条”的领导,上级“块块”也可以通过本级“条条”对下级“条条”的领导实现对下级“条条”的领导。政府与本级“条条”的关系,“条条”的独立性是相对的,政府与本级“条条”的关系是整体与部分的关系,是领导与被领导的关系。同级“条条”的关系、同级“块块”的关系有一定相似性,都是在上级政府的统一领导下,按照各自职能职责开展工作,同级“条条”之间可能有职责交叉,要防止推诿扯皮,实现相互配合、协同治理,同级“块块”之间可能有竞争关系,要防止以邻为壑,推动相互合作、共同发展。

根据条和块的结合程度,条块关系的类型总体可分为条块分割型和条块结合型两类。基于自身利益,条块各自为政,缺乏有效的整合和协调机制的时候,就会出现条块关系中的条块分割型。受集权和分权不同体制的影响,条块分割型又可以进一步分为条条管理型和块块管理型。^⑩条条管理型与中央集权管理体制相联系,它的主要特点是中央或上级政府职能部门垂直对本系统“条条”实行直接的领导,从而使各个层级的地方政府失去应有的权力和作用,上级政府依靠“条条”对整个区域实行集中统一领导。块块管理型是与地方分权体制相联系的,中央把相当一部分财权、事权下放给地方,在这些方面“条条”不再干预。地方政府主要在综合平衡本地经济社会发展的基础上与上一级“块块”打交道。这种类型有不少优点,但其缺点也是十分明显的,往往会导致地方权力过分膨胀,各地区不同的发展水平难以统筹兼顾,不利于全国的统一平衡和中央的宏

观调控。当然,现实中大多数情况处于条条管理型和块块管理型之间,所谓“条强块弱”型和“条弱块强”型,程度存在差异,但运作逻辑是一致的。

条块结合型反映了条块之间的协调与互补。这种模式建立在中央集权与地方分权适度平衡的基础之上,有利于发挥条块各自优势,形成管理合力。条块结合型可以进一步分为“条块结合、以条为主”和“条块结合、以块为主”两种情形。“条块结合、以条为主”主要适用于一些专业性很强、全国统一管理的领域,如铁路、电力等。这些领域需要全国统筹规划、统一标准、集中管理,因而在条块结合中必须突出“条条”的主导作用,同时也要充分听取和尊重“块块”的意见,协调好全局利益和局部利益的关系^⑪。“条块结合、以块为主”则适用于大多数综合管理领域。在这些领域,地方政府应当承担主要管理职责,发挥因地制宜、灵活管理的优势。同时,职能部门也要在国家法律和政策框架内发挥专业指导、监督协调的作用。这种模式有利于调动各方面积极性,提高管理的针对性和有效性。

条块关系的问题域和争议伴随着政府体制改革和条块关系演化而不断推进和深化。学术界围绕条块关系形成的集权分权、府际博弈、组织结构优化等问题展开了广泛讨论和研究。

第一,围绕条块关系形成的集权分权问题。作为单一制国家,央地关系是国家发展与治理的核心变量之一,如何实现集权与分权的平衡,即“一体体制和有效治理的均衡”^⑫始终是国家治理的关键问题。“条块关系”使中央与地方关系运作具备灵活性,有利于克服多元化的国家能力建构所包含的冲突,在维护国家政权稳定的同时保持强大的政治韧性和治理能力。^⑬改革开放以来,历次行政体制改革围绕央地之间的集权与分权关系、财权与事权分配等进行了反复讨论与调整,在“财政包干制”下,逐步形成“分级管理、下管一级”的块块管理体制。“财政包干制”块块管理体制极大激发了地方的积极性,同时也导致中央宏观调控能力的削弱。分税制改革^⑭,财权与事权的重新分割,不仅重塑了央地关系,对条块关系也带来巨大影响。中央财政极大增强,转移支付成为地方政府财政(特别是欠发达地区)的主要来源;

增强了从中央到地方职能部门“条条”的力量,政府内部动员逐渐由“层级动员”转向“多线动员”,行政资源分配也演变为项目中心模式,条块关系也由“块块”为主,进入“条块”协作阶段。

如何有效发挥中央和地方两个积极性,如何协调部门之间以及部门与各级政府之间的关系,始终是历次政府体制改革中的核心议题。央地关系的改变、条块关系的调整相互关联,围绕集权分权问题分析中央地方关系和条块关系变化产生了诸多有影响力的理论概念,如强调纵向分权的财政联邦主义^⑩、行政发包制^⑪等,强调纵向集权的压力型体制^⑫、运动式治理^⑬等。改革开放以来中国纵向政府间关系特别是纵向分权的讨论大多关注中央政府与省级政府的关系,省、市、县、乡四级政府间纵向关系相对忽视。以“扩大县乡政府在经济和社会管理方面自主权,从而更高效地回应市场和社会发展需求”为核心的浙江省县级政府和乡镇政府扩权改革,证明“不仅存在自上而下的分权,而且地方政府间的权责分工处于自下而上的动态重构过程”。“对于拥有多层级政府的国家而言,以分权释放藏富于体制的活力,既要通过中央政府与地方政府的分权实现,也应通过地方政府间权力关系的重构实现,从而最大化分权收益,使每一政府层级都能更准确、有效地回应属地居民对于公共服务和社会管理的需求。”^⑭

第二,围绕条块关系形成的府际博弈问题。在我国行政管理体系中,中央政府拥有最高决策权,地方政府逐级向下贯彻中央意志,上级政府通过考核评价、人事任免、资源配置等手段,对下级政府施加影响和约束,以确保国家政策和决策的贯彻执行。政府层级越高,权力越大,资源越多,所面对的问题范围也就越大,但问题的精细化与具体化程度相对较低。^⑮现实中,上级政府往往向下级政府授权以应对地区差异以及治理任务的多变性和复杂性,上下级政府之间表现为委托-代理关系。由于信息不对称等因素的存在,下级政府往往掌握更为丰富和及时的地方信息,对辖区的社情民意、资源禀赋有更为全面和深入的了解。同时,基于因地制宜、实事求是的现实需要,下级政府也享有一定的自主决策空间

和治理裁量权^⑯。在信息不对称和自主性的作用下,上下级政府之间存在着复杂的权力关系和互动模式,表现在条块关系和互动上,在不同层级、不同部门广泛存在“碎片化权威”“跑部钱进”“上有政策、下有对策”“选择性执行”等问题。比如条块分割导致的治理碎片化;基于部门和地方利益有选择地执行和落实上级政策;一些地方官员通过“关系学”影响上级决策,争取更多的政策倾斜和资源投入。

围绕条块关系形成的府际博弈问题反映了我国政府治理中的整体性和特殊性之间的张力。地方政府和部门面对上级压力和下级诉求,需要在“向上负责”和“向下负责”之间寻求平衡。国家整体规划和宏观调控以地方服从中央、下级服从上级、部门服从整体(“块块”政府)为基础,地区差异、利益分化、信息不对称等又必然要求地方政府和部门在具体工作中因地制宜、灵活变通。

第三,围绕条块关系形成的组织结构优化问题。地方各级政府的职能部门在垂直上接受上级职能部门业务指导和管理,在水平上服从本级地方政府统一领导和协调。这种双重领导既有利于保证全国范围内专业系统的统一性,又有利于维护地方政府的整体管理权威。但在实际运行中,条块之间、上下级之间在管理权限上往往存在模糊地带,权责不清、权责不匹配等引发的诸多问题如果没有明确的制度规范和有效的协调机制,很容易导致条块分割和条块冲突。如纵向“条条”和属地“块块”将公共事务人为地割裂开来,“条条”和“块块”各自为政,导致管理效率低下,甚至相互掣肘。由于管理职责界定不清、条块之间以及“条条”“块块”内部缺乏有效的沟通协调机制,可能导致一些利益大责任小的领域出现多头管理、重复管理,重复设置管理机构,制定不一致的政策,给被管理者带来困扰^⑰,不仅造成资源浪费,也容易滋生腐败;另一些利益小责任重的领域出现推诿扯皮、管理真空,面对一些跨部门、跨区域的公共事务,一些部门和地区从自身利益出发,不愿承担责任,一些重大公共问题久拖不决,危及社会公平正义。条块分割和条块冲突,最终可能造成国家治理的失衡,损害国家治理的效能和公信力。

总的来说,条块关系形成的组织结构优化问题

就是如何避免条块分割和条块冲突,实现条块结合和协同治理。“条条”专业化管理和“块块”综合性管理有机结合的管理体制,实现了全国范围内政府职能的专业化分工和综合化覆盖。条块之间、“条条”之间、“块块”之间的职权划分和相互制约,实现不同力量间的相互牵制和平衡,确保国家治理的均衡性和稳定性。条块结合有利于分散管理成本和控制治理风险,一方面发挥各自的资源优势,调动各方面的积极性,优化配置管理资源;另一方面,将管理风险分散到不同的部门和地区,避免发生系统性风险。条块结合还有利于实现信息交流,上级政府同时存在“条条”和“块块”两个渠道获取信息,防止一方瞒报或误报导致的信息失真,下级政府也同样有“条条”和“块块”两个途径向上级政府或部门反映情况、表达诉求,实现政策精神下达和地方情况上报的畅达。^{②9}

三、条块关系的发展趋势和未来议程

全面深化改革和数字政府建设的不断推进正在重塑政府间关系,也为中国条块关系的发展以及在动态中实现国家治理体系的优化完善开辟了新路径。中国条块关系的复杂性不仅在于关系类型的多样性,更在于条块关系的动态性。总的来说,条块关系的发展趋势呈现出宏观上更稳定、微观上更灵活的特点。

在宏观上,中国条块关系的变革与发展,其核心目标是要实现专业化权力与地方性权力的平衡,摆脱“一抓就死,一放就乱”的循环困境,纵向层级权责体系更清晰明确,充分调动中央和地方两个积极性,推动国家治理日益合理化、稳定化。^③全面深化改革致力于协调好政府间的权责分工,理清条块职能定位,形成分工明确、高效协同的国家治理体系。具体来说,一是加强上级政府的宏观指导和监督,保证国家政令统一、政策落实到位;二是合理划分上下级政府之间的权力,赋予下级政府相应的管理权限,调动下级政府的积极性;三是完善政府内部的协调机制,加强部门之间、层级之间的联动,促进资源整合和优势互补。另外,数字技术的发展和运用为破解条块分割和治理碎片化等问题带来了新的思路和时代契机,“数字技术通过提高政府的信息

能力来形塑整体智治的政府治理新形态”^④。数字政府建设使得技术应用和制度重塑双向赋能,推动整体性政府和整体智治,让条块结合、协同治理更稳定、更高效。

在微观上,中国特色条块关系在基层的互动形式更具多维性与复杂性,针对具体治理事务进行灵活调整,调整成本与波及范围相对较小,条块关系机制创新的动态性和合理性取决于能否实现特定公共事务的有效治理。在推进基层治理现代化过程中,理顺纵向和横向的职责分工,完善部门协同和区域合作机制,在集中与分散之间、统一与灵活之间找到平衡点。破解基层治理中的条块冲突,实现“条块配合”,主要有“块块带着条条做”和“条条调动块块做”两大路径和趋势。通过领导小组、联席会议、运动式治理等机制,发挥“块块”主导作用和综合协调功能,“块块带着条条做”,形成工作合力。^⑤比如,领导小组通过“高位推动”形成条块协调的临时性组织,有效整合广泛存在于不同层级和不同部门间的“碎片化权威”,是破解条块分割实现条块协同的一种有效机制^⑥。基层条块关系并不存在标准化的均衡结构,而是呈现出动态均衡的特征,强化“块块”对“条条”统筹协调的同时,“条条”的积极性也要充分调动,“条条”可以反过来调动“块块”做。通过项目制、专项检查、工作专班等方式,发挥“条条”的垂直动员能力;还可以在不扩大“条条”职权的前提下,把“条条”的意志转化为“块块”的意志,如部门工作“中心化”机制^⑦,推动专项工作落地见效,实现协同治理。

近年来,基层条块关系改革在“以问题为导向”“注重协同联动”“强调效率提升”等基础上,越来越突出整体性、集合式改革特点。比如引起广泛关注的北京“街乡吹哨、部门报到”改革和浙江“县乡一体、条抓块统”改革,都是以破解条块分割、提升治理效能为导向,都是在党建统领与数字化改革背景下展开的整体性、集合式基层治理创新。两者都强调管理力量和治理资源下沉,区别在于“县乡一体、条抓块统”改革,以赋权赋能乡镇(街道)、增强乡镇(街道)“块”的统筹能力为核心内容;“街乡吹哨、部门报到”改革,强调由街乡一线发起,条线职能部门和专

业部门共同参与、协同治理。

条块关系是中国行政体系和公共管理的标志性特征和关键词。从中国公共管理自主知识体系建构的视角解读中国特色的条块关系,既要基于中国国家制度建设和政府改革实践的历史与现实,也要上升到公共管理研究的普遍性理论关怀。条块关系的未来议程主要可从两个视角展开:一是中国特色条块关系研究对于府际关系普遍性理论的推进;二是数字技术重塑政府形态对于中国条块关系研究开辟新航道。条块关系或将成为中国公共管理实践和研究贡献于公共管理普遍理论发展的重要内容。

无论是单一制还是复合制(联邦制),任何国家政府体系都有纵向和横向关系,现代政府组织普遍是层级制和职能制的有机结合。如何处理好府际关系,实现层级制和职能制的优势互补,是公共管理实践和理论研究的一个普遍性问题。如复合制的美国府际关系和单一制国家的府际关系有很大差异,但是如何有效协调联邦政府及其派出机构与地方政府之间的关系仍是美国政府与政治的核心问题;单一制法国国土面积仅60多万平方公里却划分了96个省,实现国家整体稳定、高效管理、地区发展差异小等多重目标,虽有历史传承的深远影响,但法国如何实现强大中央集权和高度地方自治的平衡,一直是学术界关注的焦点。中国是世界上最大的单一制国家,幅员辽阔,人口众多,经济社会发展不平衡,如何实现中央和地方合理分工、协同治理,如何实现专业化管理和属地化管理的优势互补和动态平衡,是推进国家治理体系与治理能力现代化需要回应的关键问题。中国特色条块关系研究不仅对于中国国家治理实践与理论发展有重要价值,对于全球公共管理实践与理论发展也有重要意义。条块关系不仅是中国公共管理的关键词,也是全球府际关系的重要类型。从类型学的角度来看,中国特色条块关系的实践和理论是对全球府际关系研究的重要扩充,让府际关系类型更丰富,让府际关系理论拥有更广泛的解释力。

当今世界,以数字化、网络化、智能化为特征的

新一轮科技革命正在重构生产方式、生活方式和治理方式。数字技术与政府治理的深度融合正在深刻影响和重塑传统的条块关系;技术赋能和制度重塑对政府治理形态产生的影响为破解条块矛盾、优化资源配置、提升治理效能提供了新路径:一是打造线上平台推动数据共享,实现“条条”与“块块”间的信息互联互通,有效提升政府决策的科学性和管理的协同性;二是运用数字技术实现业务流程再造,推动部门职能和管理边界动态调整,理顺条块关系,提高行政效率;三是在线办公实现异地协同、实时互动,打破传统的层级壁垒和地域边界,提升上下联动、横向协作的效率;四是智能辅助决策增强政策制定的前瞻性和科学性,从全局视角整合“条”与“块”的利益诉求,平衡局部和整体、当前和长远,提高国家治理的整体效能;五是数字监管构建纵向贯通、横向协同的一体化监管体系,实现对“条条”业务工作和“块块”属地管理的全方位监测和实时评估,及时发现并纠正违规行为和风险隐患;六是打造“掌上政府”拉近干群距离,方便群众及时反映诉求、参与决策,促进“条”与“块”更加关注民生、回应关切,提升基层治理的针对性和有效性。以数字技术为杠杆撬动政府治理的系统性、整体性变革,推动条块关系的动态优化,是当下及未来公共管理实践和理论研究的重大议题。

注释:

①新中国成立后在纵向管理体系上实行大行政区制,在省级政府以上设立由中央政府直接领导的东北、西北、华北、西南、中南、华东六大行政区。大行政区拥有广泛职权,独立性、自主性强,条块关系表现为“条弱块强”。大行政区更多是过渡性质的,1954年撤销后,其行使的许多职能由中央部委接管。

②纵向分权首先是中央向地方分权,国务院机构改革是一个重要内容。改革开放以来,中国分别于1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年、2018年、2023年进行了9次规模较大的国务院机构改革,国务院组成部门(部委)数量由1982年改革前的52个,逐渐调整为2023年的26个+国务院办公厅,并趋于稳定。

③周振超、赵家豪:《新中国成立以来条块关系的演进与

变迁》,《中国治理评论》,2023年第1期。

④1978年9月13日至20日,邓小平率中国党政代表团访问朝鲜回国后,即到本溪、大庆、哈尔滨、长春、沈阳、鞍山、唐山、天津等地视察,发表了一系列重要谈话。理论界将这些重要谈话与1992年春天邓小平视察南方发表的南方谈话相对应,称为“北方谈话”

⑤改革开放后形成的“条块结合,以块为主”的管理体系也被称为双重领导体制,职能部门既受地方政府的领导,同时也接受上级政府业务对口部门的指导或领导。同时,一些管理领域也存在“条块结合,以条为主”的特殊情况,比如审计部门等

⑥1983年1月3日,针对“来信反映一九八二年以来,广东的上缴任务一再加码,‘条条’限制日益增多,特殊、灵活政策措施的余地越来越小”,邓小平作出批示,“这个情况应该引起重视,请国务院、财经小组一议”。

⑦1992年1月18日至2月21日,邓小平先后到武昌、深圳、珠海、上海等地视察,并发表了一系列重要讲话,史称“南方谈话”

⑧《中共中央组织部人事部关于印发〈关于进一步坚持和完善乡镇干部聘用制的意见〉的通知》(人录发〔1992〕2号)中出现“条块关系”的表述。“十、乡镇干部实行聘用制,关系到基层政权的建设和巩固,各级组织、人事部门要切实加强对这项工作的领导,要深入实际,认真开展调查研究,积极探索聘用制发展过程中出现的新情况、新问题,不断总结经验,改进和完善管理办法。要根据党的十三届八中全会和十四大的精神,协调好条块关系,保证政策统一,进一步巩固改革的成果,使乡镇干部聘用制度健康发展”

⑨林雪霏:《条块结构中的地方政府“持续创新”行为——基于P区政务数据共享改革的案例分析》,《学海》,2021年第3期。

⑩潘桐:《流动的责任边界:基层政府的业务与政治》,《社会》,2023年第3期。

⑪景跃进、陈明明、肖滨:《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版,第200页。

⑫马力宏:《论政府管理中的条块关系》,《政治学研究》,1998年第4期。

⑬任彬彬、宋程成:《治理复杂性与社会组织形态分化:基于行政条块结构的视角》,《中国行政管理》,2021年第5期。

⑭朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2005年第1期。

⑮陈那波、张程、黄琪岚:《条块结构中的技术治理模式、行为策略与治理效果——基于A区“平安治理指数”项目的分析》,《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学),2022年第5期。

⑯马力宏:《论政府管理中的条块关系》,《政治学研究》,1998年第4期。

⑰吴春来、赵晓峰、李立:《条块关系与基层执法权属地化的结构困境——Y镇“乡镇综合行政执法”的个案分析》,《中国行政管理》,2022年第9期。

⑱周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》,2011年第10期。

⑲曹正汉、王宁:《一统体制的内在矛盾与条块关系》,《社会》,2020年第4期。

⑳周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》,2006年第6期。

㉑Qian YingYi and Xu ChengGang, “Why China’s Economic Reform Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector”, *Economic of Transition*, 993, Vol.137, No.2, pp.541-548.

㉒周黎安:《行政发包制》,《社会》,2014年第6期。

㉓荣敬本:《“压力型体制”研究的回顾》,《经济社会体制比较》,2013年第6期。

㉔周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》,2012年第9期。

㉕郁建兴、李琳:《当代中国地方政府间关系的重构——基于浙江省县乡两级政府扩权改革的研究》,《学术月刊》,2016年第1期。

㉖张贤明、张力伟:《国家纵向治理体系现代化:结构、过程与功能》,《政治学研究》,2021年第6期。

㉗艾云:《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析:以A县“计划生育”年终考核为例》,《社会》,2011年第3期。

㉘燕继荣:《条块分割及其治理》,《西华师范大学学报》(哲学社会科学版),2022年第1期。

㉙李有星、潘政:《“条块关系”视角下地方金融监管》,《治理研究》,2023年第1期。

㉚成婧:《政府过程中的复杂性条块关系及其产生逻辑——基于干部调配数据的观察》,《公共行政评论》,2023年第1期。

㉛郁建兴:《数字时代的政府变革》,商务印书馆2023年版,第14页。

㉜刘骥、熊彩:《解释政策变通:运动式治理中的条块关系》,《公共行政评论》,2015年第6期。

㉝罗湖平、郑鹏:《从分割到协同:领导小组重塑条块关系的实践机制》,《中国行政管理》,2021年第12期。

㉞仇叶:《部门工作“中心化”:县域条块关系的重组及其治理后果》,《经济社会体制比较》,2023年第2期。