

复合治理:重构中的县乡条块关系

——基于“治理重心下移”视角的观察

黄俊尧

【摘要】随着治理重心向基层的下移,县乡条块关系逐渐显现复合治理的态势。在治理权力上,各地以赋权乡镇破解基层权责失衡,形成了“赋权于统筹协调”和“赋权于管理执法”的推进样态;在治理体系上,通过结构调整促进功能优化,并探索“由点及面”和“整体拓展”的职能下沉路径;在治理技术上,运用清单制、数字技术等政府工具来推动条块协同。条块复合的逻辑集中反映在确立行动规则、重塑条块角色、理顺运行流程等方面,有望破解长期困扰基层治理的条块分割、权责错配、管理缺位、执法悖论等难题产生正面效果。

【关键词】复合治理;县乡;条块关系;治理重心下移

【作者简介】黄俊尧,博士,杭州师范大学公共管理学院教授,主要研究方向为地方政府治理。

【原文出处】《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》(福州),2024.2.73~83

【基金项目】国家社会科学基金一般项目“‘乡村治理重心下移’背景下的县乡条块关系重构研究”(项目编号:19BZZ079)。

一、问题的提出

县乡条块关系指的是县级职能部门与乡镇(街道)政府间的交互关系,主要涉及政府职能和权力的纵向配置,并关乎基层治理体系和治理能力。县乡条块关系常见的问题集中在权责、管理、资源等方面,而权责失衡又是矛盾的焦点,表现为乡镇的诸多事权被县级政府统筹管理或被相关领域部门垂直管辖,很多领域的行政执法权也被上收,而有关责任和任务却不断下放,^[1]以致乡镇承担了远超出其职责范畴的大量事务性工作。由权责失衡衍生出的主要问题包括:一是执法悖论,即通常所说的“看得见的管不着,管得着的看不见”现象,乡镇政府虽靠近事件发生现场,但没有行政执法权;县级部门掌握执法权,却远离现场而不能及时发现和处理问题;二是协调困境,由于条块分割、职责不清,县乡之间存在推诿扯皮的现象,抬升了工作协调成本;三是形式主义,有学者指出,“责权利”的层级不匹配现象使乡镇

政府为了应付上级的督导检查,在事实上形成了形式主义的泛滥。^[2]

近年来党和国家着力推动治理重心下移,为理顺县乡条块关系及破解基层治理的传统难题创造了新的机遇。在治理重心下移的进程中,已涌现出北京“吹哨报到”、浙江“基层治理四平台”等具有先行性和典型性的案例。“吹哨报到”缘起于2017年北京市平谷区破解县乡权责失衡和联合执法困境的实践,并被迅速推广到北京全市,改革目标从最初的综合执法概念升级为及时解决群众身边难题,再到实现党建引领首都基层治理现代化,改革模式也从“吹哨报到”发展到“接诉即办”“未诉先办”。浙江省则从2015年开始探索建设乡镇、街道的“基层治理四平台”,将职能部门下沉到镇街的综治工作、市场监管、综合执法、便民服务等平台上开展工作,强化基层单元的治理能力。基层治理四平台后来迭代升级为综治工作、监管执法、应急管理、公共服务四个平台,增

设党政综合业务模块,其中监管执法平台统筹职能部门派驻机构的监管执法力量,形成统一的镇街监管执法体系。2022年,基层治理四平台再次升级为“党建统领、经济生态、平安法治、公共服务”四个平台,全面涵盖乡镇(街道)核心业务,将镇街相关职能办公室、派驻站所等对应纳入平台管理。

本文采用案例研究法,透过北京和浙江的典型案例,拟探讨的主要问题是:治理重心下移如何重构县乡条块关系,在破解长期困扰基层治理的难题中生成了怎样的条块治理样态?

二、文献回顾与分析框架

本文聚焦于“乡村治理重心下移”这一背景对县乡条块关系产生的影响,与之相关的研究文献主要集中在“条块矛盾”“整体性治理”和“治理重心下移”等方面。

(一)条块矛盾探源

关于条块矛盾产生的根源,学术界已做过深入研究,并形成了几种有代表性的观点:

一是“职责同构”论。即因不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上高度统一和一致导致了条块矛盾。朱光磊、张志红认为,“职责同构”长期存在是导致条块矛盾产生的主要制度根源。^[1]桑玉成、鄢波发现纵向层级间的权力配置和职能界定模糊不清,上下形成职责同构,需要合理配置职权和治理资源。^[4]何显明也指出,政府之间多层级的职责同构容易造成基本公共服务供给需求的不平衡以及效率低下等问题。^[5]

二是“双重从属制”问题。即地方各级政府的职能部门在纵向方面从属于上级职能部门,以保证同一系统的“条条”的行动统一;在横向方面从属于本级政府,以保证全面管理本地地区的“块块”能形成一个整体。^[6]“双重从属制”着意在服从“块”的领导关系和服从“条”的业务关系上取得平衡,但是由于在条块之间权限划分的模糊性,这种平衡很难把握。^[7]“双重从属制”问题也是强调制度设计对条块矛盾的影响。

三是“集权与分权”的互动影响论。有学者注意

到改革进程中的再集权运动对条块矛盾的加剧。李侃如和兰普顿曾指出,复杂的条块关系使中国的纵向间政府权力呈现出“分散的集权主义”特征。^{[8](P1)}梅尔塔指出,当代中国正在经历一种以垂直管理为核心的“柔性”集权,为了应对地方保护主义,中国加强了垂直化的管制机构的作用,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,这种转换过程也加剧了条块矛盾。^[9]

关于条块矛盾根源的研究显然有助于把握县乡条块关系的深层影响因素,但以往的文献主要着眼于一般意义上的条块关系,重点关注中央与地方关系,并未特别聚焦县乡层面的条块矛盾。

(二)整体性治理的研究理路

近年的研究较多从整体性治理的视角探讨公共部门的协调和整合。周志忍指出,整体性治理概念主张通过制度化、经常化和有效地“跨界”合作以解决复杂而棘手的公共问题,增进公共价值。^[10]

整体性治理所要解决的公共事务问题特质为:问题多且相互连接,无法由单一层级政府解决,涉及多种层级与类型的组织,这些问题无法轻易划分,问题的解决需要多方参与和长期协调^[11],并有赖于协调机制、整合机制和信任机制的培养和落实^[12]。整体性治理理论针对的也是碎片化治理问题,它归纳了层级整合、功能协调和部门整合等三个维度,在政策、顾客、组织、机构等四个层次上提出了整合的目标,以在最大程度上增进公共价值。^{[13](P37, 29-30, 47)}整体性治理主张在公共部门的主要功能与服务领域之间进行横向协同与整合,以解决跨界性公共问题。^[14]有学者主张移植整体性治理的基因,以“整体政府观”来破解条块分割,有效弥补农村基层政府公共服务职能缺位。^[15]

也有学者认为整体性治理理论着眼于政府内部机构和部门的整体性运作,但中国政府内部整合问题的成因和现象均与西方不尽相同,这影响了整体性治理的解释力。^[16]整体性治理理论源于英国等西方国家的行政体制背景,尽管阐明了公共部门整合的方向,但它所强调的跨部门、跨层级整合更多指向

“条条”之间、“块块”之间的协同问题,而条块关系属于中国纵向政府间关系中的特有问题的,需要更有针对性和解释力的理论分析。

(三)治理重心下移的视角

随着社会治理重心的下移,相关研究已在关注其对基层治理产生的影响。李忠汉认为,治理重心是指将权力、职责等主要资源配置在政府纵向治理结构的某一层级,并且此层级治理效能的发挥对于维系整个科层体制的运转具有关键性的作用。^[17]“社会治理重心低”就是指有关的管理资源以及权责位于科层组织的“低位”和“底部”,保证大量社会问题和矛盾在这个位置得到解决或缓解。社会治理重心下移以及随之形成的权责结构形式有助于了解社会需求及提高回应效率、降低政府管理成本、分散控制风险,进而提高组织的整体功能、绩效和应变力。^[18]

郭圣莉、张良强调社会治理重心下移以管理、服务、资源下移为突破口。^[19]管理下移是核心,服务下移是目标,资源下移是保障。社会治理重心下移是一个“授权化”过程,需要包括授权文化与战略、授权结构性体制和授权策略与技术等各种治理要素的相互整合和综合运用。^[20]也有学者指出行政体系和职能结构系统性下沉的过程可能存在的问题,例如上级政府以“属地管理”名义将责任层层下移、搞“降格落实”“悬空落实”的做法,特别是技术治理促使基层趋向科层官僚化和责任无限化,造成基层不堪重负。^[21]

(四)本文分析框架

治理重心下移也是对以往基层的权责失衡、治

理失准、政府职能碎片化等问题的正面回应,本文将沿着这一视角来分析县乡条块关系重构问题。治理重心下移意味着将县级的有关权责、资源和服务转移到乡镇(街道),从而转变后者的治理末梢角色,提升基层治理效能。因此,对于治理重心下移及县乡条块关系重构的研究既要关注实践中的要素转移,也要关注其背后的治理逻辑。本文的分析框架如图1所示。

治理重心下移伴随着结构的调整与技术的适用,结构涵括了治理权力、治理体系等元素,技术则是影响结构调整及治理效果的重要变量。结构意义上的“赋权”与“下沉”成为重构县乡条块关系的主要动力机制,赋权对象是作为“块”的乡镇街道,下沉主体则是条线上的县级职能部门,再辅以体制机制的更新和各类政府工具的应用,推动形成条块复合的治理样态。因此,本文将从治理权力、治理体系、治理技术等方面入手,具体分析县乡条块关系重构的实践和逻辑。

三、治理权力之维:以赋权乡镇破解权责失衡

作为发现和处置社会问题的前沿,乡镇需要权责的匹配,而“赋权”就成为重构县乡条块关系的重要切口。2017年,中央发文要求将直接面向人民群众、量大面广、由乡镇服务管理更方便有效的各类事项依法下放乡镇政府。^[22]2019年,中央继续部署将基层管理迫切需要且能有效承接的审批服务执法等权限赋予乡镇和街道,由省级政府统一制定赋权清单,依法明确乡镇和街道执法主体地位。^[23]2021年,党和国家明确赋予乡镇街道综合管理权、统筹协调权、应急处置权、行政执法权。^[24]结合中央发文内容

和典型案例探索来看,向乡镇的赋权已形成“赋权于统筹协调”和“赋权于管理执法”的推进样态。

(一)赋权于统筹协调

“赋权于统筹协调”的权力关系发生在县级职能部门与乡镇政府之间,是指将综合协调、人事管理等权力赋予乡镇,也包括由乡镇

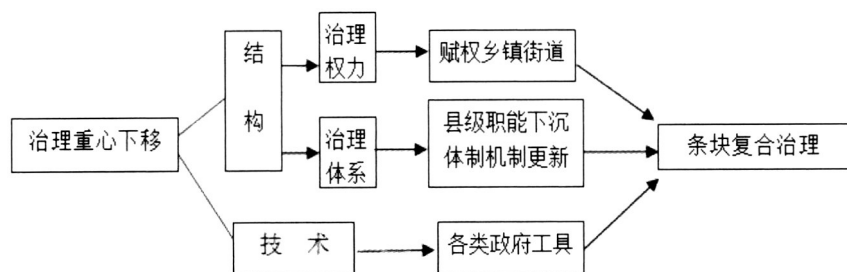


图1 县乡条块关系重构的分析框架

调配使用县级派驻力量,从而在条块关系中加强属地对县级职能部门的协调能力。

北京的“街乡吹哨、部门报到”重点要落实街乡党(工)委四项权力,即对市区级层面涉及辖区重大事项的意见建议权、对辖区需多部门协调解决的综合性事项的统筹协调和督办权、对政府职能部门派出机构领导人员任免调整奖惩的建议权、对综合执法派驻人员的日常管理考核权,以促进条块的协调合作。

在“执法悖论”这一焦点问题上,“赋权于统筹协调”并非直接由乡镇行使行政执法权,而是将县级职能部门下沉到一线执法,赋权后乡镇既可通过对部门的统筹协调权来介入执法流程,也可依托县级派驻执法队伍实施综合行政执法。“吹哨报到”机制发源于北京市平谷区,就是为了治理盗采盗挖矿山等涉及多部门执法的难题。平谷区形成“三协同联合执法”,即“乡镇吹哨、部门报到,一门主责、其他配合,部门布置,乡镇落实”,其关键在于将各类执法力量的主导权赋予乡镇。

“赋权于统筹协调”也需要机制性保障。例如在跨部门协调机制的构建上,平谷区发挥党建机制的特定作用,在指挥部设置临时党支部,由镇党委书记担任临时党支部书记,相关职能部门作为临时党支部成员单位。有学者认为,党组织设置本身具有“跨部门”和“跨界”属性,超越政府职能部门的专业及其本位局限,有助于乡镇发挥统领协作的综合优势。^[25]而城管委作为“吹哨报到”责任单位,也在其中起到重要的协调、监督作用。

相比较而言,“赋权于统筹协调”属于柔性赋权,尽管多地都曾赋予乡镇对县级职能部门派驻机构的人事考核权、任免奖惩的建议权,但派驻人员的人事关系并没有下放到乡镇,在考核、奖惩、任免等事项上,有的乡镇不一定掌握派驻人员的动态,职能部门也未必会听取乡镇的建议。此外,乡镇对行政执法的介入也较为间接。

(二)赋权于管理执法

“赋权于管理执法”的权力关系发生在乡镇政府

与基层管理对象之间,即直接赋予乡镇管理职权和行政执法权,使其能够依照有关法律、法规及行政执法程序处理具体事件。若赋权仅限于统筹协调方面,依然会暴露执法权短缺的弊端。在2019年浙江温岭的一次调研中,某乡镇干部指出:

“看得见管不着”的问题还是和以前一样,乡镇还是解决不了,权力还是这些权力,老百姓反应很大。市里觉得以乡镇为主,谁执法谁负责,但是乡镇只有安监、计生、危房建设的执法权,其他执法没有法律授权,遇到行政诉讼就可能被问责。(访谈记录编号:20190124)

随着时间的推移,乡镇的执法类赋权不断有所突破。2020年4月,北京市政府决定将由市、区有关部门承担的部分行政处罚权、行政强制权下放至街道办事处和乡镇人民政府,其中包括城管执法部门、生态环境部门、水务部门、农业农村部门、卫生健康部门行使的全部或部分行政处罚权、行政强制权,要求镇街依法行使与之相关的行政检查权,实行综合执法。^[26]2021年,中央明确要求根据各地实际情况,依法赋予乡镇(街道)行政执法权,整合现有执法力量和资源。^[24]2021年8月,浙江省出台文件,要求合理划分县级行政执法部门与镇街的执法权限,双方在各自权限内依法依规履职。乡镇街道综合行政执法改革指导目录涉及19个方面684项行政处罚事项。^[27]执法权的下放是破解权责失衡的一项关键举措,直接助力基层治理能力的提升,浙江省还规定镇街可向县级行政执法机关提出执法协作请求^[28],以化解其在专业技术领域的执法能力不足问题。

与此同时,行政执法赋权也遭遇一些困惑,凸显了改革的复杂性。首先是权力下放的真实性问题。有的县级部门权力下放不完整,或者只下放责任和任务,而重要权力及人员经费等配套政策没有跟进,导致赋权流于形式,影响了乡镇的承接意愿。其次是乡镇对赋权事项的承接能力问题。中央要求成熟一批,赋予一批,确保放得下、接得住、管得好、有监督,但部分乡镇对下放的权力缺少专业承接能力,导

致又出现权力回收现象。例如2022年7月,广东揭阳市政府收回了乡镇街道的19项行政执法事项,转由原下放的有关部门依法履行,主要原因之一就是部分执法事项的专业性强,乡镇街道确实无法有效承接。^[29]再次是法治逻辑与行政逻辑的冲突问题。执法权下放后乡镇必须严格履行执法程序,压缩了其原先的“自由裁量”空间,却难以按期完成上级布置的“运动式治理”任务。

四、治理体系之维:结构调整与功能优化

治理重心下移带来的结构和功能变化,较多反映在基层治理体系上。与“赋权”同步推行的“下沉”以及管理体制机制的更新,促进了县乡治理力量在“块”上的整合。

(一)“下沉”的路径选择

治理重心的下移要强化镇街的统一指挥和统筹协调职责、推进行政执法权限和力量向基层延伸,在此过程中存在着“由点及面”和“整体拓展”两条下沉路径。

“由点及面”的路径是将某个领域或环节作为职能部门下沉的集中突破口,进而产生带动效应。北京的“吹哨报到”就是以执法领域为部门下沉的突破口,由城管委担任责任单位,重点先解决联合执法召集难、协调难和基层治理力量不足的问题。平谷区当时探索成立专项工作指挥部,将公安、国土、水务等16个区级职能部门作为成员单位,指挥部成员单位执法人员下沉到乡镇,要求做到“事不绝、人不撤”。^[30]“吹哨报到”中的职能下沉并非将部门人员固定到乡镇,而是采用围绕特定任务、解决特定问题的随机性工作机制,具有较强的灵活性。

后来北京市按照“区属、街管、街用”的原则,将城管执法、安监综合执法等职能部门派出机构逐步下沉到街乡,街乡城管执法队由区管改为以街乡管理为主的双重管理,并在全市290个街乡建立实体化综合执法中心。北京市逐步实现“一支队伍管执法”,由联合执法向综合执法转变。街乡采用“1+5+N”模式,即1个城管执法队为主体,公安、消防、交通等5个部门常驻1—2人,房管、规划国土、园林、文化

等部门明确专人随叫随到^[31],从而聚合执法力量,破解基层条块分割、力量分散、联动不足等突出问题。需要指出的是,部门的下沉并未止步于执法领域,而是要从执法环节层层推进,渐次实现基层的管理、服务、发展等目标。

与“由点及面”的路径相比,“整体拓展”的路径侧重对条块关系的整体布局,优化组织结构和运行机制,同步推进基层治理各项工作。浙江省探索建设“基层治理四平台”就是“整体拓展”的思路运用,它由各级政法委牵头,将职能部门整体下沉至镇街的治理平台上发挥作用。

基层治理四平台的任务分工各有侧重。早期的综治工作平台依托镇街综合治理办公室,统筹派出所等工作力量,承担社会治安综合治理、维护稳定、平安建设等功能;市场监管平台履行行政监管和执法职责保障;综合执法平台将县级综合行政执法向镇街延伸,以镇街综合行政执法中队为主体,统筹其他相关条线的行政执法力量,建立行政执法指挥协调机制,组织开展联合执法;便民服务平台承担了基层各类公共服务和便民服务功能,主要依托镇街便民服务中心,提高办事服务效率^[32],也成为“最多跑一次”改革、“一窗受理、集成服务”向基层延伸的主要载体。浙江省温岭市的乡镇工作人员这样介绍四平台的运行情况:

4个平台的问题分下去,7天不回复的逾期件会扣分。平台业绩跟信息量大小有关,比较多的是便民服务和综合执法事情,便民是群众需要,综合执法是城镇建设需要,拆迁量大。……部门原先就有派出机构的,做得比较好,比如司法所。(访谈记录编号:20190124)

乡镇的综合治理、便民服务、市场监管等领域,职能部门原先就有一定的机构布点和工作基础,因而基层治理四平台在综合执法方面的治理效果较以往更突出一些。2021年,浙江的基层治理四平台又响应治理需求而迭代升级,尤其体现对应急管理、监管执法改革的重视。2016—2021年,浙江全省的基层治理四平台共受理各类事项8046万件,办结7797万

件,办结率达96.9%,绝大多数事项可在镇村两级得到解决。^[33]

(二)管理体制机制的更新

县级职能的下沉要收到治理实效,还需要管理体制机制的更新和响应。

首先,要将基层治理系统嵌入上级治理体系架构。2021年,浙江以数字化改革来加快推进省域治理体系和治理能力现代化,同时推动省市县的改革任务与县以下“141”体系(县级社会治理中心+镇街基层治理四平台+村社网格)贯通。衢州市梳理出可由“四平台”承接的省级应用,如省“七张问题清单”应用通过省级平台下达任务,经衢江区社会治理中心分拨,街道“四平台”相关模块接到任务后,将指派网格员落实确认,形成闭环。^[34]

其次,构筑基层社会治理的中轴。镇街综合信息指挥中心、四平台、基础网格在浙江构成了纵向的社会事件处置的中轴。网格划分是基层条块联动治理的基础,社会信息可以由网格员队伍通过APP、公众号等渠道及时向乡镇、职能部门上报,并经由四平台得到及时处置。浙江嘉善县某乡镇干部说:

我们现在推行全科网格管理,全镇划了44个网格,有44个网格员,是什么概念呢?大街小巷上的民生琐事、突发事件、重大问题等等,就是说把整个社会治理的触角延伸到角角落落,有些信息通过“平安通”就能上传,通过我们这边发给职能部门。(访谈记录编号:20191113)

再次,推进县域指挥体系的联动和集成。纵向指挥体系包括县级综合信息指挥中心、乡镇综合信息指挥室、村(社区)综合信息工作室,要在受理和处置信息诉求上实现一体化联动。横向上也应推动县级部门指挥中心、信息中心的集成,避免各自为政或相互推诿。例如浙江桐庐县2016年建立的“智慧治理信息中心”,涵盖社会治理综合指挥中心、应急指挥中心、县长公开电话受理中心、公共信息服务中心、数字城管中心的重要功能,同步建设智慧治理大联动平台,整合44条部门热线,实现统一受理、联动处置和反馈。桐庐县数据资源管理局工作人员回顾

了政务平台的整合:

2016年开始政务平台整合建设,把运动员和裁判员分开,以前部门能做就做,不能做就推,影响了公信力,因此整合热线服务。110区间整合联动,非警务信息推给中心,中心接到涉警的信息转给110,确保公安不被杂事干扰。各部门有人派驻平台,比如城管过来12人,平台变成了各部门驻场办公机构,从分散式工作变成联动处置。(访谈记录编号:20190704)

最后,强化内部管理机制。依托管理机制创新来促进乡镇对派驻机构的刚性调控和人员力量的统筹,以形成紧密的工作关系,破解平台空转等问题。一是属地管理机制。多地将部门派驻人员纳入乡镇日常管理和考核,派驻人员的组织关系、工资关系转入属地管理;考核等次结果由乡镇提出,征求派出部门意见后确定;机构负责人的任免也需经乡镇党委同意。二是权益保障机制。一些地方确保派驻人员享受属地的福利待遇,或者收入水平比部门其他人员有一定上浮;同时适当提高下沉人员在年度考核的优秀等次比例及指标单列。三是培养选拔机制。有的地方强调干部选任的基层导向,突出派驻经历的权重,使派驻机构干部同时具备乡镇党委和派出部门的后备干部推荐资格。

五、治理技术之维:新型政府工具的应用

治理技术的核心是为权力的行使者提供一套以问题解决为取向的愿景、领导和执行手段,以及包含相应程序在内的知识和技能。^[35]政府工具则是政府达到特定目标所采用的手段、方式、策略。伴随着治理重心的下移,多项治理技术被纳入政府工具并得到广泛应用,除了一般意义上的信息技术或数字技术外,治理技术还包含了制度属性的政府工具。

(一)影响治理流程的清单制

富有创新性且贯穿于治理流程各环节的是清单制,各项清单已成为重塑基层治理流程的重要工具。例如,权力清单制度就是政府及其职能部门依法以清单公开的形式对行政权力事项进行清理,锁定职权边界、责任及流程的一种权力制约机制;^[36]责任清

单则是权力清单制度得以落实的配套制度,责任清单的主体是具备行政主体资格的各级政府、部门及被授权组织,责任清单的范围不限于执法,还包括公共服务^[37]。清单制不但有助于克服部门职责不清、相互推诿的弊端,还将赋权、考核、问责几个重要环节贯通起来。其中,权力清单和责任清单赋予了乡镇街道履行职责的必要职权,下放了对镇街管理更方便有效的事项;问题清单可逐一记录相关单位的执法进展、执法效果等情况,根据清单所列具体问题,还可列出可能导致不良后果的警示清单;绩效清单可作为年终考核依据使用。^①

北京平谷区推进“吹哨报到”时即由法制办梳理成员单位的职责、制定执法清单、明确“9+X”权力清单。镇里则梳理点位问题,建立隐患台账,探索账单式、突击式、补偿式执法模式。浙江2016年实现镇街权力清单全覆盖,2020年又在试点地区推出镇街属地管理事项责任清单,解决权力清单“怎么高效落实”问题。例如绍兴柯桥区的镇街属地管理事项责任清单,共列出了71个事项,涵盖市场监管、生态环境、应急管理、城乡建设、综合执法等基层治理重点领域。每个事项分别列明部门和镇街的责任,以及法律法规及文件依据。^[38]

(二)改变政务环境的数字技术

数字时代的来临正在深刻地影响基层治理,信息技术将推进以社会-技术系统为核心的现代官僚组织的构建,促使政府组织结构扁平化,改变政府的组织设计并提高其做决定的能力。^{[39](P14-57)}近年覆盖城乡的数字化建设改善了治理重心下移的基础设施环境,推动建立灵敏高效的基层治理体系。在治理重心下移过程中,数字技术已作为战略工具来助推跨越边界的部门连接和条块协同。政府部门间通过互联网平台、大数据等现代信息技术达成的在线联结与实时合作,有助于降低各项合作成本。数据共享的推行使数据得以在政府部门间流动,极大地降低了数据搜集、数据处理等所带来的成本,进一步推动部门间融合。^[40]

例如北京市海淀区打造大城管综合指挥平台,

推进“城市大脑”建设,以全域的城市感知网络为硬件基础,以物联网、云计算、大数据、人工智能为关键技术,以城市数据为核心资源,努力实现全感知、全互联、全分析、全响应、全应用。^[41]各地政府也纷纷建立数据资源管理部门,尝试挖掘数据,打通几十个部门和各类系统,进而建立无缝化、矩阵化、网络化的治理模式。

数字技术深刻影响了跨部门的合作和纵向政府间的协调与统筹,在保持原有的专业分工、职能分置结构的同时,促进了要素配置的优化、条块功能的联动及管理领域的延伸。但也要注意技术对科层体系的反向赋能问题,例如在事本主义逻辑下强化碎片化治理,形成“电子孤岛”,^[42]或是片面地将数据指标绝对化,导致“指尖上的形式主义”等等^[43]。

六、治理重心下移中的条块复合逻辑

“赋权”“下沉”及各项治理技术的应用在权力关系、组织架构、职能配置等方面促进了条块治理的复合化。“复合”强调多重治理组织机制的共时性、多重治理场域的共时性、治理运作机制的复杂性与多样性。^[44]治理重心的下移主要通过确立行动规则、重塑条块角色、理顺运行流程使县乡条块关系逐渐趋向复合治理。

(一)行动规则的确立

治理重心的下移正在促成一整套事关条块复合治理的法治化、规范化标准体系和工作机制,以法治的方式调整条块权责关系的失衡。仅就行政执法这一重点工作而论,2017年国家即部署落实行政执法责任制,建立健全乡镇政府与县级执法部门的协作机制,强化乡镇政府在执法事项上的综合协调,以及对派驻执法机构和人员的日常管理。

针对乡镇执法的法律依据,有学者曾指出《行政处罚法》规定的行政处罚实施主体为县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关,但乡镇并不属于上述情况;^[45]对此,2021年新修订的《行政处罚法》第24条规定“省、自治区、直辖市根据当地实际情况,可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政

府、街道办事处行使,并定期组织评估”^[46],从而及时解决了解了这一法律疑点。

在治理重心下移过程中,执法部门职权范围和依据的梳理与规范、执法边界与法定权限的明确、条块联合执法的法律保障与制度约束等都得到推进。^[47]2022年施行的《浙江省综合行政执法条例》,通过地方立法的途径确认了浙江省“大综合一体化”行政执法改革基本制度框架。一系列具有权威性的行动规则保障了治理重心的下移,也完善了条块互动的法律和制度环境。

(二)条块角色的重塑

条块角色的重塑表现在两个方面:一方面是强化镇街的统合作用,即由镇街承接并统合职能部门下沉的资源,采用问题制导、行政授权、力量动员和协同联动等机制,将处于分割状态的条块“碎片”串联起来^[25],由此提升基层执法、管理、服务效能。镇街的“块统”角色得到了作为治理技术的考评、问责等制度强化,即让其获得对部门问题解决、执法行为、执法结果的评价权和考核权,并将考评结果作为上级政府对部门年度绩效考核的重要依据。^[48]例如“吹哨报到”实行席位制,要求部门签到,如果不来镇街执法要说明原因,“不报到”的部门将在后续的考评中被扣分甚至被问责。从派驻、下沉、赋权这些政策概念中可以管窥到镇街作用的强化态势。“派驻”通常指职能部门长期在镇街设点,独立开展本职工作,接受本部门垂直管理。“下沉”意味着下派人员要接受部门和属地的双重管理,进而配合镇街的一些工作安排。“赋权”则表明镇街获得了必要的管理和执法权力。

另一方面是打破原有的条块管辖体系壁垒,形成跨层级、跨部门的协同治理。例如在以职责清单作为镇街履职依据及条块间事权、职责界线的底单基础上,北京市海淀区明确街镇所属执法队、司法所、事业单位等与相关部室的联系机制,所有执法部门成立联合执法队,由综合治理部门牵头,逐步形成以信息流、综合考核、协同联动三方面为主要内容的大城管机制,强化镇街层面的一体管理、一体响

应。^[49]北京平谷区的乡镇干部对职能部门下乡联合执法进行了生动描述:

联合执法清单,穷尽执法、顶格上限,各部门把执法职能用到一个条子上,一事多部门执法。比如对盗采问题:交通局查车,环保局查尾气,工商局查证照,国土局查土方石块。之前部门权限不清晰,地方政府不知道,一开始各部门都来,职责梳理清晰后,不用都来。(访谈记录编号:20190723)

(三)运行流程的理顺

与条块角色重塑相适应,治理重心的下移也在流程上为县乡条块联动创造了条件。

从条块治理的流程来看,基层以综合指挥系统为依托,通过部门工作联系机制、协调联动机制、研判预警机制等建设,形成“信息收集—分流交办—执行处置—日常督办—信息反馈—督查考核”的闭环管理^[50],推动功能集成、反应灵敏、扁平高效等目标的实现。以浙江温岭的基层治理四平台的信息收集和处置流程为例。

“四平台”有两个信息流转渠道:一是全科网格员巡查,对外来人员、出租私房等信息录入。用手机APP平安通、平安浙江,按“三改一拆”“五水共治”等类别报到镇平台,7天办结;二是发动机关干部群众,用平安浙江APP爆料相关问题,分到4个平台或条线里面去。(访谈记录编号:20190124)

从县乡的纵向联系来看,可以通过县级行政执法统一指挥平台,实现“乡镇(街道)发现、平台调度、部门报到”。即镇街发现违法行为且需要县级部门协同时,向县级行政执法统一指挥平台报告,由平台统筹调度执法力量,县级行政执法部门响应,^[51]到问题发现与问题处置的实时链接。

七、结语:走向复合的条块治理

治理重心下移是“行政下乡”历史进程的延续,与之相关的县乡条块关系议题曾屡次被提出和讨论,但以往研究较少从复合治理角度审视县乡条块关系的发展动向。复合治理是指从治理模式中将协调、协同、协作、合作等机制与地方的现实情形相匹配,耦合贯通以形成共时性叠加之功效。^[52]“复合治

理”提出的根据是任何单个治理机制都无法应对风险,其主要特征包括由多个治理主体组成、多维度、合作互补关系、以就地及时解决问题为目标等。^[53]条块复合既有别于条块间的分立状态,亦未达到条块结构的完全融合,而是在治理架构部分接合的基础上实现条块治理的机制性协同与功能性耦合。

本文从结构与技术两方面分析了治理重心下移对县乡条块关系重构的系统性影响,无论是北京的“吹哨报到”案例,抑或是浙江的基层治理四平台,都暗含着条块复合治理的发展趋向。复合治理遵循横向整合与纵向精简并进的路径,横向整合关注事务分工而非职能分工,使单项任务从多部门分割转向在一个部门内解决;复合治理也改变了对纵向流程和部门边界明确化的过度依赖。^[54]案例研究显示,治理结构调整是治理功能优化的必要条件,其在县乡条块关系中集中表现为“赋权”和“下沉”;结构调整与新型政府工具的应用相结合,在一些重要环节促进了条块的复合治理,有望破解长期困扰基层的条块分割、权责错配、执法悖论、服务分散等难题,提升基层治理的法治化、智能化、专业化水平。

注释:

①具体见周美雷:《充分发挥吹哨报到机制在新时代首都乡村治理体系中的作用》,引自中共北京市委党校(北京行政学院):《“街乡吹哨、部门报到”理论研讨会论文集》,2018年12月。

参考文献:

- [1]夏志强,谭毅.“治理下乡”:关于我国乡镇治理现代化的思考[J].上海行政学院学报,2018(3).
- [2]杨华.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[J].文化纵横,2019(4).
- [3]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).
- [4]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).

[5]何显明.从“强县扩权”到“扩权强县”——浙江“省管县”改革的演进逻辑[J].中共浙江省委党校学报,2009(4).

[6]马力宏.论政府管理中的条块关系[J].政治学研究,1998(4).

[7]周振超,李安增.政府管理中的双重领导研究[J].东岳论丛,2009(3).

[8]L.Kenneth, D.M.Lampton, Bureaucracy. Politics and Decision Making in Post-Mao China[M]. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992.

[9]Andrew C.Mertha. China's "Soft" Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations[J]. The China Quarterly, 2005(184).

[10]周志忍.整体政府与跨部门协同[J].中国行政管理,2008(9).

[11]赖先进.超大城市整体性治理机制探索[J].前线,2018(11).

[12]胡象明,唐波勇.整体性治理:公共管理的新范式[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2010(1).

[13]Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer, Gerry Stoker. Towards Holistic Governance: the New Reform Agenda[M]. New York: Palgrave, 2002.

[14]曾维和.后新公共管理时代的跨部门协同——评希克斯的整体政府理论[J].社会科学,2012(5).

[15]方堃.农村公共服务平台的结构及功能:整体性治理视角——从“条块分割”到“协同耦合”的理论与实证研究[J].农村经济,2012(4).

[16]罗德.统合型治理:公共管理的中国模式——以广东省“双到扶贫”为例[J].科学·经济·社会,2015(3).

[17]李忠汉.治理重心下移的“关系梗阻”及“疏通路径”[J].政治学研究,2021(6).

[18]容志.推动城市治理重心下移:历史逻辑、辩证关系与实施路径[J].上海行政学院学报,2018(4).

[19]郭圣莉,张良.如何实现城市社会治理重心下移[J].国家治理,2018(35).

[20]胡佳.社会治理重心下移的目标框架与支撑体系——基于街道管理体制改革的案例研究[J].中共天津市委党校学报,2019(5).

[21]李志强,任克强.边界型治理:重心下移街道体制改革新思路[J].江苏社会科学,2022(4).

[22]中共中央办公厅国务院办公厅关于加强乡镇政府服

务能力建设的意见[R]. 中华人民共和国国务院公报, 2017(7).

[23]中共中央办公厅国务院办公厅关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见[R]. 中华人民共和国国务院公报, 2019(5).

[24]中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[R]. 中华人民共和国国务院公报, 2021(21).

[25]孙柏瑛, 张继颖. 解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察[J]. 中国行政管理, 2019(4).

[26]北京市人民政府. 北京市人民政府关于向街道办事处和乡镇人民政府下放部分行政执法职权并实行综合执法的决定[R]. 北京市人民政府公报, 2020(21).

[27]浙江省人民政府办公厅关于推进乡镇(街道)综合行政执法工作的通知[R]. 浙江省人民政府公报, 2021(Z0).

[28]浙江省综合行政执法条例[N]. 浙江日报, 2021-12-24.

[29]揭阳市人民政府办公室. 揭阳市人民政府关于收回乡镇街道部分行政执法事项的公告[EB/OL]. http://www.jieyang.gov.cn/gkmlpt/content/0/693/post_693129.html, 2022-07-27.

[30]周蔚.“乡镇吹哨、部门报到”平谷出台三协同联合执法机制[N]. 法制晚报, 2018-02-07.

[31]李天际. 吹哨报到破解最后一公里治理难题[N]. 北京青年报, 2018-12-11.

[32]王剑侯. 浙江: 以“基层治理四平台”改革推动基层治理体系现代化[J]. 社会治理, 2019(12).

[33]李华, 钱祎. 优化基层治理推进整体智治——我省研究部署迭代升级“基层治理四平台”[N]. 浙江日报, 2021-09-12.

[34]施力维, 金春华, 于山. 数字化改革“任督”二脉如何贯通[N]. 浙江日报, 2021-11-01.

[35]何俊志. 权力、观念与治理技术的接合: 温岭“民主恳谈会”模式的生长机制[J]. 南京社会科学, 2010(9).

[36]田进, 卓文婧, 朱利平. 权力清单制度: 概念、过程及调适——以武汉市“三联”权力清单制度为例[J]. 中国机构改革与管理, 2015(5).

[37]林蔚文, 林明华. 地方政府部门责任清单制度的理论与实践[J]. 福建论坛, 2016(5).

[38]金春华, 丁珊等. 破属地管理之惑, 浙江试点“县乡一体、条抓块统”模式——为基层赋能[N]. 浙江日报, 2020-11-27.

[39]Patrick Dunleavy. Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government[M]. London: Oxford University Press, 2006.

[40]陈国权, 皇甫鑫. 在线协作、数据共享与整体性政府——基于浙江省“最多跑一次改革”的分析[J]. 国家行政学院学报, 2018(3).

[41]严泰光. 北京市海淀区“城市大脑”思维确立与实践研究[J]. 城市管理与科技, 2018(6).

[42]黄晓春, 嵇欣. 技术治理的极限及其超越[J]. 社会科学, 2016(11).

[43]姜方炳.“市城”: 新时代社会治理的一个重要行动单位[N]. 学习时报, 2020-11-09.

[44]白浩然, 李敏, 刘奕伶. 复合治理: 地方脱贫进路的一个理论解释——基于153个脱贫摘帽县的扎根研究[J]. 公共行政评论, 2020(1).

[45]应松年, 张晓莹. 《行政处罚法》二十四年: 回望与前瞻[J]. 国家检察官学院学报, 2020(5).

[46]中华人民共和国行政处罚法[EB/OL]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202101/49b50d96743946bda545ef0c333830b4.shtml>, 2021-01-22.

[47]李月亮. 构建简约高效的首都城乡基层治理体制机制——基于“街乡吹哨、部门报到”经验的分析[J]. 北京农业职业学院学报, 2020(1).

[48]孙柏瑛, 武俊伟, 周保民. 大城市的现代治理之路与治理政策走向——基于北京市“折子工程”的文本分析[J]. 南京大学学报, 2019(4).

[49]向春玲, 吴闫, 王拓涵.“街乡吹哨、部门报到”: 突破中国城市治理瓶颈——以北京市海淀区为例[J]. 治理现代化研究, 2019(6).

[50]虞爱娜. 以“四个平台”标准化创新促基层社会治理转型升级——以浙江省“四个平台”基层治理体系为例[J]. 中国质量与标准导报, 2019(6).

[51]浙江省司法厅. 浙江省乡镇综合行政执法改革新动向[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/NRTZleduY7qtW1Gf-1uDDA>, 2021-09-17.

[52]周阳, 陈华森. 复合治理: “双循环”新发展格局下地方营商环境优化路径——以“川渝陕黔云桂”为例[J]. 经济体制改革, 2022(3).

[53]杨雪冬. 全球化、风险社会与复合治理[J]. 马克思主义与现实, 2004(4).

[54]曲纵翔, 吴清薇. 复合治理框架下整体性治理的精准性拓展[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2020(1).