

【地方政府与基层治理】

从“职责同构”到政府职责体系： 基层负担过重现象的生成与破解

朱光磊 黄雅卓

【摘要】“基层负担过重”是指一些基层党政组织、基层群众自治组织和体制内企事业单位出现的以“职责超载”和“问责泛滥”为内核的诸种现象。它们虽形式各异,但有着内在联系,均主要来源于“职责同构”体制及其衍生的问题。在这一体制下,府际关系层面“逐级下压——层级分工”的张力,导致职责“长驱直下”,基层“兜底”被强化;条块关系层面“属事管理——属地管理”的张力,导致权力“层层截留”,权责失衡被加剧;政社关系层面“政府行政管理——社会自我管理”的张力,导致自治组织“被行政化”,基层责任被压实。体制意图与运行结果之间的复杂关系及其内在张力,是基层承受了其无法承受之重的基本原因。要从根本上解决这一问题,就需要在制度建设上调整思路,也即合理确认各级党政机关的职责和基层群众自治组织的任务,构建科学的政府职责体系并培育和谐的政府间伙伴关系。

【关键词】基层负担;职责同构;府际关系;条块关系;政社关系

【作者简介】朱光磊,南开大学讲席教授,中国政府发展联合研究中心主任;黄雅卓,南开大学中国政府发展联合研究中心研究助理(天津 300350)。

【原文出处】《中国行政管理》(京),2024.4.6~15

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“中国政府职责体系建设研究”(编号:17ZDA101)。

一、问题的提出与文献回顾

“基层”既是政权组织系统的末梢,也是社会自我支持系统的前端,其重要性与复杂性不言而喻。随着政府从“发展型”“管理型”向“服务型”^[1]的转变,社会各界对基层治理的期待前所未有地提高。在此情景下,推动治理重心下移,“尽可能把资源、服务、管理放到基层,使基层有职有权有物,更好为群众提供精准有效的服务和管理”,^[2]成为强化基层治理效能的重要方式。从理论上讲,这一改革能使基层更加有效地进行社会治理,更加精准地提供公共服务。^[3]这不仅有利于提高国家治理效率与降低治理成本,而且有助于增强社

会自治韧性和化解自治风险。^[4]然而,与理论勾画形成鲜明对比的是,从实践中看,它在“效能强化”的预期下反而带来了“负担过重”的意外后果。

治理重心下移与基层负担过重现象的同步发生,充分显示了基层治理的复杂与艰难。然而,相关解释对此的回应还不够充分与精准,更未触及问题的本质。一方面,既有研究普遍将这些现象描述为“上面千条线、下面一根针”“上面千把锤、下面一根钉”^[5],却没有详细探讨“由线到针”“由锤到钉”的发生逻辑。事实上,在此之中,既包含重心下移与层级分工的关系,也包含属地管理与属事管理的关系,还包含政府行政管理与社会自我

管理的关系。这三种关系的各自粘连与彼此混淆,是导致基层负担过重的基本原因。然而,既有研究对此鲜有提及,也没有予以合理解读。另一方面,既有研究通常将这些现象归因于“权责不对等”下的职责超载^[6]与“权能不相称”下的任务过量^[7],却未深入探究上述问题能稳定存在且重复再生的体制根源。事实上,压力型体制下的“层层加码”^[8]、行政发包制下的“层层分解”^[9]、属地管理扩张后的“责任无限”^[10]、顶格管理异化后的“任务无边”^[11]等老问题能以“资源下沉”^[12]“规则下乡”^[13]“监督下乡”^[14]“技术下乡”^[15]等新面目“粉墨登场”,其背后一定存在更深层次的原因。然而,既有研究未能充分挖掘,并给予完整揭示。

面对基层治理的复杂性,学术研究应当具备在微观事实与宏观结构之间贯通的视野和关怀。如前所述,既有研究还不足以全面而恰当地解释基层负担过重现象的表现与逻辑,也不足以充分而精准地回应基层治理的特质与机理。事实上,这些现象看似是相关方面改革还未到位的直接产物,实则为国家治理结构有待完善的显性表达。只有把其置于治理结构和制度体系的整体脉络中,才能深入剖析并准确把握其何以发生与何以发展的真正根源,并实现对相关问题的较为深入的知识求解。基于这一思路,本文将主要开展三个方面的工作:第一,梳理基层负担现象的主要类型与典型表现;第二,分析这些现象背后的体制根源与制度逻辑;第三,提出化解上述问题的基本思路与根本出路。希望通过这一讨论,能为理解基层负担过重现象提供富有见地的思路,并进一步引发对基层治理中其他相关问题的反思。

二、基层负担过重现象的类型与表现

“基层负担过重”是一个多被使用而少被分析的概念。中高层党政机关、基层党政组织、媒体、学界在谈论基层负担问题时,各自的指向是不同的。实际上,在客观存在的“基层负担过重”之外,有不少是被谈论者主观构建出来的。如此,既不

利于真实问题的解决,也容易导致矛盾的激化。鉴于此,有必要先完成两项前置工作:第一,分析“基层”与“负担”的内涵,以此框定这一现象的讨论范围;第二,整合“基层”与“负担”的意指,提出一个分析框架,用以观察这一现象的具体表现。

(一)理解基层负担过重现象:一个分析框架

“基层”是指国家结构中的基础层级,包括基层党政组织、基层群众自治组织和体制内企事业单位。^①与“高层”和“中层”相比,“基层”的特点在于,它背靠体制内部,却又面向体制外部,面对一个个面目清晰、具体可感的人,是体制内外各种关系的交汇点与连接点。具体而言,“基层”既作为下级党政机关处于与上级党政机关的纵向关系中,也作为属地管理主体处于与上级党政职能部门的条块关系中,还作为科层体系末梢处于与社会公众的政社关系中。然而,在这三种关系里,“基层”都是相对弱势且比较被动的一方,难以自发理顺关系,还常受关系梗阻制约。这意味着,无论是上级党政机关,还是上级党政职能部门,抑或是社会公众都能向基层施加压力,给其带来负担。

“负担过重”,也即不必要的、难以承受的负担,实际上是指那些超出了履职主体正常权力范围的责任,既包括积极责任(职责),也包括消极责任(问责)。一方面,“有责必有权”,权力是党政机关履行职责的基本手段。然而,如果职责的履行未伴随权力的授予,那么履职过程就会给党政机关带来过量压力,从而造成“负担过重”。另一方面,“有权必有责”,权力是党政机关承担问责的主要依据。然而,如果问责的承担未匹配有关的对权力的规定,那么担责过程就会给党政机关带来过量惩罚,进而构成“负担过重”。这意味着,没有权力作为保障的职责与没有权力作为依托的问责,在基层或是分别发生,或是同时出现,都会给基层带来难以承受的负担,使其运转困难。

综上,“基层负担过重”是指在基层党政组织、基层群众自治组织和体制内企事业单位中出现的

以“职责超载”和“问责泛滥”为内核的诸种现象。此外,从对“基层”内涵的分析中,可以理解这些现象的三种来源:上级党政机关、上级党政职能部门与社会公众;从对“负担过重”内涵的分析中,则可以理解这些现象的两项内容:超出权力范围的职责与超出权力范围的问责。综合“来源”和“内容”两个维度,可以形成一个理解基层负担过重现象的分析框架(见图1)。

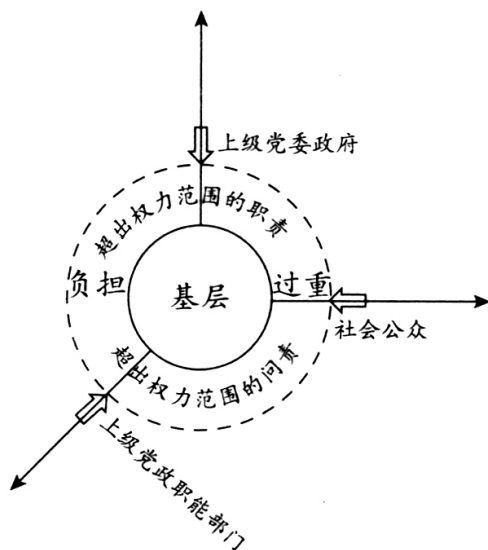


图1 理解基层负担过重现象:一个分析框架
 资料来源:作者自制

(二)基层负担过重现象的主要类型及其表现

沿袭上述思路,对基层负担过重现象做类型化分析,^②可以区分为五种:“来自上级党委政府的额外职责”“来自上级党委政府的额外问责”“来自上级党政部门的额外职责”“来自上级党政部门的额外问责”“来自社会公众的额外职责”(见表1)。需要说明的是,这只是一种理论抽象。现实中,它们并非截然分开的,一种类型的出现往往伴随其他类型的发生。而且,五种表现也并非仅存在于某一类型中,只是它们更为集中地体现了某一类型的特点,故而做此归类。

类型一:来自上级党委政府的额外职责,也即被迫履行由上级党委政府传导下来的,原本不应该由基层履行的职责。典型表现为“多中心工作”下基层的反复动员。比如,由县级党委政府布置下来作为重要治理任务的“中心工作”。乡镇不仅需要在规定时间内以“最高标准”和“最严要求”完成,还需要自行筹措完成任务的各种资源。以往,中心工作数量较少,主要包括税费征收、招商引资、信访维稳等。乡镇还能通过整合现有资源,相对有条不紊地开展,一般不至于构成太大的负担。然而,近年来,随着治理重心下移,抵达基层

表1 基层负担过重现象的主要类型及其表现

	名称	来源	内容	表现
类型一	来自上级党委政府的额外职责	上级党委政府	超出权力范围的职责	“多中心工作”下基层反复动员
类型二	来自上级党委政府的额外问责	上级党委政府	超出权力范围的问责	“责任状”乱象下基层过度担责
类型三	来自上级党政部门的额外职责	上级党政职能部门	超出权力范围的职责	执法权委托受限使基层执法工作增加
类型四	来自上级党政部门的额外问责	上级党政职能部门	超出权力范围的问责	监督对象被泛化使基层承担过重负荷
类型五	来自社会公众的额外职责	社会公众	超出权力范围的职责	“有事找政府”观念下基层职责趋于无限

资料来源:作者自制

的“中心工作”不断增多。诸如生态环保、安全生产、改厕革命、美丽乡村、乡村振兴、共同富裕。在这一格局下,乡镇面临着治理任务激增与治理空间压缩的处境,不得不反复动员有限的行政资源。^[16]它们普遍采用工作组模式,运用进度表方式,压实责任、控制进度,致使自身处于“超负荷运转”状态。此外,随着治理任务的不断膨胀,村级组织也深度卷入其中,疲于应付各种会议、文件、检查,行政化色彩愈加浓厚。

类型二:来自上级党委政府的额外问责,也即被动承担由上级党委政府传导下来的,原本不应该是基层承担的问责。典型表现为“责任状”乱象下基层的过度担责。“责任状”是目标管理责任制的书面载体,由一整套指标体系与一系列奖惩措施构成。在县乡两级中,“责任状”至少包含四个层次:县级党委政府与上级党委政府签订的“责任状”、县级党委政府与乡镇党委政府签订的“责任状”、乡镇党委政府与村级组织签订的“责任状”、各部门负责人与具体工作人员签订的“责任状”。以往,经由“责任状”的层层流转,县乡村三级组织被纳入了一个“责任—利益”共同体当中,^[17]必须通过共同进退来促成任务的完成与目标的实现。然而,近年来,“责任状”发生了异化。原因在于,在治理重心下移的背景下,县级党委政府经常以“属地管理”的名义,通过签订“责任状”的方式,向乡镇党委政府和村级组织转移原本属于自身职责的工作,致使后者承担的这类工作超过了本职工作。根据《半月谈》的报道,某乡镇在一年半的时间里认领了42份“责任状”,其中在自己职责范围内的仅有20份,其余22份都是县级党委政府下放的任务。^[18]然而,在这种情况下,如果发生意外,县级党委政府还会拿出“责任状”对其进行问责,致使其陷入“做事无权、出事担责”的窘境,成为责任的最终“兜底者”。

类型三:来自上级党政部门的额外职责,也即被迫履行由上级党政职能部门传导下来的,原

本不应该是基层履行的职责。典型表现为执法权委托受限使基层执法工作增加。行政执法权下沉乡镇、街道,是治理重心下移改革中的一项重要举措。它旨在有效统筹县乡两级政府的执法管理工作,切实解决基层“看得见、管不着”和执法力量薄弱的问题。^[19]虽然新修订的《行政处罚法》增加了行政处罚权可以下放到镇街的规定,为授权形式的下放提供了法律依据。然而,实践中,县级政府部门依然更多采用委托形式进行下放,或委托给乡镇、街道,或委托给分局、站所。表面上,基层获得了执法权,“查处分离”问题在一定程度上得到了缓解。实际上,基层的执法活动仍然受到条线意志的深刻影响。一方面,接受委托开展的执法活动,其执法决定要由县级政府部门作出,相应的法律后果也要由县级政府部门承担,事实上造成了权力行使主体同责任承担主体的分离。^[20]出于规避风险的考虑,县级政府部门常会限制基层的执法行动。另一方面,执法权的运用离不开审批权的运作,而后者并未真正下放到位。因此,县级政府部门还能通过前置审批来界定执法依据、规定执法权限、框定执法范围,基层则被动成了它们履行执法职责的载体。

类型四:来自上级党政部门的额外问责,也即被动承担由上级党政职能部门传导下来的,原本不应该是基层承担的问责。典型表现为监督对象被泛化使基层承担过重负荷。税费时代,发生在基层治理领域的监督活动仅局限于条线内部,即由县级业务部门向乡镇对口部门进行的工作监督。而在税费改革以后,随着国家资源的下沉,多方监督触角在基层治理领域蔓延,使得乡镇至少需要同时面对三类监督:一是纪委、监委和县督办针对乡镇干部的监督;二是县级专项督查组和县级领导小组围绕中心工作的监督;三是县级业务部门指向乡镇党委和政府的监督。与前两类监督相对规范不同,第三类监督的膨胀直接导致了

乡镇的紧绷运行与过度消耗。具体而言,在“多中心工作”格局下,县级业务部门具有了以党委和政府领导小组名义,向乡镇下发工作部署通知的权力。借由领导小组发文,各部门在将自身业务工作接入党委和政府中心工作的同时,也将自身监督意志化为了党委和政府的监督意志,从而获得了对乡镇进行监督的机会。^[21]成为监督压力直接承受者的乡镇党委和政府,则会将这一压力传导至所有由其管辖的、相关或不相关的行政主体和业务部门中,致使整个基层治理体系都处于监督压力之下,疲惫不堪、互动阻滞,陷入疲态治理的恶性循环。

类型五:来自社会公众的额外职责,也即无奈履行由社会公众传递进来的,原本不应该是基层履行的职责。典型表现为“有事找政府”观念下基层职责趋于无限。经济体制与社会结构的转型,引发了农村人口的“空心化”与社会关系的“功利化”,进而带来了农民个体意识的增强、集体意识的降低与公共精神的衰落。此种情形下,基层党政组织在乡村社会的深度介入,会带来国家与社会关系的失衡,致使基层党政组织在地方政治剧场中“难以抽身”,也难免会在部分农民的个体权利意识发展中出现某些扭曲现象。原因在于,近年来,随着治理重心的下移,一些基层党政组织不仅进入了乡村社会的公共服务领域,还进入了农民个人的私人生活领域,如为农户提供厕所改造服务、帮农民清理家庭内部卫生等。基层党政组织的过度介入直接消解了农民个人在私人生活领域的基本责任,^[22]强化了他们观念中“有事找政府”的个体权利意识。一旦政府不能满足他们的诉求,他们便会拿起“弱者的武器”,将“小事闹大”,通过形成“舆情”,倒逼政府“就范”。实质上,诸多诉求已然超出了基层党政组织的职责范围,但迫于上级的压力,它们很难回绝某些人的无理诉求,只能不断拓宽职责边界,致使自身陷入职责泛化的困境。

三、“职责同构”:生成基层负担过重现象的体制根源

上述基层负担过重现象发生的形式各异,分门别类或许可以逐一论道,但透过现象探究其背后的体制根源与制度逻辑,才是解释问题和寻求对策的关键之所在。从根本上讲,上述种种现象及其他相关问题均来源于“职责同构”^③体制。在这一体制下,在府际关系、条块关系、政社关系三个层面上,分别存在着的双重逻辑以及各自之间的互相牵绊与自相解构,是这些基层负担过重现象重复出现的制度逻辑。

(一)“职责同构”体制下的三重张力

从历史上看,不论是有意的、还是无意的,“职责同构”体制的价值特征在于实现“均衡”。也即,既要维护中央权威,又要尊重地方的特殊性,从而充分发挥“两个积极性”;既要限制“条条”的过度集中,又要避免“块块”的过于分散,以此切实保障中央权威。理论上,“既要、又要”的诉求是统一的,但实践中,它们具体取向与实现机制的差异,使得“均衡”的目标在许多方面异化成了“抵牾”的结果。由此,在府际关系层面表现为“逐级下压”逻辑与“层级分工”逻辑之间的张力。前一逻辑取代后一逻辑所造成的后果是,职责“长驱直下”,基层“兜底”被强化。这就为基层负担过重现象的产生埋下了第一重“伏笔”。在条块关系层面表现为,“属事管理”逻辑与“属地管理”逻辑之间的张力。前一逻辑超越后一逻辑所造成的后果是,权力“层层截留”,权责失衡被加剧。这就为基层负担过重现象的产生埋下了第二重“伏笔”。在政社关系层面表现为,“政府行政管理”逻辑与“社会自我管理”逻辑之间的张力。前一逻辑压制后一逻辑所造成的后果是,自治组织“被行政化”,基层责任被压实。这就为基层负担过重现象的产生埋下了第三重“伏笔”。由此可见,体制意图与运行结果之间的复杂关系及其内在张力,解释了基层缘何承受了其无法承受之重的基本原因(见图2)。

(二)“逐级下压——层级分工”张力下基层“兜底”被强化

与多数国家并无不同,“属地管理、分级负责”是中国国家治理的基本原则。它意味着,特定地域内的各级党政机关,在纵向上应当进行合理分工。下级能够解决的事情,就交由下级负责;而下级不能解决的事情,才交给上级处理。按照这一原则,作为最低层级的基层党政组织,只需承担其力所能及的职责,例如基层党建、民生保障、信访维稳、脱贫攻坚等。然而,在现实中,中国是很有其特殊性的。中国的基层政府所承担的职责远不止于此,辖区内的政治、经济、文化、社会等工作无所不包,除了广泛的政治责任,还涉及了招商引资、征地拆迁、综治维稳、农业发展、环境保护、公共服务、社会救助、纠纷调解、城镇管理、精准扶贫、文明创建等诸多方面。由此可见,在中国,“属地管理、分级负责”事实上异化成了“基层兜底”,“分级负责”被大大削弱。

之所以出现了这样的局面,是因为属地的层级管理传导了府际关系的基本结构。^[23]在“职责同构”体制下,党政机关在纵向上的关系不是各负其责、相互配合的,而是职责重叠、彼此覆盖的。所有职责潜在地贯穿在整个党政机关体系之中,上下级之间并无严格意义上的分权,下级的职责

几乎就是上级的翻版与延伸。在这种情况下,上级非常容易将职责顺势向下传导,并在传导过程中辅之以“层层加码”。处于末端的基层党政组织,只能接受所有传导下来的职责,被迫承担起无限“兜底”的作用。然而,基层党政组织职责的增加并未带来权力的相应增加。即使保证“基层权力给基层、基层事情有人办”是改革的总体要求与基本趋势,但是上级下放的权力,往往是基层“接不住”或“不需要”的,对于它们履职的助益很有限。因而,基层只能通过非常规办法与非正式关系,“靠动员、靠人情、靠面子”来推动工作,这又势必会衍生出来其他方面的问题。总之,在“逐级下压”逻辑取代“层级分工”逻辑的情况下,基层党政组织便成为“兜底机构”,以有限的权力承担着无限的责任。

(三)“属事管理——属地管理”张力下权责失衡被加剧

“属地管理”的基本要求是“条块结合、以块为主”。与当年计划经济不同的是,在市场经济的资源配置逻辑下,“块”在工作中的权重总体呈现增加的态势。这就意味着,辖区党政机关对辖区内所有部门和单位都具有协调与指导的权力,而各部门、单位都应当尊重辖区党政机关的统一安排,配合辖区内部的各项工作。只有这样,才能将

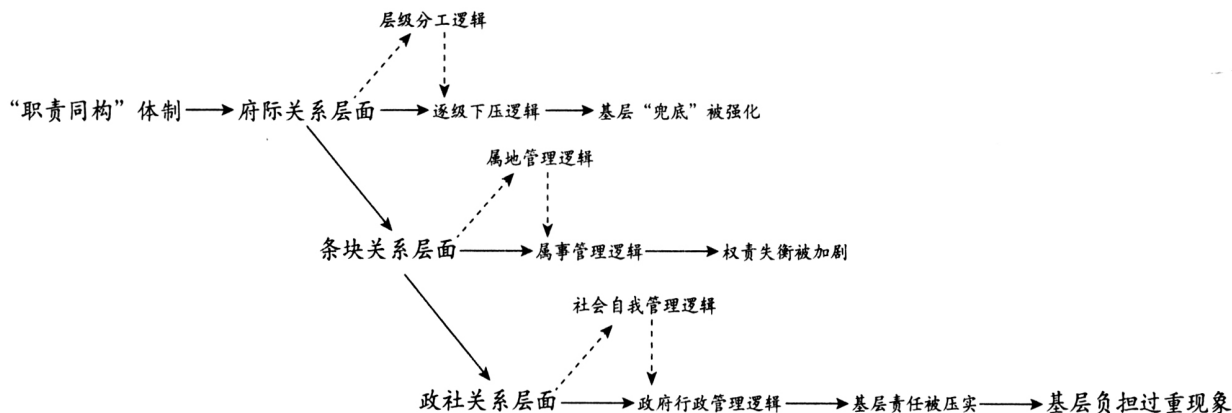


图2 “职责同构”体制下的三重张力

资料来源:作者自制

“条”的属事和技术优势与“块”的属地和统筹优势结合起来,使“条”与“块”各尽其能,共同推动工作的完成。然而,在现实中,基层党政组织却总是受制于条条。它们承担了诸多任务,但没有获得与之匹配的资源,总是需要从包括“条”在内的多方去获取资源,权责失衡的现象非常突出。

之所以出现了这种局面,是因为条块关系的失衡格局随着属地的层级管理复制到了基层,并在基层表现更甚。每个“条条”都有扩张其权力范围与利益空间的倾向。它们常常互不沟通,同时在接近的区域或领域内设置项目,致使资源分配的“条条分散”现象相当普遍。更有甚者,同一条线内部也存在相互竞争与交叉重叠,“部门化”进一步向“司处化”下滑。由此,造成了资源使用上的“撒芝麻盐”现象,不仅分割了“块”上工作的整体性,还加剧了“条”与“块”之间关系的失衡。

而这一失衡在基层治理中表现得尤为明显。因为,基层党政组织的组织架构并不完整,在资源使用上本来就受到诸多限制。加之,市、区、县党政职能部门和垂直管理部门又有截留资源、下放任务的倾向,这就使得基层党政组织原本就难以平衡的权责更加难以平衡。总之,在“属事管理”逻辑超越“属地管理”逻辑的情况下,“条块结合、以块为主”便成为“以条为主、条辖制块”。

(四)“政府行政管理——社会自我管理”张力下基层责任被压实

中国基层社会发展实践表明,在“职责同构”体制下,虽然“组织法”并未否定村(居)委会的行政性,规定它们具有自治性与行政性的双重属性,但在实践中,其行政性明显高于自治性。这主要表现在三个方面:其一,村(居)委会组成人员的选拔考核、职位安排、补贴来源等基本参照公务员的标准执行;其二,其组织设置、组织功能、工作制度、经费收支、考核机制等与行政机关日益趋同;其三,其工作议程由上级政府布置安排,各项工作都要按照科层制的程序完成。与此相对的是其自治

功能的弱化,削弱了他们回应村(居)民服务性诉求的动力,而运作方式的机关化与工作内容的任务化则占用了它们展开多样化群众性工作的资源。

以如此面目出现的自治组织,其社会自我管理逻辑弱化,却与政府行政管理逻辑基本一致。从政治发展的角度来看,自治组织自治功能的强化,需要通过双重政治发展过程来实现:一是逐渐减弱政府的控制和干预;二是逐步提高社会的韧性与活力。然而,当前的诸多工作恰是“反向工程”。虽然这些工作的初衷是“放权赋能”与“政社分离”,但在操作中,“放权赋能”是通过“条”的“纵向到底机制”来实现的,实质上变成了任务的“层层下压”;而“政社分离”是通过“条”的“逐级外溢机制”来实现的,实质上变成了责任的“向外转移”。以至于,自治组织承接了太多自上而下的行政事务,由法定的“协助”变成了实际的“承担”,政府则由法定的“指导”变成了实际的“命令”。^[24]

四、构建政府职责体系:化解基层负担问题的根本出路

“基层”是治理结构和制度体系形塑的结果,它与国家治理体系的运行存在着深层次的逻辑碰撞,这是理解基层负担过重现象何以发生与何以发展的主线。从这一角度来看,发生在不同领域中的各类现象并非独立,而是有着内在联系,都主要根源于“职责同构”体制及其衍生的问题与后果。因此,要切实解决基层负担问题,就不能陷入事务多了就减一点,权限少了就加一点的“加减逻辑”,而应当在制度设计上另辟蹊径,也即合理确认各级党政机关的职责和基层群众自治组织的任务,构建科学的政府职责体系,同时逐步培育和谐的府际伙伴关系。

(一)准确理解基层治理的规律

与中高层党政机关相比,基层党政组织直接管理与服务的对象,不是相对整齐划一的党政机构和大型高端的企事业单位,而是在利益诉求、观念认知、行为取向等方面都存在一定差异的社会

群众与中小企业、社会组织等。因此,在机构设置上,应当是不需要与“上级”保持“同构”,而是要在相当程度上注意“异构”的。也即,不能简单照搬“上下对口、左右对齐”的模式,而应该在考虑面向人民群众、符合基层事务特点的基础上,既允许“一对多”,由一个基层机构服从多个上级机构命令要求;也允许“多对一”,由不同基层机构面向一个上级机构请示汇报。

此外,基层党政组织具有“在地”的信息、时间和空间优势,有条件达成“问题发现在基层、矛盾解决在基层”的效果。因此,在职责配置上,应当切实落实“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理”^[25]的原则,使基层党政组织具有相对稳定的职责范围,能够集中精力和资源提供更加优质、更加合意的基层管理与服务。当然,在事项下放过程中,也要充分考虑基层的承接能力。对此,上级应当通过向其倾斜编制资源、提供专项拨款、移转文件资料、接通信息网络,以及制发指导文件、组织专题培训、开展现场指导等方式,来补齐基层在工作力量、物质条件、执法水平、履职经验等方面的不足,确保下放的事项能接得住、管得好。

(二)创新“治理重心下移”的思维观念与操作方式

推动治理重心向基层下移,不能简单等同于向基层“放权、送物、派人”,而应当理解为,这是基层治理体系的某种程度上的系统性重构。也即,在切实转变政府职能的背景下,根据需要,权力、经费、编制等既要有选择性地向下“放”,也要有针对性地向“收”。这是一个对权力和职责“确认”的过程。应当通过系统性改革推进基层治理现代化,而不是使它们的负担越来越重。

要真正实现治理重心下移,就必须合理划分各个层次与各个部门的职责,确保基层履行的是与其能力相匹配的职责。当前,在这一方面的一项重要性的基础性工作就是做好街乡权责清单制

度。这是合理确权的前提。切实加强街乡权责清单制度建设,才能规范街乡与政府职能部门的关系,减少并细化街乡的政府职责,规范社区党组织和派驻公务人员的职责,从而为“条块结合、以块为主”的治理体制的成熟定型打下基础。

此外,还需要改变行政导向思维,真心接受多元共治理念,主动吸纳市场主体、社会组织和公民个人参与基层的部分管理和服务工作。通过充分调动多方主体的积极性与创造性,借助不同主体的资源优势与专业能力,提高基层治理的效率与效果;通过不同主体的频繁交流与深入互动,重塑基层社会的公共理性和公共精神,推动形成共建、共治、共享的基层治理格局。

(三)在职能转变中理顺基层党政组织和自治组织的关系

基层负担问题及其体制基础“职责同构”体制,说到底,是职能问题,是职能转变和职责调整问题。机构问题、体制问题,都是职能问题的衍生物。我们要深刻领会党的十八大、十九大、二十大关于政府职能转变问题的一以贯之的系统论述。在此基础上,正确处理基层党政组织和自治组织的关系,主要包含以下三点。

首先,明确街乡的核心职责,突出街乡工作的应有重点。《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》提出:“推动街道(乡镇)党(工)委把工作重心转移到基层党组织建设上来,转移到做好公共服务、公共管理、公共安全工作上来,转移到为经济社会发展提供良好公共环境上来。”^[26]由此可见,中央层面已经把基层党组织建设、公共服务、公共管理、公共安全、提供良好公共环境作为街乡的核心职责。在实践中,突出街乡的工作重点,关键在于逐步弱化它们的经济建设、招商引资、财政管理等职责,防止出现专注“比拼”优惠政策,而忽视社会服务供给等现象。

其次,理顺街乡与政府职能部门之间的关系。一方面,要明确街乡独立承担的职责,以及需

要配合职能部门行动的事项,防止职能部门随意将行政事务派发给街乡,避免街乡成为无所不包的全能化平台。另一方面,要保障街乡在处置跨部门综合性事务时,能够统筹和协调相关职能部门及其派出机构。“街乡吹哨、部门报到”改革是这一方面的有益探索。它以社会问题为导向,赋予了属地组织调集执法资源的权力,将条线部门牵引到执法过程中,从而形成了高效的“条块协同”治理机制。^{[27][28]}

最后,理顺街乡与自治组织、社会组织之间的关系。其一,要搭建区域化党建平台,发挥党协调各方的优势,联系和动员辖区内自治组织、社会组织和居(村)民等社会力量参与基层治理。其二,要依法厘清街乡党政机构的社区延伸部分、村居自治组织、基层社工组织三者的界限,防止街乡干涉到后两者的日常工作。其三,要完善自治资金撬动、社区精英带头、民主协商会议、兴趣团体带动、议题设置引导、专业服务购买等机制,创新街乡对自治组织、社会组织等主体的指导和监督。^[29]

(四)培育政府之间的“伙伴关系”

随着合理“确权”思路的确立以及相关工作的推进,各级政府的职责范围也会逐渐清晰,五级政府“职责同构”与地方政府“职责错位”并存的问题将得到有效缓解。在这种情况下,不同层级政府之间相互配合与相互支持、相互制约与相互监督的关系不但不会被削弱,反而还会得到加强。因为,各级政府虽然是各负其责的,但并非完全各行其是的,它们在履行自身职责时,难免需要牵涉其他层级政府相关权能的调配,进而需要其他层级政府的协调与配合。在此过程中,不同层级政府之间交汇观念、展开协商,不断来回往复,最终形成合力。

这意味着,在合理“确权”的思路下,上下级政府之间要增强伙伴关系意识,形成“协商—合作”工作方式。^[30]伙伴关系的发展有助于增加协商与妥协的合作性互动行为,减少矛盾与冲突的对抗

性互动方式,进而适当淡化层级观念与隶属关系,突出相互平等与相互尊重的工作关系,促进政府纵向间的有效分工与密切合作。然而,需要说明的是,伙伴关系不会也不可能取代上下级政府在政治上的等级关系。在伙伴关系中,原有的权威不但不会被削弱,反而会以资源依赖、信息互通、利益共担等方式被强化。因而,增强伙伴关系的意识,实际是一种“双赢”。^[31]

解决基层负担问题任重道远,改革的系统性与艰巨性不容忽视,改革的阶段性与差异性也需要得到重视。可喜的是,相关工作已经开始,正在积极推进。可以预见,在党中央的领导和各方面的努力下,能够深化和细化对基层治理规律的认识,逐步推动政府工作“按层归类、形成体系”,最终书写出一张具有中国特色的“政府职责配置表”。这是转变政府职能工作真正到位的具体体现,也是基层负担问题切实解决的根本出路。

注释:

①本文对“基层”的讨论主要聚焦于“基层党政组织”和“基层群众自治组织”。原因在于,体制内企事业单位的内部个体同时生活于不同的社区单元中,他们的参与活动已经可以在城乡基础政治过程中有所体现了,故而无须重复论述。

②本文认为,在当前的政治条件与社会条件下,来自社会公众的问责比较难以发生。一方面,社会公众会通过向属地范围内的“闹大”行为,迫使基层党委政府满足他们某一方面的诉求,这便会以“来自社会公众的额外职责”的面目出现;另一方面,社会公众会通过向更高层级党委政府寻求帮助,包括制造“舆情”,将由外向内的诉求转化为自上而下的要求,这便会以来自上级党政机关的额外问责的面目出现。故而,类型划分包括五种而非六种。

③对于“职责同构”的概念、具体表现和体制特征本身,作者此前已在多处做了介绍,本文就不展开了。所谓“职责同构”,是指在政府间关系中,不同层级的政府在纵向职能、职责和机构设置上的高度统一、一致。“职责同构”不仅是关于当代中国政府间关系总体特征的一个理论概括,而且在国家的法

律和制度基础、政府经济和社会管理体制等各个领域有着多方面的表现。

参考文献:

- [1]朱光磊,候绪杰.“双线合一”:论服务型政府的建设逻辑[J].南开学报(哲学社会科学版),2023(3).
- [2]中共中央党史和文献研究院.推进基层治理现代化的根本遵循和科学指南[N].人民日报,2024-01-12.
- [3]刘凤,傅利平,孙兆辉.重心下移如何提升治理效能?——基于城市基层治理结构调适的多案例研究[J].公共管理学报,2019(4).
- [4]陈水生,叶小梦.调适性治理:治理重心下移背景下城市街区关系的重塑与优化[J].中国行政管理,2021(11).
- [5]周振超.构建简约高效的基层管理体制:条块关系的视角[J].江苏社会科学,2019(3).
- [6]黄建洪,殷旺来.“能动性调适”:乡镇政府职责动态配置的实践逻辑——基于广东省强镇扩权改革的分析[J].求实,2023(6).
- [7]钟伟军,陶青青.压力下的权威拓展:基层政府如何塑造非正式治理资源?——基于浙江省w镇“仲规依”的案例分
析[J].公共管理学报,2021(2).
- [8]杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11).
- [9]周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6).
- [10]邱实,杨爽.属地管理扩张下的基层治理困境及优化研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2022(6).
- [11]韦彬,臧进喜,邓司宇.顶格管理、基层形式主义与整体性智治——基于对N市Q区的考察[J].海南大学学报(人文社会科学版),2023(1).
- [12]刘建平,陈文琼.“最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析[J].中国行政管理,2016(2).
- [13]贺雪峰.规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法[J].社会科学,2019(4).
- [14]吕德文.监督下乡与基层超负:基层治理合规化及其意外后果[J].公共管理与政策评论,2022(1).
- [15]吴建南,王亚星,陈子韬.从“增负减能”到“减负增能”:基层治理数字化转型的优化路径[J].南京社会科学,2023(7).
- [16]李辉.理性选择与认知差异:运动模式下基层政策执行的变与不变——基于专项行动的多案例研究[J].中国行政管理,2021(9).
- [17]王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2).
- [18]赵阳.一名乡镇党委书记的自述:认领42份责任书,一半多是“甩锅”[J].半月谈,2019(14).
- [19]夏德峰.综合行政执法改革的难题及其破解[J].中国行政管理,2016(6).
- [20]陈柏峰.乡镇执法权的配置:现状与改革[J].求索,2020(1).
- [21]冯川.监督泛化与县域治理困境的形成逻辑[J].人文杂志,2022(11).
- [22]杜姣.基层治理国家化:新时代背景下基层治理转型及其困境[J].内蒙古社会科学,2023(5).
- [23]陈家建,张洋洋.“非对称权责”结构与社区属地化管理[J].社会学评论,2021(3).
- [24]许宝君.超越“去行政化”迷思:社区减负思路廓清与路径优化[J].中国行政管理,2023(3).
- [25]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16.
- [26]中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见[N].人民日报,2017-06-13.
- [27]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).
- [28]于文轩,刘丽红.北京“接诉即办”的理论基础和发展方向:敏捷治理的视角[J].中国行政管理,2023(4).
- [29]姜修海.社会治理共同体建设何以持续推进?——一个迭代“结构—过程”分析框架[J].中国行政管理,2023(8).
- [30]章高荣,王筱昀.政社混合组织的制度逻辑与部门脱嵌式耦合——基于慈善会运行的个案研究[J].中国行政管理,2023(8).
- [31]钱清逸,钱玉英.平台驱动社会治理重心下移的机制与路径[J].中国行政管理,2023(8).