

· 公共治理 ·

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

内容提要：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

中图分类号：F124.6

文献标识码：A

文章编号：1003-3947(2021)02-0090-11

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

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。

基金项目：教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“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）。

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。

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。^①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

^① 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。

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‘基本面’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,往往以领导的身分颐指气使,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任的“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, 建构成熟定型的现代化责任政府。

综上所述, 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^①, 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,

^① 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—区—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充沛; 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。

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的存在。

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

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,合理规划分省、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”(芳汀,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”。

参考文献:

- 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》。
- 毕瑞峰、段飞龙,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。
- 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。
- 格雷姆·史密斯,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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 林尚立,1998《国内政府间关系》,杭州:浙江人民出版社。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 杨宏山,2017《转型中的城市治理》,北京:中国人民大学出版社。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 朱光磊主编,2006《现代政府理论》,北京:高等教育出版社。
- 朱光磊、张志红,2005“‘职责同构’批判”,《北京大学学报》,2005,1:101—112。
- 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。
- 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。
- 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。

- 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。
- Ackerman, J. M. , 2014. *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Washington, D. C. : The World Bank.
- Hughes, O. , 1998. *Public Management and Administration: An Introduction*. London: Macmillan Press Ltd. and New York: St. Martin's Press, Inc.
- Mertha, A. C. , 2005. "China's 'Soft' Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations." *The China Quarterly*. 184: 791 – 810.

Tiao/Kuai Authority Relationships in Grassroots Governance of China: From Maladjustment to Coordination

Guo Yong¹ & He Haifeng²

- (1. School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing;
2. Party School of the CPC Anhui Provincial Committee(Anhui Academy of Governance) , Hefei)

Abstract: Tiao/Kuai authority relationships play an important role in China's national governance system, and the maladjustment of Tiao/Kuai relationships is a "pain point" in grassroots governance. This paper starts from the "governance paradox" and the derivative reform of "street and township whistle blowing, department reporting" in Pinggu District, Beijing, and makes a historical retrospection of the evolution of China's grassroots "Tiao" relationships since 1978. Based on the global governance tide of developing service-oriented government, regulatory government, low-cost government and responsible government, this paper makes an empirical study on six grassroots governments in Beijing, Zhejiang and Anhui, and makes a theoretical analysis of a series of core issues about governmental functions and Tiao/Kuai relationships at grassroots level. This paper proposes that in the future, we should focus on pushing forward reform from top to bottom, strengthening the overall coordination of the "Kuai", establishing the list of rights and responsibilities of "Tiao/Kuai", promoting the downward shift of the focus of "Tiao", making good use of the "internet plus" technology tools, and enhancing mutual trust and cooperation between the government and the public. The ultimate goal of reform is to form a new pattern of grassroots governance with clear responsibilities and good coordination.

Key words: Tiao/Kuai Authority Relationship; Grassroots Governments; Functional Adjustment; Cooperative Governance

(责任编辑: 苗永姝)