

层级协同与重心适配:基层治理体系现代化的路径差异

——基于京、浙两个典型案例的比较分析

吴春来,包智俊

(西北农林科技大学 人文社会发展学院,陕西 杨凌 712100)



摘要:城乡基层治理体系呈现出重心层级和权力结构的差异,因而治理体制机制创新的模式和路径具有可比较性。在北京P区“街乡吹哨、部门报到”、浙江J县“县乡一体、条抓块统”的案例比较中发现:区县层级的政治统合和属地一线治理需要上下联动才能够完成跨层级的基层治理体系有效运作,因而基层治理存在区县统合和一线协同双层样态,前者突出条线之间组织统揽,后者注重一线多主体的治理协同;条线行政下乡和治权属地化是区县政治统合促进一线治理提升的两种路径,前者通过行政机制塑造层级协同,后者则是权力结构优化和层级关系的制度化调适。推进城乡基层治理体系现代化的着力点在于治权重心适配和上下联动,需建构基层跨层级、多主体“统合-协同”治理模式。

关键词:基层治理;治理体系;区县政府;乡镇政府;体制机制创新

中图分类号:F320.3

文献标志码:A

文章编号:1009-9107(2025)02-0089-09

一、问题提出与文献回顾

2021年4月,中央出台《加强基层治理体系治理能力现代化的指导意见》^[1],就基层体制机制改革和基层政权组织建设、基层治理能力等方面提出了一系列要求。这意味着中央旨在通过体制机制改革来提升基层治理体系的合理性和有效性,并将制度优势转化为基层治理有效,以实现基层治理现代化转型。从基层的视角来看,基层治理体系与治理能力现代化蕴含着基层治权结构的配置问题。由于基层涵盖县乡村(区街社)多个层级,因而,此种治权配置涉及基层党委、政府关于行政权力分属和重心适配等一系列制度问题。当前,县乡(区街)体制存在权力配置靠上、治理事务在下即上下之间权责不对等^[2]、属地与属事之间难协同^[3]的结构性困境,这导致基层治理过程存在诸多障碍。基层通过强化组织动员^[4]、向下传导责任^[5]和过程管理^[6]来提升体制运作效率,这带来诸如体制刚性化^[7]和超负荷运转^[8]等后果。如何从根本上破解基层权责失衡、条块分割的困境,需要优化基层体制、创新一些简约^[9]且高效的治理机制。从基层现实治理需求来看,基层治理体系优化的重点在于行政权力配置的重心问题和层级上下的协同问题。对此困境,各地进行了一些有益探索,其中北京“街乡吹哨,部门报到”、浙江衢州“县乡一体、条抓块统”较为突出地触及基层体制在重心适配和层级协同方面的问题。但是两地实践经验体现出体制优化和机制创新的方式存在路径和模式的差异性,这也意味着基层治理创新的内在逻辑和治理效能须进一步探讨。

要破解基层治理体系层级和主体间的权责配置问题,需准确认识当前我国基层权力体系的基本架构和权威支配形式。基层体制的结构与制度内涵充分体现出我国党政体制权威形式下的党政关系、县乡(区街)关系和条块关系及其互动^[10]。

收稿日期:2024-02-12 **DOI:**10.13968/j.cnki.1009-9107.2025.02.10

基金项目:国家社会科学基金西部项目(23XZZ003)

作者简介:吴春来,男,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授,硕士生导师,主要研究方向为县域社会治理。

1. 基层党政体制与治理体系的高度合一。在我国基层,无论是区街社体制还是县乡村体制,基层治理都是以党政体制主导下的科层制运行、基层公共服务和社会治理为核心。这意味着基层治理呈现出两个层次,即基层科层体制运作(政府治理)与基层一线治理(社会治理)。前者是处于国家治理体系末端的基层党政体制的权力实践、组织运行和政策执行,后者是基层党政体制在与基层社会互动过程中所主导的公共治理^[11]。这两个层次的权力过程,皆由基层治理体系的主体即基层党政官僚体制所主导。这也意味着,行政化贯穿基层治理体系运行的全过程。但是,从基层治理的社会属性来看,基层治理的重要呈现是基层党政体制回应和应对基层社会问题的过程。高度行政化的基层体制在面对复杂的基层社会实情时,需要通过各种有效的治理机制创新来实现体制与民情地互动。因而,基层治理体系的重心设定、层级互动机制、治理方式等,都需要与基层社会基础有所关联。

2. 属地空间差异和体制权力配置的差异性导致城乡基层行政权力的运行和优化的路径不同。城乡的空间特征导致政府行政体系的重心和层级关系存在差异。在区街体制中,由于城市基层政权体系的权力重心和条线资源的主导权在区一级,区级属地政府和职能部门能够直接主导区级空间(城市)范围内的属地事务,街道的属地职责被弱化^[12]。区、街两级属地能够共享城市的治理空间,因而形成城市基层集约化的行政体系,职能和资源统合在区级及部门,具有合理性。街道和社区更多侧重于服务和社会治理,是民意诉求的表达和准入层级,街道属地向区级部门反映基层实情,并由区级部门在城市基层开展专项治理与服务。而农村基层的县乡村体制中,由于属事、属地关系的基本结构,以及空间区隔的特征,层级靠上的县级职能部门往往难以在分散的乡村社会开展一线的专项治理行动,以致属事治理统筹能力较弱。在县域,条线属事治理与一线治理需要结合和衔接起来。条线部门这一属事治理任务,往往需要由乡镇属地进行承接,并由乡镇下设的站所来对应。

3. 基层体制跨层级关系和多主体行动者结构要求治理创新需要合理适配行政权力重心、强化基层上下协同。无论城乡基层治理,皆需要将基层行政权力的配置与一线属地治理需求对接起来。而行政权力本身有一定的制度结构,其调整涉及体制变动,关键在于权力配置的层级和条块之间的结构冲突^[13]。因而县乡(区街)之间的权力配置需要采取制度化方式进行,不仅包括权力下放后的属地规范化治理,也包括由区县部门常规行政机制下沉的方式来推进属地治理。这意味着,基层治理体制机制创新的路径和方式存在多样性。当前一些治理机制的创新,侧重于将区县层级的行政资源通过非正式制度的方式下沉和组织再构,使其能够达到重心下移、职能拓展的扁平化行政,促进街道乡镇属地治理,但此种方式对于强化和提升基层治理体系和能力仍显不足,也受到机制有效性的制约。

以上三方面体现出基层治权配置与基层治理有效实践之间存在张力及冲突,意味着基层治理体系的优化配置至关重要,关系到基层治理现代化转型的路径与方向。从近年来基层行政体制改革的角度来看,中央一直强调要理顺基层上下之间的权力配置、优化权力行使和强化权力监督等,以解决基层治理结构与体系中存在的一些问题。基层治理现代化对于基层党委、政府而言寓意着公共权力行使、公共资源分配和公共治理参与、治理绩效提升等方面的内涵,因而,应当结合基层治理现代化的论述来分析基层治权结构配置和重心设置问题。

基于以上对城乡基层治理体系的权力结构、重心层级差异性的分析,可以进一步探究城乡的治理机制创新的内在逻辑和实践路径的异同,这也意味着城乡基层治理创新的案例具有可比性。因而,本研究对较为典型的两种区县治理创新实践案例进行分析。

二、问题导向和实践经验

本文所选案例为北京市P区“街乡吹哨、部门报到”和浙江省衢州市J县“条抓块统、县乡一体”。P区基层治理改革经验于2017年因为基层实际需求而产生,后被总结为北京经验并在全市推广。J县所在的衢州

市是浙江省推进基层治理改革创新试点市,县乡治理体制改革是这一试点的核心内容。因而,P区和J县皆是两地从区县一级对基层治理体系进行了制度优化和治理机制改革,涉及权力配置、体系搭建和组织调配、行政机制等方面,对基层治理有着系统化的改革。

(一)北京P区:街乡吹哨,部门报到

“吹哨报到”机制源起2017年1月P区启动“双安双打”专项行动,打击破坏生态行为、打击违法犯罪,对非法盗挖盗采重拳出击并成立工作指挥部和临时党组织。由乡镇街道吹响“集结号”,公安、水务、自然规划等16个区级部门30分钟内必须“报到”下沉一线综合执法。根据P区法制办梳理的10308项“9+X”权力清单,对盗采、堆放、运输加工、经营等违法产业链分解责任、联合执法进行“双安双打”专项治理。

P区推动基层治理改革是出于一线治理的一些难题,例如环境污染、违法建设、安全生产、矿产乱挖等。这些事项皆涉及基层执法问题。然而,在实际的属地责任制压力下,乡镇街道一级普遍存在执法难困境。问题集中体现在3点。一是响应联动机制不健全。街道作为属地往往最早发现问题,但由于缺乏有效的机制保障,与区级执法部门难以形成联动,执法效率低。二是责任与权力不匹配。在区街体制中,乡镇街道没有属地执法权,一旦街道发现违法违规问题,难以及时有效处理。区级有关职能部门具有执法权,但执法资源配置重心偏高,不能及时发现街道属地层面的执法需求和问题,执法工作被动、流于形式。三是联合执法机制不完善。在处理违法违规问题时,乡镇街道与部门、部门与部门间的联合执法缺乏制度机制保障,衔接不顺畅、整合不充分。这一执法权上下配置问题,制约着基层治理能力的提升。

正是基于以上问题,P区通过“吹哨报到”治理机制创新,调配了基层治理体系的权力关系和互动机制。首先,赋予基层一线“四权”。即召集权,乡镇街道吹哨后,部门相关工作人员必须在规定时间内报到;指挥权,街道负责人对报到的单位现场指挥和处置问题;评价权,街道对部门报到工作情况进行评价;考核权,由街道对部门派驻人员进行考核打分,影响年终个人考评结果。其次,推进基层治理体系下移。涵盖“重心下移、资源下沉、政策下调、人员下行、权力下放、监管下去、法治下村”,促进区级执法力量下沉到乡镇街道一线。2017年10月,“吹哨报到”作为P区的基层探索,得到北京市委、市政府认可,上升为北京经验,随后在全市推广。2018年11月,中央深改委审议通过《“街乡吹哨、部门报到”——北京市推进党建引领基层治理体制机制创新的探索》,向全国推广。

可以看出,P区改革问题导引的节点在于乡镇街道一线执法需求和困境。因而,P区治理机制创新的重点在于强化基层一线治理(执法)的跨层级响应和跨部门协同能力建设。而且,此“双跨”是通过行政机制创新来实现的,即通过执法部门下沉执法、跨部门联合执法等工作机制来进行。这一做法解决了治理(执法)层级偏高、条线区分隔等难以解决的基本问题。

值得注意的是,执法部门下沉、执法的跨部门协同,其本质是行政执法机制的创新。此种机制创新的有效性受到执法体制改革的影响,因而,在推动执法机制创新的同时,P区还将区级部门执法权适当下放到街道,增强街道属地直接执法的能力。这也意味着,基层执法体制机制改革存在逻辑上的差异性,前者是执法权重塑、调整执法权配置的重心,后者则是不变执法权配置而是由上下、条线执法协同来提升属地执法效果。这种路径的差异,也体现出区县级部门主导的专项治理(含部分执法权)如何与基层一线的属地治理相衔接,涉及县乡(区街)体制的重心、层级结构和部门互动机制。

(二)浙江J县:县乡一体,条抓块统

无独有偶,在浙江J县,同样面临县乡这一基层治理重心层级配置和上下跨部门协同的问题。J县所在的衢州市是浙江省推动基层治理体系创新的试点市,其改革创新路径被概括为“县乡一体、条抓块统”。“县乡一体”就是构建基层治理共同体,乡镇围绕群众转、部门围绕乡镇转、大家围绕基层转;“条抓”即全面推进职能部门赋能基层、放权基层、服务基层,明确县乡权责界面;“块统”则是把乡镇做大做强,提高对资源、平台、队伍的统筹协同能力。J县的治理改革,旨在形成上下贯通的县域整体治理格局,全面激发乡村治理新活力。因而,J县治理改革的关键节点在于通过县域体制优化来增加乡镇制度化权力,提升属地一线治理能力。具体从以下几方面进行。

1. 推进基层职能重塑, 重构县乡权责关系。立足破解县乡条块割裂、职责界面不清、责任相互“甩锅”等顽疾, 以扁平高效管理为落脚点, 推进基层组织架构重塑, 确保职能理顺、边界厘清、关系理畅。一方面, 推行基层模块化运行机制。推进乡(镇)功能业务相近、职责职能相同、任务内容相似的机构和岗位有机融合, 构建党建统领、经济生态、平安法治、公共服务4大平台模块, 形成“1个综合信息指挥室+4个模块”运行架构。另一方面, 构建县乡权责一致体系。建立健全权责清单、政务服务清单、属地管理事项责任清单“三张清单”, 依单履职、依单管理、依单问责, 编制乡(镇、街道)清单事项办事指南及流程图, 纳入浙江政务服务网运行, 实现基层“清单之外无事项、列明之外无责任”。

2. 推进事项集成联办, 构建协同联动格局。以“事项”为切入点、以“事件”为着力点, 立足于流程再造、程序再优、效率再高, 推进高频次、高权重、高需求和跨层级、跨部门、跨系统的事项集成为“一件事”, 实现“一次办、高效办”。一方面, 迭代“一件事”集成联办。激活“任务分解深下去、综合集成升上来”的“V”字形运行思路, 拆解“一件事”事项处置的最基本环节, 梳理人、事匹配事项清单, 从“高效处置一件事”转变为“高效处置一类事”。强化基层治理领域农民建房服务监管、欠薪处置等17件“一件事”实战运行。另一方面, 拓展“一件事”应用范围。动态调整“一件事”清单目录, 按照“党建统领、经济生态、平安法治、公共服务”四大类, 梳理了初信初访、产业工人培训、农业龙头企业培育等“一件事”, 拓展延伸经济社会发展全领域。迭代升级基层治理“一件事”系统, 构建自助分析和预警系统, 打通“一件事”系统与“基层治理四平台”(党建统领、经济生态、平安法治、公共服务)等线上系统运用、推进部门和乡镇“限时响应”, 实现“乡呼县应”。

3. 推进资源力量下沉, 增强镇街统筹能力。通过事权下放、人员下沉, 让“条”上的资源沉下去, “块”上的力量统起来, 全面增强基层主动权、主导权。以“大综合一体化”改革为契机推动事项人员全下沉。开展“1+5”(综合执法+市场监管、生态环境、交通运输、卫生健康、应急管理)行政执法改革, 推动执法制度重塑、流程再造、效能提升, 全面打造“事权下放、力量下沉、执法综合、监管融合”新格局, 提升乡(镇)统筹协调能力和综合管理能力。

4. 推进数字体系贯通, 提升智慧治理水平。优化贯通路径模式。坚持数据同源、模型同构、全市统筹, 一体建设县、乡和村(社区)网格三级工作界面, 推动分层分类贯通, 将贯通应用任务分为逐级分拨、定级下发、全级下发三大类, 确保贯通工作分层有序。建设基层治理大脑。坚持省市联建, 初步形成基层治理大脑建设方案, 着重建设全域感知、系统集成、赋能支撑三大能力域。

J县改革目标中的重点任务即强化县乡协同联动以及提升基层治理效能。其中重点关注乡镇属地治理能力, 梳理跨部门、跨层级、跨领域的政务服务事项责任清单, 厘清县乡权责边界, 通过制度化改革将权力下放到乡镇, 并整合和优化县乡协同的工作界面, 建立县乡治理共同体。县乡之间的层级关系、治权重心在县、乡级部门的基本权力结构, 是县乡体制机制改革需要面对的挑战。J县通过整体性的体制机制改革一方面解决县乡纵向治理目标统合的问题, 强化县乡协作, 另一方面, 也通过强化县级条线部门资源下沉、行政下沉来服务和配合乡镇属地的一线治理。

从以上改革经验中能够看出, 两地围绕乡镇(街道)属地的治理能力提升, 存在着体制改革(权力重心配置问题)、机制创新(行政工作机制)两种路径。其目的皆在于实现跨层级的有效统合和属地一线治理的多主体协同。而且, 体制改革和机制创新涉及县乡(区街)整体的治理体系塑造, 这也意味着无论是城还是乡, 基层治理体系优化都需要从体制、机制上进行统筹推进。

三、基层治理实践的逻辑与路径

(一) 现实挑战: 基层体制层级结构与一线治理需求之间的张力

在基层党政体制的层级关系中, 区县掌握了行政资源的分配权和治理事务的监管权。乡镇街道作为属地一线, 缺乏适当治理权限, 导致基层治理存在困境。如何促进区县一级行政权力和资源向乡镇街道属地下沉, 是破解基层治理难题的关键^[14]。县乡(区街)体制的结构性特征呈现出资源和任务的条线主导权, 乡镇

(街道)作为属地是承接和落地专项治理的责任主体,因而,此种权力重心在上、治理需求在下的体制导致现实一线治理容易陷入治理能力偏弱、治理回应不足的困境。这一现象被描述为“看得见的管不着、管得着的看不见”。

为了解决这一基层行政体制、组织架构和治理机制与现实治理需求之间存在张力的问题,无论是J县还是P区,基层治理创新实践的目的皆在于提升乡镇(街道)属地一线治理需求。但是,由于城乡基层治理体系的属性差异,此种治理创新呈现出两种不同的逻辑,一是以纵向层级互动和条块协同为主导的治理机制创新,二是以权力下沉以促进属地治理能力提升为创新内容的体制机制改革。

两地的基层治理资源向一线治理倾斜,体现出基层治理体系服务于属地治理能力和现实治理条件的客观性。但是,基层体制性权力的层级关系是结构化的,县乡(街区)之间的治理创新难以根本扭转上下之间的权力关系。同时,乡镇(街道)一级政府从组织层面来看不完备政权,基层行政体制改革也并非要将乡镇(街道)建成一级充分且完备的政府,而是基于现实治理需求来进行上下之间权力配置和协调机制优化。因而,在基层治理体制机制创新过程中,需要平衡基层体制层级结构与属地一线治理需求之间的张力。

(二)适配治理重心:党政统合与权力配置的属地化

向一线属地配置权力,是破解基层治理困境的重要策略。治理重心的调整涉及基层治权配置的体制优化问题。不同于社会治理的重心层级在于村居社区,基层政府治理的重心是基层行政权力层级配置。由于我国政府的职能有着明显的上下职责同构特征,并且由属地责任进行贯穿。实际中,上下之间权责关系常处于不对等,上位者掌握资源分配和治理目标任务管理权,下位者则承担治理任务并被监督。为统筹基层治权,区县层级能够通过党委中心工作的方式来整合行政资源,促进治理责任分配的优化,强化部门与乡镇街道之间的治理协同。

1. 区县层级的党政统合。作为基层治权的决策主导,区县党委是统揽基层治理的主导力量。乡镇街道的属地治理构成区县党委的主体责任,因而区县党委需要从基层整体视角去建构和推进基层治理体系建设。这意味着,除了在一线治理场域的多主体统合,在属地管理的压力下区县层级同样注重治理方式的统合。以党委领导小组、重点项目办以及过程管理的考核机制使区县层级能够实现行政权力的集中化、常规化。但是,此种区县层域的治权统合是为了强化行政权力的集中以及政策目标的一致性,并不能够有效推进乡镇街道的属地一线治理。在一线,治理资源的倾斜仍然需要以统合的方式进行。县域层面的统合能够借用数字信息技术和智能平台,实现县乡村三级的统合治理^[15]。这也体现出基层治理体系的统合能够依赖于上位推动而进行整体改革和体系建构。

2. 乡镇街道属地一线的综合治理。属地一线治理其实是属地作为直接责任与部门属事作为间接责任的治理合作。即使属地具有重要的责任,区县部门作为专项治理的重要主体也无法绕开属地治理的连带责任。这意味着,属地治理是多主体参与的治理互动。而且,在斜向的条块关系中,条线部门与乡镇属地之间的关系实际上成为条引导块的形式,因而,乡镇属地的治理责任突出而事权身份弱化。为了促进属地一线治理的有效,区县必然需要推进属地治理过程中条线部门与乡镇的有效协同,于是属地一线的综合治理机制被大量运用。就属地的综合治理而言,有效的体制权威统合意味着党委决策对条块多主体的统合。但是,乡镇街道一级属地并不具有完备的行政科层体系,也不拥有相对独立的财权、事权等资源。因而乡镇街道的党政统合,形式多于内容。破解乡镇属地一线统合能力,要从体制性权力配置层面来进行。当前一些实践创新路径,侧重于从制度层面对县乡(区街)之间权力配置进行调整。

此外,强化乡镇街道属地治权能力,是为了将基层体制性权力的重心从区县部门下沉到乡镇街道属地,即实现基层治权的属地化配置。在P区的实践案例中,属地治理的现实挑战来自于一线执法能力与执法事务之间的不均衡。一些涉及专项工作的执法权、监管权,其事权主体是区级职能部门。而且,区级职能部门与街道所处的治理空间呈现出相对的集约空间,区级执法部门到街道管辖范围内直接进行执法,从组织效率和成本上来看是最优选择。这也是P区提升一线治理能力的关键。

但是,向乡镇下放的事权是按照综合执法的方式来进行管理,仍旧存在条线部门与乡镇属地执法之间的

协同问题。这体现出属事治理的专业性与属地治理的综合性之间的张力。乡镇作为属地难以将综合行政执法权力分散到各站所,一线执法与乡镇站所的专项治理也就存在职能交叉的现象,如何协同成为制约乡镇专项治理和执法效果的关键。那么,乡镇属地面的一线治理必然要寻求再统合。

(三)促进层级协同:条线行政下乡与属地协同治理

在不变动基层治权配置的前提下,为解决属地一线治理能力偏弱的问题,必然需要将主导治权的区县职能部门进行下沉。即,由区县职能部门到乡镇街道属地进行有效的一线治理。这种不动体制业没有创新机制的改革经验,需要考虑到基层体制资源和机制运用的负担问题。其实质在于区县与乡镇街道属地之间的常规治理协同如何展开和维系,以实现属地治理有效的基本目标。同时,还要破解条块分割和相互避责的行为动机。

跨层级和跨条块的组织协同,是制约基层治理效能提升的关键。在区县范围内来看,此种层级是上下政府之间的纵向属地关系,而常规的行政互动主体则是作为属事责任的条线部门与作为属地的乡镇(街道)政府,因而,此种层级协同包括多个层面。一是县乡(区街)之间的治理协同。上下层级之间的治理协同体现出基层体制权责关系的实践性互动关系。其内在张力表现为科层体制的组织注意力及资源分配,与基层属地治理现实需求之间的衔接与调适。区县党委决策层是基层体制资源分配的权威主体,而乡镇街道属地是一线治理场域中的权威主体。二者之间的注意力一致性,直接关系到治理过程和治理行为的协同性。因而,从区县层级强化整体性基层治理的统合,以及从乡镇街道层级探知一线治理的现实需求,二者之间需要进行有效的注意力适配和治理目标协同。而且,此种协同机制的建构和运行,要以区县党委决策为核心。上下之间的协同是依赖于基层体制的压力——动力机制实现^[16]。上位者通过决策资源的整合和行政过程的塑造,来促进下位者实现有序、有目标的治理。同时,在传导压力和制造动力的同时,基层体制还对组织资源、要素保障和效能监测等方面进行强化,以提升基层治理体系的整体性。二是条线部门与乡镇属地之间的治理协同。在推动基层治理实践的过程中,承载区县党委决策层意志的条线部门和乡镇街道属地构成体制权力实践中斜向的条块关系。因而,此种条块之间的协同直接关系到基层治理过程和效能。虽然在行政配置上二者同属于同一层级,但是事权上的角色分配导致二者构成纵向的职能关系。这意味着,纵向层级的协同机制尤为重要。以条线行政下乡的方式来解决一线属地治理困境,此种基层治理机制创新的关键在于纵向层级间的主体协同,由于此种主体协同是基于属地治理导向,因而,需围绕具体的治理事务将属地、相关条线部门连接为治理共同体。

在解决跨层级和跨条块的治理协同过程中,P区采取的是条线部门行政下乡的方式,作为治理主体参与到乡镇街道属地的治理空间中来,进行专项治理的合作。此种条块关系的塑造,有效提升了政府回应能力和水平^[17]。而在J县,跨层级的协同则是由县级党委统筹并强化乡镇属地综合治理能力提升来实现^[18]。县乡一体,意味着乡镇属地治理需要被纳入到县域综合治理范畴中来,采取领导小组工作机制展开。强化乡镇属地综合治理能力,则是通过制度赋权和机构设置来提升乡镇属地权力。这一过程是通过将条线部门权力下放到乡镇属地来完成。并且,在乡镇常规执法和综合治理过程中,条线部门或乡镇站所仍然作为监管责任参与其中,条线与乡镇之间形成有效的协同治理。但是,主体协同机制只是一种常规行政方式,并不能够塑造相关主体间新的制度关系,基层治理体系内部的权力结构仍然制约着此种协同机制的效能。例如,相关部门参与此种协同治理,一旦需要协同的事务超过了部门决策的权力范围,那么条线部门需要寻求上级分管领导的拍板。这意味着层级协同只是在既定工作范畴内的一种有限的治理机制。

在P区和J县的治理实践中,皆强调在乡镇(街道)层面的治理过程中,要将区县条线部门下沉并参与到一线治理。就治理创新的类型来看,这属于行政机制创新的范畴,即将区县部门的常规行政从科层方式拓展为兼顾一线治理功能的运动式治理方式。这意味着属事与属地在具体的治理过程中能够进行有效的互动。但是,此种科层行政下乡促进一线治理中的条块协作,对于基层治理体系而言只是机制层面的创新,并不能够从制度层面解决属地一线治理的困境。而且,部门下乡到镇街进行治理协同,存在组织成本和行动效率的不足。因而,从治理体制层面对层级协同进行调配,是优化基层治理体系的重要思路。其中,基层综合行政

执法实践是强化上下、条块协同后的实践路径。综合行政执法涉及多部门协同,尤其是一项具体执法事项在不同环节、不同事由上需要相关部门进行配合和事实裁定。这种情况导致任何单一部门都难以主导某一项综合执法。同时,从日常监管的角度来看,街道作为属地政府对一线治理情况最为了解,更能理解此种执法所需的社会基础。因而,由乡镇街道主导和提出综合执法的缘由,再由相关执法的职能部门下场进行综合执法,这种条块协同机制能够有效地促进多元主体的互动。

(四)基层治理创新的跨层级“统合-协同”机制

对于基层治权结构中的层级关系和多主体行动者结构,基层治理创新需要从治权重心适配和多主体协同关系进行拓展。在两地的创新实践中可以看出,基层治理涉及体制机制的创新和拓展。此种体制机制创新实践体现出基层治理的内在逻辑,如图1所示。

1. 体制层级与一线治理层级的双重样态,共同构成基层治理的实践性内涵。体制层级是基层治权的内部结构,而一线治理层级是基层体制与基层社会衔接的层域。前者由区县的体制权威主导,后者则由根植于基层社会的双向代理人权威所主导。

2. 区县层级通过中心工作或县乡一体的机制来实现整体性的政治统合。此种政治统合将乡镇(街道)属地纳入到基层一体的治理框架内,实现上下之间的有效整合。但是,此种统合的主导在于决策层,因而,还需要在一线治理中强化不同主体之间的有效协同。

3. 一线协同是促进基层治理有效的重要保障。一线层级的治理有效,需要多主体之间的有效协同。此种协同机制包括区县条线部门的行政下乡和治理体制优化的事权下放(常以行政体制改革为主导)来实现。前者是科层下沉一线的机制创新逻辑,后者则是体制权力调整和属地一线综合治理的实践方式。

基于体制层级的政治统合与治理层级的一线协同,基层治理体现出跨层级、多主体之间的“统合-协同”治理模式。此种治理模式中,既强化上下之间的统合和事权责任分配,也注重行政权力重心适配问题,同时,还注重在基层一线治理过程中的多主体有效协同,以建构起秩序稳定、运行有效和过程清晰的基层政府治理体系。

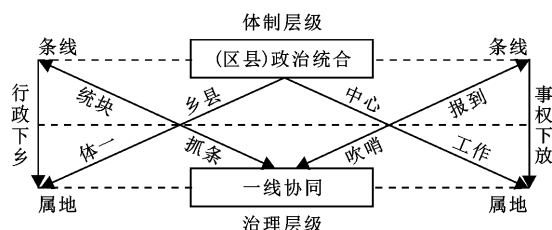


图1 基层跨层级“统合-协同”治理的内在逻辑

四、基层治理创新的经验启示与治理现代化转型

基层治理体系是基层体制性权力常规实践的组织和制度体现,此种治理体系必然存在结构特征。基层行政权力上下之间的重心配置、属事属地之间的权力配置,需要具有一定的合理性。并且,权力配置呈现出跨层级和多主体的关系,因而,基层治理在权力重心调适之外还需要通过治理机制创新来赋予体制运行的适应性、灵活性。这也意味着基层治理体制与机制的变革需要相辅相成、共同推进。

1. 基层治理转型需要兼顾层级协同、重心适配与一线治理有效。此种权力配置的合理性并不是一味强调将权力下放到最基层的属地。基层属地能否承接和用好下放的权力,并且是否按照现实需求来进行权力配置以合理调配行政资源,这一问题涉及基层体制机制的改革。城市的行政体系具有集约性,即多层级的政府主体共享集约的治理空间,因而,城市基层治理体系优化的重点在于上位的政府职能部门如何与一线的街道、社区进行治理协同。组织、资源和事权,需要适当向一线倾斜,并且条线职能部门的权力需要以常态化的行政机制直接触及城市空间的角落。而在农村地区,乡镇属地是一线治理的重要层级,县级条线部门的权力要以适当的方式下放到乡镇。由于权力下放必然涉及规范行政的问题,因而乡镇属地治理能力的提升必须以行政执法权改革为基础,将条线部门的权力下放到乡镇,并接受有效的监督,促进属地治理效能的提升。

2. 着力建构基层整体性的条块和层级协同治理模式。基层现实治理需求导致县乡(区街)之间的责任关系趋于紧密。区县向乡镇街道转移属地治理压力、层层加码,并不能够有效解决基层治理困境,反而加剧基

层体制内部的行政紧张。因而,基层治理方式的优化需要强调县乡(区街)治理的一体化,建构整体性的基层政府治理。此种整体性治理意味着在多主体和跨层级之间建构简约且高效的互动机制。基层层级结构和城乡空间差异,导致基层治理体系在优化创新的过程中特别需要强调跨层级的协同治理。同时,在基层党政体制内部,县乡(区街)层级之间和条块之间的协同,需要由体制权威进行主导,因而,治理机制创新产生了体制统合和属地统合两种类型。

3. 城乡基层治理创新的路径存在差异性和多样性。需要因地制宜探索不同权力结构和层级关系下的基层治理模式。在区街体制中,街道是一线治理场域,治理事务和需求来自于一线,区级部门需要到一线进行专项治理以及协同治理,因而,在区街体制中,重点在于区县部门治理重心的下沉,以及围绕一线治理需求进行协同,而不是将权力下放到街道,将街道建成机构更加庞大的一级实体政府。这意味着街道与区级部门之间是呼应和回应的关系,乡镇制度性权力偏弱与一线治理需求之间存在结构性张力,乡村治理体系的优化需要将县级的属事权力适当下放到乡镇,打造职能更加完备、组织更加立体的实体化政府。

此外,对于基层治理转型而言,需要从基层经验中探索出一般经验来引导基层治理现代化。同时,还需将基层治理现代化的理念和价值与基层治理实践相结合。从两地的案例经验可以看出,基层治理现代化的实践探索较为注重政府体制主导下的治理机制创新,通过体制机制改革来提升基层政府治理能力,促进基层体制资源、组织和制度优势的转化。但是,就基层治理现代化而言,还需进一步推进基层治理体系与治理能力建设。(1) 优化基层治理体系权力配置的合理性。基层治理体系是以基层党委、政府为核心、群众为主体、其他主体广泛参与的权力体系,因而,基层党委、政府是基层治理体系的中轴。如何界定基层党委、政府的权力范畴,涉及基层公共权力的合理性问题。此种合理性既包括权力配置的层级配置,也包括权力重心的调适。层级配置意味着县乡村三级之间的权力关系,权力重心则意味着事权和责任分属在哪一层级。以乡镇和行政村为一线,将基层体制性权力向一线倾斜,并强化公共权力运用的制度化,是强化基层治理制度建设的关键。(2) 提升基层治理体系运行过程的规范性。基层治理体现出正式制度规则与乡村社会规则的融合,因此,在正式科层体制主导的基层治理环境下,不断强化正式制度与规则的要求仍然无法消除乡村社会性规则的影响。这是因为基层公共权力运行的过程中,需要在正式规则和乡村社会规则之间寻求调适和平衡。而乡镇和行政村的体制精英在规则运用中起到至关重要的作用。基层治理现代化即是要将非正式规则制度化,提升基层治理过程的规范性。(3) 提升基层治理能力的统合性与适应性。基层治理现代化转型需要由基层体制来主导,因而基层政权的基础性权力对于基层治理现代化尤为重要。此种基础性权力既包括基层体制对组织、资源的统合能力,也包括对社会秩序和公共规则的建构能力。同时,由于基层治理的社会属性,基层体制还需具有吸纳和回应社会诉求的能力,将体制优势转化为社会治理能力,提升治理韧性和适应性。

参考文献

- [1] 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[N].人民日报,2021-07-12(01).
- [2] 丁煌,卫劭华.“小马拉大车”:本土情境中基层政府的负重运作现象考察——基于W区Q镇环保项目推进案例的实证分析[J].行政论坛,2021,28(02):106-115.
- [3] 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[J].中国行政管理,2022(09):50-59.
- [4] 崔晶.“运动式应对”:基层环境治理中政策执行的策略选择——基于华北地区Y小镇的案例研究[J].公共管理学报,2020,17(04):32-42.
- [5] 田先红,彭晓旭.县级职能部门运作中卸责式监督的生成逻辑及其后果[J].求实,2023(01):44-54.
- [6] 田先红.从结果管理到过程管理:县域治理体系演变及其效应[J].探索,2020(04):26-36.
- [7] 冯川.县域治理体系刚性化与乡镇自主性[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021,20(06):119-130.
- [8] 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,2022,11(01):34-42.

- [9] 欧阳静.简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J].中国社会科学,2022(03):145-163.
- [10] 杨华.县域治理中的党政体制:结构与功能[J].政治学研究,2018(05):14-19.
- [11] 杜鹃.一线治理:乡村治理现代化的机制调整与实践基础[J].政治学研究,2020(04):106-118.
- [12] 张翔宇.简政放权改革前后区街权责关系变迁研究[D].泰安:山东农业大学,2020:4-5.
- [13] 王丛虎,乔卫星.基层治理中“条块分割”的弥补与完善——以北京城市“一体两翼”机制为例[J].中国行政管理,2021(10):49-56.
- [14] 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(04):72-78.
- [15] 周立,程梦瑶,郑霖豪.数字赋能如何促进整全治理——基于浙江衢州“县乡一体、条抓块统”机构改革的案例分析[J].中国行政管理,2023,39(08):100-108.
- [16] 吕维霞.基层社会治理中“吹哨报到”的动力机制——基于北京市的多案例实证研究[J].南京社会科学,2020(06):73-79.
- [17] 孟天广,赵金旭,郑兆祐.重塑科层“条块”关系会提升政府回应性么?——一项基于北京市“吹哨报到”改革的政策实验[J].中国行政管理,2021(04):31-39.
- [18] 钟芳婷.基层条块关系协同治理研究[D].金华:浙江师范大学,2023:13-14.

Hierarchical Collaboration and Center of Gravity Adaptation: Differences and Inspirations in the Path of Modernization of Grassroots Governance Systems

——Comparative Analysis Based on Two Typical Cases in Beijing and Zhejiang

WU Chunlai, BAO Zhijun

(College of Humanities and Social Development, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: From the perspective of districts and counties, we can understand the characteristics of the grassroots governance system at the upper and lower levels, as well as the “connection” between the government and society. The grassroots governance system in urban and rural areas presents differences in focus hierarchy and power structure, making the models and paths for innovative governance systems and mechanisms comparable. In the comparison of the cases of “street and township whistleblowing and department reporting” in P district of Beijing and “county township integration and block governance” in J county of Zhejiang, it was found that: 1. Political integration at the district and county levels and frontline governance at the local level need to be linked up and down in order to achieve effective operation of a cross level grassroots governance system. Therefore, there is a dual layered pattern of district county integration and frontline collaboration in grassroots governance. The former emphasizes organizational coordination between lines, while the latter focuses on frontline multi subject governance collaboration; 2. The two paths of promoting frontline governance through the integration of district and county politics are the implementation of line administration in rural areas and the localization of governance power. The former shapes hierarchical coordination through administrative mechanisms, while the latter optimizes power structure and institutionalizes adjustment of hierarchical relationships. To promote the modernization of the grassroots governance system in urban and rural areas, the focus is on adapting the focus of governance and linking up the upper and lower levels. It is necessary to construct a cross level and multi subject “integration coordination” governance model at the grassroots level.

Keywords: grassroots governance; governance system; district and county governments; township governments; innovation in institutional mechanisms

(责任编辑:董应才)