

属地管理扩张下的基层治理困境及优化研究

邱 实¹,杨 爽²

(1. 南京师范大学公共管理学院,江苏 南京 210023; 2. 中国共产党江苏省委员会宣传部,江苏 南京 210000)

摘 要:基层治理是国家治理的基石,其直接关系到国家发展与社会稳定。属地管理是我国基层治理的重要方式,在基层治理中发挥了重要的作用。当前,基层治理出现诸如负担过重、权责失衡和效率下降等问题,属地管理的异化是主要原因,具体而言就是属地管理在基层治理中出现了过度扩张的情况。属地管理的生成与发展是国家治理权威性和有效性平衡的体现,其在基层治理中的作用不可或缺,但因为过度扩张也对基层治理产生了负面影响。职责同构下的模糊治理是基层治理中属地管理扩张的动因,而政区空间的固定性、职能部门的资源调控性和基层政府的治理直接性是属地管理扩张的“触发条件”。基于此,基层治理中出现了治理失序的困境,具体表现为基层治理的负担超载、权责失衡和功能弱化。在属地管理扩张的背景下,可以尝试通过纵向政府层级、横向政府机构及条块结构三方面的协同,厘定属地职责、搭建联动机制和建构协调系统,实现基层治理的优化。

关键词:基层治理;属地管理;职责同构;过度扩张;纵横协同

中图分类号:D630

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2022)06-0059-09

一、问题的提出

基层治理是国家治理的基石,其直接关系到国家发展与社会稳定。2021年7月,《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》明确指出基层治理是“实现国家治理体系与治理能力的基础工程”。2022年10月,党的二十大报告对基层治理的要求进一步细化,明确提出“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,健全城乡社区治理体系,及时把矛盾纠纷化解

在基层、化解在萌芽阶段”的要求,并以此“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”,进而达到完善社会治理体系的目标^[1]。因此,基层治理的有效性直接关系到国家发展与社会稳定,更是中国式现代化深入推进的重要要素。同时,基层治理处于国家治理体系的“末梢”,直接关联人民群众的切身利益,也是各项治理措施能否实际落实的“最后一公里”,因此关于基层治理的研究不仅是一个学术问题,更是一个现实的治理问题。

当前,我国基层治理面临多种问题,较为典型的

如:一是基层治理中负担较重。基层政府承担的各类治理事务越来越多,除了本职性的工作事务外,还需要处理上级政府交办的大量其他各类事务,使得基层政府不堪重负。如“上面千把锤,下面一颗钉”“上面千根线,下面一根针”等就是对基层治理事务压力性和繁重性的深刻描述。基于此,中央屡次提出要为基层减负。二是基层治理中的权责失衡。当前基层政府承担了大量的事权和职责,但却没有赋予其相应的治理权限及资源,造成基层政府“只承担责任,不掌握资源”,引发基层治理的矛盾和困境。三是基层治理效率降低。基层政府位于我国政府体系的“末端”,直接面向人民群众,虽然经过数次改革调整,但依然存在治理效率低下的问题,特别是在出现突发事件时,基层政府往往会暴露更多的治理效率问题。同时,我国基层治理中还面临形式主义、官僚主义和“小官贪腐”等直接关系到基层治理效能的其他问题。针对基层治理中存在的一系列问题,通过调研走访和资料分析,可以概括为是基层治理属地管理机制发生困境所致,或可以将其称为属地管理在基层治理中发生异化,进而造成基层治理“超载”,这是基层负担过重、权责失衡、效率降低及形式主义等问题发生的重要原因。

关于化解基层治理中属地管理异化问题,学界进行了广泛的探讨,并取得了丰富的研究成果。如有学者认为可以跳出自上而下的视角,通过增加基层政府的自主性来解决基层政府有责无权的问题,进而消解基层治理属地管理的困境^[2]。同时,进一步释放基层的活力和动力,提高基层治理效能,推进基层治理的现代化^[3]。针对属地管理的异化和向基层“甩锅”的问题,有学者从理性选择主义的视角出发,认为属地管理内在权责平衡机制被打破后,基层治理才发生“责大而权小”的问题,由此引发更深层次的“避责”现象^[4]。因而,可以从“赋权”和“减负”两个方面共同推进基层治理属地管理问题的解决^[5]。从实务角度来看,可以尝试通过建立组织协调体系、数据平台体系、人员力量体系和督导考核体系来解决基层治理属地管理异化所产生的困境^[6]。还有学者提出属地管理是依托行政区划生成的一种管理模式,因此也可以从行政区划入手对其存在的问题进行优化^[7]。已有的研究对属地管理进行了深入的剖析,也找到了各类症结所在,但对于属地管理为何在基层治理中发生异化并产生困境,目前还

没有一个总体性的归纳和分析。

基于现实分析和已有研究,可以将当前基层治理中属地管理异化及其困境发生的原因总结为在属地管理的不断扩张下,基层治理的发生“失序”问题。基于此,本研究主要解决如下问题:一是基层治理的属地管理机制是如何生成的,其在治理过程中发挥了什么作用?二是属地管理为何会发生扩张,且对基层治理产生了何种影响?三是属地管理扩张下基层治理的现实困境为何,优化进路在哪里?

二、国家治理中权威与有效的平衡: 属地管理的生成发展

针对“属地管理”,不同领域对于属地管理的理解也存在差异,如学者更多是将属地管理视为与垂直管理相对应的一种行政管理体制,而政府的实务工作者则更多将其视为一种责任落实与追究机制^[8]。属地管理是一个既有人为设计特征,又有客观发展内涵的地方管理机制,其可以说是随着国家的产生而产生,并根据国家治理的现实需要逐步发展。“国家和旧的氏族组织不同的地方,第一点就是它按地区来划分它的国民……并允许公民在他们居住的地方实现他们的公共权利和义务,不管他们属于哪一个氏族或哪一个部落。”^[9]这标志国家的出现打破了以血缘关系为纽带的氏族社会结构,进而原有的管理方式也需要进行调整,即国家开始以地区而不是以血缘来划分管辖范围了。在欧洲,以“宗族血亲”为标志的身份识别逐步被以地区人群为标志的区域识别所取代。在中国,先秦时期就以“天子”为中心进行逐层分封,形成属地管理的雏形。秦统一六国后,建立集权的中央政府并推行郡县制,将全国领土划分为不同层级的行政管理区域,在各个区划内设置相应的地方政府,并分配或授予地方政府以一定的行政、军事、财政、司法等权力^[10],以“体国经野”的方式既保证中央政府的权威性,又实现国家有效治理。国家治理的权威性体现为保证中央政府在人、财、物方面的调控权限,并且政令畅通,决策能够得到地方的贯彻执行。而国家治理的有效性则要使地方政府“在不同的领域或属地管理中处理解决具体问题的可行性和有效性,尤其体现在基层政府解决实际问题的能力。”^[11]在属地管理模式下,中央政府可以通过资源管理权限有效调控地方,而地方政府也能够各自在属地的范围

内依托所享有的相应权限进行多样化的治理,形成国家治理的权威性与有效性的平衡。基于此,可以认可一个论断:属地管理是出于对国家治理权威性和有效性的平衡而生成的一种治理模式。

属地管理在延续历史因素的同时,也开始具有全新的组织结构元素。新中国成立后,在社会主义制度的框架下,结合历史发展和现实需求,我国建立了纵向逐级管理的政府体制,期间虽因多种原因发生过调整,但在1982年现行宪法颁布后,中央到地方的五级政府体系结构正式确立至今。政府体系的确立标志着我国政府间纵向关系的建构,形成“以块为主”的分级属地管理模式。同时,因为我国是中国共产党领导的社会主义国家,党政体制是重要特征,党和国家机构体系必然穿插于各“块”之中,因此我国的属地管理可以概括为“以块为主、条块结合”的分级管理模式。虽然经过多轮不同程度的行政体制改革,但是属地管理的模式一直保持着基本的框架,其作用不仅没有减弱,反而在基层治理中不断增大。中央政府为了保证权威性会增强“条”,加强纵向指导和垂直管理,而要保证地方治理的有效性就要扩大属地管理的范畴,加强“块”在资源配置上的权限,具体到现实中就是通过属地管理的调整来实现中央和地方的“两个积极性”。这从本质上来说也是国家治理权威性和有效性的平衡,只是其以“条块关系”的形成呈现。

改革开放后,国家与社会、市场的关系发生变化,社会治理和市场监管就开始成为国家治理的重要任务和政府管理的核心职能。在改革开放前,很多治理性事务都是由“条”来承担并实施的。随着经济体制的变化及机构改革,将诸如社会治理和市场监管等事务的相关职责全部压到“条线”上也是不现实的。因此,就开始尝试通过“属地责任”的方式“分配”任务,社会安全、环境保护、计划生育、安全生产等都可以进行属地化的责任分配。如在环境保护方面,省级政府根据中央的统一要求和部署将相关任务下达到各市级政府,市级政府结合本地情况后,将相关任务转化为具体指标下达到各县区市,在这个过程中治理事务逐步指标化,这为属地职责的量化考核提供了条件。其后,各县区再将具体的任务分解到乡镇和村居,形成逐级的属地责任“发包”。为了保证任务的完成,上级政府通过考核的方式对相关事务完成情况进行监督,用以“压实”属

地责任。由此看来,治理任务在这个过程中被转为政府职责并逐步下沉到基层,形成国家治理事务的基层治理性转化。各类事务在谁的地盘上就由谁来负责,办好了奖励,办差了追责,本质上就是政区空间的“职责化”。通过治理事务“属地职责化”的方式,很多治理目标都顺利完成,且治理效能进一步提升。但是随着经济社会的不断发展,特别是城市化进程的加快,国家治理事务越来越多,基层的属地责任压力也越来越大。因为我国的政府体系决定了越往基层,政府治理的权限越小,但在属地责任不断增加的情况下,相应的权限却不能及时匹配,这就造成了基层治理负担过重。因此,有学者指出当前基层负担过重与属地责任及资源的不合理配置相关,是条块矛盾的另一种呈现^[12]。其实从根本来看,这是属地管理职责化无限性的一种体现,上级政府及职能部门都不断地将治理任务转化为政府职责并进行分解下压,这为基层治理及属地管理都埋下了发生困境的隐患。要解决相关问题,首先要明确属地管理为什么会出现这种职责无限化的现象,在平衡国家治理的权威性和有效性下基层治理应该如何发展。

三、职责同构下的模糊治理： 基层治理中属地管理扩张的动因

属地管理的初衷是为了在保证中央权威的基础上,通过职责明晰,最大限度地促进地方的积极性,进而实现国家治理的有效性。但在现实治理任务的压力下,以属地管理的边界和范畴为依托,治理事务被不断的职责化并下沉到基层政府,造成基层治理负担过重,引发治理效率降低等问题,这种属地管理无限度的职责化的现象就称之为“属地管理的扩张”。属地管理的扩张是引发基层治理无序性的重要原因。如上级政府及职能部门将本应由其负责履行的职责转化为基层政府考核指标,进而实现职责下沉。还有上级政府及职能部门的“条块”职责均压实到基层政府,但同时却未给予基层政府相应的职责履行资源,包括经费、编制等,使基层政府疲于应付,进而衍生出以考核权重为治理事务处理先后的依据,忽视客观现实需要。与此同时,形式主义和应付任务的现象也在基层治理中出现。属地管理的扩张不仅降低基层政府的治理效率,也使人民群众的利益受到不同程度的损害。因此,属地管理扩张的内涵特征主要呈现为:一是不根据纵向政府职责

的客观要求,以属地管理为名将治理任务逐级划归到基层政府的职责范畴中。二是在治理任务下移的过程中,基层政府所需履行的治理职责与治理资源不匹配。三是基层政府治理压力增加,引起基层治理的失序。值得注意的是,并不是说当前基层治理中凡涉及属地管理及职责下沉的都属过度扩张,大部分的属地管理是合理合规的。本部分主要分析研究的是属地管理在基层治理中的过度扩张是如何生成的。

属地管理在基层过度扩张的原因主要是“职责同构”下国家治理体系的模糊性。从政府体系及职责关系的角度来看,我国纵向政府间具有“职责同构”的特征,即不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致^[13]。这就使各级政府的机构基本按照同样的职责“模块”进行设置,形成上下对口、左右对齐的样态。在职责同构的影响下,国家治理体系出现模糊性,即治理主体分工不清,治理职责边界重叠交叉及治理责任推诿纠缠等问题,其造成基层治理面临诸如权责失衡、非正式化治理等问题。随着经济社会的发展,治理事务日益复杂化,在机构间出现职责重叠与职责交叉等问题的同时,我国地方和基层的治理目标也呈现出多元化的趋势,这加剧了治理的模糊性,并引发基层治理中条块矛盾加深^[14]。在职责同构造成的模糊治理下,我国地方和基层的有效治理是通过“加强协调”来实现的,即通过实践性的协调能力建构来解决治理问题,同时弥补“模糊治理体系”的缺陷^[15]。为此,政府各部门会尝试通过各种方式以求最大限度的实现职责协同,如建立权责清单制度、推进大部门体制改革、加强归口管理等。但是无论如何协调,在“职责同构”的大框架下部门间总会出现协调障碍。因此,在具体实践中,上级政府部门面临难以化解的条块矛盾和协调问题,往往采用避重就轻的方式将其转化为属地责任,这就造成了基层治理中属地管理的过度扩张。在我国政府体系下,越往基层的治理分工反而越模糊,治理事务的职责边界及承担者往往更加难以区分,形成一种治理“大杂烩”的局面。属地管理过度扩张不断增加基层治理事务的繁杂程度和治理压力,使基层治理出现困境。

属地管理在基层的过度扩张还需要具体的“触发条件”:政区空间的固定性、职能部门的资源调控性和基层政府的治理直接性。

第一,政区空间的固定性是属地管理在基层治

理中扩张的“物理”条件。政区的划定是以国家治理有效性为目的,对自然地理空间进行行政性划分,建立不同层级不同区域的治理单位。政区一旦确立,原则上是不会轻易调整的,这就为属地的划定提供了条件。依托政区实行的属地管理有利于将治理职责固定化,即属地管理可以明晰职责的承担者与负责人,真正将“谁主管、谁负责”落实到位。基层政府的属地职责主要负责提供辖区内的公共服务,即承担各类直接面向人民群众的基础性治理事务。同时,基层政府往往是各类事务汇集的“终端”,同时还需要承接上级政府交办的事情,治理任务繁杂。上级政府借助政区的“刚性”边界,将治理事务职责化并下放到基层政府,一方面可以借助属地管理的方式细化、压实治理责任,另一方面也可以有效界定最终的责任承担人。这样既方便量化考核,又可以在出现问题时精准问责。如上级政府下达查处违规燃烧秸秆的要求,各基层政府根据自己的属地分片管理,一旦出现违规燃烧秸秆,不管是哪里的人,只认在哪里烧的;又如河长制也是以政区为依托,实行的属地管理化的流域管理。漫长的河流根据政区进行“硬划分”,出现了问题就从属地来追究责任。因此,可以看出政区空间的划定成为了属地管理在基层治理扩张的“物理”条件。

第二,职能部门的资源调控性是属地管理在基层治理中扩张的外在条件。当前我国政府结构和治理体系决定了上级政府的职能部门掌握着基层治理中大部分的资源调控权限,如财政经费、政策支持、人员编制等。从这个角度来看,基层治理中的“条”占有更大的主导性,甚至可以对“块”进行不同程度的干预,将各类职责通过正式和非正式的方式转移到基层的“块”中。“在职能部门‘条’主导的专项治理中,条通过事权分配和过程管理将目标压力有效传到至下一级属地‘块’,并通过介入式过程管理实现压力传到的动态控制。”^[16]由此可见,职能部门因为掌握着治理的资源调控权限,所以可以将这种调控性转化为属地职责,使基层政府承担更多来自职能部门的治理事务及相应压力,进而从外部使属地管理在基层治理中得以扩张。

第三,基层政府的治理直接性是属地管理在基层治理中扩张的内在条件。基层政府的治理直接性是指基层政府处于政府体系的“末梢”,其职责基本直接面对人民群众,因而治理事务多为基础性和公

共性的,且“条线”上的很多治理事务在基层政府“汇集”。同时,基层政府对于其属地内的信息掌握较为全面、及时,可以“发挥基层政府‘在地’的信息、时间和空间优势,实现‘问题发现在基层、矛盾解决在基层’。”^[17]这就使基层政府的治理直接性更加突出。基于此,上级政府及职能部门就会将相关事务直接放置到基层政府的职责范畴之中,希望借助基层政府的治理直接性来提升治理有效性。一方面,上级政府及职能部门认为基层政府对其属地内的情况充分了解、信息获取及时,且具有人情等非正式制度的影响,可以有效提升治理效能;另一方面,基层政府也希望通过任务下达获取一定的治理资源,使属地得到进一步发展。两者相互作用使基层政府的治理直接性在属地管理中被激发,成为属地管理扩大化的内在因素。但是基层政府毕竟只是政府层级中的一级且掌握的治理资源非常有限,虽然其具有治理直接性这一特性,但并不能代表着其能够实现相应的治理目标。所以,属地管理扩大化在此情况下就会引发各类基层治理的现实问题,除了前文所述的基层治理负担过重外,还会产生诸如条块矛盾、形式主义、寻租腐败等问题。

当前,属地管理在基层治理中的过度扩张已经是一个不争的事实。从理论上说,属地管理的扩张未必就一定是负面的、消极的。随着城市化进程的加快和乡村振兴进程的推进,越来越多的事务需要增强属地化管理,进而实现治理资源的合理配置及治理效能提升,甚至很多治理事务天生就需要通过属地管理实现,比如基层的公共产品和公共服务供给等。但属地管理的扩张也具有另一面,即属地管理在基层治理中的无序扩张和过度扩张,这会造成基层治理中出现一系列的困境,并引发治理效能降低、治理成本上升等问题。因此,我们需要关注和探讨的是属地管理在基层治理中的无序扩张或过度扩张,以及由其引发的基层治理中的各类困境。基于此,对属地管理扩张的批判性研究应该聚焦于引发治理问题的过度性扩张,如果不加区分地对属地管理及其正常扩张进行批判是有失偏颇的。

四、治理失序:属地管理扩张下 基层治理的现实困境

属地管理的过度扩张给基层治理造成了诸多困境,其最为核心的影响就是治理失序。基层治理失

序主要体现为基层政府负担不断增加但相关权限却无法匹配,治理成本上升的同时治理效能不断降低,人民群众对于公共服务供给的满意度出现波动,直接影响基层治理体系与治理能力现代化的进程。属地管理扩张下,基层治理失序的现实困境可以归纳为3个方面:基层政府“无限”兜底下的负担超载、基层治理权责失衡下的条块矛盾和治理效能架空造成的基层功能弱化。

1. 基层“兜底”:基层治理的负担超载

我国国家治理的基本原则是“属地管理,分级负责”。根据《中华人民共和国宪法》第一百一十条的规定,“地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。”^①由此可见,我国地方政府行政权限来源于中央人民政府,地方各级政府实际是在中央政府的行政授权下管理一定属地内的行政事务,地方政府之间也是下级政府服从上级政府,这是“属地管理,分级负责”的法理来源。但是在职责同构下,各级政府的职责实际上并没有进行纵向上的划分,只是根据各级政府的属地管理权限进行了范畴性的区分。因为基层政府是我国地方政府层级的“末端”,各级政府的治理事务可以在职责同构的框架下逐级向下转移,最终落到基层政府的头上。在属地管理无序扩张的影响下,治理事务会进一步增多,这就使基层政府在完成其本身职责基础上,又会增加很多额外的任务。从这个角度来看,基层政府实际具有一种无限职责的“兜底”作用。上级政府可以通过诸如考核、任务或直接命令等方式使基层政府承担很多职责外的事务。同时,对于其职责内的事务也会以“层层加码”的形式增加,进而引发严重的形式主义问题^[18]。基层政府的这种“兜底”作用,在属地管理过度扩张下造成基层治理负担超载。

在属地管理过度扩张下,基层治理负担超载的主要表现有:

a. 基层治理事务不断增加,而相应的治理资源却没有增加。属地管理过度扩张下,基层政府承担的各类治理事务越来越多,其中属于原有本职工作的任务层层加码,同时还有各种临时性、任务性的任务被增加到基层政府身上,基层政府属地管理的压力巨大。但在职责下沉和任务增加的过程中,相应

①中华人民共和国宪法(2018年3月11日修正文本)

的治理资源(如人员编制、财政经费等)却没有增加,甚至一些治理事务的具体管理权或执法权也不在基层政府手中,但却需要基层政府承担相应职责,引发了基层治理的权责不匹配。如在农村基层治理中,“烧秸秆”是每年基层政府必须要抓的环保任务,而在执法上因为落实“一支队伍管执法”后,执法队伍的调度权在县级政府,基层政府往往需要通过其他的方式来落实相应的任务。再如城市垃圾分类被纳入到基层政府的属地职责,因为涉及垃圾分类的居民小区和公共场所很多,街道没有足够的人员进行有效监督参与,就将相应任务继续分配给社区(居委会),乃至小区物业,使垃圾分类变成基层的主要工作,且实际效果并不好。

b. 基层治理成本逐步增多,而治理效能却没有明显提升。基层治理成本增加没有治理事务负担加重那么显性,容易成为被忽视的部分。随着国家治理现代化的推进,基层治理也越来越具体化。如城市基层精细化管理、乡村振兴配套设施建设等,都成为基层治理新的任务。以城市治理中的精细化管理为例,很多城市都出台了具体政策,如上海出台加强基层建设的“1+6”文件,南京在江苏省“1+4”基层治理模式整体布局下进一步细化基层建设任务等都使基层治理的任务和标准不断细化,这虽然对城市发展具有重要作用,但同时也增加了治理成本。前文所述,基层治理中相应职责的增加并不一定会配套相应的资源,财政经费无法有效跟上,使得本就增加的治理成本负担更重。甚至部分街道干部认为当前很多事务实际是街道自己在“贴钱办事”。加之,很多城市进行了财政管理制度改革,基层政府的一些额外“创收”路径,如自主招商等被收到上级政府统筹,使得基层政府的资金灵活性降低。因此,实际治理效能可能并没有得到较多提升,甚至出现形式主义应付考核的现象。

2. 条块矛盾:基层治理的权责失衡

属地管理过度扩张还使基层治理中的条块矛盾进一步加剧,原本就不平衡的权责更加失衡。我国属地管理的基本原则是“条块结合,以块为主”,属地管理就是要以基层政府为主,在上级政府职能部门和垂直管理部门协同下完成治理目标。基于此,属地管理原则就需要细化为“职责属地”与“权限属地”,基层政府在履行属地治理职责的同时也要具备相应的治理权限,这才是与上级职能部门和垂直管理部门协同配合的核心。但是在属地管理过度扩

张下,基层政府却只有“职责属地”,并没有“权限属地”。治理权限和资源主要还是集中在上级政府的职能部门或垂直管理部门手中,基层政府承担治理责任却没有治理资源,那就会通过其他非正式或非制度化的方式获取治理权限和资源,这就又会衍生出很多其他的治理问题。这个现象可以概括为在基层治理中,“条”掌握了治理权限和资源,“块”承担治理职责和任务,但是“条”却未能将相应的治理权限和资源赋予“块”,造成条块矛盾,进而使基层政府出现“有责无权”的权责失衡状态。

这种条块矛盾下的权责失衡主要表现为:一是基层政府以不完备的政府体系和治理权限承担扩大化的治理职责。我国的基层政府实际是一级“不完全”的政府:乡镇政府的组成部门很多都是上级职能部门或垂直管理部门的派出机构,与其他层级政府相比机构体系并不完整,而街道从本质上来说只是市辖区的派出机关。基于此,基层政府在治理权限上就受到诸多限制,很多具体的治理权限和资源都由上级职能部门掌握,如执法就是最为典型的。以环保为例,这是我国基层政府重要的治理任务和考核指标,但是绝大部分的基层政府却都不具有执法权或完整的执法权,执法队伍多由县级政府统一设置。基层政府在执法中需要通过与上级职能部门的协调来获取执法支持,要么就通过非正式的“人情关系”来协调执法。但是在这种权责失衡的情况下,基层政府如果无法完成相应的环保任务,则会以属地管理为由进行问责,这显然会加剧条块矛盾。值得注意的是,如果基层政府过多通过非正式的方式来弥补权责失衡以求完成治理任务,有时会造成违规或违法行为的发生。如基层政府过多使用所谓的“人情”关系,通过经济交换来做通工作就容易引发经济问题。还有基层政府动用强制手段完成治理任务,很有可能会造成舆情事故或直接涉嫌违法。这无疑使基层治理中的条块矛盾在属地管理扩大化的情况下不断加剧,引起更大程度的权责失衡。二是基层政府以有限的治理权限承担无限的治理任务。基层政府除了承担大量的本职性治理事务外,还需要承担上级政府及职能部门下达的临时性、任务性的事务,即使一些任务被纳入硬性考核指标,但仍然会出现落实不到位或履职不利等情况。这并非完全是基层政府主观上的推诿不作为,而是相关的资源没有完全赋予基层政府,如人员编制、财政经费、专项协同等,使基层政府在繁杂的治理事务中

“有心无力”。究其本质,基层政府缺乏用以执行治理职责的相关资源。但治理资源并不会完全以治理任务的需要为配置标准,而是根据上级政府及职能部门的需要来分配的,这就造成基层政府有限的治理权限与无限的治理任务之间的矛盾,这也是条块矛盾的另一种体现,更是基层治理权责失衡的集中呈现。现实中,不少地方存在县级政府将财权上收,而将事权下放的现象,造成事权与支出责任不匹配。这固然有政府间财政关系问题,但是从基层治理的整体视角来看,这实际上是属地管理过度扩张的一种反映。面对属地管理的过度扩张,基层政府权责失衡的治理困境越发明显。

3. 功能弱化:基层治理的效能架空

属地管理过度扩张的另一个结果就是造成基层治理的功能弱化,使基层治理效能架空。所谓基层治理效能架空就是指看上去基层政府非常忙碌,每天都在“连轴转”,做了很多的事情,但实际效能并没有明显的提升,这本质上就是基层治理功能弱化了。这是一个非常需要重视的问题,基层干部付出了巨大的艰辛和努力,地方政府支出了国家财政,但最终的治理效能却没有达到预期目的。从一定程度上来说,这也是对治理资源的一种浪费,同时也会造成人民群众对国家治理现代化认识的偏差。引起这种情况的原因主要有:一是属地管理的过度扩张使基层干部过度聚焦于各类事务处理,减少了基层治理中的“群众性”。属地管理的扩张使基层政府事务迅速增加,使基层干部开始围绕考核“打转”,因为各类事务完成情况的考核直接关系到基层政府的绩效、个人的晋升等。同时,为了有效完成各种事务,几乎没有时间与人民群众进行细致的交流沟通,而群众性恰恰又是基层政府之所以称之为“基层”的重要原因。基层政府是直接面向人民群众的,关键要深入群众,与群众进行细致深入的沟通,充分了解人民群众对美好生活的诉求,同时有效传达党的政策精神,并使其在基层落实,但这些都需付出大量的时间精力。而在属地管理过度扩张造成基层事务不断增多的情况下,基层干部的这些时间和空间都被考核的“指挥棒”给挤压了,用通俗的话说就是几乎没有时间去和人民群众交流,去和群众“打成一片”。这不仅与党的群众路线不符,也使得很多基层治理中的工作发生偏差,无法及时有效地获悉人民群众的想法和诉求。可以说,这对于新时代基层治理体系和治理能力现代化是非常不利的。另一

方面,属地管理过度扩张使基层政府逐步变为一种任务型组织,基层治理中的“自治性”被削减。基层政府直接面向人民群众,受基层政府管理的村、社区(居委会)等更是自治性组织。基层治理中的很多事务从本质上来说都是人民群众的“家务事”,需要通过基层政府及基层自治组织以协商的方式开展。而属地管理过度扩张使基层政府和基层自治组织逐步变为一种上级政府及职能部门指令落实的任务型组织,与原本的设置理念发生偏差。甚至一些地方的县级政府就是将基层政府及基层自治组织视为其任务落实的执行者和在基层的“触手”,完全忽视了“自治性”,造成基层治理中的各项工作一直在做“减法”,严重制约了基层治理现代化的推进。

五、纵横协同:属地管理扩张下基层治理的优化进路

属地管理的扩张虽然在基层治理中引发了很多问题,但是在当前政府组织结构和治理体系下,要完全消弭属地管理的扩张显然是不太可能的。一方面,因为现有的“职责同构”特征下无法突破属地管理扩张的体系“隔膜”。另一方面,经济社会的发展使治理事务愈加增多,因此基层政府需要承担的治理职责也会更多。因此,针对基层治理的现有困境,需要基于属地管理扩张的现实来寻求具有可行性的优化进路。具体而言,可以从纵向政府层级、横向政府机构及条块结构3个方面的协同入手,厘定属地职责、搭建联动机制和建构协调系统,在既有属地管理扩张下实现纵横协同,优化基层治理。

1. 纵向协同:厘定基层政府的属地职责

属地管理是以行政区划为边界进行职责划分的,这种基于地理空间的划分使治理区域的边界明确、责任清晰,因此上级政府可以便利地运用属地管理下沉职责。但属地管理从本质上说是一种行政空间的纵向界定方式,现实中一个地区不可能仅存在一个属地管理主体,纵向上会有多级政府,而其属地又有行政空间重合。所以,要在属地管理下实现基层治理的优化,首先需要在纵向上厘定属地职责,形成职责协同。前文所述,我国地方政府的治理原则之一就是“属地管理,分级负责”,纵向上的政府职责厘定实际就是落实“分级负责”。我国纵向政府间具有职责同构的特征,除国防、外交等重大职责外,各级政府职责只有范畴大小,没有类别细分。纵向职责划分不清是“职责同构”长期固有的问题之

一,也为行政权的无序扩张留下了空间^[19]。从基层治理的现实出发,需要根据治理事务对县级政府和基层政府的职责进行细化厘定,并基于清晰的职责划分实现纵向协同。

目前,县级政府是具有完备体系的一级政府,职能部门设置完整,而基层政府体系不完整,且具有较强的“派出”属性。同时,基层政府在政府层级的“末梢”,与人民群众直接接触。基于此现实,可以将基层治理中的执法监管职责和统筹规划职责界定在县级政府层面,而具体的公共服务和社会治理职责可以放置在基层政府层面。在此基础上,将具体职责细化,明确哪些职责应该划归县级政府,哪些应该由基层政府履行,以及哪些职责需要由两级政府共同履行,由此形成具体的基层治理职责清单。在职责清单形成后,县级政府和基层政府实现职责有效衔接,建立治理协同。如北京市推动的“街乡吹哨,部门报道”就是典型的基层治理纵向协同。但是在基层治理复杂化的背景下,很多临时性事务和新事务无法及时有效的放置到职责清单中,同时上级政府也可以通过任务下达的方式跳出“职责清单”进行职责转嫁。所以,在职责清单实施中,既要保持动态的调整机制,也要建立职责下沉的准入机制,实现基层治理中属地管理的规范性,保证两级政府纵向协同的有效性。

2. 横向协同:搭建基层治理的联动机制

基层治理中的事务有时并不局限于一个属地之中,其具有较强跨区域性,单纯的属地管理无法满足相应要求。而在属地管理扩张的背景下,各属地之间经常会出现相互推诿及责任重叠的问题。所以,需要通过横向协同来推进基层治理的优化。基层治理的横向协同实际上就是通过政府管理流程再造的方式提升政府治理效率^[20]。联动机制是实现基层治理横向协同的有效方式。基层治理的联动机制具有更强的属地横向包容性,同时兼顾纵向两级政府的职责协同。基层治理的联动机制主要是基于县级政府和基层政府两个层级展开,通过整合不同属地之间的治理作业主体和执法监管队伍,搭建一个跨区域的基层治理机制,其具有整体性、常态性、区域性和即时性的特征。基层治理联动机制的具体可以以基层综合治理委员会的形式呈现,该委员会可设置在县级政府,甚至市级政府。如在城市基层治理可以设置城市基层(综合)治理委员会,在农村则可以设置农村基层治理(协调)委员会。该委员会组

织下设办公室、联动指挥部(中心)、联动保障部(中心)和监督考核部门。其中,办公室负责日常工作和联络协调,联动指挥部门负责具体治理事务的统筹指挥,联动保障部负责属地间各类治理资源的调配,监督考核部门则以联动治理成效进行综合评价。习近平总书记在党的二十大报告中指出,要在新社会基层坚持和发展新时代的“枫桥经验”,用以正确处理新形势下人民矛盾机制。跨区域协同的基层治理机制在一定程度上正是贯彻这一理念的实践呈现。值得注意的是,基层联动机制下的监督考核是双向性的,可以对“块”进行考核评价,也可以对“条”进行评价,打破以往单向度的仅对“块”考核的模式,使协同更加深入。基层治理的联动机制打破了现有属地的物理边界,贯通治理职责,强化的横向的属地协同能力。同时,借助特定的联动机构和双向考核方式,对属地管理的过度扩张进行有效遏制,给予基层政府更多的自主性。最为重要的是,该方法可以将属地本就“捉襟见肘”的人员编制进行双层次整合:一是横向各属地之间的联动整合,二是县级政府与基层政府之间的上下整合,真正在协同中节约治理成本,提升治理效能。

3. 条块协同:建构基层治理的综合协调系统

解决属地管理扩张下基层治理的困境需要建构基于条块协同的综合协调体系。基层治理中的“条”主要是指县级政府及职能部门,而“块”则是基层政府。基于条块协同的综合协调系统主要包括4个方面:第一,创新面向基层治理的议事协调机构。议事协调机构具有较强的协调性,同时因为其临时性的特点又能够有效节约资源。有观点认为在基层治理层面对议事协调机构下功夫是一种“杀鸡用牛刀”的思维,但我国基层治理的复杂性和多样性,恰恰需要这把“牛刀”。议事协调机构具有多种形式,如领导小组、指挥部、委员会等,但从基层治理的微观性及复杂性来看,太大的名头可能未必会有好的效果。因此,需要通过创新议事协调机构的方式来实现基层治理的优化。目前,针对我国基层治理具有较为现实作用的是部门联席机制,这主要是借鉴“部际联席会议”的方式。“部际联席会议”主要是横向协同的一种形式,但是在基层治理中,因为纵横事务交汇于此,所以基层中的部门联席机制实际上是一个纵横兼顾的条块整合模式。部门联席机制的组成人员可以包括县级政府负责人、职能部门负责人、基层政府负责人、社区负责人及相关专家和群

众。通过开门议事的方式将基层的问题放到桌面上,以现场办公的形式来解决问题。除此以外,还可以通过工作专班的方式来创新基层治理的议事协调机构,即借助工作专班中周期性会商、现场处置、信息沟通和督导检查等基本工作内容,提高基层治理的协调效率,增强治理韧性,明确责任分解,真正将基层治理落到实处^[21]。第二,完善基层治理的网格化。党的二十大报告中突出强调要“完善网格化管理”,并借此“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。网格化是依托现代信息技术的一种基层治理创新方式。可以通过完善基层治理的网格化进一步打破属地之间的隔阂,优化条块关系,特别是利用网格单元将基层治理中的条块融合在一起,实现治理信息的共建共治共享,打破属地信息壁垒,通畅上下资源交流,实现基层治理的条块联动、信息共享、流程再造和资源整合^[22]。第三,提升项目制的运作能力。项目制是“条”向“块”释放资源的重要方式,并通过对“块”的考核来实现资源利用反馈。基层治理中可以通过提升项目的运行能力,通过职能部门向基层政府转移治理资源,推进基层治理的现代化。同时,利用项目制针对不同地区基层治理面临的实际问题,实现资源“靶向”投放,进一步增加资源投入和利用的效能,实现治理资源的“帕累托”改进。基于此,通过专项考核对基层治理进行专门监督,有效反馈基层治理的现实情况,进而对后面项目制运行的改进提供经验。第四,尝试推进“跨条块”的动态治理机制。“跨条块”的动态治理机制主要是指在基层治理中,针对现实问题在一定限度内突破既有的体系“隔膜”,实现治理资源的大跨度交流,如四川省实行的基层人员编制“片线结合”就是“跨条块”治理机制的典型代表。在基层治理现代化进程中,可以鼓励各地基层政府尝试通过“跨条块”的方式来探索推进基层治理现代化的思路和方法,勇于试错,锐意探索,实现基层治理体系与治理能力的现代化。

参考文献:

[1] 《党的二十大报告辅导读本》编写组. 党的二十大报告辅导读本[M]. 北京:人民出版社,2022:49.

[2] 颜昌武,许丹敏. 属地管理与基层自主性——乡镇政府如何应对有责无权的治理困境[J]. 理论与改革,2021(2):73-86.

[3] 赵辰光,宋宏伟. 属地管理政策下基层治理的困境及其消解[J]. 领导科学论坛,2022(3):49-52.

[4] 田先红. 属地管理与基层避责:一种理论解释——基于理性选择制度主义的分析[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2021,43(2):53-62.

[5] 刘帮成. “属地管理”权责失衡的根源与破解之道[J]. 人民论坛,2021(26):44-47.

[6] 山东省荣成市委编办. 配套建立“四个体系”破解“属地管理”难题[J]. 中国机构改革与管理,2021(12):25-26.

[7] 赵聚军,李佳凯. 行政区划调整如何优化基层治理? ——基于天津市“插花地”集中整治的观察[J]. 行政论坛,2021,28(5):51-57.

[8] 颜昌武,许丹敏. 基层治理中的属地管理:守土有责还是甩锅推责? [J]. 公共管理与政策评论,2021,10(2):102-112.

[9] 弗里德里希·恩格斯. 家庭、私有制和国家的起源[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,2018:189.

[10] 周振鹤. 体国经野之道[M]. 上海:上海人民出版社,2019:2-3.

[11] 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[J]. 开放时代,2011(10):67-85.

[12] 周振超,黄凯洪. 条块关系从合作共治到协作互嵌:基层政府负担的生成及破解[J]. 公共管理与政策评论,2022,11(1):20-33.

[13] 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),2005,42(1):101-112.

[14] 曹正汉,王宁. 一统体制的内在矛盾与条块关系[J]. 社会,2020,40(4):77-110.

[15] 叶敏. 下位协调依赖:对属地管理扩张的一个解释框架——以沪郊 P 街道的经验为例[J]. 公共管理学报,2022,19(1):84-94.

[16] 吴春来. 条块关系与基层形式主义演化逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2021,20(2):129-140.

[17] 黄红华,郑晓东. 压力型体制的属地化改造及其限度——以 J 省 S 市 T 区为例[J]. 治理研究,2019,35(4):30-37.

[18] 周振超,张金城. 职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架[J]. 理论探讨,2018(4):28-33.

[19] 赵志远. 政府职责体系构建中的权责清单制度:结构、过程与机制[J]. 政治学研究,2021(5):89-98.

[20] 叶敏. 城市基层治理的条块协调:正式政治与非正式政治——来自上海的城市管理经验[J]. 公共管理学报,2016,13(2):128-140.

[21] 刘鹏,刘志鹏. 工作专班:新型议事协调机构的运行过程与生成逻辑[J]. 中国行政管理,2022(5):13-21.

[22] 盛铎,王芳. 条块融合的城市管理创新:郑州市网格化社会管理案例分析[J]. 电子政务,2013(6):52-59.

(收稿日期:2022 - 09 - 11 编辑:张志琴)