

优化与修复:“结构-过程”视角下基层政府治理能力提升研究

邱 实

(南京师范大学公共管理学院)

摘要:基层治理是国家治理的基石,而基层政府是基层治理的主体,其治理能力直接关系到基层治理的有效性。基层政府治理能力不足并不是单一性的具体问题,而是在基层治理过程中由多方因素引发的综合问题,因此形成了多类型的外在呈现。现实中,基层政府治理能力通过政府结构和行政过程呈现出来,既定的条块结构和治理结构是基层政府履行治理职责的条件,“结构”与“过程”呈互赖互动关系。因此,以“结构-过程”为分析视角,从结构刚性与过程异化探查基层政府治理能力不足的成因可知,其显示出纵向结构、条块结构和政社结构刚性所导致的治理过程“合规化”“多重化”“偏向化”以及相应的权责失衡、负担过度和社会治理虚化等问题。基于此,从“结构优化”和“过程修复”进一步寻求提升基层政府治理能力的有效方式:一方面,以“职责”柔化目标刚性,优化基层政府的治理结构,使之契合基层治理的现实需求,为过程修复奠定基础;另一方面,以“技术”修复运行机制,提升基层政府的治理效能,即通过行政技术、治理技术和数字技术的共同介入实现基层政府治理能力的整体跃升。

关键词:基层治理;基层政府;治理能力;政府结构;政府过程

一、问题的提出

习近平总书记指出,“基层强则国家强,基层安则天下安,必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”^[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》也明确提出,“基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。”^[2]基层治理在国家治理现代化进程中发挥着至关重要的作用,同时,基层也是“国家”与“社会”的连接点,既要承担上级政府的治理任务,也要满足广大人民群众的各项诉求,具有

“事上安下”的现实功能^[3]。基层政府是基层治理的核心主体,基层治理中的各项事务都需由基层政府统筹协调,只有不断提升基层治理的有效性,推动基层政府治理能力与治理体系相匹配,才能稳步推进基层治理现代化的实现。进入中国特色社会主义新时代,党中央通过理论与实践的创新切实强化了基层政府的治理能力,实现了基层治理有效性的显著提升,但由于多重因素的影响,基层政府治理能力依然存在较为明显的不足,直接影响了基层治理效能及其现代化的推进。

基层政府治理能力是落实上级政府决策和服务人民群众的能力,基层政府治理能力的高

引用文本:邱实. 优化与修复:“结构-过程”视角下基层政府治理能力提升研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2025, 27(2): 86-96.

基金项目:国家社会科学基金一般项目(23BZZ082)

作者简介:邱实(1987—),男,副教授,博士,主要从事中国政府与政治研究。E-mail:qiushinnu@126.com

低,是影响人民生活质量和改革成果的重要因素^[4]。基层政府治理能力不足并不是一个具体问题,而是泛指基层政府治理中因多种因素引发的各类型治理能力弱化问题的总称。基层政府是政府体系在基层的延伸,在党的领导下通过科层制将基层“串联”在国家的行政体系之中,使其成为国家意志的社会化呈现,表现出“国家创制社会”的形态^[5],这也使基层治理具有“政府”和“社会”双重属性。基于此,基层政府的治理能力可以理解为依托国家意志的政府行政能力在基层的具体表现,并通过“上下贯通”的治理模式充分贯彻。从这个角度来看,基层政府的治理能力作为国家意志和行政权力的延伸,发生能力的不足似乎是一个“悖论”,在理论上是不可能发生的,但基层政府治理能力的不足确又实实在在存在于治理实践,具体表现为:第一,基层政府治理的形式“碎化”。基层治理形式“碎化”是指基层政府成为上级政府各职能部门在基层的“脚”,应当履行的服务职责被过多的行政职责所分解,造成基层治理整体性的不足。同时,属地管理与条线资源之间的张力也使基层政府无法吸纳很多“溢出”的行政性事务,造成治理能力的分散,进而引发治理能力不足的问题。第二,基层政府治理的权限偏差。基层政府在税费改革后丧失了部分资源汲取的能力,因此需要向上级政府及其职能部门寻求资源支持,以便实现基层治理的任务完成及效能提升。在此情况下,基层政府的注意力就集中于向上级政府争取资源,基层民生服务方面的关注就相对不足,造成其治理权限出现重心偏离。在治理权限偏离的情况下,基层政府的社会动员能力也相应弱化,加之很多社会组织主动或被动地退出相关治理领域,基层政府成了各项事务的“总管”,基层治理中的“社会”逻辑被“行政”逻辑所覆盖,由此在加重基层政府治理负担的同时也使基层治理效能不断下降。第三,基层政府治理的权责失衡。在上级政府“层层加码”及属地管理扩大化的作用下^[6],基层政府所需承担的职责超出治理能力的限度,造成基层政府治理的权责失衡问题。同时,上级政府职能部门通过考核、问责等方式不断监督基层政府治理成效,但相应

的治理权限却未增加,因而增大了基层政府的治理压力,加剧了其基层治理的权责失衡,使基层政府治理能力不足的情况更加明显。除上述具体问题,基层政府治理能力不足还体现为公共服务供给质量不足、自治能力降低等。

基层政府治理能力不足对基层治理体系的优化完善产生了不利的影响,同时也影响基层治理现代化的有效推进。针对这一现实问题,学界进行了较多研究,如基于压力型体制将“治理负荷”的概念引入基层政府治理能力研究,并以韧性治理的视角探索提升治理能力的可行路径^[7]。基于全周期治理机制,提出基层政府要健全风险研判、预警、应对和善后的建设路径^[8]。又如,从不同的维度适应、调节和控制基层治理中清晰与模糊的张力,以数字化转型促进治理效能提升,进而实现基层政府治理能力的强化^[9]。还有从更加宏观的视角切入,提出基层政府不仅要动员和协调更多的社会主体,还需要统筹协调各类治理资源^[10]。实务界则更多通过各项具体的改革措施来改善基层政府治理能力,如通过权限下放赋予基层更多自主权、基于治理中心的下移来促进基层政府能力提升。同时,还有通过诸如“一网统管”“接诉即办”等技术化手段来改善基层政府治理能力等^[11]。

学界和实务界对基层政府治理能力研究的产出丰硕成果,为后续研究提供了坚实的基础。但面对基层政府治理能力不足的现实,已有研究多集中于特定案例,在理论层面的探索则相对偏少,因此,从理论角度进一步研究基层政府治理能力提升问题是此次研究的核心。基于基层政府治理能力不足的现实和已有成果,笔者从“基层政府治理能力何以不足”的角度切入,建构“结构-过程”的分析框架并厘清基层政府治理能力不足的成因及要素,明确基层政府治理能力提升的可行性路径。此次研究可呈现三方面的价值和意义:一是丰富基层治理现代化研究的理论范畴,二是强化基层政府治理过程中理论与实践的进一步融合,三是为构建中国特色基层政府治理的知识体系助力。

二、结构与过程:基层政府治理能力的分析视角

基层政府治理能力是一个兼具理论与实践

的问题,内嵌于规范与经验之间:规范层面,要明确基层政府应该具有哪些治理能力,以及治理能力在各项治理任务中应该如何发挥作用;经验层面,更多的是探讨现实中基层政府治理能力是如何运行的,以及提升基层政府治理能力的具体措施有哪些。只有将规范与经验进行融合,才能使基层政府治理能力在理论与实践互嵌。基层治理的规范与经验的融合可尝试通过“结构-过程”实现,并作为分析基层政府治理能力提升问题的重要“抓手”。该分析框架下,结构是指基层政府在政府治理制度样态中的治理架构,通过结构分析可明确基层政府在政府体系中的功能与定位,特别是在条块结构中所能发生的治理作用,具有较强的规范性特征。过程则是以动态的形式呈现基层政府的运行机制和治理程序,基于经验范式发现基层治理中结构设置与运行流程上的“偏差”,并从实践角度探索完善路径。值得注意,治理能力本质上就是在特定治理结构的基础上运用特定的治理程序来实现治理目标的过程,天然具有“结构”和“过程”两个方面的特性,因而也必然可嵌入到“结构-过程”的视角。

结构产生于社会。人的本质是一切社会关系的总和^[12],人的发展直接影响社会的变迁,而社会的变迁又会促进政府治理形式的演进,进而影响到人的持续发展,由此形成了一个互动性的“闭环”并塑造社会结构。产生于社会的结构是由各单元组成的,各单元的属性决定了结构的属性^[13],因此,个体单元作为整体的一个部分,共同推动社会结构的整体发展^[14]。基于这一理念,帕森斯将社会的结构单元划分为有机体系统、行动者系统、社会系统和文化系统4个方面,认为只有4个系统共同运行才能推进结构功能的发挥,并基于此提出了结构功能主义的范式^[15]。默顿在认同结构功能主义范式的基础上,将“经验”引入其中,推进了结构与功能关系的互动性发展^[16],增强了结构的“实用性”特征。此后,“结构”不断被引入政治学与行政学的研究,对政治系统、政府运行、制度机制等均有影响作用。从结构的视角来看,基层政府是政府体系中的结构性部分,并蕴于“条块”结构之中:首先,基层政府是一级行政

建制,是纵向政府体系的重要组成部分,是我国政府体系的重要单元。其次,基层政府本身由相应职能部门组成并通过其履行各项政府职责,各职能部门也是基层政府治理的重要单元。最后,基层政府所处的特殊地位需要其链接“政府”与“社会”,其天然是政府与社会关系的一个功能性单元。上述三方面使基层政府在行政上作为特定区域管辖者的同时,在职责上又成了上级政府职能部门的业务承接者,加之基层政府的特定角色,使其同时具有了社会治理的功能,由此,基层政府蕴含于政府的条块结构与社会治理结构之中。基层政府治理能力是依托条块结构和社会属性的治理结构而产生的,因此必然可以放置到“结构”的视角下进行审视。

过程反映于实践。政府过程是以一种动态的视角来呈现政府的各项治理行为,用更为经验的方式来分析其背后的规律。随着《政府的过程:社会压力研究》的出版,“政府过程”的概念正式出现在政治学与行政学的研究视野中。本特利的“过程”理念可归纳为三方面:一是不再将机构、体制等较为形式的内容作为研究重点,而认为政府的行为是可以“观察”的,并且也需要进行“观察”。二是将“集团”的概念引入政府过程研究,跳出了传统规范化的“国家”和“政府”概念的研究思路。三是政府研究的“原材料”是人的行为和集团^[17]。其后,拉斯韦尔、梅里亚姆、杜鲁门、阿尔蒙德等学者都不断深化政府过程的内涵,使经验性的“过程”视角融入规范化的政府理论研究。在我国,通过将“过程”理念与政府运行机制相融合,形成了具有中国特色的“政府过程”理念,并将整个政府体系(即“大政府”)都纳入其范畴^[18]。从本质上看,“过程”是政府行政实践的一种反映,能够更加直观地呈现政府运行的全貌。基层政府治理能力是具体治理任务的实践映射,其呈现于政府“过程”之中并作为政府“过程”的组成部分发挥作用,因此分析基层政府治理能力的不足及成因也必然要放置在“过程”视野。

“结构-过程”框架中,结构是过程的载体,过程则链接着政府的行为及相应结构,两者形

成较强的互赖关系^[19]。基层政府治理是在既定条块结构和治理结构下展开的,其职责界定及履行方式依照属地管理的原则划定,这是“结构”的体现,基层政府的治理能力也就是在这一“结构”中生成的,这是“结构”与“过程”互赖互动的具体呈现。但基层政府的“实然”运行与既有结构下产生的“应然”行为具有一定的“偏差”,这又是基层政府治理“过程”的经验性呈现。也就是说,如果基层政府的“结构”完全规范有效,那基层政府治理能力就不会发生不足等问题。但现实中存在相应问题,则说明实际的“过程”并未与既定“结构”完全契合,因此就需要对“结构”与“过程”进行共同分析,形成基层政府治理的“结构-过程”分析框架。基于此,将基层政府治理能力这一兼具规范与经验、理论与实践的中观问题放置在“结构-过程”框架下研究是可行且合理的。

三、结构刚性下的过程异化:基层政府治理能力不足的生成动因

基层政府治理蕴含于政府体系结构框架和治理行为过程机制之中。政府体系的结构塑造了基层政府治理的基本形态,其也是基层政府能力生成的基础要素。治理过程是依托既有结构产生的,是治理能力得以发挥的起始要素,因此,政府治理能力是特定结构下政府行政过程的外在体现,其内核是治理效能的转化效率。

1. 治理结构的刚性及其影响

我国政府体系的构建遵循着“自上而下”的原则,即各级地方政府依据中央政府的结构逐级创制,因此纵向政府之间就呈现“职责同构”的特征,形成“上下对口、左右对齐”的政府结构^[20]。这种结构使各级政府都在履行大致相同的职责,只是职责范畴有所差异。由此可见,各级地方政府的治理权限都是中央政府逐级赋予的,都是在不同程度地落实中央政府的治理目标,而这样的结构必然具有较为明显的刚性特征,在基层治理层面主要呈现为:

第一,纵向结构刚性使基层政府治理“合规化”。基层政府的治理本质上充满了上级政府权限的“介入”,而“介入”传导机制就是党建引领及科层制度,这是我国党政体制的重要特

征^[21]。在“职责同构”的纵向结构下,我国政府体系呈现自上而下的“创制”性,政府进行逐级“塑造”,下级政府的治理结构要符合上级政府的“规范”。在“合规化”的刚性规制下,下级政府通常会对上级政府进行“行政模仿”,在机构设置、职责范畴、管理模式等方面均有所呈现,这不仅使基层政府完全融入治理结构,保证治理任务的贯彻执行,同时也能保持中央政府及上级政府治理理念在基层治理中始终“在场”。

第二,条块结构刚性使基层政府治理“多重化”。从常规理念出发,基层治理是以基层政府为主体进行各项治理活动。由于条块结构的现实作用,基层政府治理出现了“多重化”的特征,即基层政府治理中出现多个主体,且直接介入治理过程。具体而言,就是上级政府的职能部门通过业务指导或派出机构等方式多方面介入基层治理的各个领域。与此同时,部分垂直管理部门也进入基层治理场域,使得基层政府的治理权限受到较大限制,甚至成为条线部门的行政辅助或任务执行机关。由于不同的条线职能部门具有各自的职责范畴,在“多重化”的影响下,基层治理便出现了“碎片化”现象,这是基层政府治理能力不足的重要表现。条块结构生成于政府体系之中,具有较强的刚性,对基层治理的“多重化”作用具有持续性和稳定性,这也就成了基层政府治理能力不足的动力。

第三,政社结构刚性使基层政府治理“偏向化”。基层治理连接着“政府”与“社会”两个方面,具有政府治理与社会治理双重任务。但因为政府具有较强的行政权力,呈现较为明显的刚性作用,使社会被长期置于政府的管控之下,因此社会治理也常常被作为政府治理的一个“板块”进行理解。这就使社会治理结构因政社关系的刚性而被纳入政府治理结构之下,造成政社治理结构的“偏向化”,即政社结构中政府治理过度“覆盖”社会治理。在政府主导的政社关系下,刚性特征愈发明显,并使基层治理“偏向”于贯彻上级政府的治理理念而对社会治理方面能力自主性的关注性不高,这在一定程度上造成了基层政府治理能力的不足。与此同时,在财税改革后,由于在资源汲取方面的

能力降低,基层政府为满足特定的治理任务就不得不将注意力转移到资源获取方面,由此造成社会动员及社会秩序维护等方面的能力下降^[22]。这不仅加剧了政社结构的“偏向化”,由于更多的注意力被放到了资源获取而不是社会治理及民生服务方面,更引发了基层政府治理能力的不足。

归纳而言,治理结构的刚性是引起基层政府治理能力不足的前置条件,但总体来看,结构刚性本质上还是框架性的呈现,只是从功能层面给基层政府治理能力的不足提供了“可能性”,并不会直接引起政府能力的不足。但在结构刚性下,基层政府的治理过程会不自主的发生异化,这才是引起基层政府治理能力不足的直接条件。

2. 刚性结构下的治理过程异化

所有的治理行为都是动态的,是特定规范下由以人为主体的不同机构、部门和组织执行政策的程序性呈现。任何制度与政策的设计都不可能十全十美,且在治理过程中可能具有一定的执行主观性,因而会使治理行为与设定的治理规划发生一定程度的“偏离”。这种“偏离”如果在一定的限度内是正常的,并可通过治理规范的完善或治理行为的调整进行矫正。但如果这种“偏离”达到了一定程度并较难矫正,就可能引发治理过程的“异化”问题。所谓治理过程“异化”,是指治理过程中原有的运行机制在各类因素的影响下偏离了最初设计的目标及运行导向,造成了治理效能的降低。基层政府治理过程的异化多是由治理结构的刚性所引发的,对于基层治理的效能具有较大的负面作用,是直接影响基层政府治理能力不足的重要因素。从基层治理结构刚性的角度审视,治理过程异化的现象主要发生于条块治理、属地管理及行政导向方面,而这些方面又分别引发了基层治理中的权责失衡、负担过度和社会治理虚化等问题,继而造成了基层政府的治理能力不足。

第一,条块治理异化下的治理权责失衡。基层政府形式上并不是一级“完整”的政府,即很多机构是由县级政府的职能部门以“派出”或“指导”的方式设置,因此基层政府对上级政

府职能部门具有较强的治理资源依赖性。基于此,基层治理就呈现出“条强块弱”的现象,“条块结合、以块为主”的治理理念发生异化。从本质上看,条块治理异化的发生还是结构无法适应行政现实的反映^[23]。县级政府“条线”职能部门的运行方式更多具有规则性,因为其设置及运行都是根据特定的职责划分的,并且依托纵向结构上的“职责同构”,所以其治理过程具有较为明显的“合规性”,并注重职责的配置。而作为负责政府与社会两大治理方面的基层行政单位,基层政府所承担的治理事务较为繁杂且职责边界并不清晰,其治理过程的“现实性”更强,因此基层条块在治理过程上就容易发生矛盾。由于“条线”部门具有更多的治理资源,所以在基层治理过程中较为强势,会依托职责的划分将更多的治理任务下达给基层政府,并要求其根据条线的“合规性”来完成相应治理任务并规制治理行为。受限于治理权限及相应资源,基层政府不得不以上级政府“条线”部门的业务指导为主,开展各类治理工作。在此情况下,就出现了“条线”部门借用职责“轨道”将各项治理任务放置基层政府的治理过程,后者需要承担较多的治理责任,基层政府的职责范畴由此便出现了两重性,即本级政府的基础性职责与上级政府职能部门的业务性职责,这也就是基层通常说的“规定动作”与“额外动作”。过度“额外”职责的下压会超出基层政府的职责履行能力,甚至影响基本职责的有效履行,这种现象从本质上说就是基层条块治理发生异化,进而引起基层政府的权责失衡,并成为导致基层政府治理能力不足的重要原因。

第二,属地管理异化下的治理负担过度。属地管理是基于行政区划,以确定治理范畴及职责的方式规范治理过程的模式。属地管理在基层治理中广泛运用,方便职责界定与任务分配,框定了基层治理的基本结构。因为属地管理下的治理区域与治理职责都非常明确,因此在结构上具有较强的刚性,这种结构刚性在便于管理和问责的同时,也给上级政府及其职能部门对基层政府施加治理压力提供了条件,具体形式就是通过属地管理扩大化的方式增加基层政府的治理任务。治理过程中属地管理扩大

化主要是基于条块结构中的“多重化”呈现,这势必会引起属地管理的异化,即治理过程中的属地管理在扩大化的作用下改变了原有职责及提升治理效能的目的,转而变为施加治理任务及考核压力的工具,这直接造成了基层政府治理负担的增加。基层政府治理负担的增加并非完全是“压力型体制”的作用^[24],更多是上级政府通过特定的结构,在属地管理异化的方式下将更多治理任务加入基层政府的职责范畴而超出基层政府的治理能力,由此引起治理能力不足。这其中包括了上级政府的部分职能部门通过“条块”结构的刚性将很多“额外”任务纳入基层政府治理过程,造成“层层加码”^[25]。同时,在属地管理异化的过程中,上级政府出于多重因素还会将原本属于其职能部门的任务“下放”到基层政府,使基层政府出现“过密治理”的现象并增加了基层治理负担^[26]。更有甚者,还引发了治理中的形式主义^[27],造成基层治理“空耗”,这些不仅严重影响了治理效能,更是大幅减弱了基层政府的治理能力。

第三,行政导向异化下的社会治理虚化。从职责层面来看,基层政府同时肩负着政府治理与社会治理的双重任务,两者共同构成了基层治理现代化的基本图景。但在政社结构刚性化的影响下,基层治理的导向发生了“异化”,即从政府治理与社会治理双重性偏离为单纯的政府治理性,呈现出较强的行政导向,并逐步覆盖社会治理的原有导向。行政导向在本质上并没有问题,因为基层政府治理能力的核心就是以行政方式来调节政府与社会的关系,实现政社协同治理。但是如果行政导向成为主体,甚至覆盖社会导向,那就是发生了异化。行政导向异化使基层政府只关注政府治理方面的各项职责,并将主要精力投入向上级政府汲取资源之中,在此情况下,基层政府就没有太多精力和能力来处理社会治理问题,由此造成基层治理两个方面的职责“偏差”,而这种“偏差”就直接导致了基层政府的治理能力不足。

综合而言,治理结构的刚性及其引起的治理过程异化是基层政府治理能力不足的主要成因,因此对基层政府治理能力提升优化应该从“结构”和“过程”两方面入手:结构是框架性

质,需要通过特定的方式来缓和其刚性特征,以“柔化”结构实现基层政府治理体系的整合,为提升基层政府治理能力奠定组织基础;过程是程序性质,运行机制需要以特定的技术方式来完善,使其契合治理结构的同时充分发挥治理效能。

四、结构优化:以“职责”柔化基层政府治理能力的组织基础

前文所述,基层政府治理能力不足的主要成因是基层治理结构的刚性,后者“硬化”了基层治理的体系框架并造成了治理过程的异化。因此,解决基层治理能力不足的前置条件就是对治理结构进行优化,使其更加“柔化”,以契合基层治理的现实需求。政府治理结构的设计是以政府需要履行的职责为基础的,由此,治理结构的优化也可以职责为“抓手”,借助政府职责的作用“柔化”基层政府治理能力的组织基础。

结构优化的前提是明确职责。在理论层面,政府职能可以细化为政府功能和政府职责两个方面:政府功能主要是指政府属性层面应该发挥的各项作用,如调节政府与市场关系、平衡公平与效率关系等。同时,政府功能与传统意义上的国家职能也有一定“重叠”。而政府职责主要是明确政府“应该做什么”“应该怎么做”和“应该由谁做”的问题,是政府职能中较为“实”的一部分。纵向上,不同层级政府应该承担不同范畴的政府职责;横向上,政府职责是各级政府机构设置依据。依托行政层级形成纵向政府职责体系,依托机构部门形成横向政府职责体系,两者共同构成我国的政府职责体系。基于此,可以明确我国政府治理的基本架构及运行方式都是以特定的政府职责为依据的,因而可从职责的视角对基层政府治理结构进行优化,通过职责减少各类非制度性因素对基层政府治理导向及行为的影响,并借助政府职责的动态性达到“柔化”结构刚性的目标。实现结构重塑的路径主要为:

第一,厘定基层政府职责范畴,搭建基层治理的结构框架。基层政府治理能力的提升需要以科学合理的结构框架为条件,而搭建框架的

前置基础就是政府职责范畴的厘定。厘定基层政府的职责范畴本质上包含两方面内容:一是基层政府应该做些什么事情,并且这些事情应该由基层政府的哪些部门来承担;二是如果遇到与上级政府或同级政府职责交叉的事务,应该如何界定基层政府的职责范畴并进行协同。基层政府是直接面向社会的一级政府,也是我国政府体系的“末梢”,其职责范畴主要为公共服务供给和基础设施建设,同时承担户籍管理、民政服务、公共安全、社会保障、医疗卫生等基础性职责,但这些只是基层政府的常规职责。除此之外,基层政府还需承担上级政府“分配”的各种临事性任务及各类不可控的突发性任务。因此,从更合理角度出发,可将基层政府的职责范畴界定为常规职责与非常规职责两个方面,由此可使基层政府的职责范畴更加具有现实性。同时,当上级政府与基层政府的职责发生重叠时,若职责的主要归属范畴为上级政府,则由上级政府主动承担,基层政府协助执行,且不能将职责转移为基层政府的主要职责,防止出现“职责下沉”;如果是基层政府的职责范畴,上级政府及相关职能部门需予以治理资源方面的支持。基于此,基层治理的结构框架就可形成如下图景:通过厘定基层政府的职责范畴,明确基层治理结构中的相关组成单元,并基于职责重新组合整理各治理单元,实现结构框架的重塑。具体而言,要明确基层治理中作为“块”的基层政府与作为“条”的上级政府职能部门及垂直管理部门的关系,使政府职责体系与条块结构形成“反向互嵌”^[28],明确各自应履行的职责,做到各司其职,形成科学合理的基层治理结构框架。

第二,优化基层政府职责同构,拓宽基层治理的结构空间。职责同构是我国纵向政府之间关系的重要特征,深刻影响着政府治理结构。职责同构在保证政令上通下达的同时,也使治理结构进一步刚性化,引发了基层治理现代化的灵活性不足。然而,职责同构并不是人为设计的,而是基于我国政府体系在特定的政府过程中形成的,因此,对于职责同构的不能用“打破”的思维来理解,而应该从“优化”的角度进行探讨^[29]。优化同构就是指在既有职责同构

的基础上,通过职责体系的调整来实现政府之间关系的完善,而并非将原有结构打破重来。职责同构下,基层政府的社会治理被政府治理“覆盖”,基层治理的注意力集中于向上汲取资源而忽视社会组织能力建设,基层治理更多是以上级的指令完成“规定动作”而出现了基层自治较为乏力等问题,这些都可总结为基层治理结构领域空间的“狭窄”。进一步地,基层治理结构领域的空间“狭窄”会造成基层政府治理的“偏差”和“倾斜”,即基层政府将注意力更多地放置于政府治理领域而忽视社会治理的领域,进而会引起基层政府治理能力不足的问题。为有效治理这些问题,可从职责同构入手,通过对基层政府的职责“重理”,实现政府职责体系的整体性完善,并强化基层治理结构的“线条”,使其治理边界更加清晰。具体而言:一是基于职责同构,推进基层政府职责的局部“异构化”,在结构中扩展社会治理的领域空间,使基层政府回归“政府”与“社会”的双重治理属性。二是基于同构下的异构,赋予基层政府更多的治理权限,特别是治理资源的调配使用权限,使基层政府向上的资源汲取性减弱,以便将更多的注意力放置在基层治理的常规事务,特别是面向民生服务的职责方面。三是增强基层治理职责的自主性特征,保证基层自治能力的提升,建立基层自治在基层治理中的结构空间,使基层政府的治理能力更加完整。

第三,推进基层政府职责协同,提升基层治理的结构弹性。任何组织的职责无论范畴再宽都会有边界,只要存在边界就一定需要协同。基层政府虽然有相对独立的职责范畴,但因其处于纵横复合的政府职责体系,从结构的角度看必然会与其他主体的职责产生重叠与交叉。在刚性较强的基层治理结构中,职责无法有效协同就会突破既有的治理结构空间并产生负面影响,进而弱化基层政府的治理能力。因此,需要通过职责的协同来实现治理结构空间的规制,防止出现职责交叉重叠的问题,并对基层治理结构进行弹性化改良。推进基层政府职责协同要从两方面入手:一方面,上级政府与基层政府之间的职责协同。这主要是协同县级政府与基层政府之间的职责关系,即如何在厘清两者

职责范畴的基础上有效规制县级政府对基层政府的职责“覆盖”。县级政府掌握着基层政府治理权限和资源的分配权限,对基层政府具有较强的主导性。同时,因为机构设置的原因,县级政府对基层政府从结构上的控制性较强,因此就会出现县级政府将既有职责下放给基层政府执行,造成对基层政府职责的“覆盖”的现象,这是引致突破基层治理结构空间并影响基层政府治理能力的主要原因。政府职责清单是明晰职责和实现协同的最为有效的方式。基于职责清单,可将两级政府及其相关部门的职责边界划定,并明确不同状态下的协同主体与客体,进一步规制结构空间,增加治理结构弹性。另一方面,同级基层政府间的职责协同。基层治理的外延较宽,很多治理任务无法在一个基层治理单元中完成,需要多个基层治理单元共同进行。在此情况下,就需要明晰各基层政府在不同治理任务中的协同职责,理顺协同职责的归属,划定不同情况下的协同方式,以更好地提升基层治理的协同效能,强化基层政府的治理能力。

基层治理的结构重塑本质上是既定政府体系下的一种框架性调适,目的是通过政府职责的融入,明确基层治理中多方面的权责界定,拓展结构空间,增加结构弹性,从整体上“柔化”基层治理结构,为基层治理的运行过程起到前置的铺垫作用。

五、过程修复:以“技术”提升基层政府治理能力的运行效能

结构优化完善了基层政府治理能力的基本框架,这也为基层治理过程的效能提升奠定了基础。基层政府治理能力落实的关键在于治理过程的有效性,即将治理理念与制度优势通过特定结构转化为治理效能。基层政府治理能力不足的另一个重要原因是因治理过程梗阻不畅导致的基层治理运行效能降低。因此,修复基层政府治理过程就成了提升治理能力运行效能的关键,而要实现治理过程的修复目标则需依托特定的“工具”。基层政府治理是处理政府与社会双重空间下的综合治理事务的体现,政府治理体现人们改造社会的理念,社会治理则

是规制社会的体现,而改造与规制社会都需运用特定技术加以实现,所以以“技术”为工具来修复基层治理过程,是使其运行流畅的较为合理的方法。“技术”可以理解为是在一切人类活动范畴中,依托理性而获得的且具有有效性的各种方法的整体^[30]。从本质上看,技术就是解决实际问题的方法。基层政府治理过程中,机制、体系和逻辑因素直接关联并影响基层政府治理能力,通过特定的技术方法对这三方面因素进行修复是提升基层政府治理能力及其效能最为直接且有效的办法。然而,机制、体系和逻辑在治理过程中的具体效能是有所差异的,因此也需要通过不同的技术方法进行“修复”。具体而言,行政技术主要用来处理较为规范性的过程问题,可用以修复基层治理过程中的机制;治理技术主要作用于治理过程中较为系统性的问题,具有一定的协同属性,因此可将其作为修复基层治理过程中的体系;数字技术具有特定的目标性作用,能够将现实且无法准确核定的治理任务进行数字化转换,将治理过程中的各类要素数量化,因此可将其作为修复治理过程中逻辑的主要方法。

第一,以行政技术“修复”基层治理过程的机制。行政技术主要是指行政管理中面向政府治理各项现实问题的基本方法,如合规化管理、清单化管理、任务化管理等。受到结构刚性的制约,基层政府治理过程中的机制可能会发生程序异化,即原有行政程序运行未能达到程序设计的初衷,甚至背离过程路线。由于机制是综合基层治理过程中各要素的前置条件,而行政技术的方式较为规范化且可通过政府的行政权力有效推行,因此可将行政技术作为修复机制的方法。具体来看,以合规化为前提,以清单化为手段,以任务化为内容,对治理过程中的机制问题进行修复。合规化,即以治理结构中条线管理的规范性为基础,对基层政府的治理目标与行为进行规范化修复,使其能够在基层治理现代化的框架下进一步明晰,并成为治理过程的标准起点。同时,在治理过程中以规章、文件等形式对各环节进行规制,使其不偏离基本的运行程序。基于此,以政府职责清单为基础,修复治理过程中权责模糊的问题,使基层治理

运行程序的各执行主体更加明确,保证治理的目标更加精准,行为更加高效。最后,在合规化与清单化的修复下,将各项治理任务分别对应治理主体或治理单位,并明确治理方式,进而融入治理过程,完成行政技术修复的闭环,实现基层政府治理过程权责明晰、任务合理、程序规范、成本降低、效率提升,最终实现机制优化。

第二,以治理技术“修复”基层治理过程的体系。所谓治理技术就是指各种治理工具、治理手段和治理方法的统称,是组织、开展和实施治理活动的操作性行动及其规则系统^[31]。技术治理是在现代治理思维和方式下,用于规制政府和社会治理过程的重要方法,具有综合性和多样性的特征。基层治理过程中体系问题的本质就是如何协调各参与主体的关系,使各治理要素的关系更加协同,充分发挥治理机制的作用,提升治理效能。治理技术修复治理过程的体系问题主要是从优化、协同与高效等层面出发的:首先,协同是治理技术的本质,现代治理最为重要的就是协同各参与单元进而实现治理效能最大化。基层治理过程体系问题的核心就是协同障碍,现实中职责交叉、缺位越位、条块矛盾等都是协同障碍的现实体现。运用治理技术,通过对治理主体的定位、治理责任的厘定、治理目标的明晰、治理方式的规制、治理行为的调整及治理效能的考核等方式,推进基层政府治理的协同性。其中不仅包括条块层面等外部协同,也包括基层政府内部治理单元的协同,可以说,治理技术的协同化是对基层政府治理体系的综合性修复。其次,优化是治理技术的措施,其就是要将治理过程中的各参与单元及治理环节进行调配,使其适配治理的任务,最大限度完成治理目标。基层政府治理能力直接关系到治理效果,因此必须要对治理的各个环节实现优化,本质就是要将治理过程与治理目标实现有效匹配。如,基层治理中的层层加码、权责失衡、职责下沉,甚至形式主义等都是基层政府治理过程与治理目标发生偏离的体现,这些现象并不代表治理体系出现了根本性问题,而是可以优化的方式进行调整,并不需要重新建构体系结构。最后,高效是治理技术的目标,即使使用最小的成本使基层政府治理效能最大化。在

“成本-收益”视角下,基层治理的高效尤其重要,因为高效是治理过程的最终目标,没有效率的治理本质上就不是现代治理。社会治理在基层政府治理中占据了很大比重,这是直接面向人民群众诉求及利益的问题。在“以人民为中心”的理念下,不仅要达成基层政府治理的目标,更要在最小成本消耗及尽可能短的时间内实现,以求最大限度地满足人民群众的诉求与利益,这既是现代治理技术的客观要求,也是有效回应基层民众诉求并提升政府认可度的重要措施。

第三,以数字技术“修复”基层治理过程的认知。治理能力的不足,很大程度上源于对传统治理技术认知的不足,及由此引起的技术性空缺。数字技术是现代治理技术的重要内容,可填补传统治理技术的空缺。基层政府治理中充满了很多模糊的部分,如政府治理的对象及内容具有较大的重合性,边界感不清晰难以在治理实践中加以区别等。同时,基层治理事务繁杂,政府治理的科层性与社会治理的服务性相互交叠,也易造成事务识别、处理及回应的滞后性,这些归根到底都是基层治理事务不可计算性的体现,是一种治理技术认知的不足。在这种治理事务边界模糊且不可计算性的作用下,基层政府治理效能认知在准确性和有效性等方面都会受到影响。如果现代政府的治理认知无法贯穿于治理过程的实践并发挥作用,那对于基层政府治理能力必然会产生较大的影响,使其处于一个运行“真空”的状态,无法有效发挥治理能力。作为填补传统治理技术认知不足的数字技术可依托其计算性的优势,被运用到基层政府治理过程中,用以提升基层政府的运行效能及治理能力。数字技术通过嵌入基层政府治理结构,可作为一个崭新的方式“链接”政府与社会、条条与块块、组织与个人等多个方面,成为基层政府治理中各项治理理念、方式及任务“转译”的重要介质。由于数字技术可将很多不可计算性的治理事务转变为较为清晰且可计算的模式,并纳入客观、科学的统计范畴,并建立全新的基层治理过程的运行程序,可将不足的治理能力以另一种方式“再生”。如,数字技术实现了将技术认知与治理实践的充分结合,像“接诉即办”“一网通办”等各类数字技

术赋能基层治理的实践都是用数字技术修复基层治理的技术认知过程的现实呈现。综合而言,数字技术在基层治理中的应用是通过填补传统治理技术不能完全覆盖基层治理过程的弊端来修复现代化理念下的治理技术认知,使基层治理的理念主线更新,进而更好地提升基层政府治理能力。

参考文献:

- [1] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于城市工作论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社, 2023:161.
- [2] 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(1).
- [3] 刘旭,彭勃. 流失与再造——基层治权修复的数字化路径研究[J]. 学术月刊, 2023(8):80-92.
- [4] 张琦. 推进基层政府治理体系和治理能力现代化的对策分析[J]. 发展研究, 2021, 38(8):63-67.
- [5] 吴晓林,谢伊云. 国家主导下的社会创制:城市基层治理转型的“凭借机制”——以成都市武侯区社区治理改革为例[J]. 中国行政管理, 2020(5):91-98.
- [6] 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, 24(6):59-67.
- [7] 李伟,陈那波. 论组织韧性视角下基层政府治理负荷的消解[J]. 江淮论坛, 2023(4):115-121.
- [8] 田玉麒,陈子雄. 城市风险治理中的基层政府:权责关系与协同机制[J]. 探索, 2024(6):37-49.
- [9] 韩志明,马敏. 清晰与模糊的张力及其调适——以城市基层治理数字化转型为中心[J]. 学术研究, 2022(1):63-70.
- [10] 吴青熹. 在管理与治理之间:资源约束条件下的基层治理创新[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2024, 26(4):98-105.
- [11] 赵吉,成小琴. 复杂适应性视域下城市治理数字化的实践逻辑——北京“接诉即办”和上海“一网统管”案例的比较分析[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2024(3):80-88.
- [12] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯文集:第一卷[M]. 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, 2009:505.
- [13] (英)赫伯特·斯宾塞. 社会学研究[M]. 张红晖,胡江波,译. 北京:华夏出版社, 2001:361-362.
- [14] 埃米尔·涂尔干. 社会分工论[M]. 渠敬东,译. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2000:4.
- [15] CRAIG C, JOSEPH G, JAMES M, et al. Classical sociological theory [M]. Oxford: Blackwell Publishing, 2007:421-440.
- [16] 罗比特·金·默顿. 论理论社会学[M]. 何凡兴,李卫红,王丽娟,译. 北京:华夏出版社, 1990:98-142.
- [17] ARTHUR F B. The process of government: a study of social pressures [M]. Chicago: the University of Chicago, 1908: 205.
- [18] 朱光磊. 当代中国政府过程[M]. 天津:天津人民出版社, 2008:10.
- [19] 吴晓林. 结构依然有效:迈向政治社会研究的“结构-过程”分析范式[J]. 政治学研究, 2017(2):96-108.
- [20] 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):101-112.
- [21] 景跃进,陈明明,肖滨,等. 当代中国政府与政治:第二版[M]. 北京:中国人民大学, 2024:17.
- [22] 王海娟,贺雪峰. 资源下乡与分利秩序的形成[J]. 学习与探索, 2015(2):56-63.
- [23] 倪星,王锐. 权责分立与基层避责:一种理论解释[J]. 中国社会科学, 2018(5):116-135.
- [24] 胡晓东. 基层“减负”与治理:根源性因素探讨[J]. 治理研究, 2022(2):32-43.
- [25] 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(1):20-33.
- [26] 张新文,杜永康. 过密治理与去过密化:基层治理减负的一个解释框架[J]. 求实, 2022(6):47-57.
- [27] 苏曦凌,梁舒萍. “结构-过程”视域中基层形式主义的行为本质与发生机理——基于G村村规民约建设的经验分析[J]. 社会主义研究, 2023(5):125-131.
- [28] 邱实. 复合职责:应急管理机构优化的理念创新与实践进路[J]. 行政管理改革, 2022(10):75-84.
- [29] 邱实. 同构视阈下的政府职责体系构建——理念转向、支撑条件与路径探索[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2021(6):11-20.
- [30] JACQUES E. The technological society [M]. London: Vintage Books, 1964:19.
- [31] 韩志明. 治理技术及其运作逻辑——理解国家治理的技术维度[J]. 社会科学, 2020(10):32-42.

Optimization and Repair: A Study on Enhancing the Governance Capacity of Grassroots Governments from the Perspective of “Structure-Process” / QIU Shi (School of Public Administration, Nanjing Normal University)

Abstract: Grassroots governance is the cornerstone of national governance, with grassroots governments acting as the main body of grassroots governance. Therefore, the governance capacity of grassroots governments is directly related to the effectiveness of grassroots governance. The inadequacy of the governance capacity of grassroots governments is not a specific issue but a multifaceted challenge arising from structural and procedural factors within grassroots governance practices. In reality, the governance capacity of grassroots governments manifests through government structures and administrative processes, where pre-established block structures and governance structures serve as the operational conditions for grassroots governments to fulfill governance responsibilities. The governance capacity of grassroots governments plays a role in this structure and the relationship between “structure” and “process” is interdependent and interactive. From the perspective of “structure-process”, this paper explores the causes for the inadequacy of governance capacity of grassroots government, which can be summarized as structural rigidity and process alienation, that is, the rigidity of vertical structure, block structure, and political and social structure leads to the phenomenon of “compliance” “multiplicity”, and “bias” in grassroots government governance. It leads to the imbalance of rights and responsibilities, excessive governance burden, and social governance virtualization for grassroots government governance. This paper further seeks effective ways to enhance the governance capacity of grassroots governments through “structural optimization” and “process repair”. On the one hand, we can soften the rigidity of goals with “responsibilities” and optimize the governance structure of grassroots governments to meet the practical needs of grassroots governance, laying the foundation for process repair. On the other hand, we can use “technology” to repair the operational mechanism and enhance the governance efficiency of grassroots governments, that is, through the joint intervention of administrative technology, governance technology, and digital technology to achieve an overall leap in the governance capacity of grassroots governments.

Key words: grassroots governance; grassroots government; governance capability; government structure; government process