

治理重心下移的“关系梗阻”及“疏通路径”^{*}

李忠汉

内容提要:治理重心向基层下移并非简单地向基层“放权、送物、派人”,而是在科层体制内部,以及科层体系与社会网络之间的系列关系和结构中展开的改革过程。乡镇(街道)政府作为基层政府与市县(区)两级政府之间的纵向层级关系、乡镇(街道)政府作为属地管理主体与县(区)职能部门派驻机构之间的“条块”关系、乡镇(街道)政府作为行政体系的末梢与社区自组织之间的国家与社会的关系,是制约治理重心向基层下移的基本结构性关系。这三重关系中存在着“梗阻”,导致了“选择性下移”“形式化下移”和“非均衡性下移”等现象,治理重心下移改革并未完全实现预期目标。因此,必须从厘清基层政府间的层级职责关系、创新“条块”协同治理机制、构建“强国家-强社会”的关系格局等方面疏通“梗阻”,使治理重心在基层真正落地生效。

关键词:治理重心下移 基层 关系“梗阻” 乡镇 街道

一、引言

2014年习近平总书记明确指出:“社会治理的重心必须落到城乡社区”,“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。”^①党的十九大以及党的十九届三中、四中、五中全会皆强调,推动社会治理重心向基层下移。^②2021年7月

* 本文为国家社会科学基金项目“地方政府公共冲突治理的有效性研究”(17CZZ016)的研究成果。

- ① 《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年3月6日。
- ② 2017年党的十九大报告明确提出:“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移”,中共中央党史和文献研究院编:《十九大以来重要文献选编》(上),第35页,中央文献出版社,2019年版;2018年党的十八届三中全会指出:“推动治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理放到基层”,中共中央党史和文献研究院编:《十九大以来重要文献选编》(上),第266页,中央文献出版社,2019年版;2019年党的十九届四中全会进一步强调:“推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多资源下沉到基层,更好提供精准化、精细化服务”,习近平:《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019年11月6日;2020年党的十九届五中全会提出:“推动社会治理重心向基层下移,向基层放权赋能,加强城乡社区治理和服务体系建设”,习近平:《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,《人民日报》,2020年11月4日。

11日,中共中央、国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(以下简称《意见》),再次聚焦基层治理,强调治理重心向基层下移是实现国家治理现代化的基础性工程。^①可见,推动治理重心下移已经进入政府的改革议程,成为创新社会治理和实现国家治理现代化的关键性政策话语。

目前,治理重心下移特别是向基层下移,是基层治理研究的一个热点问题,也陆续呈现出一些成果。这些研究成果具有两方面的特征:一是以政策解读或者官方宣传的形式发表于主流报刊或党政官网,强调治理重心下移就是向基层“放权”“送物”“派人”。二是相关研究学理性分析还比较薄弱。有的从基层治理体制变迁的视角,分析我国社会治理从单位重心向基层重心演进的逻辑性和合理性;^②有的从基层政权建设的视角,分析治理重心与基层治理、社区治理的关系、作用机制及推进治理重心下移的基本路径等;^③有的从基层治理结构转型的视角,分析治理重心演变的过程、特征、原因以及当前推进治理重心下移的重要性、策略和方法。^④可见,现有的学术成果大多是以国家治理、基层社会治理、社区治理、基层政权建设等宏观性框架或相关性议题作为研究进路分析社会治理重心的下移,对于这一问题的研究缺乏系统性、整体性的分析框架,呈现出“碎片化”的特征,也没有形成独立性的话语体系。因此,如何科学、准确、全面地理解治理重心下移,重心下移、资源下沉与治理效能关系如何,影响重心下移的关键变量是什么,当前哪些关系、因素制约了重心下移,如何疏通重心下移的“梗阻”,重心下移后的基层治理格局如何等问题,还需要进一步澄清与回答,这些问题也是当前理论和实践中亟待研究和解决的重要课题。

本文认为,治理重心下移,是在科层体制内部,以及科层体系与社会网络之间的系列关系和结构中展开的改革过程。因此,必须厘清以基层为重心的社会治理所处的各种结构性关系。基于此,我们在解析社会治理重心向基层下移内涵的基础上,试图突破将治理重心下移等同于向基层“放权、送物、派人”的局限,从“关系+结构”视角出发,构建一个整体性的分析框架,尝试回答上述问题,并有针对性地提出重心下移改革的基本路径。这一研究对于贯彻落实《意见》关于实现基层治理现代化的部署、夯实基层政权具有重要理论意义和实践价值。

二、“社会治理重心向基层下移”的内涵解析

治理重心是指,“在具有一定纵向规模的组织体系中,管理的主要资源和权责所集中的位置和层面”,^⑤也就是说,在政府纵向治理结构中,如果将权力、职责等主要资源配置在某一层级,并

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》,《人民日报》,2021年7月12日。

② 容志:《推动城市治理重心下移:历史逻辑、辩证关系与实施路径》,《上海行政学院学报》,2018年第4期;周红云:《理解社会管理与社会管理体制:一个角度和框架》,《中共天津市委党校学报》,2009年第3期;周庆智:《改革与转型:中国基层治理四十年》,《政治学研究》,2019年第1期。

③ 张静:《中国基层社会治理为何失效?》,《文化纵横》,2016年第5期;张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,上海人民出版社,2016年版;林尚立:《构建简约高效的基层管理体制》,《经济日报》,2018年4月18日;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》,《公共管理学报》,2019年第4期。

④ 周庆智:《在官治与民治之间:关于基层社会秩序变革的一个概括》,《学术交流》,2019年第7期;胡佳:《社会治理重心下移的目标框架与支撑体系》,《中共天津市委党校学报》,2019年第5期;周振超、宋胜利:《治理重心下移视野中街道办事处转型及其路径》,《理论探讨》,2019年第2期;吴恒同:《城市社区治理重心下移:理论阐释与机制分析》,《云南行政学院学报》,2019年第2期。

⑤ 容志:《推动城市治理重心下移:历史逻辑、辩证关系与实施路径》,《上海行政学院学报》,2018年第4期。

且此层级治理效能的发挥对于维系整个科层体制的运转具有关键性的作用,那么该层级就是所谓的治理重心。“基层”在我国国家治理语境中具有特定的涵义,是国家与社会的“接点”或互动部位,主要是指乡镇、街道办事处及其所辖区域内的社区。

“社会治理重心向基层下移”,意味着为了有效解决社会问题、提供公共服务和规范社会秩序,将职责、权力、技术、资金等治理资源下沉至科层组织的“底部”(基层),赋予基层更多的资源和服务管理权限,使基层既能进行有效的社会治理,又能提供精准的公共服务。正如党的十九届三中全会所指出的:“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”。^①在党的领导和国家治理实践中,基层是贯彻和落实党和国家政策的“末端”,也是联系人民群众、管理社会的“前台”。构建以基层为重心的社会治理体系直接关系到党执政的社会基础和执政能力,也影响到国家治理的根基和水平。因此,对于中国这样一个中央集权的泱泱大国,推动社会治理重心向基层下移具有内在的合理性。一是提高社会治理体系的效能。基层最靠近社会民众,最了解民众需求,最便于发现社会问题,也最有可能迅速采取行动,这种“短通路”的特点具有天然的效率优势。二是降低社会治理体系的运行成本。从经济和成本的角度考虑,基层治理要保证大量社会矛盾和问题在基层化解,服务民众要及时、便捷和到位,如果基层的社会事务要上升到更高层级的政府才能解决,势必导致体制的“内卷化”,增加运行成本。三是增强社会治理体制的韧性。推动治理重心下移,确保基层有人有权有物,强化反应迅速、执行有力的基层条块协同治理机制,才能分散化解各类风险,防止风险向上聚集。在风险社会时代,尤其在本次抗击新冠疫情的战斗中,基层成为疫情防控的坚强阵地,这再次证明了重心下移对“锻造”社会治理体制的韧性具有关键性的作用。

“社会治理重心向基层下移”的现实路径大致包括两大类:资源性强化和功能性强化。资源性强化主要针对基层在实际治理活动中常常陷于资源不足的困境,上级政府通过向基层输送人财物、权力、注意力等优势资源,使其具备必要的社会治理资源以有效应对基层治理难题;功能性强化则考虑的是在资源得到强化的前提下,基层常受制于治理结构存在弊端而引起的功能缺陷而无法有效发挥资源优势的现象,因此,要通过基层治理体制机制的不断创新来优化其治理结构,强化基层更好运用治理资源的深层能力。上述两种路径存在着明显的层次性,资源性强化是推进治理重心向基层下移的浅层次的铺垫性的做法,在治理重心下移改革实践中得到广泛体现;而功能性强化则是在资源性强化基础上对基层所进行的深层次治理结构的优化与调适,也是基层治理效能得以提升的关键因素。

三、“关系-结构”视角下的“治理重心向基层下移”

“结构-功能”主义的观点认为:功能是以结构为基础的,一定的功能需要相应的结构来支撑;而结构是由各种要素间的关系形成的,如果不能理顺和疏通各种要素间的关系,就无法精准定位结构和发挥功能。^②循此思路,推进社会治理重心向基层下移,就是通过体制机制改革与创新,构建以基层为重心的基层治理结构,在此基础上激发基层治理效能,强化基层政权。为此,必须厘清以基层为重心的社会治理所处的各种结构性关系。在此意义上,我们构建了一个“关系-结构”视角下治理重心向基层下移的分析框架。

① 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,《人民日报》,2018年3月5日。

② 参见何艳玲:《理顺关系与国家治理结构的塑造》,《中国社会科学》,2018年第2期。

周雪光认为“国家治理模式有两个主要线索:一是中央权威与地方权力间关系,一是国家与民众间关系”。^①前者从组织治理角度看,主要是指纵向政府间的层级关系;后者从科层体系与社会网络关系角度看,实则是国家与社会的关系。以基层为重心的治理恰好位于两条主线和两种关系的连接点上。其实,在基层社会治理中,还有一种基本的结构性关系,即作为属地管理主体的乡镇、街道办事处与上级政府职能部门派出机构之间的“条块”关系。因此,基层治理实际上处于纵向政府间层级关系、“条块”关系、国家与社会关系三种结构性关系的交汇点上。图1大致描绘了以基层为重心的社会治理所处的结构性关系。

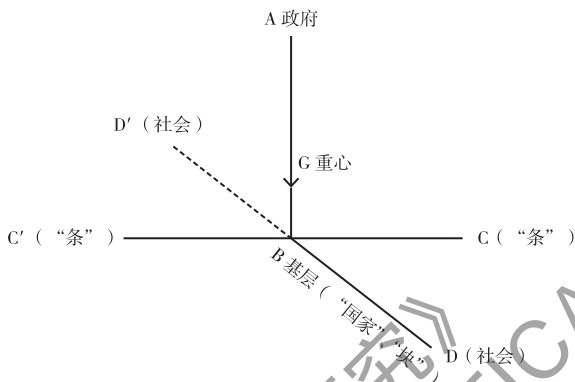


图1 “关系-结构”视角下以基层为重心的社会治理

AGB轴表示纵向政府间的层级关系,即国家治理体系的层级化,包括中央政府与地方政府之间的关系、省以下地方政府之间的关系。^②我国自上而下设立了中央、省、市、县(区)、乡镇(街道)五级政府。街道办事处虽然在法律上仍然是派出机构的性质,但作为本辖区内社区管理的主体,已经成为事实上的“一级准政府”。^③纵向政府间关系的主要内容是职能、权力、责任在上下级政府之间的划分而形成的“层级职责体系”。新中国成立以后,国家权力对基层社会治理结构的不断渗透与成功嵌入,将基层核心单元的乡镇、街道及其功能部分的社区也纳入层级职责体系之中,由此形成了市、县(区)、乡镇(街道)、社区之间的职责关系和层级分工问题。

CBC'轴表示基层治理中的“条块”关系。科层治理不仅要形成纵向层级间的支配关系,而且在横向上的同一层级上要进行合理的任务分工、职能分离和权力划分,后者形成了科层组织的“条线”部门,其存在是为了发挥科层组织的技术优势,提高解决问题的效率。在基层治理结构中,乡镇(街道)作为属地组织,是本辖区内综合管理的主体,通常被称为“块”;上级政府职能部门的派出机构,如卫生、公安、工商、城管等,通常被称为“条”,这二者之间就形成了“条块”关系。在实际的治理过程中,“条”和“块”在属性和功能上并不一致,“条”倾向于专职化,具有专业化优势,而“块”侧重于协调管理和综合执行。在我国,对基层社会的治理都是按照“条块”划分的体制机制来实现的。因此,“条块”关系是我国基层治理体制中基本的结构

① 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》,《开放时代》,2011年第10期。

② 中央政府与地方政府之间的关系,实际上是指中央政府与省级政府之间的关系,因为省级以下各级政府虽然与中央政府也有关系,但一般都是要通过省级政府而发生关系的,参见谢庆奎:《中国政府的府际关系研究》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2000年第1期。

③ 吴志华、翟桂萍、汪丹:《大都市社区治理研究:以上海为例》,第53—54页,复旦大学出版社,2008年版。

性关系。

DBD'轴表示基层治理中国家与社会的关系。新中国成立后,国家权力对基层社会实现了渗透与整合,形成了国家政权统合基层社会的治理结构,与国家分离的社会几乎是不存在的。改革开放后,伴随着市场经济的发展、单位制和人民公社体制的解体,以及政府职能的转变,一个具有组织化和自治性特征的社会与国家分离并获得迅速的发展。自此国家与社会的关系问题便浮现出来并引起了党和政府的高度关注。在基层社会治理中,乡镇(街道)作为行政体系的末梢,代表着国家执行政策;作为自主治理载体的社区,是“以市民为社会主体的共同生活空间和维系交往关系的地域纽带”,^①代表着相对独立于国家的社会,“从而在一定程度上形成‘自主’‘自为’的社会自我支持系统”。^②可见,基层治理体现着国家治理的权力逻辑,又表达着社会自治的权利诉求,是国家与社会互动与博弈的复杂场域。“国家-社会”关系是我国基层社会治理中必须面对和处理的基本结构性关系。

基于上述分析可见,推动治理重心向下移(图1中的G→B)是在科层体制内部以及科层体系与社会网络之间的系列关系和结构中展开的,并非我们通常所认为的简单地向基层扩充权力、资源、机构和人员。因此,乡镇(街道)作为基层政府与市县(区)两级政府之间的纵向层级关系,作为属地管理主体与县(区)职能部门派驻机构之间的“条块”关系,作为行政体系的末梢与社区自组织之间的国家与社会的关系,是构建以基层为重心的社会治理体系所必须理顺的结构性关系。这三种关系在重心下移、资源下沉与治理效能之间发挥着不可或缺的关键性的调节作用,并且这种调节作用的发挥具有整体性,任何一种关系的缺失或“梗阻”都会对治理重心在基层落地生效产生“短板效应”。

四、“治理重心向基层下移”的结构性“关系梗阻”

社会治理重心向基层下移并非一个新问题。自20世纪90年代单位制逐渐解体以来,在我国城市“两级政府、三级管理、四级落实”的管理体制构建过程中,贯穿其中的一条主线就是权力下放、重心下移。^③但是,时至今日,这一长期持续的改革离预期目标仍有很大的进步空间。这样长期悬而未决的问题为什么迟迟没有得到彻底解决呢?这是由治理重心下移改革面临的结构性“关系梗阻”所致,主要表现在以下三个方面。

(一) 职责同构与“选择性”的治理重心下移

我国是一个中央集权的单一制国家,纵向政府间的层级职责关系对于社会治理重心下移和整个治理体系的运转有着根本性的约束作用。有学者将我国纵向政府间关系形象地描述为“职责同构”,即不同层级的政府都管理大体相同的事情,相应地在机构设置上也表现为“上下对口,左右对齐”。^④“职责同构”的关系模式有利于强化中央权威和自上而下的全局性掌控,但是各层级政府和上下级职能部门之间在权限和职责上缺乏明确的划分。在实际运行过程中,政府上下级之间职责模糊,相互推诿,不利于行政效率的提升。“职责同构”的制度安排产生于计划经济时期,曾经发挥过积极作用,但是在市场经济体制下,其局限性越发凸显,并成

① 孙柏瑛、武俊伟:《“双向建构”中的城市政府基层社会治理转型——路径、困境与未来展望》,《公共管理与政策评论》,2018年第1期。

② 李友梅:《社区治理:公民社会的微观基础》,《社会》,2007年第2期。

③ 参见吴志华、翟桂萍、汪丹:《大都市社区治理研究:以上海为例》,第2页。

④ 朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2005年第1期。

为重心下移改革中“选择性”下移的症结所在。“选择性”下移主要有两种形式:其一,在单一制结构和“职责同构”的制度安排下,相较于权力和资源,上一级政府更愿意将责任和事务“一股脑”地分摊给下级,如此层层传递,基层政府就不得不承担海量的行政事务。在压力型体制的运作逻辑下,基层政府事实上成为“辖区管理承包者”,肩负着一方平安的全面责任。然而,基层政府“全能化”角色和承包者身份,看似加强了基层的力量和资源,缩短了“管理路径”,强化了基层的重心地位,其实,只是管理任务和责任下移到了基层,社会治理重心仍保持在高位,并非完全意义上的重心下移。现实中的执法权、人事管理权、财政支配权等主要管理权力基本被截留在县区级政府,始终难以在基层落地。这种长期的“选择性”下移导致基层管理的权责差距有不断扩大的趋势。近年来,基层政府超负荷运转和“责大权小”的现状,与这种“选择性”重心下移有直接的关系。其二,从经济和成本的角度考虑,如果公共服务覆盖区域大、人口多,则适宜由较高级别的政府提供;反之,则宜于由低层级政府或基层政府承担,这样有利于节约成本,发挥规模效应。然而,在现实中,上一级政府常常是根据难易程度、责任、利益、风险大小,甚至是领导人的个人偏好,将那些“出力不讨好”的服务事项层层下放,最后传递给基层政府。

(二)“条块”分割与“形式化”的重心下移

“条块”关系是我国政府体制中基本的结构性关系。在基层社会治理中,政府权力和资源的横向分配和纵向下沉,以及社会管理和公共服务,基本上都是按照“条块”体制进行的。但是在现实的管理过程中,“条块”关系模式存在着一些亟待克服的局限性,并在某种程度上,构成治理重心向基层下移的体制性梗阻。以城市基层管理体制改革为例,在“两级政府、三级管理、四级落实”体制确立过程中,为了强化属地管理,一些地方遂提出了“以块为主,以条为辅”的改革思路。虽然理论上能说得通,但是在实际的运行过程中,职能部门下沉组织资源到街道执行所属职能,理论上被要求服从属地的统筹协调,但是派驻机构的人事管理权、财政拨款权仍掌握在“条属”职能部门,属地街道基本上无权统筹派驻机构。^①所以,由于缺乏具体的操作机制和法律约束,这一“条专块统”的政策设计,在实际的基层治理实践中往往难以真正落实。正因如此,在我国基层社会治理中,“条块”分割、“条块”冲突、管理缝隙扩大等基层治理“碎片化”问题日益突出。比如,我们常讲的“‘条线’因力量有限管不到底,街道因缺乏相应的职权而管不到边”,“看得见的管不了,管得了的看不见”等,就是“碎片化”问题的集中表现。在我国社会管理体制改革中,上级政府持续地向基层增权赋能和下沉资源,基层的规模、职能、编制、财力等都在不断扩充,从表面上看,社会治理重心好像是在向基层下移。其实,这只是一种表象。由于“条块”关系的分割甚至冲突,这些下移的资源和力量往往无法得到有效的使用,没有发挥出应有的效能。资源性强化并不必然带来功能性强化,而重心下移的落脚点是基层治理效能的提升。^②由于“条块”分割的“关系梗阻”而导致的“资源不断下移、治理能力依然乏力”现象,我们称之为治理重心下移的“形式化”。

(三)“强国家-弱社会”与非均衡性的重心下移

在我国,基层位于国家政权与民间社会的交汇处,具有国家与社会的双重意义。因此,“国

① 孙柏瑛、武俊伟:《“双向建构”中的城市政府基层社会治理转型——路径、困境与未来展望》,《公共管理与政策评论》,2018年第1期。

② 参见容志:《推动城市治理重心下移:历史逻辑、辩证关系与实施路径》,《上海行政学院学报》,2018年第4期。

家-社会”关系对治理重心向基层下移具有重要的影响作用。当前我国基层社会治理整体上呈现出“强国家-弱社会”的关系格局。一方面,社区“行政化”较为普遍。由于对传统管控模式的路径依赖,基层政府在履行社会管理职能时常常将社区定位为下级执行机构。从权力行使过程来看,基层政府以资源控制为手段,成为社会治理的操盘手,^①而社区不得不听命于基层政府,并承担了大量的行政事务。另一方面,基层自主性治理缺失。在“单位制”下,几乎不存在社会自主治理的空间。随着市场经济发展和国家与社会的分离,为了填补“去单位化”带来的治理真空,社区建设应运而生并迅速在全国范围内推广。但是,经过多年的实践,以社区自治和社会共治为内核的基层自主性治理架构的缺失仍然十分普遍。具有行政和自治“双重身份”的居委会在国家与社会以及统合与自治的张力之间,更多扮演国家在基层行政单元的角色,其自治地位和身份则难以体现。^②有学者将这种现象称为基层自治组织的“内卷化”,即在基层自治组织变革过程中,虽然其形式要素已经产生,但其“性质和实际运作机制却没有根本改变”。^③治理重心向基层下移,并非是要通过资源下沉的方式强化政府的全能角色和重建国家政权统合基层社会的治理结构,而是国家与社会在各自边界清晰、功能强化的基础上进行良性互动与有效合作。换句话讲,“强国家”与“强社会”是治理重心向基层下移的两个重要的支点,任何一方的偏废都会导致重心下移中的“关系梗阻”。在“强国家-弱社会”关系格局下,简单地向基层下沉资源,推动治理重心下移,则会引发两种可能:一是政府干预的范围不断扩张并强化人们对政府的依赖,二是社会自治能力的进一步萎缩。无论哪种可能,都将在很大程度上加剧“国家-社会”关系的失衡状态,治理重心向基层下移也就缺乏稳固的基础,这就导致了所谓的“非均衡性重心下移”。

五、“治理重心向基层下移”的“疏通路径”

由于存在上述三重结构性“关系梗阻”,社会治理重心下移这一长期持续的改革无法实现预期目标。根据民政部近几年对全国乡镇基层政权和城市街道社区建设情况的调查,基层政权普遍面临着权责不统一、事权大于职权、经费不足、财政运转困难、人员有限、干部能力不足等困难。^④这足以说明社会治理重心处于图1中的G点位置,呈现出“悬浮型”状态。^⑤在当前我国基层治理任务繁重、效率不高和挑战严峻的背景下,推进治理重心向基层下移(图1中的G→B)的紧迫性和重要性更加凸显。基于“关系-结构”视角下的分析框架,我们认为应从以下三个方面发力,疏通治理重心下移的“关系梗阻”。

(一)重心“移得出”:厘清政府层级间的职责关系

从管理体制改革的角度上讲,推动治理重心向基层下移隐含着一个重要的前置条件,即哪类职责和资源应该下放,哪类职责和资源应该保持在高位。厘清纵向政府间尤其是基层政府与上一级政府间的职责关系,对推动治理重心向基层下移和整个社会治理体系的运转具有基础性意

① 参见吴晓林:《中国的城市社区更趋向治理了吗——一个结构-过程的分析框架》,《华中科技大学学报》(社会科学版),2015年第6期。

② 参见孙柏瑛:《城市社区居委会“去行政化”何以可能?》,《南京社会科学》,2016年第7期。

③ 何艳玲、蔡禾:《中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因》,《中山大学学报》(社会科学版),2005年第5期。

④ 林尚立:《构建简约高效的基层管理体制》,《经济日报》,2018年4月18日。

⑤ 参见周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与公民关系之影响》,《社会学研究》,2006年第3期。

义。我国政府治理体系是一个从中央到地方多层级的科层结构,基层位于政府治理体系的末端。长期以来,作为我国纵向政府间的主要关系模式,“职责同构”的制度安排在强化中央集权的同时,也使得上下级政府职责关系变得模糊不清。由于层级之间缺少合理的分工,再加上科层体制本身具有的权力和资源向上集中的特性,上一级政府往往下放了事务和责任,截留了权力。这就意味着重心下移的前置条件长期被“悬置”起来。因此,推进治理重心下移,必须对“职责同构”的关系模式有所突破,层级之间应有适度的“区隔”,只有科学合理界定各层级尤其是基层与上级政府间的职责关系,才能确保重心真正能够“移得出”。厘清政府间的职责关系,构建有利于重心下移的层级职责体系,需要考虑以下几个方面:首先,基于效率和成本的考虑,具有规模效应的公共物品和服务的供给应向高层级政府集中,而具有地方特色的服务和需要因地制宜的事务则应放权给基层。其次,从公共服务种类来看,在“宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务”的职能列表中,就大致方向而论,垂直上收的政府权力主要关乎前两项职能,而后两项职能则更多地由省级以下的地方政府或基层政府来承担。^① 循此思路,可以剥离基层政府的经济职能,促使基层治理重心全面转移至公共服务、社会管理、民生福祉等领域,把这些职责细化分解,剔除与上级政府重叠的部分,采取清单管理制度,并将这些职责以法律的形式固定下来;只有在职责清单范围内的事项,才接受上级政府和职能部门的考核。最后,在基层政权机构设置和人力配备上,要考虑面向人民群众、符合基层事务的特点,不简单照搬“上下对口、左右对齐”的模式,既允许“一对多”,由一个基层机构承接多个上级机构的任务,也允许“多对一”,由不同的基层机构向同一个上级机构请示汇报。

(二) 重心“接得住”:创新“条块”协同治理机制

资源是关于治理重心下移的一个重要概念。在公共治理语境下,权力、人、财、物等都可以称为治理资源。资源下移的目的是提升基层的治理效能,资源下移与治理效能是理解治理重心向基层下移必不可少的两个方面,是关于治理重心内涵的完整表达。然而,在现实中,资源下移与治理效能之间的关系比较复杂,资源下移并非必然带来基层治理效能的提升,二者并不是我们通常认为的正向关系。换句话说,治理重心不仅要能够“移得出”,而且要确保基层“接得住”。在现有体制下,基层治理中的“条块”分割及其导致的“管理缝隙”,是影响治理效能最大的体制性因素。在社会治理中,“条”和“块”各有优势和短板。简言之,“条”的优势在于专业化和技术化,但在综合管理上不及“块”;而“块”的优势在于综合统筹和属地管理,但在专业化方面不及“条”。这种互有优劣的状况决定了在“条块”关系上要扬长补短,充分发挥专业部门与属地组织的积极性。因此,在基层治理中,通过体制机制创新构建高效的“条块”协同机制,形成治理合力,就成为治理重心下移的关键点。以强化基层“属地管理”为导向,协调属地“条块”关系。属地管理是我国社会管理体制改革的 basic 导向,但是在现行体制下,属地管理在基层运作中比较复杂,并没有完全落实到位。基层政府由于缺乏法律上的执法权,实际上无法统筹派驻机构。因此,通过落实基层属地管理的制度安排,向基层放权赋能,来有效弥补“条块”分割的现状,就成为下一步改革的重点。“除党中央明确要求实行派驻体制的机构外,县直部门设在乡镇(街道)的机构原则上实行属地管理。继续实行派驻体制的,要纳入乡镇(街道)统一指挥协调;依法赋予乡镇(街道)综合管理权、统筹协调权和应急处置权,强化其对涉及本区域重大决策、重大规划、重大项目的参与权和建议权”。^② 在这

① 张风阳:《政府职能转变的三重梗阻及其疏通》,《上海行政学院学报》,2015年第2期。

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》,《人民日报》,2021年7月12日。

方面具有改革创新意义和示范效应的应是北京的“街乡吹哨、部门报到”机制：在法律框架内，以“权责清单”的方式，在梳理基层属地组织与条线部门现有权责关系的基础上，以社会问题为导向，充分授权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，形成了高效的“条块”协同治理机制。^① 这为有效解决“条块”分割问题，推动治理重心下移提供了有益的经验借鉴。

（三）重心“落得稳”：构建“强国家 - 强社会”的关系格局

推动治理重心向基层下移，除了在纵向上承接政府自身下沉的资源外，还需要横向上重视对社会资源的吸纳和社会自治力量的发掘，否则，就会由于政府资源的短缺或者社会整合机制的缺失，难以有效提升基层治理效能。因此，国家与社会关系的变化对推动治理重心下移和构建以基层为重心的治理结构具有显著的影响和制约作用。从理论上讲，以基层为重心的治理结构，呈现出基层政府对社会的治理，基层政府与社会组织和公民合作的共同治理，以及社区自治三种基本形态。^② 其中，社区自治与合作共治中社会组织和公民的参与，代表着社会自主性逻辑；政府对社会的治理与合作共治中的政府参与，体现着国家统合性力量。社会治理重心向基层下移是建立在社会自主性与国家统合性“双强”的基础上，任何一方的缺失或弱化，都会导致治理重心失去稳固的根基而难以真正落地。然而，长期以来，我国“强国家 - 弱社会”的关系成为治理重心向基层下移的结构性障碍。为了调适“国家 - 社会”关系的失衡结构，回应“强国家 - 强社会”的目标诉求，自 20 世纪 90 年代以来，在政府主导下我国先后进行了几轮社区“去行政化”改革，但是迄今为止，政府对社区“去行政化”的努力，几乎都没有达到预期目标。其根源是政府管理体制固有的向下嵌入的强烈冲动和统合机制，以及作为基层社会“代理人”的社区对政府资源的高度依赖，固化了政府与社区的行政性联结，造成社区自治转向的困境。^③ 因此，如何松动这一固化的行政性联结，就成为回归社区自治和形成“强国家 - 强社会”关系的关键。首先，完善党全面领导基层治理的制度，以提升组织力为重点，加强乡镇（街道）、村（社区）党组织对基层各类组织和各项工作的统一领导，建立党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与的基层治理体系，^④以党建引领基层治理来凝聚多元力量，形成治理合力。其次，推动政府治理同社会调节、居民自治良性互动。（1）在观念上国家要对社会的组织化及自主性治理有足够的信任与尊重。在法律框架内，社区自治组织与社会组织是基层治理中的重要补充资源而非对抗性力量。（2）向社会分权和赋权。要完成这一权力向社会转移和回归的过程，就必须改革高度集中的管理体制，实现公共权力在国家和社会之间的合理配置，完善社会自我发育、自我管理和自我发展的良性运行机制。（3）还需要培育全社会公共精神和责任意识。“强国家 - 强社会”的关系格局不是简单的政府放权就可以实现的，关键是居民要有强烈的参与精神和公共责任。要实现从单向的政府负责向人人有责、人人尽责的转变，从单纯的多元主体共治向更具凝聚力的治理共同体提升。这是形成“强国家 - 强社会”关系格局，促进政府治理与社会调节和居民自治良性互动的内生动力。

① 参见孙柏瑛、孙继颖：《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》，《中国行政管理》，2019年第4期。

② 参见王浦劬：《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》，《国家行政学院学报》，2014年第3期。

③ 参见孙柏瑛：《城市社区居委会“去行政化”何以可能？》，《南京社会科学》，2016年第7期。

④ 《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》，《人民日报》，2021年7月12日。

六、结论

推动社会治理重心向基层下移,必须超越将治理重心下移等同于向基层“放权、送物、派人”的认识局限和传统路径。因为治理重心下移的目的,是强化基层治理效能。然而,就实践逻辑来看,重心下移与治理效能之间的关系比较复杂,并不存在必然的、直接的正向关系。单纯以资源下沉来推动重心下移的传统做法事实上并没有取得理想效果。究其根源,在于重心下移与治理效能之间存在着基本的结构性关系:乡镇(街道)作为基层政府与市县(区)两级政府之间的纵向层级关系,乡镇(街道)作为属地管理主体与县(区)职能部门派驻机构之间的“条块”关系,乡镇(街道)作为行政体系的末梢与社区自组织之间的国家与社会的关系。这三重基本结构性关系在资源下移与治理效能之间起着关键性的调节或制约作用。然而,我国基层治理普遍存在着上述三重结构性“关系梗阻”:乡镇(街道)作为基层政府与上级政府纵向间关系上的职责同构、乡镇(街道)作为属地管理主体与县(区)职能部门派驻机构间的“条块”分割、乡镇(街道)作为行政体系的末梢与社区自组织间“强国家-弱社会”的关系结构,这些结构性“关系梗阻”导致了“选择性下移”“形式化下移”和“非均衡性下移”等现象。这大大减弱了治理重心下移改革的效果,社会治理重心依然呈现出“悬置化”状态。因此,厘清基层政府层级间的职责关系以确保重心“移得出”、创新基层治理中的“条块”协同治理机制以确保重心“接得住”、构建“强国家-强社会”的关系格局以确保重心“落得稳”,应成为下一步治理重心下移改革的基本路径。

作者:李忠汉,郑州大学政治与公共管理学院(河南省郑州市,450001)

(责任编辑:孟令梅)