

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2025.04.006

全面乡村振兴研究

引用格式:金江峰. 包管责任制:县域治理“泛中心化”的解释及其影响[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2025(4): 66-75.

包管责任制: 县域治理“泛中心化”的解释及其影响

金江峰

(华中师范大学 政治学与国家治理研究院,湖北 武汉 430079)

摘要:国家治理体系和治理能力现代化建设的关键“接点”是县级政权。县域治理现代化转型过程中的事权发包与治权刚性运作,形塑出一种不同于行政包揽制、包保责任制和行政发包制的“包管责任制”治理制度。在包管责任制下,县级党委、政府对多中心工作的事权发包,推动着中心工作“部门化”发展,激活了部门常规事务向中心工作的转化,部门借助政治势能与刚性治权约束,向下加码分解事责和强化过程管理,诱发“泛中心化”治理问题。县域治理“泛中心化”在过程层面表现为县级政府部门督查化、乡镇政权统合化和村级组织行政化,在结果上则导致基层治理的运动化、泛回应化与组织臃肿化。这与基层治理体系和治理能力现代化建设的转型目标相背离,需要通过落实简约精干高效的中心工作原则、建立权责一体的协同治理体系和提升基层治理的专业化水平等进行化解,切实推动国家制度优势转变为基层治理效能。

关键词:乡村振兴;事权发包;治权刚性;基层治理现代化;行政发包制

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)04-0066-10

一、问题提出与研究进路

按照清代顾炎武《日知录》所述:“则当春秋之世,灭人之国者固已为县矣。”^[1]县作为一级重要行政组织和政治单位,在中国已经稳定存续两千多年。国内学界对县制(治)存在两种较为流行的观点,即“国权不下县”和“郡县治,天下无不治”。这两种观点分别表达的是:其一,国家正式权力和制度往往只到县一级政权,县以下主要依靠社会伦理制度和乡绅精英进行治理,即所谓的“县下唯宗族,宗族皆自治,自治靠伦理,伦理出乡绅”^[2]。其二,县作为中国古代最基本的行政单位,承担着与国家相似的政治与治理功能,“凡养老、祀神、贡士、读法、表善良、恤穷乏、稽保甲、严缉捕、听狱讼”以及“岁征赋役”等皆出于县^[3]。县作为连接国家权力制度和乡村社会的重要“接点”,发挥着承上启下的重要作用^[4],无论是从整体与局部关系看,还是从中央与地方关系看,“县一级工作好坏,关系国家的兴衰安危”^[5],县域治理水平影响着国家治理的整体水平。

自党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”以来^[6],县域治理制度化、法治化和智能化水平显著提升;然而,正如党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》强调:“中国式现代化是在改革开放中不断推进的……改

作者简介:金江峰,华中师范大学政治学与国家治理研究院,副教授。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“党建引领农村合作社发展的益贫效能研究”(22CDJ049),项目负责人:金江峰。

革开放只有进行时,没有完成时。”^[7]这一重要论断深刻表明,改革仍需向纵深推进。因此,全党必须更加自觉地将改革摆在突出位置,以推进中国式现代化为目标,持续深化各领域改革。从县域治理看,在改革、发展、建设与服务过程中产生的新问题较多,如宏观层面,体制改革带来的权力集中问题,竞争发展带来的支出扭曲问题^[8],城镇建设带来的社会风险问题等^[9]。在中观治理层面,组织与制度的现代化转型,带来治理体制的刚性化运作^[10],治理过程的形式化、痕迹化、创新异化^[11],以及治理体系的超负荷运作和责任推诿等^[12]。上述问题集中反映了县域治理中存在的结构性矛盾:一方面,治理任务日趋多样化;另一方面,治理目标呈现刚性指标化特征。这双重压力催生了县域多中心工作格局^[13],出现了县域治理的“泛中心化”现象。即无论是刚性政治与政策任务,抑或常规、软性公共行政与社会治理任务,在同一时段内均被列为刚性考核指标,转化为阶段性或长期性的中心工作^①。

至于县域治理为何出现“泛中心化”问题,学界研究总体经历了由政党政治分析到公共行政分析的转变,前者强调政党目标统合与政治动员形塑中心工作制度,后者侧重权力结构与组织过程塑造中心工作模式。其一,政党政治分析。研究者依循政党政治整合理路,提出中心工作是在各级党委政治统合中被突出^[14],上级势能和领导重视是一项工作成为中心工作的必要条件^[15]。通常情况下,中心工作是阶段性或季节性的重点工作,一个时段内往往只有一项或少数几项,且相互之间依赖政治整合具有错峰开展特征^[16]。而当上级党委、政府在一个时段内强调多重政策任务时,其政治势能就形塑出了县域治理的“多中心工作”格局,需要县域内“一把手”进行注意力分配,通过整合政治、财政、组织与制度等资源,进行有效应对^[17]。其二,公共行政分析。研究者主要从公共事务治理的权力配置及组织关系角度,讨论县域治理“泛中心化”问题。该视角又可以细分为两个维度:一是从“央地”关系角度出发,提出在国家治理转型过程中,过程化的监督检查权向上集中,塑造了自上而下“问责总领”的治理生态^[18]。而县级政权为应对强监督问责压力,需要进行目标任务整合、监督检查加码和考核激励细化等^[19],塑造出各种目标任务都变得很重要的“泛中心化”治理。二是基于“条块”关系考察,提出县域治理多中心工作模式的形成,主要源于国家治理体制改革带来的行政权集中化配置,造成县乡村三级政权不得不在刚性权力规制下,调动党政资源进行全面应对^[20]。而政治资源的调动不仅为县域治理目标及组织整合提供了可能,同时也便利了职能部门借助政治势能将业务工作嵌入中心工作体系,出现“部门工作中心化”下的县域治理“泛中心化”问题^[21]。

上述双重分析路径虽有侧重,但总体一脉相承。公共行政分析延续了政党政治分析的政治整合或政治动员视角,但更加强调在多中心工作格局下,地方党委权威力量统合的重要性。而政党政治分析,则突出地方党委在中心工作格局塑造中的决策地位。从研究视角看,政党政治分析是从行政事权切入,讨论县级政权在面对上级政策任务发包时,如何集中力量进行事责化解;公共行政分析是从行政管理权(治权)角度讨论控制权配置结构下,县域政权怎样重塑议程或再造程序,进行责任分配。公共行政分析虽是对政党政治分析的深化,但论述过于笼统,未能科学区分何种行政权力被集中或分散,导致论证过程中出现比较大的分歧。从实际看,自上而下的行政赋权是客观事实,而横向“条线”分权在当中除了财政专项有所体现,其他不甚明显。在解释逻辑上,政党政治分析更多考虑的是上级政策议程下,县级政权应对事权发包的策略,而非县域治理“泛中心化”的形塑逻辑;公共行政分析侧重于县级政权如何在治权配置中,推动治理事务的“泛中心化”。而从县域治理具体实践看,“泛中心化”问题的产生是自上而下事权发包过程中,县级

① 本研究提出的县域治理“泛中心化”概念,在结果层面表现为多中心工作格局的形成,在过程层面则揭示了部门常规事务被纳入中心工作模式的转化机制。研究用“泛中心化”概括县域治理格局,以弥补“多中心工作”研究对部门常规事务向中心工作转化这一现象关注的不足。

政权进行治权分配的结果。基于此,本研究尝试建构行政事权与行政治权解释框架(简称“事权—治权”),在客观界定治权属性和范围基础上,讨论事权逻辑和治权分配方式,形塑县域治理“泛中心化”问题,以及“泛中心化”治理下县域政权的应对逻辑、实践影响,进而思考基层治理现代化建设的提升路径等。本研究经验材料来自笔者及团队成员在江西省 R 县与湖北省 J 区的调研^①,出于学术伦理,行文涉及的具体地名和人名皆为化名。

二、包管责任制:县域治理“泛中心化”的解释视角

在国家治理研究中,行政权界定通常存在法律定义和实践诠释两种路径,二者分类标准虽略有差异,但对行政权的内容划分有着较大共识,即行政权包括行政事权、行政财权、组织人事权和行政管理权等^[22]。其中,行政财权与组织人事权主要采取集中配置方式,具有变量特征的是行政事权和行政管理权。行政事权,即行政事务的管辖权,内部包括经济权、治安权、文化教育权和社会保障权等。严格意义上讲,该项权力属于中央事权。但在层级管理与属地管理原则下,行政事权通常会逐级发包到地方党委及政府部门;中央层面主要保留相机干预权,典型如对计划生育、精准扶贫等重大政策的实施过程与结果进行干预。行政管理权,通常也被称作“治理权”或“治权”,在法律层面包括决策权、监督权、咨询权、调查权、处置权和处罚权等,理论研究中一般将其操作为目标设定权、检查验收权和激励分配权,或资源调配、任务设定、规划安排和监督考核等权力^[23]。除计划经济时期外,县级政府层面事权与治权具有匹配性,有什么样的事权(同时也是事责),通常会配套相应治权。至于县域政权对治权的运用程度,则需依循自上而下法律制度和政策规制的具体要求。

当国家法律制度和上级政策采取严格治权规制时,县域政权受到政策和制度压力,会认真执行治理规范制度,充分调动决策监督与检查考核等权力。此时,假若事权集中在中央或省市,会出现事权与治权双重集中下的行政集权制或行政包揽制^[24],计划经济时代便是这种体制的典型体现。而上级政权的政治意图和政策意志则会在治权强化下,变成地方的中心工作,出现各种政治动员和政治运动。但限于上级规划和注意力分配,不至于带来地方治理的“泛中心化”。当上级政权仅集中事权而未相应集中治权时,地方政府在公共事务治理中将获得较大的自由裁量空间。在此制度情境下,地方政府往往会基于组织目标和利益考量,选择性执行上级政令^[25];对于问责压力较大的政策任务,通常以“中心工作”方式进行集中整治;而对于问责压力较小的治理事务,则倾向于采取策略性应对方式。这种注重治理结果,较少重视治理过程的治权运作形式,在实践中形塑起“高压目标约束”和“低度过程约束”的包保责任制^[26],不容易诱发县域治理“泛中心化”问题。

项目制实施是国家事权划分的重要转折,县域事权自下而上得到集中,同时中央和省市也根据财政转移支付的配套安排,将大部分事权发包到地方。事权发包对理顺央地权责关系有着重要意义,但因自上而下的治权体系未能健全完善,事权分包带来的是以结果为导向的行政发包制^[27]。该制度的运作,意味着地方有着比较重要的政策再制定权力,能够根据县域经济发展与社会稳定需求,整合组织、调动资源对部分中心工作进行包干式治理^[28],而不用完全遵循上级“指挥棒”,事事紧抓、面面俱到。在行政发包制下,县域可能同时存在上级要求和地方需求的多项中心工作,但不会出现县域治理“泛中心化”。党的十八大以来,基层治理体制发生重要变化,最明显的是国家自上而下强调健全完善治权体系,“全流程管理”“全过程管理”“全周期管理”和

^① 笔者及团队成员分别于 2022 年 10 月 15 日至 23 日以及 2022 年 11 月 21 日至 12 月 5 日,在江西省 R 县和湖北省 C 县调研,访谈对象包括县乡领导干部、村“两委”干部和村民等。为深化研究,笔者于 2024 年 1 月对 R 县部分干部进行了追踪访谈,进一步丰富了县域治理的研究素材。此外,还通过电话、微信等对两县受访者进行回访,及时补充和完善了研究数据。

系统治理等词汇高频出现在党和政府的重要文件当中。伴随而来的是规划权、监督权、考核权与处置权等实体化运作,地方步入制度化、规范化、程序化与规则化治理阶段^[29]。对治理规范、程序与监督等的强调,意味着县域政权不仅需要全面承担事权发包的治理责任,同时还应按照制度、规范和程序等进行过程管理,以应对上级监督考核压力。治权刚性化运作带来事权向事责的倾斜,要求县域政权必须事事上心、面面俱到,县域治理“泛中心化”问题由此产生。由于该治理实践是在发包制之下,嵌入实体化的过程管理,本文将其称作“包管责任制”。

质言之,县域治理“泛中心化”问题的产生,主要源于事权发包过程中,治权的刚性化运作,需要县域政权调动所有力量全面应对各种常规或超常规治理事务,以化解治理压力和规避责任风险。包管责任制与行政发包制、包保责任制、行政包揽制的区别主要在于(见表1):其一,形塑机制上,行政发包制产生于事权发包与治权柔性运作,包保责任制形成于事权集中与治权柔性运作,行政包揽制受到事权集中与治权刚性运作的建构,包管责任制则是事权发包与治权刚性运作的结果。其二,结构关系上,行政发包制下中央、地方和基层之间是松散发包关系,包保责任制下中央、地方和基层之间是松散指令关系,行政包揽制下中央、地方和基层之间是全面支配关系,包管责任制下中央、地方和基层之间是嵌入监管关系。其三,运作过程上,行政发包制和包保责任制是结果导向,行政包揽制和包管责任制是过程管理和结果导向并重。其四,实践影响上,包管责任制的实践结果是县域治理“泛中心化”,行政发包制、包保责任制和行政包揽制运作一般是单中心工作,但也有可能出现同一时段内有多项中心工作,但不至于产生“泛中心化”。其关键差别在于,对待软性行政工作和常规治理事务,是否采取党政统筹、政治动员与组织重构等方式。

表1 行政包揽制、包保责任制、行政发包制与包管责任制的区别

类型	形塑机制	结构关系	运作过程	实践影响
行政包揽制	事权集中 治权刚性	全面支配	过程管理 结果管理	单或多 中心工作
包保责任制	事权集中 治权柔性	松散指令	结果管理	单或多 中心工作
行政发包制	事权发包 治权柔性	松散发包	结果管理	单或多 中心工作
包管责任制	事权发包 治权刚性	嵌入监管	过程管理 结果管理	泛中心化

三、包管责任制与县域治理运作逻辑

在行政事权属地和层级发包模式下,建立制度化与法治化的治权调控体系,对责任主体的治理行动进行规范化、程序化与技术化监督考核,形塑了国家治理的包管责任制,即一种对发包事务进行过程与结果双重管理的治理制度。包管责任制客观上是国家治理体系和治理能力现代化建设的衍生制度,能够提升地方和基层治理的制度化与法治化水平。但其运作实践诱发了县域治理“泛中心化”问题,进而影响着县域治理运作逻辑。

(一) 包管责任制与县域治理“泛中心化”

县域治理“泛中心化”,简言之就是县域内各种常规或超常规事务,都通过中心工作模式进行处置。它与“多中心工作”模式有相似之处,都是通过强化党政统筹、政治动员和组织重构等,整合党政科层组织和社会力量等,同时处理多项工作。二者的不同之处主要有,“多中心工作”模式只是在一个时段内,整合调动体制资源处理多项长期性或阶段性的中心工作;而“泛中心化”治理模式,则是将各种常规化或超常规治理事务,纳入中心工作轨道,进行政治化、压力化和运动式的治理。例如,笔者在江西R县调研了解到,近三年来县域中心工作多达数十项(见表2),除了有长期性的经济发展、社会稳定和从严治党等外,还有阶段性的精准扶贫、乡村振兴,以及常规性的

农业统计、“三资”管理和森林防火等。在湖北 J 区 A 街道调研,干部普遍认为现在所有工作都变得很重要,都是中心工作,包括城市管理、村级事务管理、农业生产、水利建设和民生工程等。如果细致划分,也可以发现 J 区中心工作包括:长期性的从严治党、经济发展、综治维稳和“四水”共治等;阶段性的脱贫拓展、乡村振兴和共同缔造等;常规化的农业基础建设、交通基础建设、计生卫生和“三防”设施管理等。

表 2 县域中心工作分类与比较

类型	R 县	J 区
长期性中心工作	经济发展、社会稳定、从严治党、安全生产、食品安全、国土环保	从严治党、经济发展、综治维稳、“四水”共治、平安建设、安全生产、农产品水产品质量、“非粮化”整治、土地管理、生态保护
阶段性中心工作	乡村振兴、移风易俗、控违拆违、厕所革命、殡葬改革、环境整治、秸秆禁烧、新时代文明实践站、地质灾害、防汛抗旱	脱贫拓展、乡村振兴、共同缔造、征地拆迁、美丽村湾、秸秆禁烧、防汛抗旱、河湖禁捕
常规性中心工作	农业统计、“三资”管理、森林防火、妇幼保健、生育管理、劳动保障、社会救助、企业招工、河湖巡察	农业基础、交通基础、计生卫生、村务公开、“三防”设施管理、人口管理、信息化建设、“老小”服务、宣传文明

注:上表对中心工作的分类,主要根据访谈资料梳理,表格由作者自制。

通过上表可见,在包管责任制下县域中心工作已经远远超出统筹性或综合性事务范围,许多部门化的常规治理事务,也被纳入中心工作轨道,造成县(区)内同时出现数十项中心工作,县域治理“泛中心化”问题突出。从微观机制看,县域治理“泛中心化”主要源于包管责任制运作过程中的事权发包与治权刚性组合。具体可以从三个层面理解:一是事权发包强化了县级党委政府的责任压力,迫使其运用政治化和超常规化方式,如成立领导小组、工作专班等,整合与动员党政科层力量,进行压力分解。而发包事务的多样化,决定了县级党委需要进行高频度和精细化的政治动员与组织整合。一般是在县级领导小组之下,由主职干部领导、分管领导牵头、承办部门负责和相关职能部门参与,组成若干个工作专班,进行工作处置。中心工作“抓专班”意味着相关事责都集中到了“条线”部门,县级党委则主要发挥统筹领导和协调各方功能,并对专班工作进行监督指导。二是事权“班子化”推动了政府部门治权的实体化发展。在纵向一体化治权建构体系下,“条线”部门虽掌握着各项事务的管理、监督与考核等权力,但除了组织、纪委、财政和发改等少数部门,其他政府部门的治权作用效力通常比较有限。而县域事权的专班化运作,使得职能部门能够借助党委的政治势能落实部门治权,推动治权的刚性化运作。三是事权分包和治权刚性带来县域治理的“泛中心化”。事权在政府部门间以领导小组或专班等形式分包,既推动了中心工作的弥散性分布,又便利了部门将常规治理事务融入中心工作,并通过政治化和运动化方式进行治理。而政治势能推动下部门治权的刚性化运作,客观上有助于部门借助超常规监督和常规化目标管理等手段,突出部门工作的重要性,县域治理由此走向“所有工作都是中心工作”的“泛中心化”模式。

(二) “泛中心化”模式下的县域治理运作逻辑

包管责任制下,县域治理“泛中心化”主要源自国家治理现代化转型过程中的事权发包与治权刚性。但不同层级对“泛中心化”的感知存在差异。县级党委和政府感知到的主要是上级事权发包带来的“多中心工作”压力,以及规范合法、督察巡察和通报约谈等治权刚性带来的问责压力。而在县级“条线”部门看来,县委、政府通过成立专门领导小组和工作专班进行事务分包,虽有助于中心工作的统筹领导和协调推进,但领导小组和专班的多样化,表明各部门需要同时应对多项中心工作。在 R 县和 J 区的领导小组、专班数量粗略计算有 20 多个,有的部门甚至同时参与了十多个专班,少的也需要参与四五个。工作专班的泛化对部门而言不仅是中心工作的多样化,而且是常规职能工作的“泛中心化”,即工作专班根据任务需求选择职能部门,“条线”部门参

与的专班越多,其承担的中心工作越多,与之联系的部门常规事务被转化为中心工作也就越多。原本只需遵照科层原则处置的事务,被专班激活为中心工作,部门工作的“泛中心化”问题由此突出。对于乡镇政权和村级组织而言,不仅需要承接上级党委、政府发包的综合性中心工作,同时还需要在“条线”部门治权压力下,承担其常规性“中心工作”和被携带的常规治理事务,基层治理的“泛中心化”问题比县级政权更加严重。那么,在“泛中心化”模式下,县域治理又呈现出何种运作逻辑呢?

1. 县级部门“督查化”

从县级层面看,领导小组和工作专班的组合,本身是应对中心工作的集中方法。其中,领导小组是领导协调机构,发挥统筹领导、组织协调与指导监督等功能,工作专班是中心工作的具体执行机构,发挥协调联动与执行反馈等功能。在“泛中心化”治理模式下,中心工作的泛化和工作专班的多样化,使得专班蜕变为事务分包、责任分工和监督督促的组织协调机构,负责将事务按照职能相关原则协调进“条线”部门,由部门安排人力、物力资源进行具体执行。政府职能部门为承接相关专项工作,成立由部门领导或科室主任牵头,各科室人员参与的工作小组,负责具体贯彻落实和执行反馈。在领导小组、工作专班和工作小组的领导、协调与执行链条下,“条线”部门成为县级中心工作的实质权责主体。中心工作“部门化”产生了两种影响:

一是横向层面,承担某项中心工作的专班办公室部门,成为责任分解的权力主体,相关参与部门成为承办单位。但职级上的平等甚至差异化,意味着专班办公室并不能实质调动其他参与部门,只能借助县委和政府领导主持的办公会、联席会、现场会或“两办”发文等形式,监督督促成员单位协同推进工作。如笔者在 R 县水利局调研了解到,水利局虽然是县重点水利工程建设工作专班办公室部门,但成员单位有县发改委、财政局、自然资源和规划局、生态环境分局、土地和房屋征收管理中心、审计局和交通运输局等十几个部门。各个部门都是平级,有些部门级别比水利局还高,很难让他们配合工作。如何开展工作,水利局领导只能多向分管领导汇报、多召开联席会议、多发专班文件,借助行政权威督促相关部门落实责任。二是纵向上,中心工作“部门化”和部门中心工作的泛化,分散了职能部门的注意力,部门工作小组和工作人员少有时间精力承担执行落实责任,只能向下进行任务派遣,并借助县级党委的政治势能和目标责任考核约束,监督、督促和检查乡镇及村级组织的任务完成情况。按照 J 区 A 街道干部的普遍看法,街道每天都有各种督查检查,区里各部门每个星期至少要下来检查两次,督促工作进度,查看工作台账。上述两方面影响,归结到一点就是“泛中心化”治理使得政府职能部门逐渐“督查化”,变成监督、督促和检查的督责部门。

2. 乡镇政权“统合化”

对于乡镇政权而言,在“泛中心化”治理模式下,既要面对上级“块块”直接下派的各种中心工作,又须承接来自部门分解、加码下的各项部门性中心工作和纳入中心工作轨道的常规治理事务,其责任负担更加沉重。而一般乡镇(街道)在岗在编的行政与事业编制人员通常只有 50 来个(上海、广东等发达地区乡镇编制人员也只有 100 人左右),真正发挥中坚治理作用的干部不到 20 名^[30]。如 J 区 A 街道行政编制 32 个,在岗在编 28 人,事业编制 28 个,全部在岗在编,56 名行政与事业编制干部中,起带头攻坚作用的差不多 20 人,其他干部多是跟着做、拉着干。在人力、财力与权责等不匹配状态下,乡镇为应对沉重责任负担,不得不整合党政资源、政社资源和政企资源等进行“统合化”治理,即通过权威性、组织化、协商化与合作化的制度安排整合多元主体及资源^[31],进行治理创新。

乡镇政权“统合化”治理的形式有:党(工)委对政府科室、单位和村庄的政治统合,包括权威统领、政治包干与组织嵌入等;乡镇政府对企业和社会组织等的项目统合,即通过行政准入、服务购买和绩效捆绑等项目合作方式进行统合;乡镇科室之间和科室内部的行政统合,具体方式包括

组织重塑、职责分工和行政协商等。上述三种统合路径综合体现在乡镇运作的“班组制”,即通过成立领导小组、工作专班和驻村工作组(队)等,制度化地统合政治、行政、社会与市场等多元主体,应对“泛中心化”治理压力和刚性治权约束。“班组制”的优势在于:一方面能够根据任务要求和治理需求,多层次分渠道地整合治理主体、统筹治理资源,承接上级党委和政府发包的治理任务,形成统筹、协调与执行的系统治理机制;另一方面“班组”内部能够依托既有领导体制和职能体系进行责任分工,应对上级政府部门频繁刚性的检查考核。如 J 区 A 街道在“班组”内部施行的领导“接天线”,即向上争取工作经费、专项资金,了解工作任务要求和掌握上级监督检查动向等;科室“包任务”,即各相关科室根据职能定位认领工作任务,由科室主任统筹各方资源,推动任务落实;普通组员“搞执行”,具体是科室内部根据岗位和人员状况进行责任分工,部分成员专门做材料应对上级规范化检查考核,部分成员深入一线督促协助村庄、社区干部完成任务,应对上级督查检查。

3. 村级组织“行政化”

村级组织是县域治理任务发包的最基层单位,也是任务落实和责任督查的最末梢主体。县域内大部分治理任务都要通过村级组织贯彻执行,中心工作也不例外。在县域“泛中心化”治理模式下,村级组织面临三重压力:县委的政治任务传导、政府部门的条线考核要求,以及乡镇政权的属地管理压力。这种多重治理负荷导致村级组织的自主性空间持续压缩,其行政化特征日益凸显。村级组织“行政化”不仅体现在干部公职化、坐班制和组织管理程式化、文牍化,更表现为面对繁重治理任务和刚性治权约束的制度同构化、分工精细化和服务外包化等。

以 J 区 A 街道 C 村为例,村级组织模仿街道“班组”、片区和包联村制度设计,建立了领导包片、干部包组和组长包户制度,同时在村“两委”内部成立了十多个领导小组和工作专班,而“两委”干部总共才 5 人,每名干部至少承接或参与三四个专班。而在 R 县 Y 村,村“两委”4 名干部甚至成立了 20 多个专班,制度同构问题更加严重。在组织分工层面,R 县 Y 村不及 J 区 A 街道 C 村那么精细,只有向上对口分工和村干部之间的内外分工。C 村则形成了党政分工、政社分工、男女分工和年龄分工等多种分工形式,其中最典型的是为应对检查考核的政社分工和男女分工。村 3 名主职干部处理上级行政和政治任务,两名返聘干部(非“两委”干部)主要负责村庄内生事务,两名女干部则专门坐在办公室负责制作台账、档案、表格、填写数据和维护各种系统等。但无论怎样精细分工,村级组织也难以应对“泛中心化”的工作任务,由此也就产生了行政事务的服务外包,如 C 村对村庄环境卫生整治的外包、老年活动中心维护的外包,Y 村对企业招工、森林防火等的外包。

四、县域治理“泛中心化”与基层治理困境及其化解

上文从机制结构与治理过程角度,分析了县域治理“泛中心化”的形塑逻辑,以及县域政权应对“泛中心化”治理的组织、制度与机制调适。下文主要从治理结果层面,讨论县域治理“泛中心化”对基层治理实践的影响,进而从基层治理体系与治理能力现代化建设视角,提出相关对策方案。

(一) “泛中心化”模式下的基层治理困境

县域“泛中心化”治理虽有助于统筹资源、压实责任、调动多元主体的治理积极性,但也容易带来基层治理的运动化、泛回应化和组织臃肿化等问题。

其一,基层治理运动化。运动式治理通常被视作是打破科层官僚常规治理体系,实现资源统筹、力量整合与压力传递,并在短期内达成治理目标的有效形式^[32]。有研究者认为,基层运动式治理主要产生于专断性权力缺失和基础性权力尚未确立下,基层政权为应对治理资源紧缺,所采取的超常规治理方式^[33]。随着国家治理体系和治理能力现代化的持续推进,当常规化治理机制日趋完善、制度执行力不断提升时,运动式治理将呈现以下演变趋势:其执行方式将逐渐趋于理

性化和规范化,实施频率将稳步降低,最终可能随着国家治理体系的成熟而逐步退出历史舞台^[34]。但从基层治理现代化转型实践看,在多目标任务压力下,国家常规治理权力和制度的确立,并未带来基层治理运动的消逝,反而因治权刚性运作,诱发了县域治理的“泛中心化”,基层治理运动变得越来越频繁。无论是综合性治理任务,还是部门化的常规事务,都被吸纳进中心工作轨道,并伴随领导小组和专班运作,以及超常规督查检查和常规化目标考核等,左右着基层治理权力行使与资源配置,造成“所有工作都是中心工作”“所有工作都建立专班”的运动化治理困境。

其二,基层治理“泛回应化”。所谓“泛回应化”主要是指,基层政权的治理行动很少是基于自主选择 and 自身需求,而是出于回应上级政权的目标要求与治理需求。比较直观的表现是,乡镇政权和村级组织为应对县委、政府(部门)的督查检查及过程管理,采取制度同构与组织分工策略。更典型的是,如果参照国家治理传统中的工作队(组)制度可见,历史上的工作队运作有三个鲜明特征:一是整合跨部门权力资源,形成治理合力;二是直接介入基层权力格局与利益分配结构;三是全权承担政策执行责任,实现治理目标直达^[35]。而当前的工作专班或工作组等,虽也发挥整合权力与资源作用,并介入治理任务落实,但这种类型机构的主要功能之一是在政府部门之间和组织内部发挥统筹管理、综合协调与分工协作等作用,具体是通过专班运作明确相关职能部门、科室或个人的责任范围,以定人定岗定责的方式压实任务和进行责任分工,应对上级关于过程管理和执行结果的督查、检查与考核。从工作队到工作专班的变化,说明当前的运动式治理不仅是简单执行任务和解决问题,还有应对治权监督与回应过程管理的逻辑。

其三,基层组织臃肿化。组织机构膨胀和人员臃肿被认为是科层政府的固有弊病之一。在帕森斯看来,官员的能力缺陷、权力欲望与不作为等,是导致组织膨胀和人员臃肿的主要原因^[36]。现实中,造成科层组织膨胀和人员臃肿的原因更加复杂,关联着治理生态、制度环境和个体理性等多重要素。在县域“泛中心化”治理模式下,治理任务复杂化、目标多样化、治权刚性和资源紧缺性等是基层组织膨胀和人员臃肿的直接诱因。为应对多目标任务压力和刚性治权约束,基层政权大多以组织扩张方式,化解自上而下的治理负担。如 R 县重点水利工程建设工作专班近三年共招聘了工作人员 12 名, J 区 A 街道行政与事业编制人员虽只有 56 名,但街道财政聘用人员就有 70 多名,还不包括城建办下属企业 10 多名员工。A 街道 C 村的人员臃肿虽不严重,只有两名返聘干部,但还有近 20 名拿财政工资或集体工资的网格员和保洁员等。

(二) 基层治理困境的化解

从基层治理体系与治理能力现代化建设的视角审视,当前基层治理的运动化、泛回应化及组织臃肿化等问题,不仅与基层治理现代化所要求的社会化、法治化、科学化和简约化转型目标相背离,更将对十年左右“基本实现基层治理体系和治理能力现代化”的战略部署产生消极影响^[37]。那么,该如何化解“泛中心化”治理模式带来的基层治理困境问题? 本研究根据县域治理“泛中心化”生成逻辑与运作机理,尝试提出以下对策方案:

第一,发挥党的领导制度优势,落实简约、精干与高效的中心工作原则。与传统中心工作模式运作中,党委通过政治动员与组织整合建立专项化领导小组及超脱科层组织体系的工作队(组)直接执行任务不同,当前中心工作治理被深度嵌入政府科层体系,依托政府部门进行组织协调和责任分工。这种“中心工作”部门化治理机制,虽有助于理顺党政关系、推动基层制度化治理,却难以避免因组织庞大、目标多样和部门权责叠加等,削弱政治动员的实效性和专项治理的有效性,更可能造成中心工作泛化和责任虚化的治理困境。由此,克服县域治理“泛中心化”带来的运动化、泛回应化和组织臃肿化等问题,首要明确中心工作的组织边界和动员目的,避免因刻意追求形式有效而进行大范围动员,造成“强动员、弱治理”困境。具体是应找回党委统筹领导、机制灵活的中心工作模式,建立简约、精干和高效的工作队伍,践行群众路线工作优势,直接参与执行工作,形成驻村工作队(组)指导、引导和参与过程管理,领导小组进行结果管理的中心

工作机制。

第二,规范政府部门治权运作方式,建立权责一体的协同治理体系。县域“泛中心化”问题产生的重要诱发因素是政府部门治权的刚性化运作,以及借助治权刚性形成的部门卸责行为。在落实县域中心工作原则与机制前提下,需要规范政府部门治权的运作方式,推动基层权责一体协同治理体系的健全完善。具体是“推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”^[38],建立法定“权力清单”和“责任清单”,约制政府部门的政策再制定权力、监督检查权力和目标管理考核权力等,规避政府部门借助政治势能或治权压力,对下进行责任转嫁和督查考核加压。同时,应当淡化过程管理中的留痕要求与指标规制,推动目标管理责任制度由否定性、约束性指标考核向支持性、指导性指标引导的转变。当前,湖北J区A街道正在推动的清单制改革,通过建立街道(乡镇)目标任务清单、县级部门与街道(乡镇)履职事项清单,以及淡化量化考核清单等,有效界分了县乡之间、“条块”之间的权责关系,在推动县乡、“条块”协同治理与减轻基层治理负担等方面发挥了显著成效。

第三,加强基层治理能力建设,提升基层治理的专业化水平。基层治理的运动化、泛回应化和组织臃肿化等问题,直接成因在于事权发包与治权刚性结构下的县域治理“泛中心化”;深层而言,这折射出基层政权与村级组织在多目标任务叠加和刚性治理约束下的适应性困境。在此情境下,基层治理主体往往被迫诉诸运动式治理、选择性回应以及组织规模扩张等策略,以应对治理压力并转移责任风险。最典型的是行政执法权下沉与乡镇政权执法能力缺陷带来的运动式执法,以及信息化服务系统进村与村级组织技术应用及服务能力不足带来的形式化回应和组织臃肿等。因此,需要以提升基层治理的专业化水平为抓手,在援引社会组织与市场力量的同时,充实乡镇政府内部的专业力量,同时强化村级组织的专业化能力,构建起政府、市场与社会多元主体功能互补、协同共治的格局。

五、结论与讨论

国家治理体系和治理能力现代化建设的关键“接点”是县级政权。推进县域治理体系与治理能力现代化建设,既是落实中国式现代化战略部署的关键环节,更是夯实基层治理现代化根基的重要举措。随着治理目标体系重构与制度方案转型,各类治理难题随之显现,其中县域治理“泛中心化”问题尤为突出。因事权发包和治权刚性诱发的县域治理“泛中心化”,深刻重塑了县域各层级治理主体的行为逻辑:县级政府部门职能趋向督查导向,乡镇政权呈现统合化发展趋势,村级组织则表现出明显的行政化倾向。在此制度环境下,县域治理整体上显现出运动化、泛回应化与组织臃肿化等系统性困境。从基层治理体系与治理能力现代化建设角度看,高频度的治理运动、避责导向的向上回应和压力驱动的组织膨胀、人员臃肿等,无疑与基层治理社会化、法治化、科学化与简约化等现代化转型要求相背离,需要县域政权通过落实简约、精干、高效的中心工作原则,建立权责一体的协同治理体系和提升基层治理的专业化水平等进行化解。党的二十届三中全会在理顺权责关系和提升基层治理能力方面有着明确论述,即“健全垂直管理机构与地方协作配合机制”^{[6]30}、“健全乡镇(街道)职责和权力、资源相匹配制度”^{[6]41}等。这是理顺央地、“条块”和地方层级事权与治权关系的制度性安排,也是健全县域协同治理体系、提升基层治理效能的关键路径。

本研究在理论层面尝试突破公共治理中事权与治权分立的分析框架,提出“事权—治权”的综合框架,以及“包管责任制”的解释概念,以期对当前县域治理“泛中心化”问题产生的原因作出解释。基于上述研究对象,本研究聚焦央地关系、“条块”互动与政社协同三个维度,着力考察事权发包机制、事责分解逻辑及治权运行特征,旨在通过制度分析推动县域治理研究实现以下转向:从宏观体制与制度环境的结构性探讨转向中观组织生态的机制性分析,进而延伸至微观权责关系的实践性研究。

参考文献:

- [1] 顾炎武. 日知录集释全校本:中[M]. 黄汝成,集释;栾保群,吕宗力,校点. 上海:上海古籍出版社,2006:1239.
- [2] 秦晖,金雁. 田园诗与狂想曲:关中模式与前近代社会的再认识[M]. 北京:语文出版社,2013:12.
- [3] 张廷玉. 明史[M]. 北京:中华书局,1974:1850.
- [4] 徐勇.“接点政治”:农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2009(6):2-7.
- [5] 习近平. 摆脱贫困[M]. 福州:福建人民出版社,1992:32.
- [6] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京:人民出版社,2013:3.
- [7] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M]. 北京:人民出版社,2024:2.
- [8] 陈健生,任蕾. 从县域竞争走向县域竞合:县域经济高质量发展的战略选择[J]. 改革,2022(4):88-98.
- [9] 田先红. 项目化治理:城市化进程中的县域政府行为研究[J]. 政治学研究,2022(3):136-147.
- [10] 刘天文. 行政借道社会:基层治理创新中的政府调适行为研究——基于 Z 省 S 区的经验案例分析[J]. 西南大学学报(社会科学版),2024(3):66-79.
- [11] 褚明浩. 创新体制化:基层治理创新异化的一种解释——以 B 县文明创建为例[J]. 西南大学学报(社会科学版),2025(1):55-68.
- [12] 金江峰. 村庄“中位达标”治理的逻辑及影响[J]. 探索,2023(1):147-158.
- [13] 张雪霖. 县域条块关系新变及其内在机制[J]. 求索,2024(5):93-101.
- [14] 欧阳静. 政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角[J]. 开放时代,2019(2):184-198.
- [15] 贺东航,孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学,2019(4):4-25.
- [16] 杨华,袁松. 中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省 D 县调查[J]. 公共管理学报,2018(1):12-22.
- [17] 庞明礼. 领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式[J]. 中国行政管理,2019(4):93-99.
- [18] 何艳玲,肖芸. 问责总额:模糊性任务的完成与央地关系新内涵[J]. 政治学研究,2021(3):114-126.
- [19] 肖芸,赵俊源. 任务模糊性视角下科层制变革的不同走向——基于前沿文献的评析[J]. 公共行政评论,2019(2):163-182.
- [20] 仇叶. 行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础[J]. 政治学研究,2021(1):78-89.
- [21] 齐薇薇,张润泽. 县级“边缘部门”的工作推动机制及其价值——组织权力不均衡配置的视角[J]. 政治学研究,2024(2):119-133.
- [22] 应松年,薛刚凌. 论行政权[J]. 政法论坛,2001(4):54-65.
- [23] 周雪光,练宏. 中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J]. 社会学研究,2012(5):69-93.
- [24] 陈家建,赵阳.“低治理权”与基层购买公共服务困境研究[J]. 社会学研究,2019(1):132-155.
- [25] 陶郁,侯麟科,刘明兴. 张弛有别:上级控制力、下级自主性和农村基层政令执行[J]. 社会,2016(5):107-130.
- [26] 田先红. 基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与现实困境 以鄂中桥镇为例[J]. 社会,2012(4):164-193.
- [27] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会,2014(6):1-38.
- [28] 郭亮. 土地征收中的“行政包干制”及其后果[J]. 政治学研究,2015(1):114-125.
- [29] 王向阳. 当前乡村治理中群众工作式微及其有效治理——基于“事务面向—工作方法”的二重组合作分析[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023(4):63-73.
- [30] 金江峰. 中坚干部:乡镇治理有效的内生动力及其功能实践[J]. 求索,2022(2):183-190.
- [31] 张静. 法团主义——及其与多元主义的主要分歧[M]. 北京:中国社会科学出版社,1998:23-25.
- [32] 唐皇凤. 常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J]. 开放时代,2007(3):115-129.
- [33] 狄金华. 通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略 对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究[J]. 社会,2010(3):83-106.
- [34] 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释[J]. 开放时代,2011(1):73-97.
- [35] 李里峰. 工作队:一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察[J]. 江苏社会科学,2010(3):207-214.
- [36] 何哲. 官僚体制的悖论、机制及应对[J]. 公共管理与政策评论,2021(4):113-126.
- [37] 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[M]. 北京:人民出版社,2021:3.
- [38] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022:41.

责任编辑 高阿蕊 蒋 秋

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>