

国家建构视角下基层负担过重的结构性困境： 理论与个案分析

张长东 夏江浩

(北京大学 政府管理学院, 北京 100871)

摘要 基层政府负担过重问题近年来引发了政策界和学界的高度关注,现有文献从科层体制、形式主义、基层治理能力等方面展开研究。我们需在此基础上进一步将基层政府负担问题置于历史变迁背景之下,从国家权力下沉及其背后的国家建构策略的变迁视角出发,重新反思这一问题。通过对 L 镇机构改革及其实际效果的深度个案分析,本文发现这一旨在强化乡镇政府能力、减轻其负担的改革却未能有效强化乡镇政府能力反而加重了其负担。究其原因,在于机构改革本身存在放责多于放权、乡镇无力承接放权以及运动式治理削弱专业化治理,以及村两委自治能力不足等。本文结合制度漂移理论进一步分析了其背后机理,并探讨了其对国家建构微观策略的理论意涵。

关键词 基层政府负担; 国家建构; 制度漂移; 机构改革

DOI:10.19992/j.cnki.1000-2456.2024.01.002

基金项目 国家社会科学基金一般项目“现当代国外国家理论跟踪研究”(20BZZ033);北京大学公共治理研究所课题“国家治理现代化:理论与实证研究”(TDXM202107)

基层治理是国家治理的基石,是国家政策措施执行、落地的关键所在,其质量直接影响政策执行的效果、民众对政府的态度。因此,基层治理也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。乡镇政府作为五级政府体系中的末梢,承担着落实上级部署决策的任务,对上承接上级行政体系中各项政策,对下则是与人民群众直接打交道、直接接触。近年来,乡镇在运行时面临着越来越严重的困境:一方面是责任层层下压乃至层层加码;另一方面是赋予乡镇的权力与资源却层层削弱与递减,旨在强化基层能力的改革也往往事与愿违,出现了基层负担过重的问题。

基层负担主要表现在工作任务多、考核检查多、人少、钱少、福利少五个方面。具体而言,工作任务(事多)体现在发文多、开会多、考核多、报表多、台账多、工作群多、责任状多;考核检查多而压力大体现在领导干部的工作压力、中层干部的能力压力、年轻干部心理压力和工作压力;人少体现在编制少、实际干事的人少;钱少体现在乡镇财力紧张、能办的事有限,干部福利待遇低积极性不高,和上级工作队下乡相比没有补贴带来的心理落差^①。也有学者指出重负、重压、重虑、重忧是基层政府负担重的四个典型表现^②。从中央到地方减负政策来看,基层负担主要集中在办文开会、督查检查、考评考核、职责权限、干部待遇等方面^③。基层负担重及其对干部行为的影响,会带来服务群众质量缩水、削弱干部工作积极性、损害身体健康、家庭责任缺失等危害,进而影响干群关系乃至导致国家资源资产的浪费和损失。

基层负担过重引起党中央的高度重视。2019 年 3 月,中共中央办公厅印发了《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,确定 2019 年为“基层减负年”,着力解决文山会海、检查考核过多且过度留痕、

^① 参见卢宏婷:《切实推进基层减负路径研究——以孝昌县丰山镇为例》,中共湖北省委党校硕士学位论文,2020 年。

^② 参见周振超、李爽:《基层政府负担重的典型表现与减负的实现路径》,《领导科学》2021 年第 8 期。

^③ 参见姜信宇:《基层减负问题初探》,山东大学硕士学位论文,2020 年。

问责泛化简单化等突出问题,希望把干部从一些无谓的、繁杂的形式主义事务中解脱出来,切实为基层减轻无谓的负担。2020年4月,中共中央办公厅又印发了《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》,做到标准不降低、力度不减轻,在深化拓展减轻基层负担工作上持续用力。2021年4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》又明确提出了要坚持因地制宜,分类指导、分层推进、分步实施,通过向基层放权赋能,切实减轻基层负担。2023年1月,《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》明确要求深化纠治乡村振兴中的各类形式主义、官僚主义问题,切实减轻基层迎评送检、填表报数、过度留痕等负担,让基层把主要精力放在谋发展、抓治理和为农民群众办实事上。

学界也围绕基层政府负担过重和基层减负成效不足做了很多研究,尤其是针对其产生原因展开了深入讨论,得出了因压力型体制、形式主义等造成基层政府任务超载,以及基层政府自身能力不足等而导致负担过重的原因。本文聚焦乡镇一级党委政府的负担问题,基于对已有文献的讨论和深度个案研究,提出要理解基层政府负担过重问题,需将其放在国家基层政权建设的战略变化,尤其是乡村振兴战略下,国家在农村基层职能变化的制度背景下深入研究。如果拉长历史视野来看基层负担问题,我们会发现这是和国家对基层治理的战略转移高度相关的。即使只从21世纪的农村治理来看,本世纪初农村地区基层政府忙于征收农业税并在部分地区导致干群矛盾,到农业税取消后形成的“悬浮型政权”和人浮于事,再到最近的基层负担过重,这些表面上看都是基层的问题,但深层次原因却是国家基层政权建设的战略变化和调适所带来的。要解决基层负担过重问题,也需要进一步反思和调整国家基层政权建设的战略。限于篇幅,本文无法讨论长时间段基层政权建设中策略的变迁,而只能围绕基层负担问题,聚焦于近期的县乡两级机构改革来深度剖析和呈现政权建设策略变化对基层政府行为尤其是其负担的影响。

一、文献综述:对基层负担过重原因的研究

现有文献从科层体制、形式主义、基层治理能力等方面对基层负担重、基层减负效果不佳的原因进行了研究。

从科层体制及其相关的压力型体制、行政包干制等治理制度出发,一部分研究认为,在科层体制下产生的等级森严的权威体系,造成上级可以对下级特别是基层进行控制和指挥。乡镇政府位于科层制的最底端,承担着来自于上级层层转加的压力,工作任务最多、压力也最大。同时,横向政府的竞争压力,造成基层工作任务繁重,加重了基层负担。张国磊等基于“压力—回应”的分析视角,对基层负担不断加重的主要原因进行了研究,认为基层干部不但要执行上级部门下达的、基层政府分内的常规性工作,也要完成上级领导在不定期的调研活动中交办的、额外的指示性任务,导致基层负担变得越来越重^①。欧阳静提出,压力型体制以及缺乏有效的反馈和协商机制,导致基层政权组织的实际条件和实际能力被忽略,从而使基层不堪重负^②。杨华、袁松从行政包干制的角度出发,阐述了行政包干制为什么是县级党委政府推动重要工作的重要方式,其带来的政治任务对乡镇基层是不可避免且一定要完成的任务,解释了乡镇基层负担重的机制原因^③。

与科层制相关,也有学者从形式主义、官僚主义等角度寻找基层负担过重和减负效果不理想的原因。赵秀玲总结了干部队伍没有真正树立“执政为民”思想,依然存在形式主义应付上级、对付下级的情况;各级政府制度机制缺乏创新性,没有真正做到因地制宜;基层治理困境,例如上访和维稳、群体性事件频发、干群关系恶化等三方面原因^④。颜昌武、杨郑媛等认为,基层减负难在做形式主义减法的同时,不断地做实质性职责扩张的加法,在加压式环境下基层需要面对工作任务超载而各类资源却短缺和匮乏,这种境地造成基层采取形式主义方式应对并不断蔓延扩张,加压式减负使基层减负“越减越负”^⑤。周芳名总结认

^① 参见张国磊、张新文:《行政考核、任务压力与农村基层治理减负——基于“压力—回应”的分析视角》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2020年第2期。

^② 参见欧阳静:《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》,《经济社会体制比较》2011年第3期。

^③ 参见杨华、袁松:《行政包干制:县域治理的逻辑与机制——基于华中某省D县的考察》,《开放时代》2017年第5期。

^④ 参见赵秀玲:《为基层减负应注重标本兼治》,《中国党政干部论坛》2019年第9期。

^⑤ 参见颜昌武、杨郑媛:《加压式减负:基层减负难的一个解释性框架》,《理论与改革》2022年第1期。

为,在基层减负背景下,精简了文件数量却提高标准、精简会议数量却提高开会频次、精简调研却增加名目、精简惯例却增添新规等形式主义做法,致使基层事务明减暗增,引致基层减负“越减越负”的怪象^①。刘滨、许玉镇等认为,问责失去精准化、科学性,会导致基层不敢为、被动应对等避责形式主义执行,加重了基层负担,基层减负越减越负是基层担心未留痕迹而被问责的避责执行^②。

还有一些研究认为基层政府的治理能力有限加重了基层负担。范黎波等基于“内卷化”视角研究发现,基层负担重的根源不是政府组织运转机制问题,而是政府组织以外的市场和社会力量不足,从而导致公共产品和服务的供给资源不足,所以基层负担重的本质是“做蛋糕”而不是“分蛋糕”^③。也有研究提出基层减负的关键在于提升基层治理能力,提高基层治理则需要改善干群关系,增加干部群众沟通机会;基层勇于实践创新,为上级决策和立法提供基层治理的案例和依据,以更正明显的形式主义问题;需要基层干部把群众紧紧团结起来,共治共建基层社会,提出了依托党建引领共治共建,发挥党组织团结带领作用的“党建+”基层治理新模式^④。

上述研究为我们理解基层负担过重及基层减负为何效果不佳提供了重要的参考。本文试图进一步将其置于历史发展背景之下,从国家权力下沉及其背后的国家建构策略的变迁视角出发,在理论上重新反思这一问题,以期分析其背后更深层的原因,并在学理上基于中国实践探讨其对国家建构策略理论的意涵。

随着建设社会主义新农村和乡村振兴战略的相继提出,党和政府日益意识到加强基层治理与权力下沉的重要性,并为此展开了县乡两级的机构改革。权力下沉意味着将上级政府的一些职能权力及与之相应的职责赋予低级政府,增强其经济社会治理的能力,提升治理绩效。权力下沉及与之相关的机构改革,其本质上是国家的再建构,是国家权力在不同层级政府间、不同政府部门间的重新配置。本文试图通过河北L县在2019年实行的县乡机构改革及其对基层减负影响的深入剖析,以小见大,展现这一逻辑。

国家建构的文献为数众多,但多着眼于宏观变迁,从国家建构的微观理论视角讨论统治者在基层的国家建构策略及其选择依据的研究相对较少。布恩(Catherine Boone)的“政治地形学”(political topographies)研究认为统治者的策略选择包括集权还是分权^⑤,以及依赖地方精英间接(委任)统治还是取代其进行直接统治,并在此基础上构建了一个类型学(见表1)。

表1 机构建设的策略类型

		谁在地方上行使权力	
		地方精英	国家机构
基层权力机构的呈现	是	权力分享 ^⑥	权力褫夺 ^⑦
	否	不兼并 ^⑧	行政占据 ^⑨

资料来源:Catherine Boone, *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*, New York: Cambridge University Press, 2003.

布恩进一步提出非洲各国的统治者会根据各个地方的农业经济结构和社区自组织模式决定采取何种国家建构的策略,以实现更好地提取资源的目的。但布恩的理论存在两个局限,一是其类型学是静态的,不能解释动态变化;二是认为统治者的主要目标是加强国家汲取能力,但现实中统治者可能为了提高其他国家能力,如规制能力和再分配能力而改变其策略。限于篇幅和本文主题,文章只探讨第二部分^⑩。

① 参见周芳名:《基层减负“越减越负”的怪象及其破解之道》,《领导科学》2019年第21期。

② 参见刘滨、许玉镇:《权责失衡与剩余权配置:基层减负进程中的“问责悖论”》,《求实》2021年第3期。

③ 参见范黎波等:《基层治理的困境及对策——基于内卷化的研究视角》,《行政管理改革》2021年第11期。

④ 参见齐子鉴:《组织化治理:基层督查领域“减负”梗阻的消解》,《党政研究》2019年第5期。

⑤ 此处集权指横向层面的集权(及国家相对于社会机构)而非纵向层面。

⑥ 权力分享:借助已有的社会结构建立有效的制度控制,但权威更多地分配给地方精英,接近于米格代尔所说的强社会弱国家模式。

⑦ 权力褫夺:力图将机构设置延展至地方,且努力将权威从地方精英手中夺走而集中在国家手中,形成更加细密有效的直接控制。

⑧ 不兼并:国家政权选择国家控制不深入基层社会,权力集中在中央,但由地方精英自主行使权力。

⑨ 行政占据:中央将选取直接由国家机构进行管理,以防止产生新的经济精英对抗国家权威。但受制于地方社会结构较低的整合程度,相较于权力褫夺,行政占据未能充分建立中央权威的控制。

⑩ 笔者在另外一篇论文中对这两点展开了深入讨论。

中国共产党在新中国成立后,尤其是在 21 世纪以来,在农村地区的制度和政策变化,为我们理解国家建构的基层制度策略变迁提供了一个很好的切入点。徐勇将整个过程称为“国家化”过程并展开了深入讨论^①,为本文提供了很多启发。21 世纪初,很多农村地区基层政府忙于征收农业税并在部分地区导致干群矛盾恶化(其模式接近于表 1 中的“行政占据”),到 2006 年农业税全面取消后形成的短期的“悬浮型政权”^②和人浮于事(其模式接近于表 1 中的“不兼并”),再到社会主义新农村建设和乡村振兴、精准扶贫等加强国家再分配能力的各项政策(从建立并完善农民的养老保险、医疗保险等社会福利政策体系,到农业补贴等政策)。在落实乡村振兴和精准扶贫政策时,国家也加强了权力下沉——基层权力机构在基层的呈现以及直接统治和管理(其模式接近于表 1 中的“权力褫夺”),在这个过程中出现了基层负担过重问题。这一变迁一方面意味着国家政权从乡镇政权进一步深入到农村,另一方面也意味着很多权责从更高层级的政府下放到了乡镇一级。基层政府负担问题很大程度上与这一变迁相伴随,我们也需要将其放在这一背景下展开分析。如果我们将新中国成立以来在农村基层的国家建构策略放入表 1 里的类型学的话,虽然存在一定的出入,但我们可以用表 2 来大概描述策略的变迁。

表 2 中华人民共和国在乡村的机构建设策略变化

		谁在地方上行使权力	
		地方精英	国家机构
基层权力机构的呈现	是	权力分享(2010 年以来乡村振兴,福利型国家建设)	权力褫夺(1955—1980 年集体化时期,税收最大化)
	否	不兼并(2006 年取消农业税后的“悬浮型政权”和村民自治)	行政占据(1980—2005 年,通过村干部进行税收)

基于以上的文献回顾和讨论,本文围绕国家建构策略的两个重要维度——国家政权从乡镇政权进一步深入到农村,权责从更高层级的政府下放到了乡镇一级的机构改革——出发,探究其对基层减负影响的研究。受篇幅限制,我们只能聚焦于近期发生的一次县乡机构改革来展开分析。具体而言,以 2019 年 L 县 L 镇实行的以加强基层治理能力为目的的县乡机构改革尤其是其行政审批和综合行政执法改革为背景,通过对机构改革情况进行综合性描述,总结对比机构改革为基层政府行为尤其是基层负担带来的变化。

从改革初衷看,机构改革能赋予基层更多权力和资源,部分解决权责不匹配问题从而减轻基层负担。但从实际效果看,改革也给基层带来了更多的工作压力和责任,并未实现基层减负目标。整体表现在乡镇政府工作任务增加、工作效率降低、工作压力增加等。这与机构改革后乡镇机构设置、职责分工大部分浮于表面、改革设计的初衷并未落实有关,同时也与基层工作能力无法和与日俱增的工作任务协调匹配,基层工作人员得过且过的现象屡禁不止等原因有关。

自下而上看,乡镇负担重也和乡村基层政权建设转型有关:随着政权建设的进一步下沉和两委合一改革,村两委承担了更多的行政职责但却存在一些村干部素质和能力不足等问题,从下挤压乡镇政府,增加了乡镇干部的负担。这时体现了某种程度的权力褫夺而非权力分享的特征。

二、研究方法

本文采用理论视角下的单个案研究法,通过实地调研和阅读档案、收集资料开展研究。

(一)个案选择

L 镇,位于 L 县中部,区域面积 81.56 平方公里,下辖 40 个行政村,户籍人口为 100862 人。L 镇辖区内规模以上工业企业 12 个,有营业面积超过 50 平方米以上的综合商店或超市 256 个,以农为主,主种小麦、玉米等。L 镇政府主要由镇党委、人大、镇政府、镇纪委四个机构组成,下设镇党政综合办公室、镇党建工作办公室等 10 个股级工作机构,共有 92 个编制,现有长期在岗工作人员 82 名,其中 74 名在编人员、

^① 参见徐勇:《国家化、农民性与乡村整合》,南京:江苏人民出版社,2019 年。

^② 参见周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》2006 年第 3 期。

8名公益岗位人员。

因L县整体经济发展水平较低且缓慢,截至2019年L县年税收收入超10亿大关,这对于一个近50万人口的县来说不算发达,除去县级发展资金、各专项资金外,留给乡镇的转移支付资金就剩得差不多了,分配到各乡镇的转移支付资金相差并不大,但各乡镇在人口数量、政策推动落实情况上存在一定的差距。本文选取L县L镇为研究样本主要基于以下两方面的考虑。一是L县的综合行政执法改革、乡镇纪委监委建设工作中在全省排名靠前,曾在全省工作会上作表态发言,更方便研究机构改革对基层减负产生的影响。同时一位作者在L县工作,对L县县情熟悉,与乡镇干部进行访谈和调研的阻力相对较小。二是L镇的各项工作中在全县所有乡镇中比较靠前,连续三年在年终实绩考核中取得优秀名次,而且L镇的人口占到全县五分之一,是该县人口最多的镇,需要处理的矛盾纠纷、社会事务最多,L镇干部所感受到的工作压力、工作负担会更明显;L镇为L县县中心,交通便捷,镇党委、政府距离作者工作所在地仅1千米,随时可以去访谈调研;L镇辖区内既有社区、又有村庄,样本更具有综合性、代表性和研究性。

(二)资料收集方法

1.实地调研以参与式观察、走访座谈为主要方法开展研究,广泛选取访谈对象,实现不同工龄人员全覆盖,尽量覆盖较全领域。我们对不同类别访谈对象开展针对性访谈,了解L县L镇机构改革主要内容、机构改革后基层负担的情况。访谈过程中可以直接察觉到访谈对象谈话的真实性,对措辞委婉的可以进一步对话,对不了解的问题可以跳过,这便于我们更高效地掌握真实的基层治理、基层减负情况。本文共访谈45人,从工龄来看,工作5年以内的有8人,5至20年的有23人,20年以上的有14人;从涉及领域来看,包含了机构改革、民政扶贫、乡村振兴、行政审批、综合执法、纪检监察、组织人事、机构编制、疫情防控、招商引资、综合办公室、国土资源、村务工作、乡镇工作等多个领域,基本上工作5年以上人员都会涉及至少两个领域;从所属单位性质来看,涉及村两委、乡镇街道办、县直部门三个层次的单位。

2.在实地调研的基础上,查阅L县L镇关于基层治理、机构改革的资料,掌握机构改革以及基层减负的相关数据和资料,佐证强化本文观点。在访谈过程中,同步开展资料收集,对于不便公开的资料,将关键信息整合记录,主要从乡镇、司法局、纪委、编办、组织等部门获取文件资料。结合访谈内容,对文件资料进行分析梳理汇总,形成示意图、表格等,以更直接的方式展示数据。除了收集L县L镇的资料,也收集了L县其他乡镇、其他县(市、区)的优秀经验做法及典型案例,对本文内容形成一定的补充。

三、L县乡镇机构改革内容

L县的乡镇机构改革从2020年3月开始正式实施,6月基本完成并进入试运行阶段,9月试运行结束,意味着L县乡镇机构改革正式完成。其乡镇综合行政执法改革效果显著,中央、省、市媒体对L县优秀做法进行了大量报道,L县执法改革相关制度在X市得到全面推广,2020年9月L县司法局在全省乡镇和街道综合行政执法培训会上代表X市做了典型发言。

依据《L县深化乡镇改革方案》,此次机构改革将县直部门设在乡镇的12个农业技术推广站、4个水利站、5个国土资源管理所,共21个派驻机构划归乡镇整合管理,划转工作人员46人。设在乡镇的派出所、税务所、市场监管所、司法所仍由原县直单位管理,但纳入乡镇统一指挥调度,工作考核和任免主要负责人,需听取乡镇党委的意见^①。根据乡镇常住人口,各乡镇重新设置8至10个股级工作机构,包括党政综合办公室(财经工作办公室)、党建工作办公室(人大主席团办公室)、应急管理办公室、自然资源和生态环境办公室、农业综合服务中心、退役军人服务站、行政综合服务中心(综合文化服务站)、物业监督管理办公室、综合行政执法队、综合指挥和信息化网络中心(社会治安综合治理中心)。人口不足5万的乡镇,设置8个股级工作机构,将综合指挥和信息化网络中心(社会治安综合治理中心)与综合行政执法队合并,无物业监督管理办公室;人口在5万至10万之间的乡镇,设置9个股级工作机构,无物业监督管理办公室;人口在10万以上的乡镇,设置10个股级工作机构,仅L镇符合要求。L县乡镇机构改革事项中原有职责、强化职责和新增职责三类的情况见表3。

^① 参见L县委办:《L县深化乡镇改革方案》,2020年。

表 3 L 县乡镇机构改革事项清单

事项	原有职责	强化职责	新增职责	合计
乡镇职责事项	28	49	12	89
乡镇审批服务事项	34	0	50	84
乡镇基本公共服务事项	34	0	0	34
乡镇行政处罚事项	3	0	88	91
合计	99	49	150	298

资料来源:作者自制。

强化职责为乡镇成立相关承办部门强化原有职责,更好增强履职服务能力的类别。比如负责辖区内防汛抗旱等相关工作即为强化职责项目,该职责原属于乡镇应急所,而应急所为县应急管理局便于开展工作延伸到乡镇的一个非官方承认的机构,只是把该项工作明确由几个人去执行,或许称为应急小组更合适。机构改革后成立了应急管理办公室,在三定方案中明确规定了应急管理办公室的职责,由应急管理办公室负责该项职能,从机构、编制、职能、人员上对该项职能进行了明确与强化。

(一)L 镇机构改革后的基本情况变化

从机构编制及人员变化上看,L 镇政府在机构改革后,拥有 10 个股级工作机构,配备行政编制 51 名、全额拨款事业编制 41 名,共 92 个编制,其中领导职务编制 13 名,非领导职务或科员编制 79 名,招聘公益岗位 8 人。实际工作中,除去上级机关抽调的 8 人,以及综合行政执法队、行政综合服务中心各空编的 2 人,处于半退休状态,长期病假、产假等无法正常工作的 10 人,实际现有 78 名工作人员,其中镇领导 12 名,非领导职务或科员 58 名,公益岗位 8 名。为方便分析研究,将 78 名工作人员从学历、年龄进行了分类。本科学历及以上的 44 人,本科学历以下的 34 人。年龄在 30 岁及以下的 9 人,31 至 40 岁的 24 人,41 至 50 岁的 33 人,51 岁及以上的 12 人。与机构改革前相比较,L 镇政府名义上新增了 10 个人(原七站八所人员),分配到对应股室,但实际上仍负责原来的相关工作,实际参与工作人员变化不大。

从工作运行体系来看,按照机构改革方案,理论上开展工作是按照书记、镇长向领导班子成员安排工作,再面向 10 个股室进行责任分工,要求股室去落实或分配到村级党组织去落实的工作模式。每个股室的职责、权限和任务在三定方案中都有明确规定,为科层制管理体系,见图 1。

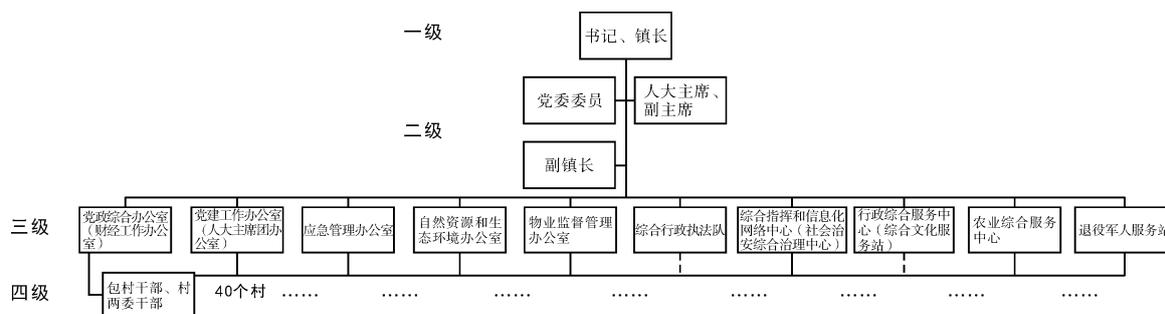


图 1 L 镇机构改革后理论上的组织结构示意图

资料来源:作者自制。

但为了保证各项工作能够得到有效落实,防止村两委干部敷衍了事、滥竽充数,保证工作效率及工作质量,L 镇政府会为 40 个村内安排 40 名包村干部,负责协助、督促村两委干部落实上级决策部署,掌握分包村的各项情况。40 个包村干部是从各个股室中选出来的工作人员,这就意味着包村干部不仅要负责村内工作,也要负责股室内的工作。实际工作中,他们负责村内工作的时间占到了大部分。

即便如此,对于 L 镇领导班子成员而言,40 个村的支部书记或者包村干部的管理幅度过大。乡镇从领导班子成员、科级、股级等协调能力强、抓落实能力强、工作能力强的干部中选出 5 个片区长,每个片区分管 7—9 个村,片区长负责掌握分包片区的各项工作情况,如图 2。每天早晨开会将工作任务布置到包村干部后,需要掌握工作情况、调度工作任务或需要针对某项重点工作抓落实时,通过调度片区长即可,大大缩减了工作时间,提高了工作效率。由于人数的限制,为满足工作需要,分管工作的干部、片区长、包村

干部人员上会有所重合，即一个人既是片长又要分管具体工作又要包村。

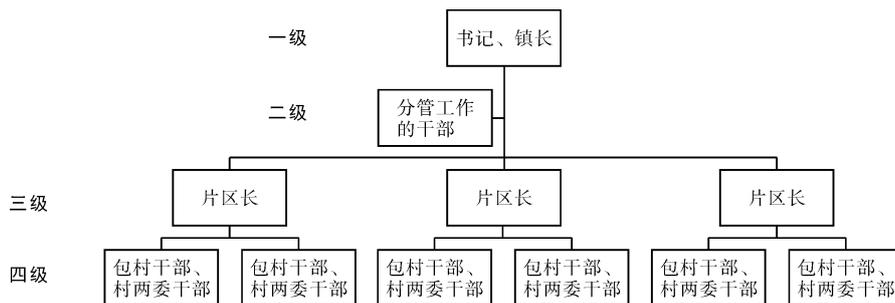


图 2 L 镇机构改革后实际工作中的工作体系示意图

资料来源：作者自制。

(二)L 镇审批服务事项下放情况

根据三定方案，L 镇行政综合服务中心承担行政审批服务工作，负责信用信息归集应用，殡葬改革，社会福利事业，妇女、未成年人保护，开展就业服务、居家养老服务、社会救助服务，残疾人保障，综合文化站、新时代文明实践中心的建设和日常管理，城乡居民基本养老保险以及承办镇党委、政府交办的其他工作。

就行政审批服务来说，下放到 L 镇审批服务事项 84 项，其中原有职责 34 项、新增职责 50 项。从办理方式来看，可分乡镇直接办结事项 45 项（直接办结），乡镇审核后转县直部门审批事项 20 项（审核转报），乡镇受理后转县直部门审核、审批事项 19 项（延伸受理）。例如：个体工商户注册、变更、注销登记事项为直接办结事项，原属县市场监督管理局办理，现转为由行政综合服务中心直接办结；最低生活保障申请初审事项为审核转报事项，原由县民政局办理，现转为由行政综合服务中心初步审核通过后转县民政局审批；城乡居民医疗保险受理事项为延伸受理事项，原为县医疗保障局受理，现转为由乡镇受理后转县医疗保障局审核、审批。三类审批服务事项的实施主体均转为乡镇。

从新增的 50 项审批服务权限的下放方式来看，可分为县直部门直接赋权下放 20 项（赋权下放）、部门将受理职能下放至乡镇 19 项（延伸受理）、部门委托乡镇直接办理 7 项（委托办理）、部门进驻乡镇办理 4 项（进驻办理）。例如：个体工商户注册、变更、注销登记事项为赋权下放事项，实施主体、责任主体均由县市场监督管理局转为乡镇；城乡居民医疗保险受理事项为延伸受理，由县医疗保障局转为乡镇实施，但责任主体仍为县医疗保障局；就业困难人员认定事项为委托办理，由县人力资源和社会保障局协议委托乡镇直接办结，但责任主体仍为县人力资源和社会保障局；户籍办理、居民身份证核发、居住证核发、税务登记事项为进驻办理，为方便群众，由县直部门直接进驻到行政综合服务中心进行办理，实施主体、责任主体均为该县直部门。由此可见，赋权下放事项的责任主体由赋权单位转为乡镇，延伸受理、委托办理、进驻办理事项的责任主体仍为赋权单位。

从工作人员配备的角度看，L 镇行政综合服务中心配备编制 8 个，现有工作人员 8 名，由 6 名在编人员和 2 名公益岗位人员组成。人员年龄均在 45 周岁以下，学历均在本科及以上。但由于对新增审批服务事项流程及操作规范不熟练，L 镇行政综合服务中心每两个月会轮流派出 2 名工作人员到县政务服务热线进行跟班学习，因此，长期在岗人数仅为 6 人。

(三)L 镇综合行政执法权限下放

根据三定方案，L 镇综合行政执法队承担综合行政执法工作，负责辖区内生态环境、自然资源、农业农村、城乡建设、应急管理、市场监管、城市管理、民族事务、宗教管理等领域相关情况的日常巡查、信息报告、宣传教育和执法等工作；协助有关部门查处传销行为；负责辖区内的食品安全隐患排查、信息报告、协助执法和宣传教育等工作，做好本行政区域内小作坊、小餐饮、小摊点的监督管理工作；承办镇党委、政府交办的其他工作。

下放到 L 镇综合行政执法事项 91 项，其中原有职责 3 项、新增职责 88 项。从办理方式来看，新增职责中委托办理事项 9 项，赋权下放事项 79 项，同审批服务事项一样，赋权下放事项的责任主体由赋权单位转为乡镇，委托办理事项的责任主体仍为赋权单位。从赋权单位来看，即原实施单位，下放权限超过 7 项的县直单位分别为：城管局下放 24 项，应急管理局下放 15 项，民族宗教事务局下放 9 项，文化广电体育和

旅游局下放 8 项,市场监督管理局下放 7 项,交通运输局下放 7 项。详见图 3。

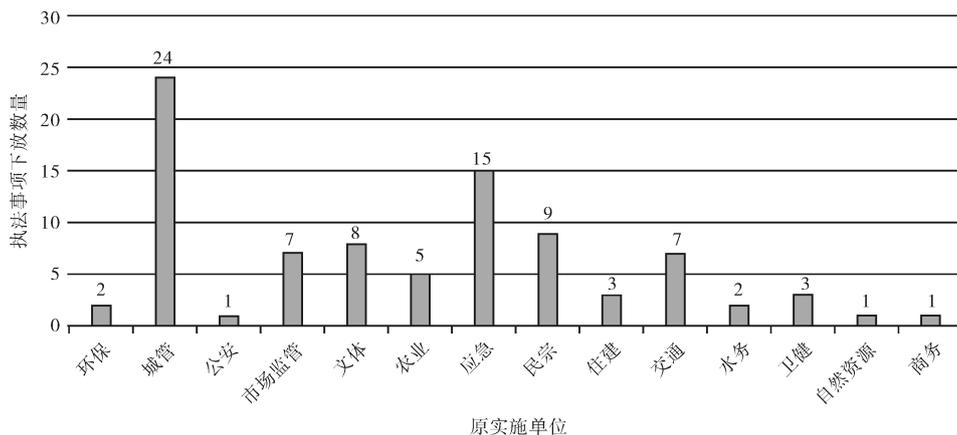


图 3 L 镇承接的综合行政执法事项下放数量分布图

资料来源:作者自制。

从人员配备的角度看,L 镇综合行政执法队配备编制 13 个,现有工作人员 11 名,由 9 名在编人员和 2 名公益岗位人员组成。30 岁以下 2 人,50 岁以上 1 人,主要人员集中在 40 至 50 岁之间,学历在本科及以上 5 人,本科以下 6 人。从年龄结构及学历结构上看,改革后配备的执法力量并不是 L 镇的精干力量,而且并非所有人都能够正常上班,无论是由于主观原因还是客观原因。

从数据分析来看,机构改革前后,L 镇实际参与工作的人员数量上下浮动不大,改革的主要内容是统筹整合了县、乡人员的归属、管理问题。此次机构改革中,机构设置变动较大,科室职能更加明晰,下放的行政审批、综合执法权力较多,部分权限仍在进一步下放过程中。但实际工作中,因基层工作的繁杂、工作人员能力有限等原因,机构设置变动并没有深刻地改变工作运行体系,除行政审批、综合执法外,L 镇仍然沿用了原有的分片包村工作体系。

四、权力下沉:机构改革遭遇制度漂移

权力下沉是国家渗透社会、更有效提供公共服务的措施。但是权力下沉的机构改革,其实质效果如何,为何很多时候并不能获得预期效果,甚至事与愿违,效果反而更差?从制度主义尤其是制度变迁的角度来看,新的制度安排在和已有的制度安排互动的时候,新制度的逻辑被旧制度逻辑所支配,可能产生制度漂移效果^①。赵树凯发现基层政府在机制上陷入了一种路径锁定的“内卷化”状态:上级政府的改革指令,往往被置换为运动化的某种形式和走过场,新的制度安排往往被弃置,很难落到实处^②。此次机构改革不够成功的种种原因,也与基层政府的“公司化的功能定位、运动化的运转机制、碎片化的权威结构”不谋而合,主要有下放的权限中责任大于权力、乡镇承接权限能力有限、行政运行体系“两张皮”(运动式治理对日常化行政的冲击和破坏)等。

(一)放责多于放权

公司化的政府职能集中表现为政府以追求经济增长,特别是以追求财政收入增加为最高动力。对基层政府是如此,在保稳定的前提下,要尽可能地提高财政收入,财政收入高了,可支配的钱多了,不仅能加快本地的发展,也能让政府过上一些“好日子”。对于县直部门更是如此,其收入主要靠行政收费、罚款和财政预算。至于哪些单位有收费的权力,哪些项目可以进行罚款,会在三定方案中明确指出来;财政预算也会根据部门职能、工作计划、工作人员数量等来进行综合考量。但是部分县直部门里的自收自支人员并

^① 取代(displacement),即移除既有规则,并引入新规则;层叠(layering),即引入新规则,将其置于既有规则之上,或使其与既有规则并行存在;漂移(drift),即由于环境改变,既有规则的影响发生改变;转换(conversion),即由于策略调整,既有规则改变了执行方式。参见 Kathleen Thelen and James Mahoney,“Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science,” in James Mahoney and Kathleen Thelen, eds., *Advances in Comparative Historical Analysis*, New York: Cambridge University Press, 2015, pp. 23-24.

^② 参见赵树凯:《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆,2010年,第262-263页。

不在预算考虑范围内,如自然资源局。此次机构改革改的既是职能、编制的归属,更是职能背后的责任、权力和利益的归属。

因此,在机构改革初期,县直部门更愿意也更主动下放责任大、权力小的行政权限,而不愿意下放权力大的行政权限,到了机构改革的后期,权责适中的行政权限才得到下放。从图3中可以发现文体局下放的执法权限有8项,而自然资源局、水务局、环保局、住建局总共下放的执法权限才8项,职能少的下放的多,职能多的反而下放的少。例如前文提到的个体工商户注册、变更、注销登记等事项是最早一批下放的权限,2020年以来政府提出“最多跑一趟”“妈妈式服务”的口号,以及不断深入营造优质营商环境的工作要求,行政审批逐渐变得公开透明,已经从原来的“权力大”事项变成了“任务多”的事项。权限下放之后,L镇的行政审批任务增加了很多,与能够自由支配的、享受到的企业带来的税收收益不成正比。再如,城管局下放的执法权限中,偏向市容市貌的处罚很多,如“对不按规定清理垃圾、粪便、积雪的处罚”“对未经市容和环境卫生行政主管部门同意,擅自设置大型户外广告的处罚”等等,但下放的权限中却没有我们所熟知的对车辆乱停乱放的处罚。很明显同样是执法权限,收益小成本高的会被痛快地放下去而收益大的权限则被保留在县级。

改革的结果,一是导致工作任务增加,而编制的增加却不成比例,不能满足新增的工作量。因此还要想办法增加一些劳务派遣人员帮助工作,额外增加了财政负担。二是权责失衡对干部的工作积极性造成了一定影响,表面可能不说,但心里会有些埋怨。三是让乡镇缺少“有效的”权力,乡镇的自由裁量权无法对企业、商超等形成有效制约,那么一旦遇上不配合的私营企业主等,乡镇现有的自由裁量权只能起到微乎其微的作用,不利于乡镇开展工作。

(二) 乡镇承接权责的难处

此次改革中另一个明显的问题是,多数县直部门把权限放下去之后,就撒手不管,而不管乡镇能不能承接得住。下放的审批执法权限大部分是乡镇之前不曾接触过的。专用的设备、网络线路等硬件设施缺乏问题,虽然解决起来烦琐,但因为有着一套成熟的流程和专业团队,因此并不困难。难的是“软件”问题。没有专业的熟悉操作流程、执法标准的人员,相较于县直单位相对成熟的操作体系、执法体系和执法队伍,乡镇约等于从零起步。机构改革下放的88项执法权限涉及的57部法律法规条例,以及省市县出台的20部制度、办法,都要由乡镇综合执法队的人来掌握并应用。让工作人员熟悉并掌握设备操作规范需要不断地实践积累,这就导致了工作人员工作效率低下、经常出现做错返工的情况,耗费的时间要比县工作人员多三至四倍。此外,与行政综合服务中心的情况相比,综合行政执法队的情况更为糟糕。虽然增加了编制、人员,但乡镇领导把精干力量主要放在“运动化”的活动上,“制度化”的干部队伍质量良莠不齐,L镇将年龄较大的人员安排到了综合行政执法队,而且新增人员没有接触过行政执法工作。相较于年轻干部,他们的学习速度、学习质量都下降了很多,有的甚至也不愿意去学习执法规范、处罚标准等新知识。目前来看,参与到行政执法工作的还是原来的那部分人,而其他人员在其位不谋其政,有时会在单位待着,有时 would 会做自己的事情,人员数量与工作任务严重失调,工作压力不断攀升。

举例而言,2018年界定农村土地性质的事项,由自然资源规划局划到了农业农村局。在2020年机构改革时,在农业农村局还没有完全理顺此项工作时,该工作又从农业农村局划转到了各乡镇,农业农村局对外回复口径是权限下放到乡镇,不再负责此事项。但是因为乡镇从未接触过相关知识,上级部门的培训和工作资料交接也不够及时,致使乡镇农业综合服务中心无法对土地性质进行明确界定,老百姓对农村用地属性产生的纠纷无法得到有效解决,只能一拖再拖,甚至不断发酵升级,形成信访事件。

(三) 运动式治理与行政运行体系“两张皮”

制度漂移的原因不仅仅是放权和放责的不对等,还因为乡镇的运行模式:一是之前的包村式工作组织模式很难改变(参见图1和图2对比及相关论述),二是运动式治理模式破坏常规式、日常化、专业化的官僚制管理。

行政运行体系“两张皮”,指的是现有的乡镇工作运行机制主要沿用原有的工作机制,仅仅从制度文件、门牌上进行了调整,并没有按照机构改革要求进行实质性的调整。按照乡镇机构改革的初衷,乡镇的工作体制理应与上级政府类似,是一种科层制管理体系,各个股室各司其职,执行好领导班子和部门主管下达的行政指令,同时将任务分解到各村两委,由村两委负责落实,股室负责汇总上报。但如果真按照如

此模式运行,各项工作都会由于村级组织工作能力薄弱而一塌糊涂。因此实际工作中,除综合行政执法队、行政综合服务中心、党政办公室基本能够按照其职责分工履行职责,其他股室没有专人负责股室工作,一般会分管此项工作的班子成员或股级干部,情况好的会带着一名包村人员,乡镇的精干力量都会被安排负责包片、包村,甚至有时财政所所长、会计也要包村。只有当某项工作成为近期的重点工作时,才会在相关股室适当增加一名至两名常驻人员,例如近期防汛救灾是工作重点,那么就会给应急管理办公室增加一名至两名常驻工作人员,他们会负责统计上报数据、收发相关文件通知等后勤工作,而这些人也只能是仅仅维持办公室运转而已。当工作重心转移到其他方面,那么就会把常驻人员转移到其他办公室,应急管理办公室又成为一个光杆司令办公室。

对于普通日常性工作,乡镇领导班子会安排给对应股室,再由其抓落实。但对于重要的工作,一般由书记、镇长直接开会布置工作任务,参会人员有时是全体包村干部,会议结束就可以直接下村开展工作;有时是包片干部,会后再由包片干部向下传达会议精神、工作任务。调研发现,乡镇领导为了组织动员大家把当前重点工作干好,他们在每日例会上一般按照如下模式安排工作:开会时间半个小时,那么前面十分钟会把今天所有要开展的工作布置一遍,以此说明各项工作并非不重要,也是要正常开展的,后面二十分钟就只布置今天要“更加重点”开展的某一项或两项工作,会告诉大家该项工作的背景、该怎么干、要干到哪种程度、遇到棘手问题该怎么办。如果说在会上安排各项工作的时间差不多,就会给大家形成一种没有重点工作的印象,往往就是哪一项也干不到位。因此,乡镇领导也不得不专门突出某一项或少数几项重点工作。

仍按现有模式运行,包村干部会是什么都能干但是什么都干不专业,全面但不精通,领导重视哪项工作,大家就会主干哪项工作,其他工作几乎处于闲置状态,且工作重心更偏向与群众打交道、解决突发事件、组织干部群众开展工作等。对于股室的工作,只有主管领导等常驻人员能够说得清楚。一旦负责人的工作发生变动,新来的负责人需要靠翻阅以前的资料来开展工作,而乡镇的资料档案并不像上级政府单位一样齐全完备,那么这项工作几乎就算是要从零起步。如 L 镇纪委常驻的只有纪委书记 1 人,一旦其工作发生调动,纪委的工作就会被搁置下来,新负责人即便熟悉纪委业务,但面对 L 镇 40 个行政村时,短时间内也难以顺利承接原来的工作,捋顺协调好错综复杂的关系。“运动化”的运转机制致使了“体制”的碎片化,除非迫不得已之时,乡镇政府还是倾向于按照原来的工作模式开展工作,因而诱发的工作断档、人员能力不足等问题,这些对基层政府来说就是个潜在的威胁。

五、村级组织自治能力匮乏

与乡镇及上级政府的机构改革同时,权力下沉也意味着国家加强了村一级的政权建设。与乡镇政府接不住下放的权力一样,村一级也接不住下放的权力。从基层政权建设视角出发,面临村级自治组织强大的内聚力和乡村两级干部共谋而形成的“隔离带”,张静讨论了乡镇政府很难真正渗透进入农村社会^①,面临上级政府更多的任务压力和指标考核,以及日益提升的监督能力,乡镇政府也强化了包村干部的责任及其考核。这也解释了前文曾提到实际工作中乡镇政府为什么不能按照机构改革的组织架构开展工作,为什么还在坚持包片、包村干部制度。在此背景下,一是村级组织自治能力有待提高,二是乡镇政府不能有效地控制村级组织,二者加在一起,乡镇干部只能选择直接执行在村里的很多任务。

(一) 村两委自治能力欠缺

村两委自治能力欠缺主要是因为干部高龄化、时间碎片化、村内派系斗争严重、主观能动性差。换届之前,L 镇 40 个村之中,有 15 个村的支部书记或村主任已经干了近二十年,年纪在 50 岁左右,他们几乎不会使用电脑,更习惯手写文件,甚至还有不识字的支部书记。很多涉及用电脑的工作,都要他人来代劳。其他村的村干部相对较为年轻,但对于电脑操作也不够熟练,且一般都有自己的副业,不会像行政人员一样全天候地扑在政府工作上。干部高龄化以及时间碎片化,导致村内工作都需要包村干部来协助开展。对于派系斗争严重的村,村内事务不仅不能正常开展,还需要靠乡镇来协调干部与干部、干部与群众、群众与群众之间的矛盾,还要靠包村干部来推进村内工作。目前,无论好村、差村,普遍存在干部主观能动性差

^① 参见张静:《基层政权:乡村制度诸问题》(2018年修订版),北京:社科文献出版社,2018年,第160-164页。

的问题,对于上级交代的任务,尤其是一些没有好处的工,一般都是推推动动、不推不动,如在推广“国家反诈中心”APP 全覆盖时,几乎没有肯挨家挨户去推广的干部,都需要在包村干部的带动、督促下才肯入户推广。

目前,从乡镇政府到村两委,都在号召本村在外地的优秀企业家或能人回村任职,正在实施的村支部星级管理办法也是提高村两委班子力量的举措。村支部星级管理是一种薪酬激励的尝试,定期对村支部进行评级,从班子建设、信访稳定、生态环保、集体经济发展等方面明确了星级标准。将各个村党支部划分为无星、一星、二星、三星党支部,相应地给予村支书每月 3000、4000、5000、6000 元的工资奖励,但其他村两委干部的工资仍为 800 至 1000 元,几乎没有变化。其出发点是想通过激励村支书发挥主观能动性,投入更多的精力和时间带好两委班子,把村集体建设得更好。但面对村支书和其他村干部工资“收入差距”过大的事实,比较“会办事”的村支书,会把多出来的工资和村两委班子成员均分,以保证他们工作的积极性。而“不会办事”的村支书则坚持各拿各的工资,村两委班子成员往往会对此产生较大的意见,通过消极怠工来反映其不满的情绪。

(二) 制约手段不足

村级组织包括村党支部和村民委员会。村党支部属于党的一级组织,受党的统一领导,而村民委员会属于村民自治组织,理论上具有一定自治权。上级党组织对村党支部书记的控制方式较多且有效,可以通过人事任免、纪律检查机关以及提拔晋升来实现上级对下级的掌控。但是村委会主任理论上是通过村民选举产生的,上级党委政府无权任命,且村委会主任不要求是党员干部,所以相较于村支书,对村主任的制约手段就少了一些。从财政角度来讲,村干部一般不会靠着工资生活,乡镇拨给村里的经费也很有限,一般为 5 万元/年,部分村集体用地的承包费都会比上级转移支付多,因此他们对上级资金依赖程度有限。一般情况下,村支书、村主任对乡镇政府发出的行政指令都会正常执行,因为他们要在这里生活,在本乡镇或者本县的其他副业也需要乡镇领导的支持。但少数情况下,涉及利益纠纷、重大矛盾冲突时,村支书、村主任对乡镇党委、政府更多的是阳奉阴违,关系彻底破裂的也有。因此,相较于村支书、村主任,乡镇政府对包村干部的控制能力要强了很多,派包村干部到各村开展工作,一是可以监督村两委按照乡镇政府要求落实工作,二是在特殊情况下可以直接代替或者协助配合村两委开展工作,三是最新的工作进展以及村里的民情民意、风险隐患可以在每天例会上汇总给乡镇领导,有助于下一步研判、安排工作。仅仅是第三点,村支书、村主任就无法替代包村干部,他们不会也不可能每天都跑到乡镇去开会、去汇报工作。2021 年村两委换届,特别提出了尽量实现村支书、村主任“一肩挑”,当选人一般也会是组织的预期人选,其目的都是为了加强对村级组织控制,以更好地贯彻落实决策部署。

正如前文提到的那样,乡镇直接插手负责乡村事务,部分意义上出现了国家建构策略从“权力分享”到“权力褫夺”的变化,当然 L 镇的现象不一定具有普遍意义,可能只是代表了一种类型。

六、结论与讨论

要解释基层政府负担问题,我们不能就事论事,只从科层体制、形式主义、基层治理能力不足等方面展开分析,而是要将其置于国家建构的策略选择转型这一制度背景下,更深入地进行分析。通过将基层负担问题置于国家建构的策略选择理论视角之下,本文深度剖析了 L 镇在强化基层治理、乡村振兴背景下的国家权力下沉和县乡机构改革及其对乡镇政府运行机制带来的影响。这些旨在强化基层治理能力的机构改革,因为面临着机构改革自身的放权多于放责、乡镇政府承接能力不足和运动式治理模式等问题,形成了制度漂移而未能实现改革的目标,反而加重了乡镇政府的负担。此外,村级组织自制能力弱等因素又强化了乡镇政府负担问题。要为基层政府减负,应该在认同国家加强对农村的再分配政策力度的同时,反思“国家化”策略,尤其是以行政手段代替其他方式的做法的父爱主义政府和全能主义政府的倾向。这种做法不仅行政成本高,政策效果也未必好,削弱了农村社会自组织能力又未能有效制约一些村干部滥用权力,带来“权力过密化”^①“分利秩序”^②等问题。

① 参见周少来:《“权力过密化”:乡村治理结构性问题及其转型》,《探索》2020 年第 3 期。

② 参见李祖佩:《分利秩序:鹤镇的项目运作与乡村治理(2007—2013)》,北京:社会科学文献出版社,2016 年。

从理论层面而言,本文通过对中国基层政权建设的研究,丰富了国家建构理论中的微观层次理论,通过对布恩提出的国家建构策略从“行政占据”到“不兼并”到“权力褫夺”的变化展开分析,从两个方面丰富了这一理论:一方面是国家建构策略并非只是统治者针对不同的基层条件而做的旨在实现汲取最大化的理性选择,相反,统治者主动通过改变国家建构策略以实现其治理目标的变化——从税收汲取到社会再分配。因此,国家建构的策略不仅仅是静态的地区化差异体现的策略选择差异,也存在动态的变化^①。另一方面,结合制度变迁理论,尤其是制度漂移,本文提出以基层机构改革等措施体现的国家建构策略的变化,往往因为政府自身内部的问题而产生制度漂移,未能实现其改革目标,反而会带来诸如加重政府负担等问题。

责任编辑 张静

On the Structural Predicament of Overburdened Grassroots Governments from the Perspective of State Construction: Theory and A Case Study

Zhang Changdong Xia Jianghai

(School of Government, Peking University, Beijing 100871)

Abstract: The overburden problem of grassroots governments has attracted a great deal of attention in recent years in both policy and academic circles. The existing literature has examined it from the perspectives of hierarchical systems, formalism, and grassroots governance capacity. This work argues that the issue of grassroots government burden should be further placed in the context of historical change, and reconsidered from the perspective of changes in the handing over of state power and the underlying state-building strategies. Through an in-depth case study of the L-town institutional reform and its actual effects, this paper finds that this reform, which aims to strengthen the capacity of the local government and reduce its burden, has not been effective, but rather has increased its burden. The reasons for this are that the institutional reform itself has released more responsibilities than powers, that the local government is unable to take over the devolution of powers, that the movement-based governance has weakened the professional governance, and that the autonomy of the village committees is insufficient. By virtue of the institutional drift theory in the context of the institutional reform and its actual effects, this paper further analyzes the underlying mechanisms and explores the theoretical implications for the micro-strategy of state building.

Key words: burden on grassroots governments; strategies of state building; institutional drift; institutional reform

^① 如前文所提,本文对这一点的讨论只是初步的,笔者在另一篇论文中就此展开了深入探讨。