

深化“县乡一体、条抓块统”高效协同治理体制机制研究 ——以Q市为例

孔慧兰

(衢州职业技术学院, 浙江 衢州 324000)

摘要:基层治理是党联系群众的“最后一公里”,也是人民群众感知党的执政能力的“最近一公里”。X省“县乡一体、条抓块统”是基层治理的现代化实践,Q市作为改革试点先行市,针对县乡间权责不清、联动不畅等长期影响乡村治理效能的问题,通过重构属地管理权责清单、多跨事项协同联办、推进县域一网智治、实行一支队伍管执法、建立一套干部管理考评机制、健全一个“四治融合”体系等方面的改革与突破,优化了“县乡一体、条抓块统”高效协同治理体制机制。

关键词:基层治理;县乡一体;条抓块统

基层治理是国家治理的基石,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。2016年12月,X省委召开全省基层社会治理体系“四个平台”建设推进会,动员部署四个平台建设,把乡镇(街道)和部门派驻机构承担的职能相近、职责交叉和协作密切的日常管理服务事务进行归类。Q市作为X省“县乡一体、条抓块统”改革试点先行市,通过基层治理体制机制创新,有效破解权责匹配难、资源下沉难、县乡协同难等问题,推进了治理体系的迭代升级。

一、“县乡一体、条抓块统”的内涵

“县乡一体、条抓块统”是我国基层政府普遍实行的一种体制机制,指的是在一个行政层级内,县级政府要服从和服务于乡镇政府,两者在行政隶属关系上是一体的。同时,乡镇政府与县级政府之间又是一个层级关系,不存在上下级行政隶属关系。而条抓块统的“块”是指基层治理的具体执行机构,“条”则指上级管理部门。“县乡一体、条抓块统”体制机制在基层治理实践中发挥着重要作用,其核心特征是通过县级党委、政府对乡镇党委和政府进行领导,并通过乡镇党委和政府对乡镇工作进行管理和指导,其主要目标是要建立起一套权责明晰、运转协调、高度整合的治理体系。也就是说,“县乡一体、条抓块统”体制机制的运行流程是:县级党委、政府领导和指导乡镇工作—乡镇党委和政府乡镇工作进行管理—乡镇工作接受县级党委、政府的领导和指导。

二、县乡条块关系协同治理研究现状

县乡条块关系协同治理是中国政府体制的政治术语,是我国政府治理末端的一个重要内容,因“县乡一体、条抓块统”高效协同治理也是改革试点中,国内相关的文献资料比较稀缺,目前,已经取得的研究成果多是围绕概念内涵、实践成果等开展,极少是围绕协同治理体制机制进行总结研究,同时均以“县乡一体、条抓块统”高效协同治理的实践作为研究内容。

三、县乡条块关系协同治理成效

(一) 总体情况

Q市按照“党建统领、高效协同、整体智治”的工作导向,以数字化改革为牵引,以县域为单元,以事项为切入口,全域推进“县乡一体、条抓块统”改革,在破解县乡权责不对等、乡镇(街道)“看得见管不着”、多跨事项处置难办理慢、协调指挥体系不集成不高效等基层治理难题方面取得明显成效,形成了一系列

理论成果、实践成果、制度成果。

(二) 具体做法

1. 重构属地管理权责清单。通过编制事项责任清单、构建清单管理机制、强化清单实施保障,坚持清单理事、制度管事,建立事项准入机制,对清单事项的调整范围、要求、程序进行明确,保障属地管理事项责任清单规范、科学。

2. 多跨事项协同联办。实施基层治理“一件事”集成改革,明确一个牵头单位、构建人事匹配链、实行全闭环管理,重点聚焦基层治理中高权重、高频率、高需求的多跨事项,推动常态化制度化联办处置,依托智能化公共数据平台,实现人事—链匹配、处置一键下达、全局一屏掌控,建立事件精准流转、全程动态掌控、即时反馈评估的数字化闭环管理机制。

3. 推进县域一网智治。建设县级社会治理中心、迭代升级基层基层治理四平台,整合县级矛调中心、大联动中心等现有资源,实现一体的基层治理共同体和平安法治建设综合体,做实综治工作、监管执法、应急管理、公共服务四个平台,建立健全事项受理、分析、流转、处置、督办反馈、考核等闭环管理机制。

4. 实行“一支队伍管执法”。通过集约执法资源、制定执法体系标准、协同执法方法,制定乡镇(街道)执法事项下放标准,大力推行“综合查一次”,厘清执法事项“集中行使”清单,通过推行中心镇辐射周边乡镇的“1+X”执法模式,一体化指导、推进、保障乡镇(街道)的执法事项划转、编制统筹、力量保障等工作。

5. 建立一套干部管理考评机制。建立乡镇(街道)“四权管理”“四维考评”模式、县级部门和乡镇(街道)“双向互评”机制,明确乡镇(街道)有正向激励、派驻召回措施,开发上线“岗位赋分+模块评分+组团积分+专班计分”的乡镇(街道)干部“四维考评”应用场景,赋予乡镇(街道)对县级职能部门的考评权,强化捆绑考核、推动县乡协同,实现责任共担、绩效挂钩。

6. 健全一个“四治融合”体系。通过激发群众自治活力、发挥法治保障作用、建设法治乡村知行讲堂,建立健全民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局,推行一村(社区)一法律顾问,一乡镇(街道)一法律服务团,推进群众诚信体系建设,将“Q有礼”内涵融入社会治理。

四、县乡条块关系协同治理存在的问题

运行机制有待进一步优化。对处于基层政权的乡镇(街道),下放执法事项的内容和数量与乡镇(街道)的实际需要及承接能力有待精准匹配,存在多个上级条线介入乡镇(街道)的基层事务治理中,工作难以形成合力。

派驻人员匹配度有待进一步优化。目前,派驻到乡镇的人员数量和素质与现实要求还存在一定差距,存在从事与本部门专业不相关的一些工作,专业能力受到影响,且派驻干部是受双重领导,存在部门领导力削弱的情况。

系统建设有待进一步优化。系统之间很难实现数据的共享与协同,系统的数据打通上取得一定成效,但系统的定位和功能还不够清晰,系统建设的顶层设计须进一步加强,相关子系统建设需进一步加快。

五、县乡条块关系协同治理迭代策略

（一）优化赋权赋能运作机制

下放执法事项要考虑乡镇的实际需求、承接能力、目标一致等因素，进一步明确监管与执法的界面，厘清乡镇和部门的监管执法的职责，加强同心协力的办事氛围。

（二）优化部门专业指导管理

明确部门对派驻人员的业务指导、培训和监督的工作机制和流程，建立以业务部门为主的双重领导机制，厘清部门与乡镇的权责，同时，可以考虑将派驻人员的考核结果纳入乡镇对部门的考评。

（三）优化系统建设与完善

明确系统的定位和功能，做好顶层设计，对系统进行迭代升级，建立以数据为中心的系统前台、中台、后台，完成系统建设对绩效考核的支撑，为政府社会治理决策提供重要支持。

（四）发挥数字化技术融合治理效能

“县乡一体、条抓块统”需要以数字化为引领，推进基层治理体制机制改革，提升基层治理效能。伴随着数字技术的飞速发展，数字化技术在推动社会发展的同时，也给基层政府带来了挑战。例如，互联网+政务服务平台使政务服务流程得到简化，但同时也让公民获取政府信息更加便捷；大数据、云计算等技术为政府决策提供了数据支持，但也可能直接导致公民隐私信息泄露等问题。这些问题的出现，一方面对基层政府的治理能力提出了更高要求，另一方面也对基层政府协同治理能力提出了挑战。在新时代背景下，如何加强数字化技术与基层治理的深度融合，提高基层政府协同治理效能成为一个值得思考的问题。

在数字经济时代，传统的组织形态正在发生改变，基于数字技术建立的社会组织形式越来越多地出现在人们的生活中。传统的社会组织形态已经无法满足现代社会发展需求，而数字化技术为组织形态创新提供了广阔空间。例如，Q市基于大数据建立了智慧城市管理系统、城市公共服务平台、居民小区管理平台等多种数字化平台。这些平台建立起来后，不仅实现了政府内部数据共享和部门间数据共享，而且能够为政府部门提供政务服务和公共服务，推动了基层治理能力的提升。

（五）建立健全基层条块职责体系

随着改革的深入，地方政府与中央之间的关系也在不断变化。20世纪80年代以前，由于中央与地方事权划分不清，中央与地方在职能上存在重叠和交叉的现象。从80年代开始，中央政府和地方政府之间的事权划分逐渐明晰，特别是到90年代中后期，中央和地方之间的事权划分越来越清晰，越来越明确。然而，近年来，由于条块关系仍然存在“条强块弱”现象，在职责体系方面仍然存在着条块冲突、条块矛盾等问题。2018年《中共中央国务院关于全面加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出要“建立健全条块协同高效工作机制”，其核心就是要解决条块权责关系问题。

因此，条块权责关系的理顺是深化“县乡一体、条抓块统”体制机制改革的关键所在。在“县乡一体、条抓块统”体制机制改革中，由于条块之间存在着职责分工不明确、职责划分不清晰等问题，导致基层政府在履行基层治理职责时出现权责脱节、权责不对等、协同效率低等问题。因此，在深化“县乡一体、条抓块统”体制机制改革中要科学界定条块间的职责边界和关系模式，理顺条块之间的职责关系，建立健全基层条块协同职责体系。具体来说要做到以下三个方面：一是要健全完善“县乡一体”责任机制；二是要完善基层条块协同治理机制；三是要完善基层治理保障机制。以Q市为例，应建立灵活、动态的条块职责清单，清

单应包括具体行政管理事项、职能部门职责、乡镇（街道）职责和对应的保障制度。职能分工明确的责任清单是促进基础行政管理现代化的最佳措施，从长远来看，它可以尽可能保障基层条块治理协同化。

（六）完善基层条块协同工作体系

条块关系是指在一定的行政系统内，上下级之间和同级部门之间的组织和职权关系。在中国政治体制下，它是一种典型的上下级领导与被领导的行政关系，这种组织结构被称为“垂直管理体制”。以行政层级为例，通常情况下，一个一级政府拥有相对独立的垂直管理体系。在“县乡一体、条抓块统”体制中，下级政府对上级部门负责，上级部门对下级政府负责，自上而下的垂直管理体制就形成了一种条块之间的互动关系。这种互动关系不仅体现在上下级间和同级部门间组织与职权关系上，还体现在两个层级之间、同级部门之间以及下级部门之间的组织与职权关系上。基于这种条块之间的互动关系，可以有效推动上下级政府和同级部门间的协调和配合，形成一种高效协同机制。

以Q市“县乡一体、条抓块统”改革为例，关键要在基层治理过程中坚持系统集成的方式，确定中心部门、综合指挥部、治理流程和再造流程，实现自下而上和自上而下的协作工作模式。工作机制是基层协作治理的重要保障，是实现基层协作治理模式的物质手段，要想实现基层条块长效协同，需要改变基层部门之间的协作理念，实现基层部门与区块的长期协同。换言之，条线的各职能部门需要摒弃传统的等级观念，积极配合社区（街道）的工作，创造条块之间平等交流的工作环境，构建相互支持、协同共进的工作平台。观念的转变，有利于加强基层团体之间的长期协同，为基层团体之间建立协同机制注入源源不断的内在动力。

（七）建立条块协同治理长效机制

“县乡一体、条抓块统”是我国基层治理的普遍做法，但在实践中也存在着一些问题，如条块协同的统筹力度不足、条块协同效率较低等。要想提升条块协同治理的整体效能，就必须对其进行体制机制改革，从体制机制上解决条块协同问题。总体来说，深化“县乡一体、条抓块统”体制机制改革，应进一步理顺中央与地方的关系，完善相关法律法规；加大条块协同的统筹力度，建立扁平化治理体制；明确基层政府与上级政府的权责关系，加快推进乡镇和街道机构改革。

具体可以从以下几方面展开：首先，加强区级各工作组和综合指挥部的领导和协调作用。发挥区级各职能科室、部门的协调配合作用。由市委书记、市长担任组长、副组长的工作组要充分发挥指导和协调作用，抓好上下级组块的协同工作，统筹协调，抓好细节工作落实。其次，完善各工作组的工作安排和垂直管理，联合成立工作组办公室。按照垂直管理工作计划，定期召开各类管理成效交流会，加强各模块工作。最后，完善各模块责任组的组织结构，县政府可在市（省）内抽调具有优秀基层经验的干部人才，以充实乡镇部门行政人员力量。

参考文献：

- [1] 黄德林, 陈宏波, 李晓琼. 协同治理: 创新节能减排参与机制的新思路 [J]. 中国行政管理, 2012 (01).
- [2] 钟芳婷. 基层条块关系协同治理研究——以Q区“县乡一体、条抓块统”改革为例 [D]. 浙江师范大学, 2019.
- [3] 潘爱仁. 整体性治理视角下桐庐县基层治理创新研究——以“四个平台”建设为中心 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2018.
- [4] 瑞安市委编办. 探索“县乡一体、条抓块统”基层治理新路径 [J]. 中国机构改革与管理, 2021.