

治理重心下移的现实需求及实践路径

刘志艺

郑州大学 河南省郑州市 450001

摘要: 治理重心下移是顺应现实需求而提出来的,原有的科层体制的内在矛盾带来了一系列不良弊端,如职责定位不清晰、权责不统一导致基层政府执行者空有责任、却没有相应的执行权力,在具体实施过程中受到种种束缚,从而使治理重心难以实现真正下移。同时改革开放以来,我国经济的快速发展不断冲击着现有的管理体制,原有治理形式越来越难以解决经济发展所带来的新的问题,这给管理体制提出了改革的需要以及推动力。除此之外,新中国成立后,我国形成的以“单位制”为主的社会治理体制也不再适应社会的变化,需要探索新的治理模式来满足社会治理需求。党的十九届三中全会也指出,推动治理重心下移,尽可能把管理、服务、资源放到基层,这为治理重心向基层下移提出了实践路径,也为学者提供了进一步的研究思路和观察视角。

关键词: 重心下移; 现实需求; 实践路径

引言

2013年中国共产党十八届三中全会正式提出了“治理”一词,并在此次会议首次提出了“推进国家治理体系与治理能力现代化”,习近平总书记也多次强调“社会治理的核心是人,重心在基层,关键是体制机制”^[2]。党的十九大提出,“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移”,“推动治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理放到基层”。2021年7月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》,再次将重点聚焦基层治理,强调治理重心向基层下移是实现国家治理能力现代化的基础性工程^[1]。由此可见,推动治理重心下移已经成为我国公共机构的一个重要问题,这也是旨在提高国家治理能力现代化的主要政策讲话之一。但是,管理重心的转移并不是一个突然出现的完全新问题,自中华人民共和国成立以来就经历了内容和形式的多阶段变化,表现出“政治下沉—自治权力下沉—公共管理与服务下沉”的过程,再到当前所提出的“社会治理重心下移”^[3]。随着时代的发展和现实需求,国内学者对治理重心下移的相关研究逐渐增加,同时也有越来越多的学者赋予其新的理论内涵、内在逻辑等,因此,“社会治理重心为什么要下移?”“应该下移什么?”“如何下移?”等问题,是当前学者们需要从理论与实践方面厘清和把握的重要课题。

本文主要从国内治理重心下移现状出发,通过对其内

在涵义的解释,进而尝试分析治理重心下移的背景及现实需求,以及在推动过程中所采取的实践路径。

2. 理论内涵与现实需求

2.1. 治理重心下移的理论内涵

在分析治理重心下移的现实需求与时间路径之前,我们有必要对治理重心作出概念界定,治理重心主要是对治理过程中所要完成的中心任务和所要达到的首要目标的整体描述^[4]。治理的主旨是采取治理、服务、资源三者叠加的方式,将一般管理职能、专门的政府职能、城市基本公共服务以及人力、财力等配套权力和措施进行转移^[5]。

党的十九届三中全会指出“使基层有人有权有物,保证基层事情基层办、基层权力基层给、基层事情有人办”^[6]。社会治理重心向基层下移,意味着政府要将职权、资源、技术等下沉至科层组织的基层,提供更多资源和治理权,使基层社区有能力提供有效的社会管理和有针对性的公共服务^[7],同时进一步规范社会秩序,促进社会发展。在国家治理体系中,基层治理在国家治理中发挥着重要作用,基层既是国家治理的末端,又是与人民群众紧密联系的前台。随着现代化的发展,基层治理在政策层面、民主发展层面、国家建构层面都发挥了及其重要的作用,同时也切实的为社会发展与转型提供了新的可行性视角,也为学者们提供了新的观察视角。

2.2. 治理重心下移的现实需求

治理重心下移并不是一个全新的命题，自新中国成立以来，随着单位制的逐渐解体，在“两级政府、三级管理、四级落实”为主的管理体制构建中，权力下放和重心下移趋势越来越明显，也正是由于政治治理的现实需求不断推动着治理重心的下移，本文从以下几个方面对治理重心下移的现实需求进行分析。

首先，科层体制的内在矛盾。在目前的政府体系中，普遍缺乏对权力和责任的协调、责任大于权力、事权大于职权、政府公务人员能力不足、条块矛盾突出、形式化下移等突出问题。例如，在形式上，基层政府作为管辖区域的直接负责人，但实际上只是将责任下移到了基层政府，权力仍然由上级政府所支配，始终没能做到真正的治理下移，且这种选择性的下移使得基层政府权责差距越来越明显。除了形式化下移以外，条块矛盾也是当前政府体制的显著问题，在一些地方，为加强地方治理职能，提出“以块为主，以条为辅”的改革思路，后随着治理实践的发展又提出了“条块结合”和“条专块统，以块为主”的改革思路，但与预期不一致的是，改革忽视了基层政府在科层体制内的层级位阶以及科层体制内部“块块难以调动条条”的统合困境，并产生了权责失衡的结果^[8]。

其次，经济发展的需要。自改革开放以来，我国经济发展态势迅速，这不仅会导致经济体系的变化，也会导致治理方面的变化。例如，国有企业的重组和私有化经济的迅速发展，导致了国有企业以外的众多单位的出现，使得国有企业不可能单独承担计划经济的责任，国家将一些原本由国有企业承担的职能让渡给了地方政府来承担。而且随着大量人口朝城市流动，城市人口密度大幅度提升，给政府管理造成了极大的挑战，要求基层管理承担更多的社会责任。社会组织也在近些年陆续涌现出来，就新冠疫情的应对过程中，我们不难发现社会组织的身影。正是由于市场化、城市化、社会化三方面的变革，促使基层治理不断改革其原有的治理模式以适应不断变化的社会现实。

最后，社会制度演变的推动。自新中国成立以来，我国建立了以单位制为主的政治体制，“单位”在实际管理行为中承担着主要职能，国家和社会之间存在着高度的重叠，因为国家垄断了大部分社会资源，社会的自主性被大大削弱。而随着改革开放的步伐，市场经济的持续发展给原有的组

织体制管理带来了极大的挑战，社会需求主体逐渐多元化、利益诉求逐渐复杂化，迫切需要寻找更适应当前发展的新的治理模式。自十九大政府工作报告明确提出治理重心向基层转移后，中央政府采取了一系列政策来推动和促进治理重心的转移，有利的推动了治理重心下移的实践。例如北京市通过党建引领的“街巷吹哨、部门报道”改革、“接诉即办”机制。

实践路径

治理重心如何下移是目前学者们所探讨的关键问题，也是当前理论与实践亟需厘清的重要课题。党的十九届三中全会指出，“加强基层政权建设，夯实国家治理体系和治理能力的基础，推动治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理放到基层。”因此，本文将要管理、服务、资源三方面来对治理重心下移的实践路径进行探讨。

首先，从管理方面来看。管理下移主要是指将一些管理职能下移给基层治理主体，使得基层政府在处理问题时享有更多的自主性。从目前的管理现状来看，大多数基层在属地管理方面权责不统一、责任大于权力，不少基层面临着看得见的管不了、管得了的看不见的窘境，因此，理顺基层政府和上级政府之间的权力和责任关系非常重要，当前各地在探索将管理下放给街道社区，例如北京的“街乡吹哨，部门报道”，从管理职能入手，将涉及公共安全、综合治理、社会治安防范和管理、矛盾化解、居民基本权益和民生等行政事务纳入地方基层政府的职责范围，取消街道一级基层部门的经济职能。^[5]同时要明确街道对综合性事务的统筹协调权，基层应实行属地管理为主，相关政府职能部门协同街道管理，实现条块统筹，赋予基层行动者权力，建立和优化不同类型的公共申诉和回应机制，引导基层治理在解决问题时有效发挥作用。除此之外，要赋予基层自主权，围绕问题与需求，创建一个扁平的组织结构，减少控制，提高管理效率。

其次，从服务方面来看。服务下移主要侧重于政府部门服务方式的转变、服务组织的发展，例如北京市将街道原来向上对口的20多个科室，精简为向下对应、直接服务居民的“6+1+3”的结构设置内设机构^[9]。这就是通过对服务机构的整合，打破部门界限，转变服务理念，围绕公众需求设置管理部门。同时通过借助大数据、互联网等手段建立网络信息服务平台，实现服务方式转变。通过其网络化的综合服务平台，充分利用最新的信息技术，提高基础治理智能化

水平,消除不同层次、部门、地区和企业所在地的数据障碍,缩短企业处理链、连接和时间,探索共建共治共享治理体系,努力实现服务下移,打破“上有千条线,下面一针穿”的基层治理难题。

最后,从资源方面来看。资源下移主要是指将管理中的人、财、权等相关配套措施下移,从而保障治理下移的效能。街道、社区作为科层体制的“末端”,要想真正实现治理重心下移,更重要的是,要确保有足够的资源来真正实现治理的转折,以切实强化街道社区的处理能力,使基层事情基层解决,提高治理效率,降低治理运行成本。政府必须科学、准确地分配治理资源,应对复杂的治理需求,积极主动地满足社会的需求,同时,要提供制度支持、人员配备以及财力支持,通过规范化的制度机制保障基层行政能力,而允许街道社区根据自身需要灵活设置机构及人员岗位更是留住人才的关键举措,当然,街道社区的实践离不开财政的支持,根据街道社区需求下放相应的经费以保障基层正常高效运转。

从这三方面来看,管理下移是核心,服务下移是目标,资源下移是保障,在治理重心下移改革过程中,各要素协同配合才能使得治理重心下移真正得以实现,以管理、服务、资源为切入点,在高层设计和基层实践之间建立更好的联系,建立基层治理结构,可以促进治理重心的下移,有助于更快地实现共建、共管、共治的治理模式。

结语

基层治理是国家社会治理的基础,也是重要组成部分,国家治理体系和治理能力现代化离不开基层治理的现代化^[10]。而治理重心向基层下移也是当前我国政治变革的重要议题,近年来学者们对其研究也愈加热烈,不少学者尝试着从治理重心下移的背景、结构、目标框架等方面进行分析,从历史与现实、理论与实践、应然与实然的不同逻辑进行理解。十九届三中全会上提出了“推动治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理放到基层”。同时基层作为治理结构的“末端”和与人民群众联系的“前台”,更要不断与时俱进,探索更符合实践的治理模式。

本文旨在从治理重心下移的内在涵义出发,通过对治理重心下移的内在理解,提出对治理重心下移的现实需求及实践路径的看法,并指出了其现实需求主要来源于三方面,

一是科层体制的内在矛盾;二是经济发展的需要;三是社会制度演变的推进。其实践路径也主要从管理、服务、资源三方面进行分析,提出了有效实现基层治理的浅薄看法。由于知识能力所限,本文对治理重心下移的见解及看法略显不成熟,还有待进一步的改进提高,若有不恰当的地方,还望读者多包涵。

参考文献:

- [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。
- [2] 《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] 李增元、李兰芝:《新中国成立七十年来治理重心向农村基层下移及其发展思路》,《农业经济问题》,2019年第11期,第82-93页。
- [4] 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,第127-133页。
- [5] 郭圣莉,张良:《如何实现城市社会治理重心下移》,《国家治理》,2018年第35期,第32-39页。
- [6] 《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。
- [7] 李忠汉:《治理重心下移的“关系梗阻”及“疏通路径”》,《政治学研究》,2021年第6期,第75-84页。
- [8] 彭勃,刘旭:《破解基层治理的协同难题:数字化平台的条块统合路径》,《理论与改革》,2022年第5期,第1-15页。
- [9] 胡佳:《社会治理重心下移的目标框架与支撑体系——基于街道管理体制改革的案例研究》,《中共天津市委党校学报》,2019年第5期,第81-87页。
- [10] 陈水生,叶小梦:《调适性治理:治理重心下移背景下城市街区关系的重塑与优化》,《中国行政管理》,2021年第11期,第13-22页。
- [11] 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,第49-58页。