

# 地方行政体制改革中的联动机制

## ——基于浙江省龙港市的案例研究

吴金群,陈思瑾

(浙江大学公共管理学院,浙江杭州310058)

**摘要:**地方行政体制改革是国家治理现代化的重要组成部分。基于整体政府理论视角,系统梳理浙江省龙港市行政体制改革的历程发现:龙港撤镇设市后,创新性地以“模块化”运行模式和“三位一体”基层治理体系为纽带,实现了大部制和扁平化的联动改革,更是激活改革从物理联动走向化学反应。在“三位一体”治理模式中,大部制改革是基础,扁平化改革是内核;在“模块化”管理中,大部制改革是本质,扁平化改革是延伸。以“模块化”和“三位一体”为依托的双向改革,不仅有助于破解改革后刚性的科层体制带来的回溯压力、有效回应基层治理中复杂多元的社会需求,缓解基层“人少事多”的治理困境,而且通过双向联动保障了改革的可持续性,进一步丰富了地方行政体制改革的理论内容和实践经验。

**关键词:**地方行政体制改革;联动机制;大部制;扁平化;整体政府

**中图分类号:**D630 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2023)06-0132-12

**DOI:**10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2023.06.012

## 一、问题的提出

行政体制是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,也是满足社会公共需求的重要支撑<sup>[1]</sup>。围绕计划经济时期行政体制中存在的机构臃肿、职责不明、层级过多等问题,我国先后进行了八次大的行政体制改革<sup>[2]</sup>。其中,地方政府作为行政系统的重要组成部分和国家治理的基础主体,其行政体制改革不仅突破了中央治理下的同构框架,也丰富了国家治理转型和制度创新的现实路径,促进国家治理手段与治理方式更加精细化、智能化、现代化<sup>[3]</sup>。作为政策执行的“最后一公里”,“上面千条线,下面一根针”是基层政府运行的日常状态。为提升政府的行政效能,提升服务型政府治理的水平,行政体制改革成为地方政府的重要举措之一。近年来,地方行政体制改革主要表现为横向大部制和纵

收稿日期:2023-03-07

基金项目:国家社会科学基金项目“我国大都市区行政区划改革的风险及防范研究”(18BGL204)

作者简介:吴金群,男,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师,经济学博士,主要从事城市与区域治理、地方政府管理与创新等方向的研究;陈思瑾(通讯作者),女,浙江大学公共管理学院博士研究生,主要从事城市与区域治理、县域建设与发展等方向的研究。

向扁平化两个方向,然而各个地方政府大多在同一时段内只选择了其中一种方向。也就是说,鲜有地方政府同时且成功地推动大部制和扁平化两项改革。对于地方政府而言,刚性的科层体制意味着大部制改革受到上级政府的“回溯”压力,而扁平化改革存在“逆扁平化”风险<sup>[4]</sup>,单一内容的改革就已经致使地方政府需要面对巨大的风险和阻力,改革的步伐稍微大一点,就无法持续取得成功。基层治理需求的多元化和综合性,使得旨在精简机构和抑制人员膨胀的行政体制改革失灵,助长了基层的形式主义,弱化了社会治理的回应性。此外,由于管理幅度和管理层级之间成反比,大部制的精简机构和扁平化的缩减层级间也存在改革张力。因此,将两项改革同时推进这种“大刀阔斧”的改革决心和魄力,在以往的地方行政体制改革中很难实践。

2019年,经国务院批准,龙港成为我国进入新时代以来第一个撤镇设市的地区。借行政区划调整的同时,龙港市明确提出了“大部制、扁平化、低成本、高效率”的十二字方针,即同时推动大部制与扁平化两项行政体制改革。作为全国目前唯一同时推进大部制与扁平化改革的县级市,龙港市政府站在整体政府理论视角下,通过“模块化”运行方式和“三位一体”基层治理体系创新,激发了大部制与扁平化改革联动机制的化学反应。目前,“大部制、扁平化”的行政体制改革整体上呈现了良好发展态势,不仅保障了龙港撤镇设市行政区划调整的平稳过渡,更是推动了地方社会经济的有序发展。通过详细勾勒龙港市在撤镇设市前后大部制和扁平化联动改革的背后逻辑、演进过程与运作机制,不仅旨在为地方政府破解行政体制改革后“人少事多”治理困境提供经验借鉴,还能为推动地方政府行政体制改革与制度创新提供理论支撑。

## 二、文献综述与分析框架

### (一) 文献综述

作为单一制国家,我国行政体制的特征主要表现为纵向层级间的“职责同构”<sup>[5-7]</sup>,以及横向部门间的高度分化。然而,这种高度刚性的行政体制,在基层实践中往往“水土不服”<sup>[8]</sup>,即在纵向上要求政令统一而忽视了地方治理需求的多样性,在横向上要求专业分工而忽视了公共事务本身的综合性。面对自上而下的刚性制度与复杂多样的地方治理之间的张力,地方政府或是将常规治理转向运动式治理,继而推动中心工作的有效开展<sup>[9-11]</sup>;或是采取各种弹性化行政手段来响应上级政府的刚性要求<sup>[12-14]</sup>;或是采取技术赋权<sup>[15-16]</sup>、引入编外人员等多种治理机制创新<sup>[17-18]</sup>。然而,此类地方实践尽管在一定程度上缓解了刚性制度与地方治理多样性之间的矛盾,但并未深入对组织结构调整的有关探讨。

政府的职能履行需要以组织为载体,而组织结构是否合理将直接影响到政府效能<sup>[19]</sup>。针对刚性科层与基层实践之间的张力,地方行政体制改革主要聚焦于大部制和扁平化两个方向。大部制改革在横向上将职能相近的部门合并,有效地实现了资源的集中整合,一定程度上优化了部门协作,降低了部门间交易成本<sup>[20-22]</sup>。然而,在地方大部制改革实践中,仍存在许多困境:一方面,由于涉及部门和官员利益,部门重组后“貌合神离”,科室间协调成本上升<sup>[23]</sup>;另一方面,在同构性政府架构下<sup>[13]</sup>,往往面临“下改上不改”造成的改革回溯压力。扁平化改革主要是在纵向上通过权限下放、外部压缩和内部整合缩减管理层次,从而提高行政回应性,实现政府管理效率的提升<sup>[24-25]</sup>,并推进基层自治的发展<sup>[26]</sup>。具体而言,权限下放通过将行政权力跨管理层级下放,提升下级政府的决策权和主动权,减少纵向沟通成本,例如强县扩权、扩权强县、省管县、强镇扩权等形式<sup>[27-28]</sup>;外部压缩通过缩减纵向管理层次,提升被调整区域的沟通效能,包括撤县设(地级)市、撤镇设(县级)市、地级市管镇,以及撤销乡镇、街道实施县(市)直管社区等<sup>[29]</sup>;内部整合通过将部门权力结构分散化,构建一个层次少、幅度宽,

并能够持续地调整以适应最新情况的内部组织结构,主要表现为项目制<sup>[30-31]</sup>和领导小组<sup>[32]</sup>等任务型组织的构建<sup>[33]</sup>。总的来看,在组织规模一定的情况下,管理幅度与管理层级成反比,即管理层级减少,意味着管理幅度应当增加。因此,以精简部门为方向的大部制改革和扁平化改革本身就存在张力,围绕两项改革的技术和制度创新也就尤为重要。

## (二) 分析框架

基于整体政府理论构建了地方行政体制改革中大部制与扁平化的联动机制分析框架。尽管学界围绕整体政府理论的概念表述略有差异,但大都指向在不改变部门职能边界的前提下,通过搭建正式、非正式的纵向和横向跨部门协调机制,以提升官僚机构的整体价值和组织绩效<sup>[34-35]</sup>,具体表现在治理理念、组织结构、运行机制和服务方式等方面<sup>[36]</sup>。面对新公共管理运动后部门主义和碎片化的问题,整体政府理论区别于对专业化管理与职能分工的延续和重整,注重回应公共事务的复杂性和内在关联性,侧重通过行政体制改革推动政府整体功能的发挥与部门之间横向和纵向的协调<sup>[37-39]</sup>。然而已有整体政府理论与实践与探讨多聚焦于整体性治理层面<sup>[40-42]</sup>,且一直未能作为指导中央和地方行政体制改革的主流思潮。

此外,地方政府在具体实践中为减少行政体制改革的风险与阻力,也少有在大部制改革不能有效解决政府协作问题时,进一步采取扁平化等改革,即在整体政府理论视角下,缺少尝试同时推进两项乃至多项行政体制改革的实践经验。甚至,地方政府即使在行政体制改革中实践了整体政府理论内容,也往往未能意识到该理论内涵本身与改革实践的紧密呼应。通过引入整体政府理论详述浙江龙港的大部制和扁平化改革,刻画出龙港如何依托“模块化”和“三位一体”改革创新将物理联动转化为化学联动,有助于统筹协调横向和纵向的地方行政体制改革思想与行动,为我国行政体制改革的长效、平稳推进提供重要参考。

## 三、浙江龙港行政体制改革的实践探索

### (一) 强镇扩权与镇的大部制

1983年温州市苍南县龙港建镇,并在全国率先推行“两户一体”政策,仅10年时间里,就成了温州市综合经济实力排名第1位、全国亿元镇排名第17位的“明星镇”,被称为中国“第一座农民城”。然而,随着龙港经济体量的不断增长,镇政府的权力配置与当地实际发展需求之间呈现出“小马拉大车”的困境<sup>[43]</sup>。为了获得更大的自主权,龙港先后经历了8次扩权试点改革,但最终都陷入了权力收放的循环中。现实阻力使龙港意识到,仅靠县级政府放权并不能真正解决问题,必须通过制度的变革将放权固化下来。

2016年6月,由于地方财政压力不断加大,龙港开展了特大镇的大部制改革试点工作,将原有的12个镇内设机构、11个事业单位和县派驻部门中的住建分局、国土分局、水利分局等18个单位在内的共计41个部门机构,最终整合为包含6个党委部门和9个政府部门的共计15个党政大部门。大部制改革使龙港镇实现了党政机构的结构优化,降低了部门间交易费用,提升了资源配置效用。然而,改革后的龙港也面临沉重压力:首先,大部门给部门内部的分工协调带来困难,科室间行政壁垒凸显;其次,每个大部门需要对应上级的数个部门,“上面千条线,下面一根针”,导致干部为应对机关工作而疲于奔命。更主要的是,强镇扩权所带来的权限下放和部门精简形成对冲,使得“人少事多”的困境越发凸显。压力大、任务多、责任重,成为龙港镇政府的工作常态,迫使龙港不得不降低公共服务的提供质量,或采取变通执行的方式回应上级政府的考核。此外,传统的乡镇体制使龙港长期处于责任大、权力小、功能弱、效率低的困境,镇级行政单位已无法满足龙港的基层治理需求。

## (二) 撤镇设市与市直管社区

随着一系列深入推进新型城镇化建设的国家相关政策的出台,龙港撤镇设市具备了更坚定的外部支撑和改革依据。2019年,经国务院批准,龙港撤镇设为县级市,提出了“大部制、扁平化、低成本、高效率”的十二字方针,成为新时代以来全国唯一撤镇设市的试点案例。为此,龙港市对党政机构进行微调,但大部制的基本格局没有改变,依然保留15个大部门,同时开始探索市直管102个社区的扁平化基层治理模式。

然而,设市前的龙港作为乡镇在国家治理结构中属于基层治理单位,更多地负责行政事务的执行,而县级市龙港作为一个承上启下的地方治理单位,不仅需要负责行政事务的执行,还需要在职权范围内负责决策性事务以及应对来自地级市、省级政府下达的繁复冗杂的机关工作,大大增加了龙港市党政机关的工作任务。此外,管理事务复杂、管理幅度过大是龙港“特大镇”时期就存在的困境,加之升格为县级市后事务增加,龙港实现“市直管社区”难以一步到位。考虑到管理幅度的适当性和公共服务的可及性,龙港市依据“市管社区、分片服务”的扁平化理念塑造了“片区”概念,基于地理位置、区域特点、城市规划、历史沿革等多种因素的综合考量,将全市划分为9个片区。然而,“片区”制度仍难摆脱街道办化的嫌疑,并非真正意义上的“市直管社区”。针对这一问题,龙港市在温州组织部和民政局的领导协调下,进一步撤销9个片区,组建了26个社区联合党委,并相应设立26个联勤工作站和社区综合服务中心。

## (三) 双向改革与“模块化”机制创新

撤镇设市后,龙港一方面保留了原有的大部制改革成果,另一方面推行市直管社区的扁平化改革,致使“人少事多”的压力更为凸显。在这一背景下,龙港市以“模块化”改革为重点,旨在通过机制再创、流程再造来优化大部门体制。其中,龙港市农业农村局成为最早实施模块化改革的试点。撤镇设市后的农业农村局主动采纳模块化管理建议,在原有大部制改革的基础上整合共性共融业务,最终把局分为5大系统、27个模块(见图1,对接关系略)。并基于《工作模块化管理制度(试行)》,对每个模块的工作职责、承接上级部门和人员配备,做了详细规定。每个模块设立一个负责人,落实“一岗双责”责任制。在业务分工方面,27个模块既有清晰的业务分工也有相互协作,形成“对上线状专科,对下块状全科”的运作模式。在人事管理方面,27个模块由4位副局长分管领导,副局长有权调配模块内人员(局长把关),负责随工作重点转移而调动各模块人员,防止因工作重点随时间和季节变化而使各模块忙闲不均。在模块化运行机制下,农业农村局减轻了分管副局长和局长的工作压力,锻炼了模块负责人的工作能力和协调水平,并可以有效承接上级任务和满足基层需求。

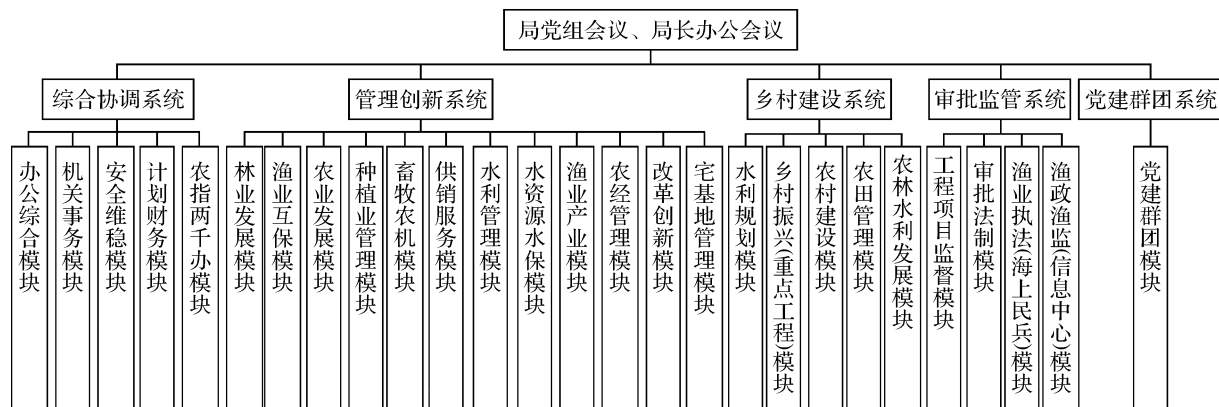


图1 农业农村局的模块化架构

总体而言,“模块化”改革变刚性科层为弹性化组织,使得组织能够根据工作需要灵活地调整模块结构和人员,从而提高行政效率,在一定程度上缓解人少事多的困境。在“三定”方案中,一个局设多少个科室和科长,都是需要核定并且不能超越的。但模块化管理不对模块数量做刚性限制,使得职能部门可以根据工作内容和工作量大小设置与之相适应的模块。对于农业农村局来说,模块数的增加,实际上就是职能部门领导管理幅度的增加,从而可以减少部门内的信息传递层级。更重要的是,大部制改革通过构建“模块化”的运作方式,缩减了部门内部的治理层级,实现了与基层自治的有效对接。“模块化”改革后,“市直管社区”扁平化改革中的下沉人员履行的职能范围更加宽广,比部门林立状态下更能体现资源的集约使用。

#### (四) 双向改革与“三位一体”机制创新

撤镇设市后,考虑到管理幅度的适当性和公共服务的可及性,龙港市在温州市委组织部和市民政局的领导协调下,于2021年3月审议通过了《深化“扁平化”基层治理改革实施方案》,用不到两个月时间将原有102个社区重新组合为26+1(新区)个社区,并创新性地构建了由26个社区联合党委、联勤工作站、综合服务中心组成的“三位一体”治理框架(见图2)。社区联合党委由多个社区党组织联合组建,与市级层面直接对接,起统筹引领作用;社区联勤工作站由机关干部、社区两委、社工等共同入驻,作为部门延伸的管理平台,负责安全生产、消防安全等社会管理事务;社区综合服务中心由每个社区派“代表”入驻,同时也有部门机关干部和社工的入驻,同市直部门直接对接,作为服务居民的综合平台<sup>[44]</sup>。

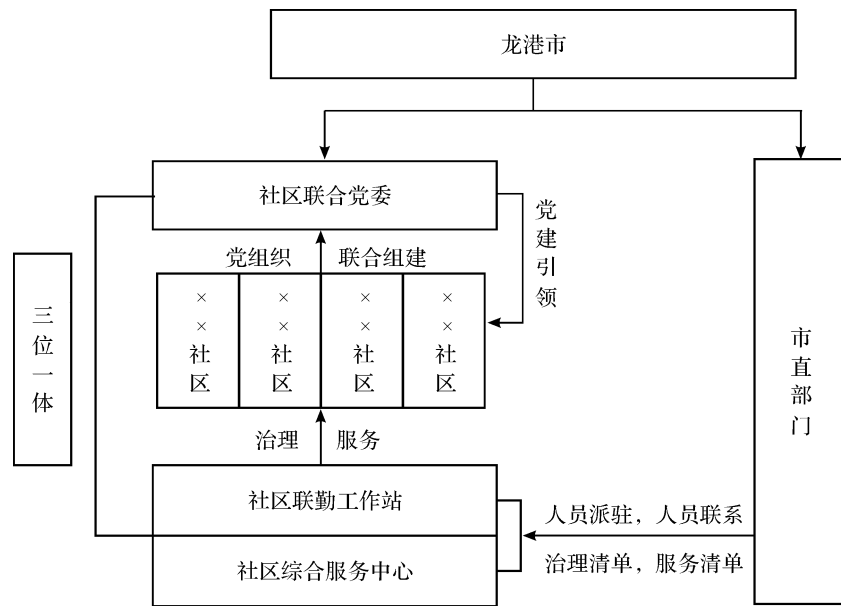


图2 龙港市的区(市)直管社区组织模式

市直管社区改革后,面对社会组织总体业务水平不高、数量稀少,难以承接政府职能事项以及满足群众多元需求的问题,龙港构建联勤工作站与社区综合服务中心双平台。一方面,龙港市将公安、市监、综合行政等部门的行政事业干部下沉到26个联勤工作站,与社区干部、专职网格员一起编组入格;另一方面,将政府职能定向转移社区组织,赋予社区公共服务职权,实施社区干部职业化,加大社会组织培育力度,激发社工队伍活力。此外,龙港市构建了以社区联合党委为统领,以社区党组织为主体,

驻社区单位、非公企业、社会组织、物业管理公司等党组织共同参与的区域党建联盟,通过整合党政、市场、社会三类资源壮大志愿队伍,充分调动社区居民参与的热情。

### (五) 大部制与扁平化改革的互动历程

图3展示了龙港从1984年到2021年地方行政体制改革的演变概况。其中,实线代表改革延续的时间,外部虚环对应扁平化改革内容,内部虚环对应大部制改革内容;轴条起点代表改革所属的类型。例如,强镇扩权、撤镇设市和市直管社区都属于扁平化改革的内容,而2016年开始的大部制改革则属于大部制范畴;模块化改革作为大部制改革的补充,起点也设置在了大部制范畴。2019年9月25日,龙港正式撤镇设市,并在12月8日按照《撤镇设市行政区划调整总体实施方案》,迅速完成了部门组建和“三定”方案优化,实现党政机构运转顺畅、县级权限事项有效承接。2021年3月11日,中共龙港市委市政府办公室正式印发《龙港市深化“扁平化”基层治理改革实施方案》,彻底打破了原有9个片区,构建“26+1”的“三位一体”市直管社区新模式。为进一步适应龙港“大部制”和“三位一体”的扁平化运作机制,2021年3月17日,龙港市农业农村局印发了《工作模块化管理制度(试行)》通知,率先落实了模块化改革;同年4月,经济发展局也正式明确了模块化改革的改革工作及思路。

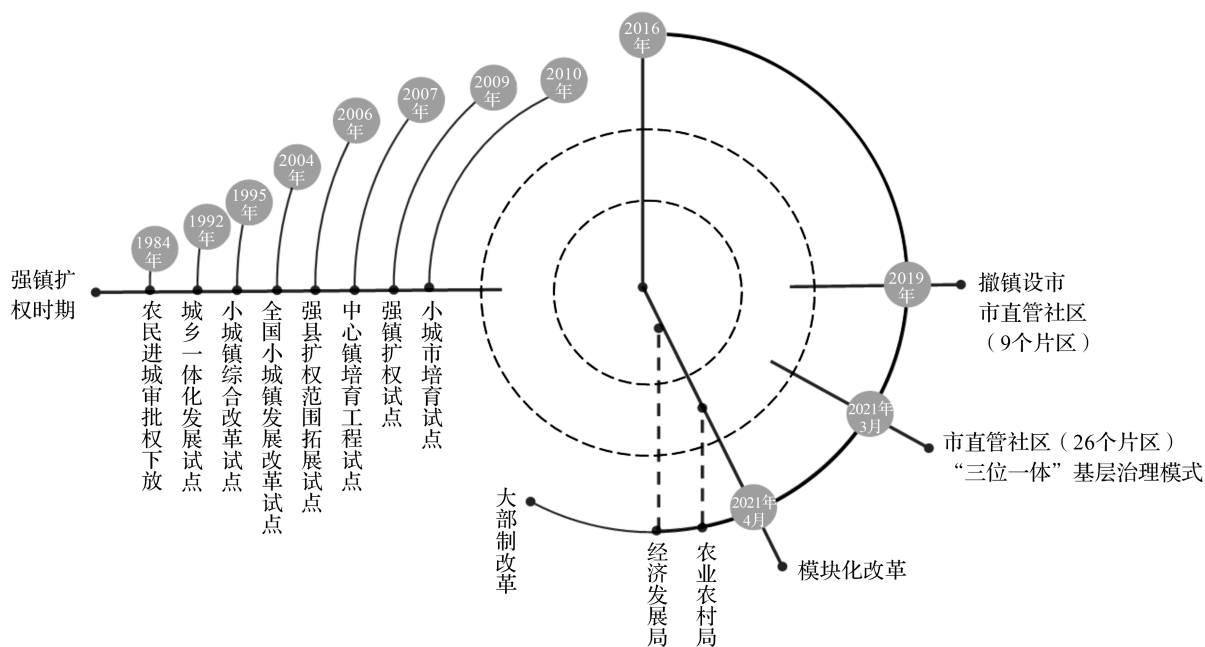


图3 龙港行政体制改革发展历程

通过对龙港行政体制改革的梳理,可以发现,龙港的大部制改革虽然以撤镇设市作为改革的阶段性划分,但是整体而言,改革是一以贯之的。大部制改革重组了政府部门,转移了政府职能,加强了基层单元的治理能力,从而为扁平化改革提供了重要保障。龙港的扁平化改革则可以具体划分为三个阶段,分别为:基于强镇扩权的管理权限扁平化改革、撤镇设市并实行“市直管社区”的外部压缩扁平化改革、围绕基层自治和内部整合的扁平化改革。强镇扩权的改革成效并不显著,而撤镇设市和市直管社区虽然保障了精简高效的大部制改革的可持续性,但依旧面临三重挑战。第一,撤镇设县级市意味着龙港政府决策类事务的增加,显著增加了大部门的工作量;第二,市直管社区意味着大部门要直接参与对下的具体执行过程,横向上扩大了大部门的管理幅度;第三,为继续落实镇的大部制改革成果,

撤镇设市后的龙港并未按照县级政府的人员编制进行扩充,凸显了龙港市政府人力资源的稀缺性。此外,撤镇设市后,大部制改革中纵向“回溯”压力和横向科室壁垒并没有得到解决,然而对于建设“低成本、高效率”的服务型政府的呼声却随着龙港镇行政层级的跃升而越发强烈。面对大部制和扁平化改革之间的张力,第三阶段的扁平化改革开始推进。其中,“模块化”和“三位一体”基层治理模式创新将两项行政体制改革内容打碎重组,实现了从物理联动向化学联动的转变,为推进改革的稳定持久发挥了重要作用。

#### 四、龙港市行政体制改革的联动机制

龙港将整体政府理论落实到地方行政体制改革实践中,特别关注了大部制和扁平化的有机联动:第一,通过扁平化改革精简纵向的层次,通过大部制改革精简横向的部门,两项改革都力求人员精简、控制编制数量,以实现“低成本,高效率”。第二,改革实现了政府内部“条块”纵向关系优化和外部“政社”关系整合的有机衔接。第三,改革创新性地提出了“模块化”管理和“三位一体”基层治理模式,打破了大部制与扁平化改革之间的观念和壁垒,不仅化结构冲突为功能互补,而且发挥了“1+1>2”的系统效应(见图4)。

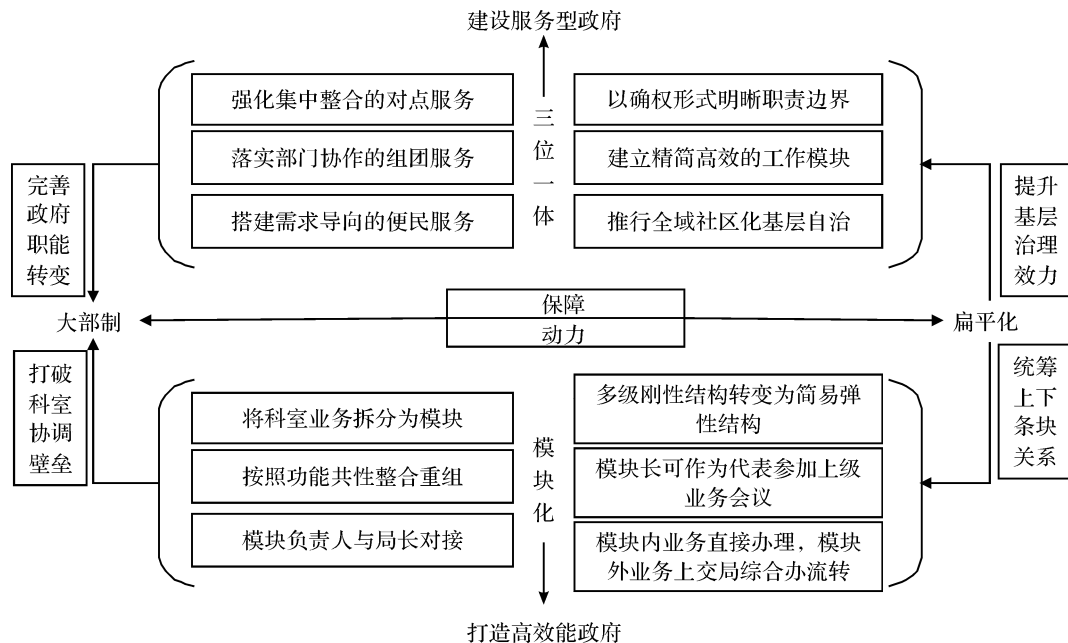


图4 基于“模块化”改革和“三位一体”治理的改革联动

##### (一) 大部制是扁平化改革的重要保障

在提升政府内部运行效能上,依托“模块化”创新机制的新一轮大部制改革不仅有利于为政府部门减负,而且保障了组织内部扁平化改革后决策—执行渠道的精准回应与贯通执行。一方面,鉴于大部制下科室职责边界过于清晰、协同性不足以及科室间信息交易成本高等问题,“模块化”结构调整采取岗位负责和个人负责相结合,将科室按业务类型拆分为N个模块,锻造“科室模块链”,这有利于打破科室间的协调壁垒。此外,实行科室负责制与重大事项集体决策制,日常对接按模块进行,共同完成任务,形成一体化系统化的高效协作运行态势。另一方面,按照功能共性整合重组的模块化组织结构

打破了传统的条线一一对应,每个对接基层的模块长既能够在社区内高效落实相关模块工作,又能够代表大部门回应更多业务需求,不仅保障对上能够承接职能,缩短了决策与执行之间的距离,而且有利于在全局重点工作中统筹力量,共同完成任务。

在推进基层治理多元主体的良性互动和有效回应上,依托“三位一体”治理创新的大部制改革,不仅能够激发社区自治单元的活力,而且使“市直管社区”扁平化改革中下沉人员履行的职能范围更加宽广,实现比部门林立状态下更能体现资源的集约使用。第一,有利于强化集中整合的对点服务。将干部调动等在组织部一条龙办理,并按照职能划分合并后的大部门将有限的人力财力集中在一起办大事,使部门间组织人事协调高效,资源配置更加合理有效。第二,有利于落实部门协作的组团服务。通过搭建信息化平台、强化网格管控、完善多元共治机制、打造社区党建联盟,不断优化“三位一体”运行机制。第三,有利于搭建以需求为导向的便民服务体系。龙港市各个社区构建简约的便民社会服务体系,以群众办事需求为导向,围绕职能转变,充分发挥市场机制的作用。在龙港市农业农村局的模块化改革中,27个模块还巧妙地与“三位一体”中的联勤工作站形成一一对应,更是为“市直管社区”的扁平化治理模式提供了保障,有效地实现了与基层治理多元主体的良性互动和有效回应。

## （二）扁平化是大部制改革的持久动力

扁平化改革重视横向联系、沟通与协作。在撤镇设市后的扁平化改革过程中,龙港市通过建立“三位一体”基层治理模式和创新“模块化”组织架构,不仅推动了政府基层治理效力的提升,而且有效地统筹了纵向的条块关系,实现了对上级政府的有效响应和对基层需求的准确回应。一方面,龙港市依托“三位一体”的扁平化改革有三个重点内容:第一,在构建“三位一体”治理框架之前,龙港市制定出台部门延伸社区服务事项清单、政府购买服务事项清单和市直管社区事项清单,以确权形式明晰职能部门与社区的职责边界。第二,通过建立精简高效的工作模块,更好地辅助公安、市监、执法等部门下沉人员、驻社干部、专职社工、社区两委干部编制及派驻的工作落实,从而统筹协调社区基层治理事务,开展组团式服务、网格化治理。第三,通过党建引领最大限度整合多方力量参与治理,以社区联勤工作站和社区综合服务中心为市直部门与社区的链接中介,构建“三位一体”工作模式,为推进全域社区基层自治提供基础支持,为深入推进并完善全域社区化基层自治发挥了重要作用。

另一方面,龙港市“模块化”的扁平化改革也保障了精简高效的大部制改革的持续推进。一个局的科室往往有限定的数量,而模块化管理不对模块数量做限制,将多级刚性结构转变为简易弹性结构,根据工作内容和工作量设置与之相适应的模块数量。此外,模块长可作为代表参加上级业务会议,即温州市各部门处室召开的会议可以由模块长作为代表参会。“模块+岗位”的形式可以有效破解条线会议过多带来的分身乏术等难题。最后,在扁平化基层治理模式中,联勤工作站内的模块业务可由模块长直接办理,模块外业务上交局综合办流转,由模块长在会上交流汇报,局长负责牵头部署,极大地优化了办事流程,提高办事效率。

## （三）大部制与扁平化改革互为支撑

无论是“三位一体”的治理模式还是“模块化”改革,都充分体现了大部制和扁平化的有机互动。在“三位一体”治理模式中,大部制改革是基础,扁平化改革是内核;在“模块化”管理中,大部制改革是本质,扁平化改革是延伸。一方面,“三位一体”的基层治理模式是基于市直管社区的扁平化改革背景构建而成。“三位一体”要求在社区联合党委的统领下,逐步强化社区的公共服务,弱化社区的行政职能,以联勤工作站和综合服务中心为平台,推进全域社区化的基层自治。大部制改革提升了政府部门的组织协调效率,拓展了社会市场参与公共产品生产的空间,加强了基层单元的治理能力,为推动“三位一体”统筹协调基层治理事务,落实五大工作模块的组团式服务、网格化治理提供了重要的体制



支持。而“三位一体”管理模式的良性运作也是对市直管社区的扁平化改革的持久保障。另一方面,大部制改革通过重组政府部门,以确权形式明晰市直部门与社区的职责边界,既有利于激发基层群众自治的热情,也为部门内部构建“对上线状专科,对下块状全科”的模块化管理模式提供了依据。在大部制内实现模块化管理的进程中,模块化改革则进一步通过确权形式明晰职责边界,建立精简高效的工作模块,推行全域社区化基层自治,减少了行政层级,在“人少事多”的背景下,同大部制一起共同推动了“低成本,高效率”目标的实现。也就是说,大部制改革是确保扁平化成功的前提保障,而扁平化则反过来为大部制提供了改革动力。

## 五、完善地方行政体制改革联动机制的未来方向

“人少事多”是龙港市行政体制改革的逻辑起点,也是全国很多地方政府在面对事权下沉和基层需求多元化时的结构性负担。作为优化政府效能的传统路径,大部制改革侧重于通过机构合并实现职能的整合;扁平化改革侧重于通过缩减纵向层级解决政府职能运作不畅等问题。然而,两项改革仍未能有效解决现行体制中部门和层级之间职权划分不清、职能割裂与交叉、综合协调能力欠缺等问题。管理幅度与管理层级间的客观张力,使得同时推进大部制和扁平化改革成为在地方行政改革过程中普遍面临的难题。部分地方政府通过技术赋权或引入编外人员等治理创新应对困境,但基层数字治理存在一系列伦理困境和技术难题<sup>[45]</sup>,而编外人员也面临组织承诺水平不高的潜在风险<sup>[46]</sup>。尽管整体性政府理论强调应通过搭建跨部门机制实现纵向与横向协作,然而已有的实践也大多仅限于成立新的协调机构或构建新型伙伴合作关系这两种方式。这种不挑战部门间职能分布的机制设计,一方面难以常态化地嵌入组织内部结构中,另一方面还会增加实际的行政层级和制度成本,不符合精简机构的基本原则。龙港市在改革中基于整体政府的视角,不仅搭建了大部制和扁平化改革的物理联动机制,更是依托“模块化”改革和“三位一体”治理的制度创新,保障了联动机制的平稳持续,使地方行政体制改革取得了明显的成效。然而,围绕改革的联动机制,仍存在需进一步探索和讨论的空间。

### (一) 找准行政体制创新的目标定位

“大部制、扁平化、低成本、高效率”的十二字方针在指导龙港进行创新性改革的同时,也会造成一定的思维定式或路径依赖。部分干部群众认为,“大部制就是缩减编制,扁平化就是削减层级,增加编制或层级就意味着改革失败”。这种思维模糊了改革的初衷,极易陷入“为改革而改革”的误区,并且这种现象在其他地区的大部制和扁平化改革中也普遍存在。一方面,大部制之“大”和扁平化之“扁”指向的是一种改革手段,改革的终极目标是通过大部制与扁平化改革实现有效治理;另一方面,部门越大、层级越扁并不必然带来低成本和高效率,将手段变为目标的本末倒置会给未来的深化改革带来不小的阻碍。因此,找准行政体制创新的目标定位,也就意味着改革不必太拘泥于大部制之“大”和扁平化之“扁”,关键是要看改革的实际效果。

### (二) 科学调整党政机构数量和规模

以龙港为代表的特大镇在撤镇设市之前建立的大部制框架,主要匹配的是镇的建制及其职责权限。撤镇设市后,需要根据县级市的建制对大部制做出一些微调。事实上,增加少量新的部门和人员编制,未必就代表大部制改革的失败。以广东顺德为例,2009年的大部制改革将党政机构精简至16个,2014年新增食品药品监督管理局和农业局,并对部门之间的职能分配进行了优化调整。尽管顺德区增设了2个部门,但数量依然远少于大部制改革前的41个,有效破解了原先部门林立、政出多门、推诿扯皮的困境。大部制改革的要义不仅在于通过职能整合以减少党政机构的数量,更在于通过不断调整机

构的数量与规模以适应政府职能的发展,进而实现有效治理。如果以精简机构和人员的数量作为改革成败的标准,行政体制改革就极有可能陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。

### (三) 确保弹性化组织合法有效

龙港市在深化大部制改革过程中,创造性地提出了“模块化”管理机制,打破了大部门内部刚性的科层设置,采取更有弹性的功能组合(模块)来应对上级多个部门的复杂任务。然而,从服务型政府的价值理念和实践目标来看,公共事务的治理需要政府、私人部门、非营利组织以及公民等多方主体的协同参与。当前的模块化管理比较注重对接上级部门的任务要求,但在满足公共需求、优化公共服务、鼓励参与治理等问题上,需要在未来的改革中给予更多关注。此外,模块化改革与“定机构、定职能、定编制”的三定方案存在一定的冲突。模块化强调机构和人员的灵活配置,甚至不受科室编制的约束,而三定方案的主要目的就是要规范、约束各部门的机构设置、职责权限和人员编制。因而,未来的模块化改革必须完成合法化和制度化过程。

### (四) 依托“三位一体”治理创新持续发展

地方政府在行政体制上想要保障改革的持续性,配套的基层治理模式创新往往不可或缺。无论是大部制的纵向“回溯”压力,还是全国各地的“市直管社区”扁平化改革所面临的困境,或是“逆扁平化”的趋势,都需要关注如何通过行政体制改革的双向联动互为支撑,可以将治理措施纳入改革进程中,从而破解分工过细的条块分割模式下承载行政事务的机械性,改造僵化的官僚式层级结构<sup>[35]</sup>。龙港撤镇设市以后,构建的“三位一体”基层治理模式就具有一定的借鉴意义。然而,如果没有成熟的基层自治,“三位一体”的行政化和层级化倾向就会越来越明显,从而致使体制改革和治理模式混淆,妨碍市直管社区模式的真正实现。因而,必须进一步创造条件保障治理的多元化和去行政化,使较大规模的基层群众自治成为可能。也就是说,保障改革的关键在于基层自治,以及作为基层自治前提的政府职能转变。从基层治理的角度讲,最好的政府不一定是老百姓需要什么就直接提供什么,而是应该竭尽全力为老百姓创造自己解决问题的能力 and 空间。

#### 参考文献:

- [1]高小平,沈荣华.推进行政管理体制改革的回顾总结与前瞻思路[J].中国行政管理,2006(1):9-13.
- [2]于君博.改革开放40年来中国行政体制改革的基本逻辑[J].经济社会体制比较,2018(6):40-47.
- [3]文丰安,段光鹏.国家治理体系现代化的理论基础、历史变迁与发展进路[J].浙江工商大学学报,2021(3):105-116.
- [4]王印红,朱玉洁.基层政府“逆扁平化”组织扩张的多重逻辑——基于“管区制度”的案例研究[J].公共管理学报,2020(4):21-31.
- [5]朱光磊,张志红.“职责同构”批判[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2005(1):101-112.
- [6]陈世香,唐玉珍.中央—地方政府间职责结构的历史变迁与优化——基于地方政府行动策略的视角[J].行政论坛,2020(2):41-49.
- [7]张楠迪扬,刘明奇.职责同构与地方自主性:我国议事协调机构的设置逻辑[J].北京行政学院学报,2022(6):41-51.
- [8]靳文辉,王星云.地方政府组织结构的优化进路[J].理论探索,2020(2):54-59.
- [9]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.
- [10]周雪光.运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J].开放时代,2012(9):105-125.
- [11]郝诗楠,李明炎.运动式治理为何“用而不废”——论作为一种治理工具的运动式治理[J].探索与争鸣,2022

- (10):165-176.
- [12]秦振兴.差序应对:村级组织行动逻辑的组织分析——以豫南X县C村为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(5):54-65.
- [13]庄垂生.政策变通的理论:概念、问题与分析框架[J].理论探讨,2000(6):78-81.
- [14]周振超,张金城.职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架[J].理论探讨,2018(4):28-33.
- [15]姜宝,曹太鑫,康伟.数字政府驱动的基层政府组织结构变革研究——基于佛山市南海区政府的案例[J].公共管理学报,2022(2):72-81.
- [16]孟子龙,任丙强.地方政府数字治理何以有效提升基层治理效能?——基于S市A区“一网统管”的案例研究[J].中国行政管理,2023(6):15-22.
- [17]陈那波,黄伟民.不完全编制与有效治理:基层治理中的政府雇员及其作用——基于A区的调查[J].社会科学研究,2021(2):24-38.
- [18]卢福营,吴锦波.编外用工:编制短缺背景下地方政府的能力补偿[J].浙江社会科学,2023(7):62-68.
- [19]薄贵利.论优化政府组织结构[J].中国行政管理,2007(5):17-21.
- [20]黄冬娅,陈川懋.地方大部制改革运行成效跟踪调查——来自广东省佛山市顺德区的经验[J].公共行政评论,2012(6):24-47.
- [21]竺乾威.地方政府大部制改革:组织结构角度的分析[J].中国行政管理,2014(4):17-23.
- [22]王伟.十八大以来大部制改革深层问题及未来路径探析[J].中国行政管理,2016(10):16-20.
- [23]张楠迪扬,张子墨,丰雷.职能重组与业务流程再造视角下的政府部门协作——以我国“多规合一”改革为例[J].公共管理学报,2022(2):23-32.
- [24]何伟.组织扁平化理论与行政体制创新[J].探索,2003(2):53-55.
- [25]敬义嘉.政府扁平化:通向后科层制的改革与挑战[J].中国行政管理,2010(10):105-111.
- [26]敬海新.基层政府社会管理扁平化机制建设对策[J].理论探讨,2013(5):158-160.
- [27]伍嘉冀.行政区划扁平化与新型县域治理:基于“省直管县”的经验证据[J].华东理工大学学报(社会科学版),2022(1):111-119.
- [28]吴金群,廖超超.嵌入、脱嵌与引领:浙江的省市县府际关系改革及理论贡献——改革开放40年的回顾与反思[J].浙江社会科学,2018(11):22-30.
- [29]陈忠谊.“市管社区”扁平化基层治理创新——基于浙江龙港的个案分析[J].地方治理研究,2021(1):27-34.
- [30]周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015(2):82-102.
- [31]陈家建,张琼文,胡俞.项目制与政府间权责关系演变:机制及其影响[J].社会,2015(5):1-24.
- [32]徐明强.指挥部如何指挥?——精准扶贫中地方政府的组织型变与政策执行[J].经济社会体制比较,2021(4):108-118.
- [33]张舜禹.不确定情境中地方政府绩效保持的任务型组织路径研究[J].中国行政管理,2021(7):103-111.
- [34]余晓,顾玲巧,单嘉祺.整体政府视角下标准化治理府际合作的生成机理研究[J].公共管理与政策评论,2022(5):131-141.
- [35]王敬波.面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑[J].中国社会科学,2020(7):103-122.
- [36]王太高.我国整体政府思想的形成及其展开——以《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》切入[J].探索与争鸣,2022(1):83-91.
- [37] POLLITT C. Joined-up Government: A Survey[J]. Political Studies Review, 2003, 1(1):34-39.
- [38] BOGDANOR V. Joined-up Government[M]. Oxford: Oxford University Press, 2005: viii-18.
- [39]王佃利,吕俊平.整体性政府与大部门体制:行政改革的理念辨析[J].中国行政管理,2010(1):105-109.
- [40]竺乾威.从新公共管理到整体性治理[J].中国行政管理,2008(10):52-58.
- [41]胡象明,唐波勇.整体性治理:公共管理的新范式[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2010(1):11-15.

- [42]张必春,许宝君.整体性治理:基层社会治理的方向和路径——兼析湖北省武汉市武昌区基层治理[J].河南大学学报(社会科学版),2018(6):62-68.
- [43]叶贵仁,欧阳航.“小马拉大车”何以可能:经济发达镇的非制度化再造[J].中国行政管理,2019(7):146-153.
- [44]吴金群,陈思瑾.“区(市)直管社区”为何大都回潮?——兼论龙港市扁平化改革的经验[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2023(2):70-81.
- [45]黄新华,陈宝玲.治理困境、数字赋能与制度供给——基层治理数字化转型的现实逻辑[J].理论学刊,2022(1):144-151.
- [46]朱仁宏,李萧玮.国有企业员工编制身份与组织承诺——内在薪酬感知的调节作用[J].商业经济与管理,2022(10):39-50.

## Linkage Mechanism in Local Administrative System Reform: A Case Study of Longgang City, Zhejiang Province

WU Jinqun, CHEN Sijin

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** The local administrative system reform is an important part of the modernization of national governance. From the perspective of the holistic government theory, this paper systematically reviewed the administrative system reform in Longgang City, Zhejiang Province. It is found that after the town-to-city upgrade, Longgang innovatively realized the linkage of super-ministry reform and flattening reform with the “modular” operation mode and “trinity” grass-roots governance system, and activated the reform from physical linkage to chemical reaction. In the “trinity” governance model, the super-ministry reform is the foundation, and the flattening reform is the core. In the “modular” management, the super-ministry reform is the essence, and the flattening reform is the extension. The two-way reform based on “modular” and “trinity” not only helps to break the backtrack pressure brought by the rigid bureaucratic system after reform, effectively responds to the complex and diverse social needs in grassroots governance, alleviates the governance dilemma of “fewer people and more things” at grassroots level, but also ensures the sustainability of reform through two-way linkage. It has further enriched the theoretical content and practical experience of local administrative system reform.

**Key words:** local administrative system reform; linkage mechanism; super-ministry reform; flattening reform; holistic government



(责任编辑 张伟 洪小秋)