

基层负担治理的秩序维度^{〔*〕}

毛寿龙, 张精富

(中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872)

〔摘要〕基层干部的负担过重制约基层治理效能的提升。通过引入“秩序理论”构建基层负担治理的分析框架,进一步拓展了“秩序理论”在基层负担治理中的适用性。基层干部在政策执行中遭遇的负担可以划分为实质型负担和程序型负担两种类型。基层负担治理本质上是治理秩序的建构,成功的基层负担治理是适应不同秩序的复合治理模式,政府秩序、市场秩序、社会秩序、个人秩序有不同的治理工具隐喻。以 2000—2022 年中国基层减负政策为例进行秩序诊断后发现,减负政策存在秩序维度失衡,即过度依赖政府秩序维度的治理工具,且更加关注程序型负担治理而相对忽视实质型负担治理。未来基层负担治理需要根据不同负担类型,优化市场秩序、社会秩序和个人秩序维度治理工具的设计和运用,实现治理秩序的再平衡。

〔关键词〕基层治理;基层负担;基层减负;秩序维度

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2025.01.009

一、问题的提出

基层政府及其工作人员在政策执行中的繁重经历是当前基层治理研究的热点议题。随着国家治理任务和治理资源大规模下沉到基层,^{〔1〕}基层政府工作人员在招商引资、乡村振兴、环境保护、社会综合治理等领域的政策执行中发挥着重要作用,经常感受到较高程度的负担。^{〔2〕}过重的执行负担会导致基层干部的职业倦怠、卸责避责、形式主义等问题,^{〔3〕}制约基层治理效能的提升。因此,中央政府层面历来强调诸如“不加重基层负担”的政策原则。特别是自 2018 年以来,中央政府层面建立整治形式主义为基层减负专项工作机制,从精文减会、监督考核、问责激励等方面出台一系列措施。2024 年 8 月,中共中央办公厅、国务院办公厅进一步发布《整治形式主义为基层减负若干规定》,指出要健全为基层减负的长效机制。与中央层面出台一系列政策措施相对的是,实践层面一些地区基层负担过重的问题依然突出。

作者简介:毛寿龙,政治学博士,中国人民大学公共管理学院公共财政与公共政策研究所所长,教授、博士生导师;张精富,中国人民大学公共管理学院博士研究生。

〔*〕本文系国家社会科学基金重点项目“推进乡镇政府减负增效的体制机制研究”(20AZZ008)的阶段性成果。

为何在政策方案业已持续出台的情况下,基层负担过重的问题依然存在?如何设计特定的治理工具缓解基层负担过重的困境?针对这些问题,学界大多围绕三种解释路径和对应的治理思路展开。^[4]一是结构性视角,即国家与社会力量的动态变化决定了处于两者交汇面上的基层政府负担的变化。^[5]基层政府位于国家和社会的交接点上,既需要面对非程式化的基层社会,又需要面对自上而下的压力型的科层体制,从而决定了自身运作的逻辑和特征。^[6]基层政权建设战略的调整,基层治理转型中重心下移、监督下乡等因素客观上导致了基层负荷逐年加重。^[7]二是制度逻辑视角,即制度环境、组织结构等因素对基层政府负重运作的多重影响。如压力型体制构成了基层负担发生的整体性制度环境。^[8]如有学者认为政府纵向间的“职责同构”是基层负担过重的体制性根源;^[9]条块共治导致了权责不一,^[10]条块关系带来的纵向信息不对称,^[11]议事协调机构职责同构和组织机构的叠加^[12]等加剧基层政府负担。三是技术治理视角,即国家治理转型中形成的新的治理技术与实施机制给基层政府造成的压力。如有学者指出晋升竞争、监督考核、问责机制的不合理运用导致了负担过重。^[13]

既有研究在对基层负担过重的机制解释方面积累了较为丰富的成果,但基层负担过重作为一个“棘手问题”仍然有待进一步探索。一是结构性的视角认为基层负担过重是国家治理转型的必然结果,其政策隐喻在于向社会赋权,但一味强调向社会赋权,忽视国家治理能力建设,既不现实也可能会损害治理秩序的稳定。二是既有研究较少从秩序维度对基层负担治理进行分析,其实不论是制度逻辑还是技术治理对“增负”的解释,本质上都反映了国家治理秩序的失衡。简单化、碎片化运用各种“治理工具”的倾向,往往会引发新的负担问题。基于此,本文立足于基层负担治理的政策情景,聚焦基层减负增效政策中秩序建构的特征,尝试从治理秩序维度提出基层负担的治理工具。本文的研究不仅可以验证并拓展“秩序理论”在基层负担治理中的适用性和解释力,同时也有利于把握基层负担过重的根源,为优化和完善基层负担治理的政策设计提供有益启示,促进基层治理整体效能的提升。

二、秩序理论及其在基层负担治理中的适用性

尽管近些年我国在治理基层“文山会海”、督查考核过频过滥、干部心理倦怠等方面取得了突破性的进展,但基层负担治理仍然存在一些问题,表现为基层干部仍然承担来自上级党政机关、职能部门、社会公众的超出权力范围的职责,面临超出权力范围的问责等。^[14]基层减负面临的核心问题是基层治理“秩序维度”的调整。^[15]当研究视野放宽到秩序维度上时,一方面,更能够探究政策目标得以实现的本质,即负担治理本质上是秩序的“建构”,作为政策主体的政府通过创造条件,促使政策客体能够依靠自身的知识和经验对特定的环境作出反应,使得这种自生自发的秩序得以不断型构和重构;^[16]另一方面也更具有包容度,秩序维度的不同方面能够从整体意义上囊括公共政策发挥作用的不同机制,^[17]更容易识别出基层负担治理的整体性特征。

秩序一般指的是事物基本的运动规律或趋势,^[18]或符合规范化的状态。^[19]秩序理论是近代思想家和学者关注的焦点之一,该理论认为秩序内嵌于人类社会之中,是良善社会的首要特征,是人类灵魂和人类共同体的第一需要。^[20]秩序维度作为一种分析工具,既可以是一种描述性的概念,用于理解现实社会中的诸多现象,也可以是一种规范化的概念,启发用于解决公共治理问题的政策选择。^[21]如“差序格局”既是对中国乡土社会的人际关系特征的描述,也是一种诊断社会问题,选择相应的政策手段来调整关系的规范。不同的秩序意味着理解问题和解决问题的不同方式,进而导致不同的治理结构和治理绩效,因此可以从秩序维度来思考人类社会的公共事务治理。

秩序理论的研究者们一般要回应如下几个问题:秩序有哪些类型?秩序的运行机制是什么?秩

序演进和变迁的逻辑是什么?首先,秩序有很多类型。如从知识运用的视角来看,可以将人类秩序划分为自发秩序和扩展秩序;^[22]从道德或规范在人类生活中的作用,可以将社会秩序划分为道德共同体、道德秩序、道德无政府状态三种;^[23]从共同体的角度来看,可以划分为自然秩序、创制秩序、合作秩序;从实质性领域的视角,可以将秩序划分为原始秩序、扩展秩序、政府秩序、市场秩序、社会秩序、专业秩序等。^[24]其次,命令—控制与规则逻辑是实现秩序的重要方式。特定治理权威利用命令和服从机制构建出了“自觉秩序”,^[25]如以效率著称的“官僚制”正是利用了命令与服从的机制。^[26]与此相对,规则逻辑则是从人与人之间的自生自发相互调适这种非意图设计结果的角度来理解秩序的机制。^[27]最后,秩序的演进涉及一些“门阶条件”,如制度性、组织性的支持。如诺斯等人是在讨论人类社会从自然国家到权利开放秩序转变时指出了演进的逻辑,支持新的秩序又与旧秩序逻辑相一致制度的建立,以及制度性、组织性的支持创造了使得精英内部非人格化关系得以建立的环境。^[28]如亨廷顿认为从政治秩序到政治衰败的转变,是因为社会急剧变革、新的社会集团被政治动员,而同时政治体制的制度化步伐缓慢所造成的。^[29]

用秩序维度思考公共事务的治理,一是需要构建一定的情景,因为秩序总是与特定的情景联系在一起;二是需要将秩序维度与情景相结合,提出适应于该情景的秩序设想。^[30]以毛寿龙为代表的国内学者将秩序理论用于分析中国的经济发展、医疗服务、政府的“放管服”改革、精准扶贫、社会治理等领域,^[31]检验并拓展了秩序理论在公共事务治理中的适用性。不过将该理论应用于中国的基层治理,从秩序维度思考基层负担治理,还面临两个挑战。第一,基层负担问题具有复杂性和多样性,具有秩序维度的政策需要与特定的负担问题相匹配。基层负担作为基层治理中一种需要解决的病理现象,具有不同的表现形式,^[32]至少包括实质型负担和程序型负担两种形式。因此,构建负担治理的秩序维度,需要对秩序作用的负担形式进行剖析。第二,秩序理论在特定治理问题中的拓展应用需要进行情景化的修正。因而需要对秩序维度下的工具进行操作化,使得秩序理论与基层负担治理的具体情景相结合。总之,需要对一般性的秩序维度进行修正与操作化以适应基层负担治理的政策分析。

三、基层负担治理的秩序分析框架

(一) 基本假设

“公共政策的秩序维度”认为,成功的公共政策都是适应秩序的公共政策,对公共政策秩序维度的思考涉及政府秩序、市场秩序、社会秩序与人心的秩序。^[33]正如依靠任何单一的权威来解决所有的政府事务,都会让解决当代社会日益增加的复杂性雪上加霜一样,^[34]依靠政府、市场、社会的单一秩序维度隐喻下的工具也难以解决日益复杂的基层治理问题提供方案。^[35]因此,本文的基本假设是:成功的基层负担治理是适应不同秩序维度的复合治理模式。这里的适应有两个层面的含义:一是不同秩序下基层负担治理工具需要与基层负担的具体情景相适应,能够针对不同负担的类型调整具体工具的运用;二是治理工具的选择和运用需要与不同秩序维度的特点相适应,实现治理工具之间的机制互补。

(二) 基层负担治理的政策场景

正如前文所述,将秩序维度应用到基层负担治理中第一步是要构建政策情景,即对基层负担的概念和主要产生方式进行分析。第一,本文所指的基层负担是基层政府工作人员为了执行政策,在和政府内部或外部人员持续互动的过程中感到的繁重经历。^[36]与其他定义相比,如基层负担是基层政权组织出现的以“职责超载”和“问责泛滥”为内核的诸种现象,^[37]这一定义认为应该从公共政策执行过

程中政府与公众的互动中理解基层负担,一是能够体现基层干部对“负担”的认知的核心特征——感到繁重,^[38]二是能够反映“负担”是主观评价的结果,三是能够将导致负担发生的原因,如“职责超载”或“问责泛滥”从负担概念界定中分离出来,保持概念的清晰简洁。

第二,尽管基层负担在实践中具有非常多样化的表现形式,如繁文缛节、检查验收,如执行重点任务或是诉求回应中的繁杂经历等,但从政策执行过程来看,基层负担可以划分为实质型负担和程序型负担。实质型负担指的是基层干部因主动服务或者回应公众需要而产生的负担。如研究发现,在扶贫、乡村治理、环境保护、数字政府的政策领域体现出较高的负担。^[39]这类负担源于基层治理对象的多样性、事务的复杂性和资源的有限性等因素,并直接影响到基层干部的工作内容、工作量与工作难度。程序型负担指的是基层干部因遵循各项工作流程、规章制度、监督考核要求的过程中产生的负担。这类负担源于政府内部的规则体系、检查验收、问责与激励机制设置等因素,间接影响到基层干部的工作内容和工作效率。需要特别说明的是,实质型负担和程序型负担并不是非此即彼的关系,一方面程序型的制度安排往往是为了规范实质性工作而设计的,过于繁琐的程序可能加剧实质性工作的难度;另一方面实质性工作的问题可能会倒逼程序型安排的优化调整。

(三) 基层负担治理的秩序隐喻

政府秩序指的是现代政府组织的运作特征与运作逻辑,如权威性、普遍性的规则系统,官僚制的逻辑运作等。基层负担是基层政权组织出现的职责超载、问责泛滥等现象,因此基层减负首先要在政府秩序维度上进行思考。而在负担治理领域,政府秩序重要的内涵之一便是上下级政府关系,尤其是条块关系。^[40]一方面,职责同构是当代中国政府间关系特征的一个理论概括,指的是不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一。^[41]因而有学者指出基层负担过重的体制根源在于政府纵向间的“职责同构”。^[42]上级政府保留了领导、监督、考核的权力,基层成为具体的执行者和责任的承担者。这种非对称权责下,上级容易将职责层层加压下传,基层政府承担无限的兜底职责,^[43]督考权容易在上下级政府间以无限制、无规范、不可诉的方式运作,^[44]“监督下乡”容易导致基层合规成本过高,问责压力增强导致基层干部趋向于避责而非落实政策执行。^[45]另一方面,条块关系失衡导致的条块矛盾,^[46]加剧了“属事管理—属地管理”张力下的权责失衡,即基层党政组织受制于条条部门,承担了更多任务的同时缺乏与之匹配的资源。因此,从政府秩序维度上治理基层负担意味着,需要优化政府职责体系、组织结构以及监督考核运作方式,给予基层政府相关的资源支持。

市场秩序是建立在产权和契约基础上的秩序和冲突解决机制,是遵循普遍性规则的开放秩序,意味着权利原则、自愿交易原则、契约原则这三种基本行动原则。^[47]就基层治理而言,生产发展和经济项目建设是乡镇政府的重要职能。^[48]特别是近些年在乡村振兴中,基层政府扮演着发展型基层政权、执行型经营者等角色。^[49]但政府过度介入产业发展不仅增加了政策执行的压力,也造成了部分乡村产业发展难以持续的问题。中国经济四十多年的持续发展,是市场竞争、法治环境优化、促进营商便利化的结果,印证了市场秩序及其秩序演化的优势。^[50]因此,从市场秩序维度上治理基层负担,一方面需要政府采取行动保障产权、维护自由和自愿交易、监督契约的履行,保护公平竞争,更多发挥市场机制促进基层经济发展;另一方面也意味着公共政策应当从强制性和命令性的逻辑转向以自愿性、激励型的逻辑为主导,为基层企业家创造自觉自愿遵守的政策环境。^[51]

现代社会秩序分为扩展的社会秩序和生活的社会秩序。扩展的社会秩序是以现代化的法治秩序作为基本权利和义务的秩序,以“开放社会”为特征。开放社会是每个人都能根据自己的智性面临个人决定的社会,^[52]是权利开放的社会,即国家垄断暴力,承诺限制暴力的使用,以及确保政治和经济

的开放进入。^[53]这种秩序之下,个人拥有“非人格化”的权利开展广泛的经济、政治和社会活动。在扩展秩序之下,一些经济社会高速发展、外来人口大量涌入的经济发达镇,面对日趋多元化和复杂化的基层利益和诉求,却缺乏与其行政事务相匹配的行政资源,从而持续超负荷运转。^[54]生活的社会秩序强调每个人在社会上有相对固定的生活地点,并基于血缘、地缘、习惯等与其他人进行交往互动。在这种生活秩序之下形成的如人情、声誉、面子、关系网等非正式治理资源被认为是农村有效治理的重要原因。^[55]但是当基层政府的权威不断渗透进生活秩序之中,诸如“仲规依”这种非正式资源被纳入到行政权威体系之中,基层软治理被硬化,加剧了治理主体单一化和有效治理之间的张力,^[56]基层负荷沉重的结构性困境更为突出。从社会秩序上治理基层负担意味着,要转向多元共治的基层治理模式,注重向社会赋权,理顺街乡与自治组织、社会组织之间的关系。

政府秩序、市场秩序、社会秩序是现代社会的核心秩序,但这些秩序最后都是关于人的秩序。本文将基层负担的承受主体界定为基层干部的一个重要原因是,基层政权组织的政策执行任务最终是由组织内的人来承担,他们代表着政府在政策执行中与民众直接进行互动,^[57]也是“繁重经历”评价的直接来源。已有研究指出,基层干部作为各种任务项目的一线实施者,面对层层加码、层层追责的体制运作过程,面对错综复杂的多元主体、不确定性的绩效考核等,常常感到工作任务繁重、工作情绪差、工作时间长、心态忧虑的问题。^[58]进而基层负担治理最终是要减轻基层干部工作任务的重负、上级和社会的重压、问责追责的重虑、生活与身心的重忧。从个人秩序上治理基层负担,意味着提高基层干部福利待遇、推动职业长期发展、疏导心理压力等方面的内容,以激发基层干部干事创业、担当作为的积极性和创造性。

综上,本文提出如下的分析框架(见图1):成功的基层负担治理需要适应政府秩序、市场秩序、社会秩序和个人秩序。适应秩序维度的基层负担治理工具的建构,首先要考虑基层负担发生的情景,即政策执行过程中会产生实质型和程序型两种类型的负担。其次,不同的秩序有其对应的治理工具的隐喻,这些依赖于不同作用机制的治理工具的组合运用,能够最小化基层干部在政策执行中的繁重感。

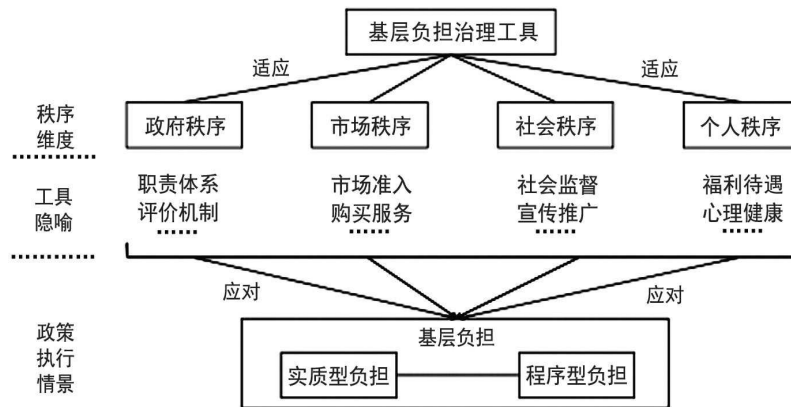


图1 基层负担治理的秩序分析框架

四、基层负担治理的秩序诊断：以基层减负政策分析为例

(一)研究方法

为了更好地展示秩序分析框架的运用,本文系统收集了中央和地方在2000—2022年出台的3503份关于基层减负的政策文件,并以对政策文件内容的分析作为基层负担治理的说明性案例。之所以

选取政策文本作为基层负担治理的案例,是因为政策文本是治理基层负担过程中可获取的、可追溯的客观文字记录。^[59]在通过人工阅读删除无关政策条文的基础上,本文对这些政策文件进行了标准化的数据处理,如按照统一维度整理成数据表格,借助 R 语言中的 jiebaR 包对全部政策文本进行分词和词频统计,创建不同秩序维度下治理工具、负担类型的特征词和词分类的词典,以同时包含负担类型和治理工具特征词的句子作为分析单位。最终本文确定了含有负担类型和治理工具二元关系的 8449 个分析单位。限于篇幅和本文主题,文章仅呈现简要的数据处理和分析过程。

(二) 秩序维度下治理工具的运用分析

整体而言,一方面,我国基层减负政策采用的治理工具所属秩序类别呈现出:政府秩序 > 社会秩序 > 个人秩序 > 市场秩序。由表 1 可知,在政策文本形成的 8449 个分析单位中,四种秩序下的治理工具数量占比分别为政府秩序 93.2% (7873 次)、社会秩序 3.9% (329 次)、个人秩序 2.3% (191 次)、市场秩序 0.7% (56 次)。这说明,基层减负政策所利用的治理工具主要集中在政府秩序维度,而较少运用社会秩序、个人秩序、市场秩序的力量。另一方面,我国基层减负政策主要聚焦在程序型负担 (71.9% ,6923 次) 的治理上,对实质型负担 (18.1% ,1526 次) 的关注较少,且主要利用政府秩序维度下的工具来治理程序型负担和实质型负担。这说明基层减负政策不仅存在秩序维度上的偏离,即主要依靠单一政府秩序下的治理工具,而且存在治理工具与负担匹配型的偏离,即主要忽视了市场秩序、社会秩序下的工具对实质型负担的治理作用。

表 1 秩序维度的编码统计分析

秩序维度	治理工具	程序型负担	实质型负担	小计	占比 (%)	合计
政府秩序	总量控制	3788	400	4188	49.6	7873 (93.2%)
	职责体系	739	212	951	11.3	
	组织结构	600	185	785	9.3	
	评价机制	509	199	708	8.4	
	资源投入	726	170	896	10.6	
	信息化手段	194	151	345	4.1	
市场秩序	市场准入	5	8	13	0.2	56 (0.7%)
	购买服务	23	20	43	0.5	
社会秩序	社会治理	50	48	98	1.2	329 (3.9%)
	社会监督	72	29	101	1.2	
	宣传推广	92	38	130	1.5	
个人秩序	福利待遇	19	29	48	0.6	191 (2.3%)
	职业发展	52	27	89	1.1	
	心理健康	44	10	54	0.6	
合计		6923	1526	8449		(100%)
		71.9%	18.1%			

第一,政府秩序维度的治理工具,主要是通过控制和压减各种负担事项的总量,优化政府上下级和内部部门之间的职责体系,调整执行各种政策任务时所依赖的组织结构,改进基层工作的评价方式,加大资源的投入和利用现代信息技术降低信息不对称带来的交易成本等方式为基层政府减负。一是总量控制的编码数量最多,共计 4188 个,约占政府秩序维度编码数量的一半。这说明当前政策多是

对程序型负担和实质型负担直接进行控制,限制或降低它们的数量、规模、规格、比例,进而实现名义上的减负结果。二是资源投入的编码数量为896个,且主要分布在程序型负担的治理上。给予基层政府必要的人力、财力等资源支持是减轻实质型负担的重要手段。正如有研究指出,城市化进程中流动人口的大量增加造成管理任务的快速膨胀,但与此同时基层政府拥有的执行资源却呈现平均化的倾向,进而造成了一些基层政府工作负担加重。^[60]因此,任务与资源相匹配是缓解实质型负担的重要方式,但编码表明实质型负担并没有匹配到充分的资源投入的治理工具。三是职责体系的编码占比为11.3%,表明作为基层负担体制性根源的“职责同构”已经受到政策层面的关注。部分政策措施旨在通过明确政府间的职责边界、定位、分工,构建多种形式的“清单制”或者事项“准入制度”,防止上级政府过多向基层政府转移行政事务或层层加压,但遗憾的是目前职责体系的工具更多指向程序型负担而非实质型负担。四是信息化手段的编码占比为4.1%,表明通过现代信息技术,推动数据与信息共享,提高信息化建设水平是减轻重复性统计、材料报送等负担的重要方式。五是组织结构的编码占比为9.3%,说明基层减负工作的复杂性,而利用领导小组、工作专班、专项治理等形式有利于解决横向部门间的协调问题。六是评价机制的编码占比为8.4%,在各治理工具中排名靠前。优化基层工作的评价标准和方法,以工作实绩而非“痕迹”对基层进行绩效考核有利于降低基层的合规成本,把稀缺的注意力资源聚焦到基层治理事务上,如“凡填表报数、台账记录、开会发文、人员经费等事项一概不纳入考核范围、不作为评价工作的依据,表述模糊不清、目标任务不可量化、可考性不强的指标予以剔除”。

第二,适应社会秩序的基层减负政策,一方面是向社会放权赋能,激发社会的内生动力;另一方面是强调社会力量在基层负担治理中的监督和宣传作用。具体而言,一是体现在社会治理模式的运用上,即接受多元共治的理念,减弱政府对基层自治组织的控制和干预,动员基层的自治组织、社会组织、民众等社会力量参与到基层的管理和服务工作之中。基层减负仅靠自上而下的行政命令远远不够,关键在于调动基层社会的主动性、创造性,通过向社会放权赋能实现减负增效。二是强调社会力量对基层减负的监督作用,畅通媒体监督、舆论监督、群众举报渠道。这表明政策层面注意到社会监督的作用,通过曝光问题形成压力,进而倒逼减负政策落实。三是注重开展街道、乡镇、社区、行政村等不同层面的宣传教育活动,以及培育先进典型、总结推广基层减负经验等,营造出为基层减负的社会氛围。但是“社会治理”“社会监督”“宣传推广”这三种治理工具分别占治理工具总量的1.2%、1.2%、1.5%,使用的水平比较低。

第三,个人秩序下的治理工具尽管在基层减负政策中得到了一定的运用,但是总体上比重相对较小,仅占编码总量的2.3%。首先,职业发展被提及次数最多,有89次(占比1.1%)。政策文本中强调提高基层干部创业干事的素质能力,在干部考核、选拔任用等方面给予更多倾斜。这反映出政策层面已经意识到干部能力素质也是影响减负成效的因素之一,希望通过加强培训、完善用人机制等手段提高基层干部的本领,促使其担当作为。其次,政策文本中也指出要提高基层干部的收入水平和生活保障,落实带薪休假制度。这体现出政策制定者意识到一定的物质激励和生活保障是调动基层干部积极性的重要手段。最后,政策文本还关注减轻基层干部的心理负担,呼吁构建健康关爱体系。这表明决策者已经意识到基层减负不能仅仅关注外部层面,给基层干部内心减负也很重要。上述措施有助于调动基层干部的积极性,是推动基层减负重要的微观基础。

第四,适应市场秩序的基层减负政策主要是通过市场机制来实现公共目标,如利用社会资本生产公共物品,为市场经济活动创造公平的环境,激发市场活力,更多发挥市场机制而非政府力量来促进

基层经济发展。但在政策条文之中,市场秩序下的治理工具的编码整体占比最低,仅为0.7%。就编码而言,市场秩序一方面体现在政府构建购买服务机制,逐步采用市场化方式将部分专业性、技术性的服务交由企业来承担,鼓励社会资本参与到公共服务的生产之中,减少实质型负担和程序型负担。另一方面体现在政府降低市场主体活动的门槛,减少行政力量对市场的干预,为交易活动、契约履行创造良好的市场环境,提升市场准入的便利化水平。

(三) 治理工具的演化分析

自2000年以来,基层负担的问题逐渐被社会所关注,一些旨在通过社区治理体制创新、完善统计调查方法等为基层减负的政策举措陆续出现。2010年,官僚体系内的“不正之风”受到中央层面的特别关注。《国务院办公厅转发国务院纠正行业不正之风办公室关于2010年纠风工作实施意见的通知》,要求坚决纠正庆典、论坛活动过多过滥的问题为基层减负。此后关于通过纠风工作为基层减负的政策大量出台。2018年以来,中共中央办公厅陆续印发《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》等政策文件,带动各级政府出台一大批精文减会、规范检查考核、解决过度留痕和问责泛化等问题的配套性的政策举措。基于此,本文将基层减负政策分为2000—2009年、2010—2017年、2018—2022年这三个阶段来进一步考察秩序维度的变迁(见表2)。

表2 不同阶段下治理工具的占比

	2000—2009	2010—2017	2018—2022
1	总量控制 (50%)	总量控制 (51%)	总量控制 (0.49%)
2	资源投入 (23%)	资源投入 (20%)	职责体系 (16%)
3	信息化手段 (8%)	组织结构 (12%)	组织结构 (8%)
4	组织结构 (6%)	评价机制 (6%)	信息化手段 (4%)
5	职责体系 (5%)	职责体系 (4%)	资源投入 (4%)
6	评价机制 (4%)	信息化手段 (3%)	社会治理 (2%)
7	社会监督 (2%)	宣传推广 (2%)	宣传推广 (2%)
8	其他 (2%)	其他 (2%)	其他 (15%)

说明:比重较小的治理工具统一加总合并到“其他”类别中,在具体分析时会依据原始占比论述。

就秩序的历时演进特征而言,第一,单一政府秩序下的治理工具绝对主导着基层减负政策的变化特征——在三个时间段中占比排名靠前的均为政府秩序维度下的工具。其中,隶属于政府秩序维度的“总量控制”的使用频次始终较高,在三个阶段的占比均在50%左右,表明减负政策二十多年的发展中一直强调在各个领域直接压减负担事项的数量、规模、规格、频次等,如清理和规范各类庆典、研讨会、论坛、创建示范与达标活动,调查研究要轻车简从,不准超标准接待,并强调要严格控制各类活动的规模和数量,坚持节俭和节约的原则,不给基层增加支出压力。但总量控制占比在2018—2022年略有下降,反映出单纯依靠“一刀切”的治理工具难以应对新形势下的基层负担。在国家治理转型和治理重心下移的背景下,基层干部面临治理任务增多、治理目标提高、治理规范化要求提升等新挑战,因此总量控制占比的相对下降和职责体系优化工具占比上升,或反映出新阶段下理顺职责关系、厘清权责边界在基层负担治理中的作用。

第二,尽管属于社会秩序、个人秩序、市场秩序的治理工具内容在三个时间段均占比偏少,但随着时间的推移比重呈现逐步攀升的态势。一是社会秩序下的工具在2000—2009年、2010—2017年占比

总和分别为2%、3%，而2018—2022年升至5%，提升较为明显。其中社会治理增长较快，反映出随着国家治理体系现代化建设的推进，基层减负越来越注重发挥社会力量，推动构建多元共治的减负秩序。二是个人秩序下的治理工具稳定增长，从2000—2009年的1%，逐步提升为2010—2017年的2%，2018—2022年的3%。其中职业发展提及最多，福利待遇、心理健康也逐渐被提及。这反映出随着基层减负的推进，以更加人性化的方式关爱基层干部成为减负趋势。三是市场秩序占比始终较低，但2018—2022年提升至1%。其中购买服务提及较多，涉及市场准入的内容较少。这似乎反映，尽管利用市场化的手段，降低市场准入门槛拓展了基层减负的路径，但总体上利用市场秩序为基层减负仍处于起步探索阶段。

第三，政府秩序内部不同维度的发展趋势起伏较大。一是资源投入占比呈现持续下降的趋势。2000—2009年资源投入占比最高，为23%，到2010—2017年降至20%，2018—2022年则骤降至4%。这可能反映出尽管资源与任务相匹配是缓解基层负担的重要方式，但体制机制层面的秩序对于减轻基层负担更为重要。二是信息化手段前期应用较多，后期趋于平稳。2000—2009年信息化手段占比为8%，但2018—2022年回落至4%。这可能说明真正发挥信息化手段对减负的效用，还需要进一步理顺工作机制和应用场景。三是职责体系优化、评价机制改革日益受到重视。两者在2018—2022年较前两个时间段均有大幅提升。这反映出理顺街乡的机构职能、落实权责清单、健全责任体系，优化绩效考核等评价机制，引导树立正确的政绩观成为基层减负的重要方向。四是组织结构的调整力度先升后降。2010—2017年组织结构占比升至12%，反映出通过专项行动、跨部门协作等组织方式推进减负的力度加大；2018—2022年回落至8%，体现出随着基层减负工作的制度化常态化，专门的领导小组、联席会议等组织形式有所弱化。

从“秩序—负担”的动态演变来看，基层减负政策的“秩序—负担”组合也呈现出总量控制占据主导地位，不同组合交叉迭代并逐步系统化的特征（见表3）。

表3 不同阶段下治理工具与负担类型的配对占比

	2000—2009	2010—2017	2018—2022
1	总量控制—程序型负担（43%）	总量控制—程序型负担（47%）	总量控制—程序型负担（43%）
2	资源投入—程序型负担（15%）	资源投入—程序型负担（17%）	职责体系—程序型负担（13%）
3	资源投入—实质型负担（8%）	组织结构—程序型负担（11%）	评价机制—程序型负担（8%）
4	总量控制—实质型负担（7%）	总量控制—实质型负担（3%）	总量控制—实质型负担（5%）
5	信息化手段—实质型负担（5%）	评价机制—实质型负担（3%）	组织结构—实质型负担（3%）
6	职责体系—实质型负担（4%）	资源投入—实质型负担（3%）	职责体系—实质型负担（3%）
7	组织结构—程序型负担（3%）	评价机制—程序型负担（2%）	评价机制—实质型负担（2%）
8	其他（15%）	其他（14%）	其他（23%）

第一，总量控制在各个阶段都占据主导地位，与两种负担类型形成高频组合。总量控制—程序型负担是三个时间段中占比最高的组合形式，表明对以繁文缛节、文山会海、检查考核等为具体表现形式的程序型负担多采用“形式化”治理的方式，直接通过行政命令压减程序型负担事项的数量、规模、比例。同时总量控制的手段也和实质型负担相配套，反映了政策层面意识到基层政策执行中任务的繁重性，试图控制上级政府向基层政府大量转移行政事务。

第二,资源投入、信息化手段等对基层政策执行进行赋能的工具与负担类型的耦合度整体上在降低,而职责体系、评价机制等制度性的调整与两种类型的负担互动日益密切。2000—2009年,资源投入—程序型负担、资源投入—实质型负担等配对占比较高,反映了前期通过人力、物力、财力等资源的投入是解决基层负担问题的重要方式。但随着国家治理的转型,基层治理进入新的阶段,2010—2017年、2018—2022年评价机制—程序型负担、评价机制—实质型负担、职责体系—程序型负担等配对占比显著提升,反映了在新的阶段政策层面更加注重从政府间关系的职能职责分配、机构设置、考核评价机制入手理清基层政府的权责边界,激励基层干部聚焦于工作的实际绩效。

第三,不同秩序隐喻下的治理工具与负担类型交叉迭代运用日趋频繁,但组合的运用存在不平衡的现状,不同治理工具和实质型负担的匹配占比较少。基层负担的治理是一项复杂的系统工程,仅靠单一的秩序隐喻下的治理工具难以奏效。正如许多研究发现,尽管中央和地方出台了一系列的政策,但实践调研中一些地方的基层负担甚至陷入加重的境地。实际上,随着经济社会的快速发展,部分乡镇面临的是治理事务大规模增加带来的实质型负担问题。^[61]而实质型负担往往需要赋能型的治理工具,如资源的投入使得任务与资源匹配,职责体系的规范使得权力与责任相匹配。总之,尽管当前治理工具运用之间存在不平衡的问题,但随着减负工作的不断深入,各类秩序隐喻下的治理工具和负担的匹配会更加普遍,新的组合也会不断涌现。

五、结论与启示

聚焦于“基层负担过重”这一基层治理困境,本文在结构性视角、制度逻辑视角、技术治理视角之外,尝试引入“秩序理论”构建基层负担治理的分析框架,进一步拓展了“秩序理论”在基层负担治理中的适用性。本文认为基层干部在政策执行中遭遇的负担可以分为实质型负担和程序型负担两种类型,两种负担类型需要不同的治理工具应对。实质型负担是基层干部因为主动服务或回应公众需要而产生的负担,而程序型负担指的是在遵循各项工作流程、规章制度、监督考核要求的过程中产生的负担。本文认为“秩序维度”可以作为一种规范化的分析概念启发基层负担治理,政府秩序、市场秩序、社会秩序和个人秩序在基层负担治理方面有不同的治理工具隐喻。基层负担治理本质上是治理秩序的建构,需要依赖于不同作用机制的治理工具的组合运用,且这些治理工具也要与特定负担类型匹配。本文以中国2000—2022年基层减负政策作为说明性案例进行秩序诊断,发现基层减负政策中政府秩序下的治理工具占据绝对主导地位,市场秩序、社会秩序以及个人秩序的工具运用较少;基层减负政策更多关注程序型负担的治理,而对实质型负担治理关注不足,并且在新的治理阶段资源投入、信息化手段这种赋能型工具和实质型负担的耦合度降低,职责体系、评价机制与程序型负担治理互动更加紧密。这些发现,进一步回应了实践调研中一些基层干部反映负担越减越重的问题。

《道德经》第五十三章指出“大道甚夷”,国家治理的“大道”始终是宽阔平坦的,行则将至。基层负担的治理之道亦是如此。公共政策的秩序维度也指出,成功的公共政策是适应政府秩序、市场秩序、社会秩序和个人秩序的。尽管秩序维度在概念上看似简单,但其对治理工具的隐喻却内涵丰富。本文发现治理工具在秩序维度上的偏离可能是基层减负陷入困境的重要原因。“基层”在国家治理中有着独特的结构性位置,基层是国家和社会的连接点,基层政府运作于压力型科层制的末端和基层社会之间,基层干部成为政策执行的直接责任主体。特别是在国家治理转型背景下,基层治理表现出任务繁多、治理要求提升、治理规则密集等新的趋势。基层政府及其工作人员所处环境的特殊性意味着政府秩序维度的调整难以有效应对基层治理所面临的挑战,亦难以建构平衡的治理秩序。未来基层

负担的治理应该回归到秩序维度的平衡上,即根据实质型负担和程序型负担不同的特点,重新设计和调整运用包含市场秩序、社会秩序、个人秩序的减负政策。如针对实质型负担,政策设计应该更多采用资源投入、职责体系优化、社会治理、市场准入等赋能型工具,提升基层干部执行任务所需资源的匹配度,减少政府对社会事务过多过细的包揽,从而探寻有效的基层减负增效的治理之道。

注释:

[1]如向春玲:《基层治理新趋势:以系统化改革破解基层治理的难题》,《北京行政学院学报》2024年第1期;杨磊:《返场、控制与捆绑:乡镇干部的压力源及其解释》,《公共管理与政策评论》2020年第1期。

[2]刘崇瑞、徐东华:《基层公务员压力疏导问题研究》,《行政管理改革》2020年第8期。

[3]如田孟:《控制权理论视角下乡镇干部职业倦怠现象及其治理——基于江西省YF县FX镇乡镇干部绩效考核工作试点的调研》,《求实》2020年第5期;郑建君:《基层公务员角色压力与工作倦怠的心理健康调节作用》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2015年第1期;倪星、王锐:《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《中国社会科学》2018年第5期;吴春来:《条块关系与基层形式主义演化逻辑》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2021年第2期。

[4][39]张精富、王玉、马亮:《基层负担实证研究的知识图景与理论基础》,《党政研究》2024年第5期。

[5]付建军:《谁之负担?何以发生?——基层负担现象的理解视角与研究拓展》,《甘肃行政学院学报》2022年第4期。

[6]欧阳静:《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权:以桔镇为研究对象》,《社会》2009年第5期。

[7]如李博、刘佳璇、詹绍文:《议事协调机构与基层减负:基于组织场域理论的逻辑探析》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2022年第5期;吕德文:《监督下乡与基层超负:基层治理正规化及其意外后果》,《公共管理与政策评论》2022年第1期;张长东、夏江浩:《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》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2024年第1期。

[8]杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》2012年第11期。

[9]朱光磊:《构建政府职责体系是解决基层治理负担过重问题的根本出路》,《探索与争鸣》2023年第1期。

[10]周振超、黄洪凯:《条块关系从合作共治到协作互嵌:基层政府负担的生成及破解》,《公共管理与政策评论》2022年第1期。

[11]张园园、李萌欣:《基层负担周期性发生的生成逻辑及其治理——以“黄宗羲定律”为观察视角》,《社会主义研究》2020年第6期。

[12]李博:《基层减负视角下议事协调机构的运行逻辑探析》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2022年第5期。

[13]如周黎安:《晋升锦标赛:文献评述与研究展望》,《经济管理》2022年第1期;胡晓东:《基层“减负”与治理:根源性因素探讨》,《治理研究》2022年第2期;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;叶娟丽、周泽龙:《责任分立与责任超载:县域治理视角下乡镇避责的生成逻辑》,《行政论坛》2022年第4期。

[14][37][42]朱光磊、黄雅卓:《从“职责同构”到政府职责体系:基层负担过重现象的生成与破解》,《中国行政管理》2024年第4期。

[15][40]毛寿龙:《基层减负的秩序维度》,《人民论坛》2019年第31期。

[16][22][英]弗里德利·冯·哈耶克:《自由秩序原理》,邓正来译,北京:生活·读书·新知三联书店,1997年,第183-201页。

[17]曹琦、严则金:《高势能政策执行偏差的困局及其秩序破解——基于医改政策执行的观察》,《公共管理学报》2024年第2期。

[18]张曙光:《论秩序与社会历史秩序——关于国家转型和文明重建的思考》,《人民论坛·学术前沿》2015年第7期。

[19][33]毛寿龙:《公共政策的秩序维度:一个纯理论的思考》,《中国行政管理》2022年第12期。

[20][美]拉塞尔·柯克:《美国秩序的根基》,张大军译,南京:江苏凤凰文艺出版社,2018年,第16-20页。

[21][47]毛寿龙:《市场经济的秩序维度及政策选择:关于营商环境和秩序的理论思考》,《中国行政管理》2023年第11期。

[23][美]布坎南:《自由、市场与国家:80年代的政治经济学》,吴良健等译,北京:北京经济学院出版社,1989年,第109-121页。

[24]毛寿龙:《人类秩序、小区治理与公共参与的纯理论》,《江苏行政学院学报》2016年第4期;毛寿龙:《美国总统特朗普执政与公共政策的秩序维度》,《行政论坛》2017年第2期。

[25][27][英]弗里德利希·冯·哈耶克:《个人主义与经济秩序》,邓正来编译,上海:复旦大学出版社,2012年,第85-101页。

[26][德]马克斯·韦伯:《经济与社会》下卷,林荣远译,北京:商务印书馆,1997年,第263-323页。

[28][53][美]道格拉斯·C.诺思、约翰·约瑟夫·瓦利斯、巴里·R.温格斯特:《暴力与社会秩序:诠释有文字记载的人类历史的一个概念性框架》,杭行、王亮译,上海:格致出版社,2017年,第31-34页。

[29][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,北京:生活·读书·新知三联书店,1996年,第1-8页。

[30]李文钊:《公共管理的秩序维度:一个理论考察》,《河南社会科学》2017年第2期。

[31]如毛寿龙:《中国经济发展政策的秩序维度》,《江苏行政学院学报》2019年第5期;毛寿龙:《医疗服务的秩序维度:扩展秩序、权利结构与医疗领域的治道变革》,《学术界》2016年第3期;毛寿龙、刘茜:《政府“放管服”改革及其“获得感”的秩序维度》,《江

苏行政学院学报》2018年第1期;李梅:《政府、市场、社会:精准扶贫的秩序维度》,《学术界》2018年第7期;毛寿龙、李锐:《社会治理与社会政策的秩序维度》,《中国行政管理》2017年第4期。

[32][36]张精富、王玉、马亮:《基层负担的类型、差异与演变——一项系统文献综述》,《甘肃行政学院学报》2023年第2期。

[34][美]文森特·奥斯特罗姆:《复合共和制的政治理论》,毛寿龙译,上海:上海三联书店,1999年,第202-203页。

[35][美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,余逊达、陈旭东译,上海:上海三联书店,2000年,第42-50页。

[38]Heinrich Carolyn, "The bite of administrative burdens: A theoretical and empirical investigation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 26, No. 3, 2016.

[41]朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

[43]陈家建、张洋洋:《“非对称权责”结构与社区属地化管理》,《社会学评论》2021年第3期。

[44]胡晓东:《上下级政府间的督权:边界与规范——探寻我国基层负担背后的深层原因》,《北京行政学院学报》2021年第5期。

[45]Tu Wenyan, Gong Ting, "Accountability Intensity and Bureaucrats' Response to Conflicting Expectations: A Survey Experiment in China", *Public Management Review*, Vol. 24, No. 11, 2022.

[46]周振超:《构建简约高效的基层管理体制:条块关系的视角》,《江苏社会科学》2019年第3期。

[48]温丙存:《三维型政权:新型城镇化进程中的乡镇政权——基于贵州省桐乡的拓展个案研究》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2015年第2期。

[49]如印子:《发展型基层政权:乡镇政府的行为逻辑与角色属性——基于浙东Z镇乡村旅游产业案例的分析》,《北京社会科学》2019年第11期;许源源、康儿丽:《执行型经营者:乡村产业振兴中的基层政府——基于湖南星镇的田野观察》,《公共管理学报》2023年第4期。

[50]毛寿龙:《中国经济发展政策的秩序维度》,《江苏行政学院学报》2019年第5期。

[51]李文钊:《结构转型、秩序演进与中国公共政策的重构》,《理论与改革》2011年第2期。

[52][英]卡尔·波普尔:《开放社会及其敌人》,陆衡等译,北京:中国社会科学出版社,1999年,第319-326页。

[54]胡春艳、张莲明:《“小马”何以拉“大车”——任务驱动下基层政府的行为策略及其调适机制》,《中国行政管理》2023年第4期。

[55]杨菊萍:《非正式制度与乡村治理研究》,上海:上海交通大学出版社,2016年,第25-58页。

[56]钟伟军、陶青青:《压力下的权威拓展:基层政府如何塑造非正式治理资源?——基于浙江省W镇“仲规侷”的案例研究》,《公共管理学报》2021年第2期。

[57][美]迈克尔·李普斯基:《街头官僚:公共服务中的个人困境》,韩志明、颜昌武译,北京:中国人民大学出版社,2024年,第1-13页。

[58]如陈家刚、王敏:《基层减负的清晰化治理——基于对G省基层干部的问卷调查》,《中共天津市委党校学报》2020年第1期;朱力、袁迎春:《正视基层干部对社会矛盾的忧虑心态——基于602名基层干部的社会调查》,《国家行政学院学报》2017年第3期。

[59]黄萃、任孜、张剑:《政策文献量化研究:公共政策研究的新方向》,《公共管理学报》2015年第2期。

[60]陈那波、李伟:《把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较》,《社会学研究》2020年第4期。

[61]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》,《中国行政管理》2019年第7期。

[责任编辑:刘姝媛]