黄建洪，殷旺来."能动性调适"：乡镇政府职责动态配置的实践逻辑——基于广东省强镇扩权改革的分析[J].求实，2023(6)：33-49.

"能动性调适"：乡镇政府职责动态配置的实践逻辑

——基于广东省强镇扩权改革的分析

黄建洪，殷旺来

（苏州大学 政治与公共管理学院，江苏 苏州 215123）

摘要：优化政府职责体系是党的二十大提出的重大改革任务。作为行政层级末梢的乡镇政府，其职责动态配置是我国行政体制改革进程中的常态，但其中的具体实践逻辑与机制并未得到重点关注。基于制度—行动者的理论分析框架，以广东省强镇扩权改革历程为考察对象，提出乡镇政府职责动态配置的"能动性调适"逻辑。研究发现，持续的强镇扩权改革为地方政府核心行动者提供了改革与发展的制度空间，但该过程以自上而下运动式放权、非制度化府际分权、非对称性权责转移、非均衡性主体参与等机制为基础，这些机制的限度易引发职责体系刚化、职责承诺失信、职责执行失效、职责结构失配等一系列的行为偏差。基于地方政府自主性原则，构建由政府职责触发、识别、匹配、评估、监督五个环节耦合而成的动态配置机制，保障乡镇核心行动者的能动性和自主性，形成与经济社会发展相适配的政府职责体系，有助于推动基层治理体系和治理能力现代化。

关键词：政府治理；政府职责体系；乡镇政府；职责动态配置；能动性调适；制度—行动者；强镇扩权

中图分类号：D035.5；F320 **文献标志码**：A **文章编号**：1007-8487(2023)06-0033-17

一、问题提出与文献回顾

党的二十大报告明确提出，要"转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构"[1]41。

收稿日期：2023-09-19

作者简介：黄建洪(1974—)，男，四川自贡人，法学博士，苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师，主要从事政府改革与国家治理研究；殷旺来(1993—)，男，安徽安庆人，苏州大学政治与公共管理学院博士生，主要从事地方政府与社会治理研究。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在国家治理体系和治理能力现代化进程中，优化政府职责体系成为构建职责明确、依法行政的政府治理体系的核心议题，也是实现政府治理现代化的关键。新时代建设职责明确、依法行政的政府治理体系，势必要求政府职责体系适应中国特色社会主义市场经济的要求，适应构建新发展格局、推动高质量发展的需要，与时俱进，合理发挥政府、市场和社会的作用，以此推动经济社会发展。因此，政府职责体系不是一成不变的，动态性是其重要属性，其构建与优化过程必然伴随着政府职责的产生、整合、转移与削减。政府职责边界的动态调整与内部机构的职责集成，同样有助于政府整体绩效的输出[2]。

党的十八大以来，政府职能转变由机构改革、简政放权、行政审批改革等具体现实要素的改革逻辑，转向以政府职责推进政府职事调整和政府职能转变的新的改革逻辑[3]。新一轮党和国家机构改革方案提出加强重点领域的机构职责优化和调整，转变政府职能[4]，同样也遵循了这一改革逻辑，而这凸显了政府职责适时动态配置的客观需要。当下，政府职责处在持续动态配置中，政府职责关系不断在政府内部以及政府与市场、社会之间进行调整。理论界对政府职责动态配置的阐释进路主要有三个：一是历史发展视角，即用历史和发展的眼光看待政府职责的阶段性与动态性，认为不同的职能、职责在特定历史时期的地位和作用是不同的[5]；二是政社互动视角，强调政府出于职能转变需要将职责向市场和社会转移，实现三者之间关系的调整[6]；三是政府积极性视角，主张依据“调动两个积极性”来划分职责重点和规划机构设置[7]。这三个视角充分论证了政府职责鲜明的动态属性，但对科学、合理地展开政府职责动态配置的机制缺乏必要的探讨。

既有研究对乡镇政府职责动态配置机制进行了初步探讨，主要有以下四种观点。第一种观点认为，强镇扩权遵循“权力中心主义”改革逻辑，上下级政府围绕权力变量展开博弈，因而地方政府权力进入周期性的收放集分循环[8]。第二种观点认为，在县与镇之间建立基本的分权规则确有必要，并依据事务性质提出兼具权力统筹与分散特征的基本行政分权框架[9]。第三种观点认为，作为纵向政府间权力配置形态，强镇扩权的非制度化使权力处于不稳定状态，分权的制度化和合理性成为重要的考量，主张从财政主义视角划分市镇政府之间权责关系[10]。第四种观点从地方政府治理结构的视角切入，凭借“制度”这一关键变量，重视“不同层级政府间，市场、社会和政府等不同类型组织间的互动及由此所形成的制度安排”，主张构建整体性的制度化分权体制，合理划分府际职责[11]。比较而言，前两种观点均意识到强镇扩权中行政放权的非制度化特征及其后果，但前者主张基于权力、主体、制度的多元整合路径，混杂了多个变量，没有认识到“扩权”的实质是府际职责关系的调整；后者提出的基本分权框架本质上是基于政府职责内容面向的配置方式，而非制度面向的规范化、制度化和稳定性分权。后两种观点均以制度化分权为立足点，但前者较为片面地以事权、财权统一为主要途径，后者的观点则较

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

为宏观,缺乏可操作性。因而,既有研究不足以全面地解释乡镇政府职责动态配置过程及其机制,且缺乏对制度运行的主体——地方政府行动者的能动性分析。要揭开乡镇政府职责动态配置的神秘面纱,就有必要进一步从整体和系统的视角进行深入研究。

21世纪以来,为了应对经济社会的快速变化和社会主体提出的各种诉求,东部沿海经济发达地区的乡镇政府对政府职责体系展开了长期且大规模的调整,从而为乡镇经济社会发展提供了动能,同时也成为研究政府职责动态配置机制的实践样本。在此过程中,乡镇政府职责动态配置的逻辑与机制是怎样的?如何克服职责膨胀与行政资源有限性之间的张力?如何进一步优化现有机制?本文在文献回顾的基础上,基于制度—行动者的分析框架,提出乡镇政府职责动态配置的“能动性调适”逻辑,并以广东省经济强镇的历时性扩权改革实践为分析对象,总结乡镇政府职责动态配置的现有机制及其限度,提出乡镇政府职责动态配置的完善路径,进而为优化基层政府职责体系、推进基层治理体系和治理能力现代化提供理论支撑。

二、“能动性调适”:基于制度—行动者的分析框架

制度包括规则、法律等正式制约因素和共同体中形成并认可的规范、价值体系等非正式制约因素[12]5。中国之“治”的实现,关键在于中国之“制”[13],即中国制度体系具有良好的自我调适与革新的韧性,能将制度优势转化为治理效能。党的十八大以来,党和国家将制度建设摆在突出位置,制度的作用更加凸显。在政府实践中,制度为地方政府行动者提供了改革的制度空间(1)。根据已有研究,制度空间主要来源于两个方面:一是宪法与法律法规,二是政府间职责关系的调整,包括制度变迁波动、制度软约束、制度非耦合性在内的多种因素共同形塑了制度空间拓展的路径[14]。

“地方政府进行的适应性制度创新安排,离不开体制赋予的空间”[15],而地方政府对其行动空间的拓展离不开其主体。因此,本文引入了地方政府核心行动者的概念。地方政府核心行动者指的是在地方政府的结构体系中掌握充足行政资源和具备信息优势、对地方治理走向与绩效起到关键作用的政府官员[16]。制度创新是一种对利益格局的重新安排,地方政府中利益博弈的结果取决于核心行动者的组织能力与行动策略。与此同时,地方政府核心行动者的“经济人”理性角色、基层治理资源的有限性和注意力资源分配的稀缺性等是影响基层制度创新的重要变量。简言之,基于制度与行动者关系的双向互动,地方政府核心行动者充分发挥主观能动性,利用制度变迁产生的制度空间,改革组织结构,统筹财政、人事等行政资源,调适地方政府职责结构、配置和执行等,以适应和助推经济社会发展,此即“能动性调适”(见图1)。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

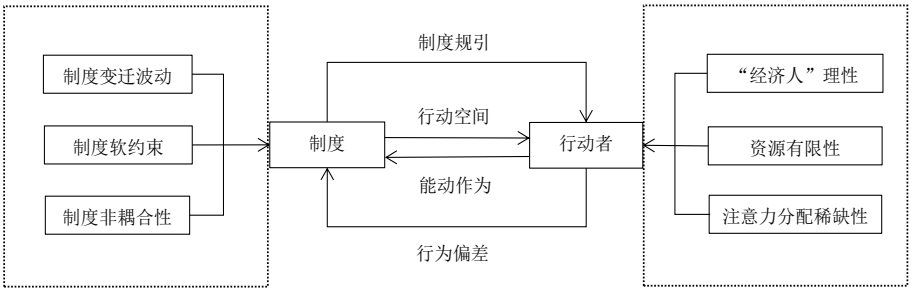

图1 基于制度—行动者的分析框架

基于制度—行动者“能动性调适”的分析框架,能够解释乡镇政府职责配置过程。首先,制度塑造政府职责配置的行动空间。在强镇扩权改革实践中,上级政府根据地方经济社会发展态势,以政策文本撤销、调整、出台和会议精神、主政领导意见等形式,为乡镇政府职责配置提供制度依据和行动空间;同时,上级政府通过降低制度文本中目标的模糊性、增加政策规定的柔性、构建容错纠错机制等,进一步为地方政府行动者释放了改革空间。此外,新旧制度可能存在的冲突之处,为地方政府行动者提供了弹性选择制度依据的可能性。其次,行动者在政府职责配置过程进行能动调适。制度空间拓展为地方政府行动者充分发挥主体能动性提供了可能。行动者在制度塑造的改革空间中,根据地方实际需要,打破原有乡镇体制束缚,调整组织结构,统筹财政资源,调配人力资源,创新基层治理方式,调适其职责体系与经济社会发展的匹配度,提升治理效能,从而更好地驱动经济社会发展。最后,行动者能动性调适所存在的行为偏差。地方政府行动者基于自身利益偏好,倾向于掌握更多的行政资源,以追求利益最大化。政府职责配置是对府际利益关系的制度性安排,直接牵动着地方政府行动者的利益神经,在地方改革图景中权力上收、责任下放的趋势很明显。因此,利用制度手段对地方政府行动者进行规引就成为必然。

三、强镇政府职责配置的“能动性调适”过程——以广东省为例

20世纪80年代,东部沿海地区的乡镇凭借自然资源、地理区位、产业基础、政府政策等方面的优势,聚集起人才、资金、技术等生产要素,推动经济社会快速发展。与此同时,这些经济强镇面临着政府权责不匹配、公共服务供给能力弱等问题,可谓是“镇级的权限、县级的人口、市级的经济”[17],“小马拉大车”。鉴于此,在央地政府共同推动下,一场强镇扩权的改革开始了。广东省在全国率先开始推动强镇扩权改革,随后,这项改革扩展至浙江、江苏等地,并在中央推动下扩散到全国。一部强镇扩权改革史就是一部乡镇政府职责动态配置史。可以说,广东省强镇扩权改革为观察乡镇政府职责配置过程

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

提供了生动样本。

广东省的强镇政府职责动态配置起始于2000年。广东省当年发布了《关于推进小城镇健康发展的意见》,之后又多次下发制度文件推动乡镇政府职责配置(见表1)。其大体上可以分为三个阶段。一是职责转型阶段(2000—2008年),乡镇政府初步获得镇域规划、经济发展、建设用地、投资经营、管理体制等方面的有限权限,乡镇均衡环境“断裂”,其职责目标是向现代城市型政府转变。二是职责重塑阶段(2009—2017年),通过赋予县级经济社会管理权限、改革财政管理体制、理顺条块关系、明确乡镇分类定位发展、加快权责关系法定化、转变政府职能等改革措施,乡镇政府对职责体系展开整体性重塑并作出相应的制度安排,强镇政府职责体系趋于完善。三是职责优化阶段(2018年至今),进一步明晰强镇政府职责边界,规范职责行使,提出乡镇政府在基层治理现代化、新型城镇化、城乡统筹发展等三个方面的职责目标,构建符合基层政权定位、适应城镇化发展需求的新型行政管理体制。

表1　广东省关于强镇政府职责配置相关文件汇总表

阶段划分	发文单位	发文时间	制度文件名称	政府职责配置目标
职责转型(2000—2008年)	中共广东省委、广东省人民政府	2000年	《关于推进小城镇健康发展的意见》	向现代城市型政府转变
	广东省人民政府	2003年	《关于加快中心镇发展的意见》	
职责重塑(2009—2017年)	中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅	2009年	《关于富县强镇事权改革的指导意见》	对乡镇政府职责体系展开整体性重塑并作出相应的制度安排
	中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅	2010年	《关于简政强镇事权改革的指导意见》	
	广东省人民政府	2011年	《广东省县镇事权改革若干规定(试行)》	
职责优化(2018年至今)	中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅	2018年	《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革试点的实施方案》	构建符合基层政权定位、适应城镇化发展需求的新型行政管理体制
	广东省人民政府	2019年	《广东省人民政府关于赋予经济发达镇行政管理体制改革试点镇部分县级行政职权的决定》、《广东省人民政府赋予经济发达镇行政管理体制改革试点镇县级行政职权通用目录》	
	广东省人民政府	2020年	《广东省人民政府关于乡镇街道综合行政执法的公告》	

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

（一）多重制度效应释放强镇职责配置空间

制度是科层制下行政官员开展各项举措的行动依据、合法性来源和避责工具。在政府治理现代化进程中，政府规章制度日趋完善。地方政府行动者总是在各式各样的愈加严密的制度网中谨慎地开展工作。任何一项地方政府创新均需明确的制度依据。强镇扩权改革的目的在于通过职责配置调整政府职责体系，提升基层政府权能，以适配经济社会发展状况[18]1，从而实现政府职能与社会发展的同步转型，使政府有更强的能力推动社会治理发展。因此，职责配置的制度空间是强镇改革的重要前提。从广东省的具体实践来看，其主要体现在三个层面。一是出台省级、地市级正式制度文件为强镇改革提供依据。比如，2009年广东省两办下发《关于富县强镇事权改革的指导意见》，明确提出要“积极探索实施强镇扩权”“赋予部分镇级政府县级经济社会管理权限”[19]。二是各层级相关改革会议精神、主政领导指示等非正式制度进一步推动强镇政府职责配置改革。比如，2020年汕头市委、市政府召开会议，动员推动各级各部门全面简政放权，提出要“能放必放、应放尽放，赋予镇（街）更多发展自主权”[20]。三是给予地方政府行动者在部分领域改革或探索的弹性制度空间，包括探索优化乡镇组织结构、制定灵活用人用编制度、调整县镇财政分成制度、推进基层治理创新等。

（二）乡镇政府行动者能动调适政府职责配置

多重改革制度效应为地方政府行动者充分发挥主体能动性、拓展行动空间、最大限度地调适政府职责体系与经济社会发展的匹配度，在科层体制内创造行动的制度空间。首先，为了破解传统乡镇体制面对城镇化进程中经济社会变化的职责不适应性问题，要构建职责清晰、精干高效并与经济社会发展相适配的乡镇政府组织结构。其中包括重塑、精简党委、人大、政府和事业站所等部门，建立综合性镇级行政服务中心，缩减行政层次和办事环节，推行“前台+后台”的政府运行模式等，由此实现职责依托的乡镇政府结构转型。其次，乡镇政府要打破“小马拉大车”的窘境，突破行政、事业编制身份限制，实行编制分类管理、人员统筹使用。通过聘用制选拔体制外人才、职务与职级并行等方式，盘活镇域人力资源，增强体制活力，为职责履行打好人事基础。再次，结合镇域公共服务供给、基础设施建设等需求，划分县镇间财政事权与支出责任。推行“人随事走”“财随事转”，改革县镇财政分成办法和激励机制，扩大乡镇政府财政支配权，为职责履行奠定物质基础。最后，灵活承接、有效履行下放的政府职责，推动政府职责落实和治理效能提升。如，对不同类型事项采用有效承接、调适承接、分解承接、选择承接等策略，在执法资质不足时与县级部门联合执法等。乡镇政府行动者通过体制机制创新推动政府职责转型、体系完善和职责落地，是传统科层制束缚、行政资源有限和注意力竞争条件下能动适应和主动作为的结果。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

(三)行动者“能动性调适”的行为偏差与制度规引

县镇政府行动者是强镇改革过程中的核心主体,对强镇政府职责配置会产生关键性影响。在改革实践中,这两级政府行动者均在发挥主观能动性基础上遵循各自的行动逻辑。在一些地方,县级政府违法违规依靠行政层级优势,最大程度占有行政资源,最大限度向乡级政府“发包职责”,置改革文本中“权责一致”“财权与事权相匹配”等原则于不顾。其具体表现为“放小不放大”“放虚不放实”“放责不放权”,通过官员晋升、绩效考核、“一票否决”等机制以及截留乡财政资金等方式实现对乡级政府的严格控制。强镇政府行动者同样具有理性“经济人”特征,一方面,在压力型体制下不得不接受上级政府下放的大量事项;另一方面,在行政资源短缺、多中心任务并行、注意力分配有限的镇级治理场域中,吸纳农民、社会组织参与不足,对过载的职责通常采取“实责虚做”“职责悬置”、选择性执行等策略。县镇政府行动者能动性调适府际职责配置的行为偏差突出表现为:乡镇政府职责量增质不增,所需与所得不匹配,职责履行与行政资源张力更加突出,乡镇扩权名实分离。其最终的结果非但没有提升乡镇政府权能,乡镇政府的履职负担反而加重了。近些年来,一些制度建设成为规引县镇政府职责配置行为的有效工具,如权责清单制度在基层政府中的推行、省以下政府财政事权和支出责任划分制度化建设等,在一定程度上有助于纠治县镇政府行动者的行为偏差,但仍需建立完善的制度体系以规范基层政府职责配置过程。

四、乡镇政府职责动态配置的实现机制及其限度

强镇扩权的制度变迁展现了乡镇政府职责动态配置的改革进程。应该看到,乡镇政府职责体系的转型和完善,是经济社会发展的外在压力与地方政府能动性求变的内在动力相结合的产物。这离不开各级政府审时度势,并从法律法规和府际职责关系调整等方面及时赋予乡镇政府核心行动者以制度空间,为乡镇政府职责配置提供了合法性。但乡镇政府职责动态配置的“能动性调适”逻辑体现出其行政改革生态的实践本质,即乡镇体制不升格下的行政事权和治理任务剧增与履责资源短缺之间的张力,倒逼地方政府行动者突破传统科层体制,助推基层有效治理。纵览整个强镇扩权历程,乡镇政府职责动态配置呈现出自上而下运动式放权、非制度化府际分权、非对称性权责转移、非均衡性主体参与等特征。这些实现机制在基层治理场域中的限度,为地方政府核心行动者基于自身利益偏好,采取与改革目标相背离的行为提供了可能,其行为偏差的结果对乡镇政府权能提升与基层治理绩效产生了负向影响。随着强镇扩权改革的制度变迁在全国范围内扩散,蕴含其中的乡镇政府职责动态配置机制限度的后果不可避免地在各政策试验地衍生出来。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（一）自上而下运动式放权与职责体系刚性

运动式治理是国家在转型期为实现治理目标常用的一种治理工具，主要指治理主体打破官僚体制中各司其职、按部就班的常规运作模式，以自上而下、政治动员的方式调动各方资源和注意力来完成某一特定任务[21]125。这种治理方式源于中国超大规模社会治理需求与有限行政资源供给、社会事务复杂性与政策工具有限性之间的张力[22]。强镇扩权的过程展现了运动式放权的特征，政府职责的调整通常是以阶段性的改革为契机实现的。单一制的国家结构形式决定了乡镇政府的职责源自上级政府。这种自上而下运动式放权有其合理性，即政府核心行动者以改革名义对所有相关科层部门进行动员，整合行政资源，消除改革梗阻，保证改革措施具有合法性，以实现制度设计中的行政权力下放、配套措施落实等目标。

经济社会的快速发展要求现代政府对公共诉求有稳定的、可持续的回应性，履行解决公共问题的职责。这就要求政府职责体系要具有较好的弹性，以实现对社会公共利益的保护。自上而下运动式放权的乡镇政府职责配置方式表明，乡镇政府职责调整的制度空间仍然掌握在上级政府手中，压力型体制下的支配格局并未发生改变，乡镇政府核心行动者对政府职责调整的自主性十分有限，政府职责体系刚性倾向明显，而弹性和韧性不足。由此带来的结果是，无论试点镇政府对下放的权力是否具备接受能力，都必须一律全盘接受，其行为偏差的结果是“权力悬空”[23]现象频现。相对固定的政府职责体系对政府的回应性形成体制束缚，导致基层政府职责敏捷性衰减，无法因地制宜、因时而变，也增加了基层政府职责调整的行政沟通成本。

（二）非制度化府际分权与职责承诺失信

我国地方各级政府的府际关系呈现出明显的行政分权的转型期特征[24]。强镇扩权中政府职责配置与履行主要通过上下级政府间的直接授权、委托行使、联合执法、派驻机构等方式来实现，这实质上是一种行政性放权的职责配置方式。行政性放权是指中央政府根据经济社会改革与发展的需要，适时对行政权力进行灵活分解和下放[25]，这是大国治理方式调整灵活性的体现，但其弊端同样很明显，其常见结果是政府行为短期化、上下级政府间依附关系强化、制度化监督缺失。权力关系的调整促进了体制变革，但必须对其加以规范，实现权力关系的制度化[26]。通常意义上讲，国家治理体系现代化的内在指向是制度化，制度化分权通过在若干主体之间划分权力，实现央地关系的制度化、规范化和稳定性分割，进而形成相对稳定的府际关系[27]。而非制度化分权则降低了地方政府核心行动者对行政行为结果的预期。

对乡镇政府而言，非制度化分权意味着府际职责承诺失信风险陡增，政府职责体系不具有稳定性。而稳定的政府职责承诺本身具有重要意义：一方面，意味着强镇扩权所获得的各项经济社会管理权限和财政、人事等配套支持措施可以实质性落地，有真实的

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

权力获得感;另一方面,意味着乡镇政府履行这些职责的行为与结果的统一。而政府职责一旦处于不稳定状态,地方政府核心行动者必然深受权责收放循环的困扰,不但自身权限不能扩大,而且其制度行动空间会具有随意性和不规范性。面对可能获得的职责权限,地方政府核心行动者出于考核、升迁、问责等因素考虑,倾向于采取有意识的避责行为以规避潜在风险,其结果是政府职责不能正常履行,公共服务能力无法提升,政府职能与经济社会发展之间的矛盾无法化解。以作为政府职责运行重要支撑要素的乡镇政府财政权为例,强镇扩权相关文件屡次规定要提高试点乡镇的财政基数,而实际情况是税收收入向上集中趋势依旧,上级政府财政转移支付有待增加[28]。因此,有必要改变县乡政府间职责收放、无序博弈的体制惯性,降低职责承诺失信的可能性,以法律、制度等来界定府际职责权限,构建相对均衡、稳定的乡镇政府职责体系,提升乡镇政府的自主性。

(三)非对称性权责转移与职责执行失效

权责一致是政府职责有效运转的重要条件,也是历次强镇扩权政策文件所强调的重要原则。权责一致是科层组织中权力与责任相统一的应然状态,即有权必有责、有责必有权。政府组织权责配置应遵循权责对等、主体明确、权责规范、权责稳定、监督有效等原则[29],实现权、责、利、人等要素的完整统一与结构均衡。权大于责或责大于权,均不利于政府职责的有效履行。在中国行政体制改革的长期实践中,权责一致原则并未得到有效落实,事项下放、权力上收已然成为改革常态,由此形成基层政府制度安排中权力与责任分散、孤立、不匹配的“权责分立”状态[30]。

在强镇扩权改革中,乡镇政府职责配置过程也是非对称性权责转移的过程。其一是“职责发包”成为地方政府的典型操作。行政发包是指将一切经济、社会事务尽可能发包给属地以减轻中央统辖负担[31]60,而“职责发包”是指上级政府将大量事权“甩包袱”式下放,责任下移、权力上收,最大程度减少自身事项。有研究发现,在上级政府就权力下放问题征求意见时,乡镇政府核心行动者在不平等权力结构下往往选择沉默[32],这就导致乡镇政府权力“虚增”、责任“实增”。其二是上级政府依靠行政层级优势地位将关键的财政权和人事权截留,使乡镇政府职责“空转”。改革政策的模糊性和行政性分权传统给予了上级政府核心行动者广阔的制度空间,其出于维护本层级政府、行政部门和个人利益的考量,通常会制定出有利于自身利益偏好满足的放权方案。而乡镇政府核心行动者因顾忌上级政府掌握的考核权和人事任命权,只能被迫选择服从上级的改革部署。乡级政府职责配置过程中非对称性权责转移带来的结果是地方政府核心行动者事务负担过重,科层激励失效,主动避责,最终只能是政府职责“实功虚做”。选择式、策略式执行,拼凑应付,社会治理实效不彰、政府行政效率低下等问题就难以避免。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（四）非均衡性主体参与与职责结构失配

人民是历史的创造者，国家治理现代化的价值取向是以人民为中心，这不仅体现在改革发展成果惠及人民上，也体现为保障人民当家作主、参与社会主义各项事业的权利[33]。因而，政府有责任维护社会公共利益，化解社会矛盾，回应人民诉求，增进人民福祉。随着现代治理理念的兴起，政府、社会与市场多元共治成为趋势，这样才能推动国家治理能力现代化，而单一靠政府主体无法有效应对日益纷繁复杂的社会公共事务。乡镇政府作为我国行政层级的末梢，直接面对广大市场主体、人民群众，对社会需求感知更强烈，但现阶段大多数乡镇政府面临着职能不完善、财政能力有限、人事编制紧缺等实际问题，出于实现社会治理目标的考虑，政府职责理应根据市场、社会等主体意见在合理范围内进行匹配。

强镇政府职责配置过程充分体现了参与主体结构的非均衡性。地方政府核心行动者全程主导着改革过程，市场主体、人民群众几乎处于缺位状态，体制外意见无法被有效吸纳进政府职责配置过程。同时，处于优势层级的上级政府极大地压缩了乡镇政府的改革参与空间，导致乡镇政府成为上级政府职责转移的被动接收者。这种乡镇政府职责配置参与主体的结构失衡导致了“两个不匹配”：一是乡镇政府职责与自身承载能力不匹配。上级政府以权限下放、属地管理等方式大量卸责，造成乡镇政府职责超载，远超出其承受能力。比如，2020年，广东省中山市一次性向镇街下放了2521项行政执法事项，包括行政处罚事项2234项、行政检查事项167项、行政强制事项120项[34]。二是乡镇政府职责与社会需求不匹配。由于忽视了市场与社会的参与，社会诉求不能及时被纳入政府职责体系之中，极易造成政府职责与社会需求的时空错配。

五、乡镇政府职责动态配置机制的优化路径

良好的政府职责动态配置机制有助于推动政府自主性的政府职责体系与经济社会环境相适配和良性互动，实现政府职责体系的敏捷性和动态稳定状态。这也是乡镇政府职责体系有效运转的前提和保障。自上而下的强镇扩权为地方政府核心行动者调整政府职责、提升政府权能、推动经济社会发展提供了可能，也释放了能动性改革与发展的制度空间。然而，在此过程中蕴含的自上而下运动式放权、非制度化府际分权、非对称性权责转移和非均衡性主体参与等政府职责配置的实现机制，引发了一系列行为偏差，产生了职责体系刚性、职责承诺失信、职责执行失效、职责结构失配等负面影响。为了纠正这些行为偏差和消除其副作用，有必要创新乡镇政府职责动态配置的构建机制，以规引地方政府核心行动者。

“正式规则的广泛使用是协调科层制内部复杂行为的有效手段。”[35]48-49相较于非正

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

式制度,正式制度成为乡镇政府职责动态配置机制构建创新的优先选择。一方面,随着国家治理现代化与反腐败斗争的持续推进,基层政府行政面临制度韧性空间压缩,行政行为不断向依靠正式化、规范化的制度回归;另一方面,正式制度对政府的权责关系、组织形式等进行明确规定,具备良好的强制力保证,能有效应对上级政府核心行动者能动性随意发挥而乡镇政府核心行动者能动性受限的问题。本文主张通过制度创新,构建由乡镇政府职责触发、识别、匹配、评估、监控五个环节构成的,以及乡镇政府主导的市场、社会多元主体共同参与的动态配置机制(见图2),进而形成乡镇政府核心行动者能动性调适的正式制度空间,实现乡镇政府职责的制度化、规范化和动态化,增强乡镇政府的自主性。

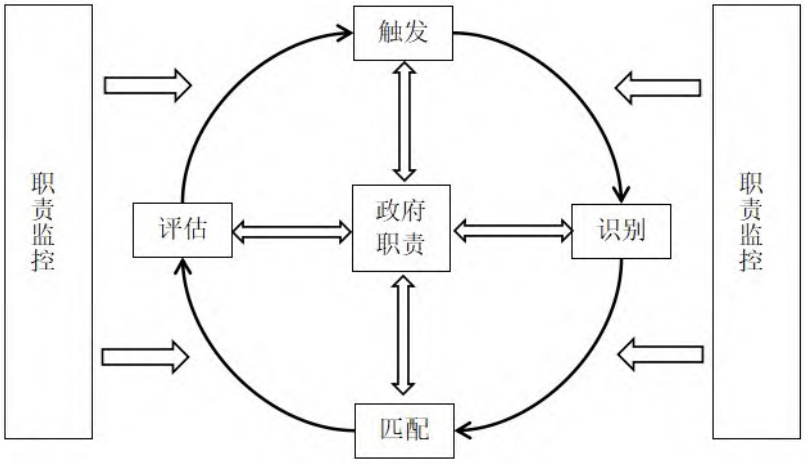

图2　乡镇政府职责动态配置机制运行图

(一)政府职责触发机制

政府职责触发机制是政府职责动态配置的前提和基础。职责动态配置是指政府职责与政府职能的动态匹配,而政府职责是政府职能的具体表现。政府职能涉及的是政府“该做什么”和“不该做什么”的问题,其主要来源于社会和政府在理论和操作层面的要求[36]11。因此,政府职责触发来源主要有政府和社会两个领域,前者主要包括上级政府职责向下转移和乡镇政府职能转变产生的职责变更,后者主要是指经济社会发展引发的公共治理需求变化导致的乡镇政府职责变迁。从触发主体来看,主要包括上级政府、乡镇政府、市场主体、社会组织。20多年的强镇扩权改革实践表明,上级政府和乡镇政府在改革中占据着主导地位,或因政府职能转变,或因经济社会治理需求,不时推动乡镇政府职责动态配置议程,而市场主体和社会组织则呈现出一定的缺位状态。因此,构建政府职责触发机制,首先,重视市场主体和社会组织的作用,通过制度设计,使其拥

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

有政府职责触发资格。其次，建立畅通的触发渠道，注重吸纳市场主体和社会组织加入政策议程，进一步发挥现有的人大、政协组织职能，注重建言献策内容关注政府职责调整优化。最后，乡镇政府要利用好大数据技术，通过政务服务等平台，收集、整理来自基层审批、服务、执法三大直面群众领域和各种线上民意表达路径的社会需求，以共性的公共治理需求触发职责配置议程。政府职责触发机制有效运转的关键在于多元参与、渠道畅通、民主表达，其中，多元参与体现的是参与主体的多样性和广泛性，渠道畅通旨在建立各主体便捷、低成本、高效的意见表达机制，民主表达在于各主体意见表达的真实性和包容性。政府职责触发机制如若不能有效运转，后面的环节则无法顺利进行，政府职责动态配置机制的效能也会受损。

（二）政府职责识别机制

地方政府在当代经济社会中不再扮演“全能型政府”的角色，而是日益走向有限政府和有为政府，政府职责被限定在合理范围内。政府职责识别机制是对触发机制界定的政府可能“职责”进行科学甄别与筛选。

第一，对潜在“职责”进行整合与精准识别。要辨别它们是否属于乡镇政府职责范畴，或是否已包含在现有政府职责体系之中。同时，鉴于我国“职责同构”模式存在的弊端，中央逐步推进政府职责体系建设和财政体制改革，中央至地方各层级政府突出不同重点，逐步建立差异化的政府职责体系。乡镇政府应该结合镇域实情合理把握其职责重点，预防职责膨胀与机构扩张，构建简约高效的基础管理体制。

第二，对可能“职责”的真实性与代表性进行科学鉴别。政府职责维护的是社会公共利益，而不是个别人或某一部分群体的私利。宜采用实地调研、走访等方式，收集社会的真实需求，避免政府财政、人力等资源的浪费。如，上级政府批量下放的职责权限包括煤炭开采许可事项，而无煤炭资源的乡镇自然无需承担该项政府职责。

第三，对乡镇政府是否具备履责条件进行科学评估。政府职责是职权与责任、人事与财政的统一，乡镇政府对应的职责承载能力是影响职责动态配置的重要变量。这是整个政府职责动态配置机制中的一个重要步骤。在广东省强镇扩权改革中，部分乡镇在压力型体制下不敢在识别后与上级政府讨价还价，承接了大量下放事项，结果不堪重负。

（三）政府职责匹配机制

政府职责匹配机制是乡镇政府职责动态配置机制的核心环节，关系到政府职责的配置状况与履行效果。既往乡镇政府职责配置过程存在着各种弊病，如非制度化放权、权责不一致、话语空间小等，政府职责匹配机制是扭转这一局面的重要步骤。

第一，按照职责配置法定程序，规范其权责边界。尤其是要注意权责边界的有限性，改变“权力有限、责任无限”的状态。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

第二,确定职责的履行方式、主体和程序。按照“权责一致”原则,“权随责走、人随事动、费随事转”,实现权、责、事、人、财、编等要素的统一。乡镇政府要根据其承载能力和行政成本选择最优的职责履行方式,以公共服务为例,需要在政府供给、政府与市场合作供给、政府购买公共服务等路径中选择最优解。在此过程中,合理调整政府、市场与社会的职能边界,既要厘定三者之间的关系,又要调动各方的积极性。

第三,明晰职责的监督主体、客体和方式。完善问责机制,做到有权必有责、用权受监督。强镇扩权过程中的乡镇政府职责配置以重下放、轻监督为突出特征,且针对政府职责的监督考核机制也明显滞后。要强化乡镇政府职责监督,推行政务公开,运用多种社会监督手段,吸纳社会主体广泛参与,建设阳光政府,减少政府职责滥用风险。需要指出的是,政府职责匹配过程应当以乡镇政府为主,借鉴北京“街乡吹哨、部门报到”改革经验,围绕乡镇实际职责需求,重塑其职责配置机制,克服现有权责清单制度、职责准入制度、属地管理制度等施行中的以县级政府为主、权责不对称、职责与实际需求不匹配等问题,改变乡镇政府长期陷入被动接受上级政府行政事务的局面。

(四)政府职责评估机制

政府职责评估机制是政府职责动态配置机制的终端环节,形成整个职责配置机制的闭环。该环节旨在评估现有政府职责的运行状况,包括过程性因素和结果性因素。其中,过程性因素包括每个政府职责主体是否按照权责一致的原则积极履职、相匹配的财政和人事资源是否到位、运行机制是否顺畅等;结果性因素包括职责运行是否满足公共需求、社会满意度认同感如何以及是否需要对履职主体、运行机制、配套资源等进行调整。结合经济社会发展现状和乡镇政府职责承载能力,对政府职责进行评估,包括政府职责履行效果、是否存续、是否变换履职主体、社会是否持续有需求等方面,进而推动职责高效动态配置。这既是上一轮政府职责动态配置周期的结束,又是下一轮政府职责动态配置周期的开始。因此,需要制定科学严谨的政府职责评估机制,明确评估主体、客体、内容、机制等因素,尤其是要吸纳有代表性的市场主体、社会组织多渠道参与,充分尊重民情、吸收民意。此外,对于上级政府委托下放的职责事项,乡镇政府若无力承载或实际不需要该职责,应当就评估结果与上级相关部门沟通、协商,尽量实现乡镇政府职责体系结构科学、容量适宜、运行健康。不可否认,在单一制结构中,协商过程也是县乡两级政府核心行动者利益博弈的过程。如何保证处于劣势地位的乡镇政府拥有足够的话语权和博弈资本,还需要更高层级政府以正式制度予以规定,保障乡镇政府核心行动者获取足够的制度空间。

(五)政府职责监控机制

政府职责动态配置机制如同一个有机体,其健康运行需要一定的监控机制予以保障。政府职责监控机制是一个系统工程,贯穿于职责触发、识别、匹配、评估等全过程。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

基于乡镇行政资源的有限性，要明晰其监控重点。

第一，政府职责是政府职能的反映，乡镇政府职责动态配置的整体方向要与基层政府职能相契合。如，中央要求加强乡镇政权五个方面的能力，即行政执行能力、为民服务能力、议事协商能力、应急管理能力、平安建设能力[37]，那么，乡镇政府职责配置就应向这五个方面偏重。

第二，政府职责配置的各个环节是相互联系的，要准确把握它们之间的关系，及时推动各个环节的流转，并监控其中可能存在的问题，包括触发不及时、识别不精准、匹配不科学、评估不合理等。

第三，深刻把握乡镇政府职责配置的若干原则。精兵简政原则，要求严格控制机构与人员随职责变化而膨胀，构建简约高效的乡镇管理体制；权责一致原则，要求避免责大权小、责实权虚等现象；法治化原则，要求确保乡镇政府核心行动者正式的制度行动空间及其行为的合法性，防范职责滥用与权力失控风险；职责平衡原则，要求把握乡镇横向部门间的职责平衡、县乡政府纵向部门间的职责平衡和乡镇政府、市场、社会三者间的职责平衡。政府职责监控机制能够在政府职责触发、识别、匹配、评估的任一环节介入并及时纠偏，保证整个机制有效运转。

六、结论与讨论

在治理任务繁杂、治理资源与治理责任趋向下沉的基层治理变革图景中，乡镇政府职责长期处于变动的状态，并有日渐增多的趋势。理解乡镇政府职责动态配置的逻辑与机制，对于优化基层政府职责体系、提升基层政府权能和治理绩效具有重要意义。本文基于制度—行动者的分析框架，提出乡镇政府职责动态配置的“能动性调适”逻辑，即在行政体制不升格的前提下，乡镇政府面对事权和治理任务剧增与履责资源短缺之间的张力，其核心行动者要充分发挥主观能动性，利用制度变迁产生的制度空间，改革科层体制，统筹财政、人事等行政资源，调适地方政府职责结构、配置和执行等，以实现基层有效治理，助推经济社会发展。通过对广东省强镇扩权改革历程的考察发现，乡镇政府职责动态配置是以自上而下运动式放权、非制度化府际分权、非对称性权责转移、非均衡性主体参与等机制为基础的，这些机制的实际运行限度引发了一系列行为偏差，对乡镇政府职责配置与职责体系优化产生了负面影响。因此，本文尝试基于政府的自主性，构建由政府职责触发、识别、匹配、评估、监控五个环节耦合而成的乡镇政府职责动态配置机制，实现乡镇政府职责体系与经济社会环境相适配和良性互动，提升政府职责体系的敏捷性并达到动态稳定状态。

需要指出的是，第一，乡镇政府职责配置“能动性调适”的制度空间仍然是由压力型

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

体制下制度变迁所形塑的,其核心行动者的主观能动性时刻受到上级政府政策变动、主政领导意见等多重因素的影响,乡镇政府自主性十分有限;第二,在经济社会事务日益繁杂的治理场域中,基层政府职责事项增多的大趋势短时间内难以得到根本性改观,治理资源与治理事项之间的张力将持续存在,这将更加考验乡镇政府核心行动者的治理能动性;第三,本文基于政府自主性构建的乡镇政府职责动态配置机制,是以乡镇政府为主要行动主体,将“能动性调适”行为空间正式制度化的一种尝试,其客观上还需要推动当下上级政府意愿主导下的职责配置行动向从乡镇政府和社会需求出发,并通过正式制度予以合法性认定的路径转变。需要指出的是,地方政府核心行动者除面临法律规定的上下级政府关系,还受到上级政府的多重机制控制,如官员晋升、绩效考核、“一票否决”等。这就要求在正式制度中进一步为乡镇政府行动者赋予行动空间,使政府职责体系更加符合基层经济社会发展实际,推进基层治理体系和治理能力现代化,提升基层社会治理绩效。

注释:

(1) 这里的制度空间是指政府主体在一定的政治体制架构、制度体系、职责体系、运行机制、价值观念等规约下的行动空间,也是其改革能动性发挥的客观需要。

参考文献:

[1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
[2] 王焱,何文盛.基于整体绩效观的政府职责体系调适与政府绩效评估[J].求实,2023(4):17-31.
[3] 王浦劬.论转变政府职能的若干理论问题[J].国家行政学院学报,2015(1):31-39.
[4] 肖捷.关于国务院机构改革方案的说明——2023年3月7日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上[N].人民日报,2023-03-08(003).
[5] 朱光磊,锁利铭,宋林霖,等.构建中国特色社会主义政府职责体系 推进政府治理现代化(笔谈)[J].探索,2021(1):49-76.
[6] 吕同舟.府际关系视角下大城市政府职责体系构建——基于《深化党和国家机构改革方案》的解读[J].南开学报(哲学社会科学版),2018(6):31-38.
[7] 邱实.政府机构改革的职责逻辑[J].江海学刊,2020(1):113-118.
[8] 刘超.“强镇扩权”:理论逻辑与实践困境——兼谈中心镇治理模式创新[J].云南社会科学,2013(6):15-19.
[9] 孙柏瑛.强镇扩权中的两个问题探讨[J].中国行政管理,2011(2):43-46.
[10] 孙琼欢.强镇扩权背景下市镇关系的解读与重构——以浙江省N市卫星城建设为例[J].北京行政学院学报,2014(2):18-22.

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[11] 徐越倩,马斌.强镇扩权与政府治理创新:动力、限度与路径——基于浙江的分析[J].中共浙江省委党校学报,2012(1):110-116.
[12] 河连燮.制度分析:理论与争议(第2版)[M].李秀峰,柴宝勇,译.北京:中国人民大学出版社,2014.
[13] 吕普生.我国制度优势转化为国家治理效能的理论逻辑与有效路径分析[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020(3):18-33.
[14] 沈荣华,王扩建.制度变迁中地方核心行动者的行动空间拓展与行为异化[J].南京师大学报(社会科学版),2011(1):14-22.
[15] 田先红.适应性治理:乡镇治理中的体制弹性与机制创新[J].思想战线,2021(4):116-127.
[16] 沈承诚.地方政府核心行动者的生成逻辑:制度空间与制度规引[J].社会科学战线,2012(6):165-170.
[17] 叶贵仁.经济发达镇行政改革:动因及内在逻辑[J].学术研究,2018(2):52-59.
[18] 施雪华.政府权能理论[M].杭州:浙江人民出版社,1998.
[19] 广东省关于富县强镇事权改革的指导意见[EB/OL].(2011-09-15)[2023-04-10].http://www.gdqy.gov.cn/xxgk/zzjg/zfjg/qysfzhggj/zdlyzl/content/post_42485.html.
[20] 我市召开全市做大做强镇域经济大会[EB/OL].(2020-08-07)[2023-04-15].https://www.shantou.gov.cn/cnst/ywdt/content/post_1798576.html.
[21] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017.
[22] 杨志军,彭勃.有限否定与类型化承认:评判运动式治理的价值取向[J].社会科学,2013(3):15-24.
[23] 王雪丽,王少龙."放管服"改革中"权力悬空"现象的生成机理及矫正路径[J].新视野,2020(1):29-36.
[24] 朱丘祥.中央与地方行政分权的转型特征及其法治走向[J].政治与法律,2009(11):10-18.
[25] 鲁敏.从行政性放权到制度化分权:中央与地方权力关系改革趋势分析[J].理论导刊,2015(2):4-7.
[26] 林尚立.权力与体制:中国政治发展的现实逻辑[J].学术月刊,2001(5):91-100.
[27] 李荣娟,殷旺来.国家治理视角下中国县乡关系的演进、问题与趋势[J].北京师范大学学报(社会科学版),2021(6):139-149.
[28] 广东省行政体制改革与机构编制管理研究会.理顺县镇职责关系 推动改革纵深发展——广东省经济发达镇行政管理体制改革试点引发的思考[J].行政科学论坛,2017(1):18-22.
[29] 鲁敏.变迁与失衡:转型期地方政府的权责配置研究[J].云南社会科学,2012(1):64-68.
[30] 倪星,王锐.权责分立与基层避责:一种理论解释[J].中国社会科学,2018(5):116-135.
[31] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理(第2版)[M].上海:上海人民出版社,2017.
[32] 叶贵仁,欧阳航.地方政府间分权的逻辑:一个制度变迁的分析框架[J].公共管理学报,2021(1):21-32.

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[33] 张贤明,张力伟.国家治理现代化的责任政治逻辑[J].社会科学战线,2020(4):181-189.
[34] 本月20日起,中山2521项行政执法事项下放到镇街[EB/OL].(2020-10-13)[2023-04-10].http://www.zs.gov.cn/zssfj/gkmlpt/content/1/1850/mmpost_185023.html#1128.
[35] 安东尼·唐斯.官僚制内幕(中文修订版)[M].郭小聪,等译.北京:中国人民大学出版社,2017.
[36] 朱光磊.现代政府理论[M].北京:高等教育出版社,2006.
[37] 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[N].人民日报,2021-07-12(001).

责任编辑 刘云华 丁 婧

《求实》复合影响因子首次突破7.0

2023年11月9日,《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司中国科学文献计量评价研究中心发布了《中国学术期刊影响因子年报(人文社会科学·2023版)》,《求实》统计年2022年的各项影响力指标再创历史新高,复合影响因子首次突破7.0,达到7.281,较2021年的6.160提升1.121,增长18.20%;期刊综合影响因子3.781,较2021年的3.100提升0.681,增长21.97%。

近几年来,《求实》的复合影响因子持续提高,2016年首次突破“1.0”(1.097),2018年首次突破“2.0”(2.385),2019年首次突破“3.0”(3.555),2020年首次突破“5.0”(5.891),2021年首次突破“6.0”(6.160),2022年首次突破“7.0”(7.281)。

《求实》统计年2014—2022年复合影响因子分别为0.749、0.935、1.097、1.601、2.385、3.555、5.891、6.160、7.281,期刊综合影响因子分别为0.377、0.441、0.582、0.861、1.086、1.626、3.228、3.100、3.781。《求实》办刊质量逐年稳步提升。这离不开广大作者、读者和审稿人长期以来的关心、关注和支持!衷心感谢广大专家学者和社会各界对《求实》的指导、支持和帮助!

《求实》将秉承一贯的办刊宗旨,坚持正确的政治方向、学术导向和价值取向,坚持“精准定位、突出特色、开门办刊、与时俱进”的办刊理念,既回应社会前沿动态和现实关切,又注重基础理论研究,努力推出高质量学术论文,展示高水平研究成果,着力提升期刊内容质量和传播力、影响力,全力以赴打造学术名片,擦亮《求实》品牌,为作者提供公正高效的发表平台,努力为推动中国特色哲学社会科学繁荣发展和服务中国式现代化作出应有贡献。

《中国学术期刊影响因子年报》是中国科学文献计量评价研究中心自2002年起,连续21年对中国学术期刊进行统计分析和定量评价的年度评价报告,旨在客观、全面、规范、准确地报道期刊的影响力指数、影响因子、被引频次、可被引文献量、下载率等期刊计量统计指标,并提供这些计量指标的文献统计来源信息,为中国学术期刊的发展提供参考。中国科学文献计量评价研究中心于1999年由《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司与清华大学图书馆联合成立,是中国知网下属的,立足文献大数据分析,专注于科学评价理论、方法、技术、工具等领域探索和创新的第三方科学评价机构,主要开展期刊评价、机构评价、文献评价、学者评价、学科评价等各类学术评价业务。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

"Active Adjustment": Practical Logic of Dynamic Allocation of Township Government Responsibilities—Based on the Analysis of the Reform of Authority Enlargement at Township Level in Guangdong Province (33)

HUANG Jianhong & YIN Wanglai

(School of Politics and Public Administration, Suzhou University, Suzhou, Jiangsu 215123, China)

Abstract: Optimizing the government responsibility system is a major reform task put forward by the 20th CPC National Congress. As the end of the administrative hierarchy, the dynamic allocation of responsibilities of township government is the normal in the process of administrative system reform in China, but the specific practical logic and mechanism have not been paid close attention to. Based on the theoretical analysis framework of system-actor, this paper takes the reform of authority enlargement at township level in Guangdong Province as the object of investigation, and puts forward the logic of "active adjustment" in the dynamic allocation of township government responsibilities. It is found that the continuous reform of authority enlargement at township level provides institutional space for the core actors of local governments to reform and develop. However, this process is based on top-down campaign-style decentralization, non-institutionalized intergovernmental decentralization, asymmetric transfer of powers and responsibilities, unbalanced subject participation and other mechanisms. The limits of these mechanisms are likely to lead to a series of behavioral deviations, such as rigidity of the responsibility system, failure of responsibility commitment, failure of responsibility implementation, and mismatch of responsibility structure. Based on the principle of local government autonomy, constructing a dynamic allocation mechanism which is coupled by five links of government responsibilities: trigger, identification, matching, evaluation and supervision, ensuring the initiative and autonomy of the core actors at the township level, and forming a government responsibility system that is suitable for economic and social development are helpful for the modernization of system and capacity for governance at the community level.

Keywords: government governance; government responsibility system; township government; dynamic allocation of responsibilities; active adjustment; system-actor; authority enlargement at township level

How Party Building Guides and Improves Community-Level Governance Ability: Based on the Dynamic Capability Model of "Adjustment-Absorption-Reconstruction" (50)

WEN Hong & LI Fengshan

(School of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou, Guangdong 510640, China)

Abstract: The guidance of Party building is an important instrument for the Party to govern the country, which helps to improve the community-level governance capacity and promote the modernization of the community-level system and capacity for governance. Based on the theory of dynamic capability, this paper constructs an analysis model of "adjustment-absorption-reconstruction", and makes an empirical analysis on the case of village governance change led by Party building in G village, Foshan City. It is found that the mechanism of improving community-level governance ability under the guidance of Party building has the properties of dynamic evolution and correlation, and its essence is a multi-level gradual improvement process

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net