

# 从分离到统合：新时期乡镇条块关系的演变过程及其机制

望超凡

**摘要：**厘清乡镇条块关系的结构形态与演变机制对于完善基层治理体系具有十分重要的意义。本文基于协同治理理论，通过对鄂西太平溪镇乡镇条块关系的变迁历程进行考察和分析发现，进入21世纪以后，中国乡镇条块关系经历了一个从分离到统合的演变过程。21世纪初期，受乡镇机构改革影响，乡镇政府与辖区内条线站所之间的行政隶属关系被取消，二者之间的关系从紧密走向分离。党的十八大以来，随着中央加强对乡村基层各方面工作的推进力度，乡村治理工作逐步深化，工作强度和难度同步提高。为了应对这一变化，乡镇政府和辖区内条线站所在治理实践中自发结成合作关系，形成协同治理结构。相较于条线站所为乡镇政府提供的人力、技术和管理权限支持，乡镇政府为条线站所提供的经济和组织支持更加无法替代，这使乡镇政府得以在协同过程中占据主导地位。由此，乡镇政府能够有效整合辖区内条线站所，从而形成“统合型”乡镇条块关系。“统合型”乡镇条块关系能够有效提升乡镇政府的履职能力，但也导致其治理行为出现一定的失控风险。

**关键词：**基层治理 乡镇政府 条块关系 政府行为

**中图分类号：**C915; D630 **文献标识码：**A

## 一、引言

在基层治理实践中，条块关系扮演着重要角色，条块协作可以提升基层政府的治理效能，而条块冲突则会诱发诸多问题（杨华和袁松，2018）。相关研究表明，当前中国基层条块关系并不协调，条块分割（孟天广等，2021）与条块共谋（黄严和王磊，2024）等问题同时存在，这不仅使得“条块并行”的制度优势难以得到充分发挥，还导致基层治理体系的碎片化和基层治理能力的下滑（刘骥和熊彩，2015）。党的二十大报告提出，要完善社会治理体系并提升社会治理效能。厘清基层条块关系的结构形态与演变机制对于实现这一目标具有重要意义。

围绕基层条块关系，既有研究主要关注三方面议题。首先是基层条块关系的形态。当前学术界普遍认为，中国基层条块关系并不协调，虽然“条条”和“块块”都是国家治理体系的重要组成部分，

---

【资助项目】 国家社会科学基金青年项目“数字技术赋能基层协商治理的实践机制与优化路径研究”（编号：24CSH023）；中国博士后科学基金面上资助项目“数字技术赋能基层协商治理的机制与路径研究”（编号：2024M751048）。

【作者信息】 望超凡，华中师范大学政治与国际关系学院，电子邮箱：wcf1993610@163.com。

但二者承担的治理目标并不完全相同（曹正汉和钟珮，2020），行动逻辑也存在很大差异（杨华，2021），这使得二者之间的关系总是难以协调，要么相互冲突（陈辉，2021），要么陷入共谋（黄严和王磊，2024）。其次是基层条块关系失调的影响。大部分学者认为条块关系失调会给基层治理带来不利影响，如责权分离（陶振，2015）、形式主义（吴春来，2021）等。但也有学者认为条块关系必须放在中国整体治理结构中来理解，即基层条块关系失调的根源在于中国政府管理的“双重领导”模式，这一制度安排虽然可能引发条块矛盾，但也起着维持政治结构平衡、维护中央政府权威的重要作用（曹正汉和王宁，2020），因而是一种“不理想”却“必要”的制度安排（周振超和李安增，2009）。最后是对基层条块关系的优化策略。面对条块关系失调带来的不利影响，当前学术界从宏观和微观两个层面给出优化建议。在宏观层面，一些学者认为应加强分权（杨雪冬，2020）和法治（周振超，2005）。在微观层面，一些学者提出“领导小组”（罗湖平和郑鹏，2021；游宇，2024）、“党政统合”（张志原，2024）、“数字化治理”（彭勃和刘旭，2022）等多种有助于条块协作的具体建议。

综上所述，当前学术界对于中国基层条块关系已进行较为深入的研究，但也留下了持续探讨的空间。总体而言，既有研究在讨论基层条块关系时大多将视野放在乡镇政府与县级职能部门之间的关系上。在这些研究中，“块”通常是指乡镇政府，而“条”则特指县级职能部门。这显然忽视了基层治理场域的特殊性。正如成婧（2023）所指出的，不同行政层级的条块关系具有明显差异。相较于县级以上政府，乡镇基层的条块关系具有一定的特殊性。由于空间距离较近，且基层治理强调“即时性”，故而与县级职能部门相比，驻扎在本辖区内的条线站所往往能为乡镇政府提供更为便捷的专业性支持。与此同时，在治理重心下沉的背景下，乡镇辖区内的各条线站所被赋予的管理权限正日益增加。在许多地区，乡镇条线站所已具备一定的检查、许可、审批和执法权限<sup>①</sup>。因此，在基层治理实践中，作为“块”的乡镇政府在需要获取支持时，第一选择往往并非县级职能部门，而是驻扎在本辖区内的条线站所。鉴于此，要全面认识基层治理场域中的条块结构，不仅要关注乡镇政府与县级职能部门之间的关系，还应着重分析乡镇政府与辖区内条线站所之间的关系，本文将对后一组关系进行深入考察。

## 二、分析框架与研究方法

### （一）“资源禀赋—协同行动—权威结构”：一个分析框架

乡镇治理体系的运作历来是中国治理研究领域的热点议题。早期学者普遍受官僚制理论和结构主义理论影响，偏向于从制度和结构的角度来考察中国乡镇治理体系，认为中国乡镇治理体系的运作受到行政制度与乡村社会的共同影响，因而兼具制度性和社会性（张静，2007）。这些研究对于理解乡镇治理体系的整体特征具有启发意义，却无法解释制度性因素和社会性因素是如何有机结合，从而共

---

<sup>①</sup>湖北省自2012年起已在33个经济发达镇开展了行政管理体制改革试点，并于2018年出台了《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的实施意见》，正式为乡镇赋权。2018年7月，太平溪镇所在的湖北省宜昌市夷陵区实施行政执法体制改革，整合了22个部门2683项行政处罚权，成立了综合行政执法局，并在全区12个乡镇都派驻了分局，实现了2683项执法权的下沉。

同塑造乡镇治理体系的。随着研究的深入，一些学者发现由于制度不完善和信息不对称，乡镇治理体系中的各主体并非“铁板一块”，而是各自具有一定的自主性，即具有相对于其他主体的“独立性”和面对结构性因素时的“调试性”（欧阳静，2010；吴毅，2018）。这一特性使得乡镇治理体系的内部场域实质上是一个“开放系统”，各主体之间的关系具有鲜明的实践性，制度性因素和社会性因素都是作为互动主体的资源和约束参与治理结构的形成过程的。在此背景下，协同治理理论成为理解乡镇治理体系内部结构的重要理论视角。

协同治理理论是将“协同学”引入治理理论所形成的新理论流派。“协同学”是一门研究稳定秩序形成过程的科学，认为在一个开放系统中，各子系统会不断相互作用，最终形成一个有序结构（哈肯，2001）。自“治理”概念被提出后，便被广泛应用于社会科学研究。虽然不同学者对“治理”的定义略有差异，但大多包含了开放系统、多元主体、普遍受益、责任共担等内容（俞可平，2000）。可以看到，作为社会现象的“治理”和作为自然现象的“协同”之间存在诸多相似性。因此，一些学者将“协同学”引入治理理论，从而形成协同治理理论。

协同治理理论认为，治理本质上是多元主体在外部支持和约束下，基于自身资源禀赋，通过合作与竞争形成稳定结构，进而达成各自目标的过程（李汉卿，2014）。作为新兴理论，协同治理理论一经产生便被学者广泛运用于分析中国的各项治理实践。当下学术界对协同治理理论的运用主要体现为两种意涵：一是将其作为指导性理论，用于探讨如何通过外部支持和约束推动多元治理主体实现协作；二是将其作为分析性理论，用于研究治理体系内部各主体之间的互动过程和结果。本文的研究正是取其第二种意涵。从协同治理理论的视角来看，在缺乏外部强制力量对内部结构进行定向塑造的背景下，基层治理体系可视为一个开放系统，其内部各主体会通过互动形成稳定的协同治理结构。首先，基于资源禀赋，体系内部各主体会自主开展协同行动，以期实现自身目标。其次，在协同过程中，各主体既会相互合作，也会相互争夺协同秩序的主导权。最后，合作推动了各主体自身目标的达成，竞争则决定了各主体之间权威关系的方向和强度。鉴于此，本文提出“资源禀赋—协同行动—权威结构”分析框架，用以分析新时期乡镇条块关系的演变过程。

乡镇治理并非乡镇政府的“独角戏”，除乡镇政府外，乡镇治理场域中还活动着包括乡村居民、村级组织、条线站所等在内的一系列其他治理主体。其中，条线站所因其掌握着各种专业人才、技术知识和管理权限而在乡镇治理中扮演着极为重要的角色。由于同处乡镇治理场域，且都面临着来自上级组织施加的工作压力，乡镇政府和条线站所会在治理实践中频繁互动，从而形成协同治理结构。在现行制度背景下，乡镇政府和条线站所各自拥有不同的治理资源（吴毅，2018；贺雪峰，2019），但同时也都存在一定的能力短板（陈文琼，2020）。这种资源结构会深刻影响二者之间的协同过程。具体而言，资源结构的互补性会推动乡镇政府与条线站所在治理实践中自发结成合作关系，且这种合作关系会随着各自工作压力的增大而变得更加紧密。与此同时，乡镇政府与条线站所也会相互争夺协同秩序的主导权，以令协同结构更好地服务于自身的工作目标。在此过程中，对对方所掌握资源的需求程度决定了自身对合作关系的依赖程度。对合作关系依赖程度较低的一方将在协同秩序中占据主导地位，从而获得对对方的支配能力。乡镇条块关系由此表现为一种权威结构。

## （二）研究方法与案例介绍

本文采用个案研究方法，经验材料来源于笔者于2021年对湖北省宜昌市夷陵区太平溪镇的实地调研，调研时长为3个月，资料收集方式以深度访谈和参与式观察为主，访谈对象包括当地党委和政府、条线站所、村级组织的主要领导干部以及乡村居民，力求全面还原乡镇治理实践的真实图景。太平溪镇位于夷陵区西部，下辖12个行政村和1个社区，户籍人口为27543人。太平溪镇是该地区的中心镇，因而各条线站所都将驻地安排在该镇。太平溪镇的条线站所共有18个之多，站所类别齐全、建制完整，具备典型的乡镇条块关系特征，为本文的研究提供了理想案例。不仅如此，该镇在经济上以农业为主，以农产品加工业为辅，零星分布少量制造业企业，这与中国大多数乡镇的情况较为相似。因此，太平溪镇的治理样态具有较强的代表性。鉴于此，本文将通过考察太平溪镇政府与辖区内条线站所之间的关系，来揭示新时期乡镇条块关系的演变过程及其机制。

## 三、乡镇机构改革与“分离型”乡镇条块关系的形成

中华人民共和国成立以后，湖北省宜昌市夷陵区太平溪镇辖区内设立了一系列管理和服务机构，标志着现代意义上的乡镇条块关系在该地区的正式形成。早期，现太平溪镇辖区内的条线站所主要有两种类型：一是由原太平溪人民公社根据需求设立的，如林业工作站、信用合作社、财政所、公路管理站等；二是由当地县级职能部门根据需求设立的，如工商行政管理所<sup>①</sup>（以下简称“市场监管所”）、供销合作社、民间运输管理站、税务所<sup>②</sup>、邮政电信支局<sup>③</sup>等。到了人民公社后期，现太平溪镇辖区内已经具备相对完整的站所体系。在管理上，各条线站所遵循“谁需要、谁设立、谁管理”的原则，公社和县级职能部门各司其职，互不冲突。1984年，中央要求实行政社分离，太平溪人民公社被撤销，太平溪区设立。1987年，太平溪区撤区并乡，太平溪镇成立。较之人民公社时期，乡镇政府承担了更多经济社会管理职能，必须重构组织结构。在这一过程中，太平溪镇的条块结构出现了两方面变化：其一，随着治理事务变化，一些新的站所被设立，主要包括国土资源管理所<sup>④</sup>（以下简称“资源管理所”）、水利工作站等。其二，随着国家提出加强乡镇政府职能<sup>⑤</sup>，一些原本由县级职能部门管理的站所也被下放到乡镇政府管理，主要包括食品管理所、城镇建设管理所<sup>⑥</sup>（以下简称“规划环保所”）

<sup>①</sup>1999年1月，太平溪镇工商行政管理所更名为工商管理分局，并实行垂直管理。2018年4月，太平溪镇工商管理分局增加了食品药品监督管理职能和质量技术监督管理职能，并更名为市场监管管理所，依然实行垂直管理。

<sup>②</sup>1994年7月，根据国家政策，太平溪镇税务所被撤销，宜昌县地方税务局和宜昌县国家税务局分别在太平溪镇设立地方税务分局和国家税务分局。2018年3月，太平溪镇地方税务分局和国家税务分局合并为税务分局。

<sup>③</sup>1998年11月，太平溪镇邮政、电信分营，机构分设，邮政电信支局分设为电信支局和邮政支局。

<sup>④</sup>2018年3月，太平溪镇国土资源管理所新增了自然资源管理职能，更名为自然资源管理所。

<sup>⑤</sup>例如，1986年9月，中共中央、国务院发布《关于加强农村基层政权建设工作的通知》，要求强化和完善乡镇政府的职能。参见中共中央文献研究室，1988：《十二大以来重要文献选编》（下），北京：人民出版社，第1161-1170页。

<sup>⑥</sup>2003年4月，太平溪镇城镇建设管理所增加了环保职能，更名为城建规划环保所。

等。2000年，除学校、卫生院外，太平溪镇政府管理的站所数量达到25个。

进入21世纪以后，中央政府开始推动乡镇机构改革。2000—2009年，太平溪镇共开展了三轮机构改革<sup>①</sup>。这三轮机构改革的侧重点各有不同，但都包含了“撤并机构、减少财政供养人员、调整政府职能”等内容。在改革过程中，太平溪镇的站所结构发生了两方面的变化：其一，大量站所被合并或撤销。其中，粮食管理所、茶叶科学研究所、供销合作社、电视广播站、电信支局和邮政支局被改制为企业；种子管理站、农业技术推广站、农业机械管理站被合并为农业技术推广站，畜牧管理站和兽医站被合并为畜牧兽医站，农村经济经营管理站被合并到财政所；食品管理所、教育站、劳动管理站、船舶管理站、婚姻管理所、移民工作站、民间运输管理站以及各村办学校被撤销；农业技术推广站（合并后）、水利工作站、畜牧兽医站、规划环保所、文化体育站被转制为“民办非企业”单位，各自成立“服务中心”，由相应的区级职能部门进行管理，随后畜牧兽医服务中心合并到农业技术推广服务中心（以下简称“农技服务中心”）。其二，大量站所的管理权被上收。其中，供电站的管理权被收归湖北省电力公司；信用合作社被改组为三峡农商银行，由宜昌市政府直接管理；太平溪初中（中心学校）、太平溪小学、太平溪卫生院实行“区办区管”；公路管理站、林业工作站、资源管理所、司法所、财政所的管理权上收，实行垂直管理。因此，在2000—2009年乡镇机构改革结束以后，太平溪镇政府在制度层面几乎失去了对辖区内所有条线站所的管理权，从一级相对完整的政权组织变成了“光杆司令”（如表1所示）。

表1 2000—2009年乡镇机构改革结束后太平溪镇条线站所管理权归属情况汇总

单位性质	站所名称	管理部门	单位性质	站所名称	管理部门
民办非企业单位	规划环保所(服务中心)	区住房和城乡建设局、 区环保局	事业单位	太平溪初中(中心学校)	区教育局
	文化体育站(服务中心)	区文体新闻出版广电局		太平溪小学	区教育局
	水利工作站(服务中心)	区水利和湖泊局		太平溪卫生院	区卫生和计划生育局
	农技服务中心	区农业局		财政所	区财政局
行政单位	市场监管所	区工商行政管理局		资源管理所	区国土资源局
	司法所	区司法局		林业工作站	区林业局
	派出所	区公安局		公路管理站	区交通运输局
	地方税务分局	区地方税务局			
	国家税务分局	区国家税务局			

注：为了保障三峡工程建设和解决水库移民安置问题，夷陵区虽然已经撤县设区，但其政府的组织结构依然按照“县”来设置和运转，因此，其区级职能部门并非市级职能部门的“分局”，而是独立的“局”。

2011—2012年，夷陵区恢复了规划环保所、文化体育站、水利工作站、农技服务中心的事业编制，但全部实行垂直管理。2012—2018年，为了应对治理事务的变化，太平溪镇又成立了人力资源和社会保障中心（以下简称“人社中心”）、综合行政执法分局和退役军人服务站3个站所。其中，人社中心

<sup>①</sup>在乡镇机构改革过程中，2001年，宜昌县撤县设区，改为夷陵区。资料来源：《国务院关于同意湖北省撤销宜昌县设立宜昌市夷陵区并调整宜昌市部分行政区划的批复》，[https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content\\_60765.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60765.htm)。

和综合行政执法分局实行垂直管理，仅退役军人服务站由乡镇政府管理。

总体而言，在乡镇机构改革后，虽然乡镇政府依然可以借助政治权威和级别优势对辖区内条线站所保持一定的影响力，但由于失去了对条线站所“人、财、事”的管理权，这种影响力非常有限。“分离型”乡镇条块关系由此形成。

#### 四、资源互补、合作需求与协同治理结构的形成

党的十八大以来，随着中央加强对乡村基层各方面工作的推进力度，湖北省宜昌市夷陵区政府也增加了对乡村地区的资源投入，并提升了乡村治理目标，这导致其辖区内各乡镇政府和条线站所的工作强度和难度均显著提高。在这一背景下，太平溪镇政府和辖区内各条线站所不约而同地增强了对彼此的合作需求，以期通过资源互补提升自身履职能力。尽管乡镇机构改革在一定程度上切断了太平溪镇政府与条线站所之间的行政隶属关系，但二者在治理实践中仍然结成了紧密的合作关系。通过建立协同治理结构，太平溪镇政府与条线站所在工作中不断深化合作，形成资源互补、联动互促的良性循环。这种协同合作不仅有效提升了各方的治理效率，也为乡村治理目标的顺利实现提供了有力保障。

##### （一）部门政治、社会脱嵌与条线站所的合作需求

党的十八大以来，中国乡村治理工作从侧重维护社会稳定和保障粮食安全的“中心工作模式”转变为兼顾经济发展、文化建设、便民服务和资源保护的“多中心工作模式”（仇叶，2021）。在此背景下，夷陵区政府自2012年起多次针对国土、林业、农业和环保等工作发起专项整治行动<sup>①</sup>，并形成对相关领域工作“提档升级”的常态化工作模式。这使得太平溪镇各条线站所的工作强度与日俱增。但在脱离了与乡镇政府之间的制度性关联后，各条线站所的履职能力普遍出现下滑，这导致它们难以有效应对日渐提高的工作要求，由此形成了对乡镇政府的合作需求。

1. 部门政治与条线站所的运转困境。在现行行政体制下，县级职能部门内部一般存在多个二级单位，这些二级单位虽然是平级，但在部门内的“地位”却存在很大差别，从而导致这些二级单位及其下属部门从县级职能部门获得的资源数量也差异较大（李世敏和庄飞能，2019）。由于工作地点位于乡村，太平溪镇各条线站所既难以创收也很难创造政绩，故而它们所属的二级单位在夷陵区职能部门内大多处于相对边缘的位置。受此影响，这些条线站所在所属部门内部的资源分配过程中往往处于不利位置。夷陵区各行政单位和事业单位的经费主要分为三个部分，分别是人员经费、专项资金和公用经费。其中，人员经费和专项资金都有全区统一且明确的分配规则，但公用经费则是由职能部门自行分配。各二级单位及其下属部门能够分得的公用经费数量在很大程度上取决于这些单位在部门内部的地位。由于所属的二级单位在职能部门中地位较低，太平溪镇各条线站所普遍存在经费短缺的问题。

太平溪镇各条线站所的经费短缺问题主要表现在两个方面：一是常规性经费不足。以太平溪镇综

<sup>①</sup>例如，夷陵区政府自2012年起多次发起“企业违法排污专项整治行动”，自2013年起多次发起“社会治安重点整治行动”，自2014年起多次发起“滥砍滥伐专项整治行动”和“违法建设专项整治行动”，于2015年发起“市容环境整治创城迎检攻坚战”，自2017年起多次发起“虚假宣传行为专项整治行动”，于2020年发起“安全生产专项整治三年行动”。

合行政执法分局为例，该单位是夷陵区综合行政执法局的下属单位，区局内部一共分为9个二级预算单位，太平溪镇综合行政执法分局隶属于其中的综合行政执法指挥中心，该中心下设1个指挥中心和12个综合行政执法分局。由于综合行政执法指挥中心缺乏话语权，区局在分配公用经费时是将12个综合行政执法分局和1个指挥中心作为1个单位来进行分配，这使得每个分局都只能获得少量的公用经费。2021年，太平溪镇综合行政执法分局只获得6.5万元公用经费预算，其中，公务接待费只有500元，显然远远无法满足实际需求。二是工作条件得不到保障。以太平溪镇规划环保所为例，由于工作需要，上级职能部门为其配备了一辆公务用车，该公务用车每年的使用经费预算为2.5万元。2020年4月，规划环保所公务用车的发动机出现严重故障，必须更换发动机总成，维修费用高达2万多元。但该单位当时的车辆使用经费总额已不足2万元，无法负担公务用车的维修费用。虽然该单位向上级职能部门打了报告，但未能获得任何部门的经费支持。这导致该单位的工作人员在一段时间内只能使用个人私家车或者搭乘乡镇政府的便车下乡开展工作。

2. 社会脱嵌与条线站所的工作困境。乡镇政府是乡镇治理场域的核心，脱离乡镇政府也就意味着对乡镇治理体系的脱嵌。因此，在管理权被上收之后，太平溪镇各条线站所很难再获得镇域内其他治理主体的协助，履职能力随之下滑。

一方面，失去了村级组织的支持，条线站所难以深入乡村社会。除学校、卫生院、财政所等少数站所外，大部分条线站所的工作都需要深入乡村社会才能顺利开展。太平溪镇面积广阔、人口密度低，各项治理事务在空间上高度分散，而各条线站所的工作人员数量有限，只有依靠村级组织的协助才能顺利履职。以太平溪镇林业工作站为例，该单位的主要职能包括政策宣传、资源管理、科技推广、林政执法、组织生产和社会化服务等。太平溪镇拥有各级别公益林7.8万余亩，分散在12个行政村中，许多国家级公益林位于人迹罕至的山区，但林业工作站仅有2名工作人员。显然，如果得不到各村级组织的协助，该站所不可能全面履行上述职能。

另一方面，离开了其他站所的配合，条线站所的工作效率较为低下。在现行制度背景下，各条线站所都只拥有某一专业领域的技术知识和管理权限，但基层治理中的许多问题是综合性的，仅依靠自身力量，大部分条线站所难以完成自身工作。以太平溪镇资源管理所为例，该单位的一项重要工作是阻止农民违规建房，但资源管理所并不具备拆除违章建筑的权力。对于农民的违建行为，资源管理所只能“责令改正”，如果对方拒不接受或者房子已经建成，资源管理所就束手无策了。

3. 条线站所对乡镇政府的合作需求。由于经费不足和缺乏外部支持，太平溪镇各条线站所的履职能力严重受限，远远满足不了日益提高的工作要求。以太平溪镇市场监管所为例，该所负责太平溪镇的市场监管工作。为了推动当地茶叶经济发展，夷陵区市场监督管理局要求该所严格管理当地的茶叶加工企业，坚决遏制造假行为。太平溪镇的80余家茶叶加工企业大部分位于高山上的茶场附近，且零散分布在12个行政村中。如果仅依靠区局下拨的公用经费，该所的公务用车每年只能使用半年<sup>①</sup>，

<sup>①</sup>太平溪镇的大部分茶叶加工企业位于山区。尽管该镇市场监管所配备了一辆公务用车，但若正常履行上门检查的职能，每年的车辆使用费用超过4万元。然而，区局对该所公务用车的年度预算仅为2.5万元。

连日常的检查工作都难以开展。如果仅依靠本所的6名工作人员，该所根本没有精力深入各村，对所有茶叶加工企业进行有效监督。上述问题依靠条线站所自身力量根本无法解决。在经费问题上，当前各项罚款和收费都是统收统支，站所无法为自己创收。在外部支持上，条线站所要获得外部支持主要存在两条路径：一是向所属的区级职能部门打报告，请求开展联合执法；二是构建与各村和其他站所负责人之间的私人关系。但前者缺乏时效性，后者则不具备稳定性。

因此，要有效且稳定地解决经费和外部支持问题，条线站所只能向乡镇政府寻求帮助。其一，乡镇政府有一定的财政能力，可以帮助站所解决一部分经费问题。进入21世纪以后，随着各级政府持续加大对乡村基层的财政投入，太平溪镇政府财政能力得到了明显提升。以2020年为例，太平溪镇政府从上级政府获得的一般性转移支付为2816.61万元，本级财政一般公共预算收入为2012.90万元，太平溪镇政府的可支配财力达到4829.51万元，使其具备了对条线站所提供经济支持的能力。其二，乡镇政府是整个乡镇治理场域的核心，对镇域内的其他治理主体均具有一定的影响力。在太平溪镇，村级组织人员工资和工作经费均由乡镇政府承担，且根据制度规定，村级组织必须接受乡镇党委和政府的领导与指导。因此，乡镇政府对辖区内的各村级组织拥有强大的动员能力。虽然各条线站所的管理权归属区级职能部门，但这些站所的党组织关系在镇党委，同样需要接受镇党委的领导。不仅如此，乡镇政府的行政级别也高于这些站所。这使得乡镇政府对各条线站所具备一定的协调能力。

综上所述，只有得到乡镇政府的支持，太平溪镇各条线站所才能切实解决经费不足和外部支持缺乏的问题，从而有效应对强度和难度都不断提高的治理工作。因此，太平溪镇各条线站所迫切希望获得乡镇政府的支持。

## （二）权责失衡、人手不足、组织残缺与乡镇政府的合作需求

与条线站所相比，随着乡村治理工作逐步深化，乡镇政府履职面临的挑战更加突出。在中央接连提出精准扶贫与乡村振兴两项重大发展战略后，夷陵区政府迅速跟进，加大了对辖区内脱贫攻坚和乡村振兴工作的推动力度。这对太平溪溪镇政府的治理能力和发展能力都提出了更高要求。然而，经过乡镇机构改革后，太平溪溪镇政府的组织规模大幅缩小，并失去了对一些重要站所的管理权。这导致其治理能力和发展能力均严重受限，从而形成对辖区内各条线站所的合作需求。

1. 权责失衡、人手不足与乡镇政府的治理困境。乡镇机构改革之后，太平溪溪镇政府的工作职责并未减少，但辖区内大部分条线站所的管理权被上收，自身组织机构也被精简。这使得其权责高度失衡，人手严重不足，进而导致其治理能力大幅下滑。

一方面，权责失衡使得乡镇政府对于很多问题“看得见、管不着”。乡镇治理属于“一线治理”（褚明浩和刘建平，2021），这意味着乡镇政府需要直面和解决大量的基层治理问题。很多治理环节会涉及对治理对象的检查、许可和处罚。例如，当乡镇政府开展“违法建设专项整治行动”时，会涉及对违章建筑的拆除和对当事人的人身控制（避免其干扰拆除活动）；当乡镇政府开展市场监管工作时，会涉及对违规、违法企业的检查和处罚。在全面依法治国的背景下，所有治理活动的开展都必须以法律法规为依据。为了保障管理过程的专业性和规范性，现行的《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行政强制法》等法律法规对于将相关管理权限授予相应



的职能部门作出了规定。在乡镇机构改革中，各类拥有管理权限的条线站所被上划到区级职能部门管理。这导致太平溪镇政府对很多问题陷入“看得见、管不着”的困境。

另一方面，人手不足导致乡镇政府对于一些日常治理事务力不从心。乡镇机构改革使得太平溪镇政府的组织规模大幅缩小。乡镇机构改革前，太平溪镇政府不仅有不少在编干部，还聘用了一些临时工作人员。2001年，太平溪镇政府的组织规模达到68人，其中，在编干部57人，临时聘用人员11人。但在经过2001年、2005年和2009年三轮机构改革之后，一部分在编人员被精简分流，聘用人员被全部辞退，编制数量也被削减。2009年，太平溪镇政府仅剩41个编制，在岗人员仅剩40人，到2021年进一步减少到39人。作为基层政权组织，太平溪镇政府要治理接近154平方千米土地和2.8万名乡村居民。在接连扎实推进精准扶贫、深入实施乡村振兴战略的背景下，乡镇政府承担的行政事务和政治任务大幅增加。以2021年为例，仅夷陵区政府对太平溪镇政府开展考核的工作便多达32大类59小类。面对如此繁重的治理事务，仅靠39名在岗人员显然难以完成。

2. 组织残缺与乡镇政府的发展困境。乡镇机构改革一方面削弱了太平溪镇政府对各条线站所的管理权，另一方面推动了政府组织的精简。在2001年乡镇机构改革前，太平溪镇政府管理着25个条线站所，内部设置有16个办公室。但在经过2001年、2005年和2009年三轮机构改革之后，太平溪镇政府几乎失去了对辖区内所有条线站所的管理权，乡镇政府原有16个办公室被削减、合并至3个<sup>①</sup>，组织结构变得严重残缺。这导致太平溪镇政府的各方面专业能力不足，使其陷入发展困境。

虽然太平溪镇政府拥有一定的财政能力，但这与推进乡村全面振兴所需的投资相比还远远不足。例如，2021年，太平溪镇仅在道路提档升级工作上的资金缺口就超过1800万元。因此，要推动乡村发展，太平溪镇政府必须依靠上级政府的各类专项转移支付。在当前“以县为主”（折晓叶和陈婴婴，2011）的专项资金运作模式下，如何向区政府争取到更多的专项资金是一门“技术活儿”。在夷陵区，上级政府和各职能部门下达的各类项目资金文件会在区政府集中，然后由区政府组织统一申报，这一模式的核心机制是“项目库”。“项目库”的具体运作过程可归纳为：区政府会在每年的3月和11月分两次组织辖区内的乡镇政府、村级组织和企业等主体申报项目，符合要求的项目将被纳入“项目库”；当相关资金文件下达后，区政府就会第一时间将合乎文件要求的项目申报书向上提交，从而提高申报成功的概率。因此，对于太平溪镇政府而言，获取专项资金的关键在于实现项目入库。而项目申报书要进入“项目库”必须同时满足三个要求：一是合乎区政府的发展规划，二是符合资金文件的要求，三是项目具有可行性。要满足这三方面要求，申报主体既要对各部门的资金文件和区政府的发展规划有深刻理解，还要具备从专业角度谋划项目、设计项目和撰写申报书的能力，而乡镇政府在这些方面的专业能力明显不足。

3. 乡镇政府对条线站所的合作需求。权责失衡、人手不足和组织残缺使得太平溪镇政府形成了对

<sup>①</sup>太平溪镇政府内设党政综合办、经济发展办和社会事务办。但在实际运作中，各办公室内部依然有细分。其中，党政综合办内部又分为党政办、组织办、宣传办，经济发展办内部又分为企业办、项目办、农业办、公路办、车船办，社会事务办内部又分为卫计办、综治办、信访办、民政办、安全办。

条线站所的合作需求。在管理权限问题上，由于当前基层治理重心不断下沉，夷陵区各职能部门将许多管理权限下沉到条线站所。例如，综合行政执法分局拥有原属于 22 个部门的 2683 项执法权限，市场监管所拥有办理营业执照以及依法扣留违法商户营业执照的权限，派出所拥有对犯罪嫌疑人采取强制措施的权利。在人员问题上，太平溪镇政府的工作人员数量较少且难以增加，而辖区内的 18 个条线站所共拥有 187 名行政和事业编制人员。在专业能力上，各条线站所都有自己擅长的专业领域，其工作人员大部分是专业技术人员，一部分工作人员甚至拥有相关行业的中高级职称。因此，如果能够得到辖区内条线站所的支持，太平溪镇政府便能有效弥补自身在人员、技术和管理权限上的短板，提高自身治理能力和发展能力，这令其对各条线站所形成了合作需求。

### （三）协同治理结构的形成

为了快速提高履职能力，以应对难度和强度均不断攀升的治理和发展工作，太平溪镇政府与辖区内各条线站所在治理实践中自发结成了密切的合作关系，形成了协同治理结构。

一方面，太平溪镇政府会为各条线站所提供稳定的经济和组织支持，为其解决经费不足和外部支持匮乏的问题。其一，太平溪镇政府每年都会为辖区内各条线站所安排一定数量的工作经费。以 2020 年为例，除了税务分局<sup>①</sup>外，太平溪镇政府对辖区内的每个站所都给予一定的经费支持（如表 2 所示）。尽管这些经费数量不多，但作为“增量”资金具有很强的边际效应，且是由乡镇政府办理决算，所以各条线站所可以灵活使用这笔资金，从而缓解经费短缺问题。其二，太平溪镇政府为各条线站所构建了稳定的外部协作机制。太平溪镇政府每年年终要考核辖区内各村级组织，考核结果与村干部的经济待遇挂钩。在考核过程中，各条线站所也被授予了对村级组织进行评分的资格，这使得各条线站所获得了要求村级组织配合其工作的权力。同时，当有站所需要其他站所协助配合时，可以将需求报告给乡镇政府分管领导，然后由乡镇政府进行协调。这实际上构建了一种以乡镇政府为枢纽的站所之间的互助机制。

表 2 2020 年太平溪镇政府为辖区内各条线站所安排的工作经费情况汇总 单位：万元

单位名称	拨付经费	备注	单位名称	拨付经费	备注
市场监管所	3	工作经费	农技服务中心	10	禽畜防疫
派出所	61	聘用辅警、道路安全员	文化体育站	2	文化活动经费
司法所	3	聘用工作助理	太平溪初中（中心校）	10	消防设施建设
退役军人服务站	5	工作经费	太平溪小学	2	工作经费
财政所	20	新建办公场所	太平溪卫生院	5	接送群众打疫苗请车费用
规划环保所	5	工作经费	人社中心	1.5	租用办公地点
资源管理所	4	装修食堂	林业工作站	3	工作经费
公路管理站	2	工作经费	综合行政执法分局	14	工作经费、装修办公场所
水利工作站	21	防汛抗旱经费	合计		171.5

另一方面，太平溪镇辖区内的各条线站所会积极参与乡镇政府的工作，为乡镇政府“出力出力”。

<sup>①</sup>税务分局是由地税分局和国税分局合并而来，实行垂直管理。即使在区一级，税务局对当地政府也保持着很强的独立性，仅有业务上的联系，因此，下文探讨的条线站所都不包含税务分局。

在太平溪镇，除卫生院、派出所、综合行政执法分局等少数业务工作极为繁忙的站所外，其他站所都承担着一部分乡镇政府的常规工作。例如，农技服务中心除了承担镇域内的农业发展工作外，还长期承担着镇里的农业项目申报工作；规划环保所除了承担镇域内的城建规划和环保工作外，还长期承担着集镇和各村的环卫工作；中小学除了承担教育工作外，还长期承担着各项宣传工作。此外，各项中心工作也离不开条线站所的参与。基于属地管理原则，乡镇政府是镇域内各项中心工作的主要责任主体。太平溪镇政府在开展中心工作时往往会将各条线站所也动员起来，并给它们安排相应的工作任务，从而实现责任与压力的分摊。例如，在脱贫攻坚期间，每当有上级领导<sup>①</sup>到太平溪镇检查扶贫工作进展时，太平溪镇政府都会动员全镇除学校、卫生院外的所有机关、事业单位共同参与迎检工作，统一调配人员前往各村协助制作台账，并深入贫困户家中复核扶贫政策的落实情况。

通过相互合作，太平溪镇政府和辖区内条线站所实现了资源互补，显著提升了履职能力。这使得各方能够更有效地应对日益升级的乡村治理任务，更好地回应乡村治理需求，更有力地推动各项治理工作顺利开展，从而促进乡村治理效能持续提升。

## 五、偏向性协同与“统合型”乡镇条块关系的形成

在太平溪镇政府与条线站所的协同过程中，二者的地位并不对等。由于乡镇政府拥有对合作关系的控制能力，使其得以在二者之间的协同过程中占据主导地位。借助这种主导地位，乡镇政府能够有效统筹和整合各条线站所的资源与力量。

### （一）偏向性协同形塑“统合型”乡镇条块关系

虽然太平溪镇政府和条线站所都可以通过与对方的合作解决自身问题，但二者对合作关系的依赖程度存在明显差异。在协同过程中，各条线站所向乡镇政府提供的主要是人力、技术和管理权限支持，乡镇政府向各条线站所提供的则主要是经济和组织支持。对于太平溪镇政府而言，人力资源并不需要依靠某个固定的条线站所获取，专业技术也可以通过向市场主体购买服务获取，管理权限则可以向区级职能部门获取，只是程序较为复杂而已。但对于各条线站所而言，一旦失去了乡镇政府的支持，其经费不足和外部支持匮乏的困境将难以解决。这使得各条线站所以对合作关系的依赖程度远高于乡镇政府，从而让乡镇政府在二者之间的协同过程中牢牢占据着主导地位，进而得以有效统合各条线站所，构建起“统合型”乡镇条块关系（如图1所示）。“统合型”乡镇条块关系与以往各类政府主导型的条块关系差异明显。与建立在行政调控和政治引领基础上的政府主导型条块关系不同，“统合型”乡镇条块关系具有非正式性，乡镇政府与条线站所在制度层面上是相对独立的。同时，区别于建立在社会关系基础上的政府主导型条块关系，“统合型”乡镇条块关系建立在条线站所以对乡镇政府的功能性依赖之上，这种依赖会随着国家对农村工作重视程度的提高而日益加深，使得“统合型”乡镇条块关系的紧密程度远超前者。因此，在太平溪镇的乡镇治理场域中，乡镇政府与各条线站所之间看似没有正式的行政隶属关系，但实际上，乡镇政府对条线站所拥有极强的支配能力。

<sup>①</sup>上级领导主要指中央和湖北省相关部门的领导。

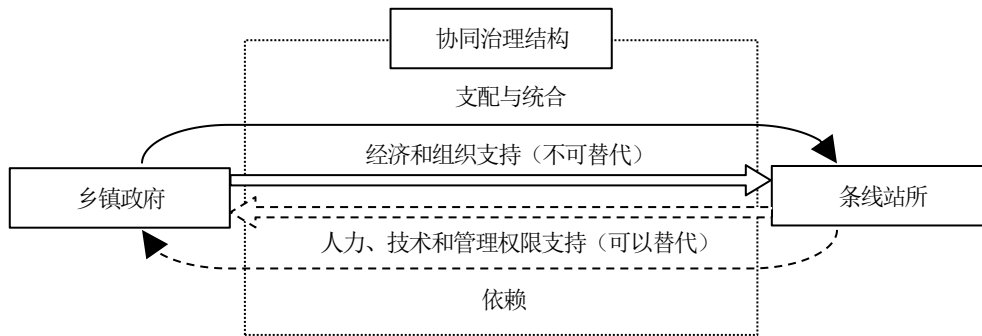


图1 “统合型”乡镇条块关系的形成逻辑示意

注：图中实线箭头表示刚性（不可替代）的关系，虚线箭头表示非刚性（可以替代）的关系。

## （二）“统合型”乡镇条块关系的实践形态

在“统合型”乡镇条块关系之下，虽然太平溪镇政府与各条线站所之间并不具有正式的行政隶属关系，但乡镇政府能够有效地将各条线站所纳入自身治理体系，适度介入其业务工作，并逐步建立起辖区内各条线站所对乡镇政府的心理认同。

一方面，太平溪镇各条线站所被纳入乡镇政府的治理体系。为高效“调遣”各条线站所，太平溪镇政府制定了3项联系制度：一是“领导联系站所”制度。太平溪镇的每个站所都被指定了一位联系领导<sup>①</sup>，当乡镇政府需要站所协助工作时，相应的联系领导可以直接向站所负责人安排工作。这种制度增强了乡镇领导与站所负责人之间的沟通和协调，提高了决策的执行力。二是“联席会议”制度。太平溪镇政府每月月初都会召开扩大工作会议，总结上月工作并部署本月工作。参会人员不仅包括乡镇政府领导、各办公室主任和各村（社区）书记，还包括各条线站所负责人。通过定期召开联席会议，乡镇政府能够及时了解基层工作动态，发现潜在问题并采取必要措施，确保乡镇政府与条线站所之间信息畅通，进一步推动各方协作。三是“站所联村”制度。太平溪镇辖有12个行政村和1个社区，驻有18个条线站所，除学校、卫生院和退役军人服务站外，其余站所都有指定的联系村（社区）。各条线站所不仅要完成自己的专业任务，还要深度参与联系村（社区）的各项中心工作。通过“站所联村”制度，乡镇政府能够确保各条线站所与联系村（社区）紧密配合，从而更加高效地应对复杂的治理任务。这些联系制度强化了乡镇政府与各条线站所之间的协同合作，提升了整体治理效率。

另一方面，太平溪镇政府经常会基于自身工作需要介入条线站所的业务工作。作为区级职能部门在乡村基层的派出机构，每个条线站所都有特定的业务工作。在现行制度背景下，乡镇政府只有对条线站所进行政治领导的权力。但在实际工作中，太平溪镇政府时常会基于自身工作需要介入条线站所的具体业务工作。例如，作为三峡库区乡镇，太平溪镇长期实行“退耕还林”政策，该政策鼓励农民停止耕种山坡耕地并将其恢复为森林，由财政予以补贴。太平溪镇林业工作站是这项工作的主要负责单位。为了快速有效地保护和改善生态环境，早期的退耕还林政策要求农民优先选种有助于生态修复的乔木树种，重点培育生态林，否则不予补贴。2012年以后，太平溪镇开始大力发展绿茶产业，于是

<sup>①</sup>所指定的联系领导是具有副科级以上职务的乡镇干部。

乡镇政府要求林业工作站想办法将茶树（灌木）也纳入退耕还林的优先选用树种目录。随后，太平溪镇林业工作站联合资源管理所、规划环保所等站所共同向区林业局申请将一些适宜当地种植的茶树树种纳入退耕还林优先选用树种目录，并获得同意。在得到国家的财政支持后，当地农民的种茶热情高涨，短时间内便完成了1.5万余亩山坡耕地的“田改茶”工作。这一系列操作在一定程度上实现了生态保护与农业发展之间的平衡。此外，在实践中，太平溪镇各条线站所已逐渐认可乡镇政府在治理中的主导地位，各站所负责人会主动定期向政府分管领导请示工作，接受乡镇政府的领导。

## 六、“统合型”乡镇条块关系下的治理绩效与潜在风险

通过统合辖区内各条线站所，太平溪镇政府完善了自身组织结构和权力配置。这在提升乡镇政府履职能力的同时，也催生了新的治理风险。

### （一）乡镇政权的“自我完整化”

通过统合条线站所，太平溪镇政府实质上重新整合了被分割的组织结构和管理权限，成为一级“完整”的政权组织。

一方面，在组织结构上，太平溪镇政府实现了“隐性扩张”。通过整合各条线站所，太平溪镇政府尽管在制度层面仍是一个“光杆司令”，但能够调动的组织力量大为增强。这些条线站所不仅拥有大量工作人员，而且这些工作人员大多具备专业技能，从而极大拓展了乡镇政府的专业治理能力和能够调动的人员规模。由此，太平溪镇政府逐步成为一个覆盖多个专业领域、组织架构更为完善且人员充足的“完整”政府。

另一方面，在管理权限上，太平溪镇政府实现了“自我扩权”。根据现行法律法规，乡镇政府并非各类检查、许可、审批和执法权限的直接授予对象。但通过统合市场监管所、派出所、综合行政执法分局、资源管理所、林业工作站、规划环保所等条线站所，太平溪镇政府也能够灵活、便捷地使用各项管理权限，进而成为一个集多重权限于一身的“全能型”治理主体。

综上所述，太平溪镇政府通过统合条线站所，实质意义上摆脱了组织和权限被分割的困境，实现了“自我完整化”。这一转变不仅显著增强了乡镇政府的治理能力，也为更加高效、精准地应对乡村治理中的复杂任务和多元挑战奠定了坚实基础。

### （二）能力提升与风险酝酿：乡镇政府“自我完整化”的双重后果

“自我完整化”有效提升了乡镇政府的治理能力和发展能力，使其可以较为从容地应对不断提高的治理要求，但也让其拥有了规避上级政府行政监管的潜在能力，从而引发新的治理风险。

1. “自我完整化”背景下的政府工作能力提升。实现“自我完整化”后，太平溪镇政府的治理能力和发展能力都得到大幅提升。

其一，通过完善组织结构，太平溪镇政府的发展能力和攻坚能力得到明显增强。一方面，通过整合各条线站所，太平溪镇政府有力提升了发展能力。例如，太平溪镇政府将农业项目的谋划、申报工作交由农技服务中心负责。2020年，该镇从移民局和农业农村局两个条线获批了13个农业发展项目，获得各类补助资金总计734万元，有效推动了当地农业发展。另一方面，通过调动各条线站所的工作

人员，太平溪镇政府有效增强了攻坚能力。例如，2019年7月，为了推动当地产业发展，太平溪镇政府决定实施“龙黄路提档升级工程”。施工前期需要征收道路两侧的部分耕地和林地。为了加快工作进度，乡镇政府从政府部门抽调14人，从条线站所抽调27人，组建了3个攻坚小组分别在沿线3个村庄推进土地征收工作。最终，征收任务在2个月内圆满完成。

其二，通过拓展管理权限，太平溪镇政府的治理效率得到有效提升。统合条线站所后，太平溪镇政府自身便能处理许多涉及许可、审批和执法权限的事务，而无须完全依赖区级职能部门的支持。例如，2021年5月，中央生态环境保护督察组抵达湖北省，点名要到夷陵区开展专项督查。太平溪镇的主要环保问题是位于长江边的1家小型船厂存在多项违法违规行为。夷陵区政府要求太平溪镇政府在1个月内完成整改。为了完成这一任务，太平溪镇镇长于5月18日召集所有具有行业管理和执法权限的站所负责人开会，共同研究该厂的违法违规问题，共整理出8条工商、环保、土地和安全生产等方面的违法违规线索，并于当月21日组织了一次“联合行动”，将该厂成功关停。

2. “自我完整化”背景下可能出现的政府行为失控。“自我完整化”在增强乡镇政府治理能力的同时，也让其拥有了规避上级政府行政监管的潜在能力，从而导致其治理行为存在一定的失控风险。

作为一项独特的制度设计，“条块并行”发挥着重要的治理功能。在基层治理实践中，乡镇政府是国家与社会的纽带。由于存在信息不对称问题，当乡镇政府为了地方利益而损害全局利益时，上级政府往往难以对其进行有效约束。上级政府通过将条线站所的管理权上收，一方面可以弱化乡镇政府“以权谋私”的能力，另一方面也使条线站所成为监督乡镇政府的有效力量。然而，“统合型”乡镇条块关系的形成，可能削弱这一“保险”机制的效力。

在“统合型”乡镇条块关系有效提升太平溪镇治理和发展水平的同时，笔者也在一些地区发现了另一番现象：相关条线站所不仅未能发挥监督作用，反而会利用自身专业知识和职能帮助乡镇政府规避上级政府的行政监管，从而导致乡镇政府在治理过程中出现一些为了短期、局部收益而损害长期、整体利益的行为，尤其是在土地、林业和环保领域。例如，一些地区的乡镇政府为了加快工程建设类项目的实施进度，在项目实施过程中经常采取“一边施工、一边报批”的策略。这种做法虽然能够显著加快地方社会发展，却是不合规的，并且会对国家宏观发展战略的实施和地方社会的长远发展产生不利影响，当地的资源管理所、林业工作站、规划环保所等相关站所理应对乡镇政府的这些行为予以制止。然而，在实践中，这些地区的相关条线站所不仅不制止乡镇政府，反而会帮助乡镇政府“保守秘密”，当乡镇政府的违规行为被上级政府知晓后，这些站所还会协助乡镇政府加以应对，避免直接处罚。这就导致类似的违规行为在基层治理中屡禁不止。

## 七、结论与讨论

21世纪初期，受乡镇机构改革影响，乡镇政府与辖区内条线站所之间的行政隶属关系被取消，二者之间的关系走向分离。党的十八大以来，随着中央加强对乡村基层各方面工作的推进力度，乡村治理工作逐步深化，面临的难度和挑战也显著增加。在此背景下，乡镇政府和辖区内条线站所自发结成合作关系，形成协同治理结构。在协同治理过程中，与乡镇政府相比，条线站所对合作关系更加依赖，

这使乡镇政府得以有效整合各条线站所，从而形成“统合型”乡镇条块关系。借助条线站所提供的人力、技术和管理权限支持，乡镇政府的履职能力大为提升，从而得以有效应对日益提高的工作要求。然而，条线站所的监督和制衡功能在这一结构中被弱化，上级政府对乡镇政府的监管能力随之减弱，由此可能引发新的治理风险。

“统合型”乡镇条块关系本质上是乡镇治理体系为应对治理压力而作出的适应性调整。党的十八大以来，国家接连部署和实施精准扶贫与乡村振兴两项重大发展战略，开展人居环境整治、美丽乡村建设等一系列重要治理行动。这些政策和举措的落地显著增加了基层治理主体的工作压力，使乡镇政府和条线站所必须迅速提升履职能力，以应对日益复杂且高强度的治理任务。然而，当现有制度难以提供解决方案时，乡镇政府和条线站所只能在制度外寻找调试渠道，从而推动乡镇治理体系的非正式运作。因此，重塑乡镇条块关系的关键是根据治理任务的变迁完善基层治理体系，这需要国家从权责划分、组织结构、财政支持和监督管理等多个方面改革现有基层治理模式。

首先，乡镇政府作为联结行政体系与乡村社会的纽带，是大量基层治理事务的直接承载主体。在全面依法治国的背景下，需要根据实际情况在县、乡政府之间明确划分治理责任，并以此为依据合理分配管理权限，确保治理职责清晰、权责对等。

其次，在明确县、乡政府责任与职权的背景下，需要完善乡镇政府组织结构。一方面，可以依据事权划分，将部分驻镇部门划归乡镇政府管理，完善其组织结构；另一方面，应加强基层党建引领，构建镇域治理主体之间的联动机制，为镇域治理主体之间的协同治理提供制度保障。

再次，需要进一步完善基层“人、财、事”的匹配机制，构建科学、规范的财政资金分配体系，为各镇域治理主体的治理活动提供合理的财力支持，保障基层治理任务的顺利推进。

最后，应积极引入数字技术并推动监督机制创新，强化对镇域治理主体及其治理活动的监督管理。这不仅有助于提升治理透明度，还能够有效防范乡镇政府因组织、权力扩张而引发的治理风险。

#### 参考文献

- 1.曹正汉、王宁，2020：《一统体制的内在矛盾与条块关系》，《社会》第4期，第77-110页。
- 2.曹正汉、钟珮，2020：《条块关系与中国的适应能力——对韩博天观点的修正》，《探索与争鸣》第11期，第100-111页。
- 3.陈辉，2021：《县域治理中的领导注意力分配》，《求索》第1期，第180-187页。
- 4.陈文琼，2020：《富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱？——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示》，《中国农村观察》第1期，第29-43页。
- 5.成婧，2023：《政府过程中的复杂性条块关系及其产生逻辑——基于干部调配数据的观察》，《公共行政评论》第1期，第181-196页。
- 6.褚明浩、刘建平，2021：《乡镇一线治理：乡村治理现代化的实践路径》，《中国行政管理》第4期，第52-58页。
- 7.哈肯，2001：《协同学：大自然构成的奥秘》，凌复华译，上海：上海译文出版社，第2页。
- 8.贺雪峰，2019：《行政还是自治：村级治理向何处去》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第6期，第1-5页。

- 9.黄严、王磊, 2024: 《“块”何以俘获“条”? ——基于A县条块共谋的个案研究》, 《经济社会体制比较》第3期, 第153-162页。
- 10.李汉卿, 2014: 《协同治理理论探析》, 《理论月刊》第1期, 第138-142页。
- 11.李世敏、庄飞能, 2019: 《“部门政治”的柔性运作——以文化部门的权力扩张为例》, 《社会主义研究》第3期, 第115-120页。
- 12.刘骥、熊彩, 2015: 《解释政策变通: 运动式治理中的条块关系》, 《公共行政评论》第6期, 第88-112页。
- 13.罗湖平、郑鹏, 2021: 《从分割到协同: 领导小组重塑条块关系的实践机制》, 《中国行政管理》第12期, 第121-125页。
- 14.孟天广、赵金旭、郑兆祐, 2021: 《重塑科层“条块”关系会提升政府回应性么? ——一项基于北京市“吹哨报到”改革的政策实验》, 《中国行政管理》第4期, 第31-39页。
- 15.欧阳静, 2010: 《策略主义与维控型政权——官僚化与乡土性之间的乡镇》, 华中科技大学博士学位论文。
- 16.彭勃、刘旭, 2022: 《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》第5期, 第42-56页。
- 17.仇叶, 2021: 《行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础》, 《政治学研究》第1期, 第78-89页。
- 18.折晓叶、陈婴婴, 2011: 《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》, 《中国社会科学》第4期, 第126-148页。
- 19.陶振, 2015: 《基层治理中的条块冲突及其优化路径》, 《理论月刊》第1期, 第100-106页。
- 20.吴春来, 2021: 《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)》第2期, 第129-140页。
- 21.吴毅, 2018: 《小镇喧嚣: 一个乡镇政治运作的演绎与阐释》, 北京: 生活书店出版有限公司, 第231页。
- 22.杨华, 2021: 《治理机制创新: 县域体制优势转化为治理效能的路径》, 《探索》第5期, 第63-77页。
- 23.杨华、袁松, 2018: 《中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查》, 《公共管理学报》第1期, 第12-22页。
- 24.杨雪冬, 2020: 《条块关系问题的产生及其协调》, 《探索与争鸣》第11期, 第40-42页。
- 25.游宇, 2024: 《地方政府如何通过工作专班改善城市基层治理? ——基于一项小区综合治理专班的案例研究》, 《公共管理学报》第3期, 第12-24页。
- 26.俞可平, 2000: 《治理与善治》, 北京: 社会科学文献出版社, 第4页。
- 27.张静, 2007: 《基层政权: 乡村制度诸问题》, 上海: 上海人民出版社, 第121页。
- 28.张志原, 2024: 《党建统合下的条块分割治理路径——基于Z省和S省驻京机构的对比分析》, 《北京社会科学》第2期, 第84-96页。
- 29.周振超, 2005: 《打破职责同构: 条块关系变革的路径选择》, 《中国行政管理》第9期, 第103-106页。
- 30.周振超、李安增, 2009: 《政府管理中的双重领导研究——兼论当代中国的“条块关系”》, 《东岳论丛》第3期, 第134-138页。



## **From Separation to Integration: The Evolution Process and Mechanisms of Township Vertical-horizontal Relationships in the New Era**

WANG Chaofan

(School of Politics and International Relations, Central China Normal University)

**Summary:** Clarifying the structural forms and evolutionary mechanisms of township vertical-horizontal relationships is of great importance for improving the grassroots governance system. Based on the theory of collaborative governance, this study investigates the transformation of vertical-horizontal relationships in Taipingxi Township, western Hubei Province. It reveals that since the 21st century, China's township vertical-horizontal relationships have undergone an evolutionary process from separation to integration. In the early 21st century, in order to alleviate farmers' burdens and standardize the governance practices of township governments, the state vigorously promoted the reform of township institutions. Affected by the reform, the administrative subordination between township governments and line stations within the jurisdiction was dissolved, leading to a shift from close ties to separation.

Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the state has increased the efforts to promote various aspects of rural grassroots governance. The work of rural governance in China has shifted from the "center-oriented work model" focusing on maintaining social stability and ensuring food security to the "multi-centered work model" that balances ecological environmental protection, economic development, cultural construction, public services, and resource conservation. Against this backdrop, the complexity and intensity of township governance work have increased significantly. In response to these changes, township governments and line stations within the jurisdiction spontaneously formed cooperative relationships in governance practice, creating a collaborative governance structure.

Within this structure, line stations mainly provide human resources, technical expertise, and administrative authority to township governments, while township governments primarily offer economic and organizational support to line stations. During the operation of the collaborative governance structure, compared to the human, technical, and administrative authority support provided by line stations to township governments, the economic and organizational support provided by township governments to line stations is more rigid and irreplaceable. This allows township governments to firmly maintain a dominant position in the collaborative process, enabling them to effectively integrate line stations within the jurisdiction and establish an "integrated" township vertical-horizontal relationships. Such integration helps resolve issues such as the incomplete organizational structure and lack of management authority of township governments, thereby effectively enhancing the governance capacity of township governments. However, this relationship model may also weaken the constraining ability of higher-level governments over township governments, potentially leading to unchecked administrative behaviors.

**Keywords:** Grassroots Governance; Township Government; Vertical-horizontal Relationships; Government Behavior

**JEL Classification:** D73; H11

(责任编辑：王 藻)