

引文格式: 许远旺, 倪宇娇, 刘瑜珮. 整体性治理视域下基层“三整合”改革的审视与优化 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2023, 24(6): 63-67.

## 整体性治理视域下基层“三整合”改革的审视与优化

许远旺, 倪宇娇, 刘瑜珮

**摘要:** 江苏基层“三整合”改革围绕加强基层党组织建设、优化审批服务和公共服务、组建综合行政执法机构、统筹基层网格、建立综合指挥平台等展开, 存在治理理念落后、部门权责边界模糊、沟通协商机制不健全、综合指挥平台效益低、人才管理制度失衡等问题, 可以采取培育整体性治理思维、明确权责边界、构建扁平化组织结构、破除部门间藩篱、完善人事管理制度等措施加以解决。

**关键词:** 整体性治理; 基层治理; “三整合”改革; 江苏

**作者简介:** 许远旺, 江苏大学管理学院 MPA 教育中心主任副教授、硕士研究生导师; 倪宇娇, 江苏大学管理学院硕士研究生; 刘瑜珮, 四川佳源燃气有限责任公司政工师。

**基金项目:** 国家社会科学基金重点项目“新时代农村重大社会风险及其治理能力提升研究”(21AZZ009)。

**中图分类号:** D630 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2023.06.007

基层政府作为最小的治理单元, 在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中扮演着重要角色。一方面, 基层政府承担着上级政策执行落地的压力, 常常“牵一发而动全身”; 另一方面, 基层政府面对广大群众, 肩负着解释、传达以及执行的基本责任, 面临特定的阻力。治理之要, 重在基层。因此, 提升乡镇政府治理能力是实现国家和乡镇治理现代化的题中之义。整体性治理作为一种治理工具, 符合新时代基层治理需求, 具备适用性与可行性。

安德鲁·邓西尔最早提出整体性治理的概念, 指出整体性治理在节约官僚体制中的重要性<sup>[1]</sup>。随后, 佩里·希克斯进一步丰富了整体性治理的内涵, 明确指出“部门主义”、协调性缺失、职能“碎片化”等是基层政府部门内部普遍存在的问题, 并将整体性治理界定为: “在保证充分的沟通和合作之后, 政府机构的组织之间形成了有效的整合及协调, 使得彼此之间的政策目标保持相同并连续, 同时强化政策的执行手段, 达到了各主体之间合作密切目标一致的一种治理行动。”<sup>[2]</sup>可见, 分散资源、提供公共服务、构建透明性的整体性政府是大势所趋。

我国对整体性治理的关注相对较晚。在2010年之前, 国内学者对整体性治理的研究侧重于基础性理论的引入。整体性治理是继新公共管理后的又一公共管理范式<sup>[3]</sup>, 公共事务复杂化给“竞争式治理”带来巨大冲击, 整体性治理能够在发挥新自由主义和市场机制的基础之上, 通过协调、整合实现民主价值<sup>[4]</sup>。2010—2016年, 整体性治理与其他理论的比较研究受到广泛关注。从理论批判、组织结构、核心观念等三个角度比较新公共管理、整体性治理、无缝隙政府可知, 三者皆以提供多样化公共产品和服务完善公共服务为根本目的, 而新时期的社会治理应当以善治为目

标,选择适用不同的理论范式<sup>[5]</sup>。作为对新公共管理的矫正,整体性治理引入了信息技术,有助于数字化政府构建<sup>[6]</sup>。2016年之后,国内学者基于问题导向侧重整体性治理应用机制的完善和创新<sup>[7-8]</sup>,将整体性治理理论运用到环境保护、医疗服务、人工智能等领域中。

2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》,要求“坚持和加强党的全面领导,适应乡镇和街道工作特点及便民服务需要,加强党的基层组织建设,改革和完善基层管理体制,使基层各类机构、组织在服务保障群众需求上有更大作为”。为贯彻落实中央文件,提升基层治理能力,2020年江苏省委办公厅、省政府办公厅印发了《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施方案》,以构建简约高效的基层管理体制,推动基层治理体系和治理能力现代化为目标,将基层整合审批服务执法力量工作与实施乡村振兴战略相结合,与基层减负和整治形式主义、官僚主义顽疾相结合,推进相关审批服务执法力量向经济发达镇、重点中心镇集中,确保基层有人有物有权办事,为推动高质量发展走在前列、加快建设“强富美高”新江苏提供体制机制保障。自此,江苏基层改革的序幕正式拉开,在实践中被称为基层“三整合”改革。

## 一、江苏基层“三整合”改革实践

江苏基层“三整合”改革实践旨在构建“集中高效审批、强化监管服务、综合行政执法”的基层治理结构,以实现基层服务功能、执法机能、治理效能的提升。镇江、扬州、徐州市在地理位置上分别代表苏南、苏中和苏北,其改革实践和成果具有代表性。

第一,推进基层党建与基层治理深度融合。“欲筑室者,先治其基。”只有基层党组织坚强有力,党的根基才够牢固,才能凝聚各方力量推动基层治理改革。首先,加强基层党组织队伍建设,在基层设立党建工作办公室,发挥党组织基层“元治理”的功能,统筹资源,整合力量,激发改革的内生动力。其次,完善基层党(工)委运行机制,规范其议事规则和程序。最后,突出政治功能,加强基层党委、支部、党员和群众之间的联系。实现“党委抓牢支部、支部严管党员、党员带动群众”机制,提升党的号召力,强化党建责任。扬州出台《加强镇街干部队伍建设》的意见》《镇街干部教育培训办法》等文件,抓住干部这一“关键少数”,要求领导班子配备有基层工作经验的干部,以更好发挥领导干部的带头作用,推动基层党建与基层治理深度融合。

第二,整合基层行政审批与公共服务职责。“三整合”改革的关键是基层政府内部机构的设立与合并。改革之前,基层政府的办事机构主要是上级部门设立的派出机构(俗称“七站八所”),数量较多,内部机构烦冗,职能重复,一直以来是基层治理的“痛点”,因此“三整合”改革的一项重点任务就是打破原有的机构设置。镇江构建了“两办七局”的组织结构,“两办”指党政办公室和党建办公室,“七局”包括行政审批局、综合行政执法局、政法和社会事业局、经济发展局、建设局、财政和资产管理局、农业农村局。新的行政审批局拥有独立的审批权限,承担民政、人力资源与社会保障、市场监督管理等审批事项和水、电、气等民生服务项目。徐州市行政审批局遵照“一枚印章管审批”的原则,实施“权力清单”制度,具体负责300多项审批服务事项。扬州全面优化审批流程,打造“帮办代办”业务专窗,实现“零距离”服务群众,提高了基层政府办事效率。

第三,组建统一的综合行政执法机构。组建统一的综合行政执法机构是基层“三整合”改革

的核心举措。首先,整合现有站所、分局的资源与力量,组建统一的综合行政执法局,相对集中地行使行政处罚权和监督检查权,以乡镇名义开展执法工作,实现“一支队伍管执法”。其次,综合执法局内设综合办公室、案件处置中心和督查科等科室,根据需要组建中队,增强执法力量,形成“发现问题→及时派单→核查处置→反馈结果”闭环执法。最后,完善“依据权责清单追责”“双随机一公开抽查”等制度,做到“谁移交,谁指导”和“谁处置,谁负责”。

第四,统筹基层网格。网格化运行机制能够有效实现“小平台”承载民生“大服务”功能。江苏基层“三整合”改革旨在重新规划基本网格,统筹网格管理,保障行政力量向内部延伸。首先,合理划分基本网格单元,积极推进网格化服务管理标准建设,明确网格公共安全、公共服务、公共管理等职责。其次,合理配置网格力量,健全网格责任落实制度。徐州建立“巡办两分”制度,做到“日巡查、周分析、月汇总”,确保“事件发现在网格,流转交办在网格,问题解决在网格,责任倒查在网格”。扬州聘请乡贤担任网格员,利用他们的威望解决延展网格化治理问题。虽然各地的做法不同,但都致力于优化网格管理,提升网格化服务管理实效。

第五,建立综合指挥平台。整合数据资源,建立综合指挥平台,能够打破基层政府内部“一盘散沙”的局面,有益于打造整体性政府。江苏基层“三整合”改革综合指挥平台包括指挥调度、党建引领、审批服务、综合执法、经济发展、网格治理、乡镇概况及政府服务八大模块,旨在依托综合网格为基层治理赋能。徐州将“12345 政务服务热线”接入该平台,对接数字城管、社会治安、安全生产等信息端口,实时解决群众“急难愁盼”问题,提升辖区居民幸福感。镇江强化综合指挥平台和综合行政执法互联互通功能,实时监控执法全过程,确保执法行为公开公正。

## 二、江苏基层“三整合”改革中存在的问题

第一,政府治理理念落后。树立整体性治理理念能够解决公共事务治理过程中产生的碎片化和分散化问题。在江苏省基层“三整合”改革过程中,整体布局观念缺乏,顶层设计薄弱,导致“整合”浮于表面。在机构整合方面,镇江市政府机构虽然实现了数量精简,但分工不明和职能重叠等问题仍然存在。加上传统行政体制的影响深远,基层政府在短时间内还不能完全摒弃政府本位的治理理念,这与整体性治理所倡导的公共价值理念之间存在偏差,进而影响改革效果。

第二,部门权责边界模糊。虽然江苏各地都采取改革措施打破僵化的治理格局,但新的组织架构仍存在权责边界模糊、职能重叠等问题。镇江新成立的行政审批局名义要求上“一枚印章管审批”,但在实践中审批局的印章不被认可、审批权限争议、多头审批等情况时有发生。这些问题会导致趋利避害、各自为政、相互推诿扯皮的现象<sup>[9]</sup>,不利于实现组织目标,也不利于发挥整体性治理效能。

第三,沟通协商机制不健全。江苏基层“三整合”改革以属地管理为核心,简化治理层级,目的是将上级政府的权力下放至基层政府,赋予基层政府更多的事权、人权和财权。但在改革实践中,由于沟通不畅,这一目的没有完全达到。纵向上看,上级部门名为赋权,实则将难事、琐事下放给基层,致使基层“权小责大”。横向上看,同级部门之间缺乏沟通和合作。

第四,综合指挥平台效益低。要实现整体性治理理论所倡导的组织合作,关键在于信息技术和网络技术的运用。虽然“无纸化”“一网通办”“共享平台”等热词充斥于基层“三整合”改革始终,但组织间的壁垒仍未被打破。一方面,综合指挥平台利用率不高,部门之间的壁垒未被打

破,“信息孤岛”现象仍较为严重。另一方面,网络平台各自为政,缺乏衔接渠道。通常使用频率较高的是江苏省政务服务网站,同时各市也有自己的运行网站。省市县三级各有信息系统平台,割裂了政府组织,增加行政成本。

第五,人才管理制度失衡。首先,基层政府低薪聘用合同制员工来弥补编制不足的情况较为普遍,编制内员工与合同制员工薪资待遇两极分化严重,同工不同酬的问题无法得到根治。其次,基层工作者的职业发展规划不明确,基层深陷人才流失的困境。整体性治理强调要在治理者和行动者之间建立一种信任关系,将信任机制作为黏合剂以提升政府治理效能。乡镇人才管理分化导致合同制员工的工作积极性下降,进而弱化政府与基层工作人员之间的信任度。

### 三、江苏基层“三整合”改革优化路径

第一,培育整体性治理思维。治理理念影响基层治理的定位与走向。整体性治理理论注重全局战略与整体思维,关注部门之间的协调、合作与整合,也注重公民的需求<sup>[10]</sup>。为提高基层政府公共服务质量,应培育整体性治理思维。其一,在进行基层治理改革时要有全局性规划和服务性思维,以公民需求为导向,以追求公共利益的最大化为目标,不断提高政府公共服务能力。其二,在政府内部运转过程中贯彻整体性治理思维,将治理思维转化为制度优势,增强基层治理主体协调各方力量的治理效能。基层“三整合”改革作为一种自上而下的改革,在同一层级各部门协调整合的基础之上也要强化上下级联动机制。

第二,明确权责边界。改革以来,部门权责边界模糊成为影响基层治理能力的重要因素。首先,需要明确权力来源。整体性治理理论认为,政府权力来源于公民,因此基层政府治理要以公民为本位,解决公众关心的问题。其次,依法界定职能与权限范围。基层政府公布权力清单后,应在各部门充分协商沟通的基础上进一步细化和强调权责分配事宜,确保各部门依法履职,减少管辖权争议。最后,明确责任归属,加强监管。推行“责任下沉”制度,建立整体性责任包干制度,确保事随人走,对公众负责。在实践中做到“谁主导,谁监管”,强化主管部门的责任意识。

第三,构建扁平式的组织结构。建立扁平式的政府组织结构,应当先“破”后“立”。“破”是指打破原有机构职能性分割原则。在这方面,基层“三整合”改革中的部门整合与职能划分浮于表面,不利于组织间的合作与协同。“立”是指设置职能分工同心圆整合结构。依照“统筹、整合、打通”的方法科学分工,让各部门各司其职,横向上整合人力资源、预算等功能,以协同性作为组织体系的价值导向破除部门主义藩篱。整体性政府的组织模式应当增加新的组织结构类型,即在水平层面上设置跨部门整合单元,形成新的组织工作方式,促进部门间的协同运作<sup>[11]</sup>。

第四,破除部门间信息藩篱。针对基层“三整合”改革后仍存在的部门藩篱问题,一方面,贯彻部门信息“整合到一张网”的工作方针。资源整合是整合机制的重要组成部分,打破部门间“信息孤岛”格局,构建多视角、立体化和全方位的信息共享机制,加快“一张网”建设,能够在技术层面上推动信息资源的共享,加强部门间的紧密合作和磋商,进而实现无缝隙的公共服务供给。在大数据时代,注重数据采集与使用的安全性保障,以应对风险挑战。另一方面,实行责任属地原则,推动协同机制运行。强调部门应共同承担的公共责任,以共同目标为纽带推动各部门有效整合信息资源,破除部门间的壁垒,使基层“三整合”改革由被动变为主动。将部门分治的碎片化治理转变为部门合治的整体性治理,实现“精简高效”的目标。



第五,完善人事管理制度。其一,扩充编制。基层政府根据实际需要扩充编制,给现有的编制外员工提供职业发展通道以增加他们的工作积极性。其二,改善工资待遇。为没有编制的合同制员工开辟第三条道路,打通晋升之路,相应提升待遇,增加绩效工资,改变基层留不住人才的现象。其三,加强培训。健全基层工作者培训制度,对编内编外人员一视同仁。基于工作实践中的需要,多进行全科类的培训,邀请行业中的先进人员来基层开展岗位培训,提高基层工作者应对实务中突发问题的能力和公众服务能力。

参考文献:

[1] DUNSIRE A. Holistic governance [J]. Public policy and administration, 1990, 5 (1): 45-49.  
[2] LEAT D. SELTZER K, STOKER G. Towards holistic governance: the new reform agenda [M]. York: Palgrave. 2002.  
[3] 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.  
[4] 胡佳. 迈向整体性治理: 政府改革的整体性策略及在中国的适用性 [J]. 南京社会科学, 2010 (5): 46-51.  
[5] 韩兆柱, 杨洋. 新公共管理、无缝隙政府和整体性治理的范式比较 [J]. 学习论坛, 2012, 28 (12): 57-60.  
[6] 刘波, 王力立, 姚引良. 整体性治理与网络治理的比较研究 [J]. 经济社会体制比较, 2011 (5): 134-140.  
[7] 杜春林, 臧璐衡. 从“碎片化运作”到“整体性治理”: 智慧养老服务供给的路径创新研究 [J]. 学习与实践, 2020 (7): 92-101.  
[8] 金太军, 金祖睿. 基层政府“微腐败”及其整体性治理 [J]. 江汉论坛, 2022 (12): 42-47.  
[9] 曾凡军, 潘懿. 基层治理碎片化与整体性治理共同体 [J]. 浙江学刊, 2021 (3): 64-71.  
[10] 曾凡军, 梁霞, 黎雅婷. 整体性智治的现实困境与实现路径 [J]. 中国行政管理, 2021 (12): 89-95.  
[11] 安慧影, 黄朝峰. 后疫情时代中国基层社会的整体性治理研究 [J]. 社会科学, 2021 (8): 33-40.

A Review and Optimization of the “Three Integration” Reform at the Grassroots Level from the Perspective of Holistic Governance

Xu Yuanwang, Ni Yujiao, Liu Yupei

**Abstract:** The “three integration” reform at the grassroots level of Jiangsu centers around strengthening the grassroots party organization construction, optimizing approval and public services, establishing comprehensive administrative law enforcement institutions, coordinating grassroots networks, and establishing command platforms. There exist problems such as outdated governance concepts, blurred boundaries of departmental powers and responsibilities, inadequate communication and consultation mechanisms, low efficiency of comprehensive command platforms, and imbalance in talent management system. Measures can be taken to cultivate holistic governance thinking, clarify the boundary of power and responsibility, build a flat organizational structure, break the barriers between departments, and improve the personnel management system.

**Keywords:** holistic governance; grassroots governance; “three integration” reform; Jiangsu

(收稿日期: 2022-11-08; 责任编辑: 沈秀)