

2000年以来城市治理重心下移： 研究脉络与发展动向^{*}

——以CNKI检索论文为研究对象

李忠汉

【摘要】城市治理重心下移问题日益引发学界的关注，并成为新的理论增长点。从2000年以来的CNKI检索论文中考察城市治理重心下移问题的研究脉络和发展动向，可以得出以下结论：城市治理重心下移是实现城市治理现代化的基础工程；这一领域的研究内容主要聚焦于“从单位重心到基层重心”、“正下移”中的“逆下移”、“移得出”与“接得住”三个议题，研究重点从简单的资源强化转向实际的治理效能提升；在视角上，以国家与社会的关系和科层制的职责关系分析为主；在方法上，从偏好单纯的规范分析逐渐转向具体的经验研究。从发展动向来看，城市治理重心下移研究应从内容、视角、方法、风格上形成具有解释力和本土化特征的理论体系和治理逻辑，以更好地服务于改革实践的需要。

【关键词】城市治理 重心下移 研究脉络 发展动向

【作者简介】李忠汉，政治学博士，郑州大学政治与公共管理学院副教授。

【中图分类号】K01 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2021)05-0079-12

近年来，城市基层治理面临着严峻的挑战。党中央明确提出社会治理重心向基层下移的政策倡导，^①以提升城市基层治理的实际效能。国内学术界及时跟进，陆续推出一系列的研究成果，在学术研究和改革实践上已初步形成双向互动和相互促进的融合态势。无论是在理论上还是在实践中，城市治理重心下移研究都倍显重要。本文主要立足于国内学术界的研究成果，从城市治理重心下移的现实需求、核心内容、研究视角与方法和发展动向等方面，对2000年以来的相关研究进行系统性梳理和评价。

^{*} 本文系国家自然科学基金青年项目“地方政府公共冲突治理的有效性研究”(17CZZ016)的阶段性成果。

^① 治理重心是指在政府纵向治理结构中，将权力、职责等主要资源配置在某一层级，并且此层级治理效能的发挥对于维系整个科层体制的运转具有关键性的作用；那么，该层级就是所谓的治理重心。治理重心下移是指将职责、权力、技术、资金等治理资源下沉至科层组织的“底部”(基层)，赋予基层更多的资源、服务和管理权限，使基层既能进行有效的社会治理，又能提供精准的公共服务，确保基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。

一、城市治理重心下移研究的现实需求：城市治理现代化的基础工程

城市治理重心向基层下移是实现城市治理现代化的基础工程。这里简略梳理和勾画一下我国城市治理重心下移研究的现实需求。

（一）单位制的瓦解改变了城市社会管理的组织基础

经过20世纪50年代的城市政权建设，“单位”成为城市的组织基础，城市管理高度“单位化”。在单位制下，国家与社会高度重合，国家几乎垄断了一切社会资源，城市社会自主性空间十分狭小。

改革开放以来，市场经济的发展改变了城市社会的群体结构和组织基础。社会成员从整齐划一的单位人变成了利益诉求多元化的社会人。在单位之外产生了大量的市场组织和民间组织，人们开始在单位体制外获取更多的生存和发展资源。与此同时，企事业单位改革剥离了单位的许多社会功能，单位制逐渐式微。城市居民再一次回到分散和原子化的状态中。总之，作为城市社会的整合工具，单位制已经不能适应城市社会发展的趋势，迫切需要寻找适合城市社会结构分化的新型整合机制。在此背景下，基层街道和社区被委以“后单位”时代城市社会“再组织化”的重任，日益成为城市治理重心所在。

（二）城市基层治理任务繁重需要不断提升治理效能

随着城镇化的快速推进，中国城市基层治理面临日益繁重的任务。截至2019年，中国城镇常住人口8.48亿人，平均每个城市社区人口超过8000人，平均每个街道办事处覆盖人口10万人，最大的街道人口（含流动人口）超过100万人。城市基层规模偏大，管理服务面临巨大压力。^①大量的管理和服任务在下压至街道的同时，街道亦顺手传递给社区。

然而，由于基层处于国家治理体系的末端以及科层制固有的权力向上集中的属性，权力、资金、人才等治理资源向上集中，“基层政府的资源和权力日益稀薄”。^②能力有限和责任无限、属地管理与权责不对称等矛盾在城市基层治理中非常突出，“小马拉大车”的超负荷运转势必带来治理效能的递减。因此，通过城市治理重心下移来提升城市基层治理效能显得尤为迫切。

（三）城市基层治理创新增强了重心下移研究的理论需求

2014年，习近平明确提出：“社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了。”^③党的十九大和十九届三中、四中全会皆强调治理重心向基层下移。现实改革迫切需要加大治理重心下移研究的理论供给。

笔者以“城市治理重心下移”为主题，以“2000—2020年”为时间跨度，对CNKI来源期刊进行检索后，共析出有效文献201篇。在时间分布上，这些文献几乎都出现在2014年之后，并呈现出整体增多态势（见图1）。在检索的文献中，报纸类141篇，期刊论文60篇。2000—2014年，文献析出数量几乎为零。这是因为该议题基本上从属于或被遮蔽在城市基层治理转型、社区建设、社区治理等研究领域，还未形成独立的话语体系。2014年以后，关于城市治理重心下移的文献逐渐增多，但主要停留在政策解读和理论宣传层面，从学术研究上进行理论阐释和实证研究的还比较少。同时，这些学术成果还呈现出碎片化特征，整体性的研究成果比较匮乏。因此，加大对城市治理重心下移的研究十分必要，现实需求强烈。

① 吴晓林、谢伊云：《国家主导下的社会创制：城市基层治理转型的“凭借机制”——以成都市武侯区社区治理改革为例》，《中国行政管理》2020年第5期，第92页。

② 刘凤、傅利平、孙兆辉：《重心下移如何提升治理效能？——基于城市基层治理结构调适的多案例研究》，《公共管理学报》2019年第4期，第28页。

③ 习近平：《推进中国上海自由贸易试验区建设 加强和创新特大城市社会治理》，《人民日报》2014年3月6日。

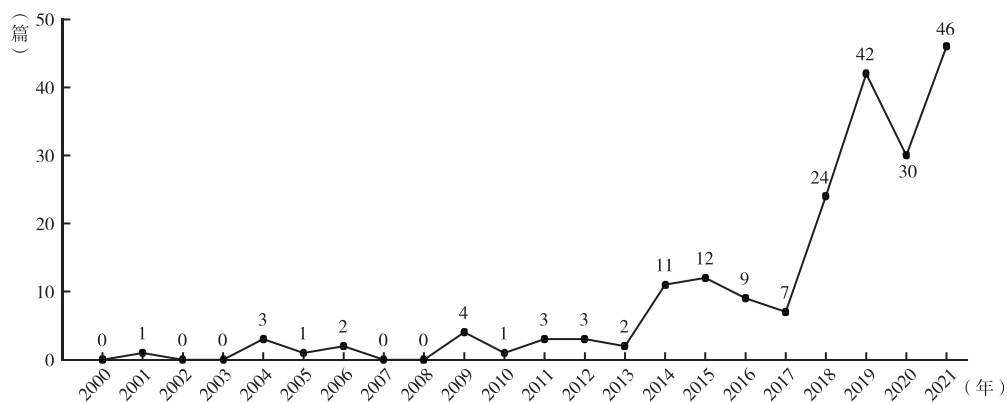


图1 2000年以来“城市治理重心下移”的论文增长趋势

二、城市治理重心下移研究的核心内容：从资源强化到效能提升

基于对CNKI检索文献的跟踪、梳理和分析，城市重心下移的核心内容主要体现在三个方面，学界围绕这三个方面进行了深入的研究和讨论。从研究趋势上看，由资源强化转向效能提升正在成为城市治理重心下移研究的共识性主题。

（一）从单位重心到基层重心：城市治理重心下移是一个线性的过程吗？

一种观点认为，改革开放以来，中国城市治理重心整体上呈现出从单位重心向基层重心、从单位中国向社区中国、从单位制向社区制转型的线性脉络。^① 20世纪50年代，中国在城市逐步建立了“单位制为主街居制为辅”的城市管理体制。^② 国家通过数量庞大、规模不等的单位，将居民组织化并纳入城市管理体系之中。单位作为政府机构的延伸，承担着实际的行政职能。如果说单位制治理的对象是单位人，则街居制主要针对无单位的城市人员。相较单位制，街居制只是辅助性治理机制，^③ 城市治理的重心在单位而不在属地街道和居委会。^④ 在新中国成立后的30年中，单位制是城市政权稳固的组织基础。改革开放后，市场经济的发展在深刻改变中国经济、社会结构的同时，也导致了单位制功能的逐渐式微。城市社会日渐进入个体化、多元化和流动性的时代，面临着重新组织化的历史重任，^⑤ 而作为属地组织的街道和社区在“单位制解体后重构城市基层治理体系”的历史机遇中被委以再组织化的重任。^⑥ 在这一转型过程中，国家政权的城市巩固机制开始转向社区机制，^⑦ 作为基层政权的街道和基层社会单元的社区，开始取代单位成为城市社会治理的重心所在。

从“单位重心”向“基层重心”的线性下沉过程，有两条清晰的发展脉络。一是民政这条线，

① 参见容志：《社会治理向“基层重心”转移》，《北京日报》2018年8月20日；刘建军：《社区中国：通过社区巩固国家治理之基》，《上海大学学报》（社会科学版）2016年第6期，第73～85页；夏建中：《从街居制到社区制：我国城市社区30年的变迁》，《黑龙江社会科学》2008年第5期，第14～19页。

② 容志：《推动城市治理重心下移：历史逻辑、辩证关系与实施路径》，《上海行政学院学报》2018年第4期，第50页。

③ 宋道雷：《转型中国的社区治理：国家治理的基石》，《复旦学报》（社会科学版）2017年第3期，第172～179页。

④ 容志：《推动城市治理重心下移：历史逻辑、辩证关系与实施路径》，《上海行政学院学报》2018年第4期，第49～58页。

⑤ 张静：《中国基层社会治理为何失效？》，《文化纵横》2016年第5期，第30～34页。

⑥ 吴晓林：《中国的城市社区更趋向治理了吗——一个结构—过程的分析框架》，《华中科技大学学报》（社会科学版）2015年第6期，第52～61页。

⑦ 陈云松：《从“行政社区”到“公民社区”——由中西比较分析看中国城市社区建设的走向》，《城市发展研究》2004年第4期，第1～4页。

从20世纪90年代开始,为了迅速填充单位制消解后城市基层管理的空白,民政部开始推进以加强社区管理和社区服务为内容的城市基层政权建设。桑玉成等通过对该时期上海五里桥街道的调研,发现街道作为城市行政区划的最基层单位,虽然是区政府的派出机构,“实际上已承担着基层一级政府的职能”。^①二是城市管理体制这条线,城市管理的职责、任务、权力、资源开始向基层的街道和居委会下移。20世纪90年代中期,上海、北京率先进行试点,探索出“两级政府、三级管理”的城市管理体制,并逐渐在全国范围内推广。在新的城市管理体制中,街道成为市、区政府下的第三级管理主体。这大大拓展了街道办的职责范围,赋予了街道办更多的管理权限。在“条块”关系上,也呈现出从“以条为主,块做配合”到“条块结合”,再到“条专块统,以块为主”的演变趋势。^②可见,“城市管理的改革,使管理重心不断下移。不设区的城市和设区的大城市,如果不能充分发挥其中的准行政区划——街道的作用,在行政管理方面颇感力不从心”。^③

另一种观点认为,改革开放40多年来,在单位重心向基层重心持续转型的过程中,与计划经济时代相比,尽管城市基层(街道、社区)的事务、职能、责任、财力、人员等都在不断加大,城市基层的规模及其在社会治理体系中的地位、作用也在攀升,但是从现实角度来看,城市治理重心下移并非一个线性的过程。^④通过对改革开放以来中国城市基层管理体制改革的分析,吴晓林认为在快速城镇化过程中,街道办和居委会承担着许多行政事务,同时面临着有责无权、职责超越的被动困境。^⑤高乐提出,尽管街居制在应对城市迅猛发展中表现出明显成效,但是也存在街道办事处责权失衡和居委会行政化严重等弊端。^⑥刘凤等通过多案例分析指出,虽然推动治理重心下移是近年来城市基层治理改革的手段,但是在政策实践中普遍存在基层资源短缺、基层政府乏力、结构空洞缺陷、结构功能失衡等突出问题,重心下移与治理效能之间并不存在必然的因果关系,治理重心下移并非一个线性的过程。^⑦张静通过经验研究发现,近年来,城市基层治理效果不佳问题日益凸显,具体表现为基层社会情绪政治化、网络批评倾向于归因政治、个体事件容易发展为群体性事件和法律事件容易发展为针对公共组织的事件。^⑧这些严重的社会问题容易引发基层治理失效的风险。总之,近年来,以治理重心下移为主要内容的城市基层治理体制改革,并没有完全实现“保证基层有权、有人、有力”的预期目标,城市基层政权“小马拉大车”、人才匮乏、组织虚弱涣散的现象相当普遍。

可见,以上两种观点对中国城市治理重心下移的议题得出了几近相反的结论,两者的分歧源于不同的分析视角。前者主要从中国城市基层治理转型的历史逻辑出发,认为单位制解体后街居制迅速“补位”而被普遍赋权增能,街道事实上获得了社区治理的主导权,逐渐确立了街道和社区层面的城市基层管理体制,由此呈现出由单位重心向基层重心的转型脉络;后者主要从中国城市基层治理转型的实践逻辑出发,聚焦于城市基层政权面临的困境、“条块”矛盾带来的碎片化、基层情绪政

① 桑玉成、杨建荣、顾铮铮:《从五里桥经验看城市社区管理的体制建设》,《政治学研究》1999年第2期,第41页。

② 夏建中:《从街居制到社区制:我国城市社区30年的变迁》,《黑龙江社会科学》2008年第5期,第17页。

③ 丁水木:《论街道社区和社区行政》,《社会学研究》1997年第5期,第14~18页。

④ 参见吴晓林:《治理转型遵循线性逻辑吗?——台湾地区城市社区治理转型的考察》,《南京社会科学》2015年第9期,第96~103页;林尚立:《构建简约高效的基层管理体制》,《经济日报》2018年4月18日。

⑤ 吴晓林:《中国的城市社区更趋向治理了吗——一个结构—过程的分析框架》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2015年第6期,第52~61页。

⑥ 高乐:《当前我国街居体制改革实践中的两种路径及评析》,《中国行政管理》2016年第7期,第30~34页。

⑦ 刘凤、傅利平、孙兆辉:《重心下移如何提升治理效能?——基于城市基层治理结构调适的多案例研究》,《公共管理学报》2019年第4期,第24~35页。

⑧ 张静:《中国基层社会治理为何失效?》,《文化纵横》2016年第5期,第30~34页。

治化引发的治理风险等问题，认为基层治理“总体能力有限”，^①重心下移改革结果并不理想。前者更多地从应然的角度出发，主张构建以基层为重心的城市社会治理体制，反映出政府改革的初衷和目标；后者则主要是一种实然的视角，认为政府管理社会、服务民众的任务下移到了基层，但是权力、财力、人力等资源还没有完全下沉，故而疏通重心下移的梗阻是推进治理重心下移改革的当务之急。

（二）“正下移”中的“逆下移”：治理重心下移是科层体制的内在矛盾吗？

比较普遍的观点是，改革开放以来，在中国城市基层管理体制改革中，从街居制的恢复与调整到当下方兴未艾的社区治理改革与创新，贯穿的一条主线就是权力下放、重心下移，落脚点就是街道作为一级管理组织的职权的扩展。^②这一治理重心逐渐下沉的“正下移”态势在中国城市基层管理体制的两轮改革过程中皆有所呈现。

第一轮改革是城市基层管理中“两级政府、三级管理”体制的探索与推广。以先行探索和具有典范效应的上海街居制改革为例，在改革开放前，由市、区、街道、居委会构成的上海街居制是“两级政府、一级管理”体制，权力高度集中在市政府及职能部门手中，区政府的权力十分有限。从20世纪80年代末开始，上海市政府实行“两级政府、两级管理”模式，^③扩大区县权限。随后于20世纪90年代初持续推进治理重心下移，确立了“两级政府、三级管理”的城市管理体制。其核心是推动市、区两级政府及有关职能部门的权力下放，以街道办事处为主体，强化政府在街道层面即第三级的行政权力和行政职能，形成了“以块为主、以条为辅、条块结合”的管理新格局。^④1999年民政部制定了《全国社区建设试验区工作实施方案》，“两级政府、三级管理”的城市管理体制和“条专块统”的运行机制在各地推广开来。这些举措强化了街道办事处作为基层管理主体的地位，使其成为事实上的“一级准政府”。

第二轮改革是以“政社分离与合作”为亮点的局部试验。^⑤在第一轮改革中，得到赋权增能的街道同样将大量的管理和服务事项顺手传递给居委会，导致居委会超负荷运转、社区工作行政化和自治本性的迷失等弊端。因此，从21世纪初开始，一些地方陆续探索第二轮改革。吴晓林认为，这一轮改革大致有四种模式：撤销街道和设置大社区的“街道社区化”模式，党组织向社区嵌入的“党政组织下沉”模式，街道层面行政事务向社会转移和社区层面行政事务与社会事务分离的“行事分离”模式，以及政府出资向社会组织购买服务的“政社合作”模式。^⑥其共性特征是党政资源向社区下沉，使街道办党政组织名正言顺地嵌入社区。高乐认为，从形式上看，当前我国各地推行的第二轮城市基层管理体制改革的改革主要有两种类型：以撤销街道办为基础的改革和以街道办存在为前提的改革。^⑦第一种类型的逻辑是减少管理层次，其总体思路是撤销街道办，调整社区规模，实行区直管社区体制，建立新型社区治理结构，这种新的社会治理体制使社区与街道办在职能上高度一致。因此，

① 林尚立：《构建简约高效的基层管理体制》，《经济日报》2018年4月18日。

② 参见桑玉成、杨建荣、顾铮铮：《从五里桥经验看城市社区管理的体制建设》，《政治学研究》1999年第2期，第40~48页；吴志华、翟桂萍、汪丹：《大都市社区治理研究：以上海为例》，复旦大学出版社2008年版，第53~54页；徐中振：《社区发展是现代城市文明的载体和依托——加强上海城市社区建设调研报告》，《学术月刊》1996年第12期，第3~15页。

③ 王伟：《单位制向社区制的回归——中国城市基层管理体制50年变迁》，《战略与管理》2000年第1期，第86~99页。

④ 徐中振：《社区发展是现代城市文明的载体和依托——加强上海城市社区建设调研报告》，《学术月刊》1996年第12期，第3~15页。

⑤ 吴晓林：《中国的城市社区更趋向治理了吗——一个结构—过程的分析框架》，《华中科技大学学报》（社会科学版）2015年第6期，第52~61页。

⑥ 吴晓林：《中国的城市社区更趋向治理了吗——一个结构—过程的分析框架》，《华中科技大学学报》（社会科学版）2015年第6期，第52~61页。

⑦ 高乐：《当前我国街居体制改革实践中的两种路径及评析》，《中国行政管理》2016年第7期，第30~34页。

这场改革又可被称为“街道社区化”。^①第二种类型的逻辑是以理顺市、区和街道的职能关系及科学合理界定街道办与社区功能为突破点,让街道办和社区回归本位。比较这两种类型的改革,会发现街道的存废并非改革的实质,其核心问题是建立新的社区治理结构,推动市、区政府资源下沉至社区,以强化社区管理和公共服务职能。^②总之,第二轮改革是在第一轮改革的基础上持续推动城市社会治理重心向基层社区下移,即所谓的“正下移”。

学界另一种观点认为,20世纪90年代以来,在城市治理重心“正下移”显像的背后,是与之相伴的“逆下移”隐像。^③这种“逆下移”主要有三种类型:一是“非对称下移”,主要指权力、责任与资源在下移过程中的非对等性。对于中央集权的单一制国家而言,从中央到基层形成了自上而下层层加码、将履职责任向下传导的多任务—目标—问题驱动机制的压力型体制。^④在这种体制下,管理任务、责任相对于权力、资源往往更容易被下放。在改革过程中,上级政府通常以属地管理为名,将大量管理任务和服务事项层层“打包”给下级政府,自己则保留领导、监督和考核的权力,^⑤其结果是大量职责在下移至街道的同时亦被街道顺手转给了社区。这种长期的“非对称下移”往往带来基层治理“权”与“责”之间的不对等甚至背离。二是“非经济性下移”。从效率和成本角度考虑,不同层级的政府之间要有一个相对科学、合理、明确的分工。一般而言,具有规模效应的服务和事项,宜放在高层级政府层面,而具有地区特色,甚至要根据具体对象“定制”的服务和事项,则需要充分授权和放权给基层政府。然而,常见的情况是位于高位的市、区政府将规模性的、本应由其自身承担的事项和服务“一股脑”推给了基层,而一些具有地方特色的、适宜由基层承担的事项和服务反而留在市、区政府手中。这种简单的、一刀切式的治理重心下移是违背经济效率原则的。三是“条块冲突性下移”。我国政府权力和资源的横向间分配与纵向间下沉以及政府对经济和社会的治理,都是按照“条块关系”来进行的。但是,现实中的“条块分割”“条块冲突”“管理缝隙”等问题,则困扰着行政管理的高效运行,也不利于治理重心的下移。在计划经济体制时期,城市管理一直采取垂直型的专业管理,淡化甚至忽视分级的多层次管理,条块分割问题比较突出。^⑥近年来,虽然提出了“以块为主,以条为辅”的政策设计,但由于缺乏具体的操作机制和制度保障,往往在基层社会治理实践中得不到真正落实,基层治理“碎片化”问题更加凸显。

为什么会出“逆下移”现象?学界和实务界皆认为这是由我国科层体制自身的特性和弊端造成的。“政府科层体制建构本身存在内在的张力。它在设置了现代管理组织专业分工、固定职位、层级节制、非人格化等秩序与逻辑的同时,也制造了官僚系统的反功能困境。”^⑦从某种意义上讲,我国城市治理重心居高不下以及在重心下移改革中出现的“非对称下移”“非经济性下移”“条块冲突性下移”等“逆下移”现象,皆是我国政府科层体制的内在张力和反功能困境的表现。“非对称下

① 詹成付主编:《基层政权和社区建设》,中国社会科学出版社2009年版,第105~116页。

② 参见高乐:《当前我国街居体制改革实践中的两种路径及评析》,《中国行政管理》2016年第7期,第30~34页。

③ 参见周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》2006年第3期,第1~38页;吴恒同:《城市社区治理重心下移:理论阐释与机制分析》,《云南行政学院学报》2019年第2期,第127~133页。

④ 参见荣敬本等:《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,中央编译出版社1998年版,第28~35页;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,第4~12页。

⑤ 参见周振超、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》,《理论探讨》2018年第4期,第28~33页;杜英歌:《中国语境下的基层社区治理:赋权与增能》,《公共管理与政策评论》2018年第1期,第28~37页;周振超、宋胜利:《治理重心下移视野中街道办事处转型及其路径》,《理论探讨》2019年第2期,第18~24页。

⑥ 参见桑玉成、杨建荣、顾铮铮:《从五里桥经验看城市社区管理的体制建设》,《政治学研究》1999年第2期,第40~48页;徐中振:《社区发展是现代城市文明的载体和依托——加强上海城市社区建设调研报告》,《学术月刊》1996年第12期,第3~15页。

⑦ 孙柏瑛、张继颖:《解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察》,《中国行政管理》2019年第4期,第75页。

移”反映的是我国科层体制的固有惯性和路径依赖：前者表现为“在政府长期依靠行政手段管理社会形成的体制性惯性下，上级各职能部门十分看重手中的职权，往往是放了事务，不放权力”；^①后者表现为科层体制的运行、管理资源的分配具有明显的层次性，要经过若干层级的传递才能到达基层，故自上而下的“衰减”和“折射”在所难免；^②这两个方面皆是与重心下移相反的“逆下移”过程。“非经济性下移”反映的是当前我国政府“职责同构”的纵向关系问题，即不同层级政府都管理大体相同的事情，在机构设置上表现为“上下对口，左右对齐”。^③这种体制有利于政府对社会进行自上而下的全局性控制，但也导致了各层级政府和上下级“条条”之间在事权和责任边界上缺少合理的划分，上下级之间在职责上重叠模糊、互相推诿。这是产生“非经济性下移”的主要原因。“条块冲突性下移”由条块分割所致。城市基层社会事务治理中条块分割比较普遍，属地街道基本上无权统筹上级派驻机构，^④这是困扰治理重心下移的重要因素之一。总之，治理重心的“逆下移”现象有着深刻的科层体制性根源，治理重心下移问题在深层次上也触及了我国城市管理体制的基本矛盾。

（三）“移得出”与“接得住”：重心下移一定能带来治理效能提升吗？

传统的观点认为，治理重心下移改革一定要确保“移得出”，即如果把更多的资源、管理和服务放到基层，扩充基层的人员编制和队伍，确保基层有人有权有物，就一定能够提升治理效能。以先行探索和具有改革典范效应的上海市为例，1997年上海市人大常委会通过的《上海市街道办事处条例》明确了街道办事处管理体制，并在原来街道办三项任务（1954年全国人大常委会通过的《城市街道办事处组织条例》规定的办理上级政府交办事项、指导居民委员会工作、联系群众）的基础上，又赋予其社区服务、兴办福利事业、街道监察等11项职责；并且在“条”与“块”的关系上，将街道上的“条”并入“块”中，形成了“以块为主、以条为辅、条块结合”的管理格局。2000年中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》则进一步明确了以“移得出”为重点的城市社会治理重心下移的改革思路。在我国城市管理体制改革的早期阶段，对“移得出”的强调有其道理。因为在我国中央集权的科层体制中，人们习惯于将基层定位为政策执行者，让其承担的任务和责任多，为其赋予的管理权限和资源少，所以能力弱是基层的普遍写照。^⑤因此，自20世纪90年代开始，基层街道和社区组织被赋予了弥补单位制消解后的城市基层治理空白的重任，急需突破街道作为派出机关的性质，通过层层授权和治理重心下移来扩充街道和社区在社会管理和公共服务方面的职能。

然而，以“移得出”为主要思路的城市管理体制改革的实践，并未能完全实现治理重心下移的预期目标。传统的以“移得出”为侧重点的治理重心下移的策略，与城市基层治理效能提升之间并没有必然的因果关系。容志认为，社会治理重心下移和加强基层建设，包括资源性强化和功能性强化两个方面的内容。^⑥两者有一定的关系，但并非必然的关系，也就是说，资源性强化并不必然带来功能性强化，功能性强化亦不必然依赖资源性强化。城市治理重心下移必须突破简单地向基层下放权力、下沉资源的传统路径，而进行党政主导下的城市基层治理结构乃至整个城市管理体制的系统性重塑，将权力下放与结构重构、资源下移与体制创新、“移得出”与“接得住”紧密结合起来，形成治理重心的下移与承接的无缝衔接。“移得出”确保基层治理有人有权有物，“接得住”强调基层治

① 林尚立：《构建简约高效的基层管理体制》，《经济日报》2018年4月18日。

② [美] 盖瑞·J·米勒：《管理困境——科层的政治经济学》，王勇等译，上海人民出版社2002年版，第105~137页。

③ 朱光磊、张志红：《“职责同构”批判》，《中国智库》2013年第1期，第38页。

④ 孙柏瑛、武俊伟：《“双向建构”中的城市政府基层社会治理转型——路径、困境与未来展望》，《公共管理与政策评论》2018年第1期，第12~27页。

⑤ 林尚立：《构建简约高效的基层管理体制》，《经济日报》2018年4月18日。

⑥ 容志：《推动城市治理重心下移：历史逻辑、辩证关系与实施路径》，《上海行政学院学报》2018年第4期，第55页。

理体制机制创新,这两方面是有机统一的。通过对多案例的分析,刘凤等发现治理重心及资源下移之所以产生良好的治理效能,是因为基层治理结构能够适应性地调整和转换,即治理结构调适在连接治理资源与治理效能之间起到不可或缺的关键作用。^①

总之,城市治理重心下移研究主要是围绕上述三方面的内容展开的。这些研究给我们的启示是:第一,单位重心向基层重心转型中所衍生的“线性”与“非线性”间的分歧与争论,意味着重心下移并非仅指街居制的迅速“补位”,以填充单位制解体后留下的“空白”,而是普遍给基层赋权增能,切实发挥基层重心的治理效能。第二,“正下移”中的“逆下移”现象表明科层体制具有将权力、人力、财力、物力等资源向上集中的本性。在本质上,这是与治理重心下移相悖的“逆下移”过程。因此,治理重心下移研究更要关注“逆下移”及其对基层治理效能产生的消解作用。第三,“既要‘移得出’,又要‘接得住’”意味着治理重心下移不仅要确保资源能够下沉至基层,而且要创新和完善基层治理体制机制,以有效承接下移资源并最大化其治理效能。可见,在内容上,城市治理重心下移的研究重点正在努力超越简单向基层下放权力、下沉资源的传统路径,更加强调基层体制机制创新、疏通重心下移的“关系梗阻”以激发下移资源的治理效能等。因此,近年来,就城市治理重心下移研究的核心内容而言,正由简单的资源强化转向实际的治理效能提升。

三、城市治理重心下移的研究视角与方法

基于对文献的分析,笔者发现我国城市治理重心下移研究主要呈现出国家与社会的关系和科层体制的职责关系这两种视角。并且,在研究方法上呈现这样一个趋势:2014年以前的研究主要偏向宏观理论阐释;2014年之后的研究则开始逐渐转向微观经验分析,案例分析成为主要的研究方法。

(一) 研究视角:国家与社会的关系和科层制的职责关系

1. 国家与社会的关系视角

在我国城市管理体制中,基层位于国家与社会、政府与民众的“接点”部位;^②有关城市治理重心向基层下移的研究基本上从属于国家与社会关系的分析框架。诸如“国家如何推进社会治理重心向基层下移”“资源、管理、服务如何下放到基层”“基层如何承接下移的资源”“基层力量如何有序合作”等,均为国家—社会关系秩序问题,在城市治理重心下移中,不断地被追问、被回应、被建构。^③依据偏好的不同,这一视角可以细分为国家中心论、社会中心论以及国家与社会合作共治论。^④

国家中心论坚持国家本位,强调国家是政治社会结构中关键的行动主体、具有塑造社会的作用。国家中心论主张自上而下的国家(政府)对社会的管控,强调国家在社会建设和管理中的主

① 刘凤、傅利平、孙兆辉:《重心下移如何提升治理效能?——基于城市基层治理结构调适的多案例研究》,《公共管理学报》2019年第4期,第24~35页。

② 徐勇:《“接点政治”:农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2009年第6期,第2~7页。

③ 参见孙柏瑛、武俊伟:《“双向建构”中的城市政府基层社会治理转型——路径、困境与未来展望》,《公共管理与政策评论》2018年第1期,第12页。

④ 参见曹胜:《社会中心论的范式特质与多重进路——以国家中心论为比较对象》,《学海》2017年第5期,第182~187页;童志锋、郁建兴:《从政府本位到社会本位:社会管理体制变革的新分析框架》,《中共浙江省委党校学报》2011年第1期,第70~78页;周红云:《理解社会管理与社会管理体制:一个角度和框架》,《中共天津市委党校学报》2009年第3期,第64~69页;李学举:《加强社会建设和管理 促进社会和谐与发展》,《求是》2005年第7期,第16~19页。

导地位和强势作用。^①该理论认为，城市治理重心下移是国家政权凭借科层结构和行政力量自上而下地推动权力和资源的纵向下沉与嵌入，不断强化“属地管理”体制，以至于“社区国家化”。^②因此，持这种观点的学者认为不应简单地否定20世纪90年代以来国家权力持续向基层的下移和延伸及其带来的社区“行政化倾向”，^③并对政府主导下的城市居委会“去行政化”改革提出了质疑。^④

社会中心论将社会作为理解政治问题的逻辑起点，具有明显的反国家情节，甚至将国家对社会的介入视为“国家对社会的殖民”。^⑤社会中心论将城市基层治理看作自发秩序形成的民间社会自组织网络结构，其基本面向是实现基层社会自治。该理论认为现代国家不可能包揽所有的基层治理和服务，因此，国家—社会关系分立结构下的社区自治不失为一个适宜的选择。鉴于普遍的城市“社区行政化”困境，当务之急是如何通过治理重心下移，塑造基层社会共同体，激活自治功能，以弥补基层自主性治理架构的缺失。^⑥

国家与社会合作共治论试图在国家偏好与社会偏好之间做出折中与调和，主张国家与社会的互嵌、互构与合作治理。^⑦国家与社会合作共治论者认为，治理重心下移是一种“双向建构”的过程，即以基层为重心的治理既是自上而下的国家建设，又是自下而上的社会自治。^⑧因此，在推进城市治理重心下移的过程中必须破除“行政一元化”的结构，合理划分国家与社会的行为边界，既要规范国家进入社会的范围、方式，赋予社会自治的权力，又要不断创新政社互动合作机制，实现政社合作、官民共治。^⑨

2. 科层制的职责关系视角

科层制的职责关系是城市治理重心下移研究中另一个重要的视角。从该视角来看，我国国家治理体系是一个从中央到地方多层级的科层结构，为了推动城市治理重心下移，必须将基层治理置于多层次结构之中进行思考，研究基层治理主体与其他层级政府间的关系。^⑩其中，纵向的层级分工与横向的“条”“块”协调是基层治理最基本的结构性关系。如果科层制内部自上而下的职责配置不合理、政府职能部门向城市基层嵌入不能有机协同导致结构错位和权责冲突，或者权力、财力、人员等资源主要集中于较高的政府层级而与基层管理和需求之间存在差距，那么就存在治理重心下移问题。^⑪鉴于当前政府层级间职责模糊、上下错位和基层“职责超载”“条块分割”“管理缝隙”较大及“碎片化”问题突出的现状，在推进城市治理重心下移的改革中，必须创新基层治理体制，构建有利

① 孙柏瑛、祁凡骥：《我国政府社会管理创新的价值基础》，《公共管理与政策评论》2013年第3期，第6~14页。

② 周庆智：《政社互嵌结构与基层社会治理变革》，《南京大学学报》（哲学·人文科学·社会科学）2018年第3期，第139~149页。

③ 陈晓运、姚森隆：《居委会“去行政化”：实践、问题与对策》，《广东行政学院学报》2015年第4期，第38~41页。

④ 孙柏瑛：《城市社区居委会“去行政化”何以可能？》，《南京社会科学》2016年第7期，第51~58页。

⑤ Gene Barrett, Deconstructing Community, *Sociologia Ruralis*, Vol. 55 (2), 2015, pp. 182-204.

⑥ 李友梅：《中国社会治理的新内涵与新作为》，《社会学研究》2017年第6期，第27~34页。

⑦ 参见樊鹏：《互嵌与合作：改革开放以来的“国家—社会”关系》，《云南社会科学》2019年第1期，第29~36页；郑杭生、杨敏：《社会与国家关系在当代中国的互构——社会建设的一种新视野》，《南京社会科学》2010年第1期，第62~67页；王浦劬：《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》，《国家行政学院学报》2014年第3期，第11~17页。

⑧ 孙柏瑛、武俊伟：《“双向建构”中的城市政府基层社会治理转型——路径、困境与未来展望》，《公共管理与政策评论》2018年第1期，第12~27页。

⑨ 周庆智：《在官治与民治之间：关于基层社会秩序变革的一个概括》，《学术交流》2019年第7期，第57~63页。

⑩ 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，格致出版社、上海人民出版社2008年版，第11~13页。

⑪ 参见山东农村社区社会治理创新研究课题组：《以资源整合服务下沉推动社会治理创新——淄博市“四三二”工作格局推进社会治理创新的调查与思考》，《东岳论丛》2015年第7期，第12~18页；吴晓林：《治权统合、服务下沉与选择性参与：改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”》，《中国行政管理》2019年第7期，第54~61页。

于重心下移的纵向“层级职责体系”和横向“条块权责关系”。^①首先,从公共物品供给的效率和成本的角度来看,推进重心下移必须科学划分“两级政府、三级管理、四级网络”之间的职责;在机构设置上,打破“上下对口、左右对齐”的模式。例如,既允许“一对多”,由一个基层机构承接多个上级机构的任务;也允许“多对一”,由基层不同机构向同一个上级机构请示汇报。其次,从科层体制的结构功能的角度来看,要实现重心下移必须以“党建引领”“清单制”“跨部门、跨层级的治理网络”(如北京的“街乡吹哨,部门报到”机制)等体制机制创新,^②整合“块”的统领优势和“条”的专业优势,协同条线与属地关系,克服基层治理“碎片化”问题。

(二) 研究方法:从宏观的理论演绎到微观的经验分析

在研究方法上,城市治理重心下移研究从偏好单纯的规范分析逐渐转向具体的经验研究。在2014年党中央明确提出治理重心下移的政策倡导之前,有关该议题的探讨主要采用历史主义和文献分析等规范主义的研究方法,从宏观历史的视角探讨从“单位重心”向“基层重心”转变的应然逻辑,以符合向街道办事处和社区扩能的需要。例如,庞玉珍结合不同历史时期的条件分析了中国社会整合基础的变迁过程,提出了当前社会条件下新型整合机制的构建路径。^③夏建中则通过对改革开放之后30年城市社区变迁的梳理,归纳出了从“街居制”到“社区制”模式转变的规律,并对这一转型的历史原因和轨迹进行了分析总结。^④陈云松也从中西比较中分析了中国宏观历史环境的变迁,由此得出中国城市社区建设呈现出从“行政社区”到“公民社区”转变的结论,指出公民应该成为城市社区建设的自主性力量。^⑤由于城市治理重心下移总体上经历了一个长期的过程,其阶段性特征又与中国特定时期的发展目标和社会环境相适应,所以采用历史主义和文献分析等研究方法对于揭示这一趋势的整体演化逻辑就显得尤为必要。

然而,经过多年的城市管理体制改革,基层任务重、问题多、效能低的现实状况并未改变,城市治理重心仍然保持在高位,其背后“推”而不“下”的深层次原因逐渐成为研究的重点。在此背景下,以个案分析和多案例比较为主的实证主义研究方法逐渐赢得学界的青睐。城市治理重心下移研究具有较高的情境化依赖,与其他研究方法相比,案例分析等实证方法更有利于聚焦现实问题,有针对性地提出解决问题的方案。例如,刘凤等通过多案例的比较研究,对各具体案例中重心下移的原因、路径和策略进行了梳理与归纳,发现治理结构调适在这一过程中发挥着关键作用。^⑥北京市“街乡吹哨、部门报到”的成功经验也逐渐为学者所深入研究,并形成了丰富的研究成果。可见,研究方法的转变更加契合城市治理改革研究的需要,更有利于推动城市基层治理创新,让治理重心在城市基层真正落地生效。

四、城市治理重心下移研究的发展动向

作为一个具有延展性的话语体系和实践主题,城市治理重心下移在未来一段时期仍然是理论界的一个热点问题。在发展动向上,该研究应从内容、视角、方法、风格上形成具有解释力和本土化

① 郭圣莉、张良:《如何实现城市社会治理重心下移》,《国家治理》2018年第3期,第32~39页。

② 孙柏瑛、张继颖:《解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察》,《中国行政管理》2019年第4期,第72~78页。

③ 庞玉珍:《中国社会结构变迁与新型整合机制的建构》,《社会科学战线》1999年第3期,第206~211页。

④ 夏建中:《从街居制到社区制:我国城市社区30年的变迁》,《黑龙江社会科学》2008年第5期,第14~19页。

⑤ 陈云松:《从“行政社区”到“公民社区”——由中西比较分析看中国城市社区建设的走向》,《城市发展研究》2004年第4期,第1~4页。

⑥ 刘凤、傅利平、孙兆辉:《重心下移如何提升治理效能?——基于城市基层治理结构调适的多案例研究》,《公共管理学报》2019年第4期,第24~35页。

特征的理论体系和治理逻辑，以更好地服务于改革实践的需要。

（一）在研究内容上，应聚焦于疏通重心下移的“关系梗阻”，构建有利于重心下移的纵向“层级职责体系”和横向“条块权责关系”

城市治理重心下移与治理效能提升之间并非必然的正相关关系，实践证明二者之间的关系还受到体制机制等多方面深层因素的制约。为了保障重心下移的改革实践能够取得良好治理效能，下一步的研究重点就是如何突破城市治理重心下移面临的“中梗阻”问题，这些问题主要表现在两个方面：一是纵向政府层级间职责上的重叠模糊、横向属地政府与条线部门间的管理碎片化以及国家与社会关系间的力量失衡制约了资源、管理和服务的更好下移，即“移得出”的问题；二是分散化、碎片化的基层治理结构难以有效承接下沉的资源，即“接得住”的问题。总之，治理重心下移不仅要“移得出”，同时也要“接得住”。这两个方面是继续深化城市治理重心下移研究的主要着力点。

（二）在研究视角上，将城市治理重心下移研究从抽象的国家与社会“合作共治”的视角转向“互嵌共强”的视角，将科层体制“职责同构”的视角转到“层级区隔”的视角

重心下移的核心是资源下沉并整合到基层治理一线，以提升基层治理效能。制度变迁中存在多重逻辑、多重过程与机制，只有在这些过程和机制间的相互作用中才能更好地认识它们各自的作用和影响，并令人满意地解释制度变迁，值得注意的是效率机制始终备受关注。^①因此，治理重心下移研究应主要从效能逻辑出发，探索国家与社会的“互嵌共强”模式，以超越传统的国家与社会“合作共治”的空泛论调。有学者提出的“功能资源优配”理论和“资源约束下组织场域互动分析框架”，^②是拓展治理重心下移研究视角的有益尝试。

（三）在研究方法上，单一、简单的规范研究应与具体、现实的经验研究相结合

当前，城市治理重心下移研究仍以规范分析为主，关于历史传统、逻辑演变、制度变迁上的理论铺垫较为充分，而以微观机制和实践策略为内容的经验研究则相对薄弱。值得欣慰的是，案例研究逐渐为学界所青睐，这类研究依托具有高度情境化特征的案例，揭示治理重心下移的障碍和基本路径，从而为改革提供经验借鉴与理论指导。但是，案例分析也存在一定的局限性，其结论往往会以偏概全，或者用观念裁剪现实。^③因此，在发挥案例研究通过访谈、观察、问卷调查以获取第一手数据资料 and 高度情境化等优点的基础上，应积极采用“结构—过程”分析范式，^④以弥补要么静态分析城市治理重心的结构、要么宏观描述城市治理重心的变迁等现有研究方法的不足。

（四）在研究风格上，要形成具有解释力和本土化特征的话语体系和实践逻辑

通过文献回顾，我们发现国内学界开始自觉辨析和厘清治理重心下移在中西方面的联系与差异，紧扣中国基层治理的实际问题，初步形成了本土化的研究风格、话语体系和治理逻辑。例如，国内学者从需求溢出理论的视角对追求组织纯度（社区自治）的居委会“去行政化”提出了质疑，认为基于基层治理主体的“功能资源优配”理论更契合治理重心向基层下移的实践逻辑。^⑤应当

① 周雪光、艾云：《多重逻辑下的制度变迁：一个分析框架》，《中国社会科学》2010年第4期，第132~150页。

② 参见刘太刚、刘开君：《居委会“去行政化”：错误理论误导下的“骑士战车队”——基于需求溢出理论的广义社会组织论的逻辑》，《北京师范大学学报》（社会科学版）2017年第3期，第118~125页；刘凤、傅利平、孙兆辉：《重心下移如何提升治理效能？——基于城市基层治理结构调适的多案例研究》，《公共管理学报》2019年第4期，第24~35页。

③ 肖林：《“‘社区’研究”与“社区研究”——近年来我国城市社区研究述评》，《社会学研究》2011年第4期，第185~208页。

④ 吴晓林：《结构依然有效：迈向政治社会研究的“结构—过程”分析范式》，《政治学研究》2017年第2期，第96~108页。

⑤ 参见刘太刚、刘邦宇：《需求溢出理论与基层治理创新——以北京市“街乡吹哨、部门报到”的实践为例》，《理论探索》2021年第1期，第76~82页；孙柏瑛：《城市社区居委会“去行政化”何以可能？》，《南京社会科学》2016年第7期，第51~58页。

说,近年来,治理重心下移研究越来越呈现出准确“反映—分析—解决”中国实际问题的研究风格、气派和特色。

(责任编辑:孔令栋 任朝旺)

Downward Shift of Urban Governance Focus Since 2000: Research Context and Development Trends

—Taking CNKI Retrieved Papers as the Research Object

Li Zhonghan

Abstract: The downward shift of urban governance focus has aroused academic attention and become a new theoretical growth point. After studying the CNKI papers published since 2000 to examine the research context and development trends of the downward shift of urban governance focus, the following conclusions can be drawn: the downward shift of urban governance focus is the basic project to realize the modernization of urban governance. Under this background, the research mainly focuses on three issues: “from the gravity of units to the gravity of grassroots”; “reverse down” in the “moving down”; “move out” and “catch it”, and the research focus has shifted from simple resource enhancement to the improvement of practical governance efficiency; in terms of perspective, it focuses on the analysis of the relationship between state and society and the responsibility relationship of bureaucracy; in terms of methods, it gradually shifts from a purely normative analysis to specific empirical research. In the direction of development, the focus of urban governance should be shifted downward to form a theoretical system and governance logic with explanatory power and local characteristics in terms of content, perspective, method and style, so as to better serve the needs of reform practice.

Keywords: urban governance; the downward shift of urban governance focus; research context; development trends