

Local Government Responsibilities Heterogeneous Analysis

Jianyu Li

School of Politics and Public Administration, Shanxi University, Taiyuan Shanxi
Email: 2287722657@qq.com

Received: Apr. 3rd, 2019; accepted: Apr. 17th, 2019; published: Apr. 24th, 2019

Abstract

The differences of regional natural resources endowment and the economic and social development of the synchronicity of local governments at all levels function center of gravity are not the same. At the same time, with the goal of economic system reform of “making the market play a decisive role in resource allocation”, the basis of “Isomorphic Responsibility” of local governments has changed, and the “Responsibilities Heterogeneous” reform has been put on the agenda. This paper analyzes the reform background, theoretical basis, realistic dilemma and countermeasures and suggestions of local government’s “duty heterogeneity”, in order to promote the reform of local government’s “duty heterogeneity”.

Keywords

Responsibilities of Heterogeneous, The Local Government, Institutional Reform

地方政府职责异构探析

李健宇

山西大学, 政治与公共管理学院, 山西 太原
Email: 2287722657@qq.com

收稿日期: 2019年4月3日; 录用日期: 2019年4月17日; 发布日期: 2019年4月24日

摘要

各地区自然资源禀赋的差异性和经济社会发展的非同步性使得各级地方政府的职能重心不尽相同, 同时随着“使市场在资源配置中起决定性作用”的经济体制改革目标的提出, 地方政府“职责同构”的基础发生了变化, “职责异构”改革被提上议事日程。本文通过对地方政府“职责异构”的改革背景、理论

依据、现实困境以及对策建议的分析，以期有利于地方政府“职责异构”改革的推进。

关键词

职责异构，地方政府，机构改革

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

科学合理地设置地方政府机构是促进政府职能转变的重要载体。我国发展新的历史方位以及社会主要矛盾的变化迫切要求科学设置机构、合理配置职能、完善体制机制，从而更好发挥政府作用，推进党和国家各项事业的发展。当前，我国一些领域中存在着中央和地方机构职能上下一般粗，权责划分不尽合理现象，为改变此现状，推进地方政府“职责异构”改革，统筹优化地方政府机构设置和职能配置，构建从中央到地方运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系具有重要的理论意义和现实意义。

2. 地方政府“职责异构”的内涵与改革背景

2.1. 地方政府“职责异构”的内涵

所谓“职责异构”是指在国家相关法律法规许可的范围内，地方政府可以依据地方的自然禀赋、经济特点、经济能力等条件，通过机构改革，实行有异于中央政府或上级政府的行政管理体制[1]。“职责同构”的中央和地方关系是基于两个方面的基础：一是我国是单一制国家，二是计划经济体制的需要。当前我们强调要让市场在资源配置中起决定性作用，这就意味着实行“职责同构”的部分基础发生了变化。为了适应这个变化，地方政府需要进行“职责异构”的改革。“职责异构”并不会改变我们单一制的国家结构形式，并且中央政府享有充分权力的前提也是不会改变的。

2.2. 地方政府“职责异构”的改革背景

当前地方政府的机构改革和职能转变已经成为行政体制改革的重心。十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，对党和国家机构改革的指导思想、目标、战略、路径都作了规定，改革力度大、范围广、触及利益深，在全社会引起了强烈的反响。当前，面对新时代新任务提出的新要求，党和国家机构设置和职能配置同统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求还不完全适应，同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不完全适应。进入新时代，党和国家机构职能体系急需全方位重组。优化政府机构设置，转变政府职能，成为深化党和国家机构改革的重要任务。

本次机构改革的重要目标之一就是坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端，推动政府高质量发展，调整优化政府机构职能，全面提高政府效能，建设人民满意的服务型政府。与此同时，《决定》中指出“一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出；一些政府机构设置和职责划分不够科学，职责缺位和效能不高问题凸显，政府职能转变还不到位；一些领域中央和地方机构职能上下一般粗，权责划分不尽合理”。为解决这些问题，进一步理顺政府和市场、政府和社会、中央和地方的关系，更好地发挥市场、社会的作用，更好地调动中央和地方两

个积极性，以此加快现代政府建设，从而不断满足人民群众的新期待、新要求，地方政府与中央政府“职责异构”将成为一个突出趋势。

3. 地方政府“职责异构”的理论依据

各地区自然资源禀赋、劳动力结构和市场经济的发育程度所存在的较大差异性使得市场失灵的形式具有多样性、公共需求具有非同步性。这些客观必然性赋予了地方政府任务结构的差异性和“职责异构”的内在逻辑性。地方政府“职责异构”进程体现为对既定“职责同构”模式之自然历史的扬弃过程，其“职责异构”的制度变迁过程将同时体现合法性与合需求性的动态统一。因而，可将地方政府“职责异构”的理论依据归纳为：法律依据、任务结构依据和制度创新依据三大类。

3.1. 法律依据

地方政府职责结构和行政权力的边界是由宪法和法律确定的。对地方政府而言，依据《中华人民共和国宪法》，地方各级政府设置的原则是遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性。地方政府机构层次与机构类型的设置，必须在宪法限定的范围内进行。由于各地区自然资源禀赋和经济发展水平存在着巨大的差异性，为更好的促进地方经济社会的发展，地方政府机构的设置相较于中央机构的设置需更多的体现因地制宜的特点。地方政府权责结构与执行形式的多样性和异质性，决定了地方政府机构设置的异质性，亦规约着地方政府“职责异构”的合法性。

3.2. 制度创新依据

制度是一种公共产品，它是人们为实现预期的制度收益而创建或生产出来的行为规则。由于人类认识的有限性和资源储备的稀缺性，使得制度供给本身也存在稀缺性；而人类认识的无限深入，则为制度创新提供动力和新的需求[2]。单方面以供给为主导的制度输出过程，将会增加制度创新的成本，减损制度创新的收益总量。

传统公共行政理论对官僚机构进行了“行政同质性假设”。威尔逊指出：“在与行政管理职能有关的各个方面，一切政府都具有很强的结构方面的相似性。”以官僚制为基础的政府机构预设，将政府机构设定为“上级管下级”结构相同的层级管理模式，使官僚制呈现出秩序化和合理性。官僚制体制下的政府机构仅存在层级高低之分，而不存在职能差别异同。但传统的官僚制将供求双方“相互认同”的制度创新过程简化为单方主导的“官僚制供给输出”过程，增加了制度创新的成本，忽略了公民的差异化需求，不适应当今所提倡的多元治理。互惠共享的“合作型治理”结构更加强调公民在制度创新方面的作用，更加注重深化制度供给方和制度需求方的相互认同过程，以“职责异构”的政府组织形式，寻求公共物品供给任务的多元化途径。

3.3. 职能结构依据

机构的设置是以职责权力为依据的。公共责任的层级化规定是中央政府与地方政府职能划分的基础。任何体制结构都表征为“权力结构”与“职能结构”的有机统一。政府职能的定位是政府机构改革的逻辑导向[3]。职能结构的客观存在，决定权力结构的合法性；权力结构的建构形成是职能结构得以实现的制度保障。我国地方行政体制的运行形式，分为“省—市—县（区）—乡（镇、街道办事处）”四级政府管理体制。不同层级的地方政府具有不同的权力结构和职能结构。如果说政府的职能可以归纳为政治职能、经济职能和社会职能的话，那么总体上说这四级地方政府的职能重心是向经济、社会职能不断倾斜的，其职能中心是不断后移的。并且在这一过程中，地方政府政治职能的统治性在逐级弱化，社会管理性在逐级突显。可见职责权力的不同、职能结构的差异也要求实现“职责异构”。

4. 地方政府“职责异构”面临的现实困境

地方政府职能转变和机构改革，是深化行政体制改革的重要组成部分，也是推进地方政府“职责异构”改革的根本途径。但改革过程中必然会面临种种困难，需要我们以壮士断腕的勇气坚决推进改革。当前，地方政府“职责异构”改革面临的主要困难有以下三个方面：

4.1. 改革意识薄弱，既得利益集团阻碍

“职责异构”改革从某种程度上来说是一种以政府为主体的自主创新行为，其需要深刻的自觉性和首创精神。创新是需要承担其可能失败的风险的，有的政府官员害怕承担风险，为了规避失败而墨守成规、保守前进，从而不利于“职责异构”改革的推进。一些官员受到保守思想、维稳思想和官本位思想的严重影响，不愿意因为改革而使他们受益的体制和权力动摇，甚至想方设法阻挠改革的进行，给改革带来了极大的阻力。

“职责异构”改革的实质是利益的重新分配。我国传统体制根深蒂固，牵扯到上上下下众多人的利益，改革的阻力巨大，稍有不慎便可能引起社会的不稳定。随着政治体制改革的不断深入，利益集团的格局更为复杂，难以打破，传统官僚体制所滋生的利益集团腐败严重阻碍了地方政府“职责异构”改革的顺利进行。

4.2. 改革顶层设计难度大，相关法律法规不健全

地方政府“职责异构”改革牵扯范围较广、触及利益较深，是一项系统性、整体性、复杂性、协同性较强的改革，顶层设计、整体推进难度较大。同时，规定地方政府职责权限的法律法规不够完善，尤其是顺应当前改革趋势的相关法律建设相对滞后，使得地方政府“职责异构”改革推进缺乏强有力的法律支撑，改革随意性较大，缺乏科学合理的政策依据，改革严肃性和权威性有待加强，从而增加了改革的阻力。

4.3. 各级政府职责权限划分困难，机构优化任重道远

与中央政府政治职能较强的特点相区别，地方政府更加侧重于本辖区内经济社会的良好健康运行，且基于地方政府自然资源禀赋、经济社会发展的差异性与非同步性以及各地方政府职能重心的差异使得各级地方政府职责权限划分基础差异较大，划分较为困难。

基于中央政府与地方政府职责权限的不同，其机构设置应具有一定的因地制宜特性，但现实中一些领域中央和地方机构职能上下一般粗，权责划分不尽合理，使得科学设置中央和地方事权，理顺中央和地方职责关系，更好发挥中央和地方两个积极性，优化基层机构设置任重道远。

5. 推进地方政府“职责异构”改革的对策建议

地方政府治理结构的多元化有利于落实中央政府的政策规定与维护国家的统一^[4]。当前，推进地方政府“职责异构”改革对于实现国家治理体系与治理能力的现代化具有重要的意义，为此，我们应从以下三方面着力：

5.1. 增强改革意识，以壮士断腕的勇气推进改革

地方政府改革对于保证中央政令畅通、推动地方政治经济社会发展具有十分重要的作用。但一些官员受保守思想、官本位思想等的影响，一心只在意自己手中的权力和高高在上的职位，改革意识淡薄。为此，要增强各级官员的改革意识，使其深刻认识到深化地方政府机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革，我们党要更好地领导人民进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、

实现伟大梦想，就必须以壮士断腕的决心和勇气推进地方政府机构和职能改革，正确处理改革中中央与地方、地方与地方的关系，下决心打破阻碍改革顺利进行的体制机制和利益集团格局，更好地发挥我国社会主义制度优越性。

5.2. 确保集中统一领导，同时赋予省级及以下机构更多的自主权

统筹优化地方政府机构设置和职能配置，增强改革的系统性和整体性，科学设置中央和地方的人事权，理顺中央和地方的职责关系，构建从中央到地方运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系。地方机构设置要保证有效实施党中央方针政策和国家法律法规，同时要增强地方治理的能力，把直接面向基层、由地方政府实施更加便捷有效的权力下放给地方。地方政府也要做好承接权力的准备，增强服务社会的能力。除中央有明确规定外，允许地方政府因地制宜设置机构和配置职能，增强地方的自主性，在保证党中央令行禁止前提下管理好本地区事务，合理设置和配置各层级机构及其职能。

坚持优化协同高效的原则。优化就是要科学合理、权责一致，协同就是要有统有分、有主有次，高效就是要履职到位、流程通畅[5]。进一步理顺部门间的职能关系，坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责，加强相关机构配合联动，下决心破除制约改革发展的体制机制弊端，使地方政府机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监管更加有力、运行更加高效。

5.3. 构建简约高效的基层管理体制，科学合理划分职责权限

根据实际工作需要，整合相关职能，设立综合性机构，实行扁平化和网格化管理，夯实国家治理体系和治理能力的基础。规范垂直管理体制和地方分级管理体制，理顺和明确权责关系，科学合理划分职责权限，健全垂直管理机构和地方协作配合机制。优化上级机关对基层的领导方式，既允许由一个基层机构承接多个上级机构的任务，也允许由基层不同机构向同一个上级机构请示汇报。推动治理重心下移，保证基层政权机构设置符合基层事务特点，不简单照搬上级机关设置模式，从而实现基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。

6. 结语

地方政府“职责异构”在行政改革中具有重要的地位。“职责异构”改革通过对中央与地方关系的协调进而使其形成一种新的合作关系，从而更加有利于实现地方自治，提升治理水平。本文在阐释地方政府“职责异构”的内涵及现状的基础上，深入分析了“职责异构”的理论依据与现实困境，并有针对性地提出从改革意识、权力下放、体制构建三方面提出了对策建议，从而为我国地方政府“职责异构”改革提供了一定的借鉴意义。

参考文献

- [1] 徐双敏, 张巍. 职责异构: 地方政府机构改革的理论逻辑和现实路径[J]. 晋阳学刊, 2015(1): 96-102.
- [2] 张玉, 石玲玲. 论地方政府“职责异构”的理论依据[J]. 中国机构改革与管理, 2013(5): 24-27.
- [3] 张翔. 职能导向论: 地方政府机构改革的逻辑导向[J]. 云南社会科学, 2011(5): 24-28.
- [4] 张紧跟. 治理结构多元化: 地方政府机构改革的新思路[J]. 公共管理学报, 2006, 3(2): 7-12.
- [5] 汪玉凯. 党和国家机构改革与国家治理现代化[J]. 中共天津市委党校学报, 2018, 20(3): 59-65.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2169-2556，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ass@hanspub.org