

边界型治理：重心下移街道体制改革新思路

李志强 任克强¹

【摘要】街道作为区级派出机构有效发挥了链接基层多元组织参与社会治理的功能，重心下移又使基层多组织要素更加趋向“嵌合”式治理结构。这种过程不断强化基层治理结构黏性的同时，也产生了权责交叠和边界模糊的困境。“全面整合”到“有边界合作”的边界型治理，在当前街道体制改革扩权、分权和并权的探索和实践，可以通过推动重心下移优化“归口型”体制机制，赋权属地管理提升基层治理效能以及适度位移权力再构基层组织关系的改革体系，完善基层治理的理论内涵和现实逻辑。在此基础上，探索通过促动地方属地管理权限下移，拓展基层“共治型”和“协同型”制度空间；实施街道综合职能并轨制，推行基层“行政式”与“自治式”双轨模式；推动社区行政专业化，探索社区服务“代理化”和“精准化”创新思路等实践做法。这些对于破解基层深层次困境，把基层治理效能落到实处具有积极意义。

【关键词】基层治理 街道体制改革 结构困境 边界型治理

一、问题提出

党的十九大以来，在基层治理改革权力下移、治理下沉的大趋势下，街道作为嵌入行政组织体系“层级化”¹向下延伸的产物，日渐受到上层政府职能下移机制的影响。街道体制改革的这种趋势，一方面强化了街道科层制的属地管理属性，街道的自治性很大程度上被行政所吸纳，服务主体职能也被繁杂行政事务所替代；另一方面，在行政权力强化嵌入区域统合性治理框架的背景下，上级政府简单以“属地管理”名义将责任层层下移、搞“降格落实”“悬空落实”的做法，特别是技术治理向基层社会的深度嵌入，使基层治理在趋向规范化的同时，又促其趋向科层官僚化和责任无限化，造成基层不堪重负。同时，街道将向上承载的体制性和行政属性强化所衍生的考核指标下移社区，使社区功能承载明显超重，社区甚至被迫以“形式主义”²“内卷”³和“空转”⁴等权宜策略来应对自由裁量权的压缩和问责风险的压力，治理重心下移的基层困境已成为当前凸显的普遍性问题。治理重心下移，背后联动着社会治理的行政体系和职能结构系统性下沉的过程，行政职能在基层社会治理凸显的后果是使街道行政载体性质得到强化的同时，也一定程度分离了街道和社区的功能性协同关系，呈现出“街道向上，社区往下，对口承接”的新格局。

新形势下社区除了更好地满足居民新需求和发挥全覆盖服务功能之外还承担了更多的行政职能，在日益加大的政绩考核压力的裹挟下，社区原系统拥有的存量功能与外部赋予的增量功能之间产生离散性张力，导致长期以来所构建的社区治理主体组织系统内部保持的稳定秩序甚至受到冲击剥离，意味着社区本身的属性也逐渐由原有的“生活共同体”的自治范畴渐次变为“职能综合体”的规制范畴。新时期推进基层治理体系和治理能力现代化，要围绕街道在基层改革的中轴性地位，将基层治理功能系统分离为自治服务系统和行政承接系统，重新界定和明确区级政府部门、街道办、社区居委会、市场组织及社会组织各自所属的工作范畴和责任归属。在制度设计、责任分配和绩效考核方面，理顺街区事权范围，明确街区的职责关系，逐渐明晰合作治理框架下的组织边界理念。

《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》明确提出，未经党委和政府统一部署，各职能部门不得将自身权责事项委派乡镇（街道）和村（社区）承担。应该说，一方面，面对中国城市治理由单位到基层重心转移导致的“总

¹作者简介：李志强，南京信息工程大学气候与环境治理研究院副教授；江苏省中国特色社会主义理论体系研究基地研究员
任克强，南京市社会科学院、江苏省扬子江创新型城市研究院研究员

²基金项目：国家社会科学基金一般项目“政绩驱动下城市基层政府的社会治理创新行为研究”（17BSH087）；江苏高校“青蓝工程”优秀青年骨干教师培养对象资助项目的阶段性成果

体能力有限”⁵的实然困境，这一规定意在从制度层面予以规范和明确基层行政条口之间职能分配的框架和边界，在某种程度上可以发挥阻断和规制上层职能部门无序和随意下压任务指标的作用。特别是在重心下移过程中凸显的“非对称下移”及“条块冲突性下移”⁶现象使基层治理在呈现碎片化的背景下，除去科层体系部门间需要明确职能边界外，基层自治体系的合作框架和功能分区也需要进一步厘清。另一方面，目前基层治理体系呈现出越来越明显的“嵌合”⁷治理结构，多元组织要素融入基层治理结构的黏性不断强化，导致合作失序、权责模糊及功能泛化。作为构成基层最主要结构性关系体系的条块关系，实质上是以街道为连接点和交汇点而建构的，基层治理改革需要明晰街道的中轴地位，构建权责对称、功能和谐与结构稳定的基层治理共同体。因此，探讨如何以街道改革为抓手，实施边界型治理，对于深入理解新时期基层改革及治理合作框架演化的特征趋势，有效应对基层治理能效不足问题，具有积极理论探讨价值和现实借鉴意义。

二、边界型治理：一种解决重心下移治理困境的新思路

对于街道体制改革，我们所聚焦的重点在于如何构建既成事实的多元主体合作的权责归属，以达到合作效能最大化的目的。关注此问题的原因在于区级政府、街道及社区三级管理之间的关系一直处于比较模糊的状态，这也是导致改革过程中权责归属边界难以清晰化的原因。当前，在治理重心下移背景下，新一轮基层体制改革开始向街道办事处“下沉、赋权、增效”路径转型，重在强化街道办在城市治理体系中的主体地位⁸。那么，这就要求以街道为核心的基层运行系统，通过整合各类组织形态和治理要素所构建的主体框架，在整合型合作系统不断完善的基础上，要规避潜在或现实的权责交叠及边界模糊的风险，更需要明确各类行动主体的地位角色和功能边界，以减少合作张力的协调和消弭成本，最大程度发挥基层合作治理的整体效能。

1. 边界型治理释义及价值体现

边界理论是由 Nippert-Eng 借助经典社会学研究范式提炼的，用于通过类别划分达到简化整体认知复杂性并区分彼此的指导理念⁹。边界理论起初是以社会学的视角理解人们特定空间范畴内规定的日常行为准则和高度信任感的社会意义。同群体行为理论相比，组织层面的边界管理政策受到了更多的关注，较多聚焦组织创造、保持和改变边界的方法¹⁰。由此延伸的边界理论所蕴含的治理功能，在于其提供的稳定性可以推动组织在信任和一致行动方面做出有目的行为，确保活动和行为稳定进行并且可发挥预见性作用。更重要的是，由于组织边界之间提供了各自制度化的角色身份和认同的相对稳定性，由此明确了各治理主体功能、角色和责任之间划定的内容和方式¹¹。基层治理是由包含政府在内的各种组织间制度关系和空间网络所构建的共同行动体，即使在集体行动的框架内部，各主体依然遵循着本身自在的逻辑。要想理顺内部子系统的各类关系，就需要在维持子系统独有逻辑的基础上划定必要的边界，形成系统联动又互不干扰的局面，以职能和权责为边界重新构建基层治理共同体的格局，即形成“有限度的合作”的责任共同体局面。贝娄曾以布鲁姆为原型在超越界限的基础上提出了建构新型“公共生活”的相互尊重、彼此关爱基础上的“责任共同体”的可能性¹²。相对于基层整体治理和协同治理主要强调多元合作主体间关系的统一性、紧密性和联动性，追求过程协商和结果双赢而言，边界治理则更突出合作过程的主体权责分属结构和功能发挥自主性以及合作效益最大化。随着基层治理制度完善及社会管理创新的推进，基层行政机构、社会组织和街道及居委会之间应逐步趋向于建构职能划归和责任分属基础上的边界型合作框架。通过调整基层权责分配，使条块之间职责运行更加优化协同高效¹³。

边界型治理理念，某种程度也是决策层在整体性社会治理层面所遵循的基本思想，党的十九大报告明确提出，要合理确定政府、市场和社会的界限，政府、市场和社会各归其位，可以看出中国宏观社会治理开始尝试由“模糊式整合”进入“有边界合作”的新探索阶段。长期以来，在西方合作治理理念所推崇的集体行动框架下，在公共事务和制度治理层面，在政府、市场和社会三重整合逻辑深入推进的现代社会特征诉求下，公私领域合作理念、合作结构及合作价值得到极大凸显，在优化组织功能、完善治理结构、提升行动效能层面取得了显著成果。但合作效益呈现的背后，内涵于合作概念的排斥性张力也同时得以增长，除去内生性的集体行动困境和利益博弈之外，由于合作者之间主体意识和权限意识的缺乏而导致的相互嵌入性程度过深，出现了功能超载和权责边界模糊的问题，特别是在具有资源依赖性质的组织合作治理体系中，衍生出权力寻租、利益共谋和公私交换等问题。为应对政企社的合作困境，中央提出了诸如“亲清”政商关系、契约式合作、入股确权等手段划定合作的权责边界，不仅重新塑造了组织合作的基础性制度规范，更为进一步构建新的基层合作理论范式和现实治理框架提供了借鉴和思路。

2. 街道体制改革边界型治理的理念重构

(1) 街道体制改革的两难困境

在基层治理领域，为有效解决城市街居制改革以来，单位制解体后外溢的流动性管理对象的公共服务和社会保障问题，中国基层治理进入了长期带有过渡性质的社区制改革探索阶段，改革的关键是如何重新理顺街道和社区的关系。社区制改革由此开始了围绕“治权”核心的街区两级上下移位的过程，权力下放街道还是进一步进入社区，一直是基层尤其是街道体制改革争论不休的问题，两种实践探索也在各地不断上演¹⁴。在这种上下挤压的形势下，街道上升和下沉的张力也不可避免地产生，位移过程中街道与社区在“紧密型”和“松散型”两类关系之间摇摆，双方的权责边界也不断重塑。

其中，边界模糊的问题，成为街道体制改革过程中绕不开的两难困境，无论是“街区一体”¹⁵，“扩权强街”¹⁶，还是“撤街强社”¹⁷，甚至是“撤街强区”¹⁸，都是尝试突破两难困境典型路径的体现。“街道办事处”的定位，是城市社区政治的根本问题¹⁹，理顺内在的各种关系，是街道体制改革的主要抓手。当前的街道改革已构建起了以街道为核心的基层治理共同体，街道管理体制凭靠政治和社会的双重嵌入方式对社区资源和多元主体加以整合，实现行政末梢和治理枢纽互嵌，极大提升了基层共治水平和街道的工作效率²⁰。当然，前提是合理界定共治能力和共同体规模，同时，基层治理共同体规模要求街道要有限度地整合社区空间，帮助和扶持自治空间的发展。

(2) 边界型治理理念建构的必要性

边界型治理的特征，是在国家创制社会²¹新的背景下，遵循社会治理纵向到底、横向到边的基本思想，重塑基层社会治理空间，打造街区治理“自治”和“行政”服务与治权双重功能耦合新模式。边界属性的明晰化可进一步规定基层治理的界面法则²²，服务和行政领域的权责归属走向清晰，助力区镇及街道基层管理者在具体的行政事务下移过程中，逐步树立边界意识和边界规则，合理确定行政任务的进入内容、范畴及标准，最大限度减轻社区一线工作者的行政事务负担，保证原生性服务功能的落实。同时，边界意识也有益于基层管理者和行动主体新思维的重塑，按照边界权责要求合理进行工作组织和组织落实。

新时代街道体制改革的目标是把街道办事处建设成为基层党建的实施者、城市管理的执行者、基层公共服务的组织者和社区自治共治的引领者²³。这一目标的实现，内嵌着街道自身的职能结构模块重塑和职责权限被框定的要求，提出了街道重塑治理边界的新诉求。边界治理在街道一级实权化特征日益显现的现实背景下，有效避免了上层指标过度下沉、行政压缩服务空间的做法。同时，边界规则的确立也为后续如权力准入、清单制等边界化制度的完善提供了基础。由此可知，所谓边界型治理实质是围绕街道现有功能定位和职责范畴，实施立体式的“上下左右中”权责边界的调整，重新理顺和规范街道与基层治理各组织主体的协作关系，发挥基层治理共同体最大效能的模式及过程。

(3) 边界型治理理念实施的可行性

一是中间层面，赋予核心职能以明确街道的基层公共服务属性的轴心定位。依据法律法规、规章或党委、政府规范性文件推出“权力清单”和“职能清单”，区级层面应将综合管理权、统筹协调权、应急处置权和行政执法权下放给街道，并依据属地管理原则，强化其对涉及本区域重大决策、重大规划、重大项目的参与权和建议权；设置街道内部综合性行政部门，打破科室壁垒，以大部门为单位，实现资源统筹管理使用，明确部门之间协调解决综合性事项的处理流程。

二是左右层面，完善基层治理社会化机制吸纳市场主体和社会组织参与。街道要在清单制的基础上梳理出需要政府购买的项目，通过委托、采购等方式将政务服务事项交给社会组织、志愿服务组织以及其他符合条件的社会主体来承接；发挥行业协会在政府与社会间桥梁联结作用、业务上的引领与标准规范作用、管理服务上的平台作用，开展专业化培训提升社会组织和社会工作水平等；加强对资金和项目运营的监督与管理，出台专门管理办法规范资金流转、项目运营程序，提高公开透明度，邀请第三方评

估机构等对项目进行全过程评估等。构建并完善市场化、社会化机制对街道外溢的服务功能的承接载体，以此梳理街道与市场和社会行动主体的功能分责区间。

三是上下层面，将现有下沉街道的部分职能或权力归还给区政府，尤其是要把原有的区级行政职能上收区级部门，利用“责任清单”和“权力清单”明确区街两级的责任边界和权责归属，向街道办事处赋权，提升“块块”对“条条”的统筹协调能力。这种理念在实际中已有探索，如浙江衢州本着“县乡一体，条抓块统”的思路，运用模块化运行模式，将原属于各个部门、条线的派出机构与人员，根据“大部制”改革要求，整合成党建统领经济生态、综治工作、监管执法、应急管理和公共服务六大部门，同时明确了县乡责任清单，防止县级行政部门以“甩手掌柜”姿态把事权责任全部推给乡镇，建立动态管理和事项准入机制，以“一件事”协同办理机制，明确了部门牵头统领跨部门、跨层级运作规定。

同时，街道的服务职能分类下放给社区或移交给社会组织、社工群体，减轻街道公共服务的职能超载压力，建立街道对社区治理需求的制度化回应与支持机制²⁴；要注意街道的行政兜底功能，防止以“漏斗”的形式无限制地下放社区，划定街区行政边界和功能范畴，避免使社区过重承载行政事务指标的不合理做法。

三、边界型治理理念嵌入街道体制改革过程的现实考量

我国城市社会管理体制在从单位制到街居制的过渡过程中，围绕着“两级政府、三级管理”的基本框架，衍生出了具有地方特色的多种街道改革模式。随着社区建设的推进，社会治理格局的完善和发展，城市基层治理形成了政府主导、多方参与的整合型运作模式，成为典型意义的“自治性和行政化”的统一体²⁵。为应对经济社会发展和城市治理体制的深入变革，破解街道社会管理和公共服务职能的承载压力不断加大以及权责失衡、条块分割及基层共同体缺失等困境²⁶，我国街道管理体制的改革大体围绕“强权”“撤权”与“并权”的三类路径展开了积极探索。

1. 扩街强权：强化街道办行政属性和监管职能

在继续实行“两级政府、三级管理”的大背景下，各地围绕街道体制的整体治理、组织设计、权力重组等领域，就强化街道办事处职能，扩大其权力进行了积极尝试。街道办事处作为一个行政组织层级，能更有效应对城市人口增长和辖区规模和体量的扩展，明确了保留街道性质和地位的必要性。通过吸纳社会组织加入基层社会治理体系，搭建起以街道、社区为主导，社区内生自治力量与外部社会力量均衡嵌入的立体性治理格局，即“多元嵌入”治理模式²⁷。如北京市“吹哨报到”改革代表着以街道赋权为核心的基层治理改革取向，针对街道办事处面临的职能超载、职权错配的问题，采取了街道赋权的方式为街道配以与其当前治理职能相适应的治理权力的思路²⁸。

扩街强权的思路，普遍凸显了以街道为中轴界域，强化衔接和沟通基层治理纵向科层轴和横向社会轴的主轴功能，加强和巩固了街道作为区、街和社区“三级管理”中间定位的治理组织主体地位。北京市改革主要举措就包含了旨在减少街道组织结构的中间层、扩大管理幅度，在街道层面实行“大科制”，相应在市区政府层面实行“大部制”或“委员会制”²⁹等做法。这种中间层管理结构有利于强化街道在基层治理的统筹协调作用，形成政府、市场和社会的均衡制约机制。该机制使街道职能部门的派出机构在现实运作过程中可一定程度上规避“有限权力，无限责任”的困境，加强街道的行政属性和问责权力、从而强化街道统筹职能。同时，将公益性和社会性服务职能赋予社区组织，明确街道行政和自治权力域界划分类型和空间，如北京鲁谷社区和铜陵铜关山区改革剥离街道某些具体公共职能，移交给专业的政府机构和中介组织负责。

2. 撤街分权：街道办实体撤销和权力重构

就目前实践来看，撤销街道办事处的做法大致分为三种：第一，逐步撤销。由于撤销街道办是一项系统工程，需要通过配套设施建设和加强基层党建来达到逐渐弱化乃至撤销街道的结果。第二，两级政府，两级行政。撤销街道办，缩小区政府与社

区之间的空间距离，由区政府指导社区建设，将政府的公共服务职能直接送达社区，以减少行政层级、降低行政成本，达到提升政府回应性和公共服务效率的效果³⁰。第三，社区自治取向。撤销街道办以后，基层社区可以动用的资源有所增加，政府的服务功能有所增强，但是居委会的行政化倾向依然存在，工作人员的任务依然繁重，居民自治水平依然不理想³¹。与现实契合的是，成都市的“还权、赋能、归位”改革也是一种对街道办事处部分职权进行撤销的做法，取消了街道办事处招商引资和经济考核指标。改革推动了市区级职能部门向街道下沉过多行政职能尤其是经济职能准入机制的构建，有利于进一步明晰街道功能定位，将经济职能与街道进行功能剥离，推动街道办事处职能向管理与服务方向回归和转变。

3. 强街并权：整合街道办事处和社区职权一体化

街道作为城市治理的基本单元，应充分发挥分流、整合和梯度治理机制，疏通区政府职能部门、街道和社区之间的关系，重新打造基层治理街居共同体。深圳通过变革区政府为市政府派出机构的新区，将原有的街道与社区工作站有机统一起来，从而实现科学、高效对接³²。现实而言，在行政体制结构整体稳固的前提下，取消区政府的难度比取消街道办大得多，这种改革模式不但在深圳推行过程中遇到诸多困难，在向其他城市推广扩散时也遇到巨大阻力³³。当前的城市治理重心下移实际上强化了街道办的行政地位，特别是赋予街道办事处对于区级职能部门及其派驻机构的统筹协调权、指挥调度权与综合执法权，实质上是在城市治理体系中建立以街道属地化管理为主，并与分散的“条条”对接协调的整合机制。

综上所述，无论是“扩街强权”“撤街分权”还是“强街并权”，我们可以看出，基层治理体制改革的关键议题，实质是权力的均衡化配置问题。要解决此问题，需要对街道的功能定位、权力配置和层级位次进行清晰界定，明确街道在基层空间转换和权力边界评价的主轴性功能，以服务功能的充分发挥和治理效能的全面落实为改革评价的主要参照系，因地制宜确定契合地方需求的基层改革思路和现实治理举措。

四、边界型治理效能导向：从“全面整合”到“有边界合作”

以街道为中心的基层治理现代化为国家治理现代化提供了坚实的基础，街道功能转变和能级提升将成为新时代基层治理创新的关键环节。治理重心下移，伴随着管理职能、网络和技术的推动，改变了现实中“选择性治理”和“碎片化治理”³⁴等不良现象，在打通最后一公里的基础上实现了治理空间的规训和重塑。如今，网格化、数字技术的嵌入推进了基层治理精细化、功能完善性和服务的满意度，发挥基层治理“重心下移，效能提升”的成效已经成为应然的逻辑闭环得到普遍认同³⁵。基层权力下移，通过行政对自治的吸纳和嵌入机制，很大程度实现了行政力量对社会行动主体及社区资源的整合，推动了合作的结构和功能完善。无论是“五位一体”的社会治理整合型格局，还是区域化党建的一体化行动体系，都将各类组织越来越严密地结合到一起，构建了结构紧密、功能互补、资源依赖的社会治理共同体，逐步实现了基层治理效能最大化的目标。

1. 治理重心下移强化“归口型”机制模式

从基层治理改革来看，在区授权街道层面，已经建立区街两级行政层级的权限分配体制，更加明确层级间职责对应的归口部门的设置依据和标准，并建立制度性的区街上下协调和沟通机制，通过权利和责任同向授予，强化街道承接行政职权的能力，保障新增加功能的嵌入和落实。如铜陵市铜官山区的改革思路是区直管社区、实行“二级政府、二级管理”，即直接撤销街道办事处，将原属于街道办的公共服务和部分行政事务下放到社区，相关主体职能移交给区政府职能部门，将现有数量较多的社区整合成数量较少的大社区，重构基层责权条口归属的组织体系³⁶。新一轮的街道基层治理改革从管理下移、服务下移、资源下移构建了整体性的社会治理重心下移的目标框架，要实现这一过程，关键是要逐步完善“授权化”过程，需要综合运用和整合授权文化与战略、授权结构性体制和授权策略与技术等各要素，形成“授权化”的支撑体系³⁷。

2. 属地管理赋权助推基层治理效能提升

地方政府围绕属地赋权改革的同时，通过市区两级组织机构调整或者制度再设计，破除行政部门“选择性”下移造成的街道超负荷运转和责权失衡的弊端，整合并理顺现有基层治理相对比较模糊的条块关系，逐步推进了新型社区治理结构生成和功能完善，释放出社区治理最大效能。以成都为例，作为全国城乡社区治理改革创新试验区，在新一轮的基层体制改制过程中，围绕“治理下沉，效能提升”的基本思路，成立由市委市政府直接领导的城乡社区治理委员会等新的市级组织机构模式，并以区社会治理委员会、街道工作站等职能同构性基层组织，统领和引导全市社区治理的基础性工作。特别是在市社治委统筹引领下社区基金会的成立，更是以枢纽型概念结构性嵌入了基层社区的组织网络，以政社属性兼备的混合组织身份，疏通并链接了行政结点和自治结点，一定程度明晰了社区治理政治、市场和社会的三重逻辑的运行空间和行动规则，提供了疏通基层治理“痛点”和“堵点”的思路。

应该说，跟其他地区自上而下的街道赋权凸显基层主要治理主体的功能不同，成都的基层改革，严格来说，实质是地区层面由决策层主导推动的自上而下的整体性放权赋能的模式，通过组织的设立、权力的扩散和资源的系统集聚，破除基层治理的结构化困境，打通各类行动主体的关系节点，搭建起了多元协同平台的模式。这样一方面通过有效归拢和整合基层治理多头的组织关系和权力机制，理顺了基层治理的运行体系，使目前由于多种治理要素集中涌入而导致的行动规则混乱、协整能力弱化以及权责边界模糊的基层治理困境变得趋向清晰，有效疏解了“条块冲突”，强化了基层“资源性”和“功能性”双重治理效能水平³⁸；另一方面，新组织的成立，也在地方行政组织的结构层面，为适度打破现有组织格局，探索新的基层治理权力架构提供了现实参照。

3. 权力适度位移再构基层组织关系新属性

基层治理下沉与效能提升新诉求背后，也必然对基层治理的权力体制提出了改革的新要求。正如上文所述，无论是归口型体制模式的构建，抑或是属地管理权限的下移，都是基层权力体系重塑过程中现实探索的表现。新一阶段国内基层体制改革的模式类型大概可以归纳为以北京为代表的“街道赋权”、以成都为代表的“社区激活”以及以南京为代表的“治理下沉”三大类型，都在一定程度上释放了权力位移的信号。权力位移主要包含权力层级体制性下移、权力功能结构性重置和权力边界制度性再塑三种维度。

一是权力层级体制性下移。北京的街道赋权模式，属于比较典型的科层制框架内的权力层级的下移类型，也符合新一轮街道体制改革的基本精神。通过“街镇吹哨，政府报到”的模式赋权街道，围绕“下沉、赋权和增效”的目标，“下沉”构建了简约高效的基层管理体制，聚合条块力量在街乡综合下沉形成合力，“赋权”统筹协调了街乡党委的四项权力，“增效”优化精简内设机构，促进多网融合。街道“大部门制”改革，综合设置街道各类机构，变“向上对口”为“向下对应”。依托信息化和网格化推进城市管理网、社会服务管理网等“多网”融合发展，逐步实现区、街乡、社区（村）三级网的深度融合、一体化运行³⁹。权力层级下移强化了街道作为基层治理中间环节的话语权，增强的实际执法权改变了撤并街道之后在某些地方出现的中间治理功能塌陷的困境，凸显了街道作为不可或缺的基层治理的主要传输和平台功能。

二是权力功能结构性重置。成都的社区激活模式，突破了从社区内部自我激活和依靠外部资源支撑的传统做法，而是通过社会治理委员会等新型组织的设置，从内部下行的贯通机制，全面激活并疏通社区中观层面的资源网络，也勾连带动了基层治理全要素、全环节和全过程的新型运行格局。基层治理的权力功能全面释放，打通了现有的由各类组织单兵推进和有限链接的项目制治理模式的空间阻隔困境。治理权力实质且灵活地渗入项目制推进过程中，充实了主体角色空缺和治理功能遗漏的关键节点，发挥了适时的补位和充实社区治理薄弱甚至空白环节的功能。新扩散性权力格局的形成，最大程度完善了社会自主治理的还权赋能的新诉求，激发了各类社区治理主体的能动意识和创新活力。

三是权力边界的制度性再构。基层治理，实质是由政治、市场和社会三重逻辑混合叠加的权力博弈和空间协整的过程。三类组织功能的发挥程度和治理效能，始终围绕着基层治理场域的权力角色和权力功能的调整关系而呈现出相关的图景，随着基层治理下沉，权力重心也相应下移。虽然具有行政和自治“双重身份”的社区居委会在国家与社会以及统合与自治的张力之间，更

多扮演国家在基层行政单元的角色，但其自治地位和身份难以体现⁴⁰。基层合作治理提升治理综合效能的同时，也会带来内部的权力归属和边界竞争。治理重心向基层下移，并非是要通过资源下沉的方式强化政府的全能角色和重建国家政权统合基层社会的治理结构，而是国家与社会在各自边界清晰、功能强化的基础上进行良性互动与有效合作⁴¹。因此，从此角度而言，新一轮街道体制改革不仅是寻求破解基层治理困境的现实可行思路，也是重塑基层权力关系，构建新的治理组织体系和权力功能结构所选择的探索路径，而明晰组织的权力功能边界无疑是其中要关注的重要议题。

五、街道体制改革边界型治理理念实施的思路探讨

在边界型治理理念的引导下，需要开展新模式和新方向的探索路径，从根本上破解基层治理的结构化困境。就理念再塑和现实逻辑诉求来看，基层治理的改革迫切要求在权限层级、职能调整和实务落地等方面做出具体探索，推进现有基层行政体系优化和整体治理效能改善，为提升国家治理体系和治理能力现代化建设提供有益参照。

1. 促动属地管理权限下移，拓展基层“共治型”和“协同型”制度空间

党的十九大报告提出治理重心下移，实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动结构，这正顺应了打破行政垄断，加快基层治理创新的时代新需求。十九届四中全会又提出构建“社会治理共同体”，客观上需要基层建设更开放、包容和实效的制度环境，激活市场和社会力量，将相关治理要素纳入基层治理的行动体系中。新一轮的街道体制改革，基层政府的各个条口都要明确并执行各自的法律权责，尤其是行政事务要交还各条口负责，通过基层审批执法力量统筹人财物的下放⁴²。要注意理顺“原生部门”和“嵌入部门”的职能关系，对于区级层面下沉的职能部门实施属地嵌入，重新界定基层治理部门权限，在明确部门权责边界基础上建构基层治理新的协同结构。属地管理权限下移，一方面，要事权和责权同步，明确规定派出机构和服务机构的功能定位，弱化上下条口间的行政管控关系，放权要真放，控权要严格，避免责任和权力“两张皮”；另一方面，加强基层横向部门主导的职能间协同联动结构体系，适度分离区街行政隶属关系，避免区级行政过度下移街道层级，挤压街道自治的探索空间。

2. 实施综合职能并轨制，推行基层“行政式”与“自治式”双轨运作

重心下移带来了街道治权强化的同时，也伴随着大量的行政事务和绩效压力的下沉，造成了现有街道权责关系的进一步失衡，基层治理出现了普遍的资源空耗和治理事务、组织和财政超载三重困境⁴³。治权下移本意是要赋予基层更大更实的治理权限，提升基层的治理和服务能力，但实际运行过程中，由于固有的“条块关系”使纵向的隶属和横向的协作关系在地方治理场域内发生交错，下沉街道的行政性实务部门，凸现了科层管控和基层自治的权限均衡困境。区级职能部门下沉过程中，经常伴随着难以避免的职级下降与下移的权限层级之间错位的问题，职能部门在面对具体业务时，经常面临有责无权的尴尬处境，“管不了”和“管不好”并存，降低了行政效率。双轨运作的思路是针对街道的半行政半自治的属性进行的探索性改革，街道具有上下级行政隶属关系的科室部门运用科层制规则和制度进行管理和考核；而负责事务性工作的科室则纳入基层自治的机制范畴，灵活应对区街和社区的各項事务性要求，探索面向街道体制改革“行政工作社区化”到“社区工作行政化”的发展方向。

3. 推动社区行政专业性，探索服务“代理化”和“精准化”创新思路

街道和社区作为无缝链接的整体性的组织体系，街道行政“实体化”特征凸显承载了越来越多的行政压力，与已有的事务性职责裹挟在一起，社区自然成为街道行政性和事务性功能卸载“双漏斗”效应的唯一载体，社区逐渐由“自治组织”向“职能综合体”过渡。在街道和社区职能双转的背景下，原有的组织属性和职能分工需要做出相应改变。一方面，街道要改革自治和行政权限配置，增强行政部门的职能权限和范畴，以应对不断下沉的行政实务和考核压力；另一方面，面对街道卸载的部分行政事务，社区需要实施“行政工作社区化”⁴⁴新思路，并进一步通过成立专业机构进行业务承接，改变现有行政事务全覆盖社区各类组织的现状，将社区自身和社区组织承接的行政事务打包交由专业代理组织负责；社区和社会组织做好专业服务，改变社区“行政”和“事务”工作相互纠缠、资源内耗的窘境，提高社区行政和服务双重效能。

总之，社区要摆脱目前功能承载过重的困境，需要明确新的基层治理要求和趋势，围绕边界型合作治理的基本思路和模式，从制度设计和行动规则两方面，清晰确定街道在基层的主轴地位，理顺区级部门、街道办和社区居委会三层核心领导机构的权力边界和角色分工，重新界定自治空间，合理接纳行政空间，将基层功能分离为自治服务系统和行政承接系统，以此为主导思想，持续拓展基层“协同性”和“共治性”制度空间，推行基层“行政式”与“自治式”双轨模式，探索社区服务“代理化”和“精准化”创新思路，破解基层内卷化困境，真正把基层治理效能落到实处。

注释：

1[1]吴侗：《新中国成立70年来的“街道办”：变迁及其逻辑》，《经济社会体制比较》2019年第6期。

2[1]季乃礼、王岩泽：《基层治理中的“留痕形式主义”行为：一个解释框架》，《吉首大学学报（社会科学版）》2020年第4期。

3[2]陈义媛：《国家资源输入的内卷化现象分析——基于成都市村公资金的“行政吸纳自治”》，《北京工业大学学报（社会科学版）》2020年第1期。

4[3]陈鹏：《基层治理中的局部空转：现象图景及其有效治理》，《江苏行政学院学报》2020年第4期。

5[4]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[5]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。

7[6]田毅鹏、康雯嘉：《街道改革背景下社会组织与街居嵌合治理研究——以“商业从属型”社会组织Z中心为例》，《学术研究》2021年第4期。

8[1]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。

9[2]Nippert-Eng, C., *Home and Work: Negotiating Boundaries through Everyday Life*, Chicago: University of Chicago Press. 1996.

10[3]Hall, D. T., Richter, J., "Balancing Work Life and Home Life: What can Organizations do to Help?", *Academy of Management Executive*, 2(3), 1988, pp. 213-223.

11[4]Hernes, T., "The Spatial Construction of Organization", Amsterdam: John Benjamins, 2004. pp. 34-42.

12[5]车凤成：《从“边界意识”到“共同体意识”——论贝娄作品的伦理指向性》，《东北师大学报（哲学社会科学版）》2009年第5期。

13[6]陈水生、叶小梦：《调适性治理：治理重心下移背景下城市街区关系的重塑与优化》，《中国行政管理》2021年第11期。

14[1]于洪生：《整体性治理视阈下的基层社会治理创新》，《中国浦东干部学院学报》2016年第1期。

15[2]张雪霖：《街居治理共同体：街道办事处改革的新方向与路径》，《城市问题》2021年第1期。

-
- 16[3]高涛：《中心城区“扩权强街”改革的探索与思考》，《机构与行政》2017年第4期。
- 17[4]田舒：《撤街强社：培育社区社会资本的有效途径》，《北京化工大学学报（社会科学版）》2016年第1期。
- 18[5]杨宏山、李东泉：《城市街道管理体制改革的争论与思考——基于撤销街道办事处试验的多案例研究》，《北京行政学院学报》2016年第2期。
- 19[6]周平：《街道办事处的定位：城市社区政治的一个根本问题》，《政治学研究》2001年第2期。
- 20[7]王佃利、孙妍：《基层社会治理共同体与城市街道的“嵌入式”改革——以青岛市街道办改革为例》，《公共管理与政策评论》2020年第5期。
- 21[8]吴晓林：《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》，《行政管理》2020年第5期。
- 22[9]翟文康、李芯锐、李文钊：《界面重构：迈向超大城市有效治理的路径选择——以“接诉即办”的大兴经验为例》，《电子政务》2020年第6期。
- 23[1]容志、刘伟：《街道体制改革与基层治理创新：历史逻辑和改革方略的思考》，《南京社会科学》2019年第12期。
- 24[2]张雪霖：《街居治理共同体：街道办事处改革的新方向与路径》，《城市问题》2021年第1期。
- 25[1]陈喜强：《中国城市基层社区组织身份治理模式研究》，中国经济出版社2011年版，第38页。
- 26[2]上海师范大学课题组：《街道体制改革路在何方》，《中国民政》2018年第16期。
- 27[3]田毅鹏、康雯嘉：《街道改革背景下社会组织与街居嵌合治理研究——以“商业从属型”社会组织Z中心为例》，《学术研究》2021年第4期。
- 28[4]陆军、杨浩天：《城市基层治理中的街道改革模式——基于北京、成都、南京的比较》，《治理研究》2019年第4期。
- 29[5]尹志刚：《从中国大城市基层政府管理体制看城市管理及社会治理（下）——以北京市街道办事处管理体制为例》，《北京行政学院学报》2006年第6期。
- 30[6]杨宏山：《街道办事处改革：问题、路向及制度条件》，《南京社会科学》2012年第4期。
- 31[7]陈国申、李媛媛：《街道办撤销对居民自治的影响探析——基于皖鄂黔三省三市的考察》，《江汉论坛》2017年第6期。
- 32[1]石超艺：《大都市区行政区划管理体制扁平化改革探析——基于深圳的实践》，《华东理工大学学报（社会科学版）》2011年第3期。
- 33[2]王庆明：《城市治理转型与基层权力重组——以沈阳街道办改革为例》，《人文杂志》2015年第8期。

-
- 34[3]于洪生：《整体性治理视阈下的基层社会治理创新》，《中国浦东干部学院学报》2016年第1期。
- 35[4]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。
- 36[5]李继涛、李莉：《铜官区新城办事处成立》，《铜陵日报》2018年12月14日第3版。
- 37[1]胡佳：《社会治理重心下移的目标框架与支撑体系——基于街道管理体制改革的案例研究》，《中共天津市委党校学报》2019年第5期。
- 38[2]李忠汉：《治理重心下移的“关系梗阻”及“疏通路径”》，《政治学研究》2021年第6期。
- 39[1]吕维霞：《基层社会治理中“吹哨报到”的动力机制——基于北京市的多案例实证研究》，《南京社会科学》2020年第6期。
- 40[2]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。
- 41[3]李忠汉：《治理重心下移的“关系梗阻”及“疏通路径”》，《政治学研究》2021年第6期。
- 42[4]任克强、胡鹏辉：《社会治理共同体视角下社区治理体系的建构》，《河海大学学报（哲学社会科学版）》2020年第5期。
- 43[1]李岩：《新时代中国基层社会治理制度的顶层设计与实践推进》，《新视野》2021年第5期。
- 44[2]吴晓林：《推动“社区工作行政化”向“行政工作社区化”转变》，《中国机构改革与管理》2017年第9期。