

基层政府组织结构的整体性调适及其逻辑

——基于浙江 T 镇的经验分析

李元珍¹

(华中农业大学，湖北 武汉 430074)

【摘要】在推进治理体系和治理能力现代化背景下，乡镇政府既面临治理情境与治理任务的重大变革，也作为科层体制与基层社会的结合点，面临多重治理需求的调整。外在环境的变化，要求乡镇政府必须进行内部组织的调适予以回应。田野调查发现，T 镇政府将政府结构分设为党政班子领导下的条线部门、管理处以及行政服务中心三部分，形成了“三位一体”的结构。三类机构在岗位设定、职能设置、人事安排等方面各不相同，却通过内务与外务、前台与后台、政务与事务等运行机制有机链接起来。总体上看，乡镇政府的整体性调适具有整体性、协调性与灵活性，能有效回应治理需求，实现弹性政府的内外平衡。在治理环境并不均质的基层社会，保障基层政府组织调适的自主性，对于增强基层政府回应性，提升基层治理有效性具有重要意义。

【关键词】 整体性调适 三位一体 弹性政府

一、问题的提出

党的十九届四中全会提出：“坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确，依法行政的政府治理体系。”政府机构是国家治理体系的重要组成部分。系统完备、科学有效的政府机构对于国家治理现代化的推进具有重要意义。在这一科层体系中，乡镇政府作为行政体制最末端，长期以“上面千条线、下面一根针”的组织隐喻来表达其结构特征。为应对治理需要，乡镇常常通过运动式治理、中心工作等方式临时重组行政资源，“下去一笼统，上来再分工”成为常见的工作机制。然而，随着国家治理现代化的推进，乡镇运作越来越趋向科层化、正规化，依靠临时重组行政资源的运作机制已经不适合常态化的乡镇行政。如何在深层机制层面构建适合的乡镇运行结构，已经成为乡镇重要的制度建设。

《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》，明确提出加强基层政权能力建设。乡镇政府作为科层体制的末端，同样随着国家机构改革进行了相应的调整。改革开放以来的历次行政机构改革，使得政府机构经历了从职能带动到体系驱动的变迁。然而，在“职责同构”^①体制的基本设定下，上下级政府在职能、职责和机构设置上高度统一和雷同。在此体制下，部分地方政府在资源配置和机构设置上的改革出现回弹^②。有研究甚至从“变革管理”的视角对机构改革本身提出了变革的诉求^③。在党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》中，特别强调“赋予省级以下机构更多自主权，突出不同层级职责特点，允许地方根据本地区经济社会发展实际，在规定限额内因地制宜设置机构和配置职能。”该方案从顶层设计上为地方机构调整提供了自主性空间。基层政府也据此作出了相应的机构设置调整。

治理体制与治理机制共同塑造了乡村治理结构。既有研究在关注乡镇政府运作时，仍然注重探讨其内在运行机制。有研究指出，转型时期的各种复杂时空条件限制了乡村治理体制扩张的治理效能，进一步激活了“一线治理”的治理机制^④。乡镇内部

¹作者简介：李元珍，女，博士，华中农业大学公共管理学院副教授。

基金项目：国家社科基金项目“自治、法治、德治相结合的农村微腐败统筹治理研究”（项目编号：18CZZ038）

通过“片线结合”等机制创新激活了体制活力，保持了乡镇的体制稳定与机制灵活。也就是说，乡镇政府通过治理机制的创新变革了僵化的科层体制，有效回应了多方需求。问题是，难道乡镇政府的灵活性、回应性仅仅是出于治理机制上的策略，而没有从结构层面或深层机制层面反应行政体制的诉求吗？

笔者在浙江T镇调研时发现，乡镇政府内部结构明晰地分割出条线部门、管理处及行政服务中心三大块，各部分在人事、职能、目标等方面既相对独立又相互衔接。这一结构调整，已经超越了“职责同构”的基本原则，是乡镇政府在面临治理情境变迁、治理任务变革等多维层面变化之后作出的回应性变革。那么，当前乡镇政府结构调整的制度变革逻辑是什么？乡镇运作逻辑出现了怎样的新变化？

二、弹性政府：一个组织调适的分析框架

组织结构作为一种制度化存在，具有明显的社会建构属性，必须随着外在环境的变化而对自身进行调适。在转型时期，动态变化的复杂环境更是为组织带来了不确定性，如何变革自身，使其匹配环境发展的需求，是组织降低风险的重要方式。盖伊·彼得斯在《政府未来的治理模式》一书中提出了“弹性政府”的概念。“弹性化”即是指“政府及其机构有能力根据环境的变化制定相应的政策，而不是用固定的方式回应新的挑战”⁽⁵⁾。弹性化政府兼具外部的适应性与内部的调适性，并且外部的适应性需要以内部调适性为基础。因此，政府的内部调适性才是其应对动态环境变革的关键，是弹性政府的核心所在。据此，本研究将从组织调适角度来分析乡镇政府的内在结构调整逻辑。

调适性是后天获得的组织性，是适应环境挑战的能力和存活能力⁽⁶⁾。从政策过程角度考虑，要实现这一目标：一是要厘清组织外部情境，明确外部的环境诉求；二是要选择应对方案，构建与环境诉求相匹配的内部组织结构；三是要对新的组织结构运行情况进行评估，看其是否达成了组织变革的目标。三大过程对于理解政府组织的调适性变革均有重要意义。本研究主要聚焦于政府内部组织机构调整及其运作机制分析。

政府机构改革是一个复杂领域，涉及岗位变革、职能界定、人事调整三大重要领域。在机构改革过程中，上级编制部门均会根据测算给下级政府机构制定相应的“三定方案”。一般而言，“三定方案”都是按照自上而下的逻辑将规则细化，可能不完全适应基层政府的实际需求，各种“临时工”“混编混岗”现象也随之出现。乡镇政府要进行组织调适，必须构建适合自身需求的岗位形态。

本文根据弹性政府的理论视角，构建了一个基层政府的组织调适框架。在此框架下，乡镇进行组织调适，首要的便是界定组织结构，即根据情境重新设定岗位，并依据自身情况解决相应的定岗、定责、定人的问题。其次，建立组织间的运作网络。组织内部各要素的衔接与配合，对于构建协同高效的政府运行体系至关重要。基于弹性政府框架的组织调适，组织结构兼具体制性、结构性与回应性、灵活性，能够更加适合自身结构情境，更好回应自身所面临的多重目标群体、多重职能的需求。

本文经验材料来源于笔者对浙江T镇进行的实证调研。T镇成立于2001年，由三个乡镇合并而成，面积94.98平方千米。经过多次村庄合并后，目前下辖21个村和1个社区，常住人口5万多人。笔者在该镇进行了为期20天的田野调研，访谈了乡镇领导、各部门负责人及其他办事人员、村干部等近40人，并收集了政策汇编、工作总结等相关材料。这些共同构成了本文分析的经验资料。

三、乡镇政府“三位一体”结构

在治理现代化背景下，乡镇政府所面临的组织环境已经发生了巨大变化。一方面，乡镇政府所面临的制度刚性越来越强，自主性空间较小，科层制压力较大；另一方面，基层社会的复杂性又给基层政府提出了多样化诉求，需要乡镇政府予以灵活应对。治理情境的变化使得乡镇政府同时面临着发展、管理、服务等多重职能需求。为更好回应这些需求，同时更好地理顺内部

运作机制，T镇根据不同职能要求对乡镇内部的人员、机构进行了优化重组，形成了党政班子领导下的“条线部门+管理处+行政服务中心”的“三位一体”结构。三类组织在机构设置、职能设置与人事安排方面均具有明显差异（见表1）。

表1 “三位一体”组织结构设置

组织结构	机构设置	职能设置	人事安排
条线部门	大部门制	完成绩效考核任务	专技人员、中层骨干
管理处	片区管理	上传下达、信访维稳	新人、能人、闲人
行政服务中心	流程管理	业务代办、行政审批	临聘人员

（一）条线部门

税费改革以来，乡镇政府中心工作发生较大变化，其科层制特征越来越明显，内部分工逐渐明晰。在机构设置上，T镇下设有党政办、财政所、经济发展办、社会事业办、农业农村办、城乡建设管理办、社会服务管理中心等。尽管乡镇一级只有7个条线部门，但对应了上级政府数十个条线部门（见表2）。这种机构设置既反映了“职责同构”原则，又具有明显的“大部门制”特征。

表2 T镇条线部门及其对应上级部门

T镇条线部门	对应上级条线部门
党政办	县委办、县政府办
经济发展办	开发委、商务局、科技局、经信局、发改局、安监局、环保局、人力社保局、统计局、税务局、服务业发展办、市场监管局、公共资源交易监管办、审计局
社会事业办	卫计局、民政局、质监局、人力社保局
城乡建设管理办	国土资源局、建设局、综合行政执法局、建管局
农业农村办	农办、水利水电局、农林局、粮食局、X江管委会
财政所	财政、地税局
社会服务管理中心	信访局、公安局、司法局、民宗局

在职能设置上，由于绩效考核事关乡镇工作的整体绩效，是乡镇工作的“指挥棒”，条线部门主要职责就是按照上级政府下发的年度考核指标体系完成各项考核任务。各条线部门的考核成绩都会计入年终乡镇考核总成绩，并最终影响全乡镇工作人员的年终绩效奖。所以，条线部门工作的目标群体就是各上级考核部门，其工作任务就是“盯牢考核分”。

在人事安排上，条线人员配备需要遵循“选优配强”的逻辑。第一，在治理现代化背景下，乡镇考核对文字材料的要求越来越高，材料能力成为应对条线考核的重要能力。第二，乡镇人员紧缺，“一人多岗”“一肩多职”成为常态，如经济发展办

作为全镇“第一大办”，每年负责落实 50 多亿的固定投资、8 个亿的税收任务、2000 多家企业的安全生产等重大任务，但只有 8 名在编人员和 10 名临聘人员。第三，条线工作具有一定的专业性，如水利、安监、统计等，都需要有一定的专业知识。因此，条线部门的工作人员大都选择年轻的、有一定专业知识且工作能力强的中层骨干。

(二) 管理处

T 镇由三个乡镇于 2001 年合并而成，辖 21 个村 1 个社区。为管理方便，该镇于 2002 年下设三个管理处，分别管辖原来三个乡镇所属的行政村。其中，CX 管理处因为整域拆迁在 T 镇政府办公，其他两个管理处都在原乡镇政府驻地办公。2014 年，镇领导认为管理处设置价值不明显将其撤销。2016 年，由于工作需要又恢复设立管理处。

新设后的管理处只是一个任务小组，具体包括两个任务，一是信访维稳。管理处一级解决绝大多数信访问题，实际上是镇政府的信访“防火墙”，防止信访人员大量涌入乡镇党政领导办公室。二是联村。管理处是乡镇与村之间的联系纽带，促进任务落实与民情上达。

管理处工作人员以驻村干部为主，辅以与农村工作密切相关的专门工作人员。以 CX 管理处为例，该管理处下辖 7 个村(社区)，共 14 名工作人员，包括 1 名主任、1 名综治委员、1 名大学生村官、1 名国土员、3 名行政执法员、7 名驻村干部，其具体工作职责参见下表 3。

表 3 CX 管理处人员配置及其工作职责

工作人员	数量(人)	工作职责
主任	1	负责全面工作
综治委员	1	负责信访维稳工作
大学生村官	1	负责办公室工作
国土员	1	负责辖区内的农村集体土地审批、涉土信访、执法督察、地质灾害管理、土地整理、土地复垦等工作
行政执法员	3	负责辖区内的拆违控违、环境整治、偷挖倒卖砂石等执法工作
驻村干部	7	负责掌握民情，指导村组落实上级政策要求，参与村组决策，化解矛盾

驻村干部作为常驻村部的乡镇代表，成为乡村两级的重要联结点。基本上所有需要村庄配合与完成的上级工作都由驻村干部传达，甚至直接参与，工作多、任务重是其真实写照。根据其工作特征和功能定位，驻村干部群体特征尤为鲜明，大体可分为三种。1. 新人。驻村工作事多繁杂、接触面广，对于熟悉了解基层工作特性，掌握基层工作技巧非常有帮助。新招聘的年轻干部一般会被乡镇政府派往管理处锻炼。一段时间后，这些新人一般都有独当一面的能力。2. 能人。T 镇辖 22 个村(社区)，治理难度各有差异，驻村工作难度也相差极大。根据村庄人口和治理难度综合评定，T 镇设置了驻村系数，共分为 1、1.05、1.1……1.3 七档。驻村系数越高，越需要配置得力干部⁽⁷⁾。CX 管理处驻村干部王某，在 7 年时间里担任了 4 个村的驻村干部，每个村都属于治理难点村，目前所联系的村庄驻村系数达最高档 1.3。该村信访维稳任务重，有七八十人多次上访；村庄问题多，包括大量小微企业、危房出租带来的安全生产隐患问题、还建房质量问题、拆迁利益分配问题等。在绩效考核体系中，安全生产、平安建设属于“一票否决”项目。可见，该村的工作对 T 镇的绩效考核格局影响巨大，前任包村领导因工作不力甚至被扣完全年绩效考核奖。王某作为 T 镇干部中做农村工作的能人，作为“救火队员”联系该村。3. “闲人”。一些年龄在 50 岁以上，晋升无

望的“天花板”干部，工作积极性相对较差。将他们安排到驻村系数较低的村庄担任驻村干部，处理一些简单的上传下达工作，不影响工作大局。

(三)行政服务中心

行政服务中心包含 11 类服务窗口和 1 条服务热线。服务窗口包括公安、工商、水务、广电、地税、行政执法等 6 类站办所业务，以及工业农业、城建、社保、卫计、民政残联等 5 项乡镇行政审批业务。服务热线主要提供业务咨询服务。

行政服务中心的设立，有利于提高乡镇工作效率、方便群众办事。站办所业务原本就是各归口单位的窗口业务，集中到行政服务中心后，群众可以享受“一站式服务”带来的便捷。行政审批业务原属于条线部门的工作职责，交由窗口部门后，条线部门的工作量减轻了不少，乡镇政府可以对条线部门工作人员进行更为灵活的业务分工。对群众而言，窗口办理意味着在上班时间可以随时办理相关业务，避免了因条线部门工作人员外出办事而找不到人的问题，是服务型政府构建的重要表征。

在人员配置方面，站办所业务由站办所自行负责；乡镇行政审批业务的 5 名窗口工作人员，1 名由条线部门抽调而来，4 名为临聘人员；服务热线由 1 名临聘人员专门负责。整个行政服务中心由一名副科级领导主持全面工作。

条线部门、管理处与行政服务中心“三位一体”的组织结构设立，分别回应了条线绩效考核、村庄矛盾化解、群众业务办理等多重职责需求，是当地地方政府从需求视角出发，因地制宜进行的组织结构调整。

四、“三位一体”结构的网络链接

条线部门、管理处和行政服务中心作为乡镇组织结构调适的结果，在岗位、职能、人员等方面都显示了较大的差异性和自主性。但是，各个部门并不是封闭、独立运转，而是通过内务与外务、前台与后台、政务与事务的相互配合、相互协作，较好实现了“三位一体”结构的网络化运行。

(一)内务与外务相互衔接

近年来，乡镇工作出现了较为明显的内务与外务的分工。外务主要指政策落地工作，其间往往包括与群众沟通、协商的群众工作；内务则主要指材料填写、报送等办公室工作。随着国家治理现代化的推进，各类要求越来越严格，内务工作的重要性日益凸显。两者之间，内务以外务为基础，外务以内务为展现。如何实现内务与外务的有机衔接，一直是困扰乡镇领导的重要工作。

条线部门与管理处的相对分离，在结构上实现了二者的分工合作。管理处的主体是有丰富基层工作经验的中年干部，条线部门的工作人员则主要是懂办公技术、积极进取的中青年干部，前者主抓外务工作，处理疑难事务，后者主抓部门业绩，盯牢考核分。如此，通过人事和机构的合理配置，乡镇政府回应了基层治理转型的内在要求。

某种程度上，条线部门与管理处的分置，是内务与外务相互分离的实体化表现。条线部门分处于科层制末端，管理处则下沉到基层社会之中，两者的有效衔接塑造了乡镇政府的整体运作。一方面，条线部门主要负责政策执行，在上级部门职能扩张及部门任务剧增的压力下，各条线部门将各项涉农工作悉数分解到管理处，由驻村干部负责具体落实。在此意义上，管理处成为执行条线部门职能的次层级。从管理处的职责设置看，它负责指导、协助、督促村干部完成自上而下的各项任务，这方便了条线部门将任务下沉至村庄，实现“乡政村治”之间的有效衔接。另一方面，管理处在实际工作中发现的问题，可及时反馈给条线部门，增强条线部门的回应性。借助于综治平台的运作，T 镇给每位驻村干部配置了“民情通”手机。驻村干部发现的基层治理问题可通过“民情通”上传至综治平台，再由平台派单给条线部门，并督促其限时办结。遵从乡镇工作内务和外务的划分

规律，条线部门和管理处之间确立了相对明晰的职责和办事流程，在避免了行政资源内耗的同时，乡镇工作更趋理性化、制度化。

（二）前台与后台相互配合

此前，乡镇工作不存在前台和后台的区分。乡镇各部门办公室都是开放的，既是接待群众的前台，又是处理行政事务的后台。群众需要办理业务直接到办公室去找人，找不到人就多跑几次，找到人时还可能因为材料不齐全等问题来回折腾。如此，乡镇政府虽有开放性，但“门难进、脸难看、事难办”的问题仍然存在。行政服务中心的设立，区分了乡镇政府公共服务的前台和后台。行政服务中心作为服务前台，以公众满意为目标；各条线部门作为后台，以业务办理、流程协作为根本。

服务前台的绩效很大程度上取决于与后台的协作程度，行政协调机制健全与否是决定行政服务中心建设成败的关键因素。从实践来看，后台对前台的支持主要体现在以下方面。1. 人员培训。行政服务中心窗口人员的业务培训由各条线部门承担，主要培训其业务办理的基本流程与规则。2. 业务办理。窗口人员只负责即办件的办理，那些需要实地勘察的业务审批工作由窗口人员代收材料后转为承诺件，转入后台由各条线部门依照流程办理。3. 数据支撑。前台的服务流程需要以后台的数据支撑流程为基础。浙江通过梳理各部门数据共享需求，建立了“一次填报、大家共享”的政务信息资源大数据，形成了深度应用、上下联动、纵横协管的协同治理大系统。

前台对后台运作同样至关重要。行政服务中心分解了条线部门与群众打交道的职责，使后者更能专注于应对上级考核。行政服务中心的一项重要工作是政策解释。此前，群众遇到政策问题都是直接找条线部门咨询，因条线部门本身就是办事主体，群众很容易将政策限制视作相关部门有意推诿，由此发生误解。尤其是在行政处罚事项的处置过程中，双方偶尔还会发生较为激烈的争执。现在，行政服务中心承担了全部政策解释工作，“后台”部门仍然掌握了规则设定权⁽⁸⁾，却避免了公众和服务对象“议价”的可能性。可见，这种行政流程区隔化、复杂化的设计，实现了服务的标准化，本质上是一种行政规范化的体现。

行政服务中心的规范化提高了乡镇工作的满意度。以低保办理为例，在成立行政服务中心之前，无论是在认定过程中，还是在相关业务办理期间，部分群众总会提出各种合理或不合理的差异化诉求。实施窗口办理之后，窗口人员严格按照标准受理材料，不符合标准的一律退还。群众虽偶有抱怨，但并没有不公平感，也没人觉得镇政府在故意刁难。窗口办理的“标准化”特征，避免了因信息不对称、政策解释不到位等带来的干群不信任问题。

（三）政务与事务分工协作

当前，我国社会正处在深刻转型中。一方面，随着国家力量介入与市场化推进的深入，地方性规则正在逐渐解体，群众对国家规则、法律规范越来越依赖与认同。另一方面，随着国家治理任务和治理资源不断向基层社会延伸，面对千差万别的基层社会形态，基层政府的群众工作压力骤增。因此，同样是面对群众，管理处与行政服务中心分别遵循政务与事务的不同逻辑。

管理处作为群众工作的主要承接者，与官僚体制一同构成了当前乡镇政府的二元组织与治理形态⁽⁹⁾。实践中，管理处因为职责多元，兼具非正式治理与制度化运作等多重逻辑。与行政服务中心相比，虽然目标群体都指向基层社会，但管理处重点解决特殊人群的特殊诉求，具有明显的非正式治理特征。行政服务中心则侧重于服务一般人群的一般事项，严格依照办事流程进行业务办理，提供标准化服务。

非正式治理与制度化运作的相互协作，是转型期乡镇政府“多管齐下”治理策略的表现⁽¹⁰⁾。作为一种与组织目标一致的制度创新，非正式治理并不总是与正式制度相悖，反而对正式制度起到补充作用⁽¹¹⁾。当然，制度化仍然是政府职能转变的重要方向。某种程度上，制度化过程恰恰减轻了非正式治理的压力。如行政服务中心设立后，将一些原本由村干部代办的事项，如宅基地审批手续、低保审批等等，都收归乡镇统一按流程办理。这大大减少了村干部权力寻租的机会，缓减了基层治理矛盾，让

非正式治理回归到作为正式制度补充的功能定位，管理处的群众工作更为顺畅。

内务和外务、前台和后台、政务与事务之间的关联，让条线部门、管理处和行政服务中心有机联系在一起。这种网络链接一方面适应了近年来基层治理转型的需求，使乡镇政府有可能同时回应多个组织目标、服务多个目标群体、采用多种治理策略，另一方面又较好地实现了乡镇政府各个部门之间的协调配合，共同促进了政府运作效能的提升。

五、整体性调适：乡镇政府结构调整的内在逻辑

在弹性政府的视角下，恒久不变的组织结构是有效治理的障碍⁽¹²⁾。乡镇作为科层体制的最末端，承担了各种自上而下的行政任务。随着治理现代化的推进，各项工作要求也发生了相应变化。如何既能有效地完成科层体制的任务要求，保持自身在科层体制中的位置，又能较好地为群众提供便捷的服务，同时避免群众矛盾上交至科层体制中，从而影响自身的绩效考核，是各乡镇政府所面临的结构性情境。乡镇治理空间的灵活性，在很大程度上决定了治理的有效性⁽¹³⁾。正是基于对自身情境的深刻理解，乡镇政府不得不进行组织调适以再造灵活治理空间。

长期以来，在常规科层体制之外，“不变体制变机制”成为基层政府回应外界环境变迁的首要选择，有研究据此构建了“科层制为体——整体性治理为用”的理论分析模型⁽¹⁴⁾。当治理现代化已经成为必然趋势，乡镇自身所面临的问题具有普遍性时，就不能仅仅依靠临时性的机制来解决普遍问题，制度层面的机制变革就具有了必要性。

机制变革以组织结构的整体性调整为基础。原有的机构设置以“职责同构”为出发点，着力于对应自上而下的科层体制。然而，政府的组织调适并不必然意味着仅仅从政府内部结构寻找制度化存量，还可以通过环境识别，将非制度化增量进行相应的转化⁽¹⁵⁾。新的组织结构既沿用了原有条线部门的科层设置，又增加了此前以非正式形态存在的致力于解决基层群众工作的管理处，以及顺应时代需求而新设的行政服务中心。调适后的组织结构目标清晰、职责明确，能够有效防止相互推诿扯皮现象的出现，极大地提升了行政的规范性，促进了服务理念的落实。分工与整合是组织运转的基本要素。整体性的组织调适以组织结构为基础，构建了相对顺畅的运行网络，使组织内部各要素之间相互支持，共同推动了协同高效政府的构建。

T镇政府的整体性调适，与整体性政府所追求的整体性价值、协同的组织结构、跨部门的工作机制，既存在一定的相似之处，也具有明确的自我特征。二者都致力于从机制层面解决既有问题，可谓殊途同归。整体性政府要解决的是政府再造导致的碎片化问题，主要是通过互联网平台来实现在线协作与数据共享⁽¹⁶⁾。在某种程度上，整体性政府涉及的只是平台建设的问题，不涉及根本性的组织再造。而政府的整体性调适则是从组织结构入手，涉及地方政府从根本上破除既有的自上而下的机构设置的藩篱，转而从自身需求出发，从制度性机制层面解决乡镇所面临的结构性困境。

综合来看，政府的整体性调适具有以下特征。一是整体性。地方政府从总体上思考自身所处的结构情境，在既有的制度存量下根据治理任务需求进行总体布局，重新进行内部结构调整以增强自身回应多重治理需求的能力。二是协调性。重新调整的各组织结构之间在业务方面进行流程再造，通过分工协作实现组织内部业务的有机互联。三是灵活性。调适过后的组织结构以目标群体为导向，目标群体的固定使得工作人员的业务更加熟练、治理资源网络更加丰富，因而能较为灵活地应对其变化的治理需求。简言之，调适过后的组织具有更强的环境适应性，更符合弹性政府对于组织内部调适性与外在适应性的一般要求。

当前世界正处于百年未有之大变局，政府所面临的治理情境也在不断发生变化。乡镇作为一线治理主体，更能直接感受到治理情境的多元变化。全国范围来看，各地所处的治理情境还面临着非均质变化，城乡差距、东西差异等因素都会使基层政府面临的治理情境与治理任务出现极大差异。面对这种复杂的、动态的以及差异化的治理情境，“职责同构”的基层组织机构设置需要进一步契合时代特征。从既有改革来看，临时性的机制创新具有不稳定性，虽然有可能转化为深层次的机制变革，但通道可能相对有限。一般性的平台建设也只能解决信息协同的问题，无法从根本上回应治理体系变革的需求。推进基层政府根据现实需求对其科层结构及运行网络进行整体性调适，既是提升基层政府治理能力的内在题意，也是基层政府有效运作的现实需

求。

注释:

1 朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

2 张紧跟:《治理结构多元化:地方政府机构改革的新思路》,《公共管理学报》2006年第2期。

3 周志忍、徐艳晴:《基于变革管理视角对三十年来机构改革的审视》,《中国社会科学》2014年第7期。

4 杜鹏:《一线治理:乡村治理现代化的机制调整与实践基础》,《政治学研究》2020年第4期。

5[美]B. 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2013年版,第61页。

6[美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,上海人民出版社2008年版,第11页。

7 相应地,乡镇政府对驻村干部的工作考核,无论加扣分,都要乘以该村的驻村系数。

8 王胜君、丁云龙:《行政服务中心的缺陷、扩张及其演化——一个行政流程再造视角的经验研究》,《公共管理学报》2010年第4期。

9 仇叶:《乡镇片区责任制与官僚制的二元共治机制——基于浙东K镇的实证研究》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2017年第1期。

10 黄冬娅:《多管齐下的治理策略:国家建设与基层治理变迁的历史图景》,《公共行政评论》2010年第4期。

11 谢志岿、曹景钧:《低制度化治理与非正式制度——对国家治理体系与能力现代化一个难题的考察》,《国外社会科学》2014年第5期。

12[美]B. 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2013年版,第63页。

13 吕德文:《乡村治理空间再造及其有效性——基于W镇乡村治理实践的分析》,《中国农村观察》2018年第5期。

14 陈丽君、童雪明:《科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革》,《政治学研究》2021年第1期。

15 吕德文:《“混合型”科层组织的运作机制——临时工现象的制度解释》,《开放时代》2019年第6期。

16 陈国权、皇甫鑫:《在线协作、数据共享与整体性政府——基于浙江省“最多跑一次改革”的分析》,《国家行政学院学报》2018年第3期。