

多维嵌入：清单减负何以可能？

——基于浙江省Z区Z街道“履行职责事项清单”实践的案例研究

张振昌

(华中师范大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430079)

摘要: 基于“嵌入式治理”理论视角, 构建“制度嵌入—结构嵌入—服务嵌入—过程嵌入”分析框架, 以浙江省Z区Z街道履行职责事项清单实践为典型案例, 剖析清单减负的内在机理。研究发现, 制度嵌入促进治理权责清晰化, 从源头上消解因职责模糊衍生的治理负荷; 结构嵌入促进治理协作高效化, 以有序的集体行动减少部门间推诿扯皮等行政内耗; 服务嵌入促进治理服务精准化, 避免服务错配造成的资源浪费与无效劳动; 过程嵌入促进治理考核常态化, 以清单为标尺削减考核泛化带来的迎检负担。据此建议: 构建清单动态调整与法治化保障机制, 强化清单执行的跨部门协同与数字赋能, 推动清单事项与服务需求精准对接, 健全清单导向的常态化考核体系, 进而系统提升清单减负的治理效能。

关键词: 嵌入式治理; 履行职责事项清单; 清单减负; 多维嵌入

中图分类号: D630; D261.3

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2026)03-0086-11

Multi-dimensional embedding: How is the burden reduction of checklists possible?

— A case study based on the practice of the “List of Duties and Responsibilities”
in Z Street, Z District, Zhejiang Province

ZHANG Zhenchang

(School of Public Administration, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: Based on the perspective of “embedded governance”, this study constructs an analytical framework comprising “institutional embedding-structural embedding-service embedding-process embedding”. Taking the practice of the responsibility list of Z Street in Z District, Zhejiang Province as a typical case, it examines the internal mechanism of list-based burden reduction at the grassroots level. The research finds that: institutional embedding promotes clarity in governance powers and responsibilities, alleviating governance burdens arising from ambiguous responsibilities from the source; structural embedding promotes efficiency in governance collaboration, reducing administrative internal friction such as inter-departmental shirking through orderly collective action; service embedding promotes accuracy in governance services, avoiding resource waste and ineffective labor caused by service mismatches; process embedding promotes normalization of governance assessment, using the checklist as a benchmark to reduce the inspection burdens brought by generalized evaluations. It is recommended to build a dynamic adjustment and legal guarantee mechanism for the checklist, strengthen cross-departmental collaboration and digital empowerment in checklist implementation, promote the precise alignment of checklist items with service needs, and improve the checklist-oriented normative assessment system, thereby systematically enhancing the governance effectiveness of checklist-based burden reduction.

Keywords: embedded governance; list of duties and responsibilities; burden reduction through lists; multidimensional embedding

收稿日期: 2026-01-28

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(22BZZ087)

作者简介: 张振昌(1997—), 男, 湖北孝感人, 博士研究生, 主要研究方向为基层治理。

一、问题的提出

基层作为国家治理架构中的“神经末梢”, 其

治理成效直接关乎国家治理体系和治理能力现代化。长期以来，基层干部面临较大的履职压力，基层工作亦呈现出职责超载的运行状态。基层高负荷状态所滋生的短期主义、形式主义、唯上主义等弊病引发了一定程度的组织失能，难以满足政策执行的有效性需求，制约着基层治理可持续性发展^[1]。为此，以习近平同志为核心的党中央多次指示要求为基层“松绑赋能”。2024年7月，党的二十届三中全会指出：“制定乡镇（街道）履行职责事项清单，健全为基层减负长效机制。”2025年10月，党的二十届四中全会提出要“深入开展整治形式主义为基层减负工作”，同时再次强调要“全面实施乡镇（街道）履行职责事项清单，健全村（社区）工作事项准入制度。”截至2025年6月底，全国3.8万个乡镇（街道）履行职责事项清单已全部编制完成。经过在全国范围内广泛移植、优化和试点实践，其政策“涟漪效应”日渐显现，压力型传导体制下的基层工作样态较以往有了明显改观，清单制逐步成为破解基层“小马拉大车”难题的制度性答案，堪称应对基层治理失灵的“及时雨”。基于此，值得深入探讨的是：建立和实施乡镇（街道）履行职责事项清单是如何减轻基层负担的？清单减负背后蕴藏的深层逻辑是什么？回答上述问题，对于进一步将清单的制度优势转化为基层减负的实际效能，助力基层治理现代化具有重要的现实意义。

梳理文献发现，近年学界围绕基层减负已形成丰硕研究成果，但聚焦于“清单减负”的专门研究相对不足，且主要集中在以下三个方面。一是清单减负的治理作用。首先，清单能够从源头上厘清权责边界，消除治理工作中的责任盲区，缓解职能重叠、责任稀释等问题^[2,3]，并将不该由基层承担的事项排除在职责范围之外，从而减少不合理摊派，让基层聚焦主责主业^[4]。其次，清单治理有助于规范基层政策传递渠道与执行方式，形成对上级政府的“反军令状”式监督机制，进而减轻基层的科层压力^[5]。此外，清单对于破解基层治理中的部门分割与条块协同难题也具有内在契合性^[6]。二是清单减负的执行梗阻。有学者指出清单减负政策在自上而下层层发包的过程中，形成上级与基层部门的博弈

空间，责任下压的情境中充满着“策略主义”，导致政策的落实效果与预期产生偏离^[7]。部分基层人员为平衡避责与邀功，机械化、极端化地执行清单任务，引发诸多“次生灾害”^[8]。在基层议程超载的背景下，囿于自由裁量权不足以及资源缺位，基层组织缺乏开展清单减负的实际动力，导致基层陷入“有心无力”的履职困境^[9]。三是清单减负的优化路径。政策制定方面，有学者认为要结合地区治理禀赋、专业化需求、资源集中度等要素，制定差异化清单，避免“一刀切”导致的制度错配^[10]。政策配套方面，要采取自下而上、上下联动的实施路径，既保障基层群体需求的真实表达，也要强化上级资源的落地配套，实现清单权力下沉与责任回收的辩证统一^[11]。政策执行方面，应根据基层部门实际执行条件与干部执行能力，动态调整清单内容，确保清单减负的时效性和高效性^[12]。

总体而言，现有文献肯定了清单对基层减负的积极作用，并针对其应用过程中的梗阻环节提出了相应改良路径，为本研究奠定了良好基础，但仍存在较大拓展空间。第一，既有研究多从“应然”角度探讨清单减负的价值意蕴与制度优势，缺乏从“实然”角度对清单何以减负的内在机理进行系统解释。作为一种制度设计，清单究竟通过何种路径影响并重塑基层组织与个体的行为逻辑，尚需引入更具解释力的理论视角加以剖析。第二，既有研究往往将清单视为“静态文本”，未能充分关注其在基层场域中被执行、调适与演化的“动态过程”，尤其缺乏清单作用于减负的微观过程分析，亟需鲜活的案例经验予以支撑。第三，基层负担的表现形式复杂多样，而清单本身具有复合性功能，理论上可以从不同维度协同减轻基层负担。但既有研究多从权责厘清或流程优化等单一功能面向切入，未能充分揭示清单减负的“多重路径”及其“组合效应”。因此，本文尝试引入“嵌入式治理”理论视角，基于浙江省Z区Z街道“履行职责事项清单”相关实践的案例观察，从多维度深入剖析利用清单减轻基层负担的作用路径和运行逻辑，最终揭示清单减负何以可能的内在机理，以期为基层减负增效研究提供鲜活案例与理论启迪。

二、嵌入式治理：一个分析框架

作为外在治理导向与内在治理需求共同驱动的新型制度安排，“履行职责事项清单”如何融入并系统性重构基层治理体系，以实现减负与效能提升的协同增效？这一问题的实质，在于探究外部治理工具与既有治理体系之间的互构过程。嵌入式治理理论（融合嵌入性思想与治理理论）强调“多维互动的关系主义”，既关注规则、制度对治理主体行为的约束与赋能，也关注治理主体对制度的策略性运用^[13]。该理论与本文情境高度契合，可用于解释清单如何嵌入基层治理场域，重塑组织与个体的行为逻辑，进而实现减负目标。鉴于此，本文以嵌入式治理理论为分析框架，阐释清单减负何以可能。

“嵌入性”概念最早由卡尔·波兰尼（Karl Polanyi）提出，他认为经济活动并非“自主”运行，而是嵌入并缠结于经济与非经济的制度之中^[14]。马克·格兰诺维特（Mark Granovetter）进一步将“嵌入性”概念操作化，指出经济行为嵌入于具体、持续的社会关系网络之中，并细分为结构嵌入（经济系统受社会制度框架制约）和关系嵌入（经济行为受个体社会网络影响）两种类型^[15]，标志着“嵌入性”理论的系统化成型。随后，国内学者围绕格兰诺维特的理论基石，将“嵌入性”理论引入公共管理领域，逐步拓展其阐释面向与应用维度，形成“嵌入式治理”的研究范式。该范式的核心关切在于揭示外部治理工具（如政策、组织、技术等）与治理目标系统（基层场域、条块结构、政社关系等）之间的耦合机制与互动逻辑。学者们从国家权力、下乡干部、基层党组织、农村供养服务机构等不同主体出发，分别运用多重嵌入路径验证了该范式在乡村法治、治理结构优化、党建引领及养老服务等领域的适用性^[16-19]。综合上述研究成果，具体到中国语境，“嵌入式治理”可理解为：治理主体为破解特定治理难题，运用自身所掌握的各类资源，通过多重嵌入手段对治理系统施加影响，进而实现治理有效的过程^[20,21]。其特殊性在于，“嵌入”方式会因治理工

具与目标系统的不同而有所差异，既需遵循“结构约束”的普遍性，也需回应“情境适配”的特殊性。

基于Z区Z街道的实践考察，本文认为，利用履行职责事项清单推进基层减负，本质上可视为国家权力对基层治理体系的多维“嵌入”。具体而言，这种嵌入至少包含四个相互关联的维度：制度嵌入、结构嵌入、服务嵌入与过程嵌入。由此，本文构建起一个四维分析框架，用以阐释清单减负的因果路径与逻辑链条。具体而言：制度嵌入指通过顶层设计将清单深度融入基层权责体系，为多主体治理提供权责清晰、执行有力的制度框架。它能够固化基层部门的权能边界与职责范围，从制度源头上压缩层层加码、责任转嫁及随意摊派的操作空间。结构嵌入指将清单深度融入基层纵向府际与横向部门的行动者网络之中，推动系统性的组织架构重塑与运作机制调适，使分散的治理主体联结为协作高效的有机整体。这有助于明确各部门在具体事项中的职责分工、协同方式和响应机制，减少因条块分割、推诿扯皮而产生的协调空转现象。服务嵌入指将清单深度嵌入基层服务供给体系的全链条、各环节，推动基层部门“依单办事”，使其角色回归服务本位。通过系统梳理各部门服务事项并提供“菜单式”精准服务，既能减少大量不合理、重复、表达模糊的事务干预，释放更多精力服务群众，也能避免“大水漫灌”式供给造成的资源内耗。过程嵌入指将清单深度嵌入基层考核体系的运行过程，推动考核方式从“运动式检查”向“常态化考核”转型。通过公开各部门治理事项并与考核指标相挂钩，使基层考核工作融入日常履职过程，确保“一把尺子量到底”，既摒弃过度留痕的形式主义倾向，也能让基层干部从频繁迎检中脱身。

基于嵌入性理论和既有研究成果，本文构建“嵌入式治理”分析框架（图1），并借助“制度嵌入—结构嵌入—服务嵌入—过程嵌入”的分析路径，考察清单促进基层减负的嵌入路径与治理效果，进而揭示“清单减负”的内在机理。

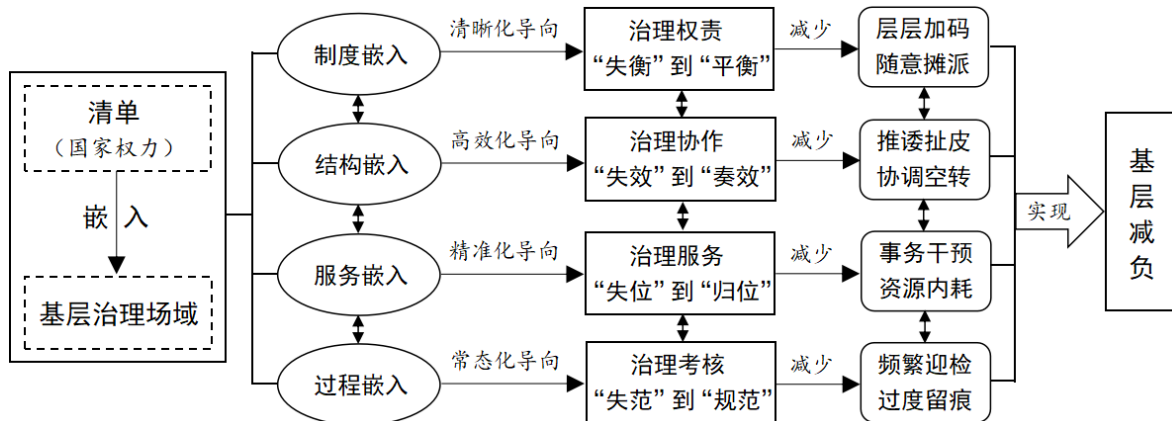


图1 基于嵌入式治理理论的分析框架

三、案例选取与资料获取

本文采取单案例研究方法，选取浙江省Z区Z街道为案例样本，原因有二：一是案例的典型性。Z区Z街道既是浙江省履行职责事项清单编制试点工作中唯一的“打样”街道，也是宁波市基层治理现代化建设的重点街道。作为试点先行者，该街道立足本地实际，在清单责任主体、履行方式、追责形式等方面持续创新，避免清单内容“一刀切”，实现事项“放得下”、街道“接得住”、干部“干得好”的改革目标。在执行过程中，Z街道探索出一套“清单+网格+数字化”的运作模式，是当前治理创新背景下基层减负极具代表性的“制度试验场”。二是案例的适用性。Z街道通过建立履行职责事项清单，厘清基层职责边界、优化服务流程以及规范考核监督等，使基层工作者能在各自赛道上轻松“奔跑”，让清单真正成为提升基层治理效能、服务人民群众的“明白账”和“指南针”，形成了可推广的基层减负“鲜活样板”。该街道的实践完整呈现了清单从出台到执行的全过程，涵盖了区街两级互动、多部门协同、精准服务、数字化支撑等丰富维度，为观察“嵌入式治理”各维度（制度、结构、服务、过程）如何具体展开并发挥作用提供了完整的“叙事场域”。

为保证文本经验证据的信度和效度，本研究严格遵循“一手资料—辅助资料—参与式观察”的“三角验证”原则，通过多渠道、多轮次、多形式的资料收集方式，对研究结论进行交叉检验与多方印证，以增强结论的稳健性与科学性。本研究综合运用参与式与非参与式观察，对Z街道履行职责事项清单实践进行考察，参与其清单治理、基层减负、

分类治理、数字治理等专题研讨会，记录形成丰富的一手资料。笔者于2026年1月对Z街道办事处副主任、综合信息指挥室副主任、组织委员、所辖社区网格员及居民群众进行多轮结构访谈与半结构访谈，并结合多次实地调研与线上回访，形成扎实的访谈资料。此外，还收集了Z区政府网站政务公开资料、政策文件、权威公众号及官方媒体报道等二手资料，与一手资料形成互证。

四、案例引入：Z区Z街道实施“履行职责事项清单”减负的实践考察

（一）案例概况

1. 案例简介与政策演进

Z区Z街道紧靠宁波市中心城区，总面积约25.13平方公里，常住人口约12.41万人，下辖11个社区和5个行政村。自2020年起，面对基层事务超载、多头办事、重复劳动与效率低下等治理困境，宁波市推行“县乡一体、条抓块统”模式改革，探索建立乡镇（街道）“属地管理”事项责任清单，明确“清单之外无事项、列明之外无责任”，着力理顺县、乡职责关系。2021年，宁波市出台《关于开展村（社区）减负增效实践行动的通知》，要求开展村（社区）减负政策宣传、整改“回头看”和常态化监测等工作，设立减负增效工作监测点，动态掌握基层减负状况。2023年，该市进一步出台《宁波市村（社区）取消和禁入事项、出具意见（证明）和盖章事项清单》，明确村（社区）取消和禁入的事项清单，包括道路交通安全、安全生产责任书签订、满意度测评调查等8类事项，并规定了保留和取消的证明事项。2024年，中办、国办印发的《整

治形式主义为基层减负若干规定》明确指出：“省级党委和政府指导本地区立足实际建立健全乡镇（街道）履行职责事项清单并开展清理规范，加强清单动态管理，推动责权一致、责能一致。”为贯彻落实上级要求，宁波市为全市157个乡镇（街道）初步编制履行职责事项清单，并遴选出清单制发展基础较好的Z街道作为试点单位，旨在形成具有影响力的“清单减负”典型模式。

2. 清单编制与改革成效

Z街道在清单编制过程中，改变以往“上级文件怎么写、清单就怎么列”的定式思维，坚持以清单实用性、全面性、有效性为目标，建立专项工作组与基层工作人员、居民群众“同坐一条板凳”的工作机制，通过现场走访、集中研讨以及部门协商等方式，深度辨析事项来源、法律依据、责任主体和职责范围。按照“一句话讲清一件事”和“三上三下”^①的原则，精准凝练出“基本履职事项清单”“配合履职事项清单”“上级部门收回事项清单”三张核心清单。经过落实应用，基层负担明显减轻，基层治理效能大幅提升。正如某街道干部所言：“自从有了‘三张清单’，我们基层干部‘内耗’和‘空转’减少了许多，能够有更多的时间和精力投入到解决群众急难愁盼问题上来，更好地服务社会和民

生。”（访谈记录20260109JZF）

（二）案例呈现

1. 运用履行职责“三张清单”明晰权责边界

受制于法定权限与资源配置的刚性约束，基层时常陷入权责失衡（有权无责、无权有责、权小责大）的尴尬境地，进而诱发基层“层层加码—层层加压—层层追责”的超负荷运转现象。过度的额外职责不仅使街道工作人员在面对上级政令时被迫采取“以退为进”的策略（典型表现为责任推诿），而且导致其在处理基层事务时因缺乏明确的权限依据而难以果断行动，背负沉重的思想与心理包袱，行事束手束脚。某街道工作人员对此深有感触：“俗话说‘官大一级压死人’，上面来了任务，我们街道是哑巴吃黄连，有条件要上，没条件也要创造条件上。过去这些年，我们夹在上级和群众之间，干的活最多、受的累最重，但还是经常不被领导和百姓所理解，真是吃力不讨好，就像风箱里的老鼠——两头受气。”（访谈记录20260110JSW）着眼于破解基层权责失衡等突出矛盾，Z街道以履行职责事项“三张清单”（表1）为抓手，从制度源头上厘清职责衔接与权限边界，进而压缩推诿卸责、敷衍搪塞的运作空间，推动权力与责任动态平衡，为基层干部履职提供清晰的行为指引与制度保障。

表1 Z街道履行职责事项清单汇总表

清单类别	事项名称
基本履职事项清单 (22类 153项)	党的建设(18项)、经济发展(13项)、民生服务(12项)、平安法治(7项)、精神文明建设(2项)、社会管理(9项)、安全稳定(3项)、社会保障(8项)、应急管理及消防(6项)、人民武装(3项)、民族宗教(3项)、综合政务(8项)、乡村振兴(20项)、自然资源(6项)、生态环保(5项)、城乡建设(8项)、交通运输(2项)、商贸流通(5项)、文化和旅游(5项)、卫生健康(3项)、市场监管(3项)、投资促进(4项)
配合履职事项清单 (16类 77项)	经济发展(2项)、民生服务(2项)、平安法治(10项)、精神文明建设(1项)、安全稳定(6项)、社会保障(1项)、应急管理及消防(13项)、乡村振兴(4项)、自然资源(9项)、生态环保(6项)、城乡建设(8项)、交通运输(3项)、文化和旅游(3项)、卫生健康(4项)、教育培训监督(2项)、市场监管(3项)
上级部门收回事项清单 (11类 198项)	民生服务(4项)、平安法治(1项)、社会管理(2项)、社会保障(45项)、人民武装(9项)、民族宗教(8项)、乡村振兴(3项)、自然资源(9项)、生态环保(50项)、城乡建设(64项)、卫生健康(3项)

一是建立基本履职事项清单，明确街道的应尽之责。做好分内事、种好责任田是基层工作者的立身之本。Z街道以2024年地方机构改革中所明确的4项乡镇（街道）主要职能^②为基础，结合本地原创做法、治理特色与产业发展等个性化需求（如举办“奇思甬动”创业创新大赛、推广“邻舍微治理”等），将其必须全面承担的事项细化为党的建设、经济发展、民生服务等22类153项。职责的明确化与清单化，有助于基层工作者摒弃“旁观者”心态

与从属感，从而从容履行自身职责。某街道工作人员说道：“以前接到任务，心里先打鼓——这事到底归不归我管？现在有了清单，心里有了底，千起活来也更有底气了。”（访谈记录20260110JSW）

二是建立配合履职事项清单，明确街道的应辅之责。在现代组织架构中，职责的明确划分固然是管理规范化的基础，但由于业务链的不可分割性，职责交叉在所难免^[22]。对于需要自身配合的治理事务，Z街道将上级部门为主负责、街道为辅配合的

16类77项职责（如“配合履职事项清单”第三类中的第13项“固定场所无照经营查处”，街道的对应上级部门为区市场监管局）纳入配合履职事项清单，列明主次部门的角色定位、职责范畴及协作义务，避免因职责界定不清而产生职责断层与责任真空，从而将职责交叉地带从“责任洼地”转化为“价值高地”。

三是建立上级部门收回事项清单，厘清街道的职责边界。受资源短缺、技术薄弱等能力掣肘，街道面对需要大量资源投入或高度专业技能的事务时，常常捉襟见肘，存在“接不住、干不好”的顾虑。某街道干部曾自嘲道：“我这头基层‘老黄牛’有时碰到超出能力范围的事，即使努力也不见得能完成好。比如危险化学品排查整治，我自己都不知道哪些算危化品，手中也没有专业设备，只能用肉眼看看表面有没有破损，看不懂也查不透。”（访谈记录20260109JBF）针对工作量大、技术性强等基层无力承担的事项，Z街道将其列入上级部门收回事项清单，主要涵盖城乡建设、生态环保、社会保障等11类198项事项。以“组织艾滋病扩大筛查”事项为例，清单明确由区卫生健康局承接，基层不再承担此项职责，这大大减轻了基层人员的工作负担。

2. 构建清单“协作框架”推动部门有效合作

Z街道坐落在经济发展区的核心地带，辖区内制造业发达，各类专精特新企业众多，衍生了一系列棘手的治理难题，如，出租房管理、欠薪处置、违法用地建设查处等，这些事务往往具有跨部门、跨地域、跨层级的复合性特征，仅靠“单打独斗”的方式难以有效应对。以“出租房管理”为例，大量外来人口的涌入导致Z街道出租房需求旺盛，出租房安全问题一直是困扰该街道职能部门的顽疾。某街道工作人员曾无奈地表示：“出租房管理涉及城管、房管、公安、消防等多个部门，矛盾来了谁都可以管、谁都可以不管，多头管却无人真正负责。一圈电话打下来，到最后可能都不知道它的主责处理部门是谁。过去只能全靠网格员、楼栋长开展‘敲门行动’，人力成本占比超基层治理总投入的40%。……我们也采取过多次突击式的专项整治行动，但缺乏邻近街道的有效配合，治理效果不如意。”（访谈记录20260110JSW）对于涉及主体多样、利益诉求多元的基层事务，Z街道以履行职责

事项清单为抓手，从纵向和横向两个维度构建制度性协作互嵌框架，推动治理结构从“协作失效”走向“协作有效”，形成主体合力作用于治理实践，从而激活基层内生活力。

一方面，在纵向维度上推动街道与上级部门之间有效协作。当街道与上级部门之间缺乏清晰的协作机制时，其处理事务不仅需要耗费大量精力协调，也难以获得相应的资源支撑，这无疑加剧了基层工作负担。某街道工作人员曾言：“有时接到社区反映的问题之后，因为权属涉及多个区直单位，我们被迫多次发函并组织会议，到处走动找部门、打电话沟通，有时耗时好几个月未果。”（访谈记录20260110JSW）针对基层跨部门事务，Z街道将履行职责事项清单与“街乡吹哨、部门报到”机制有机融合，系统梳理并制定了《部门协同办理事项清单》，逐项明确协同职责、政策依据、参与主体、监管对象等内容，并根据协同事项及其要素变化及时更新调整。如针对“出租房管理”问题，清单明确规定街道主要负责协助开展出租房安全宣传、信息采集等工作，并将区公安分局、区消防救援大队、区应急管理局等执法力量纳入事项协同联动处理体系。通过明确各部门协作节点，以“查人找物”的刚性手段促进事务部门联动处置，有效减少工作中的责任推诿与协调损耗。某街道工作人员曾言：“前不久出现的一起‘群租房投诉’问题，我们根据清单‘吹哨’后，4个部门全部来报到，工作人员对群租房现场检查确认，依法依规对其进行处置，5小时就把问题全部解决了。”（访谈记录20260110JSW）

另一方面，在横向维度上推动街道与街道之间有效协作。在基层治理实践中，“属地管理”原则若被刻板应用，容易异化为职能部门甩锅避责的工具，导致大量本应及时处理的事务不断累积，由此，“好经被念歪”“钻制度空子”等现象屡见不鲜^[23]。对于基层跨域事务，某街道干部曾指出：“我们与好几个街道相邻，有些街道过度强调辖区范围，街道之间形成隐性的合作壁垒，在出现河流污染、出租房管理等跨区问题之后，这些问题常常因处于‘三不管’地带被反复推来推去，严重的时候还引发街道之间的相互指责。”（访谈记录20260109JBF）针对这一困境，Z街道以履行职责事项清单为具体

指引,系统编制了《跨街道联办事项清单》,明确了跨界事项的处置流程(独立治理、委托治理或联合治理)与责任分担机制,并就相邻街道之间的协作时间节点、任务归属与责任划分建立正式的互动渠道。以河流污染治理为例,清单规定Z街道负责上游段每月两次的水质采样监测,相邻街道负责下游段同频次监测,双方在每月底交换监测数据,形成上下游水质变化的完整图谱。某街道干部曾言:“过去河流污染了,上游说是下游的垃圾造成的,下游说是上游的污水冲下来的,扯来扯去就是没人认账。现在清单写明了谁监测哪一段、什么频率、报给谁,推都没法推。”(访谈记录20260109JZF)这不仅有效压缩了工作的模糊空间,实现了专项工作的协同高效处理,还提高了基层应对复杂问题的能力,减少了因治理内卷而产生的无效劳动。

3. 依托数字平台驱动清单服务事项精准供给

Z街道因企业和流动人口高度集聚,出租房管理、治安防控、劳资纠纷等治理难题相互叠加,治理压力一直居高不下。街道工作人员平均需承担企业对接、人口排查、矛盾调解、安全巡查等20余项工作,长期处于“疲态治理”困境。某街道工作人员就曾坦言:“之前一年中的一大半时间都在加班,各项工作‘倾盆而下’,时不时就冒出一大堆任务,有重复的、有交叉的,还有从来没听说过的,我们70%的精力全在搞这些,真正与群众打交道的的时间不足30%,自然而然就没有更多精力给群众提供优质服务了。”(访谈记录20260110JSW)为扭转基层干部无暇顾及治理事务、服务群众等困局,Z街道将履行职责事项“三张清单”全面接入本地“基层智治综合应用平台”,建立“任务准入制”,阻断事项转嫁,并将分散的治理任务转化为条目化操作指南,从而压缩基层干部工作量,使其从繁重的事务性工作中解脱出来,回归服务本位。

其一,利用数字化“关卡”严控清单外任务流入。Z街道借助基层智治综合应用平台开发基层事务准入应用模块,将“三张清单”事项嵌入平台底层数据库,构建了“任务准入”的数字化防火墙。当上级部门下派任务时,系统会自动扫描任务关键词(如“专项检查”“数据填报”等),若未匹配到相应清单事项,则弹窗提示“非清单任务,请重新提交依据”并予以拦截。同时,新增事务需经“线

上申请—部门论证—联合审批—下发交办”闭环管理流程,未经准入不能随意增加。凡属清单之外的事务,街道有权拒绝承接。据统计,2024年以来,该平台共拦截非清单任务申请1271次,全街道基层事务性工作同比压减35%。这使得基层干部能腾出更多时间服务群众,实现从“忙事务”向“抓服务”的角色转变。某街道干部说道:“以前上级领导的一次会议、一份文件甚至一个电话,就能把五花八门的工作派到我们头上,我们连拒绝的余地都没有。现在建立了这道清单之外事项准入‘防火墙’,我们接到的任务最起码少了三分之一,如今有了充足时间下沉网格,为群众办实事。”(访谈记录20260108JZW)

其二,利用数字化“赋能”推进事项平台化处理。Z街道以本地企业和群众需求为出发点,依托“基层智治综合应用平台”将“三张清单”事项的内容精准对接到相应的责任岗位和工作人员,并融入基层网格化管理的日常运作中。同时,配套发布《一件事一次办指南》和《事项办理规范手册》,对各类事项的办理条件、所需材料、办理时限、费用标准等内容进行条目化说明。群众通过平台将有关诉求反映至网格员,网格员根据事项归属分拨给相应业务板块或职能部门;后续流程限时办结,群众可动态跟进事件进展,形成群众线上“点单”、网格员研判“下单”、街道部门受理“办单”的工作法,实现群众诉求“件件有回音”且快办快结。2024年以来,Z街道“履行职责事项清单”与“基层智治综合应用平台”有机融合后,事件任务闭环处置率达到95%以上,事项处置平均时效从过去的15天压缩至5天。某街道居民曾说:“以前办证要跑很多部门,手上要拿着一沓子材料在办事窗口转来转去,至少跑两三趟,搞得人晕头转向。现在有了清单也有了线上平台,我直接在手机上提交申请,网格员看到就立即帮我向上处理,原来要跑断腿的事,没想到在家就能一次性办好。”(访谈记录20260111JJQ)“三张清单”数字化应用场景的建立,不仅实现了“数据多跑腿、群众少跑路”的精准服务目标,也减轻了基层人员的办事负担。

4. 以“三张清单”为履责标尺规范考核过程

Z街道为应对上级部门层出不穷的考核,需花费大量时间和精力准备台账、搜集材料、备检备查,

致使基层干部疲于应付，难以聚焦主责主业，陷入“短期应付—考核过关—实效流失”的负向循环。某街道工作人员说：“过去只有半年和年度考核，而且都集中在本职工作上。但现在呢？月度、季度、半年度、年终考核，每周至少两次的考核。在街道工作过的人都知道，最头疼的就是应对没完没了的检查，省里的、市里的、区里的，每天不是拉横幅、拍照片就是整材料、补台账。”（访谈记录20260110JSW）面对基层治理中出现的监督失范与考核泛化现象，Z街道坚持“考少、考精、考重点”原则，以履行职责事项清单为标尺，将清单有机衔接到绩效考核方案制定、考核过程管控、考核结果运用的全流程中。通过可量化、可追踪、可评价的具体事项评价街道工作人员实绩，将考核工作融入日常、抓在经常，实现监督考核的规范化和常态化。

具体而言，Z街道围绕《基本履职事项清单》中的“党的建设”“经济发展”“民生服务”等22类153项具体事项，聚焦“必须为、全负责”的职责内容，将其中可量化、可评估的事项转化为绩效考核指标。同时，梳理现有考核体系中职责相近、内容相似、指向相通的指标，最大程度地整合归并，纳入街道考核体系，实现清单规定“干什么”，考核方案就精准设定“考什么、怎么考、权重是多少”，确保考核对准靶心、有的放矢。对于《配合履职事项清单》中的事项，仅考核乡镇（街道）的配合职责，区直部门从“政策执行力”“配合工作主动性”等维度对街道进行客观评价。通过定期对照清单“查账”、节点跟进“对标”、实地查验“问效”，清晰掌握街道各部门的履职进度和质量。对于《上级部门收回事项清单》中的内容，凡不属于街道职责范围或无力承担的事项，一律不纳入考核指标，（如“住房网签目标任务完成率”），从而有效引导基层干部把工作干在平时、把功夫用在实处。街道考核指标数量相较于上级部门大幅压减，告别“眉毛胡子一把抓”“重评时不重平时”的粗放考核模式，显著降低了基层的额外考核负担。某街道干部曾言：“履职事项清单建立后，‘干好干坏’就有了一把尺子，要考什么就有章可循。我们依托日常化、清单化的绩效考核方式，让履职表现一览无余、实绩评比一目了然，重要的是考核结果也更加令人信服了，‘敢挑担子’的动力和活力也更强

了。”（访谈记录20260108JZW）

另外，Z街道通过将“三张清单”事项全面接入“基层智治综合应用平台”，构建了“事前线上报备—事中线上留痕—事后可溯可查”的数字化监督体系。该平台实现事务申请、平台调拨与处理进度的全流程数字化留痕与责任自动追溯，推动考核由“年终突击查台账”向“全过程数据评实效”转变，显著减轻了基层迎检负担。某街道工作人员曾说道：“有一次我发现有个商业楼侧墙违规开窗后，通过平台录入现场照片和位置信息并立即报送。平台自动将处理指令派发至街道综合执法队，第二天执法人员就到场处置，施工期间持续跟进，墙面恢复后拍照存档。整个过程在平台上实时留痕、图文并茂，责任单位、处理进度、完成效果全都透明可溯。”（访谈记录20260110JSW）

五、多维嵌入：清单减负何以可能的内在机理

（一）制度嵌入：以清单促治理权责清晰化

基层负担过重的深层症结，源于权责配置失衡、权责关系模糊^[24]。在科层体制的纵向传导中，上级政府常借业务指导、分解下达指标、签订责任状、评比验收等名义，将大量棘手工作层层下压、变相摊派，导致基层变成无所不包的“箩筐”，普遍陷入“权责倒挂、任务超载”的制度性窘境。正如习近平总书记在重庆考察时强调：“为基层减负要明确权责，不能什么事都压给基层，基层该承担哪些工作，要把职责事项搞清楚。”^[25]权力与责任是治理体系的一体两面，构建规则本位与权责分明的工作体系是治理有效的先决条件，其中制度具有根本性作用，对职能部门、行动者发挥着“指挥棒”效应。Z区Z街道通过将基层部门的权责事项进行系统归类和集成，构建“基本履职+配合履职+上级部门收回”三项清单，并将其嵌入基层政府权责体系，明确了哪些事项“必须为”“配合为”以及“不用为”，从而实现了权责关系清晰化，形成了“有法可依、有规可循”的基层治理生态。这表明，制度嵌入是清单减负的最基础、最核心的机制，其嵌入引发了基层治理制度规则与权责体系的重塑与改变，为基层减负提供了制度化的前提保障。作为当前极具发展潜力的治理工具之一，清单通过确权、

赋权、限权、晒权以及界权等“硬约束”手段,重新勘定基层部门的权力范围与责任的承担限度,从而将权力的配置和运行纳入合理性和合法性轨道^[26]。这极大地压缩了基层“甩锅腾挪”的空间,从制度源头上减少因职责不清而产生的治理负荷。

(二) 结构嵌入:以清单促治理协作高效化

随着国家治理重心渐进式下移,基层治理事务不断超出其原有的职能边界和行政边界,逐渐呈现出繁杂性、跨界性等特征,常常不只涉及某一个部门,因此部门之间“相互帮忙”成为常态。然而,在条块分割的体制下,尤其是随着属地管理向基层的扩张^[27],不同部门、不同层级之间因事项的模糊性与责任的敏感性,往往各自为政、信息不畅、行动不一,导致基层在跨部门、跨层级、跨地域事务中陷入“协调空转”的内耗困境。相较于对抗、博弈,不同主体在法定职责范围内开展协作并达成共识,更符合“作为善治”的现代化治理要义^[28]。Z区Z街道通过建立部门协同办理事项清单和跨街道联办事项清单,并与“街乡吹哨、部门报到”联动机制紧密结合,形成各司其职、密切配合、高效联动的协同治理体系,显著提升了基层复杂事务的处理效率。这表明清单作为一种“链接性中介”,能够通过结构嵌入将分散的治理主体纳入协同共治的组织网络,从而实现治理效能的整体跃升。具体而言,清单在纵向维度和横向维度上构建法定化的职责链条,明确主体之间的角色定位、衔接节点与响应机制,将以往基于个人关系、临时协调的非正式运作转化为基于清单规则的正式程序联动,推动复杂事务处置的“哨源”更加明确、“哨声”更有依据、部门的“报到”更有章法。这使得基层不需在“一事一议”中反复沟通、多方请示,而是以高效有序的集体行动,减少部门间推诿扯皮等行政化弊端。

(三) 服务嵌入:以清单促治理服务精准化

基层治理具有多任务属性,治理实践往往高度复杂。处于行政权力末端的基层部门不仅要完成上级政府分派的各类常规性工作,还要被动接受大量“加码”后的非常规任务(如防汛抗旱、矛盾纠纷调解、创文创卫等)^[29]。面对各类繁重事务,基层部门更倾向于迎合上级政策导向及偏好,而越来越忽视群众的真实需求,甚至疲于应付、敷衍了事,

呈现出“行政有效而治理无效”“上热中温下冷”的局面。治理与服务相割裂,不仅造成大量冗余劳动,更使基层干部陷入“做了很多却得不到认可”的心理困境。习近平总书记多次强调,服务群众、造福群众是基层治理的出发点和落脚点^[30]。Z区Z街道将履行职责事项清单接入数字治理平台,体现了清单的服务嵌入功能。清单借助其集成与导向作用,演化为精准服务的管理工具^[31]。通过对法定服务事项、群众高频需求进行系统性梳理与整合,并配套相应的资源保障与流程标准,使群众能够清晰知晓“何处办、如何办、找谁办”。在此基础上,依托数字技术支撑,形成“群众点单—平台派单—部门接单”的常态化服务模式,促进服务事项在平台间自动收集、分流、处置与反馈。这既防止了事务向基层随意转嫁,释放出更多注意力资源用于服务群众,又避免了服务错配导致的资源浪费与无效劳动,使服务质效显著提升、群众获得感持续增强,实现了减负与增效的有机统一。

(四) 过程嵌入:以清单促治理考核常态化

在多层级的“委托—代理”框架中,为确保上级政策的贯彻落实和下沉资源的平稳承接,基层部门既需应对自上而下检查的“条线”责任传导,也要接受其他各类监督考核,以压缩政策执行的变通空间,实现治理规范性与有效性兼顾^[32]。然而,一些脱离基层实际的考核(高频、多头、烦琐以及重复考核)往往会成为加重基层负担的“砝码”,导致无效治理甚至反向治理,进而削弱基层工作人员的效能感。应当认识到,考核并非负担,考核的泛化才是基层负担的主要来源。Z区Z街道将履行职责事项清单贯穿于考核全过程,精简合并考核事项,构建起责任清晰、考核精准、奖惩有力的新体系,实现了一次考核全面覆盖、一个结果各方共认,使考核融入日常、抓在经常、做在平常。通过数字平台推动履职行为的全程留痕与自动追溯,街道不再为应对考核而“突击补材料”“临时整台账”,实现了治理从“痕迹管理”走向“实效导向”的转变。清单的构建和执行过程置于公众视野之下,其透明性和公开性本身就具有监督功能,为开展考核评价提供了客观依据和具体标准^[33]。清单的过程嵌入,体现在将考核指标与履职过程相对接,使清单成为衡量基层工作绩效的“唯一标尺”,实现考核内容

回归到“清单有什么就考什么”的理性轨道。清单外事项不得作为考核评价内容，这从根本上压缩了随意增设考核项目、拔高考核标准的空间，使考核聚焦主责主业的履行实效。这使得基层干部能够从“疲于迎检”的焦虑中解放出来，在清晰的职责范围内从容履职，回归治理本真。

六、研究结论与讨论

本文以“嵌入式治理”为理论工具，通过对浙江省Z区Z街道“履行职责事项清单”相关实践的深入剖析，系统揭示了清单减负何以可能的内在机理。研究发现，将清单嵌入基层治理体系之后，通过制度嵌入实现治理权责清晰化、通过结构嵌入实现治理协作高效化、通过服务嵌入实现治理服务精准化、通过过程嵌入实现治理考核常态化，多个维度的嵌入路径相互支撑、协同发力，重构了基层治理场域中的权责规则、组织网络、服务逻辑与考核过程，共同构成了清单减负的完整逻辑链条。

本文的理论贡献主要体现在：第一，拓展了“嵌入式治理”理论在基层治理研究中的应用。研究不仅证实了“嵌入性”作为关键解释变量的有效性，更进一步细化了其在中国基层政策执行场景中的具体维度与作用路径，揭示了制度、结构、服务、过程等多重嵌入路径如何协同作用、相互强化，为理解政策工具如何“落地”并重塑治理实践提供了中层理论框架。第二，推进了关于“清单”与“基层减负”的理论对话。研究超越“清单作为静态文本”的工具性认知，构建了一个涵盖“制度嵌入—结构嵌入—服务嵌入—过程嵌入”的整合性分析框架，将其阐释为一种能动的“治理媒介”，其减负效能来源于它在多重治理体系中的嵌入与调适过程，回应了“清单何以减负”这一核心问题。

当然，乡镇（街道）履行职责事项清单作为一项新型制度安排，其有效运行有赖于与基层复杂现实的深度融合，在嵌入治理实践过程中仍面临着诸多潜在挑战，尚难以独立实现基层减负的全部目标。例如，清单的静态属性与基层事务的动态演变之间存在张力，清单权责划分与部门协作惯性之间存在摩擦，清单执行效果与考核评价机制之间尚未完全打通，这些因素制约着清单减负功能的充分释放。为进一步发挥履行职责事项清单制度的治理效

能，推动清单从“阶段性工具”向“长效性机制”转型，以更好为基层减负赋能增效，本文提出如下政策建议：

第一，构建清单动态调整与法治化保障机制。应建立清单动态调整机制，定期评估清单事项的合理性、适用性与执行效果，依据政策环境变化、基层反馈，及时新增、优化或退出相关事项，确保清单与基层实际、群众需求及政策变化保持同步，避免制度僵化或清单再度膨胀。第二，强化清单执行的跨部门协同与数字赋能。依托清单进一步重塑条块协同流程，将清单明确的主次责任、响应时限等要素，嵌入数字化平台（如“基层治理四平台”）的业务流，实现任务分派、进度跟踪与结果反馈的线上闭环，降低协调成本。同时，探索“清单+网格”融合机制，将清单事项与网格员职责精准对接，使网格成为清单落地的前端感知与执行单元，形成“清单定责、网格落实”的扁平化治理结构。第三，推动清单事项与服务需求精准对接。通过大数据分析、民情走访等方式，动态识别并排序群众高频、急难服务需求，据此优化清单内容与服务供给优先级。建立“清单服务效能评估”体系，引入群众满意度、事项办结率、重复办理率等指标，定期评估服务嵌入效果，并将结果反馈至清单调整环节。第四，健全清单导向的常态化考核体系。坚持以清单事项为核心指标，大幅精简考核事项，推行“依单考绩、对标核效”，杜绝运动式检查与过度留痕。构建“上级考核+基层评议+群众反馈”三维评价机制，尤其强化基层对上级部门清单协作情况的反向评议，形成双向约束。同时，建立清单执行数据监测平台，对事项办理时长、跨部门协作效率、投诉率等关键数据进行实时预警与趋势分析，为考核过程优化提供数据支撑。

注释：

- ① “三上三下”是指在编制乡镇（街道）履职事项清单过程中，通过三次征求意见、三次系统完善，以确保清单科学合理、贴合实际的工作机制。
- ② 根据2024年地方机构改革部署，乡镇（街道）4项主要职能为党的建设、经济发展、民生服务、平安法治。

参考文献：

- [1] 张新文，杜永康. 过密治理与去过密化：基层治理减负的一个解释框架[J]. 求实，2022(6)：47-57，109.

- [2] 石东伟. 乡村治理过程中行政与自治耦合发展的制度化逻辑——基于乡村治理“清单制”的多案例研究[J]. 地方治理研究, 2026(1): 42-51, 79.
- [3] 曲延春. 化繁为简: 基层减负的简约治理路径论析[J]. 人文杂志, 2025(11): 132-140.
- [4] 林梅, 索南曲珍. 新时代城市基层社会治理改革的制度创新[J]. 科学社会主义, 2019(2): 114-119.
- [5] 李全利. 基层内生动员型治理中的数字嵌入逻辑[J]. 北京社会科学, 2026(1): 45-56.
- [6] 彭勃, 付建军. 城市基层治理中的清单制: 创新逻辑与制度类型学[J]. 行政论坛, 2017(4): 38-45.
- [7] 苏厚任, 谭九生. 时间竞争、角色冲突与基层减负悖论——基于B县减负实践的个案考察[J]. 重庆社会科学, 2026(1): 53-65.
- [8] 周振超, 黄洪凯. 条块关系视域下基层政府负担繁重的成因与治理对策[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2023(1): 59-69.
- [9] 韩万渠, 任子辛. 考核控制、资源适配与议程超载下的基层形式主义[J]. 求实, 2023(3): 30-41, 110.
- [10] 叶贵仁, 胡冬梅. 制度互补: 基层执法组织重构异质性的逻辑[J]. 公共行政评论, 2025(5): 97-116, 198-199.
- [11] 叶贵仁, 胡冬梅. 从扩权到减负: 经济发达镇行政体制改革逻辑与限度[J]. 人文杂志, 2025(9): 51-62.
- [12] 张国磊, 李如欣. 基层减负政策执行悬浮化的情境、过程与结果——基于T镇的调研分析[J]. 四川轻化工大学学报(社会科学版), 2025(5): 25-36.
- [13] 田鹏. 嵌入式治理视角下“村转居”的行动逻辑及反思——基于苏北新型农村社区的实地调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021(2): 85-95.
- [14] 卡尔·波兰尼. 大转型: 我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢, 刘阳, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2007: 50.
- [15] Granovetter M. Economic action and social structure: The problem of embeddedness[J]. American journal of sociology, 1985(3): 481-510.
- [16] 陈晓运, 唐楚茵. 嵌入式引领: 国家权力如何推动“律师下乡”——以广州市为例[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2025(2): 85-96.
- [17] 栗伊萱, 杨晓婷, 毛寿龙. 嵌入式统合: 新时代干部下乡优化乡村治理结构的实践逻辑[J]. 公共管理学报, 2024(4): 137-150, 175.
- [18] 何慧丽, 许珍珍. 嵌入式动员: 党建引领农村基层社会治理——以农村人居环境整治为例[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023(3): 43-51.
- [19] 金菁. 农村供养服务机构嵌入式养老服务供给机制与治理效能[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2024(4): 36-47.
- [20] 程熙. 嵌入式治理: 社会网络中的执政党领导力及其实现[J]. 中共浙江省委党校学报, 2014(1): 50-56.
- [21] 侣传振. 嵌入式治理: 协商民主推进乡村治理有效的内在机理——以浙南H村“百家议会”实践为例[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2024(2): 38-48.
- [22] 周志忍, 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J]. 公共行政评论, 2013(1): 91-117, 170.
- [23] 于健慧. 基层形式主义: 生成机理与治理对策[J]. 中国行政管理, 2021(11): 145-147.
- [24] 曹银山. 过程管理“内卷化”: 基层负担的生成逻辑及其矫治之道[J]. 当代经济管理, 2026(2): 50-57.
- [25] 王兵. 正确把握三对关系 切实为基层“减负松绑”(有的放矢)[N]. 人民日报, 2025-03-25(09).
- [26] 石亚军, 王琴. 完善清单制: 科学规范中的技术治理[J]. 上海行政学院学报, 2018(6): 55-63.
- [27] 叶敏. 下位协调依赖: 对属地管理扩张的一个解释框架——以沪郊P街道的经验为例[J]. 公共管理学报, 2022(1): 84-94, 171.
- [28] 李全利. 从场域形塑到行为共生: “场域-惯习”下的驻村干部治理转型——基于广西凌云县的跨度案例分析[J]. 公共管理学报, 2023(3): 115-130, 173.
- [29] 崔晶, 毕馨雨, 应宁远. 基层政策执行中的“加码”与“减码”行为研究——以A镇“农村人居环境整治”为例[J]. 治理研究, 2025(1): 65-80, 158-159.
- [30] 马雪松. 深化对社会治理规律的科学认识——深入学习领会习近平总书记关于社会治理的重要论述[J]. 人民论坛, 2025(10): 7-10.
- [31] 李珍刚, 古桂琴. 清单式治理在中国公共领域的兴起与发展[J]. 江西社会科学, 2020(8): 182-191, 256.
- [32] 祝慧, 唐青叶. 突破唯“迹”论“绩”: 有效防范痕迹主义的逻辑阐释[J]. 理论探索, 2024(6): 86-93.
- [33] 付建军. 清单制与国家治理转型: 一个整体性分析框架[J]. 社会主义研究, 2017(2): 73-80.

责任编辑: 黄燕妮