

“县属乡用共管”：整体政府视域下镇街执法共同体的建构逻辑

方润，刘子琴

(浙江工商大学 法学院, 浙江 杭州 310000)

摘要：破解基层执法碎片化困境的关键，不仅在于执法事项的下沉，更在于推动执法人员深度融入基层治理体系。本文以整体政府理论为分析框架，基于浙江省“县属乡用共管”模式的实践，揭示下沉执法人员从“物理聚合”向“化学融合”转化的三重机制：以“县属”所承载的结构性嵌入，消解管理权威与身份认同之间的脱节；以“共管”所激发的激励性驱动，化解条线指令与属地需求之间的功能冲突；以“乡用”所凝聚的文化性融合，推动心理契约从交易型向关系型升华。该模式延展了整体政府理论的解释边界，也为构建基层行政执法共同体提供了可操作的制度化路径和新的理论参照。

关键词：整体性治理；人员下沉；县属乡用；执法共同体；基层治理

中图分类号：D922.1；D630

文献标志码：A

文章编号：1009-2013(2026)05-0080-10

“County affiliation, township use, and joint management”: The construction logic of the law enforcement community in townships and sub-districts from a whole-of-government perspective

FANG Jian, LIU Ziqin

(Law School, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310000, China)

Abstract: The key to resolving the fragmentation of law enforcement at the grassroots level lies not only in decentralizing law enforcement responsibilities but also in promoting the deep integration of law enforcement personnel into the grassroots governance system. Using the theory of the “holistic government” as an analytical framework and drawing on the practical experience of Zhejiang Province’s “County affiliation, township use, and joint management” model, this article reveals the three mechanisms through which the decentralization of law enforcement personnel transitions from “physical aggregation” to “chemical integration”: the structural embedding embodied by “county affiliation” resolves the disconnect between managerial authority and identity; the incentive-driven approach spurred by “joint management” to resolve functional conflicts between sectoral directives and local needs; and the cultural integration fostered by “township use” to elevate psychological contracts from transactional to relational. This model not only expands the explanatory scope of the “holistic government” theory but also provides an actionable institutional pathway and a new theoretical reference for building a grassroots administrative law enforcement community.

Keywords: holistic governance; personnel deployment to the grassroots; county-level administration at the township level; law enforcement community; grassroots governance

一、问题的提出

党的二十届三中全会强调深化行政执法体制改革，完善基层综合执法体制机制。作为整合执法

职责、优化资源配置、健全协同机制的新型基层治理模式，“大综合一体化”改革对破除治理碎片化困境、提升整体治理水平意义重大^①。然而，在取得成效的同时，不少地方因人员下沉不到位、基层承接能力不足等问题，相继出现撤销综合行政执法局、批量收回下放执法事项等“逆向操作”，严重制约了改革进程。本质上，“人”的要素涉及人员力量、编制配置与管理机制等多个维度，是整体性

收稿日期：2026-06-23

基金项目：国家社会科学基金重点项目（20AZD030）

作者简介：方润（1990—），男，浙江绍兴人，副教授，博士研究生导师，主要研究方向为行政法学。

治理落地的关键。当前,各地为推进人员力量下沉,主要采取派驻、划转、招聘等方式,但受编制约束、晋升渠道不畅、考核奖惩与福利待遇等制度性因素影响,下沉至镇街的执法力量远不能满足基层实际需求。因此,探索破解人员下沉困境的有效模式,已成为实践与理论亟待回应的重大课题。

围绕行政执法权下沉改革,学界已形成较为丰富的研究积累。在法律性质上,形成了行政授权说^[1]、行政委托说^[2]、管辖变更说^[3]、事权配置说^[4]等代表性观点;在法理基础上,主流观点认为应确立执法权下沉的法律依据,或通过加快立法或通过修改现有法律赋予乡镇执法主体地位^[5],以纵向一体化实现权力运行过程的协同^[6]。在制度设计上,有学者认为改革缺乏系统性、整体性、协同性考量,需要构建从“碎片化”到“整体性”的模型及深化路径^[7]。还有学者认为改革应当进行功能反思,使执法权下沉适应基层治理实际,匹配治理需求,提高乡镇(街道)的统一指挥和统筹协调能力^[8]。

既有成果多聚焦于执法权的配置方式与运行效能评估等制度层面,对人的因素尤其是下沉人员的融入问题研究相对有限。少数涉及人员整合的研究大致沿两条脉络展开:一是从理论层面将人员整合置于执法职能、信息、资源等多维协同框架中加以审视,主张通过健全人员编配管理机制^[9]、队伍融合与数字化赋能实现执法力量的重构^[10];二是从实证层面发现下沉执法人员普遍面临的职业倦怠、归属感缺失、专业能力弱化等问题^[11],提出要优化绩效激励与职业发展空间^[12]。

既有研究为理解人员下沉困境提供了重要基础,但总体以宏观层面的问题描述为主,未能进一步阐释困境背后的制度根源与破解路径。一是在整合方向上,学界未对“共管”机制本身所蕴含的协同潜力引起足够重视,对具体制度如何实现从被动整合到主动融合的阐释不足。二是在人员整合方式上,现有研究仅阐释了编制归属或指挥权划分问题,对身份建构、激励适配与文化认同等多重维度的协同作用缺乏理论回应。

浙江省作为全国唯一的“大综合一体化”改革国家试点,自2020年起陆续推进“县乡一体、条抓块统”改革,通过“以块带条”的方式,结合“1612体系”^②与“141体系”^③整合治理资源,从功能主义层面打破部门壁垒,促进属地管理与专业力量融

合。而“县属乡用共管”模式则是在此基础上推出的更深层次、更具针对性的制度设计,旨在推进执法人员实质下沉,驱动基层执法体系变革。该模式在稳定编制体制和部门结构的前提下,既提升了下沉人员的积极性,又保障了条块间人员流动的灵活性,最大限度地理顺了条块关系,促进了县乡交流,提升了执法效能,为理解刚性编制约束下的人员整合提供了典型样本。

本文基于浙江省“县属乡用共管”改革,对杭州市、嘉兴市、绍兴市等地的相关司法行政部门及下沉执法人员进行了调研和访谈,并获取了第一手资料,旨在探析人员下沉与整体政府之间的内在耦合关系,阐释这一新型人员配置管理模式如何为执法权下沉和综合行政执法改革提供人力保障,进而为构建镇街行政执法共同体提供可操作的制度化路径。

二、理论分析框架

(一)从“条块分割”的碎片化治理到整体性治理

长期以来,受“条块分割”的科层制逻辑影响,我国基层行政执法体制呈现出碎片化特征。横向上,县级部门按专业领域划分执法权限,在提升执法深度的同时也造成了权能割裂与责任分散,进而使治理系统的复杂性不断增加^[13]。同时,分散的机构与差异化的目标使执法力量难以统一调度,有效的沟通协调机制难以真正建立。有学者将这种现象归结为条块合作共治失效所导致的基层政府负担加重^[14],这种碎片化格局很大程度上削弱了镇街统一指挥、统筹协调的综合性职能。纵向上,执法权与人事权集中于县级部门,而镇街作为基层治理的前沿阵地,承担属地兜底责任却缺乏相应统筹调度手段,形成基层治理中典型的“小马拉大车”问题^[15]。

更为重要的是,这种“条块分割”模式将执法行为从具体的治理情境中抽离出来,执法队员作为“部门的人”,其工作逻辑服从于条线的专业要求与考核指标,这种身份归属与考核要求驱使他们倾向于以专业性标准来推进基层执法,并将条线的规范要求完整地嵌入基层治理场域。然而,这种刚性、标准化的专业逻辑往往难以嵌入镇街本地的社会

网络与治理需求,难以理解镇街执法在权责不对称结构下的种种权宜性和策略性行动。最终,镇街本应具备的统筹协调能力,在应对这些自上而下的条线任务中被悄然异化成对上级的压力应对,柔性治理能力和社会动员能力弱化,基层治理逐渐丧失多元性、灵活性和应变能力^[6]。在这种情况下,基层治理所需的自主空间被压缩,容易导致法律效果与社会效果的失衡。

上述困境表明,碎片化治理的根本症结不在于权力或资源的“放”与“收”,而在于缺乏一种能够跨越组织界限、实现有效协调的合作机制。这一机制落地的关键在于解决“人”的融合问题。整体政府理论所倡导的合作、协同与整合的治理框架,对此提供了重要的理论回应。该理论旨在塑造政府整体价值和绩效,打破碎片化的分工格局,建立强调合作与协调的激励机制与责任体系^[16]。在我国,这一理论推动了行政主体理论改造^[13]与行政体制的改革,为理顺条块关系、整合执法资源、构建基层协同治理格局^[17]提供了核心理论支撑。当前的行政执法权下沉改革,正是整体性治理理念在基层治理中的延伸与实践。然而,执法权限下放并不必然能够破解碎片化困境,如果无法实现执法力量的有效整合,即便权力下放,仍可能陷入“有人下文件、没人下基层”的困局。为此,有必要将研究视角转向执法共同体的人员整合维度,以揭示合作性整合在基层执法场域的运作机理。

(二)“整体政府”嵌入执法共同体构建的分析框架

整体政府理论提供宏观分析范式,心理契约理论提供中观分析工具,二者共同支撑“执法共同体”这一分析概念的建构。整体政府理论所追求的“合作性整合”,为破解基层执法的碎片化困境指明了方向。然而,该理论对“合作”的预设暗含了一个前提,即个体成员会较为自然地对新组织结构和目标产生认同并据此行动。但在人员下沉的改革实践中,这一前提面临挑战。作为经济学意义上的理性人,下沉执法人员在物理上的归属虽然可以通过一纸文件改变,但其心理归属、行为逻辑与身份认同却难以随之切换;县级部门与镇街在人员使用上也并非天然协同,而是各有其组织利益与核心关切。因此,建设执法共同体,不能止步于组织合并

的表层逻辑,而须触及人员融合的深层机理,因此需要引入心理契约理论。该理论源于组织行为学,主要用于分析雇佣关系中员工与雇主之间的隐性期望,但其核心洞见同样适用于科层制情境:执法人员与其所属组织之间同样存在着对业务支持、职业发展与身份归属的隐性期待。人员下沉改革将这种期待关系从县级部门拓展为县乡双重主体,下沉执法人员能否与镇街成功建立新的心理契约,直接决定了执法共同体的建设效果。

由此,本文所界定的“执法共同体”,是指在人员身份弹性化、考核权责共担、心理契约属地化的基础上,由县乡两级执法力量通过合作性整合所形成的、具有共同目标、共享责任与协同行动的组织形态。区别于传统的“联合执法”或“协同执法”——后者多属临时性、任务型的松散协作,主要依靠部门利益、私人关系等非制度性因素来维系^[18]——执法共同体强调的是一种稳定的、制度化的、内化于人员心理认同的深度融合状态。下沉人员不再被视为县级部门派驻镇街的“外部力量”,而是在身份上弹性嵌入属地网络、在激励上受县乡双重考核、在情感上认同于乡镇治理共同体的一员。基于以上认识,本文将整体政府理论所追求的“合作性整合”具体化为执法共同体建设的三个维度,提炼出结构性嵌入、激励性驱动与文化性融合三重运作机制(图1)。

第一,以结构性嵌入厘清身份归属。结构性嵌入指向的是个体在新的权力与组织网络中所获得的正式角色与关系性位置^[19]。在条块双重领导的格局下,下沉执法人员同时面向派驻部门与派驻镇街两个组织节点,若结构性嵌入不清,则易产生“两头不靠”的角色模糊感。因此,这一维度要解释的是,镇街如何在现有的编制制度框架下,通过制度吸纳将上级部门的执法人员的身份弹性地嵌入基层治理场景,使其在新结构中获得清晰的组织坐标。

第二,以激励性驱动引导行为选择。合作性整合不仅需要结构融合,更有赖于共担责任、共享利益的激励体系,以实现机制设计上的激励相容^[20]。对下沉执法人员而言,“干得好有何用”是影响其行为选择的直接动因。激励性驱动聚焦于绩效考核的主体、权重、薪酬发放渠道以及职务晋升路径等关键要素。若考核权完全留在县级部门,镇街的评

价无足轻重，人员行为逻辑将继续围绕条线的专业指标运转；反之，若镇街拥有实质性考核话语权，且下沉经历能转化为个人发展的可预期优势，则个

体注意力将转向块上的基层治理效能。该维度旨在揭示激励设计如何引导下沉执法人员的行动方向。

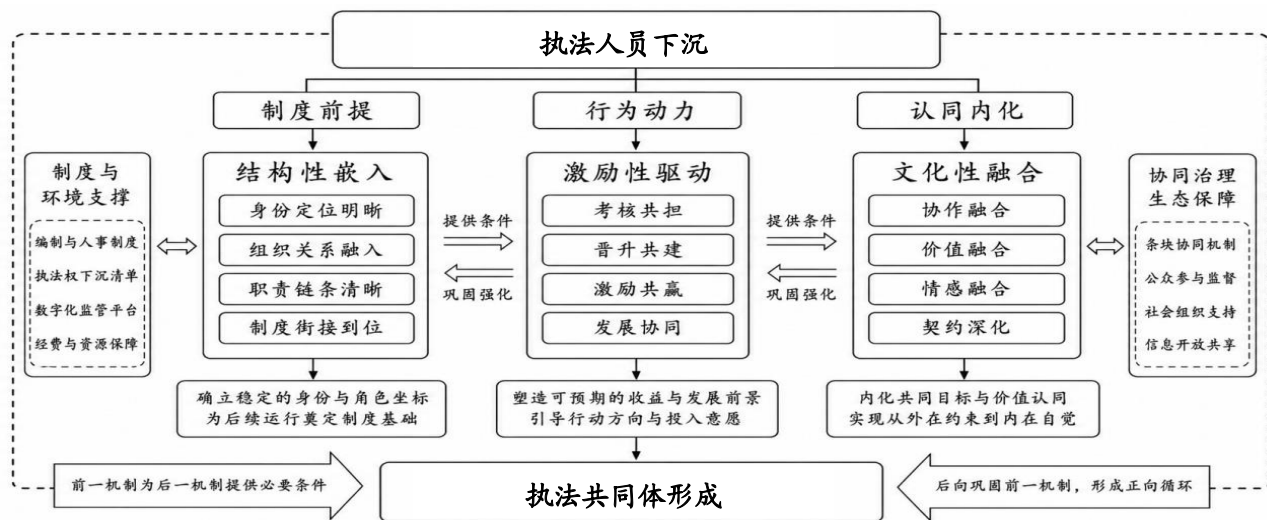


图1 下沉执法人员整合运作的逻辑关系图

第三，以文化性融合构建关系认同。合作性整合最深层的根基在于形成共享的组织文化与身份认同，这正是整体政府所追求的重视政府整体价值和绩效、跨越部门界限的共同哲学^[16]。文化性融合指向下沉执法人员的日常协作网络、基层话语习惯、价值共识与归属感等软性要素。相较于结构嵌入与激励驱动，文化融合最难达成，却也最为持久。若下沉执法人员能逐渐熟悉基层的“地方性知识”，能够与属地同事形成良好的协作关系，并在心理上产生团队归属感，则表明其心理契约已经从基于经济交易转向情感归属。这一维度旨在探讨正式与非正式规范如何将物理上的人员聚合转化为情感上的人员整合。下文将以“县属乡用共管”模式为样本，考察上述三重机制在具体制度安排中的运作逻辑，探究执法共同体的建构机理。

三、“县属乡用共管”模式的实践样态

从下沉模式的具体类型来看，目前各地主要形成了县级划转、派驻、委托、招聘四种情形。这些模式具有相对优势，但在编制、管理效果、行政成本等方面均暴露出不同程度的缺陷。划转模式的优势在于，镇街对队伍拥有完整管辖权，在人员统筹方面权责统一、组织归属感强，但缺陷在于专业能力存在弱化风险、街道财政压力大、人员晋升通道窄。派驻模式的优势在于执法与治理深度融合、分片包干促进责任落地，但缺陷在于“治理吸纳执法”

的风险较大^[21]。委托模式的优势在于无需改变编制、灵活性高，但缺陷在于权限受限、权责分离、执法人员缺乏长期动力。招聘模式的优势在于能够快速扩充辅助力量、属地化强，但缺陷在于招聘人员无执法资格、流动性大、执法专业能力较弱。上述模式各具特色，同时也存在以下三个共性问题。

第一，管理权威与身份归属的脱节。因缺乏制度化协同机制，下沉人员的身份归属与管理使用之间形成权责分离。除整体划转模式外，多数路径将编制保留在县级部门，人员的考核晋升与职业发展仍由派驻部门主导，而日常管理、任务分配与工作监督的责任则由镇街承担。这一安排虽形成“县管身份、乡管使用”的分工格局，实则构成权责配置的分离：镇街对下沉人员的履职情况和工作态度最为知情，却被赋予管理责任而未获得支撑管理权威的相应权力，考核评价与晋升通道仍由部门主导。当管理主体无法掌握激励分配权和检查验收权等核心激励与约束工具时，任何统一调度和责任压实的要求都缺乏制度性支撑，被管理的对象将失去努力执行任务的激励，导致“组织成本”急剧上升^[22]。在此结构下，下沉执法人员的理性选择是保持对掌握其职业命脉的原部门的忠诚，对镇街的配合则维持在最低限度的避责水平。从心理契约理论的视角审视，这一困境的实质在于：下沉这一制度调整单方面打破了人员与派驻部门之间原有的心理契约，而编制身份、职业预期、晋升通道等隐性期望却未

能在属地层面获得替代性的契约重构。由此,“派而不驻、驻而不干”并非个别人员的态度问题,而是权责分离下的制度性常态。更为深层的问题在于,这种分离具有自我强化的倾向。镇街因缺乏管理权威而难以有效使用人员,任务分配趋于保守;派驻部门因人员转移而放松日常管理投入,却又无法感知其履职实况,双方的管理注意力在分离中被共同稀释。这一格局不仅导致管理缺位,也在下沉执法人员与镇街原有执法人员之间催生心理落差,进而制约执法共同体的队伍建设。

第二,条线专业指令与属地行政需求的功能性冲突。条线部门以“规则合法性”为导向,遵循规范化运作模式,核心关切在于执法规范性以及案件的办结质量;承担属地管理责任的基层政府则以回应基层治理实际需求为导向,注重灵活性与问题导向,核心关切在于矛盾就地化解、秩序有效维持与治理任务兜底^[23]。组织目标与追求的差异直接导致了条块行为逻辑的分异:条线部门倾向于“自上而下”的指令传导与规范化约束,而属地基层政府则更注重“自下而上”的灵活应对与资源整合。这种行为逻辑的差异在长期的行政运作中不断强化,最终演变为条块之间核心利益的分化。当不同部门的指挥命令产生冲突时,下沉执法人员往往无所适从^[24]。在派驻包干模式中,执法队员既是原部门业务指令的执行者,又被赋予村社副书记或副主任的基层治理角色。这种制度安排虽能在一定程度上强化下沉执法人员的身份归属与责任感,却也将其置于两种差异较大的行为逻辑之间,迫使其在两套评价标准之间自行取舍和平衡。更为根本的是,伴随着基层治理身份而来的是多中心工作泛化的基层治理环境,下沉执法人员的精力被迎检、综合性事务等非执法任务大量挤占,形成了行政执法资源被乡镇治理体制吸纳的“治理吸纳执法”现象^[21]。这一现象本质上是镇街在治权不足、疲于应对各项任务的情况下,将下放的权限和资源“卷”进来作为补充^[8]。无差别地将执法力量吸纳进各类基层治理任务,不仅使下沉执法人员在面对上级政令时被迫采取“以退为进”的策略^[25],也导致专业执法能力在层层稀释中趋于弱化。

第三,长效保障的缺位造成资源投入的内卷化困境。所谓“资源投入的内卷化”,是指在特定制度结构约束下,系统以资源的持续投入来维持运行,却无法实现效能提升的状态^[26]。本文旨在描述

当前人员下沉改革中财力、人力、制度资源持续向下投放,但执法效能未能提升、协调成本反而同步攀升的困境。从财政维度看,各类下沉模式在将人员经费向下转移的同时,普遍未能建立规范的财政分担机制。部分模式下,人员薪酬、装备、培训等成本完全由镇街承担,对财政薄弱乡镇构成长期压力,投入的可持续性高度依赖于地方主官的关注度和当期财政状况;另一些模式虽实行县乡分担,但分担比例缺乏制度化规范,协商成本高且不稳定。由此产生一种悖论:人员下沉的力度越大,镇街的财政负担越重,但队伍稳定性与专业性却未见同步提升,资源投入的增加并未带来治理效能的成比例增长,这正是内卷化的典型特征。现有模式中的各类机制创新,如多主体协同、部门下沉、内部调剂等,仍停留在物理层面的资源叠加,而未触及制度层面的整合。人员下沉的“量”在持续增加,但内部整合的协调成本也同步上升,多主体间的沟通摩擦与权责推诿并未因资源投入增加而消解,反而因参与主体的增多而加剧。这一问题的实质在于,资源投入在形式整合层面不断追加,但缺乏有效的统筹机制,缺少一套能让不同部分有机结合、发挥各自优势的底层逻辑,致使整合始终未能在功能层面完成质的提升。

为破解上述困境,探索更为科学高效的人员整合与管理模式,浙江省持续深化改革,逐渐形成了“县属乡用共管”的创新模式。其发展脉络大致可以分为以下三个阶段。第一,多元试点与模式分化阶段(2019—2021年)。以2019年浙江省确定的5个基层综合行政执法试点镇街为起点,各地在实践中开始探寻执法力量整合的路径。这一时期的探索虽形式多样,但核心指向逐渐明朗:稳定的基层执法体系需要在保留县级专业支撑的同时,强化镇街的统筹协调能力。这些早期试点所形成的矛盾与经验,为“县属乡用共管”这一新型制度模式的萌发明确了具体指向。第二,综合集成与体制突破阶段(2022—2023年)。在吸纳多元试点经验教训的基础上,2022年4月,浙江省发布《关于深化“县乡一体、条抓块统”改革推进基层治理系统建设的实施意见》,将改革从分散的试点运行上升为省级层面的制度设计,“一支队伍管执法”成为明确目标。在此框架下,杭州、绍兴、嘉兴等地针对人员整合开展精细化探索,“县属乡用、共同管理”模式逐步成型。第三,深化推广与效能释放阶段(2023年至

今)。“县属乡用共管”模式在试点地区取得显著成效后,进入大范围推广阶段。调研数据显示,通过该模式,2023年嘉兴市秀洲区基层执法力量增幅超过21.4%,下沉率达75%;金华全市3 995名执法人员下沉镇街,下沉率达68.5%。2024年,推广势头持续增强,嘉兴市南湖区人员下沉比例达81.56%。相较于前两个阶段,这一时期“县属乡用共管”模式更为完善,并在深化推广中持续为人员下沉赋能。

目前,“县属乡用共管”模式已形成了基本框架:一是保留人员编制“县属”身份,以维持执法

专业性与身份稳定性;二是赋予镇街“乡用”权限,使其拥有实质性指挥调度与日常管理权;三是建立县乡“共管”机制,在考核评价、职级晋升、评优评先等关键环节实现双向沟通与责任协同。该模式通过制度化的统合方案,尽可能发挥县乡各自在人员配置上的功能优势,并将这些分散于不同主体的功能优势整合,超越单一主体在人员下沉中的功能局限,在“县属”与“乡用”的制度耦合中形成互补与协同的整体性治理能力。如表1所示,该模式在县、乡两个层面分别配置了相应的职权体系。

表1 “县属乡用”职权体系

		县属乡用
县属	统筹指挥权	区(县)执法办统筹协调、规范指导全部执法力量 区(县)指挥中心依托数字化平台下达指令,实行统一指挥调度
	一体考核权	区(县)执法办对镇街和部门的考核纳入区级考核,权重占比不低于10%
	人事任免权	下沉执法人员身份性质不变,编制(人事)关系按现行体制不变,由派驻部门管理
乡用	事项行使权	镇街行使赋权的执法事项,整合“1+8”以外条线人员,赋权数量约100项,分类精准的同时实现街镇间“大同小异”
	指挥协调权	明确“执法队长统筹+常务副队长主抓+专职副队长(执法中队负责人)主管”的运行架构与调度机制;下沉执法人员需“定人、定岗、定时、定责”;建立例会、联合执法等机制;划定“负面清单”(不联村、不跨区域使用、抽调不超1/3等),确保主业履职
	考核管理权	下沉执法人员日常管理、考勤由镇街负责;年度考核以镇街为主实施;考核结果用于评优、奖励、职务调整
	推荐提名权	镇街可推荐优秀下沉执法干部兼任中层职务或优先提拔使用
	反向否决权	派驻部门调整下沉执法干部正副职,须经镇街同意;镇街可提出人事调整建议
		经费使用权 公用经费、办案经费、乡镇工作补贴、考核奖等由派驻地镇街统筹发放

内容来源:杭州市临平区司法局。下同。

表1表明,“县属”层面聚焦顶层管控,保留人事任免、统筹指挥、统一考核的核心权限,确保执法专业性与统一标准;“乡用”层面侧重属地实操,下放执法事权、日常调度、考核、人事建议与经费管理权,配齐基层治理抓手,实现下沉人员属地化管理使用。这种“县管人、乡管事”的分权格局,能够兼顾县级执法规范约束与镇街一线治理需求,为执法力量整合提供了制度基础。

四、制度吸纳与身份重塑：破解人员下沉困境的建构逻辑

面对当前人员整合的困境,“县属乡用共管”模式最大的特征在于它将整体政府理论所追求的“合作性整合”落实到人员整合层面,以制度化的统合方案回应身份归属、激励结构与文化认同三个组织变动的核心要素。

(一) 结构性嵌入：“县属”明确身份归属

针对人员身份悬浮的困境,“县属乡用共管”模式的创新在于,并非在归属县或乡之间做非此即彼的选择,而是以“县属”为基点,在保全身份确

定性的前提下实现编制资源的弹性配置,既规避了整体划转可能带来的晋升空间窄化的风险,又克服了传统派驻中身份悬置与流动性过强的问题,为结构性嵌入奠定稳固的根基。

第一,“县属”以编制锁定明确身份归属。“县属”意味着下沉执法人员的编制性质与人事关系保持不变,赋予其确定性的身份预期。“县属”之下的编制锁定是一种积极的制度保障,编制归属在县级并受制度保护,不会因下沉而贬损或丧失。对于下沉执法人员而言,这种确定性既是缓解职业焦虑的前提,也是其在基层深度投入的制度信心来源。

第二,“县属”并不等同于编制的部门固化。该模式通过构建“执法编制池”机制,使编制在“县属”框架内实现跨领域的动态调配。以杭州市临平区为例,区级以文化、交通、生态、市场监管、农业等专业执法队伍为基础,锁定执法编制,组建区级“执法编制池”。执法编制池的分配并非平均主义,而是根据各镇街执法任务量、功能定位等因素进行弹性分配,并以镇街自有与区级机动统筹编制为补充,形成完整执法力量体系(表2)。这一机制

的核心优势在于，通过集中管理破除部门壁垒，实现编制资源跨领域、跨层级的优化配置，既避免了

传统模式下编制固化导致的忙闲不均，也能回应不同镇街的差异化执法需求。

表2 杭州市临平区镇（街道）综合行政执法队编制体系

序号	执法队伍	执法编制池	镇街自有	全区统筹	编制数合计
1	南苑街道综合行政执法队	16	2		18
2	临平街道综合行政执法队	14	2		16
3	东湖街道综合行政执法队	14	2		16
4	塘栖镇综合行政执法队	12	2	1	15
5	乔司街道综合行政执法队	10	2		12
6	星桥街道综合行政执法队	9	2		11
7	崇贤街道综合行政执法队	9	2	1	12
8	运河街道综合行政执法队	8	7		15
合 计		92	21	2	115

第三，通过“出一进一”机制兼顾流动活力与总量稳定。结构性嵌入的难点在于，既要为人员提供合理的流动通道，又要防止流动冲击执法力量的整体稳定，这一矛盾在“出一进一”机制下得到了有效化解。当符合条件的镇街综合行政执法队员希望转任至镇街其他岗位时，需书面征得县综合执法局同意；转出后，属地镇街需同步补充一名合格人员进入执法队，且补员人选需经县局同意。这一机制在为下沉执法人员拓宽职业发展通道、激发队伍活力的同时，通过“出一进一”的刚性约束与双向审核机制，确保执法编制总量和人员素质基本稳定，防止基层执法力量因人才流动而持续削弱。此外，通过数字化监管手段，各派驻部门下沉执法人员编制全部纳入实名制系统“县属乡用”模块统一管理，实行专编专用。编办负责对派驻部门人员调整、实有人员配备等情况进行实时监管，对未按员额下沉的部门发出提醒告知单并督促补员，从而实现由一次性下沉到持续性保障的结构性嵌入。

（二）激励性驱动：“共管”统合考核权力与晋升通道

整体政府理论所强调的合作性整合，不仅需要组织结构的融合，更有赖于建设一种共担责任、共享利益的激励体系，在机制设计上达到激励相容的效果。公共管理领域的“晋升激励”研究揭示了一个关于官员行为选择的基本逻辑：在晋升机会稀缺的条件下，考核评价体系对官员行为具有决定性作用，被考核的指标即是行动的方向，掌握考核权的主体即是影响力的来源^[27]。这一逻辑同样渗透到下沉执法人员的行为选择中。“县属乡用共管”模式重构了激励性驱动的方式，厘清县乡各自的权责边界，并赋予镇街与派驻部门合理比例的评价权重，

以此种驱动来改变下沉人员的行为选择。

其一，以权责法定化厘清条块协同边界。该模式通过专门管理办法明确县、乡的各自职责与共同职责。县级部门聚焦编制核定、专业培训、业务指导、执法监督等条线专业职责，镇街掌握人员调度、日常管理、实绩考核等属地主导权责，确立“属地为主、部门为辅”的共管原则，让县乡双方各司其职、各尽其责。这一安排既赋予镇街基层治理的实际指挥权，又保留县级部门的专业支撑体系，为基层整体性治理奠定了坚实的制度基础；同时与《行政处罚法》第24条对县级部门加强组织协调、业务指导、执法监督、健全协作配合机制的要求相衔接，也与中央关于依法赋予镇街综合管理权、统筹协调权的基层职能规划相契合。权责法定化的意义在于，从制度源头消解了指挥双轨的合法性困境。一旦县乡双方的权力边界与管理职责由制度明确划定，便能在相当程度上为下沉执法人员的行动逻辑提供指引。

其二，以考核权共享改变权责配置失衡。传统人员下沉模式的指挥双轨困境，折射出县级部门、镇街与下沉执法人员三方之间权力关系的结构性紧张。“县属乡用共管”模式以“共管”为枢纽，通过考核权在县乡之间的制度化共享与晋升通道的双向共建，将三方关系从对立性博弈重塑为协同性合作。该模式在最为关键的评价环节构建起差异化、联动化的一体考评体系，镇街和派驻部门依据各自管理职责和工作任务，分别制定思想作风、工作实绩、业务能力、社会反响等方面的考核办法，再按约定比例综合评定等次、拉开档次差距。评优时，镇街与派驻部门将对方考核结果纳入各自评优因素考量范围，形成“两头单列、相互制约”的评

优机制。这一制度设计的深层逻辑在于改变激励结构的底层基础，将传统模式下“条强块弱”的单向度激励，转变为县级部门与镇街共同施加影响、双向发力的激励相容格局。县级部门保留专业考核的权重，缓解了“失去控制权”的焦虑；镇街的评价被实质性纳入考核，成为激发下沉执法人员积极性的工具；下沉执法人员则面临新的激励格局，来自条块两个方面的评价都将直接关涉其切身利益，从而引导其行为选择。

其三，以晋升通道共建消解职业焦虑。身份悬浮的另一根源，在于下沉经历往往意味着职业发展空间的收窄。“共管”体制对此作出了制度回应：一是要求下沉执法人员的职级晋升由各部门党委负责，但须事前以书面形式征求镇街党委意见。二是对工作表现突出、综合能力较强的干部，镇街党委经派驻部门同意，可安排其兼任镇街有关中层岗位职务。三是在晋升环节实行“双向推荐、双向任职”，派驻部门与镇街均可推荐优秀下沉执法人员参与干部选拔。这一制度安排使乡镇党委对职级晋升拥有了实质性话语权，进而引导下沉执法人员的行为逻辑。“下沉”不再被理解为离开主干道的支线任务，而是积累多元经验、拓宽晋升通道的制度化路径，职业前景并未因下沉而收窄。

（三）文化性融合：“乡用”深化基层适应与心理契约重构

整体政府理论所追求的深层整合，最终要落实到共享的组织文化与身份认同之上，这是一种跨越部门边界、重视整体价值的共同哲学。当下沉执法人员缺乏对属地的心理归属与组织认同时，基层便难以建立稳定的协作关系，专业知识的积累和代际传递也缺乏组织载体。从心理契约理论的视角看，原有心理契约因下沉而打破后，若新的契约未能及时建立，下沉执法人员便始终处于悬浮状态。“县属乡用共管”模式以“乡用”为制度载体，通过夯实物质保障与组织归属、重构心理契约等方式，推动文化性融合。

第一，物质保障与组织关系的属地化夯实心理契约基础。当原有组织关系因下沉而调整时，物质待遇的不确定性是引发心理焦虑的首要因素。“县属乡用共管”模式将下沉执法人员的工资福利、执法经费、装备、办公场所等保障权责全部划归镇街，由属地足额保障。以浙江省绍兴市为例，派驻机构相关经费由市财政局按标准足额拨付至镇街，派驻

干部工资福利按乡镇干部同等待遇由属地乡镇统一发放。同时，下沉执法人员的党团组织关系、工会关系全部划转至镇街，由属地负责日常管理。这一系列安排具有多重功能：其一，工资福利的属地统一发放，使下沉执法人员在物质层面真正建立与镇街的直接利益联结，弱化了对原部门的经济依赖；其二，收入上的制度性优势使下沉岗位从被动接受转变为具有吸引力的主动选择；其三，党团组织关系与工会关系的全面划转，使下沉执法人员在组织身份上不再游离于属地之外，政治归属与职业群体归属同时落地，镇街由此从单纯的工作场所转化为具有全面归属意义的组织。

第二，日常协作、信息互通与能力锻造推动心理契约升华。卢梭将心理契约分解为“交易型”与“关系型”两个维度。交易型心理契约以短期的经济利益交换为核心，关系型心理契约则以长期的情感承诺与相互信任为核心。物质保障与组织关系划转为心理契约的重构奠定了交易型契约的基石，但真正推动心理契约向关系型升华的动力，在于日常协作中逐渐建立的工作默契、情感联结以及个人能力在基层平台上的持续成长。一是协作维度的深度融合。“乡用”的制度设计使下沉执法人员能够融入属地的整体协作网络，与乡镇干部在集中办公、力量整合的过程中共同应对基层治理的复杂挑战。以杭州市临平区塘栖镇的违法占地整治行动为例，整治初期，下沉执法人员倾向于严格按程序执法，镇村干部则认为直接处罚可能激化矛盾，双方在处理路径上产生分歧，这正是传统“条块”工作逻辑冲突在日常协作中的典型投射。转机出现在数次联合行动之后：镇村干部在跟队勘验中认识到执法的强制力支撑能够强化基层治理的权威，执法队员在入户走访中也体会到基层治理的复杂性与不同治理方式的优势。双方由此摸索出“专业执法+属地协调”的协作模式，下沉执法人员负责勘验取证和法律程序把关，镇村干部则发挥属地沟通与群众工作优势，开展政策解释和情绪疏导。经数次联合行动后，当事人主动拆除违法建筑且未引发后续信访。在这一过程中，心理契约的升华并非源于制度文件的规定，而是在持续协同中积累的工作默契与相互信任中逐步生成。当执法队员开始主动征询镇村干部对执法节奏的判断，镇村干部也将执法规范性纳入决策考量时，原先“他们”与“我们”的边界便在共同的治理实践中逐渐消融，基于情感承诺

与相互信任的关系型心理契约由此生根。二是信息互通中的制度化沟通。“双报告、双述职”制度为双方增进理解、凝聚共识提供了制度化的沟通平台。派驻机构负责人须定期向派驻部门和镇街报告年度工作计划执行、阶段性重点工作进展,以及涉及本领域社会稳定、安全生产、群众诉求等重大问题的化解情况,并集中参加每年一次的派驻部门与镇街工作述职评议会。这一制度具有双重功能:镇街借此全面了解下沉执法人员的专业价值与实绩,破除信息隔阂与质疑;下沉执法人员则通过向属地汇报,加深对基层治理复杂性与治理逻辑的理解。信息的双向透明,消解了因隔阂而产生的误解与偏见,为心理认同的建立扫清了认知障碍。三是能力锻造中的双轨培养。该模式构建起专业赋能与实践锤炼的双轨培养体系。一方面,派驻部门履行专业培训主体责任,通过集中轮训、案件会商、法制审核能力建设等常态化机制,以及“专业人做专业事”的岗位适配,夯实下沉执法人员的专业素养;另一方面,基层平台发挥实践优势,以“一专多能”为目标引导下沉执法人员参与基层治理实战,提升综合治理能力。这一双轨体系使下沉执法人员在保持专业能力成长的同时,逐步内化属地的“地方性知识”、话语习惯与价值共识,在持续的能力提升与经验积累中深化了对基层组织的认同与承诺。

第三,文化性融合的达成,亦是破解内卷化循环的关键所在。资源投入之所以反复陷入高投入、低产出的困境,根本原因在于人员的下沉未能转化为组织层面的能力积累。当人员频繁更换、缺乏稳定协作关系时,每一次下沉几乎都是从零开始的新投入,专业知识无法传承,协作默契无法累积。而“县属乡用共管”模式通过上述制度安排,尝试推动心理契约向关系型升华。当文化性融合真正达成,人员愿意扎根,协作关系稳定,资源的投入便不再随人员流失而耗散,而是逐步沉淀为可继承与累积的组织能力。

值得一提的是,这一模式在成本控制与效能转化方面同样具有制度优势。现代行政法上的效能原则蕴含着成本—收益分析的基本考量,以更少的制度成本获取更高的治理收益,是评价改革方案优劣的重要尺度^[28]。当然,编制体制改革难以一蹴而就,但人员整合问题具有现实的紧迫性。“县属乡用共管”模式以一种更为务实的路径回应了这一问题。以“县属”保留编制所有权的基本格局,以“乡

用”实现使用权的灵活划转,以“共管”构建县乡协同的管理机制,在不触动既有编制体制的前提下,完成了执法力量的下沉与整合。无需重新核定编制、调整机构设置、招录新人员,大幅降低了改革的制度协调成本、人力物力成本与实施推进成本,契合当前行政体制改革“稳中求进”的总体要求,也充分体现了行政效能原则所追求的“以最小耗费达成最优治理效果”的制度理性,规避了根本性体制变革带来的高成本、长周期与高风险问题。正是在这一意义上,“县属乡用共管”不仅解决了“人从哪来、由谁管用”的基础性问题,更为推动执法资源从条块分割走向系统整合提供了一个可参考的样本与制度框架。

五、结论与展望

研究表明,“县属乡用共管”模式以“县属”维系专业执法的底线,以“乡用”激活属地治理的回应能力,以“共管”构建条块之间利益与责任的关联。这种在刚性编制约束下实现柔性治理的制度创新,对于理解当代中国行政体制改革如何在约束条件下寻求突破,具有重要的认识论价值。其创新性在于,通过身份弹性嵌入、考核权力共享、心理契约重构的三重机制,回应了执法权下沉改革中最棘手却长期被悬置的“人”的困境。

但必须注意,这一模式也存在风险。其一,该模式以镇街具备基本的统筹承接能力为前提。若自身的治理资源、管理水平与协调能力过弱,“乡用”所赋予的指挥调度权便可能因承接不力而落空。其二,“乡用”在赋予属地调度权的同时,也打开了属地行政事务挤占专业执法职能的制度通道。尽管“县属”以专业隶属和业务监督构筑了一道防线,但在基层治理压力与属地管理的双重驱动下,这道防线能否持续发挥作用,仍取决于县级部门专业指导的常态化程度与刚性约束机制的有效性。其三,考核权重的合理分配依赖于有效的协商机制,若缺乏刚性规则约束,权重可能因领导意志或部门博弈频繁变动,动摇激励相容的基础。其四,该模式对财政保障能力有一定要求。下沉执法人员享受乡镇干部同等待遇且收入更具优势,相关经费均由属地负责,这一制度安排有赖于财政的持续性保障。未来研究需要探索如何在组织资源有限的条件下提升镇街的统筹能力与执法整合效能;需要关注长期下沉对执法人员专业素养与职业发展的动态影响,

并对“县属乡用共管”模式的运行绩效进行长周期追踪,从而更系统地检验其有效性边界。在此基础上,进一步提炼人员整合的一般性分析框架,为执法权下沉改革乃至更广泛的行政体制改革提供方法论参照,在治理现代化进程中实现“人”与“制”的深层协同。

注释:

- ① “大综合一体化”改革是行政执法与基层治理领域的一项系统性、整体性变革。其核心在于打破部门壁垒,通过执法事项、队伍与资源的“大综合”,以及跨层级、跨区域、跨部门的“一体化”协同,推动治理重心下移与职能整合。
- ② “1612”体系是指:第一个“1”即一体化智能化公共数据平台(平台+大脑);“6”即党建统领整体智治、数字政府、数字经济、数字社会、数字文化、数字法治六大系统;第二个“1”即基层治理系统;“2”即理论体系和制度规范体系,由此形成一体融合的改革工作大格局。
- ③ “141”体系是指:一个县级社会治理中心、基层治理“四平台”和一个村社网格。

参考文献:

- [1] 郭胜习. 综合执法权下沉乡镇街道的实践样态、现实困境与法治回应[J]. 行政法学研究, 2024(4): 136-146.
- [2] 杨治坤. 行政处罚权下沉乡镇的性质定位——以《行政处罚法》第24条为分析对象[J]. 法学, 2023(12): 34-50.
- [3] 应松年, 张晓莹. 《行政处罚法》二十四年: 回望与前瞻[J]. 国家检察官学院学报, 2020(5): 3-18.
- [4] 叶必丰. 执法权下沉到底的法律回应[J]. 法学评论, 2021(3): 47-55.
- [5] 卢护锋. 行政执法权全面下移的组织法回应[J]. 政治与法律, 2022(1): 124-135.
- [6] 刘国乾. 效能导向的综合执法改革原理与操作[J]. 法学家, 2020(6): 132-146, 195.
- [7] 丁煌, 李雪松. 整体性治理视角下综合行政执法改革的深化之道[J]. 南京社会科学, 2020(12): 70-78, 98.
- [8] 秦小建. 行政执法权下沉改革的功能反思及其重塑[J]. 行政法学研究, 2026(1): 140-154.
- [9] 方润, 刘子琴. 面向执法效能提升的行政执法权下沉路径研究——以浙江省五个试点乡镇(街道)为样本[J]. 中国行政管理, 2024(6): 47-58.
- [10] 张芸芸, 李宗开. 超越碎片化: 整体政府视角下县域综合行政执法改革路径研究——以浙江桐庐试点为例[J]. 中共杭州市委党校学报, 2023(3): 56-64.
- [11] 褚明浩. 乡镇综合行政执法改革: 实践路径及其非预期后果[J]. 公共管理评论, 2025(3): 236-249.
- [12] 孟融. 论行政执法权下沉的国家能力基础[J]. 学海, 2025(3): 167-177, 215-216.
- [13] 王敬波. 面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑[J]. 中国社会科学, 2020(7): 103-122, 206-207.
- [14] 周振超, 黄洪凯. 条块关系从合作共治到协作互嵌: 基层政府负担的生成及破解[J]. 公共管理与政策评论, 2022, 11(1): 20-33.
- [15] 范逢春. 基层治理“小马拉大车”问题的成因及破解[J]. 人民论坛, 2024(11): 23-26.
- [16] 吕俊平. 行政改革进程中的整体政府: 概念、缘起、实践和理论[J]. 山东行政学院. 山东省经济管理干部学院学报, 2010(2): 21-23.
- [17] 周继东. 深化行政执法体制改革的几点思考[J]. 行政法学研究, 2014(1): 11-16.
- [18] 刘杨. 法治政府视野下执法协作的实践困境与破解路径[J]. 法商研究, 2023, 40(2): 117-131.
- [19] 李昕蕾. 治理嵌构: 全球气候治理机制复合体的演进逻辑[J]. 欧洲研究, 2018, 36(2): 91-116, 7-8.
- [20] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 2版. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2017.
- [21] 纪芳, 褚明浩. 治理吸纳执法: 乡镇行政执法何以运行——基于中部多个乡镇综合执法改革的经验考察[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2024, 38(3): 95-105.
- [22] 姚东旻, 崔琳, 张鹏远, 等. 中国政府治理模式的选择与转换: 一个正式模型[J]. 社会, 2021, 41(6): 41-74.
- [23] 吕健俊, 陈柏峰. 基层权责失衡的制度成因与组织调适[J]. 求实, 2021(4): 28-41, 110.
- [24] 谷映霞, 陶庆. 乡镇(街道)行政执法共同体构建的困境及应对——基于浙江省J市执法人员“县属乡用”实践模式的分析[J]. 新东方, 2024(3): 40-46.
- [25] 张振昌. 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[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2026, 27(3): 86-96.
- [26] 黄宗智. 长江三角洲小农家庭与乡村发展[M]. 北京: 中华书局, 1990.
- [27] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004(6): 33-40.
- [28] 沈岿. 行政任务、效能原则与行政组织法治[J]. 行政法学研究, 2023(6): 3-18.

责任编辑: 黄燕妮