

近年来，我国高度重视地方治理工作，出台了一系列支持和鼓励县域、城镇等发展的利好政策，不断推动省直管县改革、强镇扩权、政府间合作、协作治理及多中心治理等大量创新实践，这些都成为推动地方经济社会发展 and 实现地方善治的重要动力，也使得地方治理在国家整体治理中的重要地位不断强化和凸显。但仔细梳理近年来的地方治理创新模式，我们也要清醒地认识到，伴随着经济全球化和信息技术革命的迅猛发展，我国经济社会转型进入深水区，地方治理必将迎来更加深刻的变革。在这个过程中，能否顺应社会和历史发展潮流、准确把握地方治理创新的未来发展趋势，将是决定未来我国地方治理成败的关键所在。

探寻我国地方治理创新的发展趋势，首先必须厘清两个密切相关的问题，即地方治理创新的目标是什么？当前地方治理创新面临的问题又有哪些？从国家与社会的关系视角来看，无疑是要实现“地方治理体系和治理能力现代化”与“确保社会既充满活力又和谐有序”的双重目标。以此对照，一方面，有些地方的治理创新实践还存在着碎片化、缺乏可持续性、形式重于内容等问题，制约着地方治理体系和治理能力现代化的发展；另一方面，政府与公众创新热情的局部反差也表明，在地方治理中，活力与秩序的目标还存在难两全的困境。由此，我国接下来的地方治理创新实践，必须既能有效回应当前实践中面临的问题和挑战，又能顺应地方治理与社会发展的潮流。

从单兵到协作，走向整体性治理

在地方治理过程中，不同区域、

地方治理创新的五大发展趋势

□ 吴兴智

不同层级政府之间的关联性愈来愈复杂和多元化。同时，社会信息化、市场无界化、区域一体化的迅速发展，使得很多地方政府内部的社会公共问题和公共事务变得越来越外部化，要解决这些问题无疑需跨越地方政府传统的权力边界。一些地方治理创新实践无论是在实效上还是可持续性上都存在明显的瓶颈，其中一个重要原因就是缺乏相应的顶层设计与整体推动，不同地域、不同政府及不同部门间的协作不够，呈现出明显的碎片化特征。例如，基于分享经济理念的共享单车在全国各个城市迅猛发展，尽管在优化资源配置、减少交易成本等方面具有创新价值，但因缺乏与地方规划、城市管理、运管交通等部门的整体协同，其负面效应已逐步显现出来。

地方治理进一步的创新，首要在于强化创新实践的整体性，着眼于横向和纵向的协调与联动，对治理层级、功能、公私部门关系及信息系统等碎片化问题进行有机协调与整合，不断从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合，避免不同政策相互削弱的情况，更好地利用社会资源，以协调、整合、责任为原则，促进特定区域内不同利益相关者的共同行动，这也是地方治理体系现代化的重要标志。

从参与

重要标志。

从参与

在近年来的地方治理创新实践中，着眼于促进公民参与的案例无疑是最多的，推动地方治理不断向培育社会多元参与和基层自治的方向发展。但自身亦处于转型中的地方政府，为了确保社会有序而不得不在转型过程中发挥主导作用，由此所带来的问题是，地方政府往往难以在回应公民日益迫切的参与愿望与维护社会秩序防止“参与爆炸”之间找到平衡点。这种多元参与的治理创新虽一定程度激发了社会多元主体的活力，但对于不同主体之间如何互动和地方公共事务如何在多元主体间的合作共治中得以有效解决的状态，却无法给出更好的答案。地方治理创新需在多元主体参与的基础上进一步深化协商治理，在各个要素间形成一种结构稳定与动态均衡的状态，厘清和规范不同社会主体在不同公共事务、不同公共决策阶段的不同互动机制，有效解决多元主体间有效分享公共治理职能与权责的问题。这是一种基于分层参与、网状决策、规范协商等一系列体制机制设计的复合治理模式，能够有效

效应对社会多元化发展所带来的各种挑战。

从网络到智慧，走向技术性治理

现代信息技术的发展为地方治理带来了挑战，也为优化地方治理结构和绩效开辟了广阔的空间。当前，地方治理中的网络论坛、电子问政等创新形式，就较好地利用了现代网络和电子信息技术来拓展政府与社会的交流渠道，为公民参与地方治理提供了新的载体。但这只是现代信息技术与地方治理的初步结合，随着数字时代的来临以及地方治理的复杂化与精细化趋势愈发明显，海量的数据、高度复杂化的社会结构都远远超出了传统人工治理的能力范畴，技术手段的运用将成为决定地方治理水平的一个重要因素，基于信息共享、物联网、移动互联、人工智能、大数据和云计算等新型技术的地方治理将更加智慧化和精准化。在这个过程中，既需要打破不同部门、不同政府间的“信息孤岛”，利用现代信息技术广域性、快捷性等优势，实现信息高效整合和互联互通，也需要确保数据的一致性和海量数据的深度挖掘与利用，激发数据

和社会治理有效性、公共服务高效化。

从制度到功能，走向理性化治理

当前，我国地方治理正逐步进入由重点领域变革向全面深化改革拓展的阶段，在这个过程中，既需要健全各方面制度、完善各方面体制机制，又需要强化制度的实践有效性，为推动地方发展提供持续动力。制度创新，是近年来地方治理创新的重要内容，为优化地方治理提供了良好的制度支撑。但法规制度的生命力在于执行，制度的建立只是万里长征第一步，如何使制度在治理实践中发挥规则理性的应有功能才是最终目的，这也是地方政府维护社会基本秩序能力的根本体现，以及地方政府治理能力现代化的必然要求。

制度创新作用的发挥程度，关键在于“于法周延、于事有效”，确保制度规则得到多元社会主体的共同遵守。理性化治理，意味着未来的地方治理须以公共理性为基础，从制度之治走向规则之治，更加注重制度建设内含的价值基础、基本准则及实践条件等。因此，包括诸如强镇扩权、省直管县、流动人口管理等治理变

革，都需要实现从结构变革到功能变迁，着眼于地方治理环境的改善和治理目标的需要，不断推进政务流程和政社关系的再造，逐步形成新的基于规则理性的地方治理格局。

从宏观到微观，走向生活化治理

改革开放之所以取得成功，其中一个重要因素就在于它深深植根于民众的生活之中，改变着社会成员日常生活的逻辑。地方治理绩效的改善，首要目的也在于通过把所有的决策对象纳入决策考量中，使地方治理体系对社会利益矛盾与冲突更加敏感、更加以规则为导向、更加尊重公民的权利救济和利益实现。走向生活化的地方治理实践，意味着我国地方治理既需要关注宏观政治制度框架的优化，更需要关注微观政治运作的机制，有效解决与居民生活密切相关的各种问题，以使诸如多中心治理、民主治理等现代治理创新模式作为一种公共生活方式的价值得以凸显。更进一步说，通过生活政治的微观民主的经验实践与体验，一种基于民主和法治的现代国家认同才会具备本土的经验根基。因此，在地方治理创新实践中，必须更加注重创新的实践功能和可持续性，将民众日常化的、生活化的经验感受作为地方治理尤其是基层治理创新是否具有价值的重要评判标准。当地方治理创新能够成为民众处理与他们切身利益相关的各种私人或公共事务的基本原则和方式的时候，这种治理模式就真正具有了持续发展的生命力，并为整个地方治理体系和治理能力现代化奠定坚实的社会基础。

国家治理

战略思维

主要矛盾线是战略的生命线

廖吉喆

战略智慧告诉我们，要想抵达理想的彼岸则应保持决不妥协的目标以及可以妥协的路线，然而成功的“妥协路线”背后必定隐藏着一条能够主宰战略成败的生命线——战略的主要矛盾线。在项目管理中，主要矛盾线又可分为关键路径，是指“网络终端元素的元素序列，该序列具有最长的总工期并决

定了整个项目的最短完成时间”。

战略是多个子目标与行动元素的集合，它在实施过程中存在着某种能够高效实现既定目标而采用的独特的“行动序列”，这个“行动序列”通常直接决定了战略的最短完成时间，可将其称为战略的主要矛盾线。战略的主要矛盾线以提升全局效率为逻辑起点，将精力统筹运用于优先等级最高的任务，并通过系列有条理的行动来保证线上任一关键性活动和关键性目标的实现以确保预定目标的最终实现。与生产或项目管理的主要矛盾线不同，战略的主要矛盾线并非总要完成线上所有的子目标才可达到目的，有时只需完成前期几个子目标便可实现“不战而胜”。战略的主要矛盾线并非一条死板的规定，而是对未来作出的一种“粗线条式”的远景规划，既有刚性又有弹性，兼具了对目标、方向、原则的坚持和对现实环境的弹性应变。它的形成与确定不是一蹴而就的，而是渐进呈现、动态优化的结果。在战略的博弈场上，看的太少固然会产生疏漏，但看得太多又会造成迷乱，唯有胸怀一条正确的战略主要矛盾线，才能使决策者视野清明，目光澄澈。

识别战略主要矛盾线是提升战略效率的首要前提。回顾整部战史可以发现，战略通常是以效率的逻辑向前推演，决策者们要么是提升自身的战略效率，要么是迟滞对手的战略效率，更多的则是二者兼具，可以说效率就是战略的生命。克劳塞维茨为了提升战略的效率，实际上已经为战略主要矛盾线的具体实施提供了一种有效方案：首先，“把敌人的力量归结为尽可能少的几个重心，如果可能，归结为一个重心”，即关键性目标的寻找；其次，“把对这些重心的打击归结为尽可能少的几次主要行动，如可能，归结为一次主要行动”，即关键性活动的确定；再则，“把所有的次要行动尽可能保持在从属的地位上”，即统筹资源聚焦优先等级最高的任务。克劳塞维茨通过绝对性地淘汰、聚焦、合并、简化的方式将战略效率推向了极致，但这种“极致”需要以战略主要矛盾线的正确标识作为前提，只有正确识别才能找出制约效率的关键因素以及优化战略方案的可能。

坚守战略主要矛盾线是抗拒战略漂移的重要手段。与生产、项目管理不同，战略针对的往往是具有独立反抗意志的目标，因此，预想战略一旦进入现实世界除了会遭遇“自然抗力”外，还会遭受来自各方人为的扰乱和歪曲，使战略主体在

不知不觉中偏离了原有的战略轨道，从而造成令人悔恨的结果，这也是美国战略管理学者格里·约翰逊所称的“战略漂移”现象。而战略主要矛盾线的坚守则能有效地遏制这种“漂移”，这是因为，它能够将目标进行有效的量化，在战略的起点和终点间设置若干个具有先后序列的里程碑或中间目标，每一个里程碑的到达都是向终点迈出的一大步，这种环环相扣的战略链条会将战略主体引向最佳的境域。正如美国著名军事家布雷德利所说：“我们应该按照星辰的指引决定航向，而不是跟随每艘驶过船只的灯光。”但是光有星辰还不够，还需要在航道的关键部位设立多个灯塔来引导或避开危险区，如此一来航行纵使出现暂时的偏离也能够根据灯塔进行迅速地自我矫正，战略主要矛盾线正是由这些“灯塔”和“星辰”所构成。

调整战略主要矛盾线是实现战略转换的根本要求。从战略哲学的视角看，战略是一种经过特殊化处理的、有助于达到既定目标的思维方法和理论，虽有助于主观目标的实现，但它并不是现实本身且与现实保持着巨大的张力。因此，决策者不仅要明确战略，还要根据客观现实适时转换战略，而战略的转换从本质上讲就是战略主要矛盾线的转换。

战略主要矛盾线的转换可以分为两种不同的情况。一种是目标不变、局部调整，这种形式的转换就是要寻找和挖掘主要矛盾线的替代线，可替代线越多表明战略对环境的适应性越高，也就越容易通过弹性适应来达到既定目标。另一种情况是战略原有的目标、计划、方式遭到全面否定，需要重新规划和调整，但这种“颠覆重来”并不是随意的而是客观矛盾发生根本性变化的结果。例如，企业会根据不同阶段采用不同的发展战略，大致会经历三个阶段，即专业化战略——多元化战略——归核化战略，三种战略样态背景各异、理念各异、收效各异，其战略主要矛盾线也各有不同，但都是具体环境下最佳的战略体现。

总而言之，战略主要矛盾线不过是一条经过抽象概括了的行动原则，原则本身具有恒定性但其应用却是丰富多身的，它既可以用苏沃洛夫“直接路线”式的方式猛烈呈现，也可以以李德哈特式的“间接路线”将困境消释于无形，但它们都是战略主要矛盾线的“影子”，是具体境况下保证战略效率最高的路径选择。

“放管服”改革：开启社会组织发展新篇章

□ 李 健

改革开放以来，在党和政府的领导下，我国社会组织取得了长足的进展，实力不断增强，作用影响日益显现，已经成长为社会主义现代化建设中一股不可忽视的力量。

当前社会组织发展的主要特征

我国社会组织发展所取得的成就，可以简要概括为三个方面。

社会组织登记数量快速增长。2008年汶川地震发生后，社会力量参与公益慈善事业的热情高涨，政府因势利导，改革双重登记管理制度为四类社会组织直接登记，使我国社会组织如雨春笋般涌现。根据中国民政统计年鉴数据显示，2008年到2016年，民政部门登记注册的社会组织从3869万增长到662万。

社会组织运作管理日益规范。为维护社会组织的良好发展秩序，政府引入了社会组织信息公开、年度检查、随机抽查、工作约谈和重大事项报告等监管措施，社会组织在机构设置、内部管理、业务活动等方面的规范性不断增强。

社会组织能力水平显著提高。在政府开展等级评估、购买服务、公益创投等一系列举措的长期培育和支持下，社会组织资源募集、服务供给、政策倡导等能力稳步提升，综合影响力不断增强，在促进经济发展、繁荣社会事业、创新社会治理、扩大对外交往等方面发挥了积极作用。据中国民政统计年鉴数据显示，2016年我国社会组织吸纳社会各类人员就业7348万人，全年累计收入2929亿元人民币，支出23838亿元，相比2008年分别提高了160.8%、218%和264.8%。

社会组织发展存在的突出问题

社会组织的快速发展意味着政社关系进入了良性互动的轨道，但与此同时，一些结构性矛盾、政策性问题和体制性障碍也随之凸显。

从结构上看，我国社会组织呈现出区域发展不平衡的特征。2016年，

东部地区11个省（市）、中部地区8个省、西部地区12个省（市、自治区）的社会组织分别占全国社会组织总数的47.3%、24.4%和27%。2015年底，西藏、新疆、宁夏、内蒙古和广西五大少数民族自治区的社会组织总数为50439个，平均每个自治区10088个，是全国平均数的47.2%，相比2008年下降了1.4%。从整体上看，社会组织在东部、中部、西部地区，民族地区与非民族地区，不同省级行政区域之间的数量差异较大，并且区域不平衡还有持续扩大的趋势。

从过程上看，社会组织发展呈现阶段不稳定的特征。在改革开放以来的很长一段时期内，我国社会组织政策采取的主要是渐进式改革路径，但近年来发生的大规模政策突变影响了政策的连续性和稳定性。据相关统计，2008年以来，国务院各部门陆续发布了118条与社会组织有关的部门规章，其中2012年之后发布83条，占70.33%。不同部门在政策意图上存在一定的差异，政策文本也各有侧重，为我们勾勒出社会组织政策的多样化图景，一定程度上也造成了地方层面的选择性执行和社会组织有偏向的预期。

从功能上看，社会组织发展呈现出内卷化特征。根据《中国民政统计年鉴2016》中有关社团和民办非企业单位的数据核算，当前我国社会组织的分布领域相对集中。在社会组织覆盖的全部14类领域中，教育、社会服务、其他等3类社会组织合计数量为362434家，占全部领域比重的55.1%，行业集中度比2008年还提高了7.4个百分点。分类扶持下的行业集中、资源竞争及重复服务在一定程度上促使社会组织不断内卷化，限制了社会组织的作用发挥和自身成长。

如何有效促进社会组织的持续发展

“放管服”改革作为提高政府现代治理能力的关键举措，各地各部门积极探索，认真落实，不断推进改革向纵深发展。社会组织作为社会体制改革的重要抓手，与政府行政体制改革一体两面，相辅相成，

共同构成了全面深化改革的重要内容。推进社会组织“放管服”改革，不仅有利于促进社会组织健康有序的发展，更是实现政府转职能、提效能的一剂良方。社会组织“放管服”改革，不仅强调已有各项社会组织改革举措的贯彻落实，还提出了多措并举、整体推进的新任务新要求，从而更加有利于理顺社会组织管理制度中存在的体制机制问题。比如政府在简政放权、放宽社会组织登记条件的同时，重视事中和事后监管，实现了放管结合；在公正监管、推进社会组织发展的同时，平等对待民办社会事业和公办社会事业，着力优化环境；在改进服务、培育和发展社会组织的同时，强调社会组织健康有序和规范管理，寓管理于服务，以服务促管理。

“放管服”改革是一项复杂的系统工程，为了顺利推进其在社会组织领域的落地，我们还需要认真做好以下工作。首先，建立相关部门的协作机制。按照以往“谁登记、谁管理、谁负责”的原则，社会组织被狭隘地认为是民政部门的工作，而“放管服”改革要求相关部门在社会组织放宽登记、联合监管和培育发展等多个方面广泛参与、形成合力，比如适当放宽四类直接登记之外的社会组织前置审批条件，配合民政部门进行社会组织联合监管以及大力培育和发展社会组织，积极为社会组织承接政府职能转移创造条件。其次，注重政策工具的整体设计、选择与优化。比如政府购买服务通常被视为培育和发展社会的政策工具，但同时也可以借助项目评估对社会组织进行监督和管理。同理，社会组织党的建设、等级评估、公益创投等政策工具都可以围绕“放管服”的政策目标进行系统设计。最后，深入总结地方经验模式。在推进国家治理现代化的背景下，认真总结和推广地方层面“放管服”改革的先进经验，将实践中创造的、社会组织认可的并且可复制的改革模式，予以大胆推广，从而进一步统一思想，凝聚共识，促进社会组织均衡发展。

战略参考