



# 当前我国地方治理的新特点

## 核心阅读

党的十八大以来，随着新发展理念贯彻落实，一系列重大改革举措全面铺开，地方治理呈现出诸多新特点和新趋势。一是党建在地方治理中的引领作用日益增强；二是数字化治理正在成为地方治理的新形态；三是协同化、整体化治理的特征日趋明显；四是地方治理正在纳入制度化治理的架构之中；五是全球化正在成为地方治理的新元素。

□ 马 斌

作为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，中国地方治理既遵循国家的统一意志与整体利益，又体现地方社会的价值与诉求。地方治理体系和过程，包括了中央政府、地方政府、地方公众以及地方各种社会和市场力量，在全球化时代，许多地方治理还包含了各种国际化力量。党的十八大以来尤其是党的十九大之后，随着新发展理念深入实施，全国上下一系列重大改革举措全面铺开，在国内外形势深刻变化的新背景下，地方治理呈现出诸多新特点和新趋势。

党建在地方治理中的引领作用日益增强。中国共产党是中国现代化事业的领导核心，这个形成于中国近代历史过程并得到新中国国家宪法结构和全体人民拥护的事实，在地方治理

实践中越来越鲜明地体现出来。随着全面从严治党新常态向纵深推进，地方治理尤其是基层治理已经进入了一个党建引领发展的新阶段，“党建+”成为基层治理的重要特征，“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”已成为地方治理变革的基本格局和原则性思路。

各地牢固树立区域大党建理念，把党的建设贯穿于地方治理的各方面和全过程。随着城市产业结构、社会结构、城乡布局、居住形态等深刻变化，各级党组织把握地方治理特点和规律，不断创新党建模式，实现了“人在哪里、党员在哪里，党的建设就推进到哪里”的治理格局。由于党组织具有强大的组织优势与资源优势，能够对社会不同利益进行权威性整合，尤其是能够对地方治理中常见的自发性、片面性和非公共性的部分加以引领、改造，使之成为符合社会发展方向的积极因素。因此，在当前的地方治理过程中，党建越来越多地发挥了引领性作用，并且日趋从组织引领向政治功能引领、整合功能引领、动员功能引领和沟通功能引领等功能型引领转变。

数字化治理正在成为地方治理的新形态。随着网络强国战略、国家信息化发展战略、国家大数据战略、“互联网+”行动计划等系列重大战略和行动的全面实施，以信息化、数字化驱动治理现代化成为新一轮数字革命背景下的新趋势。近年来，国家层面先后出台了《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》等一系列重要文件，浙江、广东、福建、江苏等省份数字政府建设高位推进，数字化治理已成为地方治理现代化的重要标志。

在现有地方治理架构下，各地治理的数字化转型大体上遵循“体制创新+技术创新+管理创新”架构，以云计算、大数据、移动互联网、人工智能、区块链等现代信息技术为支撑，以协同化、透明化、智慧化的推进策略与实施路径为特征，以六平台共享、大数据慧治、大系统共治为顶层架构，以跨部门跨层级跨系统跨地域业务高效协同、数据资源流转通畅、网上服务一张网供给、社会治理精细

运转、基础保障安全可管可控为落脚点，全面提升地方治理体系和治理能力现代化。

协同化、整体化治理的特征日趋明显。由于地方公共事务越来越显现出复杂性、多元性和动态性，许多地方政府内部的社会问题变得越来越外部化，传统单一化的治理模式越来越难以适应，解决这些问题无疑需跨越地方治理传统的权力边界。在这种背景下，地方治理结构呈现出以地方政府为中心、各种不同治理主体之间互动融合的开放式关系结构，包括上下级政府所形成的纵向开放结构，同级政府之间、政府部门之间、政府与社会及市场之间所形成的横向开放结构。治理结构的开放化使得多主体协同成为主流趋势，地方治理越来越呈现出整体化治理的特征。

市场经济体制的深入推进使得市场机制在资源配置中的决定性作用愈发显现，非营利机构的作用空间也在扩展之中。地方治理的协同化建立在政府、市场、社会组织等多元主体相互分立的基础上，通过建立开放性的制度渠道和项目平台，将公共治理涉及的利益相关者吸纳进来，彼此在信任和互惠的基础上增进共识，形成集体决策，组织集体行动，协调各方采取一致行动。值得指出的是，随着数字政府建设的深度推进，传统的政府组织流程正在重构之中，不同政府之间、部门之间的信息孤岛正在被消除，组织结构变得相对扁平化，政府间、部门间沟通变得更加为流畅，不同主体之间的信息共享正在打破传统的条块分割和权责分立对公共治理良性互动的桎梏，显示出更强大的合力效应。

地方治理正在纳入制度化治理的架构之中。由于基层社会法制不健全、社会问题的复杂性、各地发展的不平衡性以及制度执行机制弱化等原因，在传统的地方治理中，各种非正式制度一直扮演着十分重要的角色，正式制度和非正式制度共同主导着地方治理过程。近年来，随着全面深化改革、全面依法治国的深入推进，自上而下抓落实的督查制度和日趋刚性的行政问责机制的协同实施，基于中央政策精神的制度化治理在地方治理中的主导性越来越显著。

在制度化治理的背景下，一方面，国家层面的政策设计和制度安排通过层级化的政策推进机制，辅之以强有力的督查、考核和问责机制，在全国迅速得以落实。在竞争、学习和示范效应的牵引下，地方层面的典型创新实践被更加有效地复制推广到全国。如2017年初发轫于浙江的“最多跑一次”改革，已迅速扩散至全国各个省份。另一方面，地方的改革创新被严格纳入到现行的法律、制度和政策之中，突破陈规旧俗、敢为天下先的地方改革创新很多时候面临着法律和政治的风险。因此，如何平衡好地方治理的统一性和自主性，健全自治、法治、德治“三治”融合的基层治理模式，成为必须深入探索的重大现实问题。

全球化正在成为地方治理的新元素。当前，我国正在持续融入和推进全球化的进程，全球化已成为中国地方治理无法回避的重要元素。新时代中国的对外开放，是更大范围、更高水平、更新方式、更具影响、更有效益的对外开放。这种开放不仅要引进更多的外来资金、技术装备、管理经验、优秀人才和优质产品，学习和借鉴人类社会创造的一切物质和精神文明成果，同时也要深度参与全球治理，包括经济治理、科技治理、生态治理、法治环境治理和安全秩序治理，还要参与国际规则和整个世界秩序的重构。如果说前40年中国对外开放，主要与自身发展需要紧密相连的话，那么新一轮对外开放，则与引导经济全球化健康发展、推动构建人类命运共同体密切相关。

在全球化的背景下，越来越多的城市成为国际化城市，越来越多的社区成为国际化社区，越来越多的企业成为国际化企业，越来越多的人才成为国际化人才，国际化已成为地方政府的重要发展战略。因此，当前的地方治理必须树立全球化思维，在治理理念、治理规则、治理主体、治理方式上更多地与国际通行规则相协同，使得全球化与地方治理相互促进、相互融合。

## 国家治理

机构编制法定化是确保地方机构改革顺利推进的重要保障，为了确保限额管理的有效落实，尤其需强化编制管理的刚性约束，在中国共产党机构编制工作条例和机构编制法的制定过程中，充实有关限额管理的内容，增强“三定”规定的严肃性和权威性。

注重动态调整，适应经济社会发展需要。当前，我国正在逐步从经济发展型国家向综合治理型国家转变，政府的经济管理职能逐渐从直接管理向宏观管理转变，市场监管职能逐渐从侧重强制管理向侧重风险防范转变，社会事务管理职能逐渐从侧重执行控制向侧重调控服务转变。适应政府职能的不断调整，限额管理不能一成不变，应根据实践需要及时做出调整。但是，限额的调整又不能过于频繁，否则，限额管理就会沦为空谈。这就要求把握好时机和力度，既不能僵化，又不能随意。

根据我国的政治惯例，可以考虑采取两种调整方案，一是在每年年末的地方“两会”上确定当地下一年度地方机构的人员限额，二是在地方人大的换届年调整当地地方机构的人员限额。前一种方案充分考虑了各地不同的经济发展状况，能够及时跟进当地的改革需求。后一种方案充分契合了我国的政治惯例，可以确保限额管理的相对稳定。至于具体的限额标准，既要充分考虑各地的具体情况，又要符合中央的规定，在理顺中央和地方职责关系的基础上，更好发挥地方的积极性，促进地方政府构建简约高效的基层治理体制。

以“三定”（定部门职责、定内设机构、定人员编制）为核心的编制管理是极具中国特色的制度设计，在历次机构改革中都发挥了重要作用。机

## 战略参考

## 基层条块关系存在的难点问题

探索新型条块关系，是基层治理改革的要点之一。条块关系通常指职能管理与属地管理的关系，反映在基层则主要是垂直管理部门与镇街（乡镇街道）的关系。基层条块关系如果未能理顺，就会产生导致治理失效的种种弊端；一是权责失衡，镇街承担了超出职责范围的大量工作，负担沉重；二是协调困难，部门与镇街之间由于职责不清而发生推诿扯皮现象；三是执法悖论，镇街能及时发现問題，但苦于没有执法权，或部门虽有执法权，却远离现场，以致“看得见的管不着，管得着的看不见”。

以往学术界从“双重从属制”“职责同构”“集权与分权”等角度解释了条块关系的矛盾根源。有人认为优化基层条块关系需遵循属地化管理和简放授权原则，从职能设定、权责关系调整、财力保障、机构编制、运行机制、配套政策等方面综合考虑。也有人主张要发挥条块各自的功能优势，例如“条”在专业知识上的优势，能提供标准化、专业化的管理和服

## 职能部门下沉的基层治理趋势

近年来，基层条块关系的一个发展趋势是“重心下移，资源下沉，权力下放”，即通过职能部门的资源、职责、力量下沉，加强“块”的综合治理能力，并且同步将理顺条块关系的各项措施融入职能部门下沉的过程中。

急需向镇街下沉的主要涉及综治工作、市场监管、综合执法、便民服务等相关职能部门。其中，综治工作的下沉可让镇街发挥统筹协调作用，推进基层平安建设；市场监管的部分职责下沉后可更有效地承担面向企业和市场经营主体的行政监管和执法职责；综合执法的部分职责向镇街延伸后，可纳入镇街所需的执法职权；便民服务深入基层将拓展服务功能，提高办事效率。

条线工作下沉到镇街后要发挥预期作用，还需具备两个条件。一是建立镇街统一指挥中心，统筹协调相关工作。镇街可通过综合指挥平台接入下沉的职能部门，实现“受理、执行、督办、考核”闭环管理，加强对交办事项办理情况的监督、检查，同时建立联席会商、联合执法等机制，进行功能集成，实施跨部门一体化联动。二是推进基层网格整合，强化基础支撑。一些地方已经在探索以网格为基本单位的精细化治理模式，将党建、综治、行政执法、环境保护、安全管理、食品药品监管等事项纳入网格，全面推进网格承接各类社会事务的工作机制，发挥网格的综合性功能。

## 理顺基层条块关系的逻辑要点

基层以职能部门下沉为契机，辅之以一系列配套政策来探索新型条块关系，这一思路蕴含了以下新的要点。

一是推动镇街权责一致。首先，依法赋予镇街必要的职权。职能部门应依法下放由镇街管理更方便有效的各类事项，并实现权力清单和责任清单全面覆盖。例如赋予派驻机构对违法案件的直接处理权，也就意味着镇街对违法案件具有了直接处理权，从而解决“看得见、管不着”的问题，如浙江省嘉善县就已经向镇街下沉了92.7%的执法权。其次，调整执法事项的内部决策流程。对下沉执法事项，可从纵向的部门审批改为横向的镇街审批。有的地方要求派驻机构根据下放清单确定的执法事项作出执法决定时，镇街负责人签署同意的，县级执法部门必须即时无条件在执法文书上加盖公章。再次，建立职能部门职责下沉镇街的准入机制。对于未经审核把关就下沉的事项，镇街有权拒绝，以此减轻街道负担。此外，职能部门也应将工作重心转移到政策研究、业务指导、执法监督、专项治理等方面来。

二是强化人员力量统筹。职能部门下沉有助于增强镇街对派驻人员的刚性调控。如浙江省海宁市向镇街派驻机构达到11个，使镇街可用人员数量平均增加42.8%。也有地方将派驻机构全部纳入属地管理范围，派驻人

# 以职能部门下沉 理顺基层条块关系

□ 黄俊尧

员除人事关系保留在原单位外，工资关系、组织关系等全部转入属地管理，考核任免也由镇街主导。

加强对派驻人员调控需满足一定的条件。首先，派驻人员的福利待遇必须得到保障。部门下沉需要财力的跟进，有的地方下放财政权，通过调增属地镇街财政预算和调减相关部门预算的方式，使派驻机构干部享受属地各类福利待遇，相比原部门待遇平均上浮20%左右。其次，派驻人员的考核问题应得到妥善解决。有的地方规定，派驻机构干部考核等次结果由镇街提出，经征求派出部门意见后确定，优秀等次比例提高至20%，并实行指标单列，从而避免了一些派驻人员所担心的年度考核评优时会被镇街另眼看待的问题。再次，培养选拔机会可适当向派驻人员倾斜。例如，派驻机构干部可同时具备镇街和派出部门的后备干部推荐资格。

三是打破管辖体系壁垒。首先，形成有效合作的格局。例如镇街应形成与派驻机构、职能部门合力抓执法的格局，既落实派驻机构的属地化管理，也明确县级直管、案件上移等补充性要求，以防镇街能力不足而职能部门袖手旁观的问题。其次，完善执法办案制度。有的地方确立了派驻机构法制员内审、镇街法制室复审、县级部门派员会审的案件“三审”制度。在辅助决策和执法监督方面，还需要不断落实法制机构列席班子会议、法制工作例会、案审会、规范性文件审查、合同管理、案卷评查等制度。再次，强化工作考核。通过考核指挥棒将职能部门与镇街的工作衔接起来，例如对因履行下沉执法事项不当导致复议诉讼被纠正的，要求镇街和县级执法部门均承担责任。

四是提升管理服务能力。通过职能部门的下沉以及镇街指挥中心和基层网络的辅助，原先粗放的“直线职能式”管理模式将转变为更趋精细的“矩阵式”治理模式。首先，整合下沉部门资源。镇街指挥中心可通过工作数据集流转、基础数据集中维护和信息源头集中引入，以扁平化管理推动高效化执行。其次，实现网格化与信息化的工作融合。依托平台大数据综合分析，镇街可对突发事件提前预警，调动网格员快速到达现场处置。网格员还可主动入户了解和上报群众诉求，居民亦可通过网格微信群等方式反映问题，通过APP等方式实时查看、监督事件处置情况，这就将政府治理和居民参与有效衔接起来，使更多的矛盾纠纷得以在基层解决。再次，突出便民服务效果。有的镇街已实现了便民服务事项的“最多跑一次”、村（社区）实行“无差别全科受理”。

从实践效果看，不可否认，职能部门下沉仍然存在一些问题，包括镇街对下沉机构的统筹协调力度不够、信息壁垒有待打破、下沉部门尚未完全弥补执法漏洞，有的未按要求做到权责走和费随事转等，今后需要逐步解决。但以职能部门下沉为支点来理顺基层条块关系的做法，无疑是具有探索意义的。

## 管理视角

# 限额管理：推进地方机构改革的关键

□ 刘剑明

地方机构改革是党和国家机构改革的重要组成部分，推进地方机构改革是当前各级地方政府的一项重要政治性任务。2018年5月11日，中央全面深化改革委员会第二次会议指出，根据党的十九届三中全会部署，地方机构改革要抓紧启动、压茬推进，并且提出了五点具体要求，即坚持党的集中统一领导、赋予地方自主权、实行限额管理、构建简约高效的基层管理体制、完善市场监管和执法体制。在这五点具体要求中，坚持党的领导和赋予地方自主权属于总的原则，构建简约高效的基层管理体制和完善市场监管和执法体制属于总的目标任务。处于原则和目标任务之间的限额管理承上启下，既是落实改革原则的抓手，又是实现目标任务的保障，成为推进地方机构改革的关键。

限额管理，顾名思义，就是用规定的数额进行管理，实质上是一种总量控制。在推进地方机构改革过程中实行限额管理，实际上就是对行使公权力的人员实行总量控制，具体来讲就是强化编制管理的刚性约束，坚持总量控制，严禁超编进人、超限额设置机构、超职数配备干部。对行使公权力的人员实行总量控制，可以有效避免历次机构改革中曾经出现过的人员膨胀问题，真正走出“膨胀—精简—再膨胀”的怪圈，有利于节约公共财政资金，提高行政管理绩效。

当然，限额管理绝不是灵丹妙药，如限额管理有可能催生无用机构和空闲人员，也可能造成行政运行的低效。这就需要具体的改革过程中，做好顶层设计，依法推进改革，动态调整限额。

做好顶层设计，科学设定和分配地方机构管理职权。限额管理表面上是对人员总量的控制，实质上应该是对公权力的总量控制。从这个意义上来看，科学设定和分配地方机构管理职权就成为限额管理的基础和前提。只有把机构确定了，把权力明确了，有了具体明确的职位说明书，人员限额管理才能成为水到渠成的事情。

《深化党和国家机构改革方案》明确规定：“加强各级党政机构限额管理，地方各级党委机构限额与同级政府机构限额统一计算。承担行政职能的事业单位，统一纳入地方党政机构限额管理。省级党政机构数额，由党中央批准和管理。市县两级党政机构数额，由省级党委实施严格管理。”中央顶层设计，为地方机构设定和分配管理职权指明了方向，地方机构改革在具体操作过程中，既要基本对应中央政府的机构职能，确保党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一，又应发挥自主性，突出不同层级职责特点，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。

在省级政府层面，应从对GDP的专注追求中摆脱出来，在机构设置和职能配置中，重点关注本地区基本公共服务的供给，尤其是要增强食品安全、环境卫生、精准扶贫等方面职能。在市县政府层面，应根除“上有政策，下有对策”和选择性执行政策的陋习，重点深化行政执法体制改革，整合组建市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运输、农业综合执法队伍，完善协调联动和信息共享机制，提升执法绩效。

坚持法治原则，强化编制管理的