

新时代我国地方治理的新进展

□ 郁建兴

地方治理是国家治理的重要组成部分，也是一个国家、一个民族得以繁荣昌盛的基石。党的十八大以来，围绕国家治理体系和治理能力现代化的总目标，当代中国地方治理发生了显著且深刻的变化。这些变化主要体现在五个方面。

以人民为中心的发展思想不断深入。党的十九届四中全会提出，坚持以人民为中心的发展思想是我国国家制度和治理体系的显著优势之一。在党的集中统一领导下，以人民为中心的发展思想迅即在全国各地得到贯彻。在地方治理实践中，“只进一扇门”“最多跑一次”等改革从方案的命名即改变了过去以政府为中心的特征，将人民作为改革的主体。在实施过程中，这些项目着力从民众视角理解服务需求、设计服务内容、优化服务供给，提高人民群众的满意度。不少地方将以人民为中心的发展思想融入政府考核评价体系之中，从群众需求满足的视角评价政府部门的工作成效，引导政府行为逻辑的转变。在社会治理领域，继承和发展新时代“枫桥经验”、信访“最多跑一地”等改革，也都体现了以人民为中心的发展思想。可以说，以人民为中心已经成为当代中国地方治理行为的最终指向，从而较为有效地改变了以往政府作为单一主体的治理逻辑。

多元治理主体之间更加协同。地方治理有别于地方政府管理。地方治理的一个重要特征是治理的主体包括政府、社会组织、民众个人，甚至市场主体。党的十八大以来，面对日益复杂的地方治理情境，政府以外的治理主体开始更多地融入地方治理实践中，成为地方治理中不可或缺的力量，进一步推动了“共建共治共享”治理格局的建设。源自浙江省桐乡市的自治、法治、德治“三治融合”改革或类似改革，如重庆市开展的“乡贤评理堂”、兰州市开展的“市民城管”等，将地方治理中的各方主体融合到了一个正式制度平台，让来自政

府以外的治理智慧更充分地发挥作用，致力于实现社会有效治理。在生态环境领域，“民间河长制”等改革项目让许多热心环保事业的民众实质性地参与到环境治理工作之中，成为监督污染排放、规制企业行为的共同主体。在行政改革领域，政府通过优化线上服务平台、开发移动客户端、推广微信公众号等方式，有效拓宽了政府与企业、社会组织、民众个人的交流沟通渠道，使政府以外的治理主体能够共同设计、共同评估、共同改进行政服务。

地方政府内部更具整体性。近几年来，“放管服”改革的深入推进，倒逼着地方政府开展流程再造，减少不必要的行政环节，发现并解决部门协调中的“堵点”，使政府内部运行更加有序，整体性政府的特征逐渐显现。以“最多跑一次”改革为例，浙江省通过开展这一改革，将行政服务大厅的办事窗口改为“无差别受理窗口”，企业和群众到任何一个窗口都可以办理所有行政服务事项。这些事项所涉及的各个部门职能，都由政府内部协调完成。对于办事企业和群众而言，他们只需要与一个“政府”打交道，而不需要像过去一样，挨个“拜访”政府部门。这种内部协调性的提升，也体现在城市治理和公共健康等其他领域。例如北京市开展的“街乡吹哨、部门报到”改革，通过更多地向乡镇、街道赋权和更系统的权力与责任划分机制，纵向联动不同层级政府、横向联动不同管理职权的部门，较为有效地解决了“看得见的管不了，管得了的看不见”的问题。还如各地都在开展的县域医共体建设，通过推进整合型医疗卫生服务体系建设，进一步减小需求与供给之间的不对称，降低了医疗服务成本，提高了基层医疗卫生服务质量。

地方创新更加有序。允许地方根据属地治理需求开展创新，是中国改革开放得以成功的重要机制。党的十八大以来，高层级政府通过部分上收改革创新权限，同时允许地方政府通过事前请示的方式申请创新，增加了

对创新方案的外部监督和把关节节，规范了地方政府的创新行为，也更好地统筹了地方创新的方向和任务。而且，高层级政府通过鼓励“请示授权”式的创新，也让创新方案能够获得更多、更充分的讨论，一定程度上提高了创新方案的科学性，减少了创新失败的风险。高层级政府通过将上下互动开展地方治理创新的形式制度化，进一步保证了地方治理创新的合规性。与此同时，为了消除地方政府或其他治理主体为规避风险而停止创新的顾虑，多地政府出台了改革创新的容错免责机制或类似制度，鼓励地方治理主体有序开展地方创新。

数字技术成为地方治理的重要工具。这是当代中国地方治理中最具显示度的变化，也是中国经验引领全球地方治理实践的关键领域。2016年的政府工作报告首次提出了“互联网+政务服务”的新要求，开启了数字技术与公共治理深度融合的序幕。2016年9月发布的《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》明确提出：“2020年底前，实现互联网与政务服务深度融合，建成覆盖全国的整体联动、部门协同、省级统筹、一网办理的‘互联网+政务服务’体系，大幅提升政务服务智慧化水平，让政府服务更聪明，让企业和群众办事更方便、更快捷、更有效率。”在此后数年中，信息通讯技术、大数据、互联网等成为地方治理中的关键词。各地开展的“放管服”改革纷纷提出让“数据跑”代替“群众跑”，打破信息孤岛推动政府信息的互联互通，运用大数据技术实现民众需求的实时反馈和各类治理问题的有效识别。2016年以来，全国多地成立了大数据管理局或类似机构，以统筹公共数据，推进技术与治理的融合。部分地区还借助第三方机构的技术支持，成立了“城市大脑”等智慧治理平台，辅助政府和其他主体开展公共治理。以杭州市“城市大脑”为例，通过引入城市交通大数据，“城市大脑”实现了对交通信号系统的智慧控制，城市道路通行效

率得到了显著提升。事实上，前文讨论的诸多变化，如政府治理逻辑的转变、治理主体之间的协同、地方政府内部的协调等，都在很大程度上依赖于数字技术带来的新机遇。

纵观新时代的地方改革实践，当代中国地方治理正在从政府主导、碎片化的单兵突进式改革向多元主体相互协同、依托数字技术、系统全面推进的共同治理格局转变。上述变迁，主要得益于两方面的举措，一是坚持党的集中统一领导，二是充分发挥中央和地方的两个积极性。前者保证了自上而下的原则、方针、政策可以在地方治理实践中得到有效贯彻和体现；后者则让源自地方、源自社会的治理智慧和治理经验在地方治理实践中得到有效运用，并且使那些行之有效且具有普遍意义的做法进而上升为更广大区域内的政策文件，得到扩散和推广。

当然，我们也应该认识到，新时代地方治理同样面临着许多新的挑战，例如社会组织、公民个人参与共同治理的意愿不足，地方治理主体的能力还不足以支撑大规模和快速的数字化治理转型等问题。破解这些难题，关键仍在于坚持党的集中统一领导与充分发挥中央和地方两个积极性，这是中国特色社会主义制度的底色和优势。党的十九届四中全会把“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容作出了部署。今后，我们需要更好地协调两者之间的关系，充分认识和运用好集权与分权的辩证法，在保证党委政府权威的同时，更多地将财权、事权下放地方，更多地将治理责任重新让渡给社会，调动共同治理的积极性，培育政府以及其他治理主体的能力，让地方治理有效运转起来。



以深化“放管服”改革推进政府治理现代化

□ 王 柳

党的十八大以来，中央把推进“放管服”改革作为转变政府职能、深化行政体制改革的重要抓手，大力推进简政放权、放管结合、优化服务。“放管服”改革是从政府与市场关系的关键环节入手，以政府“有形之手”使市场“无形之手”充分发挥作用的体制机制，进而撬动经济社会各领域的改革。“放管服”改革触利益、动格局，看似“小切口”，实则“大成效”，持续深化“放管服”改革，对推进政府治理体系和治理能力现代化具有“牵一发而动全身”的撬动作用。

进一步深化“放管服”改革，需要提高改革的系统性、整体性和协同性。“放”“管”“服”三者协同，推进政府职能深刻转变，有助于推动政府治理的现代转型。“放”解决政府职能定位问题，重新界定政府、市场、社会的各自边界及其相互关系；“管”指向政府管理转型，有效监管，简约治理，创造公平的市场竞争环境；“服”则是提高行政效能，建设人民满意的服务型政府。唯有宽“放”，才能最大程度释放市场和社会的活力；唯有善“管”，才可有信心地进一步宽放；唯有“放”“管”结合，才能可持续地提供优质服务。“放管服”改革要推动的政府职能转变，是改变以审批为核心的政府管理模式，完成创新宏观调控、加强事中事后监管和提供公共服务的服务型政府的现代转型。因此，从“放管服”改革系统协同推进的角度看，需要立足于创造公平的竞争环境，以科学行政、依法行政、有效行政有机统一的方式，有效衔接审批监管，协调推进行政执法体制改革，全面推行“双随机、一公开”监



管，大力推进企业信用监管。

进一步深化“放管服”改革，需要增强技术变革和制度创新的驱动力。“放管服”改革通过信息技术的运用，形成了以技术创新推动流程创新，并进而推动组织创新的倒逼机制，从而促使政府组织机构和运行机制不断优化。目前，各地推行的“最多跑一次”“一网通办”“只进一扇门”等改革创新，都是运用互联网、大数据、人工智能等技术手段提升政府治理能力的“放管服”改革实践。深化“放管服”改革，需要进一步推进跨地区、跨部门、跨层级的信息数据共享，简化政府服务、行政审批、执法监管的流程，建立跨部门的服务管理平台，推动协同高效的政府行政流程变革，以及行政流程和政府时限刚性化基础上的部门职责明确化，避免因管理真空和职责交叉导致的相互推诿扯皮等梗阻现象，并最终为推进全国一体化政务服务平台建设和数字

政府建设奠定基础。深化“放管服”改革，需要进一步推动基于技术创新的流程创新走向制度创新和组织创新。数据流以业务流为基础，没有制度创新和组织创新的跟进，技术创新的应用空间和可持续绩效都会受到影响。“放管服”改革要在信息技术应用的基础上，积极推进政府部门之间职责、权限的调整，以及部门职能优化融合，在此基础上形成运转高效的组织体系。“放管服”改革推动的政府职能优化和组织体系变革，不仅是横向跨部门的，而且是纵向跨层级的。本着能取消的坚决取消，能下放的尽快下放的原则，重新界定纵向政府间的职能定位以及与之相配套的公共资源保障，建立与放权改革相配套的人权、事权、财权等保障机制，优化纵向政府间的事权和财权划分，充分调动地方的改革积极性。

进一步深化“放管服”改革，需



党的十九届四中全会指出，制度的生命力在于执行，应健全权威高效的制度执行机制，加强对制度执行的监督，坚决杜绝做选择、搞变通、打折扣的现象。政策执行力，尤其是地方政府的政策执行力，是国家治理能力的重要组成部分，是国家治理体系效能发挥的最终体现。当前，提升地方政府的政策执行力，应积极防范和纠正各种执行偏离行为，其中“一刀切”问题需要引起特别关注。政策执行“一刀切”是一种不顾执行对象、政策环境等具体实际，试图通过简单化方式推进政策执行，以致效果偏离政策目标并产生不良后果的政策失灵现象。政策执行“一刀切”违背了政府决策执行的基本规律，极大削弱了政策执行的应有效果。剖析这一现象背后的行为逻辑并提出有效对策，是推进政策执行科学化、民主化、法治化的必然要求。

培养多元辩证思维，防止简单化问题认知。政策执行是一个多主体、多要素相互联系和相互作用的动态过程，应当避免非此即彼的单一思维模式。

政策执行要坚持正确的思维方式，坚持辩证法，认真思考“两点”甚至“多点”的关系。首先，处理好对上负责与对下负责的关系，在坚决执行上级政令，支持和配合上级工作的同时，全面及时了解并实时回应群众需求，注意执行的方式方法，把政策执行的落脚点放在更好地实现人民群众的利益上，以此获得人民群众的信任和支持；处理好刚性制约与柔性协调的关系，一方面以必要的强化手段作为支撑，做好责任指定、障碍排除和违规惩戒，另一方面也应做到各执行主体之间相互协调、彼此配合、信息沟通、利益互让。其次，处理好民主与集中的关系，实行政策执行的公开化，让群众了解和知晓执行过程，听取群众意见并主动接受群众监督，同时做好目标群体中少数对政策有抵触情绪的成员的思想转化工作，引导他们服从大局。此外，还要处理好局部利益与整体利益、当前利益与长远利益、直接成本与间接成本、经济效益与社会效益、整体完成与分步推进等多重辩证关系。总之，就是针对不同实际精准施策。

注重政策工具组合使用，防止强制性工具偏好。政策工具是政府用以实施政策方案的途径和手段。作为一个“工具箱”，政府可以选择的政策工具多种多样，而根据政策工具的强制性程度大体上可以分为三类，即强制性政策工具，主要是各种管制，比如规定行为、颁布禁令、审批许可等；自愿性政策工具，主要是通过个人、家庭、社会组织或市场发挥作用，在自愿基础上解决公共问题；混合型政策工具，兼具强制性工具和自愿性工具的特征，强度适中，比如信息告知、说服教育、补贴、用户收费等。强制性政策工具也被称为直接政策工具，它借助于政府权威，使目标群体采取或不采取某种行为，以此来推进政策执行。该政策工具在执行情境相对稳定或在应对各种突发情况时有其不可比拟的优势，但也存在明显不足，比如难以应对复杂多变的政策环境等。

为了更加科学有效地推进政策执行，需要全面打开政策“工具箱”，根据具体实际，采用不同的政策工具组合模式。比如，政策执行前的信息告知和宣传教育就很重要，一方面可以在最大程度上获取

如何防范政策执行『一刀切』问题

□ 刘 召

目标群体对该政策的理解支持，另一方面也有助于让所有政策执行参与者包括执法主体明确知晓相关技术规范，比如管制的具体依据和标准等，防止管制手段的滥用与扩大化。在政策具体执行过程中，应充分考虑执行对象的实际困难，给予管制执行以必要缓冲期，同时对利益受损群体进行适当的经济补偿，为其转型或可持续性发展提供必要的帮助。此外，为了更好推进政策实施，应充分发挥村（居）委会、家庭、行业协会、志愿团体等自愿性政策工具的独特优势，既能增添政策执行的人性化色彩，也可丰富基层治理的智慧。

做好执行过程的协商互动，防止单向度政策执行。对此，应树立正确的政绩观，建立客观全面的政绩考核指标体系，以人民群众的需求为出发点和根本归宿，回应人民群众对美好生活的向往，实现“又好又快”的政策执行；对于“单向执行”问题，则需引入和借鉴“自下而上”的执行模式，树立多元治理和政策网络理念，充分发挥下级部门、基层组织、社会团体、目标群体、公民个人等在政策执行过程中的主体作用，增进不同主体间的沟通协商与良性互动，以此构建政策执行的利益共同体。