

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.06.011

地方政府治理现代化的现实困境与路径选择

唐 磊¹, 王利军²

(1. 北京交通大学 马克思主义学院, 北京 100044; 2. 河南财经政法大学, 河南 郑州 450046)

摘要: 地方政府治理现代化是国家治理能力现代化的重要部分, 在当今我国社会转型的关键时期, 实现地方政府治理现代化是必要的。我国地方政府治理现代化存在社会治理资源与政府资源无法有效整合、利益化趋势严重等问题。有必要以社会治理促进政府职能转变, 提升地方政府治理的民主性, 实现地方政府治理的法制化, 进而全面提升地方政府的公共治理能力。

关键词: 地方政府; 治理; 现代化

中图分类号: D691.22 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-626X(2016)06-0083-05

我国社会经济的高速发展与社会主义体制改革的不断深化要求地方政府全面提升行政治理能力, 实现治理模式创新。在当前我国构建“五位一体”的治理框架下, 促进地方政府治理现代化, 就是以科学发展观为指导, 提升公共治理的民主性与公平性, 实现政府与公众对社会事务的合作管理, 建设符合公众期待的服务型政府。为此, 地方政府应该研究转型升级的路径, 通过不断提升政府公信力、行政能力和治理效益, 向公众提供更为优质高效的公共服务, 为全面建设小康社会创造条件。本文在分析地方政府治理现代化必要性的基础上, 试图从行政透明度、资源整合等维度, 探析地方政府转型发展的现实困境, 探索实现其治理现代化的路径。

一、我国地方政府治理现代化的必要性

地方政府是国家治理的基本单元, 也是重要的地方治理主体, 具有宣传、推广、实施国家政策的能力。地方政府治理现代化本质上属于还政于民的过程, 也可以看作政府行政权力市场化, 在行政权力实施与自身建设过程中, 实现与社会的有效沟通和

协商, 利用社会事务参与实现公共资源的合理配置, 切实维护公众合法权益, 进而实现公共服务的长效供给。我国地方政府长期沿用的一体化治理模式, 已经无法适应社会转型时期的发展趋势, 尤其无法适应公众日益多元化的公共服务需求, 这就要求地方政府顺应国家大力推行治理现代化的要求, 全面推进行政治理模式转型。

(一) 公民意识不断增强的需求

我国社会经济的高速发展, 以及全球文化、经济一体化的不断深入, 使得公众意识得到不断提高, 民众参与政府治理的意愿更加强烈。而在日益开放、流动的社会化体系中, 我国基层社会组织发生了深刻变化, 公众在便捷获取各类信息资源的同时, 也提高了对地方政府行政决策的关注, 并且通过地方政府维护自身利益的渴望更为迫切。我国要想尽快实现治理能力现代化, 首先需要从基层做起, 要求地方政府转变行政思路, 吸纳社会人士参与公共事务决议, 顺应时代发展需求, 积极扶持非政府社会治理组织。地方政府治理能力的强弱, 直接影响到该地区社会

收稿日期: 2016-10-02

基金项目: 国家社科基金项目(13BRK002)

作者简介: 唐磊(1988-), 男, 河南固始人, 北京交通大学马克思主义学院博士研究生, 主要从事马克思主义基本原理研究; 王利军(1971-), 男, 河南荥阳人, 河南财经政法大学教授, 管理学博士, 主要从事公共管理理论与政策研究。

经济的持续稳定发展。^[1]作为与民众具有广泛接触的行政单元,政府人员可以深入辖区群众中收集反馈意见,并纳入政府行政决策中。地方政府全面推进治理模式变革,能够提高基层社会的治理、协调能力,以多个治理主体合作的方式促进基层政府改善管理质量,形成良性循环的局面。

(二)城乡一体化发展的需求

在我国社会长期发展过程中,由于历史、经济、自然资源等因素的影响,导致城市与农村一直没有建立平等的关系,存在城乡发展“二元结构”。近年来我国政府陆续推出各种宏观调控政策,并且通过引进市场化机制,促进了城乡经济的发展,人民生活水平得到显著提高,也增进了城市与乡村之间的联系。然而,由于社会治理与基层政府治理无法有效衔接,使得以行政控制为主要模式的地方政府,在政策执行和自身建设中面临多方面的困境,很难解决基层治理中存在的问题。尤其是我国偏远地区,由于交通、自然条件等因素限制,农业基础相对薄弱,农村经济发展滞后,农民年收入相对较少,存在显著的城乡不平衡现象。^[2]城乡一体化理念的提出,就是为了改变我国长期存在的城乡二元结构,形成以地方政府为主导,公众自主参与和社会自治组织相结合的治理模式,改善基层政府任务过载的局面。城乡一体化更加需要政府实现治理现代化,通过整合城乡资源,形成合理的城乡公共产品供给体系,维持城乡阶层结构平衡,进而减少城乡之间存在的差异。

(三)国家治理现代化的需求

在我国全面推进现代化建设进程中,扩大行政治理参与规模的有效方式,就是将公众引入政府政治决策中。现代化建设是实现稳定的前提,而现代化建设中也不存在不稳定因素,要想保障政治稳定性,应该重点关注行政参与和制度化之间的比率。^[3]由此可见,社会现代化发展并非无边无际的,而是应该与行政管理机构的治理水平相匹配,若任何一方出现不利因素,势必对某一范围内的政治稳定带来影响。为满足现代社会公众的民主参政要求,地方政府应该尽快转变行为模式,建设社会组织与政府人员共同治理的框架,不断提高自身的行政治理能力。一方面,地方政府在现有法律框架下,应该通过强有力的政策执行,维持该区域社会的稳定性。另一方面,要求地方政府发挥市场机制的作

用,做好市场的合作者、调控者和监督者,保障市场运作与政府治理的适应性,实现社会力量发展和政府管理的统一。

二、我国地方政府治理现代化的现实困境分析

我国近年来提高了对地方政府治理现代化的关注,并且通过制定一系列指导性文件,引导地方政府实现治理模式变革。然而,面对我国长期以来形成的中央集权、地方政府结构趋同的现状,地方政府要想尽快实现治理现代化,首先需要突破传统行政体制约束,而其所面临的现实困境是多方面的,也是我国各级政府存在的共性问题。

(一)地方政府行政透明度有待提高

我国国务院发布的《2016年政务公开工作要点》中,要求“加大政务公开力度,推进市场监管公开透明”。提高了各级政府对政务公开的重视,并相继通过互联网技术设立官方网站,并通过微信、微博等多样化途径发布政务信息,为公众了解最新政策提供了便利。然而,通过对我国各级政府的政务信息网站进行研究,发现静态常规信息较为全面,而对于动态信息(涉及具体行政决策和行为的信息)的发布与更新相对缓慢,或者存在滞后、间断、缺乏完整性等现象。同时各级政府虽然能够依据相关条例开展政务信息公开工作,但在实践过程中,个别地方政府存在信息公开不及时,信息发布不完整,信息发布不真实等问题。在政府信息公开系统的设计与运维方面,也存在管理不规范等问题,直接影响到政府信息发布的透明度。公众作为公共权力的监督者,有权了解地方政府部门的行政行为,也只有了解政府如何行使公共权力,对公共权力进行舆论监管,才能保障地方政府治理的健康运作。地方政府权责清单和行政审批流程公布,是行政透明的重要体现。^[4]地方政府在推进职能改革过程中,只有尽快完善权责清单,简化行政审批流程,及时公开各类行政权力和行政行为,才能获得更多公众的认可。然而由于很多地方政府缺乏与公众的互动交流,在行政审批方面和行政执行方面属于单边行动,存在公共权力悬空的问题,很难体现权责清单的应用价值。

(二)社会治理资源与政府资源无法有效整合

我国地方政府治理现代化的现实困境之一,就是社会治理主体与政府部门无法实现协同合作,无法实现社会治理资源和体制资源的整合共享,直接

阻碍了社会一体化的发展进程。究其原因,与地方政府无法转变行政职能,或者职能转变不到位有关,政府人员对社会事务存在过多干预,不仅影响到社会治理的公正性,也影响到城乡统筹发展进程。在地方政府行政治理实践中,社会治理组织与基层政府之间往往存在“干预”和“控制”,完全不利于不同治理主体之间的有效衔接。例如,在村集体财产管理、村委会选举等基层公共事务中,经常受到基层政府的行政干预,或者直接由基层政府委派专人负责村两委的工作,使得村两委变为基层政府的权力延伸机构。同时基层政府部分官员为体现自身政绩,或为了寻求被提拔的机会,建设适应地方官员绩效考核的社会组织,看似动员和组织了大量社会力量,实质上是浪费政府财政收入获取虚假政绩的行为,不仅削弱了基层政府的公共服务职能,也阻碍了基层民主的顺利实施。此外,我国很多寻求长久发展的社会治理组织,或者具备较高水平的专业合作组织,虽然在一定程度上依赖政府部门的财政支持,依然渴望摆脱政府的行政干预。^[5]而政府部门无法与社会治理组织形成合力,或者地方政府在于基层社会主体合作过程中,缺乏公共利益维护意识,合作方式单一,也阻碍了社会治理资源与体制资源的有效整合。地方政府行政治理缺乏透明度,传统的行政指令干预体制,阻挡了社会组织介入公共治理的脚步,阻碍了社会治理组织的参与,也最终影响到基层政府的治理效率。

(三) 地方政府部门存在严重利益化趋势

近年来我国为激发地方经济发展的活力,推出一系列简政放权政策,使得地方政府在行政治理方面拥有更多自主权。然而由于缺乏完善的行政监管约束机制,使得地方政府在行使职权等方面超出自身权责范围,存在对其他治理组织的过多干预。部分基层政府人员为获取更多利益,以联合多部门共同对抗表达利益诉求,或者依据相关保护性政策谋取私利,进一步加剧了地方政府的利益化趋势。以广西南宁市为例,在利用信息化技术建设智慧城市过程中,需要全方位收集调研,了解该城市包括环境、气候、房产等在内的数据信息。该市国土资源局自2010年开始着手土地资源数据统计工作,负责调研分析土地、资源等城市数据,而城市规划部门也于2013年开始对南宁市的环境、土地、房产等信息进行统计分析,两个管理部门在项目信息调研方面

存在差异,也存在重叠的部分。然而由于两个部门之间缺少信息交流,无法及时了解和共享相关资料,不仅导致政府财力、人力资源的极大浪费,也为相关部门获取私利创造了条件。

三、我国地方政府治理现代化的路径选择

在我国大力推行特色社会主义建设的背景下,地方政府只有主动转变行政治理模式,建设现代化的公共服务体系,才能适应“五位一体”的需求,促进我国社会经济的持续稳定发展。而地方政府通过不断调整与革新,发现公共服务与公共决策中存在的有利因素,实现行政部门与社会组织的良性互动,进一步提高行政执法的公信力、透明度,是实现政府治理现代化的必要途径。

(一) 以社会治理促进政府职能转变

2016年3月,李克强在第十二届全国人民代表大会上提出“推动简政放权、优化服务改革向纵深发展”的目标,要求各地政府“以敬民之心,行简政之道,切实转变政府职能、提高效能”。我国的社会治理是对马列主义国家治理理论的升华,并非封建社会的保守治国主义,也不是西方国家治理理论中的拿来主义,而是紧密联系我国基本国情,成长于中国特色社会主义建设历史进程中,具有中国特色的治国方略,是党和国家对治理战略的创新,也是我国社会主义现代化建设体系的构成部分。我国提出的社会治理理论,具有鲜明的中国社会管理特色,也是从我国社会发展实际中衍生的,并非“西化”的治理方式。^[6]当前我国社会经济发展中的核心问题,表现为缺乏完善的社会信用体系,市场机制存在缺陷,加上地方政府缺乏对市场化运作的有效监管,存在重复投资建设、市场调控不利等问题,部分基层政府也存在过多干预企业决策,对公共事务和市场管理过度控制等问题。由此可见,我国存在的核心社会问题并非“市场失灵”,而是政府职能存在偏差,市场机制不完善。因此,现阶段社会治理的重要任务,就是通过政府职能变革,激发市场机制活力,改善政府对市场的宏观调控方式,形成政府与社会组织良性互动的关系。近年来,我国政府也在不断探索全新的社会管理模式,分析了社会发展中的主要矛盾,以及亟待解决的现实问题,直面地方政府治理现代化的困境,先后提出“网格化社会管理”、“社会治安综合治理”等新概念,要求强化地方政府的社会治理能力,以更好地发挥政府的

公共服务效用。

(二)提升地方政府治理的民主性

地方政府治理现代化的实施,与社会管理的区别就在于民主和公正。地方政府在现代化建设过程中,应该鼓励公众的参与和监管,大力发展社会主义民主政治。^[7]作为国家治理的重要构成部分,地方政府治理必须正视民主问题,通过多种途径满足公众需求。从社会治理视角来看,实现民主并非是其最终目的,而是现代化治理的一种必要手段。随着我国民主化进程的不断推进,公众的民主意识逐渐增强,地方政府吸纳民众参与公共治理,对于提升政府治理效率具有重要意义。当前民主化成为政府治理的重要方式,得到国家领导层的广泛认可,在未来国家治理的视域下也有很大的应用价值。地方政府治理的民主性,具体表现在公共部门、社会组织、公众的多元化参与,打破政府机关对公共权力的垄断局面,由地方政府传统的单向管理,变为公共权力与社会组织共同管理控制。民主化治理承认公众、社会治理组织的合法性,赋予他们相应的社会事务管理权力,认为社会组织参与到公共治理中,有助于降低地方政府政策执行的阻力,提高公众对政府决策的认同度,拓宽公众表达自身利益诉求的渠道,缓解社会各阶层存在的矛盾,有助于培养和提高公民素质。现阶段地方政府应该抓住国家建设现代化治理体系的契机,搭建涵盖公共部门、社会机构和公众参与的协同治理模式,鼓励多元化治理主体平等参与公共事务决策,通过不同主体之间的交流、协商与合作,尽快创设“善治”的良好环境。

(三)推进地方政府治理法制化

现代法治为国家治理提供了基本保障,为社会治理提供了基本的价值导向,对于构建国家治理现代化体系具有积极作用。全面推进地方政府治理法制化,严格遵循国家行政法规开展社会治理工作,是地方治理现代化的正确轨道,也是实现“良法善治”的必要途径。地方政府治理的法制化,是指将地方政府管理的所有领域,以及所有社会活动主体的行为纳入法制轨道,以我国制定的法律法规为最高准绳,严格依据相关法规行使权利。在具体实践过程中,包括地方政府、社会治理组织以及公众,都必须提高法治意识,树立社会治理法治思维,提高法律法规在社会生活中的权威,建设具有中国特色的法制体系,保障各项公共事务的开展有法可依,为

建设法制化社会奠定基础。同时各级立法机关应该通过深入调研分析,了解地方政府治理的实际需求,了解不同区域的社会经济发展趋势,在综合分析的基础上推进法制改革,建设以“善治”为主体特征的法制化体系,完善地方政府治理的法治机制。此外,地方政府应该通过一系列措施,促进社会治理法治的顺利实施,将国家颁布的法律法规,内化为公共治理主体的法治意识和思维习惯,使其成为社会治理中的必要手段,成为解决社会问题和化解社会矛盾的基本方式,成为维护公众权益的有效途径。地方政府应该善用各项法律规范公众行为,保障行使公共权力的合法性,合理利用法律途径实现对市场的宏观调控,以规范程序取代社会管理,营造公平正义的社会法制环境。

四、结语

地方政府作为国家治理的基本单元,在构建现代化治理体系方面发挥着重要作用,面对我国社会主义现代化建设中存在的新问题、新挑战和新矛盾,迫切要求地方政府转变行政职能,全面提升公共治理能力。地方政府治理现代化的实现,应以科学发展观为指导,以全面建成小康社会作为主体目标,切实满足区域经济发展需求,保障公众的基本公共服务权益。面对地方政府治理模式转型中存在的困境,要求实现体制资源和社会治理资源的有效整合,以透明、民主的行政治理方式,获取更多社会人士的认可和关注,并通过法制辅助手段提升地方政府的行政效率。

参考文献:

- [1] 许玉镇,王颖.民生政策形成中利益相关者有序参与问题研究——基于协商民主的视角[J].政治学研究,2015,(1):21-31.
- [2] 周庆智.基层治理:一个现代性的讨论——基层政府治理现代化的历时性分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014,(5):19-28.
- [3] 张艳国,尤琳.农村基层治理能力现代化的构成要件及其实现路径[J].当代世界社会主义问题,2014,(2):54-66.
- [4] 彭勃,杨志军.参与和协商:地方治理现代化问题[J].上海行政学院学报,2014,(3):20-27.
- [5] 陈荣卓,唐鸣.农村基层治理能力与农村民主管理[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014,(2):11-20.
- [6] 杜飞进.中国现代化的一个全新维度——论国家治理体系和治理能力现代化[J].社会科学研究,2014,(5):37-53.

- [7] 李放.现代国家制度建设:中国国家治理能力现代化的战略选择[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2014,(4):29-35.

(责任编辑:卢 君)

Research on Realistic Predicament and Path Choice of the Modernization of Local Government Governance

TANG Lei¹, WANG Li-jun²

(1.School of Marxism, Beijing Jiaotong University,Beijing 10004,China; 2.Henan University of Finance and Economics, Zhengzhou Henan 450046,China)

Abstract: The modernization of local government governance is an important part of the modernization of national governance capacity. In the key period of the social transformation of our country, it is necessary to realize the modernization of local government governance. Through discussing the reality dilemma of the governance of the local government in our country, we find that there are some problems such as the social governance resources and the government resources can not be effectively integrated, and the trend of interest is serious. Based on this, it is necessary to promote the transformation of government functions in social governance, enhance the democratic governance of local governments, the realization of the legal system of local government governance, and further enhance the ability of local government's public governance.

Key words: local government; governance; modernization