

地方治理不仅仅是地方的事^{〔*〕}

——我国地方治理中几个重要理论与实践问题解析

乔耀章

(苏州大学 政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215123)

〔摘要〕地方治理是一个相对概念,既不能完全自证也不同于治理地方。地方治理是整个国家治理和社会治理极其重要的载体与具体体现,决不能搞价值虚无、价值无涉。地方治理应当坚持从地方实际出发,处理好地方治理与中央治理之纵向的“上下相互治理”及横向的“地方相互治理”的关系。地方治理应当是全过程全方位的治理,既要珍惜地方治理的历史积淀又要落实好层级责任制。地方治理应当参照国家、基层治理体系和治理能力现代化之逻辑,处理好地方治理主体和治理主导的关系,做到地方治理间的优势互补,既入微展宏又入宏展微。在地方治理不平衡规律的作用下,根据“木桶原理”和轻、重、缓、急原则,在地方治理不同层级、不同领域相互共振的条件下,应尽可能保持治理的相对平衡发展。

〔关键词〕地方治理;全过程治理;全方位治理;互补原理

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.11.002

在党的二十大报告中,习近平总书记指出,到2035年,我国发展的总体目标包括“基本实现国家治理体系和治理能力现代化”。^{〔1〕}国家治理体系和治理能力现代化是一个巨大工程,“犹如一朵玫瑰花,其芬芳是由每一片花瓣的芬芳散发出来”。^{〔2〕}实现地方治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的基础和不可或缺的组成部分。然而学界既有研究成果主要侧重于国家治理的整体性研究,对作为国家治理有机组成部分的地方治理的研究还相对薄弱。

由此,我们有必要在进一步认真学习习近平总书记有关治理体系和治理能力现代化重要论述的基础上,仔细研究与思考地方治理的理论与实践。

一、地方治理中的地方能否完全“自证”

地方治理这一概念由“地方”和“治理”两个词组成。其中的“地方”,是个时空统一体概念,不仅仅是一个横向的行政区域、地域、领域等的“空间”概念,也是一个纵向的线性的“时间”概

作者简介:乔耀章,苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,苏州大学地方政府与社会治理研究中心主任,主要从事政府理论、发展政治学等研究。

〔*〕本文系国家社会科学基金重点项目“大时空视阈中的中国政治发展道路特色问题研究”(14AZZ001)的阶段性成果。

念,凝聚着中央、国家、社会、基层,宏观、中观、微观等概念的基本元素。其中“治理”一词,一方面是从“统治”和“管理”发展而来,体现出统治的“治”和管理的“理”的历史进阶与组合,其内涵与外延涵摄统治与管理的基本元素,人们并不因为有了“治理”就告别了适度的“统治”和“管理”,^[3]简单来说,就是“治理”已成统治、管理概念的现代版。另一方面,现代版的“治理”自然不能离开建设、改革和开放的语境。因为建设、改革和开放也是一种治理,或者说“治理”是为了更好的建设、改革和开放。从这个意义上说,与其说是地方治理,倒不如说是地方建设、改革和开放更妥帖些。全面的地方治理也是一种全面的地方建设、改革和开放。如果没有地方建设、改革和开放,何来的地方治理?地方治理因应地方建设、改革和开放之需而生成。因此,地方治理是地方建设、改革和开放的另一种表达方式。当然,此种言说能否成立,还期待政界、学界、实务界能够讨论,进而趋向认同。

“地方治理”,从句法看是一个主谓结构,主语是“地方”,谓语是“治理”,宾语被隐含了。何谓“地方治理”?有时被转换成何谓“治理地方”?但这显然改变了句法,即由主谓结构转成了动宾结构,隐含了“主语”,虽然谓语依旧是“治理”,但生成的宾语却变为了“地方”。如若将“主谓结构+动宾结构”就组合成了“地方治理地方”的“主谓宾”结构。这样,问题的关键便不在于何谓治理以及如何治理(如科学、民主或依法、以德等),而在于如何解析同时作为主语和宾语的“地方”,这既是理论问题,也是实际和实践问题,容易造成人们的困惑。虽然“地方”都是“铁打”的,不管是主是宾总是客观存在的,但治理的内容却是“流水”变化着的。

地方治理是直接相对于“中央治理”而言的。其实地方治理概念并不是孤立存在的,与它相关的概念还有国家治理、社会治理、基层治理等,它们都具有某种“地方属性”。因为相对于中央治理而言,它们都属于“大地方治理”,或者

可以更进一步地说“中央下面都是地方”。根据我国实际政治运行情况划分,相对于中央治理的地方治理可分为五个行政治理层级:省、自治区、直辖市、特别行政区治理—地级市、地区、自治州、盟治理—县、自治县、旗、自治旗、县级市、市辖区治理—乡、民族乡、苏木、街道、镇治理—社区、嘎查、村治理,而中央治理的权威性体现在地方治理、社会治理和基层治理的各个治理层级中。如果没有科学、正确以及有效的中央治理,便没有科学、正确以及有效的地方治理。中央治理与地方治理的关系实质上是一种中央治理主导地方治理主体的主导与服从关系。只有坚定不移地树立起中央治理这一权威,才能切实有利于下好我国国家治理、地方治理、社会治理以及基层治理这盘棋。由此可见,从特定的意义上讲,当我们把党中央、中央人民政府层级的治理视为“中央治理”时,其他层级的治理均可视为“大地方治理”,其由若干子系统构成。因此,就可以将中国治理或治理中国理解为中央治理+“大地方治理”(不是简单相加,而是一种乘积)。如果我们能够吸纳学术界关于包括县级政府及以下的治理为“基层治理”,省级和市级政府的治理为“地方治理”观点的合理成分,就可以把“地方治理”的概念分为三类:广义地方治理(省市级政府治理+基层治理)、中义地方治理(省市级政府治理)、狭义地方治理(基层治理)。本文的论述从广义地方治理概念出发,这样,无论是作为主语的“地方”还是作为宾语的“地方”都是中央治理的对象。那种把地方治理局限在“省市级政府治理”层面的主张是值得商榷的。目前,我国学术界和实务界对中央治理、国家治理、地方治理、基层治理、社会治理五个概念及其相互关系的认识还比较模糊,甚至存在误用,这在一定程度上导致各地方治理主体不甚清楚自己的治理边界,不利于推进国家、基层治理体系和治理能力现代化形成强大的互动合力。

由此可见,相对于中央治理而言,地方治理是国家治理的基础单元和主要组成部分。它是

以当代治理理论和思维逻辑为基础,将治理思想贯穿于地方经济、政治、文化、社会、生态建设,改革开放和地方公共事务管理,治理再造的发展过程中的;是在一定的贴近公民生活的地理空间内,依托于各级政府组织和民间社会组织等形成的网络体系;是以公民发展为中心、面向公民提供服务、积极回应社会环境变化、使地方社会富有发展活力的新型社会治理体系。这种地方治理体系应该提倡“本土化”“本地化”“地方化”,即一切从本地方治理的实际出发,“守土有责”“守土尽责”;同时又要防范滥用、泛化“地方治理”概念,以及过度施行“地方主义”“地方权威主义”和“地方保护主义”举措。

二、地方治理中的价值取向

任何治理都不可能价值无涉。我国《宪法》第一章第一条规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”我国的中央治理、国家治理、地方治理、社会治理以及基层治理,都必须要坚持以马克思主义为指导。基于此,党中央在党的十九届四中全会上郑重提出了坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度要求。就我国地方治理而言,既要遵循马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度,也要始终坚持马克思主义中国化时代化的具体价值取向。

1848年2月,马克思恩格斯《共产党宣言》德文版的公开发表,宣告了人类社会开始进入世界资本主义社会向世界社会主义、共产主义社会过渡的时代,宣告了马克思恩格斯科学社会主义理论的诞生。马克思恩格斯理论论证的科学社会主义,既是属于人类的世界的,也是属于民族的国家的。也就是,我们一方面要承认马克思恩格斯理论论证的科学社会主义所追求的根本价值目标:每个人自由而全面的发展;另一方面也要认识到世界范围内“每个人自由而全面的发展”都必须依托于现实国家而展开。就我国而言,进入中国特色社会主义新时代以来,每一个

现实中的人都要服从服务于中国特色社会主义新时代的价值取向。

当今中国,中国特色社会主义新时代的核心价值取向集中体现在党的十八大所倡导的:富强、民主、文明、和谐、自由、平等、公正、法治、爱国、敬业、诚信、友善的社会主义核心价值观中。其中,“富强、民主、文明、和谐”,是我国社会主义现代化国家的建设目标,是从国家整体价值层面面对社会主义核心价值观基本理念的凝练,在社会主义核心价值观中居于最高层次,对其他层次的价值理念具有统领作用;“自由、平等、公正、法治”,是对美好社会的生动描述,是从社会层面对社会主义核心价值观基本理念的凝练;“爱国、敬业、诚信、友善”,是公民基本道德规范,是从个人行为层面对社会主义核心价值观基本理念的凝练。进入中国特色社会主义新时代,地方治理的价值取向要服从国家治理的价值取向。在地方治理的过程中,要始终坚持以马克思主义中国化时代化的最新理论成果——习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,始终以新时代中国特色社会主义思想的核心价值观为具体价值取向。因而,在我国地方治理问题上,绝不能搞价值虚无、价值无涉,否则,这样的地方治理就不能称其为体现中国特色社会主义价值的地方治理。我们在具体的实践过程中,还要针对各地方治理的现实情况,开展有声有色的、能够深入人心的价值引导活动,特别是要注意防范拜金主义、享乐主义、极端个人主义等错误思潮的影响。在地方治理的实践中,各类治理主体还要始终坚定对马克思主义的信仰、对中国特色社会主义的信念、对实现中华民族伟大复兴中国梦的信心,正如习近平总书记所指出的,“人民有信仰,民族有希望,国家有力量”。^[4]正是从这个特定意义上说,中国特色社会主义只有在各具特色的地方治理中才能生动体现出来,如果没有各具特色的地方治理,也就没有充满生机与活力的中国特色社会主义的风景这边独好。

三、地方治理中的主体与客体

是地方治理还是治理地方之间,关涉的是地方治理过程中的主体、客体及其相互关系。其中,地方治理的主体通俗地讲就是由“谁”来治理,本质上凸显的是“人与人的关系”问题。地方治理的客体通俗地讲就是治理什么,本质上凸显的是在“人与人的关系”基础上的“人与物的关系”问题。

(一)地方治理中的“人与人的关系”或“干群关系”

通过上文对“地方治理地方”语句结构的深入剖析,可以发现,其中的“地方治理”的主语除了有中央治理主体的意旨外,当主语为“地方”时,主要关涉的是省市级政府治理主体还是基层治理主体的问题。“治理地方”是把地方作为治理的客体而不是治理的主体。这一逻辑同十年前笔者把“社会治理”引申至“治理社会”的逻辑如出一辙。应该客观且实事求是地认为,无论是地方还是社会,都是需要治理的,无论是地方还是社会都要接受中央治理、国家治理亦即政府的治理。然而问题在于无论是作为治理者的中央或国家主体,还是地方主体都应当首先接受相应的治理,没有不首先接受治理的治理者,就如同“教育者必须首先接受教育一样”。

(二)地方治理中的主体

地方治理中的主体主要由组织主体和人员主体两方面构成。其中,组织主体可分为中央政府组织、各级地方政府组织以及各社会组织、企业组织、公民自组织等;人员主体主要包括各级各类组织主体中的领导干部、公务人员以及社会公众,从宽广意义上说凡是政治人都可以被视为地方治理中的人员主体。在地方治理的两类治理主体中,又存在两种主体角色:其一,在组织主体和人员主体中,党和国家各级组织、各类领导干部可被称为“主导性治理主体”“领导型治理主体”或制度性治理主体等。其二,其他组织主体和人员主体均可被称为“被领导型治理主体”

“非主导性治理主体”或“人民性治理主体”“群众性治理主体”等。后者在地方治理实践中会转换成“被治理的客体”即被领导的各类组织和人民群众。也就是说地方治理过程中人民群众扮演着“双重角色”:一是在国家政治生活中是主人;二是在地方治理过程中既是“人员主体”,又是“人员客体”。由于各级政府及其领导干部也是国家政治生活中的主人,所以,各级政府及其领导干部在地方治理过程中充任的是主导性治理主体或领导型治理主体角色。

(三)地方治理中的客体

如果说地方治理中的“主体”只见人不见物,那么,地方治理中的“客体”是既见人又见物,即同时存在作为客体的“人”和作为客体的“物”。前者,作为地方治理客体的“人”,主要包括被领导、被管理、被治理的下级组织及其公务人员、社会公众等,他们在政治上虽是国家的主人,同领导他们的“主导性治理主体”构成的“人与人的关系”为“主仆”关系;然而,在地方治理上构成的“人与人的关系”却是“领导与被领导”或“治理与被治理”关系,亦即“治理主体与治理客体的关系”。也就是说,在地方治理的过程中,“人与人的关系”由国家政治生活中的“主仆”关系转换成地方治理中的“主导性治理主体”与“非主导性治理客体”之间的关系。后者,作为地方治理客体的“物”,主要是指地方治理的主要内容,即经济、政治、文化、社会、生态及与其相关的公共事务等,在地方治理实践过程中可因地制宜地具体细化。这种“双客体”状况还可以进一步细化成三对关系:即人与人的“主主关系”、物与物的“客客关系”、人与物的“主客关系”。

(四)地方治理过程中的主客关系

从唯物主义视角看,地方治理中的客体及“客客关系”是本源关系,地方治理中的主体及“主主关系”是派生关系,从归根结底的意义上说是客体及“客客关系”决定着主体及“主主关系”,有什么样的客体及“客客关系”就可能有什么样的主体及“主主关系”。但是,从辩证法视

角看,既不能只见“物”不见“人”,也不能只见“人”不见“物”。在一定的历史条件下,主体及“主主关系”能够能动地反作用于客体及“客客关系”,集中表现在“主导性治理主体”的思想路线、政治路线正确与否往往是决定一切的。依据唯物辩证法的思维逻辑,笔者的初步思考和研究倾向于:地方治理需要始终正确处理好“治人”与“治物”的辩证关系。其中,治理好“人”要胜于治理好“物”,进言之,治理好“主导性治理主体”的人要胜于治理好“非主导性治理主体”的人。因此从这个特定的意义上说,地方治理最为根本的是治理“人”而不是治理“物”。当然,虽说“治国先治吏”,治理好“主导性治理主体”决定着地方治理的成与败,但地方治理成功的前提性要义还有国家治理与社会治理的土壤不能出问题。

四、地方治理中的全过程和全方位治理

时间与空间是一切事物的存续形式,地方治理也不例外。地方治理的时空观事关地方治理的全过程性和全面性问题。

地方治理中的全过程治理,亦即地方治理的时间观,实质上也是其线性的大跨度的空间观,关涉地方治理的过去、现在和未来。因此,需要研究者关注和研究地方治理时间维度的过程性、阶段性以及可持续性问题。^[5]地方治理的时间性特质主要是指纵向维度的地方治理的社会时间性。在地方治理的整个过程中,要求地方治理的组织和人员出以公心,处理好昨天地方治理、今天地方治理和明天地方治理之间的关系。珍惜地方治理已有的历史积淀,对地方治理的历史要怀有敬畏感。地方治理过程中的历史虚无主义要不得。要正视地方治理的复杂现实基础,在接力传承地方治理的现实基础上奋力开拓、创新地方治理的未来。“前人栽树,后人乘凉”,这便是为了后来人出谋,为了子孙后代不折腾划策。借鉴古人治国理政的智慧,地方治理也应当“若烹小鲜”。从时间维度看地方治理的历史、现状和

未来,可以将此持续性地组合成新编《地方治理的过去现在和未来简史》。^[6]

地方治理中的全方位治理,亦即地方治理的空间观,关涉地方治理空间的全方位、全面性问题。唯物主义者某种程度上亦可称作唯条件论者。由于受治理不平衡规律以及地方治理条件有限性制约,地方治理的涉及面往往要经历一个从片面到不那么全面,再到比较全面的过程。地方治理空间的全面性,展示的是一个纵向和横向矩阵的网络体系,除了地方治理各主体如政党、政府、市场、社会、个人等要素需“全员入场”外,还要关注地方治理的层级性、领域性、区域性等情形。

(一)地方治理的层级性

地方治理的层级性是双重的:一是央地层级性,二是地地层级性。纵向的央地关系视域中的地方治理体系大致有三种运行方式,就是纵向垂直型的自下而上和从上而下,以及横向水平型的互动。其一,自下而上的治理方式,有利于“摸着石头过河”,实现地方治理层面的改革创新,降低改革风险与成本,这是一种“民主思维”;其二,从上而下的治理方式,有利于加强“顶层设计”,根除“上有政策、下有对策”的对抗性治理做法,实现政策不走样、不变味,这是一种“集中思维”;其三,横向运动的治理方式,有利于地方治理主体之间的互动、走访、学习,以期实现协同效应、整合效应和创新效应,这是在一种正当的良性互动的央地关系中成长起来的健康且颇具活力的“地地关系”。因此,地方治理既是“地方性”的,又是“非地方性”的。地方治理首先和主要的是地方的事,但又不仅仅是地方的事。地方治理的成长有赖于中央治理的正向引领。地方在治理的过程中,要始终学会换位思考,正确处理好央地关系。对于地方来说,应该多考虑全国一盘棋,自觉维护中央权威,学会自己的事情自己做,遇到问题、难题,不上交、不扯皮、不推诿,落实层级负责制。对于中央来说,应该多考虑地方的特殊性,因时、因地、因事适度下放权力,尽

可能做到科学的民主、科学的集中,自觉遵守层级节制规律,尽可能做到从良性的“央地共治”“地地共治”到“央地互治”“地地互治”。这里需要特别指出的是,无论是“央地互治”还是“地地互治”,都与“央地共治”“地地共治”有着许多不同之处。就如同“官民互治”^[7]与“官民共治”^[8]有所区别一样。虽然“共治”的情形是可能的现实的,但“互治”的情形目前看来更多的还是一种有待努力构建的未来愿景。

(二)地方治理的领域性

我们之所以特别强调地方治理的领域性,主要意图在于突出地方治理过程中的“重心平移”“横向到边”。地方治理关涉地方社会生活的方方面面。横向的不同领域主要有:地方经济治理、地方政治治理、地方文化治理、地方社会治理、地方生态治理,“五位一体”一个不能少。这就要求我们开展全面的地方治理,相关领域缺一不可。不同领域的地方治理各有其特定的内容、形式及规律,发挥着各自的功能和作用。虽然不同领域的地方治理可以以具体的时间、地点、条件为转移,分轻、重、缓、急有效推行,但是不同领域的地方治理之间是互为条件、互为目的的,既不能相互替代,也不能相互割裂。如一说到地方治理很多人就想到地方经济治理,更有甚者要用地方经济治理取代地方政治治理和地方文化治理,认为只需专注于经济即可,这种认识肯定是失之偏颇的。此外,同一个领域的地方治理在不同的阶段也有不同的内容与形式。不同领域的地方治理应该避免雷同倾向,注意发挥“短板和长板的互补效应”,防范和克服非全面地方治理和非平衡地方治理的顾此失彼现象,避免导致地方社会畸形发展。

(三)地方治理的区域、地域、流域性

我们之所以特别强调地方治理的区域、地域、流域性,主要意图在于突出地方治理过程中的“重心和谐”“命运与共”。不同的区域,不同的地域,不同的流域(如长三角、环渤海、大湾区等)构成了地方治理的空间要素。我国幅员辽

阔,各区域、地域、流域间的自然条件,以及政治、经济、文化、社会发展水平和状况差异很大。长期以来的非全面、非均衡或梯度(如东部、中部、西部等)发展,形成了千姿百态的区域模式、地域样态和流域风情。有鉴于此,我们不得不承认党的领导、国家的统一与社会根本制度的一元性同各地方治理的多样性历时态与共时态并存。即便是国家内部不同地方,治理的经验、模式和特色往往都不是无条件可以复制粘贴的。我们只有从具体地方治理实际出发,相互学习、取长补短,力求做到地方治理过程中的各美其美,方能谋取地方治理在国家治理视域中的美美与共。

五、地方治理中的优势互补

党的二十大报告第四部分指出,要“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”。^[9]其中强调的“区域协调发展战略”与区域优势互补,体现了古代中国的“天人合一”智慧,以及近代物理学的互补原理。

古人讲“天人合一”,就是告诫我们,自然界是通过相互作用互补的,人类社会也是通过相互作用互补的,自然界和人类社会之间的关系还是通过相互作用互补的。这是唯物辩证法所揭示的普遍规律、普遍原理。我们从地方治理的主客体关系分析及全过程全方位治理问题解析中可以发现,地方治理总是在相互作用中互补的。这种相互作用下的互补性总是在地方治理矛盾普遍性的对立统一过程中彰显出来。

互补原理(complimentarity principle)又称互补性原理、并协性原理,与不确定性关系并称为量子力学哥本哈根解释的两大支柱性基本原理。N.玻尔在1927年9月16日意大利科莫召开的“纪念伏打逝世一百周年”的大会上,在其题为《量子公设和原子论的最近发展》的演讲中,第一次提出互补原理。互补原理后来被发展成一种普遍的哲学原理,所应用的范围远远超出了物

理学。由互补原理引出的认识论指出:单独说客体的属性、规律是没有意义的,必须同时说明主体的情况与其采取的观测方式,主体对客体的认识必须通过对客体施加影响来实现。主客体之间存在着不可分离的联系再次雄辩地证明了互补原理普遍适用的真理性。

《求是》杂志 2019 年第 24 期发表习近平总书记的重要文章《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》。文章立意鲜明,有两个关键词:一是优势互补,一是高质量发展。我国地方治理过程中的不平衡、不充分是一个长期存在的问题,其中还包含着区域、领域治理不协调等问题。习近平总书记关于“优势互补”的重要论述,有利于指导我们在地方治理的体制机制和政策举措方面下功夫,做好地方治理过程中领域、区域治理平衡协调发展这篇大文章。

依据互补原理,综观自然、社会发展过程中展现出的互补现象,大体可以概括出三类互补情形:即强强互补、弱弱互补以及强弱互补。其中,强强互补的另一种表达法就是“优势互补”。所谓“优势”通常的近义词有“上风”。优势的意思是泛指处于比对方有利的环境或在某些方面超过同类的形势,能使一个组织体系或个人获得战略先手并进行有效竞争,进而产生自己的某些强大的内部积极因素或特征。其对应的反义词是劣势、弱点或颓势。劣势是指组织体系或个人带来的不利并导致其难以实现目标的消极因素和内部的不可能性。在现实中,所谓优势、劣势,强势、弱势,都是相比较而言的,而且依据一定的时空条件相互转化着。这就完全取决于治理实践中的人们怎么判断、怎么把握、怎么驾驭。强强相互作用、强强互补;弱弱相互作用、弱弱互补;强弱相互作用、强弱互补。这些互补情形在我国地方治理历史进程中普遍存在着。我们要特别注意做好地方治理过程中各种互补的价值取向引领和功能转化工作,尤其是对那些“弱互动”“劣互动”现象的正确、规范引导。

我们有中国共产党的全面领导,有中国特色

社会主义道路、理论、制度、文化优越前提条件的保障。因而,在我国地方治理的历史进程中,强强互补、弱弱互补、强弱互补,既是必然的、必要的、必须的,也是可能的。表现在地方治理历史进程中的理论互补、制度互补、纵向互补、横向互补、领域互补、区域互补等方面。譬如:地方治理中的指导思想的“一元化”和文明多样性、价值多元、多种所有制(国资、民资、外资、合资)并存互补;地方治理中的各主体之间、客体之间及主客体之间的并存互补;地方治理中的各行政层级纵向垂直之间的并存互补;地方治理中的各行政层级横向之间的并存互补;地方治理中的各领域在经济、政治、文化、社会、生态“五位一体”纵向和横向建设之间的并存互补;地方治理中的各地理区域(如东部、中部、西部等)之间的并存互补;地方治理中的各种治理手段、方式方法(如法治、德治、自治,甚至大数据治理等)之间的并存互补;地方治理中的多种基本功能(如决策、执行、监督、评估等)之间的并存互补;地方治理过程中的领导班子(如各级党委、各级人民政府、各级人民代表大会、各级政治协商会议等)之间的合作及并存互补,等等。限于篇幅,不再赘述。

六、地方治理中的入宏展微与入微展宏

继什么是地方治理,地方治理治理什么之后,可以进一步合逻辑地提出地方治理何以可能这一问题。对此,见仁见智。笔者以为可从“三视”和“三观”切入如何推进地方治理问题,“入宏以展微,入微以展宏”。

地方治理中的“三视”亦即“仰视”“平视”和“俯视”。首先,所谓“仰视”,就是地方治理的相关主体首先要向上看,浪漫一点的说法就是要“仰望星空”(仰视人类社会的大时代、中华民族伟大复兴中国梦)。通过学习、领悟、确认党中央、中央人民政府对地方治理的定位,确定大方向、大趋势是什么,确认地方治理的性质、条件和一般目的是什么,确保治理方向不走偏,亦即俗语所说的“千错万错方向不能错”。与此同时,

地方治理立足基层城乡社区对县域、市域、省、自治区、直辖市及特别行政区也要仰视,通晓地方治理相关上面层次对中央大政方针、治理精神、实质意图的可行性安排,以便形成地方治理纵向层级之间的步调一致、顺势而为。其次,所谓“平视”,就是地方治理的省、市、县、乡镇,以及城乡基层社区之间,都要以国家“主人平等”的理念、心态、地位等环视“左邻右舍”,确立某种“看齐意识”,平等对话,比较出地方治理水平面上的诸要素、客观条件的优劣势何在,便于在国家治理大家庭中各自相互学习、取长补短,亦即优势互补、共同进步。再次,所谓“俯视”,就是中央治理以及地方治理中的各个层级都要勇于和善于眼睛向下,都要牢记党的思想路线,一切从实际出发,不断把地方治理重心向下位移,直至从城乡每一个基层社区治理做起,关注最底层每一个弱势群体的有尊严的民生生活,切实做到守土有责,“为官一任,造福一方”。

地方治理中的“三观”亦即“宏观治理”“中观治理”和“微观治理”。其中:宏观治理总是在价值、规律、总体、整体形象等方面关涉治理对象、问题和方法。微观治理则在具体事实、个体、数值等方面关涉治理对象、问题和方法。中观是同时与宏观和微观相对,处于宏观与微观之间,具有“中介性”和“两重性”两个显著特点。中观治理既摆脱了宏观治理工作中的过于理念性、“高大上”的桎梏,又摆脱了微观治理工作中的经验性、局部狭隘性的束缚,能摸准解决治理问题的深度和尺度,能够比较全面地把握地方治理过程中的量和度。可见,所谓“三观治理”具有相对性,不限于依据有形的国家行政区划、层级来划分治理层次。宏观治理往往侧重于治理理念、价值层面的问题;中观治理往往侧重于治理制度、规范建构层面的问题,其处于宏观治理和微观治理的结合部,能够很好地起着承上启下、上传下达的功能与作用;微观治理往往侧重于治理个体、团体组织行为层面的问题。因此,“三观治理”不仅表现在地方治理的不同层级中,而且

也表现在地方治理同一个层级的不同面向中。可见,宏观治理绝非只是“上面”“上头”的事,微观治理也绝非只是“下头”“下面”或底层、基层的事,中观治理也绝非只是中层的事。实际上在同一个治理层级中,譬如,在党中央、中央人民政府治理中,在省、自治区、直辖市及特别行政区治理中,在市、县治理中以及在城乡基层社区治理中,往往都要同时聚焦宏观治理、中观治理和微观治理三个层面,做到入宏展微与入微展宏的有机统一,进而发挥“三视”与“三观”的组合拳效应。

譬如,宏观治理往往需要入宏展微。不谋全局者不足以谋一役。宏观治理、顶层设计,应该以有利于中观治理、微观治理为出发点、为旨归,千方百计地为中观治理、微观治理创造条件,做到既要从中观治理、微观治理的实际出发,又要充分调动中观治理者、微观治理者主观能动性。那种“既要马儿好又要马儿不吃草”,或“有条件要治理,没有条件也要治理”的“治理唯意志论”的“宏观治理”,不为中观、微观治理层面着想或创造条件的“宏观治理”,往往会成为治理乱象或乱象治理的“源头”。

譬如,微观治理往往需要入微展宏。因为做好微观治理当然需要守住底线,从底层、基层做起,“从我做起”,“从身边的事做起”,因为城乡基层社区治理不好,地方治理乃至国家治理会地动山摇。这就要求微观治理应当站得高、看得远,见微知著。通常人们所说所做的“舍小家、取大家”就是沿循入微展宏的思维逻辑,微观治理中的入微展宏,要求本着守土有责的原则,为官一任、造福一方,既要防范“地方主义”,又要防范把治理矛盾、治理问题、治理危机“上交”或“平移”,同时还要避免出现把问题输出、转嫁给“左邻右舍”的“邻避现象”。笔者建议在地方治理进程中,创建和实行“反转嫁治理矛盾、问题和危机的异地责任连带追责机制”,并把其列入地方治理绩效评估的负面清单。

譬如,中观治理往往需要“亦宏亦微”。中

观治理的中介性、两重性特质亦已显示出其既入宏展微又入微展宏的两重特性。中观治理作为地方治理结构,在国家治理整体体系中承上启下,既是中间环节,也是中坚环节,既有战略性的谋篇布局,也有战术性的实际操作。在“贯彻性—创制性”的互动结合上,把握恰到好处的宏观治理和微观治理的“度”的平衡与比率,把握恰到好处地对宏观治理与微观治理的“吸纳”与由上而下、由下而上的“转化”。因此,中观治理既要“顶天”又要“立地”。从这个意义上说“中观治理”是一个极具思辨、充满相关知识智慧的命题,其智慧源于对地方治理的长期体验、观察、感悟,值得高度关注。

总之,在推动地方治理的历程中,既要通过抓宏观治理和微观治理“两头”来带动“中间”的中观治理,又要以中观治理的“中坚”力量推动“顶天立地”的宏观治理和微观治理。每个治理层次也要遵循入宏展微与入微展宏的逻辑,施行更加有效的地方治理,逐步达至共建、共治、共享的命运共同体状态。

七、地方治理中的共同但有区别的原则

1982年,邓小平在党的十二大开幕词中指出,“无论是革命还是建设,都注意学习和借鉴外国经验。但是,照抄照搬别国经验,别国模式,从来不能得到成功。”^[10]同理,在地方治理问题上也应当从各自地方治理的实际出发,注意学习借鉴其他地方治理的经验,但绝不照抄照搬,要走自己的路,建设好、发展好、治理好自己服务的行政区域。为此,可以借鉴1992年《联合国气候变化框架公约》所提出的“共同但有区别的原则”,并将其转换为我国国家治理、地方治理、社会治理、基层治理过程中的一项基本原则。

(一)关于“共同性”原则

“共同性”是相对于“差异性”“区别性”而言的。笔者在《多质态社会管理中的共同性与差异性》中提过,我国社会治理中的共同性原则主要有四个方面:第一,共同的领导力量——中国共

产党;第二,共同的理论基础——马克思列宁主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系;第三,共同的核心价值——只有社会主义才能救中国;第四,共同的思想路线——一切从实际出发,理论联系实际,实事求是,在实践中检验真理和发展真理。^[11]虽然这是笔者十年前提出并初步论证的,直到今天仍需要丰富发展,但是它的基本内容依然可以作为我国地方不同层级、不同领域、不同区域治理的共同性原则。2013年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中还强调了要坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理等原则。现在,这些共同性原则中至少还应该加上“中央权威”“两个维护”等内容,这些都是我国地方治理过程中必须遵循的共同性原则,这些共同性原则还将在我国地方治理实践中不断发展与完善。共同性原则是一种抽象原则,它还要体现在“区别性”原则的具象中。

(二)关于“区别性”原则

这一原则要求从差异性地方治理的实际出发,谋求有效的地方治理特色,做到同中求异,以免地方治理过程中出现简单雷同现象。区别性原则不应当远离共同性原则,而应当是共同性原则的具体化、细化或落实。所谓区别性原则是在不同社会发展阶段、不同社会领域与经济、政治、文化、社会、生态相应的领域性治理原则;是不同社会区域与城市社区、农村社区、转型社区相应的社区性治理原则;是与不同地域如东部、中部、西部相应的地域性治理原则;是与不同地方层级如高层、中层、基层,省级、市级、县级、乡镇级相应的行政型治理原则,等等。比如“层级节制”“台阶论”可视为既是原理又是区别性原则。对于地方治理的“核心行动者”^[12]来说,虽然绝大多数都德才兼备,但无数实践证明,能治好一个乡镇,不一定能治好一个县;能治好一个县,不一定能治好一个地级市;能治好一个地级市,不一定能治好一个省级行政区,如此等等。为此,一个重要的路径就是要不断地学习学习再学习,实

践实践再实践,进而提升其胜任履新的行政道德、心智与能力。区别性原则所体现的是多种多样的社会管理、治理的规律性,它们既不能相互替代,也不能相互割裂,它们是互补、互为条件、互为目的的,共同彰显出社会管理、治理,地方治理共同性原则的生机与活力,进而真正告别一盘散沙似的历史镜像,构建中华民族命运共同体的“石榴体型”社会。

总而言之,中央以下的地方治理,表现为省政府率下的地方社会诸层级、诸领域等方面的治理。其中,在层级治理方面,在城乡一体化、城乡融合发展的视域中,地方治理在不同层次上体现出各具特色的治理内容和治理形式,在不同层次上体现出纵向地方治理的可持续发展;在领域治理方面,可分为地方社会的经济治理、政治治理、文化治理、社会治理以及生态治理等,由此构成地方治理极其复杂的网络治理体系。由于自然历史地理禀赋要素的差异性以及人文历史因素的差异性,在地方治理不平衡规律的作用下,根据“木桶原理”和轻、重、缓、急原则,在地方治理不同层级、不同领域治理相互共振的条件下,应尽可能保持横向地方治理不同领域的相对平衡发展。地方治理各层次、各领域的治理效能都应当既经得起“证实”,又经得起“证伪”。

综上,笔者呼吁,学界应为逐步实现中华民

族伟大复兴的地方治理实践创建一门新兴的治理学科——“地方治理学”继续贡献心智。

注释:

[1][9]习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日。

[2]乔耀章:《“中国特色社会主义”概念再定位及前瞻性审思》,《南京社会科学》2012年第2期。

[3]乔耀章:《论社会治理原理与原则》,《闽江学刊》2013年第6期。

[4]习近平:《人民有信仰民族有希望国家有力量》,《人民日报》2015年3月1日。

[5]参见乔耀章:《应当把“可持续发展”思想引入行政管理》,《中国行政管理》1998年第4期。

[6]参见郁建兴:《中国地方治理的过去、现在与未来》,《治理研究》2018年第1期。

[7]乔耀章:《从治民到官民互治——行政现代化历程分析》,《北京行政学院学报》2002年第2期。

[8]俞可平:《重构社会秩序 走向官民共治》,《国家行政学院学报》2012年第4期。

[10]《邓小平文选》第三卷,北京:人民出版社,1993年,第2页。

[11]参见乔耀章:《多质态社会管理中的共同性与差异性》,《甘肃社会科学》2012年第4期。

[12]张晨等:《地方服务型政府生态职能构建:转型诉求与体制逻辑》,《学习与探索》2012年第4期。

[责任编辑:刘 鏊]