

# 改革开放四十年来地方治理体系的现代嬗变

## ——基于浙江省地方治理实践的分析<sup>1</sup>

徐邦友

**【摘要】**：地方治理体系是国家治理体系的重要组成部分。自改革开放以来，我国的地方治理体系发生了全面而又深刻的变化。本文基于浙江地方治理实践，概述了浙江地方治理体系现代嬗变的基本趋势：治理主体多元化、治理层级扁平化、治理体系网络化、治理过程公开化、治理行为法治化、治理方式科学化和治理技术现代化，并从历史的角度分析地方治理体系现代嬗变的进程，揭示其中内含的国家与社会互动、政府与市场互动、官员与民众互动、上层与基层互动、制度与技术互动的逻辑。

**【关键词】**：地方治理体系；现代嬗变；浙江

**【中图分类号】**：D62

**【文献标志码】**：A

**【文章编号】**：1007-9092（2018）03-0071-011

治理是一个社会共同体有效形成秩序的过程。从国家结构角度看，治理可分为国家治理、地方治理和基层治理，而从逻辑上又可以把地方治理和基层治理视为国家治理的有机组成部分。无论是国家治理、地方治理还是基层治理，都自有其体系，它们是由众多治理因素相互联结、相互支撑而形成的具有特定结构功能的复合系统，其中包括治理主体、治理层级、治理结构、治理行为、治理方式、治理技术等主要方面。“一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。”<sup>①</sup>作为国家治理体系重要组成部分的地方治理体系也是如此。本文认为：自1978年改革开放以来，浙江地方治理体系发生了全面而又深刻的变化，一种适应市场经济和民主政治要求、既体现国家治理共同价值又具有鲜明地域特色的现代化地方治理体系初露雏形，<sup>②</sup>浙江这个区域性社会共同体在稳定、发展、繁荣上所取得的巨大成就，就与此种治理体系有极大关系。本文通过对浙江地方治理实践的逻辑与历史分析，力图以最简约的方式，廓约出我国地方治理体系的现代嬗变。

### 一、地方治理体系现代嬗变的全景描述

自改革开放以来，浙江的地方治理体系就一直处于不断变革之中。时至今日，地方治理体系已经全然不同于改革开放之初，一种体现现代社会治理规律又明显带有浙江地域特色的现代地方治理体系已基本成形，并开始逐步完善。它逻辑地构成了中国国家治理体系中横向比较起来最具先行示范意义的部分，并为国家治理体系和治理能力现代化贡献了鲜活的地方经验和地方性知识。

<sup>1</sup>【收稿日期】：2017-11-19

【作者简介】：徐邦友，浙江省委党校法学教研部教授、副主任。

【基金项目】：国家社会科学基金重点项目“公务员能政与廉政的良性耦合及其协同激励机制研究”（批准号：17AZZ013）。

<sup>2</sup>①习近平：《关于全面深化改革论述摘编》，中央文献出版社2014年版，第21页。

②国内知名学者郁建兴教授判断：中国以地方政府为主导，市场参与、社会协同的地方治理体系已逐渐成型，且在国家治理中的作用已然凸显。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，第65页。

---

综观全局，浙江的地方治理体系现代嬗变主要表现在以下几方面的变迁趋势上。

## 1. 治理主体多元化

治理主体是地方治理体系中的关键性因素。过去，我们常以治理者和被治理者二元对立的传统思维来看待地方治理，把地方治理单纯看作是地方党政机关专属的职能事务，而把广大人民群众、企业经济组织和各种各样的社会组织如商会协会排斥在地方治理之外。而伴随着市场经济和民主政治的深入发展，我们逐渐改变了旧有的治理观念，开始发现并日益重视党政机关之外其他各类组织作为地方治理主体的可能与价值，于是，我们首先在基层打破了地方治理的垄断格局，把最广大人民群众以及各种各样的经济组织、社会组织和文化组织引入到基层地方治理的广阔领域，让他们根据自身的职能、专业、特长、比较优势契合地方治理的某一方面，为地方区域性社会的有序化作出自己独特的贡献，从而形成了一种“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的地方社会治理主体结构，地方治理的多元主体在宪法法律范围内分工协作、相互支撑、合作共治，确保地方区域性社会共同体的和谐与稳定、秩序与活力、发展与繁荣。

我们的各级党组织充分发挥政治领导和政治表率作用，它负责决定地方治理的大政方针政策，协调整合地方治理的各类资源和力量，保证地方治理的政治方向；我们的人大与政协、政府和司法部门始终站在地方治理的重要位置，从地方性立法和政治协商、行政与司法角度促进着地方区域性社会共同体的有序化。在我们的地方党政组织之外，经济组织、社会组织和文化组织也纷纷介入地方治理，成为地方治理的强大补充力量。一些有社会责任感的企业家和先富起来的人，在为社会创新财富的同时，也积极参与地方治理活动，或者投身于地方人大政协参政议政，或者投资于基础设施建设，或者捐助于社会公益事业，成为慈善家或者积极参与到慈善事业当中。<sup>③</sup>各种商会、行业协会，一头联系着工商业企业，一头联系着政府行政主管部门，它们处于地方治理体系的上下联接点上，具有政府及行政主管部门所不具备的独特优势。这些年来，温州等地政府积极培育商会、行业协会，并选择一些条件比较成熟的商会、行业协会，向它们转移一部分监管和服务职能。这既减轻了政府主管部门的职责负担，又激发了商会、行业协会参与地方治理的积极性，从一个比较有优势的角度促进企业规范经营和市场秩序健康发展。在社会治理和公共服务领域，我们的基层也活跃着一大批社会组织和民间自愿服务人士，他们以各自的努力促进着基层社会的建设与和谐。可见，浙江地方治理的主体既包括组织，也包括个人；既包括向来从事公共事务治理的党政组织，也包括在改革开放过程中纷纷涌现的各类新社会组织；既包括非营利性的公共组织，也包括营利性的企业组织；既包括第一、第二部门，也包括崭露头角的第三部门。这些多元主体所共同构成的合作治理的组织架构体系，最大化了社会内在具有的秩序化动能，从而支撑起了浙江地方区域性社会共同体的稳定、平安、和谐、祥和的天空。

## 2. 治理层级扁平化

治理层级是治理体系的纵向结构，它包括不同层级政府之间的关系，如中央与地方关系，地方与基层关系，也包括一级政府内部的上下层级之间的关系。一个国家的治理层级结构是由这个国家的国家结构决定的。我们是一个单一制国家，中央集权制是国家治理层级结构的基本制度安排，在其中，包括省、自治区、直辖市在内的所有行政建制，都是普通行政单位，只具有中央政府依法授予的有限政治与行政治理权力，这些权力虽然为宪法所确认，但在法理上并不是地方政府的固有权力。在省級行政区域内，各层级政府之间的关系也具有等级服从和层级节制的属性。就治理层级而论，过去，我们的地方治理体系呈现一种高耸垂直的尖峰状态，主要表现为组织层次多、上下节制强、横向合作散、头重脚轻根底浅，基层基础不牢靠，上下沟通传动缓慢，左右协作联动松散，上层积极主动，基层消极被动，职是之故，社会出现局部性和偶发性的失序。浙江的改革开放是一种基层先发、底层驱动的发展逻辑，基层和底层很早就充分展示出其在经济发展和社会治理方面的巨大作用，浙江的地方党政机关及其领导也相对更早地敏感到市场、社会、基层所内生具有的不可替代性，敏感到基层基础的重要性，敏感到党政机关治理能力上无法克服的局限性，因此，相对较早地进行治理层级结构调整，将治理体系的重心下移、权力下放、资源下沉，使整个治理层级结构呈现一定程度的扁平化。比如，从上世纪 80 年代中期开始，我国普遍推广了市管县的行政体制，但浙江除宁波外，却一直没有实行真正意义上的市管县体制，特别在财政体制和人事制度上，浙江长期坚持“省管县”的做法，实施行政

---

<sup>3</sup>①习近平：《之江新语》，浙江人民出版社 2007 年版，第 252 页。

性分权，给予县市许多经济社会发展方面的行政管理权限和激励性政策，这就使浙江的治理层级结构事实上比其他省份少了一级，县市区等基层政府的自主权力也相对更多一些，由此激发了基层社会竞相发展的活力。1992年，浙江又进行了“强县扩权”的改革实验，选择一些发展基础好、增长潜力强的县市扩大其管理自主权。此后，“强县扩权”的试点县市越来越多，下放的权力也越来越大，能放的都要下放，并最终演变成“扩权强县”的新发展战略。在浙江，通常的做法是省直接向县市布置工作，逐级布置越来越少，中间层形同虚设。<sup>①</sup>自2005年以来，浙江省委省政府更加重视基层的地位与作用，要求执政重在基层，工作倾斜基层，更多地关爱基层；<sup>②</sup>省委决定加强基层基础工作，集中精力、人力、物力、财力强基固本，真正使基层“有钱办事、有人干事、有章理事”，不断改善基层工作环境。2013年以来所做的“四张清单一张网”，也是致力于地方治理体系重心下移、权力下放、资源下沉的一种改革努力，旨在使治理体系对来自于社会与民众的秩序需求、服务需求、发展需求有更好的回应。

### 3. 治理体系网络化

治理体系是由一个国家的历史社会文化条件所决定且由该国统治阶级所选择的有关政治统治和社会治理的一整套制度安排，其中包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排。<sup>③</sup>它在很大程度上决定了国家治理的能力与成效。形成于计划经济背景下的国家治理体系，既纵向分条，也横向分块，而且条块之间常常相互分割，因此，很难实现对国家和社会的有效治理。这种条块分割的治理体系结构在省级行政区域内也同样有所体现，并同样也影响了地方区域性社会共同体的治理成效。改革开放以来，浙江的地方治理体系变革就力图打破相互分割互为壁垒的局面。首先在政府内部进行组织结构的重组，打破原有职能分化带来的条块分割，按照大部制模式，将相同或相近职能进行归类，并以专门委员会的组织形式对相关职能部门的工作进行统筹协调。其次，在党政机关之间，围绕着中心工作或重点工作形成网络化的治理体系，其中，党组织负责政治领导、政治决策和监督督察，政府负责日常管理和协调推动，人大负责立法引领、法制法规，为中心工作或重点工作的推进提供地方性法规依据，政协则发挥自身所长，积极参政议政、凝聚人心，或者为党委政府决策提供咨询服务。再次，在党政机关和社会组织之间形成网络化的治理体系。改革开放以来，浙江的社会组织大量涌现，除了传统的群团组织之外，还有许多其他类型的社团组织，如协会、商会、志愿者组织、慈善基金会等，截至2016年11月，全省经各级民政部门依法登记的社会组织46752个，每万人拥有社会组织数8.3个，纳入备案管理的社区社会组织11.8万个。社会组织数量和每万人拥有数均居全国前列。<sup>④</sup>这些社会组织与党政机关之间存在着各种形式的合作结构，并且相互支撑形成网络状的治理体系。最后，在基层村居社区，实行网格化管理组团式服务，将传统的村居社区进一步划分为网格，每个网格都配备网格管理人员和服务人员，为网格内的居民提供信息咨询、沟通联系、事务代办、情感慰藉和其他一些便民小服务，并借用互联网技术形成区域全覆盖的管理网络，使基层社会和社区真正成为一个有生命力、凝聚力、向心力和共同价值关怀的命运共同体。

### 4. 治理过程公开化

公开透明是现代国家治理和地方治理的基本价值取向，它是基于民主政治和责任政府的政治原则而对政府治理过程提出的要求，也是政府治理行为确保规范、廉洁和有效的前提条件。浙江的治理过程公开化起步于金华市的“两公开一监督”改革。1994年6月，金华市委市政府在总结开发区政务公开初步实践经验的基础上下发文件，决定在各级政府机关部门和基层组织全面推行以“两公开一监督”为主要内容的政务公开制度；后来又把财务、干部选拔任用增列为公开的内容，政务公开不断走向深入。1999年，杭州市决定建立“12345”市长公开电话受理中心，受理市民反映的各类问题；2004年杭州市出台《政府信息公开规定》，要求凡不涉及保密的政府信息一律免费向社会公众开放；2007年杭州市委市政府又推出“开放式决策”，鼓励和引导市民有序参与市政府重大公共决策；2009年，杭州又搭建了“杭网议事厅”，这是国内首家党政、市民、媒体“三位一体”民主促民生网络互动平台。在村级层面，各地党委政府着力推进村务公开，解决长期以来由于村务不公开不透明引发的种种矛盾和紧张对立。到2000年底，浙江有99.23%的村实行了村务公开。2004年，浙江省委省政府专门发文要求在全省县级以上行政

<sup>①</sup>柴松岳：《政府改革——地方政府职能和运行机制转变研究》，浙江人民出版社2002年版，第235页。

<sup>②</sup>习近平：《之江新语》，浙江人民出版社2007年版，第110-112页。

<sup>③</sup>习近平：《关于全面深化改革论述摘编》，第24页。

<sup>④</sup>浙江省民政厅2016年工作总结。

机关全面推行政务公开制度，置权力于阳光之下，切实加强对行政权力的过程监督。浙江的治理过程公开并非仅局限于行政领域，在立法、司法领域也同样有所体现。一些与民生密切相关的地方性法规也通过各种形式向社会公开征求意见；2013年，浙江省高级人民法院首创“阳光司法指数”，委托独立第三方对全省法院进行阳光司法指数测评，以司法公开防范司法腐败、促进司法公正。

## 5. 治理行为法治化

伴随着市场经济和民主政治的深入发展，浙江社会内部产生出对法治化治理的强烈要求，中共浙江省委敏感于此种内生要求，于2006年作出了《关于法治浙江建设的决定》，要求全省上下在总结前些年依法治省实践经验的基础上，牢固树立社会主义法治理念，坚持社会主义法治正确方向，以依法治国为核心内容，以执政为民为本质要求，以公平正义为价值追求，以服务大局为重要使命，以党的领导为根本保证，在浙江全面建设小康社会和社会主义现代化建设进程中，通过扎实有效的工作，不断提高经济、政治、文化和社会各个领域的法治化水平，使浙江省法治建设工作整体上走在全国前列。从此，地方治理的法治化就从一种因应性的应对行为变成各个治理主体的理性自觉，各级各类治理主体切实按照省委要求，把治理行为置于宪法、法律和地方性法规的约束之下，在法治的轨道上行使公权、维护私权，务必使一切治理行为都处于法治化状态。治理行为法治化紧紧围绕着规则对权力的控制这条主线展开，它首先要求行为主体具有合法的主体资格，其次，要求行为具有明确的法律依据，起码不与现代法律规定相抵触，再次，要求行为遵循法定程序，以法定程序保障治理行为的公平公正性，进而保障治理结果的公平公正性，最后，要求行为符合法律精神或当初立法的意图。浙江地方治理行为法治化正是从上述几个方面不断提高治理的法治化水平。

## 6. 治理方式科学化

治理方式是人们在一定的技术条件下基于对治理系统的哲学认知而作出的行动方法论选择，它是人们有效达成治理目标的理性工具。改革开放以来，浙江各地干部与群众非常注重治理方式的探索。习近平总书记在浙江工作时也十分重视治理方式问题，他指出：“基层组织和基层干部要提高构建社会主义和谐社会的能力，就要不断创新领导方式和工作方式，综合采用政治、经济、行政、法律和民主协商等多种手段，提高将矛盾化解在基层、消灭在萌芽状态、控制在局部的能力。”<sup>⑥</sup>在习近平同志的亲自示范下，浙江干部群众普遍重视治理方式创新，初步实现了地方区域性社会共同体的系统治理、依法治理、民主治理、综合治理和源头治理。一是坚持系统治理，促进全局优化。浙江的各级党委、政府和干部群众把整个浙江作为一个系统放置到全国甚至全球这个更大系统当中来谋划，跳出浙江来思考浙江、谋划浙江、发展浙江，“浙商回归”、“山海协作”、“五水共治”，都是体现系统治理的经典公共政策。二是坚持综合治理，促进整体合力。任何问题的形成都有其极为复杂的原因，都会涉及到系统的方方面面，因此，还必须坚持综合治理，调动一切可能的有序化力量，形成治理上的整体合力，这一点在“平安浙江”建设上体现最为充分。在“平安浙江”建设过程中，各地根据实际情况，打造“枫桥经验”升级版，着力建立警民联防、群防群治、治安与保安相结合的体制机制；针对流动人口多、人口流动频繁的特点，我们首创了“政府统一领导、部门分工协作、各方共同参与、资源有效整合”的管理体制和工作机制，积极做好流动人口管理服务，促进了基层社会的稳定和经济社会的协调发展。三是坚持依法治理，促进公平正义。价值哲学层面的公平正义具有主观性和不确定性，必须通过法律转化成制度层面人们可感知体验的公平正义，这就要求治理行为必须处于法治化状态，通过公平正义的程序机制实现人们梦寐以求的实质公正。“法治浙江”建设中的相当一部分内容就是属于完善治理的程序机制，置权力与权利于法律的约束与保护之下，时至今日，那种“遇事找法、办事依法、解决问题靠法、化解矛盾用法”的行为方式已经开始成为浙江干部群众的理性选择。四是坚持源头治理，促进标本兼治。古人云：“扬汤止沸不如釜底抽薪”，地方社会治理中毫无疑问必须有日常的动态治理和危机时刻的应急处理，但更为重要的源头治理，即如老子所言的“治之于未乱”。浙江的地方治理始终坚持“人防结合，预防为主”的方针，注重基层风险隐患排查，注重细微矛盾纠纷的防范化解，努力做到“组织建设走在工作前，预测工作走在预防前，预防工作走在调解前，调解工作走在激化前”，达到“预警在先，苗头问题早消化；教育在先，重点对象早转化；控制在先，敏感时期早防范；调解在先，矛盾纠纷早处理”的社会治安防治效果。五是坚持民主治理，促进治理为民。习总书记指出：

<sup>⑥</sup>①习近平：《之江新语》，浙江人民出版社2007年版，第226页。

“基层矛盾要用基层民主的办法来解决。”这一论述为地方治理指明了一个重要方向——民主治理。浙江的基层民主发展较早，也一直走在全国前列。温岭的民主恳谈和武义县后陈村的村务监督委员会，是浙江基层民主发展的两块金字招牌，它们对于集聚民众智慧、平衡利益关系、化解基层矛盾、聚力重大民生工程、约束村庄公共权力、理顺党群关系干群关系都起到了巨大作用。而杭州市各城区普遍推行的“开放式决策”和“以民主促民生”的做法，在旧城改造、社区建设、公共服务供给等领域都收获了优良的治理效果，真正体现了民生工程“以人民意愿为依据、以人民需求为取向、以人民福利为追求”的本质意涵。由于有充分的民主参与，杭州市各城区庭院改造工程如期圆满结束，受到老百姓交口称赞。广大农村在民主选举之后，也努力把民主管理、民主决策和民主监督做实，凡重大事项均按照“五议两公开”的程序进行决策，充分保障村民的知情权、参与权、决策权和监督权，从此，曾经让人颇感棘手的村庄治理也不再像以前那么困难了。

## 7. 治理技术现代化

技术与治理历来具有紧密的逻辑关联。中心多元、重心下沉、结构扁平的地方治理体制之所以能够在 20 世纪末出现，就得益于 20 世纪五六十年代发展起来的信息通讯技术和互联网技术；而此种治理结构与体制的有效运行也要求我们必须更多地依赖信息通讯技术和互联网技术。我们的地方治理向来比较重视信息通讯技术和互联网技术。衢州的“农技 110”、宁波的 81890 公共信息服务平台是政府利用信息技术提供公共服务的早先案例。后来，各级政府都根据自己的工作需要和财政实力，打造各种各样的综合性或专业性信息处理系统。比如丽水市松阳县在 2010 年开始探索运用“民情地图”的治理技术，该图一套共有六张：详细标注了村情民情、产业发展、组织体系、重点人员、结对帮扶、防灾避险的基本情况，作为地方治理的基本依据和技术工具；2012 年，该县又建立了“松阳县民情地图促服务地理信息系统”，“民情地图”由纸本文本向电子文本转变。2016 年，德清县开始进行全国首个县级智慧城市时空信息云平台建设试点，以解决当前电子政务面临的“互联互通难、信息共享难、业务协同难”问题，实现优政、惠民、兴业以及价值导向生成和传播的目标。在“平安浙江”建设过程中，政法部门研究制定了全省政法综治信息化建设规划和行动方案，实现社会治安信息资源整合共享一体化、数据采集分析应用一体化、线上线下工作机制一体化；基层公安机关利用图像采集、传输、控制、显示等设备和控制软件组成一张现代化的视频监控网，对固定区域进行实时监控和信息记录，为社区平安提供了技术保障，为侦破各类治安案件和刑事犯罪案件提供了一把利器。近年来，许多基层政府又纷纷开设官方政务微博，这是互联网+政务的最新形态。目前，基层微博占到了总量的 97.9%，县处级以上机构成为了政务微博发展的主力军，而且多数官方政务微博展现了比较好的活跃度、传播力和互动性。杭州市上城区运用大数据技术，开发出“领导干部实绩记录研判系统”，使传统的督查、考核、批示办理等工作变得更加便捷和智能，也使干部绩效考评建立在更加扎实的数据统计基础上。在借助互联网技术促进政府治道变革方面，影响最大的还是 2014 年 6 月 25 日正式上线的“浙江政务服务网”，该网已经将省、市、县三级政府 3300 多个政府部门的所有审批事项都纳入其中，成为集全省统一的政务服务互联网门户、行政权力（行政审批）事项库、行政审批运行系统、集约建设的政务云基础设施公共平台四大功能于一体，提供网上晒权、行权、办事三大主题服务的综合性网络政务平台。由此，浙江省实现了网上政务服务在本省范围内的“一体建设，三级联动”。

## 二、地方治理体系现代嬗变的历史轨迹

浙江的地方治理体系现代嬗变是与改革开放、市场经济和民主政治的发展相伴启航的。众所周知，浙江的改革开放、市场经济和基层民主政治起步都相对较早。1978 年，国务院批准成立浙江对外贸易口岸，允许浙江开始自营进出口业务，1984 年，宁波和温州被国务院列为第一批沿海开放城市，后来，整个浙江又作为长三角的重要组成部分而整体列入沿海开放地区。而市场经济尤其是那种以务工经商为最初表现形式的草根市场经济在计划经济的理念、制度体制还非常坚固的时候就已经萌发，并在政治、法律、道德和意识形态的多重挤迫之下顽强求生、艰难成长。改革开放、市场经济以及随后逐步展开的基层民主政治为地方治理体系的现代化变迁提供了内源性动力，由此，浙江的地方治理体系开始了现代化变迁的历史进程。

### 1. 二十世纪八九十年代以机构编制调整为着眼点的地方组织结构改革：地方治理体系变革的滥觞

自 1978 年以来,随着党和国家工作重心的转移,各级政府开始大规模介入经济事务,负责经济事务组织、经营、管理的政府机构也越来越多,并最终导致部门林立、机构臃肿、运转不灵的窘境。为了更好地促进经济发展,减轻社会负担,党中央和国务院决定从 1982 年开始进行全国范围内的政府机构改革,此后,我国又进行过多次政府机构改革,着眼于精简机构、缩减编制、控制员额的政府机构改革几乎成了改革开放前二十年政府治理结构变革的主基调。

浙江的地方治理体系变革也是从政府机构改革开始的。1984 年,国务院决定在县一级进行政府机构改革;绍兴市下属的上虞县被国家机构编制委员会确定为县级政府机构改革试点单位。当时,机构改革的主要做法是精简机构、控制机构编制总量,而未触及政府职能转变。这种做法尽管有相当明显的局限性,但也不能否认在当时情境下所具有的合理价值。1999 年到 2000 年,浙江省在前面几轮政府机构改革基础上又进行大规模的政府机构改革,省政府工作机构(含部门管理机构)从 57 个减少到 46 个,省政府机关行政编制精简 48%,共减编 2300 多名,实际分流人员 1200 多名。<sup>⑦</sup>2001 年,机构改革延伸至市县乡镇层面,各地大幅度裁减政府机构,尽可能综合设置职能部门,形成大工业、大农业、大文化的机构设置格局。全省市县乡镇机关行政人员编制由 168579 名减为 13 万 63 名,精简 20%。<sup>⑧</sup>九十年代以来展开的政府机构改革与之前八十年代的政府机构改革有明显不同,这就是抓住了政府职能转变的关键环节,以职能转变推动机构改革,以机构改革巩固职能转变的成果。当时,省委省政府决定:一是撤销工业经济专业管理部门和行政性公司,其行政和行业管理职能全部划给经贸委;二是政府部门与所办经济实体和管理的直属企业在人财物方面脱钩,政府部门不再直接管理企业,不再干预企业的投资决策和生产经营;三是将一些辅助性、技术性和服务性职能从政府职能中分离出来,交由事业单位或社会中介组织承担。与此同时,政府切实减少审批、审核、核准事项,据统计,省政府 65 个单位原有审批、审核、核准事项 2484 项,改革后,共减少 1155 项,减幅 46.5%,其中审批事项 1372 项,减少 751 项,减幅 54.7%;对保留的审批事项,也在审批对象、内容、条件、程序等方面作了严格规范。其次是界定了 100 多项长期交叉扯皮的职能,在明确各部门职责基础上经过大量的协调工作理顺了党政部门之间、政府部门之间以及省与市之间的关系,解决了一些长期交叉扯皮的问题,进一步提高了政府机关的效能与效率。再次,进行乡镇层面的撤扩并改革,合理减少建制乡镇数量,适当扩大建制乡镇规模。从 1985 年到 2003 年,浙江全省乡镇总数从 3240 个减少到 1334 个,减少了 58.8%,其中建制镇由 510 个增加到 791 个,乡由 1985 年的 2730 个减少到 543 个。<sup>⑨</sup>经过以政府职能转变为基础的机构改革,浙江的政府规模局限在一个比较合理的水平上,我们以政府财政支出占 GDP 的比重看,2004 年,浙江地方政府财政支出占 GDP 的 9.5%,大约相当于 1978 年 14.1%的三分之二;党政机关和社会团体工作人员在全省人口中的占比也低于全国平均水平 1.0 个百分点,居于全国前列。<sup>⑩</sup>

## 2. 始于 2000 年前后的服务型政府建设:地方治理体系变革的深入

经过近 20 年的快速发展,到 2000 年前后,我国城乡居民生活水平明显提高,市场上私人产品的供求矛盾明显缓解,而公共产品的供求矛盾却开始突显出来,人们开始向往更美好的环境、更优质的教育、更可靠的社会保障,而且这些公共产品与服务之于人们生活水平的进一步提高和生活品质的持续改善意义日显重要,但是,此时公共产品与服务的供应却明显不足,这已成为制约我国经济进一步发展、人民生活水平进一步提高的瓶颈因素。有鉴于此,党的十六大和十六届三中全会明确提出“要完善政府社会管理和公共服务职能,为全面建设小康社会提供强有力的体制保障”,一些地方政府也开始介入社会管理与公共服务这个全新职能领域,慢慢地把自己的职能重心从原先的组织经济建设转移到提供公共产品与公共服务上来,从此,一个全新的概念——服务型政府就走入人们的视野。

浙江的服务型政府建设是在认真贯彻落实科学发展观、努力构建和谐社会的进程中,紧紧围绕省委实施的“八八战略”,结合“平安浙江”、“文化大省”、“法治浙江”建设而有效推进的。它首先从深化行政审批制度改革着手,进一步减少行政审批事项,省级审批事项从 3251 项减少到 630 项,成为全国省级行政审批事项最少的省份之一;在减少行政审批事项的同时,还

<sup>⑦</sup>①柴松岳主编:《政府改革——地方政府职能和运行机制转变研究》,浙江人民出版社 2002 年版,第 221 页。

<sup>⑧</sup>①参见浙江省机构编制委员会办公室汇报材料《关于浙江省省级机构改革情况汇报》(2002 年 8 月 21 日)。

<sup>⑨</sup>②卓勇良:《讲求实效的政府管理》,载《浙江现象透析》,浙江人民出版社。

<sup>⑩</sup>③何显明主编:《浙江现象:优化地方治理的探索》,中共中央党校出版社 2006 年版。

不断改进审批方式，积极探索集中审批、网上审批、并联审批等多种形式，全省 101 个市县区都建立了行政审批服务中心，成为服务型政府的重要窗口。2003 年温州市委市政府首先在全市党政机关掀起“效能革命”，着力提高党政机关的行政效能。在温州市取得成功经验基础上，2004 年，省委省政府决定在全省开展“大力推进机关效能建设”活动，不断提高各级机关的行政能力和工作效率，政府行政服务效率因此有明显提高。据《世界竞争力年鉴》（2006）显示，浙江省的政府服务效率在参评的 60 个国家和地区中列第 18 位。其次，浙江各级政府着力构建新型大社保体系，多层次的社会保障网络初步形成，为促进社会和谐稳定发挥了重要作用。再次，率先探索引入多元供给主体，推进公共服务供给模式多样化。政府积极调整财政支出结构，强化公共财政职能，重点保障农业、教育、科技、公共卫生、社会保障、生态环保、文化及重大公共设施建设等重点支出需要。“十五”期间，全省用于社会事业发展的支出累计 2402 亿元，年均增长 24.5%。与此同时，充分发挥浙江民间资本雄厚、社会资源丰富的优势，积极引导社会力量投资重大基础设施建设，举办文化、教育、医疗等社会公共事业，截至 2016 年上半年，浙江全省已有民营剧团近千家，占全省文艺表演团体总数的 94%，<sup>①</sup>各类民办中小学 538 所，民营医院 242 家。最后是在公共服务领域积极引入市场机制，创新出“PPP”和服务外包等深受社会欢迎的公共服务新模式。

在这个阶段，政府对公共服务、公共事务治理等领域的独家垄断被逐渐打破。一方面，政府主动开放公共事务治理领域，以社会力量来弥补政府自身在公共服务能力方面的不足；另一方面，一些新社会组织在政策引导下也纷纷参与到公共事务治理，发挥自己所长，提供专业性公共服务，比如参加治安巡逻、提供法律援助、参与环保执法的社会监督，拓展工会职能、实现社会化维权。这些探索，逐步打破了传统的地方治理由政府包办的局面，形成了政府与非政府组织、营利性组织与非营利性组织、本地居民与外来务工人员共同参与、合作共治的新治理结构。另外，社会治理方式也有大量创新，温岭市的“民主恳谈”、杭州市以民主促民生的开放式决策、舟山市的网格化治理组团式服务、宁波市的 81890 信息服务平台、诸暨市的新枫桥经验和多元复合大调解机制、武义县后陈村的村务监督委员会、丽水松阳县的民情地图等等，它们共同促进着浙江地方治理体系的现代化转型。

### 3. 法治浙江建设：地方治理体系变革的纵深推进

市场经济和民主政治对国家治理和地方治理都有规则化的要求。因此，随着市场经济和民主政治更进一步的发展，国家治理和地方治理的法治化也必然越显紧要和迫切。

浙江的法治建设作为整个国家法治建设的重要组成部分，应该说是和共和国法治建设同步前进的。然而，由于浙江的市场经济发展相对较早，市场化程度高于全国平均水平，<sup>②</sup>浙江广大人民群众较早经受了市场经济的洗礼，其产权意识、权利意识、契约意识、规则意识和自由意识相对其他地方更早萌发，他们对以规则限制公共权力、保护公民的权利与自由有着更强烈的渴望；与此同时，浙江地方经济社会发展中也率先遭遇到了“成长中的烦恼”，一些错综复杂的问题困扰着浙江的进一步发展，而这些复杂难题的破解也需要法治的引领和保障。正是这样一个历史大背景下，一场深刻影响浙江经济社会发展和地方治理体系的制度变革悄然推开。

早在 1996 年，中共浙江省委就作出了“依法治省”的决定，开始在地方治理法治化方面进行了初步探索。2006 年，时任省委书记习近平在充分调研基础上，经过科学分析论证，推动省委果断作出了建设“法治浙江”的历史性决定，对法治浙江建设的目标、任务和主要工作作出了明确规定和部署安排。从此，浙江的地方治理体系变革就朝着法治化方向纵深发展。这期间最具有影响力的标志性事件是 2006 年杭州市余杭区成功推出的“余杭区法治指数评估”，该项目对“法治余杭”建设所涉及的九个方面分别进行量化评估，得出“法治余杭”建设的总体指数，以此作为“法治余杭”建设的指示与导向，从而开启了以法治量化评估为主线的“法治系统工程”，并创造了一条“以评估促建设”的“法治浙江”建设经验。2014 年 12 月，中共浙江省委又通过了《关于全面深化法治浙江建设的决定》，要求全省在总结坚持八年来法治浙江建设成功经验基础上，不断根据所面临的形势和任务把问题解决好、工作开拓好，不断拓展法治浙江建设的内涵，不断提升法治浙江建设的水平，为法治中国建设贡

<sup>①</sup>①《浙江日报》，2016 年 11 月 21 日。

②房宁、负杰主编：《浙江经验与中国发展》，社会科学文献出版社 2007 年版，第 196 页。

献更多更好的浙江经验。

十多年来，浙江省的各级党委坚持依法执政，带头遵守宪法法律和地方性法规，党委领导法治建设的体制机制日趋完善；省市人大围绕中心工作开展立法活动，为中心工作的有效推进提供法制规范和法制保障，人大科学立法、民主立法和依法立法的体制机制也日趋完善，一个比较系统且具有浙江地域特色的地方性法规体系已基本形成；政府以中心工作为抓手，把中心工作作为推进“法治浙江”建设的大平台、试验田和试金石，依法行政的意识不断增强，依法行政的制度、体制、机制、程序与标准不断完善，综合执法改革有序推进，执法责任制渐次落实，行政机关负责人出庭应诉的比例达到 81.1%，行政法治化水平明显提高；司法机关坚持司法为民、公正司法的主旨，深化司法改革，完善司法程序，推进司法公开，司法公信力有所提升，司法总体状态和一些单项指标均处于全国前列；整个社会坚持全民普法、全民守法，不断深化“法律六进”活动，建立健全法律援助服务体系，初步形成“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的法治风尚；针对公共权力的监督网络进一步完善，公示制度、听证制度、问责制度进一步健全，对公权力的监督不断加强。

#### 4. “四张清单一张网”和“最多跑一次”：地方治理体系变革的决胜之战

党的十八届三中全会明确提出：“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度”，这就为地方治理体系变革指明了新的突破方向。因为治理结构的核心是权力结构，是权力与法律的关系。现代国家在政府权力来源上是认定权力来源于人民的让渡，也止限于人民的让渡，凡人民没有让渡的都视为人民保留的权利。既然如此，政府的权力必须有一个明确的列举，它的最高表现形式是宪法和法律，相对具体一点的则是政府的权力清单。凡是法律没有授权的或没有列入权力清单的，都是政府不得涉入的禁地。这就为政府权力划出一个非常明确清晰的范围，政府只能在范围之内行使权力，而绝不能超越到范围之外。这是宪法政治或者法治的精髓。

浙江在前些年行政审批制度改革的基础上，于 2013 年开始进行政府权力清单的制度创新，按照“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的要求，以转变政府职能、提升治理能力为核心，构建“权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障”的政府职责体系和组织体系，全省行政许可事项从 554 项减少到 516 项、

四年累计减少 779 项。<sup>⑩</sup>之后，各级政府又着力编制政府责任清单、企业投资负面清单和财政专项资金清单，并全部上网公布，接受社会监督。“四张清单一张网”的政府改革绝不是一般性的行政改革措施，而是撬动地方治理体系与治理能力现代化、促进现代政治文明发展的治道变革，充分体现了“法无授权不可为”、“法定职责必须为”的现代法治精神和责任伦理精神。

2016 年底，中共浙江省委根据民众关于公共服务更加便利的政治诉求，推出“最多跑一次”改革，要求各级政府及其职能部门在“四张清单一张网”的改革基础上，进一步梳理职能、精简环节、优化流程、消除壁垒、数据共享，实现“跑一次是常态，跑多次是例外”的办事效果。从学理上看，“最多跑一次”改革，无论就其治理理念、着力方位，还是政策意图、目标结果而论，与“四张清单一张网”的改革措施都是一致的，它们都坚持“大道至简”、“凡无必要必须剔除”的科学管理原则，力图通过政府职能的细致梳理、行政流程的精心再造、运行环节的合理压缩、工作手续的删繁简化、最新科学技术的大力引用来打造一个“职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意”的服务型政府；而较之于“四张清单一张网”的改革努力，“最多跑一次”的政府改革则带有“重点突出”、“结果倒排”、“效果可验证”的特点，这就意味着政府把自身置于一个无回旋余地的绝境，必须鼓起最大勇气，义无反顾地走下去。我们相信，这是一场“重塑地方治理体系”、实现治道变革、推动地方治理体系现代化，进而为实现国家治理体系与治理能力现代化提供浙江经验的决胜之战。

### 三、地方治理体系现代嬗变的内在逻辑

<sup>⑩</sup>①车俊：《浙江省人民政府工作报告》，2017 年 1 月。



地方治理体系的现代化嬗变有其内在的运行逻辑。我们透过芜杂的表象去思辨就会发现：浙江地方治理体系的现代嬗变遵循着国家与社会互动、政府与市场互动、官员与民众互动、上层与基层互动、制度与技术互动的逻辑。

### 1. 国家与社会的互动

国家与社会的分化，是马克思主义的基本观点和方法论倾向。在经典作家看来，国家从社会当中产生又独立自居于社会之上，且与社会大众相分离，这就意味着，国家与社会之间存在着一种作用与反作用的关系。浙江的地方治理体系变革始终是在国家与社会的互动框架中进行，由地方党政机关代表的国家权力通过政治上的明示或者暗示对社会内部的诉求与行动表示态度，或者给予支持，或者不予反对，或者在条件成熟之时通过政策予以引导和规范；而当一些新生事物如个私企业、股份合作企业遭遇到一些人的怀疑和质疑时，地方党政机关又允许它戴上集体企业的“红帽子”，保护它顺利成长。而当民间资本和社会力量有了一定程度的发展可以介入公共产品与服务领域后，地方党政机关代表的国家权力又主动开放公共服务领域，引导民间资本进入文化、医疗、环保、社会保障、基础设施建设等领域，从而形成多元主体合作共治的公共事务治理结构。社会层面也主动接受党政机关的政治领导和法律规范，在国家政策的引导下，在宪法法律规定的范围内，依法开展企业经营、中介服务和村民自治。即便是基层社会底层百姓日常生活中的细微矛盾纠纷，也是秉持法理情的统一而得到及时有效的化解。而当社会创新出一些极具推广价值的制度安排，国家也会在条件成熟时上升为国家法律，武义县后陈村的村务监督委员会就是一则国家与社会积极互动的典型案例。

### 2. 政府与市场的互动

政府与市场的关系，是经济体制改革的核心问题，也是地方治理的核心问题。<sup>①</sup>市场是一种自生自发的扩展秩序，是人类所发现的资源配置的最有效形式，也是一个典型的社会自由空间。“市场决定资源配置是市场经济的一般规律”<sup>②</sup>；与市场相对应的政府，则是一种组织秩序，它是人类文明发展到一定阶段上的产物，也是文明进一步发展的关键性变量。一个国家如果能够正确处理好政府与市场的关系，则经济发展、文化繁荣、民生幸福都可能乐观期望，反之，则会陷于凋蔽与停滞。我国改革开放之前经济社会发展上的一个教训就是以政府取代市场，结果令国家陷于“富饶的贫困”状态。而改革开放以来的成功，正在于我们相对更好地处理了政府与市场的关系，让市场在资源配置中发挥越来越大的作用，并且更好地发挥政府应该发挥的职能作用。浙江的地方治理体系变革也是在政府与市场的互动中走过来的，浙江的各级政府相对更早地认识到自身的局限，更早地体会到市场的神奇之处，<sup>③</sup>始则无奈继则自觉地从资源配置领域撤退，大幅度减少政府对资源的直接配置，大幅度减少政府对微观事务的管理和干预，大幅度减少政府对资源要素价格的干预，转而专注于创建和维护公平竞争的市场环境，提供市场与社会还无力提供的公共产品与服务，并致力于实现底线性质的公平与正义。正如习近平所言：“浙江经济从一定意义上讲是老百姓经济。党委、政府抓经济工作，关键是把方向、抓大事，抓好经济调节、市场监管、社会管理、公共服务，在改善环境、加强服务等方面积极有为。”<sup>④</sup>“实现政府有形之手和市场无形之手的有机结合，是义乌发展经验的重要内容之一。”<sup>⑤</sup>在浙江，发展所需的各类要素基本上都能够实现自由流动，并在流动中找到自己的最佳位置和最为有效的利用方式，因此，能够以有限的资源实现最充分的发展。今天，我们的市场秩序不仅在私人产品领域发挥作用，在公共产品领域也大显身手，公共服务的消费者因此具有了更多样的消费选择和更优质的消费品质。

### 3. 官员与民众的互动

浙江民众具有中国人普遍都具有的勤劳勇敢智慧的品质，他们所独具的地域性社会心理与性格是吃苦耐劳、利义兼顾、诚

<sup>11</sup>①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，第71页。

②习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》，2013年11月16日。

③中共浙江省委宣传部课题组：《浙江经济社会发展活力探源》，《浙江社会科学》，2003年第2期。

④习近平：《干在实处走在前列》，中共中央党校出版社2006年版，第531页。

⑤习近平：《干在实处走在前列》，中共中央党校出版社2006年版，第521页。

信务实、自立自强和敢为天下先的奋斗精神。因此，他们在填饱肚子的原始冲动之下，敢于迈出困境之中求生存的第一步。那些在全国各地到处奔波跑购销的温州小商人，那些挑着担子敲着拨浪鼓“鸡毛换糖”的义乌小货郎，那些“白天做老板，晚上睡地板”的小作坊业主，是浙江民众披荆斩棘艰苦创业的典型代表和真实写照。正是这些毫不起眼的普通大众创造了一个又一个经济发展的奇迹，从桥头纽扣市场到义乌小商品市场，从传化化学到吉利汽车。在广大浙江民众中，浙商群体是一支十分活跃的生力军，他们是浙江人民的骄傲和自豪。<sup>①</sup>他们既积极参与经济建设，也积极参与政治、社会、文化、生态领域的建设，他们以商人对民主化治理和规则化治理的向往与追求推动着浙江地方治理体系的民主化和法治化转型。另外，本身就来自于民众的浙江党政干部，也具有勇立潮头、敢想敢干的担当精神。他们虽然不是企业家，但具有企业家的眼光、胆识和魄力，或者说是制度创新企业家；他们比许多人更能敏感到问题的存在，更能看到隐约展现的发展先机，也更具有为国为民的情怀和敢作敢为的担当；他们在很多人还把发展商品经济等同于走资本主义道路的极左年代，就悄悄地容纳底层百姓谋生存的大胆做法，冒着很大政治风险顶住压力，保护新经济的萌芽；而一旦条件成熟，他们就会毫不犹豫地把一些成功经验上升为正式的制度安排。袁芳立、董朝才、谢高华，改革者的名字可以列出长长一串。在基层民主政治和基层社会治理领域，类似温岭的民主恳谈和参与式预算、舟山的网格化管理组团式服务、武义的村务监督委员会，庆元的“技能型政府”等制度创新，都是萌发于民众与官员的互动创造。

#### 4. 上层与基层的互动

任何一个社会共同体都有上层和基层的相对划分，如果我们把县市乡镇村视为浙江社会的基层，那么，省市则视为浙江社会的上层，浙江地方治理体系的变革也就在上层和基层的互动中展开。以前人们都说，浙江的改革发展是自下而上的，这在一定程度上道出了浙江改革发展的一部分真相。浙江的改革源于基层，浙江的发展也源于基层，“村村点火户户冒烟”，生动地描绘出了浙江大地生机勃勃的景象。没有基层按捺不住的潮流涌动，也就不会有浙江整体的发展与繁荣。基层政权组织是浙江制度变迁进程中重要的“初级行为主体”，<sup>②</sup>许多制度创新源于或得益于他们的默许、包容、鼓励和支持。然而，我们再仔细观察，

也可以看到浙江以省市党政机关为代表的社会上层那种“为生民立命、为万世开太平”的使命担当，那种“上穷碧落下黄泉”的艰苦探索，那种殚精竭虑苦心孤诣的科学谋划和夙夜在公克勤匪懈的实干精神，尤其是习近平担任书记时的浙江省委，科学谋划，确立了事关浙江长远发展的“八八战略”，它是“在深入调查研究的基础上形成的”，<sup>③</sup>为浙江的发展繁荣奠定了扎实的基础。

#### 5. 制度与技术的互动

制度是一种行为规则，这些规则涉及社会、政治及经济行为。<sup>④12</sup>任何一个社会的治理结构都是由该社会所发现或选择的制度型构的，当然，这个社会对治理制度的选择是在特定的技术条件下进行的。因此，我们又可以说，制度与技术是型塑社会治理结构的两大关键因素。改革开放以来，浙江的地方治理体系也是在制度和技术的互动中逐渐演变过来的，在这一过程中，信息技术起了非常关键的作用。过去，我们的信息技术相对比较落后，信息收集成本高、传播速度慢、相互之间无法互联互通，所以，我们只能建立如同蜂窝一'般的组织结构和条块分割犹如孤岛一样的治理体系，老百姓为了办一件事情，既需要层层报批，又需要在多个政府部门之间来回奔跑。现在，我们借助互联网技术可以实现信息的即时性共享，这样，类似“并联审批”的制度安排和“最多跑一次”的制度创新就可以成功推出，治理结构也就可以实现扁平化、网络化和多中心化，通过后台数据的流动共享，让老百姓“办事跑一次就成”。基层治理体系中综治工作、行政执法、市场监管、便民服务“四个平台”的建设与运作完全基于信息技术的强大支撑。另外，由于信息技术的发展，一些社会中介组织也可以获取过去由政府掌握的信

<sup>12</sup>①习近平：《干在实处走在前列》，中共中央党校出版社2006年版，第99页。

②卓勇良：《浙江制度变迁的演进路径与战略选择》，《浙江社会科学》1998年第6期。

③习近平：《干在实处走在前列》，中共中央党校出版社2006年版，第530页。

④科斯等著：《财产权利与制度变迁》，上海人民出版社1994年版，第253页。

---

息，从而有能力承接政府转移出来的管理职能和服务职能，成为公共事务的有效治理者，而日趋发达的自媒体技术，也让公民个人成为地方治理体系中一支不可忽视的主体力量。