

[文章编号] 1003—4684(2019)03-0021-04

治理创新与地方法治建设

夏 露

(湖北工业大学经济与管理学院, 湖北 武汉 430068)

[摘 要] 建设法治国家离不开地方的具体实践,法治是地方治理创新的动力和源泉。在阐述地方治理创新内涵和影响因素的基础上,阐述法治是影响地方治理创新的第一位因素,并分析地方治理创新对地方法治建设的内在需求,提出强化法治建设提升地方法治水平,以法治保障地方治理创新举措,即:将法治作为最优地方社会治理手段、将法治作为地方社会治理行为的规范、将法治作为保证社会组织和公众有序参与的工具。

[关键词] 地方法治; 法治建设; 治理创新

[中图分类号] F204

[文献标识码] A

十九大以来,有关治理的顶层设计,主要通过简政放权、加强中央宏观调控、激活地方微观治理,以法治作为保障,推进治理体系和治理能力的现代化。研究地方治理创新,是地方治理能力和变革支持的产物^[1]。

1 地方治理创新内涵和影响因素

当代语境中,广义上的治理视作政治生态系统中所有相关行动者参与、干预而产生或形成的共同结果,由此形成特定社会管理的模式或结构,狭义上的治理即政府治理。

1.1 地方治理创新的基本内涵

20 世纪 70 年代末以来,世界各国普遍感到经济社会的持续发展、公共危机事件的应对、政府信任度的提升、公民社会的构建、信息技术等一系列压力。20 世纪 90 年代,“治理”一词作为“统治、管理”对应的概念受到政府组织和学术界的广泛关注,治理理论主要关注如何以规则和制度改进市场失灵,协同政府、公民、社会间关系。

依据政府层级分解,治理分为中央政府治理和地方政府治理。地方治理细分为城市、社区与乡村治理,是运用地方治理资源,循序渐进推进制度的变迁和发展,持续优化地方治理过程及改善治理成效,良性互动和相融政府、社会与市场关系,涵盖治理理念、治理模式、治理途径等的创新^[2]。

当前,创新地方政府管理到地方治理系统性跨

越,“社会协同、公民参与”,倡导善治、合作与信任,蔚然为主流。地方政府是推动国家治理现代化战略主体之一,地方治理是现代社会多层次治理结构的重要组成部分。创新作为民族进步的源动力,地方治理创新在所有创新中起到示范作用,本文认为其内涵可以涵盖以下三方面。

1) 治理理念创新。现代多元化社会背景下,治理是从传统向现代社会转变的变革系统,传统地方治理“一元治理”理念缺陷日益显现,社会公平缺失,矛盾丛生,而“多元治理”理念顺应了地方治理理念的时代趋势,从“政府本位”向“社会本位”转变,即强调政府、社会、公民在相互协调中共享权力,共同分担公共治理责任及合作治理,目标导向“善治”。

2) 治理模式创新。公共治理建立在市场原则、公共利益和相互认同基础之上,公共职能部门整合社会力量,提供公共服务,管理公共事务,解决公共问题,实现公共利益,是以政府为主体、多种公私机构并存的新型治理结构。与此同时,地方治理中,由多元治理主体构成,强调尊重社会参与、多元合作与协同的“多中心治理模式”应运而生,其治理主体多元化,治理形式合作化,即不由政府垂直管理,单独决策,而是各主体相互协作,相互影响。

3) 治理途径创新。一方面,社会问题的复杂性对传统单一主体治理提出严峻挑战,另一方面,社会分工日益精细化和公共决策逐渐民主化进程,呼唤治理途径创新。地方治理要达成多元善治,实现良

[收稿日期] 2018—12—21

[基金项目] 湖北省教育厅哲学社会科学研究重大项目(16ZD023)

[第一作者] 夏 露(1971—),女,湖北大悟人,湖北工业大学教授,研究方向为经济法与现代企业管理

善的治理,合作治理追求目标,根本上要在政府、市场与社会中寻求和谐合作伙伴关系,这意味着基于共同需要,治理途径是政府与社会组织和公民多向互动合作。这种多向合作包括:政府调控机制与社会协调机制的互联、政府行政功能与社会自治功能的互补、政府管理力量与社会调节力量的互动,一定规范和条件之下,多元主体相互交往,信息交流,意向互换,彼此协商。

1.2 影响地方治理创新的基础性因素

地方治理创新是多因素共同作用、共同活动的结果。地方治理创新的影响因素及作用力包括良性互动与共同支撑的制度建设、政策转化、实践探索三类因素。

制度建设,包括地方法规、规章、政策。新的法律或规章制度,是地方治理创新的基础和逻辑起点,它使创新成为可能。

政策转化,包括管理、技术、财政能力。地方政府内部管理变革,包括方式、流程,是最常见的地方治理创新;新技术的使用,提供创新条件;人才是激励创新,指具有创新意识和创新能力的公职人员与市民群体,行政体制中,人才决定权力中心的稳定性;财政能力,是支撑地方治理创新的辅助条件;创新主体的能力主要是学习、沟通与协调和制度化能力。

实践探索,包括文化、竞争、服务、人才。文化是治理创新的文化氛围;竞争是地方政府间竞争与合作;服务指公共服务供给创新;有序参与,指公民和社会组织的有序参与,增进公共利益,是地方治理创新的重要目标。

其中,新的法律和规章制度、地方经济社会发展高水平、地方政府内部管理变革、新技术的采用是影响地方治理创新的核心因素^[3]。

1)新的法律和规章制度。完备的法治环境为地方治理创新及其持续性提供合法性基础,如江苏、浙江等沿海地区较早进行制度改革,为地方治理创新提供较好的法治环境,地方治理创新大量涌现且持续蓬勃发展。

2)地方经济社会发展高水平。经济基础较好的地方拥有创新的先天条件和创新意识,在推进地方法治建设上接受程度更高,且更具有主观能动性。经济发展水平处于领先地位的地区,其地方法治建设、地方治理创新往往走在前列,地方治理创新的项目开展得越多,治理创新呈持续上升趋势。

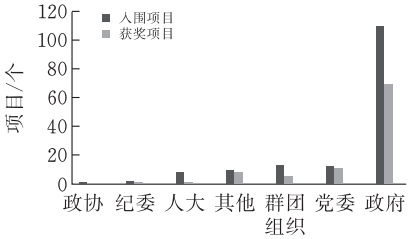
3)地方政府内部管理变革。管理变革对有效利用公务资源、有效提供公共治理能力提出新要求。地方治理创新有赖于政府内部流程的改进、管理机

制的完善。

4)新技术的采用。相对于体制改革与创新,地方政府创新更多的是技术方面的问题。地方治理业务方式新技术,如信息化的应用,以实现治理创新的公众参与、政务公开、政策执行、政府问责、绩效管理 etc 目标导向。

2 地方治理创新对法治建设的内在需求

地方治理创新由政府主导、地方政府与多元主体共同参与,是在此基础上的“综合创新”治理,旨在应对地方公共管理问题,实现公共服务和社会事务的创新,增加社会价值,促进社会可持续发展。自2000年开始评选的“中国地方政府创新奖”在一定程度上反映出18年来地方治理的创新探索,共有2000多个创新项目参加评选,评选出157项入围项目和70项获奖项目(图1)。



数据来源:中国政府创新网 <http://www.chinainnovations.org/>

图1 八届“中国地方政府创新奖”入围项目数和获奖项目数的分布

其中,政治改革48项,行政改革36项,公共服务43项,社会管理31项。入围项目集中反映了近几年地方政府在扩大公民有序政治参与、推进创新社会治理等方面的创新实践。

随着当前社会结构的转型,地方社会治理由地方政府单一主体转变为政府、社会组织和公众的多元主体,群众组织和社会团体也积极参与地方治理创新项目,转型时期社会治理的整体法治已初步形成,地方法治建设成为推动地方治理创新的重要保障。然而,地方政府提高立法质量的创新、司法改革类的创新及依法行政类的创新仍相对少见,折射出以下二大问题。

一是地方治理“多中心”改革与多重制度并存,且相互渗透,相互影响。一方面,随着中央社会治理创新行动的战略定位和目标任务进一步明晰,地方治理实践被持续带动,为推动地方治理深度转型创造了条件;另一方面,与实践层面上的社会治理创新举措大量涌现相比,地方治理创新系统化整合能力不足,一些创新项目局限于零散状态,地方治理创新具有自发性和随意性。

二是治理创新行动在党政部门主导和设计之下展开,呈现鲜明的内部创始型特点,社会主体力量的创新积极性需要进一步激发。同样,法治驱动被视为外源性法治,即法治发展主要依赖政府建构和强力推动,而不是来自于社会自身的内驱力^[4]。地方法治建设制度供给滞后和政策转化效率不高,直接影响到治理创新成效,也制约制度供给的效能。

地方治理创新,实质是地方自觉的规范权力结构及其运行方式,并让社会组织和公众逐步成为社会治理的积极主体^[3]。地方法治建设基于法治型社会治理需求,是对国家主权范围内的各个地方,包括以行政区划为特征的省市区(县),及跨越行政区域的地方联合,践行法治精神,落实法治理念,实现以法治为目标的治理创新实践。在法治保障下,地方治理权力得到监督,治理责任得到落实,治理风险得到有效规避,政府负责、社会协同、公众参与的地方治理才能更为通畅,地方法治建设是推进地方治理创新的动力源泉,通过有效的制度设计为地方治理创建良好法治环境。

3 强化法治发展,保障地方治理创新

基于地方治理创新的影响因素(类型)与作用力考察,地方治理创新是全局性、结构性的变革,需要地方法治建设提升地方法治水平,并以法治建设激发和巩固地方治理创新深层动力。强化地方法律建设保障地方治理创新,法治型治理成为众望所归。

3.1 加强法治建设,提升地方法治水平

法治建设是政治文明建设的重要内容。地方法治建设早期,采取法治硬着陆方式,排斥社会其他治理规范;中期反思硬着陆,对社会规范过度宽容,尽量避开刚性法治调整。自“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略正式确立以来,法治的目标意义突出。十九大报告更是通篇贯穿着“依法治国”的理政思路:执政兴国需要法治思维——增强政治领导本领,坚持战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维,科学制定和坚决执行党的路线方针政策,把党总揽全局、协调各方落到实处,领导十三亿多人口执政兴国^[5];国家安全需要法治建设——国家安全以法治为保障,提高防范和抵御国家风险能力;社会治理需要法治方式——提高社会治理智能化、专业化法治水平,提供绿色生产政策导向、健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系、法治维护消费者合法权益;惩治腐败需要厉行法治——健全反腐败国家立法体系,设立覆盖纪检监察系统的检举举报平台,依法赋予监察委员会职责权限和调查手段,行使国家监察,用留置取代“两规”措施;人

们生活福祉需要法治保障——坚持男女平等基本国策,保障妇女儿童合法权益,调节过高收入,扩大中等收入人群,增加低收入者收入,鼓励勤劳守法致富,取缔非法收入^[6]。

十九大报告一系列战略部署,把社会规则纳入法治视野,地方法治建设地位愈加凸显。当前,强化地方治理法治,重点是“制度法治化、行动法治化、观念法治化”的联动。

1)法治制度建设。地方法治建设是法治中国建设的阶段性和渐进性的表现形式,内容包括:科学民主立法、依法合规行政、公正公平司法、实施法律监督、加强法制教育。在立法、行政、司法、监督、普法五方面,首要的是制度建设,保证有法可依,发挥出立法引领和推动作用。以全国人大制定的法律为准则,注重法治建设的地方性和基层特性,规范地方法治建设的工作范围。从“治”和“理”的角度,立法体现治理的地方规律,即,从“治”的角度,恢复或重建基层,法治制度满足公众需求和提升法治意识;从“理”的角度,地方法治建设包括公民权利、党内民主、公众参与、社会公正、政府责任、公共服务、廉洁自律等内容,衔接地方与国家层面,结合地方法治建设需要,实体与程序法相统一,减少制度运行风险。

2)法治行为建设。如何确保地方法治的良性运行,即实现依法而治。我国的法治实践中,主要的地方法治行政行为包括地方政府的行政行为、社会组织与公众的自治行为,及地方政府、社会组织与公众的共同治理行为。其中:1)地方法治建设行政行为的主体是地方政府,行政行为的对象是地方法治建设所包含的公共事务,行政行为的内容是调整、确认及变更与地方法治建设有关的权利与义务的关系等,以地方政府为主导的地方法治建设主要是行政行为的主体法定、程序法定等,即“法定职责必须为,法无授权不可为”;2)地方法治建设的自治行为体现在社会组织及其成员的自治行为、城市居民及各个社区居民的自治行为等,社会治理主体多元化发展中,社会组织与公众等自治主体的自我管理、自我教育、自我服务的行为自治权利和义务也需要被纳入地方法治建设的范畴;3)以政府为主导的社会组织与公众合作共治的地方多元治理中,在充分考虑中央政府权力行使效果及权威基础上,适当合理地分配地方治理权力。

3)法治观念建设。法治是在现代精神原则和法律至上优势的前提下的“恪守”,恪守法治“硬指标”,即作为法治底线标准,没有弹性空间和伸缩余地,必须坚持。在满足社会需求的实用主义与倡行法治精神的理想主义之间探索形成法治理念、共享法治理

念,保持一种自觉的法治大众化进程中,形成对法治的真诚信仰和内心拥护,实现理念上的法治转化为观念上的法治。法治观念是连接法治制度和法治秩序的关键要素,观念支配社会公众的法律行为,是社会公众行动的内在动因,也是行动合法化的根据^[6]。

3.2 强化法治保障,推动地方治理创新

从经济社会发展全局看,地方治理创新实践法治化,才能在地方和全国形成良好的积聚和带动效应。充分发挥地方法治对治理创新行动的作用,保障地方治理创新有法可依、依法而治、唯法而动,服务宏观层面的地方治理创新。

1)将法治作为最优地方社会治理手段。法治建设和对法治的追求,本质上不是政治的初衷,而是出于对于权利保护和权力制约的需要。当前,随着社会发展,地方基本具备法治进步的经济、社会基础,其中包含地方在转型过程中对法治建设的内在需求,甚至地方社会经济发展倒逼推进法治化治理。地方法治建设,承上启下,承担改造法治,肩负社会责任的重任。顶层设计地方法治建设,作为当前地方治理第一位的手段,是建构政府权威和化解社会矛盾的根本方式。

2)将法治作为地方社会治理行为的规范。耶林说“法律就是为权利而斗争”。地方治理创新需要遵循政府和社会良性互动关系的规律以及法治与民主的逻辑,调整政府与社会、公权力与私权利关系。以法治为手段,将地方治理创新和地方法治建设结合,规范地方政府依法使用权力,理清地方政府、社会组织、公众和市场的治理行为,保证地方治理创新在社

会和谐、各类主体职责清晰的情况下开展,提高稳定性。

3)将法治作为保证社会组织和公众有序参与的工具。创新地方治理,是勤政理政的重要内容,是推进治理体系和治理能力现代化的题中之义。地方治理多元化离不开法治化的保驾护航,治理主体意志与权利及其相互关系的协调,都需要建立在一系列法律法规的基础上。就意味着明确公众的地方治理创新主体地位,明晰政府以外主体的话语权。各类社会组织和公民是除地方政府以外的两大地方治理创新主体,更是治理创新所获效益的直接享有者,寻求政府与社会公众地位与价值平衡点,理顺主体间职责关系,保证社会组织和公众有序参与,是地方法治建设重要的目标指向。

[参 考 文 献]

[1] 周尚君.国家建设视角下的地方法治试验[J].法商研究,2013,30(1):3-11.

[2] 刘伟.论地方政府社会治理创新的政策转化:影响因素与优化路径[J].理论探讨,2016(4):155-159.

[3] 胡宁生,杨志.中国地方政府社会治理创新的持续性:影响因素与政策优化[J].江苏社会科学,2015(3):114-120.

[4] 王斗斗.为法治强国而歌:十九大报告中的法治“音符”[N].法制日报 2017-10-19(01).

[5] 刘彦伯.习近平关于党的政治建设思想体系论析[J].大连干部学刊,2019,35(1):16-20.

[6] 付子堂,张善根.地方法治建设及其评估机制探析[J].中国社会科学,2014(11):123-143,207.

Research on Governance Innovation and Construction of Local Rule of Law

XIA Lu

(School of Economics and Management, Hubei Univ. of Tech., Wuhan 430068,China)

Abstract: The construction of a country ruled by law cannot be separated from local practice, and the rule of law is the driving force and source of power for local governance innovation. This paper, based on the expounding of the connotation of the local governance innovation and the influence factors, proposes that the rule of law is the primary influencing factor for local governance innovation, analyzes the intrinsic demand of local governance innovation for the construction of local rule of law. It then puts forward to strengthen the rule of law construction to enhance the rule of law level, and the measures of guaranteeing local governance innovation by rule of law. The measures include with the rule of law guarantee local governance innovation measures, namely: the rule of law as a means of optimal local social governance, the rule of law as local social governance behavior norms, the rule of law as tool of guaranteeing social organization and orderly public participation.

Keywords: local rule of law; rule of law construction; innovation in local governance

[责任编辑: 张 众]