

# 地方治理实践与地方 综合年鉴理论创新

孙长青\*

**摘要** 当前,我国进入中国特色社会主义新时代,我国的现代化进程也进入到一个新的关键阶段,这样的时代特征对我国国家治理体系建设提出了新的更高的要求。地方治理的实践在国家治理体系建设过程中一直具有重要作用,并随着国际国内环境的不断变化将会起到更加重要的作用。地方综合年鉴作为记录地方治理实践的综合性信息平台,可以说是地方政府开展治理实践的“起居注”,这就要求地方综合年鉴的编纂要准确认识区域运行的逻辑,把握地方治理的运行机制,开展理论创新,记录好地方治理运作过程中积累的经验 and 事实材料。而地方综合年鉴相比于其他地方性文献的独特优势就在于这种整体的综合性,可以为完善我国国家治理体系建设以及相应的话语体系建设提供资料支撑。

**关键词** 国家治理体系 地方治理 地方综合年鉴 理论创新

地方综合年鉴要成为“地方百科全书”,要建设成为地方政府治理实践的“起居注”和地方知识管理的平台,必须要正确认识和准确分析所记述区域的运行逻辑。惟其如此,地方综合年鉴工作者在进行年鉴编纂时,才能将抽象上升到具体,摆脱原有“混沌”的关于区域的“表象”认识,将区域展现为具有许多规定和关系的丰富的总体。

## 一、“国家”在中国现代化及社会转型过程中起主导性作用

当今世界,那些左右着社会生活的重要动态变化,那些影响个人生活的复杂状况,都包含着两股力量的共同作用,即现代性全球化的长波进程所代表的力量和本土社会转型的特殊脉动所代表的力量,是这两股力量相互扭合所产生的一系列现实效果。<sup>①</sup>

---

\* 孙长青,男,山东省枣庄市人,上海市地方志办公室年鉴工作处主任科员,主要研究方向为年鉴学。

① 郑杭生:《当代中国理论社会学面临的创新任务——一种社会实践结构性巨变的视野》,《社会科学战线》2007年第1期。

## （一）地方综合年鉴记录“现代化”和“社会转型”

中国社会的现代化进程自近代开始启动,特别是新中国成立之后,建立了社会主义制度,才真正使中国社会加入到世界现代化的潮流之中。<sup>①</sup>也是从那时起,“现代化”和“社会转型”这两大基本过程成为推进我国区域经济社会变迁的主要力量。时至今日,新中国的发展历程启示我们:方向决定前途,道路决定命运。“现代化”已成为全民族共同的目标,代表着经济的增长和现代科学技术的兴起;“转型发展”则主要表现为由中央计划经济体制向市场经济体制的转轨,“某种程度上表示所选择的道路、方法或模式,其基本目标仍然是解决现代化的问题,实现现代化的目标”<sup>②</sup>。现代化和转型两者之间是一个相互交织在一起的过程,体现的是目标与路径的关系。要准确把握中国区域经济社会的运行逻辑,就不能离开“现代化”和“社会转型”这两大基本过程。任何有关中国区域经济社会运行的研究,必须要以此为前提,并且不能脱离这个语境。同样的,作为地方综合年鉴工作者,也必须清醒地认识到,地方综合年鉴所记述的地方治理实践和地方的区域经济社会发展,也是在这样一个宏观大背景下展开的。通过分析我们就能够进一步发现,在中国的“现代化”和“社会转型”过程中,国家无疑起到了主导的作用。国家治理体系的建设是我国各项建设取得伟大成就的关键。

## （二）我国现代化进程中不断完善国家治理体系

新中国开国伊始,我国建立了社会主义制度和高度集中的中央计划经济体制,其主要特点表现为:首先,国家直接占有绝大部分社会资源,同时又通过一整套直接组织的方式和相应的规则,将社会资源分配到不同社会群体,确定各社会群体的权利和义务,引导它们的活动。其次,各种不同身份、单位和行政级别的社会人,根据国家的规定,获得相应的社会地位,确定自身的行为,由此在群体内和群体间形成基本的社会关系。<sup>③</sup>这种以国家政治权力来整合整个社会,并形成高度集中的国家权威和高度一体化的社会结构体系,为国家集中调动和分配社会资源用于国家发展的目标,提供了现实的可能性,也为当代中国的现代化进程奠定了坚实的基础。<sup>④</sup>

1978年,为了顺应“现代化”的要求,我国开始了改革开放的历史进程。这标志着中国社会进入了社会转型的加速期。<sup>⑤</sup>改革开放40年来,在党的领导下,我们坚持中国特色社会主义道路,克服了在由中央计划经济体制向市场经济体制的转轨过程中的各种不确定性因素和艰难险阻,取得了举世瞩目的成就。40年来的实践表明,发挥国家在现代化过程中的主导作用就是不断完善国家的治理体系,让政府“保持较高程度的对整个社会的控

① 李路路、于显洋、王奋宇:《现代化过程中的社会结构及其变革——当代中国制度化结构试析》,《天津社会科学》1990年第6期。

② 李路路、张文宏、胡荣、文军:《改革开放以来中国社会学得与失——现代化、社会资本、理论与学科》,《中国社会科学评价》2019年第3期。

③ 李路路、于显洋、王奋宇:《现代化过程中的社会结构及其变革——当代中国制度化结构试析》,《天津社会科学》1990年第6期。

④ 李路路、于显洋、王奋宇:《现代化过程中的社会结构及其变革——当代中国制度化结构试析》,《天津社会科学》1990年第6期。

⑤ 郑杭生、洪大用:《当代中国社会结构转型的主要内涵》,《社会学研究》1996年第1期。

制能力和动员能力,从而维持整个社会向现代化转型前进的能力并构建适合本社会的行动战略和策略,协调因发展而产生的新的各种社会矛盾以及消除或减轻因现代化的变迁而形成的社会冲突”<sup>①</sup>,尽可能形成全民族合力,是我国进行改革开放,开展社会转型并在各项建设中取得伟大成就的关键。

在当下,我国已经完成了由低收入国家向中等收入国家的根本性转变,人均GDP接近9000美元,并开始向高收入国家的行列迈进,标志着我国正进入中国特色社会主义建设的新时代,我国的现代化进程也进入了一个新的关键阶段,同时也对我国国家治理体系建设和治理能力现代化提出了新的更高的要求。

## 二、地方治理为国家治理体系建设提供丰富的实践经验

党的十八届三中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”以后,作为全面深化改革总目标的系统概括,如何构建现代国家治理体系成为主要议题,甚至成为中国特色哲学社会科学构建的核心成果。<sup>②</sup>可以说,国家治理体系的建设“和‘构建并发展出一套成系统、较为完备、较为成熟的解读近代以来中国发展变化、解读当代中国发展奇迹的中国特色哲学社会科学体系、学术体系和话语体系’<sup>③</sup>是相辅相成的关系,是理论与实践的关系。

### (一) 国家治理体系建设与话语体系建设的关系

国家治理体系的建设是面向现实进行探索实践的过程,而学科体系和话语体系的构建则是理论化、体系化过程。我国的治理体系建设必须与我们的根本制度与国体政体相联系,有我们自己的历史背景和内在逻辑。在现实中,治理是为我们的根本制度服务的,而西方的治理观点,有其产生的特殊历史背景、内在逻辑,是其多年统治和管理经验的总结和提升,并为西方的根本制度服务。<sup>④</sup>不断推进的国家治理体系建设,为我国的哲学社会科学工作者立足现实,提炼现实,创造和构建中国特色话语体系,提供了广阔的舞台。国家治理体系建设的实践也为我们借鉴和辨析西方相关理论研究提供了检验标准。

综上所述,国家治理体系的建设与相应的话语体系的建设是一个结构性的动态均衡调试过程。在新时期,改革进入深水区,社会各种情况复杂多变,国际环境也存在很多变数,地方治理的实践在国家治理体系建设的过程中将会起到更加重要的作用。而且就以往的经验看,我国的治理创新实践也往往是在地方层面率先开展的。地方,作为一个中观尺度,自上而下地看,对各级地方政府和执政者来说,是确保国家法律和政策的实施、促使经济和社会发展的关键一环;自下而上地看,地方对于各种变化情况反应更加快速,处置

① 李路路、张文宏、胡荣、文军:《改革开放以来中国社会学得与失——现代化、社会资本、理论与学科》,《中国社会科学评价》2019年第3期。

② 彭莹莹、燕继荣:《从治理到国家治理:治理研究的中国化》,《治理研究》2018年第2期。

③ 谢伏瞻:《加快构建中国特色哲学社会科学学科体系、学术体系、话语体系》,《中国社会科学报》2019年5月16日。

④ 郑杭生:《社会学在全面深化改革中大有可为》,《社会科学报》2013年11月29日。

更加灵活,同时还能够将治理实践中的经验总结作为案例供国家决策进行参考,形成地方治理的创新与国家政策的互动。从某种意义上说,中国的政治改革实际上是通过地方政府的创新载体,在具体的地方实践中而不是整体的国家制度上获得了更为深刻的进展。<sup>①</sup>

## (二) 地方治理实践与国家治理的关系

地方治理实践的相关经验信息的记载、整理和综合,就是要如实地、完整地记录地方治理过程中,如何在保证行政力量起到控制性作用的前提下,平衡好行政力量、市场和社会三者之间的关系;总结发现地方发展中的新变化和地方治理实践中的创新经验,进而不断调整和改进已有的治理方式,形成闭环,实现理论与实践的良性互动,更好地服务于国家治理体系建设。国家治理层面,从地方的治理经验中吸取营养,总结提升,进而稳妥推进并完成由自上而下命令式的模式向由国家力量主导、各方参与、形成合力的治理模式的转变。

## 三、开展地方综合年鉴理论创新可以探索的方向

地方综合年鉴作为系统记述本行政区域自然、政治、经济、文化、社会等方面情况的年度资料性文献,<sup>②</sup>在记录地方治理实践方面是一个很好的平台。它不仅记录着地方治理过程中行政体系的运作机制,地方重大决策、公共政策的制定情况,还记录着政策如何被置于管理机构的议程之中或者如何被排除在议程之外,被管理者如何参与到政策的制定之中,如何转化成法律、法规等;地方综合年鉴还记载了各领域的政策实施效果如何以及领域内各项产业、事业的发展情况等。总之,地方综合年鉴是记录地方治理实践的统一、综合性的平台,可以起到地方治理实践的“起居注”的作用,为国家治理体系建设的理论研究,为推动我国国家治理话语体系的构建提供经验事实和实证材料。

### (一) 地方综合年鉴与地方治理实践的关系

地方治理实践是地方政府根据区域实际,运用政府权力贯彻国家大政方针,制定政策和执行政策的过程,是调研经济社会各多元化利益群体诉求,及时发现各行业、事业发展中存在的问题并及时纳入政策议题,促进问题的解决,确保现代化有利有效进行的过程。在这个过程中,“谁控制着最终决策权?”“谁能够参与决策过程?”“谁又影响了决策过程?”“社会各利益团体的意见是如何纳入政策议题的?”“政策制定过程和程序是怎样的?”“政策的发布和生效及贯彻执行如何?”“政策制定与执行是怎样互动的?”这些问题是地方治理者、学者同时也是社会各阶层的人民群众都非常关注的。

地方综合年鉴在记录、展示这些问题的时候,在准确分析和认识区域运行逻辑的基础上,可以从“结构—功能”的角度,把地方行政机构的功能活动与其结构关系结合起来,注重分析政府的各种实际功能以及履行这些功能的相应结构,以系统理论的思路,把行政系

<sup>①</sup> 徐晓全:《地方创新、治理变迁与国家治理——基于地方政府创新案例的分析》,《山东行政学院学报》2014年第9期。

<sup>②</sup> 国务院:《地方志工作条例》,2006年5月18日。

统与所治理的对象环境的相互作用抽象为输入、转换、输出和成效这些环节。地方总体或者各组成领域内出现的突出问题经过甄别,输入到政策决策的过程并经过“转换”程序,成为权威性的政策输出。之后,在政策执行过程中取得的成效和后果又会反馈到行政系统当中,由此形成整个治理体系各环节连续不断的完整过程。

## (二) 地方综合年鉴如何记录地方治理的实践过程

地方综合年鉴编纂应该围绕“如何从整体上把握和准确刻画地方治理的实践过程”这个年鉴理论研究的根本问题,从以下几个方面着手改进。

首先,调整年鉴的框架,使年鉴的框架能够反映整个地方行政系统的结构组成情况。有学者指出:“政府运作离不开一定的政治结构,一定的功能活动都是以一定的结构为基础的;政府组织结构决定了政策制定的程序和规则,并规定了政策参与者之间的权力关系。”<sup>①</sup>从地方治理的政府运行系统的角度来看,目前的年鉴框架设计从知识属性来对栏目进行划分,比如政治属性以及经济、文化、社会等的栏目按照属性分别集中排放,这种划分是不太合理的。实际上,考察地方行政系统的组织结构,党委、人大、政府、政协构成了决策和咨询系统,是一个地方治理体系的首脑、核心。在此之外,其他各个领域,都各自有行政执行与政策制定的机构,比如教育领域的教委,交通建设领域的建设交通委等,都是在地方党委的领导下、在地方政府的工作部署下,围绕年度中心工作,服务大局,分别根据各自领域的特点开展工作的。年鉴的框架设计应该从静态结构角度结合职能视角进行综合考虑,全面展示地方行政机构运作的体系。可以把党委、人大、政府、政协放在全年鉴栏目的最前面,突出党委的决策、人大的立法和检查、政府的政策制定及工作部署和政协的参政议政等,而不是像传统的栏目设置中,泛泛地将所有政治属性的栏目集中放在一起。

其次,地方综合年鉴的记述要注意动态性的考察,注重政策制定的过程和政策的执行成效并重,要解释清楚政策过程的“来龙去脉”。行政系统与所治理的对象环境的相互作用可以抽象为输入、转换、输出和成效等这些环节当中,“转换”的过程发生于行政体系内部,又可以细化为各方利益听取、利益综合、政策制定和政策综合等基本功能,是各方关注和研究的重点。地方综合年鉴在行文中,对于政策制定的决策者、参与者以及政策制定的整个过程,各部门各决策参与者之间的互动,都要加以记录,以便读者和研究者了解政策的来龙去脉,体现各种政策的制定过程和执行效果。不能仅仅只注重记录结果,过于强调抹去“部门痕迹”,使得本来完整的决策过程被分割、打断成为零散而又看不出任何联系的“片段”。比如,政协每年的调研课题和报送市主要领导参考的重要调研报告是如何选定和进行的,市人大每年的立法规划是如何制定的,每年的执法检查的内容是如何确定的?此外,调研的成果获得领导批示的情况等,都是非常有价值的地方治理的资料。

最后,地方综合年鉴还可以在记录政策过程之余,通过穿插一些社会调查报告,对相关领域发展情况政策实施绩效情况进行展示,更加完整地展现地方治理的整体情况。

责任编辑:杨卓轩

<sup>①</sup> 胡伟:《政府过程》,浙江人民出版社,1998年,第11页。