

建国后地方治理中党的执政方式演变 与经验教训

侯恩宾 李济时

摘要: 地方治理是国家治理体系的重要一环,也是国家治理目标能否实现的基础,考察党在地方治理过程中的执政方式得出经验教训具有理论意义和实践意义。建国后,党在地方治理过程中经历了一元化、制度化及多主体参与的发展、演变,这总体上体现了党应对经济、政治、社会环境转变进行的自我革新。在这个过程中,党始终充当了国家与社会的桥梁、纽带,而新时期,多主体参与的地方治理也标志着地方政府独立性增强和政治权力向社会的回归。

关键词: 中国共产党; 执政党; 执政方式; 地方治理; 地方政府

中图分类号: D6; D61 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5574(2016)04-0049-09

DOI:10.16012/j.cnki.88375471.2016.04.005

地方治理在国家治理体系中处于次级体系,是国家治理体系的重要部分,是推进国家治理体系建设、提高治理能力现代化的重要一环,“各地方政府能否实现现代化是国家战略能否实现的基础与关键”。^①在地方治理中优化党的执政方式既是我国社会主义民主建设的重要内容,也是提高地方政府治理能力、实现地方治理现代化的关键一环。当前对于地方政府治理的研究,一般只是将地方政府作为社会治理的单一主体,但很少单独研究党在地方治理中的关键地位和执政方式。而研究党与地方政府之间的关系也往往集中在地方党政关系梳理,只停留在地方党委与政府、人大、法院等机构的关系上。这既不能反映执政党在地方治理中的关键作用,也不

作者简介: 侯恩宾,山东大学当代社会主义研究所博士生;李济时,山东大学当代社会主义研究所研究员、政治学与公共管理学院副教授(济南250100)。

基金项目: 山东省社科规划项目《地方治理视野下的民众有序政治参与问题研究》(15CZZJ05);山东大学自主创新基金青年团队项目《政党政治与民主政治发展问题研究》(IFYT1226);国家社科基金重点项目《地方治理中党的执政方式创新研究》(14AZZ002)。

^① 唐天文、曹清华、郑争文《地方政府治理现代化的内涵、特征及其测度指标体系》,载《中国行政管理》2014年第10期。

能反映当前地方治理中日益复杂多样的社会政治生态。

随着改革开放的深入,经济、政治、文化等社会生态环境发生着巨大变化,地方政府的独立性大大增强,这就要求地方政府要代表地方利益、反映地方群众需要;同时,社会主义市场经济的发展也激活了社会活力,一批独立的个体以及社会组织逐渐兴起,他们参政议政意识日益强烈,在社会治理上的参与日益广泛。这种社会经济结构与执政环境的变化,使得地方治理中党的执政方式也面临着新的挑战。人们日益认识到“完善地方党委的领导方式、执政方式,提高其执政能力,对提高全党的执政能力具有基础性作用”^①。

要分析这些新的挑战的由来以及更好地应对这些挑战、充分发挥地方治理中党的执政作用,就需要探讨地方治理中党的执政方式形成历程,并在此基础上总结历史经验和教训。根据建国后地方治理中党的执政方式演化历程,将其划分为三个阶段:建国后到文革后初期的“一元化领导”时期;十一届三中全会到20世纪末、21世纪初“党的领导制度化”时期;本世纪初至今的“党主导下的多主体参与”时期。

一、党的一元化领导地方治理时期

新中国成立后,党对于国家的管理延续了革命时期的“一元化领导”,即同一层次的组织机构都要接受党的领导,具体表现为同级国家机构都要受到党的机构的统辖。这样,通过一元化领导使党的意志通过革命时期形成的党的组织机构替代尚未成熟完善的国家官僚系统实现政治动员,从而完成国家建构的历史使命。在具体建构过程中,一元化领导在国家治理模式上采用的是运动式治理方式,即“执政党和国家官僚组织依托发达的宣传和组织系统,通过政治动员的方式集中资源,以实现国家各种治理目标,进而达成国家各项治理任务的治理方式”^②。这种运动式治理模式实际上是一种党的意志转化为国家权力的表现形式,即通过党的任务目标确定,集中国家权力整合社会资源实现党的意志贯彻。整个国家建构的过程,也是社会整合的过程,因为运动式治理通过党的意志国家权力化,使国家权力可以进入社会生活的各个领域,消除了国家权力的边界,使得国家全面管控社会成为可能。

这种国家治理模式在地方治理上就体现为以地方党委统辖地方政府,地方政府实际上成为党委的执行机构,这个过程包括地方党政机构成立和集权化两个阶段。地方党政机构的正式成立是在1949年11月,中共中央颁布《关于在中央人民政府内组织中国共产党党委会的决定》和《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》,这两个决定的主要内容就是在人民政府内部成立党委和党组,遵照这

^① 荣敬本等著《改进党的地方治理结构的比较研究:论“拾亩地”模式》,西北大学出版社2005年版,第116页。

^② 曹龙虎《国家治理中的“路径依赖”与“范式转换”:运动式治理再认识》,载《学海》2014年第3期。

个决定，上至政务院下到地方各级政府都成立了党委和党组，在地方政府中党委会与党组的主要成员一般都是地方政府高级领导，其主要任务就是贯彻中央政府的路线、方针、政策，保证行政任务的完成。受制于国家整体的治理模式，地方政府的权力逐渐转移到地方党委手中，地方党委实际成为地方治理的中心，形成了党委的一元化领导。首先，为加强对地方事务的管理，地方党委实行分口领导。在1955年8月1日，中共中央组织部向中共中央提交《给中央的工作报告》（简称“八一工作报告”），其主要内容就是要在各级党委建立与政府相对应的工作部门，其后于当年10月由中共中央批准并下发《中央批准中央组织部1955年8月1日给中央的工作报告》，指出各级党委应该“按照报告所提的意见，把应该设立的部门迅速设立起来”^①，各级党委按照要求很快建立起政府相对应的部门，这就使得地方党委与地方政府直接对接，形成了党委“分口领导”。其次，在《1957年夏季的形势》一文中，毛泽东指出，“政法文教部门应受命于省委、市委、自治区党委”^②，强调政法部门受党委的领导。最后，在1958年的《中共中央关于成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知》中，直接明确的提出“大政方针在政治局，具体部署在书记处……大政方针和具体执行和细节决策属政府机构及其党组”^③。按照文件精神，无论是中央还是地方政府决策都交由地方党委“一元化领导”，地方各机构无论是人大还是法院都要服从，这就标志着地方治理是以党代替政府，实行一元化领导，集党、政、军权力于一身，包揽行政、司法、党政等事务。最能体现这种一元化领导模式的是文革时期各地成立的革命委员会与党委会的合一。

一元化领导不仅仅体现在地方政府在横向上受地方党委的直接控制，更体现在纵向上党对于地方政府的管控，这主要表现在请示、报告制度的实行。这使得地方政府更加隶属于中央政府，凡是涉及重大决策都要上呈中央政府，而中央政府则需提交中央委员会审核。

总体来看，这时期的党对地方的治理沿用了国家治理中的一元化领导模式，在党政关系表现为党政不分、以党代政的“合一型关系”^④，在地方治理模式中表现为弱化地方政府的作用，强调突出党在地方治理的统辖作用，通过党的组织架构实现党的意志。这主要体现在：一是地方党委不仅仅是政策、方针的制定者，还是直接的行动者、监督者。地方党委一开始是通过党组的形式来对地方事务达成共识然后交由行政负责人去执行，而后来通过分口领导，地方党委则是直接介入行政事务，这样地方党委不仅仅是党的领导者还直接成了地方政府的实际领导者。二是从垂直来看，地方政府管理的事务也要受上级党委管理。通过分口领导使得地方事务归于地方党委管理，而请示报告制度又使得地方听命于中央，这样就导致了地方政

^① 中共中央组织部、中共中央党史研究室、中央档案馆编《中国共产党组织史资料》第九卷，文献选编（下），中共党史出版社2000年版，第341页。

^② 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第十册，中央文献出版社1994年版，第484页。

^③ 中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集（1949.10-1966.5）》第28卷，人民出版社2013年版，第150页。

^④ 刘杰《党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革》，载《社会科学》2011年第12期。

府的职能虚化，整个地方政府就变成了中央政策的执行者。

二、党领导地方治理的制度化时期

文革结束后，党和国家领导人在对文革进行反思的过程中，推动了领导制度的改革，并对地方治理体制产生了深刻影响。

首先，地方政府体制得以重建与完善，地方治理的新政治结构基本确立。

文革结束后，党和国家领导人深刻地认识到权力过分集中是造成文革的主要原因，在“加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于党委第一书记”^①。这不仅仅与我国长期的封建主义传统有关，但更多的是与领导制度、组织制度有关，这些更具有“根本性、全局性、稳定性和长期性”，因此要加强改革党和国家的领导、组织制度。这种制度改革体现在地方治理上就是改变了文革时期的革命委员会一元化领导，通过1979年的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》将各级革命委员会改组为地方人民政府。同时在1982年的《宪法》中，明确规定地方各级人民政府是地方各级权力机关的执行机关，地方各级国家行政机关，由本级人民代表大会产生，对其负责，受其监督。这就恢复了地方政府的主体地位，明确了地方治理的政治结构。

其次，央地关系重塑，地方政府成为代表一定地方利益的权力主体。

十一届三中全会的召开标志着我国进入了以经济建设为中心的新时期。为了推动经济发展，国家采用“晋升锦标赛”的模式调动地方政府发展经济的积极性，这种晋升锦标赛治理模式，其实是一种分级发包、层层加码的结果导向型治理模式，它通过提拔在经济竞赛中获胜的地方政府党政主要领导来推动地方政府发展经济^②。而中央政府与地方政府之间也不再是单向度的控制-执行关系，两者围绕着区域经济发展，在政策提供、制度供给方面出现谈判、协商机制。同时，中央政府先后向地方放权，通过1984年的干部人事制度改革，使得地方政府具有了一定的人事任免权力，通过1994年的分税制改革则使得地方政府具有一部分财权，这样地方政府由之前的中央派出机构逐渐演化为具有一定地方利益代表功能的权力主体，从而“不再是中央政府的被动代理人”^③。

最后，党政关系重塑使得党治理地方的权力运作方式更加制度化。

这个时期党对地方的治理，在领导方式上，不是简单、直接地代替地方行政组织，而是通过党委会事先对地方行政事务进行协商达成共识，这样既发挥了地方政府的积极性，也使得党与政府之间实现了结构分化，形成了一种“嵌入型”的党

① 邓小平《邓小平文选》第2卷，人民出版社2008年版，第328页。

② 周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，载《经济研究》2007年第7期。

③ Tse - Kang Leng, Yun - han Chu (ed), *Dynamics of Local Governance in China During the Reform Era*, Lexington Books, 2009, p. 2.

政关系模式。在具体的领导策略上，在涉及中央路线方针以及关系地方经济与社会发展重要战略上，交由党委常委会集体讨论，而日常工作则交由政府主要部门按照职责、权限进行管理，从而使得这时期党对于地方政府的治理日渐制度化。具体而言，地方党委对于地方的管理主要是通过“一个班子”、“三个党组”、“几个口”进行的。一个班子是指地方党委会，由地方政府主要机构的负责人组成，在这里，地方主要机构负责人主要担任地方党委副书记，三个党组则主要是地方人大、政府、政协的党组，而几个口是指地方党委书记分管的地方经济、教育、建设等事务。在实际运作中，地方党委在同级组织中发挥领导核心作用，主要抓大政方针等工作，通过由地方政府主要负责人组成的党委会对地方事务进行管理、领导，实行集体领导与个人负责相结合的原则。通过地方人大的党组贯彻地方党委会的决议，将党的主张通过法律程序变为地方法规；地方政府的党组则监督政府决策程序使党的决议变为行政命令，实现党对政府的领导；政协的党组是实现党领导社会各界达成共识的机构，通过政治协商了解社会组织、个人对地方政府的要求，更好地实现对地方的治理。在对法院的领导上，在这个时期，通过了1982年宪法，在宪法里明确规定“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。党对司法机关的领导是通过内部党组设置实现“路线、方针、政策的领导，是监督司法机关严格依法行使职权和依法办案”，这就使得法院获得了一定程度的审案、判案的独立性。

在地方治理体系的主要领导机构和权力机关中，党委会、党组的确立，尤其是集体领导、分工负责原则使得党摆脱了个人领导的缺陷，实现了党的领导科学化；而1996年《中国共产党地方委员会工作条例（试行）》的颁布，实际上捋顺了党与政府的职能，规定了党的工作范围、领导形式，而且党章规定，党必须在宪法与法律的范围内活动，从而实现了党的领导法制化。

三、党主导下的多主体参与地方治理时期

20世纪末21世纪初，经济体制和政治体制的转型释放了社会活力，经济导向型的国家治理模式倒逼着执政党在政治体制改革上进行权力下放、党政分开、政社分开，出现了非盈利机构等社会自组织形式。“随着政府向市场、社会的放权，市场化改革的进行，中国社会结构发生了巨大变迁，公民社会赖以存在和发展的经济、政治和文化环境发生了根本变迁，在中国历史上第一次大规模地催生了民间组织”^①。根据国家统计年鉴的数据，截止至2014年，我国社会团体数达31万个，社会团体从业人数近373万人，这充分说明我国社会组织日渐成熟。社会的成长和社会团体的日益活跃，在打破原有利益固化的基础上唤醒了人们的权利意识，实现了社会主体的多元化，人们参政议政的政治功效意识增强。

在地方治理上，国家－市场－社会的变迁推动了我国地方治理向党主导的多元

^① 唐丽萍《中国地方政府竞争中的地方治理研究》，上海人民出版社2010年版，第38页。

主体参与的模式转变。这涉及到党的角色转换、权力运行等方面,具体来看,主要有以下几个方面:

首先,执政党逐渐成为地方治理多元主体网状结构的核心和枢纽。

地方治理意味着地方政府不再是单一的公共服务提供者和生产者,也不再是社会政策的唯一制定者与执行者,它实际上打破了权力的单向度运行模式,社会团体及其个人不再仅仅是政策的被动接受者而可以参与进政策制定与执行,这样就形成了一种多元的社会治理模式。这种治理模式的基础不再是强制力而是沟通达成的共识,从而提高了政府治理的合法性,但是多元主体参与的治理并不是万能的,多元主体在目标达成时往往会陷入一种无秩序的状态,导致多元主体之间的相互推诿,效率下降。因此,要实现地方治理的多元主体参与,重点是要以党的领导为核心,形成“党委领导、政府负责,社会团体分工负责的局面”。这样执政党既是地方治理多元主体的一环,同时它又要防止多元主体参与治理的失灵,实际上成为了多元主体参与下的地方治理的核心和枢纽,形成了以党主导的多主体参与的治理模式。以党的这种执政方式为基础形成的地方治理模式,具有其必然性和明显优势,正如有学者指出的,“在国家治理的不同层面,正是由于多元主体的充分参与,又保留中国共产党领导贯穿其间,从而造成一种放而不乱、活而有序的体制。”^①近年来,第六届中国地方政府创新奖的获得者浙江省慈溪市委、市政府采用了以基层党支部为核心、基层组织为支撑,企事业单位和社会各界群众广泛参与的基层社会管理新机制,形成了以党为核心的基层组织与社会组织协同治理的新局面,不仅使得基层治理水平得以提高而且还赢得了社会认可。

其次,党在地方治理中的权力实现方式得以规范化。

如果说以往党治理地方是一种建基于权力之上的统管模式的话,那么现时期就是以规则为基础的治理模式。因此,党对于地方政府的治理要实现权力的规范化运作。以往的地方治理模式中存在一个双重矛盾,按照宪政结构,地方政府是由同级人民代表大会产生,对它负责,受它监督,但是按照党政结构,地方政府又受同级党委管理,这样就产生了地方党委与人大之间的矛盾。同时,地方政府的行政首长按照科层制是地方政府的主要负责人,但在党政体系结构下,地方政府的行政首长往往只是地方党委的副职或成员,在实际决策中,则往往是地方党委负责人拍板决定,这就造成了地方首长权力的虚置化。化解这种矛盾关系的关键就是党的权力运行的规范化,通过合理规制党在政府中的地位赋予党委一定的职权,或者在地方治理实际运行中减少党委权力的直接运作,赋予地方政府更多的权限,这具体表现在:在2002年的地方换届选举中,中央明确规定“各省委书记除非兼任政治局委员,一般应被推荐为本省人大主任的候选人”,这种交叉任职能够解决地方党委与地方人大之间的矛盾,同时“实行党委书记兼任人大主任,借助党委书记在人大中的体系内影响力,显然在权力体制上更能够切实保证党的权力借助于人大法定程

^① 鄢一龙《治理创新使中国体制更具适应性》,载《红旗文稿》2015年第10期。

序实现合法化”^①。在地方党委与地方政府权力分配上，党逐渐减少了对地方事务的直接管理，实现了“副职分管、正职监管、集体领导、民主决策”权力运行机制，“实质就是一种说‘不’的权力分工制度，其目的是要改变‘集体领导与分工负责相结合的制度’下权力容易集中于党委书记个人手中的弊端”^②。比如山西省在2014年制定出台《关于党政主要领导不直接分管部分工作的若干规定（试行）》^③，对各级党政“一把手”限权，明确要求，党政主要领导不直接分管五项工作，即干部人事工作、财务工作、工程建设项目、行政审批、物资采购。这样就使得地方党委的权力空间减少，促使地方党委通过间接性的规范化运作实现对地方政府的领导，改变了以往地方党委对地方事务的直接管理，从而使得地方政府的权力运作空间增大。

最后，在地方治理中，党由社会管理的统筹与协调者向规则制定者的角色转变。

在新时期地方治理过程中，既涉及到国家权力主体如政府、人大、法院也包括非权力组织机构政协、社会组织等，这就要在保证国家权力主体发挥作用的同时扩大社会治理的空间，发挥政协组织的统一战线作用，激活社会组织的活力，促进国家与社会组织在地方治理上实现良性互动。在推进国家治理能力与治理体系现代化的新时期，地方治理作为国家治理体系的次级体系，要充分发挥地方多元主体的积极性，这就要求党须改变以往的统管模式，实现社会治理的多主体参与，通过共识的达成推进执政党权力的实现。而在多元社会主体中确定社会治理目标，客观上需要一个组织充当地方治理的核心，党在国家治理过程中的领导地位实际上担负了这种规则提供者的角色。第四届地方政府创新奖的获得者浙江省宁波市海曙区通过制定公共服务、公共产品标准的形式，采用向社会组织购买居家养老服务的方式为社区居民提供公共服务，不仅仅满足了人民的需要，而且也获得了社会的认可。党通过大政方针的制定，实际上就是对地方治理目标及其实施规则的划定，这样能够使得地方治理中的多元主体凝心聚力确保社会治理目标的实现，以免出现治理碎片化的现象。

四、地方治理中党的执政方式优化：经验与教训

回顾中国共产党地方治理的过程，我们能够清晰地看到国家治理策略对地方治理的影响。这种影响不仅仅体现在地方政府在机构设置、权力分配上与中央政府具有同构性，更体现在党具有联结国家与地方、国家与社会、国家与公民的作用，以

^① 张书林 《地方党委书记与人大主任应兼职还是分设》，载《中国党政干部论坛》2013年第6期。

^② 唐亚林 《权力分工制度与权力清单制度：当代中国特色权力运行机制的建构》，载《理论探讨》2015年第3期。

^③ 王姝（记者）：《山西：党政主要领导不直接分管人事财务等工作》，载《新京报》2014年2月10日。

及党在地方治理中的执政方式的演变与选择。我们需要在总结和吸取以往的经验教训的基础上推动地方治理中党的执政方式优化。

首先,从权力运行的作用上来看,党在地方治理中需要发挥好联系国家与社会的功能。

党的执政地位要求党在国家治理中发挥领导核心作用,这种领导意味着党要充分释放国家、社会的活力,集中国家、社会、个人的力量完成社会治理的目标。这就要求党要通过思想领导、组织动员起到沟通国家与社会、联系社会与个人的作用。因此激活地方活力、释放社会自主空间、放权让利就成了改革开放的重点。通过中央连续向地方放权,使得地方政府独立性增强,同时使得一大批独立的社会组织与公民个人出现,社会逐渐培育起来。从这个时期开始,党围绕着国家-社会的变化,规范权力运作的制度化,实现权力运作的理性化。一方面,地方治理与中央治理体系都属于国家治理体系的重要组成部分,二者从根本上统一于推进治理体系现代化的根本任务过程中,服务于全面深化改革的根本目标。因此,二者具有内在的一致性。另一方面,国家治理也是中央-地方政府的互动过程,要保证二者在目标、任务的统一则是要由党的中央、地方组织作为中介桥梁起沟通、联系作用,从而使得政令有序贯彻。因此,党还要以中央-国家的身份,与地方利益的代表者进行沟通、协商保证地方治理能够在国家根本策略的情况下凸显地方性,同时形成政策性的回路保证国家政策能够得到地方反馈,从而推进国家治理策略的科学性。在这个过程中,执政党其实就是发挥连接国家与社会的作用。

其次,从地方政府的地位来看,党对地方治理的整个历程也是地方政府主体性增强的过程。

地方政府是地方治理的主体,因此在地方治理过程中要尊重地方政府的主体地位,发挥地方政府的积极性,但在实际地方治理过程中,我们一开始只是将地方政府作为中央政府的派出机构,负责贯彻中央政府的政策、执行党的路线方针。这典型体现在第一个时期,执政党对地方的治理采用的是“一元化领导”的方式,地方政府的权力完全集中于地方党委,这就导致地方党委不仅仅是地方权力中心,更是上级党委乃至中共中央的下级联系点,从而形成党政不分、以党代政的地方党政关系,这不仅仅会混淆党政关系,弱化地方政府的地位,也使得党的地位、职能、权限由于没有在国家制度体系中得到合适的规制而直接出现在地方治理的前沿,容易造成执政党合法性的耗散。因此,如何增强地方政府的主体性地位,发挥地方政府的活力,就成了新时期地方治理的重点。

改革开放后,人事、财政上的放权使得地方政府相对独立性增强。地方政府的独立性增强不仅表现在央地关系上,中央向地方放权,地方政府呈现“行为联邦制”^①的特点,也表现在地方政府能够真正代表本地区利益,自主进行决策,而只

^① 郑永年所归纳的这种“行为联邦制”“是一种相对制度化的模式,它包括了中央与各省之间一种显性或隐性的谈判”,地方政府“对经济事务和某种程度的政治事务负主要责任”。参见郑永年《中国的“行为联邦制”:中央-地方关系的变革与动力》,邱道隆译,东方出版社2013年版,第35页。

有本地区的人民才能真正明确自己的利益归属。这就是新世纪治理理论推崇的多元参与，通过多元主体的共同参与实现权力的共享完成本地区利益表达，而执政党采用规范权力运作的方式实现对地方多元治理的领导。地方政府在这个过程中不仅仅从权力下放中获得自己相对于中央政府的一定的独立性，更从本地区人民的治理参与中获取了新的权力合法性来源。

最后，从权力属性上来看，执政党地方治理方式的转变也是一个政治权力逐渐回归社会的过程。

政治权力回归在这里具有两方面的含义：从政治权力来源上看，党和国家的权力来自于人民，因此政治权力的实行必须反映民情、民意，真正体现权为民所系、利为民所谋的社会主义政党与人民之间的鱼水关系。从政治权力的价值属性看，权力的公共性是指权力解决公共问题，满足公共需要，维护公共利益所彰显的公平正义的社会属性。权力的公共性既是权力实现社会管理的目标也是权力得以存在的合法性基础，二者既有区别也有联系，权力来源的人民性要求权力的实现过程要体现公平正义的价值属性，权力的公共性是人民对权力最终实现的价值期待，二者统一于执政党权力的实施过程中。从权力实现角度看，地方治理是权力在地方层级为人民提供公共产品和服务，满足人民和社会需要的过程，这就需要在地方治理过程中，不断地听取人民群众的意见建议，回应人民对公共性的要求。这首先体现在公共产品、公共服务的供给，这是权力公共性的目标也是人民性的要求。地方政府不再作为单一的公共产品提供者，地方政府可以以购买公共服务的方式为当地人民提供更好的公共产品。二是体现在涉及公共利益的决策上必须体现人民的意志，这是政治参与的维度，体现了对于权力实施要反映民情、民意的要求。党领导下的多主体参与治理模式使得地方多元主体可以参与到公共政策的决定与执行，这就使得地方政府治理效果不再仅仅满足于上级政府的经济发展需要而更加契合于本地区人民的切身利益，同时也增加了地方政府治理的合法性。

(责任编辑：崔桂田)