



地方政府社会治理 能力建设研究

——基于宁波实践的分析

罗维 等著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

地方政府社会治理 能力建设研究

——基于宁波实践的分析

罗维 等著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

地方政府社会治理能力建设研究:基于宁波实践的分析 / 罗维等著. —北京:法律出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8547 - 0

I. ①地… II. ①罗… III. ①地方政府—社会管理—研究—宁波市 IV. ①D625. 553

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 240555 号

地方政府社会治理能力建设研究
——基于宁波实践的分析
罗 维 等著

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 何海刚
责任编辑 何海刚
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
责任印制 翟国磊
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

开本 A5
印张 9.75
字数 262千
版本 2015 年 10 月第 1 版
印次 2015 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8547 - 0

定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

本书为宁波市社科院研究基地“宁波市地方政府治理研究基地”的最新研究成果。近些年来,基地围绕“地方政府治理”这一研究主题,已先后出版《服务型政府:宁波市公共事业管理创新研究》、《责任政府:宁波的探索与实践研究》和《社会管理创新:宁波的探索与实践研究》三部专著。本书是该基地资助出版的第四部专著。

本书研究宁波在地方政府社会治理能力建设方面的探索与实践。“治理”堪称十八届三中全会的一个关键术语,且治理作为关键术语在社会建设领域出现的频率最高,相关论述最多。强调“社会治理”而非“社会管理”,不是简单的词汇变化,言辞微变之下涌动的是一场国家、社会、公民从着眼于对立对抗到侧重于交互联动,致力于合作共赢善治的思想革命和实践创新。善治需要政府与公民的共同努力,且随着社会的发展和政治的昌明,公民在公共事物治理中的作用日益凸显。然而,在诸多权力主体中,任何其他权力主体均不能与政府这一权力主体等量齐观。政府对人类实现善治仍然起着决定性作用。宁波身处改革开放的最前沿,地方政府创新动力相对比较强劲,其在社会治理创新方面一直走在全国前列,地方政府治理能力相对全国平均水平比较领先。职是之故,本书以宁波地方政府治理能力建设为实践标本,不仅从理论上细致梳理地方政府社会治理能力,更是紧密结合宁波的实践样本,力图建构起地方政府社会治理能力的结构和建设的全景图。这不仅能为宁波地方政府社会治理能力的进一步提升提供学理依据与实践参照,更能为我国其他地区地方政府社会治理能力建设提供经验和借鉴。本书前三章关注地方政府社会治理能力的理论

架构,其余各章均运用相关理论、紧密结合宁波地方政府社会治理能力建设的具体实践领域而展开研究,内容涉及地方政府在维持秩序、防控风险、解决冲突、服务特殊群体、引导“虚拟社会”等领域的能力建设。

本书主要由宁波大学法学院公共管理系、法律系教师共同撰写。第一章由叶笑云博士撰写,第二章由罗维教授、吴建依教授共同撰写;第三章由姚蕾副教授撰写,第四章由冉思伟博士撰写,第五章由陈红霞副教授撰写,第六章由何跃军博士撰写,第七章由罗维教授、严满维副教授共同撰写,第八章由任燕华副教授撰写。初稿完成后,我对各章进行了审阅,并在内容、格式等方面提出了具体的修改建议和要求,努力确保本书各章写作风格和写作规范的大体一致。各章的作者对初稿进行了相应的修改,总体而言,反映了撰写者的学术旨趣和观点。在写作的过程中,我由衷感谢各章作者的严谨治学与精诚协作。

本书从立项到出版得到了多方的大力支持与帮助。宁波市社科院林崇建副院长、俞建文秘书长、宁波市社科院社会发展研究所史斌所长等给予了极大的支持、指导和帮助,在此表示衷心的感谢。宁波大学法学院王奕同学为书稿格式规范化、参考文献的编排等付出了艰辛的劳动。

在本书即将付梓之际,我们更是诚惶诚恐,我们深知出版一本高质量的著作不是容易的事,尽管我们努力为之,但书中瑕疵一定难免,恳请读者不吝赐教。

最后,感谢法律出版社何海刚编辑的大力支持!

罗 维

2015年7月10日

目 录

前言 /1

第一章 治道变革:探索更为有效的“公共事物”治理之道 /1

第一节 问题的提出:中国现代化转型 /3

一、背景:社会转型及其现代化 /4

二、中国现代化转型:“共时性挤压”下的国家释放活动 /7

三、民主与绩效:现代化转型对政府行政范式的挑战 /9

第二节 治理理论:缘起、内涵与反思 /13

一、治理理论的缘起 /14

二、治理的内涵 /15

三、比较视域治理概念辨析 /21

四、治理理论的评价与反思 /24

第三节 治理理论在我国治理实践中的取舍 /29

一、中国政治实践话语中的治理 /29

二、关于治理理论在我国适用性的争议 /31

三、我国治理实践的推进策略 /33

四、政府社会治理的具体领域 /37

五、治理理论对地方政府社会管理提出的挑战 /41

第二章 地方政府社会治理能力的建构/43

第一节 地方政府治理:生成机理与模式/45

一、地方政府遇上治理/46

二、地方政府社会治理的价值取向/50

三、市场与社会:多元治理主体与治理空间的形成/53

四、主导—合作型地方政府社会治理模式/56

第二节 地方政府社会治理能力的理论框架/59

一、地方政府社会治理能力的基本内涵/59

二、地方政府社会治理能力的主要特征/63

三、我国地方政府社会治理能力的现状/65

第三节 地方政府社会治理能力的构成要件/67

一、地方政府社会治理能力要素分析的不同视角/68

二、善治与问题导向下地方政府社会治理能力的构成要素/70

第三章 发达国家地方政府治理能力建设与实践与借鉴/81

第一节 地方政府治理能力建设的目标/83

一、地方政府社会治理能力现代化的内涵/83

二、国内外治理评估的若干框架/86

三、地方政府社会治理能力现代化之衡量框架/89

第二节 发达国家地方政府社会治理能力建设的实践/92

一、美国地方政府社会治理能力建设的实践特色/93

二、加拿大地方政府社会治理能力建设的实践特色/95

三、英国地方政府社会治理能力建设的实践特色/97

四、法国地方政府社会治理能力建设的实践特色/98

第三节 发达国家地方政府社会治理能力建设的辩证反思/104

一、为我国地方政府社会治理能力建设提供了新思维和新路径/104

二、对发达国家地方政府社会治理能力建设实践的反思/106

第四章 地方政府维持秩序的能力建设/109

第一节 秩序的定义及其种类/112

第二节 政府—市场—社会三元关系框架下的社会秩序/119

一、政府与市场的关系/119

二、政府与社会的关系/122

第三节 地方政府维持秩序的能力及建设/126

一、对“社会矛盾”的监控、防范与管理/127

二、依法行政及对法律秩序的维护/129

三、对市场秩序的维护及其能力建设/133

四、道德伦理秩序的维护及其建设/137

第五章 地方政府风险防控能力建设研究/141

第一节 风险社会概述/144

一、风险与风险防控/144

二、风险社会理论解析/145

三、社会风险与当代社会发展/152

第二节 地方政府风险防控能力解析/157

一、地方政府风险防控的理论分析/157

二、地方政府风险防控能力的内涵/160

三、地方政府风险防控能力体系的基本框架/161

四、地方政府风险防控能力的基本要素/162

第三节 宁波市政府风险防控现状分析/169

一、主要做法/170

二、经验启示/174

第四节 提升宁波市政府风险防控能力的路径/175

一、国外政府风险防控做法与经验/175

二、宁波市政府风险防控能力提升对策/180

第六章 地方政府解决冲突的能力建设/187

第一节 地方政府解决冲突的基本理论/189

一、冲突及其多学科解释/189

二、地方政府解决冲突应具备能力的理论认识/192

第二节 宁波市社会冲突地方政府解决之道/199

一、以发挥民间力量为主的解决之道：宁波市江东区的实践/199

二、以提升政府能力为主的解决之道：北仑区综合行政体制 改革/204

三、两条道路的评析/206

第三节 典型案例检讨：宁波镇海 PX 事件/207

一、宁波镇海 PX 事件发展历程/207

二、宁波市与镇海区政府应对措施检讨/214

第四节 宁波市解决冲突能力建设措施/216

一、宁波市解决地方社会冲突存在的主要问题/216

二、提升解决冲突能力建设的路径/219

第七章 地方政府服务特殊群体的能力建设/223

第一节 服务特殊群体与地方政府治理的应然目标/225

一、地方政府治理与社会正义的应然性联系/225

二、特殊群体的涵义、特征及类型/227	
三、地方政府服务特殊群体的必要性/230	
四、地方政府服务特殊群体的具体领域/232	
第二节 地方政府服务特殊群体能力的结构性要素/234	
一、特殊需求的识别能力/235	
二、特殊服务的提供能力/236	
三、提供特殊服务的社会组织的培育能力/237	
四、创新特殊服务供给机制的能力/239	
第三节 地方政府服务特殊群体能力的建设路径/241	
一、宁波市地方政府在服务特殊群体领域的实践与经验/241	
二、地方政府服务特殊群体能力建设路径的探讨/249	
 第八章 地方政府引导“虚拟社会”的能力建设/255	
第一节 “虚拟社会”对地方政府治理的挑战/257	
一、虚拟社会的形成、概念及特点/257	
二、虚拟社会对地方政府治理的挑战/263	
第二节 地方政府引导“虚拟社会”的现状及能力陷阱/267	
一、地方政府引导虚拟社会管理的现状/267	
二、地方政府引导虚拟社会的能力陷阱/273	
三、地方政府引导虚拟社会应该坚守的底线/275	
第三节 地方政府引导“虚拟社会”能力的建设路径/277	
一、地方政府引导虚拟社会能力建设的目标和原则/277	
二、国外虚拟社会管理的经验与启示/280	
三、宁波市提高虚拟社会管理水平的主要做法/283	
四、我国地方政府引导虚拟社会能力建设的路径选择/287	

第一章

治道变革:探索更为有效的 “公共事物”治理之道

众所周知,中国社会是政府主导型的社会,政府掌控着汲取、动员和调配大量社会资源的权力,故而,政府的管理体制与绩效,在很大程度上决定着社会经济发展的走向。改革开放以来,随着社会转型的急剧变迁、市场经济的深入发展、公民意识的骤然觉醒,人们越来越意识到政府的能力,不仅关乎政府的合法性及经济社会的繁荣,而且也直接关系到老百姓的安居乐业及享受社会福利的程度。

20世纪80年代以来,公共管理领域围绕着政府能力和满足公民意愿展开了轰轰烈烈的全球性改革运动,其结果是公共管理发生了从政府管理到公共治理的转型。这种探索运动也为中国政府改革提供了某种可资借鉴的理论和经验——政府改革的核心是从管理走向治理。换言之,在中国现代化转型的大背景下,需要探索一种更为有效的“公共事物的治理之道”,既能应对全球化的共时性挤压、实现转型社会对政府绩效的高要求,又能化解合法性的困局、满足人民日益增长的民主诉求。

考诸国内诉求和国际趋势,中国共产党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》(以下简称《决定》)明确提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。这一明确宣告,是党首度在最高文件中将“治理”概念置于如此凸显的地位,闪耀着中国共产党人探索更为有效的“公共事物”治理之道的重大创新光芒。

第一节 问题的提出:中国现代化转型

传统的政府管理模式是一种与工业社会、工业经济时代的公共管理模式相适应的实践模式。当社会由工业化社会向信息社会或后工业社会转型时,传统的政府管理模式必然会显得气喘吁吁,甚或沉痾宿疾。人类迫切需要探寻一种与新的信息、知识经济相适应的公共治理模式。

一、背景:社会转型及其现代化

当下的中国社会正经历着一场深刻的变迁,即社会转型,这或许是改革开放以来,学界和世人们难得的较为一致的共识。

何为“转型”?“转型”是事物从一种运动形式向另一种运动形式转变的过渡过程。社会从一种类型向另一种类型转变的过渡,就称为社会转型。^{〔1〕} 社会转型意味着社会的“整体性发展,也是一种特殊的结构性变动”,其主体是社会结构,^{〔2〕} 其内容涉及政治、经济、社会生活以及文化心理的整体性变革,因而许多学科均颇关注转型问题。社会学非常重视对社会结构转型的研究,经济学学科群中甚至产生了“转轨经济学”,以专门研究从计划经济向市场经济转轨的过程及其规律。然而,“转轨经济学”因其独特的学科背景,一般只关注转轨过程中影响其转轨可能和转轨效率的经济因素,而没有对转轨过程中的一个基本要素即“政府的转轨”予以足够的重视和解剖。^{〔3〕} 可见“转型”是一个复杂的系统工程,由于当下对“政府的转轨”研究的相对薄弱,故而需要对“政府的转轨”进行细致的条分缕析。

那么,既然“转型”已是一个已然的过程,那么我们到底要转向何处?孙立平认为,社会转型是“迈向现代文明的独特之路”。^{〔4〕} 萧功秦将中国的现代化进程称为“中国大转型”。^{〔5〕} 显然,国内的众多学者较一致认为社会转型与中国现代化进程名二实一。所谓现代化转型,从某种意义上说,是落后国家和民族在世界一体化进程中面对先进国家和民族高势能文化的冲击和挤压,为谋取自身的生存和发展做出的一种文化选择以及对自身现状的克服和超越。“二战”以后,由

〔1〕 徐海波:《中国社会转型与意识形态问题》,中国社会科学出版社2003年版,第1页。

〔2〕 袁方等:《中国社会结构转型》,中国社会科学出版社1998年版,第30~31页。

〔3〕 [美]安德烈·施莱弗、罗伯特·维什尼:《掠夺之手——政府病及其治疗》,赵红军译,中信出版社2004年版,第200页。

〔4〕 孙立平:《社会转型:发展社会学的新议题》,载《社会学研究》2005年第1期。

〔5〕 萧功秦:《中国大转型》,新星出版社2008年版,封面。

于帝国主义殖民体系的分崩离析和殖民地国家的纷纷独立,现代化成为独立后的民族国家所追求和向往的经济与社会发展目标。

既然“现代化”是“转型”的目标,那么相对可以确定的是“转型”的大致轮廓以“先发”国家为实然物,但“先发”国家不存在“转型”问题,它们走向现代化是一个自然的社会演进过程。因此,若仔细思量,“现代化”只是一个粗犷的目标,有大致的轮廓,但无具体蓝本和路线图。在人类社会现代化的演进过程中,不同国家走向现代化的路径各有所异,因为现代化是“多面向”(multi-dimensional)的社会转化过程。它“不仅表现为经济现代化,而且也离不开政治现代化、社会现代化、文化现代化和人的现代化,它是工业化、城市化、理性化、世俗化、专业化、制度化、民主化、福利化、科层化和结构分化等一系列变化的综合结果,这些因素和过程是互为条件、彼此影响、缺一不可的。不同时空条件下,现代化的这些不同层面发生的时序不同,因果关系也不同”。〔1〕因此根据世界各国走上现代化起步的时间、动力来源、社会制度、历史文明悠久程度等标准,可将现代化道路分为不同的类型。

若以现代化起步的时间为标准,一般可分为“早发型”和“后发型”两类。这一时间界限以“二战”前后为分水岭。在此之前启动现代化进程并基本实现工业化的国家,属于“早发型”现代化国家,这类国家基本上包含了当今的欧美日俄等发达国家。如前所述,这类国家几乎不存在现代化转型问题,而是社会自然演进的结果。“二战”之后开始起步走向现代化的国家属于“后发型”现代化国家,这类国家基本上包含了当今的中国、印度、巴西、南非等亚非拉第三世界中的国家。我们认为,这类国家是走向现代化的典型的“转型”。

若以现代化的最初动力源为标准,现代化可以分为“内源型”和“外源型”两种类型。“内源型”现代化道路是指走上现代化道路的最初动力来自社会内部的创新力量,是自然演进的过程。这种类型的现代化,以英法美等“早发型”现代化国家为代表。“外源型”现代化道路是指在外部力量的冲击挤压下,社会被迫地开启内部思想和政治经

〔1〕 胡伟:《现代化的道路和模式》,载《文汇报》2008年12月13日。

济制度的变迁,这恰如金耀基引述的墨西哥诗人的警句:我们罪有应得,非搞现代化不可了(“We are condemned to modernize”)。很明显,这种类型的现代化,在原始动机上不无委屈,但其转向又似乎是“命定”的,这以中国、印度等为代表。

若以现代化的推进力量为视角,现代化可分为“自下而上”与“自上而下”两类。“自下而上”的现代化主要由下层民众推动,市民在现代化过程中承担主要责任,扮演主要角色,这以英法美等国为代表。“自上而下”的现代化主要由政府来组织,政府对现代化的成败起关键作用。政府要组织经济建设、制定经济政治政策,为现代化的发展提供安全有效的市场环境和政策保障,这以德国、俄国、日本、中国等为代表。

还有学者从现代化的社会形态的维度将现代化道路划分为“资本主义”和“社会主义”两种类型;也有学者以现代化是否拥有数千年古老文明底蕴为标准,将现代化分为“文明型”与“非文明型”两种现代化道路。^{〔1〕}

由此可见,现代化在目标的视域上确实是以西方的现代模式作为新文明标准或大致方向,但是目标上的“共性”或“共相”并非表示实现路径的“同一性”,历史和现实恰恰验证着现代转向的路径多元性。也正是由于路径的多元、不确定性和时代环境的变异,这就意味着现代化转型既存在风险,也无时间表。历史和现实表明,成功实现转型的“后发”国家屈指可数,大多数“后发”国家仍旧在现代化的路上步履蹒跚,“转”而不“型”,甚至陷入困境。据联合国统计,1971年世界上有25个国家被列为不发达国家,2002年已增到49个;1960年发达国家与发展中国家的收入差距为31:1,而1997年则扩大至74:1,南北差距还在拉大。^{〔2〕}同时,“后发”国家的现代化转型,又遭遇全球化背景下的“共时性挤压”,即在“由于市场力量的扩展和信息技术的塑造,现代社会发展从空间和时间上出现了一种伸

〔1〕 张维为:《中国震撼——一个“文明型国家”的崛起》,世纪出版集团上海人民出版社2011年版,第2页。

〔2〕 胡伟:《现代化的道路和模式》,载《文汇报》2008年12月13日。

缩迹象,即时间因技术飞速发展而被大大压缩,空间因市场不断扩张而大大拓展,社会发展表现出一种时间短缩而空间延展的特异状态。这种特异状态即是‘共时性挤压’。在‘共时性挤压’下,世界范围内的不同状况、不同事件、不同发展阶段同时共存于某一种特定境遇中”。〔1〕这种“共时性挤压”不仅在时间上增加了“后发”国家现代化的难度,而且在空间上逼仄了“后发”国家现代化的拓展,〔2〕进而极大地增加了这些国家“转型”的风险系数。

由是观之,虽然“转”向何处是大致明了清晰的,但对“后发”国家,包括中国而言,“转型”的不确定性显而易见。一则现代化转型无现成的道路;二则无法预料这个“转型”过程需持续多长时间;三则也不能确保一定可以“转”过去。

二、中国现代化转型:“共时性挤压”下的国家释放活动

毋庸置疑,中国的现代化是现代化的“全球化”(globalization)的一个组成部分。中国的现代化虽然是“命定地现代化”(condemned to modernization)或“被诅咒地去现代化”(condemned to modernize),〔3〕其原始动机上不无委屈,但中国“化”为“现代”的走向是“命定”的,没有任意或太多选择的余地,然而,这绝不是没有创造的空间,它更需

〔1〕 张健:《从管理走向治理:当代中国行政范式转换问题研究》,载《浙江社会科学》2006年第4期。

〔2〕 也有学者将此概括为“后发劣势递增和后发优势递减”。参见曾昭耀:《发展中国家现代化成功率论纲》,载《理论与现代化》2010年第6期。在此我们倾向于认为,先发国家在它们走向现代化的那个时代并没有遇到什么环境挑战,没有想过像气候变化这种人类共同的生存危机问题,但是,如今的发展中国家还没有实现工业化就已经面临如何“改变”生活方式的问题。正如法国学者皮埃尔·卡蓝默在《破碎的民主:试论治理的革命》一书所阐述,“两个世纪以来西方世界的物质发展是从生物圈中有限的、难以再生的资源中大量获取原材料和能源为代价,为世界人口中的少数人服务。这种发展长期按照‘拓荒者’(pioneer)的模式进行……在这个模式中,人类有一种幻觉,即在一种开放的体系中运行,那里的资源取之不尽,用之不竭,人们可以任意将人类活动的副产品排放到生物圈而没有任何风险”。

〔3〕 金耀基:《论中国的“现代化”与“现代性”——中国现代的文明秩序的建构》,载《北京大学学报》(哲学社会科学版)1996年第1期。