

中国公共管理博士后论丛 第一辑

Research on Modernization of Governance
System and Governance Capability in China

政府治理体系 与治理能力现代化研究

国家行政学院博士后管理委员会办公室 编



国家行政学院出版社

中国公共管理博士后论丛 第一辑

Research on Modernization of Governance
System and Governance Capability in China

政府治理体系 与治理能力现代化研究

国家行政学院博士后管理委员会办公室 编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府治理体系与治理能力现代化研究 / 国家行政学院
博士后管理委员会办公室编. —北京:国家行政学院出版社, 2015
ISBN 978-7-5150-1425-8

I. ①政… II. ①国… III. ①国家行政机关—行政
管理—中国—文集 IV. ①D630.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 027391 号

书 名 政府治理体系与治理能力现代化研究
作 者 国家行政学院博士后管理委员会办公室 编
责任编辑 陈 科 陆 夏
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
版 次 2015 年 4 月北京第 1 版
印 次 2015 年 12 月北京第 2 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 24.75
字 数 444 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1425-8
定 价 62.00 元

前 言

十八届三中全会公报指出,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是我国全面深化改革总目标,习近平总书记提出全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局,以及对中国经济发展新常态的战略判断,则从宏观政策层面,步步推进,吹响了全面建设中国治理体系的号角。

政府治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,是我国全面深化改革的重大课题。公共管理从传统的公共行政向治理转变,反映了政府从组织体系,运作机制到管理流程的重大变革。从权力运行角度讲,有效的政府治理,关键在于厘清政府、市场、社会之间的边界,依照有限、有为的原则转变政府职能,将市场和社会能够履行好的职能归还给市场和社会,同时积极作为,有效纠正市场和社会失灵,从而实现政府行政权力与市场和社会自我调节能力的有机结合。十八届三中全会以来,我国针对市场活动和运行机制高度复杂化、社会结构和社会利益诉求日趋多样化的新情况,将简政放权作为转变政府职能的“当头炮”,积极创新政府管理,加快建设法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府,不断提高政府履职科学化、民主化和法治化水平,积极推进多元共治,努力为人民提供优质高效服务,取得显著成效。与此同时,我国政府治理体系和治理能力现代化建设水平与经济社会发展的迫切需要、全面深化改革的总体要求和人民群众的热切期盼相比,仍有较大差距,需要我们继续不断进行理论研究和实践探索。

为推动政府治理体系与治理能力现代化的研究,调动青年学者的积极性,加强公共管理博士后研究人员的交流,国家行政学院以“政府治理体系与治理能力现代化”为主题,于2014年10月在北京举办了首届中国公共管理博士后论坛。该论坛受到了社会各界及国内公共管理领域的高度关注,百余名知名专家、青年学者及博士后研究人员齐聚一堂,就我国当前公共管

理理论与实践中的热点问题展开研讨,涌现出一批高水平的学术成果,内容涉及政府经济治理、政府应急管理、政府法治建设、社会治理变革、文化治理研究等各方面。为弘扬公共管理领域的学术创新,展现青年学者们的研究成果,我们将论坛的部分优秀成果结集成《政府治理体系与治理能力现代化研究》一书,作为中国公共管理博士后论丛第一辑出版,供公共管理领域研究人员及相关部门研究借鉴。

目 录

一、政府治理改革

我国政府治理结构的网络化转型研究

——透过危机管理看网络时代我国行政治理模式的创新 ... 王 炫/3
省域生态文明示范区建设评价体系及实证研究 施生旭 陈振明/13
农村民间组织参与乡村治理的实证分析

——真诚型领导与员工建言行为研究:基于包容性领导的调节作用 ...
..... 许 颖/25

农村民间组织参与乡村治理的实证分析

——基于赣东 F 镇的实证考察 龚春明/35

G2G 信息共享的国际比较及其启示

——以 G2G 信息共享较为典型的美国、加拿大、英国、比利时四国为例 ...
..... 安森东/43

大数据时代领导班子结构模型化管理的再思考 田 敏 曹嘉辉 芮光正/51

..... 田 敏 曹嘉辉 芮光正/51

国外退役军官安置制度对中国军转干部安置工作的启示 薛 博/57

大数据在政府当中的应用

——透过危机管理看网络时代我国行政治理模式的创新
..... 王立清/65

中国特色社会主义民主建设中领导干部产生机制分析

——透过危机管理看网络时代我国行政治理模式的创新
..... 江金彦/71

二、政府经济治理

基本养老保险基金投资运营的商业模式探讨

——基于“三维度价值”的视角	周 沛/79
巴西城市化与劳动力转移	
——兼论巴西应对城市化问题的政策及启示	欧阳力胜/88
基于信息不对称理论下的地方政府行为与第三方评估研究	周跃辉/98
国家治理现代化重在经济治理革新	张淑翠/106
我国政府间财权及收入划分研究	李奕宏/114
经济发展方式转变过程中文化创意产业发展的七大核心理念	
.....	孙连才/123
社区社会资本的构成及其在社区治理中的作用	郑传贵/130
走出“重建设,轻管理”困境科学,推进新型城镇化建设	
——透过危机管理看网络时代我国行政治理模式的创新	
.....	施劲华/137

三、政府法治建设

法治政府评估中的第三方参与问题研究	陈庆云/145
论政府与市场关系的法治化	
——兼论市场经济法治化评估	黄丽云/154
健全我国电视剧版权登记制度	党 雷/162
法治与政治:对香港行政主导模式的再观察	周 辉/169
法治视野下的政府经济管理创新	高红梅/177
中国法治政府推进之经验研究	范 勇/185

四、社会治理变革

经验、问题与公共政策选择	
——辽宁省三个城市棚户社区治理跟踪研究	孟翔飞/195
机动车减排政策研究	
——以北京市为例	张 燕/205
智慧城市理论新视点与体系初探	张黎明/214
论社会工作与我国基本公共服务体系建设	
——兼论社会工作在农村基本公共服务体系建设中的特异性	
.....	赵春盛/223
以信息技术发展推动我国社会管理创新	吴 恺/231
社会转型过程中民主风险的治理	肖 克/239

公益性视域下的公立医院利益相关者共同治理研究	姚中进/248
社会工作方法对女犯社区矫正的介入研究	艾 晶/255
地方治理创新研究概述	白延涛/264
基层灌溉管理的民主制度设计	李 鹤 王 研 孙彩虹/270
四川藏区治理创新探索	
——以龙泉驿区与甘孜县产业对接为例	鲍 文/276

五、文化治理研究

文化遗产治理创新问题研究	木永跃/287
中国现代性之路的哲学反思	龚晓璐/296
知识生产中大学教师行为的功利取向及其限度	蒋友梅/305
国家文化治理理念推进现代公共文化服务体系构建路径初论	
..... 许立勇 丁亚美/313	
浅析文脉与城市治理创新	李 鹭/323
国家治理视域下的高校思想政治理论课改革研究	
——以首都高校为例	王 峰/331
我国产学研协同创新的政策需求与政府作用机制研究	文少保/339

六、政府应急管理

移动互联时代突发群体性事件动员结构及治理路径	庞 宇/349
政府与数字服务业者在网络公共危机管理中的合作机制研究	
..... 范晓东/358	
城市自然灾害应急联动机制支撑体系建设研究	郭 翔 张 琪/367
应急协调机理的自组织模式研究	王雪黎/378

一、

政府治理改革

我国政府治理结构的网络化转型研究

——透过危机管理看网络时代我国行政治理模式的创新

王 炫^①

摘 要:全球已进入风险社会,各类常发、频发的危机事件不断冲击我国传统的危机管理模式和政府治理结构。其所形成的倒逼机制,迫使政府对政府治理进行有效创新。政府在危机管理中,以互惠互利为基础,利用互联网特别是大数据等先进信息技术,构建一种囊括私部门、非政府和公民等多元力量在内的稳定的、伙伴式合作治理模式,创新合作治理结构,共同致力于危机事件的防范和应对。本文的价值旨趣,在于找到影响“整体治理”的关键内外因素,使得政府能以更开阔的思路和更全面的视角,以网络公共空间的引导来拓展越益逼仄的政府治理空间,创新危机治理模式。

关键词:政府治理 危机管理 整体治理 网络空间建设

一、危机管理中实施“整体治理”的必要性

随着社会的变革与发展,各领域的新问题不断涌现并日渐突出,加强危机管理已是迫在眉睫。但从我国目前的现状来看,仍呈现的是缺少危机管理整体思路指导的多方被动合作局面。这种盲目混乱、支离破碎的局面严重增加了危机管理的难度。

更为重要的是,“整体治理”模式在我国危机管理中不明晰,甚至畸形发育。一是在于我国的政权制度严重弱化了应对危机的“整体治理”能力,下一级政府部门都要遵从并执行上一级政府部门的危机应对决策,同一级别政府部门间缺乏应有的协调与合作;二是在于我国社会治理中传统的“强政府、弱社会”格局阻碍了政府与私部门、非政府间合作共赢机制的完善、成熟^[1]。改革开放以来,受此治理格局的影响,私部门、非政府组织虽有发展,但组织结构、制度不健全,实力单薄,无法让政府产生充分信任^[2]。

^① 王炫:中国人民大学公共管理学院博士后。

另外,在当前,危机管理的对象事件也呈现出新的特点:发生频率高、规模大;涉及领域复杂;高组织性;暴力手段凸现,危害巨大;传播方式多元化。这些特点迫使我国政府、私部门、非政府和公民等多元力量须高度重视并加强危机管理,整体治理的好坏直接影响到我国危机治理,甚至政府治理的质量^[3]。因此,从危机管理全局出发,集聚社会各方力量,构建“整体治理”网络,建立健全“整体治理”机制,形成“整体型”危机管理模式并使其制度化,将成为我国政府进一步提高治理能力及全面履行公共服务职能的重要举措。

二、“整体治理”内涵

通过以上对我国危机现状的分析可以看出,“整体治理”针对的是私部门、非政府和公民等多元力量,强调的是“三跨治理”,即府际关系的跨区域治理、公私部门的跨部门治理及协同伙伴的跨组织治理,在此基础上建立针对危机管理的“整体治理”网络。可见,“整体治理”倡导的是在我国政府公共治理中实行多元治理模式^[4]。

(一)内容

危机管理的“整体治理”模式涵盖以下三方面内容,如图1所示。

其中,当危机事件发生在不同区域时,需要掌握不同属地治理权的政府进行共同治理,即为府际关系的跨区域治理;公私部门的跨部门治理强调的是利用多元力量打破政府组织与非公组织的界限进行协同危机治理;协同伙伴的跨组织治理更多的是指政府组织内部或不同组织部门间的合作治理。

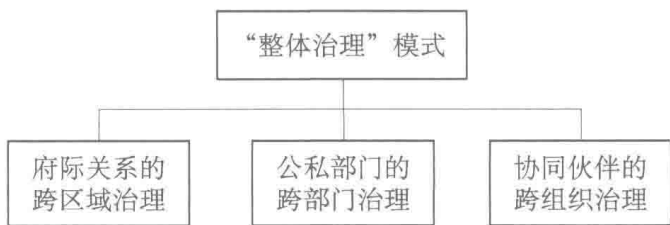


图1 我国危机管理的“整体治理”模式

(二)本质

通过对“整体治理”内容的界定,可以看出其具有如下本质特点:第一,治理范围具有公共性,主要体现在危机管理的事件或是对象往往跨属地、跨属权;第二,以解决特定需求为核心。此治理模式不同于传统的科层体制,

当管理范围跨属地、跨属权时会产生特定需求。为解决这些特定需求,需要通过合作治理;第三,治理结构机动性。随着特定需要的产生,就需要机动调整治理结构原有的模式、形态和机制,从而保证“整体治理”的多样化^[5]。

由此可见,我国危机管理的“整体治理”模式重塑了中央与地方之间上对下的府际间关系、重塑了政府与私部门、非政府组织及公民间的合作关系、重塑了政府间及公部门间的平行关系^[6],改变了我国政府治理结构的单一治理主体模式。在现实中,根据所面对的危机事件的性质、治理主体的权责及相关资源的优劣多寡等因素,将多种力量科学、合理地整合到“整体治理”网络中,不断完善“整体治理”机制。

三、危机管理中的博弈分析

为简化起见,以下的博弈分析仅以存在政府组织和非公组织为例进行分析。政府组织的选择(合作,不合作)和非公组织的选择(合作,不合作)形成四种策略组合,见图 2。由于危机事件的高发、频发,政府组织与非公组织在进行危机治理时所要接触的次数是不确定的。因此,危机管理中的博弈行为可被视为随机停止型重复博弈^[7]。

		政府组织	
		合作	不合作
非公组织	合作	$r - c \quad r - c$	$r' - c < 0 \quad r'$
	不合作	$r' - c \quad r'$	$-f < 0 \quad -f < 0$

图 2 政府组织与非政府组织合作组合策略得益矩阵

直到危机事件得以平息,否则,政府组织和非公组织间的博弈行为就会一直持续。为再次简化问题结构,我们把这种随机停止重复博弈问题视为无限次重复博弈进行研究。在此博弈中可假设,政府组织和非公组织在第一轮中双方都选择合作;在 t 轮中,如果前面几轮的策略选择都是(合作,合作),那么博弈双方会继续选择合作策略,否则双方将都采用不合作策略。通过上图 2 的静态博弈得益矩阵可以看出,(不合作,不合作)策略形成囚徒困境,成为唯一的纯策略纳什均衡^[8],双方得益为 $(-f, -f)$ 。经过双方无限次的重复博弈发现,(不合作,不合作)策略并不是帕累托效率意义上的最佳策略组合^[9],触发策略组合(合作,合作)才是政府组织与非公组织间重复博弈的最优反应策略组合,这根源于政府治理理念的转变,即在危机管理中

利用合作利己利人。

通过博弈分析,可以看出,博弈的最终目的是追求处理整个危机事件的损失最小化。危机管理中能否形成“整体治理”格局主要取决于政府行为与政府立场^[10],政府的博弈决定了整个事态的走向;另外,在发展极其迅速的信息化时代,网络、媒体对危机事件的发展方向也有着不可忽视的作用^[11]。

四、危机管理中“整体治理”影响因素分析

(一)影响因素

结合以上的博弈分析,通过文献资料及相关案例分析,运用关键因素分析法,对关键因素从外部和内部两个大的方面进行分析。

1. 外部影响因素

分别从政治、经济、社会环境、技术方面和政策法规等五个方面分析,外部影响因素分析见表1。

表1 影响“整体治理”的外部因素

	表现
政治方面	行政改革迫使政府进行行政治理理念与治理方式的创新,主动拓展网络公共空间 ^[12] ,避免危机管理中的治理低效甚至不可治理状态的发生
经济方面	危机事件中往往涉及多方利益的不均衡,跨区域、跨部门及跨组织的利益主体过分关注各自利益
社会环境	危机事件频发,且最终目标大多指向政府危机管理过程或行为 危机事件在网络环境下得到放大 ^[12②] ,危机事件中参与主体组织性强,持续时间长
技术方面	互联网技术特别是大数据技术的快速发展
政策法规	没有相关、明确的有关“整体治理”的政策法规,处于非制度化阶段

2. 内部影响因素

危机管理中影响“整体治理”的内部因素主要包括以下几个方面:

首先,“整体治理”在解决跨区域、跨部门及跨组织合作问题时,由于不同主体参差不齐,协调难度大,这其中涉及更多的不是技术上的问题,而是管理上的问题;

其次,通过博弈分析看出,政府依旧是治理主体,这一行政理念难以转变,在“整体治理”模式的构建中依旧实施“一把手工程”;

最后,在合作治理的语境下,建立非公组织及公众与政府间的信任,实现多元力量之间的良性互动,也成为影响“整体治理”模式建立的内部关键因素之一。

(二)实证分析

根据以上对影响危机管理中“整体治理”的内外部因素的分析,设计出如表 2 所示的问卷测量构成表。在对量表的问项回答设计上,采用李克特五点衡量标尺予以评分,从“没有影响、不太影响、有点影响、影响较大、非常影响”依序给予 1 分到 5 分的评分。

表 2 问卷测量构成表

研究对象	研究构面	研究维度	编号	问题
危机管理中影响“整体治理”构建的关键因素	外部影响因素(X1)	政治方面 1	X11	危机管理中“条块分割”严重,政府行政改革与理念创新需要
			X12	危机管理中现有科层制度的治理低效
		经济方面 2	X13	危机事件中多方利益不均衡
			X14	各方利益主体对私利的维护
		社会环境 3	X15	频发的危机事件矛头大都指向政府的管理不作为
			X16	网络环境下危机事件涉及主体分散化程度及影响面程度
		技术方面 4	X17	互联网技术的发展程度
		政策法规 5	X18	非制度化程度
	内部影响因素(X2)	沟通问题 6	X21	危机管理中各主体间协调、管理程度
		政府重视 7	X22	政府行政理念转变的程度
		多元社会力量参与 8	X23	多元社会力量与政府间良性互动合作意愿及程度

利用 SPSS13.0,对所回收的 51 份有效问卷进行统计分析,主要采用的是主成分分析法。本研究首先采用的是 KMO 值和 Bartlett’s 球形检验卡方值指标,以检验样本数据是否适合进行主成分分析。数据中 X11—X23 共 11 个因子的所有样本的 KMO 值和 Bartlett’s 球形检验卡方值结果见表 3。其中,KMO 值为 0.757>0.5,表示适合进行因子分析;Bartlett’s 球形检验卡方值为 262.115(自由度为 55),达到显著水平,也表明样本数据适合进行因子分析。

表 3 KMO 和 Bartlett 的检验

KMO 抽样适当性指数		0.757
Bartlett’s 球形检验	卡方值	262.115
	自由度	55
	显著性	0.000

接下来,对两个研究构面 8 个研究维度的 11 个因子,采用因子分析法中的“主成分分析法”进行因子提取,得到表 4。

表 4 11 个项目特征值和方差解释

成分	初始特征值			提取平方和载入			旋转平方和载入		
	合计	方差的%	累积%	合计	方差的%	累积%	合计	方差的%	累积%
1	4.868	44.256	44.256	4.868	44.256	44.256	4.287	38.975	38.975
2	1.298	11.796	56.052	1.298	11.796	56.052	1.607	14.610	53.585
3	1.057	9.605	65.657	1.057	9.605	65.657	1.328	12.072	65.657
4	0.849	7.714	73.371						
5	0.764	6.943	80.314						
6	0.656	5.959	86.274						
7	0.586	5.326	91.599						
8	0.396	3.601	95.200						
9	0.252	2.294	97.494						
10	0.143	1.305	98.798						
11	0.132	1.202	100.000						

采用“四次最大正交法”进行旋转,并根据 Kaiser 关于特征值大于或等于 1 的因子选取原则,可选取因子数为 3,其累积解释了总变异的 65.657%。通过下面图 3 可更直观地看出所要选取的 3 个因子占有所有因子的比重。

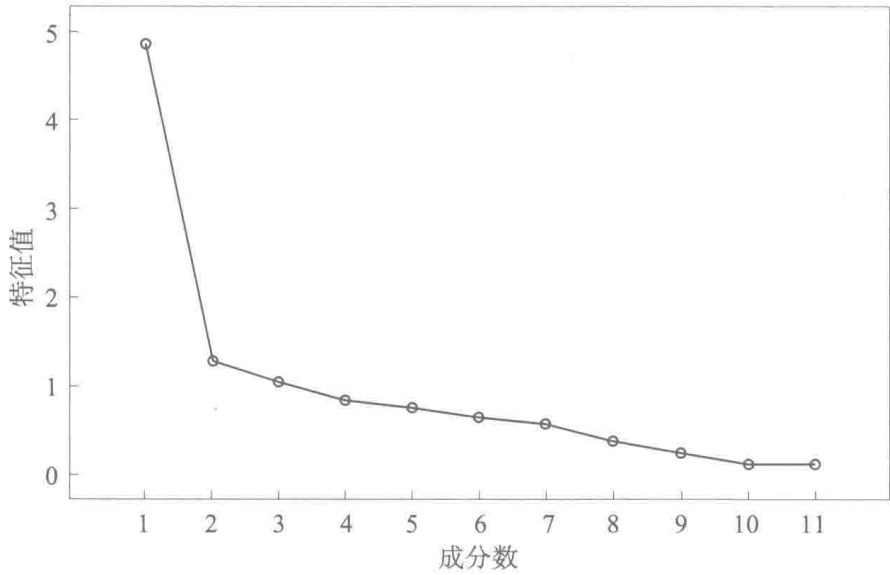


图 3 11 个项目主因子分析碎石图

表 5 成分矩阵

	成分		
	1	2	3
危机管理中“条块分割”严重,政府行政改革与行政理念创新的需要	0.761	-0.160	-0.251
危机管理中现有科层制度的治理低效	0.778	-0.198	-0.221
危机事件中多方利益不均衡	0.587	0.319	-0.280
各方利益主体对私利的维护	0.347	0.691	-0.205
频发的危机事件矛头大都指向政府管理的不作为	0.508	0.516	-0.185
网络环境下危机事件涉及主体分散化程度及影响面程度	0.606	-0.303	-0.157
互联网技术的发展程度	0.834	-0.231	0.095
非制度化程度	0.702	-0.184	-0.145
危机管理中各主体间协调、管理程度	0.815	-0.267	0.317
政府行政理念转变的程度	0.753	0.265	0.330
多元社会力量与政府间良性互动合作意愿及程度	0.417	0.259	0.725

通过表 2—5 的分析结果看出,在危机管理中,影响“整体治理”的主要因素分别是:危机管理中“条块分割”严重,政府行政改革与理念创新需要;危机管理中现有科层制度的治理低效;危机事件中多方利益不均衡。在成分 1 中,“互联网技术的发展程度”比重最大;成分 2 中,“各方利益主体对私利的维护”占比最大;成分 3 中,占比最大的是项目 11——“多元社会力量与政府之间的良性互动合作意愿”。此结论一方面印证了之前的理论分析,也为今后我国政府在危机管理中实施“整体治理”提供了改革思路。

五、危机管理中“整体治理”的改革创新之路

基于以上理论和实证分析,我国要建立并完善危机管理“整体治理”模式,应从以下四个方面着眼:

(一)创新政府行政理念,构建“整体型政府”

行政理念的重塑已成为我国行政改革的当务之急。创新政府的行政理念,不仅有助于约束和引导政府的具体行为,塑造民主行政、依法行政、科学行政、人本行政的政府文化,且有助于改善政府形象,重树政府公信力,进而强化政府的合法性和权威性。在信息时代,社会的风险性愈发凸显,社会的变动性和复杂性给政府的管理带来了巨大的困难,政府的公共行政组织能力、服务能力和创新能力面临着考验。因此,为应对危机事件频涌的风险,政府须积极改善现有治理结构,联合其他社会多元力量共建危机管控与治理的合作机制与模式^[9];与此同时,政府也应在“整体治理”的思路下,不断