

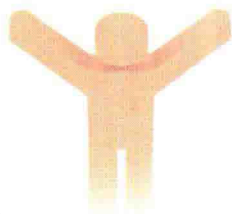
研究文库  
YANJIU WENKU

# 草根社区中的 合作治理与公民治理

地方政府社会管理与基层群众自治的有效衔接  
与良性互动

CAOGEN SHEQU ZHONG ZHILI  
DE HEZUO ZHILI YU GONGMIN

梁莹 姚军◎著



研究出版社

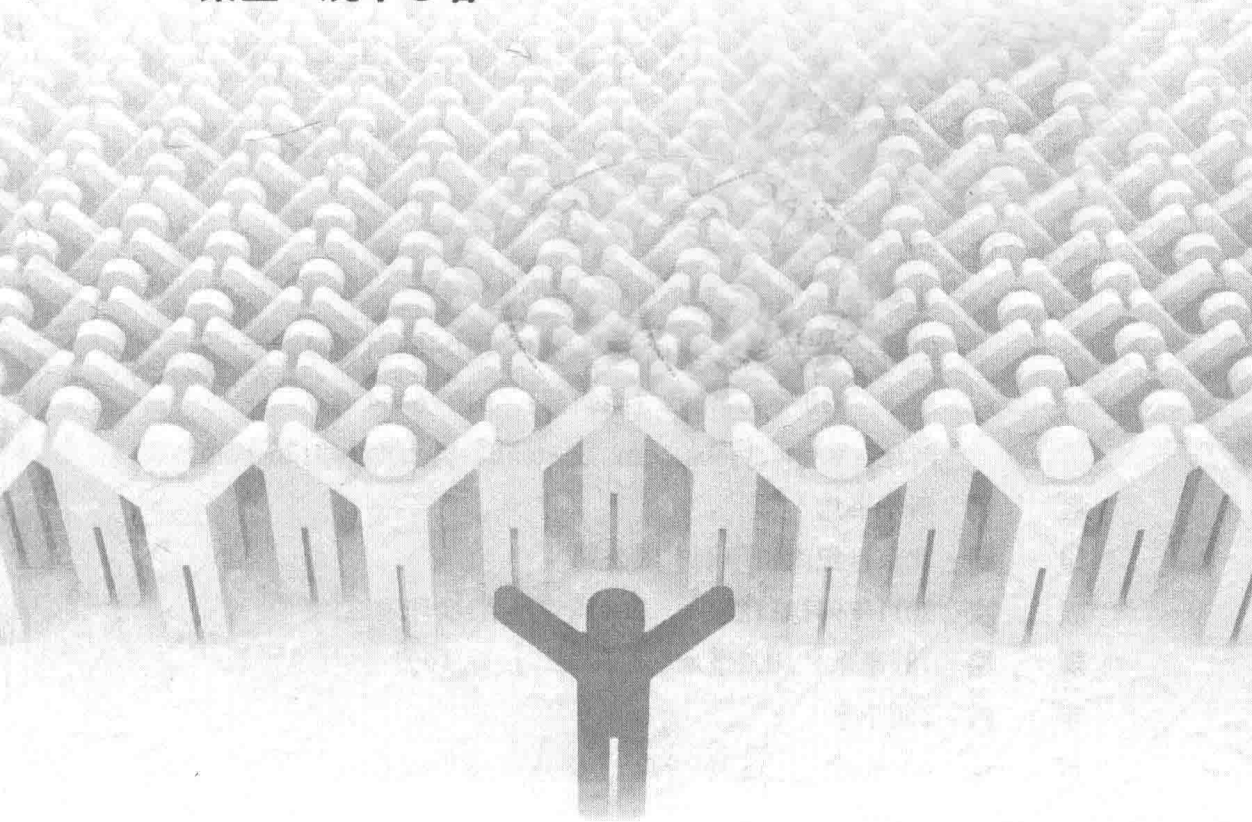
# 草根社区中的

# 合作治理与公民治理

地方政府社会管理与基层群众自治的有效衔接  
与良性互动

CAOGEN SHEQU ZHONG  
DE HEZUO ZHILI YU GONGMIN ZHILI

梁莹 姚军◎著



研究出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

草根社区中的合作治理与公民治理 / 梁莹, 姚军著.

—北京: 研究出版社, 2011.9

ISBN 978-7-80168-670-1

I. ①草…

II. ①梁… ②姚…

III. ①社区—群众自治—研究—中国

IV. ①D638

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第181644号

出版发行 研究出版社

北京1746信箱 (100017)

电话: 010-63097512 (总编室) 010-64045344 (发行部)  
010-64045699 (编辑部) 010-64045067

网址: www.yjcs.com E-mail: yjcbsfxb@126.com

经 销 新华书店

印 刷 北京世纪雨田印刷有限公司

版 次 2011年9月第1版 2011年9月第1次印刷

规 格 787毫米×1092毫米 1/16 21印张

字 数 250千字

定 价 40.00元 ISBN 978-7-80168-670-1

2009年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“地方政府社会管理与基层群众自治的有效衔接与良性互动研究——以长三角三城市调查为例”（项目批准号：09YJC810022）的最终成果。

# 目 录

## Contents

### 第一章 | 导 论

第一节 公民治理与合作治理的理论溯源 / 2

第二节 国内外研究现状述评 / 16

第三节 研究地域的选取与研究主题 / 26

### 第二章 | 研究的理论指导与研究设计

第一节 相关理论框架解析 / 43

第二节 实证研究设计 / 58

### 第三章 | 地方政府社会管理与基层群众自治： 合作治理而不是掌舵

第一节 地方政府社会管理对基层群众自治之影响的Binary Logistic  
分析 / 83

第二节 地方政府社会管理对基层群众自治之影响的

Multinomial Logistic分析 / 104

第四章 | **从基层群众自治到公民治理：**

**地方政府社会管理的助推器**

第一节 基层群众自治对地方政府社会保障之影响的Logistic回归 / 137

第二节 基层群众自治

对地方政府社会管理制度之影响的Logistic回归 / 147

第三节 居民参与基层群众自治的动机

对地方政府社会管理之影响的多元回归分析 / 159

第五章 | **地方政府社会管理与基层群众自治有效衔接与  
良性互动之瓶颈**

第一节 基层群众自治意识与自治精神的孱弱 / 173

第二节 地方政府社会管理之局

限性及其制约因素解析 / 191

第六章 | **研究结论及对研究假设的验证**

第一节 地方政府社会管理对基层群众自治之影响的Logistic分析 / 210

第二节 基层群众自治

对地方政府社会管理之影响的Logistic回归 / 220

第三节 地方政府社会管理

与基层群众自治有效衔接与良性互动之瓶颈 / 227

第七章 | 草根社区中的合作治理与公民治理：反思与展望

第一节 有效衔接与良性互动：传统的合作治理思维 / 240

第二节 从合作治理到公民治理：反思与展望 / 279

主要参考文献 / 306

## 表目录

- 表1—1 新治理范式 (The New Governance Paradigm)
- 表1—2 公民参与阶梯的八个台阶 (Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation)
- 表1—3 国内期刊网的相关检索
- 表1—4 国外期刊网的相关检索
- 表1—5 2010年1—10月南京市主要经济指标
- 表1—6 主要年份社会经济主要指标 (上海市)
- 表1—7 上海社会经济主要指标占全国比重 (2009)
- 表1—8 上海市主要年份民间组织情况
- 表2—1 罗德斯的政策网络分类模型
- 表2—2 政策网络的概念 (Table: Concepts of policy networks)
- 表2—3 样本的基本情况
- 表2—4 各量表题目的分布情况
- 表2—5 居民对所居住城市的社区建设的满意度
- 表2—6 居民对于居住城市在社会管理制度建设方面的评价
- 表2—7 居民参与各项社区自治事务现状的量表
- 表2—8 居民参与基层群众自治的动机
- 表3—1 居民对居住城市政府社会保障建设的满意度对居民参与社区居(村)委会选举活动的意愿之影响的Binary Logistic 回归模型
- 表3—2 居民对居住城市政府社会保障建设的满意度对居民参与社区居民评议社区居(村)委会或基层政府活动的意愿之影



响的Binary Logistic回归模型

表3—3 居民对居住城市政府社会保障建设的满意度对居民实际参与社区居民代表会议或业主委员会的情况之影响的Binary Logistic回归模型

表3—4 居民对地方政府社会保障建设的满意度对居民实际参与社区协商议事委员会会议的情况之影响的Binary Logistic回归模型

表3—5 居民对所居住城市政府的社会管理制度的评价对居民参与社区环境卫生整治、治安维护等自治事务的管理的意愿之影响的Binary Logistic回归模型

表3—6 居民对所居住城市政府的社会管理制度的评价对居民参与社区民主理财活动的意愿之影响的Binary Logistic回归模型

表3—7 居民对所居住城市政府的社会管理制度的评价对居民实际参与社区举办的“居民论坛”、“社区对话”、“居民说事”等情况之影响的Binary Logistic回归模型

表3—8 居民对所居住城市政府的社会管理制度的评价对居民实际参与社区召开有关社区事务的听证会的情况之影响的Binary Logistic回归模型

表3—9 居民对居住城市政府的社会保障建设的满意度对居民对“每个人都应积极参与社区公共事务和社区社会政策，为社区尽一份力”的看法之影响的Multinomial Logistic分析

表3—10 居民对所居住城市政府社会保障建设的评价对居民对“我会主动关心社区的重大措施(如创建文明社区等)”的看法之影响的Multinomial Logistic分析

表3—11 居民对所居住城市政府社会保障建设的评价对居民对“我关心社区的程度越高，越能促进社区的民主发展”的看法之影响的Multinomial Logistic分析

表3—12 居民对居住城市政府社会保障建设的评价对居民对“为了

有效监督社区社会政策的执行，我必须在平时多参与社区公共事务”的看法之影响的Multinomial Logistic分析

表3—13 居民对所居住城市政府社会管理制度的评价对居民对“为了有效监督社区社会政策的执行，我必须在平时多参与社区公共事务”的看法之影响的Multinomial Logistic分析

表3—14 居民对所居住城市政府社会管理制度的评价对居民对“经过社区共同决定的事，我虽然不喜欢，但也应该遵守”的看法之影响的Multinomial Logistic分析

表3—15 居民对所居住城市政府社会管理制度的评价对居民对“我非常想参与到村委会或居委会的对社区事务的管理和决策”这种说法的看法之影响的Multinomial Logistic分析

表3—16 居民对所居住城市政府的社会管理制度的评价对居民对“如果社区要召开居民代表会议，讨论社区公共房产出租问题，我很愿意参加”的看法之影响的Multinomial Logistic分析

表4—1 居民参与基层群众自治的意愿对居民对于所居住城市加强覆盖城区居民的基本卫生保健制度，健全街道、社区预防保健网络，以及落实对困难群体医疗保险救助政策，做到对特殊困难群众医疗救助全覆盖的工作的满意度之影响的Logistic回归模型

表4—2 居民参与基层群众自治的意愿对居民对于居住城市加强传染性疾病预防，完善医疗救治、疾病预防控制、卫生监督执法、突发公共卫生事件应急处置、公共卫生信息预警监测报告网络等五大体系的建立和实施的满意度之影响的Logistic回归模型

表4—3 居民参与基层群众自治的意愿对居民对于居住城市建立安全责任体系，确保食品、药品安全的举措的满意度之影响的Logistic回归模型

- 表4—4 居民参与基层群众自治的意愿对居民对所居住城市是否建立起较为完善的能够处理和解决各种复杂社会问题的制度系统的评价之影响的Logistic回归模型
- 表4—5 居民参与基层群众自治的意愿对居民对所居住城市是否以现代公正理念为基本立足点，形成整体化、体系化和规范化的社会政策的评价之影响的Logistic回归模型
- 表4—6 居民参与基层群众自治的意愿对居民对所居住城市的政府是否把社会组织或社会团体纳入社会管理的主体范畴，将之作为调节社会利益关系、表达社会利益诉求的重要制度形式的评价之影响的Logistic回归模型
- 表4—7 KMO值和Bartlett球形检验值
- 表4—8 旋转后的因子分析解
- 表4—9 回归方差分析表
- 表4—10 居民参与基层群众自治的动机对居民对于所居住城市政府的社会管理职能的评价之影响的回归模型
- 表4—11 回归方差分析表
- 表4—12 居民参与基层群众自治的动机对居民对于服务型政府建设的评价之影响的回归模型
- 表4—13 回归方差分析表
- 表4—14 居民参与基层群众自治的动机对居民对于所居住城市社区建设的评价之影响的回归模型
- 表5—1 居民对“居民应积极参加社区政治活动，尤其应珍视自己的选举权”的认同度
- 表5—2 居民对“我非常想参与到村或居委会的对社区事务的管理和决策”的认同度
- 表5—3 居民对“为了有效监督社区社会政策的执行，我必须在平时多参与社区公共事务”的认同度
- 表5—4 影响居民参与社区居（村）委会选举活动的意愿的背景因

素的logistic回归模型

- 表5—5 影响居民参与社区居民评议社区居（村）委会或基层政府活动的意愿的背景因素的logistic回归模型
- 表5—6 影响居民是否参与过社区举办的“居民论坛”、“社区对话”、“居民说事”等活动的背景因素的logistic回归模型
- 表5—7 影响居民是否参与过社区召开有关社区事务的听证会的背景因素的logistic回归模型
- 表5—8 影响居民参与基层群众自治活动的意愿的背景因素的多元回归模型
- 表5—9 居民对于所居住城市在“加强社会治安综合治理，增强人民群众安全感”方面的满意度
- 表5—10 近年来市政府各级部门大力推进政务公开，实行办事内容、程序、权限、结果、收费等向市民公开；建立决策听证和公示制、预告制和通报制；您认为这些举措在推进“服务型”政府建设方面的作用如何？
- 表5—11 影响居民对所居住城市的服务型政府建设的评价的背景因素的回归模型
- 表5—12 影响居民对所居住城市的社会管理职能的评价的背景因素的回归模型
- 表5—13 影响居民对所居住城市的社区建设的评价的背景因素的回归模型

## 图目录

- 图1—1 合作治理模型(A Model of Collaborative Governance)
- 图1—2 民主地方治理参与、问责中的因果关系
- 图1—3 长三角区域示意图
- 图1—4 十五个副省级城市居民人均可支配收入年均净增加额度表  
(2003—2007)
- 图1—5 十五个副省级城市农村居民人均纯收入年均净增加额度表  
(2003—2007)
- 图2—1 政策网络作为一种新的治理模式的形成演化
- 图2—2 “多中心”治理分权化改革的基本方向
- 图2—3 研究框架

# 第一章 导 论

关于公共治理的模式建构问题，是20世纪后期以来的一个时代课题。当代政治学、公共管理学以及在行政学名义下所开展的研究，属于积极性的理论探讨大都是围绕这一问题展开的。公共治理理论虽超越了传统公共行政模式，但是依然处于技术主义与价值追求的矛盾之中。如何完善公共治理理论及其实践，是我们必须解决的的时代课题。<sup>①</sup>进入21世纪新阶段以来，我国社会结构发生了深刻变化，城乡基层治理面临许多新课题新挑战。基层群众自主管理和民主法制意识不断增强，城乡基层治理体制机制和工作方式方法存在诸多不适应。面对新课题新挑战，传统的城乡基层管理体制机制亟待完善和健全，需要确立新型城乡基层治理模式。由侧重外部约束向外部约束与居民自治相结合转变，强化自我管理、自我服务、自我教育、自我监督；由条线的、单向的管理运行机制向网格的、互动的基层治理运行机制转变，强化社会自治功能。地方政府社会管理与基层群众自治有效衔接和良性互动是形成新型城乡基层治理模式的重要标志。

公民治理理论的倡导者理查德·C·博克斯指出：如果说19世纪至20世纪之交的改革家们倡导建立最大限度的中央控制和高效率的组织结构的话，那么21世纪的改革家们则将今天的创新视为是一个创建以公民

---

① 梁莹：《旨在完善公共治理的“合作治理”理论》，载《中国行政管理》2009年第6期。

为中心的治理结构（citizen-centered governance structure）的复兴实验过程……社区居民是他们自己社区的“提供者”，他们应该做出必要的决定以确定应该提供什么样的公共服务以及如何运营这些公共服务。选取代议者以及公共服务职业者在社区公共生活中发挥着重要作用，但他们的角色应该是提供帮助和支持，而不是成为公民的上级，他们应该和公民一起，这样才能形成一个社区。<sup>①</sup>Neil Bracht和Agis Tsouros侧重研究了政策制定和社区层面的公民参与的概念、设置结构和参与程度，公民如何参与协助？谁参与？何为公民参与的益处和障碍？这些问题的提出是公民参与社区及社区以上层面政治活动获得实践和指导的需要。<sup>②</sup>Lloyd C. Irland也强调，通过公开听证会、书信、游说，向法院部门提请诉讼等多种方式，公民及公民团体已经越来越多地在国家公域的政策制定和政策辩论过程中发挥作用，施加压力于政治制定和实施进程。为了提高决策的回应性，当局设定了公众参与的多种渠道，通过讲习班、听证会等形式征求公众的偏好。网络技术的进步也为进一步探索公众的偏好提供了更多可能。而这些方法都将为设计、改善未来的公众参与计划提供更多可利用的经验。<sup>③</sup>如果说地方政府社会管理与基层群众自治有效衔接和良性互动是形成新型城乡基层治理模式的重要标志，那么草根社区中由合作治理向公民治理的逐渐过渡则是未来公共治理治理模式的发展趋势。

## 第一节 公民治理与合作治理的理论溯源

20世纪90年代以来，随着治理理论与当代行政民主理论的兴起和不

---

① [美]理查德·C.博克斯：《公民治理：引领21世纪的美国社区》，孙柏瑛等译，人民出版社2005年版，第10页。

② Neil Bracht, Agis Tsouros, Principles and strategies of effective community participation, Oxford Journal, 2011, p.199—208.

③ Lloyd C.Irland, Citizen Participation\_A tool for Conflict Management On The Public Lands, Public Administration Review, 1975, p.263.

断完善，政府社会管理职能由等级控制转向参与协作，人们要求政府与私营企业、非营利组织等多元主体共同管理国家和社会公共事务、政治公共事务，共同促进公共利益的最优化。非营利组织的发展带来了公众时代的崛起，社会复杂程度的加剧使人们认识到依赖政府为中心、多元主体共同参与的社会治理模式愈来愈遭遇到诸多困难，似乎参与已不足够，取而代之的应该是公民为中心的社会治理模式。社会治理中公民的角色定位究竟为何？公民治理需要什么样的公民资格？公民治理结构应当是怎样的？参与治理的困境能否改善？社会自治能否在现实生活中实现，又将导向何种社会治理？地方层面的社会治理又该如何践行？围绕着公民治理与合作治理的社会治理模式，各学科的学者提出了种种思考并逐一展开自己的论述，著述颇丰。

## 一、公民治理与合作治理研究在国外

早在20世纪上半期，英国费边主义者道格拉斯·柯尔就试图用直接民主制去否定代议制民主，提出了在一定程度上具有当代参与式民主思想的“职能民主制”。但是，真正从理论上去证明现代代议制民主弊端的则是共和主义思想家汉娜·阿伦特，她将政治理解为平等公民的自由交流、对话，反对各种极权主义的政府，批评现代西方的代议制民主制度，提出建立一种金字塔式的参议会制度，即联邦制的人民委员会制度。1970年，卡罗尔·佩特曼在《参与和民主理论》一书中系统阐述了“以参与理念为核心的民主理论”，认为参与式民主是疗救自由主义民主诸多问题的方案，这标志着参与式民主理论的正式形成。巴伯1984年出版的《强势民主》一书则区分了弱势民主和强势民主，并提出实现参与式民主的创新制度。20世纪80年代以来，威尔·金里卡等学者的新共和主义理论、哈贝马斯的话语民主理论、博曼等学者的协商民主理论等都积极倡导参与式民主，从而呈现出参与式民主理论与实践成长的新景象。

20世纪90年代以来，当代中西方行政学界盛行的“善治”理论以



及后现代公共行政语境中的话语民主理论等，在很大程度上都可以看作是遵循了早年新公共行政学派的价值观。迈克尔·巴泽雷把善治归结为“公民价值体现”。善治与传统的官僚制范式不同，它更多地体现了对公民集体价值这一问题应作更多的调查、更明确地讨论和更有效的商榷，暗示了社会自治的要求和能力。而话语理论作为交往行为理论向话语政治学过渡的中介，在哈贝马斯现代性理论中占有重要地位；它是在当代西方规范政治学复兴过程中继罗尔斯《正义论》之后的道德普遍主义的又一次强力张扬。在公共行政领域，福克斯和米勒在《后现代公共行政——话语指向》一书中在对传统的治理模式及其替代模式进行批判之后，基于后现代社会理论的视角，提出了第三种理论，即话语理论。两位作者认为政策网络中的“部分人的对话”是话语理论的核心，而话语理论也强调“能量场”在公共政策领域的重要作用。福克斯和米勒认为，只有公共政策的话语形式具备真实性，使用合理的语言并造成某种对抗性的紧张关系，才能更好地制定和执行公共政策。<sup>①</sup>

与参与式民主、善治、话语民主等民主行政理论思潮一脉相承，公民治理理论的倡导者理查德·C·博克斯（Richard C.Box,1998）则在其著述《公民治理：引领21世纪的美国社区》中最早明确提出公民治理的社区治理模式。埃姆斯迪恩（Sherry R. Armstein）提出公民治理中公民参与程度高低不同的八个层次。斯盖特（Hindy Lauer Schachter,1997）的《重塑政府还是重塑我们自己》、金和斯蒂文思（King and Stivers,1998）的《政府即我们》<sup>②</sup>以及皮特·博盖森（Peter Bogason,2001）的《后现代与20世纪的美国公共行政》<sup>③</sup>等系列文献均从不同角度阐述实现公民与政府合作、建立公民性政府的必要性。

---

① 梁莹：《旨在完善公共治理的“合作治理”理论》，载《中国行政管理》2009年第6期。

② Cheryl Simrell King and Camilla Stivers, *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, California: Sage Publications.

③ Peter Bogason, *Postmodernism and American Public Administration in the 1990s*, *Administration and Society*, 2001, p.2.