



地方治理创新研究丛书

从参与到协商：

我国地方治理转型的经验与路径研究

吴兴智◎著



中国社会科学出版社



地方治理创新研究丛书

从参与到协商：

我国地方治理转型的经验与路径研究

吴兴智◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

从参与到协商：我国地方治理转型的经验与路径研究 / 吴兴智著.
—北京：中国社会科学出版社，2017.4

ISBN 978-7-5161-8162-1

I. ①从… II. ①吴… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 102004 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 4 月第 1 版
印 次 2017 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.25
插 页 2
字 数 300 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

党校文库编委会

主 任：陆发桃

副主任：徐明华 何显明

成 员：陈立旭 胡承槐 方柏华 王祖强
郭亚丁 董根洪 何圣东 林学飞

《地方治理创新研究丛书》编辑委员会

主 编：何显明

编委会成员（按姓氏笔画排序）：

陈宏彩 高 抗 林学飞
陶建钟 徐邦友 褚国建

序 言

当今世界正在经历一场深刻的治理变革（Governance Transformation），治理理念、治理结构、治理工具的创新比任何时候都显得重要和紧迫。中国正处于上千年未有的大变革进程之中，社会变革的剧烈程度和深刻程度远远超过了西方国家当年的社会转型经历，由此带来的公共事务治理的复杂性、艰巨性也是世所罕见的。中国面临的治理挑战，既有现代化进程的社会秩序重构课题，有全球化、信息化时代公共事务治理的共性问题，更有中国在特定的历史境遇中生成的发展方式派生出来的一系列特殊问题。近 20 年来中国政治学、管理学、社会学等领域形成的最大的理论共识，就是以治理创新作为思考体制改革的新视野，从构建开放化的治理结构与有效整合治理资源的双向互动中探寻中国的治道变革，相关研究领域甚至因此完成了一次重大的话语转向。更为可贵的是，围绕治理创新特别是地方治理创新，理论界与公共管理的实践者达成了前所未有的共识，不仅理论界运用治理理论的相关资源，以建设性的姿态广泛介入了各地各种形式的地方治理创新实践，地方党委政府也基于实现地方的有效治理而对治理机制、治理方式的变革创新表现出了极大的热情。

如何广泛吸纳现代治理因素，创新国家治理体系，提高国家治理能力，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要依托。十八届三中全会明确将推进国家治理体系和治理能力现代化确立为全面深化体制改革的总目标，标志着执政党关于国家治理的理论建设实现了一次具有历史意义的重大飞跃。改革开放以来，我国最大的成就之一是经济取得了突飞猛进的发展，在极短的时期内一举成为世界第二大经济体。但是，与这种特定的发展方式相伴生的诸如生态保护、社会公正、贫富分化、权力制约、社会管理等一系列问题也对各级政府的治理能力提出了严峻的挑战。这些问题的

破解，直接关系到国家的长治久安和民族的复兴大业。关注和思考这些问题，为治理转型提供分析框架和政策参照，进而构建中国语境下的治理理论体系，学者们责无旁贷。

地方政府创新实践及区域治理创新一直是浙江省委党校、浙江行政学院关注的重大现实问题。20世纪90年代中期，我校就立足于行政管理硕士点设立了地方治理研究中心。进入新世纪以后，我校在浙江省重点社科研究基地“科学发展观与浙江发展”研究中心专门设立了“地方政府创新”方向，随后又成立了地方政府危机管理研究中心。2011年，我校成功获批公共管理一级学科，并将地方治理创新作为学科建设的主攻方向。经过多年的发展，我校已集聚形成了一个由30多位中青年学者构成的地方治理研究团队，其中有浙江省有突出贡献中青年专家3人，享受国务院政府津贴专家5人，浙江省“151工程”第一层级人员5人。研究团队近十年主持完成了20多项国家社科基金项目，发表了一大批高质量的学术论文，许多决策参阅成果获得国家领导人和省委省政府主要领导的批示。2013年我校地方政府创新实践研究团队被省政府命名为浙江省重点学术创新团队。

浙江是改革开放的前沿地带，也是一片治理创新的沃土，一个观察中国治理变革与治理现代化的重要窗口。民主恳谈、参与式预算、村务监督委员会制度、公共服务标准化、城市复合治理等创新之举层出不穷，引起了社会各界的广泛关注。近期以来，浙江明确提出了推进省域治理体系和治理能力现代化的战略，着力通过深化体制改革，再创浙江体制机制新优势，建设美丽浙江、创造美好生活。在经济转型、社会转型与政府转型的互动过程中，浙江将迎来新一轮的地方治理创新热潮。我校地方政府创新实践研究团队将在全面总结浙江地方治理创新实践经验的基础上，以浙江创新实践的个案经验为依据，就转型国家市场化进程中的地方创新实践的规律性问题进行理论反思，致力于探索和构建本土化的治理话语体系，进而根据浙江经济转型升级、社会结构转型和文化大发展面临的体制性问题，对新形势下地方政府的角色转型及管理创新进行前瞻性研究，以期在强化学术创新的同时，为各级党委政府深化地方行政体制改革，加大经济转型升级、社会治理格局创新和文化强省建设中的政策创新提供必要的理论支撑和决策咨询服务。为此，我们将逐步推出一套地方治理创新研究丛

书，与学界共同交流探讨中国的治道变革，为建设有中国特色的现代国家治理体系和地方治理体系贡献绵薄之力。

是为序。

何显明

2014年6月8日

目 录

第一章 导论	(1)
一 研究的缘由与研究意义	(1)
二 相关文献研究综述	(3)
(一) 我国地方治理及其现代转型的研究	(3)
(二) 地方治理中的公民参与与协商民主研究	(9)
(三) 有关温岭民主恳谈实践模式的研究综述	(14)
(四) 对现有研究文献的简评	(17)
三 研究思路与结构安排	(20)
第二章 社会秩序变迁中的地方治理及其有效性问题	(26)
一 社会转型、利益分化与秩序变迁	(27)
二 地方治理及其有效性：何以须为	(31)
三 利益分化背景下我国地方治理有效性难题	(36)
第三章 参与式治理：我国地方治理的实践进路	(41)
一 公民参与与地方治理：一个理论史的考察	(41)
(一) 民主理论变革中的公民参与	(43)
(二) 行政民主：现代治理中主体维度的转向	(46)
(三) 为何参与：当代参与式民主理论勃兴	(49)
二 参与式治理与我国地方治理转型	(58)
(一) 参与式治理：地方治理中的公民参与	(58)
(二) 我国地方治理中的参与式治理实践	(62)
三 “参与—控制”下的主体博弈与实践难题	(66)
(一) 政府与社会二元对立视角下的参与式民主	(66)
(二) 如何参与：参与式治理的实践挑战	(70)

第四章 从主体到过程：地方治理创新的温岭实践	(73)
一 乡村公共秩序变迁与治理转型	(75)
二 温岭民主恳谈：一个草根性的地方治理创新模式	(81)
(一) 温岭概况	(81)
(二) 民主恳谈的演变过程及其主要形式	(83)
(三) 民主恳谈的生发机制与民主意涵	(90)
三 “政府—公民”互动过程中的民主恳谈特征	(100)
第五章 让民主运转起来：民主恳谈中的“协商”与“治理”	(105)
一 民主恳谈中公民参与形式与原动力	(106)
(一) 作为合法性重要来源的公民参与	(106)
(二) 经济发展所带来的参与需求	(108)
(三) 公民参与意识的觉醒	(110)
二 意义构建：协商治理与地方公共政策制定	(112)
(一) 公共协商的技术性要件	(112)
(二) 公共协商如何影响乡村公共政策的制定	(115)
三 协商治理中的公民参与质量	(125)
(一) 温岭协商治理中的公民参与广度问题	(126)
(二) 民意表达与聚合如何在公民参与中成为可能	(128)
(三) 温岭民主恳谈中公民参与的议题设定	(130)
第六章 协商的制度性成长：民主恳谈与地方治理结构变迁	(133)
一 乡村公共权力运行结构体系	(133)
(一) 乡村公共权力的运行机制	(133)
(二) 县乡权力关系结构	(136)
二 地方治理的持续有效性：各行为主体间的博弈	(139)
(一) 相关行动者如何在地方治理过程中发挥作用	(139)
(二) 制度外的变迁与制度化的演进	(143)
三 民主恳谈与乡村公共权力运行机制的变迁	(152)
(一) 权力间关系结构的调整	(152)
(二) 公共权力作用方式的变革	(155)
第七章 寻求更有效的治理：温岭实践经验与价值	(158)

一 温岭地方协商治理的实践价值	(158)
(一) 地方治理中村民作用的凸显	(158)
(二) 政府角色及功能的转型	(161)
(三) 缓解地方治理中的矛盾与冲突	(164)
二 地方协商治理过程中的秩序重构	(166)
(一) 行为主体: 公民文化的发展	(166)
(二) 公共空间的拓展: 平等的政治影响力	(172)
(三) 公共权力与公民权利: 非均衡中的博弈	(175)
三 地方协商治理模式的发展困境	(178)
(一) 自上而下的压力型体制对民主恳谈的影响	(178)
(二) 协商治理的制度困境	(179)
(三) 协商主体自身因素的制约	(181)
四 强化地方协商治理有效性需要解决的几个问题	(182)
(一) 民主知识启蒙与技术训练	(182)
(二) 推动协商民主与选举民主的良性互动	(183)
(三) 发挥社会力量促进民意整合式表达	(185)
(四) 强化民主协商的现实矛盾化解功能	(186)
第八章 走向协商治理: 地方治理转型的路径探讨	(189)
一 协商治理: 协商民主的一个有效实践模式	(190)
(一) 协商民主中的协商与民主意涵	(190)
(二) 社会转型、利益分化与协商民主	(194)
(三) 我国地方治理变迁中的协商民主实践	(200)
二 政府责任与公民权益实现: 协商治理何以有效	(204)
(一) 协商民主促进政府责任实现的三个维度	(205)
(二) 三维度间的有机协调: 协商治理的有效性前提	(207)
(三) 制度化与开放性: 协商治理的实践要求	(208)
三 理性与权威的平衡: 协商治理发展的内在要求	(210)
(一) 公共理性的协商政治价值	(212)
(二) 协商互动中的理性困局及其治理调适	(215)
(三) 民主的权威: 协商治理的外在发展逻辑	(218)
四 走向协商治理的制度变迁何以可能	(221)

(一) 组织化治理：寻求理性与权威的平衡	(222)
(二) “吸纳—整合—重构”：协商治理发展的实践进路	(225)
第九章 总结与探讨	(234)
参考文献	(239)
附 录	(253)
附录 1 中共温岭市委关于进一步深化民主恳谈推进基层民 主政治建设的意见	(253)
附录 2 中共温岭市委关于“民主恳谈”的若干规定（试行） ...	(259)
附录 3 新河镇预算民主恳谈实施办法（试行）	(264)
附录 4 关于城南镇民主恳谈的若干规定	(267)
附录 5 温峤镇村情民意恳谈会规则	(270)
附录 6 关于松门镇民主恳谈的若干规定	(274)
附录 7 关于开展预算初审民主恳谈，加强镇级预算审查监督 的指导意见	(277)
附录 8 新河镇 2014 年度政府财政预算民主恳谈会暨人大财政 预算审议记录	(280)

第一章 导论

一 研究的缘由与研究意义

伴随着我国现代化的历史进程，多层面的社会变迁亦同步展开，涉及人们思想和行为几乎所有领域里的变革，诸如城市化、工业化、世俗化、民主化等。在这一过程中所有变化的原动力特征上，利益分化、社会冲突和利益协调成为现代社会生活的重要的普遍现象。就个人而言，增加了个人间利益冲突的可能；就群体而言，也造就和增加了群体间的利益对立和利益冲突，由此形成了现代社会中突出的利益分化问题。特别是随着我国市场化改革的深化，我国已全面进入一个利益重组与利益分化时代，不规范的利益分化、愈益复杂化的利益矛盾与冲突、日益失衡并存在固化趋势的利益结构以及由此所带来的大量利益矛盾与冲突，对传统的政府治理模式形成严峻挑战。如何在地方治理中通过有效的公民参与形式，逐步调整和规范多元社会主体间的利益矛盾与冲突，引导社会和谐、稳定、健康发展，是近些年来我党和各级政府治理的重要目标。党的十七大报告明确指出：“增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见。”党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中也进一步提出要更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序，并着眼于构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，不断畅通群众利益协调和权益保障渠道。

从某种程度上说，改革开放以来我国社会转型的深刻变革，其实质就

是一种政府与社会的关系调整及公共事务治理方式的重塑。它所触发的政治、经济和社会各个领域很多新的社会矛盾与冲突无论是对于政府治理还是民主发展来说都形成严峻挑战。基层民主制度和实践，是我国社会主义民主的重要组成部分，也是我国民主政治实践最为活跃、最具有创造力的领域，在中国民主政治的整体发展中处于重要地位。因此，在这个“利益分化的政治时代”中，社会秩序的建构与维护发生根本改变，如何在地方治理中通过具体的制度安排和有效的民主治理形式，逐步调整和规范各类社会冲突，引导基层社会的和谐、稳定、健康发展，是摆在政府和学界面前的一个重要课题和历史任务。

发轫于20世纪80年代的我国基层民主政治建设，深刻地改变了地方治理的生态结构。以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的基层民主治理体系已经初步建立起来。让公民广泛地参与基层公共事务的管理，并逐步使这种管理规范化、制度化，也已经成为我国利益分化背景下公民利益表达和权益维护的重要方式。但随着改革的深化和多元化社会格局的形成，基层社会治理中许多深层次的结构矛盾和利益冲突愈发凸显，地方治理遭遇了前所未有的挑战。具体表现为：村民的利益表达机制不畅通，基层政府与公民缺乏有效互动机制，导致对立情绪加深、矛盾冲突愈演愈烈，有些甚至演变成大规模的群体性事件；村民自治中的贿选现象日趋严重，而贿选总是与腐败有着内在的关联；在乡村治理实践中，资本和权力的交错关系也常常伴随着暴力、黑金政治，部分乡村新富利用手中的金钱左右民主选举过程和村庄公共事务。地方治理的创新发展是内生于地方的经济社会发展，还是仅由外部强制输入，抑或是个别基层领导人的“政治冲动”之作？乡村民主究竟是民主政治的起点和基础，还是不切实际的空想，甚至成为走马观花的过场？诸多争论和质疑一直紧相伴随。因此，考察和分析现行地方治理的有效性问题的，总结我国基层政府在地方治理创新中的一些成功经验，分析影响公民参与和多元社会主体的合作共治的主要因素和重要变量，理清地方治理过程中的权力结构及其性质，剖析导致地方治理困境的结构和制度性根源，是摆在我国政治学界面前的一个重大理论课题。

二 相关文献研究综述

（一）我国地方治理及其现代转型的研究

自1989年世界银行首次使用了“治理危机”（crisis in governance）一词，“治理”一词便迅速在全球普遍使用。英文中的治理一词（governance）源于拉丁文和古希腊语，原意为控制、引导和操纵。长期以来，它和统治（government）一词交叉使用，并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。但是，自从20世纪90年代以来，西方政治学和经济学家赋予“治理”以新的含义，它不再只局限于政治学领域，而被广泛运用于社会经济领域。全球治理委员会于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，并在该报告中对治理作出了如下界定：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。治理的兴起标志着一种新的政府管理方式的出现，用治理理论家罗茨的话说：“治理标志着政府管理含义的变化，指的是一种新的管理过程，或者一种改变了的有序统治状态，或者一种新的管理社会的方式。”^①其原因在于，随着全球化时代的来临，人类组织需要寻找和选择新的发展道路从而能有效回应环境变化和社会危机带来的挑战。在治理理论中，政府不是唯一的权力主体，各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到了公众的认可，就都可能成为在各个层面上的中心；政府也不是唯一的责任主体，各种非政府组织越来越多地承担起管理公共事务的责任，但政府有责任使用新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。^②它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排，更主要的是意指不同社会主体间的持续互动过程。通观上述诸多解释可以看到，在治理理论范畴中，不同社会主体的权责结构及互动关系发生深刻变革，社会秩序的构建和维护也随之发生相应变革。其中，政府组织已经不是唯一的治理主体，社会秩

① [英] 罗伯特·罗茨：《新的治理》，载俞可平主编《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第86页。

② [英] 格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，载俞可平主编《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第31—51页。

序的维护从政府扩展到政府以外的公共机构和私人机构，上下互动、彼此合作、相互协商必然成为社会秩序形成的重要途径和方式。

其实，对地方治理与社会自治的问题，西方学界研究由来已久，并形成了较为完整的理论体系。早在 19 世纪，托克维尔对美国的民主政治进行了系统的研究，指出美国民主的社会基础就是各地的自治实践。在当代西方政治学家中，帕特曼（C. Pateman）、麦克弗森（Macpherson）、科恩（J. Cohen）、艾斯特（Jon Elster）等积极倡导扩大公民政治参与的范围，提出了参与式民主、强势民主以及协商民主等理论。随着 20 世纪 90 年代治理理论的兴起，国外学界进一步对基于公民参与的民主治理进行了深入研究，认为其是西方民主发展的进一步深化，其对于公民能力培育和社会自治具有重要价值^①；一些学者从政府转型的角度入手，认为民主治理超越了传统的精英治理，是一种全新的政府决策创新过程。^②而美国的邻里治理、印度的村镇自治、孟加拉的公共服务提供改革等治理实践也使许多学者意识到公民参与最适应的领域是基层社会，对那些受身边问题影响最深的人具有重要作用，因此基于公民参与的治理能够通过有效推动农村减贫和环境保护等来实现人类的可持续发展。^③也有很多学者从社会资本、第三部门、市民社会等视角对民主治理的社会基础与影响因素开展研究，认为西方国家的民主政治在地方层面的发展问题可追溯至现代主义社会科学的兴起。长期以来，伴随着代议制民主的若干假定随着发展历史主义的坍塌亦走向没落，国家不再被视为人民或民族共同利益的代表；人们也不再指望政治家与公共官员们能够尽职尽责地为公共利益鞠躬尽瘁。^④怎样确保民选代表恪尽职守已不再是人们关注的焦点，取而代之的是这些代表的施政行为应该对谁负责、谁来对这些代表问责等问题。

20 世纪 90 年代后期，博克斯（Richard C. Box）等学者提出“公民治

① Heinelt, Hubert, and et al., eds. *Participatory Governance in Multi - Level Context*, Opladen: Leske and Budrich, 2002.

② Archon Fung and Eric Olin Wright. *Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York: Verso, 2003.

③ Konstantinos Papadakis. *Socially sustainable development and participatory governance: legal and political aspects*, International Institute for Labor Studies ILS Publications, Geneva, 2006.

④ [美] 马克·贝维尔：《民主治理的系谱学研究》，刘腾译，《国外理论动态》2010 年第 8 期。

理”理论,进一步推动传统的“官僚中心”行政模式向现代“公民中心”治理模式转变,为现代地方民主发展做出了积极的探索。公民治理的核心机制是公民参与而非行政控制,具备现代公民意识和健全的公民资格的公民应在公民治理中处于中心和主体地位。这意味着,在地方治理过程中,居民才是社区的拥有者,职业政治家和专业行政人员给予支持和协助,公共部门必须高度关注居民的需求并及时做出适当的回应。为了实现以上目的,博克斯设计了一个由“两会”组成的参与结构。一是“公民委员会”(Citizen Boards),公民是社区事务的参与者、决策者和执行者。二是“协调委员会”(The Coordinating Council),由选举产生的社区代表组成,角色是“协调”而非“决策”。^①通过这些良好的公民参与治理结构,能够促进公民与行政人员之间的良性互动,促成合理可行计划的诞生与实现。

在我国有关地方治理与秩序变迁(主要是乡村秩序和乡村治理)的研究可以追溯到20世纪二三十年代,典型的有李景汉的《北平郊外之乡村调查》,梁漱溟的《乡村建设理论》,晏阳初农村“新民运动”(1924—1937),费孝通的《江村经济》、《乡土中国》和《乡土重建》等。但由于在中国长期的历史上,向来只存在皇权、绅权、族权,而缺乏个人作为主体的民权,农民只是被看作臣民、小民、草民,而不是现代主权意义上的公民。即使辛亥革命一定程度上唤醒了国民的民权意识,使“民主、权利”等词汇逐渐为社会所熟知,但这种民权意识对中国乡村的冲击是非常有限的,农民的起义、革命等政治活动更多的是基于改变自己命运的动员式参与。因此,乡村政治生活秩序还不足以引起学者们的普遍关注。20世纪80年代末以后,随着乡村自治的逐渐铺开,乡村基层民主政治生活逐渐成为学者们普遍关注的对象。学者们探讨的主题涉及乡村公共秩序构建中的村级选举、村民集体行动、村民的政治参与以及基层民主的政治文化等方面。

改革开放以来,家庭联产承包责任制和村民自治制度的普遍实施开辟了中国社会发展的新景象,也为学者们重新深入田野进行调查研究提供了广阔的空间。乡村研究——特别是以具体村庄作为叙事文本的个案研

^① [美]博克斯:《公民治理:引领21世纪的美国社区》,孙柏瑛等译,中国人民大学出版社2005年版。

究——重新成为学界的关注重心，并取得了一些极富价值的研究成果。在这个时期出现了像徐勇、项继权、贺雪峰、于建嵘、王振耀、白纲、张厚安、肖唐镖、王铭铭、党国英、史卫民、李凡等一批有影响的学者，并出版了大量研究乡村选举、村民自治的学术专著和系列丛书。在对乡村公共秩序的研究方面，王铭铭、王斯福（Stephan Feucht Wang）主编的会议论文集《乡土社会的秩序、公正与权威》是国内较早地讨论乡村公共秩序的论著，其所收录的11篇论文均关注中国乡村社会的文化与权力问题，强调了基层社会考察对于理解乡村社会变迁的重要性。其中，王斯福从市民社会理论的角度对中国乡村社会中公共空间存在的可能性进行了探讨；王铭铭探讨了乡土社会在民族—国家建设中的地位和遭遇；刘铁梁、赵丙祥考察了政府和民间组织两种力量在跨村仪式活动中的汇合情况；郑振满对仪式和乡村公共空间秩序建构之间的密切关系进行了探讨，指出庙宇与庙会组织在乡土社会权力组织中的重要作用；等等。

如何在复杂多元的现代环境中回应公民的需求与期望，这是包括我国在内的许多国家在当代地方治理与社会发展过程中的最大挑战。这意味着需要超越传统的政府中心论或社会中心论范式，将回应性的研究从“责任—控制”框架转移到强调国家自主性的“能力—建构”框架之中。在此框架中，政府民主治理的回应性是通过一个以政策议程为中心的双边进程而获得的：一方面是公民的广泛参与；另一方面是政府的有效回应。两者之间的有效结合，造就了地方政府的回应能力，使不同的社会问题在不同的回应模式中得到有效解决。^① 因此，尽管地方治理中的权威与秩序是政治学和社会学研究的重点问题，但其解读方式和结论却是多种多样的。徐勇从国家与社会的视角分析指出，权威和秩序可分为两种类型：一是社会内在力量形成的内生性权威和依靠这一权威力量整合社会形成的自然性秩序；一是由外部的国家力量加之于社会的规定性权威及依靠这一权威力量整合社会所形成的建构性秩序。它们的背后蕴含着两种价值取向：一是社会本位；一是国家本位。具体到社会，更多的是不同权威和秩序的混合体。特别是与西欧国家与社会的二元分离相比，中国的国家与社会更多的

^① 王家峰：《民主治理中的议程回应性：范式重构与理论阐释》，《天津社会科学》2014年第1期。