

市治书系 SHIZHISHUXI

Participatory Governance
—A Positive Study on Urban
Community Building in China

参与式治理

中国社区建设实证研究

这套丛书以调查研究的实证成果为主，对地方治道变革进行探索性研究，力争用数据说明概念，事实产生结论。本书以作者亲身参与的武汉、宁波等城市的社区建设实践为基础，剖析地方治道变革与居民参与的相关性，指出互动合作的社区建设模式是提升地方治理绩效的重要途径。

王敬尧◎著

中国社会科学出版社

市治书系 SHIZHISHUXI

Participatory Governance
—A Positive Study on Urban
Community Building in China

参与式治理

中国社区建设实证研究

王敬尧◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

参与式治理：中国社区建设实证研究 / 王敬尧著.
北京：中国社会科学出版社，2006. 5
(市治书系)
ISBN 7-5004-5490-2

I. 参… II. 王… III. 社区-城市建设-研究-中国
IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 020178 号

特约编辑 肖 凭
责任校对 冯 赛
封面设计 耀午书装
版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2006 年 5 月第 1 版 印 次 2006 年 5 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 10 插 页 2

字 数 250 千字

定 价 25.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究



□作者近照

王敬尧，1969年出生于四川渠县，攻读硕士和博士学位师从于徐勇教授和项继权教授。1998.9—1999.2在北京大学政府管理学院进修；2005.8—2005.11香港中文大学中国研究服务中心访问学者。现为华中师范大学学报文科编辑室主任，主要从事地方治理研究。

主要研究成果有：《政治意识论》（合著）、《中国农村村级治理》（合著）、《中国城市社区自治》（合著）等；近5年来，先后在《香港社会科学学报》等刊物上发表学术论文20多篇，部分咨询报告为政府部门采纳。

本书受华中师范大学
211 工程学科建设项目资助

参与式治理：臣民政治的终结

项继权

长久以来，“参与”一直是政治学研究的核心概念，政治参与也被视为是政治民主的基本形式，公民政治参与的程度也被认为是政治民主化和社会现代化的重要指标。不过，将“参与”与“治理”结合起来则是最近的事。上个世纪90年代，随着“治理”概念引入中国学术界，治理问题迅速成为人们讨论的热点，并一直持续至今。虽然不同的学者对于治理可能有不同的认识和解释，但是，大都不会否认，“参与”是“治理”的内在的、不可分割的特征之一。也正因如此，时下不少治理的研究、实验和发展项目都强调“参与”，甚至是直接冠以“参与”之名，如“参与式扶贫”、“参与式开发”、“参与式财政”、“参与式管理”、“参与式发展”以及“参与式评估”等等。在此背景下，“参与式治理”的概念也应运而生。2004年9月和2005年10月，北京和成都还先后以“参与式治理”为题召开两次学术研讨和经验交流会。

有意思的是，“参与式治理”的提出一开始就与中国城市社区建设直接相关。2004年和2005年北京和成都召开的参与式治理的讨论会均是对中国城市社区建设和治理问题的讨论。这无疑与中国城市基层管理体制的改革有关。我国的改革是从农村开始的。但是，从20世纪80年代中期开始，改革的重点逐渐从农村转移到城市。随着城市国营企事业单位的改革，城市社会经济结

构及管理体制发生了急剧的变迁。众所周知，在计划经济时代，城市的人们都生活和工作在一定的“单位”之中。“单位”是一种高度组织化和政治化的组织。人们的工作地和居住地合为一体，也缺乏居住和职业的自由流动。单位制度不仅是基本的经济组织，事实上也是城市基本的社会组织和管理单位。国家依托“单位”在对经济生产进行组织和管理的同时，也通过“单位”给人们提供各种物品和服务，并依靠“单位”对人们进行严格的组织与管理。也正因如此，一些学者将传统的城市社会称之为“单位社会”。然而，随着计划经济体制的改革及国营企事业单位的改制，企事业单位原有的社会职能逐步向社会转移，人们也逐步从“单位人”向“社会人”转变，城市也逐渐从“单位社会”向“市民社会”转换。在这一社会急剧转型过程中，城市社会组织及管理体制也进入一个新的改造和重建过程之中。也正是在这一时期，城市社区建设和社会自治受到人们的高度重视，而“治理”理论的引入则为社区建设和制度创新注入了新的活力。

“治理”理论的引入与城市社区建设进程的契合并不是历史的偶然，也不是单纯的学术偏好。我们看到，“参与”、“治理”和“善治”等等成为当今最流行的话语，各种参与式发展和治理项目在各地兴起并成为一种潮流，显然有其深刻的背景和根源。事实上，这不仅对中国改革实践的回应，也深刻地反映了人们的需求、理念和追求。在此，我们不难发现，相对于传统单位制社会的管理体制的权力的集中性、资源的垄断性、管理的封闭性以及权力运用的单向性，“治理”，尤其是“参与式治理”有着全然不同的特征。它所强调的不是单一的政府或正式的组织与管理，也重视各种非正式的组织；它强调的不是政府对权力的一元化或垄断，而是强调社会管理的权力中心的多元性，各种公私团体、组织和个人均参与管理过程；它否定社会管理及权力运用

的自上而下的单一性和单向性，而是强调政府与社会各种权力的互动性；它不否认政府权力的命令与强制，但同时也强调权力与组织间协商与合作；它承认政府的管理必要性和必然性，但同时更强调自社会的自主和自治。总之，参与式治理强调社会组织和公众个人的参与社会和社区的管理过程，发展政府、企业、社会组织及公民各主体间的多元参与、合作、协商和伙伴关系，建立政府主导，社会、企业、公众多元主体参与的现代城市基层管理体制。

显然，“参与式治理”是一种新型城市社区管理体制，这也是现代民主在当代中国的实践形式。如果说传统的单位社会是一种高度组织化、政治化和集权化的社会中，个人事实上处于从属、被动的地位，社会政治与管理表现出一种“臣民政治”的特征的话，“参与式治理”的兴起则意味着传统的“臣民政治”的终结。

正是意识到中国城市社会的急剧变革及社区治理中参与的重要性，王敬尧在上世纪90年代中期就开始追踪研究城市社区治理及体制改革问题。他先后参与了武汉市江汉区、黄石市西塞区、宁波市海曙区等地的社区建设与管理体制改革的调查和实验工作，并对沈阳及上海等地的典型社区改革进行了调查，在对全国不同社区建设及体制改革的比较研究的基础上，撰写了这本专著——《参与式治理：对社区建设的实证研究》，对近些年来各地社区建设经验及治理模式进行总结。本书空间跨度大，涉及武汉、沈阳、上海、南京、北京等地社区治理及公民参与的生成、发展及参与式治理的制度、技术及资源等等，这些分析不仅给人们人们对当今中国城市社会管理体制的改革及社区治理的制度创新以全景式的认识，也有助于我们更深刻地认识当代中国基层社会政治及治理方式的转型和变迁。

我们生活在一个如此急剧变迁的时代，社会的日新月异及实

践中人们非凡的创造力常常使我们的理论显得陈旧而苍白。同样，对仍处于变化之中的中国城市社会及社区治理体制来说，我们也很难说本书的分析和结论已经完善无缺。其实，仅就“参与式治理”的概括来说，在当前全国实践中也仅仅是少数典型，还未能成为一种社区治理的通则。公民的社区参与还存在信息不对称、渠道不畅通等等障碍，而公众参与本身也存在搭便车等道德风险。但是，尽管如此，从本书所提供的事实及当前中国社会的发展及人们的需求来看，不断扩大社区治理中的公民参与，推进参与式治理及基层民主无疑是一个发展方向。尽管这一过程是艰难甚至可能是漫长的。

在此我不禁想起罗伯特·米歇尔斯曾经谈到的一个传说，一位农民临终前告诉他的儿子们，他的田里埋藏着一块财宝。老人死后，他的儿子们为了找到财宝将那块田挖了个底朝天，但他们还是没有找到。然而，他们不知疲倦的劳作却在客观上改良了土壤，最终使来年的庄稼获得了大丰收。这一传说中所提到的财宝就如同民主一样。民主并非一件人们如果刻意地去找就能找得到的财宝，而是在我们寻找它的过程中，在不懈地去寻找那些根本无法找到的东西的过程中，我们所付出的劳动将在民主的意义上取得丰硕的成果。（罗伯特·米歇尔斯：《寡头统治铁律》天津人民出版社2003年1月版，355页）

也许正因如此，作者在著作的最后也不忘列出了自己对公民参与和社区民主发展的预测和“期待”。这种期待也给人们以希望！

2006年2月16日

内容摘要

在城市社区建设过程中，为因应国家的社区建设政策目标，城市地方政府的治理方式发生了主动性变革，这为广大居民参与社区建设提供了广阔的空间。事实上，居民参与的方式也发生了较大变化，为社区建设的推进注入了诸多动力。本书就是在社区建设的实证调研的基础上，讨论地方治道变革与居民参与方式创新的主要内容及二者之间的相关性，在此过程中，体现出参与式治理的特点。

这一选题是基于三方面的考量：第一，从纵向上看，政府权能的变化决定着治理方式的变革，并一定会引起居民参与方式的变化。不同历史时期的地方政府对基层社会具有不同的治理模式，与此相连的居民的回应方式也不相同。但这方面的研究成果并不多见，即便是关注较多的社会学学科也很少将二者结合起来研究。较少关注地方政府这一变量，将社区作为孤立的“马铃薯”，而没有将社区作为社会的社区来考察。因此研究这一问题无疑具有一定的理论意义。第二，从横向上看，中国城市社区建设是在农村村民自治施行 20 年后开始的，村民自治活动的经验教训无疑为城市社区建设中的居民参与提供了重要的参照，以至于有的学者甚至一些地方政府企图照搬农村的模式，结果陷入了困境。显然，农村与城市因种种异质性的存在，民众参与的方式是有区别的。尽管城市社区建设的时间较短，但取得的成效反而应成为农村社区发展的重要考量内容，尤其是地方政府治道变革

的主动性方面。因而研究这一问题具有较强的实践意义。第三，从社区建设实践看，近几年，在全国出现了不少经验，形成了鲜明的特色或模式，并且都越来越重视将提高居民参与作为衡量其绩效的重要指标。但学术界却没有及时总结，理论明显滞后于社会实践。因而探讨这一问题具有不可忽视的政策价值。

本书分为六个部分，其逻辑结构如下：

第一部分是绪论，主要表达在此领域的国内外研究现状；陈述选题的缘由；界定核心概念；展示分析工具；最后按照规范学术研究的要求，提出作者的假设前提。

第二部分是考察地方政府的治道变革，包括技术创新和分权行动两个方面。由于技术创新与制度创新关系紧密，因而讨论了学习技术、借脑技术和资源配置技术三个方面，从而构成制度创新的基础和参与式治理的前提。地方分权关涉政府能力的重塑，本书以武汉、沈阳、上海、南京、北京等地社区建设中政府与社区关系的调适，表达地方政府制度创新的主动性，从而为居民参与提供条件和扩展空间。

第三、四、五部分是对居民参与方式的类型学考察。其中，第三部分主要考察政治层面的由地方政府组织居民参与的方式，包括社区选举和“民评官”两个方面，从而形成政府与社区权能转承的周期，也是居民自己难以组织的，这体现了政府与民众的刚性互动，其中不乏创新之举。第四部分考察社会层面的基于社区事务公共管理的居民自组织参与方式，这既为政府减压，又体现社区的自治性。第五部分是考察公共政策层面的城市地方政府与居民组织的互动合作的参与方式，包括政府听证会、社区对话、居民论坛等。

第六部分是对地方政府的治道变革与居民参与创新的相关性分析，提出社区建设的互动合作模式，并结合案例总结其运行机制。最后部分是思考居民参与的发展空间，并提出政策性建议。

本书的创新之处主要体现在以下几方面：

第一，材料新颖。作者使用的材料是通过大量的调研，在社区建设第一线获得的第一手资料，或者从其他专家调研中获得的原始材料，作者力图用鲜活的事实体现出实证性，与同领域的相关研究成果相比，几乎没有做重复性劳动。

第二，在研究方法上进行跨学科知识运用。作者尝试着将新制度经济学的制度分析方法运用到城市地方政府公共管理与居民参与的分析中，寻求地方政府和社区组织各自的制度变迁路径、制度创新的过程及其相关性，以期获得新的理解。

第三，寻找新的研究视角。将地方政府的治道变革与居民参与方式的变化结合起来研究，并进行实证分析，是一种新的尝试。从现有的研究成果中很难发现这种努力，它们展现的多是推演性分析，看不到活生生的人。

第四，突出政策意义。作者将居民参与分为他组织方式、自组织方式和互动合作方式，这种分类研究是以往研究居民参与的成果中较少涉及的，但这在现实中又是实实在在存在着的。只有进一步总结提炼，才能起到指导性作用。

第五，理论上的尝试。作者在经验研究的基础上提出了“互动合作”的制度变迁模型，这也是对制度变迁理论在中国的运用进行反思的结果。自从新制度经济学进入中国之后，经济学家就对制度变迁的方式进行分类与解释。比如，林毅夫教授的强制性制度变迁理论和诱致性制度变迁理论；杨瑞龙教授的中间扩散型制度变迁理论；还有徐勇教授的规划性制度变迁理论等等。上述理论很难对本书的主题研究给予满意的解释。本书总结出“互动合作”的制度变迁理论，是一种理论反思与现实关怀的尝试。

总之，本书以社区建设中地方政府治道变革导致居民参与的变化为中心议题，以制度分析方法为工具，探讨特定的制度安排

下，地方政府的分权行动及其对社区的创新行为予以追认，导致了政府和社区关系的重大变化，激发了广大居民的参与热情。社区建设中的居民参与在政治层面和社区公共管理层面都有突出的表现，这对地方政府的善治目标追求起到了重要的作用，同时也最大限度地满足了居民需求。作者指出地方政府治道变革与居民参与具有正相关性，地方政府与居民的互动合作是提高治理绩效的有效途径。

关键词：社区建设 地方政府 治道变革 居民参与 相关性

Abstract

As a response to the state's advocacy on community build, governing models of local governments have undertaken voluntary reform, which provides vast space for residents' participation in the urban community build. Actually, great changes have taken place to the fashion of residents' involvement, and more drive has been added to this build. This thesis, generally based on empirical study, discusses the main domains of local governance transition and innovations of residents' participation, and tries to find out their relativity.

Three considerations support the choosing of the topic. Firstly, the change of government's influence determines the reform of governing fashions and inevitably leads to changes in residents' participation. In different historical periods, governments practiced different governing modes, accordingly, residents responded differently. However, few researches have been done in this area, if any, it has paid little attention to the variable of local government and didn't view the community as a part of the big society. Thus, there is some theoretical significance to discuss this topic. Secondly, despite the fact that Chinese urban community build commenced 20 years after villagers' self-governance in the rural area and has consulted a lot from the experiences and lessons of the latter, it has certainly led them to a dead end when some students tried to copy the rural models to the urban. Obvi-

ously, the heterogeneity of them has determined their respective participation manners. Contrarily, the achievements of urban community build, especially those reforms in local government, may function as good reference for community development in the rural areas. Thus, the subject may also have some practical value. Thirdly, experiments of community build in recent years have produced some experiences with distinct features, and tended to put more and more emphasis on enhancing residents' participation, even to take it as an index of the effect of community build. However, there lacks theoretical generalization, this theoretical lag behind the practice goes against the expected wise instruction from higher government, and interferes with the sustainable development of community build. Therefore, discussion on this topic also has some policy - related purport.

The article consists of six parts.

Part I first contours the states quo of research in this area, and naturally elicits the reasons for the choosing of the topic, then, it defines the core concepts of residents' participation and introduces the approaches of analysis. It also presents the presumptions of the thesis.

Part II mainly treats the transform of local governance, including technique innovation and decentralization. In view of the close relation between techniques and institutional innovation, it deals with three techniques: learning, brain - borrowing and configuration, which constitute the base of institutional innovation. As reshaping of government influence involves decentralization after surveys on the adaptation of the relationship between the local government and the community in cities such as Wuhan, Shenyang, Shanghai, Nanjing and Peking, it argues that the local government's enthusiasm for institutional innovation not only creates environment but also provide space for residents'

participation.

Part III, IV and V approach the typological aspect of residents participation. The third part is about participation at the political level, which is under the organization of local government and it is impossible for residents to organize themselves. It discusses the two steps in the circle of residents' participation – communal election and “Populace Grading Officer”, which are never devoid of innovation and embody the government – community interaction under the rigid regulation of institutions. The fourth part addresses the participation in the form of self – organizing, it embodies the autonomy of the community and accordingly relieves the burden of the government. . The fifth part deals with the interaction and cooperation between the two parties at the level of public policy making, including hearing of public opinions, residents forum and residents referendum.

Part VI analyses the relativity between the governance reform and residents participation. It advances a new mode of community build — interaction and cooperation mode and generalizes its operating mechanism after careful case study. It also reflects on the potential space of residents' participation and put forward some suggestions on policy making.

The article may cherish such features:

The data are collected firsthand from the vivid experiences of community construction through in person surveys. This lays a solid foundation for the empirical study. As for the analytical approaches, it strives to make a cross – disciplinary analysis by applying the method of institutional analysis to local public administration and residents' participation. Through exploring the routes of system transitions, contents of system innovations and their relativity in both the local govern-

ment and the communal organizations, it aims at a better understanding on such issues. It's also a new attempt to review governance transition together with residents' participation and conduct empirical analysis, since existent researches seldom mentions the relation between them and are mostly deductive. Another originality is the generalization of the forms of residents' participation, that's, self - organizing, extrinsic - organizing and interaction and cooperation. These forms are concrete in real life yet never discussed in previous researches. Last but not the least, the advocacy of the new mode of "interaction and cooperation" is certainly an enrichment to the theory of institutional transition. Ever since institutional economics has been introduced into China, different students have classified the patterns of institutional transition differently, such as Lin yifu's theory of imperative transition and inductive transition, Yang Ruilong's theory of middle diffusive transition. However, these theories are hardly adequate to give a satisfactory explanation to the real life, and this thesis strives to offer a new perspective.

In short, this paper centers on the changes of citizens' involvement as a consequence of transition in local governance, it argues that under specific constitutional arrangement, empowerment and retroactive authorization of the community's innovations would stimulate the residents' zest for participation and result in great changes in the government - community relationship. It also addresses residents' participation in both political and communal public administration affairs, which plays an important role in the attaining of good governance and satisfies the citizens' needs to the most. The paper points out that there exists positive connection between local government's governance innovation and citizens' participation, hence co - act and co - opera-