



Social Capital and
Government Governance

社会资本与政府治理

黄晓东/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

黄晓东/著

**Social Capital and
Government Governance**

社会资本与政府治理



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社会资本与政府治理 / 黄晓东著. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2503 - 0

I. ①社… II. ①黄… III. ①社会资本 - 影响 - 国家 - 行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 142650 号

社会资本与政府治理

著 者 / 黄晓东

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 编译中心 (010) 59367139 责任编辑 / 王玉敏

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn 责任校对 / 陈 磊

项目统筹 / 祝得彬 王玉敏 责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 14.75

版 次 / 2011 年 8 月第 1 版 字 数 / 171 千字

印 次 / 2011 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2503 - 0

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究



目 录 contents

第一章 导论：社会资本为引导政府治理的发展提供

新思路 / 1

- 一 论题选择与研究意旨 / 2
- 二 已有研究的文献综述及其客观评述 / 12
- 三 逻辑思路与立论方法 / 27

第二章 治理：公共行政变革的重要维度 / 35

- 一 治理的概念诠释与特征甄别 / 36
- 二 治理理念下当代政府管理的重塑取向 / 47
- 三 契机与挑战：中国语境下政府治理问题的理路辨识 / 56

第三章 社会资本：一种新的解释范式 / 66

- 一 社会资本的理論积淀与演进：三个经典观点的界说 / 67
- 二 社会资本理论若干重要问题的解析 / 80
- 三 本书关于社会资本研究的切入点 / 108

第四章 社会资本与政府治理的结构关联：相得益彰与

互补融合 / 112

- 一 社会资本——政府治理构筑的牢固基石 / 113

二 政府治理——社会资本提升的持续驱动 / 123

第五章 中国社会资本储存的传统与现状 / 132

- 一 中国社会资本储存的传统与现状：社会资本与中国社会变迁概述 / 133
- 二 当前中国政府治理建构过程中社会资本的缺陷：制约因素症结之所在 / 147

第六章 以社会资本的整合推动中国政府治理的建构 / 154

- 一 “传统”与“现代”并行不悖：当代中国社会资本的整合路径 / 155
- 二 “社会法团主义”与“国家法团主义”耦合：当代中国社会资本的整合模式 / 162
- 三 “政府·社会·公民”合力而发：当代中国社会资本的整合举措 / 169

第七章 结语：社会资本应用于政府治理问题研究的限度与愿景 / 179

- 一 研究限度的考量 / 179
- 二 研究愿景的期盼 / 185

参考文献 / 193

后 记 / 230

导论：社会资本为引导政府治理的发展提供新思路

社会资本对社会的繁荣以及所谓的竞争力至关重要，但是它的最重要的影响力不在经济生活中，而在社会政治生活方面。

——〔美〕弗朗西斯·福山

马克思主义经典著作家曾说过：“每一时代的理论思维，以及我们时代的理论思维，都是一种历史的产物，在不同的时代具有非常不同的形式，并因而具有非常不同的内容。”^①毋庸置疑，任何一种理论的产生都绝不是无本之木、无源之水，必然有其社会实践方面的原因，它的价值魅力最根本之处就在于能及时把握时代的脉搏，合理揭示社会现象之下的生成规律，并能努力探寻出社会进步的发展良策。当代中国正处于现代化转型的关键性历史时期，各项改革也相继进入攻坚阶段，这一点在政治体制和行政管理体制改革方面体现得尤为明显，在我们面前有许多必须解决而无法回避的现实问题，也有许多必须落实而刻不容缓的紧迫

^① 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯选集》（第三卷），北京：人民出版社，1972，第465页。

任务。如何建构有效理论，正确应对这些问题和任务的挑战与考验，无疑成为中国学界和实践部门要去探讨的时代论题，将社会资本的理论框架应用到对政府治理问题的研究即是其一。

一 论题选择与研究意旨

在现代社会，随着信息化和全球化浪潮的涌起，传统政府管理模式正面临着新的挑战，每个国家或民族都在寻求适合自己生存与发展的治理之道，这已成为世界各国应对挑战、提高效率的大趋势。然而，几乎全球范围内的每一种政府治理方式都出现了不同程度的治理失效，这当中最核心的表现在于当下人类文明发展的一种困境，即社会资本危机。中国的情形也概莫能外。有鉴于此，把社会资本与政府治理两者结合起来分析，从社会资本的角度来拓展政府治理问题，并且以政府治理为依托来探寻社会资本理论，抑或能为社会资本和政府治理两大课题的深入研究提供一种新的理论资源与思维动力；两者在理论与实践上的关联与互动也无疑为中国的相关思考提供了有益的参考与启迪。

（一）问题的缘起：政府治理失效的显现

20 世纪 70 年代末 80 年代初以来，在西方国家，面对着财政压力、传统官僚体制的低效以及对公众的回应能力降低等一系列内部问题；同时也面对着全球化、知识经济的变革、公众需求的多样化等一系列外部环境的挑战，政府组织开始了以“治理”为理念的政府变革运动，如英国的续阶方案、美国的企业化政府改革运动、新西兰的财政与人事改革，以及澳大利亚的财政管理改革

进计划等。这场广泛的治理改革浪潮其目标主要集中在三个方面：（1）解决经济衰退，实现国民经济的稳定和发展，提高本国经济在世界市场的竞争力；（2）消除官僚主义，为消费者提供更高质量的社会服务，重新改善政府在公众中的形象；（3）在日益高涨的社会需求和节约财政开支之间寻找新的平衡^①。尽管各国行政改革的政治、经济、文化背景不同，以及改革政府的起因、议程、策略，和改革的范围、规模、力度有所不同，在行政改革的实践过程中每个国家会采取不同的政府治理实践模式，按各自存在的问题、组织结构、管理方式、政策制定和公共利益服务方面的异同进行设计与选择，但是，各国政府变革的核心与实质内容却表现出惊人的相似，即展开从统治管理理念到管理制度的全面调整、修正与创新，所偏重的统治机制并不依靠政府的权威或制裁，它所创造的结构或秩序不是由外部强加的，而是依靠多个行动主体在自主的互动过程中自发形成的。具体而言，各国政府组织都试图要改变政府长期形成的职能活动范围和运行机制，力图在政府与市场之间寻求更为有效的提高公民普遍福利及提升国家生产力、竞争力的制度安排和创新性组织，重新审视和调整政府组织与公民社会、政府组织与市场组织、政府组织内部层级间的种种关系，改变政府作为社会唯一权力中心的格局，采取授权和分权，将非政府组织、非营利组织、民营的市场组织和公民自主组织等多中心的组织制度安排，引入公共物品和公共服务的提供与生产之中，通过合作、协商、互动、伙伴关系、确立认同和共同目标等方式，使这些社会组织与政府组织共同承担起社会

^① 顾平安：《政府发展论》，北京：中国社会科学出版社，2005，第6页。

公共事务管理的责任。正是围绕着这样一个主题，各国政府在治理改革的实践中，不断地探索着新的制度与行为规则，并不断地整合着政府与社会、政府与公民之间的权力、权利与利益结构。而政府组织将更有效地履行那些它应该履行的职责，以更经济和正确的方式实现其“掌舵”、“引导”与“服务”等方面的管理职能。“我们不需要什么大政府或者小政府，我们需要一个更好的政府。说得更加精确一点，我们需要更好的政府治理。”^①

就在西方国家推动治理变革运动的同一时期，对于处在转轨阶段、谋求通过有效的行政改革而致力于提高政府管理能力的中国来说，在立足本国国情的基础上，也以治理为理念对整个经济、政治和社会领域进行了治道变革。如在政府职能的市场化方面，已经通过国有企业改革、政府机构改革、公共事务市场化管理等，并取得了一定的进展；在政府行为的法治化方面，已经通过依宪治政、法治行政、法制监督等依法治国的举措，取得了一定的进展；在政府决策民主化方面，通过立法听证，完善决策程序；在官员遴选机制方面，通过建立和完善选举制度，确立差额选举制度以提高选举的竞争性；在政府权力多中心方面，通过地方分权的改革、省级立法权和较大的市的半立法权、基层民主建设、事业单位的相对独立运转等，中国政府的权力已经开始从单中心的政府走向多中心的自主治理^②……这都充分表明了中国改革对政府治理理论的借鉴与验证。在最近30年间所进行的这些有益探索和改革，使中国全社会和人民生活发生了翻天覆地、日新月异的变化。

① [美] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，周敦仁等译，上海：上海译文出版社，1996，第25页。

② 此部分内容参阅吴家庆、王毅《中国与西方治理理论之比较》，《湖南师范大学社会科学学报》2007年第2期，第58～65页。

然而，就在西方国家及中国政府改革取得有目共睹的成就的同时，几乎全球范围内的每一种政府治理方式却都出现了不同程度的治理失效，这种情况如果不能在较短的时间内予以根本性解决，则会突出表现为：社会信任度的降低、政府权威的流失与合法性不断遭到质疑、社会阶层冲突与社会不公平感的蔓延、冲突意识形态的定型，以及个人与社会的进一步疏远等。以美国为例，1958年，普通民众对联邦政府在大多数时候能够尽职尽责的认同度比例为73%，到1994年，民众对联邦政府的认同度比例创纪录地下降到15%，1997年略微回升到20%。与此同时，民众对美国的公司、劳工组织、银行、医药行业、宗教组织、教育、电视新闻的信任度也在不断下降，20世纪60年代整个社会可信的人比不可信的人多10%，而到20世纪90年代，不可信的人则比可信的人多20%，民众对社会的不信任程度不断攀升^①。正处于转型时期的当代中国社会，随着利益格局的急剧变化，转型社会所特有的问题和矛盾也已现端倪：由于传统的道德价值体系逐渐瓦解，而现代法治社会的形态尚未成型，整个社会缺乏有效的控制手段或主导的控制手段不力，造成了社会的失控现象；政府与民众之间的逐渐疏远和脱节，造成社会广泛动员的困难；腐败、不公、贫富悬殊等问题的加剧，造成人们对“谁之正义”、“谁之合理性”问题的质疑；社会交往过程中诚信、责任、规则意识的缺乏，造成多元主体之间难以形成共同的利益基础与和谐的交往关系^②……这些问题和矛盾的大量涌现，远远背离了政府

① 唐亚林：《社会资本与治理》，《探索与争鸣》2003年第8期，第8~9页。

② 江作军、刘坤：《论当代中国社会资本的转型》，《江海学刊》2005年第5期，第222~227页。

治理理论所诉求的目标价值，造成当前治道变革发展中的实在困境。从这点出发，对许多社会现象与问题发生的机理做出合理的解释，找到政府治理失效弊端症结之主要所在，这对于应付时代的挑战、适应环境的需要、健全与完善政府治理理念和方法，都具有十分重要的意义。这当然也是我们必须去解决而无法回避的现实问题，必须去落实而刻不容缓的紧迫任务！面对目前政府治理的上述问题，越来越多的学者开始关注社会资本对于促进政府治理的作用，社会资本这一理论范式逐渐成为研究如何实现良好政府治理的强有力的分析框架。

（二）分析视角的提出：社会资本的契合

社会资本是20世纪80年代后期在资本概念内涵拓展的基础上发展起来的，与自然资本、物质资本和人力资本相对应的理论概念。社会资本理论逐渐成为社会学、经济学和政治学等多个学科普遍关注的热点问题和前沿问题，是被各学科广泛使用的跨学科概念；是世界各国学者用来解释经济增长和社会发展的新范式；被西方国家的决策圈看成解决社会矛盾的新思路，即所谓的“第三条道路”^①。在现代社会中，社会资本存在并服务于人类的社会关系和交往活动，其组成要素主要包括：公民的自治组织和社团、公民的参与意识与合作精神、规范和谐有序的交往网络、互相信任的

① 卜长莉：《社会资本与社会和谐》，北京：社会科学文献出版社，2005，第1页。关于“第三条道路”指的是英国社会学家安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）提出的观点：希望凭借公民社会的复兴，通过“第三部门的介入”，发挥传统的家庭、社区和地方机构的作用，以社会自治来取代或弥补政府管制和市场机制的失灵。参阅安东尼·吉登斯《第三条道路：社会民主主义的复兴》，郑戈译，北京：北京大学出版社，2000，第82~83页。

心理认同感，以及平等互惠的公共利益基础等，其中公民积极参与的网络、互惠互利的规范和社会信任是其基本形式和支柱性要素。另外，和自然资本、物质资本、人力资本不同，社会资本是一种能够提高社会运转效率和激发社会持续发展活力的“软资本”。实践证明，一个国家发展的快慢，不仅取决于该国人力资本所有者的个体素质，还取决于连接个体人力资本的社会资本的质量。社会资本雄厚的国家，经济与社会的发展就比较迅速；社会资本薄弱的国家，经济与社会的发展则比较迟缓；而社会资本缺乏的国家，经济与社会的发展不仅停止，还可能倒退。社会资本的有无、多少已经成为一国能否迅速发展的必要条件^①。可见，社会资本问题并非是空穴来风、忽然冒出来的问题。它之所以成为一个有广泛解释力的概念而进入多学科理论探讨和经验研究的视野，是因为社会资本理论既有着悠久的历史理论渊源，又有着深厚的社会现实基础，对学术理论与现实实践都具有重要的指导意义。社会资本问题无疑将成为 21 世纪一个不容忽视的学术话语。

基于以上的整体认识，社会资本在某种意义上也已成为人类社会试图走出发展困境和探索治道之变的一种具有高度概括力的理论解释范式（毋庸置疑，造成政府治理失效的原因是多种多样的，我们在这将采用理想类型的分析方法，主要从社会资本的角度来探讨其缘由）。一方面，从理论层面来看，社会资本的充分发育是政府治理建构的基础。政府治理的内涵主要表现为政府公共组织与公民社会之间的合作关系，但是我们不难发现它们隐含

^① 方竹兰：《中国体制转轨过程中的社会资本积累》，《中国人民大学学报》2002 年第 5 期，第 47～51 页。

的一个基本假设前提——公民社会必须具有高密度的社会资本^①。因为只有在公民社会具有高密度社会资本的条件下，才会产生社会对治理的要求并达到与政治国家之间的良好合作。很难设想在一个充满怀疑、猜忌和相互陷害的环境中，公民个体之间能够形成协同一致的发展目标，能够具有团结、合作和信任的公共精神，能够形成各种自主、自愿的民间组织网络，从而达到与政府公共组织的合作。社会资本状况决定了公民社会的精神面貌，从而也最终决定了政府治理能否普遍地形成。政府治理的广度、深度和质量都取决于社会资本的存在状况。只有在公民乃至整个公民社会普遍具有团结、合作、互助、信任的公共精神，具有高度的参与意识、权利意识、主体意识，具有广泛独立的民间组织和社会团体的前提下，公民以及公民自治组织才会自下而上地参与公共治理中来，才能形成政府与公民、政治国家与公民社会良性互动的局面^②。

另一方面，从现实情况来考量，社会资本危机与政府治理失效共生并存。提及社会资本危机，不容忽视的是，社会资本危机这种当下人类文明发展的“瓶颈”制约的根源之所在却空前突显。就连堪称现代民主国家之典范的美国也出现了标志社会资本衰退的“独自打保龄球”现象。20世纪90年代，时任哈佛大学社会学教授的罗伯特·帕特南（Robert Putnam）根据自己的研究发表了《独自打保龄球：美国下降的社会资本》一文。在他看来，社会资本的存量就是一个社区中人们参加、参与社团活动的

① 李惠斌：《什么是社会资本》，载于李惠斌、杨雪冬《社会资本与社会发展》，北京：社会科学文献出版社，2000，第12页。

② 郭忠华：《社会资本视角下中国善治问题研究》，《上海行政学院学报》2003年第2期，第23～29页。

水平，测量的标准包括阅报、参与志愿组织以及对政治权威的信任表达，等等。他用参与投票、家长—教师协会、妇女选民联盟、红十字会、工会、宗教群体、互助及嗜好俱乐部的活动等指标来分析美国公民的政治参与模式，得出了美国社会资本在 20 世纪 60~90 年代急剧下降的结论^①。处于社会转型期的当代中国，目前的社会资本整体上仍处于“异型发展”^②的态势，当代中国的社会资本危机作为全球社会资本危机的一部分，虽然与西方的社会资本危机相比较有其特殊本质：二者往往都以政府统治的合法性危机、社会价值失范、社会认同感和信任感的普遍降低等为表征，然而危机的特点和根源又是有所区别的。西方的社会资本危机是一种现代意义上的社会资本的流失性危机，而当代中国的社会资本危机是一种传统社会资本与现代社会资本的结构断裂性危机。这种“断裂”现象表现为：传统社会资本模式不断遭到质疑和挑战，而现代社会资本模式尚未得到有效建构^③。中国现代化的两难症结真正的要害，在于国家与社会二者之间没有形成适宜于现代化发展的良性结构，确切地说，在于社会一直没有形成独立的、自治的结构性领域。例如，尽管改革开放以来，中国的民间组织在数量、种类和合法性等方面都有了较大的提高，但从已经存在的民间组织来看，它们也还普遍带有发育不完善的特征，不仅许多民间组织脱离不了对政府的依附，而且许多政府部

① 了解帕特南的观点可以参阅罗伯特·D. 帕特南《独自打保龄球：美国下降的社会资本》，《美国展望》1995 年春季号。

② 由于受市场经济的两面性、体制转轨和社会转型的影响，中国目前的社会资本整体上仍处于“异型发展”的态势，社会资本的态势表现出相对稳定性和封闭性；获得、维持和运用过程体现出非理性；分布突显出不均衡性和不协调性；成分呈现出多元性。

③ 江作军、刘坤：《论当代中国社会资本的转型》，《江海学刊》2005 年第 5 期，第 222~227 页。

门也仍然习惯于干涉民间组织的工作，因而目前许多民间组织自主性、自愿性、非政府性的特征还不是十分明显。因此，当前中国弱小的民间组织不仅难以承载政府职能的转移，而且参与公共事务治理的能力也很有限。要克服这种结构断裂性危机，进而有效化解治理失效，就必须对社会资本进行多种方式、多种途径、逐步深入和细化的整合。这是中国实现政府治理的重要前提和题中应有之义，也是当代中国社会资本危机与政府治理失效得以消解的根本途径。诚然，社会资本危机是一个十分危险的信号，它不仅危及一个国家的有效治理，而且对整个社会的可持续发展提出了严峻的挑战。目前全球范围内所出现的治理失效现象，恰恰印证了它们与社会资本危机共生与并存的特性。治理失效就其本质而言，即社会资本危机。

由此观之，作为社会资本的核心内容和基本要素的信任、互惠规范和公民参与网络等，也正好是政府治理得以形成以及良好维持的基础与纽带，政府治理在本质上和社会资本的内涵之间具有某种结构性依赖与制约的关系。研究政府治理问题，就要求我们引入新的分析视角和范畴，社会资本无疑成为促进政府治理发展的一个不可忽视的要素。

（三）价值域的探讨：理论与实践

综合当前政治学和行政改革研究的现状，学界和实践部门都致力于讨论国家与市场、市场失灵和政府失灵、公民社会建设和民间组织发展、政府管制与社会治理等核心问题，这些正需要找到一种有效的解释范式；而研究和强调政府治理与社会资本的学术价值和现实意义正好切合了这样的诉求，它们为在国家与个

人、政府与市场、管制与放任之外寻求出路提供了新的线索。并且我们发现，社会资本的分析途径还有助于引起人们对非政治、非经济因素的重视，促使人们从更深的理论层面关注那些隐藏于社会结构之中的社会关系以及信任、互惠规范和公民参与网络等社会资本形式，从而使人们更加全面地认识到公民社会的思想意识、精神状态以及由此形成的公民参与网络，这对于政府治理的良好建构也具有不容忽视的作用。我们可以说，社会资本理论因背负了政府治理的使命而更具活力，政府治理的实践也会因社会资本的结构和文化支撑而更加有效。基于上述认识，本书从社会资本视角来试图解读政府治理问题，以此作为研究取向，努力思考信任、互惠规范及公民参与网络等内容的实现方式同政府治理的内在联系，以求将中国政府治理问题的研究引入一个更为广阔的空间，进而更加积极有效地推动中国政府治理走向善治。

从社会资本的角度系统研究探讨政府治理问题是一个新的尝试。从这个意义上说，本书可能具有一定的新意。其一，理论层面，社会资本理论为理解政府治理问题提供了一个全新的理论视角，使社会资本范畴成为研究政府治理问题的分析工具，从而为政府治理研究和社会资本研究都做出了有价值的学术努力。其二，实践层面，本书探寻了社会资本影响和作用于政府治理的机制，分析了社会资本对政府治理建构过程中的制约因素，并从有效整合社会资本的角度，探索通往政府善治的现实途径，提出了现实性对策建议，这为解决日益广泛而严重的政府治理危机问题，为促进政府治理良好发展，提供了有价值的参考。当然，政治和经济因素是解释政府治理的主要变量，但是影响政府治理的内在原因是多元的，政府治理中大量非经济、非政治的因素作为

一种补充，也起着不容忽视的作用。因此，把社会资本与政府治理两者结合起来分析，承载着久远而深厚的历史传统，立足于改革、市场经济和民主化这一特定的中国社会现实情境，同时更兼具指向未来的前瞻性和超越性取向，本书无疑禀赋着深刻的理论价值和丰富的实践意义。

二 已有研究的文献综述及其客观评述

治理与社会资本都是很有研究意义和潜力的概念，无论在西方还是在中国，无论是对学术理论的探讨，还是对现实实践的思考。为此，在不同的历史时期，不同的国家、不同的学者，从不同的学术角度，对治理与社会资本这样多学科交叉阐述的重要理论进行了越来越多的分析探讨，形成了不同的学派和观点，并积累了较为丰富的研究成果。

（一）治理理论的研究概况^①

20 世纪 90 年代以来，在西方学术界特别是在经济学、政治学和管理学领域，“治理”一词十分流行。治理理论的代表人物罗伯特·罗茨（Robert Rhodes）详细列举了 6 种关于治理的不同定义。这 6 种定义是：（1）作为最小国家的管理活动的治理，它指的是国家削减公共开支，以最小的成本取得最大的效益。（2）作为公司管理的治理，它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制。（3）作为新公共管理的治理，它指的是将市场的激

^① 参见林志鹏《我国公共决策制度创新问题研究——公共治理理念与互动式民主决策》，吉林大学博士论文，2005。