



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 

中国社会转型中的 政府治理模式研究

RESEARCH ON GOVERNANCE PATTERNS
IN THE PROCESS OF
CHINA'S SOCIAL TRANSFORMATION

姜成武

著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 中国
石

中国社会转型中的 政府治理模式研究

RESEARCH ON GOVERNANCE PATTERNS
IN THE PROCESS OF
CHINA'S SOCIAL TRANSFORMATION



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会转型中的政府治理模式研究/娄成武等著.
—北京:经济科学出版社,2015.7
教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
ISBN 978-7-5141-5757-4

I. ①中… II. ①娄… III. ①国家行政机关-行政管理-管理模式-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 099891 号

责任编辑:白留杰
责任校对:靳玉环
责任印制:邱天

中国社会转型中的政府治理模式研究

娄成武 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100142

总编部电话:010-88191217 发行部电话:010-88191522

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@esp.com.cn

天猫网店:经济科学出版社旗舰店

网址:http://jjkxcbs.tmall.com

北京季蜂印刷有限公司印装

787×1092 16开 28.25印张 540000字

2015年7月第1版 2015年7月第1次印刷

ISBN 978-7-5141-5757-4 定价:70.00元

(图书出现印装问题,本社负责调换。电话:010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话:010-88191586)

电子邮箱:dbts@esp.com.cn)

经川济世

勉行前集

贺教育部

气大攻问项目

成早出版

李延村



丙午年八月



课题组主要成员

李兆友 孙 萍 魏淑艳 杜宝贵 王玉波
高 进 蒋龙翔 耿国阶 高红成 张晓杰

编审委员会成员

主 任	孔和平	罗志荣			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远	
	文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹	
	刘 茜				

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学同自然科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学作出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果 and 优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，作出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此作出重要批示，指出重大攻关项目有效调动了各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展作出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

2 作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究的灵魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

前 言

《中国社会转型中的政府治理模式研究》是我们承担的2008年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目的最终成果。

该项目获批后，课题组成员随即展开文献查阅与实地调研，在收集了一些地方政府的治理案例以及国外部分城市治理模式素材的基础上，于2009年3月完成开题报告。之后，课题组继续开展政府治理方面的理论研究，于2009年暑期成功举办“全国公共管理博士生学术论坛”，拓展了政府治理模式的研究视域。2010年9月该项目完成中期检查。根据开题专家组与中期检查专家的意见，我们将研究重点做了适当调整，最终形成《中国社会转型中的政府治理模式研究》的结题报告，并于2013年5月上报教育部社科司申请结题。2013年底，该项目通过专家组评审获得优秀，并被推荐进入《教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目》丛书，由经济科学出版社正式出版。这是课题组全体成员的知识结晶，更是学术界对课题组研究成果的肯定。

自该项目申请书的填报开始，该项目经历了7年的时间。7年间，课题组成员先后出版7部学术著作、发表100余篇学术论文，并有10多个博士毕业，该项目的主要参加者有的已由讲师晋升为副教授、有的则由副教授晋升为教授，基本完成了搭建一个平台、出版一批成果、培养一批人才的最初设计目标。在本书即将出版之际，对所有参与该项目的人员表示由衷的谢意，对参与项目结题报告与专著撰写工作的成员表示感谢。

全书大约52万字，共10章内容。本书研究得出如下结论：（1）中国社会转型中的政府治理模式，既不是西方学者提出的政府治理模式

的翻版，也不是我国原有的政府管理模式的修修补补，而是充分考虑全球治理的境遇与中国社会转型的社会背景，充分考虑我国政府行政改革的实践与价值取向，才能作出正确选择的问题。(2) 我国不可能完全实行西方的多中心治理模式，政府与社会协同治理模式成为我国的现实性选择。政府与社会协同治理模式是以中国共产党为中心的多元主体治理模式，是强调治理主体之间平等协作关系的治理模式，是治理权威多样性的模式，是多元主体力量综合性提升的治理模式，是治理主体具有共同目的性的治理模式。(3) 我国治理变革的主要探索包括政党治理、政府治理、社会治理等方面，这些方面的探索呈现出渐进性、实用性、政治改革滞后性、技术性等特点。完善国家治理体系，需要把握好四个方面的关键环节：党要严治，政府善治，社会法治，全民得治。四个维度可以归结为党风、政风、社风、民风建设，其中党风建设是核心，政风、民风建设是关键，密切党群关系、实现人民利益最大化和社会和谐是本质。

本书由项目首席专家娄成武教授拟订写作提纲，由相关研究人员负责完成各章的写作，最后由娄成武教授、李兆友教授统稿、定稿。特别需要指出的是，在课题立项、开题、中期检查、课题验收的过程中，教育部各位领导及全国学术同仁给予了大力支持。在本书即将出版之际，谨向各位领导、各位同仁表示衷心的感谢，同时，感谢经济科学出版社以及责任编辑白留杰女士的辛勤劳动。



2015年6月2日

摘要

“社会转型”一词源自西方现代化理论。自 20 世纪 90 年代开始，“社会转型”这一概念逐渐进入中国的学术语系中，并逐渐成为描述和解释中国改革开放以来社会变迁的重要理论之一，也成为理论界研究中国社会热点及重点问题的表达方式。与此同时，治理也在 20 世纪 90 年代成为一个最流行的概念、思潮和理念。国际组织纷纷使用治理来表达其研究成果，西方学术界更是对治理投入巨大的研究热情。我国学者也对治理表现出浓厚的兴趣，出版发表了大量的学术著作与学术论文。

中国社会转型是在社会主义框架下的社会稳定和社会发展的内在统一，是社会系统结构的整体性变迁，其发生过程伴随着人们价值观念的多方面的变革与冲突。中国社会转型中的政府治理模式，既不是西方学者提出的或预测的政府治理模式的翻版，也不是我国原有的政府管理模式的修修补补，而是需要充分考虑全球治理的境遇与中国社会转型的社会背景，需要充分考虑我国政府行政改革的实践与价值取向，才能作出正确选择的问题。因此，只有认真研究我国社会转型期行政改革的基本经验，认真研究西方治理理论本土化过程以及我国学者对政府治理的理解，才能形成我国社会转型时期的政府治理理论创新成果，并在此基础上作出合乎中国国情的政府治理模式选择。

社会转型时期我国行政改革在政府机构改革、行政审批制度改革、“省直管县”体制改革等方面取得了一定的成就，但也存在着诸多的问题，需要通过转变政府职能、优化政府结构、建设服务型政府来解决。为此，需要以邓小平改革开放思想为理论指导，深化政府改革；以社会主义核心价值观体系为指导，重塑政府形象与政府行政理念；以

和谐政府理论为基础，科学地解决公务员同被服务民众之间、公务员相互之间、公务员同其职位之间的关系协调；以有效政府理论为基础，实现政府行政内容、行政程序以及行政评价的有效性之间的协同。

我国治理变革经历了治理变革的初步探索、以维护稳定为中心的治理变革、治理变革的新探索三个阶段。我国治理变革的主要探索包括政党治理、政府治理、社会治理等方面，这些方面的探索呈现出渐进性、实用性、政治改革滞后性、技术性等特点。我国学者对西方治理理论的研究，则经历了治理理论的引介、应用、探讨和反思、本土转化的努力等阶段。由于治理所处社会发展脉络不同、治理立基的社会结构不同、治理的发育过程不同、治理面对的问题集不同、治理主体的政治理性化程度不同，我国学者对治理概念有着独特的理解。

政府治理模式作为政府治理的具体范式，指的是依据本国的社会经济条件，为高效实现公共利益，由政府治理理念、政府治理结构和政府治理工具构成的内在关联的体系范式。社会转型背景下我国政府治理模式研究的着力点在于：科学界定政府治理与国家治理的边界，调适政府与市场在资源配置中的关系，优化责权利相统一的政府运行体系，培育社会治理能力并使之不断壮大。基于此，我国不可能完全实行西方的多中心治理模式，政府与社会协同治理模式成为我国的现实性选择。

政府与社会协同治理模式是以中国共产党为中心的多元主体治理模式，是强调治理主体之间平等协作关系的治理模式，是治理权威多样性的模式，是多元主体力量综合性提升的治理模式，是治理主体具有共同目的性的治理模式。政府与社会协同治理模式的良好运作，必须以政府自身能力的提升为依托，以建立高效的行政机构和精干的公务员队伍为载体。只有在推进政府自身改革、加强社会建设、构建政府与社会信任关系的基础上，全面提升政府现有治理能力，才能促使政府与社会协同治理模式的完善。

基于以上的理论分析，本书探讨了土地资源管理方面的政治一元化框架内的多元化治理模式、社会保障方面的公共契约治理模式、教育管理方面的公共治理模式。此外，本书还探讨了社会转型时期我国地方政府竞争的治理模式以及中国市辖区政府治理模式。




Abstract

“Social transformation” derives from the western modern theory. Since 1990s, the concept of “social transformation” gradually enters the Chinese academic languages, and gradually becomes one of the fundamental theories to describe and explain the social changes since China’s reform and opening up, and also becomes the way for researchers to describe Chinese social hotspots and the key problems. At the same time, governance also becomes one of the most popular concept, thought and idea in 1990s. International organizations are mostly using governance to express its research achievements, and the western academics also show fantastic enthusiasm to the study of governance. Our Chinese scholars also express a keen interest to governance, and have published a lot of academic works and papers on it.

The transformation of Chinese society is the unity of social stability and social development under the framework of socialism, and it is the integrity change of social system structure, and in its process the values of the various people changed and had conflicts. The mode of governmental governance in Chinese social transition is neither the mode of government governance which proposed by western scholars, nor the existing tinkered government management mode of our own country. But it is the right choice which needs fully considering the situation of global governance and the social background of social transformation in China, and needs fully considering the practice of our country’s government administrative reform and value orientation. Therefore, only under a careful study of the basic experience of the administrative reform in China’s social transition, and carefully studying the localization process of western governance theory, and scholars’ understanding of governance in our country, can it produce innovational achievements of the governance theory during the period of social transformation in our country. And on the basis of this, it can make right choice to form a governmental governance mode according to.

During the period of social transformation, our administrative reform has obtained certain achievements in government bodies' reform, in the reform of the administrative examination and approval system, and in "made the county" system, but it still has many problems. These problems need to be resolved through the transformation of government function, optimizing the structure of government, and building a service-oriented government. To do this, we need to deepen the reform of the government under the guidance of the theory of Deng Xiaoping's reform and opening-up thoughts; to reshape the government image and the government administrative concept guided by the socialist core value system; on the basis of harmonious government theory, to scientifically coordinate the relationships between civil servants and the people, between civil servants with each other, and between civil servants and their positions; on the basis of the effective government theory, to realize of the synergy of the effectiveness between the government administrative content, administrative procedures and administrative evaluation.

Our country's governance reform has experienced three stages of change—preliminary exploration of governance reform, the governance reform to maintain stability and new exploration of governance. The main explorations of China's governance reform include party governance, governmental governance and social governance and so on. These aspects show progressive, practical, hysteresis of political reform and technical characteristics. Studying on the western governance theory, our Chinese scholars have experienced introduction, application, discussion and reflection, and indigenous transformational efforts. Due to different governance of social development, different social structures established by governance, different developmental process of governance, different governance problems and different levels of political rationalization of the governance body, our Chinese scholars have a unique concept of governance.

As a specific government governance paradigm governmental governance mode is based on the country's social and economic conditions, and is the inner relation of system model which constituted by the concept of governance, governance structure and governance tools in order to realize the effective implementation of public interests. Under the background of social transformation in our country, the study governmental governance mode focuses on scientifically defining the boundary between governmental governance and governance, adjusting the relationship between government and market in the allocation of resources, optimizing the unity of the government running system and cultivating social governance capacity. On the base of this, our country can't

complete implement the polycentric governance mode of the west. The government and social cooperative governance model becomes the realistic choice of our country.

The government and the society coordinated governance model is the multi-main-body governance mode which considers communist party of China as the center. It emphasizes the equal collaboration relationships between governance bodies. It is the managerial authority and diversity patterns. It is a governance mode to improve the strength of multiple main bodies comprehensively. It is also a governance model which governance bodies have common purposes. The good operation of governmental and social cooperative governance model must be based on the ability of government itself and rely on efficient civil servants who are the carrier of administrative institutions and hard working. Only under the reform of the government by itself, strengthening social constructions, building the trust on the basis of the relationship between government and social, improving the existing management ability, can it finally encourage the improvement of the government and social cooperative governance model.

Based on the above theoretical analysis, this book discusses the political diversity model within the framework of unified management pattern in the aspects of the land resource management. This book also analyzes public contract governance mode of social security and public governance mode of education management. In addition, this book also discusses the local government competition governance mode and the municipal government governance mode in China during the period of social transformation.

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 成果出版列表

书 名	首席专家
《马克思主义基础理论若干重大问题研究》	陈先达
《马克思主义理论学科体系建构与建设研究》	张雷声
《马克思主义整体性研究》	逢锦聚
《改革开放以来马克思主义在中国的发展》	顾钰民
《新时期 新探索 新征程 ——当代资本主义国家共产党的理论与实践研究》	聂运麟
《坚持马克思主义在意识形态领域指导地位研究》	陈先达
《当代中国人精神生活研究》	童世骏
《弘扬与培育民族精神研究》	杨叔子
《当代科学哲学的发展趋势》	郭贵春
《服务型政府建设规律研究》	朱光磊
《地方政府改革与深化行政管理体制改革研究》	沈荣华
《面向知识表示与推理的自然语言逻辑》	鞠实儿
《当代宗教冲突与对话研究》	张志刚
《马克思主义文艺理论中国化研究》	朱立元
《历史题材文学创作重大问题研究》	童庆炳
《现代中西高校公共艺术教育比较研究》	曾繁仁
《西方文论中国化与中国文论建设》	王一川
《中华民族音乐文化的国际传播与推广》	王耀华
《楚地出土战国简册 [十四种]》	陈 伟
《近代中国的知识与制度转型》	桑 兵
《中国抗战在世界反法西斯战争中的历史地位》	胡德坤
《近代以来日本对华认识及其行动选择研究》	杨栋梁
《京津冀都市圈的崛起与中国经济发展》	周立群
《金融市场全球化下的中国监管体系研究》	曹凤岐
《中国市场经济发展研究》	刘 伟
《全球经济调整中的中国经济增长与宏观调控体系研究》	黄 达
《中国特大都市圈与世界制造业中心研究》	李廉水
《中国产业竞争力研究》	赵彦云