

公共行政与公共管理丛书

颜佳华 陈建斌 总主编

县级政府决策力

生成场域研究

刘超 著

县级政府决策力

生成场域研究

湘潭大学出版社

公共行政与公共管理丛书

颜佳华 陈建斌 总主编

县级政府决策力

生成场域研究

刘超 著

縣級政府決策力

生成場域研究

湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

县级政府决策力生成场域研究/ 刘超著. — 湘潭:
湘潭大学出版社, 2012.11

ISBN 978-7-81128-450-8

I. ①县… II. ①刘… III. ①县—地方政府—行政管理—管理决策—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 275641 号

责任编辑: 黎 毅

封面设计: 罗志义

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 邮编: 411105

网 址: <http://xtup.xtu.edu.cn>

印 刷: 长沙瑞和印务有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 787×1092 1/32

印 张: 11.75

字 数: 295 千字

版 次: 2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-450-8

定 价: 30.00 元

(版权所有 严禁翻印)

本书由湖南省“十二五”行政管理重点学科、湖南省政府绩效评估与管理创新研究基地、教育部行政管理特色专业、教育部高校人文社会科学重点研究基地湘潭大学毛泽东思想研究中心资助

总 序

“公共行政与公共管理丛书”在多方努力下出版了。这是湘潭大学公共管理学科建设史上的又一件幸事，值得祝贺！

湘潭大学于1985年开办行政管理专业，组建行政管理教学和研究队伍，是湖南省乃至全国最早开展公共管理教学和科研的高校之一。2000年在湖南省最早获得行政管理硕士学位授予权；2001年行政管理专业成为湖南省重点建设专业，2005年通过评估成为省重点专业，2007年入选为教育部高等学校特色专业建设点；2003年获公共管理专业硕士（MPA）学位授予权；2006年行政管理学科成为湖南省重点学科，并于同年在省内首批获公共管理一级学科硕士授予权；2006年获批行政管理博士学位授予权，为湖南省唯一的行政管理博士点；2009年获批公共管理一级学科博士后科研流动站；2010年省内首批获公共管理一级学科博士授予权；2011年公共管理学科成为湖南省“十二五”重点学科。

在理论研究方面，湘潭大学公共管理学科形成了公共组织管理与绩效评估、行政文化与行政哲学、社会保障与社会政策、电子政务等几个具有特色和优势的研究方向，并与教育部重点人文研究基地湘潭大学毛泽东思想研究中心合作开展毛泽东政府管理思想研究。在湖南人民出版社出版了“公共管理论丛”等大型学术研究丛书，编辑出版了《湖湘公共管理研究》学术辑刊。经过多年的努力，湘潭大学公共管理学科在学科队伍、理论研

究、服务地方经济社会发展、人才培养等方面取得了可喜的成绩，已发展为科研教学综合实力位列省内前列，在国内外有一定影响的学科。

“公共管理与公共行政丛书”是该学科近年来的部分成果，出版这套丛书的目的，一方面是为了总结研究成果，进行学术交流，使研究成果接受社会检验；另一方面，也是为了鼓励学术研究，推进学科建设。尽管我们一直以来本着严谨求实的治学态度，直面当代中国面临的现实问题，追求独特的科学研究视角，不断创新研究方法，苛求严肃精致的学术品位，但限于编者和作者识见，丛书中不妥甚或错误之处在所难免，作为一种学术讨论的基本形式，我们期待得到广大读者和专家的批评和斧正，这是对我们学术研究的最大鞭策！

湘潭大学公共管理学院 院 长、教授、博士，颜佳华
湘潭大学公共管理学院 副院长、教授、博士，陈建斌

2010 年 3 月 20 日

目 录

CONTENTS

第一章 导论 / 1

第一节 研究缘起及意义 / 2

第二节 县级政府决策力及其场域研究现状及评价 / 12

第三节 研究方法、主要内容和创新之处 / 42

第二章 县级政府决策力生成场域:基本问题阐释 / 48

第一节 县级政府决策力与场域 / 48

第二节 县级政府决策力生成场域的含义 / 74

第三节 县级政府决策力生成场域的运行机制 / 117

第四节 县级政府决策力生成场域的评价 / 133

小 结 / 144

第三章 当代中国县级政府决策力生成场域:历史与现实 / 146

第一节 当代中国县级政府决策力生成场域的历史分析 / 146

第二节 当代中国县级政府决策力生成场域的静态分析 / 175

第三节 当代中国县级政府决策力生成场域的动态分析 / 200

小 结 / 220

**第四章 当代中国县级政府决策力生成场域:对决策力之影响考
量 / 221**

第一节 县级政府决策力生成场域要件对决策力的影响 / 221

第二节 县级政府决策力生成场域活动者及其相互关系对决策力的影响 / 241

第三节 县级政府内部活动者及其相互关系对其决策力的影响 / 255

小 结 / 264

第五章 场域优化:当代中国县级政府决策力提升之新思路 / 266

第一节 以场域优化促进县级政府决策力提升:必要性与可行性 / 266

第二节 场域活动者关系的合理调整与县级政府决策力提升 / 287

第三节 场域资本的建设与县级政府决策力提升 / 300

第四节 场域规则的完善与县级政府决策力提升 / 311

第五节 场域惯习的更新与县级政府决策力提升 / 322

小 结 / 331

结语 / 333

参考文献 / 336

后记 / 362

第一章 导论

政府决策贯穿于政府管理的全过程，是政府管理中最重要
的功能性活动之一。政府决策力的强弱直接制约政府决策质量的高
低，而政府决策质量的高低则直接决定政府管理绩效的高低，最
终决定政治体系的兴衰成败。因此政府决策力在政府治理中具有
举足轻重的地位。县级政府是国家政权体系的重要基层环节，县
级政府的决策力状况直接决定了县级政府决策的水平，从而对县
域经济社会的发展乃至国家的长治久安产生重大影响。因此加强
对县级政府决策力的研究具有特殊的意义。县级政府决策及决策
力生成的活动过程处在主体与客体、主体与其他主体、主体与外
界环境、主体与其自身等各种要素组成的多重社会关系网络之
中，这个多重社会关系网络实际上构成了县级政府决策主体从事
和参与决策活动，生成决策力的社会关系网络空间，决策力生成
过程的各个方面、各个环节都在这个网络空间中发生、演变、重
组。法国社会哲学家皮埃尔·布迪厄（P. Bourdieu，1930 -
2002）把这种由多种客观关系构成的网络空间称为“场域”，借
用这个概念，县级政府决策力实际上是一种“场域性”的存在。
场域的结构和运行对县级政府决策力的状况有重要影响。因此，
以场域优化促进决策力提升，成为县级政府决策力建设的必然

选择。

第一节 研究缘起及意义

一、现实背景

（一）中国县级政府在中国公共管理中的特殊地位

在中国公共管理体系中，县级政府是国家行政管理体系的基层延伸，处于承上启下的沟通城市与乡村、工业与农业、宏观经济与微观经济的中介环节，既是县域经济和社会发展的决策指挥机关，又是落实党和国家方针、政策的执行机关。在整个国家公共管理体系中，处于基础而又关键的地位。马克·布莱切等人就曾说：“从历史上看，县在中国一直是最稳定、变动最小的次省级行政单位。进一步说，它是没有被改变过的最低层次的国家组织，是中国政府的基础。”^① 因此，对于当代中国的公共管理研究来说，县级政府的研究具有特殊而重要的地位。

（二）中国县级政府在县域经济社会转型中的主导作用

当代中国，社会正经历着深刻的从传统社会向现代社会转型的时期。在这一转型过程中，各种深层次的矛盾日益暴露出来，县域经济社会发展面临十分复杂的局面和十分艰巨的任务。从宏观环境来看，当前我国改革开放进入一个关键时期，科技迅速发

^① Blecher, M., & Shue, V. (1996), *Tethered Deer: Government and Economy in a Chinese Country*, Stanford University Press.

展,经济快速增长,社会发展与变革日新月异,国际国内交流密集频繁,经济社会发展竞争激烈;从微观环境来看,伴随着经济的迅速增长,社会利益格局出现了新的变化,以往平均化、封闭、凝滞的利益格局转变为差异、开放和动态的格局,社会结构日益多元、复杂和多样,同时公民自主意识、独立意识和民主意识不断增强。环境的变化使得我国县域经济社会发展面临的局面更加复杂,也为县域经济社会的发展提出了艰巨的任务。要不断实现经济的发展,同时还要顺应社会的变化,推进社会主义民主政治建设,促进社会主义和谐社会建设,预防和处理各种自然与社会危机。可以说在中国社会转型的过程中,中国县域经济社会发展面临的环境是极其复杂的。而中国的这一转型过程因为正处于并且将长期处于社会主义初级阶段的基本国情而呈现出一些特殊性。其中,受历史传承与现实条件的影响,政府在我国的社会转型中发挥着重要作用。从某种意义上说,政府主导着中国社会转型的步伐。^①政府是社会经济转型的组织者、领导者,同时也是具体实施者。县级政府公共管理职能发挥的状况对转型期县域经济社会发展有着深远的影响。要实现县域经济社会的又好又快发展,要实现社会主义和谐社会建设的战略目标,就必须有一个运转高效、能力高强的县级政府。而政府决策力是政府能力的核心和关键要素之一,建设精干高效、运转协调、能力高强的政府,就必须着力提升政府决策力。由此,优化县级政府的决策力成为当代中国转型期的一项重要任务。

(三) 决策力在县级政府职能有效实现中的特殊意义

在经典管理学的视野里,“管理就是决策”,良好的决策是

^① 颜佳华:《当代中国社会转型期政府权力运行机制重塑研究》,湖南人民出版社2008年版,第15页。

良好组织管理的前提和基础，决策的能力和水平反映和制约组织管理的能力和水平。县级政府作为“准基层”性质的地方政府，其运行过程虽与一般组织管理有着一定的区别，体现出较为强烈的执行性，但决策的重要性仍然不可低估。县级政府能否根据当地的实际情况进行有效的决策是其能否完成自身使命的关键所在。

1. 县级政府的执行使命的达成依赖于良好的决策力

中央和上级政府的政策往往是宏观性和原则性的。在具体实施中，需要县级政府根据当地实际，进行具体化。陈云指出：“我们常说，政策要根据当地的实际情况具体化，谁来‘化’，主要是县委。”^①以县委为核心的县级政府对中央和上级政策的具体化能力，将直接影响中央和上级政策的效力发挥。而这个具体化的过程，实际上就是县级政府依据中央和上级政策的基本精神，结合当地实际的再决策过程。其中体现出来的正是县级政府的决策力。可以说，县级政府执行中央和上级政策的执行力，实际上取决于县级政府能否有效地实现政策的具体化，即县级政府的决策力。

2. 县级政府决策指挥使命的实现更取决于良好的决策力

县级政府是县域地方公共利益的代表者，除了执行中央和上级路线、方针、政策之外，解决县域经济社会发展中的突出问题，促进县域社会经济发展，实现、维护和发展县域公共利益也是其根本职能。特别是在当代，我国正处于剧烈的社会转型期，县域社会经济发展环境十分复杂，既面临着严峻的挑战，又面临着难得的机遇。在这样的机遇和挑战面前，县级政府必须担当好县域经济社会发展的决策指挥机关的角色，不但要实现经济的发展，同时还要顺应社会的变化，推进社会主义民主政治建设，促

① 《陈云文选》（1956—1985），人民出版社1986年版，第34页

进社会和谐, 预防和处理各种自然与社会危机。而这样的任务能否完成取决于县级政府能否从极其复杂的县内外经济社会发展形势中, 着眼大局, 把握方向, 抓住机遇, 进行有效的决策。

(四) 当前我国县级政府决策力存在的问题应引起警觉

县级政府决策力对县级政府职能的实现和县域社会经济的发展具有至关重要的作用。我国县域经济社会 30 多年来的高速发展表明, 我国县级政府决策力从总体上是能够适应政府管理要求的。但是, 在许多方面仍然存在不同程度的问题。在一些地方、一些领域, 县级政府决策失误、决策滞后、决策价值失范的现象仍然屡见不鲜; 一些地方因为县级政府决策失误和失范导致经济发展滞后、环境生态恶化、社会不和谐不稳定因素增多, 各种社会矛盾长期积累, 甚至冲突激化, 出现了如贵州瓮安事件、湖北石首事件、云南孟连事件那样震惊全国的大规模群体性事件。这显示, 在我国经济社会急剧转型的当前, 我国县级政府决策力状况应引起警觉。因此, 加强县级政府决策力建设, 提升县级政府决策力, 成为目前县级政府建设的当务之急。

二、理论背景

(一) 后金融危机时代理论界对政府能力的重新认识

近几十年来, 随着新自由主义经济学和政治学的大行其道, 市场被一些人认为是解决各类不同问题的万应灵丹。在一些理论家和实践者心目中, 市场不仅仅是一种工具, 更是一种意识形态和价值取向, 政府的能力和作用被极力贬低, 与市场能力和社会能力对立起来。与此相呼应, 在公共管理领域, 近 30 年来, 各国政府部门纷纷推行各种市场化和私有化的改革, 许多国家都把

约束政府的作用，以便让各类市场主体发挥更大作用，当作压倒一切的改革目标。^①但是，自20世纪90年代以来，新自由主义的市场取向的改革在从东亚到拉美乃至全世界范围内都遭遇到了严重的危机，市场机制的缺陷和相关国家治理能力的不足在一次又一次的危机中得到了充分的体现。因此，近年来，在理论和现实层面上，我们又都看到了一种对国家能力和政策能力重新予以重视和肯定的倾向。其生成逻辑在于片面强调市场作用，贬低政府作用的改革在近些年来恰恰引发了几乎与其所追求目标适得其反的后果，这就促使人们重新去追求更为强大的国家能力和政策能力。政府决策力是政府能力的核心要素之一。因此，政府决策能力也在这种情况下日益受到人们的重视。

（二）关于政府决策力研究的两种进路及其缺陷

目前学界对县级政府决策力研究主要有两种理论进路。其一是宏观和中观的制度、文化视角。侧重于从党政关系、中央与地方关系、政府与社会关系的制度安排、决策文化、县级政府决策的体制、机制、程序、县级决策的公众参与等方面分析县级政府决策力的影响制约因素，并就此提出相应的解决对策。其二是微观的心理与技术视角。这个层面的研究常常将政府决策力等同于县级政府决策者能力素质等个性心理特征，或者将决策技术、方法等作为影响决策力的关键因素，因而在问题分析和对策建议上也主要以决策者和决策者集体能力素质结构的优化和决策技术的运用和创新为主要内容。这两种进路的研究各自有所侧重，对于现实实践和进一步的理论研究都有着直接的指导和借鉴意义。但是这两种进路也有着各自的局限性。个体主义的研究视角虽然可

^① [美] E. S. 萨瓦斯：《民营化与公司部门的伙伴关系》，中国人民大学出版社2003年版，第8-16页。

以部分解释政府决策力低下的原因，但是也让人心存疑虑：为什么多年来各级地方政府决策者素质不断提升，各类决策技术、决策方法的培训方兴未艾，但县级政府决策力问题却没有根本好转，甚至愈演愈烈？而整体主义的视角认为县级政府决策力低下的原因在于制度和他文化，并由此建构起了相应的对策体系。这样的解释尽管有一定道理，但仍然面临解释的困境，即为什么近年来制度越来越多，越来越健全，但决策力低下的问题依然严峻？同时这种研究视角也不能有效回答制度、文化在什么样的条件、情境、关系中发挥了什么作用，难以对诸如其作用强度、向度、中介物等是什么这一类问题做出详尽的阐释。

（三）场域理论及其与决策力研究的契合性

法国社会学家布迪厄所提出的“场域”理论主张关系的首要地位，认为社会现实既包括行动，也包括结构，以及由二者相互作用所产生的历史，而这些社会现实的材料存在于关系中。由此将方法论上的个体主义和整体主义统一了起来，既避免了两者的缺陷，又发挥了两者的优势。“场域”理论提出来之后，已经开始在公共管理和政治学研究中运用，并取得了一些有重要意义的研究成果。但是目前尚没有将场域理论运用于公共决策研究特别是决策力研究的文献。而实际上“场域”理论与决策力研究有着内在的契合性。政府的决策力又不止受制于其与决策相关的素质能力结构，还受制于决策系统中其他要素与主体的关系，受制于其他要素力量的性质与方向。换句话说，决策力是在决策过程中相互联系的各主体的能力和力量在一定的力量关系中所形成的合力。而“场域”理论的方法论基础就是关系主义方法论，

“根据场域概念进行思考就是从关系的角度进行思考^①”，据此“一个场域可以被定义为在各种位置之间存在的客观关系的一个网络，或一个构型^②”。场域对位于其中的主体产生某种作用的意义空间，这个主体是带有某种习惯的主体，我们把这样的主体称为行动者。场域实质上是一个网络体系，是一个具有相对独立性的、充满冲突和矛盾的社会空间。从场域概念出发，政府决策力的概念就可以解释为政府本身的决策能力、力量在与场域中处于各个不同位置的行动者之间力量斗争博弈关系的结果表现。这样，“场域”理论与决策力研究取得了内在的契合性。关于两者之间契合性的具体内涵，在下文中有详细阐述，在此不做深入讨论。

三、研究意义

我国政府主导型的社会转型过程，决策力在实现县级政府职能中的重大意义以及我国县级政府决策力面临的问题，从现实的角度提出了加强对县级政府决策力研究的迫切要求。但是学界对此的研究却并不多（见表1-1）。

① [法] 皮埃尔·布迪厄、[美] 华康德：《实践与反思：反思社会学导引》，李猛译，中央编译出版社2004年版，第133页。

② [法] 皮埃尔·布迪厄、[美] 华康德：《实践与反思：反思社会学导引》，李猛译，中央编译出版社2004年版，第134页。

表 1-1 中国学术文献网络出版总库检索结果 (截至 2011 年 5 月)

检索词	检索方式与结果 (条数)			
	篇名	关键词	摘要	主题
决策力	45	164	226	321
决策能力	310	1483	3621	4447
政府决策力	1	1	4	4
政府决策能力	8	1	62	66
行政决策能力	2	0	11	12
县级政府决策能力	0	0	0	0
县 (级) 政府 + 决策能力	0	0	3	3

这表明, 县级政府决策力的研究尚未引起学界应有的重视。而我国改革发展的进程却一再表明, 县域经济社会的平稳、健康、持续发展是国家保持稳定发展态势的基础, 而县域经济社会的发展则赖于高质量的县级政府决策。因而, 加强对县级政府决策力 (能力) 的研究意义重大。本书将社会学中的场域理论引入县级政府决策力研究中, 在理论和实践两方面都具有一定的意义。

(一) 理论意义

1. 有利于拓展政府决策力研究领域

决策能力是政府能力的核心要素之一, 县级政府是中国公共管理体系的基础部分, 县级政府决策能力对于县域经济社会发展, 乃至整个中国的稳定与发展有着重要的意义。但是, 目前理论界对其的研究还处于初始阶段。在相当多的研究者的研究视域