

A STUDY ON PARTICIPATORY GOVERNANCE
AT THE LOCAL LEVEL

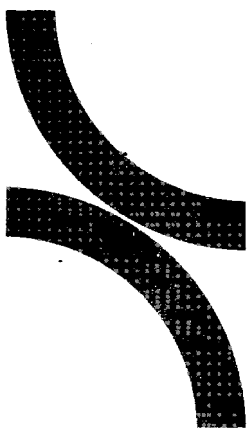
参与式地方治理研究

○ 余逊达 赵永茂 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社



**A STUDY ON PARTICIPATORY GOVERNANCE
AT THE LOCAL LEVEL**

参与式地方治理研究

○ 余逊达 赵永茂 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

参与式地方治理研究 / 余逊达、赵永茂主编. —杭州:
浙江大学出版社, 2009.1

ISBN 978-7-308-06465-1

I. 参... II. ①余... ②赵... III. 地方政府-行政管理-
研究-中国 IV. D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第201701号

参与式地方治理研究

余逊达 赵永茂 主编

责任编辑 李海燕

封面设计 俞亚彤

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮编 310028)

(e-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>

<http://www.press.zju.edu.cn>)

电话: 0571-88925592 88273066(传真)

排 版 杭州万方图书有限公司

印 刷 临安市曙光印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 22.75

字 数 380 千

版 印 次 2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-06465-1

定 价 42.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

序一

各国的地方自治随着国内外政经社会与自治环境的变迁,传统地方自治与地方自治权权限划分理论,已面临若干调整、变异与演化(evolution)的挑战。其中住民自治与人民主权说,因为国内外民主发展与经社环境的变迁,已注入地方治理(local governance)等重要的地方自治发展意涵。而随着新自由主义与新公共管理(new public management)理论与发展趋势的冲击,以及府际关系与跨域管理等理论与发展趋势的影响,也使得原来孤立、单一性自治体与自治权独立运用的概念,逐渐发展成多元、复合性自治体与合伙、共管自治权。使得原有中央集权、地方分权与均权制的中央与地方权力关系型态,逐渐加重地方分权的演化,以及强化伙伴与地方合权自治概念的发展。

尤其在上世纪90年代以来,西方民主社会的发展,在全球在地化(glocalization)的发展之下,已形塑成新公共管理、公共服务与公共治理型政府的综合发展形式。其中有关公共治理的理论,许多学者主张无论中央或地方的公共政策的规划与施作,应由原先以国家为中心逐渐导向以公民社会的需求与参与为中心。由于公民社会创造力、资源与动员能力的增强,迫使中央政府不得不调整与地方政府、私部门企业及一般公民社会的角色关系,并由原先单向的管制、支配与操纵角色,逐渐转变为双向、合伙的导航、整合、联结与辅助的角色。

特别是在各级地方治理网络中,涵盖中央政府、区域政府或组织、地方各层级政府的府际网络与治理系络,它们也正是 Rhodes 所谓的政策社群的主要成员;而在这些地方治理与公共参与的原则下,地方政府(含行政及立法等机关)应依照透明、责任、效能原则及其网络关系,结合公民社会中的利益团体、非营利组织与利害关系人等,进行对政策规划、公共事务的经营与管理、公共事务的责任与效能评估,以及地方立法预算行为进行参与、审查与监督。为此地方政府(含议会组织)应成立各种公共事务论坛、公听会、委员会与审查会等正式与非正式组织或场合,规划、推动公共事务及解决公共问题。这些参与式地方治理的学术与发展议题,颇有助于未来两岸地方政经社会的发展及地方治理与和谐社会的建构。

为了促进两岸地方治理社会的发展,本年(2008)9月台湾大学社会科学院中国大陆研究中心与浙江大学公共管理学院,在台大社科院共同举办“海峡两岸参与式地方治理”学术研讨会,研讨有关体制改革、审议式民主、小区治理、网络社会、村民自治、民主恳谈及政策网络等重要的地方治理议题。并在浙江大学与台湾大学两校的合作之下,共同出版专书。相信本书的出版不但有助于两岸地方治理社会的发展,也有助于两岸学者在研究与教学上的进一步合作,共同寻求学术上的互利与发展。

台湾大学政治学系教授

兼社会科学院院长 赵永茂 谨识

2008年11月18日

序二

从学术谱系来看,这本论文集讨论的“参与式地方治理”这个议题,是当前两种重要的学术研究:对民主的研究和对公共管理的研究,在不断深化的过程中交汇在一起的产物。

从民主理论的研究历程来看,人们先后深入研究过直接民主、代议民主和程序民主等民主理论,20世纪60年代后,开始转向对参与民主理论的研究,出版或发表了一大批著作和论文。参与民主理论(包括强势民主、审议民主、商谈民主、话语民主、沟通民主、电子民主等)的基本主张是,民主虽然不能时时处处都表现为“人民当家作主”,但也决不仅仅是指一种代议制基础上的精英治理或一种如熊彼特说的选举代表人民作决定的政治领导人的程序,民主还意味着人民在处理与他们自身利益相关的问题及其他公共事务的管理时的参与。按照参与民主理论,人民的这种参与,比代议制下的精英治国或民主选举的程序安排对单个民意所进行的“聚合”更能反映民主的实质、价值追求和目的。参与民主理论确实发展了以往的民主理论,但它也面临着许多质疑:在一个分工的时代,人民是否真有足够的知识和能力去参与公共事务的处理?怎么消除人民即使是在处理与自己利益相关的问题时也仍有可能存在的“搭便车”心理?人民是否真的凭借“参与”或“商谈”就能消除彼此之间的或与政府之间的矛盾和冲突,亦或“参与”和“商谈”只能处理属于道德领域的问题?回应这些质疑是目前摆在学术界面前的一项任务。从公共管理的研究来看,传统公共管理研究的领域主要集中在政府身上,研究的问题主要是官僚制、府际关系、人事管理、预算和财政等。而从20世纪80年代后流行起来的“新公共管理”在继续对传统问题研究的同时,把更多的兴趣转向对绩效管理、公共服务、电子政府和信息技术、第三部门或非赢利组织管理、行政伦理、行政法等问题的研究,特别是对首先由世界银行提出、随后得到学术界广泛关注的“治理”问题的研究。关于治理,虽著述众多,但现在尚无统一的理解和定义。在公共管理的视域中,它大致指的是一种能够推动政府、社团、企业和公民个人相互合作、共同实施对公共领域的管理的制度安排和一套与此相关的操作技术。与由政府单独实施对公共领域的管理相比,“治理”

体制被认为具有信息更对称、成本更低、更能满足公民的需求、更有效率、更能反映公共管理的价值导向等诸多优点。就治理体制追求的是公民对公共领域管理的参与及官民二元主体之间在公共领域管理中的合作这一点来说,它与参与民主的主张有很大的重合。但是,“治理”体制的这些优点现在主要还是表现在理论上,至于在实际生活中怎么建构起真正行之有效的制度,开发出真正能够操作的技术,总的来说都还是需要加以探索的课题。本书的各位作者,虽各有侧重,但都围绕着“参与式地方治理”这个议题,在不同程度上把上述两类研究结合在一起,通过案例解剖和理论分析,试图回答参与式民主何以可能或治理的制度和技术何以可行等学术上的前沿问题。相信本书所提出的研究成果对关心和思考这些问题的人来说,无论他们从事的是理论研究还是实际工作,都是会有所裨益的。

本书刊发的论文,源自2008年9月在台湾大学召开的一次学术讨论会。这次会议虽然由台湾大学社会科学院中国大陆研究中心和我们浙江大学公共管理学院共同组织,但实际的组织工作基本上都是由台大方面做的。在此,我想代表浙大出席会议的同仁,对为具体组织这次会议而付出大量时间和精力台湾大学社会科学院院长兼中国大陆研究中心主任赵永茂教授、中国大陆研究中心执行长徐斯勤副教授表示衷心的感谢!在这次讨论会上,有多位台湾的专家学者作为论文评论员在会上对浙大提交的论文作出了精彩的点评,他们是:台湾大学社科院政治学系教授兼系主任苏彩足,政治学系副教授彭锦鹏、黄长玲、王鼎铭、陶仪芬,政治大学公共行政学系教授施能杰,副教授黄东益,国关研究中心副研究员吴德源,中研院政治所助理研究员徐斯俭,台北大学公共行政暨政策学系副教授刘坤亿等。他们的点评对我们完善思路和文章具有无可替代的作用,对他们付出的辛勤劳动,我们表示衷心的感谢!最后我想要说的是,徐斯勤老师的两位助手黄辉猛和陈建廷,在会议期间和会后的参访活动中,起早摸黑,服务得非常周到,我们对他们也表示衷心感谢!

浙江大学公共管理学院副院长

余逊达教授

2008年11月16日

目 录 / Contents

导 论 徐斯勤	1
---------------	---

第一编 参与式治理与地方政府制度创新

地方治理与产业集群之关系研究:桃园县招商政策与光电产业之案例分析 赵永茂 陈昱舟	9
参与式治理与人民建议征集制度的杭州经验 陈剩勇 张丙宣 高益青	50
创新持续力与中国地方政府改革:几个关键命题的探讨 韩福国 瞿帅伟 周红云	79

第二编 参与式地方治理中的民主与性别议题

村民自治:浙江的实践与思考 余逊达	105
中国式的公民会议与地方治理:浙江省温岭市民主恳谈会的经验 郎友兴	130
审议民主在社区:台湾地区的经验 林子伦	168
地方治理中的女性参与:以浙江农村女性参与村民自治为例 郭夏娟	196

第三编 社会发展与社区治理

改革中的道德困境 冯 钢	217
在参与中成长的中国公民社会——中国公民社会发展路径的反思与批判 郁建兴 周 俊	232

非营利组织参与社区营造之角色与策略:以“桃米生态村”为例	
江大树 张力亚	246
社区治理与网络社会之研究:理论、方法与策略	
李宗勋	271

第四编 地方经济发展与政策过程

地方政府竞争:多层次核心——外围区域框架下的考察	
——以长三角地区为例 赵 伟	311
由成长机器观点论证台北市北投空中缆车建置之政策网络	
蔡妮纯 江瑞祥	332

导 论

徐斯勤^①

中国大陆由 1978 年启动改革开放,到 2008 年恰巧是 30 年。在这 30 年间,中国在不同层面所发生的巨大变化,基本上印证了至少两种诠释人类世界宏观变迁趋势的当代主要观点与论述,一是全球化(globalization),二是所谓“历史或意识形态的终结”(the end of history or ideology)。这两种论述,在其众多的命题与各自殊异的引申当中,都不约而同地指出一点:世界各地不同的政经社体系,大体上在朝向“趋同”(convergence)的方向持续演进。今天的中国,比起 30 年前,与世界各国在经济、社会、文化乃至政治与行政等各领域相较,无疑仍有许多不同于他国的独特之处,但其差异已大幅缩小。而就中国大陆与台湾的特殊情况而言,两者相较,虽然各自都保有本身特色,但基于十分接近的历史、语言、文化、价值系统等背景,这种趋同的发展型态也同样十分明显。此一特性,为海峡两岸整体发展上各种议题的比较性视野,提供了一定基础。

台湾大学社会科学院中国大陆研究中心,在这种基础上,与浙江大学公共管理学院,于 2008 年选定双方共同关注的“治理”问题,进行合作研究与学术出版计划,在 9 月 22 日与 23 日,在台大社科院举办“海峡两岸参与式地方治理”学术研讨会。会中双方学者,聚焦于“参与”在地方治理中所扮演的角色,各自就台湾和浙江的地方治理经验与相关理论,从不同的议题、行为主体、分析层次等切入,进行论文发表,并由对方学者提出评论和建议。这种相互激荡的知识火花,通过会议讨论与参酌彼此观点后的论文修改,其成果具体反映在本书当中。各章论文,统合在“参与”概念下,均以介绍海峡两岸地方治理的实际进展、面临问题、因应策略为主,所选择的题目与案例,都在一定程度上凸显了浙江与台湾本身地方治理的特色。另一方面,也以概念梳理与理论反思,以及引介两岸在相关议题上既有文献的主要观点为辅,作为海峡两岸学术研究与实务工作两种社群之间,相互借鉴参考的基础之一。

^① 台湾大学社会科学院中国大陆研究中心执行长,政治学系副教授。schau01@ntu.edu.tw

在有关治理或地方治理的各种纷纭庞杂的概念与理论当中,近年来逐渐呈现出的演进特色之一,是对于治理问题侧重哪些层面的变化。已往基于“治理”概念必须与“统治”、“行政”等旧有概念相互区分,因此特别注重治理之“主体”上的变化,亦即由国家/政府扩展到企业/市场与社会组织/第三部门/小区,以及公民个人与此三种主体之间的关系。晚近则在所谓“新公共管理”(new public management)运动影响下,讨论治理问题时,愈来愈强调治理的“绩效”(performance)应如何厘定与评估。本文认为,前者主要属于“过程取向”(process-oriented)的观点,分析焦点多半在于治理主体扩大的背景与条件、不同主体的行为逻辑与特征,以及不同主体参与治理过程中的相互关系与互动机制等。而后者则可称之为“结果取向”(result-oriented)的观点,多半专注于绩效与后果应采取哪些判准或指标等。

这两种取向之间的区分,不仅具有概念厘清上的意义,更重要的是,在分析实际现象,寻找解决问题的策略时,有助于避免因为不加区分所产生的误导。例如,两岸学者针对本身内部治理问题,近来出现愈来愈多关于所谓“善治”或“良治”(good governance)的讨论,提出各种实证性与诊断性的观点。仔细观察这些讨论,当可发现其间存在衡量善治程度的不同标准,有些是以过程层面现象为主,有些则是以结果层面为主,有些则兼采两者。然而,无论是哪一类论述,往往出现一种明示或隐含的预设:满足过程层面上主要善治标准的治理实践,也同时较可能在结果层面上符合善治标准,反之亦然。换言之,其所预设的是两种层面之间的一致性与兼容性。然而,在现实案例中,两者之间扞格不入的情形,却时常因为治理主体的愈趋多元化而随之增加,本书中有数篇都反映出这个事实。因此,廓清两种层面各自如何去理解与寻求善治,如何去先求充分区隔再求适度整合,显然有其必要性。

而本书所侧重的“参与”概念,主要集中在过程层面,但也在条件允许时,兼顾到参与对于治理绩效的影响。本书各篇作者,十分有意识地在论证参与式地方治理时,凸显出参与的两层意义:一层意义是企业/市场以及民间组织/公民社会/小区来介入参与已往由政府垄断的议题领域,从而形成网络治理的效果。另一层意义则是公民个人通过参与行为,与各治理主体形成联结。在这种概念架构下,本书各章关于浙江与台湾地方治理的具体议题以及由此衍生的参与方式,可以综合性地归结在图1内。

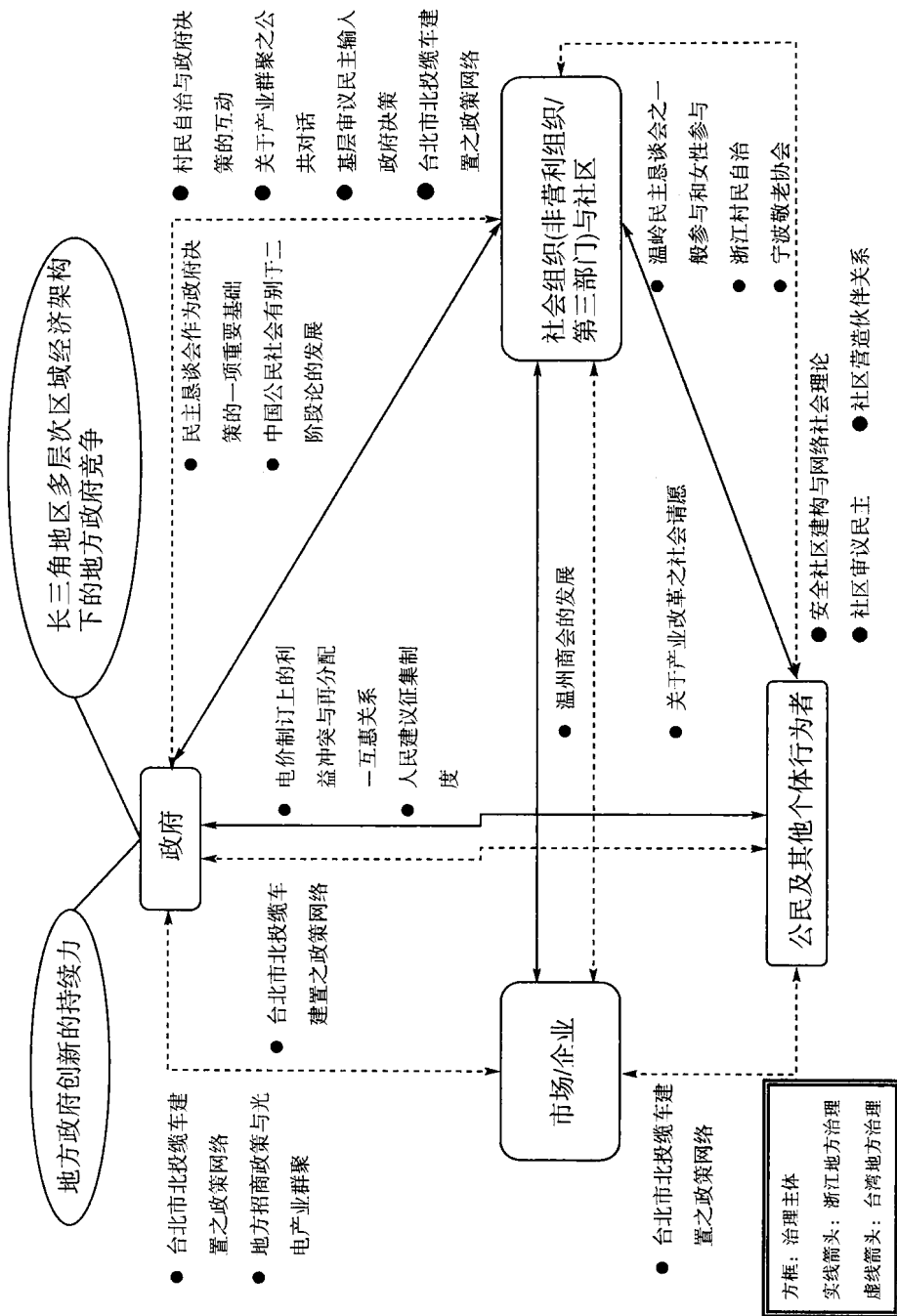


图1 浙江与台湾地方治理的参与方式

从图1的总览以及本书各篇的案例中,可以将浙江与台湾地方治理的共同性,概略归纳为下列几点:

一、作为参与式治理基本背景的社会结构分化与利益多元化,在两地都已经愈来愈被体制内的参与机制所接纳,并对于利益冲突的解决,实行制度化渠道为之。例如本书第二、三、五、六、七、八、九、十、十四各篇均反映出此一事实。

二、某些治理议题,在其他国家可能较大程度上是由市场或公民社会来主导其过程与结果,但在海峡两岸,政府都扮演了比他国更为明显的角色,这反映出所谓东亚的“发展型国家”(developmental state)模式在两岸的重要性。例如本书第二、四、十三、十四各篇均呈现出此一事实。

三、作为对于选举式民主的补充,台湾近年来重视在基层或小区的审议式民主(deliberative democracy),而浙江的实践也体现出协商式民主的精义。审议民主与协商民主,尽管由于两岸的宏观条件有别而各自保有其在本地的特殊性质,但其实两者在同样重视政策过程中的公共对话当中,表现出更多的共同点,例如互惠性、透明性、公开性、包容性等。本书第三、五、六、七、八、十一、十二各篇非常具体地展示出这些共同点。

四、两地的一些案例都显示出,治理过程面的参与,和实质面的治理结果或绩效,彼此间既有协调性但也有矛盾性,这在本书第二、三、五、六、九、十一、十二、十四各篇都可以看得出来。

五、两地在基层治理以及小区治理方面,无论是城市或农村地区,都显示出由于其位于“国家”与“社会”交会的接口,因而同时兼具两者性质的特殊需求和问题。例如本书第五、六、七、八、九、十、十一、十二各篇均呈现出此一事实。

另一方面,台湾与浙江的地方治理,如果就参与的概念而言,当然也有些明显差异,这至少包括:

- 一、基本结构与体制不同。
- 二、非正式制度以及各治理主体间权力关系的不同。
- 三、过程面的参与行为所面临的机会与限制不同。
- 四、参与过程中,个体间竞争性与集体层面决策之间关系的不同。

本书尽管并不企图建构一个全面性比较两岸地方治理的解释或分析架构,但仍

然希望能达到“求同存异、相互借鉴”的效果,在知识层面上,为两岸学者提供对于了解彼此地方治理一个更为聚焦而深入的论述文本,同时也在实务层面推动两岸地方治理的同时发展与进步。随着两岸三通在 2008 年 11 月达成突破性的协议,更多制度化的两岸交流次第开展提升,相信本书所试图达成的这些目标,未来会得到更有利的条件,获得更多建设性的成果。

第一编
参与式治理与地方政府制度创新

