

肖滨 朱亚鹏 主编

广东地方治理创新研究丛书

连接国家与社会

——广东探索参与式地方治理

黄冬娅 陈川懋 高 炜 巫长林 刘 学 著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

2011
广东地方治理创新研究丛书

肖滨 朱亚鹏 主编

连接国家与社会

——广东探索参与式地方治理

黄冬娅 陈川懋 高 炜 巫长林 刘 学 著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

连接国家与社会：广东探索参与式地方治理/黄冬娅，陈川懋，高炜，巫长林，刘学著. —广州：中山大学出版社，2018.7

(广东地方治理创新研究丛书/肖滨，朱亚鹏主编)

ISBN 978 - 7 - 306 - 06317 - 5

I. ①连… II. ①黄… ②陈… ③高… ④巫… ⑤刘… III. ①地方政府—行政管理—研究—广东 IV. ①D625.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 059665 号

出 版 人：王天琪

策划编辑：嵇春霞

责任编辑：王 睿

封面设计：曾 斌

责任校对：李艳清

责任技编：何雅涛

出版发行：中山大学出版社

电 话：编辑部 020 - 84110771, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址：广州市新港西路 135 号

邮 编：510275 传 真：020 - 84036565

网 址：<http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者：佛山市浩文彩色印刷有限公司

规 格：787mm×1092mm 1/16 12.875 印张 180 千字

版次印次：2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月第 1 次印刷

定 价：45.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读，请与出版社发行部联系调换

教育部人文社会科学重点研究基地
中山大学中国公共管理研究中心重大项目“中国
特色的治理理论构建（16JJD630012）”研究成果

总 序

20 世纪八九十年代以来，经济全球化和以信息技术为导向的新技术革命浪潮席卷世界各国；它们不但深刻地改变了国际经济、政治格局，也快速重塑着全球治理体系。全球化在带来了重大红利的同时，也给不同经济体之间以及各经济体内部带来了一系列分化与冲突，并由此引发了全球性的治理危机。不同国家回应危机的方式大相径庭，乃至直接催生出全球化与逆全球化之间角力的局面。作为全球化的参与者、受益者和积极推动者，近年来，中国积极谋划顶层设计，在规范公共权力运行、营造公平市场环境和维护公共秩序等方面进行了大胆改革与创新，力图通过创新和善治解决国内发展中遇到的新问题，并努力为推动世界经济发展和全球善治贡献中国智慧，体现了引领全球化发展的大国担当。

面对全球化带来的机遇和挑战，改革与发展成为当代中国的必然选择。党的十八届三中全会进一步将“推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标，力争在 2020 年形成系统完备、科学规范、运行有效的现代制度体系。我们有理由认为，这不仅是一个事关中国国内治理的战略布局，它也为增强中国参与全球治理的能力、为全球治理提供“中国方案”创造了契机。在近 40 年中，中国融入了全球化浪潮，不但经济持续高速增长，而且社会总体稳定并充满活力。因此，越来越多的人从直接关注中

国的经济奇迹，开始转向探究这种经济奇迹背后的政治动力和社会诱因。事实上，近年来，中国的治理经验已开始被越来越多的国家所认可和借鉴。

然而，作为一个发展中的大国，积极的地方治理探索是中国改革开放得以成功的一条重要经验。为应对现代化和全球化进程中的各种挑战，中国涌现了大量的地方治理创新典型案例，其直接动力根植于地方社会不同类型行动者的持续互动之中。换言之，在特定的结构和制度情景中，不同的行动者通过互动，逐步消弭利益冲突并达成政策共识，进而让公共问题最终得到解决。虽然随着改革进入深水区，中央顶层设计的必要性日益凸显，但保持地方自主探索的活力依然是中国治理现代化不可或缺的一环。在此意义上，为了更好地总结中国的治理经验，并准确揭示它们背后的动力及其作用机制，我们需要将研究触角进一步下沉到纷繁复杂的地方治理实践过程之中，以便为下一步对全球治理之“中国方案”的学理表达提供切实的地方性经验的支撑。

作为改革开放的前沿地带，广东地方治理创新始终保持着热度，甚至在全国都起到了引领示范的作用。改革开放以来，广东一直秉持“敢为天下先”的精神，在诸多领域积极进行探索创新，无论是在经济发展、法治民主建设方面，还是在社会建设等方面，都大胆突破，涌现出一大批治理创新的典型案例。它们在地方实践的意义上构成了推进国家治理体系和治理能力现代化最直接的注脚，堪称理解中国治理经验的“广东样本”。

2012年年末，习近平总书记在广东考察时强调指出，“广东要努力成为发展中国特色社会主义的排头兵、深化改革开放的先行地、探索科学发展的试验区，为率先全面建成小康社会、率先基本实现社会主义现代化而奋斗”。这成为广东进一步推进治理体系和治理能力现代化建设的新起点和动力源。5年来，广东积极响应中

央号召，在改革行政审批制度、优化基层自治、扩大公民有序参与、创新社会治理模式等方面继续努力，探索出了许多治理创新的新经验。立足于这些鲜活的广东地方治理创新案例，从实践出发提炼具有解释力和穿透力的理论体系，参与全球治理理论对话，进而提升中国国家治理的绩效和品质，将是一件兼具学术价值和现实意义的研究工程。

在此背景下，中山大学政治与公共事务管理学院、中山大学中国公共管理研究中心、中山大学当代中国政治研究中心本着“问人间政治之道以善政天下，求公共管理之理为良治中国”的一贯宗旨，推出“广东地方治理创新研究丛书”，试图对广东治理体系和治理能力现代化建设的理论基础、实践经验和未来走向进行一次系统的总结和探讨，内容涵盖政府内部纵横双向权力配置改革，国家、市场、社会与群众四者之间的协同共治关系变革，以及基层自治与社会治理革新等多个方面，为深入理解广东地方治理创新实践提供有益的理论解释，为广东破解发展难题、增强发展动力、厚植发展优势奠定坚实基础。

在中国改革开放 40 周年即将到来之际，我们也希望以出版本套丛书为契机，抛砖引玉，激发新一轮关注国家治理体系与治理能力现代化建设的研 究潮流。一方面，除广东外，国内还有浙江、贵州等许多地区在不同公共领域中大胆尝试，形成了一大批集国家、社会与市场力量智慧于一体的治理创新模式。这些具体的治理实践内容丰富、成绩亮眼，不但值得深入剖析和总结，而且是进行不同地区治理创新比较研究的珍贵素材。我们希望学术界和实务界有更多人能投身于中国治理创新的研究及实践之中，为“中国经验”的提炼提供助益。另一方面，如何解决公共领域中的治理问题，进而建构善治良序的局面是世界性的难题。以中国治理经验为基础，通过实践分析、理论建构参与全球治理理论对话和治理实践质量优化

也正当其时。我们愿与学界同仁一道，在做好充分的中国地方治理研究的基础上，基于国际比较的宽广视野，进一步推进更具普遍适用性的治理理论创新，真正彰显中国治理经验对推动现代政治文明更新和治理理念发展的作用。

目 录

CONTENTS

第一章 比较视野下的参与式地方治理

- 一、以公共参与推动社会问责 3
- 二、参与式地方治理的背景 5
- 三、参与式地方治理的机制：发展中国家的实践 9
- 四、参与式地方治理的保障：国家与社会的协作 17

第二章 人大代表联系选民的广东经验

——以深圳人大代表联络站为例

- 一、人大代表联系选民实践的背景 23
- 二、人大代表联系选民的机制在广东的发展 25
- 三、加强人大代表与选民联系的积极意义 38
- 四、人大代表联系选民的机制所存在的问题与对策 45

第三章 党的群众路线的广东探索

——广东省佛山市南海区干部驻点直接联系群众制度的尝试

- 一、党史中的干部驻点联系群众 53
- 二、干部直接联系群众的佛山市南海区案例 59
- 三、南海区干部直接联系群众制度的目标、特征和探索 ... 63
- 四、干部直接联系群众的保障机制 77
- 五、干部驻点联系群众的监督考核机制 80
- 六、干部直接联系群众制度的启示和问题 83
- 七、改善干部直接联系群众制度的对策和建议 87

第四章 参与式政府决策的创新经验研究

——以广东公共事务决策征询民意制度为例

- 一、广东参与式地方治理发展的背景 93
- 二、公共事务决策征询民意制度的两种实践形式 96
- 三、探索中的经验及挑战 138
- 四、参与式治理对地方治理的启示和建议 146

第五章 参与式网络治理创新经验案例研究

——以河源网络问政为例

- 一、河源网络问政发展的背景 153
- 二、网络问政的实践：“三纵五连六统”“舆情舆商”
与“问政民主” 165
- 三、探索中的经验及挑战 173
- 四、网络问政对地方治理的启示和建议 188

参考文献 195

第一章

比较视野下的参与式地方治理

在众多的参与式地方治理的实践中，公民并非只是在政府外部消极地履行选举的义务，而是更加深入和积极地卷入公共事务的整个进程，建立起事前和事中的公民影响力；与多元民主理论所强调的以利益集团活动为核心的公民参与不同，参与式地方治理的目标正是避免那些强势利益集团对公共资源的控制，它更强调那些没有组织起来的弱势群体的声音传递和赋权，让普通公民和公民社会组织获得影响公共决策的制度化途径。也正是在这个意义上，参与式地方治理对推动社会问责和实现地方善治具有日渐凸显的意义。鉴于此，本章将着重介绍发展中国家参与式地方治理的经验，以期从比较的视野考察当前中国的参与式地方治理的实践。

一、以公共参与推动社会问责

在政治问责研究中,研究者将问责分为横向问责(Horizontal Accountability)和纵向问责(Vertical Accountability)。横向问责主要指的是来自国家内部的立法、司法和独立行政监督机构这三种主体进行的问责形式;而纵向问责是指来自国家外部的问责,它包括选举问责和社会问责(Social Accountability)两种形式。不同于选举问责,社会问责是通过普通公民或者公民社会组织直接或者间接的参与来实施问责的问责方式。^①

相对于其他问责形式,社会问责特别强调了公共参与的重要角色。所谓“公共参与”(Civic Engagement)不仅仅包括传统的“公民参与”(Citizen Participation)方式,还包括了赋权(Empowerment)以及伙伴关系。也就是说,它不是指公民消极和被动地进行政治参与,而是积极和主动地卷入公共事务过程,以有效地表达他

^① 关于“社会问责”的概念和相关理论,可参见包括世界银行“社会发展报告”在内的以下研究资料:World Bank, *Social Development Paper*, No. 76; *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*, via website of World Bank, 2004, <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214578-1116499844371/20524122/310420PAPER0Solity0SDPOCivic0no1076.pdf>; World Bank, *Working Paper*, No. 30; *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*, via webpage of United Nations Public Administration Network, 2004, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN043917.pdf>; Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc Plattner, *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, 1999; 马骏:《政治问责研究:新的进展》,载《公共行政评论》2009年第4期。

们的观点、切实地影响公共决策；这个过程伴随着公民观点的表达、公民参与能力的提升以及国家与社会伙伴关系的建立。在这种以公共参与为核心的社会问责中包含了一种积极的公民身份。这种积极的公民身份不是指公民拥有国家赋予和法律界定上的公民身份，而是指公民积极参与到公共事务和决策过程中，寻求对政府的问责，并与政府分担责任的公民身份。^①也正是这种对积极公共参与的强调使得社会问责与其他问责方式在以下两个方面存在差异。

第一，问责和惩罚的方式。其他政治问责形式往往是事后的问责，而社会问责是一种积极主动的过程，它包括了公民和公民社会组织事前或者事中的参与、对话和评估，官员需要告知和论证他们的决策方案、行为和结果。同时，社会问责虽然不能够直接对公共权力掌有者进行惩罚，但是它可以对有悖民意的政府施以公众压力和合法性质疑等正式和非正式的象征性惩罚，还可以通过公共参与来推动国家内部问责的启动。^②

第二，问责的目标。其他形式的问责制度的目标往往在于通过惩罚来制约权力掌有者，而社会问责可达致赋权和公共服务均等化两个目标。社会问责通过推动制度化的公共参与，旨在提升公民自身的能力，特别是培养社会弱势群体的参与能力，达致赋权的成效；同时，通过提升公民公共参与的能力，它还可推动更加均等化的公共服务。在通过社会问责改善治理的过程中，一个非常核心的

① 关于社会问责中的“公共参与”和“积极公民身份”的概念，可参见联合国开发计划署的以下相关资料：UNDP, Promoting Civic Engagement in a Post-Totalitarian and EU Accession Context: A Case from Bulgaria, *Working Paper*, Oslo Governance Center, via website of UNDP, 2008, http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Zlatereva_paper_final.pdf。

② 关于社会问责如何实施惩罚的研究，可参见以下研究资料：World Bank, Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion, *Working Paper*, No. 82, via website of World Bank, 2005, <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214574-1116506074750/20542263/FINALAckerman.pdf>；Adam Przeworski et al eds, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, 1999；Mainwaring Scott ed, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003。

问题在于如何使得贫困人口、妇女和儿童等弱势群体获得公平和有效的公共服务，这些弱势群体往往缺少获取信息和影响决策的途径；在许多发展中国家，这些社会群体往往只能通过个人化和特殊化的庇护关系来建立与政府官员的联系，以获得所需的物质资源。这种庇护关系构成了公民对国家的反向垂直问责，使得公民依附于国家及其官员。而公共参与以公民身份为权利诉求的基础，打破庇护关系网络，使得公民积极参与到公共事务之中，这会在相当大的程度上产生赋权效应，改善和增加弱势群体声音的传递，改善弱势群体的公共服务获取，推动社会向国家的问责。^①

二、参与式地方治理的背景

在过去几十年中，通过公共参与推动社会问责成为加强政治问责的重要方式。在许多发展中国家，它们在政治制度上移植了西方的选举民主体制，然而通过选举来实现政治问责却遭遇了极大的困难，而社会经济较为落后的情况又进一步妨碍了均衡公共服务的供给，甚至导致了政治不稳定和国家治理的恶化。这种情况既出现在

^① 关于社会问责与公民赋权以及公共服务均等化的关系，可参见以下研究：Jonathan Fox, *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, 2000; World Bank, *The Role of Civic Engagement and Social Accountability in the Governance Equation*, *Social Development Note*. No. 75, via website of World Bank, 2003, <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214574-1118058447732/20526739/sdn75.pdf>.

诸如巴西、智利、南非和菲律宾等拉丁美洲（以下简称“拉美”）、非洲和亚洲的“新兴民主国家”，也出现在诸如印度这样的西方民主体制已经建立较长时间的发展中国家。在这样的背景下，积极推动参与式地方治理成为重要的制度修正。具体而言，这种发展趋势与以下两个因素密切相关：一是对选举民主的反思，特别是对发展中国家选举民主实践的反思；二是治理理念的发展以及对官僚体制改革是推动。

1. 对发展中国家选举民主的检视

在许多发展中国家，从西方国家移植的以分权制衡为核心的横向问责机制在实践中存在一定的局限。行政首脑一旦当选，他们就掌握了民意授权的令箭，享有了合法性和最高的权力。司法和立法机构的反对和弹劾都会被认为是违反多数民意和阻碍政府效率的举动。在拉美研究中，“授权式民主”（Delegative Democracy）的概念就被提出来形容拉美新兴民主国家面对的困境。在这些国家，以选举和权力制衡为核心的制度安排难以真正实现问责，积极的公共参与成为实现问责的重要修正。^①

选举制度蕴涵的纵向问责也往往难以实现对权力的制约。选举民主以民意授权为核心，它意味着公民将信号传递给政府，政府根据这种信号制定和执行相应的政策；然后公民判断这些政策是否符合民意，以决定他们下一轮的投票。也就是说，选举隐含了一种追溯既往行为的问责惩罚机制，政府需要对他们过去的政策和行为负责。但是，在实践中，这种回溯性投票并不一定能够有效地实现问责。获得民意授权后，当权者可能为了谋求自己的私利而背弃他们

^① 关于拉美“授权式民主”的概念，可参见奥唐奈的相关著述：O'Donnell, Guillermo, *Delegative Democracy*, *Journal of Democracy* Vol. 5, No. 1, 1994; Guillermo O'Donnell, *Polyarchies and the (Un) rule of Law in Latin America*, Paper presented at the Meeting of the Latin American studies Association, Chicago, 1998。

最初的承诺，而选民并没有充分的信息来了解其动机和变化，从而也不一定能够通过投票实施惩罚；同时，间隔几年一次的选举往往使得选民只能在有限的候选人中进行选择，而且投票往往只能选择个人，而非选择政策、项目或者政纲，选民很少能够影响候选人当选后日常的各种具体决策。因此，在对拉美国家民主实践的反思中，研究者发现，当权者偏离民意被认为是一种常规现象，民意与政府政策之间的不一致是常规现象而非例外。选举越来越被认为只不过是公民对自己主权的确认，而非对特定问题问责官员的方式。^①

正是在这样的背景下，依靠公共参与来推动社会问责成为对选举民主的重要修正。公民无处不在，公民监督无时不有，公民有广泛的信息和强大的动力去施加政治压力、揭发政府的错误行径以及要求更好的公共服务。基恩就认为，1945年以来的民主进入了新的历史阶段，即所谓“监督式民主”。在监督式民主的时代，民主不再局限于选举民主，民主体制延伸进了它之前被排斥或者只发挥很少作用的领域。传媒革命使得公民可以通过网络和多媒体等新形式抵制不负责任的公共权力、随时随地进行公民监督，从而更好地推进问责、防御腐败和权力滥用。^②

2. 善治与官僚体制改革

在发展中国家，由于经济相对落后以及贫困问题更加突出，如

① 关于选举与问责的关系，可参见以下相关研究：Catalina Smulovitz and Enrique Peruzzotti, *Societal Accountability in Latin America*, *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 4, 2000; Adam Przeworski et al. eds., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, 1999; Charles D. Kenney, *Reflection on Horizontal Accountability: Democratic Legitimacy, Majority Parties and Democratic Stability in Latin America*, Paper prepared for the conference on Institution, Accountability, and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, May, 2000.

② 关于“监督式民主”，可参见基恩的研究：John Keane, *The Life and Death of Democracy*, London: Simon and Schuster, 2009。