

社会治理与公共服务中的 县级政府

SHEHUI ZHILI YU GONGGONG FUWUZHONG DE
XIANJI ZHENGFU

—— 以C县为例

刘国富 著

中国社会科学出版社

社会治理与公共服务中的 县级政府

SHEHUI ZHILI YU GONGGONG FUWUZHONG DE
XIANJI ZHENGFU

—— 以C县为例

刘国富 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会治理与公共服务中的县级政府：以 C 县为例/刘国富著. —北京：中国社会科学出版社，2011. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0283 - 1

I. ①社… II. ①刘… III. ①县—地方政府—社会管理—研究—中国②县—地方政府—社会服务—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 090601 号

责任编辑 周慧敏

责任校对 王兰馨

封面设计 弓禾碧

技术编辑 李 建

出版发行	中国社会科学出版社	出版人	赵剑英
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010 - 64031534 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站)		
	010 - 64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)		
网 址	http://www.csspw.cn (中文域名:中国社科网)		
经 销	新华书店		
印刷装订	北京一二零一印刷厂		
版 次	2011 年 11 月第 1 版	印 次	2011 年 11 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16		
印 张	19.75	插 页	2
字 数	342 千字		
定 价	42.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

摘要

从学术脉络上回顾政府行为的研究、社会治理和公共服务，一直是中国社会现代化过程中的核心议题，也是协调中央与地方政府、政府与民间社会关系的关键所在。而在这个核心议题中，县级政府一直扮演着重要的角色。无论是改革前总体行政体制的安排，还是改革后行政体制的结构转变，县级政府都处于逻辑结构的核心位置，而且也是中央政策和指令得以在基层具体落实的最后一道关口。更重要的是，县级政府是与广大基层社区最为贴近的最后一级全能型政府，中央政策的贯彻和落实、调整和运行，中央政策与最基层社会之具体国情的对接，中央政策针对最底层社会的应变和灵活运用，都是通过县级政府来实现的。但是，迄今为止的研究很少将社会治理和公共服务的研究焦点聚集到县级政府这个核心主体上。

县级政府进行社会治理、提供公共服务的根本机制，在于它是协调国家和基层社会的重要枢纽，是在有效的国家控制的结构下，建立有序的社会组织及市场形态，保护和培育地方发展活力的重要行政保障。

本研究通过对浙江省 C 县县域社会经济的总体勾画，将实施社会治理和公共服务的县级政府

行为作为研究个案，着重处理县级政府行为及其治理模式的几个富有理论意义的问题。

(1) “治理型政府”中的治理概念，并不等同于传统政治学中所说的纯行政概念，其中，地方政府的内涵，不再定义为其自身的组织构造、权力配置和利益博弈的结构和过程，而是从县级政府与诸社会主体的互动关系入手，来定义其行为的意涵和内容。在这个意义上，政府能力指的是其调动公共资源的能力，其中不仅包括其实施社会监管和控制的能力，更包括其组织和协调诸社会主体之关系的能力，进而创造和集约更大的总体社会资源。

(2) 所谓政府能力，并不仅仅意味着政府自身组织的能力，而且尤其表现在制定公共政策的能力上。政府行为的自主性，也不仅仅意味着占据行政上的主导地位，而且通过制定有效、有地方针对性的制度，构建通畅有序的制度环境和社会环境，提高诸社会主体的自主性。这乃是县级地方政府在现代化转型过程中进行制度创新的核心能力。

(3) 政府的社会治理必须以地方社会的充分发育作为基本条件，地方社会组织的成长水平，直接关系到政府配置和调动公共资源的能力。这种条件不仅表现为经济总量的增长、管理效率的提高，也表现为社会诸领域互动的程度和水平、社会性组织的发育状况以及总体上的社会团结水平。

(4) 政府所提供的社会治理和公共服务，还必须以诸社会主体的公共参与为条件。社会性参与的程度越高，政府调动公共资源的能力越强，越符合现代行政治理的公共目标。换言之，政府所能提供的最大的公共资源，并不纯粹表现为物质上的资源，更表现为社会诸群体的最高水平的参与度。

本书运用定性的社会学研究方法，结合该个案所处的特定背景，从县级政府的经济发展和公共服务两大基本职能出发，通过对工业、农业、城镇化及公共服务体系四个方面的建设过程中县级政府与民众、企业、协会等社会主体的行为互动模式的分析，解析 C 县“强政府、强社会”发展模式探索形成的过程和该模式得以成功的原因，凸显县级政府在模式创新及县域发展中的地位和作用，总结提炼一种融合温州模式和苏南模式的新型县级政府治理模式。本书在最后对整个研究进行了简短的梳理与思考，得出以下结论性命题：

对于县级地方政府而言，社会治理已不再是传统政治学中所说的纯行政概念，而是将地方社会持续社会化的过程，并通过这种社会化，增强诸社会

主体的能动性，从而实现公共资源的最大化。公共资源不仅表现为物质资源，更表现为组织和参与性的社会资源。因而，政府能力指的是其调动公共资源的能力，其中不仅包括其实施社会监管和控制的能力，更包括其组织和协调诸社会主体之关系的能力，其创造和集约更大的总体社会资源的能力。

所谓政府的行政体系，也不再仅仅表现为政府组织结构的理性化设置，和政府自身组织的能力；衡量政府行政的根本标准，是其在公共决策和制度创新方面的能力，在调动社会各主体及其发展潜能的能力。地方政府的规定性，在更大程度上来自其辖内各社会组织和社会资源的发育水平。

政府的社会治理必须以地方社会的充分发育作为基本条件，地方社会组织的成长水平、公益性组织的组织能力、企业的经营环境等因素，都直接关系到政府配置和调动公共资源的能力。经济总量的增长、管理效率的提高，是政府实施社会治理提供公共服务的必要条件，而非充分条件；县级区划内社会诸领域相互互动的程度和水平、社会性组织的发育水平以及社会总体团结的水平，构成了社会良性治理的充分条件。

政府所提供的社会治理和公共服务，皆依赖于各社会组织和公民个体的公共参与。社会性参与的程度越高，政府调动公共资源的能力越强，越符合现代行政治理的公共目标。各种社会要素的参与，是地方政府进行社会治理的基本指标。

关键词：县级政府、社会治理、公共服务、民间力量、政府能力

Abstract

When we study government behaviors from an academic perspective, we find that social governance and public service have been core subjects in China's social modernization, as well as the key to coordinate between central and local governments, government and civil society. The county-level government has been playing a vital role in studying these core subjects. The government on this level has been at a core position, no matter from a perspective of administrative system arrangements before reforms, or from a perspective of administrative system transition after reforms. Besides the county-level government is the terminal for implementation of the central policies and instructions. More importantly, the county-level government is the final all-function government that is closest to grassroots communities. Implementation, adjustment and operation of central policies, match between central policies and grassroots, and response and adaptability of central policies to grassroots all cannot be realized without the county-level government. However, few people have focused on the county-level government when studying social governance and public service.

The reason why the county-level government can

provide social governance and public service is that it is an important pivot for coordination between state and grassroots society and an essential administrative guarantee for developing rules-based social organizations, market forms and dynamism while under effective control by the state.

Through a full picture of social-economic development of C county in Zhejiang, this paper takes the county-level government that provides social governance and public service as a case, aiming to answer several theoretical questions that deal with county-level government behaviors and its governance models.

I. The meaning of governance in the governance-based government is not equal to pure administration in traditional politics. For local government, governance is not defined as structure and process of power distribution and struggle for interest between different groups, but defined in a way that shows interplay between county-level government and various social players. In this sense, government capacity refers to its capacity in resources mobilization, social supervision and control, as well as organization and coordination between different players so as to create and maximize effectiveness of social resources.

II. The government capacity is shown in self-organization, and especially in making public policies. The initiative of government behaviors is not only shown in its administrative dominance, but also in its capacity in improving the initiative of all social players through making effective and localized systems and building rules-based institutional and social environment. This capacity is the core capacity for county-level government institutional innovation in its transition to modernization.

III. Government social governance must be based on full development of local society, which is intimately related to its capacity in distributing and mobilizing resources. Development of society is not only shown in GDP growth, improved management efficiency, but also in degree and level of interplay between various social sectors, development of social organizations, and overall cohesion of society.

IV. Social governance and public service provided by the government is also preconditioned by participation of various social players. The higher the participation, the stronger the government capacity in mobilizing public resources,

the closer to the goal of modern administrative governance. In other words, the maximized public resources provided by the government is not purely shown by material resources, but more by high participation of various social groups.

This paper uses qualitative methodology of sociology and takes account of the special context of the case. Starting from two basic functions of county-level government: economic development and public service, the paper analyzes the models of interplay between county-level government, public, enterprises, corporations, associations, and etc. in the process of development of industry, agriculture, urbanization and provision of public service. Through this analysis, the paper aims to explore evolution of strong government and strong society of C County and reasons for its success, highlighting the role of county-level government in model innovation and county-level development and finding a new governance model for county-level government that combines strengths of Wenzhou Model and Sunan Model. Finally, the paper reaches the following conclusions through the above analysis:

For county-level government, social governance is not a pure administrative concept defined by traditional politics, but a sustained process of engaging the local society, whereby to enhance initiative of all social players, so as to maximize effectiveness of public resources. Public resources not only refer to material resources, but more to organizational and participatory social resources. Therefore, government capacity refers to its capacity in resources mobilization, social supervision and control, as well as organization of and coordination between different players so as to create and maximize effectiveness of social resources.

The administrative system of government is not purely measured by rational arrangement of structure of government organizations and its self-organization capacity any more. The fundamental gauge of government capacity is its capacity in public policy making, institutional innovation and mobilization of various social players and their potential, and the government capacity, to a great extent, is based on development of social organizations and social resources under its jurisdiction.

Government social governance must build on full development of the local

society. Growth of local social organizations, capability of public welfare organizations and business environment are all determinants of government capacity in distributing and mobilizing public resources. GDP growth and improved management efficiency are necessary conditions, rather than sufficient conditions, for government to provide social governance and public service. What constitute sufficient conditions for good social governance are the degree and level of interplay between different social players under the jurisdiction of county-level government, development of social organizations and overall cohesion of the local society.

Social governance and public service provided by the government is also preconditioned by participation of various social players and individual citizens. The higher the participation, the stronger the government capacity in mobilizing public resources, the closer to the goal of modern administrative governance. Participation of various social elements are basic indicators of social governance for the local government.

Key words: county-level government, social governance, public service, civil power, government capacity

目 录

第一章 导言	(1)
一 问题的提出	(1)
二 县级政府在政治经济分析中的重要 位置	(4)
三 以往有关县级政府的研究及其理论 范式	(9)
(一) 政府治理与诸社会主体的关系	(9)
(二) 县级政府与诸社会主体的关系	(20)
四 本项研究的基本议题和框架	(33)
(一) 议题	(33)
(二) 研究案例	(34)
(三) 框架	(37)
(四) 方法及意义	(38)
第二章 工业化过程中的县级政府	(40)
一 C 县的工业起步和发展	(40)
(一) 产业体系初步形成，三大行业 占据主体地位	(42)
(二) 企业规模较快扩张，创新能力 逐步提高	(43)
二 C 县的产业布局：规划和调整	(44)
三 C 县的招商选资：资本的引进和 选择	(46)

四	创业社会动员：资本的激活和积累	(50)
五	工业化过程和政策扶持	(57)
六	环境压力和社会冲突	(62)
七	C 县的县乡互动	(66)
八	C 县的制度创新	(73)
九	工业化过程中的县级政府	(76)
 第三章 农业现代化与县级政府		(84)
一	从传统农业向现代农业的转向	(84)
二	县级政府的组织协调和干部动员	(87)
三	合作社和协会：组织和自组织	(89)
四	科学技术向现代农业的转移	(97)
五	特色农业的发展	(99)
六	农产品市场的开拓	(102)
七	致富能人与村官	(104)
八	政府权威与农民利益的对话	(105)
 第四章 城镇化与县级政府		(108)
一	县域城镇化的“三重奏”战略	(109)
二	县级政府与农民在城镇化中的博弈分析	(115)
	(一)“城乡等值化”理念与新农村建设	(115)
	(二) 博弈各方的行为分析	(117)
三	县级政府与市民在城镇化中的博弈分析	(120)
	(一)“等价有偿”办法与拆迁机制	(121)
	(二) 在城市管理中实现“官民”互动	(125)
四	政府与公司在城镇化中的博弈分析	(136)
	(一) C 县城市建设的投融资体系	(136)
	(二) 政府与公司博弈的行为分析	(143)
五	县域城镇化的新方向——城乡一体化	(145)
 第五章 公共服务建设与县级政府		(147)

一 县域公共服务框架的重构	(148)
二 县域公共服务模式的创新	(152)
(一) “政府—公益性服务机构—公众”型的服务提供模式 ...	(153)
(二) “政府—企业—公众”型的服务采购模式	(160)
(三) “政府主导—志愿自治服务—公众参与”型的服务 提供模式	(167)
三 县域公共服务体系的建设	(175)
(一) 教育事业：教育投资显著增加，教育质量不断提升	(176)
(二) 公共文化：文化网络逐步健全，文化惠民不断深入	(180)
(三) 社会保障：覆盖范围遍及城乡，保障水平持续提高	(187)
(四) 就业服务：就业帮扶机制不断健全，城乡就业结构 显著改善	(194)
(五) 公共卫生和医疗服务：服务平台建设稳步推进， 新农合制度持续推进	(198)
(六) 社会公共服务对于县域社会发展的意义	(205)
 第六章 简短的结论与思考	 (209)
 附录 部分访谈资料	 (217)
一 对县委主要领导访谈材料	(217)
二 对 H—H 公司 Z 总经理访谈材料	(235)
三 对 JC 电气有限公司 H 董事长访谈材料	(240)
四 对 C 县 HXQ 乡 HX 灯具厂 L 厂长访谈材料	(245)
五 对 C 县 BYL 演出有限公司 Y 经理访谈材料	(251)
六 对 C 县图书馆 Z 馆长的访谈材料	(261)
七 对教育局工作人员 Q 访谈材料	(268)
八 对建设局 Z 局长访谈材料	(271)
九 对葡萄行业协会 L 副会长访谈材料	(275)
十 对茶叶种植公司 H 董事长访谈材料	(282)
十一 对苗木种植公司 X 总访谈材料	(286)

参考文献	(292)
一 中文文献	(292)
二 英文文献	(301)

第一章

导言

一 问题的提出

政府如何进行社会治理和提供公共服务，一直是中国社会进入现代化进程中所面临的核心问题，也是如何协调中央与地方政府、政府与民间社会之关系的关键所在。而县级政府在其中扮演着重要的角色。此前学界的研究，无论是从经济学、政治学还是社会学的角度对这一问题的研究都没有作过特别的关注，对于县级政府在行政运作和社会治理方面的关键作用重视不够。经济学的研究比较偏重于总量分析，即县级财政及其社会经济运行占总量的比重，以及社会经济运行的各因素在总量构成中的位置，由此分析政府治理和服务的结构与效率。政治学则比较偏重于纵向的行政分析，通过有关权力和行政建制的分析，探讨政策及其实行过程中的效果，而较少讨论政治结构所衍生的社会、经济、文化特别是地方性社会发育的微观机制和环节。

相比而言，以往的社会学研究有着较宽的理论 and 实证视野，即将研究视角深入到中央与地方行政之间复杂结构关系的分析，不单纯将此种关系看作结构或制度的效应，也不单单将其理解成纯粹的权力或利益结构，而能够通过具体的田野调查，深入行政运行在地方社会中最微观的毛细机制，并挖掘其在社会、经

济和文化等诸方面形成的效果。不过，以往此领域的社会学分析，基本上是寻求改革开放以来总体社会经济生活的重大议题而展开的，在改革开放的几个重要阶段中，由于改革总体推进的趋势使然，社会学家都比较热衷于从整体结构和制度创新出发，着重讨论中央改革的整体方案和结构效果，在梳理中央与地方的关系时往往将地方政府看作一个较笼统的概念，将省、地市、县等各级政府通盘看待，统统作为地方政府来考察。另外，比较偏重于微观研究的社会学家，则积极跟随改革开放的脚步，将乡镇一级的政府与塑造市场经济体制过程中的企业组织行为并行考察，提出厂商政府等具有一定理论分析意义的概念^①。还有的学者则偏重于国家与社会之二元理论架构，反过来将农民、企业等社会性要素作为与各级政府组织相对应或对立的范畴来对待，将国家置于一方，将社会置于另一方，而不再细分各级政府组织在具体社会运行中的结构和机制上独有的特点。

在中国总体性的行政体制架构中，其层级设置、各层级之间的体制关系及其实际运作中的权力配置和统辖、财政和税收、干部选拔和考核等等，都随着整体社会的发展和变革有所调整和改变。新中国成立以来，由于国家政治体制的总体性以及在社会经济管理上的计划性，行政体制采取纵向的单位制方式逐级展开，从中央到各部委，从中央到各省，各省到各地级市，再到各级市县，到镇，到乡，最后到村，行政逐级展开，“支部建在连上”，形成了从中央一直辐射到最基层的乡村，几乎可以覆盖到任何人、任何地方的纵向行政系统，各级政府对上如子女，对下如父母，层层连带，官僚制体系密如织网，纵向牵制，横向铺展，俨然中国传统亲属关系中的“五服”制度，上下尊卑，长幼有序，计划指令层层下拨，各级地方政府以遵守命令为本，对上负责，彼此间只在对上的意义上存在锦标赛般的竞争关系（参见有关“大跃进”等的研究）。30年前，随着计划体制的松动，上述体制上环环紧扣却又又在实践上造成条块分割的体制结构发生了一些变化。首先，改革开放中中央政府开始将某些权力逐步下放，行政权力与企业经营也开始逐步分开，再加上农村联产承包政策的落实和沿海开放特区的成立，使得一般概念上的地方政府逐步获得了实际空间，基层社会也逐步发育出了灵活的市

^① Walder, Andrew G, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy", *American Journal of Sociology*, Volume 101, Sep. 1995, pp. 263 - 301.

场要素和开放的活力。

特别是 20 世纪 90 年代以来中央和地方之间“分税制”的确立，通过财政和税收等手段，在结构上重新调整了各级政府之间的关系。首先，中央政府预算内的财政支出已经不再覆盖到乡镇一级政府，只落实在县级政府上；其次，农村基层政权民主选举的开放，以及农村地区内部社会经济的充分发育，使得县级以下基层政府的总体性特征越来越淡化。此外，地市级行政单位的行政权力也弱化了很多，从而使行政体系的布局开始向中央—省—县这三级结构转化。当然，这不等于说其他行政层级会就此消失，不再起到重要作用，但以干部选拔与任免、财政分配与调控为主导的行政配置的主导逻辑，是围绕着三级结构而展开的。

由此可以看出，无论是改革前的总体行政体制的安排，还是改革后行政体制的结构转变，县一级政府都处于社会治理之逻辑结构的核心位置，而且是中央政策和指令得以在基层具体落实的最后一道关口。更重要的是，县级政府是与广大基层社区最为贴近的最后一级全能型政府。中央政策的贯彻和落实、调整和运行，中央政策与最基层社会之具体国情的对接，中央政策针对最底层社会的应变和灵活运用，都是通过县级政府来实现的。2009 年中央一号文件所提出的“省管县”政策，推进省直接管理县（市）财政体制改革，稳步推进扩权强县改革试点，鼓励有条件的省份率先减少行政层级，依法探索省直接管理县的体制，再一次说明了改革开放以来国家行政体制改革的方向，进一步确立了构建中央、省、县三级行政体制的行政结构的趋势。

审视我国过去 30 年的改革，政府和改革者从善如流，不断进行政府体制改革和制度创新，是“摸着石头过河”，推行“务实主义”的结果。在这一改革历程中，我国推行改革政策的基本单元始终在县一级。改革初期，中国的很多大政方针的雏形来自农村、来自基层，而成形于县一级，最后经中央肯定才逐步推广的。可以说，县级政府在中国的改革开放进程中发挥了举足轻重的作用。确实，在我国地方政府层级结构中，县一级政权占据着极其重要的位置。无论是从历史演变中，还是在现实作用上，县一级的基础性地位已无法“撼动”，并且对县一级的研究正在逐步纳入学者研究的视野，其地位正进一步得到“回归”。