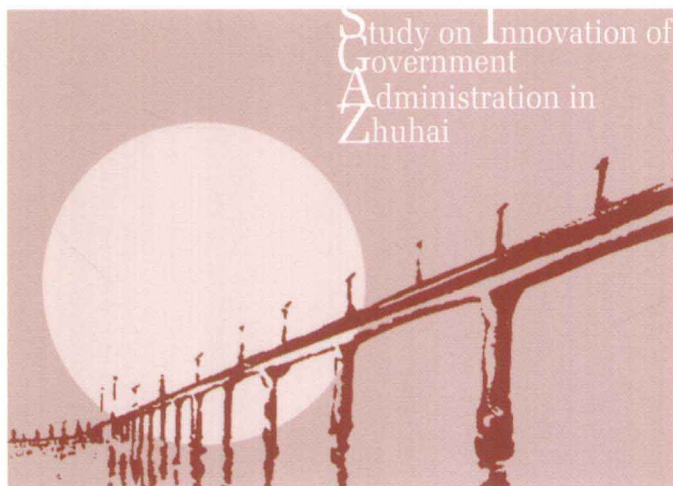




珠海政府治理创新研究

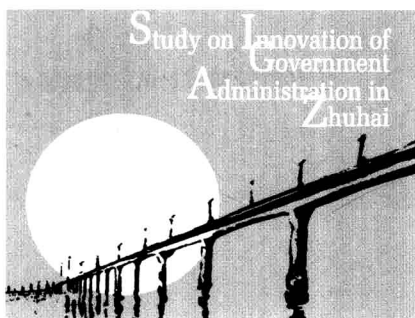
珠海市社会科学界联合会/编

黄晓东/主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

珠海政府治理创新研究



珠海市社会科学界联合会编

主编 黄晓东

副主编 雷雯 毕瑞峰



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

珠海政府治理创新研究/黄晓东主编; 珠海市社会科学界联合会编. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 4

ISBN 978-7-5097-3020-1

I. ①珠… II. ①黄…②珠… III. ①地方政府-行政管理-研究-珠海市
IV. ①D625. 653

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 271501 号

珠海政府治理创新研究

编 者 / 珠海市社会科学界联合会 黄晓东

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 编译中心 (010) 59367004

责任编辑 / 冯立君 王玉敏

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

责任校对 / 师旭光

项目统筹 / 祝得彬 王玉敏

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 12.75

版 次 / 2012 年 4 月第 1 版

字 数 / 222 千字

印 次 / 2012 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3020-1

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

前 言

政府治理是一个老问题，也是一个新问题，而且还是一个重大的问题。说它是一个老问题，是因为自从政府产生那天起，就存在着政府治理为谁服务、如何服务的问题。说它是一个新问题，是因为随着市场经济的发展，社会的不断进步，政府的治理内容在增减，治理方式在变化，治理手段在调整，不断进行着适应经济社会发展变化的“扬弃”。说它是一个大问题，是因为政府始终面临着治理什么、如何治理的问题，且问题越来越复杂，需要政府不断创新和改革才能适应经济社会的发展变化。

“治理”（governance），是20世纪80年代末出现的一个新的概念，20世纪90年代英国学者罗伯特·罗茨在分析梳理几种不同的治理定义的基础上概括，“治理标志着统治（government）的含义发生了变化，指的是一种新的管理过程，或者是一种变化了的有秩序的统治状态，或者是一种新的社会管理方式”。全球治理委员会于1995年发表的题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，对治理下了如下定义：治理是各种公共的或私人的个人或机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括人们同意或以为符合其利益的非正式的各种制度安排。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。“善治”是治理的一种理想状态，是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。随着政府与社会关系的调整以及政治与行政的关系在理论上的重新定位，官僚制下的“统治”

概念已无法涵盖“新公共管理”所引发的一些新内容。于是，“新公共管理”发展的一个重要后果，是“善治”理念的形成，其基本要素是合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效、参与、稳定、廉洁和公正。也就是说，善治的过程就是一个还权于民的社会管理过程，在这一过程中，公民广泛参与，政府与各级各类社会组织有效合作、良性互动，以使公共利益得以最大限度的实现。因此，健全和发达的社会组织是实行善治的基础。各国因社会组织的发展状况千差万别，善治的程度也有很大不同。但随着市场经济体制的广泛发展和全球化进程的加快，作为治理理论发展形态的善治理论及各国政府的治理活动，逐渐显示出“善治”的理论魅力和实践意义。

中国共产党作为执政党，在十六届三中全会上，提出了建设一个公共服务和社会管理的政府的理念，在党的十七大作出了建设服务型政府的重大决策。服务型政府目标的提出和确立，标志着我国政府作为“治理创新”的重要内容的职能和行政管理体制改革进入了新的阶段，将政府转变成一个公共服务和社会管理型的政府，已成为各级政府的发展目标。政府治理创新包括政府为适应改革开放，应对新形势、新任务的需要而进行自身建设和管理的创新。随着改革开放的不断推进，政府与社会、政府与群众、政府与市场的关系都已发生明显而且深刻的变化，传统意义上的政府行政方式已经不能很好地适应建立完善社会主义市场经济体制的要求。如果政府不能尽快适应发展形势的变化，就如同“一马当道，万马不可前行”一样，影响着社会经济的进一步发展。因此，政府治理创新研究，是社会主义市场经济基础对其上层建筑提出的必然需求，是全面落实科学发展观的迫切需要，是加快构建和谐社会的内在要求。政府行使着人民赋予的权力，掌握着公共资源的管理权、支配权，政府能否全面正确履行职能，直接关系到对社会公共利益的维护，事关构建和谐社会的大局。改革开放 30 多年来，中国社会一个重要的转型就是从总体性社会逐步实现政府、市场和社会的分离，形成多元化的社会格局。面对多元社会需求，中国的行政体制也逐步从行政全能型政府转向政社分离。所谓政社分离，就是通过政府职能转移，把政府行政职能与社会的自我管理的职能分开，使得社会能够自我组织、自我规范并不断产生社会运作的活力。

作为在改革开放前沿率先发展起来的地区——珠海，政府治理创新研究的目的是以建设服务型政府为目标，确立善治理念，加强和创新社会

管理，提高对社会公众的服务质量和水平；先行探索建立“党委政府主导、社会组织主体、人民群众主人”的社会管理新机制；及时有效解决民生问题，促进社会公平正义、保持良好社会秩序，从而为经济发展和人民群众生产生活创造良好的环境和条件，推动社会和谐，建设安居乐业、文明祥和的幸福之城，为广东乃至全国建立新的社会管理体系提供示范，积累经验。

第一章 导论	1
一 选题的背景及意义	1
二 国内外相关地方治理研究的状况	5
三 研究思路	8
四 相关核心概念的界定	8
五 理论工具与分析框架	17
第二章 珠海历次政府改革的回顾与评价	20
一 珠海历次政府改革的简要回顾	20
二 珠海历次政府改革的初步成效	28
三 珠海政府治理中的现存问题	32
第三章 他山之石·深圳改革篇	38
一 深圳政府改革的回顾与展望	38
二 对深圳近年政府改革的分析评价	43
第四章 他山之石·香港借鉴篇	57
一 香港的新公共管理改革	57
二 香港体制模式的借鉴	60
第五章 他山之石·新加坡经验篇	72
一 新加坡的行政主导体制	72
二 新加坡的政府体制改革	76
三 新加坡政府治理的成效与经验借鉴	80

第六章 创新党的领导方式，完善党的领导	89
一 中国共产党地方党委制的基本功能	90
二 改善党领导方式和执政方式的现实必要性	92
三 以区党委书记差额选举为突破，渐进推进民主政治建设	98
四 深化干部人事制度改革，营造良好的干部成长环境	102
五 发扬党内民主，完善党内监督	110
六 市委与国家政权机关之间的关系制度化、规范化	114
第七章 深化行政管理体制改革，建设服务型政府	120
一 深化行政管理体制改革	120
二 服务型政府的构建原则	124
三 全面推进服务型政府建设	131
四 加快推行大部门体制改革	140
第八章 理顺权力体制，完善监督机制	145
一 完善人民代表大会制度，提高立法监督水平	145
二 减少行政干预，保障司法权的独立行使	154
三 建立相对独立的司法执行体制	163
第九章 推进社会管理体制变革，加快培育成熟社会	166
一 创新社会管理方式，推进社区自治	166
二 以横琴新区建设为契机，构建新型社区自治模式	175
三 加快市民社会的培育，迈向善治的目标	183
参考文献	190
后 记	196

第一章 导 论

导论部分主要阐明选题的背景以及意义，并对国内外相关研究状况进行总结和梳理，然后简要介绍本书的主要思路：第一，介绍治理理论的视角和分析框架；第二，对改革开放以来的珠海市政府治理两个领域进行总结；第三，着重研究存在的问题和产生的原因；第四，以香港、新加坡、深圳政府治理的经验为借鉴；第五，规划珠海政府治理的愿景。

一 选题的背景及意义

2008年12月31日，国务院对《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008~2020年）》（以下简称《纲要》）做出批复。《纲要》中明确了珠海作为珠江口西岸核心城市的战略定位，要求在发展模式引领、实力带动和功能辐射等方面提高发展带动能力，把珠海建设成为现代化区域中心城市和生态文明新特区、科学发展示范市。这既是对珠海改革开放30多年取得成就的充分肯定，也是对珠海后发优势和发展前景的充分肯定。与《纲要》的要求相比，珠海势必要进行政府治理创新，着力转变政府职能，探索职能有机统一的大部门体制，改革政府管理和服务方式，推行社会管理体制改革，再创体制机制新优势。

（一）选题的背景

改革开放30多年来，珠海作为第一批创办的经济特区，充分发挥了特

区的改革开放的“试验田”和对外开放“窗口”的示范作用，先行先试，积极学习和借鉴发达国家或地区的城市发展和治理经验，不断探索和完善城市管理的体制机制，在经济、文化和社会发展方面都取得了卓越的成就。

第一，以建设服务型政府为目标，加快转变政府职能，积极推进行政管理体制改革。全面推进政企、政资、政事、政府与市场中介组织“四个分开”。进行机构改革，加快建立权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力、高效运行的行政管理新体制。通过四轮行政审批制度改革，规范行政审批行为，依法下放行政审批事项，健全行政许可听证、行政公示、否定事项报备等制度，推行审批管理“零收费”制度，非行政许可事项压缩一半。充分发挥行政效能投诉中心的作用，加大行政审批电子监察力度。

同时，通过开展“落实年”活动，提高行政效能。采取切实有效措施，进一步明确职责、优化流程、强化问责，促进行政效能的提高。充分发挥部门职能，理顺市、区、镇（街）各级的职责分工，依法扩大基层自主权。减少环节、缩短时限，做到急事急办、特事特办，着力解决“办事难”问题。全面推广“一站式”服务和“网上审批”，建立和完善跨部门统一互连的电子政务平台，不断提高政府服务社会能力。杜绝有令不行、有禁不止行为，严格执行行政首长问责、行政过错责任追究等规章制度，做到有责必问，不断提升政府执行力和公信力。正确处理规范与效率的关系，营造干事创业的良好环境。

第二，加强以行风评议为主要内容的政风建设。深入开展创建“群众满意基层站所”活动。大力弘扬艰苦奋斗精神，牢固树立过紧日子的思想。厉行节约，坚持勤俭办一切事业，确保公务购车和用车经费、会议经费、公务接待费用、机关出国（境）费用、办公经费预算零增长，坚决制止奢侈浪费。深入开展廉政建设和反腐败斗争，坚决纠正各种不正之风。切实加强公务员队伍的教育、管理和监督，进一步提升整体素质，努力建设一支素质高、能力强、作风好的公务员队伍。

第三，加强民主法制建设，提高政府工作人员依法办事的自觉性。在学习贯彻国务院《全面推进依法行政实施纲要》和《关于加强市县人民政府依法行政的决定》的基础上，加强行政执法监督，促进严格执法、公正执法和文明执法。做好市人大议案、代表建议和政协提案的办理工作。认真听取各民主党派、工商联和无党派人士的意见。成立专家顾问委员会，进一步提高重大决策水平。健全政务公开制度，扩大公民有序政治参与，切实保障

人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权。发展基层民主，完善村（居）民自治制度。

同时，加大行政监督力度。坚持向市人大及其常委会报告工作，自觉接受监督。主动接受市政协的监督，接受纪检监察和司法机关的监督。注重发挥新闻舆论和社会监督作用。重视人民群众通过行政复议、行政诉讼等法定渠道，加强对政府机关及其工作人员的监督。要向社会公开政府重大决策及其落实情况、公开政府部门职责、公开政府审批事项、公开政务信息和依法公开审计结果。加强政府系统内部监督，支持监察、审计部门依法独立履行监督职责，尤其要加强政府投资项目资金使用、工程招标投标、土地出让开发、财政转移支付、政府采购和国有资产转让等方面的监督，确保政府运作阳光透明、廉洁高效。

第四，积极推进社会管理体制变革。通过公共服务市场化改革，推广政府向社会组织购买服务制度，推进以特许经营方式为主的公用事业改革，建立多元化的公共服务供给模式。完善社区治理模式，壮大社会工作者队伍，支持志愿者服务体系建设。大力发展社会组织，简化社会组织登记注册程序，培育和扶持重点行业组织、公益慈善组织、社区社会组织。继续开展示范街道和“六好”平安和谐社区创建活动。强化实有人口综合规范管理，积极探索建立流动人口服务管理“一证通”制度。

继续发挥市场在资源配置中的基础性作用。积极推进重点领域改革。加快金融领域改革，加强金融生态建设，防范和化解金融风险，促进金融产业发展。继续深化国有企业改革，整合国有企业资源，加快国有经济结构调整步伐。完善法人治理结构和出资人制度、国有资本经营预算制度。建立健全规范有效的国有企业董事会和监事会，完善外部董事和外派监事制度，实现国有企业决策权、监督权和执行权分开。建立健全国有企业评价体系、风险管理体系和约束激励机制。推进价格和收费改革。积极申报综合保税区和保税港区，优化生产服务和港口物流环境。稳妥推进农贸市场管理体制改革，改善市民购物环境。

第五，建立社会化服务体系。改革开放30多年来，珠海借鉴香港经验，确立了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与，构建小政府、大社会，政府与社会组织和公民共同参与管理服务”的社会管理体制变革目标。建立现代社会服务的制度和机制。

现代社会服务是以健全的制度机制为保证，由政府、行业协会、经济合

作组织和其他服务实体组成,集政府公共服务体系和群众自我服务体系于一体的综合性社会化服务。社会组织是为实现特定目标而建立的共同活动群体,包括民间组织、行业组织、居委会和村委会,有经济、政治、文化、教育、科研和宗教等类型。目前珠海民间组织、行业组织有1000多个,但多数活力不足,社会服务功能较弱。必须积极推进公共服务市场化改革,大力拓展社会组织发展空间,推行政府购买公共服务,以特许经营方式建立多元化公共服务供给模式。简化社会组织登记注册程序,培育和扶持行业组织、公益慈善组织、社区社会组织。构筑以政府为主导,以非政府社会工作机构为主体,由社会志愿者广泛参与的社会工作运行模式。要在严格执行国家相关法规的基础上,利用特区立法权,研究出台激励、协调、规范政府与各种社会管理服务主体责、权、利关系的法律法规。要通过体制机制创新激发各种服务主体活力,形成政府推动、民间组织运作、公众参与的社会管理工作体制机制。同时要实行有偿服务与义务服务结合,着力构建“社会工作者+义工”服务模式。

(二) 意义

随着改革开放的深入发展,特别是改革开放30周年之际,《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008~2020年)》(以下简称《纲要》)将珠三角纳入国家区域发展战略层面,为珠三角新一轮发展注入了强大动力,成为珠三角乃至广东全省再次腾飞的新起点。根据《纲要》的要求,珠海在以建设服务型政府为目标,加快转变政府职能,积极推进行政管理体制方面还存在很大的差距,面临一些亟须解决的问题。政府管理绩效与市民的期待还存在不少差距:城市规划滞后于经济社会发展需求;区域发展不平衡,城乡差距较大;庞大而复杂的层级结构导致政府部门职责重叠交叉、相互推诿扯皮、办事效率低下;以权谋私、贪污腐败时有发生,在群众中造成了极坏影响;管理制度不完善,社会管理和公共服务能力有待提高。

在社会管理体制方面主要存在的问题:一是居委会和村委会行政化倾向突出,履行自治职责力不从心;二是社会服务体系不完备;三是社会保障和基础教育不平衡;四是公民参与机制和文化建设载体有缺失。由此可见,推进珠海社会管理体制,必须在政府加大对民生财政投入的前提下,大力推进社会化服务体系建设,依法界定政府与社会组织的分工,实现法治与透明管理,把社会组织服务、公众参与的方式方法制度化、法制化。着力解决

社会组织发育不良、公众参与热情不高、社会自治能力弱的问题。落实重大决策听证、质询、公示、论证和责任追究制度，在社会管理体制机制创新上闯出一条新路。

在危机面前，面对新形势，更要适应新要求，解放思想，以世界眼光和战略思维审视未来，谋划珠海的发展。顺应小政府、大社会的模式要求，按照有效治理的思路，既要减少政府管理层级，实行大部制合并，塑造服务政府、法治政府、责任政府，也要深化社会管理与公共服务体制，把政府管不了、管不好的事务交由非政府组织运作，为珠海建设生态文明新特区、科学发展示范市、珠江口西岸核心城市的建设提供思路。

二 国内外相关地方治理研究的状况

治理的问题是永恒的，治理就是为了“让同一块领土上数以万计的人们共同生活在内外和平和持久的繁荣中，确保人类社会与其环境的平衡，以长远的眼光管理稀缺而脆弱的自然资源，保证人们思想和行动自由，同时维护社会性，调和共同利益”。^① 特别是近些年来，随着“治理危机”概念的提出，国内外有大批学者开始进行治理及地方治理的研究。

（一）治理理论的发展

自1989年世界银行发表的题为《撒哈拉以南非洲：从危机到可持续增长》报告首次使用“治理危机”以来，“治理”概念被广泛应用于政治发展研究中，大批学者从不同角度对“治理”理论进行阐释和挖掘。例如，美国学者詹姆斯·N. 罗西瑙于1995年发表《没有政府的治理》的专著，之后的《21世纪的治理》、《面向本体论的全球治理》等文章，为治理理论的创立作出了奠基性贡献。

英国学者罗伯特·罗茨在《新的治理：没有政府的治理》一文中，对学术界的不同说法进行了梳理，提出有关治理的六种不同用法。

英国学者格里·斯托克发表的《作为理论的治理：五个观点》一文，对目前流行于各国的治理理论中的五种主要观点进行了介绍。

^① [法] 皮埃尔·卡蓝默：《破碎的民主——试论治理的革命》，北京：生活·读书·新知三联书店，2005，封底。

英国学者卡罗琳·安德鲁和迈克戈登·史密斯发表的《从地方政府管理到地方治理》论文,以及雷纳特·梅因茨发表的《统治失效与治理能力问题》等论文,都从统治、管理的局限性出发,论述了创立治理理念和方法的必要性。

瑞士学者弗朗索瓦-格扎维尔·梅里安在《治理问题与福利国家》的论文中,从福利国家的普遍性危机出发,论述了治理理论在福利国家的运用途径。

德国学者贝阿特·克勒-科赫发表《欧洲治理的演变与转型》、《欧盟治理:寻求民主的合法性》、《欧盟治理:比较评价》等论文,从欧洲一体化的形成过程、欧盟的组织框架以及欧盟的运作机制等方面,对治理的理论和治理的模式进行了探讨。

美国学者詹姆斯·N. 罗西瑙发表的论文《面向本体论的全球治理》、英国学者托尼·麦克戈鲁发表的论文《走向真正的全球治理》、罗纳德·J. 格罗索普发表的论文《全球治理需要全球政府》、奥兰·扬发表的论文《全球治理:迈向一种分权的世界秩序的理论》、保罗·韦普纳发表的论文《全球市民社会中的治理》,都从更广、更宏观的角度来讨论治理问题,提出了“全球治理”的概念和理论。

(二) 国内有关政府治理理论的研究

除了国外学者的众多论述外,近年来国内学者也对治理理论予以了关注,在此领域最早涉足并享有盛誉的学者是俞可平教授,他的《治理与善治》(2000)、《全球化:全球治理》(2003)、《增量民主与善治》(2003)等,是目前国内有关治理理论的最全面且最具权威的论著。此外,南开大学吴志成所著的《治理创新——欧洲治理的历史、理论与实践》(2003),将治理理论方法和跨学科交叉综合分析运用于欧洲一体化研究,介绍了欧洲治理模式的特征以及传统民族国家形态、职能和国家主权变化的可能方向。

同时,国内学者发表了大量的论文研究政府治理问题,特别是地方政府的治理问题。例如:

陈振明撰写的《中国地方政府改革与治理的研究纲要》一文,向人们介绍了推进地方政府改革的国内外相关实践的经验与教训,以期通过理论探索,为地方政府改革提出切实可行的方案。

陈家刚在《公共管理学报》2004年第4期发表了《地方政府创新与治理变迁——中国地方政府创新案例的比较研究》一文,论述了社会转型带

来的权威危机和管理性危机对中国地方政府公共权力结构与功能等方面形成严峻的挑战,并介绍了各级地方政府面对危机情势,在公共管理的权力结构、制度与技术安排上进行多项治理创新,通过比较分析,提出了中国地方政府的创新实践推动地方治理变迁,地方治理模式正趋于取代地方管理的传统。同时指出,这种可选择性替代路径仍然是地方政府主导型的,最终起作用的仍然是地方政府。地方政府的创新符合整体性改革的发展方向,并将有力地推动改革向纵深发展。

王伟在《公共管理学报》2005年第3期发表《中国地方政府制度创新研究综述》一文,提出地方政府是一个国家政治制度的重要组成部分,地方政府制度创新因其与民众息息相关而日显重要。随着新制度主义经济学对政治学、行政学的渗透,运用新制度主义的方法对地方政府制度创新的研究迅速发展并取得了一定成果。地方政府制度创新的研究主要集中在地方政府制度创新的内涵、主体地位、作用意义、角色内容、动因、悖论及其克服等方面。之后,王伟又在《理论前沿》2006年第23期发表了《制度创新与地方政府的科学发展》,分析了地方政府科学发展的必要性、制度创新在促进地方政府发展中的重要作用,提出了地方政府促进本地发展的路径选择等,对我国地方政府的治理问题进行了卓有成效的研究探索,也启迪了我们的探索。

康之国在《中共天津市委党校学报》2007年第2期发表了《社会治理创新与地方政府治理的路径选择》,分析了转型期推进我国社会治理创新有其必要性,地方政府在治理中面临诸如社会治理创新中的理念偏差、社会治理创新能力的缺失、社会治理资源的缺乏等困境。地方政府实现社会治理创新的路径选择就是树立社会治理的新理念,提高社会治理创新的能力,进一步转变社会管理职能,大力发展和培育非政府组织,整合社会治理资源等。

高卫星则在《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2005年第4期发表《地方政府制度创新的几个问题》一文,提出在中国地方政府的制度创新中,制度失灵是地方政府制度创新的起点,利益驱动是地方政府制度创新的动力,成本收益分析是地方政府制度创新的原则,制度环境变迁是地方政府制度变迁的外部条件的思路。

袁忠发表在《广东行政学院学报》2006年第5期的《区划行政模式下地方政府管理的制度缺失及其创新》指出,我国传统区划行政模式下地方政府管理存在明显的制度缺失。现代社会全球一体化、区域化发展趋势要求

地方政府改变不合时宜的管理理念、管理职能、管理体制和管理方式。创新地方政府管理的路径：一是以公民需求为导向重塑地方政府；二是建立地方公共事务的共同治理机制。

徐云、江德兴、袁久红共同在《试论地方政府管理模式创新的动力、条件与方式》[《华东船舶工业学院学报(社会科学版)》2002年第4期]中,对当代中国地方政府管理模式创新的动力、条件与方式进行了探讨,指出地方政府管理模式创新动力来自内、外两方面,成功的地方政府管理模式创新必须具备主体、组织、文化三个方面的条件,最有效的创新方法是将渐进方式与激进方式结合起来。

白静发表在《行政与法》2006年第2期的《从“经济建设型政府”转向“公共服务型政府”——新时期中国政府治理模式初探》一文,分析了由于全球化和资讯时代的冲击,政府—市场—社会的三元社会结构范式逐渐取代了政府—市场的二元社会结构范式,从而改变了政府治理的规模和传统边界。针对这种大变革时期的发展趋势,中国政府必须重新认识和改革传统体制的政府治理模式,充分发挥三元社会结构共同治理模式的互补优势,在中国渐进改革的演进发展中构建出一种新型的、有中国实践特色的政府治理模式,即实现从经济建设型政府向公共服务型政府的转变。

三 研究思路

由于在地方政府治理研究领域还没有一个较为系统的研究框架,因此,我们在确立研究主题、明确研究目标、探讨研究方法时,就更多地采用实证分析和对策研究,希望在相关治理理论的指导下,能够为珠海政府改革提供一个可资借鉴的方案。

本书对珠海政府治理的研究将遵循以下思路:第一,以治理理论的视角,分析珠海政府改革的成败得失;第二,从治理的维度,透视中国的香港、深圳与新加坡政府治理的经验;第三,以善治为目标,构筑珠海治理的理想模型。

四 相关核心概念的界定

为了在研究和阅读中避免产生歧义,有必要对几个主要问题予以界定,包括治理、政府治理、公共治理、社区治理等核心概念。

（一）治理的含义

20 世纪 80 年代末 90 年代初以来,“治理”一词在西方学术界,尤其是在政治学、经济学和管理学领域十分流行,治理概念和理论被不同学科背景的学者、众多国际性机构的领导人和民间志愿组织竞相引以为自己领域具有突破性意义的核心范畴。英语中的“治理”(governance)指的是在特定范围内行使权威。在全球化不断加速的时代,有些治理理论宣称“治理社会”已经来临的背景下,由于不同领域的学者从自己的学术背景出发,使得大家对治理的含义存在相当大的分歧。^①

美国新经济学派代表人物奥利弗·E. 威廉姆森在《治理机制》一书中,从经济学的意义上阐述了著者关于治理的观点:“经济学的首要关怀是手段—目标关系中的手段方面,治理也是一项评估各种备择组织模式(手段)的功绩的作业,目标是通过治理机制实现良好秩序。因此,治理机构可以被有意地视为制度框架,一次交易或一组相关交易的完整性就是在这个框架中被决定的。”^②

日本学者青木昌彦在其著作《比较制度分析》中,也从经济学的角度对交易治理机制的多样性、特征等问题进行了分析。他在总结了有关各种交易治理机制的讨论之后,得出一个重要命题:“即便在发达的市场经济,私有产权和合同也不仅仅由正式的法律系统来执行。各种各样的治理机制——无论是私人的还是公共的,正式的还是非正式的,它们作为制度安排的复合体都同时发挥作用。”^③

治理理论的主要创始人之一詹姆斯·N. 罗西瑙则从公共管理学的视角来界定治理概念。在其代表作《没有政府统治的治理》和《21 世纪的治理》中,他将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须国家的强制力量来实现。

瑞士学者皮埃尔·德·塞纳克伦斯则从政治学及国际关系和秩序的角度

① 参见史柏年《社区治理》,北京:中央广播电视大学出版社,2004,第35页。

② 〔美〕奥利弗·E. 威廉姆森:《治理机制》,北京:中国社会科学出版社,2001,第13页。

③ 参见〔日〕青木昌彦《比较制度分析》,上海:上海远东出版社,2002,第88页。