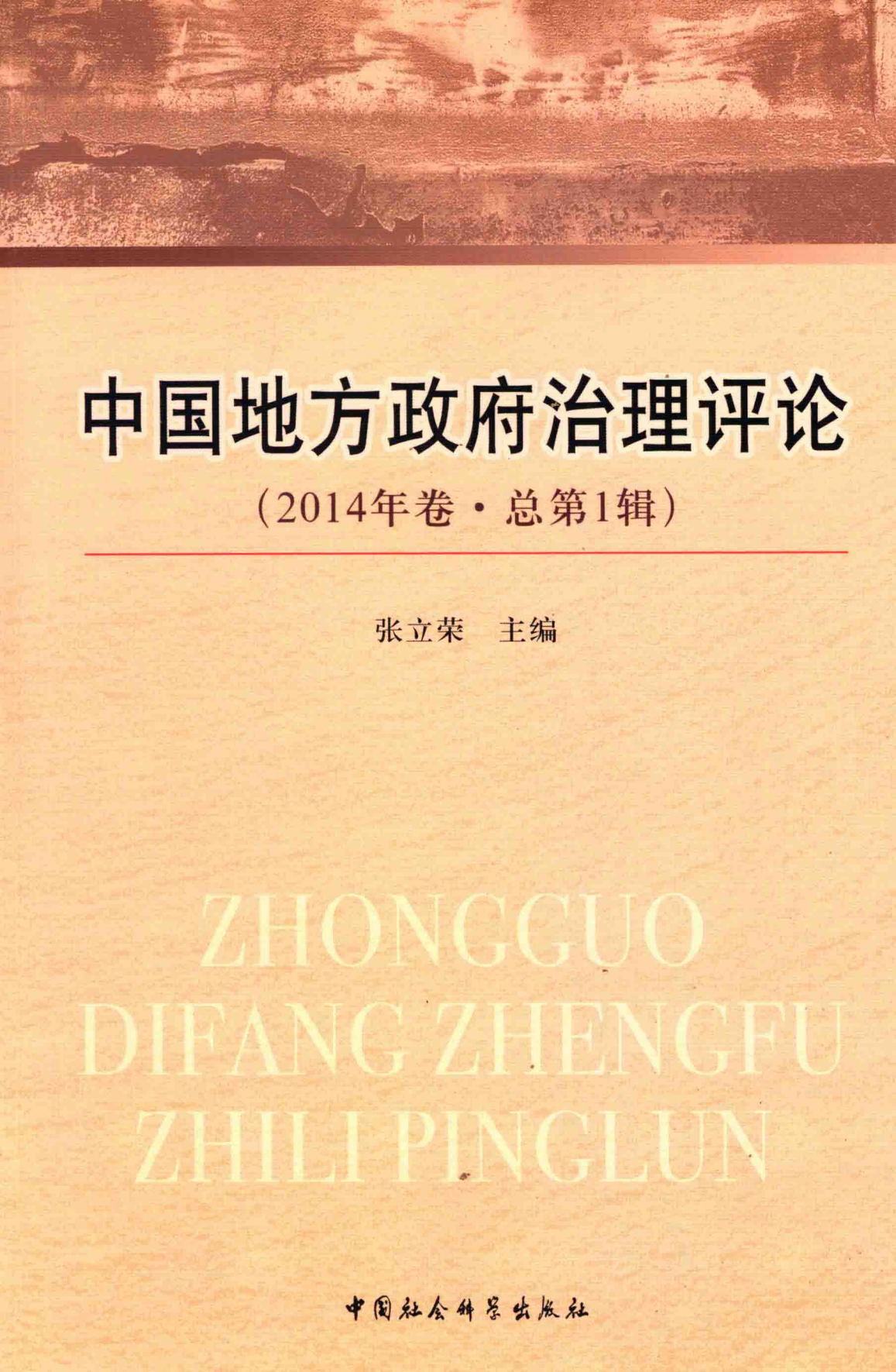




中国地方政府治理评论

(2014年卷·总第1辑)

张立荣 主编

ZHONGGUO
DIFANG ZHENGFU
ZHILI PINGLUN

中国社会科学出版社



中国地方政府治理评论

(2014年卷·总第1辑)

张立荣 主编

ZHONGGUO
DIFANG ZHENGFU
ZHILI PINGLUN

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府治理评论. 2014 年卷: 总第 1 辑 / 张立荣主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5300 - 0

I. ①中… II. ①张… III. ①地方政府—行政管理—中国—文集
IV. ①D625 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 308019 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王半牧
责任校对 石春梅
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2014 年 12 月第 1 版
印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.75
插 页 2
字 数 282 千字
定 价 58.00 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联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

中国地方政府治理评论

编辑单位：华中师范大学湖北地方政府治理与地方
发展研究中心

华中师范大学公共管理学院

主 编：张立荣

副 主 编：徐增阳 冷向明

学术委员会：（按拼音排序）

陈振明 高培勇 马 骏 [美]牛铭实

徐 勇 郁建兴

编辑部主任：冷向明（兼）

编辑部成员：定明捷 周凤华 饶常林 徐军玲

编辑部执行秘书：张金庆

《中国地方政府治理评论》发刊词

以“更少的统治，更多的治理”为导向，达至“良好的治理”或曰“善治”的目标，是当下及未来世界各国政治与行政发展、变革的普遍趋势与实践追求。戮力改革，走向开放，面向世界的中国，也正自觉地投入这一全球治道变革的大潮之中。虽然在20世纪末期，“治理”的理论才舶来中国，但短短一二十年来，其以前所未有的速度登上了学术话语的显赫地位。总览中国学术界，尤其是在政治学、公共管理学、社会学等研究领域，“治理”已成为其中的主流研究范式。党的十八届三中全会将“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，这是党对30多年来改革开放丰富经验的深刻总结，体现了党对国家政治与政府、社会发展规律的深刻认知，也反映了学界研究的巨大贡献和影响力！

在全球化和市场化深度发展的背景下，在社会系统日益复杂化、公共事权总体性下沉的大趋势下，地方政府治理变革作为政府治理变革的组成部分，其重要性日益凸显。中国地方政府角色与职能业已发生深刻的转变，正逐渐由地方政府概念转向地方治理概念。“治理”区别于“统治”或“政府”，治理所强调的既是一种活动，也是一种持续的管理过程，而后者强调的是一种制度结构。对于地方政府的职能、权力和运行规则，各国虽然都有系统完整的法律规定，但是地方政府的实际运行远比法律文本所表达的丰富、生动和复杂。

民主、法治、公正、回应、参与、责任、透明、廉洁等是善治的核心要素。改革开放以来，与中央政府同步，中国地方政府在法治政府、透明政府、责任政府建设，转变政府职能、理顺多方关系、精简机构与行政审批、扩大与改善公共服务等方面取得了重要进展。中国地方治理

模式也正经历由以政府为单一主体的传统模式向以政府、市场和社会为主体的多中心模式转型。当然,中国地方政府是地方治理的核心主体,并仍将长期扮演主导角色。因此,地方政府如何通过变革和调适,适应复杂的国际、国内政治、经济、社会、文化以及生态环境,并推动各项事业的可持续发展成为极为重要的研究课题。面临来自各方面的巨大挑战,中国地方政府的治理变革可谓任重而道远。与此同时,加强地方政府治理研究重要而紧迫。

《中国地方政府治理评论》由湖北省人文社会科学重点研究基地——华中师范大学湖北地方政府治理与地方发展研究中心主办,是专门发表中国地方政府治理研究成果的专业学术期刊,设有“主题探讨”、“治理案例”、“县市长论坛”、“学术动态”、“书评”等栏目。本刊秉持推动中国地方政府治理研究,助力实现国家治理体系和治理能力现代化的学术宗旨;倡导规范严谨的研究方法,鼓励理论创新,注重经验研究;回应地方政府治理实践,构建本土化地方政府治理理论;跟踪国际理论前沿,开展建设性学术对话;弘扬公共精神,服务我国地方政府治理实践。本刊编委会的理想追求离不开学界同仁的大力支持,诚邀学界同仁一道参与进来,满怀信心,齐心协力共同致力于为国内外学界同仁搭建一个具有重大学术与实践影响力的思想交流平台,为推动中国地方政府治理研究、促进中国治理现代化贡献一份力量。

《中国地方政府治理评论》主编 张立荣

2014年7月28日

目 录

《中国地方政府治理评论》发刊词	张立荣(1)
-----------------------	--------

社会管理

社会管理创新研究的进展	陈振明 耿 旭(3)
组织工程视角下的非营利组织信任危机治理 进路探究	张立荣 姜庆志(16)
中国人贫穷救助观念的转变与思考	周风华(29)

新型城镇化与农民工市民化

深化对农村城镇化认识十题	徐 勇(55)
农民工的公共服务获得机制与“同城待遇” ——对中山市“积分制”的调查与思考	徐增阳(65)
农民工公共服务、社会融合与政治信任关系的实证研究 ——基于全国性数据	冷向明 张金庆 董平平 徐元元(79)
公民权视角下的农民工公共服务获得机制研究 ——以穗、渝两地公共租赁住房服务为例	谢胜华(108)
农村留守家庭离散问题的形成机制与治理路径研究 ——基于“四化”同步的视角	施远涛(128)

治理案例

- 治理、政策与美好生活:不丹经验 马 骏(149)
- 宣恩县城乡社会管理调查报告 李 睿 马宇航 龚琪淋(182)

论 文

中国现行涉农行政立法存在的问题及完善对策

- 基于推进乡镇政府依法行政的视角 姚锐敏 易凤兰(211)
- 地方政府政策创新扩散生成机理的逻辑分析 定明捷(225)
- 物业税改革、房地产价格与地方土地财政
- 一个基于文献的分析 徐军玲(245)
- 土地管理制度变迁中的央地利益博弈研究 李名峰 孟文辉(259)
- 《中国地方政府治理评论》约稿函 (270)

Contents

Foreword to <i>China Local Governance Review</i>	<i>Zhang Lirong</i> (1)
--	-------------------------

Social Management

Progress of Researches on Social Management

Innovation	<i>Chen Zhenming Geng Xu</i> (3)
The Research on the Trust Crisis Management of NPO on View of Tissue Engineering	<i>Zhang Lirong Jiang Qingzhi</i> (16)
China's Poverty Conceptions in Transition	<i>Zhou Fenghua</i> (29)

New Urbanization & Migrant Workers' Citizenization

Ten Questions on Deeping the Understanding of Rural

Urbanization	<i>Xu Yong</i> (55)
The Mechanism of Migrant Workers Accessing to Public Services and the "Identical Treatment"—An Investigation and Reflection on Zhongshan City's "Points System"	<i>Xu Zengyang</i> (65)
On Public Service, Social Integration and Political Trust of Migrant Workers:Based on A Nationwide Survey Data	<i>Leng Xiangming Zhang Jinqing Dong Pingping Xu Yuanyuan</i> (79)
Study on Acquirement Mechanism for Rural-urban Migrant Workers	

- Obtaining Public Services under the Perspective of Citizenship: A
Comparative Study on Public Rental Housing Policy of Guangzhou
and Chongqing *Xie Shenghua*(108)
- Research on the Formation Mechanism and Path of Governance
of Family Separation Related to Left-behind People: Based
on the Perspective of Synchronous Development of “Four
Modernizations” *Shi Yuantao*(128)

Governance Case

- Governance, Policy and the Good Life: the Bhutan
Experience *Ma Jun*(149)
- The Investigation Report of Urban and Rural Social Management
in Xuanen Country *Li Rui Ma Yuhang Gong Qilin*(182)

Thesis

- Problems and Countermeasures on China's Current Administrative
Legislation in Rural Areas: Based on the Perspective of Exercising
Administrative Power within Framework of Law in Township
Governments *Yao Ruimin Yi Fenglan*(211)
- A Logical Analysis of Generation Mechanism about the Local Government
Policy Innovation Diffusion *Ding Mingjie*(225)
- The Property Tax Reform, Estate Prices and Land Finance: An Analysis
Based on the Literatures Review *Xu Junling*(245)
- Study of The Game Theory between Central and Local Governments under
the Institutional Changes of Land *Li Mingfeng Meng Wenhui*(259)
- Invitation of Articles to China Local Governance Review (270)

社 会 管 理
Social Management

社会管理创新研究的进展*

陈振明 耿 旭

摘 要：近年来，国内外学术界对社会管理创新的研究力度不断加强，有大量的文献涌现。本文评述国内外社会管理创新研究的进展，提炼并描述研究的基本主题、代表性理论、前沿探讨及拓展空间，为深化社会管理创新研究提供相关的理论背景。

关键词：社会管理；创新研究；文献综述

在中国社会转型和经济体制转轨的背景下，亟须加强社会管理，创新社会管理体制机制。党的十七大报告提出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。之后，社会管理及其创新逐渐成为地方政府改革实践的新方向和新突破口。党的十八大报告再次提出要加快形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制，创新社会管理体制将继续成为深化地方政府改革的重中之重。我国的社会管理创新方兴未艾，积累了大量的经验。与此同时，学术界对于社会管理以及社会管理创新研究的热度逐渐增加，如何加强和创新社会管理，构建与发展社会主义市场经济相适应

* 本文首刊于《东南学术》2013年第4期。

作者简介：陈振明，教育部“长江学者”特聘教授，厦门大学公共事务学院院长、教授、博士生导师；耿旭，厦门大学公共事务学院博士研究生；吕志奎、毛万磊对本文的写作提出了宝贵建议，有所贡献。

基金项目：厦门大学985工程公共管理重点学科建设项目，福建省2012年度社科规划重点项目“推进厦门综合配套改革试验区社会管理体制创新研究”（项目编号：2012A015）。

的社会管理新格局,实现社会和谐稳定,已经成为当前理论界关注的重要前沿课题。本文通过对国内近年来的社会管理创新方面文献进行梳理;同时对国外有关社会管理创新研究的前沿理论进行归纳。作者不仅考察当前国内外社会管理研究的前沿及有代表性的理论,也试图回答社会管理创新的实质、社会管理创新的具体内容以及如何进行社会管理创新等问题。

一 国内社会管理创新研究的现状

社会管理是指建立一种社会制度和组织体系,调节社会秩序(规范行为),提供社会服务(配置社会资源),保证社会公平(社会再分配)和促进公民权利(地方治理与公民参与),确保社会既保持稳定又充满活力(陈振明,2012:2,3,77)。社会管理是社会管理创新的前提和必要条件,社会管理创新是为了实现社会管理的目标和价值取向,是社会管理的一个全新的发展阶段(徐顽强,2012:31)。社会管理创新的重点在于从国家发展的战略高度构建有效的社会管理体制机制和政策体系,以更为有力地实现对社会发展的整体调控(吕志奎,2011)。从现有的文献看,目前国内关于社会管理创新方面的研究涉及社会管理理念和原则的创新、社会管理参与主体的创新、社会管理工具(方式、方法和手段)的创新、社会管理内容和路径选择的创新等方面的研究。同时,协同治理理论的出现以及国家综合配套改革试验区的实践,使得社会管理创新的研究视角与研究空间上得以拓宽或拓展。

(一) 对社会管理创新理念和原则的研究

社会管理创新理念是指在社会管理创新的过程中应持有的基本观念和准则,而社会管理创新原则强调在社会管理创新中应坚持把握的基本方向。大部分学者都认为在社会管理创新的过程中应坚持以人为本、贯彻服务理念(马凯,2012;王勇,2011;胡祖才,2012)。在社会管理创新应该坚持的原则上,学者们基本达成的共识是要坚持党的领导、政府主导以及在法制的框架内进行社会管理创新(王勇,2011;李耀新,2012)。除了以上的基本理念和原则外,其他学者也提出了不同的观

点,对社会管理创新的基本理念和原则进行了补充。在基本原则方面,魏礼群(2012)综合分析了中国基本国情和现实情况,认为必须坚持做到以下这“四个坚持”:一是坚持正确方向和思路。二是坚持继承和创新结合。三是坚持尊重实践和创造。四是坚持树立世界眼光。王勇(2011)还补充认为,社会管理创新应遵循“坚持打造透明政府,政府信息公开原则、坚持以市场化为导向的社会管理创新原则、坚持社会协同,政府诚信的原则”。总的来说,在社会管理创新的过程中,必须要在国家法律框架内,坚持党的领导,政府为主导,以人为本,并提供更好的公共服务。此外,在社会管理创新的过程中,还要根据具体情况坚持不同的原则。

(二) 对社会管理参与主体创新的研究

近年来,对社会管理参与主体的研究逐渐由传统的只关注对政府的研究转向对非政府参与主体的研究。涉及主题包括非政府参与主体参与的必要性、非政府参与主体的类型、非政府参与主体的参与方式和途径等内容。在非政府参与主体参与的必要性上,王济萍(2011)从政府失灵的角度出发,认为政府在社会管理过程中不可能做好所有的事情,也不可能有精力和能力去做所有事情,因此“让渡更大的空间给社会力量来参与,在‘社会协同’中实现社会共同治理”。而向春玲(2011)从社会结构发展的复杂化以及不同利益群体有不同诉求的角度出发,指出应给其他诸如社会组织、社会成员等社会主体参与管理的机会。在非政府参与主体的类型上,基本观点可以分为两类:一是广义上的参与主体,应包括工、青、妇等人民团体、民主党派和工商联、在民政部门注册登记的各类社会组织、城乡基层群众自治组织、企事业单位以及公众(朱耀垠,2011)。二是狭义上的参与主体。陈振明从狭义的角度重点指出了几类非政府参与主体,直接强调非政府组织和公民在社会管理创新中的作用(胡亚波,2011)。在非政府参与主体的参与方式和途径上,学者们的观点各不相同,但都对如何构建非政府参与主体有效参与的路径具有借鉴意义。胡亚波(2011)指出,每一类社会管理参与主体都应该找到适合该主体参与管理的基本途径,但前提是要拓宽利益表达途径,并强调基层党建工作在构建组织网络中的重要性。刘伟

忠(2012)则从沟通的角度出发,强调借助网格状沟通模式协调不同主体间关系,建构合作共治的模式。

(三) 对社会管理工具创新的研究

社会管理工具是指在社会管理过程中所使用的管理方式、方法和手段。大部分学者都强调现代科技以及信息化对社会管理的巨大影响和作用,共同认为要充分利用信息化来实现管理效率的提高。此外,与传统的行政手段、经济手段相比,当前的法治社会更突出法制手段。胡亚波(2011)认为创新社会管理手段和方法十分必要,他强调“要运用系统管理方法,形成管理网格,要运用现代信息化手段进行即时动态管理,发现情况及时做出反应,从而使基层干部从大量繁杂的事务中解脱出来,集中精力抓好大事,提高社会事务管理效率”。

从目前的社会管理实践来看,网格化管理是信息化技术和社会管理(社区管理)相结合比较成功的产物,网格化管理作为社会管理的一种方式,得到学者们的关注。王名、杨丽(2011)认为:“网格化服务管理模式是一种基层社会治理的创新实践,核心是以人为本、服务为先。网格化管理系统为一种工具、一个平台,如何通过这样的工具与平台整合各方资源,及时高效地提供居民需要的优质服务,并将成本控制在合理的范围内,是全国各省市进行社会管理创新时不得不考虑的问题。”

另外,朱耀垠(2011)对社会管理创新手段作了全面的概述。他指出:“新型社会管理坚持刚柔相济、多管齐下,注重依法管理、综合施治,一方面,坚持将依法管理贯彻落实到社会管理的各领域、全过程,注重通过法律调节、规范社会关系和行为,引导公民依法理性地表达诉求、维护合法权益,政府在社会管理中依法行政,司法系统公正司法、规范执法、文明服务。同时,注意综合运用经济调节、行政管理、道德约束、心理疏导、舆论引导等手段规范社会行为、调节利益关系、化解社会矛盾;注重依靠科技支撑,提高社会管理的质量、效率和水平。”

(四) 对社会管理创新内容和路径的研究

社会管理创新的内容十分广泛,究竟应如何找到创新的突破口,并

在合理的创新路径指导下实现政府管理方式的变革是值得思考的问题。陆学艺（2012）认为，社会管理创新的突破口应该在于主体的创新，通过树立多方参与和共同治理的理念，形成社会管理新格局，而魏礼群（2012）并没有指出创新的突破口何在，他站在宏观的角度把握创新中应该做好的工作，包括进一步完善社会管理工作格局体系、进一步完善社会管理制度体系、进一步完善维护群众权益机制体系等七项体系。丁元竹（2012）则重点指出要处理好社会管理与经济发展的关系，同时还提出要注重顶层设计的作用。

另有学者从更广阔的视角提出社会管理创新的路径，认为“中国社会管理创新需要通过七项战略来推动：即发展型社会管理、服务型社会管理、包容性社会管理、参与型社会管理、协作性社会管理、预防性社会管理和保障型社会管理”（吕志奎，2011）。张欢（2012）等人通过对“双模式”变迁的深入分析，归纳出四种社会管理创新路径，分别是群众工作（基层党建）、科技创新、社会协同和群众参与。

（五）政府与社会关系理论演化下的社会管理创新研究

社会管理议题的实质是国家与社会的关系问题，社会管理创新的实质就是如何通过一系列的政策和手段转变政府与社会之间的关系，促进政府与社会共同治理公共事务。关于政府与社会之间的关系形成一些理论以及理念，比较典型的有“治理”理念、“善治”理念、多中心合作治理、协作治理、网络政府等。鉴于国家的不足和市场的失效，越来越多的人开始寻找新的理论来应对市场和国家协调的失败，而此时作为一种新的政府管理理念，治理理论正在兴起。从一定意义上说治理是对合作网络的管理，又可称为网络管理或网络治理，指的是为了实现和增进公共利益，政府部门和非政府部门等众多公共行动主体彼此合作，在相互储存的环境中分离公共权力、共同管理公共事务的过程，其实质是一种合作管理。治理也不是万能的，它也有着许多局限，它不能代替国家而享有政治强制力，也不可能代替市场而自发地对大多数资源进行有效配置。为避免治理失效，必须寻求善治之道，善治理论应运而生。善治的目的“不仅仅是要减少政府的作用而使之更有效率，而且是要将部分社会权力从政府和公共部门转移到个体和私营部门。在持新自由主