

陈朋 著

基于信任的地方治理：
现实议题与空间拓展

陈朋 著

基于信任的地方治理： 现实议题与空间拓展

图书在版编目(CIP)数据

基于信任的地方治理:现实议题与空间拓展/陈朋
著. —南京:江苏人民出版社,2017. 11
ISBN 978-7-214-20534-6

I. ①基… II. ①陈… III. ①地方政府—行政管理—
研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 064192 号

书 名 基于信任的地方治理:现实议题与空间拓展

著 者	陈 朋
责 任 编 辑	陈 颖
责 任 校 对	黄 山
装 帧 设 计	黄 炜
出 版 发 行	江苏人民出版社
出版社地址	南京市湖南路 1 号 A 楼,邮编:210009
出版社网址	http://www.jspph.com
照 排	江苏凤凰制版有限公司
印 刷	江苏凤凰数码印务有限公司
开 本	718 毫米×100 毫米 1/16
印 张	16.5 插页 1
字 数	210 千字
版 次	2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978-7-214-20534-6
定 价	42.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

序

在急剧转型的当代中国,治理有特殊的语境和期待。在治理的复杂谱系中,地方治理是一个重大现实议题。之所以说重大,是因为地方治理是国家治理的基础,其状态与水平直接影响着国家治理的整体面貌;之所以说现实,是因为地方治理不只是一个仅供讨论的理论问题,而是充满现实情愫的问题,很多问题都在倒逼着人们必须重视地方治理。正如此,一段时间以来,地方治理似乎成了一门显学,围绕地方治理的各种研究呈“井喷之势”。

在这个过程中,人们从不同角度对地方治理的基本面貌、主要形态、机制创新乃至未来走向等议题给出了关注,作出了探索。尤其是不断认识到,经过近40年的改革开放,中国经济发展的绩效明显增强。但是,随之伴生的贫富分化、公权腐败、治理效能低下等问题逐渐成为地方发展的巨大掣肘。因此,如何实现经济增长与地方治理绩效的同步提升便成为人们渴望解决的问题。但实际上,地方治理的问题并不仅仅在于此。

法国社会学家皮埃尔·布迪厄(Pierre Bourdieu)在其关系主义方法论的基础上提出了“场域”和“资本”概念,并为人们广为熟知。在他看来,“场域是以各种社会关系连接起来的、表现形式多样的社会场合或社会领域……一个场域可以被定义为在各种位置之间存在的客观关系的一个网络,或一个构型。”场域是由不同的社会要素连接而成的,

社会不同要素通过占有不同位置在场域中存在和发挥作用，而发挥作用的动力就是其赖以生存和发展的社会基础。这一判断对于分析当下中国的地方治理也具有一定的启发意义。很多案例表明，在当前地方治理的各种问题中，社会基础的孱弱无力正是隐藏其间的深层次障碍。

陈朋博士在分析这一问题时就是着眼于此，把地方治理的社会基础作为切入点和突破口。事实证明，这一分析路径的选择有其必要性和合理性。其最大价值就在于回应和关照了地方治理所需认真关照的社会基础。在庞杂的社会基础中，“信任”无疑是最为重要的支撑要素。中国自古以来就讲求诚信。“信，诚也”，“任，符也”。在西方，信任则被看作是“信赖并敢于托付”。特别是英格尔哈特、帕特南、福山等人对信任之于政治体系的运行和个体行动的选择给予了充足关注，使人们充分体会到信任之重要性。从这个意义上讲，选择信任作为地方治理议题的分析进路彰显出作者在分析这个问题时所具备的较强问题意识。

但是，信任并不是一个单一的线性概念，政府信任、社会信任等都是其重要范畴。对于地方治理而言，这两种信任固然都非常重要。但是相比而言，建构并维系政府信任更具现实意义。实际上，已有足够多的数据在表明一个道理，政府信任对地方治理的作用和影响更为直接。由此观之，作者进一步把“问题域”限定在政府信任之上，又是何其精准！

找准问题便是迈出了分析研究的第一步，更为艰难的则是分析问题。对此，作者以分析信任的理论基础为基点，随后沿着地方治理中的信任流失及其原因、可能建构的信任模式和主要路径这一理路对相关议题展开了深度分析。尤其是对地方治理中信任流失问题的分析，既切中要害又形象概括，既有案例解剖也有学理阐释。当然，所有分析的落脚点在于寻找建构契合地方治理需求的信任模型。为此，作者运用历史和比较分析方法，尝试对协商合作型信任及其建构路径作出

较为深入的阐释。

一本好书不仅需要好的思想,还需要好的表达。只有这样,才能激发起读者的阅读兴趣和欲望。所幸的是,这些都是作者一直追寻的目标。以我个人的观察和体认,逻辑严密、分析透彻、语言朴实是作者的一贯风格。这在本书中也得到了清晰体现。

是为序。

张明军

2017年仲夏于沪

前 言

在全面深化改革的背景下,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,成为一个宏大的目标。这是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求,也是实现社会主义现代化的应有之义。相比较于宏观的国家治理而言,地方治理是一个基础性领域。但是,其重要意义不可忽视。

进入新世纪以来,执政党在地方治理上作出了一系列积极部署和有效安排,从其结构框架、制度体系、外在环境等方面有效提升了地方治理的绩效。但是它依然面临一些盘根错节的问题,这些问题综合在一起让地方治理犹如一列爬行的列车,匍匐前进。检视实践可以发现,无论是理念不足、方式陈旧,还是主体不清、机制不活,都只不过是从外观上检讨当前地方治理所面临的窘境。事实上,真正影响地方治理的深层次问题并不在于此,而在于它的社会基础正在遭受侵蚀。这种社会基础简而言之就是其信任纽带。如果将地方治理视为一种博弈,那么缺少信任为基础的博弈必将是一种零和博弈,甚至是负和博弈。无数经验表明,地方治理既不能根据弱肉强食的“丛林法则”来推动,也不能一味依靠妥协让步来维持,而必须与社会成员的需求相契合,以社会成员的互惠合作和信任支持为基础。

从词源学上讲,信任的含义纷繁复杂,可以初层次地划分为社会信任和政府信任。在当前的地方治理结构中,政府与公众之间的信任影响

更为直接,尤其是对于后发型的发展中国家来说,政府信任更为关键。无论是现实实践还是理论研究都证实着一个道理:政府信任与地方治理之间具有显见的内在契合性——信任可以为地方治理奠定良好的社会基础,促进社会有机融合,巩固和优化政府权能,进而促进治理绩效的稳步提升。

虽然信任对地方治理具有至关重要的基础性作用,但是在增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”的当前,地方治理中的信任状况并不乐观:地方治理正遭受着信任缺失的巨大掣肘,信任不足正成为地方治理的一大突出短板。因此,在修补完善地方治理体制机制的同时,理应深根究底地从其社会基础入手,思考如何构筑其信任根基。不过,值得注意的是,当前地方治理遭遇到了信任不足的阻滞,并不是意味着政府面临着信任危机。实际上,各种数据表明,与其他国家相比,中国政府总体信任度的位阶处于较高层次,特别是中央政府的信任度始终处于较高层次,而且中央政府一直在正视地方治理中信任不足的问题,并且采取有力措施推动提升地方治理中的信任水平。

从理论渊源看,正视信任对地方治理的重要意义有其深厚的理论基础:社会契约论、社会资本理论、治理理论和协商民主理论等理论范式共同构成它的主要理论背景。从现实需要来看,“踢皮球”“夸海口”“玩游戏”“新官僚主义”等简约地构成了地方治理中信任流失的主要通道,从而凸显出建构信任机制的必要性或者说蕴含着构筑地方治理信任基础的时代背景。

解构的目的在于建构。分析地方治理中信任不足的问题,乃是为了探寻合适的信任建构模式。因而,在明晰基于信任的地方治理具有充足可能性和必要性之后,则需要提出适合中国地方治理实际的信任模式。在此,协商合作型信任成为一种期待。协商合作型信任是一种基于合作互惠的信任模式。在这种信任模式里,主客体互信是前提,理性协商是基础,倡导合作是灵魂。对于当下的地方治理来说,协商合作型信任之

所以如此重要,是因为它既契合现代国家治理的现实需求,又能降低地方治理的运行成本,激发多元治理主体的互惠意识。

在优化信任结构成为当代中国政治发展之重要目标的情况下,协商合作型信任承载着人们的美好期待。但是,对于正处于社会转型不断加速、公众利益诉求日趋复杂、社会力量有待发育的当代中国,建构协商合作型信任是一项系统工程,需要多方位的努力,至少包括:培育公共精神、规范公共权力、健全制度化不信任机制、健全完善利益协调机制。

目 录

序	001
前言	001
导论 信任:地方治理的根基	001
一、研究缘起与主要论域	001
(一) 正在成为一个“问题”的地方治理	001
(二) 信任缺失:地方治理的突出短板	006
(三) 信任与地方治理具有内在契合性	009
二、研究综述与理论拓展	014
(一) 国外研究概况	014
(二) 国内研究演进	026
(三) 本研究的拓展	035
三、研究预设与基本方法	037
(一) 主要预设	037
(二) 基本方法	042
第一章 政治信任的理论阐述:从内涵到功能	044
一、从信任到政治信任:核心概念的确立	044

(一) 常见的“信任”	044
(二) 政治信任:政治学的本域解读	049
二、政治信任的基本结构	055
(一) 主体:政治人	056
(二) 客体:公共权力	057
(三) 介体:积极言行	059
(四) 核心:公共利益	062
三、政治信任的生成机制	064
(一) 政治社会化的潜移默化	065
(二) 权衡比较后的理性选择	068
(三) 利益诉求满足的正常结果	071
(四) 文化因子的浸润熏陶	074
四、政治信任的重要功能	077
(一) 巩固政治合法性	077
(二) 提升政府管理绩效	080
(三) 增强政治参与动力	083
(四) 积极建构社会秩序	085
第二章 政治信任之于地方治理:深厚的理论渊源	090
一、社会契约论的经典论述	090
(一) 原始起点:无序的“自然状态”	090
(二) 因契约而生的信任:社会秩序之源	094
二、社会资本理论的现时解说	100
(一) 地方治理需要社会资本	100
(二) 社会资本的核心是信任	105

三、治理理论的积极指引	108
(一) 治理:地方政治的现实议题	109
(二) 信任:地方治理的重要支撑	115
四、协商民主理论的现代之光	119
(一) 协商民主与地方治理的内在耦合	120
(二) 协商民主蕴含信任	123
 第三章 正在流失的信任:地方治理中的现实难题	129
一、政治不信任:一种客观存在的政治态度	129
(一) 政治不信任:政治信任的姊妹	130
(二) 政治不信任的结果:信任流失	133
二、地方治理中的信任流失:显见过程	137
(一) 踢皮球	137
(二) 夸海口	141
(三) 玩游戏	144
(四) 潜规则	145
(五) 哄骗术	148
(六) 无理要求	150
(七) 新官僚主义	153
三、信任缘何在地方治理中流失:内在机理	155
(一) 压力型政府体制使信任建构进退维谷	155
(二) 权能腐败加速递减信任势能	158
(三) 制度规范及其制约力的层级性差异会无形消解信任	161
(四) 公众认知与公共期望之间的落差在根本上引致信任流失	164

第四章 协商合作型信任：地方治理的理想信任图景	168
一、协商合作型信任：一种适应地方治理需求的现代信任模式	168
(一) 信任的三种历史型态	169
(二) 协商合作型信任的成长	176
二、协商合作型信任的基本架构	181
(一) 主客体互信是前提	182
(二) 理性协商是基础	186
(三) 倡导合作是灵魂	191
三、协商合作型信任的时代价值	195
(一) 契合现代社会发展的现实需求	196
(二) 降低地方治理的运行成本	199
(三) 激发地方治理主体的互惠意识	201
第五章 构筑基于协商合作型信任的地方治理新模式：方略和路径	205
一、培育公共精神	205
(一) 良好的地方治理需要公共精神	206
(二) 公共精神的培育路径	210
二、完善制度化不信任	214
(一) 须臾不可或缺的制度化不信任	214
(二) 建构制度化不信任的路径	219
三、规范公共权力	223
(一) 具有扩张性的权力亟需规制	223
(二) 规范公共权力的着眼点	228

四、建构健全利益协调机制	234
(一) 利益协调的本身意义	234
(二) 完善利益协调机制的重点	237
参考文献	241
后 记	246

导论 信任：地方治理的根基

问题是时代的声音。任何研究都要明确自己的“问题”源自何方。只有具备明确的问题意识,坚持以研究问题为中心,才能对人类知识的积累作出力所能及的贡献。为此,本部分以发现问题为切入口,对当前地方治理所面临的现实问题作出深入解剖,直陈信任缺失是当前地方治理的突出短板,由此奠定本研究的立论依据。同时,对已有的相关研究进行总结分析,以期对自身研究有所启发。

一、研究缘起与主要论域

(一) 正在成为一个“问题”的地方治理

当前,中国正逐步进入转型社会、风险社会和网络安全同步来临的特殊时期^①,三大社会的同步来临使得地方治理成为一个尤为重要的现实议题,以致近年来地方治理成了一个耳熟能详的话题。

地方治理是一个包含多要素的议题,比如社会治理、政府管理、市场管理都是其重要内容。在这些内容里,与信任密切相关的主要是社会治理领域。然而对于社会治理,最开始的研究并不是这个称呼,而是“社会

^① 对于目前的转型社会,学者比较一致的观点是,中国社会转型是“双转”交织的过程。所谓“双转”交织,就是指中国从传统社会走向现代社会的进程中,既面临复杂的社会转型的任务,同时又面临体制转轨的使命。这就意味着中国的社会转型更加很复杂。

管理”。尽管有人认为，“在中国，‘社会管理’作为一个相对独立的概念及其所涵盖的知识体系，形成于20世纪80年代初期。它首先是随着改革开放的深化从国外引进的”。^①但是，实际上“在北美英语语系国家和英联邦国家中，并没有哪个概念能够与中文的社会管理恰好吻合。即使是直译的 *society administration* 和 *society management* 的含义也有所不同。*society management* 有公共关系的意味，有时特指社会中介组织提供的公关和社会关系管理服务；有时则有社区自主管理的含义。在法语里，社会管理的对应概念为 *administration societe*，德语中为 *die gesellschaftliche regierung*，这两个概念与中文意义上的社会管理也有一定距离。而与中文社会管理较为接近的 *society administration* 也并不必然指代政府的社会管理职能，公共部门、私营部门，乃至第三部门都可以进行有效的社会管理”。^②正如此，国内的研究者在解说社会管理的含义时，采取了务实主义的研究态度：根据研究需要和学科视域来予以阐释。在这个过程中，逐渐凸显出公共管理学、政治学和社会学的三大主要视角。

中国共产党一直高度重视社会管理，并积累了宝贵经验。特别是新时期以来，中国共产党对社会事务治理作出了积极探索。从党的理论创新的角度看，“社会管理”一词最早出现在1998年《关于国务院机构改革方案的说明》中，它提出政府有宏观调控、社会管理和公共服务这三项基本职能。2002年，党的十六大报告将社会管理明确为政府的四项主要职能之一，提出要“改进社会管理，保持良好的社会秩序”。2003年，党的十六届三中全会从完善社会主义市场经济的角度提出要“完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障”。这些探索的重要意义在于告诉人们，在关注经济建设的同时，也要关注社

^① 参见刘瑞等《社会发展的宏观管理》，中国物价出版社，1998年，第32页。

^② 参见陈振明《政府社会管理职能的概念辨析——“政府社会管理”课题的研究报告之一》，《东南学术》，2005年第4期。

会建设；不仅需要经济管理创新，也需要社会管理创新。

实践总在不断发展，认识也会随之提升。2004年，党的十六届四中全会在总结以往社会管理经验的基础上，从构建社会主义和谐社会的角度对加强社会管理作出了重要部署，首次提出“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”。这标志着党对社会管理的认识有了显著而又深刻的升华，并对实践产生了直接推动作用。随后，党的十六届五中全会、十六届六中全会、十七大、十七届三中全会、十七届四中全会、十七届五中全会、十七届六中全会都从不同角度对社会管理作出了部署。这些探索充分显现了中国共产党对社会管理的认识从宏观到中观再到微观层面的“路线图”。2012年，党的十八大报告把社会管理和民生并列为社会建设的重要内容，不仅提出要进行社会管理体制变革，而且增加了“法治保障”这一新内容。真正的理念升华体现在十八届三中全会。全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中专列一章，从改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全公共安全体系等方面部署社会治理体制创新。这是中国共产党第一次以正式文件的形式提出“社会治理”概念。正如习近平总书记指出，“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”党的十八届五中全会则提出构建“全民共建共享的社会治理格局”。在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义建设关键时期召开的党的十九大，鲜明提出“构建共建共治共享的社会治理格局”。可以说，从社会管理到社会治理，蕴含的是理念升华，转变的是行动方式，构筑的是共同参与的治理格局。

笔者在此无意对社会治理的概念作出类型学划分，只是认为无论从何种视角来阐释社会治理的含义，都离不开对社会治理基本任务的观照。社会治理的基本任务实际上限定了社会治理的范围和目标取向，乃至设定了社会治理的基本框架和运作逻辑。从这个意义上讲，立足于