

公共政策与社会治理理论丛

新型城镇化进程中的 县域合作治理研究

姜庆志/著



科学出版社

非外借

中国农村基层治理的 区域合作治理研究

张其成



华中农业大学公共管理学院学科建设经费资助
湖北省社科基金一般项目（2015018）成果

公共政策与社会治理论丛

新型城镇化进程中的 县域合作治理研究

姜庆志/著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书以新型城镇化为背景,通过对山东、内蒙古、安徽三省(自治区)九县(市、区、旗)的实地调研,归纳了县域合作治理的基本类型与典型特质,并利用中介效应和调节效应分析了县域合作治理绩效的影响机制,这在一定程度上弥补了当前经验研究中的不足。本书的主要观点如下:合作治理在县域层面体现了“转型”的时代特质,当前县域合作治理以“资源交换类”为主;县域政府对合作网络的管理能力是合作治理发展的关键,应当以促进市场和民主蓬勃发展的方式增进政府治理能力;在任务复杂性的调节下,县域合作治理具有作用限度,应当构建“有所为有所不为”的合作治理网络。

本书主要面向地方政府治理领域的研究人员和实际工作者。

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化进程中的县域合作治理研究/姜庆志著. —北京:科学出版社, 2018.2

(公共政策与社会治理理论丛)

ISBN 978-7-03-056540-2

I. ①新… II. ①姜… III. ①县-城市化-城市管理-合作-研究-中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第025944号

责任编辑:邓 娴/责任校对:刘亚琦
责任印制:吴兆东/封面设计:无极书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年2月第一版 开本:720×1000 B5

2018年2月第一次印刷 印张:11 1/4

字数:220 500

定价:78.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

“公共政策与社会治理论丛”总序

公共管理学科是管理学、经济学、政治学、法学和社会学等相关学科交叉而形成的一门应用型学科。自从 20 世纪 20 年代引进我国以后，特别是中华人民共和国成立、改革开放以来，公共管理理论与方法得到了长足的发展。国家治理体系、社会组织与社会治理能力、国家发展与国际竞争战略、能源、资源、环境与可持续发展战略、人口、卫生与社会保障、公共安全与危机管理、创新体系与公共政策成为国际公共管理学科普遍关注的重大课题。随着我国经济社会转型，政府法制化建设、政府职能转变、公共部门和非营利组织的发展，公共管理理论与方法研究已经在国家体制机制改革、政府和社会治理能力建设、改善民生中发挥着越来越重要的作用。

华中农业大学公共管理学科有近 60 年的历史。1961 年创办了全国第二个公共管理本科专业(土地资源管理)；1987 年获得全国第一个公共管理类硕士点(土地资源管理)；1996 年获得全国农业院校第一个教育经济与管理硕士点；2003 年获得全国第三批土地资源管理博士点；2005 年获得公共管理一级硕士点；2012 年获得公共管理博士后流动站；2015 年开始招收行政管理专业本科生。2018 年获得公共管理一级博士点。经过近 60 年，在几代华农公共管理人的不懈努力下，华中农业大学已经成为中国公共管理本科、硕士、博士和博士后教育体系齐全的人才培养重要基地。

华中农业大学 1960 年建立土地规划系；1996 年成立土地管理学院；2013 年土地管理学院从经济管理学院独立出来与高等教育研究所组成公共管理学院。经过近 60 年的研究积累，已经形成了行政管理与乡村治理、公共政策与社会服务、土地资源管理和教育经济管理等四个稳定的研究方向。近年来主持教育部哲学社会科学重大课题攻关项目 1 项，国家自然科学基金项目 36 项，国家社会科学基金项目 21 项，教育部人文社会科学基金、博士点基金项目 20 项，中国博士后科学基金项目 15 项。

华中农业大学公共管理学科在兄弟院校同行的大力支持下，经过学科前辈的艰苦奋斗，现在已经成为中国有影响力的、重要的人才培养、社会服务、科学研究基地。《县级政府基本公共服务质量管理体系研究》《新型城镇化进程中的县域合作治理研究》《典型治理——基于联系点制度运作的分析》《基于信任的网

ii 新型城镇化进程中的县域合作治理研究

络社区口碑信息传播模式及其演化研究》《农村综合信息服务：供求分析、模式设计与制度安排》《研究生全面收费的政策分析：目标、限度与改进》《城市垃圾治理中的公众参与研究》《房地产市场与股票市场的关联性研究——基于政府治理的视角》《城市弱势群体住房保障制度研究》等为华中农业大学公共管理学科教师承担的国家自然科学基金、国家社会科学基金和教育部人文社会科学基金项目的部分研究成果，组成“公共政策与社会治理论丛”。

“公共政策与社会治理论丛”的出版，一来是对我们过去在四个研究方向所取得的研究成果的阶段性总结；二来是求教、答谢多年来关心、支持华中农业大学公共管理学科发展的领导、前辈、国内同行和广大读者。

张安录

2018年1月20日

前 言

新型城镇化是中国共产党和国家全面深化改革的重要战略部署之一，也是我国实现现代化的必由之路。作为一场国家规划性变迁，它内在地要求实现政府治理体系的转型与升级，从传统城镇化的“政府主导”转向新形势下的“合作治理”，由此创造的“制度红利”将成为未来新型城镇化发展的基本动力。

县域地处我国城乡经济接合部，是新型城镇化建设的着力点，也是国家治理体系现代化的关键。传统城镇化引发的社会结构及社会利益的变迁与调整已映射到县域治理领域，县域治理模式需要朝着更具包容性的合作治理方向调适，以应对公共事务复杂化和治理主体多元化的挑战。然而，正如一切新生事物的发展都步履维艰一样，县域合作治理在发展过程中常常陷入“合作失灵”的窘境。如何矫正合作治理失灵从而取得最佳的合作治理绩效，是新型城镇化进程中县域治理亟待解决的问题。

基于这种理论关怀，本书首先归纳了当前合作治理的理论研究与理论基础，分析了新型城镇化推进中县域合作治理的运行现状，而后着重探究了县域合作治理绩效的影响机制，希冀通过打开这一“黑箱”来探究县域合作治理绩效提升的种种面向，进而开掘县域内政府、市场和社会三种力量的糅合之道，以回应实践需求和拓展相关研究。为此，研究基于合作治理过程，以县域政府合作网络管理为核心构建了解释框架，利用问卷调查数据和访谈资料，借助中介模型和调节模型对合作治理绩效影响机制的诸多假设进行验证、总结与延伸讨论。

经过上述研究，本书得出了一些具有价值的学术观点，如合作治理在县域层面呈现了“转型”的时代特质，当前政府横向合作以“资源交换类”为主；合作治理前情要素对合作治理绩效具有显著的正向作用，县域政府合作网络管理在合作前情要素与合作治理绩效之间起中介作用，合作治理前情要素有助于县域政府合作网络管理能力的提升，任务复杂性在县域政府合作网络管理对合作治理绩效的影响机制中发挥负向调节作用；针对合作治理存在的困境和问题，要明确合作治理网络的作用限度、提升县域政府合作网络管理能力、增强非政府治理主体的合作能力、保持合作治理与科层治理的张力。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 新型城镇化对县域合作治理的诉求	1
第二节 县域合作治理的运行机制亟待理清	3
第三节 研究对象的厘定	7
第二章 合作治理的理论研究与理论基础	28
第一节 合作治理的发展脉络及研究进展	28
第二节 合作治理研究的理论基础	53
第三节 本章小结	66
第三章 新型城镇化进程中县域合作治理的运行现状	67
第一节 县域合作治理的基本类型	69
第二节 县域合作治理的典型特质	73
第三节 本章小结	81
第四章 县域合作治理绩效影响机制的理论模型	82
第一节 合作治理的前情要素与合作治理绩效	83
第二节 县域政府合作网络管理的中介作用	87
第三节 任务复杂性的调节作用	91
第四节 本章小结	95
第五章 县域合作治理绩效影响机制的实证研究	97
第一节 实证研究设计	97
第二节 合作治理绩效及其影响因素的信度与效度分析	120
第三节 合作治理绩效影响机制的检验结果	124
第四节 县域合作治理绩效影响机制的进一步讨论	135
第五节 本章小结	153
第六章 新型城镇化进程中县域合作治理的优化路径	156
第一节 明确合作治理网络的作用限度	156
第二节 提升县域政府合作网络管理能力	158
第三节 增强非政府治理主体的合作能力	161

第四节 保持合作治理与科层治理的张力·····	162
第五节 本章小结·····	163
第七章 研究总结与未来展望·····	164
参考文献·····	166
附录·····	168

第一章 绪 论

第一节 新型城镇化对县域合作治理的诉求

“郡县治则天下安，县域兴则国家强。”县域治理作为我国国家治理体系的“接点”，其治理质量的优劣是新型城镇化健康与否的重要影响因素。在“推动大中小城市和小城镇协调发展”^①、“加快发展中中小城市”和“有重点地发展小城镇”^②等国家政策的影响下，“县”及“县域治理”在新型城镇化建设中的位置越发重要。正如有学者所言，“县城是城镇化的头，是城镇化体系构建的着力点”^③。同时，新型城镇化是一场涉及经济、社会、环境、文化等方方面面的规划性变迁，是中国共产党和国家在新的历史条件下推动社会经济发展和现代化进程的重大战略选择。作为战略规划制定者、制度环境创造者和社会治理协调者，政府要秉承“市场主导、政府引导”的原则，在统筹协调、公共服务、体制创新等方面发挥积极作用的同时也应约束自身行为，防止过度介入城镇化^④。想要达到这种均衡状态，实现“权利主导”而非“权力主导”的城镇化^⑤，政府治理模式必须做出调适以适应新型城镇化的发展。亦如有研究者所言，“新型城镇化意味着相关制度的重新设计、建立和安排。……新型城镇化过程，也是我国社会制度变迁和改革的历史进程”^⑥。从这种意义上讲，改革县域城镇化中已弊端丛生的“政府主导”发展模式势在必行，由此而创造的新的“制度红利”将成为未来

① 本书编写组：《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》，人民出版社，2013年，第24页。

② 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm，2014年3月16日。

③ 徐勇：《深化对农村城镇化认识十题》，《东南学术》，2013年第3期，第4-8页。

④ 中国金融40人论坛课题组：《加快推进新型城镇化：对若干重大体制改革问题的认识与政策建议》，《中国社会科学》，2013年第7期，第59-76页。

⑤ 于建嵘：《新型城镇化：权力驱动还是权利主导》，《探索与争鸣》，2013年第9期，第8-12页。

⑥ 王浦劬：《新型城镇化、社会矛盾与公共政策——基于行政信访的视角》，《北京行政学院学报》，2014年第1期，第28-36页。

2 新型城镇化进程中的县域合作治理研究

推动新型城镇化发展的基本动力。

在法治政府、市场经济和公民社会三元鼎立的现代国家治理结构已具雏形^①，以及推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景和总要求下，县域治理模式从政府全面主导转向政府有限主导^②、从传统城镇化中的一元“单向管理”转向新时期的多元“合作治理”（collaborative governance）已成为政界和学界的共识，这既是国家治理变革的大方向，又是新型城镇化发展的内在要求。从本质上讲，新型城镇化的深层意蕴是传统社会向现代社会的演进，由此带来的社会变迁必然导致县域治理模式的变革：一方面，传统城镇化造成了诸多深层次社会矛盾的累积，乡土社会的“稳定守序”被城镇化带来的“变动不居”替代，县域内公共事务的复杂性、非线性和集中性不断增强，原本可以得到有效管控的经济社会越发失序，公共需求激增与政府能力有限之间的矛盾日益凸显。随着新型城镇化的推进，户籍改革、就业问题、住房保障、基础设施配套、土地利用、公共服务体系、环境保护、社会管理等大量公共事务将使县域政府面临空前的考验^③。在被动地提高赋税水平、增加财政支出、扩大政府规模等传统应对方式颇遭诟病，以及市场失灵和公民社会发育不善的情况下，政府必须采用合作的方式将各种力量糅合在一起，以打破资源缺失的桎梏和规避政府失败的风险。另一方面，城镇化推动了县域经济发展和社会结构的变迁，使市场和社会在国家管控的格局中逐渐独立出来，并最终演化出了政府、企业、社会组织、公民等多元主体并存的县域治理生态。在这一过程中，“个人→集体→国家”的从属关系和价值链被打破，社会成员获得了前所未有的流动机会和自由选择空间，由此带来的各种微观“无序”行为加大了社会和政治的异质性。同时，个体权利意识的苏醒也使非政府治理主体对公共事务的政治参与意识日益增强。特别是在征地拆迁、环境保护、劳资纠纷、社会保障等关涉自身利益的领域，非政府治理主体强烈要求政府实现信息、资源和治权的共享，甚至不惜以自杀威胁、暴力抗法、非法集会等非制度化的参与方式谋求自身利益。

这种社会结构和利益格局的深刻变迁从根本上挑战了政府主导的传统治理模式，并要求政府必须在管理模式上做出相应幅度的调整，建立一个民主、包容和有效的治理机制，否则将会陷入公共政策失败和政府权威流失的窘境。因而，无论是基于“现实性”的考量，还是回归公共行政的“公民性”或“民主性”，构建县域合作治理网络都是政府的一个需要强化和必须履行的责任，也是回应人民群众要

① 何显明：《政府转型与现代国家治理体系的建构——60年来政府体制演变的内在逻辑》，《浙江社会科学》，2013年第6期，第4-13页。

② 冯奎：《新型城镇化进程中政府需从全面主导向有限主导转型》，《经济纵横》，2013年第7期，第51-55页。

③ 纪晓岚、曾莉：《城镇化进程中的县级政府能力建构：解读、困境与方向》，《经济社会体制比较》，2014年第3期，第38-47页。

求、破解各类社会矛盾、推动新型城镇化发展的良方。事实上,随着我国社会主义市场经济体制日臻完善,各种社会组织不断发展壮大,公民意识觉醒和参与社会事务的积极性、主动性提高,我国各级政府以合作网络的方式提供公共服务的实践已经呈现快速增加的趋势^①。就县域层面上的实践而言,城市建设“建设-经营-转让”(build-operate-transfer, BOT)模式、公共服务外包、特许经营、志愿服务、公民参与社会治理等不断增多的现象,证明了县域内合作治理行为的普遍存在。

第二节 县域合作治理的运行机制亟待理清

从实际绩效来看,并非所有的合作都是有效的。有学者通过对大量案例的梳理和诊断后发现,在政策制定、政策执行、项目管理和公共服务提供等社会事务的治理中,广泛存在着协同失灵的现象,不乏部门主义、“搭便车”等策略性行为^②。通过深入的调查发现,这些现象在县域层面的合作治理中表现得尤为明显。概而言之,县域层面的合作治理失灵主要有以下三种情形:一是合作没有达到预期目的。作为科层治理和市场治理逻辑的替代性方案,合作治理虽被寄予“化解公共事务治理悲剧”的厚望,但实际上未能充分地化解社会矛盾、增进社会福利,反而带来权力寻租、政府责任“社会化”和“市场化”等负面问题。二是合作达到了预期目的,但资源利用效率不高。即合作网络运行所需要的公共资源大于其带来的公共价值,合作治理陷入低效运行的困厄之境,带来了公共物品供给过剩或生产成本增加等问题。三是合作使用不当。合作治理具有作用半径,并非任何社会问题都可以通过合作治理解决。在政府无法共享权力和分担责任的领域,一些合作活动的开展造成了新的社会矛盾。从后果上讲,合作治理的失败不仅使公共事务得不到有效治理,还会引发人们对合作理念本身的质疑,从而不自觉地回归传统的权威主义,抑制“国家—市场—社会”共生能量的释放,最终阻碍新型城镇化中公共资源的优化配置。因此,如何取得好的合作治理绩效,探寻和回答“到底什么样的治理结构、制度和运行机制能够成为生成合作治理行为的‘发生器’”^③,是新型城镇化建设进程中县域治理亟待解决的问题,也是公共管理研究者需要正视的问题。正如公共管理学家夏书章先生所言,“公共管理的未来十年,……不能不面对合作治理这个既古老又新鲜的对策和路径选择”,“加强合

① 姚引良、刘波、王少军、等:《地方政府网络治理多主体合作效果影响因素研究》,《中国软科学》,2010年第1期,第138-149页。

② 周志忍、蒋敏娟:《中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架》,《公共行政评论》,2013年第1期,第91-117页。

③ 陈华:《吸纳与合作:非政府组织与中国社会管理》,社会科学文献出版社,2011年,第11页。

作治理研究是时候了”^①。

杰索普认为,造成治理失败的原因主要在于对行动条件的过分简化和不了解影响治理对象的因果关系^②。因而,站在理论研究的角度,破解县域合作治理的失灵和推动合作治理的研究,必须着力回答“哪些因素影响以及怎样影响了合作治理绩效”这一关键问题。张康之曾指出,探讨合作治理的各种运行机制是当前研究更为根本性的任务^③。然而,从已有文献来看,县域合作治理绩效的影响机制仍是一个尚未开启的“黑箱”(black box),国内外公共管理领域的相关研究也存在着诸多不足:一是公共管理领域的合作治理缺少本学科的知识基础,关于合作(协作)的观点来自多门学科和多种传统理论^④。二是偏重对“合作治理价值”的研究,较少在经验层面上回答“合作治理如何实现”这一关键问题,合作治理理论的研究与合作治理的事实产生了脱节。事实上,在城市化加快发展的新时期,研究者更需将县域治理问题的注意力转向“事情如何发生”的机制研究和制度逻辑研究中^⑤。三是简单罗列合作治理效果的影响因素,经验研究中缺少基于前因、进程和产出的全过程系统分析^⑥,对合作流程的理解仍不精确和完整^⑦,不少研究有“盲人摸象”之嫌,理论分析缺乏深度且呈现碎片化的状态^⑧。在一些相关研究中,很多文献依然停留于描述而不是分析、组织和解释案例的普遍规律,不少学者回避了理论建构性解释^⑨。四是过分强调权力的去中心化,忽视了在政治动员特质明显的县域治理生态中合作治理带有政府权威自我解构色彩的事实,对政府集成合作网络的作用探讨不足。实际上,无论合作的形式如何,政府仍要在网络集成的全面工作中发挥关键的职能^⑩。五是县级政府合作行为包括政

① 夏书章:《加强合作治理研究是时候了》,《复旦公共行政评论》,2012年第2期,第1-4页。

② 杰索普 B:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,漆燕译,《国际社会科学杂志(中文版)》,1999年第1期,第31-48页。

③ 张康之:《论参与治理、社会自治与合作治理》,《行政论坛》,2008年第6期,第1-6页。

④ 阿格拉诺夫 R、麦圭尔 M:《协作性公共管理:地方政府新战略》,李玲玲、鄯益奋译,北京大学出版社,2007年,第22页。

⑤ 折晓叶:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》,2014年第1期,第121-139页。

⑥ Bingham L B, O'Leary R, Carlson C. Frame shifting: lateral thinking for collaborative public management// Bingham L B, O'Leary R. Big Ideas in Collaborative Public Management. New York: M. E. Sharpe, 2008: 3-16.

⑦ Heikkila T, Gerlak A K. Investigating collaborative processes over time: a 10-year study of the South Florida ecosystem restoration task force. American Review of Public Administration, 2016, 46 (2): 180-200.

⑧ Nesbit R M, Moulton S, Robinson S, et al. Wrestling with intellectual diversity in public administration: avoiding disconnectedness and fragmentation while seeking rigor, depth and relevance. Journal of Public Administration Research and Theory, 2011, 21 (1): 13-28.

⑨ Brinkerhoff J M. Government-nonprofit partnership: a defining framework. Public Administration and Development, 2002, 22 (1): 19-30.

⑩ 戈德史密斯 S、埃格斯 W D:《网络化治理:公共部门的新形态》,孙迎春译,北京大学出版社,2008年,第79页。

府间合作与政社合作两大向度，两者的运行逻辑有本质区别。不少实证研究将县级政府的合作行为视为一个整体概念，缺少“治理”框架下的针对性研究。可见，县级政府合作治理影响机制的研究还有很大的讨论空间，这也是拓展合作治理研究乃至公共管理领域“合作”研究的一个重点。基于这种认知，本书认为以下三个问题值得深入地探讨。

其一，县域合作治理的运行现状如何？当前研究中，学者对合作治理模式进行了类型化的分析，但这种分析多从理论的角度出发，即先进行理论模型的构建，再去现实中寻找依据，这在增强理论框架分辨力的同时也有可能带来信息的丢失。同时，相关研究较少针对“县域”这一层面进行分析，而县域治理相对于其他层级的治理有其独特性，因而已有研究结论存在可推广性的问题。为此，本书从新型城镇化中政府所开展的活动入手，在对县级政府职能部门主要负责人调查的基础上，对县域合作治理的基本类型和典型特质进行了分析。

其二，哪些因素影响了县域合作治理的运行？就其他领域的合作网络研究而言，通常会经历“网络形成→网络绩效→网络机制”的研究历程，即回答“网络为何存在”“网络会给组织带来怎样的影响”“网络怎样才能更好地发挥作用”三个递进式的问题^①。目前公共管理领域的相关研究大部分集中在前两个阶段，更多的是探讨合作治理转型的必要性及对经济发展和社会进步的意义，对合作网络机制及其影响因素的研究较少^②。应当说，基于价值层面的研究推动合作治理进入大部分研究者的视野乃至变为政府的“说法”和“做法”，但仍难理清“合作治理怎样才能真实的社会状况下发挥作用”这一关键命题。逻辑上的论证如果不能将规范性的理论与实践推行的可能性联系起来，那么“实践中的失败”就有可能加剧社会各界对合作治理可行性不断增长的“怀疑主义”。特别是在县域层面，合作治理方兴未艾，更需要对其影响机制进行界定。因此，开展合作治理影响机制的研究有利于回应理论和实践中的“怀疑主义”。同时，就影响机制研究的一般趋势而言，往往会经历从最原始的双变量直接模型到无限追加中介变量和调节变量的复杂模型的演变，学者考虑的因素和构建的模型越来越复杂，研究的角度也越来越宽泛^③。由于合作治理相关概念的混乱和研究热点的分散，公共管理领域的合作治理机制研究仍处于初级阶段。在目前合作治理影响因素的相关研究中，不少学者选择了质性研究方法，虽然也有些研究采用量化的方法探讨合作的影响因素，但更多的是停留在双变量或多变量直接模型的层面，缺乏基于合

① 吴晓波、许冠南、杜健：《网络嵌入性：组织学习与创新》，科学出版社，2011年，第27-29页。

② Thomson A M, Perry J L. Collaboration processes: inside the black box. *Public Administration Review*, 2006, 66(1): 20-32.

③ 杨震宁、李东红、范黎波：《身陷“盘丝洞”：社会网络关系嵌入过度影响了创业过程吗？》，《管理世界》，2013年第12期，第101-116页。

作过程模型和利益相关者的分析。因此，本书通过对新型城镇化进程中合作治理多方参与者和知情者的调查，构建了一个以县域政府合作网络管理为核心的过程模型，据此去探究合作治理各前情要素如何通过政府发挥作用。

其三，应当如何优化县域合作治理？治理理论是一个“舶来品”，除其自身有概念模糊和外延宽泛等问题外，治理理论在中国的适用性问题也受到了广泛关注^①。因而有学者强调，借鉴西方政府理论，必须要注重“构建中国特色、中国风格、中国气派的本土化行政学理论”^②，要深入探究所借鉴理论能否与中国实践相结合这一关键问题，同时要着力进行“本土化”的改造以使其能够适应中国特殊的政治和社会环境。合作治理虽然也颇受中国学者的关注，但这一概念仍是西方话语体系下的产物，因而其“适用性”和“本土化”问题同样关键。事实上，采取任何一种特定的治理模式都必须考虑到与之相适应的背景，政府改革的复杂性迫使目前的形势趋向于采取情景治疗法而不是系统化的治疗法，即使在受到一套相当有说服力的理论假设的引导时也是如此^③。历史的经验也证明，基于理论隐喻而忽视所处环境的改革往往会走向失败，改革者需要的不是各种“行政谚语”或“改革谚语”，而是根植于特定问题和特殊背景的“适恰理念”和“正确选择”。从这种意义上讲，探讨县域合作治理的优化是一个实证主义的问题，采用经验主义的方法在特定的环境和历史时期下理解治理问题才是最佳的选择。因此，本书尝试采用权变的思维和实证的方法着重回答“各类治理理论的观点何时、何处才能发挥最大效用”“在繁杂的理论观点中应该做何种选择”等关键问题。这是本书进行政策建构的一个基本立场。

基于上述思考，本书沿着“新型城镇化→县域治理模式转型→构建合作治理模式→合作治理运行状况不清→合作治理失灵→合作治理绩效影响机制”的思维导图谋篇布局，在厘定合作治理相关研究的基础上，主要分析“县域合作治理的运行状况”“县域合作治理绩效的影响机制”“县域合作治理的优化路径”三个议题。需要指出的是，在分析县域合作治理绩效影响机制时，本书采用了量化研究方法，分理论构建和实证分析两个部分进行研究。总体而言，本书的目的在于管窥新型城镇化进程中县域合作治理模式变革中的种种面向，进而得出当下我国县域内政府、市场和社会三种力量的糅合之道，以回应实践需求和拓展相关研究。本书具体思路如图 1-1 所示。

① 郁建兴、王诗宗：《治理理论的中国适用性》，《哲学研究》，2010年第11期，第114-120页。

② 何艳玲：《指向真实实践的中国行政学研究：一个亟待关注的问题》，《中国行政管理》，2009年第8期，第14-18页。

③ 彼得斯 B G：《政府未来的治理模式》，吴爱明、夏宏图、张成福译，中国人民大学出版社，2002年，第20页。

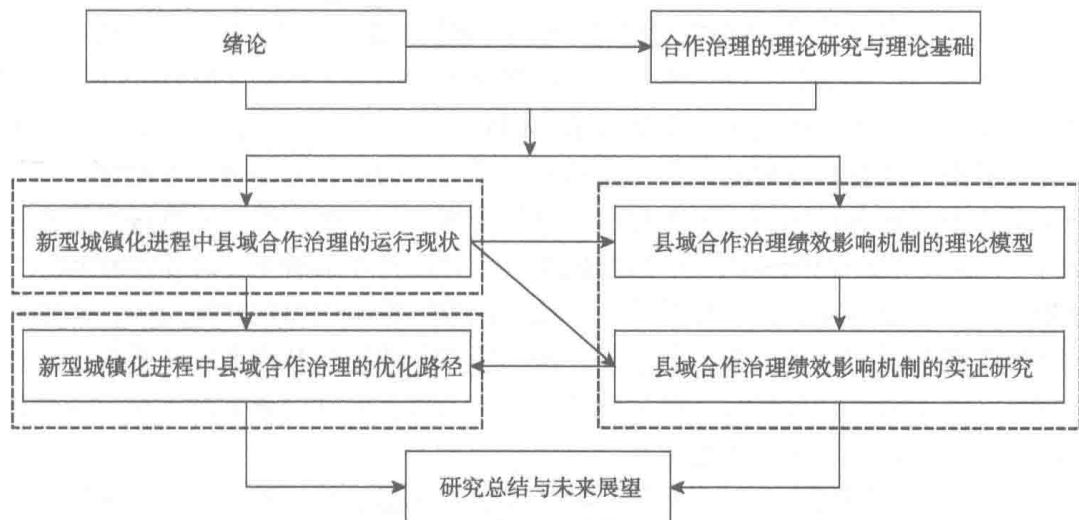


图 1-1 本书具体思路

第三节 研究对象的厘定

本书的研究对象是新型城镇化进程中的县域合作治理。根据前文所述可知，当前县域合作治理的研究尚处起步阶段，其运行机制亟待理清。据此，本书将研究对象分解为三个层面，即县域合作治理的运行现状、县域合作治理绩效的影响机制和县域合作治理的优化路径。这便涉及了“合作治理”“合作治理绩效”“影响机制”“县域治理”“新型城镇化”等诸多关键概念。由于当前研究对这些概念的理解存在差异甚至冲突，因而本部分将对上述概念进行阐述，以进一步明确研究对象，确定本书的论域，从而为研究的开展奠定基础。

一、合作治理

近些年，合作治理已经成为公共管理学界一个流行的学术术语，而且被广泛地应用到社会治理、地方治理、社区治理、城市管理、政策过程、政社合作等议题的研究中。关于这一概念的提出，不少研究者认为它是在“西方背景下产生的”^①，是“从西方借鉴学习来的流行词”^②，是“近年在西方国家尤其是美国出

^① 王辉：《合作治理的中国适用性及限度》，《华中科技大学学报（社会科学版）》，2014年第6期，第70-80页。

^② 赵永飞：《合作治理还是“项庄舞剑”：中国地方政府政策过程中的合作与目的》，《复旦公共行政评论》，2011年第1期，第81-106页。

现的旨在解决跨域跨部门公共问题的一种新治理形式”^①，因而在更大意义上是一种“舶来品”。不过，国内也有研究者很早关注到“合作治理”这一议题，其中以张康之教授为主要代表。他从哲学和历史的视角提出了合作治理的社会治理模式，并通过《行政伦理的观念与事业》《共同体的进化》《合作的社会及其治理》著作及《论参与治理、社会自治与合作治理》等一系列论文对其进行了系统阐释，构建了中国视野内的合作治理理论。因而，在本书看来，合作治理实际上是中外学者在全球化、工业化及后工业化交织等情势下做出的共同反应，其推衍脉络基本都遵循了“公共事务复杂性、跨界性与非线性日益增强”“政府治理能力有限、无力应对这些挑战”等关键性逻辑。不过，究其话语体系而言，合作治理研究仍是以西方学术话语为主。

虽然合作治理已成为“显学”，但学者对其内涵、范围和广度有着不同的理解，因而迄今为止尚未形成一个学界一致认可的概念。这可以从英文翻译上的不同窥探一斑，如 collaborative governance、cooperative governance 等。而且，合作治理还与很多竞争性概念^②混用，如协同治理、网络化治理、跨部门治理、多中心治理等。虽然希克斯提出了“目标—手段”、史密斯等提出了“网络管理能力—公私合作程度”等辨析框架来区别一些概念^③，但在实际研究中仍有不少研究者不加区别地进行使用。在探讨“合作治理”时，不少研究者亦将 collaborative public management（协作性公共管理）、government by network（网络化治理）、collaborative management（协作型管理）、cross-agency collaboration（跨部门合作）、join-up government（协同政府）等概念纳入相关研究，许多论述和结论也交叉使用。此外，合作治理的产生与“治理”这一概念有着千丝万缕的关系，甚至可以说理解合作治理始于“治理”。合作治理在很多关键内涵上等同于“治理”，而治理的概念又以“合作”为内核。以至于有研究者指出，合作治理即为“治理”^④。与合作治理一样，学者至今为止也未对治理形成统一的看法，如罗茨（R. Rhodes）在论述治理的内涵时，指出治理可以用于指代任何带有协调性质的活动，因而治理至少有六种不同的用法，即作为最小国家的治理、作为公司的治理、作为新公共管理的治理、作为“善治”的治理、作为社会控制系统的治理、作为自组织网

① 蔡岚：《合作治理：现状和前景》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2013年第3期，第41-46页。

② 竞争性概念是指那些形似或神似但内涵不同，或概念内涵相同但表述不同、容易混淆使用的学术概念。

③ 周志忍：《〈网络化治理〉序》，见戈德史密斯 S、埃格斯 WD：《网络化治理：公共部门的新形态》，孙迎春译，北京大学出版社，2008年，序2-序3页。

④ 操小娟：《合作治理的法律困境和出路》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2008年第2期，第250-255页。