

收入本书的诸篇文章
是作者多年来
通过广泛的田野调查，
跟踪地方政治变化，
试图理解其变化的内在逻辑的尝试。

杨雪冬·著

地方治理的

逻辑

THE
LOGIC

OF

L O C A L
G O V E R N A N C E



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

杨雪冬 · 著

地方治理的
逻辑

THE

LOGIC

OF

L O C A L
G O V E R N A N C E



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

图书在版编目(CIP)数据

地方治理的逻辑 / 杨雪冬著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 1

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2021 - 0

I. ①地… II. ①杨… 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 314616 号

地方治理的逻辑

著 者 / 杨雪冬

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 吕霞云 刘 荣

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21 字 数: 330 千字

版 次 / 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2021 - 0

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

序 言



每一个研究当代中国政治的中国学者都生活在当下，都深深地卷入当代中国的政治实践，以不同的角色，在不同的岗位和领域中亲身参与当代中国政治的运行、变动乃至变革。这也正是当代中国学者相较于国外中国问题研究者或者其他理论工作者具有的先天优势，当然这也可能是我们的天然劣势，因为苏东坡曾经说道：“不识庐山真面目，只缘身在此山中。”有的时候，面对现实问题、体制的规训，我们也会进行严格的自我审查，将许多问题转化为应当，把复杂的原因简单地归结为国情民意。

我们都知道，当代中国研究已经成为国际社会的热点领域。曾经担任过澳大利亚总理的“中国通”陆克文曾经专门撰文谈及西方汉学要转向中国研究，尤其是当代中国研究。据我所知，在过去二十几年中，欧美主要的汉学研究阵地都是针对中国崛起带来的知识挑战，进行了组织重构、研究资源的重新配置。以哈佛大学为例，在过去十几年中，托尼·塞奇领导的中国研究中心虽然位于肯尼迪政府学院框架里，但由于密切关注和深入参与当代中国的发展，并建立了高级官员培养项目，无论是资金还是人员活动都在快速增长，其影响力在某种程度上正在超越大家熟知的费正清研究中心。之所以如此，除了因为中国快速发展带来的国际影响力的提升以及研究资金的大量投入外，更重要的是当代中国的发展带来的知识体系和理论框架的挑战。当代中国以及当代中国观照下的传统中国，都是值得探险的学术富矿。

当然，对于我们这一代研究者来说，当代中国政治研究除了有知识挑战的乐趣外，还有信仰的意义。我们生于斯长于斯，亲历着这个国家发生的深刻变化，享受着改革发展带来的巨大的物质成果，并且承受着与前辈人迥异的压力，前辈积累的经验无法回答我们内心的疑问。这个国家为什么会发展，发展的方向是什么，当下的状况为何，这些问题无时无刻不出现在我们的生活和研究中。尤其是当我们与国外学者交流的时候，他们用威权主义、集权主义、民主转型等带有明确价值指向的概念来描绘、分析我们自己生活的制度的时候，我总有一种特殊的感觉，一种被俯视的感觉。因此，我们对当代中国的研究，也是在回答我们内心的疑问，应对外部的质疑，寻找未来的方向。

对于中国学者来说，对当代中国政治的研究是通过田野调查、理论生产和实践参与三种基本方式实现的。我们通过这三种方式体验到政治运行中的生活逻辑、理论逻辑和实践逻辑，并从不同层次方向趋近中国这个复杂变化巨型的政治体，得出不同的图景，这些图景重叠交织在一起，使得研究的发现不断趋近现实，理论的命题更能揭示规律。

田野调查是一种获得常识，激发思维活力的过程。尽管它来自人类学、社会学，但已经被包括政治学在内的社会科学诸学科所认可并采用。社会学家郑也夫曾经说，汉语“田野”的概念精妙。“野”对峙于“文”“文献”；“田”以其象形，道出边界性、局限性，拒绝泛滥无边、大而无当。但是政治学研究采取的田野调查受研究对象的层次性、规模差异以及体制性限制，所以作为研究方法主要被用于低层级的政治现象，比如村、乡镇、县，至于更高层级的政治，应用起来就有很大的困难。但是“田野精神”是非常重要的，那就是好奇、探险、想象力以及对研究对象的主体性尊重。

田野调查至少有三种功能。第一，通过田野调查我们能接触政治中鲜活的人。政治中的人不能简单地用“经济人”假设来框定，政治人的动机和激励因素更为复杂。在政治过程中，人的政治角色也是多样的，有决策者、政策执行者以及政策对象，而由于层级的变化，低层级的决策者也是政策执行者，高层级的政策执行者对于下级而言，也是决策者。这种多重角色的转化，往往会使本来清晰的行为逻辑更为复杂。在中国的制度背景下，还可以将政治行为者区分为改革者、保守者、“骑墙派”（“搭便车”

者)、极端者,党员领导干部、党员、政治积极分子、普通群众等。浙江人、福建人、上海人、东北人、四川人等这样的地域身份也会给政治行为打上鲜明的烙印。而对于田野调查者来说,如果听不懂带有地方口音的普通话,更难以进入调查对象的生活和话语语境之中。

第二,田野调查丰富了我们关于政治的常识。常识是我们生活的基本遵循,常识中蕴含人生智慧。尤其是对中国这样有着悠久政治传统,近代以来政治变动频繁的国家来说,政治常识不仅丰富,而且富有启发性。这些常识有不同的载体,有的是俗语顺口溜,有的是形象的比喻,还有的是酒桌上的段子。比如,“中央是恩人,省里是亲人,县里是好人,乡里是恶人,村里是仇人”讲的就是中国的政治信任差序格局,“党委说了算,政府算了说,人大说算了,政协算说了”揭示的是中国政治权力格局,“人多的会议不重要,重要的会议人不多;研究小事开大会,研究大事开小会;开会的人基本不干事,干事的人基本不开会”说的是我们决策方式的缺陷。还比如政策制订中的“翻烧饼”现象,政策执行中的“打排球”现象,信访中的“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”、政策执行中的“一把手”现象(老大难、老大难、老大重视就不难)以及干部选拔中的“无知少女”和“白骨精”(无党派,知识分子,少数民族,女性,白领,骨干,精英)等。最近都在谈的中国概念、中国判断不是从学者头脑中生出来的,不是用文字拼造出来的,而是来自生活 and 实践。从某种意义上说,这些政治常识是生活提供给我们的半成品的概念,如果再做学术精加工,很有可能变成解读中国现象非常好的概念,并具有很强的解释力和描述力。

第三,田野调查能激发我们的问题意识。列宁曾说:“理论是灰色的,而生活之树是常青的。”^① 田野调查能让我们走出书斋和象牙塔,感受生动的生活,以现实的问题激发我们的思考。就我而言,曾经有连续10年的时间,每年都会有近两个月的田野调查。尽管自己出生在农村,成长在县城,但是对不同区域的调查,大大开阔了眼界,拓展了思维。比如“压力型体制”这个概念,就是20世纪90年代末期,我们在河南等地调研后形成的,现在已经得到了国内同行的肯定。变化的中国充满问题,中国的大尺度,

① 《列宁全集》第29卷,人民出版社,1985,第139页。

内部多样性，政治权力与社会力量、市场力量的互动关系，文本制度与实际制度运行的差异，后发现代化国家的赶超逻辑，执政党与国家的关系，政府层级关系，社会阶层关系，城市化的政治等，都是值得跟踪和研究、富有潜力的问题。

在我看来，研究当代中国政治有三种田野路径。第一种是家乡化研究，就是将自己的家乡作为研究的对象。我自己的博士论文就是采取的这种方法。这种方法虽然进入门槛低，获得资料容易，但是也会因为卷入个人的情感而限制客观的判断。第二种是参与式观察，比如利用蹲点、挂职等方式深入某个地方，参与某个政策活动，既有“内部人”的参与便利，也能作为第三者去观察分析。但是参与式观察会遇到学术伦理问题。第三种是跟踪观察。可以选择一个或者几个地方采取定期回访的方式，进行长期跟踪观察。我曾经与德国学者就新农村建设政策的执行采取过这种方式。但这种方式所需时间和资金较多。这三种路径并不是相互排斥的，而是可以相互组合和补充使用的。田野调查也需要资料收集，地方志、组织史资料、地方党政公开的文件等都应该是我们收集分析的重要资料。在收集和使用过程中也要有保密意识。

接下来我想谈谈理论生产。研究是一个理论定位和理论对话的过程。尽管我们作为研究者也许在许多问题上的认识并不如普通人乃至干部那么深刻，但是我们能针对这些问题进行理性的思考分析，在面对与自身有利益和情感冲突的问题时保持思考的冷静，避免极端的行为，也能对这些问题的原因进行一般性归纳，乃至得出规律性发现。这是研究者的天职，也是我们赖以谋生的基础。尽管当代中国变化快速，许多发现都受时空限制，带有很强的暂时性，但这不能成为我们放弃理论思考的理由。

理论的重要性无须多言，理论资料可谓浩如烟海。社会学家赖特·米尔斯曾经说过，“没有资料的理论是空洞的，没有理论的资料是盲目的”。这句话也道出了田野调查与理论研究之间的内在关系。我以为理论起码有三个重要的功能。

第一，理论提供了研究的起点。就社会科学各领域而言，都不是在一张白纸上开始的，哪怕是所谓的开创者、拓荒者都受到过某种理论的启发或刺激，任何一个研究者都应该清楚自己所依据的理论资源。我们的研究

或者是对既有理论观点的进一步发展，或者是对其的质疑、否定乃至替代，或者是对其的补充和对话。对于刚刚开始研究工作的年轻人来说，一定要多读书，多涉猎，将理论建构的雄心建立在扎实的文献梳理上，不要一发现自己以前没有看到的现象就归纳出所谓的“模式”，也不要将理论创新等同于概念的“生造”。

第二，理论提供了研究的工具。这里的工具不是现在流行的量化、质化意义上的，而是强调理论是研究者认识和分析问题的基本依据。用亨廷顿很形象的比喻就是理论是我们旅行所需的“地图”。面对同样的问题，研究者之所以比普通人认识得更深刻些，就是因为使用了前人已经建立的，并且被实践印证的理论判断。不同的研究者面对同样的问题之所以有不同的解释和判断，也是因为使用的理论依据不同。当然，任何一种理论都有解释的边界，如果一味地强调其绝对性，那么必然导致研究过程中的“教条主义”，甚至“价值先行”或者“意识形态化”。

第三，理论提升了研究的层次。这样讲似乎有功利主义的色彩，但是哪个研究者不希望能提出新的理论发现，建构更有解释力的理论框架呢？彼得·伊文思（Peter Evans）曾经在《世界政治》杂志组织的一次关于比较政治研究的笔谈中提及，理论的价值在于帮助研究者确认所选择的问题是否具有研究的价值。因此，研究者应该关注理论热点、理论变化，并且应该积极地参与理论讨论、理论建构的过程。

必须承认，社会科学各学科的理论主要来自西方，即便是基于非西方社会发展的历史和经验产生的理论也主要是由西方学者提出来的。这是客观事实，并不可怕，可怕的是我们面对这些丰富多样、鱼龙混杂的理论时失去了判断力、辨析力和理论自觉性，只是它们的追随者、消费者和论证者。这些理论除了追求概括化、抽象化和普遍具有的“简单化”倾向外，还存在价值优越的“西方中心”、非此即彼的“二元论”色彩。将西方社会视为常态，把非西方社会视为非常态，进而认为后者的未来就是西方社会的现在。这样的假设或判断总是时隐时现，对于中国政治研究来说尤其如此。由此导致这些理论与非西方社会实践的脱节，并产生诸多的研究盲区。苏东国家的“突然”变革，中国没有马上“崩溃”，以及阿拉伯世界“茉莉花革命”的蔓延，都对现有的理论范式产生了深刻的冲击，显示出其傲慢、

教条和脱离实际。近年来对于西方理论和制度多有反思的福山就曾经谈道，比较政治学还没有发展出一个完备的概念框架以对不同的威权政府进行分析，这与对民主政体的研究概念丰富形成了鲜明对比。黄宗智先生曾经总结自己的研究经历，认为在运用理论方面遇到过四个主要陷阱：不加批判的运用、意识形态的运用、西方中心主义和文化中心主义（包括中国中心主义）。

对于中国政治研究来说，认清西方理论存在的缺陷以及西方学者研究的局限性，并不意味着要创造出一套截然不同的理论体系和理论话语，在本土化研究中将中国独特的国情“绝对化”，毕竟理论的力量在于对话交流和说服，中国当代政治实践也是在开放的环境下，通过开放的方式进行的。正是在这个意义上，中国政治研究才具有理论创造乃至创新的价值。

我也注意到中国政治研究越来越重视历史，一些学者力图将历史制度主义的方法运用到研究中。孔德曾经说，“除非通过它的历史，否则任何概念都无法理解”。当代中国的许多政治现象都是历史产物，并且能在历史中找到类似。这也许是由于中国有着悠久的没有中断过的历史的原因吧。当代中国政治研究应该学习历史学的史料收集方法和运用方法，并且利用自己的理论优势，更深刻地挖掘史料背后的逻辑，进而弥补本学科重判断轻资料的不足。但是不能用理论去选择和裁剪史料，那样会进一步强化政治研究中的“意识形态化”或教条主义。福山在写作《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》一书时提醒自己说，“将理论放在历史之后，我认为是正确的分析方法。应从事实推论出理论，而不是相反。当然，没有预先的理论构思，完全坦白面对事实，这也是没有的事。有人认为这样做是客观实证，那是在自欺欺人。社会科学往往从高雅理论出发，再搜寻可确认该理论的实例，我希望这不是我的态度”^①。

最后，我想谈谈实践参与对于当代中国政治研究的意义。由于身处体制之中，我们比国外学者更能深刻地感受这个体制的优点长处、弊端不足，更能理解政治实际运行中那些“不言自明”的隐形逻辑。当然，更重要的

① 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西人民出版社，2012，第24页。

是，我们许多人还通过多种方式参与这个制度的实际运作。在某种意义上，我们应该运用自己的智慧，尽可能地使这个制度运行得更平稳、更有绩效、更能为大多数人带来福祉。这是中国学者应有的责任。

社会角色决定了实践参与的形式。作为普通人，日常生活就是实践。我个人的感受是，自从有了孩子之后，我对于这个体制的认识更为深刻全面了。从孩子出生前办理的一系列证明，到选择医院，再到出生后的登记户口、培养教育，我真切地看到了与普通人生活密切相关的政治是怎样运行的。对于普通人来说，政治并不是动人的口号、高大的形象、崛起的国力，而是如何更轻松地生活，如何保留对未来生活的期望。结合自己的生活经验，我曾经在一篇评论中这样写道：“对于普通人来说，最大的尊严来自制度的尊重，最可靠的幸福是有制度保障的幸福。如果不断完善的制度给每个普通人带来的是找不到北的‘迷宫’，却把‘便门’出口的钥匙给了个别人，这样的制度化建设注定是失败的。”

作为研究者，参与政策过程也是一种实践。可以利用自己的专业知识撰写研究报告，参与政策设计或评估，有的学者还会参与到政策文件起草这种富有中国特色的政治决策活动之中。这种实践的基础是研究者的专业性训练。这些年国家大力推动智库建设，为研究者参与政策过程提供了更多的机会和条件，但也出现了许多人担忧的“折子研究”，为获得更多批示猜测领导意图偏好，甚至不惜违背客观现实。专业化是研究者的基本素质要求，也是获得尊重的前提。更为重要的是，如果没有扎实的基础研究，对策研究就会成为“无源之水，无本之木”。

我们中的一些人，也会成为某个组织、某个部门的管理者，成为制度的运用者。这种实践是极有考验性的。我们经常听到这样的议论，搞民主研究的一点都不民主，搞自由研究的一点都不包容。可见真正实现“知行合一”是多么难。尽管如此，作为一个研究中国政治的学者，如果担负了某种管理责任，还是应该尽其所能地运用所学来改善这个体制的运行。如果研究中国政治的人还对现实政治采取犬儒主义态度，那么我们真的应该好好反思一下我们的研究动机了。

总之，当代中国政治研究是值得我们去投入和奉献的，田野、理论和实践对于我们认识这个复杂的现象都不可或缺，生活的逻辑、理论的逻辑

和实践的逻辑虽然有所差异，甚至相互冲突，但根本指向应该是一致的，那就是政治是改善我们生活、提升我们精神道德的活动。这也许就是“人是政治动物”这个判断所蕴含的价值目标。当代中国人应该通过自己的努力，获得自己合意的政治生活、政治制度、政治实践。

过去30多年来国际社会科学理论方法的系统引入、国内学者长期的田野调查和丰富的案例积累、社会科学资助资金的大规模投入以及中国学者的理论自信心自觉性的提升都为中国问题研究的深入提供了有利的条件。我们现在有条件 and 理由跳出社会科学的“西方中心”与“本土化”，理论概念的“普世性”与“中国特色”的二元思维，从中国的转型实践中总结概念、抽象出理论，然后对现有的理论模型、方法论工具进行验证反思，从而使中国的经验成为世界知识体系的重要组成部分，使根基于中国经验的理论总结得到世界知识体系的验证。

对于中国学者来说，要有清晰的中国问题意识，这首先意味着对中国社会发展前途的关怀。只有在这种关怀的引导下，才能把研究路径、方法和工具有效地统一起来，形成具有解释力的理论范式。而中国研究理论范式的构建，应该以三个目标为指引。首先，理论的总结必须能够准确地反映社会现实，起码要符合人们判断的“常识”。其次，理论的总结应该超越“常识”，能使人们了解到社会现象背后潜藏的关系、问题乃至规律。最后，理论的总结应该超越知识，能给人们提供改造现实可操作的路径与方法。所以，就中国现实社会政治问题研究来说，重新思考马克思关于哲学使命的判断依然富有深刻的意义。他说，“哲学家们只是用不同的方式解释世界，而问题在于改造世界”^①。

^① 《马克思恩格斯文集》第1卷，人民出版社，2009，第502页。

目录

CONTENTS

第一部分 发展与创新 / 1

- 第一章 中国地方治理改革的历史过程（1978 ~ 2008 年） / 3
- 第二章 中国地方政府创新的历史分析（2000 ~ 2010 年） / 25
- 第三章 地方政府创新研究的基本理论问题 / 50
- 第四章 技术创新与地方治理改革 / 76
- 第五章 地方治理中的国际因素 / 101

第二部分 压力与动力 / 125

- 第六章 现代化与市场化进程中的基层主体 / 127
- 第七章 压力型体制：地方国家的基本运行机制 / 146
- 第八章 市场经济、压力型体制与地方政治变化的逻辑 / 166
- 第九章 以社会发展为导向的政企互动：基于晋江经验的研究 / 207

第三部分 个人与制度 / 227

- 第十章 县级官员与“省管县”改革：基于能动者的研究路径 / 229

第十一章 从竞争性选拔到竞争性选举？

——对乡镇选举的初步分析 / 251

第十二章 分权、民主与地方政府公共责任 / 273

第十三章 地方人大监督权的有效实现：治理的视角 / 294

后 记 / 322

第一部分
发展与创新

第一章



中国地方治理改革的历史过程(1978 ~ 2008 年)^①

对于研究中国政治的学者来说,全面准确地描绘和分析中国地方政府过去30年的改革和变化,是一项痴人说梦的工作。^②然而,在中国改革开放30周年之际,当许多学科都在对中国各个领域的改革发展进行回顾的时候,笔者仍然愿意冒贻笑大方的风险,根据自己的知识积累和知识框架来对中国地方政府过去30年的改革和变化做一个梳理。目的不是系统地展示过去30年来各级地方政府在各个领域中的所作所为,而是试图归纳出发生在各级地方政府中的主要变化、推动这些变化的主要力量以及变化的路径与前景。

本章所讨论的地方政府指的是省级以下、乡镇以上的各级政府,但文章分析的重点是省级政府之外的各级地方政府,之所以如此,一是在于省级政府与中央政府关系紧密,行为带有明显的国家色彩;^③二是囿于笔者的知识,难以对其进行更深入的分析。即便如此,由于省级政府是中央政权

① 本章是作者为《地方的复兴:地方治理改革30年》(杨雪冬、赖海榕主编,社会科学文献出版社,2009)一书撰写的导论,部分内容曾经以“近30年中国地方政府的改革与变化:治理的视角”为题发表于《社会科学》2008年第12期。

② [美] 托尼·赛奇:《盲人摸象:中国地方政府分析》,《经济社会体制比较》2006年第4期,第96~104页。

③ 关于省与中央的关系,请参考李芝兰对该问题的详细综述(《跨越零和:思考当代中国的中央地方关系》,《华中师范大学学报》2004年第6期)。无论如何看待二者的关系,一个无法摆脱的现实是,省级政府是与中央关系最直接、最密切,结构上最类似的地方政府。

在特定地域的最高代表，所以该地域的各级地方政府的行为变化也反映了省级政府的态度与决策。

一 选择治理视角的原因

改革开放以来，中国的政府治理变革在相对较短的时期内取得了巨大的成绩，为维系中国经济高增长率做出了贡献，^①而地方政府是政府治理变革的重要组成部分。

尽管对于治理有多种定义，但是有一个基本共识是，治理（governance）与政府（government）的根本区别是前者强调的是管理的过程，后者强调的是一种制度结构。治理涉及权力如何行使，谁具有影响力，谁具有决策权以及决策者如何负责的过程。因此，治理发生在不同的管理层次上，从全球到国家，再到地方以及社区。更重要的是，在治理过程中会由于问题和领域的不同牵涉多个主体，国家、私人部门以及公民社会不过是对众多主体的类别划分。^②这样一个包括多主体和多层次的分析框架有利于分析地方政府的实际运行。对于地方政府的职能、权力和运行原则，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远比法律文本表达得丰富、生动。在中国，法律文本、制度设计与实际运行的反差似乎更为明显。比如，宪法规定的地方政府层次为三个，（省、县、乡镇）实际表现为四个层次（省、地级市、县与县级市以及乡镇）甚至五个层次（还包括副省级）。更重要的是，在社会主义体制下，中国政府具有高度的综合性，不仅包括西方政治学意义上的广义政府，还包括党的系统内的各类制度。随着市场力量和社会力量的发展，地方政治的实际参与者也大大地增多了，私人企业、社会组织等成为制度变革的重要力量。^③此外，在地方政府管理过程中，除了正式制度外，非正式制度也发挥着作用。因此，用治理来代表地方政府能够更为方便，不仅可以把多种因素、特别是多主体考虑进来，

① OECD:《中国的治理挑战》，www.oecd.org/dataoecd/13/0/36052449.pdf。

② Tim Plumptre and John Graham, "Governance in the New Millennium: Challenges for Canada," *Institute On Governance* (2000)。

③ Barbara Krug and Hans Hendrichske, "Framing China: Transformation and Institutional Change," *Erim Report Series Research in Management* (2006)。