

**Ge
Zhi** 格致
丛书

The
Governance

Capacity

of

Local
Government
in Guizhou

靳永翥 等

● 著

贵州地方政府
治理能力研究



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

靳永翥



湖北人，管理学博士，三级教授，贵州大学公共管理学院副院长。第五批贵州省高校人文社科学术带头人，贵州大学公共管理学科学术带头人。研究方向为地方治理与公共服务、公共政策。复旦大学国际关系与公共事务学院大都市治理研究中心特聘研究员，贵州省政治学会副秘书长，贵阳驱动发展研究院研究员，贵州省群工委、目标办等部门咨询专家，贵州省社科成果奖评委。已在《中国行政管理》《公共行政评论》等学科权威期刊发表专业论文 50 余篇，曾荣获厦门大学光华奖学金一等奖、贵州省优秀社科成果奖著作类一等奖等奖项。

 格致
丛书

本著作受贵州省规划办重大委托项目

“贵州省地方政府治理能力研究”（黔社科规划 [2015] 14 号）资助

贵州地方政府 治理能力研究

The Governance Capacity of
Local Government in Guizhou

靳永翥 等 著

总 序



黄其松

今日之中国，已处于从站起来、富起来到强起来的新时代。今日之中国，人民热爱生活，对美好生活充满向往，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境。如何建设富强中国、美丽中国、健康中国、平安中国？古人云：治大国若烹小鲜。然而，今日中国规模之巨、转型之艰、困难之大，恐怕难以以“烹小鲜”的理念与技艺来应对。因此，如何在顶层设计与底层实践、高层智慧与基层创新之间走出中国治理的道路、提炼出中国治理的模式、发展出中国治理的理论，成为当下中国的官员与学人共同的责任与使命。

我们这群生活在偏远之隅——贵州的读书人、教书匠，大抵可以称得上兹纳涅茨基在《知识人的社会角色》里所说的“学者”。所谓学者，不仅承担知识与文明的传承与创新，也负有不可推卸的社会责任。我们虽处江湖之远却心有庙堂，希望能用记录我们所学、所思的文字参与这个伟大的新时代，为国家治理现代化做出微薄的贡献。为此，贵州大学公共管理学院联合贵州省欠发达地区政府治理体系和治理能力现代化协同创新中心，共同资助出版“格致”系列学术丛书。“格致”源于贵州大学公共管理学院“格物，以明事理；致行，以济天下”的院训。因此，本丛书关注实践，即地方政府治理生动实践的经验反思与学理分析，也关注理论，即政治学与公共管理理论的发展与创新。学术乃天下之公器，希望学界同仁对本丛书不吝赐教，以期共同推动知识创造与学术发展。

目录

CONTENTS

第一章 导论 / 1

- 第一节 选题背景与研究价值 / 1
- 第二节 文献回顾、问题提出与研究设计 / 5
- 第三节 研究思路与研究方法 / 12
- 第四节 核心概念与理论基础 / 15
- 第五节 研究内容与预期目标 / 19

第二章 贵州省县级政府治理基本现状调查研究 / 23

- 第一节 引言 / 23
- 第二节 县级政府治理的内涵与结构 / 26
- 第三节 构建贵州省县级政府治理的测量指标体系 / 35
- 第四节 贵州省县级政府治理现状分析 / 39
- 第五节 贵州省县级政府治理存在的主要问题及原因分析 / 52
- 第六节 完善贵州省县级政府治理的对策建议 / 63

第三章 贵州省9个市州政府治理能力评价研究 / 84

- 第一节 绪论 / 84

- 第二节 核心概念及基本理论 / 96
- 第三节 构建市州政府治理能力评价体系 / 103
- 第四节 基于 TOPSIS 组合赋权的市州政府治理能力评价分析 / 112
- 第五节 基于聚类分析的贵州 9 个市州治理能力综合评价 / 120
- 第六节 贵州省市州政府治理能力存在的问题 / 124
- 第七节 对策建议 / 128

第四章 贵州省基层政府服务体系与服务能力建设 / 132

- 第一节 研究背景 / 132
- 第二节 关键概念 / 138
- 第三节 文献综述 / 140
- 第四节 调研概况 / 144
- 第五节 数据分析与讨论 / 147
- 第六节 结论及讨论 / 166

第五章 贵州省社会治理机制创新促进地方政府治理能力提升研究 / 172

- 第一节 社会治理机制创新与地方政府治理能力提升的基本理论 / 172
- 第二节 贵州省社会治理机制创新提升地方政府治理能力的案例 / 185
- 第三节 贵州省社会治理现状、治理机制存在的问题及根源 / 206
- 第四节 域外经验借鉴与贵州地方社会治理机制创新提升地方政府治理能力的对策 / 216

后 记 / 230

第一章



导 论^{*}

第一节 选题背景与研究价值

一 研究背景

(一) 现实背景

自 20 世纪 70 年代以来，传统的政府管理模式和政府能力日益受到冲击与挑战，有关治理的理论和政府治理的实践层出不穷，关于政府治理能力的研究开始逐步取代关于政府管理能力的研究，治理范式因而成为政府职能与作用方面的主导研究范式。“治理”的概念自世界银行于 1989 年在相关报告中提出之后，很快成为公共管理学的基本范畴，并在社会科学领域被广泛运用。2013 年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，治理体系和治理能力现代化被广泛认为是我们党继提出工业、农业、国防、

* 基金项目：第三批贵州省协同创新中心项目“欠发达地区政府治理体系和治理能力现代化协同创新中心”、2015 年贵州省“欠发达地区政府治理体系和治理能力现代化”协同创新中心第一批招标课题。

科技这“四个现代化”之后的“第五个现代化”。在经济全球化背景下，国家竞争本质上是国家治理能力的竞争。其中，地方政府治理能力，尤其是就省级政府来说，上连中央政府，下接基层政府，是国家治理能力的重要构成内容。2017年党的十九大用八个“明确”论述了习近平新时代中国特色社会主义思想，其中明确全面深化改革的总目标是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，这也为新时代的国家治理提供了理论指导和改革方向。决胜全面建成小康社会，奋力夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，需要建立国家治理体系、实现治理能力现代化作为实现国家政治统治的基石，省级政府的治理内容与民众切身利益息息相关，治理能力的好坏直接关系到社会经济与文化发展和政治稳定。一方面，贵州省政府的治理能力面临着其他省份同样的一般性问题；另一方面，贵州作为西部地区经济欠发达的不沿海、不沿江、不沿边的省份，集内陆省区、民族地区、大石山区于一体，生态环境脆弱，物流交通闭塞，经济发展滞后，社会矛盾突出，有着区别于其他省份的特殊性。近年来，贵州先后发生了2008年的“瓮安事件”、2011年的安顺西秀区“7·26”事件、2011年的黔西“8·11”群体性打砸事件等，社会治理难度日趋增大，客观上迫切需要对贵州省级政府治理能力进行研究。

（二）理论背景

20世纪90年代早期兴起的治理理论日益为各国学者所关注。治理理论提倡多元主体共治，但并不是各主体的简单相加，而是各主体在实践中形成一种机制。同时，公共事务的多样性、复杂性和动态性将治理的地方性优势体现出来，而地方政府治理的可持续性在很大程度上与社会角色相关，且功能取决于地方政府做了什么以及政府吸引和保留社会基础的能力。这些社会基础构成了社会自我组织机制、解决问题的能力。那些能够对现代社会产生长远影响的本源型传统，构成现代社会发展的基础性制度，是现代社会的历史起点和给定条件，社会治理需要从传统中挖掘资源。地方治理伴随着治理理论被引入中国，由于缺乏研究的历史传统基础，并未真正

找到符合中国特色的治理模式，对符合中国本土化的治理理论创制和具体地方实践运动考察的研究报告也极少，存在不少研究的空白地带，理论开拓意义重大。

中国需要将引进来的治理理论进行本土化，中国的改革需要结合本土化行政生态，批判吸收西方优秀的理论成果。我们知道，治理理论以其强大的理论解释力和运用实践性被广泛借鉴和运用，它有助于不同国家、各级政府和各类组织制定良好的政策制度体系，健全其治理体系。随着中国行政生态的不断变迁，改革进程的不断升华，国内学术界也逐渐意识到了传统的以“政社合一”为主要特征的国家治理模式，在快速变革的社会条件下已经出现了适应性下滑等不良问题。我们需要努力探寻符合自身国情的社会主义建设道路。政府治理作为国家治理的核心，其现代化程度对推进国家治理现代化具有十分重要的意义。在政府治理过程中，对政府治理“总体规划”的“顶层设计”呼声渐高。然而，当前社会结构和社会矛盾多样化，加之地区发展极不平衡，使得政府治理面对的社会经济环境差异化，要求政府治理合理化、高效化，顶层设计更需要符合逻辑，即符合国情和人民愿望，符合社会发展实际需求。在中国，发达地区与欠发达地区发展的差异很大。就欠发达地区而言，相应的政府治理必须因地制宜。

伴随着治理、善治等理论的引入，以及更具实际意义和具体化的地方治理理论的引入，“治理”的适应性也越来越引起人们的关注。为了全面推动对中国公共治理领域的改革，在充分借鉴治理理论及实践经验的基础之上，开展富有成效的治理本土化研究，毋庸置疑是更为有益的。

二 研究价值

（一）实践价值

研究地方政府治理，是实现治理能力现代化的需要。党的十八届三

中全会提出的全面深化改革的总目标中就有“推进国家治理体系和治理能力现代化”。中国把国家治理体系和治理能力与现代化目标联系起来，揭示了现代化与国家治理存在密切的内在联系。国家治理离不开现代化，地方政府治理属于国家治理的一部分，更离不开现代化。地方治理的现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。因此，地方政府只有不断增强治理能力，创新治理模式与方式，才能适应社会经济变化的新形势，推动整个国家治理的现代转型。地方政府治理能力提升是一个长期的过程，需要地方政府不断在实践中探索和完善，才能不断提高治理能力，促进中国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设更好发展。因此，研究贵州地方政府治理能力，对于加快推动贵州地方政府治理体系和治理能力现代化具有重要的实践指导意义。

（二）理论价值

研究地方政府治理，是理论研究拓展的需要。地方政府治理是治理理论适应全球化和分权化趋势下社会利益主体多元化的公共管理生态环境，与地方行政改革和公共事务管理模式创新相结合的理论产物。中国学者在20世纪末才开始密切关注地方政府治理理论研究。这些学者主要是结合中国的国情和具体情况，通过学习和引入国外治理理论，结合中国地方政府治理的创新案例进行总结和研究，在一定程度上取得了一些理论成果。总体而言，中国的地方政府治理能力研究很多来源于国外的理论和经验，很多学者提出了中国地方政府治理能力的具体提升措施，也有学者总结了某些地方政府治理能力提升实践中的经验做法，但并没有形成系统的中国特色地方政府治理能力研究体系。因此，本课题希望在既有研究成果的基础上，结合中国国情和贵州实际，通过理性的思考和讨论，深入研究和探讨贵州地方政府治理能力的相关问题，以期不断丰富和完善地方政府治理理论，进一步拓展地方政府治理能力研究的视角。

第二节 文献回顾、问题提出与研究设计

一 文献回顾

(一) 治理的内涵与特征研究

20世纪90年代早期兴起的治理理论日益为各国学者所关注。但在地方治理的实践中,它仍是一个有些模糊不清的概念,出现了公民治理、公共治理、政府治理、社会治理等诸多术语,它是地方治理的研究起点,对治理理论认识不清就无法深入探讨地方治理。同时,中国学者在引入国外的治理理论时,还存在某种误解。因此,有必要对治理的概念做一个初步的阐释。

在西方,“治理”(governance)一词来源于拉丁文和古希腊语,意为引导、控制和操纵,主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动。治理理论的主要创始人之一罗西瑙(James N. Rosenau)认为,治理是指一系列活动领域里的管理机制,是一种由共同目标支持的活动,这些活动的管理主体不一定是政府,也不需要依靠国家强制力来实现。^①治理理论的另一位代表人物罗茨(R. Rhodes)认为,治理有六种不同的定义,即作为最小政府管理活动的治理、作为公司管理的治理、作为新公共管理的治理、作为善治的治理、作为社会控制体系的治理、作为自组织网络的治理。^②1995年,联合国全球治理委员会发表了题为《我们的全球伙伴关系》研究报告,这个报告提出:治理是各种公共或者私人机构管理其共同事务方式的总和,它是一个让相关利益主体对它们之间相互冲突或利益矛盾进行协

① Rosenau, James N., and Ernst-Otto Czempiel, (eds.), : *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 13.

② 罗茨:《新治理:没有政府的管理》,《政治学研究》1996年第4期。

调，并采取联合行动的持续过程。^① 它有四个特征：治理不是一套规则，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。

在国内，治理经历了一个不断演进的过程。最初，治理的含义主要是治国理政，后又用于治理黄河、治理淮河等自然环境整治活动。改革开放后，治理的内涵进一步扩大和充实，从环境治理、公司治理到社会治安综合治理、社会治理，再到党的十八大报告多次强调“治理国家”和“国家治理”，直至十八届三中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”，治理概念的地位不断提升、内涵不断丰富。与西方的治理概念不同，党的十八届三中全会提出的治理，是指在党的领导和政府主导下，政府、社会和市场等多元主体共同协商协作，不断增进公共福祉的动态过程。这一新内涵是对治理理论的扬弃，既汲取了治理理论的合理内核，又尊重中国传统、富有时代特色，体现了全球治理思维与中国传统的治理意涵在当代中国的有机契合，体现了中国共产党和中国政府融会中西、贯通古今、与时俱进的理论自觉与理论自信，将对中国社会主义现代化建设产生深远影响。

（二）地方治理的概念研究

地方治理的兴起，实质上是地方政府不断调整自身的职能以适应社会经济条件不断变化的反映，是对其自身角色的重新认识。在延续至今的新公共管理运动中，地方政府与中央政府关系走向分权化，而分权也成为地方治理的基础（Fumihiko Saito）。^② 在这种纵向权力结构的逐步调整过程中，地方政府已不再是作为经济“增长的机器”（Richard C. Box），地方政府的

① 全球治理委员会：《我们的全球伙伴关系》，伦敦：牛津大学出版社，1995，第23页。

② Saito, Fumihiko. *Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview. Foundations for Local Governance*. Physica-Verlag HD, 2008, pp. 1 - 24.

地位和作用不断加强，这为地方治理创新创造了条件。^① 传统的地方政府概念已经难以描述或解释这一新的地方体制，西方学者以地方治理的概念加以补充，并将该演变过程称为“从地方政府到地方治理”。^②

伴随着 20 世纪 80 年代新公共管理运动的成功展开以及后公共行政精神的广泛传播，地方政府在基层的作用日益凸显，因此在经济发达的西欧和北美，研究地方治理文献的数量增长非常迅速。有学者这样定义地方治理：“地方治理参与者之间交互作用，以此影响公共政策的结果。”^③ 所以，地方治理是由各种结构和过程的相互影响及其他连接参与者的网络机制所构成的。在各个参与者之间并没有严格的等级界限，比如，中央政府的愿望不一定凌驾于地方政府之上，因为这种影响发挥作用的方式经常是微妙的并且有可能破坏由立法确定的等级关系。

地方治理的概念不但界定了传统行政模式下中央与地方的关系，界定了地方政府与社会的关系，更表明了在现代治理视角下中央与地方的分工关系。地方政府的角色被重新定位，也就是说，地方政府将不再是地方事务的唯一主导者，而更多地要考虑多元利益主体的利益诉求。这种利益诉求的实现有赖于地方政府的分权和授权，扩大地方政府的决策范围，地方治理能够提供自上而下的政府体系所缺乏的社会力量。

（三）地方政府治理及其模式研究

政府治理是一个发展中的概念，还没有统一的界定。张国庆（2000）认为，政府治理是指在市场经济条件下政府对公共事务的治理。马运瑞从中国现实出发，认为中国政府治理是在中国共产党中央委员会的领导

① Box, Richard C., *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Sage Publications, 1998.

② Leach, Robert, and J. Percy-Smith. *Local governance in Britain*. Palgrave, 2001.

③ Agranoff, Robert, and M. Mcguire, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Georgetown University Press, 2004; Bovaird, T., Loeffler E., *The Public Governance Implications of User Co-production of Public Services: A Case Study of Public Services in Carrick*, UK. 2007

之下，国家立法机关、行政以及司法机关紧密配合，高举以宪治国的大旗，以市场经济为基础，大力发展和规范市民社会，选择科学的治国工具，确定正确的治国目标，采取有力的管理措施，正确认识和处理政府与市场、政府与社会和政府与公民关系，构建社会主义和谐社会的过程。^① 张成福认为，政府治理包括两层含义：首先，它意味着政府对人们行使属于社会的权力。政府代表社会施政，从社会获取权力，以促使全体社会成员履行自己的社会义务并使他们服从法律。其次，它也意味着政府及其公职人员切实履行社会契约规定的条件，即保障社会利益、促进社会公共意志的实现。^② 从对政府治理概念的界定来看，杨冠琼从政府创新角度展开分析，认为政府治理的模式是政府治理理念、治理结构和运作方式与过程所构成的三位一体的有机框架或网络。^③ 黄德发在此基础上进一步认为，政府治理模式的核心内容是治理理念、治理结构、治理机制和治理目标四个组成部分。^④ 汪玉凯、杜治洲认为，政府治理模式是政府行使政治、经济、和行政的权力，对社会事务实施管理的一套制度、机制、程序与方式。^⑤ 张立荣（2007）也提出相似的概念，认为政府治理范式是政府治理社会公共事务所建立的组织架构及其运行规则体系。^⑥

政府治理模式包括价值取向、目标、结构与机制等要素，学者们对这些方面都有所研究。政府治理价值取向是政府治理模式的重要内容之一。张康之认为，应该树立服务型政府理念。^⑦ 有学者从治理理论出发，认为政府治理理念应该包括民主、参与、多中心。还有学者则从构建社会主义和

① 马运瑞：《中国政府治理模式研究》，郑州大学出版社，2007，第173页。

② 张成福：《公共管理：现时代的挑战》，《中国行政管理》2000年第5期。

③ 杨冠琼：《经济全球化与发达国家的政府治理范式创新运动》，《北京行政学院学报》2000年第2期。

④ 黄德发：《政府治理范式的制度选择》，广东人民出版社，2005，第183页。

⑤ 汪玉凯、杜治洲：《电子政务对中美两国政府治理模式影响的比较》，《中国行政管理》2004年第3期。

⑥ 张立荣、冷向明：《当代中国政府治理范式的变迁机理与革新进路》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2007年第2期。

⑦ 张康之：《公共行政中的哲学与伦理》，中国人民大学出版社，2004，第239页。

谐社会出发,认为政府治理理念包括公平正义、可持续发展等。杨晓棠、韩明涛认为,从统治到治理,从善政走向善治,是当代政府治理变革的基本趋势,而追求社会和谐与善治,始终是我国治理变革的基本目标。^① 政府治理结构与机制是政府治理模式的核心与基础。付永、曾菊新从地方政府治理的角度出发,分析了地方政府治理结构与区域经济发展的内在关系,认为地方政府治理结构优化的关键是政府。^② 唐娟运用国家和社会关系理论作为总的分析框架,探讨政府治理结构变迁过程及结构要素之间的相互关系,其中主要分析政府职能边界及治理工具的设计与选择。^③ 娄成武、张建伟在分析当代地方政府角色与职能转变的基础上,提出地方政府治理的三种模式:传统官僚模式、市场模式和政策网络模式,但是,三种模式之间并不是互相排斥的,现代政府应该适当调整三种治理模式的分配结构,建立适应地区经济与社会发展的混合治理形态。^④ 张立荣、冷向明以麦肯锡7-S系统思维模型为框架,探讨当代中国政府治理范式变革的进展和取向,并认为经济体制、社会结构、政治时局诸多因素共同促进政府治理范式变迁:构建“政府主导—官民协同”的多中心社会公共事务治理范式,是在可预见的未来中国政府治理范式革新的目标取向。^⑤

(四) 地方政府治理能力的研究

地方政府治理能力是地方治理中的一个核心概念,与国家治理现代化紧密相连。目前,学术界关于地方政府治理能力的概念众说纷纭。施雪华认为,政府治理能力就是政府为了维护自己的统治,管理社会公共事务,

① 杨晓棠、韩明涛:《和谐社会目标之下的政府治理》,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2006年第5期。

② 付永、曾菊新:《地方政府治理结构与区域经济发展》,《经济体制改革》2005年第2期。

③ 唐娟:《政府治理理论:公共物品供给模式及其变迁考察》,中国社会科学出版社,2006,第139页。

④ 娄成武、张建伟:《从地方政府到地方治理——地方治理之内涵与模式研究》,《中国行政管理》2007年第7期。

⑤ 张立荣、冷向明:《当代中国政府治理范式的变迁机理与革新进路》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2007年第2期。

提供公共服务以满足大众需要，平衡并化解社会矛盾，促进社会稳定发展的潜在的和现有的力量和能量的总和。^① 易学志从善治的要素出发，归纳了中国政府治理能力基本要素框架，包括政府获得合法性能力、法治能力、回应能力、透明能力、承担责任能力和效管理能力。^② 郭蕊、麻宝斌认为，全球化把地方政府推到了竞争与合作的前台，地方政府的治理能力是一个综合体系，包括系统思考、制度创新、公共服务、电子治理、沟通协调和危机应对能力等。^③ 以上关于政府治理能力的界定更多的是就执政绩效而言的，没有考虑到政府作为国家政权机构的一部分和地方政府内在的规定性特点，毕竟行政机构不是执政党本身，地方政府治理能力虽然与党的执政能力密切相关，但终究不能像执政党那样起领导力作用，地方政府具有管辖的区域性、权力的授权性、职能的双重性等特点，也不能像中央政府那样具有代表国家主权的地位，因此政府治理能力更多地体现在治理的绩效和质量上、制度和政策的执行力上，与治理的操作手段联系紧密。从纵向来看，地方政府能力是政府在履职过程中运用政策解决地方社会实际问题的能力；从横向来看，地方政府能力是政府发挥自身功能、在处理地方社会的各种问题时所体现出来的能力。因此，不能把地方政府能力等同于地方政府职能。一般而言，地方政府职能解决的是政府“要做什么”或“怎么做”的问题，而地方政府能力要解决的是政府“能做什么”和“会做什么”的问题。

地方政府治理能力应从政府职能履行效果层面来考察。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出：“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，弥补市场失灵。”^④ 因此，

① 施雪华：《政府综合治理能力论》，《浙江社会科学》1995年第5期。

② 易学志：《善治视野下政府治理能力基本要素探析》，《辽宁行政学院学报》2009年第4期。

③ 郭蕊、麻宝斌：《全球化时代地方政府治理能力分析》，《长白学刊》2009年第4期。

④ 中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编》（上卷），中央文献出版社，2014，第514页。

地方政府治理能力体现在地方政府承担公共管理和公共服务的效能上,即促进地方经济社会发展、提供公共产品和服务、保障社会公平、实施社会治理等方面的绩效。按照党的十八大和十八届三中全会发挥市场在资源配置中决定性作用的精神,政府改革的总体要求是“转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府”。^①要实现这一目标,就必须按照市场经济的要求,破除权力拜物教意识,树立以人为本的理念,理顺政府与企业、政府与市场、政府与社会、集权与分权的关系,通过政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,在政府职能、组织结构和方式上进行制度、体制和机制的创新。可以说,政府职能转变的过程也就是政府还权于社会、还权于企业和还权于市场的过程,是中央向地方放权的过程,是把市场治理和社会治理纳入国家治理的过程,这种分权化的改革契合了完善地方政府治理能力的战略目标,因此转变政府职能也就成为提高政府治理水平的重要抓手。

二 问题提出与研究设计

县级政府作为直接服务企业和直接服务公众的基层政府,是省级政府治理能力的重要构成部分。本课题组以县级政府治理能力为中心议题,选择具有代表性的若干县域进行实地调研和问卷调查,能够获得关于贵州省县级政府治理能力的第一手材料和数据,同时,课题组先后购买了国内外有关治理能力方面的专著十多部,从而获得文献资料方面的突破。此外,治理问题本身是一个涉及政府、企业、社会组织以及公众等不同主体的复杂问题,需要交叉使用多种理论进行分析和解释,本课题通过引入多中心理论、利益相关者理论、博弈论,来剖析治理过程中不同主体之间的利益博弈,信息不对称以及治理的有效性等问题,研究方法科学合理,能够对该课题予以有效的支持。从问题选择来看,贵州政府治理能力研究既涉及

^① 中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编》(上卷),中央文献出版社,2014,第519~520页。