

GANSU XINGZHENG XUEYUAN
XUEZHE WENCONG

行政体制改革与地方政府治理

XINGZHENG TIZHI GAIGE YU
DIFANG ZHENG FU ZHILI

李冰心 著

Li Bingxin



甘肃人民出版社



李冰心，管理学博士，甘肃行政学院公共管理教研部主任、教授。甘肃省委讲师团成员，中国行政管理学会理事，中国行政体制改革研究会理事，甘肃行政管理学会秘书长。先后主持完成国家哲学社会科学规划项目、甘肃省哲学社会科学规划项目、国家行政学院委托项目、甘肃省政府委托项目多项。出版《地方政府危机管理长效机制建设》等著作，在国家及省级以上学术刊物发表论文 30 余篇。研究成果曾获甘肃省第十三届、第十四届哲学社会科学成果三等奖，全国行政学院系统第三届社会科学优秀成果二等奖，中国行政管理学会优秀论文奖。

责任编辑 - 肖林霞

封面设计 - 马吉庆



甘 肃 行 政 学 院

学 者 文 丛

行政体制改革与地方政府治理

XINGZHENG TIZHI GAIGE YU

DIFANG ZHENG FU ZHILI

李冰心 著

Li Bingxin



甘肃人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

行政体制改革与地方政府治理 / 李冰心著. -- 兰州:
甘肃人民出版社, 2018. 11
ISBN 978-7-226-05370-6

I. ①行… II. ①李… III. ①行政管理—政治体制改革—研究—中国②地方政府—行政管理—研究—中国
IV. ①D63②D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第272958号

责任编辑:肖林霞
封面设计:马吉庆

行政体制改革与地方政府治理

李冰心 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

兰州华峰印刷有限公司印刷

开本 710 毫米×1020 毫米 1/16 印张 18.25 插页 2 字数 256 千

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

印数:1~1 000

ISBN 978-7-226-05370-6 定价:58.00 元

目 录

Contents

上 篇

- 003·····秩序与稳定视野下的中国公共冲突事件治理
- 013·····论中国政府职能结构创新及其纵向分配
- 024·····论中国民族地区危机管理长效机制建设
- 035·····极端冲突事件与地方政府冲突管理能力提高的现实
思考
- 046·····论群体性事件频发与地方政府治理改进
- 058·····论组织文化在社会管理中的意义
- 066·····建设与行政体制改革相匹配的行政文化
- 075·····基于大部制视角的地方政府职能结构优化与转变

中 篇

- 087·····供给侧结构性改革与甘肃基层政府管理创新
- 136·····甘肃省危机管理长效机制建设
- 181·····特色城市化,魅力嘉峪关
——嘉峪关城市建设与发展的实践启示
- 214·····耦合协调理论视域下的甘肃省“五化”协同发展研究

下 篇

247……用更“精准”的政策,扶更“精准”的贫

——我省扶贫过程中出现的一些亟待解决的问题及
改善建议

251……从战略的高度认识供给侧改革

256……民族地区的供给侧结构性改革应以补短板为主

——基于甘肃省临夏州、甘南州两地供给侧结构性改革
的调研

268……1+17 模式——甘肃“精准扶贫”的实践与创新纪实

附:论文著作索引

上
篇

秩序与稳定视野下的中国公共冲突事件治理^①

从人类历史的发展来看，任何社会在宏观意义上都有相互关联的两大目标，一个是稳定，另一个是发展。为实现这两大目标，无论处于哪个发展阶段上的社会都要建立起自身的稳定机制和动力机制。稳定机制指社会秩序的建立和维持机制。它的建立，要以社会系统的内外条件为基础，并通过适用社会规范对社会控制来实现。而动力机制则为社会发展的促进机制，它主要以社会生产力的发展和社会生活方式的矛盾运动为其基本内涵。在稳定与发展二者之间，稳定为发展的前提，发展为稳定的保障。一个合理健全的社会，既不会为稳定而舍发展，也不会为发展而弃稳定。没有秩序，就不可能有长期的社会稳定；没有秩序，发展也就失去了依据和前提。一个没有秩序的社会，必然会因失序而混乱，甚至导致政权瓦解，社会更替。因此，无论采取哪一种经济体制和政治制度的国家，为实现社会的长治久安，都要寻求适应社会特点的有效途径，建立起稳定的社会秩序。只有这样，才能够化冲突为和平，化混乱为有序。

一个时期以来，中国社会的公共冲突事件呈涌动之势，无论从

^①原载《行政管理改革》，2015年第1期。

数量还是规模上，都出现了上升趋势。特别是近一个时期所发生的群体性事件，暴力倾向日趋严重，分析这种现象，虽然与我国社会转型中的各种利益矛盾的凸显分不开，但一个不容忽视的问题是，政府重视“稳定”与民众过度“维权”相互博弈，使得稳定走向了为“维稳”而稳定的怪圈，脱离了稳定本身的价值内涵，造成了更多新群体矛盾的出现，这种现实不仅不能从根本上解决固有的社会矛盾，反而加剧了民众的不良博弈心理。使社会稳定走向了忽略秩序构建的困境，因此，重视社会稳定的秩序构建，就成为我们治理公共性群体性冲突事件不容忽视的重要问题。

一、社会秩序的价值内涵对社会稳定的影响

社会秩序，作为一个哲学范畴，是对人类社会生活状态的反映和理论概括。它揭示的是人们社会生产和生活的有序性质和特征。人类社会是一个自谋适应、自谋发展的有序化机体，排除社会系统内的混乱现象是任何社会都要履行的重要的连续化功能。这种功能产生于社会及其个体的自身需要，只有建立起稳定的社会秩序，才能使社会和个体的生存发展获得坚实的基础。

秩序从中文字面上看，是事物运动的次序性和变化的规律性的一种状态。英文单词（order）则含有次序、顺序、有规律的状况等含义。秩序对于人类社会而言，与民主、自由公正和效率一样，具有同等意义的价值，从某种意义上说，甚至是更根本的、具有超历史意义的价值。正如美国学者亨廷顿所说的那样，对于发展中国家来说，“首要的问题不是自由，而是创建一个合法的公共秩序。很显然，人类可以无自由而有秩序，但不能无秩序而有自由”。尽管秩序不像民主、自由公正等价值那样能够激励公民自觉地为之实现而奋斗，但是，建立和谐与稳定的社会秩序，历来而且将永远是任何社会的人们都要力图达到的目标之一。“历史表明凡是人类建立了政治或社会组织单位的地方，他们都力图防止不可控的混乱现象，也曾试图确立某

种适于生存的秩序形式，这种要求确立社会生活有序模式的倾向，绝不是人类所做的一种任意专断或违背自然”的努力。相反，人们寻求社会生活有序模式的努力，恰恰迎合了社会生存和发展的规律。正是人们在所选定和创造的秩序的变迁和更替中，才使社会的历史真正成为发展史，并使社会呈现出发展阶段性和联系性的统一。

在人类社会漫长的历史发展过程中，社会生活的秩序化是社会及其成员的内在要求。从社会的角度看，一方面，任何一个社会都有众多的具有生命特征的要素构成。就每个个体要素来说，他们都是汲取外在能量的体系，都需要汲取其他要素的能量来维持自己的生存。如果放任各个要素自由捕捉和汲取社会中的能量，他们都可能以损害其他要素内在秩序的形式来维持自己的秩序。这样，或者使各要素在能量的追逐和争斗中毁灭社会自身，或者是因为各个要素在社会系统中的地位和势力不同，使越来越多的社会能量聚敛于那些优势要素手中。长期如此，势必使人类社会丧失内在的规定，退化到动物世界弱肉强食的状态之中。另一方面，社会又是由众多的具有无限变量的要素所构成，每一个要素都有偶然化、随机性运动和发展的趋势和可能性。如果任由这些要素按照自己的自由意志任意运动，也会使这些要素在随机运动中相互碰撞和相互冲突，使社会的存在失去可能。因此，建立社会秩序，正如博登海默所说，绝不是一种任意专断或违背自然的努力，也不是源于某位先知全能者偶然的冲动，而是社会生存和发展的必然要求。从社会成员的角度来看，每一个社会成员都要依赖于社会而存在，并且是社会认识和实践的主体。在同自然进行交往、与自然结成物质交换关系的同时，每一个社会成员也都与其他社会成员结成一定的社会交往关系。尽管在不同的社会生产方式下，人们相互交往的范围和交往特点不同，但是，只要是作为社会存在，民众就必定是交往的主体。因此，交往关系是作为社会存在的人们的必然联系，也是社会成为有机社会的必要前提。如果一个社会的成员相互隔绝，他就只能是一种有众多个体相加而成的机械性的整体。既然

社会是人们相互联系和相互作用的社会，而人又是具有无限发展潜力和欲望的生命个体，如果使人未加约束地实现其自身的潜力和欲望，只能使社会陷于一个永久冲突和对抗的世界。社会如果要成为一个既内含社会成员相互联系，又保持自身稳定的有机体，必须建立起一种与自己发展相适宜的社会秩序。在这种秩序中，将社会成员纷繁复杂的社会关系约简为由一定规制所规范，并可以使一定权威来控制的交往关系，在这种由规则所架构的模式化的交往关系中，人人都知道从事各种交往所遵循的规则，能够预测一旦自己的交往动机转化行为，将能引起的某种结果。而且，也都知晓如果正常的交往受阻，将通过哪些正式和非正式的途径加以解决。所以在一个秩序化的社会中，可以有效地将妨害社会稳定和发展的各种冲突和混乱降低到最低程度，为个体的生存和繁衍创造条件。

秩序不仅是社会存在和发展的内在要求，也是社会自谋适应、自谋调整的结果。社会作为活的机体，具有较强的自我调节能力，尽管在社会发展的每一个阶段，都有与之相适应的特殊的秩序模式。但是，任何社会秩序模式，都有共同的秩序要素和共同的秩序发展规律。一般而言，一种秩序模式的建立，首要的是通过纵向的社会分层和横向的社会分工，构建社会的结构秩序，并经由继承和创新，确定一定的规则体系建立起人们行为和交往的规范秩序，同时运用控制机制使规范秩序向现实秩序转化。结构秩序的建立，使得社会成员在不同的阶层和分工领域有了安身立命的位置和活动场所，按照社会规则的要求进行有序的流动。而规范秩序的形成，则预设了人们行为和交往的架构。这种规范秩序体系，在任何社会，都要在鉴别的基础上，继承以往社会遗留下来并符合自己需要的用作约束人们行为的外在规范和内在价值，并通过行为模式和交往制度的创新，不断衍化出有利于社会发展的新的秩序要素。更为重要的是，任何社会都有其特有的控制机制，运用这一机制，可以有效地调控社会成员的行为，使之符合为之确定的秩序的要求。

由此可见，秩序乃社会生存和发展之必需，没有秩序，就没有历史。一部社会发展史，在一定意义上说就是一部社会秩序的更替史。从秩序与文明的关系来看，秩序孕育了文明，反过来文明又促进了秩序的发展。在漫长的人类社会发展史中，在不同的社会状态下，曾构建过性质各异的社会秩序，它们在当时的社会条件下都起到了稳定社会的作用。总的来说，特定的社会秩序不会永恒化，它本身具有相对性和动态性，随着由经济发展所推动的社会进步，社会秩序或者是在相同形式下相继更替，或者是在相异形式下发生的质的变迁。

二、中国公共冲突事件的基本分析

（一）趋势原因性分析

中国现如今的公共冲突事件，体现在社会生活的各个方面，据国家行政学院课题组的最新调查显示，目前中国群体冲突的最新特点表现在以下几个方面：一是冲突的领域有所扩大；二是参与冲突的主体更加多元；三是冲突的组织化程度有所提高，并有新的组织手段和形式；四是冲突形式有多样化、对抗激烈化趋势；五是经济发达地区和大城市群体性冲突增多。国家行政学院课题组在分析上述趋势性现状时又指出：目前的群体性冲突事件呈现出单一问题扩大化、一般问题政治化倾向，出现了一些新的诱发因素。主要原因表现在四个方面：一是群众的需求发生了变化。二是公共服务供给不足；三是人们渴望公平正义。四是协调利益和化解矛盾机制不健全。

（二）典型个案的思考

中国现阶段的公共性冲突事件，除了呈现出上述的趋势性状态和原因外，典型个案也极具特点，梳理 2004 年至 2013 年发生在中国的公共冲突事件，比较典型的有万州事件，池州事件、定州事件、厦门 XP 事件、孟连事件、瓮安事件、石首事件、广州增城事件、广东乌坎事件、江苏启东事件、昆明 XP 事件以及新近发生在广东汕头市的 9.26 事件等等，这些事件有些是组织化程度非常高的事件，有些是非

组织化的事件，但这些事件都有一个共同的特征，就是民众通过暴力或非暴力的方式，要求政府对他们所提出的利益诉求进行回应并满足他们提出的要求，一旦政府的回应不能够满足他们的要求，则会出现更进一步的冲突升级。更有甚者，有些事件原本与政府并无关联，也出现了闹访的形式，以寻求政府对其利益的补偿，类似的情况在基层中多有发生。例如笔者在“G”省“L”乡的一次调研中发现，“L”乡某乡民在自己家的旧屋改造过程中，不慎从屋顶跌落，造成了腰椎损伤，生活陷入了贫困。于是伤者的家人，将伤者抬至乡政府，要求乡政府进行治疗补偿，乡政府无法满足其要求，导致了伤者与政府的冲突，引至了大批群众的聚集，最后演变成了一起公共性冲突事件。如果说前述系列事件中，有政府行为不当的原因，那么，后述个案，则与政府并无牵连，最终也引发了群体性公共冲突的发生。这种反常现象的出现，充分说明了中国公共冲突事件的发展，已经到了新的发生阶段；在这个新的发生阶段，民众用极端方式与政府博弈的心理已然形成。这种形成，已成为民众维权抗争的基本范式，一旦有要求，有夙愿，首先想到的是聚集和扩散，而不是其他。毫无疑问，这种维权方式，不仅使政府常常陷入尴尬的选择境地，也使政治伦理、民主和法治的程序遭到了巨大的挑战和损坏。因此，对现如今公共冲突事件的处理，不能仅仅局限在维稳和简单化解的层面，而是要从制度体系的高度，重新构建化解社会冲突的秩序屏障，使公共冲突事件的处理走向法制化、规范化的轨道。

三、公共冲突事件治理的秩序之路

社会主义市场经济的建立迫切需要社会秩序的转变。社会秩序能否合理转换，涉及能否在社会稳定的前提下，保障社会民主的良性发展。重建社会秩序之路的良性选择包括以下几个方面。

（一）重视社会秩序文化基础的再建

重视社会秩序文化基础的再建文化，是一个社会核心价值的凝

聚。文化作为规则之化，是所有公民的行为之道。建立公民遵从社会秩序的秩序文化，是社会有序化的文化基础。社会秩序的形成和维系，不仅需要对社会组织及其成员的外在约束，而且也需要内在的文化基础，内在的文化基础是社会秩序得以存在和维护的力量之源。而文化作为社会上层建筑的重要组成部分，它和一定的社会经济基础紧密相连。社会主义市场经济的建立，特别是在以市场为中心，以各自利益为导向的活动中，人们萌发并衍生出多元化的思想、信念和价值。这些多元化现象的出现，自然瓦解着原有的和计划经济相适应的社会公共秩序基础，使得由于利益因素而引发的冲突和暴力事件日趋增多。纵观这些事件，无一例外地都存在着缺乏遵从秩序文化的素养，公民在公共维权途径中的极端与行为上的非理性，不仅成为当前公共冲突事件的基本表征，也成为影响社会秩序与稳定的主要因素。因此，如何面对这一现实，修复或重建与社会主义市场经济相适应的文化基础，培育与这一基础相适应的秩序文化，就显得极为迫切和重要。

（二）加强公民与社会交往制度的重构

遵守制度，是公民与社会交往中应该普遍遵从的道德。亨廷顿说：“所谓制度，是指稳定的受到尊重的和不断重现的行为模式”。亨廷顿所说的稳定，是指制度的稳定性和连续性，他不会因为个别社会要素的变化而变化，也不会由于阶段性的进展而使其丧失作用。这种制度，与其他制度一样，也必须由一定的社会规则来规范和确定，只要按照特定的程序构成一定的规则，制度就此形成。制度对社会秩序意义重大，“各种制度有在实际现存的社会关系体系中促进稳定与凝聚力之功能”。现行的市场经济，对于社会发展来说，是一种转型和变迁，在这种转型和变迁中，各种社会现象必然会出现变异性、发散性的变迁。变异性、发散性虽然在一定程度上，体现着社会生活的丰富性、多样性以及社会生活的生机，但任何社会对于变异性和发散性的变迁绝不会任由其自由无序的发展；不受约束的发散性、变迁

性，无疑会毁掉应有的秩序。因此，发散性变迁也应与收敛性的变迁保持固有的张力，以规避、抑制和排除人们的随心所欲，将社会成员的行为收敛于制度规定的范围内和制度所确定的轨道上，并培育他们信守制度的道德显得尤为重要。由此，对于现阶段频繁出现的公共冲突事件，以开放的视野建立起规避这种风险的体系制度；从宏观层面上，构建民众与社会交往的制度规范，不仅可以矫正公民“理性无序”的以极端冲突行为解决问题的博弈心理，也是有效防御、化解公共冲突事件泛滥发生的根本。

（三）有力发挥国家社会功能的协调保障作用

社会是一个由多种要素所构成的有机体。一个社会想要保持自身的发展和稳定，各要素之间按照社会所确定的角色发挥各自的作用，从而实现功能一体化是必要的前提和条件。然而，随着社会主义市场经济的推进，我国进入了由传统社会向现代社会的转型。这一转型，使社会各群体之间、阶层之间、组织之间的利益格局发生了巨大的变化，导致了社会弱势群体的出现，形成了弱势阶层。这一现象，不仅打破了原有社会单元之间的平衡，更引起了社会矛盾的急剧凸显。对不平衡和冲突调节的失当，必然会瓦解现有的社会秩序。因此，要改变这种现状，就需要政府这一最强大的国家组织，能够以最有益于社会全局的形式履行自己的功能。这种功能若要长期保持，除去政府组织自身通过良好的管理和运营外，还要加强建立和完善起政府自身所承担的社会公共功能的保障作用，而社会保障作为促进社会阶层和谐的重要力量，无疑具备了这种功能。它不仅能够保障弱势群体的基本生活水平，并在一定程度上维持弱势群体和其他社会成员之间的底线公平，促使社会公平、正义与共享目标的实现。同时，也反映了一个国家对社会扶助的诚意和良心。普遍化的社会公共保障制度，不仅是整个社会的稳定阀，也是政府社会公共社会功能得以很好履行的推进器。

（四）充分彰显遵从“法治理性”的社会精神

法治，治之端也。它历来是人类文明发展的必然选择。古希腊哲

学家亚里士多德在他首次提出法治概念的同时，也明确提出了“法治应当优于一人之治”的判断。这一判断既彰显了法律必须获得普遍的服从；另一方面，大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。由此可见，人类选择用法治治理社会，是由法律的价值理性所决定的。在这样一个基本前提下，法律的价值理性，不仅约束政府的恣意行政，也要求公民的行为必须遵从既有的法律规范。目前，社会主义市场经济的建立，使不同利益者之间、不同阶层之间，因各种利益诉求和民主愿望的不同而导致的摩擦将会不断地发生和剧烈。因此，如何在冲突中达成共识，化解矛盾和纠纷，虽然可供选择的空间很大，但彰显遵从“法治理性”的精神，形成运用法律的思维方式解决问题，应该是最必然、最重要的选择。党的十八届四中全会在历史与未来交汇的新起点，适时明确地提出了“全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的方略；强调坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的基本目标，这不仅是全面推进依法治国的前进方向，也是建设法治中国的基本遵循。因此，加大公民利益表达渠道的有效畅通，剔除“信访不信法、信闹不信法、信上不信下”的社会氛围，纠正公民对权力的敬畏大于对法治信仰的思维形式，引导民众，形成用法治的、理性的方式解决诉求、纠纷，不仅是一个国家政治文明的需要，也是社会公平正义的基本体现。

四、结语

总之，社会秩序和其他社会存在一样，是社会生存的基础。社会秩序对人类而言，是一种具有超历史意义的，最为基本和永恒的价值。当前社会矛盾多样化的特点，社会利益差异所导致的利益冲突的广泛存在，利益差异在一定条件和作用方式之下的扩大化，以及公民政治参与当中存在的随意性因素和偶然性事件，必然会在现如今的社会发展中持续存在。据此，我们必须清楚地认识到，中国社会公共冲