



陈进华 主编

# 地方治理评论

GOVERNANCE

LOCAL GOVERNANCE REVIEW 2019 No.1

1

2019 / 总第1期



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



集人文社科之思 刊专业学术之声

集刊名：地方治理评论

主办单位：教育部人文社科重点研究基地中国特色城镇化研究中心、  
苏州大学政治与公共管理学院

主 编：陈进华

## LOCAL GOVERNANCE REVIEW 2019 No.1

### 编辑委员会

主 任 高小平（中国行政管理学会）

编 委（按姓氏字母为序）

薄贵利（国家行政学院）

沈荣华（苏州大学）

陈进华（苏州大学）

孙柏瑛（中国人民大学）

陈振明（厦门大学）

唐任伍（北京师范大学）

丁 煌（武汉大学）

王 名（清华大学）

高小平（中国行政管理学会）

吴建南（上海交通大学）

贺雪峰（武汉大学）

肖 滨（中山大学）

何艳玲（中山大学）

徐 勇（华中师范大学）

孔繁斌（南京大学）

郁建兴（浙江大学）

马德普（天津师范大学）

张康之（中国人民大学）

乔耀章（苏州大学）

周光辉（吉林大学）

沈承诚（苏州大学）

周义程（苏州大学）

主 编 陈进华

副 主 编 周义程（常务） 沈承诚

编辑部主任 周义程

### 2019年第1期 总第1期

集刊序列号：PIJ-2018-356

中国集刊网：[www.jikan.com.cn](http://www.jikan.com.cn)

集刊投约稿平台：[www.iedol.cn](http://www.iedol.cn)

# 地方治理评论

LOCAL GOVERNANCE REVIEW 2019 No.1

陈进华 主编

1

2019 / 总第1期



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

# 创刊词

---

《地方治理评论》终于与广大读者见面了。作为一本中文学术集刊，顾名思义，对刊物宗旨的简明解读是：主题为地方治理，定位在学术，立足于评论。换言之，该刊物以地方治理的理论与实践为研究对象，以学术性至上为要则，以地方治理的前沿问题为主要研究领域，注重学术成果的科学性、原创性、前沿性，强调真问题和新问题、真方法和新方法、真观点和新观点，致力于将地方治理的相关研究成果转化为学术界和实践界的公共文化资源，致力于把国家治理的中国逻辑、现代治理的国际经验和地方治理的创新理论有机结合起来，进而为国家治理和地方治理现代化建设这一伟大的工程做出我们的贡献。

《地方治理评论》这份刊物是幸运的。它孕育于改革开放 40 周年之际，诞生于中华人民共和国成立 70 周年之时，植根于素有“人间天堂”之称的东吴福地，仰仗于学界同人、单位领导和同事的鼎力支持。它的创刊，汇聚了中国特色社会主义新时代的天时、地利与人和。

著名诗人艾青有这样一句感人至深的诗：“为什么我的眼里常含泪水？因为我对这土地爱得深沉……”同样地，为什么我们如此执着地创办这份刊物，因为我们对地方治理研究爱得深沉。“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。”我们期望通过持之以恒的努力，《地方治理评论》成为连接学术界与实践界的沟通平台，成为呈现原创性思想和创新性实践的展示平台，成为助力观点碰撞和学术争鸣的对话平台，成为地方治理学术共同体共同的精神家园。

《地方治理评论》编辑部

**本刊特稿**

九个方面把握政治学行政学前沿 ..... 高小平 / 3

地方治理面面观 ..... 乔耀章 / 17

**政府治理**

群众获得感、最多跑一次与地方政府全面深化改革

——浙江“最多跑一次”改革分析 ..... 钟伟军 / 43

突发事件中政府信息披露的完善与“塔西佗陷阱”规避 ..... 胡小君 / 60

**社会治理**

合作生产视角下“三社联动”的基本框架与运作模式

——基于重庆市多案例的比较研究 ..... 胡晓芳 彭冰儿 / 81

集体行动、基因社会及协作助推：一个理论分析 ..... 丁怡舟 / 99

**乡村治理**

中国乡村治理研究 70 年：知识图谱与进路研判

——基于 CNKI 中 CSSCI 期刊论文文献

计量分析 ..... 杨建国 鞠 萍 / 119

功德银行：一种乡村治理的新工具 ..... 孔德斌 / 148

新乡土时代乡贤参与村级治理的机制与绩效

——基于 N 市五个乡镇的调查 ..... 于兰华 张扬金 / 166

稿 约 ..... / 182

本刊特稿



## 九个方面把握政治学行政学前沿\*

---

高小平\*\*

**摘要：**学术前沿是一个学科发展的新趋势、新思潮、新分支、新主题、新理论和新方法，代表了学术研究方向性的创新思想、观念、原理和体系。研究和创造政治学、行政学前沿，可以从具有重大时代意义的命题，学术界、理论界、思想界最为关注、迫切需要解决的问题中去把握，应当在创新性强的实践中去体验和阐发，必须按照科学的时空观、社会矛盾运动的规律进行研究，还可以通过比较研究、趋势研究、多学科交叉研究等路径以及方法论创新获得。

**关键词：**政治学；行政学；学术前沿；研究方法

学术前沿是学术研究中具有方向性、前瞻性、指导性、创新性的思想、观念、原理和体系，对学科而言，是一个学科发展的新趋势、新思潮、新分支、新主题、新理论和新方法，以及对当代世界及中国所面临的重大实践问题的研究（陈振明，2002）。把握学术前沿，是从事科学研究工作的关键，也是颇具挑战性的一件事情。研究政治学、行政学，撰写论文，参与研讨，决策咨询等，都要求及时追踪、准确把握、努力开创学术前沿。对这样一个具有复杂性和难度高的问题，恕我腹俭，无法进行系统论述，仅

---

\* 基金项目：国家社会科学基金重大项目“国家治理现代化与行政管理体制体系创新研究”（17ZDA105）。

\*\* 高小平，中国行政管理学会研究员。

结合亲身体会，从九个方面浅谈如何把握政治学、行政学前沿问题。

### 第一个方面是“时代性问题”。

具有重大时代意义的命题，是政治学、行政学首要的前沿问题。“智者顺时而谋，愚者逆时而动。”站在历史前进的潮头，认清世界大势，把握国家脉动，明确未来方向，解答发展难题，是学术研究者的光荣使命，而“时代”则是一个基本视阈。

时代给出的命题一般具有三个特征。

一是反映历史逻辑。看中华民族的历史、中国共产党的发展史、改革开放史，可以取得时代的方位；看社会深层次、根本性的变革，可以找到思想的指引；看党的路线方针政策，可以明确逻辑的线索。

二是规范社会性质。国际社会主义运动的一条重要教训就是对社会性质认识的不准确导致对时代的误判。我们在新中国成立不久就正确地认识了社会主要矛盾，1956年，党的八大报告指出：“我们国内的主要矛盾，已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾，已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。”十一届三中全会以后，1981年，通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》对我国社会主要矛盾做了规范的表述：“在社会主义改造基本完成以后，我国所要解决的主要矛盾，是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。”2017年，习近平在十九大报告中指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”始终紧紧抓住这个主要矛盾，同时正视矛盾的发展与转化，是准确规范社会性质的基础和前提。

三是适应世界愿景。中国特色社会主义进入新时代的判断，意味着我们对人类共同命运的认知进入新高地，形成了全方位、多层次、立体化的国际格局的视野。我国国际地位，国际影响力、感召力和塑造力进一步提高，为世界和平发展做出新的更大的贡献，才能更好地服务于国内建设和

改革；推动构建人类命运共同体，为中国特色社会主义事业发展创造良好的外部环境，与坚持把中国自己的事情、正在做的事情办好是完全一致的。

时代是个多义词。可以依据经济、政治、文化等状况把历史划分为若干时代。如“历晋至宋，时代移改，各随事立”（《宋书·礼志一》）。在历史学者著述中常常出现的“有明一代”“有清一代”就是在这个意义上使用的时代概念。民国时期爆发的五四运动作为一个政治和文化事件早已进入政治史、文化史关注的视野，以往的“五四”研究趋向于把政治和社会运动与个性解放的话语对立起来加以论证，以突出“五四”作为中国革命悲剧性命运开端的地位。这种分析框架的不足是过度强调个人启蒙以及挫折的一面，遮蔽了“社会改造”的重要价值，从而不自觉地以西方的历史视角衡量五四运动的意义，忽略了中国现代历史转型的一面（杨念群，2009）。从这个视角出发对民国历史的研究，就可以认为是抓住了“具有重大时代意义的命题”。当然，我们更多时候是在下述场景中应用时代范畴的：将人类社会的全面重大转型作为时代的标记，如从传统的农业社会、工业文明转向后工业社会、数字经济、生态文明的历史时代；抑或是将重大转折中的某个片段作为尺度，定位历史发展到一定时期所形成的某一个新阶段。

现在全世界的主体还处于工业化时代，但是发达国家已经开始进入新的循环经济、生态经济、知识经济的时代。这个时代的特征就是它在经济和社会总量中知识、信息、服务等份额正在超过传统的实体性经济和社会资源的份额，并且有继续发展的趋势，对经济社会的影响越来越大。在一个时代需要解决的众多命题中的重大命题，即会影响其他命题解决的龙头性、根本性问题，就是我们说的政治学、行政学的前沿问题。党的十九大报告指出，“中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位”。“国内外形势变化和我国各项事业发展都给我们提出了一个重大时代课题，这就是必须从理论和实践结合上系统回答新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义，包括新时代坚持和发展中国特色社会主义的总目标、总任务、总体布局、战略布局和发

展方向、发展方式、发展动力、战略步骤、外部条件、政治保证等基本问题，并且要根据新的实践对经济、政治、法治、科技、文化、教育、民生、民族、宗教、社会、生态文明、国家安全、国防和军队、‘一国两制’和祖国统一、统一战线、外交、党的建设等各方面作出理论分析和政策指导，以利于更好坚持和发展中国特色社会主义。”这些重大时代课题便成为当前我国政治学、行政学研究的前沿。

### 第二个方面是“关切性问题”。

学术界、理论界、思想界最为关注、迫切需要解决的问题，往往成为政治学、行政学前沿问题。前面说的时代重大命题是个大概念，下面可以分出许多具体的问题，有实务界关注的问题，也有理论界关注的问题。但是“学术界、理论界、思想界最为关注、迫切需要解决的问题”这个题目又与第一个方面的问题有所不同，因为对同样一个问题，考虑的角度、划分类别的标准、分析研究的方法，都可能有所不同。比如，学术界研究问题往往是从学科的视角出发的，理论界关注的问题可以划分为基础研究与应用研究，因此，学术界、理论界、思想界关注的问题可能是时代性的，也可能是跨时代性，或非时代性的（如朴学）。

中国政治学、行政学界的关切，是创造中国特色社会主义理论新境界，提供中国与世界治理新方案的必要条件。

当前，我国政治学、行政学、公共管理前沿研究的重点主要出现在三个领域。一是将政治学科、行政学、公共管理学科有机融合，使得政治学科的理论性、宏观性和分析路径为行政学、公共管理学科的确立和发展提供价值定位、战略视野、宏观环境以及研究路径。二是应用性、技术性和科学性鲜明的行政学、公共管理学科的研究为政治学科的发展提供实证基础、分析框架、科学方法和技术路线。三是形成善政与善治研究有分有合的学科路径。

国家治理现代化，是全面深化改革的总目标，也是我国国家治理和公共管理学科的总任务。在研究中国治理的过程中，采用实证和规范研究，

基于中国治理的实践经验，选择典型案例进行剖析和提炼，阐释和探究中国共产党领导人民治理国家的总体战略、路线、道路、方针和政策，进行原创性理论构建和阐发，是占据学术前沿的关键方法（王浦劬，2018）。政治学、行政学要从我国国情政情出发，对我国国家治理现代化的发展方向、目标选择、重点问题、发展路径进行系统性、节点性分析，阐发中国特色的国家治理理论，进而探索创造当代中国治理模式。这种治理模式具有独特的内在逻辑结构和多维的外在表现特征，是世界性治理体系现代化与中国国家逻辑、中国治理实践的统一，是有效应对和化解国家与社会关系问题的治理规则、程序及对其秩序的探索，是积极解决政府权威决策力、政策执行力与社会治理效能之间的矛盾等一系列挑战（陈进华，2019）。

### 第三个方面是“实践性问题”。

政治学、行政学研究是一个开放性疆域，学术的前沿没有固定的边界。不一定只有理论问题才能成为前沿，实践操作也可以成为前沿问题。但是，实践研究成为学术研究的前沿，需要同时具备三个条件。

一是实践的创新性。比如中国的基层民主协商、社区治理，在初期没有成熟的理论指导，实践发展却具有很强的原创性。还有各地创办的行政办事服务大厅，开始的时候也不是一个理论问题，大家都这样办了，本来群众办一件事要经过几个部门，跑几个单位，后来把它整合到一个大厅里面联合办公，这样一件具体的管理机制的改进，也具有一定的创新性（张定安，2017）。

二是研究的创新性。2019年3月，李克强总理在十三届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》中提出要深化放管服改革，推动降低制度性交易成本，下硬功夫打造好发展软环境。这是一个实践性的命题。中国行政管理学会课题组以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，研究党的十八大以来简政放权、创新监管、优化营商环境和建设人民满意的服务型政府的探索实践，探讨分析放管服改革的思想渊源和发展历程，梳理总结放管服改革的具体举措和进展成效，特别是结合行政学研究范畴，解

析了放管服改革在政府管理理念、职能转变、组织结构、运行机制、技术工具、服务方式等方面产生的重大变革，并对放管服改革的发展趋势进行了科学展望，如此所形成的研究报告就具有学术前沿性（中国行政管理学会课题组，2019）。研究的创新也包括方法的创新。有不少研究成果运用了新的适切性的方法，如系统分析法、数量分析法、比较分析法、案例分析法等。

三是结论的创新性。2002 年底我国部分地区发生“非典”疫情，到 2003 年春在全国很多地方大规模暴发，其间有长达将近半年的时间，为什么不能得到及时控制？华建敏在 2003 年 4 月主持召开的多次专家座谈会和国务院有关部门负责人会上指出，问题主要出在我们历来不承认社会主义也会有危机，因而对应急管理的体制和机制建设不重视，责任制度不健全，没有一套应对公共危机的科学有效的决策机制，不能保证正确决策，同时也没有明确的决策责任追究制度。2004 年 3 月，在国务院召开的部分省（区、市）及大城市制订完善突发公共事件应急预案座谈会上，华建敏指出：要做好“一案三制”工作，即制订完善突发公共事件应急预案，加强应急体制、机制、法制建设。国务院领导同志提出的应急管理工作“一案三制”，是对政府应急管理决策理论和行政组织理论的重大创新，具有很强的理论性和学术前沿性（高小平，2010）。

#### 第四个方面是“时序性问题”。

时序性是学术研究的“命门”。海德格尔认为，时间是一切先验范畴用于现象的必要条件。《史记·苏秦列传》有“吾故列其行事，次其时序，毋令独蒙恶声焉”，认为按照时序叙述，有助于洗刷蒙受冤屈者的坏名声。《庄子》有“阴阳四时运行，各得其序”，认为时序是客观规律，按照时序行事就是尊重自然规律。《史记·五帝本纪》有“舜举八恺，使主后土，以揆百事，莫不时序”，认为舜的业绩主要是靠很强的时序观念取得的。《文心雕龙》是一部研究写文章、做学问的古代经典专著，其中专门有《时序篇》，强调“十代九变”。刘勰用发展的观点来看待文字和学术，认为学术

创作和社会现实之间存在复杂的关系，“文变染乎世情，兴废系乎时序”。这样的事也是具有前沿性的。

所谓时序性就是时间资源的意义和价值以及如何分配时间资源的治理体系与治理能力。人类社会在发展历史中，经历了一个持续的时间资源化、资源稀缺化的过程。工业化、城市化以及资本主义制度的确立把自然时间转化成社会时间，实现时间的资源化，也就开始了对时间资源的开发和利用过程，并使人类进入时间资源开发和时间资源稀缺化的轮番升级之中。20世纪后期，时间资源稀缺化开始变得越来越紧张，并对社会治理构成挑战。虽然社会生活以及各种各样的社会活动正在与时间资源的稀缺化进行艰苦而积极的抗争，但社会治理在这方面开展的行动尚不能令人满意。在很大程度上，现在所运用的社会治理模式仍然是缺失了时间之维的，并未对时间资源稀缺化的现实做出有效回应（张康之，2019）。

这里涉及四个政治学、行政学的前沿问题。一是时间是以什么样的形态与方式成为资源的。二是随着社会运行和社会变化的加速化，时间是如何变为稀缺资源的。三是时间资源与历史机遇是如何在某个具体时期、具体国度、具体环境下实现会合，以及如何把握时序性机遇。四是政治民主化与时间资源化之间的矛盾、公平正义与时间效率之间的矛盾如何解决。这些问题有的在哲学家那里已然得到解决，而在政治学、行政学者们这里思考得太少，有的问题则是需要哲学、公共哲学、政治哲学、政治学、行政哲学、行政学研究者共同来研究、来破题、来找答案。

### 第五个方面是“空间性问题”。

如果说上面的“时序性问题”重点是解决“之前无、现在有、鲜涉猎”的问题，那么“空间性问题”重点是要解决“国外有、国内无、可借鉴、毋照搬”的问题。

空间是与时间相对的一种物质客观存在形式，由长、宽、高、大、小表现出来。表达空间的概念有宇宙空间、物理空间、网络空间、思想空间、数字空间等。在地理学与天文学中指地球表面的一部分，有绝对空间与相

对空间之分。在抽象意义上,空间是由不同的线组成,线组成不同形状,线内便是空间。从学术研究空间上说,只要划分概念和思想的界限发生了变化,空间性创新便可能出现。空间又是一个相对概念,“空”即“无”,“天下万物生于有,有生于无”,“无,名天地之始”(老子《道德经》)。这与物理学中的“无界”有异曲同工之妙,都是指空间中的任何一点都是任意方位的出发点,空间永远出现在当前时刻。我们常说的“改革永远在路上”也是这个意思。

作为研究策略,按照空间布局和领域划分研究学科前沿,是较为通行的做法。从政治学、行政学研究领域看,政府、市场、社会三者空间的边界是一个非常重要的空间性命题。按照党的十八届三中全会精神,解决好政府和市场的关系,主要是发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府的作用。市场决定论明确了国家、政府居于次要地位,市场所代表的私权应当高于政府代表的公权。这就需要建设“有限政府”和“契约政府”。处理好政府和社会的关系,主要是政府社会治理职能必须转变,强化社会自我免疫功能,创新政府的社会治理机制,加快实施政事分开、政社分开,推进社会组织明确权责,依法自治发挥作用(李峻宇,2013)。

近些年来政治学关注的方向,从国家治理现代化、政府治理、社会治理到民主政治、协商民主、法治中国,从党建理论、反腐败与廉政理论,到劳工政治与社会抗争,从乡村治理到城市基层治理等,可以展现政治学理论前沿发展的整体态势是以空间性为主要研究维度的(刘杰,2016)。

行政学关注的机构改革、新公共管理、新公共服务、部门协同、府际机制、区域性与流域性治理,以及深层次的政府管理范式变化、公共部门管理研究的途径变革、公共行政新知识体系、公共管理新战略思维、公共治理中非市场缺陷的政治经济分析、公共政策分析的新进展,以及公共管理学科命运等等,成为研究的前沿,也与研究领域的空间存在类同性、关联性有直接或间接的关系(陈振明,2002)。

在借鉴国际公共管理领域的先进经验方面,我们同样需要拥有良好的空间感。要以宽广博大的胸怀胆略、包容学习的心态心量、扎实严谨的科

学精神，获取“令人震撼的空间感”（袁贵仁、杨耕，2013）。这就需要学者将自己的特殊经历、学术生涯、学术态度以及对社会、人生的思考，学术观与改革开放的现实需求、风起云涌的国际形势紧密联系起来，将外部世界的空间问题转化为学术研究的空间感，进行知识生产与前沿探险，这样才能产生深刻的体认和同步共振，才能进入学术前沿阵地。

### 第六个方面是“彼岸性问题”。

“彼岸性”是哲学家的用语，与“此岸性”相对。人对此岸的认识比较容易，与彼岸之间则存在一条难以逾越的鸿沟，大多数知识属于彼岸性范畴。笔者这里借用这个概念，意在说明一种“面向式”“应然性”“本质性”研究方法。辩证唯物主义认为，世界是本质与现象的统一，面向彼岸，研究此岸，有助于认识事物的本质，可以形成创新性前沿思维。

从根本上说，彼岸性研究是一种对梦想境界与未来状态的学术追求。这一类研究可以通过三个途径进行。

一是对原有理论的重新解读、重新阐释、重新建构。学界大家的经典论述，“经、史、子、集”的国故，在由现实的实践激发出来的灵感催促下，对学科基础理论产生了新的想法，于是当代中国的改革开放和现代化建设，尤其是社会主义市场经济和民主政治的实践促使我们重新研究国家、社会、民主、法治等基础理论，重新理解制约社会生活、政治生活和精神生活的体制性因素与人为因素，重新理解市场的力量、人的独立性、社会合作的含义，重新理解以人为本、以人民为中心的价值内涵。

二是进行最优化配比。如同“帕累托最优”理论那样，希冀管理和决策活动实现人力、物力、财力的充分利用，资源配置的最优化，以最小的成本创造最大的效率和效益，并以此展开逼近性研究，拓展传统管理学的“次优化”理论。

三是“巨观性”研究。在一个无限缩小的微观世界中，呈现“巨观”现象，社会科学研究有时也会出现这一“两极相同”现象——最宏观的研究与最微观的研究相结合，易产生新的发现。马克思的《资本论》从最微