

地方政府的 三重治理逻辑

陈晓伟 著

Triple Governance Logic of
Local Government

 ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府的三重治理逻辑 / 陈晓伟著. —杭州:
浙江大学出版社, 2019.12
ISBN 978-7-308-19926-1

I. ①地… II. ①陈… 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(2020)第 006890 号

地方政府的三重治理逻辑

陈晓伟 著

责任编辑 钱济平

责任校对 周 群

封面设计 续设计

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 11

字 数 175 千

版 次 2019 年 12 月第 1 版 2019 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-19926-1

定 价 60.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社市场运营中心联系方式:0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

目 录

| | |
|------------------------------------|----|
| 第一章 导 论 | 1 |
| 一、地方政府的法治悖论现象 | 1 |
| 二、研究意义与创新 | 8 |
| 三、研究内容与方法 | 10 |
| 第二章 国内外研究述评 | 14 |
| 一、法学视角:法治的内涵、“政治—法治关系”与选择性执法 | 14 |
| 二、经济学视角:“诺斯悖论”、政企合谋与寻租理论 | 22 |
| 三、政治学视角:权力控制与腐败的发生 | 30 |
| 四、文献的启示与不足 | 37 |
| 第三章 三重治理逻辑:一个地方政府行动逻辑的分析框架 ... | 41 |
| 一、地方政府行动逻辑研究回溯 | 41 |
| 二、地方政府的三重治理逻辑 | 43 |
| 三、分析框架的建立 | 52 |
| 第四章 三重逻辑中政治逻辑的主导地位 | 54 |
| 一、政治逻辑的主要内容与目标导向 | 54 |
| 二、政治逻辑与经济逻辑的互嵌式结构 | 60 |

| | |
|--|------------|
| 三、政治逻辑与法制逻辑的兼容性矛盾 | 70 |
| 四、本章小结 | 82 |
| 第五章 经济逻辑与法制逻辑的矛盾与冲突 | 84 |
| 一、地方政府经营化与集权化:经济逻辑与法制逻辑的矛盾根源 | 84 |
| 二、选择性执法:经济逻辑与法制逻辑的冲突场域 | 98 |
| 三、高廉政风险:经济逻辑与法制逻辑冲突的系统性风险 | 114 |
| 四、本章小结 | 117 |
| 第六章 三重治理逻辑的互动机制与法治悖论现象的形成 .. | 119 |
| 一、三重治理逻辑的互动机制:基于治理目标价值排序的动态平衡 机制 | 119 |
| 二、地方政府法治悖论现象的形成机理 | 127 |
| 三、本章小结 | 129 |
| 第七章 讲政治、讲效率还是讲法治? ——多案例视角下 地方政府法治悖论现象的成因与形态 | 130 |
| 一、政治逻辑与经济逻辑、法制逻辑的矛盾性:基于 H 市关停 某风景名胜区内高档会所和 Z 市殡葬改革运动两个案例的 考察 | 130 |
| 二、土地违法乱象:经济逻辑对法制逻辑的倾轧 | 139 |
| 三、三重治理逻辑的冲突与调适:基于 P 县治水案例的考察 .. | 146 |
| 四、本章小结 | 151 |
| 第八章 研究结论与展望 | 153 |
| 一、主要研究结论 | 153 |
| 二、研究不足与展望 | 155 |
| 参考文献 | 157 |

第一章 导 论

一、地方政府的法治悖论现象

经济史学家道格拉斯·诺斯在其著作《经济史中的结构与变迁》中曾提出一个关于国家兴衰的著名论断：国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源，即“诺斯悖论”。^① 诺斯认为，产权的本质是一种排他性的权利，而国家可视为在暴力方面具有比较优势的组织，处于界定和行使产权的地位。国家一方面界定和实施产权，另一方面又存在掠夺产权的倾向，这两种倾向最终导致经济增长或衰退。诺斯同时指出，宪法是用以界定国家的产权和控制的基本结构。宪法在经济活动中的基本目标主要包括：(1)设立一个财富和收入分配方式；(2)在竞争性世界中界定一个保护体制；(3)为执行法体制设置一个框架以减少经济部门的交易费用。^② 因此，保护产权和掠夺产权的两种倾向也将导致对宪法的维护或破坏。宪法之治是法治的基本要求。因此，诺斯悖论不仅揭示了国家与社会经济发展的复杂联系，同时勾画出了国家或推动或破坏法

^① 道格拉斯·C. 诺斯：《经济史中的结构与变迁》，陈郁、罗华平译，上海三联书店、上海人民出版社，1994年版，第20页。

^② 道格拉斯·C. 诺斯：《经济史中的结构与变迁》，陈郁、罗华平译，上海三联书店、上海人民出版社，1994年版，第229页。

治建设的双向作用。

国家在现实生活中的代表是各个政府。在我国,“诺斯悖论”所揭示的原理就暗含在地方政府的治理逻辑之中。转型期的中国社会在发展的各个领域发生着激烈的变革,在从传统向现代转型的过程中,政治、经济、法治等社会发展的主要价值和目标既相互依存,又相互碰撞。其中法治建设不仅是衡量一个国家现代化程度的重要指标,也是理解和解释政治经济发展的重要变量。党的十五大确立“依法治国”基本方略以来,我国法治建设得到了长足的发展。党的十八大又进一步提出建设“法治中国”的宏伟目标,标志着法治建设在中国进入了新的阶段。在议会合一的单一制国家,地方政府的主要角色是国家政权在地方的代表,无疑在其治下区域内负有推动法治发展的重要任务。只有地方政府不断完善各项具体的制度建设,才能保障中央制定的宪法和法律的正确实施。可以说,“中央层面的法治国家建设,必须依靠地方层面的具体制度建设才能实现。毕竟所有的纠纷都是发生在最基层,需要通过基层的制度加以实现”^①。但在现实生活里,地方政府在法治建设进程中并不总是扮演积极推动者的角色。事实上,地方政府在治理的过程中广泛存在着大量有法不依、执法不严、违法不究、知法犯法的行为,违背法治的要求。

我们将上述现象作如下总结:一方面,在单一制的中国,地方政府是规则制度的主要创新者、宪法法律的主要实施者、矛盾纠纷的主要解决者和公平正义的主要输送者,是维护和推动法治建设的关键力量;另一方面,地方政府又广泛存在着有法不依、执法不严、违法不究、知法犯法的行为,是阻碍和伤害法治建设的主要主体。我们把上述地方政府在法治建设中截然相反的两种矛盾形象,归纳为地方政府的法治悖论现象。表 1-1 概括了这一现象的主要内容。

^① 葛洪义:《以地方法制建设推动国家法治发展》,《法学》2009年第12期。

表 1-1 地方政府法治悖论现象的主要内容

| 维护和推动法治建设的关键力量 | | 阻碍和伤害法治建设的主要主体 | |
|----------------|-----------------------------|----------------|---------------------------|
| 规则制度的主要创新者 | 规则和制度创新的主体力量,并将有效的创新制度上升为法律 | 有法不依 | 规避法律监管,绕开法律屏障,行政程序违法 |
| 宪法法律的主要实施者 | 贯彻宪法和法律的意图,维护宪法和法律的尊严 | 执法不严 | 滥用行政裁量权选择性执法,对法律选择性执行或不执行 |
| 矛盾纠纷的主要解决者 | 解决社会矛盾纠纷,维护社会和谐稳定 | 违法不究 | 出于组织或个人利益考量不及时制止或放任违法行为 |
| 公平正义的主要输送者 | 秉公执法,公平分配法律资源,解决法律纠纷 | 知法犯法 | 组织或官员个人公然违反法律,职务犯罪,侵害社会利益 |

地方政府的法治悖论,既是笔者对于改革开放以来地方政府在法治建设中矛盾角色的抽象概括,也是本书核心的被解释变量。在现实中,地方政府法治悖论现象,主要表现为地方政府既创制规则又破坏规则的角色错乱,既严格执法又选择性执法的行为矛盾,既解决纠纷又激化矛盾的形象错位,既维护公平又制造不公的价值紊乱。

(1)既创制规则又破坏规则的角色错乱。中央与地方在法治建设领域的互动过程中,“地方并不是一个简单的被动执行者,而是积极的推动者,尤其是法治建设的积极推动者”^①。在创制法规方面,截至2016年9月,全国人大及其常委会共制定《宪法》和现行有效法律252部。截至2016年7月,有立法权的地方人大及其常委会共制定现行有

^① 葛洪义:《法治建设的中国道路——自地方法制视角的观察》,《中国法学》2010年第2期。

效的地方性法规 9915 件。^① 在案件审理方面,2016 年,最高人民法院受理案件 22742 件,审结 20151 件;地方各级法院受理案件 2303 万件,审结、执结 1977.2 万件。^② 上述数据说明,不论是从立法的数量还是司法的体量来看,地方政府都对推动法治建设发挥了重要作用。另外,地方政府也常常成为规则的破坏者。从近年来法院审理的行政诉讼案件和各级人民政府受理的行政复议案件数量(如图 1-1、表 1-2 所示)来看,这一数字正呈现逐年上升的趋势,揭示了地方政府违法违规行为居高不下的客观现实。

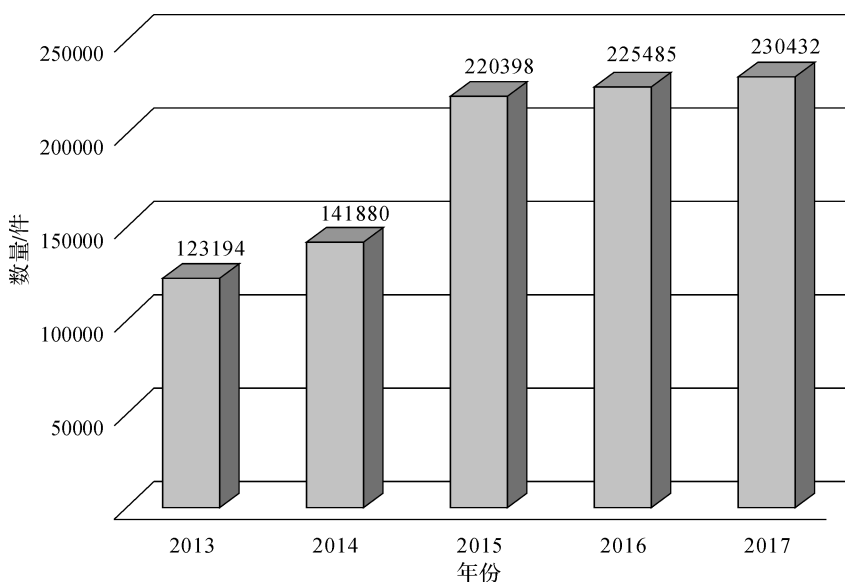


图 1-1 2013—2017 年全国法院审理行政一审案件数量统计
数据来源:《全国法院司法统计公报(2013—2017)》,图为笔者自制。

^① 引自中国国务院新闻办公室 2016 年发表的《发展权:中国的理念、实践与贡献》白皮书。

^② 引自最高人民法院院长周强 2017 年在十二届全国人大五次会议上的工作报告。

表 1-2 2013—2018 年全国行政复议案件数据统计^①

| 年份 | 收到 申请 /件 | 审理 数量 /件 | 审理结果 | | | | | | |
|------|----------------|----------------|-------|-------|------------|-------|------|------------|------------|
| | | | 维持/% | 驳回/% | 确认 违法/% | 撤销/% | 变更/% | 责令 履行/% | 改变 总计/% |
| 2013 | 128425 | 106491 | 55.84 | 7.64 | 1.46 | 5.13 | 0.20 | 1.49 | 8.28 |
| 2014 | 149222 | 123859 | 59.73 | 7.59 | 2.22 | 5.22 | 0.45 | 2.14 | 10.03 |
| 2015 | 147696 | 142139 | 54.59 | 9.11 | 2.35 | 7.95 | 0.33 | 2.69 | 13.32 |
| 2016 | 164190 | 152310 | 48.48 | 11.86 | 3.29 | 10.58 | 0.30 | 2.58 | 16.75 |
| 2017 | 204909 | 193740 | 50.89 | 12.37 | 2.85 | 9.29 | 0.24 | 2.20 | 14.58 |
| 2018 | 209872 | 196716 | 50.80 | 12.06 | 3.03 | 9.91 | 0.21 | 1.96 | 15.11 |

注：“审理结果”除表格所列情形，还包括“调解”“终止”和“其他”，未在表中体现。

(2)既严格执法又选择性执法的行为矛盾。一方面，地方政府在具体的治理层面严格贯彻执行宪法和法律的要求，维护法律的尊严，使法律规范秩序、保障权利、维护正义等功能和价值得以有效实现。另一方面，地方政府却又普遍存在选择性执法的行为，即“地方政府基于地方或个人利益而对国家的法律、法规、政策作出选择性执行行为”。地方政府普遍存在的选择性执法行为，导致了市场环境中的“非法治化竞争”局面。^② 选择性执法带来的行政垄断不仅导致了区域性市场分割与地方间恶性竞争，还造成了执法腐败下企业的普遍违法竞争与非制度化生存。

(3)既解决纠纷又激化矛盾的形象错位。在现实生活中，地方政府大量承担着解决社会矛盾纠纷，维护社会和谐稳定的治理任务。特别是在经济社会剧烈变革的转型时期，社会多元利益冲突造成的矛盾和纠纷，都依赖地方政府的有效化解。根据一些学者对国内 53 个较大的市在法治

^① 数据来源：国务院法制办历年《全国行政复议、行政应诉案件统计数据》，表格为笔者自制。

^② 陈国权、陈晓伟、孙韶阳：《选择性执法、非法治化竞争与系统性腐败》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2015 年第 6 期。

政府建设方面表现的研究^①来看,21世纪以来,地方政府在法治政府建设方面取得了较大的成就。主要表现在:政府机构职能不断清晰,制度建设不断完善,行政决策不断科学高效,行政执法不断规范、合法,政府信息公开不断完善,监督与问责制度不断健全,化解社会矛盾和解决行政争议能力不断增强,公众满意度不断提高。然而,地方政府并不总能完成这一任务,甚至还会放任和激化矛盾,表现出“与民争利”的“坏政府”形象。在社会管理领域,一些地方政府在维稳工作中粗暴执法,频繁动用国家专政工具甚至勾结黑恶势力,采取诸如殴打、拘留、罚款、劳教、连坐,以及公然在北京雇佣私人保安公司开设“黑监狱”等手段压制上访群众,严重侵犯了他们的各种合法权益,造成上访群众人身和精神的巨大伤害。^② 这些制造和激化矛盾的行为严重侵害公民权利,违背法治精神。

(4)既维护公平又制造不公的价值紊乱。维护社会的公平正义是现代民主政府的重要职责。但在一些具体领域,地方政府常常成为违法的主体,政府官员严重的腐败行为制造和加剧了社会不公。长期以来,地方政府非法转让土地、破坏耕地、未经批准占地、非法批地和低价出让土地等违反《土地管理法》的行为屡见不鲜。有学者统计了1999年至2005年中国土地违法的情况,发现地方政府作为违法主体(其他违法主体主要为企事业单位和个人)的涉案面积平均占到了总涉案面积的31.3%,其中涉及耕地的面积占比更是高达47.6%^③,政府涉土违法行为十分严重。同时,地方政府还是腐败的重灾区。图1-2统计了改革开放近40年以来(1979—2017年)中国腐败案件的发生数量,数据表明,伴随着经济的高增长,官员的腐败行为也在高发、频发,腐败案件的数量长期居高不下。腐败是政治之癌,腐败的高发频发不仅造成市场和社会不公平的发展环境,也加剧了政治系统内部的不稳定性,危及政权巩固的基础。

① 相关成果参见应松年领衔的“中国法治政府评估”课题组发布的系列《中国法治政府建设评估报告》。

② 唐皇凤:《“中国式”维稳:困境与超越》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2012年第5期。

③ 梁若冰:《财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法》,《经济学(季刊)》2010年第1期。



图 1-2 改革开放以来(1979—2017 年)中国腐败案件数量统计

数据来源:最高人民法院工作报告(1980—2018 年),转引自曹冬英:《改革开放 40 年中国廉洁政治生态的演变与优化》,《广州大学学报(社会科学版)》2018 年第 6 期。

上述文献和事实较为详细地描述了地方政府法治悖论现象的主要内容及其具体表现。本书的研究问题则在于,导致地方政府法治悖论现象的根源是什么?地方政府或是推动法治建设或是伤害法治建设的行为动机何在,机制如何,有何影响?本书试图从政治、经济和法治三个层面建立地方政府行为逻辑的分析框架,提出三重治理逻辑的解释变量,用以分析地方政府的法治悖论现象成因、机理和形态。

所谓地方政府三重治理逻辑,就是指地方政府治理的政治、经济和法制逻辑。治理逻辑,即地方政府围绕特定的治理目标形成的包含一系列正式或非正式制度的行为准则。正式的制度主要包括法律、法规以及政策指令等成文的制度准则,非正式的制度主要包括经由历史传统塑造的、约定俗成的,或在特定的政治文化背景下形成的不成文的行为规范(如中央最近提出的“政治规矩”)。在我国现实的政治活动中,地方政府的主要治理目标集中表现为政治目标、经济目标和法治目标。地方政府围绕这些治理目标的实现又形成了治理的政治逻辑、经济逻辑和法制逻辑,即地

方政府的三重治理逻辑。

具体而言,本书将试图证明如下观点:地方政府在治理活动中主要依循政治、经济和法制三重逻辑,但地方政府并不总是同时、均等地按照这三重逻辑办事。具体来说,政治逻辑在三重治理逻辑中是第一位的。经济逻辑和法制逻辑谁更优先,则取决于经济发展问题和法治建设问题谁更突出。当经济发展问题成为社会发展亟待解决的问题时,经济逻辑就有可能优先于法制逻辑;当法治建设问题成为社会发展亟待解决的问题时,法制逻辑就有可能优先于经济逻辑。在现实中,地方政府三重治理逻辑的互动过程既相互协调又相互冲突,其互动的结果就是法治建设得到推动或破坏,从而导致法治悖论现象的产生。

二、研究意义与创新

(一)研究意义

地方政府法治悖论现象是对地方政府在改革开放以来我国法治建设进程中的角色和行为的抽象描述。研究这一现象的产生机理,及其与我国政治、经济和法治发展中一些重要现象之间的内在关联,具有重要的理论和实践意义。

(1)刻画地方政府在我国法治建设进程中的角色和形象。长期以来,法治建设在我国主要循着“国家整体主义”(付子堂、张善根,2014)的路径推进。不论是法治理论的研究还是法治建设的实践,大多着眼于法治在整个国家层面上的整体性和统一性,即从整个国家的层面上推动法治发展与进步。尽管有少量的研究已经开始关注地方法治的问题,但总的来看,地方政府在法治建设中的角色、地位和作用等在理论和实践上还缺乏深度系统的研究。本书将致力于弥补这一领域的不足。

(2)揭示地方政府不同的治理逻辑及其对法治建设造成的影响。厘清地方政府在治理活动中围绕政治、经济和法治等不同治理目标表现出来的不同的行为逻辑,是本书试图解决的核心问题,也是解释法治悖论现

象的重要因变量。本书将对地方政府不同的治理逻辑进行定义并展开系统梳理,并对其相互之间的互补性和矛盾性进行深度分析,从理论和实践上更好地揭示地方政府“按照什么逻辑来办事”这个问题。

(3)弥补现有理论对于法治悖论现象的解释不足。从对多学科的相关研究梳理的结果来看,尽管不同学科不同理论都对法治悖论的现象有一定的回答,但上述解释或是带着浓重的学科色彩导致视角狭隘,或是分析层次过于宏观或微观导致解释过于抽象或简单等,对地方政府在法治建设中形象和作用的刻画都还不够深度具体,本书的研究将基于政治学和公共管理学的学科基础,试图整合不同学科和理论的观点,构建一个地方政府多重行为逻辑的分析框架,提高理论的可信度和解释力。

(二) 研究创新

本书的创新点主要体现在以下几个方面。

(1)总结地方政府“法治悖论”的创新概念。地方政府法治悖论这一概念,是对地方政府在我国法治建设进程中角色和形象的抽象概括。在某种程度上,也是对新制度经济学著名“诺斯悖论”的一种研究推进,是“诺斯悖论”在中国地方政府具体表现上的深度刻画。其两方面的内容具有丰富的理论意涵,揭示了地方政府对于促进法治建设和破坏法治建设不同行为取向的必然性和偶然性,具有较强的现实针对性。

(2)提出“地方政府三重治理逻辑”的创新观点。地方政府三重治理逻辑是本书的一个核心概念,它既是解释法治悖论现象的自变量,同时也是一个解释地方政府行为逻辑抽象的分析框架。在理论上超越传统分析央地关系、政企关系的经典理论,是对“压力型体制”“行政发包制”“晋升锦标赛”“中国特色行为联邦制”等重要观点的整合和再创新。

(3)为分析当前的腐败现象提供新的理论视角。从法治悖论现象出发,揭示了法治悖论现象如何在结果层面上导致政治系统内部的高廉政风险并引发系统性腐败,为廉政治理的理论研究和实践提供了新的分析视角。

三、研究内容与方法

(一) 主要内容

本书将通过文献和案例研究对法治悖论现象及其与三重治理逻辑之间的关系展开系统的研究,并拟在书中安排八章将研究成果予以呈现。

第一章是导论,主要任务是对研究现象和问题进行阐明,指出本书的理论和实际意义与价值,说明研究的核心假设并对相关概念进行界定,同时指出研究主要采用的方法和可能的创新点。具体安排三节:(1)地方政府的法治悖论现象;(2)研究意义与创新;(3)研究内容与方法。

第二章是国内外研究述评,主要任务是对关于研究问题已有的文献进行梳理,选取法学、经济学和政治学等多学科的相关代表性理论和观点进行归纳总结,并指出已有文献对于本书的启示及其不足。具体将安排四部分:(1)法学视角:法治的内涵及其与政治的关系;(2)经济学视角:“诺斯悖论”、政企合谋与寻租理论;(3)政治学视角:权力控制与腐败的发生;(4)文献小结与述评。

第三章是地方政府的政治、经济与法制逻辑——一个地方政府行为逻辑的分析框架。本章的主要任务是系统地提出地方政府三重治理逻辑的概念及其内涵和外延,对三重治理逻辑的核心特征、主要内容、制度基础以及目标导向等进行概括分析。具体将安排三节:(1)地方政府行动逻辑研究回溯;(2)地方政府的三重治理逻辑;(3)分析框架的建立。

第四章是三重逻辑中政治逻辑的主导地位。本章的主要任务是具体分析三重治理逻辑的主导地位,阐明政治逻辑的主要内容、目标导向及其与经济逻辑和法制逻辑之间的互动关系。具体将安排三个要点:(1)政治逻辑的主要内容与目标导向;(2)政治逻辑与经济逻辑的互嵌式结构;(3)政治逻辑与法制逻辑的兼容性矛盾。

第五章是经济逻辑与法制逻辑的矛盾与冲突。本章的主要任务是分析经济逻辑与法制逻辑之间的矛盾与冲突,阐明矛盾产生的根源、冲突发

生的场域以及冲突带来的系统性风险。具体将安排三个要点:(1)地方政府经营化与集权化;经济逻辑与法制逻辑的矛盾根源;(2)选择性执法:经济逻辑与法制逻辑的冲突场域;(3)高廉政风险:经济逻辑与法制逻辑冲突的系统性风险。

第六章是三重治理逻辑的互动机制与法治悖论现象的形成。本章主要在前述研究的基础上,对三重逻辑的互动机制进行归纳,并具体分析这种互动机制是如何导致法治悖论现象的。具体将安排两个要点:(1)三重治理逻辑的矛盾性与协调性:基于社会发展价值排序的动态平衡机制;(2)地方政府法治悖论现象的形成机理。

第七章是案例研究。本章的主要任务是针对研究发现进行案例分析和验证。具体将安排四部分:(1)政治逻辑与经济逻辑、法制逻辑的矛盾性:基于H市关停某风景名胜区内高档会所和Z市殡葬改革运动两个案例的考察;(2)土地违法乱象:经济逻辑对法制逻辑的倾轧;(3)三重治理逻辑的冲突与调适:基于P县治水案例的考察;(4)案例小结。

第八章是研究结论与展望。本章是对全部研究的总结和梳理,对研究结论进行归纳和阐释,对研究不足展开分析,并对后续的深入研究提出思路。具体将安排两节:(1)主要研究结论;(2)研究不足与展望。

(二)研究方法

为了科学严谨地解释法治悖论现象,梳理其与地方政府三重治理逻辑之间的因果关系,本书在充足的文献和调研基础上,结合多学科的视角和方法对相关问题展开研究,做到理论与实际相结合、定性与定量相结合。具体主要包括制度分析法、文本分析法、比较分析法、案例研究法等。

1. 制度分析法

对某一社会现象从其制度根源、影响机理以及结果的角度进行理论分析,即制度分析法。制度分析法关注组织的内部结构和外部环境,以期从制度的角度对组织和个人的行为进行理论解释。在本书中,制度分析方法将主要用于解释地方政府不同治理逻辑的形成过程,特别是围绕特

定治理目标的实现,地方政府是如何在与中央政府和辖区企业的互动过程中逐步形成一套稳定的制度运行体系的。这对理解地方政府的行为逻辑具有重要的意义。

2. 文本分析法

文本分析法是一种对文字材料进行深度解读,从中发现社会行为或现象的基本特征、类型与机理的方法(Schreier,2012)。基于大量文本资料,借助一定的编码手段,对其进行结构化,从中发现变量之间的关系。对中国政治进行研究,一个常见手段就是对政府的政策文件进行文本解读,因而也常常被学者称为“文件政治”。政策文件传递政府治理的关键信息,对政策文件的分析有助于厘清政府治理的某种行为逻辑及其演变规律。在本书中,文本分析是对地方政府行为逻辑进行分析的有效方法和手段。特别是在围绕某一治理问题,地方政府在不同时期、不同条件、不同环境下采取的不同策略,在相当程度上都是通过政策文本来传达的。因此文本分析是本书重要的研究方法之一。

3. 比较分析法

本书所采用的比较分析方法主要包括两类,一类是历史比较分析,另一类是比较制度分析。历史比较分析是指通过对纵向的历史文献、相关资料进行归纳、汇总,并探寻其内在逻辑,从而得出具有启示性的结论。本书所要考察的问题,必须是在时间纵截面上对地方政府不同历史时期作出的不同决策展开分析,以探寻制度和政策变化的规律。比较制度分析是指通过对空间上的横向目标(如不同国家、不同地区)进行制度比较,从而在总结不同制度异同的基础上,寻找其内在的逻辑理路。对于本书来说,如果需要总结提炼一个具有解释力的分析框架和具有普遍代表性的研究结论,就必须考察多地区、多部门、多领域存在的三重治理逻辑问题与法治悖论现象,探究其形成机理、制度原因、结果影响等有无共同特点和规律。因此,历史比较分析和比较制度分析是本书将要采用的重要分析方法。

4. 案例研究法

案例研究的方法对本书具有重要意义,它把研究问题置于特定的时空条件之下,从而有助于分析法治悖论现象产生的原因、三重治理逻辑互动的关系,以及高廉政风险的发生机制等。当研究目标是探究现象背后的机制,而现象又没有很好地被认识的时候,深度的案例研究最合适(Ragin,2014)。同时,案例研究能够解决很多难以用硬约束的数据统计分析解决的问题。特别是对于本书来说,考察地方政府多重治理逻辑及其互动关系,就不得不涉及地方政府究竟是在什么样的考量下改变策略的问题,而往往这种改变背后的原因极其复杂,甚至有些政治的因素对官员来说是“讳莫如深”的。这就导致数据收集和统计分析出现困难,因此案例研究法将较好地解决这一问题。