

ZHONGGUO SHEHUI CANYU DE JIEDUANXING
YANJIYU PINGJIA ZHIBIAO TIXIYANJIU
YI GONGMIN CANYU SHEQU ZHILI WEILI

中国社会参与的阶段性 演进与评价指标体系研究

——以公民参与社区治理为例

袁晖光 范思凯 著



重庆大学出版社

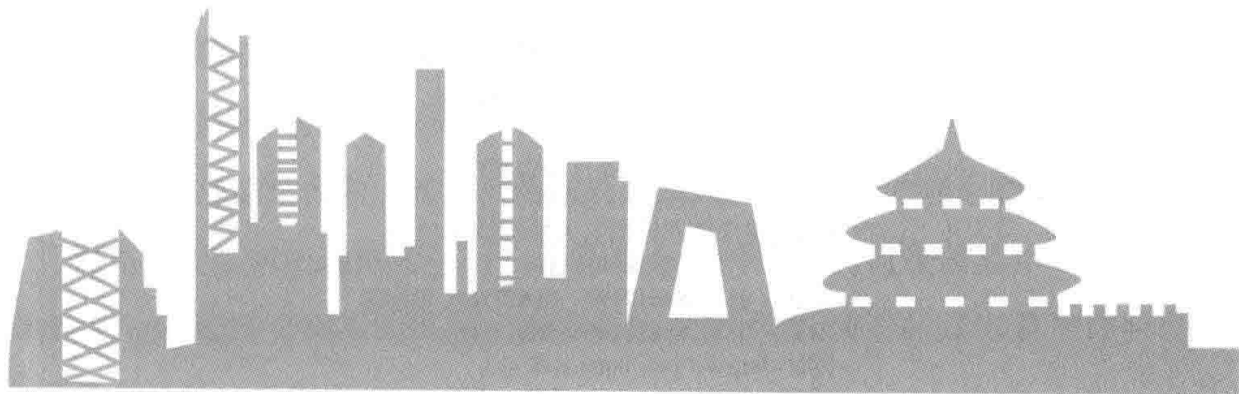
项目资助：本研究为国家
基金重点项目（L14AJL0111）的阶段性成果

3JL041）和辽宁省社会科学规划

中国社会参与的阶段性 演进与评价指标体系研究

——以公民参与社区治理为例

袁晖光 范思凯 著



重庆大学出版社

内容提要

本书以权利、利益和责任三个横向维度,国家、市场和社会三个纵向维度为基础构建了社会参与评价的理论分析框架和社会参与评价指标体系,论证了社会参与的阶段性演化及其路径变迁的实质是以权利、利益和责任为基础的国家、市场和社会关系的深刻变化。基于上述指标体系以公民参与社区治理为例进行评价发现,我国当前社会参与出现的主要问题既包括表面意义上的社会参与的动力和能力问题,也包括深层次的公共权力的非契约化问题、政府主导的道路选择问题、社会参与的非制度化和无序问题,以及社会参与的代表性问题。最后从权利保障、利益维护和责任培育三个维度提出公民与政府在社区治理中角色的重新定位、公共权力契约化的机制建设、从“独打保龄球”到共舞的艺术、提升社会参与权利意识和参与能力、利益分享是有效参与动力以及构建保障公民有序参与制度等六点建议。

图书在版编目(CIP)数据

中国社会参与的阶段性演进与评价指标体系研究：
以公民参与社区治理为例 / 袁晖光, 范思凯著. -- 重庆：重庆
大学出版社, 2020.3

ISBN 978-7-5689-2092-6

I. ①中… II. ①袁…②范… III. ①公民—参与管理—社区
管理—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 061594 号

中国社会参与的阶段性演进与评价指标体系研究

——以公民参与社区治理为例

袁晖光 范思凯 著

策划编辑：尚东亮

责任编辑：尚东亮 版式设计：尚东亮

责任校对：谢 芳 责任印制：张 策

*

重庆大学出版社出版发行

出版人：饶帮华

社址：重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编：401331

电话：(023) 88617190 88617185(中小学)

传真：(023) 88617186 88617166

网址：<http://www.cqup.com.cn>

邮箱：fxk@cqup.com.cn (营销中心)

全国新华书店经销

重庆俊蒲印务有限公司印刷

*

开本：720mm×1020mm 1/16 印张：8.5 字数：122 千

2020 年 3 月第 1 版 2020 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5689-2092-6 定价：35.00 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究

前 言

中国的转型在本质上是重塑国家与社会、国家与市场之间关系的复杂实践过程。因此,十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标,要求政府、市场和社会依法共同参与国家治理,要求不断扩大公民依法有序参与政治经济和社会事务。为了对这一历史实践有一个深入客观的描述,本研究对转型这一伟大历史实践进行检验分析,来探究国家、市场与社会关系的深刻变化对社会参与进程的影响。同时,围绕着权利、利益和责任三大主线对国家治理现代化进程中的社会参与展开了相关研究。这一研究为研究我国社会参与阶段性演进与评价指标体系奠定了重要基础和前提。

将社会参与的阶段性演化作为一个分析框架来研究我国社会参与的实践历程、演化特征及其评价指标是一个全新的课题。本研究力求通过理论研究、社会调查和实践检验,在全体成员共同努力的基础上促成以下三个目标:

一是通过将社会参与内在演化的机理同我国转型社会渐进式发展实践特色相结合,在理论预设和实践检验的基础上,形成一个全新的理论研究框架。

二是运用全新的理论框架对我国社会参与的阶段性演进及其路径变迁进行描述分析,梳理总结不同阶段社会参与的主要成因、核心特点以及当前阶段我国社会参与的复杂性和融合性。

三是设计出一套符合中国现阶段发展特征的社会参与评价指标体系,既能反映公民个体全面发展的需要,也能体现国家和社会对公共秩序目标的要求。

四是通过理论分析框架,利用形成的指标体系对我国社会参与社区治理的实践进行分析评价,总结社会参与社区治理存在的问题,提出推进社会参与的政策建议,为我国社会参与的理论研究与实践提供参考与借鉴。

新中国成立以来,中国进入了从传统社会向现代社会转型的历史时期。社

会转型使国家与社会的关系发生了巨大变化,其中最为突出的表现是公共权力的结构重新调整和本质属性的转型,即从传统权力的强制属性向现代权力的契约品格转换,公共权力契约品格的合法性只能来自社会成员对公共事务的广泛参与,公共权力的契约性使得社会参与成为公共权力运行的合法性基础。与经济社会转型的特定阶段相适应,我国的社会参与也经历了由传统向现代转型的历史时期。本研究从中国社会整体转型视角切入,以改革开放之前30年、改革开放至党的十八大的30多年和中国特色社会主义进入新时代三个历史节点,深刻剖析了不同历史阶段社会参与的主要特色,并整合了国家与社会关系理论、社会契约理论、公共权力转型理论、社会自治理论、公共选择理念等理论基础,理论充分结合实践,运用全新的理论分析框架和相关指标体系重点探讨和分析了我国社会参与社区治理中存在的若干问题并提出了对策建议。力图表明,在推进国家治理体系和治理能力现代化的历史进程中,社会参与的权利、利益和责任三大主题在新时代彼此交织、相互影响、相互促进。社会参与的权利保障、利益维护和责任培育是三个有机统一的整体,缺一不可。只有以公民利益需求为出发点,以社会参与权利全面保障为基础,大力培育公民的责任意识和责任精神,才能充分调动和激励公民积极参与国家的政治经济和社会事务,推进国家治理体系和治理能力的现代化进程,最终实现全面深化改革的总目标。本项目研究除前言外,共分七部分,内容与逻辑如下:

第一部分是研究的逻辑起点。包括研究背景和意义、国内外研究的现状与发展趋势,其中对社会参与社区治理和社会参与评价指标体系的研究文献进行了较为充分的梳理,旨在既有研究基础上总结归纳分析借鉴,发现新的问题,找到新的方向。在此基础上,进一步明确了本研究的思路和方法以及可能的创新与下一步继续研究改革的方向。

第二部分是研究的理论分析平台和基本概念的界定。在理论基础方面,关于权利的研究充分借鉴了社会契约理论、公民权利理论、社会自治理论;关于利益的研究则运用了公共选择理论;而关于责任的研究采纳了协商民主理论并创

新了公共权力转型理论以及国家与社会关系理论;尤其是通过对社会参与理论的历史演进和对社会参与理论的历史检索,从公共权力的契约维度和公共权力转型的视角论述了公民直接参与社区治理的理论基础,并在此基础上构建了公共权力转型的理论分析框架。在基本概念界定上,重点抓住社会参与、参与权利、参与利益、参与责任以及社会治理五个贯穿全文的名词进行了分析和界定。

第三部分是本研究的重点章节。提出了我国社会参与的阶段性演化及其路径变迁,并将其作为本书的分析框架来研究。从理论和实践相结合的角度将新中国成立以来我国社会参与经历的过程分为权利确立阶段、利益维护阶段和责任回归阶段,并对每一阶段的时间跨度、实践过程以及事件特点进行了深入分析。在这些基础上,论述了进入新时代社会参与出现了融合性和复杂性特征。

第四部分是在社会参与阶段性演进的分析框架下研究我国社会参与的评价指标体系。指标体系的设计秉承理论联系实际、简洁易懂和可操作性强的原则,设计了权利保障、利益维护和责任培育三个一级指标,以及法律制度、利益相关性、公共意识等9个二级指标和若干三级指标;并对每个指标的选取、考虑因素从为什么、是什么和怎么办进行了逻辑分析和论述。

第五部分是基于社会参与社区治理领域进行的分析评价。转型期社会参与社区治理的必然性分析,主要从理论和实践两个角度针对社区公共权力的合法性的基础、市场经济和市民社会的推动、公民权利和公民精神的体现、有限政府的内在要求以及信息技术与电子政府实践提供技术保证、解决政府失灵和市场失灵的需要等五个方面详细阐述了我国社会参与社区治理的必要性。接下来比较对照分析,对比了中外两个社会参与社区治理的案例,评析了我国社会参与社区治理中存在的问题。目的是通过实际的案例来佐证上一部分我国公共权力转型时期社会参与出现的问题,并借鉴西方社会参与社区治理的经验,使第三、四部分的分析框架和评价指标更具实践价值。

第六部分是社会参与社区治理中的问题和对策分析。主要从公共权力“契约化”的转型等理论视角重点分析了社会参与社区治理中的种种问题。既包括

表面意义上的社会参与的动力和能力问题,也包括深层次的公共权力的非契约化问题、政府主导的道路选择问题、社会参与的非制度化和无序问题,以及社会参与的代表性问题;由于传统国家公共权力管理社区的理念、方法、手段仍然在发挥主导作用,因此社区公共权力并未实现真正意义的转型。社区参与中的权利保障、利益维护和责任引导不到位是当前社会参与社区治理中存在问题的主要因素,严重制约了社会参与权利的实现,阻碍了我国公民社会的形成和民主政治的发展。经过理论分析并结合国内外的实践经验,立足于权利保障、利益维护和责任培育提出了六点建设性意见。先是在理念层次,对公民与政府在社区治理中的角色进行了重新定位,突显公民社区治理主体的地位,政府作为有效的动员者和支持者,对推动社会参与和社区建设应该发挥重要的作用。然后有针对性地提出了公共权力契约化的机制建设、从“独打保龄球”到共舞的艺术、提升社会参与权利意识和参与能力、利益分享是有效参与动力、构建保障公民有序参与的制度等具体对策。

第七部分是启示与反思。从需求与供给的经济学视角分析了转型时期公众参与的需求现状,指出了当前政府的制度供给已经不适应社会参与的需求变化,进一步明确了政府的角色定位,政府应该是引导者、扶助者与规范者。在研究的最后,面向国家治理现代化的要求,总结了权利保障是扩大公民有序参与的前提和基石、利益维护是扩大公民有序参与的关键和动力、责任培育是扩大公民有序参与的导向和归宿,既是本文的逻辑起点,也是本研究的价值和方向所在。

上述七个方面的内容基本涵盖了我国社会参与的阶段性演进与评价指标体系研究所要涉及的一些主要问题。从研究社会参与的现状来看,本研究属于总结性、创新性研究。研究内容涉及新中国成立70年来社会参与波澜壮阔的实践历程、与不同时代相对应的社会参与发展阶段、转型时期或者进入新时代后社会参与主体指标等问题,都是目前研究不多的话题。项目组成员通过调查问卷、访谈调查、文献资料研究、个案分析评价等方式方法,努力创作,形成了

《我国社会参与的阶段性演进与评价指标体系研究——以社会参与社区治理为例》这样一部研究报告,对推进当前我国社会参与的理论研究和实践发展有一定的借鉴价值。

本研究所涉及的“社会参与”主题并不鲜见,甚至可以说研究者众多。但基于阶段性演进的视角纵向梳理我国社会参与的实践历程并形成学理逻辑还缺乏可借鉴的成型经验和参照研究,是研究者长期思考和积淀的结晶,某种程度上也是多年成果的整理与集合。包含了早期发表的一些言论文章,也大量借鉴了既有研究的精华成果。从这一点而言,本研究具有阶段性总结的特征,同时也开启了新的研究路径。目前的研究报告还只能是初步的成果,其中的一些观点和逻辑思路难免有不足之处,诚恳欢迎各位专家、学者批评指正。

袁晖光 范思凯

2019年11月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景与意义	1
一、研究背景	1
二、研究意义	2
第二节 文献综述与评价	5
一、目前国内外研究的现状和趋势	5
二、社会参与社区治理文献	7
三、社会参与评价指标体系研究文献	8
四、简要评价	12
第三节 研究思路与方法	13
一、研究思路	13
二、研究方法	14
第四节 创新与不足	15
一、研究创新	15
二、研究不足	16
第二章 理论基础和基本概念	17
第一节 理论基础	17
一、社会参与理论	17
二、社会契约理论	21
三、公共选择理论	22
四、社会自治理论	23

五、公共权力转型理论	24
六、国家与社会关系形态理论	27
七、协商民主理论	30
第二节 基本概念	31
一、社会参与的界定	31
二、参与权利的界定	33
三、参与利益的界定	35
四、参与责任的界定	36
五、社区治理内涵界定	37
第三章 社会参与的阶段性演进及其路径变迁	39
第一节 社会参与的阶段性演化：一个分析框架	39
第二节 我国社会参与的阶段性演进变迁	41
一、社会参与的权利确立阶段(1949—1978)	41
二、社会参与的利益维护阶段(1980—2010)	43
三、社会参与的责任回归阶段(2012 至今)	47
第三节 新时代社会参与的复杂性与融合性	50
第四章 阶段性演进视角下社会参与评价指标体系	53
第一节 构建评价指标体系的原则和依据	53
一、理论联系实际	54
二、简洁易懂	54
三、可操作性强	54
第二节 评价指标体系设计的逻辑解释	55
一、权利保障维度考量因素	57
二、利益维护维度考量因素	58
三、责任培育维度考量因素	60

第五章 基于社会参与社区治理的分析评价	62
第一节 我国社会参与社区治理的历史演进	62
一、我国社会参与社区治理的历史演进——从身份到契约	62
二、社会参与社区治理的内容和意义	64
第二节 公共权力转型期社会参与社区治理的必然性	65
一、社会参与是社区治理权力合法性的基础	65
二、市场经济与市民社会的推动	66
三、公民权利和公民精神的体现	67
四、有限政府建设的内在要求	69
五、信息技术的应用与电子政府的实践提供了技术保证	70
六、解决政府失灵和市场失灵的需要	71
第三节 社会参与社区治理个案分析评价	72
一、一个上海社区纠纷的案例	72
二、基于阶段性演进视角的分析评价	73
三、英国约克郡的邻里论坛制度	77
四、中外社会参与社区治理的比较分析	78
第六章 社会参与社区治理存在的问题与对策分析	81
第一节 社会参与社区治理存在的主要问题	81
一、社区公共权力的非完全契约化问题	81
二、政府主导的道路选择问题	83
三、社会参与动力与能力问题	84
四、社会参与的非制度化与无序问题	87
五、社会参与的代表性问题	89
第二节 社会参与社区治理中存在问题的对策研究	90
一、公开透明的权力运行机制	91
二、自由开放的协商对话机制	92

三、从“独打保龄球”到共舞的艺术	94
四、提升公民权利意识和参与能力	96
五、利益分享是有效的参与动力	98
六、构建保障公民有序参与的制度	99
第七章 启示与反思	101
第一节 转型期公众参与、制度供给及政府角色定位分析	101
一、转型时期公众参与需求分析	101
二、制度供给不适应公众参与需求变化	102
三、政府角色重新定位	103
第二节 国家治理现代化进程中社会参与的路径选择	109
一、权利保障是扩大公民有序参与的前提和基石	109
二、利益维护是扩大公民有序参与的关键和动力	111
三、责任培育是扩大公民有序参与的导向和归宿	112
结语	115
参考文献	117

第一章 绪论

第一节 研究背景与意义

一、研究背景

十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标,要求政府、企业和社会依法共同参与国家治理,要求不断扩大公民依法有序参与政治经济和社会事务。国家治理现代化进程中扩大社会参与应围绕着权利、利益和责任三大主题来展开。权利保障是社会参与社会治理的基石和前提,利益维护是扩大社会参与的关键和原始动力,责任精神是扩大社会参与的导向和归宿。

新中国成立以来,随着市场经济和民主政治的发展,国家与社会的关系发生了深刻调整和重大变革。公民社会开始从基层自治发轫,不断扩大的社会参与成为社会治理的突出特征和必然要求。新中国成立 70 年的发展道路已经表明,扩大有序社会参与是民主政治发展和社会治理日益复杂化的必然选择,同时,公民有序参与社会治理,也是促进我国经济社会可持续发展的动力源泉。在这里,笔者尝试从社会参与的权利、利益和责任三个维度来考察中国社会参

与社会治理所走过的道路并展望社会参与未来发展的趋势。

改革开放是中国进入社会转型的基本标志。社会转型是由传统主义模式向有中国特色社会主义模式的变迁,是社会、政治、经济和文化体制及其运行机制的重新选择与更替。社会转型使国家与社会的关系发生了巨大变化,其中最为突出的表现是公共权力的结构重新调整和本质属性的转型。基于此,既要维护公共权力依法合理运行又要实现社会参与权利的社会参与国家治理也呈现出新的态势和问题。如何在公共权力转型的情况下,实现公民的和谐有序参与以保证改革开放的顺利进行、民主政治的稳步推进、经济社会可持续发展,特别是公民自由的全面发展,就成为我国推进社会参与实践中面临的一个重大研究课题。随着国内外社会参与治理实践的创新,理论界对社会参与进行研究的文献也开始不断涌现,但从中国经济社会转型的角度对社会参与的研究还比较缺乏。有鉴于此,本书以社会参与阶段性演进逻辑视角来审视社会参与社区治理中存在的问题和对策研究。相信这一探求和尝试能对社会参与理论和国家治理现代化理论研究有一定的学术价值,对社会参与社会治理的实践也会具有一定的实际意义。

二、研究意义

社会参与成为广泛的社会行动和热门的政治话语是 21 世纪初以后的事,特别是 2003 年以后发生的一系列公众强烈要求参与的事件,使社会参与越来越成为中国的社会热点和焦点问题。课题组经过多年研究,在广泛实地调查的基础上对我国的社会参与形成以下认知:

第一,扩大公民有序参与既是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求,也是中国社会可持续发展的动力源泉。“以人为本”科学发展观始终强调尊重人民的主体地位,发挥人民首创精神,做到发展为了人民,发展依靠人民。我们应该改变惯有的政府主导视角,从扩大公民有序参与的角度去贯彻“以人为本”的科学发展观。改革开放的伟大历史实践已经证明,中国的经济发展和

政治进步只有与人民群众共命运,不断扩大社会参与,才能焕发出强大的生命力、创造力和持续发展的动力。

第二,新中国成立以来,我国社会参与的发展路径同中国经济社会发展的历史实践基本上是吻合的。大致经历了权利确认、利益维护和责任觉醒三个阶段。作为渐进式转型的典型国家,中国的发展虽说稳健但也面临着原有的问题和矛盾还没有完全解决,新的问题和矛盾层出不穷。新旧矛盾和问题交织累积,这是我们改革进入“深水区”,也是各种社会矛盾集中暴发的内在逻辑。这种矛盾和困境在当前我国经济社会发展的各个领域都有所体现。社会参与也不例外。进入21世纪,我国的社会参与已不仅是体现权利保障和利益维护的特征,已经开始向责任觉醒阶段过渡。在这一转型的特殊阶段,三者是相互交织的复杂状态。从目前情况来看,一方面,大部分社会参与的最主要目的是出于自身利益诉求和合法权益保障,他们通过各种途径参与或影响国家政策的制定,以期新的政策可以及时维护自己的利益;另一方面,一部分处于社会中上层和新兴社会阶层的公民已经不仅仅囿于自身的利益而开始关注社会的公平、正义以及民主政治的种种问题,体现出强烈的公共责任意识。

第三,在进入21世纪的特殊转型时期,社会参与的权利、利益和责任三大主题相互交织产生共振,表现为社会参与的热情日益高涨,需求不断增加;而现阶段社会参与的制度供给与保障明显滞后于社会参与的需求增长,这也是造成当今中国社会各种矛盾的一个重要因素。如何适应人民群众的新期待,积极依靠大众政治参与的力量化解人民内部矛盾,深化社会管理体制改革,促进社会平安发展,成为新的历史条件下我国经济社会发展必须深入探索和解决的重大问题。

第四,党和政府对公民有序参与的认识是一个逐渐深化的过程。尤其是进入21世纪以来,党和政府日益意识到扩大公民有序参与不仅是时代的需要,也是解决中国改革进程中各种问题的一个重要途径。所以,从党的十六大开始强

调扩大公民有序的政治参与。但实践中不可避免的对社会稳定和秩序的冲击又使一些决策者心存忌惮。因而一些政府推动公众参与的动力严重不足。虽然我们看到公众参与在一些实践层面已经做起来,但我们看到的景象都是一些孤立的点,而没有连贯的面。参与都是一些断断续续的片段,没有成为各部门普遍存在的常规制度。其实无论是国家、社会还是公民个体都愿意趋近于理性化,但是如何趋近需要政府和民间长期智慧教育和博弈过程。双方都需要知道对方的边界博弈才能够有理性的界限。就现阶段而言,社会参与应该按照既符合公共秩序目标又符合个体全面发展的方向发展。

第五,中国的发展正处在一个特殊的转型时期,社会参与的权利、利益和责任三大主题在这个特殊阶段彼此交织、相互影响、相互促进。新中国成立70年社会参与所走过的道路已经表明了,社会参与的权利保障、利益维护和责任培育是三个有机统一的整体,缺一不可。我们应该从权利、利益和责任三个维度来考量不断扩大有序社会参与。课题组将通过对我国社会参与的阶段性演化进行重新梳理,研究社会参与同我国经济社会发展变革的大背景相契合的阶段性进化脉络及其内在特征,探讨转型特殊时期社会参与的权利、利益和责任相互交织的复杂性和现实性,总结社会参与演化的内在机理和趋势,提出有建设性的理论思想和策略,形成一个全新的社会参与理论分析框架,用理论去有效指导实践。在把握社会参与整体的时代特征基础上,坚持符合公共秩序目标和个体全面发展的原则,通过设计具体的评价指标体系,希望能够客观公正地评价我国若干领域的社会参与乃至社会参与个案的综合效果,为国家、社会和公民个人的决策和行动实践提供参考和借鉴。

第二节 文献综述与评价

一、目前国内外研究的现状和趋势

纵观近些年来以社会参与为主题的研究文献,真可谓浩若烟海,可以从不同角度进行总结梳理。总的来看,涉及社会参与点的和面的研究较多。点的研究主要从个别典型案例出发研究社会参与,有重庆市“麻柳经验”,^[1]青岛市社会参与城市治理案例^[2],浙江省温岭市民恳谈会^[3],厦门PX事件^[4]以及从许霆案看社会参与下的法治进步^[5]等,研究文献丰富且涉及领域广泛,政策导向体现明显。从早期的公共政策、社区建设(村民自治与居民自治)、环境保护、地方治理、立法与预算等领域,到近几年政策关注的绩效评估、公共服务、政务公开、公共危机或群体性事件中的社会参与研究,反映了社会参与的实践和研究向更宽广的领域和更深层次发展。文献繁杂,这里不再赘述。横向比较研究,介绍国外经验的文献也日益增多,马骏、罗万平社会参与预算:美国地方政府的经验及其借鉴^[6];本杰明·尼尔森、柯蒂斯·伍德、谭锐改革的反响:美国地方政府形态对社会参与策略的影响^[7];迪尔特·格诺若、托马斯·海贝勒、邵明阳德国的行政改革——以社会参与及公共部门与私人部门之间关系为例等^[8]。

纵向研究的较少,研究社会参与阶段性演化及其评价体系则更缺乏。较早的有杨群红的新中国公民政治参与的历史发展,着重描述新中国民主政治发展的历程^[9]。中国社科院发布的《中国政治参与报告(2011)》认为,改革开放以来,中国公民政治参与大致经历了四个发展阶段。1979—1981年为第一阶段,中国公民的政治参与带有明显的“转折期”特征。1982—1994年为第二阶段,中国公民的政治参与带有重要的“路径选择”特征。1995—2003年为第三阶段,中国公民的政治参与带有明显的“创新”参与方式特征。2004年以来为第