



府際關係研究通訊第十五期（民 102 年 09 月）

中國大陸的地方治理研究：理論與實踐

王騷

南開大學政府管理學院教授

許博雅

南開大學政府管理學院博士研究生

地方治理理論和實踐緣起於 20 世紀 80 年代中期的英國，隨後向歐洲大陸、北美和大洋洲國家擴展，逐漸成爲 80 年代以後發達國家政治與行政改革的基本方向。90 年代中期以後，在聯合國（UN）、世界銀行（WB）、經合組織（OECD）、亞洲發展銀行（ADB）等國際組織的推動下，有關地方治理的理念和實踐經驗被逐漸輸入到亞非拉等地區的發展中國家。地方治理理論正在這一時期被引介到中國大陸，並在短短十年內展現了其理論巨大的包容性和影響力，迅速成爲大陸學術界探索政治學和公共管理學研究的主流範式之一。

一、地方治理理論的基本意涵

在當代政治學和公共管理研究領域中，鮮有理論如「治理」一般具有如此廣闊的包容性，其不僅承襲了集體行動理論、「多中心」治理理論、社會資本理論、協商民主理論、社群主義理論、「第三條」道路理論等對現代民主政府發揮重要作用的若干成熟理論和影響因素，還吸收了興起於 80 年代早期的新公共管理論和從 20 世紀 50、60 年代不斷發展的政策網路理論的核心內容，將各種源出於不同研究問題和理論視角的理論框架和分析路徑整合到治理理論體系中。

不論是就治理理論自身的豐富性而言，還是從國際組織在各國推行治理的經驗來看，當代地方治理的形式多樣，並不存在一個放之四海而皆準的單一化的治理模型。比如，

Stoker就根據各地方治理體系的核心功能、所處的經濟環境、主要的利益相關者、公民社會組織及其能力以及在每種情況下治理所遭遇的最主要挑戰這五個子維度，總結出了四種治理類型，即經濟型、福利型、生活方式型和基本型。¹ 但總體上講，大陸學者接受了西方學者有關地方治理的代表性觀點，如Bovaird和Loffler的地方治理定義：地方治理是一套包括正式與非正式的規則、結構以及過程，它決定了個人與組織行使權力的方式，此方式除了超越一般利害關係人所做出決策的力量之外，也會影響個人或組織在地方層次上的福利。²

不僅如此，大陸學者也從眾多西方學者給出的概念界定和特徵描述中，指認出了地方治理的基本內涵，即從規範研究的意義上講，地方治理在西方發達國家的研究模型中主要包含以下內容：地方治理是具有彈性的地方制度與組織結構安排；地方治理是地方政府改革和自主選擇可持續發展的行動過程；地方治理運作依靠的是地方形成的應對公共問題的公共政策和公民參與網路；地方治理及其關注環境的變化和挑戰，其視野始終放在地方的戰略發展前景上。³ 而地方治理與相近時期興起的新管理理論的區別在於：首先，地方治理必然是多元治理，這是因為地方複雜公共問題無法由公共機構單獨解決，而是要依賴與其他組織或人員的合作。其二，地方治理強調多元主體之間的互動，而這種互動所遵循的規則包括正式與非正式的規則；換言之，在利害關係人互動中，兩者均可能會受到重視，彼此間並會產生不同優先順序。其三，除了新公共管理所強調的市場機制外，地方治理也重視政府固有的核心權威以及協調合作的網路關係。其四，基於政治運作傳統，考慮各利害關係人間權力互動以及促進自身利益的情境，不能交由管理主義者或精英來掌控治理。

二、中國大陸的地方治理研究

綜觀各國的地方治理變遷，大陸學者指出了各國普遍呈現出的某些共同發展趨勢，即推行地方自治制度；擴大地方分權制度；構建政府間合作機制；發展多中心治理體制。⁴ 但相對於西方制度化治理在地方治理中所表現出的高度的同質性特徵，中國大陸的地方治理則表現出了獨特性、複雜性和異質性的特點。⁵ 隨著西方治理理論越來越多地被引介到中國大陸，國內學者也進行了一些本土化的開創性研究並取得了一些成果。

從總體上看，已開展的地方治理相關研究大致涉及以下幾個方面的主題：其一，俞可平、孫柏瑛、楊雪冬等學者在對西方“治理理論”解讀的基礎上對善治、多層治理結構的研究；其二，鄧正來、何增科等學者從宏觀層面針對國家與公民社會關係的研究，深入探討了地方治理的理論及其實踐的基礎；其三，從中觀層面出發，謝慶奎等學者通過對地方政府制度改革的研究，逐漸形成了以中國地方政府形態與體質變遷為中心的地方治理分析框架；其四，陳振明等學者進行地方治理機制方面的研究，提出政治治理的

¹ (英)傑瑞斯·托克：《範式、理論與啓示》，樓蘇萍譯，載《浙江大學學報（人文社會科學版）》，2007年37卷02期。

² Bovaird, Tony and Loffler, Elke：《公共管理與治理》，北京：國家行政學院出版社，2006，P. 165-166。

³ 孫柏瑛：《當代地方治理——面向21世紀的挑戰》，北京：中國人民大學出版社，2004，P. 33-35，13-14。

⁴ 俞可平：《中國公民社會：概念、分類與制度環境》，載《中國社會科學》，2006年01期。

⁵ 陳潭，肖建華：《地方治理研究：西方經驗與本土路徑》，載《中南大學學報（社會科學版）》，2010年01期。

模式、合作網路的相關機制、表現形式和常見方式等。此外，還有不少學者進行特定子領域的專題研究，如肖唐鏢、賀雪峰、溫鐵軍等學者進行鄉村治理的理論和實證研究，推動鄉村研究的重點從村民自治向鄉村治理的發展；康曉光、於曉紅、周志忍等學者進行 NGO 治理的研究，集中探討 NGO 與政府的關係、NGO 的監督與管理等問題；2002 年以後，王名、魏娜等學者開始將治理理論運用到近年來大陸城市社區治理模式和結構的變化解釋之中，並進行大量的個案比較，成為社區研究的新路徑。

三、中國大陸的地方治理實踐

改革開放為中國大陸的經濟社會帶來深刻影響。在經濟體制改革和社會轉型的背景下，公共事務日益複雜，為此，大陸政府一方面以職能為著力點，加快進行政府職能轉變和機構調整，建設更透明、更具有回應性的服務型政府（*Public Service-oriented Government*），另一方面針對不斷增大的公共服務壓力，大陸政府也在規範合理的“中央與地方”關係和“政府與社會”的關係，結合市場與社會的力量更有效地提供公共服務。其中，最為顯著的方式就是建立起不同層級政府之間、地方政府與私企之間、政府組織與公民社會之間廣泛的合作與夥伴關係。有海外學者認為，這一轉變過程，體現出了“從地方政府管理到地方治理”⁶的實踐特點。「管理」與「治理」的差別體現出了主導思想和參與主體的變化，即從單純的地方政府管理轉向了政府主導下的多元社會治理，也就是逐步從一元的「政府管制」轉向「黨委領導，政府負責，社會協同，民眾參與」⁷的多元社會管理模式。

以大陸政府向社會組織購買公共服務的情況為例，可以非常典型地體現出這一地方治理的實踐特徵。王浦劬、王詩宗等學者通過一系列實證研究，指出了在養老服務、醫療衛生服務、教育服務、社區服務、培訓服務、就業服務等諸多公共服務領域中，地方政府一改從前的單一主體的一元化管理與服務模式，轉向與社會組織、志願者構建良性的合作夥伴關係，通過市場機制和行政機制的不同組合共同提供公共服務的多元化供給模式。以下案例具有充分的代表性：

1995 年上海浦東新區建立的羅山會館（市民休閒中心），浦東新區社會發展局不僅與街道辦事處和居委會等傳統社區管理組織合作，還通過協商，並且委託上海基督教青年會出面管理。2000 年，上海盧灣區等六個區的十二個街道發展並進行出養老機構的居家養老的試點工作。2003 年，南京市鼓樓區開始推出的政府購買服務、社會組織運作的「居家養老服務網」工程，由社會組織為獨居老人提供居家養老服務。2004 年，浙江省寧波市海曙區政府出資向非營利組織「星光敬老協會」購買居家養老服務，社區落實居家養老服務員，如此做法在當年全區六十五個社區中全面展開。⁸ 2005 年，江蘇省無錫市將「政府購買服務的方式」先後運用到全市市政設施養護、污水處理、路等設施維護、環衛清掃保潔、水資源監測、社會辦養老機構、城區綠化養護、文化、旅遊、結核病防治

⁶ 卡洛林·安德魯，邁克·戈登史密斯：《從地方政府到地方治理》，載《馬克思主義與現實》，1999 年 05 期。

⁷ 《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年計劃》（2011—2015），第三十七章。2011 年 3 月公佈。

⁸ 王詩宗：《地方治理在中國的適用性及其限度——以寧波市海曙區政府購買居家養老政策為例》，載《公共管理學報》，2007 年 04 期。

等十多項公共事業中。2007年，廣東省深圳市政府設置鵬星社會工作服務社、社聯社會工作服務中心以及深圳慈善公益網三家社會工作機構，在社區建設、社會福利與救助、青少年教育、醫療衛生、社會矯正、監所管理、進度、殘障康復、人口計生、外來務工人員服務、婚姻家庭服務等領域亦設置社工服務的試點。

通過對包括上述在內的諸多案例的田野調查，研究者發現在地方治理的視域下，地方政府能將其公共服務職能細化為公共服務需求的確認、生產、遞送和監督等職責，從而將多元主體納入到公共服務的提供過程中，並從整體上增強其公共服務能力和回應力。不僅如此，通過對不同案例的分析比較，研究者還進一步指出大陸地方政府在向社會組織購買公共服務所採用的不同的工作模式（依賴關係非競爭性購買模式、獨立關係非競爭性購買模式、獨立關係競爭性購買模式）和購買方式（如專案申請制、直接資助制、合同制等），為進一步成效比較和機制優化奠定下基礎。

大陸地方政府向社會組織購買公共服務的模式只是由「地方政府管理向多元地方治理」轉變的一個具有代表性的型態。2005年，浙江省溫嶺市新河鎮開始實施的參與式預算改革，是地方治理創新的另一個突出表現。其基本做法是以民主懇談為平臺，結合基層人大制度，選擇預算改革為突破口，實現公民政治參與從體制外向體制內轉移的基本路徑。以2005年首輪參與是預算試驗為例，簡要介紹參與是預算的產生和運行過程。2005年7月27日，新河鎮召開第十四屆人民代表大會第五次會議並第一次借助民主懇談平臺討論鎮財政預算。會議期間，新河鎮九十名鎮人大代表直接參與了政府的財政預算編制，一百九十三名群眾自發前來參加旁聽，旁聽代表主要是各個村的村幹部、鎮行業協會、企業負責人和部分村民。鎮人大代表以及到會的群眾，就鎮政府的預算方案與鎮政府進行對話和詢問，並提出縮減行政管理費開支、增加教育投入等18個問題。懇談會結束後，政府與人大主席團、人大財政審查小組召開聯席會議討論人大代表提出的問題，調整包括縮減行政管理費二十五萬元在內的九個項目，增減的資金合計二百三十七萬元，鎮政府據此修改了財政預算，並在第二天的人大代表全體會議上獲得通過。2005年11月3日，按照每個季度鎮政府應該向財經小組彙報預算執行情況的規定，新河鎮召開預算執行情況民主懇談會，向到會的財經小組成員和代表公開了2005年1—9月的預算執行情況，並接受與會代表的詢問。包括鎮人大代表、鎮人大財經工作小組，以及自願參加的村民共七十多人參加了會議，並審查了2005年1—9月的預算。可見，通過將民主懇談納入到預算的制定和執行的全過程，從而將政府行為處於民主的決定和監督之下，並確保這種約束力不會在人大會議後就失去應有的效力。⁹當然，這種參與是預算的地方治理創新實踐在取得重大成效的同時也遇到了一些問題與挑戰，比如，基層人大與鎮政府之間的關係問題、閉會期間的政府透明度與監督問題、參與是預算的可持續性問題等，這些都需要在地方治理框架下，通過進一步的制度創新、機制優化和持續的主體間互動中加以解決。

⁹ 陳家剛，陳奕敏：《地方治理中的參與式預算——關於浙江溫嶺市新河鎮改革的案例研究》，載《公共管理學報》2007年03期。