

# 地方政府社会治理工具选择的文本研究

——基于 15 个省份 180 份政府工作报告（2006—2017）

衡霞<sup>①</sup> 李强彬<sup>②</sup>

（四川大学公共管理学院，四川成都，610065）

**摘要：**地方政府社会治理工具的审视和选择是否合乎理性直接关系到社会治理能力现代化建设。本文以理性审视社会治理概念为逻辑起点，构建了地方政府在社会治理工具选择的三维分析框架，并在此框架下运用文本分析方法，以 2006 年至 2017 年间 15 个省份的 180 份政府工作报告为研究对象，从内容维度、时间维度和空间维度来探究地方政府在社会治理工具理性选择上的类型差异、历史演变和空间布局。研究表明地方政府在社会治理工具选择的内容上具有管理工具应用过溢、服务工具使用充分、协同工具选择不足、自治工具发育匮乏以及具体工具内部出现选择的结构性偏差特征；时间上具有选择的延续性和稳定性以及趋向善治的特征；空间上具有选择结构的一致性、强偏好的差异性以及均衡性上东部优于中部和西部的特征。为了进一步提升社会治理工具使用绩效、促进社会治理现代化，地方政府应理性选择合适的或积极优化社会治理工具结构，从而推动共建共治共享社会治理格局建设的高品质。

**关键词：**社会治理工具；文本分析；政府工作报告

## 一、研究缘起与问题的提出

“无论是中央决策层，还是地方执行层，社会管理或社会治理的变革与创新，一直是最近 10 多年来政府施政的主要议题之一”<sup>[1]</sup>。十九大报告中提出了“提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”的要求，并且强调要“打造共建共治共享的社会治理格局”。然而，共建共治共享社会治理格局并不等同于社会治理体制和路径的创新，其核心在于治理工具的理性选择，因为分散、不系统、非理性的工具选择逻辑将会影响社会治理和国家治理的现代化水平。十八以来，社会治理逻辑由政府单一控制向政社互动的调适性合作转变，社会治理工具也从引导性和强制性工具为主向自愿性和调适性工具为主转变。由于中国国情的特殊性和社会矛盾的凸显性，使得不同区域的社会治理模式存在较大差异，模式不同也使得治理工具的选择存在较大差异，但是政府主导下的公民参与模式仍然是多数地

<sup>①</sup> 衡霞（1973—），女，四川盐亭人，四川大学公共管理学院副教授，经济博士。研究方向：政府治理。

<sup>②</sup> 谭振宇（1980—），男，四川眉山人，四川大学公共管理学院副教授。研究方向：政府治理。

本文是国家社科基金重大专项课题“国家治理现代化场域中的社会治理问题”（17VZL007）、四川省社科重大项目“共建共治共享社会治理格局构建的战略要点与关键环节研究”（SC17EZD001）的阶段性成果。

通讯地址：四川省成都市一环路南一段 24 号四川大学公共管理学院；联系电话：13982093971；E-mail：hchampinx21@126.com

方的主流。面向未来，我国社会治理正在向以“人民为中心”的共建共治共享社会治理模式转变，社会治理工具体系与承担主体也必然会不断创新。

本文试图解释的问题是：在社会治理的复杂性渐增与政府职能扩张性受限的矛盾下，<sup>[2]</sup>对地方政府社会治理工具选择的理性审视使得良善社会治理何以可能又何以可为？对此，笔者构建了社会治理工具选择理性审视的解释框架（图1）。

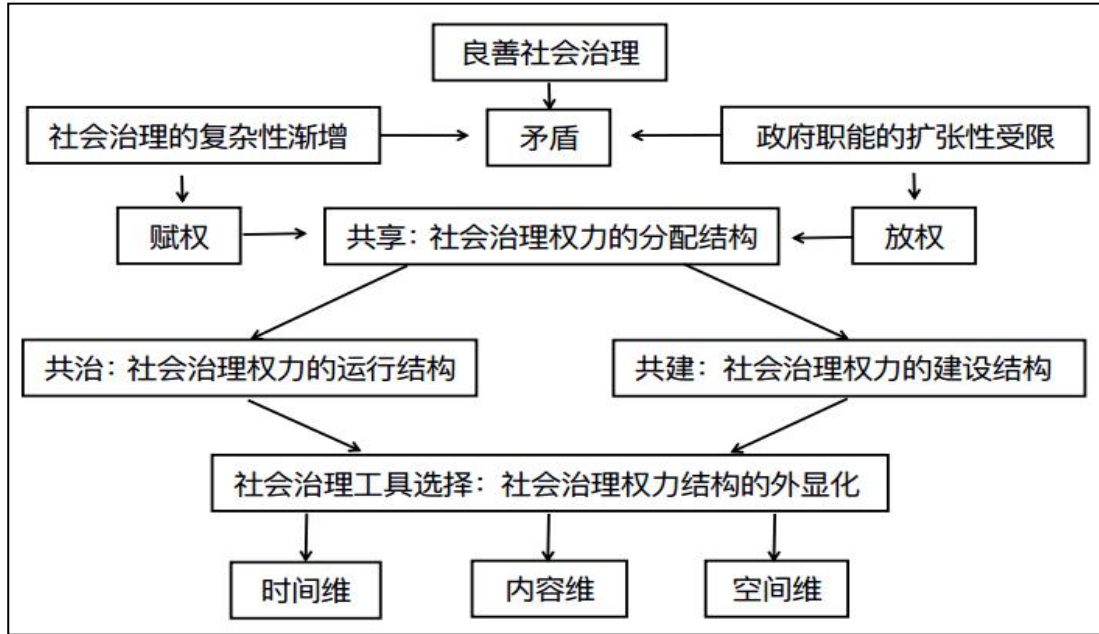


图1 社会治理工具选择的解释框架

首先，社会治理的复杂性渐增与政府职能扩张受限的矛盾催生了社会治理权力的共享，<sup>[3]</sup>继而呼吁社会治理工具的理性选择以便于使良善社会治理成为可能。在权力维度上，社会治理的复杂性增加暗含着社会治理主体对社会治理权力的呼唤，这带有一种朦胧的赋权色彩，其实质在于加强各主体对社会治理活动中的影响力来更好应对社会治理的复杂性；而政府职能的扩张性受限意味着政府主动回应了其他主体赋权的要求并将社会治理权向外释放。在两者围绕社会治理权的收放互动中，社会治理权的共享应运而生。共享社会治理权只是良善社会治理的权力分配基础，它更需要在社会治理行动中开展合作以及在权力建设上加以制度化，继而形成共享社会治理权力基础上的动态运行结构与静态制度结构。结构化的权力具备更强的行动力，也需要更为精细高效的治理工具与其匹配，这便把社会治理工具的理性选择同社会治理权力结构联结起来使得良善社会治理成为可能。其次，建立在共享社会权力基础上的社会治理工具选择结构是社会治理权力结构的外显，这使得对地方政府社会治理工具选择的实践特性的掌握能够洞悉社会治理权力的分配、运行与建设逻辑从而使良善社会治理大有可为。那么地方政府是如何选择社会治理工具来实现良善社会治理的实践特性成为需要进一步解释的问题。

## 二、样本选择与分析框架构建

### (一) 样本选择

本文运用文本分析方法,以2006年至2017年间15个省份的180份政府工作报告为研究对象,从内容维度、时间维度和空间维度来探究地方政府在社会治理工具理性选择上的类型差异、历史演变和空间布局,从而归纳地方政府社会治理工具选择的实践特性,回答良善社会治理何以可为、何以可能等问题。论文中所用政府工作报告来自于中国政府网上的地方政府工作报告汇编,根据社会治理的重心在基层而选取具有法定效力的省级政府工作报告,并且从方便进行空间维度的区域分析和时间维度的历史分析的角度出发,根据国家统计局发布的数据<sup>①</sup>对东中西三个区域的省级行政单位随机抽样<sup>②</sup>,共抽取东中西各5个共15个省级行政单位,得到180篇政府工作报告,按照“区域—时期—顺序”<sup>③</sup>的原则对180份文件进行编号,形成地方政府社会治理工具研究的政策文本库(表1)。

表1 政策文本基本特征

时期	东部地区		中部地区		西部地区		合计
	北京 广东 江苏 上海 天津		安徽 湖北 湖南 山西 黑龙江		广西 贵州 宁夏 陕西 四川		
	编号	份数	编号	份数	编号	份数	
十一时期	东 11	25	中 11	25	西 11	25	75
十二五时期	东 12	25	中 12	25	西 12	25	75
十三五时期	东 13	10	中 13	10	西 13	10	30
合计	60		60		60		180

### (二) 分析框架构建

自从社会治理概念提出之后,它被纳入到治理话语中展开分析显得毫无争议,但从社会角度入手进行审视时却产生了分异,尤其是从社会治理中的社会独立性来看,学界对于社会治理概念的理解存在两种分异的代表性观点:一种观点以弱化社会治理中的社会独立性为逻辑起点,将社会治理纳入到国家治理体系中来进行分析;另一种观点以强化社会治理中的社会独立性为逻辑起点,将社会自治视

<sup>①</sup>国家统计局资料显示,我国东中西地区的划分为:东部包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南11个省市;中部包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南8个省;西部包括四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西和内蒙古12个省级行政区。

<sup>②</sup>在抽样中,没有考虑不同区域省份数量不等的比例抽样问题,而是采取随机抽样的方法在三个区域各选择五个省份;报告的分配比例为十一五和十二五时期每个省份各有5份,由于十三五时期还在进行中,因而被抽取的省份分别只有2份。

<sup>③</sup>区域上,东部用“东”表示,中部用“中”表示,西部用“西”表示;时间上,十一五时期用“11”表示,十二五时期用“12”表示,十三五时期用“13”表示;序号分别用“1”“2”...“25”表示。

为社会治理的最佳模型。从上述两种观点的分析中不难看出，“国家-社会”的二元分析框架是其理论基础，但它无法解释国家与社会的吞噬与反噬的循环关系。因此，继续在“国家-社会”二分的框架下沿着社会独立性的逻辑来解释社会治理的竞争性与社会治理工具所具备的总体性，以及社会治理工具选择上的多样性和组合性是互斥的。为了化解这种矛盾，一种建立在总体性与合作性<sup>[4]</sup>上的社会治理工具选择分析模型的建构显得尤为必要。

建构社会治理工具理性选择分析模型的基础是承认社会治理的善治特性与广义社会特性。在善治视阈下的社会治理概念弥合了前述“国家-社会”框架下的社会治理内在张力，将政府管理与社会自治融合到社会治理中；并且它还暗含着强化社会治理目的性和弱化手段性的逻辑意蕴，承认了只要有助于良好社会治理的手段都是社会治理工具的事实，丰富了社会治理工具的内容属性。而在广义社会特性上，“就‘社会治理’概念的本质而言，尤其是当我们力图基于此类的基础概念去建构未来时，治理就是整个社会的治理。”<sup>[5]</sup>这便证实了社会治理是一种带有浓厚社会底色的治理活动，不同社会背景下的社会治理手段存在差异，丰富了社会治理工具的时空属性。因此，本研究构建出社会治理工具类型上、区域上以及时间上的三维模型（如下图）。

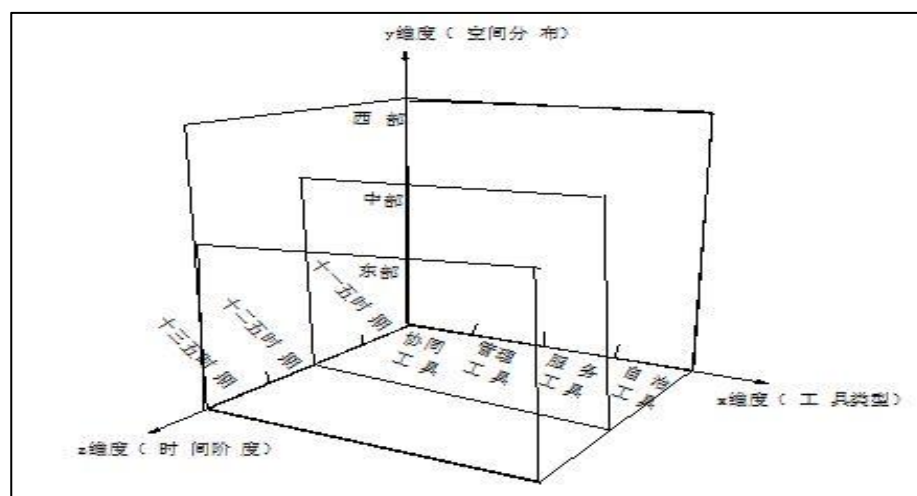


图2 地方政府社会治理工具理性选择的三维模型

### 1、地方政府社会治理工具理性选择的类型维度

区分社会治理工具类型必须将工具理性与价值理性结合起来。在价值理性上，“社会治理的核心问题无非两个：一个是‘公益’事业如何促进，另一个是‘公害’如何治理。”<sup>[6]</sup>同时，社会治理也已经从“维稳”走向了“维权”。如果说治理“公害”与“维稳”代表着社会治理过程的负向控制，其目的旨在解决社会问题，那么促进“公益”与“维权”便是社会治理过程中的正向激励，其目的旨在增进社会福祉。由此，我们可以归纳出价值维度上区分社会治理工具的标准：促进型与防控型。

在工具理性上，要做到社会治理的系统性、协同性与功能性。<sup>[7]</sup>因而，可以从价值和工具两个维度将社会治理工具选择标准划分为：促进型、防控型、系统性、功能性。相应地，社会治理工具类型也划分为：系统促进型协同工具、功能促进型服务工具、系统防控型管理工具和功能防控型自治工具（图3）。每一种工具

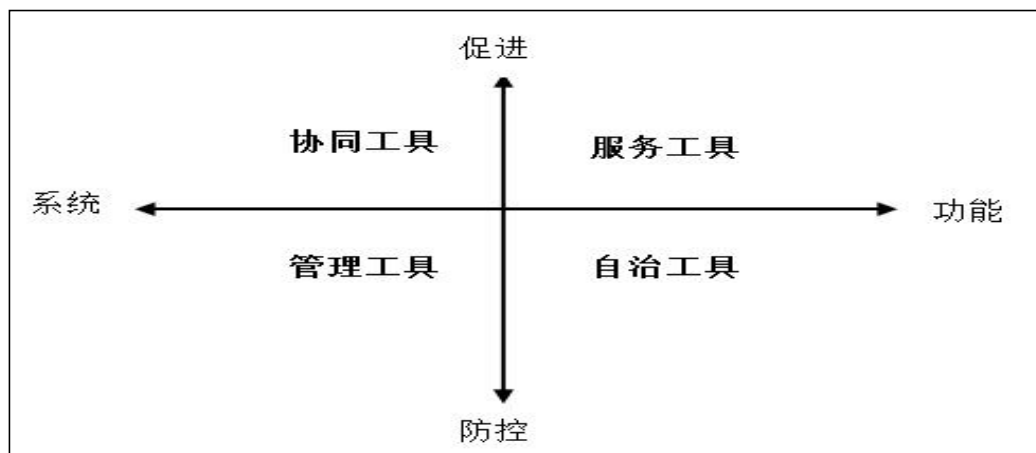


图3 社会治理工具类型的四维分析

类型中又包括多种具体的治理手段。本文在对相关文献梳理的基础上，对隶属于这四大类的治理工具的具体手段进行归纳（表2），这也是下文对十二年来十五省份政府工作报告研究的基本分析单位。

表2 我国地方政府社会治理常用工具及其分类

协同工具	服务工具	管理工具	自治工具
政社合作	精神建设	法治建设	社区与家庭
党政联合	公共服务	规划治理	公益组织与非营利机构
综合联动治理	农村建设	行政管制	
公私合作伙伴	项目工程建设	信息化	
		财税与产业支持	
		制度建设与变革	

## 2、地方政府社会治理工具理性选择的区域维度

由于上述社会治理工具的类型划分并不是完全互斥的，工具种类也没有完全穷尽，并且无法完全展示出地方政府在社会治理活动中理性选择治理工具的行为特点。因此，本文引入第二个维度（空间分布）来进一步分析不同区域地方政府在社会治理活动中治理工具选择行为特征和使用特点。周雪光认为，在中国政体结构的内部隐藏着一个矛盾，那就是“权威体制与有效治理之间的矛盾，集中表现在中央管辖权与地方治理权间的紧张和不兼容：前者趋于权力、资源向上集中，

从而削弱了地方政府解决实际问题的能力和这一体制的有效治理能力；而后者又常常表现为各行其是，偏离失控，对权威体制的中央核心产生威胁。”<sup>[8]</sup>这种央地之间在管辖权与治理权上的矛盾不仅反映了国家治理与次级国家治理之间的矛盾关系，同时也反映了次级国家治理单位之间的区域差异性。因此，对不同区域地方政府的社会治理工具的理性选择行为、选择过程和选择结果进行分析，有利于摸清地方政府在权威体制压制下解决地方社会治理能力提升和调节央地关系这一内在矛盾的规律。故本文将从东、中、西三个区域来探究地方政府社会治理工具选择行为、过程、结果的差异。

### 3、地方政府社会治理工具理性选择的时间维度

如前所述，社会治理是一个带有浓厚社会底色的治理活动，社会底色的变化也会导致社会治理活动的变迁，继而导致不同社会变迁条件下的社会治理工具变迁。如张康之从宏观的历史叙事中解构了社会变化的阶段，并认为社会经历了从农业社会向工业社会再向后工业社会转变的过程，社会治理模式也经历了统治型向管理型再向服务型转变的过程。<sup>[9]</sup>当然，在此无需从宏大的历史叙事中寻找地方政府社会治理工具的变迁规律，但是也必须抓住社会治理模式从社会管理向社会治理转变的演进路径。对此，本文将从十一五规划开始到十三五的十年来考察这一理性选择过程的变化规律。

## 三、研究实施与研究结果分析

### （一）文本编码

由于本文所选政府工作报告共计 180 份，因此在使用 Nvivo . 11 时选择了自上而下的方法来编码。首先根据与主题相关的理论探讨确定编码节点，即“协同工具”、“服务工具”、“管理工具”、“自治工具”；再在树节点下根据隶属的具体工具类型建立子节点；然后采用逐行编码的方式将反应社会治理工具的文本（包括词语或句子）设为参考点，再将其分级分类编入到子节点和树节点中，形成一个“树节点——子节点——参考点”的编码结构。在编码过程中，为了提升信度，“当某一原始信息能够代表多个节点时，要回到文本语境对关键词进行语意判断，”<sup>[10]</sup>。另外，本文参考刘世闵和李志伟的研究成果，用两个研究者的“百分比同意度”来测量信度，即两位研究者相互同意的编码数量/相互同意+相互不同意编码数量，若百分比同意度高于 70%<sup>①</sup>，则视为具有较高信度。<sup>[11]</sup>

### （二）参照点数及其比率统计

研究所选取的地方政府工作报告全部完成编码后，可以计算出各节点占总编码的比率，该比率反映了参考点数与总参考点数的比值，参考点越多，其比率就越大，信息也就披露的更充分，对与之相应的社会治理工具的选择偏好就越强，

<sup>①</sup>本研究采用该信度测量方法并计算出两名编码员百分比同意度为 74.53%，说明了本研究的编码具有较高信度。

反之亦然。

从内容维度来看，管理工具的选择比例最高，自治工具的作用发挥得不太理想（表3）。

表3 各节点参考点及其比率统计

树节点	子节点	参考点数与比率	
		(总参考点: 19429)	
协同工具	党政联合	250 (1.29%)	2470 (12.71%)
	政社合作	660 (3.40%)	
	综合联动治理	884 (4.55%)	
	公私合作伙伴	676 (3.48%)	
服务工具	公共服务	2115 (10.89%)	6392 (32.90%)
	农村建设	452 (2.33%)	
	精神建设	359 (1.85%)	
	项目工程建设	3466 (17.84%)	
管理工具	财税与产业支持	1545 (7.95%)	9696 (49.90%)
	法治建设	531 (2.73%)	
	信息化	692 (3.56%)	
	规划治理	1356 (6.98%)	
	行政管制	1924 (9.90%)	
	制度建设与变革	3648 (18.78%)	
自治工具	社区与家庭	625 (3.22%)	871 (4.48%)
	公益组织与非营利机构	246 (1.27%)	

从时间维度的总参考点数及比率来看，后一个时期比较前一个时期的总参考点数要高，而且每个五年计划阶段里，地方政府社会治理工具选择的趋势基本一致（表4），但管理工具的选择比率整体下降，而其他三种工具的使用率明显上升（十三五时期除外）。

表4 各时期节点参考点点数与比率统计

树节点	子节点	十一五时期		十二五时期		十三五时期	
		(总参考点: 8024)		(总参考点: 8210)		(总参考点: 3195)	
协同工具	政社合作	288 (3.59%)	970 (12.09%)	279 (3.40%)	1031 (12.56%)	93 (2.91%)	469 (14.68%)
	党政联合	110 (1.37%)		101 (1.23%)		39 (1.22%)	
	综合联动	325 (4.05%)		354 (4.31%)		205	

	治理					(6.42%)	
	公私合作 伙伴	247 (3.08%)		297 (3.62%)		132 (4.13%)	
服务 工具	精神建设	205 (2.55%)	2443 (30.45%)	117 (1.43%)	2801 (34.12%)	37 (1.16%)	1148 (35.93%)
	公共服务	790 (9.85%)		935 (11.39%)		390 (12.21%)	
	农村建设	221 (2.75%)		165 (2.01%)		66 (2.07%)	
	项目工程 建设	1227 (15.29%)		1584 (19.29%)		655 (20.50%)	
管理 工具	法治建设	264 (3.29%)	4221 (52.60%)	190 (2.31%)	4004 (48.77%)	77 (2.41%)	1471 (46.04%)
	规划治理	585 (7.29%)		598 (7.28%)		173 (5.41%)	
	行政管制	885 (11.03%)		778 (9.48%)		261 (8.17%)	
	信息化	233 (2.90%)		287 (3.50%)		172 (5.38%)	
	制度建设 与变革	1457 (18.16%)		1571 (19.14%)		620 (19.41%)	
	财政与产 业支持	797 (9.93%)		580 (7.07%)		168 (5.26%)	
自治 工具	社区与家 庭	278 (3.46%)	390 (4.86%)	271 (3.30%)	374 (4.56%)	76 (2.38%)	107 (3.35%)
	公益组织 与非营利 机构	112 (1.40%)		103 (1.25%)		31 (1.00%)	

从空间维度的统计结果来看，每个区域内部的社会治理工具选择走向完全一致（表5），都是管理工具排第一位，自治工具排最后一位，这也是目前各地进行社会治理创新的重点探索领域。

表5 各区域节点参考点点数与比率统计

树 节 点	子节点	东部地区 (总参考点: 6722)	中部地区 (总参考点: 6457)	西部地区 (总参考点: 6250)
-------------	-----	----------------------	----------------------	----------------------



协同工具	政社合作	358 (5.33%)	1213 (18.05%)	156 (2.42%)	683 (10.58%)	146 (2.34%)	574 (9.18%)
	党政联合	115 (1.71%)		61 (0.94%)		74 (1.18%)	
	综合联动治理	454 (6.75%)		249 (3.86%)		181 (2.90%)	
	公私合作伙伴	286 (4.25%)		217 (3.36%)		173 (2.77%)	
服务工具	精神建设	148 (2.20%)	1645 (24.47%)	118 (1.83%)	2593 (40.16%)	93 (1.49%)	2154 (34.46%)
	公共服务	579 (8.61%)		845 (13.09%)		691 (11.06%)	
	农村建设	95 (1.41%)		210 (3.25%)		147 (2.35%)	
	项目工程建设	823 (12.24%)		1420 (21.99%)		1223 (19.57%)	
管理工具	法治建设	231 (3.44%)	3404 (50.64%)	154 (2.39%)	2974 (46.06%)	146 (2.34%)	3318 (53.09%)
	规划治理	563 (8.38%)		357 (5.53%)		436 (6.98%)	
	行政管制	646 (9.61%)		620 (9.60%)		658 (10.53%)	
	信息化	323 (4.81%)		177 (2.74%)		192 (3.07%)	
	制度建设与变革	1066 (15.86%)		1241 (19.22%)		1341 (21.46%)	
	财政与产业支持	575 (8.55%)		425 (6.58%)		545 (8.72%)	
自治工具	社区与家庭	351 (5.22%)	460 (6.84%)	136 (2.11%)	207 (3.21%)	138 (2.21%)	204 (3.26%)
	非营利组织	109 (1.62%)		71 (1.10%)		66 (1.06%)	

### (三) 三维结果分析

#### 1、社会治理工具选择的类型分析

一是各类工具的总体应用出现明显的选择性偏好。根据文本分析结果(图4),管理工具在社会治理工具选择中占了一半的比重,成为地方政府在社会治理中使用频率最高的工具,但是过分依靠政府单方面的具有强制性的手段来进行社会治理俨然违背了从管理走向治理的行动逻辑;服务工具在地方政府社会治理活动中占了33%,使用上相对更为充分,也更加迎合了社会治理中“提高保障和改善民生水平”的要求;协同工具虽然在近年来得到了地方政府的青睐,但是在治理话语体系中的社会治理活动中仍然存在使用不足的情况;自治工具在社会治理工具

箱中是最不受到注意的一类，在整体社会治理工具结构中只占了4%，这与十九大提出“打造共建共治共享社会治理格局”的要求极不符。

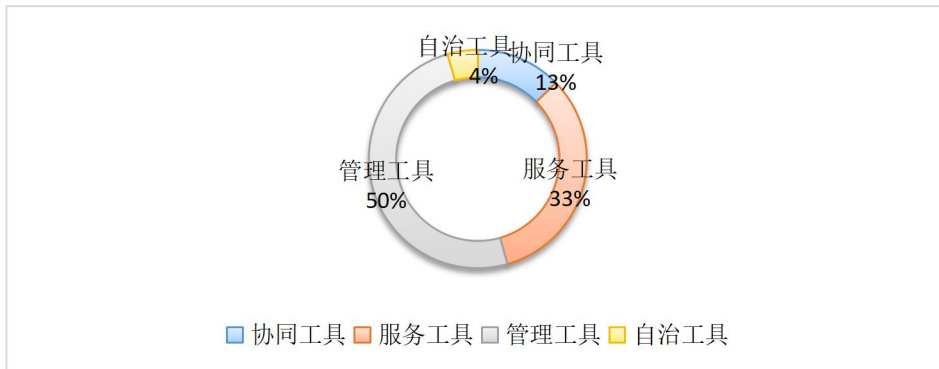


图4 内容维度上总体工具选择情况

二是各类工具的内部选择出现典型的结构性偏差。在管理工具中，地方政府偏向传统治理工具而弱化现代治理工具（图5），其中的制度建构（18.78%）与行政管制（9.90%）分别排在前列，而现代治理所要求的法治化（2.73%）和信息化（3.56%）所占比重最低；在服务工具中，地方政府偏向显性治理工具而弱化隐形治理工具，其中的项目工程建设（17.84%）等显性的治理工具更能得到地方政府的注意，而精神建设（1.85%）类治理工具却更容易被政府忽视；在协同工具中，公私合作伙伴和政社合作治理工具的占比要稍高于党政联合与综合联动治理工具，这也体现了近年来各级政府强调党建全域覆盖的必要性，从而有利于扭转社会治理工具选择时过分注重外部治理工具而弱化内部治理工具的弊端；在自治工具中，社区与家庭类的微观自治资源的选择度是公益组织和非盈利机构宏观治理工具的两倍，这表明地方政府偏向微观治理工具而弱化宏观治理工具。

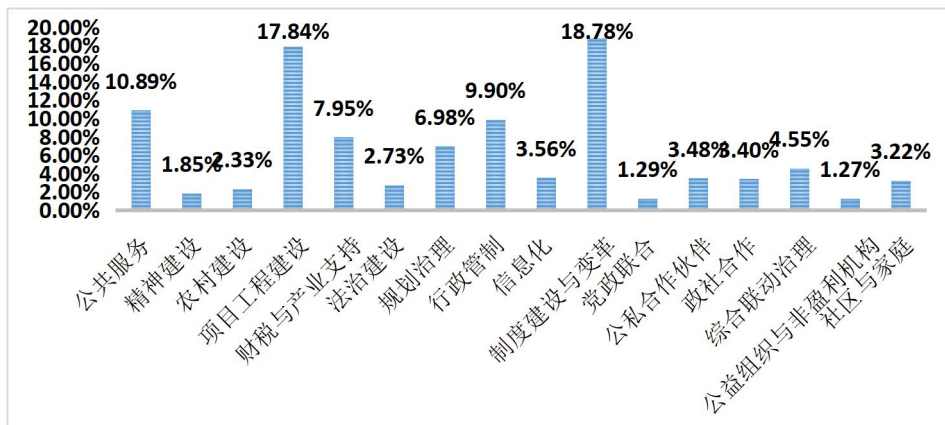


图5 内容维度上具体工具选择情况

## 2、社会治理工具选择的时空差异分析

地方政府在社会治理活动中采取的治理工具除了在类型上具有典型特征外，

在空间分布上也同样遵循着一定规律。根据治理工具在空间维度上的选择结果，可以得出以下结论：

首先，各区域地方政府在社会治理工具选择上具有结构的一致性（图6）。东中西三个区域的地方政府在选择社会治理工具时，管理工具都是其最为优先考虑的，而自治工具在各区域地方政府的工具箱中的比重都是最小的。这说明，在社会治理工具的选择过程中，地理区位等社会因素对社会治理工具选择结构不会产生很大作用，作为具有浓厚社会底色的社会治理活动中的工具使用不会因为社会基底差异而产生明显的结构偏差。整体上，社会治理工具选择结构在区域上具有稳定性，这种稳定的结构有助于各区域地方政府在社会治理活动中保持协调，避免因地方政府社会治理工具选择逻辑的差异而进一步加大区域社会治理成效差别。但是，这种稳定性的工具选择结构也难以在短时间通过典型工具的推广使用而攻破不同区域地方政府社会治理难题，进而缩小社会治理成效在区域上的分异。

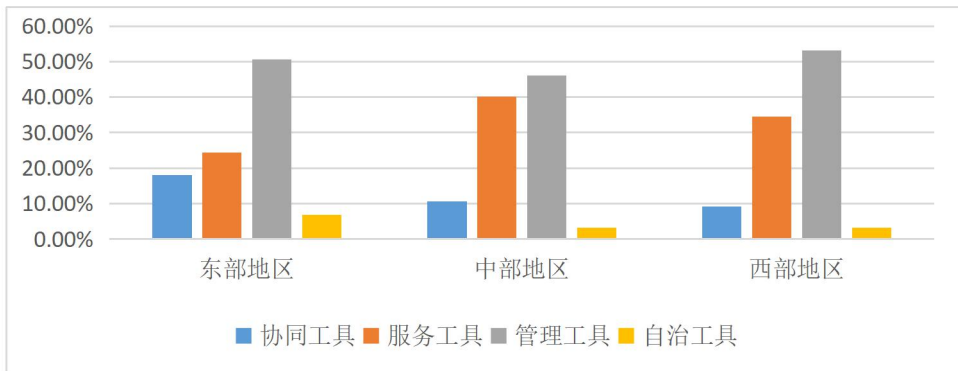


图6 空间维度上总体工具选择情况

其次，各区域地方政府在社会治理工具选择上具有强偏好的差异性（图6）。不同地区地方政府在工具选择的强偏好上出现了结构分异，比如东西部地区偏好管理工具的使用，这可能与东部地区的高度人口流动性和西部地区特殊的民族特性与自然环境特性有关；中部地区则倾向于服务工具和管理工具的协同使用，但协同工具的使用远远低于东部地区；中西部地区的自治工具使用率均远远低于东部地区。由此可见，东中西部地区的协同工具和自治工具使用率较低，恰巧构成了打造共建共治共享社会治理格局的必然前提。

再次，各区域地方政府在具体社会治理手段选择的均衡性上呈现出东部优于中部和西部的特征（图7）。东部地区社会治理工具的选择差异相对于中部和西部而言更小，这表明东部地区的地方政府更加倾向于选择组合式工具进行社会治理；中部地区和西部地区则过分重视项目工程建设工具和行政管制工具的使用，而对其他工具的使用比重过小，这也意味着柔性的、人本性的、社会性的工具的式微。然而，对于社会治理而言，现代化的治理工具及其优化组合才是社会治理

成效最大化的最优解，社会治理工具选择结构也势必呈现均衡态势。

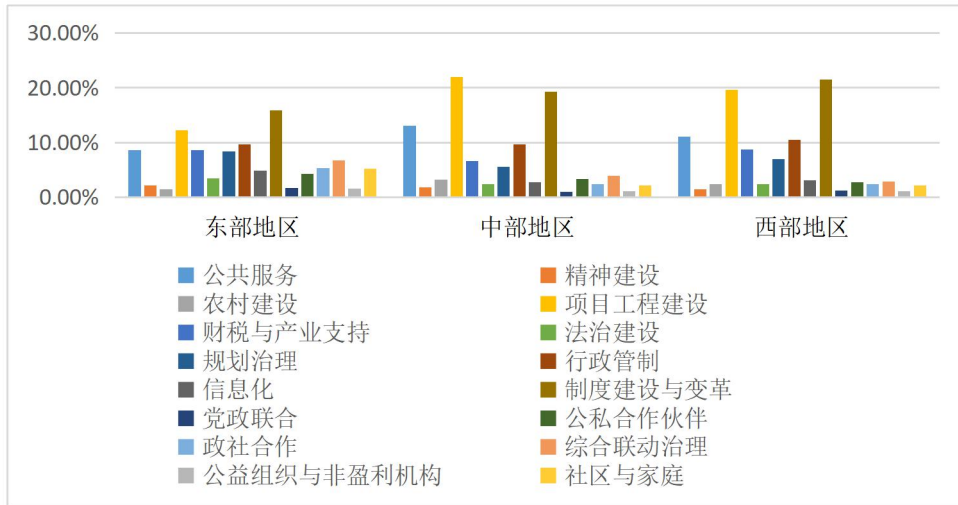


图7 空间维度上具体工具选择情况

### (三) 社会治理工具选择的时间演变结果分析

首先，地方政府社会治理工具的选择具有时间上的延续性和稳定性。从具体的文本内容来看，不同的地方政府在不同时期的社会治理工具的文本表述具有前承后继的特征，这表明地方政府的社会治理工具选择存在一定的路径依赖和逻辑惯性；从下图来看，无论是总体社会治理工具还是具体治理手段，从十一五时期到十三五开局的前两年，社会治理工具的选择仍然是四种工具的共同使用，只不过管理工具呈现下降趋势，地方政府更加倾向于选择服务工具来推进社会治理。

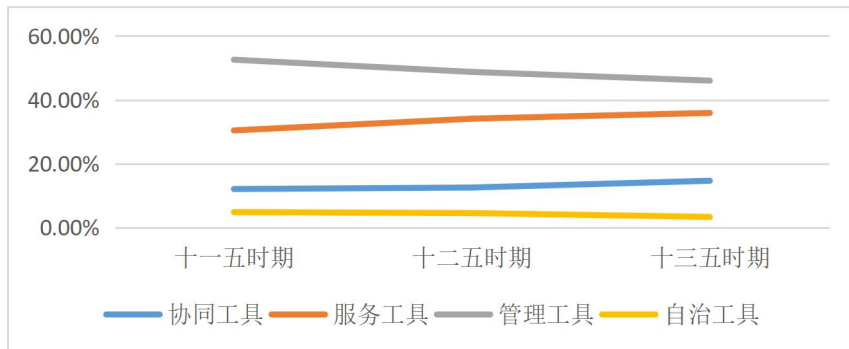


图8 时间维度上总体工具选择情况

其次，地方政府社会治理工具的选择在时间上呈现出趋向善治的特征。从上图来看，东中西部地区的地方政府从十一五到十三五时期，均倾向于越来越重视服务工具和协同工具的使用和降低管理工具的刚性治理，这也与社会治理的全球演变趋势相同，即价值取向上越来越重视“人民需求”，功能上从维稳向维权演变，主体从政府单中心的行政向度向多元治理的多中心向度转变。从下图来看，地方政府社会治理制度的顶层设计不断完善，制度的稳定性逐渐增强，制度工具的使用率逐渐超越行政管理工具，公私伙伴工具和政社合作工具也随着政府的主动调

适与社会组织的策略性能动而日益广泛使用。

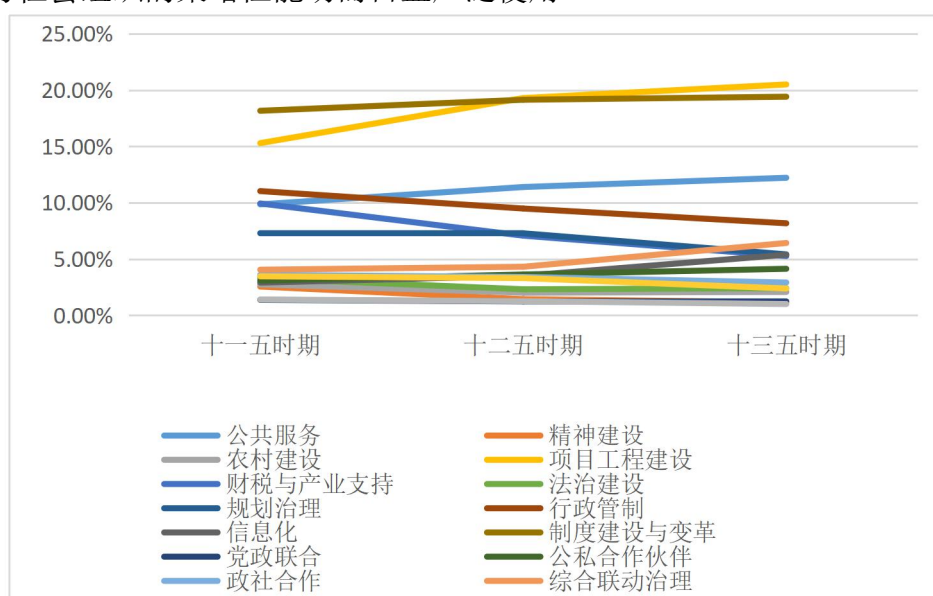


图9 时间维度上具体工具选择情况

#### 四、研究结论

对社会治理工具选择的理论确认需从社会治理工具选择与良善社会治理的逻辑关系出发来回答良善社会治理何以可能的问题。因为，社会治理工具选择的实践特性是外显化的社会治理权力结构，而建立在共享社会治理权基础上的以合作共治为运行状态且制度化的权力结构能够化解社会治理复杂性渐增与政府职能扩张性受限的矛盾，从而褪除了良善社会治理的乌托邦属性，将其变为可能。

##### （一）地方政府社会治理工具选择体现了夯实共享型社会治理权力分配结构的要求

治理权力的分配是任何一级政府在开展治理行动之前所要解决的问题。而社会治理权力的分配方式和结构是否优化则直接关系到社会治理的有效程度，共享型社会权力分配结构很大程度上能够解决在社会治理复杂性和困难性加大的情况下所面临的“政府失灵”、“市场失灵”以及“志愿失灵”的情况。同时也有研究表明，正是政府在为了努力应对高度复杂和困难状况下弥补和纠正“政府失灵”而不断创新其履职方式的情况下无意间推动了社会治理权的共享。<sup>[12]</sup>而这种社会治理权的共享呈现出两个态势，一是社会治理权力在政府体系内部从上向下释放，二是社会治理权力在多元主体间从政府内部向外部释放。<sup>[13]</sup>而作为权力结构外显化的社会治理工具也同样反映了这一权力共享的要求，并且集中体现在社会治理权力在政府与非政府之间横向流动的意愿。从地方政府社会治理工具选择的实践特性检视结果来看，政府主导的管理型工具地位仍然坚不可摧，政府仍旧占据着社会治理权力的头把交椅；非政府主导的自治工具仍旧发育不足，这进一步说明了社会治理权力从政府内部向外释放的过程是多么的举步维艰；除此之外，以权力

在政府与非政府之间流动为特征的协同工具的作用也没有发挥到最大，权力向外释放的通道仍旧不够通畅，权力的无限制横向流动仍旧面临一定挑战。社会治理工具选择的实践特性反映了夯实共享型权力分配结构的要求并向社会治理权力共享发出了“野性”的呼唤。

## **（二）地方政府社会治理工具选择凸显了优化共治型社会治理权力运行结构的愿望**

社会治理权力的分配结构奠定了社会治理权力运行的方式和向度。共享型社会治理权力分配结构下的权力运行方式是合作的集中表达，其运行的向度不是至上而下的而是横向水平的。在社会治理环境的不确定性不断增加，社会矛盾不断涌现以及政府受制于权力扩张的有限性和降低政府成本提升政府绩效的双重矛盾下，政府表达了合作的愿望，合作治理成为了共识。而合作治理在社会治理工具的选择上表现为工具的组合性、互补性以及均衡性。换言之，要想构建一套共治型的社会治理权力运行结构，就必须增强社会治理工具的组合性、互补性及均衡性。在地方政府社会治理工具的选择实践中，各区域地方政府的工具选择中呈现出的强偏好选择的差异性印证了各政府治理工具互补的可能性，为合作治理打下了基础，但在均衡性上表现出的东部优于中西部的特性则给各区域政府实现区域联合治理的成效蒙上了阴影。各区域地方政府的治理工具的组合差异、互补差异以及均衡差异代表着行动能力的不同，这种社会治理行动能力的差别不仅是数量级的而且是结构性的，所以优化共治型社会治理权力运行结构便成为了合作治理的最大夙愿。

## **（三）地方政府社会治理工具选择表达了稳定共建型社会治理权力建设结构的态度**

权力建设结构在社会治理权力结构中两个内涵，一个显现出权力的建设性，表达了权力总量的增量要求，这是社会治理行动能力巨大提升的表现；另外一个显现出权力的制度性，表达了制度建设中的稳定性、规范性和程序性，它是对权力总量增加所暗示的不稳定及随意性的回应。而权力总量提升以及制度化在社会治理工具的选择上则是治理工具创新与治理工具结构稳定的表现。因为，通过治理工具的创新能够提升地方政府的社会治理行动能力，而这种行动力的增加则是社会治理权力总量的提升，同时，治理工具的创新也代表着治理工具的拆分和组合，这其中便暗藏着治理工具失灵的风险，尤其是治理工具的组合会带来组合失效及权责不清的问题。在地方政府社会治理工具选择的实践中，各区域政府的工具选择结构趋向一致，这一定程度上能够保证共建社会治理工具箱的过程中保持制度稳定。但是，结构的一致却也是单调化的另一种表达。毫无创新的工具使用结构不能从根本上增加工具使用绩效也就无法增强地方政府社会治理行动

能力，也即无法在权力总量上进行增量建设。但是，在时间维度上地方政府社会治理工具选择是稳定的向善治方向发展的，这便间接表明了地方政府应该有程序的、按步骤的规范的通过恰当的工具创新和组合来提升工具使用能力继而提升社会治理权力总量，最后提高社会治理能力来更好的实现良善社会治理目标。

#### 参考文献：

- [1][6] 燕继荣. 中国社会治理的理论探索与实践创新[J]. 教学与研究, 2017(09):29-37.
- [2][3][4][12][13] 郑家昊. 作为总体性存在的“治理工具”: 实践特性与理论确认[J]. 探索, 2018(01):52-58.
- [5] 张桐. 社会治理体系及其结构: 对一个学术问题的重新界定[J]. 中国行政管理, 2017(09):76-80.
- [7] 范逢春. 特大城市社会治理机制创新研究——基于整体性治理的维度[J]. 云南社会科学, 2014(06):146-151.
- [8] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10):67-85.
- [9] 张康之, 向玉琼. 科学语境中的政策问题建构[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2013, 13(05):67-75.
- [10] 姜雅婷, 柴国荣. 安全生产问责制度的发展脉络与演进逻辑——基于 169 份政策文本的内容分析(2001-2015)[J]. 中国行政管理, 2017(05):126-133.
- [11] 刘世闵, 李志伟. 质化研究必备工具: NVivo10 之图解与应用[M]. 北京: 经济日报出版社, 2017:222.



# **A Rational Examination on the Selection of Local Government's Social Governance Tools**

— — Text Analysis Based on 180 Government Work Reports of 15 Provinces (2006-2017)

Heng Xia     Li Qiangbing

(School of Public Administration, Sichuan University, 610065)

**Abstract:** Whether the examination and selection to the local government social governance tools is rational or not is directly related to the modernization of social governance capacity. This paper takes a rational review of the concept of social governance as a logical starting point, then a three dimension analysis framework which include content, time, and space are constructed. Under this framework, we use the textual analysis method to take the 180 government work reports as research object to explore the types, historical evolution, and spatial distribution of local government's rational choice of social governance tools from content, time and space dimension. This research gets three results. Firstly, on the content dimension side, the local government are equipped with four characteristics when they selected the social governance tools, such as the overuse of management tools, the full use of service tools, the lack of choice of collaborative tools and the lack of development of autonomous tools. Besides this ,on this dimension, there is a structural deviations existing in the procedure of tools selection. Secondly, the Continuity and stability as well as the characteristics of trending towards good governance are attributes which appears on selection action by local government when we probing from the time dimension. Thirdly, on the spatial dimension, the social governance tools selection taken by local government emerging on characteristics of consistency in the choice structure, differences in strong preferences, and the east area has balance superiority over the central and western. In order to further improve the performance of social governance tools and promote the modernization of social governance, local governments should rationally choose appropriate tools or actively optimize the structure of social governance tools, so as to promote the high quality of co - construction and co - governance and sharing of social governance pattern.

**Keywords:** social governance tools; rational examination; text analysis