

现代化进程中地方治理能力框架建构

李轲

(四川大学公共管理学院, 四川成都, 610065)

摘要: 地方治理能力建构属于推进国家治理能力现代化目标的重要组成部分, 在借鉴相关成果的基础上, 一方面, 通过剖析现代化进程中的关键要素, 厘清此背景下地方治理能力建构的基本特征, 找到二者的契合点; 另一方面, 通过回答“地方治理能力建构为了什么”“谁来建构地方治理能力”以及“地方治理能力如何建构”三个理论问题, 试图构建一个包含目标愿景、政策行为、能力反馈在内的“理念—结构—过程”整合分析框架。

关键词: 能力建构; 地方治理; 现代化; 整合分析框架

中图分类号: D035.5

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2015)02-0137-07

党的十八届三中全会《决定》指出, 全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化^[1], 推进地方治理能力建构既是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要一环, 也是影响地方经济社会发展和公众福祉的一项系统工程。然而, 以往中央—地方关系过分注重“强干弱枝”, 致使当前很多地方治理能力建设实践仍处于起步探索期, 虽然也积累了不少零散经验, 但从总体来看, 对地方治理能力建构的顶层设计依然缺乏一个清晰的“路线图”。因此, 本文以现代化为大背景, 试图通过构建从纵向到横向、从理念到结构再到过程的全方位地方治理能力框架来回答这一问题。

一、现代化与地方治理能力建构的内在契合

一般而言, 现代化即是由“前现代”到“现代”的变化过程, 但这一理解常会导致对现代化进行狭隘的“传统—现代”“农业—工业”二分法界定。国内学界已对现代化一词的由来与演变进行了大量的研究: 如学者李宗克援引英国词源学家 Williams 的研究指出, 英语中“现代”(modern)一词的词根源于拉丁语 modo, 其含义只是“现在”的意思, 古典拉丁文中并没有“古代/现代”的对立词。^[2]学者何传启将现代化概念分为基本词义习惯用法、理论涵义及政策涵义三个维度, 其理论涵义指 18 世纪工业革命以来人类社会所发生的深刻变化。^[3]可见, 现代化并不等同于现代

性, 不能将其简单地视为一种超越时空、绝对恒定的抽象前提, 由此推出具有普适性的价值体系或模式(路径)。本文在此基础上, 将现代化视为一个时间上不断发展演进, 空间上不断发展变化的进程, 其每个阶段均体现为“此时此地性”。

(一) 现代化进程中的关键要素

虽然学界对于现代化概念的内涵莫衷一是, 但我们可以梳理其属性特质。学者张成福等曾言: “现代化既是一种理念, 又是一种变革的过程。”^[4]作为理念, 它呈现为一系列价值诉求与态度偏好; 作为变革过程, 它表现为一系列工具选择与行为倾向(见表 1)。

1. 价值诉求层面

“现代”(modern)一词在英语中有“新式、时髦”之意, 其词源与 progress(进步)和 tradition(传统)相关。^[2]现代化进程首先蕴含进步化要素, 并据此形成“传统—现代”的分野。此外, 后现代主义提出世界的本质是多样化、不稳定、充满偶然性, 这一“修正”使得现代化进程包含多样化要素。进步化要素以多样化要素为支撑, 避免现代化进程陷入盲目追求“政治正确”的陷阱; 多样化要素以进步化要素为指引, 推动现代化进程良性发展。

2. 态度偏好层面

德国学者 Weber 认为, 现代化就是“合理化”, 是一种全面的理性的发展过程。^[5]现代化进程蕴含理性化要素, 这主要指目标—手段关系的合理化。此外, 后现代主义对技术理性的批判促使现代化由片面关注物质财富获取转向注重“美好社会”构建, 对人的“再

表1 现代化进程中的关键要素

主要维度	关键要素	
价值诉求	进步化、多样化	
态度偏好	理性化、自主化	
工具选择	制度	民主化、法治化、契约化
	操作	制度化、规范化、程序化
行为倾向	外显	工业化、城市化、市场化、全球化
	内隐	分工化、平等化、效能化、开放化

发现”使其又包含自主化要素。理性化要素以自主化要素为补充,避免现代化进程陷入“碎片化”陷阱;自主化要素以理性化要素为依托,推动现代化进程由“自发”走向“自觉”。

3. 工具选择层面

一方面,当前世界各国的现代化进程主要通过运用民主政治、法治及市场契约等工具在制度层面进行“顶层设计”。另一方面,上述工具从抽象勾勒转化为具体操作有赖于一系列制度化、规范化、程序化工具(手段)的运用,二者相辅相成,缺一不可。

4. 行为倾向层面

现代化进程当前表现为自由竞争的市场经济与工业化带来的经济增长,以及随之而来的城市化和全球化行为倾向。同时,现代化进程中弘扬的科学民主精神使得上述外显行为倾向包含诸如分工化、平等化、效能化和开放化的内隐行为要素。

(二) 现代化进程中地方治理能力建构的基本特征

简言之,地方治理是指在“元叙事”框架内(如现代化),各治理主体在特定目标的指引下,完善治理结构,整合治理资源并改进治理过程的一系列活动,其本质体现为一种责、权、利诸要素得以优化配置的行为方式。能力建构则是指上述一系列活动涉及的相关素质、技能培养,其实质反映出地方治理行为方式的水平与质量。据此我们可以对现代化进程中地方治理能力建构的两个基本特征进行简要概述。

1. 内嵌性与交互性并存

一方面,现代化进程中价值诉求与态度偏好层面的关键要素在潜移默化地影响我们对于地方治理能力建构的认知和判断,从而形成对治理方式的“校正”;工具选择(制度与操作视域)和行为倾向(内隐与外显视域)层面的关键要素则在规范我们有关地方治理能力建构的行动。另一方面,通过地方治理能力建构,优化治理体系,可进一步提升政府能力、释放市场活力、激发社会潜力,其建构的优劣直接关系到“第五个现

代化”目标能否顺利实现。

2. 动态性与非均衡性交织

一方面,现代化进程中关键要素的相对权重会随着时代和社会的变化而变化,由于地方治理能力建构内嵌其中因而在不同时期呈现出不同的建构诉求与建构路径,比如当前地方治理能力建构会更强调多元协同而非党政包揽;另一方面,这些关键要素的相对比重也会由于国别和地域的改变而改变,因而不同地方的治理能力建构不能搞“一刀切”,比如我国东部地区治理能力建构会更侧重企业与社会组织层面,但在中西部地区却未必如此。

二、地方治理能力建构为了什么

地方治理能力建构须以现代化进程中的关键要素为指引,不能泛泛而谈治理能力现代化,其目标愿景应为:致力构建一个多元协同、互赖可知、嵌入自主的地方共荣体。其中,多元协同体现了由管理到治理的转变,互赖可知凸显了治理的“地方属性”,嵌入自主反映了现代化进程中地方治理能力建构的基本特征,三者有机结合促成地方善治目标的达成。

(一) 多元协同的地方治理能力建构

三次科技革命改变了世界,在提升我们生产生活的同时,社会分工的专业化程度不断提高,信息、知识与技术日新月异,现代化进程的不断推进使得社会各个方面的变化速度、广度与深度超出了单一个体或群体的掌控范围,世界充满了不确定性,地方治理自然也不例外。随着“万能市场”“全能政府”神话的破灭,第三部门的兴起重塑了公共领域与私人领域的边界,我们现在发现,地方治理客体,即地方公共事务的高度复杂性已超出政府、市场和社会等任何一个单一治理主体所能解决的范畴,多元共治的地方治理能力建构势在必行。但同时我们也看到,这种多中心的网络化治理存在缺陷,学者陈剩勇、于兰兰认为,该治理模式存在以下三种固有矛盾:效率与广泛参与间的抵牾、内部合法性和外部合法性间的张力以及灵活性与稳定性间的冲突。此外,它在“目标一致”、管理、问责制方面也遭遇质疑^[6],这表明地方治理能力建构不仅要多元参与,还要基于公共利益进行协同合作。可见,地方治理的多样化(多元化是其主要表现,但非全部)而非同质化更有利于地方治理能力的提升,避免其陷入“碎片化治理”误区。要使地方治理多元主体之间产生良性互动,相互信任、相互依赖、相互支持是必不可少的。

(二) 互赖可知的地方治理能力建构

学者孙柏瑛和周志忍指出：“治理本质上是地方性的。”“地方和社区不仅是当代治理理念的试验场，也是当代治理理念展示其风采和魅力的场所。忽视了地方和社区层次，我们就难以把握当代治理的真谛。”^[7]地方居民间联系的紧密度(主要通过各自组成的社会单元发生联系)决定了治理是否有效，美国学者 Box 认为：“民众时常在情感上强烈地依附于他们的社区，他们将社区视为创造他们梦想的生活环境的机会。”^[8]作为地方基层社会单元的社区在某种程度上决定了地方治理的优劣，特别是对于疆域辽阔、人口众多的中国而言，公众对身处其中的地方的关注度要远远大于国家。所以一方面地方治理能力建构要维系利益相关者间联系的紧密度，从而形成一种彼此之间互赖、融合而不是混沌、割裂的状态；另一方面，治理就其本质而言是一种权、责、利配置的方式，因此要在上述基础上形成地方治理的“理性化”，即通过政治化情境下地方治理目标—手段关系的合理化，使得地方治理利益相关者的利益诉求及价值偏好有机会凸显，确保其可知性。惟其如此，地方治理才能实现共建、共享、共荣的“善治”目标。

(三) 嵌入自主的地方治理能力建构

十八届三中全会《决定》指出，改革开放是当代中国最鲜明的特色，为社会主义现代化建设提供了强大动力和有力保障。^[1]众所周知，不论是安徽省小岗村“大包干”开启的农村改革，还是广东省蛇口工业区肇始的经济特区建设，都是尊重人民主体地位与首创精神的结果。改革开放的成功经验昭示地方治理应确保其自主性，但仅做到这一点还远远不够，美国学者 Evans 在研究发展型国家时曾提出“嵌入性自主”概念，即公私部门需要合作，国家自主性镶嵌在一套具体的社会纽带之上。他将国家的角色分为监护者、创造者、助产者和管理者四种，指出只有当国家扮演助产者和管理者时，才真正发挥嵌入性自主的力量。^[9]因而地方在改革开放大潮中一方面要充分发挥积极性和能动性，大胆创新，勇于试验；另一方面要根据各地现有资源禀赋，在现行法律框架内，冲破体制机制的障碍，突破利益固化的藩篱。“发展才是硬道理”，为实现地方治理能力现代化目标，不仅要在治理体系上下功夫，还要运用系统思维摆脱“政府—市场—社会”狭隘三分法的束缚，摒弃“国家—地方—个人”的狭隘三维视域，以保障地方自主性为依托，通过资源的汲取、整合、优化与有效配置，充分调动各方资源，全方位提升地方治理能力，这也是现代化的应有之义。

三、谁来建构地方治理能力

地方治理能力建构可以为国家治理能力建设提供鲜活经验，相较国家层面更注重宏观治理而言，地方治理体系更凸显基层治理、公民治理与合作治理导向。从纵向到横向的全方位地方治理结构，既包括国家、地方到个人多个层面，又包括政府、市场和社会在内多个维度。对于纵横关联的地方治理各主体，分别又有不同的能力要求(见图 1)。

(一) 政府层面的能力要求

美国学者 Dunn 和 Legge 指出，在民主治理情境下，地方政府管理者需同时担负政治责任与职业责任，不可厚此薄彼。^[10]因而政府层面的核心能力要求既注重公共行政的反应力(公共性与回应性)，也强调其胜任力(专有能能力)。

1. 公共性与回应性

法国学者 Rousseau 认为：“行政权力的受任者绝不是人民的主人，而只是人民的官吏；只要人民愿意就可以委任他们，也可以撤换他们。”^[11]人民主权说奠定了现代国家政府合法性的来源，现行《宪法》明确规定国家的一切权力属于人民，人民可以依法通过各种途径和形式来管理国家的政治、经济、文化和社会事务。这就为公民参与地方事务管理，选举、监督和罢免地方政府官员提供了宪法授权。以色列学者 Vigoda 指出：“一个具有回应性的政治家或者官僚必须能够感知到公众的观点和要求，并且能够及时作出反应。”^[12]地方政府尤其是基层政府必须时刻关注当地民众需求，开展公共服务、提供公共产品，并根据公众对政府服务满意度的评价调整公共政策。为维护 and 实现公共利益，政府还需要保障公众的知情权、监督权与问责权，并在后者的合法权益受到侵犯时提供权利救济。

2. 公共行政专有能能力

美国政治家 Hamilton 和 Madison 曾说：“在组织一个人统治人的政府时，最大困难在于必须首先使政府能管理被统治者，然后再使政府管理自身。”^[13]“政治—行政二分法”争论的焦点在于：究竟行政应从政治干预中完全分离出来，还是通过互动和协调使得行政对于公共政策的制定与执行做贡献？美国学者 Svava 认为，维持政治控制与行政能力的平衡十分重要，政治过程中行政官员的恰当角色在于能否形成一种持续性的互动：一方(即行政人员，划桨者)的知识与价值能够为另一方(即政治家，掌舵者)提供必要的补充。^[14]在我

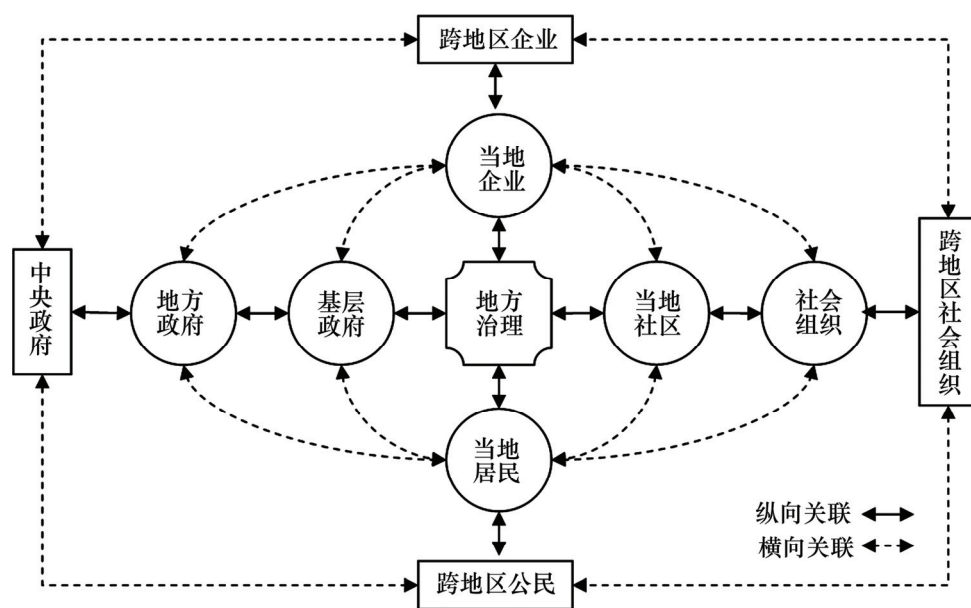


图1 全方位地方治理结构

国,由于地方政府的公共行政专有能力发挥不足,致使政府施政要么“越位”,要么“错位”,要么“缺位”,因此应注重对政府公共行政专有能力的培育:组织层面,完善现代政府治理结构,在开展事业单位改革的同时,引入“公务法人”制度,赋予一些社会公权力组织以独立的法人资格,使其既具备公法上之权利能力,也具有私法上之权利能力;行为层面,提升政府公共行政理性化能力,即关注公共行政目标与手段关系的合理化,尤其是政府能够有效识别治理情境中的关键因素(如任务、组织与环境),并据此做出政策调整,以回应新问题或新挑战。总体来看,政府的“专业化”程度(胜任力)既依赖于行政理性化(内在),也依赖于开放性(外在),在地方治理大变革背景下更多体现为一种战略前瞻性,这正是“弹性化政府”的要义所在。

(二) 企业与社会组织层面的能力要求

第六届政府再造全球论坛与会者认为,在新治理范式中,市场竞争可以提供更高效率和优质产品,社会组织在提供服务的同时可以提升公民参与治理的能力。^[15]因而企业与社会组织层面的核心能力要求既包括社会服务的职业能力(专业化服务),也涵盖其互助能力(社会责任)。

1. 专业化服务

十八届三中全会《决定》指出,要处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用。^[1]鉴于高度集权的行政科层制与“官本位”意识的影响,只有企业和社会组织而非政府,才能够准确获得有关

地方民众(顾客)需求与利益偏好的第一手信息,并通过市场这只“看不见的手”为后者提供“量体裁衣”式的专业化产品或服务。政府提供的公共产品与服务不但数量有限,而且多数只能满足民众的基本需要。有鉴于此,在公共服务分类改革的基础上,通过政府购买服务、项目招标、合同外包、特许经营、志愿者服务、委托代理等形式,引导企业和社会组织积极参与公共物品与服务的生产,建立多元主体协同的公共服务供给模式已是大势所趋。

2. 社会责任

虽然政府在地方治理中担负首要责任,但必须考虑经济社会发展的阶段性以及公共财政的承载力,要“量力而行”“尽力而为”,这就需要明确划分政府、企业和社会组织在地方治理中的责任边界,建立地方治理成本分担机制。学者周三多指出,对企业而言,“财富创造是一种道德行为”,要让经济的“最强动力”与伦理的“最好动力”相协调,藉此建立企业与社会相统一的伦理关系,构筑“企业精神”。^[16]企业的社会责任在于确保企业及其利益相关人利益最大化,并增进社会福利,这包括底线责任(企业发展壮大)、规范责任(遵德守法)与关爱责任(回报社会)三个层面。社会组织主要承担三个方面的社会责任:一是利益聚合,作为社会“减压阀”,致力于实现特定群体利益目标的社会组织在满足地方公众需求、维护地方公众权益、推动公众参与地方治理方面发挥着不可替代的作用;二是诉求表达,社会组织将一些有着共同利益诉求的地方公众聚集在一起,扩大了公民个体与社会边缘群

体的话语权，拓宽了地方公众诉求表达的渠道；三是守望相助，这在基层社会单位——社区层面表现得尤为明显，一些志愿帮扶性质的社会组织可以使地方公众间产生“富有人情味的社会关系”。

(三) 公民个人层面的能力要求

前述论坛与会者还提出，公众能否广泛参与其中以促进社会融合与发展，从而减少冲突和贫困是判断地方善治与否的终极标准。^[15]因而公民个人层面的核心能力要求既关注公共意识的自我培育能力(公民意识)，也侧重其自我发展能力(公民精神)。

1. 公民意识

公民意识的培养不仅是“法治中国”建设的必然要求，还是地方实现“善治”的重要前提。公民意识包括两个层面：一种将公民视为具有某种资格参与某一共同体的政治、经济、文化和社会事务的成员；另一种将公民视为具有某国国籍因而享有法定权利并履行法定义务的自然人。前一种观点可视为一种抽象意义上的政治和道德人格化，强调“公共性”，这是公民的“外在面向”；而后一种观点将公民赋予现实意义的法律人格，关注“个体性”，这是公民的“内在面向”。公民的“两个面向”使其既依法享有一些基本权利/自由，同时又承担必要的法定义务，当然，义务的设定与履行须以国家/地方对公民个人尊严和自由的维护为保证。

2. 公民精神

地方治理能力建构离不开公众的“共情”与“互赖”，若公民彼此之间缺乏赖以维系的“精神纽带”，地方治理就不能“内化于心”，更不能“外施于人”，难以避免“运动式宿命”。值得注意的是，公民精神的培育并非闭门造车，而是在“干中学”，德国思想家Goethe曾说：“唯有广大民众懂得什么是真正的生活，

唯有广大民众过着真正人的生活。”^[17]我们要以公共精神为导向，通过公民对地方公共事务的积极参与，逐步建立全社会成员对社会主义核心价值观的认同，完善社会行为规范体系。

四、地方治理能力如何建构

地方治理能力建构内隐于治理方式转变之中，若未产生旨在达成地方善治目标的行为，能力建设就无从体现。此过程可分为提出地方治理能力建构的目标愿景、制定并执行地方治理政策/项目开发计划、评估地方治理政策/项目产出并提供地方治理能力建设反馈三个环节(见图2)。

(一) 提出地方治理能力建构的目标愿景

鉴于前文已对地方治理能力建构目标愿景的内容作了详细的阐释，这里主要探讨怎样提出能够激发地方治理多元主体情感，形成高情绪吸引力的目标愿景。多个异质化的地方治理主体聚合成一个群体，为了实现“善治”的目标，他们偏好用形象来思考，喜欢接受简单明了的观念，法国学者Le Boin曾言：“人的行为首先受自己意念的支配，也受一些普及性信念形成的习惯支配。”^[18]虽然地方多中心治理模式正大行其道，但根据我国“中央—地方”关系以及公民政治素质现状，现阶段地方政府需扮演“助产员”角色，作为地方治理能力建构的第一责任人，政府在引导企业、社会组织、公民个人等参与地方治理时应把好“动议关”，即要根据当地资源禀赋和民众公共需求，善于通过一些经过“艺术加工”的词语或口号描绘一幅地方治理的美好蓝图，从而激发其他多元治理主体的想象力。这里值得注意的是，地方政府在运用形象表达激

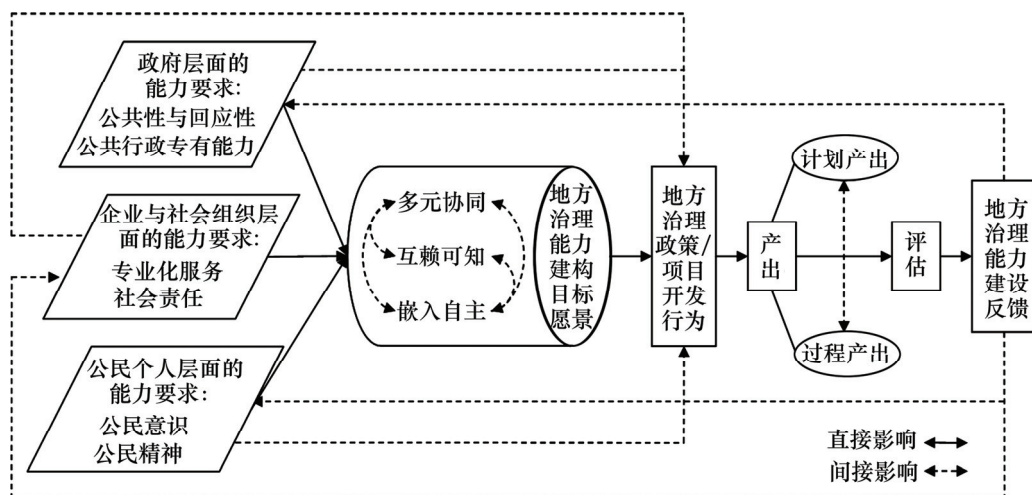


图2 地方治理能力构建分析框架

发情绪能量时,应与其他治理主体共用一套符合主流价值观的“话语系统”说服彼此并“信守承诺”,否则必会承担“小圈圈决策”或“暗箱操作”的道德压力(见图2)。

(二) 制定并执行地方治理政策/项目开发计划

如何进行地方治理与地方治理治什么同样重要,这表现为一系列公共性、权威性的旨在解决地方公共问题的规范或行动方案。学者顾建光认为:“政策能力体现的是,实现有效治理的极为关键的指导性功能和战略性含义。”^[19]通过制定与执行地方治理政策/项目开发计划,地方治理资源得到有效配置与整合。具体而言,首先,要确定地方治理政策目标或项目开发需求。地方治理利益相关者与行动者应准确判断各自在治理能力构建中的定位,形成自我感知,同时依据前述目标愿景判断涵盖多元治理主体的群体定位,形成群体感知。其次,要对地方治理政策目标或项目开发需求进行重要性排序(即议程设定),美国学者 Dye 指出:“议程设定,就是决定对哪些问题作出决策,政府要解决哪些问题。”^[20]Sabatier 和 Smith 认为议程设定是否有效取决于三个变量的作用:相互竞争的联盟间(这里指地方治理的多元主体)基本理念冲突程度、政策问题(议题)可分析性及用于辩论的职业分析论坛性质。^[21]只有在公众对现有地方治理存在中等程度的不满意度、地方公共事务具备可分析性、并且存在一个可供地方多元治理主体平等协商的专业论坛时,议程设定才具备建设性。再次,要执行地方治理政策/项目开发计划,主要涉及选择备选方案与政策议题相匹配、明确相关治理主体的责任与权力边界、配备相应的人、财、物及建立多渠道信息沟通与利益协调网络等。此外,要对地方治理政策/项目开发计划“制定—执行—评估—终结”的全过程进行监控,定期反馈并加以修订或更新,形成以政策/项目为导向的学习。最后,要在新情境(如新问题、新挑战)下实现学习转移,使已完成的地方治理政策/项目形成“外溢效应”,这建立在地方治理多元主体不断吸收新知识、积累新经验、培养新技能的基础之上。

(三) 评估地方治理政策/项目产出,提供治理能力建设反馈

地方治理政策/项目产出主要分为两类:一类属于计划产出,另一类属于过程产出(附带产出)。评估这两类产出的前提是明确地方治理能力建构的目标愿景,以及对地方治理政策/项目行为的绩效期望。借鉴学者陈振明的研究^[22],一方面,要着力丰富评估类型,将常规评估与非常态评估、体制内评估(主要指政府负责的评估)与体制外评估(主要指企业、社会组织与第

三方独立机构主导的评估)及事前、事中与事后评估相结合;另一方面,要理性选择评估策略,综合运用目标达成模式、顾客导向模式、利益相关者模式、效率模式(包括成本—利益分析与成本—效能分析)和职业化模式(如同行评议)。此外,为确保评估的信度与效度,在进行评估时应注意厘清不同类别评估主导者的利益偏好、角色定位以及地方资源禀赋和发展实力的差异。

良性反馈可培养地方治理各主体在沟通、倾听与谈判等方面的技能。在提供地方治理能力建设反馈时需注意:一是反馈应当就事论事、具体直接,美国学者 Hughes、Ginnett 与 Curphy 指出:“在给予反馈时,尽可能地关注事实,确保将事实和推论、归因区别开来。”在此应注意区分两类反馈:针对地方治理行为本身与针对地方治理后果。二是反馈应当具有建设性、并且灵活及时, Hughes 等人认为:“反馈的目的在于向他人提供有用的信息,帮助他们发展。”^[23]反馈应当针对地方治理政策/项目开发行为本身提出有益的建议,而非对实施行为的多元治理主体各自的立场/理念进行价值判断或道德评判。此外,为保证反馈的有效性,反馈意图要被清楚地表达,选择合适的情境与媒介传递该意图;反馈对象要一视同仁,反馈内容要好坏兼顾。只有这样,才能将反馈过程中一些不必要的“负能量”转换成“正能量”。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-11-16(1).
- [2] 李宗克. 现代化与现代性: 概念的清理[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2003, 18(1): 1-7.
- [3] 何传启. 现代化概念的三维定义[J]. 管理评论, 2003, 15(3): 8-14.
- [4] 张成福, 党秀云. 中国公共行政的现代化——发展与变革[J]. 行政论坛, 1995, 2(4): 3-9.
- [5] 陈嘉明. “现代性”与“现代化”[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2003(5): 14-20.
- [6] 陈剩勇, 于兰兰. 网络化治理: 一种新的公共治理模式[J]. 政治学研究, 2012(2): 108-119.
- [7] 孙柏瑛. 当代地方治理: 面向 21 世纪的挑战[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: I-II.
- [8] 博克斯. 公民治理: 引领 21 世纪的美国社区(中文修订版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 11.
- [9] 彭勃, 杨志军. 发展型国家理论、国家自主性与治理能力重塑[J]. 浙江社会科学, 2013(6): 58-65.
- [10] Dunn, Legge. U. S. Local government managers and the complexity of responsibility and accountability in democratic

- governance [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2001, 11, (1): 73-88.
- [11] 卢梭. 社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 2003: 127.
- [12] 维戈达, 孙晓莉. 从回应到协作: 治理、公民与未来的公共行政[J]. *国家行政学院学报*, 2003(5): 91-96.
- [13] 汉密尔顿, 麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 北京: 商务印书馆, 1995: 264.
- [14] Svara. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration [J]. *Public Administration Review*, 2001, 61(2): 176-183.
- [15] Kim, Halligan, Cho, etc.. Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government [J]. *Public Administration Review*, 2005, 65(6): 646-654.
- [16] 周三多, 陈传明, 鲁明泓. 管理学——原理与方法(第五版)[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2009: 147-149.
- [17] 辜鸿铭. 中国人的精神[M]. 海口: 海南出版社, 2007: 45.
- [18] 勒庞. 乌合之众: 大众心理研究[M]. 北京: 商务印书馆国际有限公司, 2011: 144.
- [19] 顾建光. 政策能力与国家公共治理[J]. *公共管理学报*, 2010, 7(1): 8-12.
- [20] 戴伊. 理解公共政策(第十二版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 28.
- [21] 萨巴蒂尔, 史密斯. 政策变迁与学习: 一种倡议联盟途径[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 47.
- [22] 陈振明. 政策科学: 公共政策分析导论(第二版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 309-325.
- [23] 哈格斯, 吉纳特, 柯菲. 领导学: 在实践中提升领导力(第7版)[M]. 北京: 机械工业出版社, 2012: 283-284.

Construction of local governance capacity framework in modernization

LI Ke

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610065, China)

Abstract: Capacity construction of local governance is an important part in modernization of national governance capacity. Since the 1990s, scholars at home and abroad have conducted very fruitful research on this proposition. On this basis, the present essay analyzes the key elements in the process of modernization, and reveals the essential features of capacity construction in local governance in the context. Besides, the essay answers three issues of capacity construction in local governance: what, who and how, attempting to construct an integrational analytical framework of “philosophy, structure and process” containing aims, policy behaviors and capacity feedback.

Key Words: capacity construction; local governance; modernization; an integrational analytical framework

[编辑: 胡兴华]