

文章编号:1674-8107(2021)01-0088-08

赋权增能:新时代开发区基层社会治理的调适选择

毕铁居

(井冈山大学政法学院,江西 吉安 343009)

摘要:新时代背景下,社会治理是基层政府职责体系的关键议题。以开发区为代表的功能区社会治理具有不同于一般行政区的鲜明特征,面临更大的挑战。内部有限资源与权限分配主要用于经济增长,外部环境面临科层体制的侵扰,具有不确定性。基于治理资源和管理权限两个维度,将开发区社会治理划分为科层治理、行政发包、项目制与策略式治理。各个治理类型是基于治理情景的不同选择,整体上是一种分散的,碎片式的治理结构。新时代开发区基层社会治理的赋权增能具有不同的内容。治理的优化选择是:党建引领是核心内生动力,行政机制内部整合是重要制度保障,互联网信息技术是催化剂。

关键词: 开发区;基层治理;赋权增能;党建引领;类型化治理

中图分类号: A821

文献标识码: A

DOI:10.3969/j.issn.1674-8107.2021.01.011

一、前言

社会治理是党和政府高度重视的理论与实践课题。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,“加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”,第一次将“公共服务”提到了地方政府职责的首位;第一次没有单列地方政府经济建设方面的职责。^[1]党的十九大报告提出“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”,这为我国基层社会治理提供了根本性、战略性的方向指引。2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强和改进乡村治理的指导意见》提出,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制。党的十九届四中全会提出,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑

的社会治理体系。党和国家日益重视社会治理,一方面,话语表达上实现了社会管理向社会治理转换,治理体系由单一走向多主体。另一方面,重视社会治理多元工具叠加与协同,基于中国情景,精准定位主体功能,构建了一个多主体整合治理结构。

新时代开发区社会治理具有特殊意义。开发区一方面特殊经济功能区,是地方经济增长主力军。开发区经济增长、产业聚集与创新发展和其精简高效的职能与机构设置关联密切。精简高效,意味着开发区专注产业发展,目标单一,资源易于集中使用。另一方面,正是基于特殊经济区定位,开发区成为了基层社会治理关键区域,开发区村庄拆迁、土地使用、环境污染、安全生产等极易引发热点事件。初期,开发区社会治理事务多由所属地基层政府承担或分担。但分税制改革推行,财权相对集中,事权下放,基层政府财权与支出责任不平衡凸显,其社会治理陷入权能困境。同时,随着

收稿日期:2020-11-15

基金项目:井冈山大学博士科研启动项目“开发区融合发展过程逻辑及转换机制研究”(项目编号:JRB1908)。

作者简介:毕铁居(1979-),男,山东菏泽人,讲师,博士,主要从事地方治理研究。

开发区流动人口的增加,公共服务供给的边际成本高到无法由单一主体负担,对开发区或所属地基层政府都是不可承受之重。此外,由于开发区经济增长的溢出效应并不能与所属地基层政府分享,特定时期二者还会竞争发展资源,开发区与基层政府社会治理分工协作越来越成为普遍面临的一大难题。改革开放进入新时代,以人民为中心的发展成为党和政府的发展主旨,开发区基层社会治理急需寻找新的治理资源,以解决经济增长与社会治理二者间不充分不均衡的矛盾。

开发区是一个特殊经济区,也是一个特殊经济政策空间。不同于一般行政区,开发区不是一级行政区,其空间定位是产业发展,经济增长与改革创新。正是基于此,开发区行政管理权限存在实践困境,自身没有独立的行政权限,需要委托或授权。而这往往造成开发区精简高效的机制优势丧失,向“传统科层制回归”。与此同时,开发区空间不断拓展,产业发展壮大,由此导致了人口规模膨胀,开发区事实已经成为我国城市的有机组成部分,正逐渐由经济空间转化为新型城市空间,加之开发区产城融合政策的推行,开发区社会治理事实上成为了其重要职责,这也是开发区创新发展、集约发展的基础支撑。已有研究将开发区基层社会治理置身于开发区产业发展中,部分研究以个案探究开发区社会治理,结论有待检验,也未能将开发区社会治理与整体社会治理有效联系与整合。本研究基于类型化分析,从理论上整合基层社会治理类型,实践上探索党建引领的赋权增能作为开发区社会治理优化的路径选择之一。本文接下来将分析开发区基层社会治理的主要特点,接着将基于类型分析法,依据资源占有与管理权限,从理论上整合现有社会治理类型,在此基础上解析各社会治理类型的优势与不足。最后,基于案例分析,提出党建引领型增权赋能作为开发区基层社会治理的适应性选择。

二、开发区基层社会治理:核心资源依赖与治理权限不足

开发区作为一个特殊经济功能区,其发展功

能定位与行政区行政管理功能截然不同。上个世纪八十年代,我国建立了第一个国家级开发区,历经四十多年的飞速发展,开发区进入了不惑之年的成熟期,开发区人口规模越来越大,人口异质性愈发明显,流动性越来越大,社会管理与服务面临巨大挑战,作为一个特殊的经济区,其社会治理具有下列特征:

(一)基层社会治理权限准行政化

一般而言,开发区专注于经济发展,精兵简政,而公共管理与服务职能由所属地基层政府行使。随着开发区规模的扩大,开发区人口越来越大,驻地政府不堪重负。开发区被赋予了一定的行政管理权,探索成立综合执法局。但开发区作为所属地政府的派出机构,权利授予或委托均受到所属地政府极大影响,各开发区具有很大异质性,事实上开发区执法权也存在争议。在依法治国,建设法治政府的背景下,开发区经济区定位与公共管理服务职能权限存在一定的悖论,公共管理与服务权限承担会影响开发区产业发展,而不充分权限则会影响开发区社会治理效能提升。

(二)治理客体的异质性与流动性

开发区治理对象包括各类型企业及其员工、开发区驻地内村民和流动性务工者。开发区流动人口大多处于“半城镇化”的非定居状态,是一种个体非稳定就业非农化,而非完全的家庭为单元的城镇化安居。^[2]开发区服务对象高流动性带来高效率与灵活性,也同时意味着强异质性。流动性与异质性对开发区基层治理带来复杂性与不确定性,这无疑是开发区基层治理成本与效率的双重挑战。

(三)治理资源的外部依赖

从组织属性上讲,开发区是任务型组织而非常规性组织。与常规组织资源获取相比,任务型组织的资源获取具有不确定性;出于直接使用的目的,从属于任务完成的需要;通过信任与合作的方式获取资源。^[3]对于开发区而言,法律地位与土地是特定阶段其发展的核心资源。这两类资源都需要从外部获取。核心资源的缺失是开发区基层社会治理困境的关键所在。开发区必须依靠与外部

的协作才能实现目标,虽然这一目标有科层制的命令手段的保障。开发区在产业聚集过程中的空间拓展就需要驻地政府的密切配合,否则,由此引发的社会治理难题就难以解决。

(四)治理空间不断拓展与发展时间的压缩

开发区是功能区,是改革创新的示范区。地方政府在经济社会发展过程中,几乎倾注了全部的注意力与资源配置,开发区成为地方经济增长的主力军,空间快速拓展,规模不断扩大。规模是影响基层治理的重要变量。治理规模取决于物理空间、人口规模与治理内容等变量。治理规模扩大不但有成本代价,还会显现在国家与社会紧张关系上。^[4]为了解决发展空间受限问题,开发区通过行政托管、区政合一等多种形式不断增加土地空间供给,而这势必造成人口规模的增大,公共管理与服务压力的加大。“中国发展主导的时空结构不是时空延伸,而是时空压缩。传统、现代和后现代压缩到了当代”。^[5]^[P3]发展的时间压缩意味着开发区短时间内取得了巨大成就,但累积的问题不会历时性渐进出现,却会集中式短时期凸显。空间规模的扩大与发展时间压缩对开发区基层治理造成了双重压力。

三、开发区基层社会治理:类型分析与内在张力

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。开发区基层治理矛盾的主要方面是基层社会治理能力的提升。以开发区为代表的功能区基层社会治理能力主要取决于资源占有丰富度和充分的管理权限。资源占有主要是财政资源状况与官僚组织的运作逻辑有着密切的关联性。^[6]管理权限服从事权执行,划分应当以政府事权作为基础。权限分配脱离政府事权,将造成有责无权、有权无责。^[7]^(P112)基层治理资源占有和管理权限两个维度,可以分别作为地方经济财政状况与行政管理体制的代理指标。基层治理绩效取决于治理主体与客体的互动,但从根本上来讲,最终还是取决于治理主体的能

力与治理体系的完善。因此,基层治理绩效提升的基本选择就是基层治理资源占有和管理权限二者的平衡。

基于对基层社会治理绩效这一分析思路,我们可做出四种不同类型的基层社会治理的划分。改革开放的新时期,地方政府以经济增长为首要工作目标,晋升为主要激励方式,进行了一场“为增长而竞争”地方发展竞赛。社会治理整体上服务于经济增长。地方基于治理资源占有和管理权限现实,逐渐形成了不同的社会治理形态。资源占有多,管理权限少,社会治理呈现项目制治理形态^[8]。管理权限与行政资源均高,则实施科层治理。资源占有偏少,管理权限充分的情境下,地方的适应选择是行政发包制^[9]。策略式治理则是一种实时状态,描述了基层社会治理的现实困境。它是在资源占有与管理权限均低的情境下,地方治理陷入了一种“内卷化”状态。为维护社会稳定,基层社会治理的科层制、项目制、行政发包制与策略式治理交融混合,共同服务于经济社会发展。在实践运行中,基层社会治理服务经济增长的目标更为明显。

对于上述划分,有两点需要明确。第一,这种类型分析法是一种理想化的状态,是一种基于韦伯意义上的“理想类型”研究方法。现实中,基层社会治理类型绝非简单的非此即彼的“二分法”,反而是处于相互交融、多变复杂的存在状态。第二,该类型划分与政府宏观经济社会治理类型基本一致,开发区基层社会治理嵌入其中,服务于地方经济增长。

中国特色社会主义进入新时代,上述单一化的治理类型越来越呈现出结构碎片、效果低下、形式程序化状态。科层治理是工业化社会大型组织的治理机制。根据韦伯的理论,科层制以命令为方式,基于非人格化行政,通过控制机制实现组织效率的最大化。科层治理要求权责一致,事权与支出责任相符。在基层政府资源占有多、权限赋予充分的情况下,基层社会治理采用科层制则效率高、成本低。但科层治理程序至上,不能适应多变的环境,保守固化容易导致形式主义盛行,技术逻辑主

导,人文关怀不足。因此,新时代基层社会治理逐渐转向简政放权、政社合作协同。借鉴简约治理概念,^[10]我们称之为简约化科层治理,其内涵更加侧重政府职能的转换,让渡空间,与社会、市场的合作协同。

行政发包制可以降低上级政府的治理成本,鼓励自筹资金,增加财政收入,给予基层相当的自由裁量空间;上级政府控制着人事权、干预权、审批权等重要权限,将剩余治理权力并连同项目赋予到发包项目中。^[9]在治理资源占有偏少,行政权限完全的情境下,基层社会治理采用行政发包制是比较适宜的选择。行政发包制是行政系统内实行的一种治理方式,是工商管理技术在行政领域的拓展与渗透。行政发包与高强度的横向竞争相协同能产生了强大的激励与责任传导,否则,就会出现制度与资源的错配。在社会治理领域,部分维稳、计生等事务能够产生高绩效,但在教育、医疗、环境保护等诸多领域并没有出现乐观的绩效表现。^[9]党的十八届三中全会提出,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。治理的重要特征之一是主体的多元化,其中,市场与社会都是重要的治理主体。政府与社会合作伙伴模式实现了治理网络化,不但可以降低治理成本,更可以优化资源配置,提高治理效率。

项目制是借助国家财政的专项转移支付等治理手段,突破科层体制层级束缚,遏制市场体制分化效应,基于治理自主性,加大民生与基本公共服务投入。^[8]项目制治理方式的一个重要背景就是中央与省级政府分税制改革。财权的上收与财力的集中,致使地方面临着事权与支出责任的不平衡。在分税制财政格局下,上级政府拥有更多的包括财力在内的治理资源,下级政府由于财力不足而消极应对公共服务提供,或者将经济增长嵌入社会治理之中,因而有强烈的项目获得意愿。从权限能力上看,地方政府也有足够的权限空间实施项目。项目制能推动治理资源下沉,有效实现基层社会动员。集中资源打造示范点,具有基层社会治理方面的典型效果。^[11]但项目制轻管理,加之信息

不对称,地方选择性执行致使上级项目目标难以实现,进一步加剧了财政集权过程,意外后果难以避免。^[12]

基层政府的权限不完整,加上权限收紧,基层政府维持运转变为依靠上级的转移支付,从“要钱”、“要粮”变为“跑钱与借债”。基层政府成为与治理对象关系更松散的“悬浮型政权”。^[13]与之对应,其应对方式转换为“策略主义”,即基层治理缺乏稳定的、正式的运作规则,更没有基于长远发展的战略目标,而代之以各类权宜的和随意的策略与方法,应对当前短期目标^[6],我们称之为“策略式治理”。

科层治理本身就是一种理想类型,其程序化操作风格致使形式主义、官僚主义风行,但完全替代也几乎不可能,尤其在中国这样一个超大型转型发展社会。项目制以非行政机制实现均衡发展,但重前端管理,忽视过程监督。行政发包制赋予基层较大自主空间,实施绩效取决于具体情境。策略式治理是对基层治理资源与权限双双不足的一种描述。各种类型形成了相互替代关系,但在不同时间序列和问题情境下,也是一种竞争性选择。^[14]新时代,我们可以利用传播领域媒体融合逻辑来说明社会治理类型间关系,各治理类型“不是取代关系,而是迭代关系;不是谁主谁次,而是此长彼长;不是谁强谁弱,而是优势互补。”^[15]

上述治理类型划分主要基于政府,从政府与社会关系看待社会治理类型化,而忽视政党这一种极其重要的治理主体。此外,各个治理类型彼此虽有重合或融合,但基本都是权宜性的、非正式性的,实际上整体是一种分散化、碎片式的治理格局。基于中国情景的治理思维,景跃进(2019)从方法论上主张“将政党带进来”,从而形成政党——国家——社会的三元格局。在三元格局中,政党执政既可以通过政府渠道来治理社会,也可以对社会发挥直接影响,政党基层党组织在各自范围内发挥着政治领导、组织动员和落实政策的作用。^[16]国家的运行制度组织体系的实际作用,在很大程度上取决于党的组织网络对制度组织体系的组织控制和功能替代程度。党的组织网络对社会的影

响和作用大大超出制度组织体系。^[17]习近平总书记指出,把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。无论从理论上还是实践上,党在开发区社会治理中扮演着领导者角色、元治理者角色。

四、党建引领型增权赋能:开发区基层社会治理的适应性选择

以开发区为代表的功能区社会治理面临着更多的问题,更大的挑战,更复杂的治理情景。其中,权限的不充分与资源的经济增长的专用性影响着开发区社会治理绩效。开发区社会治理增权赋能可以借助党建力量、基层社会治理机制内部整合与互联网信息技术,实现开发区社会治理的良性发展。

党的十九大报告提出,“不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力,确保我们党永葆旺盛生命力和强大战斗力。”地方在实践上开展了党建引领社会治理的有益探索,并取得了令人瞩目的成绩。譬如上海嘉定区菊园新区开展生活垃圾“定时定点投放”先行先试,以党建为引领,建立新区党工委、机关企事业单位、村居党组织、物业公司、环卫清运、城管联勤等六责联动运行机制,推进实施垃圾分类攻坚战。^[18]基层党组织在群众日常生活领域发挥着引领+治理的作用。顺德红基石党群服务中心以党建引领为核心,通过1+1+N+N的运作模式,即一个核心、一个党建基地、N个社会组织、N种组织服务形式,打造联动带动社会的基层服务载体,探索党建引领基层社会治理发展的新途径。^[19]在新型文化创建领域,基层党组织以引领+平台的角色定位,探索了一种基于党建的平台型社会治理方式。张家港保税区(金港镇)创新探索基层社会治理的新形式,通过深入开展党建引领“法治、德治、自治”融合项目,移风易俗效果显著,民风民治焕然一新。^[20]通过党建引领,“三治融合”,在基层移风易俗等传统文化扬弃层面,试图探索一种融合型的社会治理新路。

实践表明,党建引领的社会治理在不同领

域展现了平台型、融合型等不同类型。这不仅仅是简单的“输血式”赋权增能,更主要是提升了基层治理的内生动力,塑造了基层治理格局。“官僚模式与动员模式是政府执行的两种不同方式”。党建引领社会治理促成了社会治理双元执行模式形成,能有效驱动科层体制执行力的提升。^{[21](P304,312)}

整合治理是地方实践中形成的一种新模式,可显著提升地方治理能力。^[22]行政管理体制机制是基层社会治理的结构性制约因素。科层制低成本、高效率的组织优势需要有适宜的体制机制作为基础。碎片化、程序化、自上而下、单向度的行政管理体制与向上集中的行政资源配置方式不但无法实行有效的基层社会治理,反而滋生了形式主义、官僚主义与腐败现象。部门本位主义和碎片化权威结构制约国家治理体系完善与治理能力提升,理论与实践解决之策主要有两个路径,其一是社会力量参与政策决策;其二是克服协同失灵,构建整体性政府。^[23]但在中国现实的发展情境下,社会组织发展不足,社会参与缺乏组织载体。整体性政府构建也缺少有效的协调者。因此,社会治理的行政机制内部有效的整合需要党的机构有效引领。

现代互联网信息科技是社会治理的重要支撑。网络信息科技对人们的生产消费、休闲娱乐、学习工作产生了颠覆性影响。网络信息技术赋权普通民众,“人人都是记者”。同时,政府也从其中获得了巨大的权力,借助网络大数据,可以更加精准化治理,降低行政成本,提高治理效能。随着信息社会深入发展,“数字政府治理”兴起,以人民为中心的“智慧服务”契合信息革命下社会发展的内在需求与全球治理变革。^[24]互联网信息技术的发展深深受到政府行为的影响,政府移动政务发展普遍存在内在动力不足、碎片化分割问题。实现“数字政府治理”良性运行,需要党的力量的引领、指导和督查。

从社会治理层面来讲,在多元治理主体中,党委领导是核心,发挥着元治理角色作用。首先,党建促进政府整合,影响政府行为的注意力选择,地

方部门往往“借助党委政府的权威地位推动工作。”^[25]其次,党的干部制组织是社会治理的核心组织载体。根据学者博·罗斯坦(2016)的研究,人事组织有科层组织与干部制组织之分,干部制在当代中国政治体制中扮演着重要角色。在干部制组织中,干部对组织政策方针的强烈忠诚甚至热心。干部的核心能力是领会认同组织的政策,然后在不同情况下有针对性地灵活执行实施。^[26]“中国背景下党员干部与罗斯坦‘干部制组织’中的干部很相似”。^[27]中国的行政体制结构不够优化,不利政府执行。政策的推行就是要靠一大批为党和人民工作的干部。^{[21][P333]}党领导的干部制组织是中国发展奇迹的组织载体。再次,党的基层组织是方针政策动员与落实的有力保障。群众是党的执政基础,群众路线是党的组织工作路线,通过党的高达数百万的基层支部,可以有效地把党和国家的政策方针传达、贯彻执行到基层一线,经由基层党组织解决“上面千根线,下面一根针”基层治理负担过重的困境。

随着互联网经济越来越深地渗入社会各领域,网络基础设施的准公共产品性质愈发显现。^[28]加强中西部网络基础设施建设,普遍性降低网络使用费用,成为政府职责应有之义。2015年,国务院发布《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》,明确提出,“互联网+”是把互联网的创新成果与经济社会各领域深度融合,形成更广泛的以互联网为基础设施和创新要素的经济社会发展新形态。部署的重点行动之一就是互联网+益民服务。借助互联网信息技术,实施“互联网+”成为社会治理效能提升的重要战略部署,进而也倒逼地方政府自愿赋权、直接赋权、无条件赋权开发区^[29],互联网信息技术成为了开发区基层社会治理的润

滑剂与软化剂。

由于条块分割,单一的地方政府无力承担网络基础设施这一跨域性公共产品,需要有党与国家的顶层设计,由党的权威推动这一全国性公共产品的提供。党和政府推动与形塑了互联网技术发展,反过来,网络信息技术也对党的领导、政府的行政管理能力给予了技术、工具与资源等方面的赋权增能。移动政务的快速发展,移动党务平台的广覆盖、高效能,则是现实实践的典型例证。

结语

在中国改革进入“涉险滩、啃硬骨头”的历史关键节点期,继续推进改革向纵深发展,需要改革具有系统性、整体性与协调性。而这种改革的设计、试点推进与有效实施需要改革者及组织具备相应的资源与能力。在整合改革存量的同时,更为重要的是寻找支撑增量变革的力量与资源。开发区作为特殊经济区,功能定位主要是经济增长,坚持以产业发展为主,优化营商环境是其主要任务。^[30]任务型组织目标是要弥补传统的以官僚制为基础的常规组织的缺陷,实现对官僚组织的解构和超越。^[31]开发区社会治理基本类型,如项目治理、行政发包制、科层治理等结构上碎片化,治理效能低下。在开发区社会治理不能完全交由所在地基层政府的情况下,开发区基于自身资源与权限,需要构建以党建为引领,行政机制内部整合、互联网+社会治理的三位一体赋权增能模式,通过党建、行政与信息技术的有机融合,助力开发区社会治理走出困境,走出工业区,走向新型城镇化。新时代开发区基层社会治理的优化路径是,党建引领是核心内生动力,行政机制内部整合是重要制度保障,互联网信息技术是催化剂。

参 考 文 献

- [1] 朱光磊.全面深化改革进程中的中国新治理观[J].中国社会科学,2017,(4).
- [2] 王兴平,谢亚,等.新时期中国开发区流动人口集聚与再流动研究[J].城市规划学刊,2018,(2).
- [3] 张康之,李东.常规组织与任务型组织资源获取的比较[J].中国人民大学学报,2007,(2).
- [4] 周雪光.国家治理规模及其负荷成本的思考[J].吉林大学社会科学学报,2013,(1).
- [5] 景天魁.中国社会发展与社会学[M].北京:学习出版社,2000.
- [6] 欧阳静.资源匮乏、目标多维条件下的乡镇政府运作[J].改革,2011,(4).
- [7] 沈荣华,曹胜.政府治理现代化[M].杭州:浙江大学出版社,2015.
- [8] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012,(5).
- [9] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014,(6).
- [10] 黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代,2008,(2).
- [11] 李威利.新单位制:当代中国基层治理结构中的节点政治[J].学术月刊,2019,(8).
- [12] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国”[J].社会,2012,(1).
- [13] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006,(3).
- [14] 于君博,童辉.项目制:一种新的国家治理模式的文献综述[J].南京农业大学学报:社会科学版,2016,(3).
- [15] 习近平.加快推动媒体融合发展 构建全媒体传播格局[J].奋斗,2019,(6).
- [16] 景跃进.将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构[J].探索与争鸣,2019,(8).
- [17] 林尚立.集权与分权:党、国家与社会权力关系及其变化[J].复旦政治学评论,2002,(1).
- [18] 生活垃圾“定时定点投放”先行先试[EB/OL].<http://finance.sina.com.cn/roll/2019-07-04/doc-ihytcik9692468.shtml>
- [19] 李伟浩.乐从水藤这个地方真架势,其先进经验向全区推广[EB/OL].http://www.sohu.com/a/308491938_414557
- [20] 党建引领奏响社会治理“三部曲”[EB/OL].http://zjg.js.xinhuanet.com/2018-01/18/c_1122278501.htm
- [21] 胡伟.政府过程[M].杭州:浙江人民出版社,1998.
- [22] 杨宏山.整合治理:中国地方治理的一种理论模型[J].新视野,2015,(3).
- [23] 裴俊巍,陈慧荣.碎片化权威主义下协同治理的司法路径——以“中国政府采购第一案”为例[J].经济社会体制比较,2018,(5).
- [24] 戴长征,鲍静.数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察[J].中国行政管理,2017,(9).
- [25] 练宏.注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J].社会学研究,2016,(4).
- [26] 博·罗斯坦,臧雷振.经济增长与政府质量的中国式悖论——“韦伯式”科层制与中国特色“干部制”[J].经济社会体制比较,2016,(3).
- [27] 魏姝.干部制组织还是科层制组织——一个基于身份理论的“原教旨”分析[J].南京社会科学,2018,(1).
- [28] 朱虹.基于公共产品理论的网络基础设施产权问题研究[J].情报科学,2006,(1).
- [29] 王义.“赋权增能”:社会组织成长路径的逻辑解析[J].行政论坛,2016,(6).
- [30] 国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的若干意见.[EB/OL].<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/02/content-s=5165788.htm>
- [31] 张康之,李东.任务型组织之研究[J].中国行政管理,2006,(10).

Empowerment: Adjustment Choice of Grassroots Social Governance in Development Zone

BI Tian-ju

(School of Politics and Law, Jingtangshan University, Ji'an 343009, China)

Abstract: In the new era, social governance becomes a key issue in the responsibility system of grassroots governments. The social governance of functional areas of Development Zone is facing greater challenges for their distinct characteristics different from general administrative areas. In these functional areas of Development Zone, the limited internal resources and jurisdiction are mainly used for economic growth, while the external environment is facing the intrusion of the bureaucracy for their uncertainties. Based on the two dimensions of governance resources and administration jurisdiction, the social governance of the Development Zone can be classified into bureaucratic governance, administrative outsourcing, project system and strategic governance. Each governance type represented a choice based on different governance scenario, while, holistically speaking, it is a decentralized, fragmented governance structure. The present paper holds that, empowerment of grassroots social governance in Development Zone in the new era becomes a necessity, i.e. Party building leadership is the core endogenous driving force; the internal integration of administrative mechanisms is an important institutional guarantee; the internet information technology is the catalyst.

Key words: development zone; grassroots governance; empowerment; Party building leading; typed governance

(责任编辑:庄暨军)