

专栏导语

郭巍青*

中国的改革开放走过了40年的历程，取得了举世公认的伟大成绩。梳理、总结和反思中国经验，成为重要的学术研究课题。而地方政府与基层治理的研究，也因此获得了新的重要性。一方面，中国学术界在基层治理与政府创新方面已经积累了丰富的学术文献，构成中国公共管理学科最有特色和亮色的领域之一。另一方面，许多国外研究者意识到，认识和把握中国经验，不仅要看国家整体，还要看地方政府；但与国家整体相比，地方政府方面的地位和作用，长期被低估了。

在这样的背景下，地方政府与基层治理的研究将迎来新的发展时期。本期选登两篇论文，集中讨论市、县一级地方政府的治理问题，目的是希望更多的人来一起关心对地方政府与基层治理的研究。所选两篇论文均是案例研究，郭巍青等《“复杂问题”与基层干部的“办法”：以N区“外嫁女”问题为例》涉及农村地区围绕“外嫁女”权益问题而引起的社会冲突，陈家建、张琼文《地方政府处理社会矛盾的“分级应对”机制研究——以S省M市医疗纠纷为例》涉及市一级政府如何管理医患关系中的冲突。可以说两篇论文的共同主题是地方政府对于社会冲突的管理，以及其中的策略与制度创新。通过介绍这两篇论文，我们希望在以下三个方面引起更多的讨论和对话。

第一个方面是发展与治理。中国政府成功推动了一个大国的现代化进程，特别是推动了经济的发展。因此中国政府常常被称为“发展主义”的或“发展型”的政府，意思就是它在经济发展中的引擎作用非常突出。在这当中，地方政府也对推动经济发展起了重要作用，这一点已经被广泛认识到了。但是，在发展之外，中国还长期维持了社会稳定，其中地方政府的作用甚至比中央政府更重要。这一点，虽然也已经有很多研究，但是在个案收集、数据挖掘、比较分析与理论概括等方面还是有很多不足。实际上，当经济发展起步后，地方政

* 郭巍青，中山大学中国公共管理研究中心 / 政治与公共事务管理学院，教授。

府的大量工作涉及到社会秩序的维持和社会问题的治理。其中的典型问题包括：人与土地的关系（征地、拆迁、工程移民），配额管理（户籍、积分制、学位指标与高考指标、医保、购房指标），人居环境管理（治安、交通、消防、食品安全、环境保护），秩序管理（劳资关系、医患关系、消费者权益），等等。所有这些问题，都是在地的，都必须由地方政府去处理。地方政府面对两重压力。一重来自中央的监督考核，另一重来自“全能政府”理念下的政治文化，也就是公众要求政府对各种问题裁决是非曲直。换句话说，其他的裁决方式要么缺乏，要么不被接受。本期所选的两篇论文，一篇谈到村委会的决定不被接受（“外嫁女”案例），一篇谈到司法裁决不被接受（医患关系案例），就是这种情况。从比较政治的角度看，地方政府所承受的这种几乎无边的压力，是一种非常特殊的类型。由此来看，地方政府在基层治理方面所付出的超常努力，是中国发展经验中不可或缺的重要环节。而中国幅员之大，问题之复杂，意味着其中蕴含的案例和数据必定巨大，非常值得开展更加深入的研究。

第二个方面是常规治理与冲突管理。原则上说，地方的治理，要随着经济社会发展程度的提高，走向制度化、规范化、专业化、法治化；要严格贯彻中央精神，提高决策的科学化和民主化水平，提高干部队伍的素质；等等。但在此前提下也要看到，地方政府面对的问题往往有复杂的利益纠缠，并不容易都纳入到科层制与法制的渠道上完全理顺。在冲突场景下，教科书的方案是尽量通过广泛参与的社会对话寻求共识。但实际上很不容易做到，一来是因为利益诉求往往极化，二来是时间条件不允许。在实际案例中可以看到，地方干部往往在正式的层面和非正式的层面同时用力，即所谓“建制度”和“用手段”。所用的手段是一个有灰度的领域，其中可能有创新，可能有即兴发挥，可能有并不符合正式制度的方面。但是我们如果完全否认这个方面，就会遗漏实际生活中很多生动而复杂的内容。从迅速降低冲突烈度的角度来看，非正式的手段常常不可或缺。但是它也带来复杂后果。比如为了息事宁人而给出的赔偿额很可能与制度规定不符，它经不起比较。一旦被比较，就可能引发新的冲突。总之，地方干部怎样在时间压力下处理冲突？怎样通过常规治理而减少冲突？他们运用自由裁量权的过程中，有哪些创新，又有哪些问题和隐患？这都非常值得更多的观察和研究。

第三个方面是自上而下与自下而上。在政策执行的研究中，自上而下的分析视角强调执行就是决策者（上级）如何指挥、纠正和协调下级行为的过程。自下而上的视角则强调，下级在一个具体的问题情境中实际进行操作，并向上级请示、报告、要求，互动的过程，才是真正的执行过程。从中国的实际情况

来看，维护社会稳定是一项自上而下的要求，并且伴随有考核指标。但是，普遍的政策精神不一定包含对具体情境的明确的行动指示。例如，在“外嫁女”的案例中，应该不应该给外嫁女分配股权收益？给多少？怎么给？怎样做才不引起冲突，实现维稳？所有这些，都要求当地政府做出正确的考虑和行动。地方干部的再决策，是整个执行过程的起点；社会稳定的局面，是他们“做”出来的。在这个意义上可以说，此类案例，为自下而上的分析视角提供了应用场景。但是整个过程，依然在一个严格地自上而下的控制框架内完成。如果能够更好地分析其中的机制，将会对丰富公共政策与公共管理的理论框架做出贡献。

约请组建专栏暨 2019 年征稿启事

本刊自创刊以来，一直坚持以专栏的形式集中反映公共管理学科与实践领域的热点、重点问题以及引领学术讨论，专栏已成为本刊的最重要特色之一，并深受各界的好评。为集思广益，博采众长，本刊诚挚邀请在公共管理领域学有专长的学者与我们一起组建专栏，把此一品牌栏目办得更好。

有组建专栏意向的学术同仁，请与本刊编辑部联系，并请提交拟建专栏的初步计划。计划书内容包括但不限于：专栏主题、文章篇数、初定的题目、参与的作者的基本信息和交稿日期。

另外，本刊也非常乐意与相关大学和研究机构合作，通过组织学术会议、论坛等方式，推动学科发展，将杂志作为学术交流和成果输出的重要平台。

2019 年本刊较为关注的议题有：公共管理理论前沿与新方法、公共管理跨学科研究、科技体制改革、区域协调发展、市场准入与监管、金融监管、商事制度改革、现代预算与财政制度改革与建设、健康中国、干部队伍建设与考核、行政伦理、绿色监管、智慧城市研究、地方治理创新、事业单位改革、技术（信息技术、人工智能等）发展与公共管理、重大政策评估、工作—生活平衡、儿童福利、教育政策与教育管理、智库研究，等等。

欢迎各位学者能就以上议题或者其他重要议题为本刊组建专栏或赐稿！