

# 中国县域社会治理指数模型的构建<sup>\*</sup>

□ 陈丽君 郁建兴 董 瑛

**内容提要** 社会治理是国家治理的重要方面,社会治理的重点在基层,难点在基层,落实也在基层。县域是国家治理体系中最完整的微观单元,构建县域社会治理指数模型对于推进县域治理体系和治理能力现代化具有重要意义。本文系统回顾、梳理已有治理评估的相关研究,以县域善治为价值导向,以提高县域治理效能为目标,在体现县域政府与社会互动关系、凸显县域社会治理特征的基础上,确定社会管理、政社共治、社会自主治理和科技支撑为评估县域社会治理成效的4个维度,构建了包含11项一级指标,24项二级指标的中国县域社会治理指数模型。本指数模型有助于综合、科学评价县域社会治理情况,明确县域社会治理发展方向,推进县域社会治理体系和治理能力现代化。

**关键词** 县域社会治理 指数开发 综合性评估

作者陈丽君,浙江大学公共管理学院教授、浙江大学社会治理研究院首席专家;(杭州 310058)  
通信作者郁建兴,浙江工商大学教授、校长,浙江大学社会治理研究院院长;(杭州 310018)  
董瑛,浙江大学公共管理学院研究生。(杭州 310058)

DOI:10.14167/j.zjss.2020.08.006

党的十九届四中全会指出,社会治理是国家治理的重要方面,要坚持和完善共建、共治、共享的社会治理制度。社会治理的重点在基层,难点在基层,落实也在基层,治理重心下沉的过程中,县域是国家治理体系中最完整的微观单元,是社会治理中最敏感的神经末梢,县域治理水平和能力直接反映、影响着国家治理水平和能力。这场新冠疫情大考,既凸显了县域内城乡、社区等社会治理基本单元的重要性,也暴露了各地县域治理中存在的短板和不足。目前国内外大多数治理评估都集中于国家、地方层面,关注政府绩效而较为忽视其他治理主体效能的发挥,难以充分反映县域治理的内涵与特点,因此,本文试图构建一套符合我国国情、反映县域社会治理特色、兼顾理论性和实用性的中国县域社会治理指数模型,用以客观反映县域治理现状,明确县域社会治理的发展方向,

推动县域社会治理体系和治理能力现代化。

## 一、国内外治理评估研究回顾

### (一)国外治理评估

国外对治理评估的研究开始较早,世界银行1996年即推出世界治理指数(WGI),涉及领域包括公民表达与政府问责、政治稳定与杜绝暴力、政治效能、监管质量、法治和腐败控制等六项,以此对世界215个国家和地区进行评分和排名。它表明不同国家和地区间的治理情况可以进行衡量和比较。

此后,联合国提出了GWS治理指标,设定治理绩效指标和治理过程指标两项一级指标,其中治理绩效指标包括政治过程中的公民参与、政治过程中的利益表达、作为整体的政府保护系统,治理过程指标包括政策执行、国家和市场、争议的处

\* 基金来源:国家社会科学基金重大项目“政府培育发展社会组织的效应研究”(批准号18ZDA116)。

理,共六项二级指标,其调查途径是向各国消息灵通人士发放问卷。

在世界城市治理评估方面,联合国人居署推出了城市治理指标体系,依据5项原则确定了26项指标,其原则包括有效、平等、参与、责任、安全。

此外,许多国际组织和国家开展了治理评估,如ODI推出的世界治理评估、美国国际发展署提出的民主与治理评估框架、英国国际发展部提出的国家治理评估等等。

上述治理评估,在应用到我国时都面临着适应性问题。具体而言,目前国际上的治理评估体系都试图反映民主、法治、平等等价值理念,但是,这些指标体系背后都有着明显的西方意识形态影子,置于中国语境时存在着较大偏差,无法反映我国治理的实际成效。在具体指标设计上,大部分指标体系关注的是政府绩效,尤其是政治、经济领域的绩效,但对于社会民生、生态环境保护等关注较为有限。在测量路径上,大部分国际治理指标体系的数据都来自问卷调查,通过定序打分的方式得到分数,受主观感知的影响较大,又因抽样偏差的存在,与现实情况存在出入。因此,国际流行的治理评估框架并不能照搬来评估我国县域社会治理情况。

## (二)国内治理评估

在国内,理论界和实务界不断探索社会治理评估的方法及路径,并取得了一定成效。目前,关于治理成效的评估可按照治理层级大致分为国家治理评估、地方治理评估和县域治理评估。

对国家层面的治理评估可分为两类,一类是对不同国家的治理绩效进行评估,另一类是评估中国的治理绩效。第一类治理评估中,具有代表性的有王永兴等针对转型经济体提出的国家治理质量检测指数,从“政治域”、“市场域”和“社会域”出发,对政府治理绩效进行评估<sup>①</sup>;华东政法大学政治学研究院推出的国家治理指数(NGI)从国家治理的整体性出发,确立了基础性指标、价值性指标和持续性指标3项一级指标及具体测算指标,并对111个国家和地区进行指数排名。<sup>②</sup>汪仕凯等也对国家间的治理评估进行了探索、研究,一定程度上打破了西方国家国际治理评估的垄断。<sup>③</sup>

对国内治理评估的研究大多注重治理过程的规范性,在反映我国社会治理的价值取向的同时

关注实际结果产出。如俞可平最早开始进行治理评估的研究时,提出中国治理评估框架应该包含12个维度:公民参与、人权与公民权、党内民主、法治、合法性、社会公正、社会稳定、政务公开、行政效益、政府责任、公共服务、廉洁。<sup>④</sup>之后,俞可平团队又发布了中国社会治理评价指标体系,设立人类发展、社会公平、公共服务、社会保障、公共安全和参与等6项二级指标<sup>⑤</sup>。此外,进行国家治理评估的还有何增科(2008)<sup>⑥</sup>、包国宪(2009)<sup>⑦</sup>、陈志勇(2015)<sup>⑧</sup>、杨琛(2016)<sup>⑨</sup>等,他们都以实现什么样的社会治理为出发点进行评估维度的设计,兼顾过程性指标和结果性指标。

地方层面的治理评估包括了省域治理评估和市域治理评估。从省域治理评估来看,施雪华(2010)提出的中国省级政府公共治理效能评价指标体系,从政策、体制、行为等三个视角设计了一套评价中国省级政府公共治理效能的指标体系<sup>⑩</sup>;南锐(2017)提出的省域社会治理绩效的组合评价,包含社会保障治理、社会安全治理、公共服务治理和社会参与治理等4项一级指数<sup>⑪</sup>;田发等(2017)设计的社会治理水平评估指标体系,从社会治理目标出发,确立了居民发展、社会公平、公共服务、社会保障、公共安全和参与等6项二级指标,并对各省市进行实证分析<sup>⑫</sup>。此外,还有天则研究所发布的中国省会城市公共治理指数、丁辉侠(2014)提出的地方政治治理绩效评价体系等,<sup>⑬</sup>它们大多是以省级政府的职能为出发点构建指标体系。

市域层面的治理评估,包括过勇等(2010)提出中国城市治理水平评价框架<sup>⑭</sup>、张峰等(2018)提出的特大城市社会治理评估体系<sup>⑮</sup>、彭莹莹(2018)提出的社会治理评估指标体系<sup>⑯</sup>、徐国冲等(2019)提出的城市治理评估指标体系等<sup>⑰</sup>。相较于省域层面的社会治理,市域层面的社会治理更加微观,关注政府职能的同时也关注居民的主观感受。党的十八大以后,实务界开始进行治理评估的研究与应用,北京、上海、贵阳、珠海、昆明等地积极探索构建衡量本市治理水平的评价体系。以上海市为例,《上海市社会治理“十三五”规划》从社会活力、城市管理、社会安全、社区建设和社会文明等五个方面提出17项发展指标。相较于理论界提出的社会治理评估指标体系,实务界从考核政府绩效的

角度出发,其指标设计具有明显的结果导向和可操作性,但理论性有所欠缺。

针对县域治理层面开展的评估研究相对于国家治理和地方治理而言并不多,且各有侧重。王玉明(2009)基于政府“使命-管理-业绩”的内在逻辑提出了经济发展、社会管理、公共服务、人民生活、资源环境和行政成本等六个维度,用以评价县级政府绩效<sup>⑧</sup>;范逢春(2014)在关注政府的绩效产出的基础上,结合治理理念要求,从社会保障、社会公平、社会互动、社会成长等四个角度出发,构建了县级政府社会治理测评指标体系<sup>⑨</sup>;樊红敏(2017)提出的县域社会治理评价体系,从过程性评估和效果性评估出发,设立治理过程指标和治理效果指标2项二级指标<sup>⑩</sup>,力图凸显出县域治理的特色。不过,这些治理评估大多只是提出概念性框架或未进行持续评估。《人民论坛》发布的中国县市治理能力评价指标体系,设立了基本保障能力、宏观调控能力、财政能力和基层自治能力等4项一级指标和7项三级指标并投入实际测评,但该指标体系为了保证数据的可得性,指标体系较为简单,难以涵盖治理的基本领域。

### (三)简要的评论

回顾国际国内以及不同层次治理评估的代表性研究(见表1),可以看到,国内外学者已对治理评估进行了丰富的探索,取得了一定成效,这为本文构建中国县域社会治理评估提供了有益借鉴,如重视治理评估的导向作用,强调治理理念,关注过程性指标和结果性指标,重视治理主体的职能发挥,要求凸显县域社会治理的特色与本质等。

与此同时,这些评估体系不能完全适用于当前我国的县域社会治理评价。国际上流行的治理评估的政治环境与我国不同,其维度提出过于追求价值理念,其指标设置、数据收集方法的客观

性、科学性面临着诸多质疑。国内对国家治理的评估因其视野广阔而难以应用到基层治理评估中;地方治理的评估则往往从政府的具体职能出发,衡量政府职能的实际发挥情况,对政府以外的主体缺乏关注;现有的县域治理评估多探讨政府绩效,难以全面反映县域社会治理的内涵,有时候甚至将社会治理等同于治理社会或管理社会。

有鉴于此,本文旨在以县域善治为价值导向,以全面助推县域社会治理体系和治理能力现代化建设为目标,重新解读和厘清县域社会治理的内涵维度,重构中国县域社会治理指数的理论和实践评估模型。

## 二、县域社会治理的目标及特征

构建县域社会治理评估指数模型,首先需要明确县域社会治理的目标、特征进行辨析。县域社会治理的目标决定了指数模型的价值导向,而其具体特征则决定了指数模型维度构建及具体指标设计。

### (一)县域社会治理的目标

从治理目标来看,县域社会治理最终要实现的即是县域善治。俞可平指出,善治就是使公共利益最大化的公共管理过程,包括合法性、透明性、责任性、法治、回应和有效等要素<sup>⑪</sup>。何增科也提出,善治就是政府和民间组织、公共部门和私人部门之间的合作管理和伙伴关系<sup>⑫</sup>。党的十八大以来,实务界对社会治理的内涵开展了充分阐释,善治内涵更加丰富。党的十九大提出要提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平,十九届四中全会在十八大报告基础上强调,要完善党委领导、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<sup>⑬</sup>。可见,县域善治包括了治理主体、治理内容、治理方式、治理过程和治理结果等多个方面的内容。

表1 已有治理评估的小结

分类	国际治理评估	国家治理评估	地方治理评估	县域治理评估
共性内容	追求民主、法治、平等等价值理念	强调价值追求的同时关注治理成效	更加关注地方政府职能	除原有的治理要素外,强调县域治理特色
代表性评价指标体系/学者	世界治理指数;GWS治理指标;人居署城市治理指标体系	俞可平、陈志勇、何增科、汪仕凯等	过勇、彭莹莹、徐国冲、张锋等	范逢春、樊红敏、王玉明等
经验借鉴	重视社会治理的价值理念,发挥治理评估的导向作用	结果导向和过程关注并重	关注政府等治理主体的职能	凸显县域社会治理的特点与本质

需要指出的是,治理层级越高,治理目标越侧重公平性、合法性;而治理层级越低,治理目标越侧重社会效率。<sup>③</sup>县域治理涉及的主要是对具体社会事务的治理,县域政府直接面向社会提供公共服务,其提供公共服务的效能直接反映着县域治理的能力,也只有提高县域治理能力,才能更好地实现公共利益最大化。因此,县域善治更强调实现县域社会治理能力的提升,从而达到理想的治理目标。

## (二)县域社会治理的特征

县域社会治理从治理层级上看属于国家治理体系的基础环节。县域社会治理的治理主体是多元的<sup>④</sup>,包括区县、镇街等各级政府、社会组织、市场主体、公民等治理主体在内。治理主体的多元性即意味着各个主体都可参与到公共事务的管理过程中,但同时又受到法律和制度的制约,在协商中达成共识。同时,县域社会治理还包含以下特征:

第一,县域社会治理包含时间维度的发展规划,需要长时间持续推进,是一个动态概念。这里的动态性意味着县域社会治理的情况时时变化,也意味着县域社会治理作用切实发挥、治理成果的检验需要一定的时间才能显现。

第二,县域社会治理是一个空间概念,具有特定的空间范围,即县级行政区划范围内,并且在空间上包含“区县-镇街-村社”多级组织、城乡联动。县域社会治理空间的特定性,要求治理需着眼于县域内乡镇和广大农村的社会实际,特别要注重农村的社会组织、社会事务和社会生活的治理。<sup>⑤</sup>

第三,县域社会治理在内容上覆盖各个方面,其治理的内容涵盖经济发展、民生保障、平安建设、社会组织发展与管理、社会矛盾调解等各条线、各部门的所有社会治理工作,与民众生活密切相关,这既是县级政府职能的体现,也是县域社会发展的要求。

第四,县域社会治理要求建立横向同级部门之间甚至跨区域、跨层级政府之间合作治理机制,并且构建政府与社会协同共治的机制。县域社会治理需要综合治理、系统治理,政府与社会共治、社会自治是县域社会治理体系中不言而喻的要求。

第五,县域社会治理通常需要科技支撑手段。在地方实践中,县域社会治理中多级联动的治理体系一般依靠技术手段,建成“区县-镇街-村社-

网格”多级联动的综合治理指挥中心或智慧治理平台。

由此,在县域社会治理指数模型的构建中,必须关注县域特点,凸显县域社会治理的本质。既要考虑到县域治理中政府与社会的互动关系,也要关注到县域社会治理的内容、过程与要求,过程导向和结果关注并重,从而真实反映、刻画县域社会治理状况。

## 三、县域社会治理指数模型构建

### (一)维度划分

在县域治理中,县域社会中的城乡、社区是社会的基础单元,是各种利益关系的交汇点、社会矛盾的集聚点、社会建设的着力点,具有复杂性和多样性;而县级政府是我国政府体制下职能部门设置完整的基层政府,具有完整的政治行政功能,对于乡镇无法处理的公共事务,它是最基层且有能力协调处理的政府,是直面群众协调处理基层重大事项、重大问题的“一线指挥”。只有在县域层面,才充分体现了政府和社会的互动。对于中央政权来说,县是最完整的微观国家,而对于社会而言,县又是离其最近的现实国家。<sup>⑥</sup>这是县域治理与国家治理、地方治理区分开来的重要特征。

根据政府与社会互动的关系及特点,县域社会治理包含以下三层内容:党委政府对社会的治理、政府与社会的共治及社会自主治理。其中,社会管理意味着公共事务的发起主体和执行主体都是政府,政社共治意味着公共事务是由社会提出诉求,由政府进行执行;社会自主治理则表示公共事务的发起主体、执行主体皆是社会,三者的界定如表2所示:

表2 政府与社会互动的三个层面

类型界定	社会管理	政社共治	社会自主治理
发起主体	政府	社会	社会
执行主体	政府	政府	社会

值得指出的是,党的十九届四中全会将“科技支撑”纳入社会治理体系当中,强调通过科技支撑来推动治理能力的现代化、专业化,更好地服务不同社会群体,更有效地管理好国家和社会的公共事务,在社会治理方式上实现革命性的变革。这既是国家确立的社会治理的要素,也是善治视角下

提高县域社会治理的能力的必要工具,因此,本文增设科技支撑维度,反映县域在智慧化建设等方面的发展水平。

以社会治理的定义为逻辑起点,辅之以实践中的治理工具,本文将县域社会治理的四个层次内涵作为四个维度,用以综合评估县域社会治理状况:社会管理、政社共治、社会自主治理和科技支撑,并设计了四类子指数,反映区县社会治理情况;

社会管理子指数反映的是党委政府发起并执行的对社会公共事务的管理,衡量的是在党委领导、政府负责的社会治理体制下对县域党委政府在社会治理方面的工作成果及治理绩效。

政社共治子指数反映的是政府与群众、社会组织等社会力量共同进行社会治理的工作成果,衡量在县域社会治理过程中,政府是否鼓励社会力量参与社会治理以及社会力量参与共治的情况与效能。

社会自主治理子指数体现的是社会主体自我规范、自我管理的过程,其发展程度是社会成熟程度的重要标准,这里的社会主体既包括了县域内的村(居)民,也包括了各类社会组织。

科技支撑子指数反映的是区县政府智能化建设情况,即现代信息化技术是否对社会治理提供了有效的技术支持,是否提高了县域社会治理的能力。

### (二)子指数设计

#### 1. 社会管理

社会管理子指数中包含党建引领、经济建设、公共安全、法治保障和民生保障等5项一级指标。

党建引领是我国社会治理体制的要求,也是推进治理体系和治理能力现代化的根本保证,党组织的功能对内体现在党内组织管理与党员教育管理方面;对外则是在社会功能、国家功能、国家与社会中介功能三个方面,因此党建引领体现在二级指标上则是队伍建设。队伍建设衡量的是县级党委是否发挥好党组织核心作用和党员先锋模范作用。

经济建设是党委政府的中心工作,包含经济发展和创新转型两项二级指标。经济发展衡量的是地方经济发展规模,而创新转型衡量的是地方经济发展质量。

公共安全是国家安全的重要组成部分,是社会和谐稳定的基本保障。根据公共安全概念及内涵,公共安全下包含刑事安全、治安安全、消防安全、道路交通安全及生产安全等5项二级指标,涵盖了公共安全的各个领域。

法治保障在区县层面衡量的是区县政府司法、执法的情况,主要通过司法效能一项二级指标进行衡量,评价区县政府是否创设良好社会主义法治环境、提高法治水平,为社会治理保驾护航。

民生保障是社会治理的重要组成部分,根据

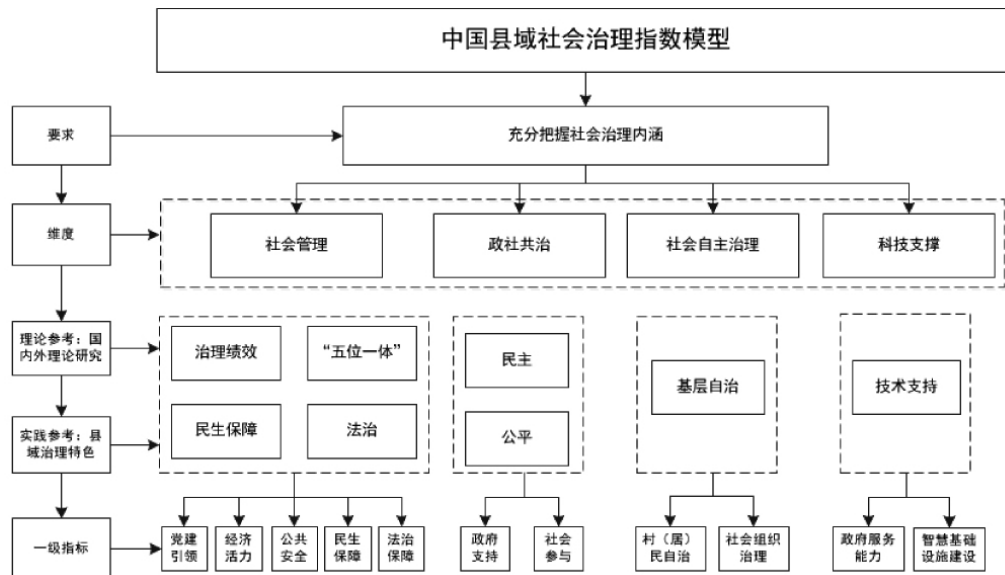


图1 中国县域社会治理的维度

十九大提出的“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的要求,将民生保障的二级指标确定为公共教育、社会保障和就业、医疗卫生、住房保障、文化建设和生态环境等6项。

### 2. 政社共治

政社共治子指数下包含政府支持和社会参与等2项一级指标。

政府支持是社会参与共治的合法性来源,包括信息公开和创新试点等2项二级指标。信息公开反映政府在治理过程中,是否通过法定程序和形式,主动或依申请公开政府信息及公开的效能。创新试点则反映政府对其他治理主体的资源帮扶工作。

社会参与是指社会主体共同参与社会事务的治理,依照社会主体的不同划分为公众参与和社会组织培育等2项二级指标。公众参与反映公众主动参与到公共事务的治理或加入政府基层治理队伍的情况。社会组织培育则反映社会组织通过政府购买服务、公益创投等进入公共事务的治理过程的情况。

### 3. 社会自主治理

社会自主治理维度下包含村(居)民自治和社会组织治理等2项一级指标。

村(居)民自治主要包含民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等4项二级指标,这是健全基层党组织领导下的村(居)民自治机制的主要内容,反映村庄、社区范围内,村(居)民对本区域内的公共事务的参与情况和区域矛盾纠纷调处化解情况。

社会组织治理指标主要包含社会组织发展1项二级指标,反映社会组织的发展情况,评估社会组织是否有资质、具备能力参与到社会自主治理的过程,是否有效化解社会矛盾、激发社会活力。

### 4. 科技支撑

现代大数据、互联网和现代通讯技术等技术手段,越来越成为加强和创新基层社会治理的关键元素。科技支撑维度衡量的是运用现代治理工具提高治理能力的情况,包括政务服务能力和智慧基础设施建设等2项一级指标。

政务服务能力是指各区县互联网+政务建设和运行的成效。在此过程当中,各区县应形成政府

主导,中介组织、市场主体和社会公众广泛参与的协同关系,从而提高政务服务的效率。

智慧基础设施是指政府在智慧化基础设施上的投入和建设情况。评估区县政府在治理过程中依托互联网、大数据、云计算等现代信息技术,整合资源,提升城市感知、反应、调控能力,助推社会治理智能化、现代化。

表3 中国县域社会治理指数模型

维度	一级指标	二级指标
社会管理	党建引领	队伍建设
	经济活力	经济发展
		创新转型
	公共安全	刑事安全
		治安安全
		消防安全
		道路交通安全
		生产安全
	法治保障	司法效能
	民生保障	公共教育
		社会保障和就业
		医疗卫生
住房保障		
文化建设		
生态环境		
政社共治	政府支持	信息公开
		创新试点
	社会参与	公众参与
		社会组织培育
社会自治治理	村(居)民自治	民主选举
		民主决策
		民主管理
		民主监督
	社会组织治理	社会组织发展
科技支撑	政务服务能力	
	智慧基础设施建设	

## 四、中国县域社会治理指数模型的计算与合成

中国县域社会治理指数模型不仅是一个理论上可以综合评价县域社会治理情况的模型,它更需要能够实际应用,通过对不同县域社会治理情况进行刻画,发挥指数的客观性、可比性优势,衡

量不同区县的治理水平和治理质量,推动县域治理能力的提升。中国县域社会治理指数模型的应用包括指标权重的确定、指数的合成等。

### (一)中国县域社会治理指数模型权重的确定

中国县域社会治理指数模型包含4个维度、11项一级指标、24项二级指标。初版的指标体系还包含了78项三级指标,需要对各个指标进行赋权,表示该指标在指标体系中的相对重要程度。

在明确中国县域社会治理指数指标体系的基础上,我们主要采用层次分析法确定指标权重,确定指标的量化标准。具体做法是,建立一个构造合理且一致的判断矩阵,组织专家,请各个专家给出自己的判断数据,再综合专家的意见,形成初始值,再对初始权数进行处理并检验判断矩阵的一致性,最终得到中国县域社会治理指数模型各维度、各指标的具体权重。

### (二)中国县域社会治理指数的合成方案

上述指数模型各指标之间,由于其量纲、经济意义、表现形式以及对总目标的作用趋向彼此不同,不具有可比性,必须对其进行无量纲处理,消除指标量纲影响后才能计算综合评价结果。本文在对三级指标处理的过程中,统一采用极值法进行无量纲化处理,具体公式如下:

$$x_i^* = \frac{x_i - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}$$

即每一变量值减去该组变量最小值后除以该组变量最大值与最小值的差值。其中, $x_i^*$ 表示经过标准化后的变量结果, $x_i$ 表示具体三级指标变量数值, $x_{\min}$ 表示该组变量的最小值, $x_{\max}$ 表示该组变量的最大值。

具体而言,三级指标可分为正向指标和负向指标,对于负向指标的处理在上述公式基础之上需要再进一步的正向化,具体步骤如下:

$$x_i^{**} = 1 - x_i^*$$

即1减去一次标准化后的无量纲数据,得到正向化的测算数值。

进一步地,在对三级指标进行标准化处理的基础上进行指数的合成,各维度、一级指标和二级指标的计算公式如下:

$$Q_i = \sum_{i=1}^n x_i^* \cdot w_i$$

其中: $Q_i$ 表示具体某个维度、一级或二级指标

的最终子指数结果, $x_i^*$ 为该维度、一级或二级指标的三级指标标准化数值; $w_i$ 为与 $x_i^*$ 相对应的三级指标的权重; $n$ 为该维度、一级或二级指标所属三级指标的项数。

最终,中国县域社会治理指数的最终合成公式为:

$$P = \sum_{i=1}^n Q_i \cdot w_i$$

其中: $P$ 表示中国县域社会治理指数的数值结果, $Q_i$ 为具体维度的数值结果; $w_i$ 为与 $Q_i$ 相对应维度的权重; $N$ 为维度的项数。

考虑到不同地区存在着人口和经济水平的差异,而人口复杂、经济活跃将给该地区社会治理带来更大的管理挑战和更高的治理投入,中国县域社会治理指数模型在实际的评估操作过程中,采用人口数(包括六个月以上常住流动人口数和户籍人口数)、GDP值等作为调整系数,对相关指标得分进行修正。

## 五、结语

县域治理是国家治理的“第一线”,构建中国县域社会治理评估指数模型对创新县域社会治理理念,提高县域社会治理水平,构建共建、共治、共享的社会治理格局具有重要意义。县域治理是对具体社会事务的治理,除政府之外的社会主体不仅是治理结果的享受者,更是治理过程的参与者。实现县域善治的目标,不仅需要实现良好的现代政府,更需要培育现代社会,并且促成两者之间的良性互动。

本文以社会治理的定义为逻辑起点,立足于县域社会治理的善治目标和县域政社互动关系,提出了包含政府管理、政社共治、社会自治和科技支撑的县域社会治理指数四维模型,改变了已有社会治理评估过于侧重政府职能和以对政府绩效评价为主的倾向,试图借助指数的导向作用,鼓励社会主体参与到治理过程中,激发社会主体的能动性,助力构建共建、共治、共享的社会治理格局。此外,本文所构建的县域社会治理指数模型,通过在一级二级指标选取上兼顾过程性指标和结果性指标,有助于政府及其他治理主体把握县域社会治理过程中短期、静态和长期、动态的关系,了解当地基层治理成效及存在的问题,倒逼各治理主体

积极作为,推动县域社会治理体系和治理能力现代化。

必须指出,政社共治与社会自主治理实质上是社会力量不断发展壮大的表现,本文尽管从公共事务发起主体和执行主体视角厘清了社会治理中政府管理、政社共治和社会自治的边界与内涵,但在实践操作中,社会共治与社会自主治理的边界仍然可能难以清晰界定,这为指标选取带来了困难。此外,现有的公开数据库及统计资料大多反映政府治理产出的数据,尤以经济类数据较为齐全,而对能够反映县域自治等指标的数据则较少涉及,数据可及性面临挑战。这些都是需要进一步深耕的地方。

#### 注释:

①王永兴、景维民:《转型经济体国家治理质量监测指数研究》,《经济社会体制比较》2014年第1期。

②高奇琦、游腾飞:《国家治理的指数化评估及其新指标体系的构建》,《探索》2016年第6期。

③汪仕凯:《国家治理评估的指标设计与理论含义》,《探索》2016年第3期。

④俞可平:《中国治理评估框架》,《经济社会体制比较》2008年第6期。

⑤俞可平:《中国社会治理评价指标体系》,《中国治理评论》2012年第2期。

⑥何增科:《中国治理评价体系框架初探》,《北京行政学院学报》2008年第5期。

⑦包国宪、周云飞:《中国公共治理评价的几个问题》,《中国行政管理》2009年第2期。

⑧陈志勇、卓越:《治理评估的三维坐标:体系、能力与现代化》,《中国行政管理》2015年第4期。

⑨杨琛、王宾、李群:《国家治理体系和治理能力现代化的指标体系构建》,《长白学刊》2016年第2期。

⑩施雪华、方盛举:《中国省级政府公共治理效能评价指标体系设计》,《政治学研究》2010年第2期。

⑪南锐:《精细化视角下省域社会治理绩效的组合评价——基于29个省域的实证研究》,《北京交通大学学报(社会科学版)》2017年第4期。

⑫田发、周琛影:《基于因子分析法的省域社会治理水平

评估》,《北京邮电大学学报(社会科学版)》2017年第2期。

⑬丁辉侠:《地方政府治理的内涵、特征与绩效评估维度构建》,《商业时代》2014年第21期。

⑭过勇、程文浩:《城市治理水平评价:基于五个城市的实证研究》,《城市发展研究》2010年第12期。

⑮张锋、罗翔:《特大城市社会治理评估体系构建研究——以上海为例》,《城市发展研究》2018年第09期。

⑯彭莹莹:《社会治理评估指标体系的设计与应用》,《甘肃行政学院学报》,2018年第2期。

⑰徐国冲、李威蓉:《我国城市治理的评估与发展——基于变异系数法的聚类分析》,《发展研究》2019年第9期。

⑱王玉明:《县级政府绩效综合评价指标体系的构建——基于广东的实证分析》,《广东行政学院学报》2009年第5期。

⑲范逢春:《县级政府社会治理质量价值取向及其测评指标构建——基于社会质量理论的视角》,《云南财经大学学报》2014年第3期。

⑳樊红敏、张玉娇:《县域社会治理评价体系:建构理路与评估框架》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2017年第1期。

㉑俞可平:《治理和善治:一种新的政治分析框架》,《南京社会科学》2001年第9期。

㉒何增科:《治理、善治与中国政治发展》,《中共福建省委党校学报》2002年第3期。

㉓《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日第1版。

㉔郁建兴:《辨析国家治理、地方治理、基层治理与社会治理》,《光明日报》2019年9月30日第11版。

㉕宝成:《实现县域善治需要发挥多元治理主体的作用》,《探索与争鸣》2009年第11期。

㉖徐双敏、宋元武:《协同治理视角下的县域社会治理创新路径研究》,《学习与实践》2014年第9期。

㉗钟其:《“县域善治”:基层社会管理创新的理想模式》,《浙江学刊》2012年第1期。刘红凉:《管理、服务与治理功能的政治衡平——从史变迁看新时代基层党组织功能的新定位新要求》,《治理研究》2018年第1期。刘开君、卢芳霞:《再组织化与基层社会治理创新——以“枫桥经验”为分析案例》,《治理研究》2019年第5期。

责任编辑 余 越



ment, which entered into force recently, shows the trend of multilateral stagnation and the reconstruction of the rules dominated by regional agreements. From the perspective of rules, we can see that the USMCA has made a new breakthrough in the digital trade rules, the international investment arbitration mechanism is weakening, and the “non-market economy country” clause violates the multilateral rules. In the process of reconstruction of economic and trade rules, China is facing such challenges as being restricted in the right of free trade negotiation, being marginalized in participating in global economic governance, and increasing strategic risk of “Belt and Road”. China should actively promote the reform of the WTO at the international level to enhance its voice, further deepen reform and promote the construction of the free trade area at home, expand foreign investment and opening up, and further advance the “Belt and Road” initiative, in order to meet the challenge brought by the reconstruction of international economic and trade rules.

**Key words:** WTO reform; economic and trade rule reconstruction; USMCA

**Taking and Theories of Property** (30)

Wang Lei

(*Law School, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018*)

**Abstract:** The issue of “Taking” involves three kinds of questions: the legitimacy of Taking; the compensation for Taking; and the criterion for judging the Regulative Taking. The personhood theory, utility theory and pluralistic value theory of property provide answers to these questions from different angles, and there are both consensus and difference in the claims of the three theories. The disagreements of the three theories mainly exist in: the scope of Taking, the criterion of compensation for Taking and the criterion for judging the Regulative Taking. According to the criterion of “practicality”, the three theories have different role positioning in the institutions of Taking.

**Key words:** taking; property; utility; personhood; pluralism

**The Path and Countermeasures of Identifying Indirect Expropriation in the Field of International Investment** (39)

Sun Chengcheng

(*Law School, China University of Political Science and Law, Beijing 100088*)

**Abstract:** In the field of international investment, indirect collection has always been a hot and controversial key and difficult issue. It is also an important practical issue that has been studied for a long time in the legal circle but has not been well solved. Driven by the global economic integration, the investment activities between countries in the world tend to be active and increase significantly. The new trend of international investment arbitration caused by indirect expropriation puts forward new requirements for the study of the judgment path of indirect expropriation. Under the new situation, the determination of indirect expropriation should be based on the premise of its nature, the starting point of which is the determination of property scope, the essential factor of which is the consideration of the host country’s regulatory behavior and its influence, and the basic principle of which is reasonable proportion. To meet the international one’s investment needs in one’s opening up and one belt, one road, we should take a strategic view of the risks and challenges that indirect expropriation may bring, and provide a strong guarantee for international investment activities with active and effective strategies.

**Key words:** indirect expropriation; determination path; countermeasures

**The Construction of County Social Governance Index Model in China** (45)

Chen Lijun, Yu Jianxing, Dong Ying

(*School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058*)

**Abstract:** Social governance is an important aspect of national governance, the challenge of social governance is to govern grassroots, and the society rely grassroots for execution of social governance. In China, county is the complete micro unit of the national governance system, so building a county social governance index model will be helpful to promote the modernization of county governance system and capacity. After review of the studies on evaluations of social governance, this paper takes good governance as the value orientation, aiming to improving the county governance efficiency. In order to reflect the interaction between county government and society, and catch up the characteristics of the county social governance, we defined four dimensions to measure social governance efficiency and they are social management, co-governance of government and society, social self-governance and scientific and technological support. Then we constructed

a county social governance index model, which includes 11 first-class indicators and 24 second-class indicators so as to evaluate the county social governance comprehensively and scientifically. The model can help to identify the direction of social governance at county level, and promote the modernization of county social governance system and capacity.

**Key words:** county social governance; index development; comprehensive

**The Logic and Practice of “Separation of Management and Operation” in Public Hospitals:  
Perspective of Corporate Governance** (53)

Wu Suxiong<sup>1</sup>, Shen Xinzi<sup>2</sup>, Dong Jianxin<sup>3</sup>, Yang Hua<sup>4</sup>

(1,2,3. School of Public Health and Management, Wenzhou Medical University, Wenzhou 325035;

4. School of Marxism, Zhejiang University of Traditional Chinese Medicine, Hangzhou 310053)

**Abstract:** The purpose of “separation of management from running” in public medical institutions is to establish its status and nature different from that of government administrative legal persons, and on this basis to give it the status of equal contract with the government to obtain business autonomy. The realization of “separation of management from running” depends on the state of residual right after the contract, and if the residual right can be corresponding and moved from the government to the medical institution, it can form a corporate governance structure conducive to “separation of management from running”. The establishment of the medical management center in the system does not form the corresponding relationship between the residual claim right and the residual control right. If the hospital management function is set outside the state system, the degree of its function is related to the motivation of the board members in the corporate governance of medical institutions to participate in the governance. The form of association has a more differentiated internal unit than a single public hospital, so it has a stronger expression of interest demands, and it is easier to form an effective corporate governance structure. However, the effectiveness of corporate governance in public medical institutions depends on the perfection of government responsibility mechanism.

**Key words:** medical management center; separation of management from running; corporate governance; residual claim; residual control right

**Managing the Village: A Study on the Management Behavior of Grassroots Government from the  
Perspective of Powers and Responsibilities—the Case of the Project of “Linking the Increase of  
Urban Construction Land to the Increase of Rural Construction Land” in Chencun Village** (62)

Zhang Bochen, Liu Wei

(Department of Sociology, Jilin University, Changchun 130012)

**Abstract:** By transforming the theoretical perspective of “interest-management” in previous researches into the analytical framework of “power-responsibility”, this paper probes into the specific operation of “linking the increase of urban construction land to the increase of rural construction land” in Chencun Village, and obtains the action logic of each subject during the process of “managing the village”, so as to explore the internal mechanism of sustainably “managing the village”. According to this paper, during the process of “managing the village”, although there is an imbalance of powers and responsibilities among “county, township and village”, yet the three administrative units still operate continuously with the “interdependent” structure of “bundled” powers and responsibilities. Instead of being in the “vassal” position in project operation and existing only as a field where various media bring their functions into play in the process of “project matchmaking” as maintained by the theory of “coordinated regime”, the township regime utilizes the inertia formed by “power absorption” and “responsibility transfer” to drive the interweaving of powers and responsibilities among the subjects at the county level, so as to continue the “interdependent” structure of powers and responsibilities among “county, township and village” and gain an initiative in project operation and resource allocation. Due to such “interdependent” structure, the governments at the county and township levels continue to invest project resources into the village and maintain the management of the village after the completion of these projects even though these projects are uneconomic. The grass-roots government’s management of villages overthrows the inherent assumption that “profit-making operators pursue the maximization of profits”.

**Key words:** managing the village; project system; behavior of local government; power absorption; interdependent structure of powers and responsibilities