

中国地方政府转型

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU ZHUANXING

本书把地方政府定位于各

级地方国家行政机关，因为行

政权力比其他公共权力更经

常、更直接、更广泛地与公民

的生活发生联系，而且随着社

会公共事务的日益增多，行政

权力扩张的速度和规模都远远

超过其他公共权力，成为了各

国政府改革的主要内容。

我国的市场经济是一个以

地方政府为经济增长主体的市

场经济，即“地方政府主导型

市场经济”，这是由我国特殊

的改革历程决定的。

地方政府转型不仅是深化

经济体制改革的需要，也是对

政治体制改革的全面深化……

易重华 ■ 著

中国社会科学出版社

中国地方政府转型

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU ZHUANXING

本书把地方政府定位于各

级地方国家行政机关，因为行

政权力比其他公共权力更经

常，更直接，更广泛地与公民

的生活发生联系，而且随着社

会公共事务的日益增多，行政

权力扩张的速度和规模都远远

超过其他公共权力，成为了各

国政府改革的主要内容。

我国的市场经济是一个以

地方政府为经济增长主体的市

场经济，即『地方政府主导型

市场经济』，这是由我国特殊

的改革历程决定的。

地方政府转型不仅是深化

经济体制改革的需要，也是对

政治体制改革的全面深化……

易重华 ■ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府转型/易重华著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 5

ISBN 978-7-5004-6968-1

I. 中… II. 易… III. 地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 078799 号

责任编辑 孔继萍

责任校对 王雪梅

封面设计 杨 蕾

版式设计 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 5 月第 1 版

印 次 2008 年 5 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 9

插 页 2

字 数 218 千字

定 价 22.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

自 序	(1)
第一章 地方政府概述	(12)
一 地方政府的含义	(12)
(一) 关于地方政府含义的争议	(13)
(二) 关于地方政府定义的辨析	(16)
二 地方政府的基本类型	(23)
(一) 地方政府的层级划分	(24)
(二) 地方政府的行政功能划分	(25)
(三) 地方政府的政治法律地位划分	(27)
三 地方政府的作用	(29)
(一) 地方政府是沟通中央政府和居民的桥梁	(29)
(二) 地方政府能更有效地提供地方性公共产品	(30)
(三) 地方政府间竞争有利于促进国家的发展	(32)
(四) 地方政府在当今时代具有更加重要的地位	(34)
第二章 改革开放以来地方政府的角色演变及其评析	(37)
一 改革开放前后地方政府角色的对比分析	(37)
(一) 计划经济体制下地方政府的角色	(38)

(二) 改革开放以来地方政府角色的演变	(43)
二 地方政府主导型市场经济的历史作用	(49)
(一) 大大减少了新旧体制转换的阻力和成本	(49)
(二) 快速而平稳地形成了激烈竞争的市场环境	(51)
(三) 促使我国迅速走出了短缺经济的困境	(53)
三 地方政府主导型市场经济的弊端	(55)
(一) 阻碍我国社会主义政治文明建设的进程	(56)
(二) 致使行政性经济过热和中央宏观调控失灵	(58)
(三) 导致粗放型经济增长方式和金融风险隐患	(60)
(四) 形成以 GDP 挂帅的片面发展观	(61)
(五) 破坏公平竞争的市场环境	(65)
(六) 产生严重的行政腐败问题	(68)
四 地方政府体制改革滞后于经济体制改革的原因	(70)
(一) 改革初期所面临的主要任务是经济振兴	(71)
(二) 经济政治改革初期维持政局稳定的需要	(72)
(三) 政治体制改革比经济体制改革更为复杂 和艰巨	(74)
(四) 上层建筑比经济基础具有较强稳定性和 滞后性	(75)

第三章 明确政府供给公共产品的职责 奠定地方政府

转型的理论基础

一 公共产品性质和政府作用的再认识	(79)
(一) 公共产品的特征	(79)
(二) 政府的特性	(80)
(三) 公共产品性质的再认识	(84)
(四) 政府垄断公共产品供给的弊端	(88)

二 重塑政府在公共产品供给中的责任	(93)
(一) 公共产品的竞争促进者	(94)
(二) 公共产品的制度供给者	(98)
(三) 公共产品的监督管理者	(101)
(四) 社会公平的底线维护者	(103)
 第四章 地方政府转型的基本方向及其重大意义	(109)
一 地方政府转型的基本方向	(109)
(一) 从经济型政府转变为社会型政府	(110)
(二) 从全能型政府转变为有限型政府	(112)
(三) 从管制型政府转变为服务型政府	(114)
(四) 从权力型政府转变为民主型政府	(116)
(五) 从利益型政府转变为责任型政府	(119)
(六) 从人治型政府转变为法治型政府	(122)
二 地方政府转型是深化改革的关键	(125)
(一) 地方政府转型是深化经济体制改革的关键	(125)
(二) 地方政府转型是深化政治体制改革的关键	(131)
 第五章 完善公务员制度 推动地方政府转型	(137)
一 我国公务员制度建设的成绩与问题	(138)
(一) 我国公务员制度建设所取得的主要成绩	(139)
(二) 我国公务员制度建设中存在的主要问题	(142)
二 进一步完善公务员制度的主要措施	(149)
(一) 完善公务员保障制度	(150)
(二) 建立规范的考核制度	(152)
(三) 推行政务公开法制化	(155)
(四) 实现机构编制法制化、科学化	(157)

第六章 科学规范地方党政关系 促进地方政府转型…… (160)

- 一 改革开放前地方党政关系的历程及其理论成果…… (161)
 - (一) 改革开放前我国地方党政关系的阶段划分…… (161)
 - (二) 改革开放前我党在党政关系上的理论成果…… (167)
- 二 党政不分、以党代政的弊端和原因 …………… (171)
 - (一) 党政不分、以党代政的弊端 …………… (171)
 - (二) 党政不分、以党代政的原因 …………… (175)
- 三 改革开放以来地方党政关系改革的成就与问题…… (178)
 - (一) 改革开放以来地方党政关系改革的成就…… (179)
 - (二) 当前在地方党政关系上存在的主要问题…… (184)
- 四 科学规范地方党政关系 …………… (187)
 - (一) 科学规范地方党政关系的重要意义 …………… (187)
 - (二) 科学规范地方党政关系的思路 …………… (190)

第七章 落实地方人大的宪法权威 保障地方

政府转型…………… (197)

- 一 地方人民代表大会制度对地方政府建设的作用…… (197)
 - (一) 保障地方政府决策的民主化…………… (198)
 - (二) 保障地方政府决策的法制化…………… (200)
 - (三) 保障地方政府决策的科学化…………… (201)
 - (四) 有效地防止行政权力的滥用…………… (203)
- 二 当前地方人大和地方政府关系上的主要问题…… (205)
 - (一) 地方人大还没有成为民意充分表达的场所…… (205)
 - (二) 地方人大对地方政府监督乏力…………… (208)
 - (三) 地方人大和地方政府存在错位问题…………… (209)
- 三 当前地方人大和地方政府关系问题的原因分析…… (211)

(一) 漫长的封建历史和长期计划经济体制 的影响	(211)
(二) 不完善的党政关系和上下级行政关系	(213)
(三) 不健全的地方人民代表大会会议制度	(214)
(四) 不完备的人大对政府监督的法律制度	(215)
(五) 不规范的人民代表大会代表制度	(216)
四 落实地方人大宪法权威的主要措施	(217)
(一) 建立和健全地方人大的机构设置	(218)
(二) 理顺地方党委、人大、政府的关系	(220)
(三) 完善人民代表制度和选举制度	(223)
(四) 形成完备的人大监督法制体系	(225)
第八章 理顺中央和地方关系 落实地方政府转型	(228)
一 地方保护主义的定义	(229)
(一) 地方保护主义的行为主体是广义地方政府	(229)
(二) 地方保护主义是违反中央意志的行为	(232)
(三) 地方保护主义的对象是地方财政收入	(233)
二 地方保护主义是中央与地方关系问题的集中 反映	(235)
(一) GDP 政绩考核标准反映了中央和地方 事权的混淆	(236)
(二) 中央和地方的分权缺乏政府与市场、政府 与社会分权的支撑	(239)
(三) 中央和地方的事权和财权关系不对称	(242)
(四) 中央对地方监督不力	(245)
三 地方保护主义对地方政府建设的主要危害	(248)
(一) 妨害地方政府建设法治政府	(248)

(二) 妨害地方政府建设责任政府	(249)
(三) 妨害地方政府建设廉洁政府	(251)
四 实现中央集权与地方分权的有机结合	(252)
(一) 马克思恩格斯关于中央集权和地方自治 关系的思想	(253)
(二) 新中国成立以来我国地方政府政治法律 地位的变迁	(255)
(三) 实现中央集权和地方分权有机结合的基本 措施	(257)
结束语	(265)
(一) 要把地方政府转型作为我国进一步深化 改革的关键	(265)
(二) 要把地方政府转型和调动地方政府的积极性 结合起来	(266)
(三) 要把地方政府转型和渐进性的改革道路 结合起来	(268)
主要参考文献	(270)
后 记	(277)

自序

我国的改革和发展走到了一个历史性的转折时期。2003 年人均 GDP 首次突破 1000 美元大关，达到 1092 美元，这既是我国改革开放取得的巨大成就，又标志着我国进入到了一个新的发展阶段。从国际上许多国家和地区的经验来看，人均 GDP 从 1000 美元到 3000 美元的阶段，既是黄金发展期，又是矛盾凸显期。人均 GDP 突破 1000 美元后，消费结构、产业结构急剧升级，工业化、城市化的步伐加快，资源约束的矛盾更加突出，社会将进入一个贫富分化和利益冲突加剧的“多事之秋”。一些拉美国家正是在这个发展阶段上，当过去的优势逐渐退去的时候而没有能够适时地进行结构调整和深化改革，结果经济发展止步不前，甚至出现倒退。当前我国经济发展中面临着许多深层次矛盾，GDP 年均 9.5% 的高速增长是以资源的巨大消耗、环境的严重破坏、公共事业的滞后、经济结构的失衡为代价的，这种发展模式使我国的经济陷入了增长的极限。我国能否及时有效地解决这些深层次矛盾，激发经济发展的新动力，这是我国能否抓住新的发展机遇，经受住严峻挑战的关键所在。

国内外许多学者试图破解我国经济高速增长的神秘，而“对我国地方政府在经济增长过程中扮演了什么角色的研究，很可能

是解谜的钥匙之一”^①。本书考察了我国二十多年来的改革历程，发现地方政府的确在这个发展阶段中扮演了一个十分重要的角色，我国的市场经济是一个以地方政府为经济增长主体的市场经济，即“地方政府主导型市场经济”，这是由我国特殊的改革历程决定的。我国由中央高度集中的计划经济体制向市场经济体制转换的改革，首先是从中央大幅度放权开始的。由于微观经济主体和社会还远未发育成熟，中央下放的行政权、经济权、立法权大部分转移到地方政府手中，使得地方政府由单纯执行上级命令的行政主体演变成为具有独立经济利益的经济主体和决策主体。地方政府主导型市场经济具有一定的历史作用，它扩大了地方政府的权责空间，激发了地方政府进行经济建设的热情，促进了计划经济体制的瓦解，衔接了不完善的市场和不完备的计划所造成的断层，填补了新旧体制转换过程中不可避免的空白点，大大减少了改革的阻力和社会的震荡，推动了经济的增长，构成了我国20世纪最后20年经济发展的一个基本的动力。但是另一方面，这是一场不彻底的改革，它把旧体制下中央政府对经济的行政干预转变为地方层次上政府对经济的行政干预，而建立在受市场约束的微观经济主体基础上的市场经济体制还远未建成。由于地方政府在市场经济中的过度存在，引发了频繁的行政性经济过热，助长了粗放型经济增长模式，降低了中央宏观调控的效力，破坏了公平竞争的市场环境，轻视了社会发展，形成了单纯追求GDP的片面发展观，扭曲了生产要素价格，滋生了严重的寻租问题，阻碍了政治文明建设等等问题。这些问题一直伴随着改革的进程，只是一度被经济增长的光晕遮挡住了。现阶段，长期积

① 丘海雄、徐建牛：《市场转型过程中地方政府角色研究述评》，《社会学研究》2004年第4期。

累的社会矛盾和社会风险对经济发展和社会稳定构成的严重威胁已经凸显出来，到了非改不可的地步了。

十七届二中全会指出：“行政管理体制改革是政治体制改革的重要内容，是上层建筑适应经济基础客观规律的必然要求，贯穿我国改革开放和社会主义现代化建设的全过程。必须通过深化改革，进一步消除体制性障碍，切实解决经济社会发展中的突出矛盾和问题，推动科学发展，促进社会和谐，更好地维护人民群众的利益。”^① 本书把地方政府定位于我国各级地方国家行政机关，因为行政权力比其他公共权力更经常、更直接、更广泛地与公民的生活发生联系，而且随着社会公共事务的日益增多，行政权力扩张的速度和规模都远远超过其他公共权力，其地位日益突出，成为各国政府改革的主要内容。从我国特殊的国情来看，行政权力过大一直是我国长期存在的问题，因而更确切地说，当前经济社会的许多深层次矛盾与地方行政权力过大密切相关。本书试图抓住这个影响我国改革和发展的关键因素，通过对行政机关职能的重新定位，实现对整个国家公共权力的规范，探寻我国进一步改革和发展之路。

十七大报告指出：“加快行政管理体制改革，建设服务型政府。要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。”^② 本书依据十七大报告、十七届二中全会的精神以及十六届三中全会以来党中央提出的“科学发展观”和“构建社会主义和谐社会”的新理念，

① 中共十七届二中全会在京召开，《人民日报》2008年2月28日。

② 《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》，人民出版社2007年版，第31页。

针对我国的具体实际，借鉴国际上政府改革的理论和实践经验，认为我国地方政府的改革应该实现以公共服务为核心的转型，主要包括从经济型政府转变为社会型政府、从全能型政府转变为有限型政府、从管制型政府转变为服务型政府、从权力型政府转变为民主型政府、从利益型政府转变为责任型政府、从人治型政府转变为法治型政府。虽然地方政府的地位没有中央政府显赫，但是由于我国特殊的改革路径，地方政府实际上成为我国经济和政治生活的一个集合点，是研究我国经济、政治问题的窗口和平台。总之，地方政府转型不仅是深化经济体制改革的需要，也是对政治体制改革的全面深化，直接关系到我国社会主义改革事业能否取得最终的成功。

本书着重对公共产品理论进行了辨析。本书认为萨缪尔森提出的公共产品的两个基本特征——非竞争性和非排他性只是对国防、公共安全、市场监管、环境保护、政策制定等社会管理类公共产品和气象、市政建设等少数社会服务类公共产品的概括，而对于大多数社会服务类公共产品，如义务教育、社会保障、邮政、铁路、航空、电信、电力、煤气、供暖、水务等公共产品，非竞争性或非排他性只是存在于某一层次、某一方面上。政府在公共产品供给中的职责不是作为直接的生产者，而应当是竞争的促进者、制度的供给者、市场的监督管理者和社会公平的底线维护者。只有这样才能提高公共产品的供给效率，更好地满足社会的需求。

本书认为地方政府转型不仅需要地方政府加强自身建设，也需要对地方政府建设起着重要作用的其他政权机关改革的配合。在公务员制度建设上，既要充分肯定和尊重公务员合理的和合法的个人利益，又要约束和防止权力异化，通过制度建设把公务员的行为引导到为公共利益服务的正确轨道上来。在改革地方政府

和其他公共政权机关的关系上，本书的一个总的改革原则是要形成有效监督、各施其责、相互配合的科学的分权关系。在党政关系上，要纠正以党代政的问题，建立起以地方人大为核心的科学规范的党政关系；在政府与人大的关系上，要落实地方人大的宪法权威，真正发挥出地方人大在地区公共事务上的决策权和对地方政府的监督权，促进地方政府实现民主化、科学化和法治化。在中央和地方的关系上，既要充分尊重地方的合理利益，又要加强中央对地方的立法、司法、行政、党务的监督，实现中央和地方的合理分权，促进地方政府转型。通过上述阐述，本书在结束语中综合性地对地方政府转型提出了三条基本原则，这是本书的核心思路：第一，要把地方政府转型作为我国进一步深化改革的关键。第二，要把地方政府转型和调动地方政府积极性结合起来。第三，要把地方政府转型和渐进性的改革道路结合起来。总之，我们既不能指望毕其功于一役，也不能借口“国情”而延缓改革，而是要抓住时机，积极地促进地方政府转型。

本书共分八章，主要内容如下：

第一章主要对地方政府进行界定。目前在理论上和实践上都还没有形成对地方政府的统一界定，本书首先把地方政府作为中央政府的对称而与中央政府区别开来，然后把地方政府本身分为广义和狭义两种。本书把研究对象界定为狭义的地方政府，即地方各级国家行政机关。除此之外，本章还从一般性上阐述了地方政府的划分和作用，为后几章具体分析地方政府的改革问题打下理论基础。

第二章主要是全面评析地方政府主导型市场经济的形成、历史作用、弊端和原因。首先按照历史的脉络，阐述了地方政府在改革开放后的角色演变过程，也就是地方政府主导型市场经济的形成过程；然后在此基础上，客观、历史地分析地方政府主导型

市场经济的历史作用和当前存在的消极作用；最后分析了地方政府体制改革落后于经济体制改革的原因，笔者认为这个原因是不能忽视的，它说明了我国改革的特殊性和基本道路。我国的政治体制改革既要步伐坚定，又要在党的统一领导下循序渐进地展开，这是改革开放实践所证明了的一条基本方针。

第三章主要解决政府与市场的关系。当前无论国外还是国内，政府与市场关系的焦点都集中在公共产品的生产领域，因为这个领域曾经被人们认为是市场失灵、而只能由政府供给的领域。重塑政府在公共产品供给中的责任，是对政府职能的重新定位，是政府改革的关键。本章通过对公共产品性质和政府作用的再认识，指出政府的优势不在于直接生产，而在于为生产提供政策、监督、管理、协调等各种服务，以此作为地方政府转型的一个立论依据。

第四章主要阐述地方政府转型的具体内容和意义。本章依据党中央提出的“科学发展观”和“构建社会主义和谐社会”的精神，借鉴国际上政府改革的理论和实践经验，结合我国的具体实际，提出地方政府转型的六个主要方面，并阐发地方政府转型对我国经济、政治体制改革的深远意义。在地方政府转型的每一个方面，又具体地阐述了原因、内容、途径，并以此作为后面四章的一个综合性的总论。

第五章主要在公务员的管理上为推动地方政府转型提供具体的措施。首先全面评述我国从 1993 年开始实行公务员制度以来所取得的主要成绩和目前存在的主要问题，并以《公务员法》的实施为契机，以地方政府转型为目标，提出我国公务员制度还应该进一步完善公务员保障制度、建立规范的考核机构、制定有效的激励机制、推行政务公开法制化、实行机构编制法制化、实行政府雇员聘任制。由于考核机制是其他各项制度推行的基础，因

此进行了着重论述。

第六章主要从地方政府转型的视角，阐述如何进一步完善地方党政关系。党政关系是我国现实政治生活中最重要的关系，本章从研究目的出发，把党政关系界定为地方党委和地方政府的关系。中国共产党成立以来，党政关系是从地方政权开始的，因此本章从历史的角度阐述了党政关系的由来、发展、成因、经验、成绩和问题，并对当前一些地方实行的“党政一肩挑”的政改措施进行了评析，最后提出了科学规范党政关系的意义和思路。

第七章主要从地方政府转型的视角，阐述如何进一步完善地方政府和人大的关系。本章把地方人大作为处理政府与社会的关系、地方党政关系、地方政府和中央政府的关系的一个最重要的平台，论述了地方人大对地方政府转型的重要意义，并提出了切实落实地方人大的宪法权威、加强地方人大对地方政府监督的主要措施。

第八章主要从地方政府转型的视角，阐述如何进一步完善中央和地方的关系。中央和地方的关系内容十分广泛，本章从地方保护主义这样一个集中地反映中央和地方关系上的症结出发，分析了我国当前中央与地方关系中存在的主要问题，然后依据马克思恩格斯关于中央和地方关系的思想，提出了实现中央集权和地方分权有机结合的基本措施，形成既能调动地方积极性，又能集中统一的中央和地方关系。本书认为当前我国可以在基层政府层次上逐步探索和实现由民主集中制政府向自治体政府的转变。

本书力图通过学理性的辨析和对国情的分析，成为一部理论与应用并重的、较为重视建设性意见和应用性对策的专著。笔者冒昧地以为，本书具有以下三点理论意义和现实意义：

第一，深化了对我国改革和发展道路的认识。

党的十六届三中、四中全会积极应对我国当前面临的各种社

会矛盾和严峻的挑战，提出了科学发展观和构建社会主义和谐社会的新思路，引发了社会各界热烈的探讨。2005年1月中国（海南）改革发展研究院出版了《政府转型——我国改革下一步》一书，并于2005年2月18日在北京召开了以“政府转型与建设和谐社会”为主题的改革形势分析会，国家有关部委和高等院校的20余名经济学、社会学、政治学及法学方面的专家学者参加了研讨。与会的专家学者普遍认为，我国下一步改革的关键是要使政府从以经济建设为中心转变到以公共服务为中心上来，这些观点和建议给了笔者很多启发。学者和专家们提到的“政府”当然包括地方政府，但是笔者认为要对我国的改革和发展道路有更清晰、更明确的认识，应该把重点确定在地方政府上。改革开放二十多年来，地方政府是推动我国经济发展的主体力量，我国当前存在的诸多不和谐问题，确切地说，与地方公共治理的失衡有着更直接的关系。只有突出重点，把改革的力量用在刀刃上，才能取得更好的效果。前一阶段，我国把政府改革的重点放在了中央政府上，促使了中央高度集中的计划经济体制的瓦解，极大地促进了我国经济和社会的发展。而在现阶段，我们应该把政府改革的重点放在地方政府上，促进再一次的权力下放，让地方政府下放应该交还给市场和社会的权力，这样才能牵住我国改革和发展的“牛鼻子”，更有成效地深化改革和加快发展。

第二，深化了对地方政府的研究。

地方政府是政府研究中的薄弱环节。从1979年到2007年底，中国知网的期刊全文数据库收录的以“政府”为题目的各种论文共有95203篇，而以“地方政府”为题的只有4373篇，只占前者的4.6%左右。笔者分析其中的原因：一是地方政府的地位没有中央政府那样显赫，因而往往受到了忽视，或者被简单地包含于“政府”概念之中；二是由于地方政府的职能随着每个国