



本书获得中国青年政治学院
学术著作出版基金资助



Australian Local Government
Reform And Renewal

澳大利亚地方政府： 改革与创新

布赖恩·多利 尼尔·马歇尔◎主编
孙广厦◎译

近年来，澳大利亚地方政府的快速变革，已经完全颠覆了原有地方政府作为传统政府体系中关键的第三层级的地位，并且这一变革趋势锐不可挡，几乎没有显现出消退的迹象。

 吉林大学出版社



本书获得中国青年政治学院学术著作出版基金资助

澳大利亚地方政府：改革与创新

布赖恩·多利 尼尔·马歇尔 主编

孙广厦 译

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

澳大利亚地方政府:改革与创新/孙广厦译.—
长春:吉林大学出版社,2009.12

ISBN 978-7-5601-5181-6

I. ①澳… II. ①孙… III. ①地方政府—行政管理—
研究—澳大利亚 IV. ①D761.132

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 237503 号

澳大利亚地方政府:改革与创新 孙广厦 译

责任编辑、责任校对:许海生

吉林大学出版社出版、发行

开本:880×1230 毫米 1/32

印张:12.375 字数:320 千字

ISBN 978-7-5601-5181-6

封面设计:出书网

北京奥隆印刷厂 印刷

2009 年 12 月第 1 版

2009 年 12 月第 1 次印刷

定价:28.00 元

版权所有 翻印必究

社址:长春市明德路 421 号 邮编:130021

发行部电话:0431-88499826

网址:<http://www.jlup.com.cn>

E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn

序 言

近年来，澳大利亚地方政府的快速变革，已经完全颠覆了原有地方政府作为传统政府体系中关键的第三层级的地位，并且这一变革的趋势锐不可挡，几乎没有显现出消退的迹象。事实上，许多改革的直接或间接影响尚需经过实践充分的检验。目前澳大利亚的大多数变革，应当以现行经济和固有的变革过程为背景进行观察和评价。特别应将地方政府的变革，视为引发中央政府和州政府根本性变革的一部分。本书拟对席卷澳大利亚地方政府的全面变革进行梳理和述评，并将之嵌入澳大利亚经济改革的广泛图景中进行透视和分析。

由于研究地方政府改革的学术资源具有稀缺性和分散性，很多学生朋友和政府各类工作人员等准研究群体，难以均衡地享有研究资源。有鉴于此，新英格兰大学地方政府研究中心组织相关领域的众多专家和学者进行了深入研究，并集结成书，旨在通过全面的专题式研究，描绘当代澳大利亚政治经济变革的宏观画卷。本书的各部分内容，由地方政府相关研究领域的专家在充分研讨的基础上分别撰写。同时，表述方式尽可能淡化专业色彩，力求使研究成果易于被大众理解和接受。可以说，对于从事地方政府研究的教师、学生、政府公务员以及对此领域有研究兴趣的其他人士而言，本书具有重要的参考价值。

新英格兰大学地方政府研究中心的主管利奥妮·芒迪（Leonie Munday）女士，不辞辛劳、一力承担了协调和整合本书多位作者研究内容的艰巨工作。由于各位作者撰写的书稿篇幅不

一，参考资料甚多，加之作者们的写作风格各异，使得该书的最
终定稿颇费周章。面对如此繁重的工作，利奥尼为本书的审改倾
注了大量心血，自始至终展现着她特有的幽默感。在此，谨向她
致以诚挚的感谢！同时，本书的出版还有赖于墨尔本麦克米兰教
育出版社的彼得·德布斯社长一直以来所给予的热忱支持，终使
我们将澳大利亚地方政府变革的研究成果集结出版的良好愿望得
以顺遂。在本书最终付梓之际，特向他表示感谢！

布赖恩·多利 尼尔·马歇尔

1996年4月于阿米代尔

补 序

在过去二十年间，历史见证了席卷西方国家公共部门的改革浪潮，这场公共行政再造运动堪称史无前例。尽管各国改革的具体内容与步骤不尽相同，但改革所遵循的关键内核却有着惊人的相似。实质上，各国的政策制定者们都致力于将私营部门追求利润最大化的特征移植到公共部门，以提升效率并改进公共部门的经济绩效。这次改革浪潮中的一项极端做法是，通过私有化由公共部门转至私人手中，将公共组织转变为纯粹的私营部门。公共机构民营化的改革相对比较缓和，主要举措是公共机构跟随私营公司进行重组，设立指定的收费中心和各种管制委员会等。在实践中，独占鳌头的垄断公营公司经过深思熟虑重新规划了服务过程，将服务提供与生产环节分开。因此，尽管政府已经负担了公共服务供给的多种成本，但具体的服务供给活动却以竞争为基础外包给私营公司。而另一个极端是，很显然民营化、私有化和外包不适用于司法审判和警察系统，因此政策制定者们以新公共管理理论为基础，开展了行政系统的改革。

彼得斯（Peters 1996）梳理归纳了市场经济中政府治理与改革的四种模式：市场式政府、参与式政府、弹性化政府和解制型政府。在真实世界中，公共部门改革的新方案囊括了四种模式的全部要素。显然，当前改革的哲学根源主要深植于市场式政府的模式中。彼得斯（1996）认为，市场式政府有三个关键要素：确立市场优先的理念；明确官僚制的缺陷以及强调新公共管理的理念。胡德（Hood 1991）主张，过去二十余年的公共部门改革

一方面受到公共选择理论和新制度经济学混合的不良影响，另一方面则受到新公共管理的影响。他认为，新公共管理崇尚的“专业化管理”是“可移植”、“自由权衡”和“必不可少的”。

我们可以清晰地看到，尽管各国改革的情境和重点不同，公共部门改革却有着共通的哲学基础，它包涵了一系列特征，其中有两个颇为引人注目：第一，很多国家的改革最初都将注意力放在中央政府的官僚政治结构的改革上，而不是各州、省或者地方政府相应的改革上。这表明，在众多亟待改革的领域中，中央政府公共服务体制的改革最为典型，这是改革首要关注的领域。第二，不同国家的公共部门改革，不论速度还是力度都迥然不同——新西兰的改革堪称速度最快且最为全面，而一些欧洲国家却相形见绌，例如法国改革不仅范围很小而且力度甚微。

从地方政府的视角出发，这些改革和发展都包涵着特殊的意义。

首先，公共部门的改革方略是根据一国公共部门机构的特定情境而制定的。这一事实表明，改革的策略不能机械复制或者简单移植给地方政府，应当根据具体情境进行相应调整。实践也证明，中央政府的程序或办法应用到地方自治领域时往往会遭遇严重的问题，所以有必要针对地方的实际情况开展特别的政策实验，积极重组公共服务改革的全国性工具，使之契合于地方的官僚政治，同时建立弹性化的权变治理过程。这同样意味着，中央政府的公共行政体制和服务供给已成为改革进程中的一个“天然实验室”，有助于地方政府的政策制定者清晰地审视改革进程，从中吸取教训、避免错误。

其次，西方各国中央政府改革的不平衡表明，地方政府改革同样不存在普适的统一模式。因此，澳大利亚和新西兰首先推进的改革并不适用于大多数国家——尽管在那些国家中，一些地方政府的服务供给存在明显的效率低下。

尽管如此，在理论层面运用比较分析视角剖析各国实际推行的改革进程，仍然可以获取很多地方政府改革的经验教训。如果能够详尽分析并汲取改革中的各种经验教训，将有助于预防和避免重大错误的发生。有鉴于此，中国青年政治学院公共管理系孙广厦博士的翻译工作非常值得肯定。她将我们编写的《澳大利亚地方政府：改革与创新》一书译成中文（Dollery and Marshall, 1997），哪怕只能帮助中国的政策制定者们避免一小部分错误，那么，她不辞辛劳的执著工作都应当得到大力褒奖。在此，衷心祝愿她圆满地完成颇具价值的工作计划！

布赖恩·多利 尼尔·马歇尔
于澳大利亚新南威尔士州阿米代尔
新英格兰大学
2003年4月28日

参考书目

- Dollery, B. E. and Marshall, N. A. (1997), *Australian Local Government: Reform and Renewal*, Macmillan Education Publishers, Melbourne.
- Hood, C. (1991), 'A Public Administration for All Seasons', *Public Administration*, Vol. 69 (1), pp. 3 - 19.
- Peters, G. B. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University of Kansas Press, Lawrence.

CONTENTS

目 录

序 言	1
补 序	1
第一章 引论：澳大利亚地方政府的研究主题及 相关问题	1
地方政府的地位日益凸显	3
管理和社区	9
地方分权主义	12
前景展望	16

第一部分 结构与过程

第二章 澳大利亚联邦体制中的地方政府	17
澳大利亚地方政府的早期发展	18
地方政府的宪法地位及其与州政府的关系	21
联邦政府与地方政府的关系	25
财政支出职能：地方政府做什么？	30

增加财政收入：地方政府如何保障职能的履行？	38
结论	41
第三章 政府间关系	42
政府间关系的动态运行机制	44
对地方政府的相关理解	48
在政府间关系中运转的地方政府	54
新联邦主义	55
地方政府与州	61
结论	74
第四章 从行政到管理	78
背景	79
早期的公共行政：议会与事务官	81
专业委员会和管理部门的出现	84
美国的政治与行政理性：20 世纪 60 年代的规划、 计划和预算环境	87
英国地方政府中的企业化管理：角色定位和 委员会的取向	88
企业理性在澳大利亚的延伸	90
新公共管理	92
20 世纪 90 年代澳大利亚地方政府的公共管理	95
结论	97
第五章 地方政府改革的过程：州法律体系的变迁 ...	100
州的地方政府法规	100
法律改革的推动力	103
法律改革的原则	107
地方政府改革的议程	109
结论	113

第二部分 改革与创新

第六章 地方政府变革中的议员角色	116
有关议员角色的理论观点	117
明确议员角色的诸种努力	120
角色重叠：民选议员和管理者之间的潜在冲突	122
勾勒和界定角色，促进行政伦理的建设	125
简化角色界定的改革过程	127
尝试其他管理模式	130
州政府的一项改革举措：特派员主导的地方政府	130
结论	134
第七章 社区和文化参与	136
社区、文化和参与	137
社区和文化参与所面临的挑战	141
改革	146
构建社区和文化参与的二维分析矩阵	152
结论	162
第八章 合并	163
背景设定	164
维多利亚的经验	167
塔斯马尼亚的经验	172
西澳大利亚的“自发”合并	178
新西兰的经验	179
合并：惟一的解决办法？	181
第九章 财政改革	184
权责发生制：假象与现实	187



财政改革与责任	191
财政改革与资产管理	192
资产评估与折旧：常规模型	194
结论	198
第十章 地方政府竞争	199
地方政府和竞争	201
理论思潮	202
在竞争更为激烈的环境中开展的改革	204
竞争的结果	211
结论	216
第十一章 人事改革：人力资源管理与企业谈判	218
人事改革的本质	219
地方政府对于人事改革的态度与观点	223
地方政府的产业改革	227
对治理的态度	233
结论	234
第十二章 战略管理	236
地方政府的战略角色	237
战略管理的规范方式	240
战略管理的应急模型	249
战略管理的创新性方式	252
结论	255
第十三章 规制改革：平衡利益	257
规制体制	258
规制改革	270
正在进行中的改革：与时代挑战	279

结论	284
第十四章 区域经济发展：地方政府构建新型 合作关系的挑战	285
区域发展新政策	285
对区域发展新政策的回应	289
区域发展组织的角色和地方政府	291
地方政府与州和全国性协会之间的关系	297
结论	298

第三部分 前景与展望

第十五章 澳大利亚地方政府的未来发展	299
小的即是美的?	300
新视野?	301
联邦层面	304
财政危机?	306
其他问题	309
结论	310
补 遗	312
本书作者简介	329
参考书目	331
索 引	366

第一章 引论：澳大利亚地方政府的研究主题及相关问题

尼尔·马歇尔

斯托宁顿市位于墨尔本市的内陆地区。该市常住人口约有 86500 人，种族背景复杂。该市辖地 15.5 平方公里，拥有 7000 多个公共停车场，约 46000 个垃圾回收站，另外当地居民还豢养家犬约 6000 余只。该市议会由早先的两个议会合并而成。1994 - 1996 年间，斯托宁顿市的城市组织和管理职能得以广泛调整和重组。随着行政管理结构的适时发展，新型管理模式亦呼之欲出。通过决策者的精心酝酿，政府的企业化管理得以推行，精简机构的举措也付诸实施（涉及约 200 个就业岗位）。作为服务对象的城市居民被视为“顾客”，市议会尽力确保城市管理积极回应并且满足“顾客”们的需求。其中一项具体做法是，向“顾客”分发设有不同警告等级的“监督卡”。这种监督卡便于“顾客”们及时反馈路面涵洞建设、管道泄露等亟待改善和解决的问题。截至 1995 年初，已收到反映各类问题的监督卡约 1900 张，所反映的事项有 95% 在工作日内得到了很好解决。为了改善财政管理，市议会还启动了一项缩减开支的计划，并出台了相应的操作标准。此外，伴随着竞争性投标制度的推广，政府提供了更多领域的公共服务（Maddock 1995）。尽管上述举措强调的重点各异，相对于近年来澳大利亚各地方议会所取得的些许成绩而言，斯托宁顿市的做法仍颇具示范意义。

20 世纪 90 年代，澳大利亚的地方政府经历了史无前例的变

革。改革的进程使得各州议会的结构和职能都发生了重大变化：地方政府被赋予了广泛的权力，掌控着这些权力，地方政府有更大的自治权管理自己的事务。民选议员的角色进一步清晰和明确，他们承载着如下角色期望：和选民进行广泛的沟通并提供咨询；自觉践行道德准则，努力为公众起到良好的示范作用；设定并规划愿景，引导社区发展。他们还肩负着改进各自所属议会运作绩效的责任，尤其在政策输出的取向和成效方面。总体而言，有关各方一直鼓励地方政府采用私营部门的管理方式，并期望它们在履行职责的过程中进一步提高和改进绩效。随着“顾客”需求导向日益成为人们关注的焦点，战略管理实践也如火如荼地开展起来。在有些州，一些较小的议会为节约运作成本、实现规模效应，已开始进行合并。另有许多地方政府行动起来，逐步以外包的方式提供特定范围的公共服务。如今所有的议会都必须切实履行对选民做出的承诺，不断增强管理过程的透明度。

尽管可以通过颁布州政府法令这一简便形式推动改革，但大多数变革的推行来自于联邦、州和地方政府自身的积极投入。改革深化的重点在于赋予地方政府更多的权力和资源，使其适应快速变化的环境，从而更为有效地履行职能。如今，议会必须针对诸多问题和价值冲突作出一系列政策决定。同时，议会已经成为促进国家经济增长的中坚力量。对于在区域发展中举足轻重的龙头企业而言，不同层级议会之间密切协作、水乳交融的状态为他们提供了良好的成长土壤和理想的发展定位，有利于其通过自下而上的方式促进区域经济发展。就更为广阔的政策领域而言，议会有责任推动社区发展，并在社区发展的社会、文化、政治、经济等诸多方面展现其领导才能，以真正体现治理的精髓。为了应对日益增长的多样化需求，许多议会正力图建立更为精密的组织结构，吸纳更多高素质政府雇员以满足岗位需求，并对智囊专家团队予以制度化管理。

改革的宏观全景和微观细节汇聚起来，集中表明了这一事实：地方政府的重要性和自身定位已从国家的政治版图中逐步浮现并日渐清晰。地方政府近年来卓有成效的改革，已经赢得了联邦政府和州政府的尊重。实践表明，经过长久的努力，地方政府——这一政府体系中的第三层级——作为澳大利亚联邦体制中主要成员的角色已经得到认可，并赢得了应有的尊重。

本书写作的目的在于剖析地方政府改革的本质。书中的每一章都讨论了改革的一个特定方面，并考察了改革对于政府运作的实质性影响。本书还交代了改革推行的相关背景与环境，并详细介绍了联邦政府和各州政府所开展的政策及法律改革的脉络。最后，在更为广阔的政府间关系的背景下，全面展望各议会和各州的发展趋势。

本章的引论遴选若干重要的研究主题进行简明扼要的梳理和概括，旨在为全书确立有机的、全面的整合和分析框架。后续章节将围绕这些主题一一展开，进行更为详实的分析。

地方政府地位日益凸显

本书第一部分着重探讨改革发生的宏观历史背景。麦克尼尔（McNeill）和查普曼（Chapman）致力于考察国内政府间关系的环境问题，其中麦克尼尔着眼于地方政府活动的筹资情况（第二章），查普曼则强调制度环境（第三章）。塔克（Tucker，第四章）研究了近年来议会内部管理结构的变化；温辛（Wensing，第五章）则对各州颇具特色的改革过程及影响改革的重要因素进行了全面而精准的分析。

贯穿上述研究的两个重要问题是：联邦政府和州政府对地方政府改革的实际运行所施加的影响大小；以及地方政府对全国微观经济改革做出的贡献大小。需要重点关注的是，地方政府究竟发生了哪些关键性的变化？这必须植根于更为广泛的联邦体制环

境中加以考察。毋庸置疑，联邦政府和州政府的战略眼光和行动魄力是推动地方政府改革的关键因素，直接或间接影响着地方政府的重塑。实际上，地方政府要继续独立发展，必须对其他层级政府的要求给予有效回应，并与之形成良性互动。正如查普曼和伍德（Wood）在多年前的研究中所指出的：“要成为政府体系的一份子，明智的地方政府必须有效地调整自己的定位，使自己不仅在表面上而且在实质上成为政府网络中的有机组成部分，并能够协调有序地运转（1984：12）。”此外，近年来地方政府改革的发展趋势是地方政府承担了更多的职责，这一事实不容忽视。这种现象的出现，在很大程度上源于联邦政府的推动和影响。

1972 年之前，联邦政府与地方政府之间的事权界限十分严格，前者对后者的专项拨款仅限于道路修建。随着惠特拉姆工党政府（Whitlam Labor Government）的上台，限于特定范围的专项拨款被广泛拓展。一般性拨款也被首次引入到政府间关系中，这样做的目的在于促进全国不同层级的议会更为平等地享有财政资源。惠特拉姆时期的财政改革为地方政府开辟了更多的筹资渠道，并为议会创造了更具包容性的发展空间，有助于地方政府将提升公众生活质量和改进社区福祉等多样化目标纳入管理活动中。有效地管理儿童保健、旅游、市政设施建设等服务领域，已成为许多议会自身职能改革的重要组成部分。

如果说惠特拉姆政府针对地方政府确立了财政拨款的政策框架，并为其提供了在政府间关系中对话的渠道，那么，1975 - 1983 年的联合政府（Coalition Government）则将这些举措制度化并加以发展。弗雷泽（Fraser）首相时期建立了分税制的制度安排，以确保议会能够继续享有财政“蛋糕”中的固定份额。专项拨款依然被保留，但从基础设施领域直接转向社会服务领域。弗雷泽还成立了澳大利亚政府间关系委员会（the Australian