

傅小随 等著

BIJIAO QIANZHAN
YU ZHIDU FENXI

比较、前瞻与 制度分析

——地方行政体制改革的目标模式研究

人民出版社

D625 / 7

比较、前瞻与制度分析

——地方行政体制改革的目标模式研究

傅小随 等著

人民出版社

责任编辑：吴承琬

装帧设计：曹 春

责任校对：施明珠

图书在版编目 (CIP) 数据

比较、前瞻与制度分析：地方行政体制改革的目标模式研究 / 傅小随等著. — 北京：人民出版社，2001.12
ISBN 7-01-003533-4

I. 比… II. 傅… III. 地方政府—行政管理—体制改革—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 089081 号

比较、前瞻与制度分析

——地方行政体制改革的目标模式研究

傅小随 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

天津市蓟县宏图印务有限公司印刷

新华书店经销

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

开本 850 毫米×1168 毫米 印张 9.5

字数 230 千字

ISBN 7-01-003533-4/D·981 定价：16.00 元

前 言

就普遍情况来看，地方政府改革较之中央政府的改革确实有其自身的难度，而且这个难度在某种意义上说主要不是体现在理论上，而是体现在实际操作上。越是低级别的地方政府，改革越不容易真正到位，因为其回旋余地也总是更小。最近这次的全国性政府改革再次证明了这一点。这个事实似乎很直观。

然而，地方行政体制改革并不是没有什么值得探寻的理论问题。地方政府改革的艰难推进、成效不足不应当只被视作一种无奈，而应当把它当作一个契机，一个思考新视角的入口。因为这个事实说明了，地方政府改革改什么、怎么改和最终改成什么样子的问题，其答案并不很清晰，在理论上还没有形成很有针对性和应用价值的结论，需要我们深入研究。地方政府运行质量普遍不高，不能不让人担心其领导各地现代化建设的能力。

在这个问题上，南方有几个地方的改革实践至今仍然具有帮助我们思考的积极价值。海南省及其洋浦开发区、深圳市和顺德市以及曾经是全国改革试点的湖南省华容县等，都既给我们的思考提供了某种答案，又留下了它们自身的问题。它们的改革为什么有的成功有的不成功？为什么有的成效明显而有的成效不明显？为什么改革目标和内容不一致而可以收到近似的效果？把这些个案联系起来看，能得出一些与单独考察个案不同的分析结果吗？这是我们于 1998 年提出这个课题时考虑最多的问题。

但是，我们深知我们的研究力量有限，不能将地方政府改革中的重要理论问题都纳入我们的研究范围。权衡自身的条件，我

们最终选定将地方行政体制改革的远期目标模式作为我们的研究主题，也就是试图探究一下地方政府的改革应当改成什么样子。斟酌再三，课题申报的标题被表述为：地方行政体制改革的目标模式研究——南方若干地区行政体制改革超前实验的比较与前瞻。

题目确定之后，第一个想法就是：地方政府改革的目标不应当是中央政府改革目标的简单复制。地方政府改革应当并且必须体现它与中央政府改革的某种区别，这是市场经济和现代化对中国行政体制改革的要求。但是，由于计划经济体制造成了中国行政组织在构造上高度的同构现象，分权式改革实施以后理论上又曾经出现过“多级宏观调控”思想的影响，过去的地方行政体制改革实际上是中央政府改革的翻版。这应当视为建立市场经济体制过程中配套的行政体制改革问题上的一大缺陷，而行政学对这一问题的研究还比较薄弱，不能有根据地回答这一问题。

20世纪80年代以来，南方的海南省及其洋浦开发区、深圳市和顺德市、湖南省的华容县等地为探索适应市场经济的地方行政体制改革作出了很有价值的实验。虽然这些实验各自都不能独立提供完整的目标模式以供应用，但它们的实验中都包含了未来目标模式中的一些重要构成元素：产权结构中低比重的地属国有经济；政府直接推动甚至提供经济增长的经济职能模式转变为市场经济的服务和监控模式，彻底转变经济增长的方式；职能结构以公共服务为基本内容；组织规模和结构适应地方环境并符合中央标准；社会化、市场化、透明化的运行制度创新使其能够大大增进公正与效率，降低运行成本；政府运作质量全面提高。

不过，罗列这些构成元素并不等于提供一个完整的可以投入运用的目标模式。这个课题的研究只达到目标模式构成元素的程度，想来人们是能够理解的。本来，研究的目的是为了一个清晰的答案，但这种答案并不是要我们描绘自己心中的理想，那样

确实意义不大。所以，在特定条件下，有时候得出清晰答案不仅是不可能的，而且一定意义上也是不应该的。这是我们都感到很可叹的事情。

同时，这也从一个方面说明，这个实践性题目的研究并没有完成，它还需要我们继续投入精力，共同探索答案。

傅小随

2001年5月于深圳莲花北村

目 录

前 言	傅小随 (1)
第一章 地方行政体制改革目标模式的 特殊性: 原因与相关问题	(1)
第一节 地方行政体制改革目标模式特殊 性的主要原因	(1)
第二节 与地方行政体制改革目标模式的 特殊性相关联的几个主要问题	(7)
第二章 省级政府的改革及其实践目标: 海南的个案	(23)
第一节 海南行政区域历史沿革与省政府 改革背景	(23)
第二节 海南省“小政府、大社会”新体 制的构建	(27)
第三节 “小政府、大社会”体制的发展 与调整过程	(36)
第四节 “小政府、大社会”体制的成 效、问题及改革思路	(39)
第三章 大型城市政府的改革及其实践目标: 深圳的个案	(48)
第一节 20 世纪 80 年代: 政府组织体 制的频繁变动	(48)
第二节 20 世纪 90 年代: 政企分开与	

政府职能转变	(53)
第三节 面向新世纪的审批制度改革：规范政企关系的重大行动	(75)
第四章 小型城市政府的改革及其实践目标：	
顺德的个案	(83)
第一节 顺德行政体制改革的背景	(83)
第二节 顺德行政体制改革的内容和步骤	(92)
第三节 顺德行政体制改革的初步效应和理论思考	(96)
第五章 农业县的政府改革及其实践目标：	
华容的个案	(100)
第一节 华容改革的背景与过程	(100)
第二节 华容改革的基本做法	(118)
第三节 华容改革的回流及反思	(125)
第六章 开发区政府管理机构的改革及其实践目标：洋浦的个案	(128)
第一节 洋浦改革的背景、条件与过程	(128)
第二节 洋浦改革的内容与成效	(131)
第三节 法定机构：突破性的体制实验	(138)
第七章 地方行政体制改革目标模式的个案比较（一）	(142)
第一节 改革目标的地域性	(143)
第二节 改革目标的阶段性	(154)
第三节 改革目标的层次性	(161)
第八章 地方行政体制改革目标模式的个案比较（二）	(188)
第一节 改革目标的绩效评价	(188)
第二节 改革目标的政治、经济、文化环	

境约束条件·····	(204)
第三节 在变动制度框架中的定向调整·····	(218)
第九章 地方行政体制改革远期目标模式	
的要素分析（一）·····	(230)
第一节 产权结构：低比重的地属国有经济·····	(230)
第二节 地方行政体制改革目标模式的职能	
特点：突出的公共行政色彩·····	(257)
第十章 地方行政体制改革目标模式的要	
素分析（二）·····	(268)
第一节 地方行政体制改革目标模式的组	
织结构：小政府·····	(268)
第二节 地方行政体制改革目标模式的运	
作机制：社会化、市场化、透明化·····	(276)
参考书目 ·····	(286)
后 记 ·····	(293)

第一章 地方行政体制改革目标模式的特殊性：原因与相关问题

20 世纪 80 年代初以来，地方行政体制尤其是地方政府组织机构已经经历过多次改革。但总的来说这些改革还没有改变地方政府的基本形态和运行方式。这和改革没有树立特定的长远目标模式有直接关系。然而，建立市场经济体制的实践过程对地方行政体制改革提出了大大不同于以往的特殊要求。为适应这一要求，今后的地方行政改革必须探索一种比较明确的目标模式，以使之真正能够和新型经济体制相辅相成。这是一个比较困难的任务。但有一点可以肯定的是，这个模式相对于中央政府的改革目标来说，应当体现出一定的特殊性，而说明这种特殊性产生的原因、存在的必要性及与其相关的一些重要理论与实践问题，是我们准确描绘未来地方行政体制改革目标模式的一个重要逻辑步骤。

现在，我们概括地方行政体制改革目标模式的特殊性，已经具备了一些基本条件。这些条件包括二十年经济体制和行政体制改革的实践、经济体制改革目标模式的正式确立、超前实验地方先行一步的大胆探索、经济学和行政学理论的不断更新等。

第一节 地方行政体制改革目标模式特殊性的主要原因

地方行政体制改革目标模式的特殊性在过去的改革中似乎没

有专门从理论上提出来并给予一定的论证，一般情况下它都是作为中央政府改革目标模式的衍生概念而被提及的。中央政府行政体制改革的目标模式则是在每一次大型改革行动开始之时由正式法律文件表述的，它见诸于中央政府向每届人大提交并获得通过的关于机构改革的方案。这些方案尽管主要是关于中央政府改革的，但事实上它也总是将地方政府改革的原则和模式包括在内。随后展开的地方政府改革除了将外交、国防、海关等中央政府专有权范围的内容去除之外，总体内容，尤其在目标模式上和中央政府是基本相同的。这就是说，历次改革都没有改变在建国之初就已基本形成的从中央到地方各级政府高度同构的单一性模式。针对这种情况，提出地方行政体制改革目标模式的特殊性，其含义主要是指在精简、统一、效能的前提下，通过改革进一步明确地方政府和中央政府在行政系统中定位上的基本区别，强化中央政府最高决策者的特征和各级地方政府政策实施者与局域决策者的特征，逐渐形成中央政府的政策标准与政策程序管理和地方政府在严格规范约束下的多样性发展相结合的行政管理大系统。

提出地方行政体制改革目标模式特殊性的概念，主要是基于以下几个原因：

第一，市场经济条件下地方政府与中央政府的职能差别。这种差别并不仅仅体现在通常人们所认识到的二者之间对事权等进行的横向划分上面，同时更应该体现在对很多相同或近似职能由于层次和管理方式的差别而进行的纵向划分上面。换言之，这种划分主要不是指对一种具体职权的量的区分，如多少万元以上投资项目的审批、多大面积的土地使用权审批等方面，而是指履行职能的行为方式上的重要区别，比如，是采用政策、标准、程序等去引导、规范、监控一类方式还是主要运用直接个案处理一类方式进行管理。从这种意义上看，市场经济条件下地方政府和中央政府在职能上主要存在如下两个重大区别：

一是在经济职能方面，宏观调控权专属中央政府，而地方政府只能在有限的方面和比较浅的程度上介入和影响本地经济的发展，它的经济职能主要是大量的具体的微观管制。原因在于，市场经济是在全国统一市场基础上运行的，任何地方不可能长期全面分割这个市场；宏观调控通常是指对一个关税区内经济总量的调节，因此普通地方政府不可能在特定深度上去进行哪怕只是辖区范围之内的经济总量调节，因为地方政府辖区和关税区是完全不同的；地方政府越来越缺乏进行所谓宏观调控的必要手段，因为它本来就没有主权手段或关税手段，也不具备完整意义的金融货币政策手段和财政政策手段，并且随着改革的深入它正在逐渐失去指令银行贷款、大量进行产业投资以及随意进行减免税优惠的条件。在这几种最基本的宏观调控手段无法完整运用的情况下，产业政策和其他调节手段的效果也必然是非常有限的，而且这些手段在理论上并不属于宏观调控范畴，而是微观管制概念中的内容，越是基层的政府这一特征越是明显。所以，所谓多级宏观调控事实上越来越不可能维持下去了；

二是在社会职能方面，直接面对公民提供社会公共服务的职能应当越来越多地成为地方政府的主要职能，而中央政府则将更多地从这一职能领域退让出来。中央政府和它的部门由于处在最高决策和领导机关的位置上，所以由它提供的公共服务往往带有典型的中间产品的性质，即它一般是由抽象行政行为的方式出现，除了如海关、边境事务这样的领域之外，它较少针对公民个体提供直接具体的服务。多数的公共服务终端产品是由靠近基层的地方政府及其部门来提供的。所以，在改革中，地方政府的一个最重要任务就是大力强化公共服务的特征和职能，以使其能够以委托人或投资者的身份提供越来越令公民满意的终端公共产品。中央政府在社会的法律制度建设、宏观经济管理、大型经济项目投资、国防及重大基础设施建设方面的公共服务职能同样也

要得到强化。这样，中央政府和地方政府就会日益将自己应有的职能特色突出出来。中间虽然没有不可逾越的界线，但区别却是十分明显的。

随着国民经济战略调整的逐步到位，地方政府尤其是靠近基层的地方政府投资举办的地属国有企业将越来越少以至不再拥有，它们对本地经济发展的促进措施将主要体现在为企业营造适宜环境和提供优质服务方面。到这个时候，地方政府的职能体系将全面转移到带有直接性的公共服务上来。

第二，不同层次和不同地区的地方政府面临的行政环境的复杂多样性。经济发展不平衡、地区差别大是公认的基本国情，但目前巨大的地区差别在政府管理上表现出来的却不多，而在市场经济条件下，尤其是在企业和公民对公共服务提出更多花色品种和更高质量要求的情况下，如果中央政府对地方政府主要实行政策标准和政策程序管理的话，地方政府必然希望根据当地具体情况对行政管理模式进行适应性调整。这种调整最终将在满足当地公民和企业的要求与符合中央政府政策标准和程序的基础上达到一个比较稳定的状态，从而形成当地政府管理的一种特有模式。如果地方政府形不成这种统一标准下多样性行政管理模式并存的局面，则表明它们向公民和企业提供的服务还停留在简单粗糙的水平上，还达不到市场经济、民主政治和现代化建设对它们的基本要求。因为，对于一个基本没有外来投资且完全以传统农业为经济基础的县、乡政府和一个传统农业基本退出经济生活、内外投资举办企业大行其道的县、乡政府来讲，雷同的管理模式是不可能做到提供让各自辖区的公众都非常满意的政府服务的。

由于没有实行统一标准和程序基础上的多样性地方行政管理模式并存为导向的改革，而主要是采取放权的方式给地方政府以灵活变通的空间，这导致两个重要后果：一是目前已经出现的小范围的多样性地方行政管理模式只能以不合法的形式存在（如洋

浦模式就是如此),这束缚了它的进一步发展;二是由于缺乏严格统一的标准和程序的约束,反而使改革的短期行为趋于严重。许多地方政府将扩大的自主权大量用在不宜甚至不法的领域,造成严重社会经济后果,给中央政府增加许多无谓压力,使多样性发展逐渐被人们理解为一种改革的负面效应。今后的改革应当出现更多如1993年中央机构编制委员会制定的市、县、乡分类标准及相应的机构限额这样的管理措施,并将其实施进一步严格化起来。

第三,现在高度同构的多级单一模式对市场经济体制的不适应性。目前我国的地方政府层级较多,许多地方已经达到了省、市、县、乡四个层级。同时,各级各地政府的结构也基本相同。“中国各级行政机构有惊人的同构性,地方各级政府机构大体上仅是中央政府机构的缩小”^①,行政管理高度同构的多级单一模式与行政组织的纵横复合式结构不是同一个概念,尽管它确实是这种模式的重要基础之一。因为,复合式结构对于国家管理的统一性是一个保障措施。问题是,在保证复合式结构基本特征和功能的基础之上,地方行政管理完全可以形成多样性的模式以适应市场经济体制。所谓高度同构的单一模式,主要是指将复合式结构的特征扩大到极至并固化,并将其作为计划经济体制的重要载体,从而使几乎一切政府管理都运行在同一个模式中。

市场经济使这种单一模式日益显现出不适应性:它不利于地方的适度灵活和分散决策,使地方对经济社会发展保持动力和灵敏性;它不利于地方向纳税人提供有效和优良的公共服务;它使任何地方政府自主进行的适应性改革都必然面临上下左右的压力而难以坚持下去;它造成地方公共管理资源严重的错位配置,使

^① 谢庆奎等:《中国地方政府体制概论》,中国广播电视出版社1998年8月版,第297—298页。

高效管理无法实现；以僵化的单一性为代价所追求的体制统一最后总是不可避免地被权威审批制本身破坏得难以收拾，陷入恶性循环的怪圈而不能自拔。

针对这种不适应性，地方行政管理多样性模式的含义是：中央政府在管理标准中确认的行政组织内核部分保持严格的复合式结构，次级部分要求一定层级的地方政府保持必要的复合式组织体系，而其余部分则可由地方政府按照标准作适应性安排。重要的是，细化且操作性极强的标准和程序的约束力将大大超越现行审批式管理，从而使不负责任或另有所图的地方行为被压迫至极限。

第四，成熟市场经济体制国家的地方政府职能与运行模式的启示。地方政府的组织和运行模式在不同的发达国家里差别也很大，没有一个通行的甚至主流的模式。但是，从各国在当代所进行的改革的趋势看，他们所追求的东西中有不少共同内容，给我们提供了一些参考信息。首先，各国的改革都在试图调整中央政府和地方政府的职能关系和权责关系，使上下之间保持适度的张力或发挥积极性的余地；其次，改革朝着中央和地方关系规范化的方向不断推进；其三，正确处理政权的统一性和地方治理模式多样性的关系，保持和促进适应地区特色的地方政府运行方式，促进最大限度地发挥地方的积极性，以利于地方社会稳定和经济发展。但是，总体来讲，各国都维护和强化了中央政府的宏观管理权威和能力。

就地方政府本身的运作来讲，尽管即使在美国也有人强调“地方政府应无可选择地参与经济发展活动”，但是公共管理者角色决定了“地方政府不能像拥有流动资金的公司那样进取和发展”^①，所以，他们对经济发展产生作用的手段通常是比较有限

^① [美] 理查德·D. 宾厄姆等：《美国地方政府的管理：实践中的公共行政》，北京大学出版社 1997 年 1 月版，第 226 页。

的，尤其是在改革中，政府的作用正在逐渐向比较单纯的公共产品提供者或委托人的身份转变，即向公民和企业直接提供公共产品的地方政府并不由自己生产这些公共产品，而是将它们委托给生产商们去组织生产。英国人的观点是“地方政府首先应是一个决定由谁来履行合同的组织，而不是一个内部供应者或者私营承包商”^①。为此，英国 1988 年的《地方政府法》明确规定了垃圾收集、建筑物清洁及其他清洁项目、学校的供应和福利及其他供应项目、庭园维护与交通工具修理、运动和娱乐管理等为必须通过竞争投标、政府委托、其他服务机构组织生产的公共服务内容。

这样，地方政府管理职能的内容和中央政府就有了相当明显的区别，因为地方政府只以自己的方式和在自己的辖区范围内负责与满足本地公民需求的公共产品的提供有关的事务，不会和中央政府的职能大量重叠。最终由辖区公民来付费和选择的公共产品的投资和生产，就既能紧密结合当地实际，又不容易犯不负责任和“货不对板”的错误。

第二节 与地方行政体制改革目标模式的特殊性相关联的几个主要问题

地方行政体制改革目标模式特殊性及其内容的揭示，和一系列重要理论与实践问题的探索紧密联系在一起。经过二十年改革实验，其中有些问题已经有了近乎确定的结论，另外一些也开始形成了解答的初步思路。但是，探索还应该进行下去，只有在基本清晰的答案的基础之上，才能建立起关于地方行政体制改革目

^① 于军编译：《英国地方行政改革研究》，国家行政学院出版社 1999 年 1 月版，第 39 页。

标模式特殊性及其内容的完整理论认识。这些问题最主要的有下述几个方面。

一、中央政府和地方政府的关系

这是一个具有决定意义的问题。由于中央政府和地方政府的关系同时涉及上下两个层面，而通常中央政府又是主要和主动的层面，因此地方政府改革的目标模式在极大的程度上决定于中央政府。自二十年前开始以简政放权为基本方向的改革以来，中央政府过度集权的体制已经得到了很大程度的改变，地方政府在这一过程中获得了前所未有的自主权力。问题是，由于这一结果是经过多次反复得来的，而且反复变化的情况直到现在也并未改变。所以，改革的结果还远不能成为应该实现的真正目标，甚至还不足以成为在中央和地方关系这一问题范围内描绘改革远期目标模式的充分条件。这个充分条件至少应包括两个内容：一是市场经济条件下两者职权的清晰界定；二是两者关系的规范化、制度化。

在市场经济体制全面建立起来之前，十分清楚地划分中央政府和地方政府的职能和权力界线当然不很现实。但是，在总的方向、性质、大范围的划分上已经形成了许多共识性的东西。中央政府是国家全局利益的代表，其职能主要是宏观管理，提供全国性的公共产品，监督地方政府的行为等，而地方政府则是具有双重且带一定矛盾性的角色，它既是国家利益在地方的代表者，同时又是辖区地方利益的代表者。从这个双重角色来看，地方政府的职能可以划分为相应的两大部分。由于在实践中作为国家利益在地方的代表这一部分职能和中央政府是必然交叉的，所以重要的问题便是如何改变在这一部分职能上中央政府和地方政府关系模糊不清的状况，给双方尤其是地方政府的职能一个相对确定的范围。