

走出治理破碎化困境

法国地方政府改革研究



本书以整体治理为分析框架，从克服地方治理破碎化这一极具现实意义的问题入手，首先进行了基础理论的探讨和分析，介绍了当前法国“大部制”中央政府和“双轨制”地方政府，勾勒出法国政府体制概貌，探讨了法国新一轮地方政府改革的背景、动力及理论渊源。其次对改革的主要内容进行了分析，即法国地方政府自觉回应内外环境变化，以地方财政制度改革为切入点、重塑“省——大区”关系，进行基层市镇政府改革、采行“市镇联合体”这一新兴的市镇间合作组织形式，提高地方政府公共行动能力、促进地方民主发展。最后阐述了法国新一轮地方政府改革的启示，对我国地方政府改革进行了较为深入的探讨。

上官莉娜 / 著

2010年教育部社科基金青年项目
2010年武汉大学自主科研项目（人文社会科学）
第46批中国博士后科学基金面上资助项目



走出治理破碎化困境

法国地方政府改革研究

上官莉娜 / 著

人 民 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

走出治理破碎化困境：法国地方政府改革研究 / 上官莉娜 著. —北京：人民出版社，2012
ISBN 978-7-01-011220-6

I. ①走… II. ①上… III. ①地方政府-政治体制改革-研究-法国 IV. ①D756.521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 222489 号

走出治理破碎化困境：法国地方政府改革研究
(ZOUCHU ZHILI POSUIHUA KUNJING: FAGUO DIFANG ZHENGFU GAIGE YANJIU)

作 者：上官莉娜

责任编辑：徐 玲 程兰艳

出 版：人民出版社

发 行：人民东方出版传媒有限公司

地 址：北京市东城区朝阳门内大街 166 号

邮政编码：100706

印 刷：北京市大兴县新魏印刷厂

版 次：2012 年 11 月第 1 版

印 次：2012 年 11 月第 1 次印刷

印 数：1—3000 册

开 本：710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张：17

字 数：240 千字

书 号：ISBN 978-7-01-011220-6

定 价：46.00 元

发行电话：(010) 65210059 65210060 65210062 65210063

版权所有，违者必究 本书观点并不代表本社立场
如有印装质量问题，请拨打电话：(010) 65210012

第一章 导 论 001

- 一、问题意识与研究意义 001
- 二、国内外研究现状与进路 010
- 三、本书的框架与结构安排 026

第二章 法国地方政府概述 030

- 一、法国中央政府组成 031
- 二、双轨制地方政府 033
- 三、地方自治的宪政原则 042
- 四、法国地方政府改革维度 048

第三章 法国地方政府改革的背景及动力 058

- 一、欧洲一体化与地方治理的兴起 058
- 二、地方分权引发的承载压力 062
- 三、法国公民社会日趋壮大与成熟 070
- 四、法国传统政治心理与文化的影响 076

第四章 法国地方政府改革的理论渊源 083

- 一、法国地方政府治理模式 083
- 二、地方政府改革的思想渊源 089
- 三、地方政府与整体治理 095

第五章 法国地方财政制度改革 100

- 一、法国地方财政概况 101
- 二、法国地方财政困境 106
- 三、地方财政改革出路 112

第六章 重塑“省—大区”关系	117
一、大区的发展概况	117
二、省的发展概况	122
三、“省—大区”的整合	127
四、中央派驻机构的改革	137
第七章 法国市镇改革	141
一、市镇的发展概况	141
二、市镇的改革方向	147
三、新的市镇治理工具	151
第八章 法国市镇联合体	156
一、市镇联合体的历史回顾	156
二、市镇联合体的结构及职能	163
三、市镇联合体治理的基本原则	168
四、市镇联合体存在的问题及改革策略	171
第九章 法国地方政府改革的经验——以整体治理为视角	181
一、地方财政改革——整体治理的切入点	181
二、国家能力建设——整体治理的前提	186
三、公民性的彰显——整体治理的保障	188
四、复合共和——整体治理的愿景	193
第十章 对我国地方政府改革的启示	197
一、以财政联邦主义推动中央—地方关系转型	197
二、从乡镇选举改革入手打造地方自主治理的微观基础	206
三、以公民需要和市场需求推动地方政府间的撤并与联合	218
四、适度推动公共产品和服务市场化与民营化改革	232
附录1 法汉译名对照表	235
附录2 相关法律法规年表	243
参考文献	249
后 记	261

表 1-1	法国行政管理研究论文论题分布表	018
表 2-1	法国中央政府组成各部 (2007 年 5 月 18 日)	031
表 2-2	法国中央政府组成各部 (2010 年 11 月 14 日)	032
表 2-3	法兰西共和国地方领土单位 (2010 年)	040
表 2-4	选区的行政划分 (2009 年)	041
表 2-5	地方领土单位与市镇联合体开支状况 (2007 年)	051
表 2-6	地方公务人员数量	054
表 2-7	地方政府人事开支	055
表 4-1	中央与地方关系的设计模式	087
表 5-1	地方政府自主税收在其总收入中的比例	102
表 5-2	2007 年国家向地方政府提供的财政援助	103
表 5-3	2007 年地方政府收入分布状况	105
表 5-4	2007 年地方政府开支	106
表 5-5	2007 年地方政府具体职能支出	107
表 5-6	中央政府与地方政府的权能分配状况	108
表 5-7	2007 年法国地方税制结构	110
表 6-1	相关地方政府改革报告年表	128
表 6-2	地方选举制度的改革日程	134
表 7-1	法国市镇规模及其人口分布情况 (2007 年)	143
表 7-2	1950—2007 年间 14 个欧洲国家市镇数量变化状况	144
表 8-1	法国市镇联合体分类	157
表 8-2	市镇联合体改革日程	177
表 8-3	市镇联合体议会席位分配方案	179

- 图 2-1 2010 年职能补贴分配比例 052
- 图 3-1 您会取消哪一（几）级地方政府？ 080
- 图 4-1 法国地方一级的连锁关系 085
- 图 6-1 是否该减少民选代表以减少浪费？ 133
- 图 6-2 中央派驻大区机构组织改革方案 138
- 图 6-3 省级派驻机关保留两个局的方案 139
- 图 6-4 省级派驻机关保留三个局的方案 140
- 图 8-1 市镇联合体规模变化 161
- 图 8-2 市镇联合体居民数量的发展 162
- 图 8-3 自 1992 年以来每年成立的联合体数量 162
- 图 8-4 法国市镇联合体内部结构 165
- 图 8-5 2001、2009 年市镇联合体的法定职能对比 166

第一章 导 论

当代公共管理领域，理论变革的速度和力度都是令人讶异的，新公共管理、新公共服务、地方治理、整合政府……这些理论都是由一系列前提、假设、原则组成的系统，在理论丛林中衍生出独特的“植物群落”，社会变革和转型促生了理论的黄金时代。新理念的万花筒，令人目不暇接，然而直接用西方的话语体系来解释和描述中国地方行政发展，往往欠缺言说的效度和力度。但是基础性的研究拓展了我们的思维空间，关注西方发达国家地方政府的治理实践，将其运作机制放在显微镜下仔细观察，才能更好地深入体会“新理念”在政府行政改革实践中的运用。

一、问题意识与研究意义

为克服巴黎地区经济、工业过分集中而造成的地区发展失衡，缩小布列塔尼等相对落后的中西部地区与经济发达地区的差距，自 1982 年以来，法国通过分权改革，在中央与地方之间重新配置了权力与资源，地方政府角色面临重新定位，新公共管理的引入，使机构更加分散化、小型化、专业化，历史遗留下来数量庞大的市镇，这些问题造成了地方政府、尤其是基层市镇“合法的原子化”状态。

（一）治理破碎化：含义及其根源

“破碎化”（Fragmentation）或译“碎片化”，它是与组织化相对的概念，也就是所谓的“巴尔干化”（Balkanization）。根据美国学者的定义，

碎片化是“在城市地区，由于政府职权的划分和政府管辖权限与边界的增殖而产生的复杂状况”（Dagger, 1981）。奥斯特罗姆从地方公共经济组织的角度，提出碎片化“可以定义为某一特定服务安排者的集体消费单位的数量”。^① 碎片化的具体内容是指“地方政府不仅在数量特征上表现为大量的碎片，而且这些政府在地域和功能上彼此交叉重叠”（Harrigan and Vogel, 2000: 11），“在公共计划中缺乏协同”（Dye, 1994: 368）。^② 美国学者的观点极具代表性，得到我国学界的认同，曾维和研究认为，碎片化“是指政府职权划分与机构改革下所出现的一种政府管辖权限与边界不断增殖，政府机构不断增加与趋向分散化的一种复杂状况”。^③ 袁方成、盛元芝强调“碎片化”指的是存在于政府之间、政府部门之间或政府部门内部的业务分割状况。^④

具体到地方治理破碎化，笔者认为这是由于地方公共权力的划分、公共主体多元化，尤其是地方政府管辖权限与边界的增殖而造成的复杂分割状况。地方政府与公共机构数量庞大琐碎、功能交叉重叠、边界模糊不清，在公共计划中缺乏协同，治理破碎化引发地方政府和公共机构整体效能低下，无法应对社会问题的挑战，因而可能成为区域发展的障碍。戴维·腊斯克认为：“地方政府的极度碎片化，强化了种族和经济的隔离。政府间的竞争常常抑制了整个地区迎接经济挑战的能力。”^⑤ 安东尼·唐斯把“政府权力在地理上的破碎结构”看成是制约大都市区成长的首要原因，导致了社会不公，社会难以取得整体的效率。除非这种分裂的地方政府结构所产生的后果得以有效的处理，否则与大都市区成长相关的问题就不可能得到明显的纠正（Downs, 1994）。

20 世纪 90 年代以来，随着信息技术在全球范围内的迅猛发展和广泛

① [美] 奥斯特罗姆等：《美国地方政府》，北京大学出版社 2004 年版，第 131 页。

② 转引自罗思东：《美国地方政府体制的“碎片化”评析》，《经济与社会体制比较》2005 年第 4 期。

③ 曾维和：《当代西方国家公共服务组织的耗散结构创新及其启示》，《东疆学刊》2011 年第 4 期。

④ 袁方成、盛元芝：《对新西兰“整体政府”改革的理解》，《政治学研究》2011 年第 5 期。

⑤ Rusk, D. *Cities without suburbs*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 1993, p. 47.

应用,“碎片化”的弊端愈发明显,主要体现在几个方面:(1)政府部门之间转嫁问题,让其他机构来承担后果或代价;(2)项目之间相互冲突,一些机构的政策目标互有抵触,或者一些机构从事同一政策目标,但它们的运作却互相拆台;(3)重复执行或建设同一项目,导致浪费并使服务使用者感到无所适从;(4)由于缺乏沟通,不同机构或专业缺乏恰当的干预或干预结果不理想;(5)在对社会需要做出反应时各自为政,一些机构认为可以在不与其他机构沟通协调的情况下独自解决问题,但最后却并没有真正满足社会需求;(6)公众无法得到服务,或对得到的服务感到困惑,他们常常不知道在何处能获得恰当的服务。^①

但也有部分学者认为,破碎化的结构并非一无是处,多元民主理论认为“碎片化”有利于保障公民的直接政治参与,而公共选择理论则将之视为表达公共经济领域中消费者偏好的制度工具。达尔指出,草根民主传统是对碎片化的地方政府的政治学解释,反映出处于生长期的资本主义所特有的无拘无束、反对特权和精英的自由放任精神。民主需要更小的政治单位和多元的市民社会,才能得到更好的实现。^②甚至有学者提出大都市区地方政府的碎片化程度与其绩效成正比,如美国学者斯奈德研究后发现,在控制了相关条件之后,碎片化的大都市区比巩固的大都市区地方支出的增长要慢。^③

如何扬长避短,克服“地方治理破碎化”造成的结构性障碍,促进区域经济社会发展,是本文研究的重点。

治理破碎化是欧美各国及我国地方政府面临的共同问题,简·莱恩(Jan-Erik Lane)做出了“公共领域碎片化时代的到来”这一基本判断。^④近年来,各国地方政府同时面临“全球化”与“区域化”浪潮,其生存环境发生了极大的变化,许多国家兴起了一场以地方政府区划的重组、政府间关系的变革、地方民主的发展等为主要内容的地方政府改革运动,如法国

① Perri 6, Dinna Leat, Kimberly Seltzer, Gerry Stoker. *Towards holistic governance: the new reform agenda*. New York: Palgrave 2002, p. 48.

② 参见〔美〕罗伯特·达尔:《论民主》,商务印书馆1999年版,第106-127页。

③ Schneider M., “Fragmentation and the growth of local government”, *Public Choice*, 1986 (48), pp. 255-263.

④ 〔英〕简·莱恩:《新公共管理》,中国青年出版社2004年版,第1页。

的地方分权改革、美国的重塑政府运动和英国的地方政府现代化议程等。然而，法国面临的状况似乎更加糟糕。高密度的市镇设置加重了中小市镇的财政压力，无法有效解决区域性问题，严重的“碎片化”与部门的自我中心主义叠加，导致缺乏合作与协调，最终影响了行政效益与效率的提高。

法国公共领域尤其是地方治理破碎化的表现主要集中在以下几个方面：首先是治理载体破碎化，即组织结构破碎化，这其中既有历史原因造成的数量庞大的市镇，也有推行新公共管理模式造成的公共产品供给的组织属性多样化。其次，治理程序破碎化，表现为决策、执行、服务系统的持续分化。法国自1982年开始权力下放和地方分权运动以来，中央政府将部分决策权转让给中央驻地方的机构以及地方民选机构，极大地调动了地方的积极性，推动了地方民主发展，但是在分权过程中缺乏有效的联结和协调机制，决策、执行和服务系统的分化趋势明显。再次，治理动力分散化，体现为多元行动者以自身为基点确定“公共利益”，动力方向呈放射状、力度不均衡，因此治理绩效缺乏稳定性和持续性。目前整合这些“碎片”的协调机制主要以协议与合同为主。

因为历史文化、政治经济的因素导致各国地方治理破碎化的具体原因各有差异，但是共因也相当明显。

1. 官僚制的先天遗传

官僚制是指权力依职能和职位分工和分层、以规则为管理主体的管理方式和组织体系，亦称科层制。官僚制是近代社会生产力飞速发展、社会分工越来越细、组织规模不断扩大的产物。正式规章、明确分工、权力分层、按正式规则发生公务关系、任职资格要通过考核和任命，这些官僚制基本要素的不断强化与累积，尤其是专业分工、功能分割的行政理念，形成了“碎片化”的政府管理弊端；以边界为基础的传统官僚制，造成行政系统内的“条块”分割结构。此外，政府部门的分化导致执行能力的蜕化，政策制定部门已经慢慢与执行部门相互隔离。在碎片化的分割管理模式下，各部门相互隔离、独成一体，信息资源完全孤岛化。^① 罗宾斯指出，

^① 冯惠玲：《政府信息资源管理》，中国人民大学出版社2006年版，第160-166页。

在官僚结构组织中，由于工作专门化而导致的各部门之间相互冲突，职能部门的目标有时会凌驾于组织的整体目标之上。^① 官僚制隐含着内生的“碎片化”基因，官僚部门体制失灵催生了整体治理的兴起。

2. 本位利益的痼疾

理论上讲地方政府是地方公共利益的代表，但是实践表明地方政府也有其特殊的利益诉求，本位利益是其“经济人”属性的具体表现。公共权力的分割会导致权力的“块状效应”，而权力的“块状效应”又会形成各种不同的利益主体，利益主体的勾连、交织、互利互用则形成了“本位利益”。某些行政部门在思维和行为层面上表现出“本位利益”倾向，直接导致了政府部门主义。政府部门主义的实质就是部门利益问题，在部门利益最大化的引导下，各个地方政府（部门）就各种利益资源进行区域战争和封锁，破坏了地方合作关系，导致区域公共服务治理失灵。^②

碎片化理论认为，政府官员会根据其所在部门以及地方内的既定利益制定相应的政策，通过施压、争论、议价、妥协等一系列手段影响公共政策制定。而某些地方政府为了狭隘的地方利益，违背互利互惠原则，不惜采用损害整体利益的手段，使得地方性公共事务难以有效治理，进而造成地方公共问题持续滋生的恶性循环。地方政府“本位利益”的形成使其产生了与区域整体利益分离的倾向，“本位利益”的扩张则必然与区域整体利益产生对抗。我国地方政府的“本位利益”则是各种弊端在长期的积累过程中形成的顽症。在这个过程中，以下四方面的因素尤为突出：“一手高指标，一手乌纱帽”的压力型领导体制；“看政绩用干部”的考核制度；“给个政策也行”的利益驱动；“一手交费，一手办事”的权力寻租。本位利益的拓张造成地方政府画地为牢，无法完全实行超越狭隘利益的统一的区域政策或国家政策，难以秉着积极、开放、包容的态度与其他层级政府开展合作，而是采用一种“实用主义”的变通策略，本位利益亦是导致地

① [美] 罗宾斯、贾奇：《组织行为学（第12版）》，中国人民大学出版社2008年版，第468页。

② 李金龙、余鸿达：《区域公共服务中的政府部门主义问题研究》，《中国行政管理》2010年第5期。

方治理破碎化的诱因。

3. 新公共管理的后遗症

自20世纪80年代开始,西方发达国家普遍兴起了新公共管理运动,并以其锐不可当之势席卷全球,尤其是对后发展国家产生了强大的冲击波。这场被称为“再造政府”、“重塑政府”的新公共管理运动以经济学、公共选择理论、私营部门管理等为理论基础,其核心思想是主张运用市场手段和企业管理的方法来改造政府,用一种以市场为基础的模式来取代官僚制模式,同时要求政府转变职能,提出政府的管理职能应是掌舵而不是划桨,政府管理应扩大民主参与,广泛采用授权或分权方式进行管理,公务员不必保持政治中立等,对威尔逊以来的政治—行政二分法和韦伯的传统官僚制进行了深刻的理论反思和实践挑战。

新公共管理以形式主义和不信任为基础,而并非建立在更为宽泛的责任和信任的文化概念之上,同时新公共管理易造成政治控制的削弱。由于其对人性认识上的偏颇、对市场的过分崇拜以及不恰当的“顾客”比喻等受到了种种质疑,暴露出其以工具理性为基础的研究缺陷。同时,新公共管理理论自身也充满了混乱和不确定性,它们试图把政府从传统行政模式中解放出来,但所提出的改革政府的模式都是针对传统官僚制的某一方面的缺陷提出来的,都有自己的优点和局限性,并非包治百病的良方。新公共管理在实践中的困境引起中外学者的反思和批判,纷纷对“后新公共管理时代”的走向产生质疑^①,提出“新公共管理主义的失灵”^②,继而引发了“新公共管理终结论”。

新公共管理范式下的政府改革不仅将整个公共产品和服务的供给系统逐步部门化、破碎化,而且将公共部门的权威社会化、分散化,其结果是

① 参见:[加]安德鲁·萨克顿:《是新公共管理,还是腐败——来自加拿大安大略省的调查》,《东南学术》2007年第2期;[挪威]Tom Christensen, Per Legreid:《后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府》,《中国行政管理》2006年第9期;曾令发:《合作政府:后新公共管理时代英国政府改革模式探析》,《国家行政学院学报》2008年第2期;周敬伟:《新公共管理运动的困境》,《学术界》2007年第1期;程恺:《新公共管理中“市场化模式”的反思》,《重庆邮电大学学报(社科版)》2007年第6期。

② 参见贺东航:《新公共管理的回顾与检视——基于中国国家建设的视角》,《政治学研究》2008年第2期。

政治和行政领导丧失了调控、干预和获取信息的途径,缺乏合作与协调,从而影响行政效益和效率。^①新公共管理对分散化、小型化、专业化部门的青睐导致了“机构裂化”,实质上削弱了政府横向与纵向之间的联系,也破坏了政府的综合能力。“机构裂化”最直接产物就是“政府空心化”(或“职能悬浮”与“权力碎片化”),即由于过分分权 and 市场化改革导致执行机构和横向部门的大量涌现,形成沟通不畅、协调不力的状况。这种状况最终导致了公共服务的碎片化,既抑制效率的持续提高,也与公共服务的公共性相悖,从而使新公共管理改革陷入僵局。^②“新公共管理”追求绩效的改革实践,推行政策与执行分离等改革手段,却强化了政府机构“碎片化”的制度缺陷,增加了政策制定系统的复杂性,减少了执行机构实施项目、解决问题的自主能力。^③正如波利特(Pollitt)所言:“新公共管理作用于公共部门改革的最终结果就是不断增加专业化和碎片化。”^④

早期致力于推行新公共管理的英美等国,也都认识到新公共管理分散竞争导致的无政府主义引起了地方治理的破碎化,开始大力强调“整体政府”建设,“整体政府理论”(whole-of-government approach)或“整合政府理论”(joined-up government approach)成为新的理论标杆,在新西兰“超级网络”(super networks)和“短路小组”(circuit-breaker teams)也成为政府改革的备选方案。法国也受到新公共管理思想影响,尽管就其深度和广度而言,无法和英美各国相比。但法国依然面临同样的问题,在公共机构中引进和推行的企业管理模式与公共组织兼容过程中产生了间隙,企业文化改造政府的同时带来伦理上的困扰,最大的缺陷在于引入竞争机制的同时,却忽视了部门之间的合作与协调,带来了碎片化的制度结构。

(二) 研究意义

地方政府在治理中的作用是有限的,它必须与第三部门和私人组织建

① 李瑞昌:《公共治理的转型:整体主义的复兴》,《江苏行政学院学报》2009年第4期。

② 曾维和:《西方政府改革经验对我国的启示》,《理论探索》2009年第1期。

③ 袁方成、盛元芝:《对新西兰“整体政府”改革的理解》,《政治学研究》2011年第5期。

④ Pollitt C., Bouckaert G. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford University Press, 2004, p. 12.

立伙伴关系，法国地方政府通过特许委托、招投标等合作方式将私营部门引入公用事业的管理中，调整了政府与企业的关系。基层市镇以不同形式进行联合，地方政府逐步集中于战略管理、资源调控和社会协调、冲突解决等问题上，公共行动的场域逐步由中央向地方转移。

1. 法国作为有着中央集权传统的单一制国家，被公认为是与中国最具有可比性的西方发达国家

作为东西方的两个有着中央集权传统的单一制大国，中法两国都具有悠久的文明史，创造出举世瞩目的璀璨文化，两国人民都有强烈的民族自豪感和某种程度的大国梦情结。虽在社会制度、意识形态和价值观念等方面存在差异，但在现代化过程中却有着相似性，中法两国均以激进的革命方式为现代化扫清障碍；两国均是小农大国，都经历或正在经历由农业社会向现代工业社会的转型。一般认为，对那些因政治、经济制度和历史传统的原因而不能采取联邦制，又不能继续维持简单的直接的中央集权的国家来讲，法国政府的做法值得关注。^①自1982年法国实行地方分权改革以来，伴随着权力下放和权力分散，多元地方治理网络初具规模，但同时也造成了地方治理破碎化。新一轮法国地方政府改革是对治理破碎化的战略性回应，既是合作与互助理论的复兴，又是一定意识形态的折射，但其内容和形式更为复杂。在新的发展过程中加强地方政府政策供给，提升区域竞争力，是绩效政府要及时回应的问题，应当进一步拓宽国际视野，为我国地方政府改革提供相应的理论支持和具体操作方法。

2. 法国新一轮地方政府改革试图通过制度化、常规化和有效的“跨界”合作以解决复杂而棘手的公共问题，增进公共价值

伴随着全球化的发展，地方治理不再是一个封闭空间的内生问题，地方政府应是“立足区域、放眼世界”，其行为呈现出更大的开放性、灵活性和动态性，各层级政府如何实现跨行政区的协调发展，如何调整传统角色和组织结构，实现土地、水和其他重要资源的综合利用和生态环境保

^① 杨小云、邢翠微：《西方国家协调中央与地方关系的几种模式及启示》，《政治学研究》1999年第2期。

护,是各层级的地方政府需要面对的问题。“元”治理与地方政府角色定位具有深层关联性,地方政府在角色期望、角色扮演、角色行为和角色冲突等方面既存在差异又具有共性。作为“元”治理载体的地方政府提供公共产品并通过本地区企业和居民的满意程度获得经济和政治收益,同时地方治理问题绝不是某级政府能够单独解决的,政府间关系亦成为重要环节之一。探讨法国整合地方政府能力,实现整体治理的新思路和新举措;揭示法国大区与省的对话交流机制、市镇的合作创新机制,建立法国地方政府间合作组织的运作模型;厘清新一轮地方政府改革的思想源流和理论基础,弥补国内学界对法国地方行政改革研究的缺憾,推动该领域研究向专题化、精细化方向发展。

3. 在现代化进程之中,法国行政管理改革以及地方治理结构的变迁,异于其他西方发达国家,显现出“法兰西例外”

面对地方治理的结构性压力,法国政府没有采行“精简合并机构”的英德式做法,而是另辟蹊径,在不改变地方领土单位(*collectivité territoriale*,或译地域团体、自治团体、地方组织)数目的前提下,成立了形式多样、有限目的的区域公共机构,解决地区公共事务,加强它们在公共交通、基础设施、区域经济等方面的合作,彰显出鲜明的“法国特色”。分析法国地方政府为解决治理的结构性压力而采行的改革策略及其走出治理破碎化困境的尝试,展现出中央集权传统的单一制国家可能的改革路径,从法国地方政府独特的整合经验中,提炼出有益的要素为我国地方行政发展提供借鉴,对我国地方行政改革及完善作一些有益的探讨,这无疑具有极大的理论和实践意义。

4. 地方政府改革亦是当前我国行政管理体制改革中亟需解决的重要问题

“十一五”规划纲要强调健全区域协调互动四大机制——市场机制、合作机制、互助机制和扶持机制,形成区域间相互促进、优势互补的互动格局。党的十七大报告也明确提出“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”,作为进一步深化我国行政管理体制改革的重要举措之一,这反映出中央对部门间协作、跨行政

区合作机制的重要性给予了高度关注，地方政府在合作机制建设中所起的作用可谓举足轻重。自2008年8月开始，我国各地启动了新一轮的地方政府机构改革。温家宝总理在2009年3月的政府工作报告中进一步明确指出，要加快地方政府机构改革。这是30年来地方政府机构的第五次改革，前面四次分别实施于1983年、1994年、1999年以及2003年。总体看来，平均每6年有一次机构改革。政府主导与政府推动是中国改革开放取得巨大成就的基本经验。从各地实践状况看，本轮地方政府机构改革主要围绕三个方面的内容，即转变职能、实施大部制以及省管县。通过改革旨在进一步调整政府与市场、政府与社会的相互关系，提高地方政府自身的效能，理顺省级以下的机构关系、权力关系以及财政关系，实现强县扩权。地方政府角色定位是否准确，作用能否得到充分发挥，将直接决定和影响着地方治理的走向与进程，也是当前地方发展进程中需要破解的“瓶颈”。

二、国内外研究现状与进路

国内外关于法国地方政府的研究涉及法学、政治学、行政学等多个学科领域，本综述主要围绕行政学专题兼顾其他领域。

（一）国外研究现状

法国国内关于地方政府研究的热点是不断转换的，20世纪60年代围绕国土整治，70年代则是官僚体系扁平化问题，80年代围绕公共政策，其中异军突起的是格勒诺布尔学派（l'école grenobloise），他们积极关注社会角色的职业化；90年代逐步注重类型化的研究，探讨新公共管理、顾客至上、迂回的权力等概念和理论，“部门化”成为争论的主题和矛盾的焦点；近十年则强调整合研究方法，注重不同层级地方区域的公共行动能力研究。

1. 法国中央与地方关系（地方分权）研究是统领问题的关键

法国地方自治的相对自主性是在特殊的政治经济资源、社会文化资源的限制条件下国家治理的理性选择。如何调整和处理中央与地方的关系，