



B **BLUE BOOK OF**
the Scale and Structure of
China's Local Government

**中国地方政府规模与
结构评价蓝皮书**

..... 2010

主 编 李和中

副主编 钱道赓

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府规模与结构评价蓝皮书·2010 / 李和中主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-5161-0518-4

I. ①中… II. ①李… III. ①地方政府-研究-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 014599 号

出版策划 任 明
特邀编辑 成 树
责任校对 林福国
技术编辑 李 建

出版发行	中国社会科学出版社	出版人	赵剑英
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010-64040843 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站) 010-64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)		
网 址	http://www.csspw.cn (中文域名: 中国社科网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京奥隆印刷厂	装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2011 年 12 月第 1 版	印 次	2011 年 12 月第 1 次印刷
开 本	880 × 1230 1/16		
印 张	42.5		
字 数	1110 千字		
定 价	198.00 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

编撰委员会

丁凡	刘兴鹏	任晓刚	何学文	邓悦	邓明辉
邹江波	郭永航	郭子平	董秀	吴少华	徐银玲
宋强	张备	张晋旂	李昕慧	李煦伟	李燕飞
李和中	王芳	杨玲	杨雅琳	林聪	戴益林
方国威	罗伟雄	钟石鸣	钱道赓	裘铮	高娟
周伟	周宇航				

目 录

导论	(1)
----------	-----

第一篇 中国封建时代地方政府规模与结构分析

第一章 基础理论与分析框架	(9)
第一节 基本概念界定	(9)
第二节 中国封建时代地方政府规模与结构影响因素	(14)
第三节 模型与方法	(20)
第二章 中国封建时代地方政府规模与结构综述	(27)
第一节 中国封建社会初期——秦汉魏晋南北朝时期	(27)
第二节 中国封建社会中期——隋唐宋时期	(33)
第三节 中国封建社会后期——元明清时期	(36)
第四节 中国封建时代地方政府规模与结构评价	(41)
第三章 案例分析——中国封建社会的县政权标本：河南省内乡县衙	(51)
第一节 内乡县政府概况及政权组织	(51)
第二节 内乡县政府的基本职能与运作机制	(54)
第三节 中国封建社会基层政权规模与结构的评价	(70)

第二篇 地方政府规模：财政、人力、职能规模的视角

第四章 省级政府规模测度和评价	(81)
第一节 省级政府规模及影响因素测度数据	(81)
第二节 省级政府规模综合测度及特征分析	(88)
第三节 省级政府规模的影响因素实证分析	(99)
第五章 中心城市政府规模测度和评价	(109)
第一节 中心城市政府规模及其影响因素测度数据	(109)
第二节 中心城市政府规模综合测度及特征分析	(116)
第三节 中心城市政府规模影响因素的实证分析	(127)
第六章 县级政府规模测度和评价	
——以湖北省大冶市为例	(137)
第一节 湖北省大冶市政府规模数据	(137)
第二节 湖北省大冶市政府规模综合测度及特征分析	(141)

第三节 湖北省大冶市政府规模的影响因素实证分析	(151)
-------------------------------	-------

第三篇 地方政府结构优化年度主题的案例分析

第七章 政府结构变革的新视野——公平与效率的平衡	(163)
第一节 政府结构变革主旨	(163)
第二节 我国政府结构变革的构想	(165)
第三节 服务型政府结构：公平与效率的平衡	(168)
第八章 天津滨海新区政府体制改革案例分析	(177)
第一节 天津滨海新区简介	(177)
第二节 天津滨海新区政府体制概况	(181)
第三节 天津滨海新区政府体制改革的方案设计与评析	(186)
第四节 天津滨海新区政府体制改革的对策措施	(190)
第九章 成都市大部制改革	(194)
第一节 成都市大部制改革实践	(194)
第二节 成都市大部制改革的评价	(200)
第三节 完善成都市大部制改革的建议	(204)
第十章 深圳市大部制改革案例分析	(209)
第一节 深圳市大部制改革概述	(209)
第二节 深圳市大部制改革评析	(214)
第三节 深圳市大部制改革的问题分析	(217)
第四节 深圳市大部制改革的对策与建议	(220)
第十一章 海南 20 年省管县体制改革的实践历程	(227)
第一节 海南实施省管县体制的历史背景与现实条件	(227)
第二节 海南省管县体制改革的实践历程	(229)
第三节 海南省管县体制改革存在的问题和面临的挑战	(232)
第四节 海南省管县体制改革的思路	(234)
第五节 海南 20 年省管县体制实践对我国省管县体制改革的启示	(237)
第十二章 兰白都市圈中的政府职能转变	(244)
第一节 兰白都市圈现状	(244)
第二节 兰白都市圈政府职能的实施现状	(249)
第三节 兰白都市圈现阶段所面临的困境	(252)
第四节 都市圈建设中政府职能重新定位	(256)
第十三章 宜昌市秭归县政府职能改革案例分析	(261)
第一节 秭归县的基本概况	(261)
第二节 秭归县政府职能转变的战略优势	(263)
第三节 秭归县政府职能转变中的问题与矛盾	(264)
第四节 秭归县政府职能转变的基本思路	(265)
第十四章 佛山市行政服务体系改革	(273)
第一节 佛山市行政服务体系的环境	(273)
第二节 佛山各级行政服务机构的职能定位和体系架构	(279)

第三节	佛山市行政服务机构的功能特色及其启示	(284)
第四节	佛山行政服务体系运作中的制约因素及原因探析	(290)
第五节	“五步骤”实现佛山市行政服务体系的转型升级	(294)

第四篇 地方政府规模与结构问卷调查：社会认知视角

第十五章	地方政府规模与结构问卷调查综论	(309)
第一节	问卷设计思路与调查概况	(309)
第二节	问卷调查结果总体分析	(321)
第十六章	不同行政区划层级地区的分层分析	(357)
第一节	地（市）级行政区划单位问卷调查结果分析	(357)
第二节	县级行政区划单位问卷调查结果分析	(389)
第三节	地（市）、县级行政区划的比较	(424)
第十七章	不同区域的分类分析	(436)
第一节	东部地区地方政府问卷调查结果分析	(436)
第二节	中部地区地方政府问卷调查结果分析	(468)
第三节	西部地区地方政府问卷调查结果分析	(498)
第四节	东、中、西部地区的比较	(530)
第十八章	不同发展程度层级地区的分层分析	(543)
第一节	发达地区行政区划单位问卷调查结果分析	(543)
第二节	中等地区地方政府问卷调查结果分析	(579)
第三节	贫困地区地方政府问卷调查结果分析	(617)
第四节	三类不同经济发展水平地区的比较	(654)
附录		(665)
后记		(671)

导 论

《中国地方政府规模与结构评价蓝皮书·2010》是2007年度国家自然科学基金立项资助的管理科学重点项目《基于善治取向的我国地方政府规模与结构优化研究》（项目编号：70733003）蓝皮书研究系列成果的第三本。

需要说明的是，本篇导论既是该年度蓝皮书的开篇，亦是全系列蓝皮书的总结。

一

为了保持研究的连贯性，《中国地方政府规模与结构评价蓝皮书·2010》基本上承袭了前二本蓝皮书的研究方法与分析框架。但也根据研究的需要作出了部分调整。全书分为《中国封建时代地方政府规模与结构分析》、《地方政府规模：财政、人力、职能规模的视角》、《地方政府结构优化年度主题的案例分析》、《地方政府规模与结构的问卷调查：社会认知的视角》等四篇。

本年度蓝皮书从规模与结构两个方面系统地梳理了中国封建时代地方政府的演变轨迹，并以典型案例——河南省内乡县衙的历史变迁予以佐证。中国是最早设置在中央政府控制下的地方政府的国家。地方政府是自中国封建社会以来历朝历代统治的社会基础，在国家行政体制的设置和运行中具有重要的地位和作用。在中国封建社会，地方政府的稳定与否直接关系到整个国家的统一和分裂、稳定和发展。因此，历朝中央政府对地方政府的设置和管理都较为重视。要使地方行政体制正常运转，就必须在管理层次和管理幅度之间保持一个合理的比例。纵观历代地方行政体制的变迁，可以发现地方政府变化的核心就是政府规模（行政区域）和政府结构（政府组织层级）的变化，这一变化也充分体现了中央集权和地方分权之间相互博弈的过程。而其中诸多经验与教训仍然值得我们吸取与借鉴。

在对地方政府规模的研究上，基本沿袭着前面两本蓝皮书的分析框架，在时间节点上系统地呈现了2010年度省级政府、中心城市政府和县级政府的政府规模数据资料，并完成纵横两个维度的分析。在纵向维度上，分层分析政府规模的内生决定因素；在横向维度上，分类分析每一层级政府的规模特征；在此基础上，提出了地方政府规模适度化的政策建议。

对地方政府结构的研究，如果说2009年度蓝皮书的案例是从方法层面提出了地方政府结构优化的“必然”路径，本年度蓝皮书所提供的案例则从价值层面揭示了地方政府结构优化的“自由王国”。政府存在的价值就在于为社会公共领域提供“公平”与“效率。”一

一个好的、成功的、有效的政府结构变革只能是一个能够不断满足、合乎公平与效率两个方面价值的改革。任何单从公共行政价值的某一方面着眼进行的政府结构变革或运作都是片面的；任何无力确保公平与效率价值平衡的政府结构变革或运作同样也难以达到目的。政府结构的改革或运作，如果无法不断满足、合乎公共行政价值公平与效率两方面，无力实现保持公共行政价值公平与效率的平衡，政府的改革或治理就难以成功。总之，政府结构变革就是一个公共行政价值公平与效率由平衡到不平衡，再由不平衡到平衡，这样一个不断往复循环的过程，政府结构在这个不断往复循环的过程中得到不断地发展与完善。

二

科学研究中的理论创新必须与实践相结合，这就要求将理论假设进行严谨的实证验证；要求对研究对象及其内外环境、系统要素的互动规律予以客观揭示，并由此构建互动模型；要求理论思辨所阐发的观点与对策须有实证论据的支撑，即实现以“假设—验证—完善”为基本链条的“顶天立地”研究范式。这一范式的关键在于建立在充分、准确的调研资料基础上的实验验证。中国地方政府规模与结构评价系列蓝皮书作为“立地”的实证标本，试图为“顶天”的理论阐释提供以下结论：

其一，地方政府规模与结构的优化，其终极目标应定位于地方政府规模的适度化、结构的合理化。所谓地方政府规模的适度化，是指地方政府规模必须与当地发展水平、治理环境等相适应，政府财力消费与人力投入既能圆满实现其公共职能，也不会导致规模的无限膨胀。所谓地方政府结构的合理化，是指地方政府各类机关之间在现有法律框架和政治体制下，各种公共事务的管理和决策、执行、监督分工明确、权责匹配、沟通顺畅，共同组成高效低耗的治理主体体系。

在行政管理体制中，职能、规模、结构是有机结合的重要组成要素和方面。三者中，职能是核心起点，职能决定组织规模与结构，最终体现为实现政府功能的效能。规模和结构则相互依存，规模是“表”，结构是“里”。即规模是政府职能“量”的规定性，而结构是政府职能“质”的规定性，政府机构改革就其本质而言，就是要实现其职能在“质”与“量”上的科学统一。

其二，地方政府规模的适度化决定于科学地设置政府职能的外在边界。然而，内因是外因变化的根据，政府职能的外在边界是由政府自身扩张的欲望所决定的。这一扩张的冲动，直接反映在政府规模——机构和人员的膨胀上。1949年以来，我国政府机构改革历经多次部门和人员的精简，但每一次都陷入“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈。过去部门之间职能交叉，决策周期长，成本高，协调沟通困难，原因就在于受到了部门利益的严重影响。所谓“权力部门化，部门利益化，利益集团化”，导致政府运行成本太高、效率太低，甚至把部门利益凌驾于公众利益之上。所以，地方政府规模的适度化并不取决于机构与人员的数量增减，而是决定于政府规模的内在因素。

决定政府规模的内在因素有三：一是政府部门间的关系；二是政府职能的结构；三是政府权责的匹配，而这三者正是地方政府规模适度化的抓手。

其三，从组织整合的角度来看，地方政府作为一种典型的公共组织，一方面，其结构是由其内在的权力配置从内部衍生而来的，是由地方政府内在的整合机制所决定的；另一方

面,地方政府实质上是地方政府与市场、社会间整合互补的部分,是三者之间博弈的结果,发生在地方政府外部的各种整合(利益整合、观念整合、制度整合、流程整合等等)也影响着地方政府结构。所以,只有在其系统内外都实现了有效的整合,才能确保地方政府结构的合理化。故而从地方政府自身的权力整合机制入手来确定其结构的合理化边界,这种组织整合的途径和方法是围绕组织结构这一中心命题来剖析地方政府系统的内外整合机制,以地方政府与市场、社会之间的整合为研究起点,以地方政府内部要素的整合为重点,具体深入地分析地方政府的权力、责任、职能、资源、观念、利益、制度、业务流程等方面的整合,其目的是致力于搭建一个以权力结构分析为中心的组织整合框架,并通过各种整合机制的优化来达到政府结构的合理化。所以,调整权力结构,推进法治化分权是实现地方政府结构合理化的主要路径。

三

关于地方政府规模的适度化,我们认为应从以下方面着手。

首先,地方政府规模适度化应着眼于政府部门关系的优化。经过历次政府机构改革,与计划经济时代相比,我国政府部门设置已经相对减少很多,政府机构得以精简,组织结构趋于合理,但仍然存在机构设置重叠、部门职能交叉、业务分工过细、政出多门等问题。例如在城乡建设、环境资源、交通运输、食品药品、人力资源、社会保障等领域,都不同程度存在着类似的问题,这不仅造成了多头管理、推诿扯皮、效率低下等现象,更为重要的是,加大了行政成本,降低了履行职能的能力,成为影响政府效能的体制性障碍。现在政府面临的社会热点、难点问题往往涉及面广,属于综合性系统性的问题。管的部门越多,缝隙就越大。为了解决横向间的协调沟通,政府往往采取召开部门联席会议、协调会议的形式,成立专门的领导小组,议事协调机构和临时机构不断增加,形成复杂的矩阵制组织结构,造成了效率低下,导致治理成本与效果不对等。为此,必须对一些相近职能或融合性强的职能和机构进行整合、归并,综合设置政府机构,使一个或多个相近事务尽可能由一个部门实行综合管理,使政府部门逐步向“宽职能、少机构”的方向发展,减少部门职能交叉,变部门之间“扯皮”为部门内部协调,可以将多部门下发生的部际矛盾变成部内协调,减少部门之间的文件冲突与政策冲突,有利于化解政府机构重叠、职责交叉、政出多门的矛盾,减少互相扯皮和公文旅行的现象,减少传统部门细化设置下不同部门之间过多的协调环节,有助于从体制上理顺部门间关系,使政府运行更加顺畅,提高政府管理和服务的能力。

其次,地方政府规模适度化应致力于政府职能结构的优化。我国行政管理体制改革的基本目标明确定位为建设服务型政府。服务型政府必须是“有限政府”,“有限政府”与“无限政府”的根本区别就在于政府职能有明确的外在边界。由此可见,政府规模适度化是为建立服务型政府做准备的。也就是说,适度的政府规模所追求的目标是建设一个低价、高效、负责任的政府,朝“小政府、大服务”的方向发展。由于通过政府职能结构的优化,把相关的职能和权力集中在一个统一的部门行使,就更容易摆脱因过细的部门设置而造成的囿于单一行业甚至部门利益的角度思考和行事的定式,强调政府的宏观调控作用,容易从公共利益的角度思考如何创造一个有利于不同行业、不同利益主体之间和谐共处、互补协调发展的制度环境,突出政府的公共服务职能,更多地思考如何更好地为市场服务、为社会服务

的问题。政府职能结构的优化重点应是加强与整合若干社会管理和公共服务部门,在政府机构设置上真正向公共服务转变,把公共服务和社会管理放在更加重要的位置,强调保障和改善民生,努力为群众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务。

最后,地方政府规模适度化应聚焦于政府权责匹配的优化。当前,我国政府部门职能交叉仍不同程度地存在,部门职能分工过细,职责权限关系不清晰,协调配合难度大。各部门责权过于集中与过于分散并存,决策、执行、监督职能配备不科学。在多个部门共同管理同一社会事务的情况下,由于这些部门都对该事务产生了一定的影响,因此,不容易认定政绩和责任的真实主体。加之还没有建立起有效的监督制约机制、绩效考核机制和责任追究机制。这样,多头管理的体制极易导致部门之间争功诿过和责任不清,产生“有利可图的事情争着做,无利可图的事情绕道走”的现象,造成管理混乱和管理真空并存。责任政府要求政府各部门间的职责分工必须清晰明确,形成明晰的政府责任链条。优化政府权责,一种社会事务由一个部门来管理,坚持一件事情原则上由一个部门负责,不仅避免了部门之间的摩擦和冲突,也明确了该部门的责任,促使其真正承担起相应的职责与义务,有利于权责相匹配,提高行政办公效率,防止扯皮、踢皮球、多部门重复管理等现象。决策权、执行权和监督权,分工明确,责任细化,这也为追究过失官员的责任提供了制度保障。

四

我国政府结构设计所存在问题的最突出表现就是“职责同构”现象的普遍存在。即不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上高度统一与雷同,主要表现在各级政府间并没有明显区别,除了少数事权如外交、国防等专属中央政府外,地方政府拥有的事权几乎全是中央政府的事权翻版^①。这原本是为了保证效率的举措,最后反而难以达到实现效率的目的。正是因为“上下对口、职责重构”现象的普遍存在,致使地方政府结构在纵向上表现为财权与事权分离、职能一致重叠;在横向上则表现为同一级地方政府与上一级地方政府,以及同级其他地方政府之间的组织形式与运作机制方面大同小异^②,最终导致地方政府结构的失衡。

在我国政府管理活动中,导致政府结构紊乱的一个很重要原因就在于行政职能的配置不当。而行政职能的配置是以行政权力的划分为基础的,正确合理地配置行政主体间的权限,可以为规范各行政主体间的职能和行为提供依据。因此,研究各行政主体间的职能配置首先必须探讨它们之间权限的划分。要从根本上防治因行政职能配置不当而引致的地方政府结构的非理性配置,则应该从内、外两个方面改进现行的行政职权配置制度。

一是要进一步优化行政体系内部的权力结构。

一方面,要进一步完善政府行政组织间的职权分配制度。从不同层级政府间纵向的职能关系来看,导致地方政府结构不合理的根本原因在于中央政府与地方政府之间的职能划分缺

^① 魏星河:《处理中央与地方关系的关键:财权与事权的合理划分》,《江西行政学院学报》2004年第2期。

^② 李和中:《中国地方政府规模与结构评价蓝皮书·2008》,中国社会科学出版社2009年版,第53页。

乏规范;地方政府各职能部门之间横向的职权分配交叉重叠。因此,要从根本上防治因政府行政组织间职能划分不当而造成的地方政府间结构失衡,就必须改变目前在我国依然存在的因缺乏规范而造成的中央政府与地方政府之间事权划分不清晰状况,健全中央政府与地方政府间职权关系方面的立法,并通过相应的单行法律、地方政府组织法、地方性法规和地方政府规章明确规定地方政府职能部门的职权范围,从法制上确立它们之间相对明确、稳定的职权划分关系,从而进一步完善政府行政组织纵向间的职权分配制度。

另一方面,要完善地方政府党政职权配置制度。党政关系问题是地方政府结构失调而无法回避的重要问题。现实中所出现的职能交叉、机构重叠等问题究其根本还是因党政关系不顺而造成的。因此,要构建适度、合理的地方政府党政之间的职权配置制度,就必须澄清党委和政府各自在地方国家权力体系中的角色和地位。各级党委作为执政党的地方组织自然在国家权力体系中居于核心地位,扮演着领导者的角色。现实问题的关键是执政党与政府行政系统之间的机构重叠与职能交叉导致的二元行政管理体制实际上是把党降到了执行者的位置,使其陷于日常琐碎的行政事务中,造成党无法集中精力把握政治方向、政治原则和对重大问题的决策,同时容易使党陷入社会矛盾和利益纠纷之中,难以总揽全局协调各方,也很难对行政工作实行有效的监督。更严重的是由于党专注于政事,必然放松于自身的建设,无暇顾及党的思想建设、组织建设和作风建设,如此党内腐败现象、官僚主义、贪污腐化必然难以遏制,这势必损害到党的形象,削弱党的领导,甚至危及党的生死存亡。因此,完善各地党委与政府之间职权配置制度的关键在于认真落实好党的领导功能来实现对政府的领导,同时有助于政府独立地履行好自己的职权。因此,目前迫切需要做好的重要工作就是改进党委对政府的领导方式,采取切实可行的措施将二者各自的法定职权落到实处。使二者之间的关系法制化、规范化,以法律规范党权。即立法规范党与政府的关系,将党对政府的领导纳入法律轨道。结合我国宪政的实际,党委与政府具体关系的立法应在遵循坚持党的领导和党政分开原则的基础上加强政治领导权的程序立法,建立政治领导权行使的程序制度。要使党在宪法和法律范围内活动这一原则真正落实,还必须制定执政党活动法。应当在执政党活动法中具体规定党对国家机关如何行使政治领导权,在实体上与程序上既有权利赋予、又有义务约束,还有可诉的责任追究机制,这样才能使党政关系的原则实践化、可操作化。并在此基础之上,科学界定党委与政府的职能。

二是要进一步使行政体系外部的权力结构合理化。

在处理政府与市场的关系方面,主要是实行政市分开。当然,这种分开是一种相对意义的分开。政府与市场的关系并非截然分开和一成不变,政府与市场的作用是相互交织在一起的,通常很难把政府和市场的关系简单地概括为某一形式的关系,也很难通过政府与市场的某种关系来全面地揭示政府与市场的作用。即使相同产业或领域,在不同国家以及一个国家不同发展历史时期,由于历史文化和社会制度等方面的差异和变化,政府和市场在资源配置上的作用会显示出不同特征,政府与市场的关系会有不同的组合方式和作用边界。总体而言,在政府与市场的关系方面,政府职能应定位于让市场体系充分发育并发挥资源配置的主要作用,仅在市场可能“失灵”的领域加强监管和引导,作用方式主要是经济调节和市场监管。

在处理政府与国有企业的关系方面,主要是实行政企分开,以便解决长期存在的政府与企业的双重错位。这就要求转变政府的管理方式。一是间接管理方式。政府要采用战略性、导向性的宏观计划和各种经济杠杆、经济政策来影响国有企业的行为,并通过建立健全各种

市场中介组织来监督管理国有企业的生产经营活动。二是依法管理方式。政府要通过制定各种法律法规来事先规范国有企业的行为,而且规范的原则应当以禁止为原则,不是以允许为原则,这样就能保证国有企业在法律法规允许的范围内开展生产经营活动。三是事后管理方式。政府要改变对国有企业生产经营各环节采取的事先审批制,实行登记备案制,采取事后管理方式。即当国有企业出现了法律法规禁止的行为时,政府有关部门才予以追究。

在处理政府与社会的关系上,主要是实行政社分开,政府向社会分权。所谓“政社分开”,就是要把政府行政管理与社会自我管理分开,把部门职能与一般社会职能分开,培养社会自我管理组织,提高社会的自律水平,将大部分社会事务还给社会组织(中介组织、社会团体、民间服务机构以及群众的自我教育组织)进行管理。总之,在政府与社会的关系方面,政府职能应定位于提供公共产品,保障社会公平,作用方式主要是社会管理和公共服务。

在处理政府与事业单位的关系方面,主要实行政事分开,重新划分、调整和规范政府与事业组织之间的权、责、利关系。所谓“政事分开”,就是指政府行政职能与公共事业运作功能的分开。实行“政事分开”,对于政府部门而言,决不是甩包袱,并不意味着将事业单位剥离出公共部门,而是合理确定政府与事业单位这两类不同性质的公共部门组织承担、运作公共服务的方式,从而更好地强化政府的公共服务职能以为社会提供更多更好的公共服务。也就是说,“政事分开”所改变的只是“行政事业一体化”的传统管理体制,并未改变政府作为社会公益事业主要举办者、公共产品主要提供者的角色。实行“政事分开”之后,政府必须随之改变实现其责任的方式,即由现行的行政干预为主转向宏观管理和政策指导为主,而且必须加大对事业单位业务活动的监管力度,以防止事业单位借改革之名变成背离其公共服务性质的商业机构,从而保证“契约”中规定的公益目标和事业发展目标的实现。

要真正理顺政事关系,实现政事分开,应将改革的着力点集中于以下几个方面:一是优化和纯化国家的事业职能范围,全面清理事业单位,推动事业资源有效整合,剔除事业单位的行政色彩,给予事业单位独立的社会主体地位及法律主体地位;二是完善以行政首长聘任制为中心的事业单位法人治理结构;三是建立健全绩效评估制度,完善对事业单位运营的监督约束机制。

地方政府规模的适度化与结构的合理化是相互依存的。因此,我们的改革既不能只在政府规模上做“加减法”,也不能单纯对政府人员结构和分布进行调整,唯有相互配合,分进合击,才能达到既降低政府成本,又保证治理有效性的改革目的。

第 一 篇

中国封建时代地方政府规模与结构分析

第一章

基础理论与分析框架

在中国封建社会，地方政府负责贯彻执行中央政府的各项政令和处理政府与人民之间的各种矛盾，特别是县级政府被称为“亲民政府”，地方政府在整个政府体系中具有重要的地位和作用。地方政府规模与结构的合理与否，不仅关系到中央政府的各项政令能否顺利实施和行政效率的高低，而且关系到社会经济的发展和国家的统一。但中国封建社会地方政府规模和结构的调整始终是以加强中央集权为目的的。因此，我们在研究中国封建社会地方政府时，以中央集权理论作为理论基础来构建分析框架，分析中央集权对地方政府规模、地方政府的内外部结构以及地方政府职能配置的影响。

第一节 基本概念界定

任何一个研究对象，都有与其相关的概念，厘清这些概念及其之间的相互关系，对我们正确理解和把握该研究对象具有重要的意义。研究中国封建社会地方政府规模与结构，就要求我们能够较为准确地界定与其相关的一些概念，只有把握了这些概念，才能更深入地了解中国封建社会地方政府规模和结构。

一 封建时代地方行政区划名称及沿革

1. 郡

郡，群也，即人所群聚的意思。郡的记载最早可追溯到《周书·作雒篇》：“千里百县，县有四郡。”又据《说文》记载：“周制，天子地方千里，分为百县，县有四郡。”此时郡的面积很小。据此有人认为郡源于周制，其实并非如此。郡实际上始于春秋战国时期，春秋后期，一些国家在边境地区设立郡，主要担负边境防御和行政事务，当时郡虽然管辖面积较大，但人口稀少。后来随着战争和贸易的发展，郡的人口才逐渐增多，地位也日益重要。经过春秋战国多年的兼并战争，最后只剩下战国七雄，各国诸侯在其所占领的地区或军事要隘地区、边陲之地或在其所征服的边陲之地，派遣官员掌管行政和军事，使之防守和治理这一地区，这样便产生了郡。所以，战国时已有郡的设置是无疑的，但战国时的郡，地位在县之下，且不是一级行政区划。郡作为一国普遍的行政区划，且制度化，却是在秦国建立之后。秦统一全国后，为了避免春秋战国时分裂割据的局面再现，秦始皇采纳丞相李斯的建议，废除分封制，置郡县，这时郡才成为地方第一级行政区。西汉时，认为郡的管辖面积较大，不

便于管理和控制，便化大为小，并在郡内分封一些诸侯王国，以便加强中央对地方的控制。自东汉至南北朝，郡在州之下，作为地方第二级行政区。隋唐时期，曾经一度改州为郡，又成为地方第一级行政区。自元代以后，地方行政区划里再也没有郡，但郡通常作为府的别称。

2. 县

县在未成为行政区划之前，与“悬”为同一个字，即悬挂、联系的意思。《尔雅·释名》解县曰：“县，悬也，县系于郡也。”这里所指的县，因距离王城位置不远，有悬挂于王城之意。另据《广韵》记载：“楚庄王（前613—前591年在位）灭陈为县，县名自此始。”从现有文献来看，最早设县者是秦国。《史记·秦本记》云：“武公十年，伐邦、冀戎，初县之。十一年，初县杜、郑。”秦武公十年，即公元前688年，此即为秦设县之始，亦即中国历史上有关“县”这一行政区划的最早记载。春秋时期，诸侯设县已很普遍。县最初设置于边远之地，即边疆地区。到春秋后期各国才逐渐把县制推广到内地，逐渐在边疆地区设立郡，郡的疆域面积比县大，但由于地广人稀，所以其地位要比县低。到了战国时期，县的设置已经十分普遍。随着边疆地区经济的发展和繁荣，人口逐渐增多，于是才在郡下设县，逐渐形成郡县两级制。秦统一六国后，县才正式成为地方行政区划，且一直作为地方基本行政区划存在于整个封建社会。县的大小通常是依据治理人口的多少、赋税的多寡、自然地理环境因素、领土面积的广狭等来划分，且县在历代或以户口、或以地位、或以钱粮为标准划分为不同的等级。

3. 州

州，据说早在黄帝时期便已建立起来。“州”字的本义是“水州可居者”，是指古人择水边高地居住而成的村落，后来扩大为国邑的名称。秦朝建立后，地方实行郡县二级制，无州之设置。郡县制下的“州”，创始于西汉，但尚未作为行政区划。汉武帝时所设的十三部（州）是监察区，设刺史，主要为了加强对郡县的监管而设立，仍未成为一级行政区划。东汉末年，为了镇压黄巾起义，不得不加重地方政权，于是改刺史为州牧，直接掌管一州的军政大权。自此州便成为郡之上的一级行政区划，州、郡、县三级制地方行政体制建立。东汉至唐初，州一直作为地方一级行政区划。唐朝后期为了加强对地方的控制，在州府之上还设立了道。道最初的性质为行政监察区，不是一级行政区划，后来随着道权力的增大和地位的上升，道就成为一级行政区划。州逐渐变为地方第二级行政区划。宋代的州、府、军、监同为第二级行政区划。到元代，州演变为第三级行政区划，统属于府。明代统属于布政使的州为第二级行政区划，地位略低于府；统属于府的州作为第三级行政区划，地位相当于县，但比县的地位稍高。清代与明代基本相同。

4. 道

道作为一种行政区划首创于中国。道在汉代开始出现，专门使用于少数民族聚居的偏远行政区，相当于县级。《汉书》地理志解释为“有蛮夷曰道”或“县主蛮夷曰道”。后经过三国两晋南北朝的初步发展，唐宋时期的持续发展，到明清时趋于完善。隋朝时，曾沿袭东魏、北齐旧制，设置过河北、河南等道行台省，每道统辖十余州，但不久废止。经过隋末农民起义和长期的分裂割据，唐初户口减少而州县却倍增，不利于中央政权加强对地方政权的监督和领导。唐太宗贞观十年（626），依据山川形势将全国划分为关内、河南、河东、河北、山南、陇右、淮南、江南、剑南、岭南十道。当时的道只是监察区，还不是一级行政区划。至开元二十年（732），各道置采访处置使，有固定的治所，道便成为当时最大的行政