

China 当代中国研究论丛

地方的复兴

地方治理改革30年

杨雪冬 赖海榕/主编

Bring the
Local back in:

Reform and Changes
of China
Local Governance
since 1978



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (SSAP)

· 当代中国研究论丛 ·

地方的复兴

——地方治理改革 30 年

**Bring the Local back in: Reform and Changes
of China Local Governance since 1978**

杨雪冬 赖海榕 主编

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

地方的复兴：地方治理改革 30 年/杨雪冬，赖海榕主编。
—北京：社会科学文献出版社，2009.1
(当代中国研究论丛)
ISBN 978-7-5097-0506-3

I. 地... II. ①杨... ②赖... III. 地方政府-行政管理-政治体制改革-中国-文集 IV. D625-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 181886 号

·当代中国研究论丛·

地方的复兴

——地方治理改革 30 年

主 编 / 杨雪冬 赖海榕

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号
邮 政 编 码 / 100005
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 65269967
责任部门 / 编译中心 (010) 85117871
电子信箱 / bianyibu@ssap.cn
项目负责 / 祝得彬
责任编辑 / 刘 娟
责任校对 / 邓晓春
责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963
经 销 / 各地书店
读者服务 / 市场部 (010) 65285539
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 三河市世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/20
印 张 / 22.6 字数 / 393 千字
版 次 / 2009 年 1 月第 1 版 印次 / 2009 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-0506-3
定 价 / 48.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换

版权所有 翻印必究

序 言

杨雪冬 赖海榕

2008 年是中国改革开放 30 周年。对于地方政府来说，法律意义上的改革则始自 1979 年的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。尽管如此，在各个领域都总结改革开放经验的大背景下，对地方政府与地方治理的改革变化进行回顾和总结也是富有意义的。

出于这个原因，2007 年底，编者与一些在地方政府和地方治理研究方面颇有造诣的青年学者商量，是否可以组成一个合作团队，合力完成这个任务。他们中间绝大部分都身处科研教学一线，工作任务繁重，也是家庭的中流砥柱。尽管编者争取到一些微薄的资助，但相比他们的工作投入，几乎毫无经济效益可言。但是，他们还是慨然应允，并根据自己的研究旨趣和学术专长，选择了具体的研究主题，着手开始工作。期间，虽然个别主题的承担者发生了变化，但是整项工作的基本内容没有进行大的调整。

2008 年 6 月底，中央编译局比较政治与经济研究中心与《经济社会体制比较》杂志联合在北京举办了“中国地方治理改革 30 年”小型研讨会。本书大部分作者参加了此次会议，并提交了已经完成的文章或文章摘要。同行之间的提问和批评，使大家获益匪

浅。文章也进行了相应的修改。更有意义的是，许多文章的主要观点在《学习时报》上发表。

如今呈现给读者的就是各位作者辛勤工作、密切合作的成果。尽管关注的主题不同，但这些文章共同之处在于：都力图从历史的角度对过去 30 年来地方政府和地方治理具体领域发生的变化进行描述，给予分析，并对未来的发展给予尝试性的解答。毫无疑问，在中国，“地方”是一个现象学上非常复杂的概念，这不仅体现在地理、文化等方面的多样性和差异性，更表现为地方政府的多层次和地方治理的多变化性上。本书所讨论的主题只是地方政府和地方治理改革变化中的可观察到的主要方面，还有大量的问题和领域没有被关注和探讨。然而，“沧海一粟”中依然有“一沙一世界”的美妙；“管中窥豹”也或许有“一叶知秋”的效果。

之所以把这个论文集定名为“地方的复兴”，根本原因是：我们认为中国的改革开放是一个激活和培养各种社会力量的过程，正是因为这些力量的出现，并从改革开放中获得收益，才使得所谓的“渐进改革”、“增量改革”能够顺利推进。“地方”正是国家放权和分权过程中形成的诸多社会力量中的一种。它既可以指地方社会，也可以指地方国家（或地方政府），也可以指国家与社会在地方层次上的扭结。

因此，“地方的复兴”有三层含义：一是“地方”成为具有合法利益要求的主体，具有了与集中体制其他权威博弈的能力，这个时候我们用“地方政府”；二是“地方”具有了独立解决自身问题的需要，丰富了整个国家的治理结构，这个时候我们用“地方治理”；三是“地方”成为了各种社会力量博弈的舞台，这个时候我们使用“地方国家”。无论使用怎样的称呼，“地方的复兴”是一个不争的事实。

本文集关注的是如何从治理的角度来观察和理解“地方的复兴”。在地方这个层次上，尽管地方政府依然是治理的首要主体，但是我们可以清楚地看到新的治理主体的出现，新的治理关系的运

行以及治理资源的丰富。因此，地方的复兴不仅是地方政府主体性的增强，更是地方治理的多元化。这些变化提高了集中体制的内部多样化，推动了整个国家的治理转型。

“治理”是个具有多重价值诉求的概念，这可以从各种国际机构设计的评估指标体系中最为直观地看到。但无论标准如何多样，国家依然是治理中的核心要求，提高国家合法性是各种价值最现实的体现。从某种意义上说，治理改革是与国家建构密不可分的，这种认识尤其在 20 世纪 90 年代之后得到了越来越多学者的承认。治理改革首先要建立起一个现代的国家，然后才能给其他的改革提供制度的保障和平台。因此，民主化与理性化作为现代国家建构的两个方向也同样适用于治理改革。这里民主化指的是地方治理拓展了社会公众的参与空间，保障了公民的权利；理性化指的是地方政府的运行根据市场经济的要求进行着调整。

本文集收入的文章中，除第一篇对中国地方政府改革进行了总结性分析外，其他文章分为三个部分。

“地方治理的民主化”部分包括五篇文章。《人大研究》杂志副主编谢蒲定长期从事人大制度的理论研究。他在《地方人大法治建设和制度创新》一文中系统回顾了过去 30 年来地方人大法治建设和制度创新的历程，提出影响地方人大制度创新有两大重要因素。它们是：（1）经济社会条件；（2）执政党的自身建设。同时，他还提出制度创新必须符合社会主义宪政和法治原则，创新的根本目标是完善选举和代表制度。

《经济社会体制比较》杂志执行主编、中央编译局副研究员赖海榕长期跟踪竞争性选举在中国的发展，有关文章曾经在外国学术杂志上发表。他在《地方选举改革》一文中总结了过去 30 年来地方选举在法律规定和实践操作方面取得的进展。根据他的观察，开放和竞争性选举有利于地方的发展和稳定。他认为，要在更大范围推动选举向开放竞争性的转变，必须解决认识问题、利益问题、旧体制的惯性以及目前体制不足四个方面的问题。

《中国行政管理》杂志副主编胡仙芝研究员对于“政务公开”的研究开始于她做博士论文期间。她在《政务公开》一文中回顾了 this 比较新的治理内容在中国的发展过程，总结了政务公开的三个发展阶段，分析了政务公开进一步推进所面临的困难。在她看来，政务公开所体现的民主、透明价值说明了中国的治理改革正在向现代治理方向转变。

国家行政学院褚松燕博士是国内政治学界少数几个对于公民权理论有着系统研究的学者。在《公民权与弱势群体保护》一文中，她借助自身积累的深厚理论，讨论了地方政府在弱势群体保护方面进行的创新。她认为，地方政府近年来进行各类创新可以分为建立弱势群体的生活保障制度和机制与建立弱势群体的权利保障机制两大类。更有意思的是，她认为地方政府是在复合型动力推动下在这个领域进行创新的。这种复合性体现在三个方面：这是“改革开放的试验——经验——推广”路径的延伸；这是地方政府官员的政绩追求；这是政府弱势部门巩固和增强部门存在合法性的需要。公民权的保护主要是所谓的“弱势部门”推动的。在她看来，从根本上，政府主导的公民权保护必然会被公民和社会主动保护自身权益所取代。这会出现动力机制的转移。

中央编译局副研究员周红云博士以“社会资本”研究在国内学术界受到重视。她近年来一直关注社区建设，并借助“中国地方政府创新奖”的平台考察过一些社区创新典型。她在《治理单位的重构与社区改革》一文中，较为详细地介绍了社区改革方面的代表性模式：上海模式、沈阳模式、江汉模式、北京鲁谷模式、深圳盐田模式、南京白下模式和宁波海曙模式。在她看来，社区改革的主要动力来源于政府自上而下的行政推动和社区自下而上的需求拉动；社区建设的直接目标在于达成政府权力对基层社区的有效管理和控制，满足政府实现城市管理现代化目标的需要，保持社会稳定，促进社会发展。但是社区建设也推动了基层民主和自治的发展，从这点来说，社区改革属于治理的民主化范畴。更为重要的

是，社区层面的改革更体现了多元治理的价值。

“地方治理的理性化”部分包括七篇文章。深圳大学副教授肖俊博士在《地方政府行政的理性化与合理化》一文中，借助马克斯·韦伯的理论，提出了中国地方政府理性化的任务还没有完成。但是在建立理性的、制度化的政府体制的同时，还需破除科层制的弊端，激发地方的自主性、积极性，创造空间激励地方干部充分展示个性、敢于开拓、充实知识，以保持地方的活力和创造性，推进地方政府的合理化改革。该文的另一个价值是对一些地方政府的分析模式给予了介绍。

中央编译局助理研究员刘承礼在《中央与地方财政关系的调整与地方政府行为的变化》一文中讨论了财政体制是如何影响地方政府行为的。他认为，改革开放以来，我国财税体制改革顺次经历了财政包干制、分税制和公共财政体系建设三个阶段，每个阶段的地方政府与同一阶段不同层级或地域的地方政府，其行为表现出较大的差异。他认为，分权导向的财税体制改革使得地方政府逐渐从经济主体向服务主体转化。在以基本公共服务均等化为目标的公共财政体系建设中，未来若干年内，地方政府应该在构建地方公共财政体系、转变政府职能、推动市场化改革等方面有所作为。

华中师范大学教授吴理财博士多年来一直从事乡镇改革研究，进行过大量的田野调查。他的《乡镇改革》一文选取了农村税费改革后这个时段，分析了这项重大改革对乡镇改革的影响。他发现“减人减支”始终是各地改革中一个或明或暗的主线，而乡镇职能转变却进展不大。显然，这个发现也说明了地方政府的行为更加理性化，但这种理性化带有明显的工具性。

同济大学邹珊珊博士在《走向服务型政府的地方政府改革》一文中讨论了服务型政府在地方层面上的发展。她总结了各级地方政府在建设服务型政府方面取得的成就，分析了存在的不足。她认为，在地方政府下一个阶段的发展蓝图中，必须从理论和实践中积极探索和培育政府、市场和公民社会之间的新型关系，切实推进公

民和社会参与。建设服务型政府，关键在于强调公民本位。

同济大学另一位学者陈强教授在《地方政府绩效评估》一文中介绍了近年来各地在绩效评估方面的探索以及一些重要的评估方法和工具。在他看来，尽管绩效评估已经成为了政府改革的热点话题，但是存在着诸多不足。要解决这些不足的关键并不在于评估模式和指标体系的整齐划一，而在于中央政府对于各地政府绩效评估价值取向的总体把握、评估的顶层设计、评估制度和环境建设等方面。只有解决了这些问题，地方政府绩效评估才能在保证国家政治安全的前提下，在地方政府治理变革中发挥积极作用。

深圳大学唐娟博士的《城市管理综合行政执法制度研究（1996~2008）》一文采用描述性分析方法，追踪、探讨了城市管理行政执法体制的改革轨迹。城管行政执法体制作为维护城市公共秩序的制度手段和工具，正式形成于 20 世纪 80 年代，但随着经济社会的发展尤其是城市化进程的加快，这套体制在 90 年代晚期被另一种新的体制——城管综合行政执法体制取代，前者的特点是强调“条条”管理，后者则强调综合性的相对集中的行政处罚。作者指出，尽管新体制对于提高城市管理的效率具有明显的正效应，但在实践上、理论上和制度建设上依然存在着大量问题需要研究，在新体制的基础上继续创新从而适应城市发展和城市管理的需要依然是势之所趋。

深圳大学杨龙芳教授等人的《地方政府运行机制创新：以深圳为例》是本文集中唯一一篇以一个具体的地方作为分析对象的文章。深圳作为改革的经济特区一直被给予政治改革先行者的期望。杨龙芳等人分析了深圳政府运行机制是如何演变的。在他们看来，政府运行机制问题是一个涉及怎样集中地方政府下属单位、下属部门和个人之努力的问题。他们认为要考察深圳地方政府运行机制变革的前景，必须把它放到深圳市场经济、政党政治、深圳公民社会、国际惯例等独立的外界大系统下。这个分析视角值得我们研究地方具体政府的时候参考。

文集的第三部分试图探讨一下地方治理研究的未来。也许正如哈佛大学托尼·赛奇教授所说，研究中国的地方政府和政治，就如同“盲人摸象”，角度不同，判断各异。赛奇教授是我们的老朋友，曾经担任福特基金会驻中国的代表。当年，我们第一次去哈佛大学留学，也得益于他的支持。后来，杨雪冬又到他执教的肯尼迪政府学院做访问研究员，并从事合作研究。他开设的中国当代政治经济的课程颇受学生欢迎，他的《中国政治与治理》一书也是国外学者研究当代中国政治变化的杰出之作，多次再版。他给本文集提供的文章虽然是几年前的作品，但对于研究地方政府依然富有价值。他认为，西方学术界所使用的概念工具在研究中国的时候基本都不能令人满意，因为这更像是用西方的样板来裁剪中国的实践。许多现象都可以产生不同的理论判断。他主张，研究应该更加重视不同的政府职能部门以及不同层级的不同政府部门之间纵向、横向的相互联系，而且要根据对政府对社会的回应来解析地方层级政府的利益。因此，他提倡需要发展这样的理论解释：它要考虑到当前体制的复杂多变性，要考虑到中国各个层面都存在制度多变、不确定性以及混乱等情况；一旦我们完成了此项工作，我们就能够开始提出关于何种类型的地方政府最好，它履行何种职能以及它提供何种服务等关键性问题。

南昌大学副教授刘圣中博士近年来一直关注新制度主义，他的《历史制度主义与中国政治研究》一文以历史制度主义为理论参照，指出了中国政治研究中应该重视的一些问题。在他看来，历史制度主义的最大启示有两点。一是要具有世界视野。这是历史发展的必然，也是全球化时代对中国学术界提出的挑战。二是要重视地方知识。他认为学术研究要回归“常识”，重视地方知识的生产过程。地方知识的生产使我们更加重视身边的实践以及其对未来指向的意义。

作为编者之一，中央编译局的杨雪冬研究员在《中国地方政府变革的几种研究视角》一文中总结了目前流行的四种研究中国

地方政府变革的路径，即经济路径、国家中心路径、社会中心路径以及能动者路径，分析了它们理论上的优点和不足。他根据自己的研究经验，提出可以借用治理（Governance）的路径来研究地方政府的变革。文集中的首篇文章就是他利用这个分析路径的结果。

对于编者来说，这是第一个跨研究部门组织学术合作的成果。尽管各位同仁给予了无私的支持和学术上的宽容，但整个文集在结构和内容方面还有许多需要进一步完善的地方。不足之处，恳请各位同仁以及读者批评指正。对于我们来说，地方治理的研究才开始起步，我们希望有更多的学者和实际工作者能关注这个富有潜力的研究领域，并能够给予我们更多的支持。

本书出版得到社会科学文献出版社社长谢寿光先生的大力支持。他既是编者老师更是宽厚的学长。组稿编辑祝得彬先生、编辑刘娟女士在文稿的润色、核对等方面做了大量的细心而耐心的工作。编者在这里对他们的工作和支持表示真诚的感谢。

编者谨识

2008 年奥运期间于北京

目 录

序 言	杨雪冬 赖海榕 / 1
中国地方政府改革 30 年：治理的视角	杨雪冬 / 1

地方治理的民主化

地方人大法治建设和制度创新	谢蒲定 / 29
地方选举改革	赖海榕 / 60
政务公开	胡仙芝 / 90
公民权与弱势群体保护	褚松燕 / 110
治理单位的重构与社区改革	周红云 / 140

地方治理的理性化

地方政府行政的理性化与合理化	肖 俊 / 175
中央与地方财政关系的调整与地方政府行为的变化	刘承礼 / 198
乡镇改革	吴理财 / 229
走向服务型政府的地方政府改革	邹珊珊 / 248

地方政府绩效评估	陈 强 / 275
城市管理综合行政执法制度研究 (1996 ~ 2008)	唐 娟 / 318
地方政府运行机制创新：以深圳为例	杨龙芳 杨守涛 宋喜宝 / 342

地方治理研究的前景

盲人摸象：中国地方政府分析	托尼·赛奇 (Tony Saich) / 383
历史制度主义与中国政治研究	刘圣中 / 416
中国地方政府变革的几种研究视角	杨雪冬 / 433

中国地方政府改革 30 年： 治理的视角

杨雪冬*

本文所讨论的地方政府指的是省级以下、乡镇以上的各级政府，但文章分析的重点是省级政府之外的各级地方政府，之所以如此，一则在于省级政府与中央政府关系紧密，其行为带有明显的国家色彩；^① 再则囿于笔者的知识，难以对其进行更深入的分析。即便如此，由于省级政府是中央政权在特定地域的最高代表，所以该地域中的各级地方政府的行为变化也反映了省级政府的态度与决策。

本文分为六个部分。首先借助治理理论建构一个分析地方政府变革的分析框架。在接下来的四个部分中，分别讨论地方政府是如何成为具有相对独立性的治理主体的；地方治理的多主体是如何出现的，如何改变着治理空间；地方政府的责任与治理机制是如何变化的；以及地方治理改革创新的发展与特点。最后一部分是总结。

* 杨雪冬，博士，研究员，中央编译局当代所副所长。

① 关于省与中央的关系，请参考李芝兰对该问题的详细综述（《跨越零和：思考当代中国的中央地方关系》，《华中师范大学学报》2004年第6期）。但是无论如何看待二者的关系，一个无法摆脱的现实是，省是与中央关系最直接、最密切、结构上最类似的地方政府。

一 为什么是治理的视角

改革开放以来，中国的政府治理变革在相对较短的时期内取得了巨大的成绩，为维系中国经济高增长率作出了贡献，^① 而地方政府是政府治理变革的重要组成部分。

尽管对于治理有多种定义，但是一个基本共识是，治理（governance）与政府（government）的根本区别是前者强调的是管理的过程，后者强调的是一种制度结构。治理涉及权力如何行使，谁具有影响力，谁具有决策权以及决策者如何负责的过程。因此，治理发生在不同的管理层次上，从全球到国家，再到地方以及社区，更重要的在治理过程中会由于问题和领域的不同牵涉到多个主体，国家、私人部门以及公民社会不过是对众多主体的类别划分。^② 这样一个包括多主体和多层次的分析框架有利于分析地方政府的实际运行。对于地方政府的职能、权力和运行原则，各国虽然都有系统完整的法律规定，但是地方政府的实际运行远远比法律文本所表达得丰富、生动。在中国，法律文本、制度设计与实际运行的反差似乎更为明显。比如，宪法规定的地方政府三个层次（省、县、乡镇）实际表现为四个层次（省、地级市、县与县级市以及乡镇）甚至五个层次（包括了副省级）。更重要的是，在党—国体制下，中国政府具有高度的综合性，不仅包括西方政治学意义上的广义政府，还包括党系统内的各类制度。随着市场力量和社会力量的发展，地方政治的实际参与者也大大地增多了，私人企业、社会组织等成为制度变革的重要力量。^③ 此外，在地方政府管理过程

① OECD: 《中国的治理挑战》，www.oecd.org/dataoecd/13/0/36052449.pdf.

② Tim Plumptre and John Graham, *Governance in the New Millennium: Challenges for Canada*, Institute On Governance, 2000.

③ Barbara Krug and Hans Hendrichske, *Framing China: Transformation and Institutional Change*, Erim Report Series Research in Management ERS-2006-025-ORG2006, 2006.

中，除了正式制度外，非正式制度也发挥着作用。因此，用治理来代表地方政府，不仅可以把多种因素，特别是多主体考虑进来，更可以避免花太多篇幅来界定主体。

治理框架是对过去几十年来发展中国家面临的“缺乏治理能力”和发达国家的“治理能力超负荷运行”经验的总结，^① 具有很强的包容性和综合性。这不仅体现为治理概念在不同学科领域中得到广泛应用，^② 更体现为国家—市场—公民社会“三位一体”的治理模式是一种可以适合多种社会情景的解释框架。这三者是现代社会治理必需的制度要素，它们之间的平衡和互补关系是实现良好治理或善治的制度基础。因此，三位一体的治理模式具有普遍意义，可以适用于不同的社会环境中。然而，三者的平衡关系会由于环境条件的不同而发生变化，某个因素占据主导地位，以不平衡的关系来应对特定的问题，以保证治理的有效性。这样，治理模式就实现了普遍性与特殊性的统一，既避免了上述研究路径过于偏重某个方面，容易导致“中心论”的偏颇，也避开了被批评为普适模式，无法适用的尴尬。

治理框架中的治理主体之间的关系、机制、手段、技术以及治理能力等要素，很适合用来分析和理解地方政府的实际运行。地方政府在行使法律赋予其责任以及上级交付其任务的时候，必须要面对各种关系，使用一定的机制，运用一定的手段、技术，并且要充分发挥自己的能力。而这些关系、机制、手段、技术、能力不是法律文本和制度设计所能涵盖或规定的，必须在具体环境下进行选择 and 配置。更为重要的是，新的治理主体、治理机制、手段、技术等因素很难纳入以法律制度主义或政治系统论为基础的传统政府分析框

① Jon Pierre, B. Guy Peters, *Governing Complex Societies*, NY: Palgrave, 2005.

② K. van Kersbergen, F. van Waarden. “‘Governance’ as a Bridge between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy”, *European Journal of Political Research*, Vol. 43, No. 2. pp. 143 – 172, 2004.

架中，但它们又是地方政府运行中必要的组成要素，是当分析地方政府在具体政策领域中的行为变化时必须考虑的因素。就中国地方政府而言，制度性变革主要来自中央决策，而其他变化主要是围绕治理机制、手段、技术以及治理能力展开的。利用治理框架有助于我们把发生在地方的这些微观或中观变化整合起来，并避免拘泥于琐碎的变化。

二 地方政府治理主体地位的确定

无疑，各级地方政府是地方治理的首要主体。这样讲有两个根本原因：一是地方政府是国家在地方的代表，它们拥有一套完整的组织系统，并且垄断着暴力工具以及其他重要资源；二是地方政府是地方治理涉及的各种关系的聚集点。在中国，这些关系体现为党政关系、政府间关系、政企关系、政社关系等。地方治理改革实际上就是这些关系的调整，而地方政府在其中发挥着重要作用。

然而，在集中体制下，地方政府要成为地方治理的首要主体，必须获得相对独立于上级的决策与行动的自主性，即获得上级的授权。自主性的获得也意味着地方政府代表的辖区利益以及政府自身的利益得到了承认。对地方政府来说，自主性和自利性不过是一枚硬币的两面。没有自主性，自利性的合法追求就没有保障；没有自利性，自主性的发挥也没有激励。

从改革开始，下放权力就成为打破权力过度集中，提高地方、社会、企业自主性和活力的一项重要措施。邓小平在 1980 年的讲话中，尖锐地提出党和国家领导制度的主要弊端就是权力过分集中。他说：“权力过分集中，妨碍社会主义民主制度和党的民主集中制的实行，妨碍社会主义建设的发展，妨碍集体智慧的发挥，容易造成个人专断，破坏集体领导，也是在新的条件下产生官僚主义的一个重要原因。”^①

^① 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》第 2 卷，1993，第 321 页。