



中国地方政府创新与治理转型的浙江经验研究丛书

丛书主编：陈剩勇



BUREAUCRACY, GAMES OF INTEREST
AND GOVERNMENTAL ACTION:
A CASE STUDY OF A TOWN
GOVERNMENT IN HANGZHOU

科层制、利益博弈 与政府行为

——以杭州市J镇为个案的研究

■ 张丙宣 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

浙江省社科联省级社会科学学术著作出版资金资助出版

科层制、利益博弈与政府行为

——以杭州市J镇为个案的研究

张丙宣 著

 ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

科层制、利益博弈与政府行为：以杭州市J镇为个案的研究/张丙宣著. —杭州：浙江大学出版社，2011.5

(中国地方政府创新与治理转型的浙江经验研究丛书/
陈剩勇主编)

ISBN 978-7-308-08582-3

I .①科… II .①张… III .①乡镇—地方政府—行政管理—研究—杭州市 IV .①D625 .551

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第061744号

科层制、利益博弈与政府行为——以杭州市J镇为个案的研究

张丙宣 著

责任编辑 宋旭华

文字编辑 杨利军

封面设计 吴慧莉

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路148号 邮政编码310007)

(网址：<http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州大漠照排印刷有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 19

字 数 300千

版 印 次 2011年5月第1版 2011年5月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-08582-3

定 价 40.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88925591

目 录

第一章 导论	001
一、选题及其背景.....	001
二、既有研究的回顾与评介.....	003
(一) 国外关于中国乡镇政府行为的研究	003
(二) 国内关于乡镇政府行为的研究	008
三、基本概念的界定.....	014
四、研究方法.....	016
五、个案的选择.....	017
六、主要内容与结构安排.....	024
第二章 科层制与政策调适：视角与工具	027
一、服从、自主性与责任：传统科层制理论	027
(一) 理性及其制度设计	028
(二) 服从与效率	029
(三) 科层制的功能失调与官僚的自主性	031
(四) 责任及其实现	034
	001

二、多元与博弈：科层制理论的新进展	037
(一) 基本假设	038
(二) 主要范式	039
(三) 特征、价值与限度	045
三、利益博弈、政策调适与地方治理	048
(一) 目标责任制	049
(二) 自主权	052
(三) 利益博弈	055
(四) 政策调适与地方治理	056
第三章 利益博弈与政策调适的制度基础	061
一、1949年以后中国乡镇政府改革回顾	061
(一) 1949—1978年的乡镇政府改革	062
(二) 1979—2009年的乡镇政府改革	063
(三) 乡镇政府改革中的一些发现	065
二、授权与责任制度	067
(一) 多层次多地区的权力结构	067
(二) 授权	069
(三) 责任制度	069
三、财税制度	070
(一) 计划经济时代的财税体制	071
(二) 从财政包干到分税制：改革开放时期的财税体制	071
(三) “两保两挂”：分税制后省市县财政体制的调整	073
(四) 县(区)乡(镇街)财政体制	075
四、干部管理制度	078

(一) 从强调政治忠诚到强调专业技能	078
(二) 日常监控干部的制度	079
(三) 公务员管理制度的推行	080
(四) 考核机制	082
第四章 招商引资、利益博弈与政策调整	085
一、政府招商的兴起和考核指标的确立	085
(一) 政府招商的兴起	085
(二) 招商引资的五个指标	086
(三) 指标选择的原因	087
二、分解任务	089
(一) 招商引资的组织与人员	089
(二) 任务分解的过程和依据	090
(三) 层层加码及其方式	094
(四) 开发建设中的乡镇和街道：压力的最大承载者	101
(五) 区政府的偏好、利益分割及其影响	103
三、变通与监控：镇区招商引资中一般性博弈	106
(一) 乡镇科层制的一般性政策变通	106
(二) 上级的日常监控	114
四、策略选择与政策调整	118
(一) 乡镇政府与区政府博弈的策略选择	118
(二) 税收分成与财政体制的调整	122
第五章 征地拆迁、利益平衡与政策调整	126
一、目标责任制的结构与传递过程	127
(一) 征迁中的目标责任主体与权责关系	127

(二) 目标责任的分解	128
二、乡镇科层的自由裁量权	132
(一) 征迁的动员与组织	132
(二) 如何解释政策	134
三、农民、村社与乡镇政府的策略性互动	139
(一) 农民的策略性应对与行动逻辑	140
(二) 乡镇政府政策执行的应对策略	142
四、上级政府的监控与政策更新	145
(一) 区政府的控制	146
(二) 政策更新	147
(三) 保障措施	149
第六章 综治维稳、利益博弈与制度建设	155
一、政府维稳的演进与任务的分解	155
(一) 政府维稳的三个阶段	156
(二) 政府维稳的组织结构	156
(三) 维稳任务的分解	157
二、对峙与摆平：农民与乡镇政府的博弈行为	161
(一) 中央与地方：农民对政府的二分法及其限度	161
(二) 农民的直接行动及其与地方政府的对峙	164
(三) 不稳定因素的根源：乡镇科层的视角	168
(四) 乡镇政府的应对：案例与措施	170
(五) 农民与乡镇政府的博弈机制与博弈行为的升级	173
三、依附与合作：农民行动的升级与地方政府间的合作维稳	176
(一) 农民对中央政府的依附及策略行动的升级	176

(二) 乡镇政府的自由裁量权和政策变通	178
(三) 乡镇政府寻求上级政府的支持和地方政府间的合作维稳	180
(四) 维稳中利益博弈新格局	183
四、监控与综治维稳的制度建设	185
(一) 上级政府对乡镇政府维稳的监控	185
(二) 信访制度的创新	188
(三) 重建微观基层维稳制度	191
第七章 自主性、博弈与责任：理解乡镇政府的行为	198
一、组织自主性与政府行为	198
二、控制土地资源：抓住发展的主动权	201
(一) 乡镇政府控制土地的形式	202
(二) 规划与利益博弈	204
(三) 开发留用地，控制村社集体的资金流向	206
三、利益博弈与规则重构：政府行为与政策调适	208
(一) 科层组织内部的博弈类型	209
(二) 政府机构对外部环境的差异性回应与博弈类型	213
(三) 组织学习、规则重构与体制弹性	217
四、没有选举的责任	219
(一) 对上级政府的责任	221
(二) 对民众的责任	222
(三) 寻求两种责任的平衡	223
第八章 提高地方治理的绩效	225
一、乡镇治理的问题与挑战	225
二、寻求理想的地方治理模式	228

三、建设责任政府,提高治理绩效	229
(一) 优化制度环境:重新界定政府、市场与社会的关系	229
(二) 一种类型的乡镇政府的组织设计:变乡镇为城镇	232
(三) 强化组织内部控制与监督	235
(四) 扩大公民参与,从组织外部监督组织运行	236
总 结	239
附 录	242
参考文献	245
后 记	272

总 序

一、“浙江模式”：政府“无为”与“有为”

“浙江模式”，又称“浙江现象”，指称的是改革开放以来中国浙江形成的以市场化为取向、以民营经济为主体的经济发展模式。作为中国大陆地区市场发育最早、民营经济最发达的地区之一，浙江在短短 30 年间创造了经济社会持续高速增长的奇迹：截至 2008 年底，浙江的 GDP 为 21486.9 亿元，其中非公经济占到全省生产总值的 70% 以上；人均 GDP 从 1978 年的 331 元增加到 42214 元，按同期汇率计算，2008 年人均 GDP 为 6078 美元。全省财政收入 3730 亿元，其中地方本级财政收入 1933 亿元；城市化水平达到 57.6%。“浙江模式”发轫于温州、扩展到整个浙江，并在最近十余年间红遍整个中国，成为当今中国中西部地区大多数省（区）从计划经济向市场经济转型的典型范例。

为什么浙江这样一个物质资源贫乏、交通和工业基础在改革初期也缺乏优势的东南沿海省份，能够在中国的工业化、市场化和城市化进程中“先行一步”，在短短的 30 年间实现现代化的起飞？关于“浙江模式”或“浙江现象”的研究，从 20 世纪 80 年代中期围绕“温州模式”的争论开始，一直受到国内外学者的高度重视，围绕着“浙江模式”或“浙江现象”而展开的争论成为中国学术界的持续热点。相关的学术会议多得堪称“会海”，出版的论著更如汗牛充栋。然而，不无遗憾的是，迄今为止的“浙江模式”研究，学者们多偏向于对浙江经济社会发展内在动因的经济学、文化学或社会学的解读，尤其关注浙江发展的经济和社会

变量,而较少注意到经济增长背后的政治变量。

众所周知,中国社会是个政府主导型社会,政府掌控着汲取、动员和调配一切社会资源的权力。因此,政府的管理体制与治理模式,在很大程度上决定着社会经济发展的走向。通观浙江30年改革开放的历程,我们发现,今天称之为“浙江现象”的每一个“现象”,无论是“温州模式”、“台州现象”的出现,还是义乌国际小商品市场的兴起,其背后都有地方政府的因素,是浙江各级党委和政府通过管理创新和治理方式的转变,为民营企业企业家阶层的自主创业和民营经济发展创造出了远比其他地区优越的投资创业的软环境,为社会自主治理腾出了远比其他省份广阔的制度空间。可以说,浙江经济市场化进程与地方政府管理方式的创新无论在实践上还是逻辑上都具有极强的内在关联。正是浙江民间的创造力、市场经济的活力与政府制度创新的齐头并进,锻造了浙江经济社会在全国“先行一步”的体制优势,成就了浙江社会经济30年的高速发展并实现了现代化起飞的“浙江奇迹”。

我们认为,“浙江模式”或“浙江现象”实质上是中国社会主义现代化进程中的一场具有历史性意义的社会结构转型和秩序变革,而不仅仅是所谓民间力量、民营经济和区域大省的单一经济现象。与区域经济发展相契合的政府管理体制改革和社会治理结构的转型,同样构成了“浙江模式”的重要内容。因此,从政治学的维度,运用治理和地方治理理论对浙江民营经济高速发展的过程和“浙江模式”的内在动因进行一次全面的审视,不仅有助于深化对“浙江模式”的认识,而且具有重大的理论价值和现实意义。

二、关于治理与地方治理理论

关于治理,全球治理委员会1995年发表的一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告有如下界定:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。一般来说,治理有以下几个方面的特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过

程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。质言之,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,更重要的是在治理过程中会由于问题和领域的不同牵涉到多个主体,政府、私人部门以及公民社会不过是对众多主体的类别划分而已。我们认为,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。

地方治理是当今整个治理思想和多层治理结构中重要的、不可或缺的组成部分。与治理概念一样,“地方治理”同样呈现出多样复杂的概念体系。寻求一个公认的“地方治理”定义可能是困难的,但我们仍可以从中梳理出其中的核心内涵,即地方治理是在一定的贴近公民生活的多层次复合的地理空间内,依托于政府组织、民营组织、社会组织和民间的公民组织等各种组织的网络体系,共同完成和实现公共服务和社会事务管理的过程,以达成以公民发展为中心的、面向公民需要服务的、积极回应环境变化的、使地方富有发展活力的新型社会管理体系。(孙柏瑛:《当代地方治理——面向 21 世纪的挑战》,中国人民大学出版社,2004)按照地方治理的定义,地方公共事务的有效治理绝不能仅仅依赖于地方政府,而要将治理主体的视野扩展到地方政府与其横向和纵向的政府间关系、地方政府与私人部门、志愿部门和市民之间的关系。政府组织已经不是唯一的治理主体,治理承担者从政府以外扩展到非政府公共机构和私人机构,在这一网络体系中,他们共同应对地方的公共问题,共同完成和实现公共服务和社会管理事务。地方治理的实践推动了地方政府治理模式的一系列转变,这些转变主要表现在:“从国家角度转到国家和市场社会两个方面;从公共部门角度转到公共部门、私营部门和志愿(第三)部门共同参与的角度;从静态的制度转向动态的过程;从组织结构角度转到政策和结构角度;从‘划桨’、直接提供服务到‘掌舵’和让其他部门或个人来提供服务;从命令、控制和指挥转向领导、推动、合作和讨价还价;从等级和权威关系转向网络和伙伴关系。”(万鹏飞:《地方政府与地方治理总序》,载《治理地方公共经济》,北京大学出版社,2005)

地方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,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,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。(杨雪冬:《近30年来中国地方政府的改革与变化:治理的视角》,载《社会科学》,2008年第12期。)因此,运用地方治理的理论分析框架,来考察和分析以民营经济为主体、以市场化为取向、公民社会发育和地方政府“顺势而为”为核心内涵的“浙江模式”或“浙江现象”,是一个恰当而又全新的维度。

三、政府创新与治理转型:浙江的实践

在中国现有的制度安排中,地方政府是地方治理最重要的主体。中国作为一个现代化的“后发”国家,政府在现代化过程中一直发挥着主导作用。可以说,中国地方治理是以政府为中心的权力主导型治理格局,不同层级的地方政府之间、地方政府与外部主体之间围绕着一个权力中心形成了上下隶属关系,从而在地方治理中出现了地方政府围绕中央转、下级地方政府围绕上级地方政府转、非政府组织和私营部门围绕地方政府转的单中心、集中化的治理体制。因此,政府自身的治理转型直接决定了地方治理的深度、方式和绩效。改革开放30年来,浙江各级地方政府顺应经济社会发展的内在要求,积极推进政府创新和行政管理体制改革,为民营经济的发展创造了优越的软环境。

(一) 地方政府角色的调适

地方政府职能转变或角色调适,不是一个单纯的角色认知演变过程,在很大程度上是一个权力和利益的多元博弈过程。市场化进程中制度环境的深刻演变,为地方政府的行为选择构建了特定的约束条件和激励机制,规定了地方政府行为选择的不同策略,塑造出了市场化进程中不同时期的政府角色模式。(何显明:《政府与市场:互动中的地方政府角色变迁——基于浙江现象的个案分析》,载《浙江社会科学》,2008年第6期。)改革开放以来,浙江各级党委和政府根据不同时期经济社会发展需求和中央制度结构及意识形态环境的变化,从浙江经济发展的实际出发,创造性地不断调适自身的角色定位,从而推动了浙江的市场化进程。

“无为而治”是各界对改革开放初期浙江地方政府角色的普遍阐释。浙江是

典型的资源小省,缺乏发展重工业的原材料,又地处海防前线,是新中国成立以来国家工业投资最少的省份。中共十一届三中全会以后,广大浙江农民纷纷进入非农领域,浙北农村发展乡镇集体经济,浙南地区涌现出一大批个体、私营企业,并且因地制宜地创造了联户经营、挂户经营、合伙经营、合股经营、股份合作等多种所有制形式。浙江的市场化就是以这样一种原始的方式起步的。

但浙江的市场化进程并非一帆风顺。改革初期,来自民间的许多制度创新并没有得到中央的认可,传统意识形态的压力很大,像“温州模式”就长期处于激烈争论的漩涡之中。在这一阶段,对民间的创新活动,浙江各级政府大多先予以默许,“允许看”,“不争论”,在时机成熟之时再加以总结、概括和修正,使非正式制度创新最终成为正式的制度安排。在这一过程中,基层政府的主动支持以及省一级政府层面的保护性默许,成为在意识形态和政策制度跟不上实践发展的情况下促进市场主体和市场体系发育的一种策略选择。

20世纪90年代中期以后,随着市场经济的制度环境的改善和民营经济的合法性进一步确立,浙江各级地方政府的角色普遍呈现出了从“无为”到积极“有为”的转变趋势,更多地担当起对市场和民营经济的规范和引导的作用。浙江省委和省政府针对民营经济发展受到规模小、技术含量低、管理落后等自身结构的严重制约的现实,及时提出了“二次创业”的战略思想,鼓励企业进行产品结构、技术结构和组织结构的升级。各级政府充分发挥自身在制度创新中的主导作用,积极引导、扶持、规范个体私营经济的发展,为市场体系的发育提供各种有效的政策激励和良好的制度环境。

进入新世纪以来,浙江省委和省政府根据市场体系发育的内在需求和区域经济竞争日益激烈的发展态势以及民营经济发展面临的体制性问题,制定出台了《关于推动民营经济新飞跃的若干意见》等一系列政策措施,推进行政审批制度、投资体制等改革,进一步优化民营经济发展的制度环境。

总之,改革开放30年来,在工业化和市场化的进程中,浙江各级地方政府不断根据环境变化顺势而为,进行政府角色的适应性调整,在不同的时期确立了较为合理的政府角色定位,以推动市场体系的发育和地方经济的发展。

(二) 地方政府职能的转变

市场经济不仅决定着人们的利益追求和思维方式,而且对政府公共权力的

配置方式和运行规律也产生了越来越大的影响。在市场化的发展进程中,浙江各级政府逐渐开始转变政府职能,探索并推进管理方式的创新,以回应经济社会发展的需要。中共十一届三中全会以后,随着人民公社制度的解体,千万农户成为农村市场经济的主体,农民对于自己的经济事务有了更大的自由度和决策权。从1984年起,经济体制改革的重点由农村转向城市,政府的经济管理体系也得到了重建。消费品、生产资料市场基本形成,资金、劳动力、技术等要素市场逐渐建立起来。

1992年以来,政府体制改革明确地导向了社会主义市场经济体制。随着计划、财税、金融、投资等宏观管理体制改革方案不断出台,对内对外开放显著扩大,政府对企业微观经营和投融资活动的直接控制不断弱化。与此同时,由于财政体制、意识形态和政府间权力结构的变化,地方政府行为模式发生了很大的变化:地方政府不再是一个仅仅追求预算规模最大化的纵向依赖的行政组织,而同时成为一个具有独立经济目标的经济组织,从而在向市场经济的渐进过渡中扮演起主动谋求潜在制度净收益的“第一行动集团”的角色。这一变化直接导致了“发展型地方主义”(developmental localism)的兴起。于是,地方经济增长绩效最大化成为各级地方政府追求的首要目标,政府官员的主要精力投放到了招商引资和城市经营上。地方政府不仅承担着宏观调控和市场监管职能,还直接进入部分微观经济领域,经营城市、经营地方,导致政府在兴办开发区和征地拆迁过程中与民争利,这种微观经济职能的回炉,与市场化改革取向南辕北辙。

最近10年来,特别是中共提出“以人为本”的科学发展观以来,浙江各级地方政府推进法治政府、责任政府和公共服务型政府建设,开始把政府职能从管控转向公共服务。浙江政府先后实施“六个一千”工程和“五大百亿”工程,不断改善基础设施和区域发展环境,大力推进教育、卫生、文化、科技等社会事业的发展,努力把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。政府开始重视社会保障制度建设,特别是围绕建立长效帮困机制,在全国率先推行覆盖城乡居民的最低生活保障制度,积极探索农村新型合作医疗、被征地农民社会保障、孤寡老人集中供养、贫困家庭子女助学等工作,试图构筑一个最低限度的民生“安全网”。根据国家统计局公布的社会发展水平综合评价结果,2007年浙江省社会发展总体水平列北京、上海、天津之后,居全国第四位,在各

省区中列第一位。同时,由国务院发展研究中心宏观部和中国社会科学院数量与技术经济研究所等单位在2007年4月发布的我国政府公共服务的第一份综合研究报告中指出,2000—2004年浙江省基本公共服务绩效的评价得分排在北京、上海、天津之后,居全国第四位,其中反映政府绩效的一般公共服务的排名在第三位。

(三) 体制改革与制度创新的推进

改革创新是一个系统工程。政府各种权力间的重新配置,权力运行机制、协调机制的建立和运转,与固有的职能及其机构之间往往会产生相互的影响。改革开放30年来,浙江各级党委和政府推动的制度创新和行政管理体制改革主要包括以下几方面的内容。

1. 推进政府机构改革

在行政管理体制中,职能、结构、功能是有有机结合的基本要素和方面。其中,职能是逻辑起点,职能决定组织、结构和机制,最终体现为效能,即政府施政和提供公共服务的质量。改革开放以来浙江省先后于1983年、1994年和1999年进行了三次大规模的政府机构改革,初步建立适应社会主义市场经济体制的行政管理体制。由于历届省委和省政府高层领导对机构、编制和财政支出一向持谨慎、控制的做法,因此,相对于其他省份的政府规模来说,浙江政府可以称作是一个小政府。

2. 优化政府间权力配置

随着市场经济发展和制度环境的深刻变化,地方政府客观上逐步演变成了一个具有相对独立的利益结构的行为主体,并在同上级政府和地方公众的双重委托代理关系中形成了自身特殊的效用偏好和行为准则,由此,使得传统层级政府间行政命令体制与地方政府自主性之间的矛盾冲突日益加剧。这在当前的市管县体制中表现得尤为明显。适应区域经济特别是县域经济的快速发展,浙江省委和省政府在市场化进程中积极推进行政权力下放,不断优化各级政府间的权力配置,有效地调动了基层政府发展地方经济的积极性。其中最关键的制度创新是长期坚持实行省管县财政体制、并在此基础上不断推进以“强县扩权”为内容的行政管理体制改革。

自上世纪90年代以来,浙江省先后四次出台政策,扩大部分经济发达县

(市)经济管理权限。1992年,出台了扩大萧山、余杭、鄞县、慈溪等13个县(市)部分经济管理权限的政策。1997年,省政府研究决定,同意萧山、余杭试行享受市地一级部分经济管理权限。同年,省政府又授予萧山、余杭两市市地一级出国(境)审批管理权限。2002年,省委、省政府实行新一轮的“强县扩权”政策,将12大类313项原属地级市的经济管理权限下放给17个县(市)和萧山、余杭、鄞州3个区。2006年11月,浙江省委、省政府出台了《关于开展扩大义乌市经济社会管理权限改革试点工作的若干意见》,确定将义乌市作为进一步扩大县级政府经济社会管理权限的改革试点。2008年底,浙江的扩权改革进入了一个新的阶段,开始从“强县扩权”迈向了“扩权强县”。在总结义乌市扩权改革试点经验的基础上,浙江省委办公厅和省政府办公厅下发了《关于扩大县(市)部分经济社会管理权限的通知》,全面实施“扩权强县”。

以权力下放为核心的扩权政策的实施,有效地增强了基层政府的自主性,优化了省、市、县政府间的权力配置,提高了行政效率和履行政府职能的能力,改善了发展的制度环境,大大促进了县域经济社会的大发展、大繁荣。2007年全省GDP总量的62.4%、财政收入的54.3%、从业岗位的70.5%由县域创造,浙江拥有的全国百强县的数量连续多年位居全国第一。各个区域经济齐头并进,县域经济各具特色,城乡之间、区域之间的经济社会平衡发展。

3. 创新政府管理方式

随着体制改革和制度创新的推进,地方政府治理模式随之转换,行政化的直接管理逐渐被以综合运用市场、法律和行政手段为主的间接调控所取代;市场经济意识和依法行政的增强使地方政府在决策与管理的过程中体现出更多的市场、民主化和法治化的倾向。主要表现为:一是深入推进行政审批制度改革。浙江省顺应市场经济发展的需要,合理定位好政府与市场的关系,较早启动行政审批制度改革,先后开展三轮审批制度改革,省级行政许可事项从3251项减少到630项。2005年开展了对非行政许可审批项目的清理和审核,拟保留非行政许可审批事项243项,成为全国省级行政审批项目最少的省份之一。目前,全省101个市、县(市、区)均已建立行政审批服务中心,成为政府公共服务的重要窗口。二是积极探索公共财政体制改革。从1994年初开始,浙江省对各市(地)、县实行分税制的财政体制改革。这些年,围绕构建公共财政体制,各级政府积极