

经济社会可持续发展思想文库

主 编 ▼ 陈 劲
副 主 编 ▼ 杨 茂 林 晔 枫 杨 必 仪

DIFANG ZHENGFU ZHILIDE CHUANGXIN

▼ 杨茂林 王云 著

地方政府

治理的创新

——基于资源型省域的探索与思考



山西出版传媒集团
山西经济出版社

经济社会可持续发展思想文萃

DIFANG ZHENGFU ZHILIDE CHUANGXIN

▼ 杨茂林 王云 著

地方政府 治理的创新

——基于资源型省域的探索与思考



山西出版传媒集团
山西经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府治理的创新：基于资源型省域的探索与思考 / 杨茂林，王云著. —太原：山西经济出版社，2014.4

ISBN 978-7-80767-764-2

I. ①地… II. ①杨… ②王… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 074990 号

地方政府治理的创新：基于资源型省域的探索与思考

著 者：杨茂林 王 云

出 版 人：孙志勇

责任编辑：李慧平

助理责编：吴欣彦

装帧设计：赵 娜

出 版 者：山西出版传媒集团·山西经济出版社

社 址：太原市建设南路 21 号

邮 编：030012

电 话：0351-4922133 (发行中心)

0351-4922085 (综合办)

E-mail: sxjjfx@163.com

jingjshb@sxskcb.com

网 址：www.sxjjcb.com

经 销 者：山西新华书店集团有限公司

承 印 者：山西天辰图文有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：15.5

字 数：278 千字

印 数：1-1000 册

版 次：2014 年 4 月 第 1 版

印 次：2014 年 6 月 第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-80767-764-2

定 价：35.00 元

总序

20 世纪 70 年代初是一个特殊的历史时期。这一时期，两种相互交会的发展方式均同时显现：一方面是具有引领人类走向可持续发展战略时代之功效的米都斯《增长的极限》，于 1972 年 3 月以罗马俱乐部第一份报告问世，它直接影响到联合国同年 6 月 5 日在瑞典首都斯德哥尔摩召开的“第一次全球环境与发展大会”。《增长的极限》向世人发出忠告：“如果在世界人口、工业化、污染、粮食生产和资源消耗方面现在的趋势继续下去，这个行星上增长的极限有朝一日将在今后 100 年中发生。最可能的结果将是人口和工业生产力双方有相当突然的和不可控制的衰退。”在当时，这一震惊世界的警告，明确指出了传统发展方式的严重弊端。嗣后，1992 年在巴西里约热内卢联合国“第二次全球环境与发展大会”上，由世界各国首脑正式签署了《21 世纪议程》，自此，联合国官方为人类规定了可持续发展战略的宏伟目标；另一方面则是 20 世纪 70 年代海湾石油危机引发的西方资本主义世界的经济滞胀，对此，凯恩斯经济学失去了它以往的效率，这导致新自由主义经济学的趁势崛起。新自由主义学说经 1978 年英国首相撒切尔夫夫人和 1980 年美国总统里根采用，先后成为两大资本主义国家的主流意识。后又经 1990 年“华盛顿共识”，进一步发展成为整个资本主义世界的国家意识形态。新自由主义宣扬自由化、私有化、市场化、政府放松管制，并极力推行资本主义的国际垄断，推行与联合国倡导的可持续发展战略截然不同并且对自然生态系统具有巨大威胁性的另外一种发展方式。

两种不同的发展方式虽然都出现于同一历史时期，但实践已经清楚地告诉我们，新自由主义主导的自由市场经济和经济全球化导向，客观上已经严重阻碍了联合国为人类规定的可持续发展战略目标的落实。即如老自由主义学说那样，新自由主义同样以市场经济“经济人假设为前提”建构自己的理论体系，强调以市场经济的“看不见的手”主导一切社会经济领域。它不仅导致了由美国次贷危机引发的全球性经济危机，而且严重破坏了我们的自然支持系统，使我们的地球支持系统日益不堪重负，环境污染也越来越严重。正是由于后者，美国著名生态经济学家赫尔曼·E.戴利 1993 年就予以了严厉批评。戴利在《珍惜地球——经济学、生态学、伦理学》一书中指出：“污染是成本递增规律的另一基础，但在这方面几乎没有受到任何关注，因为污染造成的成本是社会的。”同时他又说：“结果产生竞争性的、肆意浪费的开发——生物学家加勒特·哈丁称之为‘公地效应’，福利经济学家称之为‘外部不经济’，而我想称之为‘看不见的脚’。亚当·斯密看不见的手使得私人的自利不自觉地为公共利益服务。看不见的脚则导致私人的自利不自觉地把公共利益踢成碎片。”另外，新自由主义主张不顾生态系统安全的所谓“经济增长”和“效率主义逻辑”。对此，戴利 1996 年又在他的《超越传统——可持续发展的经济学》一书中进一步批评指出：“以日益增长的速度使用资源并损坏生命支持系统、不能满足所有人基本需要的系统不能被称为有效率的。”难怪德国学者库尔茨说：全球资本主义制度连同盲目的市场机制这只“看不见的手”在自认为已经“战胜”了国有资本主义之后，却在“资源的合理分配”（尤其是资源生态合理性配置方面——引者注）中彻底失灵。今天，环境危机越来越严重，环境问题越来越突出。2013 年 10 月 17 日，世界卫生组织正式公布：室外空气污染致癌。这一消息令人十分震惊，现在已经发展到人们都不能正常呼吸空气的程度了，尤其是我国多地出现的十分严重的雾霾污染，不能不使人们忧心忡忡。

我们所处的时代，不仅仅需要有效促进国民经济的迅速发展，同时也需要对发展过程中人与自然关系的行为进行反思，并积极寻求与自然界和谐相处的发展方式，寻求资源生态合理性优化配置的有效方法。改革开放以来，尽管我国经济发展取得“世界第二”的惊人的成就，但是也付出了十分巨大的环境代价。实践

中，我们并没有很好地履行 1994 年国务院出台的《中国 21 世纪议程白皮书》中所强调的“绝不走资本主义工业化发展的老路”的承诺。加之新自由主义的风行，事实上已经直接影响到了社会经济生活中的每个经济组织和个人的强烈逐利行为方面。其实，我国著名伦理学思想家蔡元培先生 1910 年于德国留学时所撰《中国伦理学史》一书中就曾批评指出：“惑于物欲，而大道渐以渐灭”，“于是人人益趋于私利，而社会之秩序，益以紊乱，及今而救正之，惟循自然之势”。另外，清华大学卢风教授在《现代性与物欲的释放——杜维明先生访谈录》一书《前言》中也指出：目前“现代性的价值导向不仅是错误的，而且是极其危险的。说它是错误的，是因为人没有必要通过无止境地追求物质财富实现自我价值和人生意义，物质财富的增长并不与人们幸福感的提高成正比。现代性误导了大众，使大众相信，只有一种实现自我价值和获得社会认同的途径，那便是努力赚钱，尽情消费。实际上存在多种实现自我价值和人生意义的途径……说它是极其危险的，是因为几十亿人的物质主义追求会使人类在生态危机中越陷越深。用杜先生的话说就是，它使人类文明成了一列刹不住的列车，不扭转方向，它就会坠入毁灭的深渊”。今天，我们重温蔡元培先生的教导和阅读《现代性与物欲的释放——杜维明先生访谈录》，确实大有使人耳目一新和唤醒人的自然良知的感觉。我们急迫需要唤醒每个经济组织和个人的社会责任心，力求避免“经济人自身利润最大化”误导所导致的“异化自然”（马克思《1844 年经济学与哲学手稿》中批评资本主义工业化发展方式的理论观点）。力求避免“经济人自身利润最大化”的物欲主义追求造成的“外部不经济”，以及力求避免由之产生的加勒特·哈丁所说的“公地悲剧”。这种发展方式，即使美国前副总统阿尔·戈尔在给蕾切尔·卡逊《寂静的春天》一书写的《前言》中也都予以了十分严厉的批评。

中共十八大报告首次单篇论述了生态文明，将生态文明建设纳入建设中国特色社会主义的总体布局之中，这就充分体现了我国对生态文明建设自觉性的不断增强，对中国特色社会主义建设规律的认识也达到了崭新的高度。正是出于这种原因，许多有着高度社会责任心的各界人士，主张反思现行的经济学和管理学理论，并再度重温和强调联合国倡导的可持续发展战略思想。2012 年，山西经济出版社社长（总编）赵建廷先生和编辑室主任李慧平女士邀请我组织并主持撰写

一套《经济社会可持续发展思想文库》。根据要求，为了积极响应和落实中共十八大报告着重强调的生态文明建设的相关规定，为了顺应联合国可持续发展战略的要求，同时也为了反思新自由主义风行导致的种种与生态系统法则相背离的理论问题，于是，我很快就对本文库进行了设计与论证。具体说，本文库由《经济思想批评史——从生态学角度的审视》《管理思想批评史——从外部性结构缺失看西方管理学理论短板》《清洁生产与循环经济——基于生态文明建设的理论建构》《地方政府治理的创新——基于资源型省域的探索与思考》和《福利经济学派伦理思想评价——从生态正义角度的探析》共五本书构成。在山西经济出版社的积极争取和努力下，它被列为山西省重点图书。故此，借出版之际，特对山西经济出版社表示深切谢意！但是，写作过程限于时间紧促，难免有许多不周之处，还望学界方家惠予指正。



2014年2月 于清华园

(总序作者为清华大学教授)

前言

资源型经济转型是一个世界性问题，也是一个世界性难题。资源型经济转型体现了生产力与生产关系的内在结合，重点是推进需求结构、产业结构、要素投入结构、区域经济结构的战略性调整，更多地表现为经济基础的内容，但同时与上层建筑特别是行政管理体制有密切关系。政府治理是行政体制改革的重要内容，是上层建筑的重要组成部分，直接影响着资源型经济转型，是资源型经济转型成功与否的重要政治保障。

国外从 20 世纪 70 年代开始关注地方政府治理问题，包括英国、美国在内的发达国家逐步从治理角度认识政府，重新定位政府角色，出现了方兴未艾的地方治理运动，其核心就是认为公共行政的主体已经超出了多层级的政府机构，而延伸至社区、志愿部门和私人部门，后者与政府在公共服务中扮演着同样重要的角色。国内研究政府治理肇兴于 20 世纪 90 年代，受新公共管理运动的影响，人们发现改革过程中出现的许多深层次矛盾和问题都与政府有关，亟须从政府治理角度进行探讨，所以治理成为政治学、行政学、管理学竞相关注的热点问题。

国内外转变经济发展方式的探索表明，资源型经济转型与地方政府管理模式创新密切相关。为此，本书从山西实践出发，围绕国家综合配套改革试验区建设的要求和资源型经济转型的任务，梳理资源型地区经济与政府治理之间的关系，探索以地方政府治理模式创新推进资源型经济转型发展的路径和对策。具体地，本书在分析资源型地区经济转型和地方政府治理模式创新关系基础上，按照“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”的基本要求，围绕资源型经济转型的战略任务，就转变地方政府职能，改革地方政府机构，完善决策、执行、监督既相互制约又相互协调的权力运行机制，以及依法行政等问题展开研究，目的是寻求资源型地区地方政府治理的新内容、新路径和新措施，从而以政府治理模式创

新的力度影响资源型经济转型的深度，使政府改革始终与发展方式转变相适应和相协调，实现本地区经济社会的全面协调可持续发展。

第一章是地方政府治理相关的概念界定、理论基础及其意义。概念是研究和论证的基本单位，目前学术界等不同界域在讨论资源型经济转型、政府治理创新等问题时，均使用着不同含义的概念，故此进行说明和界定。

第二章是资源型经济与地方政府治理的相关性分析。这里，我们尝试用资源型经济、地方政府治理模式、资源型经济转型与地方政府治理模式创新三个方面的分析，来表述这样一个观点：资源型经济转型虽然体现为需求结构、产业结构、要素投入结构、区域经济结构的战略性调整，但与行政管理体制有密切关系。政府治理是行政体制改革的重要内容，直接影响着经济转型。通过分析，我们力图厘清二者的相关性关系，并建立问题研究的基本分析框架。

第三章是对国外不同经济制度下资源型经济体以及国内部分资源型城市转型路径和方法的比较分析。这里，我们力图通过对美国、澳大利亚、加拿大、欧盟国家、日本、韩国、前苏联等国家，以及国内部分资源型地区和国家级改革实验区的考察和比较，来表述这样一个观点：在不同的国家或地区，由于经济制度的不同和资源型经济状况的差异，转型遇到的问题不尽相同，难度不尽相同，政策措施也不尽相同，但由于资源型经济在形成上、在要解决的主要问题上都存在着类似的过程和本质上一致的要求，所以，彼此之间存在着相互借鉴的基础和可能。通过分析，我们力图说明创新地方政府治理模式对资源型经济转型的特别重要性，并以山西省资源型经济转型为例探讨可以借鉴的政策措施。

第四章是围绕山西资源型经济的形成过程和现实情况来分析和探讨地方政府应有的责任问题。这里，我们力图通过对山西省资源型经济形成的个案研究，探索地方政府要承担的治理责任以及发展地方政府治理模式要解决的主要问题。通过分析表述这样一种观点：山西资源型经济的形成历程及其转型的曲折进程，与计划经济体制的长期制约和地方管理模式的严重滞后有直接关系，而地方政府“失职失责”在其中起着关键的、重要的作用；正是由于这种“失职失责”，不仅导致政府改革滞后，而且严重制约着包括要素市场、收入分配制度、国有企业、市场经济体制等的改革进程，集中表明了地方政府治理变革的迫切性、系统性、复杂性及其艰难程度。

第五章是通过考察山西转型实践，分别讨论了省级层面、地市层面、县市层面经济转型与地方政府治理情况。这里，我们在了解和掌握了大量文本材料的基础上，还进行了记录地方政府治理实践的观察性活动，这些活动包括实地考察、

专题座谈、问卷调查以及其他观察途径，获取了许多资源型经济转型与地方政府治理模式创新的真实信息，力图在实践层面为我国资源型经济转型发展与政府治理创新模式提供支持。

第六章是围绕资源型经济转型对地方政府治理模式建设所进行的思考。这里，我们依据前述研究，对地方政府治理模式的逻辑起点、核心任务、着力点以及具体途径等问题进行探讨，提出要以责任政府、法治政府和服务型政府建设为方向，以顶层设计、综合部署、系统推进为思路，构建和发展地方政府治理模式。通过这种思考表述这样一种观点：地方政府在资源型经济转型中处于顶层决策和中枢推进的位置，同时资源型经济转型具有综合性和交叉性，是一个牵扯面广、综合性强的改革过程，所以地方政府治理模式必须具有全面协调可持续性。

第七章是一个观点总结部分，也是一个对策建议部分，重点是就建设和完善地方政府治理模式提出一些具体办法。

第八章是地方政府治理的调查报告和典型案例，希望能为地方政府治理理论和实践提供有益借鉴。

资源型经济转型是资源型地区可持续发展的战略性调整，是一项复杂的系统工程。本书以推动资源型经济转型为出发点，以治理的视角和方法，分析和研究地方政府管理模式创新问题，并通过梳理和评价转型发展的主要影响因素，探讨和寻求地方政府管理模式创新的主要内容和最佳途径，从而在理论与实践层面为我国资源型经济转型发展提供支持，直接目的就是力图将研究成果转化为地方政府创新管理、推动转型发展的决策依据，服务于资源型地区经济转型的伟大实践。

作者

2013年12月于太原

目 录

第一章 地方政府治理的提出与地方政府治理体系的意义

——界定、理论与意义	001
第一节 地方政府治理的提出	001
第二节 地方政府治理的理论基础	004
第三节 地方政府治理体系的意义	007

第二章 资源型经济转型与地方政府治理的相关性

——一种基本分析框架	011
第一节 资源型经济及其转型	011
第二节 地方政府治理模式及其本质要求	016
第三节 资源型经济转型与地方政府治理模式的相关性	020
第四节 资源型经济转型视阈下的地方政府治理模式	028

第三章 国内外资源型经济转型与地方政府治理的实践

——比较、选择与借鉴	035
第一节 国外政府推进资源型经济转型的政策措施	035
第二节 国内各地区政府推进资源型经济转型的政策措施	044
第三节 国内地方政府推进改革试验区建设的政策措施	050
第四节 地方政府转型要顺应的趋势以及借鉴的路径	056

第四章 资源型地区经济转型与地方政府治理创新

——历史、责任与要求	061
第一节 山西资源型经济战略决策及其实施过程	061
第二节 山西省资源型经济发展状况及其转型要求	068
第三节 资源型经济对地方政府治理创新的基本要求	076

第五章 资源型地区政府推进经济转型的情况	
——任务、实践及问题	085
第一节 山西省级政府部分职能部门推进经济转型的情况	085
第二节 山西省地市级政府推进经济转型情况	089
第三节 山西省县级政府推进经济转型情况	094
第六章 围绕资源型经济转型创新地方政府治理模式	
——核心、途径与着力点	099
第一节 以顶层设计为起点，统筹地方政府治理创新模式	099
第二节 以转变职能为核心，完善地方政府治理职责	100
第三节 以先行先试的政策为撬杠，开拓地方政府治理创新途径	102
第四节 以实现六大突破为着力点，加快推动地方政府治理创新发展	111
第七章 创新资源型地区地方政府治理模式的政策措施	
——解决主要问题的建议	125
第一节 围绕依法行政，全面推动形成有利于和服务于资源型经济转型的法律法规体系	125
第二节 围绕地方行政体制改革，逐步建立体制、机构与预算相制约的管理体系	127
第三节 围绕加强市场作用和激发社会活力，形成政府、市场、社会互补互动的治理格局	128
第四节 围绕资源型经济转型发展，全面推进电子政务建设	130
第五节 围绕资源型经济转型发展，进一步加强政务公开	131
第六节 围绕地方政府治理创新，建立风险防控机制	132
第八章 调研报告和典型案例	135
第一节 山西各级政府推进经济转型情况调查力度	135
第二节 县级政府治理转型的调查与思考	187
第三节 政府治理与党政领导班子稳定性建设的关系	220
参考文献	233
后记	238

第一章 地方政府治理的提出与地方政府治理体系的意义

——界定、理论与意义

加强地方政府治理相关问题研究,发展地方政府治理理论,对推进我国地方政府改革进程、完善行政管理体制、提高公共管理效率以及促进经济社会发展具有重要意义。

第一节 地方政府治理的提出

一、地方政府治理的相关概念

由于理论界对地方政府治理的概念有着不同的界说,为了使“资源型地区经济转型中的地方政府治理创新”的研究能在比较严格的意义上进行,本节对“治理”、“地方治理”、“地方政府治理”等重要概念进行界定并作简要说明。

(一) 治理

治理是个人和公共或私人机构管理其公共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,也包括人民和机构同意的或以为符合其利益的各种非正式的制度安排。治理是一种比统治更宽泛的现象,它是由共同目标支持的活动,目标本身可能来自法律的和正式规定的责任,但也可能并非如此,而且无须依靠国家强制的力量迫使人们服从。^①治理倡导公共管理主体的多元化,政府不再是唯一的管理权威,各种社会团体、群众组织和广大公民都会成为治理的主体,他们通过积极参与治理过程来实现各自的利益目标。

(二) 地方治理

地方治理指的是在达成某种国家最低标准和政策的共识框架内,将权力和资源从中央集中控制向一线管理者、地方民主实体及社区转移。在内涵上看,地方

^① 陈英华. 试论我国地方政府治理模式的选择. 山东农业大学学报(社会科学版),2008.

治理是以当代治理理念为基础,将治理思想贯穿于地方政治与行政改革,推动地方公共事务管理模式再造的发展过程,其实质是治理权限的一种新的配置模式,它既包括地方政府、市场和企业、社会组织之间等多元治理主体之间的合作网络,也包括政府间权力的重新配置^①。因此,地方治理主要包括两个方面,一方面是横向的多中心治理,另一方面包括政府间的分权与治理。

(三) 地方政府治理

在我国,地方政府是与中央政府相对的一个概念。依据《中华人民共和国宪法》和《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》等的规定,地方政府是指地方国家行政机关,包括省、自治区等区域性地方政府和县、乡(镇)等基层性地方政府。《地方政府组织法》明确指出,地方政府的职能涉及经济、教育、科学、文化、卫生、财政、民族、民政等广泛的社会治理领域。由此可见,地方政府的治理范围十分广泛,我们可以把地方政府治理定义为:在一定的贴近公民生活的地理空间内,依托于政府组织和民间的社会自组织机制等各种组织的网络体系,协同完成公共服务的提供和实现社会事务的管理,进而达成以公民发展为中心并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^②。地方政府治理具有贴近公众性、在地方发展中的主导性、地区差别性等特点。

(四) 地方政府治理模式

所谓模式是指主体在处理事情的过程中所实施的一般理念和成型的工作路径。地方政府治理模式是地方政府在对当地内部和外部治理中所遵循的一般理念和成型的工作路径的总称,其选择直接关系到当地的治理绩效。对地方政府而言,任何一种治理模式均有其适用性,同时也没有两个完全相同的政府治理模式,但无论何种治理模式,其最终目标是实现地方的善治,即地方公共利益的最大化。

构建和发展地方政府治理模式应以有助于社会公共利益实现为标准,重点体现以下几个价值取向,即服务导向、绩效导向、法治导向、顾客导向、责任导向等。围绕资源型经济转型,地方政府由传统管理走向地方治理,应该体现若干新变化,包括职能更加到位、机构更加精干、手段更加科学、决策更加民主、执行

^①张青.地方治理视野中的乡镇政府公共服务绩效评价体系研究——以广东乡镇政府为个案.苏州大学,2010.

^②李超.论我国地方政府治理的模式选择及其对策.陕西理工学院学报(社会科学版),2005.

更加高效、政府间关系更加合理顺当等。

二、地方政府治理的提出

资源型经济转型是一个地区经济乃至社会发生重大变革的过程，是传统社会向现代社会变迁的重要内容。在这一进程中，传统的资源型经济系统被打破，新的经济要素和力量不断进入，新的经济生态处于生成状态，经济系统内部诸要素配置尚待实现平衡，因此产生和积累了大量的亟待解决的矛盾和问题，如经济发展粗放、收入差距加大、社会分化严重等；而地方政府职能转变艰难，权力寻租腐败情况弥散，无疑加大了资源型地区转型发展的艰巨性和复杂性。

事实上，资源型经济转型本身是一项系统工程，既涉及政府管理的方方面面，也涉及市场主体，还涉及区域内的广大民众；资源型经济转型已把政府、企业和社会都卷入改革发展的洪流中。其中，政府是推进资源型经济转型的重要力量，但不是唯一力量，行政手段是推进转型的重要工具，但不是唯一工具；在市场条件下，企业作为转型的主体，也有参与转型发展的积极性和主动性，也要发挥自身创新发展的作用；同时在转型中，由于市场失灵或政府失灵时刻存在，所以需要多元社会主体加入转型行列，充分发扬民主的精神、发挥协作的功能。改革开放以来，我国社会组织获得迅速发展，公民个人获得了越来越多的民主权利，主体意识和权利意识不断强化，因而在任何重大问题上都有了利益诉求，能在转型中起到独特的作用。

基于前述的分析和认识，我们提出，为满足资源型经济转型的要求，完成转型的任务，需要从治理视角来思考问题；而且，为增强地方政府统领和推进转型的能力，创造有利于资源型地区转型的制度和环境，需要探讨地方政府治理模式构建问题，通过引入治理的理念、方式和手段，变革地方政府的管理理念和管理手段，提高地方政府推进转型发展的领导水平与实际效果。现在，大家已经形成一种共识，即在全球化竞争中，政府能力日益成为国家竞争力的核心要素。经合组织就强调指出，经济的迅速全球化使得保持国际竞争力十分必要，这是公共部门制度革新的一个强有力的推动因素。同理，在资源型地区，经济转型显然是适应全球化、信息化趋势，提升本地区核心竞争力的必要途径，因此也是地方政府治理变革的强有力的推动因素。

事实上，地方政府治理模式的理念、方式和手段拓宽了地方政府推动经济转型的视野，提出了不同以往地方政府管理模式的治理逻辑，突破了单一的政府推

进转型的模式,倡导政府、市场(企业)、社会(非政府组织和公民个人)的多元推进方式,而且更加强调政府间的分权原则,倡导政府间合作的分权推进方式。^①

第二节 地方政府治理的理论基础

一、国内外研究现状

自公共行政学诞生以来,国内外学者就对政府治理问题进行了较为系统全面的研究,为政府治理变迁的后续研究提供了坚实的基础。

(一) 国外研究现状

关于政府治理工具选择的研究。安德森出版的《治国之道:政治选择与决策导论》将治理工具分为市场机制、结构化的选择、有影响的选择以及管制四种,是治理工具的先驱之作。英国学者胡德在《政治理论工具》一书中提出了政府治理时所使用的工具和途径,分析了政府治理工具的分类、性质、特征以及使用要求。^②

关于政府治理结构的研究。文森特·奥斯特罗姆从实证的角度论述了美国地方政府治理的结构。美国地方政府是一种地方“自治政府”,地方自治政府与州政府和联邦政府体系并存,其特征就是形式多样,有大量的地方单位为满足不同利益团体的要求而履行不同的服务功能。

关于政府治理模式的研究。英国学者 E.费利耶认为政府治理可归纳为四种模式,即效率驱动模式、小型化与分权模式、追求卓越模式和公共服务取向模式。美国学者 B.盖伊·彼得勒指出西方国家在政府改革过程中形成了市场模式、参与模式、弹性政府模式以及解制型政府模式等四种政府治理模式。

(二) 国内研究现状

关于政府治理概念的研究。中国学者对政府治理的概念研究大致包括以下两个方面:一是狭义的政府治理,包括政府体制改革、管理创新、价值理念创新等内容,换句话说,也就是政府内部的治理。中国学者俞可平指出,中国的政府治

^① 陈家刚.地方政府创新与治理变迁——中国地方政府创新案例的比较研究 [J].公共管理学报,2004(4)。

^② 汤建辉.我国地方政府治理能力建设研究,湖南大学,2009。

理变革主要是以政府管理体制为重点的改革。^①二是广义的政府治理,即政府通过行使公共权力管理社会公共事务,解决公共问题,创造公共价值的活动。^②

关于政府治理结构的研究。中国学者朱光磊从组织结构的角度出发,批判了政府间的“职责同构”模式,认为要建立新型的政府间关系就必须打破政府间的这种“职责同构”模式。包国宪则从社会结构的层面论述了“政府—市场—社会”新三元结构,并指出这种结构是中国社会利益结构多元化的必然要求。^③

关于政府治理模式的研究。我国学者鲁照旺在《现代化进程中的政府治理模式》一文中提出,自由民主制度是完善政府治理、促进经济与社会发展的根本途径。邢孟军在《当代中国政府治理模式创新浅析》一文中指出要重视制度建设,科学地处理好政府与市场、与社会之间的关系。王洛忠、刘金发在《中国政府治理模式创新的目标与路径》一文中提倡“可持续型”的治理模式,它是中国政府治理创新的目标模式,涵盖了制度治理、依法治理、参与治理和长效治理等理念。刘良在《中国公民社会的兴起与政府治理模式变迁初探》中提出参与型、合作型政府治理模式,它以基层民主与社会自治、合作与共治为特点^④。朱虹、吴楠主张公民和第三社会部门参与政府行政管理过程,政府问题初始时期便通过多种渠道和方式及时做出回应,即构建一种参与回应型地方政府治理模式。

二、地方政府治理的理论依据

(一) 新公共管理理论

新公共管理理论是一种新型的社会治理模式,产生于20世纪80年代的西方发达资本主义国家,主张将私营企业管理的一整套原理、技术和方法应用于公共部门管理,在一定程度上改善了西方国家的公共质量管理水平。新公共管理理论的基本观点主要有以下几个方面:

(1) 一个有效的政府应该是一个善于“治理”的政府,在公共行政中是制定

① 俞可平. 中国治理变迁30年(1978-2008). 吉林大学社会科学学报, 2008(3).

② 包国宪, 霍春龙. 中国政府治理研究的回顾与展望. 南京社会科学, 2011(9).

③ 包国宪, 潘旭. “新三元结构”与公民社会发展——从政府体制改革的视角分析. 湘潭大学学报, 2007(6).

④ 汤建辉. 我国地方政府治理能力建设研究. 湖南大学, 2009.