

Enlarging Powers to Develop Towns and Innovation of Power Regulations
——Taking Shaoxing Municipal as an Example

扩权强镇与权力规制 创新研究

——以绍兴市为例

◎ 胡税根 余潇枫 许法根 等著



SHAOXING



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

扩权强镇与权力规制 创新研究

——以绍兴市为例

◎ 胡税根 余潇枫 许法根 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

扩权强镇与权力规制创新研究:以绍兴市为例/ 胡税根等著.
—杭州:浙江大学出版社,2011.10
ISBN 978-7-308-09202-9

I. ①扩… II. ①胡… III. ①乡镇—行政管理—研究
—绍兴市 IV. ①D675.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 207714 号

扩权强镇与权力规制创新研究

——以绍兴市为例

胡税根 余潇枫 许法根 等著

责任编辑 傅百荣

封面设计 刘依群

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 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州丰源印刷有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 19.25

字 数 367 千字

版 印 次 2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-09202-9

定 价 43.00 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

Enlarging Powers to Develop Towns and Innovation of Power Regulations
——Taking Shaoxing Municipal as an Example



序

建设服务型政府是政府改革的目标选择,这既是经济体制改革的需要,也是社会转型的需要,同时也是政府创新和发展的需要。乡镇政府处于中国政府体系的最末梢,它与广大农村和农民联系最为密切,担负着农村绝大多数公共事务,在维护政治管理、提供公共服务、加强社会管理、组织经济建设等方面具有特殊的作用。因此,如何在政府体系的末梢建立起具有服务导向的职能结构、科学构建服务型的乡镇政府,就极具重要的现实意义。但与乡镇政府的职能定位相矛盾的是,现实的乡镇政府在职能发挥和权力运行方面存在着许多问题,突出表现为“职能缺失”和“权小责大”。对于如何解决当前乡镇政府所面临的各种治理矛盾,很多学者从乡镇管理体制变革和创新的角度提出了不同的建议,有人主张撤销,有人主张撤并,有人主张乡镇自治,等等。上述主张的核心是削减、压缩乡镇政府的职能。而在实践中,撤销或撤并乡镇成为不少地方尤其是中西部地区改革乡镇管理体制的重要举措。

在这样一种背景和趋势之下,绍兴市开展的扩权强镇改革和权力规制创新尤显特立独行。扩权强镇旨在解决乡镇“责权倒挂”问题,尝试委托执法方式,赋予乡镇部分县级经济社会管理权限,从而增强乡镇政府的公共服务和社会管理能力;而权力规制创新解决的是乡镇政府权力扩大后的用权规范问题,其实质是保证乡镇公共权力的合法、合理、正当的运行。应该说,绍兴市的这二项改革都是非常有意义的。一方面,放权是一种世界性潮流,也是中国行政管理体制改革的趋势之一;另一方面,权力如果不规制就可能成为危害社会公共利益的力量,规制权力对于规范权力运行、防止权力乱用、铲除腐败现象都能起到积极的的作用。从更大的范围来看,绍兴市的扩权强镇工作不仅走在浙江省的全列,而且也走在全国的前列;对扩权后乡镇公共权力运行规范化模式的探索,更是绍兴市的首创。绍兴市通过对中心镇厘清权力清单、界定用权流程、完善监督机制、构建评估体系,着重对风险点的排查和监管,从而在乡镇(尤其是中心镇)层面构建起

了一个“确权—用权—督权—评权”的制度体系,实现了权力规制的制度创新。2010年4月,中央编办等六部门下文,决定在全国13个省25个镇试点“扩权强镇”。扩权强镇及乡镇公共权力运行规范化问题必将成为接下来乡镇行政管理体制改革的焦点所在,绍兴市在这方面的实践和探索具有重要示范价值。

绍兴市扩权强镇改革和权力规制创新得以顺利推进并取得显著成效,究其原因,是多方面的,可以说是多种因素合力作用的结果,如地方政治精英的积极倡导、相关职能部门的直接推动、基层社会民众的强烈诉求、知识精英的深度介入,等等。其中特别值得一提的是,绍兴市在推进改革创新的过程中特别强调理论对实践的指导,强调借助于“外脑”。例如,绍兴市纪委以及钱清镇政府通过与浙江大学公共管理学院、浙江大学非传统安全与和平发展研究中心、浙江大学公共管理学院政府绩效评估研究中心深度合作,经过二年多的课题研究和实验,总结、提炼并创设了对中心镇权力规制创新具有标杆意义的“钱清规则”。又如,绍兴市发改委托浙江大学课题组开展“绍兴市扩权强镇与权力规制创新绩效评估”的课题研究,通过绩效评估总结经验,发现问题,从而进一步推动创新实践。通过这种课题合作的方式,以浙江大学胡税根教授、余潇枫教授为首的研究团队深度介入到绍兴市扩权强镇改革和权力规制创新的实践中,以理论指导和完善实践,在实践中验证和提升理论。《扩权强镇与权力规制创新研究——以绍兴市为例》一书正是这种理论与实践相结合、相互提升的成果和结晶。

《扩权强镇与权力规制创新研究——以绍兴市为例》是一篇研究政府创新的宏论,也是一本案例分析的力作。该著作从“扩权强镇”发展路径的视角探讨“扩权强镇”改革对中心镇的影响,深入分析“扩权强镇”改革的动因、制度创新的过程及其实际的绩效。通过对“扩权强镇”的研究,奠定中心镇权力规制创新的基础,进而重点研究中心镇权力规制创新的环境与动因,并通过其制度研究和绩效评估的分析研究中心镇权力规制创新的有效性和持续性,分析其存在的困境和提出一定的对策建议。在研究方法上,该书强调采用实证分析的方法,以绍兴市为个案,通过问卷调查、座谈会、文献调查等方法搜集一手数据,并运用SPSS等统计软件对数据进行加工分析,从而准确把握了当前中心镇权力运行现状及民众对中心镇权力运行的期望,了解了省内外在政府权力规范化运行方面较成功地区的相关经验,并展开了较为充分的实证调研,通过翔实的调查数据分析当前“扩权强镇”改革和中心镇权力规制创新的绩效,剖析改革面临的困境,发现进一步深化的空间,并提出可行的对策建议。

浙江省在政府管理和公共服务领域已率先进行了一系列创新,在扩权强镇和中心镇权力规制创新方面绍兴市走在了全国的前列,可以说对全国范围内扩权强镇和权力规制改革起到了很好的示范和推动作用。我也很希望这本著作的出版,在建构扩权强镇和权力规制创新理论的同时,能对绍兴市相关创新实践经验的总结、提升和推广发挥应有的作用。

是为序。

谢庆奎于北京大学燕北园

2011年10月

目 录

绪 论	(1)
一、研究问题的提出	(1)
二、研究目的和意义	(6)
三、研究现状综述与解析	(11)
四、研究思路与方法	(20)

上篇：扩权强镇的路径思考

第一章 从强镇扩权到扩权强镇	(25)
第一节 强镇扩权的背景	(26)
第二节 扩权强镇的动因	(36)
第二章 扩权强镇的制度创新	(52)
第一节 扩权强镇与制度需求	(52)
第二节 制度供给与创新实质	(60)
第三节 扩权强镇的方略选择	(68)
第三章 扩权强镇的绩效评估	(78)
第一节 扩权强镇绩效评估的实证依据	(79)
第二节 扩权强镇的实施评估	(82)
第三节 扩权强镇与公共治理的优化	(96)
第四节 扩权强镇与区域经济社会的发展	(100)

第四章 扩权强镇的难题与思考	(111)
第一节 各地扩权强镇改革实践.....	(112)
第二节 扩权强镇改革的难题.....	(126)
第三节 推进扩权强镇工作的若干思考.....	(133)

下篇：中心镇权力规制的创新探索

第五章 中心镇权力规制创新的环境与动因	(143)
第一节 中心镇权力规制创新的环境条件.....	(144)
第二节 中心镇权力规制创新的动因分析.....	(157)
第六章 中心镇权力规制创新实践与制度演进	(171)
第一节 中心镇权力规制的基层萌芽.....	(171)
第二节 中心镇权力规制的创新实践.....	(177)
第三节 中心镇权力规制的制度完善.....	(188)
第四节 中心镇权力规制的制度特征.....	(191)
第七章 中心镇权力规制创新的效果与影响	(199)
第一节 科学分权优化县镇合作模式.....	(200)
第二节 合理确权提升中心镇公共管理效能.....	(208)
第三节 公开运权推进中心镇廉政建设.....	(218)
第四节 全面督权推动中心镇实现善治.....	(225)
第五节 多方评权保障中心镇可持续发展.....	(232)
第八章 中心镇权力规制创新的省思与探索	(241)
第一节 中心镇权力规制创新的问题省思.....	(242)
第二节 中心镇权力规制创新路径再思考.....	(249)
结 语	(281)
参考文献	(284)
后 记	(299)

绪 论

政府职能转变与行政体制改革一直是学术界关注的焦点,也是行政管理实践的核心内容。但是,与之密切相关的政府创新问题则是在近几年才逐渐引起学界和政府部门的关注和重视。20世纪90年代中后期,随着我国经济的快速增长,人口、资源、环境、效率与公平等方面的问题也逐渐凸显,地区间、城乡间的经济社会发展差距逐渐拉大,加快政府体制改革,转变政府职能,构建公共服务型政府,满足社会公众的公共服务需求,提高公众满意度,提升政府形象的政府创新实践在我国各地迅速铺开。同时,在西方各国新公共管理的改革实践和理论的影响下,政府创新尤其是地方政府创新的问题开始进入政府改革和学界研究的视野。

改革开放30多年来,中国治理变革的重点内容逐渐转向生态平衡、社会公正、公共服务、社会和谐、官员廉洁、政府创新、党内民主和基层民主等领域^①。中国改革开放的成就与政府管理体制改革密不可分,政府管理体制改革不仅是一场“治理变革”,也是不断创新公共服务体制和创新政府管理体制的过程。政府创新与政府制度变迁方式有着千丝万缕的联系,也为我国深化行政管理体制改革提供了新思路^②。

一、研究问题的提出

20世纪80年代以来,随着英美等发达国家新公共管理运动和“政府再造”运动的蓬勃兴起,延续近百年的传统行政模式面临着极大的挑战,政府组织创新成为西方各国行政改革的主要目标。从撒切尔夫人开始的英国行政改革到美国

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年第5期。

② 吴江:《政府创新:深化行政管理体制改革的新思路》,《人民论坛》,2003年第4期。

“创建一个少花钱多办事的政府”的行政改革,再到新西兰的行政改革和澳大利亚“竞争、绩效、透明”的行政改革,这场涉及西方大多数主要发达国家的行政改革无一例外地都引入了市场竞争机制、强调顾客导向以及提倡服务质量的提高。这些国家的行政改革不仅包括政府公共政策的变化,而且包括政府本身治理结构的变革;不仅有管理技术的微调,也有制度领域的深层变革;不仅包括政治与行政关系的调整,还包括政府与市场、政府与社会关系的重新定位;不仅包括政府权力与公民权利的调适,也包括政府权力的内部转移。从根本上来说,各国行政改革和“政府再造”运动都是政府部门为了更有效地应对环境变化而进行的组织创新。政府组织创新,就是政府机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革,即探索政府行政的新方法、政府组织的新模式。政府组织创新除具有创造性、学习性、自觉性、系统性、风险性等组织创新的一般特征外,还具有自身的特征:一是公共性。政府组织创新的主体是公共部门,特别是公共权力部门;政府组织创新的最终目的也是为了改善公共服务,增进公共利益。二是政治性。由于政府掌握着社会的行政权力,政府组织创新是政治体制改革的重要内容,所以它直接涉及权力关系和利益关系,其敏感性、风险性也比其他创新行为更大。

我国的改革开放过程,不仅是社会经济文化的进步过程,也是一个政治变革和政治进步过程。随着政治文明的发展和政治环境的改变,近些年来,我国政府特别是地方基层政府出现了一种制度创新的强大动力,在许多地方党政机关中,创新成为一种自觉的行为。我国政府组织创新实践主要有以下几个方面:第一,提高政府组织透明度的改革和创新。这方面的主要举措有信息公开、决策公开、警务公开、司法公开、检务公开、任前公示等。例如,湖南省长沙市从1996年开始在全市范围内推行政务公开工作,不仅实现了市、县、乡、村政务公开的四级联动,而且因地制宜创造了“政务公开大厅”等十余种政务公开形式,政务公开的内容也比较规范,实现了办事人员、办事职责、办事依据、办事程序、办事标准、办事时限、办事纪律、办事结果等八个方面向社会公开,接受群众的监督。这些措施在缓解干群矛盾、规范政府行为、提高办事效率等方面均收到了较好的效果。第二,增强政府组织管理民主性的改革和创新。主要举措有立法听证和政策听证、干部公开选拔和竞争上岗、乡镇或机关党政领导实行直接选举或公推公选以及村委会“海选”和“两票制”等。民主的创新大大改善了基层的政治生活环境,由“少数人在少数人中选人”逐步转变为“由多数人在多数人中选人”,力求从根本上防止用人腐败。湖北襄樊市在全国率先推行的“公推公选局长”改革,从公选入手,紧紧抓住行政“一把手”,并实施“高薪聘用,严格考核,有效监督”等一系列新机制,一扫官场陈腐之气,取得了明显的成效。第三,提升政府公共服务水平

和质量的改革和创新。这方面主要举措有改进社会福利体制、扶贫济弱、治安联防、全民教育等。在行政管理和效能建设方面,主要举措有简化行政审批、实行各种形式的承诺制度和问责制度、建立应急管理机制、推进公共财政制度改革及公用事业制度改革等。如成都市政府为了优化投资环境,提升城市竞争力,共取消或调整行政审批事项 658 项,其中完全取消的就有 513 项,清理出关系到生产、经营和服务方面的各种证照 363 个。第四,加强对政府组织监督的改革和创新。在权力监督和廉政建设方面,主要举措有行政诉讼、离任审计、舆论监督、政府采购和工程招标等。如杭州市于 2005 年在全国率先建立公共资源交易中心,由该市政府采购中心、市产权交易中心、市土地交易登记发证中心、市建设工程招标投标管理办公室、市建设工程交易中心等五大部门构建,进一步发挥了市场对公共资源配置的基础性作用。^① 还有如浙江省绍兴市 2008 年开始的“中心镇权力规制”的创新。第五,加强对政府组织层级结构的改革和创新。如浙江省推行的“省管县”改革、浙江省富阳市的“专委会”制度改革等。第六,加强基层政府管理和服务能力的改革和创新。如浙江省绍兴市“中心镇扩权强镇”改革和创新。

我国目前正处于计划经济体制向市场经济体制转轨的深化时期,从整体上看,政府管理体制与社会主义市场经济的要求还有一定的差距,政府对经济的过度干预很难在短期内消失,各种经济失控现象大量存在。具体来说,我国政府组织创新面临的问题主要有以下几个方面:一是政府与市场的界限问题。政府和市场是人类社会两种最基本的组织形式,也是推动、控制和影响社会发展的两股强大力量。实践已经证明,充分发挥市场机制在配置资源中的基础性作用,实行公开、公平、公正竞争,经济活动才能富有活力和提高效率,才能创造更多的社会财富和提高综合国力。同时,也要看到实行市场经济体制,并不意味着减少政府的责任和作用。“任何国家,即使是堪称最民主的国家也需政府行使公共管理职能”^②。我国是发展中国家,又处于经济体制转轨、经济结构战略性调整和经济快速发展的时期,尤其需要政府担当起应有的责任,把职能真正转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来,为经济活动创造良好的宏观环境。但正是因为我国市场经济体制发展还不够成熟,所以导致政府与市场的关系不够明晰,政府干预市场过多的情况还一定程度地存在,如政府管制太多、第三部门发展空间狭窄、企业自主权较小等等。另外,地方保护主义、寻租行为等现象也还存在着,从而导致市场秩序的混乱,也严重妨碍了政府管理体制改革的顺利进

① 胡税根、邝仲华:《我国政府组织创新:意义、目标与路径选择》,《学习与探索》,2006 年第 5 期。

② [美]迈克尔·罗斯金:《政治科学》,华夏出版社 2002 年版,第 76 页。

行。二是公平与效率的统一问题。我国是发展中国家,经济、文化和社会发展水平还比较低,必须通过市场经济来大力发展社会生产力。改革开放以来,源于市场经济体制中的利益驱动和激励,我国经济得到了较快的发展。社会主义市场经济体制自身发展的价值取向应该是实现效率与公平的统一。在市场经济条件下,为了实现社会公平,需要通过立法,对市场主体的活动规范、行为准则等做出明确规定,使其将追求自我利益最大化同增加社会效益结合起来,这是市场经济稳定发展的基本要求。而对于政府部门来说,要兼顾公平和效率则是相当困难的。因为公平和效率具有替代性,在公共部门具体实践中也会因人为或非人为的原因产生矛盾,这个矛盾对政府改革也会产生不容忽视的影响。三是管理与服务的矛盾问题。政府除了政治统治的职能以外,还有社会管理、社会服务和社会平衡职能,即要服务于整个社会或人民大众,包括信息服务、市场服务、慈善服务、卫生服务等等。在社会主义市场经济条件下,政府转变职能,就要充分利用契约在整合社会关系中的重要作用,改变那种重审批轻监督、重管理轻服务、重制裁轻保护、重行政命令轻契约整合的现象。但就我国现实情况看,政府与市场关系界定不明确,而且政府本身无法克服传统体制之下的弊病,如官僚主义、形式主义、办事拖拉等。在传统体制还未完全解体、新的行政管理模式尚未建立之前,必然会引起公共行政人员对自我角色定位的混乱,从而引发管理与服务的矛盾。正是由于上述问题没有得到很好的解决,我国政府机构设置不合理、职能交叉较多的现象仍然存在,甚至有的地区陷入政府机构改革越改越多的怪圈。政府管理方式和手段落后,重审批轻监管倾向严重,行政管理成本偏高,一些地方官员热衷于搞政绩工程、形象工程。这些都是与现代政府组织的发展方向背道而驰的。

在我国现行的政府管理体制架构中,乡镇政府作为“五级政府”管理层级的末端,直接承担着最基层行政管理和公共服务的职能。根据《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》规定,我国乡镇政府的基本职能是执行本行政区域内的经济和社会发展计划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作。从法律角度看,作为基层的乡镇政府承担着本行政区域经济社会发展的全部工作,不仅担当着行政管理的角色,也是社会公众所需要各项公共服务的直接提供者。与此同时,中国作为一个农业大国,近60%的人口集聚在农村,乡镇政府职能的发挥与城乡统筹发展和社会和谐稳定更是密不可分。随着市场经济的发展,乡镇政府的职能定位也发生了重要转变,一是乡镇政府的重要性被提上日程。2006年“中央一号”文件、“两会”和党的十六届六中全会都提出了建设社会主义新农村的重大任务,如何发挥乡镇政府在建设社会主义新农村过程

中的作用,使其成为统筹城乡发展和维护社会稳定的重要环节,成为推动乡镇政府职能转变的主要推力;二是乡镇政府管理模式的转变成为必要选择。我国现阶段已明确提出建设服务型政府的要求,按照服务行政和高效行政的要求,基层乡镇政府同样面临着向以服务为中心的管理模式转变的挑战,并突出体现乡镇政府“经济调节、社会管理、公共服务”方面的功能。因此,在现有法律制度框架和政治制度改革背景下,如何使乡镇政府当好市场经济条件下科学政策的制定者、经济发展的调节者、市场秩序的监管者和公共服务的提供者,不仅是乡镇政府功能发挥的体现,也是基层经济社会发展的需求。

但与乡镇政府的职能定位相矛盾的是,现实的乡镇政府在职能发挥和权力运行方面存在很多问题。

第一,传统乡镇政府职能的问题突出表现为“职能缺失”和“权小责大”。乡镇政府作为我国基层政府,是政府与民众接触的最前沿,其表现的好坏直接代表着政府的形象。乡镇政府既要负责执行上级政府的各项政策与命令,最终是中央及各级地方政府为人民服务精神的体现;同时,乡镇政府也承担着直接为社会公众提供公共产品和公共服务的职责,是政府职能的重要环节。但在行政管理实践中,乡镇政府的职能表现出一种双重矛盾:一是“乡镇政府职能缺失”的问题。我国的行政执法权以县一级作为主体,乡镇层面几乎是空白。根据现行法律法规的规定,一般没有政策制定权和行政审批权,其权力运行的主要表现形式是“上传下达”,即向上申报各类审批(许可)事项,向下传达落实各项政策规定。随着农村改革的实施,乡镇这个权限职能全国整齐划一的基层政府建制发展方向逐渐成为人们热议的话题。在少数中西部省份,面对乡镇财政收入和政府职能两方面的空壳化,将其权能收缩回县一级、推动其演变成基层自治实体已成为一个重要的改革方向。二是“权小责大”的问题。随着经济社会的发展,人们对公共服务的需求日益提升。乡镇政府作为最基层的政府组织需要承担起更多的公共服务职责,但其“职能缺失”和“管理权限过小”的问题不仅影响到乡镇经济社会的全面发展,也关系到基层政府责任、政府信任和公众满意度等问题。

第二,“扩权强镇”改革带来乡镇权力规范运行的新挑战。在省管县改革和积累经验的基础上,浙江省于2005年决定在“强县扩权”的基础上再推“强镇扩权”试点,把中心镇培育建设成为产业的集聚区、体制机制的创新区、社会主义新农村建设的示范区。从2007年年初开始,浙江省绍兴市在全国率先实行“扩权强镇”试点,将投资项目的核准、备案,建筑工程许可证核发等相应的职权下放到下辖的钱清镇等5个乡镇,赋予这些乡镇部分县级经济社会管理权限与相对独立的财权,区域范围内的土地出让净收益全部返还给这些乡镇。绍兴“扩权强镇”试点改革既是适应经济社会发展和社会管理的需要,也是浙江省经济结构特性所

决定的。实行权力下放、扩权强镇,探索以城带乡、统筹城乡发展的改革新尝试,对于解决当前乡镇政府权责不对等这一普遍性难题,提高服务经济社会发展的效率,积极转变乡镇政府职能,实现城乡统筹协调发展具有重要的意义。“扩权强镇”的试点,外部给予的权力下放和内部面临的新一轮重大建设,对规范中心镇权力的运行提出了新要求和新挑战:即如何强化权力的“为民服务”功能、如何厘清新扩的权力边界、如果建构权力运行机制、如何保障权力运行的规范和效率等。“扩权强镇”改革转变了传统乡镇政府职能定位,乡镇权力也开始经历“从无到有”、“从小到大”的巨大转折。在这乡镇政府职能重新定位的过程中,规范权力运行避免中心镇扩权带来的“隐性违规”,加强监管促进中心镇权力运行既规范又有效率,既保障发展又保护干部,已成为确保乡镇政府职能有效实现的重要问题,也是增强基层政府社会管理和公共服务能力的重要保障。

第三,地方政府创新激发与之相关的政府管理体制变革,对乡镇权力规范运行创新实践提出了新要求。政府创新一直被认为是政府管理体制改革的应有之义。中国的改革开放过程,是一个包含政治、经济和文化等内容的整体性社会变迁进程。从这个意义上讲,政府创新既促进了政府管理体制改革的推进,也激发了政治、经济和文化等深层次领域改革的推进。谢庆奎、俞可平、吴江、张永会、李照作等学者认为政府的改革和发展首推职能转变与政府创新^①,政府创新是一个持续不断地对政府公共部门进行改革和完善的过程。这个过程实质上就是探索政府行政的新方法、新模式,以适应新环境的变化和新现实的挑战。浙江省绍兴市探索中心镇权力规制创新既是在乡镇政府职能转变的背景下开展的创新实践,也推动了绍兴地方政府创新的发展。浙江省作为地方政府创新最为活跃的区域,这与其经济社会发展因素、区域创新能力及政府管理体制变革推动都有直接的关系。绍兴市中心镇权力规制创新有其特殊的社会环境条件和产生背景,既是“扩权强镇”改革的结果,也有地方政府职能转变和探索创新的深层次原因。可以说,活跃的地方政府创新及较强的区域性地方政府创新能力都为绍兴市探索中心镇权力规制创新创造了良好的条件,也成就了其政府创新的基础。

二、研究目的和意义

随着经济社会进一步发展,我国政府组织按照精简、统一、效能相结合和决

^① 谢庆奎:《职能转变与政府创新》,《新视野》,2003年第2期。

策、执行、监督相协调的原则,正经历着新的蜕变。具体说来,主要追求以下目标:一是民主参与型政府组织。政府是在公民本位、社会本位的理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担服务责任的政府^①。实践证明,政府公职人员失去人民的有效监督,就可能独断专行,甚至腐化堕落。因此,建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的政府绩效评估机制,加强对政府权力的监督,保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益,是社会主义政治的基本要求。美、英等国兴起的顾客导向和公民宪章运动,充分显示了政府绩效评估不同于私营部门的公共性质,不是以投入产出的分析法为其一般标准,而是以满足公众(顾客)需要的质量指标作为衡量公共部门绩效的重要手段。公民参与的意义还在于,可提供创新所需要的智慧、知识以及信息。公民参与可以集中民众智慧,吸收不同领域知识,并为政府管理者提供及时有效的信息,从而提升政府管理创新能力。二是高度责任感政府组织。在公共行政与公共管理领域,对于什么是责任(accountability)始终存在着争论^②。但不可否认,责任在公共领域占据着十分重要的地位。责任政府既是现代民主政治的基本理念,又是一种对政府公共管理进行民主控制的制度安排。作为民主政治时代的一种基本价值理念,责任政府理念要求政府必须回应社会 and 民众的要求并加以满足,必须积极地履行其社会义务和职责。作为一种制度安排,责任政府意味着保证政府责任实现的责任控制机制,意味着强化对行政权力的监督和制约,如立法监督、司法监督和绩效评估监督,等等。强化政府责任的关键不在于建立各种各样的监督制度,而在于通过提高制度的有效性来推动政府部门及其官员树立自觉的责任意识,以公共精神来完成公共事务^③。责任制的改善是可能的^④。政府的一切权力都是人民赋予的,必须对人民负责,接受人民监督。各级政府及其官员不仅要在公民对其提出正当要求时做出及时的回应,更要积极主动地、创造性地履行其法定职责,牢固树立责任感,自觉承担起自己的责任。有职须有权、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权要赔偿是建设责任政府的基本要求。建设责任政府要求建立权责统一、科学合理的行政问责体制,既要落实行政首长负责制,明确其领导责任,又要各司其职、各有其权、各负其责。三是高绩效政府组织。高绩效的政府,是一国经济和社会可持续发展的基础。效率是判断一个公共管理体系是否优良的基本标准,同时也是判断政府是否有能力承担公共服务职能的主要标准。市场经济

① 刘熙瑞:《服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》,《中国行政管理》,2002年第7期。

② 张成福,党秀云:《公共管理学》,中国人民大学出版社2001年版,第324页。

③ 俞可平等:《政府创新的理论和实践》,浙江人民出版社2005年版,第115页。

④ [美]凯瑟琳·纽科默等:《迎接业绩导向型政府的挑战》,中山大学出版社2003年版,第31页。

条件下,政府作为一种资源配置机制,应该通过提供公共物品、管理公共事务,消除或减少市场失灵,解决外部效应,提高资源配置效率,促进社会公平和经济的可持续发展。在英国行政改革过程中,撒切尔夫人提出了“经济行政”的指导思想和“成本效益”的指导原则,认为“行政管理应该从经济的角度规定目标值,努力实现完成值,并客观根据完成值与目标值之比算出达成值”。政府能否有效发挥社会管理作用取决于政府运行效率的高低。在国际竞争日益激烈的形势下,只有高效率的政府组织才能提供完善的法律体系、科学的决策、优质的服务、到位的管理、发达的教育,以促进企业发展和经济增长。政府效率与企业效率、民族振兴休戚相关,政府组织效率是国家竞争力的重要因素。四是专业化政府组织。优质高效的政府必定是专业政府。专业政府意味着政府管理是一个日益专业化的行业,有着自身的内在规律,需要专门的知识 and 技能,因此从事政府管理的人员必须具备相应的专业素质。应该培育政府组织领导人的企业家精神,激发其成就需求,发挥其政治远见和管理经验优势,从而推动政府管理创新实践。管理创新是一种前人所未经历的开创性事业。政府组织管理者、尤其是政府领导人,既要紧密结合管理工作中的各项事务,又要着眼现实、未来和世界的发展潮流,积极开展战略研究,方能在实际的管理与领导活动中提高自己战略思维的素质与创新能力。建设专业政府还要求完善政府工作人员的录用、考核和培训制度,建设一支相对稳定的、训练有素的公务员队伍,并聘任相关的专业人士承担特殊的政府管理职责。五是服务型政府组织。政府组织作为国家的伴生物,长期以来被看成是一种凌驾于人民大众和社会之上的力量。由此形成的政府公共行政理念是,政府是直接维护政治统治的工具,“行政管理”主体与被管理对象(社会公众)之间的关系是不对等的关系。这就忽视了社会需求对政府行政行为的导向性作用。改善政府服务,首先要求各级政府和官员克服“官本位”,树立“民本位”、“社会本位”和“权利本位”的理念。改善政府服务,落实“以为民本”,就必须在公共服务的整个过程中坚持顾客导向,树立顾客至上的观念。政府既然不应该是凌驾于社会之上的封闭官僚机构,而是负有责任的服务提供者,那么,政府就应以公共服务消费者——顾客的需求为导向,在公共服务的各个环节坚持顾客至上,以顾客高兴不高兴、顾客答应不答应、顾客满意不满意作为政府行政的价值追求。政府的能力和资源始终是有限的。因此,还要树立“有限政府”的理念,有所为而有所不为,将自己的职能严格限定在解决市场失灵的领域,只提供市场、企业、个人无法提供的公共产品和公共服务,不干涉私人物品和私人服务的运作。

我国自改革开放以来,市场经济和社会发展迅速,政府公共服务的效率和质量方面的改革也进入了新一轮发展时期。一方面市场经济的深入发展对政府提