

中国 政府管理创新 施政卷

刘靖华 姜宪利 等著

中国 政府管理创新 施政卷

刘靖华 姜宪利
朱光磊 张 玉 孙 涛 著
暴景升 赫广义 郭道久

中国社会科学出版社

我们真诚希望

本书能对我国政府改革有所贡献！

目 录

绪论	(1)
一 中国地方政府施政创新的动力	(2)
(一) 转型期地方政府施政现状	(2)
(二) 中国地方政府施政方面存在的突出问题	(4)
(三) 地方政府施政存在问题的原因	(8)
(四) 地方政府的角色定位	(11)
二 中国地方政府施政创新的社会政治生态	(16)
(一) 经济生态环境：市场体系与产权制度缺失	(17)
(二) 政治生态环境：意见表达组织化与机构运 行的非规范化	(18)
(三) 文化生态环境：非制度化运行与官本位 文化	(21)
(四) 国际生态环境：经济全球化背景下的政府 管理模式转换	(23)

三 中国地方政府施政创新的理论选择	(25)
(一) 三权分立与传统官僚制行政范式的危机	(26)
(二) 公共选择理论和政府过程方法论的当代 意义	(29)
(三) 西方政府改革理论对中国国情的适用性 分析	(32)
(四) 邓小平政府体制改革思想与施政创新	(34)
四 中国地方政府施政创新的目标: 建设“公共 服务型”的法治政府	(37)
(一) 提升施政能力, 建立“责任政府”	(39)
(二) 均衡政府功能, 建立“效能政府”	(42)
(三) 降低施政成本, 建立“双廉政府”	(43)
(四) 强化监督机制, 建立“法治政府”	(44)
(五) 再造施政角色, 建立“有限政府”	(46)
 第一章 中国地方政府能力建设与施政创新	(49)
第一节 政府权力与政府能力的悖论	(49)
一 政府权力与政府能力的四种模式	(50)
二 全能政府及其危害	(63)
三 地方政府权力的来源与动力	(74)
四 地方政府能力结构及其变迁	(78)

第二节 政府权威与政府效率	(87)
一 政府的威严职能与效率职能	(87)
二 现代祛魅与政府权威	(96)
三 政治民主与政府民主	(101)
四 鱼与熊掌兼得的追求——维护政府权威与提高 政府效率	(106)
第三节 地方政府角色定位	(110)
一 地方政府的角色与功能	(110)
二 地方政府层级建构的目标模式	(115)
第四节 在效率与公平的均衡中实现施政创新	(123)
一 地区差异与财政责任	(124)
二 政策倾斜与社会公平	(131)
 第二章 中国地方政府效能提升与施政创新	(138)
第一节 提升地方政府施政效能的宏观背景	(138)
一 全球化、市场化对提升地方政府施政效能的 内在要求	(139)
二 城市化对提升地方政府施政效能的现实影响	(144)
三 民主化进程将促进地方政府施政效能的提升	(150)
第二节 影响地方政府施政的因素	(154)
一 政府纵向间关系中的“职责同构”模式	(154)

二	亟须改进的“信访”制度	(161)
三	地方政府施政过程中的“信用缺失”	(167)
四	“政绩取向”的工作目标	(172)
五	“一票否决”的非理性绩效评价方式	(176)
第三节	建设“效能政府”的主要措施	(184)
一	建立集分并举、职责异构的纵向间政府关系	(184)
二	倡导政务公开,实现决策的科学化和民主化	(189)
三	秉持以人为本的施政理念,严格依法行政	(193)
四	全面调整地方政府过程	(196)
第三章	中国地方政府政务信息传输与施政创新	(200)
第一节	政务信息传输体制的转轨	(200)
一	中国政府的政务信息工作	(200)
二	政务信息工作的发展趋势	(210)
三	信息技术在政务信息工作中的应用	(217)
第二节	政府信息公开制度的建设	(228)
一	政务公开的含义及其理论分析	(228)
二	从概念到实施:政务公开的现状与思考	(235)
三	WTO透明度原则与政府信息公开制度	(246)
第三节	建设“电子化”地方政府	(256)
一	电子政务发展透视	(256)

二 部分国家电子政务建设的特点与启示	(264)
三 电子化政府的发展目标与模式	(278)
第四章 中国地方政府监督机制与施政创新	(292)
第一节 地方政府监督机制的总体概况和基本功能	(292)
一 地方政府监督体系的总体概况	(293)
二 地方政府的外部监督机制	(295)
三 地方政府的内部监督机制	(303)
四 地方政府监督机制的特征和功能	(306)
第二节 地方政府监督机制存在的主要问题	(310)
一 地方政府监督机制存在的主要问题	(311)
二 地方政府监督机制虚位滞后的根本原因	(313)
第三节 地方政府监督机制的理论分析	(318)
一 地方政府监督机制的理论依据	(318)
二 地方政府监督机制的基本原则	(330)
第四节 创新权力监督机制 建设“法治政府”	(332)
一 地方政府监督机制创新的对策建议	(333)
二 建立“法治政府”模式的构想	(339)
三 完善地方政府监督机制的现实途径	(348)
第五章 中国地方政府规制重构与财政改革	(350)

第一节 政府规制的理论与实践	(351)
一 政府规制理论与中国政府规制的现状	(351)
二 规制改革的国际经验与借鉴	(363)
三 放松与重构：中国政府规制改革的基本任务	(368)
第二节 政府过程中的“第二财政”	(374)
一 改革开放以来政府间财政关系的演进	(374)
二 现行财政体制与地方政府的“第二财政”	(382)
三 “第二财政”治理及其相应政府行为的规范	(388)
第三节 加快地方财政改革，建设“公共服务 政府”	(393)
一 从经济建设到公共服务：地方财政改革的方向	(393)
二 效率财政：地方财政改革的目标	(399)
三 事权与财权对等：地方财政改革的重点	(403)
 第六章 第三部门的发展与部分政府职能的社会化	(407)
第一节 第三部门发展对地方政府施政创新的意义	(408)
一 第三部门及其特征	(409)
二 公民社会理念与第三部门的发展	(413)
三 第三部门发展与社会结构的变化：多元化 管理	(415)

四 西方国家的“社团革命”	(417)
五 发展中国家第三部门的发展	(419)
六 全球化趋势下的第三部门	(421)
第二节 第三部门：地方政府施政创新的	
“生长点”	(423)
一 参与地方公共事务管理	(424)
二 提供地方性服务	(427)
三 降低地方政府成本	(428)
四 制约地方政府权力	(430)
五 缓解地方政府与公众的矛盾	(432)
六 提高效率	(434)
七 创造就业机会	(435)
八 小结：一种新的地方政府施政模式	(438)
第三节 寻求第三部门发展与地方政府施政创新的	
良性互动	(439)
一 多元主义与合作主义：第三部门与政府关系的 两种模式	(439)
二 行政化与过度营利：第三部门发展中存在的 问题	(442)
三 第三部门发展的思路	(447)
四 推动第三部门的健康发展，促进部分政府	

8 / 中国政府管理创新·施政卷

职能社会化	(450)
五 第三部门与社会自救	(457)
六 第三部门与基层自治	(459)
参考文献	(464)

绪 论

迈入 21 世纪，随着“新三步”国家发展战略的提出，中国现代化进程进入了新的发展阶段，相应地要求政府适时启动和推进施政创新，以为经济与社会的协调发展，创造必要的制度、程序和政策条件。

中国内地有 31 个省、自治区和直辖市，在部分省和自治区有 50 多个地区、州、盟，有 600 多个城市（地级市和县级市）、2000 余个县（含旗和市辖区等）和四万多个乡（镇），地方政府的规模大，层次多，机构设置复杂。在现行体制下，中央政府制定的所有内政方面的政策，都要依靠这些不同类型和层级的地方政府来贯彻实施或配合施行；在直接服务人民群众的日常劳动和生活，服务企业事业单位和社团，启动区域经济，组织社会协调发展的过程中，它们起着重要的基础性的作用。因此，在国家宏观制度框架下，以区域战略规则为指导，全面改进和推动地方政府施政创新，构成了中国政府创新的基本内容。

所谓“政府施政”，是指国家行政机关在执政党意见综合的基础上施行国家决策的过程。

本书以中国地方政府施政创新为视角,重点研究目前地方政府施政的外部环境、创新的动力和制约因素,研究施政能力建设、施政效能提升、政务信息传输体制更新、完善施政监督机制等地方政府施政的基本要素,研究政府规制改革、财政职责调整以及第三部门的发展与部分政府职能社会化之间的关系,并以此为平台综合分析有关地方政府施政创新的理念和目标范式等课题。

一 中国地方政府施政创新的动力

(一) 转型期地方政府施政现状

中国实行单一制,按照中央政府统一领导全国,地方各级政府分级管理的原则管理国家事务。地方政府层级结构和条块结构的相互交错,构成了庞大的地方政府体系。50多年来,特别是改革开放以来,地方政治权力结构不断地进行着适应体制变革要求的变化和调整,地方政府职能以及相应的层级条块结构也进行了与之相适应的改进。

1. 地方政府的权力格局逐步向政治、经济、社会领域三维方向渗透转变。

在成熟的市场经济背景下,存在着政治、经济、社会三大领域的合理分工及其相互作用关系。政治领域由政党和国家机构构成,经济领域由各类经济组织构成,社会领域由事业单位和社团组织构成。在传统体制下,整个社会高度政治化,政治的强制原则贯穿于政治、经济、社会生活之中,政治的张力与逻辑渗透和

统治着一切领域。经济领域和社会领域的权力主体经常与政治领域的权力主体相重复或趋同，甚至政治权力主体替代其他权力主体，使得经济权力和社会权力的行使与操纵，往往由政府甚至政党直接替代。

邓小平认为，传统体制的最大弊端在于权力高度集中，因而权力的下放和转移成为了体制改革的突破口。在这一过程中，地方政府总体权力格局出现了重大的调整 and 变化。从横向上看：经济权力和社会权力从对政治权力的依附中剥离出来，回归到经济领域和社会领域，形成经济领域和社会领域的自主性。从纵向上看：一方面各级地方政府获得了更多的经济决策权和自主权，特别是地方政府经济资源和经济管理权限的获得和扩大，地方政府实际上取得了制度创新的物质保障和资源配置权；另一方面，地方政府的政治、行政权力得以明确和扩大，国家以法律的形式初步规定了地方权力机关和行政机关的基本职责和法定权利，并且扩大和规定了地方国家权力机关、行政机关制定地方性法规和行政规章的权力，使各级地方政府获得了直接参与制度创新的政治资源和法律保障。

2. 地方政府与市场的关系逐步向区域经济的调控主体和准市场主体的方向转变。

在经济权力迁移的过程中，不同层级的地方政府成为辖区内公有经济的真正剩余索取者和控制者，地方经济利益的独特性逐渐显露，使得地方政府已不再是被动贯彻中央政府行政命令的附属组织，而成为兼具区域经济调控主体和经济利益的双重角色，扮演着准市场主体的角色，掌握着社会资源（诸如项目审批、土地批租、许可证发放、贷款配额、市场准入等）的控制权。

3. 地方政府与社会的关系逐步向加快发展第三部门、实现部分政府职能的社会化方向转变。

在经济转型的过程中，非公有制经济在地方经济中异军突起，加上市场机制逐步形成，政企分开成为必然。原有的那种政府统揽一切社会事务的传统体制的弊端显露无遗，将地方政府拥有的权力回归社会，理顺政府与社会的关系，成为与政企分开相提并论的制度创新的重要内容。在转型时期，原来由政府、单位包揽的社会事务正重新回归社会，这主要体现为，单位办社会的体制逐渐动摇和社会中介组织得以迅速发展。

（二）中国地方政府施政方面存在的突出问题

通过上述改革，转型时期的地方政府承接了由中央政府转移下放的事权，并把社会事务转移出去，即把那些社会性、群众性、公益性、服务性的具体事务，交由第三部门承担，从而为地方政府开辟了较大的活动空间。但是，各地市场发育的程度，社会组织结构的转型，人力资源素质的提升存在着较大的差异。在这种情况下，地方政府的作为如何，关键是要看其对政府权力如何定位，如何整合和协调当地的经济、政治和文化资源，如何发挥比较优势和竞争优势，如何动员和组织当地的企业参与竞争，如何营造适当的人文环境，这些都依赖于对制度创新的需求。

总之，各级地方政府的利益主体地位的形成，在不同程度上调动了地方政府发展经济的积极性。这种来自地方的积极性，在市场体系发育还不完善的情况下，显示出了其独到的、甚至是任何社会主体都无法替代的价值。它们所表现出来的配置和动员资

源的能力、承担与抗御风险的能力、指导和整治当地社会环境的能力，都在特定的时代条件下，构成了共和国宝贵的历史财富。问题在于，由于尚未建成完善的市场经济体制和现代政治发展所必需的完善的社会机制，计划经济体制、官本位制等诸多社会转型矛盾，都在一定程度上顽固地影响着地方政府施政方式的改革与创新，使其在具体的运行中，突出体现为以下四个方面的问题：

1. 统治与管理相脱节。

中国政治历来有重统治、轻管理，以统治代替管理的特点。在权力的运行上，每一级地方政府的职责权限都向上一级政府集中，地方政府作为独立责任主体的职责不明，且各级政府的功能严重雷同，缺乏独立运作的条件；对具体运行程序缺乏法律意义上的明确规定和规范制约，造成在某些方面统得过死与调控乏力并存。对政策的普适性与特殊性缺乏沟通机制，基层政府和民众的利益表达缺少规范、通畅的渠道，因而在政策输出与利益需求之间存在着较大的差距。当这种差距显性化之后，一方面，中央政府从统治的角度出发，对地方事务进行行政干预；另一方面，地方政府也常有越轨行为和“变通”做法，在“上有政策、下有对策”的软对抗中，消化中央政府的政令和权威。由于缺乏中间机构和弹性因素，意见表达机制和危机处理机制滞后于经济发展的步伐。

2. 重权力归属，轻权力运作。

政府的权力运作能力，是政府贯彻实施决策，使之从方案到行为后果的实践能力。再好的方案预设，如果离开了有效的权力运作，其执行效果等于零。为了使决策方案能够得以贯彻执行，

世界各国政府在强调权力归属主体的同时，一般都采取层级节制、法律威慑、动员劝说、前景诱导等措施，强化各级政府、社会组织以及官员个人执行政策的权力运行能力。而中国地方政府权力过程的实践，却体现为一个重权力主体的归属而轻权力实际运行的现象。在定位权力的延续时，总是将之落脚于权力主体的归属指向，而忽视了权力运行机制的培育建构。缺乏对权力归属主体的有效制约，使得整个决策随着权力主体的偏好，以及独立经济利益的渐进生成，而呈现出较大的失误。主要体现为：

一是反馈机制缺失，使中央的决策意图不能与地方政府的职能有机地统一起来，做到上通下达。中央向地方分权让利，本是希望强化地方的行为责任，有效地发挥地方政府的职能，整合资源，促成地区经济的协调发展。但是在实际中，有的地方无视宏观调控的权威性，以“变通”、“绕道走”的名义曲解中央政策。例如，有的地区擅自制定优惠政策，越权减免税收，越权制定开发区政策等。这些行为构成了反宏观调控的强烈效应，最终影响宏观调控初衷的实现。

二是调适机制缺失，未能形成中央政府与地方政府干预目标和手段的良性循环。一些地方政府喜欢用行政命令来调控经济，习惯于下达指标，布置任务，分钱分物，有的甚至试图通过行政人员和支出水平的增加来扩大职能范围的影响力度；有的地方政府在组建企业集团时，搞“拉郎配”。地方政府把本应属于市场化内容的经济活动，置于其行政管理之下，不仅使企业难以转入市场轨道运行，而且导致形式主义、官僚主义难以根除。

三是监督机制缺失，导致地方权力运行的异化寻租。例如，利用行政权力扩大管理，增加审批手续，并以此作为“设租”、