

高校哲学社会
科学成果文库
GAOXIAO ZHIXUE SHEHUI
KEXUE CHENGGUO WENKU

周志山 王 锟 张凤合◎等编著

光明日报出版社

公共管理视阈中的

『浙江经验』

——MPA教学案例集

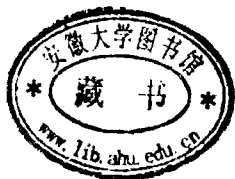
.....

“Zhejiang Experience” in the View
of the Public Administration

——the Selected Collection of the MPA Teaching Cases

周志山 王 锷 张凤合◎等编著

光明日报出版社



公共管理视阈中的 『浙江经验』——MPA教学案例集

.....

“Zhejiang Experience” in the View
of the Public Administration

——the Selected Collection of the MPA Teaching Cases

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理视阈中的“浙江经验”: MPA 教学案例集 / 周志山等编著. --北京: 光明日报出版社, 2013. 2

ISBN 978-7-5112-3966-2

I. ①公… II. ①周… III. ①地方政府—公共管理—案例—浙江省—研究生—教学参考资料 IV. ①D625.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 009871 号

公共管理视阈中的“浙江经验”: MPA 教学案例集

编 著: 周志山等

出 版 人: 朱 庆

终 审 人: 孙献涛

责任编辑: 赵 锐

责任校对: 张明明

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 诤

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmchs@gmw.cn zhaorui@gmw.cn

法律顾问: 北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710×1000 毫米 1/16

字 数: 594 千字

印 张: 33

版 次: 2013 年 3 月第 1 版

印 次: 2013 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-3966-2

定 价: 78.00 元

版权所有 翻印必究

以地方创新推动民主与善治

——公共治理视角中的“浙江经验”

(代序)

姚先国

民主与善治已经构成了今日政治生活的两大主题。在现代民族国家的政治框架中,如果说民主以及民主化更多的时候还只是政治发展的一种规范取向的话,那么善治却毫无疑问地具有一种切实的客观体验维度,因而更容易成为反思性政治重建阶段的政治共识。但这并不意味着善治对民主的替代。实际上民主与善治之间存在着密切的关联。无法实现善治的民主,意味着公共性承诺的失衡,将不可避免的出现“民主赤字”;而缺乏深度民主的制度基础,则善治从根本上无从谈起。因而,尽管善治确定了现代政治实践的最终目的,但民主却赋予了现代政治以合法性,两者共同成为检验当代公共生活质量的重要标准。对于发展中国家而言,虽然由于历史方位的差异而面临着多重的历史任务,但民主与善治作为衡量现代政治生活温度的理念,也日益随着全球化进程的深入而得到广泛传播。在这种情况下,直面民主与善治,业已成为发展中国家政治发展的重要诉求。

从中国的实践来看,以市场化为基本取向的经济体制改革和以民主化为基本旨归的政治与行政管理体制改革,一直是中国改革进程的双轮驱动。尽管在现实中存在着某种程度的不均衡^①,但政治与行政管理体制的改革却总是发挥着推进社会改革总体进程的决定性作用,是中国社会全面发展的前提性基础。正是出于这一理由,政治与行政管理体制的紧迫性与重要性在近期获得了广泛的关注。特别是近几年来形成的以服务型政府建设为目标的行政管理体制改革,在根本上表达着民主与善治的价值诉求,以矫正滞后于权利社会发展的政

^① 吕伟、王伟同:《发展失衡、公共服务与政府责任》,载《中国社会科学》,2008年第4期,第52页。

治目标,将政治使命真正落实到“为人民服务”的公共承诺之中。在这个意义上,我们可以说,如何推动民主与善治的落实,已经成为当代中国政治发展的核心要素。中国政治发展的实质,就是在国家建构的核心议题下,造就真正具有治理能力的国家,以实现对公共价值的有效管理。^①就此,认真对待民主与善治,应该成为中国政治发展的前提性共识和应有姿态,并在政治生活与治理实践之中落实成为具体的制度成长与经验积累。

以民主与善治为基本取向的政府转型,固然在某种程度上依赖于“顶层设计”,但就其实践意义而言,以地方治理为基本框架的基层创新却有着更高的价值,并已成为中国政治发展的基本途径之一。从某种意义上说,改革就是创新,其核心特征是“创造性破坏”,也就是打破传统的路径依赖,突破原有的僵化体制,在新的技术条件下建立新的社会秩序。“顶层设计”的价值在于,它能够创造新的自主性空间,为多样化的创造性试验提供了动力与可能。但就公共治理的具体实践而言,“顶层设计”不能取代地方创新。特别是对于中国目前的“渐进式”改革而言,中国政治发展的成功经验与原创力都来自于地方创新。^②因此,如果说“顶层设计”所释放的自主性空间,为地方治理的基层创新提供了可能,那么巨大的社会与环境差异,却使得地方创新成为当代中国政治发展的必然选择。地方创新的价值不仅在于可以发现适合各种差异性需求的治理框架与方法,从而提高了社会治理的有效性与回应性,更能够增进改革进程的稳定性,降低了改革或转型的成本和不确定性。^③在这个意义上,地方创新可以说已经成为民主与善治在中国得以推进和落实的突破口和基本推动力。

一直以来,浙江省总是因其突出的经济成就和独特的发展模式而备受国内外瞩目。但鲜为人知的是,它也是我国地方治理创新比较活跃的省份之一。在一项由中共中央编译局等单位发起的“中国地方政府创新奖”评选活动中,浙江历届共有15项治理创新获奖,名列全国第一。这些创新分布在政治改革、行政改革、公共服务和社会管理等不同领域,显示了浙江省地方政府创新的活跃程度。^④可以说,民营经济发达的活力市场与基层创新活跃的地方治理,已经构成

① 孔繁斌:《认真对待民主行政:对中国行政管理体制自我认同的一项分析》,载《公共管理研究》第9卷,上海人民出版社2011年9月版,第94页。

② 俞可平:《改革开放30年政府创新的若干经验教训》,载《国家行政学院学报》,2008年第3期,第21页。

③ 杨瑞龙、杨其静:《阶梯式的渐进制度变迁模型:再论地方政府在我国制度变迁中的作用》,载《经济研究》,2000年第3期。

④ 何增科:《中国政府创新的趋势分析:基于五届“中国地方政府创新奖”获奖项目的量化研究》,载《北京行政学院学报》,2011年第3期。

了“浙江模式”的共同组成部分。勇于创新的企业家精神,不仅体现在浙江商人辛苦创业的过程之中,也体现在为了改善公共服务水平和公共治理质量的地方政府创新之中。从温岭的“民主恳谈”到宁波的“网格化服务”,充分体现着浙江人为追求民主与善治而勇于创新的精神。

作为对公共治理“浙江经验”的深入描述,本案例集遴选了近几年来浙江省地方治理中的典型经验。一方面作为 MPA 教学的案例,将理论诠释与实践经验进行深度的结合,提高 MPA 学员的理论与实践水平;另一方面作为“浙江经验”的现实总结,记录中国地方社会迈向民主与善治的努力与步伐,充分挖掘可能存在的问题与经验。作为经济较为发达的沿海省份之一,浙江省承担着在全国范围内率先实现基本现代化和率先实现公共服务均等化的战略任务,这些都意味着未来将会出现更多的基层创新。通过在传统体制内充分拓展制度性的自主空间,进而依赖基层治理的实践和智慧,发挥地方创新的动能和优势,以期实现民主与善治,业已成为当代公共治理的“浙江经验”。

是为序。

姚先国

二〇一二年九月于浙江杭州

前言

改革开放以来,并不占有资源、技术、交通乃至政策优势的浙江,经济社会发生了重大变化并且取得了骄人的成绩。正如《2011年浙江省统计年鉴》所示,1978年浙江省的生产总值是123.72亿元,2010年增至27722.31亿元,32年间增长了220多倍;1978年浙江省的人均生产总值是331元,2010年增至51711元,32年间更是增长了1560多倍;截止2011年,浙江省农民人均收入连续26年居全国各省(直辖市、自治区)第一,城镇居民人均收入连续10年居全国各省(直辖市、自治区)第一……。诸如此类成就背后的动因、路径、机制、制度因子等以及在此基础上相关主体的不懈探索与管理创新共同构成了“浙江经验”的丰富画卷。在我看来,“浙江经验”是一本永远都看不完的书,常看常新,其中的内容、故事、话题、话语每日每刻都在发生变化;她也是一部动听、华美的乐章,本书力图呈现的只是公共管理视角中的一些简单音符(政府、市场、社会、公民、第三部门等当然包括在这些音符之内)。关键是,这些音符有意、无意间谱成了我们这个时代最为和谐的乐曲和乐章,其中有打造“小商品的海洋、购物者的天堂”的“义乌经验”,造就小商品、大市场发展格局的“温州模式”,探索基层协商式民主的温岭“民主恳谈会”,创新社会管理模式的“枫桥经验”,践行“开放式决策”模式的杭州市政府,坚持“还湖于民”的“西湖非门票经济”……

按照一般的逻辑,要认知、解读、理解时下我国的改革开放实践,那么“优先发展”的东部地区自然不能错过;而要理解东部地区,那么充满活力的浙江实践当然不应忽视,因为它孕育出“浙江现象”、“浙江经验”、“浙江模式”(三者虽侧重点有所不同,但它们最终均指向改革开放以来浙江所取得的丰硕成果及其背后的经历与故事,故而本质上它们的区别并不大)。本书对“浙江经验”的解读与阐释主要从微观的事件、一线的人物、现实的故事、田野的洞察入手,其中既没有宏大的理论叙事,也罕有枯燥的道德说教,通过精心挑选的具体案例,在理论审视和微观分析之间寻求相关案例背后的公共管理要义。贯穿始终的专业

视角、学理思考、问题意识、人本维度等均达到了相当的高度,因此这是一部具有相当学术水准的专业著作。近年来,国内有关公共管理(MPA)的案例分析与案例解读的著述不难看到,其中也不乏一些有思想、有见地的优秀作品,但基于某一地域、用公共管理视角全方位透视其经济社会发展成果背后的核心因素,却难得一见。

在“行政改革”、“制度创新”、“行政权力”、“公共政策”、“电子政务”、“社会管理”、“地方治理”、“非政府组织管理”、“政府与市场”、“公共产品与公共服务”、“绩效管理”、“行政法规”、“教育法规”、“教育管理”等主题下,“浙江经验”的公共管理意蕴逐步呈现,它们也大体构成了“浙江经验”的公共管理主旨。正如有论者所言,最近几年,在“中国模式”这一总体概念之内,还有其他各具特色的地方治理模式,如“广东模式”、“苏南模式”、“浙江模式”等,但相比较而言,“浙江模式”“……实际上是更应该关注的一个改革样本,那里的民营经济起步早,规模大,民间社会也非常发达,政府体制也更具有创新性。浙江模式被认为是一种具有‘民营、民有、民享’特点的经济体系,是典型的市场经济模式,同时也与服务型政府和公正、透明、可预期的体制框架紧密相关。当然,浙江模式并未最终成型,还处在发展变化之中。”^①

在“浙江经验”和公共管理主题下,本书之案例精选所秉持的原则如下:第一、理论导向性。一般说来,案例分析有三种基本维度,即事实分析、规范分析与价值分析,而贯穿这三种维度的是核心理论透视。基于此,本书中的每一案例,作者都会引入某一公共管理学、政治学理论。通过该理论视角,相关案例的主旨、核心、价值取向等大都跃然纸上。这些理论主要有:博弈理论、制度理论、决策理论、民主理论、正义理论、冲突理论、管理创新理论、政策学习理论、绩效理论、治理理论、组织管理理论、非政府组织管理理论、公共选择理论、公民社会理论、公共服务理论、公共财政理论、法治理论、行政文化理论等;第二、实践探索性。“浙江经验”的探索性,决定了本书所精选的案例在当下我国公共管理实践中的探索性,其中温州市的“效能革命”、乐清市人大常委会的“人民听证制度”、长兴县的“教育券制度设计”、庆元的“技能型乡镇”、武义的“道德革命”、兰溪的“公交车改制”等无不具有这种特质;第三、视角多样性。即使是同一主题的案例,本书也力争提供不同的分析视角。比如在选取有关“义乌经验”的案例中,我们不回避“政府与市场关系”这一主题,两个案例一个是以专业市场的

^① 共识网:《改革看浙江》, [EB/OL] http://www.21ccom.net/articles/ztjy/hot/spec_2012031355391.html

发展为例,一个是从货物托运及其管理入手;在“强县扩权”两个案例中,我们见到了一个是以“政府转型”为主题,一个是基于浙江与吉林之间的省际比较视角;第四、思维启发性。案例分析的根本要义在于对专业知识的掌握与运用,在于相关主体学以致用、问题分析、问题意识、专业思维等的形成与培育。本书中的同一主题不同分析视角、同一案例素材不同分析内容、同一内容不同切入角度等,无不有助于此;第五、选题开放性。“浙江经验”的主旨使我们特别关注于改革开放以来发生在浙江的各种公共管理实践,它们也据此成为本书的主题,但是作者们也深知“他山之石,可以攻玉”的隐喻:为此,本书中他们特别有针对性地选取了一些“浙江经验”以外的一些案例,借以增加案例分析的理论深度、背景知识与比较视角。

本书可适用于我国高校的行政管理、公共事业管理、社会保障以及其他管理学科的本科教学、科研,也可供公共管理硕士(MPA)、工商管理硕士(MBA)、行政管理普通硕士、政治学硕士等选择使用。希望本书作者们的辛勤付出能使广大读者对“浙江经验”有更加深刻、更加直观的领悟与解读。当然,由于时间、知识储备、专业能力等的各种限制,书中的诸多不妥之处,还望各位不吝赐教,以便大家共同提高!

浙江师范大学 MPA 教育中心
二〇一二年九月

目 录

CONTENTS

以地方创新推动民主与善治(代序)	1
前 言	1
第一章 行政改革案例	1
1 “扩权强县”中的浙江地方政府转型	/ 1
2 博弈论视角下的省管县改革:以浙江省义乌市为例	/ 5
3 杭州市政府“开放式决策”的一般要义	/ 11
4 生态补偿机制建设中的“浙江经验”	/ 16
5 西湖的非门票经济	/ 23
6 杭州市“红楼问计”中的善治	/ 28
第二章 制度创新案例	33
1 制度创新与制度分析:以兰溪市公交车改制为例	/ 33
2 后陈创举:“村务监督委员会”制度创新与运用	/ 38
3 松阳县:“宅基地换养老”实践运作与制度创新	/ 44
4 中国农村改革的源头:永嘉燎原社的包产到户试验	/ 50

5 网络社会中的政治参与及其政府管理应对	/ 56
6 权力监督的新样本:乐清市人大常委会的“人民听证制度”	/ 61
7 “仙居工业性投资项目行政审批 40 个工作日办结”中的行政审批制度改革分析	/ 65
第三章 行政权力案例	70
1 公共管理中的权力冲突分析	/ 70
2 政府权力的边界:以浦江的“道德革命”为例	/ 86
3 公共管理中的角色冲突分析	/ 91
4 公共管理中的利益冲突分析	/ 105
5 武义高山农民下山脱贫中的政府职能	/ 120
6 厦门 PX 事件的公共选择分析	/ 126
第四章 公共政策案例	132
1 杭州市上城区“居家就业”政策分析	/ 132
2 杭州祥符桥社区“村规民约”的制度分析	/ 137
3 省管县体制的政策过程比较:基于浙江、吉林的比较研究	/ 141
4 医疗卫生服务中的政府工具选择	/ 148
5 桐庐“江南时节”民俗改造的公共政策分析	/ 152
第五章 电子政务案例	159
1 椒江区网上审批系统建设实践成果与思考	/ 159
2 地市级政府部门网站的绩效考察	/ 164
3 警务工作的信息化建设	/ 169
4 政企信息共享建设中的效果分析	/ 174
第六章 社会管理案例	178
1 瑞安市“外来人口协会”的管理功能分析	/ 178
2 “杭州经验”中的城市消费品质化	/ 182
3 城市品牌网群与社会管理创新案例评析	/ 189
4 杭州市社会复合主体建设中的文化互信	/ 194
5 “杭网议事厅”:信息化时代的社会管理新思路	/ 198
6 浙江省农村低保建设:基于底线公平理论	/ 202

7 诸暨“枫桥经验”:中国农村社会管理创新的样板	/ 209
8 精神保障:老年保障的重要内容	/ 217
第七章 地方治理案例	223
1 武义县“村务监督委员会”中的民主监督机制	/ 223
2 得罪政府还是得罪百姓:义乌市大三里塘村村长金××的现实“困惑”	/ 227
3 “村委会选举”的竞选策略分析	/ 232
4 天台县民主决策“五步法”:后选举阶段的民主机制创新	/ 238
5 航埠镇“两监督一赔偿”改革:从“软监督”向“硬监督”的尝试	/ 244
6 龙溪乡:“村民代表会议主席制”实践与创新	/ 250
7 常山县“民情沟通日”制度:协商民主取向公共参与创新	/ 255
8 庆元县委组织部技能型乡镇政府建设	/ 263
9 上虞市“四不出村”工作法实践与创新	/ 270
第八章 非政府组织管理案例	276
1 “车友会”组织与管理的文化分析	/ 276
2 消费维权运动的组织分析	/ 281
3 杭州市“丝绸女装行业联盟”中社会复合主体多元治理	/ 286
4 “美之声”组织:治理理论下的政府与非营利性组织	/ 291
5 非政府组织参与社会管理的优势及局限性分析	/ 298
6 中国慈善乱象,是谁的尴尬?——基于“郭美美事件”的分析	/ 305
7 慈善是一门生意?	/ 310
第九章 政府与市场关系案例	315
1 政府与市场关系模式:“义乌经验”视角	/ 315
2 “浙江模式”的台州版本:一位亲历者的诉说	/ 320
3 政府与市场关系:以义乌专业市场为例	/ 325
4 民营企业与地方政府关系:以东阳市为例	/ 331
第十章 公共产品案例	338
1 长兴县教育券制度设计中的创新因子	/ 338
2 社区养老服务:应对人口老龄化的有效途径	/ 341

3 “赵华琼:倾家荡产治民工”——医改困境中的个体坚守	/ 345
4 食品药品监管模式创新的“上城经验”	/ 350
5 生态文明建设与城市生活品质提升的“上城经验”	/ 356
6 “钱江浪花”:独特的公共文化服务方式	/ 361
7 “81890”:公共服务新平台	/ 365
8 居民小区楼道灯为何难以亮起来	/ 370
第十一章 绩效管理案例	375
1 对杭州市“综合考评”的绩效分析	/ 375
2 温州的“效能革命”	/ 379
3 后陈经验:公共财产增值中的公共参与	/ 383
4 “群体性事件”参与者基本心理特点分析	/ 388
第十二章 行政法规案例	394
1 田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案:行政机关的行政主体资格和行政诉讼被告资格问题	/ 394
2 汇丰公司诉哈尔滨市规划局违法拆除决定案:行政行为合理性的审判与判断标准	/ 399
3 浦江县城建监察大队诉金华市物价局行政处罚案:行政诉讼能不能是官告官?	/ 403
4 严正学诉椒江文体局拒不履行法定职责案:公益维护的缺失与公益诉讼的原告资格	/ 406
5 酒泉中院“判”人大法规无效案:违反法律的地方性法规引发的法治难题	/ 410
6 一块广告牌的命运:公权力的反复行使引发的公民权益保障难题	/ 415
第十三章 教育管理案例	422
1 民工子女教育政策执行的维度分析	/ 422
2 国家中长期教育改革纲要决策过程分析	/ 430
3 民办、公立学校如何面向教育市场	/ 437
4 教育帮她找回做人的尊严	/ 441
5 专业就业:当前高校缓解就业压力的新途径	/ 444
6 课不能停	/ 448

7 变化着的生命	/ 454
8 渔夫与旅行者	/ 459
9 研究生妈妈的无奈	/ 467
第十四章 教育法规案例	474
1 当前我国高等教育招生过程中的公平性问题分析	/ 474
2 高等院校对健康缺陷学生的录取问题	/ 478
3 当前我国民办院校招生问题剖析	/ 482
4 我国高等教育专业设置问题分析	/ 486
5 学校对问题学生作出相关处理决定的合法性问题	/ 490
6 实习生实习期间人身伤害赔偿问题分析	/ 494
7 当前我国高等院校对教师管理问题分析	/ 498
8 当前我国留学制度分析	/ 502
后 记	506

第一章

行政改革案例

1 “扩权强县”中的浙江地方政府转型

【教学功能】

本案例适用于《公共管理学》、《公共政策分析》、《地方政府学》、《“浙江经验”与“浙江现象”解读》等 MPA 课程的教学,旨在使学生理解我国地方政府在社会主义现代化建设中的作用,领悟(地方)行政改革之于和谐社会解构建的重大意义。其中地方政府的概念界定、行政改革的内涵与外延、行政改革的要求与启示等是本案例分析的重点。

【案例正文】

从 1992 年至今,浙江省已经进行了五轮强县扩权改革。扩权主要采取三种方式进行:一是减少管理层级,原来县报市再报省,改为县直接上报省审批和管理;二是由省以交办的方式下放,直接由县审批和管理;三是市通过交办的方式将权限下放给县审批和管理。

2002 年 8 月 17 日,第一轮“强县扩权”在浙江展开。在浙江省委、省政府的强力推动下,313 项本该属于地级市经济管理的权限“空降”到 20 个县级行政区头上:绍兴、温岭、慈溪、诸暨、余姚等 17 个县和杭州、宁波的三个区。这 313 项权限事无巨细,一一罗列,被认为是“真金白银”。这份浙江省委办公厅下发的文件涵盖了计划、经贸、外经贸、国土资源、交通、建设等 12 大类扩权事项,几乎囊括了省事两级政府经济管理权限的所有方面。

文件里用四个字来概括扩权的总体原则:“能放都放”,即除国家法律、法规有

明文规定的外,须经市审批或市管理的,由扩权县(市)自行审批和管理;须经市审核、报省审批的,由扩权县直接报省审批,报市备案。用绍兴县一位企业家的话讲就是,“企业今后审批,要么到县里,要么到省里,市里这一关就直接跳过去了”。

随后的一条规定更加显示除了浙江省高层强力推行“扩权”的决心:对国务院有关部委办文件规定的,须经市审核、审批的事项,原则也可以放,具体操作中可以采取两种形式,一是采取省、市政府委托、授权、机构延伸、个案处理的办法;二是积极争取中央有关部委办授权或同意。文件语言很枯燥,但对于经济强县而言,这些话的意义是实质性的,几乎一夜之间,他们在经济管理权限上几乎和行政上级地级市“平起平坐”了。

经过几年的探索与创新,2006年11月浙江启动第四轮强县扩权试点。这一次,义乌成为主角,因为这次扩权只针对义乌。文件这么描述:“赋予义乌市与设区市同等的经济社会管理权限;推动义乌优化机构设置和人员配置。”其中的主要原因,是因为“脚大鞋子小”、“馒头比蒸笼大”。经过几轮放权,义乌已获得了更多的自主权,比如公务员考试、汽车换牌、卫生系统考试、班车票价核定等,这些以前必须在金华市(地级市)审批的权限,都已下放到义乌。

2009年年初,浙江省开始了第五轮强县扩权改革。与以往不同的是,当年8月该省还配套出台了《浙江省加强县级人民政府行政管理职能若干规定》,这是全国范围内首部关于“扩权强县”的省级政府规章。这个规章规定,凡是法律、法规、规章明确以外的省和设区市的管理权限,除规划建设、重要资源配置、重大社会事务管理职能外,其他社会经济管理职能原则上应当交由县(市)政府或其相关主管部门行使。也就是说,义乌的经验已经开始在浙江全省推广。

(材料来源:陈世香、王志华:《行政案例分析》,武汉大学出版社2007年版。有删改)

【案例分析】

在我们分析地方政府转型问题之前,有一个概念必须首先弄清楚,那就是什么是“地方政府”(local government)?对此的界定,见仁见智,中外皆然。一般说来,它是管理某一国家行政区域事务的政府组织的总称,通常与中央政府(或联邦政府)相对应。在我国它主要包括省(市)、地(市)、县(市)、乡(镇)级政府。有时,人们又将乡(镇)政府、街道、居民委员会等(村民委员会)称之为“基层政府”(grass-root government)。

宏观上,地方政府改革主要集中于行政体制与政府职能两个方面(即“行政

体制改革”、“行政职能改革”)：前者主要体现在：行政区划、行政区域调整、区域(地方)合作、机构整合(机构精简、大部制等)，后者则表现为行政管理职能的集聚、整合、细化、强化、弱化等，如权力集中、权力下放、建章立制(regulation)、放松规制(deregulation)、强化监督、弱化控制、注重民生等。

改革开放以来，我国对地方行政体制的改革进行了不懈地探求，并且硕果累累。理论层面的探索主要有以下四种观点^①：一是修改宪法，变地区行署为一级实质政权组织；二是撤省建区，区管市，市管县；三是撤销地区，全面实行市管县体制；四是撤销市管县体制，实行省管县体制。但是第三种方案被采纳，于1983年市管县体制在江苏省试点，并逐步全国推行，成为主流改革模式。

在政府职能改革方面，包括浙江在内的诸多地方政府主体更是进行了各种有益的探索：在职能定位方面，由“管理型政府”逐步转向“服务型政府”；职能核心由“经济建设型政府”渐次转向“公共服务型政府”；决策模式由“技术型内部决策”渐渐转向“开放式公共决策”；公共政策价值取向由“公共权力导向”逐渐转向“公民权利取向”……

本案例论及的浙江省“强县扩权”，行政改革意旨浓厚，它既有行政体制方面的些许调整，又有更多的政府管理职能的“扩权”。从2002年起，浙江省“313项本该属于地级市经济管理的权限‘空降’到20个县级政区头上。……几乎一夜之间，他们在经济管理权限上几乎和行政上级地级市‘平起平坐’了。”尤其是经过2006年的第四轮强县扩权、2009年的第五轮强县扩权，包括义乌在内的县级市的行政管理职能空前强化，“凡是法律、法规、规章明确以外的省和设区市的管理权限，除规划建设、重要资源配置、重大社会事务管理职能外，其他社会经济管理职能原则上应当交由县(市)政府或其相关主管部门行使”。

“强县”之所以要进一步“扩权”，是因为这些县(市)“脚大鞋子小”、“馒头比蒸笼大”，是为了更好地促进强县经济社会的又好又快的发展，是为了探索经济社会发展中政府、市场、社会、企业之间和谐关系模式，是为了进一步保障广大民众的各种合法权利，是为了更好地利用国内、国外两个市场……

除此之外，“强县扩权”的“浙江经验”给予我们的主要启示还有：(1)以人为本、科学发展。行政改革应始终围绕着“构建社会主义和谐社会”、“为人民服务”等核心公共管理价值观念展开，并以保护广大民众的根本利益为基本政策指向；(2)有效政府、顺势而为。行政改革中，抽象地谈论“大政府、小社会”“小政府、大社会”“大政府、大社会”之优劣可能对行政改革意义不大，问题的关键

① 陶学荣：《公共行政管理学导论》，清华大学出版社2005年版，第101页。