

Research on Modern
Local Government in China



当代中国地方政府研究

李尧远 任宗哲 等著

中国社会科学出版社

Research on Modern
Local Government in China



当代中国地方政府研究

李尧远 任宗哲 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国地方政府研究/李尧远等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 8

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2375 - 8

I. ①当… II. ①李… 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(2018)第 076156 号

出版人 赵剑英
责任编辑 侯苗苗
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 8 月第 1 版
印 次 2018 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.25
插 页 2
字 数 249 千字
定 价 69.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本研究受到西北大学研究生创新项目资助

前 言

古语云“郡县治，天下安”，地方政府的治理水平不仅关系着各地百姓的福祉，也关系着国家的持续发展和长治久安。改革开放以来，中央政府通过一系列分权放权的政策激发了地方政府的活力和积极性，在各级政府的共同努力下，我国取得了举世瞩目的发展成就，经济总量跃居世界第二，科学技术日新月异，人民生活水平得到极大改善，综合国力显著提升。但与此同时，气候变暖、环境污染、恐怖主义、金融动荡、毒品犯罪等一系列问题也接踵而至，政府的治理体系和治理能力面临的挑战与日俱增，因此，为破解难题、抵御风险、消除障碍，培育可持续发展能力，中央提出了国家治理现代化的要求，并把它作为全面深化改革的总目标。

地方治理现代化是国家治理现代化的应有之义和必然组成部分，但在地方治理体系优化和治理能力提升的过程中，有诸多问题需要深入研究。本书以专题的形式，对全面深化改革对地方政府职能的影响、地方治理现代化、府际关系、地方政府规模、地方行政区划、地方财政能力、地方应急管理、地方电子政务、地方政府绩效评估等问题进行了系统分析，有如下特点：第一，前沿性。从理论引用到研究对象选取，都立足于国内外研究的前沿，力争把先进的理论和研究视角融合进内容当中。第二，科学性。根据内容的不同选择规范分析、实证分析等不同的研究方法，保证论证过程的严密性和科学性。第三，思辨性。针对学术领域对于治理现代化、绩效评估等问题存在的认识误区进行了辨析和纠正。第四，创新性。结合前沿理论、数据资料 and 现实需求，在与地方治理相关的概念界定、原因分析、路径设计等方面提出了诸多创新性的观点。

本书是集体智慧的结晶，研究重点的确定、内容布局和稿件统筹由任宗哲教授和李尧远副教授完成，各章节的具体撰写分工如下：第一章、第二章、第九章、第十章由李尧远、任宗哲撰写；第三章、第四章由伍勇博士、李尧远撰写；第五章、第六章由许振宇博士、李尧远撰写；第七章由刘立教授撰写；第八章由李姗姗博士、李尧远撰写。研究生王凯悦、刘冰、李依、曹秦媛、徐强、张帆、孙艺博等对本书的完成亦有贡献。本书的部分内容也是相关课题的研究成果，已发表的部分在书中已经注明，未刊出的部分按照相关规定确定版权归属。

地方政府研究是一个体系宏大的工程，其中的城乡一体化、基层治理、地方决策、地方战略管理等问题都有待进一步研究。由于“有限理性”，本书的疏漏和错误在所难免，恳请广大读者批评指正。

目 录

第一章 变革时期的地方政府	1
一 政治改革与地方政府	2
(一) 地方政府职能转变：永远在路上的重任	3
(二) 消解地方既得利益集团：全面深化改革的关键	7
(三) 合理使用“笼子中的权力”：民主与 法治建设的效果保障	9
(四) 从“有权”到“有为”：治理现代化的 现实需要	12
二 经济改革与地方政府	14
(一) 充分就业：与日俱增的压力	15
(二) 激励创新：经济发展的根本动力	16
(三) 扩增财力：夹缝中的挑战	18
(四) 开放发展：充分利用国际国内两个市场	21
三 社会变革与地方政府	23
(一) 人口增长激励：经济社会发展的要求	23
(二) “整体社会”建设：富强的社会要件	25
(三) 坚决维护社会公平正义：“中国梦”的 应有之义	27
(四) 风险社会的风险治理：稳中求进的保障	28
第二章 地方治理现代化	30
一 关于治理现代化的共识、分歧与误区	30

(一) 治理现代化的学界共识	30
(二) 治理现代化的观点分歧	39
(三) 治理现代化的认识误区	48
二 地方治理现代化的主要障碍	52
(一) 制度障碍	52
(二) 主体障碍	53
(三) 资源障碍	54
(四) 方法障碍	56
三 克服地方治理现代化主要障碍的策略	57
(一) 克服制度障碍的策略	57
(二) 克服主体障碍的策略	58
(三) 克服资源障碍的策略	59
(四) 克服方法障碍的策略	60
第三章 中央与地方关系	61
一 中央政府和地方政府关系的类型及历史变迁	61
(一) 中央政府和地方政府关系的类型	61
(二) 新中国成立后中央政府和地方政府关系的变迁	62
二 中央政府与地方政府关系的基本形态	63
(一) 任务执行是地方政府作为中央政府下级的天职	63
(二) 博弈是地方政府作为独立利益主体的必然行动	64
三 地方政府与中央政府的博弈行为分析	66
(一) 博弈模型构建	67
(二) 博弈行为分析	69
(三) 结论与政策建议	74
第四章 地方政府间关系	76
一 地方政府间关系的基本类型与发展历程	76
(一) 地方政府间关系的基本类型	76
(二) 地方政府间关系的发展历程	77

二	地方政府间关系的主体形态	78
(一)	地方政府间竞争	78
(二)	地方政府间合作	79
三	地方政府间的合作博弈	80
(一)	“异质化”模式中参与主体收益分配模型	83
(二)	“同质化”模式中参与主体收益分配模型	85
(三)	模型结果分析及现实启示	86
(四)	结论	88
第五章	地方政府规模	89
一	地方政府规模的影响因素、度量及其影响	89
(一)	地方政府规模的影响因素	89
(二)	地方政府规模的度量	92
(三)	地方政府规模的影响	95
二	基于公众满意度的地方政府规模绩效评价指标体系构建	98
(一)	预选指标体系的建立	98
(二)	指标体系建立的原则及方法	98
(三)	基于层次分析法的指标筛选	100
三	地方政府规模绩效评价模型构建	103
(一)	评价模型选择	103
(二)	评价模型分析	107
四	地方政府规模绩效分析与评价结论	114
(一)	样本选取及数据采集	114
(二)	模型求解	114
(三)	评价结果分析	118
(四)	地方政府规模评价结论	119
第六章	地方行政区划	120
一	地方行政区划的依据及其影响	121

(一) 地方行政区划的理论与现实依据	121
(二) 地方行政区划的主要影响	125
二 当前我国行政区划的主要问题与改革诉求	127
(一) 当前我国行政区划的主要问题	127
(二) 当前我国行政区划的改革诉求	128
三 基于熵的行政区划评价	130
(一) 时效度量	132
(二) 质量度量	132
(三) 柔性度量	133
(四) 现实分析	134
(五) 结论与展望	140
第七章 地方财政能力	141
一 地方财政能力的概念演变与内涵厘定	141
(一) 地方财政能力的概念演变	141
(二) 地方财政能力的内涵厘定	143
二 地方财政能力的影响因素	144
(一) 自然禀赋	144
(二) 财政体制	145
(三) 外部效应	147
(四) 地方政府间竞争	147
三 地方财政能力的评价方法	148
(一) 地方财政能力的评价方法分类	148
(二) 国内学者对财政能力评价方法的应用	151
四 地方财政能力的评价演示	152
(一) 评价指标体系的构建	153
(二) 评价模型的建立	155
(三) 测评实施	157
(四) 评价结论与政策建议	163

第八章 地方电子政务	167
一 中国地方政府电子政务建设取得的成绩	168
(一) 各级政务网站开通率不断提高	169
(二) 各类业务系统覆盖率不断扩大	169
(三) 基础信息数据资源库相继建立	170
(四) 政府信息资源公开度不断提升	170
(五) 网络基础设施建设日趋健全	171
(六) 移动电子政务兴起且发展迅速	172
二 中国地方政府电子政务建设存在的问题	173
(一) 统筹规划有待加强	174
(二) 管理机制有待完善	175
(三) 服务功能有待提升	176
(四) 资源建设有待加强	176
(五) 发展水平有待平衡	177
(六) 法规标准有待健全	179
三 大数据背景下地方政府电子政务建设的战略分析	180
(一) 大数据背景下地方政府电子 政务建设的内部优势	181
(二) 大数据背景下地方政府电子 政务建设的内部劣势	185
(三) 大数据背景下地方政府电子 政务建设的外部机会	186
(四) 大数据背景下地方政府电子 政务建设的外部威胁	188
四 大数据背景下地方政府电子政务建设的发展策略	191
(一) 转变观念, 实现更高程度的开放透明	191
(二) 统筹规划, 建立统一的电子政务数据平台	193
(三) 准确定位, 建设基于云计算的“智慧政府”	194
(四) 夯实基础, 加强电子政务数据的采集工作	196

(五) 重点突破, 推进电子政务数据整合与共享	197
(六) 强化保障, 完善相关法规与标准体系建设	199
(七) 防范风险, 加强电子政务安全防护体系建设	201
第九章 地方应急管理	203
一 地方应急管理的内容	203
(一) 地方应急管理体系	203
(二) 地方应急管理能力	204
(三) 地方应急管理体系和能力之间的关系	205
二 地方应急管理体系和能力建设的目标	206
(一) 地方应急管理体系的建设目标	206
(二) 地方应急管理能力的建设目标	208
三 地方应急管理体系和能力建设的主要障碍	215
(一) 应急管理理念滞后	215
(二) 应急预案体系的有效性不足	216
(三) 政府应急管理体制“条”“块”之间 协同困难	217
(四) 应急管理机制不健全	218
(五) 应急管理主体较为单一	219
四 地方应急管理体系和能力建设的途径	220
(一) 树立现代化的应急管理理念	220
(二) 整合“碎片化”的政府应急管理体制	221
(三) 加强应急预案体系的效能化建设	222
(四) 健全应急管理的非流程机制	223
(五) 建构政府主导的“多中心”应急 管理主体体系	224
(六) 持续改进多元主体的应急能力成熟度	224
第十章 地方政府绩效评估	226
一 地方政府绩效评估的历史沿革	226

(一) 政府绩效评估的起源与发展	226
(二) 我国地方政府绩效评估的发展历程	227
二 我国地方政府绩效评估的主要模式	228
(一) “模式”的界定或分类标准	228
(二) 我国地方政府绩效评估的常见模式	230
三 我国地方政府绩效评估面临的困境	232
(一) 评估实际效果“不尽如人意”	232
(二) 职能部门指标“低定高超”	233
(三) 民众评议中存在“弱势群体”	234
(四) 评估对象分类标准确立时“众口难调”	234
(五) 评估结果运用时“左右为难”	235
四 我国地方政府绩效评估的误区	236
(一) 求全责备	236
(二) 指标摊派	237
(三) 因噎废食	237
(四) 短期导向	238
五 地方政府绩效评估的可持续发展路径	239
(一) 培育地方政府的绩效文化	239
(二) 建立全国性的政府绩效评估法律	240
(三) 提升绩效评估体系的系统化程度	241
(四) 运用科学的绩效评估理论和工具	241
参考文献	243

第一章 变革时期的地方政府

有人曾经用“急诊室效应”来比喻中国发展面临的严峻形势。所谓“急诊室效应”，是指这样一种情况：一个奄奄一息、生命垂危的病人被抬进了急诊室，如果要救这个人的命，必须动一场大的手术，否则他就有可能撒手人寰；但是，病人此时的身体已经非常羸弱，这样的身体状况不足以支撑这场大的手术，如果强行动刀，他有可能死在手术台上。也就是说，动手术这个病人可能会死，不动手术他也可能会死，这种进退维谷、左右为难的困境被称为“急诊室效应”。^①有的外国学者也认为，中国很难应对全球化以及现实社会中的多种挑战，已经不可避免地陷入了艰难的“转型陷阱”。^②虽然用“急诊室效应”“深陷陷阱”“积重难返”“无药可救”等词汇来描述当前我国面临的诸多问题和深刻矛盾有些言过其实，但是官僚腐败、灾害频发、贫富对立、环境污染、经济滑坡等政治、经济和社会各个领域的问题层出不穷却也是不争的事实。党的十八大之后，党中央国务院提出了“两个一百年”^③的奋斗目标和“四个全面”^④的战略布局，并从政府机构改革和职能转变、腐败治理、经济调控、司法改革等各个方面启动了全面深化改革方案，党的十八届三中和四中全会分别推出

① 萧功秦：《“急诊室效应”与大国之难》，《南风窗》2009年第15期。

② Pei, Minxin, *China's Trapped Transformation: The Limits of Developmental Autocracy*, Boston: Harvard University Press, 2006, pp. 1-7.

③ “两个一百年”的奋斗目标是指：实现中华民族伟大复兴是中华民族近代以来最伟大的梦想。在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，这是中国梦的第一个宏伟目标；在中华人民共和国成立一百年时建成社会主义现代化国家，这是中国梦的第二个宏伟目标。

④ “四个全面”是指：全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党。

了336项和180余项改革措施,^①其力度之大、范围之广前所未有,一个“大变革时代”已经来临。在全面深化改革的趋势下,地方政府的权力、职能、责任会发生怎样的变化,是本章研究的主要内容。

一 政治改革与地方政府

党的十一届三中全会之后,党对我国的经济体制进行了一系列的改革,但是由于政治体制制约经济发展的现实,政治体制改革被提上了日程。1987年10月,党的第十三次全国代表大会开启了我国政治改革的进程,提出了我国政治体制改革的长远目标,即“建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制”。^②1992年10月,党的第十四次全国代表大会将“建设有中国特色的社会主义民主政治”作为政治改革的目标,同时也将“高度重视社会主义法制建设”列为改革的基本内容。^③1997年10月,党的第十五次全国代表大会报告明确提出:“继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。”^④2002年10月,党的第十六次全国代表大会提出:“继续积极稳妥地推进政治体制改革,扩大社会主义民主,健全社会主义法制,建设社会主义法治国家,巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。”^⑤2007年10月,党的第十七次全国代表大会重申了“发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标”,而且把

① 郑永年:《习近平带中国进入大变革时代》,《人民日报》2015年3月2日。

② 中共中央文献研究室:《十三大以来重要文献选编(上)》,人民出版社1991年版,第35页。

③ 中共中央文献研究室:《十四大以来重要文献选编(上)》,人民出版社1996年版,第28—30页。

④ 中共中央文献研究室:《十五大以来重要文献选编(上)》,人民出版社2000年版,第30页。

⑤ 新华月报社:《十六大以来党和国家重要文献选编(上)》,人民出版社2005年版,第27页。

“坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一”作为深化政治体制改革的原则。^① 2012年11月,党的第十八次全国代表大会报告指出:“必须继续积极稳妥推进政治体制改革,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。必须坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一,以保证人民当家做主为根本,以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标,扩大社会主义民主,加快建设社会主义法治国家,发展社会主义政治文明。”^② 由此可见,自党的十三大以来,近30年的时间里,建设社会主义民主和法制一直是我们党政治改革的目标和重要任务,只是在不同的生产力发展水平和时代背景下,以民主和法制建设为目标的政治改革会被赋予不同的内涵和任务,这些内涵和任务都会导致地方政府的职能变化。那么,党的十八大之后的政治改革会给地方政府带来哪些影响呢?

(一) 地方政府职能转变:永远在路上的重任

党的十八届二中全会通过了《国务院机构改革和职能转变方案》,这是自改革开放以来政府机构的第七次改革。通过比较改革开放以来国务院的历次机构改革方案(见表1-1)可以看出,“精简机构、转变职能”是永恒的主题,不同的是,随着经济和社会的发展,每次职能转变的内容和方向都不相同,这也是上层建筑对经济基础调适的过程。因此,对于地方政府而言,除了与国家层面的机构调整和职能转变同步外,还要考虑专门涉及地方政府的改革内容,主要体现在央地关系领域,比如1988年和1993年的政府体制改革都专门提到了理顺中央政府和地方政府关系,发挥中央和地方“两个积极性”的问题。

就2013年的政府机构改革而言,其对地方政府职能转变的影响主要表现在以下几个方面:第一,继续推进大部制改革,合并机构,分流人员。本次改革将计划生育委员会和卫生部合并为卫生和计划生育委员会;将食品安全办的职责、食品药品监督管理局的职责、质

① 《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2007年版,第27页。

② 胡锦涛:《在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》, [http://politics. people.com.cn/n/2012/1118/c1001-19612670-5.html](http://politics.people.com.cn/n/2012/1118/c1001-19612670-5.html)。

表 1-1 改革开放后国务院历次政府机构改革内容比较

改革年份	文件依据	主要目标	机构变化情况	改革要点/任务
1982	时任总理 1982 年 3 月 2 日在第五届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上所作的《关于国务院机构改革问题的报告》	改进国务院的领导体制和领导方法；加强集中统一领导，提高工作效率；精简机构，优化干部队伍结构	将 98 个部、委、直属机构和办公机构裁减、合并至 52 个左右。其中，部、委由 52 个裁并至 39 个，直属机构由 41 个裁并至 10 个，办公机构由 5 个裁并至 3 个	①明确部门职责；②配套好部门领导班子；③安排好老干部离退休工作；④加大培训力度，提升干部队伍整体素质
1988	国务委员宋平 1988 年 3 月 28 日在第七届全国人民代表大会第一次会议上所作的《关于国务院机构改革方案的说明》	理顺关系、转变职能，精简机构、精减人员，提高行政效率，克服官僚主义，增强机构活力；逐步理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系以及央地关系	将国务院部、委一级的机构由 45 个调整至 41 个，直属机构从 22 个减至 19 个	①转变职能，下放权力；②调整结构，精减人员；③减少政府对企业经营活动的干预，增强宏观调控职能；④初步改变机构设置不合理和行政效率低下的状况
1993	国务院秘书长罗干 1993 年 3 月 16 日在第八届全国人民代表大会第一次会议上所作的《关于国务院机构改革方案的说明》	建立适应社会主义市场经济发展的政府管理体制，按照政企职责分开和精简、统一、效能的原则，在转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率方面取得明显进展	设置国务院组成部门 41 个（含国务院办公厅），直属机构和办事机构 18 个，共设置 59 个，比原有 86 个减少 27 个	①政企分开，转变职能；②强化社会管理部门；③理顺中央和地方关系，发挥中央和地方两个积极性；④理顺国务院各部门关系，避免重叠，精简结构