

# 走向善治

——中国地方政府的模式创新

■ 陈广胜 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

# 走向善治

——中国地方政府的模式创新

■ 陈广胜 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

---

### 图书在版编目(CIP)数据

走向善治:中国地方政府的模式创新/陈广胜著. —杭州:浙江大学出版社,2007.10

ISBN 978-7-308-05593-2

I. 走... II. 陈... III. 地方政府—行政管理—研究—浙江省 IV. D625.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 152113 号

---

## 走向善治:中国地方政府的模式创新

陈广胜 著

---

责任编辑 王长刚 陈丽霞

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail:zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州天一图文制作有限公司

印 刷 德清县第二印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 22

字 数 426 千

版 印 次 2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05593-2

定 价 38.00 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)88072522

## 序言 善治源于探索

对于地方政府而言,改革是永恒的。

借用B·盖伊·彼得斯的话,“变革与其说是一种特例,不如说是一种惯例。只要有一个不完美的政府,人们就会持续不断地寻求理想的治理形态”。<sup>①</sup>毫无疑问,我们的地方政府离“完美”两字还有很大的距离,那么如何探求理想的治理形态呢?

过去近30年,中国处于急剧的社会转型期,各级地方政府的改革也不断推进。改革的实质是政府源于公共需求对自身价值与合法性的求证,是政府在一定历史条件下对自身与市场、社会之间关系的调整。这种“求证”和“调整”永无终点,而且始终面临风险与挑战。尤其是面对社会转型,改革就像处于十字路口。顺潮流者,地方政府将随时代保持并提升价值;逆潮流者,地方政府的合法性将逐步削弱乃至丧失。所以改革的路径选择,对地方政府是事关全局的重大问题。

20世纪以来,对于如何改革政府,或者说,如何使政府更好地适应时代的要求,全球范围思潮叠出,各国实践此伏彼起。其中,治理和善治理论则是20世纪90年代兴起的极具影响力和适用性的公共管理理论。随着政府、市场的相继失灵,也由于非政府组织的局限性,人们逐渐意识到:在政府—市场—社会三分的格局中,对任何主体都不能抱有幻想;同样,对任何主体也不能忽视,唯一的选择是携手分治。善治就是这一理念的载体和归宿,它无疑是推动公共利益最大化的过程,是政府与市场、社会的一种新型关系——这是近乎理想的状态。善治是西方舶来品,置身中国的语境,我们有必要就此作本土化的阐发:

<sup>①</sup> [美]B·盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2001年版,第5页。

——就治理主体而言,善治是“善者治理”。作为善治社会的治理主体,无论政府、非政府组织或是私人企业都应具有合法性。尤其是发挥元治理功能的政府,更应是温良、公正的治理者,是值得公众信赖的合格治理者。

——就治理目的而言,善治是“善意治理”。治理的本意是服务,没有服务的治理就没有存在的必要。从根本上讲,政府治理的出发点,是让公众享有更充分的公共物品,享有更高满足度的公共管理,从而实现社会公众福利的最大化。

——就治理方式而言,善治是“善于治理”。它不是政府统包统揽的治理,更不是权力压制、单向施恩,而是建立在契约基础上的合作。治理的过程,是多中心良性互动的过程,是政府不断回应公众需求的过程。

——就治理结果而言,善治是“善态治理”。这是一种境界,是一种多元治理、和谐治理的社会形态。在善治的形态中,矛盾与冲突仍会频繁出现,却能最大限度地被社会所包容、被制度所接收、被机制所化解。

因此,要趋近并实现善治,我国地方政府亟须改革,亟须探索,亟须在创新模式上迈出更大的步子。构建一个顺应全球化、立足本土化的现代地方政府是改革的目标定位。

而众所周知,“政府”有广义和狭义之分。广义的政府指国家机关构成的整体,即人们通常所讲的国家政权,包括立法、行政、司法、军事机关等;狭义的政府仅指行政机关。总体上,本书对地方政府的界定是狭义的。

国际舆论将中国视作正在崛起的大国,浙江省则是这个蓬勃发展中国的一个先行省份。本书的研究以该省为主要模本,正是基于其经济社会发展和地方政府改革在全国所处的领先地位。因为先行探索的经验值得其他地区借鉴,先行遭遇的问题也具有前兆性。当然,聚焦浙江并非局限于浙江,本书的着眼点在于探讨转型期中国地方政府模式创新的实现途径。这些途径至少在理念层面具有普适意义。

走向善治是一种希冀,一种期盼。在社会转型的宏观背景下,各级地方政府不会沿着既有的轨迹一成不变地运行,也不会沿着任何预设的轨道有条不紊地变革。但是,理论与实践有机融合后的裂变和升华,其产生的力量是雄浑的,产生的影响必是持久的。无论政府还是社会,都将在这样的作用力下一步一步地前行。

是为序。



## 作者简介

陈广胜，1969年生，现任浙江省人民政府研究室副主任，兼任浙江省社会科学界联合会常务理事、浙江省行政管理学会副会长；毕业于杭州大学经济系（现浙江大学经济学院），获公共管理硕士学位；曾任杭州东宝特种泵厂副厂长，浙江省经济体制改革委员会综合处副处长，浙江省人民政府办公厅财金处、综合一处处长。

主要从事政策实务、公共管理、区域发展等领域的研究；在省级以上报刊发表论文30余篇，部分文章被《新华文摘》、中国人民大学复印报刊资料等权威二次文献全文转载；多次主持或执笔省级重点课题，获省部级研究奖励3项。

## 目 录

序言 善治源于探索	(1)
第一章 从浙江看地方政府制度变迁	(1)
第一节 地方政府改革的市场化背景	(3)
一、多元化市场主体奠定微观基础	(5)
二、市场机制发挥资源配置基础性作用	(6)
三、中小企业与特色产业推动区域发展	(8)
四、地域人文精神支撑市场化改革	(9)
第二节 市场化与地方政府改革的互动演进	(11)
一、利益契合效应	(12)
二、增量改革效应	(13)
三、“无为而治”效应	(14)
四、制度转化效应	(15)
五、层级博弈效应	(16)
六、权力下放效应	(18)
第三节 地方政府改革的浙江探索	(20)
一、地方政府职能的转变	(20)
二、政府机构改革的历程	(26)
三、政府管理方式的调整	(31)
第二章 转型期地方政府的困境	(39)
第一节 挑战纷呈的转型期	(41)
一、行政环境与社会转型	(41)

二、转型期的矛盾和特征·····	(43)
三、地方政府的内在冲突·····	(48)
第二节 当前地方政府之弊病·····	(52)
一、关于地方政府职能·····	(52)
二、关于地方政府层级·····	(54)
三、关于地方政府机构·····	(56)
四、关于地方政府管理·····	(58)
五、关于地方政府信用·····	(59)
第三节 “华山之路”在改革·····	(61)
一、全球化倒逼地方政府改革·····	(62)
二、科学发展观呼唤地方政府改革·····	(66)
三、构建和谐社会亟须地方政府改革·····	(70)
第三章 扑面而来的政府改革浪潮·····	(77)
第一节 公共行政模式·····	(79)
一、公共行政模式的历史渊源·····	(79)
二、公共行政模式的理论基础·····	(80)
三、公共行政模式的基本特征·····	(83)
第二节 新公共管理模式·····	(85)
一、新公共管理运动的时代背景·····	(85)
二、新公共管理模式的理论基础·····	(87)
三、新公共管理模式的实践探索·····	(91)
第三节 治理与善治理论·····	(95)
一、治理概念的界定·····	(96)
二、多中心的治理结构·····	(99)
三、对善治的探求·····	(101)
第四节 善治在中国的本土化·····	(105)
一、善治理念与儒道思想的相融·····	(105)
二、善治的中国式阐发·····	(108)
三、中国共产党领导下的善治之路·····	(111)
第四章 地方政府创新的目标模式·····	(115)
第一节 迈向现代地方政府·····	(117)
一、政府的起源与性质·····	(117)



二、地方政府的价值与合法性 .....	(119)
三、传统地方政府的历史形态 .....	(122)
四、从管制行政到治理行政 .....	(123)
第二节 现代地方政府的本质特征 .....	(126)
一、以服务为宗旨 .....	(127)
二、以公平为核心 .....	(129)
三、以民主为基础 .....	(132)
四、以法治为保障 .....	(135)
第三节 施政理念的转型 .....	(138)
一、从“物本型”转向“人本型” .....	(139)
二、从“全能型”转向“有限型” .....	(141)
三、从“权力型”转向“责任型” .....	(144)
四、从“暗箱型”转向“透明型” .....	(146)
五、从“设租型”转向“廉洁型” .....	(148)
<b>第五章 契合善治的地方政府职能 .....</b>	<b>(153)</b>
第一节 地方政府与市场的治理边界 .....	(155)
一、政府与市场关系的历史演变 .....	(155)
二、市场失灵:政府治理的切入点 .....	(159)
三、不同侧重与特点的制度安排 .....	(162)
第二节 地方政府与社会的治理边界 .....	(164)
一、政府与社会关系的理论梳理 .....	(164)
二、政府失灵:非政府组织治理的弹性空间 .....	(169)
三、地方政府与非政府组织的治理重心 .....	(176)
第三节 现代地方政府的职能定位 .....	(181)
一、地方政府的基本功能 .....	(181)
二、地方政府职能的类型及实现形式 .....	(183)
三、地方政府的纵向职能配置 .....	(185)
四、现代地方政府的具体职能 .....	(187)
<b>第六章 地方政府组织与区域公共物品 .....</b>	<b>(195)</b>
第一节 地方政府的组织结构 .....	(197)
一、地方政府运作中的权力关系 .....	(197)
二、扁平化的地方政府组织 .....	(200)

三、省直管县体制的探讨 .....	(203)
四、地方政府的合理规模 .....	(205)
五、地方政府的机构设置 .....	(208)
第二节 区域公共物品的合作供给 .....	(212)
一、公共物品的属性和分类 .....	(212)
二、区域公共物品的政府直接供给 .....	(214)
三、区域公共物品的政府间接供给 .....	(218)
四、事业单位体制改革 .....	(223)
第三节 乡镇政府组织与农村公共物品 .....	(226)
一、农村公共物品供给的政府职责 .....	(226)
二、行政体系末端的组织架构 .....	(229)
三、村民自治的制度保证 .....	(231)
四、农村公共物品的多中心供给 .....	(233)
<b>第七章 地方政府的公共资源配置 .....</b>	<b>(237)</b>
第一节 人力资源配置 .....	(239)
一、公共职位与人力资源的组合 .....	(239)
二、西方公务员制度的起源和发展 .....	(242)
三、官僚制组织在中国的扬弃 .....	(245)
四、地方政府公务员的素质保证 .....	(248)
五、地方政府公务员的机制导向 .....	(251)
六、地方政府公务员的职位聘任 .....	(254)
第二节 财政资源配置 .....	(257)
一、确保财政支出的公共性 .....	(257)
二、力求公共服务的均等化 .....	(260)
三、推进预算管理的科学化 .....	(264)
第三节 信息资源配置 .....	(269)
一、信息不对称导致的政府失信 .....	(269)
二、地方政府的信息公开 .....	(271)
三、地方政府信息的公共平台 .....	(273)
四、电子政务与配套制度建设 .....	(275)
第四节 国有资产配置 .....	(277)
一、建立现代产权制度 .....	(278)
二、调整国有资产布局结构 .....	(279)

三、完善国有资产保值增值机制 .....	(281)
<b>第八章 地方政府的运行机制创新</b> .....	(285)
<b>第一节 地方政府的决策机制创新</b> .....	(287)
一、有限理性下的政府决策 .....	(287)
二、开明的精英决策模式 .....	(289)
三、地方政府决策的程序约束 .....	(292)
四、地方政府决策的公民参与 .....	(293)
五、地方政府决策的专家咨询 .....	(296)
六、地方政府决策的追踪纠错 .....	(298)
<b>第二节 地方政府的执行机制创新</b> .....	(301)
一、地方政府执行的政策规避 .....	(301)
二、构建有效执行体系 .....	(302)
三、改革行政审批制度 .....	(305)
四、理顺行政执法体制 .....	(308)
<b>第三节 地方政府的监督机制创新</b> .....	(311)
一、行政监督的多元组合 .....	(311)
二、行政问责的制度建构 .....	(314)
三、行政绩效的系统评价 .....	(317)
<b>第四节 地方政府的应急机制创新</b> .....	(321)
一、公共危机与应急管理 .....	(322)
二、地方应急组织体系 .....	(324)
三、应急管理程序设计 .....	(326)
<b>结语 全球化与本土化</b> .....	(330)
<b>主要参考文献</b> .....	(334)
<b>后 记</b> .....	(341)

# 第一章 从浙江看地方政府制度变迁

制度变迁并非一个独立的变量,地方政府制度变迁更是如此。改革开放以来,我国地方政府模式发生了深刻的历史性变迁,而这种“变”正是市场化的产物,又始终与市场化进程互动前行。浙江省可谓是最鲜明的例证。



## 第一节 地方政府改革的市场化背景

在我国幅员辽阔的版图中,浙江省地处东南沿海、长江三角洲南翼。按地理学的维度,浙江既是水系之名,又是政区之名。境内最大的河流——钱塘江因江流曲折被喻作“浙江”,而唐代始置浙江东道、西道两大方镇。元明之际,浙江开始成为一个省级行政区,其辖境大致相沿至今,地理空间涵盖了钱塘江流域及周边的瓯江、椒江和姚江、甬江等流域。<sup>①</sup>可以说,这是一个在地理环境、经济文化、风土人情等方面均极具特色的区域社会。

就陆域面积来看,浙江省仅 10.18 万平方公里,是全国内地除宁夏回族自治区、海南省之外最小的省(区、市)。地貌俗称“七山一水二分田”,即丘陵山地占 70.4%,河湖占 6.4%,平原占 23.2%。<sup>②</sup>按人均可耕地面积计算,浙江省只有 0.5 亩多,不到全国平均水平的一半。而且境内缺乏铁、煤、石油等大宗工业原材料,一次性能源的 95% 靠外来输入。从国家统计局发布的 45 种矿产工业储量潜在价值看,浙江省仅占全国的 0.09%;如果人均资源量指数以全国平均数为 100,浙江省能源仅为 0.5,矿产为 4.9,综合指数列全国倒数第三。<sup>③</sup>因此,这是个典型的人多地少、自然资源匮乏的省份。不仅如此,由于在特定历史背景下作为海防前线,1952—1978 年,浙江省累计国有投资仅占全国总数的 1.5%,人均国有投资 411 元,为全国平均水平的一半,位居各省(区、市)末位。按常理讲,这样的省份并没有多少先天的资源禀赋优势。然而,改革开放以来的浙江省却展现出了令人惊叹的发展“核能”。1978 年,浙江省还是纯粹的农业省份,地区生产总值仅占全国的 3.57%,人均生产总值居各省(区、市)第 16 位,城乡居民收入分别居第 9 位和第 8 位。但如今的浙江省已经跨入工业化中后期,成为全国名列前茅的经济强省。2006 年地区生产

① 金普森、陈剩勇主编:《浙江通史》(史前卷),浙江人民出版社 2005 年版,第 2 页。

② 金延峰主编:《当代浙江简史》,当代中国出版社 2000 年版,第 1 页。

③ 本书关于浙江省的数字资料,除特别注明出处外,都来自相关年份的《浙江统计年鉴》以及浙江省统计局的各类统计报告和公告,以下不逐一列出。

总值已占全国的 7.5%。若排除直辖市,人均生产总值和城乡居民收入均跃居各省(区)首位。浙江省跨越式发展的奥秘究竟在哪里呢?

答案并不神秘,浙江省的跨越式发展,源自于先人一步的市场化改革。当然,中国任何一个地区的市场化进程都是在改革开放的大潮中起步的——这恰恰构成地方政府改革最基本的宏观背景。一方面,市场化带来的制度安排与环境变化,促使政府职能和管理方式随之转换;另一方面,政府管理体制和运行机制的创新,又极大地推动了市场经济的深入发展。在如此这般的联动中,过去近 30 年,浙江省地方政府改革和区域经济社会发展都走在了全国的前列。为更好地剖析这一问题,还是让我们先回顾我国市场化改革所走过的路子。

我国市场化进程是中央与地方上下互动的结果,伴随着激烈的思想交锋,改革车轮滚滚前行,而中国共产党全国代表大会及有关全会成了具有历史性意义的里程碑。总体来讲,我国市场化进程经过了如下阶段:

- (1)以计划经济为主的阶段。1978 年 12 月,中共十一届三中全会指出,我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中,应该让企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权;应当坚决按经济规律办事,重视价值规律的作用。这次会议开了我国市场化改革的先河。1982 年 9 月,中共十二大又提出“计划经济为主,市场调节为辅”的原则。这与“文化大革命”期间“左”的路线相比较,无疑是巨大进步,但从历史的角度来看,仍然是传统计划经济思想的延续。
- (2)强调商品经济发展不可逾越的阶段。1984 年 10 月,中共十二届三中全会提出:“社会主义计划经济是公有制基础上的有计划的商品经济。”这个提法冲破了计划经济与商品经济的对立,向市场化改革目标前进了一大步。
- (3)认为计划与市场具有内在统一性的阶段。1987 年 10 月,中共十三大提出,国家对企业应逐步转向以间接管理为主,新的经济运行机制总体上应当是“国家调节市场,市场引导企业”的机制。这彻底突破了在计划经济体制框架内改革的思路。
- (4)重提计划经济主导地位的阶段。1989 年 11 月,中共十三届五中全会强调“计划经济与市场调节相结合”,改革步伐在这一时期实际上没有进一步迈开。
- (5)确立市场基础性作用的阶段。1992 年 10 月,中共十四大依据邓小平“南方谈话”的精神,明确宣布“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”。1993 年 11 月,中共十四届三中全会勾画出了社会主义市场经济体制的基本框架。
- (6)迈向完善市场经济体制的阶段。2002 年 11 月,中共十六大明确了全面建设小康社会的宏伟目标,提出到 2020 年“建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放

的经济体制”。2003年10月,中共十六届三中全会进一步明确了完善社会主义市场经济体制的指导思想和主要任务。至此,我国市场化改革的目标及其框架在理论上已经基本完成。

市场化的制度变迁,本质上是社会经济活动中资源配置主体和资源配置方式的变迁。既表现为资源配置的微观经济主体的变化——民营企业取代国有企业成为资源配置的主体,即民营化过程;又表现为社会经济活动中资源配置方式的变化——市场取代计划成为基础性的资源配置方式。应该说,浙江省的民营经济发展和市场机制发育都较全国领先,成长势头也更为迅猛,这使其市场化进程呈现出鲜明的特点。

### 一、多元化市场主体奠定微观基础

市场交易的实质即财产权利的交换,所以市场化的制度变迁首先在于产权变革。浙江经济被喻为民本经济,而民本多元,结果自然是千家万户成了市场主体,四面八方都在务工经商。广大人民群众纷纷作为投资者、经营者,并最终成为财富的积累者、享受者,全省形成了创业源泉充分涌流的良性局面。

有人形象地称,浙江经济是“老天爷”经济、“老祖宗”经济与“老百姓”经济的结晶体。由于自然资源劣势明显,加上农业开发层次低,尤其是温州、台州等浙南地区,光靠务农只能勉强维持基本生存;另一方面,经过千百年的历史传承,浙江的民间手工业比较发达,许多人具备在农业之外寻找新的就业领域和收入来源的立身之本。既然农业不能有效地吸收农村全部劳动力,而城市和国有工业又不能为剩余劳动力提供足够的就业空间,唯一选择是就地就近发展多种多样的非农产业。事实上,农业生产季节性也使农民完全可以利用农闲时间从事其他经营。随着农地制度的改革,传统生产关系对生产力的枷锁迅即解扣,民营经济在浙江省出现了蓬勃发展的态势。在改革伊始,浙北农村主要发展乡(镇)、村办集体企业,浙南农村主要发展家庭工业,与之相应的,城镇则兴起一大批二轻企业。“国家、集体、个人一起上,四个轮子(乡办、村办、联办、户办)一起转”,是当时多元化市场主体的生动写照。

民营经济作为计划经济体制外的增长因素,与市场天然紧密地联系在一起,它的发展壮大过程,也就是市场机制日益发挥重要作用的过程。回顾浙江省民营经济的发展历程,大致可分为三个阶段:<sup>①</sup>一是20世纪

<sup>①</sup> 陈广胜:《关于创新民营经济发展模式的思考》,《宏观经济研究》2007年第3期。



70年代末至90年代初,基本特点是乡镇集体企业加速发展,个体私营经济从无到有、从小到大。1978—1990年,全省集体工业占全部工业增加值的比重从36.2%上升到61.3%,个体私营经济的比重也上升了5.5个百分点。二是90年代初至90年代末,基本特点是个体私营经济发展壮大,集体企业逐步改制。邓小平“南方谈话”以来,个体私营经济出现了一个发展高潮。1997年末,全省私营企业发展到9.2万户,比1992年增加了7倍。1990—1997年,个体私营经济所创造的增加值占全省生产总值的比重从15.7%上升到33.7%,而集体经济从53.1%下降到36.7%。三是90年代末至今,基本特点是各种所有制经济不断融合,民营经济综合实力显著增强。不少私营企业从独资、合伙制转为股份制,国有企业也加快产权多元化改制,推动混合所有制经济的发展。一大批民营企业则在竞争中逐步向规模经营、综合经营、集团经营迈进。2005年,全省年销售收入超亿元的民营制造企业达2851家,其中超过50亿元的27家,超过100亿元的12家;总资产超过亿元的私营企业1111家,设立民营企业集团928家,分别是2000年的15.6倍和3.5倍。在2005年全国工商联发布的中国民营企业综合实力500强中,浙江省占了203家,总量居全国第一。

可以说,民营经济的兴起,从根本上调整和完善了浙江省的所有制结构。2005年,民营经济占全省生产总值的64.7%,占全社会固定资产投资的55.1%,占政府税收收入的50.7%,占第二、三产业从业人数的72.4%。第一次经济普查结果显示,2004年末浙江省私营企业达21.9万个,占全省全部企业数的70.7%,比1996年末上升47.8个百分点。民营经济不仅成为国民经济的重要支柱,更是依靠广大人民群众的力量创造出民有、民享、民富的经济,为浙江省奠定了充满活力的微观经济基础。

## 二、市场机制发挥资源配置基础性作用

在经济学看来,市场是人类经济秩序演进的结果,目前已从语义上的“空间”概念——交易场所,发展为一种最有效率的资源配置方式。伴随着多元化市场主体的快速成长,浙江经济的运行机制也发生了深刻变化。

民营经济兴起的初始阶段,受当时计划经济体制的制约,民营企业不可能靠国家供应获得计划内物资,也不可能由国家统购包销产品;而农业的发展又使农民在完成指令性任务之外,有了剩余农产品。在此前提下,一些以农民自产自销为主的集贸市场就自发地形成了。特别是家庭工业和乡镇企业的迅速发展,促使一大批富有地方特色的专业市场在20世纪