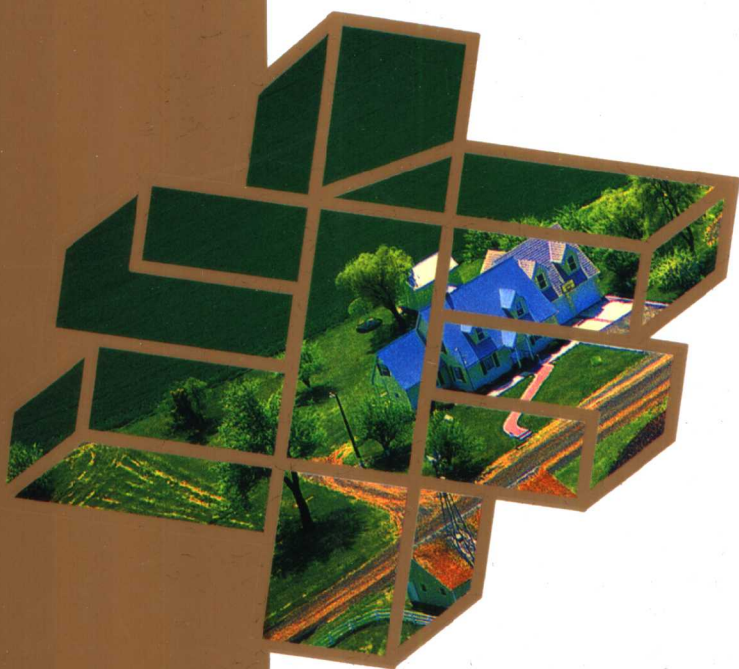


中国民主治理案例研究丛书

地方政府创新与善治： 案例研究

CASE STUDIES OF LOCAL GOVERNANCE
INNOVATIONS



俞可平 主编

社会科学文献出版社

中国民主治理案例研究丛书

地方政府创新与善治： 案例研究

俞可平 主编

社会科学文献出版社

· 中国民主治理案例研究丛书 ·

地方政府创新与善治:案例研究

主 编 / 俞可平

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssdph.com.cn>

责任部门 / 编辑出版中心

(010)65232637

责任编辑 / 宋月华

责任校对 / 以 兰

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010)65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010)65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 东远先行彩色图文中心

印 刷 / 北京四季青印刷厂

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 11

字 数 / 211 千字

版 次 / 2003 年 9 月第 1 版

印 次 / 2003 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80190 - 041 - 3 / D · 005

定 价 / 22.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

中国民主治理案例研究丛书总序

俞可平

有两件事直接触发我主编这套中国民主治理案例研究丛书。一件是，在一次由我主持的“中国地方政府改革与创新”课题组专家会议上，当与会的 20 位知名教授审议 300 多个有关地方政府改革与创新的案例材料时，他们中的许多人不无感慨地说：没有想到这些年各地出现了这么多实实在在推进民主治理的创新实践，原来以为只有政务公开和村民自治这些新东西。另一件是，在国外访问讲学期间，当我把我们所做的关于地方治理的案例研究成果介绍给国外同行时，他们往往不无惊讶地说：原来以为中国在改革开放后只有社会经济的剧变而无政治的大变，没有想到中国的基层也在努力进行趋向善治的各种改革。这两件事使我感到，第一，作为政治学学者，我们应当运用最新的分析工具，适时地并且深入地研究社会实际生活中业已存在的最新政治发展，对其进行高度的理论抽象，这不仅是推进地方民主治理的实际需要，也是深化政治学研究的需要，离开了对现实政治生活的观察和思考，很难提出新的概念、范

畴和分析框架，更不用说形成新的政治学理论。第二，对中国现实政治的研究，应当借用国外有价值的新方法和新理论，只有这样才能更加全面地认识中国的政治发展规律，更容易推进具有中国特色的政治科学研究；也只有这样才能使中国的政治学研究走向世界，使世界更加全面地理解中国的政治学和中国政治生活。

本丛书正是按照上述思路编选而成的，它由以下 5 本著作组成：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》（俞可平等著）、《乡镇长选举改革：案例研究》（黄卫平主编）、《社区民主与治理：案例研究》（林尚立主编）、《中国乡村治理的历史与现状：案例研究》（徐秀丽主编）、《地方政府创新与善治：案例研究》（俞可平主编）。它们汇集了近年来分别由中共中央编译局、中国社会科学院、清华大学、复旦大学、深圳大学等单位的学者主持的几个关于地方民主与治理的研究课题的最终成果，基本上是关于农村的村、乡（镇）、县（市）和城市的社区的个案研究。丛书的作者多为国内该研究领域的中青年学者，他们分别从社会学、政治学和历史学等不同视角，运用国际学术界通用的研究方法和分析框架，特别是若干新兴的分析模式，如治理与善治的分析模式和国家—公民社会的分析模式，对中国的地方改革、体制创新、民间组织、民主治理的现状、历史和未来等做了比较系统和深入的实证研究。为便于进行国际学术交流，丛书中的相当一部分内容采用中英文两种文本撰写。不敢说这些著作具有多大的权威性和多高的学

术价值，但可以说，这些成果代表了这些研究领域的最新发展。

组成丛书的5本著作都是编著，每本书都有好几位作者。作者多，又强调文责自负，所以，观点、文风、体例不一，质量参差不齐，就势所难免。尽管如此，我仍然想说，从总体上说，这是一些严肃的研究成果，其中相当一部分质量很高。遗憾的是，严肃的和高质量的研究成果，不一定是畅销的作品。按照常理推算，这套书出版社大概是要赔钱的。所以，我要特别感谢社会科学文献出版社的谢寿光社长和全体作者，感谢社会科学文献出版社与作者为了推动严肃的学术研究事业而达成的以下共识：如果这套丛书赔钱，不论赔多少，都由出版社承担；只要这套丛书不赚钱，作者就放弃本应得到的稿酬。本丛书所要力图证明的一个论点是，善治建立在公民之间以及公民与政府之间的合作与信任之上。我想说，作者与出版社之间的这种合作与信任，正是善治所需要的基本素质。

俞可平

2002年2月22日

序 言

2002 年，中共中央编译局比较政治与经济研究中心和中共中央党校世界政党研究中心联合组织发起了首届“中国地方政府创新奖”的评选和奖励活动，总共有 320 多个地方政府的创新项目参加了该奖项的申请。申请项目的内容涉及村民自治、社区服务、政务公开、司法公开、警务公开、政府上网、任前公示、离任审计、行政诉讼、两票直选、市长热线、领导下访、公开听证、开发式扶贫等。根据项目的创新程度、重要程度、自愿程度、效益程度、推广程度和节约程度六个主要评选标准，全国专家委员会和全国选拔委员会严格依据科学的评选程序，最终评选产生了 10 名优胜奖获得者。这些获得优胜奖的地方政府创新项目，在相当程度上反映了改革开放以来，特别是 20 世纪 90 年代以来，县级以下地方政府在推进基层民主治理方面的最新成就，体现了地方政府在建设社会主义政治文明的生动实践。在颁奖大会结束后，我们立即组织专家学者对获得优胜奖的 10 个项目进行了较长时间的实地跟踪研究，在这个基础上完成了 10 个案例的研究报告。本书即由这 10 个案例的研究报告汇编而成。我们所从事的“中国地方政府创新

研究和奖励计划”，以及呈现在读者面前的这些研究报告，体现了课题组同志用现代政治学理论和方法分析现实中国政治的努力，以及推动我国政治学理论研究和民主政治实践的意愿。我们希望这些案例研究资料能为政治学研究者、各级党政干部、大专学校学生以及 MPA 学员提供关于中国民主治理方面的基本素材，以有助于大家更好地理解中国政治的发展。

俞可平

2003 年 2 月 28 日

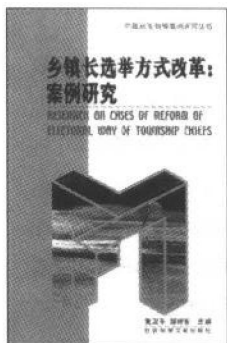
相关链接

相关链接

相关链接

相关链接

中国民主治理案例研究丛书



◎ 定价：20.00 元

乡镇长选举方式改革：案例研究

黄卫平 著 2003 年 1 月出版

乡镇长选举方式改革标志着我国扩大基层民主的政治体制改革进程，已经开始由广泛推行“村民自治”的村民委员会等群众性自治组织的社会民主层面，向进一步改革基层政权领导人产生方式的政治民主层面发展。书中提供的案例典型而有价值，富有创新意义，读后定会有所收益。



◎ 定价：22.00 元

社区民主与治理：案例研究

林尚立 著 2002 年 12 月出版

复旦大学国际关系与公共事务学院对社区民主与社区治理的研究已进行多年，并形成了一个团队。该书就是这个团队工作的成果。书中所有案例都是作者在多次实地调查的基础上形成的，其中有的是“蹲点式”调查所得。如何实现社区民主与治理？该书的案例研究会给读者以很大启示。

相关链接

相关链接

相关链接

相关链接

中国公民社会的兴起与治理的变迁

俞可平 等著 2002 年 11 月出版



定价：39.00 元

主要研究改革开放后兴起的民间组织及其对社会政治生活的影响，分别选择了有代表性的中国青少年基金会、行业协会、村民组织、社区组织为实例，对民间组织的结构、功能、运行机制、管理方式及其对治理的影响进行了比较全面的研究，对中国公民社会的兴起及其对善治的意义做了初步的理论概括。

中国地方政府创新 2002

俞可平 著 2002 年 5 月出版



定价：60.00 元

本书是中共中央编译局、中共中央党校、中共中央《求是》杂志社等权威机构组织专家学者代表公众对地方政府创新活动进行的评估，是上述机构发起组织的“中国地方政府改革与创新”研究及奖励计划的最终成果。这样的评估在中国是第一次，具有重大的历史意义和现实意义。

目 录

规范地方政府公共支出的治理变革

——南宁市实施“政府采购”的个案研究 …… 陈家刚 (1)

以制度创新推动地方治理转型

——海口市推行“三制”实践的个案分析 …… 陈家刚 (33)

弱势群体公共参与：准行政性组织的

作为空间

——河北迁西妇代会直选个案报告 …… 陈雪莲 (69)

公共行政体制的创新

——深圳市行政审批制度改革 …… 陈雪莲 (96)

完善审计监督 促进廉政勤政

——以浙江省金华市领导干部经济责任制

审计为例 …… 丁开杰 (122)

南京市下关区“政务超市”调研报告及

分析 …… 王勇兵 (158)

发挥制度绩效，拓展公民有序参与的渠道

——贵阳市人大常委会市民旁听制度所引发的

联动性创新 …… 杨雪冬 (187)

局部创新和制度瓶颈

——四川省遂宁市市中区“公推公选”

乡镇长和乡镇党委书记 …… 杨雪冬 (221)

理念、范式、制度：面对社会矛盾纠纷时的
政府选择

——以上海市浦东新区司法调解中心

为个案 钟开斌 (263)

使农村民主运转起来

——湖北广水“两票制”案例分析 周红云 (301)

规范地方政府公共支出的治理变革^{*}

——南宁市实施“政府采购”的个案研究

陈家刚

政府采购也称为公共采购，它指的是各级国家机关、事业单位和群团组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为^①。相对于个人、家庭、企业和团体采购而言，政府采购具有以下特征：资金来源的公共性，采购资金来源于国家或地方财政收入，是纳税人的钱；采购主体的特定性，采购者是依靠财政开支的行

-
- * 本报告是经过2001年8月28~31日、2002年10月28日至11月2日两次到南宁市进行实地调查完成的。感谢南宁市市长林国强同志的关怀、南宁市财政局长黄伟京同志的工作安排，笔者的调查是在南宁市政府采购管理处安排下进行的，吉海宁同志的安排为我们提供了很多便利。笔者还要感谢政府采购管理处的曾肄业及其他工作同志，以及参加过座谈的“政府采购”项目组织者、企业代表和群众。与他们的座谈使笔者亲身感受到“政府采购”创新实践的成效。本报告资料来自南宁市政府采购管理处。报告中的观点由作者负责。

① 《中华人民共和国政府采购法》2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过。2003年1月1日实施。

政机关、事业单位或其他社会团体；采购活动的非商业性，采购不以赢利为目的，只是为了消费；采购对象的广泛性，采购没有体积与数量的限制，它主要涉及货物、工程、服务三个领域，等等。

政府采购制度最早形成于 18 世纪末的西方资本主义国家，其目的在于对政府采购行为进行法制化管理。美国在 1761 年颁布了《联邦采购法》，英国 1782 年设立了专门采购政府办公用品的文具公用局，并对政府采购管理立法^①。我国政府采购的实践开始于 20 世纪 90 年代的试点运作，北京、上海、广州、深圳、广西和珠海等地相继开始了政府采购的尝试，并取得了相当的成效，政府采购制度逐步形成和完善^②。在各地的政府采购实践中，1998 年开始的广西南宁市政府采购实践比较完整、系统地反映了我国公共财政支出管理的治理变迁与创新。

一

1996 年，原财政部部长刘仲藜在全国财政工作会议上提出“试行政府采购制度”。经过比较充分的准备，深圳、河北、上海、重庆等地开始试行“政府采

① 《中国公务员》1999 年 4 月号。

② 中国的政府采购已逐渐走向规范。2003 年 1 月 1 日正式实施《中华人民共和国政府采购法》；2001 年实施政府采购节约财政资金 78 亿元；2003 年政府采购规模将达到 1500 亿元，各级国家机关、事业单位和团体组织将全面推行政府采购。<http://www.ccgp.gov.cn> 中国政府采购网。

购制”^①。经过几年的实践，政府采购取得了相当的成效。最明显的就是节约了财政支出，缓解了财政收支的紧张，有效遏制了传统采购制度不规范所引起的权钱交易等腐败现象。随后，政府采购制度开始在全国较大范围内施行。南宁市也于1998年开始了“政府采购”的实践。

南宁市实行“政府采购”制度既有宏观的背景，也存在着地方层面的诱致因素。“实行政府采购制度，是我国融入世界经济的必然要求，是拓展政府职能、加强财政支出管理、提高资金使用效益的必由之路，是实现宏观调控和保护支柱产业的重要手段，也是避免盲目购置、重复购置、随意购置和不公平交易，杜绝‘回扣’、权钱交易、贪污受贿、损公肥私等腐败行为发生的有效举措”^②。从大的方面讲，实行“政府采购”是与世界经济的融合和本国经济结构紧密结合在一起，而地方因素主要集中于如何有效地实施政府公共财政支出的管理方面。

首先，南宁市实行“政府采购”制度是我国经济结构调整、适应世界经济发展、融入世界的战略组成部分。20世纪70年代末，政府采购制度延伸到国际贸易领域，《政府采购协议》已成为各国加入世界贸易组织必须签署的文件之一。在我国成功加入世界贸易组织之后，实施政府采购制度既必要也紧迫。经济发展的客观要求推动

① 刘宏：《政府采购制：一道亮丽的风景》，载《四川统一战线》1998年第9期。

② 韦英思、吉海宁：《在推行政府采购制度上突破——南宁市实施政府采购制度的经验与做法》，南宁市政府采购管理处资料。

南宁市政府必须在财政收支管理上创新制度安排^①。

其次，市场经济的进一步发展也要求实行政府采购。传统的控购办法已经远远不能适应市场经济的客观要求，财政支出的分散使用为地区封锁、行业垄断提供了便利，造成大量不平等竞争。出于自身利益的考虑，一些地方政府和部门往往迫使其支出单位购买本地区、本部门的商品和劳务，而对商品和劳务的质量很少考虑。这不仅使公共产品和服务的有效提供受到很大影响，还严重阻碍了全国统一大市场的形成和发展，限制了市场配置资源的基础性作用的发挥。通过政府采购可以调节社会供求总量，实现社会总供求平衡；也可以在一定程度上调节产业结构和产品结构；还可以有利于保护民族工业，并通过公开竞争的方式形成对民族工业的压力，促使其不断改进技术和加强管理，提高公平竞争能力。要建立社会主义市场经济体制，必须从实际出发，处理好政府与企业之间的关系，利用政府采购这一财政杠杆调节经济，促进企业发展，不再通过拨款、政策等行政手段干预或支持企业，真正实现市场经济的运作^②。

再次，实施政府采购可以节约财政支出，缓解财政紧张状况。在南宁，长期以来是按照计划经济体制的财政模式来运用政府财政资金的，没有形成一种统

① 经济愈发展，联系愈紧密。与世界经济接轨，也包括实行政府采购制度。南宁市不可能脱离这个大环境；为了解决财政部门与其他利益相关部门如建委的矛盾，市财政部门工作人员的说服工作也都多次强调加入WTO对中国政府、企业的影响。2001年8月28日座谈会。

② 胡志崇：《南宁市政府采购制度出台前后》，载《政府采购》总第1期，1998。

一的采购制度。因此，在相当程度上无法对政府财政支出的具体使用进行有效的管理，进而导致了一系列严重问题，如财政资金的分配与使用相脱节，难以实现财政资金由价值形态向实物形态的延伸管理等。作为广西壮族自治区的首府城市，南宁市的财政状况与其他城市一样不太好，没有摆脱困境。政府财政依然是“吃饭”财政，发展事业与建设的资金非常紧张^①。政府采购要求以公开招标、公平竞争的方式购买货物、工程与服务，可以大幅度节约财政支出，减少资金流通环节，提高资金使用效率，强化财政监督。据相关统计资料，政府采购规模一般占 GDP 的 5%~10%，节约率大约为 10%。1997 年南宁市 GDP 为 230 亿元，按照 10% 节约率来计算，在 23 亿元政府采购支出中可以节省 2 亿元，占南宁市地方财政收入的近 1/5^②。因此，实行政府采购也是很紧迫的。

另外，消除财政资金使用的随意性所导致的权钱交易等腐败现象是实行政府采购的另一个关键性因素。由于财政资金使用是各单位分散的、自主的，采购过程不公开、不透明、随意性强，这就滋生了许多腐败现象^③。

① 政府采购管理处吉海宁处长：南宁市年财政收入 38 亿元左右，而政府的财政支出则会达到 50 亿~60 亿元，资金缺口很大。2002 年 10 月 29 日座谈会。

② 和立强：《政府采购任重道远》，载《政府采购》总第 1 期，1998。

③ 在调研中，南宁市财政部门的官员反映，因为没有制度性的规范，财政支出管理很混乱，权钱交易的腐败现象也很严重。“政府采购”项目发起者座谈会，2001 年 8 月 28 日。