

◇ 王 阳 著

转型时期 地方政府定位

ZHUANXINGSHI
QI
DIFANGZHENG
FUDINGWEI

人 民 出 版 社

◇王 阳 著

转型时期 地方政府定位

ZHUANXINGSHIQI
DIFANGZHENG FUDINGWEI

人 民 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

转型时期地方政府定位 王阳 著. 北京: 人民出版社, 2005. 8

ISBN 7-01-005118-6

I. 转… II. 王… III. 地方政府-政治体制改革-研究-中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 094711 号

转型时期地方政府定位

ZHUANXING SHIQI DIFANG ZHENGFU DINGWEI

编 著: 王 阳

责任编辑: 骆 蓉

出 版: 人民出版社

发 行: 人民东方图书销售中心

地 址: 北京朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京隆昌伟业印刷有限公司

版 次: 2005 年 8 月第 1 版

印 次: 2005 年 8 月第 1 次印刷

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 30

字 数: 572 千字

书 号: 7-01-005118-6

定 价: 66.00 元

版权所有 盗版必究

人民东方图书销售中心 电话: 010—65250042 65257256 65136418

序

在社会主义条件下发展市场经济，既是一个伟大创举，又是一个全新课题。当前，我国社会主义市场经济体制初步建立，经济体制改革仍处在攻坚阶段，建成完善的社会主义市场经济体制的任务非常艰巨。适应社会主义市场经济发展的要求，科学界定和规范政府职能、行为和体制，还要做大量工作。最重要的是：政府依法充分履行职责，依法行政，加快转变职能，深化行政体制改革，真正实现政企分开、政资分开、政事分开，主要运用经济和法律手段管理经济活动，集中精力抓好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。这既是经济体制改革的题中应有之义，也是政治体制改革的重要内容。

研究转变政府职能、推进行政体制改革，要坚持党的领导，坚持社会主义方向，坚持实事求是的原则，从发展社会主义市场经济和社会主义民主政治的要求出发，绝不能盲目地采用西方的理论，绝不能照抄照搬别国的模式。而应当正确借鉴人类政治文明的有益成果，不断总结实践经验，把握客观规律，使我们的认识不断由“必然王国”走向“自由王国”，推进实践和理论的创新。

改革开放以来，特别是党的十三届四中全会以来，我们在深化行政管理体制改革、转变政府职能等方面，进行了许多探索，积累了丰富经验，形成了广泛共识。主要体现在：充分发挥市场对资源配置的基础性作用，实现政府“有形之手”与市场“无形之手”的结合；按照“精简、统一、效能”的要求，调整政府结构，精简政府机构，提高政府效率；加强对政府权力的监督制约，建立健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的运行机制；制定政府绩

效评价的内容和指标体系，改进政府绩效评价方式，努力实现政府绩效评价的目标取向。

王阳同志撰写的《转型时期地方政府定位》一书，是作者多年来实践经验的总结，也是他潜心研究和思考的成果。该书立意新颖，逻辑严密，文风朴实，内容丰富，论述很有新意，对转型时期地方政府面临的一些重要问题所进行的深入而系统的研究，给人以耳目一新的感觉。王阳同志曾在中央党校进修学习过，我热烈祝贺这本书的出版，并对作者付出的辛勤劳动和探索精神表示敬意。

是为序。

虞云耀

2005年7月

前言

当前，我国正处在由计划经济向社会主义市场经济转型的历史时期。生产力决定生产关系，经济基础决定上层建筑，经济转型必然要求并导致政治体制变革。作为上层建筑重要组成部分的地方政府，既不能沿用传统计划经济时期的组织架构和运行机制，也不能完全按照成熟的市场经济条件下的政府模式进行重构。面对转型时期体制滞后的内在性挑战、环境变化的外在性挑战和全球化的国际性挑战、信息化的技术性挑战，地方政府如何应对、如何适应、如何定位，地方政府职能如何转变、体制如何创新、机制如何转换，政府这只“有形的手”与市场这只“无形的手”如何实现最佳结合，诸如此类问题已经成为人们关注的焦点，也是地方政府必须解决的现实问题。

探讨转型时期的地方政府定位，首先要对地方政府的概念予以科学而明确的界定。一般而言，狭义概念的政府，是指政权机构的行政机关；广义概念的政府，是指立法机关、司法机关、行政机关的总和。在我国，广义的政府外延更为宽泛，除立法机关、司法机关、行政机关外，还包括中国共产党组织。这是因为：第一，我国“议行合一”的行政体制不同于西方的“三权分立”，坚持和完善中国共产党领导的人民代表大会制度是我国的根本政治制度。第二，我国建设法制社会的任务十分艰巨，研究行政体制改革必然涉及狭义政府之外的立法和司法组织。第三，中国共产党的地位是历史形成的，党组织不仅事实上是一种社会公共权力，而且是政府机构的核心，如果不把中国共产党组织作为政府的构成要素来研究地方政府转型，不仅会失之片面，而且会止于皮相。因此，本书所使用的

政府概念，是指包括中国共产党组织在内的广义概念的政府。至于狭义的政府，书中将以“行政”、“行政部门”称之。党政关系中的政府概念，既别于广义概念的政府，又异于狭义概念的政府，是指广义政府概念中党组织以外的部分；而在论及党与行政部门的关系时，又与狭义的政府概念相吻合。本书所研究的对象，是相对于中央政府的省、市、县各级地方政府，尤其以地市级政府为重点。

转型时期地方政府定位，既是理论问题，也是实践问题；既是现实问题，也是历史问题；既是发展中国家的问题，也是发达国家的问题。换言之，不同国家不同地区的地方政府，在不同历史阶段，尤其是在体制变革时期，都存在转型问题。就我国而言，转型时期地方政府定位的核心是改革，重点是创新。改革创新必须坚持四项基本原则：第一，坚持党的领导。中国共产党的领导地位是在长期革命斗争和社会主义建设实践中确立的，是历史和人民的选择。历史和现实反复证明，没有党的领导，就没有正确的政治路线，就没有安定团结的政治局面，就没有社会主义民主政治，就没有现代化中国的一切。促进社会主义市场经济健康发展，实现地方政府转型，必须始终坚持、加强和改善党的领导。第二，坚持社会主义方向。我国的经济体制和政治体制改革与西方不同，是在基本政治制度不变基础上的自我完善，从而使生产关系适应生产力的发展，使上层建筑适应经济基础的发展，使中国特色社会主义更加充满生机和活力。苏联和东欧国家背离社会主义方向的改革，造成了严重后果。其警示告诫我们，在地方政府转型过程中，必须始终坚定社会主义方向。第三，坚持社会主义民主政治。民主政治是地方政府转型的重要目标。作为在国家经济政治活动和人民生活中占有重要地位的地方政府体制的构建，必须始终坚持民主政治原则，坚持依法行政，建设法制政府。第四，坚持实事求是。地方政府转型是极其复杂的系统工程，其变动或调整涉及政治、经济、文化等各个领域。地方政府转型必须突出中国特色、时代特征和地方特点，既要注重理论

性，又要体现实践性；既要注重针对性，又要体现可行性；既要注重前瞻性，又要体现现实性。特别是要处理好继承与创新的关系，对原有体制因素有扬有弃；处理好引进与借鉴的关系，对国外经验批判地吸收，不能生搬硬套。

经济社会的转型呼唤地方政府的转型，地方政府的职能定位、体制架构、机制创新、绩效评价，都应以适应并促进经济社会的转型为客观依据和价值取向。研究地方政府的转型，必须紧密结合转型时期经济社会发展的客观实际，弄清地方政府应该“干什么”、“谁来干”、“怎么干”以及“如何看”的基本问题。因此，本书首先从地方政府的职能即“干什么”这一核心问题入手，提出了转型时期地方政府的八项职能，阐述了地方政府职能的八个转变，从而为地方政府体制改革和机制创新以及绩效评价奠定了基础。要实现地方政府职能转变，必须解决地方政府体制性矛盾，明确“谁来干”的问题。本书根据转型时期地方政府的职能要求，本着精简、统一、效能的原则，探讨了地方党委、人大、行政、司法体制改革的思路，提出了确立地方党委“一个核心、三个党组”工作格局、构建地方人大“三位一体”制度平台、冲出地方行政改革“三个怪圈”、实现司法改革“三个目标”的改革设想。要有效地履行地方政府职能，必须解决地方政府机制性矛盾，明确“怎么干”的问题。本书通过对地方政府“错位”运行、“违章”运行、“封闭”运行、“割据”运行、“虚假”运行等弊端的分析，从决策、执行、监督三个基本环节出发，探讨了地方政府运行机制创新的途径，提出了建立科学民主、程序规范、责任追究的决策机制，建立行政审批、依法行政、高效低耗的执行机制，建立行政监督、权力制衡、防治腐败的监督机制。在理清地方政府职能转变、体制改革和机制创新思路的基础上，必须明确“如何看”的问题。本书从地方政府绩效评价的作用入手，通过对地方政府绩效评价的现状分析，提出了转型时期地方政府绩效评价的目标取向，探讨了地方政府绩效评价体系的构建。

在转型时期，地方政府的职能定位既要与经济社会的转型相适应，又要对经济社会的转型起到引导、保障和促进作用。本书采用了总论与分论相结合的结构方式和理论与实践相结合的论证方式，在系统论述地方政府职能转变、体制改革、机制创新和绩效评价，构建转型时期地方政府创新体系的基础上，从市场培育、企业再造、文化整合、可持续发展、城市发展、“三农”对策、社会保障、社会稳定八个方面，具体论述了地方政府如何履行职能。一是从完善社会主义市场经济体制着眼，阐述了地方政府与市场培育的关系，明确了“有形之手”与“无形之手”的合理定位，剖析了市场建设存在的主要问题，提出了地方政府的职责重在培育市场主体、健全市场体系、完善市场规则、整顿市场秩序、规范中介行为、加强市场监管、构建信用体系、推进市场化进程。二是从转变政府经济管理职能着眼，阐述了地方政府与企业再造的关系，剖析了企业管理存在的主要问题，提出了政企既要分开又不能完全分开、地方政府要直接管理一定数量的国有企业，探讨了国有资产管理体制创新的“三架构”管理体系、“三分开”管理模式、“三结合”管理体制。三是从建设社会主义先进文化着眼，阐述了地方政府与文化整合的关系，剖析了文化建设存在的主要问题，提出了地方政府在扬弃传统文化、抵制腐朽文化、弘扬民族文化、创新先进文化、培育市场文化、提升公民文化方面应承担的责任。四是从落实科学发展观、实现可持续发展着眼，阐述了地方政府与可持续性发展的关系，剖析了可持续发展存在的主要问题，提出了地方政府实施可持续发展战略的基本理念、基本原则和战略选择。五是从提高城市发展水平着眼，阐述了地方政府与城市发展的关系，剖析了城市发展存在的主要问题，提出了城市规划、建设、管理的基本原则和目标取向，探讨了破解城市交通堵塞、治理城市环境污染、搞活城市经营的途径。六是从解决“三农”问题着眼，阐述了地方政府与“三农”的关系，剖析了“三农”存在的主要问题，提出了地方政府解决“三农”问

题的战略选择。七是从建立和完善社会保障制度着眼，阐述了地方政府与社会保障的关系，剖析了社会保障制度存在的主要问题，在借鉴国外社会保障制度的基础上，提出了地方政府建立和完善社会保障制度的基本原则、主要任务和具体措施。八是从构建和谐社会、维护社会稳定着眼，阐述了地方政府与维护社会稳定的关系，剖析了社会稳定存在的主要问题，提出了建立社会稳定的大综治、大信访、大调解工作格局。上述八个方面针对转型时期的重点、难点和热点问题，从实践的角度和操作的层面丰富完善地方政府转型的创新体系，以期为地方政府转型提供一些具体的指导和可行的路径。当然，由于时间和精力所限，诸如地方政府转型与金融体制改革、与税收体制改革、与公民社会的培育、与教育优先发展战略的实施等一些重要问题尚未论及；已论及的问题，所持观点因囿于眼界和能力，肯定有很多不妥之处，恳请各位同仁批评指正。



序

前言

第一章 地方政府转型与职能转变/1

第一节 政府职能的历史嬗变/3

- 一、自由市场经济的“守夜型”政府/3
- 二、政府扩张时期的“干预型”政府/5
- 三、行政改革时期的“两手型”政府/6

第二节 政府职能的模式选择/9

- 一、国外政府与社会关系的主要模式/9
- 二、计划经济时期的政府“超强”模式/10
- 三、改革“阵痛”时期的政府“错位”模式/12
- 四、社会转型时期的政府“双强”模式/14

第三节 地方政府职能的定位/16

- 一、政府职能定位的原则/16
- 二、中央政府的职能定位/17
- 三、地方政府的职能定位/21

第四节 地方政府职能的转变/27

- 一、由全能政府向有限政府转变/27
- 二、由人治政府向法治政府转变/29
- 三、由权力政府向责任政府转变/31
- 四、由封闭政府向透明政府转变/33
- 五、由管制政府向服务政府转变/35
- 六、由低效政府向高效政府转变/37
- 七、由失信政府向信用政府转变/39
- 八、由传统政府向电子政府转变/41

第二章 地方政府转型与体制改革/45

第一节 地方党委体制创新/47

- 一、提升地方党委执政理念/47
- 二、改进地方党委执政方式/49
- 三、科学定位地方党政关系/52
- 四、探索地方干部选任制度/55
- 五、完善地方干部考评体系/57
- 六、创新地方干部监督体制/60

第二节 地方人大体制创新/62

- 一、构建地方人大制度平台/63
- 二、创新地方人大工作体制/65
- 三、强化地方人大职能作用/66

第三节 地方行政体制创新/68

- 一、深化地方行政体制改革/68
- 二、深化地方行政机构改革/70
- 三、深化地方人事制度改革/73

第四节 地方司法体制创新/75

- 一、确定司法改革目标/75
- 二、明确司法改革原则/77
- 三、改革司法领导体制/78
- 四、探索司法制衡体制/80
- 五、健全司法保障体制/81

第三章 地方政府转型与机制创新/83

第一节 政府转型呼唤机制创新/85

- 一、地方政府运行机制面临的挑战/85
- 二、地方政府运行机制存在的问题/87
- 三、地方政府机制创新的国际实践/91
- 四、地方政府机制创新的国内探索/96

第二节 地方政府决策机制创新/101

- 一、建立科学民主的决策机制/101
- 二、建立程序规范的决策机制/102
- 三、建立责任追究的决策机制/104

第三节 地方政府执行机制创新/105

- 一、完善行政审批的运行机制/105
- 二、健全依法行政的运行机制/107
- 三、建立高效低耗的运行机制/110
- 四、建立公共财政的运行机制/114

第四节 地方政府监督机制创新/117

一、完善行政监督的管理机制/117

二、打造权力监督的制衡机制/119

三、探索防治腐败的长效机制/121

第四章 地方政府转型与绩效评价/127

第一节 地方政府绩效评价的客观要求/129

一、地方政府绩效评价的现实意义/129

二、地方政府绩效评价的现实问题/131

三、地方政府绩效评价的国际实践/135

四、地方政府绩效评价的国内探索/137

第二节 地方政府绩效评价的目标取向/138

一、和谐社会的目标取向/139

二、科学发展的目标取向/143

三、正确政绩的目标取向/148

第三节 地方政府绩效评价的体系构建/150

一、地方政府绩效评价的基本原则/151

二、地方政府绩效评价的主要内容/152

三、地方政府绩效评价的指标体系/154

四、地方政府绩效评价的考评方式/155

第五章 地方政府转型与市场培育/159

第一节 资源优化配置需要“两只手”/161

一、“无形之手”与市场失灵/161

二、“有形之手”与政府失灵/164

三、“两手结合”与合理定位/167

第二节 我国经济市场化的现状/169

一、我国经济市场化的发展进程/169

二、我国经济市场化程度的评估/171

三、我国经济市场化存在的问题/173

第三节 加快市场培育/178

一、培育市场主体/178

二、培育市场体系/180

三、强化政府主导/185

第四节 加强市场监管/186

一、完善市场监管规则/186

二、整顿市场经济秩序/189

三、规范中介机构行为/191

四、构建社会信用体系/193

第六章 地方政府转型与企业再造/197

第一节 科学定位政企关系/199

一、国外政企关系的模式分析/199

二、地方政企关系的目标模式/202

三、地方企业角色的市场定位/207

四、地方政企关系的科学定位/209

第二节 科学管理国有企业/212

- 一、国有企业面临现实挑战/212
- 二、国有资产管理体制创新/215
- 三、地方政府直管国有企业/221

第三节 大力发展非公企业/227

- 一、认识非公企业的重要地位/227
- 二、发挥非公企业的重要作用/229
- 三、促进非公企业的健康发展/230

第七章 地方政府转型与文化整合/235

第一节 文化的本质特征/237

- 一、文化的基本特征/237
- 二、文化的地位作用/240
- 三、文化的发展趋势/244

第二节 转型时期的文化碰撞/247

- 一、西方文化的渗透/248
- 二、市场经济的影响/250
- 三、文化转型的阵痛/252

第三节 转型时期的文化整合/253

- 一、应对文化挑战/254
- 二、弘扬民族文化/256
- 三、发展先进文化/259
- 四、培育市场文化/262
- 五、提升公民文化/264

第八章 地方政府转型与持续发展/267

第一节 坚持可持续发展的重大意义/269

- 一、人类社会发展观一次质的飞跃/269
- 二、传统经济发展模式的辩证否定/271
- 三、现代文明最高境界的实现形式/272
- 四、广大人民根本利益的重要体现/273
- 五、全面建设小康社会的必由之路/274

第二节 可持续发展存在的主要问题/275

- 一、人口问题相对严重/275
- 二、自然资源相对匮乏/277
- 三、生态环境破坏严重/279
- 四、经济增长方式粗放/280
- 五、科学技术相对落后/282

第三节 坚持可持续发展的目标取向/283

- 一、树立可持续发展的理念/283
- 二、把握可持续发展的原则/285
- 三、走出可持续发展的误区/287

第四节 坚持可持续发展的战略选择/290

- 一、实施可持续发展的战略/291
- 二、促进经济增长方式转变/293
- 三、实现人口、资源、环境协调/295
- 四、强化对可持续发展引导/298