



公共管理与政治学系列



政府改革与治理

——基于地方实践的思考

陈振明 等 著

公共管理原理、行政管理、城市管理、公共政策、发展
在实践中不断得到锤炼，公共管理学科将进入百家
产生意义并是公共组织的一种职能，包括由政府为主导的公共组织和以公共利益为指向的非政府组织为实现公共利益，为社会提供公共产品和服务的活动。公共管理
部门联合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府治理能力和提升政府服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益
和公共事务广大领域的一个组成部分，其重点在于将公共行政作为一门职业，将公共管理者视为这一职业的实践者。现代公共管理与传统管理的区别集中体现在是否持



公共管理与政治学系

政府改革与治理

——基于地方实践的思考

陈振明 等 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

D625
C654

图书在版编目 (CIP) 数据

政府改革与治理：基于地方实践的思考/陈振明等著. —北京：中国人民大学出版社，2013.6

公共管理与政治学系列

ISBN 978-7-300-17646-8

I. ①政… II. ①陈… III. ①地方政府-政治改革-中国-高等学校-教材 ②地方政府-行政管理-中国-高等学校-材料 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 120225 号

公共管理与政治学系列

政府改革与治理——基于地方实践的思考

陈振明 等 著

Zhengfu Gaige yu Zhili

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 26.75 插页 1

字 数 621 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2013 年 8 月第 1 版

印 次 2013 年 8 月第 1 次印刷

定 价 88.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



.....

本书受厦门大学985工程“公共管理”重点学科及
211工程三期“公共政策与政府治理”建设项目资助

.....

作者简介



陈振明，男，1959年生，广东人，厦门大学公共事务学院院长，教授、博士生导师，教育部“长江学者”特聘教授。兼任厦门大学公共政策研究院院长，厦门大学学位评定委员会委员，厦门大学社会科学部委员；福建省人民政府顾问，国务院学位委员会公共管理学科评议组成员，国家社会科学基金政治学学科专家评审组成员，第12届国家自然科学基金委员会管理学部专家评审组成员，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，全国公共管理类本科专业教学指导委员会委员，全国行政管理教学研究会副会长，中国行政管理学会常务理事；中山大学行政管理研究中心等四个教育部文科重点研究基地的学术委员会委员或兼职教授；《中国行政管理》、《政治学研究》、《国际行政科学评论》（中文版）等10多家学术杂志的编委或学术委员会委员。

主要从事公共管理与公共政策及政治学理论等领域的研究与教学工作，为厦门大学公共管理与政治学两个一级学科博士点、厦门大学“985工程”及“211工程”三期一流学科——“公共管理学科”建设项目的学术带头人。承担了5项国家自然科学基金或国家社科基金项目（包括1项国家自然科学基金重点项目）以及20多项省部级课题及政府部门或企事业单位委托的调研咨询课题的研究工作，承担了国家级精品课程“政策科学”的建设任务。已出版《理解公共事务》等8部专著，主编“公共管理与公共服务系列”、“公共管理与政治学系列”、“公共管理学科前沿丛书”、“厦门大学公共事务文库”、“厦门大学公共管理系列”等丛书，主译“公共政策经典译丛”等译著，在《中国社会科学》、《新华文摘》等杂志发表学术论文200余篇。

作为独立完成人或第一作者获得国家、省部级科研与教学奖20次，包括中国高校人文社会科学研究优秀成果三等奖1次，福建省优秀教学成果特等奖1次，福建省社会科学优秀成果一等奖4次、二等奖6次。入选全国宣传文化系统“四个一批”人才；获得教育部高校青年教师奖、福建省高等学校教学名师奖、宝钢教育基金优秀教师特等奖提名奖，两度获得国务院特殊津贴（1995年、2008年）；被媒体评为首届“中国杰出社会科学家”。

出版说明



公共管理和政治学是当代社会科学及管理科学的两大学科，也是与社会经济发展密切相关、应用前景十分广阔的领域。而 MPA（公共管理硕士）与 MBA（工商管理硕士）、JD 或 JM（法律硕士）一起构成了当代大学文科职业研究生教育的三大支柱。

20 世纪 80 年代中期，我国恢复了政治学与公共行政学的教学与研究。经过几十年的发展，目前这两个学科在我国社会科学和管理科学的研究与教学中均占有重要的一席之地。特别是 20 世纪 90 年代末以来，随着我国市场经济体制的建立和政治—行政体制改革的深化，公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理和政治学本科专业的大量开设，公共管理以及政治学学科业已成为当代中国社会科学和管理科学领域研究及教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。近期国内的许多大学都把公共管理与政治学以及公共管理硕士（MPA）教育作为社会科学及管理科学的一个重点发展领域，纷纷成立政治与公共管理领域的学院，就充分说明了这一点。

厦门大学政治学与行政学系以及 MPA 教育中心是我国公共管理和政治学人才培养的重要基地之一，该系的公共管理、政治学的学科发展具备了相当的规模与优势，1998—1999 年，我社出版了由厦门大学陈振明教授主编的“公共管理与政策分析丛书”（MPA Series），这是我国首批出版的直接面向公共管理以及 MPA 教育的教学参考书，该丛书因其知识创新力度大、贴近我国公共管理实际而受到了学术界的好评，被当做公共行政学知识体系以及公共管理学的开创性著作。该丛书出版后多次重印，被多方引证和广泛使用，获得了多项省部级优秀科研和教学成果奖，取得了很好的经济和社会效益。

但是，由于当时的条件限制，该丛书作为公共管理创新研究的初步尝试，有一定的局限性，且出书种类不多；同时，该丛书问世的四五年来正是我国公共管理学科的理论与实践迅速发展的时期，公共管理的学术研究、知识应用和教育培训都取得了显著进展，特别是大量新文献的涌现（例如，我社推出“公共行政与公共管理经典译丛”），展示了当代西

方公共管理学科的新视野、新途径、新理论及新成就。故此,我们认为,该丛书的某些观点和材料已过时。这就需要对该丛书加以修订和扩充。

有鉴于此,我社决定约请陈振明教授担任主编,将“公共管理与政策分析丛书”(MPA Series)改版和扩充,更名为“公共管理与政治学系列”。一方面,新的系列丛书将在保留公共管理领域原有的《公共管理学》和《政策科学》这两种书目并加以修订的同时,增加一些反映公共管理理论和实践发展的新选题;另一方面,增加与公共管理密切相关的政治学领域的若干选题。这套丛书将陆续出版,它既可以作为公共管理和政治学各专业的本科生和研究生,特别是MPA学生的教材,也可以作为公务员培训的教学参考书,还可以作为其他希望增长公共管理和政治学领域知识的读者的一般性读物。

中国人民大学出版社

加强政府治理与改革的创新研究^{*}

(代前言)



从理论上讲,政府治理与改革是公共管理学的核心领域。在某种意义上可以说公共管理学(或公共行政学)就是对政府治理与改革实践的研究。而从实践上看,改革是政府管理的永恒主题。为适应变化着的社会经济环境,有效地履行职能,政府自身总是处于不断的改革与变化之中。在过去的30多年里,政府治理变革已经成为波及全球的巨大浪潮,不管是发达国家、转轨国家还是发展中国家,政府治理与改革都处在激烈的变化之中,并逐步形成不同的模式。

当代西方政府改革是往往被描述为所谓的新公共管理的管理改革运动,它追求“3E”(economy, efficiency and effectiveness,即经济、效率和效益)目标。这场改革使支配了20世纪大部分时光的传统的公共行政模式向管理主义或新公共管理模式转变。管理主义或新公共管理是一种新的政府管理图景,它突破了政府机制与市场机制之间原本不可逾越的鸿沟,使得以企业精神再造公共部门成为一种行之有效的改革路径。

其实,即使在西方,也没有统一的治理及改革模式。着眼于改革内容,西方政府治理有多种模式,例如,英国学者E. 费利耶划分出四种治理模式:效率驱动模式、小型化与分权模式、追求卓越模式和公共服务取向模式;皮特斯提出四种治理模式,即市场化政府模式、参与型政府模式、灵活性政府模式、解除规制政府模式。

就区域而言,当代西方形成了如下几种有典型意义的政府治理模式:一是英国或英联邦国家模式,即英国、新西兰和澳大利亚等国的新公共管理运动;二是北美模式,主要包括美国的“企业化政府”或“政府再造”运动和加拿大的公共服务改革(更准确地说,美国和加拿大有各自不同的模式,尤其是在公共服务领域);三是欧洲大陆模式,即德国、法国、意大利、西班牙等国的行政现代化运动;四是北欧模式,即斯堪的那维亚各国的政

^{*} 本部分内容原载陈振明:《公共管理理论创新三题》,载《电子科技大学学报》,2011(2)。

府改革,尤其是福利国家及社会保障制度改革等。

在西方(地域意义上的)之外,世界其他地区的政府治理也处于变革之中,并且形成了不同于西方的有区域与国家特色的治理类型及模式。较有典型意义的有:中东欧模式——原苏东地区尤其是俄罗斯、波兰、匈牙利等国的体制转轨与改革;拉美模式——巴西、阿根廷、智利等国的治理改革(尤其是近十年摆脱“拉美陷阱”的努力);东亚(及东南亚)模式——以日本、韩国、中国台湾、中国香港和新加坡等国家和地区为代表的亚洲工业化国家或地区的政府治理与改革;南亚模式——以印度和不丹为代表。

“治理”或“公共治理”是当下流行的术语。治理是一个上下互动的管理过程,它主要通过多元、合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理,其实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。它所关注的主要问题是,如何在日益多样化的政府组织形式下保护公共利益,如何在有限的财政资源下以灵活的手段回应社会的公共需求。通过对政府治理与改革实践的总结与反思,各国学者开始更加关注于公共服务的结果取向、倾向公共治理结构的多元化发展、通过责任分散的治理手段来构建一个服务型政府。

国外政府治理与改革的实践为其理论研究提供了丰富的素材,推动了政府治理与改革的理论发展。政府治理与改革理论也逐步成为公共管理研究的主流,受到学界和政界的共同关注。在政府治理与改革的理论研究中,既有学者借助公共选择和新制度主义等经济学流派的理论和方法,对公共部门进行深入的分析,用市场理念和市场机制重塑政府管理体制和过程;也有学者以民主政治理论为依托,强调政府管理和公共服务的公平公正,关注公共精神的实现。不同的研究路径推动了当代政治学、经济学、管理学和社会学等学科的理论结构的重塑和理论重心的转移,为公共行政或公共管理的跨学科、多视角的研究提供了平台。可以说,无论是理论进展还是实践变迁,国外的公共治理体系和政府改革模式都呈现了多元化的发展趋势,为我国的政府治理与改革实践提供了丰富的理论研究素材和实践的经验教训。

近年来,党中央和国务院的主要领导同志反复强调政府管理创新的重要性和迫切性。随着全球化、信息化时代的来临,当代国外的公共管理与公共政策的理论和实践发生了深刻的变化,在我国改革开放和现代化建设事业的发展过程中政府改革和治理方面产生了大量急需解决的重大问题。在我国,科学发展观、和谐社会和服务型政府等新理念和战略的提出,为我国构建新型的公共治理体系提供了基本的指导思想。党的十六届三中全会提出:“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”,这表明我国公共治理理念已经从强调经济发展转到注重经济社会协调、可持续发展。2003年“非典”事件之后,政府的社会管理和公共服务职能逐渐引起了社会各界的广泛关注。温家宝同志指出:“‘非典’疫情的发生和蔓延,给我们的一个重要启示,就是要在继续加强经济调节和市场监管职能的同时,更加重视政府的社会管理和公共服务职能。”在2008年2月23日中共中央政治局第四次集体学习会上,胡锦涛同志强调说,建设服务型政府,是加快行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务。胡锦涛同志在2011年2月19日中央党校省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话,强调扎扎实实提高社会管理科学化水平,建设中国特色社会主义社会管理体系。实际上,加强政府的社会管理

和公共服务职能意味着我国的政府改革要以社会的公共需求作为内在的规定性,以更为柔性化、人性化和个性化的公共治理方式来实现社会的和谐发展。

与此同时,随着我国市场经济的推进,社会的阶层、结构、运转方式乃至观念都产生了深刻的变迁,客观上需要我国构建新型的公共治理体系,以适应社会变革的需要。现代社会的一个基本特征就是市场经济构成社会运行的基本面,复杂的分工、交易系统促进了经济生活的蓬勃发展,同时也使得社会利益主体多元化、社会结构阶层化、社会关系复杂化。这种情况扩展了社会的多元需求,激化了政府财政资源稀缺的压力,客观上要求政府加强公共治理体系的建设,通过不同治理结构和特定管理自主权的结合,使政府提供的公共服务更好地满足民众的需要,并为民众提供参与公共决策过程的机会。

改革开放以来,我国先后于1982年、1988年、1993年、1998年、2003年和2008年进行了六次政府机构及行政体制改革。经过改革,政府职能转变取得重要进展,机构设置和人员编制管理逐步规范,体制机制创新取得积极成效,行政效能显著提高,基本适应经济社会发展的需要,为改革开放和社会主义现代化建设提供了重要的制度保障和支持,并逐步形成了具有中国特色的政府治理与改革模式。而近年来,我国政府治理与改革进一步深化,特别是在大部制改革以及决策、执行与监督的协调、服务型政府建设与完善基本公共服务体系、政府间关系调整与权力下放等方面的改革取得了新的进展。在向市场体制转轨的过程中,地方政府改革出现了许多创新尝试,形成了不同的改革模式,如深圳模式,顺德模式,晋江模式,富阳的专委会模式,神木、吴起的免费医疗和免费教育实验,综合配套改革试验区的行政管理体制创新探索等。

中国是发展中国家,同时也是经济体制从计划经济向市场经济转轨的国家。中国市场经济建设虽起步时间不长,却已获得了经济高速增长、人民生活水平不断提高等举世公认的成就。伴随着全球一体化的发展趋势,如何进一步发挥政府在社会主义市场经济建设中的作用,如何运用市场的方法来管理公共事务及经济社会事务,提高公共行政服务的质量和效率,实现公共行政管理的现代化,这是摆在国人面前的现实而又紧迫的问题。我国改革开放与经济社会的发展急需政府治理与改革的创新研究。必须跟踪政府治理与改革的理论前沿,探讨政府治理与改革的约束条件、激励机制、基本目标和主要任务,政府治理与改革的战略和策略,治理与改革的重点层面、突破口和推进方式,国内外政府治理与改革的经验(以及不同政府治理模式的比较),政府能力与执行力建设,治理与改革的公共性与合法性,社会管理与公共服务体系建设、组织人事制度改革与人力资源管理,政府治理与改革中的公民参与,国家与民主理论以及社会主义民主政治发展等方面的问题。

加强政府治理与改革的创新研究有助于推动理论与实践的发展,使两者的结合更加紧密、相得益彰。由于传统的政府理论往往注重从应然的角度对政府问题进行规范分析,却忽视了实然角度的经验研究,容易产生理论与实践“两张皮”的现象。政府治理与改革理论的研究应更加关注政府治理与改革实践的实然层面。通过对政府管理实践的细致考察,使公共行政的应然层面趋向明显。反过来这可以对政府改革与治理的实践起导向作用。而政府治理与改革现实的发展,为理论的研究提供了很好的参考系和实验地,进一步促进了理论的完善和发展。

目 录



第10章 社会事业体制创新与社会事业综合改革试点区建设	10
——厦门市社会事业改革与发展的研究报告	10
10.1 厦门市社会事业组织的基本形态	10
10.2 西方国家公共服务部门改革的经验借鉴	18
10.3 厦门市社会事业的体制改革	18
10.4 厦门市社会事业管理体制的改革	18
10.5 厦门市社会事业管理体制改革	18
第11章 建设工程项目与政府的监督管理	181
11.1 建设工程项目与政府的监督管理	181
11.2 建设工程项目与政府的监督管理	181
11.3 建设工程项目与政府的监督管理	181
11.4 建设工程项目与政府的监督管理	181
第1章 中国地方政府改革与治理的“研究纲领”	1
1.1 研究现状	2
1.2 研究主题	4
1.3 研究方法	8
1.4 研究目标和意义	9
第2章 深化行政体制改革，加快服务型政府建设	12
——基于当前发展趋势的思考	12
2.1 深化行政体制改革与建设服务型政府的动因	12
2.2 服务型政府的内涵与目标	17
2.3 国内外政府改革与服务型政府建设的趋势与经验	18
2.4 深化行政体制改革与建设服务型政府的战略与策略	21
第3章 地方政府改革的新进展	32
——机构改革、基层扩权与管理方式改进	32
3.1 新一轮的地方政府机构改革	32
3.2 地方政府财权事权体制改革	42
3.3 地方政府管理方式的改进	47
第4章 国家综合配套改革试验区的改革试验	52
——厦门国家综合配套改革试验区的方案调研与设计	52
4.1 国家综合配套改革试验区的设立背景和过程	52
4.2 国家综合配套改革试验区的特点、内容和行动框架	55
4.3 国家综合配套改革试验区的发展态势与展望	62

4.4 厦门建立综合配套改革试验区的方案设计	66
------------------------------	----

第5章 深化公共行政体制改革的方案设计

——晋江市的样本	80
----------------	----

5.1 晋江深化公共行政体制改革的机遇与挑战	81
5.2 晋江行政体制及其运行的现状与问题	86
5.3 深化晋江公共行政体制改革的方案	99
5.4 改革方案的实施及其效果评价	108

第6章 决策、执行和监督的分离与协调

——评深圳市行政体制改革的“行政三分制”方案	121
------------------------------	-----

6.1 深圳“行政三分制”改革方案的产生和基本内容	121
6.2 深圳“行政三分制”改革方案的优势与局限	125
6.3 深圳“行政三分制”改革方案的意义与启示	139

第7章 基层政府的大部门体制改革

——汕头市濠江区改革方案设计的一个样本	145
---------------------------	-----

7.1 改革的指导思想、目标、原则及理念	145
7.2 改革的基本思路及主要措施	147
7.3 行政区与保税区两区合一的改革	152
7.4 组织领导和实施步骤	153

附件1 濠江区党政机构重组方案	154
-----------------------	-----

附件2 濠江区一站式“市民服务中心”建设方案	159
------------------------------	-----

附件3 濠江区政府间关系改革方案	164
------------------------	-----

附件4 濠江区事业单位改革方案	171
-----------------------	-----

第8章 建立严密完善的行政审批监督制约机制

——泉州市行政审批制度改革的调研报告	175
--------------------------	-----

8.1 建立严密完善的行政审批监督制约机制的进展及经验	176
8.2 建立行政审批监督制约机制过程中存在的问题	188
8.3 建立严密完善的行政审批监督制约机制的思路和措施	195

第9章 行政权力、市场体制与腐败治理

——理论与实践的反思	214
------------------	-----

9.1 行政权力、市场体制与腐败治理问题的研究方案	215
9.2 行政权力、市场体制与腐败治理关系的理论思考	220
9.3 行政权力、市场体制与腐败治理的实践探索	229
9.4 行政权力、市场体制与腐败治理的创新策略	237

第 10 章 社会事业体制创新与社会事业的产业化

——厦门市社会事业改革与发展的研究报告	247
10.1 厦门市社会事业组织的基本形态	247
10.2 西方国家公共服务部门改革的经验借鉴	253
10.3 厦门市社会事业的社会化改革	256
10.4 厦门市社会事业的产业化改革	261
10.5 厦门市社会事业投融资体制的改革	266
10.6 厦门社会事业管理体制的改革	271

第 11 章 建设工程低价中标与政府的有效管理

——“厦门市建设工程经评审最低投标价中标办法”的 公共政策评估报告	279
11.1 对于“最低价中标”政策的基本评价	280
11.2 “最低价中标”政策的调整与完善	284

第 12 章 国家知识产权战略研究与城市知识产权战略制定

——厦门市知识产权战略的框架研究	290
12.1 国家知识产权战略研究的关键领域与主题	290
12.2 厦门市知识产权战略框架的研究	304

第 13 章 从“三农”问题透视乡镇政权

——以福建省莆田市枫亭镇和大济镇为例	314
13.1 引言	314
13.2 分析框架、路径和方法	315
13.3 乡镇政权主体分析	317
13.4 乡镇政权的结构性分析	319
13.5 讨论与分析	326

第 14 章 农民工社会养老保险模式选择与制度创新

——基于全国农民工养老保险状况调查的分析	329
14.1 引言	329
14.2 研究框架和方法	330
14.3 农民工社会养老保险的模式选择	332
14.4 农民工社会养老保险的制度创新	337
14.5 结语	346

第 15 章 低价中标与廉政建设

——“厦门市建设工程经评审最低投标价中标办法”的 腐败治理效果分析	347
--	-----

15.1	引言	347
15.2	研究框架、研究方法与研究路径	348
15.3	“最低价中标”政策出台的 background 与沿革	350
15.4	“最低价中标”政策的腐败治理效果分析	352
15.5	“最低价中标”政策腐败治理的路径探索	358
15.6	结束语	362
第 16 章 转型期城区政府的社会管理和公共服务职能建设		
	——基于厦门市湖里区外来人口管理现状调查的思考	363
16.1	政府社会管理与公共服务的概念基础	364
16.2	湖里区外来人口管理现状的调查与分析	366
16.3	城区政府社会管理与公共服务职能履行的欠缺	369
16.4	转型期城区政府社会管理和公共服务职能的强化	372
第 17 章 公共服务绩效评价的指标体系建构与实际应用		
	——基于厦门市的实证研究	377
17.1	研究背景及意义	377
17.2	研究设计	378
17.3	公共服务绩效评价指标体系的建构	380
17.4	公共服务绩效评价指标体系的实际应用	388
17.5	评价体系存在的问题及进路选择	397
17.6	结束语	400
	参考文献	401
	后记	413
第 8 章 建立严密完善的行政审批监督制约机制		
	——泉州市行政审批制度改革案例研究	176
8.1	建立严密完善的行政审批监督制约机制的重要意义	176
8.2	建立行政审批监督制约机制过程中存在的问题	188
8.3	建立严密完善的行政审批监督制约机制的思路和措施	195
第 9 章 行政权力、市场体制与腐败治理		
	——理论思考与实践探索	214
9.1	行政权力、市场体制与腐败治理问题的研究方案	215
9.2	行政权力、市场体制与腐败治理关系的理论思考	215
9.3	行政权力、市场体制与腐败治理关系的实践探索	229
9.4	行政权力、市场体制与腐败治理的创新策略	237

第1章

中国地方政府改革与治理的
“研究纲领”^{*}

地方政府职能的转变总是伴随着政府经济体制改革和行政体制改革的进程。对这一主题的研究主要是重新认识和界定地方政府、市场与社会的关系，实现地方政府职能转变，解决政府职能“越位”、“缺位”和“错位”的问题。最近则特别强调地方政府的社会管理职能和公共服务职能。

推进地方政府改革是我国深化行政体制改革的当务之急。因此，系统总结国内外相关实践的经验与教训，探讨转型期我国地方政府改革的系统方案，已成为当前公共管理研究的紧迫课题。为此，必须建构一个较为系统的研究框架，了解研究状况，确立研究主题，明确研究目标，探讨研究方法，通过理论探索、实证分析和对策研究，形成较为系统的地方政府改革与治理理论，并提出一个切实可行的改革方案。

从20世纪70年代末开始，政府改革逐步成为一种世界性潮流。作为一种制度安排，地方政府是一个国家政治和政府制度的重要组成部分。因此，各国政府改革不仅关注中央政府层面的治理与变革，而且更注重地方政府层面的治理与变革。在全球范围内，以德国、荷兰、澳大利亚、美国、加拿大等为代表，地方政府治理与变革成为全球政府改革的焦点之一。在我国，随着改革开放的深入和经济社会的发展，与中央政府的改革同步，地方政府的治理变革也经历着一个不断实践与探索的过程。经过多次改革，我国地方政府在转变职能、理顺关系、调整机构设置及精简人员编制、减少审批环节、简化办事程序等方面迈出了实质性的步伐，取得了一定的突破。但是，目前地方政府体制改革尚未过大关，地方政府转型任重而道远。党的十六大、十六届二中全会和十届人大一次会议，对我国行政管理体制改革提出了新的要求。推进地方政府改革与深化全国的行政体制改革，已经成为转型期我国体制改革和经济社会发展的当务之急。

在学术领域，国外已有大量的地方政府及其改革与治理的研究文献及成果。目前国内虽有一些相关领域的研究，但是这些研究缺乏系统性，有许多理论与实践难题没有解决，尚未形成完整的地方政府理论，“地方政府”还没有成为高校公共管理的教学与研究的独

推进地方政府改革是我国深化行政体制改革的当务之急。因此，系统总结国内外相关实践的经验与教训，探讨转型期我国地方政府改革的系统方案，已成为当前公共管理研究的紧迫课题。为此，必须建构一个较为系统的研究框架，了解研究状况，确立研究主题，明确研究目标，探讨研究方法，通过理论探索、实证分析和对策研究，形成较为系统的地方政府改革与治理理论，并提出一个切实可行的改革方案。

^{*} 原载《厦门大学学报》2007年第6期；《中国社会科学文摘》2008年第4期详摘，《公共行政》2008年第3期转载。作者为陈振明（黄新华、李德国、田永贤、和经纬、蔡晶晶和张婷等人对本文有贡献）。

立领域；目前的理论研究也滞后于改革实践，尤其是难以提出具有实践指导意义的学术思想和具有可操作性的改革对策建议。因此，加强地方政府改革相关问题研究，发展地方政府管理学科，提出具有实践指导意义的新理论，是推进地方政府改革进程、完善行政管理体制的重要前提，是满足广大人民群众不断增长的公共服务需求的迫切要求。

1.1 研究现状

国外对于地方政府改革与地方治理的研究由来已久，积累了大量文献。^① 概括地说，目前国外尤其是西方地方政府改革研究关注的焦点有以下三个方面：

一是研究地方政府与经济发展的关系，即地方政府如何应对区域一体化和经济全球化的挑战。尤其是经济全球化对西方地方政府原有的组织机构、关系模式和行为方式都产生了巨大的影响，任何地方政府都不能脱离全球化而独立存在。因此，如何建立一套自主决策、灵活快速而富有弹性的地方政府组织体系以及如何应对全球化带来的各种问题和挑战，就成为地方政府研究的重中之重。

二是研究地方政府内部关系及其自身的改革问题，尤其是在新公共管理（NPM）和治理理论下地方政府如何有效地提供公共服务。在 20 世纪 80 年代后的这股改革浪潮中，西方国家中央/联邦政府与地方政府都面临着这个问题。对地方政府而言，以下三个问题至关重要：第一，地方政府提供公共服务的范围，需要处理好地方政府与中央/联邦政府、政府与市场、政府与社会的关系；第二，公共服务的提供方式，是直接生产还是间接生产，这涉及地方政府与社区之间的关系、地方政府与私营组织的关系、地方政府与非政府组织的关系；第三，地方政府本身的内部再造，包括内部流程再造以及对公务员制度的改革。

三是研究地方政府与社会的关系。社会资本是一个国家或地区政治、经济、文化秩序的重要基础，在地方政府层面，帕特南及其支持者就地方政府与社会资本之间究竟是否存在良性的互动关系进行了研究，结果显示，地方政府制度行为与公共生活存在高度的相关性。具体而言，制度变迁对政治生活有决定性的影响，而历史及社会关系对制度的成功构成了强大的制约。

近年来国内关于地方政府的研究文献大量出现。^② 相关的专题研究成果可以概括为如下七个方面：

1. 地方政府体制与机构改革

根据学者们的研究，我国地方政府体制与机构改革整体上是在中央的统一部署下逐步

^① 例如，从北京大学出版社出版的“地方政府与地方治理译丛”可见一斑（该译丛的书目包括《加拿大地方政府》、《美国地方政府》、《趋向地方自治的理念：比较视角下的新近地方政府立法》、《比较英德公共部门改革：主要传统与现代化的趋势》、《民主制中的以色列地方权利》、《北欧地方政府：战后发展趋势与改革》等）。

^② 综合性的研究著作有徐勇的《地方政府学》、阙忠东的《转型期中国地方政府行为研究》等，丛书有谢庆奎主编的“中国地方行政管理丛书”等。

推进的,体制改革取得了显著成效,但是机构改革却总是陷入“精简—膨胀”的怪圈。值得注意的是,近年来,我国地方政府体制与机构改革出现了不少创新性的做法。如海南和福建石狮市的“小政府、大社会”模式,深圳行政管理体制改革,浦东新区行政管理体制改革,福建晋江市的公共服务导向模式等。^①

2. 地方政府职能转变

地方政府职能的转变总是伴随着政府经济体制改革和行政体制改革的进程。对这一主题的研究主要是重新认识和界定地方政府的职能,正确处理政府、市场与社会的关系,实现地方政府职能转变,解决政府职能“越位”、“缺位”和“错位”的问题,最近则特别强调地方政府的社会管理职能和公共服务职能。^②

3. 地方政府流程再造

流程再造究竟是地方政府再造的整体战略思想还是一种战术安排,在何种层次和程度上得到地方政府的认可和应用,成为近几年学术界研究的一个热点。国内学者主要结合地方政府行政审批制度改革、“政务超市”和一站式服务、电子政务的建设进程来进行本专题的研究。虽然在不少地方已经开展了这类流程再造的创新实践,但是流程再造的理念却依然未深入人心。^③

4. 地方政府管理方式转变

学者们认为,地方政府管理方式必须与经济体制改革的要求相吻合,从传统的行政手段向经济手段和法律手段转变,从刚性规制向市场化手段转变。近两年政府工具研究又成为政府管理方式创新的新途径,学者们认为市场化工具、工商管理技术和社会化手段在政府管理中的引入是21世纪行政管理发展的一个基本趋势。此外,信息化、全球化对地方政府的挑战也成为学术界关注的议题。^④

5. 地方政府绩效评估

国内对于地方政府绩效评估的研究一方面是大力介绍国外的绩效评估实践和理论成果,另一方面是立足国内实践,探索绩效评估的性质、价值取向、评估指标及评估流程,并分类介绍和分析了目标责任制、社会服务承诺制、效能监督和效能建设等形式的地方政

① 相关的主要著作有,“中国地方政府机构改革”编辑组的《中国地方政府机构改革》、魏红英的《宪政架构下的地方政府模式研究》、陈瑞莲和蔡立辉的《珠江三角洲公共管理模式研究》、汝信的《“小政府大社会”的理论与实践——海南政治体制与社会体制改革研究》、谢庆奎主编“中国地方行政管理丛书”的有关选题等;陈振明、徐勇、金太军、唐亚林、毛寿龙、王小龙、荣敬本、傅小随、孙学玉等人在《新华文摘》、《中国行政管理》、《战略与管理》、《经济社会体制比较》等期刊也发表了大量的相关论文。

② 主要著作有金太军的《政府职能梳理与重构》、陈秀山的《WTO与地方政府职能转变》、沈立人的《地方政府的经济职能和经济行为》、毛寿龙的《中国政府功能的经济分析》等;薄贵利、谢庆奎、李军鹏、沈荣华、刘熙瑞、宋世明、臧乃康等人也有相关论文。

③ 主要著作有,陈振明的《政府再造》、台湾学者詹中原的《新公共管理:政府再造的理论与实务》、张成福的《面向21世纪的中国政府再造:基本战略的选择》、陶文昭的《电子政务研究》、国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室编著的《行政审批制度改革》、顾丽梅的《信息社会的政府治理》等;张康之、吴爱明、何振、孟令梅、董新宇等人也有很多相关论文。

④ 主要文献有,杜钢建的《中国政府规制改革的方式和途径》、陈振明的《政府工具研究与政府管理方式改进》、张成福的《论政府治理工具及其选择》、毛寿龙的《政府职能和管理方式研究》、吴爱明的《政府上网与公务员上网》和《信息社会政府管理方式的六大变化》以及徐湘林、李军鹏、郭剑鸣、王世雄等人的相关文章。