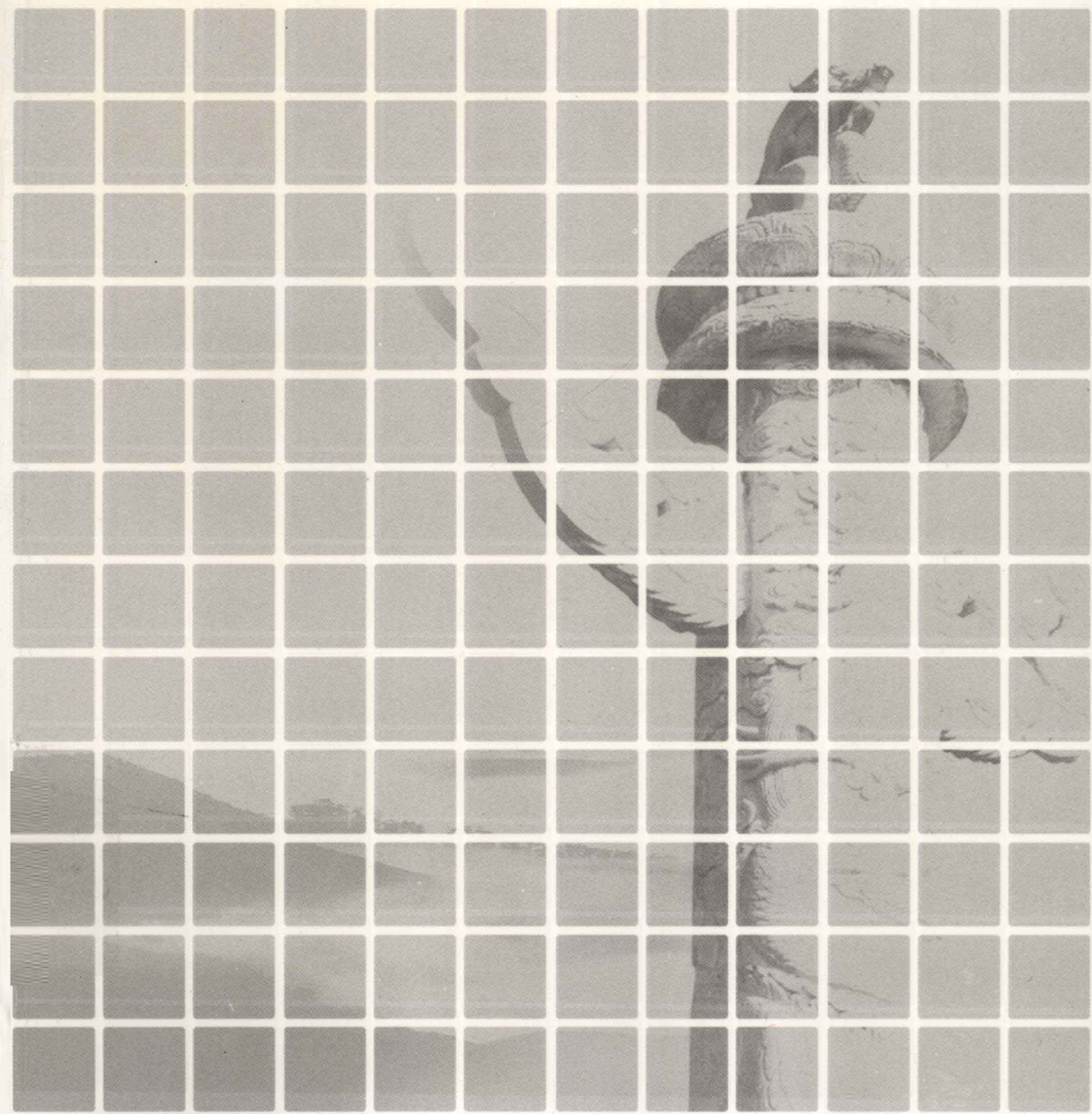


ZHONG GUO DI FANG ZHENG FU CHUANG XIN DE
LI LUN HE SHI ZHENG YAN JIU BAO GAO JI

中国地方政府创新的 理论和实证研究报告集

陈红太 等 ● 著

吉林人民出版社



教育部人文社会科学重点研究基地
(北京大学政治发展与政府管理研究所)
重 大 项 目 成 果

中国地方政府创新的理论和实证研究报告集

陈红太 等著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府创新的理论和实证研究报告集 / 陈红太等著.

— 长春: 吉林人民出版社, 2011.6

ISBN 978-7-206-07927-6

I. ①中… II. ①陈… III. ①地方政府—行政管理—研究报告—中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 104687 号

中国地方政府创新的理论和实证研究报告集

著 者: 陈红太 等

责任编辑: 杨九屹

封面设计: 孙浩瀚

吉林人民出版社出版 发行 (长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022)

印 刷: 吉林省显达印务有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 30 字数: 570 千字

标准书号: ISBN 978-7-206-07927-6

版 次: 2011 年 8 月第 1 版 印 次: 2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

目 录

中国地方政府创新的理论和实证研究主报告	陈红太	1
研究报告一：政府过程的民主创新	燕继荣 张 宁	115
研究报告二：地方效能政府的创新	鲁照旺	153
研究报告三：地方政府廉洁建设	王春英	205
研究报告四：地方政府法治建设	汪 波	242
研究报告五：地方服务型政府建设的创新	李严昌	285
研究报告六：地方政府社会管理创新案例和趋势	潘小娟 白少飞	322
研究报告七：地方责任政府建设	蒋劲松	345
研究报告八：政府专业化	刘俊生 崔 雁 周胜男	407

中国地方政府创新的理论和实证 研究主报告

陈红太

内容提要：本课题主报告主要包括三大部分内容：一是对中国地方政府创新研究的规划，包括对研究框架和框架的执行与修改以及此项研究的规制等内容作了介绍和阐述；二是对中国地方政府创新的理论研究和实践状况作了评述，共包括民主、效能、廉洁、法治、服务、管理、责任、回应和专业化等九个部分；三是对中国地方政府创新的趋向作了阐释并提出了九大方面的发展建议。本报告最大的学术特色和创新：一是对中国地方政府创新的研究不是基于理论逻辑，而是基于各地活生生的正在进行的政府创新实践及其经验，无论核心概念的阐释、创新经验的总结、发展趋向和规律的揭示还是建议的提出，都是根据调研个案的发现和与创新个案一般性的理论概括作出的，没有实践经验依据的判断和理论阐释是没有的。二是在理论研究中，对不同学科使用的同一概念和解释逻辑作了相对较为全面的介绍和分析，对官方使用的同一概念和话语含义以及不同时期的变化也依据权威文献和创新实践进行了解读和分析，这样把学界与官方、理论与实践相结合的比较研究，其研究视野和科学性都较之单一地研究有较大的提升和突破。三是对中国地方政府创新的典型个案、实践经验、一般特征和发展趋向、可能突破的问题和应坚持推广的创新，都作了较为全面、系统和清晰的表述和阐发，提出了系统的而不是零散的地方政府创新发展建议。其中一些研究领域对中国地方政府创新研究具有开拓性，如对民主政府、效能政府、责任政府、政府的回应性和专业化等专题和领域的研究。四是对中国地方政府的创新发展，提出了一些独到的预测和分析。比如，指出中国地方政府创新未来的主要趋向是建构符合科学发展观需要的“效能行政体制、服务行政体制、管理行政体制、民主行政体制、廉洁行政体制、法治行政体制、责任行政体制、回应行政体制、专业行政体制”；提出“体制创新能够产生综合性制度效应，目前仍是中国地方政府创新的主要任务”的判断；据此提出“建设科学发展行政体制”和“建设科学发展型政府”的总概念。

主报告目录

一、中国地方政府创新研究的规划

（一）中国地方政府创新研究的框架；（二）研究框架的执行和修改；（三）中国地方政府创新研究的规制。

二、中国地方政府创新的理论和实践评述

（一）关于地方民主政府的创新；（二）关于地方效能政府的创新；（三）关于地方廉洁政府的创新；（四）关于地方法治政府的创新；（五）关于地方服务型政府的创新；（六）关于地方政府社会管理的创新；（七）关于地方责任政府的创新；（八）关于地方回应性政府的创新；（九）关于地方政府专业化的创新。

三、中国地方政府创新的趋向和发展建议

一、中国地方政府创新研究的规划

(一) 中国地方政府创新研究的框架

1. 子课题设定：按地方政府的性质创新和功能创新拟定 9 个子课题，包括：政府民主化，效能政府，廉洁政府，法治政府，服务型政府，政府的社会管理，责任政府，政府的回应性，政府的专业化。

2. 研究的时间断限：改革开放以来的中国地方政府创新，资料基本截止到 2007 年（实际截止到 2009 年）。

3. 子课题研究任务：每一子课题由一位相关研究领域的专家负责，要求写出一篇一万字左右的相关学术论文，完成一篇子课题研究报告，字数在 3 万字~5 万字。

4. 研究思路：

(1) 首先对相关专题的地方政府创新的经验资料和案例作全面、系统的搜集和梳理；再根据研究的需要，进行实地调研。经验研究的视角是本课题研究的出发点和基本要求。

(2) 在掌握了比较充分的实证资料和案例的基础上，进行两方面的研究。一是对经验作理论的概括和提升，运用理论模型和研究框架不受限制；二是作比较研究。

(3) 比较研究也是两个方面：中国不同地区的比较和与发达国家政府建设经验和模式的比较。比较研究的视角也是本课题研究的一项基本要求。

(4) 理论概括提升和比较研究达到的目标是：对中国地方政府创新在相关方面的主要成就、经验、特点、优势、不足，某一种性质和功能创新的核心价值和目标追求，有什么共性，是否形成了某种共识、模式、发展趋向等作出解答和结论。

(5) 最后要形成某种新的理论概括，最好提炼出新的概念和判断，使典型经验升华为一种具有一般理论和文化意义的创新价值。

(6) 在经验研究、比较研究和理论研究的基础上，形成各子课题的研究报告。课题组根据各子课题报告，对中国地方政府创新的整体状况、特征、模式和趋向等作出概括，提出符合科学发展观的中国地方政府创新对策建议，形成课题研究总报告。

5. 最终成果：课题主报告和各子课题研究报告汇集成专著：《中国地方

政府创新的理论和实证研究》，字数在 30 万字~50 万字。

6. 研究计划和完成时间：2006 年 3 月启动，2008 年 9 月完成。2007 年 5 月上旬召开课题组会议，共同商量课题的框架和子课题研究和写作的相关内容；2007 年 10 月完成相关调研和子课题部分初稿写作，召开一次课题研讨会；2008 年 5 月完成子课题报告初稿的写作，召开一次课题研讨会，对初稿提出修改意见；2008 年 9 月完成全部报告的写作。

7. 推荐参考书目：

(1) 《政府创新的理论与实践》，俞可平等著，浙江人民出版社 2005 年版。

(2) 《中国地方政府创新 2002》，俞可平主编，社会科学文献出版社 2002 版。

(3) 《中国地方政府创新：案例研究报告 2003—2004》，俞可平主编，北京大学出版社 2006 年版。

(4) 《中国地方政府创新 2005—2006》，中央编译局“中国地方政府改革与创新”课题组。

(5) 《中国地方政府改革发展研究报告》徐仁璋、陈小京主编，中国财政经济出版社 2002 版。

(6) 《中国政府创新案例》，连玉明、吴建中主编，中国时代经济出版社 2006 年版。

(7) 《中国地方政府管理创新》，吴知论主编，人民出版社 2004 年版。

(8) 《政府创新》，刘靖华等著，中国社会科学出版社 2002 年版。

(9) 《政府新理念：关于服务政府、责任政府、法治政府的研究》，上海政治学会编，上海人民出版社 2004 年版。

(10) 《民主与陀螺》，俞可平著，北京大学出版社 2006 年版。

(11) 《公共服务创新》，唐铁汉、袁曙宏主编，国家行政学院出版社 2007 年版。

(12) 《公共管理导论》（第二版），欧文·E·休斯著，中国人民大学出版社 2001 版。

(13) 《政府未来的治理模式》，B·盖伊·彼得斯著，中国人民大学出版社 2001 版。

(14) 《改造政府：企业家精神如何改革着公共部门》，戴维·奥斯本、特德·盖布勒著，上海译文出版社 2006 版。

(15) 《新公共服务：服务，而不是掌舵》，珍妮特·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特著，中国人民大学出版社 2004 版。

(16) 《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》，世界银行，蔡秋生

等译, 中国财政经济出版社 1997 年版。

(17) Administrative reform in developing nations, Ali Farazmand, Westport, Conn. : Praeger, 2002.

(18) Administrative reform in China and its impact on the policy - making process and economic development after Mao : reinventing Chinese government, Meiru Liu, Lewiston, N. Y. : Edwin Mellen Press, 2001.

(二) 研究框架的执行和修改

1. 研究进度和课题的完成

本课题 2005 年 9 月立项, 实际启动是 2006 年 3 月。至 2007 年 5 月, 完成了各子课题相关资料的搜集并确定研究思路和框架, 在北京香山召开了第一次课题组会议。2007 年 10 月在香山召开第二次课题组会议, 根据已完成的部分子课题报告, 进一步协调、研究框架的统一和子课题报告的充实和修改。2008 年 5 月, 各子课题基本完成研究报告的写作。原计划 2008 年 5 月召开一次课题组总稿会, 出于各种原因未实施, 改由课题组总负责人对各子课题研究报告提出进一步修改、完善意见。2008 年 9 月, 各子课题研究报告基本完稿。课题总负责人在此基础上开始撰写研究主报告。2009 年 9 月课题主报告基本完成。

本课题共完成子报告 9 篇:《政府过程的民主创新》(3.8 万字);《地方效能政府的创新》(5 万字);《地方政府廉政建设》(3.5 万字);《地方法治政府建设》(4 万字);《地方服务型政府建设的创新》(3.9 万字);《地方政府社会管理创新案例和趋势》(2.2 万字);《地方责任政府建设》(6.9 万字);《建设回应性政府》(4.6 万字);《政府专业化》(6.5 万字)。完成主报告 1 篇:《中国地方政府创新的理论和实证研究》(12.7 万字)。

本课题共发表相关学术论文 4 篇:《中国地方政府创新研究中的若干方法论问题》(陈红太),《中国特色社会主义研究》2007 年第 3 期;《中国服务型政府的四种模式》(陈红太、李严昌),《中国行政管理》2007 年第 7 期;《中国政府体制改革与法治建设论》(汪波),《国家行政学院学报》2006 年第 4 期;《中国地方政府社会管理创新的理论思考》(潘小娟、白少飞),《政治学研究》2009 年第 2 期。

2. 研究思路的统一和课题研究报告的分工

本课题研究在执行研究框架过程中实际坚持了五条基本原则:一是坚持经验研究或实证研究,而不是单纯的理论研究,必须在经验和事实的基础上形成理论观点。二是坚持学术研究的规范性。事实和引证有出处,论证和结

论符合演绎或归纳逻辑，必须有比较研究的视角。三是坚持价值取向符合中央关于政府建设的基本精神和发展目标，符合中国政府发展的大趋势。四是坚持子课题负责制。学术研究自主多元，发挥各子课题负责人的研究长项和优势，允许保留研究者的个人偏好，在研究方法、论证框架、表述结构、形成的观点看法等方面不要求统一。子课题报告主要代表子课题组，尤其是子课题负责人的观点和看法，子课题负责人对子课题报告的观点和学术规范负责。五是课题主报告代表总课题组，尤其是课题总负责人的观点和看法。课题主报告在充分吸收各子课题研究报告成果的基础上，根据课题总负责人的实证调研和理论学术研究，撰写课题主报告。课题总负责人对课题主报告负责。

课题实际分工负责如下：

陈红太（中国社会科学院政治学所研究员、博导、法学博士）：课题主报告

谢庆奎（北京大学政府管理学院教授、博导）：建议修改

燕继荣（北京大学政府管理学院教授、政治学博士）：政府过程的民主

鲁照旺（中国政法大学教授、经济学博士）：效能政府

王春英（北京外交学院教授教授）：廉洁政府

汪波（北京师范大学副教授、政治学博士）：法治政府

李严昌（重庆市委党校讲师、政治学博士）：服务型政府

潘小娟（中国政法大学教授、博导、法国公法博士）：政府的社会管理

蒋劲松（中国社会科学院研究员、法学博士）：责任政府

苗月霞（国家人事部研究室研究员、政治学博士后）：回应性政府

刘俊生（中国政法大学教授、博导、管理学博士）：政府的专业化

3. 实地调研和部分子课题的调整

课题组实地调研的地方和典型包括：重庆开县麻柳乡的乡镇治理；浙江天台县和仙居县的决策民主和全程参与；深圳市南山区的社区管理；河北青县的乡村治理；河北廊坊的行政效能监察；四川新都 and 武侯区的政府民主和体制创新；浙江富阳的机构优化；广西合寨村的自治管理；湖北随州的政府改革；黑龙江富锦市的公共服务建设；浙江杭州市、玉环县、台州黄岩区的政府管理和服务等。

本课题原设定 10 个子课题，除已经完成的 9 个子课题外，原计划还有《政府的人权保障》。因此子课题与其他子课题内容重复，初稿完成质量不高，被舍弃，调整为《政府服务经济建设》，后并入主报告的《关于地方效能政府创新》之中，没有单列。

(三) 中国地方政府创新研究的规制

江泽民在十六大报告中指出：“创新是一个民族的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉。”^① 中国学者往往从积极、正面的视角解读政府创新的含义：“政府创新，就是公共权力机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革。”^② 这样来解读政府创新，“政府创新”本身就是一种价值，政府创新满足的是政府改革和发展的一种现实需求，政府创新不存在一个正当性的问题，政府创新都有正当性。但有的学者认为政府创新首先作为一种理论形态的出现，是美国政府行政改革的产物，是对 20 世纪 80 年代以来美国的州和地方政府改革实践的理论概括和总结。^③ 他们提出：“政府创新就是探索政府行政的新方法、新模式以适应新环境的变化和新现实的挑战。”^④ 把政府创新理解为一种政府行政方法和模式的探索，这就存在一个价值选择和价值判断的问题。政府创新的正当性并不能替代政府创新的价值选择的正当性。所谓政府创新的价值选择的正当性是指政府创新过程中对满足政府创新需要的政府性质和功能的选择。

现在国内学者普遍认同政府创新的这样一些理念：一个好的政府（善政），应当具备以下要素：“民主、法治、责任、服务、质量、效益、专业、透明和廉洁。”^⑤ 基于这些基本价值，我国政府创新的主要趋势可以概括为：从管制政府走向服务政府，从全能政府走向有限政府，从人治走向法治，从集权走向分权，从统治走向治理。^⑥ 这样的立论，实质是对中国政府创新的价值问题作出了一种选择和判断。能不能说有了这样的价值判断，中国地方政府创新的价值问题就得到解决了呢？不能。从一般的经验来说，不同国体的政治社会制度对政府的性质规范是不同的，不同社会经济发展阶段对政府功能提出的要求也是不同的。也就是说，政府创新价值选择的正当性受不同的

① 《江泽民文选》第三卷，人民出版社 2006 年版，第 537 页。

② 俞可平：《政府创新的若干基本问题》，载《民主与陀螺》，北京大学出版社 2006 年版，第 107 页。

③ 刘靖华等：《政府创新》，中国社会科学出版社 2002 年版，第 67 页。

④ 刘靖华等：《政府创新》，中国社会科学出版社 2002 年版，第 1 页。

⑤ 俞可平：《政府创新的若干基本问题》，载《民主与陀螺》，北京大学出版社 2006 年版，第 111 页。

⑥ 俞可平：《政府创新的主要趋势》，载《民主与陀螺》，北京大学出版社 2006 年版，126 页～129 页。在中国行政学会上报国务院办公厅的《深化行政管理体制改革研究报告》中，把理顺政府与市场关系的创新概括为：从封闭政府走向开放政府，从无限政府走向有限政府，从集权政府走向分权政府，从人治政府走向法治政府，从管制政府走向服务政府。《行政管理咨询研究报告选编》（2003 年 9 月—2005 年 4 月），中国行政管理学会 2005，51 页～52 页。我们把这种学术观点称做“走向论”。

社会政治制度和社会发展主题的制约，不能脱离一国政治制度的框架和社会发展主题抽象地谈论政府创新的价值问题。中国地方政府创新的价值选择受以下三个方面的刚性制约：社会主义政府制度的性质，国家建设和社会发展的主题以及中国经济社会发展的不平衡。

中国政府制度有其自身的独特性质、功能和意识形态约束。如政府在政治体制中的定位，不是立法、行政和司法三权分立中的独立的一权，不直接对选民负责，而是人民代表大会制度的组成部分，接受中国共产党的领导，从人民代表大会中产生，对其负责，报告工作，受其监督。政府的产生不是通过选民授权的方式，而是把党的领导、人民当家做主和依法办事有机地统一起来，即实行党管干部原则，实行差额选举、民意参与和注重程序相结合。政府的行政过程既有党组的领导，又要广泛动员和依靠社会力量；既要民主科学决策，又要依法行政，使行政法规、规章和政策法令及实施体现最广大人民的意愿，代表人民的根本利益。政府过程民主是中国行政的一大特色。政府评价不仅要有科学的绩效评估指标体系，还要努力探讨把政府内部考核与公众评议、专家评价相结合。^① 政府自身建设，这是社会主义的人民政府对其公职人员的独特要求，不仅要履行职业道德和遵守法制，还要培养全心全意为人民服务的品格和风范，不仅不能追求个人利益最大化，还要讲奉献精神，要按照高于普通民众的道德水准约束自己。中国政府的公务员要做“公共人”、人民的公仆，而不能做“经济人”，不能做贪官和人民的老爷。尤为重要，在市场经济条件下，人民政府作为国家的公权力必须服务于最广大的人民，而不能沦为资本和社会强势集团手中的工具，这是人民民主的社会主义制度对政府权力的性质设立的最低底线。在中国公民社会逐渐成熟的过程中，政府必须承担起对最广大的人民群众的监护和救济的责任。这种责任就像家长对待尚未成年的孩子那样，要关心他们的疾苦、忧患，要体谅他们成长中的艰辛和蒙昧，要尽可能地帮助他们自立，摆脱困难，适应复杂竞争的社会。处于社会主义初级阶段的人民政府，它的职能不仅要有市场经济国家政府所共有的职能，如“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”，^② 还要承担一些特殊的社会职能，如培育市场主体，培育公民社会，完善市场秩序，优化国有企业的管理，保证国有资产的保值增值，实现国有事

① 温家宝：《加强政府建设推进管理创新》，中新网 2006 年 9 月 7 日电，9 月 4 日在加强政府自身建设推进政府管理创新电视电话会议上的讲话。

② 这是一个很高度的概括，这个概括实质包含市场经济国家政府必有的一些基本职能。如用货币、利率、汇率、税率、产业政策等工具调控经济，保持宏观经济稳定；又如对市场行为的监管，工商、税务、技术监督部门以及司法机关对市场的规范，对企业行为的监督，包括打击垄断、保护产权、对企业外部性的整治等；通过社会政策和法规规范社会组织行为和提供社会必需的公共物品，满足社会有效需求，等等。

业的公共利益最大化，“三农”的保护和救济，避免贫富分化和地区差别的扩大，扶贫脱贫，控制人口增长，保证就业和建立稳定、持久的社会保障制度，等等。^① 中国的政府创新，就要承担起上述沉甸甸的社会责任，以保持和体现中国社会主义政府制度的特点和优势。

国家建设和社会发展的主题对政府创新的规制是显性的。尽管目前学术界对国家建设和社会发展主题的认识有不同意见，有的学者提出第二次转型的问题，“从经济建设为中心到制度建设为中心”。^② 但党的十六届六中全会作出的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，已经选择了一条经济、政治和社会协调发展之路，“坚持以经济建设为中心，更加注重全面协调发展，更加注重发展社会事业”。^③ 也就是一方面继续解放和发展生产力，一方面要通过制度构建实现社会的公平正义。所以地方政府的创新，要围绕这两大核心任务展开。一切有利于这两大任务的地方政府创新，都是我们应该选择的地方政府创新。一般说来，以经济建设为中心的政府，政府的有效性非常重要。人类近现代经济和社会发展的经验证明，一个能够给社会带来稳定和经济快速发展的政府，不一定必须具有民主和宪政主义的性质。最能说明问题的是拉美和东亚地区。巴西经济增长最快的时期是在1967年至1974年，连续8年增长率高达10%以上，被称为“巴西奇迹”。这个奇迹是由军人和文职官僚组成的所谓威权主义政府创造的。1985年民选政府取代军政府，进入所谓自由民主宪政时期，但从1988年后，经济一直处于停滞甚至严重衰退和高通货膨胀状态。韩国创造的所谓“江汉奇迹”主要是在朴正熙和金斗焕军人掌权的第三、第四、第五共和国时期打下的基础。人均GDP从1962年的87美元，提高到1985年的2194美元。其他如智利的皮诺切特（1973—1990）、印尼的苏哈托（1966—1998），在他们的统治下，经济都取得不错的成绩。欧洲国家如西班牙弗朗哥统治时期（1928—1968）和葡萄牙萨拉查统治时期（1939—1975），经济也创造了高达8%~9%的增长率。^④ 政府的有效性不是体现在人们一般认定的普适性的价值理念中，而是从满足经济和社会发展需要的合理性中得到伸张。同样，我国要构建社会主义和谐社会，要通过制度建构实现社会的公平正义，政府的价值分配的权威性也就凸显出

① 参见王绍光，胡鞍钢：《重新认识国家的作用》，载《政府与市场》，中国计划出版社2000年版，9页~16页。

② 胡鞍钢：《第二次转型：从经济建设为中心到制度建设为中心》，载《国家制度建设》，清华大学出版社2003年版，第1页。

③ 冷溶：《在中国社会科学院2007年度工作会议上的报告》，中国社会科学院网，2007年3月15日发布。

④ 引自陈红太：《深入理解中国的民主政治建设与中国共产党》，《中国特色社会主义研究》2006年第1期，第38页。

来。通过什么制度建构强化政府的价值再分配职能,使最广大的人民共享改革开放和经济发展的成果,实现社会公平正义,这是我国的地方政府创新需要认真研究和探索的问题。

中国经济和社会发展的不平衡是中国改革开放以来出现的新情况。中国是个超大型国家,东西部地区在经过改革开放近三十年后,发展不平衡不仅举世公认,而且这种不平衡正不断扩大。联合国开发计划署(UNDP)2005年《人类发展报告》对中国的地区不均衡、贫富不均衡和社会阶层不均衡有这样一比:“如果贵州是一个国家,那么它的人类发展指数仅刚超过非洲的纳米比亚,但是如果把上海比作一个国家,其人类发展指数则与发达国家葡萄牙相当。”^①2005年人均GDP,上海6392美元,北京5507美元,浙江3391美元,而贵州、甘肃、云南、广西等省,则从647美元到1084美元不等。发达地区和落后地区人均GDP最高相差近十倍,^②并且这种差别正在不断扩大。西部地区占国内生产总值的比重逐年下降,从1978年的16.8%,下滑到2001年的13.6%,分别比东部和中部地区低45.9个和13.3个百分点。^③1979年至2004年,东部地区GDP占全国经济总量的比重由52.9%提高到60.5%,年均增长近12%,高于全国平均增长速度2个百分点。^④有的专门研究中国不平衡经济发展的学者发现:“改革开放以后,华北、华东和华南地区基本上主导了中国大陆的扩张型区间经济差异。”^⑤“改革开放以来(1981—2000年),东部与西部的区域经济差异的边际倾向为0.2666%,但在1991年至2000年却增为0.3593%。因此,可直接看出东部地带与西部地带间的区域经济差异的扩张势头甚强。”^⑥中国区域发展的差距不仅仅指经济发展的差距,还包括人类发展差距和知识发展差距。^⑦

中国区域发展的不平衡,客观上向我们的地方政府创新研究提出一个问题,即假定中国区域发展的不平衡不是过渡形态而将长期存在,根据一般经验,不同的社会发展阶段和发展主题对政府功能提出的要求是不同的,那么,中国地方政府创新的价值选择就不应该是一元的,而是多元的。即使这种发

① 引自新浪网:《贵州发展水平相当纳米比亚 让穷人分享中国的GDP》,2005年10月8日。

② 以上数据依据《2006年中国统计摘要·人均地区生产总值》,2005年底人民币与美元汇率8.07:1计算所得。

③ 人民网:《东西部差距是中国经济发展不平衡的写照》,2005年8月29日。

④ 新浪网:《生产力布局 中东西良性互动共同发展》,2005年12月23日。据有的学者统计,根据最新公布的中国统计年鉴,目前珠三角、长三角和京津冀三个经济区域的规模已经占到全国经济总量的48.6%左右。人民网:《崛起:中国的区域经济》,《信息导刊》2005年,第41期。

⑤ 耿庆武:《中国不平衡经济发展》,社会科学文献出版社2005年版,第345页。

⑥ 耿庆武:《中国不平衡经济发展》,社会科学文献出版社2005年版,303页~304页。

⑦ 关于人类发展差距和知识发展差距,此不赘述。参见胡鞍钢等主编:《第二次转型:国家制度建设》,清华大学出版社2003年版,52页~58页。

展的不平衡将通过中央政府强有力的调控措施而得到缓解或缩小，或者仅仅存在十几年或几十年，那么在这个过渡期，发达地区地方政府和不发达地区政府对政府创新的功能要求也会存在较大差别，因而这个过渡时期地方政府创新的价值选择也将有所不同。“走向论”在中国区域发展不平衡的格局中有多少合理性确实值得作进一步的深入研究。假定中国区域发展的不平衡性将长期存在，那么可以肯定地说，“价值选择的一元性”也就是“走向论”应该被“价值选择的多元性”，也就是“兼容论”所取代。不仅强调效率和成本的“管理型政府”是必要的，强调分工组织严密的马克思·韦伯的“官僚型政府”也是需要的，“公共服务型政府”也有现实的需求，^①甚至威权主义的“家长制”政府也有存在的合理性和发挥余热的空间。也就是说，“经济建设性政府”不仅和“服务型政府”并存，而且“人治与法治，全能和有限，集权和分权，统治和治理，管制和服务”等价值，可能同时存在于中国地方政府创新的价值体系之中，而不是单纯的一种“走向”的选择。有的学者把中国区域发展不平衡的特征概括为“一个中国四个世界”。^②实际上这四个世界所涵盖的是三种社会——农业社会、工业社会和后工业社会并存。学界的研究倾向于农业社会一般适于“统治型政府”，工业社会一般适于“管理型政府”，后工业社会一般适于“服务型政府”。不可想象在农业社会的基础上能够建成人们憧憬的服务型政府。所以，中国区域发展的不平衡，是规制中国地方政府创新的一个非常重要的因素。我们的地方政府研究一定要从中国各地发展的水平和实际需要出发，选择政府创新所实际需要的价值，切不可好高骛远，脱离实际，追求时尚，从本本和教条出发。

二、中国地方政府创新的理论和实践评述

（一）关于地方民主政府的创新

强调政治过程或政府过程的民主，即不仅重视民主选举，更重视民主决

^① 关于管理主义的解读可参见D·奥斯本，T·盖布勒著：《改革政府：企业家精神如何改革者公共部门》；关于“公共服务”理念的解读可参见R.B.登哈特：《新公共服务》等著作。

^② 胡鞍钢等主编：《第二次转型：国家制度建设》，清华大学出版社2003年版，第49页。第一世界如上海、北京、深圳等高收入发达地区；第二世界如天津、广东、浙江、江苏、福建、辽宁等大中城市和沿海地区的小城市以及部分农村上中等收入较发达的地区；第三世界是广大农村下中等收入或低收入如河北、中西部大部分地区；第四世界如贵州等西部少数民族农村地区、边远地区极低收入贫困地区。

策、民主管理和民主监督，已经成为我国民主政治的一个鲜明特征。这个特征可以概括为“参与民主”或“全程参与”，^①以破解西方普选或授权的程序民主与满足多数人政治参与及利益需求的实质民主之间的困境。据美国杜克大学政治学教授史天健的实证研究，中国老百姓对民主的授权意义并不十分看重，而更重视的是政府政策和管理层面能否给他们带来实实在在的权益和好处。^②这一深层次的民主文化，可能比较好地解释为什么中国地方和基层民主创新，不仅不局限于选举民主的探索，而是在民主决策、民主管理和民主监督方面有更多的成功案例。本课题相关子报告曾用这样的例子来表明中国人对民主的看法：“选举民主好比一群人（人民）在餐厅里协商，来选择符合他们嗜好的厨师（代表），但是这些菜的具体做法却是由厨师来决定，即由他们选出的代表来决定，顾客（人民）只能是被动地接受，而参与式的民主却是由一群人（人民）在餐厅里一起设计菜单，制定食谱，交由厨师，告诉他如何去做并对其进行有效地监督，或自己亲自参与去做，这样做出的菜才符合大家的口味。因此，选举只是公民静态地表达个人偏好，而参与则是动态的，参与者可以按照自己的价值观来改变世界。”^③

一个国家政府的民主程度，是由这个国家政府满足公民的政治权利的需要程度决定的。公民在政治领域的知情权、表达权、普选权、参与权、监督权等，能够在政府过程中比较好地实现，政府能够在自身的组织、决策、管理中比较好地满足公民实现这些政治权利的需要，这个政府就是民主的政府。民主政府的实质不取决于是否由多党竞争产生和是否由集权或分权结构来配置。中国无论中央政府还是地方政府，都是由人民代表大会产生并对人民代表大会负责、报告工作、受人民代表大会监督。人民政府行使权力的合法性与西方多党竞争和授权性政府最大的不同在于，人民政府的合法性不是由几年一次的政党竞争获得多少选票来决定的，而是由执政党和政府的执政政策和日常的政府行为的科学性、正当性、民主性和法制性等实践成果来证明的。

① 参见陈红太：《中国民主政治建设的基本共识和民主现代化的实现》，《中国特色社会主义研究》2009年第1期。

② 参见史天健：《中国人的民主价值观》，中国选举治理网/中国治理/国家治理/民主政治建设。该文中说：“中国老百姓对民主的定义是什么？我们问了一个开放题：大家都讲民主，对你来说，民主到底指的是什么？发现只有不到12%的人表达的是程序民主；6.3%的人认为民主是制衡dictator（独裁者）；22.9%的人认为，民主指的就是自由；而将近55%的人则认为，民主是政府在作决策的时候，时刻想着人民的利益，征求和听取人民的意见，政府应该为人民服务。这后一种理解，如果按照西方民主理论，或者程序民主的理论，不能叫民主，这叫无害的威权，benevolentdictator。”“下面两个说法你觉得哪个更重要：第一，党和国家领导人是由有规律的选举产生；第二，党和国家领导人在作决策的时候，时时刻刻想到人民的利益？二者是必须择一的。结果发现，80%的人都说，程序并不重要，重要的是实质。”

③ 参见本课题子报告：《政府过程的民主创新》，《民主政治的理论创新》部分。

“在一个实质民主的国家，对党和国家领导人来说，他的每一个行为，都要不断地去 justify（证明）。”“领导人只要有一个行为犯了众怒，他的 legitimacy（合法性）立刻就失去了。”^① 所以，中国政府的民主性，是要靠政府过程的民众认同（是否赢得人民的支持、拥护和赞成）不断地证明和取得的，比之一次性授权的程序民主要难做得多。中国政府的这种民主性，决定了中国政府的行政过程不仅要与实现公民的知情权、表达权、普选权、参与权、监督权等权利统一起来，还要与追求政府行为的科学性、法制化、公益和效能最大化等政府有效性统一起来。“参与”与“有效”是中国政府的民主性的本质。

改革开放以来，中国地方政府在发展和完善中国式民主政府的实践中，在满足公民的知情权、表达权、普选权、参与权、监督权等方面，进行了一系列的制度创新。这些制度创新概要地说主要包括政务公开、公选直选、决策民主、管理民主、民主测评和监督等。

1. 政务公开

政务公开开始创于 20 世纪 80 年代天津市开始实行的“两公开一监督”制度（公开办事制度，公开办事结果，接受群众监督）。2000 年中纪委、监察部向全国推广了天津市宝坻县乡镇政务公开的经验，对全国各地各部门推行政务公开起到了很好的推动作用。这项旨在依靠群众反腐败的政务公开制度，逐渐发展为满足公民法人对政府信息需要的政府信息公开制度。2000 年 3 月国务院总理朱镕基在九届人大三次会议的《政府工作报告》中指出：“积极推行政务公开，鼓励人民群众依法对政府及其工作人员进行监督，并充分发挥舆论监督的作用。”2000 年 12 月，中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》，对乡（镇）政务公开作出部署，对县（市）级以上政务公开提出了要求。2005 年 3 月中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于进一步推行政务公开的意见》，提出“使政务公开成为各级政府施政的一项基本制度，政府工作透明度不断提高，政府与群众沟通的渠道更加畅通，人民群众的知情权、参与权和监督权等民主权利得到切实保障”。2007 年国务院发布了《中华人民共和国政府信息公开条例》，使政府政务公开更加制度化、规范化和程序化，使政务公开扩大为政府信息公开，也使政府信息公开成为满足公民和法人对政务信息需求的一项政府基本义务。通过政府信息公开，真正实现公民对政府事务的知情权、参与权和监督权。

在中央政府的有力推动下，各地方政府在政务公开和政府信息公开方面

^① 参见史天健：《中国人的民主价值观》，中国选举治理网/中国治理/国家治理/民主政治建设。