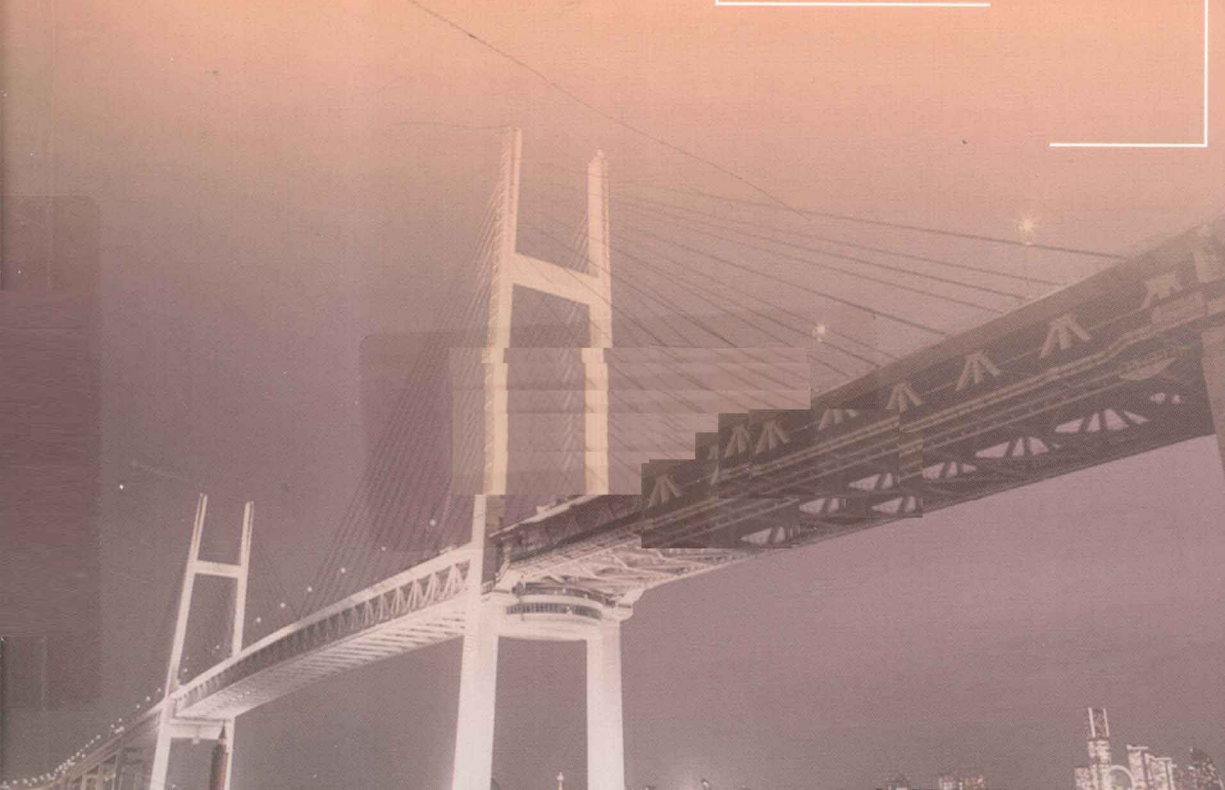




服务型政府：

宁波市公共事业管理创新研究

周亚越 等著

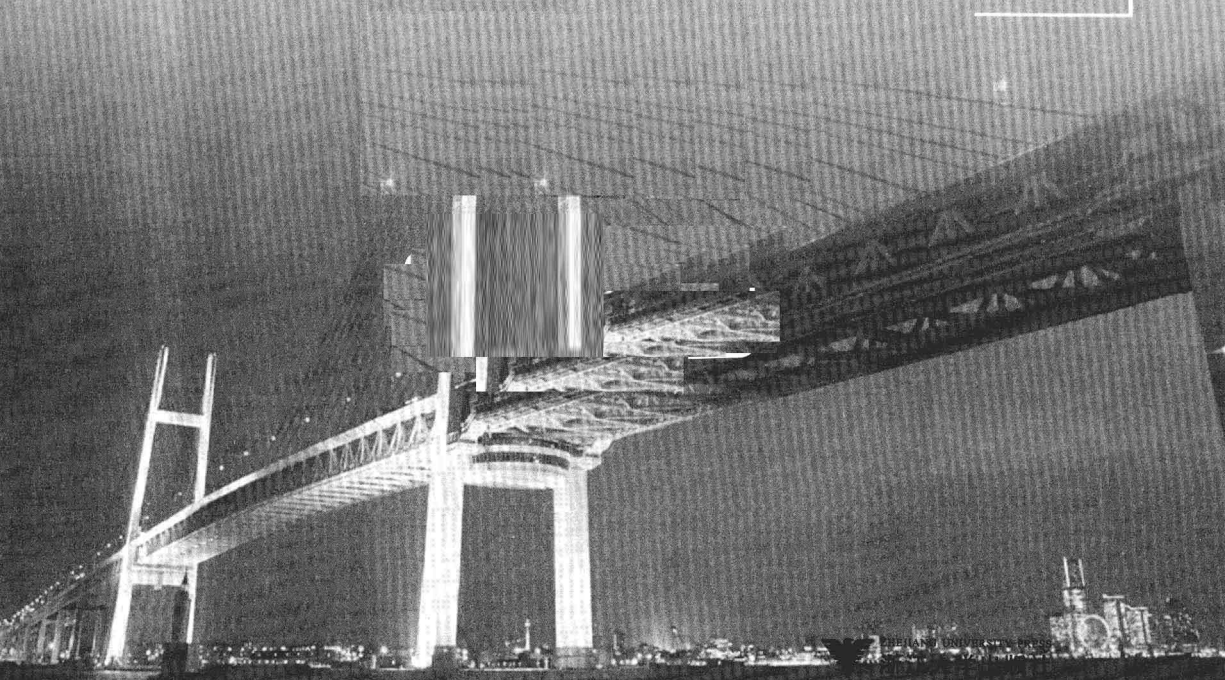


NAL
宁波学术文库
JD03. 201003

周亚越
等著

服务型政府： 宁波市公共事业管理创新研究

常州大学图书馆
藏书章



图书在版编目(CIP)数据

服务型政府:宁波市公共事业管理创新研究/周亚越等著. —杭州:浙江大学出版社, 2011. 1
ISBN 978-7-308-08337-9

I. ①服… II. ①周… III. ①地方政府—公共管理—研究—宁波市 IV. ①D625.553

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 000902 号

服务型政府:宁波市公共事业管理创新研究

周亚越 等著

责任编辑 吴伟伟 weiweiwu@zju.edu.cn

封面设计 俞亚彤

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州大漠照排印刷有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 18.25

字 数 358 千

版 次 2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-08337-9

定 价 42.00 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) 88925591

前 言

本书为宁波市社科院研究基地“宁波市地方政府治理研究基地”的最终研究成果之一。宁波大学公共管理系的教师具有较好的科研基础和较强的科研能力,为更好地服务地方政府、发展公共管理学科,以宁波大学公共管理系教师为基础申报了第二轮宁波市社会科学研究基地,并于2010年3月获批“宁波市地方政府治理研究基地”。这次申报成功,得益于宁波市社科院对宁波大学公共管理学科的大力支持,得益于宁波大学人文社科处的大力支持,也是宁波大学公共管理学科团队成员共同努力的结果。

目前,越来越多的专家认识到,政府治理转变的创新往往不是从中央开始的,而是开始于地方和基层。这就是说,地方政府担负着对政府公共职能作出改革与对制度安排作出创新的责任。这就是本基地研究“地方政府治理”的根本出发点。

“宁波市地方政府治理研究基地”的目标是紧密结合宁波地方政府治理的实践,从2010—2012年的三年间每一年分别研究一个主题,2010年的主题为“服务政府”,2011年的主题为“责任政府”,2012年的主题为“绩效政府”。在这三个方面的研究中,分别以“公共事业管理”、“政府责任机制”、“政府管理体制”作为研究的切入点,从而形成“服务政府——地方公共事业管理”、“责任政府——地方政府责任机制构建”、“绩效政府——地方政府管理体制变革”三个研究专题。

本书为2010年“服务政府”主题的最终研究成果,本书除了第一章是研究服务型政府与地方政府治理的基本理论以外,其余各章均紧密结合宁波地方政府服务和地方公共事业管理的实践开展研究。不论是在西方发达国家还是转型期的中国,公共事业管理在推动经济与社会发展中都扮演着不可或缺的作用。公共事业在我国主要包括教育事业、卫生事业、科技事业、文化事业、市政公用事业等相关的领域,因此,本书重点分别研究宁波市教育管理、文化事业管理、科技事业管理、卫生事业管理、公共住房管理等,并对宁波市公共事业管理绩效进行评估,最后以宁波市公共事业管理法律规制作为归结。

本书是分工合作的产物,各章作者具体为:第一章,周亚越、董立群;第二章,叶笑云;第三章,何永红;第四章,柴小华;第五章,詹国彬;第六章,张慧芳;第七章,

黄勇、纪森森；第八章，郑曙光。虽然我是统稿人，但主要起组织协调作用，以及促使研究框架和写作格式的规范一致，各章主要由相应的作者各自撰写，反映的是撰写者各自的学术观点。本书撰写者以宁波大学法学院公共管理系教师为主，本书的出版既反映出公共管理系教师的学术研究水平，也反映出公共管理系教师相互合作的团队精神。本书从开始写作到最后出版只有半年左右的时间，时间紧、任务重，但每一位作者都把本书的写作看成既是一种荣誉，更是一种责任。在书稿的研讨、写作过程中，有的教师虚心接受同行的建议，有的教师认真倾听和吸收校外专家的建议，反复修改，直至第四稿、第五稿。

书稿撰写过程中，教育部特聘长江学者、中国人民大学公共管理学院张康之教授对研究框架和初稿进行了指导；原宁波社科院谢永康院长对本书的写作提纲、初稿提出了宝贵的修改意见；宁波市社科院林崇建副院长、科研处俞建文处长对本书经常提供帮助和指导；宁波大学人文社科处郑曙光处长既是宁波大学人文社科科研管理者，也是本书的作者之一，从申报基地到撰写本书，他都给予了大力支持，在此一并向他们表示感谢。为撰写书稿，各章的相关作者广泛进行调研，他们的调研得到宁波市教育局、卫生局、科技局、文化局、建设局等部门的大力支持，这些部门为作者提供相关资料，并提出了宝贵的建议。在此，我代表全体作者向他们表示衷心的感谢！

最后应该感谢浙江大学出版社吴伟伟编辑的大力支持！

宁波大学周亚越

2010年10月

目 录

CONTENTS

第一章 治理模式变迁与地方公共事业管理创新 / 1

第一节 地方政府治理模式变迁与服务型政府 / 1

一、地方政府治理模式变迁 / 1

二、服务型政府的基本理论 / 6

三、服务型政府与政府治理 / 12

第二节 我国地方公共事业管理改革评价 / 16

一、公共事业的特点与管理的范围 / 16

二、我国公共事业管理的历史沿革 / 19

三、地方公共事业管理改革的成就 / 21

四、当前地方公共事业管理的不足 / 23

第三节 公共事业管理创新与宁波的改革方向 / 26

一、地方公共事业管理理念创新 / 26

二、地方公共事业管理责任配置创新 / 29

三、地方公共事业经费管理创新 / 31

四、地方公共事业成本管理创新 / 33

五、宁波公共事业管理创新方向 / 36

第二章 宁波市公共教育管理创新 / 39

第一节 公共教育及其管理体制机制概述 / 39

一、公共教育的内涵与政府职能 / 39

二、我国公共教育管理体制改革的历程述评 / 48

第二节 宁波公共教育发展的成就与创新 / 50

- 一、宁波公共教育发展的成就 / 51
- 二、服务型区域教育体系目标模式的提出与构建 / 53
- 三、宁波教育管理体制机制的改革与创新 / 55

第三节 宁波公共教育发展面临的主要问题 / 58

- 一、教育公益性原则的偏差 / 58
- 二、作为准公共教育的学前教育的发展困境 / 60
- 三、宁波高等教育发展的瓶颈 / 62
- 四、教育管理过程中公民有序参与的缺乏 / 65

第四节 宁波公共教育发展的目标定位和体制机制创新 / 66

- 一、公共教育理念下目标模式的拓展 / 66
- 二、政府公共教育职能的进一步转变 / 67
- 三、学前教育的性质转换与体制机制创新 / 68
- 四、高等教育管理体制机制的改革与创新 / 69
- 五、公民参与教育管理的体制机制创新 / 70

第三章 宁波市文化事业管理创新 / 71

第一节 文化事业管理体制机制改革的概述 / 71

- 一、宁波市文化事业管理体制机制改革的历程回顾 / 72
- 二、文化事业管理体制机制的构成 / 79

第二节 宁波文化事业管理体制机制改革的现状 / 82

- 一、文化事业管理体制机制改革：实践与主要经验 / 83
- 二、文化事业发展中面临的挑战和问题 / 86

第三节 服务型政府建设对宁波文化事业管理创新的要求 / 89

- 一、以追求社会公平和自身效率作为创新的价值目标 / 89
- 二、以构建公共文化服务体系作为创新的切入点 / 90
- 三、建立有利于提升公共文化服务能力的管理和运行机制 / 91

第四节 宁波市文化事业管理创新的路径选择 / 92

- 一、服务主体创新：鼓励和促进公共文化服务的民营化 / 92
- 二、服务制度创新：公共文化服务供给的市场化 / 93
- 三、资金投入机制和运作方式创新 / 95
- 四、公共文化设施管理的市场化运作 / 96
- 五、公共文化服务绩效评价机制的科学化 / 96

第四章 宁波市科技事业管理创新 / 98

第一节 科技管理体制的演变及创新的必要性 / 98

一、我国科技体制变革的历程述评 / 99

二、区域科技体制创新的必要性 / 102

第二节 宁波市科技管理现状分析 / 104

一、科技创新奖励机制 / 104

二、技术要素参与分配机制 / 106

三、政府科技投入机制 / 108

四、科技创新载体建设 / 110

五、宁波市科技管理绩效评价 / 116

第三节 服务型政府建设对宁波科技管理创新的要求 / 117

一、确立与市场经济体制相适应的目标定位 / 117

二、选择与经济发展阶段相适应的管理模式 / 119

三、建立与科技进步规律相适应的运作机制 / 120

第四节 宁波市科技管理创新的路径选择 / 122

一、着眼于区域创新体系与创新环境建设 / 122

二、科技管理与城市创新型文化建设相结合 / 123

三、切实提高企业创新能力 / 124

四、建立高效多元的科技投入新机制 / 124

五、创造性地建设科技创新公共服务平台 / 125

六、更新人才, 观调整人才激励政策 / 126

第五章 宁波市卫生事业管理创新 / 128

第一节 卫生事业管理的内涵及其创新的必要性 / 128

一、卫生事业管理体制机制的内涵 / 129

二、我国卫生事业管理体制改革的历程回顾 / 129

三、宁波市卫生事业管理创新的必要性 / 132

第二节 宁波市卫生事业管理与改革的实践及成效 / 133

一、宁波市卫生事业管理与改革的实践 / 134

二、宁波市卫生事业管理与改革的成效 / 139

第三节 宁波市卫生事业管理创新面临的挑战 / 142

一、医疗卫生管理体制不顺导致公立医疗机构治理低效 / 142

- 二、医疗机构功能定位不清导致其职能的错位与缺位 / 143
- 三、公立医疗机构产权的虚置导致成本控制意识缺乏 / 144
- 四、公立医疗机构补偿机制不合理导致医院趋利性增强 / 144
- 五、公立医疗机构的垄断地位导致服务意识的淡薄 / 145

第四节 宁波市卫生事业管理创新的路径选择 / 145

- 一、宁波市卫生事业改革与创新的目标定位 / 146
- 二、宁波市卫生事业改革与创新的重点方向 / 147
- 三、宁波市卫生事业管理创新的路径选择 / 148

第六章 宁波市公共住房管理创新 / 157

第一节 公共住房管理概述 / 157

- 一、公共住房的内涵、性质及特点 / 157
- 二、公共住房的类型 / 159
- 三、公共住房管理体制机制 / 162
- 四、我国公共住房管理体制改革的回顾 / 163

第二节 宁波市公共住房管理体制改革的现状分析 / 169

- 一、宁波市公共住房管理体制机制的构建和完善 / 169
- 二、公共住房管理体制机制的运行成效 / 170
- 三、公共住房管理体制机制存在的缺陷与问题 / 173

第三节 服务型政府建设对宁波公共住房管理的要求 / 175

- 一、公共住房管理体制机制的设计准则 / 175
- 二、公共住房管理的目标体系 / 178
- 三、公共住房管理体制机制的模式选择 / 179

第四节 宁波市公共住房管理创新的路径选择 / 179

- 一、公共住房管理的机构设置 / 180
- 二、公共住房管理的运作机制 / 180

第七章 宁波市公共事业绩效管理创新 / 195

第一节 公共事业绩效管理的缘起和流变 / 195

- 一、公共事业绩效管理的概念 / 195
- 二、公共事业绩效管理的缘起 / 197
- 三、国外公共事业绩效管理及其启示 / 199
- 四、国内地方政府公共事业绩效管理及其启示 / 203

第二节 宁波市公共事业绩效管理的现状分析	/ 209
一、宁波市公共事业绩效管理的探索及亮点	/ 210
二、宁波市公共事业绩效管理面临的课题	/ 214
第三节 服务型政府建设对宁波公共事业绩效管理的要求	/ 215
一、树立科学的绩效管理理念	/ 216
二、建立高水准的绩效管理体系	/ 216
三、建立政府主导下的多元化绩效管理主体	/ 217
四、引入绩效预算,建立绩效责任制	/ 217
五、构建和完善电子化绩效管理机制	/ 217
六、建立健全地方政府绩效管理的法律制度	/ 218
第四节 宁波市公共事业绩效管理体系的创新	/ 218
一、公共事业绩效管理的价值取向和目标定位	/ 218
二、公共事业绩效管理的主体和客体创新	/ 220
三、公共事业绩效管理的指标体系创新	/ 225
四、公共事业绩效管理的程序创新	/ 231
第八章 宁波市公共事业改革与规制	/ 234
第一节 服务型政府与公共事业管理行为	/ 234
一、政府对公共事业的参与行为、指导行为与调控行为	/ 234
二、服务型政府实施公共事业管理行为的法治化要求	/ 239
三、宁波的实践与经验	/ 241
第二节 促进基本公共服务均等化的政策体系	/ 248
一、基本公共服务均等化的理论基础	/ 248
二、基本公共服务提供主体与合作主体	/ 252
三、基本公共服务均等化的地方政策选择——以浙江实践为例	/ 255
四、宁波的实践与经验	/ 259
第三节 公共事业民营化改革中的创新与规制	/ 264
一、公共事业民营化改革的理论基础	/ 264
二、公共事业民营化改革的路径选择	/ 265
三、公共事业民营化改革:宁波的实践、经验与问题	/ 268
四、公共事业民营化改革的法律规制	/ 273

参考文献	/ 276
------	-------

第一章

治理模式变迁与地方公共事业管理创新

政府治理模式变迁正在走向建设服务型政府的目标,然而,地方服务型政府目标的实现从何处开始呢?显然,需要以地方政府公共事业管理的创新为起点,只有我们在公共事业管理的创新方面取得了积极进展,才能够证明我们朝着建设服务型政府的目标前进了。遵循这一思路,本章阐述地方政府治理模式变迁与服务型政府建设之间的关系,梳理和评析我国地方公共事业管理改革状况,并基于建设服务型政府目标,提出了我国地方公共事业管理创新的路径。

第一节 地方政府治理模式变迁与服务型政府

要从实践上对地方公共事业管理进行创新,首先必须从理论上搞清楚什么是治理,什么是服务型政府、服务型政府与政府治理的关系等问题。地方公共事业管理创新应当以服务型政府建设为目标,实现政府治理模式的变革。

一、地方政府治理模式变迁

(一) 治理的概念

治理一词在我国的使用引介于西方。国外学者的研究中,治理依然是一个不断发展、更新的概念。治理一词的运用非常广泛,运用于经济学、社会学、政治学、法学等领域,而治理本身也被学者描述为是跨学科研究的一座桥梁。^①西方学者对治理(governance governing)、政府治理(governmental governance)、政府管理(government management)、政府统治(government)也多存在混用。

用最简单的形式定义治理,治理是政治、经济、行政权威管理社会事务的实践。

^① Schuppert, G. F. Governance Reflected in Political Science and Jurisprudence. In: Dorothea J. New Forms of Governance in Research Organizations. Speyer: Springer, 2007, 3 - 29.

Kooiman 更精确地定义了社会政治的治理:“所有这些相互安排中,公共和私人参与者的目标都在于解决社会问题,或者创造社会机会,并且关注让这些行为发挥作用的制度安排。”^①治理包括治理结构和治理过程的设计和 implement 以及调整的统治方式的再设计与实施。治理包含着一些关键的元素,如分权与授权、合作与协商、多元与互动、适应与回应。但是,单从这些理念中理解治理,我们认为是不够充分的,治理不但是由一些概念和元素构成,其同样是对以往范式的一种整合,试图在治理的框架下构建一个更符合实际的、动态的理论框架。从宏观层面讲,治理构建的是政府、市场、社会相互联系、相互影响的横向框架,构建以此横向连接为条件的公共选择机制;从微观层面讲,治理搭建的是政府内部政治——行政行为的桥梁,是政府行政权力及行为如何运行、如何分配、如何组织的政治——行政过程。对于宏观和微观层面,治理都是一个开放的系统,能够将变量进行内生化的动态系统,进而通过这一框架来形成对理论的发展和实践问题的解释。

虽然在国内外的研究中“治理”依然是一个不断发展、不断需要学者去赋予它更准确更深刻内涵的概念,但是从现有的研究层次上看,政府在治理中的作用往往从宏观到微观得到了相应的界定。依托于国外的民主政治体制,在宏观层面:研究政府、市场、社会的横向关系,政治层面的公共选择问题,并以此为基础研究治理的模式、结构问题,在微观层面:研究政府本身,横向结构、纵向结构,并以此为切入点研究治理的模式、结构。

国内学者关于政府治理则普遍认为依然是以政府为主导,政府充当治理中的主导角色,通过“治理”的模式和方法来配置公共资源,通过“治理”的理念来协调公共组织,最终达到治理(而不是统治或管理)社会事务的目的。用治理的框架来看待这一问题可能是更为清晰的,中西方存在不同的制度变迁路径,即政府、市场、社会的宏观治理方式存在差异。西方一直是以市场为主导形成相应的治理模式,我国则在政府主导背景下开始制度变迁。直到目前,中国政府在市场经济中所起的巨大作用几乎没有一个国家可以相比(当然,这里并不涉及价值判断)。因此,中外所产生的政府、市场的力量是不同的,而由于政府、市场的博弈关系的差异导致社会的发展也不相同,并形成了各自的发展路径。当然,我国也有学者提出了不以政府为主导的合作治理模式,“这种合作的社会治理模式在根本性质上不是控制导向的治理,而是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动,是治理主体平等前提下的共治”^②。

^① Kooiman J. Social-political Governance: Overview, Reflection and Design. *Public Management*, 1999(1): 67—92.

^② 张康之:《走向合作治理的历史进程》,《湖南社会科学》2006年第4期,第34页。

（二）政府治理模式的变迁

政府治理模式是政府治理理念、治理制度和具体治理方式的总称。政府治理模式随着社会不断发展变化,其变迁既受外界环境的影响和制约,又有自身的内在逻辑,大致可以分成统治型政府、管理型政府和服务型政府三种治理模式。张康之先生认为,统治型政府、管理型政府和服务型政府这三种治理模式分别对应于农业社会、工业社会和后工业社会这样三个历史阶段。

农业社会是一个身份等级制的社会,身份差序是其基本结构,对社会的治理也依据身份差序展开,表现为一种等级统治的治理结构。统治型的政府就是建立在身份等级差序基础上的,维护等级统治既是它的职责也是它的性质所在。一般说来,存在等级的地方就必然会产生权力,社会的等级结构为统治型政府提供了权力基础,统治型政府成了专门化的拥有和使用权力的机构,通过权力的行使而对整个社会进行治理。所以,农业社会的治理基本上是依靠权力的治理,我们把这种治理称作权力的治理即“权治”。当然,在整个农业社会的历史阶段中,政府与社会之间的边界是不明确的,社会治理也并不仅仅由王室或朝廷来承担,宗族以及各种各样的地方势力也承担着治理职能,但以王室或朝廷为标志的统治型政府处于主导性的地位,通过它的派出机构对宗族的以及地方的治理加以调节和整合,形成了一个完整的统治型的社会治理体系。

从西方的情况看,到了中世纪后期,市场经济进入了迅速发育期,城市在教权与王权的冲突中迅速崛起,进入了一个教权与王权、王权与城市当局的多重冲突时期。这种特殊的历史条件又反过来促进了市场经济的发展。“市场经济是天生的平等派”,在促进社会与国家分化的过程中也在社会的意义上造就了平等。到了启蒙时期,这种平等要求得到了理论上的论证,从而确立了“天赋人权”的原则。管理型政府就是在社会与国家的分化中产生的,是以“契约精神”为基础的。到了19世纪,随着统治职能的逐渐弱化和行政职能的不断增长,建立起了典型的管理型政府。管理型政府在社会治理框架中突出规则的功能,表现出“法治”的特征,特别是“国家原有的政治与行政的混沌状态开始打破,出现了政治与行政的分化”^①。国家通过政府实现了对整个社会的管理,而政府作为专门性的行政机构,在与国家的政治机构相分离的过程中被要求秉承“政治中立”原则开展社会治理。这样一来,政府的行政也就具有公共行政的性质。

在整个20世纪,管理型政府由于得到了官僚制组织理论、科学管理理论以及其后的一系列技术主义创新方案的支持而达到了非常完善的地步。尽管管理型政

^① 张康之、李传军:《公共行政学》,北京大学出版社2007年版,第18页。

府与统治型政府在根本性质上是不同的,但是,有一点是一致的,那就是它们都属于控制导向的政府,只不过统治型政府是直接地运用权力去控制整个社会,而管理型政府则是运用法律并辅之以权力和其他技术手段去控制社会。当然,管理型政府在实施对社会控制的时候,得到了一系列技术方案的支持,从而显得更加科学和更具有优势。但是,管理型政府赖以施展控制的前提是社会还处于一个低度复杂性和低度不确定性的历史状态中。到了20世纪后期,随着社会的复杂性和不确定性的迅速增长,管理型政府那种“以不变应万变”的控制思路便开始显现出失灵的状况,特别是进入21世纪,这种控制失灵的状况变得日益突出。

事实上,到了20世纪中后期,人类社会已经开始了迈向后工业社会的进程,表现出高度复杂性和高度不确定性的性状。“新市民社会”的出现以及各种各样社会自治力量的涌现并介入到社会治理体系中来,使社会治理主体呈现出多元化的趋势,原有的政府单一治理主体的局面被打破,从而要求政府重新定位,即告别管理型政府而走向服务型政府。管理型政府与统治型政府一样,在与社会的关系方面表现出一种“中心—边缘”结构,政府是“中心”,而社会则是由它来加以治理的“边缘性”存在。后工业化在社会以及治理结构上要求发生改变,包含着一种“非中心化”的趋势,在社会治理的问题上,要求以“网络结构”取代“中心—边缘”结构。在这种“网络结构”中,政府只是社会治理体系中的一元,社会治理的过程将是一个合作行动的过程,属于合作治理。

显然,合作治理不再是政府高高地凌驾于社会之上发号施令式的治理,而是政府与各种各样的社会治理力量平等合作的治理。在合作治理的体系中,政府既不可能仅仅扮演统治者的角色,也不可能扮演管理者的角色,而是更多地作为一个合作伙伴角色出现。统治是一个单向支配的过程,统治者无时不在贯彻着统治意志而施行着对被统治者的支配。管理有所不同,尽管管理也表现为一种支配行为,但管理者会更多地借助于法律和规则去达成支配的目的,会在一些具体的问题上听取甚至接受被管理者的意见,会通过接受被管理者的参与而优化管理。合作的不同在于,它是一个互动的过程,不再存在来自某个“中心”地带的稳固的支配性行为,合作在行为上所表现出的互动也会要求进入合作过程的每一方都努力去扮演服务者的角色,以服务的精神和理念去引领行为选择。需要指出的是,合作治理体系的生成并不意味着政府的消失,政府显然是合作治理体系中一支重要力量,而且会在合作治理过程中发挥着主导性的作用。但是,合作过程的互动性以及合作体系中各方力量的相互制约,必然会使政府发生性质的改变,即转变为服务型政府。

由此可见,政府从管理型向服务型的转变是人类社会治理发展的一个必然趋势,对于我们而言,就是要把握这一趋势,变社会治理体系发展的自然过程为自觉

过程,以探索服务型政府为切入点,积极地建构后工业社会的社会治理体系及其治理模式。

(三) 地方政府治理

1. 地方政府治理的涵义

同治理一样,地方政府治理也是一个正在发展的理论,很难加以全面而准确的定义。美国学者彼得斯 Peters 认为,地方政府治理是指“有关全国性政策和地方性事务的界定和执行中,其设计的决定主体已不再局限于中央与地方两者间单纯的互动关系,还涵盖了来自中央与地方以外的公、私组织和志愿性团体等互动所形成的一种复杂的网络关系”^①。美国学者 R. Leach 和 Percy-Smith 通过观察,发现在治理过程中,政府和社会的界限已经难以区分,政府机关、准政府部门、私部门、志愿性团体及社区等,都会介入且影响公共决策和公共服务的提供;“所谓地方治理,是不同的组织和团体,在不同时间针对不同目的而介入政府行动的过程”^②。另一位学者 Nalbandian 认为,“当代地方政府的挑战与回应,就是地方政府的运作应该是民主且有效率”。同时还提出地方政府治理的最重要的两项原则:将地方政府的组织现代化以及建立并维持社区意识,其中后者所涉及的社区意识更是地方治理的精髓。英国学者 Bovaird 等认为,地方治理是利害相关的所有行为者间,彼此影响而促成地方福利水平,其中包含正式与非正式的结构与过程,这其中所指的利害关系人包括企业、社区、媒体、上级政府、地方政府。

我国学者孙柏瑛认为,地方政府治理指“在一定的贴近公民生活的多层次复合的地理空间内,依托于政府组织、民营组织、社会组织和民间的公民组织等各种组织的网络体系,共同完成和实现公共服务和社会事务管理的过程,以达成以公民发展为中心的,面向公民需要服务的,积极回应环境变化的,使地方富有发展活力的新型社会管理体系”^③。综上国内外学者所述,我国学者刘春峰将地方政府治理界定为:在全球化的背景下,地方政府因应来自全球化的一系列挑战,必须改变单纯的政府治理理念,而应寻求通过政府与准政府组织、民营组织、非营利组织,传媒及公民团体等一系列利害关系人的广泛合作来解决一系列的社会公共事务问题,以便回应民众诉求,培育社区意识,实现地方政府的善治和社会的良性发展。

① Rhodes, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, 1996.

② Leach, R. and Percy-Smith. *Local Governance Accountability*. Buckingham Open University Press, New York, 2001.

③ 孙柏瑛:《当代地方治理——面向 21 世纪的挑战》,中国人民大学出版社 2004 年版,第 33 页。

2. 地方政府治理的特征

(1) 治理关系的复杂性。随着参与地方治理的行动者的增多,各参与主体之间的关系也更为复杂。我国学者刘春峰认为,地方治理关系至少可分为:第一,政府治理模式下的科层节制关系。中央政府与地方政府在地方治理关系中仍扮演着重要的角色,因为在地方治理过程中,政府依然是政策的最主要发起者,同时各参与主体的基本游戏规则制定基本上依赖于政府。第二,市场治理模式下的交易契约关系。随着地方治理主体的多元化,民营部门和非营利组织也成为治理的参与者,因此交易契约对象也就更为复杂,交易选项也更加多元。第三,社群治理模式下的合作伙伴关系。社群主义强调以各行动者之间的共同价值,作为政策制定的基本底线,强调“普遍的善”,即现实社会生活中的公共利益,而不是追求个别行动者的利益最大化,在这种理念指导下形成了公私合作伙伴关系和政府间的伙伴关系。

(2) 政策网络的自组织性。地方政府治理的过程,意味着任何行动者都处在相互依赖的网络关系中,通过社会过程的引导,形成一种“自组织网络治理”。根据英国学者罗茨(Rhodes)的观察,这种自组织网络有以下基本特质:第一,由于相互交换资源和磋商共同目标的需要,将促成网络成员之间的持续互动;第二,这种博弈式的互助关系是以共同意愿的规范为基础,经由网络参与者磋商和彼此同意的游戏规则来制约,避免零和博弈(zero-sum game);第三,一般而言,虽然政府没有压倒性的特权,但基于主权的立场和权威优势,政府仍能间接地在一定程度上掌控这些政策网络。^①

(3) 目标利益的区域性。地方政府不同于一国的中央政府,地方政府的治理目标也不同于中央政府的治理目标。地方政府治理虽然要服从于一国中央政府的治理目标,但又有其特殊的、区域性的利益目标,必然要兼顾地方公众、地方局部利益。

二、服务型政府的基本理论

(一) 服务型政府的内涵

施雪华教授(2010)认为,服务型政府是指在公民本位、社会本位理念指导下,在民主制度框架内,把服务作为社会治理价值体系核心和政府职能结构重心的一种政府模式或曰政府形态。他认为,理解这个概念,要着重把握四点:

^① Rhodes, R. A. W. The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, XLIV, 1996.

第一,服务型政府职能结构的重心在于社会服务。社会服务职能是服务型政府的主要职能,其他一切职能都处在次要的位置,服从于社会服务职能这一中心职能的实现。这就是说,社会服务本身就是目的,是服务型政府存在的价值所在和主要依据,服务精神应该贯穿政府活动始终以及一切政府活动中。在传统政府模式下,政府职能结构的重心在政治统治职能上,政府虽然也提供社会服务,但是,政府提供社会服务不过是维持政治统治、稳定统治秩序、争取政治合法性的手段。马克思、恩格斯早就指出:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^①艾森斯塔得也认为,在所有的现代国家中,即在经历了某些社会经济变化的国家中,包括民主国家和独裁国家,政府的基本“合法性”是建立在统治者为被统治者的利益服务这个主张之上的。^②所以,是否提供社会服务不是区别服务型政府与非服务型政府的根本依据,而是要看社会服务职能在政府职能体系中是否居于中心位置,即在政府资源配置中是否把大部分社会资源用于社会服务事务上。在美国联邦中央政府的开支中,仅国防和社会保障几乎就占总支出的1/2(49.7%),在地方政府的开支中,仅教育、公共福利、保健和医疗三项就占总支出的近2/3(58.2%)。^③欧洲各国特别是北欧各国,在政府资源配置中把社会资源用于社会服务事务中的比例更是众所周知的。而相反,一些发展中国家,在政府资源配置中,把大部分社会资源用于政治统治事务里,如军队和政府官员的工资,或主要用于经济建设(特别是工业项目投资)上。

第二,服务型政府提倡公民参与,并健全公民参与机制。提供社会服务虽然是政府的主要职能,但提供什么样的服务,怎样提供服务,却不取决于政府意志,而是取决于公民的意愿和要求,政府必须对公民的服务要求作出前瞻性的回应。否则,政府提供什么服务,公民就得享受什么服务的强制式服务供给方式是违背服务型政府本质的。政府通过各种手段把自己认为的社会服务塞给公民,而公民却有可能不需要这种社会服务。在这种情况下,这种恩赐的服务就会变成强加的痛苦。因此,必须健全公民参与机制,畅通公民参与渠道,让公民表达和选择各自需要的社会服务。密尔说的好:“一般来说,凡办理一项事业或决定怎样来办和由谁来办那项事业,最适宜的人莫若在那项事业上有切身利害关系的人。”^④从一定意义上说,服务型政府的这层内涵与民主理念是相吻合的。民主无论从哪个角度进行界

①《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第523页。

②[美]艾森斯塔得:《帝国的政治体系》,阎步克译,贵州人民出版社1992年版,第104—105页。

③[美]凯斯·费尔:《经济学原理(上册)》,郭建青等译,中国人民大学出版社1994年版,第92—93页。

④[英]约翰·密尔:《论自由》,许宝驷译,商务印书馆1959年版,第130页。