

ZHUAN XING QI DE DI FANG ZHENG FU
ZHI NENG YU GUAN LI FANG SHI

转型期的地方政府 职能与管理方式

主编 叶劲松 詹建芬

国家行政学院出版社

转型期的地方政府 职能与管理方式

主编 叶劲松 詹建芬

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)

转型期的地方政府职能与管理方式/叶劲松,詹建芬
主编.—北京:国家行政学院出版社,2002

ISBN7-80140-219-7

I. 转… II. ①叶… ②詹… III. 地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 015205 号

转型期的地方政府职能与管理方式

叶劲松 詹建芬 主编

*

国家行政学院出版社出版发行

地址:北京市海淀区长春桥路6号 邮编 100089

新华书店发行

北京市宏伟胶印厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 9 印张 163 千字

2002 年 3 月第 1 版 2002 年 3 月第 1 次印刷

ISBN7-80140-219-7/D·100 定价:19.00 元

目 录

第一章 转型背景下的政府管理创新	(1)
第一节 行政生态的深刻变迁呼唤政府管理的创新	(1)
第二节 适应市场经济需要,树立新型管理理念	(6)
第三节 转型期政府职能的定位及要求	(17)
第四节 改革行政审批制度	(35)
第二章 政府对市场经济体制和秩序的培育	(47)
第一节 建立和完善市场经济体制是转型期政府的首要任务	(47)
第二节 整顿和规范市场经济秩序已成当务之急	(63)
第三节 整顿和规范市场经济秩序的对策思考	(70)
第三章 地方政府在解决市场失灵中的作用及其实施	(76)
第一节 市场失灵与政府角色唤出的理论与现实基础	(76)
第二节 地方政府弥补市场失灵的主要干预路径	(84)
第三节 慎选介入程度和介入方式,有效避免政府失灵	(90)

第四章	地方政府稳定和促进经济社会 发展的职能	(99)
第一节	转型期地方政府发展职能的性质 和特点	(99)
第二节	地方政府稳定地区经济社会发展的 职能内容	(105)
第三节	当前地方政府稳定和促进经济社会 发展中存在的主要问题	(109)
第四节	地方政府稳定和促进地区经济社会 发展的对策思路	(114)
第五章	地方政府对不同类型企业管理方式的 选择	(118)
第一节	根据企业的不同类型,确立不同的政 企关系模式	(118)
第二节	政府对不同资产关系的企业应选择 不同的管理方式	(132)
第三节	地方政府对企业的微观经济规制和 行业管理	(140)
第六章	加入 WTO 后我国政府的法治建设	(148)
第一节	入世后我国政府法治建设面临的 机遇与挑战	(148)
第二节	当前法治建设接轨国际的 主要任务	(152)
第七章	地方政府决策行为、决策体制 和方式的变革	(163)

第一节	新挑战、新机遇呼唤新型地方 政府决策·····	(163)
第二节	转型期地方政府决策行为的现 状分析·····	(169)
第三节	现阶段优化地方政府决策行为 的对策·····	(175)
第八章	地方政府失灵的表征、症结及其 校正·····	(182)
第一节	政府的职能型失灵·····	(183)
第二节	政府的体制型失灵·····	(188)
第三节	矫正地方政府失灵的对策思考·····	(191)
第九章	地方政府形象及政府与公众的 沟通·····	(198)
第一节	地方政府形象及其功能·····	(198)
第二节	沟通与地方政府形象塑造·····	(203)
第三节	构建沟通互动的机制和渠道·····	(205)
第十章	地方政府完善、发挥社区管理体制 和社区功能的作用·····	(214)
第一节	完善社区管理体制、发挥社区 功能的重要意义·····	(215)
第二节	完善社区管理体制、强化社区功能 中存在的问题·····	(218)
第三节	推进社区建设的若干思考·····	(226)
第十一章	西方国家政府职能和管理方式:变革 进程的回顾·····	(234)

第一节	自由放任主义及其终结	(235)
第二节	西方行政改革的主要理论	(244)
第三节	西方当代行政改革的主要内容	(252)
后记		(270)

第一章 转型背景下的政府管理创新

在当今我国社会经济体制改革日益深入的背景下，政府改革越来越引起全社会的关注和重视。通过改革来重新界定政府的功能，改善管理方式，是加快建立和完善社会主义市场经济体制的要求，也是逐步完善我国各项社会事业管理体制的需要。

第一节 行政生态的深刻变迁 呼唤政府管理的创新

政府作用的方向、范围、方式和程度，从根本上讲是由政府行为的外部环境所决定的。经过二十多年的改革开放，我国社会经济生活已经发生了广泛而深刻的变迁，要求政府管理进行相应的动态调整，以适合环境的需要。

一、我国行政生态的深刻变迁

(一)社会经济运行方式从计划经济体制向市场经济体制的转变

我国行政体制是以国有制为中心形成并以计划经济为主体运作的，是与计划经济的要求相适应的。目前，我国经济体制改革取得了巨大进展，以公有制为主体的多种所有制经济共同发展的格局已经形成，各种非公有制

经济迅速发展，国有企业的改革逐步深化，各类企业的市场主体地位日益确立。国民经济的市场化程度显著提高，市场对资源配置的基础性作用明显增强。随着社会主义市场经济体制的初步建立，在计划经济条件下形成的旧的政府职能配置模式和组织机构体系已越来越与经济基础相脱离。这是我国行政生态所发生的最为深刻、最为根本的变迁。

（二）经济调控方式由中央集中调控向中央和地方两级调控方式转变

在传统计划体制下，由中央政府的计划机关集中编制计划，确定宏观经济的发展目标，然后按行政隶属关系，层层分解下达，连同资源一直安排到企业，并采取行政指令的办法来保证宏观经济计划目标的实现。地方政府基本的工作任务就是配置本辖区的资源，完成中央政府的指令性计划。在市场经济体制下，我们从国情出发，按照统一性和灵活性相结合的原则，合理划分中央和地方管理权限，发挥中央和地方两个积极性，建立中央和地方两级调控并以中央调控为主的体系。因此，地方政府有了较大的自主权，在中央政府的宏观调控下，对所管辖的行政区域实施政治、经济、文化和社会管理。

（三）经济全球化给世界各国带来了新的发展机遇和前所未有的挑战

政府管理体制和行为方式必须适应经济全球化的挑战。为了在日益加快的经济全球化进程中趋利避害，各国纷纷进行多方面的战略性调整，而政府在这种调整中

处于至关重要的地位。我国从改革开放以来，积极主动地与各国开展经济技术文化交流，力求融入世界经济主流，并且经过长期努力，于 2001 年 11 月加入了世界贸易组织。加入世贸组织，从根本上说，是一个应对经济全球化所带来的机遇和挑战的问题。就挑战而言，目前最为直接和突出的是对政府管理体制和行为方式的挑战。一些与世贸组织不符合或矛盾的法规、政策都将清理调整，有的要废除；现行的一些调控手段，有的会逐步失效，有的将会发生变异，政府行为要受到极大的约束。

（四）信息技术的高速发展和广泛应用，对社会经济生活产生了深远的影响

这种影响也是政府必须面对的。随着信息和知识重要性的提升，如何有效利用信息就日益成为关键问题。但是，政府部门作为信息最大的拥有者和使用者，其信息资源的开发和利用水平仍然很低。如今，互联网提供了关于经济、社会和政治的大量信息，使政府推行政务公开化和促进决策科学化获得了强有力的技术支持。但是，要充分利用信息技术所提供的可能性，需要进一步树立新的理念，改善政府决策机制，提高行政人员素质，健全行政监督机制。只有这样，政府才能更好地容纳和吸收新知识、新的技术手段和各种新的管理方式。

（五）社会公众心理的变化

由于我国独特的历史文化传统和计划经济体制的影响，长期以来公众对行政权力习以服从，因此政府用行

政命令的方式贯彻自身意图就驾轻就熟，得心应手。随着经济体制改革的深化，在我国形成了新的利益格局，产生了各种新的社会组织形式，价值观念日益多元化，社会公众的民主意识和法治意识日益增强。一些在过去可能会被人们不加思索地予以接受的政府举措，现在可能要经受社会公众的理性审视，甚至可能因为越权或不合理而受到公众的公开诟病和拒绝。在一线实施管理和提供服务的部门和行政人员，已经越来越多地感受到社会公众对某些传统的管理和服务方式的消极抵触心理。因此政府要有效地行使职责，就必须适应管理对象的新变化。

(六) 世界各国的行政改革，提供了值得我们借鉴的有益经验

在理论和政策层面，政府发挥何种作用，在多大程度上发挥作用以及发挥作用的方式，都是经久不衰、极具争议的主题之一，在不同的时代和现实条件制约下，对这个问题可以作出不同的回答。同样的药可以治病也可以杀人，这取决于病人的病情。但是在最近几十年的历史中，市场机制对发展经济的有效性已经得到了令人信服证明，所以各国政府包括发展中国家政府转变其作用基点和作用方式蔚然成风。就连已经建成比较成熟的市场经济体制的发达国家，也不断地根据形势要求进行自我调整。现在，越来越多的国家意识到，政府发挥作用的基点，应当从对资源配置的直接干预，转向使市场机制充分发挥作用，通过市场力量提高资源配置的效率，

增强本国经济的竞争力。

(七) 对于地方政府来讲，这还是增强地方经济竞争力的需要

随着城市化进程的加快，许多地方政府提出了经营城市、增强城市综合竞争力的观念。城市的竞争力体现在较高的开放程度、市政管理水平、城市建设和融资能力、完善的法制和安全的社会生活环境等诸多方面，总起来讲是为了提升城市的集聚能力和扩散、辐射能力。现在一些城市的要素成本比较低，而“交易成本”偏高，主要表现在办事关卡众多，费时费力。交易成本太高的实质在于体制障碍。所以要提高城市的竞争力，必须解决好体制问题，即转变政府职能，简政放权，加大办事的透明度和通畅度。

二、政府管理创新需要进一步推进

外部环境的各种变化逐渐累积，并且互相叠加在一起，源源不断地转化成压力和动力，极大地推动了政府管理创新的进程。在我国改革开放的脚步中，政府管理体制、管理方式和管理手段的改革和创新始终没有停止过，并且取得了多方面的成就。例如，我国政府的职能转变取得了可喜的进展。以间接手段为主的宏观调控体系框架初步建立，培育、规范和监管市场体系取得一定进展，政企关系有了一定程度的改善，在管理涉外经济方面逐步向国际惯例靠拢，政府促进经济和社会协调发展的职能有所加强。

但是不能不看到，与社会经济发展的需要相比，与

广大社会公众的要求和期望相比，我国政府管理创新的进程是相对滞后的。在政府与企业、政府与市场、政府与社会自主治理的关系上，一系列深层次的矛盾尚待解决，譬如，政府对微观经济特别是国有企业的直接干预依然过多，投融资管理体制变革滞后，规范、监管市场秩序的力度总体上看还是不够，中央和地方的责权利关系尚未理顺，依法行政的统一性和透明度不高，等等。可以说，政府职能和管理方式转变的这种现状，还远不能适应我国改革开放尤其是加入世界贸易组织后的现实形势，政府在当前和今后一段时期还需要根据市场经济的发展要求和转型期的实际情况，继续转变职能，改善管理方式。

第二节 适应市场经济需要， 树立新型管理理念

虽然公共管理极少以系统的理论为依据，各种片面认识也很少以纯粹、极端的形态出现，但是人们往往不成系统地持有某些观点，或者不自觉地受到某些思维定势的影响。在伴随改革开放而来的急剧的社会变革中，一方面传统的管理理念正在失去存在的空间，另一方面新的管理理念的形成相对滞后，这就造成了政府管理理念的模糊性。在政府制定政策、管理公共资源、与公民打交道等日常运作的方方面面，管理理念都在很大程度上制约乃至决定着管理行为，因此树立适应形势需要的管

理理念是政府与时俱进的重要前提。

一、转变全能行政观念，树立有限政府理念

政府是否有为，不在于政府管得有多宽，而在于政府管理的范围和管理的方式是否合理。在通常习惯上，政府职能、机构和预算的扩张，常常被视为政府行政能力的增强，一提到要重视某项工作，就想着要增加人员编制，拓宽管理范围。这种似是而非的看法，因为我国悠久历史中积淀下来的官本位思想，以及建国后推行数十年的计划经济体制而得到强化，结果使我国政府管了许多不该管、管不了、也管不好的事情，造成实际行政效能与美好预期之间的巨大落差。随着我国经济市场化的推进，社会对政府的行政能力产生了新的期望，需要政府有所为有所不为。在当前阶段，企业 and 市场还解决不了的事情，应当由政府去解决；企业 and 市场已经能够解决的问题，政府就不必越俎代庖。只有树立这样的观念，才能从根本上解决政府管得过多、统得过死的问题，尽可能退出不适应政府直接介入的领域，把“不该管”、“管不了”、“管不好”的事情交还给企业 and 市场。

例如，在农业发展中，目前很需要走出计划农业的误区，始终把建立与市场经济相适应的结构调整机制放在首位。农业结构调整的过程，实际上是个发展市场经济的过程。发展市场经济，要用市场经济的办法。不过，由于我国整个行政体制的运行还带有较浓的计划体制色彩，因而在农业结构的调整中，企图用计划经济的办法发展市场经济的事，仍然屡见不鲜。

近年来，在许多地方的农业结构调整中，特别注意农业科技园区和农业现代化示范园区建设，试图以此带动农业的科技进步，使其成为农业发展的新增长点。但是，对于农业科技园区和农业现代化示范园区，在其建设方式上，仍有不少习惯于采取计划经济时代政府办国有企业的方式。比如，就园区建设的融资方式而论，往往由政府规划一个园区，计划发展哪些项目，要求同级财政拨多少钱，银行贷多少款，向上争取多少资金支持（包括银行贷款）；有利于吸引社会其他投资主体积极参与的多元投资机制，难以真正形成。甚至有些园区在运作机制上，同以前产权主体单一的国有企业，也没有什么大的区别。这几年，农业园区建设过多过滥、过度竞争问题比较严重；有些园区建成后，效益往往不理想，对周边农户的示范带动作用不强；有些农业园区建成后，往往是现代化的身材（设备和技术），传统化的脑子（管理和运作机制），缺乏自我发展能力，甚至“政府花钱买现代化”的问题比较严重。这些问题，从根本上说，都与用计划经济的办法办农业园区有关。

二、转变公私对立观念，树立公私互补意识

在计划体制下，“私”作为社会主义的异己物而被拒于千里之外，谈论公域与私域的分离及其相互关系，是没有现实意义的。但是，市场经济的发展使得我国社会经济生活中的私域扩大了，“公”、“私”两种手段的选择和配置便成为经常需要分析和解决的现实问题。有许多时候，我们在潜意识中抱着一种观念，以为一件事情由

私人或企业来做，就仅仅对私人有好处，而换了公共机构尤其是政府来做，就会更好地促进社会利益。我们也时常可以听到一些类似“某件事情非常重要，应该由政府来负责”这样的说法，似乎“公”与“私”、政府与民间机构（尤其是企业）之间是按照所负职责的重要性实行分工的，重要的事情应该由政府负责，而其他的事情由民间机构负责。类似这样的看法，往往没有自觉的理论认识为基础，但是在思想上或多或少、或明或暗地把“公”与“私”视为对立的两端，并且一般都假定政府拥有知识上和道德上的优越性。

从市场经济的发展规律来看，事情是否重要、甚至社会是否需要，都不是政府应否干预的理由。到底什么事情应由政府完成，什么事情应由各类市场主体去完成，取决于政府与市场主体（尤其是企业）之间的比较优势。当政府要参与经济活动、提供服务时，同时就必须使用资源。通常这些资源就必须由社会大众提供，比如课税。因此，问题的症结不在于政府好不好，而在于政府参与经济活动时，或干预经济活动时，其社会成本与社会效益大小如何。若不由政府参与，由民间市场自行决定，成本与收益又如何？政府和企业，恰如自行车的两个轮子，二者都是不可或缺的，只有政府和企业各自扬长避短，优势互补，才能更好地推动社会经济发展。一般地讲，原本可由私人或企业完成的事情，不应该由政府承担起来；反之，原本应该由政府履行的职责，却交给私人或企业来完成，也无异于缘木求鱼。

从性质上讲，政府不应该是一个追求利润最大化的经济组织。实际上只要存在市场竞争，它也不大可能有效地创造利润，政府内部激励约束机制所固有的特点决定了它在创造利润方面缺少动力和压力。因此在营利性事业中，政府具有与生俱来的劣势。但是另一方面，政府具有自己的独特优势，它是对于社会成员具有普遍性的社会组织，并且垄断着合法的暴力，可以合法地实施强制（包括强制征税）。只有政府才能制定和实施全体社会成员必须遵守的行为规则，从而确立和维护社会经济秩序。政府可以利用征税权取得自身所需的经费，所以政府不必像企业那样汲汲于利，而能够站在相对超然的地位，调节社会经济生活，提供社会所需要的公共产品和公共服务。

企业与政府不同，它受到利润动机和竞争压力的双重驱动，必须力求按照“物尽其用，人尽其才”的原则来配置企业的各种生产要素，向社会提供有市场需求的商品和服务。只要企业的生产经营活动没有妨碍交易活动之外的其他人的利益，那么企业所得到的利益客观上也就等于社会所得到的利益，或者说，企业的逐利行为促进了社会利益，这就是亚当·斯密所说的“看不见的手”原理。但是，社会共同使用而企业本身不能从中得到充分利益回报的公共产品和公共服务，企业是不愿意去提供的。有些产品的生产虽然能够使企业获利，却会给社会带来负面效应，损害其他人的利益，企业往往会照样生产。另外，从市场经济的制度建设层面看，企业