

# 中国地方政府改革与治理的研究纲要

陈振明

(厦门大学 公共事务学院,福建 厦门 361005)

**摘要:**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。

**关键词:**地方政府;行政体制改革;地方治理

**中图分类号:**D035 **文献标识码:**A **文章编号:**0438-0460(2007)06-0012-09

从上个世纪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一个当务之急。

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成果。而国内目前虽有一些相关研究,但缺乏系统性,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。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。

**收稿日期:**2006-01-18

**作者简介:**陈振明(1959-),男,广东潮州人,厦门大学公共事务学院院长,教育部“长江学者”特聘教授,博士生导师,哲学博士。

## 一、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。<sup>①</sup>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几个方面:

一是研究地方与经济发展的关系,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独立于全球化而独立存在。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与自身的改革问题,尤其是新公共管理和治理理论下地方政府如何有效提供公共服务。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这个问题。对地方政府而言,三个问题至关重要:(1)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;(2)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;(3)地方政府本身的内部再造,包括内部流程再造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的关系究竟是否存在良性的互动关系进行研究,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。

近些年来国内关于地方政府的研究文献大量出现。<sup>②</sup>相关的专题研究成果可以概括为如下几个方面:

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了“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。<sup>③</sup>

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。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”、“错位”和“缺位”的问题,最近则特别强调地方政

---

① 例如,从北京大学出版社近期出版的“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》(高等教育出版社 2005 年),阙忠东的《转型期中国地方政府行为研究》(中央编译出版社 2005 年版),程幸超的《中国地方政府》(中华书局香港分局 1987 年版)等,丛书有谢庆奎主编的“中国地方行政管理丛书”等。

③ 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》(新华出版社 1995 年版),魏红英的《宪政架构下的地方政府模式研究》(中国社会科学出版社 2006 年版),陈瑞莲和蔡立辉的《珠江三角洲公共管理模式研究》(中国社会科学出版社 2004 年版),汝信的《“小政府大社会”的理论与实践——海南政治体制和社会体制改革研究》(社会科学文献出版社 1998 年版),谢庆奎主编的“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、孙学玉等人也发表了大量的相关论文。

府的社会管理职能和公共服务职能。<sup>①</sup>

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,成为近两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。虽然不少地方已经开展这类创新实践,但是流程再造的理念却未深入人心。<sup>②</sup>

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。<sup>③</sup>

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府绩效评估,并研究了地方政府公共事业管理、公共服务等领域的绩效评估实践。<sup>④</sup>

6. **政府间关系研究。**政府间关系也叫“府际关系”。国内学者侧重研究中央与地方政府间的关系,研究角度主要有权力、资源、财政等。近几年关于地方政府横向关系的研究也逐渐增多,如在经济联系密切的珠三角等地区政府间的合作与协调,跨区域的省际关系等。<sup>⑤</sup>

7. **政府与社会关系研究。**政府与社会的关系主要有四种模式(强政府与弱社会模式、强政府与

---

① 主要著作有:金太军的《政府职能梳理与重构》(广东人民出版社 2002 年版),陈秀山等的《WTO 与地方政府职能转变》(经济科学出版社 2002 年版),沈立人的《地方政府的经济职能和经济行为》(上海远东出版社 1998 版),毛寿龙的《中国政府功能的经济分析》(中国广播电视出版社 1996 年版)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。

② 主要著作有:陈振明的《政府再造》(中国人民大学出版社 2002 年版),台湾学者詹中原的《新公共管理:政府再造的理论与实务》(台北:五南图书出版社 1991 年版),张成福的《面向 21 世纪的中国政府再造:基本战略的选择》(载《教学与研究》1999 年第 7 期),陶文昭的《电子政府研究》(商务印书馆 2005 年版),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》(中国方正出版社 2005 年版),顾丽梅的《信息社会的政府治理》(天津人民出版社 2003 年版)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。

③ 主要文献有:杜钢建的《中国政府规制改革的方式和途径》(载《江海学刊》2002 年第 1 期),陈振明的《政府工具研究与政府管理方式改进》(载《中国行政管理》2004 年第 6 期),张成福《论政府治理工具及其选择》(载《中国机构》2003 年第 1 期)、毛寿龙等的《政府职能和管理方式研究》(<http://www.jiuding.org>),吴爱明的《政府上网与公务员上网》(中国社会科学出版社 1999 年版)和《信息社会政府管理方式的六大变化》(载《中国行政管理》2003 年第 4 期),以及徐湘林、李军鹏、郭剑鸣、王世雄等人的相关文章。

④ 主要著作有:彭国甫的《地方政府公共事业管理绩效评价研究》(湖南人民出版社 2004 年版),刘旭涛的《政府绩效管理:制度、战略与方法》(机械工业出版社 2003 年版),郭济的《绩效政府:理论与实践创新》(清华大学出版社 2005 年版),卓越的《公共部门绩效评估》(中国人民大学出版社 2004 年版),孟华的《政府绩效评估:美国的经验与中国的实践》(上海人民出版社 2006 年版),中国行政管理学会联合课题组的《关于政府机关工作效率标准的研究报告》(载《中国行政管理》2003 年第 3 期)等;周志忍、王庆兵、宋世明、毕争、蔡立辉、包国宪等人也有相关论述。

⑤ 主要著作有:林尚立的《国内政府间关系》(浙江人民出版社 1998 年版),辛向阳的《大国诸侯:中国中央与地方关系之结》(中国社会科学出版社 1995 年),胡鞍钢的《中国国家能力报告》(辽宁人民出版社 1993 年版),薄贵利的《中央与地方关系研究》(吉林大学出版社 1991 年版)和《集权分权与国家兴衰》(经济科学出版社 2001 年版),金太军等的《中央与地方政府关系建构与调谐》(广东人民出版社 2005 年版)等。关于横向的地方政府间关系的文献有:张紧跟的《当代中国地方政府间横向关系协调研究》(中国社会科学出版社 2006 年版),张可云的《区域大战与区域经济关系》(民主与建设出版社 2001 年版),以及陈瑞莲等的《试论区域经济发展中政府间关系的协调》(《中国行政管理》2002 年第 12 期)和《论回归前后的粤港澳政府间关系》(载《中山大学学报》2004 年第 1 期)。

强社会模式、弱政府与强社会模式和弱政府与弱社会模式)的研究;从政府与社会的关系研究地方政府改革,主要涉及政府与“第三部门”的关系、社区建设与发展、公民社会的培育等。<sup>①</sup>

总的来说,经过多次改革,我国地方政府在转变职能、理顺关系、调整机构设置和精简人员编制等方面迈出了实质性的步伐,取得了一定的突破。但理论与实践需要还是有较大的距离,存在不少值得进一步探讨的问题:一是关于地方政府改革的研究缺乏整体性的概念框架,研究范围仅限于某一个方面或从某一个具体问题切入,至今没有形成一整套关于地方政府改革与地方治理的系统理论;二是研究的内容主要立足于机构、体制、职能等,采用规范研究的手段,过于强调理论推演而缺少可行性的考虑,没有对地方政府的责任、绩效、行为进行系统的实证研究;三是理论研究总是滞后于改革实践,也缺乏系统、可行的对策研究,不能有效地指导和满足改革实践的需要。这就需要对这些问题加以系统研究,充实相关的研究内容,形成较为系统的地方政府改革与治理的理论体系,建立起一门相对独立的“地方政府(管理)”学科。

## 二、研究主题

中国地方政府改革与治理研究,要探索多层次、全方位的系统改革战略,也要选择改革的突破口,从技术或工具入手,引领体制创新和职能重构,最终形成有利于提高地方政府治理能力,推进社会主义和谐社会建设的研究成果。

在理论研究的层面上,应系统梳理国内外地方政府及其改革与治理的基础理论,跟踪研究地方政府改革与治理研究的新趋势和新理论,全面研究地方政府改革所涉及的各个基本主题。主要包括:(1)国内外地方政府改革与治理的理论及其创新的研究;(2)组织体制创新及机构重组的研究;(3)政府职能研究;(4)行政过程研究;(5)管理方式研究;(6)公共服务的绩效评估研究;(7)政府与社会关系的研究。

在实证分析的层面上,研究的主题有:(1)我国地方政府改革的历史、现状、成效、问题与趋势,以及地方政府改革的经验教训;(2)当前我国地方政府改革的背景、动因与挑战;(3)地方政府创新的典型解剖与地方政府改革试点的实验研究;(4)国外尤其是西方地方政府改革的动因、过程、措施、效果与经验教训的比较分析。

在对策研究的层面上,应着重研究我国地方政府改革的约束条件、激励机制、基本目标和主要任务,改革的战略和战术,改革的重点层面、突破口和推进方式等问题,并设计出一个关于转型期我国地方政府改革的系统性方案。

### 1. 地方政府改革与治理的理论基础及其创新的研究

要系统梳理国内外地方政府及其改革与治理的基础理论,跟踪研究地方政府改革与治理研究的新趋势和新理论。一方面,要力求跳出空疏、宽泛的研究格局,以“地方”为中心梳理近年来地方政府改革理论的演进、主题和发展趋向;另一方面,要对西方的改革理论进行本土化的转化与论证。研究的主要内容有:(1)地方政府改革与治理的基础理论梳理及前沿(如新公共管理、公共选择、新制度主义、新公共服务、社会资本、政策网络和治理理论等)的跟踪研究;(2)当前我国地方政府改革

---

<sup>①</sup> 主要文献有张玉枝的《转型中的社区发展:政府与社会分析视角》(上海社会科学出版社 2003 年版),吴锦良的《政府改革与第三部门发展》(中国社会科学出版社 2001 年版),王名的《中国社团改革——从政府选择到社会选择》(社会科学文献出版社 2001 年版),高尚全的《充分发挥社会中介组织在市场经济中的作用》(载《中国工商报》2003 年 3 月 4 日),以及俞可平的《中国公民社会的兴起及其对治理的意义》(载《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,社会科学出版社 2002 年版)等。

与治理的经验的理论提升及其创新研究(例如以获得“地方政府创新奖”的项目为研究对象);(3)指导我国地方政府改革的创新性理论研究。

2. 地方政府改革的动因与约束条件研究

我国是一个超大规模的社会且经济政治发展极不平衡,各地方政府改革的起点、资源禀赋与环境等约束条件具有多样性和复杂性的特点,不可能一刀切,忽视改革的特殊性与典型性。这就要求我们强化对改革动因与约束条件的研究。研究的主要内容有:(1)地方政府改革动因的中西方差异;(2)我国地方政府改革的动因变化和现状;(3)地方政府改革的约束条件(地理位置、资源供给、社会阶层、经济发展和制度基础等);(4)不同约束条件下地方政府改革的战略、重点和方式的选择。

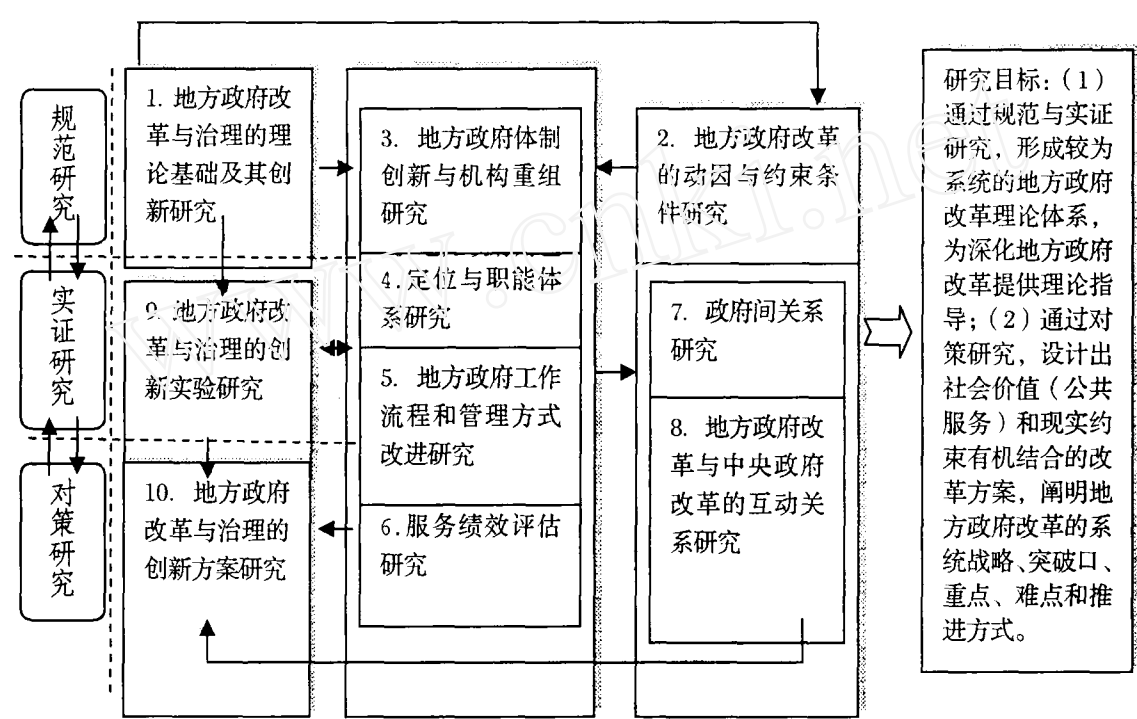


图1 十大研究主题及其逻辑关系

3. 地方政府体制创新与机构重组研究

体制改革是地方政府改革的逻辑基础。体制层面权限的划分、机构重组以及配套的制度设计,将是地方政府改革的重要组成部分。政府机构是实施行政管理的主体,只有建立起科学合理的政府组织机构体系,才能保证政府有效履行职能。研究的主要内容有:(1)地方政府决策系统的构建研究,尤其是重大事项决策机制,决策科学化、民主化和法制化问题的研究;(2)地方行政责任制和监督机制研究;(3)地方干部人事制度改革研究;(4)地方政府机构重组研究;(5)服务型(责任型、法治型)政府的体制保障和制度基础的研究。

4. 地方政府的角色定位与职能体系研究

地方政府行政的角色定位以及职能的转换是深化地方行政管理体制的重要前提。中央已经明确指出,行政体制改革的当务之急,就是要政府明确自身的角色定位,即政府不应包办所有工作,而应尽快从经营管理性工作中脱身,由市场机制和法制处理。研究的主要内容有:(1)建设和谐社会背景下地方政府角色重新定位(尤其是明确政府管理的范畴和边界,及其与市场、社会之间的分工

关系);(2)地方政府职能转变的过程、存在问题和改革阻力;(3)以提供服务(包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务)为重点的地方政府职能体系的重构;(4)公民参与、社区建设和第三部门发展与地方地方政府职能的转变。

#### 5. 地方政府工作流程再造与管理方式改进研究

在运动式改革成效较小的情况下,我们更应该注重从技术性的管理方式入手,合理借鉴西方的流程再造理论和政府工具理论,设计出指导地方政府改革的操作性工具,由细微措施的改革进而引领政府职能的重新整合、调整、转变,并最终带来运作机制和政府体制的完善。研究的主要内容有:(1)西方政府管理方式更新和流程再造的理论与实践;(2)地方政府管理的流程再造研究,重点分析行政审批制度改革、行政服务中心和电子政务在地方政府改革中的实践情况、存在问题和改革路径;(3)政府工具途径的引入,研究市场机制、工商管理技术和社会化手段的应用与地方政府管理方式改进;(4)地方政府提供公共服务的机制与方式研究。

#### 6. 地方政府公共服务绩效评估研究

力求打破原有的以人员、项目、组织为对象的绩效评估理论体系,借鉴西方公共服务评估的理论经验,系统构建我国地方政府公共服务绩效评估的模式、框架、指标体系和实施方案。研究的主要内容有:(1)系统梳理国内外现有的关于地方政府绩效评估的理论成果和实践经验;(2)提出面向公共服务的地方政府绩效评估理论,并设计指标体系和实施方案;(3)选取相关地方政府及相关领域的实施方案进行试点与跟踪研究,修正评估理论和指标;(4)分析面向公共服务的绩效评估在地方政府改革中的地位、作用与推进途径。

#### 7. 政府间关系研究

地方政府改革也不可能单兵推进,既要充分考虑中央行政系统与地方行政系统之间的事务划分和财政划分,也要加强横向政府间的协调与合作,从狭隘、孤立、对抗的旧地方主义向开放、合作的新地方(区)主义发展。研究的主要内容有:(1)政府间关系的基本理论和研究现状;(2)政府间的政策网络与治理网络研究;(3)政府间事权与财权划分的理论分析和实际运作(重点分析中央与地方之间的事权与财权划分)研究;(4)行政区划与层次的调整以及区域公共管理研究。

#### 8. 地方政府改革与中央政府改革间的互动关系研究

近年来,中央一再强调“加快行政管理体制改革,是全面深化改革和提高对外开放水平的关键”,并把行政管理体制改革作为“十一五”期间我国体制改革的中心任务。这就为地方政府改革明确了改革标尺和方向;同时,地方政府改革积极性的调动,是行政管理体制改革取得成功的基础。两者具有相互影响、相互促进的关系。研究的主要内容有:(1)政府行政管理体制改革的目标(责任、服务和法治)与地方政府改革的战略选择;(2)政府行政管理体制改革的基本任务(职能转变、行政审批、机构改革、行政干部选拔任用制度以及重大事项决策机制建设)与地方政府改革的突破口和推进方式;(3)地方政府改革与配套体制改革措施关系(尤其是事业单位体制改革、社会中介组织管理体制改革以及财政体制改革);(4)中央政府改革与地方政府改革以及自上而下改革与自上而下改革之间关系。

#### 9. 地方政府改革与治理的创新实验研究

在我国地方政府改革的进程中,各种变量、各种因素和各种条件相交相汇,绘成了一幅风格迥异的改革图式。我们必须选择特定地方政府改革的实践和经验进行深入挖掘和剖析,对地方政府改革的相关理论,进行验证和创新。研究的主要内容有:(1)在近年来获得“中国地方政府创新奖”的项目中,选择创新力度较大、方式较新和效果较好的典型个案进行剖析;(2)与本地的地方政府采取合作性的研究方式,对其“量身定做”的政府改革方案进行局部性实验;(3)通过系统的国外考察,对西方发达国家地方政府创新实践进行典型案例分析,借鉴其成功经验。

## 10. 转型期我国地方政府改革方案的系统设计

在整合各个主题研究成果基础上,根据党中央和国务院关于深化行政管理体制改革的战略部署和总体目标,提出的推进改革的政策建议;以权力与责任对称、激励与约束对称、管理与监督对称、为基本思路,以建设服务型政府、责任型政府和法治型政府为基本目标,提出一个适应转型期我国地方政府改革实际需要的具有综合性、应用性和可操作性的改革方案。

一是在宏观层面上探讨地方政府改革系统战略,为地方层面上的政府改革与体制改革提供总体框架,明确地方政府改革的重点、难点、阶段性目标和长期目标,从而为系统推进地方政府改革和转型提供整体框架。

二是在中观层面上根据改革的社会承受力、示范和联动效应、预期成效等因素,阐明地方政府改革的重点层面(省、地区、县还是乡镇),并明确地方政府体制改革和机构改革、职能转变、管理方式更新以及绩效评估上的重点内容和优先性顺序。

三是在微观层面上分析地方政府改革的突破口和推进方式,特别是以政府工具创新和流程再造为方式,从工具选择与应用技术措施层面上,选择当前地方政府改革的切入角度和推进途径,为地方政府改革提供具有较强操作性的改革建议。

上述的研究主题及重点涉及的大多是当前地方政府改革与治理研究与实践中的难点或有争论的问题,本项目研究应对这些问题做出回答。此外,本项研究应在如下难点上有所突破:(1)地方政府机构改革与配套改革的关系处理问题;(2)政府职能的角色定位及其关系处理问题;(3)价值理念和工具技术的配合问题;(4)“自上而下”和“自下而上”改革模式的配合问题。

## 三、研究方法

中国地方政府改革与治理研究必须坚持以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,把科学发展观贯彻到研究过程中,既从“大处着眼”,也要从“小处入手”。要根据研究框架和主题内容,采用科学的研究方式和手段,具体包括如下几个方面:

1. 文献研究。主要是从相关的统计资料、档案、报刊、官方文件、书籍和期刊等文字材料中收集研究信息,并进行整理、归纳和分析,其目的在于充分了解研究主题的知识现状(state of knowledge),并导出研究问题的界定。尤其是要梳理地方政府改革与治理的基础理论并对其发展前沿进行跟踪研究(如新公共管理、公共选择、新制度主义、新公共服务、社会资本、政策网络 and 治理理论等),并对当前我国地方政府改革与治理的经验进行理论提升(尤其是以获得“地方政府创新奖”的项目为研究对象),同时明确地方政府改革动因的中西方差异以及我国地方政府改革的约束条件。

2. 比较分析。把比较分析的方法应用于国别比较、政府间比较、个案比较等方面,通过横向和纵向对比,厘清不同地方政府角色定位、职能体系、业务过程、管理方式上的共性和特性、优势和不足。尤其是利用严谨的分析模型,科学地剔除比较分析的干扰因素,选择地方政府管理的关键性变量进行比较,从而反映同一研究对象的前后变化趋势和不同研究对象之间的特征关系。

3. 统计分析。主要用于社会调查以及测量地方政府提供公共服务的绩效。通过定义严谨、界定清晰、测量和计算规范的地方政府公共服务绩效评估指标体系,选择典型地方和典型领域进行调研统计和数据收集,通过定量定性的对比分析,对一定期间的地方政府公共服务的效益做出客观、公正和准确的综合评判;同时分析出地方公共服务供给机制和地方政府管理方式在特定条件下的绩效表现,在设定时间域内绩效的变化状况并分析其原因。

4. 个案研究。通过“解剖麻雀”式的个案分析和研究,不仅可以获得理论上的印证以及对问题的透彻理解,也可以使调查真实、生动、丰富,提高研究结果的信度和效度。在这方面,典型案例的

选择尤为重要。此外,必须注重对典型案的经验和教训进行理论提炼,以形成具有我国特点的创新性理论体系。

5. 实验研究。这就是要以某些改革中的地方政府作为研究的“实验室”,在各职能部门的支持下,适当借鉴自然科学的实验研究思路,结合社会科学方法论和本课题的实际,采用“识别常量——控制环境——研究变量”的实验技术思想,对地方政府管理的一些重点领域进行实验研究。实验研究的基础是全面的参与观察。研究者应以当事人的角色参与地方政府日常管理,对地方政府管理和改革进程进行直接的观察。同时,结合焦点团体和深度访谈方法,深入观察改革项目所蕴涵的整体意义,以及改革过程的激励或阻碍因素。具体形式可以采取派遣硕士生和博士生前往地方政府机关挂职或实习的方式,深入地方政府管理一线,观察公共决策过程、参与日常行政管理,了解地方政府实践。观察将突出课题的研究重点及研究需要,如地方政府管理方式转变、流程再造、行政审批制度改革、地方政府绩效评估等内容。

#### 四、研究目标和意义

目前我国地方政府改革研究中存在一些明显的问题与不足,例如,理论研究落后于改革实践;研究成果的应用性、针对性、操作性、政策导向性不强;研究视野或者过于微观,无法形成具有较大普适性的政策结论,或者过于宏观,难以得出具体对策;研究成果较为零散,难以形成系统的理论框架和理论体系,无法提出系统性的改革方案,等等。针对这些问题,中国地方政府改革与治理研究的一个路径,就是从中观的层面出发,选择具有“承上启下”功能的市和县(区)的地方政府作为主要研究对象,并适当由上扩展到省级政府改革和由下延伸到乡镇政府改革,通过的理论探索、实证分析和对策研究,形成一个较为系统的地方政府改革与治理理论,并提出一个适应转型期我国地方政府改革实际需要的具有综合性、应用性和可操作性的改革方案。

具体说,中国地方政府改革与治理研究要达到如下三个目标:(1)通过对国内外地方政府改革与治理的理论成果及最新进展进行归纳总结和跟踪研究,对地方政府改革所涉及的基本主题——组织体制、政府职能、行政过程、管理方式以及政府与社会关系等专题的研究,进行理论创新,形成一个较为系统的地方政府改革与治理理论。(2)通过对我国地方政府改革的历史、现状与趋势的回顾与描述,地方政府创新的典型的解剖,地方政府改革中面临的机遇、挑战和存在问题的分析,以及对国外地方政府改革的比较研究,较为系统地总结我国地方政府改革的经验教训。(3)在上述理论研究与实证分析的基础上,明晰我国地方政府改革的约束条件、激励机制、基本目标、主要任务、战略和战术,以建立服务、责任和法治的政府为目标,设计出推进转型期地方政府改革和深化行政管理体制改革的总体战略,确定改革的重点层面、突破口和推进方式,并为地方政府改革提供具有应用性、针对性和操作性的对策建议。

中国地方政府改革与治理研究的学术意义在于,它将形成一个较为系统的地方政府改革与治理的理论,推动我国公共管理尤其是地方政府管理理论的创新与地方政府管理学科的发展。具体包括:

(1)对地方政府的内在特质、价值理念和变化轨迹进行深入挖掘和整体勾勒,系统梳理地方政府、地方政府职能、行政体制改革、公共服务、社会管理等相关概念,提出地方政府研究的基本范式和理论框架。

(2)更为系统地认识当前中国地方政府改革的现状与问题,分析地方政府职能转变与体制创新、机构改革、改革战略、改革路径、相关利益主体等之间的联动关系,探讨在资源、制度等约束条件下地方政府改革的重点、难点及焦点,探索地方政府体制创新、角色重塑、流程再造、管理方式更新



的可供抉择的路径,克服目前存在的理论研究落后于实践进展的倾向,弥补国内在该领域研究缺乏整体性与系统性的不足。

(3)重新梳理政府间关系,政府与市场、社会的关系,探索中央政府与地方政府之间以及各级地方政府之间的关系,政府与社会(第三部门、社区等)、企业等市场微观主体相互合作的公共治理机制,深化对现代地方政府职能和治理机制的理解。

(4)更好地跟踪国外政府改革与治理,特别是地方政府改革与治理研究发展的新趋势、新思潮、新理论和新方法,推动新时期我国公共管理理论尤其是地方政府理论的发展和创新,促进我国地方政府管理学科的发展与成熟。

中国地方政府改革与治理研究必须探索地方政府改革与深化行政体制改革的重大的理论与实践问题,将理论与实证研究及对策研究有机结合,分析地方政府改革的难点问题,总结国内外地方政府改革与治理的创新经验及教训,并提出转型期我国地方政府改革与深化行政体制改革的方案,这在实践上将有助于推进地方政府改革与深化行政体制改革,构建一种与社会主义市场经济发展相适应的新的地方政府治理机制与实践模式。

具体来说,这一课题研究的实践意义在于:(1)有助于更好地认识新形势下地方政府改革的动力因素和约束条件,客观认识和解决当前地方政府改革与深化行政体制改革中遇到的突出问题。(2)有助于在改革中处理好改革的各个层面或方面的关系,如机构改革与其他配套改革的关系、实质理性(价值理念更新)和工具理性(工具层面改革)的关系、中央政府改革与地方政府改革,以及自上而下改革与自下而上改革的关系等。(3)有助于更为科学合理的地方政府改革战略的系统设计以及改革路径、突破口和推进方式的选择。(4)有助于在地方政府改革的具体实践中引入新的政府工具或管理方式,以及完善目前地方政府公共部门绩效评估实践模式。

(黄新华、李德国、田永贤、和经纬、蔡晶晶和张婷等人参与本文的讨论,对本文有贡献)

[责任编辑:洪峻峰]

## A Proposal for the Study of Reform and Governance of Local Governments in China

CHEN Zhen-ming

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

**Abstract:** Promoting reforms of local governments is an imperative in the current campaign of deepening China's reform of administrative systems. Therefore, an urgent task for Chinese researchers on public administration is to summarize related experiences and lessons at home and abroad and then explore a systematic approach to reforming local governments in China in the present period of transformation. It follows that it is imperative to construct a systematic framework for such research, gain a clear understanding of the status quo in this field of research so as to identify research questions and objectives, tackle methodological issues, and formulate a systematic theory for the reform and governance of local governments as well as bringing forth a feasible proposal by carrying out theoretical explorations, empirical studies and researches focused on seeking solutions.

**Key words:** local government, reform of administrative systems, local governance