

地方政府治理结构改革研讨会讨论综述

2001年11月22日至23日，无锡社会经济比较研究所在无锡湖滨饭店举行“地方政府治理结构改革”研讨会。参加会议的有来自北京、上海、江苏、浙江、安徽等地的专家学者，中央有关部门和省、市的党政领导干部，以及苏南部分乡镇的干部，共 人。会议收到论文、研究报告 篇，先后有 位与会者在会上作交流发言。现将论文和讨论发言的主要观点摘要综述于下。

一、 关于行政体制改革

与会者对行政管理体制改革的重要性、紧迫性普遍予以认同，特别是中共“十六大”明确提出加快政治体制改革，建设社会主义政治文明，为推进政府改革指明了方向，政府治理结构调整和变革的一系列重大问题正在被提上重要议事日程。

1、政府改革的目标定位。目前常以“大小”、“强弱”、“高低”来描述政府改革的目标要求。方民生认为，改革不是不要政府，减少、淡化政府职能不是改革的目标。他从增强国际竞争力系统功能的角度，强调要增强政府能力，在应当由政府发挥作用的领域里，提高政府积极行动的能力。并以浙江的实践为例，论述在营造公平竞争、高效运作的发展环境等方面，如何更好地发挥政府作为“发动机”的作用。荣兆梓不赞同以“强弱”作为政府职能转变的定位，认为增强政府效能是一般情况下的共同要求，政府改革还是要以“大小”为目标，即通过改革实现“小政府、大社会”，合理界定政府职能范围。政府集中的权力太大、资源太多，不利于市场作用的发挥和社会的成长进步。王安岭则主张在提高政府效率上实现政府改革的科学定位，即在公共行政体制改革中不仅要强调有限政府，更要强调有效政府。要突出追求效率的原则，以精简的整合力和规范的强制力，来保障政府的廉洁、公正、高效运行，达到改善政府运行机制、提高服务质量和工作效率的目的。

2、政府改革的主要内容。杨宇立从政府与市场、企业（包括国有和非国有企业）的关系分析入手，认为政府改革的基本点在于理顺三者关系，政府要由制定和执行倾斜性的经济政策，向更好发挥市场对于各类生产要素的配置作用转变；由对国有企业经营者的直接控制和对非国有企业市场准入的审批，向让企业真正成为市场经济的主体转变。陈海泓较多地从中央与地方政府的认识政府改革，由于地方资源禀赋和发展水平的差异，地方政府在市场培育、经济发展、社会管理和服务方面起着重要作用。因而，要在加强宏观经济调控的大前提下，在市场体系建设、国有企业资产监管、城镇建设、社会公共服务等方面，给地方以更多的事权。从而在政府职能设置上形成中央政府与地方政府相互分工、相互协调的良好格局，实现从中央高度集权向地方分权、再向建立明晰的中央与地方事权划分转变。沈荣华在考察中央与地方政府相互关系的基础上，进一步探讨了行政系统条块之间纵横交叉

的关系，认为过分强调条条垂直管理、限制地方的制度创新，和过分强调块块的特殊利益、导致宏观经济运行失序失范，都可能影响改革的纵深推进。他主张按照“入世”的要求，完善各级地方政府的管理体制，恰当调整条线部门与地方政府的角色关系，优化政府治理结构。

3、政府改革的重点。张锋特别重视政府职能的界定，他强调要明确分解和规范政府作为公共管理者和国有资产管理者两种职能，使政府从微观资源的配置中解脱出来，改进宏观经济调控、规范市场秩序、完善社会保障、加强社会冲突管理等公共职能，克服政府部门利益集团化和非公共机构化的倾向。王安岭也把政府职能的调整作为政府改革的首要目标，但更强调职能的收缩。认为打破“全能政府”的传统框框，建立有限政府，是行政体制改革的基本前提。主张合理界定政府规模和职能范围，形成政府与社会、政府与市场的有机分工，把经济运行和社会管理服务的很多职能和权力交还给市场和社会组织。陈海泓则强调政府权力的规范，除了限制政府配置经济资源的权力外，更要对行政审批、管制的权力加以规范，的政府投资、公共工程设计施工监理、大宗商品服务招标采购等，制定科学、公平、规范的操作规程，通过制度设计使政府的行政行为得到严密规范和有效约束。汤可可更多考虑政府管理方式的创新，主张通过制度创新和采用现代管理技术，改变传统以空洞说教和强制命令为主的行政方法，改进行政动员和行政执行方式，淡化将不切实际的指标逐级分解、层层考核的压力型体制，建立起正确实施价值导向、科学评价政府绩效的工作机制和工作流程。

4、政府改革推进的条件和动因。杨宇立通过对政府财政开支状况和趋势进行分析，指出在行政预算约束软弱的前提下，政府既握有征税权力，也拥有财政开支权力，政府各部门积极争夺财政资源，由此带来机构膨胀、冗员增加、虚夸的职能不断扩大，导致行政体制改革滞后。因而，推进政府改革必须首先硬化政府财政预算约束。周天勇也认为，政府改革的一个焦点是要考虑行政管理成本的降低，在一定的地域范围里（包括人口、自然资源、经济等因素），设置多大规模的政府最合理，设置哪些政府职能最经济，也即纳税人的成本最低，这应成为政府改革所必须遵循的原则之一。关键是怎样才能建立起政府运行成本的控制机制。赖海榕从另外一个角度来探讨同一问题，他通过东中西部市、县政府改革的实地调查，揭示资源控制条件的不同对改革所产生的不同影响：只要政府还能够向上争取、向下集中、向外引进资源或者向下下放责任，它就可能延缓改革，维持传统权力关系的再生产。因而，要推进政府改革，就要建立资源（包括经济和社会资源）约束硬化的体制和机制。此外，也有一些研究者分别从所有制结构调整、社会结构分层和社会稳定等角度，探讨了政府改革推进的条件和动因，相应提出具有针对性的建议。

二、 关于县乡政府改革

本次研讨会侧重于探讨县乡政府改革问题，会议收到多篇县乡政府治理结构改革的论文，以及无锡洛社、玉祁、荡口、张家港塘桥等乡镇政府职能转变的调查报告，就基层民主制度建设作了实证性的分析总结，提出推进

改革的积极建议。

1、乡镇政府改革的基本思路。关于乡镇政权组织建设的基本模式，目前主要有三种看法。一是主张坚持“乡政村治”的体制。浦文昌认为现阶段还必须保留乡镇一级政府，这有利于保持农村的稳定，促进农村经济社会的发展。但他不同意有些学者将“乡政”建成一级完全的政权组织的看法，而主张对现有的政府机构进行民主改革，扩大社会主义民主，建立民主自治型的乡镇政府。二是主张实行“县政、乡派、村治”。即撤消乡镇一级政府建制，只设立县政府的派出机构，承担有限的行政事务，重点是指导村民自治。这一看法主要基于目前乡镇政府缺乏完整的职能和权力，同时考虑降低行政运作成本，从根本上减轻农民负担。三是主张“乡镇自治”。即主动顺应社会转型、基层民主发展和政府治理变迁的要求，适时进行民主自治改革。吴理财不赞成撤消乡镇政权，将其改造成成为纯粹的民间自治组织，也不同意按传统模式将“乡政”建设成为完备的一级政权组织，而是主张建设“官民合办”的民主合作组织，重新配置“乡政”权力，实行授权方式由任命制向选举制转变，乡镇行政管理向社区民主治理转变。

2、县乡政府的权力结构。县乡政府的概念是指广义的政府，包括党委、人大和政府行政系统。县乡政府治理结构改革，关键在于正确处理三者之间的相互关系。浦文昌主张按照民主的原则，在党委、人大、政府之间实行分权体制，三者各负其责，互相制约，互相监督。其中执政党党委依法发挥领导核心作用，其领导主要是政治原则的领导，而不是直接干预和包办一切。人大作为人民政权的权力机关，在组织上和制度上接受人民的委托，代表人民意愿，应很好履行地方公共事务决策、审议、监督的权力，对党委和政府发挥制约和监督作用。地方政府行使行政事务管理权，在贯彻执行国家和上级政府政令的同时，更多地承担公共服务职能，并接受地方人民代表大会的授权和监督。党委、人大、政府都要推进领导体制的民主改革，吴理财认为当前最突出的问题是“党政不分、以党代政”，关键是要改善和加强党的领导，提高人大的权能，同时实行民主选举、民主议事、民主决策、民主管理、民主监督，改变行政和公共事务决策、管理权力高度集中于党委的格局。

3、县乡政府的运行机制。浦文昌强调建立“民主授权机制”，认为这是民主自治的核心，主张通过法定的民主选举程序实现公民民主授权，通过严格的民主议事程序和批准程序完善民主决策，通过公民评议、质询等制度强化民主监督。其中关键是改进人事选拔任免和加强地方国有资产监管。吴理财强调建立“民主合作机制”，即建立民主合作型而不是权威支配型、现代治理型而不是传统控制型的政权组织。一是改变上下级政府之间的“支配—从属”关系，做到合理分权，分工协作；二是的乡镇管理机构（即所谓“七站八所”）进行优化重组，做到统一、精简、协调、高效；三是扩展乡村人民民主参与的管道，让人民以多种方式参与选举、决策、治理、监督，建立地方政府与乡村民间社会在社区治理中的全面、积极、有效合作。王安岭强调建立“民主制衡机制”，主张从国家（政府）、市场（企业）、社会（公民）三者分工的角度，实行政府功能合理定位，形成三者相互协调、相互制衡关系，

改变政府主导（支配、覆盖）市场、社会的格局，在人民及其代表参与管理、实施监督的前提下，建立科学合理的全新的政府治理结构。

4、乡镇民主选举。民主选举是基层民主政治建设的首要环节，也是当前调整干群关系、克服“吏治”腐败的重要措施。杨雪冬对国内一些地区改革现有乡镇领导选拔方式的创新性尝试进行调查研究，归纳了四种类型：（1）直接选举。以四川遂宁步云乡为最早尝试。其做法是党组织提名候选人和公推候选人并举，确定候选人提名，由选区联席会议决定正式竞选者；然后经过竞选演讲和回答村民质疑，再进入公开的直接选举，选出的乡镇长最后经乡镇人民代表大会批准。（2）“三票制”。以深圳大鹏镇最为典型。其做法为先由选民以投票方式民主推荐候选人，由乡镇党委对候选人进行资格审查，从中确定候选预备人；再经过竞选演讲和质疑问答，由选民代表投票选出正式候选人；最后由乡镇人民代表大会正式投票选举乡镇长。（3）“两票制”。以山西临猗卓里镇为代表。其做法为，在职的乡镇领导通过大会报告自己的工作情况，选民投票作出评价，上级组织部门以此为参考确定候选人提名；然后由乡镇党代会和乡镇人代会分别投票选举党政领导。（4）公推公选。这由四川遂宁市中区率先试行。其做法是对乡镇党委书记、乡镇长采用公开报名、公平考试的办法选择候选人；由各方代表组成的选民代表团，对考试的优胜者进行评议，包括陈述工作计划、回答质疑，然后确定候选人推荐给区委常委会和乡镇人代会；最后由区委常委会讨论任命乡镇党委书记，由乡镇人代会以差额选举的方式选出乡镇长。研究者分别从合法性、公平性、竞争性、透明度和公众参与度的角度，对不同的方式进行分析，提出改进和推广的建议。

三、几个相关问题

地方政府治理结构的改革涉及权力和利益关系的调整，其中一些问题是推进改革的关键和难点，也是当前基层政治生活中不可避免的问题，解决问题本身就要求作出新的制度安排。与会者普遍关注的问题有：

1、农村土地问题。项兆伦系统分析土地征用的现状和存在问题，指出由此造成农民失地失业等社会矛盾，揭示其根源在于征地、供地的双轨制。这一体制与地方政府“以地生财”、扩大“政绩”、谋取局部利益的某些做法相耦合，导致土地资源的无序开发，也使政府的行为背离人民（特别是农民）的利益、意愿和民主权利。他主张从根本上改革土地征用制度，使土地的非农利用有利于富裕农民，有利于缩小城乡差别，让农民共同分享城市化、工业化的成果。除了土地征用的问题外，许嘉模、薛慰祖、刘丽云等人关于玉祁镇、荡口镇的研究报告表明，农村现有“三级所有、队为基础”的土地集体所有制，以及“两田制”、“反租倒包”等土地流转方式，在实际操作中也存在着种种弊端，常常给地方政府、企业和农民带来利益冲突。荣兆梓把农村土地产权问题与乡村自治联系起来，主张在制定有关产权、物权的法律和规章时，要真正明确农村土地产权的归属（农民所有和还是基层政权所有），让农民能够通过自己的决策来控制土地，解决土地收益的分配，也由此规范基层政权和社区的治理。董正华以台湾的土改为例，揭示土地制度变革与民

主制度建设的关系。台湾通过土改，解决土地农有，做到“耕者有其田”；同时允许农民组织农会，不仅赋予其肥料换谷、农产品购销、办厂加工等经济职能，而且作为农有、农治、农享的民间组织，在其初期较好地发挥了沟通农民与市场、与政府关系的作用。他主张改革土地制度，保障农民的土地权利，达到稳定农村、发展生产力的目的。荣敬本根据最新的研究资料，比较了英国土地围圈和俄罗斯村社两种土地制度，认为英国围圈公有土地出租给私人经营，较为成功地解决了土地、资本、劳动之间的利益协调，并在市场的发育中逐步解除农民的人身依附关系；而俄罗斯的村社制度以及在此基础上发展起来的集体农庄制度，限制了市场发育和土地、资本经营，既不利于生产力发展，也不能带动农民致富。因而他主张深化土地制度改革，在流转中实现土地、资本和劳动的结合，在此基础上发展不同利益群体间的民主合作，从而为基层民主政治的建设创造条件。

2、集体资产问题。徐元明、徐志明关于塘桥镇和刘丽云、陈为民关于洛社镇的调研报告，揭示了乡镇企业制度变迁与政府改革的关系。乡镇企业的产权制度改革，以及与此相伴随的私营企业的发展，促使乡镇政府与企业实现政企分开，政府管理经济的职能开始发生根本性的转变，即由原来的直接决策、指挥、组织安排转向间接调控监管，政府的执政理念也由支配、控制转向引导、服务，政府治理结构则由封闭、膨胀、僵化转向精干、透明、高效。但是农村集体资产的产权问题并没有完全解决。王安岭主张，要根据资产的原始来源，把农村的全部资产（经营性资产和非经营性资产）区分为两块，一块属国家（乡镇政府）所有，一块属乡村合作经济组织（社区成员共同）所有。后者通过建立具有合作经济性质的乡镇社区资产管理委员会，负责共同所有资产的管理、资本经营和收益处置，接受社区成员代表大会的监督和审计，防止上收、平调和侵害。张寿正主张在乡村两级推行社区股份制，重点是村一级，界定农村土地产权和原属集体的经营性资产产权，采取股份有限公司或股份化基金的形式，资产统一经营，独立运行，权益量化到人，公平分配，产权可以在内部转让，逐步走向市场化。只有在农民和农民经济组织真正成为市场经济主体的基础上，农村民主政治建设和乡镇政府治理结构改革才能达到预期目标。

3、地方财政和农村税费改革问题。白南生依据对农村税费改革的调查，分析了农民减负反弹的现实可能性，认为根本问题在于制度安排不合理：政府机关不是只有税务部门才收税，而是好多部门都可以在税外收费；名义上国家实行分税制，实际上上下级财政和同级财政与各部门之间实行经费包干分成制；预算内的经费实行一事一谈判、一人一谈判的不规范办法，而预算外的部门创收却成为正式的合法行为。因而，税费改革要达到预定目标，必须同时改革整个财税体制和基层行政体制。吴理财结合安徽县乡行政机构改革，剖析税费改革的成效和不足，认为问题在于乡镇财政承担了大量本应由中央和上级政府负责的事务，导致乡镇机构膨胀，财政不堪重负。要从根本上减轻农民负担，精简行政机构，同时保证农村社区必需的公共服务的供给，就要对“乡政”进行自治式改革，扩大农民参与乡镇政治的渠道，让农民决

定社区的重要事务和公共开支。陈海泓主张继续从分级财政和分税的方向来解决地方财政收支问题，建议在清理地方收费的基础上，将具有税收性质和功能的收费依法改为税收。选择城市维护建设税、个人所得税、财产税和资源税作为省市级财政的主体税种；确定营业税作为市县财政的主体税种；简化和合并农业税及部分合理收费作为乡镇财政的主体税种。在国家法规规定范围和中央有效控制之内，允许地方适当调节税率和征收范围，允许地方财政发债或在证券市场募集建设资金。但所有这些都必须经由同级地方人民代表大会审议批准，有严格的选择、限制、监督机制作保障。

4、人事制度改革问题。杨宇立认为，政府改革必须有一个政府公职人员经济人假定的前提，即进入党政机关的公务人员同样是经济人，他也有自己的利益追求。在大批新人以典型的经济人心态和动机介入政府工作，渐进式改革又客观上使许多公职人员拥有在一定范围内灵活处置经济事务的权限的情况下，公务人员的公正、勤勉、廉洁，只能基于有效的制度约束，而不能建立在人性至善的假设之上。因而他主张改进“党管干部”的制度，一方面企业经营者必须放弃公职身份，作为市场中的经济人严格由市场竞争法则来激励和约束；另一方面公务员必须切断与市场经营的直接联系，受到严格的行政纪律的约束和社会的民主监督。王安岭总结无锡锡山区东湖塘镇、厚桥镇机构改革的经验，肯定其竞争上岗、优化结构的做法，即对乡村干部实行公平竞选、群众评议、组织公开选聘，注意做到干部队伍有进有出，领导干部能上能下，考评淘汰下岗，编外分流。由此得出结论：为保障行政体制改革，必须真正建立起干部公开竞争、优胜劣汰的管理机制。杨雪冬在剖析遂宁市中区乡镇干部“公选”时，涉及到人事制度改革的一系列问题，如党委组织部考察选拔干部与行政首长法定由人代会选举产生的矛盾，行政正职由选举产生与副职仍由上级任命的矛盾，当选者在任期内被上级调动与对选民负责的矛盾，以及干部任用中年龄、教育程度、行政级别限制与新老交替衔接的矛盾等，都要求相应推进现行干部人事制度改革。

（汤可可整理）