



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

美国地方政府改革及其对中国的借鉴意义

<http://www.fristlight.cn> 2005-08-17

[作者] 张智新

[单位] 首都经济贸易大学公共管理系

[摘要] 美国地方政府是一个数量庞大、种类繁多、互不隶属、功能各异的“百衲被”式的多样化体系。20世纪80年代以来,美国地方政府的改革趋势主要体现在组织形式上的多样化导向、政府间关系的合作化导向、公共产品和服务对象上的顾客导向、纵向权力关系上的分权导向、内部管理上的企业化导向。尽管中美两国在政治制度和文化传统等方面存在较大差异,但美国地方政府的改革经验仍然对中国行政体制改革特别是地方政府改革具有一定借鉴意义。

[关键词] 美国;地方政府;改革;经验

国内学术界对美国联邦政府的历史沿革、结构功能、发展演变等方面关注较多,而对其地方政府的研究则刚刚起步。本文试图在简要阐述美国地方政府的概念及其结构功能的基础上,分析其最近二十多年来的改革发展方向,从中探寻对中国行政体制改革的借鉴价值。美国地方政府改革和发展趋势按照美国学者文森特·奥斯特洛姆的阐释,美国地方政府可以定义为:为满足不同利益群体的共同需求而产生、履行各种不同类型的服务、为数众多的地方单位。[1](P12)自二十世纪80年代以来,美国政府尤其是州和地方政府,进行了一场称之为“重塑政府”(Reinventing Government)的行政体制改革运动。这场为回应时代挑战而首先在州和地方一级展开的政府体制改革,主要涉及以下五个方面:一是地方政府组织形式上的多样化导向。美国地方政府组织形式的改革,其驱动力完全来自于公众的多样化、个性化需求,而非改革者或联邦政府、州政府的有目的的规划设计。为了满足公众的分散的多样需求,有针对性地解决一些专门性的、地区性的特殊问题,有必要建立次级的、小规模的地方政府机构,使得政府官员能够更充分地了解不同公民群体的不同偏好,从而更加迅速全面地回应公民的要求。大量的邻里政府就应运而生。同时,对于一些涉及公众范围较广、规模效益明显且影响面较大的一些公共问题,则力求突破行政区划或原有地方政府体制的制约,谋求成立跨县、跨市或跨市县的特别目的区政府。这样的特别区政府在1962年到2002年的40年间数目翻了一番。可见,合并和分立这两种趋势并存于美国地方政府的改革和发展过程中,其结果是进一步扩大了地方政府数量,增进了地方政府的多样性和地方治理的分散化,大小地方政府同时并存的地方治理体系得以形成和巩固。二是政府间关系的合作化导向。为了满足公众对政府服务的共同要求,也为了应对各类政府共同面临的挑战和任务,如区域经济一体化、环境保护和灾害防治、公共安全和反恐恐怖主义等,美国地方政府逐渐抛弃传统的地方主义思维和孤立主义态度,转而采取责任分担和合作主义的策略[2](P59)。政府间的合作不仅有横向的,即地方政府间的合作,也包括纵向的,即地方政府与州政府、地方政府与联邦政府之间的合作;既可能是正式的合作,也可能是非正式的合作。合作的方式和途径因合作目的不同而多种多样,如成立共同委员会、签订互助的非正式协定(如合作开展消防工作)、联合购买大型公共设施、设立政府理事会(councils of governments,简称COG)和地区规划理事会(regional planning councils,简称RPC) [1](P14)。三是公共产品和服务对象上的顾客导向。破除行政机构本位主义和对上级机关、立法机关、利益集团负责的传统思维定势,确立本地区纳税人是政府及各行政机构顾客的观念,通过社区调查、客户问卷、联系走访等方式了解公众需求,在此基础上,按照调查统计数据对公众需求进行归类,并进而对顾客群体进行细化,为公众提供量身定制式的个性化服务。同时,还仿照企业顾客管理的模式,建立健全公众对政府服务的快速反馈机制,及时矫正政府自身不当或偏离公众目标的行为。四是公共产品和服务供应手段上的民营化导向。在公共事务的管理中适当运用市场机制,即确认政府作为组织、协调和管理者而非单一服务提供者的角色,充分利用本地区的各种资源,与私人公司、金融机构、非赢利组织及基金会等建立伙伴关系,通过多种合作方式,如制定税收政策、财政补贴、特许经营、合同承包、股权投资、代用券或凭单制度等,为公众提供有效服务。五是纵向权力关系上的分权导向。无论是联邦政府还是州政府都程度不同地采取了分权措施,将相当一部分公共管理和公共服务的事权下放到地方政府,强化地方政府的自主性管理责任,也使其承担更多的管理与服务成本。特别是尽量把权力下放或分散到直接面对实际问题和直接提供服务的基层机构及主管人员手中,使基层机构、主管人员以及普通公务员能及时决策并较快处理问题。另外,还把有关社区事务的管理授权给社区组织,让社区居民普遍参与社区管理。六是政府内部

管理上的企业化导向。改变政府及其官员只讲投入不讲产出、不求有功但求无过和只会浪费不会谋利的行为方式，引入企业经营中的成本效益原则，建立企业型政府。突破束缚行政效率和导致官僚主义的陈规陋习，简化办事规则及程序，实行全新的预算制度。从总体上看，美国的地方政府制度的改革不如其他西方国家。对此，有美国学者认为，以下几个因素限制了美国地方政府的改革：(1)根据美国宪法，联邦政府对地方政府没有管辖权，地方政府改革的发动者只能是州与地方政府；(2)各州宪法明确规定了地方政府的产生、结构和职能以及民选官员的产生和职权，并授予地方政府专门甚至在许多情况下是排他的管辖权，从而使地方政府受到州宪法的保障；(3)许多州认为，地方事务应由地方政府或居民自己去决定、去管理，而且许多州一级的官员是从地方政府中开始其政治生涯的，认为不应也不愿去干预地方政府事务；(4)美国政治传统向来认为，离居民最近的政府才是最好的政府，而只有地方政府能够做到这一点；(5)美国人十分崇尚地方自治，尽管地方政府在法律上是州的创造物，但它拥有相当大的自治权，地方自治得到了广泛的实现；(6)在美国，反对改革地方政府制度特别是反对城市改革的势力要大大超过赞成改革的势力。通过分析这二十余年来关于地方政府的统计数字，笔者在掌握美国地方政府发展的轨迹的同时，可以初步预测其改革发展的总体趋势：随着地方公民对公共产品和服务的个性化需求的增加，美国地方政府多样化、分权化的“百衲被”模式不仅不会削弱，而且会继续发展；美国地方政府和州政府以及联邦政府之间的权力博弈和冲突仍然存在，地方政府的自治地位虽然存在不少变数，但它们之间权力关系的相对平衡将在博弈中继续保持；传统类型的政府如县、乡镇将长期稳定下去，而特别目的区政府将随着社会经济发展而不断创新、演进；随着现代信息交流技术的大力应用，以及地方政府“草根化”程度的加深，美国地方政府的效率效益将会继续得以提升。对中国行政体制改革的借鉴意义尽管中美两国在政治社会制度、政治意识形态和政治文化传统等方面迥乎不同，指导美国地方政府的政治哲学与我国也有着根本差异，但是美国地方政府的结构功能及其改革经验仍然有其典型意义，有些方面对中国行政体制改革具有一定的借鉴意义。一是努力推动城乡基层政权改革，有意识地培育公民参与地方治理的政治意识，努力打造地方自我治理的微观基础。层层向上负责的集权式行政体制固然有其深刻的历史必然性，也很难在短时期内有根本改变，但是必须对其负面影响给予足够的重视。由于基层民主建设的长期滞后，造成了公民对政府的强烈的心理依赖，参与自己所在社区治理的积极性和主动性极为缺乏。因此，必须深化基层行政管理改革，加速推动城乡基层民主进程，大力培育基层民主的微观载体，努力探寻地方民主的新的生长点；并在此过程中训练公民对地方公共事务的有序参与，提高其维权意识和参与意识。这是破除行政等级制的基础性工作，也是促使我国地方政府从政治控制型管理走向全民参与型地方治理的根本途径。二是借鉴“新公共管理”理念推进政府体制改革，努力引进成本收益观念和思维，通过系统的改革措施提高政府效率。我国地方政府普遍存在体制僵化、管理粗放、成本高昂等问题，在行政改革中适当强化企业化导向，建立科学的行政绩效评估机制，可以促使各级行政官员树立严格的行政效率和效益意识，通过优化内部结构、健全规章制度、落实责任义务等方面的努力，切实遏制地方政府管理活动的浪费和腐败现象，有效降低地方行政成本，在促进其职能转变的基础上实现廉洁高效。三是在促进地方自主治理的基础上引导地方政府的适当分立和跨区划合并，并推动政府间的多种形式合作，有效降低地方政府竞争的负面影响。改革开放以来，我国地方政府竞争的范围和强度呈现出不断增大的趋势，尽管也带来了一些正面效应，如促使地方政府优化行政环境，改善管理机制并提高行政效率，促进辖区内商务成本的降低等等。但是，地方政府竞争的消极影响也越来越彰显出来，主要表现为形成地方保护主义、盲目投资和重复建设、环境遭到严重破坏等，而且还造成了“行政区经济”现象，制约了区域经济一体化[3](P5-10)。有效规范地方政府竞争，一个重要思路就是构建经济区内的政府合作的科学形式和方式，如可以效仿美国那样成立地区规划理事会或政府理事会等跨政区合作组织；同时，可以在条件成熟时促进经济区内地方政府的合并。对于地方政府辖区过大、权力过于集中的问题，则可以以公民需要和市场引导为动力，逐步推动地方政府的细化和分立。四是推动部分公共物品和服务的市场化、民营化，切实降低政府规模和行政开支，有效提高公共服务质量。在前一时期的行政管理改革中，无论是源于国内民众的迫切需求，还是市场经济发展或加入WTO的驱动，我国政府的公共物品与服务的市场化、民营化进程已经开始，但是这一进程无论在速度上还是在程度上都还很不理想，而且这方面的主要进展大部分还局限于中央政府层面，大量的地方政府在这方面仍然步履维艰，收效甚微。所以，有必要深化行政审批制度改革，特别是推动地方政府将部分公共物品和服务的生产权让渡出来，效仿美国地方政府的一些做法，通过合同承包、特许经营、股权投资等方式引入民营经济力量，不仅可以有效提高公共物品和服务的供应质量，而且能够切实降低地方政府规模和开支。参考文献： [1] (美)文森特·奥斯特洛姆、罗伯特·比什、艾莉诺·奥斯特罗姆：美国地方政府[M]，北京：北京大学出版社，2004。 [2]孙柏瑛：当代地方治理：面向二十一世纪的挑战[M]，北京：中国人民大学出版社，2004。 [3]姚先国、谢晓波：长三角经济一体化中的地方政府竞争行为分析[J]，中共浙江省委党校学报（杭州），2004（3）。

