

<<大国策>>

图书基本信息

书名：<<大国策>>

13位ISBN编号：9787802089082

10位ISBN编号：7802089085

出版时间：2009-6

出版时间：人民日报出版社

作者：唐晋 主编

页数：310

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问：<http://www.tushu007.com>

前言

《大国策》丛书，旨在为处于转型时期的中国读者提供一份思想的盛宴，为治国理政者提供一份决策参考。

丛书共四十多册，荟萃学者五六百人，其主题集中于大国之路和强国之鉴。

我曾经主编《大国》学术丛刊，对于现代国家的法政建设有自己办刊的思考，今受嘱谈点感想，权且作为导言。

中国历来就是一个大国，这没有什么可争议的，上下五千年，纵横八千里，无论从历史还是从现实来看，我们的自然禀赋、人口规模、社会结构，乃至意识形态、人文风情，等等，都注定了我国是一个大国。

但是，大国不等于强国，更不等于优良的法治之国。

对于现代中国人来说，如何从内政上厘清一个大国与强国之间的本质性不同，在外交上构建一种国与国之间的责任关系，需要我们有一双“法眼”。

我们所处的时代已经不同于古代，古代王朝政治的国家治理经验，例如被某些学者所褒扬的“德治”、“峻法”，以及“朝贡体系”，等等，在当今世界，已经失去了原初的功能和效用，现代社会迫使我们建设一个新型的国家，即法治国。

一个社会犹如一个活的生命体，法治是其中的骨骼和精髓，其他的所谓国之“大”者，不过是一堆肉泥而已。

<<大国策>>

内容概要

中国的崛起是在失去世界政治、经济、文明控制权150年之后的再度崛起。

在全球经济危机的重创下，世界政治、经济、文化、战略格局面临新一轮洗牌。

在千年一遇的机遇面前，中华民族、中国国民、中国政府应以怎样的大战略、大视野、大谋略、大胸怀应对新的世界秩序、迎接新的挑战？

中国拥有世界上最庞大的智库机构，如中国社会科学院、中国科学院、国家发改委、中央党校、中央文献研究室、中央党史研究室、各高等院校、科研院所等，这些机构作为政府“外脑”，为中国最高决策层分析全球走势，为中国策，为国是谋。

《大国策》丛书集结当代中国顶级“谋士”和“智囊”，把中国的发展纳入国际视野和历史视野进行考察，立足中国崛起道路上的大战略、大课题，对崛起进程中的中国经济、政治、民主、软实力、民生、环境、能源、人口、国家安全等领域所涉及的战略问题发表国策诤言，直陈大国崛起进程中的危机和挑战，试图超越西方设定的现代化标准，跨越西方现代化“陷阱”，提出中国崛起的大对策、大方略。

书籍目录

法治成就大国——《大国策》系列丛书导言 地方政府的“两难”角色 市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑 财政分权对地方政府的诱导 中国应允许地方政府举债吗 地方治理在中国的适用性及其限度 社区组织不该“行政化” 县乡改革的历史审视 我国政府城市治理结构与制度创新 社区组织行政化：表现、原因及对策分析 乡镇存废之争 政权下乡：现代国家对乡土社会的整合 乡镇政府改革再思考 “自委会+公共服务公司”：乡镇治理体制改革的新模式 关于解决乡镇长直接选举的体制性矛盾的思考 村庄的控制与反控制 宏观经济波动与农村“治理危机” 中国乡村治理：结构与类型 中国乡村治理结构的改革 中国农村社会转型及其困境 全球乡村治理视野下的中国乡村治理为何官退民未进？

村庄权力结构的三层分析——选举后村级权力的合法性 什么人在当村干部 正式体制、工作现实与血缘亲情 经济体制变革与村庄公共权威的蜕变 精英博弈、亚瘫痪状态与村庄公共治理 农会还会回来吗？

中国农民组织发展：治理结构与组织功能 村级组织的农地调控权 农会还能回到中国吗 新时期中国社会的群体性政治参与

章节摘录

市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑 何显明 地方政府在中国市场化进程中的角色功能，是中西方学者研究中国市场转型的独特历程及其经验的一个重要视角。

20世纪80年代以来，国内外学者先后从社会结构的“蜂窝”化、地方内部的法团主义倾向、制度创新多元角色内部的互动关系、政府间委托——代理机制及其变异、地方政府的政治激励结构、政府间的横向竞争等视角，就中国市场化改革进程中地方政府的角色模式及其演变提出了多种解释框架。

多元视角极大地拓展了人们思考的视野，也加剧了人们在理解地方政府行为逻辑时的困惑。

显然，“经验研究质疑了用一种模式阐释中国地方政府性质的可行性”。

本文关注的问题是，在相近的制度环境下，在同样的政治和行政体制的框架内，地方政府在市场化进程中角色的个性化现象是何以可能的？我们认为，市场化进程中制度环境的深刻变迁，不仅使地方政府演变成了拥有特殊利益结构和效用偏好的行为主体，导致其行为选择的动力机制和基本准则发生重大变更，而且客观上极大地提升了地方政府的行为自主性，模糊了地方政府的行为边界，为地方政府的行为选择提供了一个充满弹性的自主性空间。

无论是执行上级政府制定的政策还是追求地方政府自身的行政目标，地方政府都拥有了前所未有的自主选择余地。

而正是地方政府自主性的扩张铸就了地方政府行为巨大的不确定性，也铸就了地方政府行为以及地方经济发展模式的区域性和个性化差异。

地方政府角色多元化、个性化的一个关键性问题在于，在市场化的改革进程中，地方政府实际权限及行为选择空间呈现出了日益膨胀的趋势，地方“政府选择的可能性空间相对较大，且具有较大的弹性”。

地方政府得以通过各种“变通”，实现“政策的选择性执行”；得以借助于压力型体制的“政治承包”机制，使国家丧失“承包外行政权力的监控权”。

地方政府实际权限的伸缩性以及地方政府选择空间的弹性化，是理解市场化进程中地方政府行为的一个关键变量。

这一问题虽然已经引起了一些学者的关注，但尚未有系统的分析。

本文试以“地方政府自主性”（The Discretion of Local Government）概念来概括这一现象，并尝试围绕这一核心分析概念，建立起一个地方政府行为分析的新框架。

“地方政府自主性”，是我受“国家自主性”和“官僚自主性”两个重要概念的启发而自创的概念，指的是拥有相对独立利益结构的地方政府，超越上级政府和地方各种具有行政影响力的社会力量的制约，按照自己的意志实现其行政目标的可能性，以及由此表现出来的区别于上级政府和地方公众意愿的行为逻辑。

地方政府自主性有别于常用的地方自主权概念。

地方自主权在中国的语境下，指的是中央政府通过法律和政策明确授权给地方或地方政府管理地方事务的权力。

如通过修改宪法和法律，扩大民族自治区域的自治权范围，授权省级人大及副省级城市人大部分立法权；通过灵活的行政性放权，扩大地方某些经济管理或公共事务管理权限，等等。

地方政府自主性在很大程度上是一种对地方自主权的自我扩张，即地方政府通过同中央的行政博弈，有意无意地超越自身权限，突破政策界线，获取中央政府并没有赋予的权限。

从某种意义上说，只要地方政府超越权限、违反法律和政策规范的行为没有被及时查处，地方政府事实上就获得了远远大于中央下放的自主权权限，大大超越法律和政策设定的行为边界。

在这个充满弹性的自主性空间中，地方政府不仅能够根据自身的偏好选择性地执行中央的政策，履行自己的职能，还可以根据自己的效用目标来配置其拥有的越来越丰富的公共资源，甚至还可以在在一定程度上凭借自己同上级政府的博弈经验或者地方的经济实力，自主地把握政府行为的边界。

概言之，“地方政府自主性”作为一个行政学概念，考量的是地方政府能够在何种程度上超越各种政治、行政力量的制约，按照自己的效用偏好去实现其特定的行政目标的可能性。

按照上述概念界定，地方政府自主性有三大构成要件：一是地方政府相对独立的利益结构，以及由此

<<大国策>>

决定的特定的效用目标。

二是地方政府按照自己的意志，实现其确定的行政目标的自主能力。

三是特殊的利益结构和自主行动能力，以及特定的外部制度约束条件共同决定的地方政府的行为逻辑。

在中国现行的制度环境下，从理论上讲，地方政府是两大政治委托人（中央政府与地方公众）的代理人，其行为有两大责任约束机制。

与此相对应，地方政府自主性概念的内涵也可以从两个维度来理解：一是纵向维度的地方政府自主性，即地方政府能够在何种程度上摆脱上级政府，特别是中央政府对其行为的控制，按照自己的意志去实现其特定的行政目标；二是横向维度的地方政府自主性，即地方政府能够在何种程度上摆脱各种具有行政影响力的地方社会群体的左右，保持自身在利益上的超越性。

在社会利益分化的背景下，地方政府如果不能保持其相对于社会各阶层的自主性，其政策行为就有可能被某些强势利益集团所“俘获”，或者过多地受到地方行政长官追求短期政绩最大化冲动的左右。由于地方政府的横向自主性涉及的是政府所代表的国家与社会的关系，严格地讲，这是一个政治学问题，因而，本文对地方政府自主性的探讨，重点聚焦于地方政府相对于中央政府的纵向自主性。

地方政府自主性扩张的内在动力机制 地方政府自主性意识觉醒最重要的制度背景莫过于财政体制改革。

从财政包干制到分税制，财政体制改革的效应已远不止限于政府间财政关系的调整，它在很大程度上无异于重构了中央政府与地方政府的关系。

在分权化的财政体制下，地方政府成为拥有独立的财力和财权，具有独立经济利益目标的公共事务管理主体，而不再是传统的统收统支的财政体制下一个纵向依赖的行政组织。

同时，随着一系列制度安排的变迁，地方政府实际控制的资源也越来越丰富，地方政府自主性能力因此得到了显著的增强。

财政体制“联邦化”趋向，使得地方政府可以在相当程度上根据自身的偏好自主地确立行政目标，并运用自己掌握的财权和财力最大限度地整合地方资源，以实现其特定的行政意图。

地方政府自主性扩张的另一个重要诱发机制，是地方利益的显性化及其同地方政府合法性的内在关联。

地方政府的效用偏好同地方经济发展有着天然的内在联系。

一方面，地方政府行为镶嵌于区域社会文化网络之中，地方官员特别是基层官员同地方经济总是存在着千丝万缕的利益关联。

另一方面，地方经济的发展是地方政府扩大财政收入和各种非预算收入的源头活水。

地方经济越发达，地方政府最终实际可自主支配的地方财政收入就越大，按照自身的意志实现其特殊行政目标的自主性能力就越强。

利益上的紧密联系，从根本上改变了计划经济时代地方政府单纯地对上级政府负责的责任约束机制和动力机制，在中央政府与地方公众的天平之间，后者的砝码不断加重，地方利益的权衡对地方政府的行为选择呈现出越来越大的制约作用。

更为重要的是，在市场化 and 法治化的进程中，地方政府的合法性基础已经发生了重大变更。

在执政党将唤起民众合法性信仰的努力转向“绩效合法性”，地方人大的选举制度逐步完善的背景下，地方政府面临的地方舆论压力越来越大。

因而，最大限度地迎合、满足地方民众，特别是地方强势利益群体的愿望，同上级政府和中央政府展开各种利益博弈，突破中央政府的政策性限制，推动地方经济快速发展，便成为市场化改革以来地方政府行为模式演变的重要趋向。

政绩至上的考核机制是诱发地方政府自主性扩张的一只强有力的“看得见的手”。

20世纪90年代以来，日益刚性化的以GDP和财政收入增长指标为核心的政绩考核机制，是一种带有强烈功利主义色彩的压力机制和激励机制。

它将经济发展绩效作为官员政绩考核的主要内容，进而将其同官员的职务提升直接挂钩，将地方政府官员的利益同地方经济发展绩效直接联系起来。

地方政府官员推动地方经济发展的积极性、主动性和创造性由此被空前地调动起来，形成了追求任期

政绩最大化的强烈冲动。

干部选拔任用年轻化标准的僵硬化以及干部职务变动过于频繁的现象，更是进一步加剧了地方官员短期化、功利化的行为取向，诱发了地方官员最大限度地扩张自主性，以各种非常规的手段，甚至超越权限或违反既定政策规定的方式，去最大限度地汲取、整合资源，以实现短期政绩的最大化。

地方政府自主性扩张的另一重要强化机制是政府间竞争的挤压效应。

地方政府追求的政绩最大化和地方利益代表最大化有一个共同的衡量尺度，那就是地方政府能够通过自身的努力，使辖区的经济社会发展在区域发展竞争中赢得优势。

地方政府要在区域发展竞争中赢得优势，一方面，必须利用自身的信息优势，同上级政府和中央政府展开博弈，力求为本地经济的发展获得更多的资源和更有利的政策空间，使自身在同级政府间的竞争中处于优势地位；

编辑推荐

资本具有“趋利”天性，迫使地方政府在某些原则问题上作出妥协和让步，这种妥协很容易伤害弱势群体的利益，比如征地、拆迁。

地方政府既要追求政绩，又要有全局观念和大局意识，在多重利益结构面前，地方政府实际上陷入了一个“两难”境地。

农会曾经在革命战争时期发挥了重要作用，却在社会主义经济建设中消失了。

是水土不服还是完成了历史使命？

市场经济建设还需要农会.马？

这是一个令人深思的问题。

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>