

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2015.02.012

中美两国地方治理权力比较^①

戴昌桥^{1,2}

(1. 广东财经大学公共管理学院; 2. 广东财经大学国民经济研究中心, 广东 广州 510320)

摘要:美国地方治理权力具有分权化理念、边界自然性模糊、优先划分给下级、层级扁平式、运行方向双向化、中心多元化等特征;中国地方治理权力具有集权化理念、边界非自然性模糊、优先划分给上级、层级金字塔化、运行方向单向化、中心单一化等特征。因此,中国地方治理权力可以辩证地借鉴学习美国地方治理权力的某些特征,以提升中国地方治理权力运行效果。

关键词:地方治理权力理念;地方治理权力边界;地方治理权力中心

中图分类号:C93 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2015)02-0061-07

A Comparison of Sino-US Local Governance Power

DAI Chang-qiao^{1,2}

(1. School of Public Administration, Guangdong University of Finance and Economics;

2. National Economics Research Center, Guangdong University of Finance and Economics, Guangzhou 510320, China)

Abstract: The local governance power of the US is featured by decentralized concept, naturally fuzzy boundaries, the lower tendency of division, the flat level, the two-way direction of operation, and the diverse centers. However, the local governance power of China is of the centralized concept, non-naturally fuzzy boundaries, division to the higher propensity, the pyramid-like tendency of the level, the unilateral direction of operation, and the singleness of center. Thus, China can learn the local governance power from the US dialectically, so as to improve the operation effects of local governance power.

Key words: the concept of local governance power; the boundaries of local governance power; the center of local governance power

地方治理是知识经济与信息社会发展的必然要求,是后现代社会发展的必然产物,是一种用当代治理理念和思维来处理地方公共事务的全新公共管理模式。在这种全新的公共管理模式中,其权力模式不同于工业社会背景下产生和运行的传统官僚制权力模式,它在地方治理权力理念上主张分权,在权力边界上主张地方政府、社会、市场间权力边界自然性模糊,在权力划分上主张更多划分给下级,在权力层级上主张扁平式,在权力运行方向上主张双向化,在权力中心上主张多中心化。基于地方治理权力上述特征,本文将从技术层面对中美地方治理权力进行比较分析。

1 地方治理权力理念比较

美国,首先,是一个没有经历封建社会就直接进入资本主义社会的国家,所以它受封建集权思想影

① 收稿日期:2014-06-15

基金项目:广东省哲学社会科学规划项目(GD10XGL0);教育部人文社会科学基金项目(12YJC810009);广东省打造“理论粤军”2013年重大资助项目(LLYJ1302)

作者简介:戴昌桥(1978-),男,湖南武冈人,副教授,博士,主要从事地方治理研究。

响小,受资产阶级的“自由、民主、平等”思想与“三权分立”思想影响大;其次,它从殖民时期开始至今,一直在地方推行地方自治,这种地方自治使得美国公民、社会组织、政府形成一种共同分享地方治理权力的心理习性;再次,它在国家结构形式上采用联邦制,而联邦制的特点之一就是强调中央联邦不能过多集权而要与州进行分权,即中央联邦与州在联邦宪法上是相对独立、互不隶属、互不干涉的,各自在联邦宪法赋予的权力范围内独立行使各自的权力。美国的这种分权联邦制虽然主要体现在中央联邦与州之间的关系上,但它对美国州与地方之间的关系产生重大影响,可以说,美国地方与州之间的关系是美国联邦制关系的复制(美国州与地方之间的关系有“亚联邦制关系”、“第二层联邦制关系”、“次联邦制关系”之称)^{[1]4-7}。正是上述因素的存在与影响,使得美国地方治理形成较浓的分权理念。

美国大多数人对绝对、无限的地方治理权力疑惧重重,认定权力集中乃是公民自由、民主、平等与财富的天敌,因此,为了确保公民的自由、民主、平等与财富,他们普遍要求:地方政府内部的立法权、行政权、司法权不要融为一体,而要分散交由具有相对独立、互不隶属的立法机关、行政机关、司法机关承担^{[2]2-4};地方公共产品的生产权与提供权不要融为一体,而要分散交由不同的生产主体、提供主体承担;地方治理权力要尽可能地由地方政府与下级政府分享,而不能由中央联邦与上级政府独享;地方治理权力要尽可能由地方政府与市场组织、社会组织分享,而不能由地方政府独享;地方政府系统内不同政府(县政府、市政府、乡镇政府、特区政府)之间的权力也要明确分开,彼此间权力不能有严格的上下级隶属关系。否则他们就会认为容易导致专制,导致地方治理权力失控,导致公民民主天赋权力受损,这样人民就会遭殃,暴政就会来临。如汉密尔顿说,地方政府是地方社会中拥有合法剥夺公民财产、自由甚至生命权力的机构,因此,任何建立地方民主治理的核心就是要限制和分散地方政府的权力^[3]。麦迪逊说:“没有任何政治上的真知灼见比地方分权更具内在价值,或更能体现具有启蒙思想的自由卫士们的权威……将所有权力集于一身的情形是典型的暴政。”^{[4]42-43}其次,在美国,地方治理权力是先于联邦治理权力而存在的,联邦治理权力是各成员单位基于共同需要而达成各自让渡一部分地方治理权力共识的结果,因此,绝大多数美国人很自然地认为来源于地方治理权力的联邦权力不能集中过多,尤其不能完全超越、控制地方治理权力,而要与地方分权,且分权限度应以确保地方治理权力不受伤害为界,否则,联邦治理权力极其危险,容易破坏民主。如罗森鲍姆说:“想要建立民主就必须越来越多地关注建立强有力的和能独立生存发展的地方政府,这些地方政府的建立为确保政治权力和政府权威的分散化提供保障。而这对维持民主是至关重要的。”^[5]

中国是一个经历二千多年封建社会并由半殖民地半封建社会直接进入社会主义社会的国家,所以它受封建集权思想影响大,受资产阶级民主、自由、平等思想的影响相对小^{[6]226};其次,它长期以来,一直在地方推行“政社不分”、“政市不分”的管理体制,这种管理体制严重压缩了地方自治的空间,造成地方自治的严重不足,进而使得中国公民、社会组织、政府、企业形成一种主要由政府来掌权的心理习性;再次,中国单一制的国家结构形式使得中国地方政府要归属于中央政府、下级政府要归属于上级政府,从而在一定程度上造成地方政府和下级政府的权力不足,而中央政府与上级政府往往又出现权力集中的现象;此外,由于中国“议行合一”的政权组织形成不仅落实在中央政权体系内,而且还落实在地方各层级政权体系内,这就使得中国各层级上的立法权、行政权、司法权的地位不对等,不仅行政权、司法权要隶属于立法权,而且司法权在一定程度上也要受制于行政权。正是上述因素的存在和影响,使得中国地方治理形成较浓的集权理念。

中国地方政府不仅拥有其它组织不可比拟的信息、权力、资源等优势,而且还聚集了有智慧的、优秀的社会精英,所以,他们认为地方治理权力应集中于地方政府而不要过多分子社会与市场,如果社会与市场分得过多,在中国社会组织与市场组织不够发达成熟的背景下就有可能导致社会不公与市场失调。如笔者在《大部制背景下佛山市直机关建设》课题调研中访谈了30多个佛山市公务员,他们中就有一半以上的人提到:在佛山大部制改革过程中不要突然把权力分给社会与市场,因为目前佛山市场组织尤其社会组织发育还不健全,如果盲目突然分权于他们,那么就有可能出现:分的权因缺乏承接的市场组

织和社会组织而落空,或者虽然有市场组织、社会组织来承接,但由于他们还不健全、不成熟,所以他们会滥用承接过来的权力。这样就不仅不能达到分权于市场、分权于社会的目的,反而还会导致部分公共事务无人管和一些市场失序;其次,在集权的单一制体制下,地方治理权力几乎是由中央治理权力派生的,是中央治理权力在地方的代表,下级地方治理权力几乎是由上级地方治理权力派生的,是上级地方治理权力在下级的代表,所以中国是先有中央治理权力然后才有地方治理权力,先有上级治理权力然后才有下级地方治理权力,因此,很多中国人很自然地认为治理权力应主要集中于中央与上级,中央与上级治理权力应大于地方与下级治理权力,甚至凌驾于地方与下级治理权力之上,而地方与下级不宜分权过多、过大,尤其在中国地广人多、民族复杂、大部分地区仍属分散封闭的落后农村情况下更应如此,否则就会因中央与上级集权不足而减弱中央与上级对地方与下级宏观调控能力,加剧地方与下级发展失衡,增强地方主义意识,进而削弱地方与下级公共事务整体治理的功效。

由上分析可知,美国独特的政治、社会文化与历史培育出美国大多数人的分权思维与习性,从而塑造出美国地方治理的分权理念;而中国独特的政治经济、社会文化与历史培育出中国大多数人的集权思维与习性,从而塑造出中国地方治理的集权理念。

2 地方治理权力划分比较

这里主要从权力划分的边界模糊性与优先性两个方面比较分析中美地方治理权力划分。

首先,从地方治理权力划分的边界模糊性来看,美国地方治理权力划分的边界呈自然性模糊,这是因为:在美国,一方面,地方治理不是采取一个统一的、超同构性的治理模式,而是采取分散化、灵活多样、异质性强的治理模式。这种治理模式的特点是:不同辖区内的地方政府、社会、市场间的职能分工有很大不同,即在一些辖区内,市政府或者县政府、乡镇政府、特区政府承担的地方治理职能相对多点,社会、市场承担的地方治理职能相对少点,但在另一些辖区内,社会、市场承担的地方治理职能相对多点,市政府或者县政府、乡镇政府、特区政府承担的地方治理职能相对少点,这就使得不同辖区内的地方政府、社会、市场间的地方治理权力边界有所不同。所以,无论是联邦宪法、州宪法还是地方宪章,都不能从整体上给所有辖区内的地方政府、社会、市场间的地方治理权力边界划出一个统一的清晰界线,从而使地方政府、社会、市场间的地方治理权力边界模糊不清;另一方面,由于新兴的地方公共经济理论被大量运用于美国地方治理实践中,这就加速了美国地方公共产品供给职能与生产职能的分离,促进了美国地方公共产品生产供给方式的多样化(公私伙伴关系、合同外包、特许经营、凭单制等),从而使得美国地方政府、社会、市场间的权力边界处在一个不稳定的变化中而变得更加模糊。如同合同外包形式的采用,原来由地方政府直接承担生产供给的公共产品,现在地方政府既可以将其承包给企业,也可以将其承包给非政府组织,还可以将其承包给其他政府,或者它这次将其包给某个企业,下次就将其包给另一个企业或非政府组织,再下次又可能自己直接生产。这样,该公共产品的生产权就会出现不固定性,即该公共产品生产权这次可能还是掌握在某个企业手中,下一次就有可能掌握在另一个企业或非政府组织手中,再一次又可能重新回到地方政府手中,这就使得地方政府、社会、市场间的权力边界因不断改变而模糊化。

但美国地方政府、社会、市场间权力边界的模糊是“自然性”模糊,这是因为:美国成熟的公民社会与发达的市场经济使得美国社会、市场产生出可与地方政府抗衡的强大力量,这就使得地方政府、社会与市场间权力边界的确定不是由他们三者中某一方随意说了算,而是取决于地方政府、社会与市场间力量的自然平衡与博弈。也就是说,无论是地方政府、社会还是市场,都不能随意扩张自己的权力边界而压缩另外两者的权力边界。

而中国地方治理权力划分的边界呈非自然性模糊,这是因为:中国正处于政治、经济、社会体制转轨中,其地方治理采用转轨型的地方治理模式。这种转轨型地方治理模式的特征就是:地方政府分权于社会、分权于市场,但由于转轨期的中国公民社会还不成熟、市场经济还不发达,这就使得地方政府分权于社会、分权于市场不可能一步到位,而是一个逐渐推进的过程,因而致使地方政府、社会、市场间的权力

边界处在一个不稳定变化中,这样,中国宪法法律也就不能对处在不稳定变化中的地方政府、社会、市场间的权力边界作出清晰划分,从而导致地方政府、社会、市场间权力边界模糊。

但中国地方政府、社会、市场间权力边界的模糊是非自然性模糊,也就是说,这种权力边界的模糊性不是在地方政府、社会、市场间对等力量的动态平衡与博弈中自然实现的,而是由地方政府凭借强于社会与市场的独特力量来扩缩其权力造成的,即当地方政府认为有必要扩大或压缩自己的权力时,它就有可能任意扩大或压缩自己的权力范围从而相应地缩小或扩大社会与市场的权力范围^①,使得地方政府、社会、市场间权力边界的模糊呈非自然性。

其次,从地方治理权力划分的优先性来看,美国地方治理权力优先划分给下级,这是因为:在美国,先有地方、再有州然后才有联邦,所以,县、市、乡镇、特区的产生要早于州,州是在县、市、乡镇、特区等部分权力的让渡下才产生。州产生又要早于联邦,联邦是在州让渡部分权力下才产生^{[7]18}。这样,美国地方治理体系形成就是一个从下而上诞生的过程,这就使得美国地方治理权力划分也坚持从下而上方向进行,即在地方治理权力划分上,坚持以基层的县、市、乡镇为起点,优先考虑把地方治理权力尽可能划分给县、市、乡镇,只有当县、市、乡镇确实不能承担时才考虑划分给州,如果州也不能承担,才最后考虑划分给联邦。

美国地方治理权力优先划分给下级,一方面,它在一定程度上能够确保下级权力的充分性、稳定性,减少下级权力受上级权力的干扰与侵害程度,促进下级权力的独立运行,调动下级的积极性,一定程度上推进地方民主的发展和减轻上级部分权力负担;另一方面,从某种角度说,它不利于上级集中统一与宏观调控规划,容易导致下级分化,难以更有效地供给全国性或较大区域性的公共产品,难以集中资源更有效地治理全国性或较大区域性的公共问题,同时会增加下级部分权力负担。

而中国地方治理权力优先划分给上级,这是因为:在中国,先有中央再有地方,先有上级再有下级,所以,中央先于省,省是中央的派生物。省先于市,市是省的派生物。市先于县,县是市的派生物。县先于乡镇,乡镇是县的派生物。这样,中国地方治理体系形成是一个从上而下诞生的过程,这就使得中国地方治理权力划分也坚持从上而下方向进行,即在地方治理权力划分上,坚持以中央、上级为起点,优先考虑把治理权力尽可能划分给中央、上级,其次将地方治理权力先后依次分别考虑划分给省、市、县,如果省、市、县都不适合承担,才最后考虑划分给乡镇。

中国地方治理权力优先划分给上级,一方面,它在一定程度上能够确保上级权力的充分性、稳定性,从而有利于维护上级的权威,确保上级指挥统一,防止下级过于分化,保障社会的稳定和国家的统一,并能有效集中资源治理全国性或较大区域范围内的重大公共问题,同时还能减轻下级部分权力负担;另一方面,从某种角度说,它又容易造成上级过度集权,增加上级的部分权力负担,下级的权力容易受到上级的干预,从而在一定程度上可能会制约下级的积极性。

由上可知,美国地方治理权力的划分,在划分边界上呈现出自然性模糊,在划分的优先上体现出下级优先;而中国地方治理权力的划分,在划分边界上呈现出非自然性模糊,在划分优先上体现出上级优先。

3 地方治理权力的层级运行比较

从地方治理权力的层级运行来看,美国地方治理权力的层级运行是层级扁平式的双向运行,这是因为:美国地方治理权力层级采用“联邦式”的二层级权力体制。“联邦式”的二层级权力体制是指美国地方治理权力只设置两个地方政府权力层级,且这两个地方政府权力层级犹如联邦与州一样松散、互不隶属、相对独立。其中两个地方政府权力层级具体是指由51个州政府权力构成的州政府权力层级与由市、县、乡镇、学区、特区等政府权力构成的州以下政府权力层级^{[7]12}。其具体形式有:州政府权力层级—市政府权

① 如中国建国以来历次地方政府改革中出现的“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环怪圈现象,从某个角度来说,在一定程度上体现了地方政府扩大或压缩自己权力而缩小或扩大社会与市场权力的主观随意性

力层级;州政府权力层级—县政府权力层级;州政府权力层级—乡镇政府权力层级;州政府权力层级—学区或特区政府权力层级等。但不管哪种具体形式,都只有两个权力层级,最上为州权力层级,最下为市或县或乡镇或学区或特区权力层级,中间不再存在其它权力层级,且最上州权力层级与最下市或县或乡镇学区或特区权力层级不具上下隶属关系,这就使得美国地方治理权力层级扁平化。

而美国地方治理权力层级扁平化带来的结果就是美国地方治理权力运行方向的双向化,即一方在向另一方运用或施加任何地方治理权力时,后者并不只是简单被动地接受前者施加的地方治理权力及其影响,而且还会在对前者施加的地方治理权力及其影响作出反馈与回应的同时,向前者反施加一些治理权力,以求对前者的地方治理权力的运行产生一定的反向作用与影响。如美国地方议会和政务官运行决策时就必须尊重公民意志,如不尊重公民意志,公民就有可能投票罢免他们,或下次选举不投他们的票让他们出局,或通过行使创制权提出与之相对的另一方案,或通过全民公决形式否定其方案;州向市镇采取不当权力行为时,市镇就不是简单被动接受,而是有可能依据州宪法和自治宪章对州发出的不当权力行为进行反驳抵制,甚至还会将州的不当权力行为上诉到相关法院^[8]。当然,市镇向州采取不当权力行为时,州也可以针对市镇的不当权力行为进行反驳抵制或诉诸法院。

美国地方治理权力扁平、双向化的层级运行模式起源于美国殖民时期英王颁布的《宪章》或英王授予殖民地公司或业主的特许状。建国后,由于美国各州在“亚联邦制”影响下相继出台并实践着“自治宪章”,这就使美国这种地方治理权力的层级运行模式得到了进一步的巩固和发展。而美国这种地方治理权力层级运行模式的巩固和发展,从某种角度来说起到了调动公民积极主动性和推进公民参与地方公共事务、监督地方政府的作用,但另一方面,由于这种地方治理权力的层级运行模式容易使地方政府过多看公民脸色行事,过多关注、受制于公民,过多与公民讨价还价和博弈,这就使地方政府在处理一些紧急事务时往往容易失去处理的最佳时机。

而中国地方治理权力的层级运行是层级金字塔式的单向运行,这是因为:中国地方治理权力层级采用“单一制式”的多层级权力体制。这种“单一制式”的多层级权力体制是指中国地方治理权力设置两个以上地方政府权力层级,且这两个以上的地方政府权力层级犹如中央与省一样存在严格上下隶属关系。其中两个以上地方政府权力层级具体是指省级政府权力层级、市级政府权力层级、县级政府权力层级、乡镇街道级政府权力层级。其具体形式有:省级政府权力层级—市级政府权力层级—县级政府权力层级—乡镇级政府权力层级;省级政府权力层级—市级政府权力层级—乡镇级政府权力层级(东莞没设县);省级权力层级—县级权力层级—乡镇级权力层级(海南没设市)。但不管哪种具体形式,除了有最上层省级政府权力层级与最下层乡镇级政府权力层级外,都至少存在一个或一个以上的中间权力层级,这就使得中国地方治理权力层级金字塔化。

而中国地方治理权力层级金字塔化带来的结果就是中国地方治理权力运行方向的单向化,即一方运用和施加地方治理权力时,另一方就只简单被动地接受其权力及其影响,而并不对前者运用与施加的权力及其影响做出充分回应与发回反权力。如目前乡镇领导做出违背公民意愿决策时而被当地公民直接投票罢免的还是非常少;市级向县级发出权力时,县级一般也是绝对服从而不能违抗,尤其很少有县级因市级向其发出权力而将其上诉到法院的。

中国这种地方治理权力层级运行模式的长期存在和发展,从某种角度来说起到了维护政权稳定、社会统一、经济发展、民族团结的作用,但另一方面,由于这种地方治理权力的层级运行模式容易导致政府和上级集权过多,信息与政策的流转环节与层级过多,这就在一定程度上影响到公民参与地方公共事务的积极主动性和地方政府政策的正确制定与执行^[9]。

4 地方治理权力中心比较

美国地方治理权力多中心化。首先,从联邦治理权力与地方治理权力的关系来看,他们不存在上下隶属关系,各自在宪法法律范围内相对独立运行,这就使地方治理权力成为远离联邦治理权力而相对独

立运行的权力中心;其次,从州治理权力与州以下治理权力的关系来看,虽然州宪法规定州以下地方根据州宪法建立,其职权由州宪法特许确定,但在业已确定的州宪法没变更、修改或废止之前,州治理权力又必须严格尊重州宪法赋予州以下地方的治理权力,要保持它相对的独立性,这就使州以下治理权力成为远离州治理权力而相对独立运行的权力中心;再次,从具体的县治理权力、市治理权力、乡镇治理权力、特区治理权力的关系来看,它们是同一级别上的地方治理权力,不存在隶属关系,都在相对独立的范围内独立运行,这就使州以下每个具体的治理权力成为远离其他州以下具体治理权力而相对独立运行的权力中心^[10];最后,从地方政府治理权力、非政府组织治理权力、市场组织治理权力的关系来看,它们间也不存在以其中某一个治理权力为中心和上下隶属关系,即任何一方都不凌驾于其它两方之上,这就使得它们彼此间各成一个相对独立运行的地方治理权力中心。由上可见,美国地方治理权力存在多个相对独立运行的权力中心,这就造成美国地方治理权力多中心化。美国地方治理权力的多中心化,有利于构建一个灵活多样、反应迅速、贴近公民生活、能对公民多样需求作出迅速、准确、及时回应的地方公共服务供给体系,但因容易导致地方治理的“分散化、碎片化”而不利于地方治理的整体行动和集中力量办大事。

中国地方治理权力单中心化。首先从中央治理权力与地方治理权力的关系来看,它们存在领导与被领导的上下隶属关系,这就使得中央治理权力成为地方治理权力的中心,地方治理权力在一定程度上从属依附于中央治理权力而不能成为相对独立运行的权力中心;其次,从省治理权力、市治理权力、县治理权力、乡镇治理权力的关系来看,它们彼此间也是一种领导与被领导的上下隶属关系,这就使得任何下一级地方治理权力从属于上一级地方治理权力而不能成为一个相对独立运行的权力中心,这就产生出:乡镇治理权力围绕县治理权力转、县治理权力围绕市治理权力转、市治理权力围绕省治理权力转、省治理权力围绕中央治理权力转的格局;再次,从地方政府治理权力、非政府组织治理权力、市场组织治理权力的关系来看,它们间存在上下隶属关系,即地方政府治理权力凌驾于非政府组织与市场组织治理权力之上,非政府组织和市场组织治理权力在某种程度上依附于地方政府治理权力,这就使地方政府治理权力成为他们三者中的中心。由上可见,中国地方治理权力最终呈现出:非政府组织和市场组织治理权力围绕地方政府治理权力转,下级地方治理权力围绕上级地方治理权力转,地方治理权力围绕中央治理权力转,最终是所有治理权力都围绕中央治理权力转,这就造成中国地方治理权力单中心化。中国地方治理权力的单中心化有利于地方治理的集中统一行动和集中力量办大事,不利于构建一个对公民需求作出快速、准确、及时反应的地方公共服务供给体制。

由上可知,美国的政治权力体制使美国地方治理权力呈现出多中心,这种多中心有利于构建一个反应灵敏的公共服务供给体系,但不利于地方治理集中统一行动;而中国的政治权力体制使中国地方治理权力呈现出单中心,这种单中心有利于地方治理整体布局,但容易导致地方公共治理反应迟缓。

5 结论与思考

通过上述比较可知,由于中美两国的政治经济、社会文化及历史传统具有差异性,这就使得中美两国地方治理权力呈现差异性:美国地方治理权力呈现出分权化理念、边界自然性模糊、优先划分给下级、层级扁平式、运行方向双向化、中心多元化等特征,而中国地方治理权力呈现出集权化理念、边界非自然性模糊、优先划分给上级化、层级金字塔式、运行方向双向化、中心单一化等特征。

中美地方治理权力的上述差异带来的启示是:一方面,中国地方治理权力决不能完全盲目照搬美国地方治理权力。如在地方治理权力体系中不能盲目照搬美国地方治理权力的“联邦式”二层级体制,不能短期内就完全照搬美国地方治理权力多中心化的做法,不能盲目地学习美国而突然将过多的地方治理权力由上级政府下放给下级政府、由地方政府分散给非政府组织与市场组织。这是因为:美国在政治领域拥有成熟的联邦体制与三权分立体制,在经济领域拥有健全完善的市场经济与企业组织,在社会领域拥有发达的公民社会与非政府组织,在文化领域拥有影响深远的资产阶级民主思想,在历史传统领域

拥有一个根深蒂固的自治传统,所以美国在地方治理权力体系中可以推行“联邦式”二层级体制,可以充分分权于地方政府、放权于社会组织与市场组织。中国与美国不同,在政治领域拥有单一体制与议行合一制,在经济领域拥有不健全完善的市场经济与企业组织,在社会领域拥有发育尚未成熟的公民社会与非政府组织,拥有一个非自治传统,所以中国在地方治理权力体系中还不能推行“联邦式”二层级体制,还不能突然将过多的地方治理权力分权于地方政府和下级政府、放权于社会组织与市场组织,否则,就会导致地方治理权力运行失控、失效。

另一方面,中国地方治理权力又可辩证地借鉴学习美国地方治理权力某些有益经验与做法,以进一步提升中国地方治理权力的效能。在地方治理权力边界上,可考虑通过积极培育发展非政府组织与市场组织力量、平衡地方政府力量,以实现地方政府、非政府组织、市场组织间的权力边界由非自然性模糊向自然性模糊靠拢;在地方治理权力划分上,上级不应划权过多,而应在上级适当统权条件下尽可能将权力划分给下级;在地方治理权力层级上,可考虑适当削减中间层级,如取消市级,实行省直管县,或取消市、乡镇级,合并扩大村行政区,实行省直管县、县直管村;在地方治理权力运行方向上,应考虑尽可能增加地方政府权力与公民权力、社会权力、市场权力之间的互动,以实现地方治理权力运行方向由单向化向双向化靠拢。

参考文献:

- [1] 吴量福. 白话美国地方政府[M]. 天津:天津人民出版社,2009.
- [2] 乔治·S·布莱尔. 社区权力与公民参与[M]. 北京:中国社会科学出版社,2003.
- [3] 周作翰,吴儒忠. 中美地方治理比较研究[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版),2008(11):80-84.
- [4] Hamilton A, Madison J, Jay J. The Federalist Paper [M]. New York: Liberty Fund Inc,2000.
- [5] 阿伦·罗森鲍姆. 比较视野中的分权:建立有效的、民主的地方治理的一些经验[J]. 赵勇,译. 上海行政学院学报,2004(3):106-111.
- [6] 金太军. 中国传统政治文化新论[M]. 北京:社会科学文献出版社,2006.
- [7] 文森特·奥斯特罗姆,罗伯特·比什,埃莉诺·奥斯特罗姆. 美国地方政府[M]. 井敏,陈幽泓,译. 北京:北京大学出版社,2004.
- [8] 王媛,齐延平. 论美国的实质性正当法律程序[J]. 法学论坛,2013(6):133-140.
- [9] 许迎春,文贯中. 中美农地征收补偿制度比较研究[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2013(5):29-35.
- [10] 戴昌桥. 中美地方政府治理结构比较[J]. 中国行政管理,2011(7):94-97.

(责任校对 莫秀珍)