

分权与发展关系文献综述与评估

刘琳琳

(中山大学 政务学院, 广东 广州 510006)

[摘要]分权与发展关系始终是理论研究与政府行政实践关注的热点问题。通过回顾近二十年来国内外关于分权与发展关系的研究文献,提出未来的研究应着重关注地方层级的分权改革,弥补研究方法的不足,构建更为完整的理论体系和研究框架。

[关键词]分权;发展;财政联邦主义

[中图分类号] D621.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2010)02-0048-04

一、导言

国家结构发生分化是一个社会与市场要求国家高效能运转的必然结果。政府权力的纵向分化更是一个国家权力结构合理性问题日益凸显情况下所出现的问题。在法治化国家,政府权力能须借助立法机构予以确定。有学者认为,在此前提下,政府需要自主改革的空间根据运作情形调适政府层级关系,筹划内部权力(任剑涛,2008)。政府权力的层级间分配与调整由此而具有工具性意义。分权是一种可以拉紧政府和公民距离、提高政府工作效率的有效方法(Im, 2008)。因此一些发展中国家试图通过分权来解决其发展中所面临的政府管理效率低下、宏观经济不稳定、经济增长水平偏低等问题(Bird, 1993)。提倡自由主义的经济学者主张通过分权减少政府权力的过度膨胀;后现代主义、多元主义的倡导者、草根环保人士、原住民事务活动者积极支持把控制权分配给地方政府实行自治管理;权力向基层转移的益处已经得到广泛认同(Bardhan, 2002; Olowu, 2000; Smoke, 1994; Wunsch & Olowu, 1990)。

分权与发展之间的关系在国内外的学术界一直都是一个热点问题。近二十年,许多发展中国家和转型经济国家先后采取了分权化的改革措施,中国的改革开放就始于行政分权和财政包干制的推行。然而分权是否促进了地区发展,尤其对于经济转型体和发展中国家,分权究竟发挥了怎样的作用,国内外研究文献尚没有达成一致的看法。一些经验研究表明,地区分权和财政分权促进了经济增长和资源配置的效率(Lin and Liu, 2000; Jin, Qian and Weingast, 2005; 史宇鹏、周黎安,2007),但是另外一些研究发现财政分权不利于经济增长和收入分配,其带来的不良后果也引起不少学者的讨论(Park et al., 1996; Zhang and Zou, 1998; Knight and Li, 1999)。

二、政府间权力分配与发展:基本概念及已有解答

(一)基本概念界定

虽然一个地区经济增长是其发展最显著的表征之一,但并不是全部内容。本文所研究的“发展”包括经济发展和社会发展,除了经济增长指标(如地区GDP),将考虑公共产品(服务)供给状况、企业发展和居民福利等具体内容。

政府间权力配置从大体上应该含有向上流动即集权和向下流动即分权两个方面。本文的政府间权力分配是以分权改革实现的。分权是一个宽泛的概念,有很多不同模式,每种模式都有各自不同的特征、政策含义和实施条件。通常有四类分权:行政分权、财政分权、政治分权和市场分权(Rondinelli & Nellis, 1986; Rondinelli, 1999),但实际上,这些概念并不是可以截然区分开来的(Rondinelli, 1999)。本文的分权不是西方宪政意义上的政治分权和市场分权,前者是指将权力分配给民主选举产生的地方政府,是被宪法保障的独立于联邦政府的行政权力;后者是指把资源分配的实际控制权转移给非国有行为主体(Im, 2008)。基于中国政府的分权改革仅限于行政分权和财政分权的事实,本文将只对这两类分权内容进行研究。行政分权是指中央政府将规划、筹集和管理某些公共部门的权力和责任移交给地方政府;财政分权意在强调下级地方政府在执行职能时实际拥有的决定资源配置的能力。这两项分权体现了事权高度分散、下级政府享有大量的自由裁量权,以及地方政府影响政策实

施效果的能力。

(二)国外关于政府间分权与发展的关系研究

西方古典联邦主义以 Tiebout (1956)“用脚投票”和 Hayek (1939, 1945)的“分散性认知”理论为代表, Tiebout 和 Hayek 的分权理论逐步形成中央与地方分权的财政联邦主义的基本理论框架。早期财政联邦主义理论认为,地方政府更接近自己的公众,更了解其所管辖的选民的需求;与中央政府相比,地方政府面临较少的政治约束——即地方政府拥有充足信息和更大的政治动力,所以,下级政府提供公共产品的效率会更高(Oates, 1999)。尽管已经涉及了分权与经济增长的关系问题,早期财政联邦主义思想还主要局限在公共财政的范畴之内,没有更集中地涉及地方政府的激励模式(张军,2007)。另外,一个不争的事实是,在许多发展中国家,地方问责机制(mechanism of accountability)缺失,地方政府受地方权力精英控制,从而扭曲公共服务的理念,无法有效提供社会福利以及促进地方经济发展的基础设施和环境。Bardhan 认为传统的财政分权研究文献和模型(如 Tiebout Model)的前提假设在发展中国家并不存在,发展中国家和转型国家特殊的制度背景形成特殊的激励机制和组织结构,使得政府间分权对发展的实际作用并不能运用传统的分权理论进行解释。在对相关文献的评述中,他认为,集权能够更好地处理溢出效应,分权能更好地处理偏好异质性的传统观点在转型国家和发展中国家未能得到证明;在公共服务供给方面,已有的经验研究都表明分权在公共服务供给方面总的来说是正面的作用,但由于这些研究多是描述性的而不是解释性的,只能表明分权与政府公共服务能力之间存在相关关系,尚不能推断两者有因果关系(Bardhan, 2002)。

与其它国家相比,中国一方面是行政集权的国家,上级政府以下达文件和命令的方式几乎控制了大部分的决策权,且是剩余控制权的持有者,下级政府的一切权力来自上级的授权,随时可以收回,下级政府的决策也可以被上级政府否决。另一方面,中国又是最分权的国家。中国政府间高度集权与高度分权相统一的现象被某些学者称为“集权一分权”悖论(周黎安,2008;楼继伟,2006)。这种“集权一分权”并行的制度结构下政府系统内部的权力下放与发展是否存在直接或间接关系?这种关系呈现出怎样的特点?

与早期财政联邦主义基于西方国家的具体实践所作的实证研究与理论研究不同,20世纪90年代初,随着中国和亚洲其他经济转型国家的经验现象受到重视之后,国外学术界出现了一批关注发展中国家或转型经济体的文献,财政联邦主义理论也随之被应用于转型经济。其中以钱颖一、Weingast 等人提出“中国特色的财政联邦主义”假说最具代表性(Montinola et al. 1995; Qian & Weingast, 1997; Qian & Roland, 1998; Jin et al., 2005)。钱颖一是推动对中国式 MPF 展开系统研究的核心人物,他不但系统地介绍了中国式 MPF 及中国改革的发展过程(Cao et al., 1999; Qian, 2000),而且对中国式 MPF 的优势进行了系统的理论分析。他认为分权和辖区间竞争可以迫使政府减少对无效率国企的补贴和救助,硬化地方政府对国有企业的预算约束,增加对生产性基础设施的投资(Qian & Roland, 1998)。另外,他提出财政分权改革使得地方政府成为“剩余索取者”并有了追求地方税收最大化的积极性(Qian & Xu, 1993)。联邦主

义最根本的特征就是分权,并由此在地方上制造出多个可供选择的权力中心来制衡中央政府。分权最重要的意义还在于多个权威中心的存在使得流动性要素所有者能够真正获得类似市场的退出权从而引发辖区间竞争(Qian & Weingast, 1996)。

Jin(2005)基于省级面板数据的实证研究显示,1982—1992年期间中国的省级政府边际税收保留率不仅高达0.84以上,而且中央与地方之间的税收分享合同是可靠的;1995—1999年数据显示,1994年分税制改革之后,省级政府的财政支出与本级政府的财政收入的相关度高达0.998。以此证明中国的政府分权有助于增进中央对分权承诺的可信度,财政收入越高,地方留存就越多,这种激励使得地方政府有高度的热情维护市场,推动经济增长。

Blanchard 和 Shleifer 针对中国政府间高度集权与高度分权相统一的现象,对“中国特色的财政联邦主义”作了一定修缮和补充。他们通过一个简单模型和比较研究的方法得出中国财政分权之所以能够产生持续的激励效应,主要是因为中国的中央政府在财政分权的同时维持了政治的集中和奖惩地方官员的能力,即中国特色的财政联邦主义可以概括为财政分权与政治集权结合。“从联邦制可以获得的分权的经济收益关键是依赖于某种形式的政治集权。缺乏这种集权,地方追求地方主义政策的激励就会十分强大,而且难以单纯依赖经济或财政的巧妙安排就可以克服”(Blanchard & Shleifer, 2000)。

虽然国外关于分权与经济增长的关系,尤其是财政联邦主义的研究已经非常丰富,Martinez - Vazquez 却认为已有的经验证据是混乱的,用于检测二者相关性的方法所存在的潜在问题使得这些经验证明不具有充分的可信度。财政分权可能确实对经济增长有直接作用,但是这种关系仍缺乏相应的理论基础。另外,关于财政分权影响经济发展的间接渠道,现有文献关注较少。他指出分权对经济增长的间接作用是多重的,通过影响使用者效率、生产者效率、资源的区域分配、宏观经济稳定、腐败以及精英“捕获”(capture by elites)对经济增长产生作用。这些间接作用渠道,有些使得分权能够提高经济增长率,另一些却发挥着相反的作用。目前,尚不能将这些经济增长的决定因素量化;尚不明确是否分权财政体制比集权财政体制在公共投资中消耗资源更少,效益、质量更高;尚没有一个较理想的关于财政分权与经济发展关系的研究范式(Martinez - Vazquez & McNab, 2003)。

MPF 突破了早期财政联邦主义关于分权与公共物品(服务)供给关系研究的局限,进一步把地方的财政分权与地方政府的激励和地方竞争联系起来,研究其对经济发展的影响,建立了解释经济转型的概念框架。然而该理论主要是就财政分权方面展开的系统研究,而改革开放以来中央向地方的放权不仅仅是财权,还包括许多经济管理权限,这一系列经济管理权的下放才是中国分权改革的主要形式。从理论本身来看,其一,分权可能会通过一些间接渠道对发展产生负面作用,MPF 忽视了有效分权的必要条件,以及对分权负面效应的分析(Martinez - Vazquez & McNab, 2003);其二,该理论把稳定的分权结构作为预设,然而中国的分权实质上是行政授权,下放的权力可以随时收回,这也就意味着中央与地方的权限划分一直处于调整和变动之中,根本不具有稳定的分权结构;另外,财政联邦主义是建构在新古典经济学竞争理论和经典代理理论基础之上,有把政府组织简单地比作企业之嫌。

(三)国内关于政府间关系与发展的关系研究

正如 Bardhan(2002)、Martinez - Vazquez 和 McNab(2003)所认为的,我们能观察到经验现象是极为复杂的。技术上,影响经济和其他方面发展的因素复杂难辨;与此同时,当前缺乏能够较为准确地衡量分权程度的方法。在测量工具缺失的情况下,确认分权与发展之间的因果关系不易实现。虽然国内学者在获取有关中国发展的经验材料方面更有优势,能够掌握丰富的经验数据;然而在这方面的研究并没有超越海外财政联邦主义的框架。

国内不少学者,尤其是经济学学者致力于衡量分权程度的指标开发,以期实现对分权与经济增长因果关系的有效检验。张涛和邹恒甫(Zhang, T., & H. Zou, 1998)使用1978—1992年的省级数据检验了财政分权与经济增长的关系,发现财政分权有利于经济增长的理论没有得到中国经验的证实。然而林毅夫和刘志强(林毅夫、刘志强,2000)使用的1970—1993年28个省级单位的数据却得出了相反的结论,即中国的财政分权改善了经济效率。正如某些学者认为的张涛和邹恒甫使用地方相对于中央的预算支出的比重,这个传统的且存在争议的指标来衡

量财政分权程度,并且他们度量分权的支出是预算内支出,忽略了中国预算外资金膨胀的事实,导致该项研究低估了向地方分权的程度(张军,2007);而林毅夫和刘志强把省级政府的“边际分成率”作为衡量财政分权的指标则容易把不同时期的或者不同发展水平的省份归为相同的分权程度。以上两项研究都没有涵盖1994年分税制以后的经验数据,这也是一个很大的缺憾。张晏和龚六堂的研究(张晏、龚六堂,2005)改进了分权的度量方法,采集28个省市1986—2002年的数据,经验材料更为完整。他们对分权与增长关系的检验结果表明分税制改善了财政分权对经济增长的影响;二者的关系存在跨地区的差异。

结合中国特殊的行政分级管理格局(条块管理)和高度集权—高度分权并行结构,周黎安(2007,2008)、王永钦和丁菊红(2007)从激励的角度分析中国分权式改革与中国经济增长之间的关系。周黎安把政府职责和职权向下转移的过程描述为行政事务在政府组织内部层层发包,逐级“转包”。他认为改革开放以来我国的行政体制在一定意义上是回到传统的属地化行政发包体制,赋予地方政府充分的行政权和财政权,利用传统体制所蕴涵的活力推动中国的地区间竞争和市场化进程。行政和财政分权格局下,以GDP为考核指标的政府间“包干制”使得地方官员在“政治锦标赛”模式下发展地方经济的激励大大增强。改革开放以来地方分权、财政分成和晋升竞争三个方面的改革激活和发展了中国传统行政治理的积极因素,它们之间相互支持、相互加强而构成一个内在一致的地方政府治理的新系统,为地方官员推动经济增长的强激励提供了关键性的制度基础(周黎安,2008)。王永钦和丁菊红认为中国的分权式改革在很大程度上是将经济作为一个大的政治组织,且是在不打破这一总体组织架构下寻求内部改革,试图在大的组织下从内部模拟出一个市场激励,市场激励需要信息,地方政府间竞争正好提供了这样的信息。中国的经济分权伴随着政治集权,地方官员有非常强的动力促进地方经济发展。上级政府是通过考察下一级政府辖区的经济发展(尤其是GDP)的相对绩效来晋升地方官员的(王永钦、丁菊,2007)。他们把分权与经济增长通过地方官员的个体激励这个中介联系起来,发掘中国分权改革下政治组织内部独特的激励机制解释其促进中国经济高速增长的原因。

与此同时,国内也有不少学者探讨分权对发展的负面效益,引发了国内学界展开了关于分权对发展的正效应与负效应相抵消后的政策效果的辩论。王绍光、胡鞍钢(1993,1999)认为中国“放权让利”的改革导致了中国国家能力的下降,严重削弱了中央对地方政府和宏观经济的调控能力。他们把中央政府相对于地方政府而言控制财税的能力视为衡量国家能力的标准。黄亚生针对王绍光、胡鞍钢的观点提出,中央政府虽然放下了行政权和财政权给地方政府,但是中央依靠其对地方官员的认识任命权来控制地方官员的投资行为,从而能够有效地对宏观经济进行调控(Huang, 1996)。王永钦等系统分析了“分权的代价”(王永钦等,2007),例如,地方政府之间的恶性竞争;赢者有限,输家居多,加剧两极分化;地方政府忽视长期目标等。

三、对国内外现有文献的评估

关于政府间权力分配与发展的关系,无论是海外的理论成果还是国内学术界的研究文献都将焦点聚集在中央(联邦)政府与省(州)的权力分配上,并把这个问题局限在财政分放与经济增长的关系上。即使是在这样一个有限的研究视野之内,已有的研究方法还需要更加深入细致的探索和改正,对现有的经验观察所得出的结论尚需进一步考察。Bardhan 和其他不少学者都意识到,以发展为背景对分权问题的研究尚处于初级阶段。从理论研究看,关键是要建立更好的范式研究内嵌于视野有待拓展到除经济增长以外的其他方面的发展;除中央(联邦)—省(州)权力分配以外的各级地方政府间权力分配;除财政分权以外下放的其他权力(如经济管理权)。经验研究方面,虽然目前已经有广泛而严谨的验证分权影响的研究工作,但尚存在一些数据采集的问题,如数据的客观性不足、变量相互作用的同时性、分权的内生性问题(政治和经济的变化同时导致了分权和发展)等等(Bardhan, 2002)。

建立在中国经验基础上的分权与发展关系研究方兴未艾,“中国特色的财政联邦主义”的确是一个非常重要的经验观察,分权与经济增长的关系也是容易识别和感觉到的。但作为一个理论不仅需要描述出财政分权与经济增长相伴而生的现象,还需要从发展的角度考虑分权的收益与成本,回答在什么条件下分权将突破发展的底限。对于这个理论体系而言,更重要的是

建立更为完整的理论体系,完善研究框架和方法。

国内研究同样存在上述关于研究方法和观察视角的问题。虽然已经有学者开始注意到分析具体案例在论证分权与发展问题中的价值(史宇鹏,周黎安,2007),但目前的经验研究多是在全国范围内,涵盖较大的时间跨度进行数据采集(主要是来自官方的统计数字,如人均GDP等),然后通过不同时期的数据对比,展开宏观的观测和检验。这种经验材料收集和分析方式的缺陷在于无法识别如此宏大的时空之内各种复杂的相互影响的变量之间的关系;不宜控制变量,以提炼出所要研究的关于权力分配和发展的各类要素及其关系。在此基础上推断出来结论也因此而屡遭质疑和批判。基于以上思考,研究者有必要首先收缩其观测的时空范围,择取一项跨度恰当的分权改革,继而对真实情景进行系统调查,具体分析权力下放与发展的关系。尽量减少观测环境的复杂程度,实现抽离其他干扰变量的可行性,将有助于提高分析效度和信度,从而解决上述困境。然而类似的尝试在已有文献中是少见的。

除了理论框架和研究方法方面的缺憾和不足,无论是基于中国经验的海外研究还是国内的本土研究似乎都未曾注意到发生在中国的一些更为微观的经验事实在理论研究方面的重要价值:改革开放以来政府间分权不仅仅是中央向地方的放权,与此同时还伴随着地方政府内部的放权;不仅仅是财权的下放,与此同时还包括许多经济管理权限的下放。这种一个系统化的权力下放才是中国分权改革的主要形式。如果仅以中央与省政府间财政分权为考察重点,一方面忽视了地方政府间分权对发展的影响,另一方面容易将其它相关经济管理权限下放所带来的效果一并归入财政分权的名义上,导致过高的估计结果。当前的地方分权改革式样繁多,如果能深入到微观世界具体分析改革前后相关因素的变化所映射出的分权与发展之间的关系,将会为研究现阶段地方行政分权对于地区发展的影响提供不少绝佳的经验案例。未来的研究通过这种研究模式,即尝试把分权与发展的关系研究放在一个现实的“实验室”之中进行检验,可以确保观测环境的复杂程度控制在可承受的限度内;与此同时,又不失真实性和客观性,以弥补当前国内外相关研究在研究方法上的缺陷。另外,将来的研究有必要更多地关注省、市、县三级地方政府间权力分配问题,以其为背景所作的研究将填补当前在地方政府间分权(既包括财权又包括经济管理权)与地方发展的关系研究方面的空白,进而构建出更为完整的关于分权与发展关系的研究范式和理论模型。

[参考文献]

- [1] 林毅夫,刘志强. 中国的财政分权与经济增长[J]. 北京大学学报, 2000, (4): 5-17.
- [2] 刘福刚, 孟宪江. 中国县域经济年鉴[Z]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006, 2007, 2008.
- [3] 任剑涛. 政府何为? ——中国政府改革的定位、状态与类型[J]. 公共行政评论, 2008, (1): 67-88.
- [4] 史宇鹏, 周黎安. 地方放权与效率: 以计划单列为例[J]. 经济研究, 2007, (1): 17-28.
- [5] 王绍光, 胡鞍钢. 中国国家能力报告[M]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1993.
- [6] 中国: 不平衡发展的政治经济学[M]. 北京: 中国计划出版社, 1999.
- [7] 王永钦, 丁菊红. 公共部门内部的激励机制: 一个文献述评——兼论中国分权式改革的动力机制和代价[J]. 世界经济文汇, 2007, (1): 81-94.
- [8] 杨其静, 聂辉华. 保护市场的联邦主义及其批判[J]. 经济研究, 2008, (3): 99-114.
- [9] 伊姆(Im, T.), 高燕楠译. 时序、分权与发展[J]. 公共行政评论, 2008, (5): 42-52.
- [10] 朱长存. 地方分权、晋升激励与经济增长: 基于文献的思考[J]. 社会科学战线, 2009, (4): 87-94.
- [11] 张军. 分权与增长: 中国的故事[J]. 经济学(季刊), 2007, (7-1): 21-52.
- [12] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社, 2008.
- [13] 张晏, 龚六堂. 分税制改革、财政分权与中国经济增长[J]. 经济学(季刊), 2005, (5-1): 75-108.
- [14] Bardhan, P. 2002, "Decentralization of Government and Growth." *Journal of Economic Perspectives*, 16(4) 185-205.
- [15] Bird, R. M. 1993, "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issue in Fiscal Decentralization." *National Tax Journal*, 46.
- [16] Blanchard, O. & A. Shleifer 2000, "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia." MIT Working Paper 1-15.
- [17] Huang, Yasheng 1996, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations During the Reform Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [18] Jin, H., Y. Qian, & B. Weingast 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style." *Journal of Public Economics*, 89(9-10) 1719-1742.
- [19] Knight, J. & Shi, L. 1999, "Fiscal Decentralization: Incentives, Redistribution and Reform in China." *Oxford Development Studies*, 27(1) 5-32.
- [20] Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. 2003, "Fiscal Decentralization and Economic Growth." *World Development*, 31(9) 1597-1616.
- [22] Lincoln, Y. S. & E. G. Guba. 1985, *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills: Sage Publications.
- [23] Litvack, J. I, Ahmad, J. & Bird, R. M. 1998, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington D. C.: World Bank
- [24] Montinola, G., Qian, Y. & Weingast, B. 1995, "Federalism, Chinese Style." *World Politics*, 48(1) 50-81.
- [25] Oates, W. 1999, "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature*, 37(3) 1120-1149.
- [26] Olowu, D. 2000, "Bureaucracy and Democratic Reform." In *African Perspectives of Governance*, (eds.) by Hyden, G., Olowu, D. & Ogendo, H. Trenton / Asmara: Africa World Press.
- [27] Park, Albert, Sangui Wang & Guobao Wu 2002, "Regional Poverty Targeting in China." *Journal of Public Economics*, 86.
- [28] Qian, Y. & Roland, G. 1998, "Federalism and the Soft Budget Constraint." *The American Economic Review*, 88(5) 1143-1162.
- [29] Qian, Y. & Weingast, B. 1997, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives." *The Journal of Economic Perspectives*, 11(4) 83-92.
- [30] Rondinelli, D. A. & Nellis, J. R. 1986, "Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism." *Development Policy Review*, 4.
- [31] Rondlinelli, D. A. 1999, "What Is Decentralization." In *Decentralization Briefing Notes*, (eds.) by Litvack, J. & Seddon, J. WBI Working Papers.
- [32] Smoke, P. 1994, *Local Government Finance in Developing Countries: The Case of Kenya*. London: Oxford University Press.
- [33] Tiebout, C. M. 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*, 64(5).
- [34] Wright, D. S. 1982, *Understanding Intergovernmental relations*. Monterey, Calif: Brooks/Cole.
- [35] Wunsch, J. & Olowu, D. 1990, "The Failure of the Centralized State." *Institutions and Self Governance in Africa*. Boulder: Westview Press.
- [36] Xu, C. & Qian, Y. 1993, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector." *Economics of Transition*, 1(2) 135-170.
- [37] Xu, C., E. Maskin, & Qian, Y. 2000, "Incentives, Information, and Organizational Form." *Review of Economic Studies*, 67(2) 359-378.
- [38] Zhang, T. & H. Zou 1998, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China." *Journal of Public Economics*, 67(2) 221-240.
- [39] Zhang, Y., Wang Y., Zhang Y., Chen Z., & Lu M. 2007, "China's Development Model: the Cost and Benefits of the Decentralization Approach to Transition." *China Economist*, (7) 22-33.

[责任编辑:王云江]

(下转第54页)

逐渐开发,通过诸如电视制作、网络信息传播、网页制作、短信发布、电子邮件、网络游戏等硬性的教育方式,成为负载思想政治教育内容的新载体。学习型思想政治工作组织应顺应时代发展的要求,利用现代通讯网络技术带来的便捷传播正确的理想、信仰与积极向上的生活方式、行为方式和思维方式。大力建设“网络政工”,实现思想政治工作网络化,真正让“网络政工”成为政治工作指导的新平台,思想政治教育的新阵地,学习成才、文化娱乐的新渠道,广大成员的益友良师。

第二,学习型思想政治工作组织的内容结构创新。以往我们的思想政治教育的内容包括以下五方面内容:政治观教育,即四项基本原则教育、形势政策教育、爱国主义教育;世界观教育,即辩证唯物主义教育、马克思主义认识论教育、历史唯物主义教育;人生观教育,包括共产主义理想教育、为人民服务思想教育、人的价值观教育、成才教育、审美教育;道德观教育,包括集体主义教育、劳动教育、恋爱观教育、职业道德教育、社会主义人道主义教育;法制观教育,包括社会主义民主教育、法制教育、纪律教育。如今,学习型思想政治工作的教育是由思想教育、政治教育、道德教育、心理教育四大子系统整合而成的完整内容体系,真正使受教育者的心智模式得到有效改善。因为,在这一系统结构中,不仅可以分为政治主导型、思想主导型、道德主导型和心理主导型四种不同的结构类型,而且,每个子系统的教育内容,也须不断随着时代的发展、时代的进步以及人们素质的提高,不断更新、丰富和优化。比如,在全球金融危机的背景下,思想政治教育应凸显全球意识教育、危机意识教育、规则意识教育等。再如,在思想教育中,既要坚持世界观、人生观、价值观教育,还要加强科学观、教育观、成才观、就业观等方面的教育。既要突出教育的时代特色,又要真正实现思想政治工作“以人为本”的服务意识。

第三,学习型思想政治工作组织的教育方式创新。学习型思想政治工作组织“地方为主”的扁平化结构要求教育者转变对待教育对象的态度,即由高高在上的“指令者”转为平等相处、相互切磋的“合作者”,使主客体的关系实现单向灌输型向双向交流型的转变。在学习型组织理论中,领导的定义发生了本质的改变,领导是设计师、仆人和教练,负责设计组织的基本

理念、行为导向、学习过程和组织的运行体系。这种身份的转变可以充分调动广大员工的主动性和创造力,从而把学习带进良性的发展轨道。

学习型思想政治工作组织是一种组织管理模式,组织思想政治学习是其成立的必要条件。这种组织是集个人学习、团队学习和氛围学习于一体的学习系统。个人学习是认知学习、技能学习和情感学习,是自我不断超越性的学习,是整个学习型组织的基础。团队学习是一种组织内部的学习,它既是团队的活动内容,又是检视心智模式、建立共同愿景的载体和手段。同样作为学习的主体,组织学习更多强调的是组织成员的合作学习和群体智力的开发。致力于及时铲除组织发展道路上的障碍、不断突破组织成长的极限,从而永葆组织鲜活的生命力。而氛围学习是基于前两者基础上的自觉学习模式,是实现育人环境和环境育人对接的最佳表现。通过设置一定的生活环境和文化氛围,对深处其中的组织成员进行熏陶和感染,寓教育于文化、科技、娱乐中,开发心智,培育兴趣,塑造完整的人格,真正将学习内化为组织的日常行为,化被动为主动,化零星为系统。

总之,在新的历史时期,我们所处的社会环境正在发生深刻的变化,我们的思想政治工作任务依然艰巨。学习型组织对增强当前思想政治工作的时代感、针对性和实效性提供了新的视界,因此构建学习型思想政治工作组织是在新形势、新问题面前所作的积极探索,是形成全民学习、终生学习的学习型社会,促进人全面发展的必要之举。

[参考文献]

- [1]《关于加强和改进思想政治工作的若干意见》,《中国青年报》,1999-11-9.
- [2]彼得·圣吉著.第五项修炼—学习型组织的艺术与实务[M].(美)郭进隆译,第14页.
- [3]曹海涛.创新思想政治工作 推动和谐社会建设[D].贵州师范大学硕士学位论文,2006.

[责任编辑:王云江]

Innovating the carrier of the ideological and political work constructing learning organization

YANG Xiao-feng

(No. 2 Construction Co., Ltd, The Third Engineering Group Co., Ltd. of China Railway, Shijiazhuang 050000, China)

Abstract: The innovation of the Ideological and Political Work directly concerned with the degree and effect that the ideological and political work implemented. Learning organization of the ideological and political work was an organization management, which aimed at the comprehensive development of man-made, focused on the integration of various elements in the ideological and political work, changed from passive learning to active learning, sporadic learning to the systematic learning. This text from the conception of the learning organization, research the necessity, feasibility and strategic of constructing Learning Organization of the Ideological and Political Work.

Key words: the learning organization; the ideological and political work; carrier innovating

(上接第50页)

Review decentralization - development relationship

LIU Lin-lin

(SYSU School of Government, Guangzhou 510006, China)

Abstract: Decentralization - Development Relationship has been one of the topics of the day both in academic circle and governments. This review focuses on the researches of decentralization - development relationship in the recent twenty years, and then stresses that local decentralization and development deserve to be concerned; methods of research should be modified; more integrated theoretical systems and models need to be constructed in the future research.

Key words: decentralization; development; fiscal federalism