

张荐华
马子红
马桑
等著

DIFANG ZHENGFU SHIJIAO DE
GONGGONG JINGJIXUE YANJIU

地方政府视角的 公共经济学研究

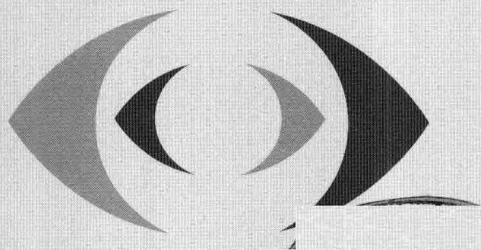


 人民出版社

张荐华 马子红 马桑 等著

DIFANG ZHENGFU SHIJIAO DE
GONGGONG JINGJIXUE YANJIU

地方政府视角的 公共经济学研究



人民出版社

策划编辑:郑海燕

封面设计:周文辉

责任校对:张杰利

图书在版编目(CIP)数据

地方政府视角的公共经济学研究/张荐华 马子红 马桑 等著.

-北京:人民出版社,2010.7

ISBN 978-7-01-009071-9

I. ①地… II. ①张… III. ①地方政治-公共经济学-研究-中国
IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 122239 号

地方政府视角的公共经济学研究

DIFANG ZHENGFU SHIJIAO DE GONGGONG JINGJIXUE YANJIU

张荐华 马子红 马桑 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17

字数:240 千字 印数:0,001—3,000 册

ISBN 978-7-01-009071-9 定价:35.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

总 序

一

20 世纪 70 年代末期,在西方,由于经济滞胀和政府失败的出现,引发了一场声势浩大的政府管理改革运动。这场政府改革运动随之在世界范围内展开,至今,仍在世界范围内以特有的方式走向深入。

从政府管理的角度看,这场政府改革运动与传统上的政府改革最大的不同,不仅仅在于基于现实条件下更加深入地认识政府与市场、政府与社会的关系,确定现代市场经济条件下的政府职能,即解决政府干什么的问题,更在于在行政职能的输出方式,即在政府的行政方式上进行探索,着重解决政府如何干的问题。这一场政府改革中解决政府在市场经济条件下如何履行好自己的职能的问题,在相当程度上是整个改革的一个主要内容和重大突破,其基本逻辑,是在强调政府管理的目标与价值的基础上,加强对公共产品属性认识,确认了私人和市场参与公共产品生产和提供的必要与可能,进而创新了政府管理的方法与技术,在现实中整合社会资源以满足公共需求^①,从而回应了公众基本生活需求和社会经济发展的需要,并且在一定程度上治理了传统的政府难以应对的问题,即政府机构的“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈。

政府存在的基本要求,就是处置公共事务以满足公众需求,促进社会的存在和发展,而政府管理公共事务的方式,就是公共管理模式,它

^① 崔运武:《当代公共产品的提供方式与政府责任》,《思想战线》2005 年第 1 期。



由公共管理过程中各公共产品提供者功能的定位、参与程度和参与方法等基本要素构成。在人类已有的公共管理实践中,主要出现过在公共产品的提供中政府为主并有限投入的公共管理保护模式、政府全面负责乃至完全垄断的干预模式,政府与社会和市场合作的市场模式。^①因此,公共管理模式本质上是在公共管理过程中存在或可供选择的政府与市场、政府与社会的分工方式。无疑,自从20世纪30年代中期第一次世界经济危机以后,以政府对经济和社会的全面干预为起点和标志,随着行政国家的出现,在政府作为公共事务主要甚至是唯一管理者的情况下,现实的公共管理模式就是典型的干预模式或垄断模式。然而,自20世纪70年代以来,现实政府管理的变革,现实的结果就是公共管理模式的变革,公共管理市场模式的出现和成长。^②正是在这一现实变革的基础上,基于理论与实践的互动,尽管人们对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的新的公共管理理论的出现存在不同的观点,但可以肯定的是,正是现实变革的推动和新的公共管理理论的迅猛发展,越来越多的人基于对范式的深入理解,认为即便不把公共管理视为一个新的理论或学科,但至少已是一种正在成长的新的研究范式。这一点,在我国,从20世纪90年代中期教育部规定的学科专业目录的调整,以及近期社会科学研究及管理部門的及时调整,也足以说明。

在当代中国,自1993年建立社会主义市场经济体制的改革展开以来,可以说正是得益于建立社会主义市场经济体制改革的展开和深入,以及社会主义市场经济体制的初步确立,公共管理模式的转换已成为一个不以人的意志为转移的客观进程。概言之,这一客观进程的内在逻辑是,一方面,建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入,导致了

① 郎佩娟:《公共模式研究》,《政法论坛》(中国政法大学学报)第20卷第1期,2002年2月。

② 崔运武:《公共事业管理概论》(第二版),高等教育出版社2006年8月,第二章。



公共需求的日益丰富和复杂,对政府公共管理的方式提出了新的要求。另一方面,随着社会主义市场经济体制改革的展开和深入,党中央和国务院及时地认识了当代中国公共需求的发展变化,把握了公共管理发展的内在逻辑,因而随着改革的深入,提出必须以社会主义市场经济运行的基本要求来确定政府职能,必须大力培育和发展社会中介组织,并且制定了一系列促进民间组织发展的方针和政策,要求加强社会管理和公共服务职能,提出要努力提高干部和公务员的现代公共管理素质,建立一个既与当代公共管理发展总体趋势相一致,又符合中国特点的新型公共管理体制。一句话,当今中国,公共管理模式的转换应该已是一个不争的现实。

正如同当代西方的“新公共管理”在实践上与传统的公共行政或说公共管理有明显的不同,因而在理论与实践的互动中形成了对传统的公共行政理论进行重大变革,进而形成“新公共管理理论”一样,当代中国公共管理模式的转换作为一种在中国出现的客观现实,一种在中国未曾有过新的公共管理实践,它为能够对这一实践做出解释并做出进一步改革的理论构建提出了要求。正因为如此,在当代中国的社会科学领域,自 20 世纪 90 年代中期至今,公共管理研究已成为一个理论热点,一个正在探索的、理论面向现实的重要领域。

二

在当代中国,对公共管理理论的探索,我们认为基本目标有二:

第一,总结研究当代世界的公共管理变革和理论发展。具体言之,即审视当代世纪范围内,尤其是 20 世纪 70 年代末期以来政府管理改革先行国家公共管理改革的实践,总结其经验和教训,研究其新公共管理理论之所以产生的动因、理论发展的脉络,如从管理主义、公共选择理论,到新公共管理理论,再到治理理论、新公共服务理论内在的发展逻辑与现实影响因素。在把握当代世界范围内公共管理变革的基本趋势,追踪理论发展前沿的基础上,探求公共管理中具有普适性的因素,



本着“他山之石，可以攻玉”的原则，促进当代中国公共管理变革及理论的发展。

第二，探索有中国特色的，能对中国公共管理实践有解释、说明和预测的公共管理理论。当代中国的公共管理，是对当代中国公共事务进行协调和控制的过程。这一过程是在基于中国文化传统的发展，在当代中国特定的社会经济发展条件下，在有中国特色的社会主义政治制度下，在中国共产党的领导下展开的，是有中国特色的一种公共管理模式。因此，对当代世界范围内公共管理理论的追踪和研究，归根到底，就是要探索有中国特色的公共管理理论，尤其是要通过这一理论的探索和建构，对改革开放以来我国经济的高速而持续地增长，社会稳定，民主进步，人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足，公众生活质量不断提高的这一“中国模式”做出令人信服的解释和说明，为未来的进一步发展做出有价值的预测和判断。

如何展开这一探索，从理论建构的角度看，我们认为最基本的就是要在学科综合的基础上来进行。当代公共管理理论的产生和发展，正如人们所公认的，当代正在成长的公共管理理论，它的关注焦点由“内部取向”转变为“外部取向”，由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究，从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题；它倡导的管理理念，其中心问题是“如何提供公共利益和服务”；它提供的一整套管理的方法和技术，则是十分注重在处理公共管理问题，尤其是政府与市场、企业与社会关系时，提供一整套不同于传统公共行政学的新思路与新方法。

而这一切之所以成为可能并形成一种较完整的知识体系，则是由于它的知识基础，即公共管理学作为一种广泛和综合的知识框架，把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识和方法融合到公共部门管理尤其是政府管理的研究中。因此，要追踪研究当代世界的公共管理知识，尤其是要建构有中国社会主义特色的公共管理理论，必须走一条基于以政府为主要研究对象，但又不局限于政府，以



公共行政学为基本视野,但又必须同时关注相关的多学科,即基于以公共事务管理为核心,基于公共管理又必须溢出公共管理,溢出公共管理又必须回归公共管理的多学科研究路径。

三

云南大学在国内对公共管理理论的探索者的行列中,不是先行者,但肯定是一个积极的、孜孜不倦的参与者。

云南大学有较悠久的历史和政治学和行政学的研究传统。1923年云南大学正式建立后,即于1925年建立了政治学系,展开了政治学和行政学的探索。新中国成立后,云南大学的政治学和行政学走过的是和其他兄弟院校一样的历程。改革开放后,云南大学迅速恢复了政治学学科,并于20世纪80年代初结合地方社会经济发展的需要,开办了少数民族干部行政管理大专班。这一行政管理干部大专班沿至20世纪90年代末,在为云南省培养了大批合格的素质不断提高的少数民族行政管理干部的同时,也促进着我们对行政管理理论和教学的探索。1986年,云南大学获得了政治学理论硕士授权,即在这一专业中根据当时学科划分的要求,开设了行政学方向,培养行政管理方面的高级专业人才。随之,在国家进行学科专业调整,明确地建立行政管理专业后,云南大学先后获得了行政管理的本科专业和硕士点,开展了行政管理的专业教育。

1999年,世纪之交,世界范围内公共管理模式的变革和我国建立社会主义市场经济体制改革的步步深入,使正在成长的公共管理学科,展现出了前所未有的蓬勃生机。针对云南省社会经济发展的需要,感觉到了时代的脉动,以及公共管理这一高度整合的新兴学科必将成为社科领域的一个显学,一个极为重要的人才培养基地的巨大需求,云南大学依托学校既有的相关学科优势资源,以原政治学与行政管理学系为基础,于1999年7月正式建立了公共管理学院,云南大学公共管理学院也得以成为全国第一个正式建立的公共管理学院,从而使我们对



公共管理理论的追踪关注,对新型的具有公共管理理念、掌握当代公共管理技术和方法的多学科的交叉型、复合型、应用型的人才培养,有了坚实的学科平台和新的人才培养条件。

云南大学公共管理学院建立后,我们积极追踪公共管理理论,展开公共管理学科的建设。我们的建设战略,一是以行政管理学科建设为基本支撑;二是积极将教学与研究相结合,将理论与实践相结合,将科学研究与教学研究相结合。如此,“九五”期间,行政管理学科被列为云南省重点建设学科。在复旦大学等高校的支持下,我们行政管理重点学科建设获得了极大的发展,获得了一大批国家社科基金、教育部基金、教育部青年教师奖基金、国家新世纪重大教改项目等,支撑了整个学科建设,使学科力量不断得到发展,于2003年获得了MPA教育授权,2005年获得了行政管理博士授权,并建立了省部共建的公共管理实验教学中心。

“十一五”伊始,得益于正在深入发展的改革现实对公共管理的需求,基于我们从“九五”开始的以行政管理为基础的学科建设,以公共管理学科建设为目标——一个以公共管理为核心,相当程度上是一个更加综合的学科整合的建设,即公共管理学科建设,被列为云南省十一五重点建设学科,使我们对公共管理理论的追踪和探索,有了新的更高的平台。我们基于公共管理的学科特点和基本内涵,确定了公共管理理论与公共事业管理、公共政策与地方政府治理、公共经济与政府理财、区域高等教育发展与管理、电子政务五个建设方向,同时,也从更宽广的视野或学科入手,依赖于以往建设的基本路径,展开了新的积极的探索。

为了记录和展现我们探索的结果,我们编辑了“云南大学公共管理研究丛书”。当然,尽管当今世界已是一个信息社会,资讯的传递和使用已非传统社会可比,但由于原有的学科基础和研究力量,以及地域等条件所限,我们对当代公共管理理论的追寻和探索,难免前瞻与后顾并存、深刻与肤浅共融。但我们认为,对在一个诱人的,但实际上又充满艰难、困惑,迷宫般的思想殿堂里的探索者而言,或许同样重要的,不仅



仅在于所得,还在于有一种为理想而追求的锲而不舍的探索精神,一种为中国公共管理理论发展贡献一得之愚而带来的创造的欢乐。

是为序。

崔运武

2010年1月5日星期二于昆明

目 录

总 序	1
绪 论	1
一、地方政府及其在国民经济管理系统中的地位	1
二、地方政府在国民经济管理中的职能定位	3
三、从地方政府视角研究公共经济学的意义	6
四、基于地方政府视角的公共经济学的基本框架	7
第一章 公共经济学理论与地方政府	9
一、市场失效理论	9
二、地方政府职能界定理论	12
三、地方政府间的合作与竞争理论	14
四、地方政府民主决策的经济学理论	17
第二章 地方性公共物品的供给与需求	24
一、公共物品和地方性公共物品的概念界定	24
二、地方性公共物品的有效供给	30
三、地方性公共物品由地方政府提供的理论解释	34
四、地方性公共物品的供给机制	36
五、地方性公共物品的需求分析	41
六、公共物品的偏好显示理论	44
七、地方政府供给的公共物品定价	49
第三章 城市化与地方政府对城乡建设的管理	59
一、地方政府在推进城市化进程中的作用	59



二、地方政府与农村建设的管理	63
三、地方政府与城乡建设规划管理	66
四、地方政府与城乡基础设施建设	68
五、地方政府与土地、住房管理	79
六、地方政府与城乡区域环境保护	85
第四章 区域产业发展与地方政府产业政策	90
一、区域产业布局与发展理论	90
二、地方主导产业的选择基准	93
三、地方主导产业选择的指标体系	95
四、地方政府产业政策的目标	97
五、地方政府对本地区主导产业的扶持政策	100
六、区际产业转移与地方政府的产业政策	104
七、地方政府与农业发展与农业结构优化政策	107
第五章 地方政府教科文卫事业管理的经济学分析	115
一、地方政府科技教育管理的经济学分析	115
二、地方政府公共卫生医疗管理的经济学分析	121
三、地方政府文化事业管理的经济学分析	126
四、地方政府体育事业管理的经济学分析	129
第六章 地方政府人口、就业和社会保障管理的经济学分析	132
一、地方政府人口管理的经济学分析	132
二、地方政府就业管理的经济学分析	134
三、地方政府对收入分配的调控	136
四、社会保障制度与地方政府的社会保障职能	142
五、扶贫制度与地方政府的扶贫政策	143
六、地方政府对自然灾害的防范与救助	147
七、地方政府对弱势群体的救助	148
第七章 地方政府经济规制与市场监管	151
一、政府经济规制理论分析	151
二、地方政府对市场准入的规制	155



三、地方政府对价格的规制	157
四、地方政府对商品质量的规制	159
五、地方政府对环境保护的经济规制	160
六、地方政府规制与行业自律	161
第八章 地方政府公共财政收入管理的经济学分析	168
一、中国公共财政制度及其特征	168
二、分税制与地方政府财政体系建设	170
三、地方政府公债及非税收入	177
四、地方公营企业管理的经济学分析	180
第九章 地方政府公共财政预算与支出的经济学分析	187
一、中国财政预算制度及其特征	187
二、中国政府财政预算支出存在的问题	195
三、地方政府公共财政预算	198
四、地方政府公共财政支出	206
五、地方政府转移支付制度和政策	222
六、地方政府公共财政预算与支出的效果评价	231
第十章 地方政府财务的内部和外部审计监督	237
一、地方政府财务管理目标、内容和存在的问题	237
二、改进和完善地方政府财务管理制度	239
三、加强地方政府财务内部审计监督的重要意义	240
四、地方政府内部审计监督的收支审计和经济责任审计	243
五、地方政府内部审计监督的绩效审计	244
六、发展和完善地方政府财务的内部审计监督应采取的 措施	248
七、地方政府财务的外部(审计)监督	250
主要参考文献	254
后 记	257

绪 论

公共经济学(Public Economics)也称政府经济学(Government Economics)、公共部门经济学(Public Sector Economics)或政府管理经济学(Government Management Economics),“是研究政府及其他公共部门的经济行为、经济职能和效率及其对国民经济影响的一门新兴经济学科”^①。从地方政府的视角研究公共经济学,就是运用公共经济学的原理,对地方政府的经济行为、经济职能和效率及在其管理区域内的公共资源配置及相关制度和政策问题展开研究,为地方政府的经济管理提供理论支撑和政策分析工具。

一、地方政府及其在国民经济 管理系统中的地位

地方政府是设置于地方各级行政区域内的政权机构。在不同的国家,设置有不同层次的地方政府。在我国,地方政府是指省、市、县和乡镇四级政府,在英国、美国等国家,是指县(或郡)、市和村镇政府。尽管各国的地方政府都不同程度地享有自主权力或自治权力,但都要服从中央政府的管理。各国地方政府有不同的组织形式和名称。资本主义国家中,有的国家由于实行“地方自治”,地方政府由选举产生;有的国家地方政府由中央政府直接任命,受中央政府直接控制。我国地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作,全国各级人民政府

^① 张荐华:《政府经济学概论》,湖北人民出版社 1997 年版,第 2 页。



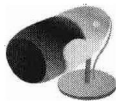
都服从中央人民政府的领导。

世界各国的政府体制即政府管理体制不尽相同,但根据对中央与地方基本关系的规定,可将之大致分为单一制和联邦制两种。

所谓单一制是指宪法规定的各项政府权力都一并由中央政府掌握的政府管理制度。在实行单一制的国家,宪法不对中央政府与地方政府各自的权责做出明确规定,中央政府可根据需要对地方政府进行授权,地方政府作为中央政府在各地的代表,执行中央政府做出的各项决策。英国、法国、中国、日本等国是实行单一制的国家。

联邦制则是由若干国家结成联邦,组成联邦政府,由参加联邦的各个国家向联邦政府授权,对各个国家的公共事务进行管理。于是,参加联邦的国家政府成为区域性地方性政府,通常称为州政府,而联邦政府成为中央政府。在联邦制管理体制下,州政府拥有较大的权力,而中央政府的权力受州政府的授权范围的制约。例如,美国是实行联邦制的国家,美国的联邦宪法对联邦政府与州政府的权力划分从总体上做出了“列举权力”和“保留权力”的规定,联邦政府的权力仅限于“列举权力”,而未列举的权力均属“保留权力”,由州政府行使。除美国外,澳大利亚、瑞典、巴西、印度等国都是实行联邦制的国家。

尽管实行单一制的国家和实行联邦制的国家在处理中央与地方关系上有很大不同,但随着生产社会化和市场经济的发展,对政府行使经济职能的效率提出了越来越高的要求,而提高政府行使经济职能的效率的一项重要措施,是合理划分中央政府与地方政府的职能,正确处理中央与地方的关系,其结果是,实行单一制的国家,逐步由中央政府向地方政府更多地授权,而实行联邦制的国家则不断扩大中央政府的权力,使各个国家的中央和地方的关系具有了很多共同之处。因此,似乎可以做出这样的结论:在市场经济发展中,对政府经济职能及中央与地方政府职能的分工有某种共同的要求,虽然不同的政府体制使各国的政府采取了不同的处理中央与地方关系的方式,但殊途同归,政府的职能和中央政府与地方政府的职能分工,总是要与市场经济及社会事业的发展要求相适应。



第二次世界大战以后,随着科学技术进步和市场经济的发展,随着生产的社会化和国际化程度的提高,要求中央政府在更大的范围、以更大的强度对经济实行宏观调控,因而不论是实行单一制的国家,还是实行联邦制的国家都扩大了中央政府的权力,表现在财政关系上就是中央政府财政直接支出在各级政府直接支出中都已占相当大的比重。因此,不论一个国家的政府管理体制怎样,其中央政府的集权程度都必须符合市场经济发展的要求。^①

二、地方政府在国民经济 管理中的职能定位

中央政府与地方政府的职能分工应根据什么来确定呢?我们说,应根据市场经济中生产和供应公共物品的需要来确定。从广泛的意义上来说,政府的职能就是供应公共物品。但公共物品可以根据其受益范围划分为全国性公共物品和地区性公共物品,地区性公共物品具有消费在地域上的排他性,因而是一种准公共物品。但是,如果仅从一个地区的角度看,地区性公共物品本身也可以根据其具有的排他程度,划分为地区性纯公共物品和地区性准公共物品。如城市街灯属地区性纯公共物品,而幼儿园属地区性准公共物品。

我国实行改革开放以来,地方政府行政管理体制改革和职能转变取得了显著成绩,以间接手段为主的政府宏观调控体系框架基本建立,市场体系建设取得了重大进展,政府管理经济的方式和方法有了较大的转变,决策民主化有了很大提高,促进经济和社会协调发展的职能不断加强。但是,由于长期以来社会主义计划经济体制下所形成的思想观念束缚和经济社会发展阶段的制约,地方政府职能定位明显滞后,政府管理职能并未得到根本性的转变。

其他国家的经验表明,要提高政府行使职能的效率,必须由中央政

^① 张荐华:《政府经济学概论》,湖北人民出版社1997年版,第210页。



府和地方政府分别承担全国性和地区性公共物品的生产和供应。虽然各个国家在中央政府与地方政府的职能分工方面的做法不尽相同,但一般都明确做出规定:全国性公共物品如国防、外交、跨地区的大型基础设施等,由中央政府提供;而地区性公共物品如治安、消防、公共图书馆和城乡基础设施等,由地方政府提供。

为什么不能将所有的公共物品都交由中央政府来提供呢?究其原因,主要是因为由地方政府供应公共物品,往往更能符合当地人民的偏好和需要,而且,由于地方政府对地区性公共物品的生产和供应可以拥有更多的信息和进行就近的监督管理,因而能够取得更好的效益。例如,在少数民族地区建立民族自治政府,实行区域民族自治,可以更好地提供当地人民所需要的公共物品。同时,地方政府承担本地居民的公共物品生产和供应,符合“谁受益,谁支付”的公平原则。关于这一问题,斯密在《国富论》中写道:“一切公共工程,如不能由其自身的收入维持,而其便利又只限于某特定地方或某特定区域,那么,把它放在国家行政当局管理之下,由国家一般收入维持,总不如把它放在地方行政当局管理之下,由地方收入维持,来的妥当。”^①因此,由中央政府生产和供应全国性公共物品,由地方政府生产和提供地区性公共物品,能够使政府行使职能的效率提高,因而可以用它作为划分中央政府与地方政府职能的主要根据。总结各个国家的经验,我们可以按照公共物品在生产、供应和消费范围上的不同性质,将中央政府和地方政府的职能大致做如下的划分:

中央政府在提供全国性公共物品方面应行使的主要职能包括:(1)国防建设与国家安全事务;(2)外交事务与对外经济贸易的协调管理;(3)跨地区的大型基础设施建设和服务;(4)全国性国有资产的管理;(5)大型基础科研;(6)对教育、卫生、医疗、文化、环保等事业的管理;(7)微观经济规制与宏观经济调控和监督管理;(8)制定和实施统一

^① [英]亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,商务印书馆 1974 年版中译本下卷,第 292 页。