

加入WTO后

JIARU WTO HOU XIBUDIFANG ZHENGFUZHINENG CHUANGXIN YANJIU

西部地方政府职能创新研究

柴华奇 孙国华 陈王伟 著

DIFANG ZHENGFU
ZHINENG CHUANGXIN

陕西人民出版社

6 西部地方政府的职能创新——推行公共管理

西部公共管理理论

西部公共管理理论概述

一、公共物品与私人物品

一般来说，我们可以根据满足需要的不同，把产品分为两类：一类是私人物品，即满足私人需要或私人消费需要的产品；另一类是公共产品，即用于满足公共需要的产品。在一个社会中，公共产品的范围十分广泛，如政治、法律、国防、治安、政府行政管理、大中型水利设施、城市规划、公共道路、环境保护和治理、环境卫生、天气预报、科学研究，以及铁路、城市公共交通设施、广播、电视、教育、通讯乃至抗旱、防洪等，都属于公共产品的范畴。公共产品直接或间接地为企业生产和个人家庭生活提供服务，是社会总产品中重要的不可缺少的部分。

二者具有不同的属性和特点。如下表 远-员所示：

是在这种背景下，世界上绝大多数国家都进行了政府改革。人们在“实用主义”、“小政府意识形态”、“商业动力化^[1]”等思潮的影响下，要求政府把公共事务特别是公共物品（服务）民营化；推进社区主义，建立理想的政府、市场、社区三足鼎立的公民社会；加强公共部门与私营部门的合作，发展非政府、非营利性组织；用企业精神再造政府，把企业管理中的组织文化注入到政府组织中，提高政府部门的竞争力。

在英国，从撒切尔政府起就不断提出了一系列坚持市场取向、减少政府干预的行政改革方案。从“阶段革新计划”到“公民宪章运动”，在民营化、公私竞争与融合、公共部门引进私人企业的管理机制、承诺公共服务的内容与标准、提高公共服务的质量等问题上，英国的行政改革都取得了一定成就。当然，这种改革被不少人称之为“宁静的革命”。^[2] 20世纪 80 年代初，美国的里根政府发动了一场大规模地放松甚至废除政府管制的变革运动，并由此设计了一种使政府官员不仅对管理过程而且要对管理结果负责的新体制。克林顿政府继续推进政府职能市场化改革的进程，提出了若干重塑政府的原则与措施，如把竞争机制引入政府机构，大力降低行政成本，建立“顾客导向”的管理服务体系，以企业精神重塑政府，使政府机构成为“以绩效为中心”的组织。新西兰政府将那些具有商业性的职能与可以开展竞争的服务，从公共部门中分离出来；财务报告、预算、拨款等均需要考虑绩效；在政府部门中区分决策与执行两种不同功能；按契约中规定的竞争原则，在政府部门的部长与执行官之间，签订“绩效协议”、“采购协议”等，强化各自的职能。^[3]

随着经济、社会问题的多样化和复杂化，政府管理经济和

社会事务的职能日益加强，公共管理的职能又逐渐扩展为公共保健、司法、社会事务、自然资源、经济管理、公共安全等。

遯圆瑶政府公共管理职能

一、政府公共管理现状

计划经济时代，政府无所不能，无所不管。那时，小到每家每户每月应该吃几斤豆腐，每年该消费几尺棉布，大到卫星上天、核弹爆炸，都处于政府的管理和计划之下。虽然政府的确做到“社会、企业、个人”无所不管，但这违背经济规律，现实也证明这是行不通的。现代政府，它的主要职能应该是为人和社会的发展提供公共产品和服务，而不是“管”人和“管”企业，不应该直接干预经济的正常运行。

由于我国高度集中的计划体制，因此政府公共管理职能的出现严重的“缺位”，对于应该政府投资和满足的公共需要如义务教育、基础科研、环境保护等方面不能完全保证。第一，社会基础设施等公共产品和服务的投入不足，政府除了提供有限基础设施外，进行基本设施建设很少，把本应该做的事情没有做好。第二，政府的公共管理职能没有随着经济发展变化而进行调整和改进，不能及时有效地满足社会、人民的公共需求。比如 圆园年年的“杂尊杂”危机就很明显的体现了这一点，政府的公共卫生管理存在很大的漏洞。还有 圆园年 圆月 缘日，吉林省吉林市中百商厦和浙江省海宁市一土庙相继发生火灾，分别造成 缘人、源人死亡和多人受伤，这也显示出政府在公共安全管理上的缺位，这些都是现代政府公共管理职能不可缺省的。第三，没有很好地解决经济的外部性问题。一些产品的生产会带来资源的破坏和环境污染，受这种污染的甚至是 员园

整个社会，而获得收益的是个别人。第四，政府在解决外部性问题及公共管理中方式陈旧，更多的采用行政方式和行政命令，没有很好地结合“看不见的手”在进行相应的调解作用。第五，政府尤其是地方政府在公共利益的管理中目光短浅，忽视全局和整体的利益，只顾当前的利益和经济效益。

在陕西省的《阳光报》上登载了这么一个事例^[10]：1998年下半年，国家环境保护总局两次到三省区交界处的陕西府谷，山西保德、河曲，内蒙古准格尔旗明察暗访，检查到的100多家企业全部违法排污，整个就是一个“污染黑三角”。在这100多家违法排污企业中，陕西省府谷县有10家。1998年11月15日，10家企业中的1家因为不符合国家产业政策而被勒令关停。但随后，府谷县却又发生了一件让人意想不到的怪事。陕西府谷县的100多家违法排污企业中达成了环境治理“结对帮省”协议。协议内容是这样的：府谷县的10家电石生产企业按实际产量和每吨1500元的利润标准，每月将10%的利润无偿分给1家电石关停企业；10座正在生产的硅钙炉每月各出资10万元（合计100万元），分别补偿给1座已停产的硅钙炉；如有违者，县政府将按有关规定予以制裁。

据进一步报道：此协议的出台是和1998年下半年国家环保总局对陕、晋、蒙三省区的两次明察暗访的结果有关。府谷县1家严重违反国家产业政策和环保法规的企业1998年11月15日被勒令关停。府谷县共有10家电石生产企业，使用的都是国家明令1995年就该淘汰的开放式电石炉，而被环保总局抽查到的10家企业因为使用开放式电石炉而被关停了，但另外10家却可以照常生产，这引起了很多不满。在这种背景下，1998年11月15日，府谷县有关领导主持召开的一个停产企业

协调会上，上述协议就酝酿出台了。

对此地方政府的解释是：“同为污染企业，有的开、有的停”是不公平现象，作为地方政府，就要考虑到府谷的利益，府谷的稳定。作为地方政府，他们无力改变此种局面。

地方政府真的就无力改变这种局面吗？显然答案是肯定的。按照国家的有关法规，对应淘汰的设备和落后的生产企业的关停权归属于县以上的人民政府。而地方政府不但无视这一规定，还签订了如此荒唐的协议，这显然是与政府强化公共管理职能要求背道而驰的。地方政府制定经济政策仅仅从当前的利益出发，这一做法相当于间接鼓励环境污染，置社会、人民的公共利益不顾。

二、市场经济条件下政府的公共管理职能

政府是公共政策的制定者和公共资源的支配者，在人类社会历史中，始终发挥着重要的作用。在社会主义市场经济条件下，政府公共服务职能就是指为社会提供公共产品和服务的职能。具体说，包括以下几个层次的内容：一是为市场经济正常运行提供制度和政策服务。其中包括产权认定和保护的制度、确保公平竞争的规则以及为政府本身的高效率运转提供制度安排等等。二是为经济主体避免效率损失提供信息服务。如产业开发、投资热点、政策变动、重要资源的供求等宏观信息。三是为社会成员提高生活质量，提供福利服务。这涉及教育、科技、文化、卫生、体育、资源、环境等诸多内容。

改革开放以后，政府职能有所转变，但是，政府替代市场的情况并没有实质性变化。政府在提供有效的公共产品和服务方面，还是很“弱”，要进一步强化，而且政府还可借鉴国际成功经验，把市场机制引入公共产品和公共服务供给，提高供

给效率，调节把握经济与社会发展的可持续性。

因此，党的十六大报告将经济调节、市场监管、社会管理和公共服务明确为政府职能建设的方向和重点。十六大报告中指出“在体制转轨和经济全球化的背景下，地方政府要从行政审批型向公共服务型转变，把政府的工作重心转移到维护市场秩序，保证公平竞争，优化发展环境，建立和完善社会保障制度等社会公共产品和公共服务上来，为经济发展创造一个有效率、公平竞争的环境。”党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，在政府行政理念上引入了“公共管理”概念，提出“完善政府社会管理和公共服务职能”。

摇圆摇地方政府的公共管理职能

摇圆圆摇外国地方政府的公共管理职能

一般来说，中央政府应负责国防建设、社会保障、邮政、铁路等全国性公共物品的提供，而地方政府即负责区域内的公共卫生、文化教育、道路交通、社会综合治理、市容市貌等方面公共管理职能。而且从现实情况和经济社会的发展来看，政府公共管理的职能越来越多地由地方政府承担。这主要是因为：政府公共管理职能往往涉及社会公众的切身利益，地方政府对于本地区公众的利益要求把握得更具体、更全面，与公众的联系更频繁、更接近，因而采取的各项措施更直接、更有效；日益增加的环境复杂性和不确定性，各级地方政府承担更多公共管理职能已成为必然。

因此在现代区域经济发展中，地方政府实际承担的主要职能就是公共管理。随着社会经济的进步，公共管理的职能日益突出。在英国，地方政府要履行多种公共管理方面的职责，大致可以分为五个方面的工作，^[10]如下表 2-1 所示。

表 2-1 英国地方政府的公共管理职能

工作类别	主要工作
保护性的	消防、治安、保护消费者、畜病防治、发放许可证等
环境方面的	公路、环境卫生、规划工作等
居民个人的	教育、住房、职业、社会福利等
社会的和娱乐性的	运动设备、博物馆、美术馆、剧院等
商业性的	市场管理、交通运输等

在美国，地方政府承担的主要职能包括教育、交通、治安、公共福利、卫生和医疗、消防、污物处理等方面。世界银行的有关专家对此进行过专题研究。他们考察了 15 个发展中国家的 100 个城市，把地方政府实际承担的公共管理职能分为四大类共 15 个方面的内容，并根据地方政府在每个具体内容中发挥作用的程度，划分为三类，如下表 2-2 所示。

表 2-2 发展中国家若干城市地方政府承担公共管理职能情况

功能	主要责任		次要责任		没有责任	
	城市数	占被调查城市比例	城市数	占被调查城市比例	城市数	占被调查城市比例
公用事业						
供水	100	100%	0	0%	0	0%
污水排放	100	100%	0	0%	0	0%
电力	100	100%	0	0%	0	0%
电话	100	100%	0	0%	0	0%
社会服务						
初等教育	100	100%	0	0%	0	0%

续表摇摇

功能	主要责任		次要责任		没有责任	
	城市数	占被调查城市比例	城市数	占被调查城市比例	城市数	占被调查城市比例
医疗	远	圆缘苑	圆	苑缘源	圆	缘怨
社会福利	圆	缘怨	员愿	缘缘员	怨	猿缘园
住房	缘	员缘圆	员圆	源缘源	员圆	源缘源
交通管理						
公路道路	圆圆	苑缘怨	远	圆缘苑	员	猿源
街道照明	圆猿	苑缘源	员	猿源	缘	员缘圆
公共交通	缘	员缘圆	远	圆缘苑	员愿	缘缘员
一般城市服务						
垃圾收集	圆怨	员园				
公园	圆苑	怨缘员	圆	缘怨		
市场管理	圆苑	怨缘员				
公墓	圆苑				圆	缘怨
消防	圆缘	愿缘圆	圆	缘怨	圆	缘怨

摇摇资料来源：罗伊·巴尔：《发展中国家城市财政学》，中国财政经济出版社 员缘缘年版，第 员圆—员圆页。

缘缘缘摇摇地方政府公共管理的运作

对于公共物品和公共需求的满足，一般是由政府以非经济的方式来取得资源，安排生产或提供服务。在现实经济中，地方政府以税收的形式从公民手中取得资源，然后以财政支出的形式为社会提供公共产品或公共服务，以克服市场在提供公共物品方面的失灵现象。满足社会需要，维护社会秩序，是一个社会存在和发展所必需的基本服务。除了用税收的形式来取得提供产品或公共服务的资源外，就当前的状况而言，地方政府还可以用政府倡导、民间相助的形式来发展公共服务事业，还可以用提供社会资源和社会荣誉给企业的方式来推动公共事业

的发展。在必要的情况下，地方政府还可以提供一些非公共服务，以满足社会的需要，如医疗服务、非义务教育等，政府提供这一类服务的方式，既可以是政府直接投资兴办，也可以采取政府补贴形式，当然，没有必要像计划经济时代那样采取大包大揽的方式。同时，转型时期极容易出现公共产品供给不足和短缺，教育、科技、基础设施、环境保护、治安管理等方面尤为突出。

此外，地方政府还可以借鉴国际成功经验，把市场机制引入公共产品和公共服务供给，提高供给效率，调节把握经济与社会发展的可持续性。目前我国不少城市进行了相应的尝试，在市政改革、污水排放、供水、供暖等方面引入竞争机制和市场机制，改革公共用品的供给方式，更好地满足人民的公共需求。

过渡期入世后西部地方政府的公共管理职能

西部地处偏僻，经济发展落后，政府职能很多还停留在行政职能上，更不用说良好的公共管理职能。而入世后，市场化进程不断加快，而且社会的发展变化也是日新月异，因此政府强化公共管理职能、提高公共服务水平更显得重要和紧迫。入世后，西部地方政府的公共管理职能的实施应该是政府职能发展和创新的重要环节。入世后西部地方政府公共管理职能的内容有以下几点：

一、基础设施和社会大型项目建设

在地方经济的发展中，一些重大的基础设施和项目往往是制约整个社会经济长期稳定发展的关键性因素，如能源、原材料、通讯等，但这些基础设施和项目受其自身特点和属性的影

响，一般很难由私人部门来承担，尤其是在经济发展水平和收入水平较低的发展中国家，私人部门也往往无力承担这些大规模的投资。而且通过这些项目的实施对于区域内居民生活、社会提升以及经济发展有着促进作用。一般来讲，基建投资规模与经济发展有紧密的联系。在经济能力能够承受和基建结构合理的前提下，基建规模愈大，对经济的拉动作用愈大；基建规模愈小，对经济的拉动作用愈小。其投资效果主要表现为广泛的间接的社会经济效果。加之对投资消耗采用了市场补偿、财政补偿和市场财政复合补偿的方式，于是由政府来投资和经营，可能会有助于这些基础设施和项目的建设与发展，从而为整个地方经济的发展打下良好的物质基础。

基础设施和社会大型项目的建设是一种生产性建设，因此在西部开发中要加大对基础设施的投入，改善基础设施和环境建设，创造良好的投资和发展条件。西方有些经济学家认为，经济不发达国家或地区要想突破贫困的恶性循环，必须采取“大推进战略”，也就是要全面地、大规模地进行投资，特别是要重视基础设施的投资。西部大开发，基础设施建设必须先行，这是当务之急。基础环境建设，既包括公路（含高等级公路）、铁路、航空港、通讯、电力、邮电等基础设施建设，又包括改善生态环境、江河治理以及一些跨区域的公益性项目，特别是在西北大部分地区要突出解决水资源的开发和利用问题。

二、公共管理在地方产业发展的作用

政府向社会提供公共产品，在经济方面主要提供经济活动的原则、规划、法律和政策，调整地方产业发展，壮大地方主导产业，培育地方经济优势。20世纪80年代以来，发达的市

市场经济国家，如美国、日本、西欧等各国为摆脱周期性和结构性衰退，都不约而同地加强了政府干预，如克林顿重新启用凯恩斯主义，企图重振美国经济等。具体到某一产业领域，企业成熟的程度不同，政府的作用也不一样。风险大、投资多、见效慢的产业，政府可以先进入，而到有一定基础后，可再转给私人部门。

许多成功的运用政府干预经济手段的国家都注意到了这一点。日本的汽车业在当今世界独领风骚，这在很大程度上也是得益于政府产业政策的支持，其中之一就是在汽车业成长时的保护政策。20世纪70年代至80年代，日本的汽车业尚处于成长阶段，而当时的美国汽车制造商却已有相当的竞争力。有鉴于此，日本中央政府及地方政府采取了严格限制输入及直接投资政策等措施，使得美国汽车制造商无法进入日本市场，从而为日本汽车业的发展创造了良好的条件。从技术角度看，如能找到合理的产权界定方法，原来由政府经营的产业是可以交给市场的；反之，对被市场证明了不宜交给市场的可改为由政府管理。当有线电视的发展使得看电视收费变得更容易时，原来以无偿形式由政府提供节目的方式就可改为有偿的商品方式；当公民生活水平还普遍偏低时，由国家以统一模式集中提供居民住房就是必要的，而一旦生活水平提高到可以建私人别墅时，住房商品化也就成为可能。地方政府将国有公共部门部分出售给私人，使原有服务由私人部门来提供，以此解决公共部门普遍存在着效率低下和日益不堪承受的亏损问题。地方政府在履行某些职能时，主动让私人部门参与进来，可以提高管理效能。前者是公共部门私有化，后者是公共管理私有化。私有化是以竞争、成本、效率的公共选择为核心的。从公共部门

私有化看，它是要弱化地方政府的“生产者”职能，放弃对微观经济领域的直接控制和干预，把这部分权力让渡（或者说是归还）给私人部门，而将自己的职能重点转向强化宏观的调控能力方面。从公共管理私有化看，它是要在政府履行其“供应者”职能时，将执行权职能全部或部分地转移给私人部门，而保留并进一步加强计划和监控职能^[7]。又如在市政公共设施建设中地方政府把市场竞争机制引入公共服务领域开辟了新的广阔领域，部分或全部消除了市场准入的障碍，部分地改变了公共产品的非竞争性和非排他性这一客观属性，使私人机构得以进入公共服务领域。这种进入在一定程度上排除了政府对公共服务的垄断，也促进了公共服务效率的提高。

三、公共安全、公共卫生以及社会公共危机等管理

公共安全是管理国计民生的大事。维护社会公共安全是政府履行公共管理的基本职能之一。作为中央政府有动力和愿望做好公共安全服务，但是不能实时监督，只能采取事后措施。因此地方政府是主要的职能承担者，企业生产安全的责任主体是企业，社会公共安全涉及消防、交通、民政等多个部门工作，需要地方政府强化公共管理职能，提高应对突发事件的能力，维护人民群众生命安全。圆年圆月缘日，吉林省吉林市中百商厦和浙江省海宁市一土庙相继发生火灾，分别造成缘人、源人死亡和多人受伤，已经敲响地方政府应迫切强化安全管理这一公共管理职能的警钟。

国家和社会在正常的运转过程中不可避免地会遇到一些紧急情况，如战争、动乱、分裂活动、暴力犯罪、瘟疫横行、自然灾害等，这些危机事件会严重威胁国家安全，破坏社会秩序，损害公共利益。因此，政府危机管理是政府公共管理职能

的一个重要组成部分，重视和构建一整套应对重大危机事件的应急管理机制是政府管理活动中一项义不容辞的责任。

四、提供教育、医疗、社会保障等公共物品

提供教育、医疗、社会保障等公共物品，这是地方政府的公共基本职能之一，而且同样关系地方经济发展和社会稳定。

教育作为一种“人力资本”投资，作为一种能获得未来更高预期经济收益的手段，其投资特别是高等教育投资也可以由私人承担，事实上，私人为了追求其自身的经济利益也乐于承担对教育的投资。教育并不是纯粹的公共物品，中国“九年制义务教育”具有纯粹公共物品的特征，而高等教育更多地偏向非公共物品的特征。因此地方政府在提供教育公共需求的时候，理应把保证实施基础教育放在第一位，再适当兼顾高等教育。然而，中国现实情况却是本末倒置。在我国的教育投入中，高等教育阶段投入远远高于基础教育阶段投入。国家的教育资源向高等教育倾斜是非常严重的，国际上有一个标准：人均国民生产总值在 1000 到 2000 美元的国家，学前和小学阶段、中学、大学三级教育经费的比例应该在 1:1:1 左右；而 1997 年我们国家三级教育经费的比例是 1:0.5:1.5。例如，1997 年全国人均预算内教育事业费中，高校、职业中学、普通高中、初中、小学的投资金额分别为 1000 元、500 元、500 元、300 元、100 元，高校生均预算内教育事业费投入几乎是小学的 10 倍。根据历年度的《中国教育经费统计年鉴》所提供的资料（见表 1-1），更是一目了然地看出教育资源阶段不均衡，尤其在西部地区更加明显。西部要发展，教育要先行。政府应当保证义务教育的最低支出需求，要把教育支出的重点放在保证义务教育的需要上。

建立就业援助制度，促进下岗职工实现再就业。

五、环境污染的治理、环境保护

环境污染是危害人类社会的严重问题。西方经济学家用外部性理论是用以解释经济活动与环境问题成因的基础理论。外部性理论认为：经济发展过程中不仅要注意经济活动本身的运行效率问题，而且还要注意由生产者经营活动造成的但不由市场机制体现的对社会环境的影响。在实际生活中，由于受管理水平、技术手段等条件的限制，我们很难去明确空气、江河、湖泊等环境资源的产权，要进行这方面的交易更是成本巨大。在尚未具备有关条件之前，地方政府只能运用一些经济、法律或行政手段来减轻污染，使环境的承载能力不致被突破。所谓经济手段，是指地方政府对造成环境污染的企业收取一定的费用，促使企业把环境因素也一并消化到生产计划中去，以阻止企业肆意滥用公共资源，减轻污染。另外，经济手段还包括对一些有利于环境保护的企业（如环保设备研制企业、废物回收利用企业等），实行优惠税收政策或补贴政策，以确保这些企业能顺利发展，促进环保事业的发展或直接减少环境污染。所谓政府直接控制是政府通过强制命令和法律条例对企业的排污情况直接控制，如制定排污标准，强令安装治污设备，甚至勒令关闭、停产等。此外，地方政府还采取特别措施对动植物资源，尤其是一些濒临灭绝的生物资源、森林草地等自然环境资源实行保护，防止滥垦滥伐，滥猎滥牧，减轻生态失衡。除对现有资源实行保护外，地方政府还应对一些破坏严重的生态资源采取一定的恢复措施（如退耕还林、退耕还草等），以阻止土地沙漠化，尽可能恢复和保持生态平衡。^[10]

在中国西部地区，生态环境问题、人口问题和资源的有效