

中国经济丛书

城市化进程中的 政府行为

GOVERNMENT BEHAVIOR IN THE PROCESS OF
URBANIZATION

黄小晶◎著



中国财政经济出版社

Government Behavior in the Process of Urbanization

中国经济丛书

城市化进程中的 政府行为

黄小晶 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中的政府行为/黄小晶著. —北京: 中国财政经济出版社,
2006.9

ISBN 7 - 5005 - 9204 - 3

I. 城… II. 黄… III. 城市化 - 国家干预 - 研究 - 中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 071320 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 34.5 印张 499 000 字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 49.00 元

ISBN 7 - 5005 - 9204 - 3/F·7994

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



黄小晶 1966年生，浙江温州人。文学学士，经济学硕士、博士，曾从事人口、资源、环境经济学博士后研究工作，副研究员。先后在浙江、广东省县一级党政机关和广东省政法机关、省委机关工作。出版了《区域产业政策与中国农村区域协调发展》、《民营经济竞争优势与地方政府创新》、《时光玫瑰——英伦城乡考察回望》等专著。1984年至今，共发表学术论文、新闻通讯、散文近200篇。

责任编辑/刘五书

封面设计*陈 瑶

致 读 者

本书以中国城市化进程中的实践和城市发展路径为背景，以政府社会人为假设前提，结合中国转轨经济的实际和政府理性人的现实，探究中国城市化进程中的政府行为。着力研究中国改革开放以来的城市化进程，透视政府公共政策的决策方法和依据，分析中国城市化进程中政府行为的历史和现状，探索构建适应 21 世纪全球化背景下城市发展要求的政府行为理论体系，总结中国城市化进程中政府治道变革的规律，提出城市发展过程中解决城市问题的方法。指出，中国的城市化进程是政府与市场相互博弈的结果。表明有为、适度、高效、法制的服务型政府是增强城市活力，推动城市发展，构建和谐文明城市，提高城市竞争力的必要和正确的选择。对当前政府行为转变中亟待解决的许多问题提出独特的见解。本书理论联系实际，深入浅出，思想富有启发性，对新时期城市发展、执政能力的提高和政府转型有很好的借鉴意义。

中国经济丛书编辑部

2006 年 5 月 20 日

序

黄小晶

黄小晶同志是暨南大学黄德鸿教授的学生,《城市化进程中的政府行为》是她的一部力作。我之所以为这本书撰写序言,不仅是受她的导师黄老先生之托,更因为本书所讨论的内容正是当前改革中迫切需要解决的问题,作者的一系列观点引起我很大的兴趣。

众所周知,城市化对21世纪中国的发展具有十分重要的意义。如何实现城市的全面协调可持续发展,使城市成为人类生活理想的家园,已经成为城市化进程中的首要问题。随着我国城市化进程的加速和城市规模的扩大,由城市发展产生的各种矛盾和问题日益复杂。城市政府行为不规范,管理水平落后,缺乏科学的城市管理理论指导,管理体制不科学等,都直接和间接地影响了城市的健康协调发展和城市管理水平的提高。因此,研究城市发展和城市化进程中的政府行为,建立科学合理的、具有可操作性的城市管理和政府行为理论,指导城市政府工作的实践,实现城市快速健康发展,就成为理论界与城市政府共同关心的问题和共同努力的方向。

城市政府作为一定级别的权力机构,与城市中的企业和非营利的民间机构相比,它代表的是公共部门,是为市民和企业服务的。从理论上讲,城市政府的基本经济职能,就是纠正外在性所引起的无效率,建立稳定经济活动的规则,减少消极的外在性引起的供给过量,增加积极的外在性引起的供给不足,并为城市经济的良好运转提供必要的基础设施——物质基础设施和法律基础设施。城市政府,一方面要确保城市公共产品和公共服务——现代化的城市基础设施和市政公共服务设施与公共服务——的充足供应,另一方面,要致力于城市市场的规范化,建立一套有利于市场公平竞争、兼顾公众利益和私人利益、维护社会公平的经济活动法律规则。

城市政府的一切活动都应该是从广大城市公众的角度出发,并为他们

服务。城市政府是城市运行与管理的主体，在城市系统中，广大社会公众是运动员，城市政府既是裁判员，又是“游戏规则”的制定者和建议者。这里的游戏规则就是指规范，而城市政府规范是规范之首，是管理的开篇。其中包括作为城市政府管理依据的经济制度和社会制度规范，这些规范常常是由国家制定和赋予的，但城市政府也有完善发展的可能和应用的灵活性；城市政府行为规范，就是划清政府职能、权力和职责，使该管尽管，不该管者则不越雷池一步；城市政府官员自律规范，这是建设廉洁和有效率的政府的必要条件。

序

尽管城市化进程加速之初政府是主导力量，而现阶段政府仍然是主导，但是，今后发生的、或者说目前已开始发生的一个重要的变化就是政府本身成为改革的对象。政府管理体制改革的不仅仅是经济体制改革，它实际上涉及行政和政治体制改革。这些改革既包括机构的精简，也包括某些权力的取消或削弱，还包括身份的转换等。不仅如此，政府的某些职能（如公共事务管理和公共产品提供）在这个过程中还会加强。政府“有作为”、“乱作为”还是“不作为”，将会成为对政府及其工作人员业绩考核的重要指标。

在我国，长期以来养成了处处依赖政府的习惯，进而形成一种依赖政府的文化传统。政府一介入，很多具体的事情就迎刃而解。从当前城市管理的实践看，可以说，政府介入经济活动，是一把双刃剑：没有政府介入经济活动，中国经济不会有持续的高增长率，但也带来了地方保护、地区封锁或者对企业活动的直接干预等本不该政府管的行为的发生。因此，在这两难之中如何作出选择，对政府来讲是艰难的。政府管理体制改革的到位不仅取决于政府管理体制改革的本身，还取决于观念的转变，更需要有科学的理论指导。

随着我国城市化进程的加快和城市化水平的提高，在关于城市化经济运行和城市发展方面，已经有大量研究成果，但是，在城市化进程中的政府行为方面，系统的研究成果尚不多见。黄小晶同志以中国城市化进程中的实践和城市发展路径为背景，从政府社会人假设出发，结合中国转轨经济的实际和政府理性人的现实，探讨了中国城市化进程中的政府行为。她着力研究中国改革开放以来的城市化进程，透视政府公共政策的决策方法和依据，分析中国城市化进程中政府行为的历史和现状，探索构建适应



21 世纪全球化背景下城市发展要求的政府行为理论体系，引入政府函数的概念和分析框架，建立了城市治理模型，对城市化进程中的政府行为理论进行总结和归纳，提出了我国城市化是政府和市场互动博弈的结果，分析了构建和谐文明城市与道德文化的关系，对城市化进程中的政府职能转变、新发展观背景下的政府行为再造及广东的实践和创新进行了实证研究，并提出城市发展过程中解决城市问题的方法，是思想体系和理论扩展上作出的尝试，这些都具有新意，表明她有独特的分析视角。应该说，这同她在地方政府的实践经验是分不开的。

黄小晶同志是浙江温州人，她在书中提到了温州经济发展模式中政府职能的逐渐转变，也强调了广东在新型工业化过程中建立新的发展观和孕育新型政府的意义。这些都涉及到“无序”、“有序”、“无为”、“有为”之间的关系问题。2004 年，我在道教圣地甘肃平凉崆峒山上，填了一首词，抄录于下：

清 平 乐

于甘肃平凉崆峒山

台阶几许，
百鸟啾啾语，
万物竞生来又去，
无序悠然有序。

雨停始见莺飞，
花开全赖风微，
乐业安居处处，
有为出自无为。

让我以这首词作为本书序言的结尾。

2005 年 11 月 17 日

(序言作者厉以宁：著名经济学家，全国政协常委、经济委员会副主任，北京大学光华管理学院名誉院长)



目 录

导论 中国城市化进程中的治道之变 (1)

- 一、治道的本质..... (2)
- 二、中国治道变革的路径依赖..... (4)
- 三、城市化与城市治道..... (6)
- 四、关于治道之变的探索..... (9)

第一章 城市化挑战城市政府 (11)

- 第一节 认识城市化 (12)
 - 一、城市的概念..... (12)
 - 二、城市形成的基本条件..... (13)
 - 三、城市发展的阶段性特点..... (16)
 - 四、城市的价值..... (20)
 - 五、城市化的内涵..... (25)
 - 六、城市化的评价体系..... (29)
 - 七、国内外的城市化模式..... (34)
 - 八、城市化的规律和机制..... (46)
- 第二节 城市化理论概述 (51)
 - 一、区域城市定位理论..... (51)
 - 二、城市人口迁移理论..... (61)

三、城乡一体化理论·····	(71)
四、城镇体系理论·····	(73)
五、城市可持续发展理论·····	(74)
六、新阶段城市化理论创新：来自城市革命的考验·····	(75)
第三节 政府的目标函数决定城市成长路径 ·····	(80)
一、政府的综合推动力和目标的多元性·····	(80)
二、政府的目标函数·····	(82)
三、政府的目标函数决定城市成长路径·····	(84)
第四节 国家政策牵引城市化生产要素流动 ·····	(85)
一、工业化领跑城市化 (1949—1958) ·····	(86)
二、动荡中被动发展 (1958—1978) ·····	(88)
三、经济转轨推动城市化 (1979—1996) ·····	(90)
四、市场化促进城市化 (1996—2004) ·····	(91)
五、科学发展观统领城市未来·····	(95)
第五节 中国城市在挑战中前行 ·····	(101)
一、城市化进程中应避免走入误区·····	(101)
二、政策滞后影响城市发展·····	(103)
三、制度瓶颈制约城市发展·····	(106)
四、城镇规划缺乏战略思维·····	(109)
五、产业布局随意而不如意·····	(116)
六、政府行为超越理性·····	(117)
七、公共管理高耗低效·····	(117)
八、城市化需要有效的政府·····	(119)

第二章 政府行为理论 ····· (123)

第一节 政府职能及其评价 ·····	(124)
一、国家与政府·····	(124)
二、政府的职能·····	(125)
三、政府职能的市场价值评价·····	(128)
四、政府职能的社会转型评价·····	(130)



五、我国政府职能的转变·····	(132)
第二节 政府行为·····	(136)
一、政府行为·····	(136)
二、政府行为的界定·····	(137)
三、市场机制与政府行为·····	(137)
四、政府的行为模式·····	(139)
五、各行为主体的行为分析·····	(141)
第三节 政府行为的经济学解释·····	(142)
一、新古典经济学理论：政府干预是多余的·····	(142)
二、凯恩斯主义理论：政府干预修正市场失灵·····	(142)
三、现代货币主义理论：政府通过自由市场调节经济·····	(143)
四、公共选择理论：政府的缺陷可能恶化市场·····	(143)
五、新制度经济学派理论：制度对经济增长影响重要·····	(146)
六、现代经济发展理论：政府利用市场机制发挥经济 政策作用·····	(147)
七、市场失败与外部性理论：四种主要因素降低市场 效率·····	(148)
八、政府行为理论的演进：“守夜”、“有限”、“能动” 政府·····	(151)
第四节 政府行为的必要性：政府的公共供给·····	(155)
一、政府干预与市场调节·····	(155)
二、市场失灵环境中的政府供给·····	(157)
三、政府失效情况下的政府供给·····	(159)
第五节 政府行为的空间：有效性和退出·····	(163)
一、权力与政府行为·····	(164)
二、政府的有效进入·····	(164)
三、政府的退出·····	(168)
四、政府行为有效性的四个维度·····	(169)

第三章 市场选择的政府 (171)

第一节 从“计划”到“规划”	(172)
一、计划经济体制下政府的计划职能	(172)
二、现代市场经济中政府管理职能的转变	(173)
三、城市规划的新视角	(174)
第二节 诚信创造价值	(176)
一、主观政府的缺陷	(177)
二、政府诚信的意义	(178)
三、诚信创造价值	(179)
第三节 责任赢得权力	(180)
一、政府权力及其失范	(180)
二、现代市场经济中城市政府的权责	(181)
三、用负责的精神赢得权力	(183)
第四节 定位提高能力	(186)
一、政府的越位、缺位与错位	(186)
二、东南亚金融危机触发政府作用的新争论	(186)
三、从越位、缺位、错位到准确定位	(188)
第五节 政府间的竞争行为	(190)
一、城市政府间制度竞争的维度	(190)
二、城市政府间竞争的形式和强度	(191)
三、提高城市政府制度竞争能力	(193)

第四章 城市治理与城市规模 (199)

第一节 城市治理的理论概述	(200)
一、城市治理的本质与内涵	(200)
二、城市治理的目标和原则	(202)
三、城市治理的意义	(203)
四、城市治理模式	(203)



第二节 城市治理成本分析	(204)
一、治理成本	(205)
二、城市治理成本分析	(209)
第三节 城市规模的简单模型	(212)
一、城市规模与规模理论	(212)
二、关于城市最佳规模的讨论	(219)
三、城市规模的简单模型	(226)
第四节 城市规模的决定因素	(228)
一、区位条件	(229)
二、城市人口	(229)
三、城市基础设施	(230)
四、城市政策	(231)
五、城市聚集力	(231)
第五节 城市公共治理的方向	(232)
一、城市公共治理促进城市发展	(232)
二、城市公共治理的主体互动	(234)
三、城市治理的方向	(236)
第五章 城市化进程中的公共政策选择	(239)
第一节 公共政策选择与制度创新	(240)
一、制度与政策的对话	(240)
二、政策影响制度	(243)
三、政策主体对制度的影响	(246)
四、公共政策选择的制度创新	(248)
第二节 城市化的外部性与公共政策	(250)
一、外部性的理论界定	(251)
二、城市经济运行的正外部性	(251)
三、城市经济运行中的负外部效应	(253)
四、外部性的内部化与城市公共政策	(254)
五、城市发展目标与城市公共政策目标	(257)

第三节	城市土地政策与制度创新	(261)
一、	中国城市土地政策及其制定的因素分析	(261)
二、	中国城市土地使用制度转轨的现状	(265)
三、	城市土地运营制度的创新	(266)
四、	城市土地储备制度分析	(269)
第四节	城市基础设施配置的公共政策	(272)
一、	城市基础设施准公共物品放松管制的背景	(273)
二、	城市基础设施配置的公共政策	(274)
第五节	城市化与财政政策选择	(280)
一、	城市财政牵引城市发展	(280)
二、	构建和谐社会的财政政策取向	(283)
三、	城市财政支出的方向	(284)
四、	多渠道探寻城市化的融资方式	(286)
第六节	城市社会保障的政策选择	(292)
一、	社会转型呼唤社会保障政策创新	(293)
二、	转型期社会保障的特征和政策选择	(294)
三、	城市社会保障制度的改革与创新	(296)
第七节	城市生态环境的保护和建设	(298)
一、	城市生态环境面临的问题	(298)
二、	城市生态环境保护的制约因素	(299)
三、	城市群发展过程中环境问题的解决途径	(301)
四、	重视农村和农地的外部性经济效果	(303)

第六章 城市化进程中的政府再造 (304)

第一节	交易成本视角下的政府与市场	(305)
一、	交易成本的意义和范围	(305)
二、	交易成本与政府制度选择	(306)
三、	转型政府的交易成本分析	(307)
四、	外部不经济与政府行为	(308)
第二节	政府职能与政府能力的再认识	(310)



一、关于政府职能的再思考·····	(310)
二、城市发展对政府能力的要求·····	(312)
三、打破“政府万能”论·····	(313)
四、突破市场与政府的两难选择·····	(314)
第三节 行政审批和复核制度的选择与创新·····	(315)
一、不合理行政审批削弱执政能力·····	(316)
二、制度变迁之痛·····	(317)
三、理顺关系建立审批的权责对等机制·····	(318)
四、终结“审批经济” 推进行政审批制度改革·····	(320)
五、全面促进依法行政·····	(321)
第四节 加速推动公共市场建设·····	(328)
一、公共事务的内涵与特性·····	(328)
二、公共事务管理的问题与现状·····	(329)
三、推动公共市场建设 探索公共事务管理的新模式·····	(331)
第五节 政府创新：行政管理体制改革的新思路·····	(336)
一、制度创新先行 推动政府创新·····	(337)
二、转变政府职能 提高执政能力·····	(339)
三、改进管理方式 提高行政效率·····	(340)
四、依法规范职能权限 理顺条块关系·····	(341)
五、推进机构改革 实现机构和编制的法定化·····	(341)
第六节 科技革命促政府创新·····	(342)
一、西方国家政府创新的直接动因·····	(342)
二、科技革命改变政府运行模式·····	(343)
三、我国政府管理创新面临历史机遇·····	(344)
四、电子政务是当前政府管理创新的最有效途径·····	(345)
第七章 新的发展观孕育新型政府·····	(348)
第一节 政绩成本约束政绩观·····	(349)
一、正确的政绩观涵义与理解·····	(350)
二、科学的人才观涵义与理解·····	(350)

三、政绩观与发展观·····	(351)
四、不计成本的代价·····	(352)
五、政绩成本约束下的政绩观·····	(353)
六、确立科学的政绩观·····	(354)
第二节 服务型政府构建和谐城市·····	(355)
一、和谐城市的要求·····	(355)
二、转变服务观念, 增强服务能力·····	(357)
三、如何构建和谐城市·····	(360)
第三节 创新型政府打造学习型城市·····	(361)
一、学习型组织的内涵·····	(362)
二、学习型组织的模型·····	(363)
三、学习型城市·····	(365)
四、学习型政府·····	(366)
五、创新型政府打造学习型城市·····	(368)
第四节 和谐生态政府创造城市价值·····	(376)
一、政府与其公务员之间的良性互动·····	(378)
二、中央政府与地方政府之间的良性互动·····	(379)
三、地方政府间的良性互动·····	(381)
第五节 打破“政府悖论” 构建新型政府·····	(383)
一、何谓“政府悖论”·····	(384)
二、“政府悖论”的制度分析·····	(385)
三、“政府悖论”的隐患: 城市化泡沫·····	(387)
四、“政府悖论”与预警对策·····	(392)
第六节 做城市文化的塑造者·····	(394)
一、城市的物质文化·····	(394)
二、城市的制度文化·····	(395)
三、城市的精神文化·····	(399)

第八章 “试验田”里的智慧——广东的实践和创新····· (401)

第一节 艰难的选择 大胆的探索·····	(402)
----------------------	-------