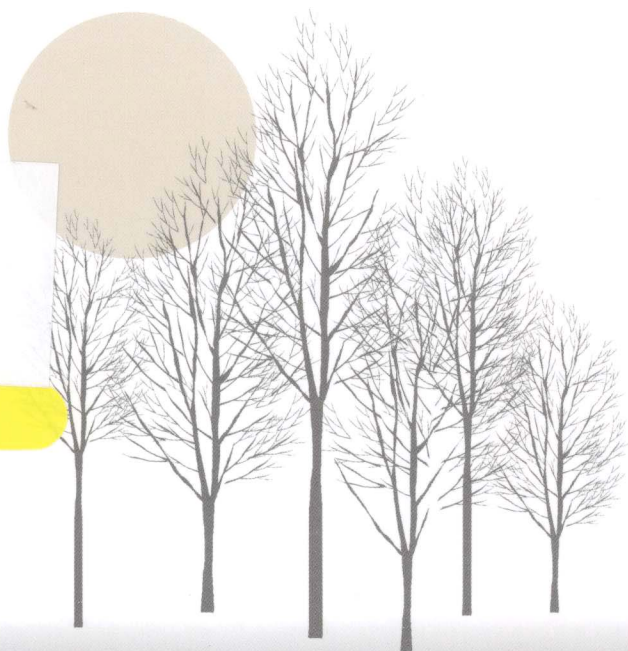


Main Factors Affecting the Capacity of Public Service
Provision by Town Governments in China's More
Developed Regions

影响发达地区小城镇政府 公共服务能力的 主要因素研究

——以番禺大岗镇为例

徐勤贤/著



经济科学出版社
Economic Science Press

C13057568

Main Factors Affecting the Capacity of Public Service
Provision by Town Governments in China's More
Developed Regions

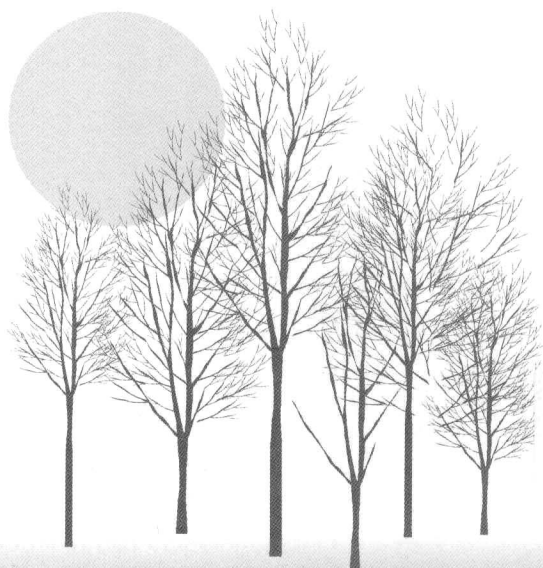
D625
114

影响发达地区小城镇政府 公共服务能力的主要 因素研究



——以番禺大岗镇为例

徐勤贤/著



北航

C1668920

D625
114



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

影响发达地区小城镇政府公共服务能力的主要因素
研究：以番禺大岗镇为例 / 徐勤贤著. —北京：经济
科学出版社，2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3334 - 9

I. ①影… II. ①徐… III. ①小城镇 - 地方政府 - 社
会服务 - 责任能力 - 影响因素 - 研究 - 中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 084521 号

责任编辑：段 钢

责任校对：王凡娥

版式设计：齐 杰

责任印制：邱 天

影响发达地区小城镇政府公共服务能力的主要因素研究

——以番禺大岗镇为例

徐勤贤 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

编辑部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 14. 25 印张 390000 字

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3334 - 9 定价：46. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

随着经济的快速发展,农村工业化程度迅速提高,城镇化进程显著加快,在国家鼓励小城镇发展的政策指引下,珠三角地区小城镇也飞速发展起来。但是,小城镇面临的新问题也不断出现:一是以追求 GDP 为主导的从上而下的政绩观迫使城镇政府积极招商引资;二是外来人口增加而带来的教育、医疗卫生、就业服务、社会保障、居住管理、社会治安等基本公共服务投入的增加对小城镇政府压力很大;三是改革开放以来,以牺牲环境、资源为代价的粗放经济增长方式,在实现经济增长的同时却给小城镇政府留下了环境污染治理的艰巨任务。

本书在广东省番禺大岗镇实地调研的基础上,提出了理论假说:小城镇政府公共服务能力是影响小城镇发展的关键因素;影响小城镇政府公共服务能力的主要因素是招商引资、外来人口、环境污染治理以及行政体制和财政体制。

本书力图运用财政学、公共经济学、环境经济学、城市规划的理论方法,建立小城镇政府公共服务能力模型,分析小城镇政府公共服务能力存在的问题和影响因素,为解释小城镇发展过程中面临政府公共服务能力不足的现象提供一个理论分析框架。政府主导招商引资获得收益的同时也增加了外来人口公共服务和环境污染治理两方面的长期成本,而行政体制和财政体制并没有适时调整,造成小城镇政府公共服务能力存在能力不足、能力结构不合理以及能力提升过慢等问题。

本书的分析表明:

第一,小城镇政府公共服务能力是影响小城镇发展的关键因素。小城镇政府是我国五级政府中最低一级的政府,它直接面对的是广大农村居民和城镇居民,

还包括一定规模的外来人口。它的职能涵盖了小城镇发展和人民生活的方方面面。

第二,小城镇政府公共服务能力存在的问题主要有政府公共服务能力不足、政府公共服务能力结构不合理、政府公共服务能力增长慢等。

第三,小城镇政府公共服务能力的影响因素主要是招商引资、外来人口、环境污染治理、行政体制和财政体制。招商引资在实现经济增长、优化产业结构、扩大就业空间、改善城镇环境、提高居民收入等收益的过程中促进了小城镇政府公共服务能力的增长,但同时也带来了外来人口、环境污染、基础设施建设标准提高等额外服务成本。在现有的行政体制和财政体制下,招商引资创造的税收收入多数集中在上层各级政府,而构成政府公共服务能力的其他收入均受到限制,非公共服务支出增长趋势明显。

本书通过大岗镇案例分析证实了小城镇政府公共服务能力不足的推论,并重点估算了小城镇政府在外来人口和环境污染治理两方面公共服务能力不足的缺口。

最后,本书从行政体制改革、财政体制改革、产业结构调整、制定经济社会发展规划、健全市场机制和建立区域协调机制等方面提出了促进小城镇政府公共服务能力提升的政策建议。

作者

2013年3月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出及研究意义	1
第二节 文献综述	6
第三节 相关重要概念	13
第四节 研究目标和研究内容	23
第五节 研究方法和技术路线	24
第六节 案例镇选择依据和数据说明	24
第二章 政府公共服务能力对小城镇发展的重要影响	27
第一节 大岗镇发展概述	27
第二节 大岗镇发展过程中存在的问题	50
第三节 从大岗镇看小城镇政府公共服务能力的重要性	53
第四节 本章小结	55
第三章 小城镇政府公共服务能力理论分析	56
第一节 小城镇政府公共服务能力的结构分析	56
第二节 小城镇政府公共服务能力存在的问题分析	66
第三节 小城镇政府公共服务能力的主要影响因素和影响机制分析	70
第四节 本章小结	74
第四章 招商引资对小城镇政府公共服务能力的影响	75
第一节 招商引资是影响小城镇政府公共服务能力的重要因素	75
第二节 招商引资对小城镇政府公共服务能力的影响	82
第三节 大岗镇招商引资对政府公共服务能力的影响	89
第四节 本章小结	100

第五章 外来人口对小城镇政府公共服务能力的影响	101
第一节 外来人口是影响小城镇政府公共服务能力的重要因素	101
第二节 外来人口对小城镇政府公共服务能力的影响	106
第三节 大岗镇外来人口公共服务能力不足的实证分析	118
第四节 本章小结	131
第六章 环境污染治理对小城镇政府公共服务能力的影响	132
第一节 环境污染治理是影响小城镇政府公共服务能力的重要因素	133
第二节 环境污染治理对小城镇政府公共服务能力的影响	134
第三节 大岗镇环境污染治理公共服务能力不足的实证分析	139
第四节 本章小结	149
第七章 财政体制和行政体制对小城镇政府公共服务能力的影响 ...	150
第一节 财政体制和行政体制是小城镇政府公共服务能力不足的根源 ...	150
第二节 财政体制和行政体制对小城镇政府公共服务能力的影响	155
第三节 大岗镇财政体制和行政体制的实证分析	161
第四节 本章小结	174
第八章 结论和政策建议	176
第一节 主要结论	176
第二节 政策建议	177
第三节 可能的创新与不足	181
附录	183
参考文献	214
后记	223

第一章

绪 论

第一节 问题的提出及研究意义

一、问题的提出

改革开放以来,珠三角地区^①经济发展取得了巨大的成就。随着经济的快速发展,农村工业化程度迅速提高,城镇化进程显著加快,在国家鼓励小城镇发展的政策指引下,珠三角地区小城镇也飞速发展起来。小城镇对珠三角地区城市的经济社会发展作出了巨大贡献。在工业化的强势带动之下,小城镇成为了大中城市经济发展的重要支持和补充。放眼珠三角,东莞、南海、顺德、中山、番禺等地的小城镇,都凭借原有产业基础和内在优势,逐步摸索出了具有各自特色的工业化道路,创造了最具代表性的发展模式。珠三角小城镇的发展折射出了整个发达地区小城镇的发展历程,可以说,一个小城镇就是一个地区的缩影。

广州市番禺区大岗镇就是位于珠江三角洲腹地的小城镇。改革开放初期,大岗镇靠“三来一补”加工服装、玩具和鞋,奠定了扎实的工业基础。20世纪80年代初至90年代中期,乡镇企业崛起和外来投资进入,推动大岗镇工业进入了快速发展的阶段。在这个阶段,招商引资对大岗镇经济发展起到了非常重要的作用。大岗镇凭借优惠的政策、廉价的土地、丰富的劳动力、零门槛的准入条件等吸引了一批香港特别行政区、台湾地区,以及日本企业投资。1994年,大岗镇有工业企业73家,其中市属二轻7家,镇办13家,村办及个体53家,初步形成以制鞋、时装、钟表、机械、化工、轻纺等工业为骨干的外向型工业格局。这

① 珠江三角洲地区包括广州、深圳、珠海、佛山、江门、中山、东莞和惠州市的惠城区、惠阳、惠东、博罗,以及肇庆市的瑞州区、鼎湖区、高要、四会等地。全区面积占全省总面积的23.4%,1994年人口占全省总人口的31.4%,近年来实现国内生产总值占全省国内生产总值的70%左右。

段时期是大岗镇发展的黄金时期。

招商引资对大岗镇经济发展起到的积极作用是毋庸置疑的。招商引资推动产业发展,促进GDP、税收和财政收入增加,吸纳劳动力就业,拉动第三产业发展,提高居民收入水平等。与政府直接相关的收入是财政收入。虽然财政收入总量是增加的,但是,对位于行政层级最末端的小城镇来说,财政体制规定中央和地方的分成比例导致镇级创造的税收收入大部分都被上级政府获得。真正留给小城镇政府的可支配财政收入在支付人员工资和行政管理费用后,实际用于公共服务和社会管理的部分很少。

随着时间的推移,粗放发展方式下的招商引资逐渐暴露出一些问题,经济增长与人口、资源、环境之间的矛盾也越发突出。

一是城镇空间发展的制约。20世纪90年代的大岗镇面积只有3.16平方公里,当时招商引资没有考虑城镇空间发展和空间形态调整的重要性,到90年代后期,城镇发展空间变得越来越紧张,工业发展和经济增长的速度也开始下滑。90年代后期,大岗镇发展势头逐渐减弱。

二是外来人口大量流入对政府管理和服务造成很大压力。工业发展需要大量的劳动力,光靠本地劳动力难以解决满足企业需求,因此大量外来人口随之而入。外来人口对大岗镇经济社会发展的贡献是巨大的,但是,相应产生的社会治安问题、镇容环境问题、基础设施服务压力也是巨大的。同时,外来人口在大岗镇难以享受到和当地人同等的基本公共服务待遇。这反映了一个关键问题,就是大岗镇政府公共服务能力不足。

三是环境污染日益加重。大岗镇河网交织,水是大岗镇生态环境的重要载体。而大岗镇服装、纺织、印染、化工、机械企业较多,这些企业排放的废水、废气、固体废弃物等使得大岗镇环境污染问题日渐暴露出来,最严重的就是水污染。环境污染治理需要政府长期、巨额的投入,但调研中的情况却是,在保障政府正常运转的条件下,保障本镇人口享受基本公共服务条件下,政府在环境污染治理上投入非常有限。这也反映了大岗镇政府公共服务能力不足的问题。

一方面政府面对着许多需要解决的公共服务问题,另一方面小城镇财政管理体制又将大部分企业创造的收入交给了上级政府。这两方面的问题造成了大岗镇发展中的矛盾。大岗镇发展中的矛盾是发达地区小城镇面临的普遍问题。我们在珠三角、长三角地区多个小城镇调研过程中也发现了同样的问题。

本书正是基于大岗镇调研过程中发现的问题而展开研究的。

二、研究意义

(一) 为什么研究小城镇?

小城镇介于城乡之间,地位特殊。费孝通先生曾指出,“小城镇实际上以一批并不从事农业生产劳动的人口为主体组成的社区。无论从地域、人口、经济、环境等因素看,它们都具有与农村社区相异的特点,又都与周围的农村保持着不可缺少的联系”(费孝通,2007)。不同的学科对小城镇概念的理解可以归纳为广义^①和狭义两种。狭义上的小城镇是指除设市以外的建制镇。这一概念,较符合《中华人民共和国城市规划法》的法定含义。

1984年国务院转批的民政部《关于调整建制镇标准的报告》中关于设镇的规定调整如下:(1)凡县级地方国家机关所在地,均应设置镇的建制。(2)总人口在2万以下的乡、乡政府驻地非农业人口超过20%的,可以建镇;总人口在2万以上的乡、乡政府驻地非农业人口占全乡人口10%以上的亦可建镇。(3)少数民族地区,人口稀少的边远地区,山区和小型工矿区,小港口,风景旅游,边境口岸等地,非农业人口虽不足20%,如确有必要,也可设置镇的建制(专栏1-1)。

“麻雀虽小,五脏俱全”。每个小城镇基本上都是一个完整的社会,是农村一定区域内政治、经济、文化和生活服务的中心。从20世纪80年代初费孝通先生提出“小城镇,大问题”,到十五届三中全会《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中提出的“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略”,再到十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确指出的“形成城镇化和新农村建设互促共进机制”,可以看出,小城镇一直是关系到我国现代化建设成败的一项重要内容。

2007年年末全国共有建制镇19249个^②,小城镇已经成为中国经济中最有活力的组成部分之一,同时,作为联结城乡的纽带,小城镇在促进我国城乡协调发展、农民增收和公共服务提供方面扮演着极为重要的角色。

小城镇的战略作用表现在以下几个方面:

第一,小城镇是我国农村人口向城镇转移的有效载体,对加快城镇化起到促

^① 我国广义上的小城镇,除了狭义概念中所指的县城和建制镇外,还包括了集镇的概念。这一观点强调了小城镇发展的动态性和乡村性,是我国目前小城镇研究领域更为普遍的观点。根据1993年发布的《村庄和集镇规划建设管理条例》对集镇提出的明确界定:集镇是指乡、民族乡人民政府所在地和经县级人民政府确认由集市发展而成的作为农村一定区域经济、文化和生活服务中心的非建制镇。因而集镇是农村中工农结合、城乡结合,有利生产、方便生活的社会和生产活动中心,是今后我国农村城市化的重点。

^② 数据来源:中华人民共和国住房和城乡建设部《2007年城市、县城和村镇建设统计公报》
www.mohurd.gov.cn。

进作用。“十五”期间,我国城镇化水平由2001年的37.66%提高到2007年的44.9%,其中小城镇的贡献率就达到1/3以上。

第二,小城镇为乡镇企业的集中提供了必要的空间,对推动农村工业化具有重要作用。2005年,平均每个小城镇拥有企业520个,其中工业企业为180个,平均每个小城镇企业实交税金总额达1970万元(李铁,2006)。

第三,小城镇发展促进农村劳动力向第二、第三产业转移,有利于增加农民收入。“十五”期间小城镇非农就业的年均增长速度是7.7%,这个速度远高于同期全国非农就业1.6%的增长速度,小城镇对中国经济和非农就业总量的贡献,已是“三分天下有其一”(何宇鹏,2005)。目前,我国小城镇的非农就业率达到45%(刘铮,2006)。

第四,小城镇处于城乡经济的结合部,有利于开拓农村市场,启动农村消费需求。国家统计局小城镇抽样调查表明,小城镇平均每个镇区设有2个集贸市场,其中综合和专业各一个;平均每个小城镇年商品贸易成交额达1.9亿元;平均每个镇社会商品零售总额为1580万元。

第五,小城镇公共服务水平的提高,有助于提高农民的生活水平,改善生活环境。

专栏 1-1

相关文件及内容摘录

• 国务院批转民政部关于调整建制镇标准的报告的通知

国发[1984]165号

国务院同意民政部《关于调整建制镇标准的报告》,现发给你们试行。

为了适应城乡经济发展的需要,适当放宽建制镇标准,实行镇管村体制,对于加速小城镇的建设和发展,逐步缩小城乡差别,进行物质文明和精神文明建设,具有重要意义。现在对已具备建制镇条件的地方,地方政府要积极做好建制镇工作,成熟一个,建一个,不要一哄而起。要按照建制镇标准,搞好规划,合理布局,使小城镇建设真正起到促进城乡物资交流和经济发展的作用。

关于调整建制镇标准的报告

随着农村商品经济和乡镇工业的蓬勃发展,小城镇的作用日益显示出来。加速小城镇建设,充分发挥其联结城乡的桥梁和纽带作用,促进城乡经济的交流和发展。已成为当前基层政权建设上的一项重要任务。

我国小城镇(指建制镇)的建设和发展经历了一个曲折的过程。新中国成立初期,随着国民经济的恢复和发展,小城镇有了较快的发展。以后由于“左”的影响,小城镇发展缓慢。在“文化大革命”期间,小城镇又遭到了破坏。党的十一届三中全会以来,农村经济的繁荣,

促进了小城镇的恢复和发展,现在全国已有建制镇五千六百九十八个。特别是今年中央一号文件下达后,各地对建镇工作更加重视,仅半年多时间,全国就新建了二千多个镇。预计到今年年底还将有一个较大的发展。

为了研究小城镇的政权建设问题,我们于1984年8月召集十三个省、自治区、直辖市的有关同志进行了座谈;还派人到部分省市进行了典型调查。当前建镇工作中的主要问题是,建镇标准不统一,有的地方把镇、村分割开来,很不利于小城镇的发展。在发展方向上,小城镇应成为农村发展工副业、学习科学文化和开展文化娱乐活动的基地,逐步发展成为农村区域性的经济文化中心。

鉴于上述情况,我们建议,对一九五五年和一九六三年中共中央和国务院关于设镇的规定作如下调整:

一、凡县级地方国家机关所在地,均应设置镇的建制。

二、总人口在二万以下的乡、乡政府驻地非农业人口超过二千的,可以建镇;总人口在二万以上的乡、乡政府驻地非农业人口占全乡人口10%以上的,也可以建镇。

三、少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游、边境口岸等地,非农业人口虽不足二千,如确有必要,也可设置镇的建制。

四、凡具备建镇条件的乡,撤乡建镇后,实行镇管村的体制;暂时不具备设镇条件的集镇,应在乡人民政府中配备专人加以管理。

各地在建镇工作中,应深入进行调查研究,结合当地的实际情况,搞好规划,合理布局,认真把这项工作做好。

以上意见如无不妥,请批转各地试行。

(二) 为什么研究小城镇政府公共服务能力?

经过改革开放以来近三十年的快速发展,我国的经济和社会发展取得了举世瞩目的成就,“公共服务与经济增长的相互关系决定了公共服务与经济增长应协调发展^①”(唐铁汉,2004)。2007年我国的GDP达到24.66万亿元,人均GDP已经达到2461美元。这一时期,公共产品需求处于扩张阶段。人们已经不再满足于温饱需求,开始注重对教育、劳动保障、医疗卫生等社会性公共服务的需求。当前我国的“民生”工程最重要的就是要提高公共服务水平,完善政府公共服务职能,改善公共服务质量,满足公共服务需求。但是,目前我国各级政府在公共服务提供方面做的工作还远远不够,公共产品的供给甚至是基本公共服务的提供也还远远不足,在小城镇和农村这种不足表现得更为突出。

^① 说明:根据公共服务和经济增长相互作用、相互适应的规律,人均GDP分别处于1000美元左右、1000~8000美元以及8000美元左右时,公共服务型政府建设应分别处于全面完善公共服务制度的初级建设阶段,以公共服务为基础和平台、经济社会协调发展的全面建设阶段和公共服务型政府建设的高级阶段。资料来源:唐铁汉等.国外政府公共服务的做法、经验教训与启示.国家行政学院学报,2004,(5):9-14.

和中央、省、市、县级政府相比,小城镇政府有其特殊性。首先,我国国家行政系统中各级政府的地位不同,而小城镇政府是我国五级政府中最低一级的政府。其次,根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,各级政府的职能不同,其中也规定了小城镇政府的职能(参见专栏1-1),涵盖了小城镇发展和人民生活的方方面面。再次,我国地方政府的权力由中央政府授权,在行政层级体制下小城镇政府的权限最弱。最后,由于地位、职责和权限不同,各级政府的管辖范围也必然不同(杨帆,2003),小城镇政府管辖的是城镇空间范围以及城镇政府行政职权范围内的各项事务。此外,小城镇政府直接面对广大农村居民、城镇居民以及一定规模的外来人口。

在全球经济一体化的今天,在城乡迅速发展的今天,小城镇面临的新问题也不断出现。本书以东南沿海发达地区的小城镇——位于珠三角地区的番禺大岗镇为典型案例进行研究,提出小城镇政府公共服务能力理论分析框架,剖析制约大岗镇发展的关键问题及其根本原因,并提出政策建议。这不仅对于珠三角、长三角地区小城镇发展具有重要意义,而且对于中西部小城镇,提升政府公共服务能力,走可持续发展道路也具有重要的理论和实践意义。

第二节 文献综述

国内小城镇的研究成果相当丰富。小城镇的相关研究综述已经很多,综述的角度也多样。由于本书研究的是小城镇政府公共服务能力,而且是从大岗镇发展过程中实际存在的问题出发。因此,本书将不再对小城镇研究的众多文献进行综述,而是总结了政府公共服务能力和政府能力的相关研究。

一、政府公共服务能力的相关研究

中国期刊网全文数据库1980~2008年的文献中,篇名出现“公共服务能力”的只有92篇,出现“政府公共服务能力”的只有38篇(见表1-1)。

表1-1 1980~2008年“政府公共服务能力”研究文献检索情况

数据库名	搜索关键词	搜索结果
中国期刊网全文数据库	主题=政府公共服务能力	39
“维普中文科技期刊”全文数据库	题名或关键词=政府公共服务能力	28
万方-中国数字化期刊全文数据库	全文=政府公共服务能力	14
中国学位论文库	全文=政府公共服务能力	9篇(博士1篇,硕士8篇)

目前已有的学术文章有的是从公共产品供给的角度去思考政府公共服务能力存在的问题（叶盛楠、李敏，2006；胡慧，2006；张欢，2007），有的是在研究政府职能、政府行为的过程中“附带”提及（高培勇，2004；李燕，2006）。

关于政府公共服务职能的界定。高培勇（2004）指出全国性公共物品或服务是指那些与国家整体有关的、所有社会成员均可享用的物品和服务，其受益范围是全国性的，如国防等应由中央政府来负责提供的公共物品或服务。李燕（2006）对政府公共服务的内涵与政府职能调整、公共服务的理念、财力保障及其提供方式等问题，从财政角度对如何提高政府公共服务能力进行思考，提出将财政的公共服务责任在各级政府间进行合理划分。张欢（2007）认为地方性公共物品或服务是指那些只能满足某些特定区域（而非全国）范围内居民需要的物品和服务，其受益范围具有地方局限性，如路灯等一系列城市基础设施等应由各级地方政府提供，并且受益者主要是本辖区居民的公共物品或服务。霍晓英（2007）指出“地方政府公共服务能力是地方政府在提供公共产品和服务时所具备的内部条件和内在可能性，即地方政府在提供公共产品和服务时所拥有的能量、资源，包括地方政府所拥有的人力资源、财力资源、权力资源、权威资源等”。

关于公共服务供给的方式。政府可以通过合同承包、补助、凭单、特许经营等形式将部分公共服务交由私营部门或社会机构来完成（Savas, 2000；王小林，2008）。

Savas：公共服务提供的 10 种制度安排模式如表 1-2 所示。

表 1-2 Savas：公共服务提供的 10 种制度安排模式

序号	服务安排	安排者	生产者	谁支付成本
1	政府服务	政府	政府	政府
2	政府出售	消费者	政府	消费者
3	政府间协议	政府	政府	政府
4	合同承包	政府	私营部门	政府
5	特许经营（排他）	政府	私营部门	消费者
	特许经营（非排他）	政府和消费者	私营部门	消费者
6	补助	政府和消费者	私营部门	政府和消费者
7	凭单制	消费者	私营部门	政府和消费者
8	自由市场	消费者	私营部门	消费者
9	志愿服务	志愿消费者团体	志愿消费者团体	N. A.（不适用）
	有合同承包的志愿服务	志愿消费者团体	私营部门	志愿消费者团体
10	自我服务	消费者	消费者	N. A.（不适用）

资料来源：王小林．结构转型中的农村公共服务与公共财政政策．北京：中国发展出版社，2008（1）：54，转引自 Savas．民营化与公私部门的伙伴关系．北京：中国人民大学出版社，2002：106。

关于政府公共服务能力存在的问题。叶盛楠、李敏(2006)从全国东、中、西部区域间公共物品供给差距的比较中寻找地方政府能力不同的原因。胡慧(2006)从传统行政文化的牵引、计划经济体制的惯性、公共物品供给的复杂性等角度分析了当前地方政府公共物品供给存在的理念偏差。张欢(2007)经过总结后指出,造成当前地方性公共物品供给困境的原因在于现有的财政体制严重制约着地方政府的行为和能力。

关于提升政府公共服务能力的对策。郑新立(2006)建议要深化行政管理体制改革,从而完善政府职能,提高政府公共服务能力,建立服务型政府。胡慧(2006)提出地方政府要高效公共物品供给必然要进行理念创新。贾康、白景明(2007)从财政体制的角度提出“一级政府、一级事权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”的原则。孙开等(2007)提出四个原则,分别是:集权与适度分权相结合、确定受益范围、兼顾公平与效率和相对稳定与适当调整。张欢(2007)认为要突破当前财税体制下地方政府公共物品供给困境,就必须合理划分中央与地方事权。张欢(2007)进一步指出,提升政府公共服务能力,首先要深化财税体制改革,减少财政管理层级,稳定税源,完善财政转移支付制度;其次要规范地方政府对财政资金的使用并加强监督;最后要改变GDP主导的政绩考核体系,建立民生主导的综合评价体系。

杨瑞梅(2006)介绍了德国地方政府供给乡村公共物品的经验,例如,地方政府有相当大的自治权、严格规范的法律体制、运行有序的财政支持体制和强有力的监督体制,此外,德国还有发达的社会补充体制。这些都为我国农村公共物品的供给提供一些启示。

关于政府公共服务能力的研究多数都是围绕政府公共服务职能、公共服务供给等研究展开的,尚未形成统一的研究方法、研究套路。但是,政府公共服务能力是政府能力的重要内容之一,也是衡量政府能力的重要指标。因此,本书接下来按照发展脉络,对政府能力的国内外研究进行梳理。

二、政府能力的相关研究

虽然从20世纪80年代至今,政府公共服务能力的研究文献很少,但是国内外关于政府能力的研究成果却比较丰富,也比较深入。这些研究对本书提出“政府公共服务能力”的概念有一定的借鉴意义,因此本书下面对国内外政府能力相关研究进行综述。

(一) 国外政府能力研究

国外政府能力研究最早可以追溯到2000多年前古希腊时期。当时,在“理

想国”、“理想城邦”、“理想政体”和“城邦治理”的思想中虽然没有明确提出“政府能力”的概念，但无意间涉及了“政府能力”。如亚里士多德（Aristotle）曾指出：“凡显然具有最高能力足以完成其作用的城邦才可算是最伟大的城邦。”^①这句话蕴含的思想是“政府能力必须与政府的目的、职能相适应”。这些思想可以说是政府能力研究的起源。继柏拉图（Plato）、亚里士多德后，约翰·洛克（John Locke）、孟德斯鸠（Montesquieu）、卢梭（Rousseau）等思想家的著作中也较多关注了“政府的能力应该为谁服务”。

资产阶级革命以后，“政府能力”的思想也随着资本主义经济以及西方经济学的发展逐渐增多。在自由竞争时期，亚当·斯密（Adam Smith）主张政府只充当“守夜人”的角色而放任国民经济的运行，政府职能限定严格，主要局限在全国性公共产品供给、产权保护、税收等领域。1929~1933年资本主义世界爆发了空前严重的经济危机，西方国家政府纷纷以凯恩斯（Keynes）的主张为指导广泛深入实行国家干预，调节国民经济运行。第二次世界大战后，随着“市场失灵”认识逐渐加深，再加上受到一些社会主义国家的影响，西方国家的政府职能开始膨胀。问题也随之而来，“政府不断扩张的职能如何获得资源与能力支撑？政府如何通过经济政策恰当地干预经济？”（汪永成，2006）。越来越多的学者开始思考“政府能力”的问题，如政治发展理论学派的艾森斯塔德（Eisenstadt）、阿尔蒙德（Almond）、亨廷顿（Huntington）等，公共政策学派的柯尔曼（J. R. Coleman）、劳勃（J. Rober）、查尔斯·林德布洛姆（Charles Edward Lindblom）、兰兹（R. T. Rands）。

20世纪70年代西方发达国家受到“滞胀”的沉重打击，政府职能扩张与政府能力不足之间的矛盾凸显，政府面临严峻挑战，尤其在财政、管理、信心等方面。此后，以政府主导发展为模式的多数第三世界国家都遭遇了失败。美国《时代》周刊曾经尖锐地指责：“政府死亡了吗？”这问题的背后是政府面临的重重危机。从这开始，政府能力的研究掀起了高潮。20世纪70年代以来的政治学、行政学 and 经济学理论，包括公共选择、治理和新公共管理等理论学派都纷纷从各自不同的研究视角关注政府能力问题。实际上，70年代政府能力研究也是与当时的历史背景紧密相关的。当时，地方政府能力直接关系到公共资源的使用效率和公共服务的供给水平，因此，西方国家的中央政府越来越重视地方政府的能力建设，而且政府能力建设是改变政府间关系的关键政策要素（Burgess, 1975），其主要目标是“增强行政长官、公共机构领导以及项目管理者计划、执行、管理或者评估政策、战略及项目以影响公共社会环境的能力”（Cohen,

① 亚里士多德：《政治学》，北京：商务印书馆，1965（8）：353，转引自汪永成：《经济全球化与中国政府能力现代化》，北京：人民出版社，2006（1）：2。

1995)。赖特(Wright, 1975)则将城市政府能力建设看做由“政策需求的确认、政策项目的开发、政策绩效的标准、政策绩效的分析、最终效果的分析”五个环节组成的一个政策管理过程。斯科特和麦克多纳德(Scott & Macdorald, 1975)认为政府能力可以分解为工具、组织能力和资源三个维度,这实际上是从地方政策管理角度来分解的。而道格拉斯(Douglas, 1999)认为19世纪50~60年代的能力建设事实上就是增强一国的科技和经济基础设施水平。

20世纪80年代开始,学者们开始在前人研究的基础上对政府能力问题进行反思。加根(Gargan, 1981)认为从政策、资源和项目的管理角度来评价政府能力并不符合地方政府的实际运行环境,“地方政府的能力就是完成其目标任务的能力”。霍纳德尔(Honadle, 1981)强调建立以政治维度为重点的综合性政府能力分析框架,并用来分析政府能力建设中的各类问题。他还系统梳理了20世纪60年代以来有关政府能力建设的各种观点、相关理论和方法框架(Honadle & Howitt, 1986),做了很多基础研究工作。

20世纪90年代以后,政府能力沿袭了以往的研究成果,并呈现出两个维度:一是政府能力的政治维度,二是政府能力的行政或管理维度;前者基于政治学,后者基于管理学。阿尔蒙德认为政府能力就是建立政治行政领导部门和政府行政机构,并使它们拥有制定政策和在社会中执行政策,特别是维护公共秩序和维护合法性的能力。科昂(Cohen, 1995)将制度建设引入能力建设的研究中,并且为实现提高政府能力的目标而设计了可操作的具体途径,例如,对有技能的人员开展培训、招聘、轮岗那些等。《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》中明确强调了加强政府能力建设的重要性,指出政府能力是衡量政府“能够干什么”、“怎样干”和“干得怎样”的重要指标,较详细地探讨了政府职能与政府能力相适应的问题以及政府能力的提升策略(世界银行,1997)。内利森(Nelissen, 2002)界定了潜在能力和有效能力的概念,提出了由司法(Juridical)、经济(Economical)、政治(Political)构成的“JEP”三维结构,讨论了不同政府治理模式中的政府能力,并且探讨了政府能力的评估问题。

21世纪以来,学者们开始对政府能力的内部要素和结构、政府能力建设的方法、程序和有效性等产生浓厚兴趣。乔治(George, 2000)指出政府能力差距是制约城市管理有效性的重要原因,而影响因素包括州政府的过度干涉、政府职员的低薪酬等。科格伯恩和泽内德(Cogburn & Sohneide, 2003)认为管理能力对于政府的政策绩效具有直接影响,因此把政府的管理能力定义为“政府配置、开发、使用和控制其人力、物力和信息资本以支持其政策职能的内在能力”。还有一些学者通过建立评估指标体系对政府能力进行量化比较研究(Polidano, 2000; Donahue, 2000; Beere, 2005; Lucio, Jane & Fay, 2007; Compton, 2007),从技术层面对政府能力研究进行突破。波利达诺(Polidano, 2000)认为政府能力是“政策能