

教育部人文社会科学研究规划基金项目(07JA790006)  
《地方政府的空间经济行为与区域经济发展》



张泰城等/著

# 地方政府的 空间经济行为与 区域经济发展

DIFANGZHENGFUDE KONGJIANJINGJIXINGWEIYU QUYUJINGJIFAZHAN

江西人民出版社



# 地方政府的 空间经济行为与 区域经济发展

教育部人文社会科学研究规划基金项目(07JA790006)  
《地方政府的空间经济行为与区域经济发展》

张泰城等/著



江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府的空间经济行为与区域经济发展/张泰城著.

—南昌:江西人民出版社,2012.10

ISBN 978-7-210-05705-5

I. ①地… II. ①张… III. ①地方政府—关系—区域经济发展—研究—中国

IV. ①D625 ②F127

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第235598号

## 地方政府的空间经济行为与区域经济发展

作者:张泰城等

责任编辑:万莲花

封面设计:同异文化传媒

出版:江西人民出版社

发行:各地新华书店

地址:江西省南昌市三经路47号附1号

编辑部电话:0791-86898650

发行部电话:0791-86898815

邮编:330006

网址:www.jxpph.com

E-mail:swwpublic@sina.com web@jxpph.com

2012年10月第1版 2012年10月第1次印刷

开本:787毫米×1092毫米 1/16

印张:18.25

字数:290千字

ISBN 978-7-210-05705-5

定价:32.80元

承印:南昌市红星印刷有限公司

赣版权登字-01-2012-484

版权所有 侵权必究

赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换

# 目 录

绪 论 .....	1
一、选题背景与意义 .....	1
二、相关文献综述 .....	6
三、研究框架 .....	24
四、研究方法 .....	25
第一章 地方政府的空间经济行为 .....	27
第一节 空间与空间经济行为 .....	27
一、空间 .....	27
二、空间经济行为 .....	37
第二节 地方政府的空间经济行为 .....	47
一、地方政府的属性 .....	47
二、地方政府的职能 .....	51
三、地方政府的空间经济行为 .....	53
第二章 地方政府空间经济行为的影响因素 .....	58
第一节 区位因素 .....	58
一、区位的相关概念 .....	58
二、区位与地方政府空间经济行为 .....	62
第二节 要素禀赋 .....	65

一、自然资源 .....	65
二、人力资源 .....	68
三、技术条件 .....	71
四、制度因素 .....	76
第三节 人文环境 .....	82
一、社会环境 .....	82
二、经济环境 .....	85
三、文化环境 .....	89
<b>第三章 地方政府区域发展战略与空间规划 .....</b>	<b>94</b>
第一节 地方政府区域发展战略的内涵 .....	94
一、地方政府区域发展战略的定义 .....	94
二、地方政府区域发展战略的基本特征 .....	96
三、地方政府区域发展战略的基本内容 .....	97
第二节 地方政府区域空间发展战略的模式与基本要求 .....	100
一、地方政府区域空间发展战略的理论模式 .....	101
二、地方政府区域空间发展战略的基本要求 .....	103
第三节 地方政府的区域空间开发与规划 .....	106
一、区域空间规划的内涵 .....	106
二、地方政府区域空间开发规划的主要模式 .....	107
三、地方政府区域空间开发规划的重点 .....	110
第四节 主体功能区与地方政府的区域空间管制 .....	122
一、主体功能区的内涵 .....	122
二、推进主体功能区建设中的地方政府 .....	126
三、地方政府的主体功能区规划 .....	129
<b>第四章 地方政府产业空间布局的调整与规划 .....</b>	<b>133</b>
第一节 区域产业空间布局的形成与演进 .....	133
一、区域产业空间布局的内涵 .....	133
二、区域产业空间布局的形成与演进 .....	135

三、区域产业空间布局形成与演化的机制 .....	137
第二节 地方政府的产业空间布局规划与政策 .....	140
一、地方政府产业空间布局规划与政策的目标 .....	140
二、区域主导产业的选择 .....	141
三、地方政府的产业空间布局政策 .....	147
第三节 产业空间集聚与地方政府的产业集群政策 .....	149
一、产业集群的内涵 .....	149
二、区域产业集群形成的条件、动因与路径 .....	154
三、地方政府在区域产业集群形成和发展中的作用 .....	158
四、地方政府产业集群战略的时机选择 .....	161
第五章 城镇化战略与地方政府的城镇空间布局 .....	163
第一节 城镇化的内涵与发展规律 .....	163
一、城镇化的内涵 .....	163
二、城镇化的主要模式 .....	165
三、城镇化的基本规律 .....	171
第二节 区域城镇体系与地方政府的城镇体系规划 .....	172
一、区域城镇体系的内涵与特征 .....	173
二、区域城镇体系的主要内容 .....	174
三、地方政府城镇体系规划的重点 .....	183
第三节 城镇群与地方政府的城镇群战略 .....	185
一、城镇群的概念和基本特性 .....	185
二、城镇群的理论基础 .....	190
三、地方政府的城镇群战略 .....	195
四、地方政府城镇群战略的政策保障 .....	199
第六章 地方政府的公共产品空间布局与规划 .....	203
第一节 地方政府与公共产品的供给 .....	203
一、公共产品的定义 .....	203
二、公共产品的分类 .....	205

三、公共产品的特点 .....	208
四、公共产品的溢出效应分析 .....	209
五、公共产品的供给方式 .....	210
第二节 我国公共产品供给的现状其原因分析 .....	212
一、我国公共产品供给的现状 .....	212
二、影响我国地方公共产品供给困境的原因透视 .....	214
三、地方政府公共产品供给与民生保障 .....	215
第三节 公共产品空间布局与空间经济结构 .....	216
一、公共产品空间布局的内涵 .....	216
二、公共产品空间布局与区域经济协调发展 .....	217
三、公共产品空间布局与区域空间结构改善 .....	220
四、公共产品供给对空间经济结构影响效应具体分析 .....	221
第四节 我国地方公共产品供给路径选择和政策建议 .....	228
一、科学界定政府在公共产品供给上的职能 .....	228
二、推进地方公共产品供给主体多元化和适度市场化 .....	228
三、构建公共产品供给的可持续财政支持体制 .....	229
四、完善农村公共产品供给和建设机制 .....	229
五、建立公平的社会保障体制 .....	230
第七章 地方政府的空间合作与协调 .....	231
第一节 地方政府竞争理论及效应分析 .....	231
一、地方政府竞争理论综述 .....	231
二、地方政府竞争的主要内容 .....	233
三、我国地方政府竞争的特点 .....	234
四、我国地方政府竞争类型 .....	235
五、地方政府竞争的效应分析 .....	236
六、地方政府竞争的外部性分析 .....	245
第二节 影响地方政府空间合作与协调的因素 .....	249
一、行政区经济、区域经济与区域经济一体化 .....	249

---

二、影响地方政府空间合作与协调的因素 .....	252
三、我国地方政府合作进程 .....	254
四、地方政府合作模式 .....	255
第三节 地方政府空间合作与地域分工专业化 .....	258
一、区域分工与区域合作 .....	258
二、地方政府合作困难的原因 .....	260
第四节 区域经济协调机制和协调组织体系的建立 .....	264
一、地方政府合作应遵循的基本原则 .....	264
二、地方政府合作机制的构建途径 .....	266
参考文献 .....	271
后 记 .....	282



# 绪 论

## 一、选题背景与意义

经济活动必须在一定空间存在且空间分布不均衡，那种认为“国家是一个没有大小的点，在国家内部，生产要素可以迅速、无成本地从一种活动转移到另一种活动；在表示国家之间的贸易时，通常也采用一种没有空间的办法；对于所有可贸易的商品，运输成本为零”<sup>①</sup>的观点显然与现实不符。在二十世纪九十年代，我国区域经济学研究视野主要集中在区位选择，较少涉及对区域主体的确认和主体行为的研究。古典经济学漠视政府在经济发展中的作用，认为企业只要在技术进步这一“黑箱”内就能促进经济发展，政府充当守夜人维护私有财产神圣不可侵犯的信条即可。对于区域经济学而言，明确区域主体“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源”<sup>②</sup>，大量的证据支持了“诺斯悖论”。例如在1960年和1983年间，新加坡通过政府干预，其国内生产总值年均增长达9%，使新加坡成为当时世界上经济增长率最高的国家之一。中国经济连续三十多年的高速增长，使中国GDP在2010年成功地赶上日本成为世界经济第二大体。“中国奇迹”使北京共识再次引发人们对政府功能的思考。在古典经济学家配第看来，“土地是财富之父，劳动是财富之

---

① 保罗·克鲁格曼：《地理和贸易》，北京大学出版社，2009年版，第3页。

② 道格拉斯·C.诺斯：《经济史中的结构与变迁》，上海三联书店、上海人民出版社，1994年版，第20页。

母”，经济增长被视为土地和劳动的函数，即  $Y=f(L_1 \cdot L_2)$ ，以后的各种经济增长模型无非是在配第模型中添加各种要素。因而，区域经济发展长期以来被解释为资本、劳动和技术等要素的函数，忽视了政府在经济增长中的功效。

制度经济学拓展了研究视野，将政府作为最为重要的要素之一，从制度层面考察区域经济发展，认为“有效率的经济组织是经济增长的关键：一个有效率的经济组织在西方的发展正是西方兴起的原因所在”<sup>①</sup>。对经济增长根源的解释并不是要素禀赋而是怎么获得这些要素并对之进行配置，“最重要的解释变量是政治组织和政府的行政能力”<sup>②</sup>。否则，拥有最丰裕的石油资源的欧佩克成员国就理所当然成为经济强国。

从政府与市场的作用强度组合分析，有“强市场、强政府”，“强市场、弱政府”，“弱市场、强市场”，“弱市场、弱政府”四种模式。各种模式对经济增长产生的绩效是不同的，“在世界各地，政府正成为人们关注的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考关于政府的一些基本问题”<sup>③</sup>。政府在经济发展中处于何种角色？如何发挥政府的职能？诚如林毅夫所说“政府政策对经济增长的重要性是怎么强调也不为过分的”。早在1948年，萨缪尔森就认为：“现在，政府的经济作用达到如此重要的地位”，“几乎在我们所研究的所有国家中，政府在经济上的作用稳步增加”<sup>④</sup>。

古典经济学家斯密认为，社会个体在自利动机驱使下进行分工劳动，社会资源通过无形之手进行配置达到最优。“我们的晚餐并非来自屠宰商、酿酒师和面包师的恩惠，而是来自他们对自身利益的关切”。追求私利的个人行为，在既定的法律和制度下，无意中造成有利于全社会利益增进的结果。为此，斯密认为经济主体“通常既不打算促进公共利益，也不知道他自己是在什么程度上促进那种利益……他所盘算的也只是自己的利益。在这场合，像在其他许多场合一样，他受着一只看不见的手的指导，去尽力达到”<sup>⑤</sup>。斯密由此断定资源配置由市场机制进行调节，政府只是充当守夜人的职责无需对经济进行干预。因为

① 道格拉斯·诺斯、罗伯特·托马斯：《西方世界的兴起》，华夏出版社，1989年版，第12页。

② Reynolds, L.j. "The spread of Economic Growth to the Third World; 1850—1980". *Journal of Economic Literature*, 1983, p.55.

③ 世界银行：《世界发展报告：变革中的政府》，经济科学出版社，1997年版，第1页。

④ 萨缪尔森：《经济学》（上册），商务印书馆，1981年版，第70页，第59页。

⑤ 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），商务印书馆，1974年版，第27页。

“个人的利害与情欲，自然会使他们把资本投在通常最有利于社会的用途。但若由于这种自然的倾向，他们把过多资本投在此等用途，那么这些用途利润的降落，其他各用途利润的提高，立即使他们改变这错误的分配，用不着法律干涉，个人的利害关系与情欲，自然会引导人们把社会的资本，尽可能按照最适合于全社会利害关系的比例，分配到国内一切不同用途”<sup>①</sup>。政府作为“守夜人”只需履行三种应尽的义务：“第一，保护社会，是指不受其他独立社会的侵犯。第二，尽可能保护社会上各个人，是指不受社会上任何其他个人侵犯或压迫，这就是说，要设立严正的司法行政机关。第三，建设并维持某些公共事业及某些公共设施。”<sup>②</sup> 米尔顿·弗里德曼与罗斯·弗里德曼两位学者对斯密这一思想进行了诠释，认为无形之手在组织经济活动方面主要起着三个重要作用：“第一，传递情报；第二，提供一种刺激，促使人们采用最节省成本的生产方法把可得到的资源用于最有价值的目的；第三，决定谁可以得到多少产品——即收入的分配。”<sup>③</sup>

自由竞争理论支配经济学长达一个多世纪，受其理论影响，人们深信市场机制对资源配置帕累托最优，政府作为“守夜人”无须对经济进行干预。显然，斯密的理论不能使人们寻找到经济发展根源的满意答案，“在新古典的经济模型中，政府被概念化为具有干预市场过程以纠正各种市场失灵的潜在能力的中立仲裁者。很显然，这一假定对于理解任何经济的实际发展过程都没有什么用处。不用说也知道政府有自己的利益”<sup>④</sup>。自由资本主义理论遭遇到1929—1933年世界经济危机走向尽头。1936年，凯恩斯发表了《就业、利息和货币通论》，主张国家采用扩张性的经济政策，通过增加需求刺激经济增长。这一理论开启了政府干预经济、促进经济增长的先河。在战后，几乎所有资本主义国家都采用了凯恩斯的政府干预主义。

从历史视角分析，政府在有国家存在之时就开始发挥作用。内森·罗森堡和L.E.小伯泽尔在《西方致富之路：工业化国家的经济演变》一书中，用确切

① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），商务印书馆，1974版，第119页。

② 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），商务印书馆，1974版，第72页。

③ 米尔顿·弗里德曼、罗斯·弗里德曼：《自由选择：个人声明》，商务印书馆，1982版，第19页。

④ 青木昌彦、金滢基、奥野-藤原正宽：《政府在东亚经济发展中的作用》，中国经济出版社，1998年版，第34页。

的历史事实证实了上述观点：到中世纪，中国和阿拉伯等国家在科学技术上的水平高于西欧，但西方国家后来居上，在经济上超过东方国家，其原因是西欧等国家在中世纪的中后期建立了一种有利于不断创新的社会机制。十九世纪初产业革命的发生就在于一个有利于经济增长的体制作为基础。这种增长体制是在中世纪中后期的商业革命中逐渐形成起来的，例如复式簿记是十三世纪发明的，公司制度是在十七世纪初出现的。可以断言，没有政府在制度上的变迁，产业革命是不可能发生的。

古典经济学家将土地、资本、劳动力视为最基本的生产要素，无论是新古典经济学外生经济增长模型（索洛模型），还是基于新古典经济增长模型发展的内生经济增长模型，均没有涉及政府与经济增长的函数关系，也没有回答为什么技术、知识在这样的国家而不是在那样的国家发生并对经济发展产生促进作用。令人遗憾的是以生产关系为研究对象的马克思主义经济学理论光辉却因社会主义错误实践，被西方经济学界视为“通向奴役之路”遭到否定，直到制度经济学的创立，制度才被视为经济增长的关键，使马克思的天才般论证得到“否定之否定”。正是制度变迁总是朝着由效率低向效率高的方向演进或者是制度变迁会出现使个人收益逐渐接近社会收益的制度供给，激发了人们的创业激情。制度主要的供给者是政府，诺斯进而得出“国家悖论”。在诺曼尼·科尔森看来，经济增长主要是资本、人力推动，而制度则是“第三个因素”，“经济增长本身通过资源基础和积累资本而形成人类选择的重要拓展。人力资本的改善（教育、技术和健康）使得个人‘更有力量’，而同样拓展了选择。不过，制度结果是第三个因素”。

诺斯在《西方世界的兴起》中明确指出：“有效率的组织需要在制度上作出安排和确立所有权以便造成一种刺激，将个人的经济努力变成私人收益率接近社会收益率的活动。”经济的发展要求对建立在经济基础之上的上层建筑进行变革，这种变革诱发了更适合经济发展要求的新制度的产生，两者相互激励。制度在经济增长中的作用，也引发了经济学家们对制度重要性的思考。经济学家迈耶认为，“要理解不同国家取得广义‘发展’的不同经验，更充分地鉴别组织和制度的作用是必要的……这些都是新一代发展经济学家研究日程上的重

要问题”<sup>①</sup>。

20世纪80年代,针对亚洲经济快速发展,克鲁格曼在《亚洲奇迹的迷思》一文中,将其发展原因归纳为“汗水理论”,认为亚洲这些国家取得的巨大经济成就,主要“功臣”不是国家,而是人们的“汗水”,是这些国家人民善于学习、辛勤劳作的结果。但“汗水”驱动的高速经济增长不可持久,只有科技才是可持续发展的外部推动力。我们认为,克鲁格曼没有分析亚洲的人们为什么会辛勤劳作获得巨大回报背后的制度原因。

制度经济学拓展了经济学的研究视野,从制度入手考察区域经济发展,使理论界对经济增长的动因分析跳出了新古典经济学的窠臼。正如我国经济学家吴敬琏所言:制度重于技术。在熊彼特看来,企业家进行毁灭性的破坏是经济增长中最为重要的人力资本,但熊彼特并没有详尽考察企业家产生的制度性因素,健全的市场经济体系和民主的政府是企业家生存的沃土。正如管理学家德鲁克所言:一个健全的企业是不可能与一个病态社会相并存的。我们可以这样理解,病态社会是由于病态政府造成的,病态的政府是由于病态的制度造成的。

上世纪末发生在东亚的金融危机就被学者们认为是政府的错误干预导致。阿马蒂亚·森认为亚洲金融危机的前导性因素是“不受挑战的治理权力轻而易举地转化为对无责任核实、无透明性状况的不加质询的认可,而政府和金融头目之间的家族联系经常进一步强化这种局面。政府的非民主性质对经济危机的产生起了重大作用”<sup>②</sup>,有责任而没有权力的政府部门是无效的,有权力而没有责任的政府部门是恶性的,每一项权力都对应不可推卸的受托责任,这是针对“诺斯悖论”按政治哲学提出的答案。

中国的经济改革正是一场自下而上的制度变迁,即地方政府“强迫”上级政府同时上级政府也在财政分权上给予地方政府利益诱导而发生的一场渐进式的变革的过程,从而创造了世界经济发展上的“中国奇迹”。增加制度供给诱发自民间的推动力量是中国经济成功转轨的关键。学者毛寿龙认为,“最近一个世纪,世界上不同国家有的成了发达国家,有的还是发展中国家……在这一不平衡的发展进程中,每种因素都起着关键的作用,而政府的作用显然具有决

<sup>①</sup> 杰拉尔德·迈耶、约瑟夫·斯蒂格利茨:《发展经济学前沿:未来展望》,中国财政经济出版社,2003年版,第19页。

<sup>②</sup> 阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,中国人民大学出版社,2002年版,第180—181页。

定性的地位”<sup>①</sup>。

著名经济学家刘易斯指出：“政府可以对经济增长具有显著的影响。如果政府做了正确的事情，增长就会得到促进。如果政府做得很少，或者做错了事，或者做得太少，增长就会受到限制。”<sup>②</sup> 实证研究也表明经济社会协调发展有赖于政府“有所为”。因此，对我国地方政府在经济增长过程中的空间经济行为研究，研究地方政府的空间经济行为、区域发展战略与空间规划、产业空间规划与布局、城镇空间布局与规划、公共产品空间布局与规划、空间合作与协调等等，很可能是解开中国经济增长之谜的钥匙之一。<sup>③</sup>

## 二、相关文献综述

### 1. 对地方政府存在的合理性论述

为什么每个国家除了中央一级政府外，还需要存在地方政府？传统理论主要从信息约束的视角解释地方政府存在的合理性，一是地方政府存在对经济发展产生重大影响，二是通过地方政府来提供公共产品时会比中央政府更具效率。围绕着行政分权这一充满魅力的命题，学者当中仁者见仁，智者见智，提出了许多理论解释。

早在美国建国之初，杰弗逊等一批思想家就认为：由一个中央政府妥善管理广大的国土和众多的人口是一件极其困难的事，就应该把可以由地方管好，又不至于危及民族统一的那部分权力交给地方政府，把分权制的国家政权组织形式与联邦制的国家结构形式结合起来。

哈耶克的行为优势论。哈耶克认为地方政府的行动具有私有企业的许多优点，却较少有中央政府强制性行动的危险。地方政府间的竞争或一个允许迁徙自由的地区内部较大单位间的竞争，在很大程度上能够提供对各种替代方法进行试验的机会，能确保自由发展所具有的大多数优点。尽管绝大多数个人根本不会打算搬家迁居，但通常都会有足够的人尤其是年轻人和具有企业家精神的人，对地方政府形成足够的压力，要求地方政府像其竞争者那样根据合理的成本提供优良的服务，否则他们就会产生空间上的迁徙。

---

① 毛寿龙：《有限政府的经济分析》，上海三联书店，2000年版，第19页。

② 阿瑟·刘易斯：《经济增长理论》，上海三联书店，1994年版，第515页。

③ 丘海雄、徐建牛：《市场转型过程中地方政府角色研究评述》，《社会学研究》，2004年第4期。

蒂布特“以足投票”理论。1956年10月，蒂布特在美国《政治经济学刊》上发表《一个关于地方公共支出的纯理论》一文，提出了著名的蒂布特模型，为研究地方政府在经济发展中的作用提供了启示。蒂布特模型提出了七个理论假设。第一，消费者在空间上的流动不受任何限制；第二，各社区的税收与服务组合的信息是充分的；第三，可供选择的社区数量是很多的；第四，社区选择不影响就业机会；第五，公共产品或服务在社区间没有外部性；第六，任一类型的社区都有一个最优规模；第七，低于最低规模的社区会寻找新居民以降低平均成本。蒂布特提出了一个这样的设想：每一空间一旦形成“洼地”，人们从其他空间流向“洼地”，聚集“洼地”的地方政府周围。人们愿意聚集在某一个空间的地方政府周围，是因为他们想在全国寻找地方政府所提供的服务与所征收的税收之间的一种精确组合，以便使自己的效应达到极大化，当他们发现这种组合符合自己的效用极大化目标时，便会在这一区域居住下来，从事工作，服从当地地方政府的管辖。蒂布特理论告示人们，居民自由搜寻流动空间，地方政府必然要在空间上对公共服务与税收的组合上进行优化，政府之间就会相互模仿、学习、传递，从而促进区域经济增长，使整个社会达到福利最大化。偏好相同的人会聚集在同一空间，导致公共服务按最小的成本被提供。由于人们会自然地由公共物品成本高的城市向公共物品成本低的城市流动，地方政府之间在提供公共物品的成本方面的差别不会长久存在。因此，地方政府改进公共产品供给技术，压缩开支，以吸引更多的居民流入。

施蒂格勒最优分权理论。施蒂格勒在1957年发表了《地方政府功能的有限范围》一文，对地方政府存在的合理性进行了诠释。施蒂格勒认为，公共决策应在最低层次的政府进行，地方政府存在主要缘于两个方面：一是地方政府比中央政府在空间上更接近于本地居民，比中央政府更了解其管辖的选民的效用和要求；二是偏好不同的人有权对不同种类和不同数量的公共物品进行投票表决，选择公共物品的种类和数量。

奥茨的分权定理。奥茨认为地方政府要比中央政府有效，强化了地方分权的必要性。在《财政联邦主义》一书中，奥茨从中央政府等量分配公共物品的假定出发，论证了地方政府的分权体制合理性，认为地方政府与中央政府在提供公共物品行为上存在着效率差异。中央政府由于要等分每一人公共物品所遇到的有约束力的限制条件，使其在配置资源的功能上不如地方政府。“对于某一

种公共品来说——关于这种公共品的消费被定义为是遍及全部地域的所有人口子集的，并且，关于该物品的每一个产出量的提供成本无论对中央政府还是对地方政府来说都是相同的，那么，让地方政府将一个帕累托有效的产出量提供给他们各自的选民，则总是要比由中央政府向全体选民提供任何特定的并且一致的产出量有效得多。”奥茨还从管理学的管理幅度出发，认为地方政府根据各自管辖空间的居民消费偏好去提供公共物品，联邦中央政府无权对地方政府的公共收支的规模、水平、类型进行控制。而马斯格雷夫则是从考察财政职能出发，分析了中央政府和地方政府存在的合理性和必要性，认为“财政联邦主义的核心在于，资源配置政策应该根据各地居民的偏好不同而有所差别；而收入再分配与宏观经济稳定政策则主要归中央政府负责”。马斯格雷夫指出在公共品供给效率和分配的公正性实现方面，中央政府和地方政府间必要的分权是可行的，这种分权可以通过税种在各级政府间的分配固定下来，从而赋予地方政府相对独立的权力。

特里希的偏好理论。特里希认为中央政府决不是全知全能的贤人，难于对全体居民的偏好进行准确判断，必须进行地方分权。由于经济活动存在信息不完全和不确定性的，地方政府管辖的空间较小，更接近于公众，会比中央政府更了解本地居民的偏好，在提供公共物品的过程中不容易发生偏差，不像中央政府那样，在提供公共物品上要么是供给不足，要么就是供给过量。另外，由于社会属于风险回避型，因此，厌恶风险的社会也将偏好于让地方政府来提供公共物品。由中央政府提供公共商品，不能达到帕累托最优状态；只能由地方政府来提供公共商品，才能实现帕累托最优。

萨缪尔森政府干预论。很多经济学家从市场失灵角度论证政府干预的必要性进而肯定政府的存在，认为地方政府是否能发挥其职能，只存在做多做少的问题。在《经济增长理论》一书中，刘易斯曾简洁地描述过政府失灵，“既可能是由于它们做得太少，也可能是由于它们做得太多”。政府怎样才能不至于做多又要防止做得太少，这一度很难把握。布坎南从经济人的假设出发，运用成本—收益方法对政府行为进行了实证分析，认为当政府缺陷明显小于市场缺陷的情况下，才可以选择适当的政府干预。问题是政府缺陷小于、等于或大于市场缺陷如何进行判断？由谁作出？如果是由市场作出判断，显然要在市场缺陷完全暴露之后，再由政府进行事后干预。如果是由政府作出判断，政府往往



夸大市场失灵的危险进而强调政府干预的必要，进而导致政府失灵。对政府干预具有明确必要性的论述，正如萨缪尔森所说：“当今没有什么东西可以取代市场来组织一个复杂的大型经济。问题是，市场既无心脏，也无头脑，它没有良心，也不会思考，没有什么顾忌。所以，要通过政府制定政策，纠正某些由市场带来的经济缺陷。”因此，“现代经济是市场和政府税收、支出和调节这只看得见的手的混合体”<sup>①</sup>。

在我国设立地方政府的合理性更多是从中国国情和发挥“两个积极性”的前提出发。中国人口众多，各地政治、经济、文化发展极不平衡。早在1938年，毛泽东就指出：“一般的方针集中于上级；具体的行动按照具体情况实施，下级有独立自主之权。上级对下级某些具体行动有意见，可以而且应该作为‘训令’提出，但决不应作为不可改变的‘命令’。越是地区广大，情况复杂，上下级距离很远，这种具体行动就越应加大其独立自主的权限，越应使之多带地方性，多切合地方情况的要求，以便培养下级和地方人员的独立工作能力，应付复杂的环境。”新中国成立后，毛泽东更加注意处理中央与地方的关系，1956年在《论十大关系》一文中，毛泽东提出了发挥中央与地方两个积极性的著名论断。指出，要妥善解决中央和地方的矛盾，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。“地方权力过小，对社会主义建设不利”，“我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多”<sup>②</sup>。

## 2. 对地方政府人性假定的论述

人性假定是经济学的重要理论基础，也是研究地方政府职能定位的理论前提。人被经济学家们假定为有自利和理性两个特点。“理性”表现为：第一，追求利益最大化的人在行动时，必然进行成本—收益分析，选择利益最大化的组合；第二，人的知识是完备性的，偏好体系是稳定有序的，个人的计算能力强。正是建立在这样的假定基础上，“经济人”成为具有完全理性的人，他们能作出最优选择组合。为了接近更真实的经济世界，经济学家对人的“完全理性”提出了质疑。事实上，人决不可能具有完全理性，只能是有限理性。否则，市场经济中就只会是赢家而无弱者，优胜劣汰的竞争规律就发挥不了调节资源

① 萨缪尔森：《经济学》（上册），中国发展出版社，1993年版，第8页。

② 陆巍峰：《地方政府行为与浙江民营经济发展研究》，复旦大学博士论文，2006年。