



政治经济学系列丛书 · 学术系列

Zhengzhi Jingjixue Xilie Congshu

新政治经济学视野下的地方政府： 职能定位、行为边界与目标选择

XINZHENGZHI JINGJIXUE SHIYEXIA DE DIFANGZHENGFU:
ZHINENG DINGWEI XINGWEI BIANJIE YU MUBIAO XUANZE

| 时家贤 著 |



经济科学出版社
Economic Science Press

013038036

D625
106

政治经济学系列丛书 · 学术系列

Zhengzhi Jingjixue Xilie Congshu



新政治经济学视野下的地方政府： 职能定位、行为边界与目标选择

XINZHENGZHI JINGJIXUE SHIYEXIA DE DIFANGZHENGFU:
ZHINENG DINGWEI XINGWEI BIANJIE YU MUBIAO XUANZE

时家贤 著



经济科学出版社
Economic Science Press



北航

C1646023

D625
106

080888810

图书在版编目 (CIP) 数据

新政治经济学视野下的地方政府：职能定位、行为边界与
目标选择/时家贤著. —北京：经济科学出版社，2013. 4
(政治经济学系列丛书·学术系列)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3084 - 3

I. ①新… II. ①时… III. ①地方政府 - 政府职能 -
研究 - 中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 042404 号

责任编辑：柳 敏
责任校对：杨 海
版式设计：齐 杰
责任印制：李 鹏

新政治经济学视野下的地方政府： 职能定位、行为边界与目标选择

时家贤 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
总编部电话：88191217 发行部电话：88191537

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京欣舒印务有限公司印装

710 × 1000 16 开 16. 75 印张 280000 字

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3084 - 3 定价：32. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：88191502)

(版权所有 翻印必究)

序

中国的经济体制改革是一场举世无双的伟大变革。马克思主义经典作家的科学巨著是我们的行动指南，但不可能给改革中的各种问题提供现成的答案。西方经济学的一些理论可资借鉴，然则遇到中国复杂的经济问题经常“水土不服”。即便在 30 多年的改革过程中，我们对于经济体制改革的核心问题也一直都在不断地探索之中。

在改革初期相当长一段时期内，讨论最多的核心问题是计划与市场的关系。1981 年，党的十一届六中全会《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出，必须在公有制的基础上实行计划经济，同时发挥市场调节的辅助作用。1982 年，党的十二大报告明确指出，正确贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则。1984 年，十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》第一次提出“社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济”，实行计划经济同运用价值规律、发展商品经济，不是互相排斥的，而是统一的。1987 年，党的十三大指出计划和市场的作用范围都是覆盖全社会的，并首次提出“国家调节市场、市场引导企业”的新的经济运行机制。十三届四中全会后，提出建立适应有计划商品经济发展的计划经济与市场调节相结合的经济体制和运行机制。直到 1992 年党的十四大，才第一次明确提出我国经济体制改革的目标是“建立社会主义市场经济体制”，以利于进一步解放和发展生产力。

进入城市经济体制改革后，讨论的核心是价格改革和企业改革的关系。党的十二届三中全会提出，增强企业活力是经济体制改革的中心环节，价格体系的改革是整个经济体制改革成效的关键。在具体实施过程中，主要强调价格改革的重要性，首先进行“价格闯关”。但在实践中发现，只改价格不改企业，企业对价格信号不能做出灵敏反应，经济体制改革仍不成功。因此，之后持续强调企业改革的重要性。1993 年，十四届三中全会提出建立现代企业制度是我国国有企业改革的方向。1997 年，党的十五大提出加快推进国有企业改革。2003 年，十六届三中全会提出建立现代产权制度。2007 年，十七大提出以现代产权制度为基础发展混合所有制

经济。但随着改革的不断进行，越来越涉及政府改革，因为不仅存在“市场失灵”，也存在着“政府失灵”的问题。

在全面深化经济体制改革的新时期，党的十八大报告明确提出经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好地发挥政府作用。深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变，这是对加快转变政府职能的最新论述。对此应该加强学习和领会，以推动经济体制改革不断向纵深发展，即所谓“改到深处是政府”。

应该看到，这里所说的转变政府职能是一个总的概念。相对说来，更多的是指中央政府。然而在中国，不论是过去还是现在，地方政府的作用不容忽视，转变政府职能包括地方政府。中央和地方的关系是一个重要的关系。1956年，毛泽东发表《论十大关系》中就包括中央和地方的关系。新中国成立以后直到改革开放前，我国曾多次实行权力下放，主要是调整中央和地方、条条和块块的管理权限，但一直处于“一放就乱、一管就死”的怪圈之中。究其原因，主要是不重视因而无法解决政府和市场的关系。因为如果没有市场、不面向市场、不适应市场，无论如何调整权限划分也无济于事，其经济体制必然是僵化的，经济增长必然是乏力的。

改革开放和社会主义现代化建设以来，中国经济保持了30多年的高速增长，创造了“中国奇迹”。除了企业活力得到增强之外，中央政府尤其是地方政府发挥了重要作用。所以有人总结说，中国经济增长靠的是“双动力”（投资需求和净出口需求）、“双引擎”（中央政府和地方政府），而且从某种意义上来说，地方政府对于经济增长及其速度的追求，丝毫不亚于中央政府，如果没有地方政府的推动，中国的经济增长无论如何不能这样快。这就引起了专家学者研究地方政府职能和行为的浓厚兴趣，如地方官员追求GDP增长的“晋升锦标赛”、“中间扩散型政府变迁”等。

实际上，同是地方政府，其类型和作用也不尽相同。在由辽宁大学程伟教授主持的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“东北老工业基地改造与振兴研究”的子课题“东北老工业基地政府作用”的研究中，我曾率课题组专门研究了四种不同形式的地方政府：一是苏州政府的“理性执政”，二是温州政府的“无为而治”，三是东莞的“服务型政府”，四是上海（以及东北）的“强政府”。由于制度变迁的“路径依赖”，与党的十六大和十六届三中全会确定的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的政府的四大经济职能相适应，现阶段东北地方政府的经济职能是促

进经济发展、优化经济结构、加强市场建设和提供公共服务。^① 2007年,在我个人的一本专著中,我曾指出,东北振兴关键在于制度创新,增强地方政府的制度创新能力对东北振兴有着重要的意义。^② 此前,在与我的博士生时家贤教授合写的一篇论文中也曾阐述了相同的观点^③,同时鼓励她继续深入开展这方面的研究。

近年来,家贤一直致力于中国政府特别是地方政府与经济发展问题的研究,有了一些新的想法和思考,并计划撰写一部地方政府与经济发展问题的专著。从2005年开始,围绕辽宁省哲学社会科学基金项目《辽宁与南方经济发达省份政府职能差异、启示与对策》研究,又搜集了大量的相关资料,做了一系列的研究工作:出版了专著《转轨、全球化与中国政府规制体制改革》(2010年获辽宁省第十一届哲学社会科学成果三等奖(省政府奖));完成了两个研究报告:《辽宁与南方经济发达省份政府职能差异的比较研究》(2012年获辽宁省第十二届哲学社会科学成果三等奖(省政府奖))和《关于沈阳市政务环境建设的对策建议》。这些成果获得了同行专家们的较好评价。

2011年年底,在与我交流的过程中,家贤又提到撰写相关专著一事。为此我建议她试着从新政治经济学角度进行切入,似可更具前沿性、前瞻性、理论性和实践性。家贤采纳了我的建议,于是就有了现在呈现给读者的这本《新政治经济学视野下的地方政府:职能定位、行为边界和目标选择》一书。

也许,关注地方政府的职能作用和行为边界并不是什么新话题,但将其置于新政治经济学的视野后却使这一似曾相识的“老”话题颇具新意,也使该研究呈现出一些新的特点:

第一,从社会现实出发,从整体上和结构上强化对地方政府作用背景条件的认识,重点理解地方政府职能定位与经济社会背景之间的关系。该书指出,中国的社会现实是正处于经济转轨和经济全球化的洪流之中,二者从内部和外部两个方面深刻影响和制约着地方政府的职能范围和行为边界,而且也影响着地方政府职能和行为方式的未来走向。

第二,将研究聚焦到地方政府身上,做到“大题小做”。新政治经济学是一个相当宽泛的理论体系,是一系列方法、学科和理论的集合。虽然

① 程伟等:《东北老工业基地改造与振兴研究》,经济科学出版社2009年版,第370、375页。

② 林木西:《东北老工业基地制度创新》,辽宁大学出版社2009年版,第1、7页。

③ 林木西、时家贤:《体制创新——振兴东北老工业基地的关键》,载《东北大学学报(哲社版)》2004年7月,第6卷第4期。

对政府作用的关注是其共同取向，但对政府作用的关注程度是不同的。该书以地方政府为核心，把新政治经济学中与政府职能和行为最直接相关的理论范式摘选出来进行比较研究，便于取其精华，为我所用。

第三，把经济转轨和经济全球化的过程理解为政府的权力和责任下移和外移的过程。由于权力和责任下移，使地方政府的差异性逐渐凸显，这可以较好地解释东北地区（如辽宁）与南方经济发达省份的政府职能的差异；由于权力和责任外移，使市场、企业、个人或组织的作用突出，这便于对经济发展方式转变与政府治理的关系进行分析。同时，该书还强调，政府权力和责任的下移或外移不是无止境的，而是有边界的，这个边界和政府的规制职能密切相关。

诚然，在经济体制改革中如何发挥地方政府的作用、转变地方政府职能是一个随着社会经济条件的变化而不断深化的课题。中国社会主义市场经济越是发展，有待深入研究的问题就越多。不过，家贤教授的这部新著为此进行的有益探索和大胆尝试，为深入研究这一问题提供了宝贵的借鉴，这一重要的阶段性成果值得一读。

是为序。

林木西

2013年2月

目 录

绪 论	1
第一节 问题的提出	1
一、对地方政府的关注已经成为一种全球性现象和世界性趋势	1
二、地方政府成为研究中国经济成功转型的一个视角	2
三、就中国目前的状况而言，对地方政府的关注仍是重中之重	2
四、从辽宁的情况看，加强对地方政府的研究更具现实意义	3
第二节 国内外研究现状述评	4
一、国外研究现状	4
二、国内研究现状	8
三、简评	12
第三节 新政治经济学的研究取向	14
一、政治经济学的演进与新政治经济学的产生	14
二、新政治经济学的内涵与外延	17
三、新政治经济学的学术旨趣	21
第四节 关于政府和地方政府的界定	25
一、政府是经济社会发展不可或缺的制度安排	25
二、政府的双重身份	26
三、政府的层级	27
四、中国地方政府	28
第五节 研究思路、主要内容与主要特点	32
一、研究思路	32
二、主要内容	34
三、主要特点	35
 第一章 经济转轨与政府职能定位的内在规定性	38
第一节 经济转轨及其对政府的影响	38

一、经济转轨的外延与内涵	39
二、经济转轨的内容和实质	40
三、经济转轨的方法和途径	41
四、经济转轨的目标	43
五、经济转轨对政府的影响	44
第二节 经济转轨时期政府职能定位的一般性	44
一、市场经济及其特征	45
二、市场经济条件下政府对经济施加影响的理论依据	47
三、政府对经济施加影响的客观动因	51
四、市场经济条件下政府职能和角色定位	54
第三节 经济转轨时期政府职能作用的特殊性	58
一、政府职能作用的动态性	59
二、政府职能作用的强势性	61
三、政府职能作用的广泛性和层次性	62
四、政府职能作用的复合性和艰巨性	64
五、政府职能作用的过渡性	65
第二章 经济全球化与政府行为的外在约束性	68
第一节 经济全球化及其对政府的影响	68
一、经济全球化的内涵	68
二、经济全球化的本质特征	71
三、融入经济全球化是发展中国家实现现代化的必由之路	76
四、经济全球化对政府的影响	78
第二节 全球地方化及其影响	81
一、全球地方化的主要原因	82
二、全球地方化的表现	83
三、全球地方化的影响	84
第三节 世贸组织规则对政府行为的约束	86
一、世界贸易组织的建立是国际组织机构安排的典范	86
二、世贸组织规则把规范政府行为作为己任	88
三、世贸组织规则对政府行为进行规范的实质	89
第四节 其他国际规则对政府行为的约束	92
一、对危害全球社会和生态环境的行为进行约束	93
二、对国际市场上限制竞争的行为进行约束	95

第三章 比较经济分析与地方政府的差异性	100
第一节 比较经济分析：新比较经济学视角	100
一、新比较经济学是比较经济学发展的一个重要阶段	100
二、新比较经济学的研究范式	102
三、新比较经济学的主要特点	105
第二节 中国地方政府差异性的决定因素及其演进历程	109
一、地方政府职能定位的约束条件	109
二、地方政府职能差异性的决定因素	110
三、中国地方政府差异性的形成过程	113
第三节 个案分析：辽宁与南方经济发达省份政府职能的 差异分析	118
一、关于南方经济发达省份样本选取的说明	118
二、辽宁与南方经济发达省份政府职能差异的主要表现	120
三、辽宁与南方经济发达省份政府职能差异性的主要成因	126
第四节 辽宁与南方发达省份政府职能差异的几点启示	133
一、要正确认识政府职能和经济发展水平之间的关系	133
二、正确处理政府和市场、政府与社会的关系	133
三、政府在区域经济发展过程中发挥重要的作用	134
四、政府自身制度的构建及其变迁会对经济发展产生重大的影响	134
五、探索符合辽宁省省情的政府职能模式	135
 第四章 政府规制理论与地方政府的职能边界	136
第一节 政府规制理论概述	136
一、政府规制产生的制度基础	136
二、政府规制的内涵	138
三、政府规制的依据、分类和对象	140
四、政府规制及规制改革的理论依据	143
第二节 中国政府规制改革对政府职能边界的重塑	146
一、关于政府规制概念及内涵的界定	147
二、中国政府规制体制改革的必然性与必要性	148
三、中国政府规制改革的路径	150
第三节 从政府规制内容看中国地方政府规制的特点	159
一、地方政府规制的分类	159

二、地方政府规制的主要内容·····	163
三、中国地方政府规制的特点·····	167
第五章 政府失灵理论与政府治理 ·····	173
第一节 政府失灵：公共选择理论的主要议题·····	173
一、公共选择理论的产生及内涵·····	173
二、公共选择理论的方法论基础·····	176
三、公共选择理论之政府行为分析·····	180
第二节 公共选择理论的逻辑结论——走向治理·····	184
一、治理时代的来临·····	185
二、治理的内涵与类型·····	186
三、政府治理及其主要特征·····	189
第三节 个案分析：从经济发展方式转变看政府治理的 必要性·····	191
一、经济发展、经济发展方式与经济发展方式转变·····	191
二、加快经济发展方式转变，政府治理势在必行·····	197
三、经济发展方式转变过程中政府的角色定位·····	202
第六章 地方政府行为方式的目标选择与构建路径 ·····	204
第一节 目标选择：“治理型”地方政府·····	204
一、“治理型”地方政府的寓意·····	204
二、“治理型”地方政府的基本框架·····	206
三、“治理型”模式中地方政府的主要角色·····	208
第二节 构建“治理型”地方政府的现实基础·····	211
一、构建“治理型”地方政府的必然性和必要性·····	211
二、中国治理改革的实践探索·····	212
三、构建“治理型”地方政府的时机已日趋成熟·····	216
第三节 构建“治理型”地方政府遇到的主要障碍·····	218
一、政府发挥作用的国内外环境并不宽松·····	219
二、政府主导型经济发展模式的弊端逐渐显露·····	220
三、政府战略目标的“碎片化”·····	222
四、传统的政府管理体制的负面影响·····	225
五、现有的地方政府体制的弊端·····	227
第四节 构建“治理型”地方政府的具体举措·····	229

一、更新观念，建立新思维	230
二、进一步推进市场化改革，夯实市场经济基础	232
三、围绕建立“三元三层”的市场秩序，实现政府角色的 均衡发展	233
四、构建政府治理机制，促进各主体协调发展	235
五、推进体制创新，提高政府能力	239
主要参考文献	241

绪 论

第一节 问题的提出

自人类进入现代社会以来，政府在一个国家社会经济发展中的地位和作用日益凸显。一个国家经济发展水平如何、在全球化中的地位如何，很大程度上取决于该国是否有一个有权威、有能力、务实的、有效的、有限的政府；取决于该国政府做了什么事情以及如何做事；取决于该国的政府职能、角色定位和政府的行为模式。不论是单一制国家还是联邦制国家，地方政府都是一个国家政治制度的重要组成部分。地方政府是政府履行其职能的基本力量。地方政府职能履行的如何，作用发挥得如何，不仅关系到地区经济的发展状况，更关系到一个国家的整体经济发展水平和整个社会的发展。人类社会越进步，这种倾向越是明显。

一、对地方政府的关注已经成为一种全球性现象和世界性趋势

自工业革命以来，人类社会发展的历史就是政府运作与管理的内容与方式不断变化的历史。从斯密时代的“守夜人”到凯恩斯时代的“政府干预”；从20世纪80年代初的“新公共管理”运动，到20世纪90年代初的“重塑政府”运动，以及进入2000年以来的“新公共治理”等一系列政府创新思潮与主张的演进历程，使人们越来越认识到政府创新日益成为现代政府的核心价值之一。而地方政府在现代发达国家中的地位越来越重要，尤其是第二次世界大战以后。主要表现在：一是地方政府与中央政府的关系更加紧密，相互依赖显著增强，使地方政府成为公众关注的焦点，成为各种潜在矛盾的对象。二是随着福利国家的出现，地方政府承担的公共服务职能越来越多，公共开支不断增加。三是20世纪70年代中后

期以来，由于全球性的经济危机的影响，地方政府管理体制中的问题变得越来越明显。“地方政府开支紧缩，而公民的服务需求仍在增加，地方政府要求改变对中央政府的依赖和减轻其负担，公共服务传送中存在的协调困难和目标偏离问题越来越突出，公民中弥漫着对地方政府与政治的冷漠情绪。在这种背景下，一股从英国开始的地方政府改革浪潮席卷全球，并持续至今。”^①

二、地方政府成为研究中国经济成功转型的一个视角

改革开放 30 多年来，尤其是近 10 年来中国发生翻天覆地的变化：经济总量从世界第六位跃升到第二位，社会生产力、经济实力、科技实力迈上一个大台阶，人民生活水平、居民收入水平、社会保障水平迈上一个大台阶，综合国力、国际竞争力、国际影响力迈上一个大台阶，国家面貌发生新的历史性变化。事实证明，这些巨大成就的取得，与地方政府角色转变和政府行为方式变化不无关系。在经济转型而引发的大规模制度变迁中，地方政府角色转变、职能转变和行为方式转变成为中国经济转型的重要内容之一，地方政府成为制度变迁（创新）的主体，成为经济转轨的内生变量。因此，“对于身处经济社会制度急剧转型时期的中国各级政府而言，变革与创新毫无疑问也是理解其内在行动逻辑的关键字眼。”^② 尤其是 20 世纪 90 年代以来，当学者们从宏观上、整体上对中国经济转型的成功经验的探索未有突破时，对地方政府及其行为的关注便成为理论研究的新焦点。^③

三、就中国目前的状况而言，对地方政府的关注仍是重中之重

一是中国处于经济转轨、社会转型的关键时期。体制改革仍是中国经济前行的动力。而体制改革的核心是正确处理好政府和市场的关系，尊重价值规律的作用，发挥政府的作用。这其中就包含着地方政府作用如何发挥的问题。二是随着决策者对创新重要性的强调以及对政府改革的重视，

^① [英] 斯蒂芬·贝利：《地方政府经济学：理论与实践》，北京大学出版社 2006 年版，译丛总序，第 1 页。

^② 俞可平：《中国地方政府的改革与创新》，载《经济社会体制比较》2003 年第 4 期，第 31～34 页。

^③ 江曙霞：《改革开放中的地方政府——厦门变迁 30 年标本考察》，格致出版社、上海人民出版社 2009 年版，第 1～2 页。

政府创新成为了改革的一大亮点。地方政府的创新活动方兴未艾。“中国的各级政府在积极学习和借鉴其他国家经验的同时,也根据本国制度的特点以及本地的实际情况创造性开展了工作,有效地解决着新老问题。中国政府创新已经成为全球政府创新的重要组成部分,其在某些领域的创新也引起了国际同行的重视。”^① 三是中国工业化、城市化过程的诸多问题,如民生问题、失地农民的补偿和安置问题、公民的权益保障问题等都在拷问地方政府的责任和地方政府的政策。所以,必须加强对地方政府的研究。

四、从辽宁的情况看,加强对地方政府的研究更具现实意义

辽宁作为老工业基地,曾有“共和国工业长子”的美誉。然而在重视效率和市场原理的市场经济大潮中,辽宁的光环渐渐逝去,辽宁在全国的位次出现后移。与辽宁老工业基地的发展境况截然相反的是,昔日相对落后的南方省份,经过 30 多年的改革开放,一跃成为中国经济社会发达省份。过去,从新中国成立后一直到 1994 年之前,在中国除了直辖市之外的 27 个省、自治区,辽宁的经济实力一直是全国经济总量的第一,辽宁的 GDP 是广东省的 2 倍;现在,广东省 GDP 一跃成为中国第一,是辽宁的 2 倍;第二产业增加值,过去辽宁是广东的 1.9 倍,现在是广东(现居第 1 位)的 1/2。而南方经济发达省份,不仅成为中国经济发展最快、最活跃的地区,形成了各具特色的区域经济发展模式,而且形成各具特色的政府职能模式。其中尤以江苏、浙江和广东更为突出。在浙江,政府有以民营经济起家的底子,形成温州模式;在江苏,政府有组织乡镇企业起家的底子,形成了“苏南模式”;在广东有外向型经济的底子,形成了颇具特色的珠三角模式。南方发达省份成功经验为我们研究地方政府行为和职能模式提供了丰富的素材和可供参考的逻辑框架。分析不同地方政府模式差异性,借鉴南方发达省份政府职能转变的成功经验,有助于推动辽宁政府体制的发展和完善;有助于辽宁地方政府机关的工作人员增长知识、更新观念、提高能力,从而更好地推进辽宁地方政府体制建设和辽宁经济的跨越式发展。

综上所述,加强对地方政府的研究既符合世界潮流,又迎合中国社会

^① 杨雪东:《简论中国地方政府创新的十个问题》,载《公共管理学报》第五卷第 1 期,第 17 页。

经济发展的需要以及地方经济发展的需要；既具有重要的理论意义，又具有实践意义。从理论上讲，地方政府职能定位和政府行为边界问题是我国社会主义市场经济建设过程中必须面对的基本问题。虽然说多年来学术界一直关注这一问题，并取得了一定的成果，但仍然有许多问题有待进一步深入探讨，有许多视角有待挖掘，尤其是与实践要求相适应的理论探讨仍是薄弱环节。中国独特的改革模式和大量的地方政府创新实践迫切需要学者们作出理论回应和前瞻性指导。而西方的理论和实践成果为研究我国的地方政府提供了丰富的经验和启示；中国改革开放 30 多年来所发生的巨大变迁为地方政府研究提供了极为丰富的素材和研究空间。对地方政府职能定位和行为边界进行理论和实践的追踪与研究，不仅可以了解政府改革的最新领域和动向，还能深刻理解中国制度建设的内在逻辑，揭示中国制度变迁的各种可能性路径。从实践过程看，随着我国市场经济体制的不断完善，地方政府职能处于转变过程中，但仍存在许多弊端。目前经济发展中的许多问题不能不说与政府行为不当或政府干预经济太多有关，如烦琐的审批制度、行政垄断和地方保护主义等。政府行为不当或干预过多从根本上说是不愿意放弃旧体制下习惯自如的管理方式，也就是不愿意放弃由此带来的根本利益，不愿意为适应新的政府职能而花费代价。特别是现在中国已成为世界贸易组织的正式成员，政府行为及其价值取向必须要有一个正确的定位。只有正确认识并切实界定政府行为及其价值取向，才能够把政府职能切实转移到宏观调控、社会管理和公共服务上来，逐步做到政企分开、法制健全、监管有序，努力建立一个公平、公正、透明的市场环境，从而从根本上遏制政府官员的腐败行为。

第二节 国内外研究现状述评

一、国外研究现状

在国外，关于地方政府的研究有多年的历史。早在 1851 年，英国学者乔舒亚·托尔敏·史密斯（1851）就写过《地方自治与中央集权》一书。随后，欧美各国研究地方政府的著述和刊物大量涌现。第二次世界大战结束以来，地方政府在西方国家中的地位越来越重要，地方政府与中央政府的关系更加紧密和相互依赖。尤其 20 世纪 70 年代末以来，在西方新

公共管理运动和治理理论的推动和指引下，西方各国掀起了一股重新审视地方政府的运动，西方学者对该问题的研究更加深入细致。纵观西方学者的研究，主要集中在以下几个方面。

1. 关于地方政府存在的合理性的研究

近 50 年来，世界潮流的方向是各国决策权的重心在下移，权力下放或分权化使大量决策权和公共财政开支从中央政府转移到地方政府手中。斯蒂格勒（1957）认为设计管辖区应遵循两项原则：代议性政府离人民越近，越能更好地工作；人民应该有权选择适合自己的公共服务的种类和数量。按照斯蒂格勒的两条原则，可以得出这样的结论是：为了实现资源配置的有效性和分配的公平性，决策应该在最低行政层次的政府部门进行。如果说这个结论会抑制中央政府决策的极端性，但它在某种程度上却讲述了分级财政管理的必要性。哈耶克（1960）在《自由秩序理论》一书中指出，市场不是一种由政府为了更高层次的效率和消费者满意而重新设计出来的事物，而是自发地发展起来的一种自然现象，政府作为一种人为的秩序，其任务是保证市场基本条件的稳定、消除市场发展道路上的障碍等。在地区经济中，地方政府与市场经济中的其他主体一样是利己的，具有追求自身利益最大化的要求，为谋求地区利益最大化，地方政府会选择成本最低、收益最大的决策；地方政府在决策和提供服务的过程中，要遵守法治的原则，绝不能使用强制力。奥茨（1972）提出地方分权原则，“各项公共服务都应交由使提供这些服务的收益和成本内部化的最低层级的辖区”，这是因为，地方政府了解地方居民关心什么；地方做出的决策回应着享受公共服务的群体的需求，这就有助于实现财政责任和效率，尤其是当服务的融资同样实行分权时；取消了不必要的辖区层级；促进了辖区间竞争和创新。^①此外，还有夏葡“依政府职能分权”的理论、埃克斯坦的“按受益原则分权”的理论、特里西“偏好误识”的分权理论，等等。

2. 关于地方政府角色和职能的研究

斯蒂芬·贝利（2006）在《地方政府经济学：理论与实践》一书中，对地方政府在民主体制中的角色和地方政府的经济角色进行研究。指出，地方政府的主要职能就是以恰当反映地方情况和地方选择差异的方式提供

^① 转引自〔美〕安瓦·沙：《发展中国家的地方治理》，清华大学出版社 2010 年版，第 4 页。