

· 现代经济学与管理学文库 ·

LIBRARY OF MODERN ECONOMICS AND MANAGEMENT SCIENCE

学术书系

ACADEMIC WORKS SERIES

区域开发与地方政府的经济行为

REGION DEVELOPMENT OF THE LOCAL GOVERNMENT

毛传新 / 著



東南大學 出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

F127/46

2007

东南大学科技出版基金资助项目

区域开发与地方政府的 经济行为

毛传新 著

东南大学出版社
· 南京 ·

内 容 提 要

本书是一本系统研究转轨时期地方政府经济行为理论与实践的专著。作者首先提出了地方政府行为的一种分析框架,试图揭示区域开发中地方政府行为的一般规律。在此基础上对现阶段区域开发中地方政府的行为及其影响进行实证研究,揭示地方政府的行为特征、现实矛盾等问题,探索进一步规范地方政府行为的可能途径。本书视角独特,且有一定深度,可供政府管理人员及研究者参考。

图书在版编目(CIP)数据

区域开发与地方政府的经济行为/毛传新著. —南京:
东南大学出版社, 2007. 12

ISBN 978-7-5641-0831-1

I. 区… II. 毛… III. 地方政府—经济行为—研
究—中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 097471 号

东南大学出版社出版发行
(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人:江 汉

江苏省新华书店经销 兴化市印刷厂印刷

开本:700mm×1000mm 1/16 印张:9.5 字数:192 千字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5641-0831-1/F·112

定价:20.00 元

(凡因印装质量问题,可直接向读者服务部调换。电话:025-83792328)

目 录

第 1 章 绪论 主题、方法和结论	(1)
第一节 主题和研究方法	(1)
第二节 本书的结论	(3)
第 2 章 转轨中的地方政府行为主体:一种分析框架	(5)
第一节 关于地方政府行为主体的界定	(5)
第二节 关于地方政府主体的行为范围	(9)
第三节 关于地方政府行为的追求模型	(12)
第四节 关于地方政府行为的条件研究	(14)
第五节 关于地方政府行为的经济作用及其均衡结果分析	(18)
第 3 章 制度创新与地方政府行为	(21)
第一节 制度背景与地区经济发展	(21)
第二节 制度创新中的地方政府的角色分析	(25)
第三节 转型时期地方政府制度创新的主要领域	(28)
第 4 章 公共管理与地方政府经济行为	(32)
第一节 公共管理的内涵特征	(32)
第二节 公共管理职能:理论必要性与现实可行性	(33)
第三节 公共管理模式:对传统的反思	(37)
第四节 结语:对我国地方政府公共管理的启示	(41)
第 5 章 公共产品与地方政府经济行为	(44)
第一节 公共产品的性质、特征及范围	(44)
第二节 地方公共产品性质、特征及提供方式	(45)
第三节 政府直接提供方式与间接提供方式的比较分析	(48)
第四节 我国地方公共产品供给存在的主要问题	(53)
第五节 地方政府公共产品提供的制度创新	(57)

第6章 公共政策与地方政府经济行为	(63)
第一节 政府公共政策化:背景和意义	(63)
第二节 地方政府经济政策:目标及指向	(64)
第三节 我国地区经济政策的若干误区及其影响	(68)
第四节 结论:地区经济政策的优化路径	(72)
第7章 企业型政府与地方政府能力建设	(83)
第一节 “企业家”、“企业家精神”在公共行政领域的适用性	(83)
第二节 企业型政府的内涵特征	(86)
第三节 提高我国地方政府创新能力:必要性与可行性	(88)
第四节 地方政府能力建设的路径分析	(90)
第8章 可持续发展与地方政府行为	(93)
第一节 指导思想与基本原则	(93)
第二节 地区可持续发展的制约因素	(95)
第三节 地区可持续发展中的政府行为	(102)
第四节 可持续发展下的地区环境管理	(107)
第9章 地区经济发展战略及其制定	(113)
第一节 地区经济发展战略产生的背景	(113)
第二节 区域经济发展理论及其评析	(115)
第三节 若干可供选择的地区经济发展战略模式	(122)
第10章 个案分析:三个地区的经济发展战略模式	(138)
第一节 个案选择的背景、依据	(138)
第二节 区位(市场)依托型发展模式:富阳个案	(139)
第三节 资源依托型发展模式:浏阳个案	(141)
第四节 政策依托型发展模式:宝鸡个案	(143)
参考文献	(147)

第 1 章

绪论 主题、方法和结论

第一节 主题和研究方法

把地方政府(包括省、自治区、直辖市以及地、县级政府)作为经济分析的对象是基于地方政府作为相对独立的利益行为主体这一基本前提,在我国地方政府的这一地位是随着改革进程而逐步确立的。研究地方政府的经济行为,应从两个不同但又相关的层面进行:一是地方政府与中央政府的关系;二是地方政府与所辖地区之间的关系。

在世界范围内,中央政府与地方政府之间的权责划分可以抽象为相对独立的联邦制模式和相对集权的单一制两种模式。就单一制模式而言(如日本、韩国、中国等),20世纪80年代以来中央向地方审慎地放权已成为一种总体趋势,且中央与地方权力划分的基本准则是始终如一的,即大政方针由中央政府决定;整个政府体制实行层级控制,下级服从上级;地方政府管辖区域、权力大小、官员任免、奖惩均由中央政府决定或同意;对地方政府不适当的行政行为,中央政府有权撤销或纠正。在一些国家上述关系甚至以宪法的形式加以确认,其宗旨是为了加强宏观调控,促进资源在全国范围内的合理配置与有效利用,保持国民经济持续、稳定、协调发展。

市场体制下地方政府与所辖地区之间的关系实质上是政府与市场的关系。当代政府与市场的关系具有两方面的特征:一是市场配置资源的基础性功能已被广泛地认可与接受;二是随着分工与协作规模、范围的扩大,政府经济功能总体上呈现出不断强化的趋势。虽然地方政府与中央政府在职能上存在着互补与协调的关系,但在政府功能演化的趋势上,地方政府也具有当代政府的一般特征。

在中国,体制转轨时期的制度特点决定了上述两个层面的关系均存在着不确定性。早期的中央政府与地方政府之间的行政性分权虽然奠定了地方政府利益行

为主体地位,但由于制度设计与安排的不完善,以致行政性分权效应超出了中央政府的预期;在行政性分权的基础上,地方政府与企业之间经济性分权不彻底,导致政府目标代替企业目标、政府行为取代了企业行为。地方政府行为影响所至不仅波及微观经济、中观经济、宏观经济的方方面面,而且在一定程度上也阻滞了市场化改革的进程。

西方理论界对于政府行为的研究长期以来主要集中在经济学与行政学领域。由于功能视角的不同,经济学主要从效率出发,以市场功能与政府功能的互补性为假设前提,界定政府与市场的关系。按照对政府与市场关系的不同认识,典型的有亚当·斯密为代表的自由主义者所坚持的“政府失效派”,以新福利经济学和凯恩斯主义为代表的“市场失效派”;按照时间序列划分政府的作用由早期的“守夜人”角色、克服“市场失灵”过渡到发展经济学所主张的“发展型政府”。行政学则从政府行政管理(公共管理)与政治之间关系的角度研究政府的行政管理功能并形成了不同的流派,有的强调行政管理的公共性和政治性即政治取向,有的认为它是类似于私人部门的一种管理行为即注重其管理倾向,另外一些人则突出行政管理中的主权、机构和规制的重要性即法律取向。按照时间序列划分可以分为早期的公共行政时期和后期的公共管理时期,前期主张行政与政治的“两分法”并强调行政管理的技术性、专业性;后期则主张行政与政治(管理与政策)不可分,在管理方法上深受工商管理取向和公共政策取向的影响。总之,西方的政府行为理论是在自由市场背景下形成和发展起来的,因而对后来转型国家的市场化改革实践具有重要的借鉴意义。但从总体上说,具体到地方政府行为尤其是转轨时期地方政府行为作为一种“成体系”的理论研究仍然相对滞后。

国内学术界对政府行为的研究是与渐进式的改革进程相伴的。改革进程的独特性与复杂性,导致理论研究往往滞后于改革的实践,往往带有“事后”描述的性质,通过对改革实践的分析与综合、演绎与归纳,试图建立一种“一般的”渐进式改革的路径模式,因此基本上属于“实证研究”的范畴;研究的问题往往集中在实践中出现的“热点”问题,如“政企分开”、“地方保护主义”等议题。另一方面,研究对象往往集中在一般的政府与市场的关系上,而对于有更多约束变量的地方政府行为,则由于受经济发展与制度变迁所处水平与阶段的影响,仍是一个相对的、动态的概念,其具体内容还是一个没有列入研究日程的问题。

从行为性质上看,地方政府行为可分为政治行为、经济行为和社会行为;从行为影响范围看,地方政府行为影响所及不仅包括本区经济,也包括区域经济与宏观经济。本书的主题是区域开发与地方政府的经济行为,重点研究在所辖地区经济发展中地方政府的经济行为取向。从方法论角度讲,本书的特点在于:主要不是回答区域开发中地方政府“实际做了什么”,而是要探究“应该怎样做”,即在首先界定

市场体制下地方政府行为模式的基础上,针对转轨时期地方政府的行为偏差,提出相应的“对策”。简言之,本书主要是以“规范”的方法来处理自己的论题。从事这项研究的主旨在于,试图将“一般性”的地方政府行为理论应用于中国地方政府行为研究中,为地方政府改革提供一些有益的路径选择。

作为一项规范性研究,本书包含着三个相对独立但又相互联系的层次:其一,结合相关理论对影响地方政府行为的主要因素进行规范性分析,表明地方政府“应该怎样做”;其二,对地方政府“实际做了什么”进行实证性地描述;其三,发现差距并寻找解决问题的适当路径。按照本书结构安排首先是总体研究,提出了一个有关转轨时期地方政府经济行为主体的分析框架,从主体、范围、目标、条件以及经济作用与均衡等方面分析了转轨时期地方政府经济行为的特征,将制度创新、克服“市场失灵”以及促进发展作为转轨时期地方政府的主要职能。其余主要是分类研究,分别就制度创新、公共管理(公共产品提供与公共政策制定)及能力建设、可持续发展、经济发展战略模式等方面展开分类研究。最后,作为研究对象的地方政府按照层级不同可以分为省、自治区、直辖市政府以及地、县级政府,本书不做特别的区分,泛指一般性的地方政府。

第二节 本书的结论

本书以中国体制创新、发展转型之特定阶段为背景,探讨了区域开发中地方政府的行为特征,并围绕政府行为的主要领域展开分析。结论如下:

1. 中央与地方的分权塑造了地方政府独立的经济行为主体地位,转轨时期地方政府行为模式具有多元性、不确定性等特征;为规范地方政府行为必须进行相应的制度、体制、管理创新。
2. 市场与政府不是绝对的非此即彼的关系,在当代,市场与政府有相互融合的趋势,并与社会“第三部门”共同承担着公共管理产品供给的任务。在克服“市场失灵”方面,地方政府公共管理与中央政府之间存在着分工与互补的关系;为克服“政府失灵”,地方政府公共管理的形式日渐呈现出市场化的趋向。除此之外,社会“第三部门”的出现为地方政府公共管理增加了一种选择的可能性。另一方面,应进行能力建设以提高政府的管理效率,其实质是培育政府的创新能力。
3. 在三阶段的渐进式改革进程中尤其是在经济性分权阶段,地方政府如何作为将直接关系到改革的成败及改革成果的巩固,在这方面,分权与保护产权同等重要。经济性分权不彻底使得地方政府难以扮演好两级调控之一的角色,企业也难以成为完整意义上的微观市场主体。保护产权不力则会降低企业对未来收益的预期,加大企业的经营风险。

4. 公共产品供给管理目标是一个涵盖需求目标、资源配置目标、社会总成本目标的多目标体系,直接供给与间接供给方式各有其特点以及适用条件,应根据公共产品性质以及管理目标的要求选择适宜的供给方式。针对直接供给方式的效率弊端,间接供给方式日益占据主导地位。另一方面,公共政策的制度与实施应顺应经济区域化、全球化的一般趋势。

5. 在可持续发展方面,地方政府的职能主要在于克服市场机制的“外部性”,通过制度、政策与管理创新在人口控制、环境保护以及可持续发展能力建设方面发挥主导作用。

6. 在市场体制下,地方经济发展战略模式的选择应突出竞争性。根据地区资源条件、发展阶段、发展环境的不同,本书将地区经济发展模式划分为资源依托型发展模式、区位(市场)依托型发展模式、创新依托型发展模式以及政策依托型发展模式。

第2章

转轨中的地方政府行为主体： 一种分析框架

改革开放以来,中国各级地方政府(包括省、自治区、直辖市以及地、县级政府)在经济社会发展中的地位和作用是有目共睹的,各地经济体系的运行或多或少地表现为地方政府行为的函数已成为无可争辩的事实。因此很有必要将经济体系中地方政府这一行为主体纳入经济分析的视野,需要建立一种分析框架。其中包括:① 地方政府行为主体界定;② 地方政府主体的行为范围;③ 地方政府主体行为的追求模型;④ 地方政府行为的影响因素;⑤ 地方政府行为的经济作用及其均衡结果。利用上述分析框架的规范与实证意义,剖析转轨时期地方政府经济行为的内在与外在因素,从而为进一步完善与规范地方政府的行为以及中央与地方的关系提供一些有益的思路。

第一节 关于地方政府行为主体的界定

在经济行政学文献中,完整意义上的地方政府是由三个要素构成的:一是相对稳定的地域;二是相对集中的人口;三是一个地方治理机构。而地方政府与中央政府的关系则随着经济社会的发展、中央与地方政治经济关系的演进时分时合,表现为极为复杂的历史动态过程。相应地,地方政府时而表现为较强的独立性,时而仅表现为中央政府的行政派出机构。

鉴于地方政府的三要素构成,首先必须明确地方与中央政府的关系。需要澄清的是,在政治学文献中,“政府”概念有广义与狭义之分。所谓的广义政府,就是全部国家机构,即包括全部立法、司法与行政机构;所谓的狭义政府一般只包括国家的行政机构。市场经济即是法制经济,因此纳入地方经济分析视野的只能是广义的“地方政府”。同时,在中央政府层次,除了立法、司法和行政的结构之外,中央政府通常还包括:① 区域层次结构,主要由中央和地方政府构成;② 部门职能机

构,主要构成是代表不同部门的政府;③ 官僚机构,其主要构成是各级各类不同职别的政府首脑和政府官员以及一般公务员。在构成上,除了与中央政府存在着相似的立法、司法和行政机构外,在纵向上,地方政府与中央政府存在着明显的上下级关系。撇开中央与地方的政治与军事关系,从先秦到清末的古代史以及民国的近代史昭示着这样的道理:中央与地方的经济关系应有一个“度”,过于集中或过于分散都是不利的,严重时甚至能够演化为激烈的政治与军事冲突。建国以后至中央与地方的分权改革之前,地方政府从性质上单纯属于中央政府的派出和代理机构,被动地履行中央一级政府所下达的各项使命。但 1980 年以来的分权改革打破了计划经济下的传统关系,从而地方政府作为相对独立的行为主体的地位逐步得到确立,这一过程主要表现在以下三个方面:

1. 中央政府向地方政府下放了大量的财权和事权。包括:① 推行了多种形式的财政包干体制,扩大了地方的财权;② 扩大了地方政府的事权,包括固定资产投资项目审批权、对外贸易和外汇管理权、物价管理权、物资分配权、旅游事务的外联权和签证通知权、工资调整权等;③ 在对外开放方面,对福建、广东两省实施特殊政策,建立深圳、珠海、厦门、汕头、海南五个经济特区,对外开放了上海、天津、大连等一批沿海开放城市和长江三角洲、珠江三角洲等地区,开放和开发上海浦东新区等;④ 在调动地方政府发展经济和社会事业的积极性方面,注意发挥中心城市的作用。1983 年以后,中央相继批准了一批城市实行计划单列,赋予它们相当于省一级的经济管理权限,在地方则推行市领导县的体制。

2. 地方政府机构改革和职能转换的相对滞后,形成所谓产权地方化。1984 年以后,中央陆续推出了有关向国有企业放权让利的 13 个文件和 97 条规定,但这种旨在扩大企业自主权的放权措施,由于地方与企业关系改革的相对滞后,非但未能达到预期的目的,相反却使这些权力集中于地方政府,国家原来对国有企业的直接管理演化为地方政府与企业面对面的管理,而且管得更多更细。应当说,作为中央政府向地方政府和企业两种放权相结合的产物,作为中国市场经济改革进程中的一种既非公有亦非私有的独特的经济模式,的确使地方政府的经济权力大大增强了。

3. 非国有经济的发展是 20 世纪 90 年代以来中国经济体制改革的主要成果之一。实践表明,非国有经济的发展与地方政府存在着天然的联系,这不仅表现在政府与企业行为的互动关系上,更反映在各地非国有企业主要控制在各级地方政府手中。

财权、事权由中央向地方的大量下放,国有企业经营管理权限向地方上的转移,以及大批非国有企业的崛起,深刻地改变了中国经济的总体格局,使得地方政府的行为获得了充分的财力基础。目前,国有企业占国民生产总值比重、资产规模、就业人数已经降低到 50% 以下。在财政上,直接表现为国家财政收入占国民

生产总值比重、中央财政收入占总体财政收入比重连年下降,远远低于同等发展中国家的水平,中央对地区经济的管理范围逐步缩小,地方逐步成为地区经济开发的主要动力。表 1.1 反映了 1982—2004 年中国中央财政控制能力的变化,它包括中央财政收支占 GDP 的比重,以及在政府财政收支总额中中央与地方各自所占的比例。前者反映中央调控整个国民经济的能力,后者反映中央对地方经济开发与发展的调节与控制能力。王绍光博士认为:“在当今世界上,一国中央政府的财政收入和支出不应该低于财政总收入和支出的 50%,或国内生产总值的 10%。当一个国家在四个方面全都低于指标的话,就可以说超出分权底限了。”^①

表 1.1 1982—2004 年中国中央财政控制能力的变化

年 度	财政收入(含预算外)		财政支出(含预算外)		中央财政占 GDP 的比重(%)	
	中央(%)	地方(%)	中央(%)	地方(%)	财政收入	财政支出
1982	30.6	69.4	44.7	55.3	11.7	16.6
1983	36.4	63.6	46.4	53.6	14.3	17.9
1984	40.1	59.5	46.7	53.3	15.8	18.3
1985	39.8	60.2	40.2	59.8	15.7	15.1
1986	38.7	61.3	39.0	61.0	14.7	14.5
1987	37.0	63.0	38.7	61.3	13.1	13.3
1988	35.6	64.4	36.4	63.6	11.3	11.3
1989	35.6	64.4	35.0	65.0	11.2	11.0
1990	36.3	63.7	35.3	64.7	11.1	10.9
1991	36.3	63.7	35.3	63.7	10.6	10.8
1992	36.6	63.4	37.4	62.6	10.0	10.3
1993	20.8	79.2	25.4	74.6	3.4	4.3
1994	45.1	54.9	26.4	73.6	6.6	4.1
1995	41.3	58.7	25.6	74.4	5.9	3.9
1996	40.8	59.2	27.1	72.9	6.5	4.5
1997	38.1	61.9	22.5	77.5	5.5	3.4
1998	39	61	23.8	76.2	6	3.9

① 王绍光. 分权的底限. 北京:中国计划出版社,1997

续表 1.1

年 度	财政收入(含预算外)		财政支出(含预算外)		中央财政占 GDP 的比重(%)	
	中央(%)	地方(%)	中央(%)	地方(%)	财政收入	财政支出
1999	41	59	26.4	73.6	6.8	4.8
2000	42	58	29.5	70.5	7.3	5.8
2001	43.2	56.8	26.5	73.5	8.1	5.5
2002	46.3	53.7	27.2	72.8	9	5.8
2003	46.6	53.4	26.9	73.1	9	5.7
2004	47.8	52.2	25.2	74.8	9.3	5.2

资料来源:《中国统计年鉴 2006》,中国统计出版社 2006 年版。

涉及地区概念,我们一般指的是行政区划。行政区划或以山水为界,或服从于政治需要,很少考虑由于社会分工、商品经济的发展所自发形成的生产、交换、消费关系的经济辐射圈,即通常意义上的经济区。事实上,经济区与行政区,既有联系,又有区别。行政区的划分,不能不以经济区为基础,尽量求得与经济区的耦合;而经济区的形成,客观上不能不受到行政区的制约和塑造,两者不能完全分开。但两者毕竟具有不同的属性,很难达到完全意义上的叠加。首先,经济区的内容、范围、层次随着经济活动的频繁演变而不断调整。其次,经济区的划分以经济为至上标准,行政区的划分则是地理、历史、经济、政治甚至文化、军事等方面的综合考量,具有明显的综合性。但随着市场经济的冲击以及人们经济主导观念的逐步确立,原有行政区划的撤销与合并必将更多地考虑经济区位因素。在当前阶段,大到直辖市的设立,小到撤乡并镇,无不是这一趋势的反映。

除了一定的地域范围外,一定数量的人口既是地区的构成要素,也是地方政府的行为对象。人口既是生产力的能动要素,又构成社会的消费群体,如何保持适度的人口数量、造就较高的人口素质、优化人口结构和分布,不仅关系着经济的发展,而且事关社会的进步。随着商品经济的发展,传统的依山傍水而居的格局早已被汹涌的移民大潮所冲破。随着户籍管理制度的由紧而松,一些地区尤其是东南沿海地区的人口管理将面临更多的挑战。

在这样界定了我们的研究对象后,还需要界定地方政府的主要特征。就整个政府主体而言,其主要特征就在于它的公共性和强制性。在谈及国家的起源时,恩格斯曾这样写道:“在每个这样的公社中,一开始就存在着一定的共同利益,维护这种利益的工作,虽然是在全社会的监督下,却不能由个别成员来承担;如解决争端;制止个别人越权;监督用水,特别是在炎热的地方;最后,在非常原始的状态下执行

宗教职能。这样的职位,在任何时候的原始社会中……还可以看到的。这些职位被赋予了某种全权,这是国家权力的萌芽。”^①恩格斯在这里揭示的实际上就是政府的公共性特征。政府的公共性特征的主要表现就在于,它“是整个社会的正式代表,是在一个有形的组织中的集中表现”^②,因而它或多或少地总要集中反映和代表整个社会的利益和意志。作为政府区域层次结构的有机组成部分,地方政府无论是单纯作为中央政府的派出和代表机构,还是作为具有相对行为权力的实体,其服务于地方整体的公共性特征都是类同的。

地方政府主体的强制特征除了立法权、司法权和行政权三项“超经济的强制”外,还表现为具有“经济性强制”的力量,这种力量表现为地方所能拥有的财权和事权,这种“超经济的强制”的政治权力和“经济性强制”的经济权力取决于地方与中央博弈的结果以及自身经济社会发展的实力。这样,摆在地方政府面前的便具有两种不同类型的权力:一是政治权力,即利用国家政权的力量通过税收、工商、公安、市场监管等手段保证地方公共开支,维护正常的市场秩序,并可通过行政立法、司法的手段以保证其公正、公开、公平性;二是财产权力,即依靠自身拥有的财产权获取相应的收益,如地方国有独资企业、控股企业、参股企业等都是这种财产权的有效组织形式。但无论是地方征税的权力抑或是地方国有企业的产权,毕竟派生于所拥有的国家权力,因而最终都可归结为“超经济的强制”。

由此可见,所谓地方政府主体即是利用其强制性特征对所辖地域、人口的公共性事务部分进行调控与监管,相对于中央政府的地方权力机构。

第二节 关于地方政府主体的行为范围

有关地方政府主体的行为范围,实质上涉及政府干预与市场调节关系的界定问题,这也是近年来学术界讨论的热点问题,明确了市场配置资源的误区,同时界定中央与地方政府面对市场误区的责任,也就为明确地方政府的行为范围提供了可能性。

二百多年前,“市场经济之父”亚当·斯密在其经典名著《国民财富的性质和原因研究》中,主张经济自由是天赋的自由权,有悖于经济自由的任何约束都应予以废除。他说:“一切特惠的或限制的制度,一经完全废除,最明白最单纯的自然自由制度就会树立起来。每一个人,在他不违反正义的法律时,都应听其完全自由,让他采用自己的方法,追求自己的利益,以其劳动和任何其他他人或其他阶级相竞争。这样,君主们就被完全解除了监督私人产业、指导私人产业、使之适合于社会利益

①② 马克思恩格斯选集(第3卷).北京:人民出版社,1972.218,438

的义务。”同时他认为个人在牟取私利的同时通过“看不见的手”也在为社会做出贡献,而且人们在牟取私利时为社会做出的贡献大于专意为社会做好事时做出的贡献。因此,在亚当·斯密看来,市场经济中政府应尽三种职能,一是“保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略。而此种义务的完成,又只有借助于兵力”。二是“尽可能保护社会上各个人,使不受社会上任何其他人的侵害或压迫,这就是说,要设立严正的司法”。三是“建立并维持某些公共机关和公共工程”。在这里,政府基本上是一个“守夜人”的角色。然而,经典理论与现实之间毕竟存在着很大的差异。市场缺陷、市场失灵、市场发育不足以及发展经济使得地方政府的行范围为存在以下特征:

1. 市场缺陷与地方政府的行为范围

关于市场缺陷,西方经济学教科书没有给出一个明确的定义,但正如萨缪尔森指出的,现实生活中还存在着这样一种现象,“即使市场体系完美地起作用时,它仍然可能导致一个有缺陷的后果”。这种内在于市场机制的缺陷包括社会分配不公、经济周期波动、宏观经济失衡、企业的逐利行为所导致的行为短期化以及外部效应等,大量的缺陷反映在宏观经济领域。因此,由市场缺陷带来的后果主要地应由中央政府通过短期的宏观经济政策、收入分配政策以及中长期的产业政策和区域布局政策加以调整。在这里,地方政府主要负责中央宏观政策的具体贯彻与实施。

2. 市场失灵与地方政府的行为范围

市场失灵(Market Failure)源于西方经济学,指在垄断、外部性、公共产品、信息不对称等场合或领域,市场机制丧失了有效配置资源的功能。萨缪尔森在《经济学》教科书中把它定义为“在一个价格体系中阻碍资源有效配置的不完全性”,“在完全竞争和不存在市场失灵的条件下,市场将利用其可利用的资源尽可能地生产出有用的物品和劳务。但是,在存在垄断、污染或相似的市场失灵的地方,看不见手的显著效率特征可能遭受破坏”。市场失灵主要表现在微观经济领域,因此应主要由与企业关系密切的地方政府加以解决:① 及时发布相关信息,引导企业的生产经营活动;② 发展经济效益小、社会效益大的具有正外部性的基础设施建设,科教文卫事业,尤其是基础教育、科技人才与成果的引进以及公共医疗卫生保健等事业;③ 对于资源、生态、环境破坏所带来的负外部性,应采取环境产权手段、经济手段以及直接管制手段等方法予以减轻直到消除,促进人口、资源、环境与经济社会的协调发展;④ 在鼓励规模经济的前提下,对于自然垄断行业,要么赋予政府企业垄断权,要么建立竞争性的政府企业以消除规模过度膨胀而带来的服务的低效率。但针对上述市场失灵所实施的政府行为必须符合下述条件:一是行为的实施必须实现预期的目的;二是必须进行成本收益比较,对于无法实现预期目的或成本高于收益者,宁可置这种市场失灵于不顾,待时机成熟时再作处理。

3. 市场发育不足与地方政府的行为范围

制度的经济效应已为理论与实践所证明,从某种意义上讲,改革开放以来一个地区制度创新的时机与水平决定着地方经济发展的契机和水平。所谓制度创新,其实质是着力培育市场机制和所有制机构,充分发挥市场在资源配置中的基础作用,早日实现计划经济向市场经济的转轨。因此,一方面需要培植微观市场主体,规范市场规则,完善市场结构;另一方面,要放开、培植、扶持非公有制经济,特别是私人企业与个体经济的发展,促进私人财富的积累。目前国有企业的产品虽已市场化了,但国有资产的市场化运作尚待时日。因此,在未来几年中,一个地区的市场化程度主要取决于私人财富的积累程度,以及私人企业发展的规模和水平。关于地方政府在市场化进程中的作用与地位,杨瑞龙先生在提出“供给主导型制度变迁方式”→“中间扩散型制度变迁方式”→“需求诱致型制度变迁方式”三阶段假设的基础上,采取个体主义的成本—收益分析法,并利用博弈论的思想,证明在中央治国者、地方政府官员和微观主体三者之间,正是由于地方政府的介入才使渐进式改革得以平稳地进行,并且能以较低的摩擦成本加快我国的市场化进程,从而使得我国的制度变迁路径呈现出阶梯状。我国东南沿海发达地区制度创新中经济发展的经验突出地表明了地方政府的作用。

4. 发展经济与地方政府的行为范围

由于地区间经济社会发展不平衡,为了追赶发达地区,欠发达地区或国家常实施赶超战略。但依靠不完善的企业制度和市场机制,依靠市场机制的自发性(自发性和逐利性)去实现产业结构的升级和产业组织的调整将是一个不确定的缓慢的过程。因此,由地方政府介入依靠政府、企业界以及专家的合力,在明确内部条件,如人口、资源、经济发展阶段、水平、经济区位等和外部条件,如国家宏观政策及竞争对手情况的基础上,制定出具有超前性、权威性、连续性、竞争性的地区经济发展战略将是十分必要的,由此可以确定地区经济发展的未来总体定位,明确地区的主导产业、先导产业、支柱产业以及产业结构升级、产业组织调整、产业布局改进和产业技术进步的方向,并提出战略性的思路和对策。

总之,政府经济行为的依据主要是针对市场缺陷、市场失灵、市场发育不足以及市场机制的自发性、渐进性相对而言的,是由市场机制的制度缺陷引起的。也有学者从社会需求的角度阐述政府经济行为的依据:一是生产社会化与专业化;二是市场机制作用的基础与市场功能缺陷;三是提供公共产品与实现社会目标。虽然说法不同,角度不同,但问题的实质是一致的,即反映了古典的市场机制的制度传统与不断变化或者说扩大的社会制度需求之间的矛盾,反映为近代政府功能有不断扩大的趋势。尽管不同的国家或同一国家的不同发展时期,特别是具有不同社会政治主张,奉行不同经济政策的不同国家的政府和同一国家不同时期的政府,可

能具有不同甚至截然相反的行为方式,但总体来说,政府的经济功能具有不断扩大的趋势,综合反映在国家支出占当年全部国内生产总值的比重即“国家支出率”上,呈不断上升趋势或至少未呈下降趋势。^①就地方政府而言,虽然由于存在着与中央政府的分权关系,使其经济行为的范围与中央政府之间存在互补与协调的关系,但在地方政府行为的依据上以及政府功能不断扩大的趋势上都具有当代政府的上述一般性特征,这在体制转轨、发展转型、体制创新时期国家的地方政府上体现得尤为明显。改革开放以来,在相当长的时期,由于经济增长的质量和效益不高,加上税收结构变化滞后于经济结构的变化,全国人均GDP和人均财政收支水平均较低,公共品供给与需求之间的矛盾以及财政收入相对量的下降与政府职能转变滞后之间的矛盾日益显性化。但近年来,随着经济增长方式的逐步改变以及各级政府在市场经济中的职能的逐步定位尤其是1994年以来以权责对等为原则的分税制的实施,使得中央财政收入占全部财政收入的比例由1993年的22%上升到1997年的48.8%,同时地方既得利益并未在此项改革中受损,借助于财政转移支付,地方在财政支出中所占的比重始终在70%以上,保持着强大的对财政收入的支配权。虽然由于受政府机构改革与职能转换尚未真正到位的影响,地方政府财政支出的增加具有阶段性和偶然性的因素,但也确实一定程度上反映了当代政府在市场体制框架内行为扩张的一般性的规律。

第三节 关于地方政府行为的追求模型

现时的地方政府的行为目标或者说行为追求,既不同于中央政府,也有别于传统的地方政府。中央治国者可以指具有“政治理念”的中央高层领导人,他们追求理性的最大化,即在社会总产出和垄断租金最大化的双重目标驱动下,通过发展经济、保持稳定来降低交易费用约束和竞争约束,尽可能持久地维持政权的稳定性。作为国家的最高决策层,其行为应包含更多的理性成分,他们面对的是整个社会群体,追求的目标更倾向于社会公共福利最大化。作为社会公共利益的当然代表,所以该主体也只能以全社会公共福利的最大化为其行为目标,而不能有更多的其他的目标,这不仅仅是一种理想化的假定,而且在一定程度上也为改革开放以来的实践所证明。传统的地方政府作为国家机器的重要组成部分与地方企业的关系更多的是强制性的统属关系,这种关系最直接地体现了国家或政府强制性特征。随着经济体制、政治体制改革的深入,一方面国家旧的控制、动员社会的手段逐渐消失,意识形态淡化了,政治控制松弛了,国家把最大的精力投入于经济建设,满足人民

^① 卫兴华. 市场功能与政府功能组合论. 北京: 经济科学出版社, 1999. 213 - 215