



经济管理学术文库 · 管理类

财政与公共部门治理： 制度困境与改革经验

Public Finance and Governance in Public Sector：
Institutional Dilemma and Reform Experience

解洪涛 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



经济管理学术文库·管理类

财政与公共部门治理： 制度困境与改革经验

Public Finance and Governance in Public Sector:
Institutional Dilemma and Reform Experience

解洪涛 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与公共部门治理：制度困境与改革经验/解洪涛著. —北京：经济管理出版社，2016.3

ISBN 978 - 7 - 5096 - 4231 - 3

I. ①财… II. ①解… III. ①财政改革—研究—中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 022577 号

组稿编辑：张巧梅

责任编辑：张巧梅

责任印制：黄章平

责任校对：张 青

出版发行：经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址：www. E - mp. com. cn

电 话：(010) 51915602

印 刷：北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销：新华书店

开 本：720mm × 1000mm/16

印 张：11.75

字 数：218 千字

版 次：2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5096 - 4231 - 3

定 价：58.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部负责调换。

联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974 邮编：100836

目 录

地方治理：财政分权理论与各国的实践比较	1
一、引言：地方政府和地方治理	1
二、地方治理与中央—地方关系：概念性的视角	2
三、地方政府的角色和职责：分析基础	4
四、各国地方政府的治理实践	16
五、发达国家的地方政府组织和地方财政	21
六、发展中国家的地方政府组织和地方财政	27
七、结论	32
公共支出结构、人力资本积累与中国经济增长路径	37
一、文献回顾	38
二、公共支出结构的内生经济增长模型	40
三、公共支出内部结构变动对经济增长的影响	43
四、模拟与实证	45
五、结论与研究展望	49
中国分税制后的财政治理：去 GDP 主义、公众参与和地方财政支出效率	52
一、引言	52
二、公众参与式公共财政理论发展与研究假设	53
三、地方政府财政支出效率测度	56
四、公民参与在地方财政支出效率变化中的作用验证	60
五、小结	68
中国政府税收征管能力变迁：改革效果与动因解释	74
一、引言——税收过快增长之谜与理论解释的局限	74



二、中国政府的税收征管制度变迁——信息化与征管流程重组	76
三、征管能力变迁对税收流失的影响——基于隐形经济的估算	79
四、对税收征管能力变迁的进一步理解——基于基础性国家能力的视角	87
国家治理逻辑下的税收制度：历史线索、内在机理及启示	92
一、引言	92
二、税收历史脉络背后的国家治理逻辑	94
三、税制在国家治理逻辑中的内在机理：三对关系	99
四、结论和启示：国家治理逻辑下的当代税制完善路径	102
中国地方政府的财政健康度评价及解释：基于省际负债与收支信息	105
一、分税制与地方政府土地财政风险	105
二、地方政府财政健康测度的文献回顾	107
三、中国地方政府财政健康度指标体系构建	109
四、省际间财政健康度评价指标含义	112
五、中国省际间的财政健康度评价结果	117
六、政策建议及研究展望	121
PEFA 政府财政管理能力评价体系及在中国地方政府的应用构想	125
一、引言	125
二、PEFA 政府财政管理能力理论基础、发展及影响	125
三、PEFA 对政府财政管理能力的评价指标体系框架	127
四、PEFA 框架在中国地方财政管理能力评价的设想及建议	134
公共部门的微观治理	
——中国医疗行业的鲍莫尔“成本病”与“以药养医”	137
一、引言	137
二、文献回顾与基本实证模型	140
三、社会医疗支出过快增长原因分析与实证模型扩展	141
四、变量定义与实证分析	143
五、结论及政策建议	152

公共部门的微观治理

——参与式治理模式与学校的教育绩效	158
一、教师参与学校治理的途径与影响机制	160
二、东亚各国教师参与学校治理的差异分析	163
三、教师参与治理决策与学校绩效关系的概念框架	166
四、教师参与治理影响学校绩效的实证分析	171
五、教师参与决策理论对当前中国教育改革的影响	176

地方治理：财政分权理论与各国的实践比较

一、引言：地方政府和地方治理

地方政府是指由国家宪法确定的特定机构或实体（如巴西、丹麦、法国、印度、意大利、日本、瑞典），也有些国家则是通过地方立法来确认地方政府的边界（如澳大利亚、美国），这些地方政府有的向更高层级的中央立法机构负责（如新西兰、英国），有的则向省（州）的国家立法机构负责（如加拿大、巴基斯坦），还有的则向中央行政机构负责（如中国），其主要职责在于向次中央层面的较小地理区划内提供一系列指定的公共服务。地方治理是一个更广泛的概念，它可以被定义为在地方水平上集体行动决策的制定和执行。因此，它包括地方政府机构和政府的层级结构，各级政府机构应履行的直接或间接义务，以及政府在追求集体行动目标时遵循的非正式规范、相互作用的网络结构、社会组织和邻域组织的关联关系，最终表现为在公民间和公众与政府间的信息交流中的协调意见，从而实现地方公共服务供给的集体决策。

地方治理包括了多元的现实目标，涉及公众的生活、工作、地方的环境保护、社会自治等。好的地方治理不仅是提供一系列的地方服务，也要保护居民的生命和自由，为民主参与社会管理和公民间的对话创造空间，支持当地市场和环境可持续发展，促进公共产品的产出，改善居民的生活质量。

尽管地方治理的概念甚至和整个人类历史一样古老，但直到近些年它才成为学术界和实践部门广泛讨论的话题。全球化和信息革命迫使人们重新审视公民和政府的关系、各自扮演的角色以及各种政府实体间的关系，甚至一些实体远超出传统政府概念，这些话题涌入到了作为大的范畴的地方治理研究中，使得地方治



理的研究不断壮大。然而，关于“地方治理”的相关概念都可从发展经济学的主流研究中窥见端倪，因为长期以来发展经济学持续关注了发展中的政府和社会组织作用。但发展经济学的研究也有局限，比如研究忽视了生产地方公共产品的整体制度环境框架，包括是什么促进或阻碍了组织的产生、组织行为规范、治理网络间的联系、合作和竞争关系。

一些学者（Bailey, 1999；Dollery 和 Wallis, 2001；Rhodes, 1997；Stoker, 1999）的研究认为，存在一个超出政府本身的巨大的社会网络实体在从事着地方的公共服务和质量保障，而将地方政府视为一个单一的实体是不切实际的（参见 Goss, 2001）。对地方治理作为更宽泛概念的分析和识别对于发展建立一个以责任为中心的地方治理框架是至关重要的，这其中包括响应公民需求（做正确的事情——提供符合公民偏好和公民关注的公共服务），负责（用正确的方法做正确的事——工作做得更好、花费却更少，建立公共产品供给的工作标杆）和问责（即向公民负责，建立一个公民向政府问责的渠道）。这样的分析思路格外重要，因为未来在以上治理环境中运行的地方政府，其角色特征将会与其传统角色形成鲜明的差异。

本文追溯了地方治理研究的演变和分析基础，这样可以更好地理解下文中国实践。接着概述分析了地方治理的方法，这可以帮助理解政府角色和各国制度安排的差异。最后进一步整合各种文献并发展了一个统一的地方治理的评价模型，这对于评估发达和发展中国家的地方政府改革有着重要的意义。

二、地方治理与中央—地方关系：概念性的视角

（一）原则和理论

现有已被广为接受的一系列理论提供了分权决策和地方政府发挥强有力作用的有力论证，这其中包括效率、问责、管理、自治等多种视角。施蒂格勒（1957）提出确定治权的两个原则：①一个选举代表组成的政府“距离”人民越近，就能更好地发挥作用；②人们应该有权投票选择需要的公共服务——数量和种类。这些原则显示发生在更低层级政府的公共决策应该与公众所需的公共产品配置效率和先后顺序保持一致，为此地方政府应该有行动的根本性准则——政府在辖区内的公共服务决策应该遵循自治的原则。当然，自治原则的实施还取决于地方政府的管辖权（或称治域），理论上的最优规模取决于规模经济和公共产品



供给的收益——成本外溢效应。

1. 财政均衡性原理

地方政府管辖权（治域）的概念产生于公共选择研究。奥尔森（1969）认为，如果一个政治管辖权和受益区域重叠，搭便车问题被克服，公共产品的边际收益等于边际成本，从而确保最优公共服务供给。另外，将政治管辖权与公共品的受益地域联系起来——就产生了财政均衡性原理，即需要一个独立的政府提供一份专属于辖区内的公共服务。

2. 相关性的原则

相关的概念是由奥茨（Oates，1972）提出的：决定各项公共物品提供水平的管辖权区应精确涵盖消费这些物品的群体。该原则通常要求大量的交叠管辖。弗雷和艾辛伯格（Frey 和 Eichenberger，1995，1996，1999）将这一原则扩展为功能性、交叠性和竞争性管辖（Functional Overlapping Competing Jurisdictions，FOCJ）。他们认为，管辖区的设置应该遵循功能性原则，同时地理上是交叠性的，个人以及社区能在相互竞争的辖区中自由选择。个人和社区通过提出议案和公民投票直接表达其偏好。辖区能够管辖其成员且有权征税以履行职责。瑞士苏黎世的学区以及北美的某些特别区实行了 FOCJ 模式。

3. 分权化原理

根据奥茨（Oates，1972）提出的分权化原则，“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；促进了辖区间的竞争和创新。

一个理想的分权体制能够确保公共服务的提供水平和组合方式符合选民的偏好，同时为这些服务的有效供给创造激励。同时，考虑到空间的外部性、规模经济，以及行政和服从成本，一定程度的中央控制和补偿性资助可能有助于确保服务的供给。同样地，该原则实际上也要求大量的交叠管辖区。

4. 职能垂直化原则

根据该原则，税收、支出以及管制性职能应交由级别尽可能低的地方政府来执行，除非有足以令人信服的理由才能将其交由高层政府。这一原则是由罗马天主教的教义演化而来的，并于 1891 年由罗马教皇利奥八世首次提出。随后，罗马教皇皮尔斯六世强调职能垂直化原则是独裁主义和自由放任主义之外的第三条治理道路。《马斯特里赫特条约》采用该原则作为欧盟（the European Union，EU）成员国间责任分配的指导性原则。该原则与单一制国家实行的剩余性原则刚好相反，剩余性原则主张地方政府只承担中央政府不愿或不能承担的职责。



（二）机制的运行

要想实现辖区数量和规模的最优化，就必须要考虑社区形成过程和重新设定辖区界限。这可以通过以下一系列机制来完成：

一是借助用脚投票。蒂伯特（Tiebout, 1956）认为，人们根据辖区的税收与提供的公共服务种类来决定居住地点。因而，以脚投票原则决定了辖区的形成。他将公共服务的供给比拟为市场。奥茨（Oates, 1969）认为，如果人们用脚投票，社区间的财政差别就资本化为居民的财产价值。这一结论已被布鲁克勒（Brueckner, 1982）和沙安文（Shah, 1988, 1989, 1992）对配置效率的正式检测所推翻。两种检测都证明，单纯地用脚投票并不能保证公共服务的提供最优化，还必须有理性的投票行为。

二是投票表决。相关研究表明，集体决策可能无法保证选民福利的最大化，因为选民与政府代理人可能有各自不同的目标。

三是自愿联合。布坎南（Buchanan, 1965）认为，通过人们的自愿联合（俱乐部）提供公共物品能够确保辖区的建置与公共服务的最优化供给相符合。

四是重新设计辖区。现代社会社区形成的一个重要环节即重新划分已有辖区的边界，以创造特殊或多重目标的辖区。

三、地方政府的角色和职责：分析基础

有关政府模型以及地方政府的角色和责任的分析视角共有五种：传统财政联邦主义、新公共管理（New Public Management, NPM）、公共选择、新制度经济学（New Institutional Economics, NIE）以及地方治理的网络形式。联邦主义和新公共管理的视角主要关注市场失灵以及如何有效而公平地提供公共物品。公共选择和新制度经济学的视角关注政府失灵。治理网络化的视角关注同时克服市场失灵和政府失灵的制度安排。

（一）作为高层级政府授权机构的地方政府：传统财政联邦制的视角

财政联邦主义理论将地方政府视为多层体制其中的一个下属层级，并提出了界定不同层级政府的原则（关于财政宪法的设计框架见 Shah, 1994）。由此，我们可以看出，在大多数联邦国家，如加拿大和美国，地方政府是州政府的延伸（双重联邦体制）。也有少数国家例外，如巴西，地方政府与高



层政府是平等伙伴关系（合作联邦体制）；另外一个特例是瑞士，地方政府是主权的主要来源，与联邦政府相比拥有更重要的宪法地位。因而，依据地方政府的宪法和法律地位，联邦制国家中的州政府承担的对地方公共服务的监管权限亦有所不同。在单一制国家中，次国家级政府代表中央政府行事。因而，单一制国家地方公共服务责任的指导性原则是：政策制定以及确定服务和绩效标准的权力属于中央政府；对执行过程的监督权属于州或省级政府；具体的服务由地方政府或城市政府或地区政府提供。

在所有国家，公共服务的生产可以是公共的，也可以是私人的，它取决于地方或区域政府自己的决定。除纯粹的地方性公共服务如消防以外，其他公共服务的供给责任都可以依据这些原则由各方分担。

将公共服务的供给责任分配给地方政府、城市政府还是区域政府取决于多种因素，如规模经济、范围经济（地方公共服务的合理匹配，目的是通过信息和协作经济来促进效率，并通过选民参与和费用补偿增强可问责性）及费用与收益的外溢，与收益人的接近程度，消费者偏好，以及支出结构的预算选择。服务具体分配到政府的哪一层级决定了公共服务以公共方式还是私人方式生产，当然还必须兼顾效率与公平。人口超过 100 万的大城市可以考虑设置更低的一级市立政府（负责提供邻里服务）和二级市立政府（负责提供地区性服务）。一级政府由选举产生，由选举产生的市长组成二级政府的市议会。二级结构式的大都市治理方式已在多个城市实行，如澳大利亚的墨尔本、加拿大的温哥华以及瑞典的斯德哥尔摩。

在发达国家，专业性机构或组织提供广泛的城市和地区公共服务，包括教育、卫生保健、规划、休闲以及环境保护。这些组织包括图书馆董事会、运输和警察委员会，以及提供水、电、气的公共事业部门。这类机构提供的公共服务具有以下特征：其供给范围超越了政治辖区，且能够通过借贷、使用者付费以及特定收益税（例如，征收额外的财产税以资助地方学校）来更好地满足经费需求。如果保持在最小规模，该类机构将能够充分利用规模经济，为政治管辖范围与服务提供范围不一致的地区提供公共服务。而这类机构如果过多，则会削弱地方的责任性和预算灵活性。若此类特殊目的机构的成员是通过任命而非选举产生，则会弱化其对公民的问责性和回应性。如果大部分的地方开支不受地方议会的控制，则预算灵活性将不复存在。

表 1 是不同层级政府之间支出责任的一般性分配模型。表 2 提供了一个有关各种分配标准是如何支持地方（或城市）使命以及公共的（或私人的）生产方式是否有利于效率和公平的主观评价。



表 1 公共服务责任在各级政府间的分配

公共服务责任在各级政府间的分配				说 明
公共服务功能	分配依据			
	标准制定和监督	服务提供和管理	公共品分配	
解决区域和国际冲突	U	U	N, P	成本和收益国际性
对外贸易	U	U, N, S	P	成本和收益国际性
电信服务	U, N	P	P	全国和全球性受益
金融交易	U, N	P	P	全国和全球性受益
环境保护	U, N, S, L	U, N, S, L	N, S, L, P	全球、国家、州和地方受益 外部性
引进外国投资	N, L	L	P	对地方基础设施建设有益
国防	N	N	N, P	成本和收益全国性
外交	N	N	N	成本和收益全国性
货币政策和汇率、金融 业管理	U, ICB	ICB	ICB, P	独立于各级政府，有国际外 部性
省级贸易	宪法, N	N	P	国家立法机构对贸易保障独 立于政府
移民户籍管理	U, N	N	N	U 因为被迫退出
转移支付	N	N	N	再分配
司法管理	N	N	N	全国性事务
产业政策	N	N	P	组织区域保护主义
产业规制	N	N, S, L	N, S, L, P	保护产业对国际贸易有外 部性
财政政策制定和实施	N	N, S, L	N, S, L, P	协调地方利益
自然资源管理	N	N, S, L	N, S, L, P	促进区域公平分配
教育、医疗和社会 保障	N, S, L	S, L	S, L, P	实物形式的转移支付
高速公路建设与维护	N, S, L	N, S, L	S, L, P	成本和收益在各级政府间有 差异
公园和市政娱乐设施	N, S, L	N, S, L	N, S, L, P	成本和收益在各级政府间有 差异
警务	S, L	S, L	S, L	主要是地方受益
供水、排污、垃圾处 理和消防	L	L	L, P	主要是地方受益

注：U 为国家责任，N 为中央政府责任，S 为州（省）责任，L 为地方政府责任，P 为非政府机构或私人部门责任，ICB 为央行责任。



表2 各种公共服务在各级政府间的分配原则

公共服务在各级政府间分配的准则										
由公私合作										
公共服务	规模经济	范围经济	收益—成本溢出效应	政治决策临近	消费者自主决定	部门决策的经济评价	便于协调	效率化	均等化	便于多样化
消防	L	L	L	L	L	M	L	P	G	P
安保	L	L	L	L	L	M	L	P	G	G
废弃物收集	L	L	L	L	L	M	L	P	P	P
公园	L	L	L	L	L	M	L	P	G	G
道路维护	L	L	L	L	L	M	L	P	P	P
交通管理	L	M	L	L	L	M	L	P	P	P
地方运输服务	L	M	L	L	L	M	L	P	P	P
图书馆	L	L	L	L	L	M	L	G	G	G
小学教育	L	L	M	M	L	M	M	P	G	P, G
中学教育	L	L	M	M	L	M	M	P	G	P, G
公共交通	M	M	M	L, M	M	M	M	P, G	G	P, G
供水	M	M	M	L, M	M	M	M	P	G	P, G
污染处理	M	M	M	M	M	M	M	P, G	P, G	P, G
废弃物处理	M	M	M	M	M	M	M	P	P	P
公共医疗	M	M	M	M	M	M	M	G	G	G
医院	M	M	M	M	M	M	M	P, G	G	P, G
电力	M	M	M	M	M	M	M	P	P	P
空气和水污染防治	M	M	M	M	M	M	M	G	G	G
特殊的政策	M	M	M	M	M	M	M	G	G	G
地区公园	M	M	M	L, M	M	M	M	G	G	G
地区规划	M	M	M	L, M	M	M	M	G	G	G

注：其中 L 表示地方政府，M 表示市政府，P 表示私营部门，G 表示公共部门。

表1、表2中提到的标准和评价是武断的；相关的分析应该考虑到现实因素和制度因素，读者使用同样的标准也可能得出不同的结论。

私人部门参与同样也可以采取多种方式，如合同竞标，特许权运作（地方政府是管制机构），拨款（通常用于娱乐和文化活动），凭单（地方政府可从私人供给者手中赎回），志愿者（大多在火警队和医院），社会自助活动（用于防范



犯罪)，以及私人非营利性组织（提供社会服务）。由此可见，提供地方公共服务可以通过多种方式。在大多数发展中国家，地方政府的财政能力相当有限。因而鼓励私人部门参与地方公共服务的提供显得尤为重要。这种参与增强了地方公共部门的责任性，扩大了选择机会。然而，让某一层级的政府承担提供服务的责任并不意味着该政府要直接参与生产过程。有限的经验证据表明，某些服务由私人部门生产有助于增进效率和公平。

财政联邦主义理论也为地方政府的财政抉择提供了指导性原则。以下四个一般性原则要求将税收权赋予不同级别的政府。首先，经济效率原则要求中央政府掌握影响国内共同市场效率的流动要素税和可贸易物品税。把对流动资本的征税权赋予次国家级政府，可能导致区域或地方政府为了将资源吸引到自己辖区而采取浪费性的“以邻为壑”（Beggarthyneighbor）政策。在全球化的今天，由中央政府掌握流动资本的征税权也可能不太有效，因为存在着避税港问题，以及很难追踪和分配源自虚拟交易和各种物理位置的收入。其次，国民平等原则要求中央政府掌握累进再分配税的征税权，这样就限制了地区或地方政府采取不正当的再分配政策，即同时利用税收和转移支付以吸引高收入人群并抵制低收入人群的可能性。然而，这种做法使得对以居住地为基础的国民所得税征收附加的统一地方费成为可能。再次，行政可行性原则（降低服从成本和行政成本）要求将税收权赋予能够最好地监督相关税目的辖区。该标准有利于行政成本最小化，同时也减少了逃税的可能性。例如，财产税、土地税以及改良税都属于适合地方的税种，因为地方政府能够更准确地评估这些财产的市场价值。最后，财政需要或税收充足原则要求，为确保问责性，收入方式应该尽可能地与支出需要相匹配。该理论还认为，长期资产应该主要以借债方式负担，从而确保各代人之间的责任均等（Inman，2005）。也就是说，这种巨额投资项目尤其不能由经常性财政收入和储备单独负担。

这四个原则表明，使用者付费方式适合所有层级的政府，但税权下放却不如公共服务供给权下放那样紧迫。这是因为税收权下放可能导致联邦内资源配置的低效率和不同辖区居民之间的不平等。此外，还会导致征税成本和服从成本的显著增加。这些问题在某些税种上表现得尤为突出，因此，在选择对哪些税种进行分权时要慎重，从而在通过较低层级的政府实现财政和政治责任的需要与分割的税务体制的弊端这两点之间取得平衡。增强问责性和分散化的税收责任带来的经济成本增长之间的权衡可以通过这样的财政安排得以缓解，即允许联合和税收协调以克服分散化问题，通过财政均等性转移支付来减少由区域和地方政府之间财政能力的差异导致的低效和不公平问题（见表3）。



表3 拨款和转移支付的原则及各国的实践

拨款目标	拨款设计	各国运作良好的实践	要避免的问题
填补财政差额	重新分配责任、减税或共享税基	加拿大的减税政策，巴西、加拿大和巴基斯坦的税基共享政策	赤字拨款，按照具体的税种进行共享
减少区域财政不均等	一般性的、并非为了实现财政能力均等化目标的转移支付	加拿大、德国的财政均等化项目	多目标考虑的一般性财政收入共享
收益外溢补偿	开放式转移支付，转移支付与补偿收益外部性一致	南非的教学医院拨款计划	
建立全国性的公共服务最低标准	考虑服务标准和转移渠道，进行非匹配性转移支付	如印度尼西亚的道路维护和小学拨款；哥伦比亚和智利的教育转移支付；巴西和加拿大的医疗转移支付	只根据实际需要进行转移支付，有时是特别拨款
对国家重要但对地方不重要的公共品	开放式匹配转移支付	社会援助的转移支付	特别拨款
提供稳定的公共服务	资本拨款伴随可能的养护	有限使用资本拨款，鼓励私人部门参与，提供诊治和政策风险保障	拨款稳定化，不要求未来的维护

上述财政联邦主义的视角是有效的，但在实践中也导致了一些重大问题的出现——尤其是在发展中国家——因为实践似乎将联邦主义的结构和过程视为目的，而不是实现目的的手段。这些结构和过程是针对市场失灵和异质偏好而做出的回应，很少认识到政府失灵或政府之外的其他实体的作用。新公共管理和新制度经济学理论（下文将进行综述）进一步明晰了这些问题的起源。这一类文献强调政府失灵的原因及其对地方政府角色的意义。

（二）地方政府作为独立的公共价值创造的促进者：新公共管理的视角

近年来，新公共管理文献中出现了两个相互关联的标准，决定着地方政府应该做什么和地方政府如何更好地做这些事情。

在讨论第一个标准时，本文认为，公民是委托人但扮演多种角色，如治理者（所有者—授权者、投票人、纳税人、社区成员），积极的生产者（服务提供者、合作生产者、迫使他人行动的自助者），以及消费者（顾客和受益人）（Moore，



1996)。在此背景下，强调的是政府作为民众的代理人来服务于公共利益和创造公共价值。莫尔（Moore，1996）将公共价值定义为社会结果或生活质量的可量度的改善。这一定义与地方和市政服务直接相关，可用来量度这些服务的改进，而且还可以在某种程度上体现其原因。这一概念还有助于我们评估地方资源使用中的冲突和复杂的选择。该定义也有利于界定政府，尤其是地方政府的角色。它引发了一场争论，即除了提供基本的市政和社会服务外，公共部门究竟是排挤了私人部门还是为私人部门获得成功创造了条件。

莫尔（Moore，1996）认为，与其说是从私人部门中转移资源，不如说地方政府更愿意使用一些免费的资源——如同意、善意、好人好事、社区精神、服从以及集体行动。这一论点表明，地方政府中公共管理者的角色就是，利用这些免费的资源并突破有限地方收入的限制，从而不断拓展良好社会结果的边界。因而，公共管理者通过动员和推动地方政府之外的各种供给者而创造价值。民主责任确管理者以地方居民的广泛共识为基础选择公共价值的创造（Goss，2001）。因此，地方公共部门不遗余力地致力于尊重公民偏好和对公众负责。这种致力于创造公共价值、鼓励创新和试验的环境，受到各社区内众位选民的风险容忍度的限制。

主流的新公共管理文献关注的并非做什么，而是如何做得更好。它主张创造一种激励性的环境，给予管理者使用资源的自由，同时要求其对结果承担责任。自上而下的控制于是被基于结果的自下而上的控制所取代。近年来，已经有两个新公共管理的模型得到实施。第一个模型致力于迫使管理者进行管理。在新西兰，这一目标是通过新的契约制实现的，这一制度一方面使公共管理者受到有关提供服务的正式合同的限制，另一方面使其有权决定资源配置和有权在公共部门与私人部门的提供者之间进行选择。马来西亚尝试通过顾客宪章达到同样的效果，即以是否达到具体的服务标准来评价公共管理者（Shah，2005）。

第二个模型致力于创造激励让管理者进行管理。它采用新管理主义方法，例如在澳大利亚和美国，政府在提供服务和社会产出方面的绩效是受监督的，但没有正式的合同，责任是通过非正式的协定来实现的。在中国和英国，自主机构模型用于确保绩效责任。加拿大采用另一种服务供给模式：鼓励公共管理者构建服务供给网络，采用标杆法实现公共资金的最有效使用。对顾客导向和基于结果的责任的关注，激励着世界各地的地方政府进行创新（Caulfield，2003）。

（三）地方政府作为机构自身利益的谋求者：公共选择的视角

贝利（Bailey，1999）提出了四种地方政府的模型：仁慈君主模型，地方政府了解居民的福利需求，并力争实现居民福利最大化；财政交换模型，地方政府



提供的服务与地方居民的支付意愿相一致；财政转换模型，地方政府致力于提供公共服务以实现社会目标；利维坦模型，地方政府被追逐自身利益的官僚和政治家所掌控，这一模型与公共选择的视角相一致。

与之一脉相传，布雷顿（Breton，1995）提出了政府模型的综合类型。他将政府分为两大类：第一类遵循公共利益的原则；第二类则维护统治精英的自身利益。第二类政府可采用整体制或混合制的结构。在整体制结构中，地方政府受到官僚和利益集团的“俘获”（Capture）。同时，地方政府会使主导性利益集团的经济利益最大化（如利维坦模型）或推行强迫或强制。如果自利模型采用混合制结构，则可能鼓励地方政府之间的蒂伯特式竞争（Tiebout - type Competition）。

公共选择类文献信奉政府是追逐自身利益的，认为在政策制定和执行的过程中，各利益相关者都希望寻求机会并利用资源以实现自身利益。该观点对地方政府组织的设计有重大意义。由于地方政府是为公众利益服务的，因而必须在税收和支出方面拥有完全的自主权，而且必须参与政府内外的竞争。没有这些前提，地方政府将是无效的，且对市民的偏好缺乏回应性（Boyne，1998）。贝利（Bailey，1999）主张加强地方治理中的退出和呼吁机制，以克服由公共选择的自利原则导致的政府失灵。他认为，通过广泛的竞争而放松公共服务供给层面的限制，将会增加选择机会并促进退出选择（机制）的形成，直接的民主供给将增强呼吁（机制）（Dollery Wallis，2001）。下面介绍的新制度经济学的分析方法分析的是，政府代理人的机会主义行为对作为委托人的公民所带来的交易费用。

（四）失控的地方政府：新制度经济学与公共治理理论的共同关注

新制度经济学为分析财政体制和地方授权，以及比较地方治理机制提供了框架。该框架有助于设计政府层级体制，以及从更广阔的地方治理的视角界定地方政府的责任。根据新制度经济学提供的框架，政府（及机构）层级服务于作为委托人的公民的利益。管辖权的设计应该确保机构服务于公共利益，同时使委托人的交易费用最小化。

现行的制度框架无法实现这种最优化，因为委托人只具备有限理性；也就是说，他们根据已有信息做出最佳选择，但对政府的运作情况知之不多。扩大知情范围会带来高昂的交易费用，而这又不是公民愿意承担的。这些费用包括参与和监督费用、立法费用、行政决策费用、代理费用或确保代理人遵守契约的费用，以及与不稳定的政治体制相关的不确定性费用（Horn，1997；Shah，2005）。与委托人相比，代理人（各级政府）更了解政府运作，但他们倾向于隐瞒信息和出于机会主义行为的“追逐不正当的自身利益”（Williamson，1985）。因而，委托人与代理人之间的契约是不完整的。这种情形引发了承诺问题，因为代理人有