

○ 政府治理创新丛书



HENGFU

ZHILI

CHUANGXIN

CONGSHU

西部地方政府 行为模式

李秀潭 田忠林 汪开国 主编

人民出版社

中国政治学理论丛书

西部地方政府 行为模式

李德海 周光海 王明海 主编

中国政治学理论丛书

○ 政府治理创新丛书

HENGFU

ZHILI

CHUANGXIN

CONGSHU

西部地方政府 行为模式

李秀潭 田忠林 汪开国 主编

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

西部地方政府行为模式/李秀潭,田忠林,汪开国
主编. -杭州:浙江人民出版社,2004.4
ISBN 7-213-02747-6

I.西… II.①李…②田…③汪… III.①地方政府-行政管理-研究-西北地区②地方政府-行政管理-研究-西南地区 IV.D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 123684 号

西部地方政府行为模式

李秀潭 田忠林 汪开国 主编

- 出版发行 浙江人民出版社
(杭州体育场路 347 号)
市场部电话 0571-85061682
- 责任编辑 潘玉凤
- 封面设计 顾 页
- 责任校对 张振华
- 激光照排 杭州天一图文制作有限公司
- 印 刷 浙江大学印刷厂
(杭州市玉古路 20 号)
- 开 本 880×1230 毫米 1/32
- 印 张 5.875 插 页 2
- 字 数 13 万
- 印 数 1-3000
- 版 次 2004 年 4 月第 1 版
2004 年 4 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 7-213-02747-6
- 定 价 12.80 元
- 如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

目 录

前 言 /1

一、政府行为模式的理论分析 /3

- (一) 政府和市场关系的理论基础 /3
- (二) 现代市场经济条件下西方发达国家的政府行为模式 /11
- (三) 我国现阶段政府行为模式 /17
- (四) 社会主义市场经济条件下政府职能的新定位 /21

二、西部地方政府行为模式的实证分析 /24

- (一) 西部地方政府行为模式的历史演变 /24
- (二) 现阶段西部地方政府行为模式的局限性 /30
- (三) 西部地方政府行为目标模式的转变 /39

三、深圳发展与东部地方政府行为的实践启示 /49

- (一) 深圳调控经济发展的基本做法 /49
- (二) 深圳保持经济高速发展的主要经验 /56
- (三) 深圳在政府调控经济发展方面存在的问题 /60
- (四) 政府职能转变的方向与途径 /62

四、西部地方政府的职能定位及政策选择 /67

- (一) 西部地方政府的职能定位 /67
- (二) 西部地方政府如何促进经济快速发展 /75
- (三) 实现政治、经济、文化的协调发展 /84
- (四) 实现人口、资源、环境的可持续发展 /89
- (五) 正确处理经济发展与社会稳定的关系 /96

五、加入WTO与西部地方政府行为模式的转变 /101

- (一) 从对外开放看东西部发展差距 /101
- (二) WTO对政府行为模式提出了新要求 /103
- (三) WTO规则对西部地方政府行为模式的挑战 /110
- (四) 西部地方政府行为模式转变的对策 /115

六、西部地方政府行为绩效评价体系 /123

- (一) 建立西部地方政府行为绩效评价体系的原则 /123
- (二) 西部地方政府行为绩效评价指标的选择 /125
- (三) 西部地方政府行为评价模型的建立 /129
- (四) 西部地方政府行为绩效的分析 /130

附录 1 国外区域经济发展理论与实践经验 /132

附录 2 美国和欧洲的开发经验对中国西部开发的启示 /171

前 言

西部大开发战略是党中央、国务院立足于国内外经济政治发展大局,根据我国区域经济发展国情,在世纪之交做出的一项重大战略部署。这项战略的实施,必将对我国经济、社会的发展,乃至国家的长治久安产生深远的影响。然而,西部大开发战略毕竟是一项前无古人的事业,尤其对于像我国这样一个地理位置、经济发展都存在巨大反差的发展中国家,没有现成的经验可循。这就需要理论界和实践部门共同努力,把这项伟大事业做好。

政府在西部大开发中有着重要的地位和作用。在中国加入WTO的背景下,如何正确借鉴西方区域经济的有关理论,吸取东部经济发展的经验教训,处理好政府与市场的关系,采取科学的行为模式,始终是中央和地方各级政府在西部大开发中必须应对的问题。

基于这样的考虑,中共中央党校研究室与陕西省人民政府研究室和深圳市委党校于2000年10月组成“西部地方政府行为模式研究”课题组,组织各方面的专家,对西部大开发中的政府行为模式在理论和实践的结合上进行了深入研究。一年多来,课题组成员深入调查研究,广泛接触社会各界,掌握了大量的第一手材料,并多方征求意见,对研究报告进行反复修改,终形成此报告。报告重点对西部地方政府行为与西部大开发的关系进行了实证研究,探索西部大开发中政府发挥作用的特点与规律,从

2 西部地方政府行为模式

理论上努力构建政府管理创新、机制创新的新模式。若此报告能对我国西部大开发战略的实施提供有益的启示，将是对课题组成员的最大回报。

《西部地方政府行为模式》课题组

一、政府行为模式的理论分析

政府在经济发展中是否应当发挥作用,在多大程度上发挥作用,在哪些领域发挥作用以及怎样发挥作用,是一个由来已久而颇具争议的问题。多年来,国内外经济发展的实践表明,尽管不同国家经济发展的水平和条件不同,政府对经济干预的方式和程度也不同,但是,政府可以,而且应当在经济发展中发挥积极作用,这一点是无可置疑的。

(一) 政府和市场关系的理论基础

只要有市场存在,就会有政府和市场的关系存在。政府有政府的职能,市场有市场的功能,两者相互补充。政府并非万能的,市场也不是完美的,政府有政府的缺陷,市场也有失灵的地方,这是不容回避的事实。关键是如何才能恰如其分地处理好政府与市场的关系,利用政府的职能弥补市场的不足,利用市场的优势弥补政府的缺陷,以促进社会主义市场经济的健康发展,这是我们思考问题的落脚点。西方经济学家对这个问题研究颇多,并且根据西方发达资本主义国家的情况制定了具体的模式,这对我们具有很大的借鉴价值。

1. 政府职能和市场功能。

这里所讲的政府职能主要是相对于市场功能而言的政府经

济职能。

(1) 政府职能。

政府在市场经济中的身份地位,决定了政府经济职能的范围。概括起来讲,主要包括以下几个方面:

一是提供社会公共产品和服务。这些公共产品和服务是企业所不愿涉足的或没有能力提供的,它必须由政府来承担,以保证市场经济的正常运营。例如,公共交通系统、市政工程系统的建设、管理与维护,邮政、通信系统的建立和发展,国防和治安安全系统的建立和维持,从事基础研究、前沿学科和有战略意义的科研机构的建立,教育事业和公共文化娱乐事业的发展等。这些部门或行业,有的效益不明显、见效慢或者根本没有效益甚至亏损,是企业不愿投资的,有的投资大,是企业没有能力发展的。

二是建立和保持市场竞争机制。市场经济的重要机制之一就是公平竞争机制,这是市场经济得以维持和运转的不可缺少的重要因素。但是,由于在市场经济中,每一个市场主体都是以追求自身利益的最大化为目的,所以在市场竞争中难免会出现不正当竞争的经济行为。例如,垄断经营、制造和销售假冒伪劣商品,利用不正当手段侵害竞争对手、宣传和销售产品等。这些经济行为对市场经济和整个国家经济具有巨大的破坏作用,需要政府采取相应的措施,建立、维护和保持市场公平竞争机制。

三是调节经济运行过程。由于在自由竞争市场经济中,总会出现宏观经济总量失衡、产业结构不合理等问题,所以,政府在经济运行过程中的调节就成为非常重要的一项职能。政府的调节职能可以通过多种方式来完成,例如,直接参与经济活动、经济立法的直接调节方式,通过市场价格、利率、货币发行量、税收等手段的间接调节等。

四是收入再分配和社会保障。收入再分配和社会保障是政

府非常重要的两项经济职能,对于社会的公平与稳定、经济的正常运转具有不可缺少的作用,同时也是保证整个国家正常运转的必要条件。

五是其他经济职能。如制定本国经济发展的长期战略规划,促使人口、资源、环境的协调发展,发展对外贸易,保护民族产业,增强国际市场的竞争力,保持国际收支平衡等都是政府主要的经济职能。

(2) 市场功能。

市场机制作为市场经济体制的基础性调节机制或基本调节机制,在经济运行过程中发挥着多方面的调节功能。概括起来主要有以下几个方面:

一是资源配置功能。资源相对于人们的需要是稀缺的,而市场是最好的资源配置方式。它能够根据需要把资源配置到最急需的、效益最大化的地方。市场配置资源主要是通过供求关系的变化来实现的。

二是市场联系功能。市场能够通过商品交换活动把各个商品的生产者、消费者联系起来,是商品生产和商品交换活动的纽带。社会分工越细,社会化生产范围越广,市场的这种联系功能作用也越大。

三是产品优化功能。在市场经济条件下,商品生产者是为销售而生产的,他的产品是否符合市场需要,即能否卖得出去,取决于市场的选择。市场总是青睐那些物美价廉、服务好和不断创新的企业,具有优化产品的功能。

四是收入分配功能。市场价格、利率、工资的形成变动过程,实际上就是收入分配过程。它们像一把双刃剑,调节着不同市场参与者之间的利益关系。

五是信息传导功能。市场是社会经济活动的晴雨表,它能够

显示出社会经济运行中各种比例关系的协调或失调状态,反映出国民经济各个方面的实际状况,从而能够向生产者和消费者发出有关各种稀缺状况的足够信息,引导和调整他们的市场行为。

六是结构调整功能。市场主要是通过供求关系来调节自身的结构,使资金、劳动力转向紧缺的生产部门,从而达到产品结构、企业结构、产业结构等的合理化。

七是技术进步功能。市场对技术进步的促进作用,主要是通过市场竞争的强制和技术自身的商品化和市场化而实现的。因为技术创新能够给企业带来更大的利润,使企业在市场竞争中立于不败之地,所以企业会积极进行技术创新,推动技术进步。

八是经济发展功能。市场是一国实现经济发展的关键因素,它对商品市场、金融市场、劳动力市场的形成和发展起着重要的促进作用,从而带动经济的发展。

2. 政府缺陷和市场失灵。

(1) 政府缺陷。

政府虽然对经济发展具有指导和调节作用,对市场功能具有补充作用,但是这种指导、调节和补充作用不是万能的,甚至有时过分地干预市场会产生一些副作用。政府的缺陷主要体现在以下几个方面:

一是政府功能泛化问题。政府对经济和市场的干预有双重作用:如果干预适当,会促进经济的发展和市场的公平与繁荣,克服市场的缺陷;如果干预不适当,会阻碍市场功能的充分发挥。因为,政府行为是由人来制定和实施的,这样就难免在制定和实施的过程中,偏离有利于市场发展需要的方向而插手一些不该由政府干预的经济活动和领域,这就导致了政府功能泛化问题。

二是偏离公共利益问题。由于政府是由人组成的,每一个人都是一个经济人,都要追求自身利益的最大化,都代表着一定群体的经济利益。因此,政府在决策和实施政府行为的时候,难免会从自身的利益、从自己所代表的群体的利益出发,这样就会自觉不自觉地偏离公共利益。

三是政府机构效率问题。政府本身是一个非市场部门,由于缺乏竞争、缺乏降低成本的动力、缺乏监督机制等原因,从而导致了政府机构效率低下。

四是政府决策局限问题。政府恰当地干预和调节经济运行过程的前提条件之一,就是要掌握全面、准确的信息。但是由于市场本身的复杂性,加上政府效率和官员自身利益的影响,政府决策往往是在经济和市场信息不完备、不准确的情况下进行的,这就导致了政府决策的局限性问题。

五是政府行为派生问题。政府行为的初衷是干预经济,保障经济体制的正常运转,以弥补市场的缺陷。但是政府行为往往会带来一些负面作用,而且这些派生的负面效应是政府本身所无法克服的。

(2) 市场失灵。

市场失灵具体表现在以下几个方面:

一是国民经济宏观总量平衡和长期发展问题。市场失灵会导致宏观总量的失衡,宏观总量失衡又会造成更严重的市场失灵。对于短期的经济发展,市场能起到调节作用,但是对于长期的经济发展,只能靠政府计划来指导。

二是公共设施、资源的管理与利用问题。由于公共设施的建设成本较高,且资金回笼较慢,所以公共设施的建设和管理不能靠市场自动完成,需要由政府来承担。对于包括森林、大气、水、矿产资源等在内的公共资源,不能交由市场调节。如果每个人为

自己的利益任意使用公共资源,就容易造成对公共资源的浪费和滥用。

三是垄断经济行为问题。垄断经济行为是自由竞争市场经济发展的必然结果,同时它又对自由竞争市场经济具有破坏作用。但是,垄断作为自由竞争市场经济的副产品,在自身范围之内是无法解决的。

四是外部效应问题。所谓外部效应,是指某个经济主体的活动所产生的影响,不表现在他自身的成本或收益上,却会给其他经济主体带来好处或坏处。为了社会效益的最大化,正效应应该被鼓励,负效应应该被抑制。但是,市场活动中,每个主体都以追求自身效益最大化为原则,是根本不会考虑外部效应问题的。

五是收入分配不公问题。由于占有生产要素、市场资源和个人能力的差别,市场会导致收入差别越来越大,形成收入分配不公,加剧两极分化。

六是促进技术进步问题。市场会鼓励技术创新,但是有时也会遏制技术进步。另外,由于技术创新需要投入大量的人力、物力,所以对于一些高新技术,还需要国家出资研发,不能单靠市场机制来完成。

七是对外贸易发展问题。在经济全球化的今天,对外贸易显得越来越重要。虽然对外贸易在一定程度上也要靠市场来调节,但是面对发达国家的对外贸易优势,发展中国家制定一定的贸易保护措施,对于发展本国经济是十分重要的。

3. 西方政府与市场关系理论。

西方处理政府与市场关系的理论很多,影响较大的、有代表性的主要有以下几种:

(1) 经济自由主义。

经济自由主义是古典派经济学的灵魂,,以亚当·斯密和大

卫·李嘉图、阿尔弗雷德·马歇尔为代表,主张经济自由放任,反对政府干预经济。经济自由主义认为,市场价格机制是“看不见的手”,它在引导人们主观上追求个人利益的同时,客观上又实现了社会利益,使社会资源能合理地配置。经济自由主义并不是绝对的经济自由,它反对政府干预经济,但并不意味着取消政府的经济职能,只是在一定程度上限制政府职能,使政府尽量少干预经济,而不是不干预经济。对于那些有损于自由经济秩序、个人无力经营和不愿经营的事业,政府应该出面干预和经营。具体来说主要有两类:一类是“经济的守夜人”,即保护国家安全使其免受侵略、保护社会和个人的安全使其免受他人的侵犯;另一类是建设和维护某些私人无力承办或不愿承办的公共事业和公共设施。经济自由主义宣扬的是“小政府”、“少干预”,他们的贡献是发现了市场对配置资源的充分有效性。

(2) 凯恩斯主义。

经济自由主义面对经济危机的残酷现实,再也无力说服人们相信市场这只“看不见的手”是万能的经济主张了。在这种情况下,主张政府干预的凯恩斯主义应运而生。凯恩斯主义认为,社会总需求包括投资需求和消费需求,由于“消费倾向递减规律”、“灵活偏好规律”、“资本边际生产率递减规律”的作用,社会总需求会出现不足的情况,即有效需求不足。解决有效需求不足问题的根本途径是政府对经济的干预,以弥补需求不足。基本的政策主张是:通过政府对收入的再分配刺激消费需求;扩大政府支出以弥补私人投资的不足;扩张型的财政政策和货币政策的合理有效利用,以满足刺激有效需求的需要。主要的干预和调节方式是利用投资、税收、货币政策、财政政策、利率等手段。

(3) 新经济自由主义。

在凯恩斯主义的指导下,政府干预经济的政策日益暴露出

了自身的局限性,1974—1975年的多重经济危机,表现出衰退与通货膨胀共存的现象,即停滞膨胀。“滞胀”的出现动摇了凯恩斯主义,导致了新自由主义的产生。新自由主义经济思潮由多个学派组成,主要有货币主义学派、供给学派、理性预期学派、公共选择学派等。这些学派虽然在具体观点和理论体系上各有千秋,但是,他们都反对凯恩斯主义关于国家干预经济的理论及政策主张,倡导市场自动调节的作用。主要的观点有减少国家干预,加强市场对经济运行的自动调节;运用控制货币发行量的办法取代凯恩斯的以利率调节为主的货币调节手段,从而稳定币值,控制通货膨胀;通过降低税率和减少对企业的各种管制,刺激供给,增强经济发展的动力;减弱政府对收入分配的干预力度,压缩社会保障开支等,从而降低政府支出,减少财政赤字。

4. 政府与市场关系互补。

处理政府和市场的关系,最重要的一个基本点是,政府的干预应当有助于市场的完善,而不是削弱或扭曲市场,这是从各国政府干预经济的实践中得出的一个基本结论。有些领域社会效益很高,或者说间接的经济效益很高但不创造直接经济效益,如果完全依靠市场调节,这些领域将被忽视,可能得不到应有的发展。同时,市场体系的培育需要一个相当长的过程,在这个过程中市场的不完善性就可能产生消极作用,况且市场体系的培育也不是一个完全自发的过程。在从传统计划经济体制向市场经济体制过渡过程中,政府尤其应当积极地培育市场,为市场机制发挥作用创造条件,努力克服市场缺陷,使资源配置得到优化。另外,属于市场调节的领域,政府应当大胆地放开;不应当市场化的领域,政府要管住、管好,否则就会导致政府与市场关系的扭曲。

完全的自由放任只不过是一种理论上的主张,在现代经济

中从来没有成为过现实。20世纪以来,特别是30年代资本主义世界经济大萧条以来,西方国家政府对经济的干预,尽管出现过一些反复,但总体上看是加强了,而不是削弱了。第二次世界大战以后一些国家和地区,包括日本、德国和亚洲四小龙等,在经济发展中取得了举世瞩目的成就,其中十分重要和关键的一点,就是政府发挥了积极的、独特的作用。没有政府的作用,这些成就的取得是不可想像的。世界范围的经验证明,落后国家要实现经济现代化的成功,既无必要也无可能去简单地重复欧美发达国家的模式,必须走另一条道路。在这一过程中,必然需要政府发挥非常积极的作用。

总之,要把政府职能和市场功能统一起来,而不是对立起来,这两者应该是一种互补关系,而不是矛盾关系。市场失灵的地方必须由政府职能来补充,政府有缺陷的地方,必须依靠市场来解决,两者缺一不可。

(二) 现代市场经济条件下 西方发达国家的政府行为模式

西方发达国家市场经济的发展已历时数百年。第二次世界大战后,各具特色的市场经济体制模式逐步形成和完善,既反映了各自的国情,也反映了市场经济发展的客观要求与一般规律。各类模式都有各自的特点,既有长处又有短处。总的来说,当代西方国家所实行的都是现代市场经济制度。也就是说都是政府调控下的市场经济制度,或者说都是“混合经济”体制。但是从所有制关系、经济决策类型和资源配置方式这三项市场经济体制的基本要素来看,各国又各具特色,大体上可以分为三种类型或三种模式:第一种是以美国为代表的推崇私有制和自由企业制