

经济发展与地方政府

——对珠江三角洲地区的一项研究

王乐夫 主编

郭巍青 唐兴霖 副主编



中山大学出版社

目 录

绪 言 区域经济发展与地方政府·····	(1)
第一章 珠江三角洲地区的经济增长和发展态势 ·····	(15)
第一节 历史、地理和资源环境 ·····	(15)
第二节 经济起飞前的社会经济状况 ·····	(23)
第三节 珠江三角洲十多年来经济增长和发展态势 ···	(27)
第二章 经济发展中的体制创新和地方政府主导 ·····	(32)
第一节 珠江三角洲经济发展与政治行政变革 ·····	(32)
第二节 地方政府经济管理体制的改革和创新 ·····	(36)
第三节 地方政府主导的区域经济发展 ·····	(43)
第三章 经济环境与地方政府 ·····	(52)
第一节 经济硬环境建设与地方政府 ·····	(52)
第二节 经济软环境建设与地方政府 ·····	(82)
第四章 企业成长与地方政府经济行为 ·····	(98)
第一节 珠江三角洲企业发展的一般态势 ·····	(99)
第二节 企业成长和发展的初始条件：内在因素与 外部环境·····	(103)
第三节 企业成长和发展的持续过程：政府退出与 政府职能转变·····	(107)
第四节 多种经济形式发展中的政府协调·····	(111)

第五节 简要的结语·····	(115)
第五章 地方政府宏观经济管理·····	(117)
第一节 地方财政运作与地方财政政策·····	(117)
第二节 地方金融与地方金融政策·····	(123)
第三节 珠江三角洲经济区建设·····	(127)
第六章 经济发展与地方政府社会管理职能 (一)	
——外来劳动力的管理·····	(134)
第一节 对外来劳动力经济效益的基本评估·····	(135)
第二节 地方政府强化对外来劳动力的宏观管理·····	(145)
第三节 建立适应经济发展和劳动人口流动的户籍 管理新制度·····	(150)
第七章 经济发展与地方政府社会管理职能 (二)	
——社会保险制度的改革与新模式的建立·····	(154)
第一节 社会保险体制改革与建设的主要内容·····	(155)
第二节 社会保险体制改革中的政府主导·····	(163)
第三节 社会保险制度的积极探索与新模式·····	(169)
第八章 经济发展与地方政府的行政体制改革·····	(175)
第一节 行政体制改革的背景分析·····	(175)
第二节 行政体制改革的基本内容·····	(180)
第三节 行政体制改革的绩效分析·····	(191)
第九章 经济发展中的政府形象和政府能力·····	(198)
第一节 地方政府形象和能力·····	(198)
第二节 塑造地方政府形象·····	(201)

第三节 提高地方政府能力·····	(212)
第十章 珠江三角洲经济发展的模式	
——兼与长江三角洲经济发展模式比较·····	(219)
第一节 珠江三角洲模式的普遍性、特殊性和 影响·····	(219)
第二节 珠江三角洲模式与长江三角洲模式的 比较·····	(229)
结 语 增创新优势	
——世纪之交的再反思·····	(243)
主要参考文献 ·····	(247)
后 记 ·····	(251)

绪 言 区域经济发展与 地方政府

政府在经济活动中的地位和作用问题，或者说，政府与经济发展、政府与市场的关系问题，几乎是近代以来社会科学中的一个永恒的话题。例如，它是西方学术思潮中源远流长的所谓保守主义和自由主义两大派的基本分歧点之一。第二次世界大战以后，由于新兴工业国家（地区）和转型国家在经济上的成就举世瞩目，这些国家的政府对经济生活的各种积极干预模式，便成为备受推崇的发展经验，并进而推动学术界，在政府与经济、政府与市场关系问题上形成空前繁荣的百家争鸣。目前在较为实证的有关经济社会发展的比较分析和宏观统计中，“政府作用”已被普遍看作是衡量国家实力的一项重要指标。例如，国际经济论坛和瑞士国际管理与发展学院共同组织了一个具有权威性的年度国际竞争力评价。他们提出的评价系统列出了国际竞争力的 8 大要素共 225 项指标，其中第三大要素即为“政府作用”（其余的要素分别为国内经济实力、国际化程度、金融环境、基础设施、企业管理、科学技术开发和国民素质）。依据这一评价系统对 1996 年度中国的国际竞争力进行评价，结果显示，中国国际竞争力的整体排名为世界第 26 位，其中，中国的“政府作用”要

素的世界排名为第9位^①。从这种比较的角度来看，中国的“政府作用”在国际上具有很强的竞争力。用我们熟悉的话来说，就是中国政府在引导、组织和管理经济方面，起了一种强大的作用。

本书所考察的问题，也在“经济发展与政府作用”这一大范畴内，但着重于两个具体的方面。首先，在地域范围上，我们考察的是广东省珠江三角洲地区。这个地区作为中国改革开放中发展最早、最快的一个“增长三角”，引起了国内国外的广泛关注。许多专家、学者、以及政府官员已经对珠江三角洲地区近20年来的经济社会发展作了大量的调查、分析、研究和总结。但是，对该地区的经济发展及其中的政府作用问题所作的专项考察和专题研究成果，似乎还不多见。其次，我们要考察的是中国行政体制中的市、县一级及其以下的地方政府的作用问题。这里要顺便指出的是，珠江三角洲地区所包括的“市”中，有省会市如广州，有经济特区如深圳、珠海，还有所谓地级市和县级市。讲到政府作用的时候，有关省一级政府作用的研究，至少在国内似乎还比较少见。对于省级以下的地方政府的作用问题的专项研究就更加少。但是我们认为，地方政府以地方利益的总代表的身份出现，在地方与中央（省）的纵向关系中，在地方与地方的横向关系中，用尽各种手段来拓展本地经济的生存空间与发展空间，是非常具有中国特色而又耐人寻味的现象。无论我们如何评价它，我们必须面对它。

本书讨论珠江三角洲区域经济发展与地方政府之间的相关

^① 如对中国的八大要素各自的世界排名进行比较，则“政府作用”要素列第二。列第一位的是“国内经济实力”要素，它的世界排名是第2位。一般来说，能进入世界排名的前15名，即为竞争力强。详见国际竞争力比较课题组：《1996年中国国际竞争力报告》，载《战略与管理》1997年第2期。

性，尤其是该地区的地方政府在经济发展中所起的作用问题。在不甚严格的意义上，有关的内容大致上是围绕着三个角度来展开的。

第一个是直接经验的层面。在这个层面上我们将考察，珠江三角洲的地方政府在各自辖区的经济社会发展进程中是否起了作用；起了什么样的作用和多大的作用；政府对于自己的作用是否具有自我意识；而无论是否有自我意识，政府行为和经济社会发展之间是否可以被看作为一种因果关联；等等。

第二个方面是有关政府与市场相互关系的理论的层面。在这个层面上我们将分析，一般地说地方政府，特殊地说珠江三角洲的地方政府，应不应该和需不需要承担经济管理和社会管理的职能；如果应该，这种职能的具体内容是什么，相应的政府行为的边界如何界定；等等。

第三个方面则是较为狭义的政府行政管理的层面。在这个层面上我们将珠江三角洲的经济社会发展作为一个外部的背景环境，考察地方政府的结构与行为在这样的背景因素影响下所发生的变化，尤其是对于进一步的改革开放具有理论启示和经验借鉴意义的那些变化。地方政府的结构和行为包括政府内部的机构设置，领导决策机制，公务员制度和人事管理制度，行政文化，行政观念与行政道德建设，等等。

一、地方政府在经济中的主导作用

关于地方政府是否在地方经济的发展中起了作用的问题，我们的答案是肯定的。事实上也很少有人会怀疑这一点。在各种关于珠江三角洲地区经济发展的论著论文或调查报告中，“各级政府如何如何”、“领导如何如何”这类字眼几乎俯拾皆是。珠江三角洲各地的干部群众在谈及当地的发展情况时，往往也以当地政府的业绩如何如何为自豪。应该说，这个地区能够在不到 20 年

的时间里发生翻天覆地的变化，实现跳跃式的经济发展，地方政府在其中居功至伟。

各种调查材料和直观经验都告诉我们，珠江三角洲地区的地方政府在发展地方经济方面做了大量的工作。这些工作包括：

- (1) 主持制定本地的经济社会发展战略规划；
- (2) 直接策划、乃至直接出面参与各种类型的招商引资（特别是吸引港资、台资和外资）活动；
- (3) 规划以及直接或间接地承担各种大型的基建项目以改善投资环境；
- (4) 直接间接地介入、扶持、管理当地的重要产业（例如房地产业）；
- (5) 一手组建并直接间接地管理当地的一些企业集团或大型企业；
- (6) 以某种方式介入或力图影响国家的财政金融政策的运作；等等。

近年来，地方政府的宏观经济管理的意识开始加强，更加注重为各种微观经济行为主体提供良好的行政服务，提供公平的竞争环境，以及提供更加充分而及时的信息。此外，地方政府还明显加大了对某些社会公共职能的承担，例如，加强了流动人口管理，治安管理，社会保险制度的建立与推广，以及环境管理，等等。总结地方政府在上述方面的改革经验和政策模式，是本书的一个重要内容。通过这些总结不难看出，珠江三角洲地区的经济得以长足发展，不仅仅是由于天时地利、政策优惠等原因。地方政府的推动作用，是其中一个十分关键的因素。

由于地方政府做了如此之多的事情，因此珠江三角洲地区的经济完全是一种在政府主导下发展起来的经济。在某种程度上甚至可以说，地方经济就是地方政府的经济。因为地方政府经常广泛而直接地参与大量微观经济领域中的活动，在“以经济建设为

中心”的指导思想下，地方政府的行为中的很大一部分直接地就是经济活动。这种情况在近年来深入改革的进程中已发生变化，甚至是很重要的变化。但是，地方政府与地方经济之间的那种超级密切关联，仍然是珠江三角洲地区的一个显著特征。

然而地方政府为什么有积极性去“主导”当地的经济发展的呢？这就有一个地方政府的行为动机或行为动力的问题。我们相信，由地方政府来主导的地方经济发展几乎是现阶段中国地方经济发展的唯一可能的形态或模式。事实上，地方政府积极性的高低与能力的大小常常直接地影响乃至决定地方经济的发展程度。之所以如此，恐怕有体制结构、利益驱动、政治文化等多方面的原因在起作用。

（一）体制

从体制的角度来看，我们现在的政治行政体制的一个显著特点就是，政府的政治权威和行政机构从内涵上说几乎覆盖了社会生活的大部分重要领域（如果不是一切领域的话），从外延上说则一直延伸至社会的最底层。这种体制的优劣利弊非本书所要讨论的问题。我们只想肯定一点，就是在这种体制下，政府机构和政府部门成了社会生活中唯一最有组织的力量^①：它是唯一有效的网络和渠道，使资源和信息的流通、分配、调动、协调能够在实际上操作^②。越是到县（县级市）、乡及其以下的基层，情况应越是如此。不难明白珠江三角洲地区（其他地区也大致如此）的经济发展过程，有许多事情是必须由政府来做，也只能由政府来做的。但这也许仍然没有回答政府的积极性问题，因为政府行

① 这是从广义上，从国家与市场的关系上而言的，意即不存在非政府的组织力量。倘若从狭义上用政府这个概念，则政府机构之外当然还有其他组织，例如军队。

② 这是指在纯粹而典型状态下的类型特征，即韦伯所讲的“理想类型”。一些具体的现象如“体外循环”之类，我们暂且撇开不论。

为通常容易带有人浮于事、效率低下、办事拖沓、互相推诿等等弊病。应当说，地方政府的积极性，即是体制使然，更与利益问题有深刻关联。

（二）利益

在利益问题上可以区分出三个层次：根本利益、地区利益、以及部门利益。从根本利益上看，改革开放，全党工作以经济建设为中心，这些总的方针政策从根本上符合全国各族人民的利益，因而在合理性与合法性上都赢得各级政府的广泛支持。与抓阶级斗争相比较，当然还是搞经济建设更有积极性。不仅如此，在以经济建设为中心的口号下，地方的经济社会发展状况就成为衡量地方政府政绩的硬指标。地方政府的官员不论是作为干部还是作为普通人，都乐于见到一切对本地有利的东西。举凡修路筑桥、招商引资等等，凡能增加地区利益，尤其是能创造经济效益的事情，自然都能在地方政府的日程表上列为优先。这些方面的效益，构成下面还要谈到的政府行为的边际收益。最后，由珠江三角洲地区的地方政府首创的“以路养路”、“以桥养桥”、“以电养电”以及其他林林总总的“以×养×”模式，对于在特定条件下解决特定问题曾起了很大的积极作用。但其中一个不言自明的事实就是，主其事的行政主管部门或机构从中得益匪浅。总之，三个层次上的利益，都成为对地方政府的推动力。

（三）政治文化

强调并依赖政府的权威，尤其是政府领导的权威，是中国政治文化的重要特征之一，同时也是政府主导经济的推动力量之一。表面看来，这与从计划经济到市场经济的改革要求（减少政府的干预）相悖。实际的情况是，中国的改革带有很强的“试错”性质，许多重大的改革措施，起初往往处于合法与非法、可以做与不可做之间的灰色地带。成功的利益很大，但失败的风险也很大。“取得领导支持”，历来是中国人的行为方式之一，面对

不确定性时尤其如此。因此，重大投资、重大项目非政府牵头、领导出面不足以取信于投资者。由此便形成这样的局面，在机制和市场规范尚差强人意时，地方政府就起一种保证的或保障的作用。这也正是珠江三角洲地区经济发展中地方政府主导作用的一个重要内容。

二、地方政府与地方利益

虽然我们肯定地方政府在发展地方经济上有重要的积极作用，但我们还是要面对一个对地方政府作用的评价问题。从更高一级的宏观角度来看，地方政府的作用仍然是积极的吗？地方政府作用的中长期效应是什么？

长期以来，人们从“外部性”——公共物品、社会公平分配等角度论证了经济发展和经济运行中政府应该发挥积极作用。但是，对地方政府应该发挥什么作用，应该承担什么责任则语焉不详。大致上可以说有两种意见，一种意见认为地方政府应积极发挥作用，在地方政府的引导下，不同地区之间开展经济发展的良性竞争，共促祖国经济繁荣。另一种意见则相反，认为由于地方政府过多地介入经济发展，携诸多地方利益而难以顾全大局，抢夺有限的资金、原材料和市场等，造成恶性竞争，而后互设关卡，于社会主义市场经济统一大市场的形成不利。更有甚者，由于地区发展程度不一，普遍的寻租行为将滋生，从而将严重扰乱

市场经济的秩序^①。因而，应突出中央经济职能而淡化地方经济职能。显而易见，这两种意见是截然不同的。

实际上，市场经济作为一种经济体制形态，承认并允许独立利益的存在，相信人们会追求自身利益并希望自身利益的最大化，从而提供一种动力机制。在社会资源硬约束下，人们实现自身的利益追求，必然会开展激烈的竞争，在竞争中共同提高。也就是说，市场经济体制中具备一种竞争机制。通过激烈的竞争，那些拥有较多资源，具有较高生产率的经济主体可以获取较多的利益，自身利益最大化的实现程度就更高一些。因此，我们说，市场经济体制具有一种激励机制。正是在这三种机制作用下，市场经济体制能更好地配置社会资源，具有更强的体制性活力。这三种机制对于微观主体如企业、消费者等具有较强的调控力和影响力。所谓“看不见的手”实际上就是经由这三种机制而起作用的。如果我们推而广之，是否可以将其用于政府行为分析呢？上述的两种意见分歧也就是在这个地方。

这里有三个问题需要加以澄清和分析：一是是否有独立的地方利益存在；二是是否允许地方利益存在；三是地方利益是如何实现的。如果这三个问题能够获得正确全面的认识，我们对于地方政府的经济职能就可以认识得更清楚一些。因为地方利益总是和地方政府的经济职能联系在一起的，如果没有地方利益或不允许地方经济利益存在，地方政府即无所谓经济职能，或者充其量

① 举一个刚好在手头的例子。1997年5月23日《南方周末》刊载鄢烈山文《市长经济》，其中转述南京大学国际商学院洪银兴的观点说，我们的地方政府行为具有准企业的性质。政府的这种“准企业性”难道不是地方主义（中央政府政令不畅，全国统一的法令在某些地方的执行受阻）、地方保护主义（充当制假贩假的保护伞即其一）猖獗的一个重要原因吗？举这个例子是说明，地方政府在地方经济发展中的作用问题，正日益呈现其内在的复杂性。它是一个急需从现代经济学和政治学角度加以分析的紧迫的现实问题，并且已经开始引起理论界和舆论界的认真关注。

也只是作为中央政府的代表而发挥作用，服从“全国一盘棋”式的统一管理，没有自身的经济职能。一个无需多加说明的事实是，目前各地都存在独立的地方利益。修一条公路、一个水库、一个发电厂、一个公园、一个商业中心，首先获益的是当地居民。至于其他地区的居民，则要视该地与其联系的途径和方法了。同样地，本地经济活跃，人民安居乐业，首先也是本地居民获益。正因为地方利益如此重要和显而易见，往往新领导上任伊始，便会提出口号说“为官一任，造福一方”，而地方经济发展如何又成为评价领导政绩的一个硬指标。既然独立的地方利益存在着，而且有其必然和必要，那么我们就应该正视这一现实，应该承认地方利益存在的合理性。

承认地方经济利益的存在，我们便可以将与地方经济利益相联系的地方政府看成是独立地方经济利益的经济主体，或者说地方政府是地方经济利益的化身，不同地区之间的经济发展竞争也就是这些主体之间的竞争。为有效增进地方经济利益或实现地方经济利益的最大化，地方政府会采取各种经济或行政手段，将本地经济要素（有时应从外地引入经济要素）有效加以集结和利用，地方经济因此而获得发展。当各地都意识到自身的经济利益并广泛地开展竞争时，举国经济也就因此而蓬勃发展了。诚然，地方政府经济职能必须在中央政府统一部署安排和一定的规则下进行，而不是相反。显然，地方政府如果过于偏重地方经济利益，相对忽视“1+1>2”的协同作用，或有意违背经济规律而动，则会引起经济效率损失，于地方经济利益最大化的目标相悖，也与统一大市场建设相悖。本书的主要内容是正面总结和概括珠江三角洲地方政府在推动经济发展方面的经验和措施。我们肯定，珠江三角洲地区发展社会主义市场经济的重要经验之一，在于充分发挥了地方政府的积极性，充分利用了地方政府与地方经济之间的有机联系。但是我们同时也认为，在地方政府的经济

管理职能及其行为边界的问题上，还有许多理论上和实践上的难点或疑点并未解决，因此，应当有更为深入的思考。

三、地方政府的行为边界

既然地方政府应在地方经济发展中发挥积极作用，那么接下来的一个问题就是，地方政府应在多大程度上来发挥这种作用？从理论上讲，地方政府的行为边界在于地方政府行为的边际收益与其行为的边际成本相等处。如果边际收益大于边际成本，则政府行为尚应进一步加强，进而增进经济效率；反之，如果边际收益小于边际成本，则可能存在政府行为过度，降低了经济效率。政府行为过度又有三种情况：一种是政府行为取代微观主体行为，引致挤出效应，社会财富并不因政府行为的加强而增加（尤其当社会经济资源利用处于生产可能性曲线的界面时会是如此，也即我们通常所讲的紧张运行状态）。另一种情况是由于政府行为的存在而产生了制度性的垄断，阻碍了经济主体之间正常而有效的竞争，微观主体没有产生积极性；相反，却忙于寻找制度的空子，从中获得租金，也即寻租行为的滋生，从而导致经济运作缺乏相应的活力。第三种情况则是从地方与中央、地方与地方之间的关系上来说的，即搞地方保护、地方垄断、地方壁垒，阻碍更高形态的区域经济发展，阻碍统一市场的形成和发育。这是一种需要引起认真注意和分析的地方政府行为过度的类型。

所谓政府行为的边际收益，是指由于政府行为介入所引致的收益增加。我们可以通过对比两个不同的经济运作模型得到说明。假定其他条件都相同，一个模型中政府积极介入经济运作，另一个模型中政府只是作为经济运作的“守夜人”而不介入经济运作。如果前一种运作方式下的产出水平高于后者，所增加的产出即为政府行为的边际收益。这种边际收益主要取决于可利用的经济资源存量以及政府行为介入后所引致的经济效率的提高。所

谓政府行为的边际成本，是指由于政府行为的介入所引致的成本增加。在上述模型说明中则表现为后一种运作方式的成本高出前者的部分。不过，这里有一个技术上的问题，即如何量化测度此类成本。目前经济学中对于成本的讨论尚悬而未决，新古典的生产成本可由会计核算资料得到，但新制度经济学所言及的“交易成本”、“组织成本”等制度性成本则还没有找到合适的量化方法。但为了讨论的方便，我们给政府行为的边际成本设定一个大致的外延，即这种成本应包括政府经济职能部门的行政费用，由于政府介入所引致的微观主体的费用增加以及政府决策下的机会成本等。在对比这两者之后，我们即可找到政府行为的合适边界了。

一般地，在一定的区间范围内，边际收益具有递减的性质，而边际成本则具有递增的性质。政府行为的边际收益和边际成本也具有这种特性。但是，政府行为的边际收益和边际成本在这之外尚有其他特征。实证研究表明，政府行为在其初始介入时存在边际收益递增区间，而后才进入递减区间。这一点可从德国李斯特的经济发展观、美国汉密尔顿的经济发展观、国家垄断资本主义发展上升时期以及我国社会主义经济建设的经验中得到明示。珠江三角洲地区改革开放以来的经济发展进程也证明了这一点。实际上，政府行为初始介入时，其有效的经济组织使得经济更富于效率，劳动生产率、资本生产率以及体制效率的提高都促使经济产出水平提高，经济增长成为自在之理。同时，政府行为介入所引致的社会经济结构变革和经济发展所需的基础设施的改善成为经济发展的巨大动力。诚然，我们不能指望政府行为越宽泛越好。这是因为，上述的经济效率的提高只是在一定的范围内才成为可能，超出一定限度，就会引发许多体制性的低效率现象。例如，可能会因为政府职能过于膨胀而使微观主体成为政府的附庸，难以发挥出应有的积极性，反而从政府中去获得某种便

利，体制性寻租行为就是这样一种情形。更为甚者，政府职能的膨胀使一些人意识到“权力”的力量和好处，在一种“过期作废”的先入之见的驱使下走向腐败和堕落，经济效率由此便可想而知了。经济效率低下以及经济发展不力源于两个方面，一是产出因各种原因而停滞不前，经济发展缺少应有的刺激和动力；一是政府行为的边际成本实际上已位于递增的区间了。可见，政府行为存在边界，不能无限扩大，更不能包办一切，所谓“大而全”的政府实际上是无效的政府，于经济的增长和发展不利。但是，仅仅如此还没有说清楚政府行为应如何进行，政府行为收益如何实现，政府行为成本如何发生。因此，我们还要进一步探讨政府行为的具体收益和成本，非此不足以说明政府行为的边界。总体上看，政府行为的收益可以分为两种情形，一是得自政府行为的直接收益，如政府作为投资主体的有关项目的收益，国有企业所实现利税等等；一是得自政府的间接收益，而这又有若干方面。例如，政府投资基础设施改善了经济环境，经济发展综合效率提高，从而产出水平提高；又如政府投资兴建公共娱乐设施，当地居民有一个良好的生活环境，更好地安居乐业，更加积极地投入工作，带动劳动生产率得以提高。再如政府制定经济发展规划和远景目标，对微观主体形成有效引导，减少了经济发展中的失误和浪费。凡此种种，都表明政府行为如能有效适度地进行，将具有重要意义，也反映出政府行为的不同行使将引致不同收益。充分认识不同政府行为和不同收益之间的对应关系，将有助于正确设计和实施政府行为。同样地，不同的政府行为也将引致不同的成本。如何全面而准确地量化计算这些成本，还是一个有待研究的问题。大致上，政府行为中的行政费用（或称政府行为的实施成本）、组织成本、以及政府代为决策的机会成本等等肯定应包括在内，虽然这还远非全部。但无论如何，不同的政府行为肯定与不同的成本相对应。在政府行为所获收益相同的情况

下，我们应找寻合适的政府行为的实施手段。

四、行政体制改革

在分析珠江三角洲地区由地方政府主导的经济发展时，还有一个不应忽略的重要方面，就是政府机构自身的改革。如果没有这方面的改革，如果仍然沿用计划经济体制下的政府机构和政府运作方式，那么地方政府主导的社会主义市场经济的发展也是不可能实现的。反过来说，珠江三角洲地区的发展，不仅包含了许多经济体制改革方面的成功经验，而且包含了许多行政体制改革方面的成功经验。

珠江三角洲地区的地方政府在行政体制的改革方面尝试过各种积极而大胆的探索，并形成了这样那样的改革措施和经验。从理论与实际相结合的角度来看，有几个方面的问题应该给予更多的重视和研究。

一个方面是行政机构，即政府职能转变与机构和人员的精简问题。政府机构的臃肿庞大是多少年来久治不愈的体制性痼疾，珠江三角洲地区的地方政府恐怕也不能说就已经完全彻底地、一劳永逸地解决了这个老大难问题，各个市、县（县级市）的改革进程也不尽一致。但是，由于珠江三角洲地区的经济发展程度较高，因此一般来说，地方政府机构的精简更多地以政府职能的转变为基础和前提，从而更接近“小政府，大社会”的理想模式。在这当中不乏佼佼者，例如顺德市便是典型。顺德市政府在改革和精简机构方面的大刀阔斧，以及在自身精简后又要面对尚未精简的更大的体制环境时所使用的种种富于想象力的策略，都已名闻遐迩，其中确有值得加以重视和总结的经验。

第二个方面是行政人事，即政府机关的用人制度问题。有了合适的机构，还需要有合适的人。为了做到选贤任能，需要加强和完善基层政权机关的民主选举（选拔）制度和公务员制度。就