

政治与公共治理研究文库（第五辑） 金太军 主编

区域生态治理中 地方政府经济职能 转型研究

张建英◎著

MPA

广东省出版集团
广东人民出版社

政治与公共治理研究文库（第五辑） 金太军 主编

区域生态治理中 地方政府经济职能 转型研究

张建英◎著

广东人民出版社
· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

区域生态治理中地方政府经济职能转型研究 / 张建英著. —广州: 广东人民出版社, 2011. 10

(政治与公共治理研究文库. 第5辑)

ISBN 978 - 7 - 218 - 07350 - 7

I. ①区… II. ①张… III. ①区域生态环境 - 环境管理 - 政府职能 - 研究 - 中国 IV. ①X321. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 216009 号

QUYU SHENGTAI ZHILI ZHONG DIFANG ZHENGFU JINGJI ZHINENG ZHUANXING YANJIU

区域生态治理中地方政府经济职能转型研究

张建英 著

 版权所有 翻印必究

出 版 人: 金炳亮

责任编辑: 肖风华 张小云

装帧设计: 李桢涛

责任技编: 周 杰

出版发行: 广东人民出版社

地 址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电 话: (020) 83798714 (总编室)

传 真: (020) 83780199

网 址: <http://www.gdpph.com>

印 刷: 广东新华印刷有限公司

书 号: ISBN 978 - 7 - 218 - 07350 - 7

开 本: 787 mm × 1092 mm 1/16

印 张: 20.75 插 页: 2 字 数: 395 千

版 次: 2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮 购: (020) 83781421

本文库受苏州大学国家“211工程”三期重点学科建设项目“生态型区域（苏南）经济与社会治理研究”和江苏高校优势学科建设工程资助项目（PAPD）“地方政府与社会管理”资助。

政治与公共治理研究文库

编 委 会

顾 问 张永桃 童 星

主 编 金太军

编 委 (排名不分先后)

王浦劬 (北京大学)

徐湘林 (北京大学)

马 俊 (中山大学)

王庆五 (中共江苏省委党校)

孙学玉 (中共中央组织部)

张成福 (中国人民大学)

毛寿龙 (中国人民大学)

朱光磊 (南开大学)

朱正威 (西安交通大学)

张永桃 (南京大学)

严 强 (南京大学)

阎小波 (南京大学)

许耀桐 (国家行政学院)

王卓君 (苏州大学)

乔耀章 (苏州大学)

金太军 (苏州大学)

傅 军 (北京大学)

周志忍 (北京大学)

肖 滨 (中山大学)

桑学成 (中共江苏省委党校)

朱立言 (中国人民大学)

杨光斌 (中国人民大学)

曲福田 (南京农业大学)

杨 龙 (南开大学)

杨海蛟 (中国社会科学院)

童 星 (南京大学)

张凤阳 (南京大学)

张康之 (南京大学)

刘 峰 (国家行政学院)

沈荣华 (苏州大学)

陈振明 (厦门大学)

郁建兴 (浙江大学)

卓 越（厦门大学）
陈国权（浙江大学）
高 建（天津师范大学）
张锐昕（吉林大学）
张亲培（吉林大学）
竺乾威（复旦大学）
桑玉成（上海市社科联）
唐兴霖（上海交通大学）
娄成武（东北大学）
周 平（云南大学）
黄卫平（深圳大学）
鲍 静（中国行政管理学会）
张学栋（中国行政管理学会）
张立荣（华中师范大学）
贺雪峰（华中科技大学）

周光辉（吉林大学）
周毅之（江苏省政协）
马德普（天津师范大学）
张贤明（吉林大学）
张桂林（中国政法大学）
林尚立（复旦大学）
胡 伟（上海交通大学）
施雪华（北京师范大学）
张 雷（东北大学）
崔运武（云南大学）
高小平（中国行政管理学会）
靳江好（中国行政管理学会）
徐 勇（华中师范大学）
徐晓林（华中科技大学）
薛 澜（清华大学）

主编前言

改革开放以来，在渐趋繁荣的社会科学领域，行政管理学（又称行政学或公共行政学，公共管理学则是其外延拓展）作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学，是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因，最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设的伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的：“理论在一个国家的实现程度，决定于理论满足这个国家的需要的程度。”^①从世界范围来看，对政府管理的研究，已越来越引起各国政府和学术界的重视，行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异，但东西方各国已倾向于在以下一点上达成共识：一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展，很大程度取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

在中国这样的发展中国家，政府行政管理的成效如何，对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者 M. P. 托达罗所说：“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”^②的确，中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚，与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统的政府管理，从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整，以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言，近 20 年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。这些弊端已成为新世纪中国深化改革和经济社会持续发展的严重障碍。因此，总结经验，反思弊端，剖析成果，探求对策就成为中国行政学研究的时代主题，也是政治学和行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然，这种总结、反思、剖析和探求都是建立在系统的学术研究和缜密的理性分析的基础上。

正是抱着上述宗旨，我们不揣浅陋，计划用 15 年或更长的时间编写《当

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1972 年版，第 10 页。

② M. P. 托达罗：《第三世界的经济发展》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 221 页。

代中国政治与公共治理》(原名为《当代中国公共管理与社区治理》)丛书若干辑,内容主要涉及当代中国改革开放和社会主义现代化进程中政治与公共治理领域中的一些重大问题,如政府职能的重组与定位,行政权力横向与纵向结构的调整与完善,政府机构的精简与人事制度的改革,公共政策制定与执行的优化,权力的制约监督与腐败的治理,行政制度的变革创新与重大政策的案例分析,乡村的改革发展与治理结构的改善,执政党执政能力提高与服务型政府建设,政府关系的完善与乡村改革与发展,区域生态治理与政府制度创新等方面。对这些重大课题的研究,我们坚持理论与实践相结合,立足国情,以管理学、政治学的理论研究为基础,紧密跟踪学术前沿,如借鉴“治理”和“善治”理论,“新公共管理”、“新公共服务”理论,政府创新理论等等,赋予当代中国政治与公共治理新的时代特征和科学内涵;同时也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科的研究成果,以期我们的研究成果能既立足于新世纪的中国国情,又有坚实的学术支撑和逻辑依据。我们希望,这些研究成果的问世对促进我国政治学和公共管理学的发展,培养高素质的行政管理和社区管理人才,推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展,能够产生积极作用。

需要说明的是,我们之所以把丛书更名为“政治与公共治理研究文库”,即增加了“政治”,删除了“社区治理”,并将“管理”易为“治理”,主要是基于以下几点考虑:一是从本质上说,“政治”与“公共管理”都是“众人之事治理”,只是研究的侧重点有所不同而已。但二者的关系至为密切则是毋庸置疑的:离开了政治,公共管理就可能偏离正确方向;离开了公共管理,政治也可能变得空洞乏味。二是从我国政治学研究现状看,与公共行政学相比,由于种种原因,改革开放以来政治学的发展显得比较滞后,但新世纪以来我国社会主义政治文明建设与政治体制改革进程的加快,对政治学的发展和政治学的研究提出了日益紧迫的要求。三是就我所任职的苏州大学政治公共管理学院乃至国内兄弟院校政治学、行政学的研究队伍来看,大部分学者对政治与公共管理都是“兼而研之”。四是社区治理本身就是公共管理的一项重要内容,也就是说,公共管理已经囊括了社区治理的内容,故无需单列社区治理。但为了更好地更充分地体现公共管理与社区治理的共性,凸显公共管理的时代特征,我们采用了“公共治理”这一新概念。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代公共管理的一种新形式。好的治理即善治就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程,其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管理。治理

的主体既是政府，也是民间公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成要素有6个：（1）合法性（legitimacy），即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。（2）透明性（transparency），即与公民利益相关的政府政策信息的到公开性。（3）责任性（accountability），即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务。（4）法治（rule of law），即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等。（5）回应（responsiveness），即公职人员和管理机构必须对公民的需求做出及时的、负责的反应。（6）有效（effectiveness），即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度地降低管理成本。^① 在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理（善治）的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理（善治）的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理（善治）的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的乡政村治体制下的村民自治，它虽是治理（善治）的初级形态，但却推动了政府管理向治理（善治）的变迁。有鉴于此，我们把城乡基层治理包括村（居）民自治作为重要的研究内容。

研究方法的多样化是本丛书的一个鲜明特征。我们在研究过程中，坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导，吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法：（1）制度研究法。重点阐释中国政治与公共治理的横向结构和纵向结构的制度化规范。（2）过程研究法。着重通过收集与分析大量实证材料，对当代中国政治与公共治理的实际运行状况加以描述与归纳，进而提出相应的对策建议。（3）生态分析法。运用这种方法，考察当代中国公共管理的社会经济、政治和文化条件，以期把握现阶段中国特定的时空背景下政治与公共治理的原创性及其与外部环境的互动关系。这一研究方法在本辑（即第五辑）丛书中得到充分体现。（4）比较研究法。对中国的传统和现实以及中外公共治理体制及其运行机制作比较分析。本丛书力求在保持四种方法各自侧重点及其特色的前提下，做到互补互通，相得益彰。

本辑丛书受苏州大学国家“211工程”三期重点学科建设项目“生态型区

^① 参见俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8—10页。

域（苏南）经济与社会治理研究”以及江苏省高校优势学科建设工程资助项目“地方政府与社会管理”等项目资助，各有关单位从诸多方面给予了大力支持和扶助，从而在很大程度上保证了本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑肖风华的不辞劳苦则保证了本丛书的第五辑继第四辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是我省政治学和行政学界前辈、国内著名政治学与行政学家张永桃教授，著名社会学家、公共管理专家童星教授。实际上，不仅我本人多年来一直得到张先生和童先生的悉心指点，而且近年来，他们对苏州大学政治与公共管理学科的建设也提携有加，表现出大师级学者的宽广胸怀和高尚品格。此外，编委会各位专家以不同的形式对我们的研究提供了许多建设性的意见。同时，我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果。当然我们已在本书的注释和所附的“主要参考文献”中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是，由于我们学术功底与社会阅历尚浅，研究能力有限，特别是把握敏感、复杂的政治和公共治理问题的能力还略显欠缺。加上教学任务繁重，书中难免有诸多疏漏甚至错误之处，企望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

金太军

2011年9月于苏州独墅湖畔

目 录

1	导论	1
1.1	问题的提出和研究的意义	3
1.2	国内外研究现状	14
1.3	相关概念的界定与阐释	25
1.4	研究方法与分析框架	45
2	地方政府经济职能的一般分析	55
2.1	时代变迁与政府经济职能的转型	57
2.2	政府经济职能存在的依据	74
2.3	转型期中国政府经济职能的界定	89
2.4	地方政府经济职能存在的合理性问题	96
2.5	转型期中国地方政府经济职能的内容和手段	103
	本章小结	113
3	地方政府经济职能的嬗变与分析	115
3.1	计划经济体制下地方政府的经济职能	117
3.2	地方包干体制下地方政府的经济职能	122
3.3	经济转轨前期地方政府的经济职能	130
3.4	转型中后期地方政府的经济职能	140
	本章小结	166
4	地方政府经济职能转型的实证分析：以苏州市为例	167
4.1	苏州地方政府经济职能转型的探索	169
4.2	苏州地方政府履行经济职能的情况分析	179
4.3	苏州地方政府主导经济发展的思考	215
	本章小结	225

5	地方政府经济职能实现成功转型的路径和策略	227
5.1	理顺政府与市场的关系, 弥补市场失灵	229
5.2	理顺政府与企业的关系, 促进市场主体发展	245
5.3	理顺政府与政府之间的关系, 重塑府际关系	252
5.4	理顺政府与社会的关系, 促进非营利性组织的发展	263
	本章小结	272
6	区域生态治理的困境与多元治理体系的建立	275
6.1	区域生态保护与治理的探索	277
6.2	地方政府在区域生态治理中的困境	282
6.3	地方政府经济职能的转型是建立多元治理体系的关键	290
	本章小结	299
7	结论	301
	参考文献	307
	后 记	319



导 论

地方政府经济职能的转型问题是世界各国面对现代化、市场经济和生态文明的共同问题。但是,由于时代背景不同,中国地方政府经济职能的转型显得特别复杂。中国地方政府经济职能的转型是在打破计划经济体制、建立社会主义市场经济体制、推动现代化和建设生态文明的多重逻辑中进行的,它既是一个理论问题,也是一个实践问题。

1.1 问题的提出和研究的意义

在经济全球化的背景下,随着社会转型和经济转轨进入中后期,中国许多深层次矛盾和问题都与政府越来越密切地交织在一起。近些年大量发生的受到普遍关注的社会经济现象把地方政府推到了改革的前台,使得人们广泛地争议地方政府的职能边界,特别是地方政府主导的传统经济增长方式,在取得“经济增长的奇迹”的同时,也暴露出越来越严重的问题,经济发展与资源短缺、环境恶化的矛盾不断加剧。这就使得人们再次思考地方政府的一些基本问题:它的作用应该是什么,它能做什么和不能做什么,以及如何做好这些事情。因此,中国地方政府经济职能的定位问题成为一个不得不思考的理论问题,如何有效地促进地方政府经济职能的转型,地方政府如何应对转型中后期社会经济发展面临的挑战,也就成为一个迫切需要回答的现实问题。

1.1.1 问题的提出

人类的生存和发展依赖于自然,同时也影响着自然的结构、功能与演化过程。人与自然的关系体现在两个方面:一是人类对自然的影响与作用,包括从自然界索取资源与空间,享受生态系统提供的服务功能,向环境排放废弃物;二是自然对人类的影响与反作用,包括资源环境对人类生存发展的制约,自然灾害、环境污染与生态退化对人类的负面影响。^①人类社会在过去几个世纪的发展进程中,基本上是肆无忌惮地掠夺自然,追求最大化的经济增长,把人与自然的关系简单地概括为征服与被征服、改造与被改造的关系,强调人类对自然的征服与改造的能力,忽视了人与自然的和谐发展。不论是改革开放前学习苏联的赶超型发展模式,还是1978年以来市场化、工业化、国际化同时并举

^① 参见路甬祥:《统筹人与自然的和谐发展》,载《党建研究》2004年第4期。

的发展模式,基本上是高投入、高能耗、高产出、低效益、高污染、投资拉动、政府主导的经济增长方式。虽然这种经济发展模式可以迅速启动工业化,充分利用后起国家“比较优势”、“后发优势”与“落后优势”,实施赶超战略。但是,这种经济发展模式是重经济增长,轻环境治理,不惜以牺牲生态为代价进行生产和开发,照搬与重复了西方发达国家那种“先污染、后治理”的传统工业化道路,导致经济发展与资源短缺、经济发展与环境恶化的矛盾不断加剧,西方发达国家在上百年工业化过程中分阶段出现的生态环境问题在我国集中出现。

从人与资源的关系看,人口众多,资源有限,不合理的利用方式,尤其是人均资源占有量少与资源利用率低的矛盾,加剧了经济发展与资源短缺的矛盾。2006年中国每创造1美元GDP所耗能源是日本的11.5倍,意大利的8.6倍,德国和法国的7.7倍;2002年末开始,高能耗、高污染的钢铁、建材、有色等行业出现过热发展,年平均增长率都在15%以上。^①2007年中国单位GDP一次能源消耗量是世界平均水平的2.7倍,约为发达国家3—8倍;单位GDP成品钢材使用量是世界平均水平的5.6倍,约为发达国家的5—20倍;单位GDP有色金属消耗量是世界平均水平的5.1倍,约为发达国家的5—10倍;30年间,资源消费增长超过了GDP增长,中国GDP增长了15倍,相应的能源消费增长了近4倍,钢材增长了21倍,水泥增长了22倍。据2009年1月国土资源发布的《全国矿产资源规划(2008—2015)》,中国经济社会发展对矿产资源的需求持续快速增长,矿产资源保障程度总体不足;如果不改变经济增长方式,到2020年,中国的45种主要矿产中,有19种将出现不同程度的短缺,其中11种为国民经济支柱性的矿产。^②资源不足加上浪费严重,加剧了经济发展与资源短缺的矛盾,资源短缺问题制约着中国经济的发展和人民生活水平的提高。

从人与环境的关系来看,自然环境的脆弱,工业化进程的加快,人口快速增长所带来的人们物质生活需求的急剧增加,治理的不足,经济发展与环境污染的矛盾日趋尖锐。中国在经济超常规发展的进程中,一些区域和地方不择手段地去占用环境这个“公共财富”,污染排放已经超过了环境的承载能力。在水污染方面,长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河和辽河等七大水系总体为轻度污染。204条河流409个国控断面中,I至Ⅲ类、Ⅳ至Ⅴ类和劣Ⅴ类水

① 参见毛如柏:《我国的环境问题和环境立法》,载《法学评论》2008年第2期。

② 参见中国科学院可持续发展战略研究组:《2010中国可持续发展战略报告》,科学出版社2010年版,第19—28页。

质的断面比例分别为 59.9%、23.7% 和 16.4%。长江、珠江总体水质良好，松花江、淮河为轻度污染，黄河、辽河为中度污染，海河为重度污染。湖泊（水库）富营养化问题依然突出，在监测营养状态的 26 个湖泊（水库）中，富营养化状态的占 42.3%。全国近岸海域水质总体为轻度污染。一、二类海水比例为 62.7%，三类海水为 14.1%，四类和劣四类海水为 23.2%。四大海区中，黄海和南海近岸海域水质良好，渤海近岸海域水质差，东海近岸海域水质极差。在大气污染方面，酸雨分布区域保持稳定，但酸雨污染仍较重。全国开展酸雨监测的 494 个城市（县）中，出现酸雨的城市 249 个，占 50.4%，酸雨程度严重或较重（降水年均 pH 值小于 5.0）的城市有 107 个，占 21.6%。^① 在土地方面，中国是世界上水土流失和土地荒漠化最严重的国家之一，全国水土流失面积 356 万平方公里，占国土面积 37.1%，水土流失分布广，不仅发生在山区、丘陵区、风沙区，平原地区和沿海地区也普遍存在；森林数量增加，质量下降，天然林不足 10%，全国 90% 以上的天然草原出现退化，并且以每年 200 万公顷的速度增加；地下水超采严重，华北平原出现大面积的地下漏斗，面积达 7 万平方公里，引起地面沉降等一系列危机。^② 自然环境脆弱加上环境污染严重，加剧了经济发展与环境污染的矛盾。

资源短缺与环境污染问题已经成为制约中国社会经济发展的主要瓶颈。从中国目前的情况看，经济越发达地区，由地方政府主导的传统经济增长方式所引发的生态问题越严重。众所周知，苏南作为江苏的经济重镇和改革开放的前沿阵地，是中国经济增长最快的地区之一。从 20 世纪 80 年代初以来，苏南由于历史、地理、文化、价值系统等客观条件，抓住了改革开放的机遇，从乡村工业化开始，重启现代化进程，并独具特色，经历了从“苏南模式”到“新苏南模式”的演进。无论是 80 年代的传统苏南模式，还是 90 年代创新了的新苏南模式，从总体上说，“在增长方式上基本上还是传统的粗放型的”^③，所取得的经济成果以资源高度消耗和环境污染为代价。以苏州为例，苏州总体上工业化、城市化水平都比较高，人均 GDP、城乡居民收入、人均预期寿命、高等教育毛入学率等指标均处全国领先地位，有的还达到中等发达国家水平。但由粗放型经济增长方式导致的资源、环境的刚性约束日趋突出。表现为：一是能源消耗较高。2008 年苏州市万元 GDP 综合能耗为 0.906 吨标煤，高于全省

① 《2010 年环境状况公报：我国环境总体形势依然十分严峻》，新华网，2011 年 6 月 3 日。

② 参见纪宝成等：《中国经济发展研究报告 2006》，中国人民大学出版社 2006 年版，第 173—174 页。

③ 洪银兴等：《改革开放三十年苏州经验》，古吴轩出版社 2008 年版，第 8 页。