

Political and Economic Analysis of the Behavior
of Local Government in China

我国地方政府行为的 政治经济学分析

金兴华 / 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

Political and Economic Analysis of the Behavior
of Local Government in China

我国地方政府行为的 政治经济学分析

金兴华 / 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国地方政府行为的政治经济学分析/金兴华著. —武汉: 武汉大学出版社, 2014.9

ISBN 978-7-307-14433-0

I. 我… II. 金… III. 地方政府—政府行为—政治经济学—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 224319 号

责任编辑: 刘 阳 责任校对: 关 健 版式设计: 大春文化

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 杭州印校印务有限公司

开本: 720×1000 1/16 印张: 9.5 字数: 186 千字

版次: 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-14433-0 定价: 36.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

摘 要

从新中国成立至改革开放前的近 30 年时间里,我国尽管取得了非常了不起的建设成就,但发展的潜力还远远没有发挥出来。党的十一届三中全会后,我国开始了市场化改革,不仅极大地调动了企业和家庭部门的积极性,而且极大地调动了地方政府的积极性。地方政府从传统计划经济时期中央政府的附属逐渐转变为一个促进企业投资的行为主体,招商引资成了众多地方政府的“一号工程”,项目推进、平台建设、要素保障等,成为众多地方政府重点关注的工作内容。改革开放后包括地方政府积极参与的中国现代化建设取得了举世瞩目的成就,保持着年均近 10% 的增长速度,在世界各经济体中排名从 1978 年的第 11 位上升到 2010 年的第 2 位,居民的收入水平、所享受公共服务水平和社会保障水平不断提高。但是在中国现代化建设取得巨大成就的同时,也出现了许多前所未有的问题,比较严重的有:

(1)收入差距拉大。全国城乡居民家庭收入之比 1978—2010 年总体呈上升态势,据世界银行 2010 年报告,我国的基尼系数从 1981 年的 0.31 上升到 2005 年的 0.42。(2)资源低效利用和大量耗散。耕地数量呈持续下降态势,削弱了国家粮食安全和经济稳定发展的基础;水污染十分严重,Ⅳ~Ⅴ类监测井占 62.0%;与产出的 GDP 相比,投入的石油、钢材、煤炭等消耗量过大。(3)地方公共服务供给失效突出。大学生粗入学率低于中等收入国家水平和世界上许多国家;看病难、看病贵问题十分突出;以公共服务为名义,建设各种形象工程、政绩工程,超标准地方政府办公用房在各地不同程度存在着;公共服务城乡差距、地区差距比较严重。(4)社会保障失衡明显。我国养老保险远远没有达到基本覆盖的程度,且不同群体的待遇差别很大;社会保障支出占国内生产总值(GDP)的比重和社会保障支出占财政支出的比重偏低等。以上问题如果在一定时期内得不到切实有效的解决,将带来巨大的社会矛盾和激烈的群体冲突,不但会引起社会秩序混乱,而且可能导致政治体系崩溃,30 多年来经济高速增长的成果或将毁于一旦,实现经济社会进一步发



展的目标更无从谈起。这些问题是如何形成的?与地方政府有何关系?该怎样解决?是中国继续深入推进现代化建设中亟待解决的重要课题。

对此,国内外学者纷纷展开讨论和研究,并在许多方面达成了理论共识。然而,纵观现有的研究成果可以发现,大多数的研究集中在财政分权如何引致这些问题上,采用的是新古典主义的研究方法,从地方政府行为这个更为直接的对象入手、用马克思主义经济学的研究方法对这些在中国经济发展和现代化建设过程中出现的问题加以研究的文献,则相对少见。一些马克思主义学者对这些问题的探讨,相对而言比较零散和空泛,并没有建立一个统一、综合的框架。因此,以地方政府行为为对象,构建一个统一的研究中国经济发展和现代化建设过程中出现的问题的理论框架,是中国政治经济学的一个重要课题。

本书主要采取规范分析与实证分析相结合、比较分析与综合分析相结合、文字表述与数理演绎相结合、定性分析与定量分析相结合的研究方法,试图以马克思主义经济学理论为基础,通过分析地方政府行为的制度条件,确定地方政府行为的属性,并根据一定属性的地方政府行为构建理论模型,解析其行为效应;通过构建相应的计量模型,用面板数据和时间序列数据对地方政府行为效应进行实证检验,最终构建起一个统一、综合的研究框架,为解决我国经济发展和现代化建设过程中出现的问题、形成合理的地方政府职能提供富有价值的理论参考。本书的研究有助于科学解释我国改革开放后出现的发展问题、找到解决“成长的烦恼”的钥匙,为地方政府改革提供标杆和依据;同时,对拓展和丰富政府职能理论、完善和发展马克思主义经济学理论、增强马克思主义经济学的现实解释力和话语权具有积极的促进作用。

全书除导论和结束语外,共分五章,其中第1章为基础理论篇;第2~4章为理论拓展和应用篇,主要应用第1章的分析框架,分别从地方政府的经济功能、公共服务功能和社会保障功能三个方面进一步研究地方政府行为;第5章为总结和对策篇。

第一章,我国市场经济体制下的地方政府行为。本章从财政分权改革、行政分权改革、经济分权改革和地方政府绩效考核制度来阐述地方政府面临的市场化改革内容,适当分析这些市场化改革内容对地方政府行为的影响。根据地方政府所处的市场经济环境条件的特点,对地方政府行为作出两个假定,进而构建了马克思主义经济学的模型分析框架,对地方政府的两类共5种行为分别加以探讨,并得出了结论。

第二章,我国地方政府的经济功能及其扭曲。本章首先从实践层面和理论层面梳理了地方政府经济功能。然后在总体分析地方政府经济功能扭曲的基础上,分别从地方政府三方面的经济功能入手来分析我国市场经济条件下地方政府经济功能行使中存在的问题。再次,构建地方政府经济功能行为模型,并以此为基础对地方政府经济功能行为的增长效应、不平衡效应和资源耗散效应进行了数理分析。最后,通过构建计量模型,实证检验地方政府经济功能行为效应,并得出了结论。

第三章,我国地方政府的公共服务功能及其缺位。本章首先系统阐述地方政府的公共服务功能,分析了我国地方政府公共服务功能行使中存在的三个主要问题。其次,从公共服务提供和生产模式的角度构建一个地方政府公共服务功能行为模型,并以此为基础对地方政府公共服务功能行为的漏出效应和黏性效应进行了数理分析。最后,在解决漏出效应衡量问题的基础上,通过构建面板数据计量模型,实证检验地方政府公共服务功能行为的漏出效应,并得出了结论;与此同时,提出了验证黏性效应的思路,通过运用时间序列的单位根检验、协整检验和 Granger 因果关系检验方法,证实地方政府公共服务功能行为黏性效应的存在性。

第四章,我国地方政府的社会保障功能及其失衡。本章首先运用马克思主义经济学的观点对我国地方政府社会保障功能进行了明确阐述,指出了我国地方政府社会保障功能行使中存在的问题。然后构建地方政府社会保障功能行为模型,并以此为基础对地方政府社会保障功能行为的滞延效应和群分效应进行了分析。最后,分别在解决滞延效应和群分效应衡量问题的基础上,通过构建面板数据计量模型,实证检验地方政府公共服务功能行为的滞延效应和群分效应,并作出了结论。

第五章,我国地方政府治理的改革思路。本章首先对我国地方政府行为属性进行了分析,在把握市场与政府、中央政府与地方政府之间内在关系的基础上提出了完善地方政府职能的方向。根据我国实际和时代特点,以地方政府职能合理回归为出发点,分别从地方政府的经济功能、公共服务功能和社会保障功能三个方面来探讨了问题的解决之道。

本书的创新点主要有以下几个方面。

第一,以往对我国地方政府行为的研究,主要以某个假说从财政分权或官员考核角度,采用个体主义的分析方法,通过分析个人偏好和均衡来解答现实问题,强调以市场的力量来解决现实问题。本书坚持马克思主义经济学的基本方法和基本立场,从马克思主义经济学的剩余价值理论和再生产理论出发,根据中国实际来构



建模型、解答现实问题,强调要完善市场经济条件下地方政府职能,希冀以此在一定程度上丰富我国地方政府行为的研究方法,增强马克思主义经济学在我国地方政府行为研究中的指导地位。

第二,现有文献对我国地方政府行为的研究,大多在经济运行过程的表面联系上来进行分析,缺少理论依据与实证检验的逻辑联系和过渡,主要是按自我设想选取一些变量,构建一个计量模型,来证实地方政府的行为问题。本书则尝试对隐藏在表面背后的地方政府行为的内在机理进行研究,加强对理论依据与实证检验之间联系的考量,注重在相关理论基础上对地方政府行为效应的分析,从马克思主义经济学原理出发合理选取变量并构建相应模型,来分析地方政府行为问题。

第三,有关政府及地方政府行为的传统政治经济学文献,较多地使用文字表述,思辨的比重较大,在可验证性方面存在一定的缺陷。本书在坚持马克思主义经济学方法论的前提下,借鉴西方经济学的分析手段,通过构建理论模型,加强对地方政府行为的数理分析,通过构建计量模型,加强对地方政府行为效应的实证检验,从而既真正体现马克思主义经济学的开放性,又真正发挥马克思主义经济学的强大生命力。

目 录

导 论	1
第一节 研究背景与研究意义	1
一、研究背景	1
二、研究意义	3
第二节 地方政府行为相关理论综述	5
一、马克思主义经典作家地方政府行为理论	5
二、西方学者地方政府行为理论	8
三、中国学者地方政府行为理论	11
第三节 研究思路与研究方法	14
一、研究思路	15
二、研究方法	16
第四节 拟要解决的关键问题、创新点和改进方向	17
一、拟要解决的关键问题	17
二、主要的创新点	18
三、不足之处及改进方向	19
第一章 我国市场经济体制下的地方政府行为	21
第一节 中央政府与地方政府	21
一、改革开放前中央政府与地方政府的关系	22
二、改革开放后中央政府与地方政府的关系	23
第二节 财 政 分 权	25
一、“统收统支”型财政安排	25
二、财政分权改革	26



第三节 行政分权和经济分权	28
一、行政分权	28
二、经济分权	29
第四节 地方政府绩效考核制度	31
一、绩效考核在政府管理中的实行	31
二、考核的任务导向和标杆评估	33
第五节 地方政府行为模型	34
一、模型的基本假定	34
二、模型的变量分析	35
三、地方政府功能及其实现	38
本章小结	39
 第二章 我国地方政府的经济功能及其扭曲	41
第一节 地方政府的经济功能及存在的问题	41
一、地方政府的经济功能	41
二、地方政府的经济增长功能	42
三、地方政府经济功能行使中存在的问题	48
第二节 地方政府经济功能行为模型及效应	53
一、地方政府经济功能行为模型	53
二、地方政府经济功能行为效应	55
第三节 地方政府经济功能行为的经验分析	59
一、计量模型构建	59
二、数据说明	60
三、实证检验	60
四、结论	67
本章小结	67
 第三章 我国地方政府的公共服务功能及其缺位	69
第一节 地方政府的公共服务功能及存在的问题	69
一、地方政府的公共服务功能	70
二、地方政府公共服务功能行使中存在的问题	71
第二节 地方政府公共服务功能行为模型及效应	79
一、地方政府公共服务功能行为模型	79

二、地方政府公共服务功能行为效应	80
第三节 地方政府公共服务功能行为的经验分析	82
一、地方政府公共服务功能行为漏出效应的经验分析	82
二、地方政府公共服务功能行为黏性效应的经验分析	87
本章小结	89
第四章 我国地方政府的社会保障功能及其失衡	91
第一节 地方政府的社会保障功能及存在的问题	91
一、地方政府的社会保障功能	91
二、地方政府社会保障功能行使中存在的问题	93
第二节 地方政府社会保障功能行为模型及效应	97
一、地方政府社会保障功能行为模型	97
二、地方政府社会保障功能行为效应	98
第三节 地方政府社会保障功能行为的经验分析	101
一、地方政府社会保障功能行为滞延效应的经验分析	101
二、地方政府社会保障功能行为群分效应的经验分析	104
本章小结	107
第五章 我国地方政府治理的改革思路	108
第一节 地方政府职能的合理定位	108
一、地方政府促进企业投资行为的属性分析	108
二、地方政府职能的合理定位	110
第二节 地方政府治理的对策探讨	114
一、地方政府经济功能行为治理的对策探讨	114
二、地方政府公共服务功能行为治理的对策探讨	119
三、地方政府社会保障功能行为治理的对策探讨	124
本章小结	126
结 束 语	128
参 考 文 献	131
致 谢	142

本章在阐述研究背景的基础上,得出研究意义;然后对有关地方政府行为的研究文献进行综述和评析;最后,提出本书的研究目的、研究思路、研究方法,概括拟要解决的关键问题、创新点和不足之处。

第一节 研究背景与研究意义

为了更好地把握地方政府行为这个研究主题,首先需交代清楚研究背景。对研究背景的了解,也有助于我们加深对研究意义的认识。

1

一、研究背景

导
论

在传统计划经济时期,地方政府是中央政府的附属,执行中央的统一命令。改革开放后,财政分权、行政分权、经济分权、绩效考核等使地方政府的自主性增强,地方政府行为发生了深刻变化,日益成为一个促进企业投资的行为主体。也正因为如此,招商引资成了众多地方政府的“一号工程”,项目推进、平台建设、要素保障等,成为众多地方政府重点关注的工作内容。

改革开放后包括地方政府积极参与的中国现代化建设取得了举世瞩目的成就,自1978年以来保持着年均近10%的增长速度,在世界各经济体中排名从1978年的第11位上升到2010年第2位^①,居民的收入水平、所享受公共服务水平和社会保障水平不断提高。然而,在中国经济发展和现代化建设取得巨大成就的同时,也出现了许多前所未有的问题,比较突出的有以下几个。

第一,收入差距拉大。全国城乡居民家庭收入比1978—2010年总体上呈上升

^① World Bank Annual Report 2010. World Development Indicators database.



态势。基尼系数从 1981 年的 0.31 上升到 2005 年的 0.42(世界银行,2010),收入差距拉大对社会心理产生重大冲击,影响社会的稳定与和谐。

第二,资源低效利用和大量耗散。根据我国第二次全国农业普查^①数据计算,我国的人均耕地为 1.39 亩,不到世界人均耕地的一半^②,农用地只有美国的 1/3(Erik Lichtenberg Chengri Ding,2008),并且改革开放后,我国耕地数量呈持续下降态势,削弱了国家粮食安全和经济稳定发展的基础。我国的人均再生淡水资源只有世界的 1/3 左右,而水污染却十分严重,Ⅳ~Ⅴ类监测井占 62.0%。2006 年,我国的 GDP 只有全球的 5.5%,但却消耗掉全球 9%的石油、28%的钢材、38%的煤炭。资源低效利用和大量耗散对经济的可持续发展构成重大挑战。

第三,地方公共服务供给失效突出。目前,我国的中学生粗入学率已达到中等收入国家水平,但低于发达国家水平和世界上许多国家,大学生粗入学率低于中等收入国家水平和世界上许多国家。医疗资源相对不足,看病难、看病贵问题十分突出。以公共服务为名义建设各种形象工程、政绩工程,超标准地方政府办公用房在各地不同程度地存在着。公共服务城乡差距、地区差距比较严重。这些公共服务供给问题与经济发展水平和居民的要求格格不入,既影响社会稳定,又影响经济发展。

第四,社会保障失衡明显。目前,我国养老保险的覆盖率并不高,远远没有达到基本覆盖的程度,新型农村社会养老保险待遇与城镇基本养老保险不可同日而语。社会保障支出占国内生产总值(GDP)的比重和社会保障支出占财政支出的比重偏低。随着城市化的推进和社会文明程度的提高,社会保障失衡问题极易引发社会矛盾,是现代化建设过程中亟须消除的一个隐患。

以上谈到的是中国经济发展中几个比较突出的重要问题。这些问题如果任其积累,在一定时期内得不到切实有效解决,将给经济社会带来巨大矛盾,引致十分激烈的强制解决方式,不但使社会秩序混乱,而且可能导致政治体系的崩溃,从而 30 多年来经济高速增长的成果毁于一旦,实现经济社会进一步发展的目标也就无从谈起。

那么,这些问题是如何形成的?与地方政府有何关系?该怎样解决?这已引起了众多学者的研究兴趣,并形成了一定的研究成果。然而,纵观现有研究成果可以发现,许多研究集中在财政分权如何引致这些问题上,采用的是新古典主义的研究方法,从地方政府行为这个更为直接的对象入手、用马克思主义经济学的研究方法对这些在中国经济发展和现代化建设过程中出现的问题加以研究的文献,则相

① 我国第二次全国农业普查的标准时点为 2006 年 12 月 31 日,时期资料为 2006 年度。

② 我国第一全国农业普查表明,全国人均耕地面积 1.59 亩,不到世界人均的一半。我国第一全国农业普查的时点标准是 1997 年 1 月 1 日,时期标准是 1996 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

对少见。一些马克思主义学者对这些问题的探讨,相对而言比较零散和空泛,并没有建立一个统一、综合的框架。因此,以地方政府行为为对象,构建一个统一的研究中国经济发展和现代化建设过程中出现的问题的理论框架,是中国政治经济学的一个重要课题。

基于以上分析,本书试图以马克思主义经济学中的剩余价值理论和社会再生产理论为基础,通过分析地方政府行为的制度条件,确定地方政府行为的属性,并根据一定属性的地方政府行为构建理论模型,解析其行为效应;通过构建相应的计量模型,用面板数据和时间序列数据对地方政府行为效应进行实证检验,最终构建起一个统一、综合的研究框架,为解决我国经济发展和现代化建设过程中出现的问题、形成合理的地方政府职能提供富有价值的理论参考。

二、研究意义

以地方政府行为为对象,用一个统一、综合的马克思主义经济学分析框架来研究在中国经济发展和现代化建设过程中出现的问题,对促进中国经济发展有着重要的理论意义和实践价值。

(一)地方政府行为研究的理论意义

首先,地方政府行为研究能够拓展和丰富政府职能理论。对地方政府行为的研究必然会涉及政府职能的定位问题。西方主流经济学关于政府职能大致先后经历了古典自由经济学和凯恩斯经济学两个阶段,古典自由经济学秉承亚当·斯密的市场信条,相信“一只看不见的手”的力量,认为市场能够引导资源的有效配置、促进社会福利的改善,政府只要做一个“守夜人”就可以了。凯恩斯经济学指出单纯市场作用的缺陷,认为存在市场失灵,强调政府主动干预经济。目前西方主流经济学关于政府职能多是古典自由经济学“守夜人”理论和凯恩斯经济学主动干预理论的一个混合,基本上是基于经济运行中的表面矛盾作出的政府作用定位,看不到市场经济中企业作为资本的承担者与劳动者作为劳动力的承担者之间的内在矛盾,而仅仅在这对内矛盾的外化现象中去观察市场经济存在的问题并企图找到这些问题的解决之道。我们如果从市场经济中企业与劳动者之间的内在矛盾出发,来分析市场运行过程中所产生的问题,那么就能够从一个非常重要的方面寻找到问题的原因,也就能对市场经济条件下地方政府的合理职能定位有一个清晰的判断,从而拓展和丰富政府职能理论。

其次,地方政府行为研究能够完善和发展马克思主义经济学理论。为构建一个完整的经济学体系,马克思在1858年给斐迪南·拉萨尔和恩格斯的信中,在《1857—1858年经济学手稿》中曾提出六册计划:1.资本;2.土地所有制;3.雇佣劳

动;4. 国家;5. 国际贸易;6. 世界市场。在《国家》册中,马克思打算集中探讨国家在资产阶级经济社会关系中的地位和作用问题,由于种种原因,马克思并未实现这一宏愿,我们只能从马克思和恩格斯的众多著作中来零散地探寻到马克思对国家问题的探讨。本书从中国经济发展过程中的现实问题出发,对地方政府行为进行较为深入的研究,能够在一定程度上弥补马克思对国家问题探讨的不足,进一步促进马克思主义经济学理论的完善和发展。

最后,地方政府行为研究对增强马克思主义经济学的现实解释力和话语权具有积极的促进作用。改革开放以来,学界、政界和舆论界常以西方学界主流理论框架来解读中国经济现象,这种解读为我们理解我国经济发展开启了思路,然而由于其学科内在属性所限,这种解读有时不免有失偏颇。以国外现有理论为框架来解读中国经济的现象,通常“未能把握中国作为一个发展中、转型国家所具有的特性,客观分析判断,了解问题的原委和走向,其观点还经常掺杂着意识形态和政治的偏见”。^① 马克思主义经济学具有科学的理论基础和严密的逻辑体系,应该说对经济发展现实具有很强的解释力,如果我们不用马克思主义经济学原理去研究中国发展过程中的问题、分析地方政府行为之类的研究对象,就会使人觉得马克思主义经济学显得空泛,似乎西方主流经济理论才是真正的科学理论。基于此,本书坚持剩余价值理论和社会再生产理论,通过构建计量模型进行实证检验来研究地方政府行为问题,以进一步增强马克思主义经济学的现实解释力和话语权。

(二) 地方政府行为研究的现实意义

首先,地方政府行为研究能够为我国改革开放后出现的发展问题提供科学解释,让中国找到解决“成长的烦恼”的钥匙。中国是正处于转型的发展中国家,在经济快速增长的同时出现了许多新问题、新情况,产生了所谓的“成长的烦恼”。在阅读相关文献过程中发现,学者们对我国改革开放后出现的新问题、新情况,众说纷纭,几乎未能从地方政府对资本和劳动在社会再生产平衡关系中的协调来加以分析。这种状况一方面无法利用科学理论指导实践,另一方面使地方政府对自身职能的定位处于茫然状态,无法对解决现实问题有所作为。因此,地方政府行为研究有助于对改革开放后出现的发展问题形成正确的认识,找到解决“成长的烦恼”的钥匙,促进我国经济社会又好又快发展。

其次,地方政府行为研究能够为地方政府改革提供标杆和依据,促进地方政府职能合理定位。改革开放 30 多年来,地方政府在促进经济快速增长,居民总体收入水平、所享受公共服务水平和社会保障水平不断提高的同时,也促使收入差距拉大、资源低效利用和大量耗散、公共服务供给失效突出、社会保障失衡明

^① 林毅夫. 解读中国经济. 北京:北京大学出版社,2012:2.

显。成绩背后的问题表明地方政府的职能定位存在偏差,而地方政府的职能定位偏差很大程度上源于我们对市场经济条件下的地方政府职能认识不足。因此,以地方政府行为为对象,通过构建一个统一的研究中国经济发展和现代化建设过程中出现的问题的理论框架,有助于我们更加深刻地认识我国市场经济条件下的地方政府职能,更加深刻地理解地方政府解决中国经济发展和现代化建设过程中出现的问题和作用,从而为地方政府改革提供对策思路,促进地方政府正确行使职能。

第二节 地方政府行为相关理论综述

有关地方政府行为的理论,可从理论提出者的角度,按马克思主义经典作家、西方学者和中国学者三个类别加以综述。

一、马克思主义经典作家地方政府行为理论

马克思、恩格斯、列宁、毛泽东等并没有系统地提出过地方政府行为理论,他们对政府和地方政府行为的论述散见于其相关著作上,这些论述为我们认识地方政府行为问题提供了方法和思路。马克思主义经典作家的有关论述主要可概括为以下四个方面。

(一)关于政府在经济运行中的主体地位

马克思曾提出过六册的经济学写作计划,其中第四册是《国家》,在该册中,马克思打算集中探讨国家在资产阶级经济社会关系中的地位和作用问题,虽然由于种种原因,马克思并未实现这一宏愿,但从中我们可知,在研究经济问题时,政府——当然也包括地方政府,是一个不能绕开的行为主体。

恩格斯指出,为了维持公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税,随着文明时代的向前进展,甚至捐税也不够了,国家就发行期票,借债,即发行公债。^①可见,政府本身不可能脱离经济运行过程而存在下去。

列宁根据苏维埃政权最初几年的实践,提出了新经济政策的构想,实行同个人利益结合和个人负责的原则,主张国家成为一个批发商。^②这实际上强调国家应

^① 恩格斯. 家庭、私有制与国家的起源. 北京:人民出版社,1995:95.

^② 列宁. 列宁论新经济政策. 北京:人民出版社,2001:94.

参与经济活动,从列宁的这一主张中,我们可以看出政府不能超然于经济生活之外,而应积极有效地参与到经济运行过程中去。

(二)关于政府职能

这方面的论述主要见诸马克思和恩格斯。马克思和恩格斯没有特别针对地方政府进行论述,而是把政府作为一个整体,深入地分析政府的本质和职能。

恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中论述了国家是社会在一定发展阶段的产物,是一种在社会分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面时产生的表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量起到了缓和冲突、把冲突保持在“秩序”范围内的作用。恩格斯指出国家“是公共权力的设立”^①,“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力。”^②马克思和恩格斯将国家的职能区分为统治职能和社会职能,并且认为这两种职能是相互联系的,“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^③

马克思在《资本论》中分析社会再生产过程中曾十分明确地指出政府的具体职能,提到政府的监督劳动和全面干预包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务^④,提出在资本主义生产不太发达的阶段,筑路、开凿运河等,由公共团体或国家兴办^⑤。

(三)关于政府治理的对策

政府一旦成立,就存在一种人格化的力量,影响和控制着政府的运行,引起政府功能偏差,这就需要对存在功能偏差的政府进行治理。

马克思深刻地洞察到国家政权有着特殊利益。马克思在《哥达纲领批判》中明确了这样的观点,自由就在于把国家由一个站在社会之上的社会机关变成完全服从于这个机关。马克思在《法兰西内战》中总结了巴黎公社防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人的两种正确方法:一是把行政、司法和国民教育方面的一切职位交给由普选出来的人担任,而且规定选举者可以随时撤换被选举者;第二是对所有公职人员,不论职位高低,都只付给跟其他工人同样的工资。

列宁注意到了国家在参与经济活动时存在党员(国家工作人员)的狂妄自大、野蛮行为、贪污受贿行为、拖拉作风和官僚主义,提出了用法律、政治教育、清除出

① 恩格斯. 家庭、私有制与国家的起源. 北京:人民出版社,1995:95.

② 恩格斯. 家庭、私有制与国家的起源. 北京:人民出版社,1995:121.

③ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯全集(3). 北京:人民出版社,1995:523.

④ 马克思. 资本论中译本(三). 北京:人民出版社,1975:432.

⑤ 马克思. 资本论中译本(二). 北京:人民出版社,1975:260.

党、提高和依靠群众等途径加以解决。^①

(四)关于地方政府自主性

列宁和毛泽东有领导国家进行社会主义建设的实践,对中央政府与地方政府的功能和作用差别有着亲身认识。

列宁在《论粮食税》中就指出,“在活跃农业和工业间的流转方面,应全面、大力、坚决地发挥地方的首创精神、创新精神和扩大他们的独立程度。”^②列宁在起草《俄共(布)第十次全国代表会议关于新经济政策问题的决议草案》中明确指出,地方经济机关有权签订把国家企业租给私人、合作社、劳动组合和协作社的合同,而不必取得上级机关的同意。^③从列宁的论述中,我们可以看出地方政府在促进经济发展中有着独特的作用,在经济生活中,地方机关应该具有相当的自主性。

尽管列宁注意到了地方政府的自主性问题,但苏联在列宁逝世后的社会主义建设中,中央和地方关系并没有得到十分恰当的处理,地方政府在更多的情况下附属于中央政府。根据苏联在建设社会主义过程中的一些不足及我国实际,毛泽东特别注重给予地方政府自主权,他明确指出:“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾,目前要注意的是,应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。我们不能像苏联那样,把什么都集中到中央,把地方卡得死死的,一点机动权也没有。”“处理好中央和地方的关系,这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。这个问题,有些资本主义国家也是很注意的。它们的制度和我们的制度根本不同,但是它们发展的经验,还是值得我们研究。”^④从毛泽东的论述中可以看出,地方政府自主性问题是一个事关发展的大问题,解决的原则是在中央政府统一领导下,尽可能赋予地方自主权。

综上所述,虽然基于历史原因,马克思、恩格斯没有对国家政权体系内各层次的功能、行为作进一步的分析,但马克思、恩格斯关于国家的本质、职能和国家机构行为治理的论述有助于我们把握地方政府行为的本质特性及其治理实质。列宁和毛泽东对地方政府自主性的论述更是直接涉及地方政府功能定位及其发挥问题,是在分析地方政府行为时应加以坚持的重要方面。

① 列宁.列宁论新经济政策.北京:人民出版社,2001:96-116.

② 列宁.列宁论新经济政策.北京:人民出版社,2001:83.

③ 列宁.列宁论新经济政策.北京:人民出版社,2001:85.

④ 毛泽东.论十大关系.人民日报,1956-12-26.