

公共政策论丛·研究报告 执行主编 余 晖

地方政府公司化研究

宋晓梧◎主编 余 晖◎副主编



中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

公共政策论丛·研究报告

地方政府公司化研究

主 编 宋晓梧

副主编 余 晖

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府公司化研究/宋晓梧主编. —北京:中国财富出版社, 2014. 9

(公共政策论丛·研究报告)

ISBN 978-7-5047-5353-3

I. ①地… II. ①宋… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 199593 号



策划编辑 寇俊玲

责任编辑 杨银旗 李瑞清

责任印制 何崇杭

责任校对 梁 凡

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070

电 话 010-52227568 (发行部) 010-52227588 转 307 (总编室)

010-68589540 (读者服务部) 010-52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京京都六环印刷厂

书 号 ISBN 978-7-5047-5353-3/D·0110

开 本 710mm×1000mm 1/16

版 次 2014 年 9 月第 1 版

印 张 14.75

印 次 2014 年 9 月第 1 次印刷

字 数 273 千字

定 价 58.00 元

版权所有·侵权必究·印装差错·负责调换

公共政策论丛总序

中国的改革开放政策已经实施了 30 多年，但基本是以经济领域效率导向的改革和开放为主线，社会、文化尤其是政治领域的改革明显落后。这不仅导致了经济领域的深化改革和进一步开放步履维艰，而且阻碍了中国特色社会主义市场经济体制的建设进程。未来的中国应该是与世界先进文明高度接轨，而且更加开放、民主、平等和自由。显然，目前和未来的中国公共政策在制定的过程中，将面临更加复杂的选择。这是因为经济政策的边际创新动力已经枯竭，而上述其他领域公共政策的边际创新才刚刚起步。我们开始进入一个航向尚不完全明确的深海区域。全面配套的转轨改革将更加艰辛。

在此背景下，中国经济体制改革研究会几年前专门成立了公共政策研究部，陆续聘请了众多的具有国外工作学习经验的中国学者作为高级研究员，这些优秀的学者跨越经济、法律、政治、社会、文化等学科，并长期从事公共政策的理论研究和咨询工作。从 2008 年起，我们以“公共政策研究报告”、“公共政策论丛·专著”和“公共政策论丛·学者自选集”三个系列为组合，推出这套公共政策论丛，并将其作为一项连续出版的计划。其目的就是要在更加广泛的领域介绍他们的研究成果，从而使国内公共政策的研究和讨论在理论和实际操作层面能够更深入地展开，并推动公共政策研究的本土化。同时，着重培养政府和公众的公共政策意识，吸引公众更为理性地关注和参与公共政策的制定和执行，并为各级政府决策机构在制定和执行公共政策时提供可能的帮助。

其中，“公共政策研究报告”系列展示的是公共政策研究部分年度完成的公共政策研究和咨询报告，这些报告有些来自该部自立的课题，也有些来自有关政府和国内外民间机构委托的课题；“公共政策论丛·专著”展示的是该部高级研

究员有关某一公共政策领域的理论研究成果；“公共政策论丛·学者自选集”展示的则是该部高级研究员已发表或未发表的有关公共政策的论文、评论和研究报告组成的个人成果。当然，文集也可能是针对某一公共政策话题所收集的该部高级研究员的特约文章。

在宪政制度比较发达的国家，公共政策的提出、制定、执行、监督和评价是一个由公共政府主导、高度开放、相关利益团体高度参与的制度过程，其中也不乏各类研究咨询机构的参与。这必然是中国公共政策过程的方向。希望本论丛的出版能够为这一过程的逐步完善作出贡献。

作为公共政策研究部的现职主任和本论丛的轮值执行主编，我衷心感谢公共政策研究部高级研究员团队慷慨而有力的支持，也衷心感谢中国财富出版社编辑部主任寇俊玲女士及其编辑团队的高度认同和优质高效的编辑工作。正是他们的辛勤工作，使得《公共政策论丛》（第三辑）得以继续面世。

余 晖

2013年5月1日

“三维市场经济”与地方政府职能界定^①

(代序)

宋晓梧

政府与市场的定位是个老问题,“看不见的手”与“看得见的手”怎样配合才好,国内外争论了上百年。这个问题能争论百年以上,从一个侧面反映它常讲常新,与时俱进。我们是在计划经济转向社会主义市场经济、中等收入迈向高收入、发展方式从粗放转向集约这一特定条件下、特定阶段中讨论这个问题的。从计划经济渐进式转向市场经济,在这一过程中,政府和市场的边界难以一步划清是一个必然要经历的阶段。但政府与市场边界不清晰这个问题,由于中国经济的高速增长被掩盖了,可谓“一俊遮百丑”,甚至在一定程度上成为解释经济高速增长的动力。现在增长转入中速,前阶段高速增长中积累的诸多经济社会矛盾显现,各方面逐渐认识到结构调整需要改革推动,而经济体制改革的核心问题就是如何理顺政府与市场的关系。

一、地方政府竞争与市场配置资源

中国前阶段的突出特色是政府主导,在改革初期运用这一模式,能集中力量办大事、成效显著。这一模式导致的问题是政府与市场的关系“剪不断”,中央政府和地方政府的关系“理还乱”。政府对经济活动的行政干预过多,往往直接介入微观经济活动,充当了市场中一个重要的竞争主体,这是政府越位。政府职能交叉、重叠,职权划分不清,经常出现不该管乱管,该管没人管的混乱现象,这是政府错位。政府公共服务提供不足,甚至在某些公共领域出现了扭曲的“市场化”现象,这是政府缺位。

以往分析政府与市场的关系,主要关注中央政府的职能转变。中央政府下放权力,地方政府的权限扩大。而地方长期追求 GDP 增长形成了地方政府“公司

^① 此文原载《人民论坛·学术前沿》2013 年 12 月下,作为本书代序言略有增删。

化”倾向，地方政府与市场配置的关系已经相当扭曲，越位、错位和缺位问题十分突出。面临新的发展阶段，理顺地方政府与市场的关系成为极为迫切的现实问题。继续维持甚至加强地方政府竞争，发展方式转型将难以落实。

由于地方政府实际充当了资源配置的主体，国家宏观调控被扭曲为中央政府调控地方政府，且地方政府执行的是各地人大自己通过的经济社会发展规划，因而中央指标往往在执行过程中落空。在地方普遍追求高增长、大投资的背景下，中央不得不为地方的经济增长调配煤、电、油、运等，这在一定程度上形成地方“调控”中央的局面。以“十二五”规划中 GDP 增长指标为例，中央是 7%，而各省制定指标的加权平均达到 10.5%，11 个省市“十二五”期间 GDP 要翻番，年度增长要达到 14% 以上（见表 1）。2013 年中央提出的 GDP 增长幅度为 7.5%，而地方有 24 个省市区高于 10%。今年前三季度仅 28 个省区的 GDP 总额就已经超过全国的 GDP 3 万多亿。

表 1 各省市区“十二五”GDP 增长规划指标 单位：%

地区	GDP 增长	地区	GDP 增长	地区	GDP 增长	地区	GDP 增长
北京	8.0	江苏	10.0	江西	11.0	内蒙古	12.0
上海	8.0	安徽	10.0	四川	12.0	青海	12.0
广东	8.0	云南	10.0	黑龙江	12.0	西藏	12.0
浙江	8.0	湖南	10.0	甘肃	12.0	陕西	>12.0
河北	8.5	湖北	10.0	宁夏	12.0	重庆	12.5
山东	9.0	福建	>10.0	天津	12.0	海南	13.0
河南	9.0	新疆	>10.0	吉林	12.0	山西	13.0
广西	10.0	辽宁	11.0	贵州	12.0	全国	7

资料来源：根据各地“十二五”规划纲要整理

至今，许多地方政府仍层层下达 GDP、投资、招商、项目等各种经济指标，有的一直下达到街道，分解到各级党政干部。《经济参考报》2013 年 8 月 7 日报道，中部某市以“稳增长”为政治动员，开展招商引资“百日竞赛”、“百日攻坚”、“百日冲刺”行动，要求市四大班子确保三分之一以上时间、各招商单位主要领导确保二分之一以上时间用于招商引资。任务完成情况要与干部政绩考核任用挂钩。西部某市出台了《促进投资增长的意见》专项文件，提出“全民抓

招商”，成立了10个产业链招商分局和59个招商小分队。对未完成招商引资分解指标的干部要给予组织处理或党政纪律处分。

这样的地方政府GDP竞争有没有优越性呢？应该承认，地方政府竞争极大地调动了地方各级干部的积极性，为中国经济高速发展做出了历史性的贡献。在人均GDP 200多美元，物质财富极度贫乏的时候，大家都希望经济发展得快一点。那时候邓小平同志提出国民生产总值翻番，大家一致赞成，各项经济政策以及干部考核指标也是最大限度激励GDP增长，这在特定历史阶段是有一定合理性的。同时，也有不少学者和从事实际经济工作的领导早就提出地方的GDP竞争潜在危害很大，近年来，更多的人认识到地方政府竞争极大地扭曲了市场配置资源的机制，付出了过高的资源、环境成本，同时压低了劳动力成本，并提供了巨大的权钱交易空间。面临新的发展阶段，地方竞争的局限性日益凸显。

二、地方政府竞争与“三维市场经济”

中国改革开放以来创造了世界经济奇迹，并率先走出2008年的金融危机阴影，中国的经济发展成功之处在哪里？有的说中国与“亚洲四小龙”、一战前后的日本崛起并无本质差别，“无非是集权体制加自由经济加廉价劳动力”。有的论证中国经济奇迹的“密码”恰恰在于地方政府的竞争，这既与欧美不同，也有别于日本及“亚洲四小龙”。

最早从经济理论上解释“中国模式”不仅优于西方模式，而且优于东亚模式的是美国学者拉莫等，他们指出中国之所以优于东亚，就在于中国的地方政府相互竞争，充满了经济增长的活力。其后，香港的张五常教授在2009年出版的《中国经济制度》一书中提出县域竞争是中国经济高速增长的密码。他认为：“由于县的经济权力最大，这一层的竞争最激烈。今天的县无疑是一级商业机构了。性质类同的商业机构互相竞争，是县与县之间激烈竞争的另一个理由。”他还从经济理论方面对县域竞争作了剖析^①。在探究县域竞争成因方面，张五常教授指出：“实际上县的制度对鼓励竞争犹有过之。这是因为县要对上层作交代或

^① “一个县可以视作一个庞大的购物商场，由一家企业管理。租用这商场的客户可比作县的投资者。商场租客交一个固定的最低租金（等于投资者付一个固定的地价），加一个分成租金（等于政府收的增值税），而我们知道因为有分成，商场的大业主会小心地选择租客，多方面给租客提供服务。也正如商场给予有号召力的客户不少优惠条件，县对有号召力的投资者也提供了不少优惠。如果整个国家满是这样的购物商场，做类同的生意但每个商场是独立经营的，他们竞争的激烈可以断言。”

报告。上层不仅鼓励竞争，他们强迫这竞争的出现。”张五常教授这句话倒是说对了，县域之间的激烈竞争并不是县长们自己想竞争，是体制和政策环境造成的。

2014年5月，上海的史正富教授出版了《超常增长》一书，提出：“在中国，尤其是市县两级政府，长期在经济发展的第一线竞争拼搏，已经成长为与企业界共生互动的有生力量，成为中国经济社会发展的发动机之一。”目前在中国“地方政府作为经济主体参与市场竞争形成三大市场主体”。这三大市场主体分别是中央政府、企业化的地方政府和企业。而中国在经济超速发展中形成的“现行三维市场体制与西方常规市场体制相比，确实具有优越性。”对《超常增长》一书，国内林毅夫教授等几位著名经济学家给予高度评价，认为是中国经济理论的创新。

显然，对地方政府已经成为资源配置的主体这一现实，经济学者并无争议；而对地方政府今后是否应当继续成为资源配置主体，经济学者的观点大相径庭。应当特别指出的是，原国家计委副主任房维中在20世纪90年代就提出“我们既不能搞高度集中的中央计划经济，也不能搞分散管理的地方计划经济”，地方政府的GDP竞争将造成重复建设，并“成为政府行政职能转变滞后的重要原因”。高尚全、吴敬琏、张卓元、林兆木、迟福林等学者也发表了地方政府竞争难以持续的观点^①。

三、地方政府竞争不可持续

地方政府GDP竞争积累的诸多问题现在已经十分严重了，必须予以正视，坚决加以扭转。

1. 地方政府竞争加剧了产能过剩

尽管10多年来国家三令五申要控制产能过剩，但收效甚微，有时南辕北辙。钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝产能过剩都在30%左右，远远超过正常市场竞争的水平（见表2）。

^① 房维中的《建议地方政府不再制订和实施无所不包的国民经济和社会发展规划》一文及高尚全、吴敬琏等人的文章见宋晓梧主编的《未来十年的改革：政府、市场模式研究》，中国财政经济出版社2012年出版。

表 2 2012 年部分行业产能严重过剩

行业	产能	产量	利用率 (%)	利润同比下降 (%)
钢铁	9.5 亿吨	7.2 亿吨	75.8	中钢协 80 家会员: 98.2
水泥	30 亿吨	21.8 亿吨	72.7	全行业: 32.8
平板玻璃	10.4 亿重箱	7.1 亿重箱	68.3	全行业: 66.6
电解铝	2850 万吨	1988 万吨	69.8	全行业亏损面: 93

资料来源: 中国企业联合会“去产能化”调研组,《中国经贸导刊》2013.4

(中国单位 GDP 能耗是世界平均水平的 2.2 倍, 美国的 2.8 倍, 日本的 4.3 倍。产能严重过剩是原因之一。)

不仅传统产业产能过剩, 新兴产业也在几年之内出现严重过剩。例如多晶硅, 2009 年, 600 多个地级市中有 300 多个建立或正在兴建太阳能光伏产业园。2011 年产能已经超过世界总需求量, 2014 年 1~6 月国内价格下跌 25% 以上, 已投产的 43 家企业停产率达 80%。又如风电设备, 2009 年国家已将风电设备列为过剩产能行业, 2010 年风电设备产能大于风电装机规模一倍。2012 年按国家能源局核准项目预计国内风电市场过剩 50% 以上。

在中国, 地方保护、地方竞争是产能严重过剩的重要根源。地方政府尽一切可能上项目扩产能, 例如 2003 年后新增的电解铝和氧化铝产能, 80% 以上未经国家有关部门批准。地方政府利用低价甚至零地价工业用地、税收返还、违规贷款、压低水电价格等优惠措施, 推动企业在本地区盲目扩大产能, 并以各种手段干预企业, 强令亏损企业继续经营, 为本地区的 GDP, 通过财政补贴或政府担保为这类企业输血, 恶化了行业生存环境。

2. 地方政府竞争恶化了生态环境

首先是水体污染严重。198 个城市地下水监测, 较差和极差的监测点比例为 57%。长江、黄河等 10 大水系劣质断面比例为 39%。监测的 26 个湖泊, 富营养化状态占 53.8%。四大海域清洁面积减少到 4.78 万平方千米, 不足 2003 年的 60%。其次是大气污染严重。113 个环境保护重点城市, 空气质量达到新标准的仅为 23.9%。雾霾成为京津冀地区常态。2014 年连东北地区也遭受大面积雾霾侵袭, 而 2007 年国务院发布的《东北地区振兴规划》提出把东北建设成中国的生态屏障。再看长期以来不被城市居民关注的土壤污染, 20 世纪 80 年代末期, 土壤污染面积只有几百万公顷, 现在高达 2000 万公顷, 占全国耕地面积的比重超过 20%。受“工业三废”污染的约 1000 万公顷。

国家环保总局和 OECD 联合发布的《OECD 中国环境绩效评估》报告预计, 2020 年中国因环境污染导致的健康损失将达 GDP 的 13%。中国在改革初期曾宣布绝不走西方国家先污染后治理的工业化老路, 但实际情况是污染程度更加严重。重要原因是地方政府为了招商引资, 放宽对环境的保护, 一些地方政府甚至成为污染企业的保护伞, 有的污染企业就是当地的“一把手工程”, 导致环保审批、监管失灵。不同的企业污染案例反映了同样的问题: 地方环保部门负责人对地方行政领导负责, 他们无力抵制地方领导的强烈 GDP 增长冲动, 面对领导招商来的污染企业束手无策, 甚至为虎作伥。

3. 地方政府竞争导致地方债务过重

国家审计署 2012 年第 26 号公告披露, 一些县在招商引资过程中, 将企业缴纳的税收、土地出让收入等, 通过财政列支等手段返还给相关企业, 减少了县级可支配财力。审计调查的 54 个县中, 有 53 个县 2008 年至 2011 年出台了 221 份与国家政策明显相悖的招商引资优惠政策文件, 以财政支出方式变相减免应征缴的财政性收入 70.43 亿元, 其中 2011 年变相免征 33.36 亿元, 相当于其当年一般预算收入的 5.81%。54 个县如此, 全国 2000 多个县的情况呢?

2013 年 6 月, 审计署发布了 36 个地方政府本级政府性债务的审计结果。截至 2012 年底, 上述地方政府债务余额达到 3.85 万亿元, 两年来增长了 12.94%。国际货币基金组织 2014 年 5 月发布, 中国政府债务占 2012 年 GDP 的 50%, 约 26 万亿人民币。原财政部长项怀诚在博鳌论坛上估算, 其中仅地方债务就高达 20 万亿。为了上项目, 地方政府普遍采用非常规渠道融资, 是一种非常典型的监管套利行为。此外, 国际货币基金组织指出, 中国经济增长过于依赖投资扩张, 其中主要是房地产部门和地方政府投资。房地产投资又有助于地方的土地财政收入。庞大的地方债务很大程度上是地方政府投资冲动的产物。

4. 地方政府竞争割裂了全国统一市场

地方政府参与市场活动不可能和企业一样遵循公平竞争的原则, 由于手握行政大权, 同时单一追求 GDP 增长, 导致众多地方政府打着“促进本地区经济发展”的旗号, 使用行政手段干预市场公平竞争, 对本地区的企业及其产品采取保护措施, 或是实行优惠政策, 抵制外地产品进入, 严重影响产品和要素的合理流通。在一些地方保护主义泛滥的地市, 公安、工商、税务、防疫、技术监督等部门, 甚至纪检监察部门都为外地产品的进入设置障碍, 动用一切力量保护本地企业, 宣传消费本地产品是“爱县”、“爱市”, 而消费外地产品是违法行为, 直接

损害消费者的利益。在本地企业和外地企业发生经济纠纷的时候，地方法院公然偏袒本地企业。这些现象说明，在“地方竞争”的格局下，全国统一的公平竞争市场秩序难以建立起来。

5. 地方政府竞争扭曲城镇化进程

地方 GDP 竞争驱动型的城镇化，要求政府支配大量的土地、资金、人力等资源。地方政府的收入来源严重依赖于“土地财政”，因此有强烈的动机挤占农业资源和掠夺农民土地，以满足城镇化的需求。全球金融危机之后，由于制造业投资受阻，很多地方政府又转而选择大拆大建的造城之路。有 12 个省会城市要建 55 个新城、144 个地级市要建 200 个新城。全国还有不少于 30 个城市要斥巨资重建老城。就征地来看，为进行制造业发展而进行的大规模低价圈地已经造成高达 3000 万~4000 万的失地农民，处理不好，很容易恶化城乡关系，造成社会不稳定。在农民工的主要流入地，地方政府为吸引投资而放松劳工保护标准，有时连劳工的基本权益都难以得到保障，更不用说去进行有实质内容的户籍制度改革，以为流动人口提供在城市永久定居的相应福利（如最低生活保障、子女平等就学和廉租房）。由于地方政府把主要的资金用于基础设施建设和工业化，能够用于提供公共服务的资金就捉襟见肘，导致医疗、教育、保险、养老、失业、救济等领域会出现公共服务长期总量不足，结构失衡的状态。

6. 地方政府竞争成为腐败的温床

地方政府的 GDP 竞争不可避免地导致地方政府公司化，这种政企不分的情况长期持续，必然演变成为权钱交易的平台和滋生腐败的温床。关于反腐败，在 21 世纪初曾经有一种说法，认为当时发现的多数腐败问题发生在 20 世纪 90 年代初、中期，预计腐败现象将随着禁止国家机关、军队、公检法办企业的改革进程而减轻。那时人们还没有意识到地方政府公司化会逐渐成为各级干部的腐蚀剂。十多年后，地方干部腐败成为严重问题，地方干部为上项目腐蚀中央部委干部的案例不绝于媒体。据《新华网》消息，2005—2011 年仅广东一省，地市 151 名地厅级“一把手”落马，占省被查处地厅级干部的近 80%；另外还有 1284 名县处级“一把手”被查处，占省被查处县处级干部人数的近 70%。有的被查处的地方“一把手”坦然说，不收礼不受贿、不送礼不贿赂，在当地根本站不住脚，无法开展工作。

仅以上六个方面的问题就可以说明，以地方政府竞争为特点，不计资源环境成本、过多依靠投资、过多依靠外需、过多依靠仿制的粗放型经济发展方式必须

转型，尽管这种发展方式在特定的国内发展阶段，在特定的国际背景下曾极大地促进了中国 GDP 的增长。

四、理顺地方政府与市场的边界

界定政府，包括中央政府和地方政府与市场和社会的边界，涉及行政体制、财税体制、外贸体制、土地制度、分配制度、价格机制以及社会管理等众多领域，考虑到当前经济社会面临的突出问题，可从以下几方面入手逐步破题。

(1) 建立统一的社会主义市场经济体系。建议以基本公共服务均等化、公共设施基本完备，作为衡量省、市、区是否协调发展的主要指标，尽快取消地方的 GDP、投资等规划指标，以利于保证全国政令统一、市场统一。同时加快劳动力、土地、资金等要素配置的市场化进程，打破行政性分割，特别是“诸侯经济”分割对要素市场配置的阻碍。

(2) 对近年来形成的 80 多个国家级规划，突出抓好西部大开发，其余跨省的重在指导，省内的由各省自行协调。要警惕过多的国家级区域规划形成层次不等、种类繁多、画地为牢的各类财税、土地、外贸等优惠政策，形成地方政府主导的不同层次的区域性 GDP 竞争，结果反而割裂了全国统一市场。

(3) 地方政府要确保中央方针政策和国家法律法规的有效实施，加强对本地经济社会事务的统筹协调，侧重提供良好的经济社会发展环境，提供基本公共服务，维护市场公正、公平竞争秩序和社会安定。

(4) 明确划分各级政府事权财权。按照公共财政框架和基本公共服务均等化的要求，明确界定各级政府的事权，落实与之相匹配的财力。建议逐步将基本公共服务事权适当集中到中央，由中央统筹平衡各地基本公共服务标准，并建立全国统一的基本公共服务经费保障机制。尽快将各级政府间财税关系、责权划分等基本制度以法律形式加以规范，限制中央政府部门自由裁量权，杜绝“跑部钱进”的弊端，同时减少地方政府对“土地财政”的依赖。

(5) 深化行政管理体制改革。加快推进政企分开、政资分开、政事分开，政府与社会组织、市场中介组织分开。把不该由政府管理的事项如企业经营决策等，坚决转移出去；把该由政府管理的事项如基本公共服务等，切实管好。以制度保证充分发挥市场在配置资源中的基础性作用。

(6) 大力发展和规范社会组织。我国现在已有约 44 万个社会组织、中介机

构、基金会等，但绝大多数存在“官办、官管、官运作”的现象。要看到市场主体自律与自协调机制的缺失，迫使政府在社会和经济管理方面维持“管得过宽、管得过细、管得过死”的局面。在国家法律框架内，发展完善的社会组织，形成灵活的社会自协调机制，有效平衡不同社会群体的利益，是深化行政管理体制的内在要求，是清晰界定政府与市场边界的重要前提，是转变经济发展方式的题中应有之义。

应当高度评价北京、深圳等一些省市前几年就开始探索社会组织的管理新模式。其中广东省步子最大，广东省政府规定，自2013年7月1日起，改双重管理制度为直接登记，除法律法规规定需要前置审批外，社会组织的业务主管单位均改为业务指导单位；新成立的社会组织直接到民政部门申请登记。2014年《国务院机构改革和职能转变方案》提出到2017年基本形成“政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。”改变了过去对行业协会由登记机关和业务主管单位双重管理的制度，这将为行业协会摆脱政府部门的行政控制，实现自主发展提供条件，相应地也为政府（包括地方政府）转变职能提供了外部环境。



两种三维体制比较

综上所述，界定地方政府职能对今后中国经济社会发展具有重大意义。到2020年全面实现小康社会之际，中国是建立起政府、社会（社会组织）、企业“三维”体制，还是政府、地方政府（公司化）、企业“三维”体制？这不仅是当前的重大理论争论，更是亟待解决的重大经济社会问题。

目 录

第一章 政府主导型发展模式的兴衰——国际比较发展研究的视野	(1)
一、发展型政府理论：新国家主义与政府主导型发展模式	(5)
二、质疑发展型政府理论	(11)
三、产业政策的有效性之争	(17)
四、发展型政府的调适与转型：学术界的新关注	(22)
五、发展型政府理论的再发展：重新认识市场失灵	(30)
六、政府主导型发展模式与产业政策的新政治经济学	(34)
参考文献	(39)
第二章 地方政府公司化产生的背景及其演进机制	(53)
一、地方政府公司化的背景	(53)
二、地方政府公司化的政治演进	(54)
三、地方政府公司化的经济演进	(60)
四、地方政府公司化的社会演进	(78)
参考文献	(83)
第三章 地方政府公司化行为案例研究	(85)
一、各地经济发展基本情况	(86)
二、各地的招商引资政策	(118)
三、结论	(132)
四、建议	(146)
参考文献	(148)

第四章 地方政府公司化效果的实证评估·····	(150)
一、中国地方经济增长模式与地方政府公司化形式的演变·····	(152)
二、改革第二阶段“区域竞次”发展中的地方政府竞争策略及其逻辑·····	(158)
三、地方政府公司化的后果·····	(164)
四、地方政府官员：财政激励还是政治晋升激励·····	(173)
五、国际金融危机后的中国地方政府公司化行为的进一步发展·····	(184)
六、地方政府公司化：不可持续增长模式与无法再推迟的改革·····	(187)
参考文献·····	(196)
第五章 发展社会组织是地方政府职能转变的重要前提·····	(201)
一、社会组织在市场经济中的职能·····	(202)
二、我国社会组织发展概况·····	(207)
三、深化社会组织管理体制改革·····	(213)
四、增强社会组织自身活力·····	(215)
五、加强对社会组织的监管·····	(217)
参考文献·····	(218)

第一章 政府主导型发展模式的兴衰

——国际比较发展研究的视野^①

中国经济发展模式亟待转型，这已经成为当今中国知识和政治精英的一个共识。然而，对于如何转型，大家表面上有共识，但实际上却没有共识。表面性的共识就是大家都认可市场机制应该在资源配置上发挥“决定性作用”，而且这一共识已经历史性地载入了中共中央十八届三中全会的决定之中。然而，在这一表面性的“共识”之下依然存在着巨大实质性的争议，即政府与市场的边界究竟何在。换言之，一般认为，市场机制对于经济发展发挥着不可或缺的甚至是决定性的作用，但对政府（或行政机制）的作用是什么，则有很大的分歧。

这不仅仅是一个中国的实践问题，同样也是一个困扰着无数国际学者的学术性问题。诺贝尔经济学奖获得者诺思（Douglass C. North）写道：“国家的存在是经济增长的一个基础，但国家又是人为经济衰退的根源”（North, 1981: 20）。另一位诺贝尔经济学奖获得者福格尔（Robert W. Fogel）在评论诺思的学术贡献时写道：“在诺思那里，政府在经济发展过程中的地位是一个争议颇大的问题，而这一问题又构成了他理解国家与经济制度在经济增长过程中之作用的研究背景。尽管他承认，国家的创立是经济增长基本的先决条件，但他也承认，在多种情况下国家也是经济下滑的原因”（福格尔，2003: 29-30）。中国学者将此称为“诺思悖论”。

众多西方经济学家尤其是公共选择学派学者或新自由主义学者，都或多或少地把政府干预视为经济发展的阻碍力量。曾在世界银行长期工作的美国著名发展经济学家伊斯特利（William Easterly），在可能影响经济增长的各种因素当中，甚至将政府干预形容为“头号杀手”（Easterly, 2005）。鉴于政府的负面力量有可能如此之大，美国著名经济学家奥尔森（Mancur Olson）甚至将政府的性质或

^① 本章作者顾昕，北京大学政府管理学院教授，中国经济体制改革研究会公共政策研究中心首席社会政策专家。