

中国民族自治县 政府经济职能与效能

和 沁◎著

onomic Function and Effectiveness Value of
tonomous County Government



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国民族自治县 政府经济职能与效能

和 沁◎著

Economic Function and Effectiveness Value of
Autonomous County Government



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目(CIP)数据

中国民族自治县政府经济职能与效能/和沁著

北京:中国经济出版社,2013.10

ISBN 978-7-5136-2706-1

I. ①中… II. ①和… III. ①自治县-地方政府-政府职能-经济职能-研究-中国
IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 179270 号

责任编辑 赵静宜

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印刷者 三河市佳星印装有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 15.75

字 数 242 千字

版 次 2013 年 10 月第 1 版

印 次 2013 年 10 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5136-2706-1/F·9575

定 价 49.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68319116)

版权所有 盗版必究 举报电话:010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390)

服务热线:010-68344225 88386794

前 言

政府产生以来的人类发展史表明，政府对社会经济系统的作用力决定着社会经济的发展方向、发展结构和发展程度。民族自治县政府经济职能是自治县政府代理国家履行管理县域经济和调节县域经济关系中的职责和功能，是县级政府一般经济职能和民族自治地方政府特殊经济职能的统一，是中国特色政府职能的重要体现，是政府经济职能在民族自治县的具体实践。自治县政府经济职能的内容可以归纳为县级财政职能、县域资源配置职能、发展县域经济职能、县域经济主体规制职能、县域公平分配职能和维护经济安全职能六个方面。

自治县政府经济职能经历了控制型、调整型和指导型三种形态的变迁，分别对应传统计划经济体制、有计划的商品经济体制和社会主义市场经济体制。控制型政府经济职能是在传统计划经济体制下的经济集权、政府经济职权的“条条”“块块”配置、上级政府赋予民族自治地方政府特殊经济职权的背景下，履行生产型财政职能、计划生产职能、计划配置资源职能、行政规制职能、维护公有制经济安全职能和统一定量分配职能。调整型政府经济职能是在政府逐渐还权于市场的经济管理体制改革、农村生产承包责任制改革、企业扩权改革、上级政府制定对民族自治地方的特殊照顾政策背景下，履行建设型财政职能、经济计划发展职能、计划与市场相结合的资源配置职能、手段多元化规制职能、改革劳动分配制度职能和维护经济安全职能。目前，自治县指导型政府经济职能表现为“吃饭”型财政职能、公共资源配置职能、发展县域经济职能、依规规制职能、维护经济安全和落实社会保障政策职能。可见，国家经济体制成为决定自治县政府经济职能内容的主要因素，此外，影响自治县政府经济职能的因素还包括其他经济因素，如经济政策因素、自身经济发展因素和经济全球化因素等。影响自治县政府经济职能定位的因素还包括政治制度、政治关系、行政纵向分权等政治因素，以及资源环境因素，社会、文化因素和自

治县政府的选择性。

从效率和能力两个维度,使用由25个指标构成的指标体系对不同时期Y自治县政府履行经济职能的效能进行了评价。经济职能效能指标由政府经济职能部门运行效率指标(包括组织效率指标、人员效率指标和经费效率指标)和经济职能履行能力指标(包括财政能力指标、资源配置能力指标、公平分配能力指标、发展经济能力指标和规制能力指标)构成。对Y自治县政府履行经济职能的效能进行评价的结果表明,Y自治县成立51年来,政府履行经济职能的效能指数较小,效能指数在波动中呈现增长趋势,但增长率波动较大,效能指数与经济增长率之间具有相关性,说明自治县政府高效履行应有经济职能是促进县域经济发展的关键,所以,解决存在问题,提高自治县政府履行经济职能效能是当前和未来亟待解决的任务。

市场经济要求自治县政府履行引导型经济职能,即体现公共性、非营利性和法制化的县级公共财政职能;提供基础设施建设、控制垄断、优化配置自然资源和生态资源、确定产权、配置国有资产为主要内容的资源配置职能;制定并监督执行经济可持续发展战略和规划、建设市场体系、调控县域经济、建设区域创新体系、促进县域经济协调发展、培育产业和优化产业结构为主的县域经济可持续发展职能;依法规制县域各类经济主体职能;体现在分配前、分配过程和分配结果中的公平分配职能以及依法维护民族经济权益、县域内国家经济安全为主要内容的经济安全职能。

但是在具体实践中,自治县政府履行引导型经济职能中还存在诸多不足,集中表现为指导型政府经济职能的低效或失效,即履行法制化规制职能中的规制低效与失效、规制不到位、规制缺位、规制越位、规制职能交叉与规制无力并存;推动县域经济可持续发展中的政府决策失效、市场体系建设低效、经济发展模式定位背离可持续发展目标、科技的经济贡献率低;资源配置领域中存在政府职能越位、不到位、缺位和错位;县级财政收入总量小,收入结构不合理,财政收支矛盾突出,支出结构不合理,财政管理科学化水平不高;行使经济自治职权不够、民族经济主体培植不足、缺乏培育民族经济核心竞争力的制度安排、缺失经济安全预警机制、灾害救助制度化建设不够。

履行经济职能中存在不足的根源是多方面的,从自治县政府自身角度

分析，源于县政府的履职能力不足，集中表现为政府的科学经济决策水平不高、经济职能界定不准确、经济职能部门职权配置不合理、管理制度不健全、政策执行监督不力、县级财政基础薄弱。从客体角度，主要是由于县域经济欠发达、县域市场主体发育不良与经营管理能力不足并存、市场体系建设滞缓、县域消费需求不足。从行政环境因素分析，主要制约因素是自治县地域偏僻、国家干预经济系统的内在缺陷性、县级行政机关的服从性、民族区域自治制度面临新挑战、“市管县”体制加剧上级政府的经济职权截留、中央及上级政府的法规政策供给不足、政府绩效考量机制的偏颇、政府间财权与事权不匹配、区域协调机制的缺失、轻商传统文化与落后教育的制约。

所以，提高自治县政府履行经济职能的效能，关键是要从目前的指导型经济职能向引导型经济职能转型。转型的路径是要强化县政府履职能力建设，即在思想观念上要从依赖外援转向培育内生动力、从部门利益导向转向长远利益导向、从“官本位”转向“民本位”、从暗箱行政转向阳光行政转变，同时加强公务员队伍素质建设，完善政府经济职权的部门配置，提高政府决策中的公民参与度，创新完善政府运行机制，有效提供地方性公共产品和准公共产品，加快科学文化教育卫生事业的发展，优化土地资源、森林资源、生态和环境等公共资源的配置来弥补县域市场本身的缺陷；培育和监管各类市场主体，依法规范市场，加快现代市场体系建设，培育和规范独立中介组织，优化国有资产管理来弥补县域市场发育不足的缺陷；选准并壮大优势产业来培育县域核心经济竞争力。同时，要通过授予民族自治地方政府充分的经济自治权，提高县域劳动力素质，完善生态补偿区域协调机制，建立可持续发展为导向的政府行为综合考核制度，并通过推进扩权强县改革，优化自治县政府经济职能转型的行政环境。

前 言	1
绪 论	1
一、选题的背景及研究意义	1
二、相关研究综述	5
三、核心概念与研究思路	21
四、研究方法、创新点与难点	25
第一章 自治县政府经济职能的变迁	27
第一节 传统计划经济时期的政府经济职能	27
一、履行经济职能的背景	28
二、政府经济职权的配置	30
三、控制型政府经济职能	33
第二节 有计划商品经济时期的政府经济职能	44
一、履行经济职能的背景	44
二、政府经济职权的重新配置	48
三、调整型政府经济职能	52
第三节 市场经济时期的政府经济职能	62
一、履行经济职能的背景	62
二、政府经济职权的调整配置	65
三、指导型政府经济职能	71

第二章	自治县政府经济职能履行效能评价	81
第一节	政府履行经济职能效能评价的指标体系	81
	一、政府效能与经济职能履行效能	81
	二、经济职能履行效能评价的主要指标体系	89
第二节	Y自治县政府经济职能的履行效能	94
	一、经济职能履行效能评价指标数据的计算及结果	94
	二、经济职能履行效能的分阶段评价	98
	三、经济职能履行效能的综合评价	102
第三章	社会主义市场经济条件下自治县政府经济职能的定位	105
第一节	自治县政府经济职能定位的影响因素	105
	一、政治因素	106
	二、经济因素	110
	三、自治县自然资源和生态环境因素	120
	四、自治县社会及文化因素	122
	五、自治县政府的选择性	124
第二节	引导型政府经济职能的定位	125
	一、县级公共财政职能	125
	二、优化资源配置职能	128
	三、县域经济可持续发展职能	133
	四、法制化规制职能	138
	五、保障公平的分配职能	141
	六、县域内的经济安全维护职能	142
第四章	自治县政府履行引导型经济职能中的问题剖析	145
第一节	履行经济职能中的政府低效问题	145
	一、履行公共财政职能中的困境	146
	二、履行资源配置职能中的不足	151
	三、履行推进县域经济可持续发展职能中的不到位	155
	四、履行法制化规制职能中的难题	159

五、履行保障公平分配职能中的不到位	166
六、履行维护经济安全职能中的失效	167
第二节 政府履行引导型经济职能低效的根源	170
一、自治县政府履职能力不足	170
二、客体因素的制约	182
三、行政环境的制约	186
第五章 自治县引导型政府经济职能转型的对策	197
第一节 强化自治县政府的履职能力建设	197
一、转变政府履行经济职能的观念	198
二、加强公务员的履职能力建设	201
三、优化政府经济职权配置	203
四、提高政府经济决策中的公民参与	204
五、创新政府经济管理机制	204
第二节 可持续发展导向的市场缺陷弥补	206
一、弥补县域市场本身的缺陷	207
二、弥补县域市场发育不足的缺陷	208
三、培育县域经济核心竞争力	210
第三节 优化履职行政生态	212
一、依法授予自治县政府充分的经济自治权	212
二、提高自治县域劳动者素质	213
三、完善生态补偿区域协调机制	214
四、改进对政府行为的综合评价制度	215
五、推进扩权强县改革	215
结语	217
参考书目	220
重要术语索引	234
后记	238

绪 论

一、选题的背景及研究意义

（一）选题的背景

作为具有中国民族特色的政治制度，民族区域自治制度是要通过保障少数民族实现民主权利、当家作主来促进民族地区经济文化的进步。^①民族区域自治制度实行以来，各级政府重视民族自治地方的发展，调动了各少数民族发展本民族和本地方经济的积极性，使民族自治地方经济社会建设步伐不断加快，特别是中国共产党的十一届三中全会以来，民族自治地方经济获得较快发展，人民生活不断改善。但是，与发达地区相比，民族自治地方，特别是民族自治县（简称自治县）经济发展仍十分落后，与发达地区的差距还较大。自治县成为中国贫困人口最集中、贫困程度最深、脱贫致富难度最大的区域。然而，随着经济工业化、市场化、信息化和全球化步伐的加快，经济竞争越来越激烈，资本（包括人力资本和物质资本）流向投资回报率高的地方的本质将表现得更加充分，财富在不同区域之间的合理均衡分配不可能完全通过市场机制实现，这就使得经济基础原本就十分薄弱的自治县经济发展更加步履艰难。政府产生以来的人类历史表明，政府经济职能对社会经济的影响十分深刻，决定着经济、社会的

^① 张尔驹：《中国民族区域自治史纲》，民族出版社，1995年，2页。

发展方向、发展结构和发展程度。任何政府都必须把发展社会经济放在重要地位，这不仅是政府自身的功能，而且是其延续统治的基础。^① 所以，离开殷实的经济基础，民族自治地方的社会建设将是无米之炊，制度的优越性也就难以发挥。

自治县政府向上承接着州（市）、省（自治区）政府，向下面对乡镇政府。按照《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《组织法》）和《中华人民共和国民族区域自治法》（以下简称《民族区域自治法》）的规定，自治县政府不仅拥有县级政府经济职能，而且还拥有自治权赋予的特殊经济职能。根据《民族区域自治法》第六条规定，“民族自治地方的自治机关领导各族人民集中力量进行社会主义现代化建设”。作为县一级自治机关，自治县政府应该领导自治县人民“不断提高劳动生产率和经济效益”，加快发展地方经济和社会事业，使各族人民过上富裕文明生活，实现各民族的平等团结与共同繁荣。然而，由于历史和现实的原因，自治县政府在推动县域经济的发展中，未能发挥应有作用。自治县政府经济职能定位不准确，经济职能履行中“越位”、“缺位”、“错位”和“不到位”，经济职能转变滞缓，履行经济职能效能低下等问题还比较突出，导致自治县经济基础薄弱与经济竞争能力不足并存；发展滞后与资源匮乏、环境恶化并进；人民收入水平低和政府财力不足交织，政府提供公共产品和公共服务能力弱与需求多样性矛盾突出，落后的公共基础设施条件进一步制约着自治县的全面发展。如果不能正视并及时有效地解决好存在的问题，自治县与发达地区的差距将越拉越大，这将严重背离中国实行民族区域自治制度的本意，不利于和谐民族关系的发展。所以，加快自治县经济发展成为体现民族区域自治制度优越性的重要内容。

在市场经济条件下，发展县域经济必须要以市场配置资源为基础，但是，如果完全依靠市场而放任自流，薄弱的经济基础将难以保障自治县所承载功能的实现，所以必须实现市场功能和政府功能的有机结合。现实和职责迫切需要自治县政府在理性界定应有经济职能的基础上，遵循市场经济的运行规律，高效履行职能，使市场和政府在资源配置中发挥各自的优

^① 周镇宏，何翔舟：《政府成本论》，人民出版社，2001年，7页。

势，弥补缺陷，实现经济社会的可持续发展。

（二）研究意义

政府经济职能是个历史范畴。随着国家的产生，政府经济职能就客观地存在着；在不同的历史时期、不同的经济社会条件和不同的体制下，会有不同的政府经济职能。所以，在建设中国特色社会主义的大背景下，对自治县政府经济职能的专门研究显得十分重要。对本题的研究至少有以下几个方面的意义：

1. 理论意义

丰富民族自治地方政府职能理论。政府职权是政府职能定位的合法性依据。职权法定意味着在不同的国家、不同的历史时期对政府职能具有不同的内容规定，所以应该对不同行政生态中的各级政府职能进行理论和现实的研究，才能构架起较为完整的政府职能理论体系。120个自治县政府不仅是中国地方政府的重要组成部分，拥有地方政府的行政职权，而且作为民族自治地方政府，还被赋予自治职权，这是行政史上的新现象和新实践；自治县自身处于特殊的行政生态之中，所以，对自治县政府经济职能进行具体研究是政府职能理论研究跟踪新现象、新实践的必然要求。从现有研究成果来看，对政府职能的一般性研究成果较多，少量的以自治地方政府职能为研究对象，但还没有以自治县政府经济职能为对象的专门研究，这无疑是政府职能理论的一个缺陷。所以，对本文的研究，可以扩展政府职能研究视野，总结新的实践，分析新的现象，研究成果可以丰富民族自治地方政府职能理论，完善政府职能理论体系。

拓展民族自治地方政府经济管理理论。1947年，中国正式确立民族区域自治制度，但对民族自治地方政府管理的研究却是在20世纪90年代才开始的。当前，对民族自治地方政府管理理论的研究视角主要有自治权、行政组织、人事制度改革、行政环境、政府职能、公共财政等，基本覆盖了民族自治地方政府管理的各个层面，这些成果对推动民族自治地方政府管理理论的发展作出了重要的贡献，但是从研究的深度和广度来看，还需要进一步的深入和创新。民族自治地方政府管理与非民族自治地方政府管理有着显著的差别，这是民族自治地方政府管理理论得以建立并不断发展的支撑点，但是现有研究成果中，对民族自治地方政府如何高效管理县域

经济挖掘不足、研究深度不够和针对性不强的问题也较为明显。所以对自治县政府经济职能的专门研究可以拓展民族自治地方政府管理的研究视角,研究成果可以创新民族自治地方政府经济管理理论。

充实民族自治地方行政管理学理论。民族自治地方行政管理学是以法律规定为起点,以民族自治地方政府行政管理实践为研究对象,以行政组织为主导因素,并以政府法定特殊权限的行使和特殊职能的履行为关键环节,对民族自治地方政府行政规律进行科学揭示,尽力达到巩固和发展社会主义民族关系的目的。^①自治县作为中国的县一级自治机关,也是民族自治地方行政管理学的重要研究对象之一。而从现有研究成果来看,学者还没有针对自治县政府经济职能的专门研究。研究本题涉足新的研究对象,剖析其特殊现象,探索其特殊规律,从而可以充实民族自治地方行政管理学理论。

2. 实践意义

促进自治县域经济发展。自治县政府作为中央在民族自治地方设置的一级相对独立、法定、具有一定行政辖区范围、职能齐全、完整的县级政权组织,通常认为,其经济职能主要是执行上级经济政策。其实,作为县域经济的利益主体,自治县政府在落实国家经济职能时,会通过调动县域内的资金、劳动力、技术和自然资源优势,不断追求自身经济利益的最大化。如加快县域生产总值、财政收入、人均收入的增长,争取上级政府在税收分成、重点工程项目建设、财政转移支付等方面向本县域的倾斜等,从而促进县域经济的发展。当然,作为影响县域经济发展的主要因素之一,自治县政府的行为范围、程度和方式对县域经济的影响还包括阻碍经济发展的另一面。所以,对自治县政府经济职能的专门研究,可以寻求政府经济职能的合理边界,为自治县政府高效履行县域经济的组织、管理、协调、控制职能,扮演好县域经济发展的组织者和引导者角色提供帮助,从而最大限度地避免政府桎梏经济发展,而极大地释放政府推进县域经济发展的潜能。

提升自治县的发展水平。许多自治县的发展起点较低,发展基础十分

^① 段尔煜:《论“中国民族自治地方行政管理学”的创立和完善》,载《广西民族学院学报(哲学社会科学版)》,2002年第5期。

薄弱,经济社会发展程度还较低,人民生活水平还不高,影响着中国全面建设小康社会奋斗目标的实现。如何提升自治县发展水平,实现各民族共同繁荣成为了政府亟待解决的难题。通过本文的研究,可以帮助我们寻求在充分发挥市场配置资源的基础性作用的同时,通过自治县政府高效履行培育市场主体、规范市场行为、扶持重要产业、引导和调整产业结构等职能,来弥补市场缺陷,从而为县域可持续发展提供一个服务高效、依法行政的环境,进而促进自治县各项事业的发展,提高民族自治地方的整体发展水平。

提高自治县行政管理体制改革的科学化水平。自治县行政管理体制改革是政治体制改革的重要组成部分。伴随中国经济体制改革的步伐,自治县行政管理体制改革取得了显著的成绩,特别是大部制改革为构建服务型政府迈出了重要的一步。但是,现行行政管理体制仍有许多不适应实际的地方,其中职能转变不到位、政府机构设置不合理的问题还较为突出,政府机构设置没有真正走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈,究其原因,就是在于对政府职能的定位缺乏科学性和针对性,理论不能为科学的行政管理体制改革提供必要的支撑。自治县特殊的行政环境,要求政府具有与此相适应的特殊经济职能,这就需要通过专门研究来认识。本文通过寻求自治县政府经济职能演变的条件和规律,对自治县政府经济职能作科学、理性的思考,进而为自治县政府经济职能的合理定位提供依据。如果政府职能转变和机构改革严格按照这种定位推进,可以在一定程度上解决机构设置不科学、不合理、不规范的问题,有利于提高行政管理体制改革的科学化水平。

二、相关研究综述

政府经济职能历来倍受学术界的关注。纵观国内外学者的研究,前人对政府经济职能的研究成果较多。多数学者都认为,不同的历史阶段对政府经济职能的要求不尽相同。但是,学者还没有针对自治县政府经济职能的专门研究,与本题相关的研究体现在政府经济职能一般研究和地方政府经济职能、民族自治地方政府经济职能、县级政府经济职能的研究中。

(一) 国外学者的相关研究概况

由于民族区域自治制度是中国特有的政治制度,国外学者很少有对这

一特定制度内政府经济职能的专门研究，更没有针对自治县政府经济职能和履职效能的研究，相关研究主要集中在地方政府的经济职能研究中，少量的涉足民族区域自治地方政府经济职能。他们以“政府与市场关系”为视角，主要研究“政府是否干预经济（市场）”，从而形成了关于政府经济职能的政府不干预、政府干预和政府有限干预三大理论体系。如法国的重农主义者魁奈和布阿吉贝尔等认为，在正常的经济秩序建立后，没有政府也行。亚当·斯密的《国民财富的性质和原因的研究》（简称《国富论》）认为，不断增加国民财富的最好办法是给经济活动以完全的自由，无须政府进行干预；政府的经济职能范围是保证契约的强制履行，设立对政府的监督检查机构，严格管理纸币，政府开支最小化。^① 19世纪英国的约翰·穆勒、萨伊、马歇尔等，更是极力反对政府对经济的干预，并将政府的经济职能定位为：保护财产的所有权不受侵犯；兴办公共工程，特别是公路、运河、港口等基础设施；创办各类学校、图书馆，主持大型的科学研究和促进科学技术知识的传播；制定政策防止明显地有害其他生产事业或公共安全的欺诈行为的发生，保护消费者利益和国家商誉。^② 1973年西方经济危机之后的弗里德曼、拉费、华莱士等也认为，在“市场经济”中，政府的经济职能和作用仅仅是维护市场经济的秩序，就像在足球比赛中那样，政府仅仅作为裁判员维护比赛秩序，绝不是作为运动员参加比赛。^③ 与此相反，国外还有一些学者则极力主张政府干预市场理论，如16世纪初的重商主义者强烈主张国家对经济的干预，并在20世纪30年代西方经济危机之后形成了比较完整的政府干预经济理论体系，如F. 李斯特认为，落后国家在经济发展过程中，尤其是从农业国向工业国转变的时期，应当加强政府干预。政府干预的领域是：创造条件促进本国生产力的发展；为推动本国制造业的发展实行“明智而有力的保护政策”；制定专利法；修筑公路、铁路、桥梁等基础设施，吸引外资来本国入户。^④ 凯恩斯的《就业、利息与货币通论》（1936年）则是政府干预理论的力作，他认为，市场机制本身存在缺陷，必须引入政府对经济进行干预；在政府经

① [英] 亚当·斯密：《国富论（下卷）》，商务印书馆，1972年，252-253页。

② [法] 萨伊：《政治经济学概论》，商务印书馆，1982年，219页。

③ 胡代光，厉以宁：《当代资产阶级经济学主要流派》，商务印书馆，1986年，157-158页。

④ [德] F·李斯特：《政治经济学的国民体系》，陈万煦译，商务印书馆，1961年，175页。

济管理对象上,运用财政支出手段对宏观经济进行间接干预,而对国有制企业的日常经济活动,则让企业自己去处理,政府不宜插手;在经济调节手段上,提出把财政政策、货币政策和收入政策等配合起来使用,即经济政策“松紧”搭配法。^①英国学者霍布森还提出国家全面干预经济的所谓“国家社会主义”思想,认为国家干预的范围不仅包括分配领域,还应包括生产领域;主张通过赋税来消除财富不均,实行免费医疗和老年抚恤金;提出进行失业救济和工资评议等一系列合理健全的社会政策;倡导发展公用事业,对一些企业进行直接的管制,协调个人和社会的利益。^②主张政府干预市场的学者还有萨缪尔森、托宾、罗宾逊、卡尔多、缪尔达尔等。^③当然,也有不少学者主张政府要有限干预市场,他们认为,政府和市场都是经济发展进程中不可缺少的资源配置方式,政府的主要经济职能是要把“看得见的手”和“看不见的手”两者有效地结合起来,使政府行为与市场机制在运作前提、功能、实现方式上互相补充,政府从宏观上调控经济社会的全面发展,实现国家的整体目标。如庇古的《福利经济学》主张,政府主要是通过适当的经济政策来消除客观上存在的边际私人纯产值和边际社会纯产值的背离,但政府经济干预也只局限于征税和补贴,他反对政府直接经营企业。^④布坎南为代表的公共选择学派认为,市场失灵的原因是政府的干预,因为政府本身也有不可克服的致命弱点,所以政府的干预要有限度。

国外学者对地方政府经济职能的研究与自治县政府经济职能的研究具有一定的相关性,他们的研究主要集中在提高地方政府效能方面,^⑤认为地方政府应该承担起反垄断、管制企业、社会公平、宏观经济平衡、充分就业、经营国有企业等职能。^⑥如诺顿(1995年)认为,地方政府在提供金融担保,支持乡镇和私人企业的发展上发挥着关键的作用。^⑦贝利

① [英]凯恩斯:《就业利息和货币通论》,徐毓译,商务印书馆,1963年,321-322页。

② 胡代光,厉以宁:《当代资产阶级经济学主要流派》,商务印书馆,1986年,201页。

③ 丁冰:《现代西方经济学》,经济科学出版社,1995年,111-158页。

④ 汤在新:《近代西方经济学史》,上海人民出版社,1990年,610-613页。

⑤ Agresta, R. J. OPM: Needs a Mission - not a Funeral. Government Executive, 1994, 26 (9)

⑥ Armstrone, M: Recent Developments in the theory of Regulation. In handbook of Industrial Organization. By M Armstrong & R. H. Porter, North Holland, 2003, 3.

⑦ Naughton, Barry: Chinese Institutional Innovation and Privatization from Below. American Economic Review, 1995, 84 (2) May: 266-270.

(1995年)认为,地方性的市场失灵可能与地方的自然垄断、地方性公共产品、地方性优值品相关,所以地方政府要履行资源配置职能,收入分配、管制和稳定职能,其中管制最好由中央政府来承担,但是地方政府可以作为中央政府的代理人履行该职能。^① 奥茨(1972年)认为,资源配置属于地方政府职能范围,但是公平分配、稳定经济职能则属于中央政府职能。桑克顿(2002年)认为,地方政府的经济职责包括公共运输,供水,污水集中治理、固体废弃物收集和处理,用地规划和管理,制定规划并进行检查,经济发展和进步,公共图书馆和公园,工商行政许可等。^② 查理德·廷德尔,苏珊·诺布斯·廷德尔(2005年)认为,地方政府在公共领域提供广泛的服务、规划、设施和规则。^③ 在实践中,美国一些州采用制定产业政策的方式来指导私人投资,对公共事业企业实行私有化管理;县级政府经济职能在不同地区有很大的差别,80%以上的县级政府行使以下经济职权:财产税的评估和征收、灾害预防、道路修建、发放救济金和食物券、水旱灾预防、土壤保持、垃圾处理、土地资源分配等。^④ 日本地方政府则采用计划调节措施来促进经济发展,还通过产业政策指明一个时期产业发展的重点和方向,适当保护还缺乏竞争能力的企业;改善资金条件,调整产业结构,维护产业秩序,完善市场机制;投资、生产信贷和政策指导,公共投资主要用于发展工业所需的基础设施;地方政府还实行双重经济结构,扶持中小企业。法国推行的是国家计划指导下的市场经济,政府通过经济立法、行政法规、人事安排、财政监督和计划指导来管理国有企业,采用财政金融手段干预经济。前苏联在斯大林执政时期推行的是中央高度集权的计划经济,地方和企业没有自主权,地方政府主要履行执行经济计划的职能;之后,中央进行经济管理体制改革,对地方政府下放一些经济管理权限,还通过组建地方经济行政区国民经济委员会,承接一部分原属中央的经济管理职能,形成以地区为中心的“块块”式领导结

① 斯蒂芬·贝利:《地方政府经济学:理论与实践》,左昌盛等译,北京大学出版社,2006年,9-16页。

② Andrew Sancton, Provincial and Local Public Administration, in Cgristopher Dunn (ed.), The handbook of Canadian Public Administration, Toronto, Oxford University Press, 2002, (254)。

③ 理德·廷德尔,苏珊·诺布斯·廷德尔:《加拿大地方政府》,于秀明等译,北京大学出版社,2005年,6页。

④ 何传添:《美国政府经济职能转变与对新经济对我国的启示》,载《探索》,2001年第4期。