

第一章

地方财政的基本理论

人类社会的各种活动都是在一定的时间和地域空间中进行的，地域空间是人类一切社会活动的舞台。因此，从最一般的意义上讲，区域就是人类社会活动的一定地域空间。地方财政是地方政府的一种收支活动，它与区域经济发展有着密切的关系。

第一节 区域经济发展

一、经济区域的内涵

在一定地域空间中进行的人类社会活动是划分为不同类型的，因而依据人类社会活动的不同类型以及一定的标准对地域空间进行划分，也就有了不同内涵的区域。从经济学的角度来看，“经济区域指的是由人的经济活动所造就的，具有特定区域构成要素，不可无限分割的经济社会结合体”^①。经济区域同其他区域的一个重要区别，是它具有自身特定的三大构成要素：经济中心、经济腹地和经济网络。以经济中心（城市）为核心，经济网络为纽带，联结广大的经济腹地，就构成经济区域。因此，经济区域是作为一定的经济活动和一定的地理位置复合而成的国民经济组织单元与社会经济综合体。经济区域具有以下三个方面的特

^① 程必定等，《区域经济学》安徽人民出版社，1989年。

征：

第一，经济区域是一定经济活动和一定地理位置的复合体。区域是一个空间范畴。任何经济活动，无论是何种产业、由什么主体从事、处于什么发展阶段，总是在一定的地理位置之上进行的，总是处在一定的空间维度之中。作为空间范畴，区域总是表现为可以界定范围的一定的地理单元，一定的区域都占有一定的地理位置，有其自身的地理边界，有一定的面积，面积大小可以度量。而区域经济，则是指在一定地理范围之内，处在一定空间维度之中的经济。

第二，经济区域是国民经济的组织单元。我们这里所讨论的区域，是确定地指在一个国家范围内，作为国民经济整体有机构成部分的地域空间单元，不同区域之间相互依存、相互联系、构成整个国民经济体系。正是由此出发，一方面，国民经济整体的运行、增长与发展状况，给区域经济提供了宏观环境与背景，制约着区域经济的运行、增长与发展；另一方面，区域经济的运行、增长与发展状况，对整个国民经济乃至社会、政治也具有极其重要的影响。

第三，经济区域是社会经济综合体。经济区域作为一定经济活动和一定地理位置复合而成的国民经济组织单元，也是一个社会经济系统，是由相互联系的生产、交换、流通和消费按一定阶序组合的相对完整的经济结构，而且是包容社会文化、政治诸因素在内的综合性的统一体，同时总有一定的社会经济管理权威的设置，并履行经济社会发展的计划、协调、控制和管理的职能。

需要说明的是，从区域经济角度所考察的区域，不是完全以自然特征如地质、地貌、气候、植被等为标准划分的自然地理学研究的自然区域，也不纯粹是国家按行政区划划分的大小甚至小到乡镇一级的行政区，而是在具有一定范围的行政区划基础上，根据经济活动的内在联系以及系统性与层次性所形成的地域

空间。也就是说，这里的区域一方面不是指一切行政区划，但另一方面在实际上又是以一定范围的行政区划作为地域空间单元的。这是因为一定范围行政区划的确定总是要考虑到经济活动的内在联系，而经济活动的内在联系也总是要受到行政区划内的政府调控，一定行政层次的政府承担着管理社会经济活动、推进经济发展的重要职能。因此，一方面，区域经济基本上都是以一定范围的行政区划作为地域空间单元；另一方面，一定范围的行政区划，也总是把其行政区划内的经济活动作为一个国民经济的组织单元和社会经济综合体，履行经济调控职能，实施推进区域经济发展的战略和措施。

二、区域经济及其特征

如果我们以行政区划为依据来研究我国的区域经济问题，便可发现我国的区域经济具有以下几方面的特征：

第一，宏观背景的一致性。我国的行政区域不是一个独立的政治单元，区域之间没有国界与边防，区域经济运行与发展是在国家的社会经济制度之下进行的，一般不存在根本的政治制度背景的差异。同时，整个国民经济的宏观运行态势以及国家主要的宏观经济政策，是区域经济运行和发展的共同的宏观环境。

第二，经济活动的相对独立性。区域经济是整个国民经济大系统中具有相对独立性的子系统，不同的区域在经济增长、发展水平、产业结构以及发展战略中，都有不同于其他区域的特点。区域经济的主体是地方政权，使得这种经济实质上是一种政权经济。地方政权经济的基本特点是政府办经济、政府管经济、政府行为决定经济趋向。随着我国社会主义市场经济体制的建立与完善，以及经济体制改革的深化和地方自主权的扩大，区域经济的相对独立性也将会得到更大程度的实现。

第三，经济发展的不平衡性。在区域经济活动相对独立的基

基础上，不同区域是存在差异的。有自然资源的差异，包括地理位置与气候、地质地貌、土壤、植被、地下矿藏、水力、森林等方面的差异；有经济活动的差异，包括劳动力、资金、技术等要素禀赋的差异，生产力发展水平高低与规模大小的差异，产业结构状况与成长演进的差异，市场容量与发育程度的差异，经济活动成本与效率的差异等等；还有人文环境与其他非经济因素的差异，包括人口的数量、素质、密度以及民族宗教信仰、历史文化传统、社会发展程度、居民性格特征、风俗习惯等方面的差异。这种整体性的差异一方面导致了区域间经济发展的不平衡性；另一方面也促使了区域经济主体将区域利益作为区域经济发展的首要目标，他们在充分发挥区域优势、协调区域内经济关系、部门结构和资源配置的过程中，产生对宏观及区域外经济干预的排斥性。

第四，区域经济利益的相对独立性和利益关系的可协调性。区域经济集中表现为区域内人民群众生活水平的提高，具体表现为在区域内尽可能实现充分就业，保持区域内市场稳定与物价稳定，扩大区域财政收入，争取更多的建设资金，促进区域经济增长，增加区域内居民收入等。区域经济利益的相对独立性，可能导致区域之间的经济利益矛盾，也可能导致区域利益与国家利益的矛盾。但是，区域经济利益是从属于国家经济利益的，区域经济利益与国家经济利益，不同区域之间的经济利益，从根本上看具有一致性，因而区域经济利益相对独立性与国际上不同国家经济利益的高度独立性是不同的，区域经济利益相对独立性所形成的利益矛盾比世界范围内国家之间的利益矛盾更具有可协调性；同时，由于存在着统一的中央政府，区域经济利益关系不但可以在出现利益矛盾或冲突时进行事后协调，更可以在利益矛盾或冲突发生之前进行协调。

三、区域经济的地位

把区域看成是一定经济活动和一定地理位置复合而成的国民经济组织单元与社会经济综合体，那么，区域经济就是介于宏观经济与微观经济之间的中观经济。区域经济既包括其本身的经济系统及子系统，也包括系统的运行、结构、组织、目标以及增长与发展，同时还包括着系统内部的各种经济联系以及与外部区域之间的、同国民经济整体的经济联系。作为中观经济，区域经济有着独特的地位。

第一，区域经济是宏观经济与微观经济运行的传导体与结合点。任何一个国家的宏观经济都是建立在微观经济基础之上的，正常的微观经济运行保证着整个国民经济的高速发展；然而宏观经济运行目标的实现，其传导机制却是宏观——中观——微观，而实现机制则是微观——中观——宏观。也就是说，在传导机制制约下，宏观政策通过中观协调，引导微观经济行为，首先实现一个区域中（中观）的经济协调运行，进而形成全国协调的宏观经济运行，其中间目标则是区域经济目标。所以，宏观经济政策是首先从区域经济目标上得到体现，最终落实到微观经济行为上的。区域经济目标构成了宏观经济目标得以实现的基础——微观经济运行最直接的传导过程和最具强制性的干预力量。

第二，区域经济的政权性决定了区域经济起着维持社会经济稳定的作用。政权经济的行为目标首先是社会经济的稳定，所以价格、就业、通货等经济要素的正常流动与运行就成为其行为的主导方面。协调区域内的各种经济关系、经济要素，优化区域经济结构等则成为区域经济运行的重要方面，把整个区域经济发展的公平性放在首位，甚至以效率换公平也成为必须选择的区域经济行为。

第三，区域经济之间的协调运行是整个国民经济正常运行的

重要保证。区域划分虽然体现着经济运行的独立性，但互相依存、互相促进是区域经济发展的必然要求。尤其是宏观经济运行，部门、地区结构的合理性具有决定意义。最近几年，我国沿海与内地各省区之间经济差距拉大以致阻碍国民经济发展的事实已经充分说明了这一点。

四、区域经济的构成要素

区域经济的运行、增长和发展，是一系列因素的函数，是由各种经济的、社会的、政治的因素共同作用的结果。在不同的发展阶段，不同的区域，这些因素对区域优势形成及影响的重要程度具有一定的差异。

（一）自然资源

自然环境是人类赖以生存的自然部分，包括影响人类生产生活的大气圈、水圈、生物圈、岩石圈等。自然资源指的是自然环境中可以利用的部分，是在当前的生产力水平和研究水平下，为了满足人类生产和生活的需要，可以被利用的自然物质能量，它是区域经济开发中不可或缺的条件。各种自然资源蕴藏的数量、勘探和开发的比例、使用的方式方法和合理化程度，综合利用的水平以及对再生资源和生态环境的保护，都在不同程度上影响着区域经济的优势定位与产业结构的形成、成长，制约着区域经济的规模、增长的速度与发展的质量。

（二）人力资源

人是生产力中最重要、最活跃的组成部分。人力资源包括人口数量、人口结构和现实劳动力的状况。人口数量包括区域人口的总量、劳动人口的数量以及人口出生率等多项内容；人口结构包括人口的自然年龄结构、区域分布结构、城乡结构、文化结构、就业结构等；现实劳动力状况包括现实劳动力投入的绝对量和相对量，现实劳动力的素质以及劳动生产率等多项内容。

在其他条件不变的情况下，一定区域劳动力的熟练程度及其使用过程中产出的高低无疑是决定产业布局的先决条件之一。劳动力的熟练程度越高，其单位产出和创造的利润也就越多，从而使得经济效率也就越高，反之则反。这样，生产要素在市场机制的作用下，必然富集于劳动力熟练程度较高的地区，从而以劳动力要素为基础，形成区域优势。

但是另一方面，人口过多，人口增长过快，则会制约区域消费水平的提高，而且在国民收入一定的条件下，会导致生产资金的减少，导致发展科学技术与文化教育的投资减少，直接或间接地对区域经济增长与发展产生负面影响。

（三）资本因素

资本是一种稀缺的资源，是人们从事生产活动的投入要素之一。任何地区的经济发展及区域优势的确立，都离不开资本的存量与增量。罗斯托认为：投资率的提高是经济起飞的必要条件。在正常的人口增长和资本——产值率的情况下，人均国民产值要取得有规律的、实质性的提高，从逻辑上说，净投资率必须达到10%左右。^① 区域经济活动中的资金首先是原有的投资所形成的物质技术装备，包括从事生产、流通和服务性的经济活动的固定资产、经济活动所依赖的能源设施和基础设施等。其次，区域经济活动中的资本还包括新增投资。在一般情况下，资金投入的增加可以扩大区域经济的规模和提高区域经济的产出水平，资金投入的增加是同经济规模与经济增长成正比的，一个区域投入的资金越多，区域经济活动的规模就越大，区域经济增长的速度就越高。

经济发展的历史已经证明，经济增长是多种因素共同作用的

^① (美) W.W 罗斯托编：《从起飞进入持续增长的经济学〈序与跋〉》四川人民出版社，1988年。

结果，仅有资本是远远不够的。因此，资本的要素吸纳能力在区域优势的形成中亦起着重要作用。这种吸纳力是对资本要素本身的聚集能力，它既可能来自于经济要素如劳动力、技术、自然条件等的组合要求，也可能来自于经济要素之外的因素如政府的政策方向、其他区域的利润均等化及边际收益的递减等。资本的要素吸纳能力对区域优势形成的作用主要体现于生产要素组合的内在要求，以便于产生社会生产力和经济增长的内在合力。

（四）科学技术

科学是关于自然、社会和思维的运动形式与发展规律的知识体系，是人类实践经验的升华和结晶；技术是人类为了同自然之间进行物质转换和能量转换，根据实践经验与科学原理而创造的各种活动手段。自然资源、人力资源和资本或资金是人类社会进行生产活动、经济活动的三个基本要素，也是在生产力方面推动经济增长与发展的三个基本要素。但这些要素要发挥作用，必须同一定的科学技术相联系。在现代经济中，科学技术对区域经济活动与经济增长的影响越来越大，日趋居于主导地位，成为推动区域经济增长与发展的最重要、最关键的要素。正是科学技术，能使前述三种要素发生革命性的变化，并且还能作为生产力系统中一个极为重要的因素，推动区域经济结构发生质的飞跃。所以，不断推动区域科学技术进步，振兴经济，是提高区域经济活动水平，加速区域经济增长和发展的根本途径。

（五）交通和通讯

区域经济是一个相对独立的系统。作为系统，必然要有沟通和联系的物质渠道，这种渠道就是区域交通运输网络和邮电通讯网络。如果没有交通运输和邮电通讯这样的网络，区域经济作为一个具有相对独立性的系统就不可能存在。区域经济的形成，要靠交通运输渠道的开拓；区域经济的有效运行，要以交通运输和邮电通讯为重要纽带；区域经济空间范围的完善和活动强度的增

加，也首先取决于交通运输和邮电通讯设施的延伸和发展。特别是在现代市场经济中，交通和通讯对于经济运行、增长与发展具有极其重要的作用，因此，有必要把交通和通讯作为区域的一个重要因素予以重视。

（六）宏观经济政策

区域经济的运行、增长和发展，都不同程度地需要区域政府的介入，政府对经济生活的干预大多是通过法律和政策来实现的。就区域经济而言，影响区域优势的政策主要是国家的宏观区域性政策和区域地方性政策。任何国家对其各区域均会制定相关的政策，以引导该区域的经济的发展，使产业发展方向符合国家的整体利益。地方性政策主要顾及的是区域利益，地方政策依据本区域的经济条件制定有关鼓励或限制某一产业的发展政策。大多数的宏观经济政策均会产生区域效应，比如，当国家制定鼓励高新技术产业发展的政策时，会对各区域的产业发展方向产生或多或少的影响。较为突出的例子是，中国的对外开放政策曾在客观上推进了中国沿海地区的经济发展。宏观经济政策因素作为一种外在因素对落后地区经济发展的支持在实践中已被广泛利用，并取得了明显的效果，如当前实施的西部大开发战略，已经将极大地推动我国中西部地区的经济发展。

第二节 地方政府与地方行政

一、地方政府及其经济职能

地方政府除了它的管辖范围（空间范围和事务范围）之外，与中央政府并没有实质性差别，因而也具备政府的一般功能。地方政府的经济职能主要在于提供地方性的公共产品。所谓地方性的公共产品，是指这些物品相应于一个特殊的地理位置，对应于

一定区域的特定消费群体。地方政府之所以存在，是由于不同公共产品的受益归宿（即受益区域）各不相同。由本地居民消费的公共产品主要包括消防、下水道系统、垃圾清理和路灯等。地方政府在了解当地人对公共产品的偏好方面，处于一个较为有利的位置。由地方政府提供此类产品，能够使这些公共产品更符合本地居民的需求，从而达到资源的有效配置。而且，地方政府也可依据本地区公共产品提供的数量，来课征相应的地方税收。如果由中央政府来集中提供地方性公共产品，那么中央政府往往会忽视不同个人和群体之间的消费偏好差异，并在提供公共产品方面不可避免地存在着强迫消费的情况。

地方政府的另一项重要的经济职能是对地方经济的宏观调控政策，由于中国各地区的资源条件、社会和经济特点都具有较大差异，各区域经济发展水平和市场发育程度极不平衡，因此，中央不可能像地方政府那样对各个地区的具体情况和特点了解得那么清楚。如果由中央实行统一调控，不仅难度大，效果差，还会降低中央调控的权威性，所以应当充分考虑到地方政府在区域层面自主调控的必要性。而在区域调控方面，地方政府也确实比中央政府更具备有利条件，不仅熟悉本区域的社会经济情况，有利于加强宏观调控的有效性，而且可以充分发挥区域优势，保持本区域经济的灵活性和多样性。

区域经济发展需要区域调控手段。一方面作为区域内经济关系和经济行为的制约、协调动力，另一方面作为中央宏观调控的传导体，独立的区域调控工具、调控方式都是客观存在的和必需的。

价格、财政、法律、金融等等，这些行政、法律、经济手段都是区域经济调控的重要工具，随着我国经济发展的市场化，财政金融调控手段将成为一定区域内因地、因时调节区域经济活动最有效的经济手段。随着政企分开，把企业推向市场，企业成为

自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的独立的经济组织，以及政府职能由管理转向服务，能够从整个区域范围宏观与微观相结合调节经济结构，引导资源合理配置的区域调控手段除了相对独立于政府行为之外的区域金融组织，财政是最具行政、经济相结合特征的调控手段。

在社会主义市场经济中，财政不同程度地存在于经济活动中，自身发展依附于一定区域内经济要素的良性组合，而这种良性组合一方面是经济行为人自身发展的要求，这种要求是微观方面的；另一方面，这种良性组合，又是整个区域经济发展的客观要求，这种客观要求是宏观的。区域性的财政事业的发展则要求一定区域经济要素的组合无论在宏观方面，还是在微观方面都必须是最佳配置，要达到这样的目的，财政分配活动本身必须依赖自身的宏观行为和微观行为对区域经济运行的各个要素产生正确的、良好的调节控制，以实现区域内人、财、物的合理配置。随着我国经济运行机制向着“国家—市场—企业”机制的转化，财政调控将成为区域政府推动经济发展的主要调控手段。

二、行政管理的一般概念

行政管理，在通常意义上指行使国家行政权利的组织机构从事的管理活动及其法律制度，亦泛指各种社会组织机构内的管理活动。《现代汉语词典》对“行政”的释义：一是行使国家政权的组织机构；二是机关、企业、团体等内部的管理工作。行政的英语表述是 *administration*。《英汉大辞典》对该词的释义除“行政”外，还有“管理”、“执行”、“实施”等意义。就国家而言，行政是国家行政机关依法对经济、政治、文化和社会事务进行组织、管理的行为。对国家和对国家行政机关所从事的具体管理活动进行分析，除了其基本职能属于行政性质外，还有一部分具有立法和司法性质的行为，如制定行政法规和规章、裁决部分行政

争议和民事争议的行为等等。

我国行政管理的有关制度广泛地散见于我国现行各种法律规范中，而不像其他的国家管理制度主要体现在一部或者几部法律、法规中。其原因主要在于：一是行政管理调整对象广泛，且多种多样，各种不同的行政关系又存在较大差别，很难用统一的规范加以调整；二是部分行政管理对象的变动性大，有必要留给法律阶位较低的法规和规章调整，而不宜由统一法典进行规范；三是行政管理法律制度作为一个独立的法律部门产生较晚，规范各种行政关系的基本原则尚未完全形成，不具备制定统一法典的条件。目前，我国行政管理制度的来源包括：（1）宪法和法律。《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）、《中华人民共和国国务院组织法》、《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《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》）、《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）、《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）、《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）等等。（2）行政法规和地方性法规。（3）国务院部门规章和地方政府规章。（4）法律解释。（5）条约与协定。

三、地方行政管理

关于地方行政管理，从广义上可以解释为，地方国家机关的管理及其有关的法律制度；从狭义上应当解释为，地方国家行政机关（不包括地方立法机关和司法机关）的管理及其有关的法律制度。地方政府的行政管理是相对于中央政府的行政管理而言的。中央与地方行政管理的区别主要是依据两者在国家行政管理中的地位、职责、权限的不同而形成的管辖范围不同。一是空间范围：中央政府管辖全国的行政事务，其空间范围涉及全部国土、疆域；而地方政府管辖地方的行政事务，其空间范围仅涉及

本行政区域，即一部分国土、疆域。二是事务范围：中央政府管辖全国除立法机关和司法机关以外的，包括国防、外交等特别权力在内的行政管理事务；地方政府管辖本地区内属地方管辖的各项一般的行政管理事务。此外，我国民族自治地区的地方行政管理，根据本行政区域内的情况，在不违背宪法和法律的原则下，有权采取特殊政策和灵活措施；上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地区实际情况的，可以报经该上级国家机关批准，变通执行或者停止执行。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定：“地方各级人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关”（第 54 条）全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院（第 55 条）。该法第 59 条还规定县级以上地方各级人民政府行使下列职权：（1）执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议，以及上级国家行政机关的决定和命令，规定行政措施，发布决定和命令；（2）领导所属各工作部门和下级人民政府的工作；（3）改变或者撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和下级人民政府不适当的决定、命令；（4）依照法律的规定任免、培训、考核和奖惩国家行政机关工作人员；（5）执行国民经济和社会发展规划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作；（6）保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；（7）保护各种经济组织的合法权益；（8）保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯，帮助本行政区域内各少数民族聚居的地方依照宪法和法律实行区域自治，帮助各少数民族发展政治、经济和文化的建设事业；（9）保障宪法和法律赋予妇女的男女平

等、同工同酬和婚姻自由等各项权利；(10) 办理上级国家行政机关交办的其他事项。

到 1998 年底，我国地方行政区划如下：(1) 省级行政区 33 个，其中直辖市 4 个、省 23 个、自治区 5 个、特别行政区 1 个；(2) 地级行政单位 104 个，其中地区 66 个、自治区 30 个、盟 8 个；(3) 县级行政单位 1 689 个，其中县 1 516 个、自治县 117 个、旗 49 个、自治旗 3 个、特区 3 个、林区 1 个；(4) 城市 664 个，其中地级市 227 个、县级市 437 个；(5) 城市所辖区 737 个。^①

四、中国地方行政管理制度的特点

(一) 计划经济体制下地方行政管理制度的特点

建国以来的很长时期内，我国的经济活动在高度集中的计划经济体制下运作，这决定了地方政府部门对经济的管理职能，有着不同于其他经济体制的内容和特点：

1. 政府行政管理的权力过分集中。一方面，作为社会主义上层建筑的主要构成部分，政府行政机构要保护、巩固和发展自己的经济基础；另一方面，作为国有经济的所有者，政府行政机构又要行使所有者的职责，发挥经济主体的功能。因此，行政主体拥有双重的经济职能，既是管理者，又是所有者。我国从中央到地方均仿照原苏联的集权体制，对国民经济的发展主要采用直接控制的方法，管理经济包揽了几乎一切经济决策权，既决定宏观政策，也指挥企业的人财物、产供销、内外贸等微观经营活动。政府通过无所不包的计划经济体制控制着整个社会的生产、流通、分配和消费，政府采取指令性计划的形式，用行政方法对

^① 郑定铨：《1998 年我国地方行政区划概况》，《经济研究参考》，1999 年第 103 期。

经济进行管理。地方政府行政机关是经济管理的主体，是地方经济生活的总指挥。地方各级经济组织和企业只是地方各级行政机构的附属，只有对上级服从的义务，没有自主经营的权利。这样一种经济体制在社会主义改造和恢复经济的初期曾发挥了作用，但随着经济的发展，其弊端越来越明显地表现出来。其一，从决策结构上看，宏观和微观经济活动的决策权均集中于政府行政管理部门，剥夺了作为经济主体的企业为追求自身利益进行生产经营的决策权，影响了广大企业和基层单位积极性和主动性的发挥，造成部门之间、地区之间不合理的分割状态；其二，在动力结构中，主要强调国家、地区的利益，很少重视个人和企业的利益，分配制度不合理，经济主体生产经营的成果与收益之间，劳动者个人的劳动数量和质量与报酬之间没有密切的因果关系，因而对经济主体缺少强有力的刺激因素，劳动者工作热情不高；其三，从信息结构来看，在这种体制下，信息主要通过上下级之间的行政隶属关系进行纵向传递，由供求关系和经济信号沟通的横向传递很少；这种传递，从质上来看不准确，从量上来看不充分，从速度上看太缓慢，因而造成决策失时或实施延迟。造成上述弊端的根本原因就是计划经济体制下，政府管理经济的行政权力过分集中，政企职责不分，导致整个经济运行没有竞争，缺乏活力，经济效益低下。

2. 依靠行政命令和首长指示管理经济。按照计划经济体制的要求，在地方行政管理体制中，尤其是对经济的管理，主要依靠制定大量不公开发布的政策性文件，作为行政管理部门管理经济的依据；甚至于地方行政首长的指示、命令也是行政管理部门管理经济的重要依据之一。这种不规范的做法，由于缺少必要的制度和程序作为保证，致使决策缺乏科学性和合理性。即使已制定的政策性文件，也经常发生人为变更和随意调整，甚至于前后所发文件相互矛盾，严重制约、妨碍了经济的发展。

3. 片面强调行政管理的权威和有效。由于过分强调了行政管理的效能和行政效率，追求对一切被管理目标的强化监管，造成这一时期的行政管理具有强烈的“管制”色彩，从对经济活动主体从事经营活动的资格许可、资质管理，到经济生活的每一个环节、每一个行为，都置于地方政府部门的严厉监管之下。地方政府的各种管理文件、规定和命令，都侧重于强调行政管理的权威性和有效性，对被管理的企业组织和个人设定大量的义务性规定，而对行政机关自身的约束却明显地被忽视。这一时期地方行政管理习惯采取的手段和措施主要有：一是下达计划任务，包括生产经营活动在内的一切社会活动，均采取计划任务的方式下达到每一个社会经济主体和基本单元；二是由国家计划支配，调度生产、生活资料和社会的大部分商品，实行统购统销统配，由政府统一配置资源；三是通过审批许可、收费、验收、确认和处罚等方式，达到行政机关对经济和社会事务的日常管理；四是通过行政机关对所有企业经营者和管理人员直接任免，实现政府对全社会经济组织的人事等内部活动的监督管理。

4. 行政管理信息的封闭性。在计划经济时代被认为属于“内部文件”和“内部材料”的大量的所谓“内部情报”实际上许多都是应当向利益关系人和公众公开的规范性文件。地方政府的各种决定、规则、政策和会议情况都列入保密范畴，甚至连人大会议代表发言记录、法院的司法审判和解释也是不对外公开的。企业在经济活动中面临的地方政府信息欠缺和信息歧视的问题十分严重，为查明一份关于企业和公民利益的规范性文件，企业和公民往往是费尽周折而不获，严重妨碍了地方经济的活力。

5. 政府机构膨胀、人浮于事。传统计划经济体制的核心是政府高度集权，并以行政方式全面干预、控制社会的经济生活，包括整个微观经济活动，由此形成了无所不包的政府职能和相应的机构设置。按照政府机构自我繁殖和持续膨胀的“帕金森”定

律：官员多了，要打发时间找事做，于是会制造出工作；当官的人需要补充下属而不是对手，于是官员又制造出更多的官员。据统计，1993年，全国省级党政机关的厅（局）级机构多达 2 100 个，每个省、市、自治区设立机构平均为 70 个。为了上下对口，中央政府每设置一个机构，县以上政府要相应增设 3 000 多个机构^①。

（二 转型期地方行政管理制度的特点

自 1978 年以来，中国的经济体制经历了一场根本性的变革，由高度集中的计划经济体制逐步向社会主义市场经济体制过渡。1993 年 11 月 14 日，中共十四届三中全会审议通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。决定提出：“建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。为实现这个目标，必须坚持以公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针，进一步转换国有企业经营机制，建立适应市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度；建立全国统一开放的市场体系，实现城乡市场紧密结合，国内市场与国际市场互相衔接，促进资源的优化配置；转变政府管理经济的职能，建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系，保证国民经济的健康运行；建立以按劳分配为主体，效率优先、兼顾公平的收入分配制度，鼓励一部分地区一部分人先富起来，走共同富裕的道路；建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障，促进经济发展和社会稳定。这些主要环节是相互联系和相互制约的有机整体，构成社会主义市场经济体制的基本框架。必须围绕这些主要环节，建立相应的法律体系，采取切实措施，积极而有步骤

^① 引自沈立人；《地方政府的经济职能和经济行为》，上海远东出版社 1998 年版。