

地方政府与地方治理译丛

治理地方公共经济

〔美〕罗纳德·~~文~~奥克森摇著
万鹏飞摇译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

摇著作权合同登记摇图字：园员原圆五原京远元号

摇图书在版编目(悦孕)数据

摇治理地方公共经济(美)奥克森著;万鹏飞译-北京:北京大学出版社,圆园缘年

摇(地方政府与地方治理译丛)

摇陈月晕苑京远元原圆五原京远元

摇 I 援治...摇 II 援①奥...②万...摇 III 援城市管理 原研究 原美国
IV 援云圆怨援研园猿

摇中国版本图书馆 悦孕数据核字(圆园员原)第 员员圆怨元号

摇书 名:治理地方公共经济

著作责任者:[美]罗纳德·分奥克森摇著

万鹏飞摇译

责任编辑:王业龙

标准书号:陈月晕苑京远元原圆五原京远元·员圆源

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区中关村 北京大学校内摇员圆五原

网 址:澜浪:辑辑译费集卷社 电子信箱:员员圆怨元

电 话:邮购部 远圆怨援研园猿 发行部 远圆怨援研园猿 编辑部 远圆怨援研园猿

排版者:北京高新特打字服务社摇缘援猿元

印刷者:

经 销 者:新华书店

远缘毫米 伊圆缘毫米摇员开本摇缘印张摇员圆千字

圆园缘年 员月第 员版摇圆园缘年 员月第 员次印刷

定 价:圆园元

摇未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

摇版权所有,翻版必究

译丛总序

万鹏飞

摇摇地方政府是一个国家政治制度的重要组成部分,不了解前者,就不能了解后者。每一个国家只有一个中央政府,却有多个地方政府。地方政府与民众的日常生活更为息息相关,与多样性的地理和社会生态环境的联系更为密切。

在欧美,地方政府被视为民主政治训练的场所、公民道德和意识培养的基地、切合公民需要的公共服务和产品的提供者、中央政府集权倾向的制衡者之一。二战以来,地方政府在现代发达国家中的地位越来越重要,其承担的公共服务职能随着福利国家的出现而越来越多,公共开支不断增加。地方政府与中央政府的关系更加紧密和相互依赖。这种情形使地方政府成为公众关注的焦点,成为各种潜在矛盾的对象。到 20 世纪 70 年代中后期,地方政府管理体制中的问题由于全球性的经济危机而变得越来越明显。地方政府开支紧缩,而公民的服务需求仍在增加,地方政府要求改变对中央政府的依赖和减轻其负担,公共服务传送中存在的协调困难和目标偏离问题越来越突出,公民中弥漫着对地方政府与政治的冷漠情绪。在这种背景下,一股从英国开始的地方政府改革浪潮席卷全球,并持续至今。

地方政府改革体现在以下几个方面:第一,地方政府职能的转变是许多国家地方政府改革首先必须面对的问题。综合各国的情况看,地方政府职能转变的途径有以下几种:(一)通过出售的方式将原来由政府承担的职能直接交由私人来承担;(二)基于购买和生产、掌舵与划桨的区分,地方政府将所要提供的公共产品和服务通过公开竞争或委托的方式承包出去;(三)将一部分地方政府



职能交由准自治的、非政府组织去承担；(四) 设立最基层的、自治性的邻里或社区机构，将地方政府的部分服务职能下放给它们去行使。第二，各国还很重视地方政府绩效的评价。从初期对效率和节约的强调转向同时关注公平、对公民愿望和要求的反应和回应程度。第三，一些国家尤其是英联邦成员国家如英国、加拿大、澳大利亚和新西兰，都将合并地方行政区划作为地方政府改革的一项重要内容。第四，除英国外，几乎所有国家的政府间关系呈现一种分权趋势，目标是扩大地方政府的自主决策权。北欧国家的“自由城市实验”、法国和日本地方分权法的颁布和实施，都体现了加强地方政府权威的制度性安排。美国和德国的政府间关系相对来讲比较稳定，但是，州向地方分权也有目共睹。第五，加强地方民主政治建设。在过去二十多年的地方政府改革中，几乎所有的发达国家都把加强地方民主作为一项重要目标。在英国保守党执政的 1979 年间，地方民主曾一度削弱。1997 年布莱尔领导的工党政府上台后，地方民主重新得到加强。地方政府的权力有了实质性的扩大。地方政府重新具有了征税的权力，法律也为地方自主权的行使提供更积极的空间，地方政府行为中的问责制再次得到重视。地方政府还可就政治管理和服 务供应进行试验。1999 年春天，伦敦市长首次由选民直接选举产生。在北欧四国，除了扩大地方政府的权力外，它们还采取多种措施，加强地方民主政治建设：建立多种公民表达和退出机制，除传统的选举外，民意调查、消费者圆桌会议、消费者委员会、服务电话、城市规划论坛、互动电子媒介、邻里委员会、消费者选择机制成为地方民主建设的重要内容；制定市民宪章，强化政府服务意识，提高服务质量，通过非完全的公民创制权和复决权让市民直接参与到地方公共事务的决策中。

在联邦德国，地方民主的发展主要表现在以下几个方面：地方公民复决权不断扩大，从原来的一个州扩展到其他所有州；市长和县长由选民直接选举产生；有 3 个州（萨克森、勃兰登堡和石勒苏

益格(荷兰斯泰因)的市长可由地方市民通过公民创制权加以撤换。

在美国,地方民主的发展和德国相似,只是公民复决权和创制权的应用更为广泛,市长直接选举也更为普遍。目前,美国有一半州的选民在行使复决权和创制权这两项民主权利。加利福尼亚州现在更规定,所有地方政府的岁入筹措行动(征税、收费)都必须由公民或更多的选民投票通过。在人口五万以上的城市中有五岁以上的市实行市长直选。

透视这场全球性的地方政府改革,有以下几个特点值得注意:

(一)改革的发起者在单一制国家和联邦制国家中各不相同。在前者,地方政府改革大多由中央政府发起;在后者,地方政府改革通常是由州政府或地方政府自身发起。

(二)改革的进度以渐进改革战略为主,少数国家的改革则较为激进,如英国和新西兰。

(三)改革的视角从地方政府转向地方治理。人们越来越意识到,地方公共事务的有效治理决不能仅仅依赖于地方政府,需要将视野扩展到地方政府与其他横向和纵向的政府间关系、地方政府与私人部门、志愿部门和市民之间的关系。传统的由政府主导和影响的地方公共舞台成为多重组织和个人与政府共同表演的场所。政府更多的是助推者和协调者而不是指挥者和控制者,是掌舵者而不是划桨者,是服务的供应者而不必是生产者。因此,传统的地方政府全能角色必须进行分解和重构。总之,从地方政府到地方治理意味着人们治道思维方式的转变,这种转变表现在:从国家角度转到国家和市民社会两个方面;从公共部门角度转到公共部门、私人部门和志愿(第三)部门共同参与角度;从静态的制度转向动态的过程;从组织结构角度转到政策和结果角度;从“划桨”、直接提供服务到“掌舵”和让其他部门或个人来提供服务;从命令、控制和指挥转向领导、推动、合作和讨价还价;从等级和权威关系转向网络和伙伴关系。



(四) 从私营(商业)部门的经营之道中寻求公共部门问题解决的灵感和办法。所谓的新公共管理学就是这样一种努力的结果。传统公共行政强调公共部门与私营部门的分别,特别强调程序规则,以此来限制官僚和政客的斟酌处理权。新公共管理学则要淡化、模糊甚至消除两者之间的界限,要求把注意力从程序规则转向结果,认为私营部门的组织管理原则可以运用于政府部门。在这种背景下,城市行政首脑把自身定位为某种形式的“协调”,行政辖区内的市民不把自己看成公民而把自己当成服务的消费者,公共部门改革特别强调公共服务的消费者“顾客导向”(顾客导向),地方治理则强调目标管理。公共产品与服务应尽可能地引进竞争机制,使消费者收益更多,公共部门最关心的事情应是服务的质量。

(五) 重视地方政府立法,推进地方政府改革。纵览各国的地方政府改革,有三点令人印象至深:一是制定或修改地方政府法,推进地方政府改革,如英国、澳大利亚、新西兰、加拿大、法国、日本。二是通过立法将地方政府改革的成果制度化,如北欧四国。三是各国地方政府法具体、规范、详实,如加拿大不列颠哥伦比亚省地方政府法分 140 个大部分,140 个条款。瑞典地方政府法分 14 章,14 个条款。内容涉及地方政府的界定、层次划分、市民资格的认定、地方政府的成立和解散、地方政府的组织和权力、地方议会的组成、议员的选举与任期、地方行政机构构成与职责、地方议会和行政机构工作程序、地方公共经济的管理、地方税收和财政、审计、行政行为的合法性评估。

近二十多年全球性的地方政府改革既有成功的经验,也有失败的教训,这些经验和教训可以概括为以下几点:

(一) 政府职能的转变应放在地方治理的广阔背景下去思考。地方治理的概念告诉人们,地方政府职能的转变决不仅仅是地方政府自身的事情,它取决于政府间的横向和纵向关系,取决于政府和各种非营利性组织、私人、企业的关系。只有把地方政府放到与

其相关的复杂关系网中,政府职能的转变才会有广阔视野和多样性的选择,才能最终得到实现。

(二) 地方政府需要在代议治理角色和管理服务角色之间寻求一种平衡。在一些国家的地方政府改革中,曾经出现过专注后者而忽视前者的倾向,片面强调商业运行思维,强调民营化,强调效率和标准化,地方政府的政治角色和责任被置于一边。现在,越来越多的学者已经意识到,政府不是商业组织,需要代表公共利益、承担公共责任。而且,有关民营化好处的论证往往是理论多于实证,甚至成为一种“政治秀”的安排。解决地方政府角色平衡问题的一条有效途径是区分供应(责任)概念和生产(责任)概念。地方政府首先应被看作是供应单位,一个承担着公共选择任务的单位,它们的主要职能是:(员)建立多种机制,表达和汇集地方居民的愿望和要求,做他们利益的代表者;(圆)在此基础上,决定应该提供哪些服务、服务数量和质量标准的类型;(猿)根据财政公平原则决定政府的公共收支;(源)制定规则用以约束公共产品和服务消费中的个人行为;(缘)选择公共产品和服务的生产类型和对生产者加以监督;(远)建立监督机制使政府官员能够在公共事务的处理中向其委托人——地方居民利益共同体负责。很明显,衡量政府作为供应单位绩效的标准是回应程度、公平和向地方居民负责。不管公共产品和服务是由政府内部组织生产还是由政府以外的其他组织去生产,都不能忘记地方政府所承担的政治和公共职能。公共产品和服务的生产强调的是效率,绩效标准自然和供应不同。

(三) 合并地方政府和扩大其规模并不是解决公共事务问题的最佳办法。首先,公共产品和服务的类型多种多样,劳动密集型的不同于资本密集型的,它们所需要的组织规模大小也不一致,要想建立一个单一的适应所有服务的组织模式(模式)不但不切实际,而且有违规模效益原则。其次,对于劳动密集型的公共服务来说,组织规模的扩大会减低官员的回应速度。事实上,上述



改革运动在美国遇到了强大的阻力,合并运动未能真正实行。近来,越来越多的人对合并地方政府和扩大其规模的做法持批评性的反思态度,认为这种改革行动经常以牺牲参与性的民主为代价,而且,也没有证据表明合并的确导致了地方政府公共开支的减少。总体而言,合并改革在各国并不能算很成功,留下后遗症不少。因此,地方政府的合并应慎重行事,不能抽象地从一种概念出发,组织越大越好。地方政府规模大小应是对多种因素如公共产品和服务的类型、历史和地理环境、组织交易成本、地方民主参与等进行考量的结果。

(四) 地方政府改革应采取自上而下与自下而上相结合的战略。大多数国家的地方政府改革或是由中央政府发起或是由州政府发起,采取的是一种自上而下(~~顶层驱动~~)战略,但是这种战略经常忽视地方社区的利益和偏好,对地方自然、社会和历史环境的多样性视而不见,将整齐划一的组织模式推广到全国或全省,英国和加拿大就存在着这样的问题。相反,在北欧四国,地方政府改革采取的是一种自上而下和自下而上(~~双向驱动~~)相结合的战略,中央政府的改革是对地方政府所反映问题的一种回应,改革的立法充分考虑到了地方意见和要求,地方政府的斟酌处理权由于中央的立法支持而进一步扩大,而且,在中央政府设定的框架下,地方政府被允许进行一些大胆的试验,试验的方案和计划由中央政府和地方政府共同制定而成。得益于上述改革战略,北欧四国的改革显得平稳有序。

(五) 地方政府改革不应过多地寄希望于组织结构的变革。组织结构变革是地方政府改革的重要内容,但地方政府改革是否达到预期目标却取决于多种因素。一般而言,改变正式的组织结构比较容易,改变与其组织结构相应的人们的观念、行为却比较难。另外,地方政府改革是在既定体制下的变革,而地方政府体制是过去几个世纪演变而成的,承载着传统的文化心理和民间习惯法。如何继承和发扬传统体制中的合理因素,革除其存在的弊端,

成为各国改革者必须面对的问题。用抽象的原则自上而下地重塑地方政府的组织结构很容易忽略地方政府结构所赖以存在和运行的习惯、社会心理,以为只要变更正式的组织结构就能解决原有体制下的所有问题,这样的改革不仅动摇了原有地方政府的根基,而且使新建立的地方政府组织结构难以按预期目标运行,甚至会产生相反的结果。地方政府的有效运转并不仅仅取决于组织的正式结构,更主要地决定于地方政府所处的一系列正式和非正式的制度背景,包括地方政府与其他各级政府和公共组织之间的关系,地方政府与非政府组织和个人之间的关系,在上述关系中所发展起来的信任、合作和互助等社会资本形式。

(六) 在地方政府改革中应特别注意区分相似问题(译自《~~责任划分~~》)和共同问题(译自《~~责任划分~~》)。相似问题有着相似的过程和影响,而共同问题则同时对一个社区的所有人都有影响。前者如无家可归者问题、残疾人问题、老龄化问题、失业问题等,而后者如空气污染问题。相似的问题更需要通过具体的、适合地区的、个案的方式加以处理,而共同问题的解决则需要运用宏观的、统一的办法加以处理。如果把这两类问题混为一谈,就会将地区问题简化为全国化甚至全球化的问题,忽视具体时空背景的具体分析,企图用整体划一的组织模式来解决个案性较强的相似问题。对问题诊断的失误必然会导致对策的失败。

很明显,国外地方政府改革的经验和教训与中国的地方政府改革具有很大的相关性。改革开放以来,我国的地方政府也经历了重组与改革的历程,时至今日,改革仍没有停步。从时间上看,中国地方政府改革倒也与全球性的地方政府改革浪潮相吻合。当然,国外的地方政府改革与中国的地方政府改革无论是在背景上、改革的理论上,还是在改革的具体措施上,都有很大的不同。但这并不妨碍两者在学术上的相互参较、实践上的相互学习。在今日中国迈向更完善的社会主义市场经济体制的进程中,了解那些有着成熟市场经济体制国家的地方政府及其改革,也是关心中



国行政改革的学者和官员的一种必然诉求。如果我们的这套丛书能够为学术界提供一些基础性的信息和最新的学术动态,能够为我们广大的地方政府官员进行制度改革和创新建设提供一些思路上的启发,我们将会感到由衷的欣慰。

这套《地方政府与地方治理译丛》大致分为四个部分:一是国外地方政府导论,为读者提供各国地方政府的全景式介绍。所选图书多系名家名作、多次再版的专著或教材。一时没有这方面的合适图书,我们就请相应国家地方政府研究的权威给我们“量身定做”。二是地方政府法,内容涉及各国地方政府法的历史和现状、各国地方政府法的法律条文和判例。三是地方政府改革,旨在介绍各国地方政府改革的最新理论和实践动态。四是地方政府专题,按照地方政府所承担的重要职能进行分类介绍,如地方政府的经济管理、地方政府人力资源管理、地方民主、地方财政、城市规划等。

本套译丛由北京大学地方政府与地方治理研究中心组织,编委会成员以北京大学政府管理学院的青年教师为主,同时邀请了香港大学、台湾暨南大学、清华大学、中国人民大学、浙江大学、苏州大学、南开大学、国家行政学院的一些志同道合的朋友参与其中。组织地方政府与地方治理的译丛在国内尚属首次,涉及国家多,工作量大。好在我们得到了北京大学政府管理学院领导王浦劬教授、傅军教授和北京大学政府管理和发展研究所所长谢庆奎教授、北京大学首都发展研究院常务副院长杨开忠教授的大力支持。同时,许多国外从事地方政府与地方治理研究的著名学者在书目推荐、版权问题等方面对本套丛书也给予了关键性的支持,他们是:美国印第安纳大学政治理论和政策分析中心主任奥斯特罗姆教授(《公共财产的权利》)、哈佛大学法学院布鲁克教授(《国家与市场》)、德国洪堡大学社会科学学院沃尔曼教授(《国家与市场》)、英国伯明翰大学地方政府研究所盖姆教授(《地方自治》)、英国曼彻斯特大学政治学系斯托克教授(《国家与市场》)、挪威奥斯

陆大学政治学系巴德塞姆教授(刁真道月译)、加拿大维多利亚大学地方政府研究所所长比什教授(砾建刚月译)、麦吉尔大学政治学系萨贝蒂教授、澳大利亚新英格兰大学地方政府研究所所长多利教授(月译)、以色列巴尔野伊兰大学地方政府研究所所长哈伊姆教授(运建刚月译)。北京大学出版社的杨立范先生、金娟萍女士、耿协峰先生在本套丛书的策划方面也给予了充分的支持和鼓励。没有他们的帮助,组织这套丛书根本没有可能。在此,谨向他们表示深深的敬意和衷心的感谢。

作者简介

罗纳德·阿克森,美国印第安纳大学哲学博士,现任霍顿学院历史与政治学系主任、政治学教授。自1983年至1985年,他曾经担任佛罗里达的高级分析员,负责委员会有关大都市治理项目的研究。在此之前,他曾经在马歇尔大学从事过教学工作。从1985年到1989年,他是布鲁明顿印第安纳大学政治学理论和政策分析中心的高级学者。

阿克森博士还是全美研究理事会共享财产资源管理圆桌会议的前成员,作为编者之一,他主编了《使共享型资源运行起来:理论、实践和政策》一书,该书于1990年由当代研究所出版社出版。作为国际咨询界的活跃人士,他曾经是1989—1990年度美国国际发展署“喀麦隆向市场过渡项目”课题组的主持人。

阿克森博士是美国乡村理事会的创始人之一。现在,他是美国政治学会“为了下一个世纪的公民教育”工作小组的成员。目前,在林德和哈里·布赖德利基金会的支持下,他正在写作一本新的美国政府导论著作:《共和国的看护人:美国政治的公民观》。该书即将由当代研究所出版社出版。

展了中心学者关于城市公共经济的理论和方法。

一、区分供应和生产

地方政府的一项重要职能就是为居民提供公共产品和服务，在城市地区，地方政府在这方面的任务更重。但是，传统的公共行政理念视公共服务和产品为一整体，它们都由地方政府承担。早在1939年，著名公共财政经济学家理查德·马马斯格雷夫就将公共需要的供应和公共需要的生产进行了区分。1971年，文森特·奥斯特罗姆、查尔斯·蒂博特（~~悦~~）和罗伯特·沃伦（~~砾~~）对这种概念上的区分做了进一步的延伸和发挥，他们明确指出，公共产品和服务的生产和供应需要区分开，前者既可以由私人来承担，也可由公共部门来承担（~~灾~~）。服务的供应是指一系列集体选择行为的总称，它就下述事项作出决定：需要什么样的产品和服务、产品和服务的数量和质量标准、需要筹措的收入数和如何筹措、如何约束和规范公共产品和服务消费中的个人行为、如何安排产品和服务的生产。服务的生产则是指如何将一系列的输入资源转化为产品和服务的技术过程。供应和生产的区分具有广泛的理论意义和实践意义。

第一，区分供应和生产有助于更清楚地界定地方政府的职能。尽管地方政府的一个主要任务是提供公共产品和服务，但是他却不必一定要担负生产的职能。作为公共部门，地方政府首先是作为供应单位而存在。当然，一些私人性的组织由于其承担着公共服务的职能，因而也可以被看成是服务的供应单位。作为公共性的供应单位，它们所作出的决定必然是一种公共选择，也即一种政治性的选择。它们的首要任务是汇集和表达市民的愿望和要求，代表市民的利益，根据这些愿望和要求来决定提供相应的服务。其次，在收入的筹措和开支中，应坚持财政平衡的原则，即个人或团体付多少钱买多少东西和买多少东西付多少钱。再次，供应单位的官员应向市民负责。需要明确，前者与后者的关系是代理人



与委托人之间的关系。应建立一系列制度确保官员向市民负责。因此,供应单位的组织标准决不同于生产单位的组织标准。

第二,区分供应和生产为公共产品和服务的组织提供了丰富多样的选择。这些选择包括:(员)内部生产,又称直接生产,即供应单位组建自身的生产单位,这是很常见的一种组织模式;(圆)协调生产,即由两个或两个以上的供应单位出面协调各自的生产单位生产它们所需要的产品和服务;(猿)共同生产,即由两个或更多的供应单位共同组织一个单独的生产单位;(源)政府间的合同生产,即一个供应单位将其产品和服务的生产通过合同的形式交给另外一个供应单位去安排,由后者承担组织生产的职责;(缘)私人合同生产,即一个供应单位和一个私人供应商签订合同,由后者组织一个生产单位来安排生产;(远)特许生产,即一个供应单位首先确定某项产品或服务的一系列生产标准,然后授权特许一位私人生产者来提供产品的生产,但允许市民去选择是否购买这项产品或服务;(苑)凭证生产,即一个供应单位确定一组生产的标准,通过其征税和支出权力来决定供应水准,但允许私人或团体有相当的自主性去选用不同的生产者。凭证由政府分配给个人。

第三,供应和生产的区分有助于在组织公共服务和产品的过程中引进准市场关系和竞争,从而提高效率。当一个供应单位有多种潜在的生产性安排可供选择时,供应单位和生产单位之间就呈现出一种准市场的关系(选择非排他性)。这就有可能导致生产者之间的竞争,从而使供应单位有可能以比较低的成本获得优质的产品和服务。

第四,供应和生产的区分有助于供应单位灵活调整不同服务和产品的组织规模。供应单位作为正式的政府单位,其组织规模是一定的和不易改变的,而供应单位需要提供的产品和服务则是多种多样,这些不同产品和服务则需要相应不同的组织规模,如果供应单位只是选择以内部生产形式来提供所有产品服务,那就会面临一(一种不变的组织规模)与多(不同产品和服务相对应的

多种多样的组织规模)的矛盾。在供应和生产区分以后,这个矛盾就可得到有效的解决。供应单位可根据产品和服务的不同来选择大小规模不同的生产单位。

第五,供应和生产的区分有助于简化供应单位内部的组织管理。传统的公共行政理念迷恋于集供应与生产于一身的大规模的公共组织,似乎大规模的组织是一种最佳的组织模式。然而,本书作者认为,抽象地谈论大小组织的最佳性问题是没有什么意义的。组织的规模取决于产品和服务的性质和具体时空下的信息。并不是所有的产品和服务都适合于内部生产安排,也不是所有的产品和服务都需要大规模的组织形式。集供应和生产于一体的大规模的组织自身有许多局限性:一是将供应和生产集于一身,容易使供应方面的标准和生产方面的标准搅和在一起,使公共决策者有可能偏向于后者而忽视前者,换句话说,这种组织形式有可能导致公共选择者漠视市民的愿望和要求,忽视地方的利益,加大官员向市民负责的难度;二是在某一临界点上,大规模组织所带来的效益会被组织内部越来越高的管理成本所抵消;三是大规模的组织经常会导致信息不对称性和扭曲信息的传递,如虚假信息和片面信息自下而上的传递。区分供应和生产则使供应单位免于生产方面的约束,免于生产的组织成本和管理成本,从而大大简化供应单位的内部组织管理。

第六,供应和生产的区分为小规模政府单位可生存性提供了合理的理论基础。这不仅因为小的政府单位自身可生产某些产品和服务,而且还因为,政府单位首先是一个供应单位,它可通过合同承包的办法而使自身不去承担任何生产方面的任务,换句话说,它可以使自己成为一个“纯粹供应单位”。作为纯粹供应单位,小(或大)的政府单位依然可以在公共产品和服务的供应中发挥主动性,例如它们可以在下述活动领域发挥积极的作用:筹措财政税收、组织选举、对社区的要求进行审议、选择市民所需要的产品和服务、决定供应水平、到可选择服务供应商那里去购买服务、