

地方治理新视角和地方政府角色转化

沙安文 沙萨娜

刘亚平 译*

我们将争取逐步加强公众有关公共责任的公共意识;因而……
我们将使我们的城市不仅仅只是维持现状,而是变得比我们接手时
更强、更好和更宜人。

——古城雅典的议员宣誓

【摘要】论文在追溯地方治理的演进过程和制度性理论的基础上,勾勒了地方治理的分析途径,并发展出整合该类文献各种流派的地方治理模型,展示了上个世纪世界各地实行过的比较典型的地方治理的模型和制度。论文认为现代地方政府的作用在于同时应对市场失灵和政府失灵。这一作用要求地方政府承担以下角色:地方服务的购买者,由政府供给者和政府以外的实体组成的网络的推动者,以及在共同治理领域作为州和中央政府的守夜人和监督者。此外,地方政府还要扮演协调者的角色,协调不同的实体和网络,从而增进协作并利用社区未开发的力量来改善居民生活质量。

【关键词】地方治理 央地关系 备选模式

【DOI】10.3969/j.issn.1674-2486.2009.03.003

【中图分类号】D035.5 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)03-0076-31

一、导言:地方政府和地方治理

地方政府指的是根据法律成立的、为相对小的地理区域提供一

* 沙安文(Anwar Shah),世界银行学院,首席经济学家;沙萨娜(Sana Shah),华盛顿大学圣路易斯分校(密苏里州),学生;刘亚平,中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心,副教授。

系列具体服务的特殊组织或实体,这些法律包括国家宪法(巴西、丹麦、法国、印度、意大利、日本、瑞典),州宪法(澳大利亚、美国),中央政府高层制定的普通法(新西兰、英国等大多数国家),省或州的立法(加拿大、巴基斯坦),以及行政命令(中国)。地方治理则是更宽泛的概念,指的是地方集体行动的形成和执行过程。因而,它既包括正式的组织机构如地方政府和政府各层级在追求集体行动中的直接和间接作用,也包括非正式的准则、网络、社区组织、邻里联合会在追求集体行动中的作用,它们界定着公民之间及公民与国家之间的互动、集体决策的制定,乃至地方公共服务提供的框架。

因而,地方治理涉及多种目标,包括建立有活力的、生机勃勃的、行之有效的,以及环境保护的自治社区。良好的地方治理不仅要求提供一系列地方服务,还要求保障居民的生活和自由,为民主参与和公民话语权的行使创造条件,支持市场导向和环境可持续性的地方发展,以及促进有利于改善居民生活质量的结果的产生。

尽管地方治理的概念与人类一样历史悠久,但是直到最近它才得到学术和实践上的广泛关注。全球化和信息革命正在迫使人们重新审视公民与国家之间的关系及其作用,以及不同层级的政府与政府以外的实体之间的相互作用,于是,地方治理进一步成为人们关注的焦点。然而,发展经济学方面的文献需要充分考虑地方治理的概念,因为“发展援助社群”长期以来的传统是关注地方政府或社区组织,而忽视了能够促进或阻碍组织、群体、规则和网络之间的相互交流、合作或竞争的,服务于地方层面的公共利益的总体制度环境。

最近一些作者(Bailey, 1999; Dollery & Wallis, 2001; Rhodes, 1997; Stoker, 1999)提出,由于政府以外的众多实体已参与到地方服务的提供或生活质量问题中,因而,继续将地方政府视为单一的实体不再现实(参见 Goss, 2001)。理性地认识地方治理的这一内涵对构建回应性的(做正确的事——提供符合居民偏好或以市民为中

心的服务)、负责的(以正确的方式做正确的事——做得更好而花得更少,总是向最好看齐)、有交待的(通过以权利为基础的途径向市民交待)地方治理的框架至关重要。上述分析意义重大,因为在这种情境下的地方政府的角色大大有别于其传统角色。

二、理论:地方治理和央地关系的概念视角

如下一些广为接受的理论为基于效率、可问责性、可管理性和自主性的分权化改革和加强地方政府的作用提供了强有力的依据。

斯蒂格勒的主张。斯蒂格勒(Stigler,1957)认为设计管辖区应遵循两项原则:代议性政府离人民越近,越能更好地工作;人民应该有权选择适合自己的公共服务的种类和数量。这些原则表明,决策制定应由能够保证资源配置效率的最低层级的政府负责。因此,最佳的管辖范围取决于当地的规模经济和成本效益溢出状况。

财政均等原则。公共选择的文献中也出现过与管辖区设计相关的思想。奥尔森(Olson,1969)认为,如果政治管辖区刚好与收益范围重合,则搭便车问题便能得到解决,且产品的边际收益等于边际成本,从而可以保证公共服务的提供最优化。使政治管辖区与收益范围一致即为财政均等原则,它要求对各项公共服务实行分开管辖。

一致性原则。相关的概念是由奥茨(Oates,1972)提出的:决定各项公共物品提供水平的管辖权区应精确涵盖消费这些物品的群体。该原则通常要求大量的交叠管辖。弗雷和艾辛伯格(Frey & Eichenberger,1995,1996,1999)将这一原则扩展为功能性、交叠性和竞争性管辖(Functional Overlapping Competing Jurisdictions, FOCJ)。他们认为,管辖区的设置应该遵循功能性原则,同时地理上是交叠性的,个人以及社区能在相互竞争的辖区中自由选择。个人和社区通过提出议案和公民投票直接表达其偏好。辖区能够管

辖其成员且有权征税以履行职责。瑞士苏黎世的学区以及北美的某些特别区实行 FOCJ 模式。

地方分权原则。根据奥茨(Oates, 1972:55)提出的这一原则,“各项公共服务都应交由使提供这些服务的收益和成本内部化的最低层级的辖区”,这是因为:地方政府了解地方居民关心什么;地方做出的决策回应着享受公共服务的群体的需求,这就有助于实现财政责任和效率,尤其是当服务的融资同样实行分权时;取消了不必要的辖区层级;促进了辖区间的竞争和创新。

一个理想的分权体制能够确保公共服务的提供水平和组合方式符合选民的偏好,同时为这些服务的有效供给创造激励。考虑到空间的外部性、规模经济,以及行政和服从成本,一定程度的中央控制和补偿性资助可能有助于确保服务的供给。同样地,该原则实际上也要求大量的交叠管辖区。

职能下属化原则。根据该原则,税收、支出以及管制性职能应交由尽可能低的地方政府执行,除非有足以信服的理由才能将其交由高层政府。这一原则是由罗马天主教的教义演化而来的,并于 1891 年由罗马教皇利奥八世首次提出。随后,罗马教皇皮尔斯六世强调职能下属化原则是独裁主义和自由放任主义之外的第三条治理道路。马斯特里赫特条约采用该原则作为欧盟(the European Union, EU)成员国间责任分配的指导性原则。该原则与单一制国家实行的剩余性原则刚好相反,剩余性原则主张地方政府只承担中央政府不愿或不能承担的职责。

(一) 执行机制

实现辖区数量和规模的最优化,要求考虑社区形成过程和重新设定辖区界限。

以足投票。蒂伯特(Tiebout, 1956)认为,人们根据辖区的税收与提供的公共服务种类来决定居住地点。因而,以足投票原则决定

了辖区的形成,将公共服务的供给比拟为市场。奥茨(Oates,1969)认为,如果人们以足投票,社区间的财政差别就资本化为居民的财产价值。这一结论已被布鲁克勒(Brueckner,1982)和沙安文(Shah,1988,1989,1992)对配置效率的正式检测所推翻。两种检测都证明,单纯的以足投票并不能保证公共服务的提供最优化,还必须有理性的投票行为。

投票表决。相关研究表明,集体决策可能无法保证选民福利的最大化,因为选民与政府代理人可能有各自不同的目标。

自愿联合。布坎南(Buchanan,1965)认为,通过人们的自愿联合(俱乐部)提供公共物品能够确保辖区的建置与公共服务的最优化供给相符。

重新设计辖区。现代社会社区形成的一个重要环节即重新划分已有辖区的边界,以创造特殊或多重目标的辖区。

(二) 地方政府的角色和责任:理论基础

有关政府模型以及地方政府的角色和责任的分析视角共有5种:传统财政联邦主义、新公共管理(New Public Management, NPM)、公共选择、新制度经济学(New Institutional Economics, NIE),以及地方治理的网络形式。联邦主义和新公共管理的视角主要关注市场失灵以及如何有效而公平地提供公共物品。公共选择和新制度经济学的视角关注政府失灵。治理网络化的视角关注于同时克服市场失灵和政府失灵的制度安排。

1. 地方政府是高层政府的补充:传统财政联邦主义视角

财政联邦主义理论将地方政府视为多层体制其中的一个下属层级,并提出了界定不同层级政府的角色和责任的原则(关于财政宪法的设计框架见 Shah,1994)。由此,我们可以看出,在大多数联邦国家,如加拿大和美国,地方政府是州政府的延伸(双重联邦体制)。也有少数例外,如巴西,地方政府与高层政府是平等伙伴关系

(合作联邦体制),另外一个特例是瑞士,地方政府是主权的主要来源,与联邦政府相比拥有更重要的宪法地位。因而,依据地方政府的宪法和法律地位,联邦制国家中的州政府承担的对地方公共服务的监管权限亦有所不同。在单一制国家中,次国家级政府代表中央政府行事。因而,单一制国家地方公共服务责任的指导性原则是:政策制定以及确定服务和绩效标准的权力属于中央政府;对执行过程的监督权属于州或省级政府;具体的服务由地方政府或城市政府或地区政府提供。

在所有国家,公共服务的生产可以是公共的,也可以是私人的,它取决于地方或区域政府自己的决定。除纯粹的地方性公共服务如消防以外,其他公共服务的供给责任都可以依据这些原则由各方分担。

将公共服务的供给责任分配给地方政府或城市政府或区域政府取决于多种因素,如规模经济、范围经济(地方公共服务的合理匹配,目的是通过信息和协作经济促进效率,并通过选民参与和费用补偿增强可问责性)及费用与收益的外溢,与收益人的接近程度,消费者偏好,以及支出结构的预算选择。服务具体分配到政府的哪一层级决定了公共服务以公共方式还是私人方式生产,当然还必须兼顾效率与公平。人口超过一百万的大城市可以考虑设置更低的一级市立政府(负责提供邻里服务)和二级市立政府(负责提供地区性服务)。一级政府由选举产生,由选举产生的市长组成二级政府的市议会。二级结构式的大都市治理方式已在多个城市实行,如澳大利亚的墨尔本、加拿大的温哥华、美国宾夕法尼亚州的艾拉基尼市,以及瑞典的斯德哥尔摩。

在发达国家,专业性机构或组织提供广泛的城市和地区公共服务,包括教育、卫生保健、规划、休闲以及环境保护。这些组织包括图书馆董事会、运输和警察委员会,以及提供水、电、气的公共事业部门。这类机构提供的公共服务具有以下特征:其供给范围超越了

政治辖区,且能够通过借贷、使用者付费以及特定收益税(例如,征收额外的财产税以资助地方学校)来更好地满足经费需求。如果保持在最小规模,该类机构将能够充分利用规模经济,为政治管辖范围与服务提供范围不一致的地区提供公共服务。而这类机构如果过多,则会削弱地方的责任性和预算灵活性。若此类特殊目的机构的成员是通过任命而非选举产生,则会弱化其对公民的问责性和回应性。如果大部分的地方开支不受地方议会的控制,则预算灵活性将不复存在。

表1是不同层级政府之间支出责任的一般性分配模型。表2提供了一个有关各种分配标准是如何支持地方(或城市)使命以及公共的(或私人的)生产方式是否有利于效率和公平的主观评价。表中提到的标准和评价是武断的;相关的分析应该考虑到现实和制度因素,读者使用同样的标准也可能会得出不同的结论。

私人部门参与同样可以采取多种方式,如合同竞标,特许权运作(地方政府是管制机构),拨款(通常用于娱乐和文化活动),凭单(地方政府可从私人供给者手中赎回),志愿者(大多在火警队和医院),社会自助活动(用于防范犯罪),以及私人非营利性组织(提供社会服务)。由此可见,提供地方公共服务可以通过多种方式。在大多数发展中国家,地方政府的财政能力相当有限。因而鼓励私人部门参与地方公共服务的提供显得尤为重要。这种参与增强了地方公共部门的责任性,扩大了选择机会。然而,让某一层级的政府承担提供服务的责任并不意味着该政府要直接参与生产过程。有限的经验证据表明,某些服务由私人部门生产有助于增进效率和公平。

财政联邦主义理论也为地方政府的财政抉择提供了指导性原则。四个一般性原则要求将税收权赋予不同级别的政府。首先,经济效率原则要求中央政府掌握影响国内共同市场效率的流动要素税和可贸易物品税。把对流动资本的征税权赋予次国家级政府,可能导致区域或地方政府为了将资源吸引到自己辖区而采取浪费性

表 1 支出责任的代表性分配

功能	政策、标准和监督	提供和管理	生产和分配	说明
解决区域间和国际的冲突	U	U	N,P	成本和收益是国际性的
对外贸易	U	U,N,S	P	成本和收益是国际性的
电信	U,N	P	P	有全国和全球的维度
财政交易	U,N	P	P	有全国和全球的维度
环境	U,N,S,L	U,N,S,L	N,S,L,P	全球、国家、州和地方外部性
外国直接投资	N,L	L	P	对地方基础设施很重要
国防	N	N	N,P	成本和收益是全国性的
外交	N	N	N	成本和收益是全国性的
货币政策、现金和银行业务	U,ICB	ICB	ICB,P	独立于所有层级;公共纪律的某些国际作用
州际商务	宪法,N	N	P	宪法的保障对于物品和要素的流动性非常重要
移民	U,N	N	N	U 是因为被迫退出
转移支付	N	N	N	再分配
刑法和民法	N	N	N	法治,全国性事务
产业政策	N	N	P	旨在阻止“以邻为壑”的政策
管制	N	N,S,L	N,S,L,P	国际共同市场
财政政策	N	N,S,L	N,S,L,P	协调是可能的
自然资源	N	N,S,L	N,S,L,P	促进区域平等和内部共同市场
教育、医疗和社会保障	N,S,L	S,L	S,L,P	以实物方式进行的直接转移支付
高速公路	N,S,L	N,S,L	S,L,P	成本和收益的规模各不相同
公园和娱乐	N,S,L	N,S,L	N,S,L,P	成本和收益的规模各不相同
警察	S,L	S,L	S,L	主要是地方受益
水、排污、垃圾和消防	L	L	L,P	主要是地方受益

注:U 为超国家责任;ICB 为独立的中央银行;N 为中央政府;S 为州或省政府;L 为地方政府;P 为非政府部门或公民社会。

资料来源:Shah,1994,2004

表2 地方公共服务在市、区域或都市政府之间的分配

公共服务	提供的分配标准							公共或私人生产的分配标准		
	规模经济	范围经济	本益外溢	政治接近性	消费者主权	部门选择的经济评估	综合	效率	公平	综合
消防	L	L	L	L	L	M	L	P	G	P
治安	L	L	L	L	L	M	L	P	G	G
垃圾收理	L	L	L	L	L	M	L	P	P	P
社区花园	L	L	L	L	L	M	L	P	G	G
街道维护	L	L	L	L	L	M	L	P	P	P
交通管理	L	M	L	L	L	M	L	P	P	P
地方运输服务	L	M	L	L	L	M	L	P	P	P
地方图书馆	L	L	L	L	L	M	L	G	G	G
小学教育	L	L	M	M	L	M	M	P	G	P,G
中学教育	L	L	M	M	L	M	M	P	G	P,G
公共交通	M	M	M	L,M	M	M	M	P,G	G	P,G
供水	M	M	M	L,M	M	M	M	P	G	P,G
污水处理	M	M	M	M	M	M	M	P,G	P,G	P,G
废物处理	M	M	M	M	M	M	M	P	P	P
公共健康	M	M	M	M	M	M	M	G	G	G
医院	M	M	M	M	M	M	M	P,G	G	P,G
电力	M	M	M	M	M	M	M	P	P	P
空气和水污染	M	M	M	M	M	M	M	G	G	G
特别警力	M	M	M	M	M	M	M	G	G	G
区域公园	M	M	M	L,M	M	M	M	G	G	G
区域规划	M	M	M	L,M	M	M	M	G	G	G

注:L表示地方政府;M表示区域或都市政府;P表示私营部门;G表示公共部门。
资料来源:Shah,1994

的“以邻为壑”(beggar thy neighbor)政策。在全球化的今天,由中央政府掌握流动资本的征税权也可能不太有效,因为存在着避税港问题,以及很难追踪和分配源自虚拟交易和各种物理位置的收入。其

次,国民平等原则要求中央政府掌握累进再分配税的征税权,这样就限制了地区或地方政府采取不正当的再分配政策,即同时利用税收和转移支付以吸引高收入人群并抵制低收入人群的可能性。然而,这种做法使得对以居住地为基础的国民所得税征收附加的统一地方费成为可能。再次,行政可行性原则(降低服从成本和行政成本)要求将税收权赋予能够最好地监督相关税目的辖区。该标准有利于行政成本最小化,同时也减少了逃税的可能性。例如,财产税、土地税以及改良税都属于适合地方的税种,因为地方政府能够更准确地评估这些财产的市场价值。最后,财政需要或税收充足原则要求,为确保可问责性,收入方式(向私人财产征税的能力)应该尽可能地与支出需要相匹配。该理论还认为,长期资产应该主要以借债方式负担,从而确保各代人之间的责任均等(Inman,2005)。也就是说,这种巨额投资项目尤其不能由经常性财政收入和储备单独负担。

这四个原则表明,使用者付费方式适合所有层级的政府,但税收权下放却不如公共服务供给权下放那样紧迫。这是因为税收权下放可能导致联邦内资源配置的低效率和不同辖区居民之间的不平等。此外,还会导致征税成本和服从成本的显著增加。这些问题在某些税种上表现得尤为突出,因此,在选择对哪些税种进行分权时要慎重,从而在通过较低层级的政府实现财政和政治责任的需要与分割的税务体制的弊端这两点之间取得平衡。增强问责性和分散化的税收责任带来的经济成本增长之间的权衡可以通过这样的财政安排而得以缓解,即允许联合和税收协调以克服分散化问题,通过财政均等性转移支付来减少由区域和地方政府之间财政能力的差异导致的低效和不公平问题(表3)。

上述财政联邦主义的视角是有效的,但在实践中也导致了一些重大问题——尤其是在发展中国家——因为实践似乎将联邦主义的结构和过程视为目的,而不是实现目的的手段。这些结构和过程是针对市场失灵和异质偏好而做出的回应,很少认识到政府失灵或

政府之外的其他实体的作用。新公共管理和新制度经济学理论(下文将进行综述)进一步明晰了这些问题的起源。这一类文献强调政府失灵的原因及其对地方政府角色的意义。

表3 拨款设计的原则和良好实践

拨款目标	拨款设计	良好实践	要避免的问题
填补财政差额	重新分配责任、减税或税基共享	加拿大的减税和巴西、加拿大和巴基斯坦的税基共享	赤字拨款;依具体税种进行的共享
减少区域财政不均等	一般的非配合性财务能力均等化转移支付	加拿大和德国的财务均等化项目	多因子的一般收入共享
对收益外溢进行补偿	开放式匹配转移支付,匹配率与收益外溢保持一致	南非的教学医院拨款	-
设立国家最低标准	服务标准和渠道情况进行非匹配性整笔转移支付	道路和小学拨款,如印度尼西亚(现在已取消);教育转移支付,如哥伦比亚和智利;巴西和加拿大的医疗转移支付	只根据支出情况进行转移支付;特别拨款
在对国家重要但对地方不重要的领域影响地方偏好	开放式匹配转移支付(匹配率最好与财政能力相反)	社会援助的匹配转移支付	特别拨款
提供稳定性	资本拨款伴以可能的护养	有限使用资本拨款,鼓励私人部门的参与,提供政治和政策风险保障	使拨款稳定化,不要求未来的维护

来源:Shah,1994,2004

2. 地方政府作为创造公共价值的独立推动者:新公共管理的视角

近年来,新公共管理文献中出现了两个相互关联的标准,决定着地方政府应该做什么和地方政府如何更好地做这些事情。

在讨论第一个标准时,文献认为,公民是委托人但扮演多种角

色,如治理者(所有者-授权者,投票人,纳税人,社区成员),积极的生产者(服务提供者,合作生产者,迫使他人行动的自助者),以及消费者(顾客和受益人)(见 Moore,1996)。在此背景下,强调的是政府作为民众的代理人来服务于公共利益和创造公共价值。莫尔(Moore,1996)将公共价值定义为社会结果或生活质量的可量度的改善。这一定义与地方和市政服务直接相关,可用来量度这些服务的改进,而且还可以在某种程度上体现其原因。这一概念还有助于我们评估地方资源使用中的冲突和复杂的选择。该定义也有利于界定政府,尤其是地方政府的角色。它引发了一场争论,即除了提供基本的市政和社会服务外,公共部门究竟是排挤了私人部门还是为私人部门获得成功创造了条件。

莫尔(Moore,1996)认为,与其说是从私人部门中转移资源,毋宁说地方政府更愿意使用一些免费的资源——如同意、善意、好人好事、社区精神、服从以及集体行动。这一论点表明,地方政府中公共管理者的角色就是,利用这些免费的资源并突破有限地方收入的限制,从而不断拓展良好社会结果的边界。因而,公共管理者通过动员和推动地方政府之外的各种供给者而创造价值。民主责任确保管理者以地方居民的广泛共识为基础选择公共价值的创造(Goss,2001)。因此,地方公共部门不遗余力地致力于尊重公民偏好和对公众负责。这种致力于创造公共价值、鼓励创新和试验的环境,受到各社区内中位选民的风险容忍度的限制。

主流的新公共管理文献关注的并非做什么,而是如何做得更好。它主张创造一种激励性的环境,给予管理者使用资源的自由,同时要求其对结果承担责任。自上而下的控制于是被基于结果的自下而上的控制所取代。近年来,已经有两个新公共管理的模型得到实施。第一个模型致力于迫使管理者进行管理。在新西兰,这一目标是通过新的契约制实现的,这一制度一方面使公共管理者受到有关提供服务的正式合同的限制,另一方面使其有权决定资源配置

和有权在公共部门与私人部门的提供者之间进行选择。马来西亚尝试通过顾客宪章达到同样的效果,即以是否达到具体的服务标准来评价公共管理者(Shah,2005)。

第二个模型致力于创造激励让管理者进行管理。它采用新管理主义方法,例如在澳大利亚和美国,政府在提供服务和社会产出方面的绩效是受监控的,但没有正式的合同,责任是通过非正式的协定实现的。在中国和英国,自主机构模型用于确保绩效责任。加拿大采用另一种服务供给模式:鼓励公共管理者构建服务供给网络,采用标杆法实现公共资金的最有效使用。对顾客导向和基于结果的责任的关注,激励着世界各地的地方政府进行创新(Caulfield,2003)。

3. 地方政府作为追逐自身利益的组织:公共选择的视角

贝利(Bailey,1999)提出了四种地方政府的模型:仁慈暴君模型,地方政府了解居民的福利需求,并力争实现居民福利最大化;财政交换模型,地方政府提供的服务与地方居民的支付意愿相一致;财政转换模型,地方政府致力于提供公共服务以实现社会目标;利维坦模型,地方政府被追逐自身利益的官僚和政治家俘获,这一模型与公共选择的视角一致。

与之一脉相承,布雷顿(Breton,1995)提出了政府模型的综合类型。他将政府分为两大类。第一类遵循公共利益的原则,第二类则维护统治精英的自身利益。第二类政府可采用整体制或混合制的结构。在整体制结构中,地方政府受到官僚和利益集团的“俘获”(capture)。同时,地方政府会使主导性利益集团的经济利益最大化(如利维坦模型)或推行强迫或强制。如果自利模型采用混合制结构,则可能鼓励地方政府之间的蒂伯特式竞争(Tiebout-type Competition)。

公共选择类文献信奉政府是追逐自身利益的,认为在政策制定和执行的过程中,各利益相关者都希望寻求机会并利用资源以实现

自身利益。该观点对地方政府组织的设计有重大意义。由于地方政府是为公众利益服务的,因而必须在税收和支出方面拥有完全的自主权,而且必须参与政府内外的竞争。没有这些前提,地方政府将是无效的,且对市民的偏好缺乏回应性(Boyne, 1998)。贝利(Bailey, 1999)主张加强地方治理中的退出和呼吁机制,以克服由公共选择的自利原则导致的政府失灵。他认为,通过广泛的竞争而放松公共服务供给层面的限制,将会增加选择机会并促进退出选择(机制)的形成,直接的民主供给将增强呼吁(机制)(见 Dollery & Wallis, 2001)。下面介绍的新制度经济学的方法分析的是,政府代理人的机会主义行为对作为委托人的公民所带来的交易费用。

4. 政府如同失控的火车:新制度经济学加上公共治理

新制度经济学为分析财政体制和地方授权,以及比较地方治理机制提供了框架。该框架有助于设计政府层级体制,以及从更广阔的地方治理的视角界定地方政府的责任。根据新制度经济学提供的框架,政府(及机构)层级的设置服务于作为委托人的公民的利益。管辖权的设计应该确保机构服务于公共利益,同时使委托人的交易费用最小化。

现行的制度框架无法实现这种最优化,因为委托人只具备有限理性;也就是说,他们根据已有信息做出最佳选择,但对政府的运作情况知之不多。扩大知情范围会带来高昂的交易费用,而这又是公民不愿意承担的。这些费用包括参与和监督费用、立法费用、行政决策费用、代理费用或确保代理人遵守契约的费用,以及与不稳定的政治体制相关的不确定性费用(Horn, 1997; Shah, 2005)。与委托人相比,代理人(各级政府)更了解政府运作,但他们倾向于隐瞒信息和沉迷于机会主义行为或“不正当地追逐自身利益”(Williamson, 1985: 7)。因而,委托人与代理人之间的契约是不完整的。这种情形引发了承诺问题,因为代理人有可能违背契约。

这种情况会因为三个因素而变得更加复杂——弱势的或现有

的对抗性机构、路径依赖以及各种行动之间的相互依赖。对抗性机构如司法部、警察局、国会以及公民活动团体,它们通常处于弱势地位而无法限制政治家和官僚们的寻租行为。历史和文化因素以及人们对行动的低收益和高成本预期这一心智模式,阻碍了矫正行动的产生。更多地授权给地方议会来代表公民采取行动往往导致选民与议会之间的代理损失,因为议会成员可能介入行政决策的制定过程,或在这种运作中被同化而推卸其立法责任。新制度经济学框架强调的是,在为各种服务设计管辖权以及在相互竞争的治理机制中做出选择时,使用交易费用因素的必要性。

5. 地方政府作为网络式地方治理的推动者

新制度经济学的方法为各种地方治理形式和机制提供了评价框架。特别是为应对层级式公共治理中的政府失灵提供了指导。该框架也适合于考查地方政府对多种组织之间的伙伴关系的参与。多勒瑞和沃里斯(Dollery & Wallis, 2001)将新制度经济学的方法扩展到这些领域。他们认为,由于与“公共池塘资源”相联的“公地悲剧”,资源相互依赖的结构使得有利于公共利益的集体行动无效。这使得多元组织间的横向合作伙伴关系失败。

一种可能的解决办法是引入市场化的治理机制,即引入一个契约管理机构,建立起所有合伙人之间的约束性契约。然而,这一方法可能无法奏效,因为契约无法涵盖所有潜在的可能性。第二种方法旨在促进横向协作,即所谓的治理的层级机制。它依赖制度性安排来明确职能和责任,建立磋商、合作和协调的机制,就像一些联邦体制下的情况那样。这种制度安排导致了高昂的交易费用,且因为伙伴之间的利益冲突而很可能走向失败。

鉴于高昂的交易费用以及市场和层级的治理体制在多元组织伙伴关系上不适用,一种使这种伙伴关系成为可能的治理模式——网络治理应运而生,这种伙伴关系是由地方政府来管理的。网络化的治理模式,是在成员之间没有正式制度保障的情况下以信任、忠

诚和互惠为基础的。建立在共同的利益基础之上的网络(基于利益的网络),能够提供稳定的治理模式,前提是成员仅限于那些能够提供重要资源的人,且成员之间权力保持均衡。这种网络中的成员频繁地互动,且将一个领域中的合作视为在其他领域合作的条件。成员之间频繁的互动构建了信任。基于愿景的网络是建立在成员之间共享的情绪和感情之上的。成员在网络目标的价值和哲学方面有着共同的信仰,并有着实现这些目标的热情与奉献精神。这种网络在很大程度上取决于奉献和领导方式(Dollery & Wallis, 2001)。

在促进以利益和希望为基础的网络发挥作用以改进有利于地方居民的社会结果方面,地方政府可以扮演催化剂的角色。要扮演这一角色,地方政府必须发展有关该合作关系应该如何建立并维持的战略视角。该范式要求地方政府把政策建议从项目执行中分离出来,地方政府应更多地承担公共服务购买者的角色,但不一定承担公共服务提供者的角色。地方政府可以将那些具有高昂提供成本的服务外包出去,并让内部提供者受到来自外部提供者的竞争性压力,以降低公民的交易费用。它还必须积极地推动以利益和希望为基础的网络参与,以补充地方服务。地方政府需要发展自身的能力,以便在各群体之间扮演协调者的角色。

6. 综合:走向一种回应性的、可靠的和负责任的地方治理的模式

我们已经回顾了政治科学、经济学、公共行政学、法学、联邦主义以及新制度经济学等文献中出现的一些观点,目的是发展一种整合性的分析框架,以便对地方政府和地方治理组织进行比较性分析。

这一文献关注的焦点在于,各级政府面临的激励和责任机制无法真正使公共服务反映公民的偏好。于是,公共治理中充斥着腐败、浪费和低效。自上而下的层级控制是低效的;且缺乏责任机制,是因为公民无权向地方政府问责。

世界各地实行的财政联邦主义主要关注结构和过程,忽略了对产出和结果的关注。这些实践,支持以卓越的联邦宪法(即联邦立法高于任何地方立法)作保障的自上而下式结构。中央政府拥有最高权力,实行直接的控制,并对系统进行微观管理。各层级政府实施的层级控制都遵守一些内在的规则,很少考虑上级的要求。政府的能力是根据技术和行政能力判断的,至于顾客导向、自下而上的责任以及降低公民交易费用,则几乎不被考虑在内。各级政府都为了控制而热衷于非合作的零和博弈。

这种“拔河”严重动摇着权力的平衡。共同治理成为混乱和矛盾的根源,尤其是在联邦制国家。地方政府完全成为联邦或州的随从并严阵以待。在其能力范围内,地方政府被赋予极其有限的自主权。简言之,在这种“为了政府,通过政府和属于政府的联邦主义”体制下,地方政府由于处于上级政府的绝对控制之下而处在受压迫状态。公民也仅有有限的发言权和选择权。

这种治理模式的效果是显而易见的。政府各层级都会遭遇代理问题,这些问题与不完整的契约和未界定的财产权密切相关,也就是说,必须明确划分税收、支出、规制等方面的权力,尤其是在关系到共同治理的领域。政府间讨价还价导致了高昂的交易费用。普遍主义和“金元加大棒”政治导致了“公地悲剧”,因为政府的各个层级都试图分享更多的“公共池塘资源”。在这种治理体制下,公民被视为代理人而非委托人。

至于如何扭转这种局势,并增强政府对公民的回应性和责任性,该理论给出了如下对策:补贴原则,财政均等性原则,创造公共价值,基于结果的责任,以及前面提到的使公民的交易费用最小化。这些对策都是有效的,但必须与更广阔的以公民为中心的治理模式相结合,从而在公共部门创造一种与其提供的服务和承担的自下而上的责任相符的激励性环境。通过向公民授权和对代理人沉迷于机会主义行为进行限制,有望克服存在于各级政府中的承诺问题。

以公民为中心的地方治理。改革地方治理制度需要遵循一些基本原则。下面介绍三个基本原则以拉开该议题的序幕:第一,回应性治理(Responsive Governance)。该原则要求政府做正确的事——即提供与公民偏好一致的服务。第二,负责任的治理(Responsible Governance)。政府还应该以正确的方式行事——即谨慎地管理财政资源。它应该通过更好的工作和更少的花费以及替社区管理财政和社会风险而赢得居民的信任。它应该致力于改善公共服务的质量,增加公共服务的数量和扩大获得公共服务的机会。要实现这些目标,政府需要采用标杆管理方法,向绩效最佳的地方政府学习。第三,问责性治理(Accountable Governance)。地方政府应该对选民负责。它必须遵守一定的规则以确保忠诚地服务于公共利益。可能需要进行立法和制度改革以确保地方政府在任期内负责任地行事——此类改革如公民宪章以及公共官员的撤职条款。

按照这些原则构建的地方政府即被称为以公民为中心的治理(Andrews & Shah, 2005)。以公民为中心的治理的显著特征如下:基于权利的公民授权(直接的民主条款,公民宪章);自上而下的基于结果的责任;公民作为统治者、纳税人以及公共服务的消费者,对政府作为供给网络的推动者的绩效进行评估。

该模式强调进行增强作为委托人的公民角色的改革以及为政府代理人服从公民意志创造激励的改革(表4)。

承诺问题可以通过创造以公民为中心的地方治理而得到缓解——如直接民主条款,在政府运作过程中引入结果导向的治理,改革治理的结构等,通过这些方式使得决策制定更贴近人民。直接民主条款要求在主要问题和重大项目上实行公民表决,且公民有权否决任何立法或政府项目。“结果导向的治理”要求政府向公民负责,由公民评价政府在提供服务方面的绩效。因而有必要设立一个公民宪章,规定公民的基本权利以及公民拥有获得一定标准的公共服务的权利。基于产出的政府间转移支付强调对这些标准的服从,

表4 以公民为中心的治理的基本因素

回应性治理	职能下属化和自治原则;直接民主条款;与公民偏好一致的预算偏好;明确和实现地方服务的可得性标准;改进社会结果;提供安全的生活和财产;为全民提供住所和食品;有清洁的空气、安全的水和卫生设施;没有噪音、得到良好保护的环境;通勤容易、没有坑洼的道路;步行距离内的小学;可接受的消防和救护车反应时间;图书馆和网络;公园和娱乐项目与设施
负责任的治理	遵循正当程序: 超越权限或普遍能力或社区治理原则;程序性法规;地方总体规划和预算;分区法规和规章;有资助的委任令 财务谨慎: 保持预算平衡;借贷的黄金法则;明确护养成本和如何偿付债务的新资本项目;确保可持续的债务水平的保守性财务原则;受全民公决控制的大型资本项目;维持正值;对财务报表实施商业审计 赢得信任: 专业主义和员工的正直;保护免于渎职行为;简化流程和电子政务;对投诉和反馈作出反应;诚实和公正的税务管理;严格遵守服务标准;公民友善的产出预算和服务提供绩效报告;参与式预算和计划 工作更好、成本更少: 所有任务都受到替代性服务供应方式的检验——也即是说,竞争性供应涉及政府供应,也涉及政府之外的实体的供应;为竞争和创新创造激励的融资;对服务提供者进行比较评估;公共部门是通过绩效契约的购买者,但不一定是服务提供者;管理上的灵活性,但结果的问责性;非终生或轮岗式任命;任务专门化;预算配置和产出为基础的绩效合同;以活动为基础的成本;征收资本使用费;权责发生制会计;以最佳为标杆;受公众审查的行政成本;规模和范围经济、外部性和决策的成本与收益的平衡界限;与财政可持续性一致的边界
问责性治理	在下列方面保持透明: 地方政府关于公民知情权的法规;在网上公布预算提案和年度绩效报告;所有的决定都公布在网上;通过独立的智库来为金钱价值进行绩效审计;公开信息和公众评估 努力强化公民的呼声和退出: 公民宪章;服务标准;对公民意见和选择的要求;日照权利;政府项目的日落条款(sunset clause);以平等和产出为基础的政府间财政;公民导向的绩效(产出)预算;服务提供产出和成本;服务提供绩效的公民汇报卡;在公开的镇大厅会议上为预算、合同和绩效报告进行辩论;所有的文件都要满足市民界面友善的标准;合同竞标的过程开放;大型项目的强制公决;采取措施保证至少50%的有效选民投票;提供记分卡和对服务提供绩效进行反馈的公民董事会;大众倡议条款和公共官员撤职的条款;纳税人权利的法规

资料来源:笔者自制

同时也强化了责任性和公民授权(Shah,2006)。

7. 划分国家内部权力的含义:扭转中央与地方政府的角色

上面描述的治理模式对改革政府的结构意义重大。对地方治理的自上而下的命令需要代之以自下而上的契约。此外,地方政府必须扩展自身的职能,从而推动由政府供给者与政府以外的实体构成的网络的形成、发展以及运作。在此模式下,地方政府传统的为人们所熟知的技术性能力显得不那么重要了。更重要的是作为服务购买者的制度能力,以及作为同盟、合伙关系、联合会、俱乐部的促进者的制度能力,从而开发社会资本和改进社会产出。在这方面有两个不同的可行选择,其中地方政府在政府间系统中都起到中枢性作用。这两个选择是:地方政府作为主要代理人,与地方、州和联邦或中央政府机构进一步签定次级合同,参与到政府之外的网络和实体之中;作为独立代理人的地方、州、联邦政府。

地方政府是公民的主要代理人。在该模式中,地方政府担任:地方服务的购买者,由政府供给者与政府之外的实体组成的网络的推动者,以及州和国家政府的守夜人和监督者(负责共享规则和被授予的责任)。这些角色意味着权力从高层向地方政府的根本性转变。它具有重要的宪法意义。剩余职能由地方政府履行。州政府提供跨区服务。国家政府履行再分配、安全、外交方面的职能,同时协调州与州之间的关系,使州与州之间在某些共同项目上达成妥协和共识。瑞士体制与该模式最为接近。

各级政府是相互独立的代理人。确立委托人至上地位的另一个办法是,明确作为相互独立的代理人的政府各个层级的职责和功能。该方式限制共享规则。财政严格地依照职能安排,定期对财政安排进行审查,并根据收支情况进行调整。地方政府享有自治权力,拥有完全的税收和支出自主权。巴西财政宪章纳入了该模式的某些特征,然而也存在一些重大的背离。

两种选择的可行性。选择前者,在现代政府史中有良好的基

础,且最适合那些近代以来没有内外战争历史的国家。该模式已在瑞士实行。战争、征服以及安全方面的顾虑致使各级政府角色倒置,近代历史中地方政府的功能一直处于萎缩状态。全球化以及信息革命要求地方政府发挥更大更强的作用(见 Shah, 2001)。尽管大多数政府在财政体制上进行了一些调整,但都不是这里提倡的根本性变革。这主要是由于不可能克服路径依赖——现有制度和既得利益根深蒂固——使这种变革不具备可行性。在这种情况下,选择后者,可能更有效,但在该模式下明确责任划分可能不具备政治可行性。一般而言,不大可能形成足够的政治勇气去进行如此剧烈的变革。因而,对于大多数国家而言,迫于全球化以及公众授权的压力,再加上信息革命的推动,采取渐进调适的方式实行该模式是可能的选择。

三、实践:地方治理和央地关系的备选模式

地方治理使民族国家历史性地提前出现。在古代,世界大多数地方的部落和氏族建立了地方治理体系。它们确立了自身的行为准则以及征税方式和向部落和氏族成员提供服务的方式。部落和氏族中的年长者就不同成员的权利和义务达成共识。随后,那些组织较好且技术较高的部落和氏族,寻求通过与其他部落的战争或联合来扩大他们的势力范围。通过这种方式,中国的第一个王朝——夏朝(公元前 2070 年到公元前 1600 年)建立了(见 Zheng & Fan, 2003)。古代印度也经历了相似的时期,公元前 3 世纪(约公元前 2500 年)印度河流域(今天的巴基斯坦)建立了一个富饶的文明社会。这个先进的社会十分强调自主的地方治理,并将社会中所有成员实行分工的共识奉为神旨。这种强调导致了阶级社会的诞生,所有社会成员都有固定的角色:法官、士兵、农民、商人、工人。各共同体都形成了各自特有的有关社区服务及其实现方式的共识。

北美的原住民部落及西欧的部落和氏族也拥有自治规则。随后的征战导致了这些地方治理中的和谐自治体制的消亡,世界各地出现了由中央政府统治的局面。这一发展趋势(在西欧大约出现在公元前 1000 年)最终导致大多数国家采取单一制的地方治理和央地关系的模式。为便于分析,可把这些模式划分为下面几个大类。

(一) 北欧模式

在 15 世纪,丹麦、挪威、瑞典是由丹麦王统治的。这些国家的居民向国王纳贡,有权自主地处理地方事务(Werner & Shah, 2005)。由于没有中央的介入,地方经营、顾客导向、福利国家的理念得到广泛传播。地方政府因此承担了国家的大部分职能,而中央政府主要承担象征性功能和外交职能。于是地方政府承担的责任不仅包括提供地方服务,还包括承担社会保险和社会福利。北欧国家的地方政府向居民提供从摇篮到坟墓的服务。它们既提供以财产为中心的服务,又提供以人为中心的服务。

进入现代以后,北欧国家的中央政府承担了更广泛的管制和监督功能,但地方政府的支配地位——丹麦超过 30% 的国内生产总值(GDP)——及其自主权仍得以保留,因为公民对地方政府的绩效感到满意。北欧模式强调小地方政府(平均管辖居民不超过 1 万),财政自给。在丹麦和瑞典,将近 75%——挪威是 64%——的地方支出来自地方自征收入。个人所得税(骑背于国家标准)是地方财政的支柱(约为税收收入的 91%),财产税在税收收入中的贡献率仅为 7%。

(二) 瑞士模式

瑞士联邦政府的前身可以追溯到 1291 年由乌里、施维茨和下瓦尔登三个州签订的防御同盟。在此之前,瑞士领土是由相互独立的地方政府(州)控制的。在瑞士,地方政府处于支配地位的传统持续至今:地方政府不仅在财政事务方面享有自主权,而且在诸如

移民、公民权、语言以及涉外经济关系等事务方面也享有自主权。

瑞士宪法中有关直接民主的规定进一步强化了地方政府处于强势地位的传统,这些规定包括公民创制权、公民表决权和请愿。公民创制权赋予公民对宪法做出他们希望的改进作出决定的权力。公民的提议可以通过一般的倡议书表达,也可以通过不再允许国会或政府修改的考究而系统的文书表达。此类提议必须满足一定的条件才能被考虑,即在 18 个月内得到 10 万名投票人的签名。只有得到简单多数和大部分州的同意,该类提议才能最终被接受。

根据公民表决条款,公民有权就某些立法或行政机关考虑的事项或已经做出裁决的事项宣布公民们的判断。在后一种情况中,公民表决权相当于否决权。联邦法律和国际协定也有可能需要通过公民表决,前提是有 5 万名公民在这些法令颁布之后的 100 天内提出该要求。根据公民请愿的规定,所有有资格的选民都可以向政府提交请愿书,并有权得到答复。瑞士由 26 个州和 2 842 个公社构成。各州都有自己的宪法、国会、政府以及法庭。公社受州管辖。公社主要负责人口登记以及公民防卫之类的事务,但在教育和社会福利、能源供给、道路、地方规划以及地方税收方面也享有自主权 (Government of Switzerland, 2003)。

(三) 法国模式

在法国模式中,地方政府的主要作用是为处于草根阶层的民众提供政治参与的机会,即参与国家层面的决策制定。该模式实践了卢梭和伏尔泰有关理性和社会凝聚力的思想,以及拿破仑有关秩序和连续性命令链的思想。中央政府及其机构在该体制中处于最高地位,通过地区和部门长官到系统最底层的社区主要执行官员和镇长,形成一个连续的命令链。在直线和功能部门中存在类似的命令链。因而,该模型有时也被称为地方治理的双重监督模型。

该模式允许并行的政治命令或同时占据多个职位 (cumul des

mandats),为经选举产生的低层领导提供了在高层政府发言的机会。提供公共服务依然是中央政府的首要职责,中央机构可能直接参与地方服务的提供。地方政府的平均管辖范围较小(不超过1万居民),且地方政府只有有限的服务提供职责。地方政府混合使用多种地方税收工具,并主要依靠中央财政支持。该模式强调中央命令的权威以及双重监督,得到法国、葡萄牙以及西班牙的殖民统治者和军事独裁者的青睐,并被许多发展中国家效仿(Humes,1991)。

(四)德国模式

德国模式强调职能下属化、合作以及行政效率。它将决策制定的功能交给联邦政府,将服务提供责任交给地理上的州和地方政府,地方在服务供给方面享有广泛的自主权。所有纯粹的地方服务都由地方政府负责。地方政府平均管辖两万居民,地方支出占GDP的10%左右。一般性税收共享构成了地方财政的主要来源。

(五)英国模式

英国模式具有法国双重监督模式的某些特征。它强调由中央任命的地方官员以及职能部门在提供地方服务方面发挥主导作用。地方政府必须使自己的行动与这些官员保持一致。在纯粹的地方性职能方面,地方政府拥有充分的自主权,但他们只能使用有限的税收工具。地方政府在提供以财产为中心的服务方面发挥主导作用,如道路维护、垃圾清理、供水以及污水排放等,而在提供以人为中心的服务方面只有有限的职责,如卫生保健、教育以及社会福利。财产税是地方政府的主要收入来源。地方政府收入的2/3来自中央转移支付。地方无权征收个人所得税。首席行政官的权力相当有限,在地方决策制定方面,地方议会发挥着重要的作用。地方政府的平均管辖范围比较大,约为12万居民,地方支出占GDP的12%左右(McMillan,forthcoming)。在前英国殖民地,地方官员的作

用得到强化,目的是代表中央殖民政府监督和控制地方政府。

(六) 印度模式

印度是世界上地方自治传统最古老的国家之一。在蒙兀儿王朝建立之前(the pre-Moghul period),地方政府在印度的运作程度超过了世界上其他所有地方。小的村镇由习俗和公社领导管理,权威通常来自以村长(sarpanch 或 numberdar)为首的长老大会。最高权威机构是潘查耶特(panchayat),主要负责法律和秩序、地方服务、土地管理、调节纠纷、主持公正、满足基本需要以及征税。这些机构使各个村镇和谐运转。

之后的战争和征服导致印度地方治理的削弱。在蒙兀儿王朝时期,潘查耶特被赋予代中央征税的职责,但并未影响地方政府自治(Wajidi,1990)。在英国殖民统治时期,统治者把主要的精力用于命令和控制而忽略了服务的提供,从而导致地方治理体制的倒退。权力高度集中,效忠于英国殖民统治就能获得土地奖赏,这催生了一个新的封建贵族阶层,他们代表英国政府支配着地方政治舞台。中央政府还委派流动官员处理地方事务。自从印度和巴基斯坦分别获得独立以来,政府在保留中央集权的同时,也采取了一些措施以加强地方自治。在印度,通过土地改革消灭了封建贵族,但在巴基斯坦却无法推行这类改革。于是,在巴基斯坦某些实行封建制度的地区,地方自治依然由精英控制。

(七) 中国模式

该模式十分强调将省和地方政府视为中央政府不可分割的组成部分。实现这一目标有两个途径:一是通过民主集中制,用一个选举系统把地方人大和全国人大结合起来,二是通过对地方政府的双重管理体制,即省和地方政府主要向上级政府负责,但其职能部门还同时向上级职能部门和机构负责。各级政府在人事职能方面

也是相互关联的。由于这种一体性,该模式赋予省和地方政府在服务供给方面重要而广泛的职责。地方政府的平均管辖范围很大。省以下地方政府支出占公共支出总额的 51.4%。省以下地方政府雇员人数占政府雇员总数的 89%。一些明显应由中央承担的职能如失业保险、社会保险以及社会安全等都由地方政府承担。地方自主程度直接取决于地方政府的财政能力,富庶地区有更多自由发展的空间,而贫困地区只能唯上级政府马首是瞻。

(八) 日本模式

明治日本(Meiji Japan)1890 年左右引入的地方政府体制具有法国模式和德国模式的特点。与法国的地方政府模式一样,它也强调中央控制,通过内政省任命区域政府的首脑(区长)控制地区 and 市政当局。地方政府仅负责执行中央政府制定的政策。二战以后,日本引入了直接选举,区长、市长、议员均由直选产生。机构授权(德国模式)的实践被保留,地方政府需履行由中央政府及其机构委托的职能。1960 年成立内务省,支援地方政府(Muramatsu & Lqbal, 2001)。收入税是地方财政的主要来源,是地方自征税收的 60%,其次是财产税(约为 30%)和销售税(约为 10%)。

(九) 北美模式

在北美历史的早期,地方社区以市民共和国(civic republics)的方式运转,其统治基础是成员之间的相互认可。美国宪法的缔造者不承认地方政府。美国内战导致权力的集中。于是,各州正式建立了地方政府制度。司法机关通过确认狄龙规则(即地方政府只能行使由州立法明确赋予的权力)进一步约束了地方政府的职责。因此,大部分州尝试通过地方自治(home rule)条款授予地方政府在履行具体职能方面的自主权。

加拿大地方政府面临的情况与美国类似。因此,北美模式承认

地方政府是州和省的仆人,但在某些特殊的职能领域——主要是提供以财产为中心的服务——试图赋予地方政府自主权(地方自治)。地方政府履行一系列中间范围的职能。美国地方政府平均约管辖1万名居民,加拿大约为6000名。财产税是地方收入的主要来源。地方政府支出约占GDP的7%(见McMillan,forthcoming)。

(十) 澳洲模式

澳大利亚宪法不承认地方政府。由各州自行决定其领土范围内的地方治理体制。大部分州赋予了地方政府最低限度的职能,包括工程服务(道路、桥梁、人行道及排水系统),社区服务(老年人看护、儿童看护、火灾预防),环境服务(垃圾处理及环境保护),规制性服务(行政区划、住宅、建筑物、宾馆、动物),以及文化服务(图书馆、艺术馆、博物馆)。地方政府收入仅占公共部门总收入的3%,却对公共部门总支出的6%负责。财产税(率)和使用费是地方收入的主要来源(约占70%),地方支出的20%来自中央和州的财政资助。用于交通、社区福利设施及娱乐和文化方面的支出占地方总支出的2/3。新西兰的地方政府与澳大利亚模式极为相似。

四、结 语

我们简要回顾了有关地方治理的概念性和制度性理论。综合各种概念性理论,现代地方政府的作用在于同时应对市场失灵和政府失灵。这一作用要求地方政府承担以下角色:地方服务的购买者,由政府供给者和政府以外的实体组成的网络的推动者,以及在共同治理领域作为州和中央政府的守夜人和监督者。此外,地方政府还要扮演协调者的角色,协调不同的实体和网络,从而增进协作并利用社区未开发的力量来改善居民生活质量。全球化和信息革命强化了地方政府作为催化剂的这一概念性视角。

表 5 地方治理新视野下地方政府的作用

20 世纪:旧观点	21 世纪:新观点
基于剩余原则,地方政府是国家的看护人	基于职能下属化和自治原则
基于超越权限原则	基于社区治理
关注政府	关注以公民为中心的地方治理
是中央政府的代理人	是公民的主要代理人,是共享规则的领导和看门人
对上级政府负责和交待	对地方选民负责和交待;在改进地方治理方面承担领导职责
是地方服务的直接提供者	是地方服务的购买者
集中于室内供应	是地方治理网络机制的促进者,政府提供者和政府外实体的协调者,冲突的调停者,社会资本的开发
关注秘密	让阳光照射进来;实施透明治理
投入控制	认识到结果很重要
内部依赖	外部导向,竞争性的;替代性服务提供框架的热情实践者
封闭和缓慢	开放、迅速和灵活
对风险的容忍	创造性;限度内的冒险家
取决于中央指令	在税收、支出、管制和行政决策上拥有自主权
规则驱动	拥有管理上的灵活性和对结果负责
官僚和技术化	参与性的;通过直接民主条款、公民宪章和绩效预算来强化公民的呼吁和退出选择
强制性的	关注于获取信任,为公民对话创造空间,服务公民,改进社会结果
财政上不负责任的	财政上审慎;工作更好花费更少
完全受精英控制	博采众议式和参与式
克服市场失灵	克服市场失灵和政府失灵
关闭在集权体系中	与全球化和地方化的世界相联

资料来源:笔者自制

这一观点还可在发达国家以及中国和印度的古代文明中找到根源。政府的出现始于地方政府,战争和征服导致地方政府职能逐渐转移至中央和区域政府。这一趋势一直延续,直到全球化和信息革命证明中央治理不利于生活质量和社会产出的改善。地方治理

的新观点(表5)要求地方政府在多中心、多秩序和多层级的体制中发挥主导作用。该观点对于建立和维持以公民为中心的治理的意义重大,在这种模式中,公民是最终的统治者,各级政府是提供公共治理的代理人。在发展中国家,当政府不愿或不能对自身进行改革时,这种向公民授权的方法也许是改革公共部门治理的唯一方式。

参考文献

- Andrews, M. & Shah, A. (2005). Citizen-Centered Governance: A New Approach to Public Sector Reform. In Shah, A. Ed. *Public Expenditure Analysis*: 153 – 182. Washington, D. C. : World Bank.
- Bailey, S. (1999). *Local Government Economics: Theory, Policy, and Practice*. Basingstoke: Macmillan.
- Boyne, G. (1998). *Public Choice Theory and Local Government*. Basingstoke: Macmillan.
- Breton, A. (1995). *Competitive Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brueckner, J. (1982). A Test for Allocative Efficiency in the Local Public Sector. *Journal of Public Economics*, 19: 311 – 331.
- Buchanan, J. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32: 1 – 14.
- Caulfield, J. (2003). Local Government Reform in Comparative Perspective. In Dollery, B., Marshall, N. & Worthington, A. Eds. *Reshaping Australian Local Government*: 11 – 34. Sydney: University of New South Wales Press.
- Dollery, B. & Wallis, J. (2001). *The Political Economy of Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Frey, B. & Eichenberger, R. (1995). Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ. In Gerken, L. Ed. *Competition among Jurisdictions*: 209 – 229. London: Macmillan.
- Frey, B. & Eichenberger, R. (1996). FOCJ: Competitive Governments for Europe. *International Review of Law and Economics*, 16: 315 – 327.
- Frey, B. & Eichenberger, R. (1999). *The New Democratic Federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar.
- Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work*. New York: Palgrave.
- Government of Switzerland (2003). *The Swiss Confederation — A Brief Guide*. Bern: Bundeskanzlei.
- Horn, M. (1997). *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge:

Cambridge University Press.

Humes, S. (1991). *Local Governance and National Power*. New York; Harvester/Wheatsheaf.

Inman, R. (2005). *Financing Cities*. NBER Working Paper 11203, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

McMillan, M. (forthcoming). A Local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences, and Lessons from Developed Countries. In Shah, A. Ed. *Macrofederalism and Local Finances*. Washington, D. C. ; World Bank.

Moore, M. (1996). *Creating Public Value*. Cambridge; Harvard University Press.

Oates, W. (1969). The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and Tiebout Hypothesis. *Journal of Political Economy*, 77: 957 - 971.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York; Harcourt Brace Jovanovich.

Olson, M. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59(2): 479 - 487.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham; Open University Press.

Shah, A. (1988). Capitalization and the Theory of Local Public Finance: An Interpretive Essay. *Journal of Economic Surveys*, 2(3): 209 - 243.

Shah, A. (1989). A Capitalization Approach to Fiscal Incidence at the Local Level. *Land Economics*, 65(4): 359 - 375.

Shah, A. (1992). Empirical Tests for Allocative Efficiency in the Local Public Sector. *Public Finance Quarterly*, 20(3): 359 - 377.

Shah, A. (1994). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington, D. C. ; World Bank.

Shah, A. (2001). Interregional Competition and Federal Cooperation — To Compete or to Cooperate? That's Not the Question. Paper presented at the International Forum on Federalism, Mexico.

Shah, A. (2004). Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise. Policy Research Working Paper 3282, World Bank, Washington, D. C. .

Shah, A. (2005). A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers. Policy Research Working Paper 3785, World Bank, Washington, D. C. . From; <http://ssrn.com/abstract=873893>.

Shah, A. (2006). The Principles and the Practice of Intergovernmental Transfers. In Boadway, R. & Shah, A. Eds. *Intergovernmental Fiscal Transfers*:

- Principles and Practice*. Washington, D. C. : World Bank.
- Stigler, G. (1957). The Tenable Range of Functions of Local Government. In Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy & U. S. Congress Ed. *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*: 213 - 219. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office.
- Stoker, G. Ed. (1999). *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416 - 424.
- Wajidi, M. (1990). Origin of Local Government in the Indo-Pakistan Subcontinent. *Journal of Political Science*, 13(1 - 2): 131 - 139.
- Werner, J. & Shah, A. (2005). Horizontal Fiscal Equalization at the Local Level: The Practice in Denmark, Norway, and Sweden (Unpublished paper). World Bank, Washington, D. C. .
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Zheng, Y. & Fan, W. Eds. (2003). *The History and Civilization of China*. Beijing: Central Party Literature Publishing House.

(责任编辑:陈那波)

《公共行政评论》可由中山大学出版社 提供零售及邮购服务

即日起,《公共行政评论》可由中山大学出版社提供零售及邮购服务,欢迎垂询。

咨询电话:020 - 84111998 84111901

传 真:020 - 84037215 84111932

联系地址:广州市新港西路 135 号中山大学出版社发行部

邮政编码:510275