

中文社会科学引文索引来源期刊(CSSCI)
中文核心期刊(政治学)
BCCSE中国核心学术期刊
中国人文社会科学核心期刊
全国百强社科学报
上海市最佳学报

上海行政学院

学报

The Journal of Shanghai
Administration Institute

6

2014

2000年3月10日创刊

2014

上海行政学院学报

6

(双月刊)

总第79期 11月10日出版

特稿

政府怎样才能更好地推进行政改革

——与国际行政科学学会主席哥尔特·鲍科特教授的对话

胡 伟(4)

哲学·人文

追问哲学

——关于如何理解哲学的若干思考

杨国荣(12)

中国新发展模式的逻辑建构:一个分析框架

赵美玲 倪明胜(17)

大城市公共治理

城市居民公共参与的中观考察:以上海X区社会治理实践为例

陈奇星(27)

新型城镇化背景下的城市治理转型:缘起、动力与路径

张 晨(36)

政府·公共管理

论地方政府管理综合效益及其实现途径

陈晓原(44)

政府职责体系的国际比较

王向澄 孙 涛(59)

政治·法律

我国电子政务领域中信息安全的法律分析

马立

曹锦清(66)

社会·人力资源

基层社会组织生长的政策支持:基于资源依赖的视角

马立 曹锦清(71)

邻避效应向环境群体性事件转化的机理研究

——以四川什邡事件为例

彭小兵 朱沁怡(78)

国际关系

中国亚洲安全观的理论创新

王公龙(90)

国际合作的类型学:社会交换理论的视角

黄真(98)

期刊名称:上海行政学院学报

出版日期:2014年11月

主管主办单位:上海行政学院

主 编:陈和康

出版单位:《上海行政学院学报》编辑部

地 址:上海虹漕南路200号

发行单位:上海市报刊发行局

邮 编:200235

发行范围:国内外发行

电 话:(021)22880424

邮发代号:4-666

传 真:(021)64365035

国内统一连续出版物号:CN31-1815

印刷单位:上海师范大学印刷厂

国际标准连续出版物号:ISSN1009-3176

E-mail:xxzyxb@mail.shdx.sh.cn

定价:10元

投稿网址:www.shdzt.com

论地方政府管理综合效益 及其实现途径

陈晓原

(复旦大学, 上海 200433)

摘要: 地方政府管理的综合效益体现在环境效益、社会效益、经济效益的综合平衡。地方政府管理的综合效益既需要从某个地方政府辖境内生产力发展不同阶段的具体水平出发, 对环境、社会、经济三种效益之间的关系做科学的分析和微调, 又需要把这种关系分解为三种效益各自的指标体系和量化目标。行使地方政府的基本职能是实现地方政府综合效益的基本途径。

关键词: 地方政府; 公共管理; 综合效益

一、地方政府管理综合效益的沿革和内涵

党的十八届三中全会决定指出:“完善发展成果考核评价体系, 纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向。”严格绩效管理, 突出责任落实, 确保权责一致。”为了实现这方面的改革目标, 有必要探讨地方政府管理的综合效益。它是地方政府职能的目标体系, 是检验地方政府各方面工作、考核地方党政干部政绩的基本依据。

建国后, 我国伴随政治运动进行经济建设。地方政府行使职能在追求什么样的效益目标上, 经历了一个曲折的过程。从建国后至党的十一届三中全会, 我国地方政府曾长期把工农业生产的总产值以及它的年增长率作为经济建设的主要目标。“尤其是五十年代末期到七十年代末期, 我们一直将工农业生产总值, 作为城市管理与发展的目标。自觉或不自觉地把城市工作的好坏, 市长能力强弱的衡量标准, 看作是城市的工农业生产总值的增减, 或完成国家经济指标的情况”。^①这样的目标导向在建国后的过渡时期有其客观必然性, 对国民经济的恢复和完成第一个五年计划, 起了积极的作用。但是, 如同在过渡时期结束、开始全面建设社会主义之时, 党和国家就应以经济建设为中心,

收稿日期: 2014-6-27

作者简介: 陈晓原 男 (1954-) 复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系教授 博导

启动经济体制和经济增长方式的根本转变,与此相适应,地方政府经济职能的目标,也应开始迈出从主要追求产值、速度转向追求综合效益的历史性跨越。由于众所周知的原因,地方政府职能目标的这种转变被推迟了20多年。在这20多年里,地方政府在经济建设方面仍然以产值、速度为主要目标,这样的目标导向对这一时期我国经济和社会的发展,仍有一定的积极作用,但同时也产生了一系列消极影响。一是没有正确处理经济建设中产值、速度与经济效益的关系。“我国经济建设中长期存在的一个严重弊端,是粗放经营,浪费严重,效益低下,40多年来尽管取得了巨大成就,但付出的代价太大”。^②片面追求产值、速度,导致高成本、低质量和低收益。经济效益低下基础上的高产值、高速度,使资源浪费严重,群众生活得不到实惠;也损害了经济建设健康、持续发展的潜力。二是没有正确处理经济建设与基础设施建设的关系。“1960年以后,为了降低非生产性建设的投资比重,开始在国家计划、统计的有关文件中,把城市各项市政公用建设统称为城市建设工程,仅仅作为服务性的配套设施来对待,并逐步把市政公用建设和文化体育、卫生保健、行政建设等同,列为非生产性建设。城市基础设施的地位大大降低了”。“全国城市基础设施的投资在全国基本建设总投资中的比重,1952年到1985年,平均每年只占到2.03%”。^③而同期这个比例,“美国是15%,英国是10.8%,日本是12%”。^④这是改革开放以后一段时期,基础设施滞后,成为制约经济建设较快发展的“瓶颈”的主要原因。三是没有正确处理发展生产与保护环境的关系。由于对环境保护缺乏应有的重视,在农业生产中更是不尊重自然规律,使生态环境呈现持续恶化的趋势。生态环境的恶化,反过来又限制了经济的可持续发展。直到党的十一届三中全会以后,尤其是党中央明确提出实现我国经济增长方式根本转变的历史任务以来,我国地方政府经济职能的目标才走上从产值、速度为主转变为经济效益为主的轨道。

各地区经济和社会发展的不平衡是我国的基本国情之一。当沿海及内地部分经济发展较快的地区开始重视经济效益的时候,全国相当一部分地区还处在注重产值、速度的经济发展阶段。即使在经济比较发达的地区,“经济效益优先,带动社会效益,兼顾生态效益”,在今后较长一段时期内,仍然是多数地方政府可奉行的模式。只有少数地方,如被评为国家环境保护模范城市等,正在认识到“生态效益优先”的重要性。所以,把“生态效益优先、社会效益为主、兼顾经济效益”作为社会主义市场经济体制下地方政府职能的目标模式,这是一种理想化的认识;它被各地干部群众接受的程度,以及它的实现程度,以各地生产力发展水平为转移;地方政府在行使职能中,应该以这种综合效益为目标,从当时当地的实际条件出发,逐步地调整三种效益的关系,以求既功在当代,又造福子孙。由此可见,实现“城市管理目标从工农业生产总值转变为综合效益”^⑤,是一种多阶段的历史性跨越。

地方政府职能以综合效益为目标,综合效益内部是辩证关系。生态效益是综合效益的前提和先决条件,社会效益是综合效益的集中体现,经济效益是综合效益的物质基础。生态环境遭受破坏,不仅治理的代价大,而且有一部分已被破坏的生态环境,是难以修复的;更为重要的是:生态环境遭受破坏,使人类的生存都受到威胁,更谈不上经济和社会的发展。社会效益体现在地方政府通过行使职能,为地区内企业的生产和居民的生活创造一个良好的外部环境,包括基础设施、社会事务和教科文卫体等方面。经济效益既直接关系到地区内企业的劳动生产率和居民的生活水平,又为地方政府行使职能提供较充裕的财力基础和物质基础。地方政府在行使职能中,不以牺牲环境为代价发展生产,为企业生产和居民生活创造一个良好的外部条件,生产和财政以提高经济效益为核心;经济效益的提高有利于为地方政府创造生产和生活外部条件提供资金和物质基础,企业技术水平和居民素质的提高又有利于保护生态环境。以此形成生态效益、社会效益、经济效益相互促进的良性循环。反之,地方政府在行使职能中,为发展生产而牺牲环境,不利于地方政府为生产和生活提供外部条件,生产和财政走粗放型的老路,劳动生产率和居民素质难以提高,加重环境污染,就会使三种效益陷入相互限制的恶性循环之中。

地方政府管理的综合效益是一个可以量化的目标体系,可见图1。它说明:(1)综合效益是由生

态效益、社会效益和经济效益所组成的,而生态效益、社会效益和经济效益又分别由各自的一系列指标所构成。可见,地方政府职能的综合效益不是一个抽象而空洞的概念,而是一种具体而现实的客观存在;(2)组成综合效益的指标都是可以量化的,这是因为这些指标所反映的客观存在本身是有数量的,不同的数量反映了不同的质量。综合效益、它的三种效益以及每种效益的一系列指标的量化,不仅使城市政府的公共管理有了明确而严密的标准,而且使对地方政府党政干部的考核有了可以衡量的尺度,减少了主观随意性;(3)最重要的是:每种效益的一系列指标之间、三种效益的相关指标之间、乃至综合效益的基本指标之间,在数量上具有内在的、不以人的意志为转移的相互制约关系。如居民文化程度的提高与人均劳动生产率的提高之间、国内生产总值增长与对环保的资金投入之间等存在着正相关的数量关系,而环境污染程度与经济效益之间、环境污染程度与居民生活水平之间则是负相关的数量关系。只有发现这些数量关系,地方政府行使职能才能努力实现三种效益的良性循环,避免它们的恶性循环。

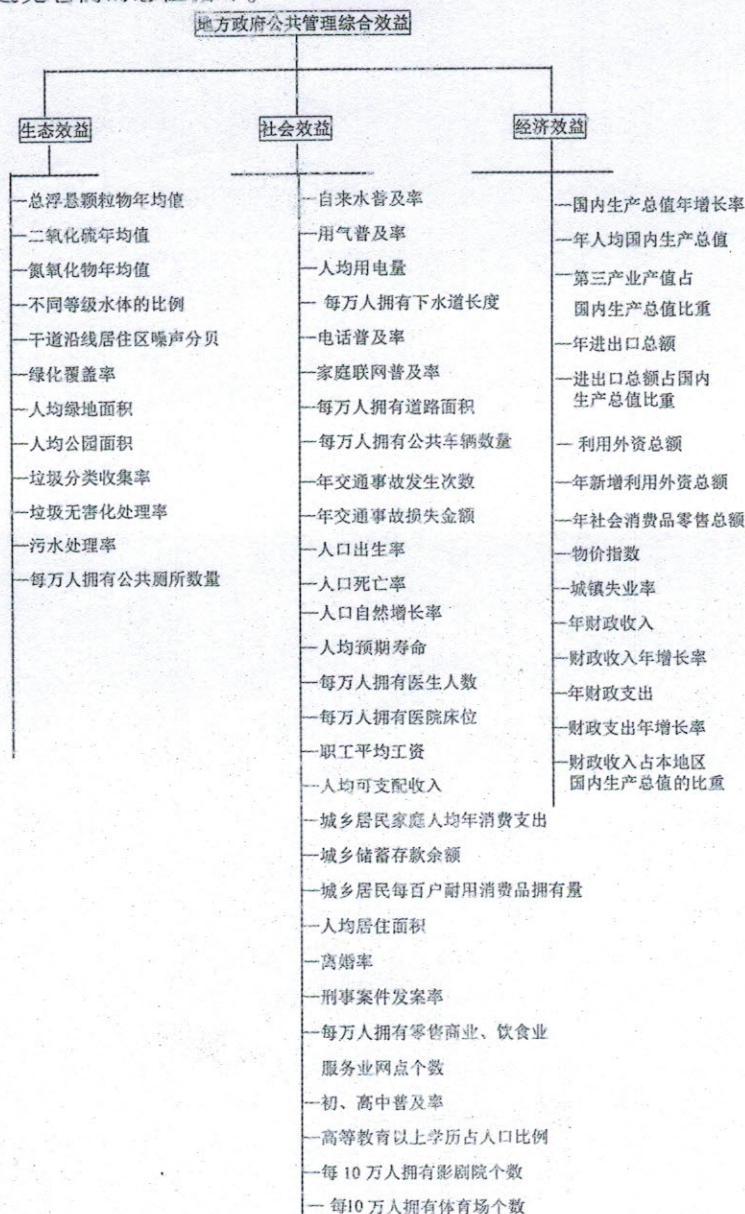


图1 地方政府公共管理综合效益构成图

二、地方政府综合效益内在关系:生态效益优先,社会效益为主,兼顾经济效益

生态效益优先,指在现有的技术、经济条件下,发展生产不能造成对环境的重大损害,绝不以不可逆转的环境损害为代价,并随着生产力水平的提高,逐步做到不以牺牲环境为代价发展生产;使居民生活在日益改善的自然环境之中;用经济手段奖励保护环境的行为,惩罚破坏环境的行为,逐步使保护环境成为企业生产内在的经济动力机制,实现环境效益与经济效益的良性循环^⑥。

为什么地方政府职能的效益目标以生态效益优先?这是由自然界对人类社会的决定作用、经济发达同环境脆弱的基本矛盾、以及中国人均资源极为匮乏这三方面原因所决定的。这三方面的原因中,第一方面的原因是主要的,它制约着后两方面的原因。先看自然界对人类社会的决定作用。“人直接地是自然存在物。人作为自然存在物,而且作为生命的自然存在物,一方面具有自然力、生命力,是能动的自然存在物;这些力量作为天赋和才能、作为欲望存在于人身上;另一方面,人作为自然的、肉体的、感性的、对象性的存在物,和动植物一样,是受动的、受制约的和受限制的存在物”^⑦。“自然界是不依赖任何哲学而存在的;它是我们人类(本身就是自然界的产物)赖以生长的基础”^⑧。“我们统治自然界,决不像征服者统治异族人那样,决不是像站在自然界之外的人似的,——相反地,我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界和存在于自然之中的”^⑨。人类认识、利用和改造自然界发展到今天,宏观上已经迈向太空时代,微观上正在进入纳米时代,可谓对自然界“为所欲为,无所不能”;但是,人类已经在反思自身对自然界的态度。人类认识、利用和改造自然界的前提是尊重自然界的客观规律,人类不可能改造自然界的基本规律,只能遵循自然界的基本规律,充分利用自然界基本规律的积极作用,尽量减少它们的消极作用对人类的危害。因为自然界基本上是不依赖人类社会而存在的,与之相反,人类社会却完全依赖自然界而存在,这又是因为人类虽然是高等动物,但人类首先是动物,是和普通动物一样的动物。人活着需要空气、水、食物和阳光等,自然界通过它的生产者、消费者、还原者的物种分布和食物链维持生态平衡,人类赖以生存的许多自然资源是非再生性的,对这些自然界的基本规律人类是不能改造的,凡是人类在其中犯了“为所欲为”错误的地方,人类就必然会饱尝自然界给予报复的苦果(如我国黄河流域曾经面临的生态危机)。“人定胜天”在抵御自然灾害的范围内是正确的,但作为处理人类社会与自然界关系的指导思想是错误的。自然界决定人类社会,人类社会对自然界只起反作用;这种反作用以遵循自然界对人类社会的决定作用为基础的;如果把这种决定作用与反作用的关系弄颠倒了,人类就将面临灭顶之灾。

再看人类社会面临的经济发达同环境脆弱的基本矛盾。联合国环境规划署负责人曾撰文指出:人类社会正面临十大环境祸患。“土壤遭到破坏;气候变化和能源浪费;生物的多样性减少;森林面积减少;淡水资源受到威胁;化学污染;混乱的城市;海洋的过度开发和沿海地带被污染;空气污染;极地臭氧层空洞”。^⑩不仅发达国家面临着脆弱的环境,而且发展中国家在发展经济时更受到巨大的环境压力。环境和资源方面的矛盾,已经成为制约各国经济和社会发展、缩小南北差距、维护人类社会共同、长远利益的头号问题。生态效益优先,也是由环境污染的根本特性所决定的。“环境一旦被污染,很难恢复,治理需要很长的时期,而且治理的花费要比预防的花费高出许多倍。在有些情况下,环境的污染和破坏甚至是无法完全恢复的,对于人类健康的危害是无可挽回的”。^⑪“现代城市管理的根本目标以环境效益优先,是基于对自然环境在人类社会发展中的基础地位和保护环境是人类繁衍的根本大计的认识”。^⑫

再看人均资源极为匮乏这一中国的特殊国情。我国地域辽阔,多数自然资源的蕴藏量比较丰富,有些还名列世界前茅;但是,由于我国人口众多,人均自然资源的拥有量却十分有限。这是我国的基本国情之一。我国人口的繁衍和建国后未能及时、有效地实施计划生育的基本国策,使我国的

自然环境本来就负荷过重;改革开放后经济较快发展的同时,也加快了我国自然环境恶化的步伐。“应当清醒地看到,我国自然生态环境仍很脆弱,生态环境恶化的趋势还没有遏制住。主要表现在:水土流失日趋严重。全国水土流失面积约占国土面积的38%。荒漠化土地面积不断扩大。荒漠化土地面积已达262万平方公里。大面积的森林被砍伐,天然植被遭到破坏,大大降低其防沙固沙、蓄水保土、涵养水源、净化空气、保护生物多样性等生态功能。草地退化、沙化和碱化面积逐年增加。全国‘三化’草地面积约占草地总面积的三分之一。生物多样性受到严重破坏。我国已有15%至20%的动植物种类受到威胁,高于世界10%至15%的平均水平”。^⑧“如果在发展中不注意环境保护,等到生态环境破坏了以后再来治理和恢复,那就要付出沉重的代价,甚至造成不可弥补的损失”。所以,我们“决不能走浪费资源、先污染后治理的路子,更不能吃祖宗饭、断子孙路”。^⑨我国人均资源极为匮乏,由于人口众多造成经济发展对自然环境的压力更大这一特殊国情,决定了我们不能像发达国家那样,走先污染后治理的道路,如果这样做,对我们来说,基本上就没有治理的余地;而只能坚持“生态效益优先”的基本国策。

地方政府职能的效益目标以社会效益为主,指地方政府的根本任务就是为企业生产和居民生活创造一个良好的外部环境;这种外部环境,就是地方政府通过行使职能,在地区的公共生活领域提供企业生产和居民生活所必需的外部条件,以利于提高企业的经济效益,提高居民的物质和文化生活水平;从企业生产和居民生活的外部条件意义上说,生态效益也是社会效益的一部分,而且生态效益、企业的经济效益和地方政府职能的经济效益都服务于社会效益的核心,即提高居民的物质和文化生活水平^⑩。

为什么地方政府职能的效益目标以社会效益为主?首先是因为为地区内的企业生产和居民生活创造一个良好的外部环境,是地方政府的根本任务。地方政府不干预居民的私人事务,尊重企业的生产经营自主权和社会团体的自主权。但是,公民、企业和社会团体要求地方政府承担起管理本地区公共事务的职责,从公共事务区别于公民、企业、社团的事务意义上说,这种职责就是为企业生产、居民生活和社团自治创造一个良好的外部环境。地方政府通过行使职能,在公共事务领域,创造一个良好的外部环境,是企业实现经济效益、居民提高生活水平、社团实现自治的必要条件,如没有地方政府在水、电、煤气方面提供公共服务,企业生产、居民生活和社团自治就难以进行;没有地方政府在社会治安方面实施公共管理,企业生产、居民生活和社团自治就没有保障。地方政府所维持的良好的外部环境,它的直接社会效益是企业生产、居民生活和社团自治得以顺利进行;它的间接社会效益、即最终社会效益是通过企业生产创造丰富的产品和劳务,居民物质和文化生活水平的提高,社团自治集体事务的活跃,公民对地区公共事务的广泛参与,逐步实现人的全面发展。其次是因为一方面从建立全国统一的市场经济体制、保障中央政府调控宏观经济的集中和有效性要求看,我国地方政府将逐步弱化本地区经济管理者的身份,不再对本地区的经济效益即本地区经济建设的投入和产出之间的对比关系负主要责任,另一方面地方政府的性质不同于企业,地方政府是本地区的公共权力机关,所以,地方政府职能的效益目标不能以经济效益为主。再次是因为生态平衡的自然环境是企业生产和居民生活的前提条件,也是居民生活水平的重要组成部分,但它毕竟不是企业生产本身,也不是居民生活水平的主体部分(主体部分是其他的物质和文化生活),因此,地方政府职能的效益目标也不能以生态效益为主。

地方政府职能的效益目标兼顾经济效益,指地方政府在行使职能中以生态效益优先、以社会效益为主的同时,应讲求经济效益,即以较少的人财物资源投入,取得较多的物质收益。它表现在两个方面:一方面是地方政府财政收支的经济效益,即以较少的财政收入^⑪,办好较多的公共事务,提高财政支出的使用效益;另一方面是主要靠企业自身改善经营管理,同时靠地方政府提供较好的外部环境,提高本地区经济发展的经济效益,即本地区经济的总产出大于总投入,它又进一步表现为一

方面是地区内多数企业利润的增加,另一方面是地方政府税收的增加^⑧。

为什么地方政府职能的效益目标必须兼顾经济效益?第一,兼顾经济效益是实现以生态效益优先、以社会效益为主的需要。地方政府行使环保职能,实现生态效益优先,需要运用法律手段和行政手段,但必须以运用经济手段为主。运用经济手段行使环保职能,有两个基本方面。一是用经济手段奖励保护环境的行为,惩罚污染环境的行为;二是与中央政府共同努力,使保护环境成为企业内在的技术规范和经济动力,逐步实现生态效益与经济效益的良性循环。地方政府行使基础设施、社会事务和教文卫体等方面的职能,实现以社会效益为主,需要有人财物资源的投入。无论是以一定的人财物资源投入,争取更多社会效益的产出,还是以一定的社会效益产出,争取更少的人财物资源投入,都需要兼顾经济效益。第二,兼顾经济效益是提高地方政府财政收支经济效益的需要。“财政效果也无非是财政支出或财政所费,与其所产生的效果的比较”。^⑨“财政效果是财政分配活动与所取得的社会实际效益之间的比较关系,它包括财政分配活动的合比例性和有效性两个方面的数量关系。财政分配的合比例性,是指财政资财集聚及财政资财的支拨结果,合乎客观数量界限的程度,以及各项社会共同需要满足的状况。财政分配活动的有效性,是指一定的财政资财的耗费,其所完成的社会共同事务的数量和质量。财政分配的合比例性及财政资财耗费的有效性的统一,就是财政效果的内涵”。^⑩据此,地方政府财政收支的经济效益,有两层含义。含义之一是以较少的财政收入,办好较多的公共事务;含义之二是财政支出不浪费,不滥用,产生较高的环境效益、社会效益和经济效益。第三,兼顾经济效益是地方政府机关加强科学管理、提高行政效率的需要。地方政府的公务员身处社会主义市场经济的环境之中,物质利益原则也是调动公务员积极性的基础;地方政府机关工作中人财物资源的使用也应实行经济核算,降低成本,提高效益;地方政府公共管理的成效可以从政治、社会、文化,尤其是经济领域的指标来考核,这些都需要地方政府职能的效益目标兼顾经济效益。

三、行使地方政府基本职能是实现综合效益的基本途径

1. 建设职能是地方政府的主要职能^⑪

建设职能指地方政府建设、经营和管理地区的基础设施的职能。基础设施是企业生产和居民生活提供基本条件、保障本地区存在和发展的各种工程及其服务的总称。“基础设施可以分为下列种类:(1)能源设施。包括电力、煤气、天然气、石油液化气和暖气等;(2)供、排水设施。包括水资源保护、自来水厂、供水管网、排水和污水处理;(3)交通设施。分为对外交通设施和对内交通设施两部分。对外交通设施包括航空、铁路、航运、长途汽车和高速公路;对内交通设施包括道路、桥梁、隧道、地铁、轻轨高架、公共交通、出租汽车、停车场、轮渡和交通安全设备等;(4)邮电通信设施。包括邮政、电报、市内电话、长途电话、移动电话、无线电寻呼、电脑联网、电视和广播等;(5)环保设施。包括绿化、园林、垃圾收集和处理、环境卫生、环境监测和治理环境污染等;(6)防灾设施。包括消防、防汛、抗震、防台风、防风沙、防雪、防地面沉降和防空等。”^⑫

为什么在社会主义市场经济体制的条件下,地方政府的主要职能是建设、经营和管理基础设施?这一方面是因为在社会主义市场经济条件下,地方政府的经济职能被弱化,不再是地方政府的主要职能;当然,扩大地方政府行使职能的财力基础,本地区居民生活水平的提高,都需要地方政府及其长官通过行使地方政府的基本职能,吸引投资,促进本地区经济的发展。另一方面是因为在社会主义市场经济体制条件下,从中央政府与地方政府的职能分工看,地方政府的主要职责或根本任务是为企业生产和居民生活创造一个良好的外部环境,当然,这种外部环境包括地方政府基本职能所涉及的社会事务、教文卫体和地方财政等方面,但其中最重要的是基础设施,它们构成了企业生

产和居民生活必不可少的物质基础。早在20世纪80年代初期,《中共中央关于经济体制改革的决定》就已经指出:“城市政府应该集中力量做好城市的规划、建设和管理,加强各种公用设施的建设,进行环境的综合整治。”1987年5月公布的《国务院关于加强城市建设工作的通知》也明确指出:“随着经济体制改革的深入进行,城市政府的主要职责是把城市规划好、建设好、管理好,市长要把主要精力转到这方面来。这是新的历史时期对城市政府职能的新要求,必须努力实现。”中共中央的决定和国务院的通知中虽然都是对城市政府的职能转变提出要求,但是,其精神实质对其他地方政府也是适用的。

环保设施是基础设施的重要组成部分,环境保护职能是地方政府建设职能的重要方面,而且,由于地方政府职能的效益目标以生态效益优先,因此,环保职能在地方政府的职能构成中具有首要职能的地位。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,在“加快转变政府职能”部分,明确把环境保护列为地方政府的基本职能之一,要求完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,加大资源消耗、环境损害、生态效益等指标的权重。环境保护职能属于中央政府与地方政府的共有权范围,中央政府侧重于制定和监督实施全国环保规划,制定和监督实施全国性的环保标准,与地方政府共同投入资金建设全国性或跨省区的环保工程,组织重大的环保科技攻关项目,制定环保管理政策措施等,而地方政府在执行中央政府环保政策、健全对本地区环境保护的一系列管理中,肩负着国家环保管理的核心职责,即监督企业落实环保措施,防止企业污染环境,并及时对所发生的污染进行治理和处罚。为了从组织机构和管理体制上保证环保管理,“一些省、市人民代表大会也相应设立了环境与资源保护机构”。“省、市、县人民政府也相应设立了环境保护委员会”。“省、市、县人民政府也相继设立了环境保护行政主管部门,对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理”。^②我国地方政府的环保职能已经初步实现了制度化,包括“排污管理制度;环境影响评价制度;‘三同时’制度;限期治理污染源制度;污染集中控制制度;污染赔偿制度;环境监测制度;环境质量标准制度;环境保护目标责任制度;城市环境综合整治定量考核制度”。^③地方政府的环保管理应坚持“依靠群众,大家动手”的原则。“日本人民反公害运动的历史,几乎是和日本工业化的历史平行发展的”^④。居民是环境污染的直接受害者,他们是环境保护的主力军。依靠居民监督企业,是地方政府监督企业坚持环保的可靠途径。

地方政府的建设职能包括城市规划的职能。对城市政府来说,制定和实施城市规划,是城市政府在建设职能方面的主导环节。建设好,首先要规划好;不仅要规划好,更要实施好。“新加坡的城市规划、建设、管理堪称国际一流水平。新加坡在城市建设方面的优秀表现,创造了一个具有竞争力的投资环境,树立了良好的国际形象,促进社会经济的发展”^⑤。“城市规划部门处于特殊重要的位置,行使着引导和控制城市建设和合理发展的综合职能”。^⑥新加坡的发展,说明了城市规划和城市建设对城市的经济和社会发展的基础性作用。在我国,城市规划是由城市的代议机构制定、并经上级政府批准的法律规范。为了维护它的权威性,有必要强化城市代议机构对实施城市规划的监督:凡是对城市总体规划的重大修改,只能由城市代议机构做出,并经上级政府同意,任何其他机构和部门都无权代行此权;城市代议机构应定期检查城市规划的实施情况,及时纠正包括市政府的城市规划主管部门在内的各单位违反城市规划的事件。市政府的规划部门必须依法办事,严格执法。主管部门对城市规划实行分级管理,决策权宜比较集中,而执行权可以适当分散,但应加强对执行的监督。“城市政府对城市内所有企、事业单位的有关城市建设方面的工作具有统一的指挥权。这是因为在城市里,有的企、事业单位直属中央各部,也有的属中央和地方双重领导。如果市政府对城市建设没有统一指挥的权力,就容易造成多头领导,各行其是,其结果会造成城市建设的混乱局面”。^⑦

在社会主义市场经济体制条件下,我国地方政府建设、经营和管理基础设施的职能,从政府与市场关系的角度看,可以分为三类。一类是地方政府通过法定程序,允许非地方政府所辖基础设施

单位的、各种经济成分的企业建设、经营一部分基础设施。地方政府允许一部分基础设施实行投资多元化、经营市场化和生产企业化,有利于多渠道筹集建设基础设施的资金,调动各方面办基础设施的积极性;有利于基础设施单位在竞争中节约成本,降低产品和服务的价格,提高服务质量;有利于对地方政府所辖的基础设施单位形成竞争的压力,促使它们改善经营管理。地方政府建设部门与这些基础设施企业的关系,基本上是政府与市场的关系。“例如美国的天然气经营和管理,由三种类型的公司负责:一是开采天然气的石油、勘探公司;二是从事长距离输送天然气的管道公司;三是负责输配与应用的煤气公司,这些公司大的管辖一个州,一个地区,小的负责一个城市的供气。”^②但是,地方政府建设部门与这些基础设施企业的关系,又是一种特殊的、不完全的政府与市场的关系。这种不完全的政府与市场关系同完全的政府与市场关系的区别是:(1)在完全的政府与市场关系中,政府无权建立由政府审批的市场准入制度,企业有权自由决定进入或退出市场,而且企业是否退出市场,主要是由市场的竞争机制决定的;而在基础设施领域这种不完全的政府与市场关系中,政府通过市场准入制度,允许若干个企业进入本地区某个基础设施领域,开展必要的竞争。(2)在完全的政府与市场关系中,企业所提供的产品或劳务的价格是由市场决定的,经济效益好的企业仍可以通过平均价格取得较多的利润;而在基础设施领域这种不完全的政府与市场关系中,企业产品或劳务的价格须经地方政府审批,地方政府审批的标准是允许企业取得适度的利润。(3)在完全的政府与市场关系中,只要企业遵守法律和地方性法规,未发生因违法受到当事人的起诉,地方政府无权较多地检查企业内部经营管理的状况;而在基础设施领域这种不完全的政府与市场关系中,地方政府依法有权较多地检查企业内部经营管理的状况。我国地方政府建设、经营和管理基础设施的职能,第二类是地方政府所辖的企业、事业单位经营和管理的基础设施。“为了使消费者避免支付垄断性价格,某些货物和服务最好由市政当局通过专营机构来承担。原因在于有些货物和服务具有天然的垄断性”。^③“政企分离是基础设施产业政府管理体制改革的键”。^④在社会主义市场经济体制条件下,地方政府“在投资范围上明确规定政府直接产权仅限于公共基础设施行业”。“在投资决策上明确地方人民代表大会对地方政府产权投资行为的约束”。^⑤这一思路为实现地方行政机构的建设部门与地方政府所辖的基础设施企、事业单位之间彻底的政企分开或政事分开,开辟了道路,它使地方行政机构的建设部门能够比较公正地管制基础设施领域各种经济成分、各种隶属关系的基础设施单位的适度竞争。地方人大对地方政府拥有大部分产权的基础设施单位,仅限于行使所有权,包括资产收益权、重大投资决策权和主要负责人的任免权,而不干预这些企、事业单位的经营管理自主权^⑥。我国地方政府建设、经营和管理基础设施的职能,第三类是对基础设施的日常行政管理。包括“城市市政设施的建设管理;城市公共交通、自来水、煤气的生产供应服务;城市的旧区改造和新区开发以及住宅建设管理;园林绿化、环境卫生、环境保护的建设管理;设计施工等有关建筑方面的管理;也有的包括建材生产供应协作管理等”。^⑦地方基础设施的日常行政管理又可以分为“基础设施建设的计划管理;基础设施建设的资金管理;基础设施的运营管理”^⑧。

2. 地方政府承担着广泛的社会职能

地方政府的社会职能,指地方政府在本地区的社会性事务方面的职能,亦称社会管理职能。国家公共管理中的社会性事务,主要是由各级地方政府分担的;尤其是基层政府,担负着繁重的社会管理的基础性工作。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“直接向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理。”地方政府的社会职能在国家的社会事务管理中具有重要的地位和作用,地方政府的社会职能,直接影响着地区乃至国家的政治稳定、人民团结和经济发展。经济体制的转变使地方政府的社会职能面临着前所未有的复杂情况;社会主义市场经济体制的建立,对地方政府的社会职能提出了全新的要求。

计划生育管理是地方政府社会职能中的首要职能。计划生育是我国的基本国策。是否有效地实

行计划生育,直接关系到我国现代化的进程和人民生活水平的提高。种种信息表明:我国实施计划生育的任务十分艰巨,形势不容乐观。按照我国千分之十二的人口自然增长率,我国每年净增人口为1400万左右^⑤,可见我国计划生育的极端重要性。我国的地方政府,尤其是基层政府,肩负着严格控制生育指标这一重大而艰巨的任务。我国地方政府计划生育的职能包括:执行计划生育的法律、法规和政策,并制定相应的实施办法;负责人口预测和人口统计,制定本地区人口发展规划和计划生育年度计划并组织实施;组织开展计划生育宣传教育工作;组织计划生育干部培训;组织、管理计划生育科学技术的研究和推广工作;负责计划生育经费和避孕药具的管理等^⑥。农村工业化和市场经济引起的人口流动,给地方政府的计划生育职能带来了很大的困难,提出了新的挑战。“对这部分人的生育管理,要制定规划,划清职责,明确任务,实行分区分单位包干,特别要依靠和发挥居委会的力量”。^⑦

社会治安管理在地方政府的社会职能中占有突出的位置。市场经济环境的变化和人口流动,使我国地方政府面对着十分复杂的社会治安状况,承受着维护社会安全的极大压力,广大的司法机构干部,尤其是基层派出所的治安民警和刑侦人员,为社会治安奉献心血和生命。各级地方政府、尤其是基层政府,承担着国家社会治安管理的主要职责。地方主要是基层的社会治安,关系着政治的稳定、社会的秩序、居民的安全、经济的发展和国家的声誉。为了加强对社会治安工作的领导,从20世纪90年代初起,党中央、国务院决定在地方各级党委下设“社会治安综合治理领导机构,以党委一名领导同志为首,政府一名副职协助,各有关部门负责同志参加。县级以上各级社会治安综合治理的办事机构要进一步充实加强,并同政法委员会合署办公”。“各级社会治安综合治理领导机构是党委和政府领导综合治理工作的参谋和助手”。“要把社会治安责任制同经济责任制、领导任期责任制结合起来……实行社会治安综合治理一票否决制”。“公安机关是社会治安工作的主管部门……应当用更多的人力和精力加强基层治安基础工作”^⑧。

地方政府的社会保障职能有利于健全社会主义市场经济体制。市场经济和社会保障是现代社会的两个轮子,市场经济偏重效率,而社会保障兼顾公平,两者缺一不可,相辅相成。“社会保障体系包括社会保险,社会救济,社会福利,优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。”^⑨以运行机制不同为标准,可以把地方政府的社会保障职能分成四类。第一类是社会保障的资金经营职能。“提高社会保障事业的管理水平,形成社会保险基金筹集、运营的良性循环机制。社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开。社会保障管理机构主要是行使行政管理职能。……社会保险基金经办机构,在保证基金正常支付和安全性流动性的前提下,可依法把社会保险基金主要用于购买国家债券,确保社会保险基金的保值增值”。^⑩第二类是社会保障的公共服务职能。即由地方政府及其事业单位提供社会保障方面的公共服务。其特征是:提供社会保障方面公共服务的主体是地方政府及其事业单位;社会保障方面公共服务的资金主要来源于财政拨款,小部分来自服务收费(不以赢利为目的)和社会捐赠。如日本的都道府县政府除了自身提供社会保障方面的公共服务外,还下设福利事务所、残废者自立咨询所、保健所、儿童咨询所、精神病患者自立咨询所、社会保险事务所、精神保健中心、公共职业安定所等^⑪,提供社会保障方面不同的公共服务。第三类是社会保障的行政管理职能。我国“各级政府设立社会保障管理委员会。社会保障管理委员会是社会保障管理的决策和协调机构。委员主要由政府各有关部门——劳动、财政、人民银行、民政、人事、审计、计委、体改委等以及工会、保险公司、工人代表组成”。各级政府的社会保障部门“是社会保障的行政管理机构,它具有双重身份,一是社会保障管理委员会的执行机构,对委员会负责;二是政府的一个行政部门,对政府负责”。^⑫第四类是社会保障的支持社会服务职能。即地方政府指导和支持社会团体开展在社会保障方面的社会服务。发达国家社会保障的特点之一是各种社团组织分担着社会保障事务。地方政府则给予积极的指导和支持。“今天,美国的主要社会公共服务、健康事业和资助低收入活动都不是由政府,

而是由民间组织创办的”。^③近十多年以来,作为建立社会主义市场经济体制的配套机制,我国各级政府重视社会保障管理,逐步健全社会保障体系。如上海在2000年“基本建成社会保障市、区、街道服务网络。确保退休人员养老金按时足额和社会化发放。进一步完善社会救助网络,实现居民最低生活保障线和低收入家庭救助保障线的并轨”。^④

我国地方政府的社会职能还包括:户籍管理,流动人口管理,民政管理,司法行政管理,民族和宗教事务管理,侨务管理,社区管理,老年事务管理,外事管理等。

3. 教科文卫体职能是地方政府提高居民素质的根本途径

我国经济的发展和人民生活水平的提高,既向地方政府完善教科文卫体职能提出了更高的要求,也为完善这些职能创造了有利条件。凡是经济发展较快、地方政府又十分重视教科文卫体职能的地方,我们往往可以看到经济发展与教科文卫体事业之间形成了相互促进的良性循环。从社会主义的基本目标之一是促进人的全面发展看,地方政府通过行使教科文卫体职能,提高居民各方面的素质,不仅是发展经济的手段,而且是社会发展的目的本身。社会主义现代化的发展凸现了地方政府教科文卫体职能的重要性,而社会主义市场经济体制的发展则为地方政府行使教科文卫体职能、教科文卫体事业单位搞好经营管理,既提出了挑战,也带来了机遇。

地方政府的教科文卫体职能包含公共管制和公共服务两个方面。就公共管制方面看,其中的教育职能和卫生职能,可以说主要是标准化管理,即地方政府执行教育管理和卫生管理的法律、法规,指导和监督学校教育、医疗服务实现标准化、规范化和法制化。其中的科技职能,主要涉及基础科研、科普管理等方面。其中的文化职能,涉及规范文化市场、提供公共服务、组织群众文化活动三个方面。其中的体育职能,主要是组织群众性体育活动,也包括竞技体育管理。

地方政府的教科文卫体职能中的公共服务方面,指地方政府拨款、指导和规范教科文卫体事业单位提供公共服务。地方政府管理教科文卫体事业单位、教科文卫体事业单位改善管理和服务的根本指导思想,是坚持社会效益为主、兼顾经济效益的原则。教科文卫体事业单位的管理和服务以社会效益为主,而不能以经济效益为主,主要是由教科文卫体事业单位所提供专业服务的公共事务性质所决定的^⑤。这种性质的含义之一是公共性,即每个居民都必须在这些方面消费,而不像对一般的产品和劳务,可以选择消费,也可以选择消费;这些方面的消费成为居民保持和提高自身素质、维持基本生活水平、为经济和社会的发展提供劳动力的必要条件;含义之二是公益性,即不以盈利为主要目标,而以满足居民在教科文卫体方面的基本需要为主要目标;含义之三是政府管制的必要性。政府是公共权威机关,普选制保障着政府机关代表公共利益,执行公共意志,行使公共权威,实行公共管制。公共服务适合由政府所辖的事业单位来提供。在市场经济的环境条件下,教科文卫体事业单位所提供的公共服务同时又带有一定程度的商业事务性质,这使教科文卫体事业单位成为一定程度的利益主体和经济实体(企业是完全的经济实体)。这种利益主体和经济实体的一面,成为推动教科文卫体事业单位过分追求局部利益、从而给公共利益带来损害的内在动力机制。这一现实决定了政府对教科文卫体事业单位提供公共服务实行监督和管制的必要性。教科文卫体事业单位所提供的公共服务主要具有公共事务的性质,决定了政府对教科文卫体事业单位的管理、教科文卫体事业单位的管理和服务,必须坚持以社会效益为主;但是,在市场经济的环境条件下,教科文卫体事业单位所提供的公共服务同时具有不完全的商业事务性质,这一面的性质制约了教科文卫体事业单位的管理和服务需要兼顾经济效益。这种不完全的商业事务性质以及兼顾经济效益的含义之一,是教科文卫体事业单位所提供的公共服务必须讲求经济核算。它们所提供的产品和服务的价格,一般至少可以收回成本;为了提高工作人员的经济收入和扩大再生产,还允许价格中适度赢利;含义之二是通过政府的市场准入程序和政府购买公共服务,形成本地区教科文卫体各领域中有若干个事业单位、多种经济成分企业、社会组织适度竞争的氛围,有利于促进教科文卫体事业单位的经

营管理,减少财政拨款,使居民受到实惠;含义之三是在教科文卫体事业单位内部形成奖勤罚懒、优胜劣汰的竞争氛围。

我国地方政府在学前教育、义务教育和中等教育方面承担着主要的责任。“管理教育,主要是管理初等和中等教育,是发达国家城市政府的一项传统职能。……英国城市财政支出中,教育支出一般占到36%”。^④“英国地方政府管理教育的高度自主权,不仅造成了这个国家中等教育错综复杂的体系,即使在同一类学校中差别也十分大”。^⑤1995年,“为转变职能,加强宏观管理,逐步建立适应社会主义市场经济体制的教育运行机制和管理体制,上海市教育领导机构进行了重大改革,经市委、市人民政府批准,决定撤销市人民政府教育办公室、市高等教育局、市教育局,成立上海市教育委员会。市教育委员会的成立,改变了原来教育管理机构相对分散独立、机构设置重叠的状况,形成统一的比较有力的宏观管理系统,使基础教育、高等教育、职业技术教育、成人教育4种教育形成一个有机的整体,有利于教育事业的改革和发展”。^⑥

随着社会主义市场经济体制的改革和发展,地方政府的科技职能已经发生根本性变化。在计划经济体制下,科技机构几乎都属于事业单位性质,财政支出几乎覆盖了全社会科研经费的来源。改革开放以来,借鉴发达国家的经验,应用型、科技服务型的科研机构经历了科技体制改革,或者划归企业,或者自身转制为企业,从而实现了社会大部分的科研人员和经费属于企业性事务的新格局。这类直接属于企业生产要素的科学技术,在政府职能配置上,属于调控宏观经济的范围,从改革方向和趋势看,应该完全归属于中央政府的专有权。受地方政府管辖、作为事业单位性质的科技类机构,一般保留基础科研和科学普及两类。这两类地方性科技类事业单位的办公和人员经费的来源,应坚持财政供养为主的原则,同时也有必要实行资金来源多元化的改革,如建立资金来源于财政拨款或民间捐款的基金会、接受社会捐赠、适度服务收费等,促进公共服务、经营管理和工作人员收入的提高。

随着居民文化生活需求的增加和对外开放的深化,我国地方政府的文化职能日趋重要和繁重。地方政府的文化管理,对推动经济的高速发展、促进社会稳定和提高居民的文化素质等,都具有重大意义^⑦。随着经济体制的转变,我国地方政府的文化管理体制也经历着深刻的变革:“(1)从计划供给型转变为市场需求型;(2)从行政型转变为产业型;(3)从高高在上的说教型转变为与平民平等的大众传媒型;(4)从封闭型转变为开放型;(5)从单一型转变为多元型;(6)从崇尚教条型转变为崇尚科学型。”^⑧地方政府应根据多元文化不同的性质,采取不同的管理对策,倡导群众性文化行为,扶持专业性文化行为,引导商业性文化行为^⑨。“城市文化管理的内容包括:制定科学的城市文化发展战略;制定有助于城市文化发展的文化经济政策;加强城市文化设施的建设和管理;搞好广播、电视、电影、新闻、出版事业的管理”。^⑩

地方政府的卫生职能指地方政府对地方的医疗卫生单位及其服务的管理。医疗卫生管理是当代公共管理最大的难点。医疗卫生事业区别于教育、文化、体育等事业的特点,造成了它的管理更加困难。特点之一是投入大。检验、诊断、用药或治疗等,涉及人力、设备、材料、药物、房屋和资金等的投入。特点之二是人员多。一个病人,需要医生、护士、检验师、药剂师、护工、管理人员、后勤人员分工协作,提供服务。特点之三是治疗难。有些疾病是不治之症;有些虽然谈不上是不治之症,但也难以治愈;现代社会虽说生活水平提高了,但由于工作紧张、环境污染、饮食不当或无暇锻炼等原因,体质反而下降了;还有人口流动、生态失衡等原因,疾病的种类在增加。凡此种种,都引起治疗难。特点之四是周期长。慢性疾病的种类在增加,患慢性病的人数在增加,慢性病的治愈期在延长。特点之五是牵涉广。一方面是人人会患病;另一方面是一人患病,影响家属。所以,在各国都听到这样的抱怨:政府说已投入太多;病人说看不起病;医院工作人员则说太苦太累,收入不高。各国从本国国情出发,一直都在进行医疗卫生改革。医疗卫生单位的管理和改革是一个系统工程,需要从医疗卫生

单位的外部环境和内部机制共同着手,综合治理。从外部环境着手,我国各地正在推进医疗保险制度改革,采取政府、单位和劳动者三方共同注入资金、建立医疗保险基金、主要用医疗保险金支付医疗费用的办法,改变以往的公费医疗完全由政府支付、企业劳保完全由企业支付的做法;从内部机制着手,各地地方政府正在积极推进医疗卫生单位经营管理机制的改革,更大程度借鉴企业管理的成功经验,奖勤罚懒,减少浪费,提高效益。在目前医疗卫生事业市场化取向的改革中,须防止用片面的经济效益压社会效益的倾向。医疗卫生事业以社会效益为主的原则,规定了精神文明在医疗卫生事业单位的优先地位。理想的医疗卫生事业单位改革趋势是:以白求恩精神领先,辅之以市场化取向的改革,在医疗卫生事业的适度市场竞争中,吸引更多的求医者,最终提高医疗卫生事业单位的社会效益和经济效益;而不是相反,医疗卫生事业单位的精神文明水平下降,最终难以提高经济效益。在改革开放条件下,我国地方政府管理医疗卫生事业的内容有:执行国家关于卫生工作的法律、法规和政策,结合本地区实际,制定实施细则;开展爱国卫生运动,制定防治疾病规划;统一管理本地区医疗卫生单位的医疗质量,负责审批和考核个体诊所和联合诊所的开业;开展医学卫生科研工作,促进中西医结合,负责科研成果的鉴定和交流;负责本地区妇女、儿童的卫生保健,对计划生育工作进行业务和技术指导;培训医疗卫生专业人员和管理人员,并在业务上管理各类医学院校;管理本地区药品的生产、供应和使用等^⑤。

我国地方政府的体育职能包括竞技体育、群众体育、青少年体育、体育设施和体育交流等方面。随着居民生活水平的提高、人口素质的改善和对外开放的扩大,居民、尤其是青少年和老年两个社会群体,对体育锻炼的需求日益高涨。观赏竞技体育,参加体育锻炼,对提高文化生活水平,增强体质,促进经济发展,作用日益加强。改革开放以来,我国各地地方政府开展了体育管理体制的改革,包括“群众体育管理体制改革,竞赛管理体制改革,以及体育场馆设施管理体制改革”。^⑥

4. 地方财政职能为地方政府公共管理提供财力基础

地方政府的财政职能,又称地方财政管理,是地方政府依法行使国家权力,以强制性税收为主取得财政收入,通过法定的预算程序分配财政支出,并对财政支出的使用实施监督,保证财政支出从财力上支持地方政府行使各方面的职能,促进本地区经济和社会的发展。

我国地方财政职能的改革和健全,首要解决的是依法划分事权。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》在“深化财税体制改革”部分,提出“国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权;部分社会保障、跨区域重大项目建设和维护等作为中央和地方共同事权,逐步理顺事权关系;区域性公共服务作为地方事权。”这是依法划分中央专有立法权、中央和地方共有立法权、地方专有立法权的良好开端。要在此基础上,逐步依法划分省级、市县、乡镇的事权。省级政府主要负责公路网建设和维护、地方性流域治理、自然保护区、防灾救灾等,市县主要负责城镇规划的制定和实施、环境保护、自来水和燃气供应、中小学教育和学前教育、医疗卫生、保障性住房建设、网络安全等;乡镇街道主要负责社会治安、社区和睦、环境卫生、养老服务、群众体育、文化娱乐、移风易俗等。

财权适应事权,与事权相配套。在科学划分事权的基础上,有必要科学地划分财权。财权最重要的是一级财政收支的类别和自主决定权限。应根据中央专有立法权、地方专有立法权、央地共有立法权职权事项的划分,配套设计中央专有税、地方专有税、央地共享税(需划分分享的比例)的种类。借鉴美国的经验,联邦财政的主要税收是个人所得税、公司所得税和社会保险税,州的专有税是消费税,地方政府的专有税收是财产税。我国税制的改革方向之一是逐步加大直接税的比重,有所缩小间接税的比重,为中央、省级、省以下地方三级财政拥有自身专有税种创造前提条件。

1993年的分税制改革,为最终通过国家宪法和法律,来划分中央和地方专有税种和共享税种,开辟了道路,奠定了基础,意义重大而深远。但是,尚未按此思路,开辟在省级、市县、乡镇三级之

间划分专有税种和共享税种的道路。从有中国特色的社会主义发展的方向和趋势看,有必要通过地方自治法和有关的专门性法律,来逐步完善这种划分。目前我国地方政府的财政收入来自:“税款收入,税款是地方财政收入的主要来源;财产收入,包括地方所有的房屋、建筑物、土地以及其他财产的租金、使用费等;债务收入,其中有内、外债之分;其他收入,包括规费^⑤、手续费等;特种基金;中央政府和上级政府的财政补助等。”^⑥地方财政收入还包括地方“行政事业单位的罚款和没收品变价收入”^⑦。在2011年,完全属于地方性税收的税种有资源税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、车船税、耕地占用税、契税、烟叶税。由中央与地方共享的税种,除了国内增值税、营业税、企业所得税、个人所得税外,还有城市维护建设税、印花税、证券交易印花税。属于中央专有的税种,除了对进口货物征收的增值税和消费税、关税外,还有国内消费税、船舶吨税、车辆购置税^⑧。根据我国税种现状和国外税种归属的经验,个人所得税(一般已经成为发达国家各国的第一大税)、关税、证券交易印花税(证券交易应当成为中央的专有立法权事项)、船舶吨税、车辆购置税、未来会开征的社会保险税,宜设计为中央专有税种。公司所得税(各级政府分工为企业生产创造必要的外部条件)、增值税(目前是我国的第一大税),宜成为中央和地方的共享税种。城镇土地使用税、资源税、烟叶税、未来会开征的遗产税,宜成为省级、市县、乡镇三级财政的共享税种。房产税、财产税的其他类别、土地增值税、城市维护建设税,宜成为市县的专有税种。车船税、印花税、耕地占有税,宜成为乡镇的专有税种。

注释:

①王志刚编著:《政府职能转变与机构改革》,光明日报出版社,1988年,第187页。

②王梦奎、林兆木主编:《把建设有中国特色社会主义事业全面推向21世纪——学习党的十五大报告》,中国言实出版社,1997年,第109页。

③夏书章主编:《市政学》,高等教育出版社,1991年,第288页,291页。

④张永桃主编:《市政学》,高等教育出版社,2000年,第269页。

⑤王志刚编著:《政府职能转变与机构改革》,光明日报出版社,1988年,第186页。

⑥有的学术著作认为:“环境效益从环境污染必然造成损失这个角度上讲,它表现为负效益。环境效益好是指由于环境污染所带来的损失较小;环境效益差是指由于环境污染所带来的损失大。”(引自陈永忠著《社会主义城市经济管理概论》,成都:四川科学技术出版社,1988年版,第529页)经济学界定“经济效益”,包含正、负效益两个方面(可参见《中国大百科全书·经济学》第1册,北京:中国大百科全书出版社,1988年版,第458页),所以,经济学学者界定“环境效益”,也包括负效益一面,这是必要的。但是,管理学界定“效益”,一般仅指正效益。“效益是有效产出与其投入之间的一种比例关系。”(引自周三多、陈传明、鲁明泓编著:《管理学——原理与方法》,上海:复旦大学出版社,1999年版,第129页)“效益是一种有益的效果,具体地说,它反映了人们的投入与所带来的利益之间的关系。”(引自刘熙瑞、张康之主编:《现代管理学》,北京:高等教育出版社,2001年版,第73页)本文采用了管理学关于效益的看法,认为生态效益主要指生态环境的正效益。

⑦《马克思恩格斯全集》第42卷,人民出版社,1985年,第167页。

⑧《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社,1995年,第222页。

⑨《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社,1995年,第383-384页。

⑩联合国环境规划署负责人克劳斯·特普费尔:《环境——地球上的十大祸患》,原载法国《问题》周刊1998年7月18日,转载《报刊文摘》1998年7月23日,第1版。

⑪夏书章主编:《市政学》,高等教育出版社,1991年,第382页。

⑫张永桃主编:《市政学》,高等教育出版社,2000年,第292页。

⑬《全国生态环境建设规划》,《人民日报》1999年1月7日,第1版。

⑭江泽民:《在第四次全国环保会议上的讲话》,《人民日报》1996年7月19日,第1版。

⑮同样,经济学学者认为社会效益也有正、负两个方面。“城市社会效益是指城市经济管理、社会管理的有效性和各种社会问题带来的正负效益的综合。”(引自陈永忠著《社会主义城市经济管理概论》,成都:四川科学技术出版社,1988年版,第528页)本文

则采用了管理学关于效益的界定,认为社会效益主要指它的正效益。

①⑥ 从经济学关于公民收入、企业利润、财政收入三者占国民收入比重的争论看,二战后发达国家财政收入占国民收入的比重呈现扩张的趋势,它主要是由各级政府公共服务领域职能的扩大所决定的;当然,自20世纪80年代以来,在发达国家出现了用市场取代政府在公共服务领域部分职能的新趋向。另一方面,从效率同公平的关系看,西方学术界的主流始终是反对财政收入占国民收入的比重过分扩大,而是主张将其限制在一个必要而最低的比例以下。我国是发展中国家,又处在社会主义初级阶段,为了调动劳动者的生产积极性,使国民经济较快地发展,不仅应实行效率优先,而且在国民收入两次分配中处理效率同公平的关系时,应较多地扩大效率的比例,相应地会缩小公平的比例。因此,地方财政收入占地方国民收入的比重,就以较少为好;这一比重会随着国内生产总值、国民收入的增长而逐步有所扩大。也应看到,我国现阶段存在着较庞大的低收入群体,在国民收入的两次分配中适度缩小兼顾公平的比例,必须保证维护低收入群体的基本生活水平,这既符合社会主义制度的本质,也有利于社会的稳定。

①⑦ 经济学认为:“经济效益又称经济效果,即经济活动中投入和产出、消耗和成果、费用和效用之间的对比关系。”(《中国大百科全书·经济学》第1册,北京:中国大百科全书出版社,1988年版,第458页)企业、行业和国民经济的经济效益在本质上是是一致的,它们都以计算物质的产出与投入之比为基础;以利润为导向;内、外部的交换关系都是有偿的。可以说,行业和国民经济的经济效益在本质上都是企业经济效益的派生物。但是,这种经济效益同各级政府公共管理的经济效益有着本质的区别。第一,计算政府公共管理的经济效益所涉及的产出和投入的因素比企业在这方面的因素复杂得多,可以说,涉及社会各领域的因素;第二,政府公共管理的经济效益以社会效益为导向;第三,政府公共管理内、外部的交换关系大部分是无偿的。这两种经济效益的本质区别,根源在于政府同企业的本质区别。然而,在强调政府公共管理的经济效益区别于企业的经济效益的同时,为了对纳税人负责,也为了提高政府的行政效率,应当防止政府公共管理不讲经济效益的倾向。西方国家在20世纪80年代以来出现的在政府的公共服务和公共管理中引入市场和企业机制的热潮,虽有局限性的一面,但就其积极作用看,一方面用市场功能取代各级政府的一部分公共服务职能,另一方面在政府所保留的公共服务和公共管制职能中,引入了市场和企业的机制。顺便提及,国民经济的经济效益和中央政府管理国民经济的经济效益这两个概念也是有区别的。

①⑧ 王绍飞:《财政学新论》,中国财政经济出版社,1984年,第169-170页。

①⑨ 何振一:《理论财政学》,中国财政经济出版社,1987年,第259页。

②⑩ 关于在社会主义市场经济条件下,地方政府主要职能从经济建设,转变为基础设施的建设、经营和管理这一方向和趋势的探讨,请参见笔者在《上海行政学院学报》2002年第3期发表的拙文《市场经济与中国地方政府职能转型》。

②⑪ 张永桃:《市政学》,高等教育出版社,2000年,第259页。

②⑫ 国务院新闻办公室:《中国的环境保护》“二、逐步完善的法律体系与管理体制”,载《人民日报》1996年6月5日,第1版。

②⑬ 张永桃:《市政学》,高等教育出版社,2000年,第302-305页。

②⑭ 杜建人:《日本城市研究》,上海交通大学出版社,1996年,第155页。

②⑮ 陈尤文、马志刚、萧宜美主编:《新加坡公共行政》,北京:时事出版社,1995年版,第201页。

②⑯ 李国振:《新加坡城市研究》,上海交通大学出版社,1996年,第21页。

②⑰ 王建民:《城市管理学》,上海人民出版社,1987年,第76页。

②⑱ 王茂湘:《城市经济管理比较》,湖南科学技术出版社,1991年,第254页。

②⑲ 王茂湘:《西方城市经济管理》,大连出版社,1991年,第214页。

②⑳ 王俊豪:《英国政府管制体制改革研究》,上海三联书店,1998年版,第348页。

㉑ 董辅初:《集权与分权——中央与地方关系的构建》,经济科学出版社,1996年,第180-181页。

㉒ 在市场经济体制条件下,还出现地方政府拥有一个基础设施单位的大部分产权,但地方政府把它的经营权委托给其他经济成分的企业承包经营这样一种管理体制。“公用事业部门还要设定投资回报率,即从市民中收取使用费还给投资人。在保罗·奥托市我们订了一条规定,那就是我们每年都要把从市民手中收到的费用中的10%还给市政当局。”(引自美国加州大学伯克利分校:

《现代化城市管理》第二册,北京:中央广播电视大学出版社,1997年版,第43页)

㉓ 江景波、叶伯初、奚正修:《城市建设管理》,上海科学技术出版社,1993年,第325页。

㉔ 太原市社会科学研究所:《城市经济学入门》,太原:山西人民出版社,1987年,第215-219页。

㉕ 张永桃:《市政学》,高等教育出版社,2000年,第42页。

㉖ 《上海市计划生育条例》,《解放日报》1995年7月17日,第5版。

㉗ 郭云飞:《城市科学管理》,黑龙江科学技术出版社,1992年,第269页。

㉘ 《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》“五、加强领导,努力把社会治安综合治理的措施落实到基层”,《解放日报》1996年3月1日,第1版。

㉙ 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》“五、建立合理的个人收入分配和社会保障制度”。

㉚ 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》“五、建立合理的个人收入分配和社会保障制度”。

- ④① 陈建安:《战后日本社会保障制度研究》,复旦大学出版社,1996年,第74-77页。
- ④② 覃有土、樊启荣:《社会保障法》,法律出版社,1997年,第125-127页。
- ④③ 美国加州大学伯克利分校:《现代化城市管理》第3册,中央广播电视大学出版社,1997年,第258页。
- ④④ 上海市人民政府发展研究中心:《2000年上海经济年鉴》,上海社会科学院《上海经济年鉴》出版社,2001年,第8-9页。
- ④⑤ 教育、文化、卫生和体育领域的产品和服务,其基本部分是由政府所辖的教文卫体事业单位作为公共事务提供的;其补充部分可以由各种经济成分的企业作为商业事务、由各种社会团体作为社会事务(或民间事务、社团事务)来提供。
- ④⑥ 陈晓原:《试析发达国家城市政府的职能与机构》,《编制管理研究》1996年第1期,第47页。
- ④⑦ 徐强:《英国城市研究》,上海交通大学出版社,1995年,第205页。
- ④⑧ 上海社会科学院《上海经济年鉴》社:《1996年上海经济年鉴》,上海社会科学院《上海经济年鉴》出版社,1997年,第460页。
- ④⑨ 李耀省、李和仁:《城市行政管理》,辽宁人民出版社,1990年,第309-310页。
- ⑤① 复旦发展研究院:《上海发展报告——跨世纪的上海经济》,复旦大学出版社,1995年,第261页。
- ⑤② 张永桃:《市政学》,高等教育出版社,2000年,第408-409页。
- ⑤③ 唐代望、唐晓阳:《现代城市管理学》,中国人事出版社,1991年,第397-406页。
- ⑤④ 徐理明:《市政管理学》,科学出版社,1989年,第357-358页。
- ⑤⑤ 徐颂陶、徐理明:《城市现代化的金钥匙:中国市政》,中国人事出版社,1996年,第359页。
- ⑤⑥ “所谓规费收入,是指国家机关为居民或单位提供某些特殊服务时所收取的手续费和工本费。如工商执照费、户口证书费、自行车执照费等。”(引自蔡孝箴主编:《社会主义城市经济学》,天津:南开大学出版社,1990年版,第288页)
- ⑤⑦ 朱林兴:《中国社会主义城市经济学》,上海社会科学院出版社,1986年,第193-195页。
- ⑤⑧ 蔡孝箴:《社会主义城市经济学》,南开大学出版社,1990年,第288页。
- ⑤⑨ 中国国家统计局:《2012年中国统计年鉴》,中国统计出版社,2012年,第292页。

On the Comprehensive Effectiveness of Local Management and Its Approach

Chen Xiaoyuan

Abstract: The Comprehensive effectiveness of local government management refers to the balance among environmental effectiveness, societal effectiveness and economic effectiveness. The realization of the comprehensive effectiveness of local management needs not only scientifically analyzing and adjusting the relations among environmental, societal and economic effectiveness based on the level of the development of local productive forces, but also classifying the three effectiveness into three different items and quantities of measurement. The basic approach for local government to realize its comprehensive effectiveness is to act on its essential roles and functions.

Keywords: Local Government; Public Management; Comprehensive Effectiveness

(责任编辑 方卿)

