

我国地方政府经济行为探讨

吴 湘 玲

作 者 吴湘玲, 武汉大学政治与行政学院讲师, 武汉, 430072

关键词 地方政府 中央政府 分权

提 要 在处理中央与地方政府关系的问题上,不能再反复使用收权放权调整,而应当实行适当制度化分权,用必要的约束机制规范地方政府的经济行为。为此,必须界定中央与地方政府管理经济的职权,建立中央对地方政府的宏观调控体系,构建规范的地方政府经济行为。

当前,在建立社会主义市场经济体制过程中,地方政府充当着极其重要而特殊的角色:一方面它要重塑企业,建立现代企业制度;另一方面又面临着自身的改革,在国有资产管理、地方经济运行及市场秩序建设等方面发挥新作用。探讨中央政府与地方政府的关系、地方政府经济行为体系,有着重要的现实意义。

一、影响地方政府经济行为的主要因素

地方政府由于它的行政地位、利益导向、经济信息等因素的影响,其经济行为准则、行为方式、行为价值取向都具有自己的特性。

1. 利益因素

人们进行经济活动的目的就是为了获取经济利益,各经济经营者运用自身掌握的物质、经济条件,通过经济活动的实践获得相应的物质利益,这是经济运行的重要动力机制。同样,地方政府作为地方特殊利益的代表机关,也存在着自己相对独立的经济利益,存在着追求政绩的政治利益,同样是在面对各种经济环境中根据比较利益原则去调节自己的经济行为。相对独立的经济利益需要由相对独立的经济行为来保证。如果中央政府过分强调依靠政治上的责任感去推动经济工作,忽视地方政府独立的经济利益特性,忽视地方政府独立的经济行为自主权,就会严重抑制地方政府发展经济的积极性,造成地方政府对中央政府的消极依赖和不负责任,导致中央政府整体功能难以充分发挥。

2. 权力因素

地方政府作为中央管理地方事务而设置的下属行政机关,中央政府拥有许多对地方政府的管辖控制权。地方政府的这种行政隶属地位决定了地方政府经济行为具有某种程度的被动性、服从性,中央政府经济行为

则具有一定的主导性、权威性。这主要表现为地方政府必须执行中央政府的政令,推行中央政府的政策,并且中央政府有权监督地方政府的工作,有权纠正地方政府不适当的行为。但是,如果过分强调中央政府经济行为的权威统一性,就会限制地方政府发展经济的主动性与灵活性。

3. 信息因素

如果说利益因素使行为者愿意有所作为,权力因素使行为者能够有所作为,那么信息因素则可以决定行为者怎样作为,决定行为的效果。在满足利益因素与权力因素的条件下,行为者能否对外部环境作出反应,反应的速度与效果如何,就完全取决于行为者能否得到事件变动的信息以及接受信息的速度和信息的可靠性程度。地方政府对本地区经济信息的掌握虽然比中央政府具体及时准确些,地方政府对经济信息的反应也更为灵活敏感些,但是地方政府仍属于行政层,其经济决策需要通过微观经济主体才得以实施,因而它掌握的经济信息仍具有间接性,这使得地方政府经济行为具有一定时滞性特点。

二、我国地方政府经济行为的特点与问题

上述影响地方政府经济行为的三因素中,经济信息普遍地影响着地方政府经济行为的效率,利益与权力因素则最根本地影响着地方政府经济行为的目标取向、行为方式及行为效果,利益是地方政府经济行为的动力来源,权力是地方政府经济行为可能性、效益性的保证。地方政府拥有利益、权力的状况是中央政府与地方政府关系的最直接最具体的体现。中央与地方政府的职权划分最主要的也就是关于各自利益与权力的划分。在我国建国以来的不同时期,由于中央与地方政府的利益、权力分配格局不同,中央与地方政府职权划分的模式也就不同,地方政府因此而具有不同的经济行为和行为特征。

关于我国中央政府与地方政府之间的职权划分,1949年颁布的起临时宪法作用的“共同纲领”曾规定:“中央人民政府与地方人民政府间的职权划分,应按照各项事务的性质,由中央人民政府委员会以法令加以规定,使之既利于国家统一,又利于因地制宜。”当时各地方的政治经济情况非常复杂,立法工作由中央与地方共同承担,适应了各地方形势发展的需要,效果良好。经济管理则基本上是中央计划一统到底,中央集权多,地方分权少,这在当时虽然一定程度上约束了地方政府的积极性,但是对恢复经济、推行经济计划有积极作用。1953年后,中央取消了大行政区建制,将区一级的权力集中到中央,进一步削弱了地方政府的权力。地方政府的经济行为因此非常被动,所暴露的弊端很快被中央觉察。1956年,毛泽东在《论十大关系》一文中就指出:“目前要注意的是,应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。”自1958年始,中央对地方进行权力下放,“下放企业管辖权”、“下放计划管理权”、“下放基本建设项目审批权”,财政实行“收入分成制”,信贷实行“存贷下放、计划包干、差额管理”,地方政府的积极性被调动起来了,但由于缺乏对地方政府权力、利益的有效制约,很快就出现了地方政府乱上基建项目、彼此封锁、各自为政等盲目性的经济行为,给经济带来混乱。1962年经济调整时期,中央将地方的权力再次集中,随后特别是“文化大革命”时期,地方政府的权力不适当地集中于中央,地方政府完全处于被动的地位,一切经济活动都要通过中央计划审批,纳入财政预算,然后由中央各主管职能部门完全承担。财政上实行高度集中的统收统支体制,地方政府完全缺乏发展经济的财力与能力。我国幅员辽阔、经济体系庞大,单靠中央政府的计划指令行为,只会造成资源浪费、效益低下,地方政府发展经济的积极性窒息,国民经济难以有效地运转。这种中央高度集权体制,由于忽视甚至否认地方政府独立的经济利益存在,弱化地方政府的经济管理权力,加上政府本身对经济信息反应的间接性、滞后性,地方政府的经济行为就表现出消极依赖、被动服从且不负责任等特点。

1978年后以放权让利为主线的改革,地方政府的各种经济权力得以加强,特别是一系列的以承包为特点的财政体制改革,使地方政府在完成上缴中央的税金后,基本上可以自由支配本地资源,从而使地方政府由过去的“吃饭财政”发展成为拥有自我发展目标的行政、经济实体。地方政府的积极性得以空前发挥,我国经济也在此发生了深刻变化。至80年代后半期,中央政府的权力很大一部分下放给了地方政府,地方政府

的权力达到建国以来的顶峰。然而，也就在同时，地方政府的积极性很快演变成为地方盲目性，出现了一系列的“失常”经济行为。首先，各地方政府向国家争项目、争投资。为达目的，许多地方政府不惜弄虚作假，“钓鱼”立项，化整为零。第二，各地方互相攀比经济增长速度。由于是以产值、财政收入的增长作为攀比的标准，一些地方就不顾资源条件，也不权衡宏观经济效益，片面追求速度、产值的增长。第三，短期经济行为普遍。各地方在地方利益的驱使下，竞相发展见效快、获利多的加工工业，而基础工业、基础设施的建设则大量滞后搁置。这不仅使经济结构继续恶化，而且由于各地方间重复布点，缺乏专业分工协作，也造成严重的经济浪费。第四，地方保护主义抬头。各地方间互相封锁资源，构筑市场壁垒，阻碍生产力要素与商品的正常空间流动，“羊毛大战”、“蚕茧大战”由此蜂起。所有这些，导致经济形势混乱，经济过热膨胀，资源浪费，各地方间不公平竞争，贫富差异拉大。同时，中央政府也因控制的财力不断下降，无力控制各地方的整体经济平衡，出现了宏观经济失控问题，国民经济处于不稳定和不平衡状态。

综观建国以来我国地方政府经济行为的发展过程，1978年以前，我国逐步确立的是中央高度集权体制，地方政府经济行为明显地呈现出被动服从、呆板滞后的特征；1978年后实行的一系列改革，客观上承认并刺激地方政府追求独立经济利益的行为取向，地主政府具有一定经济活动自主权，其经济行为具有较强的主动性、灵活性与创造性，但是由于一些具体制度不够完善，同时也出现盲目性和地方本位性特征。

造成这种局面的主要原因在于，中央与地方政府关系的随意性大，缺乏必要的制度来规范它们各自的责任与权限。“共同纲领”、1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法、1982年宪法对中央与地方政府具体的职权分工范围、彼此制约关系等方面都没有明确规定。1986年的《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》，对地方政府的职权作出规定。1994年的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，中央政府与地方政府的权限得以划分，地方政府的经济管理职能才有了一个比较具体的界定。但在具体运作过程中，仍存在许多值得进一步探讨的问题。

三、优化地方政府经济行为的措施

建国以来我国经济发展的实践说明，能否恰当地处理中央政府与地方政府的关系，直接影响着国民经济的健康发展。过去进行的多次经济调整与政府改革，主要内容就是对中央与地方关系的调整。在二者关系中，要么是中央集权多了，地方缺乏积极性；要么是中央放权了，地方有了积极性，但很快出现中央政令难以畅通的局面，地方政府的部分经济行为演变为“失常”行为。我国经济发展因中央对地方的这种权力收放而处于一种反复波动中。我们应当在适当制度化分权的基础上处理好中央政府与地方政府的关系，用必要的约束机制来规范地方政府的经济行为，否则只会造成地方政府不是缺乏积极性就是乱用权力。为此，首先必须明确界定中央政府与地方政府管理经济的职权，建立中央对地方政府的宏观调控体系，然后在此基础上强调地方政府经济行为的规范性，构建规范的地方政府经济行为体系。

1. 中央与地方政府的关系要求分工合理，职责明确

中央政府的经济职能主要是宏观调控，间接指导。地方政府在经济职能定位时，既要考虑承担着对中央政府负责和维护地方利益的双重责任，也应强调地方政府的一般管理职能与国有资产管理职能分开，使地方政府形成责权利结合的自我约束机制。地方政府的一般经济管理职能只承担地方经济调控、监督与行业管理的任务，不承担经营任务，税收是地方政府唯一的收入来源，这样能在某种程度上削弱地方政府插手企业经营、片面追求经济扩张的动力。另一方面，地方政府的国有资产管理职能由管理国有资产的中介组织（如投资公司、控股公司、行业协会等）来承担，中介组织本身是商业性的，其任务是对资产的短期效益负责，对资产的长期增值负责。由于国有资产管理机构没有直接掌握地方经济宏观调控的手段，扩大再生产要以自身的积累为基础，它为地方本位主义而扩张的能力也受到限制。

地方政府的经济职能可以概括为：（1）承接中央政府宏观调控任务。包括制定相应的地方经济政策，保证中央政府的调控目标实现；协调中央宏观政策与地方经济政策，保证中央各项宏观调控政策的贯彻落实；

提供中央宏观经济政策实施的服务条件。(2) 引导地方经济健康运行。主要包括制定地方中长期发展规划,引导经济可持续发展;制订产业政策,构建地方优势产业;利用税收杠杆调节收入分配,维护社会公平;利用财政支出减缓经济波动。(3) 制订地方市场规则,促进全国统一市场体系健康发展。在目前市场发育不完善的情况下,应积极发挥地方政府培育市场的职能。(4) 经营某些经济事务。为弥补市场缺陷,在社会公共设施、公共服务等领域,地方政府应担当起直接经营管理任务,成为地方公共产品的提供者。

2. 建立健全有力的中央政府宏观调控体系

中央政府对国民经济的影响主要是通过横向的各中央部门与纵向的各地方政府来完成,部门与地方政府都有可能受行政权力、信息掌握程度、利益偏向等因素的局限而出现与中央宏观经济目标不协调的现象,并且各地方政府、各部门间易发生经济磨擦,这就需要中央政府对部门、地方政府的经济行为进行调控。

有力的宏观调控体系需有雄厚的财力作后盾,因此首先需要改革中央政府与地方政府的财政分配体制。以“分灶吃饭”、“承包”为特点的财政体制,既诱发地方政府出现盲目扩张等经济行为,也使中央财力过于分散,带来了中央宏观调控能力的削弱。有鉴于此,现已实行新的分税制。分税制以明确划分中央与地方的事权为前提,划分中央税、地方税、中央与地方共享税,并建立中央财政对地方的返还和转移支付制度。这样,以前过分下放给地方政府的财政收入重新收回中央,中央将掌握调控地方经济的能力,同时也可以切断地方企业和地方政府的直接收入联系,从而起到削弱地方政府盲目扩张的作用。分税制是国际上许多国家处理中央与地方关系所采取的有力措施,我们应进一步深化分税制改革。

其次,中央宏观调控体系必然包括对地方政府经济行为的调控。中央宏观调控体系除包括调控经济总量与结构平衡外,还应包括调控地方政府的经济行为,尤其是调控地方政府的“失常”经济行为。中央政府有权监督地方政府的工作,有权依照法律纠正地方政府失当的经济行为。中央政府要建立一套考核、评价、奖惩地方政府行为的制度体系,监督促进地方政府行为的规范化。

3. 构建地方政府规范的经济行为体系

为了减少经济行为的随意性,增强行为的科学性,必须对地方政府经济行为进行有效约束,强调地方政府经济行为的规范性。地方政府的经济行为必须遵循一定的程序与规则,应以合理、例行性的程序为基础,强调行为的制度化与公开化,严防随机性行为,严禁越权、渎职行为。

这种规范化的地方政府行为体系,总体上要遵循中央政府统一的行为目标,保持与宏观经济的统一性,同时又要依据地方经济的具体情况,独立地担负起管理地方经济的职责。整个行为体系至少应包括以下内容:(1) 地方政府经济行为作用的对象是地方经济与下级地方政府经济行为。(2) 地方政府经济行为的主要目标是:落实中央政府宏观经济调控的任务,追求整体效益;引导地方经济合理运行,追求地方经济快速发展与结构优化;培育统一完善的市场体系,实现资源合理配置与市场公平竞争;经营某些经济事务,力求经济持续、快速、健康发展。(3) 主要行为手段有经济手段、法律手段和行政手段。经济手段主要包括制定地方中长期规划与年度计划,制订地方产业结构政策、产业布局政策与产业政策,制订部分财税政策。法律手段包括以制定地方经济法规为主的立法手段,以处理与执行经济案件为主的执法手段,以审计监督为主的监督手段。行政手段如对地区内个别经济落后地区实行“扶贫”以缓解社会矛盾;实行临时性的物价、信贷管制以避免经济出现大波动。行政手段有着其他手段不可替代的特殊作用,应在政府行为中一定程度上予以保留。(4) 经济行为的实施过程包括地方政府的经济情报系统及时发布经济信息并提出对策性建议,经济决策系统论证地方经济的发展战略、经济结构、经济调控目标并形成地方性的决定与法规,经济监督协调系统对地方决策的实施情况进行监督和协调。

(责任编辑 叶娟丽)