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。

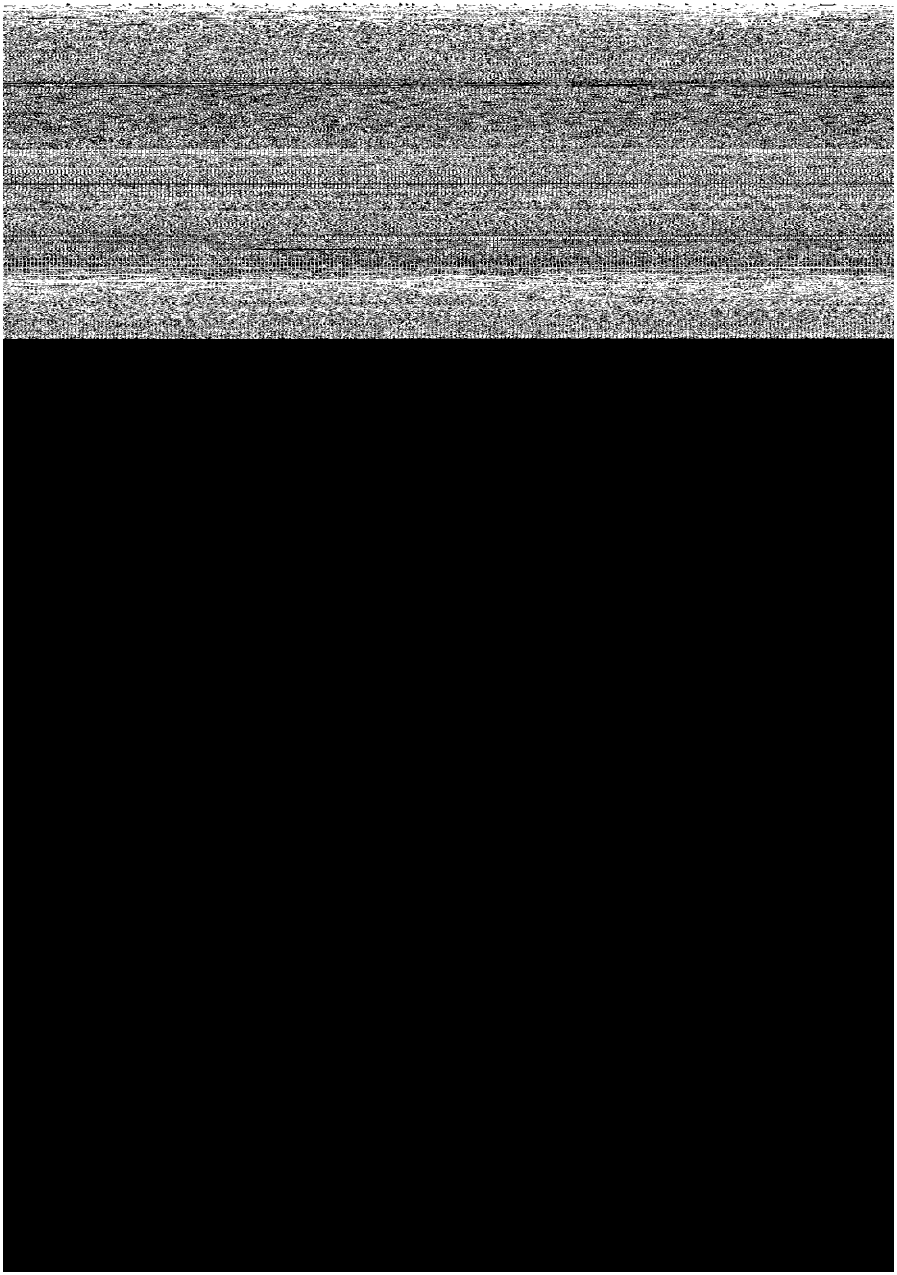
——古城雅典的议员宣誓

【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

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,



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当中的一个下属层级,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，依据地方政府的监管权限亦有所不同。在单一制国家中，次国家级政府代表政府行事。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级市立政府（负责提供邻里服务）和二级市立政府（负责提供性服务）。一级政府由选举产生，由选举产生的市长组成二级的市议会。二级结构式的大都市治理方式已在多个城市实行，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务，包括教育、卫生保健、规划、休闲以及环境保护。这些组织图书馆董事会、运输和警察委员会，以及提供水、电、气的公共部门。这类机构提供的公共服务具有以下特征：其供给范围超

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，则会强化其对公民的问责性和回

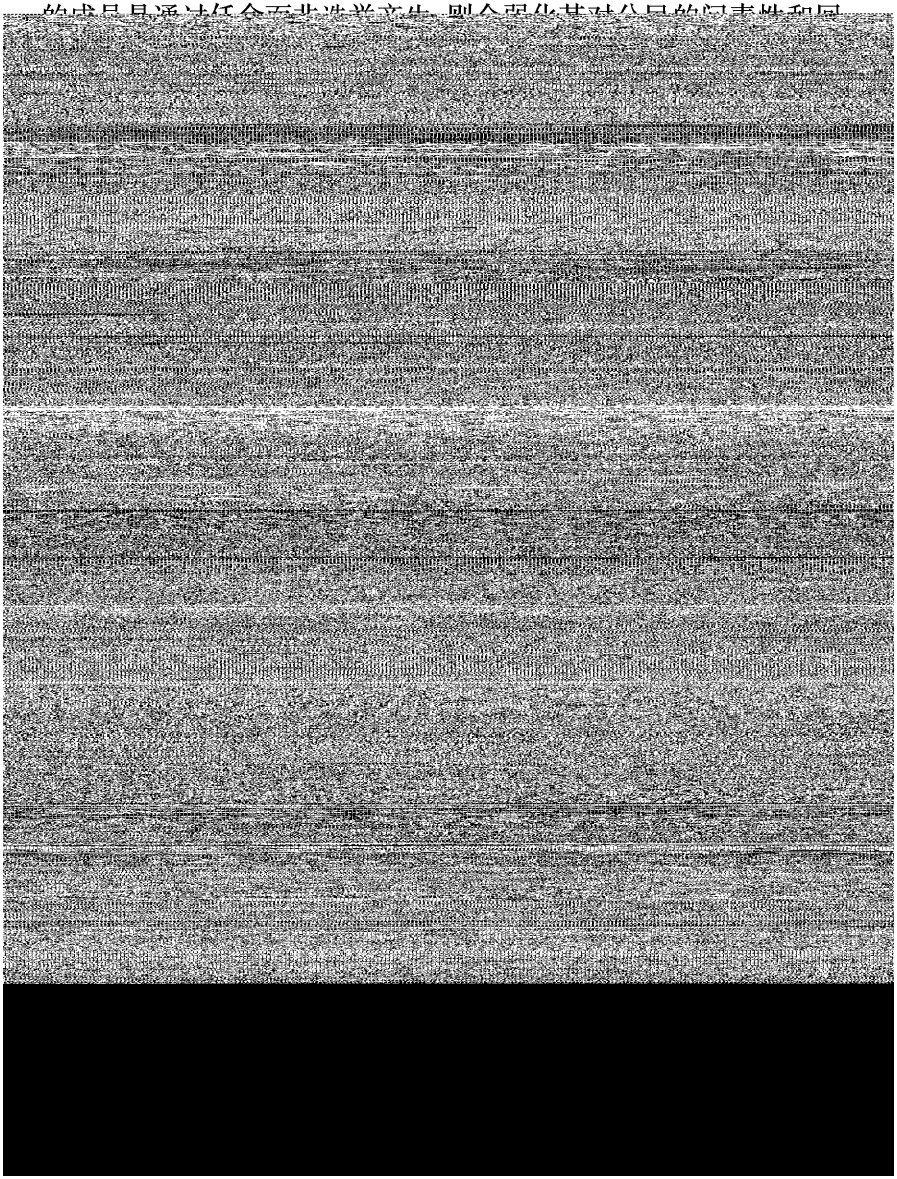


表 1　支出责任的代表性分配

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

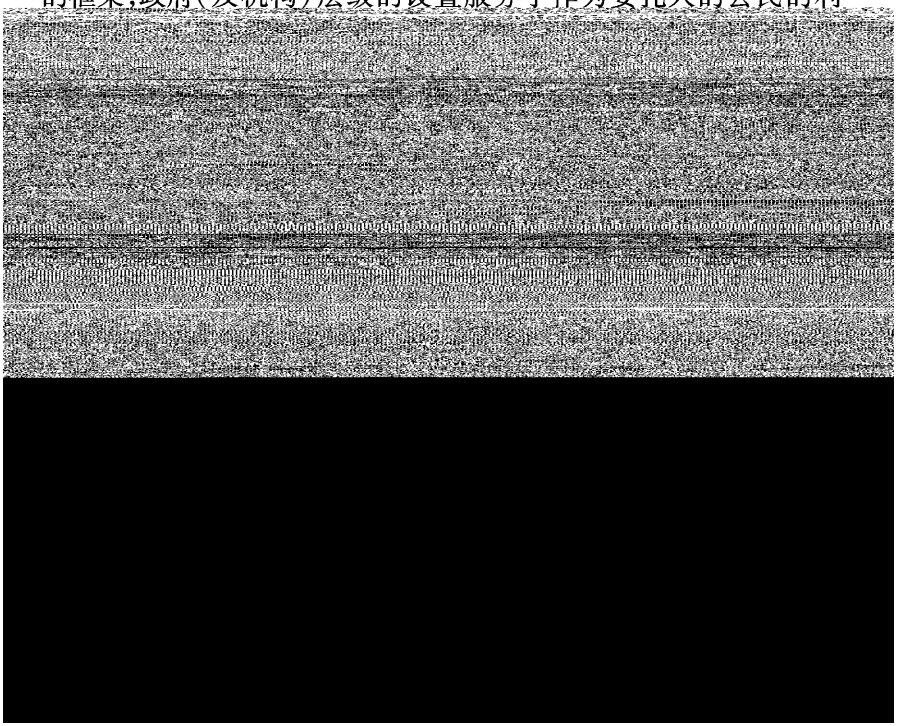
注:U 为超国家责任;ICB 为独立的中央银行;N 为中央政府;S 为州或省政府;L 为地方政府;P 为非政府部门或公民社会。

资料来源:Shah,2004:2004。

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。

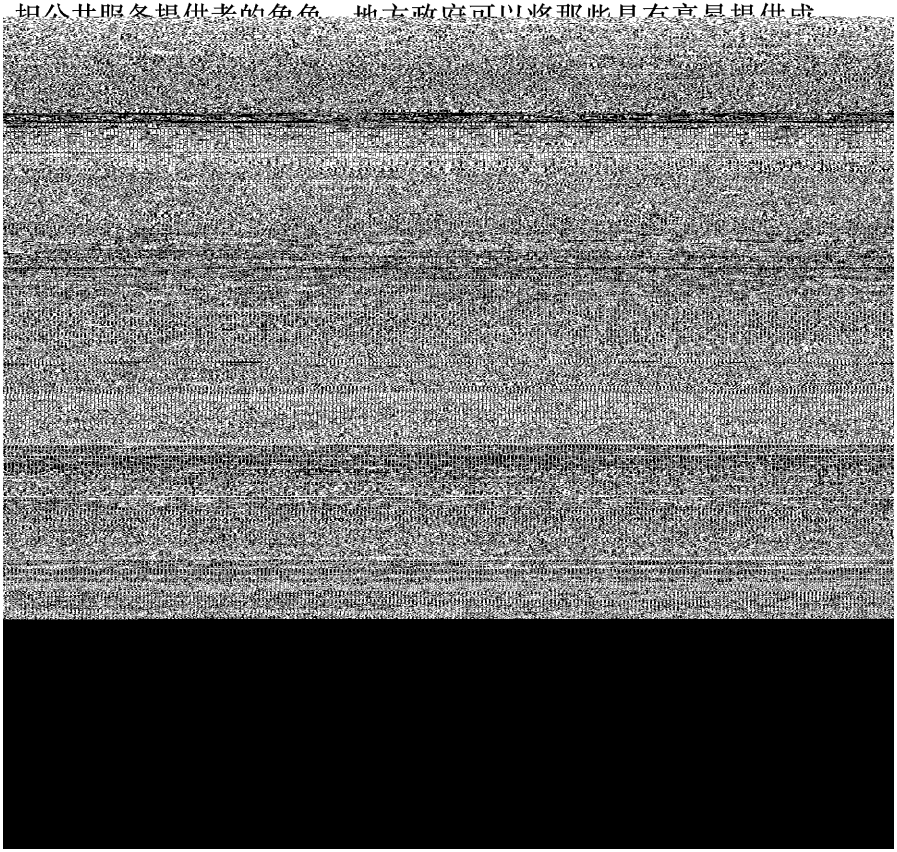
4. 政府如同失控的火车:新制度经济学加上公共治理

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



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

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竞争提供或



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。

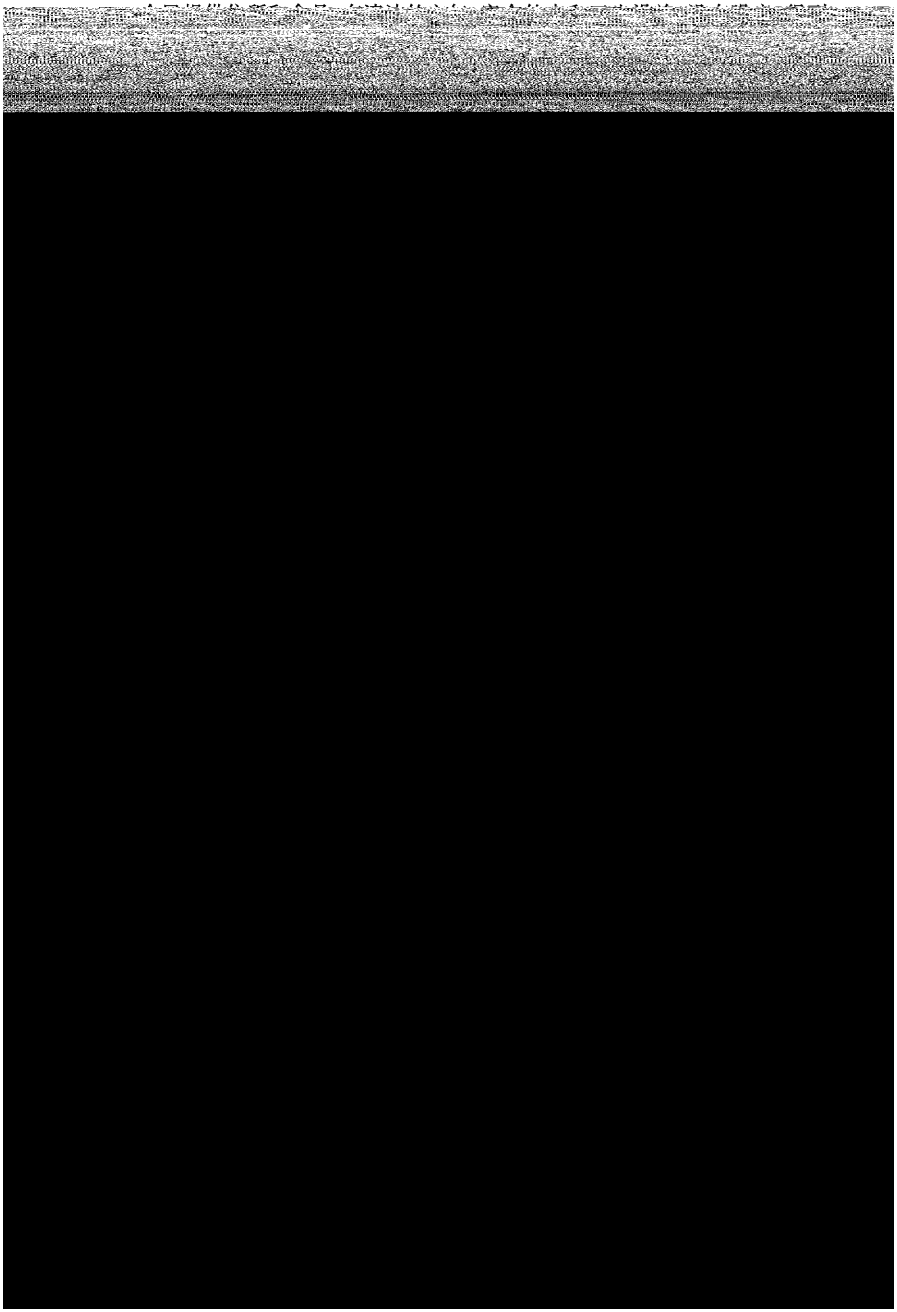
按照这些原则构建的地方政府即被称为**以公民为中心的治理**(Andrews & Shah,2005)。以公民为中心的治理的显著特征如下:基于权利的公民授权(直接的民主条款,公民宪章);自上而下的基于结果的责任;公民作为统治者、纳税人以及公共服务的消费者,对政府作为供给网络的推动者的绩效进行评估。

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

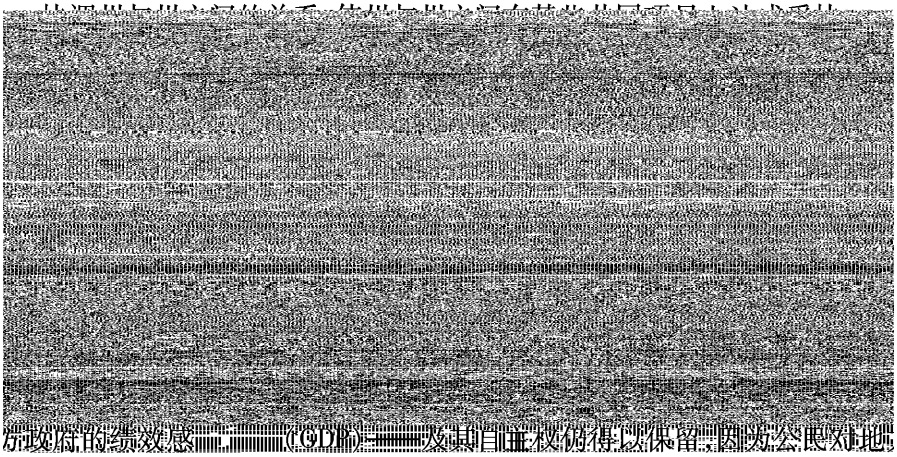


同时也强化了责任性和公民授权(Shah,2006)。

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



[illegible]

方政府的绩效感 [illegible] (GDP) [illegible] 及其自主权仍得以保留,因为公民对地

不超过1万),财 [illegible] 到满意。北欧模式强调小地方政府(平均管辖居民

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)控制地区和市政当局。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 6 000 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

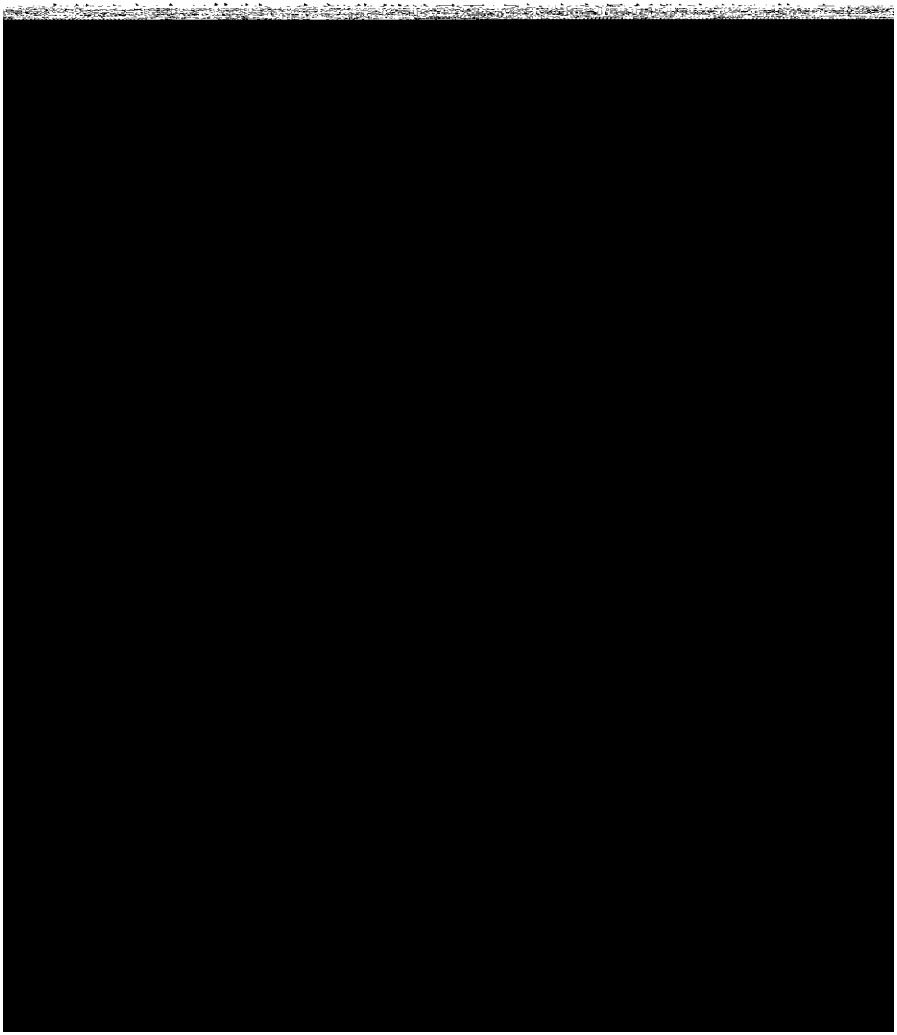
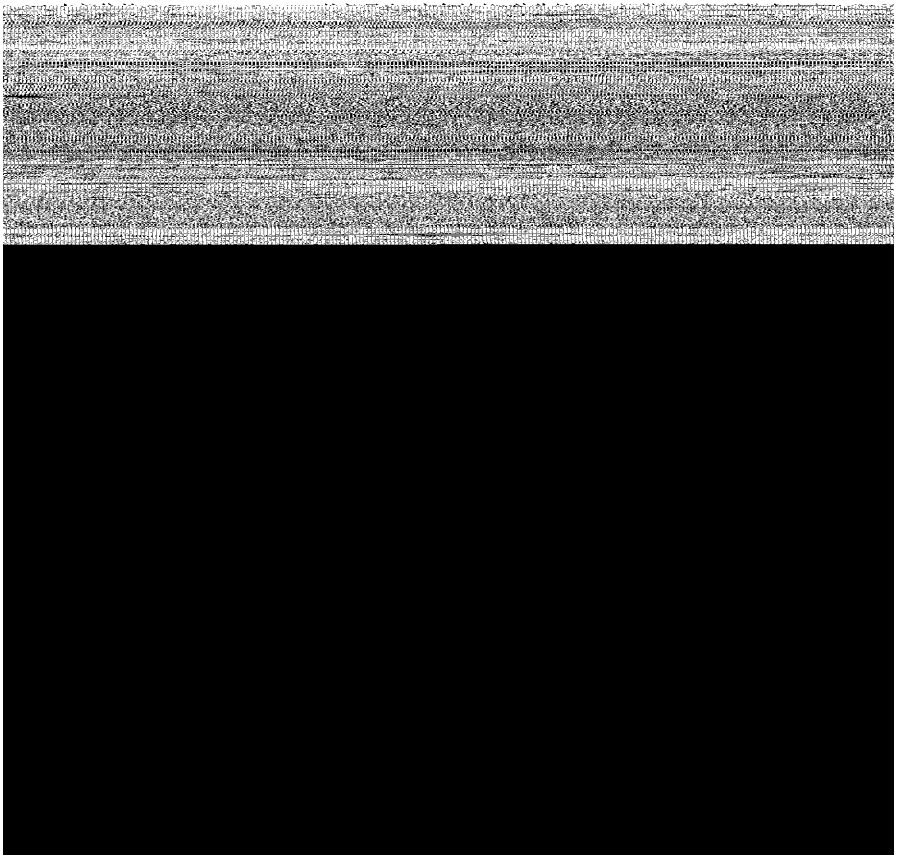


表 5　地方治理新视野下地方政府的作用

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,社会资本的开发者
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



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.