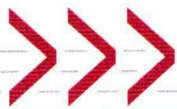


分权治理、地方政府偏好 与公共政策执行机制研究



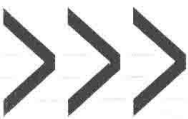
Research on Decentralized Governance,
Local Government Preference
and the Implementation Mechanism Public Policy

张为杰◎著

中国社会科学出版社

本书是2015年教育部人文社科研究青年基金项目“政府直控模式下公众诉求表达对环境治理绩效的影响机制研究”（批准号：15YJC790146）阶段性成果。

分权治理、地方政府偏好 与公共政策执行机制研究



Research on Decentralized Governance,
Local Government Preference
and the Implementation Mechanism Public Policy

张为杰◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

分权治理、地方政府偏好与公共政策执行机制研究/张为杰著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7098 - 4

I. ①分… II. ①张… III. ①地方政府—行政管理—研究—
中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 274553 号

出版人 赵剑英
责任编辑 侯苗苗
特约编辑 明 秀
责任校对 任巧芝
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 3 月第 1 版
印 次 2016 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15
插 页 2
字 数 253 千字
定 价 55.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	1
第一节 本书的研究背景与问题	1
第二节 本书的研究意义	4
一 理论意义	5
二 现实价值	6
第三节 本书的研究假定与核心概念	7
一 研究假定	7
二 核心概念的界定	10
第四节 本书的研究内容、结构与方法	15
一 研究内容与结构安排	15
二 主要研究方法	17
第五节 本书的研究创新	18
第二章 分权治理与地方政府行为的文献综述	20
第一节 有关分权治理与政府偏好的理论研究	20
一 第一代政府分权治理理论	20
二 第二代政府分权治理理论	23
三 政治集权治理结构下的官员晋升理论	25
四 理论评析与比较	27
第二节 有关中国分权治理、地方政府竞争行为与政策的研究	29
一 分权治理、地方政府竞争与公共产品供给偏好	29
二 分权治理、地方政府竞争与政策偏好	32
第三节 有关中国分权治理与分权绩效的研究	33

一	政府间财政分权的增长效应	33
二	政府分权治理与地方政府竞争的成本	35
第三章	政府分权治理结构中的激励机制研究	37
第一节	政府治理结构中激励机制的重要性	38
第二节	政府治理结构中激励机制的特征性事实	40
一	政府治理结构中多重委托—代理链	40
二	政府治理结构的可合约性差与绩效难以衡量	41
三	地方政府（官员）的异质性与激励手段的多维性	42
四	政府治理结构中的剩余控制权归属与激励	44
第三节	政府治理结构中的激励维度分析	46
一	地方政府单一任务委托—代理时的激励机制	47
二	地方政府多项任务委托—代理时的激励机制	48
第四节	政府治理结构中最优激励合约模型	52
一	最优激励合约模型的基本描述	52
二	最优激励合约模型结果的讨论	55
三	分权治理下政绩考核与地方政府行为导向的理论 模型	56
第五节	政府治理结构形态与激励机制	58
一	U形—M形的政府治理结构与剩余控制权	58
二	政府治理形态的信息结构与协调方式	61
三	政府治理结构中集权—分权的两难困境	62
第六节	本章小结	64
第四章	中国分权治理的轨迹变迁、演进特征与绩效	66
第一节	分权治理的演进轨迹与政策的失效：1958—1978年	67
一	分权维度一：政府间分权	67
二	分权维度二：政府向市场分权	71
三	政府分权政策失效与制度不相容	72
第二节	分权治理的演进轨迹与政策的有效性： 1978年至今	74
一	分权维度一：政府间分权	74

二	分权维度二：政府向市场分权	82
三	政府对企业分权与利益相容	86
四	政府分权治理政策的有效性与制度相容	89
第三节	本章小结	92
第五章	分权治理、政府偏好与中国经济增长的政治经济逻辑	95
第一节	分权治理、政府偏好与地方政府激励	96
第二节	分权治理、产权与地方政府的逻辑	99
一	权利、权力与地方政府增长导向的逻辑	99
二	泛利性的中央与私利性的地方	102
三	分权治理与非均衡的产权保护	104
第三节	分权治理、政府偏好与中国式地方政府竞争	108
一	地方政府竞争的源起与政府分权治理	108
二	地方政府竞争的条件与政府分权治理	111
三	地方政府竞争的特征维度	112
第四节	分权治理、微观主体约束与地方政府行为	115
一	分权治理中公众约束弱化与地方政府政策失效	116
二	分权治理中企业对地方政府行为约束的有效性	117
第五节	中国式分权治理下地方政府发展模式的可持续性	119
一	政府分权治理与利益相容的发展模式	119
二	政府分权治理与排斥性增长的发展模式	120
第六节	本章小结	121
第六章	政府分权治理与地方政府的公共支出结构政策	123
第一节	关于地方政府公共支出结构的讨论	123
第二节	地方政府支出结构的界定与研究假说	127
一	地方政府公共支出结构中的生产性支出	128
二	地方政府公共支出结构中的民生性支出	129
三	研究假说	131
第三节	变量、数据与模型的建立	131
一	纳入地方政府行为的公共支出分类标准	131
二	变量选取与数据说明	133

三	计量模型的建立	134
第四节	实证分析与理论阐释	135
一	地方政府公共支出结构增长效应的实证分析	135
二	地方政府公共支出结构偏向的再检验	138
三	政府偏好视角下的地方政府行为悖论	140
第五节	本章小结	147
第七章	政府分权治理与地方政府环境扭曲政策	149
第一节	分权治理下环境规制的公共选择过程	150
一	环境规制中的地方政府与地方政府的环境规制行为	150
二	环境规制中的政治市场结构、利益主体与治理机制	153
第二节	政府治理结构与地方政府环境政策的理论分析	157
一	政府分权治理的增长效应	157
二	政府分权治理的环境效应	159
第三节	分权治理、环境政策执行机制与环境绩效	162
一	中央与地方政府环境政策的执行机制	162
二	地方政府—企业间环境政策的传导机制	163
三	分权治理下中国环境政策执行与绩效的实证描述	164
第四节	变量、数据与模型的建立	168
一	计量模型的建立	168
二	变量选取与数据说明	168
第五节	政府分权治理、经济增长与地区环境质量的实证分析	171
一	政府分权治理、经济增长与环境质量的全国样本检验	171
二	政府分权治理、经济增长与环境质量的地区样本检验	174
第六节	本章小结	177
第八章	政府分权治理与劳动—资本地位不平等政策	180
第一节	有关分权治理中劳资地位不平等的讨论	180
第二节	政府分权治理与劳资地位的理论分析	182

一	分权治理中的地方政府赶超战略与政府间竞争·····	182
二	分权治理中的政府间竞争与劳资地位的不平等·····	183
三	研究假说·····	185
第三节	变量、数据与模型的建立·····	185
一	计量模型与方法·····	185
二	变量选取与数据说明·····	186
第四节	劳资地位与地方政府行为的实证分析·····	190
一	分权治理中劳动收入占比与地方政府行为的动态 估计·····	190
二	分权治理中资本深化与地方政府行为的动态估计·····	193
第五节	本章小结·····	196
第九章	研究结论、政策建议与研究展望·····	197
第一节	研究结论·····	197
第二节	政策建议·····	200
第三节	研究展望·····	203
附 录 ·····		205
参考文献 ·····		212
后 记 ·····		225

图目录

图 1-1	中国政府分权与治理结构的维度	14
图 1-2	本书的研究路线	17
图 2-1	Tiebout 模型的均衡图解	22
图 3-1	政府的努力水平与激励强度的关系	49
图 3-2	中国政府治理的准 M 形结构	60
图 3-3	政府组织分权程度与组织成本的关系	64
图 4-1	1953—1978 年中国经济增长率的波动趋势	72
图 4-2	中央与地方财政收入占国家财政收入的比重	76
图 4-3	国家财政收入占 GDP 的比重	78
图 4-4	中央与地方财政支出占国家财政支出比重	79
图 5-1	政府竞争与基础设施变迁关系	114
图 6-1	中国代表性地区民生性支出占财政支出的比重	130
图 6-2	世界主要国家地方政府教育医疗占政府总开支比重	145
图 7-1	环境规制中的政治市场与公共选择过程	156
图 7-2	1991—2010 年全国主要污染物的去除比例	165
图 7-3	2010 年我国三大地区环境污染治理总体水平	166
图 8-1	1995—2010 年中国各省区财政收入分权度变化轨迹	187
图 8-2	财政收入分权与劳动收入占比的散点	189
图 8-3	地方政府竞争与劳动收入占比的散点	189
附图 1	两个地区之间的资源配置	206
附图 2	资本在两地区配置的对称纳什均衡	207

表目录

表 3-1	组织形式与组织治理结构特征的组合	52
表 4-1	1950—1978 年财政分权体制概览	70
表 4-2	1978 年后中国政府间财政体制变动概览	74
表 4-3	政府对市场分权指数	88
表 4-4	政府分权的类型及后果	92
表 4-5	中国中央与地方预算外资金情况 (1978—2009 年)	93
表 5-1	中国中央政府与地方政府事务分工	103
表 5-2	中国与联邦制国家地方政府竞争的差异	115
表 6-1	中国各地区民生性支出占财政支出的 比重 (1998—2006 年)	130
表 6-2	主要变量的统计特征描述	134
表 6-3	地方政府公共支出结构增长效应的回归结果 (GLS)	136
表 6-4	地方政府公共支出结构偏向的再检验回归结果 (GLS) ...	139
表 6-5	财政分权对教育支出影响的实证分析结果	143
表 6-6	财政分权对社会保障和医疗卫生支出影响的 实证分析结果	143
表 6-7	国外地方政府开支占政府总开支的比重	145
表 6-8	中国与“金砖五国”、G20 国家及 OECD 国家基本公共 支出对比	146
表 7-1	全国主要污染物排放强度与环境治理投资	165
表 7-2	全国工业污染物排放强度的地区差异比较	167
表 7-3	主要变量的说明	170
表 7-4	主要变量的描述性统计	171
表 7-5	政府分权治理、经济增长与环境质量的实证分析结果	174

表 7-6	政府分权治理、经济增长与环境质量地区 检验的回归结果	176
表 7-7	2007—2013 年地方因企业污染引发的群体性事件概览	177
表 8-1	主要变量的描述性统计	188
表 8-2	分权治理中劳动收入占比与地方政府行为的动态估计	192
表 8-3	分权治理中资本深化与地方政府行为的动态估计	195

第一章 导论

第一节 本书的研究背景与问题

自1978年改革开放以来，中国经济30多年的高速增长在全世界范围内受到广泛关注。中国的经济总量跃升到世界第二位且仍处于较高的增长速度，人民生活水平迅速提高，基础设施建设日新月异，市场化水平不断提高。在西方国家经济增长速度普遍放缓的形势下，中国经济增长的速度之快、时间之长、影响之大常常被认为是一种“非常规”的发展模式，以至于许多经济学家认为这是一种“中国奇迹”、“增长奇迹”等。由此，中国独特的经济发展方式也被经济学界称为“中国模式”。^①的确，与其他国家的发展历程与规律相比，中国的大国经济发展方式与道路的确表现出一定的独特性。从跨国截面数据看，中国经济增长速度在世界范围内处于较高水平。从时间序列上看，中国的增长轨迹与改革开放的时间是吻合的。改革开放后，中国致力于进行经济体制改革，破除制约经济增长的制度“瓶颈”。如果要探索中国经济增长的原因，一个必须要回答的问题是：中国的经济增长是否与其制度变迁具有内在联系？制度变革从何种程度、何种层面成为中国经济增长的重要驱动力？

近几年来，众多学者普遍重视制度对经济发展的影响。因为制度约束影响利益主体的行为，进而影响其自身利益。因此，好的制度可以使一个坏人变成好人，坏的制度可以使好人变成坏人。制度对现实人的影响如

^① “中国模式”在此并不具有价值判断的含义，而仅指中国的发展模式与特点。至于中国的增长是否真正存在“中国模式”，学术界对此持有不同的观点，存在一定争议。但这并不是本书研究的重点，我们暂且不深入讨论。若读者感兴趣可以查阅已有研究中有关对“北京共识”与“华盛顿共识”的讨论。

此，对政府也会如此，毕竟政府也是一个理性的利益主体。制度安排成为一个国家经济繁荣与兴衰的根本原因（Olson，2002；North，2009；Acemoglu，2012）。^① 根据制度经济学家道格拉斯·诺斯（Douglass C. North）对制度与经济增长关系的剖析，良好的制度是一个国家经济长期增长的源泉。资本、劳动等生产要素并不是一国经济增长的原因，而仅是增长本身。在诺斯看来，一国所具备的良好制度至少表现为国家法治体系的健全、产权的明晰界定、市场化体系的完善、契约（或者说合同）能够得到良好的执行等方面。在以上学者看来，制度安排之所以重要是因为，制度对于经济主体行为偏好的塑造非常关键，即制度对行为主体的激励尤为关键。通过经济史学家以及制度经济学的研究，很多国家都是在制度变革中实现了经济增长。但反观中国的现实，诺斯所言的良好制度在中国似乎并不存在或者说存在但不健全（法治体系的完善依然滞后于经济发展，模糊产权在经济中广泛存在并发挥作用，反市场的力量仍然很强大、契约执行方面并不好），但中国经济增长却现实地发生了。笔者不禁深思，促使中国经济增长的制度安排能释放出何种激励？这种激励因素是否具有负面效应？是否具有可持续性？

沿着上述思路，我们同时发现中国经济似乎已经处于一个“十字路口”。当前，中国这个“十字路口经济”的形成是否具有一定的制度根源？我们观察到，随着中国经济的不断增长，一些严重的经济社会问题开始凸显。比如，地方政府在大力发展经济的同时，教育、医疗、社会保障、环境治理等民生问题长期滞后于甚至制约经济发展水平；因经济增长所产生的社会成本越来越大，能源消耗越来越大；经济增长的“三驾马车”仍然以投资为主（政府主导的投资占很大比重），消费不足（内需不足）成为制

^① Olson（2002）认为，市场增进型的政府对于一国经济发展具有非常关键的作用，而政府是否成为市场增进型则取决于政府与其他主体在市场中是否存在共容利益。他还认为，分利集团的存在是国家衰落的根本原因；North（2009）从开放机会型与限制机会型体制视角论述制度对一国经济增长的重要意义；Acemoglu（2012）通过对很多国家的研究发现，掠夺性与包容性的政治经济体制对经济能否可持续具有至关重要的作用。包容性的政治体制与包容性的经济体制的搭配是最有利于一国经济发展的。Acemoglu认为中国经济的可持续发展面临重大挑战。以上学者普遍认识到政权类型以及制度安排对于促进经济发展的意义。而吴敬琏（2013）认为，强势政府不是中国成功的根源。从历史来看，改革开放以前的30年，中国政府也许比现在更加强势，可是结果有目共睹。而改革开放30多年高速增长的奇迹来源于新生的市场经济制度解放了人们的创业精神。强政府、大国企和海量投资营造高速增长等亮丽政绩付出的高额成本和产生的消极后果正在显现。吴敬琏认为，中国经济增长源于市场经济制度。

约经济转型的重要“瓶颈”等。因此，这种发展模式的可持续性越来越受到理论和现实的质疑与挑战。从利益分配格局看，公众从政府现有的发展模式中所能共享的成果份额越来越小，公众仍然承担着住房、社会保障、教育等负担。从地方政府行为取向看，现实中的地方政府怀着极大的热情投入到经济增长的努力中，而却对民生问题表现得极为淡漠与忽视。这就造成了增长绩效与负面效应并存的局面。是否存在一个统一的制度框架同时分析这种正面与负面效应？地方政府在这种经济发展模式形成中究竟起到什么作用？

沿着已有研究的轨迹，本书认识到政府主导型的发展模式对中国经济具有重要的影响。政府在中国经济发展进程具有深深的烙印（具有“东亚模式”的特征）。正如有的学者所言（郑永年^①，2013），中国经济的快速发展更多地依赖地方层面的制度创新，地方政府成为改革的动力。张五常^②（2009）甚至认为，中国经济增长源于县域政府之间的竞争，即“县际竞争”。在纵向维度上，从计划经济时期的中央政府主导，到计划经济结束后的地方政府主导，这无不体现出政府行为对中国经济发展的影响力度之大、范围之广。进一步来看，中国现行的发展模式或道路与地方政府行为密切相关。这是因为地方政府表现出“重增长，轻民生”的行为偏好，而这种政府行为偏好不可避免地塑造了当前的发展模式。地方政府具有发展当地经济的巨大热情与动力，那么地方政府发展经济的动力来源于何处？按照制度结构—主体行为—行为绩效的研究逻辑，经济中的主体行为源于制度安排，制度安排则会产生主体激励，激励强度进一步决定了行为绩效。通过深入研究发现，地方政府发展当地经济的强烈动机来源于中国独特的制度安排（中国式分权的政府治理：以GDP作为政绩考核最大权重下的政府分权，特别是地方具有发展当地经济的很大自主权）。在计划经济时期，中央政府与地方政府的分权与集权始终处于一种恶性循环中，地方政府也从未成为发展当地经济的主体。而随着政府体制改革的不断

① 郑永年：《中国的“行为联邦制”：中央—地方关系的变革与动力》，东方出版社2013年版。

② 张五常所认为的县际竞争是一种以地域经济为表现形式的，地方政府通过操纵地方经济、行政等要素进行的一种政府企业化经营模式。比如，政府以较低的地价进行招商引资。在一定程度上，这种县域之间的政府竞争提高了地方资源配置的效率，因为资本可以在不同县域之间进行“用脚投票”，在江、浙和广东一些地（县）域经济表现得比较明显（如江苏昆山，浙江慈溪，广东顺德、东莞等）。但是，土地财政等却使这种县域竞争的负面效应非常明显。

断深入，中央政府对地方政府的分权（尤为重要的是财政分权体制的实施）使地方政府成为独立的利益主体。也就是说，政绩考核与分权的政府治理结构改变了地方政府的激励强度和外在约束条件。当然，这种分权下的政府治理结构也对地方政府偏好产生了一定的激励偏差。

因此，中国发展方式很大程度上源于现有的政府治理结构所带来的激励模式。这种政府治理的激励主要表现为经济激励与政治激励两个方面。具体来看，在经济激励方面，1994年分税制改革的实施使中央与地方政府财政收支境况发生了重大变化，地方政府的财政压力增大。在财政收支缺口增大的背景下，地方政府也具有增加财政收入的内在动力，这是经济激励的最直接表现。在政治激励方面，中央以经济增长作为考核地方政府官员晋升的主要标准，这种政治晋升激励使地方行政领导热衷于增加GDP总量，以提高政治晋升的概率。^①而财政激励与政治激励双重作用不可避免地产生地方政府竞争（招商引资等）。即在中国独特的政府治理下，地方政府形成了符合自身利益偏好的行为导向。

基于这个视角的审视，本书定位于探讨在中国式的政府分权治理下地方政府行为偏好以及相应的经济发展模式。本书的研究认为，中国独特的发展模式在一定程度上源于其以GDP为导向的政绩考核与政府分权的制度安排。而这种政府治理方式塑造了地方政府“重增长，轻民生”的行为偏好。基于此，地方政府行为偏好的改变是中国经济发展方式转变的关键，这也成为本书研究的落脚点。

第二节 本书的研究意义

本书是研究既定制度与政府分权下的地方政府偏好与行为及与之相对

^① 政治晋升锦标赛理论的持有者认为地区经济发展水平高于其他地区是其政治晋升的关键性因素。周黎安（2004，2007）提出了政府治理过程中的政治晋升锦标赛模式。政治晋升锦标赛理论同样重视竞争机制的重要性，具体表现为地区行政领导的政治晋升的竞争机制。在当前的增长导向与政绩考核体系下，地区经济绩效成为地方政府官员政治晋升的最重要标准。周黎安等认为，地方官员的政治晋升所产生的激励作用比行政分权、财政分权更为基本与持久。徐现祥、王贤彬（2010a，2010b）以省长和省委书记晋升为样本，采用倍差法检验政治激励对地方政府官员的作用。研究结论认为，地方政府官员对政治晋升激励做出有利于辖区经济增长的反应是有条件的。地方政府官员年龄越大，政治激励越小；任期越长，政治激励则越强。

应的经济发展模式。这不可避免地会涉及两个方面内容：一是中国现行的政府治理制度具有何种特质（纵向与横向）；^①二是地方政府偏好形成的制度机制及其对地方政府行为以及经济发展模式的影响究竟如何。因此，本书一方面有助于加深对政府治理结构内部委托—代理关系以及政府组织激励问题的理解；另一方面有助于认识到地方政府行为偏好形成的制度性原因。这可能为以后中国的政府分权改革以及转变中国的经济发展方式提供理论依据。因此，从这种意义上看，本书的内容对这一课题的深入研究具有较强的理论意义与现实价值。

一 理论意义

研究政府治理与地方政府行为偏好的理论意义主要体现在对政府层级组织中激励机制特殊性的方面上。央—地政府关系一直受到理论界的关注。中央政府与地方政府关系的实质是委托—代理关系。在理论上，地方政府行为偏好很大程度上取决于政府组织内部既定的激励目标、激励强度与激励偏差，具有隶属关系的政府层级则更为明显。然而，在以往的研究中，对于组织内部激励问题的研究大都局限于经济组织内部，较少地涉及政府组织内部激励问题。事实上，在政府组织内部，激励机制的内涵却是更为丰富与复杂。政府组织既有与经济组织内部激励机制相似的特征，也具有众多独特的方面。这主要表现在：政府组织内部的激励具有多目标委托—代理链、可合约性差、政府官员异质性与激励手段多样性等特征。通过研究中国中央政府与地方政府的政府治理结构以及对经济发展方式的影响，可以深化对经典激励理论在政府治理结构中的认识，同时加深了对政府层级组织中委托—代理问题的理解。

在理论层次与角度上，研究中国政府分权对于比较不同的分权理论同样具有重要意义。因为政府分权在世界范围内广泛存在，但却表现为不同的绩效。分权绩效的不同具体表现为：中国的政府分权促使地方政府具有发展当地经济的偏好，这在促进了经济高速增长的同时，经济发展模式的可持续性受到挑战，而在欧美国家却并不明显。欧美国家的地方政府在促进增长的同时（尽管这种增长速度远远低于中国），也较为关注民生问题。这是由于地方政府偏好不同所致。以上反差促使本书必须审视中国政府治

^① 政府治理的特质在横向上表现为中国政府治理与其他国家比较具有什么特征；在纵向上表现为改革开放前后政府治理具有什么本质上的不同。而这种特质的核心表现为政府分权上的差异。

理的独特性。通过研究中国的地方政府行为偏好，我们也认识到，一个有效的政府治理结构必须具有能够相互匹配的制度安排。同时，基于对地方政府异质性的认识，本书认为，无论是政治晋升锦标赛理论，还是财政联邦主义理论都不能单独地对中国的地方政府行为偏好做出全面的解释。因此，本书的研究成果也拓展了对地方政府行为理论与政府分权理论的认识，同时，也有助于认识中国经济高速增长的政治经济逻辑。这从另一个层面检验了 North、Olson、Acemoglu 等经济学家所持有的“制度安排是一个国家经济繁荣与兴衰的根本原因”的观点。概言之，研究中央政府与地方政府分权治理制度具有重要的理论意义与价值。

二 现实价值

一项研究的现实价值在于研究既能对现实世界做出富有洞察力的解释，又能指导现实世界的实践，增进社会福利。本书中对于中央政府与地方政府分权研究的现实价值主要体现在以下三个方面：

(1) 本书深刻揭示了中国地方政府行为偏好的制度性根源并据此提出政策依据。地方政府行为偏好与所处的制度安排密切相关。地方政府在既有的激励模式与政府治理制度中形成热衷于经济增长，而对于民生等方面大大忽视了政府偏好，并带来与之对应的经济发展模式。然而，这种经济发展模式在中国经济发展到一定阶段后则面临着强有力的挑战。以 GDP 为主的经济方式已经造成了过多的负面效应。在发展经济的进程中，地区经济增长主要靠地方政府投资（I 过高），内需不足（C 比重过低）。这将导致经济发展的成果在公众与政府间不对称分布的利益格局。本书通过对既有的激励模式与政府治理制度的探讨，既为地方政府行为偏好的改变提供理论指导，同时也有助于减少地方政府行为偏好扭曲所导致的一些负面影响。另外，本书在一定程度上论证了在政府治理过程中运用适当的激励模式对经济发展方式转变的重要作用。因此，本书提出了中央政府应该适时地转变对地方政府的政绩考核标准、优化政府治理制度（确立一个最优化的政府分权度，主要体现在财政分权方面）、规范政府竞争秩序等政策建议。以上政策建议具有很大的现实指导意义，这是本书现实价值的表现之一。

(2) 本书有助于全面认识中国现行制度下的地方政府行为偏好、负面效应及其经济发展模式，并从实证上予以检验。在研究中，本书从地方政府有偏向的公共支出结构、扭曲执行的地区环境政策、不均等的要素地位