

复旦大学新政治经济学研究中心

中国改革 30 年研究丛书

转型中的地方政府

官员激励与治理

周黎安 著

格致出版社  上海人民出版社

中国改革 30 年研究丛书

转型中的地方政府

官员激励与治理

周黎安 著

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型中的地方政府:官员激励与治理/周黎安著. —上海:格致出版社;上海人民出版社,2008
(中国改革 30 年研究丛书)
ISBN 978 - 7 - 5432 - 1530 - 6

I. 转… II. 周… III. 地方政府-行政管理-研究-中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 148863 号

责任编辑 钱 敏
封面设计 陈 楠

中国改革 30 年研究丛书
转型中的地方政府:官员激励与治理
周黎安 著

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021—63914988

市场部热线 021—63914081

发 行 世纪出版集团发行中心
印 刷 上海图宇印刷有限公司
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 22
插 页 5
字 数 332,000
版 次 2008 年 11 月第 1 版
印 次 2008 年 11 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 5432 - 1530 - 6/F · 114
定 价 45.00 元

出版说明

2008年是中国改革开放30周年。30年间,华夏大地演绎了一场人类历史上波澜壮阔的伟大变迁,中华民族用30年的时间走过了其他国家或地区几百年的路程,这种发展被全世界称为“中国奇迹”。在马克思主义的指导下,回顾总结这段历史,揭示中国经济高速发展的内在逻辑和一般规律,乃至进行理论上的创新,是今天我们这个伟大的时代赋予中国经济学和经济学家的机会和责任。

为了全面地反映中国改革开放的伟大历程,我们组织了“中国改革30年研究丛书”。这套丛书涉及经济增长与结构变迁、制度创新与经济改革、公共部门与政府体制、农业改革与农村经济、金融创新与资本市场、对外开放与世界经济、市场体系与经济发展、企业改革与产业调整等15个重大选题。全国数十位经济学家通过招投标的方式参与了这套丛书的著述。

这套丛书的各部著作有一个共同的特点,那就是参与研究和写作的经济学家试图运用现代经济学的理论、方法和工具,以问题为导向,对中国改革开放30年的历程作全方位的梳理和研究,提出一些新的分析框架和理论成果。我们欢迎和支持中国经济学家的这种努力。

需要说明的是,由于中国的改革开放是人类历史上史无前例的社会实验,到目前为止,这一实验仅仅拉开序幕而远未结束,加之现代经济学理论和方法本身的局限

性,因此,这些著作对改革经验的探索和总结在资料上和理论上都不可避免地具有相对性,有待于逐步的深化和发展。我们将继续出版更具深度和远见的研究成果。

我们出版这套丛书的目的,既是为了鼓励经济学家进行理论创新和探索,又是希望经济学家之间能展开严肃、认真、求实的学术讨论,以此来推动以马克思主义为指导的中国经济学的发展,进而推动中国改革和开放的进程。

“中国改革 30 年研究丛书”编辑委员会

2008 年 10 月

前言

回顾中国过去的 30 年,中国经济的迅速崛起几乎超出了所有人的预期。对于一个 30 年前还是商品高度匮乏、人民生活水平低下、国民经济到了崩溃边缘的人口大国,30 年后国内生产总值(GDP)已经名列世界第四,平均年增长率接近 10%,而这一切又发生在一个发展中的社会主义国家。这个事实首先令西方学者和观察家感到困惑。西方人的这种困惑在 20 世纪 70 年代曾经出现过,那一次是日本经济的崛起。西方人短时间内无法接受一个非西方国家能够在经济上与西方世界最发达的国家平起平坐,之后经过相当一段时间才终于在心理上接纳了这位东亚的新成员。这一次中国之崛起在思想和价值方面所带来的冲击波,我相信,远比日本崛起来得大,因为中国不仅是一个非西方国家,而且还是一个在政治和经济体制上与西方国家有着重大区别的国家。

平心而论,中国经济的奇迹对于中国人来说同样难以置信。如果说西方人的困惑在于他们不了解中国,而中国人的困惑则在于我们太了解中国。我们太熟悉中国政治和经济体制当中的各种弊端,我们太熟悉中国技术的落后,我们太熟悉中国人均资源的匮乏。打一个夸张一点的比喻,中国经济就如同一辆在高速公路上飞速奔跑的旧车,西方人作为局外人不理解为什么这么旧的车还能够一路高速行驶,认为里面一定有神秘装置;而坐在车内的中国人,发现满车的装置简陋,心里也禁不住老犯嘀咕:这么旧的车为什么还能够一路狂奔?

这种普遍的困惑说明,关于大国崛起的起因,关于经济增长的条件和机制,关于中国经济的奇迹,我们知道的还是太少。我们需要重新审视中国的过去,重新认识和估价中国经济、政治和

其他制度所包含的独特因素，正是这些因素使得中国经济在相对短暂的时期内迅速起飞。

本书就是理解中国行政体制中所包含的独特因素的一种尝试，它记录了我个人关于中国地方官员的激励与政府治理问题的一些观察和思考。我试图把中国经济的高速增长及其长期积累的各种问题与中国地方官员的激励和政府治理的独特制度联系起来。在整本书里，我想强调的是，中国当今地方官员的激励和治理模式的一些重要特征一直蕴涵在两千多年以来中国传统的官僚体制之中。无论是毛泽东还是邓小平，他们的施政理念都是最大限度地激活和发展这些特征，以推动中国的经济发展，然而结局却大不相同。近年来中国所发生的一系列变化又使得中国地方政府治理模式面临前所未有的挑战，并且正在经历着艰难而重要的转型。我们需要在一个系统的理论框架下去理解中国政府治理的过去和正在发生的变化。在中国改革开放 30 年之际，国内许多学者都在对中国这 30 年所走过的历程进行反思和总结。本书就算是我个人的一个反思和总结吧。

我在读博士期间开始对中国地方官员的激励和行为感兴趣。回国以后便有心写一本关于地方官员的书。这些年来，平时不仅跟踪和研读相关文献，每日浏览新闻和闲书时也格外关注与地方政府有关的内容。本书一部分内容来自过去的积累和近年来发表的一些相关的学术论文，但更多的内容是最近一年来的研究成果。

说起来只是一本小书问世，在整理自己所欠付的学术“债务”时发现，需要鸣谢的师长友人可以拉出一个长长的名单。虽然无法一一列举，但首先需要特别感谢的是我在斯坦福大学的导师青木昌彦教授。青木教授不仅在博士论文写作期间给予我无数细心的指点、评论和建议，毕业以后也一直鼓励我继续从事地方官员激励的研究，每次见面都会问及研究进展，并提出富有

建设性的意见和建议。我从另外两位导师 B. Douglas Bernheim 和 Antonio Rangel 身上受益同样巨大,他们严谨、犀利和深邃的思想给我留下深刻印象。在斯坦福大学经济系求学期间有幸得到钱颖一教授耳提面命的教诲,亲眼目睹和见证了他的诸多经典论文的生产过程。我对中国地方官员问题的浓厚兴趣在很大程度上就来自于他的开创性工作和平时无数次的讨论和交流。钱老师对我的学术影响之深在本书可以得到很好的印证。

我想借此机会感谢我的合作者李宏彬和陈焜,我们在一起合作完成的论文成为本书的一个重要基础。在本书完稿之前曾有机会向香港中文大学的车嘉华讨教,受益匪浅。实际上在过去十年间我们围绕着本书的主题就曾有过数次深入交流,令我收获很大。

本书关于“行政逐级发包制”和“政治锦标赛模式”的部分内容 2007 年 8 月至 11 月间分别在天则经济研究所、复旦大学社会主义市场经济研究中心、浙江大学民营经济研究中心宣讲过,对于张曙光教授、张军教授和史晋川教授的盛情邀请以及与会者许多富有启发性的评论和建议,在此一并致谢。

在过去六年的时间里,我所在的工作单位——北京大学光华管理学院提供了良好的学术环境和氛围,尤其是应用经济系的同事和学生给了我很多的支持和鼓励。如果没有这样一个可以安心做学问的环境和同事之间频繁的思想交流,很难想象我会有信心从事本书的研究。我想特别感谢张维迎、蔡洪滨、陈玉宇这些年来对我研究工作的鼎力支持、合作和鼓励。另外,我的一些学生为本书的研究和写作提供了各式各样的热情协助,从数据收集到材料的准备,特别值得提及的是陈永伟、杨殊威、陶靖和余婧文同学的辛勤投入。

我也要特别感谢上海世纪出版集团社长陈昕先生和复旦大

学新政治经济学研究中心的史正富教授，他们联袂主编“中国改革 30 年研究丛书”，使我有机会参与这个意义非凡的课题研究项目。今年四月份在北京召开了丛书中期报告会，陈平、肖耿、陈昕、史正富等诸位教授、专家对本书的初稿提出了中肯和令人鼓舞的评论和建议。格致出版社的钱敏女士为本书做了出色的编辑工作，认真仔细地核对文献，校正文字，使本书避免了许多不该有的错误。

近三年来，我在地方官员的激励和行为方面的研究得到了国家自然科学基金面上项目的资助(项目批准号 70573008)，本书也是该项研究的一个阶段性成果，特此感谢。

最后应该感谢我的家庭。因为忙于写书和其他的教学研究工作，无暇照顾家庭，两年来妻子带着幼小的女儿文文一直远在哈尔滨，我岳父、岳母为照顾文文倾注了大量的心血，他们默默的牺牲和奉献令我感激不尽。我猜想，两岁的女儿最不能理解的也许就是爸爸总是出现一段时间就神秘地不见了，希望以后能够向她解释明白。

周黎安

2008 年 10 月于北京大学

目录

1 导论 / 1

- 1.1 地方政府与中国经济增长之谜 / 1
- 1.2 地方政府的独特地位 / 4
- 1.3 “把政府激励搞对” / 13
- 1.4 本书的基本内容 / 18

2 政府内部的激励与治理：理论背景 / 25

- 2.1 经济学的激励与治理理论 / 25
- 2.2 政府组织中的激励与治理 / 41
- 2.3 政府间关系：分权与财政联邦主义 / 48

3 行政逐级发包和属地管理 / 54

- 3.1 中国政府间关系的特征：文献回顾 / 54
- 3.2 属地管理与行政逐级发包：历史原型 / 57
- 3.3 古代行政逐级发包制的内在逻辑 / 66
- 3.4 建国以来政府间关系架构的演变 / 72

4 政治锦标赛模式 / 87

- 4.1 逐级淘汰的政治锦标赛模式：基本描述 / 89
- 4.2 有效实施的前提和条件 / 92
- 4.3 政治锦标赛作为一种激励机制 / 95
- 4.4 干部人事制度的调整与改革 / 102
- 4.5 干部异地交流制度及其效果 / 108
- 4.6 政治锦标赛的成本 / 114

4.7 最近的发展 / 119

5 转型中的地方分权 / 123

5.1 改革之前中央与地方的关系 / 123

5.2 改革以来的地方分权 / 127

5.3 条块关系的演变与最近的发展 / 139

5.4 县乡基层政府间的关系:历史演变 / 145

6 转型中的财政分成 / 154

6.1 改革前中央与地方的财政关系 / 156

6.2 传统体制下的财政激励与承诺问题:进一步的分析 / 164

6.3 财政包干与分税制改革 / 169

6.4 预算外财政 / 179

6.5 省及以下政府间的财政关系 / 184

7 行政发包与晋升竞争:理解中国地方政府治理的一个分析框架 / 190

7.1 纵向发包和横向竞争 / 191

7.2 中国行政体制的“集权一分权”悖论及其解释 / 201

7.3 政府层级间的“责任状”和“数目字管理” / 207

7.4 地方政府治理的变迁与中国经济增长之谜 / 214

7.5 传统地方政府治理的弱点 / 224

8 区域经济竞争与合作:地方官员激励的影响 / 233

8.1 区域互动中的地方保护主义、重复建设与过度竞争 / 233

8.2 被忽略的角落:行政区交界地带的经济发展问题 / 242

8.3 地方官员的激励与合作:理论及其解释 / 245

8.4 区域经济互动中的“抱团竞争” / 259

9 地方政府与企业 / 263

- 9.1 地方政府与国有企业:历史与现实 / 263
- 9.2 地方政府与国有企业:理论分析 / 271
- 9.3 地方政府与乡镇企业的兴盛 / 278
- 9.4 政企关系的新特征 / 291
- 9.5 从“经营企业”到“经营城市” / 298
- 9.6 中国地方政府公共服务的差异:一个理论假说及其证据 / 306

10 地方政府治理的改革 / 311

- 10.1 问题与挑战 / 311
- 10.2 地方政府治理的转型 / 314
- 10.3 从发包制向官僚制过渡? / 322

参考文献 / 325

1 导论

1.1 地方政府与中国经济增长之谜

中国经济自 1978 年改革开放以来保持了近 30 年的高速增长,被世人誉为“增长奇迹”。中国经济增长奇迹至少表现为两个方面:首先是国内生产总值(GDP)增长速度快、持续时间长。从增长速度来讲,自现代以来,目前还没有任何一个大国能在 30 年间保持每年将近 10% 的增长速度,日本的高速经济增长也只持续了 20 年。按照中国经济目前的发展趋势,许多学者估计,中国的高速增长很可能不止 30 年,有可能长达 40 年,甚至更长。其次是中国经济的国际竞争力大幅度提高,中国从一个基本处于封闭状态的经济体成长为高度开放、极具竞争力的经济体。2007 年中国外贸总量首次超过亚洲排名第二、第三位的日本及韩国之和,据世界贸易组织的最新预测,中国有望在 2008 年超过德国,成为世界上最大的商品出口国。截止 2008 年上半年,中国的外汇储备高达 1.82 万亿美元,雄居世界第一。

从经济理论的角度看,中国增长奇迹的神秘之处在于其“非常规”的性质:经济增长理论所强调的若干增长条件,如自然资源禀赋、物质和人力资本积累以及技术创新能力,中国与其他国家相比并无独特之处,在人均资源禀赋、国民教育的普及和企业技术创新方面甚至处于较低的水平。按照这些理论的预言,中国不应该有经济奇迹发生。中国物质资本的积累率一直处于较高的水平,但是问题在于,为什么中国能够维持如此高的投资率水平?

由于道格拉斯·诺斯的开创性贡献(North and Thomas, 1971; North, 1981),近年来经济学家开始关注制度尤其是经济和政治制度对经济增长的重要作用。物质和人力资本的增长以及技术进步被认为只是增长的结果,而不是增长的内在源泉,更深层次的决定因素是一国的制度安排。最近有大量的研究表明,一国的司法制度对金融市场和经济的发展有着巨大影响,而政府的结构以及政府面临的权力约束也同样影响经济增长(Shleifer and Vishny, 1993; DeLong and Shleifer, 1993; La Porta et al., 1998)。以 Acemoglu 为代表的经济学家最近一系列的开创性工作从理论到实证进一

步揭示了产权保护制度对于长期经济增长的关键性意义。^[1]然而,这些重要文献的相继问世愈加凸显出中国高速增长的特论性质。正像 Allen 等(2005)所指出的那样,按照西方主流文献所列出的评判标准,La Porta 等(1998)和 Levine(2002),中国目前的司法及其相关制度,如投资者保护、公司治理、会计标准和政府质量均排在世界大多数国家的后面。但是,中国在过去 30 年一直是世界上增长速度最快的国家之一,这又如何解释呢?

上述讨论是不是意味着产权保护、司法、金融体系还有其他相关的制度安排就不重要了? 制度安排显然是重要的,因为任何投资都需要在一定的激励下发生,如果经济参与人感觉到投资的收益存在被剥夺的威胁,投资的热情就会下降,甚至消失。William Easterly(2005)指出,增长需要提供“合适的激励”才会发生,因为人们确实对激励做出反应。而影响这一激励的任何因素都会最终影响经济增长。根据这个观点,中国的高速增长的背后一定有与之相对应的强大激励和提供这些激励的制度安排。问题的关键在于,中国提供这些激励的制度与西方世界标准的范式会很不相同,会具有很多“本土”的特色。为了解释中国的经济增长,我们必须寻找那些具有中国特色的支持增长的制度安排。

本书关于中国地方官员激励和政府治理的研究就是试图提供一种关于中国经济增长的政治经济学的解释,即所谓的生长的政治经济学,在这种解释中,我们强调中国解决政府官员激励和政府治理问题的独特方式。

在过去 30 年间,中国地方政府在地区经济增长中扮演了一个非常重要的角色,地方官员寻求一切可能的投资来源、推动地方经济的发展的热情在世界范围内可能也是罕见的。在改革开放过程中,地方政府是破解旧体制弊端、孕育制度创新的重要力量。中国许多重要的改革都是由地方政府发起、推动和直接参与的,成为中国改革进程中最亮丽的风景之一。作为中国改革起点的农村联产承包责任制是安徽省凤阳县小岗村的村干部和村民冒着生命危险率先发起,从县委书记、地委书记到省委书记顶着各种政治压力鼎力支持,这项政策得以在安徽推行,然后波及全国,揭开了中国农村经济

[1] Acemoglu 和 Robinson(2004)对这方面的理论与实证研究的发展做了系统的文献综述。

改革的序幕。扮演改革开放“窗口”和“桥头堡”作用的经济特区是中国改革开放的伟大创造,它的最初形式是当时的广东省委向中央汇报时提出的想法,得到邓小平等当时的国家领导人的大力支持。经济特区无数成功的改革实践,如外贸体制的改革、用工制度改革、土地有偿使用转让、行政体制改革、地方大部制改革等等,就来自地方政府和企业的通力合作和大胆尝试,然后经中央的总结和宣传,在全国推广。曾经被邓小平誉为“异军突起”的乡镇企业开创了我国农村工业化的独特道路,一度在我国工业中占有“半壁江山”,而它们的主体部分就是由乡镇政府、村委会所有,乡村干部直接或间接经营的公有制企业。在改革早期,农村的私有企业在当时的经济体制下面临各种严重的约束,从国家政策、意识形态到原材料购买和产品销售都没有多少生存空间,甚至在国家工商行政管理机构都无法注册,获得一个合法的身份和公章。然而,正是在乡镇政府的“默许”下,这些私有企业被戴上了“集体企业”的“红帽子”,温州地区的地方政府甚至大胆为这些非公有制企业量身定做了一个新名字——“股份合作制企业”,使其在国家工商部门获得了合法身份。还有从 90 年代中后期席卷全国的“经营城市”运动也是由地方政府发起,以土地的有偿利用和盘活城市资产为核心理念,改造城市,大规模修建城市基础设施,彻底改革了长期以来依靠单一财政投入和政府经营的城建模式,使城市的公共基础设施和经济活力大为改观。虽然经营城市因为土地拆迁、文物和生态保护等方面在社会上引起很大争议,它尚有许多需要改进和完善的地方,但是我们需要看到,在没有显著增加社会税收负担的情况下,地方政府主要利用土地有偿使用和转让制度,在相对短的一段时间里完成了绝大多数城市的改造和重建任务,建立了高度发达的城市基础设施和跨区域的交通运输网络,为中国经济的持久增长打下了坚实的物质基础。

然而,在很多发展中国家和转型国家,政府的表现并不令人满意。正是一些糟糕的政策和糟糕的政府,导致了许多少数国家经济长期的落后。William Easterly(2005)尖锐地指出,在影响经济增长的各种因素中,“头号杀手”便是政府,政府的无能、腐败和低效率对经济增长产生了致命性的危害。为什么中国的地方政府能有这么高的激励去推动地方的经济增长?为什么在大多数的发展中国家很难激励这些政府官员去推动当地的

经济发展,而中国却能做到这一点?中国是如何解决地方官员的激励与政府治理问题的?

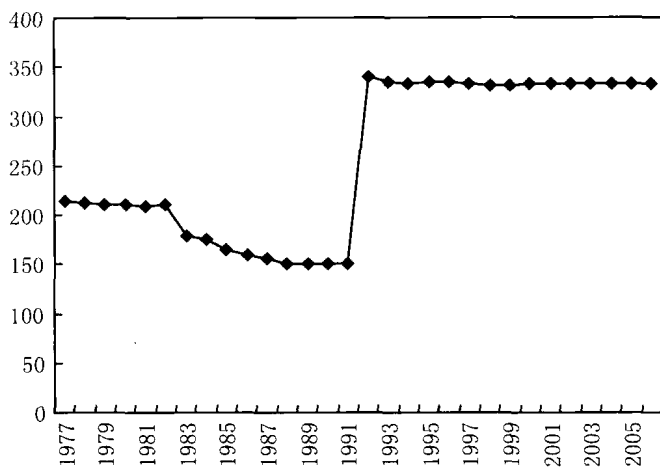
与此同时,我们也注意到,与中国高速经济增长相伴随的是许多经济社会问题的长期积累,程度相当惊人。比如引起社会高度关注的粗放型增长方式、收入分配不平等、地区差异、环境恶化、医疗保障体系落后、市场秩序紊乱、少数官员腐败与政府职能错位问题等等。这些问题的长期存在威胁着中国经济的可持续发展。所有这些问题都属于社会公共产品的供应不足,是“政府失效”的产物,都与地方政府的激励和行为有着千丝万缕的内在联系。如果我们认为地方政府和地方官员在中国经济增长中扮演了极其重要的角色,那么这一系列经济社会问题又是如何与地方官员的激励和政府治理的模式联系在一起的呢?我们目前还缺乏一个前后内在一致的理论框架,能够将中国增长的奇迹和面临的各种问题同时予以解释。

面对中国经济增长的各种问题,中央及时提出了科学发展观和“和谐社会”的新施政理念,旨在转变经济增长方式,缩小地区差异,保护生态环境,让经济增长的成果能够惠及广大民众,使民众走共同富裕的道路。科学发展观的提出是对传统激励与增长模式的反思和修正,对于实现中国经济增长治理的转型具有指导性意义。但为了更好地阐释和贯彻科学发展观,我们必须深入理解传统增长模式的激励基础,其中地方官员的激励无疑是其中最为关键性的一部分。本项研究把重点放在地方官员的激励和地方政府的治理问题,希望可以为寻找科学发展观所需的激励机制提供一些有益的见解。

1.2 地方政府的独特地位

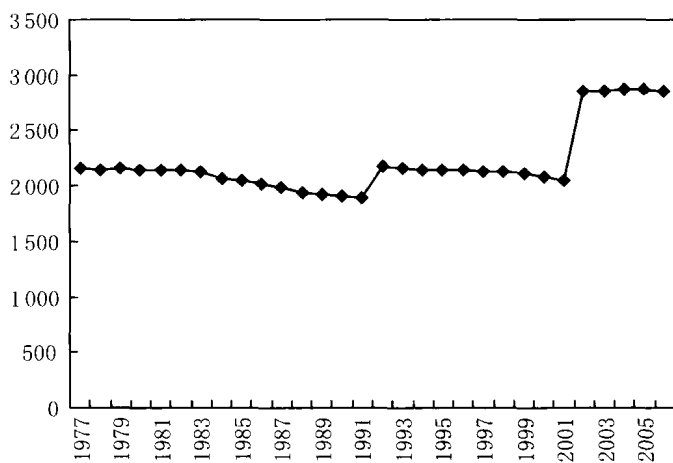
截止 2006 年,中国共有 31 个省级单位(市、自治区),333 个地市级单位(其中地级市 283 个),2 860 个县级单位和 41 040 个乡镇单位。图 1.1 和图 1.2 分别给出了自 1977 年以来全国历年地市级单位数和县级单位数。从图中可以看出,全国地市级单位数自 1983 年市管县改革以后持续下降,但 1993 年之后有一个大的飞跃,从大约 150 个上升到 333 个,然后一直稳定在

这个数目左右。县级单位数从 1977 年至 2002 年大致比较稳定,在 2002 年之后有一个较大幅度的上升。



资料来源:历年《中国统计年鉴》。

图 1.1 全国地市级单位数:1977—2006 年



资料来源:历年《中国统计年鉴》。

图 1.2 全国县级单位数:1977—2006 年

为了理解地方政府在中国行政体制和中国经济当中的独特地位和作用,我们可以先看一组数字,获得一些初步的概念。首先,让我们看改革开放以来地方政府(包括从省到乡镇的各级地方政府)的收支总规模在全国