

当代金融学文库

中国区域经济发展中的 地方政府投资行为分析

李国峰著

 企业管理出版社
ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

当代金融学文库

图例 (CIP) 数据

中国区域经济发展中的地方政府投资行为分析

出版年: 2008.2

ISBN 978-7-80197-980-2

李国峰 著

中国区域经济发展中的 地方政府投资行为分析

李国峰 著

中国区域经济发展中的地方政府投资行为分析

李国峰 著

企业管理出版社

ISBN 978-7-80197-980-2

企业管理出版社

北京市海淀区紫竹院南路13号

http://www.emph.cn

发行部: 08414643 编辑部: 08414644 邮购部: 08413823

电子邮箱: xie@emph.cn

北京天元印刷有限公司

新华书店

330毫米×170毫米 16开 13.2印张 245千字

2008年6月第1版 2008年6月第1次印刷

32.00元

企业管理出版社

吴育英 吴育英 吴育英

图书在版编目 (CIP) 数据

李文学编金升岩

中国区域经济发展中的地方政府投资行为分析/李国峰著. —北京: 企业管理出版社, 2008. 5

ISBN 978 - 7 - 80197 - 986 - 5

I. 中… II. 李… III. 地方政府—政府投资—经济行为—研究—中国
IV. F832. 48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 065623 号

李 国 峰

书 名: 中国区域经济发展中的地方政府投资行为分析

作 者: 李国峰

责任编辑: 张 蕾

书 号: ISBN 978 - 7 - 80197 - 986 - 5

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编: 100044

网 址: <http://www.emph.cn>

电 话: 出版部: 68414643 发行部: 68414644 编辑部: 68428387

电子信箱: 80147@sina.com zbs@emph.cn

印 刷: 北京天正元印务有限公司

经 销: 新华书店

规 格: 230 毫米×170 毫米 16 开 13.5 印张 242 千字

版 次: 2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 39.00 元

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换

摘要

(一)

区域经济发展不均衡问题，许多年来一直是国内外经济理论学界和政策制定者们共同关注的宏观经济问题。诸多的研究成果，虽已将区域间客观存在的经济发展不均衡问题视为一个众所周知的不争事实，然而却在研究和探讨区域间经济发展不均衡的成因时，则众说纷纭、莫衷一是。除了既有的“历史基础论”、“发展区位论”和“资源禀赋论”外，近几年较为成熟和流行的观点，则是将区域间经济发展的不均衡主要归因于区域间经济发展政策与制度的显著差异，即“政策—制度梯差论”。发达国家与发展中国家区域经济发展的历程均表明，政府在区域经济的发展过程中一直处于主导、参与和调控地位，区域经济发展过程同时也是区域经济发展政策与区域资本制度变迁的过程，无论是制定区域发展战略的中央政府，还是具体实施区域发展战略的地方政府，都只能在特定的政策与制度背景下按特定的方式发挥其投资职能作用。中央政府和地方政府在特定政策与制度背景下发挥其投资职能所采取的特定方式，客观地体现为中央政府和地方政府的投资行为差异。

所谓地方政府的投资行为，是指地方政府以直接和间接投资方式从事投资及其对所辖区域内其它经济主体的投资活动进行管理的行为。就经济学意义而言，国家设立地方政府是为了以较低的成本费用较好地发挥政府的作用。地方政府投资行为合理，不仅有利于实现该地区经济的全面、协调、可持续发展，而且有利于促进整个国家区域经济发展战略的实现，有效增强国家的综合国力和提高广大人民群众日益增长的物质文化生活水平；相反，若地方政府投资行为不合理，则势必导致有限投资资源配置的浪费和低效，造成投资活动盲目攀比和无序竞争，最终导致和阻碍着区域内和整个国家经济发展水平的提高。这表明地方政府投资行为是影响区域经济发展的一个制度变量。无疑，就加快社会主义市场经济建设的当今中国而言，研究区域经济发展中的地方政府投资行为问题，具有十分重要

的理论与现实意义。

首先,有利于促进地方政府投资行为理论研究的创新。在传统计划经济制度下,受中央政府高度集权的制约,长期以来中国的地方政府始终处于职能不清的模糊状态,政府行为理论研究自然大多集中在中央政府职能的界定上,地方政府长期以来只是作为中央政府的政策执行者而存在,因而缺乏独立调控投资和配置资源的职能。改革开放30年来,随着放权让利政策特别是分税制的实施,地方政府的投资自主权不断扩大,地方政府配置和调控资源的能力明显增强,相应地地方政府在投资职能活动中行政权力泛化现象也愈演愈烈,加之缺乏健全完善的生产要素市场、相容的激励机制与对称的约束机制,地方政府侵占市场与企业投融资权利的行为屡见不鲜。为了实现整个国民经济的全面、协调、可持续发展,加快中国市场经济的发展进程,中央政府只好无奈地运用计划经济制度条件下惯用的投资权“收—放—收”模式,对地方政府的投资行为进行宏观调控,从而在一定程度上造成地方政府投资权力的不稳定,表明现有的地方政府投资行为方式规范与调控缺乏必要的理论指导。为此,研究中国区域经济发展的地方政府投资行为问题,有助于从健全、完善中国社会主义市场经济体制和实现中国区域经济全面、协调、可持续发展角度出发,合理借鉴现代西方政府经济理论,科学界定中央政府与地方政府的投资职能,有效理顺政府与企业、政府与居民、中央政府与地方政府间的投资权责利关系,为矫正和规范地方政府投资行为提供有效的理论指导。

其次,有利于深化认识和把握区域经济发展不均衡的深层次成因。新中国成立50多年来,国家先后采取了诸如区域均衡发展战略、区域非均衡发展战略、区域协调发展战略、西部大开发战略、振兴东北老工业基地战略等一系列区域发展战略与相关投资政策,旨在缩小区域间发展差距;但区域间的经济发展差距不仅尚未有效缩小,相反不断扩大,呈现出发散态势。这无疑表明,区域间经济发展的不均衡并非完全源于表面的“历史基础”、“发展区位”和“资源禀赋”的差异,而在于区域间宏观区域经济发展政策利用水平、资本积累方式、区域资本制度等体现不同区域地方政府投资行为动机与行为方式的深层次影响因素。研究中国区域经济发展中的地方政府投资行为问题,有利于深刻认识和揭示地方政府投资行为差异与区域间经济发展差异的内在联系与关联程度,从而为研究与探讨区域间经济发展差距的根本成因提供了新的方法论。

再次,有利于促进区域经济发展制度的创新。无论是在中央政府高度集权的计划经济制度下,还是在改革30年来所实行的以放权让利为主要内容的半市场

化(即生活品已基本市场化,而投资活动所必须的生产要素市场化程度过低)经济制度下,政府在投资资源的配置与调控管理过程中,起着主导和决定作用。同时,由于中央政府与地方政府在利益取向、行为动机上存在显著差异,两者间的投资行为也相应表现出明显的差异。为了实现区域福利最大化,地方政府依靠诸如设置阻碍生产要素合理流动的行政壁垒、实行行业投资的地方保护、采取税收优惠比拼争抢民间资本与外资等业已异化的投资行为开展投资活动,这不仅严重阻碍了整个中国市场经济发展的进程,而且极大地妨碍着市场在资源配置方面基础性调控作用的发挥,非常不利于优化资源配置和提高资源配置效率。无疑,研究中国区域经济发展中的地方政府投资行为问题,有助于认识和把握现阶段中国区域经济发展中资本制度创新的条件与动因,谋求建立、健全和完善激励相容、约束对称的资本内在运行机制,探讨矫正和规范地方政府投资行为的良策,从根本上消除因地方政府投资行为抑制而产生的区域资本制度抑制,有效提高资源配置的效率。

最后,有利于全面树立和落实科学的发展观。采取越俎代庖方式由政府替代市场调控资源配置,是50多年来中国区域经济发展的基本特征。与这一特征相适应的则是,地方政府发展观念与投资行为的严重扭曲,有的把“发展是硬道理”简单理解为“增长是硬道理”,有的把“以经济建设为中心”视为“以速度为中心”,有的则不惜以牺牲资源、环境为代价追求产值,有的则不顾地区发展实际盲目攀比、重复投资,甚至弄虚作假,贪大求洋,利用行政权力大搞“政绩工程”、“形象工程”,普遍走上了一条粗放型外延经济增长与发展道路,背离了科学发展观的真正内涵,人为降低了区域经济发展的质量与效益,为此付出了惨痛的代价。在中央政府极力倡导树立和落实科学发展观的今天,研究中国区域经济发展中的地方政府投资行为问题,有利于从理顺地方政府利益关系、合理界定地方政府投资职能、促进地方政府投资职能转换和加快地方政府管理制度改革入手,督促地方政府与时俱进、更新发展观念,全面树立和落实科学发展观,按照“打造一个有限与有效政府”的原则要求,建立和健全区域经济发展协调机制,以适应经济全球化和区域经济发展一体化的基本要求,实现区域共同发展,有效提高中国区域经济的发展水平。

诺思(1990)认为,制度是社会的博弈规则,或更严格地说,是人类设计的制约人们相互行为的约束条件。这些约束条件既可以是非正式的(如社会规范、惯例、道德准则),又可以是有意识设计或规定的正式规则。正式规则包括政治规则(宪法、政府管制等)、经济规则和合同。经济规则用来界定产权,及使用

和处置经济资源并从中获取效用和收益的权利束；合同则是一种关于物品使用和交易的可执行的协议，它受产权规则的制约。经济博弈的正式规则不可能由博弈制中的参与者自行制定或变更，它们的确立必须先于博弈过程。于是，诺思在对博弈规则和博弈参与者（组织及其政治企业家）作了明确区分后提出：博弈参与者即规则制定者，是推动制度变迁的主体。显然，在诺思看来虽然正式规则的实施对博弈过程而言是外生的，但现成的博弈规则所内在固化的权利结构则决定了博弈参与者的交易方式选择与创新动机，因而在根本上导致了伴随相对价格（效用与收益）变动而产生的对新规则的有效需求，最终由此推动制度的变迁与演进。“当共同的规则集合施加于两个不同的社会，虽然规则相同，但是，实施机制、实施方式、行为规范以及行为者主观模式都不一样。于是，真正的激励结构和被认知的政策后果也就不同。因此，同一的相对价格的基本变动或者施加同一的规则将对制度安排各异的社会产生迥然不同的影响（诺思，1990）”。无疑，诺思是将经济活动中的制度变迁过程辩证地描述成作为外生规则的制度与决定博弈参与者的行为的内生权利机制良性互动且有机博弈过程。制度变迁的真正动因则是实现各参与者间的权利均衡，但制度变迁的基础则是经济运行的高效率。

自1949年10月1日中华人民共和国成立以来，中国的经济体制经历了以计划经济为核心的集权制度、计划与市场并存的分权制度以及正在努力创新和建立的市场制度三个显著不同的制度时期，从中国总体经济制度变迁的过程看，虽然是渐进式的，但它仍集中体现为国家权力中心（其代表为中央政府）与地方以及下层各利益集团之间的交易、谈判与妥协过程（罗金生，2003）。不同时期，由于不同参与者会因其利益取向差异而生成不同的利益集团，并采取完全不同的策略进行资源控制权及与之相对应的控制收益博弈，因而，在不同时期形成了旨在内在调节和协调各博弈参与者权利结构但以外生博弈规则方式出现的完全不同的制度。诚然，经济过程中的制度变迁的方向与路径取决于不同利益集团间的力量对比与博弈强度，制度变迁的过程也就是既定的社会结构条件下不同利益集团权利取向博弈而产生的制度创新过程。

（二）

基于以上的原因，本文在全面回顾和诠释西方政府经济行为理论、区域投资理论、制度影响理论和制度变迁理论的基础上，以区域经济发展不平衡且差距不断扩大、不同地方政府的投资行为差异是导致区域经济发展差异的深层次原因、地方政府职能泛化与其有限财权不相称必然导致地方政府投资行为异化、打造一

个“有限”与“有效”政府是消除地方政府投资行为异化的最根本的途径这四个基本命题为主线,以地方政府的利益最大化取向及由此而产生的对资源控制权的博弈为核心,运用理论联系实际的马克思主义方法论,采取理论探讨与实证分析相结合、静态评价与动态分析相结合、归纳方法与演绎方法相结合、个人理性分析与集体理性分析相结合及博弈均衡与一般均衡相结合的研究方法,深入分析了中国在1950—1981年实行的高度集权计划经济制度和1981年开始实行的分权制度下地方政府投资行为动机、约束条件、博弈策略及与之相关的制度变迁供需因素,并对经济全球化和区域一体化发展条件下实现中国区域经济全面、协调、可持续发展过程中地方政府投资行为矫正与规范问题进行了有益探讨。全文共分为七章,各章的主要内容是:

第一章:导论。除着重阐述选题的意义和对既有的研究成果进行简要评价外,明确界定了地方政府投资行为的研究范围,给出了有关地方政府投资行为的若干假定,概述了地方政府投资行为与制度变迁的内在联系,并提出了研究中国区域经济发展中地方政府投资行为问题的逻辑思路和本文的基本结构。本文认为,区域经济发展不平衡且差距不断扩大是一个发达国家与发展中国家共同面临的世纪性难题,不同地方政府制定的不同资本制度及与之相关的不同投资政策必然造成地方政府的投资行为差异,而地方政府的投资行为差异是导致区域间经济发展差距扩大的深层次原因。于是,本文以地方政府属于有限理性经济人、其行为具有一致性和追求利益最大化作为内在的假定条件,研究了中央政府高度集权的计划制度和中央政府与地方政府适度分权制度条件下地方政府投资职能泛化与其有限财权不相称所产生的地方政府投资行为异化现象,以及地方政府投资行为异化对区域经济发展的影响,并提出打造一个“有限”与“有效”政府、适时转变地方政府的投资职能、有效矫正和规范地方政府投资行为是消除地方政府投资行为异化、实现区域经济全面、协调、可持续发展的最根本途径。

第二章:关于地方政府投资行为理论的回顾。自17世纪中叶至20世纪90年代,西方经济学界先后产生了重商主义、重农主义、经济自由主义、保护主义、凯恩斯主义、瑞典学派、新古典综合派、新剑桥学派、货币主义、理性预期学派、新凯恩斯主义等一系列具有不同经济理论与政策主张的经济学流派和政府行为理论,由于对政府在经济中的作用认识不同,不同的经济学派和政府行为理论对政府是否干预经济的态度也完全不同,于是便产生了长达三四百年源于“政府干预”与“经济自由化”问题争论的多种西方政府经济理论。本文之所以对其进行系统的描述、比较与评论,是为了深刻把握这些正统经济学分析框架与

理论的实质,运用历史累积的理论研究成果,寻觅和探讨地方政府行为产生与变迁的理论基础。

第三章:区域投资理论及其对地方政府投资行为的影响。本章着重对区域投资理论与地方政府投资行为间的内在联系及其影响方式进行探讨。自1776年亚当·斯密提出国际分工绝对成本理论以来,区域投资理论经历了四个历史发展阶段,即以比较优势理论为核心的研究国际间区域投资与发展的产业布局投资理论,以农业区位、工业区位和贸易区位为核心研究区域内不同产业的企业投资区位选择的传统区位投资理论,以研究经济与政治制度对生产力布局及区域经济发展的影响为核心的马克思主义区域投资理论,以及以研究当代区域经济增长和投资策略为核心的现代区域投资理论。不同的区域投资理论,对地方政府区域经济发展战略、策略与投资政策的选择具有不同的诱导作用,如区域不平衡发展战略与区域平衡发展战略、梯度推移战略与反梯度推移战略、极化战略与扩散战略等,无不都是区域投资理论应用于现实区域经济发展政策的结果。不同的区域经济发展政策与资本制度,对于具有利己性的地方政府而言,必将导致投资行为的差异。

第四章:地方政府投资行为选择的制度基础。自19世纪末20世纪初开始,以凡勃伦为代表的制度学派突破了正统经济学分析框架的限制,将制度的产生、发展与作用机理引入经济学分析框架之中,并用“累积因果论”来解释制度的变迁,从而实现了经济学研究方法的创新与革命。随后,以科斯、诺思为代表的新制度经济学派又在前人的研究成果基础上从产权理论、意识形态理论和国家理论的角度,对政府职能进行了制度分析,并提出了“诺思悖论”;芝加哥学派的代表人物斯蒂格勒等经济学家,则对政府规制理论问题进行了卓有成效的探讨;肯尼思·阿罗、布坎南等为代表的公共选择学派经济学家,则从“政府失灵”的角度诠释了现有公共决策体制与方式的缺陷;世界银行的专家们对有效政府问题进行了有益探讨。无疑,上述制度影响与制度变迁理论为本文进行地方政府投资行为选择分析提供了制度前提。诚然,地方政府可以利用政府规制调控和矫正市场失灵,但若盲目利用政府规制来实现其投资行为动机与其利益诉求,则势必导致地方政府投资行为的异化和政府失灵。

第五章:集权制度下的地方政府投资行为分析。本章从全能型政府与集权制度形成入手,利用西方经济学中的相关政府行为理论和制度经济学理论,对1950—1981年中国所实行的中央政府高度集权的计划制度条件下所形成的“委托—代理制度”及其基本矛盾和地方政府投资行为动机、约束条件与博弈策略进

行探索与分析。制度经济学提示我们,计划经济的一个根深蒂固的遗产,就是整个社会的运行与资源配置的行政化。在计划制度条件下,资源的配置理所当然的在政府间依照等级制、运用行政化手段进行,政府的行政级别越高,则掌握的资源越多,资源配置的权力越大。作为国家权力中心的中央政府完全垄断着一切经济资源,并运用规制方式进行调控,采取“委托—代理制”方式在各级地方政府间进行资本配置的行政性分权式管理。虽然提倡“下级服从上级”的组织原则,籍此协调中央政府与地方政府间、政府与企业间不同利益集团的资源配置权利关系,但具有自身利益取向的地方政府仍希望运用寻租、搭便车、机会主义、内部人控制等方式与中央政府进行代理博弈,并将人为地扭曲信息以导致信息不对称、合同不完备作为博弈策略,其结果必然使经济短缺、软预算约束和父爱主义丛生。很显然,集权制度下的代理博弈是源于政府间调控目标一致而利益取向在一定程度上相左的、地方政府缺乏大规模获利机会条件下的一种行政博弈。其实,地方政府具有“双重”利益取向:其一,代理中央政府对辖内的资源配置权利机构进行管理与协调;其二,利用辖内企业的有效需求与中央政府进行代理博弈,以谋求中央政府对辖内企业的资金支持,为本地经济发展带来制度供给的外部效应。无疑,地方政府所具有的“双重”利益取向及与之相适应的长期代理博弈的最终博弈结果,这是导致中央政府财政压力下的微观制度需求,推动作为权力中心的中央政府提供制度供给,选择利于“财政甩包袱”的放权让利路径,采取分权模式实行渐进式的计划经济制度改革与创新。

第六章:分权制度下的地方政府投资行为分析。本章着重对1981年以来的中国经济体制改革,所实行的中央政府与地方政府间的适度分权制度所产生的地方政府投资行为异化与制度收益博弈问题,进行理性审视。改革开放30年来,尽管中国经济制度变迁与创新是渐进式的,但与中央政府高度集权的计划制度相比较而言,地方政府与中央政府间的博弈方式与博弈策略均发生了戏剧性变化。一是地方政府与中央政府间虽然仍是行政联接,但出于自身相对独立利益目标与责任约束,地方政府在相当程度上以推动地方经济增长为首要目标,而不再是执行宏观调控的主体和单一代理行使中央政府职能,其行为定式则是中央政策为我所用;二是地方政府与辖内企业间具有经济利益与经济目标的一致性,尤其是在偷逃税款与增长冲动方面,两者具有极强的共生关系,很容易结成利益共同集团,与中央政府进行博弈对峙,从而使得地方政府的博弈能力显得更强;三是地方政府一改集权制度下代理博弈中的行政性分权要求为分权制度下的制度收益博弈的经济性分权要求,力求获得无限的资源控制权,并通过资源资本化过程尽快

将资源控制权转化为控制权收益，将制度创新的外部性效益转变为内部性效益；四是随着企业非国有化改造进程的加快与所有制歧视的逐渐消除，地方政府的现实资源配置权日趋扩大，从而为地方政府实行其自身利益最大化创造了条件。于是，一方面，由于地方政府拥有了部分剩余索取权，不仅可以对下级监督代理人的监督动机增强，而且常常运用行政力量增强本地企业的竞争力和干预市场，如实行地方保护主义等；另一方面，由于地方政府相对于个人具有更强的组织集体行动的能力，它为使本地在制度安排与资源配置中居于有利地位，就力图通过讨价还价促使权力中心（中央政府）作出有利于本地经济发展的制度安排和政策制定，或者采取“上有政策，下有对策”的方式行使“退出权”，脱离权力中心的制度安排轨道，公开和隐藏地从事能导致本地收益最大化的制度创新活动（杨瑞龙，2002）。本章不仅对分权制度的形成与发展及其对地方政府投资行为的影响进行了理性审视和有益探讨，而且对分权制度下地方政府的投资行为约束条件与博弈策略进行了深入分析，评价和诠释了改革开放以来中国区域经济发展内在形成的差距及其制度成因。

第七章：有效矫正和规范地方政府投资行为。本章为研究成果的结论性意见，旨在深入研究有效矫正和规范地方政府投资行为的良策。即要在加快中国市场化发展的进程中，努力构造有效制度与有限政府，以矫正和规范地方政府的投资行为，建立起利于生产要素与商品合理流动的全国统一开放、平等竞争、规则健全、高效运行的市场体系。经济全球化和区域一体化，是21世纪世界经济发展的必然趋势。各国经济市场化，则是实现经济全球化与区域一体化的基础。为此，则必须按照市场化政府的要求实现地方政府职能转型，合理界定地方政府职能，科学规范地方政府投资行为。一是要合理选择和调整资源配置机制与区域发展战略，用“市场主导配置资源机制”取代“政府主导配置资源机制”、用“政府推进与市场增进相结合”的发展战略取代“政府控制”发展战略，理顺中央政府与地方政府在区域经济发展中的权利关系，促进区域内经济发展制度的创新，建立机会均等的资源配置激励机制，以取消区域内“资本制度抑制”，提高区域经济发展效率；二是要用政府监管取代政府所有，有效理顺地方政府与企业间的权利结构与资源配置关系，不断弱化政府的所有者职能，使政府的作用与其能力相适应，以防范和纠正“政府失灵”，充分发挥好市场调控资源配置的基础性作用；三是要建立健全和完善经济法治体系，着力消除分权制度下地方政府固化的权力经济倾向，打造一个自觉接受法制约束的有限政府，理顺地方政府的利益关系，明确地方政府投资权力与责任，实现政府职能由“控制型”向“服

务型”的转变,实现政府调控方式由“行政管制”向“经济管制”的转变,有效防范地方政府与官员寻租、搭便车、机会主义及内部人控制等不合理行为,努力降低区域制度创新成本;四是要加快区域发展制度创新,调整地方政府的权利结构,健全相容激励结构,真正建立起与地方政府投资权利结构相适应的责任约束机制和机会均等的激励结构;五是要消除区域发展的资本制度抑制和加快生产要素市场的体系建设,有效解决地方政府业已存在的地方保护、无序竞争、重复投资、攀比发展等不合理行为倾向,切实提高区域投资资源配置的市场化水平;六是要构建一个具有科学发展观的有效政府,即要在促进区域经济“以人为本”、全面、协调、可持续发展的基础上,全面提升地方政府的经济管理能力,适时弱化地方政府的经济建设职能和直接经营能力,通过打造一支精明强干的公务员管理队伍、健全和完善财税征管体系与信息传输体系、构建有利于市场经济发展的制度基础,重振地方政府的活力,增强地方政府的有效性。

(三)

本文研究的主要特色是将西方经济学的相关政府行为理论、区域投资理论及制度经济学理论,通过博弈均衡方法,引入到对中国区域经济发展中的地方政府投资行为分析,并进而重点研究制度变迁过程中地方政府投资行为动机、利益目标、约束条件及博弈策略等的变迁。所取得的主要成果有:一是系统地回顾、分析和评价了西方经济学关于政府行为理论、制度经济学关于制度影响理论与制度变迁理论、古典和现代区域投资理论研究成果,深刻揭示了这些理论研究成果与地方政府投资行为间的内在联系,为本文的深入研究提供了坚实的理论基础;二是运用制度变迁理论思路与博弈论分析方法,对中央政府高度集权制度和中央政府与地方政府适度分权制度下的地方政府投资行为问题进行了深刻剖析,客观地评价了集权与分权两种不同制度条件下地方政府的投资动机和行为效用,为研究中国地方政府的投资行为方式及其变迁提供了一个全新的分析框架;三是在深刻分析集权制度条件下中央政府与地方政府间“委托—代理制度”矛盾运动过程及其对不同层级政府间投资行为影响的基础上,明确提出软预算约束、投资短缺和出于公平而实行的区域平衡投资策略,是“委托—代理制度”长期矛盾运动的结果,从而为软预算约束等经济现象提供了合理的制度解释;四是在全面分析中央政府与地方政府实行适度经济分权的分权制度下地方政府投资博弈行为的基础上,明确提出地方政府投资行为异化的根源在于地方政府投资职能泛化与其有限财力的不对称,区域内“资本制度抑制”是导致欠发达区域经济发展落后的根

源,从而为有益探寻矫正地方政府业已异化的投资行为的政策与途径奠定了基础;五是主张依据东、中、西部地区经济发展的实际水平,分别运用市场增进、国家推进与市场增进相结合的方式替代国家控制型资本配置机制,充分发挥市场对资源配置的基础性调节作用,努力提高资本配置的市场化水平,建立起机会均等的资本配置激励机制,加快区域内资本制度的创新,为有效消除地方政府投资行为异化所产生的“资本制度抑制”和合理矫正、规范地方政府的投资行为提供了新的思路;六是主张从改革地方政府的行政体制和转变地方政府的行政管理职能入手,以“有限政府”和“有效政府”为核心,适时强化法制对地方政府投资行为的约束,以切实消除地方政府基于其“利己性”而产生的地方保护,促进全国统一的、运行有效的生产要素市场体系的建立和完善。这些政策建议对指导我国区域经济发展与地方政府行政体制改革具有一定的参考价值 and 指导作用。

关键词: 中国区域经济 地方政府 投资行为

Abstract

For years, disparity of regional economic development has been concerned as an important macro-economic problem by economists as well as policy makers both domestically and overseas. Though many researches consider the problem an existing issue, opinions vary in what caused disparity of regional economic development. Except for the Historical Basis Theory, the Development Location Theory, and the Resource Endowment Theory, the Policy-System Gradient Theory is among the popular, which attaches disparity of regional economic development to significant differences in policy and system. Experiences of both developed and developing countries show that government plays a leading, participating, and controlling role during the process of regional economic development, which is also the process of policy making and capital system evolvement. Both central government who frames the regional development strategy and local governments who implement the strategy can only exert their investment function through specific ways under certain background of policy and system. The specific ways central and local governments take under certain background of policy and system to exert their investment function falls into the differences between their investment behaviors.

The so-called local government investment behaviors include local government direct and indirect investment, as well as regulation of investment put up by other economic actors within the region. For economic sense, setting local governments is for lower costs of government functioning. The rational local government investment behaviors are helpful to regional economy's comprehensive, coordinated, and sustainable development, fulfilling the regional development strategy of the country, strengthening state power, and promoting citizens' standard of living. However, irrational local government investment behaviors can result in waste and ineffective allocation of the limited investment resources, causing irrational competition out-of-order, ultimately can hinder eco-

economic development within and outside the region. These show that government investment behavior is an institutional variable. Undoubtedly, as for the acceleration of socialist market economic construction in today's China, researching local government investment behaviors during regional economic development is pretty important both theoretically and in practice.

Based on the above reasons, this dissertation reviews western economic theories of government economic behavior, regional investment, institutional influence, and institutional flux. There are four preconditions including the deterioration of regional economic development disparities, different investment behaviors of local governments as the profound reason of regional economic development disparities, the inconsistency between extended function and taxation right of local government inevitably which dissimilates their investment behaviors, and the establishment of limited and effective governments as the radical path to avoiding dissimilation of local government investment behaviors. The interest-maximizing orientation and the game of resource control as its result are focused on. Marxist methodology which attaches theory to practice, theoretical & empirical, static & dynamic, induction & deduction, individual rational & collective rational, game equilibrium & general equilibrium analyses are introduced. Local government investments' motives, constraints, game strategies, and the related institutional flux factors in the highly centralized system from 1951 to 1981 and the decentralized system since 1981 are analyzed. The rectification of local government investment behaviors during the comprehensive, coordinated, and sustainable development under a globalization and regional integration perspective is also discussed. The seven chapters of this dissertation are as follows.

Chapter 1 (Introduction) illustrates the significance of the topic, reviews present researches, defines the field of local government investment behaviors, sets some presumptions of local government investment behaviors, summarizes the intrinsic relation between local government investment behaviors and institutional evolvement, and brings the logic consideration and framework of researching local government investment behaviors during China's regional economic development. This chapter argues that the deterioration of regional economic development disparities is a global problem confronting both developed and developing countries, different capital systems and policies necessarily result in different local government investment behaviors, which is the profound reason

of regional economic development disparity. This chapter also argues that the radical path to avoiding dissimilation of local government investment behaviors and to fulfilling a comprehensive, coordinated, and sustainable development is to establish limited and effective governments, change local governments' investment function in due course, and rectifying local government investment behaviors.

Chapter 2 (Theoretical Review of Local Government Investment Behavior) reviews Mercantilism, Physiocracy, Economic Liberalism, Protectionism, Keynesian School, Sweden School, Neoclassical Synthesis, Neo-Cambridge School, Monetarism, Rational Expectation School, Neo-Keynesian School, etc. Different schools have different theory and opinions, as well as different attitudes towards the role of government during the process of economic development. They also vary in opinions on government intervention and economic liberalization, quarrelling for three or four hundred years. This chapter introduces, compares, and comments these theories, in order to grasp the substance of their analytical frameworks, so that a theoretical basis can be formed to discuss local governments' behavior and its evolvement.

Chapter 3 (Regional Investment Theories and Their Influence on Local Government Investment Behaviors) focuses on the intrinsic relation and interaction between regional investment theories and local government investment behaviors. Ever since the Absolute Cost Theory of international division of work was introduced by Adam Smith in 1776, Industry Distribution Theory, Traditional Location Theory, Marxist Regional Investment Theory, and Modern Regional Investment Theory are framed. Different theories have different influences on local governments' economic development strategy, tactic, and investment policy. Imbalanced & balanced regional development strategy, gradient & antigradient processing strategy, polarization and diffusion strategy, etc are all applications of regional investment theory. Different regional economic development policies and different capital systems necessarily result in different investment behaviors of self-regarded local governments.

Chapter 4 (Institutional Foundations of Local Government Choice of Investment Behaviors) reviews institutional evolvement theories, including Institutional School represented by Veblen with his Cumulative Casualty Theory, Neo-Institutional School represented by Coase and North, Chicago School represented by Stigler, Public Choice School represented by Kenneth Arrow and Buchanan with their government failure per-

spective, and economists from the World Bank. These theories undoubtedly serve as the institutional basis for this dissertation's analysis of local governments' choice of investment behaviors. While local government can regulate and rectify market failure, irrational use of regulation to fulfill the motives and interests can cause dissimilation of local government investment behavior as well as government failure.

Chapter 5 (Analysis of Local Government Investment Behavior under a Centralized System) begins with the establishment of omnipotent government and centralized system, then analyzes China's highly centralized planned system from 1951 to 1981, the principal agent system and its conflicts, local government investment motives, constraints, and game strategies through government behavioral theory as well as institutional economics. Rent-hunting, hitchhike, opportunism, insider's control, agent game behavior with central government, artificial information distortion, asymmetric information problem, and incomplete contract are discussed. These problems must cause investment shortage, soft budget constraint, and paternalism

Chapter 6 (Analysis of Local Government Investment Behavior under a Decentralized System) focuses on the dissimilation of local government investment behaviors and games of institutional benefits during the process of economic reform and decentralization. This chapter analyzes the establishment and development of decentralized system and their influence on local government investment behaviors, constraints and game strategies of local government investment behaviors under the decentralized system, and institutional cause of regional economic development disparities.

Chapter 7 (Rectification and Regulation of Local Government Investment Behavior) serves as the conclusion of this dissertation, giving suggestions of rectifying and regulating local government investment behaviors. During the acceleration of China's marketization, we should strengthen legal constraints on local government investment behaviors, establish effective system as well as limited government, so that local government investment behaviors can be rectified and regulated. Moreover, in order to activate local governments and promote their effectiveness, an open, fair, orderly, and efficient national market of factor and commodity should be established, local government functions should be defined, and local government investment behaviors should be regulated scientifically.

This dissertation features in the application of government behavioral theory, re-