



中国劳动关系学院
学术论丛



中国地方政府 竞争的制度分析

Institutional Analysis of
Local Government Competition in China

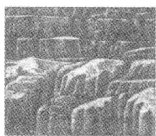
刘泰洪
著



中国工人出版社



中国劳动关系学院
学术论丛



中国地方政府 竞争的制度分析

Institutional Analysis of
Local Government Competition in China

刘泰洪
著



中国工人出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府竞争的制度分析 / 刘泰洪著. —北京: 中国工人出版社,
2011. 7

(中国劳动关系学院学术论丛)

ISBN 978 - 7 - 5008 - 5013 - 7

I. ①中… II. ①刘… 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 (2011) 第 139783 号

出版发行: 中国工人出版社

地 址: 北京东城区鼓楼外大街 45 号

邮 编: 100120

电 话: (010) 82075935 (工会与劳动关系分社)

发行热线: (010) 62004002 62033018 (读者服务部)

购书网址: <http://ghyldgx.taobao.com>

网 址: <http://www.wp-china.com>

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市密东印刷有限公司

版 次: 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

开 本: 700 毫米×1000 毫米 1/16

字 数: 180 千字

印 张: 10.75

定 价: 24.00 元

版权所有 侵权必究

印装错误可随时退换

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究的背景和选题的意义	1
1.2 国内外研究现状	4
1.3 研究方法与基本假设	14
1.4 研究范围和研究框架	19
1.5 本文的创新与不足	21
第 2 章 地方政府竞争的行为特征	24
2.1 基本概念的界定	24
2.2 地方政府竞争的特点	33
2.3 中国地方政府竞争的表现	36
第 3 章 地方政府竞争的路径演变和路径依赖	48
3.1 制度变迁视角下的地方政府竞争	49
3.2 路径演变：地方政府竞争的变迁轨迹	54
3.3 路径依赖：地方政府竞争的制度惯性	61
第 4 章 地方政府竞争的制度成因	70
4.1 科层体制下的地方政府	71
4.2 制度环境：地方政府竞争的宏观机制	75
4.3 制度安排：地方政府竞争的微观机制	83

第 5 章 省级地方政府竞争模式的实证度量 94

 5.1 衡量地方政府竞争模式的指标构建 94

 5.2 省级地方政府竞争模式分析 100

第 6 章 地方政府竞争的效应分析 115

 6.1 地方政府竞争的双重效应 115

 6.2 双重效应的形成机理 127

第 7 章 规范地方政府竞争的制度安排 136

 7.1 基本原则：明确界定政府的职能边界 136

 7.2 具体制度安排 143

结束语 153

参考文献 156

后 记 167

第 1 章 绪论

1.1 研究的背景和选题的意义

竞争作为人类社会互动的主要形式，一直在经济理论研究中占有重要的地位。现实生活中资源的稀缺性与人们欲望的无限性之间的矛盾，使竞争成为解决资源配置效率问题的重要方式。自亚当·斯密开始，经由大卫·李嘉图、马歇尔至萨缪尔森，他们对资源配置效率的研究，无不诉诸对竞争的分析。竞争在经济学中占有如此重要的地位，以至于难以想象经济学没有它还能是一门社会科学。^① 对此，哈耶克指出，竞争能够为不同商品的生产和各种服务的提供实现一种资源配置，而这种配置又能够使某些特定产品组合的产出达到一个“全智全能者”所实现的产生数量。^② 因此，对于我们的经济增长进程与我们的社会经济进步来说，竞争起到一种关键性作用。^③ 可以说，没有竞争机制，整个社会经济的运行都难以正常有序地进行。

实际上，“不仅在经济生活中，而且在政治舞台上，在艺术、文化、体育活动中，竞争都是激发热情和创造性的一个重要的源泉。”^④ 但长期以来，经济学对竞争的研究，主要是停留在企业层面上而将政府之间的竞争排除在外。不管是古典竞争理论、新古典竞争理论，还是现代竞争理论，对竞争的研究基本上都是围绕着市场进行的，对于政府竞争的研究总体上起步较晚。我们很难在现有的经济学理论中找到能像企业竞争理论那样完整的政府竞争理论，

① [美] 德姆塞茨 竞争的经济、政治和法律纬度 [M] 上海：上海三联书店，1992，1

② [英] 哈耶克 法律、立法与自由 [M] 北京：中国大百科全书出版社，2000，365

③ 里斯本小组 竞争的极限 [M] 北京：中央编译出版社，2000，135

④ 里斯本小组 竞争的极限 [M] 北京：中央编译出版社，2000，2

即使涉及政府间竞争问题，也往往是直接套用企业竞争那一套业已成型的理论和假设，很少考虑政府竞争与企业竞争的差异性。政府竞争的主要方式是法律、规则、政策等具体的制度安排，制度成为决定政府竞争成败和自己生存发展的关键因素。政府要在竞争中取胜，就要不断进行制度创新，通过制度创新来赢得经济和社会的发展。这正如迈克尔·波特所指出的，“在现代全球经济下，繁荣是一国自己的选择，竞争力的大小也不再由先天继承的自然条件所决定。如果一国选择了有利于生产率增长的政策、法律和制度……则它就选择了繁荣。与此相反，如果一国允许破坏生产力的政策存在，或者技能培训仅为少数人服务，或者仅靠家庭背景或政府的妥协才能成功，则该国就限制了本国的财富增加，也即选择了贫穷。”^①

从实践上看，且不说全球范围内国家与国家之间竞争的严酷性，单以我国来说，地方政府间的竞争也是客观存在的。随着我国计划经济体制向市场经济体制的转轨，地方政府的自身利益被不断强化，经济主体性日益增强。“地方政府被授予更多控制本地经济活动及分配经济成果的权力。”^②通过赋予地方政府更大的财政管理权限，推行旨在硬化地方财政预算约束的包干式收入划分体制，成功地调动了地方政府和官员的理财积极性。^③现在人们耳熟能详的地区封锁、地方保护主义、区域竞争、招商引资大战等无不与地方政府的竞争有关。这种地区间围绕着地方社会经济发展而展开的竞争，有可能造成恶性竞争和冲突。其中，有些矛盾与冲突，表面上是企业等市场主体之间的利益摩擦，但隐藏在背后的，却是地方政府间的利益冲突，是在有限资源约束下地方政府追求自身利益最大化所致，其极端状态可能是“囚徒博弈”困境或者上演“公共的悲剧”。

转型过程中地方政府间的竞争对资源的恶性掠夺或许不可避免，政府间有序竞争的规范或许也需要有个“试错”的过程，但这不应该成为我们否定或消除地方政府竞争的借口。另一方面，我们也应该看到，地方政府竞争也成为推动地方改革与发展的动力。在地方政府激烈竞争的过程中，各地往往会迫于竞争压力，提高公共物品供给的质量，积极进行制度创新，创造良好

① [美] 迈克尔·波特 国家竞争优势 [M] 北京：华夏出版社，2002，2

② [美] 托尼·赛奇 盲人摸象：中国地方政府分析 [J] 经济社会体制比较，2006（4），96

③ 张同龙 财政分权与省以下政府间关心的演变 [J] 社会学研究，2006（3），51

的投资环境,推动市场化改革,从而促进地方经济的发展和社会的进步。

实际上,改革开放以来我国地区经济和社会发展之间的差异,虽然和早期中央政府的倾斜发展战略及各地的区位优势有关,但更为重要的是,行政区划的严格限制、地区之间制度创新程度、分税制的规范程度以及地区经济分工和专业化的程度对一个地区的竞争模式起着决定性的作用。^①已有学者对此做出了实证分析,并且认为,要降低地区间的交易成本,提高落后地区的竞争力,只有通过制度创新来提高地区间的分工和专业化水平,在良性竞争的基础上实现各地区之间的平衡发展。“一个社会如果没有实现经济增长,那就是因为社会没有为经济方面的创造活动提供激励。就是说,没有从制度方面去保证创新活动的行为主体应该得到的最低限度的报偿或好处,而不是人们通常所认为的是技术创新、规模经济、教育和资本积累等方面的原因造成的。”^②

可见,不同的制度安排或制度装置会导致不同的经济绩效,制度创新对于地区经济的发展具有举足轻重的作用。特别是在体制转轨过程中,市场化进程还没有在中国创造出一个统一的大市场,政府通过控制国有经济和制定政策掌控着众多资源,对经济主体行为具有巨大影响,在这种情况下,何种政府制度结构就可能决定何种经济结构及相应的增长水平。由此,地方社会经济发展快慢与否的问题就转换成了地方政府的制度创新能力高低的问题。

如上所述,地方政府竞争是基于一定的制度等环境而进行的,竞争又反过来作用于制度及其他环境,地方政府竞争的过程也是地方政府学习的过程。^③在竞争压力下,地方政府通过制度创新,不断调整自己的行为、转变自身职能、激发自己的活力和创造力,从而提高自身的竞争优势。因此,解决落后地区社会经济发展缓慢的关键在于该地方政府能够适时地建立起一个高效、稳定的制度框架。制度创新不仅成为地方政府竞争的手段,也是他们竞争的目标。无论是规范地方政府间的竞争还是地方政府自身实施制度创新,都需要一定的理论指导。随着国内地方政府分权化趋势的发展,地方政府间的竞争以及在竞争中呈现出的诸多制度安排层面上的问题日益引起人们的关

① 周业安、赵晓男 地方政府竞争模式研究 [J] 管理世界, 2002 (12), 52-53

② 唐任伍 中国经济制度变迁与经济增长 [M] 香港: 香港前出版社, 2004, 18

③ “中国地方政府竞争”课题组 中国地方政府竞争与公共物品融资 [J] 财贸经济, 2002 (10), 7

注。目前，西方国家关于地方政府竞争的理论，是建立在比较完备的市场经济体制和与之相适应的政治制度之上的，而对转型期的中国地方政府竞争的理论研究还相对欠缺。由于我国和西方国家在经济和政治体制方面存在着较大差异，就该领域的理论应用而言，不能简单照搬西方的理论模式，而是要立足于转型期中国的实际。本文的选题正是基于我国地方政府竞争过程中的实际问题和发展趋势，试图在了解国内外相关理论研究的基础上，采用新制度经济学的制度分析作为理论工具，分析地方政府竞争的发展演变、制度成因及对我国社会经济发展的不同影响，以期在规范竞争、指导实践、促进地方政府发展方面提供相关的建议和对策。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国外研究现状

从严格的学术意义上说，20 世纪 50 年代起经济学界才开始对“政府竞争”的研究。明确对地方政府竞争进行研究的学者应该是美国经济学家蒂伯特（Tiebout）。他在《一个关于地方支出的纯理论》（*A Pure Theory of Local Expenditures*）一文中提出了一个消费者从对地方公共产品和服务的偏好出发来选择地理位置的蒂伯特模型（Tiebout Model）理论。他假设，人口可以自由流动，存在足够多的能提供不同公共产品束的潜在或现存的社区，居民通过无成本的迁移在提供不同公共产品的社区间“选购”，并且通过这一过程显示他们对公共产品的真实偏好。其结果是达成一个均衡：居民迁移到那些财政收入与支出结构令自己满意的地区，地方政府为了避免本区域有税收创造能力的居民流失，将提高公共品供应的满意程度。人们选择能实现其满足程度最大化的那个社区，这实际上等于人们在各地区之间“选购”和“购买”他们认为最好的社区。因而，对地方公共产品来讲，不同地方的公共产品之间如同私人产品一样是存在竞争性的。^① 这就是有名的“以脚投票”的蒂伯

^① Charles M Tiebout *A Pure Theory of Local Expenditures*, the *Journal of Political Economy*, Vol 64, No 5 (1956), pp 416 - 424

特模型。此后，又有很多经济学家对“蒂伯特模型”进行扩充或修正，从而得出了不同的结论而使得地方政府竞争理论不断丰富。

奥茨（Oates）首先用实证研究对蒂伯特模型进行了证明。奥茨采用新泽西州东北部的53个城镇为研究样本，实证检验了理性的消费者在选择社区居住时对地方公共服务带来的收益与税收负担进行权衡的蒂伯特“假说”。奥茨认为，居民的税收负担是进入一个社区的成本，未来支付的税收现值与未来公共服务带来的收益流现值的比较是至关重要的。为了入住一个能提供高质量公共服务的社区，人们的确愿意支付更多的税收率，或者是以较低的税收率入住一个能提供相同公共服务的社区。奥茨进一步指出，如果财产税增加而地方公共服务的产出没有相应提高，税收增加的大部分将以财产价值减少的形式而被资本化；另一方面，如果社区增加税率并将用于改善学校系统等公共服务，用于公共服务改善的预算支出所带来的收益将大致抵消提高税率所导致的地方财产价值的负面效应。^①后来，奥茨又撰文对蒂伯特模型包括的纯假设提出了质疑，但仍然认为，尽管地方辖区之间的竞争可能不会消除辖区地方官员谋求私利的潜在行为，但它的确可以明显地限制官员谋求私利行为的范围。^②

近年来，与欧洲经济一体化进程密切相关，德国在地方政府竞争的理论研究方面取得了较大进展。其中代表性人物是布雷顿（A. Breton），他基于政府是一种包括多种因素的“混合制政府结构”的假设，提出应当把政府竞争作为一种政治经济学分析范式的思路，强调了“竞争性政府”（competitive governments）的概念，认为各级政府也与其他生产者一样处于竞争状态，任何一个政府机构都与上级机构在资源和控制权的分配上处于相互竞争的状态，同时，这一政府机构又与类似机构在横向的层面上展开竞争。布雷顿指出在联邦制国家中，政府间关系总体上是竞争性的，迫于选民和市场主体的压力，政府之间、政府部门之间都围绕着提供产品和服务（goods and services）展开

① Wallace E. Oates *The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis*, *The Journal of Political Economy*, Vol. 77, No. 6 (1969), pp. 957-971.

② Wallace E. Oates *On Local Finance and the Tiebout Model* *The American Economic Review*, Vol. 71, No. 2, (May, 1981), pp. 93-98

相互竞争，通过提供优质产品和服务，来吸引居民和资源。政府间围绕资源和控制权分配、公共服务和产品提供的竞争不仅有助于政治体制的均衡，而且也将促进公众对这些产品需求偏好的表露，能够实现公共产品的数量和质量与税收价格的有机结合。^① 布雷顿的政府竞争概念对于实证和规范分析地方政府间竞争提供了一个较为恰当的工具。

德国学者何梦笔继承和发展了布雷顿的政府竞争理论，结合俄罗斯和中国的发展经验，提出了政府竞争的大国体制转型理论的分析范式。^② 何梦笔指出，在俄罗斯或中国这样具有巨大疆域、资源和政治经济实力的国家，各种政府机构为了获得各种宝贵的资源、政治影响力和控制权，或共同争取，或相互竞争。这一大国理论分析范式包括纵向和横向的竞争，在竞争的地域维度上，横向与纵向的政府竞争是彼此互相衔接的，其中一种竞争的结果将影响另一种竞争的结果。为此，他构造了一个政府竞争的分析框架。该框架是一个纵向的三层结构；底层是选民和市场主体（企业），中间层是各级地方政府，顶层是中央政府。地方政府为选民和市场主体（企业）提供地方公共产品，同时向选民和市场主体（企业）收取税费。在中间层的若干地方政府之间存在明显的“横向竞争”，主要是表现为吸引实现经济增长的所需的生产要素。地方政府和中央政府又存在“纵向竞争”，主要表现为关于财政权力和政治优势的交易。何梦笔认为政府竞争只能在特定的环境条件下发生，而且这些环境条件会随着时间的进展缓慢发生变化。条件包括：（1）初始的结构条件；（2）政治体制；（3）政治文化；（4）对外经济关系。何梦笔政府竞争分析范式能够兼顾人们在研究转型问题时所忽视的国家和空间维度，对中国地方政府竞争的研究产生了极大影响。

竞争理论的集大成者美国哈佛大学商学院教授迈克尔·波特教授从“竞争战略”的角度，对政府竞争进行了阐述。他先后出版了著名的竞争“三部曲”《竞争战略》（1980）、《竞争优势》（1985）、《国家竞争优势》（1990），发表了一系列关于竞争的文章，在全球被广为接受和实践。《竞争战略》、《竞

① Albert Breton *Competitive governments: an economic theory of political and public finance* New York: Cambridge University Press, 1996

② [德] 何梦笔 政府竞争：大国体制转型理论的分析范式 [EB/OL] 天则经济研究所内部文稿，2001年，<http://www.unirule.org.cn/SecondWeb/Article.asp?ArticleID=2229>

争优势》的研究焦点是企业，而《国家竞争优势》则重点分析的是国家。在《国家竞争优势》一书中波特指出，国家是企业最基本的竞争优势，原因是它创造并延续企业的竞争条件。国家不但影响企业所做的战略，也是创造并持续生产与技术发展的核心。他认为一个国家能持续并提高本身生产力的关键在于，它是否有资格成为一种先进产业和重要产业环节的基地。^①为此，波特提出了“比较优势退位”和“规模经济行不通”的观点。波特认为国家的财富不是靠继承，而是来自于产业的创新与升级。国家或者地区竞争环境与其生产率的成长密切相关，一个国家获得竞争优势的力量来自于一个系统，即钻石系统（见图1-1所示）。钻石理论认为一个产业的成长最主要受生产要素、需求条件、相关支持产业和业界企业的竞争程度四个因素的影响。波特利用钻石体系理论研判政府的政策应用，为政府角色定位。波特认为国内市场竞争不仅对培养创新能力有帮助，更对本国和产业集群带来多项好处。维持激烈的国内市场竞争，也将是本国从业者从主动性客户、转换不利因素等钻石体系要素中产生竞争优势，而不是杀鸡取卵，寻求政府援助或出走了事。^②

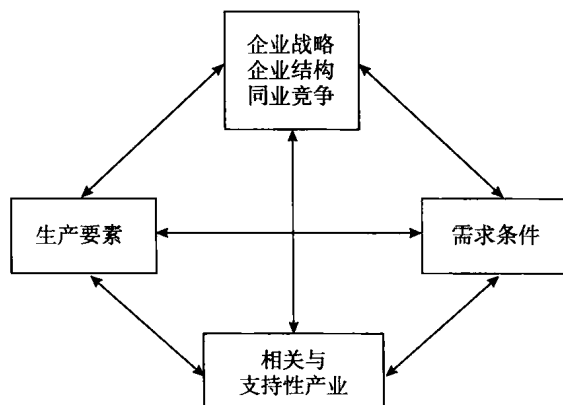


图1-1 迈克尔·波特竞争优势的钻石理论

资料来源：迈克尔·波特：《国家竞争优势》，北京：华夏出版社，2002年，第68页。

波特在《国家竞争优势》提倡政府和企业追求竞争力提升和繁荣时应该扮演新的、具有建设性和行动性的角色。他认为旧的对无政府主义和干预

① [美] 迈克尔·波特 国家竞争优势 [M] 北京：华夏出版社，2002，13-18

② [美] 迈克尔·波特 国家竞争优势 [M] 北京 华夏出版社，2002，647

的区分已经过时。政府的首要任务是要尽力去创造一个支撑生产率提升的良好环境，这意味着政府在有些方面（比如贸易壁垒、定价等）应该是尽量不干预，而在另外一些方面（诸如确保强有力的竞争，提供高质量的教育与培训）则要扮演积极的角色。政府不应该是钻石理论要素的一个组成部分，但政府对钻石理论的每一个要素都会产生或多或少的影响，这种影响是理解政府与竞争之间关系的最佳方式。政府可以用许多方式来改善企业经营环境，但切不可限制竞争，或者人为地降低安全和环境标准。因为政府在这些方面的“帮助”实际上只能阻碍公司创新，延缓生产率的改进，从而也影响到竞争力的提升。钻石理论认为一个国家的制度环境，诸如中学、大学、标准制订机构、消费者协会、职业协会或者法律系统等，对本国的竞争力提升扮演着积极和富有建设性的角色。因为所有这些元素都为较高生产率的成长或多或少地创造了条件。

制度经济学派则从国家理论和制度层面上对政府竞争进行了诠释。诺思以国家理论对政府竞争进行了分析，他认为，统治者总是有竞争对手的：竞争的国家或其国内可能成为统治者的人。后者类似于一个垄断者的潜在竞争者。在没有势均力敌的替代者的地方，现有的统治者在特征上便是暴君、独裁者或专制君主。替代者的势力越是接近，统治者所拥有的自由度便越小，由选民所持有的边际收入的比例便越大。^① 国家政府间竞争同样也适应于国家内部地方政府之间的竞争。德国学者柯武刚和史漫飞认为，道格拉斯·诺斯和埃里克·琼斯那样的长期经济史学家证明，共同体和辖区（communities and jurisdictions）间的竞争如何引导着较有益于公民和企业的（more citizen - and enterprise - friendly）规则不断演化，这些规则包括受约束的政府、财产权利、约定的程序（due process）、法治等。^② 同时，柯武刚和史漫飞还指出，全球化已经导致了“制度竞争”。现在，制度系统对成本水平影响极大，以至于成了国际竞争中的重要因素。结果，各国政府也在不同程度上直接相互竞争。^③

① [美] 诺思 经济上的结构和变革 [M] 北京 商务印书馆，1992，33

② [德] 柯武刚、史漫飞 制度经济学 社会秩序与公共政策 [M] 北京：商务印书馆，2000，44

③ [德] 柯武刚、史漫飞 制度经济学：社会秩序与公共政策 [M] 北京·商务印书馆，2000，485 - 486

他们还定义了制度竞争，“制度竞争（或‘体制竞争’）概念突出了内在规则和外在规则体系对于一个国家的成本水平从而对于国际竞争力的重要性。由于全球化——密集的贸易和更大的要素流动性——对高成本的制度系统会存在更加直接的反馈，由此会出现调整那些制度的必要性，不仅会出现被动的制度调整，而且还可能出现预先主动进行的调整。”并且指出，如果开放了，政府就会相互竞争（跨政区的竞争）。因此，开放与制度创新在很大程度上要依赖于政府和公众认识到“退出”信号的重要性并从中做出下述结论的能力，即懂得，即使面对压力集体的抵制和内在的部落本能，也必须提供适应的制度，以构成有吸引力的区位性要素。^①

随着国外政府竞争理论的发展，理论研究视野被逐步拓宽，成果也日趋丰富。我们这里提到的只是国外政府竞争文献的一部分，还有一些相关文献没有及时梳理，如政府间单一权限的竞争、购买者和竞争者分离的经济理论、地方政府竞争的绩效评估等。这些没有列举的文献并非完全无关，如有文献就指出，地方政府结构能够促进横行的和纵向的两方面的竞争，对于任何给定的地方政府结构，地方政府之间的竞争是由高度的地方自治和自筹开支经费所加强。^② 这里没有列举这些文献的原因在于上述文献已经有助于对西方地方政府竞争理论形成一种概貌性的认识，在后文中涉及尚未详细论述的文献时我们再做出补充说明。

就上述文献而言，帝伯特和奥茨研究的焦点基本是集中在公共物品的供给方面，局限于财政学的范围，视野都相对还比较狭窄。同时，帝伯特模型的假定过于脱离现实。他假定，有相当数量的地方政府供个人选择，个人对地方政府所提供的各种公共物品以及各地不同的税收水平有完备的知识，个人是充分流动的，在不同辖区间迁移不需要成本，不存在辖区间成本或收益的外部性。事实上，影响居民流动的因素很多，公共物品和税收水平仅是其中一个因素。波特是立足于研究国家间产业竞争而提出政府宏观竞争对策的，显然他的结论是建立在比较完善的市场经济制度的前提上。因此，尽管他也

① [德] 柯武刚 史漫飞 制度经济学·社会秩序与公共政策 [M] 北京：商务印书馆，2000，489-490

② [英] 斯蒂芬·贝利．地方政府经济学 理论与实践 [M] 北京：北京大学出版社，2006，340-341

提出了政府应该创作支撑生产率提高的环境、提高政府效率等观点,但对于制度基础尚不完善的发展中国家和地区来说,应用的实效性会打上折扣。与财政学的政府竞争研究不同,制度经济学派在分析政府竞争时,关注的是政府竞争对制度在宏观和微观层面上的演进与对绩效的影响,应该说是在一个更为抽象的角度来考察和研究政府竞争与制度变迁的关系及由此而导致的对社会经济发展的影响。从制度角度进行论证,具有较强的理论意义,但由于忽视了其他诸多因素的作用和效应,使许多结论往往绝对化。

我国与西方联邦制国家相比,在政治和经济体制方面具有显著差别。这种差别主要体现在:(1)税收立法权高度集中。地方政府税收自主程度有限,财政体制的调整由中央政府主导;(2)地方政府官员的委任制。地方政府的激励和约束更多地来自上级政府,而不是当地的居民和市场主体;(3)我国要素市场还处在转型时期,要素的流动还不是很充分,特别是劳动力的流动受到户籍制度的限制,居民无法用脚投票,满足居民公共需求尚未成为地方政府首要的政策目标;(4)国有和集体经济的比重在大部分地方相对较高,政府通过控制国有经济和制定政策掌控着众多资源,为地方政府直接参加经济活动提供了空间发挥的平台。由于中国的国情与西方联邦制国家存在的这些差别,所以,财政联邦主义关于财政竞争有助于提高公共供应效率,并改善居民福利水平的结论,是否完全适用于中国的实际,还有待于实践的进一步检验。

1.2.2 国内研究现状

总体来说在国内对政府竞争的研究起步较晚。1990年,樊纲和张曙光在《公有制宏观经济理论大纲》一书中,分析我国地方政府之间在投资和货币发行领域的“兄弟竞争”关系。他们把公有制基层单位(地方和企业)之间的利益关系称为“兄弟竞争”关系,指出公有制基层单位之间首先是“兄弟”,它们之间存在着共同占有资源的“血缘关系”。但它们又有各自所追求的特殊利益,因而会发生利益竞争。现实中各基层单位之间的竞争不同于市场竞争,兄弟竞争与“路人竞争”是不同的经济关系。^①他们认为,现实中发生的地

① 樊纲、张曙光 公有制宏观经济理论大纲[M] 上海:上海三联书店,1990,213-214

区间用行政手段相互封锁本地区的资源,形成“地方经济割据”,阻碍资源在全国范围内的自由流动和合理配置,或各地区之间为抢购资源而发生的各种“大战”……都与投资竞争有关。但就投资需求即购买力的形成而说,投资竞争首先表现为对投资资金的竞争,而这又是以货币发放或信贷投资为背景的。他们指出,一个地方“有方向”地向本地区的企业增发贷款,就扩大了本地区的投资需求,就可以抢购到更多的资源,从而扩大本地区的生产建设规模和增加本地区的收入。而且增发的货币越多,得到的利益就越多,动手越早,得利也越快。^①可见,这种货币发行竞争逻辑链条的基础是地方政府能够影响所在地银行的信贷规模。在我国银行商业化改制完成之后,地方政府逐渐丧失了影响货币发行权的能力,上述情形也逐步消失。

随着我国放权让利政策的实施和市场化改革的逐步深入,地方政府之间的关系已不再是单纯的“兄弟关系”,而更多地表现为利益主体之间的关系。一些更为复杂的问题引起了学者的关注:一是在产权制度改革过程中地方政府的作用;二是在建立市场经济体制中呈现出的市场秩序问题,尤其是市场保护和市场分割问题。其中,张维迎、栗树和在解释中国国有企业民营化时,运用产权、制度和博弈等理论研究了中国地方政府竞争问题。他们认为,20世纪80年代初的地方分权政策导致了地区间竞争,地区间竞争又反过来引发了民营化。中国经济改革最初没有打算对国有和集体所有企业进行民营化,但地方分权政策最终通过地区间竞争导致了民营化。国有和集体所有企业的民营化可以理解为地区间竞争的一个结果。^②

近年来,国内学者对地方政府竞争的关注也日益增多,研究地方政府竞争的论文相继出现。冯兴元在《中国辖区政府间竞争理论分析框架》一文中,借鉴了何梦笔的分析模式,认为中国作为转型国家的转型过程实际上在很大程度上也是政府间竞争、制度竞争和体制竞争的结果。指出关注辖区政府间竞争,应关注政府间的制度竞争。过于机械地割裂“政府间竞争”和“制度竞争”两个概念对于讨论是有害的。冯兴认为明确界定政府竞争是困难的,但可以宽泛地理解为是政府之间围绕有形和无形资源的竞争,包括直接竞争

① 樊纲、张曙光 公有制宏观经济理论大纲[M] 上海:上海三联书店,1990,221-224

② 张维迎、栗树和 地区间竞争与中国国有企业民营化[J] 经济研究,1998(12),13-22

和间接竞争、纵向竞争和横向竞争。并对政府竞争中的有关范畴如行为主体、政府目标函数和约束条件、政府供给品的供求与偏好表露、外部性、认知及学习模式进行了阐明。他比较赞同采取演化经济学的思路来展开对政府竞争的分析,较详细地介绍了伯恩斯经济社会变迁思想及哈耶克的自发秩序演进思想。^①同时,冯兴元还分析了辖区政府间的制度竞争。他指出改革开放以来,随着我国地方分权和经济市场化的深入开展,辖区政府间竞争也愈演愈烈。许多辖区政府间竞争现象可以归结到政府间制度竞争。他认为辖区政府间制度竞争的表现形式分别为税收竞争、补贴竞争和规制竞争。并且指出,各地区辖区政府间制度竞争强度大小不一,其强度与辖区的开放度、辖区政府来自内部和外部的竞争压力的感知、地方分权程度、地方的市场化程度、上级政府对下级政府的控制能力等因素有关。^②周业安则从制度经济学视角,分析了地方政府竞争对经济增长的作用,认为市场化改革带来了经济领域的分权,在既定的政府管理体制下,这种分权导致地方政府之间围绕经济资源展开竞争,由于垂直化行政管理架构和资源流动性的限制,地方政府之间的竞争并不必然带来经济的良性增长,保护性策略和掠夺型策略可能被选择,从而增加地方之间贸易的交易成本,损害经济增长。^③同时,周业安还对中国地方政府竞争模式做了更具体的考察,他按照地方政府在竞争中不同的行为表现,将地方政府分为进取型、保护型和掠夺型三类。进取型的地方政府促进非国有制经济的发展并减少政府的干预,保护型和掠夺型地方政府则在产业结构趋同和地方财政困境的推动下加强了对要素流动的限制和对企业经营的干预,不同类型地方政府行为存在的总体原因在于政治体制改革的滞后。如果地方政府采用进取型的竞争方式,则地方政府竞争将有利于经济的增长;而如果地方政府采用后两种行为方式则可能导致地区间的恶性竞争。^④此外,周业安、冯兴元、赵坚毅还实证地研究了地方政府竞争对市场秩序重构的关

① 冯兴元 中国辖区政府间竞争理论分析框架 [EB/OL] 天则经济研究所内部文稿, 2001 年, <http://www.unirule.org.cn/SecondWeb/Article.asp?ArticleID=2230>

② 冯兴元 论辖区政府间的制度竞争 [J] 国家行政学院学报, 2001 (6), 27-32

③ 周业安 地方政府竞争与经济增长 [J] 中国人民大学学报, 2003 (1), 97-103

④ 周业安 地方政府竞争模式研究 [J] 管理世界, 2002 (12), 52-61