

第一章 引言

第一节 研究背景、目的与研究意义

一、研究背景

改革开放三十多年来,中国经济一直保持其他国家很少见到的持续高速增长势头。不少人认为中国走出了一条独特的经济发展模式,甚至将中国罕见的经济增长过程视为一个“奇迹”。回顾近三十年的改革开放历程,9%以上的GDP年均经济增速,使中国一举完成了解决温饱问题和达到初步小康的两个历史性阶段跨越。特别是进入新世纪后,中国经济的发展更加引人注目,俨然成为世界经济复苏的发展“引擎”,中国被誉为“世界工厂”。持续多年的高速增长极大地增加了中国的综合竞争力,国民的自信心和自豪感大大增强,大国崛起成为人们的时髦话题。外界也认为,21世纪是中国的世纪。^①

如此迅猛的发展,到底是什么充当了动力和引擎,毫无疑问,这是学术界非常关心的理论和现实问题。以至于如何解释中国经济增长的“奇迹”,当前已经成为思想界和学术界追捧的研究对象。对“中国奇迹”,如何解释,有两种截然相反的观点:一种观点认为,由于政府主导市场经济的进程,通过集中社会一切资源去发展经济,使得资源配置在政府的权威和强制下极富高效,这也是一种“中国特色”的“集中力量办大事”;另一种信奉市场价值至上的观点则认为中国经济增长“奇迹”是全球化下放松管制的结果,由于彻底放弃计划经济,自由市场得以运行,市场作为配置资源的基础性力量充分张扬,改革开放后的中国经济的腾飞就是最好的证明。

作为社会发展中的关键性力量和变革主体,政府在经济发展中发挥了不可或缺的作用。可以说,中国经济的高速增长,地方政府在其中发挥了非常重要的作

^① Laurence, J, Brahm. (ed.). *China's Century: the Awakening of the Next Economic Power House* [J]. New York: Wiley, 2001.

用，成为经济发展函数的基本变量之一。但是，我们不得不注意到这样一个现实，少数地方政府在促进经济增长的同时，其自身却在发展中蜕变成追求价值最大化的经济实体，逐步显示出公司化的倾向，具备了公司的诸多本质特征。在“公司化”的过程中，一些地方政府与企业等利益主体结成增长共同体，形成了“总体性精英”，损害了其他主体的利益——集中显现为以财政收入最大化为终极目标，追求经济增长，以GDP为营业额，以财政收入为政府利润。在此过程中，部分地方政府中的行政集团利益最大化，政绩表现为政府官员群体的升迁。而政府在经济和社会发展中所应扮演的角色作用退缩为单一地实现经济增长，社会发展和民生事业被忽视。

地方政府公司化带来了一些政府行为方式的新变化，经济的快速发展使得地方政府的财政收入日趋增加，在某种程度上增强了地方政府的执政能力，地方政府的资源控制和运用能力也在与日俱增，政府在某些方面和领域的运行效率也大大提高。现实中，一些地方政府在GDP指挥棒的指引下，大规模的基础设施建设和资本投资如火如荼地进行；在稳定成为压倒一切的压力下，部分地方政府的“维稳政治”运行高效，而其他一些行政行为必须让路。为了从中央政府和上级政府那里获得大规模项目投资资金，“跑部钱进”成为地方政府的被迫选择，“驻京办”等机构的出现如雨后春笋，能量越来越大；上级政府的激励措施转向以经济建设为中心，评估检查和考察参观主要集中在经济发展方面，奖励和项目主要瞄准了经济利益。

从某种角度来说，地方政府强大的运作实力、超强的动员机制以及整合资源的能力既能保证行政目标的实现，同时也是社会的宝贵资源。但是，政府运作的高效和超强能力如果出现了方向上的根本错误，必然给社会带来严重的灾害，而这种破坏在现实中已经表露出来：长期使用政治动员方式，政府组织的制度化建设必然遭到损害；在经济和政治利益的强大诱惑下，少数地方政府的欺上瞒下以及“数字出官、官出数字”现象可能愈演愈烈，难以得到有效控制；政治任务的经济运行方式给市场经济的正常运行带来严重的社会风险，导致政府和市场的“双重失灵”。部分地方政府的这些异化的行为既有可能发挥强大的功能作用，但也有可能产生严重的负面作用，如同一枚“魔戒”，能控制一切，异化所有行为，最终危及整个社会。

在中国进行改革开放的同时，西方国家也掀起了一场声势浩大的改革运动，这场席卷全球的新公共管理运动，以企业家精神改造政府，旨在提高政府运行效率，践行“顾客导向”，意图创立“企业家政府”。这场“政府再造”运动唤起了公众对政府的信心，提高了政府管理效率，增强了社会发展的活力。而我国部分地方政府的公司化，使得公共权力参与到市场竞争中，导致很多不和谐的因素

出现。公共权力的延伸和无限扩张,使得权力寻租成为常态,腐败行为高发,破坏了社会稳定的基础,极大地降低了政府威信,社会管理的平衡遭到破坏。

如果说地方政府公司化在改革开放初期对于促进地方竞争、加快经济增长存在着一定的促进作用;而今,地方政府公司化已经导致严重的社会问题,特别是一些地方政府和企业形成了强大的增长联盟,使得地方政府和民众之间的利益失衡,甚至出现了严重的冲突,引发了公众的强烈不满,如果让其继续延续下去,必将导致地方治理危机的出现。

自秦以降,中国形成了中央高度集权的管理体制,虽然经过几千年的演变和发展,期间也出现过中央集权与地方割据此消彼长的格局。但总体而言,发展到今天,中央集权仍然占据主导地位。改革开放以后,经济发展方面进行了分权式的改革,但政治和行政管理体制方面,仍然中央一体独大,地方只是在某种程度上执行中央的意志,中央和地方形成了某种意义上的“委托—代理”关系。

虽然中央三令五申强调要为人民服务,地方政府必须要代表公众利益。但是更多的事实则证明,少数地方政府完全视中央政策于无物,严重损害了群众的利益。高度集中统一的行政管理体制是保持政令统一的最佳结构,“上有政策、下有对策”的出现应微乎其微。但现实却是在中央的政策和民众的利益双重制约下,一些地方政府成功地与经济利益集团形成了增长联盟。我们需要思考的是,如何解释这种现象?要保持中国经济增长的奇迹,地方增长联盟又该如何看待?

二、研究目的

学者哈维·莫洛奇(Harvey Molotch)在研究美国城市经济增长的时候发现,城市政体的变化发挥了非常关键的作用。在《作为增长机器的城市》一文中,莫洛奇认为,城市发展过程中,政治精英和经济精英结成了增长联盟,从而主导了城市的发展前景。城市官员发展经济的强烈冲动和经济精英对财富的执着使得两者寻找到联盟的切入点,从而以共同体的方式促进了城市的经济增长。莫洛奇同时也注意到,城市增长联盟并非一帆风顺,因为增长联盟而利益受损的群体组成反增长联盟,使得城市增长共同体的行为失去发展效果。

城市增长联盟理论对地方政府经济发展研究具有富有启示的借鉴价值,但也存在着一些问题和局限。由于增长联盟打上了很强的美国“烙印”,但不同国家的政治、经济和文化差异极大,特别是在东方社会,政府主导型的市场经济有其特殊的发展进程,因而进行跨国比较研究尤为必要。同时,增长联盟理论把视角局限于城市内部,只关系城市各种利益主体之间的相互作用,对于诸如中央政府、全球化、历史文化等外部因素缺乏必要的尊重,方法论上存在明显不足。特别是全球经济一体化的时代背景下,资源、信息、人力资本频繁涌动,对于地方

经济发展产生了深远的作用和影响，如此关键性的外部力量不容忽视，因此，还需要对增长联盟理论进行深入的分析 and 思考。

尽管增长联盟理论存在着一定的局限，但以此为切入点，本书通过检视改革开放后地方经济增长的历史进程，以房地产等几个领域为突破口，通过制度变迁分析和利益考量，希望回答与地方增长联盟有关的根本性问题——中国地方增长联盟是如何形成的，各个主体之间是如何作用的？如何遏制地方增长联盟的非正常蔓延？机会主义与利益博弈侵蚀着政党官僚制的根基，如何改变传统的动员型治理模式，形成现代的治理结构？

三、研究意义

在走向成熟市场经济的征程中，地方政府公司化已经成为地方治理的毒瘤，一些地方政府与企业利益集团形成强大的增长联盟，损害了其他主体的利益，甚至成为地方治理危机的根源。本书的研究意义体现在：

一是理论价值。通过梳理国内外有关地方政府公司化中的增长联盟的文献和实践，厘清其历史发展和现实表征，有助于更深入地了解地方政府公司化与中国经济增长的相互关系，为分析转型期中的我国地方政府与企业利益集团关系提供了一种理论视角。

在政府主导型市场经济的形成过程中，地方政府和企业的关系异常复杂。集权体制使得地方政府的向上负责异常明显，围绕“以经济建设为中心”的发展目标，地方政府的政绩以经济发展作为终极衡量指标；对于企业来说，获取利润是其生存法则，在政府主导市场经济的过程中，争取地方政府政策支持和扶助是获取高额稳定利润的保证；对于中央政府而言，GDP 增长是最简单的考核地方政府的方式，也是增强合法性的来源。三者在经济方面取得了高度一致，使得地方政府公司化的道路越走越远，增长联盟纽结根深蒂固。在增长联盟内部，各方因利益纽带连接在一起，关系却错综复杂，各种互利和博弈行为呈现出复杂化的态势。

与此相对应的是，随着增长联盟对社会其他主体利益的侵蚀，反增长联盟亦开始出现并表现出强烈的抗争，使得增长联盟与反增长联盟及增长联盟内部更趋复杂化。如何从理论上分析围绕经济增长的各种主体之间的复杂关系，对增长联盟如何作出终极价值判断，并分析其发展趋势以及如何治理，在学理上具有重要的研究价值，也有助于从多个维度分析当下中国经济增长中各主体的复杂关系。

二是实际应用价值。地方政府公司化客观上造成了很多负面效应，特别是一些地方的政治精英和经济精英形成了共生的关系，他们的利益在地方经济发展这一目标上存在最大的“交集”，一些地方政府因此积极地压制反增长联盟的力量，

从而对地方公共服务水平的提高和民生的改善产生了严重的威胁,已经引起社会的广泛关注和民众的强烈反感,对其进行研究和分析,具有极强的现实意义。

理论的清晰有助于事实的明辨,只有对增长联盟进行仔细的学理分析,才能为人们的行为作出导引。目前,一些地方政府公司化的趋势还在延续,增长联盟的稳固性越来越强,少数地方政府还在提出打造“亲商政府”,为招商引资大开方便之门,甚至突破法律和规则的限定,默许违法行为的发生。在“亲商”、“媚商”的同时,少数地方政府却对普通民众视而不见,执政的公平性大打折扣,丧失了民众的信任,导致了地方治理的困境。因此,本书的研究对于现实中如何看待增长联盟,形成良性地方治理结构有着较强的现实人文关怀。

第二节 研究现状

有关地方政府公司化中增长联盟的研究,学术界主要围绕地方政府公司化与经济增长的相互关系进行讨论的。

一、国外研究现状

中国经济的持续稳定快速增长,引发了国外学者的大量关注,传统的西方经济学无法给出合理的解释,国外学者针对中国经济发展的现实,提出了很多不同视角的解释框架,希望给出合理的解释来阐明。

戴慕珍(Jean C. Oi)旗帜鲜明地用“地方法团主义(Local State Corporatism)”来解释始于1980年代并且一直持续到1990年代的中国局部地区乡镇的经济腾飞。戴慕珍写道,“在经济发展过程中,地方政府具备了公司化的诸多特性,官员们按照董事会成员的方式进行运作,我用地方法团主义来指代这种政治与经济结合的新制度模式。这里所提出的地方法团主义是指一个地方政府控制、协调行政区域内的各种经济事业单位,地方政府好像变成了一个从事多种经营业务的实业公司”。^①在“以经济建设为中心”的口号鼓动和压力下,为了推动地方经济发展,地方政府与企业、社区结成了利益共同体,组成一个法团化的组织。在利益共同体内部,各主体互相利用——政府为当地企业提供稳定的发展环境和充裕的资金支持,甚至减免税负;企业创造了大量的就业机会和利润,支持了地方财政收益;社区则提供了廉价劳动力和土地。三者的合力促进了20世纪八九十年代的乡镇经济的奇迹。

^① Oi Jean. *Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China* [J]. *World Politics*, 1992, 45 (1): 100-101.

安德鲁·魏昂德 (Andrew Walder) 也有类似的观点, 他提出了“地方政府即厂商”的理论。地方官员在其管辖的地方公务事务范围内, 行为恰似一个董事会的董事。在地方政府与当地企业的关系中, 可以把政府当做一个公司的董事会, 企业则是具体的生产者。地方政府把企业当做公司来进行管理。魏昂德通过对 20 世纪 80 年代的乡镇企业的实地研究, 发现地方政府对乡镇和村庄的企业实现了所有权和使用权, 企业管理人员的招聘、管理及薪酬, 资金和资源的筹措, 生产线的引进和改进, 市场策略的抉择等几乎企业经营的一切皆由当地官员所操纵。魏昂德特别指出, 在企业经济活动超出行政区之外时, 这种管制表现得更为明显。^① 地方政府和企业形成了明显的“委托—代理”关系。

马克·布莱彻 (Marc Blecher) 在其对四川省广汉县的研究中指出, 地方政府公司化是因为受到财政压力的影响, 特别是改革中大量下岗再就业人员需要提供就业机会, 而地方政府以国有企业的代表人的角色参与商业领域。^② 而徐维恩 (Vivienne Shue) 通过对河北辛集的研究发现, 地方政府的目的并不是为了追求自身利益的最大化, 而是通过创造良好的外部环境, 包括资金、秩序、市场等, 从而促进了地方经济的发展。地方政府并不是一个公司化的实体, 而是显示出发展性, 扩大了“发展空间”。^③

彭玉生 (Peng Yusheng) 通过大量经验研究对地方法团主义进行了验证, 他认为地方法团主义有效地解释了中国地方政府出现的变异行为, 在此基础上, 他进一步明确提出“村镇政府即公司”。^④ 他通过量化分析的方法解释了乡镇企业比国有企业绩效更高的原因, 乡镇企业有效地解决了委托—代理问题, 避免了国企的软约束。在市场监管方面, 相比国有企业, 乡镇企业面临着残酷的市场竞争; 在非正式私有化方面, 乡镇企业或多或少具备私有产权的特点, 避免了国企的产权虚无, 此种模糊产权形式在改革初期更具效率; 在地方政府法团主义方面, 乡镇政府本质上是一个公司, 由于规模较小, 地方政府很容易实现对乡镇企业的有效监管。彭玉生在此基础上提出了几个基本假设: 镇属企业和村

① Walder Andrew. *Local Governments As Industrial Firms* [J]. *American Journal of Sociology*, 1995, 101 (2).

② Marc Blecher. *Development State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xinju Municipality and Guanghan County*, in Gordon White (eds.), *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The Road to Crisis* [M]. London: Macmillan, 1991: 279-280.

③ Marc Blecher, Vivienne Shue. *Into Leateher: State-Led Development and the Private Sector Xinji* [J]. *The China Quarterly*, 2001 (166): 368-393.

④ Peng Yusheng. *Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline* [J]. *The American Journal of Sociology*, 2001, 106 (5).

属企业在要素生产率方面差别很小,相比之下,村属企业还要强一些;村镇公司大小和规模与企业生产率之间没有相关性,即使有,也只是负相关。

林南(Lin Nan)对地方法团主义进行了部分修正,原因在于中国地方经济增长模式呈现多元化特征。通过对天津大邱庄等地的分析,他提出了“地方性市场社会主义”,这是地方法团主义在农村的具体体现。通过加入家庭网络这一重要变量,家族关系成为整合地方政府、社区、市场的重要纽带。其中地方领导能够有效动员资源参与市场,其权威来自于对地方资源的控制,而不是来自于上级的授权和意识形态。政治组织、经济组织合二为一,形成党、政、企三合一的法团组织。这个组织的核心是促进经济增长,以营利为终极目标。整个组织具备社会主义的特征,故能得到上级的支持和意识形态的鼓励;同时,又以市场为生存基础,具有较强的竞争优势。^①

莫洛奇于1976提出了城市增长联盟理论。由于福利国家遭遇财政危机,城市官员发展经济的强烈动机和企业精英创造财富的原始愿望紧密结合在一起,形成了政治精英和经济精英的联盟。^② 罗根(J. Logan)和莫洛奇后来又将劳工、工会等行动者和组织纳入到对增长机器的分析中,将之视为反增长(anti-growth)联盟的力量。^③ 在中国城市增长政治的研究中,吴(Wu)指出了城市增长联盟已经在中国城市中出现。^④ 朱(Zhu)和张(T. Zhang)做了富有探索性的工作。^⑤

可以说,地方政府法团化的出现,源于多方面的原因,有政绩考核的压力,有追求财政利益的考虑,也有出自于地方官员的自身追求的因素。这些原因使得地方政府与企业紧密结合在一起,动员全社会资源去促进地方经济发展。特别是在苏南等乡镇经济发达地区,呈现比较明显的政府与社会共生关系。

“地方法团主义”、“地方政府即厂商”、“村镇政府即公司”、“地方性市场社会主义”等理论强调了地方政府公司化对地方经济增长的促进作用。然而,地方

① 林南. 地方性市场社会主义: 中国农村地方法团主义之实际运行 [J]. 国外社会学, 1996 (5-6).

② H. Molotch. *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place* [J]. the American Journal of Sociology, 1976, 2.

③ J. Logan, H. Molotch. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place* [M]. Berkeley: University of California Press, 1987.

④ Wu F. *Urban Restructuring in China's Emerging Market Economy: Towards a Frame Work for Analysis* [J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1997 (21): 640-663.

⑤ Zhu J. *Local Grow the Coalition: The Context and Implications of China's Gradualist Urban Land Reforms* [J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1999 (23): 534-548.

的社会资源总量是有限的,早期的市场经济改革需要政府的推动,在建立工业基础的过程中,地方领导人为了筹集原始资本可能会以牺牲市场和企业为代价,结果,地方政府由公司性和发展性转向掠夺性。托马斯·伯恩斯坦(Thomas Bernstein)的研究表明,虽然地方政府的“发展型”定位促进了区域经济的快速发展,但由于地方普遍存在的权力寻租和腐败,地方政府的掠夺性逐渐显现出来,反而阻碍了市场经济的健康发展。^①

在对杭州某区调研的基础上,萨吉森(Sargeson)和张的研究显示,地方政府既不是中央政府的利益代表,也不是地方利益的维护者,而是超越二者,成为独立的利益主体。^②当代中国地方官员表现得像企业家一样,令人惊讶。^③

在此基础上,陈抗等学者的进一步研究认为,分税制改革是道“分水岭”,在此之前,地方政府对发展促进地方经济增长有着明显的作用,是经济发展的“援助之手”;分税制改革后,随着中央和地方财权事权的重大调整,地方财政资源的管理出现混乱,腐败行为突出,对地方经济增长产生了抑制作用,成为地方的“攫取之手”。政府成为市场经济的参与者,直接从中获取利益,甚至有些地方政府通过巧取豪夺,把资源直接抓到政府手中,对区域经济发展的负面作用日益加剧。^④如张炎(Yan Zhang)对昆山乡镇和村级企业的研究中就发现了这点,即使在苏南地区,地方政府在当地的权力凌驾于一切之上,试图控制整个社会和市场,代替了市场决策,“市场导向”被“政府导向”所取代。^⑤

二、国内研究现状

中国波澜壮阔的改革进程和快速的经济增长,对于我国学者也产生了极大的吸引力。围绕地方政府公司化的现象,国内学者主要从两个层面去进行分析:一是地方政府对于经济增长到底起何作用,二是地方政府公司化的危害。

① Thomas Bernstein. *Taxation Without Representation in Contemporary Rural China* [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

② Sargeson, S. Zhang. *Reassessing the Role of the Local State: A Case Study of Local Government Interventions in Property Rights Reforming a Hang Zhou District* [J]. *The China Journal*, 1999 (42).

③ Shirk, Susan. *The Political Economy of Chinese Industrial Reform, In Remaking the Economic Institutions of Socialism* [M]. California: Stanford University Press, 1988: 358.

④ 陈抗, Arye L. Hillman, 顾清扬. 财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手 [J]. *经济学(季刊)*, 2002 (10).

⑤ Yan Zhang. *Local Government and Politics in China: Challenges From the Below* [J]. Armonk N. Y. M. E. Sharpe, 2003.

张静用“政权经营者”来形容地方政府——由于掌握政权，可以无偿使用各种公共资源而无需付出任何代价。一方面，经营者需要发展经济，如同公司一样，因此会对地方经济发展起到促进作用。与此同时，市场经营难免会在竞争中与其他经济主体产生冲突，但由于地方政府的绝对优势，使得其他主体利益受损，从而阻碍市场秩序的正常运行。可以说，地方政府只有收益，没有风险。^①在张静的分析基础上，杨善华和苏红分析了基层政权角色的转变过程。财政体制改革使得地方政权取得了获利的行动空间，地方政府参与市场竞争，其本身转变成为一个利益集团，目的就是满足利益集团的利益，而对国家的指令开始阳奉阴违，至于地方的福利就更不会考虑了。地方政府以经济活动为主要职能，通过掌握的权力资源去获取更多的资源，社会公共管理事务成了副业。由此，地方政府完成了由“政权经营者”向“谋利型政权经营者”角色的转变。^②

周业安和赵晓男则认为，由于各地实际情况不同，各地方政府存在着明显的差异，并非千篇一律。通过以地方政府对经济发展的作用为指标，他们把地方政府分成三类：进取型地方政府；保护型地方政府；掠夺型地方政府。他们还列举了一些地方来进行说明，比如江浙地区是进取型地方政府的典型，而河南和安徽则属于保护型地方政府，赤壁市则是掠夺型地方政府的典型。^③

受到西方企业家政府理念的影响，徐承彦将地方政府界定为“企业家型政府”，由于受到财政压力的影响，地方党政领导人被称为“政治企业家”，具有政治家和企业家的双重特征，既有政治家的政绩压力，也有企业的发展经济压力。^④

周雪光则认为地方政府是“关系产权”的维护者，所谓的“关系产权”，是用来描述地方政府和企业的相互关系，也就是“产权”和“关系”作为交换，企业以牺牲部分产权为代价，换取地方政府的外部环境支持；而地方政府对此通过掌握企业的一部分产权来攫取资源和获得发展动力，为企业发展保驾护航。当然，企业出卖“产权”并不是被迫的，而是市场竞争的自动选择，总体来说对企业发展还是有利的，这符合中国的国情，甚至一些外资企业也被同化。地方政府对此也非常乐意，毕竟财政压力是紧迫而现实的。双方都有动力去维持“关系产

① 张静. 基层政权——乡村制度诸问题 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2000: 49-50.

② 杨善华, 苏红. 从代理型政权经营者到谋利型政权经营者 [J]. 社会学研究, 2002 (1).

③ 周业安, 赵晓男. 地方政府竞争模式研究——构建地方政府间良性竞争秩序的理论 and 政策分析 [J]. 管理世界, 2002 (2).

④ 徐承彦. 论转型期地方政府公共管理行为 [D]. 厦门大学, 2003.

权”存在，甚至会有所强化，从而各取所需。^①

杨瑞龙和杨其静设计了一个“阶梯式的渐进制度变迁”模型来论述地方政府在经济发展中的作用。他们假设，中国经济改革中的制度设计是在中央政府、地方政府和市场主体三者博弈的基础上制定的，由于制度变迁是多主体供给的，因此制度变迁呈渐进式形式。在制度变迁体系里，地方政府成为中间者，连接着中央政府和市场主体。地方政府参与制度创新大大降低了改革演变成激进主义的可能性，使改革具有帕累托改进的性质。^②

从政府与市场之间的关系出发，洪银兴和曹勇对转型期地方政府推动市场经济发展的作用进行了多维度的论证。他们认为，中国地方经济之所以能保持高速增长，主要原因在于地方政府发挥了市场化过程中的强力推动作用和准市场主体作用。地方政府对市场的推动作用表现在：（1）推进了市场经济区域化。包括体制改革和发展模式创新、建立市场配置资源机制、加强产业和组织协调。市场化速度来源于地方政府的有效运作。（2）地方政府弥补了不完全的计划和市场带来的发展“阵痛”，组织财政收入来提供区域公共产品和必要的社会福利，为市场化改革提供必要的保障。（3）地方政府对中央宏观调控的市场化调整，作为“企业家代理人”，增强了地方发展竞争力。（4）在市场经济制度走向完善的过程中，地方政府实现了制度创新，诸如法律制度、社会机制、市场制度以及政府自我的完善。^③

在此基础上，潘维甚至提出，地方法团主义成功的决定性要素是地方权威主义能否形成，大邱庄、南街村、华西村这些村庄的成功很大程度上取决于有着强有力的领导人，至于那些基层结构涣散、组织无力的村庄，别说发展工业，连农田基本设施都难以建设。^④ 陈建军运用经济学视角的引入，通过对中国经济发展最快地方——江浙的分析，认为地方经济发展离不开地方政府与企业的合作与支持。^⑤

周黎安试图从另一个不同的角度理解中国的政府体制的治理特征与高速增长的关系，并对上述问题做出回答。他认为，“从20世纪80年代开始的地方

① 周雪光. 关系产权：产权制度的一个社会学解释 [J]. 社会学研究, 2005 (2).

② 杨瑞龙, 杨其静. 阶梯式的渐进制度变迁模型：再论地方政府在我国制度变迁中的作用 [J]. 经济研究, 2000 (2).

③ 洪银兴, 曹勇. 经济体制转轨时期的地方政府功能 [J]. 经济研究, 1996 (5).

④ 潘维. 农民与市场：中国基层政权与乡镇企业 [M]. 北京：商务印书馆, 2003: 121.

⑤ 陈建军. 中国高速增长地域的经济发展——关于江浙模式的研究 [M]. 上海：上海三联书店, 2000: 27.

官员之间围绕 GDP 增长而进行的‘晋升锦标赛’模式是理解政府激励与增长的关键线索之一”。^① 中央政府和上级政府通过手中的行政集权，特别是掌控的人事大权来推行和实施政策，通过实施“晋升锦标赛”为注重仕途的地方官员提供了强大的刺激，此种治理模式实现了行政集权和强大激励的融合，并且政治体制的变迁并不影响这种模式的运行。周黎安认为，“晋升锦标赛”提供了强力的激励，促进了中国经济的飞速发展，但也产生了严重的扭曲性后果。

基于对地方政府公司化行为的深入反思，有的学者指出，目前一些地方政府完全背离了它应该具备的职能，摇身一变成为一个追逐利润最大化的庞大经济体，只追求片面的经济增长，从而忽略了政府的本身职能和社会责任。在此过程中，组织壮大财政收入成为地方政府的最高动力，GDP 成为地方政府这个“公司”的经营收入，而财政收入变成了“公司”的剩余价值，地方政府蜕变成市场体系中纯粹追求物质和利润的公司，地方政府领导人通过集体“华丽的转身”，成为政府这个庞大公司的高管，“政绩”通过“公司”领导群体仕途的集体升迁表现出来，在公司化的过程中，行政利益集团的特殊利益实现了最大化。^② 地方政府公司化的主要表现包括政府经营城市、政府招商投资、政府投资冲动、政府批租土地、政府行政审批。^③ 有研究表明，各级地方政府借用多种名目投资设立的政府性公司，打着资本运作的名义进行大量的债务融资活动用以建设基础设施和公共事业项目。由于中央政府宏观调控的作用和影响、商业银行迫于压力而导致不良债务剧增以及地方政府融资制度的混乱，已经制造了大量的贷款风险，成为银行业信贷安全管理的首要风险。^④

有学者认为，地方政府“公司化”在改革开放的早期和中期，对经济发展确实起到了一定的特殊作用。但是，随着社会主义市场经济体制的逐步完善，其对社会的负面作用开始超出其贡献，如果长此以往，地方社会的“治理危机”将会出现并难以治愈，而现实中也越来越呈现出这样的发展趋势。可以说，地方政府公司化既是中国经济发展的重要原因之一，同时也是导致社会不和谐的“罪魁祸首”。^⑤ 如果地方政府沿着这种公司化的模式继续前进，弊多利少的局面必将严重危害市场经济和社会的正常发展，甚至产生致命的伤害。需要注意的是，即使

① 周黎安，中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]，经济研究，2007（7）。

② 张占斌，“地方政府公司化”反思 [J]，决策，2006（11）。

③ 刘长发，地方政府公司化体制解析 [J]，唯实，2010（2）。

④ 凌华，唐弟良，顾军，公司化运作的地方政府贷款风险控制 [J]，金融研究，2005（3）。

⑤ 鲁宁，地方政府公司化致豪华办公楼难绝 [J]，经济观察报，2007，6（27）。

在促进经济发展的早期阶段，地方政府公司化也制造了大量的社会问题，诸如人权、环境污染、劳工利益受损等。这些问题在资本主义发展初期并不引人注目，但如今人类文明的认识突飞猛进，政府公司化产生的社会问题很容易上升为全球话题，稍不注意，全球都会关注，甚至产生强大的国际压力。^①有学者认为，近年来，政府模拟企业方式行使政府职能，其后果已经引起了社会的多种紊乱和不满。地方政府出现的一系列偏离正确方向的施政行为，都与地方政府公司化倾向有关。^②

三、国内外研究思考

通过对国内外关于地方政府公司化的文献的研究、梳理，不难看出，地方政府公司化和区域经济增长存在一定的相关性，在论述地方政府公司化在促进经济发展的同时，学者们已经认识到其负面效应越来越严重，特别是随着改革的进一步深入，地方政府公司化已经成为正常市场竞争的“头号杀手”，其弊端和危害日益严重，甚至可能带来地方性治理危机。

总结已有文献，对于地方政府公司化中增长联盟的研究，呈现出如下特征：

第一，学者们对于地方政府公司化现象的研究，虽然重点在于描述和分析，特别是针对很多个案进行实证研究，希望从客观的视角去分析地方政府与经济增长的相互关系。但是，现有模型的提出，如掠夺、发展、谋利等，体现了强烈的价值诉求。事实上，对于政治和经济生活的研究，学者们不可能完全站在中立的角度去思考问题，各种研究也明显表现出学者们的个人价值偏好，同时也反映了地方政府经济行为的多样性和异质性等特征。

第二，从解释框架来说，模型化比较突出，研究者都试图用单一的概念和分析框架去解释地方政府的经济行为，这也体现了地方政府公司化现象的研究者的经济学和社会学背景。尽管模型过于理论抽象化，忽视了事物的多样性和复杂性，甚至把问题简单化。但是，这些模型还是具有很强的解释作用，至少对当时当地政府的行为描述还是很有借鉴意义的。

第三，尽管地方政府的行为千变万化，非常复杂，但研究者把握了几个关键性的分析维度，即主要是围绕地方政府与中央政府、企业、市场、社区之间的相互关系，从财政关系、分权、地方政府作用、利益分化等视角去阐述地方政府对于经济增长所起的作用，研究主题比较集中，甚至还呈现出一定的连续性，形成

① 张鸣．地方政府公司化导致制度性冷漠 [J]．南方周末，2007，6（27）．

② 宫希魁．评地方政府的公司化倾向 [J]．炎黄春秋，2011（4）．

了比较明显的知识积累,也为后来者的研究提供了清晰的思路。

第四,在选择地方政府的个案上,研究者或以整体的地方政府作为分析单元,或关注其中的一个层面,特别是对乡镇政府的研究最为集中,对其他层级政府的研究相对缺乏。对于乡镇政府的关注,可能源于社会学对于农村问题的关注,以及基层资料收集的简便。对于省级政府的关心,在于文献和资料比较集中,样本总体也有限,分析单元比较简单。对于其他政府层架的研究则相对缺乏,表明地方政府公司化还有很大的研究空间和视角。

第五,偏重于地方政府经济作用的分析,忽视了很多重要的因素。中国经济增长的奇迹,绝不可能是单一的地方政府和市场相互作用的结果,别的原因不考虑,30多年来中国亿万民众的辛劳和汗水,就是一个非常重要的因素。因此,研究层面的扩展和更多因素的考虑,也是未来研究需要关注的问题。

根据已有研究成果,在此基础上,还可以对地方政府公司化进行进一步的研究和分析。

第一,在比较分析的基础上,结合政治学、经济学、社会学和管理学的已有成果,引入更多的变量,分析地方政府公司化和地方经济增长的相互关系,明晰地方政府的经济行为,提出更具普遍意义的解释框架。尽管不同区域、不同层级、不同发展水平的地方政府,其行为存在巨大的异质性,但比较基础上的统一研究应该是可行的。

第二,拓展地方政府公司化的研究主旨和分析视角。对于地方政府公司化行为的演变逻辑,除了要考虑财政压力、税制、分权、利益等变量外,还应对地方政府在改革开放后的决策过程、管理体制、权力结构、绩效考核等制度结构性因素进行全面的考量。

第三,西方掀起的“新公共管理”运动改革浪潮,学习企业家精神,实行“政府再造”,构建企业家政府,但西方国家的政府并没有因此而直接介入市场竞争,反而更加超脱于微观经济管理,致力于建立“顾客导向”型政府,不断改进和提高公共产品供给的方式和质量,为民众提供更好的公共服务。而我们的地方政府公司化,能否在现有的国情和政治体制下,找到切实可行的治理措施。为此,需要进行拿来主义的研究,分析西方国家政府的经济行为,在比较研究的基础上找出其深层次原因。

第四,中国自古有“郡县治则天下安”的古训,随着中国经济的快速发展,政治和行政体制改革的必要性越来越凸显,在地方政府层面,现有的研究大多关注省级和乡镇级面板,但是市县,特别是县一级的政治改革重要性愈发凸显。乡

镇基层的选举改革为县治提供了有益的经验探索，而作为国家在地方的代理人，由“县政中国”向“宪政中国”的飞跃，需要加强和改进中国县级政府的行为，使之成为破解政治体制改革的出发点。

总之，关于地方政府公司化中增长联盟的研究，不管是理论分析还是经验描述，决不能只停留于社会学和经济学的研究，还必须充分利用各种学科资源，特别是政治学、行政学等学科的引入，因为中国地方政府的行为，受到太多政治因素的约束，同时还有体制内外的影响。同时，中国传统的政治、经济和文化传统浸润到中国现代政治领域，因此，还必须对几千年的传统和儒家文化以及民族性格等因素进行分析。

第三节 研究内容与研究方法

一、研究内容

本书的研究拟分列3个子项目，其一是基础理论研究子项目，系统地梳理地方政府公司化与增长联盟的基础概念、历史变革和发展趋势，分析两者的内在逻辑关系。其二是理论假设子项目，在总结既有理论的基础上，提出地方经济发展与增长联盟的相关性理论，以及增长联盟的内部复杂博弈关系与增长联盟与反增长联盟的均衡性等相关性理论。其三是理论对策子项目，提出具体的对策。具体内容有以下几点：

（一）地方政府公司化中的增长联盟的基础理论分析。系统地梳理地方政府公司化与增长联盟的概念界定、历史变革和发展趋势，考察不同语境下中西方增长联盟的异同点。

（二）转型过程中地方增长联盟的形成。客观地描述从20世纪70年代末改革伊始到今天，在地方政府公司化的过程中，地方增长联盟的形成过程。

（三）地方增长联盟的生成逻辑与内部关系。从市场化改革的路径中去寻找增长联盟形成的制度背景，特别是从经营城市和房地产市场发展两个领域去探寻，同时揭示增长联盟内部的复杂关系。

（四）地方增长联盟的政治经济影响。地方增长联盟的形成和强化使得地方政府出现了非合作博弈，对中央政府的政策采取抵制和消极执行的策略，地方离心力加大。地方政治经济势力的融合增加了利益集团的危害性，公众的利益受到侵害，社会发展事业萎缩。

(五) 反增长联盟的出现。由于增长联盟的出现损害了社会一部分群体的利益,特别是利益严重受损者也开始组建反增长联盟。采用比较分析的方法,分析中国反增长联盟的特点及发展趋势,以及反增长联盟采取的应对措施。

(六) 地方政府公司化中的增长联盟拆分路径。从政治体制改革和基层民主健全、中央地方财权事权的改革重建、财政预算的民主与公共财政的建立、绩效评估的完善与问责制度的构建等视角去分析应对地方增长联盟的措施。

(七) 结语。简要梳理全书的研究内容和主要观点,并对后面进一步研究提出展望和设想。

二、研究方法

正确方法的使用,既有助于有效地完成研究任务,而且能够产生事半功倍的效果。研究方法的采用,既可以充分吸取其他研究的养分为我所用,又必须根据本书研究对象的特殊性,从实际研究出发,方能达到预期的研究效果。

(一) 制度分析的方法。政治制度约束着人们的政治行为,地方政府公司化中的增长联盟形成研究涉及中国社会转轨和制度变迁的复杂环境,分权化改革后的地方政府是经济发展中一个特殊的制度变迁主体,运用公共选择理论和制度经济学的机会主义理论,对地方政府的行为特征作出理论假设;其次运用制度与行为分析对地方政府的目标函数和经济行为进行研究;再次,在分析增长联盟形成及内部关系时,大量运用委托—代理理论、机会主义理论等制度分析的方法。

(二) 比较分析的方法。我们对于增长联盟的认识还比较肤浅,因此对多个国家增长联盟与反增长联盟关系中的政府行为进行现实比较和理论分析,以期为我所用,实现“拿来主义”的目标。同时,国内各地方出现的增长联盟出现了多样化的局面,选择代表性样本地区进行对比分析,有助于深入认识我国地方增长联盟形成的共同规律。

(三) 定性研究与定量研究相结合的方法。定性分析是对研究对象的特征、本质及其发展过程进行的抽象理论思维;定量分析主要是通过模型和数据对研究对象进行具体的量化分析。课题的分析以定性分析为主,对地方政府公司化中各主体的行为效应给出抽象的理论思考和说明;同时也适当借助定量分析,用数量分析来加强理论研究的精确性。

(四) 博弈分析的方法。地方经济发展中存在着众多的利益相关者,不同的政策抉择和力量博弈都会形成中央政府、地方政府、利益集团、民众四种主体之

间截然不同的利益格局。无论是在增长联盟内部对利益的分配，还是增长联盟和反增长联盟之间的力量对比，又或是反增长联盟内部的利益争夺，其本质就是一个利益博弈、此消彼长的过程。因此本书运用博弈论方法对增长联盟形成过程中相关利益主体行为的博弈过程及结果进行考察论证，展示其利益诉求及其行为方式，从而揭示各种社会主体复杂斗争背后的行动逻辑。

第四节 可能的创新点

（一）厘清地方增长联盟内部的关系。地方政治势力和经济势力组建了共同体，在中国语境下，可能有更多的强势势力参与其中，形成了“总体性精英”。但其内部的关系也异常复杂，充满了利益的争夺和博弈。

（二）增长联盟与反增长联盟的非均衡性异常突出，在力量严重非对称的前提下，反增长联盟采取了哪些措施才能取得成功。地方政府压制反增长联盟与反增长联盟的反抗对于地方政府治理结构和决策机制产生了深远的影响，完善基层民主必须充分考虑这些问题。

（三）政党官僚制的解体呼唤新型治理结构的重塑。中国通过政党内部官僚系统对经济社会生活实施有效的运作，从而支撑政府的运转和公共管理的实现，但机会主义的出现从某种程度上消解了政党官僚制的有效运作。如果继续依靠执政党的高度统一来实现政治运作，必然会带来一系列体制困境。因此，引入公众参与、完善基层民主等政治体制改革，打造新型治理结构已刻不容缓。

第五节 不足之处

地方政府公司化中的增长联盟涉及地方政府、企业、公众、专家学者、利益相关者等多个主体之间的复杂关系，在增长联盟与反增长联盟之间，增长联盟和反增长联盟内部存在着复杂的互动关系，局限于既有研究视角使得本书的研究存在着有待进一步研究的地方。

（一）地方政府公司化中增长联盟的出现不仅仅是政治精英和经济精英的结合，还有更多的参与者涉及其中，使研究对象变得更加复杂化，因此要重视参与者（stake holder）互动，并且考虑更多的参与者，如不同所有制的企业、专家、农村社区等，因为联盟形成的过程和参与者之间的互动（stake holder interaction）是研究增长联盟的两个重要方面。

(二) 受到各种复杂因素的影响, 地方各个层级的政府公司化的表现差异非常明显, 由此产生的增长联盟形态也出现了多元化的局面, 试图用一种模式去解释很难做到。对于省级政府层面而言, 更多的是考虑到了对于中央的政治承诺, 经济考核压力相对较轻。增长联盟更多地体现于市、县、乡一级, 由于这三个层级的政府数量多, 数据资料的可获得性和真实性相对来说更加复杂。如何选择代表性样本, 以及样本数据的甄别需要付出更多努力。

(三) 测度地方增长联盟的稳固系数需要设计多个指标, 指标选择的相关性以及权重的分配除了定性分析之外, 还需要定量的分析以及样本假设的验证。