

地方政府与区域协调政策研究丛书

当代中国地方政府间竞争

刘亚平摇著

本书由中山大学二期“思源工程”
公共管理与社会发展研究创新基地专项基金资助

**地方政府与区域公共管理
研究丛书**

学术顾问 夏书章

主编 陈瑞莲

总摇摇序

迈入 21 世纪，世界全面过渡到一个信息社会和知识经济时代，经济全球化、区域一体化、社会信息化、市场无界化的高歌猛进，民族国家或地区诸多的传统“内部”社会公共问题与公共事务，变得越来越“外部化”和“无界化”，跨国或跨行政区划的“区域公共问题”大量滋生，并有复杂化、多元化和规模化之态势。以往一个国家和一个政府进行的单边公共行政已经力不从心，无法面对大量的“区域公共问题”，如何生产和供给“区域公共物品”，解决区域经济发展中的投资与贸易、资源配置、环境治理、公共卫生、公共安全等区域公共问题，成为区域政府所面临的严峻挑战。从我国来看，随着社会的转型和体制的转轨，那些曾经禁锢于行政区划的公共问题也逐渐突破管辖区的刚性束缚而向更广阔区域渗透和释放，从而衍生为错综复杂的区域性公共问题。因此，从某种意义上说，21 世纪中国公共管理面对的最大挑战莫过于区域公共管理的挑战，处理好和解决好了系列区域公共性问题，和谐社会的发展愿景就不再遥远。

然而，无论是哪一类区域公共问题，都是传统管理技术和理论尚未涉及也无法解决的难题。因此，基于这种时代背景和现实需求，公共管理学科中的分支领

域——区域公共管理研究应运而生。区域公共管理研究发轫于欧美，在国外学界一般称之为“区域治理”研究，其理论源流可追溯到 20 世纪早期诞生的区域经济学，后来融会了政治学、发展理论、治理理论等多元视角，逐步成为区域科学研究中的一门重要分支学科。在我国，有关区域公共管理（行政）研究的著述尚较为零散，区域公共管理研究的学者社群尚未成形。但我们坚信，随着时代的发展，区域公共管理研究将会愈来愈凸显其重要的理论意义和实践价值。

自 20 世纪 80 年代中期起，我们率先在国内学界进行了区域行政和区域公共管理的研究，从区域行政概念的探析到区域公共管理研究的深化，其间经历了十多年的摸索与探讨。1985 年，我们在中山大学行政管理专业硕士点首设区域行政研究方向。1988 年又在行政管理专业博士点设置该方向。我们当时的研究趣旨侧重于探讨区域行政研究的渊流，同时强调研究的区域性，利用地缘与本土研究优势，将研究重点集中在港、澳、珠三角公共管理模式的形成机理和动作机制，并对其公共管理模式的主要特色及粤港澳政府合作进行了有准备探索。在总体研究取向上，我们认识到区域研究需要突破个别学科各自为政所导致的知识困局，在研究上实现学科之间的相互整合，从知识的源头打破本位主义与工具主义所预设的各种条框，研究者需要兼具宏观视野与跨科际的思考能力。因此，我们强调打破单一学科视野束缚，以实现跨学科的科际整合，将单一的研究取向转变为政治学、经济学、法学和管理学多学科取向，使区域

公共管理研究朝着跨学科研究、多学科相互渗透、相互融合的研究方向发展。我们深信这种科际整合的区域公共管理研究思路，在实践中能够解答传统区域科学如区域经济学、政区地理学、区域社会学、区域规划学等学科所不能解答的问题，必将丰富和发展区域科学的研究视野和研究途径。

伴随全球化和区域一体化浪潮滚滚而至，我国市场化、工业化、城市化和现代化进程的不断加速，传统社会公共问题“区域化”和无界化的态势更加明显，我们认识到跨越地理管辖区域边界的公共问题的治理是当代公共管理需要面对的最为重要的挑战之一，区域公共管理面对和要解决的是区域性公共问题，因而它区别于传统的“行政区行政”，对政府公共管理的治理结构和制度建构提出了新的挑战和诉求。于是 1994 年将“区域行政”，研究拓展为“区域公共管理”研究，并把它作为国家教育部人文社科重点研究基地——中山大学行政管理研究中心的重要研究方向和行政管理博士点研究方向，致力于对全球化进程中所出现的种种层面的具体区域公共事务进行研究和探讨。在这种研究取向的指导下，我们在一系列领域就具体区域问题进行了研究，如城乡二元结构问题、区域协调发展、区域政府间竞争问题、区域政府间关系协调问题、流域公共治理问题、区域经济一体化问题、地方保护主义与国内政策一体化问题、行政区划变革问题，以及国外区域公共管理研究经典和前沿的译介等等。本系列丛书便是我们这个团队的研究者们的部分研究成果。我们希望本系列丛书的出版

有助于推动区域公共管理理论研究的深化，也有助于促进我国区域协调发展、城乡协调发展，为构建和谐社会尽我们的微薄之力。

陈瑞莲

二〇〇九年六月于中山大学康乐园

（陈瑞莲系中山大学政务学院教授、博士生导师，中山大学行政管理研究中心地方政府与区域公共管理研究所所长，教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员）

摘摇摇要

社会转型过程中，我国地方政府间竞争越来越趋白热化，它一方面促进了地方政府不断地发展经济，推进了市场化进程；另一方面，由于缺乏相应的制度规范，地方政府寻求自我发展空间的努力往往导致两败俱伤。本书从退出选择的视角对地方政府间竞争进行分析探讨，区分出政治和市场两个维度的地方政府间竞争：前者表现为地方政府争夺由中央所控制的稀缺资源；后者表现为地方政府争夺由社会大众如居民、企业控制的稀缺资源。当前我国地方政府间竞争的特殊之处在于，大众尤其是资本所有者的退出选择被引入到地方政府间竞争中来。但是，中央政府的退出选择在地方政府间竞争中仍然至为重要，它最终决定着地方政府在竞争中的胜负。

从退出选择的视角，我们既能看到单一制与联邦制下地方政府间竞争的共性，又能看到当代中国地方政府间竞争的独特之处。地方政府间竞争并不必然以联邦制为基本前提，但分权化改革后中央与地方之间权力格局的变化确实改变了地方政府间竞争的规则和方式。同时，本书力图从动态和静态两方面把握地方政府间竞争在当代展示出的特征，动态的分析帮助我们整体上把

地方政府职能转变的实践者和研究者而言，本书的研究也会对他们有所裨益。

全书的基本内容分为六个部分。第一章阐述本研究的背景、问题与意义，对相关研究文献进行梳理与评估，说明本书的研究视角、研究方法和论文框架。第二章通过对中央政府退出选择下的地方政府间竞争和大众退出选择下的地方政府间竞争进行比较分析，指出转型期我国地方政府间竞争的特殊背景。第三章从动态和静态相结合的角度，并以我国地方政府在招商引资中的具体个案来探讨在这一背景下我国地方政府间竞争是如何展开的。第四章分析我国地方政府间竞争中出现了什么问题，探讨为什么有些地方政府间竞争不是朝着合作的方向发展而是陷入对抗的泥淖。第五章分析美国地方政府间竞争的制度框架及其启示。第六章通过对我国规范地方政府间竞争的尝试及其存在问题的分析，提出作者对于规范我国地方政府间竞争的思考。结束语对全书进行简要总结并提出有待进一步研究的问题。

目摇摇录

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 第一章 导论 | 员 |
| 一 研究主题的界定与说明 | 员 |
| 二 相关研究综述 | 怨 |
| 三 本书的研究视角与方法 | 员怨 |
| 四 本书的创新点及基本框架 | 圆猿 |
| 第二章 当代中国地方政府间竞争的背景分析 | 圆苑 |
| 一 对竞争的理念反思 | 圆苑 |
| 二 计划经济时代的地方政府间竞争： 中央政府的退出选择 | 猿圆 |
| 三 市场经济时代的地方政府间竞争： 大众的退出选择 | 源圆 |
| 四 大众退出选择的嵌入：中国独特的 转型之路 | 缘员 |
| 五 小结 | 缘猿 |
| 第三章 当代中国地方政府间竞争的三种形态 | 苑苑 |
| 一 地方政府间竞争的动态分析 | 苑愿 |
| 二 对抗的竞争 | 怨圆 |
| 三 差异化竞争 | 员圆源 |
| 四 合作的竞争 | 员圆员 |
| 五 小结 | 员圆源 |

| | |
|--------------------------|-----|
| 第四章 中国地方政府间竞争的恶性演进 | 156 |
| 4.1 地方政府间竞争的效应分析 | 156 |
| 4.2 地方政府间的恶性竞争 | 160 |
| 4.3 规范地方政府间竞争的必要性 | 166 |
| 4.4 小结 | 166 |
| 第五章 规范地方政府间竞争的国际经验： | |
| 5.1 以美国为例 | 168 |
| 5.2 地方政府间竞争的制度框架： | |
| 5.2.1 联邦层面 | 172 |
| 5.3 地方政府间竞争的制度框架： | |
| 5.3.1 地方层面 | 180 |
| 5.4 地方政府间竞争的制度框架： | |
| 5.4.1 社会层面 | 182 |
| 5.5 启示 | 186 |
| 第六章 当代中国地方政府间竞争的规范 | 188 |
| 6.1 当前的政策处方及其困境 | 188 |
| 6.2 地方政府间竞争的制度规范： | |
| 6.2.1 中央与地方的力量分布 | 192 |
| 6.3 地方政府间竞争的制度规范： | |
| 6.3.1 社会力量的嵌入 | 192 |
| 6.4 小结 | 196 |
| 结束语 | 198 |
| 参考文献 | 202 |
| 后记 | 204 |

第一章 摇摇导摇摇论

摇摇摇摇研究主题的界定与说明

摇摇摇摇摇摇选题缘由及意义

摇摇在向市场转型的过程中，地方政府争夺中央控制的资源、各种投资、项目、人才等的竞争越来越趋白热化。在竞争的推动下，各地政府积极营造发展平台，投入到各种政府创新与试验之中，经济得到了极大的发展，地方公共基础设施有了极大的改善，政府服务的质量也有了较大提高。然而，我们也不能不看到，在竞争的压力之下，地方政府寻求自我发展空间的努力往往导致两败俱伤：地方政府纷纷树立起种种壁垒，阻碍要素的自由流动，使得全国资源合理配置、产业结构调整举步维艰。各地在吸引外资的竞争中，对土地地价与税收的一降再降甚至倒贴，对环境污染型企业的一让再让，以及在项目投资上各地竞相比拼而导致的大量重复建设与资源浪费，令许多地方付出惨痛的代价。笔者在珠三角各地调研时，发现许多地方政府都迫切地感觉到规范竞争的必要。

现有的关于地方政府间竞争的理论主要是以联邦制为背景进行的分析。这些理论视宪政秩序框架为当