

# 中国地方政府行为选择研究

## ——基于制度逻辑的分析框架

叶 托 著



广东优秀哲学社会科学著作出版基金资助项目

**SPM**

南方出版传媒  
广东人民出版社

# 中国地方政府行为选择研究

## ——基于制度逻辑的分析框架

叶 托 著



广东优秀哲学社会科学著作出版基金资助项目  
广东省哲学社会科学规划项目(GD13YZZ01)  
广东省高等学校学科与专业建设专项资金科研类项目(2013WYXM0007)  
中央高校基本科研业务费专项资金项目(2013XMS02)

**SPM**

南方出版传媒  
广东人民出版社  
· 广州 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府行为选择研究: 基于制度逻辑的分析框架 / 叶托著. —广州: 广东人民出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 218 - 08780 - 1

I. ①中… II. ①叶… III. ①地方政府—政府行为—行为选择—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 073864 号

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU XINGWEI XUANZE YANJIU

## 中国地方政府行为选择研究

——基于制度逻辑的分析框架

叶托 著

 版权所有 翻印必究

出版人: 曾莹

责任编辑: 卢雪华 黎捷

装帧设计: 张力平 陈小丹

责任技编: 黎碧霞

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

书号: ISBN 978 - 7 - 218 - 08780 - 1

开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 13 插页: 2 字数: 180 千

版次: 2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

---

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83781479 83780517



## 广东优秀哲学社会科学著作出版基金管理委员会

主 任：庾 震

副主任：蒋 斌 朱仲南 王桂科

委 员（以姓氏笔画为序）：

丁晋清 万 山 王 珺 田 丰 李夏铭

何祖敏 宋朝晖 钱永红 倪 谦 曾 莹

## 广东优秀哲学社会科学著作出版基金评审委员会

主 任：蒋 斌

副主任：田 丰 王 珺 蒋述卓 陈春声 胡社军

委 员（以姓氏笔画为序）：

丁晋清 王红一 毛艳华 卢晓中 刘少波

李庆新 李宗桂 吴承学 张振刚 陆家骝

陈金龙 陈鸿宇 林有能 罗必良 钟永宁

扈中平 董天策 温宪元 蔡 禾 鞠实儿

## 广东优秀哲学社会科学著作出版基金资助项目

### 《岭南社科名家文丛》书目

- |          |          |          |
|----------|----------|----------|
| 《张磊自选集》  | 《曾牧野自选集》 | 《张江明自选集》 |
| 《王琢自选集》  | 《梁钊自选集》  | 《夏书章自选集》 |
| 《陈锡祺自选集》 | 《蒋相泽自选集》 | 《吴宏聪自选集》 |
| 《端木正自选集》 | 《李锦全自选集》 | 《高齐云自选集》 |
| 《黄天骥自选集》 | 《黄德鸿自选集》 | 《赵元浩自选集》 |
| 《曾近义自选集》 | 《汤在新自选集》 | 《桂诗春自选集》 |

## 广东优秀哲学社会科学著作出版基金资助项目

### 《岭南博士文库》书目

- 王桂科 《媒介产业经济分析》
- 邓于君 《服务业内部结构演变趋势研究》
- 周松芳 《自负一代文宗——刘基研究》
- 周联合 《自治与官治——南京国民政府的县自治法研究》
- 张彩江 《复杂系统决策理论》
- 周 峰 《人性的消解与历史的实践建构——唯物史观对入道主义历史观的变革与超越》
- 孙雪霞 《文学庄子探微》
- 杨敬宇 《清末粤方言语法及其发展研究》
- 许雪涛 《公羊学解经方法——从〈公羊传〉到董仲舒春秋学》
- 郎国华 《从蛮裔到神州——宋代广东经济发展研究》
- 柳恩铭 《思想政治教育的文化传承与创新研究》
- 黄月细 《民主政治视域下的公民政治素质及其培育——社会主义政治文明的诉求》
- 陈海忠 《近代商会与地方金融——以汕头为中心的研究》
- 金 颖 《汉语否定语素复合词的形成演变研究》
- 张承良 《论鲁迅文学世界的个体思想呈现》
- 杨 劲 《农村土地资本化：基于资本、产权和制度视角的研究》
- 赵小华 《初盛唐礼乐文化与文士、文学关系研究》
- 解丽霞 《扬雄与汉代经学》
- 杨 蔚 《湘西乡话语音研究》
- 高青莲 《解释的转向与儒学重建——颜李学派对四书的解读》
- 应中伟 《中国出版企业核心能力研究》
- 汪建成 《企业扩展的业务地域多元化战略》
- 朱志辉 《清末民初来华美国法律职业群体研究（1895—1928）》

## 广东优秀哲学社会科学著作出版基金已出书目（部分）

- 倪梁康 《现象学的始基——对胡塞尔〈逻辑研究〉的理解与思考》
- 袁国兴 《1898—1948 中国文学场态》
- 陈志英 《储贷机构（银行）失败处理的评估与政策选择》
- 陆家骝 《行为金融学的兴起》
- 刘 华 《华侨国籍问题与中国国籍立法》
- 许卓云 《先行一步的变革——广东市场经济发展的理论与实践》
- 梁碧莹 《龙与鹰：中美交往的历史考察》
- 杜重年 《全球化背景下经济发展的本地化与差异性——基于广东经济发展三种不同模式的比较研究》
- 李江帆 《中国第三产业经济分析》
- 支庭荣 《西方媒介产业化历史研究》
- 常晋芳 《网络哲学引论——网络时代人类存在方式的变革》
- 刘介民 《道家文化与太极诗学——〈老子〉、〈庄子〉艺术精神》
- 黄菊艳 《抗战时期广东经济损失研究》
- 张晓辉 《民国时期广东社会经济史》
- 陈金龙 《中国共产党与中国的宗教问题——关于党的宗教政策的历史考察》
- 朱富强 《博弈、协调与社会发展——协调经济学导论》
- 王益鸣 《空海学术体系的范畴研究》
- 陈少华 《阉割、篡弑与理想化——论中国现代文学中的父子关系》
- 肖 怡 《核心能力与企业再造——广东商业企业如何赢得竞争优势》
- 叶金宝 《儒家和谐思想的当代价值》
- 朱义坤 《市场失序：法律漏洞及其补救》
- 王仲兴 《经济犯罪形态与对策研究》
- 马作武 《中国传统法律文化研究》
- 徐林发 《区域工业化与城市化的互动发展——以珠江三角洲为例》
- 戴武军 《中国古代文人生活方式与诗学特色》
- 张书琛 《探索价值产生奥秘的理论——价值发生论》
- 莫 雷 《学习心理研究》
- 黎国韬 《先秦至两宋乐官制度研究》
- 陈浪南 《粤港澳金融一体化研究》
- 柯倩婷 《身体、创伤与性别——中国新时期小说的身体书写》
- 刘纪显 《汇率与通胀研究》
- 成 龙 《海外马克思主义中国化理论研究》
- 左鹏军 《晚清民国传奇杂剧史稿》
- 刘曼容 《港英政治制度与香港社会变迁》
- 迟毓凯 《亲社会行为启动效应研究——慈善捐助的社会心理学探索》
- 韦曙林 《中国市场经济发展的制度障碍探源——王亚南经济思想的启示》
- 吴全华 《教育现代性的合理性》
- 冯 原 《样式的对策——建筑的符号生产及象征的逻辑》

# 目 录

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| 绪 论 .....                              | 1   |
| 第一章 委托代理的视角：地方政府行为选择的研究现状 .....        | 16  |
| 第一节 “选民－代表”的分析框架：国外地方政府行为选择的研究现状 ..... | 17  |
| 第二节 “中央－地方”的分析框架：中国地方政府行为选择的研究现状 ..... | 34  |
| 第二章 制度逻辑的视角：中国地方政府行为选择的新分析框架 .....     | 56  |
| 第一节 “中央－地方”分析框架的局限：被忽视的社会形态 .....      | 56  |
| 第二节 研究视角的转换：从重视组织内部到关注组织环境 .....       | 60  |
| 第三节 基于制度逻辑视角的新分析框架 .....               | 65  |
| 第三章 多元制度逻辑共存：中国地方政府行为选择的制度环境 .....     | 70  |
| 第一节 制度环境的变迁：从一元制度逻辑主导到多元制度逻辑共存 .....   | 71  |
| 第二节 制度环境的组成：多元制度逻辑及其影响 .....           | 83  |
| 第三节 案例分析：影响Y区政府绩效考核的多元制度逻辑 .....       | 107 |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 第四章 逻辑场域的形成：多元制度逻辑下的中国地方政府行为趋同 .....  | 116 |
| 第一节 中国地方政府的行为领域：基于逻辑场域的视角 .....       | 117 |
| 第二节 经济发展领域中的逻辑场域与行为同构 .....           | 126 |
| 第三节 社会福利领域中的逻辑场域与行为同构 .....           | 137 |
| 第四节 社会秩序领域中的逻辑场域与行为同构 .....           | 146 |
| 第五章 主体能动性的区别：趋同背景下的中国地方政府行为差异 .....   | 157 |
| 第一节 中国地方政府在逻辑场域中的主体能动性 .....          | 158 |
| 第二节 改变嵌入逻辑场域的程度的一个案例：富阳市“专委会”改革 ..... | 163 |
| 第三节 适应行为领域变化的一个案例：浙江县政扩权的成就与代价 .....  | 170 |
| 结 语 .....                             | 183 |
| 参考文献 .....                            | 188 |
| 后 记 .....                             | 217 |

# 绪 论

## 一、选题背景：处境尴尬的中国地方政府

在中国，地方政府处在一个极其尴尬的境地。其一，它承受着截然不同的评价。有的人认为，中国经济奇迹应该主要归功于地方政府；而另一些人则提出，地方政府需要对安全事故频发、教育不公平、房价虚高等问题负责。其二，它被夹在中央政府与民众之间，两头不讨好。一方面，中央政府既需要依靠地方政府来落实政策，又经常感叹“政令不出中南海”；另一方面，民众从内心希望地方政府为民办事，却深知“中央政策大晴天，下到地区起点云，传到县里变成雨，落到镇里淹死人”的事实，对地方政府的不信任感有增无减。这一背景直接引出对地方政府行为选择的关注和探讨。

### （一）地方政府与中国经济奇迹

改革开放 30 多年来，中国经济取得了史无前例的高速发展，其卓越的成就被海内外誉为“中国奇迹”。<sup>①</sup> 从 1978 年到 2010 年，中国的 GDP 由 1473 亿美元增长到 58786 亿美元，年均增长率接近 10%，经济规模跃居世界第二，仅次于美国；人均 GDP 由 190 美元增至 4522 美元，同比增长超过 22 倍。“中国奇迹”引人注目，又让人困惑：第一，作为从计划经济向市场经济过渡的转型经济体，中国的经济增长速度要远远超过俄罗斯、东

---

<sup>①</sup> 参见林毅夫、姚洋：《中国奇迹：回顾与展望》，北京大学出版社 2011 年版。

欧诸国等其他转型经济体；<sup>①</sup> 第二，比起日本和亚洲“四小龙”的“东亚奇迹”，中国经济增长又是建立在法治不健全、产权保护弱、政府透明度低、司法不独立、金融体系不完善等基础之上。<sup>②</sup> 那么，到底是什么因素创造了“中国奇迹”呢？对于这个问题，学者们从不同的角度给出了多元的答案。其中，一些影响较大的理论解释都将关注点放在了地方政府之上。<sup>③</sup>

地方政府之间的竞争在“中国奇迹”的创造过程中扮演着十分重要的角色。这一点可以从两个角度来理解。从分权的角度看，中央政府在1980年之后进行财政分权和行政分权，形成了“中国特色的财政联邦制”，结果导致地方政府之间为了经济增长而相互竞争，激励它们吸引投资、推动地区经济增长、保护投资者的产权、维护本地市场的繁荣与稳定。<sup>④</sup> 从晋升激励的角度看，中央政府利用“政治上集权”和“经济上分权”的制度安排将地方官员的政治晋升与地方经济增长相挂钩，让地方官员为了在“政治锦标赛”中胜出，竞相改善管辖区内的投资环境，采取一切可能的方式吸引投资者，维护投资者的利益。<sup>⑤</sup>

出于竞争的需要，地方政府倾向于突破旧体制、创造新体

---

① 参见王永钦：《大转型：互联的关系型合约理论与中国奇迹》，格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社2009年版，第1-6页。

② 参见 F. Allen, J. Qian & M. Qian, Law, Finance, and Economic Growth in China, *Journal of Financial Economics*, 2005, Vol. 77, No. 1.

③ 参见张军、周黎安：《为增长而竞争：中国增长的政治经济学》，格致出版社、上海人民出版社2008年版。

④ 参见 Gabrielle Montinola, Yingyi Qian & Barry Weingast, Federalism, Chinese Style, the Political Basis for Economic Success in China, *World Politics*, 1995, Vol. 48, No. 1, PP. 50-81; Yingyi Qian & B. Weingast, China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style, *Journal of Policy Reform*, 1996, Vol. 1, No. 2, PP. 149 - 185.

⑤ 参见 Hongbin Li & Lian Zhou, Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China, *Journal of Public Economics*, 2005, Vol. 89, No. 9 - 10, PP. 1743 - 1762; 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，载《经济研究》2007年第7期，第36-50页。

制，以制度创新来推动经济增长。<sup>①</sup> 如果我们对改革开放的历史进行略微的梳理，便会发现中国的很多重大改革都是由地方政府发动和推进的。从改革开放初期的家庭联产承包责任制、乡镇企业，到 20 世纪 80 年代末 90 年代初给私营企业“戴红帽子”，再到现在的“经营城市”，地方政府总是会在有限的空间内尽量发挥主观能动性，为改革开放事业开山劈路。在这些改革和做法中，有不少在刚开始的时候都是违背中央政策的，遇到过各种阻碍，但是在地方政府的大胆坚持和巧妙周旋下最终被中央政府所认可，并被推广到了全国范围。

## （二）地方政府与经济社会问题

地方政府既是促进经济增长和推动政策创新的重要力量，却也是导致各种经济社会问题日趋严重的源头之一。当前，中国正处在体制转轨和社会转型加快的阶段，各种经济社会问题比较突出，例如城乡发展不平衡、收入分配制度不合理、地方保护主义盛行、违法征地拆迁行为严重、环境污染问题依旧严峻、“新三座大山”（住房、医疗、教育）尚未移除、安全生产事故频繁、基层政府债务高举等。这些经济社会问题无不与地方政府的“缺位”或“越位”有着密切的联系。

从职能领域上看，这些经济社会问题既可能出现在政府重视的政策领域，也可能存在于政府不重视的政策领域。学者们已经发现，改革开放之后，地方政府的行为带有相当明显的“发展主义倾向”，即它们倾向于把绝大部分由政府直接或间接控制的资金投入能够刺激经济增长和税收增长的政策领域，如基础设施建设、开发区建设、城市改造等，而严重忽视了教育、

---

<sup>①</sup> 参见 Yingyi Qian & Chenggang Xu, Why China's Economic Reforms Differ: the M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of Non-State Sector, *Economics of Transition*, 1993, Vol. 1, No. 2, PP. 135 - 170; 杨瑞龙：《改革开放的实践与经济学创新》，中国人民大学出版社 2008 年版。

医疗、环境和社会保障等投资周期长、见效慢的政策项目。<sup>①</sup> 如果我们把地方政府的这一行为逻辑与具体的经济社会问题联系起来，便可以进一步发现：在政府重视的经济建设领域，地方政府倾向于“越位”，从而引发了很多以损害全局利益和侵害公民权利为特征的经济社会问题，典型的例子包括地方保护主义、违法征地拆迁行为严重等；在政府不重视的诸多政策领域，地方政府倾向于“缺位”，进而导致公共产品供给不足、市场秩序缺乏规范、社会公共公平缺失等问题。

为了促使地方政府关注这些经济社会问题，中央政府已经采用了两种方法，但效果不佳。其一，中央政府一直都在要求地方政府“进一步转变政府职能”，强调“政企分开”和“行政审批制度改革”，并在地方政府的绩效评估机制中增加社会发展、环境保护等指标的权重。<sup>②</sup> 不过遗憾的是，经济增长仍然是地方官员绩效考核的最关键指标，因此，“政府职能转变”虽被提倡多年，却依旧举步维艰。<sup>③</sup> 其二，为了让地方政府重视某些涉及国计民生的政策领域，中央政府正越来越多地使用“一票否决”的惩戒手段。<sup>④</sup> 从20世纪90年代初的计划生育至今，“一票否决”的对象已经包括了社会综合治理、安全生产、信访工作、节能减排等。<sup>⑤</sup> 然而，“一票否决”机制虽然起到了一定的作用，但并未从根本上扭转地方政府的工作重心和工作方式。

---

① 参见王永钦、张宴等：《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，载《经济研究》2007年第1期，第4-16页；傅勇、张晏：《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，载《管理世界》2007年第3期，第4-12页；[澳] 马克·比森：《东亚的发展型国家：中日经验比较》，载《经济社会体制比较》2010年第2期，第69-76页。

② 参见《温家宝强调进一步转变政府职能要着力抓好四个环节》，中央人民政府网 [http://www.gov.cn/test/2005-06/26/content\\_9644.htm](http://www.gov.cn/test/2005-06/26/content_9644.htm)。

③ 参见周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，载《经济研究》2007年第7期，第47页。

④ 参见荣敬本、崔之元等：《从压力型体制向民主合作体制的转变》，中央编译出版社1998年版，第15页。

⑤ 参见杨雪冬：《社会变革中的政府责任：中国的经验》，载《中国人民大学学报》2009年第1期，第61页。

### （三）地方政府与中央政府

要弄清楚地方政府重视经济发展而忽视众多经济社会问题的原因，就必须先了解地方政府所面临的激励和约束机制。中国是一个中央集权的国家，地方政府的所有权力都来自于中央政府的让渡和授予。<sup>①</sup>从理论上讲，作为中央政府的“派出机构”，地方政府应该不折不扣地执行中央的方针、政策、指示和命令。但是，在现实中，地方政府有着与中央不相一致的自身利益，虽然在台面上高举“政策执行应该遵循原则性与灵活性有机结合的原则”，却在实际的政策执行过程中倾向于“灵活性”。<sup>②</sup>因此，中央政府为地方政府提供了一套以“发展”和“稳定”为核心内容的激励和约束机制，试图以此保证它们切实地执行中央的政策和命令。然而，中央政府无法掌握地方政府行为的充分信息，<sup>③</sup>只能制定类似于GDP、就业率以及社会稳定等片面的考核指标，这就给地方政府留下了采取短期行为和机会主义行为的广阔空间。<sup>④</sup>事实上，自改革开放以来，中央政府和地方政府便一直处在不断的博弈之中，一方面中央政府不断地改进激励机制以确保政令畅通，另一方面地方政府也不断地创新手段来应付中央政府的考核。

地方政府与中央政府进行博弈的另一个重要战场是财政体制改革。如果说激励和约束机制涉及的是如何限制地方政府的行为选择，那么财政体制则规定了地方政府的自主性空间有多

---

① 参见周振超：《当代中国政府“条块关系”研究》，天津人民出版社2009年版，第71页。

② 参见李金珊、叶托：《公共政策分析：概念、视角与途径》，科学出版社2010年版，第171-173页。

③ 根据Lieberthal的研究，原因主要有两个：一是中国的政府体制涉及多个层级，中央政府需要的信息来自于地方政府的汇报；二是中央政府缺乏独立的信息渠道，例如独立的新闻媒体。参见K. Lieberthal, *Governing China: From Revolution to Reform (2nd Edition)*. New York: W. W. Norton & Company, 2002, PP. 188-205.

④ 参见李军杰、钟君：《中国地方政府经济行为分析——基于公共选择视角》，载《中国工业经济》2004年第4期，第27-34页。

大。在“放权让利”思想的指导下，国务院于1980年颁布《关于实施“划分收支、分级包干”的财政管理体制的暂行规定》，将原来的“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”，打破了统收统支的旧财政体制，建立了分级包干的新财政体制。这一财政分权改革极大地调动了地方政府发展地方经济、增加地方税收的积极性，进而促使地方财政收入急剧增加，其速度远远超过中央财政收入增加的速度。到了20世纪90年代初期，地方财政收入占全国财政收入的比重则从1984年的50%逐渐上升到1992年的78%，“强地方、弱中央”的局面已经成型。<sup>①</sup>早在1987年，中央政府便试图改革财政体制，但因遭到地方政府的强烈反对而作罢。直到1993年，中央政府下定决心推行分税制。为了听取省级政府的意见，时任副总理朱镕基用两个来月的时间，带着中央相关部门的60多名工作人员，先后和17个省级区域的领导进行一对一谈判，其中有几个省份明确表示反对。最终，在中央政府强大的政治压力和一定程度的利益妥协之后，分税制才得以顺利推行。<sup>②</sup>经过分税制改革，地方政府的财政收入占全国财政收入的比例从1993年的78%骤降到1995年的42%，此后一直停留在50%以下。<sup>③</sup>不过，在目前法治建设不健全的制度环境下，中央和地方在财税方面的博弈并未停止，这可以从地方政府长期以来一直强烈呼吁“财权与事权的统一”的事实中看出。<sup>④</sup>

---

① 参见 Shaoguang Wang, *The Rise of the Regions: Fiscal Reform and the Decline of Central State Capacity in China*, in Andrew G. Walder, ed., *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*, Berkeley: University of California Press, 1995, PP. 87 - 113; 王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社1993年版。

② 参见赵忆宁:《分税制决策背景回放》，载《瞭望新闻周刊》2003年第37期。

③ 数据来源：中国国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn/>）提供的《中国统计年鉴2010》电子版。

④ “事权和财权不统一”的呼声在不同的时期有不同的表现，目前最重要的一个表现是，不少人开始注意到，高房价与1994年分税制改革之间的关系。参见武彦民、张远:《分税制模式下中国地方财政与房价的关系》，载《河北大学学报（哲学社会科学版）》2001年第1期，第46-52页。

#### (四) 地方政府与民众

相对于中央政府来说,民众尽管是最有资格和能力来监督和评价地方政府的主体,但由于不能直接影响地方政府官员的任命,他们对于地方政府的监督和制约是极为有限的。事实上,地方政府不仅很少回应民众的需求,而且常常通过损害民众利益的途径来达到提高政绩的目的。<sup>①</sup>这让民众深刻地认识到两个很重要的事实:一是当地方政府与民众的利益之间存在不兼容性时,民众并没有有效的常规手段可以制止地方政府损害自己利益的行为;二是随着经济社会问题日益突出,民众对地方政府合理期待的“需求”不断增长,然而地方政府回应并满足期待的“供给”却有很大的差距。<sup>②</sup>在这些因素的影响下,地方政府深陷信任危机。根据《小康》杂志2007年8月发布的《2006—2007中国信用小康指数报告》,绝大多数受访者表示很相信中央政府,但是超过70%的受访者认为一些地方政府存在着“隐瞒真实情况,报喜不报忧”的现象。<sup>③</sup>而“虎照门”“躲猫猫”“俯卧撑”“华南虎照事件”“瓮安事件”“邓玉娇案”“周森锋论文事件”“遼军替谁说话事件”等涉及地方政府信任的事件也都表明,民众对地方政府的不信任感已达到无以复加的地步。

特别值得强调的是,中国地方政府的信任危机有两个比较醒目的特征:第一,如果按常理来推,民众应该对地方政府是充分信任的,因为正是地方政府的有所作为,才促成了“中国奇迹”和提高了民众的生活水平。然而,现实情况恰恰相反,民众对地方政府充满了强烈的不信任感。第二,在西方民主国家,政府信任遵循一个距离悖论,即“人们相信或者崇敬离他

① 参见叶敏、彭妍:《“央强地弱”政治信任结构的解析——关于央地关系一个新的阐释框架》,载《甘肃行政学院学报》2010年第3期,第49—57页。

② 参见邹育根、江淑:《中国地方政府信任面临的挑战与重建》,载《社会科学研究》2010年第5期,第41—42页。

③ 数据来源:“2006—2007中国信用小康指数”,中国小康网 <http://www.chinaxiaokang.com/xkzz/1.asp?id=807>。

们近的政府官员，而认为离他们远的政府官员则是懒惰、不称职和不诚实”。<sup>①</sup>可是，中国民众对政府信任的强弱与政府层级的高低之间形成的不是反比关系，而是正比关系：民众对低层级的政府及其官员持低信任态度，对高层级的政府及其官员持高信任态度。

## 二、研究对象的确立及构建：中国地方政府的行为选择

由上述分析可知，在中国，地方政府已经陷入一个相当尴尬的局面：既被认为是经济社会发展的关键，又被视为是经济社会问题的元凶之一；既与中央政府的期望有差距，又与当地民众的意愿不一致。

那么，尴尬局面的背后到底是什么？地方政府为什么会让自己处在如此尴尬的位置？地方政府为什么没有尝试（或没有成功）脱离这一尴尬的局面？说到底，这一尴尬的局面是地方政府行为的结果和产物。因此，前面的那些问题可以被重新表述为：什么样的行为选择会让地方政府处在如此尴尬的位置？为什么地方政府总是做这样的行为选择，而不去做其他的行为选择？

上述的这些问题都牵涉一个十分重要的现象——“中国地方政府的选择性作为”，也即中国地方政府选择做什么或不做什么的行为。很显然，这一现象背后蕴含的研究问题其实是“中国地方政府是如何做抉择的”以及“这种抉择背后是否蕴含一套逻辑”。由此，本研究将研究对象确定为“中国地方政府的行为选择”。

为了更好地理解该研究对象，我们有必要对其作一些限定和说明。

第一，从研究范畴上看，“中国地方政府的行为选择”属于集体选择的范畴（collective choice）。在过去 30 多年的改革开放中，随着市场经济的不断发展，以个人选择（private choice）为

---

<sup>①</sup> 参见〔美〕乔治·弗雷德里克森：《公共行政的精神》，中国人民大学出版社 2003 年版，第 163 页。