

中央与地方的博弈 ——基于经济学视角的分析

The Game between Central Government and Local Government in China
Analysis Based on the Perspective of Economics

王琛伟 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中央与地方的博弈 ——基于经济学视角的分析

The Game between Central Government and Local Government in China
Analysis Based on the Perspective of Economics

王琛伟 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中央与地方的博弈：基于经济学视角的分析/王琛伟著.
—北京：经济科学出版社，2014.4

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4477 - 2

I. ①中… II. ①王… III. ①中央与地方的关系 -
经济关系 - 研究 - 中国 IV. ①F123.14

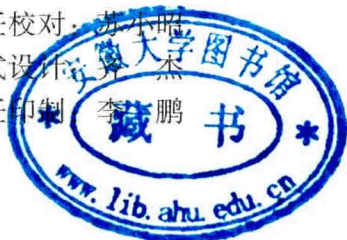
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 058381 号

责任编辑：孙丽丽

责任校对：苏永昭

版式设计：苏永昭

责任印制：李鹏



中央与地方的博弈：基于经济学视角的分析

王琛伟 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcs.tmall.com

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 14.25 印张 250000 字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4477 - 2 定价：42.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序 言

纵观我国数千年历史，执政者历来关注中央与地方的关系问题，及于当代亦是如此。新中国成立以来，毛泽东同志在《论十大关系》一文中专门论述中央与地方的关系，明确提出要调动中央和地方两个积极性，反对各自为政和过分集权两种错误倾向。邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中针对权力过分集中的问题，提出“实行权力下放，扩大地方自主权”。江泽民、胡锦涛、习近平等同志同样关注正确处理好中央与地方的关系问题。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》多处提到中央地方关系问题，在“建立事权和支出责任相适应的制度”一节，对中央与地方的事权、财权做出了原则性的划分。同时又在完善市场体系、完善金融体系、健全宏观调控体系、履行政府职能、优化政府组织结构、财税体制改革等若干领域，对正确处理中央与地方关系的问题作出原则性规定。深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神，认真研究中央与地方的关系问题，努力将中央的原则性规定落到实处意义十分重大。

中央与地方之间的关系纷繁复杂，但是两者的经济利益关系却处于关键和核心位置，中央与地方关系中出现的若干问题也多源于两者利益关系未能均衡。中国改革开放三十年，虽然

经济社会发展各领域取得巨大成就，但是，一些发展中的问题也随之产生，在中央与地方的关系中表现尤为明显，成为制约经济社会发展的阻碍因素。本书写作的目的，正是坚持马克思主义经济学说立场、观点、方法，吸收、借鉴相关西方经济理论，试图解决当前中央与地方经济利益关系中的一些阻碍可持续发展、影响国家长治久安，甚至影响到改革开放进程的一些严重问题，从理论上寻找到理顺中央与地方利益关系的均衡点，在实践中提供出解决问题的行之有效的思路措施。

影响中央与地方关系的因素十分繁杂，本书删繁就简，在分析之前首先设定三个假设条件：一是由于国家整体利益与地方局部利益的存在，我们党也是历来高度重视正确处理这两者的关系，因此我们假定中央政府和地方政府是理性的、具有自身利益的个体；二是政府只能在有限的资源约束条件下行为；三是按照要素禀赋的不同，把城市分为东部城市、西部城市两类，在要素禀赋相近的地区间存在竞争关系，要素禀赋不同的地区间存在互补关系。

本书的思路是：首先，分析中央与地方经济利益关系中存在的问题，把这些问题分为两类：一是中央政府与地方政府经济职能界限混淆不清。政府间纵向关系存在严重的“职责同构”，中央对资源过度调控严重影响地方利益，地方政府积极争取财权却力求推出事权；二是中央对地方保护主义的控制需要加强。地方保护主义严重，不仅影响国内统一大市场建立，阻碍经济社会发展，更有甚者还可能导致政令不通，危及国家安定团结，处理不好还可能走向地方分裂主义乃至导致国家分裂。上述问题恰恰成为本书研究的起点、思考的出发点。

其次，从理论上探索中央与地方之间利益均衡点的存在性，并且证明这一均衡点可以实现。分析路径是：基于政府行

为的特点，构造出反映政府利益的政府效用函数；立足于资源高效利用、经济可持续发展，分析单个政府在资源约束下实现效用最大化的途径；区分中央政府与地方政府，证明要素禀赋相近地区之间、要素禀赋互补地区之间、中央政府与两类地区之间都可以存在使得资源高效利用、经济持续发展、政府效用最大化三者相统一的均衡点。

再次，对照理论上的均衡点，分析导致中央与地方关系中存在问题原因，提供解决问题的思路对策。第一，针对中央政府与地方政府经济职能界限混淆不清的问题，清晰划分两者的职能边界。中央政府的职责应该是：一是提供只能由中央政府提供，而地方政府提供不了的公共品；二是地方政府不愿提供，而从全局来看必须提供的公共品；三是虽然中央与地方都能提供，但是由中央政府提供更能节约资源、效率更高。第二，针对严重的地方保护主义，采取严厉措施彻底打破保护主义。先帮助地方弥补在打破保护主义时的短期利益损失，再拆除地方用以设置地方保护的屏障，与此同时制定严格的制度，谨防地方保护主义重新抬头，并且把制度严格执行下去。第三，降低中央对地方调控的成本，以及地区之间产品和要素流动的成本。例如，加大基础设施建设力度，降低交通运输成本；建立重大政府投资项目评估机制，确定项目是由中央主导还是地方主导等。

虽然，在中央与地方关系这一领域，前人研究成果已经颇为卓著，但是这些研究往往局限在对于成熟市场经济下的中央与地方关系的研究，而对于我国这样一个经济转轨国家，其借鉴意义有所折扣。本书借鉴前人成果，基于我国实际，力求对这一领域的研究有所贡献：一是丰富了政府效用函数的内容。前人关于政府效用函数的论述几乎没有，本书则专门对政府效

用函数做出详细论述，明确了影响政府效用的相关因素，分别提出了中央政府效用函数和地方政府效用函数。二是按照要素禀赋不同来划分“地方”的类型，为中央对地区间关系的调控提供了一定的理论模型。三是关于中央对地方的经济调控不再侧重于财政手段的调控，而是更侧重于把综合的资源约束，作为调控主要手段。四是不再过分强调“集权”与“分权”的重要作用，而是提出了较为合理的中央与地方职责划分原则，从而避免了职责含混不清的状态出现。

目 录

导论	1
第一节 选题的意义	1
第二节 研究的目的	8
第三节 研究的着眼点	9
第四节 研究方法与分析框架	10
第五节 创新之处与不足	18
第一章 新中国成立以来中央与地方关系的演变	21
第一节 高度集权的中央与地方关系（1949 ~ 1979 年）	22
第二节 放权让利下的中央与地方关系（1979 ~ 1992 年）	34
第三节 政治集权与经济分权相结合的中央与地方关系的 初步形成（1993 年至今）	43
第四节 中央政府与地方政府分权的现状	54
第二章 中央与地方经济关系中存在的主要问题分析	57
第一节 中央与地方经济关系中存在问题的概述	57
第二节 中央政府与地方政府经济职能界限混淆不清	59
第三节 中央对地方保护主义的整治亟待加强	69

第四节 致力于解决中央地方关系问题的思考路径	86
第三章 关于中央与地方关系的相关研究进展情况	87
第一节 国外相关研究进展	87
第二节 国内相关研究综述	93
第四章 地方政府间相互关系以及单个政府利益 主体最大化目标的实现	98
第一节 我国东西部城市的划分	99
第二节 地方政府间两种类型关系	100
第三节 政府利益函数和约束条件	108
第四节 单个政府主体最大化目标的实现	121
第五章 相互关联的中央与地方利益关系的均衡	132
第一节 中央政府与地方政府效用函数的区分	133
第二节 要素禀赋相近城市在竞争中达于帕累托 最优的分析	140
第三节 要素禀赋互补地区共同达于帕累托最优的分析	143
第四节 达于帕累托最优的中央与地方间利益均衡略论	147
第五节 中央与地方利益均衡分析方法在现实中 遇到的问题	149
第六章 中央与地方经济关系中存在问题的解决途径	152
第一节 影响中央和地方政府行为选择的两个因素	152
第二节 中央与地方关系的国际借鉴	157
第三节 中央与地方间职责边界的确定	167
第四节 地方保护主义的消解	169
第五节 改进计划单列体制逐步减少政府行政层级	180

第六节 创造有利于规范中央与地方关系的相关条件	186
附表 各地区运输线长度 (2001 ~ 2007 年)	193
参考文献	202
后记	214

导 论

第一节 选题的意义

纵观中国上下五千年，这个伟大民族的一部发展史蜿蜒厚重，宛若沧海长河，虽历经王朝更迭，纵横捭阖，其强大的生命力，却历久弥远，不断地向世人昭示其大国一统、文治武功、国威远播。然而，这部波澜壮阔的中国史，却一次次被立于风口浪尖的人们所改写，中央与地方的关系也因此而一次次演绎着分分合合。正如《大国诸侯：中国中央与地方关系之结》^①所言，一部中国史就是处理中央与地方关系的历史。《中国面临的紧要问题》^②所指出的，看似简单，实则纷繁的中央地方关系，整整缠绕了中华民族几千年。中央与地方关系是我们无法回避的问题，能否处理好两者关系直接影响到国家的统一、社会的安定，影响到经济的发展、民族的强盛。然而如此重要的一种关系，历史上却没有哪个王朝能够真正处理好这个重大的难题。究其原因纷繁复杂，政治、经济、人文等诸多因素错综交织。但是，倘若我们以经济学的视角认真加以审视，或许也能从这一段段发人深省的历史和现实中发现一些端倪。

① 辛向阳：《大国诸侯：中国中央与地方关系之结》，中国出版社1996年版。

② 张明等：《中国面临的紧要问题》，经济日报出版社1998年版。

中央与地方关系中存在的诸多问题，古已有之，今亦存之。其中，中央与地方经济利益关系不能有效理顺是导致中央与地方关系出现问题的主要原因之一。本书选择此题研究，正是为解决当前中央与地方关系中的一些阻碍可持续发展、影响国家长治久安，甚至影响到改革开放进程的一些严重问题^①，从而对中央与地方之间的经济利益关系加以研究，力图从理论上到实践中进一步规范两者之间的经济利益关系，使之达到利益均衡的状态，从而协调中央与地方之间利益矛盾。本书的思路概括起来就是：在分析了中央与地方关系中存在的严重性之后，首先从理论上论证中央与地方之间存在利益均衡点，即理论上完全可以使二者利益均衡；然后基于上述理论，分析中央与地方关系中存在的深刻根源所在；最后针对这些问题提出对策建议，即从理论上阐述中央与地方应采取什么途径趋向于利益均衡状态，也就如何在实践中解决存在的这些问题，从而进一步规范中央与地方关系提出相应可行性思路措施。应该说本书选取此课题加以研究，既是适应当前经济社会可持续发展的需要，也是为解决长期以来中央与地方关系中的一些利益矛盾，具有现实意义。具体来看，其意义在于：

一、中国市场经济改革的纵深发展，要求必须进一步深入研究中央与地方的关系

现实是历史的延伸，也在不断重复地上演历史。中国改革开放三十年的历程，不仅演绎着经济社会各领域的巨大变迁，政府职能的演变也在不断继续，中央与地方间的关系也在逐渐调整。改革开放以来，我国政府把更多的精力从政治统制领域转向社会管理领域，政府职能从对具体经济事务的管理，逐渐转向宏观调控领域。政府职能的

^① 这些问题在本书第一章中将进一步详细分析。

转变是历史必然，是大势所趋。但是，也正是在这一过程中，一些负面作用随之产生，中央与地方间纵向关系不规范，中央政府与地方政府职能边界不清晰以至于不同级别的政府职责同构现象严重，中央与地方之间利益关系不明确以至于经常出现中央决策在地方的执行力削弱等诸多问题，成为制约经济社会发展的阻碍因素。理论研究往往是基于实践的需要，实践中的难点问题呼唤新的理论思维出现。如何克服中央与地方关系中存在的制约问题，进一步理顺中央地方关系，是摆在我们面前的一个重要课题。我们必须在统筹考虑中央和地方两个主体利益的基础上，按照市场经济体制对于政府功能定位的要求，重构中央和地方政府间纵向关系，合理划分中央与地方的权力边界，切实提高政府行政效率，为推动经济社会发展服务。当前，在市场经济纵深发展的大背景下，政府间关系的调整不仅蕴含着政府自身职能的进一步调整，还将涉及经济、行政、法律制度的变迁。本书的研究正是力求透过中央与地方之间的经济利益分析，寻找到自史至今中央与地方关系的症结所在，构建促进共同发展、符合各方利益、政令高效畅通、维护长治久安的和谐的中央与地方间经济关系模式和运行机制。

二、实现可持续发展的共同目标，要求我们必须把研究视野引向中央与地方经济学关系这一理论问题

谋求经济可持续发展是一个国家或地区最为重要的目标之一。然而，长期以来，中央与地方在处理利益关系，推动共同发展的过程中，仍然存在大量制约可持续发展的不利因素。需要用经济学视角，深入研究中央与地方的关系，形成规范的运行模式，最终实现国家整体与地方局部均达于可持续发展的双赢目标。

基于上述原因，我们有必要从可持续发展概念出发，深入到中央与地方关系的经济学研究中去。由于西方传统经济理论中的经济增长

思想在分析经济增长现象时，忽视了资源与生态环境要素对经济增长所产生的基础性的制约关系与制约作用，因而在这些理论指导下社会实践的结果便是：自然资源的日益枯竭和生态环境的日趋恶化与所谓的现代经济增长及社会繁荣相伴而生。正像美国学者保罗·霍根所指出的那样：“自18世纪中期起，自然界受到的损害比整个史前时代造成的损害还要大。在工业达到极高的水平、集聚和积累人工资本的成就到达巅峰之时，人类文明赖以创造经济繁荣的自然资本却正在减少，而且这种损失的速度还正与物质福利的增长成正比例的增长着”。实践中的“保罗·霍根困境”要求用新的理论来指导经济增长，进而实现人类社会的持续、稳定、健康发展。也正是因此，可持续发展概念应运而生，并逐渐深入人心。目前，世界上最有影响、最具权威的定义，当属挪威前首相布伦特兰夫人对可持续发展所下的定义：“既满足当代人的需求，又不对后代人满足其需求的能力构成危害的发展”。实施可持续发展已成为世界各国人民的一个共同的呼声与理性选择，它既需要全球的共同努力，更需要每一个国家及地区政府与人民的踏实行动。

可持续发展概念的深入贯彻，要求我们进一步研究政府行为，处理好中央与地方的关系，消除那些影响可持续发展的不利因素。实践中如果离开对相关国家及地区具体问题以及实际对策的思考，可持续发展便很难真正地落实到实处。尽管国内外已有越来越多的专家、学者开始关注人类经济发展与自然资源及生态资源的关系，然而将资源与环境要素作为经济增长的基础约束条件来对政府行为加以分析，从而通过优化政府行为促进经济发展的研究还显得十分欠缺；至于将经济增长、社会进步、资源环境的可持续利用与政府行为方式结合起来，并从公共选择和制度创新的高度上加以研究探讨的更是不多见。实践中我们也就有必要重新审视政府行为选择中的种种不利于可持续发展的举措，进而努力去构建起一个开放的、有效的、具有演化特征的关于实现资源环境可持续利用以及规范政府行为的理论解释框架。

三、解决中央与地方关系中存在的问题，要求必须对中央与地方间的关系进行深入研究

作为一个发展中的资源与环境形势十分严峻的大国，在研究可持续发展问题和实施可持续发展的战略时，我们不仅应从总体上思考基于整个国家资源环境形势及其可持续发展状况的中央决策行为，以及从个体上思考依据各区域的具体情况而形成的区域可持续发展策略及措施，而且还必须按照中国的实际国情，深入思考中央整体与地方个体两者的动态关系，思考中央政府与地方政府在实现各自利益目标的过程中，相互影响、相互制约、相互博弈，以至于最终平衡双方利益，达到帕累托最优的状态，进而实现国家整体与地方局部共同实现可持续发展目标的中央地方关系运行模式。

从中国推进可持续发展的实践来看，随着市场经济改革的逐步深入，地方发展经济的积极性充分调动起来，促进了各区域经济的空前高涨，增强了区域经济的自组织与发展能力。然而，随着改革开放的深层次推进以及区域经济的迅速发展，不利于区域可持续发展的因素也日益增多和明显，并进而有可能从根本上阻碍国家以及区域的可持续发展：

首先，我国目前东、中、西部三大经济带在经济增长速度上差距的不断扩大之趋势，不仅严重影响到了区域之间可持续发展的协调与平衡，而且也使得财政困难的落后地区的可持续发展战略受到严重制约，部分地区甚至还陷入了不可持续的恶性循环之中。

其次，区域经济发展自组织和积极性的增强，虽调动起了各地方政府发展经济的主动性与积极性，但与此同时也引发了各地方政府片面追求，甚至过度保护地方利益的倾向。发达地区为保护在经济发展中的领先地位，落后地区为早日跨出贫困与发展的恶性循环中，实践中竞相在少数几个利润高、周期短的行业激烈竞争，导致盲目引

进、盲目配套、重复建设情况盛行，并最终导致了区域间分工弱化与产业结构调整及选择中的严重趋同。

再次，在给地方放权让利的同时，由于没有及时建立起约束相关权力和利益的有效机制，结果也就无形中强化了各地方政府片面追求自身利益的行为与对策选择。现实中，环境污染的“以邻为壑”、争夺原材料的“资源大战”以及各区域间市场分割情况的加剧，其实也正是各地方自身利益无节制膨胀的真实写照。

最后，出于对自身利益的保护与追求，各地方政府在对待可持续发展这一问题上不仅各有图谋，而且总体上的积极性与主动性也并不太高；结果，中央政府的可持续发展战略不仅在区域层面上时常难以得到正确与有效的贯彻落实，而且许多地方政府还往往热心于寻找国家可持续发展战略中的空隙来谋求自身的地方利益，以至于最终国家可持续发展的总体战略在区域中经常出现扭曲与作用失效情况。

既然各地方政府的行为选择能对国家的可持续发展战略造成如此之大的影响，既然各地方政府对自身利益的片面诉求能在实践中引发如此之多的不利于可持续发展的现象与问题，因此在研究可持续发展问题时加强对中央地方利益关系、地区利益与地方政府竞争行为的分析，同样有着重大的理论与实践意义。

四、维护和谐稳定实现长治久安，要求我们必须从更深层次研究中央与地方行为的内在利益驱动

中央与地方的关系可谓纷繁复杂，但是两者的利益关系却必须放在关键和核心位置，倘若利益关系处理不好，两者在其他方面的关系也难免深受影响，甚至影响社会的和谐稳定、国家的长治久安。如果反观历史，我们可以更清晰地看清楚这一事实。秦统一六国之后，巩固统一的重要措施就是消除割据自守、强化中央集权。汉代开局伊始，推行黄老无为之治，诸侯经济实力逐渐强大，影响到中央集权，

利益冲突逐渐升级、矛盾逐渐激化，才有晁错削藩、吴王之乱。至于三国、晋、南北朝，乃至隋唐宋元明清，再至民国，历史上的每次政局动荡无不与中央地方的利益关系联系在一起。

历史如此，当代的我们不但需要从历史中学习经验教训，也要从分析当代社会所独有的特征入手，促进和维护国家与社会的和谐稳定。历史上历次变革的规律往往有迹可循：先是中央失政、权力弱化，人民生活不能自保，然后是农民起义发生，“汉族的数千年的历史上，有过大小几百次的农民起义，反抗地主和贵族的黑暗统治”；但是，“农民革命总是陷于失败，总是在革命中和革命后被地主和贵族利用了去”，最终还是地方势力逐渐强大，把农民革命“当作他们改朝换代的工具”。^①从当代来看，经济社会已经有了飞速发展，国家政治形势和谐稳定，所谓旧式的“农民起义”——这种纯粹发自内部的、发自最基层的、规模大到能够动摇国家政权的不稳定情况已经绝不可能发生，或者即使发生也不至于影响到国家政权的稳定，原因是：第一，当代信息渠道发达。全国范围任何一点不安定因素的发生，中央政府都能够马上获得详尽的信息。第二，当代交通工具发达。全国范围任何一点不安定因素的发生，派驻的军队都能够在很短的时间内赶到。第三，当代先进的武器为国家所垄断。而在久远以前的古代，民间造出的武器甚至未尝不能与封建统治者所拥有的武器相匹敌。

那么，在总体保持稳定的大背景下，我们更应该关注什么？“促进和谐”是在保持稳定这一基础上的更高要求。在确保中央权威的前提下，让地方利益得到保证，促进中央与地方间的经济利益和谐是维护和谐稳定的最重要方面之一，是保证中央决策部署得以贯彻落实、政令畅通的关键所在。由于：第一，市场经济下，地方自主权更大，而这种自主权扩大的现象是市场经济下的必然现象，只要坚持走

^① 《毛泽东选集》（第二卷），人民出版社1991年版。