



中国浦东干部学院博士文库（第二辑）

中国地方政府 绩效差距研究

——基于府际关系视角的解释性框架

王 华 · 著

A Study on the Performance Difference in China's Local Governments:
An Explanation Framework Based on Intergovernment Relations



上海社会科学院出版社

D625
W123



1884887

中国浦东干部学院博士文库（第二辑）

中国地方政府 绩效差距研究

——基于府际关系视角的解释性框架

王



A Study on the Performance Difference in China's Local Governments:
An Explanation Framework Based on Intergovernment Relations



1884887

4

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府绩效差距研究:基于府际关系视角的
解释性框架/王华著. —上海:上海社会科学院出版社,
2010

ISBN 978-7-80745-767-1

I. ①中… II. ①王… III. ①地方政府-行政管理-
研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 249242 号

中国地方政府绩效差距研究

——基于府际关系视角的解释性框架

作 者:王 华

责任编辑:陆 峥

封面设计:闵 敏

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail:sassp@sass.org.cn

经 销:新华书店

印 刷:上海信老印刷厂

开 本:890×1240 毫米 1/32 开

印 张:7.125

插 页:2

字 数:200 千字

版 次:2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-767-1/D·168

定价:20.00 元

版权所有 翻印必究



中国浦东干部学院博士文库
(第二辑)

中国浦东干部学院博士文库编委会

主 任：冯 俊

副主任：王金定 崔玉宝 陈伟利 夏健明

成 员：（以姓氏笔画为序）

王金定 冯 俊 刘靖北 成旦红 宋 今 何立胜 张生新
陈伟利 郑金洲 周曦民 姜海山 赵荣根 奚洁人 夏健明
崔玉宝 萧炳南

总 序

P R E F A C E

创办中国浦东、井冈山、延安干部学院，是党中央从推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程全局出发作出的一项重大决策。

中国浦东干部学院自 2005 年 3 月正式开办以来，按照胡锦涛总书记提出的联系实际创新路、加强培训求实效的指示精神，秉承实事求是、与时俱进、艰苦奋斗、执政为民的办学要求，以把学院办成中国共产党领导骨干的信念教育和开放教育基地、全国干部教育培训体制改革创新基地、中国干部教育培训国际化基地为目标，努力探索干部教育培训的浦东模式，取得了较为突出的业绩，正在向世界一流的执政党骨干和国家公务员培训学院的方向稳步迈进。

办好一所学院的关键是教师。人才是事业之本，人才兴则事业兴、事业旺。“所谓大学者，非大楼之谓也，有大师之谓也”，这句话对中国浦东干部学院来讲同样有指导意义。中国浦东干部学院汇集了一批优秀的教师，他们当中，既有国外学成归来的学子，也有来自国内著名高校、科研机

构的青年才俊。他们有火热的创业激情,有对干部教育培训事业的执著和热爱。他们大多拥有博士学位,在自己所属的学科领域已崭露头角。这支队伍是建设好中国浦东干部学院的人才支持和智力保证。为他们搭建平台,促进他们成长,引领他们发展,是学院义不容辞的职责。

支撑一所学院的基础是学术。学院之称,有学科、学养、学理之意蕴。没有了学术,学院也就失却了原动力和根基。中国浦东干部学院创办以来,坚决贯彻并创造性地执行中央的战略决策和一系列办学要求,明确了教育培训、科学研究、咨询服务、领导测评、网络教育五位一体的功能定位,突出强调了学术研究、学科建设在学院发展中的重要地位。整合学术资源、加强学科建设对学院发展至关重要。

体现一所学院办学水平的重要标志是品牌。品牌汇集了办学的智慧,凝聚了办学的精华,同时也提升了学院的美誉度。中国浦东干部学院以问题为核心,以能力为导向,以现场教学资源为依托,自创办以来培训了大批学员,培训成果显著,一批具有较高质量的课程品牌、教学品牌正在形成。从一所学院的发展来看,既要有教学的品牌,也要有科研的品牌;既要有品牌学员,也要有品牌教员;而这一切都需要长期积累。求木之长必先固其本。积累品牌素材,探寻品牌来源,滋养品牌发展,是学院发展的长远大计。

基于上述认识,我们组织出版了这套中国浦东干部学院博士文库。入选文库的书稿均为学院青年教研人员的博

士学位论文,并经过了严格的“双盲”评审。作者根据评审意见和所论问题的发展以及研究的深化,都进行了认真修改,可以说基本反映了所论问题的学科前沿。我们希望,这套分辑出版的文库能开启和激励我们的后续研究,促进学院自身研究特色和学术传统的形成,促进相关学科领域的建设,促进学术交流与繁荣。

文库的出版得到了上海社会科学院出版社领导和编辑同志的鼎力支持和帮助,借此表示诚挚谢意。同时,对为文库的建设作出贡献的评审专家和付出辛劳的同志表示诚挚的感谢。

文库中存在的不足,敬恳广大读者批评指正。

中国浦东干部学院博士文库编委会

2008年10月

目 录

CONTENTS

总 序	001
第一章 导 论	001
一、问题意识:设定与陈述	001
二、已有研究:三类理论视角及解释	008
三、未尽之研究空间	013
四、基于经验的分析与设想	016
五、理论建构的始点与理路	018
六、核心概念的界定与说明	025
七、理论工具、研究方法与研究单位的选取	029
第二章 改革与分权:地方政府的成长	035
第一节 改革前的历史:中央与地方的集—分迷局与 特征刻画	036
一、第一次分权:计划体制的逻辑困境	039
二、第二次分权:自治自足	043
三、分权特征刻画与政府间关系透视	044
第二节 地方政府的成长:市场环境、权力基础与利益自觉	047
一、分权调适与市场环境的初成	049
二、地方政府权力的获得与相对自主性	053
三、地方利益的自觉与形成	063

第三节	地方政府形态描述:在比较中认知	066
第四节	发展型政府与非均衡性地区差距	071
一、	关于地方政府类型的讨论	072
二、	发展型政府:一种行动角色	075
三、	发展绩效及省际间的非均衡性差距	079
第三章	差距度量:评估地方政府绩效	086
第一节	政府绩效:概念分解与多维评估	087
一、	逐层分解政府绩效:结果、产出与投入	087
二、	多维评估政府绩效:效益、效率与经济	093
第二节	测量指标的选择与数据计量	096
一、	已有可参考的指标体系	096
二、	指标选取	099
三、	数据来源与计算	101
第三节	测量结果与问题分析	105
第四章	地方政府解析:理论模型建构	113
第一节	理论模型建构前的准备	114
一、	“帕特南理论”再检视	114
二、	“帕特南研究路径”再检视	116
三、	调整研究路径:以地方政府为中心	121
第二节	认识模型中的地方政府	124
一、	模型中的地方政府:一个决策主体	124
二、	决策主体:位置与面孔	128
三、	决策主体:利益及其寄托空间	130

四、决策主体:理性选择	133
五、完整地认识地方政府	136
第三节 地方政府的行动逻辑	137
一、决定地方政府行动的三个变量	137
二、地方政府的行动逻辑:两种分析路线	139
三、地方政府行动与地方政府绩效	146
第五章:一种新的解释:府际关系的视角	149
第一节 府际关系:制度结构及其运行	150
一、最先的权力规定:授权与变通执行的差别化	151
二、最后的权力裁决:层层责任制	154
第二节 中央绩效评价与地方决策主体收益	157
一、中央绩效评价与地方决策主体的政治收益: 能否建立联系?	158
二、从省级领导人的政治晋升评语来考察	160
第三节 横向政治锦标赛:地方政府竞争	165
一、政府竞争:一般理论述要	166
二、两类差异化的竞争行为及结果	170
第四节 纵向地方与中央互动:机制、政策与绩效差距	174
一、机制:制度化机构与非制度化方式	175
二、政策:权力与资源的竞逐	179
三、政府绩效差距:差异化政策的结果	182
第六章 府际关系与地方政府绩效:总结性说明	185
参考文献	198
致 谢	210

图 录

图 1-1	政府绩效的决定因素研究:不同的理论路径	013
图 2-1	改革前的第一次分权:计划体制中的逻辑	042
图 2-2	中央与地方财政支出比重(1953—2003)	057
图 2-3	2002—2006 年国内生产总值及其增长速度	079
图 2-4	2002—2006 年农村居民人均纯收入及其增长速度	080
图 2-5	省际间人均 GDP 差距(2000—2005)	081
图 2-6	中国省际间农村居民收入差距(1980—2002)	082
图 2-7	中国各地区人均收入的对数的标准差(1978—2002)	083
图 3-1	政府绩效的结构示图	091
图 3-2	政府绩效分解:一个政策视角的理想模式	091
图 3-3	绩效测量维度:经济、效率与效益	094
图 3-4	各省(市)行政费用支出占财政支出比例(2003)	106
图 3-5	各省(市)政府效率指数(2003)	106
图 3-6	各省(市)社会发展效益指数(2003)	107
图 3-7	各省(市)政府绩效指数(2003)	108
图 3-8	各省(市)人均国民生产总值(2003)	109
图 3-9	政府效率与社会效益	110
图 3-10	行政成本与社会效益	111
图 3-11	行政成本与政府效率	111

图 4-1	社会向上渗透的“倒漏斗”分析模式	118
图 4-2	政治向下“滴滤”的漏斗分析模式	118
图 4-3	地方政府的理性行动	140
图 4-4	中央约束条件下的地方政府:两种类型的行动—收益 ...	142
图 4-5	中央—地方的目标差距与妥协	146
图 6-1	政府间关系与地方政府绩效差距解释	189

表 录

表 2-1	改革前的两次分权:量化幅度	044
表 2-2	中央与地方之间的权力类型与规定性	059
表 2-3	地方政府形态描述:改革前后的比较	067
表 2-4	地方政府类型划分	073
表 2-5	中国省际农村居民收入差距的基尼系数	082
表 2-6	地区差距的部分经济学解释	084
表 3-1	各省(市)人类发展指数(2003)	102
表 3-2	各省(市)政府绩效指数(2003)	103
表 4-1	地方政府选择:意愿与指令的组合	138
表 4-2	地方政府选择:意愿、指令与能力的组合	138
表 5-1	中央对于地方领导人的政绩评语	163
表 5-2	地方政府竞争矩阵	173
附表 1	中央与地方财政支出及比重	192
附表 2	地方干部对中央与地方关系制度化的认识	195
附表 3	各种类型区域享有的优惠政策	196
附表 4	各省份批准开放区的类型、数量与时间	197

第一章 导 论

中国的改革与转型是 20 世纪晚期以来“后社会主义国家”在人类历史上所进行的规模最大的一次国家建设实验,其持续 30 多年的超常规、跨越式发展正在更新着一个即将崛起的大国的面貌,为世界塑造着“中国奇迹”,为后发国家的现代化进程探索并示范着一种不同类型的发展模式。从全球的视野来看,中国的发展再次提出了国家兴衰的问题;从国家的角度来看,中国的发展再次向世人提出了大国治理的问题。这些问题虽然古老,但却因为经典而伴随着历史的浪沙为国内外理论界淘洗出无穷的命题。

一、问题意识:设定与陈述

如何在这些命题中设定一个有意义的研究主题,并选取合适的角度进行思考,直接决定着研究的进路、结论及价值。一般来说,一个有意义的研究对于命题的设定,至少应满足三个原则:一是从现实出发,研究现实中亟待解决的问题,而不是现实中需要注解和归纳的经验。二是从经典问题出发,研究经典问题在新的时空条件下所变生的理论答案。三是从理论出发,认知既有理论的适用边界,修正和完善既有的理论解释,累进理论的增量。基于第一个原则,必须对研究背景有所交待,并表达对于背景中所存在问题的时代关切;基于第二个原则,必须理解并表述有关这一问题的不同理论解答,从而进行探索式的理论创新;基于第三个原则,必须探讨理论创新的努力是否必要、可能及其边际意义。

(一) 研究背景与问题设定

观察中国改革与发展的现实可以发现,“中国奇迹”作为一个整体所展现的图景在彰显了相较于发达国家模式、转型国家模式、后发展国家模式^①所具有的活力与潜力的同时,也面临着自身的问题,而其重要难题之一就是区域差距的扩大化问题。从国际比较的视野来看,中国的区域差距大于工业化国家中区域差距较为严重的法国和意大利(南北二元差距的典型),大于发展中国家的印度和印度尼西亚(不均衡发展模式的典型),大于除挪威和瑞典之外的各发达国家历史上地区差距最严重时期的水平;从国内区域差距的实际情况来看,无论是从单纯的经济指标,还是从综合的人类发展指标,中国的区域差距都可以用“一个中国和四个世界”形容。^②

2005 年的数据显示,中国人均收入最高的省份与最低的省份之间的差距已经达到 13 : 1,超过了美国全面启动和推行区域协调政策时期的区域差异水平,而当时其人均收入最高的州与最低的州之间的差距是 3.12 : 1;即使是在美国历史上最特殊的经济大危机时期,其区域差距的最高水平也不过 7 : 1。“中国的区域差距已经到了非治不可的

① 这些模式所指涉的国家大体应该包括,英美、俄罗斯、印度,欧陆、东亚、拉美及东欧前社会主义国家等。

② 这“四个世界”分别是:(1)进入高收入发达水平的第一世界,包括北京、上海、深圳,人均 GDP 高于世界“上等收入”国家平均水平(8320 美元);(2)属于较发达地区的第二世界,包括天津、广东、浙江、江苏、福建、辽宁等沿海省份,人均 GDP 均高于世界“下中等收入”国家平均水平(3960 美元),而低于“中等收入”国家水平;(3)位列较不发达水平的第三世界,由中西部大部分地区组成,人均 GDP 均低于“下中等收入”国家平均水平;(4)处于极低收入贫困地区的第四世界,包括云南、贵州、西藏、甘肃、青海等地区,属于世界低水平发展地区。参见胡鞍钢:“一个中国四个世界:中国地区发展差距的不平衡性”,载胡鞍钢、王绍光、周建明:《第二次转型——国家制度建设》,北京:清华大学出版社 2003 年版。王绍光、胡鞍钢:《中国:不平衡发展的政治经济学》,北京:中国计划出版社,1999 年版,第 72 页。此外,中国的区域差距表现出的明显特征是,按照经济地理的概念所划分的东、中、西三大地区间的差距明显,而三大地区内部的差距则不同,其中,东部地区各省市间的差距较大,而中、西部地区各省市间的差距较小。就小样本数据而言,这有助于排除地理的系统性差异的影响而提出地方政府绩效差异这一问题。

地步了,它关乎着中国经济与社会整体上的可持续发展,关乎着民族团结与政治稳定,关乎着和谐社会建设”,这是国家统计局课题组在对中国区域差距进行实证分析之后得出的结论。^①

那么,如何来认识中国的区域差距问题?对于政治学和公共管理学的学术研究来说,中国的区域差距问题传达出了什么样的信息?这些信息透过政治学和公共管理学的学科视角能够作出何种解释,得出何种结论,以及能否提供有价值的解决思路?这是一个亟需研究的重大现实问题。然而,研究这一问题的学术资源和理论支撑在哪里?

对于中国区域差距问题的研究可谓当下学术界的一个热点。其中,最活跃的学科是经济学,其不同分支将区域差距归结为不同的原因。举例来说,新古典经济理论将区域差距归结为要素投入的差距,如资本回报率的差距、人力资本的差距;新政治经济学将区域差距归结为政府干预状况的差距,这涉及市场自化由程度、引进外资(FDI)、开放程度、非国有经济比重、城市化水平、国家不平衡发展战略等方面的差距;产业经济学将区域差距归结为工业化水平、产业结构合理化水平的差距;经济地理学将区域差距归结为区位优势、资源优势、基础设施条件的差距;公共经济学将区域差距归结为财税体制与转移支付、信贷政策,以及科技、教育、医疗等公共财政投入不足的差距。^②这些研究结论是多样的,且彼此间的竞争性使有关这一问题的研究质量得到了很大

① 参见国家统计局课题组:《我国区域发展差距的实证分析》,载国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn/>)。

② 参见张吉鹏、吴桂英:“中国区域差距:度量与成因”,载《世界经济文汇》2004年第4期;王小鲁、樊刚:“中国地区差距的变动趋势及其影响因素”,载《经济研究》2004年第1期;林毅夫、刘培林:“中国的经济发展战略与地区收入差距”,载《经济研究》2003年第3期;马栓友、于红霞:“转移支付与地区经济收敛”,载《经济研究》,2003年第3期;袁志刚、范剑勇:“1978年以来中国工业化进程及其地区差异分析”,载《管理世界》2003年第7期;蔡昉、王德文:“比较优势差异、变化及其对区域差距的影响”,载《中国社会科学》2002年第5期;林毅夫、蔡昉、李周:“中国经济转型的地区差距分析”,载《经济研究》1998年第10期。Kai-yuan Tsui: “Forces Shaping China's Interprovincia Inequality”, Department of Economics in The Chinese University of Hong Kong, Workshop.