

本书是教育部战略研究基地（培育）：东北大学科技政策中心的阶段性研究成果
本书由教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
“中国社会转型中的政府治理模式研究”（08JZD0018）资助

东北大学公共管理博士文库

NORTHEASTERN UNIVERSITY PH.D LIBRARY IN
PUBLIC ADMINISTRATION

转型期中国地方 政府竞争研究

Studies on Competition between
Chinese Local Governments

于东山 著

By YU Dongshan



東北大學出版社
Northeastern University Press

本书是教育部战略研究基地(培育):东北大学科技政策中心的阶段性研究成果

本书由教育部哲学社会科学研究重大课题“中国社会转型中的政府治理模式研究”(08JZD0018)资助

·东北大学公共管理博士文库·

转型期中国地方政府竞争研究

Studies on Competition between Chinese Local Governments

于东山 著

By YU Dongshan

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 于东山 2012

图书在版编目 (CIP) 数据

转型期中国地方政府竞争研究 / 于东山著. — 沈阳 : 东北大学出版社, 2012.3

ISBN 978-7-5517-0124-2

I. ①转… II. ①于… III. ①地方政府—竞争—研究—中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 038325 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www. neupress. com

印 刷 者: 沈阳市第二市政建设工程公司印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm×228mm

印 张: 9

字 数: 153 千字

出版时间: 2012 年 3 月第 1 版

印刷时间: 2012 年 3 月第 1 次印刷

责任编辑: 孙 锋 刘珏元

责任校对: 牛 晓

封面设计: 唯 美

责任出版: 唐敏智

ISBN 978-7-5517-0124-2

定 价: 25.00 元

东北大学公共管理博士文库编委会

主 编 姜成武

副主编 王浦劬 薛 澜

编 委 (以姓氏笔画为序)

马 骏 邓大松 王浦劬

曲福田 陈振明 周光辉

竺乾威 姜成武 姚先国

徐晓林 董克用 薛 澜

总 序

作为东北大学公共管理学科建设与研究的重要成果,“公共管理博士文库”在多方努力下终于付梓出版了。在这批著作面世之际,回顾东北大学公共管理学科的发展历程,不禁心生感慨。

东北大学公共管理学科始建于1988年。建设伊始,本学科就确立了“立足理工基础,办有理工特色的社会主义新文科”的发展战略。二十多年来,我本人和公共管理系的诸位同事对教学科研及人才培养倾注了大量心血,取得了一定的成绩,走出了一条以学科建设为主线,科研与教学互促增长的跨越式发展道路。自2003年设立行政管理博士学位授权点,尤其是2005年设立公共管理一级学科博士点以来,我们先后获得国家精品课、国家教学成果一等奖等多项国家级教学奖励,以及几十项国家、省、市科研课题,出现了一大批理论与应用性成果。这一过程充满了苦辣艰辛,也充满了奋斗的激情和喜悦。

东北大学公共管理学科博士生的培养是以1994年科学技术哲学博士学位授权点为基础设立的科技政策研究方向为开端的,因此本学科的第一批博士著作主要集中收录于2004年启动的“科技政策博士文库”。近五年来,东北大学公共管理学科发展迅速,变化日新月异。为更好地体现本学科的理论创新,我们决定启动“公共管理博士文库”的建设工程。出版这个文库的目的,一方面是为了保存和交流研究成果,经受社会检验,鼓

励学术研究；另一方面也是为了促进博士生教育的制度化，组织学术队伍，推进学科建设。该文库既注重公共管理研究的学术性，诠释分析复杂的公共管理问题，又强调结合公共管理实务，为政府提供可能的政策建议。

进入 21 世纪以来，中国的公共管理研究承载着前所未有的历史重任。在此重大社会转型期，党和人民期望我国的公共管理理论研究能够为我国的政府改革、公共服务体系建设以及国家现代化建设提供科学的管理理念、思想和方法。这要求我们本着高度的政治责任感和严谨的学术态度去谦逊地投身实际，深入探索、研究及解决错综复杂的实际问题，要求我们根据复杂的公共管理实践开发更为复杂且更为实际有效的公共管理理论。改革开放三十年来，西方大量公共管理理论被引入到中国，极大地促进了我国公共管理学科的高速发展，但同时必须认识到西方国家的政治体制、社会结构、公民社会成熟度等公共管理环境与我们存在着巨大差别。因此，必须注重西方理论在引入过程中的批判性和选择性，必须尽快实现公共管理理论的本土化建构，这是摆在全国学术同仁和学子面前亟待解决的重大问题。在这一艰巨的历史重任面前，东北大学公共管理系全体同仁将勇于担当、满腔热情并全力以赴，但我们只是对现在能否做得更好而心怀忐忑。

东北大学“公共管理博士文库”的出版是我校公共管理学

科建设与研究历程中的一件大事，是导师与博士生们多年辛勤工作、笔耕不辍的一次成果展示。毫无疑问，这些研究成果仅仅是刚刚经过初步雕琢的璞玉，一定会存在不少缺点和不完善的地方，每一本书的著作者限于知识结构和对问题理解深度的局限性，所提出的一些理论观点都值得进一步商榷。但是，正因为有问题、有缺点，才会激发后来者继续为之努力。聚沙成塔，集腋成裘。我们深信，东北大学公共管理研究的明天会更美好，我们所出版的文库著作的质量和水平也会逐步提高。

我们还要感谢东北大学出版社的领导和编辑们对出版“公共管理博士文库”的大力支持和辛苦工作，同时也恳请各位学界同仁不吝赐教，多提宝贵意见。

姜成武

2009年12月于沈阳南湖

摘 要

随着地方分权化改革的推进,地方政府的利益主体地位日趋凸显。地方政府利益驱动下的地方政府竞争,虽然在市场经济体系建立之初促进了经济快速增长,但当前由于缺乏相关制度的监督和制约,其弊端也日益显现。为了有效地克服此弊端,作者在分析中国地方政府竞争的现状基础上,深入探究弊端产生的根源,并以跨界治理为研究视角,分析其模式选择,目的在于打破行政区划的刚性限制,减少竞争成本,从而促进地方政府共同利益的实现,而且实践中跨界治理的优势已经初露端倪。因此,本书研究的结论是应继续加大跨界治理的制度建设,在健全中央政府为主导的竞争仲裁机制和鼓励地方政府创新性竞争行为的基础上,优化地方政府间学习机制和强化跨省区域治理格局。本书的基本内容分为七部分。第一部分为绪论,包括选题的背景与意义、文献综述、研究方法和创新点。第二部分为转型期中国地方政府竞争的理论视角即跨界治理,包括跨界治理的兴起、内涵与特点、理论基础、目标诉求、国外经验与新分析框架。第三部分为转型期中国地方政府竞争概述,包括地方政府竞争的概念界定、背景、外部性与分类。第四部分为转型期中国地方政府竞争的运行过程,包括发展历程、博弈过程、影响因素及实证检验、内在逻辑。第五部分为转型期中国地方政府非合作竞争的内在机理,包括制度起点、表现形式、内在根源、路径依赖与亟待完善的制度领域。第六部分为转型期中国地方政府竞争的模式选择,包括倡导公共利益为导向的价值理念、健全中央政府主导的竞争仲裁制度、鼓励地方政府的创新性竞争行为、优化地方政府间学习机制、强化跨省区域治理格局。第七部分为简要总结,同时也指出了需要进一步研究的课题。

Abstract

With decentralization reform, the interests-subjects of local governments are more and more obvious. The interests-driven competition between local governments helped for economic increastment before, but now due to lack of relevant restriction results in obvious disadvantages. On the base of present instution analysis, finding out the reasons, trans-boundary governance is therefore suggested to rise above those disadvantages, which will break through the rigid limitation of administrative division efficiently so as to reduce the cost due to competition and make better the interests of each of local governments. The trans-boundary governance has won initial success in practice. So, it is necessary for extending the trans-boundary governance to frame the instutional administration, i. e. , perfecting competition arbitration institution, encouraging innovative behaviours, improving learning mechanism, strengthening transprovincial governance arrangement. The thesis can be divided into seven parts. The first part is introduction, including background and significance, reviews, methods, invocation. The second part is theoretical perspective, including production, concept, target, theoretical base, foreign experience and new analysis framework of trans-boundary governance. The third part is summary, including related concept, background, exterior and classification of competition between local governments. The forth part is process analysis, including phase, games, influce factors and detailed indicators, inner logic of competition between local governments. The fifth part is uncoorepative competition between local governments, including its instutional starting, exeression, root and path dependence, institution needing construction. The sixth part is governance model of competition between local governments, including public interests

value, perfecting competition arbitration institution, encouraging innovative behaviors, improving learning mechanism, strengthening transprovincial governance arrangement. The seventh part gives a brief account of the whole article and points out limitation of the research.

目 录

第1章 绪 论	1
1.1 选题背景与意义	1
1.1.1 选题的背景	1
1.1.2 选题的意义	2
1.2 文献综述	3
1.2.1 国外研究现状	3
1.2.2 国内研究现状	5
1.2.3 简要评述	14
1.3 本书的研究方法	17
1.3.1 案例分析方法	17
1.3.2 比较分析方法	17
1.3.3 制度研究方法	17
1.4 本书的创新点	18
1.4.1 研究视角的创新	18
1.4.2 以利益为基点分析地方政府竞争的运行机理	18
1.4.3 构建中国地方政府合作式竞争的实现模式	18
第2章 转型期中国地方政府竞争的理论视角——跨界治理	19
2.1 跨界治理理论研究的兴起	19
2.2 跨界治理的内涵与特点	20
2.3 跨界治理的理论基础	21
2.3.1 新区域主义	21
2.3.2 社会资本理论	23
2.3.3 整体性治理理论	23
2.4 跨界治理的目标诉求	25

2.4.1 区域经济的一体化	25
2.4.2 区域公共管理的整合	26
2.4.3 地方政府职能的转变	27
2.5 国外跨界治理的经验	27
2.5.1 国外跨界治理的内在动力	27
2.5.2 国外跨界治理的典型模式	29
2.5.3 国外跨界治理的实现路径	30
2.6 中国跨界治理理论分析的新框架	33
2.6.1 中国跨界治理的动力源泉	33
2.6.2 中国跨界治理的策略行为	34
2.6.3 中国跨界治理的学习机制	36
2.6.4 中国跨界治理的制度格局	37
第3章 转型期中国地方政府竞争概述	40
3.1 地方政府竞争的相关概念及特点	40
3.1.1 地方政府的概念界定	40
3.1.2 地方政府竞争的概念界定	41
3.1.3 地方政府竞争的特点	42
3.2 中国地方政府竞争的背景	43
3.2.1 经济全球化的国际背景	43
3.2.2 大国经济转轨的国内背景	44
3.3 地方政府竞争的外部性	48
3.3.1 正外部性	48
3.3.2 负外部性	50
3.4 中国地方政府竞争的类型	51
3.4.1 地方政府机会竞争和地方政府经济资源竞争	51
3.4.2 地方政府合作式竞争和地方政府非合作式竞争	52
第4章 转型期中国地方政府竞争的运行过程	55
4.1 中国地方政府竞争的发展历程	55
4.1.1 第一阶段：原料资源竞争	55
4.1.2 第二阶段：政策资源竞争	56
4.1.3 第三阶段：制度资源竞争	58

4.2 中国地方政府竞争的博弈过程	60
4.2.1 同一禀赋能力的地方政府的竞争博弈	60
4.2.2 不同禀赋能力的地方政府的竞争博弈	62
4.3 中国地方政府竞争过程的影响因素及实证检验	64
4.3.1 影响因素及基本假设	64
4.3.2 实证检验	66
4.4 中国地方政府竞争过程的内在逻辑	72
4.4.1 省级行政区划的刚性限制	72
4.4.2 经济竞争为逻辑主线	72
4.4.3 政治精英主导	73
4.4.4 非合作式竞争凸显	74
第 5 章 转型期中国地方政府非合作竞争的内在机理	75
5.1 中国地方政府非合作竞争的制度起点	75
5.1.1 压力型行政体制	75
5.1.2 职责同构式组织体系	76
5.1.3 社会网络的锥形及发展现状	77
5.1.4 经济体制转型中的父爱主义	78
5.2 中国地方政府非合作竞争的表现形式	79
5.2.1 招商引资策略趋同	79
5.2.2 产业结构雷同	80
5.2.3 基础设施建设盲目	81
5.2.4 公益性公共服务滞后	82
5.3 中国地方政府非合作竞争的内在根源——地方政府利益	83
5.4 中国地方政府非合作竞争的路径依赖——地方官员考核体系	86
5.5 中国地方政府非合作竞争中亟待完善的制度领域	88
5.5.1 完善地方政府竞争中的财政分权机制	89
5.5.2 完善地方政府竞争中的官员考核系统	89
5.5.3 完善地方政府竞争中的组织体系	90
5.5.4 完善地方政府竞争中的跨界治理模式	90
第 6 章 合作式竞争：转型期中国地方政府竞争的模式选择	92
6.1 倡导以公共利益为导向的地方政府竞争价值理念	92

6.2 健全中央政府引导的竞争仲裁制度	95
6.2.1 建立由中央政府主导的竞争仲裁制度	95
6.2.2 完善竞争仲裁制度的治理工具	96
6.3 鼓励地方政府的创新性竞争行为	100
6.3.1 转变经济管理的方式	100
6.3.2 优化公共服务的质量	101
6.3.3 提高社会管理的绩效	103
6.4 优化地方政府间学习机制	104
6.4.1 完善学习机制中的体制背景	104
6.4.2 扩大学习机制中的共享利益	106
6.4.3 畅通学习机制中的实现渠道	107
6.5 强化跨省区域治理格局	108
6.5.1 跨省区域治理格局的可行性	108
6.5.2 跨省区域治理的组织层面支撑	109
6.5.3 跨省区域治理的规则层面支撑	111
第7章 结 论	113
7.1 简要总结	113
7.2 需要进一步解决的问题	115
参考文献	116
后 记	126

转型期中国地方政府竞争研究

第1章 绪论

1.1 选题背景与意义

1.1.1 选题的背景

改革开放以来,随着地方分权化改革的推进,地方政府的利益主体地位日益凸显。在利益驱动下的地方政府的竞争愈演愈烈,其不仅与地方经济的增长相联系,而且与整个国家的市场化改革、政府体系变革和社会发展密切相关。但是在社会转型期的背景下,制度处于不断建设的现实情况决定了其对地方政府竞争过程中的地方政府利益约束无力,所以地方政府竞争的弊端日益凸显,这种弊端产生的根源是在政府利益主导下的价值导向对公共利益的漠视。

当前,和谐社会建设的关键应该是政府内部关系的和谐。政府内部关系的和谐包括横向政府关系的和谐和纵向政府关系的和谐,纵向政府关系的学术成果众多,相对而言,横向政府关系的研究相对匮乏。而地方政府竞争作为横向政府关系的重要组成部分,对整个府际关系的和谐至关重要。地方政府竞争已经得到学术界的关注,但是系统的研究成果还非常有限。

在这样的现实背景下,展开对地方政府竞争的理论研究无疑是当前学术界的重要使命和任务。西方国家对地方政府竞争的理论反思和探讨,是基于西方国家的现实情况而展开的。但是西方地方政府竞争研究主要基于联邦制体系而展开,而我国采取集权与分权相结合的体制,所以简单地套用和复制西方的理论并不适用中国的国情。基于中国的实际情况,中国学者开

始探索地方政府竞争的理论研究。

在地方政府竞争理论研究的探索阶段,理论框架的建设尤为重要。一方面要借鉴和吸收西方国家理论研究的成果;另一方面要对中国的现实情况进行梳理和反思,以中国和谐社会的建设为着眼点,构建理论体系。而本书正是基于这样的思考,以适用中国地方政府竞争的跨界治理为视角展开论述和分析。在厘清基本概念的基础上,分析实践中的运行机理,同时展望未来发展趋势。

1.1.2 选题的意义

本书研究的意义主要体现在如下两个方面。

一是理论方面的意义。首先,通过对地方政府竞争的理论研究,促进地方政府学理论的发展。地方政府学研究在中国刚刚起步,其发展应源于对中国地方政府实践的关注。地方政府竞争现象的研究,一方面提供了地方政府研究的一个独特视角,另一方面有助于地方政府理论内容的发展。其次,对地方政府竞争的研究还有利于中国公共行政学的发展。当前,在我国公共行政学的研究中,地方政府层面的研究相对匮乏。欧美国家的公共行政研究中对地方政府层面的研究热火朝天,而当今地方政府竞争的现象无疑是公共行政研究的实践基础和素材。通过对地方政府竞争的研究,有利于西方行政理论本土化,在借鉴西方理论的基础上,加快中国公共行政学的发展。

二是实践方面的意义。地方政府竞争研究的争论并不是竞争要不要存在,而是现存的竞争是良性竞争还是恶性竞争。通过对我国地方政府竞争现状的澄清,来证实当今恶性竞争的事实,为其治理提供事实基础和重要前提。在事实研究的基础上,通过借鉴西方发达国家的经验,提出未来中国地方政府竞争的模式选择,从而为当前府际治理提供理论指导和现实路径,同时也能够为地方层面的政府改革提供建议和参考。

1.2 文献综述

1.2.1 国外研究现状

1.2.1.1 地方政府竞争的概念界定

(1) 蒂博特 (Tiebout) 对地方政府竞争的界定。《地方支出的理论研究》一文中阐述的“蒂博特模型”的主要内容是“用脚投票”，即公民有自由流动的权利。通过对地方政府的公共服务的满意度和税收的对比分析，如果符合自己的偏好，就会留在这个地区；如果不符合自己的偏好，则会选择可以让自己满意的地区，公民“用脚投票”机制给地方政府公共服务能力建设造成巨大的压力^[1]。在公民可以自由流动的前提下，地方政府通过提供满意的公共服务来争夺这种流动性资源，这种竞争类似于市场状态下的竞争，从而实现资源的优化配置。

(2) 哈耶克 (Hayek) 对地方政府竞争的界定。人们有充分的理由认为，地方政府的行为一般可以提供次优的解决方案，因为地方政府的行为具有私人企业的许多优点，却较少具有中央政府强制性行动的危险，地方政府之间的竞争或者一个允许迁移自由的地方政府内部较大单位间的竞争，在很大程度上能够提供对各种替代方法进行试验的机会，而这能确保自由发展所具有的大多数优点得以发挥^[2]。

(3) 柯武刚、史漫飞对地方政府竞争的界定。他们认为共同体和辖区间的竞争是如何引导较有益于公民和企业的规则不断演化，这些规则包括受约束的政府、财产权利、约定的程序和法制等^[3]。

(4) 伯勒顿 (Breton) 对地方政府竞争的界定。在《竞争性政府：经济学视角下的政治与公共财政分析》中指出：“政府本质上是具有竞争性的，彼此围绕着资源和权力的分配、公共产品和服务等方面的竞争不仅有助于政治体制的均衡，而且也将促进公众对这些产品需求偏好的显示，能够实现公共产品的数量和质量与税收价格的有机结合。”^[4]