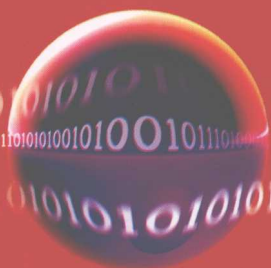


转型时期地方政府经济行为分析

主导 与 博弈

ZHUDAO YU BOYI

聂方红 著



国防科技大学出版社

主导与博弈

——转型时期地方政府经济行为分析

聂方红 著

国防科技大学出版社

·长沙·

图书在版编目(CIP)数据

主导与博弈——转型时期地方政府经济行为分析/聂方红
著.—长沙:国防科技大学出版社,2007.4

ISBN 978-7-81099-243-5

I.主… II.聂… III.地方政府—经济行为—研究—中国
IV.F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 045906 号

国防科技大学出版社出版发行

电话:(0731)4572640 邮政编码:410073

<http://www.gfkdcbs.com>

责任编辑:肖滨 责任校对:黄煌

新华书店总店北京发行所经销

国防科技大学印刷厂印装

*

开本:850×1168 1/32 印张:10.25 字数:248 千

2007 年 4 月第 1 版第 1 次印刷 印数:1-1500 册

*

ISBN 978-7-81099-243-5

定价:25.00 元

目 录

第一章 导 论

- 一、问题的提出..... (1)
- 二、研究的意义..... (4)
- 三、研究的范围..... (7)
- 四、研究的前提..... (9)
- 五、基本框架..... (13)

第二章 政府经济行为概论

- 一、政府经济行为产生的必然性..... (16)
- 二、政府经济行为的内涵与类型..... (23)
- 三、政府经济行为的范围与目标..... (27)
- 四、政府经济行为的方式与特点..... (36)

第三章 地方政府经济行为初论

- 一、地方政府经济行为的成因..... (42)
- 二、地方政府经济行为的一般特征..... (47)
- 三、地方政府经济行为的目标和实现方式..... (50)

四、计划中心主义——集中体制下的地方政府经济行为	(56)
五、市场与地方中心主义——分权体制下的地方政府经济行为	(60)

第四章 转型时期地方政府经济行为

一、转型时期地方政府经济行为的背景	(66)
二、转型时期地方政府经济行为的特征	(69)
三、转型时期地方政府经济行为的主要影响因素	(77)
四、转型时期地方政府经济行为的规律	(83)

第五章 转型时期地方政府对辖区经济发展的主导行为

一、地方政府主导经济发展的动因	(93)
二、地方政府主导经济发展行为关系的表现	(99)
三、地方政府主导下的政企关系	(106)
四、地方政府主导经济发展的行为绩效	(111)

第六章 转型时期地方政府与上级及中央政府的博弈行为

一、转型时期地方政府与上级特别是中央政府的关系	(121)
二、转型时期地方政府与上级和中央政府博弈的前提	(128)
三、转型时期地方政府与上级博弈的内容	(133)

四、转型时期地方政府与上级及中央政府的博弈方式	(139)
-------------------------	-------

第七章 转型时期地方政府之间的非合作经济竞争行为

一、不同地方政府之间经济竞争行为产生的原因	(147)
二、不同地方政府之间经济竞争行为的内容	(153)
三、转型时期地方政府间竞争策略的特点	(159)
四、地方政府之间经济竞争行为的效应	(166)

第八章 转型时期地方政府自身经济行为

一、转型时期地方政府的投资行为	(172)
二、转型时期地方政府的分配行为	(179)
三、转型时期地方政府的消费（支出）行为	(188)
四、转型时期地方政府的经济决策行为	(195)

第九章 转型时期地方政府公务员在经济管理中的行为

一、“经济人”还是“公共人”，转型时期地方政府公务员的角色定位	(200)
二、转型时期地方政府公务员行政行为偏“经济人”的根源	(209)
三、转型时期地方政府公务员的行为特征	(215)

第十章 转型时期地方政府经济行为的绩效分析

- 一、地方政府经济行为绩效的内涵及其分析的意义
..... (229)
- 二、影响地方政府经济行为绩效的因素..... (237)
- 三、地方政府经济行为绩效的区间分布..... (242)
- 四、转型时期地方政府经济行为绩效的评价与考核
..... (248)

第十一章 转型时期地方政府经济行为评析

- 一、转型时期地方政府经济行为的问题..... (257)
- 二、转型时期地方政府经济行为的效应..... (262)
- 三、对转型时期地方政府经济行为的简要评价..... (270)

第十二章 转型时期地方政府经济行为的规范与优化

- 一、在处理政府与市场的关系中把握好地方政府经济
行为的“度” (277)
- 二、地方政府经济行为规范与优化的路径..... (285)
- 三、规范地方政府经济行为的措施..... (293)

参考文献 (302)

后 记 (315)

第一章 导 论

一、问题的提出

道格拉斯·C·诺斯说：“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源。”^① 中国共产党领导建立的新中国经济发展史，就是一部不断反映和体现政府在经济的发展过程中发挥不同作用的历史，没有政府的作用，新中国不可能那么迅速地建立起完整的国民经济体系，也不可能比较快地战胜各种艰难险阻，及时拨乱反正，把各类自然灾害和政府行为不当造成的损害减少到最低限度，更不可能有改革开放让世界瞩目的发展成就。当然，上个世纪 60 年代经济发展“三年困难时期”和文化大革命对经济发展的冲击以及改革开放以来几次经济大起大落，无不打上了政府有形之手的烙印。我国的改革开放进行到今天，与政府相关的职能转换、机构改革等问题悄然被推到前台，政府干什么、如何干，不仅是理论必须理

^① 道格拉斯·C·诺斯：《经济史中的结构与变迁》，上海人民出版社，1994 年版，第 12 页。

清的问题，更是经济社会发展不容回避的实践课题。

基于上述原因，结合作者本人在市、县政府工作的经历，我选定转型时期地方政府经济行为进行研究分析，力图能够探索出一些带有普通规律的东西，既能解释现实问题，又能指导未来实践，让地方政府在经济职能方面定位更准、行为效率更高、运行成本更低。

选择转型时期地方政府经济行为进行研究，还是因为经济学理论的研究和分析，本质上就是行为分析，就是对经济参与各行为主体的动机、决策及选择等诸方面的行为进行假设、推断、演绎、归纳、实证，最终得出带规律性结论的过程。古典经济学从开山鼻祖亚当·斯密开始，就以“经济人”的行为假定为前提，所有的经济学分析，都是以人类行为的理性、自利为基础展开的。微观经济学以单个经济单位（单个生产者厂商、单个消费者）、单个市场的经济活动作为研究对象，分析不同条件下单个生产者和单个消费者的选择行为、互动行为及其规律。宏观经济学的创始人凯恩斯，其经济分析，也是基于人的行为在“心理上的消费倾向”、“心理上对资产未来收益的预期”、“心理上的流动偏好”这三个基本心理因素对行为的影响来展开的。马克思主义政治经济学研究一定生产力条件下的生产关系，现代西方经济学的许多流派也从“物”转向“人”的研究，都离不开行为关系的分析。

2006年8月，国务院召开常务会议，对漠视法纪并造成严重后果的内蒙新丰电厂事件作出严肃处理，处理的最高官员上至自治区政府主席，而使人不可思议的是：该项目违规上马开工的时间竟然是中央查处江苏铁本钢铁公司，即中央处理“铁本事件”的2004年4月。这种明显挑战中央政府权威，顶

风违反国家宏观调控政策的行为，为什么会一而再、再而三地在地方政府推动下出现？如果说，这种现象只出现在个别地方，我们可以用政治上不成熟、有问题来解释，但作为一种一再发生的情况，则必然有经济上的原因和规律。显然，对地方政府这些经济行为进行分析，有助于我们解开转型时期许多经济矛盾和社会问题产生和发生之谜。

分析地方政府经济行为，必然涉及经济学、政治学、行政学、公共管理学等许多学科都非常关注的一个热点问题——政府与市场的关系问题。在这个问题的研究方面，古今中外的成果可谓堆积如山。然而，究竟是市场多一点好，还是政府的行为多一点好，什么时候需要市场多一点，什么时候需要政府行为多一点，还是你中有我，我中有你，谁也没能提供一个完整、准确的答案。或许，社会经济的发展就在他们的不断博弈中向前。就地方政府而言，改革开放以来，我国经济的快速发展，改革开放的稳步推进，社会能维持现有的和谐，它们居功至伟，是它们在催生、默许、保护和鼓励基层人民群众在经济发展中的探索，在改革开放中的首创。可以说，我们的每一项改革、每一种发展模式都是基层群众在地方政府的默许、保护下实践探索出来的，理论界的作用在于对它们进行分析说明，政治家的意义在于肯定推广那些成熟的、可行有效的改革和发展探索。当然，我们也应该看到，随着社会主义市场经济体制的深入发展，改革开放的继续深化，地方政府过多、过深、过于直接地卷入经济发展和改革开放具体事务所带来的负面影响也日益显现：如，与政治周期相联系的宏观经济大幅度波动，行政垄断、官商勾结导致的寻租腐败，政企关系、干群关系的紧张，社会公共产品和服务的供应不足，社会分配的不平等

等。可以这样说，总结转型时期地方政府经济活动的规律，探求形成这些规律的原因，提出优化和规范地方政府经济行为的路径，是当前经济学理论研究值得着力的一个领域。

二、研究的意义

既然地方政府在当代中国经济社会发展中处于“成也萧何，败也萧何”的角色，研究地方政府的经济行为，发挥它的正效应，减少或避免它的负效应，就是一件很有意义的工作。

（一）发展之需

地方政府经济行为方式影响甚至决定着一个地方经济发展的模式和方向，影响着该地区生产经营者和消费者的利益和行为，更影响甚至决定这个地方的经济发展规模和水平，当然，也关系到国家和上级政府各项宏观经济政策的顺利实施，影响着全国宏观经济的总体态势。从国内来看，要切实转变经济增长方式，真正落实科学发展观，实现经济的持续稳定和又好又快发展，没有规范的地方政府经济行为就不可能达到。因为，在从传统集中体制到社会主义市场经济的转轨过程中，政府对经济发展的主导作用尚未根本改变，地方政府广铺摊子，依靠投资拉动的粗放型发展动力依然强劲，要实现经济、社会、自然的协调发展，在经济高速增长的同时保持持续、稳定、协调态势，特别是能让大部分国民从经济的增长中获得好处，地方政府经济行为不改变，就是一句空话。再从国际经济的竞争来

看，在经济全球化的冲击中，要想提升国家的经济竞争力，除了劳动成本、技术、资本等因素之外，政府效率也是竞争的重要因素。一个办齐证照需要超过半年的政府与一个只需不到半个月办齐证照的政府是无法进行竞争的。

（二）改革之要

单纯地看，改革之要在于调动各种生产要素的积极性，但随着市场取向改革的不断推进，微观经济主体和市场体系的发育成熟，改革的着力点甚至可以说是重点，已经从企业、市场转移到政府。因为，政府的一个不当政策和行为，可以使已有的改革成果毁于一旦，可以使改革倒退好几年。许多问题如果不从政府改革下力，就没法根本解决。事实上，微观主体再造的企业改制能否最终成功，取决于地方政府能否真正转型和适应；市场体系的完善和经济环境的优化，地方政府行为更是举足轻重，这里各级政府的诚信是市场信用体系的基石，政府干预更是市场要素价格理顺和反映供求关系的关键；宏观调控的到位和不走样变形，重点又在于地方政府是否真正配合，如果地方政府不配合，进行反向干扰，那么，与宏观调控相关的价格信号、货币信号、资本回报率信号等传导机制就会失灵，整个国家宏观经济的稳定也就无从谈起。因此，要完整地建立社会主义市场经济体制，政府特别是地方政府的经济行为规范不可或缺。

（三）和谐之本

党的十六届六中全会将和谐社会定位为中国特色社会主义社会的本质属性。从构建社会主义和谐社会的总体要求来看，“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”无一不与政府的行为相关，特别是地方政府在直接联系百姓和微观经济单位的过程中，体现着党和政府的形象，代表着社会公众的利益，它们的行为适当与否，被百姓认可与否，合法合理、公平公正与否，无不影响着和谐社会的建设。和谐的核心是权利关系的调整和处理。地方政府在处理与中央和上级政府、与企业和各经济体、与百姓和各阶层等方面权利关系时，是否做到公平正义、合理合法，是否做到以人为本、以实为本，做到民主、科学、依法、不争权、不争利，将直接决定着中央与地方、上级与下级、党政、政企、官民、干群等一系列关系的和谐，最终影响整个地区和社会的和谐。

（四）理论与实践价值

当今世界，无论是对生产者还是消费者，无论是单位还是个人抑或是中介组织、非盈利机构，也不管是在生产、交换、分配、消费还是投资、出口各个环节，政府的作用无处不在，无时不有。政府经济行为作为市场经济的内生变量、重要支柱，不仅经济学关注，政治学、行政学、管理学也在研究。然而，政府经济行为的研究究竟包括哪些内容，从经济学角度来研究如何构建其体系，亦然是仁者见仁、智者见智，以至于

“政府应该干什么？为什么只干这些活？如何干？”等问题都处在不断的争论中。对特定历史阶段，地方政府的经济行为进行系统的专门研究论著极少，通过选定一定阶段、一定层级的地方政府经济行为进行分析和剖析，在理论上可以为读者挖掘出各种经济现象背后的根源，帮助人们理解地方政府的经济行为为什么是这样而不是那样，为什么有些地方在政府领导下经济发展好，而有些地方发展不行，为什么有时地方政府在上级面前是“乖孩子”，有时又变成“坏孩子”，同样的错误为什么在不同地方一再出现，甚至在同一地方一犯再犯，为转型时期各类经济现象的出现寻找理论根据。同时，更为重要的是通过分析，为下一步政府改革、政府转型的实践和优化、规范地方政府经济行为提出可行的思路，为地方政府各级各类公务员履行管理经济的职能行为提出把握的方向。

三、研究的范围

为了述说方便和统一，本书研究的时间范围是指我国经济体制由传统集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨这一特定的历史阶段。这个阶段的基本特征在于，计划经济体制的惯性作用在不断减少，但依然或多或少地影响着经济的运行，市场经济体制的作用在不断增强，甚至占主导地位，但其制度和规则体系尤其是与市场经济相适应的上层建筑、意识形态和文化等方面的关系尚未完全建立，两种体制因素都在不同程度地影响着经济社会生活，政府管理、干预社会经济运行的新模式、新方式以及相关的法律制度规范正在探索和试行之

中。人民的理念和行为方式也在不断适应新经济体制的变革而逐步转变，不确定因素比改革前和社会主义市场经济体制完全建立后都多。这一阶段既是经济体制的转轨阶段，也是社会的转型时期（包括经济层面、正式制度层面和非正式制度层面），受此影响，人们的生活方式、社会伦理、价值观、风俗习惯等也在变化之中。

本书研究的主体对象是地方政府，它包括地方党委、人大、政府、政协以及司法和承担行政管理职能的所有国家机构和事业法人单位。关于政府的内涵，一般有广义和狭义之分。在实行总统制的国家，政府通常包括立法、行政、司法等所有机关，这就是广义的政府；在实行议会内阁制的国家，政府通常就是指行政机关，不包括立法和司法机构，这就是狭义的政府。而在我国当前的政体下，老百姓心目中的政府就是指一切行使国家权力的机构，即广义的政府，狭义的政府就是指政府行政机关。本书研究的政府内涵采用老百姓心目中的广义政府概念。关于地方政府，在我国一般是指除中央政府以外的各级政府，它包括省、市、县（区）、乡（镇）四级政府（市、县两级政府之间上下隶属关系变更比较频繁，时而平行，时而上下隶属，随着省直接管理县体制的推行，平行关系可能成为未来的趋势，但现阶段基本上是市管县这种上下隶属关系），考虑到省级政府直接隶属中央政府管辖，主要官员由中央政府任命，本书研究的地方政府原则上是指与微观经济主体和老百姓联系直接的市、县（区）、乡（镇）三级政府。包含四个层次：一是地方党委、政府及其工作部门；二是地方人大、政协及其工作部门；三是地方的法院、检察院及其他政法机构；四是承担行政管理职能的事业性和企业性单位。本书研究所指的地方

政府就是上述四个方面的统称。

四、研究的前提

由于事物的纷繁多变性和人类行为受心理因素的影响具有很多的不确定性，经济学研究一般都有一些假定的前提，也就是要抽象掉一些偶然因素的影响，把那些处于正常状态的规律作为常数，来推断、探求经济发展的一般规律。本书的研究也有几个假定的前提。

（一）传统经济学的“经济人”假设继续有效

尽管行为经济学的研究是从“经济人”假设的悖论出发，将人性中情感的、非理性的、观念的以及利他主义的等成分导入经济分析之中，研究人的经济行为。^①但本书的研究依然认为，地方政府作为一个人格化的组织在市场经济和分权体制下，必然具有想尽一切办法增进自身利益的“自利”理性，而并非公正无私的“道德人”，后面分析会发现，一般情况下，地方政府不可能个个都是活雷锋。

^① 董志勇：《行为经济学》，北京大学出版社，2005年版，第6页。

（二）权利的禀赋效应、现状偏见和损失厌恶

行为经济学研究发现，人们对于自己所拥有的东西非常珍惜，让他们放弃他们所拥有的物品需要付出很大的代价。进一步延伸还发现，在某种程度上，人们宁愿安于现状而不愿改变他们的现状。由此得出结论，人们在决策过程中，赋予损失的权重要明显地大于赋予获得的权重，即决策人有一种“损失厌恶”。在禀赋效应里是对于现有物品损失的厌恶，在现状偏见中是对改变现状的厌恶。^① 这些规律在拥有权利的政府机关更为突出，这也是机构改革难以深化、越改越膨胀的根本原因。

（三）风险中性偏好

从中央政府到地方政府，维持政权的稳定性和持久性非常重要，在重大决策特别是制度创新和利益关系调整时，一般都具有“风险厌恶”的特征，风险越大，条件越差，决策越倾向于稳重保守，由此“摸着石头过河”，保持连续性、注重协调性，就成为政府行为的一种普遍取向。

^① 董志勇：《行为经济学》，北京大学出版社，2005年版，第6-7页。