



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



全国博士后管理委员会资助项目

地方政府行为与 中国经济波动

Local Government Behavior and
China's Economic Fluctuations

李猛 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

地方政府行为与 中国经济波动

Local Government Behavior and
China's Economic Fluctuations

李猛 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府行为与中国经济波动/李猛著. —北京: 经济管理出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5096 - 4041 - 8

I. ①地… II. ①李… III. ①地方政府—政府行为—关系—经济波动—研究—中国
IV. ①D625②F124. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 264213 号

组稿编辑: 宋 娜

责任编辑: 宋 娜 许 艳

责任印制: 黄章平

责任校对: 张 青

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: [www. E - mp. com. cn](http://www.E-mp.com.cn)

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 16. 25

字 数: 266 千字

版 次: 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 4041 - 8

定 价: 98. 00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

第四批《中国社会科学博士后文库》 编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主任：张 江

副主任：马 援 张冠梓 俞家栋 夏文峰

秘书长：张国春 邱春雷 刘连军

成 员（按姓氏笔画排序）：

卜宪群	方 勇	王 巍	王利明	王国刚	王建朗	邓纯东
史 丹	刘 伟	刘丹青	孙壮志	朱光磊	吴白乙	吴振武
张车伟	张世贤	张宇燕	张伯里	张星星	张顺洪	李 平
李 林	李 薇	李永全	李汉林	李向阳	李国强	杨 光
杨 忠	陆建德	陈众议	陈泽宪	陈春声	卓新平	房 宁
罗卫东	郑秉文	赵天晓	赵剑英	高培勇	曹卫东	曹宏举
黄 平	朝戈金	谢地坤	谢红星	谢寿光	谢维和	裴长洪
潘家华	冀祥德	魏后凯				

(二) 编辑部（按姓氏笔画排序）：

主任：张国春（兼）

副主任：刘丹华 曲建君 李晓琳 陈 颖 薛万里

成 员（按姓氏笔画排序）：

王 芳	王 琪	刘 杰	孙大伟	宋 娜	苑淑娅	姚冬梅
郝 丽	梅 枚	章 瑾				

本书获国家社科基金青年项目“低碳转型引致的经济减速问题及其对策研究”（项目编号：11CJL011）、国家社科基金青年项目“中国地方政府债务博弈行为及其规制研究”（项目编号：15CJL009）资助。

序 言

2015 年是我国实施博士后制度 30 周年，也是我国哲学社会科学领域实施博士后制度的第 23 个年头。

30 年来，在党中央国务院的正确领导下，我国博士后事业在探索中不断开拓前进，取得了非常显著的工作成绩。博士后制度的实施，培养出了一大批精力充沛、思维活跃、问题意识敏锐、学术功底扎实的高层次人才。目前，博士后群体已成为国家创新型人才中的一支骨干力量，为经济社会发展和科学技术进步作出了独特贡献。在哲学社会科学领域实施博士后制度，已成为培养各学科领域高端后备人才的重要途径，对于加强哲学社会科学人才队伍建设、繁荣发展哲学社会科学事业发挥了重要作用。20 多年来，一批又一批博士后成为我国哲学社会科学研究和教学单位的骨干人才和领军人物。

中国社会科学院作为党中央直接领导的国家哲学社会科学研究机构，在社会科学博士后工作方面承担着特殊责任，理应走在全国前列。为充分展示我国哲学社会科学领域博士后工作成果，推动中国博士后事业进一步繁荣发展，中国社会科学院和全国博士后管理委员会在 2012 年推出了《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》），迄今已出版四批共 151 部博士后优秀著作。为支持《文库》的出版，中国社会科学院已累计投入资金 820 余万元，人力资源和社会保障部与中国博士后科学基金会累计投入 160 万元。实践证明，《文库》已成为集中、系统、全面反映我国哲学社会科学博士后优

秀成果的高端学术平台，为调动哲学社会科学博士后的积极性和创造力、扩大哲学社会科学博士后的学术影响力和社会影响力发挥了重要作用。中国社会科学院和全国博士后管理委员会将共同努力，继续编辑出版好《文库》，进一步提高《文库》的学术水准和社会效益，使之成为学术出版界的知名品牌。

哲学社会科学是人类知识体系中不可或缺的重要组成部分，是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。建设中国特色社会主义的伟大事业，离不开以马克思主义为指导的哲学社会科学的繁荣发展。而哲学社会科学的繁荣发展关键在人，在人才，在一批又一批具有深厚知识基础和较强创新能力的高层次人才。广大哲学社会科学博士后要充分认识到自身所肩负的责任和使命，通过自己扎扎实实的创造性工作，努力成为国家创新型人才中名副其实的一支骨干力量。为此，必须做到：

第一，始终坚持正确的政治方向和学术导向。马克思主义是科学的世界观和方法论，是当代中国的主流意识形态，是我们立党立国的根本指导思想，也是我国哲学社会科学的灵魂所在。哲学社会科学博士后要自觉担负起巩固和发展马克思主义指导地位的神圣使命，把马克思主义的立场、观点、方法贯穿到具体的研究工作中，用发展着的马克思主义指导哲学社会科学。要认真学习马克思主义基本原理、中国特色社会主义理论体系和习近平总书记系列重要讲话精神，在思想上、政治上、行动上与党中央保持高度一致。在涉及党的基本理论、基本路线和重大原则、重要方针政策问题上，要立场坚定、观点鲜明、态度坚决，积极传播正面声音，正确引领社会思潮。

第二，始终坚持站在党和人民立场上做学问。为什么人的问题，是马克思主义唯物史观的核心问题，是哲学社会科学研究的根本性、方向性、原则性问题。解决哲学社会科学为什么人的问题，说到底就是要解决哲学社会科学工作者为什么人从事学术研究的问题。

题。哲学社会科学博士后要牢固树立人民至上的价值观、人民是真正英雄的历史观，始终把人民的根本利益放在首位，把拿出让党和人民满意的科研成果放在首位，坚持为人民做学问，做实学问、做好学问、做真学问，为人民拿笔杆子，为人民鼓与呼，为人民谋利益，切实发挥好党和人民事业的思想库作用。这是我国哲学社会科学工作者，包括广大哲学社会科学博士后的神圣职责，也是实现哲学社会科学价值的必然途径。

第三，始终坚持以党和国家关注的重大理论和现实问题为科研主攻方向。哲学社会科学只有在对时代问题、重大理论和现实问题的深入分析和探索中才能不断向前发展。哲学社会科学博士后要根据时代和实践发展要求，运用马克思主义这个望远镜和显微镜，增强辩证思维、创新思维能力，善于发现问题、分析问题，积极推动解决问题。要深入研究党和国家面临的一系列亟待回答和解决的重大理论和现实问题，经济社会发展中的全局性、前瞻性、战略性问题，干部群众普遍关注的热点、焦点、难点问题，以高质量的科学研究成果，更好地为党和国家的决策服务，为全面建成小康社会服务，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦服务。

第四，始终坚持弘扬理论联系实际的优良学风。实践是理论研究的不竭源泉，是检验真理和价值的唯一标准。离开了实践，理论研究就成为无源之水、无本之木。哲学社会科学研究只有同经济社会发展的要求、丰富多彩的生活和人民群众的实践紧密结合起来，才能具有强大的生命力，才能实现自身的社会价值。哲学社会科学博士后要大力弘扬理论联系实际的优良学风，立足当代、立足国情，深入基层、深入群众，坚持从人民群众的生产和生活中，从人民群众建设中国特色社会主义的伟大实践中，汲取智慧和营养，把是否符合、是否有利于人民群众根本利益作为衡量和检验哲学社会科学研究工作的第一标准。要经常用人民群众这面镜子照照自己，

匡正自己的人生追求和价值选择，校验自己的责任态度，衡量自己的职业精神。

第五，始终坚持推动理论体系和话语体系创新。党的十八届五中全会明确提出不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新的艰巨任务。必须充分认识到，推进理论创新、文化创新，哲学社会科学责无旁贷；推进制度创新、科技创新等各方面的创新，同样需要哲学社会科学提供有效的智力支撑。哲学社会科学博士后要努力推动学科体系、学术观点、科研方法创新，为构建中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学创新体系作出贡献。要积极投身到党和国家创新洪流中去，深入开展探索性创新研究，不断向未知领域进军，勇攀学术高峰。要大力推进学术话语体系创新，力求厚积薄发、深入浅出、语言朴实、文风清新，力戒言之无物、故作高深、食洋不化、食古不化，不断增强我国学术话语体系的说服力、感染力、影响力。

“长风破浪会有时，直挂云帆济沧海。”当前，世界正处于前所未有的激烈变动之中，我国即将进入全面建成小康社会的决胜阶段。这既为哲学社会科学的繁荣发展提供了广阔空间，也为哲学社会科学界提供了大有作为的重要舞台。衷心希望广大哲学社会科学博士后能够自觉把自己的研究工作与党和人民的事业紧密联系在一起，把个人的前途命运与党和国家的前途命运紧密联系在一起，与时代共奋进、与国家共荣辱、与人民共呼吸，努力成为忠诚服务于党和人民事业、值得党和人民信赖的学问家。

是为序。

张江

中国社会科学院副院长
中国社会科学院博士后管理委员会主任
2015年12月1日

摘 要

在实现中华民族伟大复兴的征程上，地方政府你追我赶、各出奇招，发挥了巨大的推动作用，城市面貌因此日新月异。但在“硬币”的另一面，地方政府行为的负面效应也不断显现：产业结构雷同、市场分割严重、招商引资竞争混乱、基础设施建设重复、群体性事件频发，等等。毫无疑问，地方政府行为在相当程度上塑造了中国经济的“老常态”，也将深刻地影响中国经济的“新常态”。尽管不能简单地根据历史推测未来，但某些发展趋势确实很可能会延续下去。例如，地方政府行为依旧会呈现出短期化的倾向，在“八仙过海、各显神通”地推动区域经济发展的同时，也将加剧债务高企、产能过剩和地区分割等问题。本书把研究视角聚焦在与中国经济运行密切相关的政府行为方面，具体而言：经济波动现象在中国呈现出何种“特色”？在“新常态”下，中国经济面临的“大落”压力来自何处？为什么地方政府行为表现出短期化倾向？中央和地方间债务博弈折射了怎样的政府间纵向关系？地区间环保“竞次”透视了何种政府间横向关系？如何才能保持中国经济稳定和持续繁荣？本书的研究得出以下结论：

第一，面对来自于任职制度、考核制度和监督制度等方面的弱约束，地方政府在中央分权化改革中逐渐将自身的利益诉求转化为行动指南。随着中央政府的放权让利，地方政府逐渐超越了忠实执行中央政策的代理人角色，成为拥有更大积极性和主动性、承担更多公共服务责任的管理者，其与中央政府之间的关系从先前的“指令—服从”演变成随后的“指令—服从”与“指导—自主”相结合，其角色从先前的“公共人”转变成随后的“经济人”。当然，地方政府在追求利益最大化的过程中并非无所顾忌，

其与地方人大和中央政府之间分别存在着理论上和现实中的“委托—代理”关系。然而，由于官员任期短暂、地方人大监督弱化等因素，地方政府“短期内政绩最大化”的行为模式不断强化，并诱发了企业和产业的短期化，进而导致大量建设资金流进流出，使得宏观经济呈现出“忽冷忽热”特征。经验分析结果进一步发现，地方政府行为可以解释中国经济波动源的三成。中央与地方之间信息链条过长，加之公共产品和服务的异质性，使得地方政府和官员有足够的条件和机会来制造假信息或隐瞒真信息，以此扩大自身利益——对财税收入的渴求、对晋升政绩的偏执、对不当得利的贪婪，等等。

第二，隐藏在地方政府短期化行为背后的政府间“父子博弈”和“兄弟相争”，酿成了债务膨胀和生态退化等苦果。从政府间纵向关系上看，中央与地方之间博弈行为明显，地方政府通过“两手抓”的办法解构了中央政府债务治理措施：一手是抓资金来源，即通过影子银行来筹资，将表内融资改为表外融资，实现了表面上的“去银行化”；另一手是抓举债主体，即通过下属的地方国有企业，将资金转给融资平台公司，实现了表面上的“去平台化”。“新常态”下，当中央政府祭出顶层设计、人事控制、行政命令和债务解包等招数时，地方政府可以通过地方试点、政绩偏向、产权属地化和信息不对称等办法“见招拆招”，将其“创造性”展现得淋漓尽致。从政府间横向关系上看，地方相互之间竞争行为激烈。地区间为增长而竞争的局面，加之恶性竞争代价较低的事实，纵容了一些地方政府利用手中的自由裁量权去迎合企业在污染排放上的机会主义倾向，放松环境监管。地方政府放松环境监管的行为又会引起一些周边地区的连锁反应，导致其他地区竞相效仿，进而“门槛一降再降、空间一让再让、成本一减再减”，招商引资之争逐渐异化为企业成本的“让利竞赛”，最终各地环境监管“向底线赛跑”。

第三，在经济增速换挡期，既要抑制高增长冲动，又要防止增速过快下滑，其中关键，就在于规范地方政府行为。经验分析结果表明，权力寻租对地方政府行为解释的程度比财政分权和政治晋升更大。因此，仅仅依靠重构国家财政体制和改革政绩考核

等办法还不足以应对经济的“大起大落”，决策层还需要进一步加大对权力寻租的打击力度，规范地方公共权力的运行，从根本上减轻地方政府短期化行为导致经济的“大起”。经验分析结果还表明，中国经济减速的主要原因在于全要素生产率增长放缓。因此，当务之急是依靠地区间生产率之争来应对经济的“大落”。在一个超大规模国家，“顶层设计”不可能解决现实中所有具体问题，全面深化改革各项具体措施还需交由地方政府去创造性执行。赋予地方活力和创造力，允许地方性秩序的形成和竞争，是中央与地方关系的题中之义。“新常态”下，要给予投资者以法律为基础的稳定预期，杜绝项目引进后的“关门打狗”现象，将地区之间竞争由先前的引资政策“价格战”扭转到投资环境和政府廉洁程度的比拼上。为此，中央需要以法制强固市场经济基础，通过斩断或削减地方政府给予辖区企业的环保、土地、用工和税收等软约束，倒逼企业提高技术效率。

关键词：中国经济波动 地方政府行为 短期化 纵向关系 横向关系

Abstract

On the journey of realizing the great Chinese nation rejuvenation, local governments have made great contributions. However, the other side of the coin is that local governments have also brought us a lot of negative issues. We can not simply predict future only based on history, but some trends are likely to continue indeed. For example, local government behavior will be the driving force of China's economic growth still, and also the source of economic fluctuations. This book researches on the local government behavior, and its impact on China's economic fluctuations. Specifically, we discuss issues such as the feature of China's economic fluctuations, the reason of China's economy slowdown, the root of short – term behavior from local government, the problem with China's intergovernmental relations. Our main conclusions are as follows:

Firstly, local governments have substantial power over many affairs, but under soft constraints. There are “principal – agent” relationships between local governments and the central government, also between local governments and local people's congresses. However, local officials are used to achieve maximum economic performance in the shortest time, due to the weak institution of appointment regulations, examination regulations, supervision regulations. The short – term tendency of local government behavior may profoundly affect enterprise investment and industry development. As a result, China's economic growth is fluctuating. Our empirical results find that 30% of China's economic volatility sources can be explained by local government behav-

ior. Because of information asymmetry and public goods heterogeneity, local officials have many opportunities to create false information, or conceal true information, in order to expand their own interests on revenue, expenditure, promotion, rent – seeking and so on.

Secondly, games between the central and local governments, and competitions between local and local governments, are the reasons of debt expansion and ecological degradation. In order to resolve the problem of local debt expansion, the central government required local governments to stop relying on bank or platforms while financing. However, local governments has taken a number of alternative ways to get funding. For example, local governments replace bank loan with shadow banking, and replace local financing platform with local state – owned enterprises. In addition to the game with the central government, local governments also compete with each other on environmental issues. In order to attract FDI, local governments often deregulate environmental regulations to attract or retain economic activity in their jurisdictions, resulting in fewer environmental protections, which trigger a chain reaction. As a result, the environmental competition of “race to the bottom” among local governments becomes increasingly apparent.

Thirdly, it is necessary to suppress high growth and to prevent low growth during the shift of economic growth. However, we could not achieve this goal if we only rely on the reconstruction of national financial system and the reform of officials performance evaluation. We also need to intensify anti – corruption efforts, thus to regulate local government behavior fundamentally. What’s more, giving enterprises and investors stable expectations that based on law, and eliminating the phenomenon of “shut the dogs up to beat them” are very important. Our empirical analysis also showed that China’s economic slowdown is mainly due to the slowdown of total factor productivity growth. Therefore, it is imperative to promote competition in the productivity among local governments, and reverse the competition of FDI policy to the competition of investment environment and clean government. The central government

should clarify the relationship between government and market, and let the market play a decisive role in the allocating of resources by judicial reform.

Key Words: China's Economic Fluctuations; Local Government Behavior; Short – term; Longitudinal Intergovernmental Relations; Lateral Intergovernmental Relations

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究背景和研究意义	1
一、研究背景	1
二、研究意义	13
第二节 研究视角和逻辑框架	15
一、研究视角	15
二、逻辑框架	17
第三节 主要结论和创新之处	19
一、主要结论	19
二、创新之处	20
第二章 经济波动的理论解释和中国实践	23
第一节 经济波动的理论解释	23
一、冲击因素	24
二、传导机制	27
第二节 经济波动的基本特征	31
一、“大稳健”	33
二、“大起大落”	39
第三节 经济“大落”的属性研判	43
一、周期波动	44
二、趋势下降	51

第三章 中国地方政府行为的短期化倾向	71
第一节 中国地方政府的利益诉求	71
一、公共利益	74
二、部门利益	79
三、官员利益	83
第二节 中国地方政府的约束条件	87
一、任职制度	87
二、考核制度	91
三、监督制度	95
第三节 中国地方政府的行动指南	101
一、财政分权	101
二、政治晋升	104
三、权力寻租	108
第四章 政府间纵向关系与中国经济波动	111
第一节 中国政府间的纵向互动	111
一、典型案例：央地间债务博弈	112
二、改善政府间纵向关系的探索	125
第二节 机理分析	132
一、基本模型	133
二、地方财政缺口的影响	134
三、政府层级体制的影响	136
四、对理论推演的进一步说明	137
第三节 经验分析	145
一、“省直管县”绩效评估	145
二、地方债务风险化解	150
第五章 政府间横向关系与中国经济波动	157
第一节 中国政府间的横向互动	157
一、典型案例：地区间环保“竞次”	158
二、调整政府间横向关系的实践	171