

Local Chinese Government
Decision Making Research

王林生 著

中国地方政府 决策研究



华南理工大学出版社

中国地方政府决策研究

王林生 著

华南理工大学出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府决策研究 / 王林生著. — 广州: 华南理工大学出版社, 2005.1 (2005.7 重印)

ISBN 7-5623-2148-5

I. 中… II. 王… III. 地方政府-决策-研究-中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 129030 号

总发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

发行部电话: 020-87113487 87111048 (传真)

E-mail: scut202@scut.edu.cn

<http://www.scutpress.com.cn>

责任编辑: 吴兆强

印刷者: 湛江日报社印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 9.25 字数: 249 千

版次: 2005 年 7 月第 1 版第 2 次印刷

印数: 2101~3100 册

定价: 28.00 元

版权所有 盗版必究

序

政府决策是广受学术界关注的问题。无论是政治学者、社会学者，还是经济学者，长期以来都对此倾注了极大的热情。

对政府决策问题的研究，大体包括以下几个方面：一是基于政府与市场分工的角度，讨论的是政府的职能和提供什么服务以及服务的范围和程度等问题。此类研究可追溯到英国学者霍布斯 1657 年完成的著作《利维坦》。二是从集体行动的角度集中讨论政府的公共物品供给等问题。此类研究可追溯到休谟（1711—1776 年）的《人性论》。事实上，18 世纪末及 19 世纪，对公共物品理论的研究，成为那个时期研究政府决策的主要课题。三是从政策制定的角度研究政府的决策机制，包括察觉机制、沟通机制、公众参与机制、专家参与机制、制约机制和协调机制。主要关注的是如何决策问题。

学术界甚至提出了“政府经济学”的概念。政府经济学的研究者主要来自四个领域，并形成了几种主要流派：一是“经济学”流派。该体系强调用现代经济学理论对政府与市场的经济分析、政府经济行为的分析、政府经济政策的经济分析等。二是“公共经济学”流派。该体系强调公共支出理论、公共收入理论、收入分配与社会保障、公共部门宏观经济理论等。三是“经济政策”流派。该体系强调宏观经济管理、财政金融经济管理、产业和区域经济管理、收入分配与社会保障、微观经济管理。四是“政府行为”流派。该体系强调政府经济管理者行为、政府经济管理组织行为、政府行为规则、政府经济管理绩效等。

运用现代经济学方法分析非市场决策问题的先驱是瑞典经济学家克努特·威克塞尔（1851—1926年）。他在1896年的《公平赋税新原理》一书中强调，政府公共财政活动确实带有某种政治性质，但是它始终不应是政治权力结构的结果，而应是人们在自愿基础上选择和交换的结果，就连政治权力结构（制度）本身也是如此。这是他首次将公平问题引入了公共物品讨论中。公共选择理论由此应运而生。20世纪40年代后，公共选择理论的研究取得了重大进展，1948年布莱克的投票问题研究，1951年阿罗从研究如何获得最大的社会福利出发，通过揭示个人理性与集体理性的矛盾，提出了意义深远的Arrow不可能性定理；1957年道斯对民主制下政治市场的分析；1962年布坎南和图洛克的公共选择理论研究；图洛克和尼斯坎宁1971年对官僚政治学的研究；奥尔森1965年对集体行动困境的研究，都使得经济学广泛进入了传统的政治学领域及其政府决策范畴。

目前，公共选择理论的研究基本上形成了两大理论框架结构，即Arrow的社会福利函数框架和Sen的社会选择函数框架。虽然这两大框架结构所研究的对象与重点不尽相同，但它们所构造的问题结构和所应用的基本假设具有一致性，而且两者可以在展示偏好公理的基础上达到完全统一。不过，从研究方法上看，它们的研究从本质上讲都是一种规范性研究，即在给定理性假设的基础上，构造“理想”的合理指标体系，并设计或寻找满足该指标体系的社会选择规则和决策程序。然而遗憾的是，它们无法帮助人们在实际中怎样设计社会选择的机制和找到公共选择的规则和决策程序。

进一步地，在政府决策问题上，已有研究的一个共同特征是，只是回答了“政府干什么”以及“怎样干”的问题。但对政府“为什么会这样干”和“按什么样的规则去干”的问题则普遍研究不足。所以人们对政府的认识仍停留在政府的一般职能以及政府与市场分工的层面上，而对政府职能与社会分工的背后能起决定作用的制度环境与制度安排却注意不够。虽然公共选择观点注意和重视

规则、宪法、宪法选择和对规则选择的作用，但未能说明谁是规则选择的最终决定者。人们似乎只知道某种集体行动是依据某种规则来确定的，而不了解决定集体行动背后的真实原因。所以，迄今为止，研究政府问题的理论，都不能完全解释政府，尤其是地方政府的决策行为。这就为后来者进入研究政府领域提供了拓展性的空间。

王林生博士的《中国地方政府决策研究》一书，可以说是对已有研究的不足进行部分弥补一个可喜的尝试。此书是作者在其博士学位论文的基础上经过一年时间的修改而成的。

作为我指导的博士研究生，林生君的研究方向是“经济组织与制度经济”，考虑到他长期在地方政府担任领导职务，既对地方政府的决策有深切的感受，又对地方政府的研究怀有浓厚的兴趣，所以在他入学的第一年我们就商定了他的论文选题：从制度经济学的角度研究地方政府决策问题。

如前所述，研究政府的文献可谓汗牛充栋。但研究中国地方政府，尤其是研究中国地方政府决策问题的文献并不多见，而从制度经济学的角度研究地方政府决策问题，无疑具有挑战性。可喜的是，林生君凭着他的理论勇气和钻研精神，获得了我们当初预期的结果，论文答辩中也获得了评委会的好评。论文将新制度经济学和公共选择理论、博弈论及信息经济学与本国实际相结合，运用基本假设、基本理论、基本分析工具，构建了一个“外生因素—政府官员—规则选择—政府绩效”的理论分析框架，并将其运用于对地方政府决策行为的分析中。

同许多制度经济学家的观点一样，作者虽然把地方政府既看成一个政治组织，同时也看成一个经济组织，把政府官员视为经济人，重视制度环境和各种规则对政府决策的影响，但是与众不同的是，他发现了地方政府官员在决策过程中尤其偏好和选择非正式规则，并验证了选择非正式规则对政府决策的绩效会造成负面影响。

此外，作者提出的许多观点亦颇有见地。如：他把地方政府决

策限制在公共领域，在政府与市场之间划出了一条清晰的边界，并认为，越过这条神秘的边界就会发生“错位”、“越位”问题；在决策内容方面，他把地方政府决策所遇到的纷繁复杂的问题，简单地提炼为本地政府与中央、其他地方政府、市场主体之间的制度博弈，以及地方政府对市场问题的解决和提供公共产品与公共服务的财政预算安排。更简练地说，他认为，地方政府决策要解决的问题不外乎制度博弈、市场问题、公共投资这三个问题。在改进地方政府决策方面，他也提出了不少鲜明的见解，诸如界定政府的职能；改革政府的治理结构；强化政府在有效治理中的制度供给；扩大基层与群众自主治理的范围；完善科学化、民主化的决策制度等。此外，他还强调地方政府决策的成本以及重视对决策绩效的评估，而这两大问题又是当前各级政府普遍忽视以及尚未解决好的问题。

当然，本书虽然对政府决策的机理、规则及其实施作了初步考察，得出了一般认识，但正如他在本书中所说明的，还有许多问题需要做进一步的研究。我期待着他能够抓住主要问题继续深入地研究下去，做出更有说服力的解释。

我作为林生博士的导师和朋友，为他的论文能够出版甚感欣慰。故以此短序，聊表祝贺。

罗必良

2004年11月18日于广州五山

目 录

1	导论	(1)
1.1	问题及研究意义	(1)
1.2	逻辑思路与研究方法	(2)
1.3	主要概念界定	(5)
1.4	文献综述	(8)
1.5	本书结构	(14)
2	政府决策的理论基础	(18)
2.1	政府的决策模型	(18)
2.2	政府的决策要素	(22)
2.3	政府的决策成本	(23)
3	地方政府决策的机理、范围及分析框架	(30)
3.1	政府决策的机理	(30)
3.2	政府决策的范围	(58)
3.3	影响政府决策的基本因素	(64)
3.4	政府决策的分析框架	(73)
4	地方政府决策的制度环境	(77)
4.1	政治制度	(77)
4.2	经济制度	(88)
4.3	文化制度	(93)
4.4	制度环境的影响	(97)

5	地方政府决策的制度安排	(103)
5.1	正式制度安排	(103)
5.2	非正式制度安排	(109)
6	地方政府决策的实施机制	(117)
6.1	决策与实施的关系	(117)
6.2	建立实施机制的理由	(120)
6.3	实施机制的主体	(123)
6.4	实施机制的效率	(124)
7	地方政府决策的制度博弈	(128)
7.1	地方政府与中央政府的制度博弈	(128)
7.2	地方与地方的制度博弈	(140)
7.3	地方与企业的制度博弈	(148)
8	地方政府对市场问题的决策	(159)
8.1	以制度创新代替国家法规	(160)
8.2	以行政命令代替市场规则	(164)
8.3	以上级指示代替依法行政	(170)
8.4	以行政审批代替竞争机制	(176)
9	地方政府对公共问题的决策	(185)
9.1	公共支出的预算内制度安排	(185)
9.2	公共支出的预算外制度安排	(196)
9.3	预算内制度与预算外制度的绩效比较	(210)
10	改进地方政府决策的基本思路	(215)
10.1	界定政府职能	(215)
10.2	改革地方政府治理结构	(219)
10.3	强化政府在有效治理中的制度供给	(224)
10.4	扩大自主治理的范围	(230)
10.5	完善政府决策制度	(237)
11	地方政府决策绩效的评估机制	(246)
11.1	政府绩效评估体系的发展	(246)

11.2	政府绩效评估的一般意义	(249)
11.3	政府决策绩效评估的标准	(253)
11.4	创新政府决策绩效的评估制度	(260)
12	结论与讨论	(264)
12.1	主要结论	(264)
12.2	进一步讨论的问题	(266)
参考文献		(273)
后 记		(279)

1 导论

1.1 问题及研究意义

随着经济全球化、信息公开化、决策民主化的浪潮迅速扩展，地方政府面临社会稳定与经济发展的压力进一步增大，需要决策的问题越来越复杂。

地方政府在谋求发展，促进本地利益最大化的过程中，遇到一系列公共选择问题。这些问题主要有：在处理地方与中央的关系时，地方政府有索取和扩大决策权的倾向；在处理地方政府与地方政府的关系时，当地政府有割据和保护本地市场的问题；在处理政府与市场的关系时，地方政府有“错位”与“缺位”的现象；在处理个人选择与集体选择的关系时，地方政府官员有追求自身利益最大化的动机。面对这些问题，需要研究和回答的是，地方政府在处理这些关系时是怎样作出决策的？在决策中他们是选择什么样的制度（规则）进行决策的？他们为什么要选择这样的规则？这种决策在多大程度上反映和代表了人民的意愿和利益？是哪些因素影响政府决策的绩效？有什么样的制度安排能保证他们按人民的意愿和利益决策？

本书研究的目的是针对地方政府决策问题，通过理论的阐述和案例的实证，试图揭示地方政府决策行为发生的机理、决策规则的选择及其决策的实施等过程，进一步找出影响政府决策绩效的真实原因，为改进地方政府决策寻求对策。

本书的选题属于公共选择的范畴，研究材料主要立足于本国的实际，因而对地方政府决策具有重大的理论和实践意义。

其理论意义在于：把公共选择理论与本国实践相结合，运用基本假设、基本理论、基本分析工具，努力构建一个外生因素—决策主体—规则选择—政府绩效的理论分析框架，并运用于对地方政府决策行为的分析，这在我国并不多见，因而具有理论上的创新意义。

其现实意义在于：政府决策是政府行政的核心问题。正确认识政府决策的规律，对于改善制度环境、改进地方制度安排、约束官员行为、减少决策失误、提高政府绩效，具有重要的现实意义。

1.2 逻辑思路与研究方法

研究地方政府决策问题从何入手？这是确定选题后首先要回答的问题。针对这个问题，可以选择多个角度作为研究的逻辑起点。例如：从民主、科学的角度，探讨地方政府决策是如何集中民智、代表民利问题；从经济组织的角度，解释地方政府决策是如何追求政绩最大化问题；从公共组织的角度，分析地方政府决策是如何解决市场外部性问题；从个人选择的角度，说明地方政府决策不是集体决策的结果而是个人选择的结果等等。虽然这些不同的视角，能在一定范围和程度上解释地方政府的决策行为，但由于这些角度都不能客观地、全面地、令人满意地反映地方政府决策的一般过程，所以上述角度没有被本文单独采用，而是被综合地运用于问题的分析之中。那么从什么问题切入？经过对现有文献和现实材料的初步分析之后，作者发现了地方政府决策的一种令人振奋的现象：那就是地方政府官员在选择决策规则时，特别偏好于非正式规则，而非正式规则又是影响政府决策绩效的主要原因。于是作者将此作为贯穿本书写作的一条主线，逐渐形成了研究地方政府决策的逻辑思路。即：提出问题—寻找思想来源—进行理论阐述—进行实证分析—解释政府绩效的写作框架，见图 1.1。

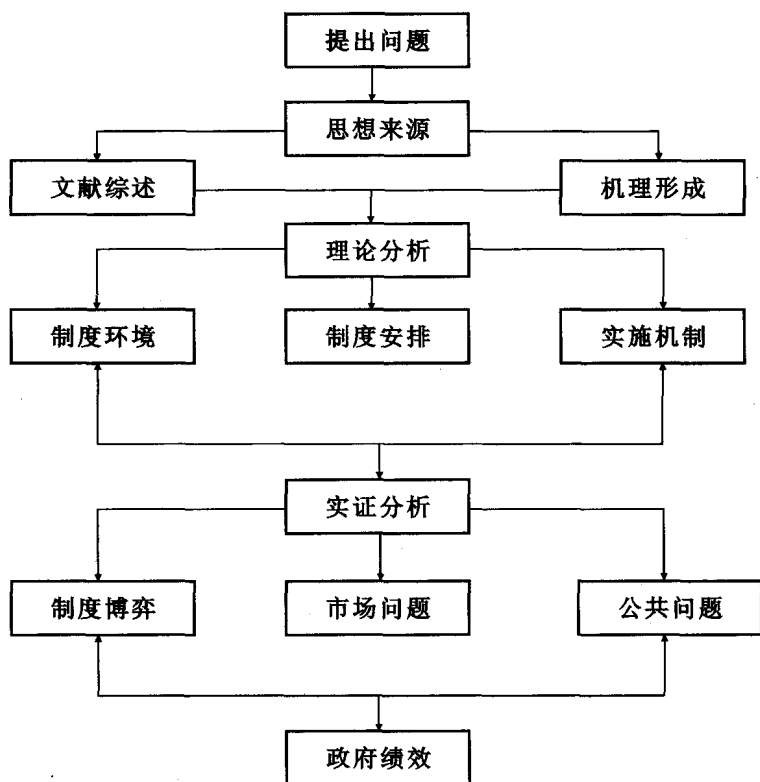


图 1.1 本书写作框架

本书的研究方法，属于一般的常用的方法论。在思维过程中，主要基于个体主义与整体主义相结合；理论应用与案例分析相结合；假设与推理相结合等一般方法论，分析地方政府决策的一般行为，尽可能地使研究问题的过程贴近客观真实的情形。以下是本书应用的三种方法论。

(1) 个体主义与整体主义相结合的方法

人类社会面临着两大选择，一类是个人选择，一类是集体选择，这两类选择反映了人的基本行为。问题是，研究集体选择是采

用个体主义的分析方法，还是采用整体主义的分析方法？这历来是研究公共选择理论争论的焦点。

个体主义方法论认为，新制度经济学核心前提是只有个体才进行选择的行为，而群体本身既不选择又不行为。如果所分析的群体同样进行选择和行动，则不符合科学的准则，社会总量被认为只是个体所做的选择和采取行动的结果⁽¹⁾。

整体主义方法论认为，个体虽然是整体的组成部分，但是这并不意味着个体是整体形成无条件的起点。因为个体本身也是“许多规定的综合”，“是多样性的统一”⁽²⁾，所以，一方面不能从抽象的个人出发来认识整体范畴，另一方面也不能离开具体的整体范畴孤立地来认识个体的来源。

这两种方法论各有所长。个体主义方法论最大的优点在于：①克服了新古典理论中财富最大化假设所导致的困境，能够将意识形态、习惯、信息、行为标准都纳入最大化行为目标之中，从而拓展了个人理性选择的范畴。②在人类行为中首次确立了认知结构，从而从根本上界定了人性不完善的根源所在，使思想、教育、成见和思想意识都起作用，并将时间维度通过人类思维认知的发展引入到理论分析框架。整体主义方法论的优点在于：首先它能全方位地认识主观动机与行为结果之间的关系，克服个体主观认知方法所导致的无法洞察人类行为动机与人类行为结果不一致的内在机制和根源这一理论上的缺陷。其次，能突破个人与社会相决定的二律背反的困境，合理地说明人类行为动机形成和变化的机制，并把握历史发展的规律性。第三，解决了个体主观认知所带来的理论客观整合的问题。社会存在不是个体任意的加总，在受生产力制约的社会分工协作体系中，整体一方面形成了个体无法存在的社会力量，另一方面由于社会分工协作体系中不同组成部分在生产中的地位不同，从而使社会不同整体集团具有不同的客观性质，而这决定了整体性单位的独立性，并决定着集团内个体的存在方式。

本书的研究方法，集中了两种方法论的优点，将个体主义方法

论与整体主义方法论有机地结合起来，并运用于对地方政府决策行为的分析，试图既解释官员的个人行为，又解释集体行为。

（2）理论分析与实证分析相结合的方法

理论是前人研究的思想成果，反映了人类行为的一般规律。因此，本书充分运用制度经济理论、公共选择理论、外部性理论、信息不对称理论、成本收益理论等理论模型和分析工具，对地方政府决策问题进行多视角、多层次、多维度地理论分析，集中解析地方政府决策所处的制度环境以及制度安排和实施机制等关键性的理论问题，同时选择若干案例，证明选择非正式规则对政府绩效所造成的负面影响。采用理论分析与实证分析相结合的方法，对本书研究所得出的一般结论，具有较强的说服力。

（3）假设与推理相结合的方法

假设是理论创立的前提。适当运用假设、概念、判断、推理的逻辑形式可以得出合乎实际的结论。因此，在本书中，有不少地方采用了对人的行为、环境约束、信息不完全等各种假设、去分析地方政府的决策行为。其中还选择了若干案例，对地方与中央的关系、地方政府与地方政府之间的关系，地方政府与企业的关系以及在处理市场和公共等重大问题时，进行了假设与推理，得出了出乎人们意料之外的结论。尽管这种思维方式应用于对问题的分析还不够严谨，但为研究地方政府决策问题提供了有益的尝试。

1.3 主要概念界定

1.3.1 地方政府与地方政府决策

本书所称地方政府（Local Government）是指除中央政府之外的地方省级以下各级政府。

地方政府是中央政府行政机构的延伸。在统一垂直的行政体系中，地方政府是中央政府的组成部分，但相对中央政府而言，又是

一个独立行动的利益集团。它既代表国家（中央）的利益，又代表当地人民的利益。

地方政府的行政权力来自国家法律和中央政府以及地方人民代表大会的授予。它设置了健全的职能机关，拥有比较完整的征税权、决策权和管理权，它的重要职能是提供公共物品和公共服务，因而在社会经济发展中有较强的行动力。

地方政府决策是一种典型的公共选择行为。它的决策活动只限于公共领域，离开了公共范围，地方政府决策就会发生“错位”或“缺位”问题，导致资源配置不当。

1.3.2 制度、制度环境、制度安排与实施机制

舒尔茨（T. W. Schultz）⁽³⁾、拉坦（V. W. Ruttan）⁽⁴⁾、诺思（D. C. North）⁽⁵⁾都把制度（Institution）定义为一种行为规则，这些规则涉及社会、政治及经济行为。

在这里，我们也将制度定义为约束人们行为的系列规则。制度通过提供一系列规则界定人们的选择空间和活动范围，约束人们的行为，减少环境的不确定性，遏制机会主义行为，降低交易成本，从而使人们形成对别人行为的有效预期。

制度也是人们反复博弈的结果，是人们为了协调自身行为所达成的共识，因而制度对人们追求自身利益具有明显的激励和约束作用。

制度作为约束人们行为的一系列规则，包括正式约束（正式制度）和非正式约束（非正式制度）。正式制度是人们有意识创造的或者由国家按法定程序制定的一系列规则，包括政治、经济、文化规则以及由这一系列规则构成的等级结构。非正式制度是社会公认的逐渐被人们接受的一种“潜规则”和共同的行为准则、习俗、价值观念、伦理规范、道德观念、意识形态等。在非正式制度中，意识形态处于核心地位。

制度环境（Institution Environment）是一国的基本制度规定，

是指一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则，是界定经济活动在其中发生的背景的游戏规则，也可以被视为一个制度结构中的基础性制度安排（Fundamental Institution Arrangement）。我国的制度环境是由国家提供的一系列基础制度所构成。我国宪法规定社会主义是我国的根本制度。国家在坚持社会主义根本制度的前提下，又规定了基本的政治、经济、文化制度。在我国，基本制度与根本制度是一致的，它是国家的行为规范。

制度安排（Institution Arrangement）是指约束特定行为模式和关系的一套行为规则，是支配经济单位之间可能合作与竞争的一种方式的一种安排，它在特定领域内约束人们的行为。

制度环境决定、影响着制度安排的性质、范围、进程等，而制度安排一般都在制度环境的框架里进行，并会对制度产生反作用。制度环境与其他正式制度安排和非正式制度安排一起共同构成社会的制度结构。在一个制度结构中，各种制度安排是相互依存、相互影响的。任何一项制度安排的效率，不仅取决于自身的功能和作用，还会受其他制度安排的影响，因此选择不同的决策规则会产生不同的效率。

实施机制（Execution Mechanism）是由执行与监督、评估机构共同作用于决策实施过程中一种制度安排，实施机制的主体一般都是政府。政府既是作出决策的主体，又是决策实施的主体。这种既决策又实施的双重职能，体现了政府对决策负责到底的精神。实施机制是否有效，取决于违约成本高低和地方财政支付能力。

1.3.3 绩效

绩效（Performance）指在一定的制度安排下行为努力的结果。它不仅仅是以货币计算的收入，也包括个人或集团对现状满意程度的所有指数。本文所指绩效，特指政府通过公共决策来配置资源的效率。社会配置资源有两种方式，一种由政府配置，一种由市场配