

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU JINGZHENG DE
ZHIDU JICHU YU CHUANGXIN

中国地方政府竞争的 制度基础与创新

刘锡田 / 著



经济科学出版社

中国地方政府竞争的 制度基础与创新

**Institutional Foundation and Innovation of Local
Government Competition in China**

刘锡田 著

经济科学出版社

责任编辑：韩 玲

责任校对：杨 海

技术编辑：董永亭

中国地方政府竞争的制度基础与创新

刘锡田 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天宇星印刷厂印刷

永明装订厂装订

850×1168 32 开 10.25 印张 250000 字

2004 年 12 月第一版 2004 年 12 月第一次印刷

印数：0001—1000 册

ISBN 7-5058-4713-9/F·3985 定价：15.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

刘锡田是我带的第一个博士生。在他的博士论文即将出版之际，我非常高兴，也十分愿意为他的论文写几句话。

我和刘锡田原来并不熟识。他长期在政府部门工作，在他通过博士生考试入校以后，我还在为他担心和忧虑：尽管在工作单位一直很勤勉，也有不错的成绩，但毕竟学术基础还是弱一些，而且作为习惯了事务应酬以及五光十色现实世界的政府官员，能否耐得了清冷寂寥、艰苦单调的学习生活呢？其实，我的担心是多余的。他是一个认真的人、负责的人，他移交了在单位的工作，一心一意专注到学习上。我去过几次他在学校的宿舍，尽管条件尚可，可毕竟是很普通的学生宿舍，两人一间，诸多不便是自然的。就是在这样的条件下，他自得其乐，学习和科研一直没有放松，而且成绩十分突出。在校期间，获得过第八届“挑战杯”全国大学生课外学术科技作品竞赛三等奖、江西省特等奖，江西财经大学优秀博士生等荣誉。他也参加过多次由我主持的课题研究，包括国家社会科学基金课题、省级软科学课题等项目，他的表现获得了课题组成员的很高评价。

在博士论文选题方面，我原来希望他选择比较熟悉的财政税收领域，但他最终选定了地方政府竞争。应该说，这也是一个比较大的选择。主要考虑到这是一个比较新的题目，国内的研究刚刚起步，资料收集上难度不小；更大的问题是，地方政府竞争作为一个综合性的选题，需要跨越经济学基本理论、公共经济学、制度经济学、领导科学等多个学科，相应就要拥有对多学科知识高度的综合

把握和应用能力。他自己不想总停留在熟悉的领域，愿意选择挑战性的项目，学习新的和更多的知识。我尊重他的选择，尽力在框架结构酝酿、资料收集、文字修改方面帮助他。攻读博士学位，其实最艰苦的是在做论文阶段。为此，他匆匆盘桓在宿舍、图书馆、食堂之间，几次到北京、上海等地查阅资料和调查，为了论文质量全力冲刺着，几经修改，最终交出了一份不错的答卷。论文运用公共物品理论、制度变迁理论，对中国当前存在的地方政府竞争这一现实问题进行了认真研究。分析了地方政府竞争形成的制度动因，认为以财政分权为主要内容的分权化发展促进了地方政府竞争格局的形成，这种竞争对于启动经济增长动力源、加快制度创新步伐、优化公共物品结构、鼓励政治企业家冒险精神具有积极意义。立足制度根源解析了地方政府竞争中存在的竞争过度、竞争无序等问题及治理对策。同时，提出了地方政府竞争策略，对地方政府主导的制度创新、增加制度性公共物品供给以优化公共物品结构等进行了深入阐释。他的论文在诸多方面都有所创新，譬如交易成本理论、地方政府创新、公共物品结构优化、竞争优势与竞争策略等方面，兼具理论价值和实践可操作性，在一定程度上完善了竞争理论，对制度经济学理论在实践中的运用也提出了许多创造性的思路。对此，我是比较满意的。对他的论文，匿名评审专家、答辩专家都给予了很高的评价。在他进行博士论文答辩以前，一向对学术问题要求十分严格的伍世安教授对我说：“我是很少表扬人的，但我认为你带的博士生所做的论文确实不错，框架结构、文字表达、问题阐释等方面足见其学术功力”。刘锡田的论文答辩，一个人用了整整半天时间，面对诸多资深专家教授十分刁钻的提问，他的论辩和阐释得到了答辩委员会以及在场的博士生、硕士生们的赞赏和肯定。

我对他的赞赏，不仅仅在于他的勤勉、认真、负责和满腔的热情，更在于他个人的良好品格。我们交往三年时间，结下了很深厚的感情。他毕业前后，曾有几家单位邀请他，并给予了很丰厚的条

序 言

件。很多人也认为他应该有更大的发展空间。他不为所动，毅然决然回到了家乡。作为他的师长，祝愿他今后走得更好，学术成果更加斐然！

刘汉屏

2004 年 12 月

前 言

我们每个人的生活，几乎在每个环节都与地方政府相关联。对此，米切尔·蒂茨曾经有一段很形象的描述“现代的人是在政府资助的医院里出生的，是在公立的中小学、大学中接受教育的，他的很多旅行时间是在公共交通设施中渡过的，他与外面的联系则是通过邮局或半公共性质的电话系统进行的；他喝的是公共部门生产的饮用水，读的是公共图书馆里的书；他用公共排污系统处置垃圾，他在公园中野餐，他受公共治安、消防、卫生部门的保护，最终，他又在医院里离开人世，甚至被埋葬在公共墓地。总之，不管人们在意识形态上多么守旧，现代人的日常生活总是同政府关于提供上述和许多其他地方服务的决策联在一起，这种联系是挣不脱、割不断的^①”。既如此，地方政府的构成状况、人员素质、行政能力等等就不能不对人们的生活产生影响。地方政府及其辖区作为具有独立利益的群体组织，在与其他类似群体发生关系的过程中，就必然地产生竞争、合作问题。竞争其实最终是作为合作的一种形式而存在的，但如何引导和处理好竞争规则、运作好竞争策略，就具有十分重要的意义。目前国内，地方政府竞争还是一个比较新鲜的话题，乍看之下，很多人很难理解。实际上，这也是个十分现实的问题，尤其是在转型时期，与此相关的经济、体制问题的规范和不规范有时候可能连一些资深专家都一时难以作出正确判断。在这种情况下，加强对地方政府竞争问题的研究，就显得很有必要性。本书

① 转引自（美）理查德·D·宾厄姆：《美国地方政府的管理—实践中的公共行政》（中文版），北京大学出版社，1997年1月版，第3页。

的价值和意义在：(1) 立足于对竞争理论的完善。竞争不仅仅限于经济组织之间，政府之间的竞争特别是地方政府之间的竞争更值得关注。因此，地方政府竞争的研究成果在很大程度上是对竞争理论的完善和补充。(2) 立足于对中国经济和社会现实问题的关注。地方政府竞争是不可避免的客观现实，也是中国经济保持持续增长的活力源泉。为此，关注地方政府竞争问题就是紧跟中国经济和社会发展的现实。(3) 立足于对理论的有效应用。实施宏观调控，规范地方政府竞争中存在的问题，为地方政府竞争设计和提供有效率的制度安排，都对理论创新提出了迫切要求，也提供了广阔的研究空间。当然，对一个新问题的研究，往往受制于资料收集上的困难，很多方面的探讨可能还十分肤浅，甚至存在明显的错误和漏洞，需要今后进一步矫正和深化，这也是我下一步需要继续努力的。本书权当是抛砖引玉之作，期望理论界和实际部门的专家们指教和批评，也愿意与更多的专家交流意见。

本书是在我的博士论文基础上修改而成的，但基本上保持了论文原貌。为了给读者提供一些相关的基础信息，我将在写作论文过程中形成的一些基础资料附录于后，供读者阅读时参考。

作者

摘 要

现代意义上的竞争是有组织的社会生活的一个重要组成部分。市场经济作为配置资源的良好机制，其基础和核心是竞争。对于市场竞争，研究成果已是汗牛充栋。但是，作为市场经济体制下一个比较特殊的组织，地方政府之间的竞争还鲜为人知，研究成果也不多。国际经济学界直到 20 世纪 50 年代，才在研究公共物品供给时触及到地方政府竞争问题；之后，新制度经济学的发展赋予地方政府竞争新的含义，开始从制度和制度变迁的视角关注地方政府竞争问题。国内由于受长期实行高度政治经济集权的影响，规范的地方政府竞争出现较晚，相应的研究成果也就比较少，在研究领域，总体来说引入国外的一般性研究成果多，有特色的少；偏重于某个侧面的多，综合性研究少，因此尚处于起步阶段。从目前我国国内的实际情况看，地方政府竞争已是一种不争的现实，是必须予以高度重视的问题。为此，加强对地方政府竞争问题的研究，尽快建立和完善适应并指导我国转型时期需要的地方政府竞争理论，具有重要的理论价值和现实意义。正如研究市场竞争需要使用价格手段一样，研究地方政府竞争使用的基础手段就是制度创新。本书利用制度变迁、公共物品等理论对地方政府竞争问题进行研究和探索，希冀提出若干策略，目的在于为规范、引导地方政府竞争提供理论指导。

—

中国以财政改革为起始和主要内容的分权化的发展，奠定了地方政府之间竞争的基本格局，地方政府间的竞争日臻成为经济社会

的现实问题并越来越引起人们的关注。地方政府竞争是指一个国家内部不同行政区域的地方政府之间为辖区居民提供公共物品，吸引资本、人才、技术等生产要素而在制度创新、投资环境、政府效率等方面开展的跨区域政府间竞争。作为比较特殊的组织，地方政府竞争具有区别于一般产业组织竞争的许多独立特征，诸如在竞争手段、竞争形式、激励结构、竞争法则等方面都存在着很大的不同。地方政府竞争的直接目的是为了吸引更多的生产要素的流入，通过生产要素的配置使得地方政府能够获得更多的财政利益，用以提高本辖区的公共物品供给的数量与质量。中国分权化发展进一步凸显了地方政府的利益；在分权化的格局下，公共物品分级供给、地方政府政绩评价等制度安排所形成的压力都在一定程度上强化了地方政府竞争趋势。利益格局决定着行为模式，地方政府作为一个利益相对独立的组织，出于对自身利益（主要是财政利益）的关心，为了吸引生产要素流入辖区，相互之间必然展开竞争，这种竞争具有明显的积极效应。主要是：启动了经济增长的动力源；加快了制度创新的步伐；促进了公共物品结构的优化；鼓励了政治企业家的冒险精神。各级地方政府作为独立的利益主体参与竞争，是中国特殊国情背景下渐进式经济转型改革的产物。为增强经济社会管理的灵活性和有效性，中央政府赋予地方政府一定的财权和经济决策权，使之成为地方经济利益的主体，充分调动了地方政府发展辖区经济的积极性。这种积极性对中国这样一个发展中的大国经济来说，本身就是一种可贵的资源，以致成为地方经济增长的主要推动力量，也客观上塑造了具有中国特色的地方政府主导型经济增长模式。正是基于地方政府所发挥的积极作用，使我国在改革开放以来保持了国内生产总值持续高速增长和社会的稳定发展。在地方政府竞争压力下，由于各地区都在想方设法吸引更多的经济资源，从而促使了更多的政策措施的出台，这些政策措施以各种不同的方式冲破了旧体制、旧制度和传统观念的束缚，加速了改革步伐和旧体制的被替代过程，相应加快了新制度的发现进程和成长速度，充分地挖掘了

蕴藏的制度潜力。地方政府竞争有利于鼓励一批具有机遇意识和冒险精神的政治企业家大胆突破旧体制的窠臼，勇于实施制度创新，这不仅带来整个社会福利的改进和提高，而且也为地方经济和社会事业发展储备了丰富的政府管理人才。

二

与地方政府竞争的积极效应相对应，在地方政府竞争实践过程中，地方政府在追求自身利益时难免会损害或影响整体利益，出现诸如竞争过度、竞争无序等竞争无效问题，具体如基础设施重复建设、导致市场分割的地方保护主义、优惠政策的滥用等。这些问题是在特定制度安排的背景下出现的，主要有：产权制度的疏漏、财政制度的负反馈、政绩考核制度的缺陷等。从博弈理论角度分析，很多问题其实就是在博弈均衡下博弈主体理性选择的结果，如优惠政策过度供给是“囚徒困境”博弈的策略选择，基础设施重复建设类似“斗鸡博弈”下的战略均衡，地方保护主义行为则属于比较典型的“公共地悲剧”。因此，对这些问题不能简单地加以指责，更不能就此否定地方政府竞争所具有的积极意义；而是要立足于制度改革，对其加以规范、完善和引导。本书的观点是：要从根本上解决这些问题，必须改变相应的制度安排，实施根本的制度创新。否则，就问题论问题，采取“头痛医头、脚痛医脚”的片面方法，只会解决一时，只会加大制度成本，无法做到“标本兼治”。具体的治理办法是：改变制度博弈的利益支付，增加长期利益的权重，使地方政府更有积极性选择、采取合作的策略。从战略利益而不是短期利益出发，力求更多的合作伙伴，地方政府的最佳选择显然不是对抗竞争，而是合作竞争或称为“双赢”和“多赢”，即：有对手，但不是你死我活的竞争；竞争只是在既定规则下的竞赛；且在共同目标基础上与对手实现战略上的合作。治理策略还有：行政区划制度创新，财政制度创新，地方政府政绩评价制度改进，区域协调机制的构建，等等。

三

和市场竞争主体所不同的是,由于不同的地方政府辖区所处的地理位置不同、资源条件不同、原有的基础不同、非正式制度(文化传统等)的差异,以致获取中央政府扶持政策的不同,地方政府之间显然处于一个不同的或者差距非常大的竞争平台上。面对如此多和如此大的差异要素,就使得研究地方政府竞争相对存在一定的难度,特别是难以通过数字、计量模型的方法来进行比较、验证。基于此,就需要找到一个基本近似的可比要素,这个要素就是制度及其制度创新。显然,无论属于什么级次、处在什么发展阶段、处于什么地域位置的地方政府,都处于同一个制度环境下,而且地方政府在转轨时期面临的一个重要任务或者使命就是实施制度创新。地方政府竞争优势的创造,最终将体现在制度创新方面。这样,制度创新就为研究地方政府竞争理论与实践提供了一个重要的基础变量,也是创造地方政府竞争优势的重要手段。影响地方政府制度创新的主要因素有:路径依赖、制度资源的约束、非正式制度的影响、行动团体的支持力度、制度需求与制度供给的均衡状况、政治风险程度的大小等。在转型期,因为制度资源相对不足,决定了制度创新的获利机会和潜在利益十分巨大,因而制度创新作为一项公共物品在地方政府竞争中具有十分重要的作用。制度创新收益不仅仅节约交易成本,而且由于其重新组合了各种生产要素,本身就具有了增值功能,其所带来的收益有时候远远超过节约的交易成本;或者有时候虽然新的制度安排可能增加了交易成本,但却会带来更大的收益。从这个意义上说,谁拥有了制度创新的优势,谁就具有了最重要的竞争优势。地方政府制度创新,是地方政府作为创新主体在制度不均衡状态下抓住获利机会,主动发现有效率的制度安排的过程。因此,地方政府既是制度的需求者,同时也是制度的供给者。制度的供给和需求与一般商品市场的供给和需求存在不同,由于制度供给主体和需求主体不可能完全处于平等的地位,从而出现

供给与需求的偏离,即:有的制度尽管没有需求,却存在供给。从制度均衡的角度分析,这种状况就属于非均衡,需要实施制度创新。制度均衡状况在制度创新的不同阶段,有不同的表现。从我国的情况看,在相对发达地区,一般制度供给小于制度需求。在这种情况下,最可能发生需求诱致性制度变迁。而相对比较落后的地区则相反,一般制度需求小于制度供给。在这种状况下,往往是地方政府出于对地方财政利益的关心,对制度创新的需求可能更大一些,因而就会出现地方政府主动供给制度的现象,这就是地方政府主导型的制度创新。制度创新的一个重要目标是为居民提供一个自由创业的制度环境。推动制度变迁朝有利于经济发展的方向前进,或者在条件成熟的条件下积极建构有利于充分发挥人的自由和创造性的制度安排以及完善具有基础性作用的产权制度,这就是地方政府在竞争中的战略选择。具体策略有:积极发现现有制度的创新边界、实施强制与引导相结合的制度创新、灵活运用边际成本较低的“试验区”机制、敢于实施“自我革命”等。

一个有效率的制度安排的主要作用是减少交易的复杂性和不确定性,降低交易成本。在降低交易成本的各种制度安排中,最有效的是产权制度,完善的产权制度是交易得以进行的基础和前提。因此可以说,产权制度创新是制度创新的核心、难点和基础。产权制度作为一种制度安排,它不仅仅局限于产权清晰的问题,更重要的还有一个产权主体定位于自然人以及产权法律保障的问题。对产权制度尚不完善的转型期国家来讲,产权制度创新是转轨时期各级政府的重要责任,既是地方政府竞争的重要手段,同时也是地方政府竞争的必然结果。

地方政府的运行机制也体现或影响着地方政府的竞争能力,是地方政府核心竞争力的重要来源。地方政府的核心竞争力是地方政府继承下来或培养的、对外界事务和环境能动地快速作出反应和决策所表现出来的一种外在素质。这种素质是外界可以实质感觉到而且可以进行评价的一种能力和形象表现。本书提出要通过优化地方

政府机制，如改造传统政府结构、增强地方政府学习创新能力、提高工作效率等，以提高地方政府核心竞争力。

四

地方政府竞争与公共物品供给具有十分紧密的关系。公共物品供给本身既是地方政府竞争的目的，同时也是竞争的手段，更是地方政府竞争的结果。据此可以说，公共物品是地方政府竞争优势的集中表现。这种体现的标志就是公共物品供给的结构。地方公共物品的供给结构决定、影响或体现着地方政府辖区的最终竞争优势，也反映着地方政府自身的工作努力程度或基本素质。公共物品的结构，实际上也在一定程度上显示着公共物品的质量水平。许多学者在进行公共物品分析时，更多地注重有形的、硬性的实物型物品，而对制度性、软性公共物品的分析比较少。本书认为，制度是最重要的公共物品，按照我国目前所处的发展阶段和公共物品供给状况，在解决了最基本的公共物品供给基础上，应该更进一步增加制度性公共物品的供给比重，优化地方公共物品结构。总的原则：如果增加某项制度性公共物品供给的成本低于实施所获得的收益，就应该予以供给。增加制度性公共物品供给并不意味着必须增加相应的法律、规定等载体。在特定的转轨时期，增加制度性公共物品供给的实质是增加人们选择的机会，而不是减少；因此，在很多情况下，地方政府工作的方向是减少制度载体而不是增加。制度性公共物品供给具有不同于一般性公共物品的特点，其供给水平并不纯粹由货币价格决定，其决定的因素很大程度上取决于地方政府决策层的整体素质和政治企业家的创新精神。而且制度性公共物品不仅不会完全依赖于税收价格水平，其良好的供给在有些方面还可能会导致供给成本的下降。也就是说，落后地区也可能在不增加成本甚至减少成本的条件下提供质量更高的制度性公共物品，这在一定程度上可以弥补先天性条件的缺陷，从而可在下一轮竞争中启动“后发优势”。为此，落后地区要实现赶超发达地区的目标，就要增加制

度性公共物品的供给,这是落后地区发展的希望所在,也为诸多国内外具有典型性落后地区后来居上的发展实践所佐证。

供给公共物品不仅仅是地方政府独有的责任,在政府和市场以外,非政府组织也是供给公共物品的重要主体。作为非正式制度的组成部分,非政府组织发挥着政府组织难以替代的作用。非正式制度的发展程度,是一个地区市场经济制度基础完善的一个标志,与此相对应,也代表了地方政府职能转换和完善的程度。非正式制度具有自身独特的作用,作为演化性的行为规范,自身实施的成本非常低;作为制度的组成部分,是正式制度的重要补充;作为降低制度成本的手段,将大大有利于正式制度的实施和变迁。重视非正式制度的作用,注重非政府组织的发展,可以发挥其对地方政府某些功能的替代作用,有利于地方政府的结构完善和优化,增强竞争能力,因此也是一种重要的制度创新和组织创新。

本书还存在许多不足之处。比较明显的就是案例分析方面比较薄弱,尤其缺乏具体的案例调查和剖析,这需要在今后的研究中加以弥补;有些问题,比如在竞争优势的评价指标方面,尽管在理论上进行了探讨和阐释,但尚未结合具体案例进行分析和验证,有待于今后进一步研究完善以建立起比较系统的指标体系,并结合实践进行验证。

关键词: 地方政府 竞争 制度创新 公共物品

Abstract

Competition in the sense of modern is an important part of the systematical social life. As a sound mechanism for resources collocating, the base and core of market economy is competition. Numerous research productions on market competition can be found. However, competition among local governments, which is a comparatively special institution under market economy system, still has little awareness and less production. Until the 1950's, the international economics field began to touch the competition among the local governments when investigating the provision of public goods. Since then, neo-institutional economics granted the local government with new implications and began to study the subject from the institutional perspective and its changes. In China, due to the long-term influence of the high centralization of state power in politics and economy, the canonical competition among the local governments emerged late relatively, then the relevant study production have been less. In general, the research in this fields is still on the preliminary stage. The majority of the research productions are introduced from overseas with limited features, most of them lay particular stress on certain aspects rather than from comprehensive point of view. Observing from the practical domestic situation of China, the local government competition is an evident reality, on which high attention to should be placed. Therefore, it is of significant theoretical value and practical meaning that we should en-

hance the study on the problem of the local government competition, establishing and perfecting the theory of the local government competition to meet the demands in the period of China's institutional change. Just like the price is the tool for market competition studying, institutional innovation is the basic tool for local government competition study. In this paper, the author is to work over and probe into the local government competition, hoping to provide theoretical guidance to standardization and leading local government competition.

1

In China, the development of the decentralization with the financial reform as its origination and main content, has established the basic situation of the competition among local governments, which has been the practical problem of the economy and society and has attracted more and more attention. The local government competition is defined as the cross-regional competition carded out by the local governments in different regions within one country for the purpose of providing public goods to their citizens, attracting capital, talents and technique within administrative boundaries. As a relatively special organization, the local government competition is of many independent characteristics differing from those of the general industrial organization competition, such as competition means, competition forms, stimulation structures, and competition principles, etc. The direct purpose of the local government competition is to attract the influx of more factors of production, and through the allocation of factors of production, to let the local government obtain more financial benefits to enhance the quantity and