



上海市学术著作出版基金

地方政府竞争秩序的治理： 基于消极竞争行为的研究

汪伟全 著



上海世纪出版集团



上海市学术著作出版基金

地方政府竞争秩序的治理： 基于消极竞争行为的研究

汪伟全 著

世纪出版集团 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府竞争秩序的治理:基于消极竞争行为的研究/
汪伟全著. —上海:上海人民出版社, 2009
ISBN 978-7-208-08910-5

I. 地… II. 汪… III. 地方政府-行政管理-研究-中
国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 184111 号

责任编辑 林 青

地方政府竞争秩序的治理:基于消极竞争行为的研究

汪伟全 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 26.25 插页 4 字数 333,000

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-08910-5/D·1620

定价 42.00 元

序 一

伴随着全球性的经济市场化和地方分权化发展趋势,地方政府竞争逐渐成为越来越普遍的现象,也构成了当代中国府际关系的重要内容。地方政府竞争深刻影响着政府运转,影响着市场机制的资源配置效率,对经济与社会生活也产生着重要影响。

地方政府竞争何以出现?其理论假说源于人们为了克服公共物品供给效率次优而做出的制度设计。查尔斯·M.蒂伯特在1956年发表了《一个关于地方支出的纯理论》,此文对辖区间竞争性供给公共物品和服务作了理论设想,即公共物品也可以像私人物品那样,由不同地方政府供给并互相竞争,居民通过“以足投票”的退出机制来促进政府间竞争。“对大量的集体物品或公共产品而言,这一问题的确存在概念上的解。如果双重身份者可以完全流动,……如同私人空间的一般均衡一样,如果偏好和资源禀赋既定,这个解是最优的,而且可解。”蒂伯特模型是最早完整提出地方政府竞争的理论模型。在随后的时间里,斯蒂格勒、迈克尔·波特、布雷顿等学者对该理论进行进一步的研究和探索。

如果说西方学者比较早地关注地方政府竞争这一问题的话,那么,在我国,对这一问题的研究则相对较晚。但实际上,地方政府竞争始终存在于当代中国政治与经济生活之中,即使是在计划经济时代亦然。因为资源稀缺是普遍现象,而稀缺性是竞争产生的前提条

件。在过去计划经济年代,地方政府为了争夺一些稀缺性资源,往往也会彼此竞争,并迎合中央的偏好与要求。如“大跃进”运动时期,全国范围内更是出现各地区、各部门竞相提高计划指标、急躁冒进、争当先锋的情形。然而,计划经济时代与市场经济条件下的地方政府竞争逻辑是不同的。改革开放前的地方政府竞争更多是政治利益驱动的,而改革开放后则更多是出于经济利益的驱动。

更为重要的是,市场经济为地方政府竞争注入了更为强大的动力。市场经济时代下,由于地方政府具备了相对独立的决策权和经济利益,这就为地方政府竞争提供了更为有利的条件。在“以经济建设为中心”的改革开放初期,地方政府必然围绕资源和利益而展开竞争,彼此竞相提供税收等优惠政策和良好的基础设施;随着中国政治与经济体制改革的深入以及地方政府竞争水平的不断提高,竞争重点逐渐由产品、要素竞争转向制度竞争。应该说,中国改革开放之所以会出现“经济奇迹”,与市场化、分权化改革所释放出的地方政府竞争和活力有着密切的关系。世界上很难找到一个国家像中国这样,地方政府那么热衷于经济发展,对经济的干预那么深,虽然也有弊端,但的确构成了中国经济增长的重要动因。

当然,地方政府竞争是把“双刃剑”,既有积极的效果,也有负面的影响。在积极方面,政府竞争可以激发政府发展经济的积极性,通过改进辖区的基础设施和制度创新,降低经济主体的交易成本;政府竞争同时改善了公共物品的供给效率,各种资源得到更为有效配置;政府竞争还使公民权利得到更好的保障,使公民的利益表达渠道和实现形式多样化,进而促进社会和民主的进步。在消极方面,政府竞争可能导致重复建设、地方保护与市场割据,也可能以恶性规制竞争的形式对自然环境和社会伦理、经济秩序造成破坏。政府竞争的这些负面效应导致资源的极大浪费,对市场机制的正常运行产生了不良的影响,破坏了市场经济的正常运行和社会经济的健康发展。

显然,地方政府竞争的双重效应给人们提出了这样一个问题:如

何尽可能地发挥其积极作用,规避其消极后果?国内对地方政府竞争问题的研究吸引了大批经济学家、政治学家和历史学家。他们从不同的领域对其进行探索。地方政府竞争是一个涉及政治学中的分权和宪政理论、府际关系理论,经济学中的公共选择理论、财政集权与分权理论、委托—代理理论,历史学中的国家兴衰比较研究和经济史等众多领域。诸多专家学者怀着对该问题的极大兴趣,从自己的学科角度对地方政府间竞争进行了有益分析。

本书围绕着地方政府竞争秩序治理这一主题,以消极竞争行为研究对象进行分析。其基本思路:(1)地方政府竞争秩序的形成路径是什么?(2)当前我国地方政府消极竞争行为的表现有哪些?(3)消极竞争行为的形成机理是什么?(4)消极竞争行为对我国地方政府竞争秩序有哪些侵损?(5)如何对地方政府竞争秩序进行治理?全书逻辑清晰,文献资料翔实,亦抓住了问题实质。

本书作者汪伟全博士勤奋好学、纯真质朴、勇于思考,对学术和科研有着不倦的探索精神,近年来产生了不少研究成果。在当今这个时代,年轻人甘于坐冷板凳,有着这样刻苦、踏实、严谨的治学态度,是难能可贵的。作为他攻读博士期间的导师,我为此由衷地感到高兴和欣慰。该书是其在博士毕业论文的基础上修改完善而成。与当初的博士论文相比,目前的书稿从理论基础、框架结构、逻辑论证等各方面更臻完善,从中可以看到作者所付出的辛勤努力。

本书所体现的价值使我非常乐意向社会推荐本书并欣然为之作序,尽管书中不可避免会存在一些不足,还留待以后进行完善。希望该书的出版,有助于学术界对地方政府竞争这一问题的研究,亦有助于政府决策更加走向科学和理性。

胡 伟

于上海交通大学国际与公共事务学院

2009年3月

序 二

合作关系与竞争关系,是地方政府间关系的主要内容。地方政府间竞争,一方面极大地推动了中国经济的增长、提高了公共物品供给效率,另一方面也引发地方保护、贸易壁垒等消极后果。因此,如何规制地方政府竞争,无疑成为当代社会科学研究的一个热点、重点和难点。

摆在读者面前的这本著作《地方政府竞争秩序的治理:基于消极竞争行为的研究》,围绕着地方政府竞争秩序治理这一主题,以消极竞争行为研究对象而进行了深入系统的研究。该书主要包括:地方政府竞争秩序的形成路径是什么?当前我国地方政府消极竞争行为的表现有哪些?消极竞争行为的形成机理是什么?消极竞争行为对我国地方政府竞争秩序有哪些侵损?如何对地方政府竞争秩序进行治理?并有长三角地方政府间竞争的案例研究。全书条理清晰,观点鲜明,视角新颖,论述系统,文字精练,内容翔实,无疑是一本不错的学术著作。

具体而言,本著作有如下特点:

首先,视角新颖独特,把握了问题实质。对于地方政府间竞争,分析的视角有许多:财政联邦主义、府际关系、区域经济理论、新区域主义、大都市行政、地方主权理论等,这些理论对地方政府间竞争进行了有益探索和研究。但是,无论从哪种视角出发,都无法否认规制消极竞争行为、维护竞争秩序是竞争机制发挥作用的关键之处。显然,本书选题切入了问题的实质。

其次,研究方法的综合运用,特别是采用制度分析法、系统分析法、案例研究法来对地方政府竞争进行有效研究。通过对地方政府消极竞争行为产生的制度背景和制度环境的分析,找出问题起源的根本原因,并结合中国国情,提出了治理地方政府竞争秩序的对策与建议。此外,作者还选择长三角经济区为研究案例,通过个案来证明其观点。

第三,论证分析的合理性与透彻性。本书对地方政府竞争秩序的形成路径、消极竞争行为的表现、消极竞争行为的危害性等问题分析,都颇为深入。值得一提的是,在对消极竞争行为的形成机理问题上,作者有自己独特见解。作者认为,消极竞争行为是在体制转轨的制度背景下产生。地方政府经济理性的“放大”,即片面追求经济利益和政治利益,成为消极竞争行为的诱因;而约束机制的缺失进一步推动了消极竞争行为的产生,约束机制的弱化成为消极竞争行为形成的催化剂。这就合理地解释了为什么会有消极竞争行为。

最后,对策与建议的科学性与可行性。如何对地方政府竞争秩序进行治理?这个问题一直困扰学术界和政府职能部门。对此,本书给出了自己的答案:要实现地方政府竞争秩序的有效治理,就必须对消极竞争行为进行规制,实现竞争由资源模式转向制度模式。究其原因,是因为当前政府竞争的模式还处于资源竞争的模式,这极易给竞争秩序带来负面影响。因此,要有效规制消极竞争行为,其竞争模式必须由资源模式转向制度模式。

本书作者汪伟全博士,他能够在繁忙的教学工作中抽空出来进行科研,沉得下心、耐得住寂寞,这点是今天的年轻人所缺乏的,也正是他难能可贵之处。作为他的博士后合作导师,我为此感到十分高兴和欣慰。我很乐意向社会各界推荐这本书,并欣然为之作序。相信本书的出版,一定有利于学术界对地方政府竞争这一问题的研究。

李路曲

于华东政法大学政治学研究院

2009年3月

中 文 摘 要

由于公共物品供给存在“搭便车”、垄断性等难以解决的问题,人们一直认为公共物品不存在“最优解”。蒂伯特(Tiebout)创造性地提出由不同辖区竞争性地提供公共物品、居民“以足投票”(voting with foot)来选择能满足自己偏好辖区的理论设想。作为全球范围内的一种普遍现象,地方政府竞争是蒂伯特模型的现实反映,也是当代中国府际关系中的重要内容。然而,作为经济理性和公共理性的矛盾统一体,政府有可能是追求公共利益的“公共善”,在竞争中进行积极竞争行为;但若在缺乏制度约束的背景和利益诱惑的驱使下,政府有可能演变为追逐私利的“怪兽”,在竞争中进行消极竞争行为。显然,地方政府竞争中的消极竞争行为给竞争秩序带来了极大的负面效应。

规制消极竞争行为是维护竞争秩序、发挥竞争机制作用的关键。本书研究目的,也是本书急需解决的主要问题如下:(1)地方政府竞争秩序的形成路径是什么?(2)当前我国地方政府消极竞争行为的表现有哪些?(3)消极竞争行为对我国地方政府竞争秩序有哪些侵蚀?(4)消极竞争行为的形成机理是什么?(5)如何对地方政府竞争秩序进行治理?

本书研究的方法主要是采用文献分析法、制度分析法、案例研究法、系统分析法。本书在研究之前,从理论背景和现实意义出发,提

出地方政府竞争秩序的研究主题,界定了“地方政府”、“地方政府竞争”、“地方政府竞争秩序”等相关概念,并对国内外相关文献进行了研究综述和简短评论。

本研究所作的主要工作及由此形成的结论包括:

1. 西方地方政府竞争理论并不完全适用于解释和分析当代中国地方政府竞争及存在问题,必须有适合中国国情的研究理论与分析方法。以自身利益最大化为目的的地方政府追逐利益并使竞争秩序的混乱与无序,因此在制度缺失和约束乏力的背景下,规避政府竞争障碍性失灵成为文献关注的一个重点。由于现有文献对当前中国地方政府消极竞争行为缺乏一个宏观的、系统的权威性分析,缺乏一个有效的对竞争秩序的治理机制,这就为本书留下了研究空间。

2. 关于竞争秩序的形成路径,通过比较亚当·斯密的自由竞争秩序观、建构主义,本书主张哈耶克的“许多人行动的结果而不是人设计的产物”的竞争秩序观更科学地解释了竞争秩序的形成;认为制度经济学是分析竞争秩序的有力工具,它通过剖析主体行为的制度背景、行为主体与制度环境互动来揭示竞争秩序的形成规律。

3. 地方政府是经济理性和公共理性的矛盾统一体,追求经济利益的同时受公共理性的制约。在地方政府竞争中,其竞争行为既可能表现为具有公共利益之“公共善”的积极竞争行为,也可能表现为追求私利之“怪兽”的消极竞争行为,关键取决于制度健全与否。

4. 消极竞争行为的表现有三种形式:(1)外部性,即地方政府在制定公共政策、行使公共服务职能以弥补市场缺陷的一种副产品;(2)机会主义,即地方政府在考虑和追求自我利益时,具有随机应变、投机取巧,为自己谋取最大利益的行为倾向;(3)地方保护主义,即地方政府采用各种手段干涉市场运行、形成市场割据的行为倾向。

5. 在竞争秩序的危害方面,消极竞争行为分别对法制条件、市场条件和价值理念等三方面产生了侵损:(1)在法制条件方面,对政府法治和财产权制度的侵损;(2)在市场条件方面,从限制市场进入、

地区封锁、歧视性待遇、限制自主经营权、价格控制等方面进行侵损；(3)价值理念方面，政府不一定代表公共利益，而是代表官僚利益或某一地区利益。

6. 消极竞争行为的形成机理。消极竞争行为是在体制转轨的背景下产生的，行政性分权、财税体制改革和政府职能变革是其形成的制度背景。地方政府经济理性的“放大”，即片面追求经济利益和政治利益，成为消极竞争行为的诱因；约束机制的缺失进一步推动了消极竞争行为的产生。由于地方政府的行政职权的自我约束缺失、中央政府宏观调控式微以及区域合作机制低效，这些约束机制的弱化成为消极竞争行为形成的催化剂。

7. 要实现地方政府竞争秩序的有效治理，就必须对消极竞争行为进行规制，实现竞争由资源模式转向制度模式。这是因为以要素竞争和产品竞争为内容的资源模式，其竞争行为往往表现为地方保护、外部性、机会主义，这给竞争秩序带来负面影响。要有效规制消极竞争行为，必须转变政府经济职能、调整中央与地方关系、重塑行政伦理观、营造新型竞争与合作关系。

8. 长三角区域内地方政府竞争愈演愈烈，存在着招商引资过度竞争、地方保护主义、产业同构、区域一体化进程缓慢等问题。规制长三角地区竞争秩序，必须从产业结构的调整、协调机制的创新、市场制度的完善、发展战略的科学定位等方面着手。

本研究的创新性体现在以下三个方面：

第一，竞争秩序形成路径的制度经济学视角分析。比较了关于竞争秩序的不同学说，认为制度经济学是分析竞争秩序的有力工具；从地方政府是经济理性和公共理性的矛盾统一体的理论假设出发，论证了其竞争行为既可能表现为积极竞争行为，也可能表现为消极竞争行为，关键取决于制度健全与否。

第二，消极竞争行为形成机理之多层次研究。消极竞争行为的形成是在体制转轨的制度背景下产生的。地方政府片面追求经济利

益和政治利益之经济理性的“放大”,成为消极竞争行为的诱因;约束机制的缺失和弱化进一步推动了消极竞争行为的产生,成为消极竞争行为形成的催化剂。

第三,地方政府竞争模式的资源模式和制度模式之概括。从经济增长理论出发,把中国地方政府竞争概括为资源模式和制度模式。比较两种竞争模式下的竞争秩序特征,论证了制度竞争模式规制消极竞争行为、实现由资源竞争模式转向制度竞争模式的四个论点。

总之,地方政府竞争是一个令人关注的研究课题,本书将对中国地方政府竞争及竞争秩序的研究有重要的学术价值,并对治理竞争秩序的政府政策咨询方面有积极的借鉴意义。

关键词:地方政府竞争 竞争秩序 制度竞争 消极竞争行为
秩序治理

Abstract

Because of the unresolved problem about the free riding and the monopoly supply which are connected with common goods supply, people always think that common goods are not existing best solution. To resolve the problem, in 1956 Tiebout suggested creatively that different area supply common goods competitively, inhabitant choose his favored area by voting with foot. Now, as a general phenomenon, local government competition is not only a really reflection of Tiebout model, but also the important content relationship among the government. However, as an contradictive compound of economy ration and public ration, government maybe become a Ormazd which chase common goodness, and behavior actively; Under the condition of lack of institution and alluring interests, government maybe become monster, and behavior negatively. Obviously, the negative behavior in local government competition brings large negative result on competition order.

Regulation the negative behavior and maintenance the competition order is the critical of the competition mechanism. The dissertation's purpose and the problem to resolve is that; firstly, what is the forming path about local government competition or-

der? Secondly, what is the negative behavior in local government competition? Thirdly, how does the negative behavior influence on the competition order? Fourthly, what is the negative behavior's forming mechanism? Fifthly, how to governance the local government competition's order?

The research use literature analytical method, institution analytical method, case analytical method, and system analytical method in the dissertation. Starting form the theoretical background and realism meaning, the dissertation put forward the local government competition's order as the theme. The dissertation defines some conception such as local government, local government competition and local government competition's order. Then, the dissertation summarize and remark the related literatures.

The dissertation makes researches and draws main conclusion are these:

Firstly, west theory about local government competition is unsuitable to explain and analysis china's local government competition phenomenon. It should have its own theory and analysis method. To maximize its own interest, local government may make the competition disorder. Under the condition of lack of institution, the literature focus on the regulation the obstacle failure of government competition. Because the literature are short of macro, system and authority analysis, and short of effective governance mechanism, thus give great space to research.

Secondly, about forming path about local government competition order. Comparison with Adam Smith's liberal competition order's view and constructivism, the author satisfy Hayek's competition order's view that order is the result of actions together not planning, that are scientific to explain the law of forming local gov-

ernment competition order. The author think institution economic as an useful method to analysis the competition order. In order to open out the forming competition order, this science examines the action's institution background, the mutual reflection between the actor and the institution.

Thirdly, local government is an contradictive compound of economy ration and public ration. To maximize self-interest, government will compete with other. During chasing interest, government will be restricted by public ration. Government maybe become a Ormazd which chase common goodness, and behavior actively; Under the condition of lack of institution and alluring interests, government maybe become monster, and behavior negatively. Obviously, it is critically decided by the institution.

Fourthly, there are three type of negative competition behavior: exterior, that is byproduct when local government make public policy and public service to offset market failure it cause; opportunism, that is the tendency when local government think and chase self-interest it play to the score and gamble to maximize its interest; local protectionism, that is local government take many ways to intervene market mechanism.

Fifth, the negative behavior influence three factors on the competition order; on the legal system, negative behavior do harm to such as government rule by law and property institution; on the market condition, negative behavior do harm to such as limit permission, area blockage, discriminative treatment, restrict self-termination management, control price; negative behavior do harm to value, that government maybe not be on behalf of the public interest, but the bureaucracy interest or local interest.

Sixthly, the negative behavior 's forming influenced by many

factors, including the inside-impetus and outside-institution background. The incentive system is benefit conflict. The restrict condition include the horizontal and vertical relationship in the government system. Simultaneously, negative behavior's forming is under the institution background, such as finance and revenue system, economic management institution, public administration and government-enterprise relationship, which all act together.

Seventhly, to governance the local government competition's order, competition method should change from the Resource Model to the Institution Model. Because the Resource Model focus on the element and production competition, its behavior appear exterior, opportunism, and local protectionism, which cause the negative influence. The Institution Model put its attention to make policy suitable for economic growth, shape new relationship between center and local government, build new administration ethic about high civic sprits and high profession, and bulid new competition relationship on corporation, thus benefit to maintenance and realize good competition order.

Eighthly, in Yangtze River delta area, the local government competition is actually increasingly fierce. There are existing some problems, such as attracting investments to compete excessively, the regional protectionism, the industrial isomorphism, the region integration process slowly. In order to regulates Yangtze River delta area competition order, it should begin from the industrial structure adjustment, the coordinated mechanism innovation, the Shanghai strategy localization and so on aspects.

.The innovations in this dissertation have three aspects:

Firstly, use institution economic to analysis the forming path about local government competition order. Through comparison

different literatures, the author satisfy that institution economic is an useful method to analysis the competition order. Starting from the hypothesis that local government is an contradictive compound of economy ration and public ration, the dissertation demonstrate that government maybe behavior actively or negatively. it is critically decided by the institution.

Secondly, The negative behavior's forming influenced by many factors, including the inside-impetus and outside-institution background. The incentive system is benefit conflict. The restrict condition include the horizontal and vertical relationship in the government system. Simultaneously, negative behavior's forming is under the institution background, such as finance and revenue system, economic management institution, public administration and government-enterprise relationship, which all act together.

Thirdly, advise competition method from the Resource Model to the Institution Model. The Resource Model cause the negative influence on the order but the Institution Model active. Though comparison two competition model's trait, the dissertation debates that the Institution Model does benefit to the competition order.

To sum up, local government competition is a topic worthy of attention. The dissertation has academic value on china local government competition and competition order's research, and has active reference and consultation for government to governance competition order.

Keywords: Local government competition; Competition order; Institution competition; Negative competition behavior; Governance the competition order