



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



中国地方政府创新与竞争的行为、制度及其演化研究

王焕祥/著

Studies on the Behavior, Institution and
Evolution of Innovation and Competition between
the Local Governments of China

光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



中国地方政府创新与竞争的行为、制度及其演化研究

王焕祥/著

Studies on the Behavior, Institution and
Evolution of Innovation and Competition between
the Local Governments of China

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府创新与竞争的行为、制度及其演化研究/王焕祥著.
—北京:光明日报出版社,2009.11
(高校社科文库)
ISBN 978-7-5112-0455-4

I. 中… II. 王… 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 206534 号

中国地方政府创新与竞争的行为、制度及其演化研究

作 者: 王焕祥 著

出 版 人: 朱 庆

责任校对: 邹皓丹 王 康

责任编辑: 苑 琛

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

特约编辑: 王帅一

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号,100062

电 话: 010-67078945(发行),67078243(总编室),67078235(邮购)

传 真: 010-67078227,67078233(发行),67078255(办公室)

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系调换

开本: 690×975 毫米 1/16

字数: 430 千字

印张: 24

版次: 2009 年 11 月第 1 版

印次: 2009 年 11 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-5112-0455-4

定价: 49.00 元

版权所有 翻印必究



CONTENTS

目 录

第1篇 绪 论

第一章 国际上区域公共经济创新与竞争的理论与实践 / 1

- 一、区域公共经济竞争的概念与理论 / 1
- 二、区域公共经济创新与竞争间的关系 / 19
- 三、关于公共管理、公共经济与公共行政等概念的说明 / 19
- 四、本书的理论创新与逻辑框架 / 20
- 五、小结 / 22

第二章 国际上地方政府公共经济创新的实践与理论 / 24

- 一、地方政府公共行政模式创新推动区域公共经济创新 / 24
- 二、国外地方政府创新的实践 / 26
- 三、国外地方政府创新理论最新进展述评 / 37
- 四、结论及其对我国地方政府创新的启示 / 49

第2篇 中国地方政府主导型区域经济竞争模式渐变的理论与实践

第三章 中国地方政府行为模式的博弈分析 / 51

- 一、背景：中央政府的制度安排与区域比较优势 / 51



- 二、地方政府行为博弈分析的一般模型 / 58
- 三、地方政府行为模式异质性的一般博弈模型 / 62
- 四、从区域经济竞争模式到区域公共经济竞争模式 / 86
- 五、小结 / 89

第四章 地方政府行为模式的实证分析与区域经济发展模式的渐变 / 90

- 一、区域经济发展中地方政府行为差异的实证研究 / 90
- 二、政府主导型区域经济竞争模式的演化路径 / 98
- 三、小结 / 106

第五章 中国区域公共经济竞争模式的路径 / 107

- 一、国外的经验与启示 / 107
- 二、中国区域公共经济竞争模式的路径 / 112
- 三、小结 / 118

第3篇 中国地方政府创新的行为与制度：理论及案例

第六章 中国地方政府创新行为的动因与模式 / 120

- 一、中国地方政府创新研究现状 / 120
- 二、演化博弈视角下的地方政府创新行为分析 / 130
- 三、地方政府创新动因分析 / 133
- 四、地方政府创新模式分析 / 146
- 五、小结 / 149

第七章 中国地方政府创新的典型案例研究 / 150



- 一、公共管理案例研究的方法 / 150
- 二、简介“中国地方政府创新奖” / 155
- 三、地方政府创新典型案例分析 / 158
- 四、小结 / 173

第4篇 中国地方政府创新行为的可持续性：问题与模型

第八章 中国地方政府创新的可持续性研究 / 174

- 一、可持续性的文献综述 / 174
- 二、地方政府创新可持续性的内涵 / 182
- 三、影响地方政府创新可持续性的因素分析 / 185
- 四、地方政府创新可持续性的模型分析 / 194
- 五、小结 / 198

第九章 中国地方政府创新可持续性的区域差异 / 199

- 一、地方政府创新制度化能力区域差异 / 199
- 二、地方政府创新可持续性的区域差异 / 210
- 三、小结 / 214

第十章 中国地方政府创新及其可持续性的绩效评价 / 216

- 一、政府绩效评价的一般方法 / 216
- 二、地方政府创新的绩效评价 / 233
- 三、小结 / 254



第5篇 区域公共经济竞争中公共财政职能演化的制度分析

第十一章 中国地方政府公共财政支出的制度特征及其效率研究 / 255

- 一、财政理论文献回顾 / 255
- 二、英、美公共支出特点分析 / 257
- 三、我国地方政府公共财政支出偏向下的刚性、同构性的制度分析 / 262
- 四、公共财政支出偏向下的刚性、同构性的福利评价 / 271
- 五、小结 / 283

第十二章 财政分权下公共财政体系的构建及其演化路径 / 284

- 一、财政分权下的中央与地方政府关系 / 284
- 二、公共财政制度构建与发展的演化路径 / 302
- 三、小结 / 309

结 语 趋向区域公共行政竞争

第十三章 从“制度”语境到“公共”语境的区域竞争 / 310

- 一、中国地方政府竞争的演进 / 310
- 二、制度竞争语境下的区域竞争 / 323
- 三、公共行政语境下的区域竞争 / 341
- 四、区域公共行政竞争推动下政府角色的回归——服务型政府 / 355
- 五、小结 / 356

参考文献 / 357

后 记 / 372



第 1 篇

绪 论

第一章

国际上区域公共经济创新与竞争的理论与实践

一、区域公共经济竞争的概念与理论

(一) 公共管理视角下的“区域”

1. 区域概念的理论探讨

自从区域经济学兴起以来,对“区域”这一概念的探讨就成为研究的焦点,许多学者运用不同的方法给出了区域的不同纬度的定义。纵观各种对区域概念的界定,有两种定义最具有代表性:一是《牛津地理学词典》中的定义,“区域是指地球表面的任何一个单元,它以自然或人文特征而有别于周围的地区”;一是埃德加·胡佛的定义,“所有的定义都把区域概括为一个整体的地理范畴,因而可以从整体上对其进行分析”,“把区域作为一个集合体,……这一集合体对于管理、计划和公共政策的制定和实施都是必需的。最实用的区域划分应当符合行政区划的疆界”。因而,区域是这样一个地理单元,从内部看,各组成部分(要素)在某种特性上具有高度的相关性(一致性、同类性或联系性),从外部看,具有有别于其他地区的特征(即结构的差异性);也就是说,作为整体的地理范畴,区域的真正属性建立在对区域共同利益的一般认识之上,即区域内必然有某



组事务具有同类性和联系性，而在区域间表现为差异性。与区域相近的词有“地区”（area）、“地域”（territory）、“空间”（space），其实质都是一致的。只不过区域是地区的泛指或抽象，地区则是特指；区域的范围有大有小，而地域一般范围较大，且更强调地方性、景观性；空间是对地球表层的一种表达，是与实践相对应的概念，由于空间的存在，使得地理事物得以存在，区域则是空间的特化。

实际上，区域是一个多侧面、多层次且相对性极强的概念，所以，可以从多个角度来观察、分析和理解各种不同的区域。研究视角和内容不同，对于区域的界定就有所不同。不同的学科由于研究的领域不同，对区域的界定就会存在很大的差异：社会学将区域看作是具有相同语言、相同信仰和民族特征的人类社会聚落，在社会学家眼中，区域更多的是一种经济区域，而不是地理区域和行政区域；经济学将区域视为由人的经济活动所造成的，具有特定地域特征的经济社会综合体。经济学与区域研究的联合生成了区域经济学和经济空间理论，以美国的埃德加·胡佛和法国的帕鲁为代表。政治学认为区域是进行国家管理的特定性质单元，主要从政治法律的途径来看待区域的刚性约束问题，由此形成行政区域的概念。而当这种行政区划超脱了民族国家的法律疆界的时候，具有战略意义的若干国家或地区会结成某种关联，由此引出的地缘政治学的区域问题。在学科的不断发展和交叉研究的过程中，区域的概念也得到了不同程度的拓展，从不同的学科出发都可能形成对区域不同的理解和不同的研究视角，本书拟从公共经济学、公共管理的视角对区域问题进行研究。

2. 公共管理视角下的“区域”

区域首先是区域（Region）科学研究中的核心概念，由此衍生了区域研究的相关范畴，如区域经济、区域政策、区域发展、区域竞争力等。国外学者对公共管理的研究已经转向对区域公共管理的研究，如：区域公共问题、区域公共物品、区域公共事务、区域公共管理主体等。以上探讨了区域在理论上的定义方式，和各学科对区域概念不同纬度的理解和运用，公共管理这一新兴学科则将区域概念与公共管理结合起来，从公共管理的角度来探讨区域问题。陈瑞莲、张紧跟在《公共行政研究的视角：区域公共行政》中提出了关于区域的公共管理角度的定义：区域既不同于一个民族国家，也不同于特定的行政区域，而主要是“一个基于行政区划又超越于国家和行政区划的综合性概念”。^① 因为一方面，国家

^① 参考陈瑞莲、张紧跟：《公共行政研究的新视角：区域公共行政》，《公共行政》2002年第3期。



和行政单元都有法定的疆域或边界,无法涵盖区域公共管理中“区域”概念的外延;另一方面,国家和某一行政区域政府的“内部性”公共管理活动,在内涵上与“区域性”公共管理活动也不完全吻合。因此,之所以说公共管理学科中的“区域”是综合性概念,一是指这里的“区域”在属性上既可以是社会区域和行政区域,也可以是自然区域或经济区域,因为这些不同类型区域都有公共管理问题;二是指区域的外延十分宽泛,现实中的区域公共管理必须根据不同的区域类型和区域问题难题,创设不同的制度安排。^①于是,将公共管理中研究的“区域”做出四维度的划分,分别为:(1)公共管理意义上的经济区域,即主要依据经济发展特点和经济关联度进行划分的区域,它指生产力在一定的地域空间范围内运行分布的经济力量的区域组合。(2)公共管理意义上的行政区域,即行政区域是政治学特别是传统公共行政学经常使用的概念,它是国家为了行政管理的需要,将国内的疆土和居民进行有层次的管理划分而形成的行政管理地域单元,是国家行政力量的分配和组合。行政区域一般具有稳定性和传承性的特点,但受国家的政治、经济、民族、历史、地理、国防等多方面因素影响,特别是随着经济发展和社会公共管理的要求可以而且应当做出相应的调整或变更。(3)公共管理意义上的自然地理区域,即自然地理区域是基于资源禀赋、地理条件、自然环境的同质性而天然生成的地域连续体。自然地理区域上的各种自然如水、矿产、森林、空气、牧场、风景、名胜等等,属于典型的纯公共物品或准公共物品,很多具有不可再生性和消费的非排他性特点,容易引发“搭便车”和“拥挤”消费现象。因此,如何构建新型的公共治理制度,避免和减少“公地悲剧”的发生,更好的实现作为各种稀缺资源空间依托的自然地理区域的可持续发展,是公共管理面临的当务之急。(4)公共管理中的“问题区域”或“边缘区域”由于在经济和社会发展过程中产业结构的升级转换,一些“地理惯性”区域因出现某种“结构危机”,导致出现区域的萧条、滞胀甚至是衰退的局面;一些经济基础很差的待开发地区和欠发达区域,在经济绩效与制度根源、人力资源、金融资金、社会资本诸领域存在不可调和的恶性循环,因而引致区域的长期赤贫和落后。对于我国来说,区域差异、东西部存在的经济差距等各方面的差异形成了公共管理问题中的“问题区域”和“边缘区域”。^②除以上四个方面以外,我们认为如果从公共管理的视角来理解“区域”,它既是一个容纳了市场经济竞争机制、

① 对区域公共问题概念的界定参考陈瑞莲主编:《区域公共管理导论》,中国社会科学出版社,2006年。

② 对区域公共维度的分类参考陈瑞莲主编:《区域公共管理导论》,中国社会科学出版社,2006年。



追求经济增长的地理范畴，也是一个公共经济体，“私人”与“公共”的二重性是区域非自然属性的两个方面。“私人”以产权和利益边界清晰为运转前提，而“公共”则以“外溢”和“外部化”为本质特征。因此，公共管理视角下的区域的边界具有动态特征，如果以公共效率为标准来定义，区域间的一体化与协同变得重要了，行政区域的范围在公共行政目标的推动下则会发生制度性调整。

（二）区域经济与区域经济竞争的内涵

1. 传统区域经济的定义及其研究范围

区域经济是特定地区空间范围内经济活动和经济关联的总称，是有区域特色的国民经济，它是以客观存在的经济地域单元为基础，按照地域分工原则建立起来的具有区域特点和密切联系的地域经济综合体。它是以某种经济活动（或产业）、特定的经济极点（城市或生产基地）为中心的具有宏观经济意义的地域性综合经济体系。在我国区域经济的研究中，“区域经济”是一个相对意义上的概念。它既可以是包括很大一部分国土的条形地带经济（如我国的东部、中、西部地区），也可以是包括一省或几省的经济，还可以指省域内的地区经济。

区域经济研究的重要议题主要集中在区域经济的发展，以及与区域经济发展有比较直接关系的区际问题。区域经济发展中包括三个主要的层次：区域经济增长、区域经济结构优化、区域经济的统筹发展，这三个层次表明了区域经济发展的内涵不只是区域经量量的增长，而是一种质的提高，即不单纯以经济指标的增长为主要的衡量指标，而是在量指标的基础上重视区域经济结构的优化，而使得区域经济有良好的后续发展空间。就区域经济的统筹发展来说，包含了更多的内容。以我国为例，其中有区域中的城乡问题、区域中的协调发展问题（我国东西部差异问题）、区域中的经济发展与社会发展的协调问题、区域中的自然环境与经济问题，以及区域内部发展与向外发展的尺度问题。由此可以看出区域经济发展是区域经济研究的重点，而区域经济发展研究的范围也是非常广泛的。其中包括了经济发展中的方方面面，而本书要从公共行政的角度来对区域公共经济进行探讨。从这一特定的角度出发，研究我国经济改革的历程中，政府（中央政府、地方政府）作为经济发展的重要参与者对区域经济的发展起着举足轻重的作用，而政府在这场变革中的角色却不是一成不变的，而是与经济共同发展演化的，本书要探讨的正是在公共行政视角下“公共”经济竞争演化的脉络。

2. 公共行政视角下的区域经济



本书将现有区域经济学理论称为传统的区域经济理论，目的是与本书所提出的区域公共经济相区别，区分的理由主要是研究的着眼点有所偏重（对于公共经济的定义会在下一节详细介绍）。这里首先需要详细指出传统区域经济学所研究的“行政区经济”的概念，行政区经济的概念与公共行政视角的区域经济概念有所区别。所谓行政区经济，是指由于行政区划对区域经济的刚性约束而产生的一种特殊的经济区域现象，它深刻揭示了我国经济转型时期区域经济运行的本质特征与规律，是一种特殊的经济区域类型，即区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变过程中出现的一种区域经济类型。行政区经济是与区域经济一体化相对应的一个概念。

一般而言，区域经济分割似乎是一个国际化现象，因为在国与国之间由于关税和非关税壁垒的设置，阻碍了市场的流通，区域经济往往呈割据状态。但是，近年来，随着欧盟、北美自由贸易区、东盟等的建立和发展，表明在国际经济中也出现了区域经济一体化的发展趋势。与国与国之间的区域经济分割现象相反，在一国之内，如果没有地方行政上的分割，不同行政区域之间的经济运行一般不会出现分割现象，而是按照区域经济一体化或经济网络化的规律组织经济运行^①。

在我国，行政区经济主要表现为：

①企业竞争中渗透着强烈的地方政府经济行为。改革开放以后，地方政府一方面由于与上级政府有着密切的上下级关系，因而它必须执行上级政府的有关政策和规定；另一方面，地方政府又要从本身的利益出发，尽可能扩大自己的活动余地，努力创造条件实现自己的目标。这突出地表现在竞相发展重工业产业，因而造成了重复建设、重复布局的发展势态，严重制约了资源的空间优化配置。重复建设不仅存在于生产领域，也发生在非生产领域。重复建设在某种程度上是企业竞争的一种表现。但是由于各级地方政府对本地的企业实施地方保护，这就极大地造成了企业竞争的非市场属性，某种程度上维护了重复建设的格局，难以实现市场竞争下的区域分工、协作和有效竞争的局面。

②生产要素的跨行政区流动受到限制。生产要素跨行政区流动受制于以下三个因素：各地方原有的自成体系的工业基础、重复建设及较低的市场化程度。与此同时，各地的市场发育程度还存在着严重的不平衡现象。地方政府往往从自身利益出发，对本地市场实行保护政策，造成我国市场的肢解现象，致使我国区域

① 聂华林、王成勇：《区域经济学通论》，中国社会科学出版社，2006年。



经济发展中出现了行政区域间经济矛盾频繁发生的现象。

③行政区经济结构呈现稳定态势。改革开放以来,我国的市场正呈现地区市场、部门市场、行业市场等多元化的发展格局,而地区市场又有逐步扩大的发展态势,企业竞争、要素流动中都渗透着强烈的地方政府直接干预行为。因而,地方政府力量与市场力量两者处于双控制的运行局面,且这种运行状况还处于一种相对稳定的态势,这在某种程度上又巩固了行政区经济的稳定性。

④行政中心与经济中心具有高度的一致性。一般来说,行政中心与经济中心在某种程度上表现出一定的关联性。改革开放后,在经济转型时期,这样的割据不但没有削弱,反而进一步得到加强。经济中心与行政中心的高度统一不仅存在于省会城市,而且也十分突出地表现在各地、市、县之中。

传统区域经济学对行政区经济的研究主要是以中央强制划分的行政区为研究单位,以区域的经济 development 作为主要的研究目标,其中对于政府(中央政府、地方政府)这一参与主体的行为主要从经济政策的视角来探讨,而没有将其作为一个研究对象。本书提出公共行政视角下的区域经济正是要将政府这一特殊主体作为一个主要的研究对象,以公共经济作为研究的切入点,将研究的重点放在区域的“公共”(与市场相对)问题上,并在此基础上分析产生这些“公共”问题背后的政府行为模式的内在逻辑。在公共行政视野下看待区域问题,就是要关注区域中的公共经济和公共事务,区域公共物品和区域公共利益等内容,对于这些问题的解决单纯依靠传统的行政区划所划定的研究层次显然很难满足研究的需要和问题的多层次性。为此就需要将区域的概念与公共行政结合起来,将公共行政需要也就是将解决公共经济和公共事务问题放在决策的首位,将公共行政的研究视角真正纳入到区域经济体系统中来。

公共经济体系中存在的问题往往不同于“私人”经济。在新古典经济学的框架中,“私人”经济通过竞争来达到帕累托效率,而公共经济体系中“外部性”的存在使得区域之间的关系成为了研究中不可不重视的问题。在这一问题上存在着不同的选择,在外溢存在的情况下,是选择通过区域合作在更大的层次上协同外部性,还是选择通过竞争和限制来实现外溢的最小化,这是我国地方政府在公共管理实践中遇到的现实问题。所以对于区域公共经济而言,区域之间的关系问题是十分重要的,而传统研究所注重的是以地方经济发展作为首要的目标,并在此目标的指导下来制定相应的政策。与此相反,如果以公共行政的视角看待区域发展问题,那么在这样的理念指导下,地方政府之间就会产生不同的公共政策和供给公共物品的方式。同样,公共行政视角下的区域发展研究也相应会改变对区



域（地方政府）之间关系的理解，也就是说，传统的区域竞争与区域合作的内容都会有所不同。以区域经济发展为主要内容的竞争与合作会有所调整，即从传统的“经济”为主导的竞争与合作转向以“公共”为主导的竞争与合作。这既是本书提出的一个核心问题，也是本书所尝试阐释的。

3. 区域经济竞争的涵义

区域经济竞争正是地方政府渗入到市场层次，对有利于地方经济发展的方针、政策大力倡导，不利于地方的政策就进行变通，甚至是与当地企业融为一体，自己充当市场的主体，有些地方出现的“政府搭台、企业唱戏”的说法就是对这种现象的一种最好的描述。这种区域经济的竞争很容易在区域内出现地方保护和发展竞争的局面。

在现行的中央—地方政府激励制度安排以及市场经济条件下，为了维护和增大本区域的经济利益，各个区域之间就必然展开经济发展方面的竞争。在公共行政视野下，人们对“区域经济竞争”这一概念及其实践的认识，都基于这样一种共识，即在市场经济或趋向市场化的过程中，各区域经济体中的政府行为将收敛于某种共同的模式，该模式的主要特征表现为地方政府为吸引具有流动性的要素进行竞争，以增强其区域经济体的竞争优势。迄今为止，在对地方政府设计竞争战略（包括制度安排、发展战略、政策、营销等）这一现象认知的基础上，一般将地方政府自身设定为参与市场的一个重要主体，其竞争行为通过影响区域间要素流动及相关的市场主体来介入市场活动从而发挥巨大作用，最终达到集聚资本、劳动和其他生产要素以提高本地的人均收入和福利。本书关注我国社会主义市场经济体制深化过程中，地方政府行为在政府与市场关系的转化中形成的阶段性特征。因为中国的经济体制转轨是一个政府与市场相互博弈、相互作用的过程，在这一过程中政府职能不断转变，从市场中逐渐退出并进入公共领域，而市场机制逐渐形成并在经济发展中发挥越来越主导的作用。正是由于政府与市场的这种关系，形成了区域经济竞争行为的不同阶段与不同特点，成为地方政府竞争行为差异的深层原因和基本背景。

改革开放 30 年来的实践发展和理论研究均揭示出一个基本规律，即中国改革开放以后形成的特定的地方政府间关系，使得地方政府不仅成为区域投资的主动力量，而且发展为经济增长的机器。来自中央政府绩效考核的制度安排以及本地社会的公共压力，推动着地方政府围绕经济发展展开激烈地竞争。主要包括两种基本的竞争行为：一是地方保护，也称为市场分割，是指工业化过程中由于地区发展不平衡、商品经济不发达、市场体系不完善所形成的经济贸易保护现象。它



是各个地区凭借自己拥有的某些权利（如拥有对当地资源、当地产品的控制权，拥有管理该地区经济的行政权，等等），为了本地区自身发展，保护本地区的经济利益，而不惜阻塞商品的正常流通渠道，妨碍经济资源和生产要素的合理配置，所产生的各地区就地生产、就地消费，阻止外来商品交换和要素流动的现象或行为。二是区域间的发展竞争，就是在全国经济发展的总体格局中，为了增大本地区的经济利益，各个区域想方设法去争取发展空间。应该说，从西方发达国家经济发展与府际关系的实践来看，这符合市场化进程的一般规律。不过，中国的市场化进程伴随着一个主导经济增长的工业化过程，工业部门改革及其后来的制造业竞争力提升问题一直持续着，并成为各地方政府围绕经济增长展开竞争的关键领域。如表 1-1 所示，在 22 个省、市、自治区（西藏、海南、云南、贵州、甘肃、青海、宁夏、重庆和新疆未被包括进来）国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要中所提出的支柱、优势产业中，相互交叉竞争的情况是相当明显和突出的，机械电子、化工、电子及通讯设备、汽车、冶金工业、医药等有一半以上的样本存在交叉竞争。也就是说，地方政府的市场化改革与经济增长目标基本是寓于工业化这一载体之中的，因而，相对于用经济增长目标来考察地方政府竞争的绩效，产业（主要是第二产业，尤其是制造业）竞争力目标是一种更为直接和“近距离”的观察。刘志彪等人（2006）关于长三角二省一市产业竞争及其效应的研究具有代表性，认为这三个地方政府的产业竞争由于初衷合理而促进了各自的产业结构调整与升级。当然，以上所分析的这个问题的完全符合新古典经济学的理念，整个市场均衡和市场配置资源的过程都建立在产业分析之上，产业竞争推动下的均衡特征被称为“新古典趋势”。

表 1-1 各省、市、自治区国民经济和社会发展“九五”计划和
2010 年远景目标纲要中所提出的支柱、优势产业

	电子及通信设备、计算机等	汽车	机械电子	冶金工业	化工	医药
省、市、自治区	京津冀辽吉 黑苏浙沪皖 赣鲁湘粤川 陕	京津吉黑苏 沪皖赣赣鲁 粤桂	京津冀辽蒙 苏浙沪皖赣 鲁豫湘粤桂 川陕晋	京津冀辽晋 蒙苏赣豫湘 粤桂川	京津冀辽蒙 吉黑苏沪浙 皖闽赣豫鲁 湘粤桂	冀吉黑沪苏 浙赣粤桂川 陕
交叉 累计	16	12	18	13	18	11



续表

	建材	纺织、服装 及化纤	食品工业	造纸	能源
省、市、 自治区	京晋蒙赣苏浙 皖闽湘桂川	冀苏浙皖闽 豫粤	京吉黑浙皖闽 赣豫湘粤桂 川陕	皖闽豫粤桂	晋蒙陕
交叉 累计	10	7	13	5	3

资料来源：根据各省、市、自治区政府网站的公开信息整理而得。

注：上海还将钢铁列入纲要；陕西省还包括运载火箭及动力装置、支干线飞机、卫星通信控制设备、航空新一代发动机和机载设备、舰用动力装置和仪表控制系统等军民共用产品。

（三）区域公共经济竞争的内涵

1. 公共经济的内涵及其研究范围

公共经济 (public economies)^① 是相对于市场或“私人”经济而言的，公共经济是由集体消费单位^② (collective consumption units) 组成的。这些集体消费单位由于提供服务的需要而产生规模的变动，集体消费单位服务供给的方式多种多样，主要通过安排生产、规制产权和使用方式来提供合意的集体产品 (collective goods)^③ (Elinor Ostrom, 1998)。对于公共经济而言，生产的环节和供应的环节是两个截然不同的环节，存在不同的机制来实现两个环节的安排 (V. Ostrom, Tiebout, and Warren, 1961)。在私人经济体中，对于集体消费单位的组织是没有必要的，因为私人 and 家庭作为在市场上理性的决策者，可以清晰的将他们的需求和消费对应起来从而得到适当的消费量。不论什么时候排他性都是一个不可回避的问题 (对于公共物品和公有池塘资源的研究而言)，如果建立的公共集体消费单位规模过大，对于个人和家庭而言，克服免费搭乘者和偏好对应程度的问题将凸现出来，而决定花费多少在这些集体消费单位上也是一个问题，因为要将收益

^① Elinor Ostrom The comparative study of public economies The American Economist Vol. 42, No. 1 Spring 1998.

^② 集体消费单位的定义主要是根据集体产品而言，与以往所提到的公共物品中的概念有一定的区别，主要强调了在公共物品中的集体产品，比如由小规模集体而组成的消费单位。

^③ 此处的集体产品提出者是 Elinor Ostrom。对于集体产品的译法，有的学者译为公有资源，或公有物品，这里并不容易给出 collective goods 比较确切的中文译法，作者认为集体产品与公共物品的定义有所区别。集体产品通常包括两个部分，一部分是通常所讨论的公共物品，还有一部分是 Ostrom 专门研究和提出的公共池塘资源。



在受益人群中间进行分摊并由此来安排生产、管理使用权、使用方式和合意的规模。许多集体消费单位通常是由政府来界定的，政府的规模可以小到地方性的自治政府，也可以是中央级的政府，甚至存在跨国的集体消费单位。其中集体消费单位涉及的服务内容范围也是十分广泛的，同样从负责实现特定目标到普遍目标的多样性的服务目的。集体消费单位的提供主体上也不是单一的，它包括政府组织，也包括各种非政府组织。

公共经济中的供给者通常来说是政府，但这并不意味着政府部门需要负责集体产品的全部供给，这正表明了研究中将供给与生产分开的重要性，供给和生产集体产品是不同的决策过程。供给所要解决的问题是生产什么以及如何生产的问题，可以说供给是一个政治决策的过程，是公民表达偏好和通过政治程序做出决策的过程，而生产要解决的则是效率问题，即怎样才能使产出更有效率。所以，一方面，对于某些地方政府而言，地方拥有自己的高校体系、道路设施和社会安全设施，而有的地方政府则可以通过与周边的地方政府签订协议来完成本地的供应。另一方面，对于公共经济体系来说，企业 and 非盈利组织也可以成为公共经济体系中的生产者。

最初设立公共组织的初衷是要解决公共物品的供给和生产问题，如前所述供应与生产分开的理念，一旦集体消费单位确定，则怎样进行生产就成为了一个与供给完全可以区分开的问题。对于公共消费单位存在着六种制度安排，以解决地方性公共物品的供给问题（V. Ostrom and E. Ostrom, 1978）。分别是：（1）利用已有的生产单位进行生产；（2）与其他地方政府签订生产性合同；（3）与私人公司签订生产性合同；（4）混合性生产，即一部分利用自有资源，一部分与其他地方政府或私人企业签订合同；（5）对于生产者建立统一的服务标准，消费者对授权的生产者进行选择；（6）发行一种消费券，使得消费者可以对任何授权的生产者进行选择性消费。以上所提到的六种对于集体产品生产的制度安排适用的层次是多元的，既包括地区、区域，也包括国家、跨国层次的集体产品生产。

地方性的公共经济通常不能与市场相对应，同样公共经济的结构与市场经济所形成的特点也是相异的。个人不能如同在市场上一样与卖者建立一个对应的等价关系，在公共经济的体系中，个人无法独立的成为买者来与卖者进行交换。决策的做出通常是通过集体决策来进行的，这些个人对当地的税收收入做出贡献，并通过所获得的税收收入来进行公共产品和公共服务的支付，也就是说，地方性公共产品的生成是一个集体行动的过程，个人无法成为公共经济体系中的主体。（ACIR, 1987, 1988, 1992; Parks and Oakerson, 1989）。Samuelson 和 Gordon 认