

政府竞争论

● 孙亚忠 著

ZHENG FU JING ZHEN LUN



国家社会科学基金重大项目
南京大学“985”工程资助项目

政府竞争论

◎ 孙亚忠 著

图书在版编目(CIP)数据

政府竞争论 / 孙亚忠著. — 南京 : 南京大学出版社, 2011.12

ISBN 978-7-305-09459-0

I. ①政… II. ①孙… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 268017 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

网 址 <http://www.NjupCo.com>

出 版 人 左 健

书 名 政府竞争论

作 者 孙亚忠

责任编辑 王日俊 编辑热线 025-83592193

照 排 南京南琳图文制作有限公司

印 刷 南京人民印刷厂

开 本 880×1230 1/32 印张 9.75 字数 265 千

版 次 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-09459-0

定 价 29.80 元

发行热线 025-83594756 83686452

电子邮箱 Press@NjupCo.com

Sales@NjupCo.com(市场部)

· 版权所有,侵权必究

· 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 研究背景和选题缘由	1
一、竞争的广泛性和全面性	1
二、经济全球化与政府竞争	5
三、经济全球化对中国政府的影响	11
第二节 政府竞争研究现状	14
一、地方政府竞争说	14
二、制度竞争说	23
三、简要评析	26
第三节 基本假设、研究方法和逻辑结构	27
一、基本假设	27
二、研究方法	32
三、研究内容和逻辑结构	39
第二章 政府竞争的条件、动因和效应	44
第一节 政府竞争的内涵	45
一、政府竞争的内涵	45
二、政府竞争与产业组织竞争	48
第二节 政府竞争的条件和动因	55
一、政府竞争的条件	55
二、政府竞争的动因	66

第三节 政府竞争的效应	70
一、政府竞争效应的争议	70
二、政府竞争的积极效应	74
三、政府竞争的消极效应	82
第三章 政府竞争的维度和领域	88
第一节 政府竞争的维度	88
一、横向政府竞争	88
二、纵向政府竞争	95
三、政府竞争的其他形式	98
第二节 政府竞争的领域	102
一、产权界定和保护的竞争	102
二、公共产品供给的竞争	106
三、产业竞争	110
四、制度竞争	117
五、财政竞争	122
第四章 政府竞争力的决定因素和地位	128
第一节 政府竞争力和政府核心竞争力	128
一、政府竞争力	128
二、政府核心竞争力	135
第二节 政府竞争力的决定因素	139
一、政府竞争力决定因素的多视角分析	139
二、政府竞争力四要素：关系、资源、能力和知识	142
第三节 政府竞争力在国家竞争力中的地位和作用	146
一、新制度经济学对政府竞争力的定位	146
二、波特钻石模型对政府竞争力的定位	148

三、瑞士洛桑国际管理发展学院对政府竞争力的定位	153
四、世界经济论坛对政府竞争力的定位	156
五、摩根索国家权力要素理论对政府竞争力的定位	158
六、政府竞争力在国家竞争力中的一般地位和作用	160
第五章 政府竞争力的评价	164
第一节 政府竞争力结构和评价的原则、方法	164
一、政府竞争力结构	164
二、政府竞争力评价的基本原则	167
三、政府竞争力评价的方法	169
第二节 政府竞争力评价的指标体系	174
一、标准—普尔政府信用等级评价体系中的政府管理评价指标体系	174
二、政府绩效管理系统中的政府绩效评价指标体系	180
三、IMD 政府竞争力评价的指标体系	187
第六章 中国政府竞争的优化及竞争力的提高	200
第一节 中国政府竞争力的评价	201
一、IMD 国际竞争力评价体系下中国政府竞争力的动态变化	201
二、中国政府竞争力的优势和劣势	204
第二节 中国共产党执政方式的转变及其竞争力的提高	213
一、经济全球化与中国共产党转变执政方式的紧迫性	213
二、调整和重塑执政理念	218
三、实现由直接执政向间接执政的战略性转变	220
第三节 调整及优化政府职能的界阀和结构	224

一、政府职能界阈的调整	224
二、政府职能结构的重构及优化	233
三、实现政府职能的社会化	240
四、实现政府规模的适度化	245
第四节 强化地方政府之间的合作	249
一、地方政府合作与地方政府竞争共生	249
二、地方政府合作的作用和原则	253
三、地方政府合作的层次和机制	256
四、地方政府合作的具体路径和整体政府的塑造	261
结 语	265
主要参考文献	283
索 引	297

第一章

绪 论

竞争是广泛且全面的,贯穿于社会、经济、政治、文化、体育活动的各个方面。对竞争和竞争力的关注首先是从经济领域开始的,主要在经济领域取得了丰硕的理论成果。在非经济领域如政治和社会领域也存在竞争及竞争力的问题,特别是作为特殊社会组织的不同政府之间也存在着竞争。具体地说,竞争不仅存在于不同国家的政府之间,而且存在于一国范围内的中央政府与地方政府之间,存在于地方政府与地方政府之间,存在于同一级政府的不同政府部门之间。但与市场竞争理论相比,政府竞争的理论研究比较薄弱。此外,经济全球化的过程,不仅是世界各国企业之间竞争的过程,也是世界各国政府之间竞争的过程,因此,研究政府竞争具有十分重大的理论意义和实际意义。目前,政府竞争研究的理论成果主要集中地方政府竞争说和制度竞争说两个方面。鉴于目前国内外学者对政府竞争的研究状况,加上现实世界中影响政府竞争的因素非常复杂,既有经济因素,也有政治因素,还有社会文化等因素,因此,政府竞争的研究必须综合运用经济学、政治学、社会学、行政学、管理学等学科的研究方法和理论,构建政府竞争的一般理论。

第一节 研究背景和选题缘由

一、竞争的广泛性和全面性

竞争原先是一个生态学上的用语,是指在资源不足以满足所

有生物的需要时,生活在一起的同种或异种生物体对资源特别是对稀缺资源的争夺。^① 在新古典经济学的理论中,竞争与经济市场上的价格机制是基本等同的,这一界定是狭隘和片面的。后来,人们把竞争的概念扩展到政治学、社会学等领域,赋予了其新的内涵。乔治·施蒂格勒把竞争定义为个人之间、集团之间、国家之间的角逐,并认为凡是两方或多方试图取得不是各方都能获得的某些东西时,就会产生竞争。^② 这一定义明确扩展了竞争产生和存在的领域,为经济市场以外的竞争开辟了空间,从而为政府竞争的多维属性提供了支撑。

众所周知,资源的稀缺性是人类社会一切矛盾和冲突的根源,并从根本上制约着人类的生存和发展。因此,竞争一般指两个或两个以上的个体或利益集团,为了获得他们所共同需要的稀缺资源,在一定范围内展开的实力较量。这里的稀缺资源,不仅仅是一般意义上的经济资源,还包括政治、文化、社会等领域的资源。^③ 因此,竞争贯穿于社会、经济、政治、文化、体育活动的各个方面,是有组织的社会、经济、政治、文化、体育活动的一个重要组成部分。“不仅在经济生活中,而且在政治舞台,在艺术、文化、体育活动中,竞争都是激情和创造性的一个最重要的源泉”,^④“竞争的不可避免性是时代最重要的主题”。^⑤ 总之,随着社会经济政治的发展,竞争的维度和领域非常广泛,竞争不仅存在经济组织之间,也存在

① 《不列颠百科全书》国际中文版第4卷,北京:中国大百科全书出版社1999年版,第379页。

② [英]约翰·伊特韦尔、[美]默里·米尔盖特、[美]彼得·纽曼:《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第1卷,北京:经济科学出版社1996年版,第577页。

③ 刘锡田:《中国地方政府竞争的制度基础与创新》,北京:经济科学出版社2004年版,第8页。

④ [美]里斯本小组:《竞争的极限:经济全球化与人类的未来》,张世鹏译,北京:中央编译出版社2000年版,第2页。

⑤ [美]哈罗德·德姆塞茨:《竞争的经济、法律和政治维度》,陈郁译,上海:上海三联书店1992年版,第12页。

于政治组织、社会组织之间。具体地说,竞争广泛存在于政党之间、政府之间、社会中介组织之间、社会团体之间。竞争已经成为一种普遍适应的重要促进工具,相应地,竞争力是现实世界中对每个人、企业和国家具有重大意义的研究课题。作为一个普遍存在的现实的社会现象,竞争及竞争力问题的复杂性和具体性是对社会科学的一个挑战。对竞争及竞争力问题研究最早、成果最丰硕的应该是经济学。

市场经济作为一种以市场为资源配置基础方式的经济运行形态,竞争是市场经济的基础、核心和内在要素,市场经济的运行过程自始至终表现为竞争过程,竞争普遍存在于各种市场组织之间,因此,经济学最早着眼于市场主体之间竞争的研究。约瑟夫·斯蒂格里茨认为,尽管我们的社会存在无数的组织,但经济学家们对企业的研究最为详尽。^①

竞争理论首先是从以亚当·斯密为杰出代表的古典政治经济学派开始的。斯密创立了古典自由竞争理论,强调自由竞争和垄断是相互对立、相互排斥的两极。其中国家通过立法和政策措施给予某一阶层或经济组织以长期特权地位的垄断,是一种不能容忍的对个人自由的限制和干预,它阻碍了国民财富的增长;自由竞争最符合人的自由的本质,是个人在市场竞争中自由谋取自身利益的结果,能促进国民财富的增长。因此,斯密主张自由竞争,充分肯定竞争的作用。斯密认为,“相互的竞争,便会迫使每人都努力把自己的工作弄得相当正确……竞争和比赛往往引起最大的努力。反之,单有大目的而没有促其实现的必要,很少足够激起任何巨大的努力”。^② 斯密的自由竞争理论是建立在人的经济人本性假设基础之上的。在经济学发展史上,约翰·穆勒首次提出了“经

^① [美]约瑟夫·斯蒂格里茨:正式和非正式制度,《经济社会体制比较》2003年第1期。

^② [英]亚当·斯密:《国民财富的性质和原因研究》(下卷),郭大力、王亚南译,北京:商务印书馆1974年版,第14页、第319-320页。

济人”的概念,而斯密将人类欲望等心理因素引入到了经济学研究领域,为“经济人”概念的形成奠定了理论基础。斯密认为,“我们每天所需要的食料和饮料,不是出自屠夫、酿酒家或烙面师的恩惠,而是出于他们自利的打算”。^① 既然参与经济活动的人都是“经济人”,那么能将具有不同利益追求的人协调在一起并使之有利于社会的是什么呢? 斯密认为是竞争机制这只“看不见的手”。

沿着斯密自由竞争理论的轨迹,后来产生了新古典竞争理论和现代竞争理论。新古典竞争理论是由英国经济家罗宾逊和美国经济学家张伯伦各自提出的不完全竞争理论,他们认为现实的竞争不是完全竞争,而是垄断竞争或不完全竞争,应研究在现实的垄断竞争或不完全竞争下,价格是如何确定的,厂商的行为是怎样的,均衡是如何实现的。现代竞争理论内容丰富,包括熊彼特的动态竞争理论,克拉克的有效竞争理论,梅森、贝思、谢勒等的工业组织理论,康岑巴赫的最佳竞争强度理论,霍普曼的竞争自由理论,芝加哥学派的竞争理论,鲍莫尔等人的可竞争市场理论等。^②

不管是古典竞争理论、新古典竞争理论,还是现代竞争理论,基本上是围绕企业、产业组织之间的市场竞争展开研究的,也就是说,对竞争和竞争力的关注首先是从经济领域开始的,主要在经济领域取得了丰硕的理论成果。

此外,在非经济领域如政治和社会领域也存在竞争及竞争力的问题,特别是作为特殊社会组织的不同政府之间也必然存在竞争,具体地说,竞争不仅存在于不同国家的政府之间,而且存在于一国范围内的中央政府与地方政府之间,存在于地方政府与地方政府之间,存在于同一级政府的不同政府部门之间。但是,与市场竞争理论相比,政府竞争和竞争力的理论研究比较薄弱。

^① [英]亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(上卷),郭大力、王亚南译,北京:商务印书馆1972年版,第14页。

^② 参见陈秀山:《现代竞争理论与竞争政策》,北京:商务印书馆1997年版,第52-100页。

二、经济全球化与政府竞争

在经济全球化发展的背景下,如何把握经济全球化带来的机遇,全面提升国家、政府、产业和企业的竞争力,成为世界各国政府、企业界和国际组织共同关注的热点问题。

经济全球化是当今世界经济发展中最显著的特征之一,也是当今世界新秩序和人类社会生活最重要的内容之一。经济全球化可以是作为结果和最终状态的经济全球化,即各国经济完全融合成一体化的全球经济,国家边界不再将各种商品和要素市场分割开来,各国政府不再实施阻碍或割裂国际经济联系的政策措施,企业的活动从一国范围扩展到全球范围。经济全球化也可以是指作为过程和变动方向的经济全球化,即由于国际分工的发展,商品、服务、生产要素与信息跨国界流动的规模不断扩大,各国经济相互依赖程度不断加深的趋势。在缺少类似于传统“国家政府”式的“世界政府”的情况下,各国政府仍然可以控制这种不同国家经济相互联系、相互影响的途经、范围和程度。相比之下,目前的世界经济距离作为结果的经济全球化还非常遥远,第二种意义上的经济全球化更能准确地反映世界经济的实际状况。^①

经济全球化发展有以下深刻的原因:^②

首先,生产力与科学技术的迅猛发展是促成经济全球化发展的根本动因。经济全球化发展是国际分工不断深化的结果,而生产力是国际分工形成和发展的决定性因素,一切分工,其中包括国际分工,都是生产力发展的结果。生产力的发展,客观上要求分工的不断深化,使得一国内部的分工向国际分工发展。特别是科学技术革命促进了先进机器设备的大规模应用和生产过程、工艺过

① 熊贤良:《WTO与经济全球化浪潮——中国政府的战略性选择》,广州:广东旅游出版社2000年版,第2页。

② 国务院发展研究中心“经济全球化与政府作用”课题组:经济全球化背景下的政府改革:中国的经验、问题与前景,《管理世界》2001年第4期。

程的不断改善,推动了生产能力和生产规模的扩大,加强了生产专业化的趋势。第二次世界大战以来,世界科学技术革命加快了世界各国调整产业结构的步伐,世界范围内的垂直型和水平型分工不断深化。跨国公司为了取得分工效率和实现规模经济效益的最大化,通过开展跨国投资活动,在全球范围内配置资源和组织生产经营活动,从而推动了国际货物贸易的快速发展。为了保障跨国投资、跨国生产、跨国货物贸易的高效运行,必然要求国际服务贸易的快速发展。总之,经济全球化适应了生产力发展的内在要求,能在世界市场范围内提高资源配置效率。而科学技术进步为经济全球化创造了技术条件。科学技术革命为人类提供了快速高效的通讯手段和交通运输工具,大大降低了国际贸易的成本,极大地推动了经济全球化的发展。据世界贸易组织估算,1990—1997年,世界出口商品的运输成本仅占其价格的2%;按1996年美元计算,1930年从纽约到伦敦的3分钟电话,要花费330美元,2010年降为3美分。^①

其次,市场经济是经济全球化发展的重要动因。经济全球化是市场经济发展的直接的内在要求。众所周知,开放性是市场经济内在的本质的要求。市场经济作为一种合理配置资源的方式,要求在国内彻底打破任何形式的封锁和垄断,实行对内开放,以形成全国统一的大市场;同时要实行对外开放,实现国内市场与国际市场的衔接和融合。只有充分利用国内和国外两种资源,开拓国内和国外两个市场,才能真正实现资源的优化配置。因此,市场经济的发展客观上要求市场规模的不断扩张,使得一国的国内市场向国际市场扩张。全球化的主要标志,正是以市场机制为核心的全球经济系统的形成。

第三,不断完善的国际经济运行规则为经济全球化提供了制

^① 国务院发展研究中心“经济全球化与政府作用”课题组:经济全球化背景下的政府改革:中国的经验、问题与前景,《管理世界》2001年第4期。

度保障。世界银行、国际货币基金组织以及关贸总协定,为第二次世界大战以后国际经济秩序构建了基本的制度框架,特别是战后关贸总协定的多轮谈判以及世界贸易组织的建立和运行,不断细化和强化了国际经济规则对各个国家和地区的约束,从而推动了经济全球化的发展。

最后,各个国家和地区的开放政策也是经济全球化发展的动力。发达国家凭借其经济优势,不遗余力地推行贸易与投资自由化。一些发展中国家与地区通过实行外向型经济发展战略,取得了经济发展上的成功,从而给许多发展中国家带来了强烈的示范效应。随着发展中国家与发达国家之间比较优势的变化,发展中国家不仅输出农产品和初级产品,而且逐渐成为劳动密集型商品的重要供给者。为此,发展中国家提出了削减贸易与投资壁垒的要求。冷战结束后,前苏联和东欧国家通过实行开放政策来促进经济转型和经济发展。

经济全球化是世界范围内生产力和科学技术发展的必然结果,是市场经济在全球发展的必然结果。经济全球化发端于生产领域,逐步向流通、消费等领域渗透,并对国际分工体系和国际竞争格局产生了日益深远的影响。经济全球化的内容及主要表现有以下几方面:^①

一是国际分工的细化和深化,跨国公司成为生产全球化最重要的载体,实现了生产要素配置的全球化。具体表现在:第一,国际分工由传统的以自然资源为基础的农矿业与制造业、初级产品与制成品之间的垂直型分工,逐步发展到以现代技术和工艺为基础的工业部门之间的水平型分工;产业之间的分工逐步发展为产业内部不同零部件和工艺之间的分工。第二,国际分工的形成机制由单纯的市场机制扩展为跨国公司有规划的全球布局和调整,跨国公司内部的全球生产体系在一定程度上决定了全球的国际分

^① 金碚等:《竞争力经济学》,广州:广东经济出版社2003年版,第270-271页。

工格局。第三,跨国公司通过直接投资建立起了全球生产网络,跨国公司在全球范围内展开生产经营活动,成为推动经济全球化进程的主体。

二是科学技术创新、知识和信息传播的全球化。具体表现在:第一,科学技术创新具有更为重大的战略上的意义;第二,科学技术创新的组织管理更加趋于全球化;第三,随着资本流动的国际化,科学技术和知识在世界传播的速度加快,但是,这种传播是极不对称的,发展中国家没有能够充分地分享到世界科学技术进步的成果。第四,互联网迅速扩张,国家或地区之间的信息流动便捷快速,信息交流意义上的“地球村”已经形成。

三是贸易、投资、金融自由化。具体表现在:第一,贸易自由化。随着关税的大幅度削减和非关税壁垒不断被限制及取消,世界市场逐渐融为一体,促进了世界贸易的快速增长。第二次世界大战以来,由于国际分工的不断深化和升级,中间产品交换的规模不断扩大,中间产品的价值不断叠加,使世界贸易增长速度明显高于同期世界经济的增长速度。1996年国际贸易额达到6.69万亿美元,是1980年的2.8倍,远远高于同期世界GDP的增长速度。^①1996—2006年,国际贸易实际年均增长率超过了6%,是同期全球生产增长率的2倍。^②第二,国际投资自由化。由于投资壁垒不断消减,国际投资快速增长。20世纪80年代,国际直接投资年均增速达到14%;1991—1995年,国际直接投资年均增速达到21.5%;1996—2000年,国际直接投资年均增速达到39.7%。发展中国家吸收外国直接投资占世界对外直接投资的比重尽管有波动,但其地位不断上升。^③国际投资全球化成为各个国家和地

① 李文良等:《中国政府职能转变问题报告》,北京:中国发展出版社2003年版,第68页。

② 陆燕:从贸易数据看当前世界贸易发展的新特点,《世界贸易》2007年第11期。

③ 李玉萍:国际直接投资的新特点及对天津的影响,《天津经济》2007年第2期。

区政府积极推行的重要政策。第三,金融自由化。由于金融管制的不断放松,出现了全球性的金融机构兼并浪潮,形成了时间上连续、价格上联动的国际金融市场交易网络,各国金融命脉更加紧密地与国际金融市场联结起来,加速了金融自由化和全球化发展。第四,世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行等国际及地区性经济组织在贸易、投资、金融自由化进程中,发挥着越来越重要的作用,世界经济组织化程度越来越高。

四是消费全球化和生活方式趋同化。消费全球化是生产全球化的产物,是生产全球化不断向消费领域渗透的结果。但必须注意的是,消费全球化并不意味着世界消费结构和消费水平完全相同,它主要表现在消费观念和消费方式上的相互影响以及趋同。在消费全球化的过程中,跨国公司实施的本地化策略以及广泛持续的广告宣传起了重要的作用。

五是市场经济运行规则的全球化。20世纪80年代以来,越来越多的国家开始建立市场经济体制,尽管各个国家经济政策的自主性受到了一定限制,但各个国家经济政策的相容性提高了。各个国家在遵循市场经济运行的国际惯例基础上,积极开展多种形式的国际政策协调和合作。

六是逐利的全球化。经济全球化尽管大大加强了不同国家和地区的经济联系,但凸显了资本和市场竞争机制的主导作用,使资本回报率等“资本概念”成为衡量个人、企业乃至国家成败的主要尺度。经济全球化所衍生的一系列工具,如世界货币、金融创新、电子交易等,虽然有利于推进经济的现代化、市场化和信息化,但也集中体现了人们在全球化进程中的内在的“逐利渴望”。^①

经济全球化是世界经济发展的必然趋势,是一种不以人们意志为转移的客观存在的世界经济发展进程,不管你是赞成还是反对,它都将不可逆转地向前发展,因为它所代表的是人类前进的方

① 王逸舟:全球化时代的安全新观念,《世界知识》1999年第2期。

向。经济全球化确实在相当程度上具有经济达尔文主义的性质,即顺之者昌,能够适应经济全球化发展趋势的,就能生存;逆之者亡,不能够适应经济全球化发展趋势的,甚至置经济全球化发展趋势于不顾的,就会被淘汰。尽管当今时代众多学者认为经济全球化是一把双刃剑,对各国社会经济发展有利有弊,但是,谁顺应了经济全球化的发展趋势,把握了经济全球化的发展规律,抓住了经济全球化发展带来的机遇,谁就会从经济全球化发展中受益,经济全球化对它来说就是有利的;反之,经济全球化对它是弊大于利的,或者说经济全球化对它来说是有害的。^① 因此,全球化作为一种客观社会发展趋势,它要求世界各个国家和地区去正视这一趋势所带来的挑战与机遇,并采取相适应的对策与措施,去控制它,驾驭它,使之朝向符合自身生存与发展利益要求的方向运行发展。

经济全球化的发展,在很大程度上是各个国家或地区政府之间的竞争。因为与经济全球化发展相伴生的现象是,一些国家的某些产业受到沉重打击,而另外一些国家的某些产业迅速崛起。这一自然的、历史的演变过程,使各个国家政府越来越深地卷入了国际经济竞争之中,由此引起了对政府在国际竞争过程中应当扮演什么角色、发挥什么作用的争论。美国大多数官员和企业家认为,政府应当像企业一样,介入到国际市场上的残酷竞争中来。例如,1993年,苹果公司首席执行官约翰·斯库利在克林顿主持的经济圆桌会上提出:“现在,美国经济已经是全球经济的一个部分,国家(政府)应当和企业一样学会在一个更加凶恶的世界市场上竞争”。后来,克林顿也曾在公开场合提出,国家应当像企业一样,充分利用自己的许许多多的垄断优势,参与竞争,来获取自己满意的利润。这就把政府在经济全球化中的角色,定位到不仅要帮助企业提高其国际竞争力,而且要利用自己的各种便利和优势,

^① 刘德喜:《WTO与国家主权》,北京:人民出版社2003年版,第18-19页。