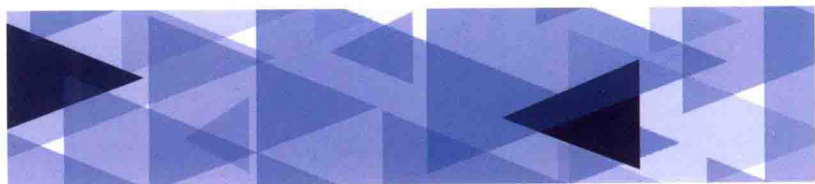


D I F N A G Z H E N G F U J I N G J I X U E

地方政府经济学

崔卫国 著



中国财经出版传媒集团

 中国财政经济出版社

地方政府经济学

崔卫国 著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府经济学 / 崔卫国著. — 北京: 中国财政经济出版社,
2017.7

ISBN 978-7-5095-7510-9

I. ①地… II. ①崔… III. ①地方政府—政府行为—
政治经济学—研究—中国 IV. ① D625 ② F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 128029 号

责任编辑: 周桂元

责任校对: 胡永立

封面设计: 秦聪聪

版式设计: 逸品文化

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>.

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 22 印张 306 000 字

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 49.80 元

ISBN 978-7-5095-7510-9

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

前言

本人长期在高校从事经济学的教学和研究工作，喜欢把经济学应用于不同的领域，编写和出版了一些相关的书籍和教材。现在虽已退休，但在这方面的兴趣仍不减，这本《地方政府经济学》就是将经济学应用于地方政府管理的一个尝试，希望能对地方政府官员管理地方有所帮助。

编写这本书时我参阅了一些相关的著作，如公共经济学、政府经济学等，发现这些著作内容大多是从国外相关著作那里借鉴过来的，与我国地方政府的实际情况有不少差距。主要就是发达国家的地方政府是服务型政府，主要职能就是通过税收向居民提供公共产品，直接介入地方经济比较少；而我国的地方政府是管理型政府，除了通过税收向地方提供公共产品以外，还要扶持地方产业、推动地方经济的发展，直接介入地方经济的程度比较深。之所以有这个差别，是因为我国和西方发达国家处在不同的发展阶段。我国处在由计划经济向市场经济转型的阶段，同时又是由发展中国家向发达国家迈进的阶段。这就像一部汽车既要转弯又要加速，如果没有地方政府对地方经济的强力干预，是很难成功的。事实证明，改革开放以来我国经济之所以能取得令世人瞩目的成就，地方政府功不可没。

但是，我们也应该看到，由于没有成功的经验可借鉴、没有现成的理论可参考，很多地方政府在转型和赶超的过程中走了不少弯路，付出了很大的代价。比如，一些政府官员由于不知道什么是比较优势原理，结果选错了扶持对象，导致资源配置扭曲。事实证明，市场存在缺陷，政府也存

在缺陷，但政府缺陷造成的损失远大于市场缺陷造成的损失。所以有的经济学家认为，与其这样，还不如不要什么产业政策，都交给市场去调节。我认为，产业政策还是要有的，但为了克服政府缺陷，政府官员还要学习一些地方政府经济学的知识。否则，对地方经济的特点和发展规律不了解，对政府缺陷也没有认识，就会铸成大错。

地方政府经济学是研究地方经济的特点和发展规律以及地方政府政策选择的一门综合性学科。本书和其他政府经济学、公共经济学有所不同，是专门为我国的地方政府官员量身定制的，是为满足我国地方政府强力介入地方经济的需要而编写的。本书内容包含三部分：第一部分是地方利益的追求，包括导论、地方利益、两极分化和地方保护，共四章。第二部分是地方经济的发展，包括比较优势、要素组合、劳动流动、资本流动、土地流转、梯度推移、信息经济和开放经济共八章。第三部分是公共物品的提供，包括公共物品、公共选择、地方财政、经济政策和腐败问题共五章。这三部分共十七章涵盖了我国地方政府所涉及的几乎所有经济学问题，形成了一个比较完整的地方政府经济学体系。

本书的特点是：问题导向，模型分析，数例印证，政策建议。所谓问题导向，是指每一章、每一节甚至每一个案例都会提出问题，讨论围绕问题展开。这些问题都是地方政府官员工作中经常碰到的，本书将它们系统化了而已。有些问题，如美国总统特朗普为什么一上台就签署命令退出TPP^①虽然不是地方政府官员工作中碰到的问题，但却是大家感兴趣的问题，书中在适当的章节中也给予了解释。所谓模型分析，是指对问题的分析不是泛泛而谈，而是把它放在一定的模型里进行推演，使得结论在逻辑上没有问题。所谓数例印证，是指结论还要用统计数字或案例来印证，以保证其在实践上的可行性。所谓政策建议，是指本书在分析问题的基础上还为解决问题提出了一些政策药方，供地方政府选择。

关于这本书还有两点想说明一下。

① TPP 是 Trans-Pacific Partnership Agreement 的缩写，即跨太平洋伙伴关系协议，也被称作“经济北约”。

第一，这本书既是专著又像教科书，因为书中说的有些问题学界并无统一认识，不少看法具有探索性，属于个人观点，仅供参考。同时有些体系、内容框架又像教材，参阅并使用了许多文献资料，可作为各级党校、行政学院培训党政干部的教材使用。

第二，由于这本书的理论基础是西方经济学，所以离不开数学模型。但为了让更多的人能理解它，这里主要运用的是比较简单和直观的几何模型。

编写好这样一本书，需要微观经济学、宏观经济学、国际经济学、区域经济学、公共经济学等多学科的知识。限于我的水平，差错在所难免，恳请读者批评指正。

崔卫国

2017年2月于浙江湖州

目 录

第一章	导论	1
第一节	地方政府经济学的研究对象	1
第二节	地方政府经济学的研究方法	6
第三节	地方政府经济学的研究工具	12
第二章	地方利益	24
第一节	地方利益的衡量	24
第二节	地方利益的最大化	30
第三节	地区间的竞争	34
第四节	实现地方利益的主要障碍	38
第三章	两极分化	47
第一节	两极分化及其后果	47
第二节	两极分化的原因	50
第三节	资源陷阱和资源优势	56
第四节	对两极分化的认识	61
第五节	两极分化的治理	66
第四章	地方保护	73
第一节	地方保护的理 由	73

第二节	地方保护的代价	75
第三节	制度保护	81
第四节	环境保护	84
第五节	地区合作	91
第五章	比较优势	96
第一节	绝对优势原理	96
第二节	比较优势原理	98
第三节	比较优势原理的几何分析	101
第四节	比较优势原理的意义	107
第六章	要素组合	111
第一节	要素组合的比例	111
第二节	要素组合与比较优势	114
第三节	要素组合与收入分配	118
第四节	要素积累与悲惨增长	121
第五节	规模经济与范围经济	124
第七章	劳动流动	129
第一节	劳动的供求关系与失业	129
第二节	劳动在部门间的流动	134
第三节	劳动在地区间的流动	137
第四节	城市化	140
第八章	资本流动	145
第一节	资本流动的福利效应	145
第二节	一般投资的决定	149
第三节	在外地投资的条件	154
第四节	吸引投资的效应	157

第五节 我国投资中的问题	161
第九章 土地流转	167
第一节 土地的产权	167
第二节 城市的土地流转	172
第三节 农村的土地流转	177
第四节 我国农地改革的思考	181
第十章 梯度推移	187
第一节 梯度与产品周期	187
第二节 梯度推移模型	190
第三节 不同梯度地区的不同战略	193
第四节 不同梯度地区的共同战略	199
第五节 相同梯度地区间的合作	205
第十一章 信息经济	211
第一节 信息与信息化	211
第二节 信息经济与地区发展	217
第三节 信息经济对传统理论的冲击	222
第四节 营造信息经济环境	223
第十二章 开放经济	228
第一节 国际贸易保护主义	228
第二节 区域经济一体化和经济全球化	232
第三节 汇率和汇率制度	239
第四节 我国的对外贸易政策	243
第十三章 公共物品	248
第一节 公共物品和公共资源	248

第二节 公共物品的提供方式	250
第三节 PPP 模式	256
第四节 公共物品提供中的问题	258
 第十四章 公共选择	 262
第一节 个人选择与公共选择	262
第二节 公共选择的代价	264
第三节 委托—代理	267
第四节 政府缺陷和政府干预	275
 第十五章 地方财政	 282
第一节 地方政府收入	282
第二节 地方政府支出	287
第三节 地方政府债务	290
第四节 我国财政制度的改革	293
 第十六章 经济政策	 297
第一节 微观经济政策	297
第二节 宏观经济调控的原理	301
第三节 宏观需求管理政策	309
第四节 宏观供给管理政策	316
 第十七章 腐败问题	 324
第一节 权力与腐败	324
第二节 对腐败的遏制	327
第三节 法治社会的建设	333
 主要参考文献	 341

地方政府经济学是一门新兴的综合性学科。它是研究什么的？有什么意义？用什么方法？什么工具？这些问题首先应该交代清楚。

第一节 地方政府经济学的研究对象

一、现代化阶段的地方政府

改革开放 30 多年来，中国发生了翻天覆地的变化。经济上，我们由计划经济体制转换成了市场经济体制；政治上，我们由自上而下动员型治理模式转换成了常规化、制度化的治理模式。在这个巨大的转变过程中，我国经济取得了令世界瞩目的成就，政治上也实现了平稳过渡。这一切成果的取得离不开顶层设计，但学界一致认为，地方政府转型过程中扮演着极为重要的角色，起着关键性的作用。

地方政府一直是推动我国经济和政治改革的最活跃的政治主体。一方面，它不断调整职能，保证了市场经济的发展；另一方面，它又没有退出市场，而是十分强势地参与其中。有人提出现在就要“从管理型政府向服务型政府转变”，这个主张的出发点是好的，但现在还不是时候。我国正

处在现代化阶段，离后现代化阶段尚有很远的距离。我国的经济发展还很不平衡，不少地方还很落后，管理提升的任务远远没有完成。单纯地强调服务，容易让人误解，似乎我国优化管理的任务已经完成了，地方政府应该从市场经济中退出了。地方政府强势介入地方经济，指导和推动地方经济的发展，这是我们的强项和优势，是中国经济迅猛发展的一个重要原因。我们不能丢掉这个强项和优势，使我们的事业半途而废。我们现在应该做的是深入认识地方经济发展的规律，改革管理方式，提高管理效率。在这个过程中不断提高服务意识，向管理型—服务型政府转变，最后才能平稳过渡到服务型政府。

现有的地方政府经济学图书许多是外国人写的，总结的是外国人的经验教训，不太符合中国的实际情况。这说明我们的理论还不成熟，缺乏积累；也反映了我国的实践还没达到那一步，有待提高。我国地方政府总结经验教训多以政府工作报告的形式出现，缺乏理论上的深入分析。专门研究地方政府行为的文章和著作虽然不少，有的也很深刻，但缺少系统的总结和完善的理论。我们的地方官员提建议、作决策的总体特点，还是“想法蛮多，计算甚少，缺乏调研”，很多东西似是而非，缺乏事实依据和科学解释。我们在历史上积累下来的经验比较丰富，但在社会管理，特别是经济管理方面，缺乏足够的理论和经验积累。这些都说明，我们需要在理论和实践上加强对地方政府经济行为的研究和总结。

二、地方政府经济学的地位

现代化阶段的地方政府，需要有结合自身特色的综合性的理论，需要有中国特色的地方政府经济学。这本《地方政府经济学》就是研究我国地方经济的特点和发展规律，以及地方政府政策选择的一部专著，是为我国地方政府官员量身定制的一本教科书。

地方政府的首要职能，是促进地方经济的发展，提高地方人民的生活水平。为此，就要了解地方经济的现状和发展规律，做到有所为有所不为。我国实行的是社会主义市场经济体制，市场经济有它自身的机制和规律，

政府不能过多干预，否则会适得其反，这叫有所不为。但是，市场也不是万能的，也有失灵的时候，这时政府就应该出手，对经济进行调控，这叫有所为。什么时候有所为，什么时候有所不为？这就要靠地方政府对地方经济发展规律的了解。地方政府经济学就是帮助地方政府了解地方经济发展规律的一门学问。

地方政府经济学的理论基础是微观经济学、宏观经济学和国际经济学。微观经济学主要研究的是个体经济的选择，宏观经济学和国际经济学主要研究的是一国的选择，这之间就差一门研究地方政府选择的经济学了。有人认为有了微观经济学、宏观经济学和国际经济学就够了，就可以涵盖地方政府所需要的经济学了。这种认识是片面的，这就好比我们上台阶，一步从个体经济跨到一国经济，跨度比较大，还是需要一个中间台阶的。何况中国这么大，人口这么多，各地方的情况千差万别，没有一个专门研究地方政府经济政策选择的学科是不行的。

地方政府经济学和中观经济学、区域经济学、公共经济学的关系比较密切。“中观经济(Meso-economy)”是20世纪70年代中叶彼得斯提出的，是区别于宏观经济和微观经济的一个新的概念。彼得斯认为，中观经济的研究对象主要为三个：部门经济、地区经济、集团经济。80年代中期，中国学者王慎之出版的《中观经济学》，是中国第一部中观经济学专著。地方政府经济学的研究对象虽然也介于微观经济与宏观经济之间，但它并不研究部门经济和集团经济，只研究地区经济。区域经济学是在迈达尔1957年提出的“累积因果论”的基础上发展起来的。1989年中国学者周起业、刘再兴、祝诚、张可云出版了《区域经济学》，这是一部系统研究区域经济发展与运行的专著。地方政府经济学虽然也研究区域经济，但不是一般的区域经济，而是以行政区域划分、地方政府管理的经济。公共经济学的全称是公共部门经济学，比较有名的公共经济学专著是安东尼·B.阿特金森和约瑟夫·E.斯蒂格金茨合写的《公共经济学》，我国在1994年有了中译本，后来又陆续有人出版了这方面的专著。公共经济学研究的范围很广，既包括中央政府，又包括地方政府，甚至还包括国有企事业单位和金融机构。地方政府经济学涉猎的范围没那么广，只针对地方政府。

2006年北京大学出版社出版了斯蒂芬·贝利的《地方政府经济学：理论与实践》，这是一部以地方政府为研究对象的公共部门经济学专著。斯蒂芬·贝利为英国格拉斯哥大学教授，长期从事公共部门经济学研究，这本书就是在他1995年出版的《公共部门经济学：理论、政策和实践》的基础上进一步发展而成的。它反映了地方政府研究中的多学科特征，不仅对地方政府经济学普遍涉及的话题，如“收入来源和支出”、“财政压力”和“公共选择理论”等作了深入研究，而且详细地阐述了“退出和意愿表达”、“捕蝇纸效应”、“中间选民模型”等理论课题，还提到了地方政府改革、基于服务质量的竞争效率等问题。总之，这本书内容广泛、理论透彻、论据翔实，是一部不可多得的地方政府经济学教材。但这本书毕竟是针对外国的地方政府写的，并不完全符合中国的实际。它说的很多问题，中国的地方政府不会碰到；它没有说的很多问题，倒是中国的地方政府很关心的。所以，中国的地方政府官员需要有一部自己的《地方政府经济学》。

和本书内容最接近的一本书叫《区际经济学》，这是作者崔卫国和刘学虎于2004年编著的。区际经济学是一门运用现代经济学的理论和方法来研究地区之间经济关系的新兴学科。地方政府经济学和区际经济学的关系很密切，这是因为不论哪一级地方政府，不但要处理好和其他地区之间的经济关系，还要处理好本地区内部不同辖区之间的经济关系。所以地方政府经济学离不开区际经济学。但是，地方政府经济学和区际经济学还是有区别的，主要区别就在于地方政府经济学不仅要研究区际经济，还要研究地方政府的政策选择。面对同样的区际经济，地方政府可以有不同的政策选择。怎样的政策选择对本地区最有利？这是地方政府经济学要回答的主要问题。

三、地方政府经济学的内容

有人以为地方政府经济学就是研究地方政府的财政收入与支出，这显然是一种误解，地方财政仅仅是地方政府经济学要研究的一部分内容。地方政府的职责是为地方谋福利，所以凡是涉及为地方谋福利的事情都是地

方政府经济学所研究的内容。也有人以为这本地方政府经济学和别的政府经济学、公共经济学一样，主要是讲公共产品（又称公共物品）的提供和经济政策的选择的，这也不全面。我国的地方政府不仅要提供公共产品，还要发展地方经济。因为发展才是硬道理，所以如何发展地方经济也是本书论述的重点。不论是提供公共产品，还是发展地方经济，都是为了地方利益。因此，地方利益是本书的逻辑起点。

本书包括十七章，这十七章可以归纳成三部分。

第一部分讲地方经济利益，包括第一章导论，第二章地方利益，第三章两极分化，第四章地方保护。

第二部分讲地方经济发展，包括第五章比较优势，第六章要素组合，第七章劳动流动，第八章资本流动，第九章土地流转，第十章梯度推移，第十一章信息经济，第十二章开放经济。

第三部分讲公共产品的提供，包括第十三章公共物品，第十四章公共选择，第十五章地方财政，第十六章经济政策，第十七章腐败问题。

这三大部分十七章涵盖了地方政府所涉及的几乎所有经济学问题，形成了比较完整的地方政府经济学体系。

四、学习地方政府经济学的意义

学习地方政府经济学的好处有许多。

第一，能帮助地方政府认识地方经济发展规律。地方经济的发展既有和国家经济发展相同的规律，又有和国家经济发展不同的规律。只有既认识相同的规律又认识不同的规律，才能因地制宜地做好地方政府的工作。而要认识地方经济发展的不同规律，仅仅靠具体实践是不够的，还要有相应的理论指导。比如，只有发挥地方经济的比较优势才能在国家经济的发展中顺势而上，但本地区经济发展的比较优势是什么？它是由什么决定的？什么样的政策选择能保证这种优势的发挥？地方政府经济学可以提供解决这些问题的理论依据。

第二，能帮助地方政府作出经济预测。做地方工作，多多少少都有些

盲目性。这一方面是因为我们对地方经济发展规律没有很好地把握，另一方面是因为我们对中央的精神没有很好地理解。有了盲目性，就会带来风险。比如，我们以为地方经济发展的比较优势是煤炭产业，就大力扶持。结果产能过剩，陷入了资源陷阱。如果学习了地方政府经济学，就会对这种风险有所预见，从而采取相应措施，避免这类事情的发生。

第三，能帮助地方政府进行政策选择。地方政府经济学说到底是一门关于政策和制度选择的学问。之所以要选择，是因为地方政府的资源是有限的，下面要对地方百姓负责，上面要对上级和中央政府负责，困难很多，不在合适的时间合适的地方选择合适的政策或制度，不仅会造成资源浪费，也会耽误大好时机。学习了地方政府经济学，可以帮助地方政府进行选择，并且能保证地方政府的选择比不学习地方政府经济学要好。

第二节 地方政府经济学的研究方法

一、假设和模型

现实世界很复杂，影响一件事情的因素很多，科学研究的目的是透过现象看本质，把影响事物变化的主要原因找出来，这样才能找到解决问题的办法。但如果同时把这些因素都放到一起来考虑，就会像一团乱麻一样很难找到头绪。所以，先要通过假设剔除一些因素，只留下少数几个因素，构造一个相对简单的理论框架，从中分析它们的相互影响，然后再逐步加入别的因素，使结论一步步趋近于事物的本质。这个过程就叫模型化。

模型离不开假设，假设是一种使问题得到简化的抽象，是理论研究的出发点。假设只是一种使问题得到简化的抽象，它们既不必被直接观察到，也不必与可观察到的现象直接相符。只要能在假设与现象之间建立起合乎逻辑的联系，假设及由此推出的结论就算是有效的。比如我们在中学学的几何学叫欧几里德几何学，它有个基本假设：在平面上从直线外一点

向这条直线能且只能做一条垂线。这个假设和我们看到的三维空间的实际是符合的。但是还有两种几何学——罗巴切夫斯基几何学和黎曼几何学，它们的基本假设就和我们看到的实际不相符合了：从直线外一点能且能作很多条直线和这条线垂直，或从直线外一点不能做任何一条直线和这条直线垂直。正是分别从这两个看起来和实际完全不相符合的假设出发建立的两个几何学，没人说它们不是科学。

那么地方政府经济学的基本假设是什么？是经济人假设。什么是经济人假设？经济人假设有两方面的内容：（1）在经济活动中经济主体（居民户、厂商或政府）所追求的唯一目标是自身经济利益的最大化。（2）经济主体所有的经济行为都是有意识的和理性的，不存在经验型的或随机的决策。因此经济人又被称为理性人。有人怀疑经济人假设的合理性，我们通过下面这个案例来说明这个假设还是很合理和必要的。

【故事】 春秋战国时代，鲁国有这样一条法规：凡是鲁国人到其他国家去旅行，看到有鲁国人沦为奴隶时，可以自己先垫钱把人赎回来，待回鲁国后再到官府去报销。官府除了用国库的钱支付赎金外，还会给这个人一定的奖励。一次，孔子有一个弟子到国外去，恰好碰到有一个鲁国人在那里做奴隶，就掏钱赎出了他。回国之后，这个弟子既没有到处张扬，也没有到官府去报销所垫付的赎金和领取奖励。那个被孔子的弟子赎回的人把自己被救的经过告诉了别人，于是这件事传开去，人们都称赞孔子这个弟子品格高尚，一时间街头巷尾都把这件事当作美谈。谁知，孔子知道后不但没有表扬这个弟子，反而批评了他。问：为什么孔子要批评弟子的“高尚”行为？

这是因为如果弟子自己掏钱赎了奴隶却没有到官府去报销赎金并领取奖励被称赞为高尚，那么到官府去报销了赎金并领取了奖励的人就会被反衬为“不高尚”，这样很多人遇到这种事时就会很纠结：要不要把他赎回来？赎回来要不要去报销赎金并领取奖金？如果去报销了赎金并领取了奖金，别人就会拿我和孔子的学生比，显得我“不高尚”；而如果不报销赎金并领取奖金，那我的这笔损失怎么弥补？这可是不少的一笔钱啊！最