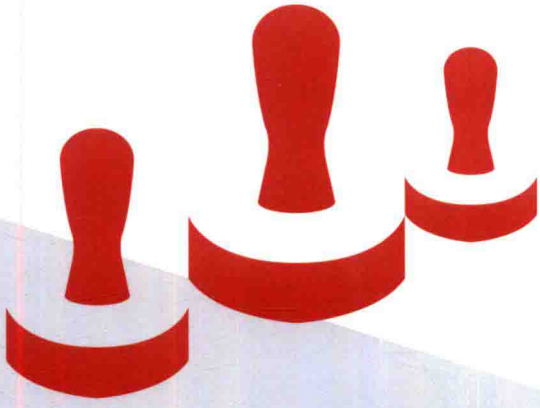
公共管理创新与发展丛书

中国地方政府行为差异及其治理

——基于国家治理现代化的视角

Research on the Differences and Governance of China's Local Government Behavior in the Perspective of Modernization of State Governance

马万里 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国博士后科学基金面上项目（资助编号：2014M560540）
山东省博士后创新项目专项资金（项目编号：201503008）
山东大学（威海）“青年学者未来计划”专项资助（项目编号：2017WHWLJH01）

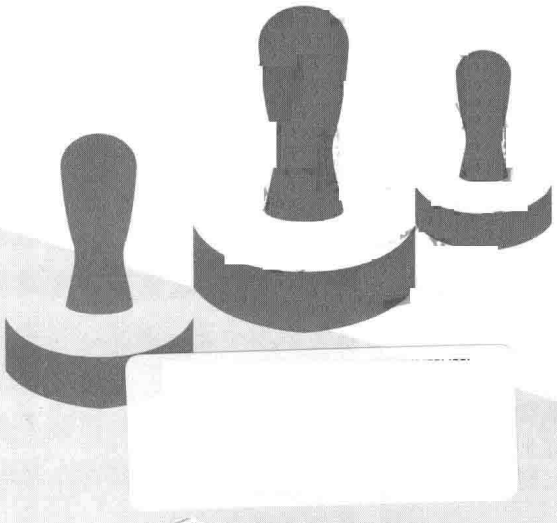
公共管理创新与发展丛书

中国地方政府行为差异及其治理

——基于国家治理现代化的视角

Research on the Differences and Governance of China's Local Government Behavior in the Perspective of Modernization of State Governance

马万里 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目（CIP）数据

中国地方政府行为差异及其治理——基于国家治理现代化的视角/马万里著. —北京：经济管理出版社，2017.9
ISBN 978-7-5096-5363-0

Ⅰ.①中… Ⅱ.①马… Ⅲ.①财政分散制—研究—中国 ②国家—行政管理—研究—中国 Ⅳ.①F812.2 ②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 232816 号

组稿编辑：王光艳
责任编辑：许 兵
责任印制：黄章平
责任校对：董杉珊

出版发行：经济管理出版社
（北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038）
网 址：www.E-mp.com.cn
电 话：（010）51915602
印 刷：北京玺诚印务有限公司
经 销：新华书店
开 本：720mm×1000mm/16
印 张：9.25
字 数：140 千字
版 次：2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷
书 号：ISBN 978-7-5096-5363-0
定 价：58.00 元

安徽大学图书馆 藏书 www.lib.ahu.edu.cn

·版权所有 翻印必究·
凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部负责调换。
联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号
电话：（010）68022974 邮编：100836

序

《中国地方政府行为差异及其治理——基于国家治理现代化的视角》是马万里对其博士后出站报告精心修正的成果。在付梓出版之际，马万里恳请作为博士后合作导师的我为该书作序，初被邀请时我是再三推托的，由于学科的差异，马万里是经济学博士毕业，我从事的是法学理论研究，学科差异性的存在，决定了我不敢贸然写序。但坚辞不了，权当作是给自己一次学习的机会。该书我认真阅读了两遍，逻辑顺畅，语言平实，于我而言应该是收获良多。

2013 年 11 月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革者若干重大问题的决定》提出我国全面深化改革的总体目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。2017 年 10 月党的十九大报告在五处提及“国家治理体系和治理能力现代化”。国家治理体系是一个完善的制度体系，内容上包括政治制度、经济制度、文化制度、军事制度、社会制度等，旨在处理政党与国家、国家与社会、政府与市场、公权与私权、中央与地方等复杂关系。国家治理能力是有关国家治理主体协调社会关系、管理社会各方面事务的能力，表现为行为理念、行为模式与行为方法。国家治理体系现代化为国家治理能力现代化提供制度基础，国家治理能力现代化为国家治理体系目标的实现提供智慧支持。国家治理体系现代化与国家治理能力现代化统归结为“国家治理现代化”。

治理，按照全球治理委员会所界定的权威内涵，是指各种不同的个人和组织管理其共同事务诸多方式的总和。治理理论自 20 世纪 90 年代提出以后，就引起各学科的重视，它不仅是一种理论，更是一种治理的方法论，因而受到广泛追捧，治理理论已经在经济学、政治学、社会学及法学等社会科学领域得到深入运用，同时各学科也在不断赋予治理以新的内涵。

国家治理是指国家层面的政治、经济、文化、环境、生态、社会生活等

方面的治理。国家治理现代化是指国家治理从传统到现代的发展过程，即国家治理的发展程度与状态，包括治理理念、方式、主体、客体、保障与考核机制等方面的现代化。国家治理现代化总体上包括两个维度：一是国家能力的维度，二是民主法治的维度。

地方政府相对中央政府而言，无疑是国家治理的主体之一，而且是很重要的治理主体。地方政府与中央政府存在行为目标一致的地方，也存在有不一致的地方，作为“理性经济人”的地方政府有着追求“效益最大化”倾向，这就会出现其行为的差异，正如马万里博士所言，地方政府行为差异是指地方政府片面追求地方利益，对整个国家和社会发展起负面作用的行为，表现在中央与地方政府之间纵向的自上而下的委托关系和自下至上的代理关系中，是地方政府作为“经济人”在既定约束下利益最大化的理性选择。无疑，这种行为差异不利于国家治理，更不利于国家治理的现代化。该书的第三章、第四章、第五章分别考察了我国地方政府的行为差异对国家经济治理、社会治理以及生态治理的影响，既有规范分析，即对现有文献资料的整理与分析，建立中国地方政府行为差异影响国家治理的理论传导机制；又有实证分析，运用大量经验数据考察了中国地方政府行为差异对国家治理的不利影响并进行实证检验。本书第六章从几个方面剖析了地方政府行为差异的根源。最后总结了本书的研究结论，提出了一些政策建议。

本书也提出了一些值得法学研究借鉴的理论，如完善我国分税制财政体制，加强人民代表大会的监督职能，建立现代预算制度，完善我国的《预算法》，这些方面可以被称为治理法治化的内容。实际上治理法治化是国家治理现代化的应有内涵以及实现手段与机制。

马万里 2014 年 6 月毕业于山东大学经济学院，获经济学博士学位，2014 年 7 月来山东大学（威海）商学院工作，同时入驻我院法学博士后流动站。马万里博士给我的印象是特别勤勉踏实，专业基础好，思维敏捷，对问题有独到见解，在博士后工作站两年间，除承担繁重的教学任务外，撰写博士后工作报告，围绕博士后报告选题写出了系列学术论文，多篇文章发表在 CSSCI 来源期刊上，同期获批多个省部级项目，短短两年时间，马万里博士就取得了如此丰硕的科研成果，其科研实力略窥一斑。博士后出站后，其顺利晋升副教授，同时入选了山东大学（威海）青年学者未来计划。作为他

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

的博士后合作导师，我为这样一个青年才俊取得的成就感到高兴，也祝愿他以后的教学科研之路越走越宽，越走越顺利！

是为序，同时祝贺马万里博士后工作报告顺利出版！

汪全胜

目
Contents
录

第一章　导论 …… 1

一、研究背景与研究意义　/ 1

二、概念界定　/ 2

三、研究方法　/ 5

四、文献综述　/ 6

五、研究思路与框架结构　/ 14

六、研究创新　/ 15

第二章　理论分析框架 …… 17

一、国家治理概述　/ 18

二、中国地方政府行为差异分析　/ 22

三、中国地方政府行为差异对国家治理的不利影响　/ 27

四、本章小结　/ 36

第三章　中国地方政府行为差异与国家经济治理 …… 39
一、地方政府行为差异与国家经济治理：理论机制分析　/ 39
二、地方政府行为差异与国家经济治理：经验检验　/ 41
三、本章小结　/ 50

第四章　中国地方政府行为差异与国家社会治理
——以城乡收入差距为例 …… 53
一、地方政府行为差异与城乡收入差距：理论机制分析　/ 53
二、城乡收入差距的统计描述　/ 56
三、计量检验与结果分析　/ 58
四、本章小结　/ 65

第五章　中国地方政府行为差异与国家生态治理
——以环境污染为例 …… 67
一、“APEC 蓝”与“马拉松霾”：环境污染之中国迷思　/ 67
二、地方政府行为差异与环境污染：理论机制分析　/ 69
三、地方政府行为差异与环境污染的案例分析　/ 73
四、地方政府行为差异与环境污染的计量检验　/ 77
五、本章小结　/ 88

第六章　制度—行动者二维视阈下中国地方政府行为差异的深层解析 …… 91
一、中国式分权下的地方政府行为选择　/ 93
二、行政“以官治官”下的地方政府行为选择　/ 98
三、委托代理关系下的地方政府行为选择　/ 100
四、政企关系下的地方政府行为选择　/ 101

五、角色差异下的地方政府行为选择 / 104
六、本章小结 / 108

第七章 结论、政策建议与研究展望 …… 111
一、主要结论 / 111
二、政策建议 / 117
三、研究展望 / 126

参考文献 …… 129

后 记 …… 137

| 第一章 |

导　论

一、研究背景与研究意义

从1978年到2013年，中国经济已经实现超过9.8%年平均增速，中国的GDP总量达到了8.3万亿美元，人均6800美元（林毅夫等，2014），拿破仑口中“沉睡的狮子”实现了世界罕见的持续高速增长，成为仅次于美国的第二大经济体，在国际上被誉为“中国奇迹”。但存在着两个无可争辩的事实：一是内部事实。在经济增长和社会转型过程中，地区、城乡和群体间的收入差距正逐步拉大，面临“贫困陷阱”和“中等收入陷阱”的双重挑战，此外，经济增长结构失衡，生态环境不断恶化，公共服务公平缺失等，严重影响经济社会协调发展。根据《小康》杂志联合清华大学媒介调查实验室的调查结果，2013年度中国公众最关注的十大焦点问题依次是食品安全、腐败问题、医疗改革、贫富差距、房价、社会保障、物价、环境保护、收入分配改革和住房改革 。而2005年、2007年、2009~2012年的连续调查也显示，民众高度关注教育、医疗、住房和社会保障等社会性问题。二是外部事实。2008年美国“次贷危机”引发的全球金融危机，在影响中国出口的同时也深刻影响着中国经济、贸易和制度环境，成为经济和社会发展最为严重的威胁。内外双重困境的存在使中国经济发展环境十分复杂。

因此，经济社会发展现实使我们不得不深入思考大国如何形成有效的治理结构和构建适宜的治理模式以发挥最大的经济绩效问题。学者们将目光投向了中国的地方政府（杨瑞龙，1998；王永钦等，2007；周黎安，2008；

Landry，2008；杨其静，2010、2011；聂辉华，2015）。在“地方主导型市场经济”和“地方主导型政府职能”的背景下，地方政府的作用举足轻重，当前中国经济社会发展中的困境与地方政府行为差异紧密关联。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。易于看出，在这一表述中，“发展和完善中国特色社会主义制度”是一个基本前提或根本方向，而“推进国家治理体系和治理能力现代化”便成为全面深化改革的总目标。因此，一方面，地方政府是“发展和完善中国特色社会主义制度”必不可少的部分，对于实现以政府治理为主体的国家治理体系和治理能力现代化而言至关重要；另一方面，由于地方政府行为差异与以经济治理、社会治理、环境治理和政治治理等为主要内容的国家治理相冲突，成为制约国家治理能力现代化的现实障碍。所以，根据国家治理的新形势、新需要，提出新思路、新对策，矫正地方政府行为，化解经济社会发展重重困境，适应国际国内形势的深刻变化和新机遇，对于实现中国经济持续稳定增长、社会和谐包容发展与国家治理现代化而言至关重要，无疑具有重要的理论和现实意义。

二、概念界定

（一）地方政府行为差异

根据已有研究，地方政府行为差异是指地方政府片面追求地方利益，对整个国家和社会发展起负面作用的行为，表现在中央与地方政府之间纵向的自上而下的委托关系和自下至上的代理关系中，是地方政府作为“经济人”在既定约束下利益最大化的理性选择[①]。已有研究的焦点主要集中于“中央—地方”利益差异的视角，忽略了“地方政府—社会公众”的维度；此

① 任树江：《论地方政府行为的变异及治理》，《社会科学》1990年第11期；李军杰：《经济转型中的地方政府经济行为变异分析》，《中国工业经济》2005年第1期；章文光、覃朝霞：《地方政府经济行为变异问题研究》，《北京师范大学学报》（社会科学版）2010年第5期。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

外，对地方政府行为差异的具体表现缺少应有的阐述。

本书所指的地方政府行为“差异”，是从中央政府和社会公众的整体角度而言的，从地方政府来看，所谓的行为差异是作为理性人的地方政府及其主要官员作出的理性选择，在行为结果上表现为与中央政府和社会公众为代表的公共利益最大化相偏离。本书假定地方政府是理性的经济人，具有自利倾向，因此，从双重委托代理的视角来看，地方政府的利益追求具有双重性：一方面，作为中央政府的代理人，地方政府需要代表中央政府谋求中央利益最大化；另一方面，地方政府作为辖区社会公众的代理人，还要代表公众谋求民众利益最大化。在此过程中，作为双重委托代理人的地方政府，其行为选择与中央政府和社会公众的偏好既可能是一致的，也可能是存在冲突的：当中央政府和社会公众的要求与地方政府的自我理性追求一致时，则二者的利益追求是激励相容的，地方政府的行为选择能够增进公共利益；当中央政府和社会公众的要求与地方政府的自我理性追求不一致时，则二者的利益追求是相冲突的，地方政府的行为选择不能增进或损害公共利益。此时，便产生地方政府行为差异。因此，行为差异说明，地方政府既不完全是中央政府的利益代理人，也不完全是民众利益的保护者，它具有独立的自我利益追求。

因此，从更现实的角度来看，作为独立的利益主体，地方政府行为差异具体表现在：对于能够增进辖区和官员自身利益的事务充满热情，如把经济增长视为首要的甚或是唯一的职能，地方政府一方面充当“无形之手”，为经济增长创造良好的发展环境，另一方面又充当“有形之手”，创办企业，参与市场活动，为增长而竞争，虽然促进了经济增长，但也给中央宏观调控和经济持续发展带来诸多负面影响[①]；而对于损害或短期内难以增进自身利益的事务则缺乏积极性，如变通执行中央政府的政策，漠视民众的公共需要等，致使社会福利领域被“边缘化”[②]，公共服务供给发生“保底执行”[③] 的

① 王永钦等：《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》2007 年第 1 期。

② 李强、孟蕾：《“边缘化”与社会公正》，《天津社会科学》2011 年第 1 期。

③ 叶托：《中国地方政府行为选择研究——基于制度逻辑的分析框架》，广东人民出版社 2014 年版，第 139 页。

现象，在社会秩序领域表现为“不出事”[①] 的逻辑。上述行为偏差正是地方政府行为差异的具体表现。

（二）国家治理

“治理”一词源于国外，西方政治学家和管理学家之所以提出这个概念，主张用它替代统治。与统治不同，治理是指一种由共同目标支持的管理活动，其主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。因此，在今天的西方学术话语语境中，“治理”一词主要意味着政府分权和社会自治，主张政府放权和向社会授权，实现多主体、多中心治理等政治和治理多元化，强调弱化政治权力，甚至去除政治权威，企望实现政府与社会多元共治、社会的多元自我治理。

在中国传统政治思想中，虽然没有西方现代意义上的治理概念，但是就治理本身而言，国家治理通常是指统治者的“治国理政”，其基本含义是统治者治理国家和处理政务。中共十八大以来，新一届中央领导集体肩负起继续深化改革开放的使命，在十八届三中全会上对全面深化改革做出了总体部署，提出全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。因此，新时期中国共产党人的国家治理，既在本质上区别于中国传统皇权统治者的治理国家，又在价值取向和政治主张上区别于西方倾向于政府分权和社会自治的理论及其主张。根据中国共产党人对于马克思主义国家理论的运用和治理国家的政治实践，尤其根据改革开放和21世纪以来中国共产党人的“国家治理”理论运用和政治实践可知，国家治理的基本含义就是在中国特色社会主义道路的既定方向上，在中国特色社会主义理论的话语语境和话语系统中，在中国特色社会主义制度的完善和发展的改革意义上，中国共产党领导人民科学、民主、依法和有效地治国理政。

---

① 钟伟军：《地方政府在社会管理中的“不出事”逻辑：一个分析框架》，《浙江社会科学》2011年第9期。

三、研究方法

（一）规范分析与实证分析相结合

本书采用规范分析与实证分析相结合的方法，力求把理论研究与现实剖析结合起来。首先运用规范分析方法，对已有的文献资料进行整理和分析，建立中国地方政府行为差异影响国家治理的理论传导机制，奠定研究基础。其次是运用实证分析方法，对中国地方政府行为差异对国家治理的不利影响进行实证检验。

（二）计量经济学方法

首先，本书以城乡收入差距为例，利用历年的时间序列数据实证检验了中国地方政府行为差异对国家社会治理的影响；其次，本书以环境污染为例，利用面板数据实证检验了中国地方政府行为差异对国家生态治理的影响。

（三）跨学科研究法

运用多学科的理论、方法和成果从整体上进行综合研究。本书研究内容包括财政分权、地方政府、地方官员激励、民主法治、国家治理等，上述内容涉及财政学、公共选择经济学、新制度经济学与公共管理学等不同学科，力求使本书更系统、更翔实，使研究结果更加令人信服。此外，关于地方政府改革的建议部分涉及政治学、公共管理、法学等相关内容。

（四）博弈论分析方法

在中国经济社会发展中，地方政府到底会有什么样的行为选择？这些行

为对地方政府公共品供给和国家治理产生了哪些影响？为回答上述问题，本书借鉴博弈论和标尺竞争（Yardstick Competition）的有关思想，基于纵向和横向博弈视角建立了地方政府行为选择的分析模型，并指出增长型激励机制与软化的制度约束是地方政府博弈竞争恶化的根本原因，也进一步强化了地方政府行为差异及其对国家治理的负面影响。

四、文献综述

对地方政府行为的关注，是从中国的经济增长奇迹及地方政府在其中所发挥的作用开始的。

（一）关于中国经济奇迹的政治经济学解读

1978 年改革开放以来，中国经济已经保持了 30 多年的超高速增长。按照林毅夫、蔡昉等（2014）在《中国的奇迹》新版序言中所提供的数字，从 1978 年到 2013 年，中国经济已经实现超过 9.8%的年平均增速，中国的 GDP 总量达到了 8.3 万亿美元，人均 GDP 也达到 6800 美元。而国际货币基金组织按最新汇价（PPP）估算，2014 年美国经济规模是 17.4 万亿美元，而中国的经济规模则是 17.6 万亿美元，实际上已经成为世界第一大经济体（贾尔斯·克里斯，2014）。比起日本和亚洲“四小龙”的“东亚奇迹”，中国经济增长又是建立在法治不健全、产权保护弱、政府透明度低、司法不独立、金融体系不完善等基础之上。那么，到底是什么因素创造了“中国奇迹”呢？林毅夫等（1994、2003、2014）以他一直强调和坚持的比较优势理论为轴心，以政府的发展战略为切入点，提出了中国经济奇迹发生的内在逻辑。可以看出，政府在中国经济发展中所扮演的关键角色（林毅夫等，2014；王永钦，2015）。与上述研究不同，其他学者将焦点更加集中于中国的地方政府，从而将对中国奇迹的解释由抽象的“政府”视角进一步延伸至政治集权与经济分权下的地方政府层面（张军、周黎安，2008）。这一点可以从两个角度来理解。从分权的角度看，中央政府在 1980 年之后进行财政

分权和行政分权，形成了“市场维持型联邦主义”，结果导致地方政府之间“为增长而竞争”（张军，2005），激励它们吸引投资、推动地区经济增长、保护投资者的产权、维护本地市场的繁荣与稳定（Montinola、Qian 和 Weingast，1995；Qian 和 Weingast，1996）。从晋升激励的角度来看，中央政府利用“政治上集权”和“经济上分权”的制度安排将地方官员的政治晋升与地方经济增长相挂钩，让地方官员为了在“政治锦标赛”中胜出，竞相改善辖区内的投资环境，采取一切可能的方式吸引投资者，维护投资者的利益（周黎安，2004、2007、2008；Li 和 Zhou，2005）。

事实上，早在 20 世纪八九十年代，学者们就已注意到中国独特的政治结构与地方政府治理，并着重分析了在中国式分权和政治治理模式下，地方政府行为及其与中央政府的博弈对经济社会发展的影响，并分别产生了威权主义、分散性威权政体、市场维持型联邦主义（中国式分权）理论、分权化威权主义等理论模型（见表 1-1），其中的焦点就是处于政治集权与经济分权下的中国地方政府对经济发展的重要作用。

表 1-1 关于中国经济发展的政治经济学解读

概 念	具体内涵	代表性文献
威权主义	中央可以使用强制力量，省政府处于一种结构性的不利地位，省领导及省政府仅具备有限的自主性，只有中央政策必须考虑当地条件时，地方利益需求才会影响省政府领导的行为	Goodman（1984）
分散性威权政体	尽管中国的政治体制属于权威主义，正式的权力流动是自上而下的，但是，在最高和最基层之间的“空白地带”上，这种权威却是极其割裂的，甚至是一种“碎片状”分布	Lieberthal、Kenneth 和 Lampton（1992）
中国式分权、市场维持型联邦主义（MPF）	“财政包干制”时期地方政府较高的边际收入留成率使得地方政府有内在激励去维护市场，推动经济增长；中国已具备了联邦制的四个典型特征：权力下放、财政激励、市场化的增强、硬预算的限制	Montinola、Qian 和 Weingast，（1995）；Qian 和 Weingast，（1996）；钱颖一（2003）

续表

概　念	具体内涵	代表性文献
谋利型政权经营者	始于20世纪80年代初的财政体制改革使乡镇政权感到了生存的压力，它们追求自己利益的行动也变得越来越自觉。对于企业上缴的税收，各级政府除了向上级政府上缴额定的部分外，剩余的部分可以截留。这使得政府，尤其是较低层级的政府在承受财政压力的同时，更有了自主活动的机会和空间，乡镇政权自身的利益意识因此空前觉醒	杨善华、苏红（2002）
半联邦制、行为性联邦制	在中央与地方的谈判中，中央不能压倒地方，地方也没有办法脱离中央。此种权力平衡与制约具有“联邦制的实质内容”，但并未以宪法固定，而是在谈判行为中表现出来	郑永年（1994、2013）
晋升锦标赛	作为中国地方政府官员的激励模式，是指行政和人事集权条件下中央政府以GDP增长为主要指标的官员考核机制使地方官员在“官场”上为晋升而竞争，从而产生了经济增长的强激励，是中国经济奇迹的重要根源	周黎安（2004、2007、2008）；Li和Zhou（2005）
分权化威权主义	强调分权背景下中央对地方的控制，中央政府通过牢牢掌握干部人事权实现了对地方的强有力控制和对地方政府的问责	Landry（2008）
压力型体制	一级政治组织（县、乡）为实现经济赶超，完成上级下达的各种指标而采取数量化任务分配方式和物质化的评价体系。根据指标完成的情况，进行经济、政治方面的奖惩。这些任务和指标采取的评价方式往往是“一票否决制”，因此，各级组织都是在这种评价的压力下运行的。在这种压力型体制下，县乡各级政权一方面对上级采取“跑步前进”（跑部钱进），另一方面对自己的下级机构采取“加温加压”，驱动前进	荣敬本（1998、2009）

资料来源：笔者根据相关文献整理。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com