

地方政府竞争与

中国经济增长

——对中国之“谜”中的若干谜现的解释

唐志军◎著

DIFANG ZHENGFU JINGZHENG YU
ZHONGGUO JINGJI ZENGZHANG



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

湖南科技大学学术出版基金资助

湖南省产业经济学重点学科基金资助

湖南省高校科技创新团队基金资助

国家社科基金重大招标项目“中部地区承接沿海
产业转移的政策措施研究”(09&ZD041)基金资助

地方政府竞争与中国经济增长

——对中国之“谜”中的若干谜现的解释

 **中国经济出版社**
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府竞争与中国经济增长：对中国之“谜”中的若干谜现的解释/唐志军著
北京：中国经济出版社，2011.4

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0349 - 2

I. ①地… II. ①唐… III. ①地方政府 - 行政管理 - 研究 - 中国

②经济增长 - 研究 - 中国 IV. ①D625 ②F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 217275 号

责任编辑 刘一玲

责任审读 霍宏涛

责任印制 石星岳

封面设计 任燕飞工作室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市人民文学印刷厂

经销者 各地新华书店

开 本 880mm × 1230mm 1/32

印 张 8.625

字 数 180 千字

版 次 2011 年 4 月第 1 版

印 次 2011 年 4 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0349 - 2/F · 8632

定 价 22.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话:010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390)

服务热线:010-68344225 88386794

摘 要

改革开放后，中国取得了巨大的经济成就。然而，在此过程中也面临着许多问题。如：腐败滋生、地区发展不平衡、收入差距扩大，就业压力巨大，地方保护主义盛行，国有企业效率相对低下，对外依赖程度畸高……因而，自 20 世纪 90 年代中后期以来，国际上许多经济学家和研究中国问题的学者都把中国的非凡经济表现视为一个“谜”——中国之“谜”（张维迎，1998；彼得·诺兰（Nolan），1993；J. Buchannan 和汪丁丁，1998）。

如何解释中国经济增长之“谜”呢？能不能找到一个内在逻辑一致的视角，既能用以解释中国的经济成就，又能理解中国经济和社会发展中的诸多令人困惑之处？对中国这样的转型中大国所出现的“谜”的阐释不仅可以增加我们对转型和经济增长的知识，也有助于中国坚持业已生成的好的制度、改革阻碍经济和社会发展的坏的制度，还能促进中国经验和中国模式在世界的推广，为世界上其他发展中国家和转型国家探寻经济起飞之路提供有益的借鉴。为此，本书将对中国经济和社会发展中所表现出的几个突出之“谜”进行解释。具体而言，本书的主要研究工作和创新如下：

一、提出了一个基于地方政府竞争的用以解释中国之“谜”的逻辑框架

就已有文献来说，许多经济学家强调了地方政府竞争对于中国经济增长的重要性，如张军（2005，2007）、周业安（2003，2005）、张五常（2005，2008，2009），陆铭和陈钊等人（2005，2006）、周黎安（2005，2007，2008）、徐现祥（2006）等；也有许多学者探讨了地方政府竞争所带来的诸多影响，如地方政府竞争对民营化的影响（张维迎等，1998）、地方政府竞争对FDI流入的影响（庞明礼，2007）、地方政府竞争对基础设施建设的影响（张军等，2007）、地方政府竞争对地方保护主义和市场化进程的影响（周黎安，2007；陆铭和陈钊，2006）等；还有一些人探讨了地方政府竞争的激励来源，如周黎安认为中国政治领域中的晋升锦标赛机制是促成地方政府竞争的根本；张五常认为中国的土地分成制度是生成地方政府竞争的主要制度安排……然而，现有文献还未能提出一个内在逻辑一致的逻辑框架，既能分析中国推行改革和开放时所面临的约束，又能指出地方政府竞争之所以形成的激励和约束条件，还能分析地方政府竞争下所导致的中国经济增长的巨大成就和其中出现的诸多困局。为此，本书的第2章构建了一个基于地方政府竞争的逻辑框架，在这个框架中，我回答了上述问题，并认为地方政府竞争是缔造中国之“谜”的最重要的推动力；同时，在这个框架中，笔者解释了中国地方政府竞争形成的原因，地方政府竞争带来的诸多效应，以及知识在中国地方政府竞争和经济增长中所起的作用。

二、分析了形成地方政府竞争所需的必要条件：激励和约束地方政府官员的制度安排

激励很重要，把激励搞对，一国的经济才能起飞和发展。就一国来说，不仅要搞好企业治理，对企业管理者和员工实施有效的激励；同时，鉴于政府在经济发展中的重要性，也要搞好政府治理。而政府不是抽象的政府，是由各级官员组成的政府。地方政府的决策是地方官员做出的，地方政府的整体行为也是官员个体行为“加总”的结果，因此，我们必须深入理解地方官员背后的激励和约束机制是什么，才能深刻地把握中国地方政府竞争的决定因素。

笔者认为，对中国地方政府官员的激励和约束是多方面的，不是某种单一的因素在起作用，而是多种因素共同作用，促使着这些官员一方面为辖区的经济增长而出力献策、四处奔波，一方面也为了其私利而进行腐败、忽视民生或采取其他可能导致诸如市场分割、倾向城市的公共品提供、低就业的增长等效应出现的行为。

因此，本书的第3章研究了改革开放后激励和约束中国地方政府官员的制度安排，认为主要有以下六种：①财政分权制度；②政治上的晋升锦标赛机制；③事权上的属地化行政逐级发包制；④中国的党政关系安排；⑤中国的混合型地区组织结构；⑥中国的关于如何做官的传统文化及对关系网络的重视等非正式制度。同时，本书对这些制度在激励和约束地方政府官员时所起的作用做了较深入的研究。

三、分析了地方政府竞争对地方政府官员的腐败的影响

一般来说，腐败会抑制经济的增长和社会公平主义。然而，为什么中国在腐败程度较严重的情况下，却能保持经济的快速发展呢？如果我们认为地方政府竞争是促成中国之“谜”的最重要的推动力，那么地方政府竞争会对地方政府官员的腐败产生什么样的影响呢？

本书的第4章为此构建了一个模型，试图探讨在中国政治领域中实行的晋升锦标赛对地方政府官员的腐败行为的影响。分析结果表明，晋升锦标赛和地方政府竞争对地方政府官员的腐败行为具有正负两个方面的影响：一方面晋升锦标赛和地方政府竞争能促使地方政府官员廉洁从政、努力工作，以便促进辖区的经济增长，从而获得更高的晋升机会；另一方面，晋升锦标赛和地方政府竞争又会促使地方政府官员涉足腐败。分析结果还表明：在地方政府竞争下，职位薪酬只能在满足参与约束条件下起杜绝地方政府官员腐败的作用，而一旦地方政府官员决定进行腐败时，所谓的“高薪养廉”对降低地方政府官员的腐败程度作用甚微，真正起作用的是高低职位间的薪酬差。同时，地区间的增长条件差异、政治环境差异、反腐败的投入差异、司法的公正与透明度差异等因素会通过诸如“破罐子破摔效应”、“示范效应”、“大染缸效应”等机制对地方政府官员是致力于腐败还是致力于清廉产生重要影响。

四、关于地方政府竞争对产业选择、就业和收入分配的影响的结论

中国经济发展中的四个重要现象是：①各地方政府为“招商引资”而展开激烈竞争；②重化工业等资本密集型产业的比重过高，而服务业等劳动密集型产业的发展远远滞后于经济的发展；③经济的高速增长与就业的低速增长并存；④收入分配严重不公，资本收入占比不断提高，而工资性收入占比不断下降。为什么会存在看似如此矛盾的现象？有没有一个内在逻辑一致的理论可以同时解释这四种现象呢？

本书的第5章构建了两个基于地方政府竞争的模型。第一个模型说明了地方政府竞争下，地方政府之间会展开“招商引资”太战，而且地方政府官员之间的晋升竞争越激烈，为此而展开的“招商引资”大战也会越激烈。

第二个模型则分析了地方政府竞争下，地方政府的产业选择对就业、收入分配所产生的影响。分析结果表明，在地方政府及其官员“为增长而展开竞争”之下，将产生以下三种效应：

一是资本和技术密集型产业过度发展，劳动力密集型产业被忽视。资本和技术密集型产业相对于劳动力密集型产业来说，具有更强的增长效应，因而，地方政府及官员更愿意引进、扶持那些规模大、资本密集或技术密集的企业，而忽视劳动力密集型的中小企业的发展，这也就导致了我国许多地区的中小企业在金融上、政策上、市场准入上长期得不到公平待遇。同时，也派生出一个重要现象，就是各地区产业同构和重复建设严重，而且那些增长拉动效果大的产业的同构程度将会

很高。

二是导致“低就业或无就业的增长”。在各地地区偏好资本和技术密集型产业发展战略时，由于中国是一个资本相对稀缺、而劳动力相对丰裕的国家，这种偏离要素禀赋的发展，就会发生资本和机器替代劳动力，对劳动力的需求不断下降的现象，即出现“无就业或低就业的增长”。

三是导致劳动者工资性收入占比在国民收入的初次分配中不断下降，而资本性收入所占份额会不断提高。由于偏好于资本和技术密集型产业，而忽视劳动力密集型产业，会导致对资本和技术的需求增加，资本和技术的价格上升；对劳动力的需求下降，劳动力价格增长缓慢。这就会带来劳动分配份额在GDP的比重持续下降。

五、关于地方政府竞争对宏观经济波动的影响

在地方政府竞争下，为追求更快的经济增长，各地方政府及其官员就会萌生出投资的冲动，从而导致中国的经济过热；一旦过热，中央政府将采取紧缩措施和政治惩罚，这又会引起经济的紧缩。这样，就会导致中国的宏观经济的周期性波动。

本书的第6章构建了一个计量模型，用HP方法分离出GDP构成中的各波动项，然后寻找各波动项对GDP增长率的波动项的影响大小。我们利用1990年至2004年每年的GDP总量、居民消费、政府消费、资本形成总额、货物和服务净出口、各项信贷总额以及价格指数等数据，基于面板数据的计量分析表明，在地方政府支出和受地方政府影响的投资波动是引起中国宏观经济波动的主要原因。

目 录

摘 要 / 1

第一章 引 言 / 1

一、研究背景	1
(一) 中国的渐进式转型	3
(二) 全球化进程的推进、世界经济的一体化和 中国的对外开放	5
(三) 中国的经济上是分权的, 而政治上 却是集权的	6
二、文献述评	9
(一) 引子	9
(二) 地方政府竞争的源起	11
(三) 地方政府竞争的形式	13
(四) 财政分权与地方政府竞争	24
(五) 地方政府竞争的效应分析	29
(六) 地方官员激励与地方政府竞争	36
(七) 对现有文献的一个简单述评	39

三、研究意义	39
(一) 理论意义	39
(二) 现实意义	40
四、主要内容、方法、重点难点、主要观点	40
(一) 研究的主要内容	40
(二) 研究方法	42
(三) 重点难点	42
(四) 主要观点	43
 第二章 地方政府竞争与中国之“谜” / 45	
——一个逻辑框架	
一、引言	45
二、地方政府竞争生成中国之“谜”的 整体逻辑框架	48
三、对地方政府竞争与中国之“谜”的 一个详细解读	49
(一) 传统计划经济体制的失败、增长 共识的达成与改革开放	49
(二) 形成地方政府竞争的条件：激励和 约束地方官员的主要制度安排	53
(三) 市场化与地方政府竞争	54
(四) 对外开放与地方政府竞争	63
(五) 地方政府竞争的效应	70
(六) 经济增长、收入分配和就业 对改革开放的影响	88

(七) 知识的作用	90
四、本章小结	96
第三章 激励和约束地方政府官员的制度安排 / 97	
一、引 言	97
二、激励和约束中国地方政府官员的 主要制度安排	103
(一) 财政分权	103
(二) 晋升锦标赛	107
(三) 属地化行政逐级发包制	112
(四) 党政关系和混合型地区结构	114
(五) 非正式制度	121
三、本章小结	124
第四章 地方政府竞争与地方政府官员的腐败 / 126	
一、引 言	126
(一) 腐败的定义及中国的腐败情况	126
(二) 文献述评	131
(三) 问题的提出	140
二、关于地方政府竞争与腐败的一个数量模型	142
(一) 假设	142
(二) 对模型的计算和推导	145
三、地方政府竞争对地方政府官员腐败的 两种影响效应	155
(一) 地方政府竞争对地方官员腐败的 抑制效应分析	155

(二) 地方政府竞争对地方官员腐败的 促进效应分析·····	157
四、引发中国地方政府官员腐败的其他可能原因·····	159
(一) 地方政府官员偏好的异化·····	160
(二) 信息的不对称和考核的困难·····	162
(三) 巨大的自由裁量权和资源支配权·····	165
(四) 反腐支出的巨大性和反腐预算的 有限性·····	166
五、本章小结·····	169
第五章 地方政府竞争、产业选择、就业和收入分配 / 170	
一、引 言·····	170
(一) 地方政府竞争·····	170
(二) 产业选择·····	175
(三) 低就业的增长·····	179
(四) 收入分配·····	182
二、理论假说·····	184
三、关于“招商引资”大战的数量模型·····	188
四、关于产业选择、就业和收入分配的数量模型·····	190
五、本章小结·····	196
第六章 地方政府竞争对中国宏观经济波动的影响研究 / 199	
一、引 言·····	199
二、投资冲动·····	207
——地方政府竞争影响宏观经济波动的主要机制	
三、实证模型·····	211

四、数据及实证结果	213
(一) 变量选取与数据来源	213
(二) 实证检验分析	216
五、本章结论	225
第七章 结论和政策建议 / 227	
一、本书的主要结论	228
(一) 关于中国增长之谜的动力源泉的结论	228
(二) 关于地方政府官员的激励和 约束制度的结论	228
(三) 关于地方政府竞争与地方官员 腐败的结论	229
(四) 关于地方政府竞争对产业选择、就业和 收入分配的影响的结论	230
(五) 关于地方政府竞争对宏观经济 波动的影响	231
二、政策建议	231
三、需要进一步研究的问题	234
参考文献 / 237	
后 记 / 259	

第一章 引言

一、研究背景^①

1978 年到 2008 年，中国的经济总量从 3645 亿元增长到 335353 亿元，GDP 年均增长 9.80% 以上。同时，中国的其他各个方面都取得了举世瞩目的巨大成就。中国的经济成就被世人誉为“增长奇迹”。

中国经济增长奇迹来自于四个方面：一是中国的 GDP 增长速度快、持续时间长。从增长速度来讲，自现代以来，目前还没有任何一个大国能在 30 年间保持每年将近 10% 的增长速度，日本的高速经济增长也只持续了 20 年。按照中国经济目前的发展趋势，许多学者估计，中国的高速增长很可能不止 30 年，有可能长达 40 年。这不能不是一个“奇迹”。二是从经济理论的角度看，这个奇迹的神秘之处在于其“非常规”的性质：经济增长理论所强调的若干增长条件，如自然资源禀赋、

^① 本小节的研究背景以《中国之‘谜’的产生背景和地方政府竞争理论的提出》为题已发表于《经济学消息报》。

物质和人力资本积累以及技术创新能力，中国与其他国家相比并无独特之处，甚至处于低水平阶段，如人均资源禀赋、技术创新水平。也就是说，按照这些理论的预言，中国不应该有经济奇迹发生。三是中国的经济增长是在制度不完善的转型过程中取得的。由于诺斯的开创性贡献（North and Thomas, 1971; North, 1981），近年来经济学家开始关注制度对经济增长的重要作用。他们认为物质和人力资本的增长以及技术进步只是增长的结果，而不是增长的内在源泉，更深层次的决定因素是一国的制度安排。而且最近大量的研究表明，一国的政治和司法制度对金融市场和经济的发展有着巨大影响，而政府的结构以及受到的权力约束也同样影响经济增长（Shleifer and Vishny, 1993; Delong and Shleifer, 1993; La Porta 等, 1998）。Acemoglu 等（2004）最近一系列的开创性工作再次提醒人们产权保护制度对于长期经济增长的关键性意义。然而，这些文献愈加彰显出中国的经济增长作为一种奇迹的意义。正像 Allen 等（2005）所指出的那样，按照西方主流文献所列出的评判标准，比如 La Porta 等（1998）和 Levine（2002），中国目前的司法和其他制度，如投资者保护、公司治理、会计标准和政府质量均位于世界大多数国家的后面。这就是说，中国改革没有按照西方主流经济学的理论逻辑展开，没有按照“华盛顿共识”所描绘的蓝图进行，而是在产权不完全清晰、价格不完全自由、公民不完全民主、社会不完全平等、对外不完全开放、政治改革滞后等一系列不太理想甚至扭曲的制度条件下，取得了比按照西方主流经济学逻辑和“华盛顿共识”要求进行的前

苏联东欧改革更大的成就。四是中国在取得伟大的经济成就的同时，也伴随着诸多经济方面的困局，如地方保护主义的盛行、国有企业效率相对低下、对民营经济的歧视、收入分配的严重不公、对外依赖程度的畸高、金融体系的不完善、腐败较严重……这就愈加彰显出中国的经济增长作为一种奇迹的意义。因而，自 20 世纪 90 年代中后期以来，国际上许多经济学家和研究中国问题的学者都把中国的非凡经济表现视为一个谜（张维迎，1998），剑桥大学的彼得·诺兰（Nolan，1993）称之为“中国之谜”，布坎南（J. Buchanan）对中国学者说：“中国是个谜。看上去不合理，可是却管用。”（汪丁丁，1998）。经济学上的“中国之谜”已经费了许多经济学家的脑筋。有人说，谁能够破解这个谜，谁就将获得诺贝尔经济学奖（林毅夫，1999）。

纵观中国之“谜”，其产生的重要背景如下：

（一）中国的渐进式转型

中国改革前，实行的是计划经济体制。该体制下，政府及其计划管理的“手”畸形发育，过于发达，管得过宽，伸得过长；而市场这只“手”则遭受打压，营养不良，发育残疾，未能发挥它应有的功能；同时，企业也由于产权不明，没有经营自主权、人事任命权并独自承担债务责任，也发育畸形，严重缺乏竞争力。这样，计划体制在资源配置中的主导和盛行导致了中国经济结构严重失衡、极低的技术效率、极低的激励效