

地方政府行为的 政治经济学解释

DIFANG ZHENGFU
XINGWEI DE
ZHENGZHI JINGJIXUE JIESHI

朱汉清 著



郑州大学出版社

地方政府行为的 政治经济学解释

DIFANG ZHENGFU
XINGWEI DE
ZHENGZHI JINGJIXUE JIESHI

朱汉清 著

 郑州大学出版社
郑 州



图书在版编目(CIP)数据

地方政府行为的政治经济学解释/朱汉清著. —郑州:
郑州大学出版社, 2012. 3

ISBN 978-7-5645-0904-0

I. ①地… II. ①朱… III. ①地方政府-政府行为-
政治经济学-研究-中国 IV. ①D625②F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 115248 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

邮政编码: 450052

出版人: 王 锋

发行部电话: 0371-66966070

全国新华书店经销

郑州市诚丰印刷有限公司印制

开本: 710 mm × 1 010 mm 1/16

印张: 14.25

字数: 218 千字

版次: 2012 年 3 月第 1 版

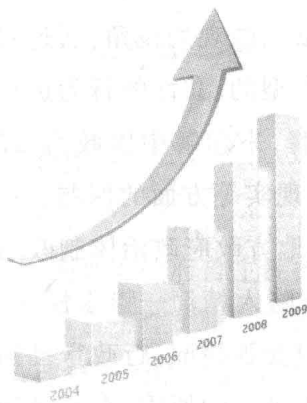
印次: 2012 年 3 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-5645-0904-0 定价: 28.00 元

本书如有印装质量问题, 由本社负责调换

作者简介

朱汉清,男,1964年生,湖北荆州人,现任中共浙江省衢州市委党校副教授,政协衢州市委员会研究室特约研究员。主要从事区域经济、地方发展战略研究。先后主持完成浙江省社科规划课题、浙江省党校系统课题以及地方党委和政府重大课题10余项;出版专著《与官员谈经济政策》(合著)1部,在《经济学家》、《上海经济研究》等刊物发表论文近20篇,在《中国经济时报》、《中国青年报》发表专栏文章30余篇。





改革开放以来,中国经济发展异常迅猛,其中地方政府行为起到了至关重要的作用。本书从微观的视角,通过对地方政府一些典型的、共性的行为进行政治经济学解释,来理解中国政治、经济、社会发展的现实等方面的课题。在政治领域,分析地方政府政治体制改革探索、机构改革陷入精简—膨胀怪圈、村民自治中政府加强控驭、行政审批制度改革在博弈中推进的原因;在经济领域,以地方政府追求经济高增长为主线,研究地方政府为实现经济高增长,以投资作为经济增长的第一推动力、主攻工业、大力发展特色经济、寻求庇护型合作、土地依赖等行为;在社会领域,讨论地方政府推动城市公交回归国有、选择不同的农村饮用水工程经营管理模式、力推居家养老、多措施并举推动义务教育均衡发展的缘由。本书对社会热点问题进行了深度解读,视角独特,适于从事相关研究的人员阅读。



第一章 导论

第一节 选题背景	1
一、地方政府	1
二、转型时期地方政府自主性扩张	3
三、地方政府自主性扩张对政治、经济和社会的影响	8
第二节 地方政府行为的分析视角	10
一、地方法团主义分析视角	10
二、公共选择理论视角	14
三、财政激励分析视角	16
四、政治激励分析视角	19
五、委托—代理分析视角	22
第三节 研究方法	25
一、方法论上的个人主义	25
二、经济人假定	29
三、制度—行为分析	34
第四节 本书研究的问题、结构与主要内容	35
一、本书研究的问题	35
二、本书的结构与主要内容	36

第二章 地方政府行为的制度基础

第一节 转型时期中国改革的演进过程	40
一、政治体制改革的演进过程	41
二、经济体制改革的演进过程	49
三、社会事业改革的演进过程	55
第二节 激励与约束地方政府行为的制度安排	64
一、财政分权	65
二、政治激励	68
三、政治承包制	71
四、非正式制度	73

第三章 政治领域地方政府行为的政治经济学解释

第一节 地方政府选择性维权、扩大化维稳与政治体制改革探索	76
一、选择性维权	77
二、扩大化维稳	81
三、扩大化维稳条件下的地方政府政治体制改革探索	85
第二节 机构改革陷入“精简—膨胀”怪圈	90
一、机构和人员精简难的原因	91
二、机构臃肿的弊端	96
三、精简机构和人员的对策	99
第三节 村民自治:基层民主的实践	100
一、村民自治的发展历程	100
二、村民自治的制度安排	101
三、地方政府对村民自治的控驭	104
第四节 地方行政审批制度改革在利益博弈中前行	108
一、行政审批制度改革的背景和历程	109

二、行政审批的三种运行模式	112
三、地方行政审批制度改革在利益博弈中前行	114

第四章 地方政府在经济领域行为的政治经济学解释

第一节 经济高速增长是不变的追求	120
一、“以经济建设为中心”演化为“以生产为中心”	120
二、“以生产为中心”演化为“以 GDP 高速增长为中心”	123
三、地方政府追求 GDP 高速增长的激励与约束	125
四、追求 GDP 高速增长的影响	129
第二节 投资是经济增长的第一推动力——兼论中国高投资率的 制度根源	130
一、中国的高投资率之谜	130
二、中国式分权下的晋升激励	132
三、晋升锦标赛下的 GDP 竞争	135
四、GDP 竞争表现为投资竞争	137
第三节 主攻工业	140
一、中国工业的发展概况	140
二、“主攻工业”是经济发展规律使然	143
三、“主攻工业”是地方政府的理性选择	145
第四节 大力发展特色经济	150
一、特色经济的内涵	150
二、地方政府大力发展特色经济的原因：特色经济优劣势分析	153
三、地方政府发展特色经济中的创新追求：扬长避短	157
第五节 寻求庇护型合作	160
一、庇护型合作的概念	160
二、央地庇护型合作的基本情况	161
三、央地庇护型合作的动因	165
第六节 土地依赖与两个土地市场	170

一、地方政府的土地依赖	170
二、制度打开地方政府土地依赖之门	173
三、两个迥然不同的土地市场	177

第五章 社会领域地方政府行为的政治经济学解释

第一节 城市公交从民营回归国有	182
一、从民营化向国有化的回归	182
二、城市公交的属性	184
三、政府在两难中选择	185
第二节 农村饮用水工程经营管理模式	189
一、农村饮用水工程经营管理现状	189
二、不同经营管理模式对社会福利的影响	193
三、地方政府的选择	197
第三节 居家养老	198
一、养老为何成为问题	199
二、几种主要的养老模式	200
三、政府力推居家养老	203
第四节 多措并举推动义务教育均衡发展	205
一、义务教育均衡发展的基本含义	205
二、义务教育非均衡发展的原因	207
三、地方政府多措并举推动均衡发展	209
参考文献	212

第一章



导 论

第一节 选题背景

一、地方政府

地方政府是相对中央政府而言的,除极少数微型国家外,在世界绝大多数国家,都至少存在中央和地方两个层级。尽管如此,对于地方政府的准确含义,目前还没有一个统一的界定。周平对各种全书、辞典中有关地方政府的定义进行了搜集和比较^①。《国际社会科学百科全书》将其定义为:“地方政府一般可以认为是公众的政府,它有权决定和管理一个较小地区内的公众政治,它是地区政府或中央政府的一个分支机构。地方政府在政府体系中是最低一级,中央政府为最高一级,中间部分就是中间政府(如州、地区、省政府等)。”在这一定义中,整个政府被划分为三个层次:中央政府、地区政府(或中间政府)、地方政府。中央政府位于最上层,联邦制国家中的成员国、州等介于中央政府和地方政府之间,地方政府如市、县等位于最底层。《不列颠百科全书》将地方政府定义为:“是指那些对所在地域进行直接治理的政府,即‘当

^① 周平:《当代中国地方政府》,人民出版社 2007 年版,第 2~3 页。

地的政府’、‘本地的政府’。”在这一定义中,地方政府被定位在一个区域相对有限的地区内,相当于我们通常所说的基层政府。《美国百科全书》对地方政府的定义是:“在单一制国家,是中央政府的分支机构;在联邦制国家,是成员政府的分支机构。”在这一定义中,地方政府是以分支机构的身份出现的,与我国通常所指的地方政府有所不同。

姜士林等主编的《世界政府辞书》认为:“地方政府是中央政府的对称,是设置在地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。”《中外政治制度大辞典》认为:“地方政府有广义与狭义两种解释。广义的地方政府是与中央政府的对称。从这个意义上讲,除中央政府以外的各级政府都称为地方政府。狭义的地方政府则是指直接治理一个地域及其居民的一级政府,即基层政府。与之相对应的则是在中央政府与地方政府之间的中间政府,也有称之为区域政府的。”上述两种定义中,地方政府都是相对中央政府而言的,除了中央政府外,各级政府都被称为地方政府。我国的地方政府主要包括省(直辖市、自治区)、市(计划单列市、地级市)、县(县级市)、乡(镇)四个层级。

在地方政府行为主体上,也有狭义和广义之分。广义的地方政府是指全部国家机构,即包括全部立法、司法与行政机构;狭义的地方政府一般只包括国家的行政机构。

本书所研究的地方政府,从含义上讲,是指省(直辖市、自治区)、市(计划单列市、地级市)、县(县级市)、乡(镇)四个层级的地方政府,并着重针对市、县两级政府普遍性的行为进行分析。本书所研究的地方政府行为主体,不仅包含地方行政机关、地方立法机关、地方司法机关在内的地方公共权力机关,而且包含地方党委。尽管《中华人民共和国宪法》第一百零五条规定了“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制”,但在当前我国的政治体制中,“党对国家领导所形成的党和国家的这种关系,决定了国家全面主导社会是在党对国家全面领导的基础上实现的”^①。也就是说,各级人民政府都是隶属于同级党委领导之下的,地方各级党委事实上掌握着

^① 陈明明:《革命后的政治与现代化》,《复旦政治学评论》第一辑,上海辞书出版社2002年版,第167页。

决策权、用人权和其他重要权力,其行为对于一个地区的发展产生重大影响。既然如此,“如果将各级党组织的领导排斥在分析之外,则无法深入把握地方政府的实际运转”^①,因此本书研究中的地方政府行为主体包含了地方党委,地方党委是地方政府行为主体最重要的组成部分。

二、转型时期地方政府自主性扩张

(一) 转型

转型是指中国在由计划经济体制向市场经济体制转变过程中所带来的整体制度的变革。

转型由经济领域开始。1978年12月,安徽凤阳小岗村18户农民秘密签订契约,决定将集体耕地承包到户,搞大包干。1981年5月31日,邓小平在同中央有关人员谈话时,肯定了安徽农村改革,农村经济体制改革从此全面展开。1979年7月15日,中共中央、国务院批转广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的报告,决定在深圳、珠海、汕头和厦门试办特区。1984年10月20日,中共十二届三中全会举行,通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,阐明了以城市为重点的整个经济体制改革的必要性、紧迫性,规定了改革的任务、性质和各项基本方针政策,提出了社会主义经济是以公有制为基础的有计划的商品经济。1993年11月,中共十四届三中全会审议通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,指出“社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的,建立社会主义市场经济体制,就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。2003年10月,党的十六届三中全会审议通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,进一步对完善社会主义市场经济体制作出了部署。自此,中国实现了由计划经济体制向市场经济体制的转变。

经济转型带动了政治和社会转型。尽管人们普遍认为,我国的经济转型、政治转型和社会转型不同步、不平衡,但应该看到,经济转型一定带来社

^① 沈荣华、金海龙:《地方政府治理》,社会科学文献出版社2006年版,第20页。

会深刻的变革,一定带来政治转型和社会转型。1978年以来,在政治领域,党政分开、政企分开稳步推进,政府职能渐进转变,人民代表大会制度和多党合作制度不断完善,民主政治稳步推进。在社会领域,医疗体制改革、教育体制改革、养老体制改革等也全面展开,尽管这些改革有成功也有失败,但都在进行相应的变革。

转型是在党的领导下对原有的经济体制和其他体制进行根本性变革,是社会主义制度的自我完善。转型不是要推翻共产党的领导,不是要改变社会主义道路,恰恰相反,转型要高举中国特色社会主义伟大旗帜,要坚持共产党的领导,坚持中国特色社会主义理论体系,坚持中国特色社会主义道路,最终建立起与发展社会主义市场经济体制相适应的经济、政治、社会、文化等制度。

(二) 转型时期

转型时期是指一种整体和全面的社会过渡状态,是从一种制度安排转向另一种制度安排,从一种实践模式转向另一种实践模式,同时也带动社会思想、伦理道德、文化教育的转型^①。转型时期是指一个时间跨度,通常认为,转型时期始于1978年党的十一届三中全会,但结束于2020年全面小康实现之日,还是2050年基本实现现代化之日,或者是其他某个时间,还没有一个统一的说法。不管这个时间跨度有多长,可以肯定的是,我们现在正在经历转型时期。

(三) 转型时期地方政府面临弹性的制度环境

国家出台的制度本身是刚性的,但在执行过程中,却变得相对软化和富有弹性。原因有四个方面:一是在转型时期,制度本身处于不断变化中,很多制度本身就缺乏合理性,有待改进和完善。当这些不合理的制度面对处于强势地位的地方政府时,就会变得软化。二是中央政府对地方政府行为的宽容。在转型时期,中央政府有赖于地方政府实施制度创新,以便为推进改革提供借鉴和经验,而制度创新在一定意义上就是突破现有制度。对于地方政

^① 陈广胜:《走向善治——中国地方政府的模式创新》,浙江大学出版社2007年版,第43页。

府违反制度的行为,只要没有触及中央政府的底线,中央政府一般持观望和宽容的态度,让地方政府去试^①。三是1994年分税制改革之后,一方面,中央把财权高度集中,在税收分享上降低了地方政府所得的比重;另一方面,中央把更多的事权层层下放给地方,常常把财政支出责任推给地方,造成地方财政支出比重过大,财政自给率下降。由于中央无法满足地方为发展经济所需的大量投入,也只有默认地方的一些自收自支行为,甚至不规范的收入追求行为。四是在中央—地方的政治委托—代理关系中,由于委托人与代理人之间的目标冲突以及信息结构的不对称,这样就难免出现上级政府对下级政府的纵向约束乏力,特别是随着委托—代理链条的加长,更高的上级难以有效约束基层政府及其官员的行为的局面^②。

(四)弹性的制度环境,导致地方政府自主性不断扩张

关于地方政府自主性问题,不少学者进行了研究,并给出了定义。何显明将地方政府自主性定义为“拥有相对独立的利益结构的地方政府,超越上级和地方各种具有行政影响力的社会力量,按照自己的意志实现其行政目标的可能性,以及由此表现出来的区别于上级政府和公众意愿的行为逻辑”^③,并提出地方政府自主性的三大构成要件:

第一,地方政府相对独立的利益结构,包括作为地方政府人格代表的地方行政领导的个人利益、官僚群体的利益、以地方政府为代言人的地方利益,以及国家层面的公共利益。在现行体制下,地方领导最大的效用偏好莫过于政绩最大化及政治晋升机会的最大化,其次则有与此相关的地方经济和地方财政收入增长的最大化,以及特殊利益群体的利益最大化,而中央政府所代表的公共利益最大化则可能被放在次要位置。

第二是地方政府按照自己的意志,实现其特定行政目标的自主能力。

第三是特殊的利益结构和自主行动能力,以及特定的外部制度约束条件

① 李常理:《转型时期中国地方政府经济行为研究》,2011年博士学位论文。

② 刘金石、周文:《改革三十年:地方政府行为的双重性》,《经济理论与经济管理》2009年第11期。

③ 何显明:《市场化进程中的地方政府行为逻辑》,人民出版社2008年版,第393~410页。

共同决定的地方政府的行为逻辑,亦即地方政府根据外部约束条件,选择性地履行自身职责和追求自身行政目标过程中所表现出来的规律性现象,以及最常见的行为方式和手段。

需要补充的是,既然本书研究的地方政府行为主体包含地方党委,那么在地方政府的利益结构中,就应包含政党的利益,而“执政就是政党最大利益之所在”^①,地方政府可以把中央政府所代表的公共利益放在次要位置,但绝不能把政党的利益放在次要位置,因为组成地方政府的个体的人心里明白,一旦被组织拒之门外,他们就失去了获得利益的根本。因此不难理解这种矛盾的现象:平常推诿拖延的部门和领导个体,在面对重大灾情时,都会表现得奋勇直前。在重大灾情发生的时候,是最能体现政党战斗力、凝聚力的时候,是获取民心、巩固执政地位的最佳时机。在这样的时刻,对于推诿退缩的人,政党组织会毫不留情地对其进行组织处分乃至开除,所以一些部门或领导者个体就会有与平日截然不同的表现。

(五) 地方政府自主性扩张的主要表现形式

地方政府自主性扩张主要以选择性政策执行和创造性政策执行的形式表现出来。地方政府在政策执行过程中,通常有四种方式:一是对于中央政策不折不扣全面执行,二是对中央政策选择性执行,三是对中央政策完全不执行,四是结合地方实际对中央政策创造性执行。其中,第一和第三种方式很少出现。对中央政策,在改革开放初期,地方政府基本上能不折不扣执行,但从20世纪80年代末开始,一些选择性执行中央政策的地区绕过了经济紧缩性的宏观调控,经济发展速度明显高于不折不扣执行中央政策的地区,且没有受到相应的惩罚,从而带来更多地区的模仿,选择性政策执行的地方政府越来越多,不折不扣全面执行中央政策的地方政府从此寥寥无几。对中央政策完全不执行的地方政府也很少见,在个别近乎瘫痪的基层政府偶有出现。

在执行中央政策过程中,大量出现的是选择性政策执行和创造性政策执行,而且选择性政策执行和创造性政策执行往往交织在一起。所谓选择性政

^① 王长江:《党有自身利益是一种客观存在》,《领导文萃》2010年第16期。

策执行,就是地方政府在执行上级或中央政策过程中,依据自身偏好有选择性地执行部分政策。所谓创造性政策执行,就是上级政府或中央政府没有明确出台某项政策,地方政府依据本地情况和自身偏好,在本地区内实施的一种政策。正因为这两种政策执行方式普遍存在,因此相关的研究文献比较多,如李连江(Lian-jiang Li)和欧博文(Kevin J. O'Brien)的《中国乡村中的选择性政策执行》^①、何显明的《市场化进程中的地方政府行为逻辑》、孙立平的《向市场经济过渡过程中的国家自主性问题》^②,这些文献中都有深入的研究。李连江和欧博文发现,一种选择性的政策执行模式已经在中国的乡村中形成,许多干部尽职尽责地执行着不受村民欢迎的政策,但是却拒绝执行其他那些受村民欢迎的政策。

何显明分析认为,地方政府在执行中央和上级政策时,有三种策略性方式:变异,对中央和上级政策敷衍了事、阳奉阴违;变通,在不违反中央的路线、方针、政策前提下,超越决定的意识形态和相关政策约束,即我们通常说的“遇到红灯绕着走”;用足政策,中央开一个政策小口子,省级政府就可能会以“从实际出发”为幌子,将小口子变成大口子,而到市、县一级政府,大口子就可能变成一条大通道,到了乡镇一级政府,则可能演变成毫无限制的全面放开。上述变通和用足政策,实际上就是选择性政策执行和创造性政策执行的结合。

至于地方政府为何普遍以变通的方式执行上级政策,孙立平认为原因在于中国的改革是一种“目标开放性改革”,从改革的一开始,就是“摸着石头过河”,因此,在改革的实施过程中,中央政府所提出的也往往是一种原则性的政策,一般没有具体的措施,更缺少法律形式的措施。相反,在这种“目标开放性的改革”过程中,更加鼓励下级的积极探索,变通的运作方式在很大程度上是为上级所鼓励的,至少是默许的。特别是在改革的初期更是如此。在当

① Lian-jiang Li, Kevin J. O'Brien. Selective Policy Implementation in Rural China, *Comparative Politics*, 1999, 31(2): 167-186. 中文参阅《中国乡村中的选择性政策执行》,唐海华译,新疆哲学社会科学网,网址: http://www.xjass.com/jj/content/2011-05/01/content_194180.htm

② 孙立平:《向市场经济过渡过程中的国家自主性问题》,《战略与管理》1996年第4期。

时的情况下,变通实际上已经成为制度运作的一种正当的方式。不过,上级对变通的默许,与下级对变通的运用,完全是出于不同的考虑。上级默许或者示意下级进行变通,是为了鼓励下级的大胆试验与探索,而下级的变通则是基于利益实体上的利益驱动。

三、地方政府自主性扩张对政治、经济和社会的影响

中国改革开放三十多年来,一方面,经济实力大幅提升,财政收入连年大幅增加;人民生活显著改善,城乡居民收入有较大增长,城乡居民最低生活保障制度初步建立;民主法制建设取得新进步,政治体制改革稳步推进;社会建设全面展开,农村免费义务教育全面实现,就业规模日益扩大,公共卫生体系和基本医疗服务不断健全,社会管理逐步完善。另一方面,“经济增长的资源环境代价过大;城乡、区域、经济社会发展仍然不平衡;农业稳定发展和农民持续增收难度加大;劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、安全生产、司法和社会治安等方面关系群众切身利益的问题仍然较多,部分低收入群众生活比较困难;思想道德建设有待加强;党的执政能力同新形势新任务不完全适应,对改革发展稳定一些重大实际问题的调查研究不够深入;一些基层党组织软弱涣散;少数党员干部作风不正,形式主义、官僚主义问题比较突出,奢侈浪费、消极腐败现象仍然比较严重。”^①

对这种对比强烈的两种发展态势,有各种不同的解释。有人从社会结构寻找原因,认为当前我国的经济结构已经是工业社会中期阶段的结构,而社会结构还处在工业社会的初期阶段,存在着严重的结构差,这是中国经济社会发展中最大的不协调,也就是我们常说的存在一条腿长、一条腿短的畸形尴尬状况,这是产生当今中国诸多经济社会矛盾和问题、而且久拖不决的结构性原因^②。有人从发展速度和发展阶段寻找原因,认为人均 GDP 从 1000 ~ 3000 美元的发展阶段是发展的黄金期,也是矛盾凸显期,这是先发国家表现

① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,人民出版社 2007 年版,第 5 页。

② 陆学艺:《当前中国社会生活的主要矛盾与和谐社会建设》,《探索》2010 年第 5 期。