

经济学博士后、博士论丛

中国地方政府经济 行为分析

周伟林 著

复旦大学出版社

内 容 提 要

自1978年改革开放以来，中国地方政府在经济走向市场化的过程中，起到了至关重要的推动作用。如何来评价地方政府的经济行为，实证分析地方政府经济行为的作用机制及其结果，引起了众多经济学家的思考。

本书共分绪论；地方政府与地方公共品；地方政府与外在性；地方政府：税收与支出；地方政府：资源的空间位置；地方政府与经济发展等五章，作者试图从利益这个地方政府经济行为的基点出发，分析地方政府与经济发展的关系，并提出了最终从多元市场到统一市场，完成发展均质化——共同富裕目标的可行性。

经济学博士后、博士论丛

顾 问 蒋学模 张薰华 陈观烈
洪文达 叶世昌 洪远朋
尹伯成 苏东水 顾国祥

主 编 伍柏麟

副主编 华 民 张 军 刘子馨
石 磊

编 委 (以姓氏笔画为序)

石 磊 刘子馨 华 民
朱国宏 张 军 苏荣刚
芮明杰 张晖明 陆德明
周伟林 姜波克 袁志刚
徐惠平 黄亚钧 彭希哲
戴星翼

总 序

在邓小平建设有中国特色社会主义理论的指引和以江泽民为核心的党中央领导下，我国的改革开放已经取得并在不断取得突破性的进展，现代化建设事业一步步在开创着新局面。生产的持续、快速和健康发展，综合国力的极大增强和人民生活显著提高，是有目共睹，有口皆碑的。但是，这些成就和成绩的取得，与我们面临的到廿一世纪中叶把我国建设成为一个中等发达的社会主义现代化强国这一伟大而艰巨的任务相比，还很有限，要走的路还很长。

我们正面临着三个根本性转变：第一，从计划经济向市场经济的转变；第二，从粗放型经济向集约型经济的转变；第三，从不发达、不完善、不合格的社会主义向比较发达、比较完善和合格的社会主义转变。在体制转轨、发展转型和制度完善“三位一体”即建设有中国特色社会主义经济的历史性转变过程中，我们将会遇到各种各样层出不穷的新现象和新问题。这既是旷古未有的巨大挑战，又是千载难逢的历史机遇。美国弗里德曼教授曾经说过这样一句意味深长的话：“谁能把中国的情况说清楚，谁就能获得诺贝尔奖。”处于伟大变革时代的中国经济学人，理应承担起落在我们肩上的历史重任。

改革开放以来，随着我国经济的快速发展，经济文章和经济著作空前繁荣。数一数当前我国出版的书籍和报刊的种类和数量，无疑首推经济领域。需求引起供给，这是正常现象、好现象。但其中确实也有相当一部分粗制滥造、低水平重复等缺乏价值的作品。出版社的过度竞争和不正之风，著作人的目标短期化，是形成这类局

面的重要原因。而经济学作为一门科学，它的研究成果，不仅要体现在数量方面，更要体现在质量方面。一篇优秀文章，一部高质量的精品，其学术价值和社会影响远胜几十篇、几十部甚至几百部平庸之作。精品力作才是学科学术水平的标志。有鉴于此，复旦大学出版社拟以相对集中且有规模优势的学术群体为依托，欢迎国内外经济学博士和博士后的参与和赐稿，组织好时代性、理论性和应用性强的选题，出版融专业性、学术性和前沿性于一体的《经济学博士后、博士论丛》。专业性指丛书是涵盖理论经济学和应用经济学及其二级学科为范围；学术性表现为资料和观点的引用应准确可靠并注明出处，研究工具和方法科学先进，实证分析基础上引出规范，观点鲜明，内容充实，论证严密；前沿性应表现在研究的问题属该学科中有重大理论和现实意义，学术界还缺乏深入研究甚至尚未研究过的，或者能从新的视角，运用新的方法和资料进行论证并提出新观点、新结论的，总之前沿性要求有开拓性和创造性。为保证丛书预定的目标，出版社将采用国际通行的出版机制，对每部书稿实行二名以上专家双向匿名审稿制度，严格把关，杜绝伪劣。

邓小平建设有中国特色的社会主义理论，是马克思主义基本原理与当代中国实际和时代特征相结合的产物，是当代中国的马克思主义，是经济研究工作的指导。现代西方经济学，虽然难免带有意识形态的局限性，但就其基本内容而言，则是现代市场经济的反映，值得我们的借鉴。借鉴并不等于照搬。关键在于从中国实践出发，善于发现问题、提出问题、分析问题，从中引出合乎实践能解决问题的结论。在这一过程中运用包括现代西方经济学的某些原理、分析工具和方法，以符合国际规范，是必要的，无论是对马克思主义经济学的文献，或是近现代西方经济学的名著，都应该结合实际重新学习和再认识，实事求是地总结和传承借鉴，其根本目的则在于发展和创造。

当代中国最大的实际，就是加快改革开放，推进建设发展，逐

步实现共同富裕的合格社会主义。但是，计划经济向市场经济的转轨，落后的二元经济向工业化、现代化的发展和社会主义制度的完善，西方经济学和传统的马克思主义经济学都没有现成的答案，需要我们去创造。邓小平建设有中国特色社会主义理论，特别是他的经济理论的核心——社会主义市场经济思想，突破了传统马克思主义理论和现代西方经济学的框框，为我们指明了前进的方向，打开了通向胜利的道路，展现出经济学发展的无限广阔前景，这里，既需要有经济学基础理论研究的优秀成果，同样需要各具体经济领域应用理论研究的优秀成果，它们共同构成有中国特色经济学的大厦。

经济学优秀成果的产生，要经历一个艰辛的学习、思考、探索、研究过程。希望这套《经济学博士后、博士论丛》的每一本，都能以真诚的态度，解放的思想，求实的作风，开拓的精神，从改革开放和建设实践中提出新问题，研究新情况，总结新经验，得出新结论，在有中国特色经济学的建设中贡献一份力量。

伍 柏 麟

1996年国庆

于复旦大学

A B S T R A C T

AN ANALYSIS ON THE ECONOMIC BEHAVIOR OF CHINA'S LOCAL GOVERNMENTS

This book is devoted to the study of the economic behavior of the local governments in the process of China's market economy. The author holds that the standardized model of the market economy has started from Adam Smith's atomic competition market, gone through the "market failure" and has got to the contemporary market economy with government's interference. In terms of China, it has been constructing the socialism market economy on the base different from that model, thus its market economy couldn't be the copy of the model. The fundamental character of China's market economy lies in the transition from the planned economy to the market economy.

The immatured social economy is usually followed by the immatured theories. Since Adam Smith time, economists have conventionally concluded the causes of the economic growth from the standardization, division of labour, adoption of the advanced production technology and the market scale, brought about by the former ones. The neo-classical school explains the economic growth by the production function, which means that the production function is the function of capital, labour, land,

technology and raw materials. However, the explanations by means of labour division and production function, to the economic growth, can not be sufficient in that there are always some "residual elements" in the economic performances left without explanation. The abundant practices of China's economic reform have shown more about the costs and benefits of the institutional transition. The institutional transition, in all, is the transition of the interests structure. It is important for the theories, which serve China's economic practising, to be dedicated to the study of the motivation, process, mechanism and conflicts of the institutional transition. Only in this way can we face a real world rather than the supposed theoretical one.

The study of the economic behaviors of the local governments is motivated by the special importance of the subject in China's social economy. Despite of the importance of the subject, thoroughly studies of it are lacking. As it is known, past of China's economic success results, to a large extent, from the special forms of the governmental organization structure, that is, the identities and the interests guide of the local governments in the course of reform. Simply speaking, the new regulations the local governments have obtained in the reform make it possible, on one hand, for the local governments to give play to their creativities and make characteristic experiments of the policies within the general frame set by the central government. On the other hand, due to "eating from separate kitchens", namely the system of dividing revenue and expenditure between the central and local governments and holding each responsible for balancing their budgets, the local governments have been motivated to pur-

sue the economic efficiency. The local governments cut as the “agents” of the central governments and the “ownership” of the local regions, thus they are endowed with “double identities” which have produced the spot equilibrium between the constraint line and the indifference curve incurred in the regional economic development of the local governments.

The study of the regional economy, which is set from the angle of the behaviors of the local governments, has to be connected to the resources allocation. In one aspect, it presents broad, research fields, including the relationships between the local governments and the labour allocation, investment, price, inter-regional trade, finance, public finance and the industrial structure, etc.. In another aspect, as the regional economy is one part of the united market, this book is also concerned with the “externality” brought about by the behaviors of the local governments.

The study of the relationship between the economic behaviors of the local governments and the regional economic development may have touched on the conjunction between the government and the market, China's economic development, objectively, need to seek the effective marginal equilibrium between the government and the market. In response, the local governments function as the available level in economy. To a quite extent, the “governmental failure” can be resolved by means of classification of the governments: since the market and government are the interchangeable institutional arrangements for resources allocation, so the functional resources and relative scales of the governments at each level can be defined in line with the transitional

costs of the market.

China's economic development has presented large quantities of positive materials for the theoretical studies. The local-government-centered and multi-regional economical development model has proved that the regional development guide has differentiated China's economy from that of the other countries. Such institutional transition is a sort of process which is achieved through the complicated regulations, standards and marginal adjustment. The institutional transition is represented by the local governments and is originated from the changes of the relative prices, including ratio of material prices, information costs and technique, etc., and the preferences.

Through the description of the interactions between the local governments and the regional economy and the other elements, this book is set to build up a new frame, within which the author wishes to make clear the traces of China's economic growth, and this might lead to a bit characteristic China's development economics.

The mainbody of this book contains six chapters :

Introduction

1. The local government and the public goods
2. The local government and the externality
3. The local government: taxation and expenditure
4. The local government : allocation of resources
5. The local government and economic development

目 录

绪 论

第一节 问题的提出.....	1
一、地方政府：中国经济成长的内生变量.....	1
二、分权的思考.....	3
三、突破历史的怪圈.....	4
第二节 对分析概念和研究范围的说明.....	6
一、本书背景概念.....	7
二、研究范围.....	10
第三节 本书概要.....	11

第一章 地方政府与地方公共品

第一节 关于政府的假说.....	15
一、“公共工程”模型.....	15
二、“新经济史学派”模型.....	17
三、“利益集团”模型.....	19
四、马克思主义关于政府的理论.....	20
五、小结.....	24
第二节 政府与地方政府.....	24
一、政府的经济特点.....	24
二、政府与市场.....	26
三、地方政府的定义.....	28

四、中国地方政府的层级及其历史演变.....	30
第三节 地方政府存在的合理性.....	33
一、关于分权理论的菜单.....	33
二、地方政府的目标函数.....	37
三、地方政府行为的约束条件.....	40
四、地方政府的职能.....	42
第四节 地方公共品与经济效率.....	44
一、公共品理论的一般介绍.....	44
二、公共品的均衡模型.....	46
三、地方公共品的规模和效率.....	49
四、地方公共品供给的决策模式.....	51
第五节 地方政府的规模.....	54
一、影响地方政府规模的因素.....	54
二、地方政府规模效益变化法则.....	55
三、地方政府规模的量度.....	58
四、地方政府规模的综合评价.....	61
第六节 地方政府的增长.....	62
一、政府增长理论和工业化国家实例.....	62
二、中国地方政府增长的原因.....	65

第二章 地方政府与外在性

第一节 外在性及其解决方式.....	76
一、理论说明.....	76
二、外在性的社区、市场解决.....	79
三、外在性的公共治理.....	80
第二节 另一种外在性.....	85
一、对规制的需求与寻租.....	85
二、地方政府行为引起的外在性.....	86

第三节 地方政府与企业	88
一、地方公共品的供给：国营和民营	88
二、退出角度：地方政府与企业	95
三、国营—民营的变动	98
四、挂户：一个租用产权的案例	101

第三章 地方政府：税收与支出

第一节 关于地方财政的理论	106
一、不同层次公共品与分级财政	106
二、分税制设计原则	107
三、转移支付：公平与效率	111
第二节 税收与地方经济	115
一、地方税收的资源配置效应	115
二、分税制与地方政府行为	117
三、分税制与外在性	119
第三节 预算外资金	121
一、地方财政的自留地	121
二、地方政府收费和摊派	122
附录：他山之石——美、加、日分税制比较	124

第四章 地方政府：资源的空间配置

第一节 地方政府与劳动力配置	129
一、影响地区间劳动力流动的因素	129
二、地方政府与劳动力配置	132
第二节 地方政府的投资行为	133
一、地方政府的主要投资方向	133
二、资本的区际流动与外在性	136
三、地方利用外资及其效率	137

第三节	地方政府与价格	140
一、	各地价格差异的形成机制	140
二、	价格差异的配置效应	140
三、	地区间物价传递机制	141
四、	物价补贴的经济效应分析	142
五、	地方政府与价格规制	145
第四节	地方政府与区际贸易	147
一、	地方贸易保护主义	147
二、	地方外贸	150
第五节	地方政府的金融行为	151
一、	地区货币供求关系的决定	151
二、	货币政策的配置效应	154
三、	地区间“货币竞争”引起的通货膨胀	157
第六节	地方政府与产业结构	159
一、	地区产业政策的制定	159
二、	地区产业结构变动趋势	160
三、	地区产业结构的均质化及其原因	161
四、	地方政府与优化产业结构	165

第五章 地方政府与经济发展

第一节	寻求经济发展的内在逻辑	169
一、	地区发展的差异及其根源	169
二、	地方政府与优惠政策的供求	172
三、	优惠政策的非效率配置	173
第二节	经济发展之过程	175
一、	大推进与非均衡发展战略	175
二、	生长点：回波效应和扩散效应	177
三、	从多元市场到统一市场	181

四、发展均质化：共同富裕.....	183
结语：地方政府导向型的发展模式.....	184

参考书目

绪 论

在本世纪最后不到20年的时间里，中国经济出现了令世人瞩目的变化和成绩。这是一个经济发展之谜。它引起了经济学家们的关注与思考：中国经济发展的原因何在？这种发展为世界经济史添加了什么新的东西？本书强调的一个突出的事实是，地方政府在中国经济走向市场化的过程中对于经济的发展起到了至关重要的推动作用。因此，如何评价地方政府的经济行为和实证分析地方政府经济行为的作用机制及其结果，是作者写作本书的目的。

第一节 问题的提出

一、地方政府：中国经济成长的内生变量

在经济学理论上，人们习惯将政府作为经济活动的外生变量。这正如保罗·萨缪尔森对经济学所下的定义那样：“经济学是研究人和社会如何进行选择，来使用可以有其他用途的稀缺的资源以便生产各种商品，并在现在或将来把商品分配给社会的各个成员或集团以供消费之用。”似乎有了市场这只万能之手，所有的经济问题便成为私人和社会在各种成本 - 收益的计算中进行选择的问题。自从凯恩斯的《就业、利息和货币通论》（1936年）发表以后，西方经济学界才开始重视政府在经济活动中的作用问题。凯恩斯认为借助市场机制和价值系统自动调节人力与资源至充分就业均

衡，“只适用于一种特例”，在通常情形下有必要依靠政府来提供平衡机制。尽管如此，传统的经济理论依然喜欢保持一种矜持，将政府行为放在含而不露的市场铁盒里，只是在需要时拿来轻轻地摇动一下。

考察中国的情况，我们随时随地都会感受到政府的存在和那种灼热的力量。中国的经济是从产品经济转向市场经济的，政府高度集权的产品经济是经济改革的逻辑起点。我们几乎没有什么市场经济的历史基础，或者说基础很薄弱。相反，旧体制的历史遗产（诸如低效率的庞大国有资产，众多的行政性组织，巨大的就业压力等等）却十分沉重。显然，我们无法割断历史，只能背着这些历史遗产进入市场经济，将它们改造成适应市场经济的东西。因此，从历史的视角来看，我们不是自然地进入市场经济，或从原始的市场经济自然过渡到现代市场经济，也不是恢复市场经济，在市场经济基础上去规定政府行为，而是在政府引导下“创造性”地进入市场经济。尤其要看到地方政府在推进市场化的过程中，起着不可替代的重要作用。

地方政府对于中国经济发展所起的推动作用，在各方面都有明显的表现。第一，由于地方“分权”而导致经济利益的多元化是形成竞争性市场的前提。第二，中国经济发展与地方政府财政支出的增加呈显著的正相关关系。比如在“一五计划”期间，地方政府的财政支出占国家总支出的25.9%，到“六五计划”时达到50.6%，到“八五计划”时更达到60.4%。这种情况显然与不同时期地方政府在经济建设中所起的作用加强有关。第三，中国经济改革的初始点都离不开地方政府的创新行为，比如在传统计划体制的边缘和外围地区率先推行家庭联产承包责任制和进行特区试验，等等。种种情况为我们揭示出地方政府行为是怎样影响中国经济的市场化的，而地方政府行为的这种特殊意义正是本书所要探讨的基本内容。