

# 地方政府行为模式及发展趋向求解

## ——谨防地方政府由经营城市转向经营管制

石秋霞 (武汉职业技术学院,湖北 武汉 430074)

杨振斌,黄 燕 (汕头大学 商学院,广东 汕头 515063)

**摘 要:**随着我国经济转型,地方政府走过了致力于经营企业、经营城市两个阶段的“创新”行为演变。文章在建立地方政府经营城市模型,并对模型进行分析的基础上,提出地方政府有可能致力于经营管制,即地方政府放大、用足、用活管制权利,为自己谋取经济利益。应加快市场化改革步伐抑制这种趋势的出现。

**关键词:**地方政府;经营城市;经营管制

**中图分类号:**F127 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2007)01-0100-05

### 一、引言

当前由于政府与市场之间缺乏有效的界线,我国经济生活中存在着一定的秩序混乱。政府尤其是地方政府的角色与定位已经成为影响我国改革与发展的关键因素。加快推进政府职能转变和管理创新,必须规范政府权力,确保权力不被滥用,增强政府执行力和公信力。地方政府从“经济建设型”政府转向“公共服务型”政府,是其中的关键环节。对地方政府行为进行解析具有十分重要的意义。

我国学术界对地方政府行为的研究大体可分为两大类:第一类以制度经济学为基础,将地方政府看成改革的主要推动者,认为在中国市场化改革中,各级地方政府扮演着不可或缺的重要角色,如张维迎(1998)等认为改革开放以来,地方政府竞争引发了国有企业民营化;杨瑞龙(2000)论证了地方政府是中国改革的第一行动集团,是深化经济体制改革的中坚力量。洪银兴等(1996)认为,中国在转型过程中地方政府具有连接不完全计划和不完全

市场的作用,因此在创建市场经济体制过程中,地方政府具有核心作用;王珺(1999)通过实证研究证明,省、地(市)、县等地方政府所属的国有企业绩效高于中央所属的国有企业,从而认为地方政府在经济发展中发挥了积极的作用。第二类以公共选择理论为基础,将地方政府看成经济人,在某种情况下是市场秩序的破坏者,如周业安等(2002)把地方政府分为进取型、保护型和掠夺型三种类型,并得出地方政府的行为并不必然带来经济增长的结论;金太军(2005)认为地方政府存在伪创新,应规范地方政府的创新行为。李军杰(2004)认为地方政府存在追求自身垄断利润最大化的机会主义倾向,他们在政策执行过程中存在越位和缺位问题。这些研究创新性比较强,对我们的研究有较大的参考和借鉴价值。但上述研究存在两个缺陷:一是偏重于静态分析,根据我国改革政策演变的进程进行动态分析不够;二是偏重于总体分析,分阶段地对地方政府行为进行具体描述的研究不够。本文的主旨在于以公

收稿日期:2006-07-20

基金项目:李平主持的广东省普通高校人文社会科学研究重点项目《广东省市县政府职能转变的理论与实践问题研究》[粤财教 2005-126]

作者简介:石秋霞(1980-),女,湖北人,武汉职业技术学院教师,主要从事产业经济理论与政策研究;杨振斌(1982-),男,河南人,汕头大学商学院产业经济学硕士生,主要从事产业经济学研究;黄燕(1965-),女,湖北荆州人,经济学博士,汕头大学商学院、汕头大学地方政府发展研究所教授,主要从事地区产业发展与产业政策研究。

共选择理论为基础,将地方政府作为理性的经济人,从中国改革发展的阶段性变化的角度,对地方政府各阶段的行为特征进行探析,重点是对20世纪90年代以来以及“十一五”期间地方政府的行为趋势进行描述,并得出结论及建议。

## 二、地方政府寻租行为分析

政府是一个人为设计、集中决策、用权力维系的行政组织;市场是一个自发形成、分散决策、以公平交易为基础的现代经济系统。市场经济的独特魅力使全世界所有国家都接受和实施市场经济体制。与东欧各国的休克疗法不同,中国渐进式改革采取的是自上而下逐步分权的方式,首先是中央政府向地方政府授权,再由市场发挥资源配置的基础性作用。中央在实施改革过程中,对地方政府有较强的路径依赖,所以地方政府在很大程度上是一个“逐利主体”,而不仅仅是规则的执行者,因此地方政府具有明显的寻租行为。

本文中的经济租指的是由于政策干预和行政管制所带来地方政府的自身利益,如职位的升迁、权力的稳定性、对资源的支配力以及灰色收入等等。我们假设因分权改革产生的租金为 $r$ ,地方官员寻租的约束风险概率为 $\beta(r)$ ,显然 $\beta(r)$ 是 $R$ 的增函数,即 $\beta'(r) > 0$ 。设寻租人是风险中立者,则其期望效用函数可以写成:

$$U = [1 - \beta(r)](w + af) + \beta(r)P \quad (r > 0)$$

其中, $w$ 是地方官员的正常收入,包括工资、奖金和补助等; $P$ 是地方官员的机会成本或寻租行为被发现后受到的惩罚,显然有 $y + af - P \geq 0$ , $a$ 为租金转移到地方官员手里的费用比例, $f$ 为 $n$ 个寻租人的寻租费用,于是:

$$\frac{\partial U}{\partial r} = -\beta'(r)[w - P + a \frac{n-1}{n} r] + [1 - \beta(r)]a \frac{n-1}{n} \leq 0 \leq r$$

可以假设 $\beta(r)$ 的弹性系数为:

$$\delta = \frac{\partial \beta}{\partial r} \cdot \frac{r}{\beta} > 0$$

其含义是指地方官员利用权力进行寻租受到社会约束条件制约的程度,如果 $\delta > 1$ ,说明社会约束作用比较强,地方官员利用权力进行寻租时所付出的代价比较大;如果 $\delta < 1$ ,说明社会约束作用比较弱,地方官员此时利用权力进行寻租所付出的代价小。于是:

$$\frac{\partial U}{\partial r} = -\delta[w - P + a \frac{n-1}{n} r] + \frac{1}{\beta} [1 - \beta] a \frac{n-1}{n} r \leq 0 \leq r$$

可能有以下四种情况:

1. 当 $w > P$ ,且 $\beta(r)$ 的弹性 $\delta > 1$ ,地方官员的最优解在 $r=0$ 处。此时地方官员权衡各种利弊后,会觉得权力寻租无利可图,就不会动用权力寻租。

2. 当 $w > P$ ,且 $\beta(r)$ 的弹性 $\delta < 1$ ,地方官员的最优解介于 $0$ 与 $r$ 之间。此时处于高薪养廉阶段。莫迪尼亚利的“消费者惯性”学说认为:根据效用极大化原理,消费者在一生中将按照一个不变的比例进行消费。如果地方官员是理性的话,他会考虑自己的长期收益,如果感觉寻租的成本较大,那么他寻租的几率也将较低。

3. 当 $w < P$ ,且 $\beta(r)$ 的弹性 $\delta < 1$ ,地方官员的最优解在上。一方面官员的收入不高,另一方面社会对他们的约束条件也不是很严,此时地方官员就具有设租和寻租的动机。

4. 当 $w < P$ ,且 $\beta(r)$ 的弹性 $\delta > 1$ ,地方官员的最优解大于 $0$ 小于 $r$ 。由于收入较低,所以地方官员具有寻租的经济动机,其是否寻租主要取决于社会软约束和硬约束对于官员本身的影响。

我国在改革开放前,虽然政府官员普遍的工资水平较低,但由于社会约束条件较强,所以地方政府寻租现象比较少。在改革开放后,转型期不完善的政治制度和残缺的市场经济体制使地方政府的行为出现了较大寻租空间,在不同约束条件下,地方政府的寻租行为也具有十分显著的阶段性特征。

第一阶段(1978-1994):地方政府主要经营企业

这一阶段我国改革主要围绕着实现工作重点由政治运动转到经济建设,着眼于改变高度集中的经济体制和高度集中的政治、行政体制,增强社会的活力。对地方政府放权让利是这一阶段改革的主要内容。主要的放权让利措施有:(1)下放国有企业管理权。到1994年中央政府直接管辖的国有企业只有170家。(2)下放财政税收权。1980年实施“划分收支,分级包干”体制,1988年实施“财政大包干”。地方政府拥有相当大的财政运行权和税收权利。(3)下放投资权。1984年10月生产性技术项目按资金额划分的,国家计委的审批限额由1000万元以上,提高到3000万元以上;1987年国家计委对能源、交通、原材料工业项目审批权限由3000万元提高到5000万元以上;1988年国家计委对广东、福建、海南省、深圳、上海浦东开发区生产性投资项

目,符合国家产业政策各项条件,能够自求平衡的,其审批额提高到2亿元。(4)下放融资权。1984年国家将中国人民银行确定为中央银行,其一般业务交给新成立的中国工商银行办理,主要承担各类存款和企业流动资金贷款业务;将中国人民建设银行从财政部划出来,主要承担基本建设贷款业务,兼有政策性银行的职能;各大商业银行,如工商银行、建设银行、中国银行、农业银行都要接受各地方政府的部分管辖,各地方政府也积极将城市信用社上升为地方商业银行,并对其实施管辖。

上述四种经济权下放使地方政府掌握了庞大的社会资源,加之当时市场是供不应求的,致使地方政府迅速与企业结合到一起。这一阶段以放权让利为主要内容的制度变革,造就了地方政府相对独立的经济利益主体地位,使其具备了与中央政府讨价还价的能力,特别是我国不少地方政府仍处于一个高度的“人治”状态,使得中央的相关政策,虽经中央三令五申,仍不能顺利实施。最终形成了“诸侯经济”。

第二阶段(1994-2005):地方政府主要经营城市和园区

1992年召开的党的“十四大”确立了我国要建立社会主义市场经济的改革模式,与之相适应,1994年我国实行了深入的财税和金融体制改革。财税改革的核心就是实施分税制,并强调依法治税。只有全国人民代表大会及其常务委员会才有税种的制定、公布、开征和停征权利,国务院经全国人大授权后有增减税目和调整税率的权力。各级地方政府无权出台税收优惠政策。金融体制改革的核心主要是将信贷权还给企业,各商业银行作为自负盈亏的主体自主对信贷作决策,各级政府不能干预银行的活动。这两项改革措施的实施,使地方政府的经济权力大大削弱,加之当时的市场环境由供不应求,转为供求平衡甚至供过于求。地方政府经营企业无利可图,一些企业成为地方政府的包袱。政企关系由紧密转为比较松散,各级地方政府也加快了对国有企业改制的步伐。

市场化改革的推进也打开了土地不能买卖的禁区。一些地方政府看到了新的“商机”,纷纷呼吁:经济权力上收后,城市建设资金不足,要求允许地方政府行政审批土地,转让土地使用权。这样地方政府可“以地养地”,实现城市建设资金的良性循

环。1992年10月财政部颁布《城镇国有土地使用权有偿收入管理暂行规定》肯定了土地批租行为,对土地使用权出让收入在中央和地方间分成比例作了以下规定:属于人民币收入的,中央得5%,其余归地方;属于外汇收入的,按外汇额度实行中央与地方四六分成。各地方政府通过采取实物收入和对货币形式的“出让收入”进行名词分解,分化为出让金、开发费、动迁费、配套费等,获得土地批租的最大经济利益。“经营城市”的论调随之出现,并经媒体炒作得到社会各界的认同。

### 三、地方政府经营城市行为解读

经营城市是地方政府以经营土地为核心,围绕着土地的获取、土地的升值、土地的变现而展开的一系列政府行为。

地方政府集土地管理者和经营者于一身。土地出让市场是土地一级市场,土地转让市场构成土地二级市场。地方政府作为我国国有土地的管理者,在一级市场的土地供给方面享有绝对的垄断权力。我国城镇土地出让转让制规定,所有需要初次进入二级市场的土地,都必须由政府回收后予以统一出让为前提。那些已经由土地使用者实际占有的土地,按照规划需要从事经营性利用的,也必须由地方政府收回后再行出让,然后进入转让市场。

作为土地管理者,地方政府拥有土地利用规划的编制权、修改权和土地征用权,由于土地位置的不可移动性和中央政府的信息不对称性,中央政府很难对地方政府上述权利进行约束,这样地方政府利用所掌握的权利进行“创新”的空间就很大。他们可以采取超额占用耕地,如越权批地、更改土地利用规划、非法占用耕地等,大肆进行拆迁、操纵土地批租的各个环节等办法增加土地储备。与此同时,地方政府可以:(1)经营土地投放,即通过减少土地投放,造成土地供不应求,协助和支持进行房地产炒作。(2)经营城市形象,修建标志性建筑、拓宽马路、修建广场、设置音乐喷泉、对办公楼进行豪华装修等。(3)全民招商,即地方政府将招商引资作为工作的重中之重,通过给属下的部门和单位下指标、分任务、层层签订责任书、组建招商小分队、设立招商擂台榜,各个局委、村镇、企业、民政、教育、卫生、工青妇团等全面参与招商活动。

经营城市造成投资过热、园区泛滥、耕地减少、生态恶化、污染严重、统计造假、社会公益和生态环



境建设严重不足。2004年3月31日,国土资源部、监察部联合下发了《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》。要求各地必须在2004年8月31日前,将协议出让经营性土地使用权的历史遗留问题处理完毕。2004年9月1日后,所有土地交易必须进入“招拍挂”领域。2004年12月整顿开发区、叫停大学城、暂停审批高尔夫球场。2006年9月5日中国政府网转发的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》规定,工业用地出让最低价标准不得低于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定收取的相关费用之和,建设用地相关税费标准也将提高。被征地农民的社会保障费用,按有关规定纳入征地补偿安置费用,不足部分由当地政府从国有土地有偿使用收入中解决,社会保障费用不落实的不得批准征地。中央政府从地方政府手上收走了有关土地协议批租的权力。中央政府的有力整顿,加之近几年由于经营城市引发的矛盾不断升级,群体性上访逐年增多,地方政府经营城市的“创新”行为将随之宣告结束。

#### 四、地方政府行为发展新趋势:经营管制

##### 1. 地方政府经营管制的含义

没有了信贷、财政、税收和土地批租权后的地方政府还有一个重要的权力——管制。(Regulation),指政府以效率和公平为管制目标,以不完全竞争、外部性、信息不对称等市场缺陷为管制对象,凭借行政权力做出并直接执行的直接干预市场配置机制和改变企业与消费者供需决策的一般规则或特殊行为。管制与法规管理不同,管制是政府部门依据法律的授权采取直接的干预措施,而不是仅仅充当公诉人。管制与宏观调控不同,管制试图改变的不是决策参数,而是直接控制决策和行为。

我国政府管制有以下几个明显的特征:(1)地方政府是我国政府管制的实施机构。我国的政府管制采取的是中央、地方两极的垂直管制体系。国务院所属的管制机构着重于管制政策、措施的制定和重大问题的决策,地方管制机构则主要负责具体实施。(2)地方政府产业管制活动采取传统的计划管理模式。主要采取行政条例、规定、通知的形式实施管制,具有非常强的主观性、随意性,处于一种典型的“人治”状态。(3)地方政府的各职能部门集行业的管制者、行业发展的指导者和规划者于一身,凌驾于企业之上成为行业发展的主导力量。

地方政府2006年以后有可能进行经营管制“创新”的主要原因有二:

(1)加强管制成为深化改革的必然要求。2006年是“十一五”的开局之年,“十一五”规划的核心内容就是要建立和谐社会,从政府层面看,就是要使政府由“运动员”变为“裁判员”,即地方政府由过去经营企业和城市,转向制定、维护和实施“游戏规则”,管制得到社会前所未有的重视,政府的管制将深刻地影响各经济主体的市场地位,管制作用的凸显,为地方政府对其实施经营创造了广阔的“市场需求”。

(2)2006年是WTO后中国经济向国际全面开放的一年。为迎接全面的对外开放,中央各部委都已积极地对各类文件进行了清理,各项管制权力进一步向地方政府下放,这为地方政府经营管制提供了政策条件。

##### 2. 地方政府经营管制的特征

经营管制与经营企业、城市不同,其区别主要表现在以下几方面:

(1)经营的对象不同。经营企业和城市有客观的经营对象,它的负面影响是间接的,管制的经营对象是游戏规则本身,具有非常强的直接性,其危害性更大。

(2)经营行为方向不同。如果说经营企业和经营园区是一种放权过程中的行为,是中国市场化推进过程中的消解高度集中的计划经济的行为,其作用的方向是朝着分权、朝向市场化改革,那么“经营管制”则是侵蚀市场经济,向计划经济体制倒退的行为。如果不加制止,有可能使中国经济“拉美化”,即腐败的全面盛行,经济的全面停滞。

(3)经营的范围不同。经营企业和城市主要限于社会比较大的经济活动,其范围还比较有限。经营管制的范围非常广泛,从个人、企业、行业协会到其他各类组织都要接受政府的管制。政府管制有经济性管制和社会性管制两种类型,前者指在自然垄断和存在信息偏差的领域,主要为了防止发生资源配置低效率和确保利用者的公平利用,政府机关用法律权限,通过许可和认可等手段,对企业的进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务会计等有关行为加以管制。后者以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生、环境保护、防止灾害为目的,对产品和服务的质量以及伴随着提供他们而产生的

各种活动制定一定标准,并禁止、限制特定行为的管制。有些城市连捡垃圾都要持上岗证书,反映政府管制无孔不入,经营管制的影响非常广泛。

#### 四、几点建议

1. 加快行政审批制度改革。政府机构改革的关键是政府职能的转变,其核心是还权于民、还权于企业、还权于社会,逐步形成政府、企业和其他社会组织之间的自主与互动关系。

2. 减少政府层次,把土地的自由处置权还给农民。积极简化政府层次、减少政府官员和行政人员,探讨建设社会主义新农村背景下的村和乡镇合并;把土地的自由处置权还给农民,改变地方政府垄断农村土地征用的状况。地方政府垄断农村土地的征用是一种极不合理的政策,要彻底打破地方政府独家垄断土地一级市场的状态,允许农村集体土地直接上市或以入股的形式参与相关建设。

3. 建立综合性的地方官员评价主体。对地方官员的评价主体要由单纯的上级部门评价,向上级部门、中介机构与公众共同评价转变。要积极发挥中介机构的作用,培植类似于西方的比较权威的定期公布排行的机构,对政府部门进行排名,可采用信

息技术由社会公众利用网络对政府部门进行评价。

#### 参考文献:

- [1] 张维迎,栗树和. 地方竞争与中国国有企业民营化[J]. 经济研究,1998,(12):35-41.
- [2] 杨瑞龙,杨其静. 阶梯式的渐进制度变迁模型—再论地方政府在制度变迁中的作用[J]. 经济研究,2000,(3):17-23.
- [3] 洪银兴,曹勇. 经济体制转型期的地方政府功能[J]. 经济研究,1996,(5):12-17.
- [4] 周业安,赵晓男. 地方政府竞争模式研究—构建地方政府间良性竞争秩序的理论 and 政策分析 [J]. 管理世界,2002,(12):52-61.
- [5] 金太军,袁建军. 地方政府创新博弈分析[J]. 江海学刊,2005,(5):94-99.
- [6] 李军杰,钟君. 中国地方政府经济行为分析[J]. 中国工业经济,2004,(4):27-34.
- [7] 王珺. 增长取向的适应性调整:对地方政府行为演变的一种理论解释[J]. 管理世界,2004,(8):53-59.
- [8] 夏大慰,史东辉. 政府规制理论经验与中国的改革[M]. 经济科学出版社,2003.
- [9] Magginson W. L., Netter J. M. From State to Market, A Survey of Empirical Studies on Privatization [J]. Journal of Economic Literature,2001,(39):321-389.

(责任编辑:王麓怡)

## The Behavior Mode and Development Tendency of Local Governments —Beware of the transition from operation on city to operation governance

SHI Qiu-xia<sup>1</sup>, YANG Zhen-bin<sup>2</sup>, HUANG Yan<sup>2</sup>

(1.Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei 430074,China; 2.Business School, Shantou University, Shantou Guangdong 515063, China)

**Abstract:** With the transition of the economy of our country, local governments have gone through two periods of creative behavior evolution: the operating-enterprise period and the operating-city period. Based on the establishment and the analysis of the model of the local governments' operation on cities, the paper points out the possibility of the local governments' transition to operation governance, that is, the local government may abuse its management rights in order to procure its own economic interests. The pace of the reform of marketing should be quickened in a bid to curb this tendency.

**Key words:** local government; operation on city; operation governance