

# 长三角打造成为世界级城市群 政府职能转变

吴福象 姜凤珍

南京大学长江三角洲经济社会发展研究中心

---

**摘要：**本部分针对长三角地区地方政府在有效提升城市群整体竞争力方面存在矛盾冲突的现状，参考地方政府在长三角打造世界级城市群进程中发挥的重要作用，基于地方政府竞争、产业结构趋同与产业的分工演化的视角，对政府职能转变的重要性、基本思路、战略重点以及制度约束等方面进行研究。研究发现：我国财政权和税收权向中央政府集中而投融资权和企业管辖权向地方政府下放的做法产生了双重效应，一方面削弱了地方政府财政收入的来源，另一方面赋予了地方政府更多的地方经济决策的自由，前者导致城市群内外长期财政收支的不平衡，后者放大了地方政府扩大投资促进增长的欲望和冲动，此二者是破解提升长三角城市群竞争力难题的关键。地方政府实行的差异化政策对于城市群内外产业结构会产生不同的影响，同时政府职能转变需要其他制度改革的支持与配合，也受制度约束。

**关键词：**长三角；城市群；政府职能转变

---

## 一、政府职能转变的重要性

政府职能是政府在一一定的时期根据阶级性和社会发展的需要而承担的职责和功能，就是指政府活动的基本方向、基本任务和主要作用。它包含两个方面的含义：一是在应然的层面上，指政府所承担的基本任务；一是在实然层面上，指政府的实际行为所起到的作用。政府职能具有层次性和动态性的特点，即政府的基本任务和行为方向会随着外部环境的变化和自身认识的提高而发生转变，这就是政府职能的转变。

地方政府职能转变是在一定的市场机制下进行的并受到市场化条件约束。随着我国一系列地区经济发展战略的制定和实施,地方政府职能转变必然对地区市场经济发展产生影响,主要表现在三个方面:一是消除地方政府对某些可市场化交易资源的垄断性配置和不当干预,为地区市场竞争机制与资源配置机制的形成创造公平的制度环境,降低地区市场经济运行的制度成本;二是提高地方政府提供地方公共品的能力和效率,为地区市场经济发展创造良好的基础设施与地方公共品供给条件;三是地方政府职能转变中的地区社会经济利益导向必然产生多样化的地区经济发展模式,同时地方政府之间的竞争会导致地区经济发展模式选择中的模仿学习效应与互动竞争效应。通过地区经济发展模式选择与优化,可以在促进地方政府职能转变过程中推动地方政府之间的分工合作关系的形成,进而促进地区经济一体化发展与全国统一市场经济体系的形成与完善。

改革开放以来,经济学界对地方政府行为与地区经济发展模式选择关注,一个重要原因是在我国市场化导向的早期分权化改革进程中出现了地方保护主义与地区经济发展差距持续扩大现象;另一个重要原因是我国经济在取得高速增长的同时,出现了一系列亟需解决的矛盾和问题,如经济增长的不平衡、社会冲突加剧、生态环境的破坏和资源的浪费等,这些问题的解决需要政府职能在市场制度框架内进一步转变与改革,使市场机制在社会资源配置中发挥主导作用。

地方政府间的竞争会保持和促进市场化进程,在财政利益和政治晋升激励下地方政府通过投资推动地方经济增长的热情高涨并且效果显著。财政分权改革是导致中国出现经济增长奇迹的关键性制度安排,创造了允许不同地区进行改革试点的改革环境,硬化了地方政府的财政约束。同时,中国政府组织治理结构中自上而下的集中体制安排以及中央根据 GDP 政绩来考核地方官员的方法,也大大强化了中国地方政府的竞争程度。因此,地方政府具有经济和政治上的双重激励,从而使得其有动力来努力发展本地经济。长江三角洲地区地方政府通过各种手段影响经济资源的流动,顺应国家对外开放的总体战略规划,不断提升区域经济发展的基础环境,加快区域经济内部结构的调整步伐,通过相互合作,使长三角成为中国目前经济最为发达、综合实力最强的地区,2010 年长三角地区 16 个核心城市的地区生产总值已达 44909 亿元(如表 1),以占全国 1.1% 的国土面积生产出了全国近五分之一的 GDP。

表 1 2010 年长三角 16 城市部分经济指标

城市名称	地区生产总值及增长率		第三产业占 GDP 比重	地方财政收入及增长率		固定资产投资总额及增长率	
	亿元	%	%	亿元	%	亿元	%
上海	16971.55	8.24	57.55	28455416	13.06	51937851	-0.19
南京	4515.21	12.85	52.91	4852832	18.53	28913995	23.57
无锡	2986.56	13.00	46.10	3231496	24.23	19994048	25.02%
常州	2316.26	13.30	41.12	2391480	33.87	16499817	23.68
苏州	3572.25	13.00	44.59	3609880	20.34	14481021	21.69

续表 1

城市名称	地区生产总值及增长率		第三产业占 GDP 比重	地方财政收入及增长率		固定资产投资总额及增长率	
	亿元	%	%	亿元	%	亿元	%
南通	1392.81	13.30	42.83	1550372	51.42	9757300	35.66
扬州	989.45	14.81	40.91	916093	24.00	5235586	26.62
镇江	844.87	13.20	40.26	787731	40.63	7782949	32.06
泰州	566.52	14.90	36.46	724599	16.12	4317090	24.93
杭州	4740.78	12.00	52.76	5894415	29.97	21827468	20.11
宁波	3062.16	11.80	43.64	3706961	25.39	14091956	3.40
嘉兴	578.17	13.90	43.58	601889	26.70	4216554	12.90
湖州	596.44	11.90	38.56	423763	17.15	3349272	5.36
绍兴	466.69	8.80	51.88	4832972	12.36	740810	19.62
舟山	456.52	11.70	49.08	502797	25.76	2756917	19.20
台州	852.77	12.00	47.53	723612	22.62	2897702	3.71

资料来源：根据中经网统计数据库数据整理。

Teibout (1956) 和 Breton (1996) 指出其负面影响, 认为地方政府官员为增长而竞争, 可能会倾向于发展一些逆比较优势的战略产业, 从而表现出重复建设、资源浪费、市场割据和地区非专业化的倾向。不规则的财政分权导致了政府非正式财政收入规模的膨胀, 使地方政府商业化, 拉大了地区之间的差距。也会造成中国转型过程中的投资波动和投资膨胀, 削弱了中央财政进行全国性基础设施的投资能力。长三角地区政府的过度竞争使区域内环境、资源制约越来越大, 产业结构趋同, 轻重工业比重失衡 (如表 2), 也会引起价格机制的扭曲, 导致整体经济的效率损失。

表 2 长三角二省一市工业企业总产值构成

年份	上海		江苏		浙江	
	轻工业百分比 (%)	重工业百分比 (%)	轻工业百分比 (%)	重工业百分比 (%)	轻工业百分比 (%)	重工业百分比 (%)
2005	25.47	74.53	31.23	68.77	45.99	54.01
2006	24.18	75.82	30.26	69.74	43.79	56.21
2007	23.02	76.98	28.90	71.10	43.02	56.98
2008	16.70	83.30	27.15	72.85	41.50	58.50
2009	22.76	77.24	27.10	72.90	41.91	58.09
2010	21.56	78.44	26.63	73.37	40.66	59.34

资料来源：根据上海、江苏、浙江《统计年鉴》(2006-2011年)整理。

随着房地产市场的迅速发展,房地产业已成为我国的支柱产业,基于此种情况,吴福象、姜凤珍<sup>[9]</sup>基于房屋租售比、收入比两个指标衡量不同区域住房价格的高低,结果发现:不同区域房价收入比不同,不同阶层房价收入比相差很大且有继续扩大的趋势,房地产市场存在泡沫。政府必须控制房价上涨速度,加快保障房建设,完善由政府保障、政府支持和市场提供构成的三级住房模式,同时完善收入分配机制,培育市民合理的住房消费观。

当前,我国改革开放正值纵深化、全面化和系统化的攻坚阶段,改革的攻坚阶段实际上是社会博弈的相持阶段。关键问题是怎样才能使相持的时间不至于太长,不至于形成长期徘徊的“动态超稳定综合病”,更不至于形成坏的均衡。单单依靠社会博弈并不一定能够使改革得到一个良好的博弈均衡解,问题的最终解决离不开政府的作用。高尚全教授在总结我国政府改革经验及存在问题的基础上,高度赞扬政府职能在构建社会主义和谐社会中发挥的作用。他提出:“从我国整个改革的大局来看,各项改革的配套性和关联性在加强,经济体制改革要顺利进行,还应加快社会体制和政治体制改革。而政府改革既联结经济体制改革,又联结社会体制和政治体制改革,处于改革的中心环节,是构建社会主义和谐社会的关键。”

中国既是一个发展中国家,也是一个转型国家,发展加转型的双重特征决定了中国政府需要发挥更加积极的作用。鉴于长三角地区经济发展水平对整个国民经济的影响以及世界级城市群构建过程中现实存在的问题,如何合理界定“看得见的手”与“看不见的手”各自的作用范围和边界,促使“两只手”各得其所与相得益彰是一个亟待破解的理论及实践难题。而加快长三角政府职能转变,进一步推动传统“管理型政府”向现代“服务型政府”转变以及合理的财政分权,真正使政府成为经济社会发展中的“帮助之手”而非“掠夺之手”,是实现政府宏观调控和市场微观运行达到有机结合的必由之路。研究我国长三角地区打造世界级城市群进程中地方政府职能转变,具有一定的理论和现实意义。

## 二、政府职能转变基本思路

### (一) 关于政府职能转变的经典理论

早期的联邦主义思想:由于中央统治者公务繁忙且难以监督地方政府执行中央政策的情况,因此统治变得很困难。对此,孟德斯鸠(Montesquieu, 1748)并不相信民主制度就能解决大国治理的难题,而认为中央政府可以通过更丰厚的奖励和更严厉的惩罚来实现对下属地方政府的有效管理,即便后者很难被有效地监督。与此不同,卢梭(Rousseau, 1762)相信,若采取选举性分权(electoral decentralization),即地方官员由地方选民选举,并且将相应的决策权下放给地方政府(decision decentralization),则大国的治理问题将得到有效解决。以汉密尔顿为代表的联邦主义者强调,缺乏统一管理的分散各邦难以提供跨州公共品,彼此之间经常采取贸易壁垒主义措施不利于统一市场的形成,而且还在进口关税等方面展开恶性竞争,因此主张强化联邦(中央)政府的力量。

古典财政联邦主义理论：Hayek 指出，如果地方官员是有公德心的、追求社会福利最大化的，那么，让那些更了解地方事务的地方官员来负责公共产品将更加有效，即联邦主义比中央集权将更能增进社会福利。进一步地，当居民对公共偏好存在地域的异质性而中央政府却缺乏相关知识时，把提供公共品的责任和相应的财权尽量下放给地方就能提高社会福利，除非某种公共品有很大的地区间溢出效应。蒂伯特（Tiebout）选择的条件包括：在该国家有多个社区可供公民选择、公民在社区间具有完全的可移动性、公民对不同社区的税收各公共支出之间的差异具有完全知识、城市管理者追求一个最优的社区规模。在该种假设下，每一个地方具有一个反映其居民意愿的收入和支出模式。也就是说，公民“用脚投票（vote by foot）”来引发类似市场竞争的辖区内竞争。各个社区以最低的成本提供高品质的公共品来吸引和稳定居民。当然，高品质的公共品供给要求较高的税收水平。结果，这不仅实现了公共品和消费偏好的匹配，而且保证了地方政府财政收支在恰当的水平上的平衡。

保护市场的联邦主义理论：联邦主义最根本的特征是分权，并由此在地方上制造出多个可供选择的权力中心来制衡中央政府。不过，分权最重要的意义还在于多个权威中心的存在使得流动性要素所有者能够真正获得类似市场的退出权，从而引发辖区间竞争。这种竞争能够促使政府提供更加友好的商业环境，从而有利于企业发展和经济增长。另一方面，该观点还努力将政府间关系纳入现代企业理论的分析框架，只不过他们所理解的企业理论还主要是基于经典的委托-代理理论，从而强调他们的理论致力于解决“何种恰当的政治制度以便激励政治官员与公民福利相一致”的问题。与古典财政联邦主义不同，该理论关注于政府组织制度与经济增长之间的关系，因而它属于发展经济学而不属于一般的公共经济学。同时，该理论借用经典代理理论和博弈论的基本思想和方法来探讨政府间关系对经济发展的影响，可视为联邦主义的第二代理理论。

中国式联邦主义理论：特征之一，财政分权。在改革前，“统收统支”是中国基本的财政制度。在这种体制下，全部的财政收入集中到中央政府并由中央政府制定一个包括所有地方政府和国有企业的统一预算。改革后，这种僵化体制被“分灶吃饭”的体制所取代。虽然这种体制增强了地方政府的财力，却削弱了中央财力。因此，在 1994 年实行了以划分事权和财权为基本思想的“分税制改革”。一些学者证明分权和辖区间竞争可以迫使政府减少对无效率国企的补贴和救助，加快国企的民营化改革，增加对生产性基础设施的投资<sup>[13]</sup>。同时提出财政分权改革使得地方政府成为“剩余索取者”，并有了追求地方税收最大化的积极性。不少学者利用中国数据实证研究财政分权与经济增长之间存在的相互关系。林毅夫、刘志强<sup>[5]</sup>利用 1970-1993 年省际面板数据发现，财政分权与经济增长之间存在正相关关系。张晏、龚六堂<sup>[12]</sup>利用 1986-2002 年的省级数据发现，在 1994 年分税制改革之前，财政分权对地方经济增长有负影响；相反，在分税制改革后，财政分权对地方经济增长有正影响。特征之二，政治集权。具体表现在中央政府能够评价下级官员的政绩并决定后者的政治命运。Li 和 Zhou 利用 1979-1995 年的经验数据发现，各省主要领导职位升迁与地方经济增长率正相关。周黎安<sup>[14]</sup>指出：以 GDP 为核心指标的晋升竞标赛是理解中国经济持续增长的政治经济学基础。

## (二) 财政分权下各地方政府行为差异

计划经济体制下，由于信息和激励的原因导致生产效率不断下降。而计划经济本身又要求实行统收统支的财政体制，中央财政直接控制全社会绝大部分经济资源，同时财政负责支付几乎所有经济建设投资。这样，生产效率低下使得一方面政府财源出现萎缩，另一方面为保持同样的产出，政府需要投入更多的经济资源，两方面的原因直接导致了巨大的国家财政压力。在意识形态和民间经济资源相对有限的条件下，中央政府不可能通过直接放弃对经济建设的投入、实行经济自由化来减轻这一财政压力。而计划经济体制时期，试图解决信息和激励问题的改革努力以及中国以农业为基础的经济结构，使得中国形成了多层级、多地区的政府组织架构。中央政府在巨大的财政压力下，面对意识形态的约束，在改革目标的不确定以及多层级、多地区政府管理架构的现实条件下，选择了向地方政府转移财政压力，走上财政分权之路。

但是，由于各地区资源要素禀赋不同，计划经济时期重工业优先发展战略导致各地区所形成的轻重工业比重、产业结构和所有制结构也不相同，使得中央政府对不同地区的地方政府采取了不完全一致的财政分权形式，而且随着改革的推进，财政分权形式也被不断调整。这样，不同的财政分权形式和不同的经济结构就对地方政府形成了不同的行为激励和约束机制，进而导致了地方政府行为的差异，出现“强化市场型”、“勾结型”和“掠夺型”行为类型，从而不同地区的经济环境在不同时期也会表现出“无形之手”、“援助之手”和“攫取之手”的差异。其结果是一方面计划经济体制约束在地方政府层面不断被突破，有利于提高经济效率、促进经济增长的改革措施为各个地方政

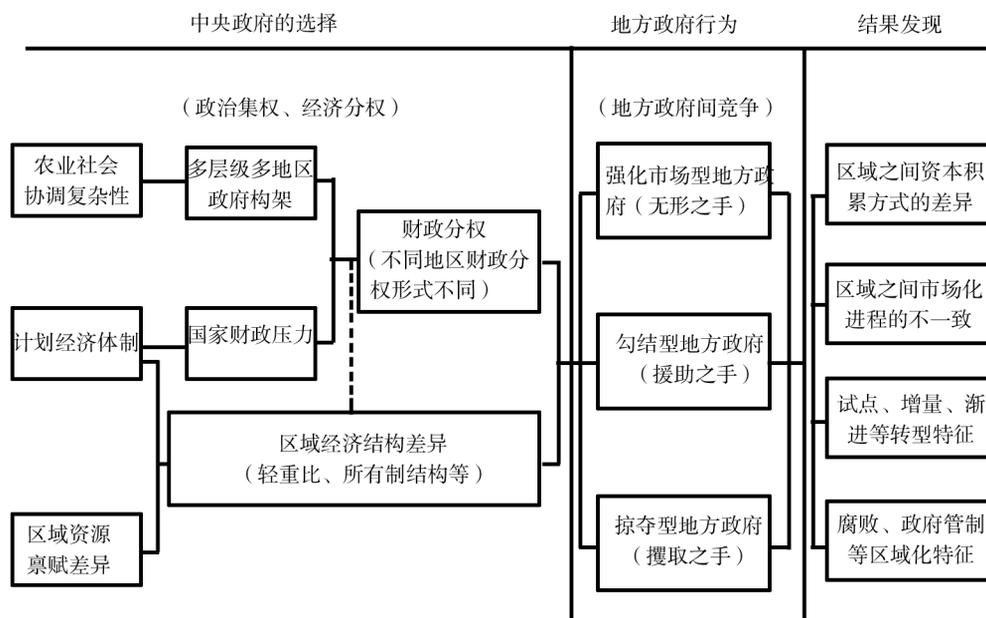


图1 财政分权和地方政府行为视角下的中国经济转型<sup>①</sup>

<sup>①</sup>高鹤：《财政分权、经济结构与地方政府行为：一个中国经济转型的理论框架》，《世界经济》2006年第10期。

府竞相采纳或模仿，从而使得中国经济在实现转型的同时，得以保持稳定而快速的增长；另一方面不同地区、不同时期地方政府行为的差异也使得中国不同区域的经济转型路径呈现出明显的不同，不同地区的资本积累方式互不相同、市场化进程不一致，经济转型也表现出试点、增量、双轨制等特征。

需要加以说明的是，上述理论框架中所谓“强化市场型地方政府”是指那些受到财政分权、地区经济结构以及相关政治因素的激励和约束，致力于去创造和保护个人的财产权利，并且能够强制执行各种契约，而不是去剥夺或侵犯私人权利的地方政府；“勾结型地方政府”则通常通过产业政策、进入管制甚至直接对企业的控制等手段，以“援助之手”对特定企业或产业进行支持，同时也抑制某些企业或产业的发展；“掠夺型地方政府”则意味着该地方政府组织松散，由一群各自为政，很少受到统一公共政策指引的官僚组成，各自利用手中的职权来对经济主体进行掠夺、竞租，对市场实行掠夺性管制。

虽然中国式财政分权与国企进程、经济增长之间具有显著正相关关系，但也应意识到分权和辖区竞争可能会产生一些副效应，比如全国性的公共投资不足<sup>[20]</sup>，教育、医疗等一般性公共品供给不足<sup>[22][1]</sup>，辖区间发展失衡<sup>[19]</sup>，地方保护主义<sup>[15][24]</sup>以及在安全和环境保护方面的恶性竞争。杨其静证明：中央-地方分权下的辖区竞争促使地方政府向工商企业提供尽可能多的帮助之手，从而促进了经济增长；但与此同时，财力有限的地方政府也将向弱势群体伸出掠夺之手，不得不以对资源所有者的不公平交易为条件，为投资者提供廉价的资源和必要的基础设施，从而危害了社会和谐。这意味着，随着社会经济的发展，中央-地方的分权关系和官员政绩考核体系都应该作调整。中央政府必须设定恰当的政绩考评体系，并赋予地方政府恰当的权力，以便促使地方政府在发展经济和维护社会和谐之间做出恰当权衡。具体而言，当经济发展水平较低，大量资源未被有效使用时，应该加大经济增长在政绩考核中的权重，且应赋予地方政府较多的资源处置权和财权；反之，随着经济的发展，资源变得很稀缺，以大量资源消耗为代价的经济发展将可能变得严重危及社会和谐，因此有必要降低经济发展在地方政府政绩考核中的权重，并将一些关键资源的处置权向上集中。不过，当经济发展水平足够高，资本变得相当丰富时，相关资源的处置权可以重新下放给地方政府。

此外还需要强调的是，首先，框架中中央与地方财政分权的具体形式是由各地区经济结构、经济发展水平及地方政府同中央政府的谈判等因素所决定的，是内生的。其次，虽然框架对地方政府行为类型进行了一个划分，但并不意味着某一地区的地方政府行为类型始终是不变的。随着整个国家经济转型的推进，其他地区经济的发展，以及本地区经济结构的变化，该地区地方政府的行为会不断演化，而地方政府行为的变化反过来也会影响国家整体和其他地区的经济环境。

### （三）地方保护主义与产业结构趋同

在长三角城市化群落中，城市化率与经济增长之间具有显著的正相关关系，城市群对经济增长也正在发挥着越来越重要的新引擎作用。吴福象、刘志彪<sup>[8]</sup>认为城市化群落驱动经济增长主要是通过两种机制来实现的：一是当要素在区域间能自由流动时，一些优质要素主动向大城市集聚，而普

通要素则选择向小城市集中,结果提高了长三角城市群要素积聚的外部性,提高了城市群研发创新的效率,促进了经济增长;二是在要素能流动时,城市群内政府通过“蒂伯特选择”机制来实现,即政府为了吸引城市群外的企业和产业加大了固定资产投资中的更新改造的比例,加大了对城市群内基础设施投资的比例,降低了企业交通运输成本,强化了需求关联的循环积累效应和投入产出联系,促进了城市群的经济增长。

长三角地区资源禀赋的差异并不明显,各城市选择的发展路径也比较接近,在各市的规划中,又大多把制造业、重化工、物流等作为产业发展的重点,因而长三角各市间的产业结构同质现象比较突出。长三角各省市三次产业结构的相似度较高,第二产业均占主导地位,第三产业居中,各市的差异不明显,特点不突出,尤其是第二产业内部各行业更为相似。从表3可以看出,江浙沪两省一市在十大行业中有6个行业相同。其中,上海和浙江有6个行业相同,上海和江苏有8个行业相同,江苏和浙江也有8个行业相同,只是排序稍有不同。

表3 江、浙、沪两省一市工业总产值比重前10位行业比较(2004年)<sup>①</sup>

排序	上海	江苏	浙江
1	电子及通讯设备制造业	电子及通讯设备制造业	纺织业
2	交通运输设备制造业	纺织业	电气机械及器材制造业
3	黑色金属	化学原料及化学制品制造业	通用设备制造业
4	通用设备制造业	黑色金属	电力蒸汽热水生产供应业
5	电气机械及器材制造业	电气机械及器材制造业	化学原料及化学制品制造业
6	化学原料及化学制品制造业	通用设备制造业	交通运输设备制造业
7	石油加工及炼焦业	交通运输设备制造业	电子及通讯设备制造业
8	金属制品业	金属制品业	化学纤维制造业
9	专用设备制造业	电力蒸汽热水生产供应业	服装及纤维制品制造业
10	服装及纤维制品制造业	服装及纤维制品制造业	塑料制品

根据联合国工业发展组织国际工业研究中心提出的相似系数计算公式:  $S_{ij} = \frac{\sum_{k=1}^n X_{ik} X_{jk}}{\sqrt{\sum_{k=1}^n X_{ik}^2 \sum_{k=1}^n X_{jk}^2}}$

( $0 \leq S_{ij} \leq 1$ ), 其中  $X_{ik}$ ,  $X_{jk}$  表示 K 部门在 i 地区和 j 地区产业结构中的比重;  $S_{ij}$  表示 i 地区和 j 地区产业结构的相似系数。

根据以上公式,再选取上海、苏州、杭州、宁波、南通和台州 6 市进行计算,得出结果产业结构相似系数(见表4)。其中,上海和苏州、上海和杭州、苏州和杭州等城市间的相似系数均达到或超过了 0.8。

<sup>①</sup>沈玉芳, 产业结构升级与城镇空间模式协同性研究—以长江三角洲地区为例, 2008, 科学出版社。

表 4 长三角地区典型城市产业结构相似系数

城市	苏州	杭州	南通	台州	宁波	上海
苏州	1					
杭州	0.80	1				
南通	0.50	0.80	1			
台州	0.27	0.61	0.52	1		
宁波	0.52	0.73	0.73	0.66	1	
上海	0.88	0.83	0.51	0.58	0.68	1

从表 3 和表 4 可以看出，长三角地区产业同构现象明显。一般说来，地区产业结构同时受到自然因素、历史因素和社会因素的影响。而在社会因素中，政府的作用是不可忽视的。在地区产业调整的进程中，地方保护主义被认为是造成国内市场分割、地区经济封锁，进而导致地区产业结构趋同的重要因素。在同一地区产业结构同质容易形成产业集聚发展的局面，从而提升区域竞争力。但是过度同质，特别是由政府主导、相互攀比而造成的过度同质化，容易导致恶性竞争，并由此造成内耗加剧与市场秩序的无序化。目前的诸多现象让我们必须承认地方政府有动机和行为能力对本地区经济实行保护。

下文以讨论地区产业结构为着眼点，构建一个以厂商投资最优化模型为基础的两期模型来讨论产业分布的调整过程中政府的作用。模型假设：在两个完全相同的地区  $i=1, 2$ ，考虑一种制造业。两个地区初始的资本存量分别为  $k_{01}$ 、 $k_{02}$ 。假设只有一个厂商，考虑两个时期  $t=0, 1$ ，在第一期，厂商决定在两个地区各投资多少，厂商的目标是最大化第二期期末时两期的总财富。假设每个时期之间的贴现率为  $\beta$ ，资产的折旧率为  $\delta$ 。对于其他因素，有以下假定：

1. 厂商的生产函数为  $f_t^i = f(\alpha_i, k_t^i)$ ， $i=1, 2, t=0, 1$ ，上标表示地区，下标表示时期，其中， $\alpha_i$  表示两地生产力，包括了资源、技术等因素。为了讨论方便，我们暂时忽略劳动。

2. 每个厂商第  $t$  期在两个地区的投资成本为  $r(I_t^1)$  和  $r(I_t^2)$ 。 $r'(\cdot) > 0, r''(\cdot) > 0$ 。

3. 两个地区的产品可以交换，但是存在贸易成本。假设地区间产品的贸易成本为  $T(a)$ ， $a$  表示地区 2 生产的流入地区 1 的产品数量。贸易成本表示厂商如果将厂房建在地区  $i$ ，将一单位产品运至地区  $j$  销售所耗费的成本。在没有政府干预的条件下贸易成本主要为运输成本；在有政府保护时， $T$  还包括了人为地贸易壁垒所耗费的额外成本。贸易成本函数是一个偶函数。（当  $a_i > 0$  时，

$$\frac{\partial T(a_i)}{\partial (a_i)} > 0; \text{ 当 } a_i < 0 \text{ 时, } \frac{\partial T(a_i)}{\partial (a_i)} < 0. \text{ )}$$

4. 两个地区的价格由需求反函数  $P(q) = s - q$  决定， $s$  足够大使得  $P > 0$  始终成立。 $q$  表示市场上出售的产品的数量，若假设从地区 2 流入地区 1 的产量为  $a$ ，则  $q^1 = f^1 + a, q^2 = f^2 - a$ 。其中，上标表示地区。

根据以上假设，我们可以写出厂商问题：

$$\max_{I^1, I^2} \{ - [r(I^1) + r(I^2)] + \beta [p(q_1^1)q_1^1 + p(q_1^2)q_1^2 - T(a) + (k_1^1 + k_1^2)(1 - \delta)] \}$$

s. t.

$$k_1^i = (1 - \delta)k_0^i + I^i \tag{6.1}$$

$$p(q_1^1) = s - (f_1^1 + a)$$

$$P(q_1^2) = s - (f_1^2 + a)$$

$$i = 1, 2; t = 0, 1$$

当政府对本地区产业进行保护时，我们可以看到两个效应：

第一，政府设置贸易上的壁垒，这相当于使两个地区的产品的贸易成本增大从而使得 C 增大，由上面  $k_1^1$  和  $k_1^2$  的解有：

$$k_1^2 - k_1^1 = \frac{1}{\Delta} \left\{ \left[ 2 + \frac{a_1 a_2}{c+2} + \frac{a_1^2(c+1)}{c+2} \right] \left[ k_0^2 + \frac{a_2 s}{2} - \frac{3}{4} \right] - \left[ 2 + \frac{a_1 a_2}{c+2} + \frac{a_2^2(c+1)}{c+2} \right] \left[ k_0^1 + \frac{a_1 s}{2} - \frac{3}{4} \right] \right\}$$

$$\text{where } \Delta = \left[ 2 + \frac{a_1^2(c+1)}{c+2} \right] \left[ 2 + \frac{a_2^2(c+1)}{c+2} \right] - \left[ \frac{a_1 a_2}{c+2} \right]^2$$

从这个结论可以推导出  $\frac{\partial (k_1^2 - k_1^1)}{\partial c} < 0$ 。这一结论说明，C 的增大会使得资本向相对来说没有比较优势的地区转移，贸易成本的增加会加剧产业结构的趋同。在没有政府保护时，地区间的贸易成本主要是指运输成本；而当政府设置贸易壁垒时，额外的贸易成本就产生了。这两部分任一部分增加都会导致贸易成本的增加，从而加剧两个地区产业结构的趋同。

第二，政府对产业直接扶植性的投资。这时厂商问题可以写成：

$$\max_{I^1, I^2} \{ - [r(I^1) + r(I^2)] + \beta [p(q_1^1)q_1^1 + p(q_1^2)q_1^2 - T(a) + (k_1^1 + k_1^2)(1 - \delta)] \}$$

s. t.

$$k_1^i = k_0^i + (1 - \delta)I^i + g^i \tag{6.2}$$

$$p(q_1^1) = s - (f_1^1 + a)$$

$$P(q_1^2) = s - (f_1^2 + a)$$

$$i = 1, 2; t = 0, 1$$

$$\text{这里可以解出：} \frac{\partial (k_1^2 - k_1^1)}{\partial g^1} < 0; \frac{\partial (k_1^2 - k_1^1)}{\partial g^2} > 0$$

也就是说，政府的直接投资会加速资本在本地的积累，但是，同时也可以看到，如果两个地区的政府都对产业直接投资，那么政府直接投资对产业结构是否趋同有怎样的影响是不确定的，这取决于政府投资的相对大小。如果不同地区的政府对不同的行业投资，加速本地资本在不同行业的积累，那么理论上会促进地区间产业结构的差异化。

综上所述，地方政府的本地经济保护对地区产业结构有扭曲作用，贸易成本的增加会使地区产

业结构有趋同的趋势，而政府投资的影响是不确定的，在一定条件下还会促进地区间产业结构的差异化。在1980—1994年的行政分权改革和1994年的税收改革之后，中央和地方行政权力的格局发生了变化。与改革之前相比，财政权、税收权向中央政府集中，而地方投融资权和企业管辖权则向地方政府下放。这一方面削弱了地方政府的财政收入来源，另一方面则给予地方政府更多经济决策的自由，使得地方政府有强烈的愿望巩固税基以保证财政收入，而对地方税收有重要贡献的地方企业就是保护的主要对象。地方保护虽在一定程度上能帮助企业，尤其是民企获得实际的产权保护和廉价的公共资源，具有一定的积极意义。但是，地方保护也会抑制企业核心竞争力的建设和公司治理结构的完善，还会导致租金的耗散、不公平竞争以及产业同构。

政府职能转变需要对产业结构调整进行引导，但是要慎用部门选择性的产业政策。即使是基于扶持“幼稚产业”的理由而实施部门选择性的产业政策，其时间也不宜太长。政府应尽量采用功能性的、对其他部门都适用的产业政策对其进行扶持和鼓励，例如人力资源培训、环境保护、技术创新等。为减少地方保护主义对产业同构的负面效应，就应该保证地方政府的财政收入来源，削弱地方政府对本地经济实行保护的动机，进一步发挥地方政府在经济决策中的蒂伯特选择功能。

要协调好地区经济发展模式与地方政府之间的关系。一是协调好选择相同或者相似地区经济发展模式的地方政府之间的分工合作关系，消除各种利益摩擦和冲突，促进地区之间在市场准入与市场竞争、产业发展、跨地区公共产品供求方面的协调与配合；二是协调好选择差异性地区经济发展模式的地方政府之间的分工合作关系，发挥各地区在资源禀赋、产业发展、地理区位、地方公共产品供给、地区公共政策制定与实施方面的比较优势，互相补充，相互促进，形成优势互补与高效有序的地区间分工合作关系，推动地区之间的市场一体化与产业一体化。

### 三、政府职能转变战略重点

地方政府职能转变需要一定的市场化条件，市场机制是推动地方政府职能转变的主要推动力量，同时也受到地区经济规模与发展程度、市场规模与市场结构、社会文化结构的影响和约束。地方政府职能转变并不是绝对地、单向地、简单地把地方政府的经济决策权与资源配置权向市场转移，而是涉及地方政府职能定位、地方政府组织结构优化、地方政府运行绩效提高、地方政府如何更有效地为地区经济发展提供保障与促进作用制度安排及其优化等多方面的问题。

随着时间的推移，政府职能转变已进入以全面调整利益关系为重点的攻坚阶段，转变不可避免地从未有受损者的阶段进入有受损者的阶段。在这种情况下，必须清醒地认识到政府职能的转型应该从何处寻找内在的动力，以及这种动力存在着什么样的内部局限。特定形势的特定属性必须用特定的治理结构与之相匹配，这样才能保证整个经济系统的高效率。基于此，理清转变的总体逻辑和整体思路就显得尤为重要。

增长经济学和发展经济学中有一个模型非常形象，它描述的是经济援助对贫困国家的大推动作

用,这种作用只要超过拐点,皆可以帮助落后国家跳出原来的贫困陷阱。同样,只要政府在社会博弈中发挥的作用达到一定的水平,就可以从坏的博弈均衡转到好的博弈均衡,从而促使改革进入良性循环的快车道。但是,政府在发挥作用时会面临悖论问题。“诺斯悖论”论证了国家的存在既是经济增长的关键,也是人为经济衰退的根源。诺斯悖论本质上是一种权力悖论,其关键在于如何界定好政府作用的边界,如何抑制政府的掠夺之手。发展中国家和转型国家,其市场并不像发达国家的市场那样完善,这种不完善是由市场本身没有发育好造成的,而不是由市场本身的功能性缺陷造成的。此时,政府的作用不是去校正通常意义上的市场失灵,而是去加强有效制度的供给,实现在一定程度上、一定阶段内政府功能对市场功能(主要是协调功能)的替代。当市场功能逐步完善以后,政府就要从相关的领域中及时退出。

### (一) 城市政策与区域政策

城市和区域的经济政策,由于地理位置,其与其他形式的公共部门经济政策有所不同。城市和区域经济政策的动机和执行本质上都具有特定空间性,并且关于是否采取政策干预的决定也依赖于当地的经济环境。因此,城市和区域经济政策通常被划分为两组不同的政策和措施:城市政策和区域政策。这两组空间政策的第一个区别是,城市政策主要集中在城市经济环境,其目标是城市或郊区范围,而区域政策的目标是更广泛的空间范围。第二个区别是其所执行的政策本质不同。所有的城市和区域经济政策的动机都是为了改善当地的经济环境,特定的政策是否适合实施也依赖于对当地经济环境的定义。如鼓励“乡绅化”的政策被认为是适合城市或郊区的,基于产业重新选址目的的大规模区域政策就不适合城市经济。第三个区别在于制度。这是因为空间政策所覆盖的地理范围跨越了多个行政边界,这些政策的执行需要取得跨区域行政部门的同意和合作安排,但是这对城市经济政策来说是很少见的。第四个区别是为了理解和评价这些政策所需要采用的分析方法不同,所采用的城市和区域经济政策的本质依赖于政策的目标以及政策执行的空间范围。

1. 城市政策。在城市范围内实施经济政策,通常要努力提高城市或市郊的投资吸引力。为了使这些政策获得成功,必须将主要目标瞄准投资部门,这些投资部门即使是对小城市或郊区范围的经济或环境变量也是相当敏感的。这些被认为对小空间规模变量最敏感的部门通常是房地产以及物业开发行业。因此,城市经济政策的焦点趋向于集中在房地产和物业发展部门与其他当地城市经济的关系上。特别是,城市政策为了迎合欠发达地区,往往需要努力去改变某一区域的房地产开发的相对吸引力。为了达到这个目的,城市政策经常在促使当地经济发展的前提下,放宽政策、改变制度或法律框架。通过改变有利于某一特定地区发展的制度安排,为了达到预期的目的,公共政策通常被用来指导私人部门的投资模式。因此,城市政策的逻辑也主要由政治优先权确定,并且政策的焦点趋向于改变当地建筑环境的风貌。

2. 区域政策。在区域范围内实施的经济政策通常涉及努力去提高某一特定地区的投资吸引力,特别是提高欠发达地区的投资吸引力。在这个意义上,区域政策和城市政策类似。但是二者的一个主要不同是区域政策所针对的产业部门与城市政策所针对的工业部门有很大的不同。区域政策中认

为对大规模的空间成本和价格变量最敏感的产业部门一般不是房地产开发和物业部门，而是制造业和分销部门以及一些执行日常标准活动的商业服务部门。区域经济政策对本地经济发展的影响在部门间和区域间都有很大的不同。

区域政策最普遍的类型是供给学派政策。供给学派政策通过提升当地生产要素的投入质量，特别是当地特殊要素的投入质量来提高当地的投资环境。在一个跨区域的经济体中，资本和劳动力都是可流动的，唯一特殊的生产要素是当地的原材料、土地和基础建设。假设原材料的分布不受政策干预的影响，那么区域政策的重点将主要集中在增加当地基础设施投入的质量和多样性上，特别是提高当地运输基础设施的质量，这些政策的预期效果是降低进入该地区的成本，鼓励现有当地产业通过提高生产率进行扩张。但是旨在改善当地区域运输基础设施的区域开发政策的效果是很难预测的。如果企业可能在投入之间进行替代，运输成本的降低应该在所有区域都能起到鼓励竞争的作用。但是，如果投入替代不容易发生，结果将会非常复杂。

当区域政策的制定是以提供当地运输投资为基础的情况下，我们可以从社会的观点来考虑在一个相对外围的经济里，是否应该实施道路修建计划。假设：在地理外围有一个区域，人口很少但高度分散。在这样一个区域，修建新的高速公路将大大减少在任何两个区域位置之间与商业交易相关的运输成本，从而大大减少在该区域生产和消费的产品的边际成本。另一方面，如果新的道路设施被建在一个很大的人口密集的区域，而且该区域已经有庞大的道路网络，新的道路设施只会导致该区域生产和消费的所有产品的边际成本的微量减少。

为了比较这两种效果，我们构建了图 2。在图 2 中，从高密度区域交易获得的总效率福利  $T_H$  和低密度区域的  $T_L$  被用来与单个交易的成本相比较。为了简化期间，假设在两个地区，区域内部最初的运输成本都是  $C$ ，如果在低密度区域引进新的交通设施，运输成本的减少将导致边际成本的大幅下降，这意味着运输成本现在在相当低的一个位置  $C_L$ 。运输成本的大幅减少大大降低了所有跨空间交易的单个交易成本，最后促使总的商业交易量上升。总的社会福利收益随着商业交易量的增长，从  $Q$  增加到  $Q_L$ 。另一方面，如果新的交通基础设施被引入到人口稠密的地区，单个商业交易边际成本的下降（从  $C$  到  $C_H$ ）就很小。这是因为交通基础设施已经很密集很广泛了，因此单位交易的交通成本的降低空间就十分小。然而，单个交易边际成本的小幅效率增加是通过大量交易实现的。因此，交通成本降低导致了总社会福利的大幅增加，如图 2 所给出的从  $Q$  到  $Q_H$ 。这个结果表明在大型的人口密集地区，交通基础设施的社会边际收益可能比小型的人口稀疏地区更高。

上面的例子表明了经济现象的一个共同特性，那就是公共政策的干预对福利不仅仅有外在空间上的影响，这些空间上的影响本身决定着影响的大小。人口和市场密集程度与空间分布的变化要求我们仔细考虑公共政策初始执行地的福利因素。公共政策初始执行地的不同会导致不同空间福利分布的不同，也会导致福利影响的大小。基于通过降低土地价格或税收折扣方式，直接或间接地补贴移民投资的区域政策同样适用于这样的观点。地理在决定公共政策初始执行地对经济影响的大小和空间分布上具有一定作用。因此，所有区域政策的影响必须进行外部空间考虑的仔细评估。

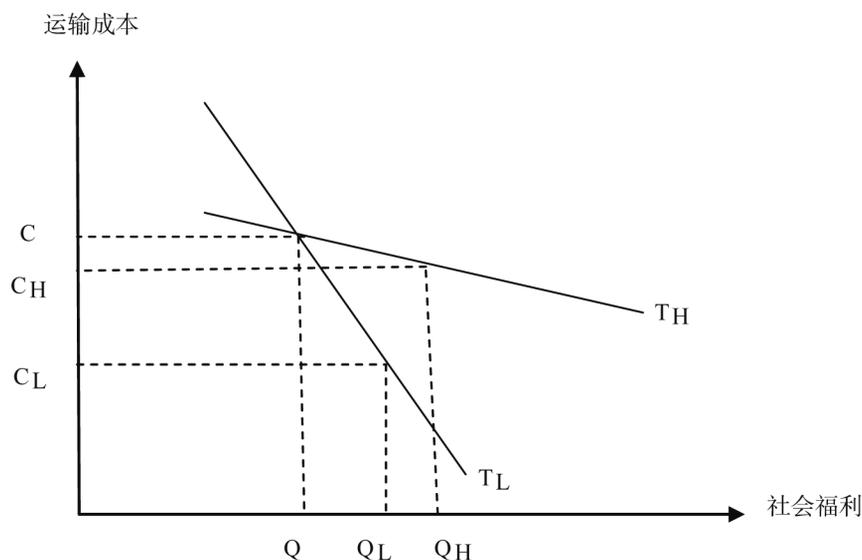


图2 区域基础设施的福利效应

### (二) 地方政府公共物品供给机制

中国经济成就的取得离不开中国式分权下地方政府的作用，它在中国经济发展过程中创造了一个很好的“为增长而竞争”的环境。在地方政府竞争的过程中，地方政府公共物品供给的数量和质量体现了地方政府的竞争优势，地方政府为了在竞争中胜出会努力在地方公共物品供给上进行制度创新。政绩考核下的政府竞争造就了地方政府公共支出结构“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的明显扭曲。分权对“硬”公共物品供给具有明显的加速作用，但是对“软”公共物品供给却具有明显的抑制作用。下文把地方政府供给的公共物品分成了两种：一种是有利于当地企业发展的发展型公共物品，另一种是有利于提高当地居民生活质量的民生型公共物品。我们研究为了打造世界级城市群，长三角地区地方政府对提供两种公共物品应有怎样的态度？

我们将基于激励理论中的共同代理模型探求转型时期地方政府公共物品供给的内在机制。地方政府既是当地企业的代理人，也是当地居民的代理人。地方政府既跟当地企业之间存在互动，也跟当地居民之间存在互动，正是这种互动关系的强弱以及这种互动过程中存在的风险因素很大程度上决定了地方政府对不同公共物品的不同数量和质量的供给。

地方政府的效用函数是常数绝对风险规避型的 (CARA),  $U = -e^{-\eta(t-\frac{a^2}{2})}$ , 其中  $\eta$  是绝对风险规避系数,  $t$  是地方政府获得的支付,  $a$  是地方政府付出的努力水平。地方政府的努力既包括无形的时间和精力, 也包括有形的资金和资源。地方政府既可以付出努力供给发展型公共物品, 也可以付出努力供给民生型公共物品, 这在某种程度上可以看成是地方政府要完成两种不同性质的任务。我们假设地方政府在民生型公共物品上付出的努力水平为  $a_1$ , 成本为  $\frac{1}{2}a_1^2$ 。地方政府在发展型公共物品上付出的努力水平为  $a_2$ , 成本为  $\frac{1}{2}a_2^2$ 。公共物品的生产除了由地方政府的努力水平决定以外, 还受到

随机因素的干扰，也就是说，地方政府在供给公共物品的过程中存在风险。

我们假定民生型公共物品的供给函数为  $g_1 = a_1 + \varepsilon_1$ ，其中  $\varepsilon_1$  是一个符合正态分布的随机冲击，其均值为 0，方差为  $\sigma_1^2$ ，即  $\varepsilon_1 \sim (0, \sigma_1^2)$ 。 $\sigma_1^2$  可以看成是民生型公共物品供给过程中的风险。同样的道理，我们假定发展型公共物品的供给函数为： $g_2 = a_2 + \varepsilon_2$ ，其中  $\varepsilon_2$  是一个符合正态分布的随机冲击，其均值为 0，方差为  $\sigma_2^2$ ，即  $\varepsilon_2 \sim (0, \sigma_2^2)$ 。 $\sigma_2^2$  可以看成是发展型公共物品供给过程中的风险。地方政府提供  $g_1$  水平的民生型公共物品，可以从当地居民那里获得的支付为  $t_1 = \alpha_0 + s_1 g_1$ ，其中  $\alpha_0$  是一个大于 0 的常数， $s_1$  是民生型公共物品对地方政府的激励强度。地方政府提供  $g_2$  水平的发展型公共物品，可以从当地企业那里获得的支付为  $t_2 = \beta_0 + s_2 g_2$ ，其中  $\beta_0$  是一个大于 0 的常数， $s_2$  是发展型公共物品对地方政府的激励强度。

地方政府提供民生型公共物品和发展型公共物品时的确定性等价 (CE) 为：

$$CE = \alpha_0 + s_1 a_1 - \frac{\eta}{2} s_1^2 \sigma_1^2 + \beta_0 + s_2 a_2 - \frac{\eta}{2} s_2^2 \sigma_2^2 - \frac{1}{2} a_1^2 - \frac{1}{2} a_2^2 \quad (6.3)$$

由 (6.3) 式，让 CE 对  $a_1$  求偏导并令结果等于 0，可以得到地方政府供给民生型公共物品激励相容约束为： $a_1 = s_1$ 。同样地，由 (6.3) 式让 CE 对  $a_2$  求偏导并令结果等于 0，可以得到地方政府供给发展型公共物品的激励约束为： $a_2 = s_2$ 。

我们假定地方政府不提供民生型公共物品和发展型公共物品而做其他事情时可以获得的保留确定性等价  $t^0$ ，这样我们可以得到地方政府的参与约束为： $CE \geq t^0$ 。

当地方政府面临的是共同代理问题的时候，我们需要分别分析当地居民的最大化问题和当地企业的最大化问题。由于在我们的模型中，当地居民和当地企业在位置上是对称的，所以我们的求解所得到的答案会比较简单，这样正好有利于简化我们的分析。

如果当地居民对每单位民生型公共物品的评价是  $P_1$ ，那么当地居民的最大化问题为：

$$\begin{aligned} & \max_{a_1, s_1} [(P_1 - s_1) \lambda_1 a_1 - \alpha_0] \\ & s. t. \\ & a_1 = s_1 \\ & CE \geq t^0 \end{aligned} \quad (6.4)$$

$$\text{解这个最大化问题，我们可以得到均衡值：} a_1^* = s_1^* = \frac{P_1}{\eta \sigma_1^2 + 1} \quad (6.5)$$

$$\text{所以，民生型公共物品的均衡期望供给水平为：} E g_1^* = \frac{P_1}{\eta \sigma_1^2 + 1} \quad (6.6)$$

(6.6) 式就是我们求得的地方政府供给民生型公共物品时的内在机制。

如果当地企业对每单位发展型公共物品的评价是  $P_2$ ，那么当地企业的最大化问题为：

$$\begin{aligned} & \max_{a_2, s_2} [(P_2 - s_2) \lambda_2 a_2 - \beta_0] \\ & s. t. \end{aligned} \quad (6.7)$$

$$a_2 = s_2$$

$$CE \geq t^0$$

$$\text{解这个最大化问题, 我们可以得到均衡值: } a_2^* = s_2^* = \frac{P_2}{\eta\sigma_2^2 + 1} \quad (6.8)$$

$$\text{所以, 民生型公共物品的均衡期望供给水平为: } Eg_2^* = \frac{P_2}{\eta\sigma_2^2 + 1} \quad (6.9)$$

(6.9) 式就是我们求得的地方政府供给民生型公共物品时的内在机制。

由(6.6)式我们很容易得到, 地方政府民生型公共物品的均衡期望供给水平随当地居民对每单位民生型公共物品的评价( $P_1$ )的增大而增大, 随民生型公共物品供给过程中的风险( $\sigma_1^2$ )的增大而减小。由(6.9)式我们很容易得到, 地方政府发展型公共物品的均衡期望供给水平随当地企业对每单位民生型公共物品的评价( $P_2$ )的增大而增大, 随发展型公共物品供给过程中的风险( $\sigma_2^2$ )的增大而减小。所以, 在中国经济发展过程中, 地方政府之所以愿意供给发展型公共物品而不愿意供给民生型公共物品, 除了因为发展型公共物品的“政治价格”过高和民生型公共物品的“政治价格”过低以外, 还因为发展型公共物品供给过程中的风险偏低而民生型公共物品供给过程中的风险偏高。

由于存在户籍制度等人口流动的限制, 使得当地居民在自己对民生型公共物品的评价得不到满足时难以“用脚投票”, 结果使得退出机制失灵。而当地企业却仍可以通过“用脚投票”进行相对有效的“退出”, 同时地方政府之间的“招商引资”竞争可以使企业的退出威胁非常可信。结果, 虽然当地居民和当地企业都是地方政府的委托人, 但很明显的是当地居民只是一个“弱势委托人”, 而“当地企业”则是一个“强势委托人”。另一方面, 民生型公共物品的供给受地方政府可以控制以外的因素的影响比较大, 而且民生型公共物品的“可见度”比较低。相反, 发展型公共物品供给过程中的风险偏低是因为发展型公共物品的供给受地方政府可以控制以外的因素的影响比较小, 而且发展型公共物品的“可见度”比较高。

所以, 中央政府必须改变地方政府的激励结构调整民生型公共物品和发展型公共物品的政治价格。从制度层面改变政绩考核指标, 将人民群众的意见纳入官员考核的范围, 迫使政府加大服务领域的投资力度, 为人民群众提供更好的服务。实现财政由“经济领域投资”向“供给服务领域投资”的转变, 使政府职能围绕公民、企业、社会中介组织等多元主体展开。除此之外, 还要尽量设法降低民生型公共物品相对发展型公共物品的供给风险, 改变地方政府公共物品的供给“偏向”。努力推进户籍制度改革, 促进劳动力的异地流动, 逐步形成当地居民“用脚投票”偏好的表露机制, 增强当地居民对地方政府的实际约束力。

#### 四、政府职能转变制度约束

地方政府转变经济管理职能的前提是制定出科学、公正、有效力的制度，同时要保证制度建设制定过程的科学性。从制度变迁的视角来看，经济转型过程中政府职能转变是以政府职能转变为核心并包括其他配套制度改革的大规模的系列制度变迁，即我国政府职能转变需要其他制度改革的支持与配合，如中央与地方利益关系的调整、产权制度改革、契合市场化要求的法制基础设施的构建以及以教育、医疗、社会保障等为主要内容的公共服务改革等。如果没有这一系列制度改革相配合，政府职能转变的目标即使再清晰，也将步履维艰。诚如日本著名经济学家青木昌彦所言：“一个体制中的各种制度具有战略互补性，某一项或某几项制度发生变革，其他的制度要么进行相应的变化，要么就会与新制度不相配合，对新制度的实施产生阻碍。”

厉以宁指出：“强化政府社会管理的职能是建设和谐社会的重要环节，必须高度重视，政府在经济管理中必须把制度化建设放在突出位置。”改革开放三十多年来，与我国政府职能转变具有互补性的相关制度改革尽管取得了积极的成效，但与建立成熟社会主义市场经济体制的要求相比还有不小的差距，这在相当程度上影响着我国各级政府职能转变的实际进展。中国的市场取向改革是在中央治国者、地方政府官员和微观主体之间的三方博弈中向市场经济制度渐进过渡的，中央治国者、地方政府以及分权化改革都在中国制度变迁过程中扮演着不可或缺的重要角色。

令在时期  $t$  一国所能实现的市场经济制度水平为  $\lambda_t \in [0, 1]$ ，并且被各个地方政府所执行。其中  $\lambda_t = 0$  表示该国完全受到传统计划经济体制及意识形态的控制；而  $\lambda_t = 1$  表示该国已经正式确立了市场经济体制而且市场经济意识形态取得了主导地位。即一个经济体在时期  $t$  的市场化水平  $\lambda$  越高，它就越是为微观主体提供自由交易的空间和获利机会，从而增加社会福利。只不过随着  $\lambda$  的增加，这种正效应的增强会减弱，其中一个根本原因是：这种创新对既有经济主体，比如国企及与其相关的利益主体造成巨大负面冲击。如果一个国家在很短的时间内实现  $\lambda$  从 0 到 1 的转变，则被称为激进或大爆炸改革，否则就属于渐进式改革。不过在我国渐进式的改革中，改革的发动者一定会考虑改革的步伐而使得这种负效应小于经济活力增加的正效应。鉴于此，我们在模型中忽略这种负效应而将该经济体的经济活力和社会福利表述为： $g_t = \lambda_t^x$ ，其中  $x \in (0, 1)$  为常数且取决于一个地区的经济结构、发展水平。

当中央治国者接受并在全中国范围内实行了水平为  $\lambda_t$  的市场化改革，则将给他们带来两种效应。一方面，改革增进了经济活力和经济增长  $\lambda_t^x$  及与其相适应的政治支持，从而增进了效用；另一方面，市场经济成分  $\lambda_t$  的引入不可避免的挤压国有经济的份额，从而带来负效应。因此，将中央治国者在时期  $t$  的效应函数描述为：

$U_a = \lambda_t^x b^{k_t} - \lambda_t (a^{\frac{1}{k_t}} - a)$ ，其中  $a > 1$ ， $b > 1$  是参数， $k_t \in [0, 1]$  表示中央治国者在时期  $t$  对市场经济制度的认知程度。具体而言， $k=0$  和 1 分别表示中央治国者对市场经济制度一无所知而持完

全否定态度和充分认知并认同。

某一地方政府  $i$  在任期初始阶段 (时期  $t$ ) 发动制度变革而使该辖区的市场经济程度在其任期末 (时期  $t+1$ ) 达到  $\lambda_{t+1}$ 。若该变革在事后得到中央治国者的认同, 则会给他带来正的政绩。在地方官员之间展开晋升的锦标赛时, 地方官员  $i$  预期发动自主的制度变革且能够被中央治国者认同的政绩是  $A \cdot [(g_{i-1} - g_i) - \Delta g_{-i+1}]$ , 其中  $\Delta g_{-i+1}$  表示地方官员  $i$  预期其他地方有制度改革而在时期  $t+1$  所实现的经济增长。不过, 地方官员也担心自己发动的改革超越了中央治国者容忍的界限而遭到巨大的政治风险, 同时他们主要通过观察当前的市场制度水平  $\lambda_t$  来推断中央治国者在事后接受自己展开的制度变革的概率  $q(\Delta\lambda_{t+1} | \lambda_t)$ , 其中  $\Delta\lambda_{t+1} = \lambda_{t+1} - \lambda_t$ 。地方政府还预期, 如果自己的改革行为不被认可, 则在时期  $t+1$  遭受惩罚  $R_i = \frac{B}{\lambda_t}$ , 其中  $B$  为大于 1 的常数。所以, 若官员在时期  $t$  发动自主的制度变革, 则其预期在时期  $t+1$  发生的效用可描述为:

$$\begin{aligned} EU_{i+1} &= q(\lambda_t)A \cdot (g_{i+1} - g_t - \Delta g_{-i+1}) - (1 - q(\lambda_t))R_{i+1} \\ &= \lambda_t A \cdot (g_{i+1} - g_t - \Delta g_{-i+1}) - (1 - \lambda_t) \frac{B}{\lambda_t} \end{aligned} \quad (6.10)$$

当然, 该地方官员也可以选择不冒险在本地发动制度变革。那么, 其预期的效用函数为:  
 $EU^{Notit+1} = -A \cdot \Delta g_{-i+1}$

### (一) 中央授权型改革

在改革的初期阶段, 中央治国者对市场经济的认识水平有限, 不会贸然在全国范围内发动政府职能转变。同时, 地方政府官员担心职能转变的政治风险, 并受到事权和财权方面的约束, 也不可能自主进行职能转变。为了避免因变革不当而造成的巨大损失, 理性的选择就是中央治国者首先委托和授权个别地方政府进行改革试点, 然后根据试点结果再决定是否在全国范围内施行, 即所谓的“授权改革”(delegated reform)。在授权改革中, 对于那些获得授权的政府, 最大的好处在于消除了职能变革的政治风险。他们了解当地企业家的需求, 因此能发动恰当的变革, 增强本地经济活力, 从而增进其政绩。相对于那些没被授权的地方官员, 他们独享这份政绩, 即  $\Delta g_{-i+1} = 0$ , 所以预期的效用函数为:  $EU_{i+1}^d = A \cdot (\lambda_{t+1}^x - \lambda_t^x)$ 。这种供给主导型职能转变方式的优点是改革的风险小、成本低。

当然, 授权改革的性质也决定了地方官员只能在授权的范围内展开制度变革实验。假设在时期  $t$ , 中央治国者对市场经济体制的认知水平为  $k_t$ , 因此他们期望时期  $t+1$  的制度变迁达到最优化水平为:

$$\begin{aligned} \lambda_{t+1}^* &\in \operatorname{argmax} EU_{t+1}^d = \lambda_{t+1}^x b^{k_t} - \lambda_{t+1} (a^{\frac{1}{k_t}} - a) \\ \text{容易得到: } \lambda_{t+1}^* &= \left( \frac{x b^{k_t}}{a^{\frac{1}{k_t}} - a} \right) \frac{1}{1-x} \end{aligned} \quad (6.11)$$

因此, 中央治国者有意愿在时期  $t$  授权一些地方政府进行幅度为  $(\lambda_{t+1}^* - \lambda_t)$  的改革实验。在这

种情况下，获得改革授权的地方官员的行为可描述为：

$$\begin{aligned} \max EU_{i+1}^d &= A \cdot (\lambda_{i+1}^x - \lambda_i^x) \\ s. t. \lambda_{i+1} &\leq \lambda_{i+1}^* \end{aligned} \quad (6.12)$$

显然，上述方程的解为  $\lambda_{i+1}^* = \left(\frac{xb^{k_i}}{a^{\frac{1}{k_i}} - a}\right) \frac{1}{1-x}$ ，其经济含义是：获得试点权的地方政府官员为了

最大化自身利益，必然把中央授权的制度变革空间用到极限。这也将使本地经济活力增加： $\Delta g_{i+1} =$

$$\left(\frac{xb^{k_i}}{a^{\frac{1}{k_i}} - a}\right) \frac{x}{1-x} - \lambda_i^x。$$

### (二) 地方政府对授权改革的擅自模仿

虽然授权式改革可以减少风险，却仅仅使少数获得转变自主权的地方政府和官员（i）获得优势，而使其他地方官员（j）处于不利地位。所以，那些未获授权的地方官员有强烈的动力根据本地的具体情况同步模仿。当然，这些地方官员面临着事后被发现而不被中央治国者认同，从而遭受政治惩罚的风险，所以其预期的效用为：

$$\begin{aligned} EU_{j+1}^s &= \lambda_i A \cdot (g_{j+1} - g_i - \Delta g_{i+1}) - (1 - \lambda_i) \frac{B}{\lambda_i} \\ &= - (1 - \lambda_i) \frac{B}{\lambda_i} \end{aligned} \quad (6.13)$$

这意味着，在制度变迁还处在中央主导的授权改革阶段时，那些未被授权改革的地方官员擅自模仿改革的预期效用为负。但是，只要他们发现消极等待的期望效用更小，他们就可能发动这种模仿性的改革尝试。即  $EU_{j+1}^s \geq EU^{Noij+1}$ ，或者

$$\left(\frac{xb^{k_i}}{a^{\frac{1}{k_i}} - a}\right) \frac{x}{1-x} + B \geq \frac{B}{\lambda_i} + \lambda_i^x。$$

令  $\lambda_i = \bar{\lambda}$ ，上式取等号。若  $\lambda_i \geq \bar{\lambda}$  时，上式成立。而且，很容易证明  $\bar{\lambda} < \lambda_{i+1}^*$ 。即当整个国家的制度变迁足够高时，在晋升竞争的激励下地方官员将有跳出中央授权改革限制的冲动；而且，中央政府越是宣传他们对市场经济的认同，即  $k_i$  越大，地方官员们越有可能根据本地区企业家的需求而在本地区擅自发动变革尝试。

### (三) 地方政府自主发动的制度变革竞争

随着国家整体的市场经济体制改革的深入和认同程度的提高，越来越多的地方政府不再满足于授权改革和模仿授权改革，他们潜藏着突破授权改革的约束而发动自己主导的制度创新的冲动。这样，地方政府之间将发生变革竞争，而不仅仅是未获授权的政府和授权政府之间的竞争。

具体而言，从地方官员的角度看：即便中央治国者在时期 t+1 的认知水平未改变（ $k_{t+1} = k_t$ ），只要中央治国者在事后发现地方官员的改革措施确实能促进增长、改善了民生而未减少其原有的总效用，那么他们就很可能在事后接受和认同这些自发的制度变革并乐意将之推广到全国，即

$$\begin{aligned}
 EU_{C_{t+1}}^a &= \lambda_{t+1}^x b^{k_i} - \lambda_{t+1} (a^{\frac{1}{k_i}} - a) > U_{C_t} \\
 &= \lambda_t^x b^{k_i} - \lambda_t (a^{\frac{1}{k_i}} - a) \geq 0
 \end{aligned}
 \tag{6.14}$$

通过图3可知：若在时期t地方官员只要选择推进的改革程度不超过 $\lambda_{t+1}^{\sim}$ ，即 $\lambda_{t+1} \in [\lambda_t, \lambda_{t+1}^{\sim}]$ ，那么在事后都会得到中央治国者的认同。

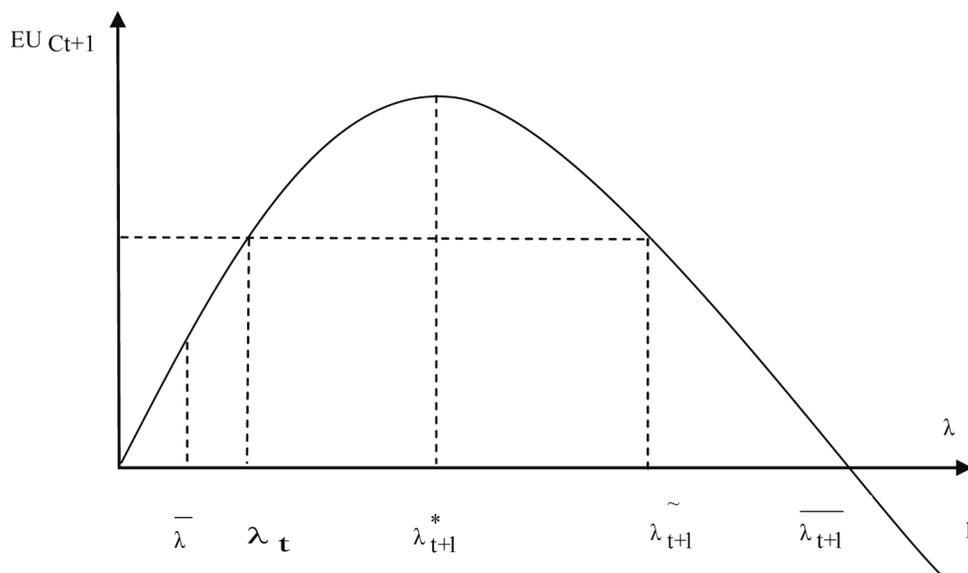


图3 地方政府自主发动的变革程度

总之，可将地方政府i选择制度创新的决策描述为：

$$\begin{aligned}
 \max EU_{i+1} &= q(\lambda_t)A \cdot (g_{i+1} - g_t - \Delta g_{-i+1}) - (1 - q(\lambda_t))R_{i+1} \\
 s. t. \quad &\lambda_t \geq \bar{\lambda} \\
 &F(\lambda_t) \cdot S_{ii} \geq C_{ii}(\lambda_{i+1} - \lambda_t) \\
 &\lambda_{t+1} \leq \lambda_{t+1}^{\sim}
 \end{aligned}
 \tag{6.15}$$

显然，地方官员i在时期t将发动自主的制度创新，将市场化的制度水平在时期t+1提升到 $\lambda_{t+1}^{\sim}$ 。这意味着，若国家市场导向的制度变迁已经达到足够高的水平，分权改革和经济发展已经使得各地具备充分的财力来发动自主改革，那么地方政府将有可能成为推动制度变迁的第一行动集团。此时，不仅各地方官员将根据本地企业家的需要展开形式更加多样化的制度变革，而且制度变革也将以更快的速度被推进，因为 $(\lambda_{t+1}^{\sim} - \lambda_t) > (\lambda_{t+1}^* - \lambda_t)$ 。

在这样一种制度变迁的框架内，中央治国者因缺乏制度创新的知识而依赖于地方政府的知识积累和传递，但为了控制由不确定性带来的风险，也需要防止地方政府的过度改革；在行政性放权的条件下，地方政府官员希望通过引入市场经济制度搞活本地经济，赢得中央或上级政府认同的最佳政绩，因而具有捕捉潜在制度收益的动机，但他们的制度创新既要获得中央的授权、默许或事后认

可，也需要微观主体在不给他们带来政治风险的前提下积极参与；微观主体为了经济自由和机会也渴望能扩大其自主决策能力的市场经济制度，但难以直接成为中央政府的谈判对手，搭便车心理的广泛存在使集体行动难以形成，所以欢迎地方政府作为他们廉价的集体行动组织，同时微观主体也受到来自中央和地方政府的制度创新约束。可见，在放权让利的大背景下，当自上而下的改革面临障碍时，可分享剩余索取权和拥有资源配置权的地方政府在一定阶段扮演制度变迁的“第一行动集团”，也正由于他们的参与给制度变迁带来了重大影响。地方政府在市场取向改革中扮演主动参与者的角色使中国的渐进式改革得以相对平稳地推进，并且能以较低的摩擦成本加快我国的市场化进程，从而使得我国的制度变迁路径呈现出阶梯状，使改革具有帕累托改进的性质。

## 五、结论

本部分基于地方政府竞争、产业结构趋同与产业的分工演化视野，对长三角打造世界级城市群进程中政府职能转变进行研究。根据相关的研究，影响城市群发展能力的因素，按照城市群主体的自我选择性程度进行排序，依次是：政策环境——人力资源环境——市场环境——产业结构——基础设施环境——产业竞争力。在政府行为、当地资源、运输条件，以及产业结构的历史因素等对城市群竞争力影响的各种因素中，政府行为的作用最为关键。

与改革之前相比，我国财政权和税收权逐渐向中央政府集中，而投融资权和企业管辖权等则逐渐向地方政府下放。这些做法产生了双重效应，一方面削弱了地方政府财政收入的来源，另一方面赋予了地方政府更多的地方经济决策的自由。前者导致城市群内外长期财政收支的不平衡，后者放大了地方政府扩大投资促进增长的欲望和冲动。此二者是破解提升长三角城市群竞争力难题的关键。理由是，财税权、地方投融资权和企业管辖权的集中和下放，使得地方政府有强烈的愿望巩固税基以保证财政收入，而在这种财税体制下对地方税收有重要贡献的地方企业自然是地方保护的主要对象。地方保护的方式虽然多种多样，但最根本的手段无非是对不同性质企业的投资项目和政策措施给予差别化的待遇。而地方政府所实行的差异化政策，对于城市群内外产业结构会产生不同的影响。

如果是通过设置贸易壁垒对地方经济实行保护，其结果往往由于加大了贸易成本使得地区产业结构出现趋同。而根据空间经济学基本理论思想，当地方政府在行使直接投资这一地方经济决策权时，如果充分地利用了“蒂伯特（Tiebout）选择”机制，将财政支出主要用于加强对当地基础设施建设和人力资源的开发和利用，那么在区域内的乘数效应以及区域间的溢出效应和反馈效应的共同作用下，其政策作用效果通过本地市场效应和价格指数效应的循环累积，使得城市群内外产业结构的差异性不断增强。在现行价格体系下，代表政府投资意愿的国有和国有控股企业的投资往往市场化程度较低，民营企业 and 外商投资企业的投资决策大多是在充分地考虑了“蒂伯特用脚投票机制”的基础上做出的，因而其投资的市场化程度普遍较高。因此，地方保护主义对提升城市群整体竞争力会产生较大的负面效应。尽管在一定程度上它能保证地方政府的财政收入来源，但地方政府在对

当地经济实行保护的同时，往往会忽视其在地方经济决策中的蒂伯特选择功能，因而在克服地区重复建设和有效提升城市群整体竞争力方面存在着一定的冲突。政府职能如何定位和转变，对提升城市群竞争力有何影响，本文上述部分已进行重点研究。

当今世界经济全球化和区域经济一体化进程加速推进，城市群逐渐成为各国经济发展中的重要力量，国家之间的经济竞争很大程度上表现为各大城市群之间的竞争。长江三角洲地区各个城市地域相邻、经济相连、文化相融，在长期的发展过程中，逐步形成了世界第六大城市群的雏形。加快推进长三角地区城市群的发展，关键要加快构筑统一的区域市场体系，区域市场体系的构建取决于地方政府在制度变迁过程中的创新能力和水平。沈坤荣<sup>[7]</sup>认为在市场化改革中，地方政府充当企业家通过制度创新推动了市场经济体制的建立，促进了我国经济增长。周业安<sup>[16]</sup>运用政府竞争理论分析转型经济，认为中国的地方政府之间存在广泛的制度竞争，通过对外在规则和内在规则的调整可以提升一个区域的成本竞争力。

长三角地区在过去30年中的快速发展，某种程度上是源于长三角三省市间政府职能转变以及地方政府间经济激励、政治晋升所不断激发出的创新活力。竞争会减小政府扭曲资源配置的动力，提高基础设施、公共服务、发展环境等公共物品供给水平，完善对人才、技术、知识产权和技术创新的平台准备。当然，长三角地区的无序竞争也消耗了大量的经济资源，尤其是土地资源的过度开发、低成本使用，已经给长三角地区今后继续发展带来了越来越大的困难。长三角地区的未来应着眼于该区域的协调可持续发展，在全面提升长三角经济发展的社会福利条件下，协调好地区间的经济竞争与合作关系，构建经济资源流动的统一性市场。从目前长三角打造世界级城市群的现实需要看，主要还是要转变政府职能，提高政府的执政效率，从改善民生、提高长三角经济的运行绩效出发，推进长三角地区的经济社会协调发展。我们认为政府职能转变最为紧要的是需要强化以下基本制度建设：

第一，从国外历史经验看，打造世界级城市群首要的是规则制度，区域经济一体化进程发展的快慢关键也在于是否有完善的制度保障。长三角世界级城市群的打造也应当首先建立长三角共同市场规则，在长三角内部进行制度协调，在制度层面形成一个科学的激励和约束机制，将地方政府行为引导到保障要素自由流动轨道上，构建长三角区域共同市场和公平的竞争平台，实现区域整体利益的最大化。

第二，营造省际间经济社会协调发展的政治经济环境，区分城市政策和区域政策。一个平衡的政治经济环境不仅能最大限度地减少地方政府财政竞争的负面影响，而且有助于地方政府形成一个稳定的政策预期，防止地区间在争取政策优惠方面陷入恶性循环。根据特定空间性以及当地的经济环境，区别执行城市政策和区域政策。

第三，加强政府决策约束、提高公共产品供给效率。规范地区间财政竞争行为的主要目的是形成省际间有序竞争的长效机制，在调动地方政府发展本地区经济的前提下，防止陷入囚徒困境。为减少一些浪费性财政竞争项目给地方财政造成的压力，需要提高对政府预算的审查和监督效率，形

成政府决策的多方面制约性机制。改变地方政府公共物品的供给“偏向”，尽量降低民生型公共物品相对发展型公共物品的供给风险，提高对民生型公共物品的供给水平。

第四，完善官员选拔任用制度。地区间财政竞争的动力主要来自于各级政府官员，因为官员们的政治声誉与地区经济发展往往有密切的联系，因而财政竞争不仅是地区经济社会发展空间的竞争，同时也是官员政治声誉的竞赛。要真正缓解恶性的财政竞争，避免产业结构趋同，必须完善官员选拔任用制度。从制度层面改变政绩考核指标，降低 GDP 对政府官员政绩考核的权重，将人民群众的意见纳入官员考核的范围。迫使政府加大服务领域的投资力度，为人民群众提供更好的服务，实现财政由“经济领域投资”向“供给服务领域投资”的转变，这对提升城市群竞争力有一定的促进作用。

#### 参考文献：

- [1] 傅勇、张晏：《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》2007年第3期。
- [2] 菲利普·麦卡恩：《城市和区域经济学》，上海：上海人民出版社，2010年。
- [3] 高鹤：《财政分权、经济结构与地方政府行为——一个中国经济转型的理论框架》，《世界经济》2006年第10期。
- [4] 胡向婷、张璐：《地方保护主义对地区产业结构的影响——理论与实证分析》，《经济研究》2005年第2期。
- [5] 林毅夫、刘志强：《中国的财政分权与经济增长》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2000年第4期。
- [6] 皮建才：《转型时期地方政府公共物品供给机制分析》，《财贸经济》2010年第9期。
- [7] 沈坤荣：《中国经济转型期的政府行为与经济增长》，《管理世界》1998年第2期。
- [8] 吴福象、刘志彪：《城市化群落驱动经济增长的机制研究——来自长三角16个城市的经验证据》，《经济研究》2008年第11期。
- [9] 吴福象、姜凤珍：《租售比、房价收入比与房地产市场调控——基于区域市场的实证分析》，《当代财经》2012年第6期。
- [10] 杨其静：《市场、政府与企业：对中国发展模式的思考》，北京：中国人民大学出版社，2010年。
- [11] 杨其静：《最优的分权和激励安排：一个正式模型》，《南开经济研究》2010年第1期。
- [12] 张晏、龚六堂：《分税制改革、财政分权与中国经济增长》，《经济学》（季刊）2006年第1期。
- [13] 张维迎、栗树和：《地区间竞争和中国国有企业的民营化》，《经济研究》1998年第12期。
- [14] 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。
- [15] 周黎安：《政府官员的激励与合作》，《经济研究》2004年第6期。
- [16] 周业安：《地方政府竞争与经济增长》，《中国人民大学学报》2003年第1期。
- [17] Buchanan James M, *Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform*, *publius*, 1995, 25 (2): 19-27.
- [18] Breton. A, *Competitive Governments: An Economic Theory of Political Finance*, Cambridge University Press, 1996.
- [19] Cai Hong bin and Treisman. Daniel, *Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization and Public Policy*, *American Economics Review*, 2005, 95 (3): 817-30.

[20] Davoodi. Hamid and Heng-fu Zhou, *Fiscal Decentralization and Economic Growth*, Journal of Urban Economics, 1998, 43: 244-57.

[21] Li Hong bin and Li-an-zhou, *Political turnover and Economic performance: the incentive role of personnel control in china*, Journal of public Economics, 2005, 89 (9-10), pp. 1743-62.

[22] Qian Ying yi and Roland, *Gerard. Federalism and the Soft Budget Constrain*, American Economic Reviews, 1998, 88 (5): 143-62.

[23] Tieton. C, *A Pure Theory of Local Expenditure*, Journal of Political Economy, 1956, 64, pp. 416-424.

[24] Young. Alwyn, *The Razor' s Edge: Distortions and Incremental Reform in the People' s Republic of China*, Quarterly Journal of Economics, 2000, 115 (4): 1091-135.