

市场转型过程中 地方政府间关系研究述评

谭海波*

【摘要】从计划经济体制到市场化的改革，是建国以来重要而伟大的制度变迁，这个过程中蕴含着关于地方政府间关系分析的丰富的学理资源。对这一问题的关注，吸引了诸多学科学者们的广泛参与，也积累了较大规模的研究文献。关于市场转型过程中我国地方政府间关系的研究主要是围绕地方政府间竞争的效果、地方政府间合作的途径以及地方政府间关系协调的机制来展开。该研究领域从文献分布来看呈现出明显的学科分殊，即经济学与政治学、公共行政学的研究形成了某种程度的“对垒”。通过对文献的梳理和评价，展示一个比较系统的学术脉络，有利于进一步推动我国地方政府间关系研究领域的知识积累和学术对话。

【关键词】地方政府 财政分权 竞争 合作 协调

【中图分类号】D67 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 04-0162

从计划经济体制到市场化的改革，是建国以来重要而伟大的制度变迁，这个过程中蕴含着关于地方政府间关系分析的丰富的学理资源。20世纪90年代以来，随着地方政府主导型市场经济的发展，地方政府间关系^①日益成为当代中国学术研究中的一个热点问题。这一问题吸引了诸多学科学者们广泛参与讨论，也积累了较大规模的研究文献。但迄今为止，国内的研究者尚未对如此丰富的文献进

* 谭海波，中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生；五邑大学管理学院，讲师。感谢匿名评审人细致和宝贵的意见。

① 按照学者林尚立的观点，地方政府间关系包括纵向的地方各级政府间关系和横向的各个地方政府间的关系，本文主要着眼于对后者的研究。

行全面梳理和综合评价,这种状况不利于进一步推动我国地方政府间关系研究领域的知识积累和增长。本文以我国改革开放以来(1979至今)我国地方政府间关系研究为讨论范围,尝试从竞争、合作和协调三个视角,对有关这个时期我国地方政府间关系研究的文献进行详细述评,并在此基础上进行总结和展望。

一、竞争视角:有效还是无效?

通过财政分权和行政放权来调动地方政府的积极性是中国体制转型的一个显著特点。尤其是1994年分税制改革后,相对独立的税收体系和有法律保障的职权体系使地方政府逐步成为一个更具独立性和自主性的主体(林尚立,1998:358)。关于地方分权引起的政府间竞争是否促进了中国地区经济的发展以及如何发挥作用,国内外尚没有形成一致的看法。一些经济学家的经验研究表明,地区分权和财政分权引起的政府竞争促进了经济增长和资源分配的效率(张晏,2005; Lin & Liu, 2000; Qian & Weingast, 1997)。另外一些研究则发现地区分权和财政分权不利于经济增长和收入分配(沈立人、戴园晨,1990; 张军等,2007; Zhang & Zou, 1998)。

(一) 有效面的分析

财政联邦主义理论(fiscal federalism)从福利经济学的视角出发,假设政府是一个追求公民整体福利最大化的组织,在此框架下讨论政府财政职能的最优配置。该理论认为,与中央政府相比,地方政府更接近自己的公众,更了解其所管辖区选民的效用与需求,也面临更少的政治约束。所以,如果公共产品可以同等地由地方政府和中央政府提供,那么由地方政府提供的效率更高(Oates, 1999)。在著名的蒂伯特模型(Tiebout Model)中,财政分权还有一个近乎完美的结果。该模型设想每个辖区的居民都可以自由迁徙,即“用脚投票”。辖区的政府为了尽可能吸引更多的人来居住,

就必须推出各具特色、有竞争力的政策，最后在均衡的情况下就能形成居民的偏好与辖区地方性公共产品特性、结构之间的有效匹配。财政分权和辖区地方政府之间的竞争，加上居民的自由流动性，可以产生一个有效率的地方公共产品的供给（Tiebout，1956）。

布雷顿（Breton，1996：21-46）提出，在联邦制国家中政府间关系总体上是竞争的，政府之间迫于选民和市场主体的压力，必须提供合意的非市场供给的产品和服务，以满足当地居民和组织的要求。而事实上并非只有联邦制国家才存在政府竞争，如果说联邦制下地方政府间的竞争更多的表现为争取选民的支持而创造性地提供公共服务，单一制下地方政府间的竞争则体现为创造性的执行中央的政策（刘亚平，2006a）。德国学者何梦笔（2001）运用布雷顿的政府竞争理论对市场转型过程中我国地方政府间竞争进行了系统的分析。他认为，中国作为一个超大规模的国家，地区之间巨大的差异及对全国统一的经济转型政策的不同反应，合乎逻辑地促使各地逐渐形成了不同的转型路径。特别是分税制改革使地方政府成为相对独立的利益主体后，政府之间的竞争表现得更明显，而且正是这种竞争机制构成了中国经济发展的重要动力（何梦笔，2001）。

中国的经济改革开始于行政性分权和财政包干制的推行。一方面，中央政府从1980年代初开始就把很多经济管理的权力下放到地方，使地方政府拥有相对自主的经济决策权。另一方面，中央把很多财权下放到地方，积极实施财政包干合同，使得地方可以与中央分享财政收入^①。以钱颖一、温格斯特（Weingast）为代表的经

① 国务院于1980年2月颁布了关于实行“划分收支，分级包干”财政管理体制的规定，明确划分中央和地方财政的收支范围，将收入划分为中央财政固定收入、地方财政固定收入和中央、地方的调剂收入，并根据核定的地方的收支基数，分地区确定地方固定收入的上缴比例、调剂收入上缴比例或定额补助数额。地方在这比例和数额内自由安排收支，自求财政平衡。这标志着财政体制由过去的“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”。而1985年实行的利改税改革以及1994年实行的分税制，意味着财政分权的进一步规范化和制度化（林尚立，1998：319）。

济学家依此提出了著名的“中国特色的财政联邦主义”理论。该理论首先质疑了以往政府是公民福利的最大化者的假设。他们认为，地方政府和官员都有自己的利益追求，政府官员缺乏约束就会有寻租行为，所以必须有一个有效的政府治理结构来实现官员利益和地方居民福利之间的激励兼容。财政联邦制能够促进各地区之间的竞争，使地方政府可以从本地的经济繁荣中获益，从而激励它们采取繁荣经济的措施。另一方面，联邦制的分权也有助于地方政府预算约束的硬化。在这种分权制度下，银行控制着信贷，地方政府却无权干预，地方政府不能通过无限制的借钱来保护落后企业，从而带来预算约束的硬化（Qian & Weingast, 1997）。此外，地方政府间的竞争还对地方政府随意干预市场构成约束。由于资源要素可以通过流动的方式来躲避地方政府的过度管辖，因而在某种程度上限制了官员急功近利的掠夺性行为（Qian & Roland, 1998）。

关于地方政府竞争的国内文献，大多同意竞争有利于经济增长（Lin & Liu, 2000；张晏，2005）。张晏（2005）通过建立基于财政分权和政府竞争的增长模型系统研究了我国改革开放以来分权和政府竞争对经济增长的影响，并运用省级面板数据对相关理论命题进行了经验研究，发现地方政府之间的确存在税收竞争，比如围绕 FDI 的税收政策的竞争，并且分税制后财政分权和政府竞争促进了经济增长。近期一些学者采用空间计量经济学的方法，对地方政府的空间策略互动对辖区经济增长的影响做了实证检验（沈坤荣、付文林，2006；李永友、沈坤荣，2008）。沈坤荣、付文林（2006）发现，无论是本期还是上一期的宏观税负均与实际 GDP 间呈正向变动关系。李永友、沈坤荣（2008）分析了财政竞争对 FDI 增长绩效的影响，发现经济建设支出增加，或者社会性支出减少，无论是当期还是滞后两期，都对经济增长有显著的正的影响。

（二）无效面的分析

财政分权加剧了地方政府之间的水平竞争以及中央与地方的纵

向竞争。尽管在1978年财政分权之前两方面的竞争已经存在，但是财政分权后，在政府内部形成了不同地区和不同级别之间独立的利益关系，地方政府获得了明确的地方税收收益，同时也获得了一定程度的独立事权，并相应地承担一定的责任。以前的竞争可以称为“兄弟之争”^①，分权后的竞争则是独立实体之间的竞争（周业安，2003）。在《公有制宏观经济理论大纲》中，樊纲、张曙光（1990）曾对当时地方政府之间的“兄弟竞争”的效果展开分析，认为地方政府及企业主要通过争夺投资资源来展开竞争，这将导致实际投资超过计划投资数量，引发过度投资和地方经济过热的现象（樊纲、张曙光，1990）。财政分权之后，各地方政府在竞争过程中，除了争夺其他辖区的要素，还要确保本地要素不流出。但要做到后者，不是通过财政或者制度竞争等方法来吸引本地要素扎根当地，而是通过行政和法律手段直接对要素的流出进行管制。比如借助工商、税务、卫生和司法等部门对外地企业设置重重障碍，这种竞争导致了严重的地方保护主义，由此而形成的块块经济被形象地称为“诸侯经济”（沈立人、戴园晨，1990）。

以财政大包干和事实上的地方所有制为特征的行政性分权是地方市场分割的深层根源（银温泉、才婉茹，2001）。基于市场分割的地方政府间竞争与各地方政府不同的异常行为之间是互相关联的，主要表现为竞争的低水平甚至非理性化（张可云，2002；傅小随，2003）。一些地方政府在抓经济发展上面追赶时髦，不顾本地实际盲目开发，建设低水平重复的开发区，或盲目引进产业结构相同的企业项目，引发了大量的重复建设。这种重复建设首先导致对原材料的争夺，进一步体现为因相同主导产品之间的激烈竞争而互相封锁市场，在这种市场封锁不能遏制来自其他区域的竞争时，则

^① 在中央政府计划调控浓厚的时代，地方政府为了当地的利益会相互之间争夺资源，由于中央政府控制了主要的资源，因而地方政府之间的竞争被称为“兄弟竞争”，而不是两个独立的经济实体之间的竞争（周业安，2003）。

被迫采用价格大战的方式来解决。另一些地方政府则采取不规范的竞争手段，以损害相邻地区经济发展的方式取得本地暂时的眼前利益，同时则毁掉其长远发展的很多重要条件，损人而不利己，最终将竞争变成具有破坏性的行为。因而，地方政府竞争最后演变成为一种地区利益导致的囚徒困境，在这种竞争中没人能从中获利。

此外，转型国家地方政府之间的竞争与发达国家不同，因为前者一般还保留着政治集权的体制特色，各地官员不仅在经济上为财税和利润而竞争，同时也在“官场”上为晋升而竞争。同一行政级别的地方官员，无论是省、市、县还是乡镇，都处于一种政治晋升博弈或者说是政治锦标赛（political tournament）的状态中。地方政府竞争的核心不仅仅是税收竞争和公共服务之争，更大程度上是围绕上级政府对本地区 GDP 等方面考核而展开的地方政府官员之间的政治前途竞争。有学者（周黎安，2004；Li & Zhou，2005）运用中国改革以来的省级水平的数据系统地验证了地方官员晋升与地方经济绩效之间的显著关联，他们发现，省级官员的升迁概率与省区 GDP 的增长率呈显著的正相关关系。正是这种晋升上的“锦标赛”博弈，使地方政府之间“以邻为壑”，全力推行保护主义，也正是这种地方政府水平竞争的博弈关系，造成了地方政府做出许多“反市场化”和低效率的行为（周黎安，2008）。刘亚平（2006b，2007）尝试引入赫希曼的“退出－呼吁”模型对地方政府间竞争进行本土化解读。她认为在转型时期，对政府权力约束尚不完备的情况下，地方政府寻求自我发展空间的努力造成了地方保护、市场扭曲、重复建设、资源浪费等恶果。为此，需要从保障公民的退出和呼吁权两个层面着手进行制度设计（刘亚平，2006b，2007）。

近期一些学者通过模型证明，财政激励和政治晋升激励导致地方政府竞争加剧，并且还促使其利用制度外财政竞争来吸引外资，在中央政府调控不足的前提下，投资过热和经济过热开始出现（郭庆旺、贾俊雪，2006）。相关的经验研究发现，分权可能带来地方政府过度投资基础设施，这显然是经济波动的一个重要根源（傅勇

等, 2007; 张军等, 2007)。此外, 一些研究者(平新乔、白洁, 2006)认为, 地方政府竞争损害了地方公共品的供给效率。他们指出, 财政分权和地方政府竞争导致了特殊的财政激励, 这一激励改变了地方政府的公共品供给行为, 即体现在公共支出上出现“偏差”。这一偏差在傅勇(2007)那里得到了验证。他利用 1994 - 2004 年的省级面板数据进行研究, 发现改革开放以后的财政分权以及基于政绩考核下的政府竞争, 的确导致了地方政府公共支出结构的扭曲, 具体表现为“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的公共支出结构(傅勇, 2007)。

二、合作视角：困境还是共赢？

20 世纪 90 年代中期以来, 随着全球化和区域一体化进程的加速, 积极推进地方政府间合作、发挥区域整体优势, 已经成为中国政府区域发展战略存而不论的共识。各地方政府基于外在竞争压力和维护自身利益等因素的考虑, 也正逐步形成形式多样的区域合作。但总体上看, 各种合作还处在起步和探索阶段, 在现实中也遭遇了无法回避的难题。众多的政治学和公共行政学学者从制度环境、激励机制、组织结构等方面提出了各自的解决之道。

(一) 合作的动因

经济全球化、区域一体化是当今世界并行不悖的两大趋势, 随着经济全球化的发展, 区域合作的范围及领域的不断拓展。国家与国家之间、地区与地区之间的经济发展和实力竞争越来越表现出区域性特征, 出现彼此间“你中有我, 我中有你”的相互依赖态势。只有加强区域内政府间合作, 才能逐步消减行政区域间的市场壁垒, 实现经济利益上的互惠共荣, 从而通过提升区域整体竞争力来参与全球的经济竞争(杨爱平, 2007)。而我国计划经济时代形成的“行政区”以及近年来愈演愈烈的地方保护主义严重阻碍了区域

一体化的进程，增加了地方之间的交易成本，阻碍了经济增长。因此，为了顺应经济全球化、区域一体化的时代趋势，各级地方政府会不断加强同其他地方政府的合作，降低交易成本，促进行政区经济的增长（龙朝双、王小增，2007）。

区域公共问题的治理诉求是促进地方政府之间开展合作的另一大动因。随着经济全球化、区域一体化的发展，越来越多的区域公共产品呈现出外部化和无界化的特征，跨行政区划的公共问题大量兴起（陈瑞莲，2003）。比如流域公共问题。一般而言，流域所在的自然地理区域是一个范围甚广的区域，它总是流经若干个省、市、县级行政区域。因此，流域的这种内在特性，决定了流域的整体可持续发展与分割的“行政区”发展之间始终存在难以克服的矛盾。特别是随着流域的上、中、下游间经济发展差距的不断扩大，流域内各种区域性公共问题变得更加纷繁复杂起来，诸如水资源分配、环境与生态保护、贫富差距与经济援助、限制开发与生态补偿等等。而所有这些问题，由于涉及流域内不同的行政区域政府，因此，依靠传统的单边行政区行政思路已经无法得到有效治理（杨爱平，2007）。再比如，一些新的公共服务项目如跨行政区的公路建设等基础设施建设、环境保护、治安维护、流行病防治等，这些问题的解决都不是某一行政区内的地方政府可以完成的。因此，在这种情况下，为应对区域社会、经济、环境等各种棘手的公共问题的治理诉求，要求各行政区政府打破行政区划的刚性界限，实现区域一体化的合作治理。

（二）合作的困境

利益是推动地方政府走向合作的根本原因。在实践中如何整合不同地方政府的现实要求以谋求彼此之间的合作，是合作中的地方政府难以理性权衡的问题，利益博弈与冲突往往使得地方政府的合作貌合神离（金太军，2007；刘祖云，2007；张紧跟，2005）。在实践中，作为地方利益代表的地方政府，具有追求自身辖区利益最

大化的强烈动机。而在各地方政府同时拥有可利用行政权力来为本地谋利而又不存在有效约束机制的情况下，从博弈论的角度来看，任何放弃使用这种权力的地方政府都会在竞争博弈中处在一种相对不利的境遇中，因而在各方均以利益占优为策略的博弈格局中不可避免的会导致合作的“囚徒困境”（金太军，2007）。这种利益角逐的状况导致了国内市场分割，妨碍了国内市场的形成，也不可避免导致资源浪费、重复建设，给区域经济发展比较优势和政府间合作带来障碍（杨龙，2007）。有学者以东北三省区域政府的合作为例，提出东北三省产业同构和重复建设使地方政府间失去了合作的基础，合作结果的难以度量性、不可预期性及合作利益难以公平分配的特性增加了地方政府之间深层次合作的难度（韩刚，2008）。

当前地方政府间合作的制度化程度较低，对政府合作执行情况缺乏硬性监督和法律约束，契约精神在政府层面的缺失使政府间合作往往流于形式（蔡岚，2009；韩刚，2008；马斌，2004；汪伟全，2005）。一方面，地方政府间的合作共识大多依靠地方领导人的承诺来达成，缺乏法律效力和稳定性，一旦地方领导职务变动容易使合作机制失效。另一方面，地方政府间签订的合作协议因缺乏法律约束力致使各地在制定政策方面出现“目标替代”，如在长三角地区，江苏、浙江各地纷纷以长三角区域合作做为发展战略，但在很大程度上，长三角各地还是按照自身发展的内在逻辑和实际需要，而不是从整个区域发展形态的内在要求出发来开展合作。有学者把长三角区域政府合作的困境总结为五大难题，认为长三角各地行政区域分割、城市间恶性竞争、产业同构、重复建设以及区域污染严重制约了长三角区域政府合作（新华，2006）。

合作组织形式与协调效力的问题也是地方政府之间进行合作时难以逾越的障碍（蔡岚，2009；陈耀，2005）。当前地方政府合作组织主要采用跨区域联席会、沟通会或者区域领导人高层会议的形式，更多是象征性的宣示意义。这种较为松散的非功能性的组织机构，由于缺乏跨区域的行政权威，很难实现区域内跨越行政区界限

或功能区界限的更大范围的公共服务合作，协调结果的实施效果也难以保证。近年来很多区域性合作组织（如西南六省七方联席会、环渤海经济区城市联席会、长三角十五城市市长联席会等等），虽然都是由当地政府组成和自愿参与，但很难在跨省区合作方面迈出实质性步伐，关键原因在于缺乏有权威的上级协调机构。此外，有学者认为政府间合作产生的大量费用，如政府寻找合作伙伴而产生的搜寻成本、合作谈判成本、合作监督成本也使地方政府经常面临经费分担的困境（冯邦彦、周孟亮，2005；汪伟全，2005）。

（三）共赢之道

一个统一、协调的市场竞争规则对建立地方政府的合作机制至关重要。如果没有它的支撑，区域市场竞争会被各地区行政权力和垄断势力扭曲，就无法在区域大市场范围内协调各地方的政府行为，无法限制地方政府主导的盲目重复建设的冲动，无法使区域内市场主体进行充分、有效和公平的市场竞争。因此，各政府应实行统一的非歧视性原则、市场准入原则、透明度原则、公平贸易原则，清理各类法规文件，逐步取消一切妨碍区域市场一体化的制度与政策规定，取消一切妨碍商品、要素自由流动的区域壁垒和歧视性规定，促进市场的发育与完善（陈剩勇、马斌，2004）。市场规则的建立离不开良好的制度环境，这有赖于积极推进法治建设，完善相应的法律制度；深化财税体制改革，完善分税制；实现政企分开，促进政府职能的转变；建立科学的地方政府官员的绩效评价体系等（陈剩勇、马斌，2004；金太军，2007；汪伟全，2005）。

必须在分立的行政区基础上制定具有约束力的共同政策和制度规范，建立一个共同遵守的合作公约以强化地方政府公共政策的规范化、法制化，实现组织体系内的超行政区的协调与管理（陈剩勇、马斌，2004；刘乃全、贾彦利，2005；汪伟全，2005）。没有明确的协议或制度，就很难保证地方政府在追求地方利益的同时不会对共同利益产生影响。没有统一的跨行政区的区域协调管理机

构，地方政府间的合作就很难进入到真正的实质性阶段。有学者提议成立负责区域发展管理的综合性权威机构，协调地方政府之间的区域发展利益、统一管理区域发展基金运作和组织研究各种重大区域问题（汪伟权，2005）。也有学者认为应当引入社会力量进行区域协调，因而各级政府应积极推进体制改革，打破阻碍民间组织发展的制度障碍，鼓励建立各类半官方及民间的跨地区的民间组织，扩大非政府组织参与，形成多中心、自主治理的合作机制，以民间的力量自下而上地推进区域政府合作（王健，2004）。

地方政府间合作的出发点是通过合作来共享整体利益。但合作结构中总有优势一方，它们在资源禀赋、地理环境、经济发展的基础、政策支持等方面占据着强势地位，容易诱发地区利益从劣势一方向优势一方过度聚集和倾斜的问题。这就需要合作优势一方给予劣势一方以必要的补偿，让区域内所有的地区都共享合作的收益。否则，合作关系就难以维系。也就是说，区域合作规则要有效地发挥作用取决于能否达致各方利益的平衡，实现合作双方或多方的双赢或共赢。因而需要建立一个与此相适应的“区域利益分享和补偿机制”，必须根据“收益原则”和“能力原则”设计经费分担和合作收益的相关规则（汪伟权，2005；龙朝双、王小增，2007）。当然，在这一机制中，中央政府的协调作用是不可或缺的，尤其是涉及到财政转移支付方面，更离不开中央政府的宏观调控。因此，需要加强中央政府的政治权威，提高中央政府的财政能力，进而强化中央政府的宏观调控能力（陈瑞莲、张紧跟，2002）。

三、协调视角：市场还是科层？

在协调当代中国地方政府间关系中，无论是市场机制还是科层制都有一定的适用空间，但并没有也不可能解决全部问题。从公共治理的逻辑上来讲，地方政府间某些事务的治理，可能既不能交给市场，又不能交给科层制。而且随着纵向政府间关系的日益制度

化，地方政府自主治理能力的逐渐增强，对市场与科层制之外的治理机制的需求也日益俱增。要走出市场失灵和科层失灵的两难困境，必须寻求新的治理机制以推进地方政府间关系的制度创新。

（一）市场调节

市场体制就是不通过中央指令而凭借交易方式中的相互作用，对人的行为在全社会范围实现协调的一种制度。市场创造一种制度环境，在其中，能对信息的沟通、谈判的达成、合同的裁定、产权的界定和让渡以及价格的确定建立一种一致性（霍奇逊，1993：53）。就当代中国经济发展的实践来看，随着市场化改革的推进，市场化的交易方式逐步得到发展，在相关政策的驱动下，市场机制的协调被广泛运用于公共事务治理的诸多领域。尤其是分税制实施之后，具体到地方政府关系协调层面，就是出现了横向分块中的同级竞争。例如在珠三角地区，各城市努力将传统的计划审批制对企业的发展制约降到最低点，在开放引资上竞相出台优惠政策，在资金、资源、人才以及市场等各方面展开激烈争夺，形成了整个珠三角群体化竞争性发展格局，拉动了广东经济的迅速繁荣（张紧跟，2007）。从理论上讲，市场机制的自发作用既有可能使区域分化趋向缓和直到消失，也有可能使区域差异继续扩大。从我国 20 世纪 90 年代中后期的实际情况来看，市场机制的作用是扩大了而不是缩小了两极分化，市场机制能够促进生产要素向效益好的地区集中，实现资源配置的高效率，但不能解决国民收入在地区间的合理分配问题，而且增多了区域贸易之间的摩擦（韦伟，1995）。显然，在宏观制度环境还不完善的背景下，市场机制的自发协调是无法实现均衡发展和共同富裕的。

（二）科层制协调

科层制是与市场相对的一种资源配置方式。作为一种管理制度，指向的是依托组织内部的等级制权威经由合理的奖惩对下属的

行为进行规制。现代科层制是工业社会的产物，是一种与工业化大生产相适应的组织形式。在组织经济学家看来，科层制创立的原因是市场效率的失灵。由于市场广泛存在的信息不对称、垄断力量和外部性的问题，市场本身无法实现资源的帕累托改进，因此科层制成为市场的替代品（布劳、梅耶，2001）。在当代中国的体制转轨进程中，面对有关地方政府横向关系发展中出现的诸多问题，由于传统体制的惯性，在强调解决问题的高效率时，往往还是求助于具有直接共同管辖权的上级政府来协调其间的关系。特别是我国在经济分权的同时保留了传统体制下的“政治集权”，这无疑是科层制机制仍然具有强大生命力的主要根源（周庆智，2004）。“地方之间发生经济利益矛盾，需要中央出面调解，首先因为中央作为最高国家机关和国家经济利益的代表者，是各个地方共同服从的协调者和裁决者，在一个统一的国家内不存在不服从中央政府的地方；此外，还因为有些地方之间的经济利益矛盾是由于国家界定不合理、不配套才产生的，解铃还须系铃人，只有中央代表国家调整界定，才能得到有效的协调”（全治平、江佐中，1992：207-208），自上而下的科层制在现阶段有利于多元公共管理主体间利益冲突的解决。但科层制由于日趋臃肿庞大的组织规模、日益复杂的内部结构则可能导致组织成本和内部协调成本的无限攀升，最终很可能导致“科层失灵”（米勒，2002：218）。

（三）组织间网络：在市场和科层之间

从公共事务的治理实践来看，市场机制和科层机制均有一定的适用空间，但都存在着各自的缺陷。曼德尔（Mandell，1988）提出一个组织间网络（interorganizational networks）的概念来代替自发的市场和传统的层级节制体系。他认为组织间网络的执行，是发生在一个交互依赖的组织体，而非存在于任何单一的组织内，发展、维护和重新设计组织间网络的努力，通常有助于政策的成功执行。鲍威尔（Powell，1990）发现在非营利和公共部门中，组织间管理

日益转变成成为多种形式的合作性联盟，以此做为提高其竞争力和有效性的方法。20 世纪 90 年代以来，随着经济全球化、知识经济和可持续发展等新型世界主题的浮现，建立在工业经济基础上的科层制组织的效能合法性、运行合理性的根基正在丧失。组织间网络做为市场与科层制之间的融合，建立在信息技术基础之上，是一种克服市场失灵与组织失灵的新型治理机制，代表了未来社会发展的基本趋势（张紧跟，2003）。

改革开放以来，随着市场经济的发展，地区间的交往与联系日益密切。一方面，改革中企业的自主发展必然会冲破行政区域界线而寻求广泛的合作；另一方面，改革中地方政府的自主权也有所扩大，为推动本地区经济发展，创造良好的外部条件，政府也主动提出创办横向经济联合等事宜（林尚立，1998：332）。在中央政府的扶持和引导下，我国一些地方政府开始尝试构建地方政府间的合作组织来寻求新的治理之道。这种区域经济合作组织有省际间的经济协作组织、省内经济协作组织和城市间经济协作组织三种类型。合作的形式也十分广泛，包括组织开展经济技术协作项目、组织企业联合、组织区域合作、组织各种跨地域、跨行业的联合与协作，联合开发和建设个体无法承担的资源 and 项目、对口支援等（刘振亚、张振亚，1991：156）。这种以地方政府为主体的区域合作组织，在协调地方政府间关系中既不是完全的科层制也不是完全的市场，而是居于市场和科层之间的组织互动。它符合组织间网络的发展路向，在一定程度上适应了发展市场经济的要求，同时也打破了传统科层体制自上而下、总体性支配的僵化格局。

四、总结与展望

迄今为止，对市场转型过程中我国地方政府间关系的研究吸引了经济学、政治学、公共行政学以及社会学等诸多学科学者的参与，积累了较大规模的研究文献。由于篇幅所限，不可能对所有重

要文献一一提及并加以评述。从整体上看,该研究领域的文献分布和积累呈现出明显的学科分殊,即经济学与政治学、公共行政学的研究形成了某种程度的“对垒”,社会学在该研究领域似乎缺乏足够的知识贡献,只有少量的研究成果散见于对政府行为和角色的分析之中^①。此外,除了在财政分权改革对地方政府间关系的影响方面讨论比较集中、有较强的承继性和连续性以外,学者们之间的直接对话很少,各学科似乎尚处于“自说自话”的境地,这表明该研究领域目前尚缺乏超越于学科藩篱的“共同意识”,也未能形成整合性的学术对话框架。

在研究主题和内容上,经济学领域的大多数文献侧重于地方政府间经济关系的研究,经济关系的研究又主要围绕着财政分权带来的政府竞争及其效应来展开。其暗含的一个基本假设就是把各地方政府视为追求自身辖区利益最大化的理性主体,围绕着资源、市场、人才以及晋升砝码等开展竞争。经济学家在该领域可以说占据了举足轻重的位置,且提供了一些有说服力和解释力的理论模型和实证检验。而政治学与公共行政学领域的学者,则主要围绕经济全球化、区域一体化背景下,地方政府间合作的动因、困境及解决的途径来展开研究。大多数研究旨在从制度环境、政策层面探讨合作存在的问题,提出具体的对策以及建立应然的模式和体系。虽然研究文献在数量上积累甚多,但相当一部分文献还停留在问题描述和对策研究的层面,尤其是在“地方政府间合作何以生成?有哪些约束性的条件变量?其内在作用的机理是什么?”这一系列核心问题的回答上还缺乏富有竞争力的解释框架和经验研究。因而相比之下,似乎缺少应有的理论深度和分析力度。

在研究方法上,经济学领域的学者侧重于运用基于数据分析的

^① 笔者通过对《中国社会科学》、《社会学研究》、《社会》、人大复印资料《社会学》、《中国社会科学文摘》、《开放时代》六种杂志1999-2010期间关于以地方政府间关系为主题的文献检索发现,仅有四篇论文与该主题密切相关(丘海雄,2004;张闰龙,2006;周飞舟,2006,2009)。

实证研究方法，主要体现为明确的问题和研究假设、详细的数据收集、规范的统计分析和严谨的假设检验，其突出特点在于揭示财政激励与地方政府间关系变化之间存在的因果联系。而政治学和公共行政学的学者则侧重于运用规范研究方法，主要体现了历史比较分析、概念及理论的演绎、问题和现象的描述以及具体对策的研究，其突出的特点在于描述地方政府间关系的现实状况，寻求针对具体问题的理性探讨和对策筹划。总体上来看，该研究领域还比较缺乏深入细致的案例研究，对地方政府间关系变化的影响机制、制度设施间的相互作用、微妙而丰富的真实过程以及行动者的认知、行为和策略互动等关注不够，因而在中层理论的建构方面缺少应有的建树，其解释力的深度和范围也受到了一定限制。

总的来看，竞争、合作和协调视角都是从不同侧面来阐释地方政府间关系的内在机理和时代变迁，但相互之间有着各自不同的知识基设。竞争视角体现了强烈的经济学倾向，运用大量的经验事实解释了财政分权、地方政府间竞争与地方经济增长的因果关系。但相对来说这种视角过于强调经济利益对地方政府间关系的决定性影响，而忽视了如政治体制、地区资源和文化差异以及行为主体策略等其他因素的影响。而合作视角将地方政府间关系置于宏观的政策背景下，围绕着区域合作的时代主题开展研究，在某种程度上摆脱了竞争视角下经济学学科视域的偏狭和“理性经济人”的冷漠面孔，因而具有较广阔的知识来源和强烈的现实关怀。但这种视角下的大部分研究还停留在趋势展望、政策解读以及对策建议的层面，比较缺乏经验事实的支持和证明，因而其解释力亦颇受约束。协调视角在如何协调地方政府关系的问题上引入了市场机制、科层机制以及网络机制的讨论，这种讨论拓宽了地方政府间关系的理论视野，有利于与经济学、组织社会学等学科开展积极的学术对话。特别是组织间网络理论的引入，能够较好地展现多元行为主体的互动过程，提供一个有效整合制度和行为研究的广阔“场域”，有助于深入理解地方政府行为选择背后的制约因素和内在逻辑。因此，从

◆ 理论述评

未来的研究方向来看：一方面，需要构筑一个整合性的分析框架，在此框架的指引下积极开展跨学科的学术对话，促进多学科领域的交流和融合；另一方面，需要开展深入细致、“微言大义”的案例研究，以此展现地方政府间关系变迁的动态过程和真实图景，揭示变迁过程背后蕴藏的深刻机理和意义，为建立富有解释力的中层理论做好铺垫和准备。

参考文献

- 布劳、梅耶 (2001). 现代社会中的科层制. 北京：学林出版社.
- 蔡岚 (2009). 我国地方政府间合作困境研究述评. 学术研究, 46 (9): 50 - 56.
- 陈剩勇 (2004). 区域间政府合作：区域经济一体化的路径选择. 政治学研究, 21 (1): 24 - 34.
- 陈瑞莲、张紧跟 (2002). 试论区域经济发展中政府间关系的协调. 中国行政管理, 19 (12): 65 - 68.
- 陈瑞莲 (2003). 论区域公共管理研究的缘起与发展. 政治学研究, 20 (4): 75 - 84.
- 陈耀 (2005). 设立国家区域政策委员会的基本构想. 中国经济时报, 7 月 25 日.
- 樊纲、张曙光 (1990). 公有制宏观经济理论大纲. 上海：上海人民出版社.
- 冯邦彦、周孟亮 (2005). 区域合作与资源优化配置——泛珠三角战略的经济学分析. 暨南学报, 71 (4): 11 - 15.
- 傅小随 (2003). 地区发展竞争背景下的地方行政管理体制改革. 管理世界, 2: 38 - 47.
- 傅勇 (2007). 中国式分权、地方财政模式与公共物品供给：理论与实证研究. 复旦大学博士学位论文.
- 傅勇、张晏 (2007). 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, 3: 4 - 12.
- 郭庆旺、贾俊雪 (2006). 地方政府行为、投资冲动与宏观经济稳定. 管理世界, 5: 19 - 25.
- 韩刚 (2008). 东北三省区域政府合作研究. 社会科学辑刊, 30 (3): 92

-95.

何梦笔 (2001). 政府竞争: 大国体制转型理论的分析范式. 天则内部文稿系列, 1: 22-27.

霍奇逊 (1993). 现代制度主义经济学宣言. 北京: 北京大学出版社.

金太军 (2007). 从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析. 中国社会科学, 28 (6): 53-61.

李永友、沈坤荣 (2008). 辖区间竞争、策略性财政政策与 FDI 增长绩效的区域特征. 经济研究, 5: 58-69.

刘乃全、贾彦利 (2005). 中国区域政策的重心演变及整体效应研究. 经济体制改革, 1: 10-15.

刘亚平 (2006a). 对地方政府间竞争的理念反思. 人文杂志, 2: 78-83.

刘亚平 (2006b). 退出-呼吁与转型期中国地方政府间竞争. 学术研究, 43 (7): 79-85.

刘亚平 (2007). 当代中国地方政府间竞争. 北京: 社会科学文献出版社.

刘祖云 (2007). 政府间关系: 合作博弈与府际治理. 学海, 1: 79-87.

刘振亚、张振亚 (1991). 中国区域经济研究. 北京: 中国经济出版社.

林尚立 (1998). 国内政府间关系. 杭州: 浙江人民出版社.

龙朝双、王小增 (2007). 我国地方政府间合作动力机制研究. 中国行政管理, 6: 65-68.

马斌 (2004). 长三角一体化与区域政府合作机制的构建. 经济前沿, 10: 15-18.

米勒 (2002). 管理困境——科层的政治经济学. 上海: 上海三联书店.

奈、唐纳胡 (2003). 全球化世界的治理. 北京: 世界知识出版社.

平新乔、白洁 (2006). 中国财政分权和地方公共物品的供给. 财贸经济, 2: 15-19.

丘海雄 (2004). 市场转型过程中地方政府角色研究述评. 社会学研究, 4: 25-30.

全治平、江佐中 (1992). 论地方经济利益. 广州: 广东人民出版社.

沈坤荣、付文林 (2006). 税收竞争、地区博弈及其增长绩效. 经济研究, 6: 16-26.

沈立人、戴园晨 (1990). 我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源. 经济研究, 3: 16-22.

◆ 理论述评

- 王健、鲍静、刘小康、王佃利 (2004). “复合行政”——解决当代中国区域
经济一体化与行政区划冲突的新思路. 中国行政管理, 4: 44-48.
- 汪伟权 (2005). 论我国地方政府间合作存在问题及解决途径. 公共管理学
报, 3: 32-35.
- 韦伟 (1995). 中国经济发展中的区域差异与区域协调. 合肥: 安徽人民出
版社.
- 新华 (2006). 五大难题制约长三角政府合作. 决策探索, 1: 29.
- 杨爱平 (2007). 论区域一体化下的区域间政府合作——动因、模式及展望.
政治学研究, 3: 77-86.
- 杨龙 (2007). 中国经济区域化发展的行政协调. 中国人民大学学报, 2: 93
-98.
- 银温泉、才婉茹 (2001). 我国地方市场分割的成因和治理. 经济研究, 6: 3
-12.
- 张紧跟 (2003). 组织间网络理论: 公共行政学的新视野. 武汉大学学报, 4:
480-486.
- 张紧跟 (2005). 当代美国地方政府间关系协调的实践及其启示. 公共管理学
报, 2: 24-28.
- 张紧跟 (2007). 区域公共管理视野下的行政区划改革: 以珠三角为例. 中山
大学学报, 5: 91-96.
- 张军、高远、傅勇、张弘 (2007). 中国为什么拥有了良好的基础设施? 经济
研究, 3: 4-19.
- 张可云 (2002). 预防新一轮区域经济冲突. 战略与管理, 2: 16-1.
- 张晏 (2005). 分权体制下的财政政策和经济增长. 上海: 上海人民出版社.
- 周飞舟 (2009). 锦标赛体制. 社会学研究, 3: 54-76.
- 周黎安 (2004). 晋升博弈中的政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护
主义和重复建设长期存在的原因. 经济研究, 6: 33-40.
- 周黎安 (2008). 转型中的地方政府: 官员激励与治理. 上海: 上海人民出
版社.
- 周庆智 (2004). 中国县级行政结构及其运行. 贵阳: 贵州人民出版社.
- 周业安 (2003). 地方政府竞争与经济增长. 中国人民大学学报, 1: 97
-103.
- Breton, A. (1996). *Competitive Government: An Economic Theory of Politic*

Finance. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lin, Y. H. & Liu, Z. Q. (2000). Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, 49 (1): 1 – 20.
- Li, H. B. & Zhou, L. A. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 89 (9 – 10): 1743 – 1762.
- Mandell, M. P. (1988). Intergovernmental Management in Interorganizational Networks: A Revised Perspective. *International Journal of Public Administration*, 11 (4): 393 – 416.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 (3): 1120 – 1149.
- Powell, W. W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior*, 12 (4): 295 – 336.
- Qian, Y. & Xu, C. (1993). Why China's Economy Reforms Differ: the M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector. *Economics of Transition*, 1 (2): 135 – 170.
- Qian, Y. & Weingast, B. (1997). Federalism as a Commitment to Market Incentive. *Journal of Economic Perspective*, 11 (4): 83 – 92.
- Qian, Y. & Roland, G. (1998). Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*, 88 (5): 1143 – 1162.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64 (3): 416 – 424.
- Zhang, T. & Zou, H. F. (1998). Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, 67 (2): 221 – 240.

(责任编辑: 晓 清)