

区际交易拓展：对政府与市场分野的思考

郭茜琪

(中共浙江省委党校科研处, 浙江杭州, 310012)

摘要: 我国分权化改革所产生的强劲经济增长势头使人们将注意力集中在“政府权力赋予”的激励功能上, 却忽视了“权力约束”对政府所能产生的市场维护和市场发展的合理激励。西方财政分权理论设定了要素跨区域流动的严格前提, 实质上提出了一个分权激励与权力约束的对称性问题。本文针对我国地方政府扩展市场和分割市场的正反两种行为趋向, 从制度视角分析了分权化体制对地方政府悖论行为产生的作用与影响, 基于对体制纠错的思考对我国分权化体制的“分权激励与权力约束非对称”的制度安排缺陷进行了反思, 在以西方财政分权理论中的政府权力约束为假定的条件下, 从分权激励的逻辑推进上论证了政府权力约束的重要意义及实现政府权力约束的“依法行政”路径。

关键词: 分权激励; 地方政府; 权力约束; 依法行政

中图分类号: F121

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2008)03-0372-06

近年来, 国内经济学界普遍地认为分权化后因利益地方化及产权、资源的行政归属性而衍生的地方保护主义是生产要素不能跨区域流动的原因。事实上, 地方保护主义凸现的是分权化体制下分权激励与权力约束非对称而产生的政府与市场关系不清晰的问题。在西方经济学中, 财政分权理论是以公共选择理论为基础的, 也即财政分权有非常严格的前提: 人们可以在地区间完全自由地流动, 地方政府是完全透明和有效率的, 其行为不存在外部性, 人们对其提供的公共服务具有充分的信息^{[1](42)}。显然, 西方财政分权理论的有效前提实质上提出了一个分权激励与权力约束的对称性问题。由于我国在中央向地方政府进行分权的同时, 企业却因产权的行政归属性而未能获得完全的市场主体地位, 致使区域市场受到来自于地方政府间相互竞争的地方保护主义分割。随着以生产要素跨区域流动为根本特征的区域经济发展, 一个与经济分权激励同等重要的“政府权力约束”的课题已愈来愈显示出研究的价值。本文拟以 1978 年以来形成的分权化体制框架为生产要素跨区域流动问题研究的体制背景, 对区域经济资源配置中的政府与市场关系的问题进行制度经济学层面的思考。

一、市场化进程中的政府正反两种趋向行为

始于 1978 年的分权化改革使地方政府获得了财政收支管理权、投资管理权、外资外贸管理权、价格管理权和企业管理权等多项经济资源配置权和经济管理权。中央分权最直接的效应是形成了利益地方化的财政分配格局及强化了各级地方政府的经济管理职能, 进而对由地方政府直接进行资源配置及调控市场运行形成了强劲的激励, 如地方政府具有一定的投资额度的审批权, 可以通过属于行政区管辖的物资部门、劳动人事部门和规划局, 安排投资品的供应和进行相应的劳动力和土地的安排, 等等。在政府权力化和利益地方化的制度设定下, 政府的行政权力已成为行政区经济发展最重要的“资源”。行政区等级越高, 政府权力积聚越多, 地方政府直接进行资源配置及调控市场运行的动力就越强。

随着地方政府经济自主性的增强和市场机制在区域资源配置中的作用增强, 我国行政管理体制对行政区间横向交易的内在性束缚被冲破了。传统科层体制

收稿日期: 2008-03-25

基金项目: 浙江省社科规划重点课题《长三角生产要素跨区域流动的体制环境研究》资助项目(07HZC310Z)

作者简介: 郭茜琪(1953-), 女, 山西太原人, 中共浙江省委党校副研究员, 主要研究方向: 产业经济学、经济体制理论。

下的政府间关系已不局限于地域边界而展开了多向的经济交流，纵向垂直行政关系已被不同等级的地区、政府部门间复杂的横向交易关系所取代，多元网络型的政府间经济竞争关系替代了传统科层体制架构下地区间互不融通的行政关系，各级地方政府之间、不同行业主管部门之间、不同行政归属的企业之间的利益关系不断趋于复杂化并形成了一种以行政权力为支配力量的市场交易关系。

地方政府有了经济控制权，其总的倾向性行为是通过扩大市场力量来实现经济增长的目标函数，而不是排斥市场力量。然而，由于地区经济差异的存在，市场机制作用下的稀缺资源总是流向发达地区，使得相对不发达地区的利益外溢而产生一种拉大地区经济差异的“马太效应”，即发达地区获利机会愈多，相对不发达地区获利机会愈少。因此，在利益补偿机制缺失或不健全的情况下，地方政府往往会采取类似于贸易壁垒的行政手段制对生产要素跨地区流动进行排斥和限制，如在辖区边界或交通要道设立关卡，阻碍本地资源流出或外地商品流入；规定在行政辖区内销售外区商品必须履行特定的批准手续，或必须符合其增加的检验标准；限制本地资金和技术输往外地；限制本地规模企业与外地企业合作与联营，等等。“边界效应”可以用来衡量一个国家内部的市场分割程度。法国经济学者 Sandra Poncet 在 2001 年的研究中运用边界效应分析了中国内部市场的分割程度，发现在其他条件相同的情况下，中国省际间贸易壁垒指标的省际边界效应有增无减，从 $e^{2.51}$ 上升到 $e^{3.30}$ 。对此，Sandra Poncet 认为中国政府在推进国内市场之间的开放和打破因省际间相互封锁而造成的经济结构零碎性等方面做得不是很成功^{[2](51)}。分割市场往往是相互的，每一个地方政府在实施地方保护的同时，又都遭受普遍的贸易保护主义而失去比较利益。由于阻碍资源流动的行政壁垒所带来的利益是有形的、眼前的和直接的，而不实行割据所带来的利益相对来说是无形的、将来的和互相的，所以大多数地方政府倾向于选择分割市场的手段。

在分权化体制架构下，经济学对“经济人”利己性的假设同样适用于地方政府。地方政府以行政区边界展开以行政壁垒为主要手段的地方保护竞相升级，这在本质上是一种基于市场的外部规则竞争。对于行政区来说，行政壁垒这种市场外部规则竞争具有潜在收益，能够在较短的时期内对地区经济增长产生效应，

因而是一种类似于市场竞争中的“经济人”行为。政府的“经济人”行为与其在分权化改革中所获得的经济资源配置权及所承担的地区经济发展责任是相一致的。因此，在基于地方利益不外溢的原则设定下，地方政府总是在行政区经济活动效用可能性边界上寻求有利于本地区利益增长的分配点，而不是扩大效用可能性边界；总是排斥所有跨行政边界的交易活动及有利于交易活动扩展的制度与规则，尤其是排斥进入行政区内的竞争者和区内资源向区外流动的所有合作。其实，市场化条件下的地方政府在行政区管辖边界内总是极力扩大市场力量，而在对付外区竞争时则排斥市场力量^{[3](178)}，既期望获得生产要素跨区域流动所带来的比较优势利益，又以行政权力设置生产要素跨区域流动的贸易壁垒。这种既“开放市场”又“分割市场”的正反两种趋向行为是地方政府在市场化进程中的一种悖论行为，其内因则是由地方政府“经济人”角色所决定的。

二、地方政府“经济人”行为的体制背景

以中央分权为主要特征的体制变革，使地方政府的地位、作用和行为方式发生了根本性的变化，这种变化很容易使人们认为这是中央和地方分权化的结果。事实上，中央行政分权并不是体制改革的目的，却又表现为体制改革的结果^{[3](141)}。问题是，若人们只看到了中央分权的结果，而不能将研究视角深入到分权化改革所形成的特定体制构架中去分析地方政府经济管理权力的运用及行为变化对生产要素在区际间流动与交易的影响，就很难在对转型期体制架构内在特征把握的基础上对政府的“地方保护”行为作出一个客观的评价。

(1) 我国分级包干型的财政体制的改革扩大了地方财权和财力，增强了属于行政区可支配的财权，也加强了地方政府的理财责任，使地方政府成为边际税收的完全索取人，直接诱发了地方政府运用各种手段参与经济活动。但以“分灶吃饭”的财政体制并没有改变传统体制把企业禁锢在行政隶属关系之中的基本格局。由于缺乏经济分权的配套性改革，分税制财政体制与集权型行政管理体制、闭合型行政区划管理体制、政企合一、政银合一体制结合而成的体制架构，使行政区在获得利益独立性的同时也内生排斥生产要

素跨区域流动的诉求。

(2) 在现行的金融管理体制下,中央银行和各专业性银行虽然是纵向的隶属关系,但其分支机构是按行政区设置的,在很大程度上受地方政府的控制。地方政府可以控制银行信贷资金的投向,优先向本行政区的投资者发放优惠贷款,对企业的投融资活动施加影响,使企业的投资符合行政区利益。与金融管理体制的“地方控制”特征相一致的是地方政府拥有行政审批投资项目权限。在行政审批缺乏有效监督和和责任约束的情况下,政府投资审批制度的“进入许可”权威性容易被行政区经济发展目标、地区利益保护意图及政府官员的政绩目标和与之相连的政治晋升收益目标所消解,进而使现行的投融资体制能够保证政府、企业、银行三位一体化的行政区经济封闭性、独立化地运行,使行政区划的利益界面愈加呈现刚性。

(3) 我国行政管理体制下的同级别政府之间或不同级别但无隶属关系的政府间因不存在相融的经济关系而具有横向排斥性,而市场化的推进则将地区间原有的非融通性强化了,即因各级地方政府和各个工业主管部门间的多层次行政领导关系转变为了市场中的利益竞争关系,使各级行政区间产生经济利益让渡的可能性几乎不可能。在各级行政区或各级政府部门为区域利益而展开竞争时,跨区域交易主体面对的是一个难以突破由多元行政利益分割给定的市场。随着市场机制作用的增强,地方利益集团间的利益摩擦与冲突逐渐增多,致使区域市场因政府权力嵌入而利益竞争渐趋激烈化,并形成一种以增强地方保护强度为主要策略的区际竞争态势。

(4) 我国企业具有复杂的行政隶属关系,与企业行政隶属关系相连的是税收和产值计算的行政归属性,即企业所得税按行政隶属关系征收,将中央企业缴纳的所得税划归中央,将地方企业缴纳的所得税划归地方,并实施生产税和产值的异地征收与计算,这就使得生产要素跨区域流动会带来税收和产值在不同行政区间的转移。由于国有企业是地方政府实现经济增长和财政收入增长目标的载体,也由于国有企业的产权归属与行政归属相关联,这决定了科层组织中的各级政府部门为避免稀缺的资本、技术、人才要素流向发达地区有可能像企业主人一样在干预国有企业经济活动时为国有企业提供行政性保护。

(5) 我国不同行政级别的行政区或不具有行政隶属关系的行政区间不存在经济上的融通性,因此资源产权的行政归属部门对企业跨区域合并或重组等存量

资产配置格局的调整往往具有明确的利益目标指向。在缺乏利益补偿机制的境况下,若生产要素跨区域流动使地方利益外溢或者说成本大于收益,那么生产要素的产权归属部门就会以行政手段予以干预。对于具有地方经济增长政绩指标考核压力的地方政府来说,设置各种行政壁垒以防止地方利益外溢则是一种经济理性行为。尽管政府干预行为严重干扰了经济资源跨地区流动而失去合作可能带来的利益,但却可以避免地方利益外流而带来的地方利益损失。

(6) 经济分权和业绩晋升模式是相互补充和共同作用的。现行的干部考核制度强调与所辖地区经济发展成就进行直接挂钩,并且又主要以项目和企业数量及经济增长速度等指标进行简单的量化和比较。在干部考核制度激励下,政府一方面积极推进市场化以搞活地方经济,解决地方就业与税收增长,另一方面又人为地设置制度篱栅,以保护地区利益不外流。

我国近三十年的改革开放,通过行政与经济分权及引进市场机制,释放了区域经济增长的潜在能量。然而,因废旧立新的体制改革颇为艰难而使得制度变迁成为一个过程,这意味着在整个转型期建立起来的新体制与正在变革或未变革的体制会内嵌一体而共同作用区域资源配置。新旧体制并存产生了转型期体制构架的内在非协调性,这种体制的非协调性使行政区经济具有了独立于区域经济系统运行的条件与动力:分税制财政体制激励地方政府保护地区利益;国有产权的行政归属性强化了政府对企业的干预与保护;银行“属地化”的金融管理体制在为地方政府投资提供了资金条件的同时也使资金的区域融通不可能;司法机构的“属地化”为市场分割行为提供了法律层面的力量支持;干部管理制度将地方官员升迁与地方经济增长挂钩,对地方政府官员拉动经济增长形成激励。正是利益地方化及产权、资源的行政归属性,政府权力嵌入于区域资源配置中而使政府与市场关系模糊化。

三、“地方保护”内生跨区域交易费用增加

随着市场竞争日益激烈化,区域经济结构“蜂窝状形态”^①对区域经济的竞争力所产生的制约作用日益凸现。在经济全球化背景下,地方政府认同在开放性市场下资源要素流动所可能带来的无限商机与利益要远远大于分割性市场中重复建设所能得到的利益,因

而基于生产要素跨区域流动的区域经济合作诉求日益强烈。由于经济分权将利益分配格局植入于体制中，因此利益关系不断趋于复杂化的各级行政区政府都极力将行政权力转化为地区或部门利益，这致使生产要素跨区域流动过程中凸现各级行政主体间的利益矛盾。

当为行政归属内的利益竞争而引发各类保护行为和不公平竞争行为时，此时就需要有市场的交易规则和法律法规来约束交易者的行为。然而，由于转型期市场机制调节、市场秩序建立、市场化管理手段、市场化运作理念的形成还处于非完善、非成熟的初期阶段，区域市场中的不规范的政府行为与不规范市场规则并存，政府代表地方利益将经济管理权嵌入^{[4](13)}于区域资源配置中以非合作博弈的方式制造着区域产业资源跨区域流动的障碍；而同时基于地方利益不外溢原则的区际交易既缺乏区域合作制度的约束也缺乏来自中央权威组织的协调，因而区域交易环境呈现出一种强政府色彩与低市场化程度相冲突、旧体制架构与新制度安排相抗衡的状态。在这种区域市场交易环境中，不同等级的政府部门或不同地方利益集团^{[1](42)}间形成了多重的利益博弈关系，将原本市场经济主体间的交易关系演变成了行政权力的博弈较量，使得跨区域交易的利益集团或企业面对的是难以突破的多元行政分割给定的利益边界。区际交易充满因利益摩擦的冲突与矛盾，在一定程度上将原本由资源行政归属性所决定的行政区间间的横向排斥性强化了。

行政区间横向排斥性强化主要表现为跨区域交易费用增加。交易费用是进行交易活动所要支付的寻找交易对象、获取有关交易活动的信息、进行讨价还价、度量和界定产权、签订契约、监督交易实施、惩罚违约者的费用，即“利用价格的费用”^[5]。在市场经济条件下，交易者在—一个达成的交易项目中能获得多少利益取决于交易双方博弈的结果，所以交易成本在很大程度上是人与人之间关系的成本，交易过程是一个经济主体间进行利益博弈的过程。由于交易的过程总是在一定的制度安排框架下进行的，制度安排对市场交易环境、对交易者行为直接产生影响，因此为一项交易活动达成所支付的费用正如西方学者K·阿罗所指那样是“—种经济制度的运行费用”^{[6](35-36)}。我国转型期体制架构不能提供由清晰的产权制度和成熟的市场机制、法律机制、契约机制、信用机制等构成的良好区域交易环境，因此，跨行政边界的交易活动易

产生不确定性；具有行政归属性的国有产权不易自觉接受产权契约所确定的交易规范；缺乏市场竞争规则的区域市场也缺乏交易信任度，等等，这都使跨区域交易活动中的机会主义增加成为可能，并提高交易风险性发生的几率，使跨区域交易活动的达成要支付较高的交易费用，而过高的交易费用则限制了区际交易范围的扩大及产业分工的拓展。从体制约束的角度看，转型期生产要素跨区域流动所支付的交易成本，在很大程度上是代表行政区利益的地方利益集团间进行利益博弈所支付的一种“体制运行”成本，这也使杨小凯和黄有光(1999)的“—个国家的制度安排很大程度上影响了这个国家的交易费用”^[7]的结论得到证实。

四、对“政府与市场分野”的思考

开放型经济虽然强调市场经济调节的重要性，但政府在制定经济政策和市场规则、提供区域市场运行的秩序架构及降低交易费用方面具有一定的功能与作用，因此，区域市场的发育与完善依然要依托于政府，尤其是区域市场发育的非均衡特点给政府提供了制度创新的空间；在区域公共管理体制下，通过政府间的协商与妥协可以解决地区间的利益平衡问题，进而有利于跨区域交易活动范围的扩大和交易效率的提高；政府保护产权可以有效限制交易活动中的机会主义行为的发生，进而减少跨区域交易的不确定性；市场法规的不健全会使企业间签订、执行合约的成本很高，而政府的司法力量的介入则能起到降低交易成本的作用；以政府信用为担保，可降低由谈判、磋商等构成的交易成本，等等。

现代经济学理论充分论证了政府与市场在经济增长中的各自地位与作用，因此“政府”与“市场”是相互弥补的保持经济均衡增长的两种调节方式。不同国家的地方政府行为对区域经济的干预程度与表现形式是不同的。相对而言，在西方相对成熟的市场经济国家，—方面地方政府拥有较大的地方自治权，另—方面政府与市场的关系相对清晰，政府对经济生活的介入受到规范化的限制，因而突破行政区划的区域经济发展能够获得较好的市场竞争保障。成熟市场经济国家中的政府往往是一个有限政府和责任政府。有限政府是指政府的职能范围有限，责任政府是指政府对

自己所承担的职能负责,有责任的政府职能范围一定是有限的,因此有限政府与责任政府是同一的。

我国中央财政分权一直被看作是中央调动地方政府积极性的手段,但西方经济学中的财政分权理论基于非常严格的前提,即政府权力受到一定的约束而行为规范化。而我国“由中央政府主导的政治集中的行政管理体系、经济分权体制以及与之伴随的不健全的法治等核心要素所形成的缓慢演进制度构成了转型期中国经济增长的宏观制度框架”^{[8](21)},由于缺乏对行政管理体制及其他相关体制的配套性改革,因而与计划经济体制的集权模式相适应的行政管理体制、行政区划管理体制仍然对行政区经济运行产生作用,政企合一、政银合一所形成的“政府力量”使政府与市场关系模糊化。来自分权化体制的“权力赋予”激励,已被证实形成了对中国经济快速增长产生极其重要作用的“政府力量”。但我国地方政府行政权力过于强大的现实,也表明我国财政分权体制缺乏“行政权力约束”这一严格前提。“值得指出的是,一个好的发展制度应该对经济行为主体(政府、企业和个人)既有激励作用,同时还有约束作用,这样才会有一个好的均衡结果”^{[8](22)}。在我国,分权化改革所产生的强劲经济增长势头使人们将注意力集中在“权力赋予”的激励功能上,却忽视了在中国转型期特定体制架构下“分权激励”与“权力约束”的相互补充对经济发展所能产生的均衡作用。反观我国近二十多年的区域经济发展历程,一个重要的结论是:分权化体制的“利益地方化”、“行政区划边界刚性”在对区域经济增量形成激励的同时也积聚起区域经济结构性问题,即区域的“GDP增长”正效应与“经济结构不合理”的负效应同时产生。两种不同的经济效应说明了“分权激励”与“政府权力约束”在中国转型期体制架构中具有同等重要的意义,因为仅有对地方政府的行政分权和经济分权还不足以向政府提供市场维护和市场发展的合理激励,而必须还要有对政府权力的约束。对制度设计上的经验性反思,可以让我们面对生产要素跨区域流动中所凸显的矛盾与问题,对市场经济条件下的“政府与市场分野”问题进行制度层面的思考。

我国生产要素跨区域流动中的地方保护主义并不是一个诸如欧洲六国废除关税和配额等市场壁垒的问题,而是一个由体制因素形成的行政壁垒问题。行政壁垒的拆除实质是一个关系到政企分开、政府退出市场的深层次政治体制改革的问题,而深层次制度变迁

因触及到基本经济制度的变迁边界,因而行政壁垒具有不易拆除性。就当前区域经济资源配置中的“政府权力约束与行为规范”的路径选择来看,“依法行政”是政府职能转化进而退出市场的重要制度保障:以规范的法律形式界定清晰政府职能范围,强化政府行政管理的法律责任;通过法律文本的细化对地方政府的行为规范予以确认和巩固,以将政府合法行为纳入到区域经济资源配置中;建构区域竞争政策的法制基础,限制政府行政权力和政策工具,打破行政壁垒的行政合法。由于“依法行政”的核心是“确定政府与经济人之间的保持距离型关系,从而建立一个有限政府和有效政府”^{[8](28)},因而政府与市场的分野过程是一个市场逐渐成熟和政府逐渐成为一个有限政府、有效政府的过程,也是一个从泛责任、风险承担缺失的行政化资源配置向投资者受到硬约束的市场化资源配置转型的过程。有限政府和有效政府的建立,意味着地方政府的功能将被定位在经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上而逐渐地退出与市场;也意味着地区间的利益冲突与矛盾将不断减少,生产要素跨区域流动所要支付的“体制运行费用”将逐渐降低,进而区域经济资源因区际交易空间的拓展而得到有效配置。

注释:

- ① 澳大利亚学者奥德里·唐尼索恩(Audrey Donnithorne)用“蜂窝状经济”概念分析了中国经济的分权化趋势。

参考文献:

- [1] 欧阳昌朋. 地方政府投资行为的宏观分析[J]. 当代财经, 2006, (1): 42.
- [2] 杨宝良. 论中国区域比较优势与产业地理集聚的非协整发展及成因[J]. 经济评论, 2003, (5): 51.
- [3] 周振华. 体制变革与经济增长[M]. 上海: 上海三联出版社, 上海人民出版社, 1999.
- [4] 许秋起. 透析中国市场化进程中的权力嵌入现象[J]. 当代财经, 2004, (6): 13.
- [5] R·科斯. 企业、市场与法律[M]. 上海: 上海三联书店, 1990.
- [6] 卢现祥. 新制度经济学[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2004: 35-36.
- [7] 杨小凯, 黄有光. 专业化与经济组织——一种新兴古典微观经济学框架[M]. 经济科学出版社, 1999.
- [8] 单豪杰, 沈坤荣. 解读中国经济增长之谜: 一个激励导向的分析[J]. 经济评论, 2008, (1).

Expansion of Interdistrict Deal: Thinks of the Separation of Government and Market

GUO Qianqi

(Party School of The Zhejiang Committee of The CCP Science Research Department,
Hangzhou 310012, China)

Abstract: The strong rising momentum of economy caused by China's decentralization reform makes people focus on the incentive function of 'economy decentralization', while ignoring that 'power constraint' could have a rational incentive on the maintenance and development of market to government. Western financial decentralization theory has set a strict premise on inter-district mobility of factors, in essence, it has raised a symmetric problem between decentralization incentive and power constraint. According to the two contrary trends of market expansion and market segmentation which Chinese local governments are acting on, this paper analyses the effects and impacts on local governments' paradoxical act caused by decentralization system. Based on the thinking of system error-correcting, which is meant in this paper, having a reflection on the system arrangement defects of 'asymmetry in decentralization incentive and power constraints' due to the decentralization system in China. Assumptioned with the government power constraint in western financial decentralization theory, this paper expounds that demonstrations, based on the logical promotion of decentralization incentive should be implemented on both the significance of government power constraint and the way to carry out government's official duties, in strict accordance with the law.

Key words: decentralization incentive; local government; power constraint; carrying out official duties in accordance with the law

[编辑：汪晓]