

□ 郝云宏 王淑贤

我国地方政府行为研究

内容提要:地方政府一身多任,在我国社会主义市场经济中有着相对特殊的身份、地位、职能、行为和作用。地方政府兼具“政府”和“投资人”两种身份,同时发挥“执行”、“管理”和“投资人”三种职能,因而其行为往往极不规范。地方政府的介入,使得我国宏观经济总量均衡模型和地方经济总量均衡模型具有了相对比较特殊的内涵和特征。地方政府的特殊职能使得地方政府相对比较独立的经济利益具有了客观必然性,并使得地方政府的区域经济保护政策具有了相对合理性。

关键词:地方政府 职能 行为 均衡模型 利益 区域经济保护

作者简介:郝云宏,男,1962年生,山西财经大学教授;王淑贤,女,1965年生,山西财经大学讲师。

一、地方政府的经济行为特征

我国地方政府一身多任,在社会经济活动中有着相对特殊的身份、地位、职能和行为。一方面,作为政府,它是国家行政序列中的一个环节,另一方面,作为所有者,它又是国有地方经济的投资人和保护人。这样一种双重身份使得地方政府在社会经济生活中居于特殊的地位,它是中央政府的执行者,又有自己相对独立的“领地”,可以在其中发号施令,同时,它还可以干预国有地方企业的经济活动。因此,地方政府在我国社会经济生活中至少发挥着三种不同的经济职能:一是执行中央政府宏观经济调控指令的职能;二是监督、管理和调控地方经济运行的职能;三是促进国有地方经济发展和资本增值的职能。前两种都是建立在国家上层建筑基础上的一般意义上的“政府”职能,但表现形式有所不同;后一种是建立在财产关系基础上的一般“投资人”或“所有者”职能,这可以说是与“政府”职能截然不同的“企业”职能。在实践中,地方政府往往把自身的双重身份以及两个方面的三种职能混为一谈,表现出极不规范的行为特征。

首先,作为国家行政序列中的一个环节,在本该无条件执行中央政府宏观经济决策的地方,地方政府往往从自身所处地区的狭隘的局部利益出发,有时甚至是从事国有地方经济的更狭隘的局部利益出发,借口地方经济特别是国有地方经济的特殊性,在政策导向和利益趋向上向地方经济特别是国有地方经济倾斜,忽略了全社会的整体利益和宏观经济效益,对于中央决策

软磨硬抗，“修改补充”，“变通细化”，乃至“有令不行，有禁不止”。

其次，在本该从地方实际情况出发、统筹地方资源配置，合理监督和调控地方经济布局及其健康发展的地方，地方政府又往往陷入两个极端，或者过分顺从中央政府的决策和安排，时时处处与中央政府保持一致，强调“令行禁止”，忽略“一切从实际出发”，未能把“原则性”与“灵活性”有机结合起来，或者受国有地方经济利益的驱动，各方面政策都主要围绕着国有地方经济来运作，忽略了公平竞争的市场规则，也失去了地方政府监督和调控地方经济运行的“公平原则”和“效率原则”，从而把一般意义上的政府行为演变成了一般意义上的投资人或所有者行为，把政府调控和驱动地方经济的行为演变成了“国有地方企业经营地方政府”的行为。

再次，在本该正当追求国有地方经济利益，促进国有地方资本增值和发展的地方，地方政府又往往是角色错位、行为混乱、利益扭曲，或者受宏观经济效益和地方经济效益的影响，把本该由中央政府或地方政府承担的经济职能一股脑压在了国有地方经济头上，而不考虑后者是否应该以及能否承受这些压力，同时也忘记了自己是国有地方经济的代表，失去了一般投资人或所有者行为的“自利性”，或者受国有地方经济自身利益的驱动，把国有地方经济利益扩大化、社会化，以此作为自身“政府行为”的基础，“开绿灯”，“行方便”，在政策导向上优惠、倾斜，使国有地方经济持续占居远比其他经济成分更为有利和领先的地位，从而把地方政府混同于国有地方经济，把地方政府行为变成了国有地方经济的一种特殊的“寻租行为”，把一般意义上的国有地方经济投资人行为变成了“地方政府经营国有地方经济”。

二、地方政府参与下的经济总量均衡模型

地方政府是我国社会主义市场经济中的一种特殊的经济行为主体。有了地方政府的介入，我国的宏观经济总量均衡就明显地不同于一般西方国家的情况，同时又产生了极具特色的地方经济总量均衡模型。

首先，我们看宏观经济总量均衡模型。如果说，在封闭经济系统中，一般西方国家市场经济流行的是“政府—企业—个人”三部门经济，那么，在我国社会主义市场经济中通行的则是“中央政府—地方政府—企业—个人”四部门经济。

借用西方经济学的分析方法，用C表示消费，I表示投资，S表示储蓄，G表示政府支出，T表示政府收入， G_c 表示中央政府支出， G_r 表示地方政府支出， T_c 表示中央政府收入， T_r 表示地方政府收入。西方国家“政府—企业—个人”三部门经济总量均衡模型如下：

$$C+I+G=C+S+T \quad ①$$

即总需求等于总供给。等式①调整后可得：

$$(C-C)+(I-S)=(T-G) \quad ②$$

等式②表示消费供求逆差与投资供求逆差之和等于政府收支差额。由此可见，政府收支关系对于社会总供求平衡具有很大的调节作用。

我国“中央政府—地方政府—企业—个人”四部门经济总量均衡模型如下：

$$C+I+G_c+G_r=C+S+T_c+T_r \quad ③$$

等式③调整后则有：

$$(C-C)+(I-S)+(G_r-T_r)=(T_c-G_c) \quad ④$$

$$(C-C)+(I-S)+(G_c-T_c)=(T_r-G_r) \quad ⑤$$

$$(C-C)+(I-S)=(T_c-G_c)+(T_r-G_r) \quad ⑥$$

等式④表示消费供求逆差、投资供求逆差、地方政府收支逆差之和等于中央政府收支差额；等式⑤表示消费供求逆差、投资供求逆差、中央政府收支逆差之和等于地方政府收支差额；等式⑥表示消费供求逆差、投资供求逆差之和等于中央政府收支差额与地方政府收支差额之和。从等式④、⑤、⑥不难看出，不仅中央政府，就是地方政府的收支关系对于社会总供求平衡也具有很大的调节作用。

在开放经济系统中，一般西方国家市场经济中流行的是“政府—企业—个人—国外部门”四部门经济，而我国社会主义市场经济中通行的则是“中央政府—地方政府—企业—个人—国外部门”五部门经济。我们用M表示进口，X表示出口。西方国家开放经济系统中四部门经济总量均衡模型如下：

$$C+I+G+X=C+S+T+M \quad \text{⑦}$$

等式⑦调整后可得：

$$(C-C)+(I-S)+(X-M)=(T-G) \quad \text{⑧}$$

等式⑧表示消费供求逆差、投资供求逆差、进出口逆差（即出口减进口之差）之和等于政府收支差额。由此可见，在开放经济系统中，政府收支关系对于社会总供求平衡同样具有很大的调节作用。当然，消费供求、储蓄投资、进出口都对社会总供求平衡具有很大的影响。

我国开放经济系统中五部门经济总量均衡模型如下：

$$C+I+G_c+G_r+X=C+S+T_c+T_r+M \quad \text{⑨}$$

等式⑨调整后则有：

$$(C-C)+(I-S)+(G_r-T_r)+(X-M)=(T_c-G_c) \quad \text{⑩}$$

$$(C-C)+(I-S)+(G_c-T_c)+(X-M)=(T_r-G_r) \quad \text{⑪}$$

$$(C-C)+(I-S)+(X-M)=(T_c-G_c)+(T_r-G_r) \quad \text{⑫}$$

等式⑩表示消费供求逆差、投资供求逆差、地方政府收支逆差、进出口逆差之和等于中央政府收支差额；等式⑪表示消费供求逆差、投资供求逆差、中央政府收支逆差、进出口逆差之和等于地方政府收支差额；等式⑫表示消费供求逆差、投资供求逆差、进出口逆差之和等于中央政府收支差额和地方政府收支差额之和。从等式⑩、⑪、⑫不难看出，不仅中央政府，就是地方政府的收支关系对于社会总供求平衡也具有很大的调节作用。

其次，我们看地方经济总量均衡模型。即使是在相对封闭的地方经济系统中，一般也不是象宏观经济系统那样的三部门经济或四部门经济，而是一种特殊的“地方政府—企业—个人—中央政府—区外部门”五部门经济。

同样借用西方经济学的分析方法，用 G_r 表示上缴中央财政， T_g 表示中央财政投入， M_r 表示区外部门流入， X_r 表示区外部门流出。我国地方经济五部门总量均衡模型如下：

$$C+I+G_r+G_g+X_r=C+S+T_r+T_g+M_r \quad \text{⑬}$$

等式⑬调整后则有：

$$(C-C)+(I-S)=(T_r-G_r)+(T_g-G_g)+(M_r-X_r) \quad \text{⑭}$$

$$(C-C)+(I-S)+(X_r-M_r)=(T_r-G_r)+(T_g-G_g) \quad \text{⑮}$$

$$(C-C)+(I-S)+(G_r-T_r)+(G_g-T_g)=(M_r-X_r) \quad \text{⑯}$$

$$(C-C)+(I-S)+(G_r-T_r)+(X_r-M_r)=(T_g-G_g) \quad \text{⑰}$$

$$(C-C)+(I-S)+(G_g-T_g)+(X_r-M_r)=(T_r-G_r) \quad \text{⑱}$$

等式⑭表示消费供求逆差、投资供求逆差之和等于地方政府收支差额、中央财政净投入、

区外部门净流入之和;等式⑮表示消费供求逆差、投资供求逆差、区外部门净流出之和等于地方政府收支差额、中央财政净投入之和;等式⑯表示消费供求逆差、投资供求逆差、地方政府收支逆差、中央财政净上缴之和等于区外部门净流入;等式⑰表示消费供求逆差、投资供求逆差、地方政府收支逆差、区外部门净流出之和等于中央财政净投入;等式⑱表示消费供求逆差、投资供求逆差、中央财政净上缴、区外部门净流出之和等于地方政府收支差额。从等式⑭、⑮、⑯、⑰、⑱不难看出,地方政府收支、中央财政上缴或投入、区外部门流入或流出,对于地方经济总供求平衡都具有很大的影响。

进一步推论,在开放的地方经济系统中,应当是一种六部门经济模型,地方政府收支对于地方经济总供求平衡同样具有很大的调节作用。

还可以推论,在宏观经济结构均衡模型和地方经济结构均衡模型中,地方政府行为也是举足轻重。特别要考虑到,地方政府不仅通过自身的收支关系直接影响经济活动及其结构,而且可以通过国有地方经济部门或企业的活动影响社会的消费、投资、储蓄、出口和进口的总量和结构,还可以通过地方政策影响出口和进口及其结构。因此,合理利用和规范地方政府行为是我国社会主义市场经济健康、高效运行的一个重要条件和基本方面。

三、地方政府利益的客观必然性

如上所述,地方政府是我国社会主义市场经济中的一个相对比较特殊的市场行为主体,在社会经济活动中起着举足轻重的作用。故地方政府相对独立的经济利益就具有客观必然性。

作为地方社会经济活动的组织和管理者,地方政府负有必要的政府行政管理职能,必须考虑地方社会经济利益,并以维护这种利益为己任。尽管地方政府维护地方社会经济利益的做法有时会妨碍中央政府保障全社会整体利益的宏观经济政策的贯彻实施,但是,这种情况很正常。因为地方政府作为国家行政序列的一个环节,既是中央政府决策的执行人,又是地方经济的代表者和决策者,这样一种特殊身份使得地方政府既要考虑中央政府的意志和命令,也要考虑地方经济的利益和需要,其中难免会有不一致和不协调之处。这正反映了中央政府所代表的宏观经济利益与地方政府所代表的微观(或“中观”)经济利益之间的对立统一关系。

在实践中,我们往往过分强调中央政府与地方政府经济利益的兼容性,忽视地方政府相对独立的经济利益及其与中央政府经济利益的不兼容性,以至于用中央政府利益代替了地方政府利益。其实,中央政府与地方政府之间的经济利益关系本来就很复杂。即使都作为“政府”,中央政府只着眼于全局这个“面”,地方政府则需兼顾全局这个“面”与地方这个“点”,试图在二者之间寻找均衡点。即使都作为国有经济的“投资人”,中央政府主要考虑国有经济在全国的分布、发展及其效益,地方政府则更加注重国有经济在本区域的分布、发展及其效益。况且,中央政府和地方政府作为“投资人”各自所代表的国有企业之间也存在并不兼容的利益关系,甚至是激烈的竞争行为。因此,即使我们不考虑中央政府和地方政府“政企”职能不分导致的行为不规范问题,就是在完全理性的行为规定下,双方的经济利益也可能发生不兼容甚至冲突。

这样一种中央政府与地方政府经济利益之间相对独立的现象,不仅不奇怪,而且正是中央政府实现宏观经济调控职能的现实基础,也是地方政府发挥自身能动性,合理组织和管理地方经济活动的现实基础。假设地方政府与中央政府之间经济利益完全一致,地方政府所追求的正是中央政府所希望的,地方政府的经济行为正是中央政府所预期的,那么,在中央与地方的关系中,中央政府还需要调控什么?中央政府的宏观经济调控职能还有什么必要存在?地方政府

又有什么存在的价值?矛盾、冲突、不兼容,正为解决矛盾、化解冲突、协调关系提供了施展才能和发挥想象的空间。所以,中央政府与地方政府之间的经济利益关系不协调,“上有政策、下有对策”,有其深厚的社会经济基础和内在的有限合理性。

我们既不能过分渲染中央政府与地方政府之间经济利益的一致性,以至于用中央政府利益取代地方政府利益,也不能片面强调地方政府相对独立的经济利益的客观必然性和内在合理性,置中央政府利益于不顾,肆意冲撞、践踏。我们应当在承认地方政府利益的基础上,遵循经济合理的原则,综合比较各种成本与效益,权衡利弊得失,积极探寻中央政府与地方政府之间经济利益的结合点和折衷点,以及中央政府宏观调控的切入点和均衡点。

承认地方政府相对独立的经济利益的客观必然性,不仅是指地方政府作为“地方政府”所具有的相对利益,而且包括地方政府作为国有地方经济投资人所具有的相对利益。但是,这是建立在不同社会关系和不同经济职能基础上的两种不同的经济利益,绝不能混为一谈。地方政府应当合理把握自己的特殊身份和特殊职能,以及特殊的经济利益,“泾渭分明”,而不能角色错位,随意而为,“似是而非”,行为混乱,利益扭曲。

四、地方政府区域经济保护的相对合理性

众所周知,社会经济发展的基本特征之一就是不平衡。所谓平衡是相对的、暂时的,不平衡则是一种常态。区域经济发展也是如此,总有发展速度和发展水平的快慢、高低之别。尽管如此,每个地区都希望有所发展,也都有追求发展的权利。为了区域经济发展,不同的地方政府会选择不同的发展战略,实施不同的区域政策,甚至包括有限度保护区内经济利益的差别经济政策,这也就是人们通常所说的地方保护政策。

在现实社会经济活动中,“地方保护”总是与局部利益相联系,总是与全局利益相对应,因而在一般人的心目中,它已成为一种贬义词。其实不然。从一般意义上讲,保护总是基于“差别”。有“差别”,就有“特殊”与“一般”之别,就有“稀缺”与“充裕”之分,就有“弱小”与“强大”之差,因而也就有了保护“特殊”、“稀缺”和“弱小”的现实基础。可以说,在一个有“差别”的社会系统中,放任自由并不意味着公平;有“差别”的区别保护反而更具有逻辑的合理性。因此,在生态环境中,有濒于灭绝的稀有动植物资源,就有相应的保护必要;在运动场上,有能量不同的自然条件,就有相应的级差分类;在社会生活中,有相对“弱小”的妇女儿童,就有相应的差别制度;在国际经济中,有区域发展不平衡和产业发展不平衡,就有形式、内容各异的保护措施。凡此种种,无不说明“差别”的社会系统必然要求“差别”的生存秩序和运行规则与之相适应。由此也不难推理,在一个到处充满不平衡、不平等、不公平的区域经济环境中,实施有差别的地方经济保护政策同样具有逻辑上的合理性。

反对实施地方经济保护的人有各种各样的理由,概括起来,一曰有悖开放,二曰妨碍竞争,三曰滋生懒惰,四曰降低效率。其实,他们并不理解,区际交往的现实基础是实力,区际交往的基本原则是有利,区际交往的根本目的则是发展。

从历史上看,倡导“门户开放”、自由竞争的都是已经具有强大经济实力、占据有利位置的发达国家和地区,换句话说,都是“强者”。因此,“开放”、“竞争”实际上成了强者支配、击垮弱者的最好借口。也正因此,“保护”则成了弱者抵御强者的有利武器。在这种情况下,所谓开放和竞争,只会带来经济利益从弱者向强者的单向流失,而不会产生相互的绝对或相对有利的经济利益,反倒是有限度的区域经济保护可以维持和激励弱者的生存和发展,从而维持长远的开放

和竞争格局,并因此而可能对参与开放和竞争的各方都带来相对经济利益。

从现实中看,无论是发达国家和地区,还是不发达国家和地区;无论是对外经济交往,还是内部经济发展,都不存在充分开放和完全竞争的情况,有的只是有限度的对外开放和程度不同的不完全竞争。实际上,各个国家和地区都是从自己的实力出发,着眼于长远和整体的经济发展,依据相对有利的原则,灵活选择区域保护与开放、竞争的不同相合。因为各个国家和地区都有长处和短处,都有强项和弱项,也就是说,都有需要保护的地方。

从理论与实践的结合上看,有限度的地方经济保护政策所通行的是差别对待的原则,而不是“一刀切”的同一原则,因而它只是有选择、有限度实现开放和竞争的一种策略,而不是完全的封闭和禁入。就是说,有限度的地方经济保护政策并不拒绝和排斥开放和竞争,它只是在有利于长远和整体的经济发展的基础上,有选择、有计划、有步骤地实施差别开放和适度竞争的一种政策策略。因此,它和其他种种开放、竞争以及开放和竞争的不同组合一样,都具有内在的合理性。须知,在现实经济生活中,通常并不存在达到目标的唯一的或最佳的途径。所谓“条条道路通罗马”,说的就是这个道理。既然如此,又何必一定要所有的国家和地区都选择开放和竞争在同一组合形式呢?

从实施效果看,有限度的地方经济保护政策着眼于长远和整个的经济发展,遵循的是相对有利的原则,因而并不会必然导致懒惰和低效率,特别是全系统、大面积的低效率。我国传统经济体制下对于某些区域、行业特别是对于国有经济的“保护”政策之所以产生了全系统的低效率,主要在于原有的体制基础割断了政府以外的各个经济主体之间的内在联系,而不在于差别保护形式本身。正好比病者不愈,未必就是药不好,完全可能是庸医开错方、药不对症所致。况且,社会经济生活中历来就有长远利益与眼前利益之分、整体利益与局部利益之别,又岂能以一时一地之效果推断长远和整体的政策实施效果。

从区域经济关系看,有限度的地方经济保护政策既是一种“不平衡”发展战略,又反映整个社会“平衡”发展的基本要求,只要处理得当,与中央政府的长远目标并不矛盾。实际上,中央政府实施的区域经济政策,无论是不平衡发展政策,还是平衡发展政策,都是一种差别保护政策。我国改革开放以后,中央政府实施的鼓励一部分地区先富起来,优先发展东南沿海地区的梯度推移政策,本身就是差别保护的区域不平衡政策。近年来,以平衡发展和长远发展为目标,中央政府又实施了战略重心逐步西移的政策,这也是一种差别保护的区域不平衡政策。因此,对于有限度的地方经济保护政策,最重要的一点并不在于否定它的合理性,或者过分渲染它与中央政策和战略的不一致性,而在于承认它的有限的、相对的合理性,并在此基础上寻找地方经济保护政策与中央宏观政策的结合点和折衷点,协调这两方面政策的作用方向和力度及其组合,从而把地方经济保护置于中央政府设定的“安全区”之内,求得地方政府和中央政府在长远经济利益上的均衡。

参考文献:

1. 郝云宏:《对于国家控制国有经济和国民经济命脉的理性思考》,《人文杂志》1998年第4期。

(作者单位:山西财经大学经济系;邮编:030006)