

我国分权治理下产业升级与区域协调发展研究 ——地方政府的激励不相容与选择偏好的模型分析

张少军¹, 刘志彪²

(1. 清华大学 公共管理学院, 北京 100084;

2. 南京大学 长江三角洲经济社会发展研究中心, 江苏 南京 210093)

摘要:区域协调发展作为中国产业升级的渠道和方式,在开放经济条件下显得愈发重要。文章首先以中国公共组织的分权式治理结构为背景,通过一个完全信息动态博弈模型对中国产业升级和区域协调发展进行了系统研究,结果发现以财政分权和政治晋升为特征的分权治理结构存在激励不相容性,从而导致了地方政府倾向于“分割”策略;其次,通过双重任务委托—代理模型的构建,从双重任务互替、独立和互补三种情形考察了市场环境的变化如何影响地方政府的努力水平;最后,文章从政府规制的角度提出相关政策建议,以期在政府之间建立一个激励相容的契约关系。

关键词:分权治理;产业升级;区域协调发展;激励相容;地方政府

中图分类号:F061.5;F062.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2010)12-0083-11

一、引言

改革开放以来,我国政府治理结构最重要的变迁是中央政府和地方政府之间的分权式改革,这种“为增长而竞争”的分权式改革使得地方政府之间的竞争成为中国经济高速增长的重要驱动力。但是,从我国政府决策控制权配置模式的改革初衷来看,政府治理结构的分权式变迁包含两个目标:经济增长的绩效和社会发展的公平。事实上,这两个目标在政府的施政纲领中有种种表述:效率优先,兼顾公平;允许一部分人、一部分地区先富起来,然后先富帮后富,最终实现共同富裕。

中国改革开放30年,社会发展的公平性问题不仅仅意味着如何让更多的人、更多的地区分享“中国奇迹”的成果,更重要的是,一个更加公平的国民收入分配结构、一个更加紧密的区域协作体系,决定了中国经济可持续发展的远

收稿日期:2010-08-11

基金项目:国家社会科学基金项目(08CJY005);中国博士后科学基金项目(20090460385);山东省软科学项目(2010RKGb1124)

作者简介:张少军(1978—),男,山西阳城人,清华大学公共管理学院博士后流动站研究人员;

刘志彪(1959—),男,江苏镇江人,南京大学经济学院教授,博士生导师。

景和潜力。斯密定理指出,市场的大小决定分工的程度,而分工是经济增长的源泉。此外,技术进步也可以看成劳动分工的结果。因此,我们可以将一国的技术进步和经济增长理解为分工和专业化不断深化的动态过程。而更加公平的国民收入分配结构和更加紧密的区域协作循环体系,则可以扩大市场的规模,进而通过深化分工程度来实现一国的技术进步和经济增长。

具体到中国的经验事实,对社会发展公平性的偏离主要表现为:中国经济高速增长的奇迹主要发生在东部地区,而广大的中西部地区却在增长的相对位势上发生了普遍的“塌陷”;更令人担忧的是,东部地区经济发展的“外向型”特征明显,与中西部的区域关联却主要体现在将其压制在原材料和劳动力等低端要素市场(刘志彪等,2008)。区域经济发展的失衡和地区收入差距的扩大,不仅违背了改革开放的初衷,而且限制了国内市场规模的扩张,使得通过分工和专业化程度深化来实现技术进步和经济增长的动态过程受阻,甚至中断。东部地区被锁定于全球价值链的低附加值环节,陷入贫困式增长的困境。

公共组织作为一种治理结构是协调分工和专业化的一种方式。然而,以分权为基本特征的中国政府治理结构在经济增长和区域协调上迥异的表现,不能不说是一个吊诡。在分权式的治理结构下,地方政府往往倾向于通过重复建设和市场分割等方式,而不是通过与其他地方政府分工协作来发展经济。地方政府在分权式治理结构下表现出的行为特征值得我们反思。在信息经济学的框架下,公共组织是一种根据委托—代理关系设计的科层组织,中央政府和地方政府的关系就属于公共组织内部的一种委托—代理关系。这样,我国政府的分权式改革就可以理解为中央政府如何围绕经济发展设计激励机制,使得地方政府在追求自身利益目标的同时,恰好实现中央政府的目标。为此,本文将利用信息经济学的基本理论,分析我国政府治理结构的特征对产业升级和区域协调发展的影响。

二、分权式治理结构的激励不相容性:一个完全信息动态博弈模型

在现有的分权式治理结构中,中央政府对地方政府的激励机制包括两点:第一,财政分权。1978 年开始,中央政府和地方政府的财政关系以“包干”为主,形成了以划分收支为基础的分级包干和自保平衡的契约关系。尽管 1994 年分税制的初衷是加强中央政府的财权,但是也从法律和制度上承认了地方政府的财权。第二,政治晋升。地方官员——地方政府的人格化主体的政治晋升标准在改革开放过程中,由过去的纯政治指标转变为经济增长指标,特别是地方 GDP 增长的业绩(Li 和 Zhou,2005)。以财政分权和政治晋升为主要内容的激励机制,一方面使得地方官员为了保持本地财政收支平衡积极发展经济;另一方面,以 GDP 增长业绩为考核标准的政治晋升机制,使得地方官员可以将主要的物力、人力和财力投在经济发展这一目标上。

但是,这种以财政分权和政治晋升为主要内容的治理结构本身所固有的激励不相容性问题,使得地方政府更多地是通过竞争而不是合作来发展本地经济。这里,我们用一个简单的博弈模型来说明对地方政府激励机制的不完全相容性如何导致他们对分工的低效选择。有如下三种假设:

(1)在分工博弈中,存在两个地方政府:经济相对发达的地方政府 A 和经济相对落后的地方政府 B。地方政府 A 和 B 均有两种策略:“分工”和“分割”。分工是指地方政府依据自身比较优势,与其他地方政府进行协作互动。分割是指地方政府采用各种手段保护本地市场和企业,不与其他地方政府合作。

(2)无论对地方政府 A 还是地方政府 B,首先选择“分工”策略需要支付 ΔF 的成本。若 A 和 B 均选择“分工”策略,则由于市场规模的扩大,专业化程度加深,生产率提高,从而增加了税基,使得双方都获得基于财政分权的 ΔT 的税收;同时,在这种策略组合下,由于 A 和 B 的经济都得到了发展,其相对位次没有发生改变,双方也就不能获得基于政治晋升的 ΔP 的收益。若 A 和 B 均选择“分割”策略,则由于市场规模受约束,限制了专业化程度的加深和生产率的提高,减少了税基,从而使得双方都失去基于财政分权激励机制的 ΔT 的税收;同时,在这种策略组合下,由于 A 和 B 的经济都没有得到进一步的发展,所以其相对位次没有发生改变,双方也就都不能获得基于政治晋升的 ΔP 的收益。若 A 和 B 分别选择“分工”策略和“分割”策略,则选择“分工”策略的地方政府需要支付 ΔF 的成本,自身市场开放而对方市场不开放导致税收损失 ΔT ;对方由于进入自身市场经济得到发展,缩小了相对位次差,从而获得晋升收益 ΔP ,同时由于自身市场不开放而对方市场开放而获得税收收益 ΔT 。

(3)在分工博弈中,地方政府 A 首先行动,地方政府 B 随后行动。若 B 的策略选择减少了 A 的总收益,则 A 可以采取第二次行动以改变自己在第一次行动中的策略选择。地方政府 A 和 B 之间的博弈可以视为完全信息动态博弈。

在图 1 所示的博弈中,首先行动的地方政府 A 有两种选择:分工和分割。若 A 选择分工,随后的 B 也面临同样的选择:分工和分割。这样,在 B 做出选择后,博弈结束。若 A 选择分割,随后的 B 仍面临同样的选择。此时,若 B 选择分割,博弈结束;若 B 选择分工, A 就会采取下一次行动,从而使得博弈在 A 重新选择之后结束。支付函数中前面的数字为 A 的支付,后面的数字为 B 的支付。

现在,我们采用逆向归纳法(backwards induction)来求得上述博弈的子博弈精炼纳什均衡。

第一步,分析决策结④。在决策结④上,地方政府 A 完成策略选择。如果 A 选择分割,那么它得到的支付为 $(\Delta T + \Delta P)$;选择分工,它得到的支付为 ΔT 。显然, A 在决策结④上将选择分割。

第二步,分析决策结③。当地方政府 B 在决策结③做选择时,它知道若

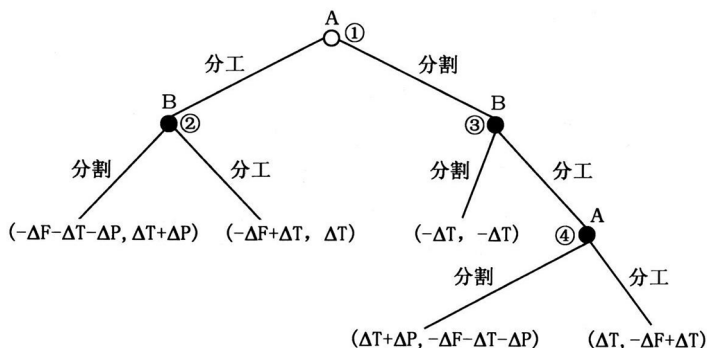


图 1 地方政府 A 和地方政府 B 的博弈树

选择分工,那么 A 将在决策结④上选择分割,此时 B 所得到的支付为 $(-\Delta F - \Delta T - \Delta P)$;但是,如果 B 在决策结③选择分割,它得到的支付为 $-\Delta T$ 。这样,地方政府 B 会在决策结③上选择分割。

第三步,分析决策结②。地方政府 B 在决策结②上做选择。当 B 选择分割时,它所得到的支付为 $(\Delta T + \Delta P)$;选择分工,它得到的支付为 ΔT 。因此,地方政府 B 会在决策结②上选择分割。

第四步,分析决策结①。地方政府 A 在决策结①上首先行动,做出自己的选择——分工或者分割。考虑到地方政府 B 在决策结②和决策结③上均选择了分割,那么,A 如果在决策结①上选择分工,它所得到的支付为 $(-\Delta F - \Delta T - \Delta P)$;如果在决策结①上选择分割,它所得到的支付为 $-\Delta T$ 。因此,A 将在决策结①上选择分割。

经过以上四步骤分析,地方政府 A 和 B 都选择分割是唯一的子博弈精炼纳什均衡。在这个子博弈精炼均衡中,A 和 B 都选择了分割策略,没有获得税收收益 ΔT 。事实上,如果 A 和 B 均选择分工策略,都可以获得税收收益。这表明目前对地方政府激励机制的不完全相容性,不仅使地方政府 A 对分工选择产生了悲观预期,也使地方政府 B 对分工选择产生了悲观预期,从而导致地方政府 A 和地方政府 B 都缺乏分工的激励。以上分析表明,中国目前以财政分权和政治晋升为主要内容的治理结构尽管能够激励地方政府为“增长而竞争”,但是这种锦标赛契约本身所固有的激励不相容性,使得地方政府更倾向于选择“分割”而不是“分工”来发展本地经济。更糟的是,可能造成地方政府之间相互拆台的恶性竞争局面。地方政府之间的“分割”和恶性竞争阻碍了国内市场的整合进程和限制了国内市场的规模,制约了分工和专业化水平的提升,最终不利于中国长远的技术进步和经济增长。

三、市场环境 with 地方政府的策略:一个双重任务的委托—代理模型

中国目前以财政分权和政治晋升为主要内容的治理结构本身所固有的激

励不相容性,使得地方政府之间缺乏协同合作的激励。面对产业升级和缩小地区差距的双重挑战,地方政府之间缺乏合作使其陷入了集体非理性的困境。而要克服集体选择的非理性就应该重新设计对地方政府的激励契约,以约束它具有严重负外部性的行为。我们将利用 Holmstrom 和 Milgrom(1991)的多重任务委托—代理模型的基本思想,构造一个中央政府和地方政府之间的双重任务委托—代理模型,从政府治理结构的角度探讨整个经济的市场环境如何改变地方政府的偏好,进而影响其在产业升级和区域协调发展方面的策略选择。

假设中央政府是委托人,为风险中性者,地方政府为代理人,为风险规避者。中央政府委托地方政府从事两类活动:第一类,在开放条件下实现本地区经济的可持续发展,即全球价值链中的产业升级;第二类,通过加强区域间直接和间接的技术经济联系来缩小地区差距,即区域协调发展。

令某地方政府的努力向量为 $e^T = (e_1, e_2)$, 其中 e_1 和 e_2 分别代表地方政府在第一类和第二类活动上所付出的努力水平,均严格为正。两种努力产生的可观测的信息向量为:

$$R^T = (R_1, R_2), R_1 = e_1 + \epsilon_1, R_2 = e_2 + \epsilon_2$$

其中: R_1 为努力 e_1 所产生的总收益,取决于努力水平 e_1 和随机变量 ϵ_1 , $\epsilon_1 \sim N(0, \sigma_1^2)$; R_2 为努力 e_2 所产生的总收益,取决于努力水平 e_2 和随机变量 ϵ_2 , $\epsilon_2 \sim N(0, \sigma_2^2)$ 。 ϵ_1 和 ϵ_2 相互独立,其依据是 ϵ_1 主要取决于经济发展过程中影响产业升级的不确定性因素,而 ϵ_2 则主要取决于缩小地区差距过程中影响区域协调发展的不确定性因素。

在该模型中,地方政府选择努力水平 e ,“自然”选择“状态 ϵ ”,地方政府的努力水平和自然状态共同决定总收益 R 。中央政府只能观测到总收益 R ,而不能直接观测到地方政府的努力水平和自然状态本身。这样,地方政府关于自己努力水平的私人信息,就会诱使其通过隐匿行动来降低自己的努力水平。中央政府面对这种信息不对称的情形,就需要设计一个最优契约,以使地方政府从自身利益出发选择对中央政府有利的努力水平,从而最大限度地降低地方政府的道德风险。

具体而言,中央政府的目标是追求全体社会成员总福利水平的最大化,也就是说,通过财政分权、政治晋升和转移支付等公共政策为地方政府的两种努力设计一个最优奖励方案,从而使得地方政府所获得的确定性等价和其他社会成员所获得的确定性等价之和最大。

假设地方政府的效用函数为 $u(w) = -e^{-rw}$, r 表示代理人的风险规避程度, w 代表地方政府努力所获得的奖励。令 w 取线性形式 $w(R) = \alpha + \beta^T R = \alpha + \beta_1 R_1 + \beta_2 R_2$, 即中央政府为地方政府设计的奖励方案,其中 $\beta^T = (\beta_1, \beta_2)$ 。这样,地方政府的确定性等价可表示为:

$$CE = \alpha + \beta_1 e_1 + \beta_2 e_2 - C(e_1, e_2) - r(\beta_1^2 \sigma_1^2 + \beta_2^2 \sigma_2^2) / 2 \quad (1)$$

这里, $\alpha + \beta_1 e_1 + \beta_2 e_2$ 为期望奖励; 努力成本 $C(e_1, e_2)$ 为货币等价物, 是努力水平的严格凸函数; $r(\beta_1^2 \sigma_1^2 + \beta_2^2 \sigma_2^2)/2$ 为风险成本。

再令 $B(e_1, e_2)$ 表示地方政府的努力所产生的预期社会总收益, 是努力水平的单调递增和严格凹函数。那么, 中央政府的期望收益为:

$$B(e_1, e_2) - E\{w(R)\} = B(e_1, e_2) - \alpha - \beta_1 e_1 - \beta_2 e_2 \quad (2)$$

固定奖励 α 只影响总收益在中央政府和地方政府之间的分配, 不影响 β^T 和 (e_1, e_2) ; 给定 β^T 和 (e_1, e_2) , α 由代理人的保留效用 $\bar{u}$ 决定。因此, 中央政府的最优化问题是选择 $\beta^T = (\beta_1, \beta_2)$ 最大化总的确定性等价, 可以表述为:

$$\text{Max}_{\{\beta_1, \beta_2\}} B(e_1, e_2) - C(e_1, e_2) - r(\beta_1^2 \sigma_1^2 + \beta_2^2 \sigma_2^2)/2 \quad (3)$$

$$\text{s.t. } \alpha + \beta_1 e_1 + \beta_2 e_2 - C(e_1, e_2) - r(\beta_1^2 \sigma_1^2 + \beta_2^2 \sigma_2^2)/2 \geq \bar{u} \quad (4)$$

$$\beta_i = \partial C(e_1, e_2) / \partial e_i = C_i, i = 1, 2 \quad (5)$$

这里, (4) 式为地方政府的参与约束, (5) 式为地方政府的激励相容约束。通过求解上述最优化问题, 可以得出中央政府的最优奖励契约为:

$$\beta_1^* = [(1 + rC_{22}\sigma_2^2)B_1 - rC_{12}\sigma_2^2 B_2] / A$$

$$\beta_2^* = [(1 + rC_{11}\sigma_1^2)B_2 - rC_{12}\sigma_1^2 B_1] / A$$

其中, $A = (1 + rC_{11}\sigma_1^2)(1 + rC_{22}\sigma_2^2) - r^2 C_{12}^2 \sigma_1^2 \sigma_2^2$, $B_1 = \partial B(e_1, e_2) / \partial e_1$, $B_2 = \partial B(e_1, e_2) / \partial e_2$, $C_{11} = \partial^2 C(e_1, e_2) / \partial e_1^2$, $C_{22} = \partial^2 C(e_1, e_2) / \partial e_2^2$, $C_{12} = \partial^2 C(e_1, e_2) / \partial e_1 \partial e_2 = C_{21} = \partial^2 C(e_1, e_2) / \partial e_2 \partial e_1$ 。

当某一地方政府从事第一类活动时, 与其他地方政府之间的相互关系会影响努力成本函数 $C(e_1, e_2)$ 的性状。具体来说, 可能存在三种情形: 第一, 由于成本约束或自身利益诉求, 地方政府可能不愿或难以将相关活动扩展到中央政府规定的区域协调发展领域。同时, 由于中央政府规制中的信息不对称, 许多地方政府极可能隐匿行动从事明为区域协调发展实为产业升级的活动。此时, 两种努力的成本函数就互相替代, 即 $C_{12} = C_{21} > 0$ 。第二, 通过中央政府的组织和治理来实现区域经济的协调发展, 譬如中央财政的转移支付和对口支援项目等。由于两类活动是通过不同的渠道和机制完成, 并且往往是第一类活动在先、第二类活动在后, 那么, 其中一类活动努力水平的变化就不会影响另一类活动努力水平的边际成本, 因而第一类活动和第二类活动在努力成本上可以视为相互独立, 即 $C_{12} = C_{21} = 0$ 。第三, 若该地方政府通过与其他地方政府的协作循环为自己的产业升级提供市场和要素等方面的支持, 那么第一类活动和第二类活动在努力成本上就出现了互补现象, 即 $C_{12} = C_{21} < 0$ 。基于地方政府努力成本函数的上述三种可能性, 我们将通过比较静态分析, 探讨地方政府所面临的不确定性对中央政府设定的双重任务可能造成的影响。

在中央政府设计的激励契约中, 尽管从事产业升级和区域协调发展的地方政府享有剩余索取权, 即可以通过直接占有本地区产业升级的部分收益或

分享区域协调发展的部分收益,来补偿两类活动所支付的努力成本。但是,对两类活动的补偿却存在以下差异:一方面是时滞差异,即在产业升级上所投入的努力可以在较短的时间内得到补偿,而在区域协调发展上所投入的努力由于需要地区间的互动合作才有成效,因而需要经过较长的时间才可能得到补偿;另一方面是直接性差异,在产业升级上所投入的努力可以通过直接占有经济发展的部分收益来补偿,而在区域协调发展上所投入的努力则涉及中央政府的考核和其他地方政府的协作等,其中的信息不对称和有限理性等约束会使补偿收益的获得具有间接性。这样,地方政府的决策环境面临的一种可能的不确定性就是在区域协调发展过程中,通过产业升级活动所获得的收益增加。当发生这种冲击时,即使从事区域协调发展的预期收益不变,地方政府从事第一类活动也会被激励。地方政府可能通过重复建设和市场分割等方式来增加产业升级活动的努力水平,从而获得更多短期和直接的回报。诸如此类追求短期和直接回报的行为,在导致区域合作程度下降的同时,还会间接增加区域协调发展的边际成本,从而进一步降低地方政府从事区域协作的努力水平。我们可以将上述不确定性对区域协调发展的负向影响表述为命题 1。

命题 1:当两类活动在补偿方面存在时滞和直接性差异时,第一类活动所产生收益的增加会强化对该活动的激励,同时也会通过两类活动努力成本上的互相替代性($C_{12}=C_{21}>0$)弱化对第二类活动的激励。

证明:根据中央政府对地方政府的最优奖励契约可得:

$$\partial\beta_1^*/\partial B_1 = (1+rC_{22}\sigma_2^2)/A, \partial\beta_2^*/\partial B_1 = -rC_{12}\sigma_1^2/A$$

因为 $C(e_1, e_2)$ 是努力水平的严格凸函数,并且 ϵ_1 和 ϵ_2 相互独立,所以有等式: $A = (1+rC_{11}\sigma_1^2)(1+rC_{22}\sigma_2^2) - r^2C_{12}^2\sigma_1^2\sigma_2^2 > 0$ 。

再考虑两类活动努力成本上的替代性($C_{12}>0$)和努力成本函数的严格凸性($C_{22}>0$),可得 $\partial\beta_1^*/\partial B_1 > 0, \partial\beta_2^*/\partial B_1 < 0$ 。

不确定性的冲击如果导致第一类活动所产生的收益 R_1 增加, B_1 就会上升,于是可以推得:导致第一类活动所产生的收益 R_1 增加的不确定性冲击会强化对该活动的激励,而弱化对第二类活动的激励,证毕。

地方政府在决定区域协调发展的努力水平时,面临着区域协作收益和自然状态变化的冲击,譬如中国财政体制的变革、其他地方政府的合作程度和外部市场环境的变化等。那么,当区域协作所获收益或自然状态的变异性增加(或减少)时,第二类活动所产生收益 R_2 的变异性(σ_2^2)也将增加(或减少)。即使第二类活动努力水平的变化不会影响第一类活动努力水平的边际成本,区域协调发展活动变异性的增加,也会使风险规避的地方政府降低第二类活动的努力水平,从而使区域合作程度下降。可以将地方政府在区域合作过程中所面临的收益风险(或自然风险),对第二类活动的努力投入的不利冲击归纳为命题 2。

命题 2:即使第一类活动和第二类活动在努力成本上相互独立($C_{12}=C_{21}$

$=0$), 区域协作所获收益变异性的增加(或自然状态变异性的增加), 会带来第二类活动所产生收益的变异性的增加, 进而弱化对第二类活动的激励, 而对第一类活动的激励则没有影响。

证明: 当两类活动的努力成本相互独立($C_{12} = C_{21} = 0$)时, 中央政府对地方政府的最优奖励契约可简化为: $\beta_1^* = B_1 / (1 + rC_{11}\sigma_1^2)$, $\beta_2^* = B_2 / (1 + rC_{22}\sigma_2^2)$ 。这样就有 $\partial\beta_1^* / \partial\sigma_2^2 = 0$, $\partial\beta_2^* / \partial\sigma_2^2 = rC_{11}B_2 / (1 + rC_{22}\sigma_2^2)^2$ 。

再考虑社会总收益函数的单调递增性($B_2 > 0$)和努力成本函数的严格凸性($C_{11} > 0$), 可得 $\partial\beta_2^* / \partial\sigma_2^2 < 0$ 。

如果地方政府在区域合作过程中所面临的收益风险(或自然风险)增加, 那么 σ_2^2 会增加, 而 σ_2^2 的增加对第一类活动的激励没有影响, 却会弱化对第二类活动的激励, 证毕。

在中国改革开放过程中, 普遍存在一种有偏的理解, 就是将本文委托代理模型中区域协调发展的任务作为产业升级任务完成之后的行动。实际上, 区域协调发展在中央政府一开始的制度设计中, 就是促进产业升级的一种方式。东部沿海地区所取得的经济增长业绩不仅与中央政府在资金和政策等方面的优惠有关, 同时也有中西部地区在劳动、自然资源和市场等方面的支持。只是分权式治理结构本身的缺陷, 导致了地方政府“分工”策略的激励不相容, 使地区之间的分工和专业化水平没有得到持续深化。分工是经济增长的源泉, 而分工程度又取决于市场的大小。当不同的地方政府通过区域合作扩大市场规模来促进分工和专业化程度加深进而推动产业升级时, 地方政府对双重任务的努力水平就出现了互补的情形。这样, 如果在经济发展过程中, 加强区域协作的深度和广度, 不仅可以缩小地区差距和协调区域发展, 还会间接降低产业升级的边际成本, 从而增加地方政府对产业升级的努力投入。本文将区域协调发展对产业升级的微观作用机理归纳为命题 3。

命题 3: 第二类活动收益增加, 不仅会对该活动产生激励, 还会使两类活动的努力成本出现互补($C_{12} = C_{21} < 0$)情形, 从而强化对第一类活动的激励。

证明: 根据中央政府对地方政府的最优奖励方案可得:

$$\partial\beta_1^* / \partial B_2 = -rC_{12}\sigma_2^2 / A, \partial\beta_2^* / \partial B_2 = (1 + rC_{11}\sigma_1^2) / A$$

因为 $C(e_1, e_2)$ 是努力水平的严格凸函数, 并且 ϵ_1 和 ϵ_2 相互独立, 固有: $A = (1 + rC_{11}\sigma_1^2)(1 + rC_{22}\sigma_2^2) - r^2C_{12}^2\sigma_1^2\sigma_2^2 > 0$ 。

再考虑两类活动努力成本的互补性($C_{12} < 0$)和努力成本函数的严格凸性($C_{11} > 0$), 可得 $\partial\beta_1^* / \partial B_2 > 0$, $\partial\beta_2^* / \partial B_2 > 0$ 。

如果区域协作的深度和广度的加强可以导致第二类活动所产生的收益 R_2 增加, B_2 会上升, 这样, 不仅会强化对该活动的激励, 而且会通过两类活动努力成本的互补性强化对第一类活动的激励, 证毕。

通过以上分析我们发现, 在从事产业升级和区域协调发展的双重任务时,

地方政府之间的策略性互动会影响努力函数的性状,而努力函数的性状又会对地方政府双重任务的努力水平产生不同的影响。具体来说,当努力函数相互替代时,第一类活动所产生收益的增加会弱化对第二类活动的激励;当努力函数相互独立时,第二类活动变异性的增加在弱化对该类活动激励的同时,对第一类活动则没有影响;当努力函数互补时,第二类活动收益的增加可以强化对第一类活动的激励。可见,双重任务的顺利完成依赖于地方政府努力函数的性质,而这又取决于地方政府之间的策略性互动行为。

四、双重任务实施与政府规制:一组政策建议

分权治理作为改革开放以来中国公共组织治理结构最主要的变化,无疑对中国的经济增长起了很重要的作用。但是,中国公共组织的分权治理结构在有效激励地方政府产业升级活动的同时,却在激励地方政府实现区域协调发展方面表现得乏善可陈。

为此,本文在一个完全信息动态博弈模型中,分析了以财政分权和政治晋升为主要内容的治理结构对地方政府的激励传导机制。结果发现,中国目前公共组织中的分权治理结构,尽管可以有效激励地方政府“为增长而竞争”,但是这种锦标赛契约本身存在着激励不相容性,从而使地方政府更倾向于选择“分割”而不是“分工”来发展本地经济。中央政府设计和主导的、目的在于引入激励机制的公共组织改革,一直是推动中国经济增长的重要渠道和方式。因而,本文构造了一个中央政府和地方政府之间的双重任务委托—代理模型,结果发现,受市场环境影响的地方政府行为会影响努力函数的性状,而努力函数的性状又会对地方政府双重任务的努力水平产生不同的影响。

能否将区域协调发展从改革开放的初衷和归宿转化为产业升级的渠道和方式,其关键在于中央政府和地方政府之间能否建立一个激励相容的契约关系。为此,本文提出以下政策建议:

第一,不同地区之间基本公共品的均等供给,不仅涉及社会公平问题,还涉及提高欠发达地区的生产效率和生活水平。欠发达地区的生产效率和生活水平的改善可以提高该地区的要素报酬率,进而吸引资本和技术等高级要素从发达地区流向欠发达地区。一旦要素通过产业转移、区域分工等方式得以满足,区域协调发展就获得了牢靠和坚实的微观基础。从公共财政角度看,提高欠发达地区的公共服务水平主要有两条途径:一是加大中央财政对欠发达地区的转移支付力度,提高中央财政转移支付的效率,帮助这些地区实现公共服务均等化的目标。二是继续深化和完善中央与地方政府之间的财政体制改革,提高欠发达地区的财政能力,从根本上确保地方政府公共品的均等供给能力。

第二,由于中央政府的信息不对称,对地方政府的分权治理仍然需要继续维持。但是,应该适时将区域协调发展纳入对地方官员的考核和评估机制中,

从而弥补以 GDP 为基础的相对绩效评价体系的缺陷。其一,对招商引资的方向进行调整,鼓励地方政府扩大对内开放,改变经济发展的外向型偏好;其二,约束地方政府干预微观经济活动的行为,引导其将资源投向社会发展、环境保护和公共服务等方面;其三,在设计区域协调发展的激励契约时,应该充分考虑区域协调发展收益在时滞与直接性方面的问题。

第三,依据委托—代理理论,如果委托人为风险中性而代理人为风险偏好,委托人就面临着在给予代理人较多激励和较少保险之间的两难权衡。在这种情况下,最优激励契约应该能使代理人的所得不仅依赖其工作结果,还应该包括与工作结果无关的固定收入部分。因而,由于信息不对称情形下不确定性可能诱发地方政府的机会主义行为,中央政府的契约设计应该包含一个对地方政府奖励的不变“基数”部分,与地方政府分担风险,从而保证地方政府在无法承受市场冲击的情况下仍可得到适当补贴,进而增加契约关系的稳定性。

第四,加强中央政府在区域协调发展中的规制作用。从契约经济学角度看,地方政府之间的区域分工协作属于跨期复杂性交易行为,而经济主体的有限理性、外在环境的复杂性和不确定性、信息的不对称性和不完全性、中央政府对自然状态的不可验证性等因素就会使区域协调发展所带来的未来收益呈现不确定的趋势,这就注定了地方政府之间关于区域协调发展的安排是一个不完全契约。当足够多的不可预测的事件在地方政府之间发生时,契约的不完全性就会诱发地方政府的机会主义行为,从而导致契约关系变得不稳定。从理论上讲,解决不完全契约引发的机会主义行为的一条重要途径就是不同契约方的“一体化”。具体到中国的区域合作,可能存在两种方式:一是具有不同利益诉求的地方政府从行政区划上合并为一个统一的行政单位;二是具有不同利益诉求的地方政府之间建立关系式的契约安排。前者在中国目前虽然呼声很高,但存在着逻辑悖论:若两个地方政府不合作,就将他们合并为一个地方政府,这样合并到最后,整个中国就只存在一个政府。这显然违背了公共组织治理的基本原则和中国的大国国情。然而,后者的实施又需要地方政府之间进行长期复杂的博弈。在这种情况下,中央政府的规制有助于缩短这一过程。

第五,在适当的契约安排下,区域协调发展不仅可以帮助本地区的产业升级,也可以帮助其他地区的产业升级活动。从这个意义上说,区域协调发展具有很强的正外部性。依据公共品供给的相关理论,存在正外部性的产品或服务其供给量往往小于社会所需要的最优供给量。因此,对地方政府所提供的区域合作行为与社会所需最优的区域合作行为之间的短缺,可以采取两种措施:一是中央政府依据地方政府的区域合作行为提供相应的补贴;二是对牵涉面大、外部性强的区域协调行动,可以考虑以中央政府统一供给为主、地方政府相应配合为辅的模式进行实施。

参考文献:

- [1]刘志彪,张少军.中国地区差距及其纠偏:全球价值链和国内价值链的视角[J].学术月刊,2008,(5):49—55.
- [2]Bengt Holmstrom, Paul Milgrom. Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership and job design[J]. Journal of Law, Economics and Organization, 1991, 7: 24—52.
- [3]Li Hongbin, Li-An Zhou. Political turnover and economic performance: The incentive role of personnel control in China[J]. Journal of Public Economics, 2005, 89: 1743—1762.
- [4]Oliver Hart, John Moore. Foundations of incomplete contracts[J]. The Review of Economic Studies, 1999, 66(1): 115—138.

Industrial Upgrading and Regional Coordinated Development under Decentralization Governance in China: Analysis of Incentive Incompatibility and Select Preference of Local Governments

ZHANG Shao-jun¹, LIU Zhi-biao²

(1. School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing 100084, China;

2. Center for the Yangtze Delta's Socioeconomic Development, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: Regional coordinated development, as a way of industrial upgrading in China, is of great importance in open economy. From the angle of decentralization governance structure of public organizations in China, this paper makes a systematic study on industrial upgrading and regional coordinated development through a dynamic game model of complete information. The result shows that the structure of decentralization governance which is featured by fiscal decentralization and political promotion is incentive-incompatible, leading to local governments' preference for split strategy. Then it analyzes the effect of the change of market environment on the effort levels of local governments by constructing a dualtask client-agency model. At last, it puts forth some policy proposal in order to build a contract relation with incentive compatibility among governments.

Key words: decentralization governance; industrial upgrading; regional coordinated development; incentive compatibility; local government

(责任编辑:许 柏)