

晋升博弈中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问题长期存在的原因

周黎安

(北京大学光华管理学院 100871)

内容提要: 过去大量的研究强调行政性分权和财政包干下地方官员的财政激励对区域经济发展及其互动的影晌。本文建立了一个地方官员政治晋升博弈的简单模型,旨在强调地方官员的晋升激励对地区间经济竞争和合作的影响。由于政治晋升博弈的基本特征是一个官员的晋升直接降低另一个官员的晋升机会,即一人所得为另一人所失,这使得同时处于政治和经济双重竞争的地方官员之间的合作空间非常狭小,而竞争空间非常巨大。该模型理解我国区域经济竞争与合作问题提供了一个系统的视角和框架,它尤其有助于解释我国长期存在的地方保护主义/大而全0的地区发展战略和地区间形形色色的产业/大战0和恶性竞争。

关键词: 晋升激励 地方保护主义 重复建设 区域合作

一、引言

由于我国地方政府长期以来对地区经济增长和发展具有至关重要的影响力,地方官员的激励与行为一直备受学术界的关注,成为分析地区经济现象的一个重要的透视点。迄今对我国政府官员,尤其是地方政府官员激励与行为的研究主要强调行政性分权和财政包干改革以来地方官员的财政与经济激励。沈立人、戴园晨(1990)分析了行政性分权和财政包干对中国/诸侯经济0形成的影响; Oi(1992)、Jin, Qian, and Weingast(2000)强调了财政包干改革对地方政府推动地方经济发展,尤其是乡镇企业迅速发展的意义; Young(2000)提供了中国地区间贸易保护主义和产业同构化的经验证据,并强调地方财政激励和扭曲的价格体系对产业同构化的影响。

毫无疑问,财政和经济激励构成地方官员激励最重要的组成部分之一,但这些激励本身仍然无法满意地解释很多地方官员的行为,比如长期困惑我国经济发展的两大顽疾)))地方保护主义和重复建设问题。主流文献关于这些问题的解释主要是基于市场和经济竞争的逻辑(沈立人、戴园晨,1990;银温泉、才婉如,2001;Young,2000):20世纪80年代以来的财政包干体制强化了地方政府的财政和经济激励,各个地区为保护本地的资源、市场和税基而各自为战,为寻求高额利润而过度进入某一行业。可是这种解释并不完全令人信服。如果说地方官员的财税激励是地方保护主义存在的根本原因,那么,为什么同样面临税收激励的国家之间却可以通过双边和多边贸易协定达成市场开放和自由贸易,而同在一国之内的各地区却一直不能达成类似的协定?在刚刚结束的/两会0上,一位东北的人大代表在谈及振兴大东北过程中出现的/诸侯经济0现象时尖锐地指出:当市场渴望连接在一起也应该连接在一起的时候,政府官员们却没有坐到一起研究彼此间的协调发展,

* 作者感谢朱玲、魏众、刘小玄、剧锦文、汪淼军、陈焯以及中国社科院经济研究所学术研讨会的参与者对本文提出的富有价值的意见。在形成本文想法的过程中,作者也得益于车嘉华的评论,特此致谢。

这种现象不仅在东北存在, 在全国也存在。¹ 为什么市场渴望协调与合作时政府官员却迟迟不愿意坐到一起? 这是传统解释所无法回答的。

关于重复建设问题的传统解释也存在一些未解的疑问: 如果地方重复投资只为了寻求高额利润和相应的税收利益, 那为什么有些地区在注定要亏损的前景下仍然要过度投资? 更关键的是, 在我国长期存在的一浪接一浪的重复建设/ 大战⁰中, 各地区带有明显的/ 相互攀比⁰和/ 相互较劲⁰的色彩, 这又如何用市场和财税动机来理解?

本文试图从一个新的角度对地方官员经济合作失败的深层原因提供解释。我认为, 地方官员合作困难的根源并不主要在于地方官员的财税激励及他们所处的经济竞争的性质, 而是在于嵌入在经济竞争当中的政治晋升博弈的性质。同一行政级别的地方官员, 无论是省、市、县还是乡镇一级, 都处于一种政治晋升博弈, 或者说政治锦标赛(*political tournaments*)。自上世纪 80 年代初以来地方官员的选拔和提升的标准由过去的纯政治指标变成经济绩效指标, 尤其是地方 GDP 增长的绩效, 系统的经验研究也证实了这一点(Li and Zhou, 2004)。不同地区的地方官员不仅在经济上为 GDP 和利税进行竞争, 而且同时也在/ 官场⁰上为晋升而竞争。在政治晋升博弈中, 给定只有有限数目的人可以获得提升, 一个人获得提升将直接降低另一人提升的机会, 一人所得构成另一人所失, 因此参与人面临的是一个零和博弈。而在正常的经济竞争中, 合作使得参与人实现/ 来自交易的收益⁰(*gain from trade*), 合作博弈所对应的是一个正和博弈。/ 官场⁰竞争的逻辑将深刻地改变由官员所主导的经济竞争的方式和内容, 而这一点正是被以往的研究所忽略的。

本文建立了一个非常简单的模型说明政治晋升博弈下官员的激励与合作倾向。在地方官员的行为对邻近地区存有/ 溢出效应⁰的场合, 政治晋升博弈的基本特征就是促使参与人只关心自己与竞争者的相对位次, 在成本允许的情况下, 参与人不仅有激励做有利于本地区经济发展的事情, 而且也有同样的激励去做不利于其竞争对手所在地区的事情(如阻碍外地的产品进入本地市场); 对于那些利己不利人的事情激励最充分, 而对于那些既利己又利人的/ 双赢⁰合作则激励不足。这就是为什么处于政治锦标赛博弈中的政府官员不愿意合作却愿意支持/ 恶性⁰竞争的基本原因。作为一个运用, 我将从政治晋升博弈模型出发对我国长期存在的地方保护主义和重复建设问题提出一个系统的解释。

本文的主要贡献在于从政府官员晋升激励的角度研究了政治晋升竞争对政府主导型的区域竞争和合作的影响, 在一个全新和系统的解释性框架下理解我国区域经济发展、竞争与互动过程。本文另一隐含的贡献在于提供了转型经济中国有企业软预算约束的政治竞争方面的根源。² 在本文的模型中, 地方官员依赖于对地方经济尤其是国有企业的的影响力, 通过恶性的经济竞争达到政治竞争的目的, 这正是在改革开放条件下我国国有企业存在软预算约束的一个新的根源。众所周知, 科尔奈对国有企业软预算约束的经典解释是政府对国有企业的/ 父爱主义⁰倾向(Komai, 1979), 这在计划经济体制下是普遍存在的动机; 但在我国经济转型过程中, 地方政府官员出于对晋升的政治激励而不惜以地方产业和企业的经济预算为代价参与地区竞争, 已不再是简单的/ 父爱主义⁰的行动了。

二、晋升博弈中的地方官员的激励与合作: 一个简单模型

本节将试图建立一个非常简单的模型, 以揭示具有锦标赛(*tournaments*)特征的政治晋升博弈的

¹ 据新华社电, 转引自5北京娱乐信报62004年3月11日的报道5/ 大东北⁰下还有/ 小东北⁰: 诸侯经济⁰抬头6。

² Shleifer and Vishny (1994) 也提出了一个关于软预算约束的政治解释, 所不同的是, 他们考察在一个民主政体下, 政治家如何通过补贴企业来获取企业雇员对他们的政治支持, 以赢得连任。

基本结构、政府官员的激励及其对经济合作的影响。本模型是对 Lazear 和 Rosen(1981) 锦标赛模型的一个扩展。我们设想有这样一个晋升博弈, 其中上一级政府对两个地区的地方政府首脑 A 和 B 的地区经济绩效进行考核, 绩效较高者将获得政治提拔。¹ 每个地区的经济绩效由 y_i 代表, 地方官员的努力与其所在地区经济绩效的关系可以由下列式子代表:

$$y_i = a_i + ra_j + e_i \quad (i = A, B; i \neq j)$$

其中 a_i 代表地方官员 i 的努力程度, a_j 代表地方官员 j 的努力程度。上述假设说明我们的模型适用的条件是政府官员的决策和行为(如重大投资决策)对地方经济或某些产业的影响力必须非常大。我们假定上级政府能够观察到 y_i , 但无法观察到 a_i , a_i 只有官员 i 自己知道。这样, 上级政府所能采用的激励机制都只能基于可观察的经济业绩。系数 r 代表官员 j 的努力对地区 i 经济业绩直接产生的边际影响, 如果 r 不为零, 则表明地方官员 i 的行为对地区 j 有溢出效应⁰。为简化问题起见, 我们假定 $|r| < 1$, 即不论溢出效应⁰为正抑或为负, 任何一个官员的行为对自己业绩的影响要超过对别人业绩的影响。 e_i 是一个随机扰动项, e_i 和 e_j 相互独立, 我们假定 $(e_i - e_j)$ 服从一个期望值为 0、独立和相同的对称分布 F 。

假定政治锦标赛的规则是: 如果地方 i 的经济业绩超过地区 j , 即 $y_i > y_j$, 那么官员 i 将得到提拔, 获得 V 的效用, 这时官员 j 则不被提拔, 获得的效用为 v ($V > v$)。这个关于晋升标准的假设符合自从 1980 年代初以来我国地方官员的考核和晋升的实际情况, 即地方官员政绩考核的标准以地方 GDP 增长的绩效为主。由于 $(e_i - e_j)$ 服从分布 F , 官员 i 获得提拔的概率可通过下列运算得出, 即对于 $i \neq j$,

$$\begin{aligned} \Pr(y_i > y_j) &= \Pr[a_i + ra_j + e_i - (a_j + ra_i + e_j) > 0] \\ &= \Pr[e_j - e_i < (1 - r)(a_i - a_j)] \\ &= F[(1 - r)(a_i - a_j)] \end{aligned}$$

这样我们就可以得到官员 i 的效用函数:

$$U_i(a_i, a_j) = F[(1 - r)(a_i - a_j)]V + \{1 - F[(1 - r)(a_i - a_j)]\}v - C(a_i)$$

由上式我们得到官员 i 实现效用最大化的一阶条件:⁰

$$(1 - r)f[(1 - r)(a_i - a_j)](V - v) = C'(a_i) \quad (i = A, B)$$

其中 $f(\#)$ 是分布函数 F 的密度函数。在对称性纳什均衡下, 上述一阶条件变成

$$(1 - r)f(0)(V - v) = C'(a_i) \quad (i = A, B)$$

为了理解上式所隐含的福利含义, 我们可以将上述条件与社会福利最大化的一阶条件相比较。在社会最优 (first best) 的安排下, 我们将选择 a_i 和 a_j 使得社会剩余的期望值最大化, 即对于 $i \neq j$,

$$\max_{a_i, a_j} (1 + r)(a_i + a_j) - C(a_i) - C(a_j),$$

其一阶条件为

$$(1 + r) = C'(a_i) \quad (i = A, B)$$

比较这两个一阶条件不难发现, 在社会最优的情况下, r 越大意味着地方官员激励应该越大, 可是, 在政治锦标赛下, r 越大却意味着地方官员的激励越小。换句话说, 如果一个地区的官员的

¹ 本模型也完全适用于两个同级的政府部门和一个部门的两个科室的情况, 或者一个大型 M-型公司的两个分公司, 我们所需要的只是这些参与者处于同一级的晋升竞争, 晋升的标准是参与者的相对绩效。

⁰ 效用最大化的二阶条件要求 $\frac{\partial^2 U_i}{\partial a_i^2} = (1 - r)^2 f''(\#)(V - v) - C''(a_i) < 0$, 由于据我们的假定, $(e_j - e_i)$ 是对称分布, 因此在对称的纳什均衡下, $a_i^* = a_j^*$, $f''(0) = 0$, 又由于 $C'' > 0$, 该条件将自动得到满足。

发展经济的努力对其他地区也有积极(消极)影响,那么这种影响的存在会削弱(加强)该官员努力工作的激励。

在政治锦标赛中,每个官员都将自己行为的/溢出效应0内在化了,把对竞争对手有利的/溢出效应0当作对自己不利的东西。有趣的是,这与微观经济学所讨论的外在性问题有很大的不同。在那种情况下,个人通常不考虑其行为的/溢出效应0,如果有某种机制使其内在化这些/溢出效应0(如征税或产权的重新界定),那也是把利他之事当作利己之事,而不会反过来。然而,在存有/溢出效应0的场合,政治锦标赛的基本特征就是促使参与人只关心自己与竞争者的相对位次,在成本允许的情况下,参与人不仅有激励做有利于自己的事情,而且也有同样的激励去做不利于其竞争对手的事情;对于那些利己不利人的事情激励最充分,但是,对于那些/双赢0的合作则激励不足。

上述模型的结果可以系统地解释我国地区发展与互动的几个相互关联的现象:1)地方官员出于晋升的考虑有充分的激励支持本地的企业和发展本地的经济,这解释了自80年代以来地方官员一直有非常强烈的动机推动本地经济的快速增长;2)处于政治锦标赛博弈中的地方官员不愿意进行区域合作与分工,对于那些双赢的区域合作机会/反应冷淡0;这有助于解释我国长期存在的地区封锁、地方保护主义和/大而全0的地区发展战略;3)地方官员为了提高自己的政绩位次、同时降低其竞争对手的位次,会/不择手段0地进行/恶性竞争0,这有助于解释我国自80年代中期以来地区间不断上演的形形色色的/大战0,从各种各样的产业大战、开发区建设热到吸引外资的/让利竞赛0。

三、关于我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的一个解释

地方保护主义和重复建设问题自改革开放以来一直是困扰我国经济健康发展的两大顽疾。如前所述,经济学界对于这些问题的解释主要强调行政分权下的财政激励。¹ 这些因素固然非常重要,但它们并不足以解释一些非常困惑的现象。

比如说地区封锁和市场分割问题。经济学关于/来自交易的收益0的基本常识告诉我们,自由贸易可以扩大市场范围,提高各贸易地区的专业化水平,促进这些地区的经济发展。因此,更根本的一个问题是,当合作解对所有的参与方带来更好的经济收益的时候,为什么地方官员在经济上不合作?当然,在历史上,地区之间、尤其是国家之间的贸易战或税收壁垒经常出现,有时还演变得非常激烈,但同时我们也可以看到,国家间关税同盟、双边及多边贸易协定自二战以来越来越普遍,成为促成国际贸易合作的主要力量,当今的世贸组织和它的前身关税总协定所发挥的巨大作用就是一个极好的例子。从这个角度看,我国地区间长期的地方保护主义就变得很难理解了:为什么国家之间可以通过双边和多边贸易协定达成市场开放和自由贸易,而同在一国之内的各地区却一直不能达成类似的协定?国家之间出现贸易纠纷只能诉诸效力有限的国际法或多边协调机制,而中国的地区贸易纠纷可以诉诸中国法律,也可以诉诸强有力的行政协调,那么同处于一个政党系统领导和协调的地方官员为什么不能坐在一起达成一个双边或多边贸易协定?虽然政策界和理论界关于杜绝地方保护主义的呼声自80年代中后期就一直不绝于耳,但迄今,我们尚未见到任何关于协商开放地区市场的任何正式努力。从财政激励解释地方保护主义的理论无法解释这一点,因为同是出于税收和经济发展的考虑,国家之间已达成各种形式、且行之有效的贸易合作协定,为什么中国的地区之间却不能这样做?况且中国的地方官员还同时处于一个行政系统,比国家之间的合作还多出一个监督和制约的渠道。

¹ 有些经济地理学家提出/行政区经济0的概念,强调行政干预和行政区划对市场分割的影响(如舒庆、周克瑜,2003)。但是,这种观点并没有进一步说明行政区划或行政干预为什么一定会导致市场分割和重复建设。

重复建设问题或产业同构化问题在最近温家宝总理的政府工作报告中再次被重点提及。温总理指出,今年宏观调控的一项重要任务就是坚决遏制部分行业和地区盲目投资、低水平重复建设。产业同构化问题在近年来人们讨论珠三角、长三角、京津冀以及东三省的区域合作问题时不断被涉及。各个地方竞相甚至过度进入同一行业或一拥而上从事每个国家重点项目,从八十年代的轻纺热、九十年代的/开发区热0,到现在各地/造车大跃进0、/机场建设大战0等。对此的一个可能的解释是,政府管制导致市场价格严重扭曲,垄断利润高。这在改革初期可能是其中的原因,但现在随着市场进一步的完善,价格扭曲方面的因素的比重应该逐渐下降。关键在于,这些重复建设的背后都有政府主导或推动的影子,而这些一拥而上、一哄而起的过程中包含着明显的相互攀比和相互较劲的动机,无法简单地用利润或财税动机来解释,否则,我们无法解释为什么各地方在同一产业或建设项目的竞争中会经常无视经济亏损这一现实。¹

从上述的这些例子不难看出,我国长期存在的产业同构化和地方保护主义问题不是简单的企业为谋求高额利润而过度进入某行业和保护本地市场的问题,而是政府官员实施地区发展战略和产业政策的一部分,它包含着明显的政治收益的计算。基于上一节的模型,我提出一个基本解释是,与纯粹的经济竞争相比(如两个企业或两国之间的经济竞争),我国地方官员同时处于两种竞争之中,既有为地区的经济产出和税收而竞争,同时又为各自的政治晋升而竞争。为简化术语起见,让我们称这种竞争为/混合竞争0。这就使得地方官员在考虑竞争利益时不仅需要计算经济收益,而且还要计算晋升博弈中的政治收益,两者的总和才真正构成对他们行为的激励。作为政府官员,政治收益的计算也许更为重要。从这个角度出发,在前面提出的模型基础上,我尝试提出以下两个推论:²

推论 1: 经济合作的政治激励约束。在纯经济竞争中,合作的正收益可以激发贸易和合作的发生,但对于混合竞争来说,只有当合作的净结果不改变参与人的相对位次时,合作收益才可能实现,否则合作很难发生。

推论 2: 市场进入的政治参与约束。在纯经济竞争中,投资的负利润前景足以阻止市场进入行为,但对于混合竞争来说,如果进入后的竞争结果会有利于参与人的相对位次(relative ranking),那么,投资的负利润前景也不足以阻止市场进入。

推论 1 说明混合竞争的合作空间比纯粹的经济竞争的合作空间要小得多,好比/刀刃上的增长0一样困难,而且经济实力越是接近的地区越不容易合作。该推论有助于说明当市场渴望连接的时候,地方官员为什么不愿意坐在一起研究区域合作和开发市场的问题。我国长期存在的地区封锁、地方保护主义和/大而全0的地区发展战略都可以看作是地方官员在政治晋升博弈中做出最优反应的必然后果。举一个例子,当振兴东北老工业基地的方案开始具体落实时,东三省都纷纷提出要发展石油化工,都把石油化工列为各自的支柱产业,而且自成体系、大而全地发展。这样一来,在/大东北0振兴战略之下,还有辽宁、吉林和黑龙江三个/小东北0振兴战略,三省互不相通,各自为战(转引自5北京娱乐信报62004年3月11日)。在这种相互较劲和攀比的背后是地方官员那种争当龙头老大的心理和算计,是政治竞争导致的一种必然反应。另一个例子涉及到京津冀区域合作的问题。据区域经济专家樊杰透露,90年代初原国家计委曾制定一个环渤海经济圈的发展规划,在规划中,北京的主导产业被确定为高新技术产业和现代服务业,天津被作为重型制造业的

¹ 张维迎和马捷(1999)从产权制度和技术的角度解释了我国国有企业恶性竞争倾向,其中产权制度的影响主要体现在国有企业经理所面临的软预算约束问题。我们之间的区别主要在于,在我的解释中,产业过度进入或恶性竞争是政治竞争的锦标赛性质所致,企业面临的软预算约束是这种政治竞争的一个结果。

² 虽然从理论直觉上不难理解,但从前面的模型到以下的两个推论仍然存在一定的跳跃。关于这两个推论更严格的模型基础,参见周黎安、汪淼军(2004)。

中心。然而,因北京和天津围绕着谁是环渤海经济区的龙头一直有竞争,导致北京一度成为在中国特大型城市里仅次于沈阳的重工业城市(参见5南方周末62003年12月5日)。有专家认为,就区域合作而言,京津冀目前还处于停滞对抗型,京津对抗的结果是/北京吃不了,天津吃不饱0(参见521世纪经济报道62003年11月12日)。

推论1不仅可以解释我国区域合作的困难,还可以进一步解释不同经济带区域整合程度的差异。为什么长三角和珠三角区域整合的程度要高于京津地区?在长三角,上海与邻近的浙江和江苏的经济实力之差要大于北京和天津之间的差距,而在珠三角,香港和广州的龙头地位是比较明显的。如果一个经济区/群龙无首0,那么地方官员推动产业整合和区域合作的激励会相对较小,而相互较劲和争当老大的激励会相对较大。这意味着经济实力越是接近的地区将越难合作,而发达地区与欠发达地区的区域合作则相对更容易一些。所以,本文虽然强调地方官员经济合作的困难,但绝非主张所有地区的经济合作都不可能,关键在于经济合作是否会影响地方官员之间的相对位次。

推论2的一个基本经济含义就是,政治晋升激励的考虑可能使得官员主导型的投资过度进入某个行业或项目,甚至进行/恶性竞争0。虽然长期投资的利润前景并不乐观,但如果市场进入可以阻止其竞争地区同一行业的业绩上升,有时即便两败俱伤,也可能是值得的。该推论有助于解释长期以来各地区对许多项目的投资在明显面临亏损的情况下/一哄而上0的现象。沈立人、戴园晨(1990)在描述我国/诸侯经济0的特征时指出:各个地方热衷于不顾条件搞速度攀比,展开/速度大战0;而且,/地方搞攀比,一个动机是为地方谋利益,另一个动机是显示政绩。这也不算错,只是如果把后者凌驾于前者之上,往往会不择手段0。这是80年代的情况。然而,20多年后的今天,问题的性质并未发生实质性改变。据媒体报道,¹长三角在新一轮经济发展的竞争中,各地正在上演新一轮的/机场建设大战0。有人做过统计,目前长三角地区每万平方公里的机场密度为018个,超过美国每万平方公里016个的水平。与如此高密度的机场布局相对应的是许多机场的资源闲置和大量亏损,但这仍然阻止不了一些地级市加入这场造机场运动的热情。其中苏州的一位政府官员在列举建机场的几大/利好0时特别提到,建机场有利于提高苏州的地位。也许机场数目多少本身不能完全说明重复建设的严重性,但有一点却是值得关注的,那就是,长三角不同地区的机场定位应该反映各地区的发展水平和地理位置的差异,如上海和无锡的机场定位就应该不一样。然而,许多地区在考虑机场发展规划时却都不愿意做/二级机场0,不愿意主动与上海机场进行分工协作。²有意思的是,珠三角在经济高速发展的过程中也曾出现过这种类似的现象。

近年来我国各地的外资引进中的/恶性竞争0也可以用地方官员的晋升激励来解释。自改革开放以来,我国沿海地区借助其优越的区位和经济优势,一直对吸引外资非常重视,各地为争夺外资项目也因此处于激烈竞争之中,最近几年尤为明显。新华社记者将之概括为/门槛一降再降,成本一减再减,空间一让再让0。³在许多地方,如上海、江苏、浙江等地纷纷以远远低于成本价的土地价格吸引外商,税收优惠也一再突破国家规定的外资优惠政策的底线。在这种/让利竞赛0的背后是各级政府级下任务、层层压指标,招商引资被当作地方政府/一把手0工程,一些省市的主要媒体还定期公布下级政府和开发区招商引资的名次。在长三角和珠三角的许多城市活跃着一些来自全国各地的/招商游击队0,在东莞市,每年就有300多个招商团上门招商,有的还将招商办事处直接设在乡镇。更有甚者,一些地方政府还将机关干部的工资与引资数量挂钩,完不出任务指标的将

¹ 参见新华网北京2003年12月11日电文和5国际金融报62004年3月8日的报道/空中通道一掷一亿金,长三角机场困局谁来解惑0。

² 参见5中国青年报62004年5月10日的报道/长三角机场建设-多少-之争,谁愿做二级机场?0。

³ 参见新华社记者车晓慧、陈钢的报道5级级下任务层层压指标,招商引资成/让利竞赛06,新华社2003年11月11日。

被取消基础工资。引资竞争本身并不奇怪,但值得注意的是这种竞争所采取的形式和推进的程度。单单用地方政府财税激励是无法理解这种竞争所达到的/恶性0程度,而必须诉诸于地方官员对政绩的强烈追求和对落后于竞争地区的巨大恐惧才能理解。

四、模型的其他一些应用

由于晋升竞争属于所有科层组织(包括官僚组织)的一个基本特征,因此本文所提出的分析框架具有更为一般的意义。在官僚组织中普遍存在各部门之间相互封闭、相互扯皮的非合作现象,但人们通常将这一类现象笼统地归结为/官僚主义作风0或/官僚病0,而忽略了导致这种现象背后更深层的激励因素。

近年来我国电子政务发展迅速,但也一直存在着严重的/互联互通0问题,其中一个突出的现象是所谓的/纵强横弱0现象,即一个政府部门内部的信息共享和交换相对容易,而不同部门之间横向的互联互通则相对困难,存在一个个分散的所谓的/信息孤岛0(参见张维迎、刘鹤,2004,第107)115页)。需要注意的是,互联互通的主要障碍不在于信息技术,因为在很多情况下是/联而不通0,数据库相接,但信息不能交换和共享,而且如果纯粹是技术原因,就不应该有/纵强0与/横弱0共存的现象。这说明互联互通背后主要是一个激励问题。在本文模型的框架下,/纵强横弱0现象并不难理解。首先,给定中央政府三令五申强调电子政务的重要性,各部门的电子政务的发展自然会进入到主管的政府官员的政绩当中;其次,为了在电子政务的锦标赛中引人注目,一些有条件的部门会有较强的激励发展本部门的信息化,所以,中国300亿电子政务投资绝大部分投在了纵向垂直部门;最后,部门之间的信息共享与合作属于利己又利人的事情,根据我们前面的模型,参与人的激励会很小,而且,/利人0成分越高,主管官员的激励就越小,这就是/横弱0的原因。

晋升竞争不仅仅只局限于政府部门,其激励后果也会反映在M型结构的公司中。M型公司的设计虽然赋予中层经理更多的权力,并便于设计带有同类竞争性质的(yardstick competition)激励合同(Maskin, Qian, and Xu, 2000),但中层经理所处的晋升博弈也会阻碍他们之间的有效合作,这是为什么各个利润中心必须尽可能在技术、产品或者区域上相互独立,以减少晋升博弈的不利后果。因此本文的模型对于理解M型公司的组织和激励设计也会有一定的帮助。

五、结论

从激励结构来说,我国地方官员具有双重特征:他们一方面是/经济参与者0,即像任何经济主体一样关注经济利益,上世纪80年代以来的行政性分权和财政包干强化了地方政府的经济动机;但另一方面,这些地方官员同时也是/政治参与者0,他们关注政治晋升和政治收益,各地的官员不仅在经济上为财税和利润而竞争,同时也/官场0上为晋升而竞争。上世纪80年代初期实施的领导干部选拔和晋升标准的重大改革使地方官员的晋升与地方经济发展绩效挂钩。过去大量的研究从市场和经济竞争的逻辑出发强调行政性分权和地方官员的财政激励对区域间经济互动的影响。这种研究角度的一个缺陷是只注重于我国地方官员的第一种特征,而忽略了地方官员的第二种特征及其影响。本文建立了一个地方官员政治晋升博弈的简单模型,旨在强调地方官员的晋升激励及其对地区间经济竞争和互动的影响。

以GDP增长为基础的晋升激励在调动地方官员发展地区经济的积极性方面曾发挥过重要的历史作用,这在经济改革初期、计划体制的束缚还相当严重的时候尤为如此。但随着市场的发育和完善,区域分工与整合的需求日益增加,这种激励机制的消极后果也越来越明显。因此,我们有必要对地方官员的政绩考核制度进行反思。目前中央政府特别强调地方政府的科学发展观问题,如淡化GDP指标、强调绿色GDP概念等等,正是改革传统政绩考核体系的一种积极举措。本文的研

究有助于我们更深入地理解设计一项政绩考核机制所必须注意的问题,比如,为了尽量降低晋升激励所带来的消极后果,我们应该将地方政府的注意力集中在服务本地公众的能力和满意度等方面;另外进一步减少地方政府对市场的干预能力也是一种治本之策。

参考文献

- 沈立人、戴园晨,1990:5我国诸侯经济0的形成及其弊端和根源6,5经济研究6第3期。
- 舒庆、周克瑜,2003:5从封闭走向开放:中国行政区经济透视6,华东师大出版社。
- 银温泉、才婉如,2001:5我国地方市场分割的成因和对策6,5经济研究6第6期。
- 张维迎、马捷,1999:5恶性竞争的产权基础6,5经济研究6第6期。
- 张维迎、刘鹤主编,2004:5我国地级市电子政务研究报告6,中国经济出版社。
- 周黎安、汪淼军,2004:5地方官员的晋升激励与地区专业化6,工作论文。
- Lazear, E., and S. Rosen, 1981,/ Rank2Ordered Tournaments as Optimal Labor Contracts0, Journal of Political Economy 89: S. 841) 864.
- Li, H., and L. Zhou, 2004,/ Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of China s Personnel Control0, memo.
- Jin, H., Y. Qian, and B. Weingast, 2000,/ Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style0, memo.
- Kornai, J., 1979,/ Resourc@Constrained versus Deman@dConstrained Systems0, Econometrica 47: 801) 820.
- Oi, J., 1992,/ Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China0, World Politics 45: 99) 126.
- Maskin, E., Y. Qian, and C. Xu, 2000,/ Incentives, Scale Economies, and Organization Forms0, Review of Economic Studies 67: 359) 378.
- Shleifer, A., and R. Vishny, 1994,/ Politicians and Firms0, Quarterly Journal of Economics 109:995) 1025.
- Young, A., 2000,/ The Razor s Edge: Distortions and Incremental Reform in the People s Republic of China0, Quarterly Journal of Economics 115: 1091) 1135.

The Incentive and Cooperation of Government Officials in the Political Tournaments: An Interpretation of the Prolonged Local Protectionism and Duplicative Investments in China

L2An Zhou

(Guanghua School of Management, Peking University)

Abstract: Previous studies focused on the effects of China s administrative decentralization and fiscal contracting on local economic development and the interactions across regions. This paper builds a simple model of political tournament between local officials and explores the effect of promotion incentives of local officials on the competition and cooperation between regions. Since political tournaments are characterized by the direct conflict of interests between participants, namely one officials promotion implying its competitor s total failure, local officials under tournaments have little room for cooperation but much room for competition. This simple model contributes to enhancing our understanding of the causes underlying China s prolonged local protectionism, duplicative investments, and excessive industrial competition among regions.

Key Words: Promotion incentives; Local protectionism; Duplicative investments; Regional cooperation

JEL Classification: H7, R11, P2

(责任编辑:魏 众)(校对:子 璇)