

“强县扩权”的体制困境:行政层级间的博弈

胡彬,胡晶

[摘要] 本文运用新制度经济学中的公共选择理论,从分析各个行政层级利益冲突的视角来解释“强县扩权”改革中的“体制梗阻”成因,并通过模型厘清了作为驱动主体的省的利益动机及其与地级市的博弈关系。通过分析发现:在地方分权的背景下,省在财税目标和地方竞争的双重激励下具有“强县扩权”改革的利益动机,省与市之间的利益冲突是“体制梗阻”的症结;省在追求自身利益最大化的前提下,并无利益动机去进一步解决“强县扩权”过程中产生的体制矛盾,以及矫治后续改革中可能出现的问题;由于“强县扩权”改变了市的激励与约束机制,造成市对省实施改革的非合作博弈,并且改革的效果很大程度上内生于现实条件中结构化的市县格局。最后,本文就结论提出了相关政策建议。

[关键词] 强县扩权; 体制困境; 利益动机; 行政层级; 博弈

[中图分类号]F120 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2016)12-0090-16

一、问题提出

“省直管县和县域经济的发展”一直是中国行政管理体制改革的重要议题^①。而“强县扩权”^②改革可以被看做是实现“省直管县”体制的一个重要途径,通过向县^③扩权,提高行政效能,破解市管县弊端以壮大县域经济发展。自从2002年起,改革开始在一些省份陆续铺开,效果也得到了学术界的认可。然而,“强县扩权”只是各地推动行政管理体制改革的地方性尝试,具有很大的局限性和过渡性,属于渐进性改革,其最终目标是实现市管县体制向省管县体制的平稳过渡。一方面,各地的探索和实践均局限于行政性和政策性放权,以及省、市、县财政关系的调整,缺乏对行政管理体制的通盘考虑和总体设计^④。尤其是在改革前没有对各个行政层级的职责和权限进行重新界定和规范,为相关利益主体留下了博弈空间;另一方面,在市管县体制下,一些地级市为了追求政绩,往往集中各县财力建设地级市,将所辖县及其农村地区的资源投入到中心城市的发展之中,在很大程度上损害了县的利益^⑤。“强县扩权”涉及市将行政权力和财政权力下放给县,切断了市攫取县域资源

[收稿日期] 2016-08-17

[基金项目] 国家社会科学基金项目“经济结构调整与转变视角下的城市转型路径与机制研究”(批准号14BJL082)

[作者简介] 胡彬(1973—),女,上海人,上海财经大学城市与区域科学学院副研究员,博士生导师;胡晶(1988—),女,上海人,上海财经大学城市与区域科学学院博士研究生。通讯作者:胡彬,电子邮箱:candyhb@mail.shufe.edu.cn。感谢评审专家和编辑部的宝贵意见,当然文责自负。

① 不同的省份根据本省实际情况来推动改革,模式会有所不同,主要包括:第一种,下放经济社会管理权的行政分权,属于事权下放,一般称为“强县扩权”;第二种,财政体制上省、县财政直接联系,属于财权下放,一般称为财政“省直管县”;第三种,部分省份两种模式同时具备。本文的“强县扩权”,是广义上的“强县扩权”,综合涵盖了这三种改革模式。

② 本文中的市是指地级市,县包括县级市和县。

的诸多渠道,对市的利益造成损失,由此诱发了市在改革中的策略性博弈。那么,这种博弈行为是否会削弱改革旨在缓解县域财政困难和促进县域经济增长的目标呢?本文尝试从相关利益主体之间博弈的视角来分析“强县扩权”体制困境形成的内在原因,以期为后续改革的调整提供政策启示。

已有文献对改革体制困境的关注主要集中在行政性和财政性放权这两个方面。在行政放权方面,主要表现为:①扩权后市对扩权县的支持力度有所减弱,如对县级项目的配套资金进行卡扣甚至拒付^[4];②扩权有名无实,市严卡权力下放,权力收回的现象也不鲜见^[5,6];③市在“强县扩权”之前突击“吞县设区”或“抢县设区”,以抵制“强县扩权”改革;④割裂式放权使县域经济仍然受到市的行政约束,无法真正发挥财政自主权和获得相应的财税收入权。在财政放权方面,贾俊雪等^[7]的实证研究发现,财政“省直管县”降低了县本级财政收入及其与转移支付的总和,且财政分权度越高的县域可支配财力(即财政收入与转移支付之和)越不足;贾俊雪等^[8]则发现改革后县本级财政收入与税收返还总和出现了增加。上述两项经验研究反映出,改革可能降低了财政收入和转移支付,但增加了税收返还^①。刘冲等^[9]发现财政“省直管县”没有显著增加县域转移支付,并认为这是因为市截留了较多的对县转移支付。综合上述研究可以发现,行政性分权和财政性分权的体制困境均与市的策略性博弈行为密切相关,那么这种博弈行为是如何表现的、在什么情况下发生、主导利益方的动机又是什么,以及对县域经济产生了哪些影响等问题,都有待于解答,这将为“强县扩权”过程中的经济现象提供合理的解释。

既有研究把体制困境归因于市县双方的利益博弈,将改革中的利益矛盾聚焦在市县行政层级之间^[10,11]。与此不同,本文认为“强县扩权”的利益矛盾主要集中在作为驱动主体的省和作为利益受损方的市之间。以分权为核心的财政体制和以GDP增长为核心的政绩考核机制,使得省具有很大的动力为强县放权,同时其驱动力又会受到对自身财政收入的考量、发展市场经济的城市偏向等因素的影响,导致省的利益动机与诸多矛盾因素交织在一起。此外,省推动的改革会改变市的激励与约束机制,进而引发市的策略性博弈。基于这些考虑,本文先在分析省、市、县的利益损益和利益动机的基础上,明确省在“强县扩权”中的驱动主体地位,然后通过建立一个两阶段的博弈模型,分析省的利益动机和市的博弈行为。

二、“强县扩权”的驱动主体与博弈关系

1. 公共选择理论视角下的“强县扩权”

“强县扩权”实际上是一个关于制度变迁的公共选择过程。公共选择理论认为,非市场集体选择的政府选择也是基于“经济人假定”^[12]。政治官员追求的目标并不是传统的利润最大化,而是自身的升迁机会以及管辖区的经济利益^[13]。在“强县扩权”这个由政府内部组织驱动的制度变迁中,涉及财权、事权、人事权等行政权力及相关资源的重新配置与利益变化。通过生成新的制度结构和管理架构,“强县扩权”促使行政资源在各行政层级之间重新分配,每个利益主体都试图在制度变迁中获得有利的位置,以扩大资源配置的权限。正如North^[14]认为的,制度是经济主体相互博弈后均衡的结果。所以,“强县扩权”是政府组织内部各利益主体依赖自身实力,为实现利益最大化而进行博弈的

① 财政“省直管县”后,省和市、县分别建立了财政联系,所以税收返还主要来源于省,税收返还增加表明财政扩权后,税收返还这笔资金没有再遭受市的截留,县得到了省的如数返还。而转移支付不同,因为转移支付可能来源于市给予县级项目或县域公共品供给的配套资金等专项资金,即使财政联系切断也不代表这笔资金的来源被切断。转移支付的下降,很可能是市扣除了这笔资金。

公共选择过程。对此,本文先对“强县扩权”的制度背景和具体内容进行简要回顾,并在此基础上对制度变迁中相关主体的利益动机和损益情况进行分析,通过判断改革的驱动主体,对相关主体的博弈行为展开进一步分析。

2. “强县扩权”的制度背景和具体内容

由于自1982年起开始推行的市管县体制不仅未能实现“以城带乡、城乡合治、区域一体化”的预期目标,而且体制弊端和负面影响也不断涌现,可以概括为三大漏斗效应:财政漏斗、权力漏斗和效率漏斗。为摆脱市管县体制对县域经济发展的束缚,各地从2002年开始推行“强县扩权”改革,具体包括两方面内容:①社会经济管理权限(事权)下放,包括项目管理、土地审批、证照发放、价格管理、计划上报、税收管理、用地报批和资质认证等,强化了县域的支出责任和社会经济管理职能;②财政权力(财权)下放,主要是实现省和县的财政对接。根据刘冲等^[9]的总结,具体包括收支划分、转移支付、资金往来、预决算等10项权力对接。上述权力的下放对省、市、县三个主体的利益损益有着不同的影响,进而决定了它们在改革中扮演着不同的角色。

3. “强县扩权”的制度供求与驱动主体

(1)作为主要制度需求方和受益方的县。在改革中,县是主要的制度需求方。一方面,经济实力较强和人口规模较大的县,因为市场化和工业化的深入发展而对行政管理权限的扩大产生了需求;另一方面,市管县体制的弊端对县域资源配置构成了约束,使得县对突破体制局限的需求日益强烈。可见,县对“强县扩权”有着较强的利益动机,是改革的主要受益方。“强县扩权”对县域经济的帕累托改进体现为:财权和事权的下放使县在资源配置方面具备了信息比较优势^[15];县域经济可以突破强制性“拉郎配”式资源配置的行政纽带,降低效率损失;市依托市管县体制对县域经济资源和财政收入的攫取能力会相应下降;财政支出权的自主化有利于县将投资引向生产高效的领域,实现资源优化配置^[16];“强县扩权”下放的事权可以提升行政审批效率和降低交易费用。总体而言,经济强县亟需通过扩权来推动经济发展。但是,市县之间的行政隶属关系使得县无法通过自行制度创新来突破市管县的体制障碍。

(2)作为主要制度供给方和利益受损方的市。在改革中,通常由市承担着财权和社会经济管理权限的下放任务,故可被视为制度主要的供给者。然而,相关权限的下放又可能使其利益受损,诸如:事权中的项目审批权和税收管理权会使市失去争夺县级经济资源的体制渠道;省县财政对接后使市无法再攫取省对县的转移支付或县上缴省的税收;原先由市来承担县级公共基础设施投资的回报机制可能会因为改革而遭到破坏^①;市担心放权后会面临来自于县的潜在竞争,造成自身利益损失。总体而言,“强县扩权”将使市失去由体制优势所赋予并不断积累的行政资源配置势能^[17]。所以,市不会在缺乏激励和补偿机制的前提下推行经济强县的体制突破。

(3)作为潜在受益者和强制性制度变迁推动者的省。在既有体制的约束下,仅仅存在制度供求双方还不足以实现制度的变迁,经济强县的持续发展有赖于第三方主体的介入与推动。中国式分权为地方政府(省)提供了独特的发展经济的激励结构。它是经济分权和垂直的政治治理体制的紧密结合^[18],一定程度上会激励作为第三方主体的省去推动“强县扩权”改革,并使其成为潜在的受益者。①地方财政分权有利于激励地方政府(省)推动市场化改革。Weingast^[19]和 Qian and Roland^[20]认为,在要素自由流动的背景下,财政分权通过硬化地方财政预算、增强地方信息优势及抬高援助国

① 市管县体制下,市在县域经济发展中投入了较多的区域性公共品,包括基础设施、科技和水利环境保护等。改革前,市可以通过分享县级税源甚至是独享其税源来获得资本回报。改革后,相关税源调整会造成市的损失。

有企业的机会成本来推进地方市场化,即地方政府有激励实施“市场维持型联邦主义”(Market-Preserving Federalism)。这也被文献称为“中国特色的联邦主义”^[21,22]。“强县扩权”恰恰是加快市场化进程的步骤之一。改革通过下放相关事权和财权,使县获得与其职能相匹配的财政收入和支出等管理权限。财政收入留存增加不仅有利于县域内部的市场化改革,也将促进县域经济之间的竞争。所以,省有充分的激励基础去推动改革。^②财政分权改革强化了省最大化地方财政收入的动机与压力。分税制改革通过将大税种增值税划为分享税和调整税收划分方式,逆转了中央财政收入占总财政收入下降的趋势^[23]。2003年的个人和企业所得税被划为分享税,使地方财政收入有进一步上收的倾向。但税源减少并未对应于支出责任的调整,致使地方政府面临收支权责不对等的问题。迫于财政压力,地方政府不仅尝试开辟新的税收来源,还具有寻求与土地收益相关的预算和非预算收入的动机^[24,25]。省通过允许县在用地计划、建设项目用地征用等事宜方面直接报批省的相关职能部门,加快县级土地开发、城市拆迁和建设规模扩张,以获取与土地相关的土地间接税收和出让金等财政收入。其中,土地间接税中的房地产业和建筑业营业税、非预算收入的土地出让金都是独享收入,对省的扩权动机有激励作用。当然,省也可以通过向县下放大项目的审批权和税收减免权等相关权限,提高县级行政审批效率,以吸引产业资本的流入,借此扩大省辖范围的税基、增加省级财政收入。这是因为,财政收入自主权的增加,会促使地方政府运用低税负竞争策略(即降低企业税负来招商引资),加大企业税收激励^[26]。^③省和县的财政对接不仅可以减少财政漏斗效应,避免市在中间环节卡扣,增加省级财政收入(分配效应);还可以提高县级财政收入的留存率,激励县域发展经济,增加省级财政收入(激励效应)。

中国垂直的政治体制使中央政府对地方政府进行以经济增长为主的相对绩效考核,以此来晋升官员^[27],导致了地方官员围绕GDP的晋升锦标赛^[28]。“强县扩权”从某种意义上看,也可以被视为省根据自身经济发展特点而采取的一种具有标杆意义的竞争选择,其实质是省在政治晋升激励和区域竞争压力下对行政资源和权力进行的再配置。在城市边界控制软约束的背景下,“强县扩权”迎合了市场力量驱动的工业化,是与当时的经济发展方式相适应的行政管理制度的边际改革。

总体而言,经济分权和政治集权共同促成了省作为“强县扩权”驱动主体的地位,决定了其在制度变迁中的主导性。以省为主体对制度变迁的强制推动,可能造成了省和市的利益磨擦,引发省市之间的非合作博弈,即市会根据自身经济实力调节对县的扶持力度,以降低“强县扩权”带来的损失。基于上述分析框架,本文通过建立数理模型,分析省作为改革驱动主体的利益机制和受损方市的博弈行为,以此解释改革困境的体制成因。

三、“强县扩权”中省的利益动机

“强县扩权”涉及三个利益主体:省、市、县。本文将省、市、县三个行政层级看作三个独立的微观主体,通过构建三方效用函数和预算约束,来分析“强县扩权”中相关主体的利益动机和博弈行为。具体而言,本文通过一个两阶段的博弈模型来描述省与市在“强县扩权”中的博弈行为,从而解释“强县扩权”中的体制困境和梗阻现象。

1. 概念界定与模型构建

在模型建立之前,先界定两个主要的概念。^①市管县体制与省管县体制下的建制差别。在市管县体制下,市的管辖范围由市辖区和县两类建制单元组成,市辖区是市的组成部分之一。在省管县体制下,市的管辖范围只有市辖区。^②市相对县的行政权力优势(指代扩权力度)的界定与衡量。由于市管县体制的弊端主要体现为市利用行政权力优势把税基大和盈利能力强的项目保留在地级

市,并截留省给县的转移支付^[29,30]以及县上缴给省的税收收入,所以为了刻画市对县的行政权力优势,这里参考黄少安和刘兰勇的做法^[31],定义市、县权利结构为 (r_1, r_2) ,假设 $r_1 \geq r_2 > 0$ 。当 $r_1 = r_2$ 时,市管县体制演变成为省管县体制。因此,可以定义 $\mu = r_1 - r_2$ 为“行政距离”,即市相对于县的行政权力优势。 μ 越大,代表市县间的“行政距离”越大,市管县体制越稳固,市攫取县的能力也越强; μ 越小,表明“行政距离”^①越小,市管县体制越倾向于松动,市对县的攫取能力也就越弱^②。

(1)市、县、省的产出函数。在中央政治集权和财政分权的体制背景下,省、市、县三个利益主体都具有GDP锦标赛和财政收入最大化的激励动因。假设市、县、省的政治和财税效用之和是产出的增函数,即 $U=U(s)$, $\frac{\partial U}{\partial s} > 0$, s 是产出的函数表达式^③。根据中国多年来地区经济发展高度依赖资本投入的现实特点,假设市辖区和县的产出函数分别为 $F_1(k_1) = k_1^\alpha$ 和 $F_2(k_2) = k_2^\beta$ ^④。其中, k_1 和 k_2 表示资本; $\alpha(\alpha > 0)$ 和 $\beta(\beta > 0)$ ^⑤反映市和县经济实力的强弱。假设:县的产出函数反映的是对自身产出最大化的关心;市的产出函数则表现为它既关心自身市辖区的产出也关心县的产出,但其构成却会受到相关参数的影响。具体地,市和县的产出函数分别表示为: $s = \ln F_1(k_1) + e^{-\frac{\alpha}{\mu}} \ln F_2(k_2)$ 和 $s = \ln F_2(k_2)$ ^⑥。

其中,系数 $e^{-\frac{\alpha}{\mu}}$ 用来表示市对县域产出的偏好, μ 越大,市管县体制越稳固,市越关心县的经济产出。 μ 越小,市管县体制越倾向于松动,市对县域产出的关心程度也就越低。其中, α 是“行政距离”的偏好率^⑦, α 越大,表明当“行政距离”越小,县对市的产出贡献值越低。省的产出函数采取CES生产函数形式,具体表示为: $s = \left\{ [\Gamma_1 F_1(k_1)]^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} + [\Gamma_2 F_2(k_2)]^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} \right\}^{\frac{\sigma}{\sigma-1}}$ ^⑧,其中, σ 为市辖区产出和县产出的替代弹性, $\sigma \in (0, +\infty)$,表明市辖区和县的产出对省的效用,既非完全互补,也非完全替代^⑨,而是具有不变替代弹性。当 $0 < \sigma < 1$ 时,两者的互补性强;当 $\sigma > 1$ 时,两者的替代性更强。 Γ_1 和 Γ_2 反映了省对市和县产出的偏好。本文假设 $\Gamma_1 > \Gamma_2$,表明市辖区和县域在产出相同的情况下,市辖区对省的效用

① 下文中的“行政距离”,一概指代市、县之间的“行政距离”。

② “行政距离”越大,说明市拥有更多与县相关的社会经济管理权限和财政权力,因此,赋予市更多攫取县域资源的渠道,如项目审批权可以使市否定县的项目来获取项目资源。所以,“行政距离”越大,攫取能力就越强。

③ 在政治集权和政绩考核背景下,地方政府官员为了追求政绩,具有竞争GDP增长率的激励机制,而省的财政收入与GDP一般是正相关,所以,本文将政治和财税效用函数视为省域产出的增函数。

④ 这里未考虑技术和劳动力的影响,符合行政权利边界的调整更主要地是对资本配置产生实际影响的客观现实。

⑤ 这里放宽了 α 和 β 的约束条件,使其可以大于1。

⑥ 为后文运算方便,这里对市辖区和县的产出函数取了对数。

⑦ 在拉姆齐的经济增长模型中,对消费者效用函数引入了 $e^{-\mu t}$,其中, t 是时间, μ 是时间偏好率,本文的 α 与 μ 类似。

⑧ 在这里,省的产出函数设定没有取对数,但是不影响对问题的分析。

⑨ 市的产出函数表明,市辖区和县的产出是完全替代的。可以预见,当市管县体制被废除后,市只关心市辖区的产出,而不再关心县域的产出水平。在省的产出函数中,市辖区和县的产出具有不变替代弹性。这是因为,省即使在市管县体制时,仍然关心县域产出水平,这是省和市的差别所在。相对于后者,省更加关心本辖区内城乡的统筹发展,市和县的发展不可能完全替代,省在区域协调中扮演着比地级市更重要的角色。

贡献更高^①,客观上反映了“城市偏向”的现实。

(2)市、县、省预算约束的构建。市和县的预算约束分别为 $k_1=b_1+R(1-t_1)+\tau(1-e^{-\mu})+b_2(1-e^{-\mu})-T_s$ 和 $k_2=b_2e^{-\mu}+T_d+\tau e^{-\mu}(1-t_2)$ 。其中, b_1 和 b_2 分别是省对市和县的转移支付; R 和 τ 是市和县自身创造的税收收入; T_s (T_d) 是市对县的转移支付。 $\tau(1-e^{-\mu})$ 是市对县的税收攫取, $b_2(1-e^{-\mu})$ 是市攫取的省对县的转移支付。其中, $z(z>0)$ 是每单位“行政距离”的攫取力度, 该值越大, 说明市攫取的份额越多, 县和省剩余的就越少。故而, 可将该损失定义为“冰山行政成本”^②。省的预算约束为 $b_1+b_2 \leq R t_1 + \tau t_2 e^{-\mu}$, 即省对市辖区和县的转移支付小于等于市辖区和县对省上缴的税收。图 1 和图 2 分别形象地揭示了市管县体制和省管县体制背景下政府层级之间的财政关系。

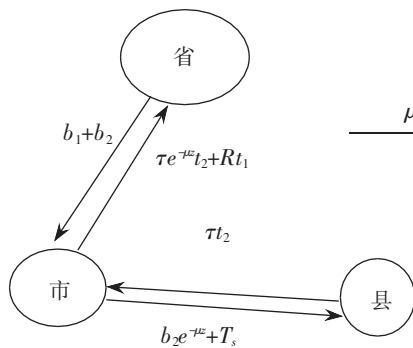


图 1 市管县体制下的财政关系

资料来源:作者绘制。

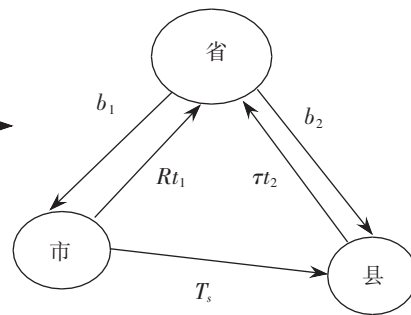


图 2 省管县体制下的财政关系

资料来源:作者绘制。

(3)博弈过程。根据上文分析,省作为改革的驱动者,具有博弈的主导地位,市根据省给定的约束来优化自身行为。因此,本文设定省和市按以下顺序进行最优选择:第一阶段,省通过选择最优的扩权力度(由市县间的“行政距离” μ 指代),以最大化自身效用;第二阶段,市根据省的扩权力度 μ , 决定其对县的支持力度 T_s , 以此最大化自身效用。

2. 省的利益动机分析

省选择对县的扩权力度 μ , 以最大化自身效用。由此,省的决策依据是:

$$\max_{\mu} U=U\left\{\left\{[\Gamma_1 F_1(k_1)]^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} + [\Gamma_2 F_2(k_2)]^{\frac{\sigma-1}{\sigma}}\right\}^{\frac{\sigma}{\sigma-1}}\right\} \quad (1)$$

$$\text{s.t. } b_1+b_2 \leq R t_1 + \tau t_2 e^{-\mu} \quad (2)$$

$$\text{FOC: } \frac{\alpha}{\beta} \left(\frac{\Gamma_1}{\Gamma_2}\right)^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} \frac{b_2+\tau}{b_2+\tau(1-t_2)} = M \quad (3)$$

① 这个设定,类似于考察技术进步对资本偏向影响的参数设定。

② 这里的“冰山行政成本”概念,是根据 Samuelson^[32]的“冰山运输成本”概念提出的。因为省对县的转移支付以及县上缴给省的税收,在市管县体制下,都会经过市的攫取“消融”掉一部分,类似于产品的运输损耗。

其中, $M = \frac{[b_1 + R(1-t_1) + \tau(1-e^{-\mu z}) + b_2(1-e^{-\mu z}) - T_s]^{1-\alpha} \frac{\sigma-1}{\sigma}}{[b_2 e^{-\mu z} + T_d + \tau e^{-\mu z}(1-t_2)]^{1-\beta} \frac{\sigma-1}{\sigma}}$, 且 $\frac{\partial M}{\partial \mu} > 0$ ^①。根据效用函数(1)和预算约

束(2)的一阶条件等于0,整理可得(3)式,进而得到最优的 μ^* 。该解的经济学涵义是:省实施“强县扩权”的最优解是市放权后边际产出减少所造成的省级财税和政治晋升效用的降低,正好等于县扩权后边际产出增加的份额,此时省获得了最大效用。由于显性解的表达式较繁琐,本文通过隐性解的比较静态分析,可以得出以下结论:

第一, β 较大时, μ 较小。这种关系表明了,当县域经济实力较强(即 β 较大)时,省通过放权(即降低 μ)可以增加县域产出对其效用的边际贡献。在现实中,省为了满足自身效用最大化,会选择经济强县(β 较大)作为扩权对象。例如,1992年浙江首次扩权是发展较快的13个经济强县,2002年变成17县加3区;2004年,湖北首次改革选择的也是规模和发展潜力较大的县;2004年,河南35个扩权县中,囊括了排名前20位的县,生产总值占到全省的1/3。由于经济强县对市有较大的支撑作用,选择它们作为扩权的试点,必然会引起市的抵触。反过来说,如果省选择的是非经济强县(β 较小),扩权力度一般不会很大(μ 较大)。一方面,这是省基于利益最大化的理性选择;另一方面,扩权力度很大又势必会增加改革成本,加大改革风险,故不被采用,并且有限的知识存量也限制了省的扩权力度。所以,一般情况下,改革的扩权力度起初不会很大。例如,很多省份采取先放事权和财权的做法,同时保留重要的审批权,人事制度改革则通常比较滞后,向县扩权的改革具有较强的试验色彩。

第二, t_2 较小时, μ 较小。当省降低其与县的边际分成率 t_2 ,通过增加县的财税留存率激励县域经济发展^②时,省会通过放权(降低 μ)实施配套改革,以降低县被市攫取的可能性,进而通过促进县域经济增长来增加自身的效用。

第三, α 较大时, μ 较大。当地级市经济实力较强(α 较大)时,省更愿意维持市管县的体制(μ 较大)。这是因为,在市管县体制下,强市往往发挥着“增长极”的作用(α 较大),市对省效用贡献的重要性增大了省改革的机会成本,弱化了省实施“强县扩权”的利益动机。这说明了,对那些尚处于工业化初中期、区域内增长极偏少的省而言,改革阻力要更大一些。

第四, Γ_1 较大, μ 较大。当省视市为区域增长极时,省的“城市偏向”意识较强^③(Γ_1 较大),将降低省改革的积极性(μ 较大),这在工业城市的发展中表现得尤其突出。

第五, t_1 较大, μ 较大。当省颇为倚重市的财政收入时,提升其与市的税收边际分成率 t_1 会减少市域经济发展的资本来源,省为了维持市的经济增长,倾向于巩固市管县体制,强化市攫取县的能力(μ 较大)。这种情况下,改革的阻力较大。

最后,需要讨论省的预算约束。省的预算约束表示为: $b_1 + b_2 \leq R t_1 + \tau t_2 e^{-\mu z}$,说明 μ 的最优解存在一个上限值 μ^u ,即 $\mu^u = -\left(\ln \frac{b_1 + b_2 - R t_1}{\tau t_2}\right) / z$,这个上限值在理论上规定了省维持市管县体制的极限(μ^u)

① 由于 $\frac{\sigma-1}{\sigma} < 1$,只要 $\alpha < 1, \beta < 1, 1 - \alpha \frac{\sigma-1}{\sigma} > 0, 1 - \beta \frac{\sigma-1}{\sigma} > 0$ 就比较容易满足,所以 $\frac{\partial M}{\partial \mu} > 0$ 。

② 例如,1995年浙江省对经济发达县实行“两保两联”政策。“两保”是指保证完成中央两税(增值税和消费税)的任务,“两联”是指按增收额环比奖励发展资金和按增收额环比奖励个人。

③ 基于众多学者对“城市偏向”问题的多角度研究,本文认为市管县也是城市偏向政策体系的组成部分,是工业化和城市优先发展战略的产物,因而“强县扩权”对城市偏向的制度惯性有一定的纠偏作用。

越大,市管县体制越稳固)。由于上限值受到一些参数值的影响,通过分析它们对极限值的影响,可以探讨省的利益动机:① R 和 t_1 较大, μ^u 较大。当市对省税收贡献较大(即 Rt_1 较大),省的财政收入($Rt_1+\tau t_2 e^{-\mu}$)始终大于省对市和县转移支付(b_1+b_2)的总和,意味着省有足够能力维持市管县体制(μ^u 可以很大,不等式 $\mu^* < \mu^u$ 恒成立),也就越没有动力化解改革中的体制梗阻问题。② b_1 较大, μ^u 较小。当省为了平衡区域发展,进而对县给予较大的转移支付(b_1 较大)时,省的财政收入会因市管县体制过于稳固(μ^u 较大)而无法实施(因 b_1 和 μ^u 较大,导致 $b_1+b_2 > Rt_1+\tau t_2 e^{-\mu}$,使得预算约束无法满足)。这是因为,在市管县体制较稳固的阶段,省的财政收入会因市的攫取而出现恶化(因 μ^u 较大, $\tau t_2 e^{-\mu}$ 过小),导致省维持市管县的能力会下降(上限值 μ^u 会降低),将迫使省推动对县的扩权改革。结合前文以及对省预算约束的分析,可以发现省在改革中面临的困境:一方面,市管县体制的长期存在,会恶化省的财政收入,不利于省运用财力协调区域经济发展,迫使省打破市管县体制的束缚;另一方面,市管县体制一旦被打破,将通过弱化市攫取县的能力而影响市域经济发展,特别是充当区域经济增长极的城市放权以后,可能导致省的效用的明显下滑,从而弱化省的扩权改革动机。

四、“强县扩权”中市的博弈行为

前面讨论了给定市的行为,省最大化自身利益选择扩权的力度 μ (视为给定)。进一步,将讨论扩权以后市基于自身利益最大化与省展开的博弈,即:作为对 μ 变化的反应,市基于自身目标函数的最大化,选择对县的支持力度 T_s ,使自身损失降到最低。该 T_s 可以看做是市对县的转移支付或者县级项目中由市提供的配套资金等。

1. 博弈模型分析

(1)市的选择与决策。当省选择最大化效用函数的 μ 后,市就面临通过选择 T_s 来最大化自身效用函数的问题,具体表示为:

$$\max_{T_s} U\{\ln F_1(k_1) + e^{-\frac{\alpha}{\mu}} \ln F_2(k_2)\} \quad (4)$$

$$\text{s.t. } k_1 = b_1 + R(1-t_1) + \tau(1-e^{-\mu}) + b_2(1-e^{-\mu}) - T_s \quad (5)$$

根据效用函数(4)和预算约束(5)的一阶条件等于0,整理得到(6)式^①:

$$\frac{\partial T_s}{\partial \mu} = \frac{\frac{\alpha}{k_1} (b_2 + \tau) e^{-\mu} z - e^{-\frac{\alpha}{\mu}} \frac{\beta}{k_2} [b_2 + \tau(1-t_2)] e^{-\mu} z + \ln F_2(k_2) e^{-\frac{\alpha}{\mu}} \frac{\alpha}{\mu^2}}{\frac{\alpha}{k_1} - e^{-\frac{\alpha}{\mu}} \frac{\beta}{k_2}} \quad (6)$$

(2)县的选择与决策。当省选择效用函数最大化的 μ 时,县面临着通过对 T_d 的需求来最大化自身效用函数的问题:

$$\max_{T_d} U\{\ln F_2(k_2)\} \quad (7)$$

$$\text{s.t. } k_2 = T_d + b_2 e^{-\mu} + \tau(1-t_2) e^{-\mu} \quad (8)$$

根据效用函数(7)和预算约束(8)的一阶条件等于0,整理得到(9)式:

$$\frac{\partial T_d}{\partial \mu} = [b_2 + \tau(1-t_2)] z e^{-\mu} \quad (9)$$

① 由于 T_s 是 μ 的反应函数,所以对 T_s 求导涉及对 μ 的复合求导。

2. 对市的博弈行为的分类讨论

由于 $\frac{\partial T_s}{\partial \mu}$ 受 α 取值的影响而出现正负不同的情况,故需要对市的博弈行为进行分类讨论。

(1) 第一种情况,当 $\alpha > \beta \frac{b_2 + \tau + R(1-t_1) + b_1 - T}{T}$ 时,本文定义为强市弱县的格局^①。例如,有些地区的市管县方式是通过将具有相当经济实力的省辖地级市与地区行署合并,用原来的地级市取代行署来实施改革的,故其经济带动与辐射能力较强。此时, $\frac{\partial T_s}{\partial \mu} > 0, \frac{\partial T_d}{\partial \mu} > 0$ 。对此,可以绘制出市和县的最优反应曲线: $T_s(\mu)$ 和 $T_d(\mu)$,如图 3^②所示。

根据图 3,当省出于自身利益对县实施扩权时(即 μ 不断缩小),强市支持弱县发展的积极性就会下降(表现为 μ 减小, $T_d - T_s$ 之间的垂直距离扩大)。随着 μ 降低,弱县逐渐脱离强市的管辖,对后者效用的贡献也逐步降低。同时,强市攫取弱县资源的能力也随之变小,促使其通过降低扶持力度来弥补损失。从图 3 可以看出,随着 μ 降低, T_s 下降的速度要快于 T_d 。

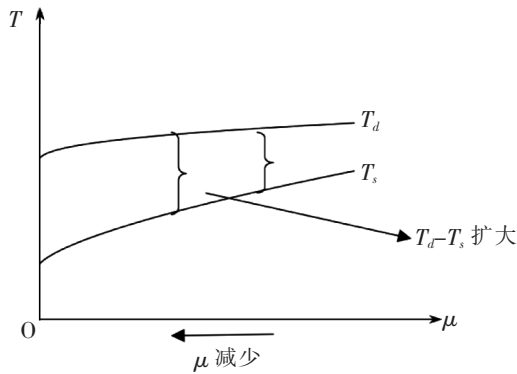


图 3 强市弱县格局下市 (T_s) 和县 (T_d) 的最优反应曲线

资料来源:作者绘制。

这解释了本文开篇提出的问题:市为什么会在扩权后降低对县的支持力度,以及对县财政扩权反而不利于改善县的财政困境。这种倾向会造成县的管理权变大而财权却变小的尴尬局面。一个典型的例子是,扩权后河南巩义市虽然获得了农村公路建设项目权,但郑州市也不再拨付配套资金。这意味着,如果省不增强对县域发展的支持,县域的财政缺口可能会因扩权而进一步增大。

(2) 第二种情况,当 $\alpha > \beta \frac{b_2 + \tau + R(1-t_1) + b_1 - T}{T} \frac{b_2 + \tau(1-t_2)}{b_2 + \tau}$ 且 $\alpha < \beta \frac{b_2 + \tau + R(1-t_1) + b_1 - T}{T}$ 时,本文定义为市县竞争实力均衡的格局。例如,有些地区是通过将一般的县级市升格为地级市后才实行市

① 关于强市和弱县,是一个相对的概念。弱县的“弱”是相较于强市的“强”而言的,其自身的绝对经济实力并不一定很弱。诸如,浙江省已经将改革的对象覆盖到全省范围内的县,意味着讨论弱县发展问题也具有现实意义。

② 图 3 是最优反应曲线,具体推导过程如有需要,可向作者索取。

管县体制,这时地级市和周边县的经济发展水平相对均衡。此时,在 $\forall \mu \in (\mu_1, +\infty)$, $\frac{\partial T_s}{\partial \mu} < 0, \frac{\partial T_d}{\partial \mu} > 0$;
 $\forall \mu \in (0, \mu_1)$, $\frac{\partial T_s}{\partial \mu} > 0, \frac{\partial T_d}{\partial \mu} > 0$ 。同样的道理,绘制出图 4。

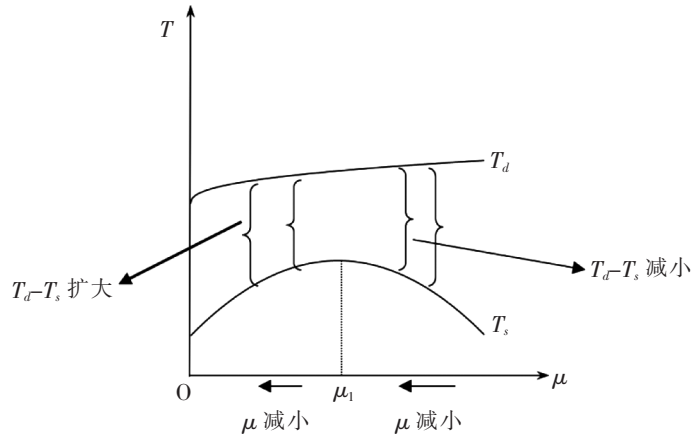


图 4 市县竞争实力均衡格局下市 (T_s) 和县 (T_d) 的最优反应曲线

资料来源:作者绘制。

从图中可以看出,当市县竞争激烈时, T_s 在 μ_1 (μ_1 是等式 $\frac{\alpha}{\beta} = e^{-\frac{\alpha}{\mu_1} \frac{k_1}{k_2}}$ 的解) 处出现转折,呈现先升后降态势。这是因为,随着 μ 不断扩大,市如果进一步增加对县的转移支付,其自身的可用资源将减少,导致机会成本相应增加。当市县经济实力接近时,市可以通过削减对县的扶持或加大对县的攫取来促进本辖区的发展。

所以,省可以通过切断市攫取县域资源的渠道(如降低 μ),来防止市对县域资源的攫取以及转移支付的克扣,通过缩小财政缺口,促进县的经济发展(在图 4 中对应于 $T_d - T_s$ 之间的垂直距离随着 μ 降低而缩小)。然而,当扩权改革日益深入,并使得 μ 降低到临界值 μ_1 以下时,市对县的转移支付开始下降(表现为 T_s 随着 μ_1 减小而降低)。这时,市县行政关系逐渐松散,县对市的效用贡献相应降低,市扶持县的积极性也随之降低,财政缺口呈进一步扩大态势,从而有待在省的层面上增强对县域发展的支持力度。

(3)第三种情况,当 $0 < \alpha < \beta \frac{b_2 + \tau + R(1-t_1) + b_1 - T}{T} \frac{b_2 + \tau(1-t_2)}{b_2 + \tau}$ 时,本文定义为弱市强县的格局,即

文献中所称的“小马拉大车”,较多存在于新设的县改市中,这些地级市虽然下辖县域经济,但其工业基础比较薄弱、带动能力不足。此外,市场经济环境下县域经济相对于市的较快发展,也会形成弱市强县的格局。这时, $\forall \mu \in (\mu_3, +\infty)$, $\frac{\partial T_s}{\partial \mu} > 0$; $\forall \mu \in (\mu_2, \mu_3)$, $\frac{\partial T_s}{\partial \mu} < 0, \forall \mu \in (\mu_2, \mu_3)$, $\frac{\partial T_d}{\partial \mu} > 0$ 。结合第一、第二种情况中的条件与假设,可绘制出图 5。可以看出, T_s 的变化趋势在 $(0, \mu_3)$ 阶段与市县竞争实力均衡格局的情况相似。在弱市强县格局下, μ_2 是弱市对强县扶持发生转折的位置。与市县相互竞争的情况不同,当 $\mu \rightarrow +\infty$ 时, T_s 会出现“翘尾效应”。这是因为,当 μ 越大时,市县行政关系变得越发紧密,强县对弱市经济发展的外部效应开始显现,激励市通过各种方式支持强县发展,典型的如

义乌对金华经济发展的“反哺”作用。

图中 $\mu_3 \left(\frac{\alpha}{\beta} = e^{-\frac{\alpha}{\mu_3}} \frac{k_1}{k_2} \frac{b_2 + \tau(1-t_2)}{b_2 + \tau} \right)$ 是“翘尾效应”的转折点,表明市对县的转移支付 T_s 从 μ_3 以后,开始由随“行政距离” μ 的扩大不断降低转变为不断增加,即从克扣转移支付转为增加转移支付。所以,在弱市强县格局下,省推行改革的效果还取决于契机的选择:①在 μ 大于 μ_3 的情况下,当省降低 μ ,行政关系趋于松散以致于县对市的效用贡献降低时,促使弱市减少 T_s ,从而 $T_d - T_s$ 变大,导致县域财政缺口扩大;②在 μ 小于 μ_3 的情况下,当省降低 μ 后, $T_d - T_s$ 减小,县域财政缺口将得到改善。这种情况类似于市县竞争实力均衡格局,改革通过为县松绑行政束缚,缩小了其财政缺口,对县域经济发展起到了推动作用。

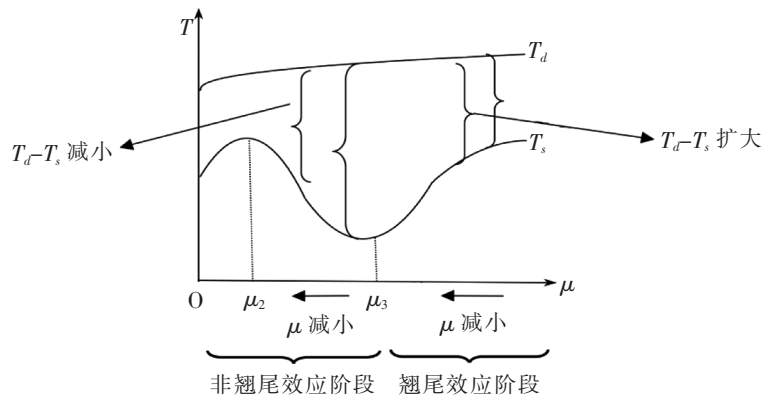


图5 弱市强县格局下市(T_s)和县(T_d)的最优反应曲线

资料来源:作者绘制。

这意味着,在改革的初始阶段,市管县体制的存在会对“强县扩权”产生较大的阻力,然而当强县的竞争地位被制度实质性巩固以后,来自于弱市的抵制作用反而会逐步减小。这个时候,如何从空间上整合市、县资源,从规划源头上加强它们之间的合作,是省级政府管理面临的新课题。

3. 省与市博弈的影响效应

上述分析表明,同样是市管县体制,市与县力量对比的差异,在扩权时会导致市对县扶持力度的变化。那么省和市之间的博弈又会对市、县的经济产出有怎样的影响呢?在此,本文通过比较扩权前后(即“行政距离” μ 变化前后)的资本变化量来衡量市县改革前后经济产出的变化^①,将其定义为 Δk_n^m 。其中, m 是情形分类, n 是市县分类(1 代表市,2 代表县),并定义 $\Delta\mu$ 为改革前后市县“行政距离”的变化量^②,则 $\Delta k_n^m = \left[\frac{\partial k_n^m}{\partial \mu} + \frac{\partial k_n^m}{\partial T(\mu)} \times \frac{\partial T_s(\mu)}{\partial \mu} \right] \Delta\mu$,表明影响扩权前后资本存量变化的途径有两个:①通过权力渠道(包括资金管理权、税收权利、审批权、对外贸易权、固定资产投资权、建设用地和土地开发权等)的变化来影响税源、资金和转移支付(省对县)的归属,进而改变市(县)的资本存

① 由于产出是资本的单调增函数,为简化起见,本文重点比较扩权前后的资本变化,这等同于比较扩权前后的产出变化。同时,假定影响经济发展的其他因素不变。

② $\Delta\mu = \mu - \bar{\mu}$,其中, $\bar{\mu}$ 是未改革前的市县“行政距离”; μ 是改革后两者的“行政距离”。

量,即 $\frac{\partial k_n^m}{\partial \mu} \times \Delta \mu$;②通过市对县转移支付供给量(市对县的支持力度)的变化来影响市(县)资本存量,即 $\frac{\partial k_n^m}{\partial T(\mu)} \times \frac{\partial T_s(\mu)}{\partial \mu} \times \Delta \mu$ 。简化起见,将 $\Delta \mu$ 单位化为|1|,继而得到资本变化量通式 $\Delta k_n^m = -\frac{\partial k_n^m}{\partial \mu} - \frac{\partial k_n^m}{\partial T_s(\mu)} \times \frac{\partial T_s(\mu)}{\partial \mu}$ 。进而,通过该式可计算出上述三种市县格局下,市和县在改革前后的资本变化量,结果汇总见表1。其中, $h = \frac{\partial T_s(\mu)}{\partial \mu}$,代表由“行政距离”的边际变化所引致的市对县转移支付供给的边际变化。

表1 不同情形下扩权前后市与县的资本变化量及大小判断

	条件	市	县
情形一	$\forall \mu \in (0, +\infty) \alpha > s_1^+$	$\Delta k_1^1 = h + (b_2 + \tau)e^{-\tau\mu}(1 - e^{-\tau}) < 0$	$\Delta k_2^1 = [b_2 + \tau(1 - t_2)]e^{-\tau\mu}(e^{-\tau} - 1) - h > 0$
	$\forall \mu \in (0, +\infty) s_2 < \alpha < s_1^+$	$\Delta k_1^1 = h + (b_2 + \tau)e^{-\tau\mu}(1 - e^{-\tau}) > 0$	$\Delta k_2^1 = [b_2 + \tau(1 - t_2)]e^{-\tau\mu}(e^{-\tau} - 1) - h < 0$
情形二	$\forall \mu \in (\mu_1, +\infty)$	$\Delta k_1^2 = (b_2 + \tau)e^{-\tau\mu}(1 - e^{-\tau}) - h < 0$	$\Delta k_2^2 = h + [b_2 + \tau(1 - t_2)]e^{-\tau\mu}(e^{-\tau} - 1) > 0$
情形三	$\forall \mu \in (\mu_3, +\infty)$	$\Delta k_1^3 = h + (b_2 + \tau)e^{-\tau\mu}(1 - e^{-\tau}) < 0$	$\Delta k_2^3 = [b_2 + \tau(1 - t_2)]e^{-\tau\mu}(e^{-\tau} - 1) - h > 0$
	$\forall \mu \in (\mu_2, \mu_3)$	$\Delta k_1^3 = (b_2 + \tau)e^{-\tau\mu}(1 - e^{-\tau}) - h < 0$ ($ \Delta k_1^{32} > \Delta k_1^{31} $)	$\Delta k_2^3 = h + [b_2 + \tau(1 - t_2)]e^{-\tau\mu}(e^{-\tau} - 1) > 0$ ($ \Delta k_2^{32} > \Delta k_2^{31} $)

注:其中, $s_1 = \beta \frac{b_2 + \tau + R(1 - t_1) - T}{T} \frac{\{[b_2 + \tau(1 - t_2)]z + (b_2 + \tau)(1 - e^{-\tau})\}}{(b_2 + \tau)(z + 1 - e^{-\tau})}$, $s_2 = \beta \frac{b_2 + \tau + R(1 - t_1) - T}{T}$,分别是 α 边界的上下限条件。 $+$ 表示这是个比 s_1 大的数。
资料来源:作者整理。

(1)情形一:当 $\alpha > s_1^+$, $\Delta k_1^1 < 0$, $\Delta k_2^1 > 0$ 时,表明在强市弱县格局下,当扩一个单位的权时(μ 下降1),市的经济产出将下降 $|h| + (b_2 + \tau)e^{-\tau\mu}(1 - e^{-\tau})$,而县的经济产出将增长 $[b_2 + \tau(1 - t_2)]e^{-\tau\mu}(e^{-\tau} - 1) - |h|$ 。这意味着,对经济实力很强的市而言,其权力削弱的机会成本(包括与县实现一体化发展或攫取县的资源所获得的增长收益)要远高于其节约的转移支付,故而强市的经济产出将受到损害,这势必会诱致强市采取吞县设区或抢县设区的博弈行为。例如,湖北省的县域整体经济实力较弱,大多是“农业大县、工业小县,财政穷县”,由于不顾条件推行“扩权强县”,导致市的变相抵制,使得一些市采取了“县改区”的方式。那么,对于弱县,是否通过放权一定能够从强市手中获得更多的经济资源,从而促进经济增长呢?

当 $s_2 < \alpha < s_1^+$, $\Delta k_1^1 > 0$, $\Delta k_2^1 < 0$ 时,表明在强市弱县的格局下,如果市的经济实力略弱(但仍高于弱县),扩一个单位的权(μ 下降1),市的经济产出将上升 $|h| + (b_2 + \tau)e^{-\tau\mu}(1 - e^{-\tau})$,而县的经济产出将下降 $[b_2 + \tau(1 - t_2)]e^{-\tau\mu}(e^{-\tau} - 1) - |h|$ 。这表明,对经济实力不是特别强的市而言,在扩权前对县的转移支付

要大于其从弱县攫取中获得的经济增长,当扩权以后,市因弱县逐渐脱离其行政管辖而不再对其效用有所贡献,遂降低对弱县的扶持,故经济实力尚不强的市在改革后通常倾向于迅速甩掉弱县这个“包袱”。对后者而言,不仅失去了市的扶持,而且从市处获得的经济资源又相当有限,导致扩权后的经济产出不升反降。

(2)情形二:当 $\mu > \mu_1, \Delta k_1^2 < 0, \Delta k_2^2 > 0$ 时,在市县竞争实力均衡的格局下,如果省扩一个单位的权(μ 下降1),市的经济产出将下降 $|(b_2 + \tau)e^{-\mu}(1 - e^z) - |h||$,而县的经济产出将增加 $| |h| + [b_2 + \tau(1 - t_2)]e^{-\mu}(e^z - 1) |$ 。对比上文中强市弱县的格局($\alpha > s_1^+$),当市县竞争激烈时,市的产出下降得更多,县的产出增长得更快。可以解释为:在未扩权前,市的产出较多地依赖从县处攫取的资源以及对县转移支付的克扣;扩权后,市失去了攫取县域资源的重要渠道,导致市的经济产出下降得更多。在这种情形下,容易诱发市采取明放暗收的做法。例如,据湖北汉川相关部门调查,发现239项扩权中落实较好的只有87项,占36%,未能落实的有99项,占41.6%。对于县而言,由于突破了体制局限,理论上有可能获得较快的经济增长。但在现实中,市县竞争实力均衡格局下的扩权不仅严重压缩了市的行政和财政管理权限的作用空间,还可能使市面临激烈的外部竞争,包括与县共同申报省项目资金等,通过博弈升级导致摩擦成本急剧上升,不利于市县关系的良性发展以及县域经济发展。现实中,就有市县为了争夺上级财政转移支付而恶化协作关系的例子。

(3)情形三:当 $\mu > \mu_3, \Delta k_1^3 < 0, \Delta k_2^3 > 0$ 时,意味着在弱市强县格局下,如果省在“翘尾效应”阶段扩一个单位的权(μ 下降1),市的经济产出将下降 $| |h| + (b_2 + \tau)e^{-\mu}(1 - e^z) |$,而县的经济产出将增长 $| [b_2 + \tau(1 - t_2)]e^{-\mu}(e^z - 1) - |h| |$ 。在“翘尾效应”发生的阶段进行“强县扩权”,市虽然可以通过降低转移支付来应对资源攫取量的减少,但若失去了对强县的依赖,对市的产出有更显著的负效应,故经济产出将发生下降。对照强市弱县的格局($\alpha > s_1^+$),两种情况下市的经济产出下降量的理论值虽然一致,但是在弱市强县的格局下,市的产出水平无条件地下降,表明了“强县扩权”明显违背了弱市的个体理性,不利于弱市经济发展。而当“强县扩权”以后,虽然失去了市为获得其发展的经济外部性而增加的转移支付,但强县同时也摆脱了弱市对其的攫取,从而可获得较快的经济增长。

当 $\mu_2 < \mu < \mu_3, \Delta k_1^3 < 0, \Delta k_2^3 > 0$ 时,表明在弱市强县的格局下,如果省在非“翘尾效应”阶段扩一个单位的权(μ 下降1),市的经济产出将下降 $|(b_2 + \tau)e^{-\mu}(1 - e^z) - |h||$,县的经济产出将上升 $| |h| + [b_2 + \tau(1 - t_2)]e^{-\mu}(e^z - 1) |$ 。相比之下,非“翘尾效应”阶段比“翘尾效应”阶段下的市县“行政关系”更为松动(μ 更小),这弱化了强县对弱市的经济外部性。所以,当改革进入“非翘尾效应”阶段,“翘尾效应”阶段的正经济外部性将逐步减小。同时,弱市攫取强县资源的渠道也因二者“行政关系”的松动而变窄。例如,县升级为县级市后,随着行政自主权的不断加强,弱市经济产出会持续下降。在现实中,弱市为了避免利益进一步受损,也出现过强县被弱市并区的情况,导致强县的经济增长速度放缓。典型的例子是,广东顺德县被并入佛山市后,其百强县地位被江苏昆山取代,行政自主权被削弱是原因之一。反之,若强县在扩权后进入“非翘尾效应”阶段,因获得更多的经济资源而使经济发展步入快车道。在现实中,还有较多弱市强县格局与市管县体制的历史沿革密切相关,市管县改革初期一刀切的做法,导致很多中小城市在不具备带县能力的前提下强行上马实施市管县体制,而这种小马拉大车的做法较多地存在于尚处于工业化初级阶段的中西部地区。“强县扩权”虽然为县域发展松了绑,但是也可能造成弱市的经济资源被抽空,不利于整个区域极化效应和聚集效应的释放,进而影响地区的工业化进程。

五、结论和政策建议

本文通过构建一个博弈模型,分析了“强县扩权”体制梗阻的成因及各层级政府之间的利益关系。研究表明,省作为“强县扩权”的驱动主体,基于自身的知识存量和预期效果评价,从改革阻力、风险、机会成本以及对县的财税激励效应等多个角度加以权衡,倾向于选择强县作为扩权的对象进行改革,其利益动机和约束机制在改革中发挥着重要作用,包括改革的源动力、解决体制困境的积极性以及后续改革能否持续进行等,都取决于省的利益动机以及约束机制的变化。对市的博弈行为分析表明,改革的实际效果内生于现实条件、制度背景以及结构化市县发展格局,行政层级间复杂交错的利益矛盾对改革效果构成了较大的制约。因此,盲目模仿“强县扩权”,对现实情况不加区分地进行“扩权强县”,不仅打破了各行政层级之间原有的财政与管理关系,造成改革红利无法大面积地释放,还有可能使改革效果违背初衷。

在注重区域整体竞争优势的背景下,强县经济的持续发展要求摆脱“增长孤岛”的路径依赖,所以促进县域经济发展不宜局限于初期的“强县扩权”,而应跳出边际改革的思维,寻求结构性转变的路径支持。结构性改变要求公共或私人机构重塑和改造本地环境以适应新的突破需要,往往伴随着经济的、技术的、制度的根本性改变^[3],意味着后续改革应放在政府、市场和社会关系良性互动的宏观格局中系统化地实施。以此为大前提,现阶段应强调对地情差异特别是省级经济发展目标、要素资源禀赋分布和地区内产业空间分工的综合考量,在经济发展方式转变的趋势下,根据市县关系的历史基础、现实约束和强弱对比,以区域整体利益增进为出发点,采取区划调整和行政管理体制改革相同步的权力配置结构与激励机制。

1. 促进行政管理组织的功能优化与效率提升

由于经济强县往往处在地域重构的活跃地区,对区域公共品的增量需求较大,所以应进一步考虑推动公共服务领域的地方分权,重塑政府权力的配置结构。可行的思路是,开辟政府职能向市场和社会转移即横向放权的空间,剥离附着于行政层级上的冗余权利,硬化行政权力约束,在公共服务供给中引入项目制治理做法,精准界定各行政层级的职能边界。值得指出的是,由于行政管理体制改革是关系长期发展的重大命题,所以政府向市场和社会转移的绝非是行政权力^[4],而应建立起由企业、中介服务机构和社会组织共同发挥功能的组织体系。

2. 以区域为推进单元,统筹权力下放与实施行政区划的整体改革

从宏观和全局的角度来看,即使是改革相对成功的浙江,“强县扩权”作为由省驱动的本地化制度创新形式,也并不能够解决城乡一体化发展问题。以浙江的强县经济为例,由于集聚了与开放经济相对接的地方化生产活动,成为了广义地域重构的一部分,内生性地对行政权力的空间配置产生了强烈的需求。然而,如果忽略了价值链组织的空间联系与稀缺资源的导入,则容易沦为开放经济中的增长孤岛,最终将面临成本比较优势丧失的锁定危机。因此,确立城市作为资源配置枢纽的地位,加强与城市经济的密切联系,是强县经济持续发展的前提。长远地看,应以大都市区为空间单元,引入区域治理的整体模式,更大范围地剥离附着于行政层级的管理特权。在行政管理体制创新方面,应以服务于经济发展方式转变和结构转型的需要为原则,着重为深化城乡分工关系、加强区域合作提供制度化的平台与长效机制。

3. 根据功能定位和情形分类调整扩权路径

中国幅员辽阔,区域间资源禀赋条件、经济发展格局和历史沿革均存在较大的差异,“强县扩权”并无统一的模式可循,也不宜轻易变相为“扩权强县”,扩权的做法应与区域发展阶段和县域在

区域功能组织中的定位相匹配。随着区域经济不断发展与变化,一些县域的经济实力逐步增强。据此,可将有实力的县域定位为区域的潜在增长极,而将实力较弱的县域定位为发展腹地。针对两种不同的功能定位,结合前述三种情形,逐步有序地推进扩权改革。具体地,以潜在增长极为目标定位的县域,通常处在弱市强县和市县竞争实力均衡的情形下,将权力下放到位,会对市的经济的发展造成较大负面影响,故应注重利益补偿的配套改革和相关公共品的资金支持,降低权利交接时的短期摩擦成本,使市从强县的持续发展中受益,为长期的边界消融和一体化发展的空间重构创造条件;而以腹地定位为的县域,一般处在强市弱县的情形下,扩权于市县而言均有不利,权力的配置应注重市县空间效率的结构优化。从区域整体的角度来看,多中心集聚的格局,可通过加深产业专业化程度和降低混合布局带来的聚集不经济,来提升城市运营效率^[35]。所以,可根据强市的产业链布局与配套需求,引导要素流动和价值链优化布局,培育弱县成为强市(主中心)发展的次中心,增强地区发展的产业集聚优势和产业链竞争优势。

[参考文献]

- [1]张占斌. 政府层级改革与省直管县实现路径研究[J]. 经济与管理研究, 2007,(4):22-27.
- [2]何显明. 省管县体制与浙江模式的生成机制及其创新[J]. 浙江社会科学, 2009,(11):2-7.
- [3]何显明. 市管县体制绩效及其变革路径选择的制度分析——兼论“复合行政”概念[J]. 中国行政管理, 2004,(7):70-74.
- [4]中共四川省委党校农村综合改革课题组. 扩权强县:变革中遇尴尬[J]. 农村工作通讯, 2009,(3):36-38.
- [5]刘芳. 河南强县扩权进程中的问题与对策研究[D]. 河南农业大学, 2009.
- [6]廉尔力. 中国“省直管县”体制改革的困境与出路研究[D]. 中共中央党校, 2012.
- [7]贾俊雪,郭庆旺,宁静. 财政分权、政府治理结构与县级财政解困[J]. 管理世界, 2011,(1):30-39.
- [8]贾俊雪,张永杰,郭婧. 省直管县财政体制改革、县域经济增长与财政解困[J]. 中国软科学, 2013,(6):22-29.
- [9]刘冲,乔坤元,周黎安. 行政分权与财政分权的不同效应:来自中国县域的经验证据[J]. 世界经济, 2014,(10):123-144.
- [10]刘君德. 理性认识和推进“强县扩权”[J]. 安徽决策咨询, 2004,(7):10-12.
- [11]陈秀山,宋洁尘. 重新界定地级市的地位与功能[J]. 安徽决策咨询, 2004,(7):12-14.
- [12]Buchanan, J. M. Individual Choice in Voting and the Market [J]. Journal of Political Economy, 1954,62(4):334-343.
- [13]刘伟丽. 公共选择理论和交易成本政治经济学的分析框架——从政治经济学视角分析战略性贸易政策的制定[J]. 财经问题研究, 2005,(10):80-85.
- [14]North, D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [15]Oates, W. E. Fiscal Federalism[M]. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [16]Lin, J. Y., and Z. Liu. Fiscal Decentralization and Economic Growth in China[J]. Economic Development and Cultural Change, 2000,49(1):1-21.
- [17]宗和. 强县扩权:政府管理模式的创新——评析湖北、浙江、河南等省行政区划管理权限改革[J]. 学习月刊, 2004,(10):25-27.
- [18]傅勇,张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007,(3):4-12.
- [19]Weingast, B. R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development[J]. Journal of Law, Economics, & Organization, 1995,11(1):1-31.
- [20]Qian, Y., and G. Roland. Federalism and the Soft Budget Constraint [J]. The American Economic Review, 1998,88(5):1143-1162.

- [21]Jin, H., Y. Qian, and B. R. Weingast. Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style[J]. *Journal of Public Economics*, 2005,89(9):1719-1742.
- [22]Qian, Y., and B. R. Weingast. Federalism as a Commitment to Perserving Market Incentives [J]. *The Journal of Economic Perspectives*, 1997,11(4):83-92.
- [23]周飞舟. 分税制十年:制度及其影响[J]. *中国社会科学*, 2006,(6):100-115.
- [24]周飞舟. 大兴土木:土地财政与地方政府行为[J]. *经济社会体制比较*, 2010,(3):77-89.
- [25]王贤彬,张莉,徐现祥. 地方政府土地出让、基础设施投资与地方经济增长[J]. *中国工业经济*, 2014,(7):31-43.
- [26]贾俊雪,应世为. 财政分权与企业税收激励——基于地方政府竞争视角的分析[J]. *中国工业经济*, 2016,(10):23-39.
- [27]王永钦,张晏,章元,陈钊,陆铭. 中国的大国发展道路——论分权式改革的得失[J]. *经济研究*, 2007,(1):4-16.
- [28]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. *经济研究*, 2007,(7):36-50.
- [29]何显明. 从“强县扩权”到“扩权强县”——浙江“省管县”改革的演进逻辑[J]. *中共浙江省委党校学报*, 2009,(4):5-13.
- [30]袁渊,左翔. “扩权强县”与经济增长:规模以上工业企业的微观证据[J]. *世界经济*, 2011,(3):89-108.
- [31]黄少安,刘兰勇. 制度结构变迁的内生性理论[J]. *学术月刊*, 2014,(11):30-39.
- [32]Samuelson, P. A. The Transfer Problem and Transport Costs, II: Analysis of Effects of Trade Impediments[J]. *The Economic Journal*, 1954,64(254):264-289.
- [33]黄利秀. 从新经济地理学到演化经济地理学:区域政策含义及其启示[J]. *商业研究*, 2014,(9):21-26.
- [34]石亚军,高红. 政府在转变职能中向市场和社会转移的究竟应该是什么[J]. *中国行政管理*, 2015,(4):32-36.
- [35]魏守华,陈扬科,陆思桦. 城市蔓延、多中心集聚与生产率[J]. *中国工业经济*, 2016,(8):58-75.

The Institutional Predicament of the “Broadening the Power for Counties” Reform: The Game Between the Administrative Levels

HU Bin, HU Jing

(Urban and Regional Science Institute of Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: We use the public choice theory in the new institutional economics to explain the cause of the institutional predicament in the “broadening the power for counties” reform from the perspective of the interest conflict among the administrative levels and establish the model to analyze the province’s incentives and its game played with the prefecture-city. We get following conclusions. Under the decentralization, the province has the profit incentive to take the reform motivated by the fiscal target and the regional competition, and the main obstacle arises from the interest conflict between the province and the prefecture-level city. The province does not have the incentive to further overcome the obstacle and tackle the following problems on the basis of the maximization of its own interest. Because the reform changes the incentives and constraints of the prefecture-city, so it drives the city to play the non-cooperative game. We find that the gain of the reform largely depends on the structural pattern of the city and county in reality. Finally, we propose some policy advice based on conclusion.

Key Words: broaden the power for counties; institutional predicament; interest incentive; administrative levels; game

JEL Classification: D73 H70 R58

[责任编辑:王燕梅]