

## 中国地方保护主义原因探析

文/牛冬梅

### 一、地方政府的保护动机

在我国社会中，存在中央和地方二类权力层级。改革开放以来，我国在许多领域积极地推行了地方分权，如农村的包产到户制、财政收支权力的下放、外贸权力的下放、非国有企业的发展、地方国有企业及地方投资的扩展、经济特区与开发区的发展以及金融权力的地方化。这种地方化为地方政府获得和维持独立利益和自主地位创造了条件。正是在地方化格局的基础上，中国的政府体系实际上表现出了竞争性。

中央政府的目标是多重性的，包括发展经济、消除贫困、消费者剩余、收入再分配、充分就业、稳定社会、保护环境等等。中央政府的目标要通过下级政府及微观主体来实施，于是目标被逐步分解到下层，成为下级政府的任务，也就是中央和地方间存在委托—代理关系，前者赋予后者一定的权限，委托其对基层进行管理，提供公共服务，谋求各地福利水平最大化。官员们从中得到的报酬就是权利、威望、提升的机会、展现政治报复的舞台。中央政府通过一系列指标来考核下层政府及官员，包括官员的主观努力、能力及客观绩效，即“德勤智绩”。但前三者都是官员的私人信息，都比较抽象难以考察测量评价，信息不对称的存在使得上级政府考察的主要办法就是依赖“绩”，“绩”这一指标成为前三者的显示信号，成为反映官员管理能力与努力程度的间接指标。

“绩”主要由当地的经济发展水平和社会稳定来体现。在对地方官员的晋升选拔中，中央政府依靠的是相对经济绩效而不是绝对绩效，也就是锦标赛式的选拔机制。

地方政府的行为受激励机制支配，中央政府的目标偏好和考评激励制度以及地方政府手中握有的资源决定了地方政府的目标和行动集。地方政府官员主要由上级政府任命，所以其主要对上负责，目标是获得上级的肯定和提拔，从而获得更高的职位与权力——在我国现行的行政体制中，政府官员的薪酬、地位、威望、成就感及其他待遇都与其职位有关。上级政府根据横向和纵向的相对政绩对比，来评定某级政府的绩效，这又影响到地方政府官员的仕途，所以升迁考核机制成为中央控制地方、上级控制下级的直接的手段。在中国现行政治制度下，越来越出现一种倾向，表明地方政府官员的提升与当地的经济增长成正比。政治绩效的考察依赖于经济绩效的表现，后者迫使地方政府追求经济资源的扩张。在资源有限的条件下，地方政府之间必然产生竞争性争夺资源行为。综上所述，地方政府官员为了得到上级政府的肯定和政治晋升机会，必然产生竞争。在竞争中，考核的依据是经济绩效，所能动用的手段就是经济政策。因此，地方政府的竞争，必然导致地方保护主义的产生。处于竞争中的地方政府就像是一个企业，其官员就像企业经理人谋求市场份额和利润一样谋求自己辖区的可控制资源和相对竞争能力。

### 二、地方政府的竞争策略——地方保护

要增加自己的经济产出绩效，地方政府有二种方法可供选择，一是尽量汲取发展资源，吸引对增长有快速刺激作用的要素（比如资本）流入，实行量的扩张；二是尽量提高管理水平和技术水平，提高经济效率，实现质的跃升。虽然二者都可以带来产出的增加，但后者显然不容易在官员短期任期内显出效果。另外一定时期一定范围内资源总量是一定的，一地对资源的汲取必然减少竞争对手的资源量，由此带来负的外部效应会削弱竞争对手同时增强自己的竞争能力，带来更大的在政治竞争中胜出的机会，于是前者就成为大多数地方政府当然选择。中国二十多年来的经济发展，基本上就是一种靠增量推动的粗放增长，处处表现为一哄而上的重复建设大战，就是这种竞争策略的结果。

经济上量的扩张又分为二种情况，一是对已有企业进行扶持甚至保护，企业间争夺市场的竞争演变成政府间的竞争；二是竞争流动性资源，吸引外地资金的流入，通过新建企业带来当地产出、利、税、就业等一系列的扩张。这又分为向上级争取更多的资源和优惠政策空间，以及从同级政府手中利用优惠政策汲取资源。资源占用量的增加成为竞争中胜出的手段和筹码以及中间目标。这中间的逻辑线索为：资源增加→经济竞争胜出→政治竞争胜出。

地方政府间最初的竞争手段是从中央政府那里争取资源；随着放权让利改革的推进，中央政府计划控制的资源项目大大减少，单从中央政府那里争取发展资源的时代已经过去了，转而谋求优先试点权、优惠政策和特殊待遇在竞争策略中占据了重要的内容；现在随着开放政策的普及，要素流动的限制减轻，竞争的方向又转向流动要素，如资本、人才等，主要通过更低的税率，更多的基础设施，更多的保护来竞争资源。

#### 1、竞争上级特殊政策

在中国的集权制条件下，中央政府掌握着大量的资源和优惠权，如历史上的特区、开发区，以及现在的试点权、营业权（如外资金融机构）。改革开放早期中央对沿海地区实行特殊优惠政策，对列入沿海开放地区的市（县）下放部分外经、外贸的权力，出现从沿海到内地梯度优惠政策，从而最终形成了沿海各省内经济特区、开放城市与其他地区之间的三级梯度政策差异。不同地区城市被赋予了不同的开放政策和管理政策，投资资金的地区配置极不均匀，形成了不平等竞争局面。政策倾斜赋予沿海地区先改革优势。

其它还有就是对开发区设点的抢夺。我国的开发区也是分级别的，分为国家级、省级、地市级、县级、乡镇级开发区等等，它们向企业提供的税收和优惠补贴是不一样的，投资审批权限也大小不一，争取到在辖区内设立高级别的开发区也相当于争取到了上级政府的权限让渡和经济支持。另外就是对转移支付资金的争夺，因为中央没有一个严格的预算制度和透明的转移支付制度，随意性很大，所以这些无成本或低成本的资金就成为一块公共资源，成为各地竞争的对象。

在促进区域经济发展的过程中，中央政府的优惠政策和特殊待遇为地方经济的发展创造了重要的条件。中国地区经济增长率差异大，其中政府区位优势和政府优惠政策对区域经济差异有重要影响。对一些地区的“特殊”照顾政策就是对另一些地区的“歧视”，被“歧视”地区为了尽可能地保持竞争力，就会被迫动用地方保护主义手段。比如中央赋予特区特别的贸易权就引致了争夺外汇大战。开放初期一般地区的外汇留成比例是四分之一，而深圳却是百分之百，自然就吸引了外地货物转口深圳再出口，引来了外汇争夺战。1988年广西、湖南等地限制货物流出，抱怨运到广东再出口的货物抢夺了其珍贵的外汇。还有针对其它地区高级别开发区的汲取资金的能力，“受歧视”地区被迫采取直接限制资金流出或私下给予更多的税收返还等保护手段来保护本辖区的利益。

这些优惠政策和资源调配对于中国经济的发展产生过重要的推动作用，但是一个地方政府向上申请特殊待遇的努力，常常会被其他同级地方政府同样的努力所抵消。讨价还价带来了很高的交易成本，同时也损害了市场机制配置资源的基础性作用，并且带来了不公平的竞争后果，因为对彼此的优惠就是对彼此的损害。美国法律禁止联邦政府实施的一条权力就是，在商业上，不得给予任何一州优惠于他州的待遇。可以说上级政府的区别性政策也是引起地方保护主义产生的一大原因。

中央资源的调配属于分配性活动，这种争夺中央资源的竞争会使地方政府热衷于与上级建立良好的关系，热衷于在资源分配领域展开竞争而忽视生产性活动，热衷于分蛋糕而不是想方设法先把蛋糕做大。制度安排对竞争的激励后果必然就是，分配性的竞争越来越激烈，生产性的竞争却越来越停滞，很多财政资源被投入到寻租等非生产性的灰色支出地带，从而导致无效率甚至负效率。

## 2、竞争外来资金

随着改革开放的推进，通过中央计划集中分配资源的比重在不断下降，要素的流动性在不断提高，外国资本的流入也在不断增长，招商引资获取资本资源就成为地方政府的首位工作。吸引来的商业投资除了会产生直接的产出和就业外，还会衍生其他的经济活动，从而创造更多的工作机会和收入。王小鲁（2000）等人的研究结果表明，1979—1999年间调整后的GDP增长率为8.30%，而资本的贡献就达到5.1%。这表明各地区的经济增长很大程度上得益于投资的增长，从而也解释了为什么地方政府会对招商引资抱有极大的热忱。地方政府对资本的竞争主要是两维的：公共物品和税收。竞争工具包括税收结构、支出结构、管制政策以及提供给特定公司的税收激励和公共服务。

税收竞争：一方面，税收制度使得政府能够有资金提供某些服务；但是另一方面，国家对私人的税收索取是一种消极因素，会对该地域的吸引力施加负面影响，所以各地会争相利用减税来降低企业成本，吸引企业入驻。税收竞争可能会被看作是一项区域性或地方性的策略，实施该策略的目的就是为了竞争可流动的资本，也就是对“公司的竞争”。

我国的地方政府没有税收立法权，但是各地政府仍努力争取竞争活动空间，以非正式的方式侵占一些权限，私下变通征税的权力，横向的税收竞争很激烈。除了通过降低税率来吸引商业投资外，地方政府还可以诉诸于税收返还，财政补贴以及对特定企业提供公共投入，这些都是地区发展的政策工具。

规制竞争：追求利润最大化的企业考虑地方管制的遵从成本后，地方政府可能会放松管制如降低执行环境法规的力度、质量检查的标准来吸引商业投资，包括一些排污指标不达标低档次企业。地方自然或人文资源的保护，需要地方规章加以保障，但在招商引资的竞争压力下，这些可能提高企业进入成本的管制标准常常被降低乃至废弃。还有就是对投资人的一些超越法律层面的优惠保护政策。

土地政策：地方政府通过低价甚至无偿划拨土地来吸引投资。中国城镇的土地归国家所有，地方政府“以地生财”，将不可再生的土地资源通过“圈地运动”一次性地资本化，压低土地价格来吸引外部投资，利用土地收益进行公共物品融资甚至直接投资建企业，以形成经济增长。

地方政府在纵向上与中央政府进行竞争，争取更多的优惠政策、财权的分割、财政转移支付、以及政治权力；在横向上与同级地方政府进行竞争，竞争经济地位和政治地位。处于横向纵向竞争中的地方政府就像是一个企业，其官员就像企业经理人谋求市场份额和利润一样谋求自己辖区的可控制资源和相对竞争能力。从以上分析看出，地方保护主义就是地方政府进行竞争，维持自己

竞争地位的一种手段。地方保护主义给地方政府带来了暂时局部利益，却损害了全局的合作利益。它验证了新政治经济学的一条基本法则：政治理性会引致经济非理性（作者单位：第二军医大学人文社科部）

#### 相关链接

纺织品贸易一体化后的贸易摩擦及应对  
中国消费增长缓慢原因分析及对策  
浅论市场机制与宏观调控的关系  
中国地方保护主义原因探析  
论驰名商标的保护  
论商业贿赂行为的刑法规制  
国家助学贷款回收难题及对策  
消除农产品绿色贸易壁垒的根本之路  
我国外商投资政策中的非国民待遇问题分析

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心