

论地方政府效用选择驱动下的区域产业政策趋同

王 征

(济南社会科学院经济研究所,山东济南 250099)

摘要:在区域经济的发展过程中,地方政府之间日益激烈的竞争必然会造成区域之间的产业政策趋同。这对于区域经济的协调发展和长远发展极为不利。该文提出化解问题的办法应当靠提高中央政府的宏观调控水平,强化地方政府的责、权、利边界,引导地方政府在区域产业政策中体现差异性。

关键词:产业政策;地方政府;公共选择;结构趋同;主导产业

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2014)64-0027-05

随着中国区域经济的蓬勃发展,区域产业结构相似系数也在不断上升,各地在经济发展规划中,往往选择相似的行业作为主导产业,区域产业政策趋同的迹象日益明显。从本意上讲,产业政策是政府对各类产业及其结构的布局与调整所采取的经济政策,其主旨在于弥补市场在产业发展方面的失灵。然而,在区域经济的现实发展过程中,地方政府之间日益激烈的竞争必然会造成区域之间的产业政策趋同。本文首先分析区域产业政策趋同的特征与表现,接下来分析地方政府之间的竞争为何会加剧区域间的产业政策趋同趋势,最后着重辨析地方政府之间的竞争所导致的区域产业政策趋同的利弊。

1 地方政府行为效用促使区域产业政策趋同的机理

不管是从地方政府在选择主导产业方面,还是在其实行相关的激励政策与配套措施方面,都能够发现,它们所倾斜的产业和所采取的政策措施往往具有以下特点:其一,它们所重点扶持的企业或产业基本上都属于传统型的收益见效快、产值利税高、投资风险小的企业或产业。虽然在规划中也强调重视发展高新技术产业,也给予了很多优惠政策,但常常是口惠而实不至。这是因为对于高新技术产业来说,需要的初期投入大而早期收益小,投资风险系数大,还要提供标准较高的配套设施,需要付出较多的先期成本,不符合快出政绩的目标。其二,忽视资源

条件和市场需求,一哄而上。某些地方政府盲目攀比,东施效颦。不顾当地的资源、环境条件,热衷于发展当地并不适合的产业,既抑制了本地适合产业的发展,也干扰了当地生产资源的合理配置,破坏了产业发展的正常秩序和区域产业的合理布局。其三,政策手段单一雷同。区域产业政策的制定和实行原本属于一项复杂的系统工程,然而在现实中却由于受各地盲目效仿和执行操作失误的影响,屡屡出现简单化的倾向。各地地方政府由于急于求成,往往对他人已经成功的做法趋之若鹜,却常常忽视了当地产业发展的具体环境。归根结底,许多地方之所以会出现产业政策趋同,其实质乃是为了壮大自身实力、增加利税收入以及取得政绩。然而,区域产业政策趋同的后果,却是社会整体产业布局的雷同和资源的浪费。

公共选择理论表明,作为一级利益主体的地方政府必然要追求其自身效用的最大化。经济体制改革的深化,一方面要求进一步理清政府与市场的作用范围,一方面也推动着中央与地方政府之间的分权改革。随着具有各自局部利益的地方政府权限的增大,其对于自身利益的诉求也将更加强烈。韦伯在《社会和经济组织理论》中指出,官员的行为目标是权力;W·尼斯坎南在《官僚与代议政府》中则认为,官员追求的是在其任期内获得最大化预算。通常认为,官员的效用函数包括薪酬、部门规模、社会声望、与职权有关的酬劳、权力和地位等要素;政府的效用范围包括经济预算、社会认可程度、供给公共物品中的额外获得,这些方面都能够强化政府的权力和地位。这里我们假设官员的行为能够如实地体现政府的意愿,假设各级地方政府在其管辖范围内

收稿日期:2014-07-21

作者简介:王征,所长,研究员,博士,主要从事宏观经济、产业经济以及区域经济学等方面的研究。

E-mail:15666013328@163.com

行为具有一致性,政府得到的统一的效用范围包括:地方政府的预算、地方经济增长速度、地方政府从经济增长中的获益比例、地方政府供给的努力成本等方面,下面我们逐项地进行分析。

第一,地方政府预算的增加或减少无疑会最直接地影响地方政府效用的增减。尼斯坎南的垄断官僚经济理论提出了官僚机构必然谋求预算最大化。对于中国地方政府而言,预算外资金特别是行政事业性收费与预算外收入是一项重要的资金来源。同时随着国家对预算外收入的统计口径与管理方式的调整,总的趋势预算外收入的范围逐渐缩小,财政对预算外收入的控制逐渐加强,逐步得纳入预算范围内,因此从长期视角来看,政府掌控的资金大致等同于预算。第二,经济增长能够提供就业机会,带来更多可供使用的社会资源,有利于促进社会问题的解决,能够进一步导致权力的扩张以及获得社会公众对政府的认可,可以增加地方政府的社会声誉,也能够减少地方政府在公共物品供给和社会服务方面的支出,通过把蛋糕做大,进而造成地方政府的预算增加,这将能够从另一个角度满足政府的效用。所以政府从经济增长中所获得的额外效用,是随经济增长率的提高而增长的。第三,为了扩张自身预算,提供必要的社会公共物品,推动当地经济发展,地方政府必然需要付出一定的努力成本(尽管这些成本的投入由全社会整体的角度来看未必实现了最优化),边际成本递增规律在此处同样是适用的。第四,现实中,无论是地方政府的预算、地方经济增长速度还是地方政府供给的努力成本,都受到地方政府辖区内的居民(包括个人与厂商)的影响,地方政府的效用大小依赖于其所吸引的辖区内居民数目。特别是在实行了分税制以后,中央和地方的税权得到了明确的限定,划分了各自的收益范围,目标旨在提高中央收入占总收入的比重,也促进了财政方面的进一步分权。税种的划分收益,促使地方政府在制度内、预算内寻求经济来源,一方面能够扩大其预算额,造成可支配财力的增加,一方面也能够促进地方经济发展,提高社会公众的满意度,增加自身的美誉度。

通常地方政府被认为适合于提供地方性公共物品和社会服务。早在1956年,蒂布特就提出了一个有关消费者由对地方性公共物品与社会服务的偏好出发,来选择居住地理位置的理论模型。蒂布特认

为,可以设想存在一个社会系统。其中,人们能够得到一个类似于地方性公共物品的生产和消费的市场解的解,消费者会在提供不同地方公共物品和社会服务组合的不同社区间之间挑选,最终选择提供最符合其消费偏好的税收—支出组合方案的社区落脚居住。伴随着社会发展的日益城市化,消费者在地区间流动的障碍将会逐渐减少,公共物品与社会服务的产出和税收将越来越明显地影响某个地区对潜在消费者的吸引力,进而会影响地方财产的价值。分权制度的规范化将使得各地方政府在吸引和扩大财源方面具有体制内更多的自由度,而在市场经济条件下个人与厂商行为选择的余地加大也可能会导致地方政府之间更加激烈的经济竞争。

2 地方政府竞争加剧情形下的区域产业趋同

区域产业政策属于地方政府所能提供的一项重要公共品,区域性产业结构的调整和产业政策的倾斜方向,对于吸引财源、培养财源和留住财源作用显著。更为重要的是,区域产业政策对于吸引企业落户当地起着尤为突出的作用。不言而喻,地方政府必然寻求其自身效用的最大化,而后者的外延边界,即为容纳一定数量的人口所需要的资源数量,一旦其需求大于供给,就会因为资源的非正常短缺和竞争,导致地方政府效用的降低。因此,地方政府寻求在拥挤点内容纳最多的居民,从而带来最大的效用。就中国来说,目前除去少数一线特大型城市存在着向外扩张的真实需要,绝大多数二、三线城市还具有发展的空间。因此,利用区域产业政策吸引企业落户必然会成为各级地方政府的选项。

豪特林模型揭示出,在存在交通成本的情形下,商家将选址在位于各消费者居住地点的中间相邻地带,因为无论偏近任何一方,都将导致失去一部分顾客。该模型同样能够用来分析地方政府招商引资的行为,由短期眼光来看,厂商往往对其注册所在地较为熟悉和适应,因而存在着较大的跨区域搬迁转移成本。但是,一待发现有更加适合其发展的地方存在,搬迁收益大于其搬迁成本时,厂商的区位转移便能够得以实现。譬如有诸多逐渐做大的厂商就纷纷将其总部或生产基地外迁。政策上的优惠对企业的落户具有极强的吸引力。由从长期角度看,厂商和个人居民会选择居住收益与居住成本性价比最佳的

地方落户,像是国际上一些著名的避税港就是由此受到诸多厂商的垂爱。就此而言,为了留住现有的厂商并且吸引新的厂商落户本地,对于所处地理位置相对缺乏竞争力的地方政府而言,就需要提供更加优惠的措施,对亟需发展的行业在区域产业政策的某些方面加大扶持力度,以弥补自身在其他方面的不足。而在这种情形下,所处地理位置较佳地方政府也会相应提供更加优惠的政策,防止因政策方面的区域竞争导致厂商的流失。这里可以就此构建一个博弈分析框架。为便于分析,此处假定:

其一,有两个地区甲、乙,除政策条件之外,在其他某些方面(如地理位置)存在差异;其二,假使甲、乙两地区均不提供政策方面的优惠,那么两地政府获益均是0,因为两地厂商将按照正常的方式发展,可认为其增长率保持相同;其三,假如其中一处地方政府提供政策优惠,而处地方政府不提供政策优惠,那么厂商将趋于落户政策更加优惠的地区。由于因为一方面现有居民出现转移,另一方面有更多的新居民在政策优惠地产生,故而提供政策优惠处的地方政府获益是2,不提供政策优惠处的地方为政府获益是-1;其四,如果两处地方政府均提供政策优惠,那么就会吸引更多的个人与厂商加大投资,使区域经济总量得以增加,此时两处地方政府获益均为1。该博弈的标准型表述列表如下:

表 地方政府政策优惠博弈情况

		乙	
		提供优惠	不提供
甲	提供优惠	(1,1)	(2,-1)
	不优惠	(-1,2)	(0,0)

通过对地方政府甲、乙就政策优惠提供方面选择不同对策的损益加以对比,能够得到一个唯一的纳什均衡,即:两处地方政府都提供政策优惠,在表中体现为(1,1)。只有此时各处地方政府的可能收益才能够实现最大化,这也是一个严格最优对策。

产业政策属于一种公共物品,在计划经济体制下,它是由中央政府统一制定的,地方政府无权做大的更改,只能在具体执行过程中根据自身情况略加调整。而在市场经济条件下,分权改革必然将更多的权力赋予地方政府,中央政府一般侧重于全局性

的宏观调控,在中观、微观层次的区域产业政策制定与执行方面,地方政府获得了更大的自主权。地方政府既可以通过对区域产业政策的掌握,突出区域产业发展重点,推动地方经济社会发展,“造福一方”,谋取政绩,较容易的满足地方社会经济的需要,又能够间接地扩大预算,进而掌握更多的经济资源。地方政府在制定和执行区域产业政策的过程中,通过提供不同程度的优惠条件相互竞争,厂商把地方政府在区域产业政策方面提供的优惠作为进行投资决策的重要依据。以地方支柱产业的选择为例,确立支柱产业,实际上等同于发出某种信号,即当地政府将对该产业的发展给予极大的优惠,支柱产业的发展必将会带动整体产业的发展,而地方政府对于区域产业政策的运用,说到底还是力图通过地方产业发展乃至整体经济发展所带来的成果谋求自身效用最大化。

3 区域产业政策趋同的影响分析

地方政府对于其自身利益的诉求,可能会在与中央政府分权的过程当中被放大,区域产业政策趋同这一经济现象体现了地方政府之间在产业发展方面的激烈竞争,它反过来又会反作用于地方政府之间的竞争。区域产业政策趋同产生的不利后果是不言而喻的,譬如,区域产业政策趋同将使得地区间产业链难以产生互补效应,不利于区域之间彼此发挥分工合作的优势,区域经济发展整体性的割裂造成了区域之间产业发展重复建设,恶性竞争,对于区域经济的协调发展和长远发展极为不利,不利于实现全国经济发展“一盘棋”战略。区域经济发展的实践证明,现实生活中也确实存在着这样的问题。倘若地方政府过分地注重自身预算的扩张,那么就很可能破坏地方经济资源的优化组合。同时也应当看到,在市场经济条件下,区域产业政策的趋同及其所导致的重复建设是一种难以避免的经济现象,应当看到其内在的运作机理与计划经济条件下具有本质的不同。在市场经济条件下,具有自主选择能力的厂商尤其是民营厂商,其行为动机是利润最大化准则,从微观层面上来说,他们作为理性的经济主体,会充分运用一切现有的经济资源,高效率地组织自己的生产经营活动,从而达到自身收益最大化的目的,客观上有利于合理有效地配置社会上的经济资源,这是厂商权衡利弊得失,计算期望成本收益之

比以后做出的自然选择。倘若厂商决策不受外界因素特别是政府行为的干预,则其投资决策一般都是符合市场规律的,同时,其做出的决策还会在“市场纠错”过程中得到判别、检验和修正。另外还应当看到,有时重复建设也是促进竞争与技术进步的必要代价。

产业政策属于政府干预经济运行的一种政策手段,它不可避免的会受到人为因素的干扰,“看得见的手”最有可能遭到主观性的滥用或者不当运用。在制定和实施区域产业政策的过程中,尤其是在拟定局部优惠措施的时候,倘若这种优惠措施的制定是源于厂商或某些利益团体的寻租行为,而不是真正出于有利于地方经济长远发展的考量,那么它不仅会有违于社会公正,还将会造成社会福利的无谓损失。这样的区域产业政策趋同不仅会造成恶性竞争与重复建设,更会扼杀其他厂商的投资热情。如果地方政府不顾客观经济规律,仅仅出于对政绩和自身利益最大化而制定区域产业政策,那么这种区域产业政策不论是与其他地方趋同还是另外标新立异,都不会取得好的结果。各地经济发展的经验一再证明,区域产业政策的合理运作、区域经济的良性运行,都离不开地方政府完善的制度建设和执政水平的提高。总之,区域产业政策不管趋同与否,其制定与执行都必须建立在客观、公正、合理、有效的基础之上。

从总体上看,市场经济条件下的产业政策趋同,属于市场竞争机制发展导致的必然结局,它不等同于计划经济时代在中央政府统一指挥下,各地经济“大而全,小而全”的政策选择,而是在各级地方政府具有充分自主权的基础上,追求其自身利益的必然结果。如果排除掉过分追求政绩和寻租的动机,这种选择也是符合各地真实经济利益的。倘若地方政府能够从提高地方经济增长速度和增加供给的长远利益入手,立足于提供更多优质的公共物品和社会服务,降低纳税人的成本,推动当地整体经济健康良性的协调发展,那就无可非议。地方政府之间的竞争属于一种体制内的竞争,区域产业政策作为整体经济制度的一部分成为竞争的要素。区域产业政策的趋同体现了对整体经济制度的认同。应当看到,区域产业政策的趋同并不意味着区域产业政策细节的完全一致,也不等同于具体执行过程中的完全复制,现实中却是往往有些地方制定了产业政策

之后却得不到有效实行,或者是在执行过程当中走板走样。这些问题的产生根源在于现有分权体制还不够明朗,地方政府的责、权、利尚不够明确,其预算硬约束也还没有真正建立起来。解决的出路在于要进一步加大分权改革的力度,不断完善市场机制的作用渠道。只要有一个良好的制度环境,地方政府的产业政策即使趋同也能够促进经济资源的优化配置,进而反作用于中央和各级地方政府的制度创新,对区域经济和宏观社会经济的协调稳定发展做出贡献。

4 区域产业政策趋同的化解方式

区域产业政策趋同导致的消极后果有目共睹,但它属于市场经济条件下,地方政府之间的竞争的必然结果与必经阶段。因此,不必为各地不约而同地选择相同或相近的区域产业政策、确立相似度较高的主导产业、支柱产业而过分担心。勿庸讳言,区域产业政策的趋同可能会造成某些消极影响,化解问题的办法应当靠提高宏观调控水平,更重要的还在于要推进制度创新,强化地方政府的责、权、利边界,引导地方政府在区域产业政策的细节上和执行过程中体现差异性。如果效用函数设计得当,地方政府就会更多地寻求当地产业政策的特色,资本的逐利性也将促使厂商寻求最适当的区域经济资源优化配置方式。

其一,抓好宏观经济协调,树立全局发展一盘棋的观念,统筹安排区域发展规划,并且抓好落实。应当加强对区域产业发展方向的引导布局,一是要合理界定“热门”行业的发展规模,对其设立必要的准入制度;二是要合理安排筹划区域产业布局,根据各地条件,对于不同行业的发展与布局实行差别性待遇,引导其自动流转;三是督导各地在选择主导产业时做好充分的论证,严格防止政绩导向和盲目上马;四是认真按照国家产业政策和结构调整方向确定本地区的发展规划,对于不符合本地在全国产业布局中功能定位的方面要及时加以修正。

其二,通过市场纽带的联接,建立形式多样的联合和合作,打造经济协作区,推动区域经济一体化的进程。应当加强区域经济协作,密切区域经济联系,打破“以邻为壑”的区域经济界限,消除区际经济往来中的限制性因素。促进人流、物流、信息流的合理有序流动,使区域市场不断得以优化和扩展。以全

国统一的大市场作为区域市场发展的总参照。发挥各自优势以及相互之间的经济互补性,彻底打破地区经济分割,通过市场机制的作用,推动区域经济一体化进程不断向前发展。

其三,发挥市场机制作用,推动区域产业结构调整优化。消除区域产业趋同的出路在于通过完善市场机制的作用渠道,形成化解产业趋同成因的自动调节体系:一方面,通过市场体系的调节,实现物尽其用、货畅其流,促进各种生产要素良性流动,使各地优势充分发挥,以免使其在同质化发展的单一路上恶性竞争,造成资源浪费;另一方面,盘活国有资产,充分发挥金融市场的作用,通过优胜劣汰的市场筛选,促进区域经济资源的合理配置,形成行业 and 企业的各自合理规模,经由市场之手优化区域产业结构。

其四,适时改进政府的宏观管理方式。一方面,要进一步实行政企分开,将专业化的管理任务尽量交给专业化水平高的社会组织去运作;另一方面,积

极转变政府职能,发挥好政府对区域产业的组织协调作用,真正发挥好政府部门的经济管理功能,即国家产业政策的目标导向功能、总量平衡及结构平衡功能、利益协调功能、秩序维护功能、社会保障功能等,通过有形之手的合理协调,使区域经济的运行更加合理有序,以尽量消除区域产业政策趋同的不利影响。

参考文献

- [1] 苏东水. 产业经济学[M]. 北京:高等教育出版社, 2000:33-35.
- [2] 方福前. 公共选择理论——政治的经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000:132-133.
- [3] 谢识予. 经济博弈论(第二版)[M]. 上海:复旦大学出版社,2002:143-145.
- [4] 胡荣涛,张许颖,苏明吾. 产业结构调整中的地区利益与博弈行为分析[J]. 经济评论,2002(4):99-102.
- [5] 冯立欣,胡平东. 中国地区产业结构同构化成因的博弈分析[J]. 经济研究导刊,2009(10):124-125.

On the Regional Industrial Policy Convergence Driven by Local Government's Utility

WANG Zheng

(Institute of Economic Research, Jinan Academy of Social Sciences, Jinan Shandong Province 250099, China)

Abstract: In the developing process of regional economy, the increasingly competition between local governments will inevitably cause convergence of industrial policy among the regions, which is harmful for the coordinated development and long-term development of regional economy. To resolve these problems, it is necessary to improve the level of the central government's macroeconomic controls, strengthen the boundary between right and responsibility of local governments, and guide to reflect differences in regional industrial policies.

Key words: industrial policy; local government; public choice; structural convergence; leading industries