

# 锦标赛体制与中国省级 开发区的增长 基于省级经验的研究

李国武 侯佳伟

**摘要:** 开发区是中国地方政府参与经济发展的重要方式。在“为增长而竞争”的背景下,中国的省级开发区在1984—2006年间大幅增加,其增长过程表现出明显的地区差异和时期波动。本文利用省级层面的面板数据,从“锦标赛体制”理论的角度具体研究了预算约束、省际竞争和国家制度变迁三个因素对中国省级开发区增长过程的影响。研究发现,虽然地方经济发展水平构成了地方政府设立开发区的重要预算约束,但是各省省级开发区所经历的并不是一个受自身资源约束支配的自然增长过程,国家制度变迁因素对这一过程的影响更大。具体而言,一方面,国家层面的制度变迁造成了省级开发区增长过程的时期波动(省内);另一方面,国家区域发展政策的变动引发了省级开发区增长过程中区域数量差异(省际)的时期变动。虽然开发区数量在各省普遍大幅增长,但根据本文的测量方案,在省级开发区的年度新增数量上并不存在显著的省际竞争。对于锦标赛体制理论的适用性仍需更多实证研究的检验。

**关键词:** 地方政府 锦标赛体制理论 集权—分权 制度变迁 省级开发区

## The Tournament System and the Growth of Provincial Development Zones in China: Evidence from Provinces

Li Guowu Hou Jiawei

**Abstract:** Establishing Development Zones is an important means by which local

\* 作者1: 李国武 中央财经大学社会发展学院 (Author 1: Li Guowu, College of Social Development, Central University of Finance and Economics) E-mail: leguowu@126.com;

作者2: 侯佳伟 中央财经大学社会发展学院 (Author 2: Hou Jiawei, College of Social Development, Central University of Finance and Economics)

\*\* 本研究得到中央财经大学“211工程”三期资助。 [The research was funded by “211 Project” for Central University of Finance and Economics (the 3rd phase).]

作者感谢匿名审稿人提出的修改意见。文责自负。

governments in China partake in promoting the growth of local economy. In the context of “competing for growth,” there was a sharp increase in the number of Provincial Development Zones (PDZs) from 1984 to 2006 although there were obvious regional differences and temporal fluctuations. Drawing on the provincial data, this study examined how three factors, namely, budget constraints, interprovincial competitions, and national institutional changes, had influenced the growth of PDZs using the “tournament system” theory. It was found that, although the level of the regional economic development did serve as an important budget constraint to the establishment of PDZs, it was the national institutional changes that had greater influences because establishing a PDZ was not a natural process constrained by its own provincial resources. To be more specific, the national institutional changes caused temporal fluctuations in the growth of PDZs (within the province) on the one hand and regional differences in the numbers of PDZs (between provinces) on the other hand. In spite of the general increases in the numbers of PDZs in all provinces, our measurements of the yearly increments of provincial PDZs did not show any significant sign of interprovincial competitions. It requires more empirical studies to test the applicability of the tournament system theory.

**Keywords:** local government, the tournament system theory, centralization-decentralization, institutional change, Provincial Development Zones

---

## 一、问题的提出

土地开发和招商引资是中国地方政府参与辖区经济发展的重要方式,进入 20 世纪 90 年代以来这种表现更为明显(周飞舟, 2006, 2007; 陈映芳, 2008; 曹正汉、史晋川, 2009)。在此背景下,由地方政府开发设立的省级开发区于 1984 至 2006 年间在各省获得了普遍性的增长,但是其数量的增长过程也呈现出明显的地区差异和时期波动。那么,如何理解中国省级开发区增长过程中呈现出来的这些特点,更进一步,地方政府参与经济发展的行为受到哪些因素的影响和制约? 本文试图从政府治理体制的角度来探讨这些问题。

在对改革开放以来中国经济增长奇迹的理论解释中,越来越多的学者强调地方政府的积极作用 (Oi, 1992, 1995; Walder, 1995;

Montinola et al., 1995; Qian & Weingast, 1997; Jin et al., 2005; Li & Zhou, 2005; 张军、周黎安, 2008; 张五常, 2008)。那么,中国究竟具有怎样一种独特的政府治理体制激励并制约着地方政府参与经济发展的行为呢?近些年日益浮现的一种观点是锦标赛体制理论(周黎安, 2007, 2008; 张军、周黎安, 2008; 周飞舟, 2009)。该理论认为,中央政府在政治上高度集权的同时,在经济领域向地方政府分权,造成了地方政府为增长而竞争的格局。虽然对于中国独特的政府治理体制已经有了大量的理论探讨(Qian & Xu, 1993; 周黎安, 2008; 张军、周黎安, 2008),对于官员晋升激励和财政分权与中国经济增长之间的关系也有了一些经验研究(Li & Zhou, 2005; 周黎安等, 2005; 张军等, 2007; Zhang & Zou, 1998),但锦标赛体制理论在很大程度上仍停留在“隐喻”状态,基于定量数据的实证检验还十分缺乏。

为了验证锦标赛体制理论的适用性,本文将该理论脉络中关于地方政府经济行为的研究细分为三大命题:预算约束命题、地方政府间竞争命题和集权—分权命题。这个关于中国政府治理体制的理论表明,地方政府的经济行为不仅受制于自身的资源约束,而且还受到来自其他同级政府和上级政府(中央政府)的影响。从锦标赛体制理论出发,以1984—2006年间省级开发区增长过程为经验对象,本文试图检验省级政府设立省级开发区的行为是否受到自身经济资源、省际竞争以及中央政府关于集权和分权的制度安排这三个层面因素的影响。

## 二、锦标赛体制与省级开发区的增长

锦标赛主要用于体育比赛,它的基本规则是根据运动员在比赛中的相对名次来决定胜出者。经济学中的锦标赛理论分析的是公司治理中委托—代理关系的激励机制。公司的委托人通过考察代理人——公司中的经理人——的业绩排名而非绝对业绩来决定晋升者,以此来降低信息成本和监督成本,增强对经理人的激励。相对绩效评估是锦标赛理论的关键,这种评估方式具有更强的激励性(Lazear & Rosen, 1981; Rosen, 1986)。虽然政府组织比公司更复杂,因为政府往往面临着多目标任务,而且有些目标不易测量,但中国的政府治理体制非常类似于这种锦标赛模式。中央政府在某些领域集权的同时,在其他领域向地方政府下放权力,发动地方政府之间在一些指标上展开竞争,竞争中的相对出色者会胜出,得到上级政府(乃至中央政府)的晋升或其他奖

励。在这一政府治理体制下, 地方政府的经济行为至少受到三个因素的影响: 自身资源约束、地方政府间竞争以及中央政府关于集权和分权的制度安排及其变动。当然, 将当前中国的政府治理体制概括为集权—分权框架下的锦标赛体制有简化之嫌, 而且其所包含的内容也不止本文所强调的这三个方面, 但是, 这三个方面无疑是该理论的核心要素, 构成了影响地方政府经济行为的基本变量。同时, 这三个方面亦相互关联: 中央政府关于集权—分权的制度变革引发了地方政府间的竞争, 而中央的人事集权、政府对经济资源的控制以及地方政府间的竞争又容易造成地方政府的预算约束软化, 地方政府间的竞争和地方政府的预算约束软化如果造成严重的消极后果, 中央政府又必须以集权方式加以调控。

### (一) 预算约束与省级开发区的增长

地方政府参与经济发展的行为首先受到自身可支配资源的限制, 该限制可能是硬化的, 也可能是软化的。这取决于其所面临的制度环境。以往多数研究认为, 在市场转型过程中, 中国地方政府表现出预算约束软化<sup>1</sup>的特征, 特别是可以通过开发土地来获得预算外财政收入(陈抗等, 2002; 周雪光, 2005; 周飞舟, 2006, 2007; 曹正汉、史晋川, 2009)。地方政府经营辖区内土地的一种重要手段就是设立开发区。这些研究大多是从获得预算外财政收入的角度来界定地方政府的预算约束软化, 而且指出各个地方政府预算约束软化具有普遍化倾向。通过中央政府在1993—1994年<sup>2</sup>、1997—1998年<sup>3</sup>、2003—2006年<sup>4</sup>对开发区进行的几次清理整顿来看, 地方政府确实普遍表现出过度征用土地设立开发区的倾向。不过, 本文试图从另外的角度来理解地方政府在设立开发区时的预算约束, 即地方政府是否根据自身的经济实力来设立开发区。

为了地方经济增长, 地方政府虽然有着无限开发土地的冲动, 但其可支配的经济资源或者说地方经济发展水平决定了它不可能无限制地

---

1. 预算约束软化的概念最初由匈牙利经济学家科尔奈(Kornai, 1979, 1980)在研究公有制企业时提出。

2. 经清查, 截至1992年底, 全国有各类开发区1951个, 规划面积1.53万平方公里, 但已开工建设面积仅为307平方公里。这些开发区绝大多数是违规设立的。

3. 据统计, 1997年全国共有各类开发区4210个, 规划面积1.24万平方公里, 实际占地2322.5平方公里。这些开发区绝大部分是省级以下政府设立的。

4. 经清查, 截至2003年7月底, 全国有各类开发区6866个, 规划面积3.86万平方公里。这也引发了中央政府在2003—2006年间的新一轮开发区清理整顿工作。到2006年12月, 全国各类开发区核减至1568个, 有近77.16%的开发区被撤销; 规划面积由3.86万平方公里压缩至9949平方公里, 减少了74.23%。

设立开发区。地方政府在设立开发区时要考虑是否有足够的经济资源来征用和开发土地,以及能否通过招商引资回收投入。因此,作为发展地方经济的战略手段,开发区的设立又内生地受到地方经济发展水平的约束。地区经济发展水平至少通过两种机制制约着地方政府对开发区的设立:一种可称为预算约束机制,另一种可称为聚集效应机制。

开发区的设立首先需要地方政府投入一定的经济资源来征用和开发土地。地方政府能够直接动用的资金是地方财政,另外,地方政府还可以间接地通过出让土地以及以土地抵押或政府担保的方式从银行贷款来筹集开发资金。地方政府能够动用多少资金来征用和开发土地主要取决于该地区过去的财政收入水平或者说经济发展水平。经济发展水平越高的地区,财政收入越高,越可能有充裕的财政资金用于土地开发。而土地出让的价值,在土地开发面积既定和通过市场手段出让的前提下,主要受到地方经济发展水平的影响。地方经济发展水平越高,其土地价格越高,越可能“用土地来开发土地”。随着银行体制的改革以及中央政府对地方政府随意举债的控制趋紧,地方政府通过上级政府或者国有银行来为其失败的投资决定埋单的可能性已大大降低。因此,地方政府在决定设立多少开发区时必须要考虑能否筹措到土地征用和开发的前期投入以及这些前期投入能否回收,而这些都是以地区的经济发展水平为基础的。

其次,开发区的设立还要考虑能否成功地通过招商引资来回收土地征用和开发成本,进而推动地方经济的增长。开发区的设立存在风险,如果不能成功地招商引资或者说“开而不发”,就意味着土地资源和政府前期投入的浪费。这对地方官员来说既是一种经济风险,更是一种政治风险。<sup>1</sup>一个开发区对于企业或者投资者是否有吸引力,受到开发区所处区域的运输条件、要素禀赋、税收优惠等因素的影响。除了土地之外,劳动力、原材料和资本等生产要素是可以在区域间转移和流动的,其流动方向取决于回报与转移成本之间的比较。在市场经济条件下,这些要素无疑会向经济发展水平高的地区聚集。如果企业主要以出口为主,那么东部地区无疑比西部地区更有区位优势,因为东部地区靠近出海口岸,运输成本更低。由于开发区数量的增多,为了吸引要素,特别是资本的流入,各地方政府在税收水平和土地转让价格上展开了激烈的竞争,但

---

1. 开发区的失败是地方官员政绩不良的表现,会影响其政治前途。

最终的结果无疑是财政收入越高的地区更有能力在税收上给出更优惠的条件。另一方面,更为重要的是,开发区招商引资的成功程度取决于其所在区域的经济水平。高的经济总量意味着高的外部规模经济和范围经济,也就是高的聚集经济。在聚集效应越强的地区,企业越容易找到熟练的劳动力和高技术人才,越容易获取中间投入品,越容易与其他企业开展分工和合作,并且拥有更好的基础设施(马歇尔,1964; Krugman, 1991)。因此,地区经济发展水平越高,聚集效应越强,越容易吸引到劳动力、资本等生产要素,设立开发区成功的可能性也就越大。

据此,本文提出如下假设:

假设1 预算约束假设:一个省在 $t$ 年设立省级开发区的数量受到其 $t-1$ 年经济发展水平的约束;地区经济发展水平的不同造成了省级开发区年度新增数量的省际差异;在 $t-1$ 年经济发展水平越高的地区,在 $t$ 年设立省级开发区的数量越多。

## (二) 地方政府间竞争与省级开发区的增长

设立开发区的行为要置于各地方政府围绕经济增长而竞争的背景下来理解。一方面,改革开放以后的行政和财政分权为地方政府发展本地经济提供了自主空间和财政激励(Oi, 1992; Montinola et al., 1995; Qian & Weingast, 1997; Jin et al., 2005);另一方面,任命下级官员的权力集中在上级政府手中,而上级政府是根据地方经济发展状况来考评和晋升地方官员的(周黎安, 2007)。这种政府多级财政分权和单一政治集中相结合的分权模式把公共部门的“多任务目标”治理变成了地方政府之间简单的“标尺竞争”机制,即当上级政府可以用其他地方政府的作为和绩效来考核与评价一个地方政府时,地方政府之间就会围绕着考核所依据的指标形成相互模仿的竞赛(张军等, 2007)。

中国以自上而下的高度分权结构制造了地方政府间“为增长而竞争”的强大激励和发展共识。地方政府在为经济增长而竞争的背景下,可能会通过动员预算外资源(比如土地开发转让)来增加地方财政收入和刺激经济增长。尽管国家对农地开发和转用有着严格的审批手续和限制,<sup>1</sup>但地方政府发明了各种变通办法来突破国家的规定,例如多次

1. 《中国土地管理法》(2004年4月28日)规定,农用地转为建设用地必须经省级以上人民政府批准,其中征用基本农田、基本农田以外的耕地超过35公顷或者其他土地超过70公顷的由国务院批准。

审批、擅自改变土地用途、土地整理等。

地方政府促进当地 GDP 增长的一个可供选择的策略就是兴建开发区。经验表明,开发区也确实成为区域经济发展的重要增长极。它至少可以从两个方面推进地方经济的增长:一方面,开发区的建设本身就是巨大的基础设施工程,需要巨大的投资,而且具有较大乘数效应。这是开发区对地方经济增长的短期效应;另一方面,开发区是招商引资特别是吸引外资的平台,是工商企业的栖息地,从长远来看,开发区通过吸引企业能够持久地促进当地经济增长。随着开发区设立数量的增加,开发区作为一种有效促进经济增长的手段和短期内彰显政绩的“工程”,在地方政府之间也成为一种制度性的共识。这些都为省级开发区的设立提供了制度性条件。因此可以预期,地方政府之间在经济增长上的竞争会转向对促进经济增长的手段的竞争。竞相设立开发区和招商引资竞争就是其重要表现。

如果地方政府之间的竞争表现在 GDP 绝对绩效上,即不管地区条件如何,每个地方政府都追求经济增长绝对水平的最大化,以超越所有其他政府,并且如果设立开发区是一种有效的经济增长手段,那么就可以假设经济发展水平越低的地方政府越有可能设立更多的开发区。

在地方政府的经济增长锦标赛中,上级政府为了增加对下级政府的激励强度和有效性,可能不是根据绝对绩效,而是根据相对位次来决定胜出者。以往研究提供了中央政府运用前任官员的平均 GDP 增长率和同期全国平均 GDP 增长率或邻近地区 GDP 增长率作为官员晋升比较基准的经验证据(Li & Zhou, 2005; 周黎安等, 2005)。中国的政府治理体制造成了地方政府之间的相互竞争,使得每个地方政府都需要关注其他地方政府的发展情况,不能只顾自己发展。地方政府关心自己在经济增长竞争中的相对位次,而不是绝对绩效,上级政府乃至中央政府也往往根据相对绩效来考核下级政府。上级政府之所以根据相对绩效而不是绝对绩效来考核、晋升和奖励下级政府官员,主要是出于公平性的考虑,以便排除各地区之间在资源禀赋上的差异,增强激励的有效性。

从相对竞争假设出发,可以预见地方政府会关注其他地方政府设立开发区的情况。因此,一个地方政府在某一年设立开发区的数量会受到上一年其他政府设立开发区数量的影响。这里面涉及地方政府对参照对象或者说“竞争对手”的选择问题。虽然说中国同一行政级别的

区域政府都处于以 GDP 增长为指标的晋升锦标赛之下,但这并不意味着所有同级政府都是“竞争对手”,因为中国各地区的历史、地理和经济发展条件差异很大。拿省级区域来说,把全国 31 个省份放在同一起跑线上比较并不能起到正面的激励效果,因为从资源禀赋来讲,经济条件好的地区很容易设立更多的开发区,而条件差的地区不管如何努力也无法赶超。至于省级政府在设立开发区时,选择与其他哪些地区进行比较,笔者尚不清楚。对此本文只能做出猜测,通过开发区设立的结果来验证这种猜测的可靠性。本文认为,一个省级政府在设立开发区时更可能将位于同一地理区域的周边省份作为参照对象或者说“竞争对手”。

据此,本文提出如下假设:

假设 2a 绝对竞争假设:如果一个省的经济发展水平在  $t-1$  时点越低,在  $t$  时点设立的省级开发区的数量就会越多。

假设 2b 相对竞争假设:周边省份在  $t-1$  年设立的省级开发区数量越多,则所关注省份在  $t$  年设立的省级开发区数量越多。

### (三) 集权一分权的制度变迁与省级开发区增长

在中国政府治理体制下,中央政府在人事、财政、行政和产权等方面关于集权一分权的制度性安排及其变迁是地方政府面临的最重要的制度环境,它们既是激励地方政府行为的重要原因,也是约束地方政府行为的主要力量。在中国这样一个政治高度集权的国家,省级政府官员倾向于对中央政府而不是对当地居民负责,因为地方官员在很大程度上不是由选民选举出来,其政治前途基本上掌握在上级或中央政府手中,因此,他们的行为往往受中央政府的绩效考核标准及国家制度约束控制。

20 世纪 80 年代以来,中央政府开启的分权式改革和逐渐推进的市场化改革使得地方政府在发展地方经济上具有更大的自主权,并且越来越需要服从市场机制。但是,中国转型和制度变迁在很大程度上是由中央政府发起并在其控制下进行的。到目前为止,中央政府启动的集权一分权改革并没有形成制度化和稳定性的方案,中央和地方管理权限的划分一直处于调整和变动之中(Cai & Triesman, 2006; 周黎安, 2007)。在集权体制下,地方政府之间的锦标赛竞争及由此带来的预算约束软化,既然是由中央政府发动,当然最终也必须由中央政府来中止(周飞舟, 2009)。因此,中央政府在不同时期关于集权和分权的制

度变化肯定会影响到地方政府的经济行为,包括本文所探讨的省级开发区的设立行为。

在中国,很多具有制度意义的规则不一定是法律,党和政府发布的政策规章、重要会议的决定,甚至主要领导人的讲话都具有制度的功能。本文更多探讨的是国家层面的制度以及这些制度背后所包含的理念,它们主要涉及中央和地方之间在经济发展、土地开发和财政税收等方面的权力分配。具体到本文,需要仔细剖析的是国家关于集权与分权的哪些制度安排可能会影响省级开发区的设立。1984—2006年间,省级开发区是在中国经历剧烈制度变迁的背景下增长的。从研究需要出发,根据国家制度适用的区域,本文把可能会影响到省级开发区设立的制度分成两类:一类是适用于所有区域的制度,另一类是针对特定区域的制度。此外,根据国家制度的作用方向可以将影响省级开发区设立的制度分为两类:一类是激励性制度,另一类是约束性或者说抑制性制度。对这两种分类维度进行交叉组合后可以出现四种类型的制度。本文所关心的发生在1984—2006年间的一些可能会影响省级开发区设立的制度,可以归入这四类中的某一类(见表1)。当然,本文所探讨的转型经济背景下关于中央集权和地方分权的这些制度安排,有些可能会长期存在下去,比如1992年正式确立的市场经济体制;有些则持续时间较短,具有很大的权宜性,也可称为政策,比如“西部大开发”战略,再比如国家屡次出台的清理整顿开发区的政策。

表1:国家出台的可能影响省级开发区设立的制度(1984—2006年)

制度类型	制度内容	制度时间
适用于所有区域的激励性制度	确立市场经济体制	1992年
	省级开发区设立的分权	1993年
	分税制改革	1994年
适用于所有区域的抑制性制度	第一次开发区清理整顿	1993—1994年
	第二次开发区清理整顿	1997—1998年
	第三次开发区清理整顿	2003—2006年
适用于特定区域的激励性制度*	“西部大开发”战略	2000年
	“中部崛起”战略	2006年

注:\*区域性政策的一个特点是对某些区域的激励即意味着对其他区域的抑制。

笔者预期,1984—2006年间中央政府在不同领域关于集权—分权的制度安排及其变动,比如确立市场经济体制、省级开发区设立分权、分税

制改革、开发区清理整顿等,会对省级开发区的增长过程产生影响。

通过收入再分配政策或其他宏观政策调节区域发展差异是中央政府集权的重要原因。中国省份众多,不同区域之间在经济发展水平上存在很大差异。中央政府可能会在不同历史时期根据区域经济发展水平和区域之间的发展差距采取不同的区域政策,这些政策不可避免地会影响到不同区域省级开发区数量的设立。从1978年改革开放以来,中国的区域发展政策可以划分为三个阶段:1978—1999年“东部优先发展”阶段,2000年实施“西部大开发”战略,2006年实施“中部崛起”战略。中央政府一开始采取“效率优先”的区域政策,让一部分地区先富起来。如果按东、中、西部来划分,最先富起来的地区是东部。这种区域有别的发展政策在国家级开发区的设立上体现得特别明显。1992年之前设立的国家级开发区基本上都集中在东部地区,也就是说,国家级开发区所包含的优惠政策主要被东部地区的省份所享有。中央之所以将国家级开发区优先设立在东部地区,主要是因为这些地区拥有更好的区位优势和经济基础。面对东西部差距不断增大,<sup>1</sup>西部省份强烈呼吁的局面,中央于2000年出台了“西部大开发”战略。<sup>2</sup>在“中部塌陷”的呼声下,中央又于2006年实施了“中部崛起”战略。<sup>3</sup>无论是“西部大开发”战略,还是“中部崛起”战略,中央都出台了针对这些区域的一系列优惠政策,比如税收减免、财政转移支付、金融信贷支持、土地使用优惠等。这些战略的实施及其滞后效应将使这些区域内省级开发区的数量明显增加。因此,可以预见,国家在区域政策上从“效率优先”理念转向“兼顾公平”理念,会引起省级开发区新增数量的区域差异在不同时期有所变动。

据此,本文提出如下假设:

假设 3a 国家宏观制度变迁假设:中央在不同历史时点上对设立开发区的激励性或抑制性制度可能会造成省级开发区的增长过程

---

1. 根据郭金龙等人(2004)的研究,1990年东部地区人均实际GDP是西部地区的1.82倍,1999年该指标值提高到2.42倍,增长了0.6倍。

2. 具体参见《中共中央、国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》(2000年10月26日)和《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》(2001年8月28日)。

3. 具体参见《中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》(2006年4月15日)和《国务院办公厅关于落实〈关于促进中部地区崛起的若干意见〉有关政策措施的通知》(2006年5月19日)。

呈现出偏离经济增长水平影响的阶段性波动;省级开发区在某段时期的大幅波动不完全是由地区经济增长水平变动引起的,国家制度变迁及其滞后效应对此会有显著影响。

假设 3b 国家区域制度变迁假设:在控制经济发展水平的条件下,在不同发展时段,国家区域发展政策的变迁在一定程度上会引起新增开发区数量在东、中、西地区差异的时期变动。

### 三、数据和方法

#### (一) 数据

本文通过考察省级开发区的设立来探讨地方政府的经济行为。之所以选用省级开发区而不是其他级别的开发区,主要出于如下考虑:(1)与国家级开发区的设立受制于中央政府不同,国家将设立省级开发区的审批权赋予了省级政府,因此,省级政府在省级开发区的设立时间和设立数量上具有选择权,这也就为本文通过省级开发区的设立来研究省级政府的经济行为提供了可能;(2)省级以下的开发区一方面不属于国家正式承认的开发区,另一方面也难以获得相关数据。此外,本文选取省级政府作为经验对象来代表地方政府,因为省级开发区的审批权限集中在省级政府。以往社会学界对地方政府的研究主要集中在县(市)、乡(镇)两级,而且主要是基于案例研究,本文从定量角度来研究省级政府的行为无疑可以丰富社会学对中国地方政府的研究。

本研究所用的数据由作者根据多种来源集合而成。数据涵盖了1984—2006年间中国29个省份(西藏和重庆除外)的部分经济指标和开发区的数量等信息,以年度—省份为分析单位,属于面板数据,共664个有效观测值。之所以使用面板数据,一方面是为了增加样本量,另一方面是为了研究时期变动。关于各省每年设立的国家级和省级开发区的数量和面积等信息根据《中国开发区审核公告目录(2006年版)》计算而来;关于各省每年的地区生产总值(GDP)和行政区划数来源于《中国统计年鉴》、《新中国五十年统计资料汇编》和分省统计年鉴;各省1991年平地面积数据来源于中国科学院地理科学与资源研究所中国自然资源数据库地形统计表。

#### (二) 变量及其测量

本文的因变量为各省每年省级开发区的新增数量。主要自变量包

括地方经济发展水平、周边省份影响和国家制度变迁。地方经济发展水平反映了地方政府所面对的预算约束,本文使用“去年实际 GDP”这一指标来测量地方经济发展水平,在统计分析中作对数处理。名义 GDP 根据按可比价格计算的 GDP 增长指数,以 1984 年为基年平减为实际 GDP。之所以使用上一年的 GDP 而不是当年的 GDP,一是为了避免双向因果关系,二是更符合省级政府的决策实际,即根据上一年的经济发展状况来决定当年的开发区批设数量。

本研究根据周边省份的影响来检验相对竞争假设。所谓周边省份指的是属于同一地理区域的其他省份。长期以来,中国将全国省份划分为华北、东北、华东、中南、西南、西北六大区域。这种区域划分现在虽然没有了行政意义,但是依然具有分类意义。属于同一地理区域的省份,自然地理条件以及区位和要素禀赋更为接近,而且每个区域内部的省份之间由于地理接近性也使得经济联系非常紧密,再加上中央和地方对这种区域划分的沿用,本文认为这种将“邻居”作为竞争对手的假定具有一定的合理性。对于周边省份的影响,本文选择的测量方案是上一年同一区域其他省份省级开发区平均新增数量,其具体计算公式为

$$\bar{X}_{ij} = \frac{\sum_{i=1}^n X_{ij} - X_{ij}}{n-1} \quad (i = 1, 2, \dots, n; j = 1, 2, \dots, m) \quad (1)$$

$\bar{X}_{ij}$  表示在上一年位于  $j$  区域的  $i$  省份的周边其他省份省级开发区的平均新增数量。

本研究通过对年度进行分期来测量中央政府的制度变迁。由于本文关注的是国家层面的制度变迁对省级开发区增长波动的影响,所以无法在省级层面上对制度变迁进行测量。研究选择某项可能会影响到省级开发区增长的制度出台时间及产生影响的滞后时间作为一项制度变迁发生的测量方案。这种测量虽然存在误差,因为无法剔除不可观测到的其他时期效应的影响,但已是研究国家层面制度影响时通常采用的一种次优测量方案。本文使用的时间划分方案为 1984—1991 年(代表决定建立社会主义市场经济体制之前的制度时期)、1992—1994 年(测量决定建立社会主义市场经济体制的制度影响)、1995—1999 年(主要测量分税制改革的影响)、2000—2003 年(测量“西部大开发”战

略的影响)、2004—2005年(停止新批开发区)和2006年(测量省级开发区扩容和“中部崛起”战略的影响)。由于每项制度的实施和发挥影响都会有一个滞后效应,因而本文在测量一项制度的影响时通常包含政策出台之后的临近几年。

本研究所用的控制变量主要有去年省级开发区累计数量、去年国家级开发区累计数量、平地面积、去年地级行政区划数、去年省级开发区累计面积和省份所属区域。从理论上讲,这些控制变量可能会对因变量产生或正向或负向的影响,不过这并不是本文关注的重点。本文主要变量的特征和变量间相关分析见表2和表3。

表2:变量的统计描述

变量	定义	平均值	标准差
<b>因变量</b>			
省级新增数量	省级开发区的年度新增数量	1.98	7.559
<b>主要自变量</b>			
Ln 去年实际 GDP	上一年本省实际 GDP 的对数值	6.21	1.089
周边省份的影响	上一年同一区域其他省份省级开发区平均新增数	1.02	1.996
年份 1984—1991	1= 1984—1991年 0= 其他	0.34	0.476
1992—1994	1= 1992—1994年 0= 其他	0.13	0.338
1995—1999	1= 1995—1999年 0= 其他	0.22	0.413
2000—2003	1= 2000—2003年 0= 其他	0.17	0.380
2004—2005	1= 2004—2005年 0= 其他	0.09	0.283
2006	1= 2006年 0= 其他	0.04	0.205
<b>控制变量</b>			
去年省级累计数	上一年本省省级开发区累计数	10.12	14.903
去年国家级累计数	上一年本省国家级开发区累计数	3.48	4.436
平地面积	1991年平地面积	14 440.6617	208.431
去年地级区划数	上一年本省地级行政区划数	13.21	4.448
去年省级累计面积	上一年本省省级开发区累计土地面积	6 799.71 9	547.802
区域 西北	1= 西北 0= 其他	0.17	0.38
东北	1= 东北 0= 其他	0.10	0.305
华北	1= 华北 0= 其他	0.17	0.379
华东	1= 华东 0= 其他	0.24	0.429
西南	1= 西南 0= 其他	0.10	0.305
中南	1= 中南 0= 其他	0.20	0.403
样本量		664	

表 3: 变量的相关分析

	1	2	3	4	5	6	7	8
1. 省级新增数量	1.000							
2. 去年省级累计数	0.207***	1.000						
3. 去年国家级累计数	0.249***	0.702***	1.000					
4. 平地面积	-0.011	-0.053	-0.033	1.000				
5. 去年地级区划数	0.044	0.131**	0.194***	-0.003	1.000			
6. 去年省级累计面积	0.214***	0.964***	0.714***	-0.088*	0.078*	1.000		
7. Ln 去年实际 GDP	0.255***	0.713***	0.700***	-0.101**	0.486***	0.709***	1.000	
8. 周边省份的影响	0.035*	0.139***	0.221***	-0.067!	0.029	0.138***	0.167***	1.000

注: !  $p < 0.1$ , \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ 。

### (三) 统计方法

对于省级开发区增长过程总体情况的研究, 本文采用一般的统计描述和相关分析, 而对于省级开发区年度新增数量影响因素的研究, 本文则使用负二项回归模型。省级开发区年度新增数量是计数变量, 适用于泊松回归模型。泊松模型有这样一个假设, 即方差小于均值, 本文所研究的因变量的均值(1.977)小于方差(57.144), 严重过离散, 因此负二项模型更为可取。负二项回归模型如下:

$$\hat{\ln Y} = \alpha + \beta X + \gamma K \quad (2)$$

$\hat{Y}$  代表一个省份在  $t$  年省级开发区新增数量,  $X$  代表自变量的向量,  $K$  代表控制变量的向量。

## 四、省级开发区增长过程的总体状况: 1984—2006 年

1984 年 9 月 25 日国务院正式批准了全国第一个开发区——大连经济技术开发区, 从此拉开了中央政府和地方政府设立开发区的序幕。同年 10 月份, 上海市政府批准了全国第一家省级开发区——上海星火工业园区。1993 年国务院正式确立了开发区实行国务院和省级政府两级审批的制度, 国家级开发区由国务院审批, 省级开发区的审批权则赋予省级政府。尽管如此, 省级以下政府自行设立开发区的情况非常普遍。经过 2003—2006 年的清理整顿, 开发区原则上只剩下国家级和省级两个序列。截止到 2006 年底, 中国共有 1 568 个开发区, 其中各类国家开发区 222 个, 各类省级开发区 1 346 个。

在从省级层面对影响省级开发区年度新增数量的因素进行实证分

析之前,本文先从全国层面上描述和分析省级开发区的增长过程。<sup>1</sup>

## (一) 2006年各省省级开发区的数量和设立情况

### 1. 2006年各省省级开发区的数量

截止到2006年,拥有省级开发区数量最多的前5个省依次是山东、江苏、浙江、湖北、江西,数量最少的后5个省依次是西藏、青海、海南、新疆、贵州(见表4)。各省拥有省级开发区数量的平均值为43.42个,标准差为36.78。

表4:2006年各省的省级开发区数量

数量区间	省(自治区、直辖市)
80—155个	山东(155)、江苏(109)、浙江(103)、湖北(89)、江西(88)、安徽(85)
36—79个	湖南(73)、广东(69)、福建(65)、河北(45)、辽宁(42)内蒙古(39)、四川(38)
25—35个	吉林(35)、甘肃(34)、重庆(34)、黑龙江(29)、上海(26)、天津(25)
15—24个	河南(23)、广西(23)、山西(22)、陕西(17)、北京(16)、宁夏(15)、云南(15)
0—14个	贵州(13)、新疆(11)、海南(5)、青海(3)、西藏(0)

### 2. 各省设立首个开发区的年度

中国各省开始设立首个省级开发区的时间是不一样的。1984年,上海第一个设立。其他各省设立省级开发区的时间大部分都集中在1988—1993年,其中1992年是设立数量最多的一年,共有16个省份在这一年开始设立省级开发区。到1997年,全国共有30个省份设立了省级开发区,而西藏直到2006年也没有设立省级开发区(见表5)。

## (二) 省级开发区的总体增长过程:1984—2006年

### 1. 数量增长的总体趋势及特点

1984—2006年,中国省级开发区的总体数量虽然不断增长,但这种增长是充满起伏的(见图1)。根据年度新增数量,可以将其发展过程细分为以下几个阶段:1984—1991年为初创阶段,共设立20家;1992—1994年为高速增长阶段,共设立348家;1995—1999年为平稳增长阶段,共设立119家;2001—2003年为快速增长阶段,共设立197家;2004—2005年为停滞整顿阶段,设立数量为零;2006年为跳跃式增长阶段,共设立662家,几乎达到了2006年之前批设数量的总和。

1. 这一节的分析包含了西藏和重庆。

表 5:各年度设立首个省级开发区的省份

时间	设立首个省级开发区的省份数量	累计省份数量	省份
1984 年	1	1	上海
1985 年	0	1	
1986 年	0	1	
1987 年	0	1	
1988 年	3	4	甘肃、湖南、陕西
1989 年	1	5	湖北
1990 年	3	8	广西、湖南、山东
1991 年	2	10	黑龙江、四川
1992 年	16	26	其他省份*
1993 年	2	28	江苏、安徽
1994 年	0	28	
1995 年	0	28	
1995 年	0	28	
1996 年	0	28	
1997 年	2	30	宁夏、重庆

注: \* 指的是除了表上所列省份之外的其他省份(不包括西藏)。

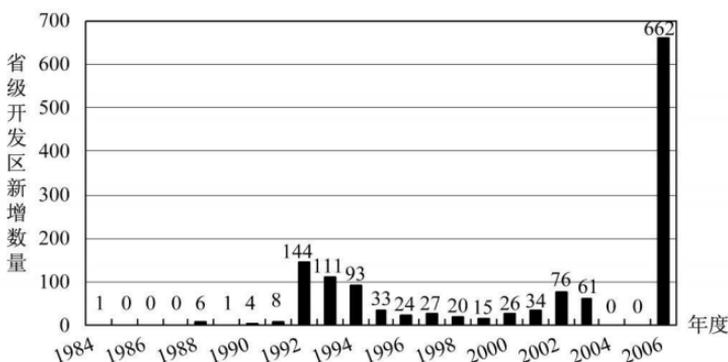


图 1: 全国省级开发区的数量增长过程(1984—2006 年)

本文认为,中国省级开发区增长过程中这种剧烈的波动可能与不同时期发生的制度变迁有很大关系。1992—1994 年的第一次大幅增长与中央明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标有关,2000—2003 年的第二次大幅增长与“西部大开发”战略的出台有关,而 2004—2005 年的停滞与 2006 年的跳跃式增长与国家对开发区的清理整顿有很大关系。

分别对各个省的省级开发区增长过程进行曲线分析,发现大部分省份省级开发区的增长曲线形状与全国总体形状近似,在 1992—1994

年、2003—2004年、2006年出现峰值,说明省级层面的增长模式与国家层面的增长模式是类似的,可能同样受到来自中央政府的制度变迁的影响。不过,具体的增长水平在各省之间是存在差异的。<sup>1</sup>

## 2. GDP 增长与省级开发区数量的增长

1984—2006年间,中国省级开发区的增长过程是不是和经济增长过程保持同步性呢?从全国省级开发区新增数量与实际GDP增长率的折线图来看,除了1991—2002年间两者的走势接近之外,其他时期两者的变动模式非常不一致(见图2)。两者的相关系数为0.230( $p=0.292$ ),统计上不显著。这说明,在全国层面上省级开发区增长波动与经济增长波动之间的关联不大。

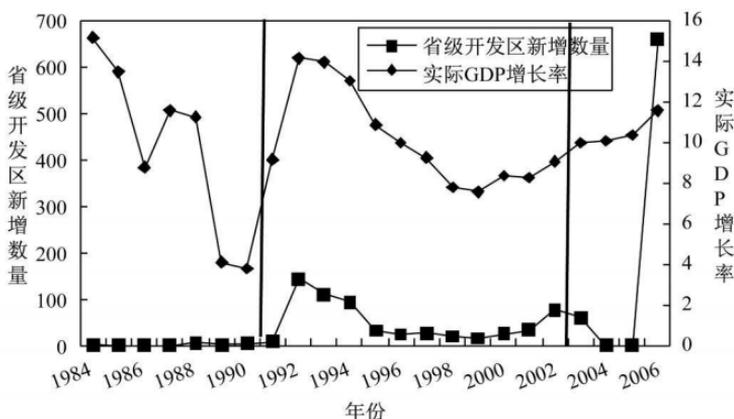


图2: 全国GDP的增长与省级开发区数量的增长(1984—2006年)

## 3. 分区域的增长趋势及特点

1992年之前,虽然省级开发区设立的总体数量并不多,但令人意外的是,西部地区设立的数量最多(9个),其次为中部地区(7个),最后为东部地区(4个)。从1992年到2000年,除了个别年份,基本上都是东部设立的省级开发区数量最多,中部次之,最少的是西部。在2001—2003年间,西部成为省级开发区设立最多的地区。2006年,在省级以下开发区的整合和升级审批中,东部地区获准设立的省级开发区数量最多(317家),中部地区次之(249家),都远远高于西部的96家。由此可以看出,东、中、西部在省级开发区新增数量上的差异是随

1. 因篇幅关系,本文不一一呈现各省省级开发区的增长曲线。

着时期变化而变动的(见图3)。这种变动可能与不同时期国家的区域政策导向有很大关系。2000年之前,国家采取效率优先的区域政策,对东部地区存在明显的政策倾斜。2000年之后,为了缩小地区之间的发展差距,国家转向“兼顾公平”的区域发展政策,先后出台了促进西部和中部地区发展的战略举措,这些措施可能会对西部和中部地区省级开发区的大幅增长产生刺激效应。

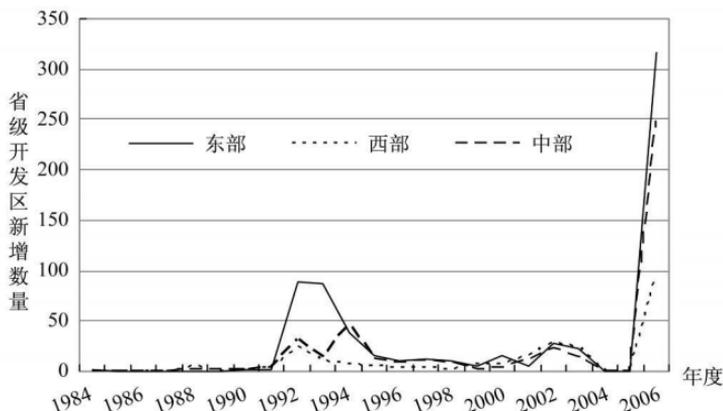


图3: 东、中、西部省级开发区数量的增长过程(1984—2006年)

从以上描述中可以发现,中国省级开发区的增长过程存在一些明显的特点:(1)虽然1984—2006年间各省(西藏自治区除外)省级开发区的数量获得了普遍增长,但年度新增数量在各省之间存在明显差异;(2)省级开发区的增长过程存在明显的时期波动;(3)东、中、西部之间在省级开发区新增数量上的差异随着时期变化而变动。因此,有必要进一步探讨造成省级开发区年度新增数量地区差异和时期变动的影响因素,以验证前文提出的研究假设。

## 五、统计结果及分析

本部分利用省级水平的数据来检验基于“锦标赛体制”理论而提出的关于省级开发区增长过程的研究假设。

### (一) 省级开发区增长的省际差异和时期波动

表6呈现了本文的统计分析结果,其中模型1纳入了去年省级开发区累计数量、去年国家级开发区累计数量、平地面积、去年地级行政

区划数、去年省级开发区累计面积和省份所属区域等控制变量, 模型 2 到模型 4 则分别依次纳入了 Ln 去年实际 GDP、周边省份影响和国家制度变迁 3 个变量。

表 6: 省级开发区新增数量的影响因素分析(负二项回归)

变量	模型 1		模型 2		模型 3		模型 4	
	$\beta$	$\exp(\beta)$	$\beta$	$\exp(\beta)$	$\beta$	$\exp(\beta)$	$\beta$	$\exp(\beta)$
<b>主要自变量</b>								
Ln 去年实际 GDP			0.000 1***	6.144	2.225***	6.387	0.094***	2.935
周边省份的影响					0.122	1.068	0.000 4	1.003
<b>制度影响</b>								
1992—1994 年							1.268***	26.790
1995—1999 年							0.217***	5.091
2000—2003 年							0.305***	6.615
2004—2005 年							-0.438	0.000
2006 年							4.155***	67.005
<b>控制变量</b>								
去年省级累计数	-0.608	0.971	-0.104	0.993	-0.131	0.991	0.002	1.001
去年国家级累计数	0.669**	1.115	0.069	1.017	0.036	1.009	-0.003	0.990
平地面积	0.000 9	1.000	0.047	1.000	0.049	1.000	0.010	1.000
去年地级区划数	0.231	1.039	-0.589***	0.872	-0.577***	0.872	-0.027**	0.922
去年省级累计面积	1.023!	1.000	-0.475	1.000	-0.428	1.000	-0.025	1.000
<b>区域</b>								
东北	0.531	1.401	-0.643*	0.387	-0.689*	0.341	0.008	1.107
华北	0.374	1.285	-0.367	0.642	-0.403	0.605	0.004	1.050
华东	1.181*	2.021	-0.340	0.674	-0.458	0.572	0.025	1.353
西南	-0.127	0.908	0.080	1.085	-0.006	0.994	0.040	1.552
中南	0.832	1.673	-0.238	0.763	-0.309	0.693	0.034	1.492
截距	0.325**		0.000 1***		0.000 1***		0.0004***	
Log likelihood	-909.650		-873.902		-872.729		-732.655	
Pr > chi <sup>2</sup>	0.000		0.000		0.000		0.000	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.037		0.075		0.076		0.224	
Alpha	5.681		4.387		4.352		1.337	
Pr > = chibar <sup>2</sup>	0.000		0.000		0.000		0.000	
N	664		664		664		664	

注: 1. 表中回归系数是  $\mu$  的增量。当其他变量取均值时, 虚拟自变量为从 0 到 1 导致期望因变量增量的变化, 间距自变量为 1 的 S.D. 导致期望因变量增量的变化。

2. !  $p < 0.1$ , \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ 。

3. 制度影响参照组: 1984—1991 年; 区域参照组: 西北。

### 1. 地方经济发展水平的影响

前文已指出,地方经济发展水平可能会构成省级政府设立开发区的预算约束。地方经济发展水平越高的省份,省级开发区新增数量越多。不过,如果从GDP绝对绩效竞争的假设出发,地方经济发展水平越低的省份,省级开发区新增数量可能越多。

从统计结果来看,从模型2到模型4,地方经济发展水平对省级开发区年度新增数量一直具有显著的正向影响,从而验证了关于预算约束的假设1。根据模型4,在控制了周边省份影响和国家制度变迁因素以及控制变量之后,一个省在 $t-1$ 年实际GDP的对数值每增加一个标准差(1.089亿元), $t$ 年省级开发区新增数量会增加0.094个;或者说,一个省在 $t-1$ 年实际GDP每增加2.178(1个 $e$ 单位)亿元, $t$ 年的省级开发区新增数量是 $t-1$ 年的2.935倍。

这个统计结果在证实假设1的同时也否证了假设2a。这说明,绝对绩效竞争假设不成立,并不是经济发展水平越低的省份为了促进GDP的增长就设立越多的开发区,而是经济发展水平越高的省份设立的开发区越多。通过预算约束和聚集效应机制,地方经济发展水平构成了地方政府设立开发区行为的一个重要约束条件。

当然,也可能所有的省份都表现出过度设立开发区的倾向,但这是本研究所无法测量和验证的。不过,即使这个判断成立,本文的分析结果仍可以表明,在控制了其他因素之后,经济发展水平越高的省份过度设立开发区的倾向越强。如果把设立开发区看成是地方政府获得预算外财政收入的手段,那么经济发展水平越高的省份采用这种手段的可能性越大。

### 2. 周边省份的影响

除了受自身经济发展水平的影响之外,一个省每年设立的开发区数量可能会受到它所关心的周边省份的影响,这是一种基于相对竞争的考虑。一个省也许会把它所属区域的其他省份当作参照群体,向周边其他省份看齐,这是省际相对竞争带来的一个结果。本文假设在省级开发区的设立上,一个省 $t$ 年的新增数量会受到它所属地理区域其他省份在 $t-1$ 年平均新增数量的影响。

在表6的模型3中,当控制了地方经济发展水平之后,同一区域其他省份在 $t-1$ 年省级开发区平均新增数量对 $t$ 年该省份的新增数量

具有正向影响,但在统计上并不显著( $p=0.142$ )。在表6的模型4中,再进一步加入代表制度因素的时期变量之后,周边省份依然具有正向影响,但在统计上更不显著了( $p=0.937$ )。因此,关于相对竞争的假设2b没有得到验证,即某个省的省级开发区设立数量并不显著地受到周边省份的影响。这个统计结果多少有些令人意外,也许本研究参照组和参照方式的假设不符合省级政府批设开发区时的实际选择。这一点尚需通过实地调研了解省级政府在进行批设省级开发区的决策时是否考虑相对竞争因素以及如何选择参照组。

### 3. 国家制度变迁的影响

在中国的政府治理体制下,中央政府对地方政府和地方官员拥有相当大的权威,中央政府出台的关于中央与地方之间权力配置的制度安排既是地方政府的激励之源,也是地方政府的约束之源。1984—2006年,中央与地方间集权—分权的制度安排发生了剧烈变迁,这些变迁无疑会对省级开发区的设立产生重要影响。表6中模型4的统计结果明显支持假设3a。并且,加入国家制度变迁变量之后,整个模型的解释力大大增强( $R^2$ 从0.075上升到0.224),说明国家制度变迁要比地方经济发展水平对省级开发区的年度新增数量的影响更大。省级开发区增长过程中剧烈的时期变动很大程度上是由国家制度变迁造成的。

选择1984—1991年作为参照组的原因主要是:首先,这一时期是省级开发区刚开始发展的时期;其次,当时中国正处于计划经济体制改革的探索时期或者说正式确立市场化改革的前夕。从表6中模型4的统计结果来看,在控制了各省经济发展水平和其他变量之后,与1984—1991年相比,1992—1994年、1995—1999年、2000—2003年、2006年几个时期的省级开发区数量都有显著增加。这说明关于集权—分权的制度变迁对省级开发区的增长过程有着相当重要的影响。

1992—1994年省级开发区的高速增长与1992年启动的市场化改革有很大关系。1992年初,邓小平同志发表了“南方谈话”,10月党的十四大正式确立建立社会主义市场经济体制的改革目标。在此背景下,1991—1993年间中央政府批准设立了各类国家级开发区112个,<sup>1</sup>

1. 截止到2006年底,我国共有各类国家级开发区222个,1991—1993这三年所设立的开发区就占了近51%。

特别是1992年一年就设立了70个。市场经济的转型和国家级开发区的示范效应刺激了各级地方政府设立开发区的冲动,因此,从1992年开始,国家级以外的各类开发区数量也大幅增加,正规设立的省级开发区亦不例外。此外,1993—1994年国家曾号召对开发区进行清理整顿,<sup>1</sup>但这两年省级开发区的数量不但没有减少,反而大幅增加。这可能与这次整顿主要是针对省级以下开发区有关。虽然国家在1993年才正式赋予省级政府审批省级开发区的权限,但实际上在此之前,有些省份就已经开始批设省级开发区了。

1995—1999年省级开发区数量的增长说明,1997—1998年国家控制建设用地的政策对省级开发区的增长也没有发挥抑制作用。<sup>2</sup>另外,与1992—1994年相比,1995—1999年省级开发区的新增数量并没有明显增加。这表明,并不像有些学者(陈抗等,2002;周飞舟,2006)所认为的那样,分税制改革刺激了地方政府从土地中获得预算外财政收入的行为,至少在省级开发区的层面上不是这样。也许1994年开始的分税制改革只是刺激了省级以下地方政府对开发区的设立或者说刺激了各级地方政府以其他方式进行的土地开发行为。而“西部大开发”战略的出台对2000—2003年间省级开发区的增长有明显的拉动作用。

鉴于开发区过多过滥、随意圈占土地、违法转让土地、越权出台优惠政策等局面,国务院从2003年7月起对开发区进行了一次迄今为止最大规模且最为严格的清理整顿工作,致使2004年和2005年省级开发区零增长。但在这一轮清理整顿即将结束的2006年,省级开发区出现了一次跳跃式、爆发式增长。这次清理整顿实际上为地方政府以及国务院和省级政府所属部门批准设立的部分开发区提供了合法化生存

---

1. 1993年4月28日国务院下发了《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》,文件中确立了开发区设立的国务院和省级政府两级审批制。国务院审批国家级开发区;省级政府审批省级开发区,报国务院备案;省级以下各级政府不得审批设立各类开发区。两级审批制实际上将设立开发区的权力集中在了国务院和省级政府手中。开发区设立权其根本是土地的管辖权和开发权。这种集中管理尽管有《土地管理法》和其他法规政策的保证,但并没有真正约束住省级以下各级政府设立开发区的行为,中央政府不得不一次又一次通过行政手段进行调控。

2. 违法违规的省级以下开发区在1993年以后仍大量增加。1997年4月15日国家出台了《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,并连续两年冻结批准建设用地,但这仍然没有阻止开发区热潮的再次出现。

和升级的空间。<sup>1</sup>这体现了中央政府与地方政府在博弈中的相互妥协,对于不符合两级审批制的开发区既没有一律取消,也没有全部任其存在。由此带来的结果就是省级开发区在这次整顿接近尾声时的跳跃式增长以及省级以下开发区暂时的偃旗息鼓。

## (二) 省级开发区增长的区域差异及其时期变动

表7 根据不同的时期(1984—2006年、1984—1991年、1992—1999年、2000—2003年、2006年)分析东、中、西部三大区域的省份在省级开发区增长上的差异及其变动。

模型1考虑了所有年份的样本,结果发现,在控制了地方经济发展水平之后,东部地区和中部地区的省份每年新增省级开发区的数量都少于西部地区的省份,而且东部地区的省份明显少于西部地区的省份。这个统计发现与前文的总体直观分析明显不一样,因为在全国层面上的分析没有控制其他变量。从回归系数来看,在省级开发区的设立上,西部和中部地区的省份相对于东部地区的省份明显存在一个“追赶效应”,即在既定的经济发展水平下,西部和中部地区的省份比东部地区的省份可能设立更多的开发区。这也说明,在既定经济发展水平下,中、西部地区的省份比东部省份通过设立开发区以获得预算外财政收入和刺激地方经济增长的冲动更大。

根据模型2到模型5的结果,如果分时期来看各地区省级开发区的增长情况,在控制了经济发展水平之后,省级开发区新增数量的东、中、西部差异并不是保持一致的,而是在各个时期有所变动。在1984—1991年,西部最高,中部次之,东部最低;1992—1999年,东部最高,中部次之,西部最低;2000—2003年,西部最高,中部次之,东部最低;2006年,中部最高,东部次之,西部最低。这种差异虽然在统计上并不显著,但是确实存在。这为进一步验证假设3b提供了基础,即国家区域发展政策的变迁会引起省级开发区的增长在东、中、西

---

1. 主要是根据2003年12月发布的《清理整顿现有各类开发区的具体标准和政策界限》和2005年8月发布的《清理整顿开发区的审核原则和标准》。对于符合土地管理法律法规,能够纳入土地利用总体规划、城镇体系规划和城市总体规划,并且布局较为合理、开发程度较高和项目资金得到落实的上述开发区,要按照减少数量、缩小规模、合并功能、调整布局的要求,提出整合方案。对整合后确需保留的开发区,待省级政府将清理整顿情况报国务院后,再按规定程序逐一审批,并报国务院备案。

表 7: 省级开发区增长过程的区域差异及其变动(负二项回归)

变量	模型 1 (1984—2006 年)		模型 2 (1984—1991 年)		模型 3 (1992—1999 年)		模型 4 (2000—2003 年)		模型 5 (2006 年)	
	$\beta$	exp( $\beta$ )	$\beta$	exp( $\beta$ )						
<b>主要自变量</b>										
Ln 去年实际 GDP	1.956***	5.362	0.032	1.803	1.849***	3.906	0.923!	2.259	5.057	1.336
地区(参照组:西部)										
东部	-0.7328**	0.429	-0.038	0.538	0.616	1.526	-0.094	0.923	1.132	1.064
中部	-0.223	0.780	-0.017	0.762	0.262	1.203	-0.091	0.924	17.775	2.226
<b>控制变量</b>										
去年省级累计数	-0.194	0.986	0.028	2.192	-0.295	0.985	0.833!	1.044	-6.830	0.980
去年国家级累计数	0.241	1.060	-0.043	0.454	-0.120	0.978	-0.104	0.981	2.303	1.019
平地面积	-0.087	1.000	-0.015	1.000	-0.352!	1.000	0.455**	1.000	-0.359	1.000
去年地级区划数	-0.458***	0.897	-0.010	0.965	-0.353	0.946	-0.312	0.943	1.972	1.025
去年省级累计面积	-0.340	1.000	-0.003	1.000	-0.813	1.000	-0.856!	1.000	10.890	1.000
截距	0.0002***		0.009!		0.001***		0.009**		0.774	
Log likelihood	-872.602		-62.805		-379.605		-178.597		-113.6	
Prob>chi2	0.000		0.509		0.000		0.004		0.122	
Pseudo R2	0.076		0.055		0.063		0.059		0.053	
Alpha	4.336		4.897		2.152		1.059		0.786	
Prob>=chibar2	0.000		0.001		0.000		0.000		0.000	
N	664		232		232		116		29	

注:1. 表中回归系数是  $\mu$  的增量。当其他变量取均值时,虚拟自变量为从 0 到 1 导致期望因变量增量的变化,间距自变量为 1 个 S.D. 导致期望因变量增量的变化。

2. !  $p < 0.1$ , \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ 。

部区域差异的时期变动。

1992年之前,开发区这种经济发展方式刚刚引入中国,国家在东部地区设立了大量国家级开发区,这些地区忙于国家级开发区的建设,因此这段时期东部地区省级开发区的设立数量少于西部和中部。1992年之后,中国实施“效率优先”的区域发展政策,造成东部地区的省级开发区设立数量大于中西部。2000—2003年,受“西部大开发”政策的影响,西部地区设立省级开发区的数量大于中部和东部。而2006年开发区清理整顿后的扩容,由于实施“中部崛起”战略,国家对中部地区给予了特殊的政策倾斜,导致中部地区的省级开发区新增数量大于东部和西部地区。正是国家区域发展政策从“效率优先”向“协调发展”的转变造成了省级开发区新增数量区域差异的时期变动。

## 六、结论和讨论

地方政府对于中国经济增长奇迹的重要作用已经成为越来越多学者的共识,但到底是哪些因素激励和约束着地方政府的经济行为仍是当前学术争论的核心:是地方政府自身支配的资源,还是地方政府之间的竞争,抑或是中央政府关于集权—分权的制度安排?学者们众说纷纭,莫衷一是。本文认为,这三个方面是中国政府治理体制不可或缺的构成要素,都可以概括在“锦标赛体制”理论之中。基于“锦标赛体制”理论,本文提出了关于省级开发区增长过程的预算约束假设、省际竞争假设和制度变迁假设,利用1984—2006年间关于省级开发区增长过程的省级面板数据,检验了这一理论对于研究地方政府经济行为的适用性。本文主要结论如下:

第一,地方经济发展水平构成了省级政府批设开发区的资源约束条件,它影响着省级政府每年批设开发区的数量差异。一个省份在 $t-1$ 年的实际GDP水平越高,在 $t$ 年省级开发区新增数量就会越多。省级政府会根据过去的经济发展水平来决定每年省级开发区的新增数量,说明省级政府在设立开发区时会考虑自身的预算约束。

第二,为了增加地方财政收入和刺激当地经济增长,省级开发区的数量在各省普遍获得了大幅增长,但根据本文所采用的测量方案,省级开发区的增长并不显著地受到省际绝对竞争和相对竞争的影响。当然,即使各省之间在省级开发区的设立数量上不存在竞争考虑,这并不

意味着它们在经济增长上不存在竞争,也不意味着各省之间在招商引资过程中不存在竞争。<sup>1</sup>不过,这些在本研究中是无法检验的。

第三,国家层面的制度变迁对省级开发区增长过程中的时期波动具有显著影响。省级开发区的增长并不完全是一个各省根据自身的资源约束自发增长的过程,实际上国家层面的制度变迁对省级开发区年度新增数量的影响更大。这说明,中央政府关于集权—分权的制度安排对省级政府的经济行为具有极强的塑造力。但一个有趣的发现是,中央政府的激励性制度往往效果明显,而抑制性制度却通常收效甚微,比如针对开发区过度增长的前两次整顿在省级开发区的设立上并没有起到抑制作用。这体现出中央与地方之间关系的复杂微妙。地方政府对国家出台的刺激经济增长的政策响应强烈,而对抑制地方政府过度投资和预算约束软化的政策却常常加以变通或规避。中央政府对省级政府的抑制性政策之所以失灵,一方面,可能与政策执行的严格程度和对违规的惩罚力度有关,比如2004—2005年中央政府就做到了全国范围内停止审批各类开发区,因为这次政策执行得比较严格;另一方面,可能是因为中央政府对地方政府促进经济发展过程中的违规行为采取了默许的态度。

第四,在控制了经济发展水平因素之后,中西部地区的省份在省级开发区的设立上存在对东部地区的“追赶效应”,而且国家区域发展政策从“效率优先”向“兼顾公平”的变动引发了省级开发区增长过程中区域差异的时期变动。这种追赶效应和差异变动很大程度上是由国家的区域激励政策造成的,而不是源自地方政府的自发行为。国家的区域激励政策会助长所激励地区地方政府的土地开发冲动。

研究开发区的增长过程是认识中国经济增长模式和理解地方政府经济行为的一个重要经验领域。20世纪90年代以来,中国地方政府推动经济发展的方式很大程度上由以往的以投资经营企业为主转变为以土地开发和招商引资为主。之所以发生这种转变,一种观点认为与分税制改革有关(周飞舟,2006,2007)。1994年开启的分税制改革使得地方政府通过企业税收获得的地方财政收入大大下降,在这种背景

---

1. 大量媒体报道和学者们的调查研究表明,地方政府之间为了吸引外来投资,会根据其他地区的情况最大限度地提供优惠条件,包括降低土地出让价格和税收优惠等。

下,很多地方政府选择了通过开发土地的方式来增加不受中央政府控制的预算外财政收入。还有一种观点认为与市场化改革有关(曹正汉、史晋川,2009)。1992年中国政府正式推行的市场化改革,改变了地方政府推动地区经济增长的外部环境,在市场化环境中,地方政府为了抓住经济发展的主动权,需要控制土地开发权。从本文对省级开发区增长过程的研究来看,地方政府通过大规模经营土地来发展地方经济基本上是从1992年的市场化改革而不是从1994年的分税制改革开始的。对地方政府而言,市场化改革之后经营土地比经营企业更容易操控。虽然1993年中央政府才正式赋予省级政府批设省级开发区的权力,但实际上,省级开发区几乎是与国家级开发区同时出现的,而且在1992年就出现了设立省级开发区的热潮。当然,土地经济得以大行其道的重要前提在于地方政府对于辖区内土地产权的控制。虽然中央政府通过法律规章对于征用农村集体土地有着明确的约束,但是由于补偿标准偏低和国家执法力度不够,地方政府往往依靠制度变通和行政权力强力支配着农村土地的开发权和转让权(曹正汉,2008)。中国的农村土地集体所有制是纵向排他软化的(刘世定,2003),农民集体不能排除上级政府对地权特别是土地用途转变及其收益分配权的控制和干预。地方政府通过经营辖区土地卷入经济发展也深刻地影响了中国的经济增长模式。因此,如何从政府体制的角度来理解中国的土地产权制度,进而通过土地产权制度来分析中国的经济增长模式是值得进一步深入研究的议题。

“锦标赛体制”理论为分析中国市场转型背景下地方政府的经济行为提供了一个富有洞察力的视角。通过本文对省级开发区增长过程的分析来看,省级政府的经济行为不仅受到自身经济实力的限制,更受到国家层面的制度安排及其变迁的影响。自身资源状况虽然构成了地方政府经济行为的重要约束,不过,地方政府对于国家下放权力的激励性制度安排反应更为敏感。尽量用足中央政府的激励性制度和尽力规避中央政府的抑制性制度是地方政府的重要行事原则。根据本文的研究,中央政府关于集权一分权的制度安排及其变动在“锦标赛体制”中处于更为根本的位置,地方政府预算约束的软硬和地方政府之间竞争的强弱很大程度上都受制于中央政府关于集权一分权的制度安排。在高度集权的国家体制下,一旦中央政府在经济领域向地方政府放权,地

方政府就会卷入经济建设的热潮,表现出投资饥渴和约束软化的特征。正是由于政府系统对土地资源的控制以及中央政府在土地产权上对地方政府事实上的分权,造成了当前地方政府热衷于土地开发甚至过度开发的局面。只有当地方政府的土地开发冲动造成严重经济与社会后果之后,中央政府才会试图通过以行政手段重新集中经济权力来终止这种冲动。因此,在中央与地方、政府与民间之间的权力配置形成合理的制度化方案之前,如何在激励地方政府发展经济的积极性与抑制地方政府的投资冲动之间取得平衡始终会是中国政府治理面临的重要课题。

地方政府之间的竞争被很多学者认为是中国政府治理体制的一个重要特征,这是“锦标赛体制”理论的基本内容,也是认识中国经济增长的一种理论机制。不过,根据本文的研究方案,省级政府之间在省级开发区的设立数量上既不存在绝对意义上的竞争,也不存在相对意义上的竞争。但我们不能据此简单否定地方政府间竞争的假设,要想验证这种竞争的存在仍需实证研究上的推进。我们需要进一步厘清地方政府之间竞争的主体、对象和领域。首先,哪个层级的政府之间易于发生相互竞争,是省级政府、地级政府,还是县级政府?从目前已有的研究来看,学者们往往强调省级或县级政府之间的竞争(周黎安等,2005;张五常,2008)。本文认为,在逐级行政分包和人事任命制的政治体制下,任何层次的同级政府之间都存在竞争的可能。其次,竞争对象是所有的同级政府、上一届政府,还是地理上邻近的同级政府,抑或经济发展水平接近的同级政府?在笔者看来,地方政府之间相对竞争的可能性更大,不过,竞争对象或者说参照群体的选择需要通过经验研究来确认。最后,地方政府就哪些领域和内容展开竞争?是GDP增长率,还是招商引资过程中的税率或土地价格,还是促进经济增长的手段(比如土地开发面积、外商直接投资数额、开发区数量)?笔者认为,这个展开竞争的指标必须要便于识别和考核,但具体指标是什么也有待于经验研究的确认。就本项研究而言,也许省级开发区设立数量的竞争更主要地体现在同一省份内部地级或县级政府之间,而不是省级政府之间,因为省级开发区往往由省级以下地方政府提出申请和负责经营,所以它们也是省级开发区设立的重要决策者。不过,由于目前难以收集完整的相关研究数据,所以尚无法以地级政府或县级政府为分析单位进行实证研究。

最后,需要指出的是,除了本文所考虑的影响因素之外,肯定还有一些未观测到的因素对省级开发区的增长过程有影响,比如不同政府官员的施政方式。另外,由于研究是用时期分段来测量制度变量,这种测量肯定包含着除了制度之外未观测到的时间因素的影响,因此在一定程度上降低了研究发现的可靠性,但在没有找到更有解释力的未观测因素或者找不到更好的测量制度的方案之前,这种测量仍具有一定的合理性。本文的研究结果表明,省级政府设立开发区的行为主要受到国家制度变迁和自身经济实力的影响,而不是来自省际竞争的影响。“锦标赛体制”理论的适用性仍需更多实证研究的检验。

## 参考文献(References)

- Cai, Hongbin and D. Treisman. 2006. "Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?" *World Politics* 58(4).
- 曹正汉. 2008. 谁在事实上支配中国的土地[N]. 南方周末, 2008-07-10. [Cao Zhenghan. 2008. "Who Dominates the Land of China in Fact?" *Southern Weekend*, 2008-07-10. (in Chinese)]
- 曹正汉、史晋川. 2009. 中国地方政府应对市场化改革的策略: 抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究[J]. *社会学研究* (4). [Cao Zhenghan and Shi Jinchuan. 2009. "Seizing the Initiative in Economic Growth: A Theoretical Hypothesis and Case Study of the Chinese Local Governments' Strategies Responding to the Reformation of Market Economy." *Sociological Studies* (4). (in Chinese)]
- 陈抗、Ayre L. Hillman、顾清扬. 2002. 财政集权与地方政府行为变化: 从援助之手到攫取之手[J]. *经济学(季刊)* (1). [Kang Chen, Ayre L. Hillman, and Qingyang Gu. 2002. "Fiscal Re-Centralization and Behavioral Change of Local Governments: From the Helping Hand to the Grabbing Hand." *China Economic Quarterly* (1). (in Chinese)]
- 陈映芳. 2008. 城市开发的正当性危机与合理性空间[J]. *社会学研究* (3). [Chen Yingfang. 2008. "The Crisis of Legitimacy and Space of Rationality in Urban Development." *Sociological Studies* (3). (in Chinese)]
- 郭金龙、王宏伟. 2004. 区域间资本流动与区域经济差距[G] // 王小鲁、樊纲, 编. 中国地区差距: 20年变化趋势和影响因素. 北京: 经济科学出版社. [Guo Jintong and Wang Hongwei. 2004. "Capital Flow among Regions and Regional Economic Gaps," in Wang Xiaolu and Fan Gang (eds.) *Regional Gaps in China: Change Trends and Determinants in Recent 20 Years*. Beijing: Economic Science Press.]
- Jin, Hehui, Yingyi Qian and Berry Weingast. 2005. "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style" *Journal of Public Economics* 89.
- Kornai, J. 1979. "Resource Constrained Versus Demand Constrained Systems" *Econometrica* 47(4).
- Kornai, J. 1980. *Economics of Shortage*. Amsterdam: North Holland.
- Krugman, Paul. 1991. "Increasing Returns and Economic Geography." *Journal of Political Economy* 39(3).
- Lazear, E. and S. Rosen. 1981. "Rank Order Tournaments as Optimum Labor

- Contracts.” *Journal of Political Economy* 89(5).
- Li, Hongbin and Li An Zhou. 2005. “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China” *Journal of Public Economics* 89.
- Lin, Justin Yifu and Zhiqiang Liu. 2000. “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China.” *Economic Development and Cultural Change* 49(1): 1-21.
- 刘世定. 2003. 占有、认知与人际关系: 对中国乡村制度变迁的经济社会学分析[M]. 北京: 华夏出版社. [Liu Shiding. 2003. Possession, Cognition, and Interpersonal Relationship: Economic Sociological Analysis of China's Rural Institutional Change. Beijing: Huaxia Publishing House.]
- 马歇尔. [1904]1964. 经济学原理[M]. 北京: 商务印书馆. [Marshall, Alfred. (1904) 1964. Principles of Economics. Beijing: The Commercial Press.]
- Montinola, G., Yingyi Qian and Berry Weingast. 1995. “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China” *World Politics* 48.
- Oi, Jean C. 1992. “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China.” *World Politics* 45(1).
- Oi, Jean C. 1995. “The Role of the Local State in China's Transitional Economy.” *The China Quarterly* 144.
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast. 1997. “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *Journal of Economic Perspectives* 11(4).
- Qian, Yingyi and Chenggang Xu. 1993. “Why China's Economic Reforms Differ: The MF Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non State Sector.” *Economics of Transition* 1.
- Rosen, Sherwin. 1986. “Prizes and Incentives in Elimination Tournaments.” *American Economic Review* 76.
- Walder, Andrew G. 1995. “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy.” *American Journal of Sociology* 101 (2).
- 张军、高远、傅勇、张弘. 2007. 中国为什么拥有了良好的基础设施? [J]. 经济研究(3). [Zhang Jun, Gao Yuan, Fu Yong, and Zhang Hong. 2007. “Why Does China Enjoy So Much Better Physical Infrastructure?” *Economics Research Journal* (3). (in Chinese)]
- 张军、周黎安. 2008. 为增长而竞争: 中国增长的政治经济学[M]. 上海: 上海人民出版社. [Zhang Jun and Zhou Li'an. 2008. Growth from Below: The Political Economy of China's Economic Growth. Shanghai: Shanghai People's Publishing House.]
- Zhang, Tao and Hengfu Zou. 1998. “Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China” *Journal of Public Economics* 67.
- 张五常. 2008. 中国的经济制度[M]. 香港: 花千树出版公司. [Steven N. S. Cheung. 2008. The Economic System of China. Hong Kong: Arcadia Press Ltd.]
- 周飞舟. 2006. 分税制十年: 制度及其影响[J]. 中国社会科学(6). [Zhou Feizhou. 2006. “A Decade of Tax Sharing: The System and Its Evolution.” *Social Sciences in China* (6). (in Chinese)]
- 周飞舟. 2007. 生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民[J]. 社会学研究(1). [Zhou Feizhou. 2007. “The Role of Government and Farmers in Land Development and Transfer.” *Sociological Studies* (1). (in Chinese)]
- 周飞舟. 2009. 锦标赛体制[J]. 社会学研究(3). [Zhou Feizhou. 2009. “The Tournament System.” *Sociological Studies* (3). (in Chinese)]
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究(7). [Zhou Li'an.

2007. "Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model." *Economics Research Journal* (7). (in Chinese)

周黎安. 2008. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 上海人民出版社. [Zhou Lian. 2008. *Local Governments in Transition: Incentive and Governance for Public Officials*. Shanghai: Shanghai People's Publishing House.]

周黎安、李宏彬、陈烨. 2005. 相对绩效考核: 中国地方官员晋升机制的一项经验研究[G]//清华大学经济管理学院, 编. *经济学报*(第1卷·第1辑). 北京: 清华大学出版社. [Zhou Lian, Li Hongbin and Chen Ye. 2005. "Relative Performance Evaluation: An Empirical Study of the Turnover of Provincial Leaders in China," in Tsinghua SEM(ed.), *China Journal of Economics* 1(1). Beijing: Tsinghua University Press.]

周雪光. 2005. "逆向软预算约束": 一个政府行为的组织分析[J]. *中国社会科学*(2). [Zhou Xueguang. 2005. "Inverted Soft Budget Constraint: Extrabudgetary Resource Seeking in Local Governments." *Social Sciences in China* (2). (in Chinese)]

责任编辑: 田青