



励合约来引导地方政府的行为，以便最大化社会福利？

一般来说，中央—地方的分权安排是国家宪法层面的制度安排，因而比较稳定。只有当分权安排确定下来了，中央政府才能构建政绩考核体系来激励和约束地方政府的行为（见图 3-1）。因此，我们采取逆推法，即首先在给定分权安排的情况下讨论最优激励安排，而后再分析最优的分权安排。当然，这需要借助第三章的模型及其结论。不过，为了简化分析而令  $c = 0$ ，因为我们已经充分阐述了对地方政府私人利益的有效控制的重大意义，在此不必再重复阐述了。

## 第一节 最优激励合约

在第三章中，我们设想了地方官员所面临的三种生存环境：基准模型（benchmark model, B），即资本不可在辖区间流动且地方官员政绩的考核相互独立；辖区间常规竞争模型（inter-jurisdictional normal competition model, N），即资本可在辖区间流动，但地方官员政绩的考核相互独立；辖区竞标赛模型（inter-jurisdictional tournament model, T），即资本可在辖区间流动，且以地方经济增长的相对值作为地方官员的政绩。我们已证明，当地方政府的财力有限且资本稀缺时，地方政府为投资者提供的帮助之手往往是以弱势群体遭受掠夺之手为代价的；而且，若中央政府增加经济增长在地方政府政绩中的权重，却未给予地方政府足够的财政分权，则将导致地方政府的掠夺之手变得更加冷酷而危及社会和谐，哪怕其帮助之手会变得更加温暖而有助于经济增长。因此，在给定分权安排的情况下，中央政府应该为地方政府



设定一个合理的激励合约，以便它们在经济增长和社会和谐之间的权衡最有利于增进社会总体福利。

### 一、调整绩效考核权重可实现相同的社会福利

现在，利用第三章的结论，我们可以得到在三种制度环境中地方政府  $i$  的策略性行为能够在辖区内形成预期的社会福利分别为：

$$W_i^{B*} = \ln \alpha \alpha^\alpha \beta^\beta h \eta_B^{-1} + lp \ln(1-h) N^{-1} \eta_B^{-1} \quad (4-1)$$

$$\text{其中 } \frac{1}{\eta_B} = \frac{Z+F}{lp(1-h)+h+c};$$

$$W_i^{N*} = \ln \alpha \alpha^\alpha \beta^\beta \left( \frac{h}{\eta_N} + \frac{F}{1+\alpha} \right) + lp \ln \frac{1-h}{N \eta_N} \quad (4-2)$$

$$\text{其中 } \frac{1}{\eta_N} = \frac{Z+\alpha F/(1+\alpha)}{(1-h)lp+h+c};$$

$$W_i^{T*} = \ln \alpha \alpha^\alpha \beta^\beta \left[ \frac{2h}{\eta_T(1+\alpha)} + \frac{F}{1+\alpha} \right] + lp \ln \frac{1-h}{N \eta_T} \quad (4-3)$$

$$\text{其中 } \frac{1}{\eta_T} = \frac{Z+\alpha F/(1+\alpha)}{(1-h)lp+2h/(1+\alpha)+b}$$

现在，我们给定中央—地方的分权安排而考察最优的政治激励安排。因为  $\frac{\partial^2 W_i^{J*}}{\partial h^2} < 0$ ，所以使得  $\frac{\partial W_i^{J*}}{\partial h} = 0$  的  $h^{JJHJ}$  就是实现社会福利最大化的解，即

$$h^{JJHJ} \in \operatorname{argmax} W_i^{J*}$$

其中  $J = B, N, T$ 。因此，中央政府在绩效考核体系中赋予



经济增长的最优权重为  $\min\{h^{JJH}, 1\}$ 。通过计算，可得：<sup>①</sup>

$$h^{BJHJ} = \frac{1}{2}$$

$$h^{NJHJ} = \frac{(1+\alpha)Z + (\alpha - lp)F}{(2+2\alpha)Z + (1+2\alpha - lp)F}$$

$$h^{TJHJ} = \frac{(1+\alpha)Z + (\alpha - lp)F}{(3+\alpha)Z + (2+\alpha - lp)F}$$

**命题 4—1** 中央政府总可以通过调整地方经济增长在地方官员政绩考核中的权重  $h^{JJH}$ ，诱使地方官员采取相同的策略性行为  $(a_{ir}^{JHJ}, a_{ie}^{JHJ}, I_i^{JHJ})$  并最大化社会福利，只不过  $\frac{1}{2} = h^{BJHJ} > h^{NJHJ} > h^{TJHJ}$ 。

该命题的证明很容易。因为：在上述三种情形中，若中央政府赋予地方经济增长在地方官员政绩考核中的权重分别为  $h = h^{BJHJ}$ ， $h^{NJHJ}$  和  $h^{TJHJ}$ ，则会诱使地方官员采取相同的策略性行为，即

$$a_{ir}^{BJHJ} = a_{ir}^{NJHJ} = a_{ir}^{TJHJ} = \frac{Z + F}{N(1 + lp)}$$

$$a_{ie}^{BJHJ} = a_{ie}^{NJHJ} = a_{ie}^{TJHJ} = \frac{(lp + 1)F - \beta(Z + F)}{\lambda p \beta (Z + F)}$$

$$I_{ie}^{BJHJ} = I_{ie}^{NJHJ} = I_{ie}^{TJHJ} = \frac{\alpha(Z + F)}{lp + 1}$$

<sup>①</sup>在第三章第一节的第一小节中，正是为了避免在第四章中面临的复杂数学计算问题，我们将不公平交易的负效应函数规定为  $E = lp \ln a_r$ ，而不是  $E = \alpha p \ln a_r$ ，其中  $\tau$  为大于零的参数。然而，正是因为省掉了  $\tau$ ，或者更准确地讲是我们令  $\tau = 1$ ，才使得  $h^{B\#} = \frac{1}{2}$ 。不过，这并不影响这些最优解的凸凹



从而可以产生相同的经济增长和社会福利水平，即

$$G_i^{BJHJ} = G_i^{NJHJ} = G_i^{TJHJ} = G_i^{JHJ} = \alpha^a \beta^b \frac{Z+F}{1+lp}$$

$$W_i^{BJHJ} = W_i^{NJHJ} = W_i^{TJHJ} = W_i^{JHJ}$$

$$= \ln \alpha^a \beta^b N + (1+lp) \ln \frac{Z+F}{N(1+lp)}。$$

只不过，在辖区封闭的情况下，投资者和本地居民都是非流动性的，地方政府未受到辖区间资本流动所带来的竞争压力，从而缺乏为投资者创造良好商业环境的动力，尤其是当友好的商业环境要求以某些本地居民遭受不公平交易为前提的时候。因此，有必要通过直接加大经济增长在其政绩考核中的权重来刺激地方政府发展地方经济。与之不同，当资本可以在辖区间流动从而引发地方政府间竞争，尤其是地方政府之间存在锦标赛时，流动性资本的谈判力大大增强，财力有限的地方政府往往不惜以牺牲部分当地居民的利益为代价来为投资者提供良好的商业环境。此时，适当弱化经济增长在地方政府政绩考核中的权重将有利于增进社会公平和社会福利。

## 二、最优权重的决定因素

**命题 4—2** 为了实现社会福利最大化，经济增长在地方政府官员政绩考核中的最优权重至少具有如下性质。

- (1)  $\frac{\partial h^{NJHJ}}{\partial Z} > 0$  ,  $\frac{\partial h^{TJHJ}}{\partial Z} > 0$  ;
- (2)  $\frac{\partial h^{NJHJ}}{\partial p} < 0$  ,  $\frac{\partial h^{TJHJ}}{\partial p} < 0$  ;



$$(3) \frac{\partial h^{NJHJ}}{\partial F} < 0, \frac{\partial h^{TJHJ}}{\partial F} < 0。$$

该命题所表达的含义非常直观。

(1) 若地方政府被授予的财力强而更有能力发展地方经济，则中央政府就可以加大经济增长在地方政府政绩中的权重。反之，若中央要求地方政府更多地承担起发展地方经济的职责而强化对地方政府发展经济的考核力度，则必须授予地方政府更多的财力。简言之，事权必须与财权相匹配。这是因为，如果地方政府从财政分权中获得的财权有限（ $t$ ），或者地方经济发展水平低（ $y_0$ ）且辖区狭小（ $N$ ）从而财力有限（ $Z$ ），却被要求承担发展地方经济的主要责任，那么它们将很可能对弱势群体（比如，农民、打工者）采取不公平交易来获取资源，营造友好的商业环境，参与辖区间对流动性资本的竞争。这必然会严重威胁社会和谐，不利于社会福利的改善。

这也许就是 20 世纪 90 年代以来地方财政赤字、征地问题、污染问题变得更加严重的重要原因。一方面，1992 年邓小平南方讲话和中国十四大的召开确立了发展社会主义市场经济的目标，强化了各级政府发展经济的责任，且市场的开放也使得辖区间的竞争变得更加激烈。另一方面，以增强中央控制力为目的的 1994 年税制改革削弱了地方政府的财力。为了解决事权和财权不匹配的矛盾，地方政府被允许经营土地，而使得源于土地开发的收入成为大多数地方政府财政的主要来源。结果，虽然各地基础设施大大改善了，工商企业投资增加了，并带来了快速的经济增长，但与征地、雇工相关的冲突、安全事故成为各地最突出的社会问题。

这也意味着，在经济发展的早期，经济上适度的集中是



必要的（ $N \uparrow$ ），或者说，中央不宜将发展经济的责任下放给层级过低的地方政府，因为它们在不严重掠夺弱势群体的前提下无法承担该任务。

（2）对地方政府政绩的考核标准和激励合约应该随着社会经济形势的变化做出相应的调整。在经济发展的早期，土地等大量资源被锁定在低效率的传统部门中。此时，增加经济发展在地方政府政绩考核中的权重，将有利于激励地方政府为投资者营造有利环境，加快这些资源向高效率部门流动的速度，符合社会总体福利要求。然而，随着经济的发展，包括土地在内的一些资源变得越来越稀缺，其实际价格越来越高。如果再过分强调发展经济的政治责任，那么地方政府将继续制造出或者卷入大量的不平等交易中，从而危害社会和谐发展，将不利于整个社会福利的改善。

（3）如果可供调动的资本变得比较丰富，地方政府吸引资本和发展地方经济将相应地变得比较容易，即地方经济发展对地方政府努力的依存度下降了。在这种情况下，当然没有必要给予地方政府发展经济的强激励，因此可以降低经济发展在地方政府政绩考核中的权重。

总之，当社会经济发展水平低、大量的资源被锁定在低生产效率的部门时，有必要更多地强调地方政府发展经济的责任，同时采取较宽松的社会公平的标准。这将有助于企业家和地方官员发挥企业家精神并促进经济起飞，虽然在短期内可能诱发某些社会不公平。这就如同一个创业型企业，如果它被严格要求像成熟大型企业一样重视风险，那么它将不太可能发展壮大，因为它难以承担与之相关的成本。然而，当经济已获得了巨大的进步且包括土地在内的资源变得非常有限时，如果经济增长仍然在政绩考核中处于至高无上的地



位，公平依旧被漠视，那么社会必然遭受严重的不公平。虽然经济仍然可能增长，但社会福利会恶化，因此有必要及时调整对地方政府的政绩考核体系，以便诱使他们更多地重视社会公平和关注经济增长的质量。

### 三、命题 4—1 和 4—2 的现实意义

根据命题 4—1，我们知道，对应于特定地方官员的生存环境  $J \in \{B, N, T\}$ ，有一个最优的政治激励安排  $(h^{JJJ}, 1 - h^{JJJ})$  来诱使地方政府采取最大化社会福利的策略性行为。反之，如果由于现实的政治经济原因使得中央政府确实难以调整经济增长在政绩考核中的权重，即  $h^J = \bar{h}^J \neq h^{JJJ}$ ，则  $h^J$  越是偏离  $h^{JJJ}$ ，现实的社会福利水平  $W(\bar{h}^J)$  也就越偏离社会最优水平  $W^{JJJ}$ 。在这种情况下，中央政府可以通过调整地方政府间的竞争关系和竞争程度来诱使地方政府改变自己的策略性行为，从而缓解甚至消除这种偏离对社会福利的负面影响。

比如，若一国经济发展水平很低，土地等资源大量被闲置，而客观上要求大力发展经济，即  $h^{JJJ}$  较大。可是，该国特定的政治经济结构（比如，农民在选民中比例很高），使得那些有利于吸引投资和工商业发展的不公平交易遭到强烈反对，即  $(1 - \bar{h}) \rightarrow 1$  或者  $\bar{h} \rightarrow 0$ 。对此，中央政府就有必要通过某种制度安排（比如，放松对资本流动的管制，加入 WTO 等），甚至舆论宣传（比如，公布地区经济排名等）来有意引发辖区间对流动资本的竞争，甚至地方官员之间的晋升竞标赛。这有助于地方政府在某种程度上突破政治阻力，改善商业环境，发展地方经济，增进社会福利。

反之，若一国经济发展水平已很高，土地等资源变得相