

政治与公共管理文库(3)  
教育部人文社会科学重点研究基地

中山大学行政管理研究中心  
中山大学政治与公共事务管理学院

资助项目

# 中国地方政府制度创新研究

## ——政府、产权、市场三维互动的透视

陈天祥 著

高等教育出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府制度创新研究/ 陈天祥著 .—北京:高等教育出版社,2003 3

ISBN 7 - 04 - 011428 - 3

.中... .陈... .地方政府-政治制度-研究-中国 D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 002728 号

---

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010 - 64054588
社 址	北京市东城区沙滩后街 55 号	免费咨询	800 - 810 - 0598
邮政编码	100009	网 址	<a href="http://www.hep.edu.cn">http:// www .hep .edu .cn</a>
传 真	010 - 64014048		<a href="http://www.hep.com.cn">http:// www hep .com .cn</a>

经 销 新华书店北京发行所  
印 刷

开 本	850 × 1168	1/ 32	版 次	2002 年 12 月第 1 版
印 张	9		印 次	年 月第 次印刷
字 数	190 000		定 价	20.00 元

---

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

## 郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》。行为人将承担相应的民事责任和行政责任,构成犯罪的,将被依法追究刑事责任。社会各界人士如发现上述侵权行为,希望及时举报,本社将奖励举报有功人员。

现公布举报电话及通讯地址:

电 话:(010)84043279 13801081108

传 真:(010)64033424

**E-mail:** dd@hep.com.cn

地 址:北京市东城区沙滩后街55号

邮 编:100009

责任编辑	李 捷
封面设计	于文燕
版式设计	胡志萍
责任校对	王 雨
责任印制	

# 序

呈现在我们面前的这本著作是陈天祥同志在其博士学位论文的基础上修改而成的,我作为其指导老师,从选题到论文的最终定稿以及修改成书,都有幸作为第一读者见证了全过程。其中,有几点给了我深刻的印象:第一,陈天祥同志进入博士学习阶段以后,就一直很注意专业训练。由于其硕士阶段并不是学管理学的,所以从博士学习阶段一开始,他就大量阅读管理学和行政管理方面的经典著作,这使他迅速进入专业角色。第二,在大量阅读的基础上,他很注重研究方向的选择。在博士论文选题前,他已经在重要期刊上发表了系列论文,这为其论文选题提供了非常有利的条件。第三,谦虚的治学态度。对于博士论文的写作,很多人都有深刻的体会,要把它写好不是一件容易的事。出于从严把关和提高论文质量的考虑,我们在论文答辩的几个月前成立了一个专家小组对论文进行“审查”,然后组织了结题报告会,也称预答辩。会上,五位教授足足花了三个小时的时间对论文“挑刺”,有的意见还是非常尖锐和毫不留情的。对此,陈天祥同志能以科学的态度虚心地接受各种意见和批评,对论文进行了较大幅度的修改,从而使论文质量有了较大的提高,最后在答辩阶段获得了评委的一致好评。

就本书而言,这里有必要提及以下几个特点:

一是选题非常有意义。中国由计划到市场的过程是一场

史无前例的变迁,在没有任何一套整体解决方案和渐进的战略选择下,中央政府采取下放权力的策略,让地方政府先期进行一系列的改革试验,然后再行决定是否对试验的制度予以推广,这就为地方政府的制度创新提供了广阔的空间。改革开放以后,地方政府适应这一形势,因地制宜地实施了许多许多的制度创新,为中国的市场化进程作出了重要的贡献。但是,目前学术界对地方政府的创新并没有予以充分的注意,存在着很大的研究空间。因此,加强对这一领域的研究,总结经验和教训,促进制度创新的良性循环,无疑具有很强的现实意义。

二是以新的研究视角解释地方政府的制度创新。本书着重从新制度经济学的角度立论,去解释地方政府的制度创新行为。在行政学界,这样的研究成果并不多见,它给人一种清新的感觉。而且,从本书的观点和论证过程来看,作者下了很大的功夫,有一定的理论深度。以此看来,利用其他学科的理论和方法分析行政管理学的问题,应该值得提倡,它有利于开拓我们的研究视野和学科的改造与发展。

三是本书理论研究线索清晰,重点突出。地方政府的制度创新涉及面广,如果切入点不准,就有可能导致论述的失败。但阅读陈天祥同志的这部专著后可以发现,书中着重围绕政府—产权—市场三维互动这一主线构建体系,抓住了中国制度变迁的一条主要脉络,从而避免了论述泛化的缺憾,也说明了作者具有较好的学术素养和论述技巧。

四是书中提出了不少独到的看法,有利于推进学科的发展。作者在地方政府与制度均衡、地方政府制度创新的动因和特点、对地方政府制度创新角色的划分、地方政府制度创新的作用、实现制度创新范式转换等方面都有自己的见解或对已有的观点进行了深化,表现了作为博士学位论文应有的学

术贡献。

由于地方政府制度创新所涉及到的问题很多,不可能在一篇论文或一部著作中都能得到解决,我们希望陈天祥同志在今后的工作中能进一步拓宽研究领域,并深化已有的研究,为学术发展和自身的学术水平提升而继续努力。

王乐夫

2002年12月25日于中山大学康乐园

# 目 录

<b>第 1 章</b>	<b>导言</b> .....	(1)
1.1	社会转型及问题构建 .....	(1)
1.2	研究方法和框架 .....	(6)
<b>第 2 章</b>	<b>制度创新与政府:概念、过程和功能及其行政学解释</b> .....	(9)
2.1	制度的内涵和构成及其行政学解释 .....	(9)
2.1.1	制度的内涵及其行政学解释 .....	(9)
2.1.2	制度的构成及由此引出的一些思考 .....	(16)
2.1.3	制度的功能 .....	(24)
2.1.4	产权的含义及其功能 .....	(29)
2.2	制度创新:主体和过程的再认识 .....	(32)
2.2.1	制度创新及其主体 .....	(32)
2.2.2	关于制度创新过程的再认识 .....	(35)
2.3	政府在制度创新中的主要功能 .....	(37)
2.3.1	界定和明晰产权 .....	(37)
2.3.2	建立和健全国家的宪法秩序和法制 .....	(38)
2.3.3	培育和引导社会意识形态 .....	(40)
2.3.4	通过改变产品和要素的相对价格比例,诱发人们的制度变迁需求和制度创新行动 .....	(41)
2.3.5	通过开发、引进和推广新技术,推动制度创新 .....	(42)
2.3.6	促进知识存量的积累,增强社会的制度创新 .....	

# 目 录

能力	(43)
2.4 中国社会转型期的制度变迁:政府主导型制度创新	(45)
2.4.1 中国社会转型期政府主导型的制度创新	(45)
2.4.2 政府在制度创新中的负面效应 .....	(49)
<b>第3章 中国地方政府制度创新:动因及特点</b> .....	(59)
3.1 制度均衡与地方政府 .....	(59)
3.1.1 制度均衡与制度非均衡 .....	(60)
3.1.2 地方政府与制度均衡 .....	(65)
3.2 转型时期中国地方政府制度创新的动因分析 .....	(68)
3.2.1 宪法秩序的变化 .....	(68)
3.2.2 制度创新成本 .....	(72)
3.2.3 制度创新的预期收益 .....	(75)
3.2.4 制度创新能力 .....	(78)
3.3 中国地方政府制度创新的特点 .....	(79)
3.3.1 边际性 .....	(79)
3.3.2 区域性 .....	(82)
3.3.3 试验性 .....	(84)
3.3.4 微观性 .....	(85)
<b>第4章 中国地方政府制度创新:角色、内容及实证研究</b>	(87)
4.1 以“第一行动集团”的身份,在自己的法定职权范围内自主进行制度创新	(87)
4.1.1 地方政府在制度创新中的角色、创新方式和内容	(87)
4.1.2 地方政府主导的乡镇企业集体产权制度创新过程的实证研究	(91)
4.1.3 市场机制引入基础产业及培育多元产权的实证分析	(112)

---

4.2	以代理者的身份,在中央政府的制度准入条件下 进行制度创新试验	(118)
4.2.1	代理身份形成的过程、特点及制度创新的 内容	(118)
4.2.2	深圳市国有资产管理体制创新——三级 授权经营模式	(126)
4.2.3	广东南海市土地股份合作产权制度的 创新试验	(134)
4.3	以“第二行动集团”的身份,对微观制度主体的 制度创新活动予以鼓励和扶持,促进非公有 产权制度的生长	(149)
<b>第5章</b>	<b>中国地方政府制度创新:作用及困境 分析</b>	<b>(156)</b>
5.1	中国地方政府制度创新的作用分析 .....	(156)
5.1.1	打破原有制度变迁的路径依赖,以多元 产权制度创新推动中国的市场化变迁	(156)
5.1.2	以新制度的“补偿”作用,降低制度变迁 的成本	(165)
5.1.3	有利于制度的个性激励,形成不同的 (产权)制度模式	(171)
5.1.4	与微观主体共同创新,化解“诺思悖论” .....	(182)
5.1.5	提高中央政府制度安排的质量和效益 .....	(185)
5.2	中国地方政府制度创新的困境分析 .....	(187)
5.2.1	中央规制下地方政府制度创新的空间 限制	(187)
5.2.2	“公用地灾难”与统一市场的阻隔 .....	(189)
5.2.3	中央与地方制度博弈目标之间的冲突 .....	(192)
5.2.4	创新非均衡下制度变迁水平的区域差异 .....	(196)
<b>第6章</b>	<b>中国地方政府制度创新的路向:产权、</b>	

## 目 录

---

制度化 and 范式选择	(200)
6.1 以多元产权选择,走出制度创新的空间藩篱 .....	(200)
6.1.1 多元产权选择与激励 .....	(201)
6.1.2 非公有产权的界定与保护 .....	(206)
6.2 以制度化的约束和协调,促进国内政府间制度 创新关系的良性互动	(215)
6.2.1 科学划分中央与地方的事权和财权 .....	(215)
6.2.2 中央与地方关系的制度化调整 .....	(221)
6.2.3 实现中央与地方制度创新关系的良性 互动	(225)
6.2.4 以区域合作,实现区域关系的协调发展 .....	(226)
6.3 退出市场,实现制度创新的范式转换 .....	(231)
6.3.1 制度创新范式转换的路径:从代替市场 到退出市场	(231)
6.3.2 制度创新范式转换的前提:收缩公有经济 的市场战线	(234)
6.3.3 制度创新范式转换的关键:明确政府职能 的合理边界	(236)
6.3.4 制度创新范式转换的方法取向:从管制到 放松管制	(240)
6.3.5 制度创新范式转换的价值取向:从效率到 公平	(243)
附录 相关研究观点陈述 .....	(247)
参考文献 .....	(254)
后记 .....	(271)

# 第 1 章

---

## 导 言

中国由计划到市场的社会转型是一场伟大的变革,对这一过程的轨迹的阐释可以有不同的角度,本书主要以政府(地方政府)—产权—市场三维互动的解释,作出一种新的尝试。

本章主要介绍社会转型的特点、选择分析的理论和原因和研究框架。

### 1.1 社会转型及问题构建

20 世纪 70 年代末,中国开始实行改革开放,由此中国社会进入一个重大的转型期。这一社会转型的基本特点可以作以下的概括:(1)转型的最终目标是要实现由计划经济体制到市场经济体制的过渡,因而是一个典型的制度变迁过程;(2)由于这是一场史无前例的制度变迁,没有任何经验可资借鉴,中央政府没有一套现成的制度方案,因而选择了一条“摸

着石头过河”的策略；(3)在由计划到市场的过渡过程中，在相当长的时期内，众多领域存在资源配置机制的“真空”，需要某种力量的介入；(4)转型初期，市场体系还不健全，各种要素市场缺乏，特别是市场主体的单一性（主要是国有企业这样单一的产权主体），难以形成市场竞争机制；(5)各地资源禀赋千差万别，难以实施统一的制度安排。

社会转型的上述特点对地方政府而言就意味着：一是有可能在自己的职权范围内和在中央政府的许可下进行大胆的制度创新尝试，探索走上市场体制的道路；二是要以制度创新优化资源配置，在计划和市场均不完全的情况下代行市场的部分职能；三是要建立和健全市场体系，培育多元产权主体，促进竞争机制的形成；四是要根据自身的资源条件作出特色性的制度安排，促进本地经济的发展和市场化进程。

改革开放的 20 多年中，中国的社会转型获得了很大的成功，市场经济体制已现雏形，其根本原因是我们进行了大规模的制度创新，对传统的经济政治体制进行了大规模的改造。这其中，除了中央政府的制度创新外，地方政府也扮演了重要的角色。可以这样说，如果没有地方政府的制度创新，就没有今天繁荣的市场。地方政府因应了上述社会转型的特点，适时适地地作出创造性的制度安排，在诸如培育多元产权主体，建立要素市场，弥补资源调节机制的不足代行微观主体的部分职能，以及形成特色性的制度模式等方面都有不俗的表现，促进了资源的优化配置和市场化进程。

对于中国由计划到市场的制度变迁，学者们从不同的角度进行研究，探讨促进这场变革的途径和方法，并力图构建一套理论去诠释这一变迁进程。这其中，以新制度经济学的理论去审视的可以说是较有代表性的一派，有人甚至提出“中国

的过渡经济学”。

新制度经济学是用经济学的方法研究制度的经济学。新制度经济学的代表人物科思指出,“当代制度经济学应该从人的实际出发来研究人,实际的人在由现实制度所赋予的制约条件中活动。”新制度经济学的另一代表人物诺思认为,“制度经济学的目标是研究制度演进背景下人们如何在现实世界中作出决定和这些决定又如何改变世界。”新制度经济学利用经济理论去分析制度的构成和运行机制,去探讨制度在经济体系运行中的地位和作用,这就给经济理论的三大传统柱石——天赋要素、技术和偏好以外加上第四大柱石——制度。新制度经济学认为,制度是至关重要的,有了制度,土地、劳动和资本才能发挥作用。新制度经济学的早期以科思为代表,集中研究企业组织、市场和交易费用这些制度现象,后期则更多地研究产权、制度变迁、制度创新、经济史、国家、意识形态等。可以说,新制度经济学对正统的经济学来说是一场革命。正因为新制度经济学对经济学的重大贡献,其代表人物科思和诺思均被授予诺贝尔经济学奖。

以新制度经济学的理论为视角非常适合研究处于转型期的中国政府的制度创新问题,其理由如下:(1)中国社会的转型是一场典型的制度变迁,而研究制度变迁是新制度经济学的主旨之一。(2)新制度经济学的三大支柱是国家、产权和意

---

参见盛洪主编:《中国的过渡经济学》,上海三联书店、上海人民出版社1994年版。

[美]R. 科思:《企业、市场与法律》,转引自卢现祥著:《西方新制度经济学》,中国发展出版社1996年版,第2页。

[美]道格拉斯·C.诺思著,陈郁、罗华平等译:《经济史中的结构与变迁》,中译本序,上海三联书店、上海人民出版社1994年新1版。

意识形态理论。国家理论主要研究国家(政府是其代表)在制度创新中的地位和作用,尤其在产权界定和保护等领域方面的作用。而中国的制度变迁是一种政府主导型的制度变迁,政府决定着制度变迁的方向、内容和深度,新制度经济学中有关政府作为制度创新主体、政府与产权、政府制度创新的组织优势、政府制度创新的成本和收益、政府与意识形态、政府在制度创新中的负面效应等的论述都可以为我们提供很好的理论基础和启迪。(3)制度作为一种公共产品,主要的供给者之一是政府。早在20世纪90年代初,知名学者王沪宁就提出,社会经济模式的总体转换向政治体系提出了深度变革的要求,一个重要的变革方向便是形成新政治功能——体制供给和秩序供给。有关政府职能定位的问题是行政学多年研究的重要课题,政府的行政改革也从未停止过。但时至今日,我国政府的职能仍然界区不清,政企难以分开,其根本原因是产权这一制度安排没有得到根本的解决。而产权制度安排要靠政府的组织优势才能得到落实。因此,新制度经济学为我们研究政府行为提供了新的理论视角和方法,给人以新的启发。(4)新制度经济学不是纯粹研究经济现象的理论,它与政府管理、政府制度密切相关。新制度经济学的代表人物诺思就多次提到了国家在制度运行中的作用。“国家界定产权结构,因而国家理论是根本性的。最终是国家要对造成经济增长、停滞和衰退的产权结构的效率负责。”国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源;这一悖论使国家成为经济史研究的核心,在任何关于长期变迁的分析中,国家

---

王沪宁:《新政治功能:体制供给和秩序供给》,《上海社会科学院学术季刊》1994年第2期。

模型都将占据显要的一席。”在暴力方面具有比较优势的组织处于界定和行使产权的地位。与政治学、社会学和人类学文献中经常提出的理论相反,在这里,理解国家的关键在于为实行对资源的控制而尽可能地利用暴力。离开产权,人们很难对国家作出有效的分析。”类似的对国家(也即本文中的政府)的论述不胜枚举。目前,诺思所提倡的方法正在影响着政治学、行政学、社会学、法学及其他学科。正如诺思本人指出的:“对经济体系的成就进行任何深入的探讨都会遇到政治与经济的纠结问题,因此我们必须发展真正的政治经济学这个领域……更加密切地融合政治学与经济学。”

20世纪90年代以来,国内对新制度经济学的研究以及运用其理论分析中国市场化进程的成果甚多,形成了一个新的学术亮点。但总体来看,以研究经济问题的居多,研究行政管理问题的则不多见,且主要集中在中央政府的制度创新方面,涉及地方政府方面的较少。从已有的对地方政府制度创新的研究来看,尚有以下领域需要作进一步的研究和深化:(1)地方政府制度创新的动因;(2)地方政府制度创新的特点;(3)地方政府在制度创新中的角色和创新方式;(4)地方政府制度创新的作用及存在的困境;(5)地方政府制度创新的路向选择。

两年来笔者一直试图以新制度经济学去解释中国的制度变迁和地方政府的制度创新行为,取得了一些初步的成果,如:2000年发表的《中国地方政府制度创新的动因》、《中国地

---

[美]道格拉斯·C. 诺思著,陈郁、罗华平等译:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店、上海人民出版社1994年新1版,第17、20、21页。

道格拉斯·诺思著,刘瑞华译:《制度、制度变迁与经济成就》,(台)时报文化出版企业有限公司,1994年版,第132页。

方政府与制度创新》;2001年发表的《论政府在制度变迁中的作用》、《论中国制度变迁的方式》;2002年发表的《中国地方政府制度创新的利弊分析》、《中国地方政府制度创新的角色及方式》、《制度均衡与地方政府》。另外,笔者还主持了广东省高校人文社科研究项目(2001年)“中国地方政府制度创新行为研究”。这些初步成果和研究工作一方面使我认识到还有很多问题需要作进一步的深入探讨,另一方面也为我对地方政府制度创新问题的整体性和系统性研究提供了较好的基础。

## 1.2 研究方法和框架

本书以新制度经济学为主要理论基础,部分结合市场与政府职能理论、信息经济学、博弈论和新公共行政学的有关论述,采用规范研究与实证研究相结合的方法构建的体系。总的线条是从理论到实践、从抽象到具体、从宏观到微观,既有理论分析,又有实证研究,在一些关键的地方以最新的材料为佐证。

第一章,主要是介绍社会转型及问题构建。

第二章,主要是进行理论梳理,为以后各章的论述建立理论前提,并对涉及全书的一些关键概念和理论基础进行行政学角度的解释,如制度、制度构成、制度创新、制度变迁、产权等。需要说明的是,制度由三部分组成,即正式约束、非正式约束和实施机制,本书把政府的政策纳入制度的范畴,从而避免在阅读后面的文字时对地方政府的制度创新产生外延性误解。产权是本书的核心概念,产权结构是一国的基本经济制度,是政府进行制度创新时必须首先予以解决的问题,是本书