

政治与公共管理学术文库·公共管理系列

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资助项目

中山大学政治与公共事务管理学院

# 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

陈天祥摇著

高等教育出版社

摇图书在版编目(CIP)数据

摇中国地方政府制度创新研究 韩天祥著 北京 : 高等教育出版社 2004  
摇 ISBN 7-04-014111-1

摇 I 援中... 摇 II 援韩... 摇 III 援地方政府-政治制度-研究-中国 摇 IV 援D627.9

摇中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 14111 号

出版发行摇高等教育出版社

购书热线摇 010-64015088

社摇地址摇北京市东城区沙滩后街 55 号

免费咨询摇 010-64014000

邮政编码摇 100082

网 址摇 网址: <http://www.hep.com.cn>

传摇真摇 010-64014000

摇摇摇摇摇 010-64015088

经摇销摇新华书店北京发行所

印摇刷摇

开摇本摇 16 开 1 印 2004 年 1 月第 1 版

版摇次摇 2004 年 1 月第 1 版

印摇张摇 张 20

印摇次摇 2004 年 1 月第 1 次印刷

字摇数摇 400 千字

定摇价摇 16.00 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。

版权所有摇侵权必究

# 摇摇《政治与公共管理学术文库》

---

## 编委会成员

顾问：夏书章 摇摇王惠岩

主编：王乐夫

编委（按姓氏笔画为序）

摇摇 王摇宁 摇摇王浦劬 摇摇丘海雄

摇摇 朱立言 摇摇任剑涛 摇摇刘德厚

摇摇 陈瑞莲 摇摇陈振明 摇摇肖摇滨

摇摇 李若建 摇摇汪新生 摇摇郭小聪

摇摇 郭巍青 摇摇曹沛霖 摇摇蔡摇禾

摇摇 蔡立辉 摇摇廖为建

# 摇摇《政治与公共管理学术文库》

---

## 总 序

现代化进程的每一步都需要理论的支持和保证,并且理论与实践总是相辅相成、相得益彰。近几年来,国内公共管理研究的日渐兴起就证明了这一点。20世纪90年代末,伴随西方国家公共部门管理改革浪潮(新)公共管理成为主导各国行政变革的主流理论。与此同时,在国内,随着公共管理一级学科的建立,公共管理教育及其理论研究成果也渐渐丰富起来,进而促进了公共管理学科建设和教学水平的提高。尽管如此,相对于我国纷繁复杂的行政改革实践来说,理论的建构还有许多未尽之功。所有这些,既是驱动我们进一步探索的动力,也是我们取得学术硕果的现实基础。

现代公共管理的产生伴随着对传统公共行政的批判与重建,进而言之,是对传统公共行政基本价值原则的批判与继承。在实践需求与学科建构的双重压力下,公共行政从一开始就把追求效率与建立普遍原则作为自己的基本点,像威尔逊、泰勒、法约尔、韦伯、古立克、厄威克等人,都着重研究的是

公共行政的组织结构与原则,以及分工、层级节制体系、法令规章及工作标准,把专业分工原理广泛地引入公共行政之中,提出了职能化、专业化管理的原理,以使管理活动取得更大效果。这种以经济和效率为公共行政的基本目标的做法,忽视了公共行政所应负的广泛的社会责任,导致在经济发展的同时,长期存在着失业、贫穷、疾病、无知和绝望等问题,各种社会危机、对政府的不信任和民权运动高涨,从而构成了对现有政治制度的威胁。于是,19世纪70年代末开始,西方国家掀起了行政改革浪潮,以新公共管理为标志的一系列新主张纷纷出台,这直接催生了现代公共管理理论。尽管新公共管理运动不是医治各国公共部门顽疾的万能药,但至少在促进人们更多地关注公共部门管理绩效上不能抹煞其功绩。

然而,当我们认真地思考建立现代公共管理严密的学科体系时,特别是联系到我国行政改革的实际处境时,不得不对新公共管理的管理主义取向产生疑惑与忧虑。实际上,自公共行政学诞生以来,对于其独特的“公共性”的探讨就一直存在。众所周知,公共行政理论建立在政治与行政二分法之上,强调公共行政学从政治学中分离出来成为独立的新范式,但它并不等于就是主张政治与行政分离,也并不等于否定公共行政活动是一种意志活动,而是要使公共行政从过去更多地强调“特殊集团”的意志转到更多地强调社会公众的意志。20世纪末,在《行政之研究》中,威尔逊呼吁,美国应该力求通过一门新的科学来使它的共和、民主宪政臻于完善。而韦伯同样认为,官僚体制化和民主化一般具有更加经济的性质。20世纪80年代,沃尔多指出,公共行政说到底还是“公共”的行政,其过程必须具备公共性。达尔也认为,公共行政研究不能无视价值规范和道德观问题,科学无法在事实与价值之间架



之事,治就是管理,管理众人之事就是政治”。可见,作为政治层面的公共管理,管理公共事务就是政治的本义。

其次,就公共管理中核心的政府管理而言,“公共性”仍是其最基本的内涵。由于现代政府是公众权力的执行者,扮演着建立在委托—代理关系上的管理人角色,因而如何保持公众权力行使的合法性及公众利益最大化是政府管理或公共行政必须考虑的问题。公共行政欲达到上述目标,在管理中体现政府公共部门“公共性”就是核心要求。事实上,无论从公共行政主体还是管理手段上看,公共行政的本质必然是“公共的”管理活动。与此同时,行政学是研究国家行政机关对国家政务进行有效管理的科学,行政活动是国家的管理活动,具有鲜明的政治性。因为行政管理是整个国家活动的一部分,是社会上层建筑的一种功能,它的性质必然与整个国家政权的性质相一致,而归根结底又要与其经济基础的性质相一致。行政管理是国家意志的执行,是国家的管理活动,因而它不同于私人的、个人的管理。

在我们看来,公共管理由“公共的”和“管理”两部分构成,他们的逻辑关系是:公共管理立足于“管理”,但本质上要体现“公共性”,或者说公共管理既要讲管理,更要讲政治。“公共性”强调公共管理的目标是公众的利益,它以服务于最广大公众为宗旨,代表某种规范性的价值追求。因此不可避免地把公平、正义和社会伦理道德纳入自己的视野;“管理性”表达了公共管理的一般特性,表明它是一种旨在追求效率的社会管理活动,因而与一般的管理活动有基本的相通性。这要求公共管理必须讲求对管理一般原则和技术方法的掌握和运用,以获取管理效益。因此,我们主张“公共性”和“管理性”是全面解释公共管理概念或活动不可或缺的一对概念,

公共管理的“公共性”是公共管理的本质属性,它使公共管理与一般管理有所不同;“管理性”则是公共管理的一般特征,它表明公共管理存在的基础是管理的一般原理。总之,公共管理是二者的辩证统一。

公共管理既要讲管理和效率,更要讲政治,这是我们建立在上述分析基础上的基本论断。事实上,在政治与行政管理“二分法”的缺陷已经显露,大量的文献也已经证明政策制定和政策执行不可分割的情况下,现代公共管理与政治在其本质上已经是密不可分。比如,国外一些学者认为,公共管理是与传统公共行政不同的自下而上的“政治管理”,并将这种政治管理看作公共组织管理中一个极为重要的构成部分。在这种管理中,公共管理者就像院外游说者那样,会与政治家或公共政策决策者进行博弈,通过影响政策过程和内容而获得公共组织有效运作的基本资源,包括公共权力、人力资源、货币和其他物品,在此基础上创造公共价值。对于国内而言,公共管理不是单纯生产过程,而更应该是管理的过程,甚至是规制与调节的过程。面对一系列政治与社会问题,如贫富差距、失业、地区差别、政府不作为等,公共部门的管理更需要一种伦理的价值的力量而不是经济力量。如果公共管理不解决在经济效率提高的情况下公众生活水准下降的现实问题,那么它就不是真正意义上的为实现公共利益而进行的管理活动。从这个角度说,公共管理要讲“公共性”或“政治性”,既是理论本身的要求,又是实践发展的必然。因为历来国家、政府都是具有鲜明的阶级性、政治性的,即使是一般社会组织,也带有或多或少的政治特征。公共管理不讲政治,背离公共性,也就丧失了自己的本质特征,流入一般的管理理论之中。更大的危害表现在实践中,由于不分国情的照搬照抄,在改革中片面

强调市场化与管理主义,使得公共部门一贯秉承的公平、正义、责任意识等道德伦理观念和必要的规制限定作用大为削弱,政府公共部门本应具备的公共性、规范性的价值观丧失。其结果只能是误导而非引导。特别是在当前,社会领域内公平、公正问题日益凸显,政府公共部门更应该秉承为民众服务的价值观,把实现人民利益作为自身的行为准则。为此,我们也主张,在大胆引用新的公共管理理论、方法与观点的同时,还必须紧密结合中国国情,建构中国特色的公共管理新的理论体系与实践模式。这一点在文库中获得了充分的注意。

政治与公共管理学科广义上是一门古老的学科,在这样一个领域宽广、内容丰富的学科系统中提炼与总结其精华成果,必须坚持以下几项基本原则:一是借鉴国外理论与中国实际情境相结合。目前而言,国内公共管理的研究重点仍然是对国外理论的挖掘与应用,这就需要我们在学习借鉴别人的理论时坚持突出特色,为我所用,既要吸收,又要鉴别,更要创新,始终把建立中国特色的政治与公共管理理论体系作为己任。二是理论研究与实际应用相结合。缺乏理论指导的实践是盲目的行为,远离实践需求的理论研究是空洞的文字游戏。对于公共管理来说,其理论与实践的完美结合尤其至关重要。在文库中,既要反映出近年来政治与公共管理领域内重大基础理论研究成果,又要能体现围绕若干现实问题而做的理性思考与对策研究。三是实现培养人才与教学、科研相结合。任何时候,人是一切活动的核心和目的。在政治与公共管理科研与教学过程中,把多出成果、快出成果与培养专门人才更宝贵的成果结合起来,实现对人的使用和开发相结合,这是必须一以贯之的根本原则。四是专业化与多元化相结合。现代公共管理综合了政治学、管理学、经济学、社会学、法学等相关

学科,是一门地地道道的多元化综合性学科,有鉴于此,各个系列的编著者来自于一个或几个不同学科,他们具备各自学科的专门知识技能,又整合于政治与公共管理这个大领域之内,从而使其成果具有专业理念和跨学科的综合性和互补性特色。五是注重传统与发展创新相结合。现代公共管理学科的迅猛发展并不意味着它对传统理论的抛弃,我们更应该重视从传统理论中获得宝贵营养;与此同时,更要认识到创新是一切事物生存和发展的基础。离开对未来环境的分析把握,公共管理就沦落为实践行为的诠释者而不是先导者的地位。从这个意义上说,在政治与公共管理理论与学科发展中,也必须保持与时俱进的品质。

中山大学政治与公共管理学科研究与教育传承久远,最早可以追溯到 1905 年广东法政学堂的行政本科,1906 年孙中山创办广东大学时将其并入,使之成为后来中山大学的政治学系,直至 1952 年“院系调整”才告中断。孙中山先生丰富的政治与公共管理的理论与实践,对中山大学政治与公共管理学科的建设有着重要的影响。著名行政学家夏书章教授在中山大学执教半个多世纪,为中国公共管理学科的建设与发展做出了显著的贡献,也为中山大学该学科学术地位的确立起着奠基性的作用。20 世纪 80 年代,中山大学政治与公共管理学科重建以来,在国内同仁的关心和支持下,经过广大教师的共同努力,获得了快速的发展,1984 年行政管理研究中心被评定为教育部人文社会科学重点研究基地,1985 年行政管理专业又被评定为国家级重点学科。为了全面而有效地推进政治与公共管理学科建设,以行政管理专业实施全国重点学科建设工程为契机,现推出《政治与公共管理学术文库》。这套文库基本反映了我院学科建设的格局。那就是,

以公共管理学为主体 ,以政治学为主导 ,以社会学为支撑 ,注重整合各学科资源 ,多元组织研究队伍 ,以求增大效应。它既是我们在政治与公共管理领域学术研究的最新成果的及时反映和总结 ,也是下一步学科建设与发展的必然之举。我谨望全体同仁高标准要求 ,严管理保障 ,群策群力 ,持之以恒办下去 ,办出特色 ,办出品牌 ! 尚望国内学界同行像昔日那样 ,继续予以关爱和支持 ,把它办成全国政治与公共管理领域中令人瞩目的学术园地 !

The image shows a stylized, calligraphic signature in black ink. The characters are bold and expressive, characteristic of traditional Chinese calligraphy. The signature appears to be '王乐夫' (Wang Lefu).

圆园园年 圆月 圆日

( 王乐夫系中山大学校务委员会副主任、中山大学政治与公共事务管理学院院长、高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员、全国公共管理硕士( 酝孕粤) 专业学位教育指导委员会副主任委员、教育部人文社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心主任、中国政治学会副会长 )

# 目 录

第 1 章 导言	( 1 )
1.1 社会转型及问题构建	( 1 )
1.2 研究方法和框架	( 2 )
第 2 章 制度创新与政府 概念、过程和功能及其 行政学解释	( 2 )
2.1 制度的内涵和构成及其行政学解释	( 2 )
2.2 制度的内涵及其行政学解释	( 2 )
2.3 制度的构成及由此引出的一些思考	( 2 )
2.4 制度的功能	( 2 )
2.5 产权的含义及其功能	( 2 )
2.6 制度创新 主体和过程的再认识	( 2 )
2.7 制度创新及其主体	( 2 )
2.8 关于制度创新过程的再认识	( 2 )
2.9 政府在制度创新中的主要功能	( 2 )
2.10 界定和明晰产权	( 2 )
2.11 建立和健全国家的宪法秩序和法制	( 2 )
2.12 培育和引导社会意识形态	( 2 )
2.13 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	( 2 )
2.14 通过开发、引进和推广新技术 , 推动制度 创新	( 2 )
2.15 促进知识存量的积累 , 增强社会的制度创新	( 2 )

能力 .....	( 源)
摇摇源原中国社会转型期的制度变迁 政府主导型制度 创新 .....	( 源)
摇摇摇源原原中国社会转型期政府主导型的制度创新 .....	( 源)
摇摇摇源原原政府在制度创新中的负面效应 .....	( 源)
第 猿章 摇摇中国地方政府制度创新 动因及特点 .....	( 缘)
摇摇猿原制度均衡与地方政府 .....	( 缘)
摇摇摇猿原原制度均衡与制度非均衡 .....	( 远)
摇摇摇猿原原地方政府与制度均衡 .....	( 远)
摇摇猿原转型时期中国地方政府制度创新的动因分析 .....	( 远)
摇摇摇猿原原宪法秩序的变化 .....	( 远)
摇摇摇猿原原制度创新成本 .....	( 苑)
摇摇摇猿原原制度创新的预期收益 .....	( 苑)
摇摇摇猿原原制度创新能力 .....	( 苑)
摇摇猿原中国地方政府制度创新的特点 .....	( 苑)
摇摇摇猿原原边际性 .....	( 苑)
摇摇摇猿原原区域性 .....	( 愿)
摇摇摇猿原原试验性 .....	( 愿)
摇摇摇猿原原微观性 .....	( 愿)
第 源章 摇摇中国地方政府制度创新 角色、内容及 实证研究 .....	( 愿)
摇摇源原以“ 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 .....	( 愿)
摇摇摇源原原地方政府在制度创新中的角色、创新方式和 内容 .....	( 愿)
摇摇摇源原原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 .....	( 怨)
摇摇摇源原原市场机制引入基础产业及培育多元产权的 实证分析 .....	( 员)

摇摇摇以代理者的身份,在中央政府的制度准入条件下 进行制度创新试验 .....	( 员愿)
摇摇摇代理身份形成的过程、特点及制度创新的 内容 .....	( 员愿)
摇摇摇深圳市国有资产管理体制创新——三级 授权经营模式 .....	( 员愿)
摇摇摇广东南海市土地股份合作产权制度的 创新试验 .....	( 员愿)
摇摇摇以“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 .....	( 员愿)
第 缘章 中国地方政府制度创新:作用及困境 分析 .....	( 员缘)
摇摇摇中国地方政府制度创新的作用分析 .....	( 员缘)
摇摇摇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 .....	( 员缘)
摇摇摇以新制度的“补偿”作用,降低制度变迁 的成本 .....	( 员缘)
摇摇摇有利于制度的个性激励,形成不同的 (产权)制度模式 .....	( 员员)
摇摇摇与微观主体共同创新,化解“诺思悖论” .....	( 员圆)
摇摇摇提高中央政府制度安排的质量和效益 .....	( 员缘)
摇摇摇中国地方政府制度创新的困境分析 .....	( 员缘)
摇摇摇中央规制下地方政府制度创新的空间 限制 .....	( 员缘)
摇摇摇“公用地灾难”与统一市场的阻隔 .....	( 员缘)
摇摇摇中央与地方制度博弈目标之间的冲突 .....	( 员圆)
摇摇摇创新非均衡下制度变迁水平的区域差异 .....	( 员圆)
第 远章 中国地方政府制度创新的路向:产权、	

制度化与范式选择 .....	( 四七四)
摇摇摇摇以多元产权选择 ,走出制度创新的空间藩篱 .....	( 四七四)
摇摇摇摇多元产权选择与激励 .....	( 四七五)
摇摇摇摇非公有产权的界定与保护 .....	( 四七六)
摇摇摇摇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 .....	( 四七六)
摇摇摇摇科学划分中央与地方的事权和财权 .....	( 四七六)
摇摇摇摇中央与地方关系的制度化调整 .....	( 四七六)
摇摇摇摇实现中央与地方制度创新关系的良性 互动 .....	( 四七六)
摇摇摇摇以区域合作 ,实现区域关系的协调发展 .....	( 四七六)
摇摇摇摇退出市场 ,实现制度创新的范式转换 .....	( 四七六)
摇摇摇摇制度创新范式转换的路径 :从代替市场 到退出市场 .....	( 四七六)
摇摇摇摇制度创新范式转换的前提 :收缩公有经济 的市场战线 .....	( 四七六)
摇摇摇摇制度创新范式转换的关键 :明确政府职能 的合理边界 .....	( 四七六)
摇摇摇摇制度创新范式转换的方法取向 :从管制到 放松管制 .....	( 四七六)
摇摇摇摇制度创新范式转换的价值取向 :从效率到 公平 .....	( 四七六)
附录相关研究观点陈述 .....	( 四七六)
参考文献 .....	( 四七六)
后记 .....	( 四七六)

# 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 中国社会的转型及问题构建

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(员)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;(圆)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 ( 猿) 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 ( 源) 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 ( 缘) 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 圆园 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