

Jiceng Zhengfu Xingwei Yanjin De Zhidu Luoj

徐建牛 著

基层政府行为演进的 制度逻辑

公共安全与危机管理

本丛书由复旦大学211三期“公共安全与危机管理”项目资助

Jiceng Zhengfu Xingwei Yanjin De Zhidu Luoji

徐建牛 著

基层政府行为演进的 制度逻辑

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

基层政府行为演进的制度逻辑:市场转型过程中乡镇政府经济行为的制度分析/徐建牛著.—2版.—上海:上海三联书店, 2014.7

ISBN 978-7-5426-4737-5

I. ①基… II. ①徐… III. ①乡镇—地方政府—经济—行为—研究—广东省 IV. ①F127.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 072047 号

基层政府行为演进的制度逻辑 ——市场转型过程中乡镇政府经济行为的制度分析

著 者 / 徐建牛

责任编辑 / 冯 征

装帧设计 / 孙豫苏

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 021-24175971

印 刷 / 上海惠顿实业公司印刷部

版 次 / 2014 年 7 月第 2 版

印 次 / 2014 年 7 月第 1 次印刷

开 本 / 710×1000 1/16

字 数 / 200 千字

印 张 / 14.75

书 号 / ISBN 978-7-5426-4737-5/F·680

定 价 / 42.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021-56475597

总 序

在全球化背景下,中国的市场经济转型,在创造着经济增长、现代化进程的奇迹的同时,也把我们带入了一个“风险社会”(risk society),我们正处在一个社会风险不断累积、突发事件频发、公共安全危机的破坏性不断扩大的风险社会之中。

发达国家有关社会风险与公共安全管理的先行探索,提出了诸如风险社会理论、公共危机管理的系统理论、结构不良理论、文化理论等有较大的影响的理论观点。这些理论对我们认识当前中国转型社会的风险和公共危机,具有一定启发意义。但中国转型社会的特殊性所提出的问题,超出了既有理论的解释能力。

基于对中国当前社会发展的基本判断,在统筹、集成文、理、医传统优势学科的基础之上,复旦大学面向国家、区域发展的重大战略需求,在“211工程”三期重点学科建设中设立了“公共安全与危机管理”项目。

本项目把研究聚焦于“中国长江三角洲地区公共安全与危机应对”,着重在三个方面开展研究:(1)当前中国转型社会公共安全的风险辨识与成因研究;(2)中国社会的社会风险和公共安全的测量指标体系研究,以及相应的数据资料的搜集方法、数据库建设、资料分析和模型建构研究;(3)基于以上理论研究和经验资料的社会风险和公共管理管理模式设计和政策研究。

本项目发挥复旦大学多学科的综合优势,在以问题为导向的研究实践中,集合了来自政治学、法学、管理科学、经济学、社会学、人口学、公共管理学、传播学、心理学等学科领域的专家学者,而以社会发展与公共政策学院为项目的组织协调单位。

经过4年的努力工作,在吸收、借鉴发达国家已有成果和经验的基础上,将公共安全的管理、公共安全的危机应对这一新兴、兼具理论性和应用性的交叉学科,置于全球化和中国转型社会的背景中建设:以全球化背景下中国转型社会的

制度安排、制度设计、制度变迁所可能产生的公共安全作为研究对象,着重研究与转型社会的制度安排有关的社会风险、公共危机及其管理;以长三角都市圈这一集中了各种社会危机与公共安全问题的区域社会为研究基地,把学科建设与决策咨询紧密结合起来,针对目前我国社会风险和公共安全管理中存在的基础研究不能为管理应对提供理论和技术的缺陷,解决社会风险和公共安全管理实践中的重大理论问题和技术难题,为之提供坚实的科学依据,在学科交叉融合中寻求公共危机管理的理论创新,孕育出新兴学科的增长点。

呈现在读者面前的这套丛书就是这个项目的主要学术成果,作者们从不同的学科背景出发,围绕公共安全和危机管理这个主题,进行了深入的理论探讨和对策研究。由于社会变迁进程的复杂性,丛书作者们的研究还具有学术探索性,所提出的一些学术观点 and 对策方案还需要经过更多的理论研究和实践检验。希望本丛书的出版能够为研究者提供有益的学术参考,为政府部门提供可行的对策思路,为广大读者提供有关公共安全和危机管理领域的基本知识,以推动本学科的发展。

感谢所有参与本项目研究的专家学者、学生和行政管理人员,感谢上海三联书店对本丛书出版所付出的辛勤劳动。

复旦大学社会发展与公共政策学院

彭希哲

2012年3月20日

摘 要

改革开放以来中国经济的快速增长吸引了众多的国内外学者致力于中国研究,试图解开中国经济增长之谜。不少学者强调地方政府在经济增长中的作用,提出了“地方法团主义”、“地方政府即厂商”、“村镇政府即公司”、“地方性市场社会主义”、“地方威权主义”、“谋利型政权经营者”等理论。上述理论认为,推动中国经济增长的主力是乡镇集体企业,在这个过程中,地方政府表现出了“公司化”的特征,地方官员扮演了“企业家”的角色,它们直接获取企业利润,并深深卷入到企业内部的经营运作过程之中。

这些理论是基于对 90 年代中期前集体企业占主导的地区的实证研究而形成的,并不能全面反映多元化的中国地方经济增长模式中地方政府经济行为存在的地区差异,也不能充分解释集体企业改制后地方政府在经济活动中扮演的角色。在珠江三角洲,传统体制外的经济成分是推动这个地区经济增长的主力。因而,这一地区为探究市场转型过程中地方政府的角色和行为提供了一个全新的场域,这种研究有可能形成不同的政府角色理论、揭示出新的政企关系形态。

本文通过对 90 年代中期以来基本实现民营化的广东珠江三角洲乡镇政府经济行为的调查,发现乡镇政府对发展当地经济依然有着极高的热情,但参与经济活动的手段和方式发生了转变:从动员资源创办集体企业转向改善投资环境吸引外地企业迁入;从直接介入企业内部的经营活动转向在企业外部为企业提供间接的服务;从对单个企业有选择性的扶持转向对整个地区经济制度化的推动。由此,本文提出“后地方法团主义”的概念,概括民营化条件下乡镇政府在经济发展中的角色,回应已有的“地方法团主义”理论。

接下来运用包括国家、市场与社会三个向度在内的分析框架,对乡镇政府参与经济活动的动机以及 90 年代中期前后行为方式的转变进行制度分析,提出

“乡镇政府行为的制度激励论”、“乡镇政府行为的制度约束论”和“制度变迁的乡镇政府建构论”三个基本命题。(1)“乡镇政府行为的制度激励论”:改革开放以来,分灶吃饭的财政体制改革以及干部选拔和晋升标准的转变为乡镇政府官员提供了强大的制度激励,积极谋求当地经济的发展。(2)“乡镇政府行为的制度约束论”:私有化是约束乡镇政府角色的重要的制度变量,企业的产权性质对地方政府扮演“地方法团主义”还是“后地方法团主义”角色有着决定性的影响。从产权制度看,中国市场转型过程也是一个私有化程度不断提高的过程,这决定了转型期乡镇政府角色演进的基本路径是从“地方法团主义”走向“后地方法团主义”。(3)“制度变迁的乡镇政府建构论”:导致地方政府角色演进的私有化过程本身也是乡镇政府参与建构的结果。

这样,本研究在对90年代中期以来珠三角乡镇政府经济行为进行详细描述的基础上,提出“后地方法团主义”这一概念,概括民营化条件下乡镇政府在经济增长中的角色,回应“地方法团主义”理论。然后从国家—市场互动演进的角度分析了市场转型过程中地方政府角色的演进路径、制度动因以及市场制度的发生学根源。

“后地方法团主义”主要是基于对珠江三角洲地区的定性研究而形成的,关于民营化条件下乡镇政府角色以及转型期乡镇政府角色的演进路径这两个命题有待今后的量化研究加以验证。与“地方法团主义”一样,“后地方法团主义”研究的是沿海发达地区,对于内陆地区乡镇政府在经济发展中的角色有待今后进一步的研究。

关键词:后地方法团主义,市场转型,制度激励,制度约束

Abstract

China's rapid economic growth since reform and opening up has attracted lots of domestic and foreign scholars to dedicate to the research on China and attempt to figure out the mystery of China's economic growth. Many scholars emphasize the local governments' role in the economic growth, raising the theory of "Local State Corporatism", "Local Governments as Industrial Firms", "Villages and Townships as Industrial Corporations", "Local Market Socialism", "Local Authoritarianism", "Political Power's Profit-making Manager", etc. The above-mentioned theories argue that the township-owned enterprises are the primary factor promoting China's economic growth; the local government showed the characteristics of "corporation", the local governments' officials played the role of "entrepreneur", they directly gained profit from the enterprises and participated in the internal activities of enterprises.

These theories are mainly based on the empirical research of those areas where most of the enterprises are public-owned before the middle of the 1990's, so it can't reflect the regional differences of the economic actions of local governments in China's diverse local economic growth patterns, and can't explain the local governments' role in the economic actions after the privatization of the public-owned enterprises. In the Pearl River Delta, the main force promoting the economic growth is the economic sector outside the traditional system. Therefore, it provides a new field for the research on the local government's role and action during the market transformation, and such research may form

the theory of other types of local governments' roles and reveal new types of government-enterprises relationships.

Through the investigation into the township governments' economic actions in the Pearl River Delta where privatization has nearly finished since the middle of the 1990's, we found out that the township governments still have extremely high enthusiasm for developing local economy, but the measures and patterns have changed: they do not mobilize resources to establish public-owned enterprises, but improve the investment environment to attract out-of-town enterprises; they do not intervene in the internal activities of enterprises, but provide indirect services for enterprises; they do not selectively support some important enterprises in their jurisdiction, but promote the whole local economy. Thus, we coined the concept "Post Local State Corporatism" to generalize the new role of the township governments in the economic development in the privatized situation, to respond to the theory of "Local State Corporatism".

By an analysis framework with three dimensions of state, market and society, this dissertation made an institutional analysis on the township governments' motivation to economic actions and the change of their action patterns, and then raised three main propositions that are "institutional stimulation of the actions of the township governments", "institutional constraints on the actions of the township governments" and "the township governments' construction of the institutional change". (1) "Institutional stimulation of the actions of the township governments" means that fiscal reform of decentralization and the change of the standards of political promotion provide significant stimulation for the township government officials to actively promote the local economic development. (2) "Institutional constraints on the actions of the township governments" argues that privatization is the significant institution variable constraining the township governments' role, and the property rights of the enterprises has decisive influence on the role of the township governments — "Local State Corporatism" or "Post Local State Corporatism". On the perspectives of the

property rights system, China's market transformation is also a process with continuously rising level of privatization, so the role of the township governments evolves from "Local State Corporatism" to "Post Local State Corporatism". (3) "The township governments' construction of institutional change" argues that the privatization process resulting in the evolution of the township governments' role also results from the township governments' participation of institutional construction.

Therefore, based on the through description of the economic actions of the township governments in the Pear River Delta since the middle of the 1990's, this dissertation put forward the concept of "Post Local State Corporatism" to generalize the role of the township governments in the economic development in the privatized situation, to respond to the theory of "Local State Corporatism". Then on the perspectives of state — market co-evolution, this dissertation analyzed the evolution path and the institution cause of the role of the local governments and the origin of the market system.

"Post Local State Corporatism" is mainly based on the qualitative research on the Pearl River Delta, so the proposition of the township governments' role in the situation of privatization and the proposition of the evolution path of their role during the market transformation need to be tested by future quantitative research. Just like the "Local State Corporatism", the "Post Local State Corporatism" arises from the developed coastal area, and the role of the hinterland township governments in the economic development needs further research.

Key Words: Post Local State Corporatism; Market Transition; Institutional Incentive; Institutional Constraint

目录 Contents

摘要	1
Abstract	1
目录	1
图表目录	1
第一章 引言	1
第一节 研究背景：政府、市场还是网络？——对中国经济奇迹的理论争辩	1
第二节 研究的问题与意义	11
第二章 文献回顾	15
第一节 已有的研究	15
第二节 小结	24
第三章 研究设计	28
第一节 研究的基本问题	28
第二节 分析视角	29
第三节 研究对象与研究方法	31
第四节 论文的基本框架	33
第四章 从“企业家”到“经纪人”——产权制度变迁与基层政府角色转换	36
第一节 从“企业经营者”到“地区经营者”——基于对南海西樵的案例研究	36

第二节 技术创新中的乡镇政府行为——基于对南海西樵的案例研究	51
第三节 珠三角经济增长中的乡镇政府行为	69
第四节 珠三角技术创新中的乡镇政府行为	83
第五节 “经纪人”:私有化条件下的基层政府角色	97
第五章 从经营企业到经营土地	106
第一节 从经营企业到经营土地——转型期乡镇政府经济行为的演进	106
第二节 从就地升级到异地转移——金融危机中广东集群政策的演变	117
第三节 土地财政何以可能?——兼论房价飞涨的制度根源	126
第四节 房价为何越调越高?——调控失灵的制度根源	161
第六章 乡镇政府经济行为的制度分析	174
第一节 制度激励	174
第二节 制度约束	179
第三节 制度变迁的乡镇政府建构论	188
第七章 结论与讨论	192
第一节 结论	192
第二节 有待进一步研究的问题	197
参考文献	200
附录	212
附录 1:访谈提纲	212
附录 2:访谈对象清单	214
后记	218

图表目录

表目录

表 1-1	中国与其他国家 GDP 年平均增长率的比较(1980—2007)	2
表 1-2	中国大陆与日本、东亚四小龙 GDP 增长率的比较	3
表 4-1	西樵集群创新组织不同阶段的主要特征	67
表 4-2	创新组织变迁与产业集群演进	67
表 4-3	民营化前后乡镇政府观念的转变	99
表 4-4	已有理论与经验观察之间的比较	100
表 5-1	1987 年古镇不同所有制企业构成情况	108
表 5-2	2000 年古镇不同所有制企业构成情况	109
表 5-3	2007 年古镇预算收入及构成	115
表 5-4	土地出让纯收益及在地方财政收入中占比(2003—2008)	134
表 5-5	土地抵押贷款及在地方财政收入中占比(2003—2007)	135
表 5-6	地方政府土地收入及在地方财政收入中占比(2003—2007)	136
表 5-7	国有土地使用权有偿出让收入中央—地方分成比例的变动	141
表 5-8	相关政策法规关于征地补偿、安置标准的规定	146
表 5-9	国有土地供地结构及收益情况(2003—2008)	150
表 5-10	住宅用地供应结构及收益情况(2003—2008)	151
表 5-11	第一轮房地产调控的主要措施	163
表 5-12	第二轮房地产调控的主要措施	166
表 5-13	2008 年部分城市救市政策	169

图目录

图 1-1	中国 GDP 及增长率(1952—2009)	2
-------	------------------------	---

图 1-2 中国 GDP 在世界占比及排名(1978—2008).....	3
图 4-1 集群创新的动态主体模型.....	52
图 4-2 西樵轻纺城布料工艺制版公司组织机构图.....	55
图 4-3 制版公司时期的创新网络.....	56
图 4-4 创新中心时期的创新网络.....	58
图 4-5 广东南方技术创新中心组织机构图.....	59
图 4-6 创新平台组织机构图.....	62
图 4-7 创新平台时期的创新网络.....	65
图 4-8 石龙镇粤龙公司向日资企业提供的服务内容.....	79
图 4-9 创新中心的主要功能.....	87
图 5-1 住宅价格变动情况(1998—2009).....	126
图 5-2 房价、收入与房价收入比变动情况(1998—2009).....	127
图 5-3 土地直接税的种类及规模(1987—2009).....	130
图 5-4 土地直接税及在地方财政收入中占比(1987—2009).....	130
图 5-5 土地间接税的种类及规模(1987—2009).....	131
图 5-6 土地间接税及在地方财政收入中占比(1987—2009).....	132
图 5-7 土地出让金及在地方财政收入中占比(1987—2009).....	133
图 5-8 土地抵押金及在地方财政收入中占比(1993—2007).....	135
图 5-9 地方财政收支在财政总支出中占比(1978—2009).....	139
图 5-10 地方政府财政缺口(1978—2009).....	140
图 5-11 中国土地储备机构成立情况(1996—2003).....	145
图 5-12 征地面积中农地、耕地占比(1993—2009).....	147
图 5-13 土地供应和出让方式(1999—2009).....	149
图 5-14 住宅用地供应方式(2003—2008).....	152
图 5-15 住宅用地土地供应计划完成情况(2005—2010).....	153
图 5-16 经济适用房在住房中所占比重的变化(1997—2009).....	155
图 5-17 房地产开发投资及在 GDP 中占比(1987—2010).....	156
图 5-18 房地产开发对经济增长的贡献率(1987—2010).....	157
图 5-19 房价、地价及增长率(2000—2010).....	158
图 5-20 非农建设占用耕地情况(1983—2008).....	159
图 5-21 房地产贷款类型及规模(2003—2007).....	160

图 5-22 房地产贷款在金融机构贷款总额中占比(2003—2007)	160
图 5-23 2010 年全国 70 个大中城市房价同比涨幅	167
图 7-1 地方法团主义时代主要的经济行动者	194
图 7-2 后地方法团主义时代主要的经济行动者	194
图 7-3 市场转型过程中乡镇政府角色的演进路径与制度动因	197

第一节 研究背景:政府、市场还是网络?

——对中国经济奇迹的理论争辩

根据经济学经典的产权理论和科尔奈的预算软约束理论,社会主义国家成功地由计划走向市场的关键在于通过私有化明晰产权。然而自改革开放以来,中国大陆在相当长的一段时间内并没有实行大规模私有化,国内生产总值却以近10%的年平均增长率高速增长,不仅高于改革前的经济表现,也高于同时期的世界大多数其他国家,即使与二战之后处于经济起飞阶段的日本及东亚四小龙比亦毫不逊色。“无私有化的进步”(拉斯基,1993)这一悖论引起了国内外众多不同学科背景的学者的兴趣,他们致力于中国研究,试图破解中国经济增长之谜。本节在简要评述国内外学者对中国经济增长之谜的主要理论解释的基础上指出值得进一步研究的问题。

一、中国奇迹:改革开放以来中国经济的高速增长

改革开放以来,中国经济经历了一个长时间高速增长,被誉为“中国奇迹”。我们通过纵向的历史比较、横向的地区比较以及与二战后日本和东亚四小龙的同类比较来认识中国奇迹。

首先,从纵向的历史比较看,改革开放后中国国内生产总值的增长速度明显高于改革开放前(见图1-1)。根据国家统计局编写的《2010中国统计年鉴》的数据,从1979年到2009年,中国国内生产总值以9.9%的年平均增长率高速增长,到2009年超过34万亿,是1978年3645亿的90多倍。而1952年至1977年中国国内生产总值的年平均增长率为6.5%,1977年的国内生产总值为3202

亿,仅为 1952 年 679 亿的不到 5 倍。

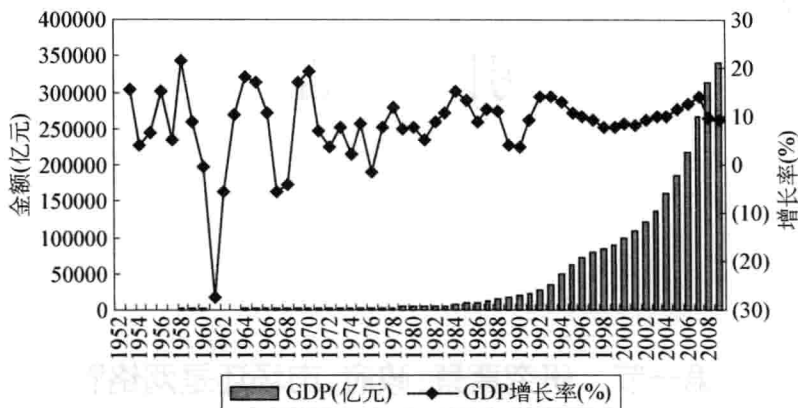


图 1-1 中国 GDP 及增长率(1952—2009)

资料来源:1952—1977 年数据来自国家统计局:《2002 中国统计年鉴》,北京:中国统计出版社,第 51 页,53 页;1978—2009 年数据来自国家统计局:《2010 中国统计年鉴》,http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm,2011 年 9 月 2 日;历年 GDP 增长率由作者计算而得。

其次,从横向的地区比较看,中国改革开放三十年的经济增长速度明显高于同时期的世界上其他主要国家。根据联合国贸发会议 2009 年统计年鉴提供的统计数据,如果把中国改革开放三十年大致分为 80 年代、90 年代和 21 世纪三个阶段的话,无论哪个阶段中国国内生产总值增长速度均高于美国、加拿大等发达国家,也高于印度、巴西等发展中国家,同时还高于俄罗斯、波兰等转型国家(见表 1-1)。从经济总量看,联合国贸发会议的统计数据表明,经过三十年的经济高速增长,中国国内生产总值占全球国内生产总值的比重从 1978 年的 2% 提高到了 2008 年的 7%,中国国内生产总值在全球 200 多个国家中的排位也从 1978 年的第 9 位提高到 2008 年的第 3 位,成为仅次于美国和日本的世界第三大经济体(见图 1-2)。

表 1-1 中国与其他国家 GDP 年平均增长率的比较(1980—2007)

时间	中国	发达国家	美国	加拿大	发展中国家	印度	巴西	转型国家	俄罗斯(前苏联)	波兰	世界平均
1980—1989	10.8	3.1	3.7	3.3	3.8	5.7	3.1	3.7	3.8	2.3	3.3
1992—2000	9.9	2.8	3.8	3.7	4.8	6.3	2.9	-2.1	-2.6	5.7	3.1
2000—2007	10.1	2.2	2.6	2.6	6.1	7.7	3.2	6.6	6.5	4.1	3.2

资料来源:作者根据 UNCTAD 网站资料整理,http://stats.unctad.org/Handbook/ReportFolders/reportFolders.aspx,2010 年 8 月 7 日。