

改革在途

地方政府的
社会治理创新及其扩散

狄金华◎著

On The Reform Way

Social Governance Innovation and Diffusion of Local Government

非外借



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

改革在途

地方政府的
社会治理创新及其扩散

狄金华◎著

On The Reform Way

Social Governance Innovation and Diffusion of Local Government



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

改革在途：地方政府的社会治理创新及其扩散 / 狄金华著. -- 北京：社会科学文献出版社，2019.1

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3078 - 3

I. ①改… II. ①狄… III. ①地方政府 - 社会管理 - 创新管理 - 研究 - 中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 155036 号

改革在途

——地方政府的社会治理创新及其扩散

著 者 / 狄金华

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任晓霞

责任编辑 / 任晓霞

出 版 / 社会科学文献出版社·群学出版分社 (010) 59366453

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：16.5 字 数：220 千字

版 次 / 2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3078 - 3

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书得到以下项目资金支持，谨致谢忱！

- 国家社科基金项目“转型期农村社会管理机制创新研究”（12CSH009）
- 霍英东教育基金会第十五届高等院校青年教师基金基础性研究课题“农村社会治理中的基层政府行为研究”（151090）
- 湖北省委组织部、团省委“湖北省青年英才开发计划”项目“农村社会建设中的地方政府行为研究”

目 录

第一章 导论	1
引子：“打虎”与中国改革	1
一 路径依赖与双轨制：中国渐进式改革的核心	3
二 社会治理创新：不同于经济治理的改革机制	13
三 半契约式改革：中国社会改革的一个解释框架	15
四 机制分析：研究的切入点	23
五 中国农村的社会治理机制及其历史嬗变	29
六 本书的结构安排	42
第二章 结构倒逼与组织赋权：农村社会治理创新的 结构背景	45
一 农村“社会”：复兴与变奏	46
二 “稳定器”的功能失灵	57
三 有限度的组织赋权：不动体制动机制	69
四 小结	76
第三章 组织决策与组织创新：地方政府的创新偏好	78
一 “和气”与“生财”：社会治理的经济回报	79
二 地方政府：创新社会治理的主体	83
三 什么地方政府在创新：创新社会治理机制的区域 差异	90
四 错位竞争：地方官员创新社会治理机制的动力	101

五 地方政府创新社会治理机制的制度收益	106
第四章 路径依赖与资源约束：创新的路径选择	109
一 地方政府创新的类型：一个规则分析的视角	111
二 地方政府创新的路径依赖	135
三 资源禀赋：地方政府创新的条件约束	141
第五章 组织模仿与符号创新：创新的有限扩散	146
一 政府间的学习与模仿	148
二 符号创新：创新扩散中的求异原则	163
三 组织模仿的影响因素	174
第六章 制度吸纳与权威再造：创新的无限扩散	179
一 制度吸纳：中央政府权威的再生产	181
二 制度吸纳下的治理创新扩散	191
三 制度吸纳下的强制性制度变迁	203
四 螺旋式吸纳：地方创新的制度吸纳路径	206
五 小结	210
第七章 转型期的中国社会改革：结构约束与制度创新	
——一个理论性的反思	214
一 社会结构的差异与社会治理诉求的多元	215
二 资源约束、组织激励与地方政府行为选择	221
三 地方政府创新的名实之分	228
四 社会改革：不同于经济改革的另一种改革实践	230
参考文献	235
后 记	258

第一章 导论

夫居则为县宰，去则为流人，赏则为世官，罚则为斩绞，岂有不勉而为良吏者哉！

——顾炎武《郡县论二》

引子：“打虎”与中国改革

2014年在中国共产党和新中国的治理史上值得写下浓墨重彩的一笔。在这一年，中央以前所未有的力度治理官吏的腐败，并宣称既要“打老虎”也要“打苍蝇”。这一以空前力度将“老虎”和“苍蝇”一起打的努力背后究竟传达着什么样的信号？对此，“打虎司令”有一语定位——“当前要以治标为主，为治本赢得时间”。其实无论是治标还是治本，任何谙熟政治的智者都明白，改革不仅需要勇气，也要讲策略。

对于中国的改革，我们听到了诸多未能实现的预言和恶毒的诅咒，其中声势浩大的“诅咒”是三次“中国崩溃论”。三次都未能唱衰中国，相反在一次次的危机中，中国都成功地走出困境，并迎来了更新的局面。这让外界感到匪夷所思，也令国人不得其解。正如有学者所比拟的，中国经济的高速增长，就像一辆在高速公路上极速飞驰的“破车”，外人惊奇于这辆“破车”的

极速，并想象这辆车内部一定有某种神秘的设备在起作用；而开着这辆车的司机也极度纳闷，这辆零件破旧的汽车竟然可以跑这么快。有研究者试图对其进行理性的解释，指出中国的城乡结构有力地化解了危机，而且在诸多危机中，当发端于城市的危机能被农村化解时，整个社会便趋于稳定；反之，则波动甚大（温铁军等，2013）。这种解释是有一定道理的，它将危机的化解归结为中国这个地域广阔的国家所具有的内生性自我调节功能。回到本书所关注的改革议题上，如果我们将改革视为政府内部的自我调整，那么我们有必要深入地探讨这种组织的自我调适是如何发生的？它如何与组织旧有的制度互动？在组织调适的过程中，各方利益主体如何角力？这也构成了本研究试图回答的问题。

对本研究而言，选择一个合适的场域进行研究是笔者所面临的首要问题，毕竟对于像中国这样的大国，如何把握制度创新与制度变迁是一个非常棘手的问题。最终，本研究将范围限定在农村社会治理机制创新这一领域，考察农村社会治理机制创新何以成为可能，地区性的机制创新何以发生？以及地区性的社会治理机制创新同更大范围的体制结构又存在何种联系？

将农村社会治理机制创新作为本研究的场域，一方面是基于方便的原则，即笔者长期以来关注农村社会，它构成了与笔者“熟悉”的关系。这种“熟悉的关系”就像费孝通先生所讲的“熟人社会”中的互动一样，笔者与它更容易互动而没有“隔膜”。另一方面则是因为农村社会及农村问题的特殊性。这一特殊性不仅在于农村（或乡土）社会构成了中国传统社会及其文化最基本的空间，并凝聚了中国人最为浓厚的乡土情结；还在于农村在新中国治理传统中的特殊位置。农村是中国共产党革命最为重要的基石，新中国革命与改革的兴起都是通过“农村包围城市”实现的。更为关键的是，在中国的政治结构中，作为核心的中国共产党一直将管农村工作视为自己的传统，且在农村，其治理也基本依托党组织进行。在2010年之后，中共中央则进一步

明确提出把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重；党的十九大报告则将乡村振兴提升到国家战略的高度，并强调要优先发展农村农业。在这样的政治结构之中，研究农村的社会治理机制及其创新将更有助于学界理解和把握中国语境中的制度运行及其变迁。

一 路径依赖与双轨制：中国 渐进式改革的核心

苏联与东欧社会主义国家在 20 世纪 90 年代之前的改革成为各种理论流派竞相争夺的表演舞台，研究者则试图通过展现自己解析的深邃性及有效性以博得治理者的青睐。最终新古典主义经济学占据上风，并成为主导苏联与东欧社会主义国家改革（特别是经济改革）的另一种意识形态。新古典主义经济学最为核心理念便是“矫正价格”和“矫正所有制”，即通过产权私有来明晰责任、硬化预算约束并形成有效激励；同时放开市场，由市场调整价格，引导资源进行流动。苏联与东欧社会主义国家成为这一意识形态的忠实信徒，它们采取了“休克疗法”（shock therapy）^①，极速放开价格并迅速推动了私有化改革。提倡“休克疗法”的美国哈佛大学经济学教授杰弗里·萨克斯（J. Sachs）指出，鉴于苏联与东欧社会主义国家严重的通货膨胀和经济危机，其改革必须实行“休克疗法”：由国家主动、突然性地放开价格与货币管制，减少国家的补助，快速地进行贸易自由化，同时将原本由国家控制的公有资产进行大规模的私有化。在萨克斯看来，唯有如此，才可以在短时间内遏制这些国家的通货膨胀与资

① “休克疗法”原是医学临床上使用的一种治疗方法，它是指用药物或电流导致人体休克，然后再进行治疗。最早将这种方法引入经济学的是米尔顿·弗里德曼（Milton Friedman），在他那里这种方法被称为“震荡疗法”（shock policy），后来这个主张被新自由主义者采纳。

金外逃，并使经济重回稳定。^① 笃信“休克疗法”的苏联和东欧社会主义国家并没有前些年的智利那般幸运，它们很快陷入了改革的沼泽之中，经济下滑，社会动荡，并最终导致了苏联解体和东欧社会主义国家剧变。

中国在改革中并没有一步到位放开价格，也没有大规模、彻底地推动私有化，但中国的经济却实现了持续性的快速增长，并且这种增长是“无私有化的进步”（拉斯基，1993）。正如魏昂德^②（Walder，1997）所说，“在中国的集体所有制领域，我们看到了最为强劲的经济增长”。魏昂德的感慨是有道理的，到1988年，中国乡镇企业的从业人员已经达到9495万人，总产值达到7018亿元，实现利税892亿元，比1978年分别增长了235.9%、1323.5%和710.9%。以至于1987年邓小平在接待外宾时高度评价说：“农村改革中，我们完全没有预料到的最大收获，就是乡镇企业发展起来了，异军突起。”（邓小平，2011：357）

针对中国的改革模式，有研究者将其称为“渐进式改革”，以区别于苏联与东欧社会主义国家激进的“休克疗法”。在推崇“渐进式改革”的研究者看来，改革一定要强调基础条件完善的时间性，即法律、监管制度、银行体系、会计标准等都需要相当长的一段时间去完成，不可能一蹴而就（周小川，2003）。这种渐进式改革所依循的经济学理论主要是以道格拉斯·诺思^③（Douglass Cecil North）为代表的路径依赖（path dependence）理论。在诺思看来，“路径依赖是不断从概念上缩小选择的集合和

① 休克疗法也不乏成功的案例，1975年的智利奇迹就是休克疗法成功的经典案例。一群有留学芝加哥大学背景的财经官员根据弗里德曼的理念所拟定的经济政策成功地解决了智利当时恶性的通货膨胀问题，使智利经济迅速回到正轨。1985年，玻利维亚政府实施休克疗法后，玻利维亚的经济收到了令人难以置信的奇效。该疗法实施不到一周，恶性通货膨胀便得到了强有力的遏制，物价从暴涨趋于稳定；同时由于采取了有效措施，债务问题也得到了明显缓解，并最终使玻利维亚摆脱了严重的债务危机。

② 在有的文献中译作“华尔德”，在本书中统一译为“魏昂德”。

③ 在有的文献中译作“诺斯”，在本书中统一译为“诺思”。

通过时间将决策联系起来的方法。它并非人们通常所理解的不可避免性，即过去几乎预测了未来”（诺思，1994）。就中国改革的路径依赖而言，一个重要的特点便是借用了既有的政治体制与组织资源。依托既有经济组织推进改革，不仅能够最大限度地减少改革的摩擦阻力，降低制度创新的风险，低成本地利用传统组织资源；同时由于中国是一个市场经济基础薄弱、社会法制与信用关系较为淡漠、个体的承受力较低、民间组织发育严重不足的国家，只有依托业已形成并占据绝对控制地位的党和各级政府组织、国有与集体经济单位，才能避免大的波动震荡，稳定推动改革深入（陈孝兵，2001）。

就中国改革的路径而言，有研究者指出，中国的改革（特别是经济改革）大体是按照“准帕累托改进”的制度演进路径来进行的，即“改革重点的选择、力度的权衡、范围的界定，一般均依据能否导致大多数社会成员获益，没有多少人受损来设计的。尤其在改革的启动阶段，那些影响较大、会迅速产生巨大私人成本及降低平均私人净收益的改革措施，要么被化整为零，通过分步实施向未来分摊巨额成本，要么只能推延到以后阶段，等到其实施成本和阻力已显著下降，或者大多数社会成员的累积改革收益远远超过这些成本时为止”（陈孝兵，2001）。这种渐进式的改革事实上是将改革的收益与代价挂钩，以净收益的大小来决定具体改革的领域与路径。它明显不同于苏联与东欧社会主义国家实施的“切中要害”“直奔主题”式的激进改革。

在中国的渐进式改革中，“双轨制”一直被视为渐进式改革的核心和本质。“双轨制”的改革是“在一定程度上守持体制存量的情况下，培育和发展原有体制之外的增量，再通过增量的积累而形成结构性的变迁动力，促发原有体制的应激性反应，从而实现社会结构逐步转型”（渠敬东，2012）。在这一过程中，“保护存量、培育增量”的原则形塑了存量与增量之间的辩证关系——通过保护存量来控制增量的过快扩充，避免增量因偏离路径依赖

的逻辑而产生系统风险；同时又通过增量的扩充来实现存量的演变效应，使存量部分可以循序渐进地发生变化，而不会因为结构突变而出现动荡（渠敬东，2012）。就实践层面而言，在“保护存量、培育增量”的过程中，由于保存了既得利益者和利益集团的利益，大大减少了改革的阻力；同时，在培育增量的过程中，通过“不动存量、动增量”的“增量革命”，使改革在不损害或不触动原有利益格局与制度框架的状态下获得既得利益者和利益集团对新增的资源、收益、组织网开一面，让其采取全新的方式运作、创设（陈孝兵，2001）。

围绕改革中“双轨制”的探讨，经济学者的分析贡献巨大，这或许是因为“双轨制”的改革大多集中在经济领域。在《“双轨制”经济学：中国的经济改革（1978—1992）》一书中，张军对价格双轨制现象进行了系统的经济学分析，他认为，“以价格双轨制为特征的‘边界改革’的经验在于，国有部门在计划外边界上通过对价格信号作出反应去捕捉获利机会要比突然私有化的国有部门去对经济扭曲和短缺做出的反应更为迅速”（张军，2006）。伴随改革的推进和研究的深入，“所有制双轨制”逐渐替代“价格双轨制”成为理论分析的重点。在1992年发表的《中国社会主义经济转型战略的经验》一文中，科奈尔（M. knell）和杨文燕（Yang Wen yan）已经注意到，中国经济改革最重要的特点不是一步放开价格和对国有企业实行私有化，而是逐步放开价格并在经济转型过程中催生出大量的非国有经济，从而在经济生活中引入竞争机制，产生了硬性预算约束和足够的供给反应，进而导致了短缺的逐步消失，并迫使国有企业改变其经营方式，促进了经济增长（转引自张宇，2005：49）。

除“双轨制”之外，研究者也普遍将“试点”视为中国渐进式改革的另一个核心机制（周望，2013），即通过划定一定的区域进行制度创新，然后对试点区域的政策绩效进行评估，如果试点失败，这种改革由于局限在一个相对狭小的区域而不会对整个

体制产生冲击；如果试点成功，则由国家有计划地进行推广。在中国近30年的制度变迁史中，我们确实可以看见这种试点机制的广泛运用：从20世纪80年代遍布全国10多个省份的中国农村改革试验区到21世纪重新开启的改革试验区；从税费改革试点到农村合作医疗及农村养老保障制度的试点，“试点”业已成为中国推动制度变迁的一种重要策略。然而，用这种试图“以试点化解风险”的渐进式改革来解析中国改革成功的理论同样受到了质疑与批判。

一个来自实践的例证无疑是“试点论”者所无法回避的，即苏联以及东欧社会主义国家也曾经在推行休克疗法前采取过“试点”等渐进式改革。例如，柯西金在担任苏联总理后，曾率先在国有企业进行“先试点后推广”的改革。1966年第一季度，苏联在20座城市的43个大型企业进行“新经济体制”改革试点；1967年将改革试点推向整个工业和运输业，当年便有2.7万家企业实行新体制；1969年增长到3.6万家；1970年则增长到4.2万家，基本实现全覆盖。^①同样，匈牙利改革亦广泛存在“试点”机制的运用：匈牙利于1957年开始准备经济改革；1964年9月成立了经济改革委员会，专门研究改革问题；1966年匈牙利党中央通过《关于经济体制改革的指导原则》和《关于经济体制改革的决议》，经过试点，于1968年全面推开，并取得了初步的成效；但是到了20世纪80年代，匈牙利的经济又陷入困境之中（潘国良，2009）。由此可见，苏联与匈牙利在改革的道路上亦经历了“试点”等一系列渐进式的改革，只是当这一改革方式无法应对其所面对的危机时，决策者才选择了激进的休克疗法。在这种情况下，探讨是否采取渐进式方式改革可能并不是问题的关键，关键在于为什么苏联和匈牙利的渐进式改革不成功而中国却

① 园晨：《亡国之路——看他们如何搞垮一个统一的多民族国家》，http://www.yidudu.net/art_24513.html，2015年6月16日。

成功了。

钱颖一等学者以中国改革的组织结构为基础探讨了中国渐进式改革得以成功的关键。他们的研究指出，中国与东欧社会主义国家及苏联的经济管理组织各有不同的制度基础，这种差别对双方最终采取不同的经济改革路线起到了重要作用。在东欧社会主义国家和苏联，经济管理组织主要是依据功能或分工（“条条”）原则建立的单一模式（U型经济）；而在中国，经济管理组织自1958年以来就主要是依据地域（“块块”）原则建立的多层级多地区模式（M型经济）（钱颖一、许成钢，1997：44~45）。虽然东欧社会主义国家和苏联同中国都存在试点机制，但由于试点机制所嵌入的组织结构各不相同，其产生的效用亦存在明显差异。换言之，在东欧社会主义国家与苏联，虽然试点产生了良好的政策效应，但由于各行业（“条条”）之间差异甚大，在此行业试点产生的“好政策”推广到彼行业可能就不一定是“好政策”了；而在中国，每一个地区都相对自足，不同区域的结构存在极大的相似性，因此在一个地域试点产生的政策“对于其它结构相似的地区都有重大的启示”（钱颖一、许成钢，1997：45）。

同样是对东欧社会主义国家和苏联与中国改革路径差异及其绩效不同的解释，以“休克疗法”设计者闻名的萨克斯亦从政策实践基础的角度予以“辩护”。这个辩护也是对魏兹曼（M. Weitzman）提出的“怪事”的回应——按照西方主流经济学设计出来的东欧社会主义国家及苏联各国的改革伴随而来的是大萧条；而“形迹可疑”的中国改革却与高速的经济增长并行（卢荻，1997）。萨克斯认为，中国经济改革之所以获得成功是因为中国改革的起点是农业社会，农民只会在改革过程中得到好处，而且伴随着工业化的发展，他们大量进入城市非国有企业，改善了自己的境遇；而在苏联，国营农场和集体农庄工人与城市里的工人的实际生活水平相差无几，由于在国营部门中就业的人数占绝对优势，且他们很想保住自己的特权，不愿意向非国有经济发

展，因而非国有经济发展缓慢，很难取得突破性的发展，最终只能走激进式的道路（转引自张宇，1996）。

不仅如此，萨克斯亦预言，伴随着农村劳动力向工业部门的转移，低效率国有部门的危害正在超过整体经济的承受能力，渐进式改革所带来的红利日渐减少，由此中国必须开启以“大爆炸”为特征的激进改革。作为对萨克斯解析的“脚注”，世界银行在对中国经济的考察报告中如出一辙地指出，中国改革的成功在于其初始条件的特殊性。在《中国：90年代的改革和计划的作用》的报告中，世界银行把中国改革所具有的有利初始条件归结为改革前物质投资的滞后收益，并列举了几个重要领域的初始条件，比如农业在人民公社时期就已经具备了适当的物质销售和人力等方面的基础设施，但它缺乏激励因素，因而一旦个人激励措施得以引入，国家的作用得以改变，产出的迅速提高就不足为奇了（世界银行，1993；转引自张宇，1996，2005）。

如果说钱颖一和萨克斯等人的分析更多的是强调中国渐进式改革得以成功的物质性条件，那么罗小朋等人的解析则更广泛地涵盖了中国渐进式改革成功的制度/政治结构等因素。在罗小朋看来，渐进式改革的成功并不取决于改革者的主观愿望，而是取决于原系统是否满足一些渐进式改革得以发生的重要条件，从而使前期有限的改革能够不断地为下一期的有限改革提供成功的机会。换言之，改革的政治经济过程能不断地内生出足够的动力而不导致太大的社会和政治危机（罗小朋，1994）。在罗小朋看来，实现渐进式改革的第一个必要条件是，在原有政治结构基本不变的约束下，经济有较大的潜力通过分权（即经济决策分散化）获得增长，这一条件背后事实上包含两个基本要素，即原有的政治结构保持不变和通过放权以获得经济增长。保持原有的组织结构基本不变，政治体制因具有连续性而号称“渐进”；而只有获得经济增长，才能够化解改革所面临的困局，但两个要素之间是否能够有效协调则取决于既有的制度中有多大的空间或潜力可以推动

经济的发展。第一个必要条件仅仅提供了放权改革的技术可能性，要实现渐进式改革还必须满足第二个和第三个条件，即原有的权利关系必须与经济分散决策在一定程度上兼容，这不仅要求市场初级分配有较强的社会和政治承受能力，而且要有能力按照原有的利益结构对市场分配进行矫正；第三个条件则是原有体制有较大的空间，对地方政策和体制的差异有较高的政治和社会承受能力。

在罗小鹏看来，中国的改革之所以能够取得成功主要是因为改革前中国业已存在的“国家主导的等级产权制度”为渐进式改革预留了空间。这种等级产权制度包含了四个基本要素：（1）主要生产资料在实行国有（全民所有制）的同时又保留了非国有的所有制（主要是农村的土地集体所有和城市劳动密集的轻工业和手工业），排斥生产资料私有，并对不同所有制的政治、经济和社会地位实行系统的差别待遇；（2）多层级的产权结构，由于在单位体制之下每个人都不能随意流动，在由国营和集体体制之下所形成的多级产权结构在一定程度上也形塑了单位成员的社会身份；（3）身份与产权的反比关系，个人或单位的等级地位越高，独立支配财产的权利范围越小；^①（4）等级产权的地方化特征，这表现在：①所有制构成的地方化，②地方政府和领导人（尤其是省一级）对非国有单位的权利有较大的决定权，③由于历史的、政治的或领导人个人的原因，各地的个人权利（尤其是在非国有单位中的个人权利）有较大的地方性差异。由于改革前中国业已形成了“在公有制为主导的前提下，严格地把（个人和集体的）社会地位与不同的财产权利相结合”的独特产权结构，在推进改革的过程中，中国政府“一方面能像其他中央计划经济和社会主义国家那样维持高度的政治集中，同时又能够实现相对

① 从功能上看，这种安排具有两大重要功能，一是保障了国有制的政治和经济特权，二是减轻了中央集权配置资源的行政负荷（罗小鹏，1994：53）。

分散的经济控制”（罗小朋，1994：52~53）。虽然罗小朋分析的落脚点和重心在于国家主导的多层级产权制度，强调产权这一经济前提要素对中国渐进式改革路径的影响，但他客观上推动了对渐进式改革的研究由强调经济体制向突出政治体制重要性的转向。社会学学者在总结中国社会转型时，亦强调中国的改革是“在政体连续性背景下的渐进式改革”（孙立平，2002），这一改革所产生的直接后果便是“权力连续性背景下的精英形成”以及“主导意识形态连续性背景下的非正式运作”（孙立平，2002；郭于华，2005）。

在分析中国渐进式改革的路径中，地方政府一直被视为中国经济改革的“弄潮儿”。当中央财政陷入困境、财政赤字扩大时，中央向地方分权，形成“包干制”的税收政策，这极大地刺激了地方政府官员发展经济的积极性，也极大地推动了地方经济的发展。由此，我们看到，中国虽然未建立完善的市场体制和产权制度，但这并不影响中国经济的增长。对此，西方学者不免困惑，因为“按照几乎任何一种形式的标准主流产权理论，‘中国模式’应该是一种引起经济灾难的、极端不现实的方案，没有真正的所有者，谁会有清晰的权力与激励来管理企业以求最大利润呢？在现有产权结构下，乡镇企业应该是没有效率和无人负责的”（Weitzman and Xu，1994）。事实上，中国经济增长背后不缺乏稳定的激励，只不过这一激励并不来源于企业内部，而是来源于地方政府（Oi，1992；周黎安，2008；张五常，2017）。分权使地方政府中的官员扮演了企业家的角色，使市场中企业间的竞争关系演变成了地方政府间的竞争关系，各地方政府一方面加大对公共设施的投入（张军等，2007；傅勇，2010），纷纷制定优惠政策吸引外资及有利可图的企业（郑永年，1994：77）；另一方面，各地地方政府直接介入企业的经营与管理之中，为企业的发展做决策并提供帮助（即魏昂德所讲的“地方政府即厂商”）。

真正促进地方政府行为转变的一个重要原因是以“包干制”