

复旦政治与行政研究丛书 No. 12

制度变迁 中的 政府行为分析

——以苏南模式为研究对象

叶勤良 著

 天津人民出版社

叶勤良 著

制度变迁中的政府行为分析

——以苏南模式为研究对象

天津人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制度变迁中的政府行为分析:以苏南模式为研究对象 /
叶勤良著. —天津:天津人民出版社,2007.4
(复旦政治与行政研究丛书:12 / 林尚立主编)
ISBN 978 - 7 - 201 - 05441 - 4

I. 制… II. 叶… III. 国家行政机关 - 作用 - 经济体制
改革 - 研究 - 中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 034733 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332446

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

高等教育出版社印刷厂印刷 新华书店经销

*

2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 6.625 印张 1 插页

字数:163 千字 印数:1 - 1,000

定 价:23.00 元



叶勤良，男，1964年生，江苏宜兴人。1981年至1985年就读于复旦大学国际政治系，获法学学士学位。1987年至1990年就读于复旦大学国际政治系，获法学硕士学位。2002年至2005年，在职就读于复旦大学国际关系与公共事务学院，获法学博士学位。现为经济师、律师，无锡市人民政府副秘书长、办公室主任。主要研究领域是地方政府与政治。公开发表论文40余篇，代表作品有《政府行政企业化》、《农村股份经济合作制的政治学思考》、《制度变迁中的政府行为研究》等。

丛书目录

- 《中国现代政治的成长 —— 一项对政治知识基础的研究》
- 《信息社会的政府治理 —— 政府治理理念与治理范式研究》
- 《正义之善 —— 论乌托邦的政治意义》
- 《地域本位与国族认同 —— 美国政治发展中的区域结构分析》
- 《所有的子弹都有归宿 —— 发展中国家军人政治研究》
- 《自由与秩序 —— 西方保守主义政治思想研究》
- 《制度变迁与行政发展 —— 公共行政之制度理论的比较研究》
- 《知识分子与中国革命 —— 近代中国国家建设研究》
- 《城市社会重构与新生国家政权建设 —— 建国初期上海国家政权建设分析》
- 《风险、知识与公共决策》
- 《民族权利与国家整合 —— 以中国西南少数民族社会形态变迁为研究对象》
- ★《制度变迁中的政府行为分析 —— 以苏南模式为研究对象》

内 容 提 要

本书主要是通过对苏南模式制度发展历史的剖析,研究政府行为在制度变迁中的作用,以及在经济社会发展过程中制度安排的作用。政府是制度最大的供给者,政府在提供制度安排时既要考虑经济效益,更要考虑社会效益和社会稳定。政府通过对引导诱致性制度变迁和强制性制度变迁两种方式的混合使用,以制度平衡社会各方,在市场化过程中促进经济发展和社会稳定,避免了农村经济革命性变革导致政府治理危机局面的出现。围绕这一核心线索,本书的框架、分析步骤如下:

首先,导论部分,在清理研究国内外学者的学术成果以及自己多年工作的基础上,提出了本书的核心线索,即以苏南模式发展历史上的两次制度变迁为分析依据,揭示地方政府通过诱致性制度变迁与强制性制度变迁两种不同的制度变迁方式,促进地方经济发展,保证社会稳定,印证了国家改革、发展、稳定三者统一关系的正确性。并以此作为理论假设,围绕这一理论假设,提出了本书的基本架构以及主要研究方法。

其次,本书的第一章,主要是廓清在研究分析时所需要运用的概念,“制度及制度变迁”、“苏南模式”、“政府行为”是本书涉及的三个主要关键词。在研究苏南模式制度变迁过程中的政府行为时,对这三个词的有关概念进行阐述是有必要的,特别是给予政治学诠释,更是便于本书的研究与阐述。

再次,以政府行为为线索,通过历史、比较、实证的研究分析,揭示出基层政府在农村制度变迁中的重要作用,即政府引导诱致

性制度变迁,并出于社会长远利益考虑,组织实施强制性制度变迁,其混合运用两种制度变迁方式的目的是为了促使地方经济的发展,在市场化过程中确保社会治理的稳定;同时,通过与温州模式的比较和无锡县的实例分析研究,得出相同的结论。而且随着市场化的深入,政府这种作用愈益明显而不可缺少。这些内容主要体现在本书的第二到第四章。

2

最后,本书的第五章,分析研究政府、社会、市场与制度的关系。政府的目的是发展,社会要发展,市场也要发展,而发展的支撑框架是有效且相对较优的制度安排。构建平衡协调的制度框架,是现实社会对政府提出的要求,政府的制度安排以及对制度变迁方式的运用,在保证经济革命性变革的同时也保证政权治理基础的稳定。在国家市场化过程中,以政府为主的这种制度安排,是社会转型时期的显著特色,是行之有效的,本书将这样的政府概称为“发展型政府”。

正是由于苏南模式是中国特色农村经济社会发展的典型模式,所以苏南模式在任何时候都具有独特的研究价值。特别是从政治学角度来研究苏南模式,在学界还是初步的,还有待我们不断地挖掘,不断地创新研究,以得出更多新的科研成果。

Abstract

Through analyzing the history of the development of south Jiangsu model, this paper studies the role of local government's behavior in institutional evolution as well as the role of institution arrangement in economic and social development. Government is the biggest supplier of institutions. While supplying institutions, government considers social benefits and social stabilization more than economic benefits. Adopting the mixed use of induced institutional changes and compulsive institutional changes, government balances each social side. It has realized economic development and social stability in the process toward market economy and avoided government crisis during revolutionary economic transformation in rural areas. Around this key point, this paper makes researches according to the following steps.

First part is the introduction. Through the study of academic accomplishments of domestic and foreign scholars and on the basis of my own years' of work experience, I put forward the key point of this paper and take it as the theoretical assumption. Then based on this assumption, I put forward the basic configuration of this paper and the major research technique.

Second part is about some essential factors. It makes clear the concepts needed in studying and analyzing such as "institutional evolution", "south Jiangsu model" and "government's behavior". They are the keywords and essential factors of this paper. In studying government's be-

havior during institutional development and evolution of south Jiangsu model, it is necessary to make some explanation about these words, especially their explanation in politics.

Thirdly, taking government's behavior as the clue, and through the analysis of the history, comparison and cases, this paper reveals the important role of local government during institutional evolution in rural areas. At the meantime, through comparison with Wenzhou model and case studies of Wuxi county, this paper concludes that local government plays an important role in keeping social stabilization in institutional evolution.

4

With the deepening of the market economy, this role will become more and more important. Chapter two to four make the above analysis. In the process of market economy, government playing an important role is an outstanding character in the transition period. And it proves to be effective. This paper takes this kind of government as "government for development".

Finally, this paper analyses the relationship among government, society, market and institutions. The purpose of the government is development. So is socialist market economy. The support of development is rational and better institutional arrangement. It is a requirement of the time for the government to set up an equilibrium institutional framework. The institutional arrangement and the mixed use of institutional evolution methods of the government can promote economic and social development as well as keep the stabilization of political foundation.

Because south Jiangsu model is a typical model in economic and social development with Chinese characters in rural areas, it has unique research value at any time. It is just a beginning to study from the angle of politics. By excavating and innovating unceasingly, we can obtain more new and scientific research results.

目 录

导 论 / 1

一、研究现状 / 3

二、理论假设 / 10

三、本书的结构与方法 / 12

第一章 苏南模式:含义与分析概念 / 18

第一节 制度、制度变迁 / 18

第二节 制度变迁的动力、主体 / 23

第三节 苏南模式与乡镇企业、基层政府 / 25

第四节 政府行政与经济制度 / 27

第二章 从引导到强制:两次制度变迁中的政府与社会 / 40

第一节 农村工业化的步伐 / 40

第二节 乡镇企业的历史回顾 / 45

第三节 第一次制度变迁,产业制度变迁 / 53

第四节 第二次制度变迁,产权制度变迁 / 63

第五节 关于苏南模式的政治意义 / 79

第三章 从无为到有为:诱致性制度变迁中的政府与社会 / 91

第一节 模式形成的特性 / 91

第二节 苏南模式和温州模式的特点比较 / 96

第三节 温州模式相对于苏南模式的趋同倾向 / 108

第四章 政府有效管理:制度变迁与社会稳定发展 / 119

第一节 趋利求稳的经济管理政策 / 120

第二节 稳定、发展并重的“政策装置” / 127

第三节 内组织系统的建立和强化 / 142

第四节 反哺农业机制的形成 / 148

第五节 力求稳定的产权制度改革 / 153

第五章 制度供给创造平衡:政府、市场与社会 / 166

第一节 两种制度变迁方式的混合运用 / 167

第二节 政府提供制度安排的必然倾向 / 170

第三节 协调的制度体系框架 / 175

结 语 / 181

主要参考资料 / 183

后 记 / 202

导 论

亨廷顿曾在《文化的重要作用》一书中讲到,一个地方的区位优势已逐步让位于竞争力优势。何梦笔教授的文章《大国间的竞争》和冯元兴先生的《中国辖区政府间竞争理论分析框架》一文都对此进行了论述。无锡是中国经济最活跃的地区之一,也是苏南模式最具典型意义的核心区域之一,这驱使我以苏南模式的历史发展为对象,分析研究当地的基层政府,也即县乡(镇)政府的行政行为。但是学界研究苏南模式的成果,已是汗牛充栋,我的研究从何处着手,一直是个扰梦之事。

尼采在《历史的用途与滥用》一文中认为:“历史应当使人创造未来,而不是延续历史。”^①这使我的研究有了新的勇气。在我的导师和院里几位老师的支持鼓励下,我才确立了现今的课题。

众所周知,苏南地区的经济社会发展在全国而言,是具有典型性和创新性的。其经济发展,特别是苏南乡镇企业的异军突起,为全国农村工业化、农村现代化起到了导向的作用。2003年,苏南以占全国0.3%的土地、1.7%的人口,创造了全国6.7%的GDP、7.1%的固定资产投资、12.1%的进出口总额,实际利用外资占全国的25%。如果将苏南放在江苏以外的全国29个省、市、自治区中间进行排序,那么2003年苏南的GDP位居第4位,仅次于广东、山东、浙江;进出口总额位居第3位,仅次于广东、上海;出口总额和实际利用外资皆居第2位,仅次于广东。^②经济的发展与政府的

关系如何,始终是学者关注的课题。事实上,政治是经济发展真正的激励因素,政治制度和政策的变化,影响甚至决定着经济变迁的方向。在苏南乡镇企业的发展过程中,地方政府到底扮演了什么角色,地方政府行政与地方经济、地方企业的关系是如何运作的,这对地方政府的竞争力又有何影响,这些都引起我持久的关注和深思。

从苏南经济发展的历史来看,地方政府对经济的促进作用是不言而喻的。传统的市场经济理论研究经济发展,总是围绕政企分开、产权明晰而展开的,但我所重复考察的苏南地区经济的发展,离不开政府的支持和关注,这可以通过动态的研究来说明。

2

在中国的农村发展特别是苏南农村的经济发展和经济制度变迁过程中,其农村地区基本保持稳定。为什么经济体制的变化是革命性的,而运作过程却是稳定的?有相当多的研究表明,在发展中社会建立开放的市场经济,往往会导致社会的动乱或者农民革命,而苏南却是一个反例,这是否与苏南农村乃至中国农村的政治运作机制有关呢?^③

与其他国家相比,中国的农村改革显得相对顺利。从安徽农民发起的家庭联产承包责任制,创造农业生产的大发展,到无锡农村“三自一包”经验在全国推广,苏南乡镇工业的异军突起,引领中国农村推进工业化进程,这期间地方政府的作用何在?这促使我认识到,在政府、社会、市场的共同发展中,制度的框架作用、制度的平衡作用,是研究分析地方政府乃至国家权力统治的重要政治逻辑依据。

笔者无意研究模式本身的变化、异同以及模式的发展趋势,而是着重于从苏南乡镇企业的发展历史来研究政府的行政行为。研究苏南乡镇企业的历史,总要涉及苏南模式,但这与单纯的经济发展模式研究是不同的。本书以苏南模式历史变迁为背景,着重从政治学的角度,运用新制度经济学之制度变迁理论来剖析苏南基

层政府的行为。

一、研究现状

大多数学者从产权经济学角度来研究分析苏南模式的意义抑或是非曲直,这方面的理论文献和学术论文可谓比比皆是。其中又可以分成两大类:一类是研究模式问题,主要是从产权的角度,分析得出模式的终结抑或是新生。如温铁军、刘福垣、新望等。

以温铁军、刘福垣为代表的学者,分析研究苏南模式,称其为历史发展的阶段性,苏南模式在新生,苏南模式根本不存在终结问题。苏南经济发展中出现的问题,不是苏南乡镇企业的问题,而是整个国民经济中的城乡结构、区域结构、产业结构大调整带来的问题。不是苏南乡镇企业衰败了,也不是集体经济不行了。在当时的历史条件下,利用集体经济或者利用集体经济的形式来发展农村经济是最佳选择。由乡、村领导当董事长,并非“苏南模式”的弊病,模式之争可休矣。苏南乡镇企业所选择的道路是在苏南农村特有的历史环境和社会人文环境中形成的,背离了它赖以生存的环境,硬要学美国或者学温州,必然是要失败的。^④

以新望为代表的学者们从对苏南乡镇企业的发展历史的分析中指出,由于其产权不清、职责不分,最后的结局便是终结。新望称苏南模式是“政府超强干预模式、地方政府公司主义”^⑤、干部资本主义模式。他在分析研究了储东涛、浦文昌、朱通华、顾介康等一批著名学者的观点以后,指出苏南经济是“干部经济”、“政绩经济”,苏南模式下的公有制异化成了官有制,官富民穷,官民收入(主要是隐性收入)差距大,共同致富的目标落空,从而有失市场经济的公平;乡镇企业变成了“二国营”,机制僵化,其根源在于社区政府公司主义,苏南乡镇企业改制后将进入无模式时代,苏南模式历史终结。^⑥苏南的改制是一场“静悄悄的革命”^⑦,是旧“苏南模式的历史终结”,或者说“苏南已进入无模式时代”^⑧,社区政府公司

主义应当终止。^⑨

朱泽厚先生称苏南改制为“苏南改革观上的深层觉醒”，认为改制限制了政府把乡镇企业视作自己的“小菜园”，限制其随便“动手动脚”的随意性。

另一类是从政府与企业的关系角度出发，侧重研究地方基层政府。如沈延生、党国英、万解秋、钱振明等。沈延生、张守礼、党国英等主要从中国农村乡治、乡村基层民主发展等角度进行论述，^⑩从政府与企业的大视角，综观我国农村经济发展过程中的政府与企业关系；万解秋、钱振明等主要是以苏南农村基层政权建设为研究对象，分析苏南乡镇政府的功能与作用。

4

霍宪森先生提出了“四三三三”结构，即社会主义的权力、决策、执行和监督四个机构所形成的明显具有三权分立、三层定位、三级负责和相互制衡特征的权力结构方式和权力组织形式是基层领导体制的最佳模式。^⑪

卢福营以浙江省友谊村和白坦村为例，研究工业化和私有制两种发展模式与社区的治理方式，认为经济的发展从根本上决定和制约着社区权力的配置，对村治运作具有决定意义的制度环境，主要是经济资源的制度化配置方式。^⑫

在这里值得一提的是留美学者潘维，他在《农民与市场——中国基层政权与乡镇企业》一书中，以市场化为框架，以中国农村工业的兴衰史这一线索来研究当代农村。他认为，中国的市场化在农村没有引发普遍的农民抗议运动，反而促成了中国特有的“乡村工业”，而且新兴的工业也没有催生早期欧美式的工人运动，相反市场化时代的小农为中国的繁荣和稳定作出了贡献。他分析指出，在市场化过程中，中国基层政权承担了国家不可能承担的责任，为中国农民走向市场架起了一座精致的桥梁，扮演了市场中介的角色。一个地区的基层政权能否扮演农民与市场之间的中介，决定了这个地区的农民在市场中的命运。潘维指出，基层政权能

否发挥市场中介作用,取决于回归家庭耕作之前的基层政权组织形式和集体主义精神,取决于农村社区的凝聚力。他认为,农村基层政权是农村社会的脊梁,要信任、加强和改善基层政权,在基层政权领导下的亿万农民是中国现代化的发动机。他的观点对本书的研究很有启发。

国外学者有何梦笔(Herrmann - Pillath)、戴慕珍(Jean C. Oi)等研究乡镇政府与企业的关系问题,何梦笔称之为“准地方政府的产权制度模式”。^③

戴慕珍于1989年出版了博士论文《当代中国政府与中国农民——乡政府的政治经济》,奠定了她在当代中国研究领域的学术地位。她在书中创建了两个核心概念:“结构性动因”(The structure of incentives)和“法团化”(Corporatism),这两个概念贯穿了全书的逻辑主线。结构性动因是指制度性的刺激政策。该书认为促进中国乡村工业起飞的结构性动因有两个:非集体化和财政改革。作者将结构性动因的描述作为逻辑起点,分析地方政府是如何理性地选择发展策略,展现地方政府与中央政府之间围绕税收与提成而展开的博弈过程,最终论证了中国乡村工业的起飞与制度变迁之间的关系。政府法团化是指地方政府即县、镇、村三级政府(作者特意注明不包括省级和中央政府,并把村级组织视作政府)直接介入经济,担任管理企业的角色的过程,以及各级政府、政党与所辖企业形成的一个类似大企业的利益共同体。作者凭借“法团化”这一颇具解释力的概念,成功地解释了在经济转型时期,党、政、企结合在一起的独特现象,论证了三者结合形成的法团组织是中国经济改革的制度基础。通过这两个核心概念的逻辑演绎,作者建构了本书的中心命题,即作为毛泽东时代遗产的地方政府与当地工商业结合在一起形成的地方法团政府,是中国乡村工业化和经济改革的制度基础,在非集体化和财政改革两大结构性动因输入以后,法团政府成功地推动了乡镇企业发展和乡村工业化的

进程。^④

用制度变迁理论具体来研究政府行政行为,至少有四人是值得关注的。

一是陈剑波。他认为新的经济体制的出现和最终确立,是与中国农民不断地进行财产关系调整——微观制度的不断创新密不可分的。综观中国乡村成功的体制转型的整个过程,自下而上的特征十分明显。没有中国农民在微观不断进行制度创新的试验和制度创新的“量”的积累,就不可能发生宏观经济体制最终得以从计划模式逐步转向具有中国特色的市场经济体制这种“质”的制度变迁。乡镇企业的诞生与发展是中国社会变革和现代化过程中的一项影响巨大的制度变迁和制度创新,而这一制度变迁又是在地方政府广泛支持和参与之下自发地进行的。陈先生在文中提出了两个重要的概念,即非正规制度与非正规合约。他把影响非正规合约缔约过程、实施过程的各种行为和人际关系称为非正规制度,把在非正规市场从事交易活动而基于人际关系或传统等非正规制度达成的一种约束交易双方行为的约定称为非正规合约。陈先生在分析和证明乡镇企业的财产形成中是如何通过非正规合约来实施新的制度变迁的同时,提出三个假定:①乡村社会中传统的习俗、惯例等非正规制度是具有生产性的,特别在市场不完善及非私有条件下,这些非正规制度作为一种无形资产,是能够创造收入流的。②非正规合约对新型的更具效率的乡村企业产权的形成或制度变迁以及财产的迅速积累与扩张起着重要的作用。③中国经验证明了道格拉斯·C. 诺思的制度变迁规则:交易费用的存在,导致合约的衡量和实施是有成本的,这些成本恰恰反映了制度制约的复杂性,这些复杂性又导致正规和非正规制约的各种组合,而不同的正规与非正规制度组合将使得某一边际上的持续性的渐进变迁成为可能。随着竞争的加剧、市场和企业组织规模的扩大、市场交易范围及频率的增加,交易演变日益复杂化,促使乡镇企业选择和