

非均衡格局中的地方自主性

——对海南经济特区(1998—2002年)发展的实证研究

沈德理 著



.66
101

中国社会科学出版社

第 10 章 附录 (90) 目录研究导图

非均衡格局中的地方自主性

——对海南经济特区(1998—2002 年)发展的实证研究

沈德理 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

非均衡格局中的地方自主性/沈德理著. —北京: 中国社会科学出版社, 2004.1

ISBN 7-5004-4304-8

I. 非… II. 沈… III. 经济特区-可持续发展-研究-海南省 IV. F127.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 124684 号

责任编辑 丛 慧

责任校对 李 林

封面设计 新空气工作室

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010-84029453

传 真 010-84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2004 年 1 月第 1 版

印 次 2004 年 1 月第 1 次印刷

开 本 850×1168mm 1/32

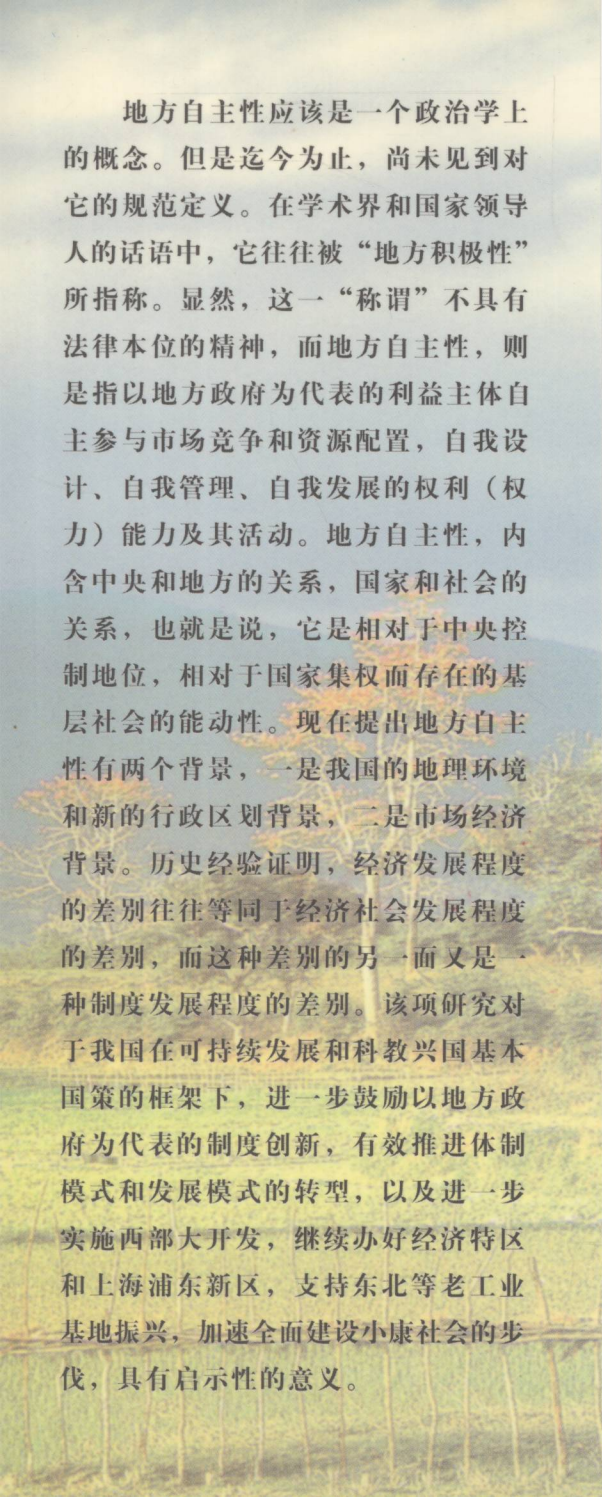
印 张 11.375

插 页 3

字 数 272 千字

定 价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究



地方自主性应该是一个政治学上的概念。但是迄今为止，尚未见到对它的规范定义。在学术界和国家领导人的话语中，它往往被“地方积极性”所指称。显然，这一“称谓”不具有法律本位的精神，而地方自主性，则是指以地方政府为代表的利益主体自主参与市场竞争和资源配置，自我设计、自我管理、自我发展的权利（权力）能力及其活动。地方自主性，内含中央和地方的关系，国家和社会的关系，也就是说，它是相对于中央控制地位，相对于国家集权而存在的基层社会的能动性。现在提出地方自主性有两个背景，一是我国的地理环境和新的行政区划背景，二是市场经济背景。历史经验证明，经济发展程度的差别往往等同于经济社会发展程度的差别，而这种差别的另一面又是一种制度发展程度的差别。该项研究对于我国在可持续发展和科教兴国基本国策的框架下，进一步鼓励以地方政府为代表的制度创新，有效推进体制模式和发展模式的转型，以及进一步实施西部大开发，继续办好经济特区和上海浦东新区，支持东北等老工业基地振兴，加速全面建设小康社会的步伐，具有启示性的意义。

内容提要

本书将海南经济特区作为表述对象，提出和论证了“非均衡格局中的地方自主性是区域经济社会发展的内源性动力，并以地方政府为代表的制度创新为重要标志”这一重要命题。

中国是一个超大国家，城乡、地区、民族发展不均衡，这种不均衡是中国经济社会发展的基本特征。这一国情，决定了解决区域现代化推进是实现整个国家社会主义现代化的重要组成部分。正是由于区域现代化如此重要，更印证了党中央的改革开放决策及区域政策调整的科学性和及时性，因而也愈来愈突出地方政府的作用。本书不同于以往的研究区域经济发展的区域经济学分析，而是以马克思主义的基本理论为指导，并运用多学科观点及分析方法，通过对社会主义市场经济体制转换过程的现实考察，描述中央政府改革开放决策和社会主义经济体制改革步骤的影响和回应，理解转型期国家现代化多线演进条件下，以地方政府为代表的政权主体在这一过程中的地位、功能和相互间的发展联系，在区域现代化建设比较中寻找和发现若干现实有效的经济发展模式。

全书由导论、正文和基本结论三部分组成。本书以制度创新—权益博弈—路径选择为脉络展开研究。正文第一部分，主要阐明了区域发展启动的背景；地理、自然资源与历史上开发的启示和改革开放初期的制度输入，提出了建省办经济特区的定位问题。第二部分，主要分析了特区所在地政府与中央政府的关系；特区所在地政府与企业、市场的关系；特区内的区间关系与系统

关系，指出了其“跨越式发展”过程中产生“泡沫经济”现象的原因。第三部分描述了特区的发展设想、机遇与风险；以及“有限创造模式”、“授权创造模式”、“自发创造模式”的地方化实践。论文通过对具体的区域实践考察分析，描述了从革命到改革—建设的转型，再现了地方体制改革、法制建设、质量型发展状态。

本书认为，中国经济特区设立的意义，其作用主要反映在两个方面，即制度创新和经济发展，但由于论文所选择的样本的特殊性，它还具有别一意义。在实行改革开放和经济体制转型时期，地方自主性主要表现是，自主采取政府引导和市场机制，实行以发展生产力为目的的各项制度安排，譬如：进行“小政府、大社会”的省级机构改革，实现党政分开、政企分开、精减机构；培育非政府组织及中介机构；深化农村和城市改革；开放劳动的市场，建立社会保障制度；实行处、厅级机关干部竞争上岗和村民自治；等等。后者表现为自主完成辖区内的生产力布局；对市、县放权；对少数民族地区执行双重优惠政策；扩大农民生产流通主体的作用，以民间非正式制度启动市场竞争；等等。这些改革带来了地方超常规发展，也由此产生出“泡沫经济”现象，导致了市场和政府的双重失灵。这时，以地方政府为代表的制度创新，表现为用立法约束，限制主管部门权限；维护市场秩序，防止国有资产流失；规定新的行业管理制度，简化程序，确立服务性经济导向等。更重要的是在此过程中，找到了以体制转型、制度建设为基础的质量型发展的路径，适用有限创造模式，授权创造模式和自发创造模式，最大限度地扩展了资源开发和利用空间，维护和促进了区域经济和社会的可持续发展。据此，论文进而分析得出“地方政府能力的实质即是制度创新的能力；而这种制度创新过程的背后则是各种市场主体的权益博弈；制度创新的革命性意义是建立区域特色经济、实现经济社会可持续发

展”的结论，支撑和表达了命题的思想。

本书自成机杼，通过描述样本区域的启动和发展，透视整个国家从革命到改革—建设的转型，从经济基础到上层建筑的变革的划时代景象。同时以经验性的材料证明，在中国特色的行政区划架构下的每一个行政区域都是地方自主性的舞台；制度创新的核心在于实行制度激励和制度规范；制度创新水平和实施效率是检验地方政府能力的客观标准；非均衡格局既是发展的约束，也是发展的一种机会，而机会利益的实现必须创造适当的模式和机制作为载体进行操作；非均衡格局中的地方自主性需要一种制度依托，逐步使地方经济增长与自然、社会环境质量提高相一致，这就需要以地方政府为代表的利益主体的地方化制度创新过程，始终以融入国家现代经济一体化进程为目标，这是地方自主性的最根本的政治伦理要求。

其创新在于：全文以理论和实证相结合，围绕中央与地方的关系，从地方自主性的视角，全面展开对地方自主性的规范形态、价值空间、政治伦理等方面的研究，进一步揭示中央与地方关系的发展趋势。具体地说，主要是：

——运用现代化发展理论，对特区基层社会进行考察和反思，并通过归纳前人的观点和现有研究成果提出地方自主性的概念，再现地方自主性在改革开放和发展生产力中的作用，明确得出地方自主性是区域经济社会发展的内源性动力这一结论。

——以特定区域改革开放以来经济社会发展的经验材料为依据，认为地方自主性的实质就是以地方政府为代表的制度创新能力；制度创新的背后则是市场化过程中各种权益博弈关系；制度创新的最终着眼点必须是根据区域禀赋和现实机遇提供新的路径选择。

——从区域经济开放开发的现实过程的考察中，分析总结了制度激励和制度规范的采用问题，提出了城乡二元经济结构条件

下的落后地区实行追赶型现代化的“有限创造”、“授权创造”、“自发创造”三种模式。

——在以往关于区域非均衡发展到非均衡协调发展认识的基础上，提出了社会主义市场经济条件下的区域质量型发展和发展利益分享的政治伦理准则，描述了区域可持续发展的若干经验教训，并据此提出和论证了“诚信增长”的概念。

基本结论部分，概括性地分析总结了我国改革开放以来区域经济社会发展的一般规律，并站在维护中央政府权力能力、效率和国家权威及主权统一这一长远利益的角度，提出了如何防治脱贫地区进入小康发展阶段之后，有可能产生与中央政府的离心力现象，以及如何防治体制转型过程中权力与资本相结合等现象的警示。

关键词：非均衡格局；地方自主性；制度创新；经济发展

序

放在读者面前的这部著作，不仅以再现我国最大的经济特区——海南省 14 年发展的轨迹引人入胜，更重要的是提供了一个新颖的研究视角和独特的分析框架，这就是著作的标题——《非均衡格局中的地方自主性》。非均衡和自主性是全书的核心概念，本书对此有十分精彩的论述。只是出于对学术独特性的好奇和知识累积性的追求，我想借题发挥，就这两个概念作一些个人化的阐述。

近些年，现代化、全球化浪潮汹涌澎湃，但也出现了大量的浪漫主义想象，以为现代化、全球化就是所有人以同样的方式生活，是一种整体化。其实，现代化、全球化只是一个过程，这一过程自始到终将伴随多样性、差异性，世界将以一种非均衡的方式存在。非均衡是一种实际存在的状态。从政治学意义看，非均衡性是现代政治共同体中的多样性、差异性的存在状态，是国家一体化过程的政治表现形式。

在现代政治共同体中，国家无疑居于中心地位。这是由现代化而造成的。以往，我们理解现代化仅仅是从时间上度量的，很少考虑其空间因素。其实，现代化不仅是由传统农业社会向现代工业社会的转变过程，而且是由一个分散、互不联系的地方性社

会走向现代整体国家的过程，这就是国家化，或者说国家的一体化。

现代化的思想渊源是理性主义。根据理性主义，人是世界的主体，世界秩序应该根据人的自由，根据人对世界的认识来安排，并由此确定其合理性。近代以来的社会正是一个理性化的社会过程。在韦伯看来，经济社会的合理化，首先起自于家庭与经营活动的分离，其次是经营活动中的合理算计，而这种算计又是服从于追逐利润的经营目的。追逐利润是现代经济组织的终极目的和永不遏止的动力。这便是资本的逻辑。这种逻辑要突破一切不合乎资本目的的限定，而无论这种限定是多么神圣。这正是马克思在《共产党宣言》中所说的，“资产阶级在它已经取得了统治的地方把一切封建的、宗法的和田园诗般的关系都破坏了”。它“使一切国家的生产和消费都成为世界性的了”，“过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态，被各民族的各方面的互相往来和各方面的互相依赖所代替了。”^①

经济社会的理性化必然要求建立现代民族国家。资本的私人性要求通过作为公共性权力的国家界定和保护产权和私人利益。现代民族国家的建立是一个将分散的互不联系和依赖的地方形成一个主权整体的过程，这就是所谓的国家化。现代化进程同时是国家化的过程。民族国家的产生，一方面表明分散的世界联为一个整体，从而有了统治边界明晰化的国家主权及其作为主权代表的中央权威；另一方面表明分散的社会联为一个整体，国家统治日益深入地渗透到主权国家领域内，每个人都为国家机器所控驭。

现代国家是政治社会的理性化产物。正如哈贝马斯所说，合理的国家机构表现为：依据一种集中的和稳定的税赋体系；控制

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第274—276页。

一种集中领导的军事权力；垄断立法和法律权力；通过一种专职官员统治的形式组织行政管理。^①除了这种实体性的国家机器以外，还产生了来自于知识且可以支配大众社会的话语权。^②所以，只有到了现代民族国家，建立现代国家机器和权力体系并借助现代交通、信息、学校等现代工具，国家的权力才能真正覆盖到所有的国家疆域，行使对主权国家的统辖。现代政治学大师吉登斯为此指出：“只有现代民族—国家的国家机器才能成功地实现垄断暴力工具的要求，而且也只有现代民族—国家中，国家机器的行政控制范围才能与这种要求所需的领土边界直接对应起来。”^③国家化作为一个过程，标志着国家整体和代表国家主权的中央权威日益深入地渗透于主权国家领域，并支配整体社会。

西方的理性主义学者都有普适主义关怀，他们关注更多的是趋势和建构，而不是现实状态。而趋势与状态绝非重合体。现代化并不是，也不可能是一个整体均衡推进过程，恰恰相反，它是一个非均衡的发展过程。与全球化不代表全球所有成员用一个模式生活一样，国家化也不意味着国家的所有地方和民众都以一种样式存在。特别是在现代化、国家化程度较低的超大国家，政治社会的多样化、差异性更为明显，呈现出非均衡性的存在状态。这种非均衡性主要来自于：

其一，文明的积淀。任何一种政治形态都生长和起始于其内在的历史环境之中，并规制其走向。与西方主流学者不同，摩尔得以写出《民主和专制的社会起源》这部名著，在于他非常注重在两大文明的起承转合的关节点上，传统社会所遗传的因子对未

① 转引自陈嘉明等：《现代性与后现代性》，人民出版社2001年版，第137页。

② 参见〔法〕福柯：《权力的眼睛》，上海人民出版社1997年版，第37页。

③ 安东尼·吉登斯：《民族—国家与暴力》，三联书店1998年版，第20页。

来历史的影响。^①中国的现代化是在传统农业文明基础上启动的，且大量的传统因子没有经历一个原社会框架下的汰选改造过程，由此规制着中国的现代化和国家化进程。农业文明是一种高度依赖于自然地理条件的文明，经济社会发展的地域性差别尤其突出。中华文明起源于大江大河，并因水利而兴衰，由此产生巨大的地方性差异，有所谓中心与边陲之分，国与野、城与乡之别。高山峻岭、大江大河的地理沟壑与自给自足小农经济的的并存，使各个地方之间互不往来也互不依存，由此积淀着语言、习俗等文明的差异性和多样性。

作为现代国家前身的传统中国正是建立在农业文明基础上的。与西欧社会不同，中国很早就建立了统一的帝国。中华帝国包括两层含义：第一，皇帝拥有专断性，即至高无上、不受制约的决定权。第二，皇帝是国家统一性、整体性的权威象征，统治权高度集中于中央，中央权力又高度集中于皇帝，地方官僚不过是皇帝的耳目与手脚，高度依附于皇权。皇权因此成为权力的内核，并吸附和控制着国家和社会，国家和社会都围绕着这一内核而运行，构成其边层，由此形成一个以皇权为内核的洋葱型内卷式社会结构。这就是所谓的大一统国家。就此而言，与西欧相比，中国的国家化程度很早就已达到一个难以企及的高度。

但是，帝国的存在并不意味着帝国的统治可以无差别地覆盖于全国。英国学者吉登斯非常深刻地意识到，“在民族—国家产生以前，国家机构的行政力量很少能与业已划定的疆界保持一致。”^②其深刻的原因一是治理手段的有限，二是地方性的存在。

① 参见[美]巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，华夏出版社1987年版，第2页。

② [英]安东尼·吉登斯：《民族—国家与暴力》，三联书店1998年版，第59页。

在帝国体制下，尽管皇帝拥有绝对权力，但并不意味其垄断所有权力资源。皇权可以支配、控制和影响地方，但并不能完全遮蔽地方，地方仍然存在一定的自主空间。首先，“王权止于县政”，皇权—官僚组织体系直到县，县以下实行乡村自治。这并不是说皇权不想延伸于县以下，而是皇权下延成本太高，在交通、信息等条件限制下，小农经济的有限剩余实在难以供给皇权下延必须建立的庞大官僚体系。在这一条件下，“无为而治”是更好的选择。其次，中国地域辽阔，地域阻隔性强，由于交通、信息等技术原因，对于那些离城市、特别是京城较远的地方，皇权往往“鞭长莫及”。这些地方因此被认为“山高皇帝远”，有更多的自治权。正如韦伯所说：“政权领域的各个部分，离统治者官邸愈远，就愈脱离统治者的影响；行政管理技术的一切手段都阻止不了这种情况的发生。”^①为此，他认为，在传统中国，“‘城市’是没有自治的品官所在地，‘乡村’则是没有品官的自治区！”^②皇权一直试图消灭地方性，但地方性从来都没有被消灭过，皇权从未真正实行绝对统治。秦王朝建立之初，实行车同轨、书同文，建立绝对一致性，但不可能达致地同样、言同声，取消多样性。与“官话”相对应的是有极大差异性的“方言”。中央委派的地方官员连地方话都听不懂，遑论直接统治。因此，乡村基层社会和边远地方成为皇权控制最薄弱的边层。在这些地方，权力的边际效应甚至趋之于无。这正是帝国的叛乱经常在穷乡僻壤酝酿并发起的缘故。

进入20世纪，随着现代化的进展，交通、信息、军事、官僚系统等技术条件得以改进，国家统治权日益向地方深入和延伸，国家行政权和管辖地趋于一体，统治的绝对性增强。但是新

① [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会》下卷，商务印书馆1997年版，第375页。

② [德] 马克斯·韦伯：《儒教与道教》，商务印书馆1995年版，第145页。

的权力内核不牢固，特别是控制体制未能深入乡村，以致经常发生地方性反叛。由共产党领导的底层革命之所以能够成功，相当程度取决于选择了通过控制薄弱的农村包围强控制的城市这一道路。

其二，社会的构成。尽管政治往往凌驾于社会之上，但毕竟生长于社会之中并受社会所制约。政治存在状态不是机械的，而是有机体，是在国家与社会互动过程中形成的。不同的社会生态会生长出不同的政治形式。在传统农业社会，由于生产方式的单一性，社会呈均质状态。进入现代社会以后，随着分工的发达，社会日益分化，社会的多样化和异质性愈益突出，由此构成政治多样性和非均衡性的社会土壤。

与国家相比，社会是一个复杂得多的概念。构成政治生态的社会是由多种因素形成的。从时间上看，有传统社会和现代社会；从空间上看，有乡土社会和城市社会；从人际互动看，有冲突性社会和合作性社会；从性别看，有女性社会和男性社会；从年龄看，有老年社会和青年社会；从产业看，有农业社会和工业社会；等等。正是在由一系列因素构成的社会中生成了国家。一般而言，社会构成愈复杂，国家化就愈困难，国家化过程中的非均衡性就愈突出。

中国的现代化进程具有突发性特点，外部强势力量突然将中国拽向现代化，现代性是嵌入的，而不是自然生成和发展的。完全不同质的社会因素同时存在一个国家内。除了保存有大量的农业社会因子外，出现了新兴的工业社会因素，并迅速追逐着世界最先进的文明成果。不仅是社会，就是构成社会的个人，也是多种矛盾因素的奇怪组合，很难明确标明某人是传统人，还是现代人；是乡下人，还是城里人；是臣民，还是公民。社会构成的巨大差异，一方面使中国的国家化特别艰难，另一方面也规定了中国政治社会的多样性及其发展的非均衡性。如与西欧社会不同，

在中国，由于特殊的利益和权力结构，农民市民化，市民却农民化，经济落后的农村竟然率先应用民主自治的成果，但根深蒂固的乡土局限性又大大抵消着民主的制度成效。

对政治状态影响最直接的社会构成是国家与社会的关系。在西欧，这一关系遵循的逻辑是，先有市民社会，后有公民国家，再有政党政治。市民社会构成公民国家的基础，也推动着国家的一体化，但在国家一体化中仍然保存并扩展着市民社会的多样性，再通过政党更替的政治整合着多样性，从而构成政治的均衡状态。这正是这些国家的总体性政治未发生重大震荡的原因所在。而在近代以来的中国，国家与社会的关系遵循的是：先有政党竞争，后有现代国家，再有市民社会。在政党竞争中尽管引入了现代性政治理念，但由于缺乏公民国家，特别是市民社会的支撑，政治理念远远未能转化为社会生活方式。由于社会、国家和政党都处于转型之中，一方面社会迅速分化，另一方面分化了的多样性社会缺乏国家和政党的有效整合，政治的非均衡性因此特别突出。如中国长期延续着“一国两策，城乡分治”的格局，使中国社会裂变为城乡，及至沿海和内地两种不同的政治状态。

其三，国家的结构。它是指国家内部各种要素的组合及其关系，并决定着国家化进程及政治社会状态。其中，中央与地方的关系尤其重要。

在西欧，国家主权源于人权。在西方政治学者看来，人们之所以建构国家，是为了更好地保护人的生命、财产和自由。政府的权力由人民让渡，并可以收回。人民让渡的权力是有限的并经法律所限定。根据这一理论，西方国家一般实行地方自治制度，即地方性事务由当地人民所决定。这种制度不仅不影响国家的一体化，反而是实现多样性的有机整合，达到国家一体化的必要条件。换言之，中央承认地方共同体的自治权，地方共同体同时承

认中央的集中统一领导，这合乎理性主义的对等交易原则。

而在中国，虽然很早建立了统一的帝国，但帝国的权威来自于“天意”，即“君权神授”，以皇帝为代表的中央拥有不受限制的无限权力。资源和财富的分配主要取决于政治权力的大小。正是依靠强大的政治权力而将处于一盘散沙状态的小农经济社会统合为一个整体。中央与地方社会的关系是命令—服从的单边关系，地方共同体的有限权力是中央认可和让渡的。由于大一统的国家依靠的是国家机器的整合而成的，因此是机械的而不是有机的整体。各个地方在国家生活中处于不同的地位。如作为统治中心的城市地区，按其统治层级而处于不同地位。京城附近及军事力量强大的地区的政治地位通常高于其他地方，也是政治权力角逐最为激烈的地方。尽管皇帝通过直接委派行政和军事官员来控制国家，但中央与地方的单边关系也不可避免地促使着地方运用各种力量和时机获取更大的权力和利益。这正是中国自秦以来经常性陷入分裂割据之中的重要原因。这种分裂割据实际上是政治非均衡性的表现。

现代化伴随国家化，而国家的一体化需要依靠国家力量对分散社会的整合。在西方，国家的一体化来自于资本要求统一市场的内在逻辑和现代国家机器的控驭能力。中国是被迫进入现代化的，强势的外来资本既不追求统一的市场，反而要求分割势力范围。由于国力衰弱，特别是没有实现向现代国家的转型，国家缺乏整合能力，使帝制瓦解后国家陷入深刻的一体化危机之中。这也使中国的政治处于前所未有的非均衡状态之中。如南方是民主共和的发源地，北方则是封建帝制的大本营。长期处于边缘的沿海地区第一次进入政治中心区域，扮演着领导者角色。

尽管通过民主革命建立起统一的国家，国家的整合能力空前强大，但国家结构的合理化尚是一个未完成的过程。特别是在中央和地方之间未能建构权限、责任明确的稳定性关系。各个地方

因在国家战略中的地位不同而能够获得与其他地方所不同的资源和政策，地区性的经济社会差距由此拉大。中央的统一权威也因此受到影响，即所谓“上有政策，下有对策”，地方与中央的讨价还价，地方保护主义等。而这都是国家一体化进程中政治非均衡状态的表现。

近百年的中国一直面临着双重任务，一是现代化及其相伴随的国家化，二是传统国家向现代国家的转型。但由于现代化的非均衡发展和国家转型未能完成，使政治社会的非均衡性更为突出，甚至出现政治断裂。这便是中国政治的现实状态，也是分析中国政治过程不可忽视的基点。

本书的重要特点在于，不是从一般的理念出发，而是基于中国的现实状态，将海南的地方发展纳入到国家发展的非均衡格局中考察，这对于我们深入把握丰富多样的中国政治发展过程大有裨益。

二

如果说非均衡是一种状态性，那么，自主性则是一种行为。自主性也属于现代性的概念，它是以自由、自治为基础，并与独立性、主动性和创造性相关联。在传统社会，是无所谓自主性的，有的只是对外在于人的自然、神灵、权力的膜拜。著名政治学者亨廷顿认为，“在传统社会中，人们将其所处的自然与社会环境看作是给定的，认为环境是奉神的旨意缔造的，改变永恒不变的自然和社会秩序，不仅是渎神的而且是徒劳的。传统社会很少变化，或有变化也不能被感知，因为人们不能想象到变化的存在。当人们意识到他们自己的能力，当他们开始认为自己能够理解并按自己的意志控制自然和社会之时，现代性才开始。现代化首先在于坚信人有能力通过自己的理性行为去改变自然和社会