

The Contemporary World
当代世界与中国丛书 *and China Series*

ZHONGGUO JINGJI ZHUANXING ZHONG DE

中国经济转型中的 国家权力

GUOJIA QUANLI

◎杨光斌 著

当代世界出版社

中国人民大学国际关系学院组织编写

中国经济转型中的 国家权力

杨光斌 著

当代世界出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济转型中的国家权力/杨光斌著. -北京:当代世界出版社, 2003.4

ISBN 7-80115-623-4

I. 中… II. 杨… III. ①行政管理-研究-中国②国家行政机关-关系-企业-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 015211 号

书 名: 中国经济转型中的国家权力

Zhongguo Jinji Zhuanxing zhong de Guojia Quanli

出版发行: 当代世界出版社

地 址: 北京市复兴路 4 号 (100860)

网 址: <http://www.worldpress.com.cn>

编务电话: (010) 83908400

发行电话: (010) 83908410 (传真)

(010) 83908408

(010) 83908409

经 销: 全国新华书店

印 刷: 汇鑫印务有限公司

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张: 10

字 数: 240 千字

版 次: 2003 年 4 月第 1 版

印 次: 2003 年 4 月第 1 次

印 数: 1—3000 册

书 号: ISBN7-80115-623-4/D·162

定 价: 18.00 元

如发现印装质量问题, 请与承印厂联系调换。

版权所有, 翻印必究; 未经许可, 不得转载!

“当代世界与中国丛书”顾问及 编委会名单

顾 问：蔡 武 王 毅 程天权

主 编：李景治

(以下按姓氏笔划排列)

副 主 编：李宝俊 宋新宁 陈 岳

张小劲 (常务) 柴尚金

成 员：王乐理 刘文秀 张 鸣

陈新明 时殷弘 林 魁

金正昆 金灿荣 黄嘉树

程 轶 蒲国良

编委会秘书：方长平 阎 瑾

目 录

内容提要

第一章 导论	1
一、问题的提出	1
二、研究范式	6
三、研究途径	18
四、研究预设	30
第二章 计划经济下的国家权力	35
一、国家权力组织结构的建立	36
二、经济制度的建立	46
三、国家权力组织结构的进一步发展	50
四、计划经济之下的权威资源	60
第三章 经济转型中的国家权力配置:	
宏观考察之一	69
一、经济转型之产权与政权	70
二、经济转型中的国家权力配置	83
三、国家权力的两难处境	100
第四章 分权中的国家权力: 宏观考察之二	110
一、分权模式的形成	110
二、地方分权中的反市场化行为	115
三、分权中的国家财政能力	120
四、地方政府与制度创新	128

第五章 部门规制下的国家权力:

微观的动态考察	136
一、无处不在的部门主义规制	136
二、组建企业的制度成本分析	147
三、公司经营的制度成本分析	166

第六章 影响国家权力的变量

一、权力主体的市场化动机	177
二、产权制度与国家权力	190
三、权利制度化与国家权力	203
四、WTO 与我国的制度创新	217

第七章 国家的作用

一、促进和保护有效产权组织	230
二、推进政治体制改革	244

结语: 制度竞争力的经济基础

主要参考书目

后记

第一章 导 论

研究《中国经济转型中的国家权力》是企图在现有的研究成果基础上，对中国 20 年的经济转型提出一种政治解释，而现有的研究途径使这一政治解释的愿望成为可能。

一、问题的提出

《中国经济转型中的国家权力》是一个典型的政治学解释课题，具体而言属于政治与市场或政府与市场关系的研究。

研究状况

关于政府与市场的关系的研究，在作者看来可以分为以下几类：

1. 政治与经济的一般关系研究。代表著作有查尔斯·林德布洛姆的《政治与经济：世界的政治—经济制度》、柯武刚和史漫飞的《新制度经济学》和施蒂格勒的《政府为什么要干预经济》。林氏的《政治与市场：世界的政治—经济制度》在研究政治与市场主题时，避开了传统的市场与计划、资本主义与社会主义、集权与分权的套路，从权威（国家权力）、交换（市场关系）、说服（训导制度）三种要素，建构出一套独特的比较政治经济学命题；认为“当政治学者转向对诸如立法机关、行政机构、政党和利益集团等机构建制的讨论时，它实际上是在同次要问题打交道。议会和立法机关、行政当局、政治以及利益集团的活动，大多取

决于政府替代市场或市场替代政府的程度。”^① 该书是一本主要的比较政治经济学著作，更具体的说，是一部比较资本主义与共产主义政治经济制度研究。尽管作者企图绕开资本主义与共产主义字眼，但得出的结论实际上是在说明两类政治—经济制度的根本差别在于“政府替代市场或市场替代政府的程度”，从而揭示了为何政府权威有时会不可思议地顷刻瓦解，以及为什么“自由的”市场有时如同政府权威一般强大等重要命题。

以林德布洛姆为代表的西方政治学家或政治经济学家，在研究政府与经济的关系时会涉及作为共产主义的中国。但是，我们知道，这些研究基本上把中国当作一个不是很重要的案例加以提及，不可能专门地分析中国的政府与市场的关系。不仅如此，有些经典的研究发生在中国改革开放之前，那时中国尚无市场经济的概念和建制，因而也无法分析 20 年来中国的政治与经济。

尽管如此，我们发现，有些命题的发现对于我们分析中国的经济变迁，尤其是分析中国的政府与市场的关系很有启发意义。诸如有的看上去很强大的国家权力为什么权威分散？而看上去很自由的、没有权威的市场为什么如同政府权威一样具有强制性？这些问题也正是本人的兴趣。本项研究将为这些经典的命题提供中国的分析，使之更加生动、更有说服力、更显“铁律”性。

因此，西方关于政府—市场关系的一般性研究，其研究路径和命题给我们提供了良好的基础。但如何使之中国化，或者说，西方的研究是否能够解释中国的事实；如果能够，又该如何解释？这是中国研究的缺陷，或者说目前中国政治学者关于这一领

^① [美] 林德布洛姆：《政治与市场：世界政治—经济制度》，上海三联书店和上海人民出版社 1991 年版，“序言”。

域的研究还未能提供相应的佐证。

2. 政府职能的研究。由于中国连年的行政改革，政府如何改革和政府职能应该是什么，就成了中国学者的研究重点。如果检索“政府职能”条目，互联网就会提供上千条的线索。现行研究比较好地总结了国家权力、政府在经济转型时期应该发挥什么样的作用，罗列了国家目的及政府职能的方方面面，为政府应该做些什么指出了一条清楚的方向和政治蓝图。但是，在中国，政府与市场的关系到底是什么样的，以及为什么由此要进行政府机构的改革？这些政府机构赋予国家权威什么样的涵义？这些政治经济学的基本问题都需要深入解释。因此，关于政府职能的研究大多数是“应该是什么”的范畴，而“是什么”的研究并不多见。如果回答不了“是什么”，那么，中国政治学者对于千年不遇的中国巨变，就不能提供更有价值的政策性解释和设计。这不能不说是中国政治学的缺憾。比较而言，倒是中国的经济学家的案例研究和经济学解释，为我们提供了一套中国政治—经济关系的更为清晰的图案。

到目前为止，在政治学界，从微观的个案研究出发而探讨政府与企业或政府与市场关系的研究并不丰富，而从政府与企业的关系中推论中国的政治权力的量能和制度竞争力的研究更无从谈起。因此，就这一研究领域而言，本项研究将在一定程度上缩小政治学与经济学的差距。

3. 政府—市场关系的经济学解释。坦率地说，在这一重大领域，无论是从理论推定，还是经验分析，经济学的贡献都大于政治学。一批优秀的专著如《企业理论与中国企业改革》（张维迎：1999）、《产权、政府与信誉》（张维迎：2001）、《寻租经济学导论》（卢现祥：2000）、《我国经济转轨时期的政府规制》（陈

富良：2000）等从宏观及微观结构上考察了中国经济转型时期政府的所作所为，以及由此造成的中国经济形态，从而使我们比较清楚地认识到这种转型期的经济形态所造成的制度运作成本，以及对中国的政府机构进行改革、精简的迫切性和必然性。不仅如此，一些鲜活的个案分析如《关于天津市渤海啤酒厂破产的分析》（忻文、尚列：1996），更是发人深省地告诉我们在现有的产权制度之下，国有资产是如何流失的，在多个主管部门的交互作用下，国有企业破产的代价是多么巨大。

无论是宏观上描述的政府行为，还是微观的个案分析的国有资产流失，说到底都是国家权力的分配与运用问题，是一个市场与政府的交互作用问题。但是，经济学家的任务是考察经济制度运行的一般状况、规划和规律，并提出相应的对策。很少有经济学家们专门花时间和精力由经济制度的一般规则和状况而总结出经济资源调配中政治权力、权威的分配状况，以及政治与经济的一般关系。似乎这不是他们的任务。

因此，我国的经济学虽然在理论推演和经验分析上都为我们分析政府与市场的关系提供了大量宝贵的背景资料，但是不能解释控制一切经济资源的强大的国家权力为什么存在国家权威流失并危及统治能力这样重大的现实问题和理论命题。

政治解释的需要

马克思主义的一个基本命题是：经济基础决定上层建筑，经济的变迁必然导致作为上层建筑的国家权力的变化。社会主义国家的国家权力是建构在计划经济基础之上的，在计划经济不复存在、社会主义市场经济正在形成的经济制度下，国家权力有没有变化以及如何变化，无疑需要适当的政治解释。

政治解释是指根据政治史变化的规律和政治学的一般原理对

现实政治的变化所做的一般分析。政治解释相对于经济解释而言。经济学家能够运用一般的经济学原理和经济演变的规律对变化着的经济做出合理化的解释并提出积极的对策，政治学家同样能够做到这一点。因此，政治解释不是为解释而解释，而是出于对现实的关注和学者的责任感。

两个必须回答的问题是：一是小岗村 1978 年的粮食产量是 3 万斤，而在包干到户后的 1979 年粮食产量是 12 万斤。由小岗村引发的中国改革是一场权力下放而经济总量不断增加的过程，这与权力制度有什么样的关系？二是在 20 年的经济制度变迁过程中，非国有经济的增长远远高于国有经济并且由此导致非国有经济在我国经济总量中的比重不断增加，这又与权力制度有什么样的关系？经济学家们不可能从权力制度的角度来回答这些问题，而政治学家们因居于对经济现实理解的限制而难于深入地研究权力分配方式与经济变革的关系。对这些问题的解释不仅会引发对中国变迁的前景的规律性认识，而且对中国活生生现实的解释必将充实比较政治经济学的研究。基于本人的学术关怀和对改革实践的具体体验，决定尝试性地对中国的经济转型作出政治解释。

不同于国外学者的是，当中国学者、尤其是政治学者从事这样的研究时，首先面对的困难可能是对中国政治经济过程缺乏深入的直观认识，从而导致学理分析的贫困。可以肯定地说，中国政治学界对政府与市场关系认识的限制，在很大程度上是因为未能像一些经济学家那样对实际经济过程的深入实践。

为了研究这样的重大现实政治问题，本人对实际经济过程的一些个案进行了深度访谈和跟踪研究。因此，结合个案研究，力图分析出政治与经济的一般关系，并进而解释中国经济变迁中的

国家权力结构、形态和力量的变化。

二、研究范式

经济转型中的国家权力，显然是一个制度变迁范畴的课题，研究范式自然是以制度为中心的。

制度经济学研究的一般范式是“行为—结构—绩效”（BSP），即个人在既定制度安排下的产权效率。^① 这种范式的设计是有制度背景的，那就是既不用考虑政治环境，也不用考虑经济环境，因为这些制度环境是既定的，制度安排充其量是既定的制度环境下的产权组织的形式与法律安排。但是，在中国，无论是研究经济变迁，还是研究经济转型中政治—经济关系，这种范式显然有些简单化。但是，这种典型的制度经济学范式却为我们研究中国的政治—经济关系/制度变迁提供了有价值的参考坐标。

制度及其功能

在阐述我们的研究范式之前，一般性地了解制度及与制度相关的概念或许是有用的。关于制度及其功能，新制度经济学给予了广泛的关注。

从最一般意义上说，制度可以被理解为社会中个人遵守一套行为规则，^② 而这一套行为规则又可以理解为制度安排。^③

① 参见[美] A. 斯密德：《财产、权力和公共选择》，上海三联书店和上海人民出版社 1999 年版，“译者的话”，第 4 页。

② 参见林毅夫：《关于制度变迁的经济学理论：诱导性变迁与强制性变迁》，见[美] JR. 科斯等：《财产权利与制度变迁》，上海三联书店和上海人民出版社 1994 年版，第 375 页，第 377 页。

③ 参见[德] 柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，商务印书馆 2001 年版，第 35 页。

制度安排可以是正式的，也可以是非正式的。正式的制度如企业、大学、政府等。相反，价值、意识形态和习惯就是非正式的制度安排的例子。^①

制度作为人类相互交换的规则，“制度”和“规则”在很多时候是可以互换的。^② 社会中正式的和非正式的制度安排的总和被称为制度结构。^③ 在新制度经济学那里，在研究制度变迁时，在大多数情况下，仅仅是指某个特定的制度安排的变迁（结构中的其他制度安排不变），而不是指整个结构中每个制度安排的变迁。^④ 换句话说，新制度经济学研究的是制度安排对制度变迁的影响，而不是制度结构的变迁。因为制度结构是既定的。这种研究范式就为在中国的应用性留下了空间，也为发展新制度主义范式留下了空间。也就是说，在中国，如果只注重制度安排而排除了作为制度结构的政治制度环境 and 经济制度环境，中国研究中的新制度主义的运用就有问题。事实上，这种缺陷已经暴露出来。在中国政治研究中，新制度主义范式的运用还比较少；而在中国经济研究中，新制度主义虽然是一个流行的范式，但是忽视了中国政治制度或国家权力组织结构与经济变迁的关系，这正是这种研究的缺失。

① 参见林毅夫：《关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁》，见[美]JR. 科斯等：《财产权利与制度变迁》，上海三联书店和上海人民出版社1994年版，第378页。

② 参见[德]柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，第35页。

③ 同①，第378页。

④ 新制度经济学的研究范式可以称为新制度主义，或者说，当运用新制度经济学的范式研究政治问题、社会问题时，可以称之为“新制度主义”。参见：[美]J. 马奇和J. 奥尔森：《新制度主义：政治生活中的组织因素》，载《经济社会体制比较》，1995年第5期。

新制度经济学关于制度、制度安排和制度结构的解释对本文研究范式的提出是有意义的。然而在进入本文所提出的研究范式之前，讨论制度的功能是必要的。

简单地说，制度的产生是因为有制度需求。在自然状态或无政府状态中，由于信息、监督和执行问题常常难以解决，劳动分工是不可能的。可靠的约定无法作出，人们相互沦为他人机会主义行为的囚徒而难以自拔。在这种情况下，“制度减少了世界的复杂性，提供了一种简化识别负担的关键功能”，“使复杂的人际交往过程变得更易理解和更可预见，从而（使）不同个人之间的协调也就易于解决。”^①

简单地说，制度的基本功能是节约交易费用，降低社会的运行成本。

但是，这种制度功能的讨论是抽象的，不同的制度结构决定了制度的不同功能。例如，作为制度化的稳定性的规则，在前苏联或印度，稳定性的规则却提高了社会运行的成本，从而使一个体制解体，另一个体制前进困难。我们不能说约束前苏联或印度的一些稳定性规则就不是制度。

但是，制度安排确实是重要的。技术能够使后来者居上，新的霸权可能因技术发展的跳跃性而产生。^② 技术的发展也可能导致生产关系的变革，如资本主义革命。^③ 但是，中外历史上的一些重要事实只能用制度来解释。例如，中国历史上曾经最为卓越

① [德] 柯武刚、史漫飞：《制度经济学》，第142页。

② 国际关系中的现实主义理论持这种观点，认为世界霸权轮换的一个重要因素是技术发展的不平衡性使后来者居上。参见[美] 罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，中国人民大学出版社1994年版。

③ 这是典型的马克思主义的历史唯物主义原理。

的先进技术如四大发明，为什么没有演变成一场工业革命？就是今天，为什么中国的科学院所的很多好的技术成果不能迅速地转变为“生产力”？这肯定是制度安排问题。在中国古代这样一个庞大的封闭体系中，“统治者们在其疆域内无须（像中世纪后的欧洲那样）为吸引和留住有知识的，具备企业家才能的人而竞争。统治者也无须培养那些聚集资本和对企业家有吸引力的制度。……在亚洲，制度发展的不足使技术进步成果的积累和潜在的巨大市场不起作用。”^①而在英国，蒸汽机发明所引发的工业革命是因为早在1624年制定的保护专利性质的《垄断法》刺激了人们的发明热情。

其实，上述中外制度结构和制度安排的比较给我们提出这样的问题，什么样的制度是有效的？或者说有效制度的本质特征有哪些？德国政治经济学家总结了三原则：

第一项准则是制度应具有一般性。换言之，制度不应在无确切理由的情况下对个人和情境实施差别待遇。……第二项准则是，有效规则必须在两种意义上具有确定性：它必须是可认识的（显明的），它必须就未来的环境提供可靠的指南。因此，确定性意味着，正常的公民应能清晰地看懂制度的信号，知道违规的后果，并能恰当地使自己的行为与之对号。……秘密法令和含糊、多变的法律也违背了确定性原则。第三项准则是制度应当具有开放性，以便允许行为者通过创新行动对新环境作出反应。^②

而上述三项原则又属于普适性原则，即无人应居于法律之上，所有人在法律程序上是平等的。^③

① [德]柯武刚、史漫飞：《制度经济学》，第21—22页。

②③ 同上，第148页。

清楚了有效制度的本质特征，我们才可以讨论制度的绩效。这就是本文提出的研究范式。

以制度为中心的研究范式

不仅制度安排与制度结构的区分使我关注制度环境问题，而中国的不同于发达国家的现代化道路决定了我们不能忽视制度变迁中的制度环境。

不同于早发达国家的是，发展中国家（包括中国）的政治—经济关系具有独特的历史背景。发展中国家的现代化过程是政治整合社会势力，国家力量在现代化过程中扮演着主导角色，^① 国家力量在社会分工、产权界定中起主导作用。以英国和美国为代表的发达国家的现代化历史则是另一幅图景，即社会分工、产权形成在先，国家权力在后。这意味着，当发达国家的主流经济学派或新政治经济学派在研究制度变迁、产权关系时，往往集中于制度安排而不是制度环境，即使关注到制度环境，也只是视之为经济层面的东西。新制度史学派代表人物托马斯教授和诺思教授说，制度环境“是一系列用来建立生产、交换与分配基础的政治、社会和法律基础规则。”“支配选举、产权和合约权利的规则就是构成经济环境的基本规则类型的例子。”^② 显然，在制度史学派那里，制度环境主要是指经济环境。

这样，虽然新制度经济学批评说作为 20 世纪主流经济学派的新古典经济学视制度是外部既定的，各类主体已经很好地适应

① 参见 [美] 布莱克编：《比较现代化》，上海译文出版社 1996 年版，“译者前言”。

② [美] L.E 戴维斯和 D.C. 诺思：《制度变迁的理论：概念与原因》，见 [美] R. 诺思等《财产权利与制度变迁》，上海三联书店和上海人民出版社 1994 年版，第 266 页。

了制度，因而在解决世界经济时屡屡失败，“因为许多经济顾问都习惯于假定制度是无关紧要。在实践中，许多引进的概念遭到失败。因为发展中国家的制度与发达国家的制度大相径庭，而要使特定的政策概念起作用就必须修改当地原有的制度。因此，现代生产和商业能赖以繁荣的制度框架不能被习以为常地视为天然。而西方经济学正是在这样一种思维传统中培养出来的，他们没有准备好来诊断为什么持久的增长实现不了，以及怎样来矫正这种状况。”^①

新制度经济学在批判新古典学派忽略制度时，其实也在犯同样的错误，因为它们主要将制度视为经济环境。在批评新古典学派不能解释苏联帝国为何顷刻间解体时，新制度学派说：“这是因为他们忽略了制度。从根本上讲，社会主义逊位所提出的挑战是要求创建和培育像私人产权、契约法和一般法律规则那样的基本制度。”^②显然，这里的制度仍然是指经济制度。

借用批评者的话说，新制度主义者是在保护私人产权的经济环境、政治环境和思维传统中培养出来的，他们不可能设身处地的理解不同的政治环境下的产权制度问题。

因此，在运用新制度主义分析发展中国家，尤其是中国的经济制度转型/制度变迁时，必须充分地认识到制度环境中的政治因素，即政治制度和国家权力结构。据此，在制度经济学研究范式的基础上，我把研究中国政治—经济关系的研究范式扩展为：SSP，即如下图所示：

^{① ②} [德]柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，第5页，第6页。