

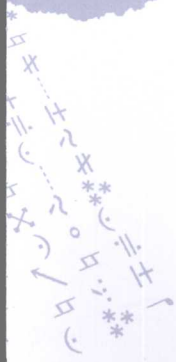
“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

FENQUAN YU ZHENG-FU HEZUO 分权与政府合作

——基于决策制度的研究

宋彪 著



“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

ZHONG GUO JING JI WEN TI CONG SHU

分权与政府合作

——基于决策制度的研究

FENQUAN YU ZHENGFU HEZUO

宋彪 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

分权与政府合作：基于决策制度的研究/宋彪著.

北京：中国人民大学出版社，2009

(中国经济问题丛书)

ISBN 978-7-300-10585-7

I. 分…

II. 宋…

III. ①经济制度—研究—中国②经济政策—研究—中国

IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 060025 号

“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

分权与政府合作

——基于决策制度的研究

宋彪 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州星河印刷有限公司

规 格 148 mm×210 mm 32 开本

版 次 2009 年 5 月第 1 版

印 张 9 插页 2

印 次 2009 年 5 月第 1 次印刷

字 数 185 000

定 价 26.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



《中国经济问题丛书》

总 序

经济理论的发展与变化是和经济实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤经济学的发展和繁荣；同时，实践也为经济学的发展创造着条件。

中国的市场化改革是没有先例的，又没有现成的经济理论作指导，这是中国学者遇到的前所未有的挑战。他山之石，可以攻玉。随着一大批西方经济理论译介进来，以及一大批具有现代经济学素养的人成长起来，认识和解决中国问题开始有了全新的工具和视角。理论和实践是互动的，中国这块独一无二的“试验田”在借鉴和运用现代经济理论的同时，势必会为经济理论的发展注



入新的活力，成为其发展的重要推动力量，而建立在探讨中国经济问题基础之上的经济学也才有望真正出现。中国经济问题正是在这个大背景下获得了特别的意义。

我们策划出版《中国经济问题丛书》的主要目的是为了鼓励经济学者的创新和探索精神，继续推动中国经济学研究的进步和繁荣，在中国经济学学术著作的出版园林中，创建一个适宜新思想生长的园地，为中国的经济理论界和实际部门的探索者提供一个发表高水平研究成果的场所，使这套丛书成为国内外读者了解中国经济学和经济现实发展态势的必不可少的重要读物。

中国经济问题的独特性和紧迫性，将给中国学者以广阔的发展空间。丛书以中国经济问题为切入点，强调运用现代经济学方法来探究中国改革开放和经济发展中面临的热点、难点问题。丛书以学术为生命，以促进中国经济与中国经济学的双重发展为己任，选题论证采用“双向匿名评审制度”与专家约稿相结合，以期在经济学界培育出一批具有理性与探索精神的中国学术先锋。中国是研究经济学的最好土壤，在这块土地上只要勤于耕耘，善于耕耘，就一定能结出丰硕的果实。



目 录

第一章	导言	1
	第一节 研究背景 and 对象	1
	一、研究背景	1
	二、研究对象	3
	第二节 研究视角	13
	一、府际横向合作的国际 实践	13
	二、中国府际横向合作的 动力和障碍	14
	三、分权：破解中国府际 横向合作障碍的政策 工具	16
	第三节 文献评述	17
	第四节 研究前提和方法	20



	一、研究前提	20
	二、研究方法	24
第二章	决策、分权与政府合作的契合	25
	第一节 决策理性与决策要素	25
	一、决策与元决策	25
	二、决策理性	26
	三、决策要素	27
	第二节 决策分类	44
	一、私人决策与公共决策	44
	二、单人决策和群体决策	48
	三、正式决策和非正式决策	50
	四、博弈论：对群体决策的流行解释	53
	第三节 决策机制与决策体制	58
	一、决策机制与元决策	58
	二、决策体制：一个重要的变量	59
	三、决策权分配	64
	第四节 地方自治与分权	70
	一、地方自治的理论分野	70
	二、中国地方自治实践的历史回顾	71
	三、封建制与郡县制的争论	72
	四、联省自治	74
	五、新中国对地方自治的宪政选择	75
	六、宪政上的三种自治政权或者组织	77
	七、村委会自治的制度基础	82
	八、地方政府分权的制度保障	83
	第五节 地方公共事务	86
	一、地方公共事务的属性和范围	86



二、分权对地方公共事务的影响	90
三、奥茨分权理论与区域偏好选择	96
第六节 区域经济合作与决策	97
一、区域经济合作的特点	97
二、区域经济合作的形式	98
三、跨区域经济事务冲突	105
四、地区间差异	107
五、决策与政府合作的契合	108
第三章 决策体制的制度安排	112
第一节 决策主体与宪政结构中的政府	112
一、决策主体	112
二、宪政结构	113
三、纵向政府关系	115
四、横向政府关系	121
第二节 利益关联方	130
一、政党与党政负责人	130
二、跨区域经营的企业	134
三、国有企业与分权的关联	139
四、公众参与和地方治理	145
五、地方行业协会	149
六、基于特殊因缘的非正式组织	151
第三节 决策权的制度安排和变迁	153
一、决策权的制度安排	153
二、变迁的决策权	162
三、决策责任和问责制	168
第四节 决策形式与契约治理	171
一、决策形式的正式安排	171



	二、决策形式的非正式安排·····	172
	三、契约化决策·····	175
	第五节 科学与民主的决策过程·····	179
	一、决策动议的提出和审查·····	180
	二、决策方案的讨论与决定·····	182
	三、决策决定的披露·····	185
	四、公众参与和区域合作决策·····	186
第四章	制度变迁伴生的决策模式·····	190
	第一节 政府管制型经济合作的决策模式·····	190
	一、毗邻省区粮食收购价格协调决策制度 ·····	191
	二、上海—云南对口扶贫协作制度·····	197
	第二节 市场推动型经济合作的决策模式·····	203
	一、泛珠三角区域经济合作·····	204
	二、东北三省政府立法协作·····	215
	第三节 省际利益冲突协调的模式探索·····	221
	一、北京 938 路支 5 线公交车廊坊遇阻事件 ·····	221
	二、湘鄂边界淋溪河水电站开发矛盾协调会 ·····	230
	三、小结·····	236
第五章	决策改革：分权与政府合作的制度走向·····	239
	第一节 决策制度的改革原则·····	240
	一、统筹兼顾、分类推进的原则·····	240
	二、效益为主，兼顾公平、民主的原则·····	241
	三、必要性和可行性相结合的原则·····	242
	四、规范性与灵活性相结合的原则·····	243



五、尊重国情与合理借鉴的原则·····	244
第二节 分权与政府合作的制度走向·····	245
一、加强区域规划的编制工作和宏观指导 ·····	245
二、通过细化制度明确地方自治权力·····	250
三、拓宽公众参与决策的渠道·····	255
四、行政区划与经济区划有机统一·····	257
五、构建正式区域性管理机构·····	259
六、制度创新跟进改革需求·····	264
结束语·····	267
参考书目·····	270
后记·····	277



第一章

导 言

第一节 研究背景和对象

一、研究背景

区域经济合作是一种普遍的社会经济现象，它是指不同制度影响下的若干市场分割的国家或者地区，因地缘、制度或政治需要，依照约定规则实现商品、要素跨界域流动的活动。国家之间的区域经济合作一般称为“区域一体化”或者“国际经济一体化”，成员国通过一体化组织进行分工协作，相互利用对方资源来获取国际分工的利益，促进成员国经济共同发展。国际关系与国际经济学等理论都可用于解释区域一体化的成因。穆拉维斯基(Moravcsik)研究了《单一欧洲法案》(SEA)的谈判过程，指出国内压力集团利益综合形成国家偏好，政府代表国家



进行国际谈判来解决效率和分配结果，谈判产生的制度创新是改善国家之间交易有效性的工具，譬如国家选择将决策权委托(delegate)给或者汇集(pool)于诸如欧洲委员会、欧洲法院等国际机制。^① 温特(Wendt)提出国际集体认同(collective identity)理论，认为认同总是涉及扩展自我的边界使其包含他者，以建立更广泛的利益同心圆，基于集体认同构建的国家关系既可以是冲突性的，也可以是合作性的。^② 在新制度经济学者眼里，主权分割引致的世界市场的结构性扭曲，对专用性资产形态的生产要素跨国流动形成壁垒，当潜在在利润无法通过现有制度的边际调整实现时，国家之间需要寻求新的契约式制度安排，这是一种强制性变迁。^③

国际区域经济一体化有四形态、六形态甚至更多形态的归总。四形态包括自由贸易区、关税同盟、共同市场以及经济联盟，六形态在四形态基础上增加了单一商品一体化、完全政治一体化。其中，自由贸易区、关税同盟属低层次一体化，其影响发生在国际贸易范围内，而共同市场、经济联盟是深层次一体化，前者是商品、要素在成员国间的自由流动，后者涵盖了国家之间经济政策的协调。^④ 欧盟是介于国家与超国家之间的前所未有的经济实体，已经具备了经济领域内一定的制宪能力。欧盟经济宪法采取两种塑型策略：市场一体化和政策一体化，前者具有主导地位并且给后者带来

① 参见张云燕：《从功能主义到建构主义——国际经济合作研究的三种范式》，载《世界经济与政治》，2005（4）。

② 参见孙溯源：《集体认同与国际政治——一种文化视角》，载《现代国际关系》，2003（1）。

③ 参见孙烽：《再论区域经济一体化和经济全球化的关系——一种新制度经济学角度的解释》，载《当代财经》，2000（9）。

④ 参见宫占奎、陈建国、佟家栋：《区域经济组织研究——欧盟、北美自由贸易区、亚太经合组织》，3~4页，北京，经济科学出版社，2000。



需求和压力。^①但是,由于利益和制度偏好的多样性以及民族国家的主权,欧盟一体化市场秩序与机制必然是成员国之间相互妥协以及制度对环境不断适应的变迁过程。

国际区域一体化的趋势和理论一定程度上诠释了国内经济一体化现象。与国际社会相似,单一主权国家内部也存在普遍的区域合作问题,即若干独立行政区之间相互通融商品、要素乃至社会治理体系,实现利益共赢、效益多元的经济运行状态。学者初期解释此现象时多援用国际贸易理论、新经济地理理论,譬如跨国公司根据世界经济变化格局选择有利区位进行地方性嵌入,实现产业技术跨国转移;其后又将制度要素融入区域分析。弗里德曼认为,只有通过操纵国家政策变量,才能对区域经济未来发展作出最有用的贡献。^②事实上,各国往往通过其产业政策对区域经济合作进行引导和干预,以满足其特定时期的社会经济发展要求。不过,主权内的合作是单一主权之下不同地理界域之间的制度安排,它必须服从于该国宪政框架设定的权力体系,这为合作决策、运行及其效果评价划定了边界。

二、研究对象

与国际区域一体化不同,国内经济合作的成员是服从于同一宪政构架下的各类社会主体,其中,地方政府是主导主体,跨区合作主要是地方性政策促进商品、要素流动而形成的。

(一) 地方政府的界定

在世界各国,地方政府的界定范围并不统一。美国地方

^① 参见史世伟:《欧洲经济一体化与欧盟经济宪法——一个制度和演化经济学的分析视角》,载《欧洲研究》,2007(1)。

^② 参见孙久文:《现代区域经济学主要流派和区域经济学在中国的发展》,载《经济问题》,2003(3)。



政府是州政府下辖的县(counties)、乡镇(townships)、自治市(municipalities)、特别区(special districts, 如学区、自来水区)以及准政府组织(quasi-governmental organization, 如房地产促进会、公寓住户协管组织)^①;英国的地方政府是经由地方选举产生的,在中央政府、省或者地区层次以下的民主法制机构^②;日本的地方政府按照双层体制建立,第一层是市、町、村,是最接近民众和社会的“地方公共实体”,第二层是分别称为都、道、府、县等共47个县级行政实体,中央政府依据皇室诏书任命县知事。^③

台湾学者薄庆玖将“地方政府”归纳为:在一国特定区域内,依照宪法或者中央法令规定,自行处理局部事务而无主权的地方统治机关。^④这一概念揭示了地方政府的基本特点:权力的地域性和非主权性。此外,“政府”在广义上指一切国家机关,狭义上仅指行政机关。在本书中,除非特别指出,均采用广义的政府概念。

在中国宪政结构中,地方政府由与中央政府相对应的省、市、县、乡镇等层次的政府构成,立法上没有高、中级层次之分。^⑤实践中,通常将最低一级行政区域政府称为“基层政府”,即农村的乡镇政府和城市不设区的市、市辖区

① 参见[美]文森特·奥斯特罗姆、罗伯特·比什、埃莉诺·奥斯特罗姆:《美国地方政府》,3~12页,北京,北京大学出版社,2004。

② 参见[英]斯蒂芬·贝利:《地方政府经济学:理论与实践》,197页,北京,北京大学出版社,2006。

③ 参见秋月谦吾:《日本的府际关系与地方政府改革:一体化体制的案例》,见[瑞典]埃里克·阿姆纳、斯蒂格·蒙丁主编:《趋向地方自治的新理念?——比较视角下的新近地方政府立法》,19~20页,北京,北京大学出版社,2005。

④ 参见沈荣华:《中国地方政府学》,4页,北京,社会科学文献出版社,2006。

⑤ 《宪法》(2004)第九十五条规定:“省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”“自治区、自治州、自治县设立自治机关。”第九十六条规定:“地方各级人民代表大会是地方国家权力机关”。



政府。^①依照《宪法》规定,省制^②是最高一级地方行政区^③,

① 参见《基层政权建设知识问答》,载《中国民政》,1997(7)。城市居委会或者农村村委会作为基层群众性自治组织,依法办理本居住地区的公共事务和公益事业,但是不属于一级政府。

② 参见浦善新:《中国行政区划改革研究》,39~51页,北京,商务印书馆,2006。作为地方行政建制的省制渊源于东晋以后在地方设置的中央代表机构,时称“行台”。金朝复行台之制,开始设行省。中国现行的省制创立于元代。建国后,在省上设立大行政区,省由大行政区管辖,为二级政区。1952年,大行政区改为中央政府的派出机关,省恢复为地方最高一级行政区。到目前为止,全国共设有23个省(河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、海南、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、台湾),4个直辖市(北京、天津、上海、重庆),5个自治区(内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆)以及2个特别行政区(香港、澳门)。

《宪法》规定,省、自治区、直辖市、特别行政区均属于省级政府。按照《民族区域自治法》(2001)的规定,民族自治机关依法可以行使相应的自治权。按照《香港特别行政区基本法》(1997)、《澳门特别行政区基本法》(1999)的规定,全国人民代表大会授权香港、澳门特别行政区依照基本法的规定实行高度自治,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。由于特别行政区实行独立的立法权,内地的经济立法在适用中仍将香港、澳门视为“外国”。为进一步促进特别行政区与内地的经贸交流与合作,中央政府于2003年与香港、澳门分别签署了《关于建立更紧密经贸关系的安排》(简称“CEPA”);2004—2006年,双方又分别签订了《补充协议一》、《补充协议二》、《补充协议三》。

1983年2月,中共中央、国务院批准在重庆市进行经济体制改革综合试点,内容之一是对重庆市实行计划单列。随后,武汉、沈阳、大连、哈尔滨、西安、广州、青岛、宁波、厦门、深圳、南京、成都、长春、杭州、济南等15个城市相继实行了计划单列。国家将计划单列市的国民经济和社会发展规划在国家计划中单列户头,由国家单独下达,使计划单列市具有相当于省一级的计划决策权和经济管理权,其目的在于改变当时条块分割、城市分割的状况,逐步走出一条以大中城市为中心、政治与经济适当分开来组织经济的道路。1993年,为缓和各省与省会城市的权力冲突,国务院撤销了10个省会城市的计划单列,只保留深圳、重庆、大连、青岛、厦门、宁波等6个城市为计划单列,16个城市均为副省级城市。1997年,重庆设立直辖市,不再是计划单列市。计划单列制度曾引发了争论,支持者认为,计划单列市突破了以往单纯依靠行政区划组织经济活动的传统模式,作为部门分工和地域分工的结合点,这些城市客观上具有组织和管理经济的职能(王保畚、孙学光,1992);反对者则认为,经济区不是一个行政概念,也不是一个经济单位,它没有明显的边界,计划单列市的本意在于阐明中心城市的集聚和辐射作用,加强横向的经济联系和分工协作,而不在于建立固定的一级行政机构(陈敏之,1988)。

③ 《宪法》第一百一十条规定:“地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。”

是中央政府过程 (governmental process) 向地方政府过程过渡的实质性环节。^① 省一直是中国最主要的地域经济单元, 中央对地方的领导基本上都是以省为直接对象。^② 中央一般将省级政府作为政策文件的发文对象, 再经由省级政府向下传达。因此, 从省制层面研究区域经济合作有利于把握中国经济政策由上至下传递的体制路径, 以及政策与省域利益博弈后的实际运行效果, 借此考察阻止区域合作的“瓶颈”。

中国的宪政结构及其地方政府的广义范围, 使其运行体制有别于其他国家。在此意义上, 别国地方政府管理及其区域合作的制度、实践不宜简单照搬至中国, 否则会出现“淮橘为枳”问题。

(二) 省际经济合作: 中国区域经济合作的代表性形式及其理论解释

广义上, 省际经济合作是产品、要素跨省区流动及其引发的社会治理机制的合作。中国现实中的省际经济合作形态很多, 比较普遍的形态有:

1. 省际贸易

省际贸易, 即跨省的产品、要素流动。区域分工理论认为, 区域按照要素禀赋实行专业化生产, 通过区际交换实现利益, 各生产要素的流动与协作形成区际经济关系。^③ 该理论借助国际贸易理论。中国受计划体制物资配给制的影响,

^① 参见朱光磊:《当代中国政府过程》, 344页, 天津, 天津人民出版社, 2002。

^② 参见陈秀山:《中国区域经济问题研究》, 53页, 北京, 商务印书馆, 2005。

^③ 参见陈秀山、张可云:《区域经济理论》, 268~270页, 北京, 商务印书馆, 2003。



区际贸易出现了自我循环、地区封锁和贸易冲突等现象。^①法国庞塞特(Poncet)采用边界效应指标衡量贸易壁垒的大小,她认为,中国1997年跨省贸易壁垒相当于被征收高达46%的“关税”,几近欧盟成员国之间的壁垒。^②张军认为该研究忽视了行业内贸易,壁垒未及此程度。^③有分析^④指出,在不完全竞争基础上,政府单方面实施贸易保护有利于本地厂商取得较大市场份额(地方保护效应),增加厂商利润(利润转移效应),进而增进本地区福利;但当所有政府都采取保护政策时,会导致所有区域福利水平降低,各地方政府在区际贸易政策上的博弈只能是非合作性的纳什“关税”均衡。区际贸易壁垒需要中央政府通过立法或者协调来解决。

2. 跨省设立企业

跨省设立企业,即跨省的商业存在(commercial presence)或者直接投资。^⑤按照区位理论,企业可以选择能够引起经济活动变化的利润空间,其利润来自于有差异的区位租。^⑥邓宁在吸收有关跨国公司理论成果的基础上,提出了著名的

① 参见叶裕民:《中国区际贸易冲突的形成机制与对策思路》,载《经济地理》,2000(6)。

② 参见(港)布鲁斯·吉雷:《中国入世:地方保护主义与省际贸易壁垒》,载《国外社会科学文摘》,2002(1)。

③ 参见张军:《中国的省际贸易壁垒在不断提高吗?》,见世界经济学人网站, <http://economist.icxo.com/htmlnews/2004/07/13/263024.htm>, 2008年8月20日访问。

④ 参见张友仁:《不完全竞争下区际贸易政策选择》,载《商业经济与管理》,2005(10)。

⑤ 商业存在是《服务贸易总协定》定义的四种服务贸易模式之一,指一成员国的服务贸易提供者在其他成员领土内通过投资设立企业或分支机构来提供服务。

⑥ 参见姜安印:《转型成长中区域突破现象的制度解释》,143~147页,北京,人民出版社,2008。