

市场转型过程中地方政府角色研究述评

丘海雄 徐建牛

Abstract: Based on a review of the existing theories and the result of our preliminary research, this paper provides an analytical framework, composed of four dimensions including decentralization of public finance, property right reform, marketization, and social structure, for the analysis of the role of local government in market transformation. The paper also argues that more attention should be paid to the impacts of the privatization of state-owned enterprises after mid-1990s on the local governmental behaviors.

一、既有理论

改革开放后,中国的经济发展举世瞩目,国内外许多学者试图破解中国经济增长之谜。对中国地方政府在经济增长过程中扮演了什么角色的研究,很可能是解谜的钥匙之一。中国几千年中央集权的统治历史,受儒家文化影响的权威主义的民族性格,以及几十年社会主义计划经济的制度沉积,使得从计划转向市场的过程中,政府的角色绝对不可忽略。中外学术界对此进行了一系列的研究,提出了“地方法团主义”、“地方政府即厂商”、“地方性市场社会主义”、“村镇政府即公司”和“谋利型政权经营者”等观点。但总体来说,国内学者对地方政府在经济发展和农村工业化过程中所扮演的角色研究尚不多见。本文试图在综述前人研究的基础上,结合我们初步的研究和理论思考,建构一个地方政府角色的分析框架。

1. “地方法团主义”(local state corporatism)

戴慕珍(Jean Oi)在对财政改革激励下的地方政府行为进行经验描述的基础上提出了“地方法团主义”理论(Oi, 1992; 1995; 1998; 1999)。她说,“在经济发展过程中,地方政府具有公司的许多特征,官员们完全像一个董事会成员那样行动,这种政府与经济结合的新制度形式,我称之为地方法团主义……我所说的地方法团主义是指一个地方政府协调其辖区内各经济事业单位,似乎是一个从事多种经营的实业公司”(Oi, 1992: 100—101)。地方政府主要通过以下四个杠杆控制和介入企业的经营运作:一是工厂管理。地方政府把企业承包或者租赁给个人而不是实行私有化,这有助于政府对企业进行干预与控制。承包制把集体企业日常的经营管理权分散下放,并且用金钱激励工厂经理提高工作效率和增加生产。承包者可以对人事、发展、投资及生产提出建议,但最终决定权掌握在政府手里。二是资源分配。地方政府掌握着中央调拨给地方的计划内价格的物资和本地拥有的稀缺资源,进行有选择的分配。三是行政服务。包括协助企业取得营业执照、产品合格证、产品奖和减税机会等常规服务;动员地方政府辖下的所有机构和组织扶植重点的乡镇企业等特殊服务;甚至直接给予企业行政拨款。四是投资与贷款。控制投资和贷款是地方政府引导经济发展的最有效杠杆之一。主要通过三个途径实现,即:为企业提供贷款担保;评定企业贷款等级;支持当地成立半私营的信贷组织等(Oi, 1992: 118—122)。

戴慕珍认为激励地方政府积极推动乡村工业化的制度性因素有两个:一是财政体制改革,二是农业的非集体化。分灶吃饭的财政体制改革极大地激励了地方政府发展当地经济的积极性;而农业的非集体化使发展工业成为地方政府推动经济发展的首选。这两个制度激励因素促使地方政府积极推动地方经济的发展,扮演了“企业家”的角色。

20世纪90年代末戴慕珍进一步探讨了地方法团主义的进化问题。她认为在80年代,农村经济增长主要来自集体经济,地方政府对集体所有的乡镇企业有强烈的偏爱,歧视私营经济,很少给予贷款和

原材料供应方面的援助。从 80 年代末开始,国家的宏观经济环境发生了变化,银根紧缩,很多原来得到地方政府的支持,曾经快速增长的集体乡镇企业风光不再(Oi, 1998: 54)。而 90 年代地方法团主义出现了进化,进化主要表现在,一方面通过有选择性的私有化加强集体经济,即除了对少数重要的、获利较多的成功企业继续保持直接控制之外,关闭问题严重的集体企业,对其他集体企业进行租赁、出售等形式各异的改制;另一方面把扶持的对象和范围扩展,延伸到私营企业,地方政府官员与一些重要的私营企业之间形成了共生关系。“正如他们原先帮助集体企业那样,地方官员通过调动资金、提供技术帮助、寻求市场机会、颁发执照来支持辖区内私营企业的发展”(Oi, 1998: 36)。地方政府运用对合同及资源的控制以及政府与私营企业之间形成的共生关系,把私营企业整合进了法团主义的框架之内(Oi, 1999: 135, 137)。

戴慕珍揭示了地方法团主义在 20 世纪 90 年代的演进,但是并没有根本改变当初的主张。在她看来,对于经营绩效良好、获利较高的集体企业,政府介入以获得财政收入的决心和能力还是无可撼动的;村镇政府鼓励民营化的举措只是为了甩掉负债的集体企业的包袱、扩大税基,发展经济的手段并没有发生根本的改变(Oi, 1998: 61)。

2. “地方政府即厂商”

魏昂德(Andrew Walder)考察不同层级的政府之间在组织特征方面存在的差异,阐明了为什么地方政府与高层政府相比,具有更大的动机和能力行使作为所有者的权益,形成了“政府即厂商”的理论。魏昂德对地方政府在经济发展中的角色研究源于对科尔奈的研究的反思和深化。科尔奈发现匈牙利过去市场改革的失败不是因为厂家或政府经济激励的缺乏,而是在于两者间的关系,尤其是导致讨价还价体制的双边垄断,这种讨价还价软化了预算约束并弱化了经济绩效。认为只有切断政府和厂家之间的所有权联系,讨价还价机制才会消失,预算约束才会硬化。然而 20 世纪 90 年代中期以前中国的经济发展却展现出一幅“无私有化的进步”的奇异图景。为什么中国的现实与理论如此不同?魏昂德提出了两个解释:第一个是预算软约束分析通常假定只有一个“所有者”,即“国家”,然而事实上公有制企业的潜在所有者与政府的各级行政区的数目一样多;第二个与第一个密切相关,不同层级的政府在企业中的利益和对企业的控制能力不一样。魏昂德提出了他的中心论点:科尔奈关于组织假定的有效性随着行政级别的变化而变化,这可以对地方政府所辖的公有企业为何发展得如此之好作出解释(Walder, 1995: 276)。

关于地方政府的财政激励,魏昂德认为财政体制改革给地方政府提供了财政激励——激励随着政府级别的降低而增强。20 世纪 80 年代进行的财政改革改变了中国各级政府间的关系:企业按固定的税率纳税,替代了原先自动把全部利润上缴的做法。向自己辖区内企业征税后,各级政府向上级政府上交合约确定的数额并可以保留剩余。地区的经济发展越快,企业财务绩效越好,当地政府的收入增长也越多。除此之外,更强的激励来自于不与上级政府分享的预算外收入(Walder, 1995: 276—281)。

关于地方政府的非财政利益,魏昂德认为约束高层政府对企业财务管理的一个重要因素是企业为辖区提供就业机会、社会保险和住房基金,以及为其他企业稳定地提供生产要素等等非财务利益。地方政府不依赖这些非财产产出,因此会加强对企业的财务管理(Walder, 1995: 281—283)。

关于地方政府的监测能力,魏昂德认为与过往根据实物产出来判断企业绩效不同,地方政府与企业讨价还价的内容发生了变化,不再集中于供应、价格和投资项目的预算,而是关于销售前景、财务绩效和还债能力,从而使企业预算逐步硬化。而且,对于拥有较少工业基础的地方政府而言,他们有着更强的监测能力实施其作为所有者的权力。地方政府监控和指导企业的力量最强的那些地方有着最好的经济绩效。这样,中国政府拥有的公有企业以一种意想不到的方式解决了监控问题(Walder, 1995: 283—284)。

因此,魏昂德强调“财政包干”、“分灶吃饭”的财政体制改革给地方政府带来压力的同时,也刺激了地方政府谋求经济发展以获取较大的财政收益。这导致地方政府角色和行为的变化。他认为在中国的公有部门中,产出和生产力最迅速的增长发生在政府所有权最清晰并且最容易实施的地方。地方官员可以把公有企业当作一个多样的市场取向的公司来管理,地方官员成了市场取向的代理人和行动者。中国工业以年平均 13% 的速度增长了十几年,其中超过每年 20% 的速度是由县、乡和村级政府所有的

新兴公有企业部门实现的(Walder, 1995: 264)。政府与企业的关系类似于一个工厂或公司内部的结构关系,即政府作为所有者,类似于一个公司中的董事长,而企业的管理者则类似于厂长或车间主任的角色(Walder, 1995: 268—269)。“实地研究一再表明,在整个80年代,乡和村的工业企业都由当地政府所有并操作,地方官员实际上深深地卷入经理人员的聘任或酬劳、企业的建立或关闭,资本的筹集、生产线的改动,以及市场策略的决策过程,尤其是经济活动超出其行政区之外时”(Walder, 1995: 271)。

3. “地方性市场社会主义”(Local Market Socialism)

林南(Nan Lin)认为地方法团主义从根本上说是一种经济学范式,它把财政改革作为农村改革的基础(林南, 1996: 69),因而无法清楚解释为什么全国性的政策下会出现多元化的地方模式。他主张用地方性市场社会主义的视角来分析社会主义社会的改革进程,认为地方性市场社会主义是地方法团主义在农村的具体体现。地方性市场社会主义所力图把握的,是近年来改革中政治因素与意识形态成份的相互作用(作为政治轴线的社会主义),经济体制不断变化的性质(作为经济轴线的市场机制),以及社会文化方面的地方性根源(作为社会轴线的网络)。简言之,林南认为应从科层协作、市场调节和地方协调来分析改革中的经济体制,其中地方协调的角色至为关键。同时特别强调以扩大家庭关系为基础的社会网络的重要性,认为地方协调的建构基础是地方网络(关系网),主要是家族亲属关系(林南, 1996: 72),法团主义通过主要存在于亲友、家庭和社会关系之间的关系网络发挥作用(林南, 1996: 85)。

以大邱庄为案例,林南分析了“地方性市场社会主义”在中国农村的运行情况。整个大邱庄的政治组织与经济组织浑然一体,总公司既是党委办公室,又是村行政机关,形成党、政、企三位一体的法团组织,以经济为重心,以营利为主要目标。与地方法团主义相比,“地方性市场社会主义”的特点是引入家族网络这一变量。大邱庄整个村庄就是一个公司,村内经济制度极强地附着在一个以家族网络为主体的社区中,村内权威建立在个人魅力的领导风格上。换言之,大邱庄以一个核心家庭及其宗族成员所构成的家族网络支持一位至高无上的领导权威,通过动员社区内部传统社会文化力量来推动社区的经济发展。在地方性市场社会主义中,至高无上的领袖的权威是源自对社区内所有经济、政治、社会资源的控制,而非源自于由上而下的国家科层体制的政治权力及意识形态。

4. “村镇政府即公司”

彭玉生(Peng, 2001)就地方法团主义、非正式私有化和市场监督三种理论对乡镇企业绩效的解释力进行了定量的验证。中国乡镇企业比国有企业表现出了更高的绩效,而乡镇企业是如何克服困扰国有企业的软预算约束和委托—代理问题的呢?彭玉生归纳了三种理论解释:(1)非正式私有化的观点。乡镇企业代表一种非正式的或者说是模糊的私有产权,在局部改革的情况下,这种产权形式更有效率。(2)地方法团主义的观点。乡镇政府作为一个公司,其规模和范围是小的,这使得地方政府官员更方便直接地监督乡镇企业并限制了他们平调补贴的能力。(3)市场监督的观点。乡镇企业面对严格的市场监督,有效地缓解了代理问题。

彭玉生根据三种理论视角提出了四个假设:根据地方法团主义理论提出村镇级公司的大小和规模与企业的生产率负相关;根据市场监督理论提出村镇级公司的大小和规模对企业生产率不会产生负面影响;根据非正式私有化理论和地方法团主义理论提出村属企业在要素生产率方面比镇属企业好;根据市场监督理论提出村属企业与镇属企业在要素生产率上无明显差别(Peng, 2001: 1349—1356)。

彭玉生用总产值、销售收入和增加值作为衡量企业绩效的因变量,用资产、工人、平均工资和行业类别作为企业层面的自变量,用政府的行政级别、所属企业数量、工人总数、总资产作为公司(乡镇政府作为公司)层面的自变量,并运用1993年江阴市的调查资料验证上述的四个假设。结果发现:村属企业和镇属企业有着相似的生产绩效,但都优于县属国有企业;村、镇公司的规模对生产率有着轻微的促进作用,而不是带来生产率的降低。彭玉生因而得出结论:这些发现符合市场监督理论,该理论强调劳动力、产品和金融市场充分竞争能解决经理人的激励兼容问题(Peng, 2001: 1341)。

彭玉生对魏昂德的观点做了两点修正:不是政府直接监督而是市场间接监督减小了乡镇企业的代

理问题;不是地方政府/公司内部的平调补贴而是由于市政府能从银行借贷是国企预算约束软化的根本原因。彭玉生的研究验证了地方法团主义的解释力,认为它正确地描述了镇属企业(Peng, 2001: 1361; 彭玉生, 2002: 29)。

5. “谋利型政权经营者”

杨善华、苏红则分析了在市场转型背景下乡镇政权角色的转变。他们在张静提出的“政权经营者”(张静, 2000)概念的基础上进一步区分了“代理型政权经营者”和“谋利性政权经营者”两个概念,认为在市场转型过程中乡镇政权的角色从“代理型政权经营者”转向“谋利型政权经营者”。改革之前,虽然乡镇政权作为一级政府也具有一定的权力运作空间,但是行政管理职能上的单一化和上下级政府职能的一致性,使它的主要特征表现为对国家意志的贯彻及对上级指令和政策的服从和执行。他们把这种特征归结为“代理型政权经营者”。

20世纪80年代以来的财政体制改革使乡镇政权获得了谋求自身利益的动机和行动空间。乡镇政权扮演着国家利益的代理人和谋求自身利益的行动者的双重角色。一些乡镇政权的行为实际与企业无异,在工业化程度较高的地区更是如此。乡镇政府直接参与经营活动,但其目的却不是为了(至少不是完全为了)完成国家的指令,也不是为了社区的福利,而主要是为了满足本乡镇政权这个利益集团的利益;乡镇政府以董事会为其组织模式,用企业化的方式管理其职员,以经济增长速度作为衡量职员表现的基本标准;为了最大限度地获取利润,不惜利用手中的权力争夺可资利用的资源;以“将政策用足,打政策的擦边球”等方式谋求更多的自由政治空间,以将变通普遍化和常规化作为一种正当的体制运作方式为自己集团的利益服务。乡镇政府不是将自己应该担负的行政管理事务看作自己的主业,而是将经济活动看作是自己的主业;作为乡镇企业的董事会,它依靠行政权力来实施经营,组织庞大的权力关系网络,以获取更多的资源,控制更多的资产。因此,改革后的乡镇政权因其自身利益的出现而具有不同于以往基层政权的特性,他们把这种特性概括为“谋利型政权经营者”,以区别于改革前的“代理型政权经营者”(杨善华、苏红, 2002: 21—24)。

6. “中间扩散型制度变迁模式”

杨瑞龙从制度变迁的视角分析了地方政府在转型期的特殊功能和角色。他认为随着放权让利改革战略和“分灶吃饭”财政体制的实施,拥有较大资源配置权的地方政府成为同时追求经济利益最大化的政治组织。地方政府经济实力的提高所引起的谈判力量的变化导致了重建新的政治、经济合约的努力。当利益独立化的地方政府成为沟通权力中心的制度供给意愿与微观主体的制度创新需求的中介环节时,就有可能突破权力中心设置的制度创新进入壁垒,从而使权力中心的垄断租金最大化与保护有效率的产权结构之间达成一致,化解“诺思悖论”。这样一种有别于供给主导型与需求诱导型的制度变迁方式,作者称之为中间扩散型制度变迁方式。中间扩散型制度变迁方式的特征是:地方政府成为中间扩散型制度变迁方式中的“第一行动集团”;非平衡改革战略下的潜在制度收益与地方政府对制度创新进入权的竞争;地方政府自发制度创新获得事后追认。作者推断:一个中央集权型计划经济的国家有可能成功地向市场经济体制渐进过渡的现实路径是,改革之初的供给主导型制度变迁方式逐步向中间扩散型制度变迁方式转变,并随着排他性产权的逐步确立,最终过渡到与市场经济内在要求相一致的需求诱导型制度变迁方式,从而完成体制模式的转变(杨瑞龙, 1998)。

杨瑞龙和杨其静随后又设立了一个“阶梯式的渐进制度变迁模型”,再次讨论了地方政府在我国制度变迁中的作用。模型验证了他们的假设,中国的市场取向改革是在中央治国者、地方政府官员和微观主体之间的三方博弈中向市场经济制度渐进过渡的,三个主体在供给主导型、中间扩散型和需求诱导型的制度变迁阶段分别扮演着不同的角色,从而使制度变迁呈现阶梯式渐进过渡特征。在这样一种制度变迁的框架内,中央治国者因缺乏制度创新的知识而依赖于地方政府的知识积累和传递,但为了控制由不确定性带来的风险,也需要防止地方政府的“过度”改革;在行政性放权的条件下,地方政府官员希望通过引入市场经济制度搞活本地经济,赢得中央或上级政府认同的最佳政绩,因而具有捕捉潜在制度收

益的动机,但他们的制度创新既要获得中央的授权、默许或事后认可,也需要微观主体在不给他们带来政治风险的前提下积极参与;微观主体为了经济自由和机会也渴望能扩大其自主决策能力的市场经济制度,但难以直接成为中央政府的谈判对手,同时搭便车心理的广泛存在也使集体行动难以形成,因此地方政府便成为他们廉价的集体行动组织,再者,微观主体还受到来自中央和地方政府的制度创新约束。可见地方政府是连接中央治国者的制度供给意愿和微观主体制度需求的重要中介,也正因为他们的参与给制度变迁带来了重大影响。地方政府参与制度创新大大降低了改革演变成“爆炸式革命”的可能性;地方政府在市场取向改革中扮演主动参与者的角色使中国的制度变迁轨迹呈现阶梯状,从而减弱了制度遗产对渐进式市场取向改革的约束;地方政府参与制度创新可减弱市场取向改革的“政权约束”,使改革具有帕累托改进的性质(杨瑞龙、杨其静,2000)。

7. “市场行动者”

洪银兴和曹勇(1996)对地方政府推动市场化的作用进行了全面的分析。他们指出中国现今的市场经济体制尚处于功能不完全状态,中国经济之所以能保持高速增长,其原因很大程度上要用地方政府对市场化的强有力推动作用来说明,政府实际上扮演了市场行动者的角色。在渐进式的经济转型中,地方政府在创造中国市场经济体制中的关键性作用是不可忽视的。地方政府的推动作用具体体现在:(1)推进了市场化。中国目前市场化速度较快的地区,在很大程度上靠有效的地方政府。(2)地方政府衔接不完全的计划和不完全的市场。(3)地方政府对中央宏观调控进行了市场化调整。(4)在市场经济制度建设中,地方政府进行了制度创新,这包括市场制度、社会机制、法律制度和政府自身的制度创新(洪银兴、曹勇,1996)。

洪银兴还提出地方政府本身的行动就具有市场性的观点。他认为在转轨时期地方政府的行为具有“市场性”,更准确地说,具有准企业行为。所谓地方政府行为的市场性,主要有如下特征:(1)在市场机制不完善的阶段,地方政府在一定范围内发挥了本来应该由市场机制发挥的作用。这种作用类似于人们所总结的不同于西方发达国家的东亚国家政府行为,被称为“发展中政府行为”。(2)政府帮助企业与地区外企业竞争。(3)政府维护本地企业谋求利润最大化行为。他强调上述地方政府较强的干预经济的职能不是永恒的。这些职能是目前体制转轨期的产物,随着市场经济制度的完善,地方政府的上述职能将逐步弱化。政府在进行制度创新的同时也将逐步否定自己的职能。也就是说,随着市场经济制度的完善,地方政府的市场性行为将逐步弱化(洪银兴,1997)。

8. “政府的特殊功能论”

王绍光和胡鞍钢强调中国政府在市场过渡期应发挥特殊功能。他们指出,根据中国国情,政府除了发挥在自由市场经济的一般作用和对市场失灵领域加以干预之外,还应承担下列特殊功能:(1)促进市场发育,建立公平竞争的统一市场。作为向市场经济转型的国家,不仅会出现“市场失灵”的情形,还会出现“市场失缺”的问题。这是由于历史的原因,市场发育不全,或者残缺不全,或者被人为分割。(2)注重公共投资,促进基础设施建设。在发展中国家,资本短缺和资本分散往往是经济发展的两只拦路虎。私人企业家往往缺少向基础性设施投资的意愿,即使有这种意愿也缺乏大量投资的能力。这个任务往往要由政府来承担。(3)实施正确的产业政策,促进产业结构优化,充分发挥比较优势。市场本身无法决定什么是国家发展的战略重点,也无法促进产业结构朝既定方向变化。只有政府实施目标明确的产业政策才能起到这种作用。(4)解决地区发展不平衡问题,促进少数民族地区加快发展。(5)控制人口增长,开发人力资源。(6)保护自然资源和生态环境。(7)防灾、减灾、救灾。(8)管理国有资产和监督国有资产经营。(9)实施反贫困行动计划(胡鞍钢、王绍光主编,2000:1—20)。

二、总 结

迄今为止,对中国市场转型过程中地方政府角色的研究并不算多,而且除了对财政改革对地方政府角色的影响的讨论较集中,有一定的承继性和连续性外,学者之间的直接对话很少,尚未形成一个比较

系统的分析框架。本文试图在对前人研究的回顾、归纳和分析的基础上,结合我们初步的研究和理论思考,建构一个较为系统的承前启后的理论分析框架,这个分析框架包括四个分析向度:

第一个分析向度是财政分权。戴慕珍首先提出了地方法团主义和渐进的地方法团主义的概念;魏昂德认为财政改革形成的激励随着政府级别的降低而增强,他比戴慕珍进了一步的是从组织特征(政府层级)的角度解释了地方政府积极性的来源;杨善华明确地对改革前后的地方政府行为进行了类型化的区分,在他的分析中,财政改革是地方政府行为类型转化的最重要因素;彭玉生的贡献则是首次以定量的方式证明和修正了地方法团主义的观点。他们都揭示出中央政府推动的以财政改革为核心的行政性分权为地方政府参与经济发展提供了强大的制度性激励,刺激地方政府积极谋求经济的发展,从而导致地方政府角色的转变。我们将以财政分权解释地方政府参与经济发展的视角称为“财政激励论”。

第二个分析向度是产权改革。改革以来很长一段时间里,我国的发展是一种“无私有化的进步”,中国的经济增长相当程度上是由集体所有的乡镇企业推动的。我们认为这种产权形式有两方面的意义:第一方面是由于地方政府实质上成为了集体乡镇企业的所有者,可以从乡镇企业的发展中获益,有动机成为“企业家”;第二方面是地方政府可以以所有者的名义直接参与和干预企业方方面面的重大决策,有条件成为“企业家”。因此,尽管学者没有明确指出,通过分析我们可以发现公有制是“地方法团主义”理论隐含的产权制度基础。我们称之为“产权约束论”。

第三个分析向度是市场化。洪银兴、曹勇和王绍光、胡鞍钢等人论证了市场过渡期地方政府积极参与经济发展的必要性和特殊功能。不管是计划经济还是成熟的市场经济都有一套自身的资源配置机制。中国处于从计划经济向市场经济转型的过渡阶段,原有的计划解体了,新生的市场经济尚未成熟,转型过程中出现了体制断裂,形成“体制洞”(边燕杰、张文宏,2001:97)。地方政府有必要扮演积极的角色弥补体制的缺陷。同时转型过程中地方政府还掌握着某些特殊的资源,使之具有参与经济的“本钱”。例如改革初期实行“双轨价格”,地方政府掌握着部分计划价格物资的分配权,使之有可能对辖下企业实行选择性的扶持。因此,可以从市场化这一向度理解地方政府为何扮演了比成熟的市场经济之下的政府更多更积极的角色。我们将从市场化的向度分析地方政府行为的视角称为“体制断裂论”。

第四个分析向度是社会结构。林南发现“地方法团主义”在中国的农村地区的运作是依附在地方家族网络上的。地方政府行为呈现“家族网络”的特征实际是中国社会“差序格局”的现代版本,体现了深层社会结构对组织行为的影响。我们把林南这方面的论述概括为“家族网络论”。

此外,我们认为应进一步思考宏观社会结构对地方政府行为的影响。在成熟的市场经济中,国家(政府)、市场(企业)和社会(行会、商会)是经济领域中三方主要行动者。中国有几千年的封建中央集权统治的历史,改革前又一直处于强国家、弱社会的状态,政府统揽和替代了许多民间组织的功能,导致民间组织缺位,市场转型期经济领域的商会、行业协会等民间组织不成熟,形成“社会结构洞”。当前社会结构洞的存在为地方政府介入经济活动提供了行动空间。我们将“家庭网络论”和“结构洞”统称为“社会结构论”(丘海雄、徐建牛,2003)。

杨瑞龙强调了地方政府在制度变迁的不同阶段扮演不同的角色,认为中国的制度变迁将经历“主导型”、“中间扩散型”、“诱致型”三个阶段,地方政府作为一方行动者在三个阶段的作用不同,在“中间扩散型的制度变迁”中地方政府扮演了第一行动集团的角色。杨瑞龙的研究对我们的启示是,财政分权、产权改革和市场化是一个渐进的过程,地方政府的行为会在不同的阶段发生相应的改变,是动态、演化性的。

总而言之,我们提出的研究框架包括四个向度。前三个向度体现中国政治经济制度的变迁——财政分权、产权改革和市场化,我们相应地将其概括为财政激励论、产权约束论和体制断裂论;最后一个向度是相对稳定的社会结构,我们称之为社会结构论。经济社会学认为经济制度和行为是嵌入社会结构之中的,因此对于财政分权、产权改革和市场化对政府行为影响的分析,必须建基于对中国社会结构特征的充分把握基础上。

根据以往的研究我们发现,20世纪90年代中期以来,财政分权产生的制度激励、市场过渡形成的

体制断裂、中国特有的社会结构等影响地方政府行为的因素并没有发生明显的变化,但是产权安排发生了比较明显的改变,尤其是沿海经济比较发达的地区基本上实现了民营化。在这种新的制度安排下地方政府的行爲是什么呢?根据初步研究,我们认为随着产权改革的深化,中国出现了从“无私有化的进步”到“有私有化的进步”的转变,民营化对地方政府行爲形成明显的制度约束,地方政府不再扮演直接参与企业经营管理的“企业家”的角色,退出了企业,转为从外部间接地推动地区经济发展。因此,我们认为在新时期对地方政府行爲的研究应着重产权改革的分析向度,以“产权约束论”分析在民营化的制度约束下地方政府的行爲,我们发现在新的民营化的制度约束条件下地方政府已进入“后地方方法团主义”时代(丘海雄、徐建牛,2003)。

参考文献:

- 安德鲁·G·沃尔德,1996《作为工业厂商的地方政府:对中国过渡经济的组织分析》,应星译,《国外社会学》5—6期。
- ,1993《公司组织与地方国有产权:中国对私有化的抉择》,《国外社会学》第6期。
- 边燕杰、张文宏,2001,《经济体制、社会网络与职业流动》,《中国社会科学》第2期。
- 大卫·斯塔克、维克多·倪,1996《走向对社会主义社会的制度分析》,《国外社会学》第5—6期。
- 戴慕珍,1997,《中国地方政府公司化的制度化基础》,甘阳、崔之元编《中国改革的政府经济学》,牛津大学出版社。
- 洪银兴,1997,《地方政府行爲和中国市场经济的发展》,《经济学家》第1期。
- 洪银兴、曹勇,1996,《经济体制转轨时期的地方政府功能》,《经济研究》第5期。
- 林南,1996,《地方性市场社会主义:中国农村地方方法团主义之实际运行》,《国外社会学》第5—6期。
- 彭玉生,2003,《中国村镇工业公司:所有权公司治理与市场监管》,《清华社会学评论》(2002卷),社会科学文献出版社。
- 孙立平,1996《社会主义研究中的新制度主义理论》,《国外社会学》第5—6期。
- 杨瑞龙,1998《我国制度变迁方式转换的三阶段论》,《经济研究》第1期。
- 杨瑞龙、杨其静,2000《阶梯式的渐进制度变迁模型:再论地方政府在我国制度变迁中的作用》,《经济研究》第3期。
- 杨善华、苏红,2002《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》,《社会学研究》第1期。
- 叶健民,2000《迈向共生性的中国农村政企关系》,《香港社会科学学报》第17期。
- 朱虹,2001,《中国乡村经济的起飞——结构性动因与地方政府法团化》,《二十一世纪》8月号。
- 丘海雄、徐建牛,2003《后地方方法团主义》,中山大学2003年“中国民营经济发展研讨会”论文(未发表)。
- 胡鞍钢、王绍光主编,2000《政府与市场》,中国计划出版社。
- 张静,2000《基层政权——乡村制度诸问题》,浙江人民出版社。
- T·G·拉斯基,1993,《无私有化的进步:中国国有工业的改革》,《国外社会学》第6期。
- Lin, Nan 1995, “Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China.” *Theory and Society* 24(3).
- Oi, Jean 1992, “Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China.” *World Politics* 45(1).
- 1995, “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy.” *China Quarterly* 144.
- 1998, “The Evolution of Local State Corporatism.” in Andrew Walder (eds.), *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*, Cambridge Mass: Harvard University Press.
- 1999, “Local State Corporatism.” in Jean C. Oi (eds.), *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press.
- Walder, Andrew 1995, “Local Governments As Industrial Firms.” *American Journal of Sociology* 101 (2).
- “The State as an Ensemble of Economic Actors: Some Inferences from China’s Trajectory of Change.” <http://www.nap.edu/html/transform/ch17.htm>
- Peng, Yusheng 2001, “Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline.” *American Journal of Sociology* 106(5).

作者丘海雄系中山大学社会学系教授,博士
徐建牛系中山大学社会学系博士研究生
责任编辑:谭深