

## 内 容 摘 要

十一届三中全会以后，中国开始沿着两条主线下放权力：一是行政性分权，另一条是经济性分权。地方政府职能市场化转变正是在两种分权的制度背景中展开的。两种分权的不平衡和不规范，导致地方政府职能转变与市场化改革有大量的偏差。为确保市场化改革目标的实现，当务之急应加强和完善经济性分权。只有实现经济性分权与行政性分权的平衡和规范，才能纠正和规范地方政府职能转变。本文从两种分权的历史发展入手，以地方政府为基点，围绕着地方政府与中央、地方政府与市场、地方政府与国有企业三个方面，论述了地方政府职能转变与市场化的偏差，并提出了相应的对策。全文共分四个部分。

第一部分首先回顾了两种分权的历史发展，从中表明，地方政府的权力和利益相对于微观经济主体得到了凸显。这一结果对于平稳推进市场化改革、促进地方经济社会发展、有效地组织制度创新产生了积极作用。

第二部分分析了两种分权的不平衡和不规范及其由此产生的地方政府职能市场化转变的消极方面。对消极方面的揭示主要从地方政府与中央、地方政府与市场、地方政府与国有企业三个方面展开的。具体表现为：中央宏观调控能力减弱；市场秩序受到人为破坏；国有企业改革步履维艰。

第三部分从新制度经济学的角度分析了产生消极后果的原因。文章按照新制度经济学的制度供给约束因素和人的行为假定为依据，具体分析了在两种分权不平衡和不规范的情况下，地方政府及其工作人员的机会主义行为所导致的地方政府实际制度供给与中央意愿制度供给的偏差。

第四部分主张相关对策应该是两种分权从不平衡走向平衡，从不规范走向规范。文章围绕正确处理地方政府与中央、市场和国有企业的关系，运用三层分析法，综合多种手段，严密追控所授之权的流程，以保证地方政府职能市场化转变符合市场化要求。具体办法包括：合理划分中央与地方事权；合理划分中央与地方财权；界定和规范地方政府中观调控；规范和纠正地方政府对微观经济主体的管理。

关键词： 行政性分权    经济性分权    地方政府

# 目 录

序言——写作思路和方法说明

一、两种分权的历史发展及积极作用

（一）两种分权的历史发展

（二）两种分权的积极作用

二、两种分权的不平衡和不规范及其消极后果

（一）两种分权的不平衡和不规范

（二）两种分权的不平衡和不规范的消极后果

三、从新制度经济学角度分析消极后果的原因

四、对策分析：从不平衡到平衡，从不规范到规范

（一）正确处理地方与中央的关系

（二）正确处理地方政府与市场 and 国有企业的关系

参考文献

厦门大学博硕士论文摘要库

## 序 言

### ——写作思路和方法说明

以党的十四大确立社会主义市场经济体制作为改革的目标模式为标志，市场取向的改革方略作为中央政府的大政方针付诸实践。在这一过程中，国内外政治学 and 经济学理论界对市场经济条件下的政府职能的研究已经取得了极其丰硕的成果。部分研究成果作为党和国家治国方略而显现于制度和政策层面。但实践表明，市场化改革方略在执行过程中并没有完全取得预期效果。因而，理论界和决策阶层加强了对地方政府职能转变的关注和重视，基于不同的立场和角度，各种各样的相应对策纷至沓来。在吴敬琏和刘吉瑞合著的那本著名的《论竞争性市场体制》(1992)一书中，曾专辟一章讨论了不同的改革主张，这些主张围绕着经济性分权与行政性分权而展开。所谓行政性分权，是在行政科层体系内部所作的权力调整，如中央对地方放权；而经济性分权则是一种市场性分权，是把经济权力下放给企业和其他微观主体，使其成为独立自主的经营主体。此后，有少数学者提及过两种分权，但未专门论述。

本文承接“两种分权”这一思路，系统分析了地方政府职能市场化转变的困难和“偏差”，并提出了相应的对策。在研究和动笔过程中，本文注意跟踪国内外相关研究成果，紧密结合转轨中国的实际情况和个体的思想动机，附有较多的现实材料和案例分析，因而具有较强的解释功能和实践功能。

按照辩证唯物主义观点，人所面对和研究的对象世界是多样化的统一，可以区分为不同的方面和领域。从地方行政学而言，其研究的政治现象和行政领域也是丰富多彩错综复杂的。但无论如何，任何实践结果的表征都是人的本质力量的对象化，是处于一定制度背景和政策框架中的行为主体的倾向、动机和计划的实践的逻辑演绎。单从行为主体的主观动机而不从制度构架或仅从制度构架而不从动机方面去考察和研究公共行政，都是偏狭、片面的。人的主观动机是行为主体的现实和实践着的主观力量，而制度政策则是行为主体过去的主观意志的规范和定型，制约着行为动机的选择范围、程度和表达方式。同时，作为不断发展的实践环境和个人需求所决定的行为动机，对制度框架也有一定的冲击和震荡。从这一意义上说，行为动机与制度环境是互动的关系。因此，单从一个方面去分析活生生的公共行政，都是对人的主观力量的轻忽或部分否定。基于此，本文将从制度背景、政策框架和人的行为动机两方面来分析地方政府职能的市场化转变。这种研究方法 with 当代公共行政学的研究方法是一致的。传统的公共行政学注重对科

层体制和法宪制度进行研究，以后的公共行政学向两个方向发展。纵向方面，注重对行政程序和行政过程的技术和价值研究，“使这一学科凸显出过程性质”。<sup>①</sup>横向方面，注重把“行政与价值、人的行为和社会环境联系起来”<sup>②</sup>考察，并综合运用政治学、伦理学、经济学、心理学和社会学的原理和方法来分析或评判公共行政。由此，利益集团和压力集团、效率和公平、有限理性和非理性等对应概念及利益冲突和协调、合作与博弈等对应现象都纳入到了公共行政理论研究视域。在本文中，地方政府作为“准市场主体”，兼有利益主体和调控主体的双重身份，具有特定体制条件决定的利益动机和科层机制，因而在实践表征上迥异于传统科层制理性的幻想，中央政策不再是不折不扣地向下移动，阻滞、漠视、扭曲、夸张，都可能使科层信息传递机制的效果大异其形。

在阐述地方政府的实际制度供给偏差时，本文将采用新制度学派的观点。因为新制度学派主张“应该从人的实际出发来研究人。实际的人是在现实制度所赋予的制约条件中活动。”<sup>③</sup>从既定的制度框架及其制约条件下的人的行为动机来研究制度变迁，这合乎本文的主题和研究方法。不过，新制度学派也有其不足。其中之一便是把体制层次以上的制度固定化作为其研究的假设条件之一。而这个假设条件在实践中并不总是如此，尤其是在体制转轨时期的中国。研究转轨时期的政府公共管理，面临着许多不可避免的困难和挑战，如价值失范、科层权威资源相对于推动改革所需权威资源的不足、政府公共服务供给的速度和水平与社会对公共服务需求的差距等等。因此，公共管理实践不仅需克服和超越旧的体制及意识形态的束缚，建立和完善市场经济体制，而且要进行自身的行政和政治体制改革，建立起一个与市场经济体制相适应的灵活、高效、精简协调的行政管理体制和高素质、高效率、廉洁奉公的国家公务员队伍。在这种情况下，不仅企业和其他经济组织意义的制度处于不断的变迁之中，而且，体制意义的制度也是变迁的。在本文中，即指经济性分权(市场化分权)继续深入，它与早先进行的行政性分权(中央与地方分权)相互影响，相互制约，共同构成地方政府职能市场化转变的制度背景。

在体制转轨过程中，体制不仅处于变迁的过程，而且，由于既得利益集团和个人(本文指某些地方政府人员)的刚性约束和价值观念转变的滞后性，体制意义的制度本身并不是天生就具有足够的权威。新设的制度体系尚未获得足够的权威

<sup>①</sup> 陈振明：《公共管理学——转轨时期我国政府管理的理论与实践》，北京：中国人民大学出版社1999年版，绪论第7页。

<sup>②</sup> [美] 罗伯特·达尔：“公共行政科学：三个问题”，见《国外公共行政理论精选》，北京：中共中央党校出版社1997年版，第150—166页。

<sup>③</sup> [美] R·科恩：《企业、市场与法律》，上海三联书店1990年版，第255页。

来保证其被充分认可、接受和服从，因而，制约人的动机的程度和范围的能力还受到一定的限制，还需要根据经济社会需要和思想文化进程加强体制建设和改进工作。唯此，才能渐次实现市场社会的同一性的社会一体化。一体化的过程和方式，具体到方针政策制定层次，也就是改革战略和步骤的选择问题。根据中国的改革路径和现实情况，本文认为，当务之急应是加强和完善经济性分权，通过经济性分权与行政性分权的平衡和规范，以达致对地方政府职能转变的纠正和规范作用。在这两种分权的对立统一的动态平衡的政治秩序中，推进市场的激进因素和阻碍市场的保守因素将在斗争中整合协调，从而稳步实现市场化推进战略。在本文则具体表现为地方政府与中央政府、地方政府与市场、地方政府与国有企业及其他微观经济主体在各自应尽的职责范围内规范地发挥各自的功能，从而使整个经济社会系统实现良性互动、协调发展。

基于文章的主题和内容需要，本文将综合采用政治学和经济学的学术成果。当然，运用这些学术成果都有一个标准：符合转轨中国的实际情况。应该指出，地方政府的一些运作机制和许多行为在目前并不规范。在不规范的背景下企图用规范的理论、原则、公式来演绎推理出合乎规范的职能行为，要么只能在假设的范式内循环反复，要么只能与现实的情况大相径庭。比如，既然本文的主题是地方政府职能的市场化转变，那么，运用财政收支统计数据似乎是理所当然。因为政府的活动在经济上集中表现为财政收支，政府行为方式的变化必然会在财政收支内容上反映出来。然而，这并不能有效地说明现实问题。事实上，财政收支并不是仅有的影响市场的政府力量。许多不规范的政府行为并不受制于财政约束，因而不能通过会计的手段监控它的流程。本文提及的“滥用权力”、“看不见的权力”、“逆向调控”，都因为租金、个人政绩和地方政府局部利益而存在。这些非法干预市场的政府行为，并不是市场这只“看不见的手”，而是“看不见的脚”。“看不见的脚”踩住“看不见的手”，这使得对市场化程度的估算变得异常困难，同时也使得对政府干预经济的力量估算变得异常困难。戴维·奥斯本和特德·盖布勒认为：“政府的力量与支出的经费大小和政府官员人数多少等同起来是不对的。”<sup>①</sup>这一观点的本意是说，通过改革政府，在现有的财政支出和人员规模的情况下，政府既可以不增加税收，又可以多提供服务。然而，我们也可以从另一个角度去理解。也就是说，在两种分权不平衡和不规范的情况下，在相同的财政支出和人员规模的情况下通过提供更多的不规范的“服务”，政府人员可以获得更强的干预市场的力量和更多的“灰色收入”。基于上述考虑，本文采用的学术成

---

<sup>①</sup> [美] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，上海：东方译文出版社 1996 年版，第 7 页。

果主要是事实材料以及在此基础上的研究结论，而不是空泛的、抽象的原理和公式。

## 一、两种分权的历史发展及积极作用

改革开放以前，反反复复进行过一种改革，这种改革按照美国比较经济学家伯恩斯坦(M. Bornstein)的定义叫做行政性分权。它并不改变原来行政机关对生产单位进行的微观干预而仅仅在行政系统内的各层次作些权力调整。<sup>①</sup>这在中国主要表现为中央对地方放权。十一届三中全会以后，开始沿着两条主线下放权力：一是刚才提到的中央对地方放权，或称行政性分权；另一条是国家对企业放权，或称经济性分权。经济性分权又称市场性分权，即在改变行政系统职能的同时，把微观决策权还给面向市场的企业，行政机关主要从事财政收支、信贷收支和外汇收支等宏观总量的管理，并主要通过市场进行间接调节。<sup>②</sup>由此可见，经济性分权比行政性分权要复杂得多，它是以市场为目标，以整体化配套改革推进为方略，具体包括政府职能转变、政府机构精简、传统计划体制的根本改革、宏观调控体系的确立和完善及现代企业制度的建立等等。

### (一) 两种分权的历史发展

改革开放以前进行权力改革，重点放在中央与地方关系上。两次大规模的对企业放权都着眼于扩大地方权力，根本没有触动传统体制的根基——政企关系。因此，企业作为行政机关的附属物的地位并未改变。在政企关系没有理顺，左倾思想根深蒂固，而传统的计划体制又无所不在的情况下，中央与地方权力的调整始终没有跳出“一放就乱，一收就死”的怪圈。结果，体制过分集中统一的问题不仅长期没有解决，而且越来越突出。中央、地方政府与国有企业的关系可以形象地描述为“四统”：财政上统收统支，物资上统购统销，劳动制度上统包统配，工资制度上统升统调。十一届三中全会充分汲取了历史的教训，会议公报指出：“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经济管理自主权。”在这一精神的指导下，中国开始了真正意义的改革。

由于按两种分权为线索来说明改革进程过于笼统，再加上两种分权模式存在着某些交叉或重叠的地方，因而，下面将从经济和权力的不同领域来说明改革的进程。

<sup>①</sup> 吴敬琏、刘吉瑞：《论竞争性市场体制》，北京：中国财政经济出版社 1992 年版，第 40~41 页。

<sup>②</sup> 吴敬琏、刘吉瑞：《论竞争性市场体制》，北京：中国财政经济出版社 1992 年版，第 40~41 页。

1. 计划体制方面。在八十年代，改革的方向主要是与市场相结合，实行指令性计划、指导性计划和市场调节三种管理形式。适应这一要求，适当减少了指令性计划指标，包括工农业生产和产品、物资的收购、调拨等。地方政府在中央统一计划下，可根据实际对地方工业、农业、交通、商业、文教卫生及其他事业进行规划安排。九十年代，中央直接管理的指令性指标进一步减少。计划单列政策的实施，加强了单列地区的计划权力。中央和地方先后编制了“八五”计划和十年规划，“九五”计划和2010年远景目标纲要，尤其是后者，突出了客观性、战略性和指导性，地方计(规)划不再是国家计划的机械分解，反映了与传统计划的显著区别，也表明了中央与地方的关系较过去有所不同。2001年3月朱总理所做的《“十五”计划纲要》，是一个更加市场化的计划。非常具体的量化指标进一步减少，从“九五”计划的100多个减少为40多个。政府指令性色彩已相当淡薄。

2. 财政体制方面。基于调动地方积极性和转嫁中央财政负担两个主要目的考虑，从1980年开始，中央开始实行“划分收支，分级包干”的新财政体制。1983年，实行按固定比例总额分成的包干办法。1985年，对各省、市、区一律实行“划分税种、稳定收支、分级包干”的新办法，地方收入的分成比例或上解、补助数额，一定五年不变。1988年到1990年，中央对不同地区又采取“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成加增长分成”、“上解额递增包干”、“定额上解”、“定额补助”六种不同的包干办法。80年代的“包”字当头的财政体制改革一度起到了积极作用，但很快就难以为继了。当时流行一句话：“包干包干，越包越干”，中央财政收入所占比重下降，地方财政收支也出现赤字。从1994年开始，开始实行分税制。所谓分税制，就是按照中央和地方的事权，合理规定各级财政的支出范围，把税种分为中央税、地方税和中央地方共享税，并分设机构，分别征管。这种税制有利于确定中央和地方的事权、财权，界定两级调控职能，是符合市场经济取向的改革。由于历史和现实的原因，这次改革也有非规范的内容，并没有实现真正意义的分税制，比如税系设计、转移支付、事权与财权的划分还有待于按市场化标准作进一步改善。

3. 金融、物资、价格、外贸和投资体制等方面。在八十年代，金融体制改革趋向于扩大地方权力。1979年对人民银行系统的改革使人民银行纳入到同级人民政府的组成系统。后来，在信贷体制上不断改进，实行切块包干办法：按每年货币发行增长额分配给地方新增贷款资金；各地方收存款可以多放，超过定额的利润留给银行扩大信贷资金。有的城市还先后开放资金调剂市场和债券市场。九十年代，为了适应政府职能转变，加强宏观调控的需要，中央加强了对金融市

场的整顿和监管,各级银行从当地党政领导支配下解放出来,人民银行专司调控,逐步成为真正的中央银行,专业银行逐步商业化,不再听命于政府特别是地方政府。在物资、价格、外贸和投资体制方面,二十多年来几经改革,地方权力时大时小。总体说来,市场化程度不断提高,地方的权力得到了相当的认可,获得了许多原属中央政府的经济管理权力,如地方调控权、限额以下基本建设计划审批权、利用外资审批权、外贸及外汇管理权,一些原由中央部委管理的企业也下放给地方政府管理。除此以外,中央还授予经济特区、沿海开放城市、经济技术开发区和中心城市等少数地方政府以一定的经济特权。

4. 国有企业改革方面。改革开放以后的 10 多年,中央对地方放权,政府对企业放权,主要围绕着企业管理权限的划分,没有触动企业产权关系。其间,政府与企业关系的改革主要有:(1)1979 年利润留成试点和 1980 年的扩大试点;(2)1983 年和 1984 年两步“利改税”;(3)1987 年在全国普遍推行承包经营责任制及税前还贷制;(4)随后进行的“三项制度”配套改革,即打破企业干部的铁交椅、职工的铁饭碗和铁工资制度,俗称“砸三铁”。通过这些改革措施,一方面,国有企业获得了一定的生产自主权,为企业独立经营创造了某些条件;另一方面,由于产权关系模糊、地方政府事权界定不清,国有企业作为行政机关附属物的地位仍没有改变。90 年代以来,特别是确认社会主义市场经济体制和系统推进财税、价格、金融、投资、外贸和行政体制改革以来,经济性分权进入实质性操作阶段。就国有企业而言,股份制改造迅速扩展。到 1998 年底,国有控股企业吸纳非国有经济成份的资本为 3930.3 亿元,以股份有限公司、有限责任公司及股份合作企业为主的多元投资主体的国有控股企业占全部国企的 10.1%。<sup>①</sup>不过,经济性分权仍处于初步阶段。这不仅仅是因为改制的企业数量不多,而且存在与公司制法人治理结构相违背的不规范的方面。1998 年由国家经贸委等机构主持的一项关于中国企业家成长与发展的专题调查结果显示,企业家由主管部门任命者占 75%,由董事会任命者占 17%,由职代会选举者占 0.3%,由企业业部招标竞争者占 1.3%,由社会人才市场配置者占 0.3%。<sup>②</sup>行政任命占绝对优势,这可以从一个侧面反映出企业改制离经济性分权的要求相差甚远。与此相应,据河北省进行的一项国有企业经营者调查表明,全省 4303 家国有企业经营者中,合格者所占比重为 15%,优秀者比重为 3.4%。两者合计,合格者以上比重仅为 18.4%!<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 王珺:“政企关系演变的实证逻辑——我国政企分开的三阶段假说”,见《经济研究》,1999 年第 11 期。

<sup>②</sup> 蒋顺才:“股票期权将催生职业经理人才市场”,见《中国经营报》2000 年 1 月 11 日。

<sup>③</sup> 江晓薇:“国有企业改革的制度成本分析”,见《理论与改革》2000 年第 2 期。



## (二) 两种分权的积极作用

两种分权的历史发展表明，地方政府突破了传统计划体制的“一盘棋”模式，地方政府的权力和利益相对凸显，具体表现为：(1)权力和利益的让渡，使地方政府成为地方调控主体和利益主体。由于带有矛盾的双重身份，有人称之为“准市场主体”；(2)行政区之间的关系不再是不平等的交换关系，国家不能利用政权力量任意调拨地方资源，地方与地方之间有相对独立的利益，构成了事实上的竞争与协调关系；(3)在中央与地方关系上，中央再也不能象过去那样完全掌握主动权，想放权就放权，想收权就收权，放与收有了一定的客观依据。地方政府的权利和利益相对凸显，对市场化改革有四种积极作用：

1. 过渡时期需要地方政府推动改革。我国的社会主义市场经济体制并不象西方国家那样，主要靠经济基础自发缓慢的演变而成，而必须主要靠国家或政府的外力推动，以便在较短的时间内建立起来。<sup>①</sup>在市场化中，政府特别是地方政府并不是被动的，它可以成为推动市场化改革进行制度创新的主体。<sup>②</sup>过渡时期需要强力政府推动改革，这是绝大多数学者予以认可的。关于此类的论证比比皆是，不胜枚举。在此不再赘述。

2. 改革平稳推进需要强有力的地方政府。在中国的这种环境中的市场取向改革，必须受到以下三个条件的制约：第一，允许发展多种所有制形式，但必须坚持公有制；第二，尽最大努力防止出现大规模的混乱，保持平稳接轨；第三，在公众能够承受、包括短期能够承受的范围内进行财富再分配。这些制约是“不可协商的约束集”。<sup>③</sup>在既定的约束框架中，恰恰是中央与地方的分权，促进了政府与企业的分权，有效地推动了整个经济市场化。具体表现在：市场化要打破原有利益结构，要由政府提供社会安全装置，这主要靠地方政府；由于认识差异，改革会有反复，新生事物常受到扼制，地方政府往往成为“保护神”；改革采取渐进战略，先行试点，多在地方，不少来自地方创新，然后得到中央首肯，逐步推广。<sup>④</sup>另外，地方政府承上启下，相对于中央政府，要贴近基层，贴近企业，这有利于获取信息，及时进行制度创新或化解社会风险，可以作为中央宏观调控的补充，有效地弥补市场调节的不足，以实现经济社会的稳定。具体地说，第一，地方政府参与制度创新为中央治国者创造了一个低成本、低风险的知识传递和积累机制；第二，地方政府取代微观主体成为他们集体行动的组织，使得微观主体

<sup>①</sup> 陈振明：“现代市场经济中的政府角色”，见《市场经济条件下的政府作用》，北京：民主与建设出版社1997年，第179页。

<sup>②</sup> 洪银兴：“地方政府行为和中国市场经济的发展”，见《经济学家》，1997年第1期。

<sup>③</sup> 周小川：《转轨时期的经济分析与经济政策》，北京：中国经济出版社，1998年，第66页。

<sup>④</sup> 沈立人：《地方政府的经济职能和经济行为》，上海远东出版社1998年版，第31页。

有了反映其制度创新需求的渠道，从而大大降低改革演变成“爆炸式革命”的可能性；第三，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。<sup>①</sup>所谓帕累托改进，指的是一种经济发展状况：在不降低其他人的效用或满足程度的前提下，提高某一个人的效用或满足程度。总而言之，正是由于地方政府的介入才使得渐进式改革得以平稳地推进，并且能以较低的磨察成本加快我国市场化进程。

3. 有利于促进地方政府之间的竞争和促进地方经济发展。随着行政性分权的深入发展，地方政府渐次成为具有独立经济利益和调控权力的“准市场主体”。有学者认为，“二十年的经济发展的主要源泉，既不是中央政府的投资推动，也不是以企业为主体、市场为导向的需求拉动，而是地方分权进程中形成并不断强大的地方利益主体的经济扩展冲动。”<sup>②</sup>这种通过地方分权而促进地方政府间竞争的模式，被钱颖一和魏加斯特(1995)称为“维护市场的经济联邦制”(Market-Preserving Federalism)。这种模型曾在英国工业革命和20世纪初美国经济腾飞中扮演了极为重要的角色。王乐夫根据对珠江三角洲的考察研究，认为珠江三角洲的奇迹，重要原因在于地方政府也是经济发展的主导，是推动经济增长的动力源。地方政府遵循中央路线、方针和政策，结合地方实际进行富有成效的改革、创新、决策、规划、调控，从而对经济起飞起到积极的促进作用。<sup>③</sup>另有研究表明，80年代以来，我国地方之间的经济绩效差距大于同一地区不同所有制企业之间的绩效差距，这也反映了地方政府在经济发展中的主角作用。<sup>④</sup>

4. 政府组织制度创新最有优越性。社会主义市场经济体制的建立史，也就是大量制度边际改进和创新的积累过程。在这一过程中，既存在着制度创新的潜在利益的诱惑，同时又面临着既得利益集团和旧的计划意识形态的刚性制约。微观主体为了扩大经济自由和获利机会，渴望扩大市场经济制度，但要成为制度变迁的自愿合作组织却又十分艰难，因为集体行动存在着许多难以逾越的障碍，如搭便车心理的广泛存在等。地方政府作为已具有相当事权和财权的管理层级，贴近微观个体和集体行动的组织，无疑提供了便利的制度创新条件。新制度经济学的观点认为，制度安排有三级水平：个人组织、自愿合作组织、政府组织。其中，政府组织最有优越性。原因有五条：第一，在私人市场不曾得到充分发展的条件下，只有政府实行“制度创新”，才能获取潜在收益；第二，如果潜在利益受到

<sup>①</sup> 杨瑞龙，杨其静：“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”，见《经济研究》2000年第3期。

<sup>②</sup> 王国生：“转型时期地方政府面临的制度环境及市场地位分析”，见《南京社会科学》1999年第11期。

<sup>③</sup> 王乐夫等：“珠江三角洲：地方政府在经济发展中的地位和作用”，见《中山大学学报》1997年第4期。

<sup>④</sup> 王珺：“政企关系演变的实证逻辑——我国政企分开的三阶段假说”，见《经济研究》，1999年第11期。

私人财产权阻碍，只有依靠政府的强制力量，即由政府机构来实行有关的制度创新；第三，如果潜在利益将归全体社会成员所有，而不归个别成员所有，那么谁也不愿承担“创新”费用，这种制度创新只能由政府实行；第四，涉及强制性的收入再分配时，必须由政府实行新的制度；第五，实行“制度创新”需要付出成本，个人往往承担不了一笔巨大的费用，而合作团体为了取得一致意见，需要进行协商，从而增大了成本，因此政府创新比较合算。从中国的实证例子来看，苏南模式、温州模式、胶东模式、珠江三角洲模式，都是在行政性分权过程中由地方政府发现、推动和扶持出来的，它们构成了中国市场经济的重要组成部分。

## 二、两种分权的不平衡和不规范及其消极后果

看问题需要持历史的、辩证的观点。由于改革初始阶段种种约束和障碍，需要一个包括地方政府在内的强有力的政府体系来引导、扶持和推动改革。从较容易入手的行政性分权开始，逐渐扩大地方政府权力，鼓励地方政府在中央统一政策下因地制宜地推进改革，进而在条件成熟的时候，系统推进经济性分权。这是符合中国国情的比较现实的改革思路。问题在于，在条件成熟的情况下，经济性分权是不是适时适度地予以跟进？两种分权是不是与市场经济规范相符合？在市场化取向方面是不是很彻底？这些情况将直接影响到地方政府职能市场化转变的彻底程度和规范程度。

### （一）两种分权的不平衡和不规范

地方政府职能市场化转变及对市场化改革的积极作用，是处于一定制度背景和政策框架中的行为主体的倾向、动机和计划的实践的逻辑的演绎。也就是说，其职能转变的多少及对市场化改革作用的发挥的性质和程度受制度背景及其制约的主观因素的影响。所谓制度背景，正在于两种分权，即经济性分权与行政性分权相互影响、相互制约，共同构成地方政府职能市场化转变的制度背景。从两种分权的历史发展来看，两种分权存在着不平衡和不规范。

#### 1. 两种分权不平衡

这包括时间和程度两个方面的不平衡。从时间上看，改革一开始就进行了行政性分权，地方政府在计划体制、财政体制、金融体制、投资体制和外贸体制等方面都获得了许多原属中央政府的经济管理权益。而在改革开始以后的10多年，中央对地方放权，政府对企业放权，主要围绕着企业管理权限的划分和企业经营机制的探索，没有触动产权关系。因而，谈不上实质性的经济性分权。从程度上看，行政性分权虽然在经济治理整顿阶段有向中央集权的趋势，但总体上讲，经

过二十多年的放权，地方政府已经成为具有较强的地方调控权力和较大的相对独立利益的“准市场主体”，其干预市场运行和企业经营的程度之深，已经到了“非整治不可”的地步。经济性分权目前仍然任重而道远。中央对国有经济的控制权和剩余索取权并没有完全直接交还给企业，而是逐渐转化为地方控制。国有企业并没有真正成为产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的法人实体和市场竞争主体，地方政府经济管理权力的扩大缺乏相应的微观经济主体的平衡和约束。两种分权的不平衡导致地方政府职能市场化转变也不平衡：一方面，地方政府的经济权力和经济利益得到凸显，地方政府经济管理的积极性和主动性有极大提高，经济管理的力度和幅度得到了加强和扩展；另一方面，地方政府机构膨胀、人浮于事，政府职能在市场化转变方面显得滞后和不彻底，政府管理观念、管理职能、管理方式和管理体制都还不能适应社会主义市场经济的要求。

## 2. 两种分权不规范

不规范有两层意义：一是缺乏制度规范，二是与市场规范有偏差。从第一个方面来说，(1) 中央与地方的事权划分一直没有清晰的法律依据，政策性和人为的因素较多。在具体事务上，中央与地方政府之间、地方政府上下级之间还存在着事权不清、交叉重叠的现象；对地方政府现有的计划、投资、管理和决策权力，缺乏具体可行的制度化的责任约束和监控流程。(2) 在财权方面，目前实行的分税制仍残留旧体制的遗迹。税收返还还是以 1993 年的实际收入为基数，形成不同地区不同率，不同地区不同额的非常不规范的转移支付制度。这种制度固化了原来的不同地区财力不均状况，鼓励了地方讨价还价的行为。而在同一地区，地方政府的社会负担较重，而财权相对缩小。地方政府过去主要通过减免税收、承包让利、税前还贷三个主要手段“放水养鱼”，支持当地企业。新税制出台后，即使要出台税收优惠政策，也只能自掏腰包。这一方面导致和强化地方保护，另一方面，使得本来有限的地方财政（虽然有税收返还）支出从社会事业部分转移到国有企业的生产经营和善后工作（因为国有企业不是说放就放得了的）。达不到均等化目标的转移支付办法和相对缩小的财权，导致地方政府，特别是不发达地区，非规范收费盛行，市场化改革和地方政府职能市场化转变受到很强的财政约束。从第二个方面讲，(1) 国有企业改革仍不规范。真正的符合市场经济要求的现代企业制度并没有建立起来。如董事会、监事会、经理层和股东大会并没有建立起有效的制衡结构，“董事不懂事，监事不监视”仍屡见不鲜；经理人才市场还没有充分发挥作用；证券市场还不能客观真实地反映经理业绩，也不能对经理人员构成市场压力等等。这些情况为地方政府“乘虚而入”创造了条件。(2) 企业赖以生存和发展的市场环境与统一、开放、竞争、有序的市场体系不相符合。

市场准入规制过多，并且在同一地区有所有制歧视；地区市场开放度不高，地区壁垒仍较普遍，生产要素市场的流动还受到不同地方政策的不同阻碍。(3) 现行的分税制并不是真正意义上的分税制，因为它没有打破企业的行政隶属关系。按照分税制，增值税是中央与地方按 75%、25%分成，企业所得税、营业税和国有企业利润上交受行政隶属关系的影响。这刺激了地方政府对经济活动和企业经营的干预热情，势必导致地方政府积极发展那些税少利多和地方税多征收的行业，导致同一地方不同隶属关系的企业之间出现政策性歧视。

综上所述，由于两种分权的不平衡和不规范，一方面使地方政府拥有足够的权力资源和逐利动力，为地方政府保障地方稳定，推动地方改革，促进地方经济社会的发展创造了前提条件和活动空间（第一部分已经分析）；另一方面，又滋生和诱发了地方政府及其工作人员的随机应变、投机取巧等机会主义倾向，为地方政府进行地区封锁、干预市场、牵制企业等不规范行为提供了制度和政策空间。

## （二）两种分权的不平衡和不规范的消极后果

两种分权在初始阶段的不平衡和不规范，其负面效果随着改革的深入发展而不断地固化和积聚，并逐渐成为改革攻坚不可忽视和必须加以解决的问题。这些问题的焦点是：地方政府职能市场化转变不彻底不规范。具体表现在：

- (1) 中央宏观调控能力减弱；
- (2) 市场秩序受到人为破坏；
- (3) 国有企业改革步履维难。

这里试以地方政府为基点，围绕着地方政府与中央政府、地方政府与市场、地方政府与国有企业三个方面加以说明和展开论述。

### 1. 地方政府与中央

在中央与地方关系方面，中央调控的边际效力减弱，地方的逆反能力增强。1994年11月10日新华社发表人民评论员文章，谴责地方政府没有尽力维护中央权威。文章说：“现在确有一些单位和部门对中央的改革贯彻落实不力的情况，有人借口情况特殊不尽力去办，有人用取巧的办法搞‘变通’，更有人搞‘上有政策，下有对策’的一套。”俟至2000年，这些情况仍没有从根本上得以扭转。九届全国人大三次会议《政府工作报告》严厉指出：“当前，生产、建设、流通等各个领域普遍存在管理松懈、纪律松弛、秩序混乱的现象，有些地方和单位有法不依、有令不行、有禁不止，严重影响中央方针政策的贯彻落实和各项改革的推进，已经到了非解决不可的时候。”地方政府追逐的自身利益错综复杂，在决策时就难免囿限于地方利益甚至是决策者的个人利益（如政绩）。类似情形，西方国家并不鲜见，比如，美国印第安纳波利斯市长威廉·赫德纳特在1986年的一

次演讲中毫不客气地指出：“在政府中，一种不断重复的倾向是保住自己的权力范围，抗拒改革，建立各种独立王国，扩大自己的控制地盘，不管是否需要，都要保住项目和计划。”<sup>①</sup>地方政府主要在以下五个方面影响中央宏观调控。

(1) 随机干预。这是指地方政府在行使对经济活动的管理权时，往往仅从当地当时的利益出发，自作主张，随意决策，违背国家的统一意志，统一规划和统一政策。比如，贷款修路，收费还贷，取之用车，用之于路，这本是中央授权的合理的制度安排。但地方政府却普遍性地将之应用为解决区域内所有交通建设经费的办法。湖北省 2000—2005 年公路建设资金缺口达 552 亿元，为解决这一问题，该省在 2000 年 10 月自行上调了收费还贷公路和高速公路通行费收费标准。再比如，收费公路分为收费还贷性公路和收费经营性公路，收费还贷公路还清贷款就可自由通行。很多地方政府故意模糊这两者界限，以便趁机干预，比如长沙湘江一桥 50 年代就建成，它的部分经营权却于 1997 年被转让给港商，2000 年才收回。<sup>②</sup>随机干预在政策上的表现常常是各种名目的“土政策”。这些“土政策”的一个严重后果是地区市场封锁，如湖北和上海曾制定“土政策”，互相针对对方设置汽车市场壁垒。

(2) 逆向调控。这是明目张胆地利用地方的调控权反中央调控，如“上有政策，下有对策”；“别人上，我偏下”；“见了黄灯抢着过，见了红灯绕道过”等等。公开的理由是勇于开拓，大胆创新，私下里却把服从中央调控当作老实人的憨厚行径。不止一次的经济结构调整迟迟不能到位，且愈演愈烈，原因大抵在此。

(3) 欺骗中央。这是指地方政府利用信息非对称中的优势地位，隐情不报，瞒骗中央，导致中央作出错误的决策选择。这在经济学中叫逆向选择。逆向选择指的是这样一种情况，即那些遭遇风险机会最多的人，最容易决定购买保险。推而广之，逆向选择指的是这样一种情况，就某产品而言，买方和卖方所掌握的信息不同。<sup>③</sup>在中央与地方关系方面，是由于中央政府因信息不对称，而使地方政府利用信息优势，在预算规划、财政转移支付、专项拨款，例行检查以及地方政绩排名等方面骗取中央的信任或许可，从而使真正需要资金资源的地方或绩优地区被排除在外。一个典型的例子是统计虚报。中央政府制定的经济增长率指标越高，完不成任务的落后地区的统计数字就越是浮夸，最后甚至使货真价实的地区排名退后。再如，新税制选择财政收入增长较快的 1993 年为基数，在核定地方

<sup>①</sup> [美] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，东方译文出版社 1996 年版，序言，第 19 页。

<sup>②</sup> 方汶：“收费还贷：一项公共政策的变异”，见《南方周末》2001 年 4 月 26 日第五版。

<sup>③</sup> [美] 保罗·萨缪尔逊，威廉·诺德豪斯著：《经济学》（第十六版）“词汇表”A 类，华夏出版社 1999 年。

实际财力时，地方政府弄虚作假，人为抬高基数收入，甚至把 1994 年的部分税款提前征收；另外，“钓鱼”，即地方钓中央的“鱼”，也较典型。“钓鱼”的“饵”是对投资项目虚吹价值，对投资预算少报漏报。待投产后，又列出种种名目，一再追加预算资金，以骗取中央更多的拨款。至于为迎接检查搞“移花接木”（把东西搬到一块来凑数）和“虚晃一枪”（加块牌子）的把戏更是比比皆是，严重的伎俩“竟敢当面骗总理”！

(4) 滥用权力。这里的滥用并无恶意。这一概念取自英国行政法学家威廉·韦德的说法。它是指在政府职能复杂而不规范（指缺乏制度化）的情况下，事权的扩大可能会使地方政府工作人员误解自己的法律位置，从而使滥用权力不可避免。<sup>①</sup>滥用权力的消极后果常常导致职能交叉、越位、僭位，以及行政自由裁量权的不适当的扩大。在现实中表现为：有利可图时争相管辖，无利可图时无人（部门）管辖。比如江西新建的九江大桥，连接了江西九江和湖北小池镇。两个城镇之间的客运是属于建设部门管辖的城市公交车呢？还是属于交通部门管辖的跨省客运呢？没有法制依据。因此，建设部门和交通部门为争取这份权益而竞相“滥用权力”。<sup>②</sup>

(5) 扩张机构。1997 年以前，中央组织的三番五次机构改变，一直没有走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的历史怪圈。即使是准备比较充分的 88 年机构改革，也仍然以失败告终。个中原因，关键是没有实现政府职能的转变和政府职能行使方式的转变。没有经济性分权来同步限制行政性分权，地方政府所扩大的事权和财权就成了政府机构扩张的绝好条件。因为它满足了两个条件：有权收费（指主体，地方政府）；有钱交费（指客体，主要是企业和居民）。据有关机构的统计和研究，截止至 1996 年底，我国财政供养人员总数已达 3673 万人，其中党政机关干部约 1100 万人。财政供养人员占全国总人口的比例由 1978 年 2.1% 上升到 1996 年的 3%。从 93—97 年，国家财政收入每年增加 1000 亿元，但同时财政供养人口每年增加 100 多万。人多必然官多。人、车、会成了财政首长最头痛的事。财政养不起，一些地方和部门就违反财经纪律，设“小金库”，搞预算外外资金；人浮于事，一些浮出来的人就无事生“非”。“三乱”、“走关系、跑后门”就由此“浮”了出来。这些情况反过来又制约了经济性分权的进展。

## 2. 地方政府与市场

在地方政府与市场关系方面，由于地方利益蛊惑，职权和职权行使的不规范，使得地方保护主义盛行，市场的统一体系和市场优先性原则受到破坏和阻碍。

<sup>①</sup> [英] 威廉·韦德：《行政法》，北京：中国大百科全书出版社 1997 年版，第 5 页。

<sup>②</sup> 黄广明：“跨省公交为何难产”，见《南方周末》2000 年 10 月 12 日第 8 版。

(1) 块块分割，市场封锁。会主义市场经济体制的支柱之一是统一开放、竞争有序的市场体系。但在地方调控权力和地方利益一并扩张的情况下，统一的市场体系的建立和完善步履维艰，而划地为牢，互相封锁，行政区市场取代经济区市场，地方市场取代全国性市场的现象却层出不穷。尽管中央三令五申要求打破市场封锁，但效果并不显著。今年4月2日至4日在北京召开的全国整顿和规范市场经济秩序工作会议上，仍把打破地区封锁作为整顿和规范市场经济秩序的一个重要方面，因为这方面的情形“已经到了非下大决心进行整治不可的地步。”<sup>①</sup> 市场封锁导致了地方之间，尤其是跨省贸易的衰落。1994年发表的一项世界银行研究报告指出，从1985—1992年，中国每年进出口贸易分别增长10%和17%，国内跨省贸易增长仅为4.8%。<sup>②</sup> 块块分割和市场封锁，实际是地方保护主义的恶果，而地方保护主义是在地方利益驱使下，地方政府利用所掌握的权力，争夺资金、人才和其他资源的必然结果。假冒伪劣产品充斥市场；偷税、漏税活动猖獗，走私、骗汇、骗取出口退税屡禁不止；社会信用紊乱，合同违约、商业欺诈、逃废债务现象严重，其中很多与地方政府的保护和纵容相关。市场封锁阻碍了生产要素的自由流动和优化配置。在现实中广泛存在的重复建设所导致的产业结构趋同、资源和人力的闲置、生产力过剩与短缺的并存，市场封锁有不可推卸的责任。统一的市场体系相对于分割的地方市场的好处，可以从下述数据大致看出端倪。欧共体曾组织专家对市场效应进行估计，研究结果表明，欧洲统一市场形成后，可以使生产成本节约3150亿美元，国内生产总值增长4.5%，消费品价格下降6%，失业总人数减少1/8。<sup>③</sup> 由此可见，统一市场的经济效果非常之大。相反，让两种分权的不平衡和非规范所导致的成百上千个地方市场来慢慢进化到统一的大市场，其损失是惊人的。

(2) 市场优先性原则受到损害。为达致经济体制转轨的目的，地方政府的经济调控必须遵守三项原则：第一，市场优先原则。市场可以有效运行的，政府就不要干预。即使是市场失效的领域，如果政府也失效，则政府不应干预，除非技术的发展使得政府干预不再无效。第二，间接优先原则。直接干预和间接干预手段的预期效益(预期收益与预期成本之差)相差不大，则应选择间接手段。第三，交易费用原则。如果自然市场交易费用过高以至于交易无以进行，政府则出面建立“人为市场”，如公共产品市场。如果人为市场的交易费用(包括宏观调控费用)恰好等于自然市场的交易费用，根据市场优先性原则，政府也不应该加以干预。

<sup>①</sup> 见2001年4月4日各大党报头版。

<sup>②</sup> [英] 特里什·塞韦尔：地方保护主义抬头，见《编译参考》2000年1期。

<sup>③</sup> 吴敬琏、刘吉瑞：《论竞争性市场体制》，北京，中国财政经济出版社1992年版，第167页。



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库