

● 公共管理

地方政府管理模式的制度创新及其作用 ——珠江三角洲模式、苏南模式和温州模式的比较

陈 文 理

(中山大学行政管理研究中心, 广东 广州 510275)

[作者简介] 陈文理(1967-), 男, 湖南邵阳人, 中山大学行政管理研究中心博士生, 主要从事区域公共行政、区域公共管理与公共经济研究。

[摘 要] 改革开放以来, 中国经济区域发展的态势十分明显。地方政府管理对于区域经济发展具有十分重要的作用。从区域公共管理的视角来看, 以苏南模式、珠江模式和温州模式为代表的地方政府管理模式在区域经济发展背景下的制度演进过程各有其内在制约因素, 并呈现出各自不同的特色。

[关键词] 区域公共管理; 地方政府管理模式; 制度创新

[中图分类号] D693.62 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2005)01-0087-06

改革开放以来, 我国地方经济的发展越来越呈现出区域发展的态势, 形成了珠江三角洲地区、长江中下游地区、京津唐地区等区域经济中心, 并在此基础上产生了一些比较成功的区域发展模式。这些模式的产生原因、特点及其后续发展趋势等, 学者们从地理学、经济学、社会学、文化人类学等各个角度给予了较多的注意与讨论, 而从区域公共管理的视角予以探讨的文章并不多见。因此, 从区域公共行政和区域公共管理的视角研究区域经济发展与地方政府管理模式之间的关系, 无疑具有十分重要的意义。

一、从政府和市场两个维度透视地方政府管理模式及其作用

一个地区经济发展道路的选择及其可能的成功与否, 取决于多种因素的共同作用, 诸如自然地理条件、经济发展水平, 人文性格及其素质等等。而政府组织结构、管理方式和水平, 政府对社会的控制、引导能力等也是不容忽视的重要变量。区域经济发展背景下地方政府管理模式的不同, 地方政府作用的范围, 力度和可能运用的手段就有明显差异。

政府模式或公共管理模式通常有以下几种分类法: 里格斯行政模式三分法; 韦伯—威尔逊模式和新公共管理模式; 集权与分权模式等。此外, 国内也有学者提出干预模式, 市场模式和引导型政府模式等^[1](第 151 页)。地方政府管理模式目前基本没有一个成型的划分方法, 笔者根据以上分析方向, 提出以政府和市场为两个主要向量, 加上政府与市场各自结构、功能的强弱两个变量, 把地方政府管理模式划分为以下五种基本形态: 强政府—强市场模式; 强政府—弱市场模式; 弱政府—强市场模式、弱政府—弱市场模式以及均衡模式(图 1)。更进一步, 还可以对强、弱进行三级或五级的量化, 即引入强、次强、一般、次弱, 弱等量化描述指标, 从而可以得出更为细致和准确的分析。

现代政治学、经济学、管理学的基本理论以及管理的历史实践都已经证明, 零向量模式即完全无政府、无市场向量的极端弱政府—弱市场模式, 单一向量的极端强政府—弱市场模式和极端弱市场—强政

府模式如果不是不可能的,也是无效率或低效率的。因此,有效率的模式既不能在原点上,也不能在市场和政府向量的任一直线上,而只可能在以这两条直线所组成的矩形区域。当然,效率的高低并不是一个纯粹数学模型,因为此模型忽略了政府和市场之外的其他环境因素和制约条件。

地方政府管理模式形成及其作用分析必须纳入区域经济发展过程中的具体时空点来考察,也就是说上述模型实质上是包含时空维度的立体而非平面模型。以下从五个方面简要分析地方政府管理模式对于区域经济发展的作用。

第一,从性质上看,地方政府已有的制度框架和安排,对区域经济发展可能起或正或负两种决然相反的作用,从而推动区域经济发展或迟滞经济增长^[2](第 14 页)。

第二,地方政府可以通过运用国家力量,主动创制、修改或复制基本制度框架。显然,地方政府在制度创制、修改、或复制过程中的作用及其对于国际国内特别是区域环境的适应力,对区域经济发展具有举足轻重的作用。

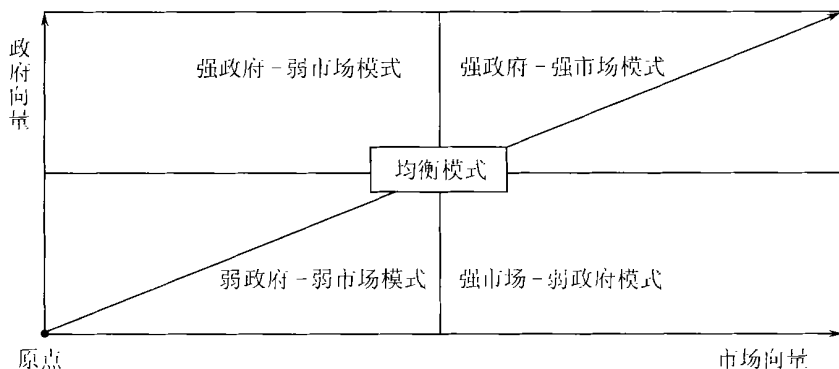


图 1 地方政府模式向量图

第三,地方政府处理变革与发展、稳定与活力、效率与公平等关系的水平和能力将直接影响到区域经济的持续稳定发展和社会公平的实现。对于处于过渡期的地方政府来说,特别是要避免旧制度瓦解过程中,新制度尚未确立所带来的“制度真空”,以及由此对区域社会可能造成的混乱、失序。

第四,地方政府自身角色的转变及其职能、作用的合理定位对于区域经济发展有着直接的影响。在区域经济发展中,政府面临从改革的提倡者到被改革者的转变以及从教练员、裁判员、运动员的“全面角色”到仅仅承担裁判员角色的转变。这种转变能否顺利实现和完成,对于区域经济发展有着至关重要的作用。

第五,地方政府在培育和发展市场要素,增进市场主体的活力和竞争力,塑造区域经济、社会发展的相对比较优势中具有积极的作用。区域经济发展与行政区边界的刚性冲突和矛盾容易激发区域内部的不正当竞争,削弱区域整体竞争力。因此,构建区域间的良性竞争和互补合作机制就显得特别重要。

二、三种模式的生态环境背景和路径选择

苏南地区有着位于长江经济带“金三角地区”的优越地理位置,处于长江三角洲的“T”型经济发展轴的中心地带和交汇点,紧邻上海、南京等大城市,容易与城市企业形成专业化分工,同时传统农业相对于中国广大的内陆甚至沿海地区而言比较发达。早在 20 世纪 70 年代中后期,在当时的人民公社体制下,其社队企业就有相当的发展,并由此形成了一定的社区积累,可以说,这种发展的初始动力是地方政府,这就为地方政府对后来所谓“乡镇企业”的强力介入提供了物质基础。有学者认为,苏南模式是一种“供给主导型的强制型制度变迁方式,制度变迁的动力和主体主要来自于社区政府”^[3](第 88 页)。

从人文环境来看,苏南地区文化系从吴越文化演变发展而来,历来是文化中心和商贾云集之地,多见文人墨客和达官贵人。“从汉代开始,吴越文化形成柔、细、雅的个性气质,这种文化气质发展到明清时期已臻化境。”^[4](第17页)因此,苏南地区文化特色对传统中国中央集权计划模式的理解和执行具有比其它地区更多的“细化”和“局部改进”的能力。在计划经济模式下,对传统集体经济模式改进而成的乡镇企业的大规模发展就有了区域文化传统的支持。

从政治环境背景来看,苏南地区远离中央集中控制的中心,但由于临近上海、南京等大中城市,其受中央政府的关注,虽然不及上海、南京,但比之珠江三角洲地区和温州地区,显然受更多的约束。这就为其强政府模式的形成埋下了伏笔。

珠江三角洲地区有着独特的地理位置和区位优势,是中国著名的侨乡。这里自然资源比较丰富,传统农业比较发达,但工业基础相对薄弱,因此原有的国有、集体企业相对不大发达。在区位方面其最大优势在于地理上与港澳接壤,文化上同属岭南文化系列,具有乡音乡情的亲和力,最重要的是港澳完全属于资本主义体系,具有不同于中国大陆的制度框架。同时,两地的经济落差形成特有的资金、技术、管理和人才的市场要素流动。改革开放政策实行以来,中央实行一定程度的倾斜政策,广东、福建等地获得先发的政策优势,所以,珠江三角洲地区的经济发展要先行一步。

岭南文化在中华文化体系中本来属于一种区域边缘文化,很长时间以来,在整个中华体系中就表现出独特的开放性、包容性和商品经济色彩等亚文化色彩。在勇于敢为人先、开拓进取、兼收并蓄的岭南文化传统下,基于珠江三角洲自身的经济发展水平和既有制度框架,珠江三角洲模式既没有抛弃传统优势,也没有拒绝甚至勇于吸纳新的经济成分和制度因素。实践中,乡镇集体经济、国有经济成分、私人经济成分,港、台资企业,三资企业等都能在这一地区得到迅猛发展,从而真正体现出各种经济成分的比较和竞争优势,地方政府也从各种制度的比较和竞争中获得制度创新的源泉。所有这一切,又都是在中央政府的关怀、地方政府的用好、用活政策的背景下,得以实现的。从而,珠江三角洲模式可能的选择路径就包括了政府和市场两大向量。

与苏南和珠江三角洲地区不同,温州地区在地理环境和区位方面没有天然优势,其三面临江,一面靠海,交通条件恶劣,惟一可以值得一提的是其一面靠海的天然港口优势。改革开放之初,温州地区除海路外,基本与外界没有直接的联系渠道,铁路、公路等基础设施的建设是自20世纪90年代后才大规模兴建的,而其实际发挥作用尚在20世纪90年代中后期,因此长期以来温州与全国各地的经济联系存在着较大的自然条件和交通障碍。同时,由于人多地少,传统农业欠发达,但手工业、商业却相对发达。人文方面,有学者从自南宋以来以叶适为代表的永嘉学派的功利主义哲学观及其对后世温州区域文化的影响来观察和探讨温州人的商品经济意识形成,“西方商品经济意识形态与永嘉学派功利主义哲学观一重商、功利、自立、务实的思想,对后世温州人影响很大,铸就了‘其货纤靡,其人善贾’的品格”^[5](第190页)。特定区域文化的形成其实也可以看做是温州人对恶劣自然环境和社会境况的行为反应模式。此种行为模式和区域文化的互动磨砺形成了温州人特有的冒险、务实与创新的“温州精神”。

温州模式的形成过程中,温州区域文化中的功利色彩、商业传统以及温州人“自主,独立,灵活,敢为”的行为模式起着决定性的作用。温州改革开放以来在制度变迁的基本背景方面与全国其它地区基本一致,甚至在很多方面还处于劣势。建国以来,以计划经济为主要色彩的政府管理模式,使得温州地方政府可以利用的政治、经济资源极为薄弱,既无政策优势,集体经济的发展又如此不足,使得人们很少对政府和集体的期许,只有寻求一种制度外的力量来弥补,这种力量就是个体、私有经济。可见,温州模式在政府管理层面的必然选择只能是“强市场—弱政府”的地方政府管理模式。

三、三种模式的特点及其在区域经济发展中的作用比较

苏南模式的主要特点是强政府—弱市场模式。主要表现在:中央控制较强,改革主要由地方政府驱

动, 地方政府在改革过程中扮演主要角色, 而市场因素, 包括市场主体结构、组织形式、经营管理方式等在其中扮演着次要角色。同时, 现代市场各要素在发展中也没有得到相应的发展壮大, 通常是原有体制中旧政治、经济要素的自我改进和完善, 改进的意义大于创新的意义。即使如此, 苏南地区由于地方政府抓住了改革开放中难得的历史机遇, 即使在传统模式的改进中也取得了巨大的成功。

苏南模式从形成和发展的轨迹来看, 地方政府扮演着主导性的角色, 它既是改革的推动者, 也是改革的受益者, 同时由于地方政府的强力介入, 其利益有日益强化的趋向, 这对于今后走向更为依赖市场主体的改革形成了新的制度改进成本。从改革的路径来看, 苏南模式与长江三角洲其它地区的改革一样, 是在旧有制度体系内部所进行的, 是一种“内生渐进式制度创新模式”^[6](第76页), 其特点就是对旧有制度的依赖和精雕细琢, 依赖地方政府的动员和推动。从经济制度层面来看, 它是在原国有、集体企业内部所进行的边际改进。从改革的结果来看, 在改革的初始阶段基本上也达到了皆大欢喜的共赢效果。因此, “苏南模式”一度被认为是社会主义发展的方向和旗帜, 就不难理解了。

苏南地区自1978年至90年代初, 地方政府对企业主要是乡镇企业的强力介入和支持, 甚至某种程度的亲自操刀, 使苏南成为中国乡镇企业发展最为迅速的地区, 构成了所谓“三为主一共同”的早期“苏南模式”。这种模式的影响力一直持续到20世纪90年代的中后期, 目前正处于转型之中^[7](第56—57页)。该模式的主要问题: 产权制度方面, 由于苏南大量从社队改制而来的乡镇企业受地方政府的实际控制, 原来相对明晰的产权主体变得模糊, 产权改制没有完全到位, 产权尚待明晰; 经济主体的组织形式方面, 苏南地区原有集体经济虽然在集团化、网络化方面有一定优势, 但由于深受传统计划经济模式的影响, 股份制等现代企业组织形式的发展相对比较缓慢, 其转换和改造的成本也偏大; 经济管理方式中, 传统的政企不分, 地方政府直接、微观地进行干预的情形依然存在等。苏南模式目前正处于转型之中, 其中核心的问题是地方政府自身的管理模式转型, 特别是与市场关系的重新调整。相对较弱的市场力量在这次转型中会得到重视并将以现代企业模式和外向型经济的要求进行改革。

珠三角模式总的特点是强政府—强市场模式。其表现有: 中央控制早期较弱, 同时给予地方政府在改革开放中一定的自主权和政策支持。改革在初始阶段也主要由中央和地方政府驱动, 同时市场要素在原有萌芽的基础上与政府改进的方向大体同步, 并互相推动彼此的改进过程。地方政府在改革过程中始终扮演着积极角色, 拥有丰富的政策和市场资源, 同时市场因素在改革的过程中不断发展和累积, 并逐渐具备取代政府力量成为改革主体的能力。此外, 港澳等异质市场与制度要素的引入更是具有关键性的意义。这种改革模式既有原有体制中的政治、经济成分的自我改进和完善, 也有很多新的政治、经济要素的加入, 具备改进和创造的双重意义。

具体而言, 珠江三角洲地区“强政府—强市场”模式在区域经济发展中主要表现出以下两个方面的特点和作用: 第一, 中央与地方政府在区域经济发展中发挥着主导的作用。人们往往容易看到中央对珠江三角洲地区政策倾斜的一面, 其实, 中央政府一直在寻找改革的方向和突破口, 因此对珠江三角洲地区的发展模式和方向是极为关心和支持的。中央领导多次到珠江三角洲地区考察和指导工作, 并对改革的窗口深圳和珠海特区给予了高度重视。改革历程中珠江三角洲地区的若干起伏无不与中央政府的或支持、默认为反对的态度密切相关。第二, 珠江三角洲地区独特的地理位置和人文环境, 加上政策的倾斜和鼓励, 外来制度因素和变量, 特别是港澳的资本主义因素的合理成分在珠江三角洲地区也能够得到很好的利用, 从而形成新的制度创新的参照和源泉。区域内各种所有制性质的企业都能找到合适的发展环境和条件, 外向型经济格局能够很快的形成, 市场因素得到了很好的发育, 并逐渐在整个制度创新过程中发挥着越来越重要的作用。因此, 珠江三角洲模式在运用“看得见”的政府之手来引导和发挥“看不见”的市场之手方面具有独特的色彩, 并形成了中国区域经济发展过程中的独特模式。

温州模式的主要特点是弱政府—强市场模式, 中央和区域地方政府的控制和支持都很弱, 反而被市场自发力量带动着进行变革。温州个体、私营经济的成长, 市场自发力量的强大, 成为温州变革的决定性力量。温州的市场经济最初基本上是自由放任式的, 政府管的少, 政策宽松, 与欧洲古典市场经济的

发展相似。美国学者艾伦·刘认为,温州成功的秘诀可以归纳为:群众创造性、流动性和善于远途贸易的结合^[8](第273页)。可见,温州地方政府在经济发展的早期阶段所起的作用是十分有限的。温州地方政府在区域经济发展中采取的自由放任的无为态度,成为温州地方政府管理“强市场—弱政府”模式形成的重要因素。

温州的经济发展在中国乃至世界都是值得关注的。它基本不具备自然地理的比较优势,同时更谈不上多少政策的扶持和倾斜,惟一可以倚重的是历史上形成的心理和行为方式等区域亚文化核心要素与市场经济体制的内在契合性。从制度层面来看,它仍然是中国近代以来现代化发展道路的多种可能性之一,因而仍然是中国传统的内在制度变迁和演进轨迹。它证明的是即使没有西方外来文明的冲击,中国自身仍然可以走上市场经济的轨道。只不过这种趋势在中国由于近现代以来复杂的国际国内环境以及建国以来对市场经济的片面认识和打压而被迫中断。即使如此,一旦政策和环境松动,群众的自发创造力和市场经济发展的内在趋势和要求便汇成汹涌的洪流,而地方政府在这样的洪流面前其实也就别无选择,无为应该是最明智的做法了。当然,在温州经济的发展过程中,政府的无为在中国这样一个“行政权力中心”体制的国家显然是一个十分奇特的现象,可以看做中央对地方权力控制削弱的一种反应,而地方政府的无为也在某种程度上为温州经济的发展提供了一定的支持。

四、三种模式的制度创新意义及未来发展

基于政府和市场两种向量维度的地方政府模式的形成及其与区域经济发展的辩证分析表明,制度创新既可以从传统体制内部通过不同路向产生和演进,如苏南模式中地方政府为主导的乡镇集体经济发展模式和温州模式中个体私营经济在政府无为模式下的成长;也可以通过引入外来变量,在不同制度的冲突和比较借鉴中形成和演进,如珠江模式。从制度创新的角度上讲,两种路径并不存在非此即彼的选择,关键是在特定时空点上,进行制度创新的区域主体所处的生态环境背景及其可以利用的资源 and 优势。因此,恰当的地方政府管理模式无非是顺应时代特点和区域发展的内外环境背景,在不同情况下,分别对政府和市场两大变量有所侧重,并努力寻找两者之间均衡点的一个过程。随着中国社会主义市场经济体制的正式确立和改革开放的全面推进,三种模式在宏观环境基本一致的背景下,已经或将表现出某种程度的融合。但由于各地在区位、历史、地理、人文等方面存在着差异,因此,也会在融合的进程中表现出不同的演进路向和特色。这必将丰富中国地方政府管理的理论和实践,并为其它地区提供借鉴的经验和教训。

自20世纪90年代以来,中国全方位、大规模地改革开放,加入WTO,全面推行社会主义市场经济,可以说,早期地方政府管理及经济发展模式已经受到了来自内外两个方面的冲击和压力。对于苏南模式而言,如何解决政府对市场的过多干预,真正实现政企分开,逐渐培养和引导市场力量,从而在政府与市场两个维度上取得某种平衡就成为其有无发展前途和活力的关键。对于温州模式而言,政府如何预防市场机制可能发生的失灵,稳定和维护社会秩序,做好为市场服务的配角,积极促进市场要素的成长和企业组织形式的现代转轨,并在地方公共事务管理中发挥积极能动作用,从而在国际化的背景下形成政府和市场两个力量推动和彼此互补的新的地方政府管理模式就显得尤为必要。而珠江模式本身就有不少复杂的变体,如深圳—珠海的特区模式,中山—东莞—顺德模式以及广州大都市模式等。中央政府支持和地方政府主导的经济发展模式在全面改革开放的背景下已经受到了很大挑战,某种程度上不再具有比较优势。当然,其特殊的地理和区位优势仍将继续发挥积极的作用。同时,珠江模式也要解决市场内部要素的现代化转型,处理好与港澳之间的关系,特别是要积极探索三地一国两制模式下的区域合作机制。最近,CEPA框架已经获得通过,如何利用这一有利时机,促进大珠三角乃至泛珠三角范围内的区域合作和协调,扫清制度和管理上的障碍,促进区域经济一体化局面的形成,对于珠三角乃至整个华南经济圈的可持续发展和竞争力提升具有决定性的意义。

总之,三种模式都面临着政府和市场向量在全球化、市场化背景下的重新定位和调整,政府与市场两个维度都将面临新的挑战。适时地进行地方政府管理体制和市场体制的改革和制度创新,努力寻求在新的环境背景下的动态平衡是三种模式今后发展的关键所在。发展的方向和目标就是建立以市场为基础,政府做配角,企业和个体唱主角的新型管理模式。一句话,地方政府管理模式必须顺应区域经济和社会发展的趋势,日益向“有限”又“有效”的“政府—市场均衡模式”转化。

[参 考 文 献]

- [1] 郎佩娟. 公共管理模式研究[J]. 政法论坛(中国政法大学学报), 2002 (2).
- [2] [美] 吉利斯. 发展经济学[M]. 李荣昌译. 北京: 经济科学出版社, 1989.
- [3] 施端宁, 陈乃丰. 制度创新与区域经济发展——温州模式和苏南模式的比较[J]. 江西社会科学, 2000, (9).
- [4] 董楚平. 近代的吴越文化[J]. 杭州师范学院学报(人文社会科学版), 2001, (3).
- [5] 戴海忠, 郑上忠. 解读另一种温州模式——温州政治文化对温州模式的影响[J]. 浙江学刊, 2001, (1).
- [6] 唐文进, 田 蓓. 珠江三角洲和长江三角洲经济转型的制度变迁模式比较——兼谈西部地区走向市场经济的对策[J]. 云南财贸学院学报, 2002 (4).
- [7] 林承亮. 三大经济发展模式的比较——长江三角洲与珠江三角洲改革与发展研讨会述要[J]. 浙江社会科学, 2000, (2).
- [8] 张敏杰. 西方专家为中国经济诊断[M]. 长春: 长春出版社, 1999.

(责任编辑 叶娟丽)

Institution Innovation and Its Role of Managerial Patterns in Local Government

CHEN Wen-li

(Center for Public Administration, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biography: CHEN Wen-li (1967-), male, Doctoral candidate, Center for Public Administration, Zhongshan University majoring in regional economics, regional public administration and public economics.

Abstract: The academy had studied the regional development of China since it's taking the reform and open policy in 1978 from geography, economics and sociology and so on. While this article try to study it from the regional public administration especially from the angle of regional public management. This paper chooses the typical local governmental patterns of Pearl River Delta, Sunan County and Wenzhou County in China, analyzes the relationships between regional economy development and the institutional reform of local government, compares their characteristics and function in the regional development, as well as the reasons of forming these models. Furthermore, it forecasts the future of these three models in the development of globalization and the process of building market economy system in China.

Key words: regional public management; pattern of local government; institution innovation