

转轨时期地方政府配置资源的行为分析*

An Analysis On Local Government Allocating Resource Behavior in Reforming Times

□ 肖黎

内容提要 转轨时期,地方政府在资源配置中的主导地位决定了它能够明显影响到投入国有经济和民营经济的资源比例,地方政府通过对这种比例的选择来实现自身利益的最大化:国有经济和民营经济的实际比例会对地方政府的选择产生重大影响,这是中国民营经济发展有着不同的路径的重要原因之一。

关键词 地方政府 资源 政治风险 经济风险

作者单位 南开大学国际商学院 天津 300071

Xiao Li

Abstract: In reforming times, because of the dominant status in allocating resource, local government can distinctly influence the resource input rate for state-owned economy and non-state-owned economy, and local government maximizes its own benefit by choosing the different rate. The relative scale, state-owned economy compares with non-state-owned economy, can evidently influence local government's choose, which is one of the most important reason for Chinese non-state-owned economy developing in different ways.

Key Words: local government, resource; political risk, economic risk

政府在资源¹配置中的主导作用是计划经济时期政府的重要职能之一,尽管中国经济已经进入转轨时期,但是经济体制刚性使政府的这种职能并没有一下子消失而且仍然发挥着重要作用。地方政府会以最大化自身利益为目标来配置它所控制的资源²,但各地政府的不同偏好以及国有经济与民营经济³实际情况的差异将会导致不同的政府行为,这些行为将明显影响到国有经济和民营经济的发展。

* 本文为教育部哲学社会科学重大攻关项目《中国民营经济的制度创新与发展问题研究》(项目编号:03JZD0018)阶段性研究成果。

① 本文的资源指土地、资金、设备、原材料等实物资源和技术、信息等非实物资源的总和。政策不是资源,它是影响资源配置和使用的规则,而政府正是通过政策的制定和实施来控制资源配置的。

② 文中所指的资源配置(投入)都是指对新增资源的配置(投入),不包括已经存在的投入。

③ 本文用国有经济和民营经济来概括转轨时期中国的经济类型,如果公司的国有股不是控股股东,那么它就是民营经济。

一、文献回顾

大量文献对政府在经济转轨过程中的行为和作用进行了描述和分析,政府作为一个实体同样有着最大化自身利益的内在动机,但是他们的利益不仅包含经济利益同时还包含政治利益^①,所以政府的行为能否与最大化经济利益一致起来就需要考察政府所设计的政策是否能够少受政治利益的影响而使自身利益与经济利益更加接近。

林毅夫(1994)认为,国家干预可以补救持续的制度供给不足,因为如果诱致性创新是新制度创新的唯一来源的话,那么“搭便车”问题就会让创新无利可图并导致谁也不愿意创新的结局,这时国家的强制性制度变迁能够弥补诱致性制度变迁固有的缺陷,从而形成持久的制度创新。

因此,在社会所有制度安排中,政府是最重要的一个。然而,需要有一个关于国家的理论来说清楚政府是否有这样做的激励,只有在政府收益高过费用时,政府才建立新制度。政府在建立最有效的制度安排方面导致失败的原因很多,例如:意识形态方面的原因、集团利益冲突以及社会科学知识的限制等等。林毅夫列举了影响政府行为的诸多因素,政府对制度进行的强制性制度变迁实质就是政府对其所控制的资源进行的重新分配,这些分配方式可以减小或增加经济主体获得各种资源的成本并导致资源使用效率的提升或降低。

聂智琪(2003)以苏南模式为例,分析了制度经济学国家理论中诱致性制度变迁与政府行为间的关系,他认为改革开放不仅唤醒了农民的利益意识,也刺激了政府的逐利行为,苏南模式是地方政府自身对潜在生产性利润需求的产物。

苏南模式的出现是诱致性制度变迁与政府行为间的某种程度上的重合,双方都能够从制度变迁的过程中获得剩余的利润收入,所以政府在这个时候便鼓励并保护非国有经济。政府作为一个实体有追求自身利益最大化的动机,他们在资源配置中的行为可能正好迎合诱致性制度变迁的需要,从而产生出强大的创新动力和资源使用效率的巨大提升,这会对政府的行为产生正反馈,并进一步促进政府调整资源配置方式以不断趋近于最大化自身利益。

陈国权、麻晓莉(2003)认为温州地方政府在民营经济的发展中所形成的一条由自发到自觉的制度创新轨迹,是地方政府理性无为与求实创新相结合的结果。地方政府政治域的规则设定与民营经济发展的现实需求

相互作用,实现了较大程度的耦合和关联,从而使得有关民营经济发展的新制度安排逐步得到确立。

在财政压力与政治压力的二难困境中,温州地方政府不得不选择“无为”这一折衷的行为方式,这使温州微观经济主体获得了可接受的制度环境来发展家庭工商业和专业市场。随着民营经济的发展,它一方面对地方政府的计划干预行为构成了进一步的现实约束,同时也促使地方政府逐步从放任民营经济发展的自发性战略转向积极扶持和推动民营经济发展。地方政府一方面仍以经济发展的绩效为导向,因地制宜地进行制度创新,同时从政治目标出发,为了维护和保障自身政治权力的稳定性,地方政府积极从事争取全方位政治支持的动员活动,力图尽可能减少创新风险。

杨天宇(2003)认为中国民营经济发展的障碍不仅仅是观念上的和政策性的,而且是制度性的。转型期政府的经济增长和降低失业率、追求自身效用最大化等目标,将内生出一系列民营企业融资、税收负担、市场准入方面的制度性障碍,阻碍民营企业健康发展。政府有如下两个偏好:政府扶持国有经济的内生偏好和政府官员追求自身效用最大化的偏好,正是由于这两个偏好实际上造成了民营经济在资源配置中处于劣势的制度壁垒。

政府扶持国有企业的内生偏好主要来自于政府对自身政治利益的考虑,将资源更多的配置给国有企业可以减小政府获得政治利益的风险;而追求自身效用最大化的偏好则还与追求经济利益有重要关系,政府出于经济利益的考虑会愿意将资源更多地配置给使用效率高的经济组织,从而减少获得经济利益的风险。政府最大化自身利益的过程就是最大化政治利益与经济利益之和的过程,而政府所能够采用的手段就是制定并执行各种政策来改变资源的配置方式,本文将从这个角度出发,分析政府在最大化自身利益过程中配置资源的行为特征。

二、地方政府配置资源的行为分析

转轨时期,地方政府作为当地各种政策的制定者和强制执行者,掌握着各种资源的配置方式,尤其是在中央政府下放权利以后,地方政府对其控制的资源拥有了更为完整的支配权利。在最大化自身利益的过程中政府不同于普通的经济实体,它最大化的是经济利益和政治

①本文用政治利益和经济利益来概括政府自身所得的利益可能并不全面,但是这是最为主要的两个方面,足以反映出大多数地方政府最大化自身利益的行为特征。

利益之和,而不是完全意义上的“经济人”。

但是在获得经济利益和政治利益的过程中都存在着风险,并且风险还会随着国家政策以及国有经济和民营经济实际比例的变动而变化,所以地方政府会不断调整自己在资源配置中的行为,并不断趋近于最大化自身的利益,资源配置方式只是地方政府实现自身利益最大化的手段。

政府官员在上任之前都对自己的职位有期望的政治利益和经济利益,期望值取决于政府官员的偏好¹。但是在实际中这些利益的实现承担着各种风险,地方政府为了最大化自身的利益就必须尽量避免风险。在转轨过程中,政治风险和经济风险往往是矛盾的,例如为了减小经济风险地方政府当然会将更多的资源投入到生产效率高的地方,这样对于地方财政、税收甚至是官员们的灰色收入都会更可能实现,但现实中民营经济的效率高于国有经济,将更多的资源投入到民营经济中必然会承担更多的政治风险(温州在发展过程中政府所承担的巨大政治压力和风险就是例证)。是不是将资源投入到民营经济中以及投入多少资源到民营经济中就会直接影响到地方政府获得利益的风险,从而影响到地方政府最大化自身利益的实现。

本文用下面的模型来表示地方政府如何实现自身利益:

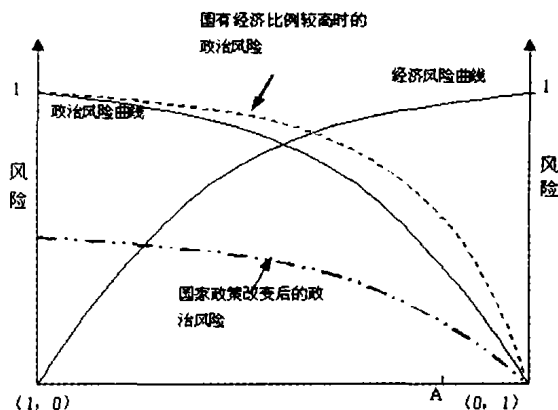
地方政府自身利益 = 政治利益偏好 \times (1 - 政治风险) + 经济利益偏好 \times (1 - 经济风险)

当政府在决定投入到国有经济和民营经济中资源的比例时,政府就已经为这种选择承担了不同的政治风险和经济风险,但是最终目标是实现自身利益的最大化。如果开始的比例已经不能够实现最大化,政府就会不断调整这一比例。地方政府配置资源行为的不断调整实际上就是一个试错过程,所以在民营经济发展的过程中,地方政府的政策变动一般都较多,有时候政策甚至可能出现重复²。

当地国有经济和民营经济的实际比例会影响到政治风险和经济风险的大小。在国有经济比例高的地方,将投资投入到民营经济中就需要承担更高的政治风险,因为国有经济如果失去了政府的投入支持就会出现一系列问题:企业亏损、职工下岗、经营难以为继,而这在国有经济比例较高的地方就很容易引发严重的社会问题,从而容易出现较高的政治风险;而在民营经济比例高的地方将资源投入到国有经济就会承担更高的经济风险,这是因为国有经济效率低于民营经济,投入到国有经济中的资源实现高利润的可能性就会减小,同时民营资本在失去政策优惠和保护后容易外溢,政府的经济

利益也就难以保障。

本文用(n, s)表示投入到民营经济和国有经济中的资源百分比,并用它作为横坐标,n表示投入到民营经济中的百分比,s表示投入到国有经济中的百分比,n+s=1,纵坐标表示风险值,那么一个对政治利益和经济利益同样偏好的地方政府所承担的政治风险和经济风险就如图一所示(见图一)。



资料来源:作者整理。

图一 地方政府配置资源行为与其承担的风险关系图

如图一所示,政府配置资源的不同组合形成横坐标,横坐标上的每一点对应着地方政府对不同风险组合的选择,这些选择直接影响到政府的自身利益。当国有经济的比例较高时,由于每一种选择对应的政治风险都有所增加,所以政治风险曲线就会变得向上凸起;同样,民营经济比例较高时经济风险曲线也会向上凸起。假设在国有经济比例高的地方原来(前一期)投资于国有经济的资源比例较高³,如图一中的A点(同样在民营经济比例高的地方原来投资于民营经济的资源比例也较高),那么如果减少配置给国有经济新增资源的比例,政

①大量文献认为各地民营经济发展路径不同与政府官员的偏好有很大关系,本文将这种偏好分为政治利益偏好和经济利益偏好,它会明显影响到地方政府在资源配置中的行为。

②政策重复指开始被政府放弃的政策在一段时间后又重新启用。

③做这样的假设是因为每个地方在投入新的资源之前都有一定的国有经济和民营经济存量,如果国有经济存量大于民营经济存量,在凸起的政治风险曲线上投资更多新增资源给国有经济就会使政治风险减少的速度快于经济风险增加的速度,更多地投资于国有经济将使政府利益增加更快。

治风险就会急剧上升,结果当地国有经济和民营经济的实际比例情况就会限制地方政府资源配置方式的改变,并使地方政府形成一种投资惯性,即国有经济比例越高的地方,民营经济得到的地方政府配置的资源就会越来越少;民营经济比例越高的地方,国有经济得到地方政府配置的资源也会越来越少。结果,在国家政策不变的情况下,地方政府只能沿着已有的配置方式配置新增资源,而且会不断走向极端,即完全配置给国有经济或完全配置给民营经济。在国有经济比例较高时就可能形成资源使用效率有损失而又很难改变政府行为的情况,只有国家政策改变才能够降低地方政府的政治风险而朝着提高资源使用效率的方向改进。

国家对民营经济政策的改变会明显影响到地方政府在资源配置中的政治风险,对民营经济的地位确认和支持会大大降低政治风险,地方政府会重新调整自己在资源分配中的行为,总的趋势是减少国有经济的投入比例,这也使得地方政府配置资源的行为更加符合效率原则,使得资源的整体使用效率得到提升。所以国家政策承认民营经济的重要地位并鼓励民营经济发展将为民营经济创造一个良好的制度环境并大大增加地方政府对民营经济的重视和投入。

三、地方政府配置资源行为的实例分析

本文用苏南、温州、山东等地方政府在资源配置中的不同行为来说明地方政府如何避免风险以不断趋近于最大化自身利益,并说明不同的国有经济和民营经济的比例将导致不同的政府行为,最终形成不同的民营经济发展水平。

苏南模式的产生和发展是以地方政府推动为显著特点的,苏南模式下的乡镇企业,其创办由社区政府直接研究立项,利用乡村集体的积累组织资金上马,社区领导拥有对企业资产的支配权,可以任免企业领导,甚至直接参与企业经营,许多地方的党政一把手还兼任董事长或者总经理。苏南当地的国有经济的比例比较低,这就使苏南地区最初选择发展民营经济的政治风险较低,但是苏南政府显然已经考虑到了可能会承担的政治风险,所以一开始他们就选择了集体经济这种模式,以村为单位创办企业,而在改革开放初期,集体经济还是被纳为计划经济的一部分的,这又大大降低了地方政府的政治风险。地方政府直接参与企业的经营与地方政府的经济利益密切相关,这不仅由于集体经济效率高于国有经济,而且政府官员能够在经营中获益,这样地方政府实质上就逐渐最大化了自身利益。但是集体经济同样

也存在效率的损失,随着企业的发展壮大,这种与民营经济相比的效率损失就更加明显,国家政策的进一步松动也在很大程度上减轻了地方政府的政治风险,这时地方政府最大化自身利益的方式就发生了变化。地方政府会进一步提升集体经济效率并扩大对民营经济的投入比例以增加其经济利益,而集体经济私有化便是提升效率的最好方式。所以苏南模式在20世纪90年代中期进行了一场较为彻底的产权改革,大部分集体经济都被民营化。

苏南模式的产生和发展是当地地方政府在权衡政治风险和经济风险的过程中较为保守的一种发展模式,它既没有一下子完全民营化,也没有固守着国有经济不放,所以苏南模式的民营化相对比较缓和,但是就算这样它还是大大地提升了资源使用效率。同时地方政府还随着国家政策的变化不断调整自己在资源配置中的行为,并不断使经济朝着提升资源使用效率的方向发展,苏南模式对于大多数中国的地方政府而言是一种可以借鉴的模式。

温州模式的形成和发展与苏南模式有明显的不同,在这个过程中,温州地方政府一开始就承担了较高的政治风险。承担这种风险的政府行为是在私有经济产生过程中的“无为”,即政府放任各种私有经济的出现,在改革开放的初期这对于地方政府来说是极其危险的。这说明温州地方政府更偏好于经济利益,在最大化自身利益的过程中会愿意承担较高的政治风险。但在后来温州地方政府出台的《挂户经营税收管理暂行办法》(1985年)、《温州市挂户经营管理暂行规定》(1987年)明确了挂户经营企业的法律地位,通过家庭企业挂靠公有单位,戴上所谓的“红帽子”以减少政府的政治风险。

挂户经营在20世纪80年代末便逐渐消失,出现了所谓的“股份合作制”企业,并将二人以上的企业统统纳入股份合作制名下,这同样是在模糊私有经济和国有经济的界限,而这种模糊的方式有利于减轻地方政府的政治风险。尽管如此,温州地方政府还是为此付出了相当的政治代价,整个20世纪80年代和90年代初,地方政府都不断遭受到各种政治压力而且还会经常招来一些对私营经济比重过高的批评。(李成亮,2002)但是经济利益的增加弥补了政治利益的损失,而且温州模式从一开始就选择了私有化,其效率明显高于其他经济形式,这就使地方政府资源配置的行为得到了正反馈,并不断增加对民营经济的投入比例。

由于80年代后期和90年代初出现的假冒伪劣商品使地方政府的经济利益受到损失,所以地方政府便能十分积极地打击假冒伪劣产品以维持自身利益的最大

化。这说明地方政府的利益一旦与经济利益趋同,地方政府就会为民营经济的发展铺平道路。

山东的情况明显不同于前两者,当地国有经济是占主导地位的,这就使得山东政府在进行资源配置时不能够轻易将资源配置给民营经济,不仅如此,政府为了避免民营经济和国有经济争夺资源极有可能抑制民营经济的发展以减小政治风险。比如在市场准入制度方面,山东省的石化、电信、汽车、航空、电力、烟草、银行、证券、保险等行业,基本由国有经济垄断,民营企业要进入这些产业部门困难重重;在融资制度方面目前有9%的民营企业从未到银行或信用社申请过贷款,有89%的民营企业申请过贷款而未成功,80%左右的民营企业认为融资困难已严重阻碍了他们的发展,2002年全省电力、电信、石化等行业的大型企业吸引了80%左右的银行资金,而民营企业由于规模小、产值低、缺少担保机构等原因,从国有银行取得的贷款额度仅占10%左右(刘国华,2003)。

正是由于国有经济的比例远远高于民营经济,所以地方政府在进行资源配置的过程中就不太容易改变其行为,任何细小的改变都可能招致自身利益的重大损失。国家政策的变化已经大大降低了政府所承担的政治风险,这时政府在资源配置中的行为就会有所改变。1999年以来,民营经济年均增长保持在30%左右,截至2001年底,民营经济投资占社会总投资的52.5%,民营经济创造国内生产总值2699亿元占全省国内生产总值的1/3,地方财政收入的14%来自民营经济,2002年山东的民营经济无论发展速度还是发展规模,都创造了历史最高点。

地方政府作为一个实体是完全有主观能动性的,看似地方政府被迫接受的制度安排完全可以看成为政府

的一种理性选择,而这些选择的最终目标就是实现地方政府自身利益的最大化。所以转轨时期资源使用效率的提升必须使政府利益与经济利益更加相关,减少政府的政治风险便成为一种较好的选择。

参考文献

- [1]陈国权 麻晓莉:《经济民营化过程中的政府行为与绩效——对温州的个案研究》,《浙江社会科学》2003年第5期
- [2]洪银兴 陈宝敏:《苏南模式的新发展——兼与温州模式比较》,《改革》2001年第4期
- [3]李成亮 黄嘉年:《“温州模式”中政府的作用》,《领导科学》,2002年第23期
- [4]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》,载科斯、阿尔钦等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海三联书店,1994年11月新1版
- [5]刘国华 吴宗杰等:《民营经济发展环境与策略研究》,《经济体制改革》2003年第3期
- [6]吕金记:《渐进转轨中的区域经济发展模式研究——“温州模式”继承与提高的路径选择》,《中国农村观察》2003年第2期
- [7]聂智琪:《制度变迁中的政府行为分析:苏南模式的启示》,《开放时代》2003年第2期
- [8]杨天宇:《我国民营经济发展的制度性障碍研究》,《改革》2003年第6期
- [9]张存刚 姚红:《地方政府行为与国有资产管理运营》,《经济与管理研究》2002年第1期
- [10]周春平:《苏南模式与温州模式的产权比较》,《中国农村经济》2002年第8期