

# 制度创新与制度移植的实证分析\*

——“苏南模式”对西部开发的启示

王同昭, 崔山磊

(西华师范大学政法学院, 四川南充 637002)

**摘要:**“苏南模式”的制度创新所带来的绩效有极强的示范作用。鉴于西部地区在发展中走赶超式之路,制度移植对西部地区成为可供选择的制度安排。制度移植并不是照搬而是制度主体之间的相互学习。“苏南模式”及其形成过程对西部发展的可借鉴之处使其制度移植存在可行性,但需要西部地区制度移植后的再次制度创新。

**关键词:**制度创新;制度移植;“苏南模式”;西部开发

**中图分类号:**F091.349;F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6439(2007)03-0088-04

## Empirical analysis of institutional innovation and institutional transplant

——Enlightened by "South Jiangsu Province Pattern" on western development

WANG Tong-zhao, CUI Shan-lei

(School of Politics and Law, West China Normal University, Sichuan Nanchong 637002, China)

**Abstract:**The performance from the institutional innovation of "South Jiangsu Province Pattern" has strong modeling effect. Because west part of China enjoys keeping up with and surpassing the east part of China in development, institutional transplant becomes selective institutional arrangement of west region. The institutional transplant is not to copy but is interactive learning between main bodies of the systems. "South Jiangsu Province Pattern" and its forming process have enlightenment on west development and have made institutional transplant feasible but needs new institutional innovation after institutional transplant.

**Key words:**institutional innovation; institutional transplant; "South Jiangsu Province Pattern"; western development

“苏南模式”无论是终结还是发展,其作为制度变迁研究的典型案例依然闪耀着价值的光芒。对“苏南模式”的历史剖析不仅有理论上的学术价值,更为理论推动实践的发展提供巨大的支持。苏南地方政府在制度创新上的成就使制度绩效卓然不凡。制度创新的示范作用又在东西差距逐步扩大的今天对渴求发展的西部有着巨大的诱惑力。但这种制度创新模式能否移植到西部并做到本地化却面临着理论和实践的挑战,这正是本文所要阐述和回答的问题所在。

### 一、制度创新和“苏南模式”

制度一经形成,便成为各方共同遵守的规则,具

有极强的惰性,不会在短期内出现根本性的制度变迁。但这并不意味着制度就没有变化的可能,如果获利能力无法在现存的制度安排内实现,将导致一种新的制度安排或变更旧的制度安排。在诺思的制度创新模型中,有三类能衍生出安排创新的压力:一是潜在收入的增加;二是组织或操作一个新制度安排的成本发生改变;三是法律或政治上的某些变化使得某些集团实现一种再分派或乘机利用现存的外部利润机会成为可能。同时诺斯在他的模型中还强调“潜含于任一外在变化中的利润都将诱致为获取它产生的重新安排组织的尝试。”从以上的分析中可以看出,导致制度创新的因素有时并不是一个,很多

\* 收稿日期:2006-12-18

作者简介:王同昭(1977—),男,山东日照人,西华师范大学政治与行政学院,研究生,从事当代中国政治研究。

崔山磊(1982—),男,河南新乡人,西华师范大学政治与行政学院,研究生,从事基层民主政治研究。

时候如同马克思说的社会发展是合力的作用一样,制度创新也是各种因素合力作用的结果。这一点清晰的体现在“苏南模式”的制度变迁的过程中。

“苏南模式”的典型意义就在于制度的二次变迁,不是隐性的而是显性的制度创新上的突破。

第一次制度变迁指的是苏南地区农民为增加收入,自发创办社队企业,并在地方政府引导默许下,农村工业从农副业中脱胎出来,走上农村工业化道路。在苏南农村中,由于独特的社会和产权环境,乡镇企业制度变迁的主体首先是农民自身,是农民的创新意识和利益观念在推动着制度的改变。而且这种社会内生的需求契合于政府的需求,从而把地方政府引入到制度变迁中来。因为以行政放权和财政包干为特点的分权式改革造就了地方政府新的利益主体及其竞争意识。地方政府自然就成了创新的制度的保护者,支持者。并逐渐的侵入其中,为其最终成为制度创新的主角奠定了基础。政府既有追求一般利益的偏好,又是具有追求特殊利益的行为主体,它以法律的形式赋予社会一种权力,其目的就是获取最大的收益。这种收益可能是一种税收收益,也可能是一种政治上的支持。苏南地方政府之所以在某种程度上默许甚至是支持这种来自于社会中的制度创新,固然有外在的财政压力和自身对利益追求的驱动,但也存在着政治上的需求,如社会的稳定。

第二次制度变迁指的是苏南乡镇企业从20世纪90年代开始的规模宏大的产权制度改革。其核心是投资主体的多元化,目的是割断政府与企业的资产关系,割断集体企业与职工的原有劳动用工关系。具体的措施就是一方面把乡镇企业改造成有限责任公司、股份合作企业、合资企业和私营企业等,以解决原有乡镇企业的产权不清问题;另一方面对国有企业进行改革,通过产权交易、改制和租赁等形式,改变国有企业的面貌,使之参与市场竞争,面向国际国内两大市场。如果说第一次解决的是生存的问题,那么第二次解决的是发展和前途问题。第二次变迁最大的特点是政府的主导作用,当农民为主,政府为副的诱致性制度变迁的效用逐渐降低时,必然面临制度的再次创新。当时,社会主义市场经济逐渐成熟,国有企业改革向纵深发展,而且乡镇企业自身潜在的问题也积累颇深,一触即发。因此乡镇企业已别无他途只有改革,政府退出企业的具体运作经营,让企业真正成为市场经济的微观主体。产权关系的明确成了苏南地区再次发展的强大动力,苏南地区从长三角区域经济走向了全球化经济,由

开辟国内市场转向了国际市场的大舞台。

## 二、制度移植与西部地区

制度创新的绩效往往能具有极强的诱惑性,使其他的组织在制度选择时“搭便车”。这种“搭便车”促成的自身制度变迁的可能性可以极大的降低在制度方面的投资成本,并提供参照样本,这就出现了制度移植的现象。

所谓制度移植指的是某个制度或一组制度从其原生地转移到其他环境并被实践的过程。从制度采纳者与制度的关系着眼,制度移植可以分为制度的采纳者主动接受外来制度的自主型和制度的采纳者被动接受或在第三方的强迫接受外来制度的强制型。但是,随着全球化进程的深入,民族国家之间、各种文化之间交往的频繁和联系的日益密切,已经很难用自主/强制尺度来区分诸多制度移植了,更多的制度移植实际上是不同的治理主体相互学习的结果。制度采纳者移植制度的目的就是改变既有的制度,提升制度的功效。但是,“制度移植可能比技术移植更困难,因为一个制度安排的效率极大的依赖于其他有关制度安排的存在。”即一个制度总是存在于经济、政治、社会和法律基础规则所构成的制度环境中,所以任何一个制度安排所带来的绩效不仅依赖于自身,而且也受制于外部环境的约束。一旦脱离了它赖以生存的条件,其功效就会打折扣甚至是零或产生负作用。这就决定了制度移植并非简单的制度“照搬”,而是制度需求根据不同环境和环境的变化进行自我调适的过程,是不断“试错”和修正的过程。

制度创新和制度移植之间有相同点但区别也很大。制度创新是从历史的角度,从纵的方向来考察制度的变迁;制度移植则是从空间的角度,从横的方向来考察制度的传播。制度创新的主体是一贯的,过程是连续的,其内容存在前后的继承性;制度移植却存在着制度提供者和接受者双方,虽然有时这种提供并不是主动的,甚至是一种“搭便车”行为,制度移植过来之后,面临着和原有制度之间的融合,对原有制度来说既是一种中断也是一种创新,这显然不同于制度创新对自身的扬弃。制度创新是在既有的制度环境中内生的变化,而制度移植却是在既有的制度环境中对外来制度的接纳,融合,新生,其阻力显然要比前者大。

改革开放滞后是西部落后并与东部拉大差距的重要原因。西部地区今天落后的局面,是各种因素综合作用的结果。一是垂直分工格局和畸形的重型结构,影响了西部的贸易能力和积累能力,进而影响

了再投资能力和区域竞争能力,并形成恶性循环,阻碍着西部工业化的进程。马太效应还把西部地区有限的资源资金人才产业等各种因素,继续向东部吸引。困难之处还在于,某种结构一经形成,往往具有十分顽固的惰性,调整和转型十分缓慢。因此要调整好西部的产业结构并非一夕之事。二是西部特区特殊的工业化道路及其所决定的主导产业的特殊性质,二元经济结构,条块分割和大而全小而全体制,导致主导产业及其扩散效应较弱也制约了西部地区工业化的持续深入。西部地区恰恰存在主导产业和扩散效应两方面都存在结构缺陷。由于历史的原因,西部地区的国有企业,三线企业,军事工业占相当大的比重且其中不乏大中型企业。但这些企业的社会融合性差,尤其是一些企业在建立之初的目的是备战,带动不了周围地区相关的地方产业。改革后,虽然对一些企业进行了改制,一些企业搬出山沟军转民,但是制度变迁的缓慢性和企业对市场适应需要时间,使大部分企业的扩散效应仍然十分有限。因此,改革中所有制障碍,条条管理体制的障碍十分突出,大中型国有企业改革成为西部地区体制改革和体制转型的难点和重点。

从以上的分析表明,西部最稀缺的要素是市场制度供给,是与东部地区有根本区别的要素市场体系的完善。西部大开发的关键是加快西部地区市场化的进程。而市场的主角是企业,能否形成大批高效益的现代企业,便成为西部大开发能否成功的关键。因此西部地区政府的主要功能是培育适应企业发展的市场,迅速建立健全市场体制,制订市场经济秩序,优化社会经济软环境,提供地方性的生态环境和基础设施等公共产品和准公共产品。因此,地方政府的职能即使在大开发初期,也必须尽可能减少对市场和企业的干预和管制。其目标是建立一个高效而廉洁的政府,一个服务型的政府而非当事人。

### 三、他山之石:东式西植可行性论证

近年来,导致我国地方差距扩大的主要因素是制度因素和制度环境的不同。西部地区要发展,必须重构制度安排,进行制度创新,制度移植可谓是一条“搭便车”的捷径。

1. 路径选择:内生型。制度环境是一系列用来建立生产,交换与分配基础的政治、社会和法律基础规则。制度环境与其它制度安排相比较而言,变迁要缓慢的多。但是自改革开放以来,社会主义计划经济已经逐步过渡到社会主义市场经济,制度环境已发生根本性的变革,而且这个过程是不可能重现

和复制的。改革初期,市场经济的各种规则都没有形成,我们的改革又是渐进式逐步创新的改革。这给“苏南模式”的制度创新营造了一个宽松的环境,一个巨大的生存空间。虽然是“体制外”的创新,但是地方政府的这种创新并没有突破权力中心的忍耐极限,反而适应了其对生产力发展的要求。今天的西部开发处在社会主义市场经济中,西部地区和苏南站在了同一起跑线上,地方政府首要的也是要遵守市场经济的规则。地方政府要进行制度创新,也必须同市场经济接轨,否则一样被淘汰出局。但是同自下而上内生的“苏南模式”不同的是,西部开发是在国家倡导并主导下的行为,得到了其强力的资金,政策等各方面的支持,并积极引导东部对西部进行支援。这种外来的推力固然重要,但恰恰缺少的是内部产生的动力。“苏南模式”的某些具体的措施和做法也许不适合西部,其内生的制度创新却是西部发展的强大动力,只有内生的才是根本的。因此西部地区首要移植的是“苏南模式”产生的路径选择。地方政府选择适合于自己的制度创新,短期来看是痛苦的过程,但却是长远的发展之计。

2. 创新模式:体制内。中国是一个中央集权制的国家,任何地方政府的制度创新最终要通过权力中心的认可。“苏南模式”是体制外制度创新的产物,诞生后面临的首要问题依然是其合法性问题。“因为它并非是行政系列中心纵向配置制度创新权的直接代理人,它只能是通过其所属的上级行政机构向权力中心间接显示其制度创新的需求。”如果地方政府的制度创新违背了权力中心的制度供给愿望,其制度创新将得到否定。变通规则,重新解释既有制度,甚至是“先生孩子,再结婚”便成了地方政府寻求制度创新出路的做法。苏南地区最初的一些乡镇企业的发展并非政府的安排,是农民为了增加收入而受利益的驱动的一种创举。虽然存在政府对这种创业形式上的批判,但乡政府仍然是支持的。分权式改革后,地方政府成了新的利益主体导致其竞争意识增强,并且多数乡镇政府成了企业发展资金的提供者、管理者和风险的承担者。由于转轨时期市场秩序不完善,地方政府的加入适应了企业节约外部交易费用的内在需求。但它的优点随着市场经济的完善就成了缺陷,苏南模式被迫进行以产权改革为核心的二次制度变迁。在政府主导之下的强制性制度变迁下,政府主动介入使资源在市场经济中达到最佳配置及效益最大化。从而使市场这只“看不见的手”和政府这只“看得见的手”握紧,形成强有

力的力量并发挥整体的作用。

对于今天的西部地区来说,体制外的制度创新很困难。它没有了苏南模式所存在的制度环境,更重要的是西部地区的经济主要建立在以国有企业为主导的,公有制起基础作用的基础之上,而苏南地区历史上就有许多的村镇小企业,公有制比重很小,因此二者在产权基础上就存在很大的差别。苏南地区从开始就是一种市场导向型经济,而西部地区正处在双重体制的摩擦时期。西部地区更多应从体制内部去寻求制度创新的突破口,整合现有的资源,而不是从制度外寻求出路。

但是“苏南模式”中地方政府与市场经济的结合却是西部地区应该制度移植的可取之处。尤其是西部地区想寻求跳跃式的发展,更有必要发挥政府的主导作用,但需要避免苏南地方政府所走的弯路,给地方政府以准确的定位,明确自己的功能和职责,而不是去不断的“试错”。西部地方政府不仅要维护市场,更要参与市场的“培育”。首要的是要产权清晰,使企业真正成为市场经济的微观主体,政府成为企业的服务者,其实也是受益者。其次政府不要出现“越位”、“缺位”、“错位”,要打造真正的定位于市场经济中的“服务型政府”,行使自己公共管理的职能。由于思想上长期受“政府主导型”模式的困扰,导致一些地方政府在利益的驱动下,对市场和企业进行过渡干预和行政管制,千方百计的设租和寻租,搅乱市场经济秩序而使市场迟迟发展不起来。这也是西部大开发以来软环境至今不理想的认识根源之一。

3. 政府角色:“掘墓人”。无论是苏南地区还是西部地区都面临着共同的目标,那就是现代化。在现代化的过程中,必然伴随着不断的制度调整,利益的重新分配,社会阶层的分化,但所有这些都需要在大的框架内进行平衡,保持稳定和需要源源不断的推动力。政府和企业正是制度变迁的动力源,政府和企业的适当距离,互动交流,推动着制度的创新。难的是政府对既有制度的依赖性,试图保持已有制度的稳定,很难下决心成为旧有制度的“掘墓人”。苏南地方政府从第一次制度变迁的保护者变成了其“掘墓人”,同企业一起完成了制度的二次变迁。传统制度根深蒂固的西部地方政府更需要自己扬弃自己,原有使命一旦完成就要根据新需求,充分利用现有的资源进行新的制度创新。

4. FDI引进:本地化。进入90年代以后,苏南

选择了政府主导下的以外资出口加工经济为特征的模式,这是一种典型的以外资带动外贸,以加工贸易为进入国际市场主要方式的“外资导向型”国际化发展模式。区位优势,文化底蕴深厚,教育体系发达,产业工人的素质较高,再加上地方政府具有主动促进当地经济发展的意识,并有能力开展以政府为主导的招商引资,促使苏南地区的区域经济逐渐融入国际舞台。但与珠三角地区不同的是,苏南地区引进的外资与本土产业更难融合,虽然GDP有了较大幅度的增长,但区域经济的竞争力并没有得到提高。相反,土地等稀缺资源及优惠的税收政策过于向外资倾斜,抑制了本地民营经济的活力,限制了本土经济进一步发展的空间。

西部地区在今天同样面临着国际化的问题,尤其是中国在加入WTO以后。同苏南地区相比,西部地区有很多劣势,但也有优势如丰富的资源,前景广阔的市场,廉价的劳动力。西部地区在引进外资的同时更应注重同本地资金的结合,通过注资来扶持本地企业的壮大和激活区域经济的发展。在发展外向型经济的同时,开拓国内市场尤其是西部本地市场。在此,地方政府不仅要积极的创造优良的环境引进外资,更要引导外资发挥作用的方式。

#### 参考文献:

- [1] 戴维斯,诺斯. 制度创新的理论:描述、类推与说明[M]. 财产权力与制度变迁. 上海:三联书店,1991.
- [2] 叶勤良. 制度变迁中的政府行为分析——以苏南模式为研究对象[D]. 复旦大学,2005.
- [3] 杨雪冬. 制度移植与本土实践:以立法听证为个案的研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2005,44(6).
- [4] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强致性变迁[M]. 财产权力与制度变迁. 上海:三联书店,1991.
- [5] 刘世庆. 中国西部大开发经济转型[M]. 北京:经济科学出版社,2003:9.
- [6] 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 北京:中国发展出版社,2003:92.
- [7] 杨瑞龙. “中间扩散”的制度变迁与地方政府的创新行为[M]. 经济中国之制度经济学与中国. 北京:中国经济出版社,2004:419.
- [8] 袁文平. 西部大开发中地方政府职能研究[M]. 成都:西南财经大学出版社,2004:12.

(责任编辑:周祖德)