

东西部地方政府创新制度化能力及其可持续性的实证比较

王焕祥 黄美花

〔摘要〕以地方政府创新制度化能力以及创新可持续性的概念为基础的对东西部地方政府创新制度化能力及其可持续性的实证比较研究表明,东部地区创新制度化的能力并不显著强于西部,各地区的制度化能力在不同程度上呈现出稳定特征及稳定趋势;各地所进行的创新更多的是问题导向型或探索型创新,西部地区则是一种跟进式创新,东西部地方政府创新的可持续性中等偏弱;在创新内容上,经济越发达的地区,越可能关注公共服务方面的创新,这意味着地方政府将更多地从“私域”内的竞争转向公共领域内的竞争。

〔关键词〕地方政府;创新;制度化能力;可持续性

〔基金项目〕浙江省社科规划立项课题(07JDQY002-3YB)

〔作者简介〕王焕祥,1972年生,经济学博士,兰州大学管理学院副教授、硕士生导师,嘉兴学院经济学院副教授,浙江大学管理科学与工程学院在站博士后(浙江杭州210016);黄美花,1982年生,兰州大学管理学院硕士研究生(甘肃兰州730000)。

〔中图分类号〕F062.6 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1001-6198(2008)01-0078-05

由于东西部经济体制转轨速率的差异,使得地方政府的创新也呈现出明显的东西部差异。现有对地方政府创新的研究大都运用公共行政学和政治学的理论研究方法进行定性分析,而忽视了对地方政府创新行为的定量分析。本文则从公共经济学的视角,在创新的制度化能力和创新可持续性概念的基础上,对其进行实证比较研究,从而得出东西部地方政府创新差异的若干结论。

一、地方政府创新制度化能力的涵义及其实证研究

(一) 地方政府创新制度化能力的涵义

按照 Jack L. Walker(1969)的看法^{〔1〕},创新意味着不论其他地方政府是否早已采纳了某些计划或政策,只要这些观念或实践对于所实施的主体来说是一种新的理念。这种解释比较符合我国的创新实践,东部地方政府更多的是一种首创式创新,而西部更多的是一种跟进式创新,是对东部地方政府创新的学习和模仿。而地方政府创新制度化的能力在很大程度上影响着地方政府创新的可持续性,从而影响着地方政府创新的绩效,而且也在很大程度上决定了地方政府创新的制度安排,因此,对其

进行研究就显得尤为重要。从演化博弈的角度来看,制度化是均衡演化所产生的预期趋同过程,它包括自主性制度化和诱导性制度化。^{〔2〕}本文则从实证角度给出一个技术性的定义^①,即地方政府创新制度化是指地方政府运用法规规章保障创新行为的规范化的能力总和。例如,地方政府针对创新出台的文件、决定等规章制度,反映了地方政府将创新行为固化为一种制度安排的能力。因此,创新的制度化能力可以用各地各级政府针对创新出台的政府规章、地方人大及其常委会针对创新出台的地方性法规以及各职能部门针对创新出台的部门规章来衡量。^②

由于数据的可得性,本文仅能统计省会城市以及省出台的、报国务院备案的政府规章以及地方性法规这两种数据,缺乏对部门规章以及大量不用报国务院备案的政府规章的统计数据^③,但已有的统计数据能给我们提供一个分析创新制度化能力的新视角。我们将政府规章针对的领域分为“私域”和“公域”两大类。所谓“私域”是指政府规章针对的领域是市场中的竞争主体,政府规章以调节、监管和规范市场发展为导向,以提高市场效率为目标;“公域”则是指政府规章针对的领域是社会公共

①在此未考虑隐性规则对创新制度化能力的影响。

②要把颁布的一项法律视为制度化,还要暗含一个前提,即法律必须由包括执法者在内的参与人的策略互动来实施,在此,我们假定此前提条件成立,将法规视为制度化。

③国务院于1990年2月18日下发的《法规规章备案规定》第二条规定:国务院各部门和地方人民政府发布的内部的具体工作制度、文件,对具体事项的布告、公告以及行政处理决定,不适用本规定。

事务中的主体,以更好地提供公共产品和服务,以公平为目标。通过对政府规章“公域”和“私域”的统计分析,可以看出地方政府创新及其制度化的内在趋势和转变。

(二) 地方政府创新制度化能力的实证分析

1. 实证分析

本文通过对 1994—2004 年省会城市与省出台的政府规章和地方人大出台的地方性法规的统计分析^①,得到以下时间序列图形:

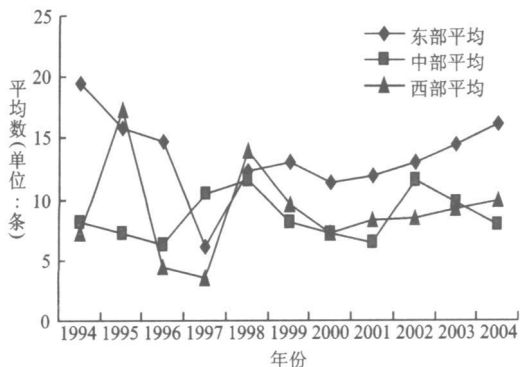


图 1 省会城市出台的政府规章

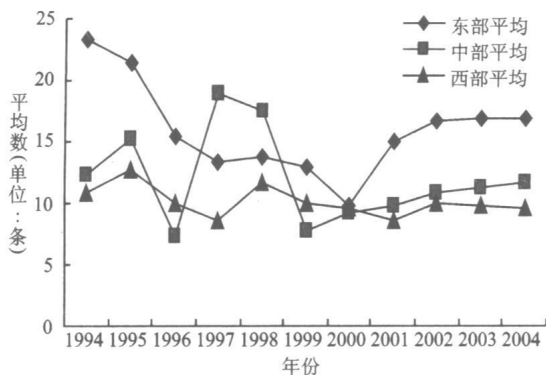


图 2 省政府出台的政府规章

从图 1 可以看出,东部地区在 1994—1998 年间波动较大,之后呈增长态势,如用均线描述,应是位于 10—15 之间变化平缓的直线;中部地区波动不大,如用均线描述,应是位于 5—10 之间的直线;西部地区在 1994—1998 年间波动较大,之后呈稳定态势,如用均线描述,应是位于 5—10 之间的直线。因此,省会城市出台的政府规章图形整体变化平缓,东中西部间有差距,但差距不显著。

从图 2 可以看出,东部地区在 1994—2000 年间,呈下降态势,后呈上升趋势,并趋于平稳,出台政府规章最多的年份和最小年份间的差距约为

12,如用均线描述,应是位于 10—20 之间变化平缓的直线;中部地区在 1994—1999 年间波动较大,后呈上升趋势,并趋于平稳,如用均线描述,应是位于 10—15 之间的直线;西部地区的图形变化较小,如用均线描述,应是位于 10 附近的直线。同样可以看出,省政府出台的政府规章整体变化平缓,东中西部间有差距,但差距并不显著。

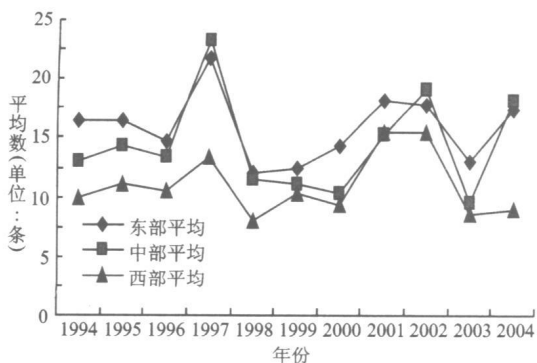


图 3 地方人大及其常委会出台的地方性法规

从图 3 可以看出,图形整体波动不大,东中西部趋势吻合,东中西部间具有一定的差距,但差距并不显著。

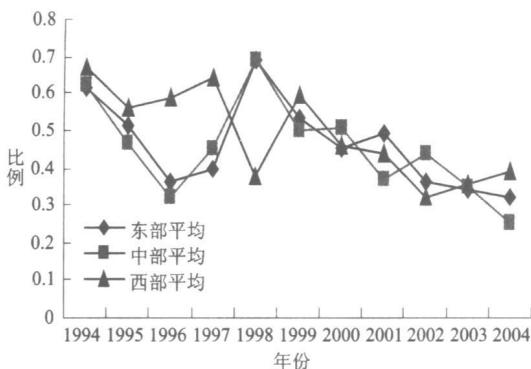


图 4 省会城市出台的政府规章中“私域”所占比例

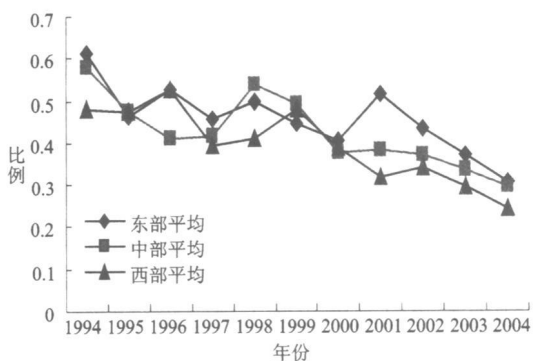


图 5 省出台的政府规章中“私域”所占比例

^①图 1、图 2、图 3、图 4 和图 5 的数据根据 1995—2005 年的《中国法律年鉴》整理加工得到,其中统计的政府规章仅指地方报国务院备案的政府规章,其中省政府出台的政府规章中不包括省会城市出台的。地方人大出台的地方性法规是指省人大及其常委会制定、修改、废止以及批准的地方性法规和单行条例。数据统计口径一致,因此东中西部具有可比性。

从图4、图5中可以看出,1999年后,东中西部省会城市和省出台的针对“私域”的政府规章呈明显的下降趋势,从1994年60%左右的比例下降到2004年的30%左右,表明地方政府更多地关注了公共领域的规范化发展。

2. 理论解释

如实证所示,东中西部的地方性法规和政府规章确实呈现出差距,但差距并不如我们所强调和设想得那么显著。随着改革的深入,各地新问题、新情况不断出现,迫切需要地方政府进行创新,并对创新行为予以制度化的保障,以适应经济与社会的发展。2000年后,我国地方政府创新显著增多。因而,图形中政府规章和地方性法规数量应该有很明显的上升趋势,以反映地方政府创新日益活跃这一事实,尤其对于东部地区来说更是如此。但是图形整体变化平缓,呈稳定态势。这是否意味着地方政府创新的制度化能力较弱,虽然东部地区稍强于西部地区?可能不是。因为,本文缺乏部门规章以及大量不用报国务院备案的政府规章这两种统计资料,而且东中西部地方政府创新更多的是一种问题导向型(见图7),即政府只是针对具体问题提出一种解决方法,而不必也不可能对所有的创新行为予以制度化的保障。因此可以推测,所缺的这两个数据可能与创新的制度化能力相关度较强。

另一值得注意的是,中央政府会对地方政府的创新进行制度供给。中央政府对地方政府的制度供给主要以公平为导向,更多地倾向于西部地方政府,使得西部地方政府配套出台的政府规章数量增加,导致如图2所示的结果:东中西部差距较小,且图形波动不大。这也说明了西部地方政府的制度化能力较弱,需要中央政府来补充。

从图3可以看出我国立法机制的特征:中央立法机关为主,地方立法机关为辅。地方政府创新行为要以立法的形式体现,则必须得到中央立法机关充分的授权,这将加大地方政府创新制度化的成本和不确定性因素,削弱其制度化能力。因此,我国历年来的东中西部的地方性法规数量呈现出一定的刚性,剔除突发事件的影响,呈稳定态势。

在地方政府制度化能力稳定趋势的背后,我们发现,地方出台的政府规章更多地向公共领域倾斜。地方政府间的竞争关系不仅体现在市场领域,

也体现在公共领域。市场领域的竞争容易形成对资源的掠夺以及封闭的地区市场,导致恶性竞争;而公共领域的竞争集中在对公共产品和服务、政策以及公共行政的竞争上,公共领域收益非抑制性的外部性,容易形成区域间的良性竞争和协同关系。从市场领域的竞争到公共领域的竞争,不仅是地方政府竞争层次的提升,也是地方可持续发展的一个必然要求。地方出台的政府规章中“私域”所占比例显著下降的特征也反映了这一趋势。地方政府创新是地方政府竞争的主要表现形式,地方政府竞争内容的转变——从“私域”竞争转向“公域”竞争,使得地方政府创新内容也将更多地从“私域”转向公共领域。

二、地方政府创新可持续性涵义及其实证研究

(一) 地方政府创新可持续性的涵义

地方政府创新可持续性是指地方政府作为创新主体,通过控制、协调各创新要素来维持和增进创新的长期公共利益的过程。一般而言,地方政府创新要具有可持续性必须具备以下特征:(1)创新的预期收益大于成本;(2)在短期收益的基础上,随着时间的推移,创新的收益不变或递增;(3)成本内部化,但收益具有非抑制性的外部性。成本内部化指地方政府不能将创新的成本转移给中央政府、其他地方政府和社会,地方政府应完全承担创新的成本。非抑制性的外部性是指收益的外部性不会抑制地方政府的创新行为,并且会对其他地区形成良好的示范和带动效应;(4)地方政府创新与其他地区形成竞争—协同效应。根据前期对地方政府创新案例样本的分析^①,为了研究地方政府创新的可持续性,从动因出发,我们将地方政府创新归结为5种模式:实验型创新、战略型创新、探索型创新、问题型创新和功利型创新(见表1),把不同的创新模式和可持续性联系起来,不同的创新模式其可持续性呈现出不同的强弱性。同时通过前期研究得到以下结果^②:实验型创新的可持续性最强,战略型创新的可持续性最强,探索型创新的可持续性中等,问题型创新的可持续性弱^③,功利型创新不具有可持续性。那么通过对东中西部地方政府创新模式进行统计分析,我们可以得到东中西部地方政府创新的可持续性的强弱情况。

①②参见王焕祥、黄美花:《中国地方政府创新的可持续性问题研究》,待发表。

③此所涉及的地方政府创新都是指成功的案例,比如失败的实验型创新就不具有可持续性。

表 1 中国地方政府创新模式

	实验型创新	战略型创新	探索型创新	问题型创新	功利型创新
创新主体	地方政府 (中央政府授权)	地方政府	地方政府	地方政府	地方政府
创新动因	中央政府在地方政府进行的试错性创新	基于地方发展的重大领域,重大决策进行的创新,具有前瞻性、长期性	尝试性,先驱性创新,创新风险特别大,收益不确定	为解决地方自身发展面临的特殊问题进行的创新,具有应对性	基于功利性目标、短期利益而进行的创新,是过度追求政绩的反映和结果
典型案例	中小企业融资的浙江实践、甘肃张掖节水型社会试点建设等案例	创意产业在上海的尝试、浙江湖州户籍制度改革等案例	河北石家庄市流浪儿童保护教育中心、上海浦东教育资源向社区开放等案例	浙江绍兴纺织越坎运动、深圳外来劳务工合作医疗制度等案例	广东江门市的街区改造、深圳改革行政审批制等案例
创新内容	发展地方经济的公共政策创新;政治改革、行政改革、公共服务				
创新途径	政府职能的市场化,政府行为的法制化,政府决策的民主化,政府权利的多中心化				

对地方政府创新的内容进行研究时,采用学者俞可平对创新内容的分类方法,将其分为政治改革、行政改革和公共服务三类。〔3〕

(二) 地方政府创新可持续性的实证分析

1. 实证分析

在以上概念的基础上,本文通过对 143 个案例样本的统计分析,得到以下结果①:

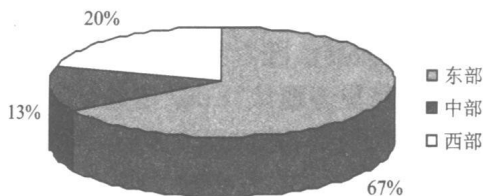


图 6 案例样本中的东中西部所占比例

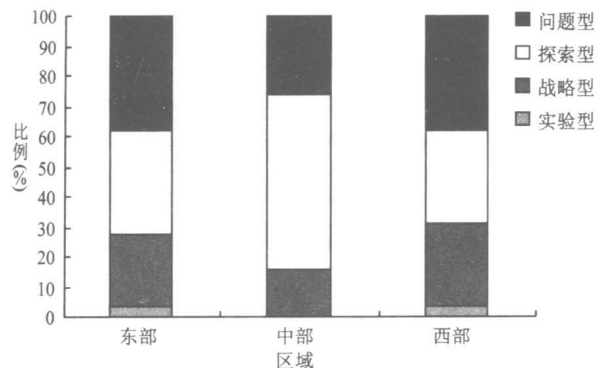


图 7 东中西部地方政府创新模式比较

从图 6 可以看出,地方政府创新大部分发生在

东部,其次是中部,最后是西部,说明东部地方政府创新行为较西部活跃得多。

从图 7 可以看出,东西部地区各创新模式的比列结构趋同,而中部地区探索型创新所占比例远高于东西部地区。

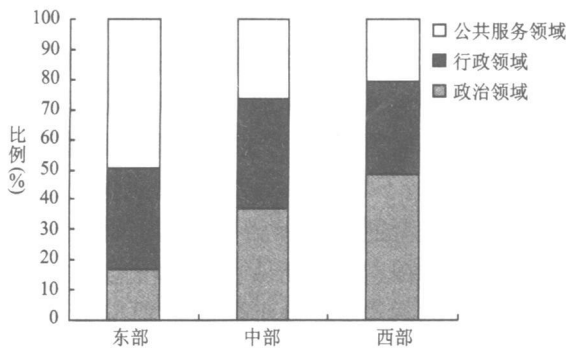


图 8 东中西部地方政府内容比较

从图 8 可以看出,东部地区更多关注公共服务的创新,其次是行政改革,最后才是政治改革;而西部地区正好相反,它更多地关注政治改革,其次是行政改革,最后才是公共服务;中部地区地方政府创新内容结构居于东、西部两者之间。

2. 理论解释

为对新的环境条件做出反应,地方政府进行制度创新②,以使其制度安排与新的稀缺性、新的技术性机会和新的偏好等保持一致。从图 6 可以看出,地方政府创新大部分发生在东部地区,东西部

①图 6、图 7 和图 8 的数据根据对 143 个案例样本的统计分析得到,其中案例样本的收集是随机的,可以从某种程度上说明现实情况,而且从可得到的案例来看,更多的是对地方政府创新的正面报道,因此,图 7 中缺少对功利型创新的东中西部的比较数据,但这并不影响我们的结论。

②制度创新的主体既包括地方政府也包括公民,在这里我们论述的角度是地方政府。

地区存在创新积极性的差异,而这种差异很大程度上是由创新所能获得的收益、地方政府创新的压力和创新意识决定的。^②我国渐进式改革战略和对东部地区的政策优惠,使得东部率先获得了创新的空间和先行收益,而这种创新知识和经验的积累对地方政府未来的创新有很大的积极影响。对于西部地区而言,改革初期缺乏创新的动力;随着改革的深入,创新难度增大,创新所能取得的收益递减,且西部地区地方政府创新意识不强,从而使得西部地区地方政府创新积极性不高。从另一个角度来看,市场经济的发展使市场、公民都对地方政府提出了更高的要求,东部地区有着较完善的市场体系和“政治市场”,公民的偏好能够更好地得到表达,公民对公共服务和产品的需求也能得到更好的体现,地方政府来自市场、公民的创新压力也就更大。

虽然东西部地方政府创新积极性存在差异,但各地所进行的创新更多的是问题导向型或者针对出现的新情况所进行的探索式创新,西部地区的地方政府进行的则是一种跟进式创新^③,这与我国渐进式的改革战略吻合。改革并未完成,各地面临的问题趋同,尤其在公共领域,只是程度上的差异,因此,东西部各创新模式的比例结构趋同,从这一点不易比较出东西部地方政府创新可持续性的差异,东西部地方政府创新的可持续性中等偏弱。出乎意料的是中部地区,其探索型创新所占比例远高于东西部地区,占了50%以上,中央政府较少在中部地区进行实验型创新^④,使得中部地区针对自身具体情况进行的探索型创新所占比重较大。

在创新内容上,东中西部却呈现出很大的差异。从东西部创新内容的结构可以看出,一方面,东部地区的政治改革和行政改革为公共服务创新提供了广阔的发展空间,公共服务创新行为活跃;而西部地区的政治改革和行政改革还相对滞后,随着政治改革和行政改革的展开,公共服务创新在西部地方政府创新中所占的比例将增大。另一方面,东中西部创新内容结构上的差异也反映了区域所处经济发展阶段的差异。经济越发达的地区,越可

能关注公共服务方面的创新,随着西部经济的发展,其也会越来越关注公共服务领域方面的创新。

三、结论

本文在提出地方政府创新制度化能力以及创新可持续性的概念的基础上,利用地方出台的政府规章和地方性法规以及地方政府创新案例样本等统计资料,对东西部地方政府创新的制度化能力及其可持续性进行了实证比较研究。结果表明,东部地区创新制度化的能力并不显著强于西部,各地区的制度化能力在不同程度上呈现出稳定特征及稳定趋势。但在这种制度化能力稳定趋势的背后,我们发现了其内在实质性的变化趋势,即随着我国改革的推进,地方政府的制度化更多地向公共领域倾斜,这反映出地方经济与社会发展对地方政府提出了更高层次的要求。关于创新可持续性的实证研究结果,一方面反映了我国渐进式改革的特征,即各地区在公共领域所面临的问题具有趋同特征,创新模式的结构趋同,所以,政治与行政改革还有待进一步地深入,从而也推动公共服务改革;另一方面则反映了各地所处经济发展阶段的差异又使得其创新内容的结构呈现出不同。这种创新内容的差异,反应了东西部地方政府在“私域”所取得的绩效的差异,这种差异状况又决定了其在公共领域所取得的绩效的差异。随着经济与社会的进一步发展,地方政府将更多地从“私域”内的竞争转向公共领域内的竞争,因而,地方逐渐从区域经济中心转向区域公共经济中心,那么地方政府创新也将从“私域”转向公共领域,这是本文通过实证比较研究得出的具有前瞻性的结论。

〔参考文献〕

- [1] Jack L. Walker, "The Diffusion of Innovations among the American States," *American Political Science Review*, 1969, vol. 63.
- [2] 青目昌彦:《比较制度分析》,上海:上海远东出版社,2001年,第205页。
- [3] 俞可平:《论政府创新的若干基本问题》,《文史哲》2005年第4期。

【责任编辑:范忠宏】

②意识形态本身是一种非正式制度安排,诺思等人认为意识形态的变更是制度变革的主要因素。

③有学者将我国的地方政府创新分为跟进式创新和首创式创新,并指出东部地区更多的是首创式创新,而西部地区更多的是跟进式创新,是对东部地区的一种模仿和学习。

④随机收集的143个案例样本中,中部地区的实验型创新案例样本为0。