

【中国改革探索】

中国特色的试点机制：信息、激励与分工

刘瑞明 李佳晨

【摘要】改革开放后，中国经济体系“条块结合、以块为主”的M型层级结构特征，较为成功地解决了组织面临的信息、激励与分工三大问题，为中国特色的试点创新与推广扩散提供了基础：(1)在信息方面，内生于M型组织良好的分权性质，财政分权促进中央和地方政府间的分权，市场分权促进政府和市场主体间的分权，使得中央政府、地方政府和微观市场主体的信息和威权得以匹配。(2)在激励方面，M型层级下地方政府之间独立性较强，相对绩效考核能够产生较强激励，晋升激励和财政分权使得地方政府存在强烈激励试点创新和借鉴成功试点经验以发展本地经济。(3)在分工方面，中国“条块结合、以块为主”的特征使得政府既可以利用M型组织协调优势，在地区主导下利用试点机制在不确定条件下推动创新；又可以发挥U型组织协调优势，对M型组织难以实现跨区域试点推行的缺点进行修正。这三个方面保证了中国特色试点机制的良好运行。

【关键词】试点机制；组织理论；信息；激励；分工

【作者简介】刘瑞明，中国人民大学国家发展与战略研究院，中国人民大学国有经济研究院；李佳晨，中国人民大学经济学院(北京 100872)。

【原文出处】《南京大学学报》：哲学·人文科学·社会科学，2022.4.92~103

【基金项目】国家社会科学基金重大项目(20&ZD118)；国家自然科学基金项目(71873134)；中国人民大学科学研究基金项目(18XNI007)。

一、引言

改革开放以来，中国经济在各个方面获得了前所未有的进展和突破，中国的GDP以年均近10%的速度快速增长，GDP总量至2010年已超越日本，成为世界第二大经济体，被誉为“中国奇迹”。一个问题自然而然产生，是什么推动并最终塑造了中国奇迹？一个公认的重要因素是，以试点机制为主要特征的改革战略在其中扮演了极其重要的角色。^①然而，一个有趣的现象是，作为中国经济腾飞的重要制度性因素，试点机制却很少在中国以外的其他国家成功绽放。特别是，同为社会主义国家和转型经济体，东欧一些国家和苏联也曾尝试运用试验方法以推进经济体制改革，却在试点进行或推广过程中屡遭失败。基于此，几个问题自然产生：为什么试点机制在中国如此独特且成功？中国特色试点机制何以

可能？中国特色试点机制何以带来经济绩效的快速提升？基于中国经济“条块结合、以块为主”的M型层级结构特征，本文试图从每个组织均面临的信息、激励与分工三大难题出发，解读中国特色试点机制和经济发展奇迹的制度密码。

在中国，政府组织在社会中发挥着核心作用，其变革和创新已经成为推动中国制度变迁，特别是改革开放后制度变迁的重要力量。基于此，大量文献捕捉到了中国经济特殊的组织特征，从组织理论视角理解中国制度变迁过程。^②通过梳理已有文献和组织经济学理论，并将理论运用于中国实际组织结构，我们得出了一个基本结论：中国的组织结构特征使其能够较好解决组织达成目标所面临的三个关键问题，分别是信息匹配问题、激励问题和分工协调问题，从而形成了试点机制得以成功的关键制度基础。

在解决信息匹配问题方面,决策权威和决策信息的匹配程度决定了经济体系效率。^③在M型组织下,改革开放后中央与地方政府间的行政分权赋予了地方政府主动推动当地经济增长的能动性,使得对地方分散知识掌握程度更高的地方政府获得了决策权威,地方政府通过市场分权进一步将权力下放给更具备信息比较优势的微观市场主体,各级政府和微观市场主体均实现了信息和威权的匹配。地方政府作为中央政府和微观市场主体的重要联通渠道,通过积极进行政策试验实现了信息的高效利用。

在解决激励问题方面,组织结构是影响激励机制有效性的重要因素。U型组织下,比较不同产业的综合绩效往往是困难的;而中国的各个地方政府更多地类似于M型组织下拥有相似产业的分公司,其绩效更具有可比性^④,更适用于相对绩效考核下的“标尺竞赛”(Yardstick Competition)。因此,当面临纵向晋升激励和改革开放下的财政分权激励时,地方政府更有动力主动推动试点或模仿成功试点经验,促进经济增长,以获得晋升机会或经济收益。

在解决分工协调问题方面,不同的组织结构的协调分工的比较优势存在差异。组织协调可分为“属性匹配”(Attribute Matching)和“属性互补”(Attribute Compatibility)两类,这两种组织协调形式在创新和效率方面具有不同的比较优势。^⑤其中,U型组织下各产业高度分工,更易利用规模经济优势,属性匹配极为关键。M型组织下各分支相对独立,在属性匹配方面存在优势,但分支之间的属性互补存在劣势。具体到中国情景,由于中国组织结构融合了地方经济分权(M型组织)和中央政治集权(U型组织),使得中国一方面拥有M型组织协调优势,可以从分权中实现中央政府和地方政府的分工,将经济增长作为目标,实现在地区主导下,利用试点机制在不确定条件下推动组织创新。另一方面可以发挥U型组织协调优势,在部委主导下,规避规模经济利用不足带来的效率损失,实现地方政府的跨区域协调,对M型组织难以实现跨区域试点推行的缺点进行修正。

本文的剩余部分安排如下:第二部分描述中国组织结构的起源、演进和特征,这一部分主要刻画中国组织结构的历史起源和中华人民共和国成立后的

发展演进,并运用组织经济学理论解析中国组织结构特征。第三部分从组织面临的信息、激励和协调分工三大问题出发,溯源组织经济学理论,解释中国特色试点机制的成功原因、运行机制和运行后果。第四部分是结论。

二、中国组织结构:起源、演进和特征

作为两种典型的组织形式,M型组织和U型组织广泛地存在于企业、政府、高校等组织中。在Chandler和Williamson等的经典理论基础之上,钱颖一等将之应用于国家的组织形式和绩效比较之中。^⑥他们指出,D型组织由职能和专业化部门组成,资源按“条条”配置;M型组织由相对独立的部门组成,资源按“块块”配置。^⑦苏联更接近于中央垂直管理的组织结构(U型组织),部门按照功能组织,依靠在中央层面成立部委来生产和管理。当前,中国更接近M型组织,按照区域组织生产,呈现中央政治集权(U型组织)与地方经济分权(M型组织)兼顾,以“条块结合、以块为主”为基本特点的组织结构。中国的经济活动主要按照地域组织,地方政府以类似分公司的形式管理其辖区。

追根溯源,中国形成类似于M型的组织结构具有长期历史渊源。两方面的因素使得封建中国采纳这样的组织结构,一是作为国土辽阔且内部特征差异巨大的大国,该组织结构能够降低组织协调成本,提高治理效率;二是维护威权体制,减轻统治风险。^⑧自秦始皇建立中国的第一个封建王朝——秦朝之后,中国各朝代组织体系基本延续了秦朝的郡县制,在中央政府之下按地域分别设立郡、县、乡、里四级政府,其中,郡守和县令由皇帝任命,接受皇帝考核并对其负责,每一级政府对地方事务有一定的管理权,形成了类似于M组织的“块块”组织结构。

中华人民共和国成立后,中国的组织结构经历了多次变革,最终在改革开放之后的行政性分权下形成了以“条块结合、以块为主”的类似于M型组织的结构。“一五计划”时期,中国仿照苏联“国家辛迪加”的组织模式建制,将权力收归中央,转向了U型组织这一中央垂直管理的组织结构。然而,基于中国的大国属性所面临的高组织协调成本和高度信息分散,毛泽东意识到权力高度集中的U型组织易滋

生官僚主义,无法对中央以外的省市县产生有效激励。^⑨因此,中国先后在1958年和1970年前后进行了两次行政性分权,在经济方面将更多权力下放给地方。^⑩改革开放之后,中央对地方的行政性分权总体呈现进一步加强的特点。财政包干使得地方政府拥有了更多地方事务决策权,虽然这一趋势在1994年分税制改革的再集权后有所削弱。总体来说,改革开放使得中国U型组织特性被削弱,形成了类似于M型的组织结构。

目前,中国组织结构兼顾了M型组织和U型组织,但更多地接近M型,呈现“条块结合、以块为主”的特征。中国最高行政机关是中央政府,中央政府之下按职能业务(“条条关系”)和地域层级(“块块关系”)分别设置了两块平行机构,机构之间没有管辖关系,只有业务联系,呈现M型组织和U型组织嵌套的特征。一类机构是按职能和产业(即U型组织结构)设置的部委,指从中央政府延续到各层级地方政府的职能相似的专业化部门,例如从中央到基层地方政府均有国税、海关等部门。另一类机构是按地域(即M型组织结构)设置的各层级地方政府,包括省、市、县、乡四级,每一层级的地方政府设置方式都是中央政府的翻版,可视为上级政府下属的“分公司”。中国经济主要依靠地方政府管辖地方事务进行组织,呈现“条块结合”的M型结构。每一个地理区域都可视为上级政府的翻版,是一个独立的运作单位。中国条块结合的M型组织结构决定了其三大运行特征,能够在激发创新的同时兼顾部分效率。

一是对信息处理能力的要求和协调成本较低,有利于降低创新成本。M型组织具有按照地域属地进行分权的特征,M型组织下的地方政府内部由功能互补的任务组成,地方政府之间相对独立。在地方政府内部,地方政府拥有信息优势且管理范围有限,其协调辖区内产业所需的成本更低。而U型组织主要依靠专业化部门进行分工,每个部委管理一个产业,产业间的协同需要更高层级的中央部委加以协调,对信息处理和协调能力的要求较高。

二是面对较为复杂和不确定程度较高的经济形态,具有较强的适宜性,有利于规避创新失败的风险。一方面,M型组织因其分权特征将威权下放给

掌握地方信息更全面的地方政府,使得信息和威权得以匹配,能够在地方情况差异较大的复杂经济中提高决策效率。另一方面,M型组织下地方政府之间相对独立,使得当某些组织内单位面临不确定性冲击时,其产生的影响不至于扩散至整个组织;而U型组织正好相反,由于U型组织下产业间的高度互补和依赖性,使得冲击“牵一发而动全身”,迅速扩散以至影响整个组织运转。

三是能够在中央和地方之间实现一定的分工协调。U型组织的一个特征是各部门的职能几乎没有重叠,使之可以高效利用专业化带来的规模经济好处,而M型组织由于地方职能重叠,容易加剧地区分割,损失规模经济带来的好处。中国是一个条块结合的M型组织,其内部是M型组织和U型组织的嵌套。这一特征使得中国可以在享受M型组织带来的种种好处同时,通过调整组织结构,加强U型组织特征,实现权力再分配,一定程度上可以规避M型组织的缺陷。例如,当面对全局改革问题或跨地区的协调问题时,中国可以通过加强U型组织特征以集中权力,提高改革效率。

三、从组织视角理解中国特色试点机制

任何组织都需解决信息匹配、激励机制和分工协调这三个关键问题,从而提升组织效率。在中国情境下,试点机制内生于中国的组织结构特征,较好地解决了信息匹配、激励机制和分工协调问题,成为改革开放下推动中国制度变革的重要力量,进而成功推动了中国经济增长。下面,我们将从组织经济学视角理解中国特色试点机制,从M型组织的经济分权和信息匹配,M型组织激励下的赛马机制,以及M型试点和U型试点下的分工协调三部分回答中国特色试点机制的成功原因、运行机制和经济绩效。

(一)M型组织的经济分权和信息匹配

组织内的分散个体仅能拥有关于特定有限范围内问题的知识^⑪,对知识信息的收集和有效利用成为组织做出有效集体决策进而提升绩效的关键因素。^⑫然而,随着组织规模和复杂性的提升,组织的管理者无法顾及影响组织运营的所有因素,继而无法掌握决策所需的所有相关信息,因此,需要将决策权威授权给拥有信息优势的代理人,以更好地利用代理人

信息^⑬,并激励代理人更有效地获取和利用自己所拥有的信息。基于此,如何识别出具有信息优势的代理人,如何将决策权威传递给拥有知识和信息优势的代理人,以达到决策权威和知识信息的匹配,成为决定组织绩效的关键因素。^⑭

作为典型的社会组织形式,“科层制度”(Hierarchical Structure)在权威分配和信息处理方面存在突出优势。^⑮在科层体制下,委托人可以通过决策权下放,节约信息成本,激发具有信息优势的代理人收集和有效利用信息的动力。^⑯中国政府组织的典型特征是精密的科层制结构^⑰,在科层制下,中国政府呈现接近于按地理区域分块的M型等级组织结构的特点。中国政府体制由中央、省、市、区县逐级构成,其政策制定和资源分配等作用通过多层科层结构加以实现^⑱。

中国是幅员辽阔的大国,内部差异巨大,这意味着知识的高度分散性。然而,当知识掌握在分散的个人手中时,通过统一计划管理和运用知识是低效的,因为这意味着高昂的信息成本。^⑲在中国,中央政府虽然拥有绝对的决策权威,但拥有的知识信息却是有限和片面的,从而难以做出有效的集体决策,导致计划经济下经济发展水平不尽如人意,体现了政府命令下强制性制度变迁的失败。

改革开放下的经济分权,使得M型组织下决策权威和知识信息得以匹配,激发了地方政府获得地方信息的动力^⑳,地方政府通过市场分权进一步将权力下放给微观市场主体,以激发微观市场主体积极性和更好把握本地信息,不断通过进行地方试点达到知识信息的高效利用。试点制度内生于中国M型组织结构,使得强制性制度变迁与诱致性制度变迁相契合,成功地提升了经济绩效。

改革开放之后,中国的发展目标转向市场经济体制下的经济增长。为了鼓励地方政府积极参与经济建设,中央通过行政分权和财政分权给予了地方政府较大的自由裁量权,形成了“中国特色的联邦主义”体系^㉑。一方面,中央通过行政性分权,将经济管理权力下放给地方,赋予地方政府经济自主权,实现中央和地方权力的再分配;另一方面,中央政府通过财政包干促成了财政分灶吃饭,加强了财政分权,激

发了地方政府促进地方经济增长的动力,使得中央地方目标激励一致。

由于M型组织本身具有良好的分权特征,中国的改革开放下的经济分权一方面成功使得委托人(中央政府)将权威授权给更具知识比较优势和信息比较优势的代理人(地方政府),实现了权威与信息的匹配,规避了集权下的沟通成本较高、个人积极性不强和官僚主义严重等问题。^㉒另一方面,地方政府由于能够从地方经济增长中获得实际好处,使得其与中央政府的利益目标趋于一致,成为委托人忠实的代理人。地方政府有动力通过市场分权将权力进一步下放给更具备信息比较优势的微观市场主体,以实现充分收集和利用地方知识,促进经济增长目标的达成。

内生于中国的M型组织结构和地方政府的目标激励,试点制度应运而生,成为地方政府低成本且高效率地利用当地信息推动诱致性制度变迁的主要方式。一方面,M型组织更适宜依靠试点制度“摸着石头过河”,达成灵活制度变迁。^㉓不同于U型组织各分支部门高度互补而产生的相互依赖性,M型组织下各分支部门替代性高,具有较强的独立性。与U型组织相比,M型组织的特性使得在制度变迁过程中,采纳试点制度所带来的成本和收益均具有比较优势。就成本而言,转轨背景下的政策创新面临着较强不确定性。由于M型组织下分支部门的独立性,某些分支部门单独进行试验不会扰乱整个经济的正常运转。若试验成功,由于分支部门的业务相似性,试验经验在组织内大范围推广的协调成本较低;若试验失败,其产生的不利影响具有局部性,不至于扩散至整个组织。就收益而言,M型组织下各分支部门具有较强的替代性,使得一个部门的成功经验往往是可学习可模仿的,制度变迁较为灵活。而U型组织下各分支部门职能高度互补,一个部门的成功经验对其他部门参考价值不大,试验即使在某一地区成功,在整个经济中大范围推广的收益仍然较小。

另一方面,改革开放后的分权激发了地方政府收集利用地方信息知识的动力,通过地方政策试验从强制性制度变迁迈向诱致性变迁。对应于上层依

靠强制力发动的强制性制度变迁,诱致性变迁以底层为制度变革主体,基于响应原有制度下无法得到的获利机会产生。^⑤中国自改革开放始由计划经济体制向市场经济体制转轨,国家发展目标转向经济建设,为政府官员提供了原有制度下难以把握的发展机会,地方政府在拥有资源配置权的同时,成为追求地区经济利益最大化的组织。^⑥与中央政府相比,地方政府拥有更多关于社会成员需求和资源状况的知识信息。^⑦中央通过分权把权威分配给具有信息优势的地方政府,而地方政府官员在经济收益的激励下,有强烈动力积极收集和利用地方知识。

在这种情况下,试点机制内生于地方政府有效收集和合理运用地方知识信息的需求,并成为知识由局部向整体传播聚集的重要方式。试点制是地方政府收集和认识知识的重要方式。通过试点机制所带来的直观经济绩效收益,地方政府乃至中央政府可以获得有关哪些领域哪些方式的改革能获得最大收益的信息^⑧,进而创新、模仿或支持能够带来经济收益的试点制度,摒弃或规避经济收益较差的试点制度。此外,先行一步的政策试验能够使地方政府同时享受政策优惠和先行一步的体制优势所带来的双重收益^⑨。因而,地方政府以经济收益最大化为目标,通过试点制度推动了整体市场化进程,凭借知识信息在市场中获得收益,释放了经济增长潜力。

(二)M型组织激励下的赛马机制

激励问题是组织面临的重要话题。任何组织都面临道德风险问题,即组织的产出由集体共同决定,每个组织成员的真实努力程度是难以观测的,很难按照每个成员的真实贡献支付报酬,因而内部成员行动决策产生的收益和付出的成本并不对等,其自利行为无法给整个组织带来帕累托最优结果。^⑩基于以上分析可以得出一个结论,对任何组织而言,至关重要的是,如何设计激励机制,让组织与组织成员在利益上更加趋于一致,从而降低交易费用,使得组织成员个人决策对组织集体来说是有效率的。

现代组织理论认为,晋升机制和授权机制可以使代理人享受到控制权带来的私人收益,产生强大的激励效应,从而达到产出的帕累托最优。^⑪值得注意的是,晋升和授权的有效性依赖于组织自身的正

式架构,使得组织结构也成为影响激励的重要因素。中国经济组织结构呈现科层体制下的M型组织特征,该特征使得改革开放下,中央政府对地方政府的晋升激励和财政分权激励能够充分发挥,地方政府推动地方试点响应激励,并通过标尺竞争促进试点的模仿和扩散。

中国在各个发展阶段都呈现了强烈的“政府主导型经济”特征。^⑫正如第二部分所述,在改革开放之前,中国的经济体制大体按照列宁所述的“全民的国家的辛迪加”模式^⑬设立。在该体制下,政府代替市场实现经济活动的资源配置,渗透于经济活动的方方面面,使得中国呈现强烈的政府主导型经济特征。随着改革开放的深入,中国开始尝试从计划经济体制过渡到市场经济体制,计划经济手段逐步取消,“国家辛迪加”模式逐渐淡化和瓦解。然而,“国家辛迪加”模式具有路径依赖性质,短期内无法完全消除,经济转型没有彻底改变政府控制和配置大量经济资源的特性,重要经济资源仍旧掌握在政府手中。^⑭

与政府主导性特征对应,政府依靠M型科层制度实现集权和下级政府的命令服从。组织经济学认为,组织中均存在权力关系的科层结构,用以代替价格体制和合同关系。科层式组织形式有助于提供激励^⑮,帮助雇主实现权威及决策集中化。^⑯中国拥有悠久的中央集权传统,政府的组织结构呈现较强的M型等级结构特征。在这种体制下,产权依靠等级进行分配,由于所有权意味着控制权,这种等级产权也可被称为政治控制权,政府官员依靠在政治组织中的相对地位获得名誉满足和福利等直接收益和潜在收益,即政治控制权收益。^⑰政府官员会对能够扩大政治控制权收益的激励作出反应。

晋升激励和财政分权激励能够较好地与中国组织结构特征匹配,提升政府官员的政治控制权收益,产生并放大激励效应。科层体制有助于实现集权和命令服从。具体到中国情景,由于典型的中央集权特征,中央把握着下属层级地方政府的人事任免和升迁决定,有助于通过晋升锦标赛创造激励。中央政府设计的横向与纵向晋升激励机制,在晋升的相对博弈中,成功对地方政府进行了激励。晋升激励

和财政分权提升政府官员政治控制权收益的路径是,一方面,传统的晋升激励能够带来官阶的上升,提升官员的相对政治位置^⑤,形成纵向晋升激励;另一方面,改革开放后,中央政府向地方政府进行财政分权能够产生经济激励,形成官员横向的自我晋升激励。

这种激励效果又通过M型层级逐层放大。回溯组织经济学理论,M型组织和U型组织是科层的两种表现形式,与U型组织相比,M型组织有助于减少激励问题和协同问题,更适宜于复杂经济和大型组织。^⑥M型组织下,由于各区域分部门从事的业务更为相似,绩效具有区域间的可比性,更有利于进行相对绩效考核,节省绝对绩效考核带来的高成本。^⑦此情况下,各部门的绩效依靠遭遇类似冲击的同级部门的相对水平度量,能够更有效地标尺竞争,某个层级上的激励不仅会激励该层级的个体,还会激励更低层级的个体。^⑧中国政府由中央、省、市、区县、乡镇五个层级构成,M型组织结构使得各级政府运营相似业务,晋升激励在每一层级均有效,上层能够将绩效考核指标下放给下级官员,使得晋升激励层层推行,不断放大。^⑨

晋升激励和财政分权激励的突出成效反映在地方政府对中央政府目标的揣摩和服从,地方行为充分反映了中央偏好^⑩,“先试点、再推广”的试点机制同样反映了这一特征。在计划经济下,激励的有效性表现为地方政府为政治目标服务,积极推动重工业发展。这一时期,地方政府面临纵向晋升激励,成为中央政府政治目标的忠实代理人。地方政府通过在激励下主动达成中央政府政治目标,依靠政策推广过程中的突出表现被中央政府树立为典型,其余地方政府通过参观学习该试点地区的先进经验使得试点成功扩散推广,涌现了诸如“农业学大寨”“工业学大庆”等一批典型运动。

当改革开放使得中国由计划经济体制开始转向市场经济体制时,在以经济发展为目标的激励下,M型组织激励下的赛马机制形成。改革开放使得经济转型与发展成为中国的头等大事,相应地,中央政府对地方政府的考核标准由“政治挂帅”转变为“以经济建设为中心”,使得地方政府在激励下的努力方向

由政治目标转变为经济目标。一方面,地方政府不断通过试点制度进行同级竞争创新,以求以最小成本最大程度地获得本地经济增长。大量文献指出,制度变迁是促成经济发展的决定性因素。^⑪在晋升激励下,各级地方政府均处于晋升博弈之中,利用本地信息积极进行制度创新,成为地方政府形成竞争优势、促成经济增长的重要手段。在具体制度变迁手段的选择中,改革开放初期中央的放权使地方政府拥有较大的自由裁量权,中央对地方政府政策试点采取既不赞同也不反对的默认态度,建立了容错机制^⑫,结合M型组织善于处理不确定创新、易激发地方试验的特征,试点机制成为地方政府主动选择的推动制度变革的有效手段。

另一方面,M型组织下的标尺竞争使成效较好的局部试点能够被迅速模仿并加以扩散,一定条件下有利于提升整体经济绩效。M型组织下的相对绩效考核,使得以GDP指标作为地方政府的绩效考评标准是可行的。在晋升激励下,地方政府致力于发现可以带来地区经济增长的一切机会,从而形成竞争优势,获得政治控制权收益。当观察到一个地区从政策试点获得收益时,由于地方政府之间职能的相似性,往往可以选择将适宜于本地区情况的试点进行模仿和改进,解决本地区的相似问题,从而享受优先制度变革带来的经济收益。这一机制使得能够以较低成本识别试点成效,较为成功的试点得到地方政府的争相模仿,从而能够迅速在全国范围内扩散,促进整体经济发展。在这一时期,诸如家庭联产承包责任制、撤社建乡和国有企业改制等重大制度变革均是地方政府先行试点创新,全国模仿扩散的典型案例。

(三)M型试点和U型试点下的分工协调

任何组织都面临着分工协调问题,不同的组织结构在分工协调方面的比较优势有所不同。在组织的生产过程中,往往需要解决一系列问题,不同问题需要的知识往往存在差异。委托人的有限信息使得集中决策相对低效,如何进行组织结构设计以促成有效分工,实现决策分散化,使得专业的人专业的问题,并通过协同使得组织中成员采取一致行动,最终提升组织效率,显得十分重要。

科层制度因其在信息处理集中以及代理人协调中的优势,成为组织劳动分工的重要方式。^⑤其中,复杂科层的具体表现形式可分为M型层级和U型层级,二者组织协调分工的形式有所不同。组织协调可分为两类,分别为专业化业务的属性匹配和可替代任务的属性互补。M型组织下,地区间属性互补问题相对困难,原因在于其地区间相互独立的特点使之不能较好利用分工和专业化优势,从而损失规模经济。U型组织可以彻底实现专业化分工引致的规模经济,但属性匹配难以达成,且一旦属性匹配失败,组织功能则彻底无法实现。

内生于中国“条块结合,块块为主”的M型经济特征,政治集权以及改革开放后的财政分权对组织分工效率的影响具备“双刃剑”效应。各级政府基于上级评价展开自上而下的标尺竞争,使其在不同类型试点创新的能动性方面存在差异,进而引发政策创新效果分化。政治集权、经济分权模式对组织分工协调的优势作用在于内生于M型层级的属性匹配优势;在改革开放初期,政治集权和经济分权的模式实现了中央政府和地方政府之间在经济发展方面的有效分工^⑥,同时降低了经济发展这一可替代任务的协调成本,促进了地方政府通过创造或推动各种经济领域内的试点,释放经济发展动能。政治上的集权使得中央政府得以保持较强的控制权,地方政府向上负责。在财政分权下,原本具备地方信息比较优势的地方政府得到了授权,在M型层级下成为当地事务的独立决策单位,达成更有效率的分散化决策,实现了更加有效的层级分工。因而,地方政府有动力完成上级政府设置的、可以根据GDP指标量化的经济增长目标,并根据目标完成情况的相对绩效获得政治晋升,形成了M型层级下“自上而下的标尺竞争”^⑦。在GDP指标为主的相对绩效考核下,经济领域的试点层出不穷,成为地方政府主动收集运用地方信息,完成政策创新的主要方式,在有效的层级分工体制下共同完成经济增长目标。

然而,内生于M型层级的地区间属性互补难题,政治集权、经济分权发展模式下的相对绩效考核模式存在弊端,对地方政府间的分工和专业化水平有不利影响。给定中国强烈的政府主导型经济特征,

中央政府在组织中通过分权模拟出类似于企业组织的激励机制。由于政治组织的目标一般是多维的、委托人的偏好具有异质性以及绩效往往是不可比的,导致中国政府通过财政分权模拟企业激励的过程中会遇到一系列难题,其中一个重要表现是地方政府的分工效率低甚至不分工。

由于职务晋升是相对绩效考核的基本手段这一特征,相对绩效考核下地方政府间分工协调的低效具体表现为三个方面。

第一,以经济绩效考核为纲,使得经济领域试点进发,非经济领域试点被忽视。不同于经济组织追求效率和经济利益最大化的目标,政治组织的目标往往还涵盖提供公共产品和福利保障等社会目标,单一目标考核会损害政府追逐其他目标的动力。另外,由于中国行政区域间巨大的差异性,地方政府之间的完全比较存在困难。以上两点使得难以寻找到一个具有充分信息量的指标对下级政府进行绩效评估,经济分权下依靠相对GDP进行“自上而下的标尺竞争”是次优选择。^⑧GDP作为相对绩效考核的主要可观测指标,使得地方政府有强烈动力发展经济。对应于激励机制,地方政府的政策实验呈现围绕经济增长展开的政策创新模仿的“锦标赛”模式。对那些能够短期带来较大经济收益的项目,地方政府选择积极通过试点制度进行政策创新,并主动学习和移植其他地方政府的先进经验;对那些不能或无法短期内对GDP增长做出贡献的项目,地方政府没有动力通过试点制度形成制度变革。这导致经济领域内的政策创新相对容易发起和推广,而非经济领域的政策则少有创新且推广相对困难,呈现“重经济、轻民生”的特点。^⑨

第二,地方不分工表现为地方政府间的地方分割和地方保护主义,形成的一个重要原因在于地方政府强行推行不符合地区比较优势的产业,将最终损害长期经济发展绩效。大量学者观察到了财政分权下中国的M层级制经济带来的问题,例如地方分割、地方保护主义和浪费性的重复建设^⑩,这些问题本质上是地区低效分工的典型表现^⑪,这些特征可以概括为地方政府下的零碎分割的区域市场。^⑫财政分权的相对绩效考核下,M型层级内的各个地方政

府拥有较大的自主裁量权,在经济发展领域更倾向于独立^⑤,以GDP为指标的相对绩效考核使得每个地方政府在政治晋升中面临零和博弈,不仅有动力采取有利于本地经济发展的举动,而且也有动力采取不利于竞争对手的举动,以提升自己在竞争中的相对位次,表现为以邻为壑的恶性竞争^⑥,从而扭曲了地方政府的发展战略。^⑦在试点方面的表现是,地方政府倾向于模仿和强行推行不符合本地比较优势的试点创新,导致地方政府的重复建设和通过地方保护主义维持试点带来的短期收益,这种违反地区比较优势的试点创新缺乏竞争和自生能力^⑧,将最终导致长期经济绩效的损失。

第三,在需要跨地区联动分工协调的非经济领域改革中,依靠地方政府“自下而上”的试点机制往往失效,需要转变为条状U型试点进行分工协调,提升试点运行效率。不同的组织结构在协同和专业化间的比较优势不同。在上级(协调者)控制所有资源、下级(专业者)控制有限资源的假定下,不同任务类型适用的最优组织结构不同。^⑨当所有资源集中能够发挥的收益更大,且不确定性较低时,“上级主导型”的效率更高;而当资源分散能够发挥的收益更大,且不确定性较高时,“下级主导型”的效率更高。在中国背景下,转轨时期经济领域的改革由于不确定性较高且知识资源分散在地方政府手中,依靠M型层级提升地方独立自主决策能力,能够有效激发地方试点创新,有利于达到改革收益最大化。然而,财政分权和晋升激励下,地方政府更像一个具有独立利益的经济集团,缺乏经济合作的动力。^⑩另外,晋升锦标赛下,非经济领域的表现并不是中央政府考察地方政府绩效的最重要指标。因此,对那些需要发挥跨地区联动效应的非经济领域改革,例如社保、教育和户籍制度等改革,依靠块状的地方政府进行自下而上的试点改革往往会遭遇推行的低效。随着中国改革开放不断推行,改革的路径更为明确,不确定性有所下降,改革面临的问题也较为明确,需要依靠较强的控制力迅速推动。而U型组织更适用于处理目标和决策明确、需要集中调动资源的情况。^⑪基于此,对经济领域需要各部门协同推进的试点,以及地方政府没有足够动力和分工优势推动的非经济领域

试点,中央政府应该加强顶层设计,更多依靠U型组织加以实施,提升分工协调效率。

结语

本文捕捉到了中国经济体系典型的组织特征,在系统分析中国组织结构的起源、演变与特征后,指出中国呈现条块结合的M型组织结构。基于组织经济学理论,分别从M型组织的经济分权和信息匹配、M型组织激励下的赛马机制,以及M型试点和U型试点下的分工协调三方面展开,从组织绩效面临的信息、激励和分工三要素视角出发,系统论证了中国特色试点机制独特且成功的原因,并讨论了其运行机制和经济绩效。

本文的关键结论是,内生于中国“条块结合、以块为主”的M型组织特征,在行政性分权为主要特征的经济转轨过程中,较好地解决了任何组织均面临的信息、激励和分工问题,进而使得经济领域内的地方试点创新层出不穷,好的政策试点创新得以迅速在全国推广,带来了中国经济腾飞,塑造了中国奇迹。在信息方面,内生于M型组织良好的分权特征,财政分权使得具有本地知识信息优势的地方政府获得了与之匹配的威权,激发了地方政府通过地方试点有效收集和运用本地知识信息的动力。在激励方面,晋升锦标赛提高了地方政府纵向晋升激励,财政分权提升了地方政府横向自我晋升激励,形成了M型层级下的赛马机制,地方政府存在强烈动力通过试点机制发展本地经济,提升相对排位,以获取晋升。在分工方面,财政分权和晋升激励一方面促成了M型层级内中央政府和地方政府之间在经济发展方面的有效分工,使得经济领域试点层出不穷;另一方面,M型组织下各地方政府的高度独立,使得中国经济面临地方政府分割、重复建设等地方政府间低效分工问题,使得跨地区联动效应的、非经济领域的试点发动动力不足,推行效果不佳,需要对其弊端加以规避。

随着经济转轨的持续进行,改革进入攻坚期、深水期,越来越多的改革具有联动性和协调性,这一方面加剧了改革的难度,另一方面也为中国特色试点制度本身带来了挑战。在未来,中国特色试点制度需要根据改革本身的特征进行“分类”突破:一方

面,对于能够充分发挥地方主观能动性和积极性的领域,要进一步加强地区试点,以“块块为主”推动改革试点;另一方面,对于具有“外部性”和“协调性”的改革,需要进一步加强顶层设计,发挥中央部委的协调作用,以“条条为主”推动改革试点。这样,在条块职能分工协调的情形下,推动中国特色试点制度的不断完善,进而推动我国经济社会的高质量发展。

注释:

①韩博天、石磊:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》2008年第5期;韩博天:《通过试验制定政策:中国独具特色的经验》,《当代中国史研究》2010年第3期。

②Qian, Y., Xu, C.-G., "Why China's Economic Reforms Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-state Sector," London School of Economics and Political Science, London: LSE Library, 1993; Qian, Y., Roland, G., Xu, C., "Why Is China Different from Eastern Europe? Perspectives from Organization Theory," European Economic Review, 43(4), 1999; Maskin, E., Qian, Y., Xu, C., "Incentives, Information, and Organizational Form," The Review of Economic Studies, 67(2), 2000; Blanchard, O., Shleifer, A., "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia," IMF Staff Papers, 48(1), 2001.

③刘瑞明:《哈耶克诤难、权威转变与经济成长:中国分权式改革的逻辑》,《经济学家》2010年第2期;Hayek, F., "The Use of Knowledge in Society," The American Economic Review, 35(4), 1945.

④Maskin, E., Qian, Y., Xu, C., "Incentives, Information, and Organizational Form," The Review of Economic Studies, 67(2), 2000.

⑤周雪光、赵伟:《英文文献中的中国组织现象研究》,《社会学研究》2009年第6期;Qian, Y., Roland, G., Xu, C., "Coordination and Experimentation in M-Form and U-Form Organizations," Journal of Political Economy, 114(2), 2006.

⑥Qian, Y., Xu, C.-G., "Why China's Economic Reforms Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-state Sector," London School of Economics and Political Science, London:

LSE Library, 1993; Qian, Y., Roland, G., Xu, C., "Why Is China Different from Eastern Europe? Perspectives from Organization Theory," European Economic Review, 43(4), 1999.

⑦Qian, Y., Roland, G., Xu, C., "Coordination and Experimentation in M-Form and U-Form Organizations," Journal of Political Economy, 114(2), 2006.

⑧曹正汉:《中国的集权与分权:“风险论”与历史证据》,《社会》2017年第3期;周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011年第10期。

⑨郑永年:《中国的“行为联邦制”:中央—地方的变革与动力》,上海:东方出版社,2013年,第70-71页。

⑩王小龙、李斌:《经济发展、地区分工与地方贸易保护》,《经济学(季刊)》2002年第2期;郑永年:《中国的“行为联邦制”:中央—地方的变革与动力》,第70-85页。

⑪Hayek, F., "The Use of Knowledge in Society," The American Economic Review, 35(4), 1945.

⑫罗伯特·吉本斯、约翰·罗伯茨主编:《组织经济学手册》,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社,2021年,第335、552页。

⑬Holmströms, B., "On Incentives and Control in Organizations," Stanford University ProQuest Dissertations Publishing, 1977, pp. 1-16; Jensen, M., Meckling W., "Specific and General Knowledge, and Organizational Structure," Lars Werin and Hans Wijkander, Contract Economics, Oxford: Blackwell, 1992, pp. 251-274; Dessein, W., "Authority and Communication in Organizations," The Review of Economic Studies, 69(4), 2002.

⑭Hayek, F., "The Use of Knowledge in Society," The American Economic Review, 35(4), 1945; Aghion, P., Tirole, J., "Formal and Real Authority in Organizations," Journal of Political Economy, 105(1), 1997.

⑮马克思·韦伯:《经济与社会(上)》,北京:商务印书馆,1997年,第248页。

⑯罗伯特·吉本斯、约翰·罗伯茨主编:《组织经济学手册》,第564页。

⑰梁平汉:《多层科层中的最优序贯授权与“一刀切”政策》,《经济学(季刊)》2013年第1期。

⑱周雪光、练宏:《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》2011年第

5期; Schurmann, F., Ideology, and Organization in Communist China, Berkeley, CA: University of California Press, 1968, pp. 173-220.

①⑨Hayek, F., "The Use of Knowledge in Society," The American Economic Review, 35(4), 1945; 林毅夫、蔡昉、李周:《论中国经济改革的渐进式道路》,《经济研究》1993年第9期。

②⑩刘瑞明:《哈耶克诤难、权威转变与经济成长:中国分权式改革的逻辑》,《经济学家》2010年第2期。

⑪Qi, Y., Weingast, B. R., "Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives," Journal of Economic Perspectives, 11(4), 1997; Jin, H., Qian, Y., Weingast, B. R., "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style," Journal of Public Economics, 89(9), 2005.

⑫罗伯特·吉本斯、约翰·罗伯茨主编:《组织经济学手册》,第321页; Dessein, W., Santos, T., "Adaptive Organizations," Journal of Political Economy, 114(5), 2006.

⑬Qian, Y., Roland, G., Xu, C., "Coordination and Experimentation in M-Form and U-Form Organizations," Journal of Political Economy, 114(2), 2006.

⑭Lin, J. Y., "An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change," Cato Journal, 9(1), 1989.

⑮杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,《经济研究》1998年第1期。

⑯周业安:《中国制度变迁的演进论解释》,《经济研究》2000年第5期。

⑰Chen, K., Jefferson, G. H., Singh, I., "Lessons from China's Economic Reform," Journal of Comparative Economics, 16(1), 1992.

⑱杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,《经济研究》1998年第1期。

⑲罗伯特·吉本斯、约翰·罗伯茨主编:《组织经济学手册》,第50页; Alchian, A. A., Demsetz, H., "Production, Information Costs, and Economic Organization," The American Economic Review, 62(5), 1972.

⑳Lazear, E. P., and Rosen, S., "Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts," Journal of Political Economy, 89(5), 1981; Waldman, M., "Up-or-Out Contracts: A Signaling Perspective," Journal of Labor Economics, 8(2), 1990; Aghion, P., Tirole,

J., "Formal and Real Authority in Organizations," Journal of Political Economy, 105(1), 1997; Gibbons, R., Waldman, M., "A Theory of Wage and Promotion Dynamics Inside Firms," The Quarterly Journal of Economics, 114(4), 1999.

㉑周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期;周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

㉒关于“全民的国家的辛迪加”模式的具体描述,可参考《列宁全集》第31卷,北京:人民出版社,1985年,第97页。

㉓周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

㉔罗伯特·吉本斯、约翰·罗伯茨主编:《组织经济学手册》,第221、456页。

㉕Van den Steen, E., "Interpersonal Authority in a Theory of the Firm," The American Economic Review, 100(1), 2010.

㉖刘瑞明、白永秀:《晋升激励、宏观调控与经济周期:一个政治经济学框架》,《南开经济研究》2007年第5期;刘瑞明、白永秀:《晋升激励与经济发展》,《南方经济》2010年第1期。

㉗周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期;周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期; Li, H., Zhou, L.-A., "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China," Journal of Public Economics, 89(9), 2005.

㉘Chandler Alfred D., Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Empire, Cambridge MA: MIT Press, 1962.

㉙Maskin, E., Qian, Y., Xu, C., "Incentives, Information, and Organizational Form," The Review of Economic Studies, 67(2), 2000.

㉚Lazear, E. P., and Rosen, S., "Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts," Journal of Political Economy, 89(5), 1981.

㉛周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

⑫ Mei, C., Liu, Z., "Experiment-based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China," *Policy Sciences*, 47(3), 2014.

⑬ North, D., *Institutions, Ideology, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 100; Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. A., "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution," *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 2002.

⑭ 郁建兴、黄飏:《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》,《政治学研究》2017年第5期。

⑮ 罗伯特·吉本斯、约翰·罗伯茨主编:《组织经济学手册》,第50页。

⑯ 刘瑞明:《哈耶克诤难、权威转变与经济成长:中国分权式改革的逻辑》,《经济学家》2010年第2期。

⑰ 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭:《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》,《经济研究》2007年第1期; Li, H., Zhou, L.-A., "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China," *Journal of Public Economics*, 89(9), 2005.

⑱ 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭:《十字路口的中国经济:基于经济学文献的分析》,《世界经济》2006年第10期; 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭:《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》,《经济研究》2007年第1期。

⑲ 吴建南、马亮、苏婷、杨宇谦:《政府创新的类型与特征——基于“中国地方政府创新奖”获奖项目的多案例研究》,《公共管理学报》2011年第1期; 何增科:《中国政府创新的趋势分析——基于五届“中国地方政府创新奖”获奖项目的量化研究》,《北京行政学院学报》2011年第1期; 吴昊、温天力:《中国地方政策试验式改革的优势与局限性》,《社会科学战线》2012年第10期。

⑳ Wong, C. P. W., "Fiscal Reform and Local Industrialization:

The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," *Modern China*, 18(2), 1992; Young, A., "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China," *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 2000.

㉑ 陆铭、陈钊、严冀:《收益递增、发展战略与区域经济的分割》,《经济研究》2004年第1期。

㉒ Young, A., "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China," *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 2000.

㉓ 沈立人、戴园晨:《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》1990年第3期。

㉔ 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期。

㉕ 严冀、陆铭:《分权与区域经济发展:面向一个最优分权程度的理论》,《世界经济文汇》2003年第3期。

㉖ 林毅夫:《发展战略、自生能力和经济收敛》,《经济学(季刊)》2002年第2期; 刘瑞明:《晋升激励、产业同构与地方保护:一个基于政治控制权收益的解释》,《南方经济》2007年第6期。

㉗ Hart, O., Moore, J., "On the Design of Hierarchies: Coordination versus Specialization," *Journal of Political Economy*, 113(4), 2005.

㉘ 皮建才:《中国地方政府间竞争下的区域市场整合》,《经济研究》2008年第3期; 沈立人、戴园晨:《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》1990年第3期。

㉙ Qian, Y., Xu, C.-G., "Why China's Economic Reforms Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-state Sector," *London School of Economics and Political Science, London: LSE Library*, 1993; Qian, Y., Roland, G., Xu, C., "Coordination and Experimentation in M-Form and U-Form Organizations," *Journal of Political Economy*, 114(2), 2006.