

# 试论民族地区制度变迁的路径选择与可持续发展<sup>\*</sup>

李俊清

**[摘要]** 制度变迁是推动经济发展的重要动力。本文通过对民族地区的政府职能转变和路径变迁选择进行分析,认为民族地区在制度变迁的路径选择方面,普遍存在着诱致性因素不足或一些诱致因素会产生严重负效应,而强制性制度变迁如果在目标设定、内容和措施选择失当的情况下则会引发政府与市场错位的问题。因此,本文认为,民族地区制度变迁应以科学的发展观为指导,选择恰当的变迁路径,以实现经济社会的协调与可持续发展。

**[关键词]** 制度变迁;民族地区;经济社会发展

**[中图分类号]** D633 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2009)07-0077-06

改革开放以来,我国民族地区的经济、文化以及各项社会事业都有了长足的发展。截止2007年底,民族地区(指5个自治区和云南、贵州、青海3个多民族省)GDP总量达到24768亿元,与1978年的324亿元相比,按可比价计算增长了15.2倍,年均增长10.1%。但是,由于诸多因素制约,民族地区的发展依然相对落后,生产总值仅占全国的9%左右,人均生产总值只相当于东部地区人均水平的35%左右,地方财政收支差达二千多亿元。目前,我国农村绝对贫困人口和初步解决了温饱的低收入群体也主要集中在少数民族聚居区,贫困发生率远高于全国平均水平。改变民族自治地方的落后状况,实现民族自治地方经济与社会的跨越式发展,维护国家统一和增强民族团结,需要多元力量的推动。但通过制度创新促进民族地区的发展,无疑相当关键。

所谓制度是指一系列约束和激励社会成员行为的规则,制度变迁与经济发展具有非常直接的关联。制度变迁一般通过两种方式进行:一种是诱致性变迁,即社会群体或个人在响应由制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性变迁;另一种是强制性变迁,是指由政府主导自上而下强力推进的制度变迁。目前,我国民族地区的发展进入了一个关键阶段,一方面国家采取了一系列重大政策措施以促进民族地区发展,实现民族关系的和谐;另一方面,长期历史进程中形成的区域间、民族间发展差距,在市场经济体制下其实并没有缩小,反而有扩大的趋势。因此,民族地区社会各界尤其是政府,都在试图通过大规模的制度创新以推动民族地区经济社会的跨越式发展,但是在制度变迁的路径选择方面,却面临着一系列问题,这些问题的存在不仅影

响着制度变迁的效果,甚至可能会影响到民族地区的长远发展。本文结合民族地区政府职能转变与制度变迁的路径选择,对相关问题进行一些初步的探索。

## 一、基于社会需求的诱致性制度变迁

在制度经济学理论中,引起或影响制度变迁需求的要素有六项,其中任何一项的存在,都可能导致社会产生制度变迁的需求。它们分别是:要求与产品相对价格的长期变动、技术进步、其他制度安排的变迁、市场规模、偏好的变化和偶然事件。民族地区在过去多年里,非常注意对制度变迁需求的把握,并试图在此基础上实现诱致性制度变迁,以减少制度变迁的社会成本,但在这一过程中,却因为对制度变迁的需求把握不足,或者内部诱致动力缺乏,而暴露出一些问题。在诱致性制度变迁中,政府所需要发挥的作用非常有限,而且制度变迁直接由社会需求引发,由社会组织完成,其满足社会需求度高且社会代价也相对较小,是较为理想的制度变迁模式。但是,民族地区诱致性制度变迁却在以下几个方面受到了重大局限并引发了一些问题:

### 1. 技术、市场及其他制度的诱发能力微弱

近年来,学术界在研究总结东南沿海经济快速发展的成功经验时,经常把浙南和苏南两种发展模式加以对比,认为浙南的经济发展主要是由于诱致性制度变迁的推动,而苏南则更多地由强制性制度变迁推动。在分析浙南的诱致因素时,认为浙南地区相对较差的自然环境带来的生存压力,善于经商的传统习俗,敢闯荡、敢冒险、不怕苦、讲实效、勤俭节约的价值观等内在的地方文化是当地政府可以实现诱致性制度变迁的内部条件,而1978年之后中央政府地对

\* 本文系国家社科基金重大项目(08&ZD52)、中央民族大学“985”工程项目成果。

方控制的放松、浙南过去与海外的密切交流带来的对外部世界的了解、发达国家产业转移等则是外部因素。内外因素共同激发了社会群体追求利益的强大积极性,而政府因势利导,不断地放松对经济的限制,鼓励新的市场经济制度的生成与完善,从而进一步激发了民间的经济活力,促成了浙南经济的空前繁荣,在短短二十几年里,使得浙江这个既没有区位优势、又没有资源优势的省份,人均收入从全国排名靠后一跃而成为除几个直辖市外最高的省级区域。<sup>[1]</sup>对于当前民族地区而言,外部诱致性因素与浙江有很多相似之处——国家控制放松,发达国家、发达地方产业要向内地转移。但是,民族地区却存在着内部性诱致因素不足的问题,市场狭小、观念落后、社会发展水平低使整个社会对制度变迁的需求远没有东部沿海地区那样强烈。由于地理的封闭和文化因素的影响,民族地区社会缺乏参与市场活动、追逐个人利益的激情和能力,许多少数民族群众根本无法接受高风险、快节奏的市场经营方式;少数民族群众大多注重当前的生活,重视宗教和传统仪式,而不太在意生产资料和资本的积累,在民间很难形成可观的资本力量;由于教育水平相对较低,交通、通讯等基础设施不够完善,民族地区各族群众对市场信息的了解和利用程度都远低于其他地方,利用市场机制的能力也受到更多的客观条件限制;民族地区的企业管理者与发达地区相比,整体上思想解放程度以及能力和素质方面存在差距。这些内在的不利因素,使得民族地区政府想通过诱致性制度变迁来激发本地发展动力的努力往往达不到应有的效果。在这种情况下,民族地区政府更多地想通过要素与产品价格因素,利用外部诱致因素,来实现制度变迁,但这又出现了新的问题。

## 2 要素与产品价格引发的诱致因素具有反生态性

随着整个社会的经济发展,资源、能源和其他初级产品的价格在不断上升。许多落后地方正是利用这一趋势,通过制度变迁参与全球市场,实现了本地经济的高速发展。民族地区在内部诱致因素缺乏的情况下,也积极地利用当前存在的发展差距,以及民族地区富有资源、能源和其他初级产品的优势,鼓励本地社会进行制度本迁以参与到全国乃至世界经济大市场中,以实现本地区的快速发展。招商引资、企业改制、大建工业园区都是这种制度变迁的表现。但是,这种基于要素和产品价格长期变动而进行的制度变迁,却给民族地区长期发展带来了新的问题。

首先,外部资本向高能耗、低效益产业集中。据新华社报道,“2002年下半年以来,国内能源趋紧,高回报低投入的巨大反差,使高耗能产业一时间成为暴利行业,各国投资者蜂拥而至,西部能源富集区成了高耗能工业发展的乐园。在一些招商引资快速膨胀的贫困地区,高耗能工业已成为当地经济发展的支柱。如今,高耗能产业在我国西部能源产区出现遍地开花的发展态势。”<sup>[2]</sup>这种高能耗产业集中的现象,在民族地区相当普遍。许多民族地区都出台了大量的优惠政策,鼓励外来资本开发本地资源,以换取本地经济

的快速成长。尽管社会各界认为这种发展模式对于当地长远发展极为不利,希望能够改变,但是当前要这些地方寻找新的发展路径以替代这种高能耗产业,却非常困难。

其次,外部资本往往投向资本密集型产业,对促进民族地区民生问题的解决作用甚微。由于外部资本进入民族地区,纯粹本着逐利目的,它们不关心当地的就业和民生问题,尽可能地回避自己应尽的社会责任。而政府出于引资和留资的需要,对外来资本的投向引导不力,对其社会责任监管力度不强。这使得很多外来投资往往都投向了追求短期利益的资本密集型产业,在疯狂地掠夺当地资源、剥削当地本已廉价的劳动力之后,往往形成外来资本获取暴利,政府财政迅速膨胀,经济成长指数高位运行,而民生状况却没有改善甚至降低的奇怪现象。2006年5月15日,《瞭望新闻周刊》以《富财政穷百姓》现象:“百强县”竟是贫困县》为题,报道了内蒙古准格尔旗等地经济发展中出现的企业、政府、百姓在经济发展中获利极度不均的现象。该报道认为,“由于大企业采用机械化作业方式,因此当地文化程度低的农民根本无法到企业就业。所以从经济上看,资源开发促进了整个国民经济的发展,但是对当地百姓的脱贫贡献甚微。”<sup>[3]</sup>实际上,这种由外来大企业参与开发民族自治地方资源,使当地经济发展速度和财政增长速度都大大提升,但百姓却获利甚微的现象,在民族地区极为普遍。这使得借助外部诱致因素的制度变迁带来的经济发展,不具有可持续性。

## 3 诱致性制度变迁导致经济更加边缘化,进一步恶化了民族地区自主发展的环境

由于民族地区诱致性制度变迁带来的经济发展,主要是由来自区域之外的企业推动,而民族地区内部诱致因素的成长现在效果还不明显。这种制度变迁造成的发展模式,使得民族地区的经济有边缘化趋势,民族地区自主发展的环境不但没有改善,反而可能出现恶化。这主要表现在:

第一,民族地区在国家产业分工中处于低端,经济产出的附加值更多地被其他地方获得。在经济领域,处于产业分工高端的产业,经济产出的附加值往往更高,反之亦然。在当前民族自治地方产业结构中,处于低端的以生产初级产品为主要业务的产业占据了绝对优势,而科技含量高的深加工产业比例较低。这使得民族地区在产业分工上有沦为其他地方附庸的危险,而这种附庸地位一旦形成,将很难改变。例如,新疆是我国的棉、毛主产区,但新疆却没有几家有实力的服装设计和生产企业,只能向东部服装产业基地供应原料,获利较低。但是,东部服装产业基地生产出的服装成品,利润一般要高很多。这种产业分工,不利于民族地区的竞争力提升。

第二,民族地区产业单一,导致其在市场价格竞争中处于劣势。在对内蒙、宁夏等煤产区,云南、贵州等金属矿物和能源产区的调研中,当地官员对当前矿产资源和能源的定价机制都极为不满。以内蒙为例,内蒙的煤炭出境价格,

往往只有煤炭消费地市场价格的 1/2 到 1/3 而内蒙采购外来产品却只能依据市场价格。这种价格机制一方面固然有国家政策的影响,但从根源上来说还是因为民族地区产业结构单一,在市场定价机制中缺乏影响力。这种价格竞争的劣势,使得民族地区事实上处于被剥夺的不利地位。

第三,社会自发展能力低下导致各种资源外流,进一步恶化了当地的自发展能力。由于这种诱致性制度变迁对民族地区自发展能力的推动作用并不明显,民族地区与其他地方的发展差距在这些年不但没有缩小,反而呈现进一步扩大的趋势。这使得民族地区的人才、资金等对本地发展至关重要的资源大量外流,进一步恶化了民族地区本已不佳的发展环境。

## 二、基于政府自觉的强制性制度变迁

制度变迁的需求对于民族地区而言始终存在,但是诱致性制度变迁带来的发展问题也非常严重。民族地区制度变迁的诱致受到局限之后,政府习惯性地承担起了推动制度变迁的责任,从而使得民族地区整个社会制度变迁的主体日益单一化。政府要实现制度变迁,只能利用政策、法令等具有强制色彩的工具,这就使得整个民族地区的制度变迁逐渐从诱致性向强制性转变。“强制性制度变迁是指由政府命令或法律引入和实现的制度变迁。”<sup>[4]</sup>民族地区政府采取了许多强有力的措施,出台了法令和政策,以实现政府引导下的制度变迁,从而推动经济发展。但这一过程,仍然会引致许多问题。

### 1 民族地区政府强制性社会变迁的行为

由于诱致性社会变迁可能带来诸多的不利,因此,民族地区政府在继续通过诱致性制度变迁来吸引外部逐利组织来本地发展的同时,也采取了许多强制性制度变迁手段,刺激本地的内在发展动力,或者限制外来资本的不利影响。主要形式有:

第一,新观念的灌输。民族地区强制性制度变迁首先表现在政府掌握的舆论资源在社会中灌输新观念,而这种灌输往往具有一定的强制性。在许多民族地区,如果政府试图采取某种新的方式来干预经济,试图在制度方面进行创新,往往会通过各种会议、各种媒体来向社会宣传政府的意图,统一全社会的思想。在宣传过程中,与新制度有着重大利益关系的企业家或者社会组织往往会被要求参与有关会议或者学习有关精神。由于政府拥有的强大的资源,这种宣传方式对于社会主体而言,具有非常强的压力。通过灌输新观念从而为制度变迁创造思想基础的行为,与林毅夫在《关于制度变迁的经济理论:诱致性变迁与强制性变迁》一文中强调的意识形态对制度变迁的作用较为类似,所不同的是林毅夫强调既有意识形态对制度变迁的影响,而政府通过灌输新观念则是以意识形态的创新推动制度变迁的进行。

第二,对企业行为的介入。在完全自由的市场经济环境中,企业的决策应该完全自主,政府作为公共权力的行使

主体,不应该介入企业的行为。但是,当前民族地区政府介入企业行为的现象不但大量存在,而且介入程度非常深。例如,为了完成政府的经济发展绩效目标,给企业规定生产增长计划;为了实现政府财政收入增长,对企业的纳税额提出具体要求;为了培育有竞争力的大型企业集团,由政府主导实现不同企业之间的联合或者合作;为了使企业能够提升科技含量,政府给企业下达科研指标;为了节约企业经营成本,政府动用公权力帮助企业建立原材料供应渠道或者进行市场推广;为了培育新型的企业经营模式,政府要求企业按照其意图进行经营体制改革。诸如此类的干预行为,在民族地区屡见不鲜。由于民族地区具有一定规模的企业往往都是国有或者集体企业,它们与政府的关系一般都非常密切,因此即使政府的干预行动严重侵扰了企业的自主经营权利,企业也很少会进行抵制。

第三,对市场调节机制的替代。市场机制是围绕着价格机制的一系列资源流动机制的总和,具体包括价格机制、竞争机制、风险机制和供求机制。市场机制要发挥有效的作用必须具备几个重要的条件:价格由市场自发形成、市场主体意志自由、资源流动不受非市场因素控制。为了实现本地区经济按照政府的意图发展,当前有不少民族地区政府频繁地以政府行为代替市场机制,改变市场运行的条件,以控制资源配置,使之服从服务于政府预期目标。这些措施包括:关键产品政府限价甚至定价,如政府对土地、农产品、矿产资源等制定价格,以方便或者限制使用者获取这类资源;设定特别的市场准入标准,使进入特定市场领域的市场主体符合政府要求,从而使特定产业或行业按照政府预期目标发展;以公权力整合资源,廉价供应特定的企业或行业使用,帮助这类企业或行业获得超常的市场优势;以行政命令干扰市场信息,从而改变市场资源流向。

第四,政府承担市场中介角色。当前,有不少民族地区政府实际上已经成为市场中介的主力,活跃于各种掌握资本的投资人中间游说。在一些民族地区,招商引资被确定为政府最重要的任务,政府每个部门都被安排了一定的招商任务,而且招商绩效往往是部门绩效考核最重要的指标,即使该部门的主要业务与经济并没有直接关联;从最高行政首长到基层的部门职员,每年都会被要求去相对发达的地方开展一定时间的招商工作,完成一定额度的招商任务。<sup>[5]</sup>为了促进本地企业的壮大,政府出面游说本地企业进行合作也是常见现象,政府经济主管部门的一项重要任务,就是安排企业之间的合作,为企业之间的沟通协调提供服务。政府整合科研机构资源,要求高等院校为企业技术、管理革新和人力资源素质提升提供服务,从而提升企业竞争力,也是政府作为市场中介的行为表现。

总得来看,当前民族地区在经济发展过程中,制度变迁大多数遵循这样的路径:以政府承诺作为社会动员的主要方式,由行政力量推动制度变迁信息的传播,资源分配方式高度体现政府意志,经济发展领域的选择由政府而非市场

主导。正是在这样的路径下,政府将新的制度外加于社会,从而释放社会发展的力量。

## 2 强制性制度变迁带来的问题

强制性制度变迁,对于相对落后的民族地区而言,具有必然性。因为诱致性的制度变迁要想取得较好的效果,必须具备一定的条件,如交易受到的非市场因素阻滞很少,市场信息传播顺畅,产权制度比较完备。然而,“无摩擦交易、完备的信息和明确界定的产权等假设条件,在处理不发达地区(那里的要素和产品市场不完全)的许多经济问题和理解历史的演进过程时显得尤其不适当。”<sup>[6]</sup>在民族地区,市场交易受到的限制来自多个方面,许多限制条件如果依靠市场主体自身去应对,或者无能为力,或者成本过高而无意去应对;市场信息由于相对落后的交通、通讯基础设施状态,由于整个社会普遍的教育水平的相对低下等因素,无法顺畅传播;而产权制度不明晰,一直是我国经济领域里的顽疾。这些市场机制中存在的缺陷以及民族地区后发劣势的现实,使得民族地区如果完全依靠诱致性制度变迁将会导致许多问题,最终影响经济健康发展。而通过强制性制度变迁,则有可能纠正诱致性制度变迁中的不利因素,使经济按照政府理性规划而运行,从而确保经济成长的健康稳定。事实上,当前民族地区经济发展速度非常快,且出现了一大批有竞争力的企业和产业,这都与政府的强制性制度变迁有着直接的关系。然而,强制性制度变迁却也给民族地区带来了许多问题,这些问题如果得不到很好的解决,就有可能影响到民族地区的长远发展。

### (1) 政府庇护下的企业、产业竞争力具有一定虚假性

政府在推动经济发展过程中的强制性制度变迁,一般都是直接针对特定企业或特定产业,其主要内容往往都是通过新制度的实行,为这类企业和产业的发展提供便利,使之能够获得超常规的发展。由于政府权力的特殊关照,这些企业或产业相对脱离市场竞争机制来发展自己,提升自己的实力。但是,这种脱离市场竞争机制而获得的实力,是不是真实的市场竞争能力却值得怀疑。

### (2) 强制性的产业聚集并没有带来经济效益的实际提升

在民族地区政府对经济发展所进行的强制性制度安排中,通过集中土地、公用设施、公共服务等一系列资源整合行动而建立开发区,以政府的力量推动产业聚集是非常普遍的现象。然而,这种由政府强推的产业聚集而形成的开发区,取得良好效益的却并不多。在民族地区,开发区遍地开花,但许多开发区设立目标不明确,主导产业不清晰,入驻企业数量少、投资额低,土地闲置率高等却使得其事实上开而不发,大量的土地、公用设施、财政投入和金融资产因为这些无效率的开发区的建设而被浪费。

### (3) 政府与企业、市场的关系与政府改革潮流背道而驰

由于民族地区强制性制度变迁,往往采取的是对特定企业或行业进行特别照顾的方式来实现,而这种特别的照

顾总是伴随着政府对企业行为的介入,对市场机制的替代等,这使得民族地区政府与企业、市场关系的调整进展缓慢。在不少民族地区,企业尤其是大型国有企业,对政府的依赖程度极高,企业事无巨细总是想当然地向政府汇报、寻求政府的帮助;而政府特别是其经济主管部门,也不认为政府参与企业决策、参与企业日常经营管理存在什么问题。

行业协会、市场中介组织等也与政府有着密切关系,实际上大多数行业协会根本就没有脱离政府系统而独立运行,其主管人员来自政府,主要决策依赖于政府意志,日常活动经费由政府提供。在行政命令与市场规则的博弈中,经常是行政命令优先于市场规则。这些政府与企业、市场的关系状态,与我国建立市场经济体制、建立公共服务型政府的目标相违背。但要实现强制性制度变迁的目标,却又无法完全避免。

### (4) 政府行为进一步加剧了社会不公正

强制性制度变迁往往意味着政府凭借强制力量整合社会资源,供应具有资本、技术、管理等方面优势的社会主体使用,以实现经济的更高效率的发展。而这又必然带来另外一个严重的问题,即本来在市场经济条件下就已经非常严重的社会不公平现象,政府不但没有基于确保社会公正的角度去消解,反而因为制度变迁的需要而使之进一步加大。

### (5) 权力滥用现象难以遏止

在政府掌握大量资源并且对这些资源的分配具有支配性影响的时候,权力寻租现象就会难以遏止。近些年来,民族地区有不少党政干部因为贪污腐败而沦为阶下囚,其中不乏高级领导干部。腐败现象的存在,与党政权力对社会资源配置的影响太大、太直接有关,使得想要获取资源和利益但却不愿意付出体制内成本的投机者争相通过非法渠道,以腐蚀掌权者的方式实现自己的利益。实际上,贪污腐败现象只是权力滥用的冰山一角,在政府整合社会资源、推动强制性制度变迁的进程中,以非法手段剥夺弱势群体利益,对丧失土地、房产等基础性生活资料的群体补偿不公,以公共利益名义谋取政府自身狭隘利益,以超越宪法公平原则的方式赋予部分人特权等权力滥用现象也时有所见。

### (6) 路径依赖导致制度僵化

在强制性制度变迁过程中,还有一个非常严重的问题,这就是强制性制度变迁的路径依赖现象往往很严重。诺斯在其著作中这样描绘路径依赖的形成:“参加者的主观精神构想会演进成一种意识形态,它们不仅会使社会的结构理性化,而且还选择了不佳绩效。结果,经济中会演进出一些加强现有激励与组织的政策。”<sup>[7]</sup>在民族地区,制度变迁的路径依赖在许多方面已经显现出来,如习惯性地移植部分发达地区现成制度和经验,习惯性地依赖行政命令或政府的组织力量推进社会制度改革,习惯性地为本地企业和产业社会责任的规避进行辩护等。而因为利益集团的形成为导致的既得利益者强力影响公共政策和制度设计,使得制度

变迁停滞不前,或按既得利益者的利益方向进行的现象也常有发生。而路径依赖会导致制度变迁事实上失去了变迁的意义,使制度设计对生产力的释放效果变得非常弱,甚至成为束缚生产力的绳索。

### 三、民族地区制度变迁路径选择的优化

#### 1 以科学发展观指导制度变迁目标与路径选择

在当前民族地区经济社会发展过程中,虽然政府对于制度变迁与经济发展之间的关系有着非常明确的认识,但是一些地方政府对于通过制度变迁应该实现的目标定位却出现了偏差。有些民族地区政府只是简单地想要通过制度变迁来实现经济的短时期快速增长,从而获得本届政府的政绩,并没有形成关于制度变迁的战略眼光——即通过制度变迁的推进,提升本地方自我发展的能力,使本地方具有长期发展的动力。正是这种目标定位的偏差,使得许多可能损害本地方长远经济发展能力,但却能获得即时性经济增长表象的制度,居然会成为一些民族地区制度变迁路径的首要选择。

首先,民族地区制度变迁的目标定位,应当遵循《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》所提出的“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”。无论是诱致性制度变迁还是强制性制度变迁,都必须使其带来的利益能够惠及全体人民,能够实现民族地区经济社会的全面发展而不是畸形发展,够确保民族地区内部协调可持续发展,而绝不能是只顾眼前不计长远、只顾局部而不虑全局的发展。其次,民族地区制度变迁应以提升本地区的发展能力为根本目标。切实转变政府职能,明确政府并不是经济发展的直接参与者,只是经济运行的护航者。政府不应该片面地追求当前的经济成长指标,不能为了一时的政绩而改变经济发展的正常轨迹;不能为了谋求政府自身或者个别领导人的狭隘利益,而在制度变迁路径选择与目标设定的重大问题上草率行为。

#### 2 坚持诱致与强制相辅相成的制度变迁方式

在制度变迁的两种主要方式中,由于诱致性变迁是基于社会自发形成的强烈诉求,而强制性变迁则是基于政府所拥有的强制性权力。因此,诱致性制度变迁不仅成本较低,而且变迁所产生的新的制度体系与社会的融合程度较高,制度效果也会更好。目前,我国民族地区制度变迁的诱致因素很多,如丰富的自然资源、廉价的劳动力,尚未开发的巨大市场等等。而近年来诱致性制度变迁之所以产生了一些问题,主要是由于民族地区社会内部对诱致因素的响应不足,而来自外部的响应者则又利用政府引导与控制力度不足的空隙,不承担相应的社会责任,“搭便车”现象严重所造成的。如果能够采取恰当的方式,激发本地社会力量对本地诱致因素的响应,同时加强对外部响应者的引导与约束,则完全可以将本地的诱致因素充分利用,使制度变迁高效而成本低廉。

要在诱致性制度变迁与确保本地自然和社会生态环境良性发展方面取得平衡,最关键的问题是要在推动诱致性制度变迁的过程中,找准诱致因素,有选择性地将存在于本地方的诱致因素的势能发挥出来,通过回应性的政策释放,适当借助外部经济力量,培养本地的竞争力,而非仅仅追求表面的经济成长数据。从这个意义上说,对于民族地区而言,如果诱致因素及其诱致的外部经济力量,有利于本地长远发展能力提升,则这种诱致因素是可用的;如果诱致因素及其诱致的外部经济力量,只能带来短期的经济增长,但会损害民族地区可持续发展能力,则要严格控制。

#### 3 以强制性制度变迁推动诱致性制度变迁因素的成长

由于民族地区的市场机制还不完善,社会成员的权利观念、制度观念和 risk 意识等都还有待培育。因此,仅仅依赖于诱致性制度变迁来实现民族自治地方发展能力的提升,其效果并不会很明显。民族地区政府需要有计划、有步骤地通过一些强制性的手段,如强制性的观念灌输、政策法规出台、适当的企业扶持、对市场机制的部分替代等途径,有目的地将一些本地社会中诱致因素较少,但却有利于本地方长远发展的制度在本地强制推行,并以政府持续的政策活动,使相关制度与本地社会文化实现融合。

由于强制性制度变迁具有相当高的风险,因此政府在推动强制性制度变迁的过程中,一定要以培育民族地区市场环境的制度和法规为主要内容,引入本地相对缺乏的诸如产权制度、交易体系、竞争机制、权利观念等有利于市场经济体制完善的制度和观念,为资本市场的形成、金融服务体系的完善、市场中介组织的成长以及市场活力的提升注入能量。此外,强制性制度变迁要特别注意强制的方式,绝不能把强制等同于政府强权,等同于行政动员,等同于事事都由政府包办。否则只能扼杀社会自主发展和自我管理的活力,形成市场主体对政府的无限依赖,总是期待着政府给资源、给服务、给市场、给政策,从而失去了自身的创新动机和竞争活力。要积极鼓励和引导社会力量对制度变迁的广泛参与,增强其对制度变迁的认知和响应能力,使制度变迁的收益增大成本降低。

#### 4 通过发展教育提升制度变迁的动力

在诺斯及其他制度经济学派的视阈中,制度变迁最根本的动力,并不在于经济性的制度供给或者对具体经济问题的解决,而在于一种与经济有关但却无法归入经济领域的社会问题的解决,那就是教育和社会知识的传播。诺斯等人认为,“知识的积累,教育体制的发展——导致了社会和技术信息的广泛传播,以及与工商业和政府机构的发展密切相关的统计资料储备的增长,减少了与某种安排革新相联系的成本。”<sup>[8]</sup>

当前民族地区之所以在诱致性制度变迁和强制性制度变迁过程中都会遭遇种种阻力,其中最根本的原因还在于整个社会教育发展水平的落后,以及因此导致的社会知识的整体贫乏。社会对于市场、法治、竞争等市场经济体制中

至关重要的观念认识不足,而且缺乏追求利益的足够的技术与能力,这些都导致了民族地区社会既缺乏制度变迁的内在诱因因素,又缺乏响应政府强制性制度变迁的意愿,从而使得制度变迁难度相对较大,成本居高不下。而反观国内外制度变迁的成功范例,几乎都在制度变迁的准备阶段或者制度变迁过程中,采取强制措施整合社会资源以优先发展教育,提升社会知识水平。由此可知,教育和社会知识水平对于一个地方制度变迁与经济发展而言,具有决定性的意义。然而,目前民族地区的教育事业发展相对落后,教育投入不足、教育水平不高仍然是非常严重的社会问题。<sup>[9]</sup>虽然民族地区政府对此有着相当深刻的认识,但是在 GDP 至上的政绩观引导下,具体的经济类事务仍然在政府事务中占据着绝对优先的位置,对开发区的建设,对招商引资的热衷,对企业的帮扶都远远超出对教育的关注。这种经济优先教育的发展战略,虽然在短期内可能会带来部分地方的迅速发展,但是对于民族地区社会整体竞争力的提升,却是严重的本末倒置。①

## [参考文献]

## [References]

- [1] 田伯平. 区域现代化与区域制度变迁 [J]. 江海学刊, 2003(2).
- [1] Tian Boping Regional Modernization and Regional Institutional Change *Jianghai Academic Journal* 2003(2).
- [2] 我国西部将成世界高耗能产业转移重点地区? [EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-07/13/content\\_3213126.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-07/13/content_3213126.htm).
- [2] Will Western China Become the Transferable Key Areas of Energy-intensive Industries? [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-07/13/content\\_3213126.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-07/13/content_3213126.htm).
- [3] “富财政穷百姓”现象:“百强县”竟是贫困县 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/GB/8198/4372954.html>
- [3] The Phenomenon of Abundant Finance but Poor People: One of the Top 100 Counties Is A Poverty County. <http://politics.people.com.cn/GB/8198/4372954.html>

- [4] [6] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论 [A]. R. 科斯等. 财政权利与制度变迁 [C]. 刘守英译. 上海: 上海三联书店, 1994. 396-398
- [4] [6] Lin Yifu Economics Theory of Institutional Change R. H. Coase et al. *Financial Rights and Institutional Change* Trans. by Liu Shouying Shanghai Shanghai SDX Joint Publishing Company, 1994. p396-p398
- [5] 李俊清. 地方政府招商引资绩效考核制度研究——以某自治州为实例的考察 [J]. 国家行政学院学报, 2007(4).
- [5] Li Junqing Studies on the Performance Appraisal System in Attracting Investment by Local Governments—Taking One Autonomous Prefecture as an Example *Journal of China National School of Administration*, 2007(4).
- [7] [美] D·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 刘守英译. 上海: 上海三联书店, 1994. 132
- [7] D. C. North *Institution, Institutional Change and Economic Performance* Trans. by Liu Shouying Shanghai Shanghai SDX Joint Publishing Company, 1994. p132
- [8] L·E·戴维斯, D. C. 诺斯. 制度创新的理论: 描述、类推与说明 [A]. R. 科斯等. 财政权利与制度变迁 [C]. 刘守英译. 上海: 上海三联书店, 1994. 247.
- [8] L. E. Davis, D. C. North Theories of Institutional Innovation Description Analogy and Explanation R. H. Coase et al. *Financial Rights and Institutional Change* Trans. by Liu Shouying Shanghai Shanghai SDX Joint Publishing Company, 1994. p247.
- [9] 李俊清. 民族地区公共产品的缺失与政策选择 [J]. 中国行政管理, 2006(4).
- [9] Li Junqing Lack of Public Goods and Policy Options in Ethnic Minority Areas *Chinese Public Administration*, 2006(4).

(作者单位: 中央民族大学管理学院院长, 教授,  
北京 100081)  
(责任编辑 林娜)

## On the Path Choice of Institutional Change and Its Sustainable Development in Ethnic Minority Areas

Li Junqing

[Abstract] Institutional change is an important motivation for promoting economic development. However, in the aspects of route choice of institutional change in Ethnic Minority Areas, lack of inducement is quite universal and some of them can bring out serious negative effects. Meanwhile, compulsory institutional change will lead to the displacement between government and market if we inappropriately set the goals or choose the contents and strategies. Therefore, institutional change in ethnic minority areas should be led by the Scientific Outlook on Development and choose the proper changing routes to achieve the harmonious and sustainable development of economy and society.

[Key words] institutional change; ethnic minority areas; economic and social development

[Author] Li Junqing is Professor and Dean at School of Management, Minzu University of China, Beijing 100081