



连带机制的柔性运作与中国纵向政治制度的稳定性分析

储建国 朱成燕

摘 要: 在中国特色单一制的制度框架下,纵向政府间的组织、利益和责任三重连带机制及其功能耦合是保持国家团结和稳定的关键。但这种连带机制的刚性运作会抑制地方政府的自主性,不利于实现可持续发展。改革开放之后,为调动中央和地方两个积极性,中央在放权让利的同时通过协商说服、弹性问责、利益诱导的柔性控制,使纵向政府间的三重连带机制在运作上更加灵活,既保持了中央对地方的有效控制,又给予了地方政府一定的自主性空间。这是改革开放之后中国之所以能克服因分权而导致的制度性危机,保持中央与地方关系相对稳定的内在机理。

关键词: 纵向政府间关系;连带机制;柔性控制;中国政治

一、纵向政治制度中的均衡与稳定

纵向政治制度是关于中央与地方各层级政府之间权力关系的制度安排,其最主要的制度功能在于实现国家整合。但如何在国家整合的同时调动各方面的主动性和积极性,是历代政权都绕不过的一个难题。我国在改革开放之后依然被这个难题所困扰。中央虽然通过放权改革激发了地方和社会的活力,使中国在经济增长乃至国家治理创新方面都取得了举世瞩目的成就,但同时也产生了一些严重的政治问题。其中,最为直接和突出的问题是 20 世纪 90 年代地方主义在中国的兴起,这让很多学者都感觉到一种制度性的危机。1993 年,王绍光和胡鞍钢在中国国家能力的研究报告中运用中央财政收入与支出占整个财政收入与支出的比重,以及占国内生产总值的比重等数据来说明:中国自改革开放以来实行的经济放权,在促进地方经济迅速发展的同时也导致了国家能力尤其是财政汲取能力的衰弱,这很可能导致中国紧随南斯拉夫的命运走向解体(王绍光、胡鞍钢,1994:5-14)。他们之所以得出这样的结论,是因为“财政包干制”实行以后,地方政府掌握了大量的预算收入和预算外收入,导致国家财政收入占国民收入的比重过低,已经远远低于国际通例。而当时世界上只有南斯拉夫的财政比中国更加分散,其联邦政府的财政收入占总财政收入的 1/4 和 1/5 之间,并最终走向了解体。1995 年,郑永年和吴国光则进一步从政府行为与制度变迁的角度论证了权力下放所引发的这一制度性危机。他们认为:权力下放使地方政府的自主性空前增加,阻碍了中央政府的某些意志和政策顺利地深入地方;在比较深刻的层次上,中央财力的衰竭使得中央不仅减弱了自己的总体能力,而且在机制上失去了控制和调节地方的最为有效的手段之一;在更为长远的层次上,中央政府甚至已经开始感受到来自地方的对于统治主权的威胁,防止“诸侯坐大”开始成为中央领导人的一个担心(郑永年、吴国光,1995:2-3)。根据学者们的预测,分权对中央集权制度的挑战可能

威胁到政治稳定。因此,如何在发挥地方积极性的同时维持中央对地方的有效控制,这是保持纵向权力均衡和政治稳定的关键,同时也是国家治理体系和治理能力现代化的一个重要指标。

然而,学者关于中央与地方政府间出现制度性危机的论述,往往是因为他们将关注点聚焦于某一历史时间节点或某一特定领域内(尤其是财政领域)纵向权力的非均衡状态,却忽视了影响中国政治长期发展的力量,以及政治领域的集权和经济领域的分权所达至的总体上的权力均衡状态。近20年来,中国经济的快速增长以及政治平稳运行的事实逐渐产生了一种新的舆论倾向,试图阐释在放权改革的大背景下中央依然有能力保持对地方的有效控制,来实现国家整合与政治稳定。关于这方面的研究成果十分丰硕。荣敬本用“压力型体制”来描述各级政府(尤其是基层政府)的运行,在这一体制下,上级政府通过行政压力自上而下地层层分解任务和指标,并通过与下级政府签订责任书,限期完成,按照量化指标的完成情况进行考核和奖惩,这在县乡之间表现得尤为明显(荣敬本、崔之元等,1998:28)。虽然在这种体制压力下,地方政府以地方GDP增长为主要目标,大量招商引资、重复建设,甚至出现为了增加地方财政收入而进行官商勾结的现象,但不能否认的是,中央可以通过这种方式保持地方政府尤其是基层政府的工作任务与国家经济社会发展目标的一致性,有助于中央在推行放权改革的同时实现有效的国家整合。周雪光在《威权体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》一文中指出:自上而下的运动型治理机制成为中央政府不断规范基层灵活性边界,强化中央与地方纽带的重要手段,使得这一体制在不断调整和波动中走下去(周雪光,2011:67-85)。曹正汉从控制统治风险的角度提出了中央与地方政府“上下分治的治理体制”,并认为:这种体制包含着分散执政风险(将全国分为多个县级行政区)和自发调节集权程度(即通过选拔和监督地方官来实现地方治理)的两种降低执政风险的机制,从而有助于纵向治理体系自身的长期稳定(曹正汉,2011:1-40)。郑永年也认为:中央能够通过各级组织部门控制干部的选拔和晋升来控制地方的行为,甚至中央和地方可以结成一种互惠关系,双方都有一定的自主性,并可以就某一重大问题进行互惠谈判(郑永年,2013:15)。周黎安提出了“行政发包体制”来概括纵向政府间的关系及其制度安排,并结合横向政府间的“政治锦标赛式”晋升激励机制,来解释中国的“集权一分权”悖论(周黎安,2014:1-38)。

上述研究为我们全方位地认识纵向政府间关系提供了不同的视角和启发性的结论,它们所涉及的不同特征,是看似互相独立、互不相关的一组现象,现在有必要努力将相关的理论因素有机整合在一起。这些文献一方面提示了中国纵向政治制度中存在的一些严重问题,另一方面也揭示了纵向政治制度内部所蕴含的自我维系与协调的内在机制,并且这些机制其实是内在一致、相互关联的统一体。我们认为,在单一制的制度框架下,这种机制主要通过纵向政府间自上而下的组织、责任、利益三重连带关系发挥作用。并且,机制的运作并非一层不变的,而是根据不同的阶段的发展目标进行适应性的调整,以充分释放出其在国家整合方面的制度性功能。

二、纵向政治制度中的三重连带机制

中国是单一制国家,人民将国家治理权一揽子授予中央政府,地方政府的权力来自于中央政府的再授予,因而前者隶属于后者。这种纵向权力的隶属关系主要通过纵向政府间的组织、责任和利益的三重连带机制体现出来。所谓组织连带是指纵向权力机构设置上的“上下对口”,上下级对口部门之间是领导与被领导、监督与被监督的关系。由于各层级政府职能部门在接受上级政府职能部门的领导或业务指导的同时,还要接受同级政府的统一领导,因此在组织上表现出“双重领导”的制度性特征。与此相对应的,每一级干部的考核、任免、调动都由上一级党委和组织部决定。如正、副省长由中央组织部与省委协商,再上报中央委员会,得到中共中央的原则同意后再进入省人大的法律程序。中央通过各级党委、党组控制下级干部。与组织连带相对应的是责任连带。责任连带是指纵向各层级政府对同一事项负有全局的连带责任。由于上下级政府之间领导与被领导关系的存在,下级政府有义务就本级工作对上级政府负责。如若其中某一层级政府没有做好,上级政府要承担起相应的责任。纵向政府间的组织连带和责任连带是由纵向权力间的隶属关系衍生而来的,而利益连带是政府之间关系的真正内涵,它是指纵

向政府间存在利益的一致性。在具体的政治过程中,中央制定的法律、方针、政策等都代表了国家的利益,而地方无论是在执行方面还是在制定地方性法规、政策方面都不能偏离国家的整体利益。在单一制实践中,由于中央集中掌握了资源配置权,这也强化了中央与地方之间的利益连带。因此,纵向政府间的组织、责任和利益连带机制是单一制的中国保持纵向治理体系稳定,以及国家统一和团结的重要机制。

在纵向治理实践中,如何让组织、责任、利益三重连带机制有效地运转起来,实现纵向政府间既有组织内部服从,又有利益和责任约束的治理形态,是我们一直在探索的问题。为此,本文将对不同发展阶段上三重连带机制的运作方式进行对比,从中得出一些启示。改革开放之前,中央通过自上而下的组织、责任、利益三重连带机制的刚性运作,实现了国家整合。组织上,中央通过“条条”集权一竿子插到底,使国家权力渗透到乡镇一级,保持了对各个层级地方政府的领导和控制,从而比较有效地实现了国家整合。同时,上下级政府间需要就某些具体的任务和事项承担连带性的责任,并实行自上而下的严格问责。这就保证了地方的工作任务的中央的目标高度一致。此外,在计划经济体制下,地方政府的利益与中央也是高度一致的,地方不允许有独立于中央的特殊利益,以防止地方偏离中央的大政、方针、政策。然而,这种刚性控制使地方在追求自身利益和履行职责方面的自主性被严重挤压,不利于调动地方的活力,实现可持续性的发展。

为了实现纵向权力的均衡,调动中央与地方两个积极性,中央曾在1957年和1970年先后进行过两次放权的制度改革试验,但都以国民经济失去控制而告终。一方面是因为在计划经济体制下,资源和权力下放并没有市场机制进行有效的调节,从而导致地方各自为政。各地方政府都为了完成中央的计划指标不断地“铺摊子”、“上项目”,进行了大量的重复建设,导致资源严重浪费,最终造成宏观经济失调。但更为重要的是,在计划经济体制下,国家掌握着生产、物资分配和消费,地方政府难以调动企业和社会的生产积极性,只有先进行放权的改革,给予地方政府一定的自主权。可没有约束的权力就仿佛一批脱缰的野马,最终导致地方政府的自主性行为不受控制,甚至出现了严重的地方分散主义倾向。1962年,刘少奇曾在“七千人大会”上谈到过这个问题,他在大会的报告中指出:中央虽然建立了严格的报告制度,但在地方政府和各部门出现了不向中央和上级报告的现象,并在国家计划之外另立计划,层层加码,甚至把他们自己的计划置于国家计划之上,冲击国家计划。并且,有些地方和部门在重大的决策问题上,在重大的生产技术措施问题上,不请示、不报告,自作主张。同时,放权之前的高度一致利益连带关系被打破,出现了许多各自为政的“小天地”,只顾局部利益、不顾整体利益,只顾眼前利益,不顾长远利益的,不坚决执行中央的统一政策,不严格执行国家的统一计划。此外,地方政府在基本建设、物资分配、招收职工、资金使用等具体事务方面,都有许多分散主义的表现(中央文献编辑委员会,1985:377-382)。由于当时分权的条件尚不具备,中央与地方无法实现有效的分级管理。最终,中央只能通过组织、责任、利益三重连带机制的刚性运作重新集权,并在组织上成立了6个中央局以加强对各地方政府的领导,同时加强了党的组织建设。而各自为政的地方政府负责人因为在组织、利益、责任上与中央相脱离而纷纷落马。但这种刚性运作方式却使国家一度陷入“一统就死,一死就放,一放就乱,一乱就收”的恶性循环。因此,如何在实现国家整合的同时给予地方一定的自主性空间,是实现纵向权力均衡和纵向政治制度稳定的关键。

三、三重连带机制的柔性运作

改革开放之后,中央依然可以通过纵向政府间的三重连带机制的刚性运作保持对地方的控制,但是为了更好地调动地方的活力,实现“发展”的第一要务,中央打破了之前形成的高度中央集权的模式,将一部分财权、事权、立法权、人事权下放到地方,与权力下放相伴随的是组织连带机制在运作方式上的转变,以及利益和责任的下沉,这就为地方政府充分发挥自主性去实现自身利益和完成本级目标任务提供了很大的弹性空间。值得注意的是,中央在组织上并没有放开对地方人事权的统摄。同时,20世纪80年代初的放权改革主要是赋予了地方政府在经济和社会管理方面的决策权和自由裁量权,但在国防、外

交、安全等一些重要领域,中央仍然采取了集中控制的方式,以防止风险发生。并且,中央通过目标管理责任制的制度设计保持了纵向政府间的责任连带,通过这种方式既调动了地方的积极性,又实现了对地方的有效控制。同时也产生了一些新的矛盾和问题。例如中央宏观调控能力减弱,财政倒挂。具体表现为中央难以承担提供全国性公共物品和服务的重任,无力在全国范围内进行收入再分配。而地方政府却掌握着相对独立的财权、事权,可以比较灵活地利用这些自主权以增强本地的经济实力,从而导致地方产生各自为政甚至离心的倾向,尤其是在福建、广东等沿海省份,贯彻执行中央的方针政策不力,甚至出现“上有政策、下有对策”的现象。这不仅不利于发挥中央宏观调控以及统筹区域发展的积极性,也提高了中央的统治风险。为缓解中央与地方关系的不均衡现象,加强中央的“宏观调控”,90年代中期开始中央与地方政府间的组织、利益连带有所加强,以提高中央的财政收入和再分配能力,增强国家政策的执行力度,避免地方利益完全偏离国家的整体利益。但财税领域的集权并没有与事权的集中同时进行,地方政府在财政减少的同时承担着沉重的事权责任。由于没有足够的财政支撑,在政绩考核的主题性目标以及基础性目标任务上,出现了地方政府责任弱化的倾向。在本世纪的“科学发展”阶段,中央通过推进依法行政,加强了对地方政府目标责任的管理,同时辅之以主题性目标的调整,以及指标量化的精细化处理,提高了问责的科学化和技术化水平,一定程度上约束了地方政府的自主性行为,从而使地方政府的事权责任与中央的主题性目标保持一致。但这三重连带机制在运作上仍然有很大的弹性,给地方政府发挥自主性留有余地,地方政府可以在不偏离国家利益和总体性目标的同时,创造性地完成上级分配的目标任务,同时自身的利益也得到一定程度的满足,在中央与地方之间权力均衡的前提下实现可持续发展,而不至于陷入改革开放前“一放就乱,一统就死”的恶性循环。改革开放后,中央大体上通过协商说服、弹性问责、利益诱导的柔性控制方式保持了纵向政府间组织、利益、责任的相互连带与捆绑,既调动了地方的活力,又保持了中央对地方的有效控制,从而实现了纵向权力的相对均衡与稳定。并且,纵向政府间三重连带机制的柔性运作使单一制的制度内涵变得更加丰富和多元,构成了中国国家治理的亮点和特色。

(一) 协商说服

改革开放之初,在以“发展”为第一要务的阶段,为充分调动地方和社会发展经济的积极性,中央与地方在组织连带上有所放松,中央通过干部人事制度的改革把干部管辖权从“下管两级”调整为“下管一级,一级备案”,给予了地方政府一定的人事任命权。地方政府可以根据法律规定任免、考核下级的干部,有助于制定和贯彻实施本地的经济发展战略。纵向政治制度的变革也导致中央在领导方式上产生了一些变化。为了尽可能地迎合市场化和民主化的潮流,中央逐渐减少了行政命令、意识形态控制等强制性手段的使用,而是更多地采用协商说服的方式与地方政府达成共识,换取地方对中央的服从。除了国防、外交、安全等政治领域外,中央在对全国性的经济社会问题进行决策时,都会尽可能地征询和听取地方政府及其职能部门主要负责人的意见,并且对于不同的意见进行反复的协商讨论。正如学者所指出的那样:地方政府如果对中央即将进行的决策提出反对意见的话,中央政府一般会很重视,而如果同时有多个地方政府反对的话,很可能使中央的决策流产。即使勉强做出决策,最终的政策在贯彻实施时也会遭遇“中间梗阻”。比如,在1987年,当时的国务院副总理姚依林就发出了进行分税制改革的动议,但由于改革触及了地方的利益,立即遭到几个省的强烈反对,所以改革的尝试并没有成功(周振超,2009: 62)。直到1993年分税制改革之前,中央财政薄冰将透,中央也没有采取强制性的手段将地方的财权悉数上收,而是总理亲自带队与各省领导进行反复协商,在充分听取了各省意见后,努力说服地方理解和支持中央的决策,重新确定分税比例,才确保了后来分税制改革能顺利推行。又如,在促进区域经济发展方面,中央也反复运用了协商说服的柔性控制方式。90年代初,中央为发展区域经济,在全国各地设立经济合作区,并委任省委一把手领导经济区办公室工作,说服周边各省领导人在有共同兴趣、共同利益的领域加强合作,但收效甚微。1992年,时任国务院副总理邹家华,亲自带领中央11个部委的主要领导考察广西壮族自治区,并会见了五省区的领导人,通过协商的方式说服他们加入华南和西南地区的经济合作区,以实现华南帮助西南,先进带动后进,加快发展速度。随后,四川、贵州、云南、广西、广东、

海南六省达成了“合作意向书”，同意加入经济共同发展的区域计划(谢庆奎,2000:26-34)。甚至在90年代末广东出现“诸侯经济”现象,影响到国家宏观经济调控时,中央都没有使用强制性手段将下放的财权、事权和优惠政策如数收回,也没有将广东本土籍干部从省政府领导层中全部替换,而只是将广东的省级一把手调任中央,同时扩大了省级领导班子的队伍。根据郑永年所作的调查显示:1998年之后,广东省领导层中的外来干部数量在增加,但是除了李长春和王岐山以外,所有的外来干部之前都在广东任职。虽然外来干部的数量增加了,但是本土干部的数量没有减少。相反,省领导层扩大了,省委副书记的数量从3个增加到6个,而副省长的数量从8个增加到9个(郑永年,2013:239)。与此同时,中央通过选派曾经在广东任职的外来干部加入省级领导层,努力说服本土籍干部支持中央和省委一把手的工作,重新将国家权力渗透到地方中去。可见,为了实现中央与地方在某些重大决策问题上达成一致,协商说服的柔性控制方式被反复运用,这在一定程度上增强了纵向政府间组织连带机制运作的灵活性,既给予了地方一定的自主权,同时又不至于使地方在组织上脱离中央的控制。在“科学发展”阶段,中央与地方的沟通协商也变得更加民主、科学和规范,这主要表现在重大问题的决策上。例如,王绍光和樊鹏以新医疗改革这一重大的社会政策制定为例,谈到中央在政策制定过程中通过“开门”的方式,让各级官员、智库、利益集团、社会组织等多元主体参与到决策过程中,并通过下层协商、上层协调、顶层协议等沟通协商机制进行“磨合”,求同存异,把参与各方的交汇点作为政策“输入点”、“商议点”,而不是“否决点”,从而改变了过去“个人决策”、“集体决策”的模式,转向一种更加民主和科学的“共识型”决策(王绍光、樊鹏,2013:240-274)。

(二) 弹性问责

由于中央权力下放本身就伴随着责任的下沉,从而给地方政府留下了很大的自主性空间。为了使地方政府的行为不偏离中央的总体性目标,同时有效地落实上级政府的工作部署,中央设计了“目标责任制”进行自上而下的层层问责。上级政府根据各地的情况和实际能力将具体工作指标和任务层层分解,并与下级政府签订相关的“责任书”,根据量化的指标进行自上而下的考评和问责。这种问责方式具有很大的弹性。在“以发展为第一要务”的阶段,虽然下级政府的行为受到上级目标的约束,但其在实现目标的过程和方式上,依然有很大的自主性空间。几乎可以说,在大的政策环境允许的前提下,基层政府无论怎样做,只要能够成功地实现目标,就很有可能被上级默许乃至认可和鼓励,这无疑为基层政府的制度创新或变通创造了巨大的空间和机遇。具体方式主要体现于不同地区在设置责任目标体系、项目权重、项目变换、考核方式和奖惩机制等方面所具有高度的自主性与权力空间(王汉生、王一鹤,2009:61-92)。同时,上级考核的量化指标比较单一,主要以GDP及其增长率和财政收入等“硬指标”为主,其余指标相对而言是“软约束”。考评的方法不够科学,政治绩效的考察依赖于经济绩效的表现,至于具体绩效指标的完成办法及其后果,上级政府一般并不会追究,因此,地方政府的自主性行为在发展经济的前提下就具有相当的主观性、随意性和变通性(马斌,2009:108-109)。

而在“科学发展观”提出并实施阶段,中央加强了对指标完成方式的科学化管理。例如,有学者指出,中央通过颁布《关于全面推进依法行政的决定》和《全面推进依法行政实施纲要》强调地方政府要依法行政,从而使地方政府的自主性行为更加规范(渠敬东、周飞舟、应星,2009:123)。同时,对于一些社会关切的环境污染、食品安全、信访问题,中央加强了行政问责,在环境保护、安全生产、社会稳定等领域的考核中,采取“一票否决”的“红线原则”。由于没有完成任务而造成严重后果的,要追究第一责任人的领导责任。例如,近年来,山西省的历任省长都因为对地方煤矿安全生产监管不力而落马。因此,对于上级的主题性指标和专项任务,地方各级党委、政府和相关职能部门都高度重视,甚至采用动员、密集检查的方式督促下级政府及其职能部门定期汇报工作,按时完成任务。并且,在地方官员晋升考核中,指标任务的量化更加精细和科学,例如将“绿色GDP”的考核参数引入“经济发展”这一考核目标,将“群众上访”、“群体性事件”纳入“社会稳定”的考核目标等等。但在目标责任的完成方式上,地方政府依然有很大的自主性空间。周雪光以环境保护政策目标的落实为例,详细论述了基层政府为应付上级的各种检查而出现的“共谋现象”(周雪光,2008:1-21)。同时,在检查和考核过程中,上下级政府之间还充斥着各种

博弈、谈判和权力的非正式运作。上级政府在对具体的环境指标进行考核时,由于检验技术、统计手段、测量标准等方面都存在模糊性,而下级部门拥有更多的地方信息和技术处理能力,这使得它们在与上级政府部门进行合法性申诉和互动中有一定的谈判能力。当地方政府没有很好地完成上级政府制定的任务指标时,责任主体可以通过启动正式谈判向上传递本级或下级部门的解释,以减轻相关责任。此外,下级政府还可以通过非正式谈判事先与上级检查部门取得沟通,争取对自己更为有利的考核结果(周雪光、练宏,2011:80-96)。而对于一些基础目标和职能目标,地方政府在落实目标责任时可发挥自主性的空间更大。如产业结构调整、公共事务管理、精神文明建设和社会事业发展等,地方政府可以结合本地的实际情况自主地决定完成目标责任的方法、步骤。在目标考核上,地方政府只需要向上级部门上报相关的档案和材料,以此作为目标完成情况的依据。但考核结果并不会对地方政府工作人员的工资、福利以及主要负责人的仕途产生多大的影响。对于这部分目标和任务,政府既可以积极作为,也可以消极应对。如果完成得好,可以提高政府的绩效;如果完成得不好,只需要做出说明,限期整改。

由此可见,改革开放之后,纵向政府间的责任连带机制在运作上具有很强的灵活性,一方面,上级政府通过设定具体的目标责任和考核评价机制对下级政府的行为构成了一定的外部约束,增强了其自律意识;另一方面,下级政府在完成责任目标的过程中,依然有很大的自主性空间去发挥积极性和创造性。当然,我们也不应该忽视这种弹性问责所引发的问题,例如地方政府为实现“经济增长”的目标大规模地招商引资、上项目,导致大量的政绩工程和居高不下的地方债务,同时为了实现“社会稳定”这一目标进行刚性维稳、截访拦访,由此带来许多社会积怨。同时,由于我国自下而上的民主监督机制尚未建立起来,仅仅靠上级的监督检查往往难以面面俱到,这就导致地方政府在完成目标责任的同时,在权力的运作方面还存在很多不规范的现象。针对这些问题,一方面,中央可以利用这种问责制度的弹性,根据不同阶段治理目标的重要程度调整考核和奖惩的方式,从而在一定程度上约束地方政府的自主性行为。另一方面,在全面深化改革阶段,中央还有可能通过进一步加强治理中法治的运用,提高地方权力运作的规范化水平。

(三) 利益诱导

利益是地方政府行为强有力的驱动器。改革开放之后,中央通过利益诱导的方式赋予了地方政府一些常设的或特许的利益,以调动地方政府发展经济的积极性。首先,中央通过分权改革将一定的立法权、财权、经济管理权和人事权下放给了地方政府,使地方政府拥有了自主决策的权力基础,尤其是地方政府掌握了固定资产投资审批权、土地规划与审批等对经济发展来说十分关键的“要素控制权”(周黎安,2008:306),这恰恰是地方政府在创造地方财政收入上发挥主导性作用的基础。在纵向权力的实际运行中,地方政府的自主性表现得更加明显,地方事权的范围、可支配的财力,以及管理本地方官员的实际权力都超出了中央的制度规定。其次,中央出台了许多有利于地方政府规划的税收政策,给予了地方政府更多的自主性空间发展经济,使地方在实现中央总体性发展目标的同时也提高地方的财政收入。比如,在财政包干制下,地方税收超出上缴基数部分和预算外收入可以自留,而这部分财政收入的主要来源在于企业,尤其是乡镇企业。这就扩大了地方进行投资、兴办企业的积极性,并从中汲取了大量的财政收入。有学者研究表明:20世纪80年代后期开始,除了乡镇企业蓬勃发展的珠三角、长三角以及浙江之外,山东、河北、辽宁以及中部一些省份也开始大办乡镇企业。这些地区的乡镇企业大多由地方政府利用银行、信用社、农村合作基金会融资兴办,无论企业效益如何,都能够立竿见影地给地方政府带来GDP和财政收入的迅速增长(周飞舟、谭明智,2014:32)。

地方政府的自主性逐利行为加大了中央对地方进行有效监督 and 控制的困难,为了达到纵向权力关系的均衡,中央调整了利益诱导的方式,进一步约束了地方政府的自主性行为,使地方在追求自身利益的同时不偏离国家的整体利益。因此,在90年代中后期的“宏观调控”阶段,中央通过分税制改革提高了税收比例,重新掌握了50%以上的财政收入,并通过“专项”、“项目”等再分配方式将许多物质和非物质资源下放给地方,从而使社会性资源在全国范围内的分配更加合理。由于资金分配的“专项化”,使得地方要实现发展,不得不与中央的重大事项进行捆绑连带,主动参与其大政、方针、政策的落实行动。在

财政支出方面,地方政府支出中的一大部分需要依赖于中央的转移支付,这也无形中增强了中央与地方之间的利益连带,地方领导人出于地方发展的考虑必须积极向中央各部争取资源。这对于中央政府调控地方行为、优化地方财政支出结构、引导地方财政资金流向都有重要作用。这种利益诱导的方式并没有改变纵向政府间利益连带机制在运作上的柔韧性,地方在实现国家利益和目标时,依然有很大的自主性空间去实现地方的利益。例如,分税制改革之后,中央将与土地相关的直接税收(如土地使用税、增值税)和间接税收(如土地开发公司、建筑行业的营业税、房产税等等)划给地方,大大提高了地方政府的土地财政收入。这就使得地方政府在促进经济发展的同时依然能够获得许多既得的利益。同时,在项目制下,地方政府可以根据本地的发展计划,在申请项目时进行项目嵌套,或在使用专项资金时灵活变通。由此,我们发现,改革开放以来,中央给予了地方政府很大自主决策权,使地方形成了相对独立于中央的利益结构,并且能够在实现国家利益的同时追求本地的利益。但我们也不应该忽视这种利益诱导所产生的问题,例如,地方急功近利的土地财政,官商勾结所导致的既得利益固化等问题。在全面深化改革阶段,我们还需要进一步明确中央与地方之间的支出责任,使地方政府的财权和事权相匹配,以减少地方政府的寻租行为。同时逐渐打破日益固化的集团利益,避免利益集团的分利行为影响国家的可持续发展。

四、小结与讨论

本文讨论了当代中国国家治理体系中纵向权力关系的矛盾以及相应的应对机制。这一矛盾的核心是如何发挥中央和地方两个积极性,实现纵向权力间的均衡与稳定。通过对不同发展阶段上三重连带机制运作的特征进行对比发现,改革开放前,中央通过纵向政府间的组织、责任、利益连带机制的刚性运作实现了中央对地方的有效控制,但这种刚性控制所带来的稳定是不可持续的,它建立在纵向权力之间非均衡的状态上,因而难以走出“一统就死,一放就乱”的治乱循环。改革开放之后,中央在放权让利的同时,通过协商说服、弹性问责、利益诱导的柔性控制方式,并根据不同阶段的治理目标进行适应性调整,使纵向政府间的组织、责任、利益连带机制运作更加灵活,既给予了地方政府一定的自主性空间去发展经济,进行治理创新,又能够比较有效地约束地方政府的自主性行为,实现国家整合,呈现出既有组织内部服从,又有利益、责任约束的纵向治理形态。同时,地方政府可以利用这三重连带机制对上级政府进行反向制约,从而实现纵向权力内部的均衡。这是中国在分权改革的大背景下,仍然能保持中央与地方关系相对稳定的关键。即使在90年代中期,中央财政收入和支出比例过低以及地方主义危机曾一度引起学者的警惕和恐慌,中国依然能很快地从这种危机中恢复过来,并没有如一些学者所预言的那样走向制度崩溃。正是在这个意义上,当前的纵向政府间的三重连带机制及其柔性运作虽然存在着一些负面效应(譬如说弹性问责所带来的责任弱化、GDP至上和政绩工程、刚性维稳,利益诱导所带来地方政府行为失范等),但在国家治理转型时期却有着重要的意义,承担着其它机制无法替代的制度性功能,有助于在维持稳定的政治秩序的前提下,实现可持续发展。在全面深化改革阶段,这种机制可能出现的新变化,需要进一步探讨。

参考文献:

- [1] 王绍光、胡鞍钢(1994). 中国政府汲取能力下降及其后果. 二十一世纪, 1.
- [2] 郑永年、吴国光(1995). 论中央—地方关系——中国制度转型中的一个轴心问题. 香港: 牛津大学出版社.
- [3] 荣敬本、崔之元(1998). 从压力型体制向民主合作制的转变: 县乡两级政治体制改革. 北京: 中央编译出版社.
- [4] 周雪光(2011). 威权体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑. 开放时代, 10.
- [5] 曹正汉(2011). 中国上下分治的治理体制及其稳定机制. 社会学研究, 1.
- [6] 郑永年(2013). 中国的“行为联邦制”: 中央—地方关系的变革与动力. 北京: 东方出版社.
- [7] 周黎安(2014). 行政发包制. 社会, 6.
- [8] 中央文献编辑委员会(1985). 刘少奇选集: 下卷. 北京: 人民出版社.
- [9] 周振超(2009). 当代中国政府“条块关系”研究. 天津: 天津人民出版社.

- [10] 谢庆奎(2000). 中国政府的府际关系研究. 北京大学学报(哲学社会科学版), 1.
- [11] 王绍光、樊 鹏(2013). 中国式共识型决策:“开门”与“磨合”. 北京:中国人民大学出版社.
- [12] 王汉生、王一鸽(2009). 目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑. 社会学研究, 2.
- [13] 马 斌(2009). 政府间关系:权力配置与地方治理——基于省、市、县政府间关系的研究. 杭州:浙江大学出版社.
- [14] 渠敬东、周飞舟、应 星(2009). 从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析. 中国社会科学, 6.
- [15] 周雪光(2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. 社会学研究, 6.
- [16] 周雪光、练 宏(2011). 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, 5.
- [17] 周黎安(2008). 转型中的地方政府:官员激励与治理. 上海:格致出版社.
- [18] 周飞舟、谭明智(2014). 当代中国的中央地方关系. 北京:中国社会科学出版社.

Flexible Operation of Joint Mechanism and Stability Analysis of Chinese Vertical Relationship among Governments

Chu Jianguo (Wuhan University)

Zhu Chengyan (Wuhan University)

Abstract: Under the unitary system framework with Chinese characteristics, organization, interests and responsibility triple joint mechanisms contained in vertical relationship and their functions coupling is the key to maintain national unity and stability. But the rigid operation of the joint mechanisms may inhibit the autonomy of local government, and it is not conducive to achieve sustainable development. After The Reform and Opening up, in order to arouse the enthusiasm of both central and local authorities, the central transferred power and interest to local government at the same time controlled them by flexible means of consultation and persuasion, elastic accountability, benefit induction. It makes the operation of the triple joint mechanisms among the vertical governments more flexible, not only keeps the effective control of the central government to the local, but also gives a certain amount of autonomy to them. This is the inner mechanism that China overcame the institutional crisis caused by the separation of powers, and kept the relatively stable relationship between central and local authorities.

Key words: the vertical relationship among governments; joint mechanism; flexible control

■作者地址: 储建国, 武汉大学政治与公共管理学院; 湖北 武汉 430072。Email: chujianguo@whu.edu.cn。

朱成燕, 武汉大学政治与公共管理学院。Email: zhuchengyan0323@163.com。

■基金项目: 教育部哲学社会科学重大攻关项目(13JZD022)

■责任编辑: 叶娟丽

