



经济奇迹、转型困境与地方官员纵向共谋

倪 星 杨 君

摘 要：政治集权与行政分权的治理结构，非正式的物质激励注重个人特殊关系的儒家文化等诸多因素，共同促成了中国地方官员纵向隐蔽利益同盟的产生与延续。纵向隐蔽利益同盟的存在，使地方官员上下级之间的信息传递、激励机制以及约束机制均发生显著的变异，使信息共享因共谋而扩大，激励机制因兼容而强化，约束机制因关联而弱化，进而出现了高效激励与低效约束并存的局面，从而也导致了经济奇迹与转型困境并存的困局。而对于地方官员的纵向隐蔽利益同盟现象的深入研究，将有助于我们对中国地方官员问责模式的反思与重构、“中国模式”的评价与转型以及落实科学发展观、构建和谐社会等话题做出回应。

关键词：地方官员治理；纵向共谋；经济奇迹；转型困境

改革开放 30 多年以来，中国特色的地方官员治理模式呈现出“高效激励”的特征，为 30 多年的经济奇迹提供了强大的制度支持。但与此同时，对地方官员的约束机制建设却长期滞后，“低效约束”问题逐渐凸显出来，这不仅导致“高效激励”面临收益递减和负效应递增的困境，出现经济社会转型升级的困难和维持持久繁荣的挑战，而且导致社会问题也逐步积累，滋生出地方官员权力失范、监督失效、地方治理困境等问题。

地方官员治理危机催生了 2003 年开始的以强化地方官员问责为特征的新一轮地方官员治理体系建设。几年下来，随着围绕社会公共事件的问责活动接连上演，官员问责逐渐成为一种新型政治文化深入人心，问责制度也在此过程中逐步完善。不过，随着问责活动的深入开展，新的问题又逐步凸显。“GDP 崇拜”依然盛行、“同体问责”备受质疑、“无痛复出”频繁出现，这些现象说明在当前的地方官员治理体系中，激励功能的扭曲和约束功能的虚化问题仍然根深蒂固，中国地方官员治理体系需要进行更深入的剖析。因此，深入了解中国独特的地方官员治理体系形成的历史渊源，分析中国地方官员治理体系“高效激励”与“低效约束”现象的内在联系，探寻经济奇迹与政治困境并存现象背后的制度与文化因素，成为完善中国地方官员治理体系的当务所需。

本文试图从一个更为完整的视角理解中国地方官员治理体系。我们认为，政治集权与行政（经济）分权的地方官员治理模式的长期实施，非正式的物质激励推崇特殊个人关系的儒家文化等诸多因素，催生了强大的地方官员隐蔽的纵向利益共同体，这个共同体的存在使地方官员治理体系的信息机制、激励机制以及约束机制呈现出显著的变异。并且，这些变异既是短期推动中国经济繁荣的重要因素，也是长期阻碍体制转型的关键障碍。

为了完整阐述中国地方官员纵向的隐蔽利益共同体，本文将基于现有文献分析中国地方官员治理模式的历史渊源、成就与代价、神话与逻辑以及转型建议。具体结构安排如下：第一部分讨论地方官员纵向的隐蔽利益共同体的历史渊源，并分析其背后的集权主义根源；第二部分分析经济奇迹与转型困境背后的共同制度因素，并对现有代表性理论进行

述评;第三部分对地方官员纵向的隐蔽利益共同体背景下的奇迹与困境背后的神话与逻辑进行分析,剖析其内在的信息、激励、约束、制衡、文化等因素;第四部分将从中国独特的地方官员治理模式的视角参与有关地方官员问责模式建设、“中国模式”争议、发展模式转型等问题的讨论,并尝试从新的视角为相关问题的研究贡献知识。

一、中国地方官员纵向隐蔽利益同盟的产生

中国独特的地方官员治理模式引发的经济奇迹与治理困境并存的现象,在悠久的历史中已经多次出现,并早在20世纪初就引起西方学者的关注,马克斯·韦伯和杜赞奇等人先后用体制“僵化”^①和“政权内卷化”^②等概念来描述中国历史上既有成功又有失败的地方官员治理困境。韦伯认为,在以集权化、理性化为特征的地方官员治理模式建设方面,中国或许是世界上起步最早的国家,从两千多年前的秦朝就已经开始。但与此同时,中国也是历程最长的国家,至今尚未完成理性化转型。然而,中国又是所有困在转型之中的国家中最幸运的,因为中国并没有像大多数同类国家那样分裂、倒下并消失在历史的长河之中,而是依然屹立于世界民族之林,并且进行着一次又一次的转型冲刺,这更是一个绝无仅有的奇迹。

从秦朝开始,中央集权成为中国政治体制的突出特征,尽管中间也有一些波折,但总体上被一直坚持了下来。维护中央集权,必然要加强对地方官员的控制,以保证地方官员对中央的服从和忠诚。韦伯认为,为了维护君主制的中央集权,中国历代(这里应当是指从秦朝到清朝——笔者注)的地方官员治理模式具有以下传统主义特征:官员任期短,正规为3年,期满后派往外省;禁止官员在其故乡省份任职;禁止官员的亲戚在同一辖区内任职,并且任命官厅很注意在同一辖区和同一官阶中尽量混合搭配对立的学派和不同籍贯的官员;此外,还有一套系统的密探制,其表面形式是所谓的“御史”^③。另外,再加上根据文凭授予职务,不看出身及世袭地位的“科举制”。上述针对地方官员的监督措施主要是致力于阻止形成危及全国统一的地方派系分裂主义势力。这些措施维护了形式上的中央集权和统一,但却付出了不小的代价:官员权力旁落;收刮盛行;地方官员纵向利益同盟;并且导致集中化、理性化、精确化的行政管理一直难以完全建立起来^④。

韦伯认为,外来地方官员由于信息缺乏只能依靠当地的吏役,结果地方吏役成为外来官员背后的实权派。“一个品官,由一大帮宗亲、至交和私人关系陪着,到一个完全陌生的地方去任职,他通常听不懂当地的方言,下车伊始全靠翻译通话。此外,他也不了解以大量先例为基础的该省地方法规。他诚惶诚恐,生怕触犯这些先例,因为它们神圣传统的表现。因此,他完全依赖某个非官方的谋士的指教。”此外,他还需要一些非正式本地幕僚的协助,还有其他少量本地的正式助手的支持。结果,必然导致实权落在那些非正式的本地出生的胥吏手中,正式官员根本无力监督、修正这些胥吏的工作,官阶越高,越力不从心^⑤。

虽然“作为整体的官僚阶级享有巨额俸禄收入是有保障的,但个别官员的地位极不稳定,获得一官半职要花费巨大的代价(学费、买官费、礼品费、‘规定费用’——韦伯注),往往要背一身债。所以,当了官,就要在短暂的任职期内尽量地捞上一把。由于没有固定的估价和保障,所以,他可以使出浑身的解数来。当官就能赚钱,是不言而喻的事,只有收刮过甚才该指责”^⑥。另外,正式官员身边的吏役,要么是没有薪俸,要么是薪俸少得可怜,无法养家糊口。为了解决他们的报酬问题,官府允许他们在为官府收税过程中将浮收部分攫为己有,并默许他们在与农民打交道中收取“礼物”^⑦。但是,官府却不能对他们这些行为进行有效控制,吏役们为了保住自己的位置,就必须使用向上级送礼、分成等手段,“直接处于最基层的税收之源的胥吏的总收入是其上级官员抽取他们的收入的基金……,在上司就任时以及逢

① 马克斯·韦伯:《儒教与道教》,商务印书馆2003年,第114页。

② 杜赞奇:《文化、权力与国家:1900~1942年的华北农村》,江苏人民出版社2004年,第51页。

③ 《儒教与道教》,第100~112页。

④ 《儒教与道教》,第98~114页。

⑤ 《儒教与道教》,第101页。

⑥ 《儒教与道教》,第111页。

⑦ 《文化、权力与国家:1900~1942年的华北农村》,第30页。

年过节都得送‘礼’，上司的欢心影响着他的命运，为了巴结上司就得尽量送厚礼。”^①因此，任何危害地方官员及其幕僚这些收入的行政管理集中化、精确化的理性主义改革必然会招致他们的联合反对。地方官员及其非正式随员的俸禄不能不受到种种管理集中化的严重危害。这个等级联合起来反对任何干预，团结一致，怀着切肤之恨迫害每一个倡导“改革”的理性主义思想家^②。

由此看来，强大的地方官员纵向隐蔽利益共同体是中央集权体制衍生的副产品，这个利益同盟的存在使地方官员上下级之间具有内在的利益关联，他们一荣俱荣、一损俱损，在这个利益同盟内进行的纵向约束机制自然就容易失效。除非这个利益同盟被打破，形成有效的约束与制衡机制。韦伯认为，如果没有政治权力的竞争，如果王权没有得到强大的独立于赢利化的官僚集团的独立势力的支持，任何促进行政管理理性化的革新都会由于赢利化的官僚集团的抵制而以失败告终，只有“近代西欧已成为伟大的历史的例外”。但即使是欧洲，在 1500 年左右 500 多个国家陆续开始从传统政权向现代政权转变，其中仅仅只有极小部分获得了成功。这些国家成功转变的关键就是能够在一定时期内，不仅能够彻底击毁封建结构，而且能够摧毁在转变初期必然形成的但却阻碍国家政权进一步扩展的利益共同体^③。其成功的关键在于，在被释放出来的“非法”力量冲倒之前，过渡政权必须建立起新的合法性，这是一场关系着政权命运的竞赛^④。韦伯把中国漫长历史中反复出现的这种既有成功又有失败、既率先启动又中途停滞不前的独特现象称为“僵化”^⑤。而杜赞奇对于民国以后的研究承接并继续验证了韦伯的理论，只是杜、赞奇用了一个新的概念——“政权内卷化”来描述这种财政（经济）增长但官僚机构理性化受阻与停滞，并最终导致政权建设失败的现象^⑥。

二、中国独特的地方官员治理模式

当前，无论是对改革开放以来经济奇迹的探源还是对转型困境的分析，各方研究者最后又都聚焦到了中国独特的地方官员治理模式。在各种理论流派中，“维护市场型的联邦主义”和“晋升锦标赛模式”两个理论模式是被各方最集中讨论的焦点。钱颖一等人的“维护市场型的联邦主义”从行政与财政分权的视角对改革开放以来的经济奇迹进行了讨论，他们认为行政（财政）分权促进了地方政府间的竞争，激励了地方官员保护市场的行为，从而推动了经济发展^⑦；周黎安的“晋升锦标赛模式”对政治集权在经济奇迹中的功效进行了分析，他认为以政治集权为后盾的地方官员晋升锦标赛是区域经济竞争对地方官员产生高效激励的重要原因^⑧。

不过，同样是“政治集权与行政（经济）分权”，在其它的研究视野下又被认为是地方官员治理危机与体制转型困境的根源。周雪光用“基层共谋”描述了地方官员权力失范、监督失效现象，他认为地方官员的低效约束现象是决策（政治）集权与执行（行政）分权的必然代价^⑨。而王永钦、杨其静等人则对行政（经济）分权衍生出的城乡差距扩大、市场分割、重复建设、公共事业的公平缺失^⑩、地方政府与企业合谋^⑪等负效应进行了分析。

上述理论为理解中国改革开放以来的奇迹与困境提供了极富启发性的探索，但这些理论的局限性也是显而易见的。

其一是多数研究者都把焦点集中在地方官员的激励问题上，而忽视了约束问题的重要性，忽视了激励机制与约束机制的平衡问题。中国历史上曾长期处于领先地位的经济增长水平和屡次出现的经济奇

①《儒教与道教》，商务印书馆 2003 年，第 110 页。

②《儒教与道教》，第 110 页。

③《文化、权力与国家：1900～1942 年的华北农村》，第 185 页。

④《文化、权力与国家：1900～1942 年的华北农村》，第 173 页。

⑤《儒教与道教》，第 113～114 页。

⑥《文化、权力与国家：1900～1942 年的华北农村》，江苏人民出版社 2004 年，第 52 页。

⑦ Y. Qian, G. Roland. "Federalism and the Soft Budget Constraint", *American Economic Review* 1998, 77, p. 265～284.

⑧ 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，载《经济研究》2007 年第 7 期，第 36～50 页。

⑨ 周雪光：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，载《社会学研究》2008 年第 6 期，第 1～21 页。

⑩ 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》，载《经济研究》2007 年第 1 期，第 4～16 页。

⑪ 杨其静、聂辉华：《保护市场的联邦主义及其批判》，载《经济研究》2008 年第 3 期，第 108 页。

迹说明,搞对激励的问题对中国来说是重要的但并不是最关键的。但中国屡次经济繁荣均无法摆脱因地方官员权力失控而带来的治理危机和经济社会体制转型困境则意味着约束问题的探究应当更有重要性和紧迫性。高效激励与低效约束的长期共存现象说明需要对二者的内在关系进行深入探析,探寻高效激励神话与低效约束宿命背后的逻辑,从而为重构地方官员的治理体系贡献知识。

其二,现有的理论认为经济分权、财政分权或者晋升锦标赛对官员具有强激励的作用,但并未深入分析经济分权、财政分权以及官员晋升强激励背后隐蔽的共同机制。经济分权往往意味着经济审批权力的下放,这样地方官员既可以主动放松规制推动经济发展,从而获得更好的政绩和更多的财政剩余索取权,也增加了选择性使用“掠夺之手”、直接进行审批寻租的机会,但无论如何其权力的“含金量”都有所增加;财政分权意味着官员通过自由处置财政资源而获利的机会增加,尤其是预算外资金;而晋升则意味着掌握更多的审批权力和财政资源但受到的约束更少。因而经济分权、财政分权和晋升锦标赛对官员的强激励作用,在很大程度上是基于权力租金最大化的追求。地方官员个人物质收益的大部分并不是通过薪酬等法定途径实现的,而是通过一系列被默许的非正式渠道来获取的,这种激励带有明显的隐蔽性和非正式制度的特征。“只给政策、不给钱”便是这种模式的一个注脚。虽然这种激励模式短期内效果显著,但这种隐蔽的激励方式加上约束机制的乏力,很容易为腐败提供温床并扩大贫富差距,其长期的制度绩效自然堪忧。根据“维护市场型的联邦主义”和“晋升锦标赛模式”等理论的推演,地方官员因为任期制应当更倾向于选择具有短期效应的公共物品供给,但实证研究却发现地方官员一直都对基础设施、土地开发充满热情。基础设施属于回报周期较长的公共物品投入,而多数土地开发并不属于公共物品的范畴。为什么官员们会疯狂地投入并不属于公共物品供应的土地开发中?仅用经济发展和政绩因素难以完整地解释这些现象,大工程、大项目的背后应当还有地方官员的其它追求。从频繁出现的“交通厅长前‘腐’后继”与“国土局长高危职位”事件来看,权力寻租是一个重要因素。基础设施、土地开发是可以长期负债、一次寻租的公共物品,可以将未来财政收入的租金提前一次兑现产生巨额收益,同时又可以带来升迁政绩,因此,就不难理解一些地方官员即使面对过度超前、负债累累、民怨沸腾的情境也乐此不疲。

其三是“维护市场型的联邦主义”和“晋升锦标赛模式”两个理论模式都隐性地假设“政区竞争”和“晋升锦标赛”能够促使地方政府官员公平对待辖区所有生产者,而且都会增加其“帮助之手”的使用,这具有明显的片面性。改革开放以来,虽然地方官员对经济增长的“帮助之手”的确有显著增加,持续地为外来投资者改善营商环境,但这并不等于地方官员已经变为了天使。事实上,他们的“掠夺之手”仍然存在。从“农民负担”到“征地拆迁”,从“收容管理”到“血汗工厂”,从“吃拿卡要”到“国进民退”等等,反而呈现出愈演愈烈的趋势。只不过“掠夺之手”伸向了本地农民、外来农民工和中小企业等被他们认为对短期经济增长直接贡献微薄的弱势群体。Frye and Shleifer 指出,地方政府在经济发展中既可能扮演“掠夺之手”,也可能扮演“帮助之手”。地方政府到底是掠夺企业,还是帮扶企业发展,取决于在既定制度安排和地方要素禀赋环境之下其所面对的激励^①。当经济不发达而政府财力有限时,尤其是一些权威型国家,辖区竞争所导致的友好的商业环境往往是以另外一些公民遭受不公平待遇为代价^②。例如经济发展过程中的“廉价征地”与“零地价招商”并存,“高污染”和“低工资”政策等。实际上,改革开放以后地方官员重新选择了与投资者结成利益同盟,协同向本地农民、外来农民工以及中小企业伸出“掠夺之手”,甚至逐渐也开始伸向市民等中产阶级,城市中越演越烈的“房奴”和“暴力拆迁”现象正是说明了这一点。即使在地方官员和投资者之间也不存在“永远的朋友”,对于投资者地方官员也很难做到一直只使用“帮助之手”而不使用“掠夺之手”,不少地方出现的“开门引客、关门打狗”的现象就是例证^③。

其四是对于政治集权与行政分权体制的负效应分析存在较大局限性,这些分析主要局限于经济层面,少量涉及社会层面,对于政治层面的腐败、社会公平失衡等负效应缺乏深入分析。缺少政治负效应的分析,可能导致对现有模式的误读,夸大其功效而忽视其政治风险。腐败和社会公平问题是衡量发展

① Timothy Frye, Andrei Shleifer, "The Invisible Hand and the Grabbing Hand", *American Economic Review* 1997, 87, p. 354~358.

② 杨其静:《放权、经济增长与不平等》,中国人民大学2007年工作论文,第108页。

③ 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海人民出版社2009年,第308页。

模式优劣的重要指标,中国基尼系数超越国际警戒线而且呈现不断上升的趋势以及地方官员腐败案件的蔓延等现象是否与当前的地方官员激励与约束模式存在内在的因果关系,如何调整地方官员治理模式来控制腐败的蔓延和社会贫富差距的扩大,这些都应当被纳入分析的范畴。

三、中国地方官员纵向共谋

中国独特的地方官员治理体制催生了地方官员纵向的隐蔽利益共同体,地方官员的纵向共谋创造了高效激励的成就,但同时也导致了低效约束的困境。高效激励与低效约束的并存,既有成功又有失败的结局,这些都说明需要对中国独特的地方官员治理模式的神话与逻辑进行深入探讨和分析。

(一) 地方官员纵向共谋背景下的上下级信息共享与对外封锁

地方官员纵向共谋减少了上下级官员之间的信息不对称,增加了合作,但加剧了利益共同体与外部(即中央政府和社会公众)之间的信息不对称。研究者们一般认为,信息的垂直流动,常常不如水平流动可靠,其原因部分的在于,那些支撑互惠规范的惩罚手段,不太可能向上实施,也不太可能被接受^①。正常情况下上级可以运用行政处分手段惩罚下级,而下级却不能。但是,在上下级官员隐蔽利益共同体内部,上下级官员之间的利益共同体所包含的利益很多是不公开的、灰色的甚至是违法的利益。上下级在非法利益面前的共享关系使下级也拥有借助外部力量严厉处罚上级的筹码,这一点威胁不亚于上级可以直接采用的惩罚手段。虽然运用这种手段惩罚对方时也必然伤害自己,出现鱼死网破的情况,谁也不敢轻易使用。因此,上下级之间灰色的、非法的共同利益的存在,使垂直关系的性质发生了转置,上下级垂直的服从关系演变为横向的合作关系,只是这个过程具有很大的隐蔽性。关系的转置为信息共享提供了新的动力,也为信息交流开辟了新的通道。在正常的官僚体系中,向上的信息传递过程出现信息过滤是官员行为的常态,通过披露和放大政绩信息,封锁或者稀释负面信息,地方官员以此确保自己的官位稳定和仕途顺畅。不过,灰色与非法利益共同体的存在使上下级之间成为了命运共同体,上下级之间有更大的包容空间,这样上下级之间的信息披露可以更为及时、全面和准确,这样就缓解了科层体制中信息控制和反应迟缓的问题,以共同把握机遇和应对挑战。因而,这样的组织在面对共同的巨大利益或者动摇共同的根本利益的威胁时经常可以表现出惊人的合作效率。同时,任何可能触动这些共同利益的信息都会被上下级官员合力封锁,即使出现重大责任事件,上级官员也会尽其可能控制信息的披露,防止被中央政府和民众刨根问底而将更深层的利益链条败露。因此,对于那些能够扛下责任、防止问责深入的下级官员自然会得到上级官员的青睐,往往事后可以得到“无痛复出”、“明降暗升”等方式给予的补偿。

(二) 地方官员纵向共谋背景下的激励强化与约束弱化

地方官员共谋增加了上下级官员围绕与其利益兼容的社会目标的合作,放大了激励效果,但也损坏了有效约束的基础。政治集权导致了地方官员的官位缺乏保障、晋升途径狭窄,官员的仕途被牢牢掌握在上级官员手中,这就决定了关心自己仕途的下级官员必然要关心上级的目标和利益,并努力寻找能兼容自身利益与上级官员利益的共同利益,经济增长、财政增收无疑是符合这些标准的难得目标。因此,当经济增长被上级作为考核下级的核心指标时,比较容易得到下级的认可和遵从,产生强大的激励效果。但另一方面,中央集权也产生了封闭冗长的监督链条和巨大的监督成本,再加上高昂的官位获取成本以及行政分权带来的巨大寻租空间,这些均为滋生并维持一个赢利型的地方官员利益共同体提供了温床。这个共同体与中央政权和民众的利益逐渐分离,在共同体内上下级官员之间一荣俱荣、一损俱损,密切的利益关系使激励机制因兼容而强化,约束机制因关联而弱化。这就形成了高效激励与低效约束并存的现象。在具有密切利益关联的上下级关系中推进问责不仅使约束机制失效反而加固了利益同盟,小规模的外来监督者也很容易被吸纳成为利益共同体的分子,利益同盟得以巩固并共同抵制其它的监督者,因而地方官员共谋具有自我封闭和自我强化的特征,产生锁定效应。

官员腐败现象的蔓延是“低效约束”问题的一个显著标志,中国独特的地方官员治理模式所包含的政

^① 罗伯特·D. 帕特南:《让民主运转起来——现代意大利的公民传统》,江西人民出版社 2001 年,第 205 页。

治集权、行政分权以及地方官员纵向共谋,事实上都为腐败蔓延提供了便利。Robert Klitgaard 提出了一个著名的腐败抑制公式: $C = M + D - A$,即:腐败(C)等于权力垄断(M)加上官员自由裁量权(D)减去问责(A)^①。在中国独特的地方官员治理模式下,政治集权意味着掌权的地方官员决策权力高度集中但缺少横向制约和有效的外部监督,权力的垄断性增强(M值增大);中国式的行政分权实质是公共权力和公共责任的纵向逐级发包^②,这意味着掌权的地方官员执行上级决策时有较高的裁量权(D值增大);地方官员纵向共谋而产生的内部人监督意味着问责的约束机制减弱(A值减小)。政治集权、权力发包以及内部人监督对于地方官员而言均具有降低约束效果的作用,当政治集权、地方官员纵向共谋与内部人监督同时出现时,三者的叠加效应使低效约束的特征均被放大,导致地方官员“掠夺之手”难以受到有效的控制。

(三) 地方官员纵向共谋背景下的官员问责方式变化

地方官员纵向共谋背景下的问责方式呈现出随意性的特点,偏爱采用非正式的问责方式。非正式问责方式的采用增加了问责的灵活性,但排斥正式问责途径助长了公共权力的排他性,阻断了问责链条与公众的链接。多数国家对地方官员的问责一般采用选举、质询、弹劾、预算、报告、信任投票等方式,以实现从公众到政治代表、政务官、常任文官的完整链接。但是,地方官员纵向共谋背景下,这些有效的问责方式往往会被有意地闲置,进而采取转任、免职、处分等可由上级充分控制的非政治问责方式进行。转任和免职均是弹性很大的官员处置方式,既可以在实际上进行惩戒,例如通过转任将握有实权的官员调到一些虚职岗位,通过免职让问题官员赋闲一阵,但也可以在复出安排中官复原职,甚至提拔重用。由于问责是由上级官员负责进行的,采用这样弹性的非正式措施与利益共同体的存在是有密切关系的。身处利益共同体之中让上级官员很难动“真格”,以免下级被逼迫到采用极端手段鱼死网破,让隐蔽的利益共同体浮出水面直接威胁到上级官员。另外正式的问责必然意味着深入的信息披露和第三方的介入,这将对上下级官员都不利,因而他们会共同采取行动予以抵制。缺乏透明和公开的非正式问责使得完整的问责链条出现断裂,无法最终链接到公众,最后难免沦为官官相护的暗箱操作,使问责的约束功效被虚化。

(四) 地方官员纵向共谋背景下的授权与控权失衡

实现信任与质疑、授权与控权的平衡是完善地方官员治理的重要环节。徐斯勤认为官员问责制度建设应当遵循管理问责和民主问责的平衡原则,实质是要达到为实现良好绩效的问责和为保障民主政治的问责的平衡,是授权和控权的平衡,而属于不同政制类型和发展阶段的国家或地区需要采用不同的方式来达到这个平衡^③。与美国等西方发达国家通过政治分权和行政集权实现授权与控权的平衡不一样,中国是政治集权和行政分权。美国的宪政体制建设首先是从分权开始的,三权分立、联邦与州政治性分权等宪政制度以及选举、预算、政党竞争、媒体监督等问责机制奠定了坚实的控权基石,而行政集权则是在此基础之上逐步扩大的过程,授权与控权的平衡关系采用了控权优先、逐步平衡的办法。而中国政治体制的基石是中央集权,控权依赖于政治集权,而且主要是依靠自上而下的干部任命体制。不过,从中央到县乡冗长的权力监督链条和地方官员隐蔽利益共同体使控权效果大打折扣,控权往往只能实现维护中央形式上统一的目标,难以制约庞大的地方官员隐蔽同盟的掠夺之手。而在缺乏有效控制基础上的地方官员行政分权虽然程度有限、内容变动频繁但仍然会演变成为专权,地方官员可以把这种权力用到极致,无论是直接用来掠夺社会财富谋取私利,还是用于促进经济增长追求长远利益,都表现出很高的效率。中央政府的对策也只有在保持政治集权的框架下用政绩晋升的信号把地方官员的注意力引导到经济增长领域,同时不断调整分权的程度与内容,以实现授权和控权的低水平平衡。但由于地方固有权力本来就稀少,一旦收权就会加剧地方官员授权不足的情况,而加大放权又可能加剧权力失范,有效控权机制的缺乏使授权陷入了“一收就死、一放就乱”的两难困局。这样地方官员利益共同体内的非正式控制有了用武之地,中央政府只能无奈地接受,地方官员纵向共谋反而因此得到了强化。

① Robert Klitgaard. "Strategies against Corruption", Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción (1998 Jun. 15-16; Santa Cruz de la Sierra), CLAD, Agencia Española de Cooperación Internacional, p. 15~16.

② 《转型中的地方政府:官员激励与治理》,第191~200页。

③ S. Philip Hsu. "A Fresh Model for Public Accountability"[2009-11-20], <http://english.caijing.com.cn>, 2009-04-10.

（五）地方官员纵向共谋现象背后的文化因素

对于如此顽固的地方官员治理难题，仅仅从经济方面解释是远远不够的，需要探求深层的文化与宗教原因。韦伯认为中国在向现代国家政权迈进的过程中遇到的非文化阻碍并不比成功地实现了转变的那些西方国家更多，而这方面的有利条件也并不比他们少，关键问题在于中国的意识形态问题。在中国意识形态中占统治地位的儒教一方面并未真正“脱魔”，另一方面又过于向现世尤其是世俗权力献媚，属于激进的现世乐观主义，因而无法为中国摆脱“僵化”状态、建立现代理性政治制度提供精神向导^①。韦伯认为，儒教倾向于神化特殊的个人关系和推崇财富，在中国，“政治、经济的组织形式完全系于个人关系的性质”^②。“儒教伦理把人有意识地置于他们自然而然地发展起来的或者通过社会的上下级联系而造成的个人关系中。它从理论上神化了这些关系，也只是神化了这些关系”^③。同时，“营利欲、高度甚至极端推崇的财富以及功利主义的‘理性主义’本身，都同近代资本主义了无缘分”^④。这些对于上下级等特殊关系强调的伦理都有助于地方官员利益共同体的产生。今天的中国，虽然儒教并没有再被公开奉为国教，但对官员日常行为的影响仍然是根深蒂固的。近年来，在国家节日、国家公祭、国学复兴中，儒教思想具有愈演愈烈的趋势，因而，地方官员纵向共谋的文化土壤依然非常肥沃。

四、结 论

从地方官员治理的角度进行有关改革开放 30 多年和中国发展模式的讨论，是一个比较独特的视角，有助于更完整地理解中国的奇特故事。我们只有兼顾经济奇迹和转型困境的视角，才能进行全面而准确的分析；只有涵盖历史与文化的视野，才能深入洞察奇迹与困境背后的逻辑。本文提出地方官员纵向共谋，正是致力于描述中国独特的地方官员治理模式背后的历史与文化、政治与行政等诸多因素，并分析该模式对经济发展、政治民主以及社会和谐的贡献与阻碍，从而进一步探寻其转型之路。根深蒂固的中央集权制传统，非正式的物质激励推崇特殊个人关系的儒家文化等诸多因素，共同促成了地方官员纵向共谋模式的产生与延续。而地方官员纵向共谋模式下，隐蔽利益同盟的存在使地方官员之间垂直的信息传递、激励机制、约束机制均发生显著的变异，出现了高效激励与低效约束并存的局面，从而也构成了经济奇迹与转型困境并存的困局。

借助于地方官员纵向共谋理论，我们还可以尝试用新的视角对一些当前的理论热点做出回应，并提出相应的政策建议。地方官员上下级之间的隐蔽利益同盟为我们理解当前中国官员问责的制度缺陷和复杂乱局提供了启示，在纵向利益同盟没有破除之前，地方官员问责链条必须在上下级关系之外另辟蹊径。中国的地方官员治理体系中独特的激励机制和约束机制并非一个相对成熟和完善的模式，甚至是一个从长期来看制度绩效堪忧的模式，虽然这个模式与发达国家和其它发展中国家具有明显的差异，在短期内激励效果显著，但中国的做法很难为他们提供借鉴意义。因而，有关“中国模式”的分析，与其急于为别人提供经验不如尽早为自己寻找出路。对于政治体制改革，地方官员纵向共谋为我们如何重构地方官员的控权和授权、激励与约束的平衡，提供了新的启示。进而，我们需要寻找更好的能够实现官民利益兼容的地方官员激励机制，完成对现有激励机制的升级和替换，以打破地方官员上下级之间、地方官员与投资者之间的掠夺同盟；同时，我们需要尽快完善地方官员约束机制，重建地方官员问责模式，实现授权和控权的高水平平衡。这不仅有助于科学发展观的落实，更有助于建设和谐社会的进程。

■作者简介：倪 星，中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授；广东 广州 510275。

杨 君，中山大学政治与公共事务管理学院博士生，西南大学讲师。

■基金项目：国家哲学社会科学基金青年项目（08CZZ013）

■责任编辑：叶娟丽

①《儒教与道教》，第 279～301 页。

②《儒教与道教》，第 294 页。

③《儒教与道教》，第 293 页。

④《儒教与道教》，第 295 页。