

当代中国的中央与地方关系：趋势、过程及其对政策执行的影响

李芝兰 著 刘承礼 译

中央与地方关系是发展主义者所关注的一个重要话题。他们指出，大国的公共行政存在着一种令人费解的难题，即，在正式体制中，高层决策者制定的政策如何才能为中层和基层的行为主体所执行。在中国这个世界上人口最多的国家，威权体制及其政策领域的执行差距增加了上述难题的复杂性。文章将中国近六十年来的中央与地方关系变迁视作国家建设和民族融合、发展效率、职位晋升、以及外部影响等因素交互影响的结果，并具体分析每一种因素在其中所起的作用。文章指出，自1950年代至今，行政性分权一直占据着主导地位。同时，文章还强调，自1980年代政府与市场边界重新界定之后，人们开始重视制度化的权力划分。文章建议，我们应该超越遵从模型（compliance model）来理解中央与地方之间的交互性，以及中央与地方合作时的执行差距，从而提高政策执行的质量。

一、引言

中央与地方关系^①是发展主义者所关注

的一个重要话题。他们提出，大国的公共行政存在着一种令人费解的难题，即，在正式体制中，高层决策者制定的政策如何才能为中层和基层的行为主体所执行。以中国为例，尽管它奉行的是威权主义体制（即具有高度的中央控制倾向），但在不同的政策领域却出现了显著的执行差距。政策执行的屡次失败使我们怀疑中国政府是否能有力地回应国内治理挑战、满足日益增长的国际承诺^②。因此，一些分析家建议，外国政府不但要跟中国的中央政府打交道，而且还应该与省级以下地方政府保持接触（Bergsten et al., 2009）。

在中央与地方关系的均衡方面已有一系列研究（Xin, 1995: 20）。这些研究所追求的最优均衡是指在中央控制和地方自治之间取得均衡，这被认为是当代中国最为紧迫的事情之一（Chung, 1995; Goodman, 1986; Huang, 1996; Li, 1997; 1998a）。如何描述当代中国中央与地方关系的特征呢？随着时间的推移，中央与地方关系是否存在一种固定模式或一些重要的转折点呢？是何种因素导致中央与地方关系的变迁如此之迂回曲折，却又保持着连贯性呢？在回顾制度

* 本文原载《公共行政与发展》(Public Administration and Development)第30卷第177—190页。

主义文献 (Greenwood et al., 2008) 的基础上, 我将当代中国中央与地方关系的发展看作四种因素相互作用的结果。本文的目的在于理解这些因素如何相互作用于中央与地方关系, 从而预测它在未来的发展; 与此同时, 我们将通过弄清楚中央与地方行为主体之间的合作与制衡关系, 从而优化中央政策在地方的执行效果。

在接下来的行文中, 我会回顾一下 1949 年以来中国中央与地方关系的变化趋势, 将其划分为三个发展阶段, 并描述每个阶段的基本特征。随后, 我将会讨论隐含在这些变化趋势中的四个因素: 国家建设与民族融合、发展效率、职位晋升、外部影响。在这一变迁过程中, 内部的行为主体是主导因素, 而外部因素 (包括前苏联和西方国家) 的作用也不可忽视。本文的结论是, 自 1950 年代以来, 行政性分权一直占据着主导地位。同时, 1970 年代末启动的经济改革所形成的政府与市场的新边界, 增加了不同层级政府之间权限划分和制度化权力分享的紧迫性, 而改革之前则强调的是中央与地方之间的资源配置。从中央与地方行为主体合作的视角来理解中央与地方关系, 可以为缓解中央与地方之间的紧张关系 (包括较大的执行差距) 提出一种新的方法, 这有利于改善地方政府执行中央政策的效果。

二、中央与地方关系的变化趋势

本节讨论的是 1949 年以来中央与地方关系发展的三个阶段^⑥。第一个阶段是 1950—1980 年代。在领导权方面, 这一阶段存在集权与分权的往复循环。与之对应的是集权与分权战略的交替变化。第二个阶段是 1980—1990 年代, 这一阶段的经济朝着自由化的方向迅速发展。政府与市场边界的重新划分加速了分权的趋势, 并增加了中央与地方关系的复杂性, 包括在具体的政策领域, 怎样从政府与市场边界划分的角度来界定各

级政府的责任。第三个阶段开始于 2000 年, 以重新描述不同层级政府的权力和责任为标志, 此时权限划分的模糊性日渐被认为是公共服务有效供给 (甚至是实现好的政府绩效) 的最大障碍。这就导致了财政收入分成、支出和资金管理、公共服务提供和规制结构方面的改革。

(一) 集权与分权 (1950—1980 年代)

走向集权还是分权曾经被描述为中国政策和政治发展的主要矛盾 (Schurmann, 1968)。舒曼 (Schurmann) 区分了新中国建立初期的两种分权形式, 即经济性分权和行政性分权。经济性分权是指权力在国家和生产单位之间的转移; 行政性分权是指权力在中央部门和区域性政府之间的转移。在建国之初, 作为集权和分权的调和物, 经济性分权和行政性分权被引入到 1956—1957 年间的分权化改革之中 (Schurmann, 1968: 197; Wu, J., 1999: 59—60), 行政性分权随着优先发展战略的出现应运而生, 并导致了 1957—1958 年中央政府向省级政府大规模下放经济管理权和计划权。在 1970 年代, 中央与地方之间再次出现了行政性分权和集权的循环, 以及中央部门和地方党政部门之间关系的紧张。中央领导人常常通过再集权的方式来矫正先前过度分权的措施。一段时间后, 他们又重新分权, 以便提高地方政府推动地方发展的积极性, 于是各种政府项目再度上马。尽管再集权活动还在时断时续, 不过, 总体趋势却是, 行政性分权导致了省级党政部门规模的大幅膨胀, 这一点与前苏联颇为相似。随着时间的推移, 由于再集权的收益逐渐递减, 即, 每一轮再集权回收的只是上一轮分权的部分权力, 省级政府则通过累积每次集权时未能回收的权力和资源, 从而变成了行政性分权的净赢家 (Riskin, 1991: 143; Li, 1998a: 34; Lieberthal and Oksenberg, 1988: 349)。

有些学者曾大胆地设想, 1957—1958 年所采取的假如是经济性分权而非行政性分

权，中央政府将其职能定位于宏观管理和规制，以便经济主体能够更为自主地从事生产活动，这便与 1980 年代的经济改革有些类似。如果这一假设能够成立的话，1960—1970 年代后来所出现的集权与分权的往复循环似乎可以避免？（Wu, 1991: 6）然而，考虑到经济性分权战略的亲市场作用与 1950 年代后期主流意识形态之间的不兼容，以及前苏联的去斯大林化、1956 年波兰—匈牙利的崛起和中国反右派斗争等诸多因素，上述假定是不合情理的。

行政性分权被当作一种战略一直持续到了 1980 年代。与此前相比，1980 年代的财政包干制改革（分灶吃饭）使得省级以下地方政府可以保留较大比例的财政收入，并可以自由地使用这些收入，这被看作增强省级以下地方政府推动地方经济发展的一种有效手段。与其他的授权措施（例如物资管理、投资计划、信贷供给、企业管理方面的授权）一道，新一轮的行政性分权导致了一种被称为“中国式联邦制”的政治现象（Montinola et al., 1995）。在 1980 年代，早期关于行政性分权或经济性分权的优缺点的讨论再度掀起。1985—1986 年短暂的经济性分权引起了人们的关注，这次分权是想通过综合性改革战略来解决日渐加大的通胀压力。当 1987 年引入的行政性分权使得财政权和经济计划权从中央部门下放给地方政府时，经济性分权再次失宠（Wu, 1991: 8—16; Shi and Shi, 1994）。基于分权战略的讨论，财政联邦制和分权方面的文献与行政性分权对经济增长、治理质量和民族融合的影响的讨论分道扬镳了（Chang, 1992; Oi, 1992; Li, 1998a）。例如，有人将 1980 年代以来中国高速的经济增长归功于财政联邦制条件下地区竞争的激励效应（Jin et al., 2005）；而有人则认为，虽然 1994 年的财政改革属于再集权行为，但是经济增长仍在继续，因而这些学者强调了财政联邦制条件下财政约束和硬预算的缺位问题（Sinha,

2005; Cai and Treisman, 2006）。由于注意到了地方权力日益增长的消极性，如腐败和寻租行为，不少学者认为，其他一些因素似乎比行政性分权能够更好地解释中国的奇迹，这些因素包括：中央政府的派系竞争；促使中央与地方偏好同步的联接机制（如人事任免体制）等。

（二）政府与市场角色的不断调整（1980—1990 年代）

当 1978 年底推出改革开放的国家发展战略时，中国政府开始了新的发展道路。改革的核心是政企分开。政府与市场边界从此发生了重要的变化。然而，在 1980 年代的经济活动中，市场的扩张并不得益于实施了新的改革战略。实际上，在 1980 年代，官方和公众使用的概念是“商品经济”而非“市场”，因为“市场”仍然是资本主义的特征。只有在“社会主义市场经济”概念在 1993 年党的十四届三中全会上被正式采用后，“市场”这一概念才合法地融入到社会主义体制之中（Chen, 2008; Liu, 2008）。市场的扩张被认为是 1980 年代的一种经济现象，这不是官方鼓吹的结果，而是那时所采取的行政性分权使然。作为行政性分权的结果，省级官员得到的授权越来越大，他们利用非国有部门和计划外部门来与中央争夺他们的自治领域。广东省和浙江省采取了创新性市场的培育战略，目的是为了避开中央对他们所掌握的自治权的监管（Li, 1998a; He, 2008）。

市场扩张与行政性分权的互动使我们意识到，经济性分权与行政性分权不是相互排斥的。的确，在 1980 年代中后期，主导中国政策选择的某一派观点认为，考虑到中国资源禀赋的地区差异以及市场力量的微弱，行政性分权是市场化改革的根本途径（Shi and Shi, 1994: 149）。在改革开放之前的 30 年间，中央计划和政治动员使得企业实体进入了党和国家的官僚体系之中。从历史的角度来看，由于这些企业不是独立的经济单

位，中央部门的经济性分权实际上会导致“经济活动陷入骚乱之中”，尤其在短期更是如此（Wu，1991：15）。另一方面，省级政府在党和国家的层级结构中扮演着中间人的角色，它们是上一轮分权的受益者（Li，1998a：34，299）。省级以下地方政府而非企业获得了经济管理权（这些权力原本由中央部门掌握），这在经济改革的头十年促进了市场的渐进发展。

很明显，中央与地方关系的关键不在于谁在控制资源，而是谁在控制规制权。在1988—1994年间，国家计委的一项关于中央与地方关系的研究明确地把经济规制权的安排作为中央与地方经济关系的核心（Wei，1994：1）。中央和省级以下地方政府不仅为直接控制税收、投资、信贷、企业和其他资源而展开竞争，而且争相控制新兴市场活动的规制权，即，谁应该拥有哪种规制权。这表明，中央与地方的政治关系从“控制资源的政治”转向了“控制权力的政治”（Li，1998a：289—291）。

在1994年，当分税制被引入时，中央收入份额在短短一年间便从33%增加到了55%，这一变化其实是对1980年代财政包干制过度分权的再集权。资源问题仍然很重要：中央领导人的确旨在控制更多的资源以便“控制官员晋升”（Wang and Hu，1993），这一目的是通过将大的税种划归中央预算而达到的。同时，1994年的分税制改革明显不同于此前的再集权措施，因为它明确地引入了以规则为基础的分税原则。与以往依赖于中央和各省双边谈判（这种方法的缺点是交易缺乏一致性，具体细节不透明）不同，1994年之后，根据标准化的规则，税收按不同的比例分别进入中央或省级政府的国库，省级以下政府也同样如此。

（三）公共服务提供的责任划分（2000年之后）

在世纪之交，由于市场经济获得了合法性，中国政府将自己定位为市场的规制者和

公共服务的提供者。如今，有关中央与地方关系的讨论转向了各级政府公共服务提供方面的责任划分。例如，哪一级政府负责村、乡镇、县和市的学龄儿童教育？县级政府应该为本县学校的教育成本、学校管理买单吗？应该由县级政府来决定课程设置吗？市、省和中央政府应该在特殊教育中扮演什么样的角色？它们各自应该承担多大份额的支出？

这一阶段讨论的焦点是支出而非收入，这与此前大不相同。在1999年发表的一份有关1994年财政改革的评估报告中，有七分之二篇幅与收入有关，仅仅七分之一的篇幅用在了对支出责任的评价上（Zhang and Hao，1999：249—250）^④。在1990年代末，公共财政问题日益引起人们的关注，大家转而讨论政府在社会中的角色定位，并重新关注政府的支出责任^⑤。如下两份报告对这种趋势进行了描述。在国务院发展研究中心所属的中国发展研究基金会资助的一个项目中，安秀梅等（2007）从政治、经济、社会等三个方面详细区分了17种公共支出。大量的支出责任划分模型被开发出来，用以研究不同种类的支出和公共服务。在另一份有关政府间支出责任评估的报告中，国家发展和改革委员会与中国社会科学院的研究者提出，中央和省级政府应该为基本公共服务融资和规制负责，而这在以前大多被认为都是地方政府的责任（Feng，2005；Song，2005a、2005b）。

这些建议随后被吸收到了现行政策之中。2006年3月通过的“十一五”规划提出了“基本公共服务均等化”的概念，要求政府确保所有的居民都能够享受大致相等的基本公共服务^⑥。考虑到不同区域和层级的地方政府的财力大不相同，在新一轮的政府职责划分中，中央政府为公共服务的融资和规制担负了更大的责任。与中央政府日益扩大的职责相比，2008年国务院进行的行政改革旨在清晰地划分支出责任，加强监督和

制约，培育各级政府、分支机构和部门之间的协调能力（华建敏，2008）。需要进一步改革的一个领域是各级政府的支出责任和财政收入不匹配^⑦，或者，财政分权文献中所提到的“按职能融资”（Andrews and Schroeder, 2003: 29）。将资金从中央国库转移给负责实际支出的地方政府的转移支付体系是改革的优先领域（《关于规范财政转移支付情况的报告》，2007）。同时还出现了一种走向分权的财政体制改革的迹象，包括将更多的自有资源收入转移给地方政府^⑧。在1979年启动行政性分权改革三十年后，行政性分权再次成为了进一步改革的焦点。

三、过程与行为主体

当代中国中央与地方关系方面的大多数研究都采用了“以行动者为中心”的分析框架，这一分析框架关注的是推动变革的行为主体的角色（Hardy and Maguire, 2008: 201—202）。在这些研究中，研究者的中心任务是描述行为主体的最佳变革方向及其行动战略。不同的行为主体在变迁的目标、战略、资源管理和角色上有所不同。

这类分析的最大难题是如何鉴别出主要的行为主体。为此，人们在经验研究中一般会将研究范围限定为那些在正式的组织结构中占据中心地位的行为主体。在“中间派偏好”（Li, 1998a: 30）下，研究的目的是不是寻找主要的行为主体（在不同情况下，主要的行为主体会有所不同），而是将一群特殊的占据重要地位的行为主体看作主要的行为主体。因此，在研究中央与地方行为主体的相对重要性和影响时，如果采用“以行为主体为中心”的分析框架，那么中央领导的重要性势必比地方干部更为突出。

如果采用“以过程为中心”的分析框架，则无需使主要的行为主体具体化，因为这种分析方法强调的是松散的社会建构主义者维度（Hardy and Maguire, 2008: 213）。

这种研究方法是通过二选一的方案和其他行为主体的思想来考察行为主体的角色，有关“谁是主要的行为主体”则不是那么重要了。这一分析方法关注偶然的、惯性的、意外的后果，变迁过程的共同演化和失灵，以及“以行动主体为中心”的目标、利益和战略^⑨。为了在某一项政策制定过程中鉴别出中央政府的角色，我们不但要观察中央政府的决策和活动，而且要观察中央政府之外的地方政府和社会行为主体的决策和活动。克里斯滕森（Christensen et al., 2008）在一项题为“向西方学习”的研究中讨论了中国行政改革中特殊的行为主体或过程所扮演的角色。中国和西方国家的改革主题、措施和结果的比较研究仍然存在争议。这种比较可能会显示出在多大程度上需要学习，这就需要开发出一种多因素模型来研究多元学习的多元化角色，以便更好地解释学习活动的意义和含义：学习是主动寻求的、选择性的，还是消极的、泛泛的、普遍的；“学生”和“老师”之间的关系如何定位；哪种学习会影响到政策的制定过程，等等。

本节将采取“以过程为中心”的方法来解释上一节勾勒的中央与地方关系的发展过程。通过全面回顾相关文献，我们认为，在建国以来中央与地方关系的变化中，国家建设与民族融合、发展效率、职位晋升、外部影响等四个交互进行的过程扮演着重要的角色（如图1）。

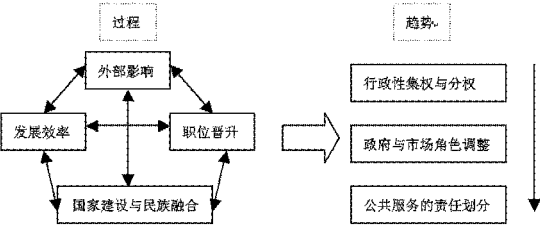


图1：中央与地方关系变迁的趋势与过程

（一）国家建设与民族融合

自1949年以来，通过国家现代化来满

足新的需求并维持国家统一是政府改革的永恒主题。根据中央政府的政治统一方案,中国于1949年建立了六个大区(每个大区包括几个省)。在1953—1954年国内形势稳定后,大区很快被废除;因为它们的存在被看作新生的中央政权的潜在威胁(Solinger, 1977)。从1950年代末至1970年代中期,民族分裂的因素始终没有消除,因为中央领导层在地方分权和集权之间拿捏不定,而地方干部则不时被指责为地方诸侯。的确,如果使用一种政治色彩较少、技术色彩较浓的政治语言来形容的话,在1980年代,国家统一受到了经济诸侯(省级政府日益拥有较大的经济管理权)的影响,那时国内外关于“分裂的中国”的讨论即为此意(Chao, 1990; Chang, 1992; Ge, 1994)。在1990年代初,苏联、南斯拉夫和东欧国家的分裂加深了中国对地方主义和离心主义的担忧,这就导致了1994年及其随后旨在加强中央政府能力的措施的出台(Wang and Hu, 1993)。近来,在种族情绪被煽动的情况下,民族融合问题再次进入国家议程(Dreyer, 2005; Sautman, 2005; Israeli, 2010),从而引起了政治社会学意义有关中心和边缘概念的讨论^⑩。

对于大多数的省而非民族冲突的边缘地区而言,融合问题在1990年代中期以后趋于减少。这在某些新趋势之中有所反映,例如有些研究强调中央与地方关系的“非零和博弈”(Huang, 1995、1996; Li, 1998a)。尽管如此,中央政府越来越关心其管理国家经济和矫正新生问题(例如地区差距扩大、公共服务提供不足)的能力的欠缺。中央政府采取措施再次集中资源和权力,这被评论者称为“倒退的十年”(Huang, 2008)。

1994年的财政改革被认为是1990年代集权化的一个例子,因为中央财政收入占国家财政收入的比重从1993年的33%迅速增长到1994年的55%。然而,1990年代的改革不在于资源的集中,因为被集中起来的大

部分收入实际上以中央补贴地方支出的形式返给了地方政府(Li, 2009a)。1994年之后,1980年代的财政包干制被以规则为基础的分税制所取代。正如赫斯曼(Hirschman, 1967)在他有关世界银行发展项目执行失灵的分析中指出的那样,能力建设滞后于解决问题的需要,这反过来证明了问题比此前更为复杂。在1994年财政改革中,中国政府着力培养自己解决问题的能力。收入被集中起来,而支出责任则依然高度分散且变得更加地方化了。1992年,地方支出占总支出的59%。2007年,这一比例达到了75%。收入再集中与支出分权的不匹配导致地方政府过度依赖转移支付,而转移支付的管理机制尚未理顺,这使地方政府产生了新的财政困难。地方官员必须等待上级政府的转移支付资金来发放官员薪水和应付官方支出,而这些资金往往迟迟得不到拨付(Li, 2005)。1994年的改革是建立在如下国家财政机制的基础之上的,即,中央政府作为大多数地方收支的交易平台。然而,支撑财政改革的制度基础在那时并不存在,因为直到1998年,预算制度才实现了合理化,中央国库体系才得以建立,这些改革直到2010年还在继续。

(二) 发展效率

国家建设的过程与对发展效率的探索紧密相连。哪种国家制度有利于促进发展效率的提高呢?由于起点较低,爬坡的弯道较大,1949年建国之后,大多数人认为应该实行高度集权的战略,首先是权力和资源的集中化,其次是非国有部门的国有化。在1980年代推行经济改革之前,社会资源都在国家的掌控之下,这一点被认为是共产主义的基本特征。因此,即使经济改革的号角早在1979年就已吹响,但是,从1980年代初到1990年代,在“市场”的概念于1993年被正式引入社会主义体制并形成“社会主义市场经济”概念之前,党的中央高层在国家计划 and 市场中一直占据着重要的位置(Chen, 2008; Liu, 2008)。

在建国以后的大部分时间里，国家主导着社会，而过度集权总被认为是发展的瓶颈，因此，尽管对地方主义的担忧使得中央领导人对分权始终保持警惕，但除了向地方政府进行行政性分权之外，中央领导人在政治上似乎没有其他可行的选择。的确，1954年^⑩，以反地方主义为名，中央肃清了地方主义。1956年，毛泽东详细地讨论了地方积极性在推动地方发展中的重要性^⑪。随后的二十年间，向地方政府进行计划和管理权的大批下放开启了分权和再集权的新一轮循环，并在1980年代经济改革之前掀起了有关政府与市场关系的讨论。

（三）控制、职务晋升或地方代理

到目前为止，有些讨论认为，考虑到民族融合、国家建设和发展的需要，各级政府之间的权力分配得到了调整。但是，中央领导人如何确保地方官员能够跟得上不断变化的政策（有时选择权力下放，有时选择权力集中）呢？既有文献一直认为，中央对地方官员进行职务调控的目的是为了确保地方官员对中央命令的遵从。在最近的一本书中，兰德里（Landry，2008）认为，中央领导人成功地运用晋升机制来控制地方官员的忠诚度，从而取得了较快的经济发展。周飞舟（Zhou，2009）发现，从1950年代大跃进到现在，中国的地方干部一直遵循着一种共同的行动逻辑：地方干部都为实现中央设定的目标而努力工作，因为他们清楚，中央对这些目标很重视。经济改革以来，尽管实行了大规模的分权，社会主义阶级斗争也被作为国家目标的市场经济发展所取代，但中国依然是政治集权程度很高的威权体制。

然而，使地方干部遵从中央意志（因为中央决定着他们的职位晋升）是一把双刃剑。建国以来，从中央领导到基层官员，中央拥有最大的权力是一个常识。的确，两个积极性（中央积极性和地方积极性）概念——当将更多的权力下放给地方时，官方讲话和文件经常引用这个概念——表明，中央

积极性是主要的，而地方积极性则是补充。同时，如果中央能够有效地控制地方官员的晋升的话，中央政府不会持续地抱怨地方官员不遵从中央的命令，地方主义也不会具有威胁性。为了弄清楚政治实践中威权主义和分权共同存在的问题，仅仅考虑中央控制即威权主义是远远不够的。

之所以很难理解“分散化的威权主义”，其原因是许多有关中央与地方关系的研究过于强调遵从的作用，而没有注意到中央与地方合作的可能性（Li，1997；1998b）。遵从的概念表达的是一种委托—代理关系，即，中央委托人对地方代理人实施控制。地方代理人被认为是一种负面的形象：违抗中央命令，从而导致了代理人控制和执行差距等问题。因此，地方官员的行为与中央要求保持一致，是遵从中央委托人对地方代理人实施控制的结果，而不是地方代理人的本意。然而，单单使用控制—遵从这一分析维度来解释中央与地方官员之间的互动关系的做法是有问题的。一方面，除了遵从之外，心理学家对某一组织中个体行为的研究至少提出了两种倾向：认同和内部化（Kelman，1958；O'Reilly and Chatman，1986）；另一方面，地方执行差距广泛存在的现实表明，中央对地方政府行为的控制并不总是奏效的。

黄亚生（Huang，1996：312）提出，虽然中国的政策执行差距很普遍，但与东欧和前苏联的转型国家相比，中国的中央命令和地方执行之间的差距实际上要小得多。换句话说，虽然许多地方官员没有完全执行中央命令，但是这些偏差大多是细微的，地方官员所做的各种努力弥补了这些偏差。同时，文化和历史研究表明，不同地区的人们的观念和 basic 价值取向、政治意向和组织地位大体相同（Siu，1994；Liu and Faure，1996）。对地方改革项目的研究也充分表明，地方政府是中央政府的能动的代理者，他们通常会积极改革，并将改革措施上升为国家政策（Kelliher，1992；Li，2004、2006；Li and

Chan, 2009)。在这里, 心理学家的观察可能为我们提供了一条从内部化机制的角度理解威权主义和分权共存的方法。通过内部化, 个人所持的态度改变了他们的行为, 因为人们意识到了这些观念和行为的潜在价值, 而不是因为他们想从外部权力机构那里获取奖赏或避免惩罚 (Kelman, 1958)。地方干部在这种逻辑下行事, 并形成了他们各自的行为方式。尽管考虑到他们的文化背景, 这些行为方式的差异不是很大, 但是地方干部的选择不同于中央领导人的, 这一点并不奇怪。与各种执行差距相关的一个问题是组织协调, 对这一问题的解决办法将会作为在建的国家建设项目的一部分而存在于更好的制度安排和工作机制之中^⑬。

(四) 外部影响和学习

正如许多发展中国家的分权经验所表明的那样^⑭, 内部选择有时是外部资源所强加的或影响的。在 1950 年代, 尽管中国的国家和中央控制比苏联要小得多 (Schurmann, 1968: 177), 但是中国在处理国家与社会边界 (包括中央与地方的权限划分) 时显然参考了苏联模式 (Westad, 1998)。在 1956 年 2 月苏共中央二十大之后, 中国摒弃苏联模式的步伐在逐步加快。毛泽东在一次会议上讨论了苏联共产党秘密反对斯大林的报告:

“赫鲁晓夫所作的反对斯大林的报告是一个好的发展苗头: 它向世人表明, 斯大林和苏联可能是错误的。其他国家的共产党应该放弃对苏联共产党的迷信, 转而根据自己的环境作出决策。”^⑮

毛泽东在随后的政治局会议上继续区分了学习的两种方法:

“我们应该继续学习斯大林著作吗? 斯大林的这些书的确有缺陷, 但是我们还是应该学习它们。向苏联和其他国家学习有两种方法。一种是正统的、书生气的学习方法。这种学习是生搬硬套。很少有分析和反馈, 没有结合我们的实际需要和环境。这种学习方法是有点问题的, 不应该继续采取这种学习

方法。我们应该承认这种学习方法的错误。另一种方法是马克思主义的学习方法。我们采取批判地分析的方法。我们将外部建议融汇到我们的实际之中。这是正确的学习方法。” (Wu, 1999b: 22—23)

因此, 中国领导人在 1956 年明确地决定采用选择性的学习方法。外部经验在被研究之后, 被选择性地应用到当地实践之中。这种有意识地采取选择性学习方法的做法结合了历史经验。这与之前的消极学习完全相反。当外部建议没有产生好的结果时, 效率上的差距会迫使行为主体作出改变, 反思现行学习方式的效能, 并认识到哪些应该或不应该学习。

毛泽东明确地提到了被动地向苏联学习给中国共产党带来的损失, 以此来证明“主动学习”的必要性 (Wu, 1999b: 12—13)。问题是, 哪种学习是积极的和有选择性的, 哪种学习是消极的且会在不同时期扩散, 中央与地方关系的发展在多大程度上受到这种学习的影响。在 1950 年代后期, 对他人经验的适用性的质疑归功于“自力更生”战略, 这种战略一直延续到 1970 年代。在 1980 年代, 由于中央试图通过经济改革的方式调动地方积极性, 在处理中央与地方关系上的外部经验再次受到重视, 这次的学习对象变成了西方的市场经济^⑯。

学习也可能具有消极的一面, 它不是为了仿效而是为了避免不合意的结果。1990 年代早期, 前苏联和南斯拉夫的社会、经济与政治剧变便是其中的一例。这些事例使得中国领导人意识到了现行社会主义体制的缺陷, 并进一步增强了控制省级政府的愿望。具有讽刺意味的是, 尽管人们怀疑西方资本主义在前苏联国家崩溃中所扮演的角色, 但是对西方体制和实践的审慎性借鉴却加强了中国政府维护社会稳定的能力。例如, 王绍光和胡鞍钢 (Wang and Hu, 1993) 通过比较西方国家和发展中国家的财政汲取能力而得出了需要增强中央政府财政汲取能力的观

点。自 1980 年代末期，尤其是进入 1990 年代以来，国际机构通过扮演政府政策研究项目的伙伴或资助者而向中国积极推介公共管理和治理的国际经验^⑥。例如，1994 年，在湖南省召开了一次主题为中央与地方关系改革的国际会议，参加者包括世界银行、国际货币基金组织和联合国、西方学术机构、中国学术机构、政策研究者、中央和省级政府的官员（Wei，1994）。中国和西方学术机构在合作开展政策研究和思想上扮演着媒介的角色。在 2008 年的大部制改革问题上，国家改革者和学者也参与到改革设计之中，他们将改革理念融入到发达的市场经济体之中（《大部制改革上路》，2008）。由于中国领导人对政府权限的明确划分越来越重视，他们再次把国际经验和实践作为变革中央与地方关系的参考（Song，2005a；An et al.，2007）。

四、结论

一般认为，政府绩效与公共行政（政府的各个部门如何在一起运作）和政治问责（政府如何回应社会和需求）相关。本文关注的是第一个维度，因为这一维度在中国更为突出。1949 年之后，完成中国的革命议程需要一个庞大的行政系统。由于继任的中国领导人通过试验的办法寻求最优的国家发展战略，在政治体制和社会问题上累积了不少的矛盾。政治体制的威权性质是这些矛盾形成的主要原因。闭关自守的政策不可能缓解政府之间的紧张关系（Li，1998a：299）。自 1950 年代开始，中央和地方利益的冲突、中央与地方官员的冲突便进入了中国官员和公众的视野，这些冲突甚至延伸到了党或政府和社会各个部门之间。政策的设计、执行和成败在中央与地方眼里的看法各不相同。

尽管中央与地方在政治和政策上的分歧不断得到解决，但是二者的紧张关系依然如

故，政策执行的失灵也随处可见。为此，本文对中央与地方关系的变化趋势进行了回顾和分析。本文所讨论的两个主题与政策执行尤为相关。

第一，需要更好地理解 60 年来特别是近期以来中央与地方关系的连续性和变迁。后毛泽东时代似乎重现了毛泽东时代分权和再集权的循环，例如 1980 年代实行了分权，而 1990 年代又再度集权。当然，1990 年代以来，权力的集中明显不同于毛泽东时代的集权，前者是宏观管理权、规制权和再分配权的集中，而后者是微观管理权、生产和分配权的集中。此外，中央与地方权力调整的过程在不同的阶段显示出不同的特征，这部分地归因于 1980 年代以来国家与社会边界的大变革。虽然根据行政性分权的要求，近期需要增强地方的权力，但是这种要求的核心是制度化的权力划分，而不是将更多的资源下放给地方政府或者像以前那样放松中央控制。这种需求类型的转换表明，处理中央与地方关系需要更加中立的标准和规则，需要通力合作，而不是为了彼此的利益而相互竞争。中央与地方互动的新规则如何影响到中央与地方官员的行为，以及如何影响到政策制定和执行，这将会是人们感兴趣的话题。

第二，中央与地方行为主体所扮演的角色是直接相关的。在许多研究中，中央与地方官员通常被看作两种相互对立的行为主体：委托人和代理人、改革者和被改革者、监督者和被监督者。经典的遵从模型被用来解释中央与地方行为主体的行为，在这一模型中，中央与地方行为一致将意味着地方遵从中央政策，而二者的背离则被视为地方不遵从中央政策。然而，对遵从行为的关注不仅不能解释许多地方创新者的创新动力，也不能解释地方政府不遵从中央政策的行为，因为它夸大了地方政府不遵从中央政策的行为的范围和中央与地方的紧张关系。的确，有研究表明，当地方政府享有独立的地位并

能够合作时,原来被视为反对改革的人其实可能是改革的伙伴;看似破坏性的地方政府可能是国家政策必不可少的联盟^⑧。由于未能考虑到引导地方政府行为的其他动力机制,未能理解合作背景下中央与地方之间的互动关系,当代中国中央与地方关系中的许多问题是很难得到解决的。四十年前,赫斯曼(Hirschman, 1967)富有洞见地提出了“无形之手的原则”,即,通过低估项目的复杂性而增强项目的可行性,因为无论是谁也不可能在一开始时就能够认识到所有的困难。中央与地方关系变化的逻辑与此具有相似性。如果合作伙伴被错误地当作下属,盟友被当作对手,政策执行的成本将会增加,而其预期收益将会减少,于是,政策便变得不可行了。因此,换一种适当的角度来看待中央与地方关系,将中央与地方行为主体的协调看作一种合作的关系,改善政策及其执行效果的可能性将会增大。■

注 释

- ① 遵循中国研究和中央与地方关系研究方面的传统,此处的中央与地方关系是指中央与省级政府之间的关系,尽管中央以下政府有多层政府(Goodman, 1999; 2002)。
- ② 参见《公共行政与发展》(Public Administration and Development)第29卷第1期特辑《中国国家能力构建》对执行差距和国家能力的讨论:预算编制及其特殊政策(Ma, 2009)、审计(Gong, 2009)、绩效测度(Gao, 2009)、地方管理改革(Li, 2009b)、土地(Yep and Fong, 2009)、清洁空气(Li and Chan, 2009)、企业改革(Chan, 2009)。
- ③ 这三个阶段的特征有些是重叠的。
- ④ 与支出相关的问题可以表述为“支出责任的划分不够清晰”。与收入相关的六个问题分别是:(1)1994年财政体制改革与早期的财政包干制,对新的税收划分体制进行了折中,而冲淡了收入分配的原初效应;(2)(关于企业的)“隶属原则”被保留在新的税收分享体系之中;(3)如何划分中央税、地方税、中央与地方共享税需要得到进一步的合理化;(4)增量收入的共享形式挫伤了地方积极性,对不同的省份产生了不同的影响;(5)中央对地方的转移支付机制仍然是不健全的,并且缺乏透明度和一贯性;(6)地方政府缺乏充足的财政自治权和独立性,例如,地方政府没有地方税收的立法权,也不能发行地方债。
- ⑤ “公共财政”概念的正式引入是在1998年,它表明了市场

- 经济条件下政府预算的本质(Zhang and Yang, 2001: 5)。
- ⑥ “均等化”改革在2006年10月召开的十六届六中全会上得到了进一步的阐述(金人庆, 2006)。
- ⑦ “不匹配原则”可以追溯到第十一个五年规划(2006),在党的十七大报告中(2007)得到了重述。在2007年6月召开的全国人民代表大会常务会议上,前财政部部长金人庆强调要推进改革,以便实现地方财力和支出责任的匹配(金人庆:《划分中央地方收入分配》, 2007)。
- ⑧ 财政部长谢旭人在2010年4月的一份党刊上提出要深化财政税收体制改革,包括赋予地方更多的财政管理权限和扩大地方税基。
- ⑨ Hirschman(1967/1995)对决策及其执行的低估的、高估的、不确定的和意外的结果进行了经典的阐述。
- ⑩ 戈德曼(Goodman, 2002: 263)认为,新疆和西藏在中国的政治地位很重要,它们总是重要的国家政治议题。在最近几波民族冲突之后,为了平息这些骚乱,中央政府和19个省市准备在未来向新疆投资170亿元人民币。
- ⑪ 在1949—1954年,高岗任东北局及随后的大区政府负责人时,他曾经是毛泽东的亲密战友,之后,他被控告在东北组建“反党、反社会主义派系”。高岗在1954年被捕,1954年8月自杀。
- ⑫ 1956年4月,毛泽东在中共中央政治局扩大会议上发表了《论十大关系》。中央与地方关系是其中的第五大关系。其他的九大关系分别是:工业与农业的关系;重工业与轻工业的关系;沿海工业和内陆工业的关系;经济建设和国防建设的关系;国家、生产单位和个人生产者的关系;汉族和少数民族的关系;党和非党的关系;革命和反革命的关系;对和错的关系;中国和其他国家的关系(毛泽东, 1977: 267—288)。
- ⑬ 行政/法律结构、程序和机制的正确融合取代了政府间关系和政府绩效的正确职能,这一点在分权、公共管理和政府间关系的文献中有很好的体现(Smoke, 2003; Painter, 1998)。
- ⑭ 国际组织如世界银行和联合国积极通过扮演捐赠者和顾问来推动发展中国家的分权和地方政府决策。参见弗里茨(Fritzen, 2007)和罗密欧(Romeo, 2003)有关外部援助在分权战略和如何使援助有效等方面的讨论。
- ⑮ 1956年3月17日中央书记处会议(相当于1956年9月之后的政治局常委会)。
- ⑯ 在1980年代,有关国家行政结构的典型教科书包含西方体制的章节。例如,在中央与地方关系上,可以参考薄贵利(Bo, 1988)所著的《近现代地方政府的比较研究》。
- ⑰ 1980年代末期,世界银行是国家计委领导的中央政府多年研究项目的资助者,这一项目旨在划分中央与地方政府的经济管理职责。自那以后,世界银行有一个研究议程,在中国治理问题上出版了一系列著作,包括中央与地方关系(例如, Agarwala, 1992; World Bank, 2002; 2007)。
- ⑱ 通过列举地方行政改革的案例,李芝兰(Li, 2009b)讨论

了习惯性的高估和低估收益将会如何抑制中国国家政策的制定能力,以及决策如何通过一种新的概念而得到改善。

[李芝兰 (Linda Chelan Li): 政治学博士, 香港城市大学公共与社会行政学系教授;
刘承礼: 经济学博士, 中央编译局比较政治与经济研究中心副研究员]

(责任编辑 闫 健)