

DE FACTO FEDERALISM IN CHINA

Reforms and Dynamics of Central-Local Relations

中国的 “行为联邦制”

中央—地方关系的变革与动力

郑永年◎著 邱道隆◎译

013027995

D63
217

中国的 “行为联邦制”

中央—地方关系的变革与动力

郑永年◎著 邱道隆◎译

**DE FACTO FEDERALISM
IN CHINA**

Reforms and Dynamics of Central-Local Relations



北航

C1634819

人民东方出版传媒
People's Oriental Publishing & Media

 东方出版社
The Oriental Press

D63

217

013053882

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的“行为联邦制”: 中央—地方关系的变革与动力 / 郑永年 著; 邱道隆 译. —北京: 东方出版社, 2013. 5

ISBN 978-7-5060-6128-5

I. ①中… II. ①郑… ②邱… III. ①中央和地方的关系—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 046562 号

Copyright © 2007 by World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

All rights reserved. This book, or parts thereof, may not be reproduced in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or any information storage and retrieval system now known or to be invented, without written permission from the publisher.

Simplified Chinese translation arranged with World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., Singapore.

本书中文简体字版权由大苹果股份有限公司代理
中文简体字版专有权属东方出版社
著作权合同登记号 图字: 01-2012-1291 号

中国的“行为联邦制”: 中央—地方关系的变革与动力

(ZHONGGUO DE XINGWEI LIANBANGZHI; ZHONGYANG—DIFANG GUANXI DE BIANGE YU DONGLI)

作 者: 郑永年

译 者: 邱道隆

责任编辑: 栗河冰

出 版: 东方出版社

发 行: 人民东方出版传媒有限公司

地 址: 北京市东城区朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706

印 刷: 北京市大兴县新魏印刷厂

版 次: 2013 年 4 月第 1 版

印 次: 2013 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1—7000 册

开 本: 710 毫米×960 毫米 1/16

印 张: 27

字 数: 321 千字

书 号: ISBN 978-7-5060-6128-5

定 价: 65.00 元

发行电话: (010) 65210056 65210060 65210062 65210063

版权所有, 违者必究 本书观点并不代表本社立场

如有印装质量问题, 请拨打电话: (010) 65210012

中文版序

东方出版社决定把本书译成中文出版，我本来有些迟疑。尽管中国的中央—地方关系一直是我的重点研究兴趣，但这项研究从开始到出书再到现在已经有二十来年了，很多方面的经验材料已经成为过去的历史，又因为翻译，不能对经验材料做任何更新，我不知道其价值如何。为了配合翻译工作，我又对自己的旧作认真阅读了一遍，自己觉得还是有些价值的。当初作这项研究的时候，重点并不在呈现经验材料，而是利用当时所能得到的经验材料来阐述和解释中央—地方关系。并且从今天看，我自己的一些观察仍然有效。这里借中文版出版之际，结合近年来中央—地方关系的新变化，再来阐述一下中央—地方关系对整个国家改革变迁的关联性，或许对我们思考今天的中央—地方关系有所启发。

中央—地方关系的历史视角

如果我们回顾一下历史，不难发现，在中国的政治环境中，无论是改革的发动还是改革的可持续，地方的动力都非常重要。从中央—地方关系中寻找改革的动力，早已经成为中国改革的定律。改革开放以来，中国社会经济的快速发展更是高度依赖于地方层面的制度创新。

在毛泽东时代，中国尽管被西方称为“极权主义体制”，但国家的权

力结构实际上还是分散的。无论是国家建设还是体制改革，都从中央—地方关系找到突破口。“大跃进”和“文化大革命”时期，毛泽东发动了两次大规模的放权运动。中央集权体制的最主要特点，就是在运作过程中权力会不断往上集中，而一旦高度集中，地方和社会的发展动力就会被扼杀。当毛泽东认为中央官僚体制成为了改革和发展的阻力的时候，他势必发动放权运动。动员地方力量也是毛泽东这两次放权运动的政治策略。当时，不仅省委书记能够影响中央决策，就连县委书记也是毛泽东的关注对象。和地方联盟来克服中央官僚体制的阻力，是毛泽东所使用的有效方法。不管人们对放权运动作如何的评介，毛泽东之后的改革开放之所以成为可能，就是因为存在着巨大的地方改革和发展动力。

邓小平时代也是经历了两次大的放权运动。第一次是改革开放早期，确切地说是在 20 世纪 80 年代。经济改革是市场化导向，理想地说就是要将经济权力从政府放权到企业。这种理想的实现不能忽视地方的作用，放权于是成为当时的政府的改革策略。城市既得利益比较稳固，政府就先开始农村改革。而农村改革基本上是地方政府的事情。正是四川和安徽农村改革的成功为中国的农村改革找到了突破口。放权也是城市和工业改革的动力源泉。如果没有像“分灶吃饭”和“经济特区”等放权政策，很难想象城市改革的成功。

邓小平的第二次并且是更大规模的从中央到地方的放权发生在其南方讲话之后。20 世纪 80 年代后期到 90 年代初，因为 1989 年中国的政治风波以及苏联东欧社会主义阵营的解体，中国的改革出现了极大的困难，80 年代初以来的改革动力似乎消失了。而 1989 年政治风波的发生又表明政治改革所可能带来的风险。面对这个困局，邓小平又从地方找到了动力。南方讲话的政治目标就是为了在地方聚集改革力量，而南方讲话之后的大规模的放权又为地方政府提供了莫大的动力来进行改革和发展。当代中国真正大规模的发展和转型正是从南方讲话中之后才获得巨大动力的。

地方的改革创新与“行为联邦制”

经验告诉我们，中国的改革往往是首先从地方开始的，先在各个地方开始实践，然后通过适当的“顶层设计”，把地方经验提升成为国家政策，继而推广到全国。这些年来，地方各方面的改革试验也一直在进行，包括浙江的民营企业的发展；广东的外向型企业的转型和公民社会建设；重庆的国家动员模式；江苏的政治改革（公推直选），等等。

中国的地方领导人是最具有改革动力的。很多年来，地方政府官员一直是中国社会的主要批评对象，地方专制、腐败、黑社会化等不同程度地弥漫于各个地方政府。这些现象也是被证实的。但是，也有很多地方干部想有所作为。目前中国存在的很多地方发展模式大都来自于地方官员。从发展的角度来看，地方政府是一线政府，政府官员和社会关联度大，在强大的压力面前，他们必须要有所创新来应付或者解决问题。作为一线干部，地方官员了解社会，也并不缺乏解决问题的思路和方法。再者，地方创新也符合地方官员的利益。在后强人政治时代，政府官员之间的政治竞争已经不可避免，而确立不同的地方发展模式，就是中国式政治竞争的一个重要部分。很多地方干部必然成为未来中国的领导人，他们也在思考如何改革的问题。一个地方改革成功了，就可以扩展到其他地方。这对他们自己的政治前途也非常有利。在和平年代，改革的成功是地方干部政绩最重要的根据。

那么，为什么地方创新是可能的呢？这就是本书所探讨的主要问题。地方创新之所以成为可能，主要是因为改革开放以来，中国在高度集权的基础上进行政府间的放权，从而产生了一种独特的具有“行为联邦制”特征的中央—地方关系，本书称之为“行为联邦制”（*de facto federalism*）。从宪法上看，中国不是一个联邦制国家，既没有各级政府间的法律意义上的放权，也没有如三权分立这样的政府不同部门间的分权。但在改革开放

之后，为了促进经济增长，中央政府下放部分权力到地方，使中央—地方关系越来越具有“行为联邦制”的特征。

从理论上讲，在中国单一制的政治体系里，地方政府只是中央政府或者上级政府的派出机构。所有权力归于中央，地方权力是中央和上级政府赋予的，地方是执行机构，只具有操作层面的权力。但在实际操作中，中国地方政府所享有的权力，要比所有联邦制国家里的州和地方政府大得多。就地方政府的权力而言，“行为联邦制”介于地方自治制度和欧美国家的联邦制（constitutional federalism）之间，我们可以将其理解为有限的地方自治，一种（在单一制国家中形成的）相对制度化的放权模式。在这种模式下，中央是省的上级机关，但省具有一定的自主权。中央与省级政府之间可以进行或明或暗的讨价还价，中央给予各省常设的或特许的利益，以换取各省对中央的服从。当然，这也适用于省政府和市县政府之间的关系。

具体地说，一个国家能被称为“行为联邦制”，需要满足下列条件：第一，政府体系是分层级的，如中央、省、县、乡等级。每一级政府在一定范围内都有最终决定权。第二，各级政府间的放权已经制度化，使得中央政府很难单方面地将自己的意志强加于省，并改变各级政府间的权力分配。第三，省级政府在自己辖区内是经济社会事务的主要责任人，在某种程度上也是政治事务的主要责任人，具有相当的自主权。

中国的中央与省之间有大致明确的权力划分。外交、国防、人口控制等领域由中央掌管，省级政府基本没有发言权。地方的公安、道路建设、校舍建设等由地方政府负责，大多数经济事务也由地方来承担。许多政策由中央制定，地方执行。中央在制定政策时，经常会咨询地方政府的意见。

“行为联邦制”是政府间放权的产物。政府间经济权力和政治权力的下放作为这一制度的中心特征，促成了中国层出不穷的地方创新和高速的

经济发展。同时，单一制的集权政治架构，又确保中央对地方拥有相当的控制权，能够推动由计划经济向市场经济的转型。

也就是说，中国的高速经济发展和实际上存在的联邦制结构是相关的。中国的改革尽管是市场经济导向的，但至今尚没有完备的私人财产权、商业法以及高度独立的司法系统，而这些制度对市场经济是至关重要的。那么，高速的经济增长是怎么来的呢？一个重要的原因就是“行为联邦制”，即政府间经济权力的下放。

经济和政治权力的下放

从20世纪70年代到90年代中期，邓小平领导下的改革不断推进地方放权。大量经济决策权力被下放给地方政府，各主要的经济职能部门如计委、工商、税务、银行等划归同级地方政府管理，不受上级职能部门控制。税收政策有利于地方政府规划，使各地政府拥有足够的财力去发展经济。

根据钱颖一等学者的说法，放权直接限制了中央政府对经济的控制，引入地方政府间的竞争，限制地方政府的行为并促使它们发展地方经济。放权排除了单个政府垄断经济的可能性。如果各地可以自主选择政策，它们就可以比较结果（看谁干得更好），包括那些没有率先改革的地方。在中国市场上竞争的主体，与其说是一个个企业，不如说是一个个地方政府。中国的市场经济，是由地区间的竞争推动的。

市场经济对政府有两方面的要求。第一，政府要足够强大，在市场中执行法律法规，保护经济秩序。第二，政府不能过分强大，不能强大到能在市场中任意掠夺财富。中国政府一定程度上就满足这两点要求。一方面，中央和地方政府都有足够能力贯彻法律法规。另一方面，“行为联邦制”对中央权威进行了必要限制，使中央政府不能任意侵占财富。在经济

改革过程中，中央有意识地不让自己接受某些信息，以打消自己过度的干预行为。比如，中央政府允许地方保留预算外或非预算经费，不受中央监管，不向这些经费征税，以鼓励各地政府发展经济增加收入的积极性。

许多地方政府拥有的企业（如乡镇企业）比国有企业效益好。与国企不同的是，这些地方企业创造的收入很大程度上归地方政府，而地方政府又通过控制这些地方企业，增加了抵制中央的实力。为了搞好这些企业，各地方政府会在保护市场方面展开竞争，因为各种资本和资源会迅速流向那些更有利于市场成长的地区。因此，各地官员有动力去增进效率，约束对市场的不当干预，限制政府的攫取行为，减少税收和管治。

中国的“行为联邦制”具有很大的弹性，政治权力的下放给政策创新留下了空间。改革开始之后，中央政府把干部管辖权从下管两级调整为下管一级。例如，改革之前，中央直接任命省和地厅两级的官员；改革之后，中央只负责任命省一级官员，而赋予省级官员任免自己辖区内地厅级干部的人事权。这为各省独立自主地制定和实施经济发展战略创造了条件。

在制定政策时，高层领导人并不总是独断决策；相反，下级各部门和地区往往在上级领导的决策制定过程中有很大的发言权。各部门、各地区从自己的部门利益、地区利益出发，可以与上级或其他部门进行协商、谈判和讨价还价，以期影响政策。政策最后的敲定和出台，是领导人和各下属达成共识和妥协的结果。

美国学者谢淑丽（Susan Shirk）指出，在毛泽东之后的中国，中央和各省官员之间形成了所谓的“相互问责制”（mutual accountability）。中央与省级官员具有显著的相互问责的特征，因为省级官员是中央委员会中人数最多的一部分。这一点对中国的经济增长很重要，它有助于中央领导人与地方官员建立联盟，共同推动经济增长。一方面，省级官员希望得到提升，中央的领导就可以把任免作为激励机制，动员地方官支持改革。另一

方面，省级官员构成中央委员会的多数，他们的支持又是任何中央领导所必需的。他们有实力促使中央领导推动有利于地方经济发展的政策。

虽然有经济上和政治上的权力下放，虽然有“行为联邦制”，中国仍然是一个单一制国家，仍然维持着政治上的集权结构。这种结构对中国的经济发展也有正面效果。改革后的地方官员拥有很大的自主权，但他们仍然只是中央政府的代理人，中央对他们有相当的控制力，尤其是在人事的选拔和任命上。中国共产党一直坚持“党管干部”的原则，强调党对干部任命的绝对控制。党对干部的日常管理相当集中，每一级干部的考核、任免、调动都必须由上一级党委和组织部决定和执行。人事权是中央控制地方的最后王牌，是对地方官员最根本的制约。

“行为联邦制”的特征及其弊端

据奥利维尔·布兰查德（Olivier Blanchard）和安德烈·施莱弗（Andrei Shleifer）的研究，中国式的集权模式有利于成功的经济转型。光靠市场机制是很难解释中国从计划经济向市场经济的转型的。在中国的改革过程中，中央的领导者始终掌控着整个转型过程，对地方官员的行为进行奖惩。中央政府有足够权威去推行自己的政策，制定行为的规则。没有这样一个强有力的中央控制，改革放权过程中各地的地方主义倾向将会大增，而这仅靠经济和财政政策是很难制约的。

值得指出的是，“行为联邦制”的另一个重要特征是法治程度低和法制地方化。在大多数国家，法的权力大多由中央或者联邦政府垄断，尤其是单一制国家。地方政府只在涉及地方事务的领域具有法的权力。即使在联邦制国家，地方政府拥有更多的法律权力，但中央（联邦）法高于地方法，地方法要服从于国家法。尽管中国从理论上说属单一制国家，但地方政府拥有着实际上远较其他政治体系更大的法律权力。这主要是因为中国

的司法系统，就中央和地方关系来说不是一个独立的系统，即没有和地方政权独立开来。虽然法律由中央制定，但是地方有很大的解读空间。而由于地方与地方之间差异很大，中央也容许地方对法律的不同解读。地方政府因此可以通过不同的途径来影响法律的实施，从而使司法成为地方政府的工具。

“行为联邦制”为中国的经济发展做出了巨大的贡献，但也带来了很多问题。富裕的省份因为经济实力强，常常抵制中央的政策倡议；而贫穷的省份因为财力不够，常常难以有效地执行中央政策，并推动有意义的改革。因此，20世纪90年代中期以来，中央在许多方面开始重新集权，加强对省和地方政府的控制。再集权并不是要退回到改革前的状态，而是选择性地将某些权力重新收回到中央手中。最初的选择性集权是经济集权，主要表现在分税制的确立和中央银行制度的改革。分税制的确立为中央政府的财权提供了制度性保障，改变了改革前中央政府在财政方面高度依赖于地方政府的局面。同时，中央银行制度的改革，则有效切断了地方政府对国家金融体系的直接干预，从而提高中央政府进行宏观经济调控的制度能力。自21世纪初以来，随着中央政府努力强化管治能力，再集权主要表现为政策集权，例如环境、产品质量、劳工、土地等政策领域的集权。

但是20世纪90年代开始的再集权也造成了如今“中央富、地方穷”、“国富民穷”的局面。同时产生了两方面的问题。一方面，权力集中到中央，但责任并没有集中起来，于是造成了权力和责任的严重脱节。地方严重缺失承担责任的能力，尤其是财政能力，只好另外开辟途径，无限制地闯入医疗、教育和房地产等社会领域，造成了地方和社会的严重对立。另一方面，经济集权并不表明中央领导层拥有相应权力。大多数中央集权实际上是权力的部门化，是部门集权。中央权力分散在各官僚机构之中，而各机构集中起来的无限的权力和财富并没有如领导层所设想的那样取之于

民、用之于民，而是流向了形形色色的既得利益集团。

在再集权的过程中，“行为联邦制”的缺点也显现了出来。尽管今天的中国各地方改革都在树立自己的模式，但并没有发生类似 20 世纪 80 年代那样的效果。在 20 世纪 80 年代，地方改革呈现两个显著的特点。第一是地方的大胆和勇气。在经历了改革前的贫困社会主义实践之后，全国各地都想摆脱贫穷，创造出自己的地方发展模式。当时地方发展水平往往取决于一个地方是否能够在一些改革方面先行先试。第二是成功的地方改革很容易上升到全国层面，扩展到全国的其他地方。当时几乎所有国家层面的改革都是在地方先行先试的。但是今天，不仅地方先行先试的勇气不如从前，而且即使像广东模式等被认为是成功的，大多地方改革也仅仅限于地方，没有扩散效应。为什么会这样？

首先是因为地方的改革创新缺乏法律的保护。“行为联邦制”不同于欧美国家的联邦制。欧美国家的联邦制是宪法规定的，在该制度下，地方政府享有宪法赋予的有限主权，受到宪法的保护。而中国的中央—地方关系则不然。尽管中国的地方政府实际上的权限远远大于联邦制国家的地方政府，但是由于“行为联邦制”没有宪法的依据，地方政府的任何改革和创新都没有法律的保护，不确定性和风险都非常大。

第二个原因，也是更重要的原因是地方创新缺乏政治保护。在后强人政治时代，地方改革也受到体制非常巨大的限制。政治强人可以充分授权给地方，让地方充分改革。如果出现问题，强人也可以为地方改革提供保护。这尤其表现在早年“经济特区”的改革上。同时，强人也很容易把成功的地方改革经验上升成为国家层面，把改革推广到国家的其他地方。现在则不然。一些地方改革者顾虑重重，既是因为缺少来自上层的充分授权，也是因为缺少上层权力的政治支持，很难把地方改革经验上升到国家层面。除了少数地方的领导人在大张旗鼓，多数地方领导人都选择低姿态、低调的改革路线。

尤其值得注意的是，在中央—地方关系方面，现在呈现出一种实际上的互为“否决”现象，即中央可以“否决”地方，地方也可以“否决”中央。一些被视为成功的地方经验，很容易被上层的一些权威人物所否决。在高层缺失集体政治意志的情况下，很难对地方经验达成共识。一旦哪一个关键人物不认同某一地方改革试验，这一试验再怎么成功，也不会上升到国家层面。另一方面，尽管作为决策者的中央在不断推出新的政策，但地方总可以找到理由不执行中央的政策，或者有选择性地来执行中央政策，这取决于中央政策是否符合地方利益。地方的这种行为实际上是“否决”了中央政策。

中央—地方关系制度需要再创新

那么，如何突破目前的改革困局呢？利益的困局需要利益来突破。和以往的改革一样，改革不外是依靠两种力量，即地方和社会。而突破中央—地方关系的利益格局则是改革的首要任务。且不说改革者是否有政治意志能够真正放权或者赋权社会，如果中央—地方关系没有改革，即使有了这种政治意愿，没有地方的配合，这一意志也很难变成政策和实现。

从实际情况看，各地方是有改革动力的。地方面对客观存在的问题，感觉到应付和解决这些问题的紧迫性。地方领导群体中也有很多想有所作为的。无论是沿海的广东和浙江，还是西部的省份，地方领导层都在不断寻找改革的出路。在各种不同的地方实践之间酝酿着新的改革动力。只有当整合了现存的地方力量之后，中国才会出现新的改革动力。而要整合地方力量，改革中央—地方关系势在必行。

改革并不是简单的放权或者简单的集权。上述很多问题因为集权而产生，但重新放权未必就能解决问题。最明显的就是在社会政策领域，包括社会保障、医疗、教育和环保方面的政策。所有这些方面涉及社会成员的

基本公民权问题。公民权应当是全国范围的。在这些方面需要进一步的集权。现在中央具有政策制定权，但政策实施权在地方。更是因为在这些领域往往是中央出政策、地方出钱，很多政策根本落实不下去。这就要求，中央政府在财政集权之后，也要把事权（执行政策）的一些方面收归上来。这样做，就可以把“地方公民权”转型成为“国家公民权”。尽管这并不是说，中央政府要担负所有的责任，但必须要担负相当程度的责任，以实现最低限度的公民权。不管怎样说，从世界各国的经验来看，中央政府在所有这些社会政策方面，必须负有不可推卸的责任。

但是在其他一些方面，就必须实行继续放权，主要在具有产业性质的领域。上面已经讨论过央企化的后果会非常严重。央企本来的意义，在于政府在涉及国家整体战略和经济利益的领域中扮演一个重要角色。但是，现在央企所从事的很多经济活动，根本不具有战略重要性。要给央企规定一个边界。央企不仅要退出一些不具有战略意义的领域，而且要把这些经济活动下放给地方，进行民营化。中国在经济领域市场化不足，和国有企业受政府的保护是有关系的。要深化市场改革，这一步必须走。

事权（主要是社会政策方面）的集中，表明地方政府在这些方面财政负担的减轻，而经济活动权的下放，会给地方政府更多的动力来发展地方经济。这一变化会导致另外一个积极的效果，那就是减少地方政府向“民”和社会掠夺财富的动机。只有这样，中央、地方和社会才会进入一个良性关系。

权力下放给了地方，地方就会腐败。怎么办？这就要求权力在下放给地方的同时，也必须下放给社会。没有社会的被赋权，地方的腐败就会变得不可遏制。在中国，现在反腐败主要依靠中央政府，没有自下而上的动力，也没有来自社会的外在制约。来自中央政府的制约也是一种内部制约。没有来自外部社会的制约，内部制约就会无效。这些年有很多研究表明，中央政府在老百姓眼中的合法性程度远比地方政府大。其中很重要的

一个原因就是老百姓对直接接触到的地方腐败有太多的不满。要解决这个问题，向社会放权就变得非常重要。社会的参与会给地方政府造成有效的压力，增加地方政府的透明度，使得地方政府对其下辖的人民负责。在这个意义上，向社会放权实际上是有利于中央权力的。

对社会赋权的重要性，有关方面并不是没有认识。但很多人总是恐惧于社会权力。这是因为人们总是把社会权力和政府权力对立起来，好像两者是一对矛盾。其实并不然。唐朝的柳宗元就明确看到了人民的权力可以是皇帝权力的基础。在今天更是这样。如果中央政府要对地方有权威，就必须把自己的权力基于社会权力之上。也有一些人担心，社会权力的增加会导致社会的失序。但这里我们强调的是社会的制度化权力，是基于宪政之上的社会权力。

改革的另一个方面是缩短行政层级，使政权扁平化。在省和县之间，中国设置了太多级中间层次政府。中间层次的政府在不用承担一线政府那样的责任的同时，可以利用手中的行政权力来攫取各种各样的利益。可以说，它们已经成为中央和一线政府之间政权内部最大的既得利益者。中国目前中央和地方关系中存在的诸种问题的根源，都和它们的存在有关；一线政府和社会之间的紧张关系，更和这些无需负责的中间层政府有关。正因为这样，最近几年推出了“省管县”的制度实践。在海南，县、县级市和市，尽管继续属于不同的行政级别，但都由省政府管理。在浙江，省跳过市直接和县处理财政关系。不过，应当指出的是，“省管县”制度主要还是着眼于县级经济发展问题，还没有提高到行政改革的高度。

目前比较可行的办法是将一些大的市升格为直辖市，和省同一行政级别。鉴于中央权力每况愈下的情况，多设直辖市在今后不可避免。在这些大城市变成直辖市之后，其他所有市就可以和县（县级市）属于同一行政级别。市管理城市，而县管理农村。而无论是市还是县，都要由省（或者直辖市）直接管理。

地方的竞争必须受到限制。如果没有中央—地方关系的制度再创新，让目前的形势顺其发展下去，必然会继续弱化中央的制度权威，最终造成更具实质性的中央权威危机。中央—地方关系制度的创新，最终还是需要依靠社会的参与和依靠法治。中央政府和自己的各部委的关系，中央和地方的关系，各级政府和各种社会利益之间的关系，这些都是需要从制度上来加以规范和运作的。这些制度能否建立得起来，制度能否有效运作，都是现代国家的标志。在很多方面，中国显然还不具备现代国家制度。

郑永年

2012年7月于新加坡东亚研究所

英文版序言

多年来，笔者对中国的中央—地方关系一直抱有兴趣。20 世纪 80 年代，中国的改革派领导人推行了激进的放权。它在促进经济发展的同时，也产生了许多问题。20 世纪 80 年代末，当时中央政府领导层发起了政治改革，与此相伴的是自由的政治环境。受到这种自由环境的鼓舞，在中国的知识分子和政府官员中，发生了一次有关新权威主义的全国性辩论。在所有的议题当中，放权成为了一个主要的批判对象。新权威主义的拥趸们的关注点是：为什么权力应该集中在中央政府手中，并且权力如何能够集中在中央政府手中。许多人认为，由 20 世纪 70 年代末开始的改革所发起的放权，导致了中央权力的衰落；结果，中央政府失去了对各省的控制。新权威主义的一位主要代表吴稼祥，当时是中共中央政策研究室的一位研究员，他认为，放权消灭了一只单头鹰（即：中央政府），但却诞生了一只九头鸟（即：省政府）（Wu, 1989: 31）。其他人则警告说，中国成为了一个“诸侯林立”的国家（例如：Shen & Dai, 1992）。

1989 年政治风波的出现和随后的平息，打断了这次辩论。在许多保守派眼中，有关新权威主义的辩论为赵紫阳提供了一个平台，为他获取更大权力的野心做了辩护。然而，有关中央权力衰弱的担忧从未消失。20 世纪 90 年代初苏联的崩溃，致使中国知识界开始质疑共产主义国家的长期生命力。他们担心中国将步苏联的后尘，因为中国的放权要比苏联剧烈得多。