

人民日报学术文库

中央与地方政府 权力配置的制度分析

李文钊◎著

人民日报
出版社

人民日报学术文库

中央与地方政府 权力配置的制度分析

李文钊◎著

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中央与地方政府权力配置的制度分析 / 李文钊著.

—北京: 人民日报出版社, 2017. 6

ISBN 978-7-5115-4754-5

I. ①中… II. ①李… III. ①中央与地方的关系—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 124358 号

书 名: 中央与地方政府权力配置的制度分析
著 者: 李文钊

出 版 人: 董 伟
责任编辑: 周海燕
封面设计: 中联学林

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路2号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369509 65369527 65369846 65363528

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369518

网 址: [www. peopledaily. press. com](http://www.peopledaily.press.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京欣睿虹彩印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 200 千字

印 张: 14.5

印 次: 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-4754-5

定 价: 68.00 元

作者简介

李文钊 湖北省天门人，中国人民大学公共管理学院副教授，兼任公共财政与公共政策研究所副所长，《公共管理与政策评论》副主编。主要研究领域为：治理与制度理论、政策过程理论、中国政府改革和政策过程研究等。出版著作《国家、市场与多中心：中国政府改革的逻辑基础与实证分析》，在《管理世界》《中国人民大学学报》《中国行政管理》《公共行政评论》等国内外期刊发表论文30多篇，其中有多篇论文被《新华文摘》《中国人民大学复印资料》转载。

基金项目：中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目（17XNA006）

序 言

中央与地方关系的秩序维度

毛寿龙

中央与地方关系,对于任何国家来说,都是一个根本性的大问题。从政治的角度来说,它涉及到国家建设的根本问题。从法律的角度来说,它涉及到一个国家治理体系的基本规则问题。从经济的角度来说,它涉及到如何给市场经济提供一个稳定的政治和法律基础,从而让市场有充分的发展空间的问题。对于中国这样的历史悠久的大国来说,还涉及到历史传统和记忆的问题。

所以,中央与地方关系,需要多秩序维度的分析,才能从立体的角度得以充分的把握。从历史维度来说,中国中央与地方关系的传统和记忆更多的是统一与分裂的问题。统一,就能够和平与繁荣。而分裂,则是战乱与衰败。所以,中国历史上一直主张更多的集权,因为只要主张更多的分权,就会导致分裂。当然,主张更多的集权的结果是,集权的程度一旦超过集权的能力,其结果虽然有一段时间的和平与繁荣,但也很容易导致过度集权而产生的治理的衰败的问题。一旦过度集权的体制因治理衰败而失控,整个国家就进入了战乱与衰败。如何能够适当集权,保持统一,同时又能够适当分权,从而保持活力,进而保持长期的和平与繁荣,是中国一直追求的理想。但2000多年的实践表明,要维持着适当集权和适当分权,是何等的艰难。

建国以后所进行的国家建设的努力,其基本的目标也是照顾中央与地方的两个积极性,但实际上的结果依然很难逃脱历史的逻辑:所谓的适当集权和适当分权,最终总是让位给过度的集权,其结果依然是活力越来越缺乏。而这一状况,因为国家对整个经济和社会的整体性控制,与历史上的过度集权相比,有过之而无不及,最终导致了改革开放前整个经济和社会的普遍贫困,连温饱都出现了严重的问题。

改革开放以来,整个国家开始发展市场经济。市场经济,首先从农村改革开始,然后从经济特区开始,逐步推广到沿海开放城市,然后发展到各大城市的开发区,科技园区,各种新区,然后到现在是建设各种各样的自贸区。这些改革,经过一段时间的发展,从点到面,促进了市场经济的逐步发展。这也使得在市场秩序层面改变了中央与地方关系的面貌。中央与直辖市之间的关系,中央变成了区域性提供服务的政府,而直辖市则成了直接支持市场经济发展的政府,过去依靠条条集权的中央,越来越让权给依靠块块属地化管理的直辖市。中央与省之间的关系,也出现了一些变化,一些经济发展比较好的城市,变成了计划单列市,从经济上直属中央。中央与这些计划单列市之间的关系,也出现了区域性中央与实体性计划单列市之间的明显的分权关系。由于省辖市的普遍发展,省与地级市之间的关系,也出现了区域性省政府与实体型地级市政府之间的分权让利的关系。有些经济发达省份,还出现了省直管县,县大量转变为城市,省和县以及县级市的关系,也成了区域性政府与实体性政府的分权关系。很多人把因为市场经济发展而导致的中央与地方关系、上级与下级关系,概括为经济上的联邦主义,或者财政联邦主义。但从秩序角度来看,是因为市场经济的发展,出现了公共服务相对密集的城市体,从而出现了直接提供公共服务的城市政府,出现了实际上的“自主治理”。这使得依靠条条集权的区域性政府,自然而然地让位给块块治理的城市政府。这大大改变了中央与地方关系,也大大改变了省与城市政府之间的关系。

从社会秩序角度来说,中国历史上社会层面一直是比较自主治理的。

但实行计划经济之后,中国社会彻底被政府秩序渗透,从而变成了总体性的社会。中国原始秩序的社会,比如家庭,因为高度组织化的基层治理而变成了核心家庭,家族治理让位给了行政化治理。在城市里,则变成了单位化治理的社会。再加上改革开放之后进一步的独生子女政策,更是让原始秩序的社会出现了碎片化的现象。这样的社会秩序,在改革开放之后,因为市场经济的发展,因为城市化的飞速发展,大量农民工移民城市,大量商业小区发展,大量的陌生人因为进入新购买的商业小区居住,从而让整个社会结构变成了原始秩序越来越淡化的扩展社会的结构。这一高度扩展的社会秩序,使得行政分割的高度集权的政府秩序,越来越不适应高度流动的而且是高度扩展的社会秩序。过去行政化的、部门分割的高度集权的政府秩序,越来越不适应,其结果是社会事务,越来越属地化管理。而国家层面则更多地忙于如何普遍化管理公民,比如对公民提供身份证,提供护照,让高度部门化、属地化管理的户籍制度,逐步让位给身份证管理。在社会事务方面,一方面具体管理越来越属地化,而抽象管理越来越集权。从而出现了托克维尔所说的政府集权、行政分权的联邦主义的社会管理格局。这一进程目前还没有完成,但已经大大改变了社会秩序维度的中央与地方关系。

可见,从秩序的维度来看,中国的中央与地方关系,已经超越了传统记忆中的集权与分权的记忆,也超越了集权与分权的奇特逻辑:一收就死,一放就乱。现在,在市场秩序维度,和社会秩序维度的分权趋势,具有市场秩序和社会秩序的支持,所以其分权自有其自然的秩序需要,而不再仅仅是鼓励地方活力的手段。在这种情况下,政府再分权,也不会乱,而政府想要更加集权,也将面临秩序维度的阻力。可以预见,如果我们能够更好地理解目前所存在的秩序性分权的趋势,以及逻辑,就可以在政府秩序维度,更好地去促进政府简政放权,真正做到维持长期的稳定和繁荣,而且是和平和有活力的,有秩序维度支撑的稳定和繁荣。

李文钊的著作《中央与地方政府权力配置的制度分析》,从制度分析的角度,全方位梳理了中央与地方的关系,从操作层面、集体层面和宪法层面,

以及现实问题层面分析了中国中央与地方关系,从而从制度秩序的维度,给我们重新定义了中国中央与地方关系的理论和实际,是一本非常有理论深度的专著。在多个秩序维度理解的基础上,再阅读李文钊的制度层面的分析,无疑可以让我们从秩序理论的层面,进入到制度实操的层面。

特此推荐,是为序!

2017年6月6日于北京国宏卧龙山庄

目 录

CONTENTS

导 论	/ 1
0.1 问题的提出 / 2	
0.2 研究意义 / 6	
0.3 研究思路和研究方法 / 9	
0.3.1 方法论的个人主义 / 10	
0.3.2 政府行为的激励和约束原则 / 11	
0.3.3 权力配置的制度理论 / 12	
0.3.4 中国的实践及其分析 / 14	
0.4 研究目标和研究难点 / 16	
0.5 框架和结构 / 18	
第1章 文献回顾.....	/ 20
1.1 西方学者关于中央与地方政府关系的研究综述 / 20	
1.1.1 中央与地方政府关系的基本模式 / 21	
1.1.2 美国联邦制的产生、发展和演变 / 24	
1.1.3 托克维尔有关中央与地方关系的研究 / 30	

- 1.1.4 奥斯特罗姆有关政府间关系的行为研究 / 39
- 1.1.5 财政联邦主义 / 43
- 1.1.6 政府竞争理论 / 46
- 1.1.7 信息、激励与联邦主义 / 48
- 1.2 国内外学者关于中国中央与地方政府关系的研究综述 / 50
 - 1.2.1 政治学的视角 / 50
 - 1.2.2 经济学的视角 / 53
 - 1.2.3 政治经济学的视角 / 58
 - 1.2.4 组织与政府竞争视角 / 59
 - 1.2.5 法学的视角 / 61
- 1.3 小 结 / 63

第2章 权力配置的制度理论..... / 65

- 2.1 分析框架 / 66
 - 2.1.1 制度分析的方法 / 67
 - 2.1.2 多层次的制度分析 / 69
 - 2.1.3 基础性秩序转型 / 74
- 2.2 权力配置、政府行为与绩效 / 75
 - 2.2.1 理论模型 / 75
 - 2.2.2 等级制与中央集权制度 / 78
 - 2.2.3 契约制与联邦制 / 80
 - 2.2.4 网络制与新型权力配置制度 / 81
 - 2.2.5 权力配置与绩效的测量 / 83
- 2.3 信息、激励与权力配置制度的选择 / 85
 - 2.3.1 理论模型 / 86
 - 2.3.2 中央政府启动的制度变迁模式 / 90

- 2.3.3 地方政府启动的制度变迁模式 / 91
- 2.3.4 中央与地方政府共同启动的制度变迁模式 / 93
- 2.3.5 外部主体启动的制度变迁模式 / 95
- 2.3.6 路径依赖与制度创新 / 96
- 2.4 权力配置的立宪分析与秩序转型 / 97
 - 2.4.1 理论模型 / 98
 - 2.4.2 权力配置的统治秩序 / 100
 - 2.4.3 权力配置的多中心秩序 / 101
 - 2.4.4 权力配置的宪政秩序与基础性秩序转型 / 102
- 2.5 小 结 / 104

第3章 中国中央与地方政府权力配置的制度变迁:事实描述与基本

- 逻辑 / 106
- 3.1 计划经济体制下的中央与地方政府权力配置(1949 - 1978) / 107
 - 3.1.1 计划经济体制的逻辑 / 108
 - 3.1.2 中国中央与地方政府权力配置传统模式的形成 / 110
 - 3.1.3 计划经济体制之下权力配置制度改革的尝试 / 113
- 3.2 改革开放初期的中央与地方政府权力配置(1978 - 1994) / 116
 - 3.2.1 渐进式改革的逻辑 / 117
 - 3.2.2 中国计划经济体制渐进式改革的历程 / 119
 - 3.2.3 渐进改革背景下的中央与地方政府权力配置制度调整 / 122
- 3.3 转型与替代中的中央与地方政府权力配置(1994 - 至今) / 125
 - 3.3.1 市场经济的逻辑 / 126
 - 3.3.2 中国的市场经济改革的进程 / 128
 - 3.3.3 市场经济体制之下中国中央与地方政府权力配置制度的调整与改革 / 130

- 3.4 中国中央与地方政府关系变革的基本逻辑 / 134
 - 3.4.1 制度变迁动因的思考 / 134
 - 3.4.2 行政集权与政治分权 / 137
 - 3.4.3 中国经济转型与治道变革:一个演化论的视角 / 139
- 3.5 小 结 / 142

第4章 中国中央与地方政府权力配置制度变迁的影响与结果 / 144

- 4.1 中国权力配置制度变迁的正面效应及其成就 / 144
 - 4.1.1 权力配置制度与政府行为 / 145
 - 4.1.2 中国权力配置制度变迁的正面效应 / 149
 - 4.1.3 中国权力配置制度变迁与基础性秩序转型 / 159
- 4.2 中国权力配置制度变迁中的问题与挑战 / 162
 - 4.2.1 权力配置制度变迁中的主要问题 / 163
 - 4.2.2 权力配置制度变迁中的基本挑战 / 171
- 4.3 中国改进权力配置制度的主要措施及其评价 / 173
 - 4.3.1 垂直管理 / 173
 - 4.3.2 监督制度 / 176
 - 4.3.3 宏观调控 / 179
 - 4.3.4 编制管理法治化 / 182
- 4.4 小 结 / 184

第5章 替代性权力配置的制度基础与政策选择 / 185

- 5.1 中央与地方政府权力配置的多中心体制建构 / 186
 - 5.1.1 中国中央与地方政府权力配置制度变迁的理论意义 / 186
 - 5.1.2 中央与地方政府权力配置的规则与秩序 / 188
 - 5.1.3 中央与地方政府权力配置的基本原则 / 191

5.1.4	中央与地方政府权力配置的多中心体制建构	/ 193
5.2	中国中央与地方政府权力配置的政策建议	/ 195
5.2.1	确立权力配置选择的宪法性框架	/ 196
5.2.2	明确中央与地方政府规模和范围	/ 197
5.2.3	发挥法院在解决权力配置冲突中的作用	/ 199
5.2.4	权力配置制度改革与其他制度改革相配套	/ 201
5.3	小 结	/ 203
结 论		/ 204
参考文献		/ 208

导 论

本书主要由两个部分组成。一是运用公共选择理论、理性的制度选择理论和宪法政治经济学理论^①对中央与地方政府权力配置进行制度分析,探索 and 开发权力配置的制度理论,论述权力配置的制度安排、政府行为与绩效之间的互动关系,以及权力配置制度安排的集体选择和立宪选择对于中央与地方政府关系研究的意义,试图将中央与地方政府关系的规范研究和演绎研究相结合,指出价值规范与制度安排之间的关系,理解中央与地方关系的制度逻辑。二是运用中央与地方政府权力配置的制度理论对中国中央与地方政府关系进行深入研究,讨论中国中央与地方政府权力配置的制度变迁对政府行为和绩效的影响,权力配置制度变迁的过程与逻辑,权力配置的制度变迁取得的成绩、产生的问题和挑战,以及进一步改革中国中央与地方政府权力配置的路径和可能的政策选择。

在导论部分,我们将对本书的研究问题,研究意义,研究思路和方法,研

① 公共选择理论、理性的制度选择理论、宪政经济学理论都是利用经济学的分析方法对政治问题进行分析,从广义上来说,他们都可以称之为公共选择理论,但是它们的侧重点各不相同,公共选择理论主要是强调规则之下的选择,理性的制度选择理论强调制度对于选择的重要性,宪政经济学强调宪法层面的规则对于选择的重要性,这三种方法是逐步深入的过程。在本书的研究中,我们所使用的研究方法,其主要传统有两个,一是文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)和埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)所倡导的公共选择与制度分析传统,二是詹姆斯·布坎南(James Buchanan)和戈登·图洛克(Gordon Tullock)所倡导的公共选择与宪政经济学传统,尤其是布坎南所倡导的宪政经济学传统。

究重点和难点,以及主要框架和结构进行简要的介绍,而该研究的文献综述和分析方法将在第一章进行重点阐述。

0.1 问题的提出

社会科学的研究,往往是从困惑开始,本项研究也不例外。自1978年以来,中国社会开始了持续的政治经济体制转型,旧体制被打破,尝试建立新的体制。在经济体制转型过程中,计划经济逐渐被市场经济所取代,市场经济成为资源配置的主要手段,这一转型对中国政治、经济和社会产生了广泛而深远影响。与经济体制转型相伴随,中国中央与地方政府关系也开始发生转型,并与经济体制转型形成了复杂的互动关系。一方面,中国中央与地方政府关系调整需要适应市场经济转型的逻辑,另一方面,中国通过调整中央与地方政府关系来引导市场经济转型的过程、目标与路径。在中央与地方关系转型过程中,地方政府获得了越来越多的自主权,这种自主权使得中央政府与地方政府之间关系格局发生了巨大变化。针对中国中央与地方政府关系的变革和调整,学者们形成了两种不同的观点和主张。

一种观点认为,中国的中央与地方关系正在朝向一种有中国特色的“维护市场型的联邦制”(Market - Preserving Federalism, Chinese Style)^①转变,这种转变不仅是理解中国经济增长和社会发展的关键,而且也是进一步促进中国经济增长和社会发展的基础。这些学者大多是研究转轨问题的华裔经济学者,他们应用现代经济学原理来解释中国体制转型,尤其是这一转型中制度变革和政府角色发挥着重要作用。他们同时认为,与俄罗斯失败的经

① Qian, Yingyi, and Barry Weingast, "China's Transition to Markets: Market - Preserving Federalism, Chinese Style", *Journal of Policy Reform*, 1: 149 - 185, 1996a; Qian, Yingyi, and Barry Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspective*, Vol 11, Number 4, pp83 - 92, Fall 1997.

济转型相比,中国的经济转型较为成功。于是,这些经济学者开始思考中国经济改革成功背后的制度原因,其中中国的经济组织形式和中央与地方政府的分权化改革成为解释中国经济改革成功的主要变量。钱颖一和许成钢^①等认为,中国的经济组织形式是 M 形(M 即多部门组织形式,经济主要按地域来组织),而俄罗斯的经济组织形式是 U 形(U 即单部门组织形式,经济主要是按行业来组织),与 U 形经济组织形式相比,M 形经济组织能够为中层管理人员提供更多的激励,从而促进“标尺竞争”(Yard stick competition)。他们进一步认为,这种 M 形经济组织形式是与中国的“维护市场型联邦体制”的中央与地方政府关系改革分不开的。

另一种观点认为,中国的中央与地方关系,往往呈现高度集权的关系,为了解决过分集权的问题,又呈现周期性的放权变化。“一收就死,一放就乱”,是中国中央与地方关系的基本特征。无论是新中国成立以来中央与地方关系的改革和调整,还是改革开放以来中央与地方关系的改革和调整,都没有摆脱“一收就死,一放就乱”的循环和怪圈。这些学者大多是国内的政治学者和行政学者,他们对中国中央与地方关系的改革和调整持保守态度。他们中的一些学者甚至认为,中国出现“地方保护主义”和“市场分割”行为就是因为地方分权造成的,地方分权削弱了中央政府的权威,增加了与中央政府权威对抗的可能性^②。这些学者对中国的分权化改革持否定态度,为此,他们认为需要通过增强国家能力来维护中央权威,避免分权带来的危害。

为什么针对同样的改革事实,学者们的理解存在如此大差异呢? 一个

① Qian, Yingyi, and Chenggang Xu, "Why China's Economic Reform Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the non-State Sector," *Economics of Transition*, 1(2), pp. 135-170, June, 1993; Maskin, Eric, Yingyi Qian, and Chenggang Xu, "Incentives, Information, and Organizational Form", *The Review of Economics Studies*, Vol 67, No 2, pp359-378, Apr 2000; 钱颖一,《现代经济学与中国经济改革》,北京,中国人民大学出版社,2004。

② 例如学者王绍光和胡鞍钢曾经提出国家能力问题,认为中国的分权化改革使得国家的吸取能力、合法化能力等大大下降,王绍光甚至专门撰写了《分权的底线》一书。