



通向大国之路的  
中国政治

# 大国策

为中国策

为国是谋

小基层 大视野

主 编 唐 晋  
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

大国之道 在明明德 在亲民  
强国之鉴 在止于至善



通向大国之路的  
中国政治

# 为国策

为中国策

为国是谋

小基层 大视野

主 编 唐 晋  
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大国策：通向大国之路的中国政治 小基层 大视野/唐晋主编. —北京：人民日报出版社，2009.6

ISBN 978-7-80208-908-2

I. 大… II. 唐… III. ①社会主义建设模式-研究-中国②地方政府-政治制度-研究-中国 IV. D616 D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 093143 号

书 名：大国策：通向大国之路的中国政治 小基层 大视野

---

出 版 人：董 伟

主 编：唐 晋

责任编辑：林 海 蒋菊平

---

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) 65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530

编辑热线：(010) 65369511

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

经 销：新华书店

印 刷：大厂回族自治县益利印刷有限公司

---

开 本：16

字 数：300千字

印 张：20

印 次：2009年6月第1版 2009年6月第1次印刷

---

书 号：ISBN 978-7-80208-908-2

定 价：49.80元

# 法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言

高全喜

《大国策》丛书，旨在为处于转型时期的中国读者提供一份思想的盛宴，为治国理政者提供一份决策参考。丛书共四十多册，荟萃学者五六百人，其主题集中于大国之路和强国之鉴。我曾经主编《大国》学术丛刊，对于现代国家的法政建设有自己办刊的思考，今受嘱谈点感想，权且作为导言。

中国历来就是一个大国，这没有什么可争议的，上下五千年，纵横八千里，无论从历史还是从现实来看，我们的自然禀赋、人口规模、社会结构，乃至意识形态、人文风情，等等，都注定了我国是一个大国。但是，大国不等于强国，更不等于优良的法治之国。对于现代中国人来说，如何从内政上厘清一个大国与强国之间的本质性不同，在外交上构建一种国与国之间的责任关系，需要我们有一双“法眼”。

我们所处的时代已经不同于古代，古代王朝政治的国家治理经验，例如被某些学者所褒扬的“德治”、“峻法”，以及“朝贡体系”，等等，在当今世界，已经失去了原初的功能和效用，现代社会迫使我们建设一个新型的国家，即法治国。一个社会犹如一个活的生命体，法治是其中的骨骼和精髓，其他的所谓国之“大”者，不过是一堆肉泥而已。一个国家如果没有法治，尤其是正义的法律之治，它的国土再大，人口再多，资源再丰，历史有多辉煌，文化有多灿烂，人民有多勤劳，这一切的一切，不

过是人家或列强口中的尤物。

中国的近现代史,从某种意义上来说,就是一部寻求法治国的挫折史。我们知道,鸦片战争以来,中国这个老大的帝国逐步崩溃了,但如何重新建设一个共和国,却是歧路复歧路。我们有康梁变法、孙中山革命、“五四运动”和马克思列宁主义,有对于“德先生”、“赛先生”的呼吁,有实业救国、科学救国的梦想,直到今天,我们才意识到要建设社会主义的“法治国家”。我认为,强国梦的关键在于法治,只有法治国才能成就一个真正的大国,一个在当今全球化时代的强国。

建设一个强大的国家,必须有凝聚力,有支撑一个国家的法律和政治制度。从人类历史的经验来看,凡是真正的持续强大的国家,而不是消耗型的短暂的所谓一时之强国,必定是一个法治国,法治不但可以维护和保障一个社会秩序的稳定,树立国家的权威,而且可以使人民自由和幸福。法治与自由并不矛盾,恰恰相反,只有法律才能防范他人或政府的恣意侵犯,为人民自由地从事经济活动提供规则与秩序。法治是一个国家经济繁荣的基础,凡是法治优良的国家,人民追求财富的合法欲望不会受到压抑,私人财产受到严格保护,市场经济和市民社会在有效法律的调节之下健康而有序地发育和成长,经济和贸易必定繁荣兴旺,充满活力。

从西方近代资本主义的发展史中,我们可以看到,即便是一个政治上专制的国家,但只要它的法律制度是独立的、公正的和有权威的,也仍然可能成为一个强国,例如英国和法国的有限君主专制时期就是如此。当然,如果能够继承自己的政治文化传统,建设一个自由、民主、共和的法治国家,那么,一个自然禀赋上具备了大国条件的国家,就必定是一个强国,而且是一个自由的强国,人民在这样的国家里充分享受了作为大国国民的自由、福祉和荣耀。因此,他们发自内心地把这个国家视为自己的祖国,可以奋不顾身地为自己的祖国牺牲,这就是哈贝马斯等人所说的“宪法爱国主义”,或公民爱国主义。其实,这种爱国主义可

以追溯到古代罗马共和国,正像西塞罗所指出的,罗马人民对于国家的热爱,与其说是对于它的国土,不如说是对于它的法律,对于共和国的政体制度。这种宪法爱国主义与近代日耳曼国家的基于民族精神的爱国主义是大不相同的。

今天在中国的语境下重新思考建设自己的强大的国家,我认为,法治国以及与此相关的法律意义上的爱国主义更具有本质性的积极意义。在近二百年的中国近代历史中,我们的国家建设屡屡受挫,虽然其中的原因是多方面的,但法治不彰显然是一个根本性的原因。要说,我们不缺乏奋斗的勇气、革命的精神和爱国的激情,也不缺乏建国方略、五年纲要和十年规划之类的一系列政治、经济和文化的方针政策,但令人遗憾的是,我们少有法治主义的保守和审慎精神,少有法治国的恒久的建设目标。

因此,建设一个法治国便成为首要的国家主题。法治昌明,政体稳定,人民才有追求财富的欲望和恒心,国家的税收才源源不断,公民美德才得以光大。对此,休谟曾经有精辟的论述,他说:“在所有杰出的留有难忘成就的人物中,首要荣誉看来应属于立法者和国家缔造者,因为他们为保障后代的安宁、幸福和自由,留下了法律制度和政治体制。”

在当今国际社会,人们经常谈到大国责任,做一个负责任的大国,这是大国或超级大国对于今日世界的基本承诺。随着中国的崛起,把中国视为理所当然的大国,并要求其承担必要的大国责任,这似乎已经成为国际社会的一致吁求。

我们看到,无论是从内政还是从外交来说,国家责任都是我国目前面临的一个中心课题,而这一切又都必须依靠法治,法治国是实现国家责任的基础。在国内政治领域,作为国家的治理者和领导者,它的权力是人民赋予的,有责任保障人民的权利不受侵犯,有义务维护政治、经济和社会秩序的稳定、和平与安宁,有责任和义务惩治腐败,建立廉洁、高效的法治政府。在对外关系方面,随着中国的日益强大,关于中国威

胁的论调甚嚣尘上，对此，我们虽然提出了和平发展与和平崛起的方略，但国际社会的担心并没有太大的改观。这是为什么呢？在我看来，关键是法治还没有落实到位，也就是说，由于怀疑我们还不是一个法治国家，所以对于我们的承诺，国际社会还大多视为政治上的修辞。

其实，建设社会主义的法治国家，对于我们不仅具有内政的意义，而且还具有深远的国际意义。在当今世界，所谓大国责任，最基本的是意味着法律上的责任，即一个国家在法律制度上要承担的国际责任。它首先要求的是一个法治政府的存在，一个遵循法治的国家，才可能是负责任的，否则无论如何表白，都具有权宜之计的性质。因此，和平发展也好，和平崛起也罢，关键在于要切实地建设一个法治国家。就近代世界历史来看，到目前为止，还没有出现过两个民主法治的国家开战的事件，所以，所谓民主和平论就成为了当今和平论的一个主流理论。无论从近期的国家事务还是长远的民族未来来看，世界和平对于中国来说都是非常必要的，因此，我们有理由把法治国的建设置入国际环境的大背景来考虑。

当然，中国在国际事务做负责任的大国，并不意味着要与美国一致，也不意味着非要与美国对抗。关键在于要做一个具有独立主体意识的国家，而这个国家意识不是某个人或某个集团的一己之私，而是国家利益，是法治下的国家人格，体现的是人民的意志。就目前的情况来看，我认为我们要警惕两种极端的态度，一种是民粹主义的极端情绪，另一种是极端的亲美主义。在我看来，这两种态度都是盲目的、幼稚和非理性的。政治是一种审慎的技艺，需要政治上的实践理性和一个民族的政治成熟。

我们有理由相信，只要我国坚定不移地走法治国家的建设道路，我们就有可能建立国家的自主性，从贫弱的大国走向富强的大国，走向对内对外都负责任的自由的大国。

# 目录

## CONTENTS

### 法治成就大国

- 《大国策》系列丛书导言 ..... 高全喜 / 001

### 地方政府的“两难”角色

官员一般对商人“敬而远之”，但在发展经济和“重商”趋势下，追求短期政绩的地方政府又不得不跟企业主打交道。资本具有“趋利”天性，迫使地方政府在某些原则问题上作出妥协和让步，这种妥协很容易伤害弱势群体的利益，比如征地、拆迁。地方政府既要追求政绩，又要有全局观念和大局意识，在多重利益结构面前，地方政府实际上陷入了一个“两难”境地。

- 市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑 ..... 何显明 / 002
- 财政分权对地方政府的诱导 ..... 傅 勇 / 016
- 中国应允许地方政府举债吗 ..... 刘利刚 陈少强 / 022
- 地方治理在中国的适用性及其限度 ..... 王诗宗 / 029



## 社区组织不该“行政化”

居委会是社区居民自我管理的基层自治组织,但实际上,许多社区组织出现了“行政化”倾向。在社区建设与社区发展过程中,社区居委会的工作受政府主导,经费受政府制约,成绩由政府考核,于是居委会成为代表政府管理社区的代理,逐渐失去自治性,演变成了“被自治”。

- 县乡改革的历史审视 ..... 赵树凯 / 043  
我国政府城市治理结构与制度创新 ..... 孙柏瑛 / 051  
社区组织行政化:表现、原因及对策分析 ..... 向德平 / 059

## 乡镇存废之争

取消农业税之后,撤销乡镇一级政府的呼声日盛。乡镇政府要不要撤销?要不要合并?能不能改为县政府的派出机关?能不能对乡镇政府进行彻底改革直至实现乡镇自治?村民实现自治和自我管理,特别是取消农业税之后,乡镇的政府管理职能大大弱化,撤销、合并、改组是否符合城乡统筹和新农村建设的总体发展战略,又将是一个重大的研究课题。

- 政权下乡:现代国家对乡土社会的整合 ..... 徐 勇 / 073  
乡镇政府改革再思考 ..... 黄红华 郁建兴 / 083  
“自委会+公共服务公司”:乡镇治理体制改革的新模式  
..... 胡象明 蒋雪菲 / 091  
关于解决乡镇长直接选举的体制性矛盾的思考 ..... 艾理生 / 100

## 村庄的控制与反控制

在基层组织制度设计中,村庄被定义为自治实体,但乡镇和村庄呈现反方向的运行逻辑:一方面,农民的自治欲望日益强烈;另一方面,乡镇对于村庄的控制同时在加强。两种运行逻辑冲突的结果是,村庄管理的行政化色彩日益强化,村民的自治功能被削弱。

- 宏观经济波动与农村“治理危机” ..... 董筱丹 温铁军 / 110
- 中国乡村治理:结构与类型 ..... 贺雪峰 董磊明 / 124
- 中国乡村治理结构的改革 ..... 张晓山 / 137
- 中国农村社会转型及其困境 ..... 贺雪峰 / 149
- 全球乡村治理视野下的中国乡村治理 ..... 周运清 王培刚 / 162

## 为何官退民未进?

行政权力逐步淡出村庄之后,治理精英、非治理精英、乡镇政府和普通村民四者都存在行为偏差。在“官退民进”过程中,村庄治理水平并没有明显提升,反而出现一种“劣币驱逐良币”的现象:磨洋工的村干部更受村民欢迎。由此可以看到,在基层民主政治实践中,理想与现实之间还存在相当的距离。

### 村庄权力结构的三层分析

- 选举后村级权力的合法性 ..... 全志辉 贺雪峰 / 177
- 什么人在当村干部 ..... 肖唐镖 / 192
- 正式体制、工作现实与血缘亲情 ..... 肖唐镖 / 208
- 经济体制变革与村庄公共权威的蜕变 ..... 宋婧 杨善华 / 221
- 精英博弈、亚健康状态与村庄公共治理 ..... 陈潭 刘祖华 / 241

## 农会还会回来吗？

工人有工会,农民却没有农会。我国有9亿农民,这样一个庞大的群体如何维护自己的权益?农会曾经在革命战争时期发挥了重要作用,却在社会主义经济建设中消失了。是水土不服还是完成了历史使命?市场经济建设还需要农会吗?这是一个令人深思的问题。

### 中国农民组织发展:治理结构与组织功能

- ..... 刘永东 刘明兴 徐志刚 陶然 / 262
- 村级组织的农地调控权..... 毛丹 王萍 / 273
- 农会还能回到中国吗..... 敖双红 / 290
- 新时期中国社会的群体性政治参与..... 麻宝斌 马振清 / 302

## 地方政府的“两难”角色

官员一般对商人“敬而远之”，但在发展经济和“重商”趋势下，追求短期政绩的地方政府又不得不跟企业主打交道。资本具有“趋利”天性，迫使地方政府在某些原则问题上作出妥协和让步，这种妥协很容易伤害弱势群体的利益，比如征地、拆迁。地方政府既要追求政绩，又要有全局观念和大局意识，在多重利益结构面前，地方政府实际上陷入了一个“两难”境地。

## 市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑

何 显 明

地方政府在中国市场化进程中的角色功能,是中西方学者研究中国市场转型的独特历程及其经验的一个重要视角。20世纪80年代以来,国内外学者先后从社会结构的“蜂窝”化、地方内部的法团主义倾向、制度创新多元角色内部的互动关系、政府间委托——代理机制及其变异、地方政府的政治激励结构、政府间的横向竞争等视角,就中国市场化改革进程中地方政府的角色模式及其演变提出了多种解释框架。多元视角极大地拓展了人们思考的视野,也加剧了人们在理解地方政府行为逻辑时的困惑。显然,“经验研究质疑了用一种模式阐释中国地方政府性质的可行性”。

本文关注的问题是,在相近的制度环境下,在同样的政治和行政体制的框架内,地方政府在市场化进程中角色的个性化现象是何以可能的?我们认为,市场化进程中制度环境的深刻变迁,不仅使地方政府演变成了拥有特殊利益结构和效用偏好的行为主体,导致其行为选择的动力机制和基本准则发生重大变更,而且客观上极大地提升了地方政府的行为自主性,模糊了地方政府的行为边界,为地方政府的行为选择提供了一个充满弹性的自主性空间。无论是执行上级政府制定的政策还是追求地方政府自身的行政目标,地方政府都拥有了前所未有的自主选择余地。而正是地方政府自主性的扩张铸就了地方政府行为巨大的不确定性,也铸就了地方政府行为以及地方经济发展模式的区域性和个性化差异。

## 地方政府自主性：一个新的分析视角

地方政府角色多元化、个性化的一个关键性问题的关键在于,在市场化的改革进程中,地方政府实际权限及行为选择空间呈现出了日益膨胀的趋势,地方“政府选择的可能性空间相对较大,且具有较大的弹性”。地方政府得以通过各种“变通”,实现“政策的选择性执行”;得以借助于压力型体制的“政治承包”机制,使国家丧失“承包外行政权力的监控权”。地方政府实际权限的伸缩性以及地方政府选择空间的弹性化,是理解市场化进程中地方政府行为的一个关键变量。这一问题虽然已经引起了一些学者的关注,但尚未有系统的分析。本文试以“地方政府自主性”(The Discretion of Local Government)概念来概括这一现象,并尝试围绕这一核心分析概念,建立起一个地方政府行为分析的新框架。“地方政府自主性”,是我受“国家自主性”和“官僚自主性”两个重要概念的启发而自创的概念,指的是拥有相对独立利益结构的地方政府,超越上级政府和地方各种具有行政影响力的社会力量的制约,按照自己的意志实现其行政目标的可能性,以及由此表现出来的区别于上级政府和地方公众意愿的行为逻辑。地方政府自主性有别于常用的地方自主权概念。地方自主权在中国的语境下,指的是中央政府通过法律和政策明确授权给地方或地方政府管理地方事务的权力。如通过修改宪法和法律,扩大民族自治区的自治权范围,授权省级人大及副省级城市人大部分立法权;通过灵活的行政性放权,扩大地方某些经济管理或公共事务管理权限,等等。地方政府自主性在很大程度上是一种对地方自主权的自我扩张,即地方政府通过同中央的行政博弈,有意无意地超越自身权限,突破政策界线,获取中央政府并没有赋予的权限。从某种意义上说,只要地方政府超越权限、违反法律和政策规范的行为没有被及时查处,地方政府事实上就获得了远远大于中央下放的自主权权限,大大超越法律和政策设定的行为边界。在这个充满弹性的自主性空间中,地方政府不仅能够根据自身的偏好选择性地执行中央的政策,履行自己的职能,还可以根据自己的效用目标来配置其拥有的越来越丰富的公共资源,甚至还可以在在一定程度上凭借自己同上级政府的博弈经验或者地方的经济实力,自主地把握政府行为的边界。概言之,“地方政府自主性”作为一个行政学概念,考量的是地方政府能够在何种程度上超越各种政治、行政力量的制约,按照自己的效用

偏好去实现其特定的行政目标的可能性。按照上述概念界定,地方政府自主性有三大构成要件:一是地方政府相对独立的利益结构,以及由此决定的特定的效用目标。二是地方政府按照自己的意志,实现其确定的行政目标的自主能力。三是特殊的利益结构和自主行动能力,以及特定的外部制度约束条件共同决定的地方政府的行为逻辑。

在中国现行的制度环境下,从理论上讲,地方政府是两大政治委托人(中央政府与地方公众)的代理人,其行为有两大责任约束机制。与此相对应,地方政府自主性概念的内涵也可以从两个维度来理解:一是纵向维度的地方政府自主性,即地方政府能够在何种程度上摆脱上级政府,特别是中央政府对其行为的控制,按照自己的意志去实现其特定的行政目标;二是横向维度的地方政府自主性,即地方政府能够在何种程度上摆脱各种具有行政影响力的地方社会群体的左右,保持自身在利益上的超越性。在社会利益分化的背景下,地方政府如果不能保持其相对于社会各阶层的自主性,其政策行为就有可能被某些强势利益集团所“俘获”,或者过多地受到地方行政长官追求短期政绩最大化冲动的左右。由于地方政府的横向自主性涉及的是政府所代表的国家与社会的关系,严格地讲,这是一个政治学问题,因而,本文对地方政府自主性的探讨,重点聚焦于地方政府相对于中央政府的纵向自主性。

### 地方政府自主性扩张的内在动力机制

地方政府自主性意识觉醒最重要的制度背景莫过于财政体制改革。从财政包干制到分税制,财政体制改革的效应已远不止限于政府间财政关系的调整,它在很大程度上无异于重构了中央政府与地方政府的关系。在分权化的财政体制下,地方政府成为拥有独立的财力和财权,具有独立经济利益目标的公共事务管理主体,而不再是传统的统收统支的财政体制下一个纵向依赖的行政组织。同时,随着一系列制度安排的变迁,地方政府实际控制的资源也越来越丰富,地方政府自主性能力因此得到了显著的增强。财政体制“联邦化”趋向,使得地方政府可以在相当程度上根据自身的偏好自主地确立行政目标,并运用自己掌握的财权和财力最大限度地整合地方资源,以实现其特定的行政意图。

地方政府自主性扩张的另一个重要诱发机制,是地方利益的显性化及其同地方政府合法性的内在关联。地方政府的效用偏好同地方经济发展有着天

然的内在联系。一方面,地方政府行为镶嵌于区域社会文化网络之中,地方官员特别是基层官员同地方经济总是存在着千丝万缕的利益关联。另一方面,地方经济的发展是地方政府扩大财政收入和各种非预算收入的源头活水。地方经济越发达,地方政府最终实际可自主支配的地方财政收入就越大,按照自身的意志实现其特殊行政目标的自主性能力就越强。利益上的紧密联系,从根本上改变了计划经济时代地方政府单纯地对上级政府负责的责任约束机制和动力机制,在中央政府与地方公众的天平之间,后者的砝码不断加重,地方利益的权衡对地方政府的行为选择呈现出越来越大的制约作用。更为重要的是,在市场化 and 法治化的进程中,地方政府的合法性基础已经发生了重大变更。在执政党将唤起民众合法性信仰的努力转向“绩效合法性”,地方人大的选举制度逐步完善的背景下,地方政府面临的地方舆论压力越来越大。因而,最大限度地迎合、满足地方民众,特别是地方强势利益群体的愿望,同上级政府和中央政府展开各种利益博弈,突破中央政府的政策性限制,推动地方经济快速发展,便成为市场化改革以来地方政府行为模式演变的重要趋向。

政绩至上的考核机制是诱发地方政府自主性扩张的一只强有力的“看得见的手”。20世纪90年代以来,日益刚性化的以GDP和财政收入增长指标为核心的政绩考核机制,是一种带有强烈功利主义色彩的压力机制和激励机制。它将经济发展绩效作为官员政绩考核的主要内容,进而将其同官员的职务提升直接挂钩,将地方政府官员的利益同地方经济发展绩效直接联系起来。地方政府官员推动地方经济发展的积极性、主动性和创造性由此被空前地调动起来,形成了追求任期政绩最大化的强烈冲动。干部选拔任用年轻化标准的僵硬化以及干部职务变动过于频繁的现象,更是进一步加剧了地方官员短期化、功利化的行为取向,诱发了地方官员最大限度地扩张自主性,以各种非常规的手段,甚至超越权限或违反既定政策规定的方式,去最大限度地汲取、整合资源,以实现短期政绩的最大化。

地方政府自主性扩张的另一重要强化机制是政府间竞争的挤压效应。地方政府追求的政绩最大化和地方利益代表最大化有一个共同的衡量尺度,那就是地方政府能够通过自身的努力,使辖区的经济社会发展在区域发展竞争中赢得优势。地方政府要在区域发展竞争中赢得优势,一方面,必须利用自身的信息优势,同上级政府和中央政府展开博弈,力求为本地经济的发展获得更多的资源和更有利的政策空间,使自身在同级政府间的竞争中处于优势地位;



另一方面,必须通过政策和资源的竞争,同其他地方政府争夺流动性的要素资源,在限制本地资源流出的同时,最大限度地争取外部资源涌入。在日趋激烈的竞争中,哪个地方政府的自主性越强,竞争策略更灵活、更优惠,哪个政府在竞争中赢得优势的可能性就越大。于是,为赢得区域经济竞争和政府间政绩竞争的优势,许多地方政府不仅没有放松反而倾向于进一步强化对微观经济的行政干预,并在突破中央政策底线、超越自身权限的自主性行为上形成了相互攀比的竞争效应。

在市场化的改革进程中,随着地方政府自主性意识的不断提升,地方政府扩张自主性的实力和资本也得到了不断积蓄,主要表现在以下三个方面:一是在财政体制及整个经济体制改革的进程中,地方政府不仅拥有了相对独立的财力和财权,而且成为了微观经济领域最重要的投资主体,获得了辖区内国有资产的剩余索取权和控制权,其实际能控制的社会资源也日趋丰富。二是在中央与地方的委托代理关系中,地方政府拥有显著的信息优势。特别是在中央政府需要通过地方政府主导的局部性试验获得市场化改革的相关知识和信息的背景下,这种信息优势更是赋予了地方政府极大的扩张自主性的能力。三是“下管一级”的人事制度改革赋予了各级党政主要领导任命其下属的权力,客观上极大地增强了他们控制其下属贯彻自己的行政意志的能力。借助于这种权限,各级地方政府可以有效地将自主性的行政意图贯彻到下级政府的行为过程之中,迫使下级政府按照其确定的行政目标,而不是中央政府的行政目标去履行自己的职责。

### 地方政府自主性扩张的外部制度环境

地方政府自主性的扩张,是制度环境变迁条件下地方政府的理性行为选择。制度环境是“一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则”。市场化改革进程中制度环境的深刻演变,特别是持续性的行政性放权所赋予地方政府越来越大的自主权,为地方政府自主性扩张提供了重要的基础。而新旧制度交替过程中不可避免地存在的大量制度短缺现象,则为地方政府自主性扩张留下了极大的弹性空间。

意识形态及其演变构成了地方政府行为选择的一个关键性变量。在法治国家,制度环境最重要的构成要件是宪法或者说宪法秩序,而在中国特定的政