

博士后研究报告

省级政府怎样运作 ——对中国政府体制特殊经验的解读

周振超



博士后研究报告

省级政府怎样运作

——对中国政府体制特殊经验的解读

周振超

目 录

导言.....	1
第一节 研究背景.....	1
第二节 分析架构.....	10
第三节 基于“中国故事”的省级政府研究：方法论层次的反思.....	14
第一章 政府职能.....	25
第一节 从市委书记和市长的主要工作活动看省级政府职能.....	26
第二节 省级政府到底在履行着何种职能——基于财政资金流向的分析.....	44
第二章 政府机构.....	56
第一节 行政主导下的简约治理——省级人大预算监督权悬空的政治逻辑.....	56
第二节 政府管理中的双重领导——兼论当代中国的“条块关系”.....	69
第三节 省级政府的核心政治机构解读——对省（区、市）委常委会的实证分析.....	80
第四节 官员政治升迁速率的影响因素探析——来自 707 名副省长的证据.....	99
第三章 政府体制——以省级人大预算监督能力为视角.....	123
第四章 政府间关系.....	135
第一节 统一领导与分级管理：中央政府能力悖论的一个解释框架.....	135
第二节 统治集中下的管理分散：对集权与分权之争的一个解答.....	146
第三节 建立中央部委与省级政府关系的新模式.....	157
第四节 省级政区调整之谜的文本分析——以海南省、重庆市、三峡省为研究对象.....	180
第五章 政府财政：以省级政府性债务为中心的考察.....	194
第一节 省本级政府性债务的基本状况.....	194
第二节 客观、辩证看待省级政府性债务.....	200
第三节 寻求省级政府收支的平衡点：总体战略与法律重建.....	210
参考文献.....	223

导言

在对中国政府与政治尤其是政府间关系进行长期跟踪研究的基础上，本书力图以 31 个省级政府^①为研究对象，探析省级政府发展和转型中一些关键性的课题和若干值得深入研究的问题。这一学术追求的目的在于：从中国政治发展和制度建设的全局出发，超越专题、个案的局限，围绕总结“中国政府体制的特殊经验”的基本任务，综合运用现代社会科学的研究方法，从动态的角度考察当代中国省级政府是如何运作和治理的。

第一节 研究背景

实现民富国强、政治安定、社会和谐是任何治国理政者和执政集团孜孜以求的目标，也是现代社会科学产生和发展的重要根源。实现上述目标的关键是政府在进行有效管理自身的同时，更要治理好社会，进而实现政府、社会、市场和公民四者间的良性互动。

“对发展中国家而言，政府是最重要的制度安排，因为政府的政策决定了一国经济中其他政策安排的质量。”^②在中国这样一个超大规模的多民族国家，实现良好治理有赖于在维护中央权威的基础上，调动中央政府和地方政府两个积极性。维护党中央、国务院权威的关键点，一是中央政府赢得全国大多数人民群众的认同，二是获得中央政府各部门、地方政府尤其是省级政府的支持。与所谓“体制外”新兴势力相比较，地方势力的兴起，更加直接地关系到两个重大的政治制度问题：一个是中央政府的权力基础问题，一个是整个国家的整合问题。这两个问题上一旦出现危机和断层，所带来的政治后果丝毫也不会比来自所谓“体制外”的挑战所能够引起的政治危机为小。”^③因此，在国家建设中，如何定位省级政府的职能、协调中央政府和省级政府的关系、改善省级政府过程、发挥省级政府官员的主观能动性、合理确定省级政府的管理层次和

^① 省级政府指“大”政府，即国家机构的总体与执政党之和，包括立法、行政、司法和中国共产党的组织系统在内的权力系统。为表述的方便，本书把大陆地区的 22 个省、4 个直辖市、5 个自治区，统一称为省级政府。香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省不在本书讨论的范围之内。

^② 林毅夫：“国穷国富根源何在”，《中国国情国力》，2008 年第 1 期。

^③ 郑永年：“论中央—地方关系——中国制度转型中的一个轴心问题”，《当代中国研究》，1994 年，第 6 期。

幅度等问题则显得至关重要。

一、实践意义：省级政府怎样运作关乎国家的长治久安和兴衰成败

优秀的研究总是先提出重要而有趣的问题，再选择适当的方法去解决问题。有生命力的理论基于解释、回应重大的社会政治现象和问题而产生。提出好的研究问题，抓住主要的社会政治现象，才可能产生真正有价值的研究成果。

好的研究问题一定是真实世界里发生的“故事”，即中国在发展中确实遇到的宏观、战略、突出的问题，而不是被外国学者牵着鼻子走，也不应该是“概念演绎”那种形而上学的哲学思辨。正如美国政治学家汉斯·摩根索所言：社会科学研究不要沉溺于“琐碎、形式化、技巧性、纯理论和远古史等简而言之与政治不相关的事务之中”，更不能把社会科学变成“一个回答谁也没问过他问题的聋子”。^①

（一）历史启示：一级政区是中国治乱兴衰的“关键点”

国家治理是普遍性与特殊性的统一。人类政治生活中存在一些亘古不变和共同面临的基本课题。比如，在古今中外的任何国家，对一级政区的监督都是一个异常重要的问题。“中央对各行省当局的监督——这是古代国家中一个非常普遍地占主导地位的问题。”^②

每个国家和民族都处在特定的发展阶段，有自己的基本价值观和独特政治问题。中华文明是人类历史上惟一延续下来的大国文明，也是惟一一度衰落又再度崛起、现在正面临巨大挑战的文明。“大凡一个国家或民族，能维持一长时期的历史，到数百年或千年以上，并能继续不断的发展与进步，即可证此国家与民族，必有其一番潜在深厚的力量存在；必有其获得此项成绩之主要原因，为其历史发展与进步之所以然。我们最要者，当上察其政治，下究其社会，以此寻求此潜力所在。”^③部分社会公众习惯于把中国传统的政府治理模式描述成一无是处。这种做法要么是对中外历史的无知，要么是思维方式的简单化。如果中国传统的政府治理模式长期处于一团糟的状态，那么，中华民族几千来是如何延续和发展的呢？中华文明为何会取得如此大的成就？

^① 参见〔美〕斯蒂芬·范埃弗拉：《政治学研究方法指南》，陈琪译，北京：北京大学出版社，2006年，第92—93页。

^② 〔德〕赫尔佐克：《古代的国家——起源和统治形式》，赵蓉恒译，北京：北京大学出版社，2003年，第317页。

^③ 钱穆：《中国历史研究法》，上海：三联书店，2001年，第38页。

中华文明之所以具有无穷的生命力不是偶然的，其中的历史经验值得深入总结。毋庸置疑的是，中国选择了合适的政府治理模式是重要原因之一。借助合适的政府治理模式把全体国民维系在一个共同体内。钱穆先生比较罗马帝国和中国的秦汉政府后，对中西方的政府治理模式作出过精彩概括。“罗马乃以一中心而伸展其势力于四围。欧、亚、非三洲之疆土，特为一中心强力所征服而被统治。仅此中心，尚复有贵族、平民之别。一旦此中心上层贵族渐趋腐化，蛮族侵入，如以利刃刺其心窝，而帝国全部，即告瓦解。此罗马立国形态也。秦、汉统一政府，并不以一中心地点之势力，征服四周，实乃由四围之优秀力量，共同参加，以造成一中央。且此四围，亦更无阶级之分。所谓优秀力量者，乃常从社会整体中，自由透露，活泼转换。因此其建国工作，在中央之缔构，而非四周之征服。罗马如一室中悬巨灯，光耀四壁；秦、汉则室之四周，遍悬诸灯，交射互映；故罗马碎其巨灯，全室即暗，秦、汉则灯不俱坏光不全绝。因此罗马民族震铄于一时，而中国文化则辉映于千古。我中国此种立国规模，乃经我先民数百年惨淡经营，艰难缔构，仅而得之。”^①

深刻理解和全面认识中国传统的政府治理模式，必须寻找那些具有中国特色的制度安排和制度思想。这些制度安排包括国家权力的横向配置、政府间纵向关系的处理、国家职责的范围、国家与社会关系的调整、人口和资源的布局等诸多方面。其中，既能维护中央权威、又能调动地方政府的积极性，寻求国家统一和增强一级政区活力的“黄金分割点”是一项极其重要的现实问题。秦朝以降，郡县制、分封制、监察区制度等多次尝试。虽然历朝历代的政治家和研究者，殚精竭虑地设计和采取了推恩令、羁縻政策、怀柔政策、调整政区等一系列措施。但是，仍然没有避免七国之乱、八王之乱、藩镇割据等地方挑战中央的重大政治事件。

在总结前朝经验教训的基础上，元朝创设了行省制度作为最高层面的一般地域性建制。省制历经明清两代及民国时期，逐渐稳定下来，一直延续至今已有七百余年。“省是一种具有悠久历史的地域性政治实体，其存在的时间普遍超过当今大多数国家（包括一些大国）。 ”^②

每个国家都有自己的问题。中国面临的问题只有通过发展才能解决。中国

^① 钱穆：《国史大纲》（上册），北京：商务印书馆，1999年，第13—14页。

^② 田穗生等：《中国行政区划概论》，北京：北京大学出版社，2005年，第74页。

必须全面发展政治、经济、文化、社会事业，但中国的发展一定不能断了自己的历史根基。回顾历史，我们可以得出的基本启示是：省既是最高地域性政治实体，又代表着一种文化和心理认同；就政治定位而言，省级政府主要是中央政府的“代理人”，是中央决策的具体组织和实施者；省制变革要从政治统治的层面作为思考问题的基点；历史上有能力向中央政府发起“挑战”的力量主要来自于一级政区，一级政区治理模式选择直接影响到国家的兴衰成败。

（二）现实境况：省级政府是否有为有效，影响着中国发展的进程

如何通过省级政府治理创新实现政府权限的准确定位，政府职能的合理优化，政府机构的有效运作，政府与民众关系的和谐，是长期以来困扰中国政府改革的一个重大问题。正如江泽民所强调的那样：“我们三十一个省区市是一个整体，哪里出问题都是要影响大局的啊！”^①

作为最高层级的地方政府，省级政府上承中央、下启地方。中央政府对全国的治理相当程度上通过 31 个省级政府来实现。省级政府官员的政治忠诚度、专业化程度、年龄结构、政治理想和学习能力，影响着中国共产党的执政能力。中央和省级政府之间的关系左右着中国稳定和发展的大局。“很少有一个研究中国未来前途的学者会忽视这个问题的重要性。许多海外的中国问题的战略分析家也正是以中央与地方之间的矛盾与冲突作为观察中国未来命运的基本出发点的。”^②自美国“亚太再平衡”战略实施以来，中华民族的生存和发展空间遇到了巨大挑战，在改善省级政府管理的前提下进一步增强中央政府的能力，需要认真回答一系列的现实和理论问题。

1. 省级政府之间的竞争推动了中国经济增长，但同时也造成了重复建设、地方保护和某些经济社会问题。未来的发展模式能够摆脱这一困境吗？

改革开放三十多年来，中国在经济增长上创造了世界经济史上的一个奇迹。经济奇迹背后隐藏着某些独特的制度安排、激励机制和特殊经验。中国的经济增长奇迹是科技进步、人口红利、高储蓄率、稳健财政政策、中央与地方合理分权等多种因素共同推动的结果。其中，以省级政府为主体的地方政府进行的积极探索和展开的竞争在经济发展中起到了关键作用。

省级政府是 GDP 竞赛的主体、中国经济奇迹的创造者之一，也是地方保护

^① 《江泽民文选》（第二卷），北京：人民出版社，2006 年，第 292 页。

^② 萧功秦：《与政治浪漫主义告别》，武汉：湖北教育出版社，2001 年，第 153 页。

和某些经济社会问题的制造者。比如，中央一再强调的米袋子省长负责制形同虚设，相当一部分省市在粮食上不能自给自足；在保护耕地方面，中央政府号召实行最严格的耕地保护制度，31个省、自治区和直辖市都表态支持中央的耕地保护制度。然而，耕地每年都在大量流失。

2. 中国的省级政区固然需要调整，但一定要设置 50 个省吗？

省级政府的综合实力比较强大。就实际拥有的权力而言，“中国各个省份的实际权力要比任何联邦制下的州政府大得多。”^①在二级立法的体制下，省级人大拥有立法权；省级政府控制了广泛的人事权；在人口方面，多数省份的人口规模相当于一个中等规模的国家。比如，广东的人口总数超过了 1 亿人，山东、河南两省的人口各自都在 9 千万人以上；在地区生产总值这个指标上，超过 1 万亿的有 23 个省市，超过 2 万亿的有 8 个省份，超过 3 万亿的有 4 个省份，广东的地区生产总值超过了 5 万亿。（参见表 1）在行政区所管辖的面积方面，“从世界范围的二百多个国家和地区看，青海省面积大于缅甸（缅甸面积居世界第 39 位），海南省面积大于比利时（比利时面积居世界第 124 位），中国绝大多数省份的面积，与面积排在 81—102 位的国家和地区相当。因此，就地域面积而论，中国省建制单位的辖域与一个中等规模国家相当。”^②

省级政府的综合实力强，有利于统筹各种资源，管理和协调行政区内的事务。但也增加了他们同中央政府讨价还价的能力，不利于国家的长治久安。在大规模合并乡镇已经结束、省管县改革正在推行的今天，有的学者主张在未来改革中应该重新划分省级政区，设置 50 个左右的省级政府。

增加省级政区的数量不仅仅是一种纯技术性的操作，必须十分慎重，要顾及历史的承袭性，不能过分理想化。中央政府能直接监控和管理的高层地方政府在数量上存在一个限度。超过了这个限度，就难以进行有效的控制。综观世界上典型国家的情况，很少有国家仅仅基于经济或管理的原因而变动其行政区划，特别对高层建制单位。在中国改革进入“深水期”的背景下，对省级政区的改革调整更应该综合平衡。大规模推行省级行政区划改革是一种理想化的方案，其结果恐怕难以如愿，甚至事与愿违。预计在相当长的一段时间内，关于要不要设置 50 个省、如何设置、省管县改革能够走多远等议题将继续争论下去。

^① 郑永年：《中国改革三步走》，上海：东方出版社，2012 年，第 149 页。

^② 田穗生等：《中国行政区划概论》，北京：北京大学出版社，2005 年，第 74 页。

表 1 中国 31 个省级政府设置简况

省名	县级 区划数	人口 (万人)	面积 (平方公里)	地区生产总值 (亿元)	财政收入 (亿元)
北京	16	2019	16411	16251.93	3006.28
天津	16	1355	11920	11307.28	1455.13
河北	172	7241	190000	24515.76	1737.77
山西	119	3593	156000	11237.55	1213.43
内蒙古	101	2482	1183000	14359.88	1356.67
辽宁	100	4383	148000	22226.70	2643.15
吉林	60	2749	187000	10568.83	850.10
黑龙江	128	3834	469000	12582.00	997.55
上海	17	2347	6219	19195.69	3429.83
江苏	104	7899	102658	49110.27	5148.91
浙江	90	5463	104141	32318.85	3150.80
安徽	105	5968	139427	15300.65	1463.56
福建	85	3720	120000	17560.18	1501.51
江西	100	4488	166900	11702.82	1053.43
山东	140	9637	157126	45361.85	3455.93
河南	159	9388	167000	26931.03	1721.76
湖北	103	5758	187400	19632.26	1526.91
湖南	122	6595	211829	19669.56	1517.07
广东	121	10505	184800	53210.28	5514.84
广西	109	4645	236700	11720.87	947.72
海南	20	877	34000	2522.66	340.12
重庆	38	2919	82400	10011.37	1488.33
四川	181	8050	488000	21026.68	2044.79
贵州	88	3469	170000	5701.84	773.08

云南	129	4631	394000	8893.12	1111.16
西藏	73	303	12200000	605.83	54.76
陕西	107	3743	205800	12512.30	1500.18
甘肃	86	2564	454430	5020.37	450.12
青海	43	568	721000	1670.44	151.81
宁夏	22	639	66400	2102.21	219.98
新疆	99	2209	1664897	6610.05	720.43

资料来源：《中国统计年鉴 2012》。

3. 为什么在相同的政府治理模式下，中国 31 个省级政府之间的治理绩效会有如此大的差异？

在政府职能配置、政府机构设置、政府体制安排等诸多方面，省级政府基本上是一个“小中央”，各省级政府之间的差异不大。然而，在人口、面积、管理层次和幅度、经济发展水平、民族关系、政府管理水平和风格、资源禀赋、公务员的能力和素质、政府绩效等方面省际之间又存在着非常大的差异。例如，广东的人口是西藏的 35 倍、青海的 18 倍、宁夏的 16 倍；广东省的地区生产总值是西藏的 88 倍、青海的 32 倍、宁夏的 25 倍；四川省通过地级市管辖 181 个县级行政区划，宁夏则只有 22 个县级行政区划。

省际之间的适当差异能够调动省级政府发展的动力，增加中国经济发展的回旋余地。省际差别和不平衡过大则会影响民族关系、省际关系和各地区对中央政府的政治认同。如何在承认省际差异性的基础上追求国家的一致性 is 政治发展中始终面临的重要课题。中央政府既不能打击发达地区的积极性，又要适当照顾落后地区尤其是民族地区。现在需要思考的是：沿海开放战略、西部大开发、振兴东北老工业基地、中部崛起战略的实施效果如何？对口支援的制度安排有哪些经验和教训？如何进一步调整和设计地区再平衡战略？怎样在省际差异、贫富差距、中央与地方的矛盾三者间设立相应的制度“防火墙”？等等。

（三）未来挑战：在民主化进程中实现国家整合的关键在省级政府

民主是社会主义的应有之义。以民主为主要内容的政治发展，既是我们孜孜以求的目标，也是促进市场经济、和谐社会和先进文化建设，进而实现中华

民族伟大复兴的手段。世界各国民主化进程的推进，在很大程度上是基于政治统治和管理的需要。负责任的民主一定是以增强社会的信任和有机统一、促进国家统一、提升国家的整合能力、增进各民族之间的团结为目标。“民主化往往不能成为国家建设的一个过程，反而是国家的毁灭过程，这在多民族国家尤其如此。民主化经常表现为多民族国家的解体和消失。戈尔巴乔夫激进的政治改革不但没有为苏联人民带来一个能够有效运作的民主政体，相反它带来的是旧国家的解体。苏联解体后，尽管俄国人民拥有了一种民主形式，但他们所付出的代价和从这种民主政体中所享受到的利益却极为不相称。印度尼西亚是另外的一例，苏哈托专制政权垮台后，印度尼西亚开始了民主化的过程，这一过程不可说不激进。但与此同时，印度尼西亚也开启了民族国家的解体过程。不仅东帝汶很快独立了出去，其他很多省份都在纷纷要求独立。”^①

民主化进程中，民族认同、区域认同、宗教认同会加强，一旦条件具备，三者还会产生共振效应。一般来讲，随着地方政府合法性基础的转变，中央权威会相应下降；地方“政治豪强”有可能出现；如果引入竞争性选举，民族矛盾可能随着选举动员而加剧。“一般来讲，自下而上的民主转型比较稳妥，但是却有着以下三个弊端……二是在自下而上的民主转型发展到一定政府级别后（比如到地委、省一级），地方政治势力就有可能利用手中掌握的民选合法性架空中央政府，乃至导致国家的崩溃甚至分裂。”^②

中国是一个大国，一旦做出错误选择，后果不堪设想。在民主化进程中，要实现增强国家的政治整合力、维护中央权威和基本法律秩序、加强民族团结的目标，构建现代国家制度、定位省级政府的角色至关重要。

二、理论价值：形成基于“中国故事”的经验和理论

（一）把省级政府纳入学术研究视野：一个值得开拓的学术“生长点”

现有的政府过程研究主要是把政府作为一个整体，考察其与环境的交换关系以及政府运作。例如，完善中央政府过程、处理政府与市场的关系、转变政府职能、加强政府绩效管理、建设公共服务型政府、调整行政区划。

已有研究大多存在如下假定：国家即是政府、五个层级的政府是一个整体。

^① 郑永年：“政治改革与中国国家建设”，《战略与管理》，2001年第2期。

^② 赵鼎新：“寻求共识以推进渐进民主转型”，《社会科学报》，2009年12月17日。

相对于国家与社会、政府与市场、中央与地方、单一制与联邦制等流行的二分法而言，可以把政府当作一个整体来研究。但是，政府从来就不是一个整体，政府内部是分层和分级的。不同层级的政府在国家治理中担负的职责有很大差别，行使政府职能的范围、内容和方法也不尽相同。从其他国家的经验来看，一般是中央或联邦政府以统治职能为主、管理职能为辅，中间层级的政府主要以管理职能为主、以统治职能为辅，而基层政府则主要以服务职能为主、管理职能为辅。因此，在整体上清楚政府如何运作和治理的基础上，有必要继续深化、细化和具体化政府过程的研究，把地方政府特别是省级政府运作纳入学术研究的视野，进而透视大型国家组织与建构的一般规律。

（二）从省级政府运作的实际和经验中提炼概念和分析框架，有助于形成自己的理论体系

学术研究不同于新闻报道、时政短评的一个重要特征是它还要肩负理论创新的责任。这要求我们必须基于中国现实、回应“中国问题”。中国省级政府过程有自己一套独创性的东西，有自己起源、发展和转型的逻辑。我们既要以开放的心态研究古今中外政府，也要挖掘当代中国治理模式的“奇妙之处”和优点。当代中国政府的运作与治理模式，是无法用现有所谓“正统”或“主流”的西方理论来阐释的。“尽管‘中国崩溃论’不绝于耳，但中国社会不仅日臻繁荣，而且也在总体上保持了相对稳定。事实上，对于大多数中国人而言，过去30年是中国自鸦片战争以来的最好时期。”^①

中国省级政府在运作中有许多成熟的和规律性的东西。把省级政府运作实践纳入学理分析，提出以实践为基础的理论；在实现社会使命的同时实现理论创新，是摆在学术界面前的时代课题。即从中国省级政府运作的实际和经验中提炼有价值的概念和分析框架，了解现实制度安排和政治现象背后的主要制约因素，进而揭示中国政治的内在机制，形成自己的理论体系。比如，省级政府的运作是如何随着社会转型而演变的？在演变的背后，主要的驱动力是什么？有哪些教训需要吸取，哪些经验可以总结？省级政府与中央政府的关系如何？省级政府是如何管理其下属政府的？省级政府与中央政府、省以下政府间关系有何不同？省级政府运作是一个复杂的过程，它由哪些条件所决定，这些条件

^① 姚洋：《作为制度创新过程的经济改革》，上海：格致出版社 上海人民出版社，2008年，第1页。

相互关系如何。

就未来的学术发展而言，我们不能再拘泥于欧美国家的语言系统、分析框架，亦步亦趋。中国不应成为西方理论的试验场，而要实现从理论进口国向理论发源地的转变，形成基于“中国故事”的原创性理论，进而挑战或改写西方主流社会科学理论。只要坚持现代社会科学的研究规范，踏踏实实地研究中国省级运作的现实及其背后的规律，从中提炼有价值的概念和分析框架，进而揭示中国政府治理模式的内在机制，政治学研究的整体质量和学术贡献必将更上一个新台阶。

第二节 分析架构

本书不追求教科书式的面面俱到，也无法呈现一幅全景式的省级政府运作、改革和发展图案，而是以专题的形式，力图将涉及到的若干重要问题交代清楚。

一、主要内容

在借鉴现代政府理论“四维分析框架”^①的基础上，本书借助职能、机构、体制、过程、关系五个基本概念对省级政府展开研究。政府职能是逻辑起点；政府职能要有相应的政府机构来承担；政府机构之间的关系确定下来，就是政府体制；一旦以一定的体制组织起来的政府真正发挥作用时，它就成为了政府过程；政府过程既包括政府与社会的互动，也包括政府间的互动，即政府间关系。

（一）政府职能

政府的基本职能是指政府机构活动的基本方向和最主要方面。对中国省级政府职能的定位和探讨，需要明晰以下四个问题：省级政府的核心职能是什么？应该做什么？实际在做着什么？政府职能的实现机制是什么？为有效测量中国省级政府职能，本书拟进行两个视角的尝试。第一，选取一个直辖市政府为研究样本，归纳两次党代会期间党政主要领导五年来的行政日历，从党政主要领导人的行政日历中反推直辖市政府履行的实际职能。第二，从31个省、自治区、直辖市的预算内财政资金流向看实际政府职能。政府支出和资金流向是实际政

^① 朱光磊：《现代政府理论》，北京：高等教育出版社，2006年。

府职能的生动体现。调整资金流向是政府职能转变和创新的重要突破口。

（二）政府机构

政府机构是政府职能的载体。其中包括“机构”、“官员”和“机构与官员的结构”三个基本要素。省级政府由省委、省人大、省政府、省政协、省纪委、高级人民法院和高级人民检察院等七大政治权力机构组成。

民主集中制是中国国家机构组织的基本原则。党政关系是中国政治生活中最基本的一对政治关系。为了更好地把握这对政治关系，需要对省委常委会展开研究，以此透视中国省级政府的核心政治权力机构如何运作，中国共产党在省级政府层面如何执掌国家政权。省级政府职能部门既要接受省级政府的统一领导，又要接受中央对口部门的义务指导或领导，本书拟具体分析省级政府职能部门中的双重领导对权力运作的影响；在已有省级政府官员的研究大多把视角集中于省委书记和省长的基础上，本书拓展研究对象，具体总结 707 名副省长的群体特征及影响其政治升迁的因素。

（三）政府体制

把握省级政府运作过程中的体制，不但要考察法律文本中与之相关的规定，也要归纳省级政府实际运作过程中的机构间权力关系。基于此，本书第三章以省级人大预算监督过程中的制度结构为考察对象，重点讨论省级政府实际运行中的体制问题。

（四）政府间关系

政府间关系涉及中央与省级政府的关系、中央部委与省级政府的关系、省级政府之间的关系、省如何管理地级市和县级政府、省级政府内部各政治主体之间的关系等诸多层面。“调整中央地方关系已经成为中国政治改革的重心之一。从某种意义上讲，控制中国社会的是地方政府而不是中央政府。因此，中央政府是否能够在维持社会稳定的同时促进快速的经济增长将取决于它是否能够争取到地方政府的合作，而这又进一步取决于中央政府如何调整其与地方的关系。”^①本书拟重点围绕中央政府与省级政府之间的关系、中央部委与省级政府之间的关系、省级政区调整等三个方面展开论述。

（五）政府财政

^① 郑永年：“政治渐进主义及其局限性：中国的经验”，载胡鞍钢主编《中国走向》，杭州：浙江人民出版社，2000年，第258页

审查政府账本，弄清政府收入了多少钱、把钱花在了什么地方，既是每个公民的权利，也是建设法治政府的前提，又是国家民主化进程的真实体现。对中国当前的社会转型和改革而言，如何通过稳健的方式建立起公开、透明、负责任、受监督的公共预算制度，将成为我们这个时代最伟大的进步之一。

公共预算制度在中国的实践可谓喜忧参半。经过多年探索，中国初步形成了财政预算管理的基本法规；进行了部门预算、国库集中收付体制、政府采购等方面的改革；逐步推进预算信息公开；等等。但是，就总体而言，中国预算改革依然存在诸多问题。比如，预算法“形同虚设”，各级人大作为监督政府“钱袋子”的核心政治机构，其功能尚未得以充分发挥，法律赋予的预算监督权存在虚置和悬空现象。如何理性认识上述客观政治现象？进一步推进公共预算改革需要破解哪些难题？这些都是当前中国政治发展中亟待回答的重要课题。

财政民主既是中国民主政治建设的重要“突破口”，又集中体现了中央和地方的矛盾。“下午4时，到江苏代表团，听取了省委书记韩培信、省长顾秀莲、副省长陈焕友的意见。他们反映财政方面的问题，不赞成分税制，赞成递增包干。吉林省主要谈的也是这个问题。看来中央和地方矛盾主要反映到财政上。”^①鉴于此，本书以省级政府为研究对象，力图从政治学的视角对公共预算变革与国家政治建设的关系给出备选答案。具体回答如下问题：省级政府为什么出现众多违法预算法的现象；把省级政府的债务控制在一个合理的水平，需要在哪些方面进行改革；怎样构建省级政府公共预算的法律框架；等等。

二、研究思路

本书的切入点是：支配中国省级政府运作与治理模式形成、发展、运作和转型的内在逻辑是什么？为了回答这一理论命题，我们将研究主要定位为“以经验研究为基础的理论研究”。

（一）学术追求

1. 把省级政府置于更大范围内来审视和考察

真正厘清省级政府运作、发展和转型的逻辑是很难的。“制度是活的东西，是不轻易将他们的秘密透露给刻板的文字的。”^②总结中国政府体制的特殊经验，

^① 《市场与调控 李鹏经济日记》（上），北京：新华出版社 中国电力出版社，2007年，第473页。

^② 转引自曹沛霖：《制度纵横谈》，北京：人民出版社，2005年，第5页。

一定要走向实践、走向运作，把省级政府运作与中国的发展阶段和发展大局相联系。在此基础上，对省级政府治理模式生长和运作的环境有一个准确的界定。

2. 透过具体的省级政府运作，关注政治发展的一般理论问题

本书研究的对象尽管是具体的省级政府运作，但深层关切的却是政治发展的一般理论问题。用当代中国省级政府运作这个具体的“场景”，检验既有政治理论，进而提出新的理论。

3. 基于省级政府运作的事实，总结机制演进规律，提出对策建议

在描述当代中国省级政府如何运作这一事实的基础上，归纳总结影响省级政府运作的内生、外生影响因素以及省级政府运作与治理模式转型的演进规律，进而提出有针对性和可操作性的对策建议。

（二）三个基本环节

本研究以描述性和解释性为主，同时进行对策性研究。

1. 描述性研究：省级政府的运作过程与治理结构

描述性研究的目的在于，通过对多个案例的解读、大样本数据的整理、领导人讲话和回忆录的归纳，发现并描述新的事实。“政治科学在一定程度上确实像自然科学：它的研究者们，如果是职业的话，要努力研究事物的真实情况，而不是他们所希望的情况。”^① 本书以大量的经验材料为基础，力图探究事物的原貌。这些材料既包括统计数据，也包括领导人回忆录、政府工作报告、政府的政策性文件。通过解读多个类型的经验材料，力图明晰以下问题：省级政府运作近年来发生了怎样的变化？变化是怎样发生的、有何特点？通过描述和剖析现行省级政府运作的大体状况、存在的问题和正在发生的某种程度的演变，把握省级政府变化的基本脉搏，判断基本形势和大体趋势。

2. 解释性研究：阐明省级政府发展的逻辑

对于学术研究而言，仅仅有描述性研究还不够。在描述性研究的基础上，还必须做出解释，揭示政治主体间的相关关系或者因果关系。例如，省级政府在实际政治生活中，到底履行着哪些独特的政治功能？与其他层级政府相比，有哪些不同？省级政府为什么会累积大量的政府性债务？

3. 对策性研究：提出省级政府治理制度的创新对策

^① [美]罗斯金等：《政治科学》（第九版），林震等译，北京：中国人民大学出版社，2009年，第16页。

将结合中外地方政府运作的经验，探讨有关省级政府运作与治理模式变革的发展战略与对策选择。例如，发挥省级人大的预算监督权；协调中央部委与省级政府的关系；等等。

三、创新之处

（一）较为全面、系统地研究“省级政府如何运作”

“中国的人口占到全世界的四分之一，所发生的问题即使对中国以外的任何人没有影响，本身也具有深远的重要性……因此，对中国问题应该有明智的了解。”^①目前，鲜有从制度自信、理论自信和道路自信的视角出发系统研究省级政府的成果。本书拟在拓展中国政府与政治的研究对象上做出自己的努力：从泛泛问题分析和政策建议走向基于大样本数据的实证分析；通过使用近三十年来的跨省数据建立面板数据模型和分年度截面数据模型，在实证层面上探索省级政府过程。

（二）总结省级政府的运行规律，挖掘现行的政府治理模式优点

总结省级政府怎样运作的基本规律，挖掘当代中国治理模式的“奇妙之处”和优点。省级政府在运作中有许多成熟的和规律性的东西。本书拟对成熟的做法、经验和规律性的东西进行理论上的归纳、概括和总结。

（三）基于省级政府运作现实，进行理论创新尝试

在大样本数据的基础上，发掘其中的理论蕴涵，尝试提出基于省级政府运作现实的概念和理论分析框架。本书融合原先彼此分离的研究领域，从政治学、法学和公共财政等多个学科审视省级政府。该思路的引入，有利于从偏重“宏大叙事”的“大政治”研究向功能性问题研究转型。

第三节 基于“中国故事”的省级政府研究：方法论层次的反思^②

已有中国省级政府研究的理论成果在解释和指导中国省级政府改革，挑战来自于西方的“知识霸权”等方面做得还不够，一个主要的原因在于研究方法的不规范。对研究方法的认真思考与反思，是形成自己理论体系，进而挑战或

^① [英]罗素：《中国问题》，秦悦译，上海：学林出版社，1996年，第1页。

^② 本节内容是在周振超《基于“中国故事”的政府间关系研究：方法论层次的反思》一文基础上修改完成。之所以做出如此修改，是因为笔者相信该文提出的五个步骤的研究程序可以扩展到中国政府与政治的研究中。