

論中央-地方關係

中國制度轉型中的一個軸心問題



吳國光 鄭永年

APL857563-0

論中央 - 地方關係
中國制度轉型中的一個軸心問題

吳國光 鄭永年

牛津大學出版社
Oxford University Press

Oxford University Press
Oxford New York
Athens Auckland Bangkok Bombay
Calcutta Cape Town Dar es Salaam Delhi
Florence Hong Kong Istanbul Karachi
Kuala Lumpur Madras Madrid Melbourne
Mexico City Nairobi Paris Singapore
Taipei Tokyo Toronto

and associated companies in
Berlin Ibadan
Oxford is a trade mark of Oxford University Press

First published 1995

This impression (Lowest digit)
1 3 5 7 9 10 8 6 4 2

論中央 - 地方關係
中國制度轉型中的一個軸心問題
吳國光 鄭永年

© 牛津大學出版社 1995
Oxford University Press 1995
ISBN 0 19 587356 4

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission in writing of Oxford University Press (China) Ltd. Within Hong Kong, exceptions are allowed in respect of any fair dealing for the purpose of research or private study, or criticism or review, as permitted under the Copyright Ordinance currently in force. Enquiries concerning reproduction outside these terms and in other countries should be sent to Oxford University Press (China) Ltd. at the address below

This book is sold subject to the condition that it shall not, by way of trade or otherwise, be lent, re-sold, hired out or otherwise circulated without the publisher's prior consent in any form of binding or cover other than that in which it is published and without a similar condition including this condition being imposed on the subsequent purchaser

版權所有。本書任何部分若未經版權持有人允許，不得用任何方式抄襲或翻印

Printed in Hong Kong

Published by Oxford University Press (China) Ltd
18/F Warwick House, Taikoo Place, 979 King's Road, Quarry Bay, Hong Kong

論中央 - 地方關係
中國制度轉型中的一個軸心問題

社會與思想叢書

主編

甘 陽 芝加哥大學社會思想委員會

編輯委員

王紹光 耶魯大學政治學系
王漢生 北京大學社會系
周其仁 加州大學洛杉磯分校歷史學系
崔之元 麻省理工大學政治學系
陳 來 北京大學哲學系
吳 欽 科技與發展・中國發展專刊
張隆溪 加州大學河濱分校文學系
劉小楓 香港中文大學中國文化研究所

社會與思想叢書緣起

歷史悠久的牛津大學出版社從一九九二年起開始出版中文書籍。這或許預示着：中文這一為十多億人所使用的語言文字，在世界文化和學術的發展中將會日益取得其應有的地位。現在，牛津大學出版社又決定出版「社會與思想叢書」，俾更有系統地積累有價值的中文學術著述和譯述，我們希望，這對於中國學術文化的發展，將會起到積極的推動作用。

「社會與思想叢書」將首先着重於對中國本土社會與本土思想的經驗研究和理論分析。誠如人們今天已普遍意識到的，晚近十餘年來中國所發生的深刻變革，並非僅僅只是相對於一九四九年以來甚至一九一一年以來而言的變遷，而是意味着：自秦漢以來既已定型的古老農業中國，已經真正開始了其創造性自我轉化的進程。這一歷史巨變已經將一系列重大問題提到了中外學者的眼前，例如，鄉土中國的這一轉化將會為華夏民族帶來甚麼樣的新的基層生活共同體？甚麼樣的日常生活結構？甚麼樣的文化表達和交往形式？甚麼樣的政治組織方式和社會經濟網絡？所有這些都歷史性地構成了「中國現代性」的基本課題，同時恰恰也就提供了「中國傳統性」再獲新生的歷史契機。可以說，當代中國的這一歷史變革已經為中國當代學術文化的突破性發展提供了充分的歷史可能與堅定的經驗基礎，因為它一方面使人們已能立足於今日的經驗去思考中國的未來，同時也已為人們提供了全新的視野去再度重新認識中國的歷史、中國的文明、中國的傳統性。有鑒於此，本叢書將不僅強調對當代中國的研究，同時亦重視對中國歷史的研究，以張大「中國現代性」的歷史文化資源。

「社會與思想叢書」的另一方面則是同時注重對西方社會與思想，以及其它非西方社會與思想的研究。如果說，晚近十餘年來的中國變革標誌着「中國現代性」的真正歷史出場，那麼，七十年代以來西方最引人注目的現象無疑莫過於對「西方現代性」歷史形成的全面重新檢討：在經濟領域，所謂「福特式大生產方式」的危機不僅促發對「後福特時代生產」的思考，而且首先迫使人們重新檢討「福特式生產」的歷史成因及內在闕失；在政治領域，西方現存體制與民權運動以來民主發展的尖銳張力，已重新激發西方近代以來「自由主義 v.s. 共和主義 (Republicanism)」這一基本辯論；在文化領域，形形色色的後現代主義不但已全面動搖近代西方苦心營構的文化秩序和價值等級，而且更進而對「西方傳統性」本身發起了全面的批判。所有這些都提醒人們：自上世紀末以來一直在學習西方的中國人，今天已不能不同樣全面重新檢討中國人以往對西方的理解和認識。因此，本叢書將不僅包括對當代西方的研究，而且更強調對西方歷史傳統的重新認識，特別是西方傳統內在差異性的研究。

本叢書定名為「社會與思想」，自然表達了一種期望，即：對社會制度層面的研究與對思想意識層面的研究，應該日益結合而不是互不相干。從學科的角度講，亦即希望社會科學領域的研究與人文及哲學領域的研究，能夠相互滲透，相互促進。通過多學科的合作與跨學科的研究去深入認識中西現代性與中西傳統性，以往那種僵硬的「傳統 v.s. 現代」、「中國 v.s. 西方」的二元對立思維方式或將會真正打破，代之而起的是人類對傳統與現代、東方與西方的同等尊重和相互理解。中文學術世界為此任重而道遠！

甘 陽

一九九三年十月

論中央 - 地方關係

中國制度轉型中的一個軸心問題

吳國光 鄭永年

本書不把「集權」理想化，不認為中央政府一定會用集中在自己手中的權力來做有益的事，它完全可能濫用權力，阻礙甚至破壞社會經濟發展；然而，本書也不把「分權」理想化，在充分評價地方主義發展功能的同時，並不認為地方政府手中的權力越多越大越好。作者力求擺脫「集權—分權—再集權」的歷史循環所帶給人們相應的思想模式，致力尋求一種能夠保持國家統一、促進經濟發展、推動制度轉型的中央 - 地方關係。

吳國光 前中共中央政治體制改革
研究室研究員、美國普林
斯頓大學政治系博士、
《當代中國研究》主編

鄭永年 畢業於北京大學國際政治
系，曾任北京大學政治學
和行政管理系講師，美國
普林斯頓大學政治系博士

社會與思想叢書

王紹光 胡鞍鋼

中國國家能力報告

吳國光編

國家、市場與社會

— 中國改革的考察研究, 1993 至今

吳國光 鄭永年

論中央-地方關係

— 中國制度轉型中的一個軸心問題

鄭 謹

二十世紀中國政治

— 從宏觀歷史與微觀行動的角度看

王紹光

理性與瘋狂

— 文化大革命中的羣眾

丁學良

共產主義後與中國

黃宗智

華北的小農經濟與社會變遷

黃宗智

長江三角洲小農家庭與鄉村發展

雷競璇 鄭宇碩

香港政治與選舉

何高潮

地主·農民·共產黨

— 社會博弈論分析

目錄

第一章	從「權力下放」到「制度化分權」	1
	本書的總體思路	
第二章	「發展型地方主義」的興起	19
	簡略的歷史回顧	
第三章	談判機制與「行為性聯邦」	33
	現狀中的新因素	
第四章	「產權地方化」	51
	一論中央與地方的經濟關係	
第五章	關於財政危機	69
	再論中央與地方的經濟關係	
第六章	不平衡發展與國家整合	85
	從經濟關係到政治關係	
第七章	關於權力轉移	103
	一論中央與地方的政治關係	
第八章	軍事與外交	117
	再論中央與地方的政治關係	
第九章	發展地域民主	137
	一種現實主義民主觀	
第十章	結論與政策性建議	157
附錄：		
	中央與地方分權的特點、趨勢與政治影響	吳國光 165
	參考文獻	199
	後記	209

第一章

從「權力下放」到「制度化分權」

本書的總體思路

一 地方主義的興起與中國的制度性危機

鄧小平時代中國經濟改革的一個突出特點，是以分權為導向：國家計劃的權力在向市場轉移，集中決策的機制在向分散決策轉化。其中，最為根本的一條內容，是中央權力向地方下放(decentralization)。這樣一種分權戰略的貫徹實施，深刻地改變了中國政治的結構圖景，產生了一系列重大的政治經濟後果。其中，最為直接和突出的政治後果，就是地方主義(localism or regionalism)在中國的興起。

無疑，以「權力下放」為主要內容的分權改革戰略直接促進了中國的快速經濟增長。在民眾生活水平普遍提高的情況下，經濟實惠使得民眾對中央政府的滿意程度在一段時間內維持在一個相當穩定的水平，國家與社會(state-society)之間的矛盾因此在一定程度上有所緩和，從而保持了相對的政治穩定。在以蘇聯為首的共產主義陣營崩潰之後，中國依舊保持經濟發展的良好勢頭和相當程度的政權穩定，這應該說是一個主要原因。在這個意義上，中國政權由於貫徹分權戰略而增加了本身的合法性和穩定性。

但是，「權力下放」也同時給中國的共產主義政治制度帶來

了嚴重的制度性危機。這一危機的一個重要表現，就是崛起中的地方主義向傳統的中央集權制度的挑戰：

首先，地方政府的自主性空前增加。改革之前基本由中央政府壟斷的許多重要權力，在改革過程中被下放到地方，特別是很多經濟權力被下放到了地方政府。因此，地方政府擁有相當的自主權來計劃和指導當地經濟社會發展。隨着這種發展，地方政府在不斷地發展出越來越強烈的地方利益觀念，反過來在地方經濟的基礎上開始形成相當程度的地方政治自主性。

同時，中央政府的力量受到削弱。在最為表面的層次上，地方政府的自主性往往阻礙了中央政府的某些意志和政策順利地深入地方。在比較深刻的層次上，我們看到，中央財力的衰竭使得中央不僅減弱了自己的總體能力，而且在機制上失去了控制和調節地方的最為有效的手段之一。在更為長遠的層次上，中央政府甚至已經開始感受到來自地方的對於統治主權的威脅，所謂「要防止諸侯坐大」開始成為中央領導人的一個擔心。

再次，各地的自主發展使得不同地方之間的社會經濟發展差距越來越大。這一方面使得中央政府更加難以用統一的政策去統治參差不齊的不同地方，從而削弱着中央政府的能力；另一方面，這種差距加大了不同地區之間的政治、經濟和文化距離，各地之間的協調和整合也比以前變得更加困難了。在這樣的背景下，悲觀的人們甚至開始提出這樣的疑問：在中央政權繼續衰落、地方差距進一步擴大的情況下，中國還能不能保持統一？

這樣的有關國家主權和統一的憂慮還有進一步的證據。比如說，地方主義甚至已經開始表現在中國的對外關係之中。至少，在對外經濟的某些方面，中央政府不再是唯一的決策主

體，地方政府正在扮演一個日漸重要的准外交決策者(Zheng, 1994b)。這個現象正在引起西方學者的重視(Segal, 1994)。

一言以蔽之，分權戰略的貫徹實施與地方主義的興起在推進中國經濟制度轉型的同時，正在暴露中國政治制度的弊病和無能，從而導致中國的整體性制度危機。如果說，社會抗議運動在八十年代末的興起，表現了中國現行制度下國家與社會(state and society)的直接衝突，並暴露了中國政治制度中缺少處理這類危機的機制；那麼，地方主義的興起，則在九十年代初開始成為中國轉型的一個焦點，正在不斷證明現行制度甚至缺乏能力和手段來處理國家(the state)內部的利益衝突。正是在這個意義上，中央和地方之間關係的緊張，說明了中國政治制度的整體衰退，構成了這一制度內部的中心危機。所以，我們說，中央與地方的關係問題，已經成為中國制度轉型中的一個軸心問題。

二 應對危機的不同思路

如何應對這樣的制度性危機？面對地方主義的興起以及上述一連串政治經濟後果，要求重新集權的呼聲自八十年代末和九十年代初以來又變得越來越響了。特別是在一九九三年夏季開始的加強經濟的宏觀調控的過程中，中央政府的決策有從趙紫陽時代的分權向再次集權的方向傾斜的意味。與歷史上種種集權嘗試一樣，目前出現的集權思路仍然簡單地把危機的根源歸結為地方，企圖通過傳統的所謂「削藩」手法等來實現再度中央集權，以解決上述問題和危機。然而，迄今為止，這一思路及相應的方法不僅沒有能夠解決地方主義所帶來的問題，反而在加深中央和地方關係上的危機。

簡單地說，集權思路目前的困境在於：第一，中央集權一旦奏效，則地方就失去發展經濟的動力。所以，在目前體制下，集權仍然會導致經濟的衰退。第二，集權措施本身的有效性和可行性已經被證明很成問題。事實表明，削弱中的中央政府已經沒有足夠的能力來完成過去那種簡單的單方面的集權，它的種種舉措已經無法使地方馴順服從；相反，各地產生了可以與中央集權措施相抗衡的種種策略，即所謂「上有政策，下有對策」。所以，重新集權這一思路不僅未能解決因為地方主義興起所帶來的中央與地方之間的矛盾，反而加劇了這一矛盾，從而把危機表面化。這樣的遊戲，只能進一步加劇中央和地方之間的裂痕，甚至會導致雙方的對抗。在地方主義和中央集權交互拉鋸、兩相刺激的狀態下，中央與地方關係的危機還會不斷深化。按照這樣的路子長期發展下去，在政治強人離開政治舞台之後，中國的分裂就真的可能不單單是一個危言聳聽的警告了。

那麼，我們是不是主張進一步「權力下放」呢？問題不是這麼簡單。如上所述，我們已經充分注意到了「權力下放」在帶來經濟繁榮的同時所產生的一系列問題。所以，我們並不準備只是簡單地提出「分權」方案來與「集權」思路相抗衡。事實上，我們並不否認在某些方面和一定程度上實行集權的必要性。在本書中，我們看待問題的方式，將力求跳出「集權」、「分權」的二分法，擺脫「集權—分權—再集權」的歷史循環所帶給人們的相應的思想模式，而致力於尋求一種能夠滿足下列三種價值的制度設計來平穩地解決中央和地方關係。這三種價值是：第一，保持國家統一；第二，促進經濟發展；第三，推動制度轉型。簡單地說，我們要問：究竟有沒有一種選擇，可以既保持地方主義的興起所帶來的強勁經濟發展動力，又保證中央政府能夠

有效行使全國治權，從而解決中央與地方之間日益加深的矛盾，化解危機，並推動中國進一步實現平穩的制度轉型？回答這個問題，就是本書的中心。

這樣一種提問的方式，看起來也許過於理想了。但是，我們要強調的恰恰是：從現實出發，而不是從理想出發，這正是我們的思路與「集權」思路的一個根本的方法論區別。我們將不把中央理想化，也不把地方理想化，更不把二者的關係理想化。所謂不把中央理想化，就是說，我們不認為中央政府一定會用集中在自己手裏的權力來做有益之事，比如，用這樣的集中的權力來提供社會經濟生活和發展所必需的「公共財」(public goods)。中央政府完全可能濫用權力，阻礙甚至破壞社會經濟發展。這一點，早已經為八十年代之前的中國歷史所不斷地證明了。所謂不把地方理想化，就是說，我們在充分評價地方主義的發展功能的同時，也充分注意到了「權力下放」所產生的問題，並不認為地方政府手中的權力越多越大越好。所謂不把二者的關係理想化，就是說，我們將從權力和利益分配的現實角度來看待中央與地方之間的關係，在尋求解決二者矛盾和危機的時候要充分考慮到中央和地方各自作為不同的政治力量在這個互動遊戲中的現實態度和作用。所以，對本書來說，研究中央和地方關係，應該同時考慮中央和地方二者，考慮二者的互動關係，而不是僅僅考慮中央或僅僅考慮地方；必須從現實中發現新制度的種種因子，發現能夠促進這些因子成長的種種現實力量，而不是單單設計一種理想制度。我們在強調要促進中國的制度轉型的同時，又要強調新制度終究只能是現制度的演進。所謂「制度創新」，並不是要人為地去創造一種新制度，而只能是刻意培養制度運作中已有的新因素。這樣的新因素往往產生於舊制度的框架與實際制度的運作之間的緊張或矛盾。矛

盾得不到解決的時候，就會轉化為危機。在某種程度上說，危機是制度轉型的必然產物，它表明舊制度已經失去適應和應付日俱變化的環境的能力。沒有危機便不會有制度的轉型。借助危機，分析出舊制度中的新因素，並推進新因素的成長與發展，改造原有制度為新制度，這就是我們這裏的研究的實際目的。所以，本書的宗旨乃在於，在對現存危機和制度的實證分析的基礎上，提供一個不同於集權思路的理論框架和一套相應的政策選擇。

相比之下，我們認為，集權思路只看到了危機，而沒有看到在危機中顯現的已經包含在目前的中央與地方關係之中的新制度因素；只看到了地方主義興起的負面因素，因而把危機的根源歸結於地方，而沒有看到在地方主義的興起中不光包含了經濟發展上的積極因素，而且包含了政治發展上的積極因素。在把中央集權視為解決危機的途徑的時候，集權思路就不可避免地要走上過去幾十年中我們已經反覆目睹了的歷史悲劇：通過中央集權，通過所謂「削藩」和打壓「諸侯經濟」，不僅不能解決問題，反而激化矛盾，壓制新因素，將具有新制度因素的現實拉回到舊制度的僵化框架之中。只有跳出「集權」思路，回到已經經過改革十幾年的發展之後的現實狀況中來，依托現實來分析：究竟危機何在？危機的程度如何？危機的根源是甚麼？解決危機的現實方法可能在哪裏？才能不僅鞏固已有的改革成果，而且能夠進一步推進改革，從而實現制度轉型。

三 推進「分權制度化」，重塑中央 - 地方關係格局

分析經過了十幾年改革之後而急劇變化了的新的中央和地方之間的關係，我們的一個基本判斷是：地方權力的擴張和中

央權力的削弱既使改革的前景和國家的命運複雜化了，可是同時也給平穩地解決兩者之間的關係並建立新的制度提供了良機。

在改革過程中，中央和地方兩者的實際角色都已經發生了巨大的變化。因此，原有的舊體制在制度框架上已經不能反映中央和地方之間關係的實際運作，成為空洞的虛架子。而另一方面，在「權力下放」過程中發展起來的新型的中央和地方關係，由於沒有得到新的制度化形式，因而充滿了不規範、不穩定、非制度的特點。這樣，在目前中國的中央和地方關係上，出現了相互聯繫着的兩個方面的重大的不穩定因素。一個不穩定因素，是制度與實際之間的隔閡；另一個不穩定因素與此相聯繫，則是實際政治運作本身的非制度化。這樣兩個方面相互作用，既給新型的制度因素的生長提供了一定的空間，同時也是中央和地方關係出現危機的基本原因。

「集權」思路的要害，在於它要強迫現實退回到原有的制度框架內。無論某些持此觀點的學者其原意何在，在中國目前的政治現實中，他們理想中的新型集權都只會導向在原有制度框架內的新一輪的向中央集權的復歸。如前所述，這不僅有礙於鞏固改革成果、不利於中國的制度轉型和經濟社會發展，而且，它必定會引起新的利益矛盾，從而激化中央和地方之間的緊張與衝突。近年來已經出台的有關加強中央集權的政策，已經廣泛地引起了地方的抵制，並且迫使中央不得不做出相應的妥協，這就是一個「集權」思路行不通的一個極好的說明。

當然，單純的「權力下放」也已經表現出了它的弱點和弊病。在中國原有的高度中央集權的制度下，通過權力下放來實行首先是經濟的繼而是政治的改革，應該說是明智而有效的。但是，在已經實行了大約十五年左右的「權力下放」政策之後，