

中山大学中国公共管理研究中心专题研究报告系列



中国“行政国家”六十年 历史与未来

中山大学中国公共管理研究中心专题研究报告系列

中国“行政国家”六十年 历史与未来

图书在版编目(CIP)数据

中国“行政国家”六十年：历史与未来/马骏,孙
麾,何艳玲主编. —上海:格致出版社:上海人民出
版社, 2012

(中山大学中国公共管理研究中心专题研究报告系列)

ISBN 978-7-5432-2083-6

I. ①中… II. ①马…②孙…③何… III. ①行政管
理-政治体制改革-中国-文集 IV. ①D630.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 053672 号

责任编辑 高 璇

装帧设计 人马艺术设计·储平

中山大学中国公共管理研究中心专题研究报告系列

中国“行政国家”六十年：历史与未来

马 骏 孙 麾 何艳玲 主编

出 版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 24 层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发 行 世纪出版集团发行中心
印 刷 上海图字印刷有限公司
开 本 635×965 毫米 1/16
印 张 25.5
插 页 2
字 数 340,000
版 次 2012 年 8 月第 1 版
印 次 2012 年 8 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-2083-6/D·54
定 价 48.00 元

总 序

服务国家改革的需要,为中国的改革和社会的进步贡献知识和力量,是每个中国学人应尽之义务,更是每个学术机构必须承担的社会责任。作为教育部人文社科重点研究基地,中山大学中国公共管理研究中心一直以此为已任。

为此,我们不仅开展各种致力于理论构建的研究,也积极开展各种对策性专题研究。在对策性研究方面,我们主要开展三方面的研究:

■ 围绕中国改革面临的难点问题、热点问题,确定研究问题,通过深入、细致的调查研究,形成对策建议。我们坚信,只有通过深入、细致的调查研究,才能形成高质量的、可行性的对策研究。

■ 关注现实世界的制度创新,总结、推荐地方政府在公共治理创新上的经验。我们坚信,实践者是治理创新的主体,及时总结实践者的创新,有助于更好地完善和推广好的治理经验。

■ 开展针对性的比较研究,借鉴其他国家的经验。我们坚信,公共治理的改进有赖于各国互相学习。

本丛书主要汇总了中山大学中国公共管理研究中心完成的各种专题研究成果。我们真诚地希望,这些研究能为决策者的政策制定提供有价值的信息和启发。我们也希望,这些研究能为中国公共管理研究者提供有用的资料,并激发出更加深入的研究。

马 骏

中山大学中国公共管理研究中心

导语：为什么关注中国“行政国家”六十年？

处于经济、社会与政治变迁中的中国犹如一个巨大的试验场，有许多值得关注的重要问题，为什么会选取“中国‘行政国家’六十年：历史与未来”为主题呢？20世纪90年代以来，历经经济、社会和政治巨大发展的中国在取得令人瞩目的成就的同时，也面临越来越多的新问题，这些新问题给国家治理带来了越来越大的挑战。在过去30年里，中国的国家治理制度虽在适应经济社会变化的过程中不断改进，但仍然面临何为行之有效的治理模式等关键问题的追问。基于这一考虑，2009年10月，中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院与《中国社会科学》杂志社联合主办了第二届公共管理学术峰会暨“中国‘行政国家’六十年：历史与未来”学术研讨会。会议汇集了来自中山大学、北京大学、中国人民大学、复旦大学、南开大学、武汉大学、浙江大学、黑龙江大学、香港城市大学、美国佛罗里达州立大学、新加坡南洋理工大学等国内外知名高校和科研机构专家学者和青年才俊50余人，提交正式会议论文40余篇。与会者从不同角度对我国政府职能、人事制度、财政预算制度、政府机构、体制六十年的历史经验与教训进行了总结，观点精彩纷呈。

为了更好地呈现与传播此次会议成果，我们从与会论文中挑选了17篇结集出版，并按照“行政国家与政治发展”等五个板块进行了组合编排。

在第一个板块“行政国家与政治发展”中，几篇文章都运用了宏大而精细的分析框架，从不同维度对中国国家建设过程在纵深层面进行了整

体性分析,并提出了诸多颇有见地的观点。其中,马骏运用了波兰尼的“双向运动”理论,提出中国国家重建主要是在市场化运动这个单向运动的推动下进行的。而进入 21 世纪后,国家重建不得不在市场化运动和社会自我保护运动这两个方向相反的“双向运动”的张力中展开,这也是当下中国挑战之所在。冯志峰认为,当代中国政治发展模式本质上可归结为“中国运动式治理”,民主政治形态主要呈现为“运动中的民主”。中国运动式治理对民主政治的发展带来了双重影响,体现出民主进程的二律背反定律。汪庆华从 1978 年以来中国现代国家建设的角度解释了其政治—经济转型逻辑,认为中国国家已被转型为吸收了当前发达国家先进治理手段的现代行政国家和监管国家。郁建兴、石德金则以“发展型国家”为分析框架,从国家转型视角描述和分析改革开放以来中国的经济社会发展进程,探究当前中国经济社会发展所面临困难的深层原因。

在第二个板块“公共财政与转移支付”中,几篇文章都建立在较长期而系统的经验材料基础之上,它们既讨论了作为政府核心职能的财政领域的专门问题,也从另一个角度呈现中国行政国家建设的复杂性。其中,张光系统梳理了中国财政转移支付政策历史,并回答了以下一系列疑问:为什么中国曾长期缺乏财政转移支付制度?为什么 1994 年分税制改革后,中国能迅速成长为一个非常倚重转移支付的国家之一?究竟是哪些利益和政策需要驱使中国这样做?分税制改革以来的转移支付政策优先目标为何?在不同的政府间财政关系制度下,谁是受益者?谁是受损者?刘守刚认为,在中国现代国家构建过程中,经历了两次从家财型向税收型的转型:晚清和民国期间,从(帝国)家财型财政,转向一种(落后的)税收型财政;1978 年后,从(现代)家财型财政,转向(先进的)的税收型财政。在这期间,现代家财型财政的兴起、衰落与解体,扮演了非常重要的角色。曾明分析了江西省省以下财政体制变迁过程,提出在这一“自上而下”的体制变迁中,上级政府在各级财政关系决定中处于绝对强势地位。省以下财政体制安排基本由省级政府决定。

在第三个板块“公共政策与社会管制”中,丁煌、李晓飞为户籍政策

研究提供了一个较新的分析视角，他们将新中国成立以来户籍政策的演变与中国政府行政管理理念和模式变迁相结合，认为中国户籍政策的核心特征恰是中国“行政国家”的核心特征——管制，在国家—社会关系之中的集中体现。岳经纶将劳动部的组织和职能变化置于中国由计划经济向社会主义市场经济转变这一大背景之下进行考察指出，中央劳动行政部门的机构与职能转变过程中受市场化、全球化和社会自我保护运动的冲击和影响，一种新的中国劳动体制正在形成。刘鹏运用历史制度主义的分析方法，根据不同时期食品安全管理主体、对象以及政策工具的差异，将中国食品安全管理体制区分为指令型体制、混合型体制与监管型体制三个阶段。同时还选择了四个具有代表性的指标，对1990年至今的中国食品安全变化态势进行了测量。

在第四个板块“领导与人力资源管理”中，倪星、林蓉蓉以中国31个省级政府三届省长和省委书记的人口学特征作为分析单位，运用内容分析法编码解读158份省级政府工作报告和党代会报告，探讨公共领导者与组织战略目标之间的相关关系。叶贵仁考察从1949年至2009年我国领导干部考核的历史过程，指出从外在的行政生态环境来看，不同阶段的领导干部考核标准乃是对统治合法性的反映，它引导了地方政府行为的价值趋向，并主导了其工作重点。罗旭华则介绍了中国国家公务员制度演进的一般历程，并从中西比较的角度就其改进提出了建议。

在第五个板块“行政改革与基层治理”中，朱光磊、李利平的文章比较了改革开放前后两个30年的政府机构改革，指出两个阶段改革有一定的连续性，但也存在原则性差别，而其总体方向是政府机构建设的思路逐渐明朗，由被动调整变为了主动改革。与此类似，何颖通过梳理中国政府机构改革过程认为，中国政府机构改革的核心是适应经济社会发展的需要来调整政府机构的结构与运行，重点调整政府与社会、政府与市场、中央与地方的关系。陈天祥以福建省永定县的政府绩效管理实践为案例，指出当代政府绩效管理蕴含着治理过程的重大变革，凸显了公共责任和效率双重价值取向。陈辉展示了1949年以来中国城市基层

治理结构与制度变迁的过程,分析国家与社会互动之下的基层社会运行脉络,并以此观照当代中国的治道变革。

由于出版篇幅有限,我们在众多会议论文中只选择了 17 篇,这种选择不可避免有遗珠之憾。但我们的用意在于,尽量从更多的角度呈现中国行政国家建设的逻辑。入选本论文集的这些佳作,其共同特征是切实寻求解决中国的实际问题,试图给予贴近中国实际的解答,其思考也都具有强烈的本土话语意识。我们期待,这些讨论能够为中国公共管理学界拓宽中国行政国家理论与实践研究领域提供平台,也为中国未来国家建设道路提供强大的智力支持。

目 录

导语：为什么关注中国“行政国家”六十年？	1
----------------------------	---

行政国家与政治发展

改革以来中国的国家重建：“双向运动”的视角 马骏	3
--------------------------------	---

中国政治发展：从运动中的民主到民主中的运动

—— 一项对新中国成立以来 110 次运动式治理的研究报告

冯志峰	43
-----------	----

现代国家建设及中国政治—经济转型的逻辑：自 1978 年至今

汪庆华	67
-----------	----

发展型国家及其超越：中国案例 郁建兴 石德金	91
------------------------------	----

公共财政与转移支付

中国财政转移支付政策的演变(1949—2009年) 张光	113
------------------------------------	-----

国家构建中现代家财型财政的兴衰——1949 年后中国的财政

建设与转型 刘守刚	149
-----------------	-----

遵从性的制度变迁：江西省省以下财政体制的回顾(1980—2009年)

曾明	166
----------	-----

公共政策与社会管制

管制与社会差别：中国户籍政策改革“瓶颈”之新探究——来自

公共行政学的声音 丁煌 李晓飞	189
-----------------------	-----

市场转型中的劳动行政：中央劳动行政部门的个案研究

岳经纶	211
-----------	-----

中国食品安全监管 60 年：体制变迁与绩效评估 刘鹏	244
----------------------------------	-----

领导与人力资源管理

公共部门领导特质与战略目标的相关性分析——以中国 31 个 省级政府为例 倪星 林蓉蓉	277
我国地方政府领导干部考核制度发展的三个阶段:1949—2009年 叶贵仁	312
中国国家公务员制度演进的历程与展望 罗旭华	323

行政改革与基层治理

中国政府机构改革 60 年的回顾与反思 朱光磊 李利平	335
中国政府机构改革 30 年回顾与反思 何颖	347
基于治理过程变革的政府绩效管理框架——以福建省永定县 为例 陈天祥	370
城市基层治理的结构与变迁——基于居委会组织的微观分析 陈辉	388

行政国家与政治发展



改革以来中国的国家重建： “双向运动”的视角

马 骏*

【摘要】 论文运用波兰尼的“双向运动”理论以及一种国家与社会互构建的逻辑,分析经济改革以来中国的国家重建及其现在与未来所面临的挑战。论文的主要观点是:从经济改革直到最近的治理转型,中国的国家重建主要是在市场化运动这个单向运动的推动下进行的。然而,进入 21 世纪后,国家重建不得不在市场化运动和社会自我保护运动这两个方向相反的“双向运动”的张力中展开。这就是挑战之所在。为了应对这一挑战,中国必须重构国家、市场和社会之间的关系。

【关键词】 国家重建 双向运动 市场化运动 社会自我保护运动

前 言

诚如波兰尼所言,现代社会的源泉和基础是市场经济(Polanyi, 1957:3)。历史上,现代市场经济在不同国家的发展都从根本上改变了这些国家的经济和社会结构,并且显著地影响了环境。为了应对这些变化,国家不得不重构其治理结构和治理方式。在波兰尼看来,现代社会的各种变化是由一种所谓的“双重运动”所支配的,即“市场的持续扩张

* 马骏,中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授。本文的研究获得中山大学二期 985“美国进步时代改革及其对中国的启示”专项资金资助。本文原为英文,感谢聂永浩协助翻译成中文。本文的写作得益于与任剑涛教授和肖滨教授的多次讨论乃至争论,有些观点就是在这些讨论中逐渐形成的。在此表示感谢。

以及这一运动所遭遇的在特定方向上制约其扩张的反制运动”(Polanyi, 1957:130)。现代社会的国家建设或重构正是在这两种运动的张力中展开的。市场运动是与 19 世纪时被尊奉为“组织社会的原则”(Polanyi, 1957:135)的传统经济自由主义紧密联系在一起,并且在 20 世纪 80 年代以来盛行一时的新自由主义,特别是所谓的“华盛顿共识”中全面地复兴(Wiarda,2004:120—121)。经济自由主义主张,存在一个自发调节的市场,一个自由放任的、不受约束的市场能够产生前所未有的物质财富和个人自由。因此,一个“自由的国家”(liberal state)就是必需的和必备的,并且,国家本身也是“自发调节的市场的产物”(Polanyi, 1957:3)。对一个自由的国家而言,国家必须限制它对经济的干预。19 世纪,这一主张直接导致了所谓的“自由放任”政策。然而,由于市场经济的运作总是伴随着一些令人侧目的社会和环境的代价,它的扩张就会遇到“社会自我保护”(Polanyi, 1957:130)这样一个反向运动的制约。因此,国家治理也就必须适应这一自由市场的反方向运动而重建,以将社会和环境从市场经济的“撒旦的磨坊”中拯救出来(MacIver, 1957:x)。事实上,自由市场的发展在产生了前所未有的物质财富并且在许多方面提升个人自由的同时,也给国家治理带来了一系列新的社会、政治和环境问题。这就要求国家在市场运动和社会自我保护运动这一双向运动中进行平衡。19 世纪和 20 世纪早期工业化国家的历史对这一点做了很好的阐释。例如,在美国,伴随着工业化、城市化、移民运动,市场经济在 19 世纪特别是内战后取得的巨大发展,给小城镇式美国的民族气质和制度带来了巨大的压力并迫使美国社会探寻新的秩序(Wiebe, 1967, 转引自 Yang, 2004a)。作为一个正在经历从计划经济向市场经济转型的国家,1978 年经济改革后的中国就经历了很多工业化国家在历史上曾经面对过的挑战。毫不奇怪,一些华裔学者(Wang, 2000; Yang, 2004b: 299—303; Ma & Hou, 2007; 马骏, 2006)发现,尽管美国和中国在很多方面存在巨大的差异,但“进步时代”的美国和改革以来的中国之间存在着“显著的历史相似之处”(Yang, 2004b: 299)。

在毛泽东时代,中国是一个建立在计划经济基础上的列宁主义国家,经济、社会甚至私人生活的所有方面都处于国家的严密控制之下。1978年,中国开启了市场导向的经济改革,渐进地将市场经济引入一个计划经济占主导的经济体制。随着市场经济的发展,中国经济在30年的时间里保持了几乎接近两位数的增长率。现在,在总体经济规模上,中国已位列世界第三(Leonard,2008:6)。同时,中国也见证了个人自由的增长和公民社会的演进。然而,20世纪90年代中期以来,这些成就的代价也日渐明显。城乡之间和城乡内部不平等的发展不仅迅速而且令人瞩目,大多数民众都没有从经济增长中受益(World Bank,1997;李实、岳希明,2007)。90年代后期国有企业私有化使得大量下岗工人不仅失去了原来在计划体制下所享有的优越保障,而且为生计而挣扎;同时,城市工厂中的农民工不仅报酬低下,而且工作条件恶劣,缺乏社会保障;“三农”问题也在90年代后期开始涌现(Pan,2007;Solinger,2004;Thornton,2004)。结果,无论在农村还是城市,都开始出现各种民众的抗争,侵蚀着政治的合法性(Gries & Rosen,2004)。此外,30年的经济发展和工业化所造成的环境恶化也使得中国经济的可持续发展变成一个重要的议题。正是在这一背景下,改革的共识开始消失。90年代末兴起的“新左派”挑战80年代以来越来越盛行并在很大程度上指导着国家重构的新自由主义。新左派不仅质疑不受约束的市场经济和国家从确保平等领域里撤出的正当性,批评裙带资本主义的兴起,并且关注着环境的恶化。进入21世纪,中国的新左派对重构国家治理开始发挥影响。不过,对市场制度的经济效率持有坚定信念的中国新自由主义者,既质疑那些认为不平等之类的社会问题主要是由市场化产生的观点,也担心国家屈从于危险的民粹主义将会减缓中国经济的增长(Leonard,2008)。总之,在90年代后期以前,除了极端保守的左派的抵制,市场化改革并没有碰到太大的挑战。而且,在很大程度上,中国社会各阶层在如何改革中国上是存在共识的。然而自此以后,中国日益步入市场经济,改革中国的共识也日渐明显地丧失。最近,胡锦涛总书记指出,中国

的改革既面临前所未有的机遇,又面临前所未有的挑战。这是非常有远见卓识的判断。毫无疑问,经过30年改革开放,中国今天处于转型的十字路口。我们面对什么样的挑战?为什么说这些挑战是前所未有的?中国能否有效处理这些挑战?这些都是评价中国的国家转型和预测其未来的关键问题。为了更好地回答这些问题,我们必须回顾过去30年的国家重构。因为30年的经济改革,不仅改变了中国的经济,也改变了中国社会,更对国家治理结构产生了巨大的影响。只有深入地回顾与反思过去,我们才能更好地展望未来。任何回顾与反思,都需要思考下面这些问题:是什么力量推动了过去30年中国的国家重建?在何种程度上以及哪些方面中国的国家治理制度已经被重构了?重构的焦点或重点是什么?取得了哪些成绩?忽略了哪些问题?

研究中国转型的文献卷帙浩繁。不过,本文的目的也不是提供一个包罗万象的文献评估。总的来说,关于中国转型的文献大致有三种主要观点:崩溃论、适应论和平衡论。第一种观点认为,在国家治理适应“后冷战世界”这一方面,中国的政党国家不会比苏联等相似体制更幸运,中国政权将会在不远的将来崩溃(Waldron,1995:148—153;Chang,2000)。显然,事实已经证明这种观点是站不住脚的,这种观点戴着一副有色眼镜看待中国的转型,完全无视国家治理制度适应经济社会变迁而进行的调整以及随之而来的进步。与此相反,适应观点指出中国的国家治理比较成功地适应了经济社会变迁而得以重构,中国的国家治理制度具有较高的适应能力。例如,在《重构中国的利维坦》一书中,杨大利(Yang,2004)认为,尽管中国仍然不是民主选举的国家,但是,中国的领导层已经采取了一系列措施来重构国家治理制度,一方面国家制度的理性化程度已经大大上升了;另一方面,随着各种问责制度的建立,国家开始变得比原来更加负责,这就构建了一个新的国家治理制度来应对变化了的社会与经济环境。然而,考虑到中国政府在目前转型中所面对的挑战具有前所未有的艰巨性,这一观点自然会受到很多人质疑。

近来,一些学者试图提供一种更加平衡的观点。在分析了俄罗斯及

东欧转型国家的重建经验之后,拉利波特和兰特根总结出了转型国家国家重建的三条主要途径,即退却、收缩和适应。他们总结说,“中国政府并没有采取退却或者收缩战略,反而是在探索适应战略”(Laliberté and Lanteigne, 2008: 7)。事实上,在拉利波特和兰特根(Laliberté and Lanteigne, 2008)编辑的论文集集中的撰稿人几乎都同意这一点,进而研究了中国政府采纳的适应战略的不同方面。在这一方面,他们与持有适应论的理论家们是一致的。^① 区别在于,他们并不像后者那样乐观。在拉利波特和兰特根看来,杨大力等秉持适应观的理论家对于中国的转型过于乐观。尽管中国比较成功地适应了变化的经济和社会,但是,其国家重建在政权合法性方面仍然面临不少挑战(Laliberté & Lanteigne, 2008)。尽管杨大力(Yang, 2004)也指出中国的国家治理需要进一步改善,例如在政治体制中进一步提高民主问责程度,但是,他对中国的国家重建的分析过分集中于重构国家治理以适应经济发展的诉求,而忽略了市场化的社会结果及其对国家治理的挑战。

历史告诉我们,市场经济的发展不仅会改变经济结构,同时也会改变社会和环境的其他方面,所有这些都会对国家治理构成挑战。因此,在市场经济发展的宏观背景下评价国家治理的重构,就需要一个更加全面的理论框架,以更好地理解过去 30 年中国的国家治理转型、所面临的挑战,以及下一步重构的前景。在这篇论文中,我将尝试提出一个这样的理论框架。这一框架极大地借鉴了波兰尼(Polanyi, 1957)对于市场经济发展的批判性反思,尤其是他提出的“双向运动”(double movements)。同时,本文也借鉴了麦格达尔(Migdal, 2001)近来所倡导的“社会中的国家”方法论,强调国家和社会之间的“相互构建”(mutual transforma-

① 在第一种模式中,国家从不属于国家的领域中退出,并且相对平稳地适应了更多的自由主义。在收缩模式中,意识到自身逐渐增多局限性的国家有目的地将治理的某些领域让渡给私人部门,但仍然控制着某些领域以确保稳定和存续。在第三种模式中,国家在某种程度上通过改革其治理以适应经济社会的变化。在他们看来,采纳第一种模式的有某些后社会主义国家,比如匈牙利和波兰,俄罗斯可以被看做第二种模式,但是并不纯粹,而中国则采纳了第三种模式(Laliberté and Lanteigne, 2008)。