

城市化与区域经济发展研究

A Study on Urbanization and Regional Economic Development

加藤弘之 吴柏均◎主编



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

城市化与区域经济发展研究

A Study on Urbanization and Regional Economic Development

加藤弘之 吴柏均◎主编

 华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城市化与区域经济发展研究/加藤弘之,吴柏均主编.
—上海:华东理工大学出版社,2011.3
ISBN 978-7-5628-2983-6

I. ①城… II. ①加… ②吴… III. ①城市化—研究
—中国②地区经济—经济发展—研究—中国 IV.
①F299.21 ②F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 019856 号

城市化与区域经济发展研究

A Study on Urbanization and Regional Economic Development

主 编/加藤弘之 吴柏均

责任编辑/严国珍

封面设计/戚亮轩

责任校对/金慧娟

出版发行/华东理工大学出版社

社 址:上海市梅陇路 130 号,200237

电 话:(021)64250306(营销部)

传 真:(021)64252707

网 址:press.ecust.edu.cn

印 刷/常熟华顺印刷有限公司

开 本/710 mm×1000 mm 1/16

印 张/30.5

字 数/640 千字

版 次/2011 年 3 月第 1 版

印 次/2011 年 3 月第 1 次

书 号/ISBN 978-7-5628-2983-6/F·235

定 价/68.00 元

(本书如有印装质量问题,请到出版社营销部调换。)

前言

中国城市化问题,学界普遍认为主要问题是城市化水平滞后于中国经济的发展,也与世界上相似经济水平国家的差距较大。但事实上,综观改革开放后三十余年间的城市发展,我们就会发现,城市发展不是慢了,而是非常迅速。真正值得我们注意的,可能不是城市化的速度问题,而是中国城市化的一些特征,比如政府在城市发展中的主导性,农村劳动力的非永久性转移,以及城市二元劳动力市场等。这些问题背后涉及诸如农村集体土地制度、城乡社会保障体系差异等。这样,围绕城市化问题,形成了诸多的争议和策略路径。其中,城市与农村如何协调发展,甚或城乡一体化发展,在政府和学者中,均认为这些是中国经济发展中亟待解决的重要问题。

但如何协调和一体化,实践中虽有一些经验案例,却始终没有作为学术问题进行很好地探讨。因此,2008年神户大学加藤弘之教授等在上海访问期间,华东理工大学吴柏均教授与他们探讨这一问题,并进一步讨论是否有可能组织中国和日本学者合作研究中国城市化进程中的城乡协调发展问题。基于长期的合作基础,很快中日学者组成了研究团队,确定以长三角地区为研究对象,开展此项研究活动。为此,加藤教授以《中国农村城市化的实证研究:企业·土地·劳动力的集聚和地方政府的功能》为题,申请到日本文部科学省的课题资助;吴柏均教授申请的《中国特色的城镇化道路研究》课题也获得中国国家社会科学基金会的资助。

研究工作基本上按事先确定的计划 and 目标进行。研究团队分为三个研究组:土地制度与流转研究组、农村劳动力流动研究组和企业研究组。从2008年4月开始,各研究组或联合或独立进行了调查研究工作。在政府安排下,研究人员先后访问了浙江省慈溪市和台州市,与市、镇政府官员及企业主进行了座谈,参观了企业和农户。中方学者另对浙江省奉化市和嘉兴盐官镇进行了实地调查。此外,华东

理工大学《中国特色的城镇化道路研究》课题组按课题研究需要,独立对慈溪市周巷镇和奉化市尚田镇的劳动力市场与村级经济状况进行了抽样问卷调查。

在研究过程中,中日学者对诸多问题进行了交流和研究。在形成研究成果后,都觉得有必要在更大范围内与国内外学者进行交流,听取对研究课题和研究成果的意见,这同时也是上述两课题研究计划的一部分。为此,由华东理工大学和神户大学合作,于2010年11月7—8日在上海举办了“长三角城乡统筹发展”国际学术研讨会,中国、日本和美国学者76人参加了会议。本书选取了研讨会上发表的部分论文,经作者修改后辑录而成,其中大部分为两个课题组的研究论文。

收入本论文集的论文,大致按研究主题分为四类。具体的内容不再赘述,但有几点似有必要在此讨论:

第一,中国城乡经济水平的差异,不仅是产业特性与生产效率导致的结果,其经济水平,特别是城乡居民收入差距难以缩小的原因主要在于户籍、土地制度、社会保障体系、公共产品投资等方面存在的城乡二元性。近年来,一些省市和地区为解决城乡二元制度出台了一些政策,其中尤以重庆和成都户籍和土地流转制度上的变革方案声势浩大。但我们觉得如果没有在土地制度上的彻底变革,没有明确农民个体或家庭的土地权属,要解决城乡之间的资源自由流动是困难的;同样,如果在国民收入再分配的理念上不解决城市市民与农村村民之间的公平性问题,要破解二元社会保障制度,实现一元化也是难以完成的。

第二,在中国城市发展中,政府的作用是巨大的,甚至可以说城市就是政府建的,从古至今都是如此。差异仅在于为政治和军事建城,还是为经济商业目的而发展城市,这是有性质区别的。但在城市化进程中,若从行政方式配置资源角度理解,古今政府在城市发展中的作用就没有大的区别。长期以来,城市在经济政治上对农村进行统治这一点也没有任何改变。今天我们提出城乡统筹发展,尽管在考虑农村发展的因素,但动机上仍然是行政主导性的、城市政府主使性的。因此,城乡统筹发展与城乡一体化事实上存在着本质性的差异。城乡一体化,指向在资源和经济要素自由交易的市场体制下的经济自由选择和打破制度壁垒,而统筹的结果往往是现行制度下城市对农村进行所谓的“补偿”,但也可能是在城乡统筹规划下对农村资源进行掠夺。

第三,政府为了发展经济,在控制土地资源和基础设施等条件下,对商业活动控制的日益放松,决定了中国改革开放后,城市建成区空间的不断扩展和城市商业的繁荣。从以乡镇企业为基础的小城镇发展,到以工业区、经济开发区(新区)为依

托的大中城市发展,给出了一条清晰的路径和脉络。其间,最活跃的经济主体是企业,其发展决定了区域与城市的经济流量和资产存量,其分布决定了区域与城市的空间格局。所以,课题组倾注了大量的精力,分析约束这些企业发展的要素和未来走向。我们发现了几点有意义的变化:其一,在政府职能与功能基本没有变化的情况下,分布于中国农村地区的乡镇企业的空间布局发生了比较大的变化,以村镇为依托的农村工业企业逐渐转移至县市工业区或工业园,村镇与乡镇企业之间的纽带关系在弱化。在县市区域范围内,形成了以县级市为核心的功能区体系重塑趋势。这也意味着中国发达地区区域内部经济结构和空间结构已经发生了大的变化。其二,作为区域与城市经济支撑的第二产业,普遍面临着市场需求的约束。产业转型已经不仅仅是政府的战略规划,也确实成为企业必须面临的市场选择。市场竞争的加剧和综合生产成本的提高,特别是 OEM(Original Equipment Manufacture)生产企业受制于全球市场波动,已呈现不稳定的发展态势。这一点将决定未来区域与城市发展的不稳定状态,可能区域与城市经济发展将不再呈现单一线性增长状态。对此,本书从区域产业发展与空间结构体系角度进行了探索。

第四,我们从本项目研究中,再次证实了政府作用和市场化对于区域经济快速增长的双重影响。特别是企业私有产权、自由化经营和商品与劳动力市场的发展,作为决定一个区域与城市经济发展水平和活跃程度的市场因素,很大程度上抵消了政府主导经济带来的低效率,正如我们在另一项研究中提出的,这种“双轮运动”模式多少解释了城市快速发展和持续发展的原因。

第五,值得注意的另一个因素是,在区域经济格局和城市空间结构变动中,技术因素的影响力。作为城市存在和功能发挥的聚集效应,其技术基础在于交流工具、贸易设施和其他公共设施投资的空间成本,但在现代通信技术、互联网技术、物流与供应链体系等高速发展,公共设施空间建设成本越来越低的情况下,空间的聚集效应正在不断减弱,相应的传统城市形态及功能也将发生变化。经济活动的空间分散性、居民的散居要求可能会成为一种趋势。我们的研究试图对此进行一些探索,尽管限于研究方法和资料的局限,研究还处于初步阶段,但我们必须正视这种演化的事实,也有必要去分析这个决定未来城市空间结构的命题。

第六,我们在调查中观察到,政府在经济发展过程中,已经开始关注增加居民的社会福利问题。但这仅仅是开始。长期以来,在城市发展和区域开发过程中,作为经济发达地区,长三角区域的人口处于净流入状态,这些外来的流动劳动力始终作为生产要素在发挥作用。其长期发展和社会福利问题并没有作为政府社会经济

发展规划考虑的内容,也不被社会重视而成为雇佣企业的一项成本。但近年来随着熟练劳动力短缺现象的加剧和第二代“农民工”成为劳动力市场的主力,其永久性转移的条件和社会保障制度的安排问题成为全社会关注的重点。地方政府如何应对这个问题,社会阶层和经济格局将会因此而如何改变,本书的一些论文通过实地调查或理论分析,探索了这些问题,给出了部分答案。

我们相信,中国在城市化进程中,尽管存在着上述一些突出的问题和不确定的变动因素,但决定城市化的内部动力机制已经形成,中国城市的外生性扩展有可能被内生性增长所替代。这一点在我们所研究的长三角地区似乎已有明显的征兆:许多的市场、制度和技术因素为城市与乡村社会经济协调发展提供了内在的动力机制,也促使此地区城市体系和内部结构的不断变化。

本书在文稿组织和编辑过程中,华东理工大学经济发展研究所的杨上广副教授、殷广卫博士和杨剑侠博士、日本神户大学的梶谷怀副教授作出了很大的贡献,在此谨致谢忱。

本书仅是中日学者合作研究的一个阶段性成果。在此基础上,我们将进一步以长三角区域为研究基地,关注并观察区域与城市化的发展进程和演化特征。因此,祈请学界同行对本书的研究成果多提批评意见和建议,以使研究工作更有成效。

吴柏均 加藤弘之

辛卯年初春于上海、神户

目 录

前言	吴柏均 加藤弘之
----------	----------

第一编 城市化与城乡协调发展

中国的经济发展和地方政府领导	3
上海统筹城乡发展,加快生产要素向农村流动的政策思考	15
城乡一体化模式比较研究	26
区域视角的中国城市化模式研究	38
以县级城市为核心的中国城市化道路研究	45
加快中国城市化发展的基本思路与对策	73
中国现代化背景下制约城乡统筹发展的文化因素	83
交通基础设施与城镇化进程关系的实证研究	93
城乡发展关联的空间计量分析	
——中美案例比较	106

第二编 城市化与产业集群

温州产业集群与企业演化	123
中国的外资引进政策和外资企业集聚的近况	
——以江苏和浙江为例	129
中国制造业集群的生产率、利润率与竞争状态	
——基于 2007 年企业数据的发现	142
中国沿海和内陆地区制造业的全要素生产率(2004—2007)	
——基于对上市公司面板数据的研究	165

中国的中小企业金融与关系型贷款	
——基于浙江纺织产业的实证研究	178
长三角产业集聚与经济增长相关性研究	193
FDI、产业特征与制造业地理集中	
——基于中国数据的实证分析	212
浙江省产业集聚和聚集效应的空间计量分析	229
研发投入、产学研合作与企业异质性创新	
——来自中国省域的空间非平稳性 GWR 实证	241

第三编 城市化与人口流动

中国农村人口与劳动力的结构转型	267
农村劳动力非永久性转移行为研究	
——理论模型与慈溪市经验实证分析	283
农民的择业行为与土地资源分配	
——四川省、浙江省农民的微观数据分析	313
收入和教育水平与农民工的养老保险参保意愿	332
劳动密集型地区外来民工的健康状态和工资收入	
——基于浙江省慈溪市外来民工调查	347
城市化进程中的农村劳动力市场	
——基于浙江省慈溪市的实证研究	362

第四编 城市化与土地制度改革

情景性合约：土地流转的中国实践	
——浙江省乙村一带土地流转研究	381
中国农村的就业结构变化与土地流转	
——以浙江省奉化市为例	400
城市化过程中农村土地流转与失地农民的补偿研究	
——以慈溪市为例	421
土地产权制度、内生交易成本与城乡二元结构的消除	447
农村土地制度改革：需求、困境与发展态势	453
城乡一体化进程中的农地流转问题研究	460
长三角地区农民收入的影响因素研究	
——基于空间计量经济的方法	469

城市化与城乡协调发展

第一编

中国的经济发展和地方政府领导^{*}

改革开放后,中国实现高速增长的最大动因是市场经济化(经济体制的改革和对外开放)。但是,把市场经济化理解成单纯的管制放宽,或者认为是政府行政体制的成功,这两种看法都只不过是截取了中国实际情况的一个侧面而已^①。

改革开放后的中国,包含独特激励机制的经济体制得以形成,并且支撑经济高速增长,基于这个观点,本文重点分析这一激励机制的特征和地方政府的领导的理想形态。

1 经济体制的三个特征

1993年以来,中国特色社会主义市场经济体制建设目标的三大支柱是:①现代企业制度的确立;②间接的宏观调控的确立;③全国统一的国内市场的形成。只看这三点,很难分辨出中国与欧美、日本经济体制的差别。但是,详加讨论之后发现,中国的经济体制具有如下三个特征(加藤、久保,2009)。

第一,政府拥有强大的权限,直接或间接地介入市场。

改革开放以来,中国不断发展的市场经济化是一个逐渐减少政府对经济介入的过程。如果说计划经济体制是政府介入最显著的体制,那么,从减少政府的直接介入、增加通过市场的调节的意义上讲,市场经济化可以说降低了政府介入的程度。但是,这并不代表政府支配的资源减少了。如今,中国的经济规模比改革开放以前增加了几十倍、几百倍,政府支配资源的绝对规模反而增大了。

举例来说,中国国内储蓄的一半以上都集中在四大国有银行,而政府对国有银行的贷款业务拥有强大的影响力。近年的房地产热潮是提高增长率的重要因素,而政府则一手掌控着从农民手里征用土地然后卖给开发商的权限,地方政府成为房地产开发的最大受益者。在石油天然气开采、石油精炼、电力等领域,国有独资企业独占行业利益。在2007年度的中国500强企业中,国有企业(包括国家持有主要股份的“国有控股企业”)占企业数量的69.8%,营业额的85.2%(吴军华,2008)。

^{*} 加藤弘之,神户大学大学院经济研究科教授、日本亚洲政治经济学会会长。

^①乍一看,在权威主义的政府领导下,经济层面完全交由市场自由处理的“开放集权”的特征也适用于中国。但是,中国经济体制具有不能一概而论为“开放集权”的中国所独有的特征。

第二,地区间、企业间、个人间存在激烈的竞争。

关于企业间、个人间的竞争激烈程度,有各种各样的插曲。改革初期,围绕彩电生产许可的地区间竞争,和本部设在山东省青岛市的家电厂家——海尔等,都是竞争的典型事例。如果没有取得政府的支持,能否在激烈的生存竞争中获胜就不得而知,但是在几乎所有的产业领域,企业间、个人间开展激烈竞争的事实是毫无疑问的。

在这里,需要特别注意的是地区间的激烈竞争。地方政府发挥主导作用,促进当地经济振兴的发展模式存在于中国广大地区。这虽然带来了重复建设和地方保护主义等不利影响,但是作为整体而言,竞争原理发挥作用,确保了政府的工作效率。

第三,政府内部存在有效的激励机制。

政府的权限很大,从激烈竞争不断展开的情况来看,作为连接看似矛盾的第一个和第二个特征的要点,政府的市场介入可以在不严重损害经济效率的条件下得以实现。

解开中国成功谜团的关键,在于政府组织内部的高效率。如上所述,改革开放时期的地方政府,既是经济的监管机关,同时也作为代替企业的经济主体相互竞争,从而促进经济增长。而且,由于存在促进政府官员相互竞争的有效的激励机制,地方政府都非常重视经济增长。

综上所述,今日中国经济体制的三个显著特征的核心在于地方政府领导的结构模式。

2 中国特色的地方政府领导

2.1 中央政府和地方政府的关系

中央政府和地方政府,地方政府之间的关系是一种委托—代理的关系。该结构性特征如下(马斌,2009):

第一,上级政府掌握着下级政府主要官员的任免权。

第二,下级政府针对经济增长、扩大就业、环境保护、社会秩序的安定等上级政府下达的各种各样工作,与上级政府签订委托合同。

第三,上级政府向下级政府提供一定的财政支持,并赋予其决定自主财政支出的权限。地方的全国人民代表大会目前还没有确立对政府支出的有效监督权,因此,地方政府拥有很大的自由量裁权。

第四,对于“政绩(政府官员的工作成绩)”良好者,给予其更多的晋升机会(有时是晋升至上级政府)。

正如以上特征所示,中央和地方政府的关系,不能一概而论是中央集权还是地方分权。周黎安(2008)发现,地方政府领导的特征是“纵向发包”和“横向竞争”的

高度统一。

(1) “纵向发包”是由“行政发包”、“属地管理”、“财政分成”三个部分构成的。

第一,所谓“行政发包”,是指中央政府和地方政府的关系、地方政府之间的关系存在着阶层性的事务管辖的承包结构。中央政府向省政府下达政策和指令,将其职责和事务管辖权向省政府“发包”,也就是让省政府承包并执行。同样的,省政府将其职责和事务管辖权向市政府“发包”,而市政府向县政府“发包”,县政府向末端的乡镇政府“发包”,如此一来,中央政府的事务管辖权就逐层向下级行政组织转移。上级政府对下级政府的承包内容负有监督责任。

中央政府所掌握的人事权仅限于省级政府的一部分,而省级政府其他的人事权和省级以下的人事权都由各个地方政府掌握。中央政府决定大方针,而将大部分的决定权委托给地方(但是,中央政府保留对错误决策的否定权)。

第二,所谓“属地管理”,是指针对一般大众的日常事务,其户籍所在地的政府进行一元化管理。比如,对离开户籍地的农民的管理职责并不在流入地的政府,而是其户籍所在的流出地的政府。如此一来,地区间的关系就被土地的界限明显区分,主要管理者担负管理责任的体制得以确立。

第三,所谓“财政分成”,是指中央财政和地方财政之间关系的特征。首先,中央政府留下满足其需求的财政收入;其次,地方政府可以自由决定剩余部分的分配方式。基于这种关系,地方政府就会产生增加财政收入的积极性。20世纪80年代初期导入的地方财政承包制度是“财政分成”的初期基本方式,但是,自从1994年的分税制导入之后,承包制就被废止。然而,省级以下的财政关系依然在执行“财政承包制”。

“行政发包”、“属地管理”和“财政分成”相辅相成,形成一个完整的体系。“属地管理”是把一切事务管理划分为不同地区的行政隶属关系,强制其执行。政府官员的行政责任也按不同地区划分,根据“主管领导承担责任”的结构模式,迅速地将行政事务向下级政府“发包”。另外,“财政分成”与属地化的“行政发包”配套,为实施“行政发包”提供财政基础。

(2) “横向竞争”是指同一行政级别的地方政府官员相互间展开激烈的“晋升竞争”,这是政府间竞争的源泉。上级政府对竞争进行考核,其指标主要是GDP增长率、财政收入、失业率等定量的指标,还包括工作态度、对部下的管理能力等定性的指标。

在这里,需要注意的是“横向竞争”是以“纵向发包”为前提的。为了使“纵向发包”顺利进行,上级政府有必要完全掌握下级政府的人事权。只有在这样的条件下,以晋升为目标的官员之间才会展开竞争。如果假设通过选举而选出地方政府领导的民主化得以实现的话,竞争就不会如此激烈。

2.2 “包”的伦理规范

追根究底,周黎安所发现的“纵向发包”是继承了中国历史、文化传统的结构模

式。笔者曾经在其他文章中介绍过柏祐贤(1948)的研究,他根据对民国时期的观察,把中国的经济体制特征概括为“包”的伦理规范(加藤,2010),以下是对其要点的回顾。

柏祐贤(1948)指出,无论是在人与自然界的关系中,还是在人与人的关系中,中国的经济社会都充满了不确定性。在这些关系中,“通过承包给第三方而使人与物之间,或者人与人之间的交易活动变得可靠”,就是所谓的“包”。柏祐贤的“包”的伦理规范是制度经济学中所讲的非正式规则,基于“包”的理念,中国独特的经济社会秩序或者激励机制被反复地再生产。

基于“包”的伦理规范的公司、制度的理念模式具有以下三个特征。

第一是对等性。无论是组织(比如,企业组织或者行政组织)的内部和外部,还是组织内部上下之间的隶属系统,承包合同的当事人“出包者”(提出合同的人)和“承包者”(根据合同而承包的人)处于对等、平等的关系。这个条件与既得利益的分配方法密切相关。既得利益要在“出包者”和“承包者”之间平等分配。这里所谓的“平等”,是指分配比例并不一定总是对提出合同的“出包者”有利。

第二是多重性。正如广东省“包租制”事例所示,“承包者”在条件允许的情况下,可能在自己的权限范围内会摇身变成“出包者”而与另外的“承包者”签订合同。承包行为相互连接,形成覆盖整个社会的多重体制。通过承包的连接而形成的多重体制具有降低风险、确保承包收益等优点,但是另一方面,它也带来了被柏祐贤称为“利润社会化”的利润的无限分散。

第三是不确定性。“承包者”的权利并不是被正式的规则所保障的,只能在“出包者”和“承包者”之间人与人的关系中发挥效力。正如对等性原则所示,“承包者”可以自由行使对剩余利润的控制权,但是,这个权限处于极其危险、随时可能失去平衡的状态。具体来说,“出包者”并没有放弃剩余索取权(把剩下部分归自己所有的权利,处理资产的权利),而只是保留其权利(或者是延期执行),必要时,出包者就可以行使该权利。

如上所述,基于“包”的伦理规范的公司、制度的理念模式具有对等性、多重性、不确定性等三个特征。需要注意的是,这些特征是笔者从柏祐贤的著作中独自推导出来的,不同于对柏祐贤的观点的概述。

根据“包”的伦理规范的承包关系不仅限于行政部门,改革开放以后,在各个领域都开始盛行。农户的联产承包制、国有企业的经营承包制、上述的地方财政承包制等都是具体的案例。不管怎么说,中国独特的承包体制以“纵向发包”的形式,深刻地反映在改革开放后的地方政府领导中,这一点是无可置疑的^①。

^① 这种结构模式如果没有中国的历史文化传统支撑,是不可能实现的。承包合同本身绝不是中国独特的东西,在很多发展中国家都普遍存在。而且,它并不仅仅在改革开放之后,就算在民国时期、毛泽东时代,都曾经出现过。重点是为了使承包合同在现代复活,并且使其应用于地方政府的领导而进行各种各样努力,这是中国的独特之处(张五常,2009)。

2.3 地方政府“包”的优点和问题

作为“纵向发包”的优点,周黎安指出了以下四点:第一是缓和信息制约的作用。其主要内容包括大幅减少中国管理监督基层各级政府的成本,能够明确主管领导承担责任的要求,“就算是反对地方官员的腐败,也不会产生对皇帝的反抗”等。第二是能够缓和财政制约。“纵向发包”可以减少中央政府的财政规模,缩小征税规模。第三是地方政府官员能够对地区差距作出机动性反应。事务管辖权限向地方政府集中以及监督的困难,为地方政府官员带来很大的自由量裁权。如此一来,地方政府的决策被否定的可能性就很小,集中体制下的权限的转让就会相对提高可信赖度。第四是地方政府与中央政府的合作是必不可少的,在中央和地方之间形成了“相互独占的关系”,地方政府就能够获得准租金(Quasi-rent)。

作为“纵向发包”存在的问题,可以举出以下三点:第一是相对地提高地方政府的预算制约。地方政府官员一方面担负着主导地区经济发展的责任,可以控制大量金融资源;另一方面,为了完成中央政府下达的指令,地方政府所支付的费用就成为基层政府的巨额负债。第二是“纵向发包”成为官员腐败的温床。官员可以左右的资源很大,于是就产生了行贿受贿的巨大空间^①。第三是“纵向发包”成为地方保护主义猖獗的原因。

与此相对,“横向竞争”的最大优点就是激烈的竞争提高经济效率,避免政府介入带来的非效率影响。而作为其存在的问题,主要有三点:第一是容易陷入片面追求经济增长,破坏环境和粗放型发展的模式;第二是经常给宏观经济带来“过热”的状况;第三是竞争的结果造成地区间发展的不平衡,发达地区和不发达地区之间会产生官员的“晋升差距”。

在同一级别的地方政府之间展开的激烈竞争并不适用于不同级别的地方政府。于是,不同级别政府之间存在的不是竞争,而是某种共谋关系(周雪光,2009)。具体来说,省政府在下基层检查工作的时候,市、县、镇的相关人员要陪同随行,而市政府在检查工作的时候,县、镇的相关人员要陪同随行。那么,检查团在到达当地之前,就会告诉当地官员应该如何应对并提出需要改善的方面,从而避免检查出现问题,共谋就是指这种现象。不同级别地方政府之间出现共谋的原因是,如果一旦出现问题,上一级的政府就会被追究监督责任,于是他们就采取“大事化小、小事化了”的做法瞒天过海。行政应有的执政态度不是隐瞒事实,而是要分析其原因,并防止类似事件再次发生,从严重偏离这一应有态度的意义上来讲,过度的激励机制反而会出现负面影响。

^① “纵向发包”的这一缺陷的一部分可以与“横向竞争”的优点相互抵消(张五常,2009)。在有要贿赂的县长的县和没有要贿赂的县长的县,如果其他条件都一样的话,那么外资当然会选择没有腐败的县。另一方面,灰色收入的多寡是刺激官员积极性的一部分原因。

3 共产党组织的领导

3.1 “一把手”体制的确立和存在的问题

作为政治改革的重要内容之一,党政分离虽然被多次提出,但是,党和政府一体化的构造在改革开放之后基本上没有发生什么变化。因此,在地方政府领导的背后,隐藏着共产党组织的领导问题。其特征是在党委书记^①一手掌握所有权力的前提下,存在着党、地方政府官员的政绩主要用经济指标来评价的独特的评价、晋升体系。

共产党领导干部的最高层经常被称为“一把手”。这种表述方法是指书记一个人担负着管辖区域内的所有责任的体制,是上节提到的“行政发包”背后的另一个承包体制。

肖立辉(2009)指出,“一把手”体制的本质是“一长制”。这种表述方式可以追溯到1943年3月20日中共中央政治局会议通过的《关于中央机构调整及精减的决定》,其中明确规定:书记必须服从政治局的决定,但“在政治局方针下有权处理和决定一切日常性质的问题”。在党内委员会进行审议和决定的时候,原则上是一人一票,但是最终的决定权掌握在责任人(第一书记)手里。肖立辉还指出,在其后的1953—1958年间,这个权力结构逐渐确立,并在文化大革命时期达到巅峰。

“一把手”体制具有明确责任、能够机动性地应对突发事件等优点。特别是在不确定性高且地区间差距大的中国,中央政府的指令会出现传达不到地方、有时不符合地方实情等情况,这时,“一把手”体制就会发挥威力,解决难题。

相反,这个体制最大的问题是,如果“一把手”优秀且有能力,那就皆大欢喜;但如果不是那样的话,后果会很严重。随着经济社会的发展,政策目标出现多元化趋势,一个人决定全部事务显得负担过重,而且容易出现失误。而且,作为党的“一把手”的书记和行政“一把手”的行政首长(经常是副书记)之间也可能会出现冲突和对立。这样的问题发生在多个地区,把原因全部归为干部的无能或者失职未免有失公平。中国的党、政府的干部拥有日本自治体所无法与之相提并论的自由量裁权,但是,不存在对干部的监督机制或者监督机能脆弱等制度性问题,这才是需要关注的焦点。

3.2 经济至上主义的出现和干部的评价、选拔体系

在“一把手”体制的前提下,过度重视经济发展的干部评价、选拔体系带来了经济至上主义的弊端。

庄国波、杨绍陇(2007)对陷入经济至上主义的干部进行了批评:“(他们)将‘政

^① 行政村的党组织为支部,其领导者称为支部书记,简称“村支书”。