

DOI:10.13766/j.bhsk.1008-2204.2015.0363

中国纵向府际权力配置的制度绩效

吴 帅

(中国人事科学研究院, 北京 100101)

摘 要: 纵向府际关系在中国国家治理体系中处于核心地位。改革开放以来,随着经济性分权、行政性分权的逐步推进,中国纵向府际关系形成了以政治集权、经济分权为基本特征的二元结构。从廉政建设、市场统一、社会稳定和政府创新四个维度分析了中国纵向府际权力配置的制度绩效,探讨了腐败、地方保护主义、“维稳怪圈”和政府创新乏力的府际关系制度根源,并认为未来应以权力的相互依赖为基础,构建法治化的纵向府际关系。

关键词: 纵向府际关系; 权力配置; 制度绩效; 廉政建设; 维稳

中图分类号: D63 文献标志码: A 文章编号: 1008-2204(2015)06-0009-04

Institutional Performance of Chinese Vertical Power Allocation from the Perspective of Intergovernmental Relations

Wu Shuai

(Chinese Academy of Personnel Science, Beijing 100101, China)

Abstract: The Vertical Intergovernmental Relations (VIGRs) are the core of governance in China. Since the Reform and Opening in the late 1970s, Chinese VIGRs have become a dual structure of political centralization and economic decentralization, in the tide of devolution in the area of economic and administrative affairs. This paper discusses the institutional performance of Chinese vertical power allocation in four dimensions: anti-corruption, market integration, social stability and governmental innovation. It studies the system roots of corruptions, local protectionism, the paradox of stability maintenance and the lack of governmental innovations in contemporary China, and suggests that Chinese VIGRs should be legalized in future, on the basis of power inter-dependence.

Key words: Vertical Intergovernmental Relations; power allocation; institutional performance; anti-corruption; maintenance of stability

改革开放以来,经济性分权、行政性分权逐步推进,中国纵向府际关系形成了以政治集权、经济分权为基本特征的二元结构。当前中国公共治理中存在的两个赤字都与之有着密切关联。一是执行赤字,中央政策难以得到有效贯彻落实,不仅损害了中央权威,而且导致公共服务供给不足,损害了百姓的切身利益。二是信任赤字,中央与地方之间的互不信任导致两者对彼此的行为缺乏制度性预期。文章主要从廉政建设、市场统一、社会稳定和政府创新四个维度分析中国纵向府际权力配置的制度绩效,深入

探讨腐败问题、地方保护主义、“维稳怪圈”和政府创新乏力的府际权力关系根源。

一、纵向府际权力关系与廉政建设

反腐倡廉是中国当前的一项重大而艰巨的任务,是关系政权稳固和社会安定的重大问题。中国正处于社会转型期,腐败的成因是多方面的,纵向府际权力关系是其中的一个重要因素。

从纵向权力配置的角度来看,改革开放以来,中

收稿日期: 2015-06-29

作者简介: 吴帅(1985—),女,浙江金华人,助理研究员,博士,研究方向为公共治理与人力资源。

央赋予了地方大量经济社会管理权限,地方政府获得了相当大的自主权。然而,中央与地方之间尚未形成制度化合理分权体制,权力过于集中的格局没有得到根本性改变,中央对地方仍具有巨大的影响力。具体表现为:第一,在“下管一级”的体制下,上级政府直接控制着下级政府的人事任免;第二,上级政府的职能部门具有较大的资源分配权,能够控制地方政府急需的项目拨款;第三,上级政府对下级政府的工作具有业务指导权和评价权,可以“一票否决”。这种权力过于集中的格局为腐败孳生提供了土壤。

长期为人诟病的是,在中国,中央与地方的事权划分不清,分税制改革导致财权上收、事权下放,地方政府为获取发展资金主动或被动地“跑部钱进”。1994年分税制改革实施后,中央一方面将许多事责下放地方,另一方面上收财权,使得地方政府无论经济发展快慢,都对中央转移支付形成较强的依赖。分税制改革后,中央财政收入大幅增加,转移支付亦大幅增长。然而,中央财政的转移支付制度尚不规范^[1],随意性较大,给各地税收返还额的确定还不科学,这些弊端为地方政府寻租提供了条件。

授权是单一制下中央与地方的权力关系实质,但中国中央对地方的授权缺乏制度化规定,多是“相机授权”。“所谓相机授权是指中央根据不同的时机、环境有差别地决定对地方授权的内容、程度和方式。”^[2]中央关于西部大开发、东北振兴、中部崛起以及前些年的综合改革实验区等决策都具有“相机授权”性质。这种相机决策蕴含着巨大的“租金”,并且决策过程缺乏公开透明,各地方政府必然为获得政策优惠和特殊待遇而向中央有关部门努力争取,各种手法层出不穷。

就人事权而言,中国干部人事制度是自上而下的层层任命,规定“下管一级”。这种自上而下的权力运行方式,使得向上负责和向下负责脱节,进而导致自下而上监督的缺位,也削弱了自上而下监督的效力。这种削弱源自两个因素:第一个因素是下级通过做“工作”来搞好与上级的关系,如“跑官”“跑关系”。“现在干部对选人用人最大的意见还是认为不够公道。这有两个原因,一是‘僧多粥少’,期望提拔的干部多,而岗位职数总是有限的;二是确实有选人不公的现象,有看人没看准的,有讲个人感情关系、搞裙带之风的,还有跑官要官、买官卖官的。”^[3]第二个因素是上级与下级之间的信息不对

称。由于时间、精力等条件的限制,上级倾向于通过听取汇报、检查工作等方式来获取下级工作绩效信息,但这种信息的真实性往往令人怀疑。群众对地方官员的工作绩效最为了解,但缺乏有效监督的手段,结果是“有权者不知情,知情者没有权”。

从决策权、执行权和监督权三者关系来看,中国地方各级专门监督机关一般采取双重领导体制,既受上级对口部门的领导,也受同级党委、政府的领导。在十八届中央纪委三次全会提出“两个为主”(即“查办腐败案件以上级纪委领导为主,线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告”“各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”)之前,纪委主要受同级党委的领导,上级纪委负责业务上的领导,这种双重领导体制使得纪委难以对同级党委(特别是“一把手”)形成有效的监督。行政监察机关和审计机关存在同样的问题,一方面负责对行政机关进行专门监督,另一方面又属于行政序列,受同级行政首长的领导,上级机关和它们之间是业务指导与被指导的关系。其结果是,同级领导在双重领导中往往处于主导地位,监督机关对同级党委、政府形成了一定的依附关系,缺乏应有的独立性和权威性,监督主体受制于监督客体,导致了“站得住的顶不住,顶得住的站不住”尴尬局面。

二、纵向府际权力关系与市场统一

形成全国统一的大市场,是经济体制改革的重要目标之一,而地方保护主义是妨碍中国市场化改革进程的一大顽症。1994党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》早已明确要求“打破地区、部门的分割和封锁……,形成统一、开放、有序的大市场”,然而时至今日,地方保护和市场分割行为仍屡禁不止。一些地方政府通过采取行政管制,限制外地资源进入本地市场,或限制本地资源流向外地,人为实行市场分割与地区封锁,保护本地企业。这不仅违背了比较优势原则,导致各地产业结构趋同化,而且破坏了市场竞争优胜劣汰法则,使得缺乏竞争力的企业或产业在当地的保护下仍可低效率生存,更有甚者成为假冒伪劣产品的藏污纳垢之处。

在计划经济时代,地方政府各自为政,形成了行政区域与市场区域重合的“行政区经济”的特殊现

象,地区间封锁现象严重。20世纪八九十年代推行经济性分权、行政性分权之后,地方保护主义又有新的发展,与纵向分权有着密切的关系。杨格在2000年指出,改革开放后中国的地方保护和市场分割是由于分权化改革的推行和地方政府财政权责的增强。他认为,改革前为保障工业部门利润而形成的不合理价格体系在改革后并没有即刻打破,各地方政府为获取这些部门中存在的“租金”而争相设置各种市场壁垒,保护本地企业,尽可能地增加本地财源,以保障其有稳定的财政收入。^[4]

纵向分权后,地方政府拥有了资源配置的权力,成为相对独立的利益主体,追求本地区利益最大化成为其重要的行为动机。这虽然调动了地方政府推动经济社会发展的积极性,但也使得他们具有更强的动力采取各种方法来保护本地企业。地方政府被赋予了更大的权限来促进经济发展,也就具有了更大的能力来制定保护主义措施,从行政管制行为延伸到司法行为,使得“地方法院成为地方的法院”,地方法院异化为地方保护主义的工具。

改革开放之前,中国实行的是高度集权的财政体制,中央在地方政府之间调拨、分配资金,实行统收统支,地方采取保护主义的积极性有限。改革开放之后,随着财政分权体制推行,各地方政府的预算约束逐渐硬化,自然倾向于采取保护主义措施,以保障自己的财政收入。在所有地方政府都采取该策略的条件下,任何地方政府都没有积极性率先打破这个均衡点,从而陷入囚徒困境,市场分割程度只增不减。特别是,当经济增长成为考核地方官员的主要指标,甚至是惟一指标,其结果自然是,地方官员在激烈的晋升竞赛中,具有采取保护主义的强烈冲动,推动当地经济快速增长,实现个人政绩。

为遏制地方保护主义,实现市场统一,20世纪90年代中期以来,中国进行选择集权,逐步建立垂直管理模式。垂直管理部门具有行政管理、执法、经济监督等权力,拥有较大的行政自由裁量权。然而,由于干部人事、行政监察等配套制度不健全,出现了“三不管”地带,上级部门有权监督但距离太远,当地政府了解情况又无权监督,导致对垂直管理部门的监督乏力,为权力寻租创造了条件,腐败难以有效遏制。

三、纵向府际权力关系与社会稳定

加强和完善社会治理,处理好改革、发展与稳定

三者关系是建设中国特色社会主义的重要保障。当前,中国社会矛盾冲突频发,维护社会稳定成为各级政府的关注焦点和中心工作。然而,有研究指出,中国维稳工作陷入了“维稳的怪圈”,各级政府不断投入大量人力物力进行维稳,社会矛盾和冲突却不减反增,陷入了“越维稳越不稳”的恶性循环。^[5]有学者将之前的维稳工作模式概括为“刚性维稳”,即以绝对的社会秩序为目标,只要发生上访、游行、罢工罢市等任何行为,都视为不稳定因素。^[6]信访是一个突出的例证。宪法第41条和国务院的《信访条例》规定群众具有上访的权利,赋予了信访制度的合法性,但地方政府却采取各种手段“截访”,禁止“违法违规上访”。

“维稳怪圈”和“刚性维稳”问题与纵向府际权力关系有着密切的关系,它暴露了当前基层政府存在的“虚假治理”和“选择性治理”问题。^[7]相当一部分的上访者正是因为缺乏有效的利益表达渠道,难以维护自身切身利益,才会“信访不信法”,不断越级违规上访。中央一直强调要做好信访工作,要变“上访”为“下访”,把矛盾化解在基层,减少北京市和其他各省市的维稳压力。以往惯常采取的工作方式是逐级下达信访工作责任目标考核。在上级的目标考核压力下,特别是在“一票否决”制下,压力型体制中的基层官员处于“对上扛不住,对下管不住”的两难困境。群众信访的许多问题并非基层政府能力所及,有些问题甚至是无解的,但为了应付上级的压力,不被“一票否决”,“刚性维稳”就成为许多基层官员的最优策略,以“截访、销号、拘留、罚款、劳教、判刑、连坐”等措施控制和压制上访人员,尽管明知这种方法只治标不治本,并不能真正解决问题。

如果个人努力程度与产出之间缺乏紧密联系,此时若只增加激励强度,一个显而易见的结果是诱发作弊行为。当上级政府把维稳工作列入政绩考核的重要内容,下级政府在强大的考核压力下,就很有可能把上级期望的解决社会矛盾目标替换为“维稳压倒一切”,采取各式手段压制社会矛盾,这种“虚假治理”并不能真正解决问题。在信息不对称的条件下,上级政府难以有效地对下级政府的工作进行信息甄别和绩效考核,“虚假治理”被当面戳穿的可能性甚微。这对于社会整体而言是不幸的,“虚假治理”只会积累更多社会矛盾,招致更大的反弹。

如果社会矛盾长期得不到解决,压力型体制的压力传递方向将会逆转,不再是单向的自上而下,而

将出现“中央压地方,地方压民众,民众压中央”的闭环,有学者将之称为“倒逼”与“反倒逼”。^[8]社会问题和矛盾若无法在基层解决,民众就会通过上访等手段诉诸上级政府解决,将社会矛盾上移,客观上形成自下而上的“反倒逼”效果,促使上级政府重新考虑原有政策的合理性。

四、纵向府际权力关系与政府创新

中国是一个超大规模的社会。长久以来,政策一统性与执行灵活性的悖论^[9],或者说中央规则统一性与地方制度多样性的矛盾^[10],是中国公共治理的一个难题。一方面,中央在全国各地实行统一的政策,要求上下一致。这在组织层面上体现为“职责同构”^[11],各级政府在职能配置、机构设置上保持高度统一性,“上下对口、左右对齐”,确保中央政策能够得到执行。另一方面,由于各地经济、社会、历史、文化存在差异,各地政府在理念、制度、组织上各具特点,呈现出多样性,要求可弹性地、灵活变通地、因地制宜地贯彻落实中央政策。国家一统与地方活力之间就形成了一种结构性的张力。

职责同构体现了中国单一制国家结构形式的特点,同时与计划经济体制有很大的关联。在单一制国家,地方政府的权力源自中央政府,作为中央政府的下属机构或代理机构,其职责是中央政府职责的“克隆”和翻版。计划经济时期,由于政社不分、政企不分,每一级政府都是全能政府,集政治、经济、社会所有职能于一身,这为上下级政府职责同构奠定了基础。为了有效控制和配置资源,中央与地方之间设立了分层分口的对应机构体系,形成了对等对口的管理体制。在迪马久和鲍威尔看来,存在三种制度同构机制:一是强制性同构,追求政治合法性;二是模仿性同构,为了消解不确定性而采取公认做法;三是源于专业化要求的规范性同构。^[12]以此观之,中国上下级政府的职责同构主要是强制性的和规范性的。在地方政府机构改革中,职责同构,特别是强制性同构,严重束缚了地方政府的改革空间和积极性,“下改上不改,改来改去改回来”现象屡见不鲜。若上级政府不改革,下级政府的改革创新最终要回归到既有体制,主动创新的结果往往是“下动上不动,动了也白动,越改越被动”。

受市场化、分权化和全球化的影响,各地方政府表现出越来越强烈的创新意愿,探索更加符合当地

实际的制度安排,不断提高治理水平。20 世纪 80 年代以来,以市场化、分权化为主要特征的政经改革,为地方政府提供了更大的改革创新空间,赋予其更强的自主创新能力。然而,从中国地方政府创新的内容来看,其大多数是属于技术层面的,是治理方式和技术的创新,而非体制创新。前五届“中国地方政府创新奖”评选活动入围的 114 个项目中,大部分属于治理方式和技术方面的创新,体制方面的创新非常少。^[13]究其原因,地方政府在创新过程中,为提高成功率,减少风险,倾向于通过各种途径在现有体制中寻求合法性支持,特别是获得上级主管领导的支持。这种在体制内“要政策”“要支持”的创新,自然难以触及体制本身。

前些年地方政府对“国家综合配套改革试验区”的激烈争夺,揭示了纵向府际权力关系对地方创新的影响。“国家综合配套改革试验区”是一种“新特区”,是在深圳等第一批经济特区之后建立的第二批经济特区。“特区”本是改革开放初期的试验品,在改革开放 30 年后却仍受各地追捧。这说明,在现有的中央与地方关系中,地方开展创新的风险仍非常大,进行大胆政策创新的动力不足,偏向于保守。“特区”以“试验”的名义把部分中央职权让渡予地方,使得地方政府拥有更大自主权,获得了政策创新空间和合法性保障。

五、结语

文章从纵向府际权力关系的视角探讨了腐败、地方保护主义、“维稳怪圈”和政府创新乏力等问题的制度根源。解决这些问题,必须在制度上进行改革创新,优化纵向府际权力配置。首要的是认识到,中央政府与地方政府,上级政府与下级政府,并非是主体与客体的关系,而是主体与主体之间的关系;并非是纯粹的支配与被支配的关系,在很大程度上是一种相互依赖的关系。这种相互依赖的特性,意味着缺乏任何一方的参与,其他主体的行动都会受到或大或小的限制。主体之间只有相互交换资源才能实现各自的目标,根据各自的价值偏好、利益诉求和拥有的资源,进行策略性互动。纵向府际权力关系的合理化,必须正确认识这种相互依赖特性,以此为基础,构建法治化的中央与地方关系,既维护中央权威,又调动地方积极性,实现国家一统与地方活力的平衡协同。

(下转第 31 页)

效,1978 年 11 月 14 日中华人民共和国政府向 ICAO 秘书长交存加入书,同时声明中国台湾当局盗用中国名义对该公约的签字和批准是非法的、无效的。对公约第 24 条第 1 款持有保留。本公约于 1979 年 2 月 12 日对中国生效。

⑤ 目前,《东京公约》有 186 个缔约国。详见 ICAO 网站,网址为 [http://www.icao.int/secretariat/legal/LEB% 20Treaty% 20Collection% 20Documents/composite_table. pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/LEB%20Treaty%20Collection%20Documents/composite_table.pdf)。

⑥ ICAO Resolution A33-4, Adoption of National Legislation on Certain Offences Committed on Board Civil Aircraft (Unruly /Disruptive Passengers)。

⑦ Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (*Montréal Protocol of 2014*), signed at Montréal on 4 April 2014.

⑧ Convention on International Civil Aviation, ICAO DOC 7300/9, Art. 17—21.

⑨ 《东京公约》第 4 条规定:非登记国的缔约国除下列情况外,不得对飞行中的航空器进行干预以对航空器内的犯罪行使其刑事管辖权:(1)该犯罪行为在该国领土上发生后果;(2)罪犯或受害人为该国国民或在该国有永久居所;(3)该犯罪行为危及该国的安全;(4)该犯罪行为违反该国现行的有关航空器飞行或驾驶的规定或规则;(5)该国必须行使管辖权,以确保该国根据某项多边国际协定,遵守其所承担的义务。

⑩ ICAO Working Paper, LC/SC-_MOT/2-_WP/4, Municipal Legal Framework for Treatment of Unruly Passengers (Presented by the United States)。

⑪ ICAO Working Paper, LC/SC-_MOT/2-_WP/2, The Implementation of the Tokyo Convention in Australian Law.

⑫ ICAO Doc. 9811, Manual on the Implementation of the Security Provision of Annex 6, at 4. 4. 4.

⑬ ICAO Working Paper, LC/SC-_MOT-_WP/1, p. 13.

⑭ ICAO Working Paper, LC/SC-_MOT-_WP/1, p. 12, 4. 4.

⑮ Russel Kane, Time to Put Teeth into Tokyo? 195 2 43 ZLW (1994), 转引自 ICAO Working Paper, LC/SC-_MOT-_WP/1, p. 10。

⑯ John Fenston and Hamilton De Saussure, *Conflict in the Competence and Jurisdiction of Courts of Different States to Deal with Crimes Committed on Board Aircraft and the Persons Involved Therein* 81, 1 McGill L. J. (1953)。

⑰ Ruwantissa I R. *Abeyratne, Unruly Passengers: Legal, Regulatory and Jurisdictional Issues* 46, 53 24 Air& Space Law (1999)。

⑱ Robert P. Boyle and Roy Pulsifer, *The Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*, 329, 30 J. A. L. C. (1964)。

⑲ 参见:1970 年《关于制止非法劫持航空器的公约》(《海牙公约》)第 4 条第 1 款 b 项;1971 年《关于制止危害民用航空安全的非法行为公约》(《蒙特利尔公约》)第 5 条第 1 款 c 项;2010 年《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》(《北京公约》)第 8 条第 1 款 c 项。

⑳ ICAO Cir 288 LE/1, p. 16, Section 4.

㉑ Jan Piet Honig, Legal Status of Aircraft (1956) at 141.

㉒ ICAO Working Paper, LC/SC-_MOT-_WP/1, p. 15.

㉓ ICAO Cir 288 LE/1, p. 16, Section 4. 1. (2)

㉔ 参见:1970 年《关于制止非法劫持航空器的公约》(《海牙公约》)第 4 条第 1 款;1971 年《关于制止危害民用航空安全的非法行为公约》(《蒙特利尔公约》)第 5 条第 1 款;2010 年《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》(《北京公约》)第 8 条第 1 款。

㉕ 参见《中华人民共和国治安管理处罚法》第 4 条:在中华人民共和国领域内发生的违反治安管理行为,除法律有特别规定的外,适用本法。在中华人民共和国船舶和航空器内发生的违反治安管理行为,除法律有特别规定的外,适用本法。

参考文献:

[1] 江国青. 演变中的国际法问题[M]. 北京:法律出版社,2002: 54—55.

[2] 曹致中,幕亚平. 论对空中劫持罪的刑事管辖权[J]. 法学评论,1994(2):44—49.

(上接第 12 页)

参考文献:

[1] 朱孔武. 地方参与中央决策的法治建构——以整顿地方政府驻京办为例[J]. 法学论坛,2009(2):50—56.

[2] 郭剑鸣. 相机授权体制下我国央地关系中的潜规则现象及其矫治——兼谈分税制后“驻京办”问题的实质[J]. 浙江社会科学, 2010(6):25—31.

[3] 干部选拔任用公道才得人心[EB/OL]. (2014-01-17). [http:// politics. people. com. cn/n/2014/0117/c70731-24151498. html](http://politics.people.com.cn/n/2014/0117/c70731-24151498.html).

[4] Young A. The razor’s edge: distortions and incremental reform in the People’s Republic of China[J]. Quarterly Journal of Economics, 2000, 115 (4): 1091—1135.

[5] 清华大学课题组. 以利益表达制度化实现长治久安[J]. 领导者, 2010(33):28—29.

[6] 于建嵘. 变刚性稳定为韧性稳定[J]. 人民论坛, 2010(27):

24—25.

[7] 吴理财. 用“参与”消解基层“选择性治理”[J]. 南风窗, 2009 (2):47—49.

[8] 李芝兰,吴理财. “倒逼”还是“反倒逼”:农村税费改革前后中央与地方之间的互动[J]. 社会学研究, 2005(4):44—61.

[9] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6):1—20.

[10] 赖海榕. 地方制度多样性与中央规则统一性的矛盾与出路[J]. 经济社会体制比较, 2002(4):22—26.

[11] 朱光磊,张志红. “职责同构”批判[J]. 北京大学学报:哲学社会科学版, 2005(1):101—110.

[12] 保罗·迪马久,沃尔特·鲍威尔. 铁的牢笼新探讨:组织领域的制度趋同性和集体理性[M] //张永宏. 组织社会学的新制度主义学派. 上海:上海人民出版社, 2007:26—28.

[13] 俞可平. 应当鼓励和推动什么样的政府创新——对中国地方政府创新奖入围项目的评析[J]. 河北学刊, 2010(2): 123—128.