

国际论坛：地方政府创新与公民社会发展

市场化进程中的地方政府角色 及其行为逻辑

——基于地方政府自主性的视角

何显明

(浙江行政学院 公共管理学部, 浙江 杭州 310012)

[摘要] 在市场化进程中, 地方政府的角色行为模式之所以呈现出相当大的个性化差异, 并给地方工业化、市场化的路径选择带来深刻的影响, 关键在于随着制度环境的深刻变迁, 拥有相对独立利益结构的地方政府通过各种行政博弈, 在中央下放的自主权基础上获得了一个具有扩张性的自主性空间。地方政府自主性的扩张, 意味着地方政府实际权限、职责及行为边界的弹性化和模糊化, 意味着地方政府角色行为潜在多元化的可能性, 它使得地方政府在市场化进程中的角色呈现出深刻的内在矛盾, 地方政府既可能基于其相对超前的市场经济认知信念或理性选择的行为逻辑, 成为区域市场体系的培育者和引导者, 也可能因为受制于对政治风险的顾虑或实现短期政绩最大化的追求, 成为区域市场体系发育的阻碍力量。

[关键词] 市场化; 地方政府自主性; 行为模式; 区域市场体系

[中图分类号] D67 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1008 - 942X(2007)06 - 0025 - 11

The Role of Local Government and Its Action Logic in the Process of Marketization : A Perspective on the Discretion of Local Government's Action

HE Xian-ming

(Department of Public Administration, Zhejiang College of Administration,
Hangzhou 310012, China)

Abstract : Since the reform and opening-up, the profound evolution of social systems have not only built up powerful internal incentives for the expansion of the discretion of local government action, but also provided it with a very flexible space for possible expansion. Discretion of Local Government's Action means the possibility to realize the administrative objects according to the purpose of the local government, which possesses a relative independent beneficial structure, gets rid of the control of the superior government and local social powers possessing various administrative influences, and thereof the action logic reflected, which is different from the superior government and public desires.

[收稿日期] 2007-06-28

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 浙江省社会科学重点研究基地“科学发展观与浙江发展研究中心”2006年度重大课题资助项目(06JD KF005ZD)

[作者简介] 何显明(1964-),男,浙江龙泉人,浙江行政学院公共管理学部教授,管理学博士,主要从事地方政府创新研究。

The expansion of Discretion of Local Government's Action refers to the boundary of power, responsibility and action of the local government and indicating the possibility of the potential diversification of the role action of the local government. With the expansion of Discretion of Local Government's Action, the uncertainty of the action performance of the local government and of the choice of courses of the development of regional market system and its performance has logically taken place. In other words, the local government can not only creatively make use of the policy opportunities to actively promote the development of the regional market system through the expansion of its discretion of action, but also make the farthest use of the local resources to realize the maximization of the achievements through the expansion of discretion of action and become the counteracting power for the development of the regional market system.

The increasing expansion of the discretion of action of the local government shows that the action of the local government not only loses the effective monitoring and restriction of the central government to a certain extent, but is also unable to form an effective restriction system within the framework of the local politics and administrative system. The action of the local government has been, to a large extent, in a situation away from regulation. Therefore, it has been the important realistic problem of China's reform in political and administrative systems to establish complete law-oriented and standardized division system of governmental responsibilities and authorities, to farthest reduce systematic spaces of gambling relation between the governments, and to actively promote the political power division reform and establish the lateral power check-and-balance system both inside and outside the party system on each public authority level so as to finally establish an effective control system of Discretion of Local Government's Action.

Key words: market-oriented; discretion of local government; action mode; regional market system

地方政府在中国市场化进程中的角色功能,是中西方学者研究中国市场转型的独特历程及其经验的一个重要视角。20世纪80年代以来,国内外学者先后从社会结构的“蜂窝”化^[1]、地方内部的法团主义倾向^[2]、制度创新多元角色内部的互动关系^[3]、政府间委托—代理机制及其变异^[4]、地方政府的政治激励结构^[5]、政府间的横向竞争^[6]等视角,就中国市场化改革进程中地方政府的角色模式及其演变提出了多种解释框架。多元视角极大地拓展了人们思考的视野,也加剧了人们在理解地方政府行为逻辑时的困惑。显然,“经验研究质疑了用一种模式阐释中国地方政府性质的可行性”^[7]。

本文关注的问题是,在相近的制度环境下,在同样的政治和行政体制的框架内,地方政府在市场化进程中角色的个性化现象是何以可能的?我们认为,市场化进程中制度环境的深刻变迁,不仅使地方政府演变成了拥有特殊利益结构和效用偏好的行为主体,导致其行为选择的动力机制和基本准则发生重大变更,而且客观上极大地提升了地方政府的行为自主性,模糊了地方政府的行为边界,为地方政府的行为选择提供了一个充满弹性的自主性空间。无论是执行上级政府制定的政策还是追求地方政府自身的行政目标,地方政府都拥有了前所未有的自主选择余地。而正是地方政府自主性的扩张铸就了地方政府行为巨大的不确定性,也铸就了地方政府行为以及地方经济发展模式的区域性和个性化差异。

一、地方政府自主性:一个新的分析视角

地方政府角色多元化、个性化的一个关键性问题在于,在市场化改革进程中,地方政府实际权限及行为选择空间呈现出了日益膨胀的趋势,地方“政府选择的可能性空间相对较大,且具有较大的弹性”^{[8][12]}。地方政府得以通过各种“变通”^{[9][70]},实现“政策的选择性执行”^{[10][167]};得以借助于压力型体制的“政治承包”机制^[11],使国家丧失“承包外行政权力的监控权”^{[12][82]}。

地方政府实际权限的伸缩性以及地方政府选择空间的弹性化,是理解市场化进程中地方政府行为的一个关键变量。这一问题虽然已经引起了一些学者的关注,但尚未有系统的分析。本文试以“地方政府自主性”(The Discretion of Local Government)概念来概括这一现象,并尝试围绕这一核心分析概念,建立起一个地方政府行为分析的新框架。

“地方政府自主性”,是笔者受“国家自主性”和“官僚自主性”两个重要概念的启发而自创的概念,指的是拥有相对独立利益结构的地方政府,超越上级政府和地方各种具有行政影响力的社会力量的制约,按照自己的意志实现其行政目标的可能性,以及由此表现出来的区别于上级政府和地方公众意愿的行为逻辑。

地方政府自主性有别于常用的地方自主权概念。地方自主权在中国的语境下,指的是中央政府通过法律和政策明确授权给地方或地方政府管理地方事务的权力。如通过修改宪法和法律,扩大民族自治区域的自治权范围,授权省级人大及副省级城市人大部分立法权;通过灵活的行政性放权,扩大地方某些经济管理或公共事务管理权限,等等。地方政府自主性在很大程度上是一种对地方自主权的自我扩张,即地方政府通过同中央的行政博弈,有意无意地超越自身权限,突破政策界线,获取中央政府并没有赋予的权限。从某种意义上说,只要地方政府超越权限,违反法律和政策规范的行为没有被及时查处,地方政府事实上就获得了远远大于中央下放的自主权权限,大大超越法律和政策设定的行为边界。在这个充满弹性的自主性空间中,地方政府不仅能够根据自身的偏好选择性地执行中央的政策,履行自己的职能,还可以根据自己的效用目标来配置其拥有的越来越丰富的公共资源,甚至还可以在在一定程度上凭借自己同上级政府的博弈经验或者地方的经济实力,自主地把握政府行为的边界。

概言之,“地方政府自主性”作为一个行政学概念,考量的是地方政府能够在何种程度上超越各种政治、行政力量的制约,按照自己的效用偏好去实现其特定的行政目标的可能性。按照上述概念界定,地方政府自主性有三大构成要件:一是地方政府相对独立的利益结构,以及由此决定的特定的效用目标。二是地方政府按照自己的意志,实现其确定的行政目标的自主能力。三是特殊的利

在现代政治学的视野中,“国家自主性”(The Autonomy of the State)是一个反映国家与社会关系的重要范畴,它所强调的是国家能在何种程度上超越共同体中各种社会政治力量的制约,而保持自身的超越性和公共性(参见时和兴《关系、限度、制度:政治发展过程中的国家与社会》,北京大学出版社1996年版)。而公共选择理论提出的“官僚自主性”(Bureaucratic Discretion)概念,指的是官僚机构或个人利用其信息优势和供方垄断地位,超越其法定的地位和职能,超越政治家和政治机构的控制,在公共决策过程中发挥主导作用的现象(参见Niskanen, William. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton, 1971;袁瑞军《官僚自主性及其矫治——公共选择学派有关论点评介》,载《经济社会体制比较》1999年第6期,第70-75页)。需要指出的是,在英文语境中,Discretion与Autonomy都含有“自主性”的意思,其中Discretion更多地对应于中文的自由裁量权概念,而Autonomy更多地对应于自主权概念。本文的地方政府自主性概念,其内涵同自由裁量权和自主权均有差异。自由裁量权是在确立规则的前提和框架之内具有合法性和正当性的、对微观层面具体行为的相机决断权。而地方政府自主性概念既适用于具体行政行为,也适用于抽象行政行为。但相比较而言,地方政府自主性同自主权(Autonomy)概念的内涵差异更大。因此,本文借鉴公共选择理论的官僚自主性和李连江、欧博文的“基层自主性”(Street-Level Discretion)概念,将地方政府自主性概念权且释为The Discretion of Local Government。

益结构和自主行动能力,以及特定的外部制度约束条件共同决定的地方政府的行为逻辑。

在中国现行的制度环境下,从理论上讲,地方政府是两大政治委托人(中央政府与地方公众)的代理人,其行为有两大责任约束机制。与此相对应,地方政府自主性概念的内涵也可以从两个维度来理解:一是纵向维度的地方政府自主性,即地方政府能够在何种程度上摆脱上级政府,特别是中央政府对其行为的控制,按照自己的意志去实现其特定的行政目标;二是横向维度的地方政府自主性,即地方政府能够在何种程度上摆脱各种具有行政影响力的地方社会群体的左右,保持自身在利益上的超越性。在社会利益分化的背景下,地方政府如果不能保持其相对于社会各阶层的自主性,其政策行为就有可能被某些强势利益集团所“俘获”,或者过多地受到地方行政长官追求短期政绩最大化冲动的左右。由于地方政府的横向自主性涉及的是政府所代表的国家与社会的关系,严格地讲,这是一个政治学问题,因而,本文对地方政府自主性的探讨,重点聚焦于地方政府相对于中央政府的纵向自主性。

二、地方政府自主性扩张的内在动力机制

地方政府自主性意识觉醒最重要的制度背景莫过于财政体制改革。从财政包干制到分税制,财政体制改革的效应已远不止限于政府间财政关系的调整,它在很大程度上无异于重构了中央政府与地方政府的关系。在分权化的财政体制下,地方政府成为拥有独立的财力和财权,具有独立经济利益目标的公共事务管理主体,而不再是传统的统收统支的财政体制下一个纵向依赖的行政组织。同时,随着一系列制度安排的变迁,地方政府实际控制的资源也越来越丰富,地方政府自主能力因此得到了显著的增强。财政体制“联邦化”趋向^[13],使得地方政府可以在相当程度上根据自身的偏好自主地确立行政目标,并运用自己掌握的财权和财力最大限度地整合地方资源,以实现其特定的行政意图。

地方政府自主性扩张的另一个重要诱发机制,是地方利益的显性化及其同地方政府合法性的内在关联。地方政府的效用偏好同地方经济发展有着天然的内在联系。一方面,地方政府行为镶嵌于区域社会文化网络之中,地方官员特别是基层官员同地方经济总是存在着千丝万缕的利益关联。另一方面,地方经济的发展是地方政府扩大财政收入和各种非预算收入的源头活水。地方经济越发达,地方政府最终实际可自主支配的地方财政收入就越大,按照自身的意志实现其特殊行政目标的自主性能力就越强。利益上的紧密联系,从根本上改变了计划经济时代地方政府单纯地对上级政府负责的责任约束机制和动力机制,在中央政府与地方公众的天平之间,后者的砝码不断加重,地方利益的权衡对地方政府的行为选择呈现出越来越大的制约作用。更为重要的是,在市场化和法治化的进程中,地方政府的合法性基础已经发生了重大变更。在执政党将唤起民众合法性信仰的努力转向“绩效合法性”,地方人大的选举制度逐步完善的背景下,地方政府面临的地方舆论压力越来越大。因而,最大限度地迎合、满足地方民众,特别是地方强势利益群体的愿望,同上级政府和中央政府展开各种利益博弈,突破中央政府的政策性限制,推动地方经济快速发展,便成为市场化改革以来地方政府行为模式演变的重要趋向。

政绩至上的考核机制是诱发地方政府自主性扩张的一只强有力的“看得见的手”。20世纪90年代以来,日益刚性化的以GDP和财政收入增长指标为核心的政绩考核机制,是一种带有强烈功利主义色彩的压力机制和激励机制。它将经济发展绩效作为官员政绩考核的主要内容,进而将其同官员的职务提升直接挂钩,将地方政府官员的利益同地方经济发展绩效直接联系起来。地方政府官员推动地方经济发展的积极性、主动性和创造性由此被空前地调动起来,形成了追求任期政绩最大化的强烈冲动。干部选拔任用年轻化标准的僵硬化以及干部职务变动过于频繁的现象,更是

进一步加剧了地方官员短期化、功利化的行为取向,诱发了地方官员最大限度地扩张自主性,以各种非常规的手段,甚至超越权限或违反既定政策规定的方式,去最大限度地汲取、整合资源,以实现短期政绩的最大化。

地方政府自主性扩张的另一重要强化机制是政府间竞争的挤压效应。地方政府追求的政绩最大化和地方利益代表最大化有一个共同的衡量尺度,那就是地方政府能够通过自身的努力,使辖区的经济社会发展在区域发展竞争中赢得优势。地方政府要在区域发展竞争中赢得优势,一方面,必须利用自身的信息优势,同上级政府和中央政府展开博弈,力求为本地经济的发展获得更多的资源和更有利的政策空间,使自身在同级政府间的竞争中处于优势地位;另一方面,必须通过政策和资源的竞争,同其他地方政府争夺流动性的要素资源,在限制本地资源流出的同时,最大限度地争取外部资源涌入。在日趋激烈的竞争中,哪个地方政府的自主性越强,竞争策略更灵活、更优惠,哪个政府在竞争中赢得优势的可能性就越大。于是,为赢得区域经济竞争和政府间政绩竞争的优势,许多地方政府不仅没有放松反而倾向于进一步强化对微观经济的行政干预,并在突破中央政策底线、超越自身权限的自主性行为上形成了相互攀比的竞争效应。

在市场化的改革进程中,随着地方政府自主性意识的不断提升,地方政府扩张自主性的实力和资本也得到了不断积蓄,主要表现在以下三个方面:一是在财政体制及整个经济体制改革的进程中,地方政府不仅拥有了相对独立的财力和财权,而且成为了微观经济领域最重要的投资主体,获得了辖区内国有资产的剩余索取权和控制权,其实际能控制的社会资源也日趋丰富。二是在中央与地方的委托代理关系中,地方政府拥有显著的信息优势。特别是在中央政府需要通过地方政府主导的局部性试验获得市场化改革的相关知识和信息的背景下,这种信息优势更是赋予了地方政府极大的扩张自主性的能力。三是“下管一级”的人事制度改革赋予了各级党政主要领导任命其下属的权力,客观上极大地增强了他们控制其下属贯彻自己的行政意志的能力。借助于这种权限,各级地方政府可以有效地将自主性的行政意图贯彻到下级政府的行为过程之中,迫使下级政府按照其确定的行政目标,而不是中央政府的行政目标去履行自己的职责。

三、地方政府自主性扩张的外部制度环境

地方政府自主性的扩张,是制度环境变迁条件下地方政府的理性行为选择。制度环境是“一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则”^{[14][270]}。市场化改革进程中制度环境的深刻演变,特别是持续性的行政性放权所赋予地方政府越来越大的自主权,为地方政府自主性扩张提供了重要的基础。而新旧制度交替过程中不可避免地存在的大量制度短缺现象,则为地方政府自主性扩张留下了极大的弹性空间。

意识形态及其演变构成了地方政府行为选择的一个关键性变量。在法治国家,制度环境最重要的构成要件是宪法或者说宪法秩序,而在中国特定的政治条件下,意识形态可能对地方政府行为选择更具有根本性的意义。一方面,在中国,涉及基础性的制度变革都是由党的重要会议作出决定的,党的中央会议精神是最高政治约束,党纲所代表的官方意识形态构成制度环境的核心。另一方面,“中国的宪政并不比普通的法律更限制政府的自由裁量权”^{[15][80]}。对于地方政府官员来说,忠诚于主流意识形态,甚至在政治立场上宁“左”勿右,固然不一定意味就能获得政治晋升机会,但至少不会有政治风险。意识形态是执政党政治合法性的核心,在绝对一元化的政治体制下,其运作是与高度集权的政治体制和高度集中的经济体制紧密联系在一起,有着强有力的激励和惩罚机制,是一种硬约束而不是软约束。改革开放以来,国家意识形态变迁总体上呈现出以发展为导向的现实主义策略,呈现出对市场化改革日益扩大的包容性,但其具体的变革过程则交织着错综复杂的思

想纷争,甚至是激烈的政治斗争,使得政治意识形态的约束条件充满了不确定性因素。地方政府要顺应民间和市场的要求,支持和推进市场化改革,在相当长的一段时间内不可避免都要或多或少地偏离旧的意识形态的框框,但这种偏离又必须限制在一定的范围,不能同敏感的意识形态发生激烈的正面冲突。这就需要地方政府对于意识形态所能容忍的变革极限有很好的把握,具备为市场化改革进行政治合法性辩护、弥合传统意识形态与地方体制改革创新裂缝的高超政治艺术。超越政治意识形态设定的政治边界来推进市场化改革,固然需要承担相当大的政治风险,但意识形态的波动性在一定意义上恰恰也为地方政府扩大自主性提供了空间,为地方政府施展政治博弈的艺术提供了相当大的舞台。

地方政府自主性扩张的另一重要制度背景,是改革开放以来中央与地方权力结构弹性化的演变趋向。持续性放权改革,使中国传统单一的中央高度集权的模式逐步让位于多元化的、中央集权与地方分权并存的新格局。从总体上讲,中国国家结构形式无疑体现了单一制的特点,但地方政府所拥有的权限表明,中国现行的中央与地方关系已渗入了不少联邦制的要素:新宪法和地方组织法肯定了地方政府是拥有相对独立权责的一级公共事务管理主体;省级政府以及部分副省级城市和地级市拥有了部分立法权;从法理上说,地方行政长官是由各级人大及其常委会选举、任免的,执法和司法体制基本上也是地方化的;地方各级政府都有自己的预算,并且独立编制,接受当地人民代表大会的审议和监督,如此等等。现阶段,地方政府与中央政府关系的复杂性恰恰就发生在这种混合体制中。说是单一制,地方政府却已不再是单纯的中央政府指令的执行者,而是拥有相对独立利益和权限的管理主体;说是联邦制,地方政府与中央政府之间又不是一种契约性的伙伴关系,双方在财政、人事、司法等方面的权限和职责又没有形成明晰的法律分工。正是这种含混的体制特征,为地方政府在有限的地方自主权的基础上最大限度地扩张其行为自主性提供了很大的空间。

自 20 世纪 80 年代实行改革开放以来,中央与地方关系调整基本上以放权为基调。但不可否认的是,这种行政性放权依然没有能够从制度上有效地解决中央政府与地方政府职责、权限的合理分工问题。其一,行政性放权的不规范性为地方政府扩张其行为自主性提供了充满弹性的制度空间。行政性放权是一种政策性行为,每一次权力的放或收都是中央根据其政策需要而采取的一种权宜性措施。放权带有鲜明的主观随意性,因而地方政府的权力边界实际上一直是相当模糊的。其二,行政性和政策性放权诱发了政府间关系的博弈化。中央政府固然可以利用自己的权威优势,灵活地掌握收权或放权的尺度,做到收放自如,但这并不意味着地方政府的行为必然是消极的。在权力博弈过程中,地方政府可以利用自己拥有的信息优势,最大限度地扩张自己的行为自主性。基于以往的历史经验,地方政府会合理地预期中央每次的放权都可能是一种暂时性的现象,下放给地方政府的权力随时都有可能重新收回去。因而,理性的对策必然是:一旦中央放权,就必须及时地将下放的权力用足,甚至往往以“打擦边球”的方式,自行扩张权限。其三,目前中央与地方的委托代理控制机制在很大程度上是一种政治—行政的一揽子承包机制。受信息不对称和监督成本的限制,中央政府只能通过下达一个刚性的指标体系的方式来约束地方政府。这种承包机制在给地方政府建构一种体现中央政府行政意图的压力机制的同时,恰恰给地方政府扩张行为自主性提供了极大的空间。在此,地方政府以完成指标任务为前提,获得了在指标任务以外事务上“说了算”的自主权;以满足上级政府的目标控制为前提,获得了行为方式和行政策略运用上的充分自主权。

渐进性改革的“试错性”逻辑所决定的中央政府对地方政府自主行为一定程度上的容忍,是地方政府自主性扩张的又一重要制度背景。对市场经济缺乏必要的知识准备是中国改革走上渐进性轨道的一个至关重要的制约因素。邓小平对改革方略所作的“摸着石头过河”、“走一步、看一步”的概括,贴切地反映了这种知识约束的困境。在改革进程中的每一个重要环节,中央政府都迫切需要通过局部性改革的绩效来启示下一步改革目标及其路径的选择,并证明这种选择的合理性,降低全

局性改革的风险。而要发挥地方政府在局部改革上的主动性和创造性,不仅需要充分赋予地方政府某些必要的自主权,而且必须对地方政府在改革试验过程中的种种不合规旧体制、旧政策的冲动保持必要的宽容。制度创新本身就是要改变现有的制度安排,突破现有体制的束缚,因而地方政府在从事创新试验时,其行为选择必然在很大程度上行走于规则的边缘,突破现有体制、政策的限制。因此,中央政府不可能既不允许地方政府在规定的权限范围内越雷池一步,又要求地方政府取得创新性成果。换言之,中央政府恰恰只有在一定程度上默认地方政府扩张其自主性的情况下,才有可能指望地方政府为自己提供真正具有创新性的制度变革启示。中央政府没有也不可能给地方政府主导的制度创新试验设立明确的行为边界。问题在于,地方政府作为一个有着特殊效用目标的行为主体,一旦其扩张行为自主性冲动在一定程度上得到了中央政府的默认,不仅会一再尝试突破中央政府并不明示的、它所能容忍的行为边界,而且还会将这种扩张服从于自身特定的效用目标。

综上所述,市场化进程中社会制度环境的一系列深刻演变,使地方政府在整个中国行政管理体制中的角色发生了重大改变,逐步从一个单纯的中央指令的执行人演变成一个有着自身特殊利益结构和效用目标的地方公共事务管理主体。与此同时,经济体制和行政体制的一系列分权改革重构了地方政府行为的动力机制,利益驱动和政绩诱惑成为地方政府行为最重要的内在动因。角色的转变和动力机制的转化,不可避免地塑造出了地方政府努力实现政绩最大化和地方利益最大化的新的行为准则。在中央政府与地方政府之间尚未形成刚性化的权限、职责分工体系,中央政府尚未形成监督控制地方政府行为的有效机制的情况下,地方政府基于其特定的效用目标,必然想方设法、最大限度地扩张自身的行为自主性空间,按照自己的意愿去执行中央政府的指令,履行自身职责。这样,在市场化的改革进程中,地方政府的行为逻辑就表现为:充分利用中央政府放权改革提供的机遇,不断扩张自身的行为自主性空间,努力增强自身的资源整合能力,增强自身在政策执行和职能履行上的选择余地,通过最大限度地获取上级政府掌握的资源,汲取辖区外的市场要素,加快地方经济发展,努力在区域经济发展竞争中赢得优势,进而实现政绩最大化和地方利益最大化。

四、市场化进程中的地方政府角色行为模式及其演变

地方政府自主性是理解市场化进程中地方政府角色及其行为逻辑的关键变量。总体而言,在中央政府希望既调动地方政府发展地方经济和推进体制改革的积极性,又采用政策性手段对地方政府的行为进行控制,避免改革造成的震动过大的情况下,地方政府要实现建立在其特殊的利益结构和效用偏好之上的行政目标,就不可能去做循规蹈矩的中央政府意志的执行人,其主动性也不可能停留于中央明确下放的自主权范围,而势必要通过各种手段同中央政府展开各种行政博弈,通过行政不干预、政策的选择性执行和变通性执行以及自我赋权等方式来自行扩大自主权,按照自己的意志和策略去实现其行政目标。

(一) 地方政府自主性与地方政府角色行为模式的个性化

地方政府自主性不同于地方自主权的一个重要特征,就在于它实际上是一个充满弹性的可能性空间。通过规避法律、政策的限制,地方政府可以成倍地放大中央政府下放的自主权,甚至获取中央政府根本就没有下放的权限。在这种情况下,地方政府趋利动机的强弱,地方政府同中央政府博弈经验的丰富程度,以及地方行政长官决断能力的大小,往往都会成为地方政府实际拥有的行为自主性空间大小的决定性因素。就宪法和法律明确界定的权力而言,中国地方政府所拥有的自主权可能无法同联邦制国家的地方政府相提并论;但就地方政府行为选择的范围而言,中国地方政府实际拥有的自主性也许连联邦制国家的地方政府也无法望其项背。在此,既没有中央政府与地方

政府之间职能、权限的严格界定以及相互之间的权力制约,也没有地方内部有效的权力制衡。地方政府自主性的扩张使地方政府的角色定位和行为模式呈现出越来越突出的个性化色彩,并给地方工业化、市场化的路径选择留下了深刻的烙印。在这一过程中,地方行政长官的个性因素甚至也足以构成一个重要变量。同一个地方政府,在相近的制度、资源约束条件下,不同的行政长官当政,也可能使地方政府的的行为以及地方社会经济发展呈现出截然不同的面貌。

在一定意义上,改革开放以来全国各地所形成的多种区域工业化、市场化模式,正是地方政府自主性扩张的产物。作为理性的社会行为主体,地方政府将根据它所面临的约束条件,对最大化其特定效用目标的路径、策略作出理性选择。这样,特定制度条件下的地方资源要素构成、地方政府的意识形态偏好、地方政府行为选择的路径依赖现象等等,都会给地方政府行为选择营造出不同的情境,并制约着地方政府行为自主性的扩张及其运用。而在政府主导型的市场化改革进程中,地方政府构成市场主体最重要的制度约束,其行为选择对于区域市场体系的发育和地方经济的发展,将产生至关重要的影响。苏南地区在计划经济时代所积累的良好集体工业基础,使地方政府控制了相对丰富的资源,形成了较强的资源配置能力。这使得地方政府形成了特定的“意识形态偏好”^{[16][130]},走上了主要依靠发展乡镇企业推动地方经济发展的路径。在此,地方政府更乐于扮演制度创新的第一行动集团角色,广泛而深入地介入微观经济过程,在地方经济发展中发挥主导性甚至是支配性的作用。而乡镇集体经济的发展,反过来又进一步强化了地方政府的强势地位,强化了地方政府对这种经济发展模式的偏好和依赖,由此形成地方工业化、市场化模式与强政府行为模式相互支撑、相互强化的内在机制。相形之下,温州乃至浙江之所以一开始就走上了市场化、民营化的道路,就在于这一地区长期处在计划体制的边沿地带,是国有经济力量最薄弱的地区之一。一方面,地方政府既无法指望国有经济支撑地方经济发展,也没有财力扶持乡镇集体经济发展;另一方面,地方民众凭借区域文化传统所赋予的敏锐的工商意识和丰富的民间企业家资源,自发地在体制外形成了强烈的创业冲动。于是,默认、支持非公有经济的发展就成为地方政府的理性选择,并逐步形成地方政府相对无为与地方民众大胆创新的互动机制。

(二) 地方政府自主性与地方政府角色行为模式的层级差异

作为有着自身特殊效用目标的理性的行为主体,地方政府的行为选择是在政治风险与地方利益之间的某种平衡中作出的。追求政绩最大化和地方利益最大化的政治企业家总是“力图把制度创新的空间推进到中央治国者授权或默许的极限值上”^{[17][28]}。政治风险与地方利益及政治企业家的政绩构成了制约地方政府行为逻辑的两个重要维度。不同层级政府的政治企业家面临的政治风险及其与地方利益关联度的差异,决定了他们在相近的制度环境下可能作出不同的行为选择,由此形成政府行为模式的层级间差异。因此,笼统地说,政治企业家甚至地方政府的行为逻辑是“风险最小化”^{[18][16]},它并不符合地方政府行为选择的实际。尽管各级地方政府及其政治企业家都必须面对政治风险问题,但政治风险对于不同层级政府的制约作用是不同的。一般来说,政府层级越高,政治企业家对政治风险的敏感度越强,其决策影响面和政治风险也越大;相反,政府层级越低,政治企业家与地方经济利益的关联度就越高,其个人效用目标与经济利益(而不是政治晋升)的关联度就越大。因此,相对于县级政府特别是乡镇政府,省级政府的政治企业家的政治敏感度要高得多,因而更有可能在区域市场化的制度创新过程中采取“风险最小化”策略。而乡镇基层政府的政治企业家同微观经济主体有着千丝万缕的利益关联,同时也对微观经济主体的利益诉求和制度创新愿望有着更为深切的了解,因而其行为选择的逻辑更有可能是“风险偏好型”的,地方利益会在更大程度上左右其行为选择。

不同层级的地方政府支持市场化改革所面临的政治风险,政治企业家基于个人效用目标对政

治风险的敏感度的区别,以及政治企业家同微观经济主体利益关联度的差异,决定了地方政府对于民间市场化改革创新实践的态度会呈现出梯度性差异。通常乡镇基层政府及县级政府会敏锐地最先意识到民营化、市场化改革对于地方民众、政府自身乃至政治企业家个人潜在的收益,其支持市场化改革的态度也最为明确,而省级政府及其政治企业家通常最为慎重或者说“保守”^{[19][23]}。这样,地方政府对于市场化改革的态度取舍,往往呈现出自下而上的一级同化一级、一级说服一级的态势。下级政府在形成了对民间市场化改革的认同之后,想方设法地以制度创新的经济绩效说服上级政府,让其相信民营化、市场化是发展地方经济的必由之路,打消上级领导对政治风险的顾虑。从某种意义上说,正是这种梯度性差异,为区域市场体系的顺利发展提供了恰当的行政支撑。如果说没有基层政府相对超前的市场化改革信念,以及对旧体制大胆的背离,就不可能有民间市场经济的破土而出的话,那么,较高层级的地方政府如果从一开始就明确地表现出同基层政府一样的政治立场和政策取向,同样可能意味着许多体制创新试验的夭折。

(三) 地方政府自主性与地方政府角色行为模式的演变轨迹

地方政府自主性以及地方政府扩张自主性动力的决定性因素,是地方政府面临的制度约束条件。制度环境的演变导致地方政府行为自主性空间扩大或收缩的变更,以及地方政府效用偏好结构、激励机构的变动,进而导致地方政府实现效用最大化的行为策略、手段不断调整,并最终制约地方政府行为模式的演变。

地方政府自主性扩张及运用的不同行为选择,对地方经济社会发展会产生重大的影响。从总体上讲,以20世纪90年代中期为分水岭,地方政府自主性扩张的绩效发生了令人关注的变动。在20世纪90年代中期以前,由于改革还处于“摸着石头过河”的探索阶段,僵化的意识形态和旧体制还严重地束缚着市场化改革和区域经济发展,市场化改革的主要任务是突破僵化意识形态和旧体制的束缚,因而地方政府自主性的扩张主要表现为在相对超前的市场经济经验认知的支撑下,超越意识形态和旧体制的束缚,以默许和支持体制外经济的发展,保护和支撑微观经济主体的制度创新行为方式,推进区域市场体系的发育。这种自主性行为,客观而有效地推动了地方经济的发展,并为宏观体制改革提供了丰富的地方性经验支持。确切地说,地方政府通过扩张其行为自主性来推动区域市场体系的发育,正是中国市场化改革的重要内在驱动力。与此同时,在财税包干体制下,地方政府能够较充分地分享地方经济繁荣的果实,其与中央政府的财政博弈往往更倾向于采取藏富于民的策略。因而,地方政府自主性的扩张同地方公共利益增长相容性较高,地方政府的行为选择也较符合地方公共利益最大化的导向。

20世纪90年代中期以后,随着一系列重要制度安排的变革,以及社会结构变迁的深化,地方政府自主性的扩张在进一步促进地方经济快速发展的同时,呈现出了越来越多地偏离地方公共利益最大化轨道的现象,主要表现在以下三个方面:一是在意识形态纷争基本停息之后,随着区域间经济发展竞争日益加剧,各级地方政府为调动下级政府发展地方经济的积极性,越来越直接地把政府绩效考核简化为主要经济增长指标的考核,地方行政长官的政绩意识被空前激发起来,成为政府行为选择的重要目标导向。二是在分税制的财政体制下,以短期政绩最大化为导向的政府行为越来越倚重于从体制外寻求资源支撑,原先藏富于民的策略逐步为最大限度地汲取地方资源策略所取代。三是在地方政府想方设法争夺稀缺资源的过程中,地方政府政绩最大化的效用目标同以私营企业主群体为代表的资本力量追求利益最大化的目标形成了很强的相容性,地方政府日益膨胀的自主性越来越明显地受到了资本力量的左右。在“亲商重商”等口号下,一些急于改变地方经济面貌或急于在短期内创造政绩的地方政府,开始倾向于对资本力量的利益诉求作出无限制的让步,为此甚至不惜牺牲弱势群体的利益,导致地方政府行为横向自主性不断弱化。

五、地方政府自主性的悖论

地方政府行为选择充满弹性的可能性空间,合乎逻辑地产生了地方政府行为绩效的不确定性,以及区域市场体系发育的路径选择及其绩效的不确定性。地方政府既可能通过扩张其行为自主性,创造性地利用政策机遇,根据区域比较优势,找到一条适合本地实际的发展道路,极大地推进区域市场体系的发育;也可能通过扩张自主性,强化对区域市场体系的干预,阻碍要素的自由流动,并最大限度汲取地方资源,致力于实现政绩最大化,从而成为区域市场体系发育的重要障碍。就区域市场体系的发育而言,地方政府之手既可能是“无为之手”,也可能是“扶持之手”或“掠夺之手”。换言之,地方政府自主性的扩张,无论对于政府自身的发展还是区域市场体系的发育而言,都是一把双刃剑。

地方政府自主性的扩展,一方面极大地调动了地方政府推进体制创新和加快地方经济发展的积极性、主动性和创造性,为中国经济的迅速发展以及市场化改革的逐步推进提供了强有力的推动力。从区域发展的比较分析中可以发现,区域经济发展和体制创新的活力与地方政府自主性有着重要的内在关联。在地方政府自主性和创造性行为的推动下,全国各地创造出了一系列经济发展和体制创新的模式,这些创新实践为强制性的宏观制度变迁提供了不可或缺的经验支撑。另一方面,地方政府自主性的提升在很大程度上模糊了地方政府的职能范围及其行为边界,使地方政府得以在一定程度上能够根据自己的主观偏好,选择性地履行自身的职能,选择性地执行上级政府制定的政策,造成地方政府片面追求 GDP 增长,地方公共产品和公共服务供给长期滞后于经济发展水平,以及中央宏观调控政策屡屡失效,“行政区经济”现象久治不愈等一系列问题。

地方政府自主性的膨胀,表明现行体制下的中央政府与地方政府关系在很大程度上已经处于失范境地。地方政府基于其特殊的效用目标,有着无限制地扩张行为自主性的内在冲动,而中央政府由于缺乏有效的监督、控制机制和激励、约束机制,则在相当程度上失去了对地方政府行为的有效控制。这样,众多地方政府的理性选择共同汇聚而成的往往是政府体系的集体非理性现象。联系到地方政府横向自主性趋于弱化的态势,以及地方权力结构的集权化趋向,目前特别值得关注的是,地方政府不断膨胀的行为自主性,有可能演变出追求短期政绩最大化的地方行政长官与追求利益最大化的资本力量特别是地方寡头资本互惠合谋的现象。这是地方政府自主性扩张面临的最严峻的挑战。这一挑战的紧迫性预示着深化行政分权改革,建立法律化、规范化的政府间职责、权限分工体系,压缩政府间博弈的空间;推进政治分权改革,探索在各级公共权威层面建立体制内和体制外的横向权力制衡机制,提升地方政府的横向自主性,已经成为现阶段改革的重大现实课题。

[参 考 文 献]

- [1] Shue, V. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics* [M]. Stanford: Stanford University Press, 1988.
- [2] Oi, J. C. *Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China* [J]. *World Politics*, 1992, 45(1): 99 - 126.
- [3] 杨瑞龙. 我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为[J]. *经济研究*, 1998, (1): 3 - 10. [Yang Ruilong. *The Three Stages of the Transition of Institutional Changes in China: Analysis on the Institutional Innovation of Local Government* [J]. *Economic Research Journal*, 1998, (1): 3 - 10.]
- [4] 李军杰. 经济转型中的地方政府经济行为变异分析[J]. *中国工业经济*, 2005, (1): 39 - 46. [Li Junjie. *Analysis on Distortion of Local Governments Economic Behaviors in Economic Transition of China* [J]. *China Industrial Economy*, 2005, (1): 39 - 46.]

- [5] Edin,M. Market Forces and Communist Power:Local Political Institutions and Economic Development in China[M]. Uppsala:Uppsala University Press,2000.
- [6] 周业安,冯兴元,赵坚毅. 地方政府竞争与市场秩序的重构[J]. 中国社会科学,2004,(1):56-65. [Zhou Yean,Feng Xingyuan,Zhao Jianyi. Local Governments Competition and Reconstruction of Market Order[J]. Social Sciences in China,2004,(1):56-65.]
- [7] [英]托尼·塞奇. 盲人摸象:中国地方政府分析[J]. 邵明阳,译. 经济社会体制比较,2006,(4):96-104. [Saich,T. The Blind Man and the Elephant:Analyzing the Local State in China[J]. Trans. Shao Mingyang. Comparison between Economic & Social Systems,2006,(4):96-104.]
- [8] 周振华. 经济发展中的政府选择[J]. 上海经济研究,2004,(7):5-12. [Zhou Zhenhua. The Government's Choices in Economic Development[J]. Shanghai Economic Review,2004,(7):5-12.]
- [9] 孙立平. 向市场经济过渡过程中的国家自主性问题[J]. 战略与管理,1996,(4):64-74. [Sun Liping. The Autonomy of the State in the Transitional Stage to Market-oriented Economy[J]. Strategy and Management,1996,(4):64-74.]
- [10] O'Brien,K.J. ,Li Lianjiang. Selective Policy Implementation in Rural China[J]. Comparative Politics,1999,31(2):167-186.
- [11] 杨雪冬. 市场发育、社会生长和公共权力建构[M]. 郑州:河南人民出版社,2002. [Yang Xuedong. Market Growth,Society Development and Public Power Building[M]. Zhengzhou:Henan People's Publishing House,2002.]
- [12] 戴长征. 国家权威碎裂化:成因、影响及对策分析[J]. 中国行政管理,2004,(6):75-82. [Dai Changzheng. The Fragmented State Authority in China:An Analysis to Its Causes, Influences and Counter-Strategies[J]. Chinese Public Administration,2004,(6):75-82.]
- [13] Montinola,G. ,Qian Yingyi, Weingast,B. R. Federalism,Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China[J]. World Politics,1995,48(1):50-81.
- [14] [美]L. E. 戴维斯,D. C. 诺思. 制度变迁的理论:概念与原因[A]. 陈昕. 财产权利与制度变迁[C]. 刘守英,译. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1991. 266-294. [Davis,L. E. ,North,D. C. The Theory of Institutional Changes:Conception and Causes[A]. Chen Xin. Property Rights and Institutional Changes[C]. Trans. Liu Shouying. Shanghai: Shanghai Joint Publishing Company, Shanghai People's Publishing House,1991. 266-294.]
- [15] 张千帆. 宪政、法治与经济发展:一个初步的理论框架[J]. 同济大学学报(社会科学版),2005,(2):80-90. [Zhang Qianfan. Constitutionalism, Rule of Law and Economic Development: A Preliminary Theoretical Framework[J]. Journal of Tongji University(Social Science Section),2005,(2):80-90.]
- [16] 邓宏图. 转轨期中国制度变迁的演进论解释[J]. 中国社会科学,2004,(5):130-140. [Deng Hongtu. Institutional Evolution in Transitional China in Terms of Private Enterprise[J]. Social Sciences in China,2004,(5):130-140.]
- [17] 杨瑞龙,杨其静. 阶梯式的渐进制度变迁模型——再论地方政府在我国制度变迁中的作用[J]. 经济研究,2000,(3):24-31. [Yang Ruilong,Yang Qijing. A Model of Stepwise Gradual Institutional Changes:More on Local Governments' Functions in Institutional Changes of China[J]. Economic Research Journal,2000,(3):24-31.]
- [18] 朱光华,魏凤春. 就业、产业结构调整与所有制改革——一个财政压力周期变动下的基本框架[J]. 财经研究,2003,(9):3-9. [Zhu Guanghua,Wei Fengchun. Employment,Adjustment of Industry Structure and Ownership Reform:A Basic Framework under the Periodical Variation of Fiscal Crisis[J]. The Study of Finance and Economics,2003,(9):3-9.]
- [19] 姚先国. 浙江经济改革中的地方政府行为评析[J]. 浙江社会科学,1999,(3):21-26. [Yao Xianguo. Analysis on Local Governments' Action in Zhejiang Economic Reform Process[J]. Zhejiang Social Sciences,1999,(3):21-26.]