

当代中国中央与地方关系模式述评

黄相怀

(中共中央党校 科研部,北京 海淀 100091)

[摘要] 对于当代中国的中央与地方之间的关系,海内外学者概括和提出单一制模式、碎片化权威理论、事实联邦主义理论,以及委托-代理模式等4种主要理论。然而,中央与地方的关系存在复杂性、多样性和多变性,使得这些理论概括很难获得学术界的普遍认可。面对全面深化改革大背景之下的中央与地方之间的关系,亟须更加科学、更加精确的模式作出实际描述和理论阐释。

[关键词] 单一制; 碎片化权威理论; 事实联邦主义; 委托-代理模式; 中央与地方; 中国

[中图分类号] D623/625 [文献标识码] A [文章编号] 1007-5801(2013)01-0075-05

改革开放以来,中国的中央与地方关系发生了巨大变化。对此,海内外学者给出多种概括,包括单一制模式、碎片化权威理论、事实联邦主义理论,以及近来出现的委托-代理模式等。本文总结已有的研究成果,为产生更加科学和更有说服力的分析模式,提供理论铺垫。

一、单一制模式

单一制是国内学者分析当代中国的中央与地方关系的主流模式。其中,又分为民主集中单一制、复合单一制、失衡单一制等3种不同观点。

(一)民主集中单一制。童之伟认为,我国宪法序言将我国定位于统一的多民族国家,第3条规定,中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。这表明,我国的结构形式是单一制,从整体上看属于民主集中单一制类型。中国特色的民主集中单一制包括3种实践模式:一是中央与普通行政区域的关系模式,二是中央与民族区域自治地方的关系模式,三是中央与特别行政区的关系模式。相对于

其他两种模式,第一种模式居于主导地位。张海廷认为,由于政党、历史、计划经济体制的惯性和影响,我国的中央与地方的关系,更多地具有中央集权的特点,应属于中央集权的体制模式^[1]。

(二)复合单一制。艾晓金认为^[2],从权力划分的角度考察国家结构,关键看中央在国家权力体系中的地位 and 成员单位拥有国家权力的来源。在单一制国家,权力来自人民。国家权力由中央政府承担和体现,地方政府行使的国家权力源于中央政府的授予和规定。在联邦制国家,联邦政府和成员政府在宪法规定的范围内享有最高权力。联邦政府的国家权力只是国家权力体系中的一个组分,成员政府的国家权力直接来自宪法的规定和授予。因此,我国的国家结构形式既不同于典型的单一制,更有别于典型的联邦制。与单一制国家的不同之处在于:第一,我国的国家权力由全国人大和地方各级人大共同承担和体现。第二,地方政府的国家权力并不完全源于全国人大的授予和规定。除了各级人大授权各级政府,各级党的组织也对同级的政府行使

[收稿日期] 2012-11-16; [修回日期] 2012-12-27

[作者简介] 黄相怀(1979-),男,河南长垣人,政治学博士,中共中央党校科研部助理研究员,主要研究中国政治、中国特色社会主义理论体系。

领导权。这样就构成了国家权力的二元结构,使得我国国家结构很难用单一制或者是联邦制来简单概括。我国的国家结构应该是一种复合式单一制。

不管是民主集中单一制还是复合单一制,都是传统的国家结构理论的产物。从宪法的角度看待中央与地方的关系,就容易忽视这种关系存在着鲜活的制度运作及其结果。因而,上述两种概括很难满足实质性地思考中央与地方的关系。

(三)失衡单一制。在一段时期内,曾经是学术界主流观点的这个概括,称之为暴露中国的中央与地方关系问题的失衡论更为恰当^[3]。王沪宁认为,改革开放以来,中央与地方的关系发生偏向于地方的失衡。调控一体化失衡指中央设定的调控目标无法达成,应归中央调控的总体行为和地方行为游离于中央调控之外。由此引出整个社会的某些无序状态。极而言之,诸侯经济,被用来形象地描绘这一状况。而中央与地方关系失衡的根本原因,就是现代化过程中有限的社会资源总量与剧增的社会需求总量之间的矛盾。如果说王沪宁的观点是失衡论之发轫,那么,林尚立的观点则代表着政治学者判断中央与地方关系失衡之典范。在企业和地方权力扩展的同时,中央政府相对而言却出现了权力弱化的趋势。这既体现在中央宏观调控能力的削弱,也体现在地方割据的强势对中央的抗拒。^[4]出现强地方弱中央的局面,源自非制度化和非法律化的传统所带来的中央与地方的关系及其发展。

失衡论揭示当代中国的中央与地方关系的部分特征,看到地方权力的扩张与中央权威的衰落,却忽略在改革的过程中,中央的权力并非没有扩张,如中央对地方的主要人事安排趋于强化控制。

二、碎片化权威理论

碎片化权威理论(fragmented authoritarianism)的代表人物是美国著名中国问题专家李侃如和迈克尔·奥森伯格。两人的观点集中在合著的《中国的决策:领导人、结构和过程》^[5-1]一书中。他们将当代中国的官僚制结构、政策过程联系在一起,通过考察大规模能源发展项目的决定过程,揭示出的是一个碎片化的、分割的、分层的国家结构。这促成了相关部门之间进行谈判、讨价还价和寻求共识的体制。政策过程在此领域是不连贯的、耗费时日的、渐进性的。碎片

化权威理论试图揭示中国政治的政策过程及其特征,而非专门研究中央与地方的关系。但是,探讨中国的政策过程不能忽视中央与地方的关系。实际上,作者在其书中大量涉及中央与地方的关系。尽管正式制度发挥着人们期望的作用,但众多的组织机构仅能够部分地给人们理解中国政体的真实权力关系提供指导。表面上看起来统一的、等级性的命令链条,实际上却是分裂的、分割的和分层的。权威的碎片化是中国(政治)体制的核心维度。

碎片化的权威结构具有多方面表现。首要的是中央与地方的关系。中央与省的关系的主要特征就是,存在着密集的讨价还价现象。任何一方都不能全然忽略对方的利益和需要。中央与省的关系变化通常都是边际性的调整。它对双方的关系平衡所产生的影响,常常没有公开宣传的那样显著。情况常常是,公开认可增加省的权力,伴随着有利于中央的默不作声的、补偿性变化。并且,中央政府控制各省的程度有很大差异。而各省同中央进行讨价还价的能力也不相同,取决于它们的财力、策略、人际关系、领导人的聪明才智和抱负。^[5-2]

因此,该书的作者注意到财政改革及其他变化增强了地方的自主性,也看到中央在金融领域依然保持着相当程度的控制。首先,政府的部门之间(ingovernment relations,也就是政府间关系)存在经常性的谈判、讨价还价和交易。其次,政府部门之间的竞争和对抗是省及省以下官僚机构运作的核心特征。第三,对外开放也影响地方政府的行为。他们对中央与省的关系的具体考察,支持这些判断,指出中央控制省的手段有:决定省领导人的政治生涯,直接控制某些机动性的军事力量,控制着宣传机器,控制着关键性的经济资源。各省离开这些资源便不可能达到产出目标。但是,各省也有一定的自主性:大量的人事安排都是由省及其以下政府作出的,土地管理是地方的事务,地方政府拥有很强的财政自主性。并且,在国家的官僚结构中,省政府占据中间地位。中央必须通过省才能到达地方。各省的这些实力不能确保它们的独立和自主地位。中央和省都掌握着对方所需要的资源。他们认为,我们所描绘的中央与省的关系,既不是中央集中控制的,也不是省独立自主的。确切地说,两者的关系是相互依赖性的。当然,这种平衡常常有利于中央。而各省与

中央的平衡关系,以及造成这种关系的原因也是不一样的。中央与省的关系大体上是讨价还价的关系。两方的领导人都用他们所控制的东西与对方交换资源或者其他有价值的东西。^[5-3]

从学术进展看,碎片化权威理论超越极权主义的研究范式和多元主义的研究范式^[6]。其理论价值在于,它破除了中国政治如铁板一块的认识。不仅从人的因素,而且从权力结构和政策过程揭示了中国政治的复杂。他们作出的判断,影响到后学深入思考当代中国的中央与地方的关系。

三、事实联邦主义理论

事实联邦主义理论(de facto federalism)的倡导者主要是国立新加坡大学的郑永年。郑永年和吴国光在《中央 地方关系:中国制度转型中的一个轴心问题》一书中的提法是“行为性联邦”。近年来,郑永年在其著作和文章中将这一提法变成“事实联邦主义”^[7]。从表达的意思看,两者的区别不是很大,只是论据有所更新。

提出行为性联邦,源自郑永年、吴国光观察改革开放以后的中央与地方互动特征。他们认为,中央和地方之间的权力互动出现了相对的平衡和制约:中央不能压倒地方,地方也没有办法脱离中央。^[8-1]因此,中央与地方的这种权力关系,已经具备“联邦制”的实质内容。就这个意义而言,可以说,在中国已经出现了事实上的“半联邦制”或“准联邦制”。不过,这种“联邦制”的特点是非制度化的,并不是用宪法规定下来的,并不是直接表现在国家的规范政治结构中的,而是在实际的权利运作中形成的,是通过中央与地方之间在多种多样的相互谈判的行为中表现出来的。所以,我们不妨称之为“行为性联邦”^[8-2]

后来,郑永年又提出“事实联邦主义”,相当于补充和发展了“行为性联邦”的概念。检视了学者们争论联邦主义概念及其运用之后,郑永年总结说,所有这些争论并不能阻止研究者在具体的情境中界定联邦主义。在这里,我认为,“联邦主义”可被视作通过各种措施如利益代表(interest representation)和分权(decentralization)解决各级政府间冲突的一种工具。

事实上,“联邦主义”被广泛地认为是解决碎片化社会中的冲突和减轻中央政府的负担的一种方式。循

着行为主义传统,我把中国的中央与地方关系界定为事实联邦制主义或行为联邦制。^[9]

笔者认为,“联邦主义”的核心,是联邦政府与次国家政府乃至各级地方政府之间存在的宪法、法律层面的分权。仅仅根据中央与地方的谈判性行为就戳上联邦主义的印章,显然是不恰当的。近距离考察当代中国的中央与地方关系的特点,我们就会发现,并存着集权与分权两种趋势。既有分权化加强地方力量的一面,也有集权化强化中央权威的一面。而把中央与各省的“讨价还价”视为行为联邦主义,对于了解中国政治的人都明白,这不过是政治的策略和手段,并不涉及制度的核心与特质。

四、委托 代理模式

传统的代理结构模式把地方政府看做是中央政府的从属。在执行中央决策的时候,地方政府基本上没有或者完全没有自由处理权。在整个政府体系内部,中央与地方关系的基本特点是指挥与服从、控制与被控制。就权力来源而言,地方政府的各项权力均来自中央的分配,中央政府支配地方各级政府的权力大小和权力有无。换言之,地方政府只是以中央政府代理机构的身份行使其执掌的各项权力,最终仍然归中央政府所有。地方政府处理各项事务,不过是奉中央政府之命行事。就权力制衡而言,中央政府严格控制和监督地方各级政府,地方政府没有与中央“讨价还价”的制度余地^[10]。

在中央与地方关系的研究中,“委托 代理理论”克服纵向理解政府间关系的缺点,足够重视地方政府的自主性与能动性。“委托 代理理论”试图模型化这类问题:一个参与人(称为“委托人”)想使另一个参与人(称为“代理人”)按照前者的利益选择行动。但是,“委托人”不能直接观测到“代理人”选择了什么行动,只能观测到一些变量。这些变量由“代理人”的行动和其他外生的随机因素共同决定,因而充其量只是“代理人”行动的不完全信息。“委托人”的问题是,如何根据这些观测到的信息来奖惩“代理人”,以激励“代理人”选择最有利于“委托人”的行动^[11]。

在中央与地方关系的研究中,“委托 代理理论”得到广泛应用。杨瑞龙探讨地方政府怎样扮演中间扩散型制度变迁方式中的“第一行动集权”,后来又同他人建立“阶梯式的渐进制度变迁模型”,运用

博弈论的思想和方法探讨中央政府、地方政府的官员与微观主体之间的三元博弈过程及其经济后果^[12]。孙宁华分析中央政府与地方政府在经济转型时期的经济博弈,认为在信息不对称的情况下,地方政府同中央政府的博弈会产生严重的逆向选择和道德风险^[13]。江孝感、王伟分析中央政府与地方政府事权关系的委托—代理模型,认为两者都应该降低参与经济活动的努力成本系数,并且提出信息决策模型^[14]。庞明川分析中央政府与地方政府博弈的形成机理及其演进,认为改革开放以后中国财政体制的每次分权化改革,在调动和激发地方积极性的同时,都在诱发和强化地方势力的崛起,以至于每个时期都能够同中央政府讨价还价,进行利益博弈^[15]。苏富兵(Fubing Su)以煤炭行业的监管为案例,运用委托—代理理论探讨中央控制与地方服从的问题,认为较高的监督成本,使得调整治理结构存在中央与地方的收益关联激励^[16]。

与传统的国家结构理论相比,委托—代理理论判断中央与地方的行为关系更为真实,具有非常强的解释力和说服力。但是,它毕竟脱胎于经济学理论,要完全运用到属于政治学领域的中央与地方关系,还必须做出进一步的学术努力。比如,委托—代理理论从地方利益的角度定位地方政府的角色及其行动倾向。它所理解的中央与地方的博弈,主要是经济博弈。但是,利益维度只能是中央与地方的众多关系维度中的一个维度,同样离不开权力的维度。因此,很难说委托—代理理论能够成为分析中央与地方关系的得力工具。

总结当代中国的中央与地方关系的上述模式,本文有两点结论:

第一,中央与地方关系的复杂性,造成学术界很难在短期内提出普遍认可的概括模式。在中国这样的超大型社会,特别是在中国的政治制度

中,中央和地方所指称的对象是非常复杂的。

中央可以指称党中央,也可以指称党中央与中央政府(国务院),还可以指称其他主体,如全国人大、中央军委等。从政策过程的角度看,中央的涵义更为广泛。一些部、委、局等国家机构能够以自身名义向全国的对口领域和对口单位发布规范性文件。所以,中央的概念不是专指某一个主体或者某几个主体,而是指国家层面的诸种权力机构、错综复杂地相结合所形成的权力系统。地方的概念同样存在这种情况。它也是一个混合体,即地方各级党委、政府、人大、乃至职能部门,甚至包括垂直管理系统在地方的部门,都可以被称为地方。并且,地方的概念还有政区和文化的内涵。作为词汇的中央、地方的涵义如此复杂,包含中央、地方的词组的涵义就更加复杂,如中央利益、地方利益等。单一制诸模式的优点,便于把握中央与地方的关系结构;碎片化权威理论和事实联邦主义理论的优点,便于勾绘中央与地方的关系过程。这是尚未达成一致理解中央与地方关系的一个重要原因。

第二,中央与地方关系的发展变化,亟须更科学、更精确的模式作出实际描述和理论阐释。研究当代中国的中央与地方的关系,现有的概括模式不能满足理论需要和实践指导。比如,民主集中单一制与复合单一制拘泥于规范制度,失衡论与事实联邦主义又过于强调经验现实。就是说,目前的突出问题是没能把规范与经验恰当地结合起来。更为关键的是,支撑这些概括的论述缺乏充足的论据和缺少充分的思考,使得中央与地方的关系模式难以令人信服。对此,已经有学者作出改进,产生了有一定影响的研究成果。但是,从总体上看,需要完成的学术工作还很多。比如,中央与地方的财政关系受到广泛关注,而中央与地方的人事关系和事权关系,还没有做出卓有成效的研究。

[参考文献]

- [1] 张海廷.单一制下中央地方关系体制应作两类划分——我国中央集权式中央地方关系的动态平衡[J].石家庄:河北法学,2002,(1):44.
- [2] 艾晓金.中央与地方关系的再思考——从国家权力看我国国家结构形式[J].杭州:浙江社会科学,2001(1):63.
- [3] 王沪宁.集分平衡:中央与地方的协同关系[J].上海:复旦学报(社会科学版),1991(2):7.
- [4] 林尚立.国内政府间关系[M].杭州:浙江人民出版社,1998:334.
- [5] Kenneth Lieberthal and Michel Oksengerg, Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes(Princeton University Press

1988)^[1-1], 139^[2], 352-353^[3].

- [6] 李芝兰.跨越零和:思考当代中国的中央与地方的关系[J].武汉:华中师范大学学报(人文社会科学版), 2004 (6): 55. 戴长征.国家权威碎裂化:成因、影响及其对策[J].北京:中国行政管理, 2004(6): 30. Lieberthal, K. G., 1992: Introduction: the fragmented Authoritarianism model and Its Limitation, in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lamton (eds.), Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China (Berkley: University of California Press).
- [7] Zheng Yongnian, De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-local Relations(World Scientific Publishing Company, 2007);Yongnian Zheng, De Facto Federalism and Dynamics of Central-Local Relations in China(China Policy Institute, University of Nottingham, June 2006).
- [8] 郑永年, 吴国光.中央-地方关系:中国制度转型中的一个轴心问题[M].香港:牛津大学出版社, 1994: 41^[1-1], 42^[2].
- [9] Yongnian Zheng, Explaining the Sources of de facto Federalism in Reform China: Intergovernmental Decentralization, Globalization, and Central-Local Relations, Japanese Journal of Political Science 7(2): 1-26.
- [10] 张志红.当代中国政府间纵向关系研究[M].天津:天津人民出版社, 2005: 46.
- [11] 张维迎.博弈论与信息经济学[M].上海:上海三联书店, 上海人民出版社, 2004: 239.
- [12] 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].北京:经济研究, 1998 (1): 27. 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].北京:经济研究, 2000 (3): 46.
- [13] 孙宁华.经济转型时期中央政府与地方政府的经济博弈[J].北京:管理世界, 2001 (3): 49.
- [14] 江孝感, 王伟.中央与地方事权关系的委托-代理模型分析[J].北京:数量经济与技术经济研究, 2004 (4): 66.
- [15] 庞明川.中央与地方政府间博弈的形成机理及其演进[J].北京:财经问题研究, 2004 (12): 17.
- [16] Fubing Su, Agency, Incentive, and Institutional Design: Bureaucracy Control and Evolution of Governance in contemporary China, P. H.D dissertation, (The University of Chicago, 2002).

(责任编辑 周晓中)

(上接第39页)世界。^[14]

纵观历史,人类社会的发展出现过社会的经济增长、可持续发展、综合发展和科学发展等几种模式。我国的科学发展突出社会发展的价值追求,坚

持以人为本,强调全面、协调、可持续,要求发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享。从现实的人的需要出发,用不断的制度改革做动力,以和谐社会为形式,建构具有中国特色的科学发展方式。

[参考文献]

- [1] 中共中央编译局.马克思恩格斯选集:第1卷[G].北京:人民出版社, 1995: 73^[1-1], 78^[2], 275^[3], 120-122^[4], 93^[5], 92^[6].
- [2] 中共中央编译局.马克思恩格斯选集:第4卷[G].北京:人民出版社, 1995: 241^[1-1], 236^[2], 248^[3], 241^[4].
- [3] 中共中央编译局.马克思恩格斯全集:第42卷[G].北京:人民出版社, 1979: 163^[1-1], 145^[2], 104^[3], 122-123^[4].
- [4] [苏] 佚名.费尔巴哈哲学著作选集:下卷[G].荣震华,等译.北京:商务印书馆, 1984: 28.
- [5] 中共中央编译局.马克思恩格斯选集:第2卷[G].北京:人民出版社, 1995: 17-18.
- [6] [法] 让-萨特.辩证理性批判:上卷[M].林骧华,等译.合肥:安徽文艺出版社, 1998: 15-16.
- [7] 中共中央编译局.马克思恩格斯文集:第1卷[G].北京:人民出版社, 2009: 519^[1-1], 192^[2], 532^[3], 501^[4].
- [8] [德] 恩斯特·卡西尔:人论[M].甘阳,译.北京:三联书店, 2003: 119-120.
- [9] 徐斌.制度建设与人的自由全面发展[M].北京:人民出版社, 2012: 154.
- [10] 中共中央编译局.马克思恩格斯文集:第8卷[G].北京:人民出版社, 2009: 52^[1-1], 137^[2].
- [11] 中共中央编译局.马克思恩格斯全集:第3卷[G].北京:人民出版社, 1960: 286^[1-1], 514^[2].
- [12] [德] 格奥尔格·威廉·弗里德里希·黑格尔:历史哲学[M].王造时,译.北京:三联书店, 1956: 62.
- [13] 中共中央编译局.马克思恩格斯全集:第2卷[G].北京:人民出版社, 1965: 118-119.
- [14] 中共中央编译局.马克思恩格斯全集:第1卷[G].北京:人民出版社, 1956: 651.

(责任编辑 周晓中)