



首页 → 学术文章 → 政治伦理

杨光斌：我国现行中央—地方关系下的社会公正问题与治理

[摘要] 我国是在维护政治结构稳定的前提下推进经济改革的，从而形成了政治单一制和经济联邦主义的二元化中央—地方关系。在这种条件下，一些地方政府，尤其是基层政府的行为模式可能具有依附性甚至侵害性，结果就是社会不公正问题。为此，本文提出必须首先更新关于政府的观念，倡导“善治型政府”，并以一系列的政治建设和行政改革矫正地方政府的行为模式，建立一个实现社会公正的政治基础。 [关键词] 中央—地方关系；政治单一制；经济联邦主义；社会公正；治理

[中图分类号] D61 [文献标识码] A [文章编号] 1000-4769(2007)-03-0007-09

[作者简介] 杨光斌，中国人民大学国际关系学院教授，博士生导师，北京100872。

在我国经济改革已经取得巨大成就的同时，社会公正问题已是一个不容回避的问题。目前关于社会公正问题的研究成果主要体现在社会学意义上的社会问题研究、经济学和公共管理学意义上的有关领域的政策探讨。这些研究对于矫正社会不公正现象是重要的，但是并不全面。我认为，社会公正不但与政策导向有关，还关系到治理结构问题。与政策相比，治理结构甚至是一个更为根本的问题，其中改革开放中形成的新型中央—地方关系与社会公正问题有着密切的关系。我的观点是，中央—地方关系已经从计划经济时期的单一制转变为二元化的结构即政治单一制和经济联邦主义。在这种二元化的治理结构下，形成了地方政府的新的价值取向和复杂的行为模式，从而形成社会不公正的一个重要原因。而要矫正社会不公正现象，不但要进行政策上的调整，还要完善治理结构。

一、政治经济二元化的中央地方关系

或许是因为看到经济改革带来的巨变，或许是因为香港和澳门回归带来的新元素，或许是因为宪法中关于民族区域自治的规定，政治学和法学界的一些学者开始不满足于传统的中国国家结构的单一制定性，因此提出了各种样式的新看法，比如民主集中单一制说^[1]、复合式单一制说^[2]、混合制说^[3]，甚至还有联邦制体制的政治制度说^[4]，等等。我认为，将中国的国家结构(这里暂且还借用“国家结构”概念，因为我并不同意这样一个旧制度主义背景下的已经过时的概念)笼统地定义为各式各样的单一制，^①只是看到了政治关系而忽视了经济关系的重要性；因香港和澳门的特殊性而规定为混合制，模糊了中国政治的主体性质；而因民族区域自治的宪法规定将中国视为联邦制体制，表明作者伊拉扎缺少中国政治的基本常识，尽管他对联邦主义理论有重要贡献。

虽然单一制是一个不断式微而联邦主义是一个不断张扬的概念，但是对于转型时期的中国而言，制度变迁所体现的政治—经济形态更为复杂，既不能简单地将中国定性为单一制国家，更不能定性为联邦主义国家。但是如果进行政治和经济的二元化处理，我们很容易发现，中国兼具单一制和联邦主义的特征。

政治单一制。认识中国政治的第一个前提，是在政治结构基本不变的前提下，中国的经济关系已经发生了革命性变革，这一常识要求我们必须对政治关系和经济关系进行二元化处理，尽管不能忽视二者之间的互动关系。认识中国政治的第二个前提，在于共产党领导和党政关系是理解中国政治的基本入口。这一常识就要求我们，考察中国的国家结构，不但要理解宪法上的规定，更要解读党章上的规定。与第二个前提相联系，关于中国政治的第三个前提，是不但要从结构上即法律关系上理解国家结构，更要从程序上即事实关系上理解国家结构，比如宪法上关于共产党的领导就一句话即“坚持共产党的领导”，而事实上共产党的领导体现在政治生活的每一个层面。另外，关于中国政治历来有正式政治与“非正式政治”(informal politics)之说，^[5]非正式政治在一定程度上就是描述事实上的程序问题。上述三个方面是我们认识中国中央—地方关系的出发点。在中央—地方的政治关系上，我国宪法第三条规定，“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”，即“一府两院”都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督；中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。宪法第八十九条规定中央政府即国务院的职权之一是“统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”。上述两条以中国特色的“民主集中制”表述了人民代表大会与政府关系以及中央政府与地方的单一制性质。

那么在党章中关于党政关系是怎么规定的呢?每一个党员耳熟能详的规定就是“下级服从上级,全党服从中央”这样一个民主集中制组织原则。为了确保“全党服从中央”,党章及其相关文件规定了党委制、党组制、归口管理制以及党管干部制度和原则。^[6]这些制度规定既是法律上的结构,又是事实上的程序。

宪法的民主集中制组织原则详细规定了人大与政府的关系,党章中的民主集中制原则详细规定了党与人大、党与政府的事实性关系。在党一人大一政府关系中,涉及的政治关系是复杂的、多方面的,但是最能体现民主集中制原则的是党管干部制度。

根据1998年中共中央颁布的《中共中央管理干部名称表》,所有副省级以上的干部均由中央直接考察和管理,地方主要正局级岗位的干部向中央备案。^[7]应该说,干部名称表延续了80年代的干部管理体制。1984年中央将对地方干部管理的权限由下管两级(省部级和正局级)改革为下管一级,即直接管理副省级以上干部的考察和任免。这样中央直接管理的干部人数由原来的15000人左右下降到3000人左右。与1990年颁布的《中共中央管理干部名称表》相比,中央对地方干部的管理权限基本没有变化。但是,在1990年代初期,随着地方政府作为利益主体的角色突显,地方保护主义倾向日趋明显,地方人大否定中央推荐的候选人而选举本地人为副省级干部的事并不只是发生在一二个省份,维护和加强中央权威也就成为当时的重要议题。加强中央权威的最为便捷的办法就是加强对地方干部管理的力度。

中共中央组织部1999年6月颁发了《干部交流规定》,在地方领导选拔上实行非本地原则和定期调换制度。关于省级领导的具体规定是更加频繁地调到另一个省或调到中央任职。现行领导班子的构成模式是,作为正职的省委书记和省长从别的省或中央部委调来,而副职则主要出自本省。在实行中国传统上的回避原则的同时,中央对省级正职领导的任期也有严格的控制,90年代后期以来地方领导的任期越来越短,更替越来越快。^①

总之,自90年代后期以来,中央政府对地方政府的省级核心领导干部的管理大大加强了,这样做的主要目的是遏制地方主义和宗派主义,加强中央政府的权威,以便保持政治上的统一和稳定。在中国的经济转型中,控制地方核心领导干部成为中央约束地方政府行为的一种主要手段,也是政治单一制的核心特征。

经济联邦主义。如果说政治单一制没有疑义的话,那么“经济联邦主义”则可能是一个颇具争议的命题。这是因为,以分权为主要特征的经济改革虽然走过了1/4世纪,经济生活中中央政府的权力和计划性调配权还是无处不在。突出表现在以下几个方面:第一,对国土资源的直接管理权。首先是《土地管理法》中规定的国务院对于土地资源利用上的管理权,2003年以来,国务院撤消了很多地方以“经济开发区”为名的商业“圈地”。其次,在矿产资源方面,中央政府享有直接的计划性质的调配权。以西煤东送为例,西部每年向东部输送5000万吨煤,每吨补贴是10元,收入是5亿;按市场价是140亿元;若用5000万吨的煤发电,以火电上网价0.23元计,收入是340亿元。同样由于西气东送,当地人不可以用天然气而东部优先。^[8]第二,对项目投资的直接管理权。投资什么样的大项目以及当项目的规模大到一定程度时,都需要国家发展与改革委员会的批准,以避免重复建设、破坏生态或盲目上马。例如,中央政府否定了地方政府在怒江建坝的建议,各地方的地铁工程需要得到发改委的批准方能立项。第三,宏观经济调控中的强制性权力的运用。80年代的宏观调控方法主要是行政手段,90年代以来越来越以货币政策为主,但是并不排除比行政手段更为强硬的强制性权力的运用。当货币政策不能发挥有效作用时,中央就毫不犹豫地运用强制性权力,江苏“铁本事件”就是最好的例证。上述案例中的中央政府的权力和权威都不是典型的联邦主义国家所能拥有的。

尽管对事权的管理范围是衡量中央—地方经济关系的一个重要指标,但是衡量中央—地方关系的最为核心的指标体系却是财政体制。从计划经济时代的统收统支“大锅饭”财政到80年代的“分灶吃饭”的财政包干,再到1994年以后在全国实行的分税制,我国的财政体制已经发生了革命性变化。无论是财政包干体制还是分税制,说到底都是财政分权,尽管分税制大大提高了中央财政在全国财政收入中的比例,即从1992年的20%左右提升到目前的50%左右。如有些研究人员所说,财政分权、尤其是分税制的两个最明显的结果是:在中央—地方关系上,中央直接管理经济的作用下降而宏观调控能力增强,地方政府的作用加强;在政治—市场关系上,削弱了政府的作用,加强了市场的作用。^[8]

地方政府从过去的代理人到今天的利益主体角色、市场从过去的辅助性角色到今天的主导作用,已经成为一种新的制度安排,而这样的或类似的制度安排所导致的理论话语就是“财政联邦主义”、甚至是“维护市场型联邦主义”即“经济联邦主义”。在国内政治中,分权不等于联邦主义,或者说联邦主义也不是简单地等于分权。但是,分权是联邦主义的重要基础,当地方政府是由选民直接选举的时候,或者说地方政府通过法律规定而获得一定程度的地方性政策的自主权和自主的财政权时,中央—地方关系就可能演变成以契约为基础的合作和讨价还价关系,而这些就符合前述的联邦主义的内涵。因此,联邦主义与财政分权、政策分权和政治分权的举措呈正比例关系。^[10]因此,把分税制下的中央—地方经济关系描述为财政联邦主义,并非是经济学家的心血来潮,已经是我国经济学界的一种共识。

财政联邦主义主要是基于资源配置这样的典型的传统的经济学观念而分析财政分权问题。但是,如果说中央—地方关系不是单纯的政治—法律关系,它同样也不是单纯的经济关系,资源配置从来不是单纯的经济关系,政治关系和政治家的偏好对于资源配置结果至关重要,因此必须从政治经济学的角度才能有效地认识资源配置。在比较研究18世纪的英国、19世纪和20世纪初的美国以及改革开放时期的中国的中央—地方关系基础上,理性选择制度主义代表人物温加斯特(Weingast)提出了“维护市场型联邦主义”(Market—Preserving Federalism)即经济联邦制。

在温加斯特看来，传统上公认的联邦制的两个基本特征是：(一)一个政府内存在享有自主权的各级政府。(二)每一级政府的自主权都是制度化的，从而使联邦主义的约束能够自我实施。所谓“维护市场的经济联邦制”是在以上两个条件外再加上三个条件：(三)地方政府对辖区内的经济事务享有主要的管理权；(四)一个统一市场的形成，使得地方政府不能利用它们的经济管理权而制造贸易壁垒；(五)各级政府都面对着硬预算约束。

上面的每一个条件都是“维护市场的经济联邦制”所不可或缺的。第一个条件清楚地界定了联邦制所必需的基本特征，但是仅有这一点是远远不够的，因为在仅仅依赖最高政府的自由裁量权的条件下，联邦主义很难持续，放下去的权力随时可以收回。在实践中，联邦制的一个主要问题是中央政府可能压制地方政府，因而一个可持续的联邦主义必须防止中央政府对地方政府的威压，这样就需要第二个条件。但是前两个条件只是关于联邦主义的一般变量，没有涉及对经济问题的权限，因此需要加上后三个条件。对中央政府所具有的改变、解除或伤害联邦制的能力若缺乏制约，就会大大弱化联邦制的自我维持能力。一个有生命力的联邦制必须解决这个难题，一个重要的途径是中央和地方政府都面对硬财政预算，使它们不能出于政治目的而无休止地超出预算，导致宏观经济环境的不稳定。^[11]

在引入地方政府之间的竞争时，“维护市场的经济联邦制”的经济效果是：第一，地方政府之间的竞争会使地方政府努力提供一个良好的环境以吸纳经济要素；第二，硬预算约束意味着地方政府可能破产，地方政府因而在财政上慎重行事；第三，地区间的竞争还意味着，没有任何一级政府拥有对其经济政策制定的全部垄断权；第四，地区之间的竞争无疑会约束强大的中央政府的经济功能，但是这种约束必须建立在制度之上，仅仅依靠观念的约束是不可靠的。^[12]

如果说“财政联邦主义”是描述财政分权下的中央—地方关系，那么“维护市场的经济联邦主义”无疑是根据财政分权之后地方政府作用的加强和市场机制的强化而进行的理论总结。但是，在中国的语境下，“联邦主义”根本不同于典型的联邦制国家形态，是一种原始语言学上的现实性运用，意在描述在以分权为逻辑起点的改革中地方政府所享有的自治与分享治理状态，是一种完全不同于过去单一制下的地方政府的代理人角色。

二、元化结构下的地方政府行为模式与社会公正问题

政治单一制的支点是党管干部原则，而党管干部的具体制度就是干部委任制。那么党是以什么原则和标准而委任干部呢？任用干部的指导原则无疑是邓小平早就提出过的“四化”即干部的“革命化、年轻化、知识化和专业化”，但这些都是很抽象的政治标准，而具体标准是什么呢？伴随着经济改革的深入，政治建设是一个不断制度化的过程，其中一个重要方面是《公务员法》的形成与落实以及党管干部的很多规则。在“发展是第一要务”这样一个宏观背景下，政绩无疑成为衡量干部的一个主要标准，而《公务员法》的一个基础就是考察、任用干部的功绩制标准。这样，宏观政治背景和可以操作的制度化标准决定了党管干部的一个主要原则就是政绩制。政绩由多方面构成，比如治安一票否决、计划生育一票否决等政策，但是在现实中并没有多少关于这些一票否决的报道，更多的报道则是关于干部在经济建设上因成就或失败而导致的奖励(提升)与处罚(降职)。这是过去20多年的经验性标准，也依然是今天很多地方干部的行为取向——尽管中央政府的政策取向已经由过去的“以经济建设为中心”转变为以建设和谐社会为目标，用人标准已经有一些变化。

政治单一制下的这种自上而下的价值取向和制度安排与经济联邦主义下的地方政府的自下而上的价值取向不谋而合。众所周知，以分权为起点的经济改革使得地方政府的角色发生了革命性变化，从计划经济时期的单一的代理人角色演变为市场经济条件下的上级政府代理人 and 利益主体双重角色。作为代理人，意味着地方政府需要按照上级政府即委托人的意愿和指示去做事，因此当中央政府规定一定的经济增长指标时，除极个别省份外，每年有绝大多数省份都能超额完成中央制定的指标，并且地方政府上报的指标还是在中央政府大力挤水以后的数字。作为一级利益主体，在几乎获得完全的行政事务管理权和绝大多数经济事务管理权的条件下，享有相对自主性的地方政府做事动力甚至超越了作为代理人的愿望。比如，人过留名的想法决定了很多书记和市长都有以建设城市为名而行政绩工程之实的举动，甚至规划一些不切实际的经济远景；增加职工福利的愿望意味着有的地方政府就可能将公权力市场化；而解决本地就业问题的良好愿望则有可能强行在企业之间拉郎配；发展经济而提高本地人民生活水平的愿望则使市长围绕市场转，等等。无论是作为代理人还是利益主体，地方政府都已经深深地卷入了经济建设活动之中，与历史上的重商主义政府颇为相似。这样，地方政府不但是辖地行政事务和经济事务的规制者，还是市场经济的一种行为主体，甚至是比微观市场主体更高的中观市场主体。不管是作为经济活动的规制者还是一种直接或间接的市场主体，应该说其基本价值取向都是为了当地的经济增长和发展，因此都可以归类为“发展型政府”^①。

由发展型政府的内涵以及存在的条件来看，作为发展型政府的中国地方政府与东亚模式是有距离的，在此借用是一种分析上的方便，同时又能在一定程度上说明我国地方政府的价值追求上的发展取向和行为模式上的发展中心主义。但是，我国的超大规模和发展的非均衡性决定了绝不能简单地用这样一个概念指称所有的地方政府。在发展是第一要务的大背景下，既有80年代因温州模式、苏南模式和广东模式而闻名的创新型地方政府，也有90年代因保护有效产权、发展民间组织而完善市场机制的温州这样的保护产权型地方政府，^[12]还有一些地方政府的行为具有依附性和侵害性。必须指出的是，每一种类型的划分只是指某个地方政府在某个时期的主要行为特征，有的地方政府可能同时兼具依附性与侵害性的特征，甚至同时具有保护性、依附性和侵害性的特征。因此，依附性和侵害性具有相对性，

在一个时期或领域内表现为依附性与侵害性，而在另一个时期或其他政策领域内则可能具有更多的人性或保护性。而与本题的关系而言，着重考察一些地方政府的依附性和侵害性的行为模式，因为尽管有的地方政府可能同时具有三种政府类型的特征，但是在那些社会不公正现象突出的地方，则肯定是政府行为的依附性特征或侵害性特征居主导地位。

依附性行为与社会不公正。从20世纪80年代开始，发生了世界范围内的制度转型即从计划经济向市场经济、从威权主义向代议制政治的转型。在转型过程中，在威权体制下或计划经济中居绝对主导地位的国家与政府因为市场的诱惑而被市场俘虏，财团在政治过程中发挥着重要的作用，甚至可以制定有利于自己的游戏规则，政府成为财团政治的俘虏，形成所谓“俘获型国家”(captured state)。具体地说，俘获型国家就是企业通过向公职人员提供非法的个人所得来制定有利于自身的国家法律、政策和规章的企图。在政治过程中，企业通过这种机制来影响政府的政策，以获得独有的优势，其手段通常是设置不利于竞争的壁垒，最终以高昂的社会代价创造出排他性垄断利益。政府俘获是转轨国家的最突出的特点，比较研究发现，在那些政府俘获较少的国家，市场体制就比较健康，相反则是扭曲的市场体制。^[14]

尽管不能简单地用这种理论来分析我国有些地方与企业的关系，但是在现实政治经济关系中，企业影响地方政府的行为和倾向与其他转轨国家颇为相似。一方面，由于计划经济下的政府垄断一切资源的制度安排，又由于官本位的政治文化传统，企业没有政府资源的支持就难以为续。另一方面，很多地方政府在税收上形成了对某个行业或企业的依赖；不仅如此，很多地方官员也不满足制定规则和政策，对丰裕的物质世界情有独钟。互利性需求决定了企业与政府的相互依赖性关系。只要到各地去看看，政府官员与企业家之间交杯换盏、莺歌燕舞的图景绝非个案，这种关系对政府而言就是依附性行为。

由于政府的依附性行为，企业利益渗透到政府决策过程，从而形成有利于企业的规则或政策，结果就会带来社会公正问题。最明显的行业就是城市发展房地产市场过程中的非法拆迁问题。对很多普通公民个人而言，不动产是其最大的财产，也是宪法意义上的公民的合法权益。但是房地产开发过程中，公民的权益并不能得到有效保护，一套在黄金地段价值百万元的住房，而按拆迁补偿或置换来的新房的价值却可能只有原来住房的一半，居民当然不愿意搬迁。我们常见的拆迁过程是，要么政府和法院应开发商的要求而强行拆迁，法院变成了开发商的工具；要么开发商勾结黑恶势力而公然地践踏法律。结果，很多城市中由不公正的房屋拆迁而导致了群体性事件。

很多群体性事件告诉我们，并不是越发展越富裕的地区矛盾和问题就越少，而是相反。因为经济越发展，利益诱惑就越大，官商勾结的可能性也就越大，依附性关系就越密切。因此，在富裕地区的村民选举中，贿选等违法事件层出不穷，当选村官勾结企业而获取更大利益的现象也不少，从而引发规模更大、数量频繁的群体性事件。而对那些并不富裕的地区而言，群体性事件的规模是有限的，而且在很多时候官民之间的个体性矛盾和冲突占有相当比例。这种现象是有违直觉的，并不是越发展越富裕社会就越稳定。相反，越发展所引起的利益冲突就越大，社会公正问题就越突出，因而越有必要改革和完善治理结构。

侵害性行为与社会不公正。如果说地方政府的依附性行为是市场经济初级阶段因为难于抵御物质诱惑而自然形成的权力与金钱的联姻，那么一些地方政府侵害性行为形成的直接原因则是国家权力太强大而不受约束；如果说依附性行为是权力与金钱的联姻而造成对社会弱势群体的侵害，那么侵害性行为不但侵害社会弱势群体的利益，还可能侵害其他阶层的利益。

在国家理论上，侵害性政府的对应物是“掠夺型国家”。假设在一个政治领域，有两类参与者即政府和被管理者A和B，在多次重复博弈中，A或B总被政府选为侵权对象，两人慑于冲突成本均采取默认态度，那么掠夺型国家(predatory state)可能成为自动实施。^①道理很简单，根据权力学的一般原理，权力是一种必要的恶，当权力不受约束的时候，权力恶的本性就会张扬，权力主体就有可能假公济私，将公权力私人化，要么集体性地腐败，要么集体性地藐视法律而侵犯公民的合法权益，从而招致社会不稳定。在地方政治中，尤其是在转轨社会中，原有的约束干部行为的理想和道德如为人民服务受到挑战，而新型的约束干部行为的法律法规又不完善，权力制约机制有待建设，使一些地方政府和干部处于事实上的放任状态，从而招致一个又一个的群体性事件。在现实政治中，地方政府的侵害性行为主要侵害的是公民的财产权和公民权。

侵害财产权。一个典型案例是，在某城市，一家公司刚开张，就收到246个各种税费项目的清单，不得已公司关门大吉。另一个典型案例是，在山东省某镇，镇政府为了扩建街道，强行拆迁居民们刚刚新建的房屋，而居民得到的补偿金不到房屋价值的1/3，从而引起集体上访。这两个案例绝不是个案，是在很多地方都可以见到的地方政府侵权事件。这说明，不同于依附性行为的是，侵害性行为不但侵害着穷人的利益，还侵害着富人的利益。

侵犯公民权。财产权其实是公民权的一种，而这里的公民权主要是指公民的人身权和政治权利。一个典型案例是，在河北省石家庄某县，乡政府的非法收费行为引起了一个村的村民与乡政府的冲突，时任县委书记居然以村民违抗计划生育政策为名派公安局长、法院院长和检察院检察长强行镇压，结果逮捕20多人，判刑7人，酿成了震惊上下的冤假错案，招致村民与基层政府的长期对立。在我国基层政治中，县委书记不受约束的权力在此案中表现得淋漓尽致，事实上很多群体性事件的发生都是基层政治权力不受制约的结果，轻者侵害公民的财产权，重者在侵害财产权而引发民众与政府冲突时运用强制性力量而侵害公民的政治权利甚至是生命权。

我认为，无论是地方政府的依附性行为导致的社会不公正还是侵害性行为所酿成的社会矛盾与程度，都不应该被简单地看作治理结构的病症，而是治理理念和治理结构本身的问题，是治理失效的结构性根源，因此需要矫正治理理念，重塑治理结构。

三、重塑地方治理理念和结构与矫正地方政府行为

我相信，目前的二元化结构将会持续相当长的时间，那么在既定的制度环境下，如何矫正地方政府的依附性和侵害性而更好地维护社会公正呢？

观念更新。我认为，改变关于政府的观念，给予政府正确定位，是矫正地方政府行为的前提。政府应该是什么样的，或者政府的职能是什么，一直是公共管理学探讨的热门话题。几年前，流行的概念是“企业型政府”，也就是说政府应该像企业一样重视效益并紧紧围绕企业转，这意味着全然没有认识到一些地方政府的依附性和侵害性。近年来，又开始流行“服务型政府”之说。这种提法是一种进步，但是有限的进步。在我看来，“服务型政府”只不过是“企业型政府”的一种衍生，我们不禁要问，为谁服务？在发展主导一切的环境下，服务型政府恐怕更多的是为企业服务，结果依然难于摆脱依附性。我们再进一步地问，拿什么服务？为此又有“规则—服务型政府”的说法，但是规则又是什么性质的？因为我们的政治现实是，存在着大量的将部门利益制度化的现象，^[15]为此有的政府主管部门并不满足于规则的制定与监管，还要运用立法权和规制权在市场上与民争利。

我认为，要给政府准确定位，首先必须摆脱已成思维定式的政企关系意义上的政府职能，因为政府—企业关系或者经济发展只是政府存在的一个理由，政府还有很多其他职能。从本源和根本上说，政府是因为国家而存在，政府职能是为国家目的服务的，因此只有弄清了国家目的才能正确认识政府职能与政府性质。这是一个常识，但是常识最容易被遗忘或忽视。

国家有很多目的，从基础到上层，可依次分为：维护安全与秩序——发展经济与增加社会福利——实现社会正义。正如我们不能因国家的一个基本目的是维护安全与秩序而将国家即政府定位为“军事国家”与“警察国家”一样，不能因为国家有发展经济和增加福利的目的而将政府定位为“企业型政府”，其后果在某种程度上与“军事国家”或“警察国家”一样，都会有难以避免的负面效应甚至是灾难。那么，就只能依据国家的终极目的即社会正义而定位政府。为了实现社会正义，政府必须基于良性的法律而管理，并与社会自治组织分享治理，达到善治，因此这里不妨暂且称之为“善治型政府”。因此，“善治型政府”的首要之义是政府主导下的治理共享，其他的方面包括治理方式上的制度创新与依法服务，治理过程和结果上的公开性、透明性和合法性。“善治型政府”的提法和内涵可能有待进一步推敲和完善，但是这种给政府定位的理论逻辑是合理的。更重要的是，“善治型政府”是建设和谐社会的现实性需要。

为了建设社会主义和谐社会，十六届四中全会提出了加强党的执政能力的要求。胡锦涛2004年6月在主持中央政治局第14次集体学习时也指出，对世界上其他政党在治国理政方面的有益做法，要研究和借鉴，以开阔眼界，打开思路。在中共中央政治局第20次集体学习时的讲话中，胡锦涛总书记明确指出了建设社会主义和谐社会的途径，即“要适应社会主义市场经济发展规律和社会结构深刻变化的新情况，深入研究社会管理规律，更新社会管理观念，推进社会建设和管理的改革创新，尽快形成适应我国社会发展要求和人民群众愿望、更加有效的社会管理体制。”这些都是为建设和谐社会而对政府角色与作用的新要求和新探索，不是“服务型政府”所能满足的，在某种程度上可以理解为“善治型政府”的思路。

制度建设。在政治单一制和经济联邦主义的二元化治理结构下，在制度上矫正地方政府行为将是一个系统性工程，不是一个政策或两个举措就能解决问题的，历史上我们出台了一个又一个政策和法律，但是中央—地方关系依然不能令人满意。矫正地方政府的依附性和侵害性也不是一项容易的工作，但是与宏观的中央—地方关系相比，它又是中观性的工程。至少以下几个方面的制度建设是值得做的：

第一，改变和完善政治单一制下的干部任用标准，改变地方政府的价值取向，从而直接或间接地约束地方政府的行为方式。尽管发生了经济联邦主义这样一个宏观性的条件变化，但是在政治单一制的体制下，尤其是在党管干部为支点的政治单一制下，中央政府的偏好选择对于地方政府价值取向的作用是直接而有力的。在计划经济时期，地方政府依上级政府的政治挂帅标准而动。在改革开放的20多年里，地方政府的企业化导向在一定程度上是为了满足中央政府的以经济发展为主要标准的政绩考量。而要改变企业化导向所带来的依附性和侵害性，无疑需要中央政府确定新的用人标准，比如一个地区的治理状况，也就是在经济发展和增加福利的基础上一个社会的和谐程度。2004年开始，新领导集体已经提出了科学发展观与和谐社会观，但是如何把这些新观念和政策导向变成可以操作的制度性程序以真正遏制地方政府的企业化惯性，依然是有待建设和落实的制度。

第二，建立能够监督和约束地方政府行为的权力机制。在中央对地方的监督与约束机制上，目前我们主要有全国人大的监督、中央组织部的干部考核与任免、中央纪律检查委员会和监察部的纪律检查、不定期的执法大检查以及新闻监督。在所有这些系统中，除了中央组织部是根据中央的任用标准和政策导向而选拔干部以约束地方政府的行为外，其他的都是问题应对机制，只有当地方政府或地方干部出了违法乱纪的问题时，它们才可能发挥固有的作用。也

就是说，中央政府很难有制度上的渠道去约束和监督地方政府的不当的价值取向和行为模式，比如地方政府的依附性问题。在很多时候，甚至连地方政府因侵害公民的权益而引发的的问题也得不到及时查处，因为当我们谈到中央—地方关系时，往往是指中央政府和省的关系，中央政府的监督和约束机制很难延伸到省以下的政治单位，比如市政府、尤其是县政府，而只有当地方政府造成的侵害事件足以震动国家时，中央的监督和约束机制才能得以启动，而这事实上是一种危机处理机制，而不是监督—预警机制。这就需要我们建立至少能够直达县级的监督—预警机制，比如制度化的巡视监察机制。几年前我们实行的对大型国有企业的监察特派员制度应该是一个初步的经验。这并不意味着回到全能主义的国家状态，而是一种无奈的现实选择，毕竟政治单一制还将持续下去，经济联邦主义的态度也将进一步加强，这就要求我们必须寻求能够约束地方政府不良行为方式的权力制约机制。

第三，改革政治单一制下的干部管理体制，增强干部管理体制中的“人民性”。即使是在条件完善的政治单一制下，仅仅依靠自上而下的权力制约机制约束地方政府的行为也是不可能的，必须增加特定政治领域内的约束力量。应该说，干部管理体制的改革一直在推进，比如过去的委任制是单纯的上级组织部门考核选拔，今天的公推公选则是上级组织部门与干部候选人所在政治单位干部群众政治互动的机制，而有的公推公选则将参与者扩展到党外群众，比如2006年初云南省红河州126个乡镇党委的换届选举活动中党外群众得以推荐乡党委书记等职务的候选人。“”这无疑干部管理体制的重大进步，而进一步前进的方向应该是，在完善党内民主的基础上，真正实施人民民主，将人民主权原则制度化和持续化，以增强政治过程，尤其是干部管理体制中的人民性。只有人民性更多的权力机制，地方政府的依附性和侵害性才可能更少，因为对选民直接负责的地方政府不可能再简单地依附于企业，更难以想像地方政府还能公然地侵害公民权，尽管实际政治远比想像的要复杂。

第四，正是因为政治过程中的无比复杂性，只强调干部管理体制中的“人民性”是不够的，还必须加强政治管理与公共治理过程中的“人民性”，将社会主义民主政治发展成为由人民真正参与其中的民主政治，这就需要增加能够将“人民”具体化的社会自治组织变量，在基层政治中实现马克思提出的社会自治原则。而在现实政治过程中，政治行为主体主要是中央政府、地方政府和直接以利润为最大化的市场力量即微观市场主体企业，那么公众的力量呢？在政治权力集中和经济权力分散的二元体制下，在市场经济大潮中，不同的政治—经济力量具有不同的价值取向和利益驱动，三种力量互动的结果之一就是地方政府偏好选择的偏差，从而损及社会公正。为什么呢？中央政府是代表国家利益和公众利益的，也是主导市场经济的主体。保护公众利益就需要公平的政策，而推动市场就需要效率的政策，这样中央政府需要在公平与效率之间进行选择和平衡，有的时期是一种两难选择。另外，尽管中央政府是以国家利益和民众利益最大化为政策导向的，但是它只是政策的制定者，而不是执行者，并不直接面对基层和民众，执行者和面对民众的机关是作为代理人的行政机关和各级地方政府，这样中央政府保护民众的政策可能在执行中被扭曲和变形，这样的例子并不少见。地方政府是干什么的？同样，地方政府都是人民的政府，在本质上是保护民众利益的。但是我们的地方政府还是一种利益主体，和企业一道构成市场经济制度创新的“第一行动集团”^[16]。从某种意义上说，地方政府和中央政府一样，既要保护民众的利益，又要进行制度创新以推动市场经济。但是，根本不同于中央政府的是，第一，地方政府只是本地利益的代表者，如果说中央政府实行的是公正与效率相平衡的政策，那么面对公平与效率的选择时，地方政府往往有可能倾向效率而忽视公平。第二，这种行为取向的动力是，地方政府直接面对市场的力量和利益，在监督机制不健全条件下，有的地方官员在执行政策和法律的过程中，国家的政策和法律有可能物化为官员个人的权力，从而形成权力寻租，并进而形成官商勾结，形成不正当甚至是非法的官商同盟，社会不公正由此产生。农村中的群体性事件、城市中的强制性拆迁而导致的种种问题、煤矿安全生产问题、发达地区工人的不合理报酬问题，^①都与官商勾结或地方政府的不作为有关。中国现阶段的这种现象并不是孤立地存在，比较政治发展的一般经验是，在市场经济的初级阶段或不健全的市场经济体制阶段，当市场的力量急剧扩张的时候，贫富悬殊和社会不公正就会加剧，因为市场经济是一个优胜劣汰的过程，农民和工人就是市场经济中的弱势群体，因此国家的干预和保护就特别必要。

在我国，单一制体制下的中央政府虽然拥有强大的权力，但是在经济联邦主义化和官商勾结的条件下，中央政府的权威有可能被分散，国家的公平性政策有可能被扭曲而不能直达民众。我们认为，除了前述的国家自上而下的权力制约和保护性立法外，国家还应该把民众有效地组织起来合法地保护自己的利益，否则民众有时只能以极端的，甚至是非法的形式进行利益表达。不管以什么方法，必须进行制度创新，必须让民众合法地、有序地进行政治参与，建立中央政府与民众之间上下互动的渠道，建立中央政府、地方政府、市场主体和民众之间均衡互动的机制，实现社会的和谐发展。

总之，社会公正问题不但关系到政策选择偏好，而政策选择偏好的背后则是治理结构问题。治理结构是一个综合性的制度建制，而与社会公正问题有直接关联的中观性甚至是技术性的治理结构，则是在现行中央—地方关系下如何建立和实施约束地方政府行为的制度，而建立制约性权力结构的前提则是观念上的更新即以建立“善治型政府”为目标。

- [1]童之伟.单一制、联邦制的区别及其分类问题[J].法律科学, 1995, (1); 童之伟.论有中国特色的民主集中单一制[J].江苏社会科学, 1997, (5).
- [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].浙江社会科学, 2001, (1).
- [3]杨宏山.府际关系论[M].北京: 中国社会科学出版社, 2005.
- [4][以色列]伊拉扎.联邦主义探索[M].彭利平译.上海三联书店, 2004.53.
- [5]Jonathan Unger, ed.The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang, M. E.Sharpe, Inc.2002.
- [6]杨光斌.中国政府与政治导论[M].北京: 中国人民大学出版社, 2003.24-43
- [7]Hon s.Chan, Cadre Personnel Management in China: the Nomenclature System, 1990-1998, the China Quarterly, 2004, pp.703-734.
- [8]国务院西部开发办副主任李子彬谈话[z].中央电视台新闻会客厅, 2005-04-01.
- [9]闫坤, 陈昌盛.中国财政分权的实践与评价[J].广东社会科学, 2003, (5).
- [10]Jonathan Redden.Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement, Comparative Politics, July2004, PP: 481~500
- [11]Barry R.Weingast: The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving Federalism and Economic Development, Journal of Law, Economics, and Organization, April 1995.
- [12]Qian Yinyi and Barry Weingast, China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Economy, Journal of, Policy Reform, 1996, 1: 2, pp.149-186.
- [13]余晖, 等.行业协会及其在中国的发展: 理论与案例[M].北京: 经济管理出版社, 2002
- [14]赫尔曼, 考夫曼. 解决转轨国家中的政府俘获问题[A].吴敬琏主编.比较[c].中信出版社, 2003.46-52.
- [15]杨光斌.制度化权利的制度成本[J].天津社会科学, 2005, (2).
- [16]周梅燕.党内民主与人民民主结合的有意尝试: 云南红河州乡镇党委换届直选观察报告[J].人大研究, 2006, (6).
- [17]杨瑞龙我国制度变迁方式转换的三阶段论: 论地方政府的制度创新行为[J].经济研究, 1998, (1).

《社会科学研究》 2007年第3期

注: “本文中所涉及到的图表、注解、公式等内容请以PDF阅读原文”。