

地方发展型政府的行为逻辑及制度基础*

郁建兴 高翔

摘要：“中国特色财政联邦主义”和“分权化威权主义”这两种理论并不能有效解释地方政府的行为模式。财政收益最大化对地方政府行为的支配性，并不意味着分权的财政体制是发展型政府形成的充要条件。在分权背景下，横向问责机制对地方政府行为缺乏有效约束力，而以人事权为核心的纵向问责机制具有显著的局限性，由于信息不对称等因素，中央政府较少具备塑造地方政府行为模式的渗透性权力。横向问责机制的不健全和纵向问责机制的局限性，使得财政收益最大化逐渐成为支配地方政府行为的主导逻辑，并最终导致了政府选择性履行职能的局面。

关键词：地方发展型政府 政府职能转变 中央—地方关系 问责有限的分权

作者郁建兴，浙江大学公共管理学院教授（杭州 310027）；高翔，浙江大学公共管理学院博士研究生（杭州 310027）。

地方政府是理解中国政府的关键主体。改革开放之后，为调动中央和地方两方面的积极性，以干部人事管理体制的“下管一级”和财政包干制为标志，中央政府实施了向地方政府的分权，地方政府开始在地区事务治理中扮演重要角色。从行政管理体制的设置来看，“属地管理”和“行政发包”是中国政府体系的典型特征，^①

* 项目来源：国家社会科学基金重大招标项目“加强和改善国家对农业农村发展的调控和引导对策研究”（批准号：08&ZD020）；教育部博士点基金项目“县级政府公共服务能力的测度、影响因素与实现机制研究”（编号：200803350112）。本文曾经在2011年7月1—3日于图宾根大学举行的“Politics and Autonomy in China's Local State”国际研讨会上宣读，感谢杜伊斯堡大学 Thomas Heberer 教授、图宾根大学 Gunter Schubert 教授、维尔茨堡大学 Bjoern Alpermann 教授、香港中文大学李连江教授、中共中央编译局杨雪冬教授、斯坦福大学周雪光教授、香港城市大学 Linda Chelan Li 教授提出的宝贵意见；感谢波士顿大学 Joseph Fewsmith 教授在本文写作过程中提出的建设性意见。

① 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社，2008年。

它意味着中央政府并不直接干预地方层面的职能履行,而是采用委托—代理的方式,授权地方政府履行相关的政府职能。从20世纪90年代中后期开始,中央政府通过分税制改革和加强垂直管理实施了“软集权”,但为了推动省级政府接受新的税收体制,中央政府不得不赋予地方政府在辖区内更大的管理权,这进一步巩固了行政分权的制度安排。从财政支出来看,分税制改革重构了中央与地方财政收入的分配方式,但并未扭转央地之间的财政支出结构。《中国统计年鉴2011》公布的数据显示,进入20世纪90年代以后,中央财政支出占国家财政总支出的比重相对较低,除了个别年份,一直都在30%以下,2010年更下降为17.8%。^①而从国家财政支出结构来看,中央财政支出主要集中在外交、国防两个项目,地方财政成为履行政府对内职能的主要支出者,2010年地方政府在农林水事务、环境保护、医疗卫生、城乡社区事务,以及社会保障和就业等方面的支出比重甚至超过95%。因此,地方政府是政府职能的实际履行者。

然而,改革开放后中国地方政府在经济社会发展中扮演的角色却得到了两种截然不同的评价。一方面,地方政府促进经济发展的作用得到广泛褒扬,被认为是促进中国经济腾飞的重要推动因素。^②经济学家的实证研究证明了财政分权与经济增长之间存在正向联系,^③行政分权有助于提高经济效率。^④另一方面,地方政府在公共服务供给中的表现却饱受诟病。分权后,公共财政支出中用于教育、医疗、卫生等基本公共服务的支出水平并未相应提高,它被认为是扩大社会差距、导致社会不公的重要因素。^⑤根据《中国统计年鉴2007》,20世纪90年代以来,社会文教费占政府财政支出的比重一直维持在25%左右,而经济建设费占政府财政支出的比重

① 中央、地方财政支出均为本级支出。

② Gordon White, "The Road to Crisis: The Chinese State in the Era of Economic Reform," in Gordon White, ed., *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The Road to Crisis*, Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1991, pp. 23-49.

③ 对财政分权与经济增长关系的实证研究可参见 Tao Zhang and Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China," *Journal of Public Economics*, vol. 67, issue 2 (Feb. 1998), pp. 221-240; Christine P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," *Modern China*, vol. 18, no. 2 (Apr. 1992), pp. 197-226; Justin Yifu Lin and Zhiqiang Liu, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China," *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, no. 1 (Oct. 2000), pp. 1-21.

④ 史宇鹏、周黎安:《地区放权与经济效率:以计划单列为例》,《经济研究》2007年第1期。

⑤ Carl Riskin, "Inequality: Overcoming the Great Divide," in Joseph Fewsmith, ed., *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy and Society*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010, pp. 91-108.

虽然逐渐降低,但到2006年仍高达26.56%。^①一项在福建、河北、山西和江西等省份开展的实证调研表明,绝大部分农村的公共服务供给水平相当低下。^②基于地方政府的上述行为特征,学者们提出了“地方发展型政府”、“地方企业型政府”^③以及“地方合作主义”^④等概念。在本文中,我们将具备上述行为特征的地方政府统一指称为“地方发展型政府”,它是指“发展中国家在向现代工业社会转变的过程中,以推动经济发展为主要目标,以长期担当经济发展的主体力量为主要方式,以经济增长作为政治合法性主要来源的政府模式”。^⑤

为什么地方政府在积极履行经济发展职能的同时,却忽视了公共服务职能的承担呢?什么因素导致地方政府选择性履行职能,而难以转变发展型政府的行为模式呢?为了解答上述问题,我们首先考察关于中国地方政府的两种具有竞争性的解释理论:“中国特色财政联邦主义”和“分权化威权主义”。前者聚焦于分权的财政体制对地方政府行为的影响,认为地方政府在分权后形成了相对独立于中央的行为自主空间,在财政收益最大化的目标指引下形成了地方发展型政府。后者强调了中央政府对地方政府控制的有效性,认为中央政府在分权后仍然通过掌握干部人事权构建了纵向问责机制,从而确保地方政府行为在中央允许的范围之内。因此,地方发展型政府是中央发展主义意识形态的反映。

无疑,分权的财政体制和政府间的纵向问责机制都是影响地方政府行为的关键制度安排。但是,它们对地方政府行为产生的影响是同等的吗?为了辨明地方发展型政府的行为逻辑及其制度基础,我们选取了新农村建设背景下地方政府社会政策创新的两个案例,考察在财政体制不变的情况下中央施政纲领转变对地方政府行为的影响,以此比较纵向问责机制和财政体制对于塑造地方政府行为的主次关系。两个案例都显示,中央政府施政纲领的转变并不总是地方政府开展社会政策创新的根源,促进经济增长和增加财政收益才是地方政府的优先目标,地方政府由此形成了以社会政策创新为工具的发展型政府新形态。

① 由于财政收支预算科目调整,2007年及以后国家财政支出不再以功能分类,因此本文只能采用2006年及以前的相关数据。

② Lily Tsai, *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

③ Marc Blecher, “Developmental State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xinju Municipality and Guanghan County,” in Gordon White, ed., *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The Road to Crisis*, pp.279-280.

④ Jean C. Oi, “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy,” *The China Quarterly*, no.144, Special Issue: China’s Transitional Economy(Dec. 1995), pp.1132-1149.

⑤ 郁建兴、徐越倩:《从发展型政府到公共服务型政府——以浙江省为个案》,《马克思主义与现实》2004年第5期。

那么,为什么纵向问责机制在影响地方政府行为方面具有明显的局限性,分权的财政体制又难以改善公共服务职能的履行情况呢?通过考察发展型政府的制度基础,我们发现,分权的财政体制并非地方发展型政府形成的充要条件。由于横向问责机制的不健全,纵向问责机制存在显著的局限性,地方政府缺乏外在约束,行为自主空间不断扩大,形成了“问责有限的分权”,使得财政收益最大化逐渐居于支配地位,最终导致了地方政府的选择性职能履行,形成了发展型政府。

与已有解释中国地方发展型政府的文献相比,我们的研究确认了财政收益最大化在塑造地方政府行为中的优先地位,表明高层政府施政纲领的转变并未带来地方政府行为模式的变迁,而是形成了地方发展型政府的新形态。对于“分权化威权主义”的观点,我们发现了纵向问责机制具有的局限性,中央政府在地方层面具有较强的任意性权力,但基于信息不对称等原因,高层政府的渗透性权力却明显不足。因此,中央政府尽管对地方政府行为产生一定影响,但其施政纲领的转变并不能从根本上扭转地方政府的行为模式。进一步地,在肯定“中国特色财政联邦主义”的解释力的同时,我们的研究也发现,分权的财政体制既不必然改善公共服务的供给水平,也非造就地方发展型政府的根源。“问责有限的分权”,即地方政府行为缺乏外在约束,包括地方人民代表大会、司法体系等横向问责机制的不健全,和以人事权为核心的纵向问责机制的局限性,才是造成政府选择性履行职能的制度基础。

一、中国地方发展型政府的形成:两种竞争性的理论

分权是讨论改革开放后地方发展型政府行为模式的起点。但是,对于分权背景下影响地方政府行为模式的因素,研究者们却持有两种不同观点。一种观点强调了地方政府的自主性,认为财政分权不仅赋予了地方政府处理辖区内经济社会事务的管理权限,建立了促进地方政府参与经济发展的激励机制,还使得地方政府形成了相对独立于中央的地方利益,从而选择性地履行有利于地方财政收益最大化的政府职能。另一种观点则聚焦于中央对地方的调控和引导,指出中央政府通过掌握干部人事权、构建政治锦标赛机制,实现了对地方政府的有效控制,地方政府选择性履行职能实质上是高层政府政策目标优先次序的反映。

Gabriella Montinola、钱颖一和 Barry R. Weingast 提出了“中国特色财政联邦主义”的概念,将中央向地方的财政分权视同政府向市场的分权,认为这是中国市场化改革的重要组成部分。他们指出,改革开放后的地方分权重构了央地权力关系,在赋予地方政府处理辖区内经济社会事务管理权限的同时,实现了对中央政府的权力制约。^①确实,20世纪80年代实行的财政承包制大大弱化了中央政府的财政能

^① Gabriella Montinola, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style:

力, 1993 年中央政府占国家财政收入的比重只有 22%, 已经缺乏足够能力开展宏观调控, 更不用说干预地方经济社会事务。王绍光、胡鞍钢于 1994 年指出, 中央政府汲取能力的下降削弱了国家(主要指中央)调控能力、合法化能力, 导致了中央被架空的局面。^① 在中央权力受到制约的情况下, 研究者认为分权导致了相对独立的地方利益, 并引发国家利益与地方利益的潜在矛盾。何显明的研究表明, 地方政府在市场化进程中已演变成“具有特殊利益结构和效用偏好的行为主体”,^② 能够按照自己的意志实现其行政目标。郑永年将中国的央地关系概括为“事实上的联邦主义”, 指出地方政府具备了与中央讨价还价的能力, 中央政府很难单方面将自己的意志强加于省并改变各级政府之间的权力分配。各级政府之间的行政分权已制度化。^③

那么, 地方政府的“独特利益偏好”是什么呢? 研究者认为, 在分权的财政体制下, 地方政府面临着硬预算约束, 必须以更加合理的方式管理地方财政, 但也由此获得了对地方财政收益的“产权保护”, 享有了支配地方财政——包括预算内和预算外——收益的权力。戴慕珍指出, 自负盈亏的财政体制为地方政府创造了一个强有力的逐利动机。在财政收益最大化目标的指引下, 地方政府愿意而且积极参与到有利于推进经济发展、增加地方财政盈余的活动中。^④ 她对 20 世纪 80 年代地方政府行为的研究显示, 在以企业所得税、流转税和工商税等为主要收益来源的财政结构下, 地方政府把促进工商业发展作为施政重点, 着力推进辖区内的农村工业化, 就像“董事会一样管理辖区内的工商企业”, 形成了“地方合作主义”。^⑤ 周飞舟的近期研究表明, 在 1994 年分税制改革后, 由于增值税对地方财政收益的贡献日渐式微, 地方政府藏富于企业的动力不复存在, 乡镇企业也随之消亡。^⑥ 相应地, 由于营业税(主要来自建筑业和第三产业)对地方税收收入的贡献不断增加, 加上土地财政对于地方财政的重要性日益突出, 地方政府行为出现了从“经营企业”向“经营城市”的转变。^⑦ 总体而言, 地方政府尽管在不同时期参与经济发展的表现形态

The Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, vol. 48, no. 1 (Oct. 1995), pp. 50-81.

- ① 王绍光、胡鞍钢:《中国政府汲取能力的下降及其后果》,《二十一世纪》1994 年第 1 期。
- ② 何显明:《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》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2007 年第 6 期。
- ③ Yongnian Zheng, *De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations*, Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 2007.
- ④⑤ Jean C. Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, vol. 45, no. 1 (Oct. 1992), pp. 99-126.
- ⑥ 周飞舟:《分税制十年: 制度及其影响》,《中国社会科学》2006 年第 6 期。
- ⑦ 周飞舟:《大兴土木: 土地财政与地方政府行为》,《经济社会体制比较》2010 年第 3 期。

有所差异,但它“抓经济发展主动权”的本质却没有发生根本性变化,^①从中建构了发展型政府的行为模式。

与“中国特色财政联邦主义”强调地方政府自主性逻辑不同,另一种理论突出了分权背景下中央对地方的控制,强调地方政府面临来自高层政府的纵向问责。一方面,他们认同地方分权构成了1978年以后政府纵向治理结构的重要变迁,但另一方面,他们表示中央政府仍然通过牢牢掌握干部人事权实现了对地方的强有力控制。Pierre F. Landry将这一局面描述为“分权化威权主义”,^②即中央政府在赋予地方政府一定自主权的同时,通过着力构建新的治理机制,形成了对地方决策者的制约。在实践中,中央政府确实从未放弃过对地方行为的干预和引导。第一,在20世纪80年代地方分权之初,中央政府就强调坚持党管干部原则,牢牢掌控对地方党政领导干部的管理权限。此后30多年中,中央政府多次重申这一原则。第二,在20世纪90年代,中央政府实施的分税制改革提高了中央财政占国家财政收入的比重,增强了中央政府的调控能力。实行分税制的第一年,中央财政占国家财政收入的比重就得到了迅速提升,从1993年的22%跃升为1994年的55.7%。这一改革尽管没有改变地方分权的实质,但强化了中央政府应用手中资源,采用政府间转移支付的方式奖励“表现较好”地区的能力,^③以期对地方政府行为进行一定的纠正。第三,自20世纪90年代中期开始,为了保障国家政策的权威性和统一性,中央政府开始“试水”行政集权,由中央政府或省级政府对其在地方设立的分支机构或派出机构实行垂直领导。^④纳入垂直管理的行政部门虽然设在地方,但其编制、经费、人事和业务等由中央部门直接管理,从而脱离地方政府的管理序列,确保中央政策法规得到有效实施。可见,地方分权形成了中国政府职能履行的“委托—代理”模式,但中央政府从未放弃对地方的监督与控制,而是采用各种办法试图完善针对地方政府的纵向问责机制。^⑤在中央政府自上而下调控和引导地方政府行为的各种途径中,党管干部体制无疑构成了纵向问责机制的核心。

“中国特色财政联邦主义”和“分权化威权主义”对于中国地方发展型政府的形

① 曹正汉、史晋川:《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权:理论假说与案例验证》,《社会学研究》2009年第4期。

② Pierre F. Landry, *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in Post-Mao Era*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

③ 巴瑞·诺顿:《中国转型过程的政治经济学分析》,劳伦·勃兰特、托马斯·罗斯基编:《伟大的中国经济转型》,方颖、赵扬等译,上海:格致出版社、上海人民出版社,2009年,第77—113页。

④ 沈荣华:《分权背景下的政府垂直管理:模式和思路》,《中国行政管理》2009年第9期。

⑤ Pierre F. Landry, *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in Post-Mao Era*.

成都具有一定解释力。但是，在基于地方自主的财政收益最大化和来自于高层政府的纵向问责机制之间，究竟何种逻辑支配了地方政府的行为模式呢？根据“分权化威权主义”，一旦中央政府下决心调整政策的优先目标，地方政府实现向服务型政府的转变就指日可待。而如果服膺“中国特色财政联邦主义”，那么为什么分权的财政体制无法有效改善中国地方政府的公共服务供给，而是塑造了地方发展型政府呢？中央集权是否是确保政府职能得到全面履行的唯一途径呢？无疑，辨析支配地方政府行为模式的主导逻辑，不仅具有重要的理论价值，更是推进中国政府职能转变的前提。基于这样的认识，我们选取了新农村建设背景下地方政府在社会政策领域创新的两个案例，我们的关注点在于中央政府政策导向与地方政府政策创新之间的关系，特别是地方政府在何种程度上对中央政策作出了回应。

二、以社会政策促进经济发展：地方发展型政府的新形态

开展新农村建设的中央政府旨在缩小城乡差距、推进社会公平与正义的一项重要举措，它突出强调了政府的公共服务职能。2005年10月，中共十六届五中全会通过了关于制定“十一五”规划的建议，其中首次提出了建设社会主义新农村的目标和任务。2006年3月，全国人大审议通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，开始将“建设社会主义新农村”作为政府的重要施政纲领，强调“促进城乡区域协调发展”是经济社会建设的基本原则，明确要求“城乡区域发展趋向协调”，“城乡、区域间公共服务、人均收入和生活水平差距扩大的趋势得到遏制”。其中，包括农村公路、农村饮水安全、农村沼气、农村医疗卫生服务体系、农村计划生育服务体系以及农村劳动力转移就业等在内的公共服务构成了新农村建设的重点工程。^①事实上，从2004年以来，中央连续发布了9个涉农的中央一号文件，多次强调以“三农”（农业、农村、农民）为主要对象的政府公共服务职能履行的重要性。

各级地方政府立即对中央政府施政纲领变化做出了回应。31个省、市、自治区的“十一五”规划无一例外地把“建设社会主义新农村”（有的表述为“统筹城乡发展”或“城乡区域协调发展”等）作为重要内容写入其中。在县级政府层面也有相似的回应。就此而言，正如“分权化威权主义”理论所预期的那样，中央政府维持了对地方政府的强有力控制，只要中央政府变更政策目标的优先次序，地方政府的行为就会随之发生变化，从而改变发展型政府的行为模式。

但是，地方政府在新农村建设背景下实施社会政策创新的实际进程却显示出一

^① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，http://news.xinhuanet.com/misc/2006-03/16/content_4309517.htm。

些不同情形。地方政府声称其社会政策创新响应了中央号召，但其政策制定与实施的基本逻辑却更多受到财政收益最大化的目标支配。在浙江省湖州市养老保险制度改革案例中，地方政府推动养老保险扩面的主要动力来自于解决养老保险基金运作问题。在重庆市户籍制度改革的案例中，政府从遏制农民市民化到积极推进农民市民化，是城市化和土地财政双重诱因下的政策选择。

案例一 浙江省湖州市养老保险制度改革：基金运作压力下的公民权扩展

为农村居民提供养老保险是新农村建设的重要内容。2009年9月，国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2009〕32号），要求“按照加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系的要求，逐步解决农村居民老有所养问题”。在过去，除了政府公务员的退休计划之外，中国的养老保险体系以城镇职工基本养老保险为主，以城镇各类企业职工和个体劳动者作为主要覆盖对象，农村居民没有被纳入制度覆盖范围。在农村地区，民政部尽管在20世纪90年代初发布了《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，建立了旨在保障全体农民老年基本生活的养老保险制度，把“非城镇户口、不由国家供应商品粮的农村人口”即农村居民，也包括乡镇企业职工（村办企业职工）、个体户、民办教师、乡镇招聘干部、职工等纳入了制度覆盖范围，但由于这一制度缺乏国家财政支持，以购买国家债券和存入银行为主的管理方式令基金保值增值困难，导致养老金水平极低，一些地区的养老金每月只有3元。^①农村社会养老保险（现已简称“老农保”）在实践中名存实亡，绝大多数农村居民游离在养老保险体系之外。

然而，处于东部沿海地区的浙江省湖州市农村居民却早在20世纪90年代后期就已经享有参加城镇职工基本养老保险的资格。在新农村建设上升为一项国家战略的2005年，湖州市已经有47456名农村居民加入城镇职工基本养老保险体系，占全部参保人数的21.17%。这一局面的形成，得益于地方政府1998年、2003年发布的两个地方性政策文件。

在我国，地方政府（一般情况下为县级政府，市级政府主要负责辖区内除县以外的市本级区域）是养老保险制度的主要执行者和基金管理者，可以在已有制度框架内制定辖区的养老保险政策。1998年，湖州市政府办公室发布〔1998〕90号文件，开始将城镇职工基本养老保险覆盖范围扩大为国有企业、集体企业、城镇股份制企业、联营企业、合作企业、外商投资企业及其他企业中的职工以及临时用工，和在市工商登记注册的城镇私营企业及其全部职工、个体工商户、帮工以及社区从业人员。它首次突破了城乡户籍制度的限制，将大量在乡镇企业等就业的农村居民纳入了养老保险制度的覆盖范围。2003年，市政府下发〔2003〕1号文件《关于进

^① 参见张东锋：《最牛养老金每月三块钱》，《南方都市报》2009年8月25日，第A32版。

一步做好职工基本养老保险征缴工作的通知》，再一次扩大城镇职工基本养老保险的覆盖范围，将各类企业、民办非企业单位、企业化管理的事业单位和与其形成劳动关系的职工以及个体劳动者，^①都纳入了城镇职工基本养老保险体系。至此，湖州市城镇职工基本养老保险制度在执行层面已经消解了城乡户籍的差异，实现了养老保险的“全覆盖”。2003年，已有37704名农村居民参加了城镇职工基本养老保险体系，占总参保人数的18.56%。嗣后，它以每年不少于5000人的速度继续增加。2007年，已有64220名农村居民参保，占全部参保人数的25.0%。

显然，中央政府并不是湖州市推动城镇职工基本养老保险制度向农村居民扩面的主要原因。湖州市的养老保险扩面，既先于中央明确要求解决“农村居民老有所养”的指令，也早于中央政府提出新农村建设战略。那么，推动湖州市在地方层面实施政策创新的动力来自何处呢？20世纪90年代中后期湖州市的经济社会发展背景为我们提供了这一问题的答案。

湖州市是一个以丝绸和建材为主要支柱产业的老工业基地，拥有较多国有企业。然而，从20世纪80年代后期到90年代中期，产业发展遭遇瓶颈，国有企业改制不可避免。以丝绸业为例，1995年第一季度，丝绸系统的18家国有企业中有11家亏损，累计亏损达1700万元。^②在此背景下，湖州市开始实施国有企业改制，在短短数年间产生了一大批下岗职工和离退休职工，对地方政府的就业和社会保障工作造成了巨大压力。湖州市劳动和社会保障局的数据表明，在1999—2002年间，市政府共组织了6万名下岗职工参加再就业工程，离退休人员的数量也相当庞大。按照当时的规定，国有企业离退休职工的养老金需要保持与机关、事业单位相当的水平，而不是根据养老保险费和缴纳年份计算获得。事实上，大量离退休人员都未曾缴纳过养老保险费。因此，湖州市的养老金支付能力遭遇了巨大挑战。在最困难时期，基金支付能力仅剩数月。如果无法找到新的资金来源，养老保险基金将难以为继。

基于养老保险基金捉襟见肘，湖州市开始了城镇职工基本养老保险的扩面工作，试图通过扩大养老保险费的征缴来源，充实养老保险基金，提高养老金的支付能力。在90年代中期，与其他沿海地区相似，湖州市的私人部门已经得到蓬勃发展，乡镇企业发展尤为迅速，它们解决了大量劳动力特别是农村劳动力的就业问题，但这部分企业的职工并未被纳入制度覆盖范围，他们无疑构成了养老保险扩面的最佳对象。从1998年开始，湖州市放开了城镇职工基本养老保险的参保条件，规定所有进入非农部门就业的工人，无论其户籍类型如何，都有资格参加城镇职工基本养老保险。

① 根据这一文件，只有“城镇自由职业者”才能加入城镇职工基本养老保险体系。但根据湖州市劳动和社会保障局工作人员介绍，在执行中，即使是农村户籍的自由职业者，只要按规定缴纳养老保险费，就可参加城镇职工基本养老保险。

② 叶丽芳：《湖州市国有丝绸企业的困境与深化改革的思考》，《中国纺织》1995年第9期。

2003年,政府更进一步将自雇人员纳入参保范围,从而尽可能扩大可征收的养老保险费范围。然而,在制度扩面之初,由于养老保险费的缴纳水平相对较高,个人缴费和企业缴费总额达到了个人月工资水平的20%左右,^①绝大部分企业和个人参加养老保险的动力不足,养老保险扩面进展不大。为了尽可能扩大养老保险费的征收范围,湖州市将企业缴费与职工缴费相分离,规定企业需要以“企业发放工资总额”而不是“实际参保人数”为标准缴纳养老保险费。换言之,无论职工本人是否参加养老保险,企业都必须首先承担“企业责任”。2005年,为了确保养老保险费的顺利征收,湖州市开始实行“五险合一”,即把“养老、医疗、失业、工伤、生育”五项保险合一,委托地税局在征取每月税收的同时征收五种保险的费用,确保企业按时足量缴费。

由此,通过制度扩面、征收方式创新,湖州市养老保险基金的支付能力得到了持续改善。2008年10月,湖州市的基金支付能力达到17个月,运作正常。

案例二 重庆市户籍制度改革:城市化和土地财政的双重诱因

1958年颁行的《中华人民共和国户口登记条例》区分了农业户口与非农业户口,区分了个人享有公共服务的资格。改革开放后,大量农村居民进入城市就业,但户籍制度却导致进城务工农民在就业入职、子女教育、社会保险和医疗服务等方面存在显著的权利缺失。大量学者聚焦户籍制度造成的经济社会后果,认为户籍制度在微观上导致了公民在就业机会、就业工资等方面的差异,是造成社会不公平的重要因素;^②在宏观上则引发“三元结构”(即城镇居民、农村居民和农民工)问题,制约了人口城市化,对中国现代化建设进程产生了负面影响。因此,“加强农民工权益保护,实现农民工劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇”,“推进户籍制度改革,放宽中小城市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民转变为城镇居民”等,构成了中央政府推进农村改革发展的重要政策取向。然而,尽管中央政府早在1997年就发布了《小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于农村户籍管理制度意见》(国发[1997]20号),作为各项公共服务主要提

① 根据湖州市城镇职工基本养老保险缴费的相关规定,湖州市企业一般需要为职工缴纳的养老保险费为缴费基数的14%—20%,个人缴纳标准则为缴费基数的8%。在养老保险基金运作最困难的时期,湖州市曾报请浙江省劳动和社会保障厅特批,将企业为职工缴纳的养老保险费水平提高为缴费基数的24%。

② 参见李晓飞:《户籍与当代中国社会差别:基于中国综合社会调查数据的定量研究》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2010年第3期;Pengjun Zhao and Philippa Howden-Chapman,“Social Inequalities in Mobility: The Impact of the Hukou System on Migrants’ Job Accessibility and Commuting Costs in Beijing,” *International Development Planning Review*, vol. 32, no. 3/4, 2010, pp. 363-384.

供主体的地方政府却迟迟没有放开户籍制度，城乡居民在公共服务获取方面存在着显著差别。

不过，这一情形在近年发生了一些微妙变化。多个地方政府开始施行旨在促进辖区内农村户籍居民市民化的政策创新。为了理解地方政府推进户籍制度改革的内在逻辑，我们选取重庆市于2010年推出的户籍制度改革方案展开分析。

与中国其他大城市相比，位于中西部地区的重庆市人口城市化率偏低。该市2010统计年鉴表明，市农业户籍人口总数为2326.92万人，占户籍人口总数71.03%，而农村常住人口却只有1384.08万人，占全部常住人口48.41%。从就业情况来看，农村就业人口总数为950.95万人，占全部就业人口56.98%。但第一产业劳动力仅有733.68万人，占全部就业人口43.96%。这表明，大量农业劳动力在实现非农就业、居住地迁移的同时，他们的户籍身份并没有发生相应变化，从而游离在政府公共服务供给体系之外。

因此，促进已经实现非农就业和居住地转变的农村户籍居民市民化，构成了重庆市2010年户籍制度改革的重要目标。在改革方案中，该市在人民政府关于统筹城乡户籍制度改革的意见中明确提出要“以推动符合条件的农民工特别是新生代农民工转户进城为突破口，引导农村居民向城镇有序转移……最终形成科学有序的人口城市化机制”。同时，该市明确提出了推进人口向城镇集聚的分阶段目标，包括从“2010—2011年，重点推进有条件的农民工和新生代转为城镇居民……力争新增城镇居民300万人，非农户籍人口比重由目前的29%上升到37%”，“2012—2020年，进一步放宽城镇入户条件，力争每年转移80万—90万人，到2020年新增城镇居民700万人，非农户籍人口比重提升至60%”。为了实现这一目标，重庆市将降低落户条件和推进重点人群转移落户作为改革的主要内容。重庆市降低了主城区、远郊31个区县城的落户条件，规定本市农村户籍居民可以通过在主城区务工经商达到一定年限，或购买商品住房，或投资兴办实业达到一定条件等方式实现迁移落户。落户条件的降低扩展了符合条件落户城镇的农村居民人数，为重庆市实施人口城市化战略奠定了基础。作为改革的关键内容，农村居民“转城”后开始和城镇居民一样享受“就业、社保、住房、教育、医疗”等公共服务，获得完整的公民权。

那么，重庆市户籍制度改革是对2004年以来中央政府农业农村政策的积极响应吗？表面来看，推进农村居民市民化的举措与中央文件的表述并无二致，都强调通过户籍制度改革赋予农民工与城镇居民同等的公共服务，保障其权益不受侵害。值得注意的是，中央政府政策同样关注“异地转移农民工”，而重庆市户籍制度改革却以“本市户籍农民工”为对象，并未将异地转移农民工纳入政策覆盖范围。此外，与中央稳妥推进农民工市民化的基调相比，重庆市的农民工市民化目标更加显得雄心勃勃，试图在2020年将非农户籍人口的比重提升到60%，这对政策出台时非农就业人口比重尚不足60%的重庆市来说，似乎是一个过高的要求。

可见,重庆市户籍制度改革仅仅是对中央政府施政纲领的选择性回应,在具体执行层面更与中央文件有较大差距。而如果中央政府的政策倡导并未构成重庆市积极推进农民市民化的动力来源,那么是什么因素引发了这场户籍制度改革呢?

从重庆市户籍制度改革方案来看,转移落户为城镇居民的农村居民在获得各项公共服务的同时,面临着“失地”的可能。根据改革方案,对农村居民整户转为城镇居民的,“允许自转户之日起3年内继续保留承包地、宅基地和农房的收益权或使用权”。三年内,若农户自愿退出宅基地使用权及农房的,可以按照《重庆市户籍制度改革农村土地退出与利用办法(试行)》获得“合理补偿”。有学者指出,该方案尽管将“依法自愿”作为宅基地退出的原则之一,但依据相关法律,“依法自愿”可理解为“三年内自愿退地,3年后城市户口和农村土地只能择其一,保留土地则需将户籍转回农村”。^①也正因为此,该方案被认为具有“财产权”换取“福利权”的典型特征。换言之,获取“土地”是政府推动户籍制度改革的内生动力。

《土地法》将中国的土地分为两大类型,城市市区的土地属于国家所有;农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有,包括宅基地和自留地、自留山。改革开放后,随着工业化和城市化的发展,地方政府对土地的需求日益增加,从90年代开始,通过旧城改造、围海造田、拆迁以及征地等方式,政府不断增加城市化所需的城镇建设用地资源,并在此过程中发展出“土地财政”,即土地出让收入成为地方政府预算内财政的重要来源。在北京、上海和杭州等城市,土地财政的收益甚至超过了地方财政收入的总额,如2010年,上海市土地出让收入达到1513.43亿元,超过了市本级财政收入的总额(1393.2亿元)。从全国来看,2010年全国土地出让成交总价款2.7万亿元,同比增加70.4%。重庆市虽未跻身土地财政前三甲,但其土地出让收入同样不容小觑。2010年重庆市的土地出让收入达到980亿元,加上房地产业的税收,占地方财政收入(1991亿元)的60%—70%。由于土地财政数量庞大,地方政府具有强烈动机增加城镇建设用地。

地方政府尽管具有强烈偏好增加城镇建设用地,但在2008年以前,由于城乡二元体制,地方政府只能在城镇周边通过征地行为扩张建设用地,即所谓“经营城市”。2008年,国土资源部发布《城乡建设用地增减挂钩管理办法》(国土资发[2008]138号),允许“农村建设用地地块复垦为耕地后,可以增加等面积的城镇建设用地地块”。这意味着只要地方政府能够获得农村集体建设用地,就可以采用“增减挂钩”方式增加城市发展所需要的建设用地,而不必受限于地块的实际区位。这样一来,地方政府就产生了减少农村集体建设用地、增加城镇建设用地的强烈需求,而通过户籍制度减少农村居民数量,将他们手中持有的宅基地整理后复垦为耕地,无疑成为了增加城镇建设用地的最佳途径。这可视为重庆市出台

^① 黄志亮、刘昌用:《户籍制度改革的重庆模式探索》,《国家行政学院学报》2011年第2期。

户籍制度改革方案的重要背景，政府试图通过城乡户籍人口的重新布局，增加可用的城镇建设用地，这既能满足城市化发展的自身需要，也能够为地方政府经营城市增加财力。

通过考察上述两个案例，我们试图来回答下列问题：在中央政府提出科学发展观、构建和谐社会的目标和任务后，地方政府会从发展型政府转型为服务型政府吗？“分权化威权主义”认为，地方发展型政府是中央发展主义意识形态在地方的反映。在实行地方分权后，中央政府构建了以人事权为核心的纵向问责机制，从而继续维持了对地方政府的有效控制。因此，只要中央政府调整政策的优先次序，地方政府就会转变其行为模式，实现向服务型政府转型。对此，上述案例表明，中央政府施政纲领的转变并不总是地方政府开展社会政策创新的根源。地方政府的行为发生了一定变化，但其行为模式并没有发生根本转变，财政收益最大化才是地方政府的首要目标，社会政策常常成为服务于经济发展的工具。

首先，在上述案例中，中央政策都不是地方政府开展社会政策创新的根源。湖州市政府早在1998年就发布了相关文件，决定将养老保险体系向在乡镇企业等就业的农村居民开放，这远远早于城乡一体化社会保障体系建设的提出（2009），也早于新农村建设的提出（2005）。重庆市户籍制度改革尽管发生于中央政策倡导之后，与中央文件表述也具有相似性，但仅仅具有部分相似。与中央政策相比，重庆市区分了“本市户籍农民工”和“农民工”，并有选择地针对前群体开展了政策创新。因此，地方政府在新农村建设背景下开展的这些社会政策创新，不能被认为是在中央控制下的施政模式转变。

其次，对湖州市养老保险扩面和重庆市户籍制度改革的具体过程及其背景考察可以发现，地方政府开展的社会政策创新隐含了另一种“发展”逻辑，仍然体现出发展型政府的典型特征，表明了财政收益最大化对地方政府行为的支配地位。在湖州市，国有企业改制是推进区域经济发展的必然选择，而它必须要求政府解决国有企业下岗、退休人员的养老金问题。在此背景下，政府不得已而实施了养老保险扩面。在这一过程中，农民特别是农民工养老保险资格的获取仅仅是改革的“副产品”。进一步地，在政策执行过程中，地方政府的注意力主要集中在通过扩大养老保险费征收范围解决基金运作问题，而不是职工个体是否真正加入了城镇职工基本养老保险体系。在对地方企业职工的访谈中我们得知，部分农民工（包括本地户籍和异地户籍）并没有加入养老保险体系，因为他们不可能连续缴满15年的养老保险费，在办理转移手续时也只能取回个人账户部分的养老保险费。地方社会保障部门的工作人员则表示，无论是城镇职工基本养老保险向新型农村社会养老保险的转移，还是跨地区城镇职工基本养老保险的转移，统筹账户（即企业缴纳部分）都不可能实现全部转移。显然，在养老保险扩面实践中，解决养老金支付问题才是政策创新的根本动力，而它的起源则是国有企业改革。

重庆案例所显示的发展型政府特征更加明显。城市化发展向地方政府提出了增加城镇建设用地的需求，财政收益最大化又进一步凸显了土地财政的重要性，在国土资源部出台城乡建设用地指标增减挂钩政策的背景下，农村集体建设用地成为地方政府获得土地和增加预算外财政收入的重要来源。因此，重庆市户籍制度改革并不着力于取消人口在城乡间流动的制度障碍，而是延续了政府控制型的人口政策，以确保政府可以掌握在此过程中产生的建设用地。事实上，由于重庆市户籍制度改革要求“转城”农民以财产权换取福利权，方案实施之初，农村居民“转城”的意愿并不高。也正因此，重庆市在推动“农转城”工作中突出了政府作用，除了制定分阶段的人口城市化目标，还分人群、分梯次对城乡人口布局实施积极干预。比如，改革方案将“225.6万名在主城区务工经商5年以上、远郊区县3年以上的农民工”、“66.7万名在市内就读的本市农村籍大中学生”以及“1.8万名新增退役的农村籍义务兵和服役期未满10周年的士官”等作为“农转城”的重点实施对象，并通过一定的行政力量予以推动。

可以看到，中央政府尽管在2005年提出了建设服务型政府的重要目标，并于2008年将政府管理体制改革的设定目标为在2020年建成服务型政府，但仍然较难推动地方政府职能转变。地方政府尽管在名义上回应了中央政府的政策要求，但其实际行为仍然体现了发展型政府的特征，其社会政策创新主要服务于地方经济发展特别是地方财政收益最大化的需要，而不总是对地方公众需求的回应。由此可见，地方政府并未向服务型政府转型，正在发生的变化的实质是，一种新型的、以社会政策为工具的地方发展型政府正在成为中国地方政府的新形态。

三、发展型政府的制度基础：问责有限的分权

自2002年中共十六大以来，以科学发展观和构建和谐社会的提出为标志，强化政府社会管理和公共服务职能、建设服务型政府成为中国改革发展的重要内容。但上述两个案例表明，高层政府施政纲领的转变并未带来政府行为模式的整体转型。正如“中国特色财政联邦主义”所指出的那样，在财政收益最大化目标指引下，地方政府仍然难以减少对微观经济的干预，公共服务的供给长期不足，医疗、教育、住房等领域改革难以突破，社会安全网的建立完善较难预期，从发展型政府向服务型政府转型步履维艰。

那么，分权的财政体制为何未能改善政府公共服务职能的履行情况呢？“中国特色财政联邦主义”认为财政分权为地方政府参与经济发展创造了强有力的动机，但它未能解释地方政府何以在公共服务供给中缺位。相反，许多文献指出，地方分权有助于提高公共服务供给水平。如蒂伯特提出了著名的“用脚投票”模型，认为政

府间对财政收益的竞争将迫使地方政府回应公众需要、提高公共服务供给效率。^①文森特·奥斯特罗姆强调，多中心的、权力分散的行政体制是强化政府回应性、实现民主行政的重要途径。^②可见，财政分权并不必然导致政府职能的选择性履行，但它也非公共服务供给水平提高的充分条件。

问题的答案在于财政体制之外。在分权背景下，如何约束地方政府行为、确保政府职能的全面履行是政府体制设计的核心问题。“分权化威权主义”注意到了以人事权为核心的纵向问责机制，表明这是中央政府用以干预地方政府行为的重要工具，但他们忽视了在地方层面，地方人民代表大会和司法体系等横向问责机制也是用以引导、规范地方政府行为的关键性制度安排。改革开放以来，地方人民代表大会、司法体系得到了迅速发展，展现了横向问责机制的巨大潜力。其一，20世纪80年代以来，人民代表大会在中国的发展进入了新的阶段，逐渐成为政治参与中的一支重要力量。Young Nam Cho的研究表明，伴随市场化改革进程，地方人民代表大会的立法、监督职能得到不断加强，代表性职能也得到了一定强化，开始有能力积极参与公共政策的制定和执行，不再只是“橡皮图章”。根据他的研究，一些地方的人民代表大会已经在反腐败、参政议政等方面发挥了重要作用。^③其二，法治作为约束政府权力的工具也得到了一定的发展。研究者指出，改革开放后中国的法治建设得到了迅速推进，在制定大量法律、逐步实现有法可依的同时，法律作为约束公权力的工具也得到了迅速发展，如1989年行政诉讼法的通过首次赋予了公民挑战公权力的权利，开始将政府部门置于法律约束之下。^④但毋庸讳言，地方人民代表大会和司法体系的发展仍然很不完善。孙大光、冯兴元指出，传统的财政联邦制理论暗藏了“仁慈型政府”的假设，但这明显不符合中国的现实，“中国特色财政联邦主义”与“完美型财政联邦制”尚有距离，^⑤这是限制地方政府向服务型政府转型的重要原因。从现实实践来看，地方人民代表大会对地方公共政策制定和实施尚缺乏实质影响力，司法体系对地方政府的约束力不强，是导致分权后政府职能难以全面履行的重要因素。

① Charles Tiebout, "A Pure Theory of Local Government Expenditures," *Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5, 1956, pp. 416-424.

② 文森特·奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，毛寿龙译，上海：上海三联书店，1999年。

③ Young Nam Cho, *Local People's Congress in China: Development and Transition*, New York: Cambridge University Press, 2009.

④ Jamie Horsley, "The Rule of Law, Pushing the Limits of Party Rule," in Joseph Fewsmith, ed., *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy and Society*, pp. 51-68.

⑤ 孙大光、冯兴元：《财政联邦制理论反思及其对中国财政体制的应用》，《广东商学院学报》2010年第1期。

地方人民代表大会承担了代表、立法、监督和维持统治等职能，是促进人民表达诉求，保障公民权益、协调多元利益的重要机制。但在实践中，由于其处于相对弱势地位，地方人大的职能履行高度依赖于地方党政领导一把手的支持力度，从而缺乏对地方政府行为的实质影响力。80年代中后期开始，为了有效地监督基层党政领导干部，中央政府开始在村一级推进村民自治，赋予村民参与基层党政领导干部人事任命的权力，一些地区也尝试在乡镇一级开展“公推公选”、“公推直选”等基层民主试验。上述实践较好地促进了乡镇、村的职能履行，在规范基层政府行为、改善公共服务供给和反腐败等方面取得了显著成效。但高层政府仍然对候选人提名及其选举结果有着严格的控制，^①而且基层民主试验也多止步于乡镇一级，并未向更高层级政府扩散，^②这无疑限制了地方人大的进一步发展，使它长期处于不完善的状态，功能难以得到完全发挥。为了谋求发展，地方人大选择“嵌入”到地方政府之中并为之开展合作的策略。因此，它和地方政府之间的关系更应被看作是分工而不是分权，对地方政府的实际影响力也高度依赖地方党政领导干部特别是党委书记的支持力度。^③这样，地方人民代表大会的发展无疑具有较大局限性，难以对地方政府公共政策的制定和执行施加有效的影响力。

地方人民代表大会功能难以完全发挥，使得公众较难参与公共政策制定，公众的物质文化需要也缺乏表达渠道，地方政府也因此失去了一个科学有效的利益协调机制，其公共政策不仅无法反映、平衡日益多元化群体的差异化诉求，还产生了弱势群体权益从属于地方财政收益等情形，由此强化了发展型政府的逻辑。前述湖州市的社会保险体系改革，实质上是牺牲转移就业农村劳动力的社会保险权益，来维护国有企业离退休职工收益和地方政府财政收益；重庆市的户籍制度改革，则存在牺牲转户农民财产权以满足地方政府、房地产发展商收益的倾向。已有研究者指出，进入21世纪以来，许多地方政府及其部门为了获得更多财政收益，往往以低价土地吸引投资者，在征地过程中忽略城乡居民利益，而对私人部门经营者的诉求更具有回应性。^④值得指出的是，重庆市在出台户籍制度改革方案后，引发了公众、新闻

① Elizabeth J. Perry and Merle Goldman, "Introduction: Historical Reflections on Grassroots Political Reform in China," in Elizabeth J. Perry and Merle Goldman, eds., *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2007, pp.1-19.

② Li Lianjiang, "The Politics of Introducing Direct Township Election in China," *The China Quarterly*, no.171, 2002, pp.704-723.

③ Kevin O' Brien, "Chinese People's Congresses and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development," *Comparative Political Studies*, vol. 27, no.1 (Apr. 1994), pp.80-109.

④ Yongshun Cai, "Civil Resistance and Rule of Law in China: The Defense of Homeowners'

媒体的大量质疑和批评。作为一种积极回应，政府开始允许转户农民无限期保留宅基地。但这种事后的回应机制，其成本要远高于地方人民代表大会这一事前的、正式的利益协调机制。

相比于地方人民代表大会，法治是对地方政府不当行为的事后纠正机制，它强调了法律对个人和国家权力的限制，但法治并不容易实施。一方面，我国的法律体系尚处于发展过程之中，一些法律条文尚未完善。如当前许多征地案例，其根源在于对个人财产缺乏基本的法律保障，这无疑是导致公权力不受约束的重要原因。另一方面，在地方政府行为不当时，高层政府更倾向于应用纵向问责机制，如采用对地方主要党政领导干部停职、免职等方式对事件加以处理，而非经由司法体系依据已有法律对具体案件进行裁决。就个别案例而言，正如“分权化威权主义”所指出的那样，垄断的人事权赋予了高层政府在地方层面落实自身意愿的强控制力，高层政府的介入能够更快、更有效地纠正地方政府行为。但长远来看，上述做法无疑弱化了司法体系作为行政诉讼裁决者的角色，导致地方公权力很难受到法律的约束。与此同时，由于纵向问责机制自身的局限性，高层政府事实上也很难对地方政府的日常行为进行纠正，反而是弱化了地方政府受到的外在约束。借用 Mann 对两种国家权力的区分，可以认为，纵向问责机制使得中央政府对地方政府具有很强的任意性权力，但其渗透性权力却明显不足。^①

那么，为什么纵向问责机制在约束地方政府行为方面具有明显的局限性呢？以人事权为核心的纵向问责机制旨在通过影响处于关键决策岗位的党政领导干部，保证中央意志在地方的有效执行。针对具体事件，高层政府无疑可以应用任命权等要求地方政府落实高层政府意志，但它无法对地方政府的日常行为进行微观干预。为了引导地方政府行为，中央政府设立了针对地方党政领导班子和领导干部的考评办法，采用考评指标体系的方式，依据量化的考评结果作出人事任命或奖惩，从而形成对地方党政领导干部的激励。以服务型政府建设为目标，维持分权格局、在现有体制内完善考核评价机制以调控和引导地方政府行为，也是当前时期中央政府推进政府职能转变的基本思路。如中央组织部颁发的《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的实施意见》以及《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》等文件，试图通过完善干部考核评价机制，推动地方政府转变行为模式。不过，纵向问责机制的有效性建立在中央政府能够获取准确信息，并对地方政府职能履行情况作出精确评估的基础上。然而，

Rights,” in Elizabeth J. Perry and Merle Goldman, eds., *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, pp.174-195.

① Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origin, Mechanism and Result,” *European Journal of Sociology*, vol.25, no.2, 1984, pp.185-213.

相比经济发展目标,公共服务职能实现量化评估的难度很高,导致高层政府很难对地方政府职能履行情况作出全面的评估和比较,这无疑弱化了运用纵向问责机制的效果。

我们于2010年对浙江省某县的干部考核评价机制开展了实证调研。在该县2010年的考评指标体系中,公共服务类职能,包括生态环境、社会民生等指标的比重已经相对较高,加总后达到了35%,而经济发展类职能的指标比重已经控制在50%以下。可是,相比于已经全面实现量化评估的经济发展类指标,如“财政总收入”、“地方财政收入”、“国税收入”、“规模以上工业增加值”以及“服务业增加值”,公共服务职能的指标量化程度相当低,它们只是以“文化事业发展”、“体育事业发展”、“教育事业发展”和“卫生事业发展”等描述性指标的模糊概括。由于缺乏足够信息对地方政府公共服务职能的履行情况作出横向比较,真正影响最终考评结果的依旧是易于量化评估的经济职能。在此情况下,受到考评机制和财政收益最大化的双重影响,地方政府对于经济发展类指标往往表现出“上有所好,下必甚焉”,形成层层加码的局面。在“十二五”规划中,当中央提出8%的GDP年均增长目标时,除了上海、北京、浙江和广东,其他所有省级政府的GDP年均增长目标都高于中央的目标水平,部分省市甚至提出了“五年翻一番”的要求。基于纵向问责机制的局限性,地方政府对于公共服务指标缺乏相应的激励,而只会选择性地开展一些容易被高层政府注意的项目,如基础设施建设等。我们于2009—2010年对浙江省新农村建设开展的一项调研显示,农村居民认为生活基础设施、生产基础设施是地方政府在新农村建设中做得最好的事情,而其他的公共服务包括环境保护、社会治安和医疗服务等,则是地方政府在新农村建设中较为忽视的内容。总体而言,纵向问责机制在塑造地方政府行为时天然地具有选择性的特征,它使地方政府更关注易于量化观测的经济发展指标,而较不重视公共服务等模糊指标,因而难以促进发展型政府向服务型政府转型。

总之,当前我国的地方人民代表大会、司法体系等横向问责机制具有较大的局限性,其功能难以得到充分发挥。与此同时,以人事权为核心的纵向问责机制尽管赋予中央政府干预地方政府具体行为的任意性权力,但基于信息不对称等因素,高层政府对地方政府的渗透性权力薄弱。横向问责机制的不健全与纵向问责机制的有限性,导致了“问责有限的分权”,从而进一步扩大了地方政府的自主行为空间,使得财政收益最大化成为地方政府行为的支配逻辑,由此形成、固化了地方发展型政府的行为逻辑。也正因此,扭转分权局面并非超越发展型政府、建设服务型政府的必然选择。在分权背景下,进一步完善横向问责机制和纵向问责机制,约束地方政府行为,才是确保政府职能得到全面履行的关键所在。

〔责任编辑:李潇潇 责任编辑:孙 麾〕