

行政发包制

社会
2014 · 6
CJS
第 34 卷

周黎安

摘 要:本文试图论证行政发包制在中国作为一种分析政府间关系、官员激励和政府治理的理论框架所具有的独特内涵、价值和意义。行政发包制是指政府内部上下级之间的发包关系。作为一种理想类型,它既有别于韦伯意义上的科层制,也有别于纯粹的外包制,而是居于两者之间的一种混合形态。行政发包制在行政权分配、经济激励和内部控制三个维度上呈现相互配合和内在一致的特征,适合概括中国政府间关系和治理模式的长期稳定而鲜明的特征。提出行政发包制,有助于重新解释许多有关中国政府运行的特征和现象,同时也可以揭示一系列未被现有文献系统关注的政府现象和问题。本文还将行政发包制与“政治锦标赛”理论结合起来,从纵向行政发包和横向晋升竞争两个维度进一步拓展关于官员激励和政府治理的分析深度和广度。

关键词:行政发包制 政府治理 科层制 政治锦标赛

Administrative Subcontract

ZHOU Li-An

Abstract: This paper attempts to demonstrate the significance, relevance and implications of “administrative subcontract” as an analytical framework to understand China’s intergovernmental relations, bureaucratic incentives, and administrative governance. As an ideal type, administrative subcontract refers to a subcontracting relation inside the government system, represent a hybrid governance structure between bureaucracy in a Weberian sense and pure subcontract which occurs among independent entities without any hierarchical relations. Administrative subcontract exhibits a coherent and consistent set of characteristics along the dimensions of authority relations, economic incentives, and internal control. With respect to authority relations,

* 作者: 周黎安 北京大学光华管理学院 (Author: ZHOU Li-An, Guanghua School of Management, Peking University) E-mail: zhoulia@gsm.pku.edu.cn

感谢周雪光、张静、曹正汉、冯仕政、陆铭、陈钊、王永钦以及第十届组织社会学工作坊和复旦大学当代中国经济与社会工作室参会者的评论和建议。文责自负。

administrative subcontract features an allocation of authority between the principal and agent where the principal has the formal authority and residual control rights (such as the authority to appoint/remove, supervise and monitor subcontractors and the option to intervene when necessary), and the agent, by way of subcontracting, enjoys considerable discretion and de facto power to do things in his own way. Under the administrative subcontract regime, the agent is a residual claimant over the budget money or revenues either collected through service-provision or allocated by the principal. In terms of internal control, the administrative subcontract is outcome-oriented rather than procedure/process-oriented. I argue that these three dimensions are complementary and mutually supportive, and tend to commove if the system encounters systematic shocks. This new framework helps us pin down the key and durable features of China's intergovernmental relations and administrative governance. The notion of administrative subcontract enables us to reinterpret many puzzling observations and patterns regarding the workings of China's government system and to bring some important and yet long understudied issues to our attention. I will also combine the theory of administrative subcontract with that of political tournaments to extend our analysis of China's political incentives and governance. From the viewpoint of vertical subcontracting and horizontal (political) competition inside the government system, I attempt to explain the strength and weakness of China's state capacity in various areas of public services.

Keywords: administrative subcontract, government governance, bureaucracy, political tournament

一、引言

过去 30 多年中国所经历的经济高速增长和社会巨大变迁与官员激励和政府治理有深刻和复杂的关系。对于如何理解中国官员激励与政府治理的结构特征的问题,国内外学术界已发表一系列有影响的文献。在经济学领域非常有影响的研究是关于中国 M 型结构的假说 (Qian and Xu, 1993), 该假说认为, 在改革开放前, 中国的经济结构更接近一种分权的 M 型结构, 前苏联则更接近集权的 U 型结构。与此相

联系,钱颖一及其合作者(Qian and Weingast, 1997; Jin, Qian and Weingast, 2005)提出了“中国特色的财政联邦主义”的著名理论,其基本论点是:虽然中国在政治上相对集权,但因财政包干制和行政分权使中国在财政制度安排上属于事实上的联邦主义,赋予了地方政府强大的财政激励。荣敬本等(1998)在揭示中国县乡关系特征时认为,“压力型体制”与“政治承包制”是一个突出的特征,即在中国的层级政府结构中,行政压力从上而下传递,这在县乡之间表现尤为明显。县级政府与乡镇政府签订一系列责任状,并以此作为考核乡镇政府绩效的一个重要手段。基于中国人事权高度集中的事实,周黎安(2004, 2007)提出了“政治锦标赛”理论,从晋升竞争的角度理解中国地方官员政治激励的性质及其影响。之后,周黎安(2008)结合“政治锦标赛”理论,引入了“行政发包制”的新概念,¹使用纵向行政发包和横向晋升竞争两个维度概括中国政府间关系和治理的基本特征,以此分析中国的“集权—分权悖论”和其他重要的政府治理现象。兰德瑞(Landry, 2008)和许成钢(Xu, 2011)均强调,中国政府间关系体现为政治集权与经济分权相结合的治理体制。周雪光(2011)从“矛盾—应对”的角度提出,中国政府间关系和治理的许多现象内生于中央统辖权与地方治理权之间的矛盾及其对矛盾的应对机制。曹正汉(2011)从统治风险的控制角度分析了中国长期以来“上下分治”的治理体制。²

上述理论文献虽然从不同的角度揭示了中国政府间关系和政府治理的某些重要特征,但都存在各自的问题和局限。比如,中国特色的财政联邦主义理论假说与中国的现实存在较大差距,主要体现在两个方面:第一,在中国,中央政府拥有无上的权威和任意干预权,这与强调基于制度分权的联邦制的安排难以兼容;第二,联邦制对统一国内市场的要求(如美国的联邦制)和联邦法律高于州法律的要求也显然与中国的现实不符。长期以来,中国盛行各种地方保护主义(如市场、司法等方面),使国内消费者和企业饱受地区行政割据之苦。《立法法》将国家部

1. 周雪光、练宏(2012)提出了一个基于“控制权理论”的“行政发包制”,侧重分析条条关系下多层级的治理逻辑。我们后面将讨论它与本文的“行政发包制”的联系和区别。

2. “上下分治”未必是协调一致的治理机制。张静(2007)分析了基层政权如何在国家与乡村社会之间寻求自身利益最大化,并最终导致国家政令难以深入乡村,同时又引发村民不满的制度背景。

委制定的法律条例与省级政府制定的法律条例置于相同的法律地位,也与美国联邦制呈现巨大反差。荣敬本等(1998)提出的“压力性体制”理论虽然在一定程度上解释了在政治承包制下基层政府的运行特征和生存现状,却只注意到在政府间责任状之下乡镇政府如何被迫接受上级的高压指标是片面的,因为基层或下级官员从晋升竞争的角度也可能会主动提出指标加码,“层层加码”现象也可能是下级政府在晋升竞争中自愿加码的结果(周黎安等,2012;Li, *et al.*, 2012)。另外,荣敬本等(1998)虽然探讨了县乡两级政府间的关系特征,但在中国整个政府间关系问题上,该理论的推广性究竟如何仍然不清楚。兰德瑞(Landry, 2008)和许成钢(Xu, 2011)均概括了中国集权与分权并存的特征,但没有解释这种制度特征背后的驱动因素。周黎安(2008)提出的“行政发包制”试图将政府治理的研究朝着分析的角度再往前推进一步,结合“政治锦标赛”理论,强调从纵向发包和横向竞争两个维度解释中国政府治理的现象和特征。但是,行政发包制在概念上仍有许多不清晰之处,比如,它如何区别于其他有关组织的理想类型(如科层制、外包制、M型结构、联邦制等)。尤为关键的是,行政发包的程度由何种因素决定也不清楚,分析概念上的模糊限制了该理论进一步发展的空间。

关于国家治理,尚有一系列重要现象亟待解释,这里试举几例。首先,一个值得关注的现象是,近20年来,中国的条块关系经历了一系列垂直化的改革,也即,将一些原来由属地管理的职能部门变为由中央或省垂直管理,如银行、税收、工商和质检等部门。如何解释中国政府间关系所经历的这些重要变化?与此同时,在这些改革中也出现了一些“体制回归”的现象。例如,2000年国家药品食品监管管理总局成立,一举把原来的块块管理变为垂直管理。可是到了2008年,又彻底回归“属地发包”管理。运行多年的省级以下工商和质检部门的垂直管理在2011年也回归到属地管理。还有一个有趣的现象是,在20世纪90年代末,中国开始了“收支两条线”改革,由“收支挂钩”变成“收支两条线”,旨在禁止“小金库”和杜绝腐败问题,但在实践中还是存在“收支挂钩”(至少局部挂钩)现象。为什么会出现这些“体制回归”现象?

在中央和地方事权的划分上,中国与一些国家相比很具特色。比如,美国联邦制根据公共产品的溢出范围(全国性还是地方性)决定联

邦与州或地方的事务边界,而在中国,中央和地方政府职责分工的依据并不是严格按照这个原则。事实上,中国的绝大多数公共服务,包括一些属于溢出效应比较广泛的公共服务,如医疗和社会保障、教育、环境治理等,都发包给了地方政府,尤其是基层政府,中央政府出资比例很低(周黎安,2008)。另一方面,一些具有地方公共产品性质的公共事务又受到中央政府的严格控制,比如,国家发改委是根据项目的投资金额大小决定审批权的层级分配,不管公共项目是否属于地方性质,只要投资金额足够大,审批权就属于国家发改委。城市地铁项目虽然在严格意义上属于地方性公共项目,对外部溢出效应很小,但因为投资规模巨大,必须要到国家发改委报批。³如何解释中央和地方事权划分的这种中国特色?

与条块关系相联系的一个重要而未解的问题是如何看待中国的国家治理能力。比较通行的看法是,中国是采取“举国体制”,这便于大规模社会动员和“集中力量办大事”。然而,只要集中力量就能办成大事吗?为什么在有些领域我们可以集中力量取得举世瞩目的成功,如航天技术、竞技体育、高铁、灾害救援和重建、流行疾病控制等,但在另外一些领域却是相对失败的,如食品安全、安全生产、扫黄、专利保护和环境治理等。在这些领域,各种各样从上到下的专项整治在过去20年来虽然没有中断过,但收效不大。“为什么中国可以让‘神九’上天,却管不好食品安全?”这个著名的诘问反映了很多人的普遍困惑,中国国家治理的强项与弱项究竟由什么因素决定?⁴

从行政治理方面说,西方的科层制是以足额拨款的预算体制、固定但具有竞争性的公务员收入和福利体系、低自由裁量权为特征。而在中国,长期以来,行政治理是以包干色彩浓厚的预算体制和人员报酬以及高自由裁量权为特征,为什么在政府内部嵌入一个相对分权和市场化的发包制?

关于中国政府治理的特征,较为一致的描述是集权和分权的高度结合,只是采用的术语不同,如“中国特色的联邦主义”、“集权—分权悖

3. 参见曹正汉等(2013)的研究。

4. 有学者认为,中央控制的财政收入是国家治理能力的核心因素(王绍光、胡鞍钢,1993),但这种观点无法解释为什么在分税制之后中央财力大幅度提高,而在有些领域仍然面临严重的治理问题。

论”、“地区分权的威权体制”等。但究竟是什么因素导致中国政府治理的这些特征,尚未有系统的理论解释。

对于这些文献上的不足和关于中国政府间关系和治理模式许多未解的困惑,我们能否提供这样一个更加有效的分析框架:该框架不仅能够弥补这些文献的不足,还能解释更多带有悖论性质的与政府间关系和治理相关的现象。本文试图在周黎安(2008)和周黎安、王娟(2012)研究的基础上,进一步发展和完善现有的“行政发包制”理论,系统论证行政发包制作为分析政府间关系、官员激励和政府治理的理想类型所具有的独特内涵、价值和意义。通过揭示和刻画政府内部上下级发包关系的基本特征,我们发现,行政发包制既有别于韦伯意义上的科层制,也和纯粹的外包制不同,更与文献中用来描述多层级公司或政治组织的M型结构和联邦制风格迥异。本文还将结合“政治锦标赛”理论(周黎安,2004,2007),构造一个纵向发包与横向竞争两维度的分析框架,系统分析和重新解释政府间关系、官员激励和政府治理相关的一系列现象和问题。

二、行政发包制:定义与特征

“行政发包制”概念与经济学的企业理论有密切关联。经济学的企业理论区分了企业治理的两个基准模式:发包制(subcontracting)与雇佣制(employment relations),前者对应两个企业之间的市场交易关系,后者对应企业内部的行政命令关系。企业究竟是在企业内部生产,还是把一部分生产环节外包给市场上独立的组织,即企业的最优边界的决定问题,是从科斯以来的经济学企业理论讨论的核心问题(Coase,1937;Williamson,1975,1985;Grossman and Hart,1986;Hart and Moore,1990)。在组织形式上,企业如果是“自己生产”,则是与“雇佣制”对应,即企业主提供生产性资产——雇佣工人进行生产;而“外部购买”对应“发包制”,意味着承包企业负责组织生产,提供生产工具和雇佣工人。

在关于企业边界的各种理论中,霍尔姆斯特姆和米尔格拉姆(Holmstrom and Milgrom,1994)提出的“企业作为一种激励系统”的观点独具特色。他们从资产的所有权(asset ownership)、激励契约(incentive contract)和任务分配(task assignment)三个角度对发包制

和雇佣制进行了系统区分。⁵在发包制中,承包方拥有资产所有权,给定发包企业支付的价格。承包方所耗费的成本越低,净收益越高,所以承包方面临高强度的激励契约(即报酬与企业绩效高度相关)。作为委托人的发包方只是支付给代理人(承包方)一定价格的资金,购买其产品或服务,产品如何生产完全由承包企业决定,其自由裁量权非常大。雇佣制的特征是,发包方拥有生产性资产的所有权,发包方向雇员(代理人)发布指令进行生产,雇员的自由裁量权比较少。鉴于雇员在企业内部的任务的多维性质,与发包制相比,在雇佣制下雇员的薪酬是弱激励的(即薪酬与企业绩效的相关性较弱)。

经济学关于企业发包制与雇佣制的区分很有启发意义,但其分析框架无法简单复制到行政组织和政府治理的领域。这里主要存在三个问题:首先,在行政组织领域,交易费用理论和产权理论均强调的资产专用性在大多数场合不是一个关键性因素(Moe,1990);其次,企业的利润最大化假设无法简单复制到行政组织;第三,虽然政府的边界问题如同企业的边界问题一样重要,但边界内的治理结构(如行政权分配、预算与内部控制)也很重要,有时边界可能也是模糊的(如企业内部的市场化安排)。

周黎安(2008)把企业理论中关于发包制与雇佣制的区别经过一定的转换和发展引入政府治理领域,提出了“行政发包制”概念,与韦伯意义上的科层制相对应,也和纯粹的外包制相区别。目前的文献主要研究纯粹的科层制和外包制,而“行政发包制”作为一种理想类型,则属于一种混合的中间形态,即行政组织边界之内的“内部发包制”:在一个统一的权威之下,在上级与下级之间嵌入了发包的关系。这如同农村集体土地所有制下的“分田到户”,土地从所有权来看仍然属于集体所有,村集体拥有对土地的控制权(如土地分配权),但“分田到户”相当于在集体所有的框架下加入了发包的内容,农民享有相对独立的生产决策权和收益权。

5. 威廉姆森(Williamson,1999)也提出了分析不同企业组织治理的三个维度:激励强度(incentive intensity)、行政控制(administrative control)和合同法制度(contract law regime)。他认为,市场属于一种强激励、弱行政控制和司法解决争端的一种组织类型,科层制则属于一种弱激励、强行政控制和企业内部争端解决机制,而混合形态属于市场与和科层制之间的一种治理结构。

为了描述行政发包制的特征,笔者将行政发包制与典型的科层制和外包制做了一个对比。在这里,笔者想借鉴霍尔姆斯特姆和米尔格拉姆(Holmstrom and Milgrom,1994)的思路,同时注意到行政组织与企业组织之间的重要区别,提出区分行政发包制与科层制、外包制的三个维度。这三个维度分别是行政权的分配、经济激励和内部考核与控制。⁶行政发包制与纯粹的科层制和外包制在这三个维度上存在系统的差异。

首先,在行政权的分配上,行政发包制呈现以下两个基本特点:第一,委托人(发包方)拥有正式权威(如人事控制权、监察权、指导权和审批权)和剩余控制权(如不受约束的否决权和干预权),这反映了行政组织内部上下级之间的权力分配,而非纯粹外包制下发包人和承包人平等的契约关系。因为这些特征的存在,所以笔者在“发包制”前面加上了“行政”两个字。第二,具体的执行权和决策权交给了承包方,更重要的是,承包方还以自由裁量权的方式享有许多实际控制权,即所谓的“天高皇帝远”的情形,这是内部发包的结果。

其次,在经济激励(即财政预算和人员激励)方面,行政发包制与科层制存在鲜明的区别,总体上表现为承包人拥有剩余索取权和面临强激励⁷的特征,即行政层级所能控制的财政预算和人员的薪酬福利均与行政服务和人员的努力高度相关。在预算权分配上,行政发包制有以下两个基本特征:第一,承包方与发包方为财政或预算分成关系,承包方拥有剩余索取权,通俗地说就是“交够上级的,剩下就是自己的”。在现实生活中最常见的情况是,处于承包地位的下级政府或行政部门需要向上级政府上交一个定额或固定比例的预算收入,或者上级单位设定一个补助额(或拨款额),政府单位实行财政或预算包干制。如果上级补助拨款或预算不足,下级承包人则需要自筹解决和自负盈亏。中国当前的地方政府高度依赖预算外财政,政府职能部门高度依赖各种收费,这是财政和预算包干的一种体现。在这种体制下,上级转移支付相对有限,它在地方政府的财政支出中的比例较低。第二,承包方的支出能力高度依赖其筹集财政收入或收费的能力,即所谓的“收支一条

6. 周黎安(2008)将行政发包制分解为行政权的分配、预算或财政包干和属地管理三个维度,与本文提出的三个维度的刻画有延续性和相似性,但也有一定的区别。

7. “强激励”(high-powered incentives)是经济学契约理论的一个重要概念,与“弱激励”相对应,指的是代理人的报酬与其所创造的收入之间的强相关关系。

线”。行政发包制在承包方的人员薪酬决定和激励体系上比较接近市场化的安排,薪酬和福利(包括奖金、晋升甚至灰色收入)与创造的收入或服务高度挂钩,是一种收入分成的强激励形式,而非采取固定的薪酬和福利方式。

第三,与强调程序和规则的科层制相比,行政发包制的内部控制是一种结果导向的、人格化的责任分担。中国长期沿用的“属地管理”强调的就是“谁主管,谁负责”,即辖区内发生的所有事情,不管是否与辖区内部的管理有关,都属于辖区行政首脑的责任。上级下达的任务指标往往以结果论英雄,而不管下级是否有能力和有条件完成,或者执行过程是否严格合乎程序和规则。由于在行政发包下的承包方具体执行发包人交办的事务,拥有许多自由裁量权,同时也控制了相关信息向上披露,所以,上级经常也只能依赖最终的结果进行考核和控制。

行政发包制的总体特征是正式组织内部的层层发包关系,类似于企业内部的市场化关系。它与中世纪的西欧封建庄园制不同,后者不存在行政隶属和统摄关系,而是平等的契约和合作关系。行政发包制类似于在科层制内部引入“分封”和“包干”的因素,或者说在科层制的外壳之下置入“发包制”的灵魂,是一种混合或中间形态的组织类型(hybrid form)。

进一步看,与科层制相比,行政发包制的整合性和一体化协调的程度较弱,但因为承包人拥有较大的剩余索取权和自由裁量权,所以承包人激励强度较高。但与纯外包相比,其整合性和协调性则略强,毕竟委托人和代理人尚属于政府内部的上下级关系,在统一的权威框架之内,激励强度和自由度也相应的弱一些。因此,行政发包制并不意味着完全没有一体化协调和整合性,它在这方面所呈现的特征取决于要比较的基准。然而,就是因为行政发包制属于纯粹的科层制和外包制之间的混合形态,它往往呈现出一系列看似矛盾的组织现象,比如,发包人占有绝对的权威和剩余控制权(即相机干预权和否决权)与承包人拥有充分的执行权和自由裁量权共存,即“集权—分权悖论”;⁸严格和繁复的官僚规则与大量的变通、串谋和违规行为并立,即所谓“正式与非正

8. 这对应着中国政府治理体制所呈现的“集权—分权悖论”(周黎安,2008)。

式制度”的高度结合。⁹

“行政发包制”概念的提出对于刻画中国的政府间关系和政府治理的现实有何特殊的分析意义？虽然作为一种理想类型，行政发包制无法与中国的现实建立严格和精确的对应，从古至今，中国的行政体制和治理模式也并非一成不变，但我们认为，行政发包制与中国政府间关系和政府治理的一些长期稳定和鲜明的特征相适合。说起中国的政府体制的特征，人们经常会认为中国是现代文官制度和科层制的发源地，我们在历史上最早引入基于考试招聘政府官员的科举制。在西方国家还处于中世纪的封建制度时，中国就开始通过科举取士的方式由朝廷统一任免地方各级官员。从这些事实看，中国政府体制似乎用科层制或官僚制来概括更为合适。然而，笔者想强调的是，中国政府的科层制与现代韦伯意义上的科层制相比，更多的是一个外在的特征和表象，其核心运行的机制其实更接近于行政发包制的一些主要特征，即使现今也是如此。

下面笔者仅举几个例子加以说明。首先，在科层式的官僚体制看似高度成熟的明清时期，行政发包制的特征无所不在。关于清朝的州官、县官和基层政府的特征，冯友兰基于其父亲的亲身经历，提供了一段非常形象的描述：

县官的收入，无论增加或减少，朝廷是不管的。实际上，朝廷是把这一块地方包给县官了，县官只要把每年规定的银子定额上缴国库，就算尽职了。县官实际上等于一个封君，他所管的一县就是他的“采邑”。所不同于古代的封君者，就是古代的封君把采邑的收入全归自家享受，而县官则必须照定额向国库交银子。在这些地方，可以看出古代分封制的残余痕迹。县官确实像个百里侯。（冯友兰，2008：18）

上述描述的核心是，州官和县官一方面是由朝廷任免，处于帝国行政体制的最底层（在表象上是科层制的特征），另一方面，州官和县官更

9. 正式制度中的非正式运作及其各种有悖科层制理性的策略运用和变通实践在社会学学科已有大量的研究（王汉生等，1997；欧阳静，2011；周雪光，2013）。在笔者看来，这些非正式运作和各种策略运用、变通正是发包制下自由裁量权积淀在承包人手中以及“只看结果，不管过程和程序”的考核逻辑的必然产物。对于科层制的一系列系统“偏离”，也许纳入行政发包制的分析范畴更为有效，因为后者将这些非正式制度和变通实践作为“均衡”的常态现象而不是“偏离”来看待。换句话说，严格的科层制作为看待中国政府现象的基准也许过于理想了。

像是一个封君和百里侯(用我们的术语描述则是朝廷行政事务和财政任务的承包人),地方政府的治理保留了“古代分封制的残余痕迹”,这在一定程度上印证了行政发包制的特征在于将发包制的灵魂置入科层制的外壳。瞿同祖(2003)将清朝的基层地方政府描述为“一人政府”,州官和县官俨然成为朝廷在地方事务的总承包人。

明清时期,中央和地方的财政属于典型的财政分成关系:基层政府向中央上缴大致固定的税赋,剩下部分则属于地方官员的薪俸和行政管理费用,具体留多少取决于官员的汲取能力,类似于“固定租金制”,基层官员在正式税赋上附加的各种“火耗”和杂费有浓厚的财政分成的色彩。被称为财政“定额”主义的固定租金制具有内在稳定的特征。“一条鞭法”和“摊丁入亩”的改革都旨在把各种杂费和杂税改为正税,以制约地方官员的搜刮欲求,但所有这些改革推行之后,迟早又会回到正税加杂税的局面,这就是所谓的“黄宗羲定律”(秦晖,2002;周雪光,2013)。本属于中央层面的事务,如驿站、屯田和漕运,也均包给地方政府,由后者出人、出钱、出物(黄仁宇,2001)。地方官员对辖区内的财政亏空承担个人责任,经常会用个人的财产填补(曾小萍,2002)。杜赞奇(1995)提出的清末民初中国县乡之间存在的“赢利型经纪体制”其实就是一种包干体制:政府把征税的任务包给乡地和士绅,最终导致胥吏横征暴敛。

清代的政府间关系和政府治理的特征还可以从一个关于英国人赫德对中国清代海关治理前后的案例研究中体现出来(周黎安、王娟,2012)。清代前期的海关沿袭了中国传统的行政治理方式,而赫德在接手中国海关后,用西方文官制度重组了海关的治理方式。通过比较研究,我们可以清晰识别清代海关前期与后期的治理模式在行政权力的分配、财权与预算控制、考核监督与人员激励等方面的系统差异,这些差异正好体现了行政发包制与科层制之间的不同。¹⁰这近似于一个自然实验:同样的海关职能和业务,前后完全不同的治理方式,属于一个比较理想的对照研究。

行政发包制在明清时期的一些重要特征在当代中国也有不同程度的延续和保留。在中央和地方的行政权分配中,中央负责制定大政方针,但中央制定的这些国家层面的战略和政策绝大部分需由下级政府具

10. 具体的细节可参见周黎安、王娟(2012)。

体实施。中央保留决策权、否决权和干预权,但事权下放,下级政府拥有大量的自由裁量权。中央统摄重要的人事权,上级控制的人事权主要体现在对直接的下一级,而不是对所有的官员(“下管一级”的体制)。¹¹

中央提出重大经济和社会发展目标及战略后,各级地方政府层层传达和部署,战略目标也不断被分解下达。在这个过程中,各级地方政府被赋予相当大的自主性去实施上级分配和制定的任务、目标。如果把各级地方政府基于自由裁量权而进行的“创造性”实践(既有积极意义上的政策变通和制度创新,也有消极意义上的应付和走形式)包括在内,则更是如此。

20世纪80年代中期以来,各种形式的责任状和量化的目标责任制成为政府间行政管理的惯例。目标责任制涵盖经济发展、计划生育、环境治理、扶贫救济和疾病预防等政府职责的各个方面(荣敬本等,1998;王汉生、王一鸽,2009),尤其在经济发展和招商引资方面,各地政府间均采取签订政府责任状的形式,下级政府或部门领导对这些数字指标承担行政责任,比如,对地方官员长期采取计划生育“一票否决”的问责制。越到基层,“压力型体制”和“政治承包制”表现越为明显。近年来,对于地方政府处理维稳和信访的问题,中央明确提出“包息包讼”的要求,信访治理在基层流行“包保责任制”(田先红,2012)。在环境治理方面,领导责任包干制也较为普遍。为治理太湖的污染,无锡市2008年首次推出“河长制”,由无锡市党政主要负责人分别担任64条河流的“河长”。“河长制”也被昆明市委书记仇和引入来治理滇池,并逐渐在全国推广。包干制也被引入地方的产业发展的指导和规划。金融危机之后,上海决心发展先进制造业,九大高新技术产业已经被上海市委、市政府领导“责任包干”;市委书记亲自挂帅落实“新能源”和“新能源汽车”,市长落实“民用航空制造业”和“先进重大装备”。很多地方的重要企业和项目也是以领导包干的方式进行管理。

更为关键的是,对于上级指定的任务目标,下级政府通常需要全力调动自身的财政和其他资源去完成,经常的情况是“中央请客,地方买单”或“上级点菜,下级买单”。而为了完成上级任务和筹集必要的财政

11. 改革开放前是“下管两级”的人事任命制度,即中央政府控制省、地委两级领导的任命,1984年后改为“下管一级”,中央政府负责省级领导的任命,省级政府负责地市级领导的任命,以此类推。

资金,地方政府又是“八仙过海,各显神通”。这对应着行政发包制中的财政和预算包干制的情形。行政发包制的“财政分成”特征在改革开放后尤其突出。从20世纪80代初期至1993年,中国财政体制进入了一个较为彻底的“财政包干制”的时代:“交够中央的,剩下就是省里的”。1994年进入“分税制”时代之后,中央和地方仍然是在维持过去的事权分配的基础上实现对不同税种收入的分享,行政事务的层层发包格局并未改变,省以下还是“财政包干制”。预算外资金长期以来在地方政府的财政收入中占重要比例,并一直扮演着补偿地方政府预算内收入不足的角色。

在财力分配过程中,财政分成或包干要求必须首先确保上级政府的财政需要,下级政府在满足了上缴财政义务之后,才是如何筹措经费以满足自身财政和预算的需要。预算包干制则意味着公共部门或单位来自上级拨付的预算相对固定的,但往往是不足的(比如只够支付人员工资),更多的预算经费需要通过各种收费或创收获得。¹²不管是财政还是预算包干,从我们分析的角度看,都属于一种“强激励”的制度安排,¹³个人的实际收入和能够支配的支出都高度依赖部门和单位所能够创造的收入,与笔者定义的行政发包制对应的经济激励方式一致。

最后,地方政府的工作绩效要接受上级政府的验收考核,这种绩效考核更多是结果导向的。行政事务层层发包之后,上级对下级的监察能力其实相对有限,只能依靠例行检查、专项整治和结果考核。

以任务下达和指标分解为特征的行政事务层层发包、高度依赖各级地方政府和相关部门单位自筹资金的财政分成和预算包干、以结果导向为特征的考核和检查,这三个方面恰好构成了中国政府间关系和

12. 长期以来,创收成为许多行政事业单位的核心任务,单位的“小金库”问题非常突出,各种形式的创收占行政事业单位工作人员正常收入的较大比例,比如,中国大学兴办庞大的校办产业和大学院系办各种企业培训班就是这方面的例子。政府部门的各种摊派和收费行为被称为“逆向软预算约束”(周雪光,2005)。在笔者看来,这种现象其实是财政或预算包干的必然产物。最近有媒体报道,江西省修水县人口计划生育部门一年征收的社会抚养费超过2000万元,这些费用在上缴之后,约80%被返还乡镇。在一些地方,近一半的计生经费用来支付劳务费和计生干部的薪酬福利。为了征收社会抚养费,计划生育部门向县公安局支付费用,让公安拒绝给未缴清社会抚养费的超生婴儿上户口(参见:“修水计生部门‘赞助’公安卡超生上户”,《新京报》,2014-05-19)。

13. 所以,笔者将中国长期以来的财政体制称为“激励型财政”,它的核心在于确保上级政府的刚性的财政上缴,同时激励地方政府创造收入,满足其自身的财政需要(周黎安,2008)。

行政治理的基本特征。三者相互联系,内在一致,呈现为一个系统的三个侧面,而这正是行政发包制的核心内涵。

三、作为一种理想类型的行政发包制

关于政府治理的特征和运行机制,学术界已发展出一系列概念和理想类型,行政发包制是否可以从这些已有的知识积累中获得独立的价值和地位呢?

人们可能会认为,行政发包制就是一种“行政分权”的方式,那为什么不直接使用“行政分权”或“分权”(decentralization)的概念,反而需要提出“行政发包制”这个概念?行政发包制确实对应着一种相对分权的治理方式,但在内涵上更为丰富,通过行政权分配、经济激励和考核控制三个维度能够更加准确地揭示诸如中国政府运行机制的结构性和系统性特征,因而是一个更有效的分析概念。首先,行政发包制在三个维度上是一个内在一致、相互支持且协同变化的治理系统;其次,当遇到重大的外部冲击的时候,三个维度都将协同变化。如果单独改变其中一个维度,而其他方面保持不变,则改变的维度有可能难以持久;第三,相对于笼统的“行政分权”概念而言,我们这里提出的行政发包制既涉及剩余和实际控制权在发包人和承包人之间的分配,也涉及剩余索取权的分配,如财政分成、预算包干和人员收入分成的制度等;最后,行政发包制突出的人格化的责任分配(属地管理)和结果导向的控制并不是“行政分权”必然包含的内容。

作为一种治理制度,行政发包制也有别于经典的M型组织(Chandler,1966;Williamson,1975,1985)。钱颖一和许成钢(Qian and Xu,1993)曾经用M型结构来描述中国改革前的经济结构,并与前苏联的U型结构进行比较。笔者认为,与M型组织相比,行政发包制对应着更为松散和弱化的总部控制和层级更多的发包管理,进一步说,行政发包制是以层层发包代替了M型组织以专业化分工和一体化协调为特征的总部功能。通常的M型公司组织仍然存在一个强大的总部功能,如集中的投资功能、预算控制和战略规划(Williamson,1985),而行政发包制则是尽可能把事务整体发包下去,以最小化总部协调为目标。M型组织中的分权单位(如作为利润中心的子公司或地区分公司)仍然是一个相对集权的科层化管理,但行政发包制在分权单位内部可能

仍然是发包式管理。在这方面,秦晓(2010)关于中国 20 世纪 90 年代国有集团公司治理结构的研究对于我们说明两者的区别很有帮助。根据他的研究,中国国有企业集团治理与国外通行的 M 型结构的集团公司治理相比,有一个鲜明的特征就是总部功能弱化,从总公司到子公司再到更小的分支公司,更像是一个层层发包的管理体制,秦晓称之为“纵向多级法人结构”。也就是说,中国国有企业集团作为一种准行政组织,其治理模式更接近政府的行政发包制,而不是现代的 M 型组织。

关于国家的组织形态,政治学一般划分为三种主要形式:单一制、联邦制和邦联制。学者通常将中国归为单一制国家,因为中央政府是地方政府所有权力的授权来源,地方政府不享有地方自治的地位。钱颖一和温格斯特(Qian and Weingast,1997)基于 1980—1993 年的行政分权和财政包干制的事实,提出中国在行政和财政体制上具有一些联邦制的特征,称为“中国特色的联邦主义体制”。从本文的角度看,单一制、联邦制或邦联制均不能准确概括中国政府间关系的核心特征,而行政发包制则可能是一个更为准确的描述。

在一些重要方面,中国比世界上大多数单一制国家更集权,中央政府具有剩余控制权和无上的权威,立法权高度集中于全国人大,地方政府不享有地方自治的权力,中央对地方政府决策的否决权和干预权是不受任何制度约束的。¹⁴在西方,即便是单一制国家,中央政府如果想让地方实现某个公共服务的目标和标准,通常的办法是给予地方政府相应的专项资金或转移支付,“中央请客,地方买单”的情况很少发生,¹⁵或者由中央政府在地方的直属机构直接提供和实施。在中国,如前所述,中央政府下达的任务和目标虽然近年来也有一定的专项资金和转移支付,但在大多数情况下,各级地方政府更多是依靠自己的财力和资源解决财源问题。

在另一些方面,中国又比通常的联邦制国家还要分权和分散。《立法法》将中央部委制定的法规条例与省级政府制定的法规条例放在相

14. 英国在西方属于高度集权的单一制国家,地方政府从属于中央政府,中央政府通过国会立法,可以撤销地方政府或更改地方政府的组成。即便如此,中央政府也必须依靠法律或其他制度规定的手段控制地方政府的行为,地方政府对中央政府的干预也可以在法院进行申辩。

15. 同样以英国为例,在 1993—2001 年,地方政府财政支出中来自中央政府的转移支付占到近 80%(Greenwood, Pyper and Wilson, 2002:106)。

同的立法地位,极具中国特色。立法地位由立法者所对应的行政级别决定,而不是由法律条例覆盖的地域范围决定。在美国联邦制的设计中,只要在联邦政府负责的跨区域事务中,联邦立法一定高于州立法,州法律如果与联邦法律发生抵触,则以联邦法律为准。与此相联系,中国各地市场、监管和司法的地方保护主义长期盛行,屡禁不止。诸如美国联邦制的“州际贸易”(inter-state trade)条款和全国统一市场的法律约束在中国并不存在。中央部委面对同等,甚至行政级别更高的地方政府,其横向协调和整合能力在很多领域都是相对有限的,至少在常态下是如此,比如,环保部的“挂牌督办”在一些地方形同虚设,食品安全问题因政府“九龙治水”和监管不力而长期存在,环渤海地区污染治理和京津冀一体化长期进展缓慢。¹⁶

中国与西方单一制和联邦制国家的另一个重大区别是,虽然中央政府具有绝对权威和广泛的干预权,但中央财政支出占国家总财政支出的比例在过去 30 年一直处于 20—30% 的水平,远低于西方发达国家(通常为 50—60%)。中国中央政府对教育、医疗、环保和社会保障的财政支出占这些领域的政府总支出的比例与发达国家相比也一直处于非常低的水平。

上述中国政府间关系呈现的中央集权、地方分权、横向协调和整合度低三个特征,被称为中国政府治理的“集权—分权悖论”(周黎安, 2008),这些都是单一制或联邦制所无法描述的,却正好与行政发包制的特征相一致。首先,在组织内部统一的权威下的发包赋予了发包人(委托人)不受约束的正式权力和剩余控制权,作为承包人的地方政府并不具备联邦制国家的州政府那样的独立主权或西方单一制国家的地方政府享有的自治权,自然也不享有与中央政府签约的平等地位和关系,这与中国政府的集权特征相一致。“中央请客,地方买单”的财政融资模式与行政发包制的财政分成激励是相对应的。其次,以属地管理为特征的行政发包制又赋予了地方政府自由裁量权和实际控制权,这些正式和非正式的权力导致了对中央政策的各种抵触和变通。层层整

16. 京津冀一体化的设想从 20 世纪 80 年代初开始就在中央层面筹划,2004 年国家发改委制定了正式的京津冀一体化规划,但长期以来,成效不大,北京和河北之间交界地带的交通设施都没有实现一体化。直到 2014 年 2 月 26 日,习近平总书记主持专题座谈会,明确要求京津冀领导要打破“一亩三分地”的思维,京津冀一体化才开始取得实质性的进展。

体发包又造成了相对弱化的横向协调功能和各种地方保护主义的盛行。最后,属地层层发包将跨区域事务和全国性公共产品进行了人为的属地切割。发包层次越低,越是属地公共产品和服务的提供者,这成为中央层面直接承担的公共支出比例低或者地方政府(尤其是基层政府)公共支出比例高的主要原因。¹⁷

20世纪80年代以来,西方国家为了提高政府行政服务的效率和缩减成本,开始盛行“政府事务外包”(public sector outsourcing)。政府事务外包主要是指政府将一部分职能或服务转包给私人机构,政府有权决定外包合同的主要内容(如质量标准,外包公司聘任和期限等)。行政发包制与西方国家的政府事务外包的区别在于,前者是政府内部的发包,而不是外包给政府之外的独立主体,所以,行政发包制不直接涉及政府活动的边界问题,而主要是内部治理模式的问题。

通过上述比较分析,我们可以更清楚地了解行政发包制与科层制的最大区别,即,它是以层层整体性发包代替专业化分工和一体化协调,最小化总部协调功能。除了控制一些核心的权力(如人事权和干预权),发包人的常态治理是试图将跨地区的协调性和整合性功能维持到最低水平;它是以整体性问责代替各司其职,以承包人的无限责任代替代理人的有限责任,以结果考核代替过程和程序控制,以人格化问责代替职业主义要求。¹⁸

在周黎安(2008)“行政发包制”理论的基础上,周雪光、练宏(2012)(下简称“周文”)提出了一个基于控制权理论的“行政发包制”理论。那么,周文的“行政发包制”理论与本文发展的“行政发包制”理论有何联系和区别?两者均强调行政发包制作为区别于科层制或雇佣制的重要

17. 行政发包制不仅适合分析中国政府间关系和政府治理的特征,一些准政府组织(如国有企业和国有银行)的治理也具有浓厚的行政发包制的色彩。文中提到的国有企业的纵向多级法人结构和总部职能的弱化就是一个突出的例子(秦晓,2010)。一些中国民营和准民营企业也采用层层发包的管理模式(如海尔著名的“市场链”和“购销自营体”)。

18. 行政发包制直接带来了承包人的整体性问责和无限责任。企业倒闭引发工人失业或者企业债务到期不能履约支付,在市场经济国家这应该和政府无关,因为其政府是有限政府,不对单个企业的经营负责。但在中国,企业倒闭引起的工人失业和或广大债权人受损会影响社会稳定,因为维持社会稳定是地方官员的主要职责之一,最后都可能变成地方官员的直接或间接责任,使得政府出面进行干预,不让企业倒闭。在这种情况下,地方官员作为承包人被整体性问责,承担了“无限”(无边界)责任。

意义,不仅都关注正式(或名义)权威,还更关心实际权威或实际控制权。不过,两者也存在一些重要的区别:本文提出的行政发包制更强调层层属地发包(纵向的块块关系),而周文更强调纵向条线下的发包(如中间政府不是中间整体的转包方);本文更强调行政、预算、内控和人员激励的协同关系,而周文更强调控制权的分配组合;本文强调实际和剩余控制权的分配,但也强调剩余索取权的分配,而周文更强调前者。当然,两种分析框架并非相互替代,更多是互补关系,究竟哪一种视角更合适,取决于我们要解释和能够解释的具体现象和问题。

截至现在,我们讨论的行政发包制更多是纵向块块间的发包关系。行政发包制作为一种分析概念,事实上可以朝“条线”方向进行重要的拓展。目前,我们只考虑一个委托人(中央政府作为一个整体发包各项事务和发号施令),但现实生活中委托人可能是多个(各个中央部委都向地方政府下达任务和指标)。承包人面对多个委托人,承担多个任务(任务间可能有冲突),是一种多委托人(multi-principals)和多任务的代理问题(multitasking agency)。地方政府既要面对专项发包人,也要面对整体发包人,这是我们从行政发包制角度理解地方政府和官员激励与行为的关键。这里既有整体(块块)承包和考核,又有单项(条条)承包和考核,两者存在重叠和冲突,形成许多有趣的互动和博弈。拓展行政发包制多个委托人和多个承包人的情形有助于打开中国政府间条块关系的黑箱,是未来研究探索的方向。

四、行政发包程度和范围的决定因素

虽然我们用行政发包制概括中国政府间关系和行政治理的核心特征,但在政府管理的不同领域,行政发包程度是有差异的。¹⁹国防、外交和铁路都是由中央直接控制,行政发包成分很少,一些长期性或阶段性的国家级战略产业和项目(如航天技术项目、南水北调工程)也是以中央管理为主,地方为辅。教育、医疗卫生、环境治理和扶贫救济等则是属地层层发包管理的事务。当然,即使国家级项目(如航天技术项目、南水北调工程),也存在局部发包的成分(如地方属地上的支持),所以,

19. 这里说的行政发包程度主要是指决策权和执行权是更偏重于承包人还是发包人,预算分配更多是靠承包人自筹财源还是更多来自发包人的拨款,考核和评估更多是结果导向还是规则和过程导向。在大多数情况下,这三个维度会朝一个方向协同变化。

与那些较为纯粹的属地发包制相比,这更多是一种程度的区别。有些领域(如银行和海关)曾经是属地发包式的管理模式,后来改为中央垂直管理模式。因此,有一个需要问的核心问题是,行政发包事务的范围和程度是如何决定的?

关于行政发包和科层治理的决定因素,我们在理论层面上延续威廉姆森(Williamson,1975,1985)交易费用经济学的思路,将行政治理的基本分析单位聚焦于单项的政府事务或由需求方(公众)和供给方(政府)完成的行政服务交易。行政服务的类型和特性本身决定行政治理模式的选择。这里主要有两大类的因素,一类与公共服务的需求有关,涉及公众或公共服务对象对政府服务的质量要求以及这些质量要求对发包人形成的责任压力;另一类与公共服务的供给有关,涉及公共服务提供所需付出的各类成本。²⁰

先说公共服务的需求。公共服务区别于私人服务的根本点在于,私人服务只和个人的偏好满足相关,公共服务则具有一定的政治属性,如公众是否可以参与公共服务的集体决策、是否依法行政、是否体现公平和公正的原则、公众有抱怨是否可以起诉和投诉、官员是否面临公众问责等等,都是与公共服务相伴随的质量特征。而公众的质量偏好和权利意识的强度,或者说公众对公共服务质量的敏感度与问责诉求、合法性预期及权利意识又密切相关。公众这些对公共服务的质量诉求最终能否成为对发包人的有效约束和压力则取决于相关的政治制度安排,如是否通过选举决定政治家的当选、司法是否独立、行政决策和行为是否受到法律约束等等,这些政治变量在笔者的理论中属于外生给定的参数。

周黎安、王娟(2012)从上述角度出发,解释了赫德为什么摈弃了清朝传统的行政发包治理模式,引入西方严格的科层制治理中国的海关行政。赫德主持的外籍税务总司作为一个代理人,面临多个利益冲突的委托人,如清朝的总理衙门、各国的驻华使节和外国商人等,这些都是独立和强势的利益集团,任何一方受到不公正待遇,都会强烈和公开

20. 哈特等(Hart, Shleifer and Vishny, 1997)从不完全契约理论出发,以监狱管理为例,考察了政府服务内部生产和外部发包的边界和范围。他们认为,监狱管理的质量要求和成本压力是决定该项公共服务是政府内部提供还是外包给市场的核心因素。本文沿袭了他们的研究思路,但在行政治理的背景下拓展了公共服务的质量要求和成本压力的具体内涵,尤其是引入了合法性预期、统治风险和财政约束等新的分析维度。

地表达出来,给总税务司造成问责压力。为了避免各方可能产生的质疑,赫德的应对是确立现代的科层制,以集中的行政权力、严格的预算管理、接近于效率工资的薪水和待遇²¹与清晰严格的程序和规则,打造一个高效、清廉的海关行政队伍,接受所有相关委托人的监督。赫德还成立了一个由中方官员、外方领事和税务司构成的法庭和仲裁委员会,处理可能产生的纠纷和诉讼,给予商人上诉和申诉的机会。为了避免被起诉或投诉,维护规章制度和规则程序的有效性、控制自由裁量权就成为着力被维护的对象。信息公开、程序透明和高效率是赫德应对各方问责的利剑。正是这种多方面的诉求和压力使政治家必须按照法律和规则办事。要求政府机构建立并遵守严格的规则和程序是减轻政治家问责压力的主要方式。

公共服务还有一个区别于私人服务的重要维度是公共服务带来的潜在的统治风险,主要包括国家分裂、社会暴动和革命对统治权带来的直接威胁,笔者称之为直接的统治风险;社会经济方面的失序和波动带来的不稳定,如金融和债务危机、大规模失业和巨大的贫富差距引起的社会不满,笔者称之为间接的统治风险。²²公共服务带来的统治风险与公共服务的质量压力密切相关。之所以出现直接或间接的统治风险,是因为统治者未能有效提供最基本的公共服务,或者提供的公共服务质量太差引发了公众的强烈不满。

显然,潜在的统治风险是治理机制的设计者必须考虑的核心因素之一。不同国家因政治体制的差异,同样的公共服务面临的统治风险也各不相同。在美国的联邦制下,联邦、州和地方政府的行政首脑均由各自辖区内的选民选举产生,各自的职责边界相对清晰。作为有限政府,行政首脑所负的行政责任也相对有限,比如,债务超过一定临界水平,地方政府就可以宣布破产。如果经济形势不好,或出现重大社会和经济失序,政府下台,民众就会重新选举新的政府上台。在成熟发达的民主政体下,直接的统治风险小,所需防范的是间接的统治风险。对于政府债务的潜在危险,各级政府的议会会对政府预算和发债规模进行

21. 从行政主管到普通员工都可以获得相对丰厚且独立于税收收入的年薪和待遇,不过,一旦发现有不履职或偷懒行为,他们将受到比较严厉的处罚。这是一种高薪水、弱激励的薪酬体系安排,区别于行政发包制下低薪水、强激励的制度安排。

22. 所有这些直接或间接的统治风险,最终都涉及统治的合法性问题。

控制。如果议会控制失效,最后的防护栏将是政府的有限责任或政府更替。而在类似中国这样的威权体制,在应对统治风险方面(如债务风险)会面临两个问题:第一,各级地方政府的决策和行为除了受制于上级政府以外,横向的制约和监督力量相对弱小,这样容易导致统治风险的发生(如债务风险、暴力拆迁导致的群体性事件和上访)(曹正汉等,2013);第二,任何层级政府的问题和隐患如果处理不好,都有可能演化为中央政府的问题和隐患,中央政府会成为各种社会和经济问题以及统治风险的最终承担者。所以,与西方成熟的民主政体相比,集权政体的最高统治者对于各种潜在的统治风险非常敏感,许多中央层面的严密管制都是针对统治风险的控制而设计的。

从公共服务的供给角度看,提供公共服务的成本因素包括两类:一是财政或预算成本,提供公共服务耗费人力和物质投入等相关成本,需要由财政或预算投入支付,而这些投入又取决于征税和收费的成本,这是发包人和承包人都必须面对的财政和预算约束;二是发包人监督和协调承包人(代理人)的成本,即代理人成本,这方面的成本与政府治理的疆域大小、层级多少和代理人的数量直接相关。

这里要特别强调发包人所面临的财政约束,它是在通常的委托代理理论或政府治理理论中涉及较少的方面。²³中央政府面临的财政压力是导致发包制的一个极为重要的因素,而财政约束更多是与国家税收征收能力相关。在古代,“王政不下县”的约束之一是国家对农业剩余汲取能力有限,无法支持一个庞大的官僚组织。从20世纪80年代初开始,中央引入财政包干制也是与当时中央政府面临的财政困难有很大的关系。

需要指出的是,公共服务所面临的质量压力、统治风险与治理成本(财政约束和行政监督成本)之间在威权体制下是一对矛盾,会按照相反方向变化。²⁴委托人采用行政发包制而非科层制,可以减少国家治理的财政成本和行政监督成本,但因为赋予了承包人一定的决策权和相当的自由裁量权,又容易导致质量压力和统治风险的上升。因此,委托人在决定是否内部发包和发包范围时面临一个基本的权衡,即公共事

23. 经济学契约理论从效率角度出发,一般都假定委托人在合同设计时没有流动性(资金)约束。

24. 公共服务的质量压力、统治风险与治理成本之间的基本权衡和所依赖的政治制度密不可分,在民主体制下,地方自治即降低了中央层面的监督成本,同时又增加了公众对地方政府的监督能力,有助于提高公共服务的质量。

务的质量压力和统治风险与成本压力之间的权衡,两者难以兼得。如果来自公众的质量压力大,委托人则不得不支付更高的行政成本去满足人们的质量要求;²⁵如果公共服务的统治风险上升,委托人必须更多采取集中控制和减少发包的方式应对;如果公众的质量压力小,委托人就会更多地考虑节约公共服务的成本,控制和节约成本将成为最重要的优化目标。所以,当委托人面临的质量压力上升的时候,行政治理将更偏向科层制,远离行政发包制,给定公众对服务质量的诉求,治理成本的上升将导致行政治理中发包成分增加和科层制或官僚制的成分减少。这里公共服务的质量压力更多影响到行政治理中规则运用和财政预算包干的比重,统治风险的压力更多影响行政权的集中与下放。

上述关于行政发包制及其决定因素的理论有助于我们理解中国国家治理长期呈现的一系列重要特征,也有助于理解最近十几年中国正在经历的国家治理制度的一些变革。

西方的科层制以弱激励(low-powered incentives)的预算体制、公务员收入体系和低自由裁量权为特征,这显然既与政府部门的多任务(multitasking)性质密切相关(Tirole, 1994),也与民主政治下依法行政和公民的权利诉求有关。然而在中国,政府官员同样面临多任务的职能,但为什么是一种强激励(high-powered incentives)和高自由裁量权制度?为什么中国在政府内部嵌入了一个相对分权和市场化的发包制?中国疆域的广阔、各地地域文化和自然条件的巨大差异都是导致科层制治理成本上升的因素,属地发包显然可以显著减少中央治理国家的监督和管理成本。更关键的是,中国国家治理长期贯彻的是自上而下的统治逻辑,普通公民参与国家治理和表达权利诉求的机会有限,加之法治的不完善,使公共服务质量压力更多让位于治理的成本压力,发包制占主导形式。对于发包制治理来说,委托人(最高统治者)必须面对各种可能的统治风险,因而在一些重要领域(如人事权、干预权、审批权和指导权)采取集中控制的方式,最大限度防止统治风险的发生,这样就形成了“集权—分权”的独特组合。

属地层层发包的治理逻辑使中国中央和地方的人事权划分呈现许多

25. 科层制从委托人的角度看涉及的治理成本相对较高,如充足的预算、具有市场竞争性的人员薪酬和福利,以及贯彻公平性和公众问责所必须确立和执行的繁复规则和程序。

独特安排。在这里,我们可以以美国联邦制作为参照。首先,美国联邦制根据公共产品的溢出范围(全国性还是地方性)决定联邦与州或地方的事务边界,而中国中央政府和地方政府职责分工的依据并不是严格按照公共产品收益的溢出范围,如全国性和地方性公共产品的划分(周黎安,2008)。事实上,中国的绝大多数公共服务,包括一些属于全国性公共产品性质的公共服务,如医疗和社会保障、教育和环境治理等,都被发包给了地方政府,中央政府出资比例很低。另一方面,一些具有地方公共产品性质的公共事务又受到中央政府的严格控制,比如,国家发改委是根据项目的投资金额大小决定审批权的层级分配,不管公共项目是否属于地方性质,只要投资金额足够大,审批权就属于国家发改委。城市地铁项目虽然在严格意义上属于地方性公共项目,对外部溢出效应很小,但因为投资规模巨大,一定要到国家发改委报批。²⁶

其次,正如前面强调的那样,在美国,只要涉及跨州影响的事务,都属于联邦政府的职责。而在中国,许多涉及跨省影响的事务,如维护全国统一市场和统一司法秩序以及环境治理,基本上都是发包治理。当出现问题时,中央政府更多是寄希望省际自愿协调,中央层面的治理很少,或者成效不大,所以会经常出现各种形式的地方保护主义。但中央对有些跨地区事务管制却很严,比如跨省传教或组织民间活动。

为什么会出现这种显著差异?笔者认为,在确定中央和地方事权划分方面,行政发包制更多是依据公共服务所导致的统治风险的溢出范围。²⁷只要公共服务本身所涉及的统治风险比较低,来自公众的问责压力低,就会尽可能地按照属地发包原则,降低行政成本和财政约束,而非严格遵循公共产品收益的溢出范围。行政发包制更强调提供公共服务的成本维度,同时关注统治风险的控制和防范。美国联邦制关于联邦与州政府的事权划分更强调提供公共服务的质量维度,统治风险的控制不是联邦、州和地方政府事权划分的主要影响因素。在中国,城市地铁项目虽然属于地方公共产品,但因其投资额巨大,还涉及地方政

26. 参见曹正汉等(2013)的研究。

27. 在中国古代,虽然州官、县官听讼断案,但死刑判断权一直属于朝廷,而非地方官,这其中的考虑是社会治安和稳定,防止地方官滥杀无辜,酿成社会不满和动荡。最近死刑的终审权被收归全国最高法院,就反映了中央对社会维稳的担忧。中国对金融集资的处罚很严厉,跨省传教或组织民间活动也处于严格的管制,都是从统治风险的溢出角度考虑的。

府融资和债务,而地方政府不被允许破产和地方官员不对债务负责,最终可能会演变为中央政府的债务负担,所以,中央政府需要对这一类公共项目的规划和投资进行审查和控制。中国长期以来不允许地方政府发行债务也是出于同样的考虑。²⁸当然,事务发包带来的潜在统治风险和风险的可控性程度会因时因地而变化。中央集权过多会导致地方政府积极性不足,行政效率低下,治理成本上升,积累到一定程度中央又可能决定放权,出现所谓的“一放就乱,一收就死”现象,这可以解释为什么中央和地方之间总是存在收权、分权的更替和循环。

以属地为基础的行政发包制适合于各属地间相对独立、经济和社会的横向联系较少的状况,从而使各属地的责任边界清晰,发包治理相对有效。然而,近年来一系列治理体制变化,如垂直化管理(银行、海关、质检、国税、纪委系统由属地管理变为中央或省内垂直管理)、收支一条线、国库集中支付、预算公开和阳光工资等预算和工资体制的改革,中央财政对医疗和社会保障的支出比重上升,中央转移支付(尤其是专项转移支付)在地方政府(尤其是基层政府)中财政支出的比重也在不断提高,这些变化均是对行政发包制的重要偏离。如何根据前面提出的理论解释这些重要的治理模式的变化?

属地发包体制运行所依赖的条件和环境在过去 30 多年已经发生了根本性变化,特别是全球经济和技术环境的巨大变化,使中国经济一体化、市场化和全球化的趋势日益明显,互联网和信息技术的发展更是让全球各个角落都紧密连接在一起。这些变化带来了三个深刻的后果:首先,现在任何一个角落出现的突发性事件会立刻变成全国关注和议论的焦点,一个地区的经济波动(如房价下跌和金融恐慌)会迅速波及别的地区。在传统计划体制下,属地发包让区域冲突和危机局部化、分散化,全国性危机也可以分散化处理,这有助于控制统治风险的蔓延和放大,而现在,局部冲突和危机容易迅速产生全国性或全局性影响。也就是说,一些局部的经济社会失序很容易被放大,演变成间接和直接的统治风险。其次,公民的参政意识和权利意识在不断增强,对政府提供公共服务的能力和质量提出了越来越高的要求。这些都导致中央政府必须强化对一些重大的、造成全局性影响的经济社会问题的控制力。

28. 今年中央政府开始在 10 个省、市试点地方债的发行工作。

银行的垂直化管理就是为了应对 20 世纪 90 年代初地方政府干预银行信贷导致的投资失控、通货膨胀和坏账积累等问题。20 世纪 90 年代,食品、药品的安全问题频发促使中央政府下决心进行工商、质监和食品药品管理的垂直化改革。近年来,公众对腐败、贫富差距和司法不公的问题的强烈不满都导致中央加强纪检垂直管理力度以及预算和工资制度的规范化和透明化改革,统计和司法的垂直化改革也在酝酿之中。中央专项转移支付在地方政府预算支出的比重上升以及对医保和养老的投入增多也是力图克服长期以来不断拉大的地区间公共服务和收入分配的差距。最后,经济市场化和一体化也冲击着属地管理的体制,人口和货物的跨地域自由流动让属地边界变得日益模糊。这可以解释近年来国家试图打破医保和养老金的属地约束,使之跨地区可携带的主要原因。人员流动性加强和属地边界模糊也会促使中央和省政府承担更多对教育的投入,因为教育投资收益的跨地区溢出效应比以前更大了。²⁹

五、当行政发包制遇上“政治锦标赛”

中国行政发包制的特征是属地层层发包,而在同一行政级别的属地主要官员之间又存在晋升竞争,即“政治锦标赛”竞争(周黎安,2004,2007;Li and Zhou,2005;周黎安等,2005),所以,中国行政体制是层层“纵向发包”与“横向竞争”的有机结合体(周黎安,2008)。这个重要的观察可以引发关于行政发包制的很多重要的理论拓展。

纵向行政发包和横向晋升竞争可以成为两个基本的分析维度,帮助我们去描述政府各项公共事务的治理特征和效果。如果我们将纵向行政发包的程度区分为高、低两种,同时又根据政府从事的公共事务对地方官员政治晋升概率的影响程度把横向晋升竞争的强度区分为高、低两种情形,这样就有了一个 2×2 的矩阵(见图 1)。

29. 在有些方面,治理体制的变化是缓慢的。一个有趣的例子是,各级政府的工作报告每年都要提出地区力图实现的一般物价水平的增长指标,在一些时期,房价也被纳入地方官员的考核指标体系。但事实上,无论地区的一般物价水平还是房价,在经济高度市场化和一体化的今天,都不是区域内所能自主决定的,要受全国宏观经济形势以及邻近地区的物价和房价的影响。一般物价水平和房价控制责任的属地发包显然越来越不合时宜了,但它们仍然作为地方政府的施政目标,应该是传统属地发包治理的惯性因素在起作用。

		横向晋升竞争	
		高	低
纵向行政发包	高	招商引资、维稳、计生、 竞技体育、灾害重建、 大规模流行疾病控制	医疗、教育、环境保护、 社会保障、食品安全、 区域合作、安全监督
	低		国防、外交、国有银行、 南水北调、海关、铁路、 航天工程

图 1:纵向发包与横向竞争的组合

图 1 左上方的方格对应纵向行政发包程度和横向晋升竞争程度都比较高的情形,这包括经济发展(如招商引资、基础设施建设等)、竞技体育,还包括在绩效考核中具有“一票否决”性质的社会维稳和计划生育。³⁰ 右下方的方格对应着纵向行政发包程度和横向晋升竞争强度都比较低的情形,如国防、外交、国有银行、铁路、海关、航天工程,以及一些阶段性的国家项目,如南水北调和西气东输等。这些政府事务中央主导的居多,地方政府更多是起辅助作用,自然也不直接进入地方官员的考核指标体系。右上方的方格对应的是纵向行政发包程度高而横向晋升竞争程度低的政府事务,如医疗、教育、环境保护、社会保障、食品安全、安全监督和区域合作等,这些方面都是属地责任,目前没有充分反映在官员绩效考核的核心指标上,³¹ 这些也都是当前老百姓抱怨最多、社会各界高度关注度最高的领域。左下方的方格为纵向行政发包程度低而横向晋升竞争程度高的事务,在中国当前常态化的政府事务中还难以找到满足这样性质的事务。

下面笔者想利用纵向发包和横向竞争这两个维度形成的分析框架

30. 方格中的公共事务领域反映的是这些领域在中国现阶段运行的具体体制特征,它们绝不反映这些公共事务恒定和普遍的体制特征。比如我们把“国有银行”归入了图 1 右下方的方格,不是说国有银行只能适合横向晋升竞争和纵向行政发包程度都比较低的管理方式,而是它只反映了目前的国有银行管理体制的特征。事实上,中国国有银行体系在 1998 年前是属地管理,1998 年后才变成了中央垂直管理。

31. 具体什么指标成为地方官员绩效考核的主要指标,一方面取决于中央政策在特定发展阶段上的政策偏好,另一方面也取决于这些政府职责可准确量化的程度。关于考核指标设计中的问题,可参见:周黎安(2008)。

重新考察三个被广泛关注的问题：如何看待中国的国家治理能力和体制优势；如何看待在监管领域中国独具特色的运动式治理和专项整治；如何理解地区间政府作用的差异（即“帮助之手”与“攫取之手”的差异）。

关于中国国家治理的特征，一种比较流行的看法是，中国是“举国体制”，可以举一国之力，聚焦于某个重大目标，在国家层面从上而下大规模动员资源，即我们常说的“善于集中力量办大事”。在这方面比较成功的例子包括经济增长、航天技术、竞技体育、高铁、灾害救援和重建、流行疾病控制等。虽然我们在这些方面看到了举国体制的优势，但在另一些方面，比如食品安全、安全生产、扫黄和打击盗版、地方保护主义、环境治理等，我们也同样看到从上到下的目标聚焦和资源动员，中央层面三令五申，也采取诸多措施，然而执行的效果不佳，长期以来被社会所诟病。这说明，并不是集中力量就能办成大事，举国体制也存在一系列瓶颈和短板。为什么中国可以解决“两弹一星”和“神十”上天等问题，却对食品安全、煤矿安全生产和环境治理等问题束手无策？中国国家治理的强项与弱项究竟由什么因素决定？

我们分析的线索从图 1 开始。非常有意思的观察是，所谓国家治理能力强的领域主要集中于图 1 的左上方和右下方的格子，即纵向发包和横向竞争两个维度属于“高一高”或“低—低”的组合，而所谓治理能力弱的方面主要集中于右上方的格子，即纵向行政发包程度高和横向晋升竞争程度低的组合。这种有序排列的背后蕴含了关于中国国家治理能力的哪些奥秘呢？

理解中国国家治理能力强弱的关键在于，横向晋升竞争和纵向行政发包之间在本质上是互补关系（周黎安，2008）。在多个承包人面对一个共同发包人（发包人决定承包人的未来地位和报酬）的情形下，横向晋升竞争通过奖惩规则和相对绩效评估为承包人提供了强大的争胜激励。³²而行政发包制赋予了承包人实际控制权和必要的行动空间（正式和非正式分权效应），包干式的财政和预算体制催生强大的财税激励，结果导向的考核和问责方式也让承包人为实现目标而“不择手段”。行政发包制的所有元素组合在一起，相互作用，构成了一个强

32. 与市场中的企业竞争相比，行政晋升竞争通常具有零和性质，官员因任期限制而只关注短期绩效，因而容易形成过度竞争（如相互拆台、过度举债投资、产能过剩等）（周黎安，2004）。

大的激励系统,促使承包人必须更加努力地创造收入和做出绩效。高强度的横向竞争和深度的纵向发包相当于在承包人身上同时产生了强大的晋升激励、财税激励和问责压力,承包人还有实际控制权和自由裁量权提供的行动空间去最大限度地实现晋升考核的指标,这些因素相互促进和不断强化。晋升竞争和行政分包之间互补性的核心是实现目标的激励与实现目标所需的资源和空间的互补性。

横向竞争与纵向发包的互补性也意味着,当行政发包维持在低水平时,横向竞争也必须维持在低水平。在中国的体制背景下,这种情况就对应着中央必须以垂直管理的方式介入,决策权和执行权主要集中在中央或中央直接控制的企业和机构,预算也是以中央资金为主。地方政府的作用维持在低水平,地方政府面临的结果考核压力也比较小,更多是配合性角色。但如果出现了横向竞争程度低而纵向发包程度高,或者相反,就会导致制度“错配”和资源配置严重扭曲。其实,图 1 左下方空白的方格恰好说明了横向晋升竞争比较激烈的公共事务必须是地方政府承担足够责任且拥有足够资源和权力的事务,否则就是让承包人(地方官员)“带着镣铐跳舞”,这样的“锦标赛”竞争是没有意义的。

基于上面的分析,我们不难理解图 1 所呈现的关于中国国家治理能力强弱分布的奥秘:中国的举国体制发挥比较成功的领域³³都是横向晋升竞争和纵向行政发包两者以互补方式组合在一起,而举国体制没有发挥出来、成效低的领域都是因为两者出现了制度错配。

举国体制相对成功的领域可以进一步分成两类:一类是横向晋升竞争的“锦标赛”效应和纵向行政发包的激励效应都较高、两者相互强化的领域,另一类是国家垂直管理效果较好的领域,实际上也就是将横向晋升竞争和纵向行政发包同时维持在低水平的情况。在第一类的情況下,上级的政策目标相对单一和明确,官员努力的结果容易衡量和考核(如外资直接投资、GDP 增长率和奥运金牌总数排名等),责任清晰,落实到人,使得横向晋升竞争效果比较明显。与此同时,纵向行政发包

33. 这里所谓的“成功”不是从社会福利角度定义的效率状态,而是相对于国家所设立的目标而言最终取得的绩效,比如高速增长经济和外资的大量流入就是经济发展方面成功的证据。但是,这方面的成功也可能产生一些负面影响和后果,如环境污染和暴力拆迁。本文关于国家治理能力的定义和现有文献是一致的,即国家实现既定政策和目标的能力,如伯斯利和博森(Besley and Persson, 2011)。

程度高赋予了地方政府和官员必要的空间和机动性,便于层层动员和考核,激励地方官员参与竞争,进而强化横向晋升竞争的效果。这正对应着图 1 左上方的情形,招商引资、地区经济增长和竞技体育就属于这方面的例子。关于地方分权和“政治锦标赛”如何促进了地方官员招商引资和推动经济增长的激励已有很多研究(周黎安,2008;Xu,2011),这里不再赘述。笔者想简单谈谈中国竞技体育飞速发展的制度基础。最近 20 多年来,中国的竞技体育是以奥运战略为核心、国家层面的高投入和集训与地方体育与运动员个体的高度竞争相结合的体制。除了国家层面的高度动员和精心组织以外,地方体育局围绕奥运金牌的政治竞争也是一个极为重要的因素,因为它在相当程度上决定了中国体育的资源投入、结构配置及国家优秀运动员的选拔、培养和输送。按照这个逻辑,只要存在“锦标赛”效应打折扣的情形,该领域的绩效就会受到影响。中国不同项目奥运比赛的相对成绩的差异恰好说明了这一点。中国竞技体育最成功的是个人项目,集体项目(如足球、篮球、排球等)则长期表现不佳,其中一个重要原因是,与个人项目相比,集体项目中单个运动员的能力不容易衡量和体现,导致“锦标赛”效应弱化。社会维稳也是一个饱受争议的领域。一方面,对于地方官员来说,社会维稳属于“一票否决”的高压线,另一方面,群众上访和群体性事件成因复杂,在许多情况下非地方政府可以完全控制,但上级往往以结果进行考核(如包保责任制),使地方官员进退失据。

举国体制相对成功的第二类情形,如航天工程和高铁等,主要满足了以下几个基本特征:第一,项目是资源密集型,完成战略目标需要人力、物力和财力的大规模集中和动员;第二,需要从上到下高度一致的协调、分配和整合(“全国一盘棋”),不适合地方分散努力,中央垂直管理可以更好地实现资源的动员和配置;第三,地方政府提供辅助性支持,但通常不属于地方官员的常规事务,地方政府参与这些项目是锦上添花,没有利益受损者。这些领域的成功恰好是发挥了中央集权的优势,避免了横向竞争和纵向发包可能产生的错配效应。

中国的举国体制在一些重要领域遭遇严重瓶颈和成为短板,究其原因,还是因为行政发包制和“政治锦标赛”的积极作用同时遭到抑制造成的。首先,这些遭遇瓶颈和成为短板的政府服务,如质量监管、安全生产和污染治理等,长期以来在地方官员的考核指标体系中并不重

要,经常是被经济发展任务牺牲的对象,成为 GDP 挂帅的“政治锦标赛”的受害者。其次,这些政府服务通常需要严格的规则、程序和精细化管理、长期持续的监管,以及要具有廉洁尽职的行政人员,而简单的资源动员和短期聚焦难有实质性和长期效果。依靠规则程序、细节化管理和奉公执法则是行政发包制的软肋。行政发包制的“创收”模式(政府单位和个人的收入和福利取决于向监管对象的收费和索贿)和“内控”模式(只考核结果不关注过程控制和程序正义)非常容易导致监管者与被监管对象(企业或个人)之间的合谋和腐败,也会导致承包人对委托人的各种信息封锁和形式主义。腐败和形式主义是让各种政府监管失效的最大威胁。当晋升竞争激励失效之后,因行政发包而积淀在官员手里的自由裁量权就演变成了“合法伤害权”,或者成为实现自身租金最大化的工具。³⁴最后,这些活动通常需要跨地区合作,如环境治理、知识产权保护和维护全国统一市场等,这也是行政发包制的常态治理不擅长的。如前所述,地方分割和地方保护主义是行政发包制的常态现象。

行政发包制和“政治锦标赛”所面临的上述短板,在政府监管领域经历的“属地管理—垂直管理—属地管理”的体制循环中表现得最具戏剧性。在 20 世纪八九十年代假冒伪劣问题不断凸显的背景下,中央开始了政府质量监管的重大体制调整。2000 年,国家药品食品监管管理总局成立,药品食品质量监管由原来的属地管理一举变为省内垂直管理。与此同时,工商和质监等政府监管领域陆续进行了垂直管理的改革。然而,食品药品的质量事件在 2000 年之后并没有得到有效治理,国家药品食品监管管理总局第一任局长郑筱萸把集中的药品审批权作为滥发新药和谋取钱财的工具,出现权力寻租和审批权腐败问题。2008 年,中央决定放弃垂直管理,使之彻底回归原来的“属地发包管理”。属地发包管理强调地方政府在食品药品安全监管中负总责,即“谁主管,谁负责”。工商和质监部门遭遇了同样的命运。2011 年,国务院办公厅 48 号文件取消了工商和质监的省级以下垂直管理。这些

34. 这与晋升竞争与行政分包在激励地方官员招商引资和促进地方经济发展上的作用正好相反。由于受到 GDP 竞赛的激励,为了招商引资,地方官员会将手中的自由裁量权(或潜在的合法伤害权)演变成对于企业的高效服务和帮扶。也就是说,在一定条件下,晋升竞争激励既释放了行政分包制的各种潜能,又抑制了其潜在的负面影响。

“体制回归”的现象说明,面对地方政府监管不力和来自地方保护主义的困扰,中央政府试图通过垂直化管理摆脱地方政府对政府监管职责的干扰。但垂直化管理本身并没有自动带来严格的规则、程序和细节化管理、长期持续的监管努力,以及廉洁尽职的行政人员,相反,我们看到是权力集中之后更加集中的腐败、权力寻租和监管缺位。而在垂直化的监管部门内部是否沿袭局部行政发包的模式(比如罚没收入与部门预算、人员福利挂钩)也是一个疑问。另外,即使在垂直化改革之后,相当一部分监管资源(如信息、人员、执法)仍然掌握在地方政府手里,监管责任上移给垂直部门之后地方政府不愿配合,听任和纵容违法企业的存在,也是导致最后监管失败的重要原因。

中国的现行体制容易集中力量办好一件大事,却难以同时办好多件性质不同的大事。最大的瓶颈不在于物质资源的约束,而在于层层发包体制下地方官员的有限注意力和激励机制设计的困难。一个地方政府同时面对多个部委和多个目标,要求必然会有优先次序和会有权衡取舍,尤其在地方主要官员(掌握最终决定权或拍板权)那里最终的时间和注意力的约束。行政发包体制的核心就在于主要行政责任和权力赋予了一个人,即地方行政首长,所有上级的目标和发包任务都要进入他(她)的目标函数,经过他(她)的权衡和排序,但在技术上无法给这个承包人设计一个面对多目标都有同等强激励的评价和考核机制。所以,在中国现有体制下,借用时下反腐常用的老虎与苍蝇的比喻,可说是“打老虎易,对付苍蝇难”。

在中国,面对举国体制造成的上述瓶颈和短板,一个补救办法是从中央到地方进行各种各样的专项治理行动,从扫黄打非、社会治安、环境污染到餐饮卫生,不一而足。这种在特定时间内由特定部门自上而下就某一个特定领域或目标(如扫黄打非)进行的联合行动,可以看做是“运动式治理”的一种特定形式,³⁵是很具中国特色的监管方式。为什么专项整治会成为中国监管体制的常态化操作?专项治理就是将多层次、多任务的日常治理模式转变成多层次、单任务的临时性治理,层层动员,单任务明确考核。它也是将日常多部门相隔而治(“九龙治水”)的治理进行临时整合和协调的治理。在笔者看来,就是借“政治锦

35. 关于中国的运动式治理,社会学有大量的研究,最近的文献可参见:冯仕政(2012)和周雪光(2012)。

标赛”之力(集中考核和竞争压力),在局部范围和时间内弥补行政发包制的不足,主要是部门间整合性差和多任务下的激励扭曲(一些非重点考核目标和任务被权衡和牺牲掉),迫使地方政府关注某些平时不关注和投入有限的方面。这解释了专项治理的几个特征:第一,专项治理主要集中在“软指标”(即上述举国体制的短板和瓶颈)而非“硬指标”(如招商引资)上,因为这种“软指标”通常是被“权衡”的对象,在发包制下管理效果差;第二,专项治理一般是间歇性的,且内容不断变换,这是相关中央部委或上级部门竞相“敲打”地方政府,使之投入资源注意相关方面的手段;第三,也是非常关键的一点,从委托人来说,也存在一个常态绩效考核(多任务但突出硬指标)和临时性聚焦(单项考核)的权衡,因为承包人不可能把精力都放在运动治理的单项上,日常的常态考核才是关键。这导致了下级政府对于专项治理行动的应付策略、消极态度和形式主义。

国家能力或国家治理能力(state capacity)长期以来是社会科学所关心的问题。一些政治学家和社会学家通过跨国比较研究发现,除了一些经济变量(如投资率、储蓄率、技术进步等)之外,国家的治理能力的差异是解释不同发展中国家经济绩效差异的关键性因素(Migdal, 1988; Evans, 1995; Kohli, 2004)。近年来,经济学家也开始关注国家治理能力对经济发展的影响(Besley and Persson, 2011)。但所有这些文献均以国家整体作为研究对象,区分强国家和弱国家。笔者上述关于国家治理能力的分析进一步区分了同一国家治理能力的强项、弱项及其决定因素,不再简单地认为中国在治理能力上属于强国家者弱国家,而是认为中国的国家能力强弱并存,治理能力之强弱取决于治理领域的性质,这有助于丰富和推进人们关于中国治理能力的理解。

关于地方政府在区域经济发展中的作用,经济学文献区分了“帮助之手”和“攫取之手”(Frye and Shleifer, 1997; Zhang, 2006; 陈抗等, 2002)。但是,同样处于一个地方政府之中,地方主要领导和职能部门领导面对企业的态度很可能是不一样的。以GDP增长为导向的“政治锦标赛”主要作用于地方主要领导(如市委书记和市长,副市长和副书记),而对职能部门的领导(如环保局局长和安监局局长)则难以用GDP增长进行考核。从这个意义上说,职能部门属于“锦标赛”激励效应最弱、行政

发包赋予的自由裁量权最多的集合部。地方主要领导可以对企业投资的前期推动和审批发挥积极作用,但未必能完全控制和监督每个职能部门事后的执法和监管行为,况且许多地方政府部门的“攫取行为”是以“合法伤害”的形式出现的。³⁶这说明一些地区的地方政府可能同时存在“帮助之手”和“攫取之手”。不同领导对企业的支持力度大不一样,甚至相互矛盾,最终的效果取决于两者作用的净结果。媒体报道不断披露,一些地区在招商过程中存在“开门纳客,关门打狗”的现象。³⁷一个解释是,这些地区的地方官员诱骗外地企业家到当地投资,然后利用企业投资形成之后无法轻易离开的事实进行“敲竹杠”和盘剥。本文结合“政治锦标赛”和行政发包制的互动提供了另外的一个解读,“开门纳客”其实反映了地方主要领导对招商的热情态度,因为他们非常关心招商引资带来的GDP和税收效应,“关门打狗”则是指具体职能部门在事前审核,尤其是事后监管的过程中不断刁难、勒索和盘剥。由这个讨论引发的一个重要的结论是,地方主要领导的领导力(leadership)是重要的,即地方领导对职能部门的横向整合、纵向制约和控制的能力对一个地区的经济发展非常关键,关系到政府从“攫取之手”到“帮助之手”的转换。³⁸

行政发包制与“政治锦标赛”理论的有机结合,实际上使关于中国政治经济学两个重要但也一直相互独立的理论视角(中国特色的“财政联邦主义”和“政治锦标赛”)有机融合起来了。上述所做的分析反映了这种理论结合的价值和意义。而且,笔者认为,行政发包制因为强调政府内部层级间的发包关系,财政制度安排只是其中的一个维度(当然是很重要的维度),因而比“财政联邦主义”内涵更丰富,分析更具延展性,如本文第三部分所述,也能够更准确地揭示中国政府间关系和治理的

36. 据媒体披露,广东省清远市清城区环保局局长陈柏和利用职务之便,准备对辖区内的企业勒索巨额钱财,他在手机通话中大谈如何利用手中职权来敲诈勒索辖区企业,声称“分分钟可以搞垮一间厂”(参见:“我分分钟可以搞垮一间厂”,《南方都市报》,2013年12月13日)。

37. 参见:“官员遭遇信用危机”,《小康》,2006年第10期;“6000万元投资遭遇‘关门打狗’”,山西平定县招商引资纷争调查”,《中国经营报》,2011年4月29日;“政府招商引资被指关门打狗,7亿投资恐成废铁”,和讯网,2013年8月5日。

38. 当前要求地方领导的出生地回避制度和频繁流动可能导致地方主要领导的统摄能力下降,职能部门实际控制权上升。现已有研究从省委领导的教育背景分析了其领导力的特征及其对地区经济和社会的影响(Lu, Xia and Xiao, 2014)。

特征。结合纵向行政发包和横向晋升竞争两个维度除了便于我们理解上面分析过的现象外,还可能产生一系列有意思的拓展。限于篇幅,笔者只想重点阐述以下几个方面。

行政发包和晋升竞争在多层级同时进行意味着纵向层级间会产生一些有趣的博弈互动。周黎安等(2012)研究了经济增长指标从中央、省、市至县的“层层加码”现象,而这与层层发包和多层级“政治锦标赛”的互动密切相关。关于多层级政府间的“合谋”与“变通”现象也被社会学研究和关注(周雪光,2009),这也可以放在多层级互动的视角下进行解析。

当把横向晋升竞争嵌入行政发包,发包人既要通过“政治锦标赛”竞争来激励下级承包方积极做事,出色完成发包任务,又要从多个承包人中识别和选拔人才,使之成为上一级的发包人。这意味着委托人在地方官员的晋升竞争和流动中需要完成政治激励和政治选拔双重目标。政治选拔(political selection)近年来在政治经济学的研究中成为一个热点议题(Besley,2005),而在中国的具体体制背景下,官员流动的政治选拔功能最近才进入研究者的视野(张牧扬、姚洋,2012)。

沿着横向竞争和纵向发包的互补性这个思路深入下去,我们可以开拓一些新的研究课题。在改革开放时期,中国以经济增长为核心的官员“政治锦标赛”体制得益于计划经济时期中国 M 型经济结构的形成,使得地区间的经济绩效容易比较(周黎安,2007)。然而,从更长的历史角度看,毛泽东在 1956 年开始反思苏联模式的弊端,认为过度的中央集权严重束缚了地方的积极性,就已经在构思如何在一个更为分权的计划经济框架下实现更快的增长。1958 年,为了实施钢铁和粮食产量的“大跃进”,毛泽东发动了围绕经济“大跃进”的“政治锦标赛”,“大跃进”的支持者和实践者得到大力表扬和高升,反对者和落后者受到严厉批评和惩罚(周飞舟,2009)。为了让“政治锦标赛”的激励效果更为明显,1958 年同时进行了大规模的经济放权。由此看来,改革开放初期 M 型结构的形成也许与 20 世纪 50 年代“大跃进”时期毛泽东试图最大化“政治锦标赛”的激励效果有密切关系。³⁹在邓小平时代也是如此,先是简政放权和财政包干制的确立,然后是以经济增长为核心的地区经济和政治竞争,这也许不是历史的偶然。

39. 当然,这需要另外撰文来严格论证两者之间的互动关系。

横向竞争和纵向发包的互补性还表现在,如果横向竞争的晋升规则和秩序被人为破坏,如跑官卖官和裙带主义盛行,就将直接影响“纵向发包”的有效性,地方官员手中的自由裁量权也会演成为“合法伤害权”和贪腐的温床。带有“零和”性质的横向竞争也强化了属地发包的地域边界和各种地方保护主义盛行。周黎安、陶婧(2011)的研究表明,在控制其他自然因素的条件下,省交界地带的县、区更容易陷入经济贫困,经济发展水平越接近的省,交界地带越容易陷入经济贫困,这背后的制度性原因是省、区官员竞争的合作空间狭窄,越是经济发展水平接近的省、区越不敢合作,因为合作之后的相对收益是不确定的。艾伯哈特等(Eberhardt, Wang and Yu, 2014)发现,在各省治理违规虚假医药广告的案例中,来自外省企业的广告占了90%以上,也就是说,所谓的处罚虚假广告,其实是变相地保护本企业和官员的利益。

六、结束语

本文试图论证行政发包制作为一种“理想类型”,在现有各种关于政府治理的“理想类型”中所具有独立的内涵、价值和意义。行政发包制对应着中国政府治理长期稳定、鲜明和独有的特征,甚至部分延伸到国有企业组织和私人组织。行政发包制也是一个具有渗透性和衍生性的理论概念和框架,它不仅描述和概括一系列特征,把一些看似不相关的现象连接起来,更关键的是,可以引导人们如何从一个不同的视角重新观察、研究和诠释一系列与官员激励和国家治理相关的、有趣且重要的经济和社会现象。

行政发包制与“政治锦标赛”的结合,即纵向发包与横向竞争的结合,提供了分析中国政府间关系、官员激励和政府治理的两个基本维度。这两个维度的分析价值体现在许多重要的与政府有关的现象都可以是两者互动或拓展的产物。这两个概念尤其适合研究中国独特的条块关系和结构持续产生的多层级、多个发包人和承包人、多任务之间的互动特征、性质和问题,有望解开当中的一系列“黑箱”,而现有文献在这方面尚缺乏这样一个分析性概念框架。

笔者刻意强调行政发包制的行政层面和政府内部关系,不涉及行政体制背后的政治层面的因素(如权力的来源与合法性、政党、利益集团等等),这样做的目的是理论简化和聚焦。笔者认为,在目前的理论

发展阶段,这种简化是十分必要的,但丝毫不意味着政治层面的制度安排不重要。事实上,前面的分析也表明了政治层面的安排对行政发包制所产生的影响。在中国的体制背景下,政治层面如何影响行政发包制的程度和特征,应该属于未来可以进一步拓展的研究工作。

参考文献 (References)

- 曹正汉. 2011. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究(1): 1—40.
- 曹正汉、薛斌锋、周杰. 2013. 以纵向制约替代权力横向分立: 中国地铁建设项目实行中央审批制的原因[D]. 工作论文.
- 陈抗、Hillman、顾清扬. 2002. 财政集权与地方政府行为变化: 从援助之手到攫取之手[J]. 经济学(季刊)(4): 111—130.
- 杜赞奇. 1995. 文化、权力和国家: 1900—1942 年的华北农村[M]. 南京: 江苏人民出版社.
- 冯仕政. 2012. 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释[G]// 国家建设与政府行为. 周雪光、刘世定、折晓叶, 主编. 北京: 中国社会科学出版社: 33—70.
- 冯友兰. 2008. 三松堂自序[M]. 北京: 人民出版社.
- 黄仁宇. 2001. 十六世纪明代中国之财政与税收[M]. 北京: 生活·读者·新知三联书店.
- 欧阳静. 2011. 策略主义: 桔镇运作的逻辑[M]. 北京: 中国政法大学出版社.
- 秦晖. 2002 实践自由[M]. 杭州: 浙江人民出版社.
- 秦晓. 2010. 从“生产函数”到“替代函数”: 关于现代大型公司总部功能的研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社.
- 瞿同祖. 2003. 清代地方政[M]. 北京: 法律出版社.
- 荣敬本、崔之元, 等. 1998. 从压力型体制向民主合作制的转变: 县乡两级政治体制改革[M]. 北京: 中央编译出版社.
- 田友红. 2012. 基层信访治理中的“包保责任制”: 实践逻辑与现实困境[J]. 社会 32(2): 164—193.
- 王汉生、刘世定、孙立平. 1997. 作为制度运作和制度变迁方式的变通[J]. 中国社会科学季刊(冬季号): 45—68.
- 王汉生、王一鸽. 2009. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究(2): 61—92.
- 王绍光、胡鞍钢. 1993. 中国国家能力报告[M]. 沈阳: 辽宁人民出版社.
- 姚洋、张牧扬. 2013. 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据[J]. 经济研究(1): 137—150.
- 曾小萍. 2003. 州县官的银两: 18 世纪中国的合理化财政改革[M]. 北京: 中国人民大学出版社.
- 张静. 2007. 基层政权: 乡村制度诸问题(增订本)[M]. 上海人民出版社.
- 周飞舟. 2009. 锦标赛体制[J]. 社会学研究(3): 54—77.
- 周黎安. 2004. 晋升博弈中政府官员的激励与合作: 兼论我国地方保护主义和重复建设长期存在的原因[J]. 经济研究(6): 33—40.
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究(7): 36—50.
- 周黎安. 2008. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海人民出版社.
- 周黎安、李宏彬、陈烨. 2005. 相对绩效考核: 关于中国地方官员晋升的一项经验研究[J]. 经济学报(1): 83—96.
- 周黎安、刘冲、厉行、翁翕. 2012. 官员激励与层层加码[D]. 工作论文.
- 周黎安、陶靖. 2011. 官员晋升竞争与边界效应: 以省区交界地带的经济发展为例[J]. 金

- 融研究(3):15—26.
- 周黎安、王娟. 2012. 行政发包制与雇佣制:以清代海关治理为例[G]//国家建设与政府行为. 周雪光、刘世定、折晓叶, 主编, 北京: 中国社会科学出版社: 97—178.
- 周雪光. 2005. 逆向软预算约束: 一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学(2): 132—143.
- 周雪光. 2008. 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(6): 1—21.
- 周雪光. 2011. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代(10): 67—85.
- 周雪光. 2012. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代(9): 105—125.
- 周雪光. 2013. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑: 中国国家治理逻辑的历史线索[D]. 工作论文.
- 周雪光、练宏. 2012. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究(5): 69—93.
- Besley, Timothy. 2005. “Political Selection.” *Journal of Economic Perspectives* 19(3): 43—60.
- Besley, Timothy and Torsten Persson. 2011. *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton: Princeton University Press.
- Chandler, Alfred D., Jr. 1962. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Massachusetts: The MIT Press.
- Coase, Ronald. 1937. “The Nature of the Firm.” *Economica* 4(16): 386—405.
- Eberhardt, Markus, Zheng Wang, and Zhihong Yu. 2014. “From One to Many Central Plans; Drug Advertising Inspections and Intra-National Protectionism in China.” SSRN Working Paper.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Frye, Timothy and Andrei Shleifer. 1997. “The Invisible Hand and the Grabbing Hand.” *American Economic Review* 87(2): 354—358.
- Greenwood, John Robert Pyper and David Wilson. 2002. *New Public Administration in Britain* (3rd Edition). London: Routledge.
- Grossman, Sanford J. and Oliver D. Hart. 1986. “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical Lateral Integration.” *Journal of Political Economy* 94(4): 691—719.
- Hart, Oliver and John Moore. 1990. “Property Rights and the Nature of the Firm.” *Journal of Political Economy* 98(6): 1119—1158.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1997. “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons.” *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1127—1161.
- Holmstrom, Bengt and Paul Milgrom. 1994. “The Firm as an Incentive System.” *American Economic Review* 84(4): 972—991.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 2005. “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style.” *Journal of Public Economics* 89(9—10): 1719—1742.
- Kohli, Atul. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Landry, Pierre F. 2008. *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.

- Li, Hongbin and Li-An Zhou. 2005. "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China." *Journal of Public Economics* 89(9—10):1743—1762.
- Lu, Ming, Lijun Xia, and Jinchuan Xiao. 2013. "Where Is Pro-social Leadership from? Provincial Leaders' Liberal Arts Education and Fiscal Expenditure Structure in China." Working paper.
- Li, Xing, Chong Liu, Xi Weng, and Li-An Zhou. 2012. "Political Competition at a Multilayer Hierarchy: Evidence from China." In *The Chinese Economy: A New Transition*, IEA Conference Volume No. 150-IV, edited by Masahiko Aoki and Jinglian Wu. Basing Stroke: Palgrave Macmillan.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States: State Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Moe, Terry. 1990. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." In *Organizational Theory from Chester Bernard to the Present*, edited by Oliver Williamson. Oxford: Oxford University Press: 116—153.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1995. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48(1): 50—81.
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast. 1997. "Federalism as a Commitment to Market Incentives." *Journal of Economic Perspectives* 11(4): 83—92.
- Qian, Yingyi and Chenggang Xu. 1993. "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector." *The Economics of Transition* 1(2): 135—170.
- Tirole, Jean. 1994. "The Internal Organization of Government." *Oxford Economic Papers* 46(1): 1—29.
- Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, and Relational Contracting*. New York: The Free Press.
- Williamson, Oliver E. 1999. "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspectives." *Journal of Law, Economics & Organization* 15(1): 306—342.
- Xu, Chenggang. 2011. "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature* 49(4): 1076—1151.
- Zhang, Xiaobo. 2006. "Fiscal Decentralization and Political Centralization in China: Implications for Growth and Inequality." *Journal of Comparative Economics* 34(4): 713—726.

责任编辑: 张 军