

官员激励、经济增长与现代国家： 《转型中的地方政府：官员激励 与治理》评述

温卓毅*

周黎安(2008). 转型中的地方政府：官员激励与治理. 上海：上海格致出版社、上海人民出版社. 共 339 页。

在过去的 30 年里，中国经济以世界罕见的增长速度，从落后封闭、积贫积弱的国家一跃成为极具全球竞争力的世界第三大经济体，这在国际上被誉为“中国奇迹”。许多学者企图阐释这一奇迹背后的动力机制，他们提出的理论假说从不同的方面揭示了中国经济改革的成功要素，引起了广泛的讨论和争议。然而，这些理论之间少有交集，至今仍然缺少一个公认的说法。在《转型中的地方政府：官员激励与治理》一书中，作者周黎安教授综合考察了现有关于“中国奇迹”的理论成说，独辟蹊径地运用经济学中的激励理论，归纳出“一个前后内在一致的理论框架，能够将中国增长的奇迹和面临的各种问题同时予以解释”（第 4 页）。

一、对中国奇迹的困惑

全书共有 10 章，大致可以划分为三个部分。第一部分（1-2 章）简单介绍了全书的研究问题和理论背景。中国奇迹的神奇之处

* 温卓毅，香港城市大学应用社会科学系，博士研究生。

◆ 书评

在于,持续高速增长是在缺少常规性经济发展条件的情况下取得的。与其他国家相比,中国在天然资源、人力资本积累、技术创新能力等方面并无特别之处。长期忽视社会建设使得国民教育及医疗卫生条件等处于较低水平,而滞后的法制建设更不可能拥有完善的产权保护和金融制度。

一直以来,中国经济主要依赖投资带动,即通过大量的要素投入、扩大基础设施建设等手段,维持着较高的增长水平。这就表明,存在着具有“本土”特色的、足以刺激投资的制度安排来支持增长。中国经济改革的历史表明,地方官员拥有在世界范围内罕见的“寻求一切可能的投资来源、推动地方经济发展的热情”(第2页)。从突破旧制度的桎梏、启动改革,到推进改革向纵深发展、大胆提出新观念、新措施,在改革开放的不同时期,地方政府一直扮演着非常重要的角色。统计分析也表明了地方政府在中国政治、经济体制中的独特地位:在政务人员和财政支出比例上,地方政府都占据了极高的比例。中央必须依赖地方政府来执行政策(第4-9页;关于地方政府尤其是省级政府的重要性,还可参见 Bo, 2002)。

目前,学界从各自的理论视角出发,提出了诸如“中国特色的财政联邦主义”、地方官员晋升激励和政治锦标赛、“蜂窝式结构”、多事业部型组织(multidivisional form,即“M型组织”)、压力型体制、“职责同构”等理论假说,试图发现地方政府积极推动本地经济发展的原因。作者在综合考察后发现,这些理论的解释“要么沿着地方分权和财政分成这条主线,要么沿着官员晋升竞争这条主线,讨论中国地方官员的激励和行为,而没有看到两者之间深刻的内在关联”(第219页)。

因此,这些理论成说并未能全面地解释地方政府官员推动经济发展的激励机制。如“中国特色的财政联邦主义”理论,它从政府间关系转型的视角分析对中央和地方政府行为的影响,通过行政分权和财政包干,使得地方政府有热情来维护市场。虽然这种理论假

说得到一些经验证据的支持,但同样也有一些研究发现,行政和财政分权不利于经济增长和收入分配(Zhang & Zou, 1998)。这就说明,除此之外,还有其他因素作用于地方政府。

而且,“中国特色的财政联邦主义”的分析基点“仍然是作为整体的地方政府,而非地方官员个人……地方政府的整体行为是从官员个体的激励和行为进行‘加总’的结果……地方政府的决策最终也是一些主要地方官员决策的结果”(第17页),对整体的激励不能等同于对个人的激励,因此,对政府机构的研究尚不足以彻底解释地方官员的个体行为,换句话说,激励机制在终端仍然存在“黑箱”。因此,厘清中国地方官员的激励机制,需要更为广阔的理论 with 历史视野。

周黎安教授在现有理论假说的基础上,利用相对绩效评估、效率工资、职业前景、可信承诺等激励理论,结合中国地方政府的结构特征,如官员绝大部分属于“职业官员”,仕途是他们最关心的事情;计划经济存在着结构和功能类似的多层次和多地区管理结构,是一种典型的M型组织等,归纳了中国地方官员独特的激励来源和政府治理方式,找到了在经济改革中维持政治体制不变的,而又“把政府激励搞对”的制度安排。

二、官员激励与经济增长

“诺斯悖论”提醒我们,政府既可以是经济发展的扶持之手,也可能是经济发展的掠夺之手(诺斯,2002:20)。政府究竟扮演何种角色,则与制度安排所产生的动机激励有关。在第二部分(第3-7章),作者在现有研究成果的基础上,归纳了中国独特的地方官员激励机制。它由四部分组成:属地化的行政逐级发包、晋升竞争(政治锦标赛)、地方分权和财政分成。这四大体系相互支持、相互强化,形成了纵向发包和横向竞争的统一格局(第23-24页)。

作者首先回顾了关于中国政府间关系的研究成果。他提出,“蜂窝式结构”、“M型结构”以及后来的“中国特色的财政联邦主义”,实质上都反映了在看似高度中央集权的行政体制下,地方政府存在相当程度的行政分权和经济分权。而“压力型体制”揭示了中国各级政府之间行政压力传递的政治承包制关系。“职责同构”则显示了中国政府机构设置“上下对口、左右对齐”,政府间缺乏分工合作的现象。在他看来,这些理论描述的是,中国政府间存在的一组看似相互独立、互不相关的现象,实际上它们都可以用“在属地化管理基础上的行政逐级发包制”这个新框架予以解释,形成内在一致、相互关联的统一体。信息、监督、激励与控制是这项制度设计的主要决定因素(第54-57、72页)。

中国自秦汉以来就形成了专制集权的政治制度,由于政治的早熟,除了官僚体系内部纵向的行政监督外,一直缺少横向的社会监督和权力制衡。属地化行政发包制,成为历史上专制君王控制国家的有效手段。在古代,虽然帝王集所有大权于一身,但受制于有限的管理手段,要对幅员辽阔的国土实行有效管治,只能依赖自上而下的各级官吏,按照一定的区域划分进行逐级管理,从而把公共行政责任从中央逐级分解到地方。这种限制于特定区域的垂直任务分解,即所谓的“压力型体制”,能够有效地降低中央监督和考察的成本,同时给予地方一定的事权和自由裁量权,扩大了地方官员的行为策略空间。在这种体制下,唯一的皇权作为至高无上的权威,掌握机制设计权,成为一切权力的中心和来源,实际上发挥着国家政治权力集中的作用,保证国家有效管治。

按照作者的分析,以属地化行政发包制为基础,中央把行政责任分解到了各级地方政府之后,再辅之以行政分权和财政分成,保证了地方政府官员有能力履行有关责任。但是,还需要有制度促使地方官员有意愿履行这些职责。在民主国家,监督和激励地方官员可以通过每个普通选民手中的一张选票来解决。而中国采用属地

化行政发包治理模式,地方政府“职业官员”的仕途则掌握在直接上级领导手中。由于中国地方政府呈现 M 型组织结构,各地区具有高度的相似性,上级政府因而能够设定以明确的经济增长数字作为竞赛标准的政治锦标赛,在同级官员中开展竞争,优胜者将获得擢升。“以经济增长为基础的政治锦标赛是‘协助之手’的最终来源”(第 98 页)。

在这里作者也提醒我们,晋升激励与官员的职业前景有关,所以为了维持锦标赛的强激励效应,中央政府开始提倡“干部年轻化”。同时,作为重要的补充措施,财政分成能有效解决职业前景有限的官员的晋升激励不足问题。“给定财政的显性激励和晋升的隐性激励,对于一个具体的地方官员则可以根据他的个人特征(如年龄)决定这两种激励的组合”(第 221 页)。

中国政府在政治体制不发生重大转型的情况下,通过行政分权,把一系列原由中央掌握的行政审批和经济管理权限赋予地方政府。同时实施财政分成,让地方政府有了固定的资金来源,自主性不断提高。在此基础上,中央奉行“党管干部”原则,始终集中掌握着最为关键的人事任命权,在同级官员之间开展政治锦标赛的同时,通过“空降”、平调、异地晋升等干部交流形式,避免地方政府自主性的过度膨胀,有力地维护了中央的权威及其对地方政府的控制。

书中所描述的四部分制度安排(属地化行政发包、政治锦标赛、地方分权、财政分成),勾勒了一个完整的地方官员激励机制,实现了地方官员个人与本地经济发展的利益相容,保证地方官员有能力(行政权力、财力)、有意愿(追求晋升或财政收入)、有途径(例如扶持乡镇企业和民营企业,参见 Huang, 2008)发展本地经济。

三、治理模式理性化与现代国家

属地化行政发包、晋升竞争、地方分权和财政分成的治理模式

为地方政府充当经济发展的“扶持之手”提供了源源不断的动力，中国经济因而赢得了持续 30 年的超常规高速增长。

然而，飞速发展之下，这种治理模式也存在一些内在弊端。作者分析了部分地方治理中的现实问题，如地方政府软预算约束、官员腐败、政绩工程、区域恶性竞争与地方保护、重复建设、公共服务缺位等。由于地方治理模式具有相互强化的特点，是一个自我循环的体系，种种公共问题的存在，都对这种治理模式提出了挑战。为了解决这些问题，制度设计者依然遵循原有的框架，只是把更多的技术手段和考核要素增加到系统当中，例如更多政策领域实施垂直管理、政绩考核中引入绿色 GDP 和民意测评等。但是，垂直管理、增加考核要素，使属地化行政发包制和政治锦标赛对地方官员的激励变得分散，逐渐失去原有效力，评估地方官员政绩的方法也需要及时更新。

而且更重要的是，随着公民权利意识的提高，原来垄断于中央或上级政府的人事任命权开始受到人大代表和社会民意的挑战，出现提名晋升或任职的官员因受到外界质疑而无法进行的情况，如河南省住房和城乡建设厅厅长的提请任命议案未获得该省人大常委会通过（陈宝成，2009），以及陕西宁陕原交通局局长被责令辞职后，拟任民政局局长，引起社会质疑，县委常委会议讨论研究决定，由县人大常委会按法定程序启动辞职的议案，取消该官员拟任县民政局局长职务（新华社，2009）。

这些情况都表明，旧有的治理模式存在非理性的因素，导致它无法进行彻底的自我更新，最终将无法维持，并阻碍中国进一步发展。因此，在新的社会政治经济条件下，我们必须加强基本制度建设，扭转治理模式，让中国能成为真正的现代国家。

周黎安教授在书的最后一章提出了对治理体制改革的个人看法。他认为，中国传统的发包制和西方国家韦伯式的官僚制，可以看作是公共治理模式的两个极端，前者“忽略行政问责性、程序公平

透明性和权力制约”，后者则过分注重这些因素而“牺牲了行政部门的激励和效率”（第323-324页）。因此，当西方国家在行政控制和政治控制都已经完善的前提下，兴起新公共管理改革，强调放松规制的时候，我们中国的行政改革则应该走向相反的方向，着力于基本制度的建设，在官员中树立纪律和法治意识，增强问责性和回应性。

这涉及更为深层次的话题。如作者所言，建国以来的历次财政体制改革，主要都是关注财政总量和政府间的分配，而财政的公共服务功能只是次要考虑（第155页）。同样的，属地化行政发包、晋升竞争等相结合的地方治理模式设计，也主要是从政府权力分配的角度出发，以便解决中央或上级政府对于下级地方政府的监督和制约问题（第320页）。因此，公民的意见和福祉在考虑这些公共治理的重大改革时都是缺位的。如前所述，民意测评在政治锦标赛中已经开始得到重视，但它只是锦标赛新增的一个环节，只是行政权力运用的微调，它尚未成为真正的源于政府外部的政治控制力量。基本制度建设和治理模式理性化，必须跳出原有的行政改革思路，在现有的行政权力控制之外，建立完善的政治问责和预算控制机制。

全书行文至此，作为一位经济学家，周黎安教授已经将其个人关于中国地方政府官员激励机制及其改革的想法一一说明。他所提出的“从发包制向官僚制过渡”（第322页）的改革措施，则隐含着政治合法性转型的意涵。

理性化的韦伯式官僚制，是建立在权力来源于公民，向公民负责的基础上，具有法理型的权威。中国现行地方治理模式的成功之处，除了既便于中央和上级政府考察和比较地方官员，以及充分调动地方官员的积极性之外，大力发展经济、改善民众生活水平也是“众望所归”的正确选择。从政治学的角度看，所谓“众望所归”，就是政府行为与民众意愿保持一致，经济增长使得政府施政得到民众的广泛认同。政府权力的合法性和权威主要依靠骄人的执政业绩。

不过,按照亨廷顿(1998:59)的分析,像中国这些通过民族革命后独立的新兴国家,超凡魅力的革命领导人和狂热的革命理想能够在建国初期带来短暂的合法性基础。但随着魅力领袖的离开和革命热情的减退,这些政权就会转而把合法性建立在经济表现之上,以经济发展、生活改善来换取公众的信任、支持和认同。但是,“当一个政权将其合法性置于绩效之上时,它就必须努力兑现一些现实的承诺”(赵鼎新,2006:131),当以政绩合法性为导向的治理模式出现种种非理性表现,或者,本国经济发展受制于国内外因素而产生波动时(这种情况随着全球经济一体化将日益频繁),出现的“政绩困局”将有可能动摇政府的合法性基础。因此,为了避免出现执政危机,政府亟需进行合法性来源的转型,设立基本制度,建立起一种类似于韦伯所说的“法理型”的合法性,让人们按法律程序授权于政府,从而获得普遍的认同。

四、有待厘清的问题

周黎安教授综合考察现有的研究成果,将之归纳为一个内在统一的分析框架,有力地解释了地方官员积极发展本地经济的动力机制。在此之余,尚有一些值得进一步探索的空间。

首先,地方政府不同部门的官员,他们有着各自不同的职责和考核指标,追求的目标有时是互相冲突的。以房地产市场为例,财政部门和税收部门关注的是税收,建设部门关注的是市场的稳定和发展,而计划部门关注的则是扩大投资、拉动经济。地方官员不同的政策目标,最后如何博弈汇总为经济增长现象的问题,有待阐明。

其次,在该书中,作者并没有区分地方党委和行政官员在经济发展中的作用,以及比较两者激励机制的差异。以省委书记和省长为例,一般而言,由于年龄、任职资历等原因,书记的职业前景会略逊于省长,因而激励结构及其行为后果就会有所不同。而且,通过

“党管干部”的原则,执政党与政府之间形成一种“连扣关系”(interlocking relationship)(Shirk, 1993), 党委官员能够影响行政官员的决策,甚至直接让行政官员执行党委的决定。此时,党委官员作为委托人,有时可以机会主义地隐藏在代理人背后,以逃避对他自身行为所应承担的责任(柯武刚、史漫飞,2003:78)。在改革开放的30年里,问责制一般只是问责行政官员。近两年,广州、南京等一些地方才开始尝试“党政一体问责”,出台“党政领导干部问责办法”。直到2009年5月22日,中央政治局审议并通过《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,在中央层面首次将党政官员同时纳入被问责范围。那么,在此之前的30年,不受问责机制严格约束,又拥有庞大政治、经济资源的地方党委官员,他们的激励结构及其在地方经济发展中的作用与行政官员有何不同,值得进一步梳理。

参考文献

- 陈宝成(2009). 河南女厅长两次任命未通过. 南方都市报,4月2日.
- 亨廷顿(1998). 第三波:20世纪后期民主化浪潮. 上海:上海三联书店.
- 柯武刚、史漫飞(2003). 制度经济学:社会秩序与公共政策. 北京:商务印书馆.
- 诺斯(2002). 经济史中的结构与变迁. 上海:上海三联书店.
- 新华社(2009). 陕西宁陕原交通局长履新泡汤. 南方都市报,4月2日.
- 赵鼎新(2006). 社会与政治运动讲义. 北京:社会科学文献出版社.
- Bo, Z. (2002). *The Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Stability since 1949*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Huang, Y. (2008). *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Shirk, S. L. (1993). *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Zhang, T. & Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, 67: 221 - 240.