

专栏：国家治理体系中的央地关系

专栏导语：国家治理体系中的央地关系研究

朱旭峰 朱亚鹏 *

所谓中央与地方关系（央地关系），是指国家体制中中央政府和地方政府间纵向权力与资源配置的基本关系（景跃进等，2016）。作为国家治理体系中基础性的制度安排之一，中央和地方关系不仅关系到国家政权和体制的稳定，也直接影响到国家治理体系的效能。对于中国这样一个地区差异巨大的单一制国家，中央政府如何管理不同地区的各类事务并回应来自地方政府的各种需求，地方政府如何贯彻落实中央政策，中央和地方政府如何进行资源、人员和信息的互动，长期以来一直是中央和地方关系研究的重要议题。改革开放四十多年来，中国通过对中央和地方政府间关系的调整成功地处理了转型国家的一系列重要发展问题。一方面，在中央的统一领导下，中国“坚持全国一盘棋、集中力量办大事”的制度优势得到充分彰显。另一方面，地方积极性的发挥让中国的各项重大改革取得了举世瞩目的成就，地方政府在摸着石头过河中为“中国之治”源源不断地注入活力。与此同时，中国特色的中央和地方关系通过不同的体制机制设计，在不同政策领域呈现出或集权、或分权、或集权分权并行的多元组合，形成一个多维的权力和资源配置的混合结构，更是在治理效果上表现出极大的差异性。

中央和地方关系得到了学界长期关注，并陆续形成了强调集权与分权、行政治理、政党政治等基本理论视角。（1）财政分权视角。第一代财政分权理论主张从供给效率的角度进行中央和地方政府间的职能设计，通过财政分权和职责分工使得公共物品供给更加符合地方居民的需求和偏好（Oates, 1972；Tiebout, 1956）；第二代财政分权理论将讨论重心转向地方政府行为的激励问题，认为财政分权引入了市场经济的激励和约束机制，从而论证了财政分权的合理性（Qian & Roland, 1998；Weingast, 1995）。（2）行政治理视角。根据这

* 朱旭峰，清华大学公共管理学院教授、博士生导师，《公共管理评论》主编。朱亚鹏，中山大学中国公共管理研究中心，中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师，《公共行政评论》主编。

一视角，官僚人格化因素促使科层制之外形成广泛非正式制度（Rudolph & Rudolph, 1979），而中央和地方间的激励不相容增加了央地互动关系的复杂性（Chubb, 1985）。（3）政党政治视角。一些学者指出，政党在协调不同政府层级和缓解地区间矛盾方面具有积极作用（Rodden, 2006）。尤其对于过度分权的国家而言，建立一个强大的政党将有助于保障财政分权取得理想的结果（Enikolopov & Zhuravskaya, 2007）。此外，党派竞争本身也会对中央与地方政府的权责分配方案产生影响（Krause & Bowman, 2005）。

针对中国中央与地方关系的研究，国内外学者们普遍将具有中国特色的中央和地方关系作为解释中国经济腾飞的关键要素之一，并且在“政治集权-经济分权”的简单二元框架下，形成了三派主流观点。一是中央和地方之间有效的财政安排是理解中国政府经济改革取得成功的关键。例如，钱颖一等学者提出的具有中国特色的财政联邦制，并认为带有中国特色的分权化改革形成了“维护市场型的财政联邦制”（Qian & Weingast, 1997）。项目制作为平衡国家体制与自由市场之间关系的创新性制度安排，以财政专项转移支付为基础，在经济、财政、教育、社会治理、基础设施建设等诸多国家治理领域持续发挥作用（渠敬东, 2012；周飞舟, 2012；折晓叶、陈婴婴, 2011）。二是中央和地方之间特殊的竞争制度安排解决了激励问题。代表观点包括压力型体制（荣敬本, 1997）、晋升竞标赛（Li & Zhou, 2005）、地方分权下的政治激励体制（Xu, 2011）等。三是政策试验机制有效提供了改革过程中的“试对”和“试错”机制。例如，中央通过试点、试验区等形式多样的地方政府创新为改革积累了宝贵的经验，以应对改革中的不确定性并巩固改革政策的支持度（Cai & Treisman, 2006；Heilmann, 2008）。最新的一项研究提出，在不断寻求集权和分权的平衡过程中，中国形成了“寓分权于集权”的央地关系架构（吕冰洋, 2022）。学界的讨论为理解中国特色的央地关系如何促进经济社会发展提供了很好的角度。但是，基于传统的中央和地方关系的理论框架，已无法准确概括中央和地方之间权力与资源配置的复杂情况。对如何认识中国的中央与地方关系，目前学界仍未形成统一的看法。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在党和国家事业发展全局的高度，对新时代如何优化中央和地方关系作出了重大部署。当前，中国已经开启全面建设社会主义现代化国家的新征程，这对如何调节中央与地方政府间关系、完善国家治理体系提出了新的更高要求。为应对新形势、新要求下的新挑战，继续推进央地关系的学术研究，清华大学公共管理学院和《公行政评论》杂志于2021年12月16日联合举办“国家治理体系中的央地关系”学术

研讨会。基于这次研讨会，《公共行政评论》本期专题围绕“国家治理体系中的央地关系”，从80多篇会议投稿论文和普通投稿论文中最终精选了10篇最新理论和实证研究论文。这些文章围绕党管干部制度、条块关系制度、财政制度等央地关系的基本制度体系，关注法制关系、官员流动、政策试点、省际联席会议等多种协调央地关系的实现体制机制在国家治理现代化进程中发挥的作用，进一步推进了中国特色中央和地方关系研究。

中央与地方围绕立法的关联和互动是我国央地关系的基础组成部分之一。《法制统一与分级治理：我国央地立法权的配置机制》一文聚焦立法权分配中的央地关系，从宪法和立法法中的立法权位阶设置、地方行使立法权的实际情形，以及地方性法规备案审查机制三个维度展开分析。研究认为，我国央地立法权分配除遵循“法制统一”原则外，在实践中还形成了“分级治理”的机制。《环评体制改革的央地逻辑——基于合法性与效率的二元视角》着眼于环评“放管服”改革，尤其是环评豁免制度的个案观察，引入政策创新的合法性依赖程度变量，构建了“合法性-效率”二元维度的分析框架，对政策创新工具中的央地互动方式进行类型化。研究发现，合法性与效率维度在环评改革中呈现出制度上的共生叠加，环评改革演化为渐进交互的制度谱系。

党管干部制度是中国处理中央和地方关系问题最具特色的制度安排之一。《官员更替、政策连续性与贫困治理绩效——来自国家级贫困县脱贫的经验证据》一文将中国精准扶贫、脱贫攻坚作为实证研究背景，通过分析2012—2018年1948个县级行政单位的1733位县委书记的履历和辖区社会经济匹配数据，考察并验证了地方官员更替影响贫困治理政策的连续性，进而影响贫困治理绩效的理论逻辑，为理解扶贫等社会政策领域地方治理绩效的来源拓展了新的理论思路。《“为官不为”的组织学解释及其治理策略》一文以Z市创建全国文明城市为案例，基于组织学视角提出，“为官不为”是官员在官僚系统嵌入新制度而产生的“波动”中寻求确定性（特别是“发展窗口”）的产物。文章提炼了不同于既有“为官不为”研究的新解释，并提供了三点针对“为官不为”的治理策略。

“试点”是中国治理实践所特有的一种政策测试与创新机制，其背后是央地之间的互动。《中央推进政策试点的差异化政策工具选择逻辑——基于20个案例的定性比较分析》一文从中央干预程度与地方自主性两个维度出发，区分了中央推进政策试点的四类政策工具：指令型、激励型、诱导型与自主型。进而，文章构建政策工具选择的“政策属性-政策环境”分析框架，运用定性比较分析法，对中央发起的20个试点案例进行深入分析，揭示了差异化政策工具选择的生成机理。《试验与示范：国家自主创新示范区建设中的央地话语联盟》则另

辟蹊径，以央地之间的话语互动为出发点，对话政策试点研究中关于试验与示范的争论。文章以国家自主创新示范区为例，通过对地方日报的话语文本进行话语网络分析，揭示了话语如何促进了国家自主试验与示范在试点过程中的共现与互动。

条块关系在中国自古以来就是国家治理的重要关注点。《政府过程中的复杂性条块关系及其产生逻辑——基于干部调配数据的观察》一文使用干部调任数据来呈现并解释中国政府过程中的条块关系及其产生逻辑，对不同层级政府以及不同时期的条块关系进行细描，并以此为切入点透视政府过程中不同权力主体的基本运作逻辑。《部省际联席会议的运行机制及其制度化逻辑——基于昆山深化两岸产业合作试验区的案例分析》一文则将目光投向中央部门和地方政府的“条块”纵向合作联席会议的运行逻辑，以制度性集体行动理论为基础，构建昆山深化两岸产业合作试验区部省际联席会议机制的分析框架，并以部省际联席会议作为研究案例，分析部省际联席会议的运行机制及其实现制度化运作的基本逻辑。

最后两篇文章基于央地关系视角对中国政府政策执行过程进行观察和归纳。《中央政府如何纠正地方政府行为偏差？——以清理整顿违规开发区为例》选择中央政府清理整顿违规开发区的政策实践作为观察样本，采用混合研究方法为中央政府不同控制策略的有效性提供实证检验。论文发现，权威地位、时间压力和信息占有均构成中央政府纠偏的有效控制工具。如果说上文关注的是央地关系中的常规治理模式，那么《政府间规范秩序：一个扩展的政策过程理论》一文则围绕中国政策过程中的创新实践开展了有益探索。论文通过对碳排放权交易市场中央与地方两个层面政策创新的实证分析，对新时代全球治理与国内政策、中央与地方的互动关系进行了理论探讨，提出“政府间规范秩序理论”这样一个扩展的政策过程理论。

本期专题是国家社会科学基金重大项目“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制优势的实现机制研究”的阶段性成果之一。总的来说，这组论文涉及公共管理学、政治学、社会学、法学、经济学、组织学等多学科的理论与知识，在理论构建、实证分析和政策优化三个层次使国家治理体系中的央地关系的研究内容更加丰富和完善，推动了政策试验、官员治理、府际关系、政策过程等相关理论的发展。相关研究表明，中央与地方的动态互动以及中央和地方两个积极性的发挥是中国治理经验的集中体现，是理解中国之治的重要切入口。未来，学者们还应该进一步开展深入的理论和实证研究，最终形成我们比较独立、系统和特色鲜明的既适合新时代中国特殊情境，又具有一定普适性的理论体系。

参考文献

吕冰洋 (2022). 央地关系：寓活力于秩序. 北京：商务印书馆.

Lyu, B. Y. (2022). *Central-local Relations: Vitality in Order*. Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)

景跃进等 (2016). 当代中国政府与政治. 北京：中国人民大学出版社.

Jing, Y. J. et al. (2016). *Contemporary Chinese Government and Politics*. Beijing: China Remin University Press. (in Chinese)

荣敬本 (2013). “压力型体制”研究的回顾. *经济社会体制比较*, 6: 1 – 3.

Rong, J. B. (2013). On Pressure Systems. *Comparative Economic & Social Systems*, 6: 1 – 3. (in Chinese)

渠敬东 (2012). 项目制：一种新的国家治理体制. *中国社会科学*, 5: 113 – 130 + 207.

Qu, J. D. (2012). Project System: A New National Governance System. *Social Sciences in China*, 5: 113 – 130 + 207. (in Chinese)

周飞舟 (2012). 财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”. *社会*, 1: 1 – 37.

Zhou, F. Z. (2012). Specialization of Financial Funds and Its Problems: On “Project Governance”. *Chinese Journal of Sociology*, 1: 1 – 37. (in Chinese)

折晓叶、陈婴婴 (2011). 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析. *中国社会学*, 4: 126 – 148.

Zhe, X. Y. & Chen, Y. Y. (2011). The Mechanism and Governance Logic of the Hierarchical Operation of the Project System: A Sociological Case Study of “Projects Entering the Village”. *Social Sciences in China*, 4: 126 – 148. (in Chinese)

Cai, H. , & Treisman, D. (2006). Did Government Decentralization Cause China’s Economic Miracle? *World Politics*, 58(4): 505 – 535.

Chubb, J. E. (1985). The Political Economy of Federalism. *The American Political Science Review*, 79 (4): 994 – 1015.

Enikolopov, R. , & Zhuravskaya, E. (2007). Decentralization and Political Institutions. *Journal of Public Economics*, 91 (11 – 12): 2261 – 2290.

Heilmann, S. (2008). From Local Experiments to National Policy: The Origins of China’s Distinctive Policy Process. *The China Journal*, 59: 1 – 30.

Krause, G. A. , & Bowman, A. O. M. (2005). Adverse Selection, Political Parties, and Policy Delegation in the American federal system. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 21(2): 359 – 387.

Li, H. , & Zhou, L. – A. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 89: 1743 – 1762.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovic.

Qian, B. Y. , & Roland, G. (1998). American Economic Association Federalism and the Soft Budget Constraint. *The American Economic Review*, 88(5): 1143 – 1162.

Qian, Y. , & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83 – 92.

Rodden, J. (2006). *Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism* (Vol. 2). Cambridge: Cambridge University Press.

Rudolph, L. I. , & Rudolph, S. H. (1979). Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy. *World Politics*, 31(2): 195 – 227.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal Of Political Economy*, 64(5): 416 – 424.

Weingast, B. R. (1995). Economic Role of Political Institutions Market Preserving Federalism and Economic Development. *The Journal of Law, Economics and Organization*, 7(1): 1 – 31.

Xu, C. (2011). The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076 – 1151.