

# 我国地方政府职能改革的历史演进与制度逻辑 ——中央与地方关系的视角

钱海婷

(西安财经学院 人事处, 陕西 西安 710100)

**摘要:** 在我国发展与改革的历程中, 地方政府的职能经历了深刻的变化, 有力的推动了我国的改革和现代化。在这个过程中, 我国地方政府形成了发展主义取向、勇于体制创新、政绩导向及地方政府相互间竞争的特征。在我国现有的制度结构中, 中央与地方关系塑造着地方政府的职能。通过提高中央与地方关系的法治化和制度化水平, 有助于推进地方政府责任制建设, 提升中央对于地方的治理水平, 有效发挥地方政府的职能。

**关键词:** 地方政府; 职能改革; 央地关系; 现代化

**中图分类号:** C 912.6

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-7192(2015)02-0043-06

改革开放以来, 我国实现了三十多年的高速增长, 人民生活水平和各项社会指标都获得了显著的提高。从广大发展中国家的角度看, 中国迅速摆脱了经济上积贫积弱的地位, 实现了从落后农业国向发达工业国的转变, 国际经济地位和政治影响力大大提升。从计划经济体制向市场经济体制转型的国家来看, 中国通过渐进改革的方式, 比较顺利的实现了计划经济向市场经济的转型。与苏联和东欧国家相比, 中国在这个过程中, 经济保持了高速增长, 国家并没有因为体制的转型而陷入到困境。因此, 无论是作为发展中国家还是作为经济体制转型国家而言, 我国的发展模式都具有重要的典范意义。在学术界关于中国模式的众多观点中, 地方政府的作用受到了越来越多的关注。在中国三十年的经济增长和体制转型过程中, 地方政府发挥了关键性的作用<sup>[1]</sup>。从一定意义上讲, 改革开放过程中我国地方政府所实现自身角色与职能的转变, 是中国模式的重要组成部分。本文以我国地方政府职能转变为研究对象, 解析地方政府职能转变的历史背景, 制度基础及其发展前景。

## 一、我国地方政府职能转变的历史

## 演变

对于任何一个幅员辽阔的大国而言, 其国家治理的实现仅仅依靠中央政府是不现实的, 为了便于治理的实现, 国家通常按照地域对于治理事务进行划分, 通过不同层级的地方政府来实现治理任务。对于我国这样一个有着悠久历史的大国而言, 依靠地方政府来实现国家治理更是具有悠久的历史。

在中国历史上, 中央与地方关系始终存在着结构性的紧张, 中央集权与地方分裂始终困扰着中国的发展历程。尤其是在近代中国历史上, 地方分裂力量的急剧扩张不仅导致了国家政治秩序的丧失, 更是使得国家面临着巨大的解体风险。新中国成立后, 在经历了短暂的大区制度之后, 我国建立了中央高度集权的国家结构形式<sup>[2]</sup>。尽管经历了大跃进和文化大革命的冲击, 我国在改革开放之前的中央与地方关系始终具有中央集权的特征。事实上, 这种高度中央集权的制度性特征与如下方面的制度安排密切相关: 首先是经济体制上计划经济体制的建立。在五十年代初期, 随着我国经济秩序的逐步恢复, 以苏联为榜样, 我国开始逐步建立起计划经济体制。计划经济体制是一种国家控制下的经济体制, 借助于国家强有力的行政控制, 国家通过经济

收稿日期: 2014-10-14

基金项目: 陕西省社会科学基金“我国传统价值观在当前农村治理中的作用发挥研究: 以秦东地区农村为例”(12Q011); 陕西省哲学社会科学重点研究基金项目“传统价值观在秦东地区农村治理中的作用发挥”(14JZ011)

作者简介: 钱海婷 (1972-), 女, 西安财经学院副研究员, 经济学硕士, 研究方向为人力资源管理与经济管理。E-mail: wnluijun@163.com

计划将资源投入到特定的领域,实现经济超常规发展的目标。为了尽快实现工业化,我国也效仿苏联建立了计划经济体制。正如经济学家科尔奈所指出的,计划经济体制的运转需要国家权力的高度集中作为保障<sup>[3]</sup>。换言之,只有实现了国家权力的高度集中,计划经济运转所需要的统一资源调配才能够实现。在中央与地方关系方面,则体现为权力高度集中到中央。因此,在我国建立计划经济体制的过程中,我国在国家结构形式方面废除了大区制,并将众多的地方性权力收归中央,形成了具有中央高度集权的局面。其次是组织建设方面干部管理体制的确立。作为一个通过革命途径夺取政权的政党,中国共产党具有严格的组织纪律和严密的组织管理体系。新中国成立后,我国在干部管理方面建立了由各级组织部门进行分级管理的体制<sup>[4]</sup>。在这个体制中,下级干部的晋升和任免由上级组织部门掌握。换言之,上级党委和政府掌握着下级干部的政治晋升机会,并通过这种制度安排来实现对于下级地方政府的控制。因此从这个意义上讲,干部管理体制是保障中央集中权力的重要制度保障。最后是意识形态层面对于地方政府的规训。意识形态作为一套观念认知体系,能够引导社会成员和组织机构的行为方式。在改革开放之前,意识形态权力成为保障中央集权的重要观念工具。通过严密的意识形态控制,各级干部的行为和观念得到规训,任何超越意识形态的行为都会受到比较严厉的政治惩罚。在改革开放之前,通过频繁的思想政治的学习过程,中央运用意识形态权力来约束地方干部的行为,保障中央集权的实施效果。简言之,上述经济的、政治的和观念的因素共同作用,保障了我国中央与地方关系方面的中央集权<sup>[5]</sup>。

在计划经济时代,由于上述一系列制度性条件的规定,我国地方政府的角色完全依赖于中央政府的行政命令,其活动缺乏相应的自主性和能动性。即便在特定的历史条件下,地方政府力图在已有的制度空间中进行改革创新的尝试,通常也面临着体制和意识形态的重重约束,面临着相当的政治风险。比如在大跃进之后的经济调整时期,不少地方政府尝试在农村推行包产到户的改革,但是地方政府的这种创新没有获得成功。此后,随着频繁政治运动的发生,地方政府进行改革创新的空间越发的

狭小,其积极性也随之受到极大的影响。总而言之,在改革开放之前的历史时期,我国地方政府在制度结构和意识形态的约束下,其作用仅限于执行中央的命令。在国家发展的总体格局中,地方政府所发挥的作用并不显著。

进入改革开放的新时期,以邓小平为核心的新一代领导人将经济建设作为了党和国家工作的重心。为了尽快推动国家经济的发展,领导人将体制改革作为了突破口,力图通过对于传统体制的改革为经济发展创造机遇和条件。在上世纪八十年代,邓小平改革的总体战略是通过放权让利的改革战略,改变计划经济时代所形成的高度集权的政治经济体制<sup>[6]</sup>,调动社会各个阶层和基层政府的建设积极性。从内在逻辑上看,放权与让利是一体两面,放权是改革的实现方式,让利是改革的政策结果。只有充分的放权,将权力进行下放和分散,社会各个阶层和基层政府才能够获得改革的收益。从当时的历史情况而言,在权力高度集中的情况下,短时期内实行彻底的分权化改革,并不是一个明智的政策选择。因为这将导致经济运转的失灵和社会秩序的动荡,正如后来苏联和东欧国家在改革过程中所推行的休克疗法导致的悲惨结局一样。为了尽可能的降低改革的风险,我国的放权让利改革通过一种渐进的方式加以推行<sup>[7]</sup>,从而比较好的处理了发展与稳定的关系。

针对改革初期我国所继承的高度集权的计划经济体制,放权让利的改革从如下几个方面进行。在对于地方政府的人事激励方面,1984年中央改革了干部管理体制,实现干部管理体制下管一级的政策。改革前的干部管理体制实行的是下管两级的体制,这在实现了中央人事权力高度集中的同时,也极大的限制了地方政府在人事方面的权限。实现下管一级的干部管理制度,赋予了各级对方政府对于下级政府人事权方面更大的自主权,为地方政府改革政策的执行观测奠定了坚实的基础。从更为积极方面来看,各级地方政府享有人事权力事实上重塑了中国各级地方政府之间的激励结构,一个完整的激励链条得以形成。因此这项地方分权的改革具有重大的功能。

除了人事权力之外,另一项向地方政府下放的权力是财政权力。财政是政府得以顺利运转并实现

政府职能的物质基础。坚实的财政基础是政府实现意志的重要保障。从这个角度而言,世界各个国家的政府改革中,财政改革都是核心的内容。通过改革而获得更加坚实的财政能力,是政府改革的内在逻辑。我国政府的改革也不例外。在八十年代的改革过程中,我国中央政府向地方政府下放财政权力,有力的促进了地方政府财政能力的提升<sup>[8]</sup>。在这项改革中,税收承包制发挥着关键性作用。税收承包制的制度设计来源于农村中实行的生产经营责任制的启发,其目标是给予地方政府在税收方面更大的自主权,从而激发地方政府发展本地经济的更积极作用。通过财政分权改革,中央力图给予地方政府在财政上更大的自主性,进而调动地方政府的积极性。

在上述两个方面的权力之外,一系列原本由中央政府掌握的权力下放到地方政府手中,比如外贸、土地、金融机构等方面。可以说,改革开放以来的放权让利改革,地方政府获得了前所未有的诸多权力。在此基础上,党和国家的意识形态中发展与改革成为了新时期的主流话语。在改革话语的激励下,经济建设、体制创新、对外开放等观念已经成为了新意识形态的核心内容。各级地方政府正是在上述的历史条件下,充分利用上级政府所赋予的权力,在改革与发展的思想观念激励下,突破旧体制的束缚,积极投身于国家的发展建设进程之中。通过历史性的对比,不难看出,改革开放以来,我国地方政府的职能经历了深刻的转变,它们不仅仅是被动的执行中央政府的命令,更加积极而主动的推动着国家体制转型和发展的过程。

## 二、我国地方政府职能转变的特征

通过推行地方分权改革,我国已经突破了苏联模式高度集权的弊端,地方政府推动经济发展的积极性被极大的调动起来。各级地方政府以经济建设为中心,积极主动的介入到地方经济活动之中。在面对旧体制的障碍之时,地方政府勇于进行着体制的创新,成为了推动体制转型的重要力量。本文认为,我国地方政府在职能转变的过程中具有如下几个方面的特点,这些特点与改革开放之前的地方政府形成了鲜明的对比,同时也与其他发展中国家的地方政府形成了强烈的反差。这些特点构成了我们

理解地方政府职能转变的重要参照。

首先,地方政府表现出强烈的发展主义倾向。在我国改革开放的进程中,各级地方政府将发展本地经济作为指导政府工作的根本观念。尽管地方政府也面临着一些意识形态中僵化教条的束缚,但是由于实际工作所面临的实际压力,使得地方政府不断的解放思想,突破旧体制约束,为经济发展和建设创造更好的条件。在这个过程中,各级地方政府逐步形成了强烈的发展主义倾向。简言之,就是地方政府将促进本地经济发展作为了各项工作的首要任务,在地方政府各项工作的价值序列中,经济发展占有着中心位置。

其次,地方政府勇于进行体制创新和改革尝试。相比于中央政府,地方政府更接近和了解本地区发展所面临的实际问题。在面对上述情况时地方政府有着更大的激励去尝试突破旧体制的束缚,进行政府体制创新。回顾历史,我们发现不少体制创新都是各级地方政府在面对重重压力和约束的情况下,勇敢实践而总结出来的。比如近年来我国定期评定的地方政府创新奖,就生动的反映着各级地方政府所表现出来的勇于改革创新的精神<sup>[9]</sup>。从这个意义上讲,离开地方政府的创新,我国地方政府的职能转型将无法得到深刻的理解。

再次,地方政府具有政绩导向的行为逻辑。在我国发展与改革的历史进程中,地方政府的行为越来越具有政绩导向的特征。所谓政绩导向,指的是地方政府的行为逻辑以政策绩效的最大化为根本的向导。一定意义上讲,政绩导向的行为逻辑是人类政治发展的历史趋势。随着现代化的推进,民众对于政府正当性的认知和评价越来越依赖于政府的政绩。只有取得更加显著的工作成效,政府才能够获得民众更多的支持,其正当性才能够得到提高。从更为抽象的理论层面看,政绩导向符合理性化发展潮流,是政治生活中工具理性彰显的体现。

最后,地方政府之间的竞争促进地方政府职能的转型。在理解地方政府职能转变的过程中,地方政府的外部环境同样值得重视,后者同样塑造着地方政府职能转换的过程。随着我国市场经济体制的形成,资金、人员等在全国范围内实现了自由的流动。在这种情况下,为了推动本地经济的发展,地方政府之间形成了相互的竞争关系<sup>[10]</sup>。这种地方政

府之间的相互竞争,对地方政府形成了外在的压力,促进了地方政府进行改革的尝试,并且也促进了地方政府之间的相互学习过程。同时地方政府之间的竞争也为上级政府的考评提供了可供参考的标尺,在我国现有的干部考评体系下,这种同级地方政府之间的竞争构成地方政府转型的重要动力。

综合上述几个方面的分析,我们认为正是地方政府所发挥的作用,有力的推动着我国复杂而艰巨的改革过程。离开了各级地方政府所发挥的重要作用,我们将难以理解国家所经历的这种历史性的深刻变迁。本文认为,深入的理解我国地方政府所经历的变迁,需要放在一个更加广泛的制度性框架中才能够得到理解。这个对于地方政府产生决定性影响的制度性框架就是我国的中央与地方关系,只有在这个框架中,地方政府职能转变的制度逻辑才能清晰的展现出来。

### 三、中央—地方关系结构下的地方政府:制度性分析

对于大国而言,中央与地方关系是影响国家治理的结构性因素。选择何种中央与地方之间的结构关系,将对于地方各级政府的职能发挥产生决定性的影响。新中国成立以来,我国在国家结构形式上采取了单一制的制度安排。采取这种制度安排一方面是因为近代以来国家经历了持续的分裂和内部冲突,因此迫切需要建立一个强有力的中央政权,实现国家的统一;另一方面则是由于国家现代化建设需要一个强有力的中央政府来实现资源和人力在全国范围内的动员与配置。正是在这样的历史背景下,我国选择了单一制的制度结构。单一制的制度结构深刻的影响了地方政府的行为逻辑。具体而言,这种影响体现为四个方面:

首先,地方政府的权威来源于中央的授权。在单一制的制度结构下,各级地方政府都是上级政府的派出机构,代表着上级政府来管理本地区的各项事务。因此,上级政府的授权将深刻影响着下级政府的政治权威,而政治权威是决定政府职能的重要因素<sup>[11]</sup>。这种授权关系典型的体现在政府官员的晋升和任免方面,即上级政府决定着下级政府官员的权威。这种特定的制度安排有利地保障了上级政府意志的贯彻,避免了地方离心倾向,并最终对于地

方干部的行为产生决定性影响。

其次,地方政府的职能类型和边界来源于中央政府的规定。由于现代国家通常都是通过多层次的政府体系来实现政府的职能,因此在这个过程中必然涉及到各级政府之间职能如何划分问题<sup>[12]</sup>,即哪些政府职能由中央政府掌握,哪些由地方政府掌握的问题。为了充分调动地方政府的积极性,实现最佳的治理效果,中央政府需要给予地方政府必要的职权;同时为了防止地方的离心倾向,中央还需要保持一定的集权,保持国家的统一。在这种分权和集权的过程中,国家治理得以实现。在我国单一制的制度框架下,地方政府的职能和权限是由中央政府根据国家发展与改革的需要进行划分的。也就是说,地方政府能够掌握何种职能以及该职能的大小最终是由中央政府所决定。从这个意义上,中央政府最终掌握着这个国家各层体系的运行逻辑和行为边界。

再次,地方政府与中央政府的博弈规则由中央政府所掌握。在中央与地方的博弈活动中,博弈的规则是由中央政府指定,因此地方政府活动的激励机制和行为逻辑很大程度上是这套规则的产物。但是需要指出的是,在我国单一制的制度框架下,地方政府不仅仅是被动的执行中央政府的意志,在现有的制度空间内,地方政府也具有一定的空间来推动改革的议程。相比于计划经济时代地方政府的角色,改革开放以来地方政府在实现自身意愿方面具有了更多的能力。

最后,随着治理技术的进步,中央政府设计了越来越多的制度来引导和规范地方政府职能的发挥。比如重大事件问责制、地方预算公开制度、地方巡视制度等方面。这些治理技术的采用有力地约束了地方政府的权力运行,使得中央不仅仅从宏观上而且从微观上确保对于地方政府的政治权威。

在我国单一制的国家结构形式下,地方政府职能的转变在很大程度上取决于中央与地方关系的演变和调整。正是在中央与地方的制度性结构中,一系列塑造地方政府的激励机制和制度规范使得地方政府在改革开放的历史进程中发挥着推动改革的关键性作用。从这个意义上讲,未来更好的提升地方政府的职能,仍旧需要从中央与地方关系的层面,进行制度的改革与调整。这方面的改革无疑

将成为地方政府职能转变的根基。

#### 四、中央—地方关系与地方政府职能转变：改革举措

在我国改革开放的历程中，地方政府的职能经历了深刻变化，成为推动我国改革与体制转型的重要推动力。在未来的发展中，进一步优化地方政府的职能仍然是我国政治体制改革的重要内容。对于我国现阶段的国情而言，由于巨大的地区差异和内外部某些政治势力的影响，保持一定的中央集权，增强中央的权威仍旧是必要的。只有确保中央的权威，我国才能够实现稳定的政治秩序，提供国家现代化的政治基础。在上述基础上，我国需要通过进一步推进制度建设，以期更好的实现地方政府的职能建设。具体而言，在现有的制度框架下，通过调整中央与地方之间的关系，能够促进地方政府职能的建设。本文认为，中央与地方关系的调整需要从如下三个方面进行。

第一，推动中央与地方政府的制度建设，尤其是提高中央与地方之间职能划分的法治化和制度化水平。从政治发展的角度看，中央与地方之间职权划分是否合理、是否明晰对于双方各自职能的发挥具有决定性影响。从发达国家制度建设的经验来看，中央与地方之间职能的划分法制化水平和制度化程度都比较高。我国是单一制国家，中央政府与地方政府职能的划分通常是由中央政府根据现代化发展的需要进行调整。这种模式从积极的方面来看，具有一定的灵活性，但是同时存在着制度化水平偏低，法制化建设不足的特点。而后者将在一定程度上导致制度运行成本偏高，二者职能划分缺乏稳定性，阻碍着地方政府积极性的发挥。因此，在经历了三十多年的探索和实践之后，未来的任务将是深入推动中央与地方政府之间职能划分的法治化和制度化水平。只有这样，才能够更好的优化地方政府职能的行使，获得最佳的政策绩效。

第二，在推进中央与地方政府职权划分的基础上，需要进一步推动对于地方政府的问责制度建设。从政治学理论上讲，政府职能的实现需要构建一套权力与责任相互匹配的制度设计。在赋予特定主体相应权力的同时，更需要实现对于该主体问责制的建设。在我国中央与地方关系中，越来越多的

职权被赋予了地方政府，但是中央对地方政府的问责制度建设还比较滞后<sup>[13]</sup>。从这个意义上讲，权力与责任还处在不平衡状态，因此在今后的改革中，中央需要建立起一套完整而有效的地方政府问责制度，从而实现地方政府职责和责任的有机统一。

第三，在治理技术层面，建立更加科学完善的地方政府考核指标体系，促进地方政府职能的完善。为了提升地方政府的职能建设，我国逐步形成了一套比较完善的对于地方政府职能的考评体系，比如对于地方税收的考评、安全生产的考评、社会稳定的考评等等方面<sup>[14]</sup>。通过这种考评体系，中央从微观层面促进着地方政府职能的实现。但是从发展的眼光来看，现阶段的地方政府考核指标体系主要是经济发展和政治稳定方面，社会建设的指标体系及其权重还比较薄弱。比如不少地方政府片面追求GDP的倾向，与考核指标体系的不完善存在着密切联系。在我国大力推进民生建设的背景下，加强地方政府考核体系中民生建设的权重，将能够更好的引导各级地方政府在社会建设方面的效能。因此，中央政府需要从经济、社会、政治、文化、生态五个维度，综合性的设计对于地方政府的指标考核体系，从而引导地方政府更加全面的实现自身的职能。

#### 参 考 文 献

- [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:理论假说与案例研究[J]. 社会学研究,2009(4):1-26.
- [2] 华伟. 大区体制的历史沿革与中国政治[J]. 战略与管理, 2000(6):26-35.
- [3] 科尔奈. 社会主义体制:共产主义政治经济学[M]. 北京:中央编译出版社,2007:91.
- [4] 陈明明. 现代化进程中政党的集权结构和政党领导体制的变迁[J]. 战略与管理,2000(6):9-21
- [5] 张海庭. 单一制下中央地方关系体制应作两类划分:我国中央集权式中央地方关系的动态平衡[J]. 河北法学, 2002(1):12-16.
- [6] 韩奇. 作为改革家的邓小平:领导艺术的视角[J]. 人文杂志,2014(9):67-73.
- [7] 薛汉伟,孙代尧. 中国走向市场经济的渐进改革[J]. 北京大学学报,1996(3):13-18.
- [8] 王守坤. 中国转型过程中财政分权的特征事实:历程与评价[J]. 中国经济史研究,2011(1):94-101.

- [9] 杨雪东. 过去 10 年的中国地方政府改革:基于中国地方政府创新奖的评价[J]. 公共管理学报,2011(1):81-127.
- [10] 萧鸣政,宫经理. 当前中国地方政府竞争行为分析[J]. 中国行政管理,2011(2):77-80.
- [11] 薛立强. 授权体制:当代中国中央地方关系的一种阐释[J]. 云南社会科学,2007(5):18-22.
- [12] 王琛伟,陈凤仙. 中央政府与地方政府职责的合理边界[J]. 经济学动态,2014(9):66-78.
- [13] 黄健荣,王勇. 论我国地方政府问责制之构建:问题与对策[J]. 江苏行政学院学报,2009(3):98-104.
- [14] 赵晖:我国地方政府绩效考核指标要素分析[J]. 南京师大学报:社会科学版,2010(6):17-23.

## The Historical Evolution and Institutional Logic of Chinese Local Government Function Reformation from the Perspective of Central-Local Governments Relationship

*QIAN Hai-ting*

(Human Resources Department ,Xi'an University of Finance and Economics, Xi'an, 541000, China)

**Abstract:** In the history of Chinese development and reform, the function of local government has experienced profound changes, which forcefully drove the reform and modernization of China. In such a process, Chinese local government has formed developmentalist orientation, been bold in institutional innovation, and developed the characteristics of 'the achievement guidance' and competition between local governments. In the current institutional structure, central-local governments relationship shapes the function of local government. By improving the legal and institutional level of central-local governments relationship, propelling accountability of local government and completing central government's governance to local government, the function of Chinese local governments could be effectively promoted and better serves national development.

**Key Words:** Local government; Function reformation; Central-local governments relationship; Modernization

【编辑 程广平】