

行政逐级发包制： 关于政府间关系的经济学分析

周黎安

北京大学光华管理学院

北京大学莫里斯经济政策研究所

2007年10月14日

第一节

中央和地方关系的“集权一分权”悖论：
问题的提出

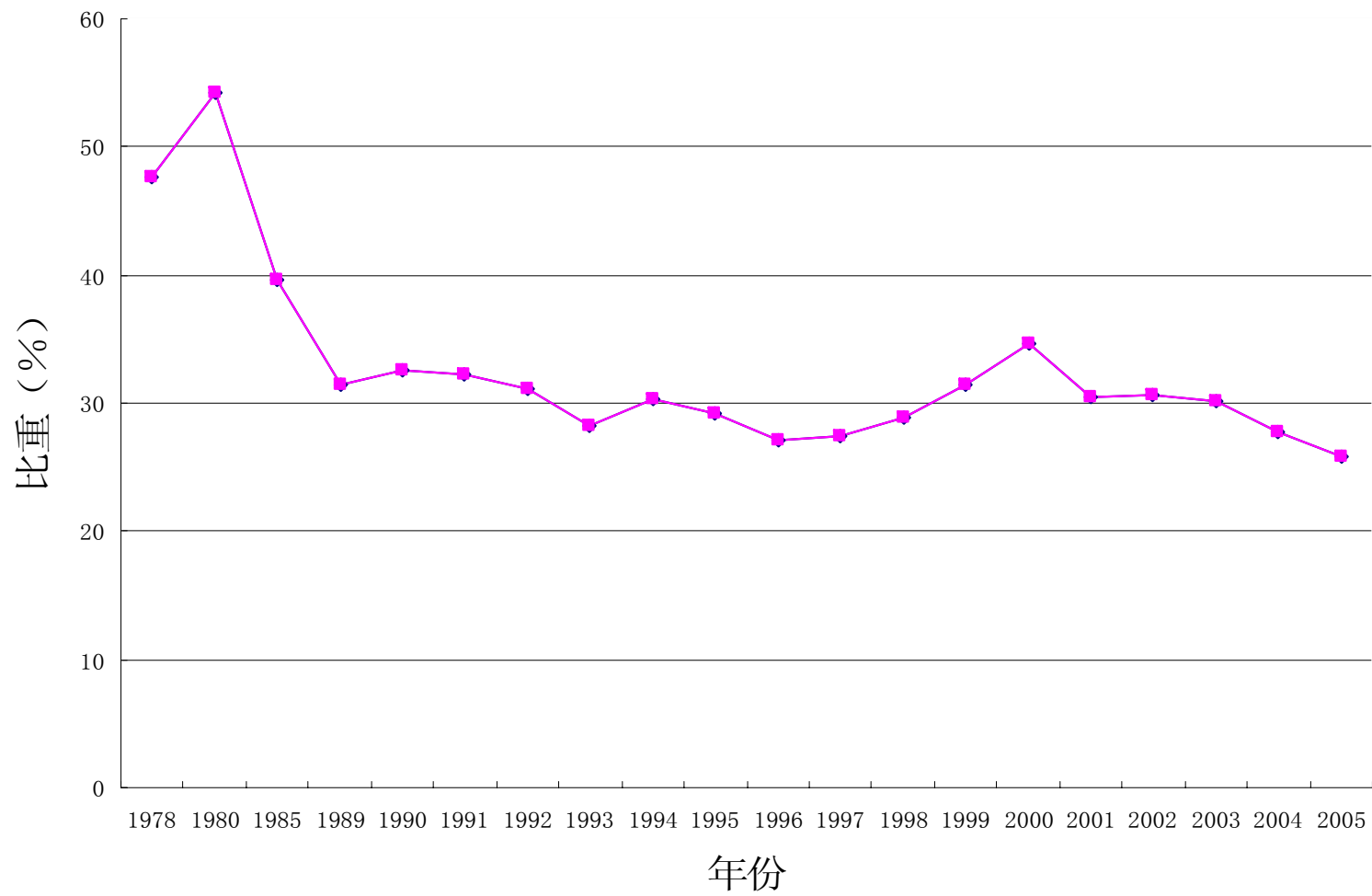
基本事实

- 中国一方面是最集权的国家，中央以下达文件和命令的方式控制了大部分决策
- 所有行政组织的设计权和立法权高度集中
- 地方政府拥有的权力是行政授权，随时可以收回，不存在地方自治
- 人事权、否决权和剩余控制权在中央

基本事实

- 从行政性分权的角度看，中国同时又可能是最分权的国家
- 事权高度集中于地方政府，除国防、外交之外的几乎任何事情的执行权均在地方政府
- 地方政府享有大量的自由裁量权，地方行政首脑有时被形象地比喻为“土皇帝”

中央财政支出的比重：1978—2005



国际比较的数据

- 中央公务员的人数占总公务员的比例：中国**7%—8%**，美国**16—17%**，欧盟**30%**，日本**25%**，印度**66%**
- 中央财政支出占**GDP**的比率：中国**24%**，美国**50%**，英国**90%**，欧盟**50%—60%**
- 中央财政支出占全部财政收入的比例：中国不足**30%**，欧盟平均**70%**，转型国家捷克为**57%**，匈牙利为**56%**，波兰为**56%**

问题的提出

- 我们把政府间关系中高度集权和高度分权的统一称之为“集权—分权”悖论
- 第一个明确提出这个悖论的是楼继伟（2005）
- 许成钢（2007）最近的一次演讲提出中国是“分权的威权主义”国家(decentralized authoritarian state)
- 两者均没有给出解释

相关文献

- 政治学文献：杜赞奇（1993）的“赢利型经纪人”；容敬本等（1998）的“压力型体制”，谢庆奎等（1998），谢庆奎（2000），朱光磊（2005）的“职责同构”
- Qian and Xu (1993): M型结构假说
- 中国特色的财政联邦主义（Qian and Weingast, 1997)
- 本文的分析结果可以更好地理解M型结构和职责同构现象

本文研究的问题

- 为什么中国在政治体制上是一个高度集权的国家，而在具体的行政事务管理上又是一个高度分权的国家？
- 上述数字背后对应着中国政府间关系的哪些具体和重要的特征？
- 看似两个极端如何整合在一起、成为一个内在一致的体制的？它如何演化而来，又在经历怎样的变化？
- 这种特定政府模式背后的组织逻辑是什么？
- 在目前的发展阶段，这种集权一分权组合与中国经济发展的特征和问题存在哪些关联？它在未来如何变化？

本文研究的意义

- 中国目前所面临的一系列问题与挑战都与中国政府间关系的架构有着深刻的联系
- 财政体制改革：事权与财权的划分问题，基层政府的财政困难；与中国行政体制的
- 公共卫生和医疗体制改革：责任分担
- 政府监管体制的建立：中央垂直管理，省内垂直管理，条块管理，以块为主
- 中央政策的执行力问题：上有政策，下有对策
- 社会诚信体系：相关信息属地化和局部化，整合难
- 公共领域的“过度市场化”问题：行政事业单位办经济实体，教育产业化，医疗市场化，学校内部市场化经营

第二节

行政组织的雇佣制与发包制：
一个概念框架

契约理论中的雇佣制与发包制

- 雇佣制：雇主用行政指令的方式要求雇员完成被指定的任务，生产工具和物质资产由雇主拥有，代表一种直接控制的集权治理
- 发包制：发包方把任务发包给承包方，承包方按规定的要求交货，发包方不具体干预生产过程，承包方占用生产工具和设备，代表一种间接控制的分权治理

运用到行政组织的雇佣制

- 接近于韦伯意义上的近代官僚制，一个职能分工清晰的等级组织
- 上级雇佣所有的下级职员（集中的人事权）
- 上级下达指令，下级执行（集中的控制权）
- 上级为所有的下级职员提供充足的办公经费和薪水，预算上集中支付（集中的预算控制）

行政发包制

- 政府间的关系像是层层发包关系，行政和经济管理事务由中央逐级发包到最基层，基层作为最终的承包方，具体实施政府管理的各项事务
- 每一次“转包”就是中央政令的向下传递，也是具体政府职责和事权的转移，中央以下每一级“发包方”都向上一级发包方责任，而上级则有挑选和监督下一级承包方的责任
- 每一级承包方都有筹集预算经费的义务

行政发包制的特征

- 中央的人事权的控制主要体现在对直接的下一级，而不是对所有的官员
- 行政的大部分决策由下级政府做出，中央只负责某些大政方针（保留否决权，事权下放）
- 下级政府具有自我筹措行政和相关经费的义务

第三节

行政发包制的历史原型

古代中央和地方关系的基本特征

- 属地化分级管理：政府与百姓的关系
- 行政逐级发包制：政府间的关系

“属地化”分级管理

- 自古以来的行政管理推行“属地管理”原则
- 商鞅变法“五户一保，什户一甲”的户籍制度
- 长期以来的“重农抑商”政策
- 农民被束缚在土地上，限制在乡村社区里，政府一直把流民作为社会稳定的威胁而加以限制；流民是“非属地”的，无法管理
- 县以下的乡绅治理，宗法宗族制的流行把血缘和地缘纽带的治理作用发挥到极致

“属地化”管理的主要特征

- 平民百姓的日常事务只和所在地政府发生联系，与其它层级政府的联系一定是以所在地政府为“接口”的
- 行政责任的地域边界清晰：“谁主管，谁负责”
- 地域与地域之间的联系被人为地限制了，各自为政，相对独立和自给自足的经济和社会单元

古代政府间的行政发包制

- 自秦以来中央和地方的行政关系，一直体现出“集权一分权”模式的基本特征
- 朝廷无所不管，一切政令条例皆出自朝廷；自隋唐以来，中央设置六部，分辖吏、户、礼、兵、刑、工
- 地方政府负责具体实施和监督执行，并代为管理地方的几乎所有事务

亲民官与治官之官

- 在地方政府的建制中，只有州县一级的行政长官属于“亲民官”，而在此之上的是“治官之官”
- 介于中央政府与基层政府之间有各色各样的中间政府和机构，其设置依不同朝代而变化，但均是监督和控制基层政府官员的机构
- 县以下不设政府机构，乡绅作为政府的代理人

预算经费的自筹

- 古代的财政体制是一种典型的财政包干制
- 以明清为例，基层政府向中央上缴大致固定的税赋，剩下部分属于地方官员的薪俸和行政管理费用，具体多少取决于官员的汲取能力，类似“固定租金制”；
- 考虑到基层官员在正式税赋之上附加的各种“火耗”和杂费，有一些财政分成的色彩
- “赢利型经纪体制”（杜赞奇）；驿站、屯田、漕运的完全的地方支持

为什么用“行政逐级发包制”？

- 现实与“行政发包”的理想类型之间的偏差：1) 所有官员均为朝廷命官；2) 皇帝是一切政府资产的所有者（普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣）
- 对较为基层官员的任命权更像是名义的，省级官员对下属官员的晋升、降级、免职有建议权和实际的影响力；政府资产的使用权和实际支配权是在地方官员手里
- 行政体制的实际运行更接近“发包制”，而非“雇佣制”，“逐级”说明其集权的一面，“发包”说明其分权的一面

行政逐级发包制的基本特征

- 行政发包的内容是逐级下达，层级越高，指令越具有权威性，越具有否决权，这说明古代行政体制的高度集权的一面
- 每一级“承包方”只对直接的“发包方”负责，并以满足它的要求为主，“县官不如现管”，这种安排容易导致相邻行政层级之间的串谋，共同对付上级
- 发包的具体行政事务只有最后一级承包方（县乡）负责实施，只有县官管事，其他官员都是官人，这说明上下级政府之间没有事权的分工关系，而是层层发包，职责和职权高度重叠和同构；而监督之困难又事实上赋予了地方政府的巨大的自由裁量权

属地管理与行政发包合一

- 行政发包制与属地管理是一个互补的结构
- 属地管理强调一切事务的管理完全按照行政隶属关系进行，地方官员的行政责任便于界定，实施“谁主管，谁负责”的原则，方便了行政事务的逐级发包，两者相互强化
- 行政发包完全按照“块块”管理原则，而非“条条”管理原则；古代很少“条条”管理（除漕运，盐政等）
- “集权一分权”模式的背后是“属地化行政逐级发包制”

第四节

古代行政逐级发包制 的组织逻辑

集权者的两难

- 作为所有权力集于一身的中央政府，面临两项基本任务：一是为广大百姓提供基本的公共服务，维持政权的长期稳定；二是保证下放的权力不被滥用，防止滥用的恶果；
- 这两项任务是矛盾的：分权与集权的矛盾，矛盾的根源在于信息获取的困难
- 整个政府体制的组织设计就是围绕这个矛盾展开，试图寻求两者的平衡
- 如何进行对行政代理人进行有效的监督和控制是集权组织设计的核心问题
- 古代的交通和通信技术使得监督和信息获取尤为困难

属地化行政逐级发包的好处

- 放松信息约束：1) 中央直接监督基层政府的成本大大减少；2) “谁主管，谁负责”；3) 只反贪官，不反皇帝
- 减少财政约束；限制中央政府的规模，大大减少对税赋的需求
- 事权高度集中于地方政府和监督的困难使得地方官员获得大量的自由裁量权，地方决策被否决的危险很小，集权下授权变得相对可信；引入赋予了地方官员对地区差异性的灵活反应
- 中央必须依赖地方政府的协助、配合和具体执行，中央和地方政府之间形成“双垄断”关系，地方政府可以获得准租金

潜在的问题

- 逐级行政发包是集权者出于减少监督成本而设置，但它也制造了新的监督问题：谁来监督监督者？
- 这是属地化行政发包制的内在张力：历朝历代围绕着从皇帝到基层政府之间的中间督政机构的反复调整和叠床架屋说明了这种张力的力度
- 问题的根源在于集权者只能在垂直监督体制下选择授权还是放权，“一放就乱，一统就死”的困局无法避免
- 民主政体依靠的是横向或水平监督解决信息收集和监督的问题，因而可以支持一个高度分权的体制（越向下授权，越容易监督）

集权一分权整合的关键

- 高度集权之下允许高度分权的关键条件是人事任命权的高度集中
- 中央通过对地方官员任命权的控制来限制地方可能的分裂和失控
- 迫使地方官员服从和讨好中央的最重要的机制是政治锦标赛，晋升竞争可以减少中央对某个地方官员的依赖；官场竞争成为中央约束地方官员的自由裁量权、使之服务于中央目标的主要手段
- 政治锦标赛与属地化行政发包制也是互补的结构，这是中国集权体制中所蕴涵的独特力量，后来被毛泽东和邓小平所利用

第五节

1949年以来属地化行政发包制 的变化

1949—1978的变化：背景

- 建国以后的现代化、工业化和计划经济三者合一使得传统的以属地化管理为基础的“集权—分权”模式无法适应
- 关键是地域之间的人员、物质调配和财源流动频繁，需要有管理地域之间事务的中央机构
- 苏联模式的深刻影响：U型结构
- 工业化所提供的巨额财源也为财力集中于中央提供了条件，古代的财政约束被大大放松

1949—1978的变化： 主要方面

- 中央垂直部门的出现，形成条块管理的新格局
- 每一级政府都有自己行政隶属的企业事业单位（学校、医院等）
- 政府建制延伸到乡镇一级
- 人事任命实行下管两级的制度
- 引入“党政关系”： 党管干部，权力集中于党委

路径依赖：传统模式的影响

- 行政逐级发包制的色彩仍然浓厚
- 各级政府的职责和职权高度同构，事权集中于基层政府
- 下管两级的人事制度和乡镇建制进一步加强了行政发包的性质
- 财政体制的包干制的反复出现，行政、事业、企业单位的财政包干制

属地化行政发包的持续影响

- 国家范围内的公共产品按照行政隶属关系和属地原则提供，经济和社会事务的发包制
- 条块管理，以块为主：块块管“人、财、物”，而条条负责“业务指导”；
- 农村的人民公社化和城市的单位制（企业办社会）是属地化行政发包管理的延续和加强
- 毛泽东《论十大关系》是中国传统体制对植入式制度变迁的一次有力“抵抗”和调整
- 经济权力的多次属地下放，每个省、市、自治区建成相对独立和自足的经济体系是毛泽东的执着理念

改革以来的变化： 1978—1993

- 这一时期是属地化和行政发包制被进一步加强的阶段
- 行政性分权
- 人事任命的“下管一级”制度
- 财政包干制、预算外资金和小金库；
- 三者相互支持，奠定了中国市场化改革和高速经济增长的基础

1994年以后的变化

- 市场化的力量开始真正打破传统的以属地化为基础的行政发包制
- “垂直管理的收权浪潮”，银行、海关、国税中央垂直管理；工商、地税、质检、药品监督、土地管理等省内垂直管理；司法、审计、统计正在酝酿
- 预算管理体制的改革：分税制使中央收入大幅度上升；“收支两条线”改革，国库集中收付制度改革；部门预算改革，转移支付制度的改革和中央对收入分配、教育、社会保障、医疗卫生等领域的支出承诺
- 中国在从行政发包制向“雇佣制”过渡，而西方新公共管理运动则从韦伯的官僚制向“发包制”（向非政府组织发包政府事务）过渡，当然内涵很不相同

是否又是一次历史的“收放”循环？

- 比如药监局长郑筱萸的腐败问题引起人们的担忧，如何制衡和监督？
- 但有一些新的变化可能使之真正摆脱历史循环：市场力量的推动，信息约束和财政约束的双重放松
- 行政问责、政务公开、人大和政协议政参政的加强和媒体监督力量上升，使得中央监督的负担减轻，因而可以允许更多的地方自主权（对地方公共产品的供应，省管县）和垂直监管同时并存；以GDP为基础的政治锦标赛也可以弱化
- 关键在于引入水平或横向监督，减少中央的监督负担，正式摆脱传统“收放”循环的突破口，
- 垂直监管体制的确立也可以成为制约地方政府，实现政府间分工关系，完善和统一全国市场（如司法从地方控制中独立出来）