

放权与改革：  
中国的中央、地方及公民社会

郑永年 单伟

东亚论文 第 76 期

ISSN 0219-1415  
ISBN 978-981-08-4862-0

版权所有 · 未经同意 · 不得转载

出版日期：2009 年 12 月 18 日

# 放权与改革：中国的中央、地方及公民社会<sup>#</sup>

郑永年 单伟\*

**内容摘要：**中国的改革开放可以概括为政府间的放权和政府向社会的放权。改革开放初期到邓小平 1992 年南巡，中国政府下放一部分政治经济权力给地方政府，形成“事实上的联邦体制”。这一波分权推动了经济的高速发展。但分权导致中央控制能力的减弱。从 1990 年代中期开始，中央政府重新收紧权力，通过税制、金融系统、政治人事等方面集权来加强对各省的控制。另一方面，中央政府向社会分权，希望通过强化公民社会的力量，来增加自己的合法性，制约地方政府。本文认为，由于中央政府没有向社会充分放权，改革政策的实施并不顺利。中国进一步的发展，需要国家与社会之间的进一步分权。

**关键词：**中央地方关系、国家社会关系、分权、中国经济、中国政治

许多观察者注意到，过去三十年中国的改革开放，可以看作一个中共政权不断放权（decentralization）的过程<sup>1</sup>。这既有中央向地方政府的放权，也有政府向民间社会的放权。政府间的分权，使各地方政府具有了相当的自主权，成为经济高速发展的重要制度原因。但分权导致中央控制能力的减弱。从 1990 年代中期开始，中央政府重新收紧权力，通过税制、金融系统、政治人事等方面集权来加强对各省的控制。另一方面，中央政府向社会分权，希望通过强化公民社会的力量，来增加自己的合法性，制约地方政府。本文认为，由于中央政府没有向社会充分放权，改革政策的实施并不顺利。中国进一步的发展，需要国家与社会之间的进一步分权。

本文研究放权与中国改革的关系。我们首先讨论两种放权的概念，然后回顾中央—地方关系的演变，考察分权如何促进中国经济的高速增长，如何削弱中央权威并促使中央重新集权。接下来探讨国家—社会层面的放权，说明其进展和局限。最后，本文作出结论，认为中国政府应该进一步向社会放权。

---

\* 本文曾宣读于“中共政经发展与两岸关系：2008-2009 检视与前瞻”研讨会。台北，国立政治大学。2009 年 5 月 23 日-24 日。

\* 郑永年教授是新加坡国立大学东亚研究所所长。单伟博士是新加坡国立大学东亚研究所研究员。

<sup>1</sup> Decentralization 本文译为“分权”或“放权”，交替使用。

## 两种放权

在文革刚刚结束时，中国的政治体制还是比较典型的极权主义（totalitarianism）。这种体制的特征，一方面是政治权力的高度集中，通常由某个团体甚至某个人掌握中央的权力，对全国发号施令。各级政府一般会采用单一制而非联邦制的组织方式，每级政府都是上一级政府的代理人，执行上级的法令和政策<sup>2</sup>。另一方面，是国家对社会和经济的完全控制。在政府之外，没有任何独立的社会组织存在；社会生活的几乎所有方面，都由政府规范。经济是指令性的计划经济，国家通过行政手段控制一切经济活动。也就是说，私有经济、市场、公民社会等均不存在<sup>3</sup>。

此后三十年，中国的改革开放基本上是在这两个方面推进，政府在这两个方向上都在逐步分出权力。在政治的维度上，中央政府将相当部分的决策权力下放给各级地方政府，使地方政府享有一定的自主性，从而形成一个类似于联邦制的框架。该框架对经济的高速增长作出巨大贡献。在经济与社会的维度上，大批国有企业被私有化，市场经济成为经济活动的主体。政府开始容许甚至鼓励一些社会组织和民间团体的发展，公民社会力量日益壮大。

表一概括了这两个维度上的分权。那么，在理论上说，这两种分权会达致什么样的结果？简单地说，在中央政府和地方政府间的分权，会产生一个称为“事实上的联邦制”（*de facto federalism*）的架构，地方政府享有一定的自主权，并一定程度上推进基层的民主选举，非政府组织在政府严密管制下获得一定程度的发展，个人权利也得到某些保障。在经济方面，由于中央把国企控制权下放，地方政府成为国企的产权所有人，各地官员展开经济增长的竞争，一定程度上促进市场化，但也带了政府对市场的干预和地方保护主义。

而在国家与社会间的放权，则是一个不同的图景。政府对公民社会的让权，会增进保护个人权利，促进大众的政治参与，非政府组织会发展壮大，最终这个社会会走向民主化。经济上，国家对社会的让权意味着让政府控制的企业私有化，保护私人产权，由市场机制调控经济，政府尽量少地干预。

---

<sup>2</sup> 前苏联在形式上是联邦共和国，但实际操作中各加盟共和国自主权很小，具有很强的单一制的特征。

<sup>3</sup> Carl J. Friedrich, *Totalitarianism* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1954).

表一 两种放权

政府间放权		国家—社会间放权
政治	中央—地方	国家—社会
结果	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方或基层民主</li> <li>• “事实上的联邦制”</li> <li>• 有限的个人权利</li> <li>• 政府控制的非政府组织</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 民主化</li> <li>• 人民主权与个人权利</li> <li>• 政治参与</li> <li>• 非政府组织、公民社会等</li> </ul>
经济	中央—地方	国家—企业
结果	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方政府产权</li> <li>• 地区间竞争</li> <li>• 有限的市场化</li> <li>• 地方政府干预</li> <li>• 地方保护主义</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 私有产权</li> <li>• 私有化</li> <li>• 市场化</li> <li>• 企业自由竞争，政府干预少</li> </ul>

中国改革的初期，重点在于政府间的放权，调整中央和地方之间的关系，促进经济发展。这一阶段，还几乎没有向民间社会的放权。1990 年中期尤其是本世纪初以来，政府一方面继续通过选择性集权调整中央地方关系，另一方面开始放开对社会的管制，公民社会开始成长。

中国在高度极权的基础上进行政府间的分权，产生了一种独特的具有联邦制特征的中央—地方关系。在宪政体制上，中国不是一个联邦制国家，既没有各级政府间的分权，也没有政府不同部门间的分权。但在改革开放之后，为了促进经济增长，中央政府下放部分权力到地方，使中央—地方关系越来越具有联邦制的特征，本文称之为“事实上的联邦制”<sup>4</sup>。“事实上的联邦制”可以理解为：

一种（在单一制国家中形成的）相对制度化的分权模式。在这种模式下，中央是省的上级机关，但省具有一定的自主权。中央与省级政府之间可以进行或明或暗的讨价还价，中央给予各省常设的或特许的利益，以换取各省对中央的服从。具体地说，一个国家能被称为“事实上的联邦制”，需要满足下列条件：

<sup>4</sup> 关于这个概念的更多研究，请见 Zheng Yongnian, *De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations* (London and Singapore: World Scientific Publishing, 2007); “China’s De Facto Federalism,” in *Federalism in Asia*, edited by Baogang He, Brian Galligan and Takashi Inoguchi (Cheltenham: Edward Elgar, 2007); pp. 213-41; “Explaining the Sources of de facto Federalism in Reform China: Intergovernmental Decentralization, Globalization, and Central-Local Relations,” *Japanese Journal of Political Science*, 7(2) (2006), pp. 101-26; and “Institutionalizing de facto Federalism in Post-Deng China,” in *China Under Jiang Zemin*, edited by Hung-mao Tien and Yun-han Chu (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000); pp. 215-32.

第一，政府体系是分层级的，如中央、省、县、乡等级。每一级政府在一定范围内都有最终决定权。

第二，各级政府间的分权已经制度化，使得中央政府很难单方面地将自己的意志强加于省，并改变各级政府间的权力分配。

第三，省级政府在自己辖区内是经济事务的主要责任人，在某种程度上也是政治事务的主要责任人，具有相当的自主权。

中国的中央与省之间有大致明确的权力划分。外交、国防、人口控制等领域由中央掌管，省级政府基本没有发言权。地方的公安、道路建设、校舍建设等由地方政府负责，大多数经济事务也由地方承担。许多政策由中央制定，地方执行。中央在制定政策时，经常会咨询地方政府的意见。

事实联邦制是政府间放权的产物。这一制度对中国经济的高速发展做出了巨大贡献。但也带来了问题。富裕的省因为经济实力强，常常抵制中央的政策倡议；而穷省因为财力不够，常常难以有效执行中央政策，并推动有意义的改革。因此，自 1990 年代中期以来中央政府在许多方面开始重新集权，加强对省和地方政府的控制。

## 政府间放权与经济的高速增长

在前社会主义阵营，放权被广泛用于推动改革，解决过于集中的计划经济体制遇到的各种问题。不同的放权导致不同的结果。改革开放的前一阶段，中国政府采用的是政府间分权，既有经济权力的下放，也有政治权力的分享。

### 政府间的经济权力下放

中国的改革尽管是市场经济导向的，但至今尚没有完备的私人财产权、商业法、以及独立的司法系统，而这些制度对市场经济是至关重要的。那么，高速的经济增长是怎么来的呢？一个重要的原因就是事实联邦制（或市场保护联邦制<sup>5</sup>）。这种联邦制的中心特征就是政府间的权力下放。

<sup>5</sup> Gabriella Montinola, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, 48 (Oct. 1995): 50-81; Hehui Jin, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Regional Decentralisation and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”, Unpublished manuscript, 1999; Yuanzheng Cao, Yingyi Qian and Barry Weingast, “From Federalism, Chinese Style, to Privatization, Chinese Style”, Unpublished manuscript, 1997; and Yingyi Qian, “The Institutional Foundations of China’s Market Transition”, Paper prepared for the World Bank’s Annual Conference on Development Economics, Washington, DC, 28-30 Apr. 1999.

从 1979 年到 1990 年代中期，邓小平领导下的改革不断推进地方分权。大量经济决策权力被下放给地方政府，各主要的经济职能部门如计委、工商、税务、银行等划归同级地方政府管理，不受上级职能部门控制。税收政策有利于地方政府，使各地政府拥有足够的财力去发展经济。

有论者指出：“分权直接限制了中央政府对经济的控制，引入地方政府间的竞争，限制地方政府的行为并促使它们发展地方经济。”分权排除了单个政府垄断经济的可能性。“如果各地可以自主选择政策，它们就可以比较结果，（看谁干得更好）包括那些没有率先改革的地方。”<sup>6</sup>在中国市场上竞争的主体，与其说是一个个企业，不如说是一个个地方政府。中国的市场经济，是由地区间的竞争推动的。

市场经济对政府有两方面的要求。第一，政府要足够强大，在市场中执行法律法规，保护经济秩序。第二，政府不能过分强大，不能强大到能在市场中任意掠夺财富<sup>7</sup>。中国政府一定程度上就满足这两点要求。一方面，中央和地方政府都有足够能力贯彻法律法规。另一方面，事实联邦制对中央权威进行了必要限制，使中央政府不能任意侵占财富。在经济改革过程中，中央有意识地不让自己接受某些信息，以打消自己过度的干预行为。比如，中央政府允许地方保留预算外或非预算经费，不受中央监管，不向这些经费征税，以鼓励各地政府发展经济增加收入的积极性。

许多地方政府拥有的企业（如乡镇企业）比国有企业效益好。与国企不同的是，这些地方企业创造的收入很大程度上归地方政府，而地方政府又通过控制这些地方企业，增加了抵制中央的实力。为了搞好这些企业，各地方政府会在保护市场方面展开竞争，因为各种资本和资源会迅速流向那些更有利于市场成长的地区。因此，各地官员有动力去增进效率，约束对市场的不当干预，限制政府的攫取行为，减少税收和管治。

### 政府间的政治权力下放

与前苏联东欧地区的共产主义制度相比，中国的制度更有弹性，给政策创新留下了空间。改革开始之后，中共把干部管辖权从下管两级调整为下管一级。例如，改革之前，中央直接任命省和地厅两级的官员；改革之后，中央只负责任命省一级官员，而赋予省级首长任免自己辖区内地厅级干部的人事权。这为各省独立自主地制定和实施经济发展战略创造了条件。

<sup>6</sup> Montinola, Qian, and Weingast, *ibid.*, p. 79-80.

<sup>7</sup> Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, (NY: Cambridge University Press, 1981).

在制定政策时，高层领导人并不总是独断决策；相反，下级各部门和地区往往在上级领导的决策制定过程中有很大的发言权。各地区从自己的部门利益出发，可以与上级或其它部门进行协商、谈判、讨价还价，以期影响政策。政策最后敲定和出台，是领导人和各下属达成共识和妥协的结果<sup>8</sup>。

苏珊·史里克（Susan Shirk）指出，在毛泽东之后的中国，中央和各省官员之间形成了所谓的“相互问责制”（mutual accountability）。史里克指出，

党的领袖与下属之间的关系并不是纯粹的科层制（hierarchy）。

根据党章，中央委员会具有挑选党的最高领袖的权力，而构成中央委员会的党政军干部又是由党的领袖任命的。领袖任命中委官员，这些官员又挑选领袖（或至少是批准）。官员们既是中央领袖的下级又是选民。他们需要讨好领袖以保住自己的官位，而领袖也需要讨好他们来保持自己的位置。这种问责是双向的，把上下级科层关系变成为“相互问责制”。<sup>9</sup>

中央与省级官员具有显著的相互问责的特征，因为省级官员是中央委员会中人数最多的一部分。这一点对中国的经济增长很重要，它有助于中央领导人与地方官员建立联盟，共同推动经济。一方面，省级官员希望得到提升，中央的领袖就可以把任免作为激励机制，动员地方官支持改革。另一方面，省级官员构成中央委员会的多数，他们的支持又是任何中央领袖所必须的。他们有实力促使中央领导推动有利于地方经济发展的政策。

### 集权化的政治结构

虽然有经济上政治上权力的下放，虽然有“事实上的联邦制”，中国仍然是一个单一制国家，政治上的集权结构仍然维持着。这种结构对经济发展也有正面效果。

改革后的地方官员拥有很大的自主权，但他们仍然只是中央政府的代理人，中央对他们有相当的控制力，尤其是在人事的选拔和任命上。中共一直坚持“党管干部”的原则，强调党对干部任命的绝对控制。党对干部的日常管理相当集权，每一级干部的考核、任免、调动都必须由上一级党委和组织部决定和执行。

<sup>8</sup> Kenneth Lieberthal, “Introduction: the ‘fragmented authoritarianism’ model and its limitations.” In K. Lieberthal and D. Lampton, eds, *Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China*. (Berkeley, UC: University of California Press. 1992)

<sup>9</sup> Susan Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley, CA: University of California Press, 1993).

人事权是中央控制地方的最后的王牌，是对地方官的最根本的制约<sup>10</sup>。

据 Olivier Blanchard 和 Andrei Shleifer 的研究<sup>11</sup>，中国式的集权模式有利于成功的经济转型。尽管新古典主义的政治经济学文献认为市场竞争可以奖励“好”行为而惩罚“坏”行为，光靠市场机制还很难解释中国从计划经济向市场经济的转型。中央领袖始终操控着整个转型过程，对地方官员的行为进行奖惩。中央政府有足够的权威去推行自己的政策，制定游戏的规则。没有这样一个强有力的中央控制，各地的地方主义倾向会大增，而这仅靠经济和财政政策是很难解决的<sup>12</sup>。

## 政府间放权的负面后果与重新收权

政府间放权促进了经济的高速增长，但也带来许多问题。维持中央权威的成本越来越高。尽管中国没有像前苏联一样解体，地方主义和地方保护势力也经常挑战中央权威。

### 中央权威的削弱

因为经济权力下放，中央控制的经济资源大大萎缩。如图一所示，在 1984 年，中央财政收入占全国财政总收入的 40.5%，而到了 1994 年，这个数字下降到 22%；而中央财政支出占总支出的比例，则从 52.5% 降到 28.3%。随着经济实力的增长，各省开始时不时地挑战中央的财政政策。中央增加税收的努力，时常受到抵制，尤其是那些富裕省份的抵制。

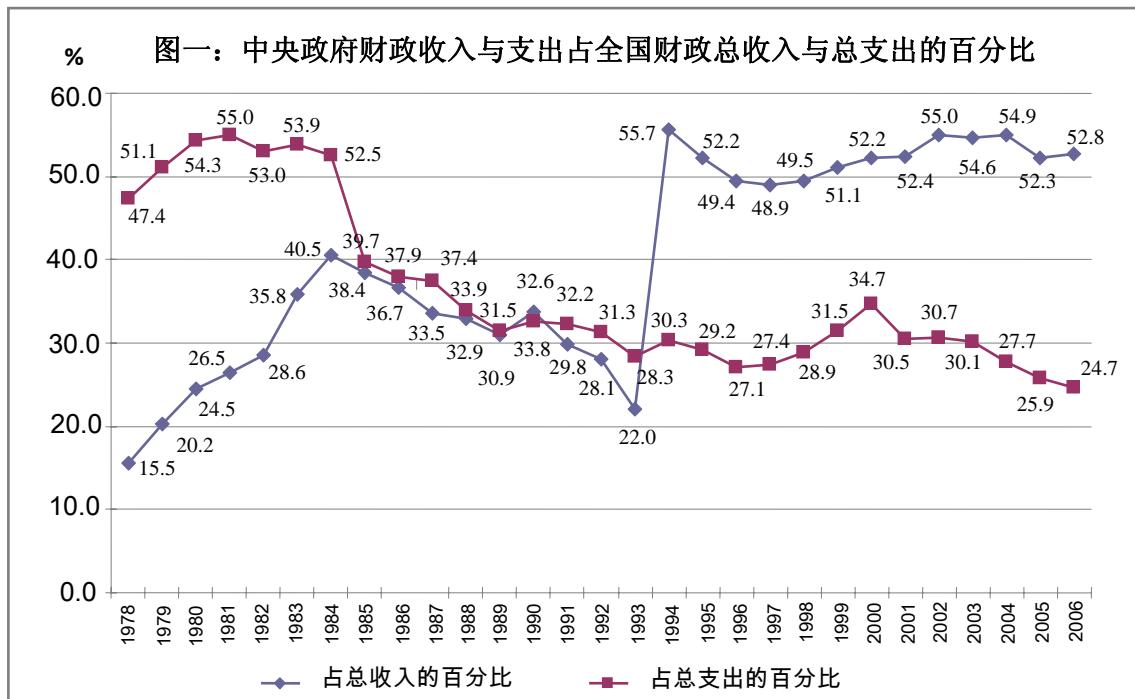
中央权威的削弱使中央协调各地区发展的能力减弱。经济快速增长加大了各省各地区间收入差距。在东部沿海各省，如广东、浙江、江苏和山东等，非国有经济比较发达，为地方政府带来大量的收益，而这部分收益中央政府难以插手。在中西部各省，缺乏资金和人才，地方政府没有多少资源去推动经济增长。富裕的省份不愿意贡献资源去帮助穷省发展，而欠发达的省份又不愿意为富省承担工业化的代价，认为自己是被富省剥削的受害者。这种情况下，中央政府却没有足够的财政手段去协调各省，这样东西部发展的差距就越拉越大。

---

<sup>10</sup> Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations During the Reform Era*, (NY: Cambridge University Press, 1996).

<sup>11</sup> Olivier Blanchard and Andrei Shleifer, “Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia”, *IMF staff paper*, no. 48, 2001.

<sup>12</sup> 相比之下，俄罗斯的经济转型却伴随着政治权威的崩解。因各地省长或加盟共和国领导不由中央任命，俄中央政府的很难通过奖惩来贯彻自己的经济政策。



资料来源：中国统计年鉴

从一开始，经济权力下放就伴随着全球化席卷中国的进程。沿海各省纷纷发展外向型经济，参与国际分工，而忽视与中西部各省的经济联系。这促成了各省与国际社会的相互依存，而减少了各省之间的相互依存<sup>13</sup>。根据世界银行的一项研究，在1990年代早期，各省之间的贸易只占国内生产总值的22%，低于欧盟内部贸易的28%和前苏联各共和国之间的27%。世界银行因此警告道，增长的外贸和衰落的内贸可能会使某些省像独立国家一样行事<sup>14</sup>。

上述问题引起中国政界和学术界的注意，各方开始争论是否应该重新强化中央集权，使国家有能力调控国民经济。以王绍光胡鞍钢为代表的一些学者主张重新集权，认为经济分权已经削弱了中央的能力，可能会导致中国像前南斯拉夫一样解体<sup>15</sup>。他们认为过度的分权是构建全国统一市场的主要障碍。一个高度集权的国家未必是一个极权的或威权的政权。相反，一个强大的民主必然基于一个

<sup>13</sup> Sheng Yumin, "How Globalized are the Chinese Provinces?" *EAI Background Brief No. 423* (8 Jan 2009).

<sup>14</sup> The World Bank, *China: Internal Market Development and Regulations* (Washington, DC: World Bank, 1994). For a summary, see, Anjali Kumar, "China's Reform, Internal Trade and Marketing," *The Pacific Review* 7: 3 (1994), pp. 323-40.

<sup>15</sup> Wang Shaoguang and Hu Angang, "Zhongguo zhengfu jiqu nengli de xiajiang jiqi houguo" ("The Decrease in the Extractive Capacity of the Chinese Government and Its Consequences"), *Ershiyi shiji* (The Twenty-First Century), no. 21 (February 1994), pp. 5-10.

集权的国家。王绍光与胡鞍钢合著的关于国家能力的书<sup>16</sup>在政府官员中流传很广。就在该书出版的同一年，中央政府实施分税制改革，开始了重新集权的步伐。

### 选择性重新集权

在 1990 年代中期，中国开始重新强化中央集权。重新集权并不是要退回到底前改革的状态，而是选择性地将某些权力重新回收到中央手中。起初，这些收权主要集中在经济领域，一是税制改革，二是银行系统的改革。自本世纪初以来，随着中央政府努力强化管治能力，收权扩展到更多的政策领域，如环境、产品质量、劳工、土地等。以下本文简要讨论税制和银行系统的改革，以及政治上的重新收权。

### 税制改革

在 1990 年代初以前，中央没有自己专属的机构征税。各省在辖区内征税，然后按一定比例与中央分成。1994 年，“分税制”系统开始建立。在新的税制下，税收被分成三类：中央税（国税），地方税（地税），及共享税，后者由中央和地方政府根据预先达成的协议分成。征税机构分成两个平行的体系。地方政府继续通过地税局在自己的辖区内征税。而中央政府有了独立的征税机构，即国税局，负责征收划归中央的税种。共享税由国税局征收，然后按协议发还地方政府一部分<sup>17</sup>。

新的税收体制一方面认可了省的独立的财政权，一些税种完全划归省或地方征收，中央不能干预。但另一方面，新制度大大强化了中央权威。中央财政收入占总收入的比例从不到 30% 一跃而到 50% 以上。如果再加上地方政府需要上交中央财政的各种费用，中央现在实际上征收和分配着全国大部分的收入，使各省对中央的财政依存度大大增加。税制改革之前中央财政受制于富裕省份的情形从此改变<sup>18</sup>。

<sup>16</sup> Wang Shaoguang and Hu Angang, *Zhongguo guojia nengli baogao* (A Report of State Capacity in China), (Hong Kong: Oxford University Press, 1994) .

<sup>17</sup> 关于中国税制改革的细节，请见 Christine P. W. Wong and Richard M. Bird, “China’s Fiscal System: A Work in Progress,” in Loren Brandt and Thomas G. Rawski, eds., *China’s Great Economic Transformation* (New York: Cambridge University Press, 2008), pp. 429-66.

<sup>18</sup> Wang Shaoguang, "China's 1994 Fiscal Reform: An Initial Assessment," *Asian Survey*, XXXVII: 9 (September 1997), pp. 801-17, and Hu Angang, "Fenshuizhi: pingjia yu jianyi."

## 中央银行系统改革

在改革开放初期，中国的中央银行系统分权程度很高。人民银行（即央行）在每一个省都有分行。地方分行的人事权和财权都由当地政府控制，因此银行的决策受地方政治影响很大，而常常不重视上级银行的指令。虽然地方分行对各地的经济增长做出了贡献，但各自为政的状态也可能会影响国家的经济稳定。1992年到1993年，中国出现了房地产热、开发区热和股票热，金融秩序一度陷入混乱<sup>19</sup>，这与银行系统缺乏中央调控有很大的关系。朱镕基政府在1998年上台之后，大刀阔斧地改革金融体系。央行的各省级分行被撤销，建立了九个跨省的大区级分行。这些分行直接受央行领导，人事财权都与地方脱钩。这次改革大大削弱了地方政府干预金融系统的能力<sup>20</sup>。

## 政治上的收权

在1980年代末和1990年代初，由于前苏联东欧阵营的解体和国内学生民主运动的冲击，中国政府决定重新强化干部系统<sup>21</sup>，重申“党管干部”的原则，干部的提拔、任免、调动、交流等制度得以强化。这些措施加强了党中央对地方官员的控制。

最近以来，随着中国政府试图调整发展战略，重新收权的力度在加大。在江泽民时代（1989年—2002年），高层最优先关注的是经济增长。高速增长带来了一系列社会问题，如贫富分化、环境恶化、缺乏产业创新等。这些因素会危及中国发展的可持续性。胡温执政以来，强调“科学发展观”和“和谐社会”，试图建立新的发展模式，修正上述问题。但目前看来，转型的难度比较大，遭到旧模式下的既得利益集团的强烈反对。为了克服地方的抵制，中央政府在若干重要领域重新集权，包括质量检查、审计、环保、土地管理、统计和安全生产等，希望让这些部门实行垂直管理，与地方政府脱钩<sup>22</sup>。

另一方面，中共也努力削弱实力强大的地方势力。广东与上海是中国经济的排头兵，中央政府感觉到它们在政治上潜在的挑战能力，便有意识地限制其政

<sup>19</sup> 顾海兵、周智高、张厚明，“1992年以来中国经济高速增长中三次宏观调控的多维比较”，金羊网（2006年2月26日）([http://www.ycwb.com/gb/content/2006-02/26/content\\_1076550.htm](http://www.ycwb.com/gb/content/2006-02/26/content_1076550.htm))

<sup>20</sup> Franklin Allen, Jun Qian and Meijun Qian, “China’s Financial System: Past, Present, and Future,” in Brandt and Rawski, eds., *China’s Great Economic Transformation*, pp. 507-68.

<sup>21</sup> John Burns, (ed.), *The Chinese Communist Party’s Nomenklatura System* (Armonk, NY.: M. E. Sharpe, Inc., 1989).

<sup>22</sup> Yongnian Zheng, *Globalization and State Transformation in China* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), and Dali Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004).

治影响力。当张德江任广东省委书记时，提出来一个“九+二”的方案，旨在整合珠江三角洲周边的九个省和香港澳门的经济。因为张德江是政治局委员，他拥有足够的权威去协调这九个省和港澳<sup>23</sup>。但这个方案在中央遭到冷遇。十七大以后，张被提升到中央作副总理，但分管不太重要的部门。事实上，自中共建政以来，广东就一直在与中央争夺更大的自主权，被中央视为“地方主义”而屡加打击。上海官员在江泽民时代权倾一时，因为江提拔了大量来自上海的干部到中央任职，形成“上海帮”。到了胡温时代，上海帮已成为对中央构成挑战的地方势力。因此，十七大前夕，上海市委书记陈良宇被清洗，上海势力受到严重打击。

## 国家—社会放权的举步维艰

大约从 1990 年代开始，籍着市场改革的推进，中国政府逐渐放松对民间社会的管制，允许私有企业发展，允许非政府组织参与政治性不强的社会发展项目。此后的近 20 年间，中国的私有经济和公民社会都得到飞速发展，国家控制的领域日益缩小。

公民参与公共事务的空间越来越大。随着村民委员会选举和城市居民委员会选举的推广，越来越多的中国公民开始用选票来影响自己的社区事务。民间社团和社会组织发展迅速，政府鼓励一些有关环保、农村发展、教育等相关的团体<sup>24</sup>。在 2008 年 5 月的四川大地震中，各种志愿者组织在募捐和救灾中发挥了很大的作用。政府也采取一些措施改善人权状况，如放松对宗教活动的管制，提升贫困地区的教育，立法保障妇女儿童权益等。2009 年 4 月，国务院发布《国家人权行动计划（2009—2010 年）》，制定了第一个以人权为主题的国家规划<sup>25</sup>。这个规划要求在此后两年里采取措施保障全体社会成员的经济、社会和文化权利，要加强法治建设，开展人权教育，改善少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人的权益等。

但是，如果说政府间的放权经历了一个“放权”到“收权”的转变，国家—社会维度上的放权则一开始就是选择性的，以不动摇政府的控制为前提的。这样一来，私有经济的壮大，民间社会的成长，公民参与的扩大，都面临重重困难。

<sup>23</sup> Zheng Yongnian and Zhang Yang, “cong CEPA dao ‘9+2’: zhengzhi dongle yu goujia” (From the CEPA to ‘9+2’: political motivations and frame), in John Wong and Li Jiangtao, eds., *Hezuo yu gongying: fanzhusanjiao jingji hezuo ji dui dongnanya de yingxiang* (Cooperation and Win-Win: Economic Cooperation in the Greater Pearl River Delta and its Impact on Southeast Asia), Guangzhou: Guangdong renmin chubanshe, 2006, pp. 73-92.

<sup>24</sup> 高丙中、袁瑞军编，《中国公民社会发展蓝皮书》(北京大学出版社，2009 年)

<sup>25</sup> 新华网，“国新办发布《国家人权行动计划(2009—2010 年)》”，2009 年 4 月 13 日 ([http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-04/13/content\\_11176973.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-04/13/content_11176973.htm))

下面本文通过两个个案，来说明中国政府向社会放权的历程，以及这些变革的后果。一个是经济的案例，另一个是政治的案例。

## 国企改革

经济的例子是国企改革。国企改革是过去三十年经济体制改革的核心。早在 1980 年代国企改革就提上了议事日程，但直到 1992 年十四大以后才大面积地推开。十四大通过了“建立社会主义市场经济”的目标，这为改革国企解除了制度的桎梏。这场改革可大致分为两个阶段，第一阶段是朱镕基时代的“抓大放小”，第二阶段是温家宝时代的国资委监管国企。

### 朱镕基的改革

在 1990 年代中期，朱镕基提出国企改革的新方案“抓大放小”，于十五大（1997 年）正式成为党的政策。“抓大”是指政府只控制少数大型重要的企业，这些企业主要集中在 7 大有关国计民生或国家安全的产业，即军工、电力、石油和石化、电信、煤炭、航空、以及运输。政府努力把大型有竞争力的企业或企业集团发展成跨地区、跨行业、多种所有制的、甚至跨国的大公司。“放小”意指政府放开对中小型国企的控制，由市场力量决定它们的命运。通过合资、并购、租让、承包、控股或出售的方式，中小国企被逐步私有化。

朱镕基政府依照日本和韩国的经验来设计了这个战略。“抓大放小”政策背后是雄心勃勃的战略目标：希望通过“抓大”来建立巨型企业集团，成为国民经济的支柱，并具有国际竞争力；在一些重要产业中由国家来控制大企业，有利于国家经济安全。

对于政府来说，把中小型国企私有化是一个理性的抉择。大多数中小企业低效或亏损，在市场上缺乏竞争力，成为各级政府的财政负担。因为国企常常在产权关系上理不顺，管理问题很难解决，最有效的出路就是私有化。另外，私有化的中小企业可以创造大量的就业机会，可以使全社会的收入分配更平均，因而对于中共来说也具有政治意义。

“抓大放小”的效果并不尽如人意。各级政府片面追求“抓大”，用政治或行政手段强行合并企业，只为了表面上看着大而不管其社会经济效益。这样造出来的大企业并不具有相应的效率、创新能力和竞争力。近来一些国企已经成为国际有名的巨头，但这是因为它们的资产规模，而不是生产率。它们的巨大资产是由政府多方拼凑而成，不是自己赚来的。

“抓大放小”实施之后，国企的数量和雇员人数大大下降。政府宣称国企的经济效益和竞争力都大大提高，国有资产的质量得到改善。但是，国企盈利的增加，一方面原因可能是因为“放小”政策把大量的亏损资产剥离出去了，并不是因为企业的效率提高。另一方面原因是这些留下来的国企通常控制着其所在产业的上游，具有垄断地位，因而可以轻易地取得垄断利润，而不是因为它们的效率有多高。

私有化的本来目的是提高经济效率，为公众提供更好的服务，增加消费者的效用。在发达国家，私有化改革常常提高产业效率和改进公共机构，如 1980 年代和 1990 年代英国的私有化改革。但中国的各级政府并没有系统有效的私有化的方案，只是通过行政手段强制简单地把中小国企推向市场。结果，国有资产很轻易地流入到大量与政府官员有关联的资本持有人手中，工人大量被解雇，造成民间的强烈不满和社会动荡。另一方面，很多中小企业在被私有化之后生存艰难，因为政府在金融、司法和政策等方面都不太支持，使中小企业的发展受限。在 2008 年底全球金融危机发生之后，中国政府推出高达 4 万亿美元的救市方案。但这些资金绝大多数流向国有部门，中小私企受益甚少<sup>26</sup>。

### 温家宝的改革

2002 年十六大之后，胡温开始领导国企的进一步改革。在新的政策下，国家只直接控制少数企业，允许其它大多数国企实行多元所有制结构。从中央到各省市设立专门的机构代表国家所有人管理国有资产。

2003 年，国务院国有资产监管委员会成立，负责监管 196 家中央直属大型国企，价值 6.9 万亿美元（0.9 万亿美元）的国有资产。此后，各地的国资委也逐渐建立起来。按规定，国资委除代表国家作为所有人外，也负责国企的改革和重组，组织大型国企的监管理事会，通过统计和审计监管国有资产，拟定相关的法律法规。这套体制是为了解决三个重要的产权问题。第一，在垂直方向上清楚界定各级政府的产权责任。第二，在水平方向上，管理责任集中到国资委。此前，多个部门都可以以国家所有人身份干预企业运作，如财政部、劳动社保部、中央企业工委，中央金融工委、经贸委、发改委等。政出多门，不利于统一管理。第三，政府的行政权力与国企的产权管理权分开，互不干预。国资委的建立，表明胡温政府已经意识到国有资产的低效和流失，正在想办法补救。

国资委主导的一项重要改革措施就是国企的人事制度改革，作为建立现代企业制度的重要一环。管理层职位公开招聘，而不是行政任命。从 2003 年到 2006

---

<sup>26</sup> Sarah Y. Tong & Zhang Yang, “China's Responses to the Economic Crisis” *EAI Background Brief No. 438* (11 March 2009).

年，在 78 个中央企业中有 81 个高管职位是公开招聘的。

随着改革的推进，国企的数量大大减少，但经济实力却得以增强。2006 年底，国资委监管的企业已经从 2003 年的 196 个减少到 159 个（它的目标是到 2010 年前把企业数减少到 80 到 100 个），但这些企业所控制的资产却从 6.9 万亿增加到 12.27 万亿人民币，年度增长率为 16.2%。它们的销售收入、实际利润、税收和净资产的年增长率分别为 20.1%、18.2%、20% 和 15.2%。由各地方国资委管理的 1031 家国企也取得了相似的业绩。

### 国企的垄断与问题

国企的这些成就，并非来自管理和效率的改进，而是很大程度上来自于它们的垄断地位。国企尤其是大型国企大多集中于垄断行业。在中央层面上，石油天然气和电信通信行业，基本上由国企完全垄断。电力、热能、煤炭和交通行业主要由国企控制。而在地方层面上，各级政府拥有的国企基本垄断大多数盈利的行业。

国企改革面临的一个核心问题是预算软约束。一方面，国企经理人没有足够的动力去增加利润减少成本，因为国企所有人不是他/她。另一方面，如果国企经营不善，政府又不能简单地让其破产解散，相反，还会尽力用财政补贴或创造垄断利润来挽救陷入困境的企业。对于国企来说，向国家要资助，比在市场上打拼牟利要容易得多。这样，我们很难指望国企管理层会去努力提高企业效率，相反，它们会依靠国家帮助，成为公共财政的负担。目前，中国政府还没有有效的办法来解决这个问题。

一种观点认为国企的高利润会大大增强国家的财政收入。这在目前并没有成为事实。尽管国企上交的税收增加，过度垄断造成的代价也很高。这些垄断企业的扩张加大了中国经济中的低效率部分。由于低效，很多国企在竞争性行业中缺乏优势，便逐渐转移到垄断性行业，然后它们就宣布自己已经“扭亏为盈”。许多地方国企就是这么做的。中央国企垄断一些行业，还可以宣称是有利于国家的战略需要，而地方国企则是看到哪个行业盈利就垄断哪个行业。他们利润的增加完全靠所有纳税人付出成本。这样看来，国企上交的税收，并不一定能补偿它们给普通纳税人造成的损失。

垄断导致不公平的竞争。这些垄断企业按它们自己制定的规则运作，经常无视市场原则。10 年前，陷入困境的国企们在努力减少花销，以便能发出员工的工资，中国政府在努力“搞活”和“拯救”它们。而今天，国企已经成为高工资、高利润和高分红的代名词了。国有垄断企业的雇员工资远远高于社会平均工

资，这是中国社会收入差距拉大的一个重要原因。在东部沿海的大城市里，一个大学毕业生的平均起薪是 2000 人民币，但一个国有垄断的高速公路收费站的收费员的工资可以达到 8000 人民币。广东省政府在 2006 年的一个调查表明，很多大型企业在亏损的同时，还在给员工涨工资。

国资委和劳动金融审计等部门曾经试图采取措施遏制国企滥发工资的势头。国资委主任李荣融曾要求国企从 2007 年起恢复向国家财政上交利润分红（它们从 1994 年起就再也没有交过）。但有人提出担心说会使国企垄断更加有理，因为它们可以辩解说它们的垄断利润已经上交国家了。另外，如果措施不当，这些收上来的红利并不一定能全社会更公平的分配，比如用于补贴中小企业或教育、社会保障等。

腐败在国企中很盛行。国企内部缺乏有效的权责划分和权力制衡，给了腐败者大量的机会。国企腐败主要有两个特征。第一，大多涉案的个人都是高级管理人员；第二，涉案的金额和资产数量惊人。国企内的高管通常拥有不受监管的权力，这给了他们极大的滥用权力的诱因。近年来，政府已经把反腐的重点指向国企。但要彻底治愈腐败，国企的管理体制必须有重大改变。

国企阻碍了中小企业，尤其是私营中小企业的发展。目前，中小企业贡献了中国 60% 的 GDP 和 50% 的税收，以及 75% 的城市就业岗位。中小企业还贡献了 65% 的发明和专利，以及 80% 以上的新产品开发。但中国各级政府的产业和金融政策都是偏向国企。

改革之前，国有银行只是听从政府指令，贷款给国企。银行体系改革之后，国有银行商业化，可以独立于政府做决策，但由于传统的关系网，以及国企有政府潜在的担保，银行仍然更愿意贷款给国企，而不是私企。2005 年，官方的统计表明，尽管中国 99% 的企业都是中小企业，但这些企业总共只获得了 16% 的银行贷款。中小企业还在市场准入、产权保护、税收等方面受歧视。

如果中国政府彻底“放小”，在中国加入世贸组织并承诺完全开放市场之后，缺乏资助的中小企业可能会不敌国内外的竞争者。而这些中小企业是中国经济中最有效率的部分。如果政府彻底“抓大”，它就会把有限的资金全部用于低效率的大型国企，以全体纳税人的损失为代价。长远看来，这会影响中国经济发展的可持续性和社会稳定。

国资委的角色也被广泛批评。国资委的职责是保护国家所有人的权利和利益，防止国有资产流失。一方面，作为政府投资者它要运作国有公司并管理国有资产。另一方面，它又参与制定市场规则，监管市场。这样，它既是投资者又是

监管者。国资委还不断强调增加国企利润的重要性。这让批评者担心这一方面会进一步强化国企的垄断，另一方面会通过操弄市场为某些利益集团牟利。

国企改革的初衷是优化国有资产。但垄断地位使国企生产率的改善微乎其微；增加的利润也并没有给大多数纳税人带来好处；垄断国企还威胁中小企业的生存。如果国企的垄断地位不被打破，全国的经济资源会不断地从有效率的非国有部门转移到低效的国有部门，阻碍中国经济的持续成长。目前看来，中国领导层并没有一个明确的方向来改变这些问题。

### 公民政治参与和非政府组织

本文接下来讨论地方选举和非政府组织的发展。由于中国政府向社会放权，让公民有限度地参与公共事务，过去 20 年间，公民社会有了很大的发展，基层选举和民间社团越来越扮演着重要的角色。但是，政府放权只是策略性的，只是为了巩固政权，因此设下种种限制，向社会的放权并不彻底，使公民社会的发展困难重重。

#### 半竞争性的地方选举

1980 年代后期，中国政府开始在村一级推行选举，以重建人民公社系统解体之后的基层权威。1987 年，全国人大通过《村民委员会组织法（试行）》，要求在农村地区建立村民委员会，推动村民自治，保障村民参与政治的权利，村委会干部由村民直接选举产生，并向村民负责<sup>27</sup>。此后 20 多年中，村民选举发展迅速。根据民政部的统计，在 1997 年 80% 以上的村至少举行过一轮选举。到 2001 年，基本上全国所有的村都已经选举过了<sup>28</sup>。

这并不意味着中共要放弃在乡村的控制。相反，它是要通过引入民主竞争机制来强化党在乡村的领导<sup>29</sup>。随着选举的推广，中央更加强调党在村里的领导角色，1998 年正式通过的《村民委员会组织法》明确规定村支部是村里的“领导核心”。研究表明，在绝大多数村，村支书掌握着最重要的资源，比如管理集

<sup>27</sup> Kevin J. O'Brien, "Implementing political reform in China's villages," *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 32 (Jul., 1994), pp. 33-59.

<sup>28</sup> Carter Center. "China Village Elections Project Fact Sheet." <http://www.cartercenter.org/documents/nondatabase/chinavillagefactsheet.pdf>.

<sup>29</sup> Lianjiang Li and Kevin O'Brien, "Accommodating 'Democracy' in a One-Party State: Introducing Village Elections in China," *The China Quarterly*, No.162 (June, 2000), pp. 465-89; and Li and O'Brien, "The struggle for Village Elections," in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar, eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999), pp. 129-44.

体企业，批租承包地，批准公款支出。选举产生的村主任最多只是村支书的副手<sup>30</sup>。村民对村委会的问责也就大打折扣。

一些体制内的改革派也尝试了在乡镇一级的直选。从 1990 年代中期开始在几个省的几个乡镇开始试点，选举对象从副乡长扩大到乡长，有时甚至是乡党委书记。乡镇选举是一时一地的政策产物，缺乏法律依据。事实上，中国宪法并不允许这种选举。2006 年 8 月，全国人大常委会副委员长盛华仁，重申乡镇领导的直接选举是违宪的，会成为“海外反华势力”用来攻击中国人权的工具<sup>31</sup>。来自中央和地方的政治支持是乡镇选举能进行下去的关键因素<sup>32</sup>。没有政治支持，这种选举很难扩展到全国及更高的层级。目前，乡镇选举陷于停顿。

### 非政府组织的成长

国家—社会分权的一个主要部分就是非政府组织的发展<sup>33</sup>。最近几年来，中国领导人开始强调社会改革，松绑国家对社会的控制，把一部分国家的功能让渡给非政府组织。中国非政府组织的数量近年来稳步增长。根据民政部的统计，在 1978 年，全国大概只有 100 家全国性的社会组织。到 2003 年底，这个数字是 1736 家。同一时期，各地方的社会组织从 6000 家增加到 142121 家。私营的非企业组织，在改革开放前不存在，到 2003 年底已到达 124491 家。到了 2006 年底，全国共有 16800 家社会组织，14600 家私营非企业组织，以及 999 家基金会。许多学者指出，实际存在的非政府组织比这些数字多得多。王绍光认为，到 2003 年，所有社会组织的数量应该达到 880 万。尽管数量增长迅速，学界仍然认为中国的非政府组织还有很大潜力尚待发挥。比如，每一万人中，中国的非政府组织只有 1.45 个，而法国有 110.45 个，美国有 51.79 个，巴西 12.66 个，印度 10.21 个，埃及 2.44 个<sup>34</sup>。

<sup>30</sup> Jean Oi and Scott Rozelle, “Elections and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages” In *China Quarterly*, Vol. 162 (2000): 513-539.

<sup>31</sup> Lisheng Dong, “Grassroots Governance and Democracy in China’s Countryside,” in Zhengxu Wang and Colin Durkop, eds., *East Asian Democracy and Political Changes in China: A New Goose Flying?* (Singapore: The Konrad Adenauer Stiftung, 2008), pp. 155-168.

<sup>32</sup> Lianjiang Li, “The Politics of Introducing Direct Township Elections in China,” *The China Quarterly*, No. 171 (September, 2002), pp. 704-23.

<sup>33</sup> Qiusha Ma, *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the way to civil society?* (London and New York: Routledge, 2006).

<sup>34</sup> Zengke He, “Institutional Barriers to the Development of Civil Society in China,” in Zheng Yongnian and Joseph Fewsmith (eds.), *China’s Opening Society: The Non-state sector and governance* (London and New York: Routledge, 2008), p. 162-63.

在西方，非政府组织是独立自主、不受政府控制的。而在中国，这些组织的自主性取决于它们与政府的关系，以及它们从事的领域离政治的距离。政府规定，所有社会团体必须由县级暨以上民政部门批准和登记。而基金会（如慈善组织）必须由省级暨以上民政部门批准和登记。所有未登记的组织为非法组织。另外，所有社会团体必须寻找一个业务主管单位挂靠。这个主管单位必须是一个县级以上的国家机关或由这样的机关授权的单位，必须跟该社会团体的专业领域相关。还有个限制是，在同一个地方，不允许有多个专业领域相同的团体存在<sup>35</sup>。

由于这些限制，许多非政府组织没法到政府那里登记。为了合法存在，有些社会团体干脆到工商局登记为商业组织，尽管它们并不以盈利为目的。也有大量的组织就干脆不登记，公开开展活动，政府一般也就默许了。

非政府组织在不同专业领域的发展并不平衡。在经济领域，因为政府在努力退出直接管理，就鼓励发展一些中间组织，这给了社会团体较大的发展空间，大量的贸易协会和商会建立起来。在社会福利和发展领域，政府希望动员社会资源来帮助政府解决一些社会问题，减轻政府的负担，因此社会团体也得到较大发展。而在政治相关的领域，则基本上受到政府严密的控制，一般不会得到批准，即使批准了行动也受到种种限制。

这些非政府组织在政治上的影响因组织和领域而异。在扶贫、环保、慈善等领域，政府鼓励社会团体做出贡献，因此它们常常能推动一些公共政策。但在宗教、民族、人权等领域，民间团体的影响就要小得多。商业组织通常影响力很大，在各级人大政协中不难发现这些组织的人员。但工人和农民就被严禁成立自己的组织，没法在政治上施加影响。

由此可见，由于中国政府向社会做了一定程度的放权，私有经济和公民社会都因此而得到相当的发展。但这些放权并不彻底，政府仍然通过国有垄断企业操纵经济，通过各种管制手段限制公民的参与，这给经济和社会的发展带来种种问题。

## 结论：进一步国家—社会分权

政府间分权促进了中国经济的高速增长，因为中央和地方政府都有动力去发展经济。对中央来说，迅速的经济增长，可以给人民带来更多物质利益，从而增强政权的合法性。而对地方领导来说，经济增长不仅可以增加他们操纵的资源，

---

<sup>35</sup> 有 8 个大的“人民团体”和“群众团体”不受上述规定限制，如中华全国总工会，中华全国妇女联合会，和共青团等。这些组织不受民政部门监督，不用登记，其领导由中共直接任命。

还能增加他们被提升的机会。因此，政府间分权对于中央和地方来说是一个双赢格局。

随着政府间分权的展开，经济决策权力下放到下级政府。对于那些没有私有化的地方国企来说，地方政府就是它们实际上的产权所有人。尽管中央政府在逐渐退出对单个企业的直接管理，地方政府却在增加对国企的干预。这种干预并未严重阻碍市场化，相反，由于多地区多种所有制间的竞争，市场经济反而得到了推动。只不过，在典型的市场中，是各个企业在竞争；而在中国的市场里，是各个地区在竞争。

政府间分权增强了地方政府的实力，使它们更有能力去满足本地的社会经济需求。分权也改变了中央—地方互动的模式，使双方变得相互依赖。原则上中央政府仍然拥有权力，但不得不经常与地方政府协商合作。各地方政府不仅在自己的辖区内制定和实施政策，它们还能影响中央的政策制定。通过一系列收权措施，中央保持了对省的支配地位。但是，地方政府，尤其是省政府，仍然有事实上（*de facto*）的权力否决中央的政策动议。双方在扯皮中时不时出现政策僵局（policy deadlock）。收权并没有确保中央推行改革政令的顺畅。

由于地方政府享有一定的自主权，它们会逐渐发展出与中央不一致的利益结构，地方的利益有可能与中央的利益相冲突<sup>36</sup>。中国的地方政府虽然具有明显的“发展型国家”（developmental state）的特征——致力于经济发展，但也有明显的“攫取型国家”（predatory state）的特征——为了一己私利而去与人民争利<sup>37</sup>。这在中西部的乡镇政权中表现尤为突出，近年来的农民负担问题和农地征用问题都与此相关<sup>38</sup>。这些攫取行为引起人民的极大反感，群体性抗议事件此起彼伏。为了约束地方政府的不法行为，中央政府用尽各种手段，包括上文讨论的收权，但收效甚微。

另一方面，由于国家—社会的分权不彻底，人民缺乏参与公共事务的管道，缺乏对政府的问责手段。对于地方政府滥用权力，与民争利的行为，人民要么忍气吞声，要么走上街头抗议。有研究表明，当公民不得不通过集体上访和示威等

---

<sup>36</sup> Shaum Breslin, *China in the 1980s: Centre-Province Relations in a Reforming Socialist State*, NY: St. Martin's Press (1996).

<sup>37</sup> Peter Evans, “Predatory, Development, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State.” In *Sociology Forum*, Vol. 4, No.4 (1989) 561-87.

<sup>38</sup> Lu Xiaobo, “The Politics of Peasant Burden in Reform China.” in *Journal of Peasant Studies*, Vol. 25, No. 1 (Oct. 1997) 113-38.

方式来表达诉求时，他们对政府的支持度会大大下降，从而侵蚀政府的合法性基础<sup>39</sup>。

为改变这样的情形，中国需要推进国家—社会间的分权，也就是说，强化社会的力量，扩大公民的参与。一方面，以中央政府来监督地方政府的行为，其效果远远不如由当地的人民来监督<sup>40</sup>。让地方政府向当地选民负责，选民就拥有了制止攫取行为的权力。这相当于中央与社会结成联盟，共同约束地方政府的行为。另一方面，扩大公民的参与，可以提升人们对政府的信任度，增加各级政府的合法性，使中央政府拥有更多的支持率去推行改革政策。

要强化社会的力量，最根本的是要增加社会的物质力量。也就是说，要让更多的经济资源流向民间，促进私营企业的发展。应该结束大型国企的垄断地位，让它们在市场中公平地参与竞争，促使它们提高效率，从而提高全社会的效率。

中央政府也意识到强化社会的重要性。朱镕基时代的国企改革很大程度是为了强化私营中小企业。胡温时代也做了一些改革来促进非政府组织和地方选举的发展。但是，这些措施远远不够。中国下一步的改革需要中共政权对社会力量开放，就像它们以前对资本主义开放一样。

---

<sup>39</sup> Shan Wei, "How Much Did the Chinese People Trust Their Government." *EAI Background Brief* (2009, forthcoming).

<sup>40</sup> 关于中央对地方监督的无能，请参见 Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China" *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2 (Jan., 1999), 167-186.