

省级政府的自主性与治理改革

——以浙江省自主性变革为例

朱成燕

摘要：在我国以“发展与稳定”为目标导向的治理改革中，整体性的改革往往存在巨大的政治风险，而让省一级的中层政府先行，充分发挥其自主性来推动治理改革是我国政治发展的特殊经验。在具有中国特色的单一制制度框架下，省级政府发挥自主性的基础是中央的纵向授权，其动力在于相对独立的利益结构和中央分殊化的责任目标。受历史传统、效用目标和政治风险等因素的影响，省级政府的自主性行为在不同省份、不同历史阶段呈现个性化的差异，从而塑造了不同的地方治理模式，为全面深化改革提供了重要参照。

关键词：省级政府；政府自主性；中层治理改革；浙江模式

中图分类号：D630 **文献标志码：**A **文章编号：**1007-9092(2016)01 -0074-007

当前，中国的国家治理模式总体上呈现政府主导的特征，但各省之间又存在个性化的差异，如“浙江模式”、“苏南模式”、“广东模式”等等。针对这些特殊的中层治理模式，学界从政治、经济、文化等多重视角出发进行了解读。已有研究主要考察了改革开放的政策导向、主政者的接续推动、民众参与、市场机制等因素在“广东模式”生成与演化中的作用；政府的超强干预、产权制度、历史传统、区域内部积累等因素在“苏南模式”塑造中

发挥的作用。而在对“浙江模式”这一中层治理的典型范例进行解读时，学者多偏向考察乡镇企业、个体私营经济等民间力量以及块状经济特征、诱致性制度变迁、地方政府的有限干预、人文精神等因素的作用。但在我国“政党造国家，国家造社会”的政治结构下，市场与社会内源性力量的发展壮大需要强有力的党政力量的保护和支持。即使在以“小企业”、“大市场”、“大参与”、“小政府”为特征的“浙江模式”中，依然不能忽视党政力量在治理改革中所发挥的战略作用。目前，已有学者关注到县、市级的地方政府所扮演的角色及其行为逻辑，而较少把关注点放在省一级的党委和政府上。因此，本文试图把“省级政府”及其自主性行为纳入学术研究的视野，考察这一变量在“浙江模式”形成过程中的作用，以进一步透视我国国家治理的内在机理。

一、省级政府自主性的来源与演化

我国是中央集权的单一制国家，省级政府是中央政府的“代理人”，是中央决策的具体组织和实施者。但在现实政治生活中，省级政府拥有一个充满弹性的自主性空间。“省级政府自主性”是笔者受“地方政府自主性”的启发并将其具体化而得出的概念。从广义上讲，它指的是省级政府超越上级政府和下级政府以及各种市场、社会力量的制约，按照自己的意志实现效用目标的可能性以及由此表现出来的独特的行为逻辑。但本文仅从狭义上讨论省级政府的自主性，将它定义为拥有相对独立利益结构的省级政府超越中央政府的制约，按照自己的意志实现其效用目标的可能性以及由此表现出来的独特的行为逻辑。这种自主性主要表现在两个方面：一是普遍的自主性，即“在贯彻中央总体方针政策的过程中，各省级地方可以根据自己的特点，变通地执行中央的方针政策并制定具体的实施措施。”二是特殊的自主性，即“在中央的支持和默许下，个别享有特殊待遇的省级地方可以自主地进行政策创新，探索新的方针政策，并为中央的政策变化提供新思路。”

（一）中央的纵向授权是省级政府普遍自主性的来源

改革开放后，为扭转计划经济体制下经济效率低下的状况，中央开始逐步推行放权让利的改革以带动地方经济的快速发展，激发社会的活力。为实现这一目标，中央领导人在总结历史经验教训的基础上，试图延续“充分发挥中央和地方两个积极性”的历史传统，有计划、分步

骤地向地方放权，为地方政府发挥自主性提供一个更加制度化的弹性空间。而省级政府所获得的自主权具体体现在以下几个方面：相对独立的财政权。自 1980 年始，中央开始实行与省级政府“划分收支、分级包干”的财政管理体制，以明确中央与地方的收支范围。省级政府在财政上日趋独立，享有在辖区内征税的自主权。“地方所属企业的收入、盐税、农牧业税、工商所得税、地方税和地方其他收入，归地方财政。上划给中央部门直接管理的企业，其收入作为固定比例分成收入，80%归中央财政，20%归地方财政。”此后，这一财政管理体制在 1985 年和 1988 年进行了两次改革，大多数省份的留成比例在这两个阶段逐渐增加。与此同时，省级政府对于留成部分的支出具有自主决策权。地方立法权。改革开放之前，立法权完全集中在全国人大，地方政府不享有立法权。1979 年，全国人大二次会议通过的《地方组织法》规定了省级人大及其常委会制定地方性法规的权力，并于 1982 年写入宪法。随后，根据 1982 年《宪法》重新修订的《地方组织法》又规定了省、自治区、直辖市的人民政府可以根据法律和国务院的行政法规制定规章。两次《地方组织法》的修改扩大了省级政府的立法权限，并为省级政府自主性的扩张提供了重要的法律依据。其他辖区治理方面的自主权。1984 年中央进行计划体制改革，将一大批国有企业和事权下放给地方政府，并将地方的改革合法化。省级政府获得了地方计划管理权、固定资产投资的审批权、一定限度的技术改造权和城乡建设权、对外贸易和外汇管理权、减免税收权、定价权、工资管理权、旅游事务的外联和签证通知权、物价管理权、物资分配权等多项经济社会事务管理方面的自主权。同时省级政府还可以根据法律规定任免、考核下一级的干部。然而，最主要的是对辖区内的企业进行投资、经营、管理的自主权，这是省级政府发挥自主性的重要权力基础，并且这种行政性放权模糊了中央与省级政府的权力和责任边界，为省级政府自主性的扩张提供了一个弹性的空间。

（二）独立的利益结构与分殊化的责任目标是省级政府特殊自主性的来源

首先，省级政府的特殊自主性来源于本省相对独立的利益结构。新中国成立之后，《五四宪法》虽然明确规定我国是中央集权的单一制国家，但国家的法令、政策在推行的过程中会受到地方的抵制。尤其是位于我国边缘地带，远离权力中心控制的省份往往难以融入国家的正式制度结构中去，在辖区治理上表现出相当大的自主性。例如，1949 年中央发起的“农业合作化”运动，在浙江省就受到很多个体户的抵制。“到 1955 年，浙江省只有 30% 的家庭加入农业合作社。”一方面，浙江省政府使用强制手段来实施中央的政策；另一方面，面对强有力的抵制，省政府也做出了许多让步。中央严厉批评了浙江省政府的不配合行为，并建议对合作化实施更激进的政策。省政府面对基层日益高涨的抵制，依然选择支持一些农业合作社搞“专管制”和“包产到户”，并将永嘉县的经验报告《“专管制”及“包产到户”是解决社内主要矛盾的好办法》公开发表在《浙江日报》上，供其它地方参考借鉴。但浙江省政府也面临很大的政治风险，在政治高压下，1957 年实行的“包产到户”被中央强制叫停，支持这一制度的领导人也遭受了严厉的攻击。因此，在计划经济时期，省级政府虽然有相对独立的利益结构，但是在高度集权的体制下，省级政府对中央政府具有极大的纵向依赖性，其追求自身利益的行为也面临巨大的政治风险。

其次，省级政府的自主性还受到中央分殊化的责任目标的影响。虽然改革开放以来中央的纵向放权使省级政府开始获得相对独立的财政权和社会经济管理方面的自主权，中央出于实现总体性战略目标的考虑也对省级政府的特殊自主性行为保持了较大的宽容度，但在财政包干体制下，中央为财政相对富裕的浙江省设定了较高的责任目标。“1965 年，浙江省上缴了其预算总收入的 63.3% 给中央政府，浙江省保留了 36.7%。到 1980 年为止，浙江省持续向中央上缴了自己收入的大约一半。”面对上述经济压力，浙江省开始主动转变经济发展战略。考虑到本省资源匮乏，重工业基础薄弱的状况，在第六个“五年计划”时期，省政府将更多的投资引入能在短期内获益的非国营部门以及原材料、能源生产领域，以实现本省经济的快速发展。但国家预算往往没有理盖非国营部门，因此需要省级政府自筹资金。而位于东部沿海地区的浙江省税收留成比例却低于中西部地区，在这种情况下，浙江省政府充分利用了中央在十个省市开展的“共享计划外收入”的试验，以寻求计划外收入，支持非国营部门的发展，表现出极大的自主性。

（三）中央的选择性集权与省级政府自主性的演化

改革开放以来中央向地方下放的大部分权力尚未法定化，依然有重新集权的可能。因此，省级政府的自主性行为受中央总体性目标 and 政治风险的影响，在不同的历史阶段有不同的适用领域和表现形态。受 80 年代末政治风波以及 90 年代初地方主义的影响，90 年代中期以后，中央政府开始有选择地将对国家至关重要的权力重新集中以强化中央的宏观调控能力。1994 年，中央在财政领域确立了分税制，大大提高了中央财政占总财政收入的比重，缩小了省级政府在预算财政体制内的自主性空间，且与财政权力上收相伴随的是事权和责任的下沉。

但值得注意的是，中央在提高财政汲取能力的同时，也通过充实地方税种的方式来增加地方的税收收入。例如，中央开始推行以增值税为主体的税收流转制度，取消对一部分商品征收消费税，对非商品经营则征收营业税。这就导致增值税对地方财政收益贡献日渐式微的同时，省级政府可以从原来藏富于企业改为通过土地征收、土地出让来提高地方税收，以及通过发展建筑业、第三产业来提高营业税在税收收入中所占的比重。更为重要的是，这一时期中央政府不再为省政府提供具体的发展政策，只提出总体上的责任目标，省级政府可以自主地制定本省具体的发展政策，这就为省级政府的自主性扩张提供了更为广阔的空间。

二、省级政府自主性变革的浙江考察

改革开放后，中央的纵向放权使省级政府获得了相对制度化的自主权，可以在遵循中央统一领导的前提下充分发挥地方的主动性、积极性，相对独立地做出决策，管理辖区经济社会事务。至此，省级政府不再是一个纵向上依附于中央的行政组织，因而其行为模式也随之转变。

（一）省级政府为民营化、市场化改革辩护与“小企业”“大市场”的形成

结合中央的责任目标和官员考核激励，拉动地方 GDP 的增长成为省级政府竞相追逐的首要目标。为实现这一目标，浙江省政府不仅主动承担起基本的经济职能，而且还不断扩张其自主性空间，强势介入微观经济领域，支持并保护民营经济的发展，引导、规范市场的运作，塑造了以“小企业、大市场”为特征的“浙江模式”。具体来看，“浙江模式”中所体现出来的省级政府自主性主要有以下几个方面：

首先是转变全国一盘棋的经济发展战略。建国以来，我国实行的是优先发展重工业的战略，但浙江省由于资源匮乏，长期以来形成了以轻型加工业为主的初始结构，并以小组为单位进行生产。因此，在国家经济发展战略的指导下，浙江省的经济增长一直低于全国平均水平。“从 1953 年到 1976 年，浙江的工业年增长率是 9.43%，低于全国平均水平 11.12%。”改革开放之后，中央发出在农村地区推行家庭联产承包责任制的改革信号，同时制定了一些鼓励轻工业发展的政策。基于本省的资源禀赋和独立利益结构以及自上而下的税收压力，浙江省委省政府将发展重点转移到短期内可以获益的轻工业上，并利用国家鼓励轻工业的政策，允许省内集体所有制和个体、私营经济的发展，但当时并没有得到中央的支持。1982 年初，中央下发了打击经济犯罪活动的紧急通知，以“投机倒把罪”抓了一批走在市场经济“风口浪尖”上的人。20 世纪 80 年代中期，中央为防止经济过热导致通货膨胀，又呼吁暂缓乡镇企业的发展，要求省政府对乡镇企业实施四项主要政策，包括控制发展的速度，减少银行贷款，控制建设规模，以及限制消费资金的规模。浙江省政府一方面要贯彻中央的政策，另一方面也采取了灵活变通的措施来促进民营企业的进一步发展。1981 年浙江省政府发出《关于经济形势和经济发展问题的报告》，将投资引向非国营部门，以推动民营经济的发展。“国有企业的固定资产投资从 1978 年占总量的 52.8%，减少到 1988 年的 34%，同一时期里，在民营企业里的固定资产投资则从 10.62% 增加到了 42.74%。”同时，省级政府还采取倾斜性的金融政策，引导银行贷款流向省内的轻工业和农业原材料领域，并给予个体企业低息贷款，鼓励非国营金融组织的建立，为民营企业的发展筹集资金。

其次是积极组织 and 培育国内外市场，从体制外获取原材料以满足发展民营经济的需要。由于浙江省资源匮乏，而民营经济发展所需要的原材料又无法从国家计划内获取，因此，浙江省政府借新时期中央允许对经济管理体制进行试验性改革的政策，在省内开展改革试验，以释放区域内的市场要素，促进区域市场体系的发育，使民营企业可以从市场上获得工业发展所需要的原材料。同时，浙江省政府还努力与外省开展横向的经济合作。1979 年，省政府专门设立浙江省经济协作领导小组和浙江省经济协作领导小组办公室，主动与山西、河南、安徽等省份建立经济联系，缓解了省内原材料供应紧张的矛盾，并为本省的产品开辟了更大的市场。为了培育本土市场，浙江省政府还实行了三个“放开”：一是放开价格，由市场来定价；二是放开流通，让个体、集体、国家共同参与，公平竞争；三是把权力下放给企业。80 年代中期，国内工业快速发展，而浙江省的加工工业在国内市场上缺乏竞争力。浙江省转而提出“出口导向型战略”，试图打开国际市场，一方面扩大了原材料进口的渠道，另一方面也为本省的产品打开了一个更为广阔的市场。省政府还主动承担起和中央政府谈判的责任，争取在对外贸易上获得更大的自主权。1988 年浙江省经过与中央的反复博弈，国务院同意浙江省政府的建议，在沿海地区开放了 37 个城市和县。自此，浙江省全境 44% 的地区成为了开放区。

此外，省级政府还积极为个体、私营企业正名，使之不偏离社会主义的发展方向。在省级

政府的大力推动下，从 20 世纪 80 年代中期开始，浙江省的个体、私营企业发展势头强劲。1985 年 5 月 12 日，“温州模式”公开出现在《解放日报》上，它是通过发展民营经济实现富民强市的一种经济发展模式，但也受到许多外省市领导的质疑，他们担心这样的做法偏离社会主义的方向，也担心这种做法的影响和后果。1986 年浙江省委为支持温州的改革试验，专门组织了调查组赴温州考察，将温州的做法如实上报中央，以争取改革试验区的试点；同时，省委书记还努力为温州模式正名、鼓劲、撑腰。经过与中央的反复沟通与协商，1987 年，中央批准温州建立农村改革试验区，允许其在必要的时候，突破某些现行的体制和政策。省政府也建立起试验区领导小组以指导农村的改革试验，利用“允许突破”这一条基本政策，改革乡镇企业制度，颁布实施了一系列暂行规定，如《温州市挂户经营管理暂行规定》、《温州市私营企业管理暂行办法》、《关于农村股份合作企业若干问题的暂行规定》，鼓励发展个体、私营、和股份合作制经济。1989 年，政治风波之后，有人致信中央批评“温州模式”。为此，国务院研究室三下温州，调查姓“资”姓“社”的问题，浙江省的个体经济、私营经济、股份合作经济备受争议。在这种情况下，省政府还是同意个体、私营企业“挂户经营”（挂集体招牌），给股份合作企业发“集体所有制”（合作经营）营业执照。

在省级政府的大力推动下，浙江省的许多城镇兴办起了集体企业，浙北的农村开始大力发展乡镇企业，浙南地区涌现出一大批个体、私营企业。“省委还要求对发展个体私营经济做到‘四个不限’：不限发展比例，不限发展速度，不限经营方式，不限经营规模。”这些企业大多都是从生产小商品的家庭式作坊起步的，尚未发展成规模经济。因此，数量庞大的私营企业主阶层共同建立起一批专业小商品市场和专业市场，以节约交易成本、促进社会的分工合作。同时，“众多的专业市场和一支遍布全国的数量庞大的商人队伍，共同编制起了一个巨大无比的浙货销售网络，使浙江产品一生产出来就通过这一销售网络直接面向全国统一大市场。”至此，“小企业，大市场”的浙江经济发展模式初步形成。这很大程度上是省级政府充分发挥自主性的结果：通过利用浙江经济的比较优势，旗帜鲜明地保护民营经济的发展；并通过用活政策，打破了结构上的限制，解决了民营经济发展过程中资源短缺、资金不足的问题。同时，积极组织、培育市场，为本省经济的发展创造了良好的市场环境，最终找到了促进本省经济快速增长的途径。

（二）省级政府重新分配公共行政权力与“大参与”“小政府”的形成

20 世纪 90 年代中期以来，随着中央放权的逐步推进以及与此相伴生的地方主义倾向，中央的总体性目标开始向“加强宏观调控”的方向转化。一方面，省级政府出于政治风险的考虑积极响应中央的号召，开始转变政府职能，从强制介入微观经济活动转向宏观调控上来。凡是该由企业、市场能办到的，政府不再越位代劳。“浙江省各级政府对建设工程承包、经营性土地使用权出让、国有资产产权交易、政府采购、医药采购等配置稀缺资源的行为，绝大多数实行了公开招标，还权力于市场。”另一方面，省级政府出于实现效用目标的考虑，重新分配了公共行政权力，把对社会生活的管理权下放给企业和社会，弱化其自身在社会治理方面的职能。当时中央并没有计划将权力下放给社会，民众的政治参与还受到一定限制。但从浙江的治理改革中，我们却发现：浙江省政府应市场化、城市化发展的内在需求，主动从社会领域退出，不断向企业和社会放权，为企业、社会组织、公民等市场主体的发育成熟及其治理创新试验提供了前所未有的空间：企业在有关利润分配、机构设置、劳动力雇佣、退休等问题上，享有很大的自主权；社会组织大量兴起，“民间组织在浙江大量涌现和社会的自组织化程度的提高，使其在社会经济中的作用日益彰显，并以其独特的组织优势公开地介入社会公共事务的治理之中，成为不同于国家力量的一种自下而上的组织力量，对地方社会经济、对政府的决策和目标都产生了重要的影响，有效地促进了浙江地方治理的转型”；而商会、行业协会、非营利性组织则在信息共享、规范市场行为、化解贸易争端、推进公益事业等社会经济治理方面发挥着举足轻重的作用；温岭的“民主恳谈会”和“参与式预算”、杭州的“开放式决策”、“重大工程”建设民主参与机制，则是公民参与式治理的实践。总之，各种市场主体作为一种自下而上的力量共同促进了浙江省的治理格局由政府主导向多主体良性互动的参与式治理转型。另外，与民营经济发展相伴生的许多民间组织和特殊市场，如“银会”、“钱庄”等民间金融机构，包括当时市场经济体制确立之前的劳动力市场，都和当时中央的政策法规相冲突，但它们在浙江省“大市场”的形成过程中发挥着重要的作用，省政府还是给予了默许性的支持。因此，浙江省多元治理主体的成长，以及参与式治理模式的形成也离不开省级政府的自主性行为。

浙江省政府不仅向市场与社会放权，而且还进一步将权力下放至县。当时中央在全国范围内推广市管县体制，但浙江省政府并没有进行相应的行政体制改革，反而在全国率先将市级经济管理权下放至县，先后进行了“省管县”的财政、人事体制改革以及“强县扩权”、“强镇扩权”改革，从而塑造了浙江模式的“小政府”特征。基于此，不少学者将浙江省的政府治理模式概括为“无为而治”，但“‘无为’只是表明地方政府对其所‘为’的内容及方式做出

了不同于当时大部分省级政府的选择。在特定的政治背景下，‘无为’亦‘有为’，同样需要冒相当大的政治风险。”尤其是在 90 年代后中央集权化时期，省级政府要推行放权改革更需要与中央保持很好的沟通、协商，并且尽量使自己的自主性行为在中央看来是正当的。如果双方没有取得有效的沟通，省级政府的改革往往容易被中途叫停。浙江省所推行的包括“省管县”改革在内的一系列放权改革之所以都取得了成功，一方面是因为省级政府掌握了财政和人事这两大宏观调控的要害，与中央的总体性目标保持了一致性；另一方面，浙江省由点到面地推行“强县扩权”改革，并及时上报中央，积极争取中央有关部委办的授权同意；同时采取省、市政府委托、授权、机构延伸等变通方式将市级的经济社会管理权限下放给县，使放权改革行走在体制的边缘上。由于省级政府的纵向放权，县级政府在辖区治理上被赋予了很大的自主权，这充分调动了县、乡两级政府在推动地方经济发展方面的积极性和创造性，为中央实现“城乡一体化”的目标以及全国的行政体制改革提供了新思路。最终，浙江省的“省管县”改革以及“强县扩权”和“强镇扩权”改革作为中层改革的典范在全国范围内推广开来。可见，浙江治理模式的形成恰恰是省级政府适时调整角色并充分发挥自主性的结果。

三、省级政府自主性变革的治理意义

综上所述，虽然我国是单一制的中央集权国家，但考虑到各省在资源禀赋、历史传统、优势产业等方面的重大差异，中央仍然赋予了地方政府在辖区治理上一定的自主权。尤其是在改革开放之后，伴随着中央的放权让利，省级政府在经济社会事务管理方面拥有了很大的自由裁量权，成为了具有自主性意识的利益主体。各省在不偏离中央总体性目标的前提下可以充分发挥其自主性，创造出适合本省发展的治理模式。以“小企业、大市场”和“小政府、大社会”为主要特征的“浙江模式”在很大程度上也是省级政府充分发挥自主性，积极为本省民营化、市场化改革辩护，并重新分配公共行政权力，不断向基层政府和社会赋权的结果。基于省情的中层改革试验，也使浙江省在经济绩效和政治绩效上取得了令人瞩目的成就。浙江省经济迅速增长的同时，政治绩效方面也表现优异，地方政府的财政汲取能力不断增强，2014 年全省财政收入达 7522 亿元，位列全国第 4 位，增长速度仅次于广东省。同时行政权力通过再分配的方式不断融入社会，涌现出如温岭的“民主恳谈会”、“参与式预算”，杭州的“开放式决策”等治理创新模式。放眼整个中国，“苏南模式”、“广东模式”也都是中层治理改革的典范，为我国全局性的改革提供了可资借鉴的经验。

十八大后，为全面推进改革，实现国家治理体系和治理能力的现代化，中央进一步明确了各级政府的权限范围，从而保证了省级政府的自主性得到更好的发挥。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要“适度加强中央事权和支出责任，国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权；部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，逐步理顺事权关系；区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担支出责任。中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务，中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。”这一表述明确了按照事务的性质划分中央与地方权限的标准，有助于突破中央和省级地方之间权限划分不明确的结构困境，同时也相应减轻了省一级地方政府的事权责任，而免于压力型体制以及责任下沉所导致的自主性行为异化，使各级地方政府在地方治理中能更好地发挥自主性和创造性。值得注意的是，中央在国防、外交、国家安全等方面的集权缩小了中层政府在稳定、安全、公共利益等需要国家保护的领域的权限和发挥自主性的空间，以避免统治风险的发生以及地方政府的自主性行为对公共利益的损害。而在以经济社会进一步发展为目标导向的纵向权力配置上，中央则继续推行向地方放权的政策，以行政审批权的进一步下放为标志。“中央政府将最大限度减少对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批……由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理。”这就加强了省（市）一级的中层政府发挥普遍自主性以推行治理改革和创新试验的权力基础。因此，省级政府如果能够根据当地的发展需求酌情适用中央规则而不与“顶层设计”相冲突，审慎选择改革的领域进行试点，将会为全面深化改革提供重要参照。

（责任编辑：熊 觉）