

地方政治：浙江发展的一种逻辑阐释

叶国文

【摘要】改革开放以来，浙江发展引起了学术界的关注。本文从地方政治概念出发，以人均资源贫乏为起点，以放权让利与地方政府的权益需要之间形成的“政治拍卖”为视角，阐释浙江发展的逻辑：一方面县市政府提出各自的发展诉求，而这些诉求却因资源禀赋同质性而具有相似性，因而在县市之间存在着发展样式上的竞争；另一方面省政府实施放权让利行为，加剧了县市间竞争态势，并把这种竞争态势延伸至省政府。于是，在省政府与县市政府以及县市政府间存在着以权利和权力为核心资源但内容各异的“政治拍卖”过程。正是这一过程，使得县市政府间以及与省政府之间形成了政治互动，从而建构了块状经济和区域发展的地方政治逻辑。

【关键词】地方政治；发展；逻辑；浙江

【中图分类号】 D035. 5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1243 (2014) 02 — 0048 — 06

自实行改革开放政策以来，浙江在经济、社会、政治和文化诸方面获得了有别于其他省份的成果，这些成果被学术界称为“浙江经验”。对于“浙江经验”，学术界研究颇多，也形成了具有一定说服力和穿透力的理论阐释。本文从地方政治这一概念出发，试图阐释浙江发展的逻辑：一方面县市政府提出各自的发展诉求，而这些诉求却因资源禀赋同质性而具有相似性，因而在县市之间存在着发展样式上的竞争；另一方面省政府实施的放权让利行为，因权利资源的有限性，加剧了原本剧烈的县市间竞争态势，并把这种竞争态势延伸至省政府。于是，在省政府与县市政府以及县市政府间存在着以权利和权力为核心资源但内容各异的“政治拍卖”过程。正是这一过程，使得县市政府间以及与省政府之间形成政治互动，从而建构了块状经济和区域发展的浙江逻辑。

一、地方政治：浙江发展的一种阐释

在国内，“浙江经验”是一个耳熟能详的话语。然而，“浙江经验”是如何产生的？这一经验是否具有普适性，或者说在中国场域内是否具有可复制性？答案已被众多学者所解：正如“浙江经验”称谓一样，这一经验不仅产生于浙江，而且只适用于浙江，因此它不具有普适性和可复制性。

然而，有理由进一步追问：为何浙江会生长出这样的发展样式，而非其他发展样式？对此，不同的学者有各自不同的论述，本文无意进行比较和评判，只是试图提出自己的阐释：地方政治。

对于地方政治这一概念，学术界并没有明确的界定。事实上，本文提出这一概念的灵感源于克弗列特 (Kerkvliet, Benedict) 的“日常政治”。根据在越南的田野调查，克弗列特于 2005 年写成《日常政治的力量：越南农民如何改变国家政策》一书。按照克弗列特的解释，“日常政治”，是指越南农民集体化时期对于劳动、土地、庄稼、畜力、化肥等生产资料的长期争夺，这些争夺很少公开或者以组织的形式，而是发生在农民生活工作中，一种对如何生产和分配资源的权威的规范和规则的挑战，它是一种平静的、日常的、微妙的和间接的表达，大多通过私下的手段修正或者抗拒通行的正式程序、规范或者命令，即所谓“水滴石穿”。^①

作者：叶国文，中共浙江省委党校党史党建教研部副教授，政治学博士。主要研究方向：政治学理论、中国政治与社会。邮编：311121

在这里，克弗列特舍弃了传统政治学话语，从农民的日常行动中提炼具有说服力和理论生命力的语言与逻辑。由此得到启发：研究学术不一定要死扣学术话语，因为一种话语、制度或规则的产生，不一定是嵌入的，很可能来自政治实践，来自不易被发觉但存在的日常行为。本文提出地方政治这一概念阐释浙江发展，正是汲取了克弗列特的经验：浙江省各地方政府间通过“水滴石穿”式的政治互动和拍卖，实现了以块状经济和区域发展为主的浙江发展模式。

理论往往基于对客观存在但熟视无睹行为的提炼。考察改革开放以来的浙江发展，人们强调市场因素，往往忽视政府因素，尤其是政府间因素。作为客观存在的事实，浙江发展的源动力和进一步发展的助力，都无法离开政府的作用，正是政府的认同、默许乃至推动，才形成浙江的市场，并演绎浙江发展的逻辑。然而，究竟是哪级政府？是乡镇政府、县市政府，还是省级政府？抑或乡镇、县市与省政府共同作用？

通过分析学术界已有的经验考察和理论抽象，以及自身的观察和演绎，作者认为乡镇、县市与省政府的共同作用，构成了浙江发展的逻辑。

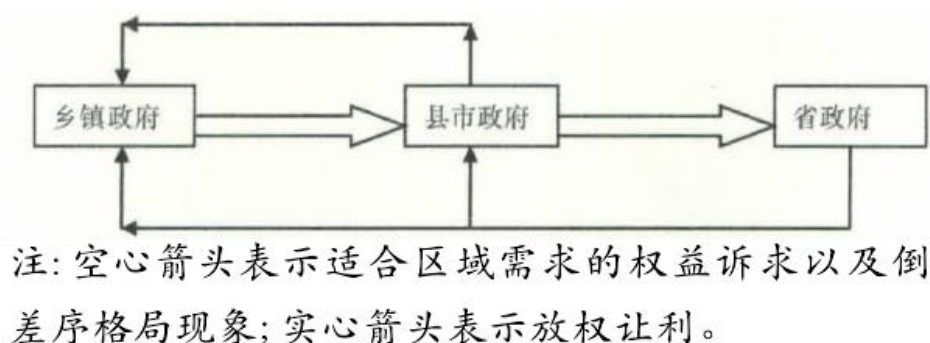
浙江的发展从逻辑上始于改革开放政策。始于 1978 年的改革开放政策，是按照两个向度推进的：一是中央政府将相当部分的决策权力下放给地方政府，使得地方政府享有一部分自主权，这为各地经济高速发展创造了条件；二是地方政府借助国家经济尤其是国有企业权限下放的机会，把经济权力逐步还给企业，使之真正成为经济活动的主体，推动了社会经济发展。仔细分析这两个向度，我们发现中央对地方和政府企业的放权让利是其中的一个方面，更为重要的是发生这种放权让利的动力可能并非来自上级，而可能来自有的学者所言的地方和企业“倒逼”的结果。或者说，来自于放权让利和地方、企业“倒逼”共同作用的结果。

回到浙江发展中来。在改革开放初期，浙江乡镇政府面临承担发展农村经济的巨大任务，却同时必须面对人民公社体制解体后的权能不足和利益无法保障问题，于是不得不向上一级政府提出权益诉求。进入 21 世纪后，乡镇政府权力随着国家对农村“三提五统”费税征收体制的消解而弱化，但上级政府却赋予它们建设新农村的任务，这加剧了乡镇政府向上级政府提出权益让渡的诉求；面对乡镇政府的权益诉求，县市政府不得不向上一级政府乃至省政府提出扩大权力和争取适当权利的诉求，以便于搭建适合区域发展的平台，并以平台为资源参与上级政府放权让利的“政治竞拍”，实现县域发展的需求；面对复杂而各异的区域，如何与县市政府权利对接就成为省政府必须解决的重大的问题。于是，在下一级政府的权益需求与省政府的政策供给之间产生了互动。本质上，省政府的政策供给是中央政府放权让利的结果。于是，省政府政策在落地的过程中，存在一个选择问题。省政府政策落地选择加剧了县市间的竞争。这种省政府政策落地选择和县市间不同需求基础上的政治互动，形成了类似于商品市场中的“政治拍卖”过程，当然拍卖品是双方所需要的政策以及与政策一起的权益。

在这一过程中，首先是乡镇政府组建乡镇企业，并形成各具特色的块状经济，之后是强县扩权刺激下的区域发展，然后是强镇扩权，最后呈现出以区域发展为特点的发展样式。这一发展样式，本质上就是各级地方政府间互动的结果，一方面上一级地方政府不断向下一级地方政府放权让利，另一方面下一级地方政府逐渐搭建区域发展平台，并形成“倒差序格局”^①，推动浙江经济、社会、政治和文化发展，使区域发展成为浙江发展的动力和推力。

①费孝通先生在阐释中国社会的基本特性时，引入了“差序格局”话语，意指“以‘己’为中心，像石子一般投入水中，和别人所联系成的社会关系，不像团体中的一分子一般大家立在一个平面上的，而是像水的波纹一般，一圈圈推出去，愈推愈远，也愈推愈薄。”（见费孝通，乡土中国[M]。北京：北京出版社，2005。P34。）费孝通的差序格局主要反映了在人际关系中，在以自身为中心往四周推进的过程中，随着空间距离增大，其关系日渐疏远的现象。与此相反，浙江发展在从乡镇往上一级区域推进的过程中，由于有各级政府的助力，其发展能力却是愈来愈强。在这个意义上，浙江发展具有“倒差序格局”的特性。②对于政治的概念，学术界并没有取得一致的观点。本文认为，首先，政治是实践活动，只是这一活动涉及公共事务。正如古希腊、古罗马一样，政治往往“比作戏剧”。（见[美]肯尼斯·米诺格，当代学术入门：政治学[M]。沈阳辽宁教育出版社，1998。P61。）其次，政治主要是权力和价值资源的配置过程，当然这个过程是在冲突、妥协与合作中实现的。一般意义上，政治是权力分配过程。如美国学者哈罗德·D·拉斯韦尔在其《政治学：谁得到什么？何时和如何得到？》中提出，由于社会资源稀缺和人的欲求却无限，于是政治就体现为对权力资源的分配过程。（见[美]哈罗德·D·拉斯韦尔，政治学：谁得到什么？何时和如何得到？[M]。北京：商务印书馆，1992。）

这种基于地方政府间权利与权力资源的互动过程，体现了政治的本源^②，只是这种政治行为发生在相对于中央政府而言的地方政府，因此称之为地方政治^①。（见图示）



二、资源与发展：地方政府的选择

不得不承认改革开放初期浙江并不具有现今发展的潜质。相对于全国而言，浙江属于资源相对贫乏且区域差异较大的地区。在这样的地区谋求发展具有诸多制约因素，除了底层民众的自身努力之外，政府必须发挥至为重要的作用，作为动力推动市场、企业和社会的发展。

首先，人均资源和区域差异。浙江全省陆域面积 10.18 万平方公里，是中国面积最小的省份之一，却有常住人口 5442.69 万人。^②全省地形复杂，山地和丘陵占 70.4%，平原和盆地占 23.2%，河流和湖泊占 6.4%，耕地面积仅 208.17 万公顷，故有“七山一水两分田”之说。^③

由此，一方面土地面积小而人口资源大，“两分田”要养活大量人口，人均资源贫乏；另一方面地形复杂，区域差异较大。浙南靠近福建，但与福建又有山川隔绝；浙北紧邻上海，但上海历来以宁波与苏南为文化符号；浙东面向大洋，却长期处于与外界隔绝的境况，以至于至今有些县市还没有贯通铁路，即使已经贯通的公路也是在一个接着一个的山洞中穿行；浙西则紧邻江西与安徽，原本有比较通畅的黄金水道，但是自从徽商衰落后，这些水路反而成为与外界交往的阻力。与此同时，浙江被称为全国方言最多而且缺乏共通性的省份之一。^④浙南、浙北、浙东与浙西，不仅每个区域都有自己的文化符号和信仰体系，而且区域内部也各不相同，即使村落之间也存在语言的差异。按照历史记载，浙江南部、中部和西部地区，在秦、汉以至宋朝，更晚可能在清朝，都有大量人口进出变动的记录，既有大量人口北迁，也有从四川、湖南、云南等地迁入的，从而形成了差异较

①费孝通先生在阐释中国社会的基本特性时，引入了“差序格局”话语，意指“以‘己’为中心，像石子一般投入水中，和别人所联系成的社会关系，不像团体中的一分子一般大家立在一个平面上的，而是像水的波纹一般，一圈圈推出去，愈推愈远，也愈推愈薄。”（见费孝通，乡土中国[M]，北京：北京出版社，2005，P34.）费孝通的差序格局主要反映了在人际关系中，在以自身为中心往四周推进的过程中，随着空间距离增大，其关系日渐疏远的现象。与此相反，浙江发展在从乡镇往上一级区域推进的过程中，由于有各级政府的助力，其发展能力却是愈来愈强。在这个意义上，浙江发展具有“倒差序格局”的特性。

②对于政治的概念，学术界并没有取得一致的观点。本文认为，首先，政治是实践活动，只是这一活动涉及公共事务。正如古希腊、古罗马一样，政治往往“比作戏剧”。（见[美]肯尼斯·米诺格，当代学术入门：政治学[M]，沈阳：辽宁教育出版社，1998，P61.）其次，政治主要是权力和价值资源的配置过程，当然这个过程是在冲突、妥协与合作中实现的。一般意义上，政治是权力分配过程。如美国学者哈罗德·D·拉斯韦尔在其《政治学：谁得到什么？何时和如何得到？》中提出，由于社会资源稀缺和人的欲求却无限，于是政治就体现为对权力资源的分配过程。（见[美]哈罗德·D·拉斯韦尔，政治学：谁得到什么？何时和如何得到？[M]，北京：商务印书馆，1992.）德国学者马克斯·韦伯认为，政治意指力求分享权力或力求影响权力的分配。（见韦伯作品集 II（经济与历史支配的类型）[M]，桂林：广西师范大学出版社，2004，同见（德）马克斯·韦伯，经济与社会（上）[M]，北京：商务印书馆，1997.）同时，政治也是价值的分配过程。如伊斯顿则认为政治是“某一社会中价值的权威性分配。”（见[美]戴维·伊斯顿，政治体系[M]，北京：商务印书馆，1993.）

大的不同文化和信仰。即使时间逐渐弥合了一些差异，但语言的差异却还是遗留下来^④。

其次，国家投入与民营经济。由于地处海防一线，为了防止外敌入侵和国民党盘踞台湾后对大陆的侵扰，建国后中央在浙江建设的国有大中型企业较少。相对而言，国家在浙江的各项投入就较少，发展主要依靠自身，这为浙江的自我发展提供了条件。建国后，尤其是人民公社时期，社队企业得到较大发展。改革开放后，这些社队企业转型为乡镇企业，并在 20 世纪 80 年代后期衍生为民营经济。这就是 20 世纪 80 年代初“温州样式”崛起，到 90 年代后期引人注目的“浙江现象”形成的原因，概括地讲，就是市场化和民营经济的发展。^⑤

再次，生存伦理与个体传统。浙江经济的重要传统是非公经济，这既与国家在浙江投资建设的国有大型企业较少有关，也与生存伦理相涉。由于人均资源贫乏，又缺乏可以吸纳巨量人力的国有大中型企业。为了生存，浙江人与生俱来就有自我发展的因子。无论发轫于义乌廿三里的“鸡毛换糖”或者“县县不离康（永康），离康不是好地方”的民谣，还是始于温台地区的民营经济，都以个体发展为典型。除此之外，中国农村家庭联产承包制也为这一逻辑提供了证明。改革开放以后被国家认同的农村家庭联产承包制，事实上始于上世纪 50、60 年代的浙江农村。尤其是在“割资本主义尾巴”的年代，在当时的温州地区农村却不断上演“包干到户”、“单干”、“承包到户”等剧目。究其原因，一方面温州的永嘉等地由于山川形变，处于相对封闭的状态，所谓“山高皇帝远”，国家之手无法伸及；另一方面农民的生存伦理致使当地政府默许之。从中亦可窥知，浙江人基于生存伦理，具有个体发展的前提。

综上所述，浙江是一个资源相对贫乏，又缺乏国家政策大力扶持的省份。于是保护并合理引导底层民众的自我发展，由个体发展到区域整体发展是符合浙江实际的选择，即今日国人所谓“藏富于民。”这其实是西方国家现代化建设的逻辑。当然，西方国家是先有现代社会，然后构建现代国家^⑥，现代国家的本质是通过秩序供给保障社会和公民的生命、自由和财产^⑦。在新中国，则是先国家后社会，由国家构建社会，因此政府发挥着构建并保护社会的责任。正因如此，浙江的发展，名义上是底层民众的自我行动，其实是蕴藏着政府的支持，这种支持如果一定要给予定义，那就是消极支持，即默许或者不表态的支持。在 20 世纪 80 年代初，温州地区政府就提出“不论成分重发展，不限比例看效益”的口号，对个体私营企业发展采取默许的态度。其后，浙江各地政府促进“多轮驱动、多轨运行”，对乡镇企业和个体私营等多种所有制经济并不急于表态，而是采取“不管白猫黑猫，抓到老鼠就是好猫”的逻辑。这种默许、不表态反对就是支持。这种支持之所以被地方政府所采纳，在于这一态度既没有与中央和上级政策发生直接对抗，又获得底层民众认同，从而获得了进一步发展的政治空间。今天，有学者在讨论浙江发展时，提出“政府不作为”的论断，其实是曲解或者脱离了当初场域，政府的消极支持在当时就是最大的支持。因此，在梳理浙江发展的自发性逻辑时^⑧，不能遗漏地方政府在其中发挥的支持作用。

三、放权让利：地方政府间的“政治拍卖”

在人均资源贫乏的背景下，底层民众为了生存进行了自我发展努力。由于与底层民众直接接触，包括县市以及乡镇政府在内的基层政府采取了解民众的消极支持态度。显然，基层政府的态度是明智的，却也反映了基层政府权能不足的现实。

对于民众的自我发展行为，县市以及乡镇政府没有足够的权能支持或者反对。支持民众的行动，显然与上级乃至中央政府的政策不符。反之，就是强行剥夺民众的生存权利，这不应是人民政府所为。在无权又无能，更无力为民众提供足够的生存、发展权利的情景下，基层政府被迫采取消极支持的态度。这说明基层政府迫切需要赋予其足够的权力和权利，以便采取必要措施既保障民众行动的权利，又推进区域发展，从而提高民众生活质量、提升政府权能。

此时，以放权让利为内核的改革开放政策的实施，使省政府接受了中央政府下放的权和利，也诱发了县市和乡镇政府获得省政府乃至中央政府下放的权和利的想象空间。

改革开放政策的目的是，引入发达国家发展资本和管理等经验资源，弥补后发国家的资源匮乏问题。但是，这一政策的直

接后果是外来企业和资本大量涌入，从而与国有、民营企业形成了一场巨人与侏儒之间的竞争。

中国政府历来是作为生产单位而存在的^①。政府（国家）通过生产的组织、计划和产品的分配，从而完成对资源的配置。生产单位必然要求权利的集中，以便产生规模和集约效应。所以，生产单位必将越来越大，权利越来越集中，并最终集中到中央部委。大和集中的结果是“集体行动的逻辑”，^②这反而导致低效。如果不改变大而集中的局面，必然导致中国企业这一侏儒在与国外企业巨人的竞争中失败。正是基于这一考量，国家决定以放权让利作为改革开放政策的内核，试图通过中央政府掌握一些核心企业，地方政府经营其他企业，提高竞争力和效益，从而实现借鉴和提升的目的。

在国家实行放权让利的同时，县市和乡镇政府在等待着上级政府的放权让利。但是，浙江区域差异的特点，决定了省政府在获得中央政府的权与利的同时，策划并产生如何有针对性地对县市政府放权让利的问题。也就是说，省政府从中央政府获得的权和利，如何适度下放到下级政府，即权和利资源如何在下一层级政府的不同区域之间进行有效配置问题，从而产生了省政府放权让利过程中与下级政府之间的“政治拍卖”。一方面，省政府试图把权和利这些政治资源授予适当的区域（政治资源的卖），另一方面下级政府对于这一政治资源进行“竞拍”，首先出现在县市一级，然后又在乡镇一级出现。

“政治拍卖”机制的激励，促使乡镇政府为“竞拍”县市政府的权和利而发展适合本地特点的块状经济，从而出现“一镇一品”、“一镇一业”；县市政府为了“竞拍”省政府的权和利，又进一步整合块状经济促进区域发展，从而做足做强本区域特点，有的以发展经济为主，有的以生态保护为主……在浙江几乎所有县市都有带国字头的城、乡特色称号，如义乌“中国小商品城”、永康“中国五金城”、丽水“中国摄影之乡”，等等。

在这样的“政治拍卖”过程中，省政府实现了有的放矢的放权让利，县市政府也“拍得”所需的权和利。如省政府在 1992 年出台政策，扩大萧山、余杭、鄞县、慈溪等 13 个县市部分经济管理权限；1997 年在萧山和余杭进行扩大管理权限试点。2002 年 8 月 17 日，在试点基础上，绍兴、温岭、义乌等 17 个经济强县（市）被确定为放权让利对象，扩权范围和权限，涵盖了 12 大类 313 项本该属于地级市经济管理的权限，几乎囊括了省市两级政府经济管理权限的所有方面。2007 年，在强县扩权基础上，又实行“强镇扩权”，按照“依法下放、能放就放”的原则，全省 141 个中心镇被赋予部分县级经济社会管理权限，获得财政、规费、资金扶持、土地、社会管理、户籍等 10 个方面的权利。

放权让利的“政治拍卖”行动，一方面，县市和乡镇政府在“竞拍”中获得了权和利，省政府也在“政治拍卖”中实现放权让利的针对性，达到促进生产力解放和发展的目的实现；另一方面，为了“竞拍”成功，乡镇政府创造出了适合本地特点的块状经济，县市政府不仅整合乡镇政府而且探索出区域发展的样式，既推动了区域发展，提高了民众生活水平，扩大了县市、乡镇政府的权能，也提升了省政府驾驭和治理能力；再一方面，各地找到了合适的发展路径，加快了发展步伐，促进了经济、社会、政治和文化的同步发展，并形成竞争态势，使全省发展日渐均衡，有力地推动了浙江发展，创造了政府、社会和市场三强的新样式。可以说，正是各级政府的“政治拍卖”这一地方政治，促进了基层块状经济发展，基层块状经济发展促使区域整合并形成区域发展，由此从经济到社会、政治和文化开始出现良性发展链，而区域发展所形成的竞争又推动浙江省域的科学发

四、小 结

张五常曾经把改革开放以来中国的发展主要归结于独特的县制度，他以“县制度的佃农分成”方式阐释中国的发展：“不同的地区层面是垂直或上下串联，同层或左右不连。这是同层的地区互相竞争的一个主要原因，而由于县的经济权力最大，这一层的竞争最激烈。”此外，“今天的县无疑是一级的商业机构了。性质类同的商业机构互相竞争，是县与县之间的激烈竞争的另一个理由。”再加上“县干部的奖赏按成绩算。”^③

诚如张五常所言，县在整个中国治理结构中具有举足轻重的地位。但是，把中国的发展仅仅归结为县这一层级，显然也是

有失偏颇和不完整的。我们需要从县出发，但不囿于县，而应该把县放置于整个政府层级考虑，此外还必须分析政府、市场与社会的关系，从而在整体上把握中国发展。

从浙江发展来看，显然离不开市场化和民营经济。但是，市场化和民营经济的发展，除了市场和社会的自我努力外，同样离不开政府的作用。上述分析说明，无论是民营经济的发展，还是块状经济、区域发展，都是浙江省、县市和乡镇政府共同作用的结果。首先，地方政府的支持促进了民营经济发展，推进了市场化建设；其次，引发地方政府支持的动力在于人均资源贫乏和政府权能不足；再次，为了推进区域发展，提高民众生活质量，地方政府需要扩大权力和权利保障，而以放权让利为内核的改革开放政策正好契合这一需要；其四，省政府的放权让利与县市、乡镇政府的权和利接收，受到区域差异限制，于是在省政府、县市政府以及乡镇政府之间产生了“政治拍卖”行动，从而构成了地方政治的逻辑，也演绎了块状经济——区域发展——整体全方位协调的发展。

总而言之，正是浙江地方政府间的“政治拍卖”，演绎了以块状经济和区域发展为特点的发展逻辑。

当然，本论的问题是无疑的：比如地方政治的结构和功能问题，“政治拍卖”是何以实现的？如何保证其公正性？等等。这些问题，无疑是十分重要的，只是囿于本论的主旨和篇幅，在这里没有进一步展开。

参考文献

- ① 转引自何雨奇. 生存伦理·弱者武器·日常政治 [J]. 读书, 2008(2).
- ② <http://www.zj.gov.cn/gb/zjnew/node3/node6/node9/node69/userobjectlai18484.Html>
- ③ <http://www.zj.gov.cn/gb/zjnew/node3/node6/node7/node25/userobjectlai461.Html>
- ④ <http://cache.tianya.cn/publicforum/content/free/1/1295708.Shtml>
- ⑤ 何显明. 浙江现象：优化地方治理的探索 [M]. 北京：中共中央党校出版社，2006.
- ⑥ 参见 [美] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑 [M]. 上海：上海三联书店，1996.
- ⑦ 张五常. 中国的经济制度 [M]. 北京：中信出版社，2009.