

---

# 走向“回应-赋权”型政府： 改革开放以来浙江地方政府的角色演进<sup>1</sup>

汪锦军 李 悟

**【内容提要】**地方政府在改革开放以来的中国发展中扮演着关键性的角色。改革开放以来浙江的发展历程提供了理解地方政府的重要样本。浙江地方政府在发展中既遵循一般的地方政府理论解释，也展现出了独有的气质特征。与一般性理论认知不同的是，浙江政府在发展中逐步呈现“回应-赋权”型政府的特征：政府的行为逻辑表现出更多的自下而上的特征，地方政府有很强的回应社会的主动性。政府主动向下级政府、向市场与社会赋权，并逐渐形成了特有的地方政府运行机制和职权结构。

**【关键词】**地方政府 角色 回应 赋权

地方发展是理解改革开放以来中国发展变化的重要视角。改革开放以来，地方发展呈现出了单一体制下的多元化特征。在地方发展案例和模式的讨论中，浙江改革开放 40 年的发展受到学界的多方关注，被总结为浙江现象、浙江经验或浙江模式，而且浙江地方政府在其中扮演着关键性的角色。那么，浙江现象反映了怎样的普适性和特殊性问题？已有的理论研究能否回答浙江现象和浙江政府行为？本研究把浙江的实践和浙江研究放在地方政府的理论视野中，并通过关于中国地方政府的一般理论解释与浙江发展中的政府行为解释进行融合、比较和再思考，来回答浙江发展对中国地方政府和地方发展解释提供了什么样的解释样本和理论贡献。

## 一、地方发展中的地方政府角色：相关的理论解释

地方政府是政府职能的实际履行者。<sup>①</sup>改革开放 40 年来，地方政府在促进地区发展、强化国家能力等方面发挥了关键作用。在教育、科学技术、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育等基本公共服务方面，地方政府是主要的公共责任承担者。对于中国地方政府的作用和角色，学术界有广泛关注和讨论，梳理和分析不同的理论解释路径，有助于更好理解地方政府的行为逻辑。

### （一）地方政府的经济角色解释

地方政府推动地方发展的逻辑是什么？为什么中国的地方政府官员有非常强大的积极性去促进本地发展，而不是像许多发展中国家那样具有掠夺性。<sup>②</sup>地方政府的经济角色解释有助于回答这个问题。地方政府经济角色的理论解释主要有中国特色的联邦主义和 M 型结构。

中国特色联邦主义以中央和地方的财政关系为分析重点。改革开放之后，中央逐渐建立了以财政包干为主要内容的财政分权制度。这个历程可以分为三个阶段，第一阶段是 1980 年建立的“分灶吃饭”的财政体制；第二阶段是 1985 年开始的“划分税种、核定开支、分级包干”的财政体制；第三阶段是从 1988 年开始实行的“多种形式包干”的财政体制。财政包干制度激发了地方政府强有力的逐利动机。在财政收益最大化目标的引领下，地方政府愿意并且积极参与到有利于经济发展、增加地方财

<sup>1</sup> 本研究受国家社科基金项目（编号：14BZZ044）和省社科基金项目（编号：19NDJC290YB）资助。

作者 汪锦军，公共管理学博士，浙江省委党校公共管理教研部教授；李悟，浙江省委党校公共管理专业研究生。（杭州 311121）

政盈余的活动中，<sup>⑨</sup>并重构了中央和地方权力关系。在赋予地方处理辖区内经济社会事务管理权限的同时，甚至形成了对中央政府的权力制约。<sup>⑩</sup>在这样的背景下，学者借鉴国外联邦体制的相关理论，提出了中国特色的联邦主义。<sup>⑪</sup>在联邦制国家，政府之间的关系往往是竞争性的，基于选民和市场主体的压力（企业等经济主体以及工会等非经济主体），具有竞争性的政府、政府内部的部门以及政府之外的行为主体必须供给优质的公共产品和服务，以满足当地居民和组织的要求。<sup>⑫</sup>不过中国在政府体系建构上显著不同于联邦制，因此研究和讨论中国地方政府的竞争逻辑，必须置于中国的制度结构和激励结构中展开。在中国特色联邦主义理论看来，中国地方政府之所以具有发展地方经济的动力是因为财政包干制度内含的分权机制，使得地方政府追求地方利益合法化，同时也加大了地区之间的横向竞争和比较。统计数据显示，在分税制改革实行的前夕（1993年），中央财政收入约957万亿元，国家财政总收入4348万亿元，中央政府占国家财政收入的比重只有22%，<sup>⑬</sup>中央和地方关系在财权关系上已经颠倒过来了。

M型结构被认为是20世纪最伟大的组织创新。<sup>⑭</sup>在企业组织中，M型结构由一组有选择多样化的事业部门构成，其多样化程度介于U型与H型结构之间，事业部之间具有一定的竞争、相互依赖和协同作用，总管理机构最重要的任务是发展和利用这种协同作用。<sup>⑮</sup>中国地方政府被认为比较符合M型结构特征，因为每一个省级区域都是一个经济体，这些省级区域经济体在中国这个大市场中是独立且自治的。<sup>⑯</sup>中国建国初期就存在的以区域“块块”原则为基础的多层次、多地区的层级制（M型经济）是解释中国在改革开放后经济持续增长的关键。在这种结构下，地方政府会面临发展与资金不相匹配的问题，因此地方具有很强的动力去建立或支持地方企业。更为重要的是在该结构下，横向地方政府之间职责是相似甚至相同的，而不是部门分工的，所以很容易建立起相互竞争的环境。<sup>⑰</sup>

中国特色的联邦主义和M型结构，在理论上解释了中国地方政府在经济方面竞争的结构特征，这种结构特征促使改革开放以来的地方政府为了地方经济发展而努力，并在很大程度上推动了中国改革开放的发展进程。

## （二）地方政府的政治或行政角色解释

地方政府经济角色的解释，主要来源于经济学家的相关理论，重点以政府组织作为分析单元。但事实上，政府行为的背后是政府官员的行为逻辑。地方政府推动地方经济发展的动力机制，除了中国特色的财政联邦主义和M型结构，还有推动地方官员的内在政治激励逻辑。政治学和行政学者从职权结构和纵向权力结构对官员的激励结构做出了解释，主要的理论有压力型体制和职责同构的相关理论。

压力型体制是指一级政治组织为了实现经济赶超，完成上级下达的各项指标而采取的量化任务分解的管理方式和物质化评价体系。<sup>⑱</sup>压力型体制可以看作是计划经济时代的动员体制在市场经济时代的延续。改革开放后所进行的一系列行政体制改革使得动员型体制开始转向压力型体制，例如“下管一级”和“岗位目标管理责任制”。<sup>⑲</sup>下管一级使得下一级政府的人事任免被牢牢掌握在上一级政府手中；岗位目标管理责任制则是为了克服集体领导所造成的人人负责的局面，在岗位目标管理责任制下，岗位、目标和责任三点一线将责任落实到具体的官员身上。下管一级和岗位目标管理责任制两种压力的汇集推动了压力型体制的形成。压力型体制具有自上而下的压力传递和累积的运行特征，在这种管理方式和评价体系下，来自上级的压力驱使着地方政府的运行和发展。具体表现为各种指标层层传递，包括各种各样的“硬指标”和“软指标”，完成这些量化指标对于地方官员的政绩考核结果至关重要，是其仕途升迁的重要基础。<sup>⑳</sup>

如果从职权的角度出发理解地方发展和地方政府角色的体制因素，可以发现不同层级之间的政府在纵向间职能、职责和机构设置上高度统一，因此是职责同构的，<sup>㉑</sup>主要表现为职能的整齐划一和职责分配上的高度一致。<sup>㉒</sup>与职能同构相对应，各级政府的机构设置也是一一对应的，即“上下对口，左右对齐”。<sup>㉓</sup>职责同构在一定程度上调动了地方发展的积极性，因为各级政府为了实现上级政府下达的各种指标和任务，需要将指标和任务进行层层分解和量化，下派给下级政府。职责同构的纵向职权设计为指标和任务的下达提供了落实途径，也是对抗部门集权的制度安排，有助于计划经济向市场经济的过渡。<sup>㉔</sup>尽管如此，随着社会主义市场经济体系的建立，职责同构模式逐渐显露出诸多困境。主要表现为职责同构的纵向配置资源方式和市场横向配置

资源的方式是冲突的，职责同构下的全能政府阻碍着社会的分化和整合、增加了政府的运行成本，滋长了官僚主义。<sup>⑨</sup>因此修正和突破职责同构就显得必要，目前的思路主要包括：一是确权的思路，即根据公共物品（服务）性质的不同确定中央和地方的权限；<sup>⑩</sup>二是职责异构的思路，即赋予地方政府在机构设置上以自主权。<sup>⑪</sup>

因此，政治结构上的职责同构和压力型体制，使得地方官员必须为完成上级任务而努力。而纵向的中国特色财政联邦主义和M型结构，使得地方政府在经济发展方面有更大的灵活性。地方政府的经济角色和政治/行政角色的交汇，使地方官员行为表现为晋升的锦标赛模式。

所谓晋升锦标赛是指上级政府对下级政府部门的行政长官设计的一种竞争性晋升机制，竞赛优胜者将获得行政级别的晋升，而竞争规则和获胜标准由上级政府决定，它可以是GDP增长率，也可以是其他可度量的指标。参赛人在竞争中的相对位次，而不是绝对成绩，决定最终的胜负。<sup>⑫</sup>官员晋升锦标赛体制下的地方官员被认为是“政治人”而非“经济人”，对于上级预期给予的政治利益，下级官员有着很强的动力通过发展经济来争取和获得。<sup>⑬</sup>有学者通过对全国各省主要官员晋升历程的考察，认为官员晋升与官员主政地的经济增长具有很强的相关性。以经济增长为基础的晋升锦标赛结合了中国政府体制和经济结构的独特性质，在上级官员手中拥有巨大的行政权力和自由处置权的情况下，提供了一种具有中国特色的激励地方官员推动地方经济发展的治理方式，<sup>⑭</sup>极大推动了经济增长。

综上，地方发展的一般理论提供了理解地方政府行为的基本知识脉络，这种脉络在结构特征上表现为经济方面的中国特色财政联邦主义和M型结构，在政治和行政方面表现为职责同构和压力型体制。从逻辑上说，政府的经济角色是一种自下而上的解释，而政治或行政角色是一种自上而下的解释。地方政府的行为，表现为自下而上的经济发展和自上而下的考核和晋升压力。这两种逻辑的综合使得地方官员呈现出晋升的锦标赛模式，在改革开放以来的发展历程中，更多表现为注重经济发展，看重自上而下的考核。

#### 地方发展中关于地方政府角色的一般理论解释逻辑

	经济角色	政治或行政角色
结构特征	中国特色联邦主义	职责同构
	M型结构	压力型体制
逻辑	自下而上的动力	自上而下的压力
表现	晋升的锦标赛，注重经济发展，看重自上而下的考核	

不同的理论对地方发展和地方治理中的地方政府角色提供了多元的解释路径，对理解地方政府角色提供了不同的分析视角和维度，这些理论也构成了理解和阐释浙江经验独特性和一般性的基本理论坐标。那么，已有的这些关于地方发展中地方政府的理论是否可以足够解释浙江经验的基本特质？浙江经验在多大程度上吻合这些基本的理论解释？浙江经验是可以构成一种逻辑自洽的独特模式，还是只是对已有理论认知的实践注解？因此，有必要在一般性讨论的基础上，对改革开放以来的浙江实践历程和关于浙江经验的理论研究进行梳理，来理解改革开放以来浙江政府的一般性角色和特殊性角色问题。

## 二、“回应-赋权”型政府的发展：改革开放以来浙江地方政府的角色讨论

通过对改革开放以来的浙江地方政府的发展历程和相关讨论的梳理，我们可以发现，与一般性理论认知不同的是，浙江政府呈现出鲜明的“回应-赋权”型政府特征。所谓“回应-赋权”型政府，就是指浙江政府在改革开放中既不是简单推动地方经济发展，也不是简单围绕自上而下的考核开展工作，而明显表现出积极主动回应来自基层社会和下层政府的声音和诉求，并将这种自下而上的声音和诉求转化为制度化和操作性的政策安排，以赋予市场、社会和下级政府更多的自主权，从而激发市场、社会和各级政府的发展动力。这种演化逻辑构成了理解改革开放以来浙江的市场化改革进程、省管县改革、扩权强县和政府自

---

身改革等一系列改革创新的基本脉络，也显著不同于一般的地方政府在经济、政治和行政角色方面的认知。

### （一）地方回应性：实践问题导向的政府行动逻辑及讨论

不言而喻，在中央的统一领导下，浙江政府的行为逻辑和其他地方具有相似性。浙江在发展中遵循着一般性的地方政府行动逻辑。在整个改革开放以来的发展历程中，浙江始终是在中央统一领导下探索发展之路。姚先国通过对浙江和国家的重大事件和文献比对后发现，浙江在发展中对中央倡导的领域表现出非常积极的政策跟进和政策执行。比如，省政府对一些中央有明确表态的领域，比如国有企业改革、金融改革、财政体制改革、对外开放、技术市场等领域，省政府往往大胆推动，明确表态，持积极主动的改革态度，并发布了大量相关改革方案和政策文件。<sup>⑨</sup>但另一方面，由于地域文化、地方发展水平和经济社会结构形态的差异，相对于其他地方，浙江在改革开放之初就显示出独有的特征，而其中最显著的是浙江地方政府在发展中的实践问题导向，即在发展中往往不是一味遵从中央有关规定和相关政策，而是从地方发展的实践出发执行政策，创新思路，解决问题，以推动地方经济与社会发展。

改革开放以来，浙江县乡基层政府的实践问题导向为浙江发展创新提供了一个个生动的实践案例。基层政府尽管处于政府体系的最末端，是上级政府和中央政策的执行者和代理者，但在各种因素作用下，基层政府可以成为基层实践问题的创新解决者。姚先国研究发现，改革开放以来浙江政府层级向基层延伸，对群众自发创新行为的支持倾向越强。<sup>⑩</sup>刘明兴、张冬、章奇等学者研究发现，浙江县级政府层面，游击队出身的本地干部由于在省级层面受到南下干部的打压，并且在地方政权中处于劣势地位，为了确保生存和发展，倾向于采取各种变通手段来促进地区发展。<sup>⑪</sup>

在改革开放之初，浙江是一个工业基础薄弱、经济相对比较落后的省份。当时全省的GDP总值为123.72亿元，列全国各省市第12位，人均GDP为331元，低于全国平均水平12.7个百分点，列全国第16位。在浙江很多农村地区，落后的生产力使得基层政府和地方农民想方设法首先要解决基本的温饱问题，也由此激发了地方的发展冲动和实践创新。这一类的发展冲动和创新是为了解决基本的生存问题，或者说是生存危机，这是一种被生存问题所迫引发的创新，属于生存型地方政府创新。<sup>⑫</sup>比如家庭联产承包责任制，目前大多数人认为这是源于安徽农村的创新实践，而实际上在安徽农村探索之前，浙江永嘉就已经开始了包产到户的尝试，1956年中期，永嘉县在超过200个农业合作社里推行了家庭联产承包责任制，并且得到省政府的支持，但由于当时的反对，永嘉在改革开放之前的探索胎死腹中，未能在全国推广。<sup>⑬</sup>

在改革开放之初，各种政策都远远滞后于社会变化，由此带来大量的政策空白，这给基层政府更多应对和解决实践问题的空间。尤其在国有经济占比本来就不大的浙江，既有的体制压力小，也使基层政府有更多的精力来回应基层社会的诉求。浙江义乌小商品市场的发展历程，对理解基层政府如何回应基层社会的诉求推动相关的政策创新提供了生动鲜活的案例。1982年，义乌摊贩冯爱倩在卖掉了10担谷子，又从信用社贷款300元后，开始了艰辛的创业历程。但是当时个体商贩在社会上还被当作“投机倒把”分子，往往是“抓了罚，罚了抓”。1982年，委屈的个体工商户冯爱倩遇见了县委书记谢高华，在冯爱倩把所有的委屈的抱怨都向谢高华倾诉后，谢高华承诺：一是同意个体工商户继续摆摊；二是会转告有关部门，对个体工商户不再驱赶。此后县委书记扎进义乌乡间，连续调研了4个月。在调研基础上，1982年8月25日，由县政府、稠城镇、城阳区工商行政管理所三级部门成立的“稠城镇整顿市场领导小组”下发了“一号通告”，宣布将于当年9月5日起，正式开放“小商品市场”，这是全中国第一份明确认同农民商贩和专业市场合法化的政府文件。但是，市场开业没有一个县级领导露面，也没有任何新闻报道。因为根据以前的官方条文，搞小商品市场至少违反了三项禁令：农民不能弃农经商；集市贸易不能经销工业品；个体不能批发销售。搞小商品市场说明政府对义乌小商品交易的既成事实表示认可，这种认可在当时是需要很大勇气的，为义乌乃至浙江市场经济的发展做出了重要贡献。

在改革开放的进程中，浙江基层政府也善于在中央和上级允许的政策框架内，将相关的政策与地方实践有机结合，推动地方社会的发展。其特征是在上级政策规定比较含糊的领域，出台更为宽松的地方性政策，从而营造出较为宽松的区域发展环境。<sup>⑭</sup>中国第一农民城——温州龙港的建设之路，正是基层政府创新政策执行的生动体现。1984年，温州龙港开始了小城镇建设，但

---

当时只有一纸上级的建镇批文和 3000 元开办费，而且 1984 年中央“一号文件”规定，农民可以“离土”却不能“离乡”。不过这个一号文件同时规定，“允许农民自理口粮进城务工经商”，龙港镇政府看到了政策变通的可能性，依据这个规定，龙港在《温州日报》发布《对外开放的决定》，提出“地不分东西，人不分南北，谁投资谁受益，谁出钱谁盖房，鼓励进城，共同开发”，由此龙港一发不可收，到 1987 年，龙港的进城农民已达 6300 户，拥有“市民” 3 万人，集资投入 2 亿多元，建成区面积 102 万平方米，建起了 5 所学校、7 所幼儿园、3 座电影院。此后，龙港崛起为名副其实的“中国第一农民城”。

来自基层社会的实践问题和基层政府的灵活回应和创新解决方案，开启了浙江改革开放的新局面。一个个基层创新也逐渐形成正向的反馈，推动省级政府以实践问题导向应对发展中遇到的各种问题。比如当年轰动全国的海盐衬衫厂的厂长步鑫生，正是浙江省委省政府在会同新华社组成的联合调查组认为改革需要具备大胆创新精神的人去推动，才使步鑫生最终得到充分肯定，成为当时改革中各地学习的榜样。

浙江的发展历程表明，在全国一体的制度安排下，浙江发展展示了极为丰富的灵活性和能动性，并在地方发展竞争的逻辑中逐渐找到自己的发展之路。浙江经验的最大特色是立足本地实际，<sup>⑨</sup>充分依靠和调动人民的主动性和创造性，将人民的首创精神与政策支持有机结合。<sup>⑩</sup>因此，浙江发展和浙江经验的特殊性，不是因为浙江的发展违背了一般性的地方政府解释，而是在自上而下的压力型结构和横向的地方政府竞争中，浙江在发展中拥有更多的自下而上的推动力量，落后的经济成为改革开放之初浙江大地创新发展的第一推动力，而地方政府在发展中遇到的新问题必须依靠地方政府创新解决，在一个个问题解决中浙江逐渐获得了创新带来的红利，从而推动浙江各级政府以实践问题为导向不断探索发展之路，实践问题导向因此成为浙江政府的行动逻辑。

## （二；）纵向赋权：纵向治理的地方赋权机制创新及讨论

对于省以下政府职权界定，中央和相关法律规定并不具体。这种模糊性对省以下的政府职权体系和治理体系提出了挑战，但也给各省结合自身的特点和实践创新省以下的纵向治理体系提供了可能性和机遇。改革开放以来，浙江通过调整和优化省以下的纵向治理结构和运行机制，开启了自上而下向地方政府赋权的改革创新进程。这一体制创新适应了浙江经济发展的特点，同浙江高度发达的民营经济，以及独特的县域经济格局形成了内在的契合。<sup>⑪</sup>

在改革开放以来的发展中，浙江一直非常强调调动省以下政府在发展中的积极性。比如姚先国通过历史政策分析整理发现，1979 年，国务院决定从 1980 年起对各省市试行“收支挂钩，全额分成，比例包干，三年不变”的财政管理办法。但浙江省在贯彻中央的有关决策过程中作了一些创造性发挥，由此大大调动了各县、市发展经济、摆脱贫穷的积极性。<sup>⑫</sup>这些创造性发挥在不同的阶段有不同的表现形式和做法，在 80 年代实行财政包干制时，浙江省对 31 个地方收入低于支出的市县，在工商税 13% 的范围内按比例留成，实行“调剂分成”；对 16 个贫困和次贫困县（市）实行“定额补助”。<sup>⑬</sup>在 1994 年实行分税制后，在中央财力不断增加，地方财力不断削弱，同时事权不断增加的背景下，浙江省对市、县（市）财力增量采取了集中“两个 20%”<sup>⑭</sup>的办法，对不同类型的市、县（市）实行不同的补助和奖励政策，并对少数贫困县和海岛县作适当的照顾；之后逐渐形成了“两保两挂”的激励政策，并进行了不断的优化和完善。

浙江在改革开放的历次政策变动与调整中逐渐构建了独具浙江纵向治理特色的省管县体制。早在改革开放前的 1953 年，当时根据中央取消大区一级财政、增设市（县）一级财政的决定，浙江省开始普遍建立了市、县一级财政。此后浙江根据自身发展需要，除了“文革”后期的几年外，一直坚持“省管县”的财政体制。

1982 年中央出台《改革地区体制，实行市领导县体制的通知》后，地级市开始作为一级政府存在，从而构成了现实运作过程中“省、市、县、乡”四级地方政府层级。在此背景下，浙江也积极贯彻落实中央决定，开展了“撤地建市”工作。这一进程尽管回应了地级市层面要求具有管辖县级财政的强烈呼声，但却受到县级政府的质疑，县级政府担心“市带县”会变成“市刮县”，加之浙江发现其他实行市管县财政体制的省实施效果也不是很理想，<sup>⑮</sup>因此浙江省除宁波市外，并没有严格推行市管县，

而是在地改市的同时坚持“省管县”的财政和人事体制不变，仍然坚持实施“省管县”的财政体制。1993年底，中央发文明确1994年元旦起实行市管县。但当时浙江财政厅厅长翁礼华认为市管县不利于浙江县域经济的发展，并与财政部沟通，坚持实行原来的省管县体制。直到后来由于全国县乡都不能正常发出工资，只有浙江不拖欠工资后，中央才开始重提省管县体制。<sup>⑨</sup>在坚持省管县财政体制的基础之上，从1994年开始，经过长期的探索浙江逐渐形成了具有浙江特色的财政体制，即通过省管县的财政体制支持经济发达县（市）持续发展，如“亿元县上台阶”的财政政策，同时加强对欠发达县的财政激励，如“两保两挂”政策。<sup>⑩</sup>

需要指出的是，浙江的省管县，并不是说撤销了地级市，其实在行政体制上，浙江和其他省一样，是“省、市、县、乡”的层级体系。浙江的省管县，指的是财政体制的省管县和省管县级主要领导人事的体制。因此，浙江事实上是财政省管县、行政市管县和主要人事省管县的一种混合体制。这种体制一方面在组织架构层面契合了中央的市管县的基本制度安排要求，另一方面在具体运行机制方面通过财政和主要人事的省管县，赋予了县级政府更多的自主权，从而激发了县级政府在发展中的主动性和创造力，推动了浙江县域经济的快速发展。相较于江苏、广东、山东和福建等沿海经济强省，浙江县域经济的发展水平更高，也更加均衡。<sup>⑪</sup>浙江涌现出了全国独一无二的县域经济现象，有力地驱动了全省经济的快速发展。

财政和主要人事的省管县带来的经济活力，使浙江的政府越来越认识到必须将中央的政策与浙江发展实际有机结合，而不是僵化执行中央决策；同时独立的财权为浙江省各县提供了更大的资金自主权，但也使经济发展与行政管理权限不协调的矛盾很快暴露，层层审批不仅手续繁杂、过程冗长，造成政府工作量增加，往往还会给企业带来无法计量的经济损失。<sup>⑫</sup>为了破除县级政府不对称的行政管理权对县域发展的约束，浙江又在1990年代以后开始多轮扩权强县改革，以进一步增强县级政府的权力和能力。

从上世纪90年代以后，浙江开启了五轮县级政府扩权的历程。1992年，为了鼓励和支持邻近上海几个县（市）对浦东开发区辐射的吸纳能力，浙江省政府决定扩大萧山、余杭、慈溪等13个县（市）的部分经济管理权限。固定资产投资项目审批权、部分基本建设、技术改造项目审批权和外商投资项目审批权等4项权限下放给试点县，目的是为了简化审批手续，提高经济管理的效率。

1997年，根据萧山、余杭两个县级市向浙江省政府提交了《关于要求赋予地（市）级有关经济管理权限的请示》。省政府进一步扩大了萧山和余杭两个县级市在基本设施、技术改造以及外商投资项目的审批权限，并新增了金融审批管理、计划管理、土地管理、建设企业资质、财税管理、“农转非”以及体制改革相关审批权限。

对萧山和余杭审批权的下放开启了新一轮的扩权改革。浙江省政府于2002年将县级扩权改革的范围扩大到绍兴县、温岭市、慈溪市、诸暨市等17个县（市），<sup>⑬</sup>而且大大扩展了扩权改革的职权范围，其基本放权改革原则是“能放都放”，“除国家法律、法规有明确规定以外，目前须经市审批或由市管理的，由扩权县（市）自行审批、管理，报市备案；须经市审核、报省审批的，由扩权县（市）直接报省审批，报市备案。”这轮改革不仅扩大了试点县级政府的经济管理权限，而且还下放了劳动、人事、教育、民政等领域部分管理权限。<sup>⑭</sup>

为更好适应地方发展需要，2006年，浙江省政府再度发文，将义乌确定为县级扩权的进一步改革试点，将其经济社会管理权限扩大到几乎与设区市同等的水平。<sup>⑮</sup>

2008年12月，浙江省基于义乌市的试点经验，将改革对象扩大到所有县市（含萧山区、余杭区）：“下放义乌市经济社会管理权限618项，其中，继续保留原有扩权事项524项，新增事项94项。下放其他县（市，包括杭州市萧山区、余杭区）经济社会管理权限443项。”<sup>⑯</sup>2009年，浙江省出台了《浙江省加强县级人民政府行政管理职能若干规定》，进一步明确了强化县级人民政府在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务方面职能的若干运行原则。

浙江的扩权强县改革，是对始于建国之初，坚持于改革开放之初的省管县体制的坚持与深化。在某种意义上也是对省管县体制的职权重塑。通过在发展变化中不断调整省、市、县之间的职权结构和运行机制，县级政府获得了更大的地方管理权限。这种省政府主动向县级政府赋权的改革举措，既是浙江省对自下而上的发展动力和活力的积极回应，也成为进一步促进发展的积极举措。<sup>⑨</sup>当然，随着经济社会的发展，浙江近几年也察觉到，浙江尽管有发达的县域经济，但也带来了区域统筹、中心城市发展等一些新命题，因此需要充分发挥市与县在区域经济社会发展不同的角色功能，推动市县按照市场秩序扩展的内在规律形成中心城市与周边县（市）的分工合作体系。<sup>⑩</sup>2013年，在中共浙江省委《关于认真学习贯彻党的十八届三中全会精神全面深化改革再创体制机制新优势的决定》，提出要“加快县域经济向城市（都市区）经济转型”，开始强化以中心城市推动区域经济增长的战略。

### （三）以政府自身改革为突破的“回应-赋权”型政府建设

改革开放以来，浙江发展中的地方政府不但扮演了关键性的角色，地方政府还通过主动改革创新和自身变革，提高政府管理和服务能力，推动政府、市场与社会的良性互动。浙江在中央相关政策统一部署之外，积极主动推动相关领域的改革创新，以政府主动变革引领和推动浙江经济社会的发展。

改革开放以来，在中央关于机构改革的统筹部署下，浙江省先后于1983年、1994年、1999年、2003年和2009年进行了5次政府机构改革，以不断完善适应市场和社会变迁的行政管理体制。历届省委和省政府对机构、编制和财政支出一向持谨慎、控制的做法。因此，相对于其他省份的政府规模来说，浙江政府可以称作是一个小政府。<sup>⑪</sup>

2002年，浙江省第十一次党代会提出建设“信用浙江”战略，2002年7月3日，省政府召开全省“信用浙江”建设工作电视电话会议。电视会议后，省政府专门下发了《关于建设“信用浙江”的若干意见》，推动政府、市场和社会的信用体系建设。为了建设“信用政府”，浙江继续推行政务公开，实行“权力阳光运行”，提升政府信用形象。省政府41个部门把政务内容、落实措施、监督办法全部向社会公开。

2006年，时任浙江省委书记习近平主持召开的省委十一届十次全会，做出了建设法治浙江的重大决策，通过了《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》，率先开始了建设法治中国在省域层面的实践探索，法治浙江的进程推动了立法决策、民主协商、阳光政务的进程。也为建设法治中国提供了宝贵经验和鲜活样本。

本世纪以来，浙江政府积极通过机关效能提升政府服务能力。2004年开始，浙江在全省范围内掀起了一场以狠抓落实为主题的机关效能建设，向衙门作风导致的机关效能低下问题宣战。2004年2月2日，浙江省召开了全省机关效能建设电视电话会议，正式把效能建设确立为提高执政水平和执政能力的重大举措。中共浙江省委、浙江省人民政府在2004年发布的《关于开展机关效能建设的决定》中，提出要“切实解决机关效能中存在的突出问题，使各级机关和广大机关干部在履行职责和改革创新上有新的突破”。其重点在于转变政府衙门作风，加强自身建设，增强服务意识，改善政府权力运行方式，从而通过政府自身建设推动经济社会更好更快发展，服务浙江改革发展大局。<sup>⑫</sup>

在效能建设的推动下，浙江在效能监察、效能问责、群众参与等方面进行了系列改革创新，在便民服务中心建设、效能投诉热线、政务网站建设等方面都走在了全国前列。效能建设大大改善了浙江的政务环境和营商环境，也大大改变了政府在百姓心中的印象，推动了浙江服务型政府建设的进程。

2014年，浙江在2004年试行办法基础上发布了《浙江省影响机关工作效能行为责任追究办法》，对各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关及其所属部门和机构，以及经授权、委托具有公共事务管理职能的组织及其工作人员的工作效能行为的责任追究进一步细化和明确。

---

改革开放以来的浙江政府还推动了一系列政府职权体系和运行机制重塑。在行政审批制度改革方面，以1999年全国首家行政服务中心在浙江省上虞市成立为标志，浙江启动首轮行政审批制度改革，原有的3251项行政审批事项减少了50.6%。此后浙江行政审批制度改革一次次发力。2002年1月，浙江第二轮行政审批制度改革开始，到当年底，共减少行政审批事项46.7%。2003年10月，浙江开始第三轮行政审批制度改革，省级层面仅保留行政许可事项718项、非行政许可审批事项243项。2013年，浙江第四轮行政审批制度改革首先从全面加快清理行政审批事项开始。此轮行政审批制度改革重点是建立健全六项制度：建立集中审批制度、加快完善联合审批制度、建立审批前置和中介服务规范化管理制度、推行入园项目和重大项目审批服务全程代理制度、建立审批事项准入制度以及健全审批责任制。其目的是通过此轮行政审批制度改革，从更高层次改善制度供给，让企业获取制度红利。

在行政审批制度改革的基础上，2014年开始，浙江又启动了政府职能和政府服务的四张清单一张网建设，通过明确政府职权范围和行为规范，以大幅度减少政府对资源的直接配置；大幅度减少政府对微观事务的管理和干预；大幅度减少政府对资源要素价格的干预，增强政府权力运行的规范化水平。2016年12月，省委经济工作会议提出了“最多跑一次”改革，从而开启了政府权力运行更加科学化的改革历程。2017年1月，省政府工作报告正式提出加快推进“最多跑一次”改革。之后一系列改革创新工作依次展开，在行政审批事项梳理、办事流程优化、数据共享建设等方面，浙江创造了多个全国第一，成为新时期地方政府改革的典范。

在经济社会发展中，浙江还努力打造一个能及时有效回应市场和社会诉求的回应型政府。2004年，浙江省委、省政府在全国率先制定出台了《关于建立健全为民办实事长效机制的若干意见》。从是年开始，浙江省委省政府把为民办实事作为一项重要工作纳入议事日程，每年重点抓诸如民生保障、教育卫生、环境保护等10个方面的实事。时任浙江省委书记的习近平强调，“我们要根据人民群众的要求和愿望，坚持不懈地为民办实事，及时主动地为人民群众排忧解难，切实把为人民群众谋利益的实事办好。”<sup>9</sup>通过建立为民办实事的长效机制，有效地解决了与人民群众密切相关的衣食住行等民生问题，受到了人民群众的普遍拥护。从2004年到现在，浙江每年的十大民生实事工程的发展和变迁，既是浙江5千多万人民美好生活诉求的演变历程，也是浙江省委省政府不断满足人民期盼的重大政策发展过程。面对一件件看似微不足道的小事，政府严肃认真讨论并细化为一个个考核指标保证政策有效落实。

可以说，从机构改革到效能建设和效能革命，到行政审批制度改革和四张清单一张网，再到“最多跑一次”改革，浙江政府的每一次改革，都紧扣时代发展的主题，将政府改革置于经济社会发展的前沿阵地，不断加强政府自身建设，进行自我革命，为浙江发展提供良好的政务环境和发展环境。浙江政府善于在重大改革节点紧紧抓住主要矛盾和问题推进关键领域改革，在改革中积极响应市场和社会发展的需要，并通过改革有效推动和促进市场和社会的发展。因此，从机构改革到“最多跑一次”改革，既反映了在不同改革时段和节点中央统筹改革的基本政策背景，更是浙江基于地方发展实践的主动创新。浙江的政府与市场关系从80年代的“放任与扶持”，到90年代的“引导与规范”，再到新世纪以来的“服务与提升”，浙江各级地方政府的角色行为同区域市场体系的发育之间形成了一种良性的互动机制。<sup>10</sup>也有效促进了社会空间的发展及政府与社会的多元互动格局。<sup>11</sup>

### 三、结语

关于浙江发展中的地方政府解释的两种文献来源：一般性的关于中国地方发展中地方政府角色的解释文献和浙江发展中地方政府作用的解释文献。这两种文献基本是相互独立的，相互之间很少互为引用和讨论。但把这两种文献与浙江改革开放四十年来的发展实践相结合进行分析，可以发现改革开放四十年来浙江政府作用的理论解释之间的逻辑关联，也可以发现浙江改革开放四十年的历程，既有符合一般性政府解释，也有自身独有的特征。而浙江独有的发展历程和特征，对理解中国地方发展中的政府角色，对地方发展的理论认知提供了新的视角。

首先，从行为逻辑来看，与一般对地方发展认知不同的是，浙江地方政府的行为逻辑表现出更多的自下而上的特征。政府主动向下级政府、向市场与社会赋权，地方政府呈现出赋权型政府的特征。

---

在一般地方发展的理论解释中，无论是压力型体制的分析，还是官员激励的锦标赛等理论，其基本的解释逻辑是一种自上而下的逻辑，即地方发展的动力和压力来自自上而下的压力和激励。但浙江改革发展的历程和很多关于浙江的研究都发现，浙江政府明显表现出对社会和基层问题回应的敏感性。而且，与经济学领域对地方发展的自下而上讨论不同的是，经济学领域主要关注地方政府在发展经济方面的地方激励机制，但浙江发展在很多方面都超越了简单经济方面自下而上的特征，而是在很多非经济激励领域，浙江政府也呈现出了自下而上的运行逻辑。无论是在改革开放之初的冒着政治风险的地方改革创新，还是对中央各项政策的选择性执行，或是省级政府主动推进为民办实事长效机制，以及省级政府的自身变革，更多的是对地方问题的回应，而不是来自上级政府的要求。浙江改革开放以来地方政府的行为和相关研究表明，在压力型结构下，地方政府依然有很强的回应社会的主动性。

其次，从治理机制来看，与一般关于中国各级政府职权讨论不同的是，浙江改革开放过程中逐渐形成了地方政府特有的运行机制和职权结构。通过对浙江改革开放实践的历史考察和相关研究的梳理可以发现，尽管在重大政策节点上，浙江改革与中央推动的改革战略和政策要求一致，但在具体运行机制中，浙江依然有很大的主动改革创新的空间。比如财政体制方面从建国以来浙江在历次改革和调整中实行财政省管县体制；1980年浙江对国务院提出的“收支挂钩，全额分成，比例包干，三年不变”的财政管理办法的实行两保两挂的财政体制创新；在政策领域积极推动的法治浙江、信用浙江等综合改革创新。浙江的创新实践表明，地方政府职权在基本组织架构之下，有非常丰富的运行机制，正是这些丰富的机制而不是职权基本机构，是理解地方发展中的政府行为差异性和地方发展多元化的重要观察视角。浙江的发展实践进一步丰富了纵向治理关系的讨论。已有的研究和讨论一般将纵向关系简单化为中央和地方关系，而很少关注省以下地方政府的纵向关系。在浙江改革开放40年的发展历程中，通过历次的改革与实践，逐渐建立起了省以下的独特纵向关系结构和运行机制，这种结构和机制以财政和主要人事的省管县体制为基本发展脉络，逐渐形成了行政层级的市管县，财政和主要人事省管县的混合运行机制，并在此基础上通过不断向县级政府赋权提升县级政府在发展中的权力和空间，从而极大激发了县域经济的发展，形成了浙江特有的县域经济繁荣发展局面。这种运行机制对理解和认识纵向关系的多层次性，对讨论地方纵向关系发展的可能性，以及探索地方纵向关系与中央-地方关系之间的互动机制，都提供了新的案例和样本。

因此，在改革开放40年的发展中，浙江越来越明显呈现出“回应-赋权”型政府的特征。即浙江政府在改革中通过一次次回应来自社会和基层的问题，通过一次次向地方和基层政府赋权，不断调动自下而上的发展动力，调动各级地方政府主体、市场和社会主体的积极性，也因此使浙江发展具有了内生动力。而这种政府特征，是多重因素在互动演化中形成的。首先，改革开放之初浙江的经济结构和发展基础，决定了基层社会具有强烈的发展冲动，这使得改革开放之初的地方政府必须回应来自基层发展的冲动，解决基层发展中出现的问题。其次，基层政府在浙江改革开放初期的发展中扮演着重要角色。由于基层干部与基层社会具有千丝万缕的联系，在改革开放初期，他们在应对社会发展的过程中逐渐认识到社会自主的活力和动力，并逐渐形成了地方发展的正向反馈，即尊重地方自主性，往往得到发展，而僵化执行政策，则很难发展。这种正向反馈不断向上传导，并在与省级政府的互动中变得越来越主动，从而影响了浙江地方决策的机制，浙江的政策因此变得更加顾及基层政府的反馈。再次，浙江领导干部的创新精神，也强化了浙江“回应-赋权”型政府的特征。比如习近平时期，浙江在省级层面推动为民办实事的长效机制，从而从省级政府开始推动各级政府的为民办实事工程，也在此逻辑上推动了浙江各种回应社会诉求的地方创新机制，从而不断强化地方政府对社会各项诉求的回应性。上述多重因素的相互叠加和互动，形成了改革进程的一种演进路径，使地方政府在“问题-创新-问题”的路径中不断改革创新。

#### 注释：

① 郁建兴、高翔：《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》，《中国社会科学》2012年5月。

② 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭：《经济增长能够带来晋升吗？——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》，《管理世界》2010年12月。

- 
- ③ Jean C. Oi, *Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China*. *World Politics*, 1992, 45 (1) :99-126.
- ④ Gabriella Montinola, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, *Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China*. *World Politics*, 1995, 48 (1) :50~81.
- ⑤ Yingyi Qian&Chenggang Xu, *Why China's Economic Reforms Differ: the M-Form Hierarchy and Entry Expansion of the NonState Sector*. *Economics of Transition*, 1993, (1) : 135-170.
- ⑥ Albert Breton, *Competitive Governments: An Economic Theory of Politic Finance*. Cambridge University Press, 1996.
- ⑦ 郁建兴、黄飚:《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》,《政治学研究》2017年5月。
- ⑧ 威廉姆森根据钱德勒的实际观察,将大型公司的内部结构区分为三种类型:U型结构(unitary,一元结构)、H型结构(holding,控股集团)和M型结构(multidivisional,多部门结构)。参见荣兆梓:《企业内部的市场——从威廉姆森的“M型假说”说起》,《经济社会体制比较》1992年3月。
- ⑨ 荣兆梓:《企业内部的市场——从威廉姆森的“M型假说”说起》,《经济社会体制比较》1992年3月。
- ⑩ [美] 埃里克·马斯金:《M型结构的中国经济运行评估更易》,《第一财经报》2016年12月。
- ⑪ 钱颖一、许成钢、董彦彬:《中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张》,《经济社会体制比较》1993年第1期。
- ⑫ 荣敬本等•.《从压力型体制向民主合作体制的转变》,中央编译出版社1998年版,第28页。
- ⑬ 唐海华:《“压力型体制”与中国的政治发展》,《中共宁波市委党校学报》2006年1月。
- ⑭ Kevin O' brien&Lianjiang Li, *Selective Policy Implementation in Rural China*. *Comparative Politics*, 1999, (02) .
- ⑮ 张志红:《当代中国政府间纵向关系研究》,天津人民出版社2005年版,第270页。
- ⑯ 唐冬冬、马逸珂:《近年来当代中国政府间纵向关系研究述评——以“职责同构”为视角》,《佳木斯大学社会科学学报》2015年4月。
- ⑰⑱⑲朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年1月。
- ⑳ 沈荣华:《推进政府层级管理体制改革的重点和思路》,《北京行政学院学报》2007年5月。
- ㉑ 张紧跟:《纵向政府间关系调整:地方政府机构改革的新视野》,《中山大学学报(社会科学版)》2006年2月;邹宗根:《职责旋构:纵向间政府关系的新思考》,《长白学刊》2013年5月。

---

②④周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年7月。

②⑤陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭：《经济增长能够带来晋升吗？——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》，《管理世界》2010年12月。

⑤⑥⑦姚先国：《浙江经济改革中的地方政府行为评析》，《浙江社会科学》1999年5月。

⑦刘明兴、张冬、章奇：《区域经济发展差距的历史起源：以江浙两省为例》，《管理世界》2015年第3期。

⑧⑨陈国权、李院林：《地方政府创新与强县发展：基于“浙江现象”的研究》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2009年第6期。

⑩以致1979年在中央发文推动家庭联产承包以后，浙江仍然迟迟不敢推进。直到1982年8月，省委召开全省农村工作会议，才全面解除包产到户禁令，比中央决策滞后2-3年。参见姚先国：《浙江经济改革中的地方政府行为评析》，《浙江社会科学》1999年5月。

⑪何显明：《顺势而为：浙江地方政府创新实践的演进逻辑》，浙江大学出版社2008年版，第71页。

⑫高海珍、吴建平·.《浙江经验值得借鉴和推广——访“浙江经验与中国发展”课题组组长刘迎秋》，《浙江日报》，2007年1月22日，[http://zjrb.zjol.com.cn/html/2007-01/22/content\\_53136.htm](http://zjrb.zjol.com.cn/html/2007-01/22/content_53136.htm)○

⑬张兆曙：《草根智慧与社会空间的再造——浙江经验的一种空间社会学解读》，《浙江社会科学》2008年4月。

⑭⑮何显明：《探析浙江改革开放——历程与经验：浙江“省管县”体制改革》，中共党史出版社2014年版，第57、77页。

⑯即集中地方财政收入增收额的20%和税收返还增加额的20%。

⑰卓勇良：《省管县改革的浙江案例》，《21世纪经济报道》2007年8月6日。

⑱笔者与翁礼华的访谈资料。

⑲“两保”就是保证完成中央的增值税和消费税任务和完成当年的财政收支平衡，“两挂”就即补助和奖励与地方财政收入增长挂钩。

⑳㉑郁建兴、李琳：《当代中国地方政府间关系的重构——基于浙江省县乡两级政府扩权改革的研究》，《学术月刊》2016年第1期。

㉒中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅：《关于扩大部分县（市）经济管理权限的通知》，2002年8月17日。

㉓浙江省人民政府办公厅：《关于开展扩大义乌市经济社会管理权限改革试点工作的若干意见》，2006年11月14日。

㉔中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅：《关于扩大县（市）部分经济社会管理权限的通知》，2008年12月28

---

日。

⑦何显明：《省管县体制与浙江模式的生成机制及其 创新》，《浙江社会科学》2009 年第 11 期。

⑧⑨陈剩勇：《政府创新、治理转型与浙江模式》，《浙江社会科学》2009 年 4 月。

⑩汪锦军：《“最多跑一次”改革与地方治理现代化的 新发展》，《中共浙江省委党校学报》2017 年第 6 期。

⑪《努力解决民生问题，促进社会和谐稳定》，浙江日 报，2007 年 1 月 5 日。

⑫何显明：《政府与市场：互动中的地方政府角色变 迁——基于浙江现象的个案分析》，《浙江社会科学》2008 年 6 月。