

郑永年专栏

中国央地关系向何处去？

最近，包括辽宁、内蒙古、天津在内，中国多个地方政府纷纷承认国内生产总值（GDP）数据造假，而云南省也主动披露了省级融资平台违约情况。近年来，无论是国内还是国外，人们一直非常关注中国的地方债务是否会触发一场中国式的金融危机。

一些西方人甚至预言，这样的一场危机一定会到来，只是迟早的问题。实际上，中共十九大之后，如何预防金融危机也是中国高层的最重要议程之一。现在在很多地方主动暴露问题，无疑是积极的动作，问题早暴露总比晚暴露要好，正视问题的存在比忽视问题的存在要好。

越来越多的地方问题暴露出来，人们就开始一边倒地嘲笑和谴责地方政府。但问题在于，光是谴责地方政府够吗？无论在民间还是学术政策圈，地方政府多年来一直是遭谴责的对象。不过，光是改革开放40来年的历史就已经表明，尽管地方政府是很多问题的来源，但这些问题有它们的制度性根源，也就是由不合理的中央地方关系所引发的。

如果中央地方关系不能在制度层面加以改善，地方政府一直会“制造”出种种问题，不仅影响社会经济的可持续发展，也会影响国家的有效政治治理。

地方政府的种种作为，并不仅仅是很多人所认为的地方官员主观意志作为，而是中央地方关系的逻辑结果。今天地方政府所面临的债务问题（或者其他问题），都是当代中央地方关系（至少）三层逻辑的结果。

央地关系的三层逻辑

首先，最重要的是政治逻辑。政治逻辑主要是围绕着GDP主义发生的。改革开放以后，为了改变往日贫穷社会主义的局面，中国把经济发展作为政府的头等议程。不过，经济发展议程很快就演变成唯GDP主义，以GDP论英雄。这对地方政府及其官员产生了重大的影响。

在很长时间内，地方GDP的增长速度成为衡量地方官员政治业绩的最重要标准，即便不是唯一的标准。在很大程度上，地方政府演变成公司类型的政府，被学术界称之为“地方发展主义”。当经济成绩可以转化成为政治资本时，GDP数据的造假变得不可避免。

其次是利益逻辑。利益逻辑涉及作为组织的地方政府及其个体官员。地方政府如何推动地方经济的发展？在典型的市场经济体中，因为企业是经济发展的主体，地方政府必须通过法治建设、税收政策和劳动条件等改善投资环境，来吸引资本和劳动者。但在中国，地方政府拥有更为直接的手段，包括直接搞经济项目和工程、向企业提供廉价土地等生产要素、与企业共同开发项目等。

对地方政府来说，这样做可以增加地方税收；对个体官员来说，这样做可以创造很多有利可图的机会，即腐败。人们说，中国是“市长经济”，而非“市场经济”，这并非没有道理。那么多年里，每一任新的地方领导到任，都必须通过这些手段来应付地方经济发展问题。每一任领导都会动用最大的资源来达到目的，而把问题（即责任）推给下一任领导。

其三，经济逻辑。经济逻辑最明显地体现在1994年分税制上。根据分税制的计划，中央政府根据各省1993年上交的税收为基数进行税收返回。结果，1993年各省上交的税收大增。道理很简单，各省为了多分一块国民经济的大饼。这次一些地方自爆GDP造假现象是一个刚好相反的案例，但逻辑是一模一样的。

地方政府背负巨额债务，但不管债务如何沉重，地方政府是不可倒闭的，所以最终总会有“人”来救，即最终的责任还是由中央政府来担负。主动暴露GDP造假就是要解决一个“谁来负责”的问题，减少地方政府自己的负担。再者，对新到任的领导来说，他们不用负很大的责任，因为这是前任历史积累起来的老问题。在十九大这个政治背景下，卸下历史包袱，轻装上阵，是新任地方领导的一个理性选择。

地方行为既然是中央地方关系的逻辑产物，要改变地方政府的行为，就须反思中央地方关系，并对此进行必要的变革。就其本质来说，当代中央地方关系所产生的种种问题，是政治逻辑和经济逻辑脱节的结果。

央地关系运作产生的问题

中国在理论上是单一制中央集权体制，但就其运作来说，是事实上的联邦体制。更具体地说，单一制只是体现在政治层面，在经济层面则是事实上的联邦体制。地方政府政治权力的基础源自中央，但在经济上则依赖地方。在政治上，地方政府仅仅是中央政府的执行机构，但在经济上，地方政府则具有很大的自治性。因为中国地方差异巨大，在社会经济方面，地方政府必须具有这种自治性，才能对地方进行有效的治理。

1994年分税制之前，中央和地方之间实行的是经济上的激进分权，结果出现了很多问题，主要是地方政府“藏富于地方”“藏富于民”，中央财政恶化，不仅影响中央政府在全国层面的统筹能力，也影响中央控制地方政府的政治能力。1994年分税制改革彻底改变了这种情况，从前是经济上中央依赖地方，改革之后则是地方依赖中央，即使是经济最发达的省份也是如此。通过分税制改革，中央政府实现了政治上和经济上的集权。

不过，政治和经济权力集中后，也出现了很大的问题，主要是中央政府在把经济权力集中起来后，并没有把责任也集中起来。地方政府失去了经济权力，但仍然要负责地方事务。地方政府的钱从哪里来呢？在很长一段时间里，土地和房地产是地方政府收入的主要来源。

必须指出的是，土地和房地产问题后来发展到如此严峻的程度，也是1994年分税制的结果，因为分税制事实上把土地支配权给了地方政府。地方政府也各显神通，发展出包括地方融资平台在内的各种推动地方发展、增加收入的方法。地方政府的做法也是理性的，一方面是地方建设和社会的需要，另一方面是政绩的需要。

同样重要的是，改革开放以来，地方政府的一些领域可以说已经发生了根本性的变化，对地方本身和中央地方关系产生了重大的影响，而这些变化被大大地忽视了。最显著的变化发生在地方政府组织机构领域。政府的层级增多、城市的层级增多、地级市和计划单列市增多，而且每一级政府都是几套班子齐全。

这些变化在很多方面并没有法律依据，地级市就是一个例子。在改革开放前，地级市并非一级政府，而只是行署。这些变化导致了政府规模的急剧扩大，政府支出增加。有学者说，和西方发达国家相比，中国政府的规模并不算大。这里的问题在于，西方发达国家实行福利制度，政府担负提供广泛社会服务的功能，政府规模的扩大是福利国家的必然产物。

但中国到目前为止，仅仅只是达到人均国内生产总值900美元的水平，社会保障水平远非西方发达国家的水平。也就是说，中国政府并没有提供广泛社会服务这方面的压力。除去社会服务方面的需求，中国政府规模无疑已经过大。在很多年里，政府规模不仅没有压缩，反而在扩张。只要“僧多粥少”的局面继续下去，地方政府肯定会成为很多问题的根源。

重塑央地关系考虑的方向

要解决地方问题，就必须重塑中央地方关系。这里至少有几个方面是可以考量的。

其一，通过确立国家统筹制度，重建现代国家。现代国家最重要的标志就是公民的出现，就是生活在国家之内的所有居民都能直接得到中央政府的服务。这是中央政府政治合法性的社会基础。不过，中国距离公民国家仍远，因为统筹级别低下，目前只实现了市一级的统筹，连省一级的统筹都还没实现。中国如果要建设成为一个现代国家，国家层面的统筹不可避免，否则国民很难确立其深层次的认同。

其二，压缩中间层政府。中国数千年来维持了

中央、省、县三级政府的体制。日本直到今天仍然维持着从中国借鉴的秦朝体制。中国越来越多的政府层级不仅没有强化中央集权，反而在体制内部有效弱化中央集权，同时增加社会的负担。压缩中间层不仅有空间，而且有可能。例如，中国的城市不管大小一般都是“三级政府、四级管理”。

新加坡近600万人口只有一级政府，加上几个提供服务的市镇理事会，至多也是一级半政府。相比之下，珠海一个120多万人口的城市也实行“三级政府、四级管理”体制。无论是社会控制还是提供服务，新加坡都比中国有效，人们看不出为什么需要这么庞大的政府机制。

其三，除了纵向压缩中间层政府之外，横向的党政机构也可以压缩以减少支出。政府机构改革的其中一个目标便是精简机构，减少官员人数。这在过去数十年已经历多轮机构改革，该做的也已经做了。十九大提出“党政合署办公”的改革新思路，是很大的一个改革空间。

中共的机构改革从来没有提到议事日程上，这次如果能够通过“党政合署办公”，把中共机构改革和政府机构改革结合起来，统筹考虑，机构改革就可以进一大步。在地方层面，无论中共机构还是政府机构，两者都面临同样的具体问题，为什么还需要两套行政班子？两者的整合可以减少机构和提高行政效率。

其四，进行新的税制改革，为地方政府寻找新的税源。讨论了多年的房地产税应当加快实施。在任何国家，房地产税是地方政府的重要税源，也是地方居民为地方做贡献的义务。除了既得利益的阻力之外，今天的中国没有任何理由不实施房地产税。

其五，大力进行国有企业改革，使得国企成为真正的企业，减少甚至断掉地方国企对政府的依赖。在一些领域，国企的确应当做大做强，例如在一些公共事业领域。但国企应当从竞争性领域退出，政府改为通过税收体制和企业建立关系。市场化的国企改革不仅可以控制和减少国企债务，也可以控制和减少地方党政官员的腐败行为。

其六，更为重要的是，要在中央和地方关系方面建立政治责任制度。如上所说，改革开放以来，从中央到地方，在这个领域犯了不少错误。一些改革，例如设立计划单列市和地级市没有法律依据。这些错误都被忽视了。对中央和地方的领导层应至少做到一个任期进行一次大检查。随着监察制度的确立，经常被忽视的中央地方关系也应当引入被监察的领域。

数千年的中国政治历史经验指向了中央地方关系的重要性。大多数历史学家在论述中国兴衰时，都会把中央地方关系提到一个极其重要的位置。一个稳定的中央地方关系，不仅决定了国家政治是否稳定，更决定了国家的兴衰。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长
文章仅代表个人观点