

分权治理与地方政府的政策能力: 挑战与变革

○ 唐贤兴¹, 田 恒²

(1. 复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433;

2. 贵州财经大学 公共管理学院, 贵州 贵阳 550004)

[摘要]分权化意味着将高层级政府的权力、责任和资源转移至下级地方政府。完整的分权有助于增强地方政府政策能力, 不完整的分权则可能给地方政府政策能力形成限制性影响。从财政体制、政策观念、政策整合三个维度构建了一个分析分权化与地方政府政策能力关联性的解释框架, 并结合中国分权化的政策实践探讨分权化改革如何影响地方政府公共服务供给的政策能力。分析表明, 在中国式分权治理结构下, 地方政府在公共服务供给上呈现出一种财政资源不足的政策能力; 不完整的分权所诱发的政策短期行为侵蚀着地方政府战略决策的能力; 分权化带来的部门利益分化、管理协调困难等问题对地方政府政策整合能力提出了挑战。

[关键词]分权化; 政策观念; 政策整合; 政策能力

一、分权化的治理改革与地方政府政策能力的关联

从广义上而言, 分权化是指高层级政府的权力、责任和资源向下级地方政府或非政府性主体转移的过程。进入 20 世纪中后期以来, 不管是发达的工业化国家, 还是后发型的转型社会国家, 都在不同程度上推行以分权为核心的国家治理能力建设以期应对复杂的政策问题, 从而避免政策失败。分权化改革作为一种全球性的现象和趋势在发达国家和欠发达国家或地区不断上演。从较高层级的政府向较低层级的政府分权是一种国际趋势。^[1] 正如詹姆斯·马诺尔 (James Manor) 所言: “几乎所有的国家都在进行分权化改革的试验……分权化被看作

作者简介: 唐贤兴, 复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师, 研究方向为公共管理、公共政策、民主理论; 田恒, 贵州财经大学公共管理学院讲师、博士, 研究方向为公共政策、分权治理。

是解决众多不同类型问题的一剂良方”。^[2]在分权化的支持者看来,分权化治理具有许多好处,例如:它强调政治合法性、责任性和对公民的回应性;它追求一个有能力和高效的公共部门;它被看作是增进民主和促进发展的法宝;它还有助于改善公共服务的供给。在众多的好处中,公共服务的分权化供给似乎已经成为一种潮流,越来越受到一些国家政策制定者的青睐和重视。可见,分权化作为一种治理和改革的工具有其独特的价值和意义。正是由于分权化有其自身的优势,许多发展中国家在20世纪70、80年代在不同的政策领域采取了不同程度的分权化政策。尤其是在20世纪90年代,公共服务供给的分权成为许多发展中国家治理改革的主要政策选择。的确,在过去20年中,各国通过分权的方式,实施了以提高效率和强化责任为目标的改革,专家和 researchers 们称赞分权是使政府亲近于民、改善公共决策、使公共服务供给富有效率的最好工具。^[3]

分权化改革改变了过去集权化的政治和经济实践,有关分权化改革及其后果等方面的研究也因此被推向高潮。自20世纪90年代以来,分权与地方发展这一研究议题逐渐成为经济学家和政治学家们研究的热点问题,大量研究分权与地方经济社会发展的关系的文献在这一时期涌现。在这些研究性文献中,以讨论财政分权与地方经济发展、公共服务供给水平、地方民主等之间的关系居多。这些研究者除了称赞分权化所带来的好处之外,亦对分权化可能带来的消极后果(如发展不均衡性、地方恶性竞争、腐败等)提出了警告或对分权化可能面临的挑战(如地方能力不足)进行了反思。随着治理理论的出现,越来越多的公共管理学者也加入到了该议题的讨论中。公共管理研究者(主要集中在公共行政和公共政策领域)的兴趣在于分析分权对地方治理效能的影响,以及将分权与国家治理的现代化等问题联系起来研究。随着研究队伍的逐渐壮大和研究议题的不断拓展,“民主、分权治理与地方政策能力”等研究议题也逐渐受到研究者们的重视。^[4]

政策能力指“安排必要资源做出明智的集体选择和为基于公共目的所进行的稀缺资源分配设定战略方向”,^[5]它强调“政策能够处理公共问题,达成公共利益或公共目标的能力”。^[6]应当说,将民主、分权与政策能力结合起来研究拓展了公共治理的研究范畴。分权治理所包含的价值、政策主张及其实践无疑将对地方政府政策能力产生直接或间接的影响。从国家治理层面来说,分权是一项国家治理的战略性政策设计,这种分权化的政策设计以增强国家治理能力为目标。当然,在看到分权化对国家治理所带来的诸多好处或负面效应的同时,不能忽视它对地方政府政策能力所产生的影响。因此,只有将分权化与中央政府政策能力和分权化与地方政府政策能力等方面结合起来思考,才能更好地理解和评价分权化改革与国家治理能力的关系。本文从一般的理论层面分析分权化的治理改革与地方政府政策能力的关联,力图为分析分权化与地方政府政策能力的关联性提供一个一般性的解释框架,并结合中国分权化的政策实践探讨分权化改革如何影响地方政府公共服务供给的政策能力。在此基础上,文章就如

何增强地方政府政策能力提出了相应的政策建议。

二、分权治理与地方政府政策能力:一个分析框架

从制度安排层面看,影响地方政府政策能力的主要因素是分权化的财政体制,分权化的制度安排所形塑的财政资源分配格局制约着地方政府公共服务供给的政策能力。特定分权治理结构引导着地方政府政策观念的变化,这种政策观念的变化深深地嵌入政策过程,同时也在公共政策中起着一种指导和“因果机制”的作用。在此治理结构下,地方政府的政策制定呈现出一种多层次政策网络的倾向,多层次政策网络的整合程度决定着地方政府政策部门政策管理与协调的能力。一定程度上,这些分析维度所包含的要素构成了思考分权治理与地方政府政策能力的框架。

首先,分权化的制度安排将“任务”和“资源”等要素在不同层级政策主体间作了某种形式的划分,这种划分的合理性——即“任务”和“资源”的匹配程度,为我们从地方政府财政资源的角度去分析特定形式的分权与地方政府政策能力之间的关联性找到一种可取的方法。鉴于“一切的制度安排都有可能影响收入分配和资源配置的效率”^[7],因此,要分析特定分权体制对地方政府政策能力的影响,就必须理解分权的程度以及用于控制分权和增加合作的机制。^[8]就分权化的制度安排而言,这些制度/机制主要包括财政分权制度和决策分权规则等,由这些制度/机制所构成的制度安排规范和制约着政府间的财政关系,影响着中央与地方关系的变革和地方政府决策自主的程度。分权将“事权”和“财权”在不同层级政策主体间进行划分,由分权所带来的“任务”和“资源”在政策系统中的变化和匹配程度很大程度上影响着不同层级政策主体政策能力的基本状况。财政制度是分权化的治理结构中最为核心的激励机制。合理的财政分权(收入和支出的分权)有助于改善地方公共服务的政策环境,增加分权政策成功的可能性,但实现这一目标的一个公认的基本前提是“地方政府必须具有财政上能够生存和使公众及其代表满意的最小规模”^[9]。也就是说,地方政府要有一定的财政资源存量才能更好地履行其公共服务的政策职能。由此看来,分权化在本质上是要对不同层级政策主体间的“任务”和“资源”作出理性而有效的划分,因此在讨论分权化与地方政府政策能力的关系时可以从这两个变量去寻找某些突破。一般而言,分权化的制度安排有助于地方政府更好地回应使用者对公共服务的需求,并使公共服务供给的过程更为透明、有效,但它有赖于合理地划分财政权力和配置决策权。地方政府能否有效地承担和执行分权化的政策职能,取决于它们是否拥有足够的财政资源。分权可能会限制地方政府的财政自主性,因而难以促进地方政府政策能力的增长。因为“制度建立的基本规则支配着所有公共的和私人的行动,即从个人财产权到社会处理公共物品的方式,以及影响着收入分配、资源配置的效率和人力资源的发展”^[10]。从这个意义上说,分权政策的设计者应当考虑责任和资源向下转移的动态平衡。

其次,分权治理意味着一种治理范式的变化,即从一种集权化的控制模式转向一种分权化的公共治理模式,这种治理范式的转变在深层次的意义上影响着地方政策观念的发展。政策观念指“由个体所持有或组织所采纳的影响其态度和行动的规范信念或因果信念”^[11]。它包含了许多特定的维度^[12]:首先,作为信念,观念是认知的产物。其次,作为因果信念,观念假设了事物之间的和现实世界中人与人之间的联系。再次,观念提供了行动指南。观念有不同的表现形式,如理论、观念模型、规范、世界观、框架、原则化的信念等,^[13]有的属于规范性观念范畴,有的属于因果观念范畴。规范性观念是那些“世界应当像什么”的广泛的、一般化的信念,如公平、正义和权利等;因果信念更多涉及操作性的动机,即关于什么战略能够实现预期结果或者实现特定战略的策略的问题。^[14]不管是从国家治理逻辑看,还是从地方治理的实践考察来看,分权都是将实现公共的“善”作为其一贯的追求的。当分权化给地方政策主体带来一种积极的公共政策意识的时候,分权化政策的公共性和能力维度就得到了体现。换言之,分权化改革所折射出的“治理转变”^[15]的公共哲学和时代精神,是政策行动的逻辑起点,也是判断其行为合法性的核心要素。关注分权化对地方政府政策观念的影响的深远意义在于:第一,分权化的治理是如何以及在何种程度上改变了地方政府对其政策责任和职能定位的认知,认识到这一点对分析地方政府如何转换其观念(认知范式)从而影响其政策能力至关重要。在分权化治理结构下,地方政府通常拥有较大的自由裁量权和决策自主权,因而在政策发展上往往体现出特定的政策观念。“分权化给予了地方管理者更大的政策制定的自由裁量权,以至于地方层面能够更快地完成项目,使他们摆脱因过度集权化造成的程序冗余的困境。”^[16]从这个意义上看,分权化会影响地方政策主体对自身的责任和利益的重新界定,从而影响他们对政策问题的理解并对他们政策行动的范围作了部分限制。但必须清楚认识到,分权化给予地方政策主体的这种自由裁量权的正确行使的程度是依赖于地方政府决策者的观念认知的。第二,分权化的治理推动着地方政府政策观念生成范围和方式的变革。在传统的集权化控制体系中,地方政府的政策观念往往是源自于上级和/或中央政府,政策观念的传播是一种单向度的,主要由一种内部系统的生成机制所塑造。在分权化的治理理念下,地方政府政策观念的获取不再局限于单向度的方式,而是体现为多向度的互动或多元化的机制,即既可来源于上级政府的政策思想,也可能源自于不同层级的政策企业家、地方政策学习和评估等。

再次,分权导致权力、资源和责任在不同层次政策主体之间的分散化配置,因此,地方公共服务的政策过程往往呈现出一种“多层次主体参与的政策网络”,这意味着地方政策核心主体需要通过有效的政策整合才能确保政策过程更加高效。从这一角度展开研究实际上是从政策能力的关系维度来分析分权与地方政府政策能力的关联。这强调了在权力分散、资源相互依赖、利益相关者关系复杂化的政策过程中,政策行动者之间的关系对于地方政府政策能力具有重

要意义。^[17]在分权治理结构下,地方政府的公共政策(尤其是像基础教育这种牵涉面广的政策)过程往往涉及多层次的政策行动者(包括纵向和横向的维度)。在这样一种多层次的政策体系当中,地方政府需要一种超越边界的关系能力,即需要一种“网络能力”(network capacity)。^[18]“国家结构形式所代表的纵向的国内政府间关系是国内政府间关系的中轴,直接决定国内政府间纵横关系的格局和运作形式”,^[19]而这种格局和运作形式影响着地方政府政策能力的产生。“在多元主义者看来,与中央政府相比,地方政府更具参与性、更容易接近、更具回应性。”^[20]但是必须承认,“大多数基层服务机构天生地需要协作生产,即生产者和使用者根据现金、知识和组织来贡献努力。这适用于教育、健康、农业发展和其他与基础设施相关的服务。”^[21]从这两个层面看,政府间或政府部门间的政策合作对于增强地方政府政策能力具有重要价值。地方政府间的合作机制使政府间关系不再以“单中心”的科层体系为基础,而是建立在相互依赖的政策网络体系之上。^[22]但现实的问题同样在于,分权化所带来的权力、资源等的分散化和碎片化可能增加地方政府各部门之间开展政策整合的难度。换言之,这强调了资源分配过程中各层级政府间和同级政府不同政策部门间的政策合作与协调对于增强地方政府政策能力的重要意义。

三、中国式分权与地方公共服务政策能力:现实的挑战

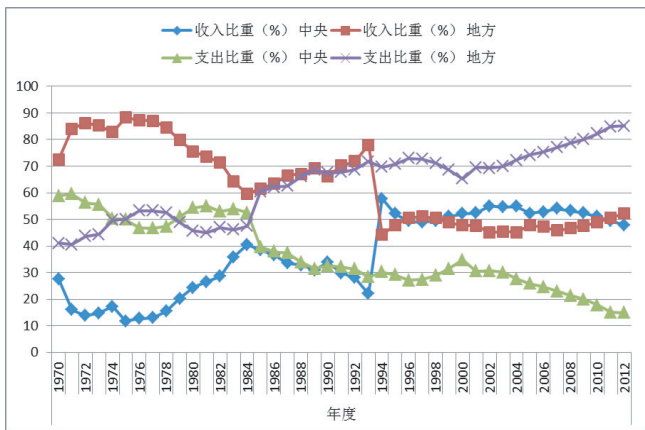
十一届三中全会以来,中国在经济上逐步推行了分权的管理模式,但在政治上依然保持较高的权力集中,这形成了特定的“中国式分权”,^[23]即以政治上集权和经济上分权为核心内容的中国式财政体制。20世纪70年代末至80年代所推行的以行政性放权改革,使得地方政府在实际生活中享有极大的自主权,结束了传统的中央计划经济体制,这标志着中国地方分权模式的形成。^[24]就中国式分权的核心内容——财政分权体制的演进而言,可大致分为三个阶段:第一阶段从建国后到1978年之前,主要实行统收统支的财政集中体制;第二阶段从1978年到1993年,中央政府逐步放权,实行分成和财政包干体制;1994年分税制改革之后进入第三个阶段。^[25]这里无意从各阶段就分权化与地方政府政策能力的关联展开讨论,因为那样做存在一定困难,但基于前一部分所构建的分析框架从总体上对中国式分权与地方政府政策能力的关联性作出解释是可行的。

(一)非完整性分权与地方政府财政资源不足的政策能力

从图1可看出,实行财政分权后,中央与地方的财政收入一直处于持平的态势,而在公共服务的支出上则出现了严重的失衡,地方政府的支出责任持续攀升,地方政府承担了越来越多的公共服务供给职能。1985年之前,中央与地方在财政支出比重上曾一度交替变化,但自1985年起在支出结构上发生了明显的变化,即中央政府所占支出比重持续下降,地方政府所占支出比重则持续上升。特别是自1994年推行分税制改革以来,这种现象和问题呈现出较为明显的趋势。分税制改革的积极效果是中央财政收入有所提高,国家财政能力明显改善,

其负面作用却是造成地方政府财政陷入赤字的处境。正如黄佩华与迪帕克的研究所指出的：“自 20 世纪 80 年代后期以来，支出任务已经同收入分享体制脱节，地方政府独自负责为提供公共服务筹措资金。1994 年引入的分税制重新上收了收入权但没有调整支出任务，地方政府的预算压力由此日渐沉重。”^[26]

图 1 分权体制下中央与地方财政收支比重变化趋势



资料来源：根据 2001、2003、2008、2013 年《中国统计年鉴》的数据制作。

显然，这种将“任务”和“资源”等要素在不同层级政策主体间所作的划分形成的分权是不完整的。由此造成的一个后果是地方政府更加依赖于中央政府对共享收入的分配和专项补助资金的提供。这种依赖性在县级政府和乡镇政府表现得更为明显，对贫困地区、少数民族地区和农村地区的影响更大。对于一些欠发达地区而言，由于地方政府财政收入的减少而财政支出的责任却在增加，加上地方经济发展水平不高和投资效率低下等制约，地方政府只能依赖上级政府的转移支付来履行其公共服务的职责。“在地方政府的总支出中，大约 40% 的支出是转移支付提供的资金。省级以下政府的情况也与此类似，在 1999 年，转移支付资金大约占县级政府总支出的 1/3，在国家级贫困县，转移支付超过了 61%。”^[27]从这个意义上讲，在财政支出过度分权化的治理结构下，地方政府（尤其是欠发达地区）公共服务供给的政策能力面临着财政资源不足的严峻挑战，地方政府在公共服务供给上呈现出一种财政资源不足的政策能力。

（二）观念嵌入、政策短期化与地方政府的政策能力

地方政府的政策过程是蕴育于分权化的制度结构下的，其政策能力则受到这种分权化的制度安排所诱致的短期行为的制约。中国分权化改革的制度建设的滞后性，分权化改革的制度化与法律化进程缓慢。“由于中国的政治——经济关系的根本制度是条块分割的行政隶属关系控制体系，从而使得政府规制必然表现为部门主义化并由此导致权利制度化。权利制度化所造成的巨大的交易费用和制度成本，从根本上削弱了我们的制度竞争力和作为国家权力资源性基础的制度绩效。”^[28]经济体制改革以来的扩权缺乏系统分析和总体设计，中央给予地方权力具有随意性，地方获得权力没有法律的保证，中央随时可能收回这些

权力,在此情况下,地方权力扩大后,很容易产生短期行为,这集中表现在地方经济增长的扩张冲动上。^[29]虽然完美的制度并不一定就能生产出高质量的公共政策,而不完美的制度也并非就不能制定出良好的公共政策,但不完美的且其变动处于单方面控制之下的分权化制度安排所诱发的短期行为则直接和间接地破坏着一项良好的公共政策产生的基础。从20世纪70年代末以来的分权化政策的实践来看,中国的分权化制度安排具有两个重要特点:一是鼓励长期行为的制度安排的动力不足;二是制度安排处于高度的不稳定状态。这两个特点与造成普遍性的短期行为的制度安排的特征呈现出高度的耦合性。^[30]实行分权化的制度安排所产生的这种特征虽然在实行分税制改革之后有所减弱,但它所诱发的政策短期行为却长期存在。在分权化结构下的相当长时期内,经济绩效成为衡量地方官员的核心指标,“短期化之合理性”的观念^[31]也因此嵌入地方公共政策之中。在“财政包干”和“分税制”的财政管理体制下,地方政府对那些投资周期短、见效快的项目表现出了极大的热情,而对一些绩效周期长的公共服务(如教育、生态环境等)领域则表现出了一种“本能的忽视”,这种现象集中体现在地方公共政策中的“短期行为”上。

地方“政治体系在制定公共政策时常常表现出急功近利的倾向,而对它可能引起的当前和长远后果则不加以重视”,这种“放弃长期(远)利益而追逐短(近)期利益的行为和观念”,^[32]势必影响地方政府的公共政策取向和高质量的政策生产能力。某种程度上而言,地方政府的政策短期化是分权化战略的一种结果。地方政府所采取的这种发展政策必然带有实用主义色彩,“发展到极端,就必然削弱政治体系作出社会发展长远决策的能力”。^[33]从期望理论的角度看,短期行为应当被看作是一种理性的行为而不是一种非理性的行为,然而,从整个社会层面而言,它又是一种整体的非理性,^[34]因为这种整体的非理性侵蚀的是整个社会的长远利益和公共利益。虽然这种行为在短期内可能会取得一定的成绩,但它是牺牲“可持续发展的能力”为代价的,因而也就很难说它所取得的成绩体现了较高的政策能力,相反,是政策能力受到削弱的一种体现。在追求政府现代化与公共服务现代化的时代,强调公共政策和公共服务的“一致性、公共性导向、公信力”等^[35]基本特征和价值取向,而从长远看分权化所诱发的地方政府政策短期行为无疑是与这些基本主张和价值取向背道而驰的,即使政策短期行为在特定时空范围内有其合理性。正如美国经济学家林顿·拉罗却尔所批评的:“极端的实用主义统治了中国的知识界和管理层的精英”,与此同时,“‘很快富起来’的思想到处遍布,腐蚀了国民精英的道德,减弱了他们作出这个大国赖以立国的长远决策的能力。”^[36]

(三)政府间关系变革、政策整合与地方政府的政策能力

政府治理结构的变革,实质上是通过分权化对地方政府在公共服务政策中的角色和权力进行重新划定。分权所产生的权力、资源和责任的分散化强化了地方层面各权力主体的自主性,但同时也为狭隘的“部门主义”、“地方保护主

义”的滋生提供了温床。由于地方保护主义的存在,加上政府间“条块关系”协调困难的客观存在,地方政府间的矛盾与冲突以及中央与地方的冲突必然影响地方政府政策合作的意向及其政策绩效。由于中国的分权化进程中所采取的“分灶吃饭”财政和非均衡的区域发展政策,不但造成了中央与地方的矛盾,也引起了地方与地方之间的矛盾,促成了“诸侯经济”的格局。^[37]而在财政包干期内的频繁调动、变动,造成了包干体制的不稳定,说明中央与地方的权力关系极不规范化,中央政府的随意性太大,使地方对中央的戒备心理日益加剧。^[38]从纵向上来讲,地方政府或政府部门间的冲突破坏了政策一致性的能力;从横向上看,地方政府或政府部门间的冲突削弱了政策合作的能力。在复杂的和高度不确定性的政策环境中,增强政策合作与确保政策一致性对于促使复杂性政策问题的解决至关重要。在“上有政策、下有对策”的政策生态环境中,地方政府的此种政策行为实质上在侵蚀着作为整体性政府的政策能力。在政府间关系呈现出弱制度化特征的体制结构下,地方政府的政策能力受到极大的限制。

分权是推动治理变革的有效手段,同时也带来了地方政府公共政策制定结构的极大变化。以发展的观点看,中国的分权化改革增强了各政策子系统之间的分散化互动的可能性,也因此增加了它们之间相互依赖的程度,这使地方政府政策制定的整合过程变得更具挑战性。不管公共政策制定方式的变化是因过程的整合还是因分权化的改革造成的,抑或是推行横向分权还是纵向分权的战略,其核心都是为了寻求一种适合公共政策制定的治理结构。^[39]在中国,公共服务供给高度分权化的管理体制无疑将地方政府(尤其是县级政府)置于了多层次的政策治理体系的核心位置,地方政府也因此承担了公共服务供给的政策职能。“在决策权分散于不同部门或各级政府的地方,部门间或政府间关系的复杂体系就往往得以形成。”^[40]公共服务供给的分权管理体制为不同层次的政策行动者在地方范围内进行有效互动搭建了行动舞台,但在政策实践中需要一种更加有效的程序性的整合机制才能更好地发挥其效能。这就需要在政策制定过程中,与不同类型的利益相关者和不同层次的参与者之间展开政策对话与政策合作,通过更具建设性的政策参与和咨询来增强政策创新和资源分配的能力。

四、增强地方政府的政策能力:可行的变革

(一)调整和完善财政分权体制

在理想的意义上而言,分权化改革与地方能力建设应当是同时进行的。也即是说,通过分权化的服务供给和治理改革来增强中央政府宏观调控政策能力的同时,应当避免地方政府政策能力因此受到损害,即应维持或增强地方政府的政策能力。持这样一种分权观非常重要,因其彰显了一种“共享的政策能力”。如果说分权是出于解决某个层级政府单方面能力的观念而作出的,则很可能造成其他层级政府或整体政策能力下降的风险。分权化对地方公共服务供给政策能力的积极影响和消极影响都是存在的,因此要提升“共享的政策能力”就必须

更好地理解、设计和执行分权化政策,以充分发挥分权化政策的优势。财政的过度集权和过度分权都会带来问题,集权过度将影响地方政府的积极性,而分权过度则会导致狭隘利益取代整体利益、为局部利益牺牲整体利益的现象。^[41]因此,在调整中央与地方的权力关系时,应当把握几个基本的原则:一是要在集中指导下进行,集中指导包括政治权威的集中指导和经济宏观调控权的集中指导,地方的权力必须接受这双重领导;二是地方要有必要的权力,所谓“必要的权力”是指地方发展经济、配置地方资源、提高经济效率所需要的权力;三是集中指导要与必要的权力有机统一。^[42]

要实现公共服务职能、权力和资源的更好、更有效的分配,必须优化分权化政策的设计。通过民主制度的发展和协调机制的完善,社会利益得到整合,社会矛盾得到有效的缓和,这为整个社会的权力体系的平衡和社会资源的合理配置创造了体制条件和社会环境氛围。^[43]因此,需在优化现行分权体制的基础上,利用政府转移支付制度、开拓地方财政收入源泉、规范地方政府支出结构等措施来降低财政分权对地方公共服务供给所产生的负面影响。^[44]国家在重新思考分权化战略政策时,需要对“地方政府能力、公共服务体系以及内部多样性等背景性因素”^[45]给予更多的关注并展开充分的论证。世界银行《1997年世界发展报告》在讨论分权化改革时就强调,要使分权化更加合理有效,就必须使分权化战略与政府的能力相符。^[46]进一步说,我们需要一种促进中央和地方政策能力互助增长的分权化战略和改革。

(二)增强地方政府政策领导力

分权化可能带来部门利益分化、行为短期化、管理协调困难等问题,要克服这些问题,就必须增强地方政府的政策领导力,从而提升地方政府的政策能力。政策领导力(policy leadership)通常被用来描述政治领导力,或者是被看作是与特定政策决策有关的领导力,^[47]它强调治理系统中关键的政策领导者与其他政策参与者或政策子系统在互动、对话、竞争或合作等过程中所具有的能力和影响力。^[48]在政策制定与资源分配中,处于关键位置的政策领导者(尤其是中高层官员)往往扮演着“政策企业家”^[49]的角色。领导者所处的组织结构和互动方式均处于不断变革中,领导活动不再是在一种简单、直接和独立工作状态下进行的,知识、权力和信任等构成现代社会治理网络中思考领导的关键性维度。^[50]此种急剧的环境变化也成为政策领导力发展过程必然面对的新世界。一个成功的公共管理者的角色在于“设定清晰的目标,而后将这些目标传播至组织的每一个角落,并适当地配置资源来确保目标的达成。此外,公共管理者还要控制支出、激励所属人员、改进效率,并且能够主动而积极地采取行动”^[51]。

在复杂的政策制定过程中,政策领导力无疑对于增强政策能力是至关重要的。就地方治理而言,优先发展什么、怎么发展、如何应对发展中可能面临的挑战等问题构成了地方政府政策制定者需要关注的重要议题,这实质上是对地方政府的政策领导力提出了新的要求。在分权化的服务供给结构下,地方政府如

何设定公共服务的战略方向,制定出高质量的公共政策,很大程度上也取决于它的政策领导力。可以说,政策领导力的高低直接影响着政府提供公共服务的政策能力。一个好的领导者“善于整合,擅长关注重要的长期目标(而不是短期的回报),为了我们的共同利益能够动员大家”^[52]。一种积极有效的政策领导力有助于塑造良好的政策秩序、形成强大的政策合力。强政策领导力有助于形成更有效的政策过程,产生更具战略性、更好的政策实践。

(三) 强化多层次治理结构下的政策整合

分权化改革推动着地方政府政策制定结构的变革,在地方层次上形成了一种多层次的政策制定体系。因此,要增强地方政府的政策能力就必须在多层次的政策制定结构中对政策系统各要素进行有效地整合。因为“政策系统是政策制定过程所包含的一整套相互联系的因素,包括公共机构、政治制度、官僚机构以及法律法规和价值观”^[53],政策系统内部各要素的联系是否得当,直接影响到政策运行是否顺畅,并决定着政策效果的好坏。^[54]在当今时代,政策问题的复杂性和突变性交织在一起,使得政策制定的科学化和民主化的难度大大地增加。多层次治理结构的构建实质上是致力于建立一种更具灵活性、有效性的治理机制和决策结构,以应对复杂性的政策问题。因此,要增强地方政府的政策能力,就必须加强多层次的政策整合在地方政策发展中的作用。

分权化作为一种治理安排,它将权力、资源和责任在不同层次政策主体之间作了分散化配置。分权化将地方政府推向公共治理的前端,使地方政府在地方经济发展、公共服务供给中发挥着越来越重要的功能。分权治理有许多好处,在许多情况下,分权被看作是使政府亲近于民、改善公共决策、使公共服务供给更有效率的最好工具。同时,不完整的分权也可能削弱地方政府的财政能力,影响地方政府公共服务供给的政策能力。文章从财政体制、政策观念、政策整合三个维度构建了一个分析分权化与地方政府政策能力关联性的解释框架,并将该框架用于分析中国式分权与地方政府公共服务的政策能力的内在关联,重点讨论了这种特定的分权对地方政府政策能力所带来的挑战。最后就如何增强地方政府政策能力提供了相应的政策建议。本研究是在中国式分权这一宏大的背景下展开的,所做的讨论和分析来源于分权化实践但又超越具体的地方经验,因此有待后续研究从经验层面进一步深化。

注释:

[1] Rodríguez - Pose, A. and N. Gill, “On the ‘Economic Dividend’ of Devolution,” *Regional Studies*. 39 (4), 2005, pp. 405 - 420.

[2] James Manor. *The political economy of democratic decentralization*. Washington, DC: World Bank, 1999, p. vii.

[3] 基多·贝图西、马莉亚·斯蒂芬妮·赛尼斯:《分权与电子治理》,G·沙布尔·吉玛、丹尼斯·A·荣迪内利编:《分权化治理:新概念与新实践》,唐贤兴等译,上海:格致出版社、上海人民出版社,2013年,第40页。

[4] Valerie J. Assetto 等人所做的经验研究讨论了威权统治国家的民主转型与地方环境政策能力的关系,参见:Valerie J. Assetto, Eva Hajba, Stephen P. Mumme. “Democratization, decentralization, and local environmental policy capacity: Hungary and Mexico,” *Social Science Journal*, 40(2), 2003, pp. 249 - 268。另外一项研究讨论了健康部门分权与地方政策制定的关系问题,参见:T. J. Bossert, A. D. Mitchell, “Health sector decentralization and local decision - making: Decision space, institutional capacities and accountability in Pakistan,” *Social Science & Medicine*. 72(1), 2011, pp. 39 - 48。

[5][35] M. Painter & J. Pierre Eds. *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Basingstoke; Palgrave MacMillan, 2005, pp. 2, 5.

[6] 张世贤:《政策能力评估研究》,《行政》(澳门)2010年第3期,第559-575页。

[7] 戴维·菲尼:《制度安排的需求与供给》,V·奥斯特罗姆、D·菲尼、H·皮希特:《制度分析与发展的反思——问题与抉择》,北京:商务印书馆,1992年,第137页。

[8] 盖伊·彼得斯:《美国的公共政策——承诺与执行》,顾丽梅等译,上海:复旦大学出版社,2008年,第26页。

[9][21][美]麦金尼斯:《多中心治道与发展》,上海:上海三联书店,2000年,第293、292页。

[10] V·奥斯特罗姆等:《制度分析与发展的反思——问题与抉择》,北京:商务印书馆,1992年,前言。

[11] See Daniel Beland, Robert Henry Cox. *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York; Oxford University Press, 2011. p. 3; Louis Emmerij, Richard Jolly and Thomas G. Weiss. Economic and Social Thinking at the UN in Historical Perspective. *Development and Change*. 36(2), 2005, pp. 211 - 235.

[12] Daniel Beland, Robert Henry Cox. *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York; Oxford University Press, 2011. pp. 3 - 4.

[13] John L. Campbell. Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28, 2002, p. 21.

[14] Louis Emmerij, Richard Jolly and Thomas G. Weiss. Economic and Social Thinking at the UN in Historical Perspective. *Development and Change*. 36(2), 2005, p. 214.

[15] Van Kersbergen, K., & Van Waarden, F. Governance as a bridge between disciplines: Cross - disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 2004, pp. 143 - 171.

[16] Dennis A. Rondinelli. Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Science*, 47(2), 1981, pp. 133 - 145.

[17] Deborah Gleeson et. al. Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 13(3), 2011, pp. 237 - 263; Canada. Privy Council Office. Deputy Minister Task Forces. *Strengthening our Policy Capacity*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development. Chaired by Ivan Fellegi. 1996.

[18] Kanishka Jayasuriya. Capacity Beyond the Boundary: New Regulatory State, Fragmentation and Relation Capacity. In Martin Painter & Jon Pierre. *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. New York; Palgrave Macmillan, 2005, pp. 29 - 30.

[19] 林尚立:《国内政府间关系》,杭州:浙江人民出版社,1998年,第3页。

[20][40][英]帕特里克·邓利维:《国家理论:自由民主的政治学》,杭州:浙江人民出版社,2007年,第40、208页。

[22] 参见杨宏山:《政际关系论》,北京:中国社会科学出版社,2005年,第312-315页。

[23] Olivier Blanchard & Andrei Shleifer. Federalism With and Without Political Centralization; China Versus Russia. *IMF Staff Papers*, 48, 2001, pp. 171 - 179.

[24][37][38] 杨光斌:《中国经济转型中的国家权力》,北京:当代世界出版社,2003年,第115、115、123页。

[25] 参见张晏、龚六堂:《分税制改革、财政分权与中国经济增长》,《经济学(季刊)》2005年第1期,

第 75 页;张军:《分权与增长:中国的故事》,《经济学(季刊)》2007 年第 1 期,第 21-52 页。

[26][27]黄佩华、迪帕克:《中国:国家发展与地方财政》,北京:中信出版社,2003 年,第 3、4 页。

[28]杨光斌:《制度化权利的制度成本》,《天津社会科学》2005 年第 1 期,第 61-64 页。

[29]吴敏一、朱家良:《中国分级分区管理体制研究》,《经济学家》1990 年第 6 期,第 18 页。

[30][34][36]孙立平:《短期行为与社会制度安排》,《探索与争鸣》1996 年第 4 期,第 13、11、12 页。

[31][32][33]唐贤兴、唐豫鹏:《社会转型时期的公共政策:走出短期化的诱惑》,《理论学习月刊》1997 年第 2 期,第 14、12、14 页。

[39]Mariano Tommasi, Federico Weinschelbaum. Centralization vs. Decentralization: A Principal - Agent Analysis. *Journal of Public Economic Theory*. Volume 9, Issue 2, 2007, pp. 369 - 370.

[41]陈抗、Arye L. Hillman、顾清扬:《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》,《经济学(季刊)》2002 年第 1 期,第 111-130 页。

[42]辛向阳:《百年博弈——中国中央与地方关系 100 年》,济南:山东人民出版社,2000 年,第 379-380 页。

[43]参见施雪华:《政府权能理论》,杭州:浙江人民出版社,1998 年,第 241 页。

[44]刘长生等:《财政分权与公共服务提供效率研究——基于中国不同省份义务教育的面板数据分析》,《上海财经大学学报》2008 年第 4 期。

[45]威廉·邓科姆:《大国义务教育的分权化:多目标的权衡》,朱春奎等:《公共财政与政府改革》(复旦公共行政评论第四辑),上海:上海人民出版社,2008 年,第 175-177 页。

[46]世界银行《1997 年世界发展报告》编写组:《1997 年世界发展报告:变革世界中的政府》,北京:中国财政经济出版社,1997 年,第 130 页。

[47]See Robert Eyestone. *The threads of public policy: a study in policy leadership*. Indianapolis: Bobbs - Merrill, 1971; Janis Irving L. *Crucial Decision: Leadership in Policy - Making and Crisis Management*. New York: Free Press, 1989.

[48]学界对何为“政策领导力”的界定存在差异。王玉琼从政策与政策对象两者的互动关系角度将政策领导力归纳为“政策实施后由政策对象(目标群体)对政策的服从、认同、内化而显现的公信力(说服力)、凝聚力(号召力)与思想力(文化力)”。从政策与政策对象两者的互动关系角度来界定政策领导力有一定价值,但它可能部分地忽视了政策领导力的核心内容。Joe Wallis 和 Brian Dollery 所做的一项研究基于竞争性领导条件(rival leadership coalitions)对政策领导力理论进行了尝试性构建和分析,对我们理解政策领导力有一定启发意义。分别参见王玉琼:《“政策领导力”及其解读:以社会保障性住房政策为例》,《中国行政管理》2010 年第 6 期;Joe Wallis, Brian Dollery. *Policy Leadership Styles and the Process of Paradigmatic Policy Change: Three Propositions*. University of Otago. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10523/905>.

[49]参见[美]约翰·W·金登:《议程、备选方案与公共政策(第 2 版)》,北京:中国人民大学出版社,2004 年,第 258-259 页。

[50]Dale E. Zand. *The Leadership Triad: Knowledge, Trust, and Power*. New York: Oxford University Press, 1997, pp. 13 - 24.

[51]Pollitt, C. *Managerialism and the Public Service; the Anglo - American Experience*. Oxford: Basil Blackwell, Inc, 1990, p. 5.

[52]Lynn Rosener, Peter Schwartz. Women, Leadership and the 1980's: What Kind of Leaders Do We Need? *Roundtable on New Leadership in Public Interest*, pp. 25 - 36, 转引自[美]凯勒曼:《领导学:多学科的视角》,上海:格致出版社、上海人民出版社,2008 年,第 100 页。

[53]E·R·克鲁斯克等:《公共政策词典》,上海:上海远东出版社,1992 年,第 26 页。

[54]陈振明:《政策科学》,北京:中国人民大学出版社,2004 年,第 55-56 页。

[责任编辑:嘉 耀]