

地方服务型政府生态职能构建:转型诉求与体制逻辑

张 晨,周娜娜

(苏州大学 中国特色城镇化研究中心,江苏 苏州 215123)

摘要:改革开放三十多年来,中国的政治经济发展取得了举世瞩目的成就,但伴随经济增长而来的还有日益严重的环境污染和生态恶化问题,这就要求我们必须重新审视人与自然的关系,深入贯彻落实科学发展观,重视可持续发展。由此,政府生态治理职能的强化就成为当前地方服务型政府构建的重要内容。然而,这种地方政府转型诉求却面临着地方政府体制和运行逻辑的阻碍。地方服务型政府生态职能的构建,从根本上说取决于深化行政管理体制改革的实现和地方政府职能的转型。

关键词:生态治理;地方政府职能;科学发展观;地方治理体制

中图分类号:D625 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2012)04-0044-04

改革开放三十多年来,中国的经济发展取得了举世瞩目的成就。然而,伴随着经济高速发展而来的还有环境的污染和生态的破坏。跨越型的发展模式,使得我们对发展实质、发展道路、发展方式、发展理念等来不及进行深入而冷静的理性思考。由于资源的消耗量大、利用效率低、污染排放严重,中国现有的生态环境和资源状况无法承载巨大的压力,经济发展已处于“过冲”状态^[1]。针对这一问题,近些年来中国政府出台了許多行之有效的关于治理生态问题方面的相关政策与措施,但是,现行地方治理体制的基本格局实际上使得大多数的地方政府及其行动逻辑仍处在经济发展与环境治理的两难悖论之中。因此,不管是深究生态危机的根源,还是寻求解决环境问题的途径,抑或探寻地方服务型政府生态职能的构建以应对生态危机的挑战,都应该从中国地方治理体制及其转型问题上寻求答案。

一、经济发展向度下地方政府的运行逻辑:压力型体制与“政治锦标赛”

中国的发展是政府主导型的发展模式,因而生态问题的产生与地方政府在经济发展上的作用具有密切的关系。改革开放以来,随着地方治理

体制的不断变革,地方政府权力不断增大,无论在政治方面,还是在经济发展自主权上,地方政府都拥有一定程度的资源调配权。这一方面体现了改革开放以来中国地方治理因地制宜的特点,使得各地资源得到最优化配置;但另一方面,利益动机的驱使也使得地方政府在其治理行为上出现了一系列的偏差,而生态问题的日益严重和生态治理的乏力,就是典型表现。究其根源,就是自改革开放以来经济发展向度下地方治理的运行逻辑。这一逻辑具体表现在以下两个方面。

1. 压力型体制规约地方政府行为的行动空间。所谓压力型体制是指在中国的政治体系中,地方政府为了加快本地经济社会发展,完成上级下达的各项任务而构建的一套把行政命令与物质刺激结合起来的机制组合。这种体制运作的特点是上级给下级规定各种任务和指标,并以上级对下级规定任务和指标的完成情况进行考核,以一票否决的方式对下级施加压力^[2]。

新中国成立后,中国实行计划经济体制,政治上体现为中央的高度集权,对资源进行统一分配和调拨。改革开放后,受农村改革的影响,20世纪80年代开始,中央开始不断简政放权,试图以此重构经济、社会发展的动力机制,让各级地方政府在经济社会中扮演积极的角色。然而,其结果却导致中国的行政体制逐步由集中的“动员体制”转变为分权的“压力型体制”^[3]。在分权过程中,人事管理由“下管二级”变为“下管一级”,这使得地方层级的行政领导拥有了更大的权力,地方政府在一定程度上从“地方层级”转变为“地方国家”。这种压力型体制的形成,促使三十多

收稿日期:2011-07-28;修订日期:2012-01-20

基金项目:国家社科基金重大招标项目“地方服务型政府建构路径与对策研究”(09&ZD063);苏州大学“211学科建设”项目“生态型区域(苏南)经济与社会治理研究”

作者简介:张晨(1976—),男,江苏扬州人,副教授,博士,从事地方治理研究。

年来中国地方政府在地方治理中基本扮演了“扶助之手”^[4]的角色,从管制型政府日益转变为发展型政府。这种体制基本规约了改革开放以来中国地方政府及其治理行为的行动空间,同时也导致了地方治理行为的“选择性政策执行”^[5],所有不易被“数字化”的政绩表现都被有意无意地忽视或弱化,而最易“见效”的GDP及其增长率指标则成为有政绩追求的地方政府官员的核心工作。

2. 地方政府间的“政治锦标赛”是地方政府行为异化的内在动因。自改革开放以来,“以经济建设为中心”成为中国经济社会发展目标的基本定向。在这段时期内,地方政府都以追求GDP增长为发展目标。同时,中央下放一些权力也使得地方政府拥有了相对更多的自主权。在发展动力和权力支持的双重作用下,地方的经济发展问题在一定程度上转变为政治问题,作为当代中国地方政府行为激励基本结构的“政治锦标赛”也由此产生。在周黎安的“政治锦标赛”模型中,“上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计的一种晋升竞赛,竞赛优胜者将获得晋升,而竞赛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。”^[6]这样一种地方治理的政治激励模式,使得中国地方官员的升迁标准由过去以政治表现为主变为以经济绩效为主,其既引领了三十多年来地方治理绩效的快速提升,也造成了地方官员治理行为一定程度的异化。在这种政绩观的诱导下,“地方官员合作困难的根源并不主要在于地方官员的财税激励及他们所处的经济竞争性质,而是在于嵌入在经济竞争当中的政治晋升博弈的性质”^[7]。虽然这种“晋升锦标赛”也为地方官员发展当地经济提供了适宜的激励,但是,由于地方官员既是地区经济增长竞赛的“运动员”,又是辖区内市场竞争的“裁判员”,这种双重身份使得地方政府急于利用“裁判员”的身份做“运动员”的事情。地方官员利用一切手段去发展经济,甚至为促进经济发展而不惜以牺牲生态和自然环境为代价,这种情况既对原材料、能源、水资源造成了极大的浪费,提前透支了中国发展的潜力,也让我们付出了生态环境恶化的高昂代价。

值得关注的是,现行的压力型体制和地方政府间的“政治锦标赛”还加剧了一些不具备或欠缺工业化和快速城市化基础条件地区的地方政府在生态治理上的行政不作为现象。如中国分税制改革以后中央和地方关系中极为重要的财政转移支付制度,这一制度的目的是平衡地区发展差异,但实际运行结果却加剧了中西部一些不发达地区地方政府的“等、靠、要、拿”的行政观念,甚至还

鼓励了不少地方政府大量浪费公共财政资源的行为和寻租行为,弱化了地方政府生态治理的意愿和效果。

二、地方服务型政府生态职能诉求的凸显

进入新世纪以来,因生态环境恶化带来的问题逐渐增多,民众对改善环境的诉求日益强烈。因此,无论是在民众的价值追求上,还是在政府政策制定和体制转型上,都在向改善生态环境这一目标努力。这意味着,生态环境压力下地方政府行为的约束函数正在发生变化,作为地方服务型政府构建重要内容的生态职能建设日益凸显。

1. 经济“增长极限”的现实约束。20世纪70年代初,罗马俱乐部提出的“增长极限说”认为经济发展会受到有限的自然资源制约,不可能长期持续增长。经济增长离不开资源和环境的支持,因而不是无限制的。这一观点在今天已经成为共识。正是人们对高生产、高消耗、高消费、高排放的经济发展模式的认真反思,为后来的环境保护与可持续发展理论奠定了基础。中国经济自改革开放以来经历了一个持续的高速增长阶段,但这种增长是以一种粗放式的发展模式展开的,目前还没有完成向集约型经济增长模式的转变,这使得生态危机日益加剧,人居环境逐渐恶化,经济增长为人服务的目标被“异化”。因此,如何转变以牺牲环境、消耗资源为主要特征的发展模式,改善生态环境,是摆在当下各地方政府面前的重要命题,也是地方服务型政府构建的重要职能诉求。

2. 国家治理逻辑和导向的转变。面对日益严峻的生态危机,中央政府在价值导向上的转变已经开始。为了增强全社会的环境保护意识,促进经济增长方式和社会发展模式的转变,近十年以来,中央政府陆续制定了一系列的政策和措施。可以看到,深入贯彻落实科学发展观,即是要求做到人与自然、经济发展与环境保护的协调。在具体经济发展策略上,中央政府强调走新型工业化道路,发展循环经济,建设资源节约型社会。在此基础上,党的十七大报告针对改善当前生态问题提出了生态文明理论的新举措和新理念:“建设生态文明,基本形成节约能源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模,可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制,生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。”这是中国特色社会主义理论体系的又一创新,是全面贯彻和落实以人为本的科学发展观、构建和谐社会的具体体现。由此,中国的国家治理逻辑在价值层面上正在探索建立一种人与自然和谐相处的发展模

式。环境保护与生态治理,寻求经济与社会的可持续发展,正日益成为中国今后经济、社会与生态文明建设的目标。

政府除了在价值观方面转变外,在政策制定上也在逐步向加强环境保护这一目标努力。2006年4月,国务院总理温家宝在全国第六次环保大会上提出了中国环境保护的指导思想,即要由重经济增长、轻环境保护向经济增长和环境保护并重转变,把环境保护滞后于经济发展向环境保护、经济发展同步转变,由单一靠行政手段来保护环境向既依靠行政手段又依靠政策、法律、技术等综合手段来解决环境问题。这一指导思想体现在体制改革和政策制定上,就是提升环保部门地位,完善政府绩效考核体系。过去的政府绩效看重的仅仅是经济发展,特别是把经济发展简单化为GDP增长,使得GDP的增长速度成为衡量各级政府绩效评价的“指挥棒”。以生态文明建设为导向的政府绩效考核反对只单纯追求GDP增长数量和增长速度,重视以人为本,重视人与自然的和谐发展等目标要求;加强对环境保护的评估,大力发展绿色GDP;即“将发展过程中的资源消耗、环境损失和环境效益纳入经济发展水平的评价体系,建立和维护人与自然相对平衡的关系”^[8]。这一系列相关的政策措施还有很多,都是对科学发展观的有力实践,更体现了中国政府强化环境保护与生态治理职能的政策导向。相应地,地方服务型政府构建也应体现这一政策要求。

三、地方服务型政府生态职能构建的阻碍——现行地方治理体制的路径依赖

从中央政策的转变、社会环保观念的普及到民众环保意识的觉醒,客观上已经从体制内外对地方政府职能面向环境保护和生态治理的转变提出了基本诉求。这一诉求要求地方政府在经济发展方面要从单纯追求经济增长转向注重生态文明建设,生态职能成为地方服务型政府构建的重要维度。然而,这一转变在当前各地方服务型政府构建的实践中却步履维艰,主要表现为各地方在开展环境保护和生态治理工作方面的收效甚微。究其原因,是由现行的地方治理体制及其所造就的地方治理核心行动者——地方官员及其行为所造成的。正如昆明市委书记仇和在滇池及昆明河流污染治理过程中所一再坚持的:治理水污染的要务,在于“治污先治河,治河先治官”。只有从体制上解决地方治理核心行动者——地方官员及其行动逻辑的问题,环境保护和生态治理问题才能真正被地方政府作为社会治理的核心要务,地方服务型政府的生态职能构建才能落到实处。

然而,既有的以压力型体制和“政治锦标赛”为基本特征的地方治理体制仍主导着地方治理的核心行动者及其治理行为。这套被历史经验证明在经济早期增长上行之有效的地方治理体制,客观上构成了影响和制约地方治理转型和地方服务型政府生态职能构建的“路径依赖”。在不改变现行体制的前提下,现有各类地方服务型政府的生态职能诉求尚难以撼动这一体制下的地方治理核心行动者及其行动逻辑,进而也难以从根本上扭转中国生态治理绩效的基本态势。新制度经济学的路径依赖理论认为,一旦在起始阶段带来报酬递增的制度,在市场不完全、组织无效的情况下,阻碍了生产活动的发展,并会产生一些与现有制度共存共荣的组织和利益集团,那么这些利益集团就不会推动现有制度的变迁,而只会加强现有制度,由此产生维持现有制度的政治组织,从而使这种无效的制度变迁的路径持续下去。这种制度只会激励进行简单的财富再分配,却给生产活动带来较少的报酬,也不鼓励增加和扩散有关生产活动的特殊组织。结果,不仅出现不佳的经济增长实绩,而且会使其持续下去并且得到不断的自我强化^[9]。

这一体制作用于当前的实践,即体现在地方政府仍然在单纯地追求经济增长,以GDP增长作为衡量地方政绩和官员晋升的主要标准。这是因为:(1)初始设置成本的存在。即设计一项制度需要大量的初始设置成本,但随着这项制度的推行,单位成本和追加成本都会下降。长期以来,地方政府在发展地方经济模式和制定相关政策制度方面都已经形成了一套相对成熟的框架和规范,例如地方官员的绩效考核和晋升标准,体现在对当地经济增长所作的贡献上,而发展诸如“绿色GDP”等新的环保评估标准势必会增加地方的发展成本,这会导致地方政府排斥有关的政策改革和创新。(2)学习效应。因适应制度而产生的组织会积极抓住制度框架提供的获利机会。这意味着,在当前的地方治理体制仍有相当获利空间的前提下,地方核心行动者仍会最大化体制提供的获利可能,而不会寻求体制本身的替代策略。(3)协调效应。即通过适应制度而产生的组织与其他组织缔约,以及具有互利性的组织产生和对组织的进一步投资,以实现协调效应。这一点突出体现在各地方政府的内部组织架构和组织关系的固化上,也表现在各地方政府间的竞争与合作关系上。(4)适应性预期。随着以特定制度为基础的契约的盛行,将减少这项制度持续下去的不确定性,如1994年的分税制改革即通过制度化方式确立了压力型体制下中央和地方关系的财政基础。

当前中国经济发展过程中出现的生态环境破坏现象以及地方政府治理绩效低下就是路径依赖副作用的重要体现,这实际上造成了生态问题的政治化——地方政府在地方经济发展和生态治理两难中的异化行为。这些异化行为表现在三个方面:(1)单方面追求经济增长现象仍然存在。由于中国目前尚处于政治体制转变时期,很多体制规定和部门设置仍不成熟,例如官员绩效考核标准、地方环保评估指标等,所以地方政府仍然以单纯追求经济增长作为地方发展目标,地方保护主义现象严重。(2)出现“越治理越污染”现象。有些地方虽然就环保工作开展了一系列努力,但由于种种原因,不仅没有使环境问题得到改善,反而出现了“越治理越污染”的现象。究其原因是:在经济发展过程中兼顾环境保护的成功案例在中国尚不多见,可以借鉴的成功经验更是少之又少;各地区保护主义现象严重,地区间只关注本地区环境污染和生态破坏的整治,而忽视周边地区的联合治理,甚至相互推卸责任。(3)生态治理中出现腐败问题。沃尔夫认为,公共机构是政府部门及其官员追求自身的组织目标或者自身而非公共利益或者公共福利,这种现象被称做内部性或者内在效应^[10]。这是导致生态治理失败的重要原因之一。正如公共选择理论所指出的那样,地方政府、司法集团、企业或者个人是独立的利益体,都会追求个体自身的利益,他们会因为基于共同利益处于相对均衡的状态,占统治地位的集团会竭力维护现有制度,并反对各种企图进行制度路径替代的其他利益集团的活动。而当它们其中一方的利益受到损害时,为了维护自己的既得利益,有权机关可能就会“以权谋私”,为企业或者个人发放绿色“通行证”,这样势必会产生贪污、腐败现象,从而使生态问题政治化,进而阻碍当地政治经济的发展。

四、地方服务型政府生态职能构建的路径

进入21世纪以来,生态危机问题更加严重,直接威胁着全人类的生存和文明的持续发展,正残酷地撕毁人类关于未来的每一个美好愿望和梦想。但是,只有理论的支撑和观念的转变并不足以实现由单纯地追求经济增长到实现生态文明社会建设的转变。中国地方生态治理的解决不仅仅是技术和政策问题,从根本上说,取决于深化行政管理体制改革,实现中国地方治理体制的转型,这才是改善当前生态治理问题、实现地方服务型政府生态职能构建的根本和关键所在。

首先,健全地方政府行政监督制度。健全行政监督是推进政府勤政、廉政建设的需要,也是提

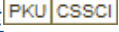
高行政效率的关键。加强行政监督,可以对地方政府在行政过程中的“政府失灵”起到预防、控制、补救和评价的作用,使政府机构的运行沿着正确的轨道前进。例如,可以健全行政监督的领导和责任机制,增强政策执行者的责任意识,建立地方生态治理的问责制;完善相关的法律、法规,使生态保护问题有法可依,并指导执行主体正确行使职权。其次,引入市场竞争机制,寻求地方生态治理中地方行政部门和市场、企业之间的合作竞争机制,从而提高地方政府加强环境治理的效率。再次,完善科层制度建设和地方治理体制。在中央和地方之间、地方政府之间、市场和政府之间、政府和社会之间建立合理有序的体制规范,使地方政府在发展当地政治经济的过程中权责明确,从而形成良好的竞争秩序,实现经济和生态的同步发展。最后,完善绩效考核机制和官员晋升标准,探索建立基于地方民众满意度而不是GDP数字指标的地方服务型政府绩效考核体系,为实现从压力型体制向民主合作型体制的真正转型、构建面向生态文明的地方服务型政府奠定制度基础。

参考文献:

- [1] 穆颜杰.从“增长极限论”到“科学发展观”[J].社会科学战线,2009,(4):257-260.
- [2] 荣敬本,等.从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998.
- [3] 李强.经济转型与机构改革[J].经济社会体制比较,1998,(4):31-35.
- [4] 陈抗,HILLMAN A,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[J].经济学,2002,(4):111-130.
- [5] O'BRIEN LI. Selective Policy Implementation in Rural China [J]. Comparative Politics, 1999, 31 (2): 167-186.
- [6] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海:格致出版社,2008:89.
- [7] 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论中国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004,(6):33-40.
- [8] 叶鹏飞.中国绿色GDP命运多舛[N].联合早报,2007-07-30.
- [9] 彭德琳.新制度经济学[M].武汉:湖北人民出版社,2002:187.
- [10] 陈振明.非市场缺陷的政治经济学分析——公共选择和政策分析学者的政府失败论[J].中国社会科学,1998,(6):89-105.

[责任编辑:朱磊]

地方服务型政府生态职能构建:转型诉求与体制逻辑

作者: [张晨](#), [周娜娜](#)
作者单位: [苏州大学中国特色城镇化研究中心, 江苏苏州, 215123](#)
刊名: [学习与探索](#) 
英文刊名: [Study & Exploration](#)
年, 卷(期): 2012(4)

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_xxyts201204010.aspx