

国家大一统的古今对比：一个政府间关系视角

中国人民大学财政金融学院 刘晓路
密西根大学 董慕达

摘要：在过去三十年中，中国的政府间关系经历了严重的利益冲突。然而，不论是地方政府占优的时期，还是中央政府占优的时期，地方民众的利益都没有得到有效的保护。本文在回顾了双方利益纷争的过程后指出，构建合理的政府间利益关系，应当借鉴汉代政府官员任命制度中的“声誉机制”，将能否维护地方民众的利益作为考核地方官员的重要内容，从而实现中央政府、地方政府和地方民众利益的和谐统一。

一、引言

看待中国的“大一统”问题，有各种各样的方法和角度。政治上的“大一统”，自然是其中引人注目的一种。本文采用的角度，在于国家（State）行为的一致和统一。政府权威的割裂及其导致的合法性的丧失，无疑是当前中国面对的最大的挑战之一。比如说，中央政府怎么才能让国家在地方上的代表真正对当地人民负责？什么样的机制才能使中央政府理解地方的困难和需要？不难想象，中央-地方政府关系的协调对于整个国家具有怎样的重要意义。大跃进时代（1958-1962）向我们表明，如果政府的组织方式是一种僵化的自上而下的垂直管理，那么下级政府对上级政府的报告，就总是以满足上级政府的喜好为标准，即便因此伤害地方人民的利益也在所不惜。¹而改革开放以来的事实则显示，如果地方政府单纯致力于维护自身的利益，则可能将地方利益置于全国利益之前，并同样可能对地方民众的福利造成伤害。²

在本文中，两位作者（一个是研究政府财政的经济学家，一个是研究古代中国的历史学家）提出了一个大胆的建议，即汉代的政府治理结构，对完善地方政府的责任机制，具有积极的借鉴意义。引入市场经济后的中国政府，与汉代一样，面对着政府间利益的冲突。而我们提供的证据表明，与传统的观点相反，汉代的郡县制其实是鼓励地方政府积极代表地方民众利益的，其所使用的方式，就是将声誉机制（特别是作为道德表率的美誉）作为中央任命和晋升地方官员的主要标准。在官员任用没有严格的资质要求的时代，中央任命的地方官员必须在当地取得良好的道德声誉，这对于他的职业发展以及家庭的地位都极其重要。接着，我们指出，尽管没有明确的制度化，但当今的地方官员也仍然受到声誉的影响。我们认为，采用和改进这些方面，有助于地方层次的政府更好地对地方民众负责，同时还可以使各个级

¹ David M. Bachman, *Bureaucracy, Economy, and Leadership in China: The Institutional Origins of the Great Leap Forward* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), pp. 5-6.

² 刘小勇、李真：财政分权与地区市场分割实证研究，财经研究，2008年第2期。

次上的政府在认识和行为上更加协调一致。

二、政府间利益冲突的表现与性质

（一）政府利益与政府间利益冲突

中国的改革开放所走过的 30 个年头，无论是在政治、经济、社会还是文化方面，都发生了天翻地覆的巨大变化。所有这些变化融合在一起，塑造出了全社会多元化的新的利益关系格局。利益的多元化，意味着众多利益群体间的相互冲突。这种冲突不仅表现在私人部门中，也突出地表现在中央政府与地方政府之间。

所谓政府利益，是两种利益的综合。首先，政府的行为，反映着它作为一个组织所具有的自身利益。某个级次的政府能够支配的经济资源越多，能够管理的领域越广泛，其组织利益就越大。其次，政府的行为，代表着它所管辖下的民众的公共利益，政府施加给民众的财政负担越小，能提供给民众所需的公共物品越多，公共利益自然就越大。政府的自身利益和公共利益间，本身就存在一定程度的冲突，而这种冲突在多级次的政府结构中，就显得益发明显。比如说，在公共部门预算规模既定的情况下，中央政府获得的财政收入多，管理的事务多，地方政府的自身利益就会受损，进而会迫使地方政府放弃某些本地的公共利益，来补偿自身利益的损失。

不过在计划经济时代，上述中央-地方政府间的利益冲突，即便不是不存在，至少是不显著的。因为计划经济要求全部经济资源都通过中央计划来统一配置，无论是在观念上还是在实践中，地方政府都不允许有追逐自身利益的行为，而是必须服从“全国一盘棋”的要求。地方政府的财政收支，只是中央财政收支的代理机构：地方政府收入的方式与多寡由中央规定，地方政府的支出也必须以完成中央的任务为前提。³在这种局面下，地方政府由于没有自身的利益，也就不会出现政府间的利益冲突。但市场经济体制取代计划经济体制这一历史性的变化，彻底改变了上述状况。

（二）中央-地方政府利益之争：1978年-1993年

改革开放之后，为了激发地方政府推动市场经济改革的积极性，在放权让利的口号下，中央政府开始大规模地向地方政府放权，从而形成了所谓“分灶吃饭”的财政体制。在这种体制下，地方政府有了属于自己的企业，可以从这些企业中获取利润收入，也有了征税和对税收收入进行分成的权利。正是由于有了被认可为合理的自身利益和地方公共利益，地方政府成为推动计划经济向市场经济转型的重要力量，无论是招商引资，发展私营工商业，还是兴建各种基础设施，追求自身利益都是其内在驱动力的一部分。

地方政府的自身利益，与其在本地所招的“商”、引的“资”、发展起来的工商业、承包基建项目的企事业单位，有着天然的一致性。但却未必有利于全国的利益与本地民众的利益。这表现在两个方面。首先，地方政府尽一切可能增加自己可支配的收入，不顾这种行为可能

³ 林尚立：民主集中制的财政基础——对中国国家建设的一种分析，社会科学，2006年第11期。

对全国利益造成的伤害。兴办各类可以提供地方利税的小企业，不管它们在规模上是多么不经济；为了使它们盈利，不惜封锁市场，不允许外地企业的产品进入本地区；在中央与地方的收入分成谈判中，隐瞒自己的真实收入，尽一切可能争取有利于自己的分成方法和比例。其次，在扶持本地企业的过程中，割裂了全国统一市场，不仅伤害全国的经济效率总水平，而且由于阻断竞争，使本地消费者必须支付较高的价格，也伤害了本地民众的利益。同时，为了避免中央分走过多的税收收入，地方政府倾向于选择使用预算外的收费来满足自己的支出需要，造成预算外收入剧增。由于这部分收入不在中央财政的监控范围之内，无法律依据的乱收费、乱摊派的现象愈演愈烈，令民众怨声载道。⁴

1993年之前，中央与地方间利益分配的天平，明显倾向于地方政府。在全国财政收入的分配比例中，中央政府的收入由改革开放之初的30%以上，减少到1993年的22%。中央财政在收支方面捉襟见肘，不得不采用透支中央银行、对银行贷款发放进行行政干预等方法来为自身的支出融资，而这些行为则导致或恶化了恶性通货膨胀和金融部门效率低下等宏观经济恶果。⁵

（三）中央-地方政府利益之争：1994年以来

1994年之后，为了改善中央的财政收支状况，以及增强中央政府调控宏观经济的能力，中国的政府间关系发生了巨大的调整。通过对税收体制进行整体性的改革，政府获取税收收入的能力大大增强。同时，将分灶吃饭的财政体制转变为分级分税的财政体制，使中央政府在财政收入中所占的比例得到了巨大的提升，该比例在自1994年后一跃升至50%左右，并一直保持在这个水平上。与此同时，地方政府被赋予了自己的税种，具有了可自主支配的稳定收入来源。

收入比例的大幅缩减，迫使地方政府在自身利益和公共利益之间进行取舍。总的看来，政府间利益分配的天平向中央方面的倾斜，并未改变地方政府追逐自身利益的强度，但却对地方政府代表地方公共利益的能力产生了巨大的负面影响。一方面，地方政府通过基础设施建设和招商引资来增加本地收入的行为模式依旧，从而使得中国的经济增长始终无法从投资推动型的粗放型经济增长模式中摆脱出来。⁶另一方面，在收入相对减少的情况下，地方政府纷纷抛弃那些在可预见的将来不会产生大量收入的支出项目，首当其冲的，就是最基本的公共产品提供项目，如基础教育、公共卫生和环境保护。⁷经济学上一般认为人们的实际收入由两部分构成，一部分来自于货币收入，另一部分来自于政府提供的公共物品所产生的服务。地方政府的减少或放弃提供基本公共物品的行为，在损害本地民众利益的同时，更加恶化了中国收入分配两极分化的趋势。

⁴ 参见张卓元：《20年经济改革：回顾与展望》，中国计划出版社，1998年版。

⁵ 金融业异化为“第二财政”职能的现象以及由此造成的问题，参见周立：渐进转轨、国家能力与金融功能财政化，财经研究，2005年第2期。

⁶ 靳涛：《资本倚重、投资竞争与经济增长——中国转型期经济增长的再思索(1978—2004)》《统计研究》2006年第9期。

⁷ 秦国柱：地方政府公共服务能力弱化的现状与成因分析——以教育事业发展中的若干热点问题为例，太平洋学报，2008年第5期。

（四）中央地方利益之争的性质

上述对改革开放30年来历史的简单回顾显示,尽管中央政府在1994年调整了中央与地方政府的利益边界,试图解决由于中央与地方政府利益抵触所产生的危害国计民生的各类问题,但效果并不显著。只要地方政府坚持自身的利益导向,中央政府的宏观政策意图,就可能因不符合地方政府利益而受到或明或暗的抵制。同时,地方政府在自身利益和所代表的地方公共利益的取舍上,也有偏向于保护自身利益的倾向。这在20世纪90年代以来的土地问题上,表现得十分明显。1993-1997年间,中央政府连续下发文件,要求延长土地承包权。其中心是稳定现有制度,制止土地租用权的频繁变更,但地方政府的土地调整仍照常进行,以维护地方政府对土地资源的控制权。而在所谓的“新圈地运动”中,地方政府为了发展经济,推动城市化建设,将大量的农村土地转为非农建设用地,使许多农民失去了赖以生存的土地,并且没有给予他们公正合理的经济赔偿和相应的社会保障。⁸

进入市场经济时代的中国,固然不可能走回计划经济时代否认地方政府利益的老路,但也不能任由中央-地方政府间的利益之争,破坏国家权威与合法性的统一。1994年的分税制改革,其理论基础是财政联邦制理论,这一理论的基础就是认可地方政府的自利动机,并以此作为激励地方政府发展本地经济的杠杆。⁹但应当注意的是,像美国这样的国家之所能较成功地使用财政联邦制来协调中央与地方政府的的关系,是因为地方官员的任命普遍采用民主选举的形式,从而为民众制约政府行为提供了一条途径。但在中国地方首长的任命与晋升主要受上级政府影响的情况下,实行这种体制造成的一个后果就是:一方面,地方官员为了自己的晋升会服从中央政府的直接指示,为了保证地方政府的自身利益会维护创造财政收入与就业的地方企业;但另一方面,一般民众的利益,却没有得到有效的制度保障,往往成了牺牲品。这种牺牲如果超出了民众的承受限度,自然就会发展出对地方政府的不信任感,这构成近年来众多讨论政府合法性问题的文献的现实出发点。¹⁰

显然,仅仅依照财政联邦制来区分中央政府与地方政府的利益边界是不够的。地方政府必须在制度上就被设计成一种在中央政府利益、地方政府利益和地方民众利益之间寻求平衡的组织。地方政府如果不能体现中央利益,政府作为一个整体就会分崩离析,无法履行最基本的国家职能;地方政府自身的利益如果不能加以重视,中央政府就丧失了市场经济体制中有效激励地方政府的手段;地方民众的利益若不能成为地方政府的主要考虑因素,则政府的合法性就会受到质疑,引发政治、经济和社会各个方面的不稳定。三种利益在地方政府的行动动机中,都是不可或缺的。从目前中国的情况看,延续自计划经济时代的干部任用的选拔委任制,保证了地方官员必须服从中央的指示,从而有助于维护中央利益;1994年后形成的分级分税预算管理体制,尽管尚不完善,但基本确立了地方政府自有的收入来源与事权

⁸ 参见胡传景、欧名豪、沈士芹:浅析地方政府土地违法现象,中国房地产金融,2002年第2期;徐德富、涂云龙:我国地方政府的“土地财政”行为分析,现代商业,2007年第2期。

⁹ Y. Qian and B. R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1997), pp. 183 - 921.

¹⁰ 参见周力:建构共同利益对重塑地方政府合法性的作用机制,理论观察,2008年第1期;鲁彦平,我国政府合法性基础:模式、挑战与转变,行政论坛,2006年第5期。

职能，从而保证了地方政府的利益；但地方民众的利益，也就是地方政府为地方民众负责的机制，却不存在规范的制度形式。如何能够在不破坏上述“政治集权、经济分权”模式的情况下，为第三种利益的保护找到一条可行的机制，这是中国当前面临的一个重大和亟待解决的问题。

回顾中国的历史，我们并非第一次面对这样的情形。政治上集权（地方首长由中央指定）与经济上分权（中央政府不过多地干涉地方的经济事务），其实是自秦代实现一统以来，中国王朝政府所一直具有的特征。在漫长的历史长河中，不乏一些实现了长久稳定的王朝，而这势必在政府间关系的某种和谐统一上，才有可能实现。因此，这些王朝在处理政府间关系上所取得的成功，也会对今天中国构建和谐统一的政府间关系有所借鉴。

三、来自汉代的经验

中国的政府间制度，创立于秦代所设的郡县制。但秦代过分中央集权的体制，仅历二世即亡。因此，真正意义上塑造中国政治传统的郡县制，应归功于持续时间长达400余年的前后两汉。有意思的是，尽管当今社科学术界对政府间关系问题十分关注，但向发达国家的联邦制取经的多，向中国过去的帝国体制的治理形式中寻求经验的少。缺乏这种视角的原因，可能有这样几个。首先，帝国体制，特别是以清王朝为代表的体制，向来都被东西方的学者视作是一种失败的制度。其次，国家统一问题常常被当作是社会科学的研究领域，而这方面的学者往往对中国漫长的古代制度史缺乏兴趣或训练。本文试图将社会科学的方法论与历史学的洞察力相结合，以便克服这种学科界限造成的障碍。在下文中，我们将指出，汉代的制度对解决今天的国家大一统问题，具有示范意义。

很明显，汉代的政府治理体制和今天一样，既存在着个人利益与集体福利间的冲突，也存在着中央派出的官员和地方民众间的冲突。在大多数情况下，这种冲突是内在于汉代郡县制的。许多历史学家都批评说，这种体制不利于中央任命的地方官员认同地方利益。¹¹正如Hsiao Kung-ch'üan所说，这一制度的前提假设，就是朝廷的利益与其臣民的利益是不同的，甚至是不兼容的，地方的自治或权力会构成对朝廷安全的威胁。¹²郡县制的这一目的体现在它许多方面的特征上。“在汉代的早期，甚至在汉代之前，中国的统治者就已经认识到了官员们建立在血缘或地域上的密切关系所具有的危险性”。¹³为此，他们建立了所谓的“回避

¹¹ 早期对官员任职回避制度的目的的讨论，见Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, edited by Guenther Roth and Claus Wittich (Berkeley, CA: University of California Press, 1978), p. 1048. 对汉代回避制度法律的讨论，见安坐璋与陈乃华，*秦汉官吏法研究*（济南：齐鲁，1993），p. 33.

¹² Hsiao Kung-ch'üan, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century* (Seattle: University of Washington, 1960), pp. 7, 501; Hsiao Kung-ch'üan, *History of Chinese Political Thought* (Princeton: Princeton University Press, 1978), pp. 13, 22, 427; Wang Yü-ch'üan, "An Outline of the Central Government of the Former Han Dynasty," *Harvard Journal of Asiatic Studies* 12.1/2 (1949): 134-87; p. 134.

¹³ Charles Hucker, *A Dictionary of Official Titles in Imperial China* (Stanford: Stanford University Press, 1985), p. 5.

制度”，禁止中央任命的官员在自己的家乡任职，该制度事实上一直延续到了清代。¹⁴除了实行回避制度外，汉代的朝廷还通过将官员的任期缩短为较少的年数，以使官员免受地方的影响。¹⁵此外，朝廷还任命刺史专门寻找官员与地方势力勾结或违背规章制度的迹象。¹⁶

但近年来Miranda Brown和Yu Xie (2008) 合作发表的一篇文章，依据大量史实，挑战了传统上对汉代郡县制的认识。他们认为汉代的官员选拔制度，尽管有中央集权的成分存在，但实际上也相当鼓励中央任命的地方官员对地方负责。¹⁷这一体制将证明官员道德表率水平的证据作为官员任职的关键依据。在一个任职资格没有硬性标准的时代，官员要想获得崇高的道德声誉，就必须依靠所在地方本地人士的影响力。他们的认同对官员的升迁及其本人与家族的地位都十分重要。他们的发现与本文的讨论的相关性在于，他们证明，只要制度设计正确，中央政府的指令、官员个人的利益追求和地方民众的公共福利是完全可能相容的。换句话说，即便是在中央集权的政治结构中，依旧有可能设计出使地方官员利益与公共利益相容的制度。

但汉代的制度是怎么推动官员对地方责任的？特别是在没有我们常说的那些正常的负责机制（如民主制度、印刷资本主义）的情况下？理解汉代体制的关键在于其对官员个人道德声誉的重视。

Miranda Brown 和 Yu Xie 指出了声誉机制运作的几个要点。后汉明显不同于此后时期的一点，在于录用初入仕途的官员时，把道德而不是考试，作为录用和晋升的正式标准。在后汉，道德是成为命官（中央任命的职位）和获得晋升的最主要方面。道德必须突出，并得到认可，而道德最明显的表现形式之一，就是良好的声誉。

从本文的角度看，Miranda Brown和Yu Xie的发现意味着地方人士和地方官僚能够对中央派出的官员产生很大的影响，因为他们可以通过修建纪念物来极大地提高该官员的声誉。这类纪念物包括石碑和刻在悬崖或巨石上的石刻，以及庙宇和祠堂。这类纪念物不都是为了

¹⁴ Michael Loewe, "The Structure and Practice of Government," in Michael Loewe and Denis Twitchett, eds., *Cambridge History of China: Volume I, The Ch'in and Han Empires, 221 B.C.-A.D. 220* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), p. 278. 另见Yan Gengwang 严耕望, 中国地方行政制度史 (南港: 中央研究院歷史語言研究所, 1961), p. 347. 关于汉代实行回避制度的考古学证据, 见Loewe, *The Men who Governed China: Companion to a Biographical Dictionary of the Qin, Former Han, and Xin Periods* (Leiden: Brill, 2004), p. 47. 对帝国时代晚期的回避制度的进一步评论, 见Shigeta Atsushi, "The Origin and Structure of Gentry Rule: State and Society in China," *Japanese Perspectives on Ming-Qing Social and Economic History*, edited by Linda Grove and Christian Daniels (Tokyo: University of Tokyo Press, 1984): 335-86; 351; Thomas Metzger, *The Internal Organization of Ch'ing Bureaucracy: Legal, Normative, and Communication Aspects* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973), p. 37.

¹⁵ Patricia Ebrey, "Estate and Family Management in the Later Han as Seen in the Monthly Instructions for the Four Classes of People," *Journal of the Economic and Social History of the Orient* 17.2 (1974): 173-205; 177.

¹⁶ Wang, "An Outline of the Central Government," pp. 160-61; Rafe de Crespigny, "Inspection and Surveillance Officials under the Two Han Dynasties," in Dieter Eikemeier and Herbert Franke eds., *State and Law in East Asia: Festschrift Karl Büniger* (Wiesbaden: Otto Harrassowitz, 1981), pp. 40-78; 48-49. 关于汉代官僚决策的僵化性, 还见于Michael Loewe, *The Government of the Qin and Han Empires, 221 BCE- 220 CE* (Indianapolis: Hackett, 2006), pp. 193-94.

¹⁷ p. 4: Miranda Brown and Yu Xie, "Between Heaven and Earth: Dual Accountability in Han China," unpublished manuscript, ca. 2008.

死者或高官而制，有些就是为了初登仕途的年轻官员所立。这些纪念物对道德声望的提高不仅仅在于它们显而易见，还因为它们会被记录到官方档案中。事实上，保存下来的档案显示，上级官员不仅记录这些纪念物，而且把它们作为考核官员绩效的信息的一部分。¹⁸显然，越是显著的形式，越是有利于官员的升迁。

有一个碑文中出现的两兄弟的例子，很好地说明这种情况。兄长董恢，是不其县的县令，他的治理得到了民众得到认可。公元5世纪的一位史学家提到，董恢的工作被刻在石碑上加以颂扬。结果，其所在的青州郡的上级提名他“行为优异”，并很快被晋升为丹阳郡太守。至于他的弟弟董翊，其传记作者认为，一座纪念物对他的晋升起到了重大作用。在董翊作东平县长官的时候，地方捐资为他筑了一座石碑。他此后离职去为一位亲属服丧，但还是得到了官职的特别提名。如果他接受的话，显然提名就会变成晋升。

祠庙和祠堂也有助于官员得到道德声誉。比如张奂，他是中央任命的武威郡的长官，地方人士为他修建了寺庙和祠堂后，他得到了“行为优异”的提名，该提名的时机表明，这些纪念物提升了他在上级心目中的地位。

除了增加晋升的可能外，地方民众修筑的纪念物还有助于提升官员家族的社会地位。这种情形中需要我们注意的是：首先，这类墓碑修建在官员任职的地方或者他们的故乡。其次，修建墓碑的是该地的地方人士或地方官僚。

显然，汉代的郡县制，在维护中央利益的前提下，为地方政府的官员维护地方民众的利益提出了相当高的要求。汉代的经验告诉我们，通过将官员的任命与晋升建立在民众声誉和中央政府考核的双重基础上，有可能使地方官员成为中央利益和地方利益之间的桥梁。在地方民众不理解中央要求时，能够进行合理的解释；在中央要求尽管正确，但在本地执行有困难时，进行有效的创新；在中央要求不适应本地情况时，代表本地民众与中央进行协商。这种理想的和谐状态的关键，就是将无形的声誉的有形表现纳入地方官员的考核标准中，以促使地方政府必须在中央与地方两方面的利益中寻求平衡。

事实上，汉代的声誉机制，即使在今天的中国仍然有迹可寻。在一系列对当代中国乡村治理的政治学研究中，Lily Tsai指出，尽管没有规范的制度对这一层次的官员的责任程度做出规定，但某些地方的乡村官员们倾向于提供超出最低水平的公共物品。她认为，这种责任感反映的是宗庙或血缘组织等公共组织的存在，它们使得用公共物品提供来换取良好声誉成为可能。官员与这种社会组织的关系越密切，他就越可能努力地提供公共物品，如修筑道路、电力和教育设施。而与之形成鲜明对比的，就是在规模与经济水平相当，但上述公共组织缺乏的乡村中，公共物品的提供普遍较为匮乏。¹⁹

乡村官员由于本人及其家庭都来自当地，自然容易受到声誉的影响。相应的，在较高层

¹⁸ 关于史书中提及的铭文，见HHS (38.1606, 52.2063, 52.2067, 58.2227, and 72.2794). 关于刻在石头上的文字（不是石碑），见HHS (24.862, 43.1487, 43.1750). 关于纪念死去官员的祠堂，见HHS (71.2676). 关于庙宇和祠堂，见 HHS 31.1105-06; 41.1413; 42.1453; 56.1819; 62.2049.

¹⁹ Lily Tsai, "Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China," *American Political Science Review* 101.2 (2007): 355-372; Tsai, *Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China* (Cambridge: Cambridge Studies on Comparative Politics, Cambridge University Press, 2007), pp. 86-119; 120-147; 148-86.

次的地方政府中，声誉机制的作用受到了较大限制。Lily Tsai就认为，乡村政治中的这种非正式的声誉机制，到了县市这样较高的政府层次中就很难发挥作用了。²⁰但也并不能说，省市县级的地方官员就会罔顾自己的声誉。事实上，在1979年中组部颁发的《关于试行干部考核制度的意见》中，提出的是一个“德能勤绩”的考核体系，其中主要通过声誉反映的“德”排在第一位。只是在1988年和1989年中组部先后颁布了《县(市、区)党政干部年度考核方案》、《地方政府工作部门领导干部年度工作考核方案》后，才把内容涉及18项量化指标的政绩²¹放在了考核的首要位置上。政绩考核固然有其易度量的优越性，能够激励官员争创良好业绩，但也由于其考察对象相对单一，使得官员容易放弃那些关乎民众福利但不在考核范围以内的政府职能。但当前的干部体制中，仍有声誉机制发挥作用的空间。尽管地方政府主要官员的任用权掌握在上级党委手里，中央可以直接给省级行政区委派书记，也可以直接指定唯一的省长候选人(或代理省长)，但政府序列的主要官员，还需要经过一个法定的选举程序，只有顺利地通过地方人大选举程序的官员，才能最终成为合法的地方政府领导。虽然地方人大代表的选择范围是有限的，但在某些事件中，我们还是看到了声誉的巨大作用。在1993年的政府换届选举，浙江和贵州两省中央指定的省长候选人被人大否决。浙江省是在实行等额选举的情况下，中央指定的唯一省长候选人却在选举中落选，一位刚从上海调入浙江工作，同浙江没有多大利益瓜葛的副省长万学远，经人大代表联名推荐，成为新的候选人并最终成功当选。贵州省则是原省长作为候选人之一落选，而由人大代表联合提名的陈士能当选。尽管这是相当特殊的事例，但至少反映出声誉机制发挥作用的制度安排是存在的，只是欠缺使其充分发挥的条件。而对于那些缺乏必要的地方声望的官员，即使能够过“选举关”，也可能因为选举过程中出现的“麻烦”或不理想的局面而使自己的威信遭到很大损害。

四、政策建议

综上所述，重视声誉的官员任用机制，是汉代政府协调中央政府、地方政府和地方民众三方利益的政府间关系制度的重要组成部分。它既是中国悠久政治传统的一部分，也是仍旧在现实中发挥潜在作用的一种不成文制度。在当今这个时代，当然不可能也不必再通过修建纪念物来反映民众对于地方官员的满意程度，但某种纪念物的现代对应形式，仍是反映无形的声誉所必需的。

在提出政策建议之前，有两个问题需要注意。首先，汉代的声誉机制，并非民主制度的某种雏形。²²它是在中央集权的条件下，上级政府用来监控下级政府是否能在中央利益与地方民众利益之间达成平衡的一种制度。这表现在声誉机制实现的只是事后的反馈，而不是事前的参政议政。其次，汉代的声誉机制所反映的地方民众利益，在很大程度上是地方精英的

²⁰ Tsai, "Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Groups Provision," p. 371.

²¹ 主要包括:国民生产总值, 工业生产总值、农业生产总值、乡镇企业生产总值, 人均国民收入、农村人均收入, 上缴利税, 财政收入国营和集体企业的劳动生产率, 农副产品收购, 商业零售总额, 基础设施投资, 人口自然增长率, 粮食产量, 地方预算收入, 地方预算支出, 育林面积以及九年义务教育完成率。参见杨雪冬:《市场发育、社会生长和公共权力建构》, 河南人民出版社2002年, 第148页。

²² Tsai, *Accountability Without Democracy*, pp. 187-227.

利益。因为修建纪念物所需的成本，唯有这类人才能承担得起。他们的利益固然有时能够代表地方普通民众的利益，但有时也不免与之相抵触。因此，建设一种现代的声誉机制，应当在这两方面有所改进。

首先，将定期（如一个季度）、普遍的民意调查结果作为官员声誉的主要度量，其中包括经济、社会发展与公共物品提供等方面的内容。定期调查所累积的数据，既能反映在某个时间段中，地方政府行为是否得到了民众的认可，也能防止官员在靠近调查时期的时候，采取特殊的行动来操控民意。调查结果也可以成为地方政府调整此前行为的依据，从而在一定程度上达到民众参政议政的类似效果。普遍调查则可以避免地方普通民众，特别是弱势群体的利益遭到忽视。

其次，为了保证民意调查的结果更加有效，应向民众提供广泛的政府信息。地方政府决策的相关程序、官员的述职与接受人大代表质询、公共事业价格听证会的内容……等等，举凡能帮助民众了解官员所作所为的信息，都应通过正规、权威的渠道加以传播和报道。地方性的电台、电视和报纸，都可以在这方面发挥作用。这在使民众更好地回复民意调查的同时，也为政府与民众间的沟通合作提供了平台。

第三，声誉应成为上级政府考核下级政府官员的正式内容之一。民意调查结果的汇总，为分析官员的能力，特别是为民众服务和与民众沟通的能力，提供了量化的标准。将其制度化，就可以培养和引导官员发挥这方面能力，从而保证对地方民众利益的维护成为地方政府制度的内在组成部分，进而引导地方政府官员积极在中央政府利益、地方政府利益和地方民众利益之间寻求平衡。

在市场经济条件下，政府间关系视角下的国家大一统，应建立在各方利益的冲突、平衡与相互制约的基础上，并在制度上为这种冲突、平衡与相互制约提供保障，这是我们主张建立一种现代声誉机制的根本原因。