

# 代理人困境与国家治理：兼评“风险论”

社会  
2017·3  
CJS  
第37卷

蔡永顺

**摘要：**向下分权是治理幅员辽阔之国家的必然选择。在中央集权体制下，统治者采取向下分权的时候也会面临治理风险，即如果地方政府取得足够的资源和权力，它们可能对最高统治者构成威胁。曹正汉在考察中国古代统治体制演变时，提出郡县制是帝王减少代理人风险的制度安排，因为郡县制具有避免让单一地方政府强大到可以挑战帝王权威的作用。本文探讨向下分权对于集权体制政治稳定的影响。分权在为最高统治者减少代理人风险的同时，也为统治者创造了规避责难的空间。但向下分权在减少代理人风险的同时，也给统治者造成了多重代理人问题。具体而言，代理人如果没有受到有效约束，他们不但会削弱国家能力，还可能损害政权的合法性，引发社会风险。如何约束代理人始终是最高统治者面临的难题。

**关键词：**集权 分权 郡县制 代理人 风险

DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.2017.03.003

## The Agency Problem and Governance: Comments on the Risk-Minimizing Theory

CAI Yongshun

**Abstract:** The inevitable choice for the ruler who wants to govern a vast territory is decentralization. But a ruler faces risks when delegating power because local governments, or their agents, may challenge a ruler when they gain enough resources and power. Therefore, decentralization constitutes a problem for the ruler of delegating power to different agents. In his analysis of the evolution of the governance structure in ancient China, Cao Zhenghan proposes that the *jun-xian* system is an effective arrangement to solve the

---

\* 作者：蔡永顺 香港科技大学社会科学部 (Author: CAI Yongshun, Division of Social Science, Hong Kong University of Science and Technology) E-mail: socai@ust.hk

problem of delegates. This system prevents the rise of a powerful local government that is able to challenge the ruler while still ensuring that local delegates perform the duties assigned by the ruler. But an effective *jun-xian* system has to meet a series of conditions. Cao's "risk-minimizing" theory explains the political logic of decentralization in ancient China, but it does not examine other issues arising from decentralization. This paper explores how decentralization may affect the political stability of authoritarian rule. It suggests that decentralization not only reduces risk for the ruler, but also creates immunity from blame and recrimination. But decentralization can also create a series of problems for the ruler. First, delegates who are not effectively constrained weaken state capacity. When self-serving agents pursue their personal interests at the expense of the ruler and the people, they undermine the ruler's policy choices. Second, the self-serving behavior of some delegates can also undermine regime legitimacy and give rise to risks. Therefore, a top ruler faces the constant issue of how to solve the problem of delegating power.

**Keywords:** centralization, decentralization, *jun-xian* system, agency, risk

---

## 一、引言

中央集权体制下的最高统治者面临两个重要问题(Svolik, 2012)。其一,统治者(如帝王)和被统治者(民众)之间存在的利益冲突可能威胁到统治者的地位。为了应对来自被统治者的潜在威胁,统治者须考虑如何对其进行有效控制。在现代社会,统治者可以通过制度安排向被统治者让度部分权力或者提供具体利益以获取政治认同(Gandhi and Przeworski, 2006:1-26)。当然,统治者不会放弃通过强制手段对被统治者进行控制(Levitsky and Way, 2010)。其二,因为统治者无法独自统治一个国家,他必须和为数有限的同盟者共同治理整个国家。这些同盟者可能是官僚精英(如朝廷重臣)、政党领袖或军事政要。这种共治导致了另一个问题,即如何在统治精英内部建立稳定的权力共享机制(power sharing),避免同盟者获得太多权力而挑战最高统治者。执政者的一种选择是通过制度安排解决统治精英内部的权力分配和其他冲突(Levitsky and Way, 2010)。

虽然在不同时代集权体制的统治者面临的制度选择不同，但消除对其政权的威胁始终是他们追求的共同目标。曹正汉在《中国治理体制的形成逻辑：“风险论”与历史证据》一文中考察了最高统治者消除政权威胁的努力对塑造治理体制的深刻影响。曹正汉的研究认为，在古代社会，统治精英内部的权力分享机制形塑了中央和地方关系。最高统治者（如帝王）在和地方统治者分权的过程中面临两类风险：其一，地方统治者一旦拥有足够的权力和资源，便可能威胁到最高统治者；其二，地方统治者若靠一地之力不足以挑战最高统治者，则可能通过地方结盟的方式来实现这一目的。

因此，最高统治者在进行制度设计和安排的时候，必须考虑到来自民众和治理集团内部的双重威胁。在分权的制度安排上，最高统治者必须在集权和分权之间寻找平衡。曹正汉(2017:1-45)的文章探讨的是中国古代帝王如何通过制度安排来应对上述政治挑战。他提出，郡县制是中国古代帝王为实现有效统治而对下分权的一项制度安排。这种制度安排的有效性与统治者建立政权时的权力和军事技术等因素息息相关。

郡县制反映了最高统治者消除政权与统治威胁的政治逻辑，也反映了向地方分权的制度合理性。在集权制度下，向众多的地方政府分权可以消减单一地方政府对最高统治者的威胁。此外，垄断权力同时也意味着垄断责任，集权体制的统治者通常因为权力集中而成为被指责的对象。向下分权则可以为统治者创造规避责难的政治空间(Weaver, 1986: 371-398)。民众“反贪官不反皇帝”既可能是他们的行动策略，也可能是因为他们确实认为地方贪官才是问题的源头，而非身在殿堂的皇帝。毕竟，催粮收税这类容易引发官民矛盾的事务虽是中央政策，却须地方去落实。

向地方政府普遍分权虽然消减了地方对中央政权的威胁，却也催生了其他问题。地方政府层级的增加必然导致代理人的增加，如何管理众多的代理人成了另一个问题。国家能力由多重因素决定，而训练有素而又守纪的代理人 and 财政资源是最重要的两个组成部分(Skocpol, 1985: 3-43)。对代理人约束不力不但削弱了国家能力，还会直接引发社会风险。本文旨在探讨分权体制下，代理人对最高统治者可能造成的各种间接挑战。这些挑战包括代理人引发的社会风险、

代理人对国家能力的影响以及代理人对政权合法性的损害。但是因为惩罚代理人面临信息收集的困难,同时还须承担可能存在的政治成本(Cai, 2014),代理人治理因此成为一个政治难题。

## 二、代理风险和分权安排及其问题

在疆域面积辽阔的威权国家,中央政府缺乏足够的人力、物力和信息技术实现对整个国家的直接统治。在古代,中央政府必须依赖地方代理人进行统治与治理;征兵、征税、收集地方信息以及维护地方稳定等事务都须经由地方代理人来完成。这种“委托—代理”关系导致的一个常见问题是委托人和代理人之间的信息不对称。当二者利益发生矛盾的时候,代理人就会利用信息不对称为自己谋利。代理人的这种利己行为通常会牺牲委托人的利益(Moe, 1984:739—777)。

委托人可以采用诸多方法避免或限制代理人损害其利益。比如,委托人可以通过制度安排让代理人和委托人的利益尽可能一致。委托人也可以通过制度设计减少代理人自主行为的空间,从而减少其实施利己行为的可能性(McCubbins and Weingast, 1987:243—277)。委托人也可以对代理人进行直接的监控(police patrol)或者通过第三方提供信息(fire alarms)监督代理人的行为(McCubbins and Schwartz, 1984:165—179)。委托人还可以通过直接考察代理人的最终表现对其进行监督。“政治锦标赛”所描述的也是这样一种考察方式(周黎安, 2007:36—50)。

在集权体制下,中央处理其与地方关系的制度选择受制于中央政府在委托—代理这组关系中所面临的实际困境。通常情况下,中央政府面临以下三种困境:第一,地方政府作为代理人有可能挑战中央政府;第二,民众挑战地方政府;第三,民众挑战地方和中央政府。第一种情况是因为代理人(地方官员)掌控了足够的政治、军事和经济资源,可以直接挑战最高层统治者(如帝王)。这种威胁是任何一个最高统治者都不能忽视的。第二和第三种情况的发生可能是中央政策本身损害了民众利益,也可能是因为地方政府扭曲了中央政策或滥用权力导致了民众对地方和中央政府的不满。在第二和第三种情况下,民众感到现有的体制不但不能给他们带来利益,反而让他们的利益受损。因此,他们一旦有机会就可能抛弃现有制度。

在《中国治理体制的形成逻辑：“风险论”与历史证据》一文中，曹正汉探讨了这些威胁对于治理体制形成的影响。他在文章中把第一种风险称为“代理风险”，把后一种风险称为“社会风险”。他指出，除了这两种威胁，最高统治者还面临外部入侵的威胁。这种入侵威胁和治理体制的产生和演变没有直接的关联，因为任何一种体制都有可能面临外部威胁，但是不同的体制应对外部威胁的能力可能存在差异。

曹正汉认为，中国古代的帝王面临的直接威胁通常是前两种而非外部入侵。最高统治者通过三种方式的控制来降低风险。第一种方法是人事控制，主要方法是招募收买同盟者。第二种办法是地域控制。地域控制的首要形式是在全国设置行政区划，建立地方政府，授权地方官管理民众，对民众实现分而治之。中央政府通过控制军事资源和人事大权实现对地方官员的控制。另外，中央政府还通过控制经济资源使地方政府对中央政府产生经济上的依赖。地域控制的第二种形式是托管，即让地方政府拥有充分权力实现辖区内自治。

第三种控制方式结合了地域控制和人事控制这两种方法，即既按行政区域设置地方政府，也采用垂直的人事管理系统。中国的郡县制正是这种控制方式的代表性制度。在中国历史上，还有不少王朝是郡县制和其他体制的混合。

曹正汉认为一个理想的郡县制是降低各类风险的最优安排。理想的郡县制有几个特征。首先，它要在全国范围内实施。其次，对于幅员辽阔的国家来说，地方政府需要设置“郡”和“县”。县政府负责地方的日常治理和征税等事务，而郡政府负责监督县政府并处理本郡范围内的民众叛乱或社会骚乱事件。再次，郡政府要有足够的力量平息叛乱，但又不能强大到挑战中央政府的地步。中央通过控制郡政府来实现对其他各级政府的监控。

然而，这种理想的或者纯粹的郡县制度因为各种限制在现实中很难完全实现。曹正汉把这些限制因素归为三类：竞争约束、财政约束和军事约束。中央政府在某些地区（如边疆）可能会遇到政治或军事上的竞争对手而难以推行郡县制。中央政府也可能因为财政资源有限而不能在各地设置郡县政府。此外，在冷兵器时代，政府的军事技术未必比民间强大。军事条件的约束让中央政府在设置地方政府的规模上有所顾虑。地方政府太小，不足以维护地方治安平定骚乱；地方政府规模太

大则会对中央政府构成威胁。因此,中央政府必须作出平衡。

曹正汉通过梳理和考察中国历代央地关系和地方政府设置形式的变迁,论证了中央政府在上述三种约束发生变化的情况下,如何调整策略以降低代理风险和社会风险。这种从控制风险角度理解中国古代地方政府设置的视角,对于理解如今中央政府的行为非常有帮助。中国历史上各王朝存在的时间长度各异,其中延续数百年的朝代并不罕见。从“风险论”的角度来看,这些存在时间较长的王朝必定对上述三种风险进行了有效控制。

“风险论”的核心逻辑是中央政府为了巩固政权而向地方分权,这种制度安排也反映最高统治者的政治维稳逻辑。历代皇帝的削藩努力便是这一逻辑的体现。“风险论”所体现的维稳逻辑无疑是成立的。但可能是因为篇幅有限,曹正汉在文章中探讨“风险论”的时候没有讨论郡县制对王朝生存时间的影响。当然,王朝的生存时间是由多种因素造成的,包括代理人风险,社会风险和外部风险。那些郡县制度实行得比较理想的王朝,他们面临的代理人风险和社会风险都会比较小。那么这些王朝崩溃的主要原因是什么?换言之,由于理想的郡县制是有条件的,那么,是不是郡县制达不到理想状态的王朝更可能成为短命王朝?

郡县制度起源很早,后来经过秦汉的发展成为古代王朝的主要制度。郡县制度的发展史说明,这是一种得到古代最高统治者普遍认可的制度安排;或者,最高统治者想象不出比这个制度更合理的治理方式。假设郡县制在发展过程中因其早期模式的成功实践产生路径依赖(Thelen, 1999),导致它在不同历史时期的变化有限;假设郡县制在各个历史时期确实未发生明显变化,那么各个王朝就会面临一个相似的问题,即如何管理代理人。郡县制作为一种制度安排看似简单,其实际运作却可能十分复杂。每个郡都设有守、尉(相当于防区司令)和监(相当于监察专员);郡下再设县;郡(守)与县(令)由皇帝直接任命。这里的关键问题是,各个朝代对地方官管理方式差异是否对王朝的生存时间产生了影响?

尽管这些问题都和郡县制直接相关,但它们对于“风险论”并不构成逻辑上的挑战。“风险论”对于考察当代国家的政体演变很有启发意义;它对于理解最高统治者或者中央政府的政策和制度设计也有帮助。但任何一种理论所解释的现象范围都是有限的。例如,和中国古代的

一些王朝相比,当代不少国家政体存在的时间显得相当短暂。政体演变通常有如下的几条路径(Huntington, 1991):上层变革、政权替代(replacement)、政权转变(transplacement)和外部强加。上层变革主要是统治集团内部产生分裂,如前苏联。在前苏联这一案例中,“风险论”所提及的三个约束都不足以危及政权的稳定。统治集团内部的分裂及其与社会力量的结合导致政体演变。

“政权替代”的方式是指统治集团被新的治理集团所取代,如东欧的罗马尼亚。这种取代方式通常伴有流血冲突发生。这种方式和社会风险紧密相连的。“政权转变”的方式是统治集团和社会力量协商一致后进行政体转型,如波兰。这是一种比较和平的过渡方式。最后一种是外部强加导致转型,如二战后的日本以及美国占领下的阿富汗和伊拉克。前三种方式里的代理人风险和社会风险很可能是相互交织的。这是因为统治精英内部产生分裂后,部分精英会同社会力量结合,使多种风险对政体同时产生冲击,导致其崩溃。可见,政体的稳定取决于多重因素。

在现代社会,制约郡县制的那三种因素都被弱化。向下分权虽然能解决代理人挑战中央政府的风险,但分权也带来了其他形式的代理人问题。其中一个重要问题是由代理人造成的社会风险。这些问题如果不能很好解决,也会对国家的治理和政治合法性带来不利影响。下文探讨地方分权在现代治理中的合理性以及分权带来的代理人问题。

### 三、中国当代的地方分权和治理

在当代中国,向地方分权被视为成就中国改革开放经济奇迹的重要原因。让地方经济得益的分权使地方政府有了更多的动力和压力。分权也被视为在矛盾频发的环境下维护社会稳定的重要原因(Cai, 2008;曹正汉,2010,2011)。中国的转型同前社会主义国家相比有一个重要的不同:没有任何一个国家像中国这样在短时间内同时开展一系列重大改革。城市化、市场化和国企改革等措施同时展开的结果就是社会矛盾集中爆发。然而,尽管各种矛盾频发,社会稳定并没有遭到重大挑战。同样重要的是,民众对中央政府的政治信任依然保持在相当高的水平(Li, 2008:209-226;孟天广,2014:1-10)。

分权制度从两方面促进了社会稳定。首先,民众的诉求基本集中

在经济利益或日常生活的权益,并不涉及到有关政治体制根本性安排的政治诉求。集权体制很可能让民众的行为呈趋同化,而这种趋同化对集体行动的动员非常有益(Zhou,1993:54—73)。分权则削弱了这种趋同化的特征。因此,当代中国民众抗争的一个显著特征是抗议诉求的地方化和抗争行动的孤立化(O'Brien and Li,2007; Lee,2007; Cai,2010)。并且,民众的抗争对象首先是地方政府而非中央政府。

其次,分权可以减少政府在处理抗议事件时面临的不确定性。这种不确定性在于如果政府让步,就可能引发更多的抗议;但是如果政府采取压制手段,则可能损害其合法性。一旦压制无效,还可能激发更激烈或者规模更大的抗议(Goldstone and Tilly,2001:179—194)。然而,中央政府在应对民众抗争时所面临的不确定性则因分权而减少(Cai,2008:411—432),这是因为抗议事件通常由地方政府直接处理,地方政府面临和承担了处理抗议事件的不确定性。地方政府在处理抗议事件时,既要顾及解决抗议者诉求的成本,也要考虑到采取压制手段可能导致的后果。中央政府赋予地方政府的权力意味着后者在处理地方抗议时有相当大的自主权,它们对民众的让步不是无条件的。这一制度安排遏制了群体性事件的扩散。但是地方政府也不能一味依赖压制的手段,因为过度压制会引发上层政府干预。

因此,向地方分权有助于减少中央政府处理底层民众抗议的不确定性。群体性事件多由地方政府首先处理,处理不力的时候,上层政府才会介入。这种分权制度为中央政府处理为数较少的大型抗议赢得空间和时间,争取了较大的回旋余地。这种安排也正是曹正汉(2010)所提出的“分散烧锅炉”治理方式的基础。

此外,向地方分权还可以为最高统治者规避责任创造空间(Cai,2008:411—432)。相比民主制度,威权国家因为权力集中而在规避责任上有难度(Weaver,1986:371—398)。但是通过分权,中央政府就有了更多的责任规避空间;这是因为权力的分享同时也意味着责任的分担。各种调查显示,民众对中央政府的信任程度明显高于对地方政府的信任水平。这可能是因为地方分权后,中央政府和普通民众几乎没有直接接触。而一旦地方政府滥用权力而引发民众不满,中央政府可以有选择地介入,使地方政府承担责任并处罚地方官员。在一个等级制度分明的体制内,即使下级政府的所作所为是基于上级政策的规定,

他们仍然会因为不受欢迎的政策后果而成为被谴责的对象。因此，分权在一定程度上是上层政府保护自己形象的方法。

#### 四、分权体制下的代理人风险

尽管分权对中央政府维护社会稳定和保护政府形象有促进作用，但分权也不可避免地带来了一系列代理人风险问题。曹正汉在文章中指出，代理风险、社会风险和外来风险是最高统治者面临的三种主要挑战。在当今的社会体制中，信息技术和军事技术的发展已经有效降低了社会风险。但是，这种委托—代理关系并没有彻底消除由代理人直接或间接造成的社会风险。首先，无法有效约束地方官会直接损害政府形象。其次，代理人滥权和胡作非为有可能直接激发民众对地方政府甚至整个体制的不满，从而导致直接社会风险。再次，中央政府在技术手段有限的情况下为了约束代理人而采取的一系列措施会对国家治理和国家能力的建设产生不利影响。

##### （一）代理人和社会风险

当委托让代理人有政策选择的空间的时候，代理人就可能选择最符合自己利益的做法（McCubbin and Weingast, 1987: 243—277）。在中国，中央政府很难事先对地方政府的所有作为或政策制定作出面面俱到的规定，这为地方政府的自主行为提供了制度空间。这种空间为地方政府做出符合官员自身或者地方利益的政策创造了条件。地方政府的选择有可能损害民众利益，但民众对地方政府的不满未必上升到对中央政府失去信任。当然，如果地方政府长期制造民怨，民众的不满就可能不再只针对地方政府，同时也会指向中央政府，他们或许责怪中央政府没有对地方政府进行有效监督。

近年来，各级地方政府为了增加收入或者加快推进城市化和工业化，大力进行土地开发，暴力征地和强制拆迁现象屡屡发生。在农村，征地导致的农民和地方政府的冲突频频发生。有关暴力征地的案例有大量的媒体报道。一项有关农村群体性事件的统计显示，2000年到2014年间，全国发生的6753件抗议事件中，和土地问题相关的事件占50%（即3407件）。<sup>2</sup>可见，农村征地引发的冲突事件相当普遍，有些

2. 感谢陈志柔教授提供的数据（参见书面文稿“当代中国的群体性事件”，2016）。

群体性事件最终导致了流血冲突。这些案件的持续发生一方面说明地方政府对土地开发有很大依赖,另一方面也说明政府对农民的保护比较薄弱。

从20世纪90年代后期开始,发生在城市地区的暴力拆迁也屡屡发生。居民因为不满拆迁赔偿,通过各种方式进行抗争;有的诉诸法律,有的上访,也有的采用暴力对抗,甚至有人采取自焚或者杀害拆迁人员等极端手段。这些抗争直接损害了地方政府的形象。因为这个问题具有普遍性,也揭示了上级政府对地方政府的监督不力。

对政府形象冲击最大的是那些引发“道德震撼”的事件。在此类事件中,人们会因为某些人的不幸遭遇而形成使人群情激愤的道德判断。他们会认为民众的不幸是因为商人的贪得无厌或官员的冷漠无情。一旦此类事件发生,那些鼓动集体行动的人会做出带有动员性质的解读,他们会努力明确指责对象,然后全面否定其所作所为,谴责其不良动机,并夸大其能量(Vanderford,1989:166—182)。这类事件因为能引发民众群情激愤而给政府造成巨大的压力。2003年在南京发生的拆迁自焚事件和后来媒体报道的发生在北京的业主自焚事件促使中央政府重新调整有关拆迁补偿和程序的规定。

这类事件是由代理人滥权而带来的直接的社会风险。虽然这类事件通常是地方性的,但如果它们屡屡发生,甚至在全国范围内频繁出现,那么,民众批评的对象就不只限于地方政府,而是整个官员监督体制,甚至是中央政府的管治能力。

## (二)代理人和国家能力

如前所述,训练有素而又有高度规则意识的代理人和财政资源是国家能力的两个核心要素。代理人直接影响到国家的治理和政权的稳定。有关国家崩溃的研究发现,“中央对其代理人失去控制可能是预示政权崩溃的最后信号。代理人开始为自己的利益而胡作非为。他们贪赃枉法,带头破坏法制和秩序,警察和军队变成了黑帮和土匪”(Zartman,1995:2),可见,这些本该维护国家稳定的代理人却成为损害政府执政基础的直接来源。

即使训练有素的代理人也必须在国家有效监管的情况下才不会滥用权力。如果监督不力,这些代理人就可能因为私利而削弱国家能力。一个控制力不强的政府有可能导致掠夺性地方政府的出现。当地方政

府和官员拥有较大决策权的时候，他们可能制定掠夺性的政策或做出掠夺性的行为。因此，如果中央政府对地方政府的控制力较弱，腐败就可能在众多地方政府中蔓延（Shleifer and Vishny, 1993: 599—617）。

前苏联的崩溃是各种因素共同作用的结果。其中一个因素是中央政府无法有效控制地方官员。“对苏联的政经体系带来致命打击是国家控制体系的崩溃。原来的控制体系旨在让士兵、警察和官员忠于国家。但当这些国家代理人不再听从上级的命令，国家的崩溃也就指日可待了”。当国家无法有效控制它的代理人的时候，“（代理人）盗走的就不只是国家财富，而是国家的命运”（Solnick, 1998: 3）。

对古代中国中央政府征税的研究表明，如果中央政府对地方官员的监督不力，地方官员的行为不但会损害中央政府政权的合法性，还会削弱国家的汲取能力。中国古代农民税赋沉重的重要原因未必是掠夺型的国家行为，而可能是中央对地方控制权薄弱的后果（Kiser and Tong, 1992）。古代中国的统治者一直试图限制地方官员过度征税，但时常效果不彰。统治者对于地方代理人的弱控制导致了三种形式的腐败：第一，地方官员以超过中央政府规定的税率向民众征税；第二，在收取被征收人的贿赂后，允许被征收人少缴税；第三，地方官员贪污国家税收。这种腐败通常通过地方官员合谋的形式进行。因为幅员辽阔，信息流通不畅和交通不发达，中央对地方的监督非常困难。另外，地方官员的派系和网络使得依靠地方官员监督下级官员变得非常困难。

地方官员的掠夺行为使中央政府不敢轻易提高税率，因其担忧地方政府层层加码可能引发民众抗议。低税率又导致中央政府的财政汲取能力被削弱，致使国家能力整体下降。一项对日本德川幕府和中国清朝的比较研究（Sng and Moriguchi, 2013）发现，从 1650 年到 1850 年，德川幕府时期的日本人均税收远远高于中国清朝的人均税收。两相比较，到鸦片战争（1839—1842）前夕，中国的税收收入只相当于其国家收入的 2%，而日本则高达 15%。

这一巨大差距的原因是因为两国国土面积不同而导致治理方式不同。疆域的大小直接影响了税收水平。幅员辽阔的国家，权力下放不可避免。但是下放权力必然造成代理人问题。因为中央政府很难有效监控地方官员，给地方官员留下许多搭便车的空间使其可以通过多征税而中饱私囊。“三年清知府，十万雪花银”说体现的正是这种现象。

当然,这和地方官员的正式收入低也有关系(瞿同祖,2003)。地方官员的掠夺性行为使得中央政府在选择税收税率的时候有很大的顾忌。因为担心过分征税会激起民怨,中央政府只得采用低税率和小政府的治理方式。但这对国家能力和税收有直接的负面影响。在日本,由于监督成本小和监督可行性高,中央政府可以实行比较高的税率。总之,统治者对社会风险的担心和监督手段的局限最终共同导致了大国税收的有限。

类似的问题也曾出现在中国农村,尤其是2004年中央取消农业税之前。20世纪90年代末到21世纪初,农民税赋负担是影响农村稳定的一个重要原因。导致农民负担激增的最重要原因是1994年分税制改革后农村基层政府财政压力剧增(Chen,2008:303—343),当然还有基层政府自身的原因。在某些地区,基层政府擅自加码,使得农民负担加重。有的基层干部搭顺风车多收税建“小金库”(Bernstein and Lu,2007)。在不少地区,特别是湖南和四川,农民采取对抗的方式拒绝缴税。1990年代在农村发生的一系列大规模的抗议事件基本都和农民负担有关。

此外,地方分权未必总是能帮助上级政府规避责任。以农民负担为例,在取消农业税之前,农民和基层干部常常因为税收发生冲突,基层干部成为农民和中央政府指责的对象。1994年财税改革后,在没有替代性收入的情况下,向农民转移负担成为农村基层政府的选择。尽管中央政府不断警告基层政府不得向农民过度征税,但是从1993年到2004年间,因农民负担而导致的恶性事件却未间断。虽然这些恶性事件中有相当一部分是农民感觉绝望而自杀,而非在冲突中死亡,但它们对政府形象的冲击很大。

此外,随着信息积累,越来越多的民众意识到许多矛盾的症结并不都是在地方政府,而在于中央政府的政策。有些政策导致地方政府和基层民众发生利益冲突。此外,上级政府因为分权而获得的规避责任的空间会因为民众和上级政府的直接接触而被压缩。一项对1000多位农民的调查发现,农民上访是造成政府信任流失的直接因素(胡荣,2007:39—55)。农民上访的级别每上升一个层次,他们对政府的信任就减少一个档次,即农民上访过的政府层级越高,对基层政府的信任度越低。随着上访层次的提高,上访也对高层政府的信任也产生显著的

负面影响,比如说,到过省级政府和北京上访的人,对中央和省级政府的信任度明显降低。到北京上访次数越多、逗留时间越长、走访部门越多,对中央的信任度也就越低。

上级政府显然不愿意见到政治信任流失,这种压力迫使其采取措施维护自己的形象,通常的做法是处罚那些引发民众不满的官员。在取消农业税前,上级政府在处理农民负担造成的恶性事件的时候,被追责官员的层级不断提高。尽管这样,此类事件并没有消失。在这种情况下,中央政府只有进行政策调整改变下层官员的行为或者削弱他们的某些权力。农民负担引发的一系列问题是促成中央最终取消农业税的一个重要因素(Cai,2010)。

### (三)代理人行为和政府合法性

政权的合法性是指对统治权威的一种认可(Easton,1979:288),它也是指在现有条件下民众所做选择的合理性。合法性对维护政权稳定非常重要。“一旦政权有了合法性,它就是行使权力的最有效理由,也是对那些改变体制的企图最有效的反驳”(Mueller,1975:128)。长远来说,政权的合法性有利于消解体制里的冲突和不稳定。合法性最重要的作用是在危机产生的时候帮助政府渡过危机。对政治人物来说,政治危机就是指民众有选择替代性政权的机会。一个合法性高的政府渡过危机的机会无疑会高过合法性低的政府。

因为地方官员是中央政府的代理人,他们的违法违规行为不但影响他们自身的形象也会影响中央政府的形象,从而影响政府的合法性。民众对政府的合法性认知来源于他们日常生活的感受和从其他渠道接受到的信息。民众通常对地方政府的认知比较直接,因为他们同地方政府有较多的直接接触机会;相反,他们对上级政府的认知通常比较间接。如前所述,当一些地方政府增加农民负担的时候,农民的自身感受直接导致了他们对地方政府的不满。同样,当拆迁户觉得所得的补偿偏低的时候,也会对地方政府产生不满。当民众的问题在当地无法得到解决的时候,有的人会选择赴省会或北京上访。但如果上级政府仍然没有解决他们的问题,他们也会对上级政府失去信任(胡荣,2007:39—55)。当然,赴京上访的民众数量毕竟有限,他们对上级政府失去信任的后果不至于产生太大的扩散效应。

另一方面,民众接受到的某些信息也会影响他们对政府合法性的

认知。媒体对地方官员行为的报道会影响民众对地方政府的看法。某些官员的个人违法违规行为对政府合法性的冲击可能并不大。这是因为民众会认为这是官员的个人行为。但是如果一项政策或者一种现象在全国范围内普遍造成坏的影响,民众的归因就不会限于地方政府了。

譬如,腐败问题就引发民众对反腐体制的反思。改革开放后,腐败一直是政府面临的挑战之一。虽然党和政府一直采取各种措施反腐,但问题依然严重。如果相同的问题在很大范围内反复出现,人们就不会认为这仅仅是个别官员的行为,而会从体制上找原因。当然腐败在民主体制下也很普遍,比如,根据国际透明组织公布的清廉指数,俄罗斯、印度尼西亚、菲律宾等民主国家的腐败也很严重。但一个国家的民众对别国的腐败基本没有感性认知。他们对本国的腐败则会有较直接的认知,也会思考腐败的原因。

2015年的一项调查访问了全国83305个居民,超过半数的受访者认为中央和地方官员的清廉度没有差别,不到三成人认为中央比地方清廉,但也有约两成人认为中央没有地方官员清廉(倪星、李珠,2016:4—20)。频繁曝光的中央和地方官员的腐败现象让民众开始反思反腐机制的不足。某些曝光的腐败案件会让不少民众大失所望,有的人则会因为曝光的案件太多而对此类新闻不再关心。

当然,民众对政府官员的违规违法的反应在给中央政府带来压力的同时,也有信号启示的作用。中央政府可以通过民众对政府官员行为的反应来判断民意。中央政府常用的做法是通过加强规范地方官员的行为来规范地方治理,从而解决治理中出现的问题。以反腐为例,中央政府意识到民众对层出不穷的腐败案件的不满,因而不断加大反腐力度。虽然民众认为腐败依然严重,但他们对新一届政府的反腐措施感到满意。

## 五、结语:代理人风险及其控制

没有一种制度是没有代价或者十全十美的;此外,在制度安排上,并非所有统治者都有很大的选择空间(Thelen,1999:369—404)。曹正汉(2011:4—6)的文章指出中国的上下分治的管理体制很大程度上解决了大国治理过程中的集权和分权难题。中国历史上中央政府通过郡县制的分权安排降低了代理人风险,这种逻辑也可以解释当今中国

的治理体制安排。譬如，同前苏联相比，中国的分权也使地方政府有了更多的自主权，这对提升地方政府的积极性也有帮助。但本文认为，尽管分权降低了代理风险，但它也造成了其他代理人问题。首先，代理人的行为可能会直接导致民怨和社会风险。其次，代理人的行为也可能削弱国家能力。再次，代理人的滥权和自利行为通常造成腐败等问题，进而直接损害政权的合法性。这些问题最终都可能削弱国家的治理能力。

中央政府固然了解代理人造成的治理和政治问题及它在监督地方代理人方面依然面临一系列困难。监督代理人的困难在于中央政府如何在政策的确定性和模糊性之间平衡，以及如何在调动地方积极性和处罚地方官员不当行为之间取得平衡。政策的模糊一方面会使地方政府有更多选择空间，但是，另一方面地方政府一旦拥有了选择的自由，则又会有追求自己利益的空间。这种选择有可能导致“未预期的（负面）政策结果”（Cortell and Peterson, 2001: 768—799）；而地区差异又使得中央政府不能将政策制定得过于具体。这样，如何在政策的具体和模糊之间取得平衡就直接影响到地方代理人的自由度，相反，对地方代理人进行严格制约也会影响他们的积极性，从而导致他们的不作为。由此可见，如何在监督和放权之间取得平衡也是个难题。

在一个有着多层级政府的政体里，中央政府很难直接监管众多地方官员；而只得采取分权的方式，利用代理人监督下层官员。这种监管模式产生的一个问题是代理人共谋（周雪光，2008：1—22）。另外，地方派系网络也可能影响代理监督的效果。包括媒体和民众在内的第三方监督一直是政府制约地方官员的重要手段。这种第三方监督的效果不但取决于第三方提供的信息是否可靠，还取决于政府对第三方信息的态度。如果媒体和民众觉得政府对他们的信息不够重视，也会失去监督的信心和兴趣。

当然，本文探讨的代理人造成的其他问题并没有对曹正汉文章中的分权观点构成逻辑上的挑战。不过，虽然曹文提出的中央政权通过郡县制的分权方式减少来自地方的威胁在大一统的国家无疑是成立的，但是，应该注意的是，曹文的结论是基于中央和地方分权安排的静态分析。中国古代的王朝更替频繁，而更替的原因多大程度上是郡县制遭到破坏或者运作失灵，则需要作进一步的分析。换言之，郡县制运

行效果的差异性及其后果尚缺乏系统的比较。此外,有效的郡县制通常是能达到中央政府政策目标的制度安排。但这种有效的制度安排未必总能维护中央集权的稳定。郡县制的本意是减少地方政府对中央的挑战,但运作有效的郡县制也可以能加速中央政府的垮台。这是因为,如果中央政府因为战争等原因而要汲取资源,就会有掠夺性的倾向。中央政府的财政压力就会传导至地方政府,使得地方政府随之变成掠夺性政府,从而引发社会不满。

此外,曹文在指出在中国历史上,对国家的治理体制具有显著影响的约束条件主要有三类,即政治约束,财政约束和军事技术约束。但还有一个重要的约束是信息流通的困难。信息流通的约束无疑对古代帝王的制度设计有重要的影响。具体而言,郡县制在解决信息约束方面是否比别的制度安排更为合理。在当今社会,民主政体因为允许言论自由而在很大的程度上解决了信息流通的问题。威权时代对信息控制的同时也增加了中央政府获得准确信息的困难。本文探讨的一系列代理人问题也体现了中央政府在管理地方政府所面临的信息约束及其后果。因此,即使威权时期克服了政治、财政和军事技术的约束,它仍有可能面临信息约束所带来的问题。

### 参考文献(References)

- 曹正汉. 2010. 分散烧锅炉——中国上下分治的威权体制及其稳定机制[J]. 领导科学(8): 4—6.
- 曹正汉. 2011. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究(1): 1—40.
- 曹正汉. 2017. 中国治理体制的形成逻辑:“风险论”与历史证据. [J]. 社会 37(3): 1—45.
- 胡荣. 2007. 农民上访与政治信任的流失[J]. 社会学研究(3): 39—55.
- 孟天广. 2014. “转型期的中国政治信任:实证测量与全貌概览”[J]. 华中师范大学学报(2): 1—10.
- 倪星、李珠. 2016. 政府清廉感知、差序格局及其解释:基于2015年度全国廉情调查的数据分析[J]. 公共行政评论(3): 4—20.
- 瞿同祖. 2003. 清代地方政府[M]. 北京:法律出版社.
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究(7): 36—50.
- 周雪光. 2008. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究(6): 1—22.
- Bernstein, Thomas and Xiaobo Lu. 2003. *Taxation Without Representation in Contemporary Rural China*. New York: Cambridge University Press.
- Cai, Yongshun. 2008. “Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China.” *British Journal of Political Science* 38 (3): 411—432.
- Cai, Yongshun. 2010. *Collective Resistance in China: Why popular protests succeed or fail*. Stanford: Stanford University Press.

- Cai, Yongshun. 2014. *State and Agents in China: Disciplining Government Officials*. Stanford: Stanford University Press.
- Chen, An. 2008. “The 1994 Tax Reform and Its Impact on China’s Rural Fiscal Structure.” *Modern China* 34 (3): 303–343.
- Cortell, Andrew and Susan Peterson. 2001. “Limiting the Unintended Consequences of Institutional Change.” *Comparative Political Studies* 34 (7): 768–799.
- Easton, David. 1979. *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gandhi, Jennifer and Adam Przeworski. 2006. “Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships.” *Economics & Politics* 18 (1): 1–26.
- Goldstone, Jack and Charles Tilly. 2001. “Threat (and Opportunity): Popular Action and State Response in the Dynamics of Contentious Action.” In Ronald Aminzade, Jack Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth Perry, William Sewell, Sidney Tarrow and Charles Tilly, eds. *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press: 179–194.
- Huntington, Samuel. 1991. “How countries democratize.” *Political Science Quarterly* 106 (4): 579–616.
- Kiser, Edgar and Xiaoxiao Tong. 1992. “Determinants of the Account and Type of Corruption in State Fiscal Bureaucracies: An Analysis of Late Imperial China.” *Comparative Political Studies* 25 (3): 300–311.
- Lee, Ching Kwan. 2007. *Against the Law: Labor Protests in China’s Rustbelt and Sunbelt*. Berkeley: University of California Press.
- Levitsky, Steven and Lucan Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War (Problems of International Politics)*. New York: Cambridge University Press.
- Li, Lianjiang. 2008. Political Trust and Petitioning in the Chinese Countryside. *Comparative Politics* 40:209 – 226.
- Manion, Melanie. 2004. *Corruption by Design*. Cambridge: Harvard University Press.
- McCubbins, Mathew Roger Noll and Barry Weingast. 1987. “Administrative Procedures as Instruments of Political Control.” *Journal of Law, Economics, and Organization* 3: 243 – 277.
- McCubbins, Mathew and Thomas Schwartz. 1984. “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms.” *American Journal of Political Science* 28 (1): 165–179
- Moe, Terry. 1984. “The New Economics of Organization.” *American Journal of Political Science* 28 (4): 739–777
- Mueller, Claus. 1975. *The Politics of Communication: A Study in the Political Sociology of Language, Socialization, and Legitimation*. London: Oxford University Press.
- O’Brien, Kevin and Lianjiang Li. 2007. *Rightful Resistance in Rural China*. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State?* New York: Cambridge University Press.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny. 1993. “Corruption.” *Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 599–617.
- Skocpol, Theda. 1985. “Bringing the State Back in: The Strategies of Analysis in Current Research.” In Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 3–43.
- Sng, Tuan-Hwee and Chiaki Moriguchi. 2013. “Taxation and Public Goods Provision in

- China and Japan before 1850.” <http://eml.berkeley.edu/~webfac/eichengreen/Moriguchi.pdf>.
- Solnick, Steven. 1998. *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions*. Cambridge: Harvard University Press.
- Svolik, Milan. 2012. *The Politics of Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen. 1999. “Historical Institutionalism in Comparative Politics.” *Annual Review of Political Science* 2: 369—404.
- Vanderford, Marsha. 1989. “Vilification and Social Movements: A Case Study of Pro-Life and Pro-Choice Rhetoric.” *Quarterly Journal of Speech* 75 (2): 166—182.
- Weaver, Kent. 1986. “The Politics of Blame Avoidance.” *Journal of Public Policy* 6: 371—398.
- Zhou Xueguang. 1993. “Unorganized Interests and Collective Action in Communist China.” *American Sociological Review* 58 (1): 54—73.
- Zartman, William. 1995. “Introduction: Posing the Problem of State Collapse,” In William Zartman (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner Publisher: 1—11.

责任编辑:路英浩