

扩权强县与县域官员团体 协作的治理机制

——合约理论的视角

宋翔

【提要】基于扩权强县改革对县域政府治理模式塑造作用的考察,分析县域政府治理过程中县域官员的团体协作行为的激励机制。权力下放与省委任命县委书记的人事体制改革进一步强化了县域政府竞争与晋升锦标赛模式的效应,形成了省委与县委书记、县委书记与县域内其他官员之间复杂的政绩合约治理模式。县委书记作为省委的代理人,对县域政府治理过程中各项政治资源投入进行安排与协调,并对其他官员的治理行为进行激励和约束,从而以县域官员团体协作方式完成政绩任务。通过县委书记的领导作用,政绩合约治理模式还将县域治理过程塑造为各项政治资源投入的集合,使之参与到县域政府间的竞争中。

【关键词】扩权强县 政府治理机制 政绩合约 团体协作

【中图分类号】F127; D67 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2014)05-0056-07

一、问题的提出

浙江省自上世纪90年代开始“强县扩权”的行政体制创新,在财政与经济社会管理权力下放的同时浙江也加强了对县委书记的管理和任用,形成一种与扩权发展相应的县域官员激励机制。^①2002年后,全国多个省份仿效浙江省陆续开展了本省直管县的创新实践。国家“十二五”期间行政体制改革也提出了相关方面的要求,2009年更是有针对性的在干部管理体制方面出台了重要的政策文件——《关于加强县委书记队伍建设的若干规定》,要求各地在

2009年上半年要建立制度,落实对县委书记的选拔任用,按程序报经省级党委常委会议审议。一些地区还着重加强县委书记的职能和作用,将部分县委书记的行政级别提升为副厅级,意在使一把手官员在扩权强县的体制下发挥更积极的作用。^②人事体制方面的改革势必对政府权力运行方式产生重要的影响,县域政府的治理机制和治理过程也将由此而产生新的变化。

^① 李金珊、叶托:《县域经济发展的激励结构及其代价》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2010年第1期。

^② 如2009年7月,湖南省将16位县委书记的行政级别由处级提拔为副厅级。

扩权强县改革过程是对地方政府层级之间的权力配置的重新划分，意味着政府层级之间关系、政府运行的制度环境发生相应的调整，而且这样的调整也会对地方政府治理机制进行重塑。扩权强县的体制创新是中国自上向下分权化改革向县一级政府的延伸，通过扩张县域政府各项职权来提升县域经济的自主性；通过党政官员激励机制，将县域党政主官间的晋升竞争转化为县域政府间的发展竞争，从而实现繁荣县域经济、提升县域竞争力的改革目的。但县域政府的治理过程是通过整个县域党政组织及其官员的共同治理行为来实现的，忽略了对县域官员的集体行动变量的分析显然不利于全面理解扩权对县域治理模式的作用。由此可以提出关于县委书记与县域官员团体协作治理机制的两个问题：第一，县域治理过程中县委书记的激励机制及其治理行为与县域内其他官员的差异何在；第二，不同职能部门的县域党政官员工作无法以单纯的经济绩效来衡量，则集体行动得以实现的激励结构又是怎样的。围绕对上述两个问题的讨论与分析，本文以下部分的结构安排为：第二部分对扩权改革与县域政府治理机制研究进行综述，提出现有制度安排下县域官员的理性选择空间；第三部分是对县域政府治理过程中官员团队协作模式的简单数学推导；第四部分为扩权改革与县域政府治理过程中官员团体协作的机制分析；第五部分为结论与讨论。

二、文献综述

发展县域经济是扩权强县体制改革的初衷之一。关于县域政府治理机制及行为对县域经济发展作用的研究也一直受到关注。才国伟、黄亮雄^①、袁渊、左翔^②、郑新业等^③、高军和王晓丹^④等学者的研究表明省直管县与扩权强县的治理模式对县域经济增长有显著促进作用，而且经济增长主要是通过扩权以及县域间的相互竞争实现的。与此同时，一些学者也注意到扩权的治理机制会对县域经济增长形成强激励，造成县域财政支出过分倾向于投资，而

较少关注公共服务和民生领域。^⑤ 不过，上述研究对县域政府治理机制的构成方式并未进行深入地分析，对县域官员的激励结构也缺乏足够的关注，当然，这方面研究的不足与各省体制创新启动时间不一、治理机制尚在调整变化有关。

一些学者关注浙江省扩权强县的政策实践，认为相关县域管理体制创新对浙江省发展模式的形成有促进作用^⑥，并对扩权改革所塑造的县域治理机制和官员激励结构进行了探讨。何显明认为浙江省对县域政府放权式的体制创新造成层级政府间的权力关系与利益关系、官员政绩考核体系及其机理作用、以及县域政府间的竞争方式的复杂化，对县域可持续发展的均衡发展形成了挑战。^⑦ 李金珊、叶托则认为浙江省扩大县域经济管理权限以及相应的人事制度改革，形成了对县域政府财政增收以及县域主官晋升的激励机制和结构，对促进县域经济的发展表现出了积极的作用，但也造成了区域分割、中心城市要素聚集能力弱等问题，阻碍了全省的经济结构转型。^⑧ 这些文献一般认为扩权改革形成的县域政府治理机制塑造了官员晋升激励，强化了锦标赛模式的效应，与当前一些学者研

① 才国伟、黄亮雄：《政府层级改革的影响因素及其经济绩效研究》，《管理世界》2010年第8期。

② 袁渊、左翔：《“扩权强县”与经济增长》，《世界经济》2011年第3期。

③ 郑新业、王晗、赵益卓：《“省直管县”能促进经济增长吗？》，《管理世界》2011年第8期。

④ 高军、王晓丹：《“省直管县”财政体制如何促进经济增长》，《财经研究》2012年第3期。

⑤ 尹恒、朱虹：《县级财政生产性支出偏向研究》，《中国社会科学》2011年第1期；刘佳、吴建南、吴佳顺：《省直管县改革对县域公共物品供给的影响》，《经济社会体制比较》2012年第1期。

⑥ 陈国权、李院林：《地方政府创新与强县发展：基于“浙江现象”的研究》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2009年第6期；何显明：《省管县体制与浙江模式的生成机制及其创新》，《浙江社会科学》2009年第11期。

⑦ 何显明：《省管县改革的绩效预期及其现实挑战》，《江苏行政学院学报》2009年第5期。

⑧ 李金珊、叶托：《县域经济发展的激励结构及其代价》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2010年第1期。

究中国分权化改革与地方政府发展竞争模式^①所得出的结论是一致的。尽管有的学者对晋升锦标赛模式在不同层级政府治理过程的适用范围提出了质疑,^②但对于县、乡层级经济增长与官员晋升之间存在正相关关系却基本形成了共识。

现有的文献已经就扩权改革对县域官员晋升锦标赛治理机制的促进作用进行了初步分析,认为分权式改革促进经济发展的同时也造成了县域公共管理与服务职能的扭曲。国内外学者研究中国基层政府的治理模式时,也将这种治理模式描述为地方政府的企业化运行。^③在企业化的运行逻辑中,县域政府形成了以GDP增速为主要指标的政绩体系,并以各类具体政绩目标的实现作为政府治理过程的产出,县域党政主官则以县域政绩产出作为获得晋升的依据。官员晋升激励理论以及地方政府企业化理论大都暗含一种假设,即县域官员的治理行为对辖区内经济发展的作用能够得到准确的考核,也即官员个人治理行为产生的政绩效果也能够得到清晰地衡量。但是,政绩的实现首先基于政府治理过程,而这一过程本质上是县域政府官员的一种集体行动,是县域官员在治理机制下的团体理性选择。缺失了对县域官员团体行为的考察,也就使扩权改革对县域政府治理模式的影响归结为晋升锦标赛这一相对单一的因素。对县域政府治理模式的研究应当更加深入到政府组织内部,特别是考察人事管理体制对县域治理结构的影响,并进一步对扩权改革后县域官员团体行为因素进行分析和探讨。

国内虽有学者就扩权强县过程中层级政府间放权的契约性质进行了分析,^④但基于县域政府企业化运行机制的合约分析框架并未建立。在政绩合约框架下理解省委与县委书记、县委书记与县域内其他党政官员间的委托代理关系及其激励结构,是考察扩权对县域政府治理机制塑造作用的一条途径。

县域政府锦标赛模式虽然点明了省委与县委书记间的委托代理关系,但对县委书记治理行为的路径和方式还缺乏更深入的分析,而且忽略了县域政府治理机制对县域内其他党政官员的激励作用。县委书记作为省级党委在县域政府的代理

人,全面负责和领导县域政府治理过程,但县域政府各项职能的履行与重要政策的执行仍然有赖

- ① Li, Hongbin and Zhou, Li-An, Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*. 2005, 89. pp. 1743-1762; 王贤彬、徐现祥:《地方官员的来源、去向、任期与经济增长》,《管理世界》2008年第3期;王贤彬、徐现祥、李郁:《地方官员更替与经济增长》,《经济学(季刊)》2009年第8卷第4期;王贤彬、聂海峰:《行政区划调整与经济增长》,《管理世界》2010年第4期;王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭:《中国的大国发展道路》,《经济研究》2007年第1期;徐现祥、王贤彬、舒元:《地方官员与经济增长》,《经济研究》2007年第9期;张军:《中国经济发展:为增长而竞争》,《世界经济文汇》2005年第3期;张军:《分权与增长:中国的故事》,《经济学(季刊)》2007年第1期;张军、高远:《官员任期、异地交流与经济增长》,《经济研究》2007年第11期;周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作》,《经济研究》2004年第6期;周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期;周黎安:《转型中的地方政府》,格致出版社2008年版;周黎安、李宏彬、陈烨:《相对绩效考核:关于中国地方官员晋升的一项经验研究》,《经济学报》2005年第1期。
- ② Oppen, S. & Brehm, S., Networks versus Performance: Political Leadership Promotion in China. Working paper, 2007, the Lund University. 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖:《地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思》,《经济研究》2009年第7期;陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭:《经济增长能够带来晋升吗?》,《管理世界》2010年第12期。
- ③ Oi, Jean, Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China. *World Politics*. 1992, Vol. 45 (1). pp. 99-126; Oi, Jean, The Role of the Local State in China's Transitional Economy. *China Quarterly* 1995, No. 144, pp. 1132-1149; Oi, Jean, The Evolution of Local State Corporatism. in Andrew Walder (eds.). *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*, Cambridge Mass: Harvard University Press, 1998; Peng, Yusheng, Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline. *American Journal of Sociology*, 2001, Vol. 106 (5). pp. 1338-1370; Walder, Andrew, Local Governments As Industrial Firms. *American Journal of Sociology*. 1995, Vol. 101 (2), pp. 263-301; 宫希魁:《地方政府公司化倾向及其治理》,《财经问题研究》2011年第4期;黄新华:《区域经济增长中地方政府企业化行为的检验》,《政治学研究》2011年第1期;丘海雄、徐建牛:《市场转型过程中地方政府角色研究述评》,《社会学研究》2004年第4期;陶勇:《中国地方政府行为企业化变迁的财政逻辑》,《上海财经大学学报》2011年第1期;赵树凯:《农村发展与“基层政府公司化”》,《中国发展观察》2006年第10期。
- ④ 范方志、汤玉刚:《政府间纵向分权的契约性质》,《财经问题研究》2007年第11期。

于其他党政官员的集体行动。县域党政组织的职能分工与相互协作是政府治理过程得以实现的前提，但由此也造成不同职位官员的政绩内容和衡量指标产生较大差异。县域官员在政府治理过程中的治理行为会产生差异化的政绩效果，所以决定其晋升的政绩衡量机制也需要将这些差异进行同质化的处理。县委书记应通过县域党政组织中的政绩衡量机制，对县域官员同质化的努力行为给予公正的评价和适当的激励，减小和控制由于县域官员自利行为与追求部门利益等激励不相容所造成的交易成本。

三、县域政府治理过程中官员团队协作模式的数学推导

假设县域政府治理过程中，县域政府政绩的实现有赖于财政与经济社会管理权 P 及县域官员治理能力 O 的共同作用，则政绩 $Y = F(P, O)$ ，且有 $Y = F(P, O) > F(P) + F(O)$ ，表示县域政府公共权力及县域官员治理行为作为政绩合约的投入资源无法单方面完成县域经济发展及财政收入增长的政绩任务，即函数截面偏导数为正， $\partial^2 Y / \partial P \partial O > 0$ 。

县域政府扩权后，县域公共权力表述为 $P' = P_c + P_p$ ， P_c 为扩权改革之前县域政府的权力， P_p 表示省级政府向县域政府下放的权力，也即政绩合约中省级政府的专用政治资产投入。政绩合约的治理模式可以将省级政府下放的权力作为完成县域政绩任务的一种资源投入，则 $Y = F(P_c, P_p, O)$ 。如果各县政府拥有的 P_c 与 P_p 并无差别，则处在晋升锦标赛压力下的县域党政主官选择政府治理模式的空间有限，最佳策略是对县域官员的治理行为进行安排与协调，使县域内党政官员的团队协作达至较高水平，从而尽可能地发掘 P' 创造政绩的潜力。

考虑到县域政府实现政绩的团体协作特性，县域官员治理行为 O 亦可描述为县委书记的政治企业家行为 O_a 、其他党政官员作为资源投入者的治理行为 O_b 的函数。县域政府各职能部门和乡镇一级政府在实际的施政过程中亦不乏对部门及本位利益追求，^① 县委书记需要充分发挥

政治企业家才能，也即政绩合约中代理人的专属性资产投入，对县域党政组织中其他官员的行为进行约束和激励。作为县域党政组织中的核心签约人，县委书记可根据政绩合约的要求，将其他官员的治理行为作为政绩合约中的一种资源投入进行安排，形成 $O = f(O_a, O_b)$ ($i = 1, 2, \dots, n$)，且有 $\partial^{n+1} O / \partial O_a \partial O_{b_1} \partial O_{b_2} \dots \partial O_{b_n} > 0$ ，表示县域政绩的实现有赖于不同职位的官员团体协作来实现，且单个官员治理行为所产生政绩的加总小于完成县域总体政绩目标。

县委书记作为县域党政机关的核心签约人，可以通过监督和激励等手段来控制其他官员，判断其他官员在政绩合约中治理行为 O_b 投入及产出的效率，并对其他官员的努力结果给出相应的政绩评价 $S_i(Y)$ ($i = 1, 2, \dots, n$)。在县域政府的治理过程中，其他资源投入者 O_b 的投入得到政绩评价 $S_i(Y)$ ，是对其政绩合约的回报，但同时也付出个人成本 $v_i(O_b)$ ，其中 $v_i(0) = 0$ ， $v_i' > 0$ ， $v_i'' > 0$ 。如果缺乏一把手对县域其他资源投入者的监督和激励，其他官员基于自身及部门利益也会选择努力程度较低或部门利益最大化的行为。

假设省委对县域党政官员的职能及部门主官个人政绩衡量不作差异性区分，则不存在县委书记对县域官员团体协作的激励与约束作用。将县域政府权力 P' 作为常数处理，政绩 Y 的函数即简化为 $Y = Y(O_b)$ ，且 $Y(0) = 0$ ， $Y' > 0$ ， $Y'' < 0$ ，凡参与团队协作实现政绩 Y 的官员均可获得 $S_i(Y)$ 。如果县域官员是风险中性的，则其效用表述为 $u_i = S_i(Y) - v_i(O_b)$ 。如果省委以县域政绩 Y 衡量不同部门的 n 个主官的努力程度，且职位有限，则每个官员都会倾向于夸大自己的贡献，突出自己所在部门对县域经济增长的作用，从而获得更有效的晋升资格。政绩合约模式要解决的关键问题就是确定一种政绩衡量模式或标准，使得 n 个官员的非合作博弈的纳什均衡实现帕累托最优。上述问题类似于 Holmstrom (1982) 提出的管理人员对于打

① 杨善华、苏红：《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》，《社会学研究》2002年第1期；张静：《基层政权：乡村制度诸问题》，上海人民出版社2007年版。

破团队生产模式中多个代理人博弈的搭便车问题,引入 Holmstrom 的逻辑,亦可对省委无差异的考核县域官员政绩的情形进行分析。

以县域政绩 Y 作为衡量县域政府内不同职能部门 n 个主官获得晋升的依据,则

$$\sum_{i=1}^n S_i(Y) = Y \quad 3-1$$

且有

$$\sum_{i=1}^n S'_i(Y) = 1 \quad 3-2$$

如果每个官员分别独立选择治理行为 O_{b_i} , 以此实现个人或部门的最大效用,那么上述纳什均衡解应该满足

$$O_{b_i}^* = \arg \max_{O_{b_i} \in B} [S_i(Y(O_{b_i})) - v_i(O_{b_i})]$$

$$\Rightarrow S'_i Y'_i - v'_i = 0 \quad (i=1, 2, \dots, n) \quad 3-3$$

但是,帕累托最优的政绩衡量结果却表明

$$Y'_i - v'_i = 0 \quad 3-4$$

由此可知,仅当 $S'_i = 1$ ($i=1, 2, \dots, n$) 时,县域官员之间非合作博弈的纳什均衡才是帕累托最优,但这又与 $\sum_{i=1}^n S'_i(Y) = 1$ 产生矛盾。

以政绩 Y 作为衡量不同 n 个官员的努力程度,只会造成官员的纳什均衡治理行为严格小于帕累托最优的治理行为,每个参与团队协作的官员都将尽可能少的投入治理行为用于完成政绩任务,而更多的考虑自身或部门利益,并尽可能夸大自己在实现政绩 Y 中做出的贡献。

为了避免上述情况的出现,促使县域官员非合作博弈的纳什均衡治理行为变为帕累托均衡,就需对县域官员的职能和晋升衡量标准作出差异化设置。省直管县改革作出的调整是进一步强化县委书记的地位和作用,将县域扩权所形成的、较改革前更加显著的县域政绩 Y 作为衡量县域一把手官员获得晋升的依据,而不是以此衡量县域政府职能部门的主官。县委书记经省级党委选拔任命制度的建立使县委书记成为省委直管的干部,其在县域党政机关中的地位较以往进一步加强。这种调整反映了改革中省级党委对县域党政一把手职能的重视,也意味着一把手官员全面担负着推动县域经济发展、完成政绩合约的任务。省级党委与县委书

记之间通过政绩合约形成委托代理关系,作为代理人的县委书记采取 O_a , 对县域官员团体协作的激励机制进行设计和安排,克服县域官员非合作博弈的困境,将权力 P' 作用于县域发展从而实现政绩 Y 的最大化。

四、扩权改革与县域政府治理过程中的官员团体协作机制分析

Alchian 和 Demsetz 认为企业作为一种团体协作模式的组织,其效率建立在分工与协作的前提之上。如果集体绩效不能得到合理、准确地评估,生产过程也缺乏必要的监督,团队成员可能会采取逆向选择行为,企业的团体生产过程将无法实现。所以必须在生产团队之外引入管理者,通过管理者对生产过程的监督并对团队成员行为施以激励与约束,从而保证团队生产方式的实现。企业组织中不同职位的资源投入者在组织合约体系中的地位不同,团队生产者依合约获得回报,而作为管理者的雇主则拥有团队生产的剩余索取权。而且作为治理结构的企业组织不仅仅降低了交易成本,更是构成了作为投入资源的集团之间加强竞争的一种制度设置。

将企业组织内部的团队协作方式纳入到对县域政府治理模式的分析中,也有助于理解我国扩权强县后政府的治理模式和激励机制。县域政府治理过程与企业的团队生产过程^①类似,也即县域党政官员以团队协作方式完成政绩任务的过程,同样满足类似于企业团体生产方式所体现的几个特点:实现政绩所使用的政府或广义上的政治资源是多种类型的;每种资源分离后所产生的政绩无法实现以 GDP 和财政收入为核心的县域政绩;治理过程所需的政治资源分别来自不同的投入者,县委书记并不能掌握所有用于团队协作的广义上的各类政治资源。当县域政府面临 Alchian 和 Demsetz 所描述的集体绩效考核问题时,同样需要通过县域政府组

^① Alchian, A. and Demsetz, H., Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, 1972, Vol. 62 Issue 5, p. 777.

织内部的治理机制来解决，并将县域政府中的领导行为作为重要变量加以考虑。我国各级政府都是以党领导下的集体负责制进行权力运行的，在党政组织内部采取民主集中制和分管领导负责的管理体制。这一套管理体制是保证政府组织中领导效能的制度安排。尽管县委书记并不拥有类似于古典企业雇主的组织产权，但经由省级党委的任命和授权，成为县域党政组织中的核心签约人，对县域党政组织中其他资源投入者的行为进行观察和监测，衡量县域政府各部门主官的治理行为及其绩效对实现县域政绩的贡献。通过这样的组织安排，县委书记也就掌握了县域党政组织中的剩余控制权^①，可以根据其他官员治理行为对达成县域政绩的差异，而设计相应的激励机制，安排各类资源的调配与使用以及各类组织工作。

将 Alchian 和 Demsetz 的观点应用于分析我国县域政府扩权后的管理体制，可以对扩权强县改革制度背景下县委书记策略与行为作出以下解读：

1. 扩权改革中建立省委对县委书记选拔任用的制度，并在县域党政组织中强化一把手的领导职能和地位，不仅在于加强一元化的领导体制，而且可以将县域政府治理过程的“剩余控制权”赋予一把手官员，激励其充分发挥政治企业家的“专有性”资源效应。^②

2. 县委书记可以基于对县域党政组织人事安排的权力，获得类似于企业中核心签约人的职能和地位，对县域党政组织中其他资源投入者的政绩合约激励机制进行塑造和约束，根据政绩合约治理结构的要求对他们的职位、职能和权力关系作出调整和变更，从而实现县域党政组织内部的团体协作。

3. 作为一种激励，省级政府确立以当地政绩衡量县委书记获得晋升资格的制度，实际上认可了一把手官员对县域政绩考核的“剩余索取权”，充分平衡县域政府治理过程“剩余控制权”和“剩余索取权”的关系。

4. 考虑到县域官员晋升激励对于县域政府间竞争的促进作用，自上而下的官员任命制和干部管理体制不仅能够塑造有助于控制政府治理过程交易成本的治理结构，而且有助于建立

一种促进县域政府间竞争的模式，这样的模式使县域政府组织更适合作为一种投入各类政治资源的集合，从而参与到彼此之间的竞争中。

上述以团队协作模式对县域政府治理过程及治理机制进行的解释，也对政绩合约的假说做了进一步的补充。以广义的政绩合约模式对县域政府行为进行考察和分析，可以弥补晋升锦标赛模式解释力的不足，拓宽了对县域政府治理模式和激励机制的理解。这种机制同时也暗含着一种激励兼容：政绩合约下县域政府运行机制与晋升锦标赛模式存在高度匹配，而且能够通过考察县域官员的激励约束和治理行为发现其一致性，县域官员以团体协作促进经济发展的治理行为正是县域政府内部激励机制作用的表现。作为县域政府核心签约人的县委书记能够在县域官员的团体协作与政绩偏好之间建立起相容性激励，保证县域政府在财政支出、经济社会管理职权等政治权力性资源的投入能够产生出超过边际效益的政绩回报。这也说明基于官员团体协作的县域政府治理行为所表现出追求经济发展、忽视公共服务投入的倾向，与县域政府治理机制的内在逻辑是一致的。

五、结论与讨论

省直管县与扩权强县改革对县域经济的促进作用是通过县域政府竞争来实现的，县域政府竞争的动力则来自基于晋升激励而形成的政绩合约治理模式。地方政府的政绩合约治理模式不仅能够发挥锦标赛模式的作用，对县域党政主官的治理行为给予充分的激励，而且有助于实现县域党政官员的团体协作，实现县域官员之间非合作博弈的激励相容。省委任命县委书记的人事体制改革强化了二者之间的委托代理关系，作为代理人的县委书记在县域政府治理过程中对各项政治资源投入进行安排与协调，对县域官员的治理行为进行激励和约束，从而

① 周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》2012年第5期。

② 杨瑞龙、杨其静：《专用性、专有性与企业制度》，《经济研究》2001年第3期。

以县域官员团体协作方式完成政绩任务。治理过程中县域官员治理行为投入所产生的政绩则由县委书记主导的政绩衡量体系进行同质化处理,使其他资源投入者得到有效的激励。省委以县域经济发展作为衡量县委书记治理行为的依据,使县委书记获得了县域政绩考核的“剩余索取权”。激励相容是政绩合约体系能够有效运转的基础,但县域官员团体协作与政绩偏好的高度一致,也会造成县域政府过分重视经济增长,却对公共服务投入不足。

中国的行政体制改革以适应经济社会发展的需要为导向,带有明显“摸着石头过河”的特点,地方政府自上向下的放权过程也并非一步到位,而是不断调试、循序渐进地推进。出于对下级政府控制的考虑,上级政府也更倾向于掌握层级政府组织中的“剩余控制权”,虽然在层级之间形成了政绩合约的治理模式,并且尽量通过相对政绩衡量体系、稳定的权力配置与组织架构等因素控制交易成本,但是政绩合约治理模式仍然存在很大的不确定性,在实际的运作过程中则表现出不完全契约^①的治理特点。县域政府作为政绩合约中的代理方,通过

扩权获得了更大的财政和行政权力,也即上级政府对合约的政治资产投入的加大,虽然在层级体制下县域政府仍受到上级的制约和管辖,但作为相对独立的一级政府机关也能够通过正式或非正式的途径与上级进行博弈。如何保证作为委托方的省级政府政治资产专用性投入不被滥用,在治理过程中建立对县域政府行使权力的控制尺度,是合约治理过程中要解决的问题。

本文作者:中国社会科学院研究生院国际
文化教育中心讲师
责任编辑:何辉

- ① Grossman, S. and Oliver. Hart, “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration”, *Journal of Political Economy*. 1986, 94, pp. 691 - 719; Hart, Oliver and Moore, John, “Property Rights and Nature of the Firm”, *Journal of Political Economy*, 1990, 98 (6), pp. 1119-1158; 皮建才:《中国经济发展中的中央与地方政府边界研究》,《财经问题研究》2008年第5期; 聂辉华:《对中国深层次改革的思考:不完全契约的视角》,《国际经济评论》2011年第1期。

The Governance Mechanism of County Strengthening and County Officials Collective Cooperation: From the Perspective of Contract Theory

Song Xiang

Abstract: This thesis deals with a team production incentive mechanism of county governance through the research on the mode effects of county strengthen reform on county governance. The personnel reforms, featuring decentralization and appointment directly under the provincial government, further strengthen the competition among counties and enhance the effects of tournament for promotions, also bring performance-based contract governance mode between the party secretary of a county and provincial party committee, as well as between party secretary and other officials in the same county. As an agent of provincial party committee, party secretary of a county, who makes arrangement and coordination of the use of various political resources in the county governance, conducts stimulation and constrains other officials' governance behavior in order to fill the tasks through team production. With the leadership of the party secretary of a county, the performance-based contract governance mode will shape county governance as a pool of various political resources input and bring it in the competition among county governments.

Keywords: county strengthen; governance mechanism; performance-based contract; team production;