

从“地域回避”到“利益回避”

国家治理中地方主官异地 任职制度检讨

胡萧力*

摘要 县级党政主要领导的任职回避是中国县域治理背景中一项重要的制度安排。这项制度被赋予抑制地方主官腐败、锻炼干部等多种功能期待。但在实践中,这些制度设计的功能预期并未得到有效兑现,而在制度层面,地方主官异地化所带来的一系列问题日益凸显,亟待制度重构的系统性回应。应当从中央—地方关系合理化以及地方治理基本原则的角度,反思长期以来地方主官异地任职制度,构建与完善以利益回避为基础的任职回避制度,推动地方治理人—事关系的合法化、合理化以及有效化。

关键词 地方主官 地域回避 利益回避 地方治理

一、问题的提出:中国特色的地方主官“异地化”问题

地方主要领导干部的“异地任职”或任职“地域回避”,是当下干部人事制度和公务员法律制度中的一项基本原则,是公务员任职回避的法定类型之一。^{〔1〕}然而,从比较法来看,任职回避虽是普遍的公务员法原则,但地域回避在西方公务员制度中却极为少见,相反,西方地方政府主要官员实行的恰恰是以民主选举和自治为基础的“本地任职”模式。^{〔2〕}可见,任职地

* 北京大学法学博士。

〔1〕 参见姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》(第六版),北京大学出版社、高等教育出版社2015年版,页131。

〔2〕 参见佟德志、李欣:“中国地域回避与西方本地任职之比较”,《人民论坛》2012年第11期,页14—15。

域回避并不具有当然的正当性与普遍性,而主要是一种具有“中国特色”的公务员制度。

在中国的制度实践层面,地域回避原则落实的程度之高,也极为罕见。从相关规定看,我国现行的干部交流和任职地域回避原则,主要针对的对象是县(县级市)的主要领导,尤其是县委书记和县长。而据中组部统计,在中共十五大到十六大的五年间,县处级干部交流共 17.9 万人,全国 96% 的县(市、区)委书记、97% 的县(市、区)长进行了交流或异地任职。^{〔3〕} 县一级主要领导任职的“地域回避”无论在制度设计还是制度实践中,都是我国地方治理中一个明显的特征。

当然,并不是地方的所有干部都要实行任职地域回避。虽然中国共产党的组织章程和国家法律法规对乡和地市两级的官员异地任职也作了规定,但与跨县调配不同,乡镇主要官员的异地任职还是在本县区域内进行的,地市级主要领导的异地任职没有强制性的规定。在县这一政治层级内,除了县主要领导外的绝大多数县乡官员都是本地人,跨县流动性很小。从组织部门的规定来看,县党政正职的任职地域回避最为严格,即不得在出生地、成长地和原籍任职。本文将这些被纳入任职地域回避制度的地方主要领导干部,称为“地方主官”。

“在中国实际的权力布局中,党政首长的遴选一直是权力控制的核心事务。”^{〔4〕} 党政首长异地任职的制度安排被认为是通过限制基层主要官员积聚过于深厚的社会资本,使其不足以对抗中央和上级,从而保证地方首长对上级的政治服从。然而这种通过“非在地化”方式控制干部的手段,主要是基于政治控制的考虑,而非治理效果的考量。如果我们期待地方主要领导作为治理的“代理人”对公共事务进行有效的治理,则必须考虑制度设计的实践理性,而非单纯的政治权术;必须考虑地方干部与地方民众的有效互动,必须考虑地方干部对地方事务和地方性知识的了解。在这个意义上,地方治理的一些乱象,比如短期行为、权力寻租、不计成本的政绩锦标赛乃至基层群体性事件频发等,都与地方治理中的“人”息息相关。

关于地方领导任职地域回避制度及其问题,政治学和社会学的研究已经提供了比较丰富的成果和研究资源,^{〔5〕} 但从这种制度设计在宪法、组织法意义上的合法性以及地方治理意义上的有效性角度进行的研究还稍显不足。本文试图从宪法和组织法以及地方治理角度,对地方主要领导任职的“地域回避”制度进行研究。本文试图提出并加以分析的问题是:地方主官,特别是县一级党政主要领导异地任职制度是否存在宪法和组织法上的合法性问题? 对于地方

〔3〕 中组部研究室:“党的十五大以来我国党政领导干部制度改革取得重大进展”,《领导科学》2002年第22期,页1。

〔4〕 任剑涛:“党权、异地任职与中央控制——从三个案例看地方治理的权力畸变与制度矫正”,《江苏社会科学》2010年第6期,页110。

〔5〕 较有代表性的如佟德志、李欣:“中国地域回避与西方本地任职之比较”,《人民论坛》2012年第11期,页14—15;程萍:“公务员回避制度无法回避的问题”,《人民论坛》2012年第11期,页6—7;韩锐、李景平:“国外公务员回避制度的比较及对我国的启示”,《行政管理改革》,2012年第7期,页64—69;付锐:“公务回避比地域回避更迫切”,《共产党员月刊》2010年第16期,页14。

事务的有效治理而言,这是否是一种有效的制度安排?在国家治理现代化背景中,应如何考虑改革这一延续经年的制度安排,提升国家治理现代化?

二、任职地域回避的古典基础与当代复兴

(一)任职地域回避的古典基础:皇权国家主义

“异地为官”在我国已有两千多年历史。这一制度发源于汉代,隋唐宋时期得到进一步完善,至明清两代走向成熟,演进历程几乎贯穿了整个封建时期。有学者甚至将“异地为官”和“本地为民”并称为中国的“第五大发明”。〔6〕一些学者认为,这一制度安排“在防止地方割据、巩固皇权、整顿吏治等方面发挥了积极的作用。”〔7〕

早在西汉时期,我国就有“宗宰不宜典三河”以及“王国人不得在京师”的规定。东汉时期出现“婚姻之家及两州之人不得对相监临”的“三互法”。但随着东汉的灭亡,这种“异地为官”制度的萌芽夭折了。隋代开科取士以来,开始重新推行地域回避制。与汉代的回避制不同,隋代的异地为官制主要的适用对象是更低层级的州县。“汉代以来的近八百年间,县丞和县尉一直是以本地人担任的,只有首都附近地区兼用外地人,隋代规定‘尽用他郡人’”,〔8〕开启了我国历史上基层官员不得在本地为官的先河。唐代基本延续了隋朝的这一制度,官员需要回避于本州县及邻县为官。宋代的地域回避范围则在州一级。明初的地域回避范围比省更大,实行大区回避,“定南北更调用”,“南人官北,北人官南”。后来《大明令》规定“凡流官注拟,并须回避本贯”。这里的本贯指的是本省,大区回避在以后的实行过程中也随之改为了省区回避。在继承明制的基础上,清代对官员地域回避做了空前严格的规定。康熙四十二年(1703)年,清朝在凡出任地方官员必须回避本省的基础上,进一步规定外任官在籍(包括原籍、寄籍和商籍〔9〕)五百里内者(包括临省)均需回避。不仅如此,清朝还对“五百里”距离的具体计算方法做了详细的规定。〔10〕

在封建时期,“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”。皇帝将“天下”视为私产,因此一切制度设计都基本围绕着确保皇权进行。尽管中国古代亦存在皇权与绅权分治的传统,〔11〕但皇权优先以及皇权对绅权的监督与抑制始终是一种王朝政治中不变的“国家理性”。“皇权不下县”通常是限于能力,而非意愿,更非一种自治民主的意识觉醒,而任职地域回避在

〔6〕 参见熊培云:《一个村庄里的中国》,新星出版社2011年版,页333。

〔7〕 佟德志、李欣:“中国地域回避与西方本地任职之比较”,《人民论坛》2012年第11期,页14。

〔8〕 陈振:“中国历史上官吏任用的回避制度”,《中州学刊》1986年第5期,页108。

〔9〕 原籍,即祖籍,指官员本人世代居住的地方,又称“本省”、“本府”等;寄籍,是指官员本人或父辈久离祖籍,长期寄住生活的地方;商籍,指商人从事经商活动的地方,官员的父、祖或本人曾经从事过商业活动的,还应回避商籍。

〔10〕 参见张建伟:“论清前期官员的任职地方回避制度”,《满族研究》2003年第2期,页31—32。

〔11〕 参见吴晗、费孝通等:《皇权与绅权》,天津人民出版社1988年版,页278。

各朝代之间的强弱变异,实质反映了皇权国家主义的强弱态势。

在这样的背景下,“异地为官”制度最根本的功能逻辑起点便是一种皇权国家主义,即官员作为皇权的“代理人”对地方进行各种形式的管理和控制,其目的在于维护中央集权,抑制传统中国社会中强大的血缘和宗法关系带来的地方裙带与割据,在宪制意义上属于秦汉以来中国郡县制的精细建构。由于缺乏足够的治理资源和控制手段,古代封建君主难以保证中央权力对地方事务的控制,从而高度依赖人事控制。根据马克斯·韦伯的观察,由于公共财政体系的缺失,传统中国的公共权力缺乏必要的财政支持,导致内部高效的向下控制难以建立。^[12]因此,皇权只有希冀通过利用“本地之民”与“异地之官”之间天然的隔膜与张力,最大程度地减轻地方势力一呼百应和占山为王的危险,巩固中央集权,保证国家机器的正常运转。因此,相对于维护皇权或中央集权,整肃吏治、减少腐败并非封建王朝实行“异地为官”的核心诉求,而只是附带的制度红利。

中国古典王朝政治中的任职地域回避是中国治理文化与制度的重要经验,其内置的国家主义控制逻辑对中国当代的公务员制度产生了显著的塑造作用。由于中国历史上中央集权相对于地方力量常常处于弱势,王朝更迭常有地方豪强反叛因素,甚至晚清颠覆亦有此背景,故任职地域回避的制度理性就相应聚焦于防范地方分离主义,而不是积极反腐败,更无意于培植自治传统。

(二)任职地域回避的当代复兴:干部交流与国家控制

地方主要领导异地任职制度在当代中国国家治理体系中的“复兴”,除了对中国古典治理经验的一定继承性之外,还与干部定期交流制度的建立紧密联系在一起,这是国家治理改革史的一个重要面向。1982年,陕西省委农村工作部副部长王伯惠、研究员黄开武给当时的中组部部长宋任穷写信,以榆林地区为例分析了领导干部长期在一地工作或本地工作所带来的弊端,并建议建立县级以上干部定期交流制度。陈云在看到这封来信后作出重要批示:“交流制度很好。一个干部长期在一个地方工作并不好,容易形成帮派。县级以上也应该轮换。”1983年,中共中央在《县级党政机构改革若干问题的通知》中提出:“要结合机构改革,对县级主要领导干部有计划地进行交流。继续留任的县委正副书记、正副县长中,至少应有三分之一的人在省、市、自治区或地区范围内交流”。^[13]这是我国在改革开放时期恢复设立干部异地任职制度的先声。

进入90年代,干部定期交流制度得到进一步规范化,地方主要领导干部的异地任职制度也随之析出、确立和完善。1993年,国务院颁发的《国家公务员暂行条例》第63条规定:“国家公务员担任县级以上地方人民政府领导职务的,一般不得在原籍任职。但是,民族区域自治地方人民政府的国家公务员除外”。1999年,中共中央办公厅印发了《党政领导干部交流工作暂

[12] 参见(德)马克斯·韦伯:《韦伯作品集V:中国的宗教;宗教与世界》,康乐、简惠美译,广西师范大学出版社2004年版,页86—110。

[13] 同上注,页234。

行规定》，将县(市、区)以上党委、政府领导班子成员和部分职能部门主要负责人作为干部交流的主要对象。2002年，中共中央印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》，首次将官员的任职回避制度从干部交流制度中独立出来，单列为第53条。除了亲属回避之外，该条还规定：“担任县(市)委书记、县(市)长职务以及县(市)纪检机关、组织部门、人民法院、人民检察院和公安部门主要领导职务的，一般不得在本人成长地任职。民族自治县另行规定”。

2006年，《公务员法》颁行，该法第69条明确规定：“公务员担任乡级、县级机关及其有关部门主要领导职务的，应当实行地域回避，法律另有规定的除外”。2011年，为了进一步完善公务员法中规定的公务员回避制度，中共中央组织部联合人力资源和社会保障部印发了《公务员回避规定(试行)》，其中第三章专门规定了公务员的地域回避问题，将公务员法中的地域回避的范围扩大并且细化。第8条规定：“公务员担任县、乡党委、政府正职领导成员的，应当实行地域回避，一般不得在本人成长地担任市(地、盟)党委、政府正职领导成员。公务员担任县级以上纪检机关、组织部门、人民法院、人民检察院、公安部门正职领导成员的，应当实行地域回避，一般不得在本人成长地担任市(地、盟)纪检机关、组织部门、人民法院、人民检察院、公安部门正职领导成员。民族自治地方的少数民族领导干部的地域回避按照有关法律规定并结合本地实际执行。”2014年修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》第55条进一步把地方官员地域回避的范围由县级扩大到了地级：“领导干部不得在本人成长地担任县(市)党委和政府以及纪检机关、组织部门，人民法院、人民检察院、公安部门正职领导成员，一般不得在本人成长地担任市(地、盟)党委和政府以及纪检机关、组织部门、人民法院、人民检察院、公安部门正职领导成员”。

至此，基层官员的异地任职回避制度正式在法律和党规两个层面得以建立，“异地为官”这一古老的中华政制制度被重新激活。整体而言，目前我国法律法规规定的官员地域回避制度涵盖两大层级：县乡和地市。一方面，县委书记、县长、乡镇委书记、镇长及其他主要部门的正职领导成员被规定“不得”在本人成长地任职；另一方面，地级党委、政府及其主要部门的正职领导人，则被规定“一般不得”在本人成长地任职。但根据实际情况来看，这一制度主要的目标人群是县级的党政领导人，这是由县级在中国治理体系中的层级地位与重要性决定的。

三、任职地域回避的功能预期与制度变形

异地任职这一古老制度在今日国家治理中得以复兴，部分原因在于当政者对该制度在古典吏治中的价值有所想象，也反映出对这一制度在现代吏治中的作用和功能有所期待，其焦点仍在于国家主义的集权控制和塑造地方权力结构的“对上忠诚”。然而，从制度实践来看，这一制度是否实现了功能预期则是一个饱受争议的问题。不争的是，这一制度实践的成本日趋昂贵，并衍生出越来越多的“治理失败”问题，在制度理性层面，人们已经对原初制度设计的“成本—收益”计算框架提出了越来越多的挑战，这动摇了对这一制度的刚性坚持，为引入反思性

改革带来了契机。

(一) 异地回避的功能预期及其评估

地域回避有怎样的具体功能预期呢? 由于地域回避被认为是防止地方主官将公权用于本地关系资本利益最大化的重要制度, 因此, 抑制地方主官的权力和反腐一直是这一制度复兴的主要功能预期。

例如, 中组部原部长张全景曾经概括出“异地为官”的“五个有利于”: 有利于培养锻炼提高干部; 有利于贯彻执行民主集中制原则; 有利于摆脱盘根错节的复杂关系; 有利于转变作风; 有利于推进党风廉政建设。有学者认为, 在中央利益与地方利益发生冲突时, 异地为官能够有效地抑制地方保护主义, 保证中央和全国利益的实现。^[14] 从理论和逻辑的角度赋予异地任职制度这些功能预期不难理解, 但问题是, 在制度实践过程中, 功能预期是否能够兑现? 制度实践是否带来溢出成本?

这些问题正是地域回避制度在理论上和实践中引发争议的焦点。不难发现, 即便从古代中国的治理绩效维度看, 也时时有入指出: 通过地方官员“异地化”来反腐的实际作用, 从来就不如许多人想象的那样有效。早在乾隆时代, 就有人指出异地为官制失败的必然性, “人臣苟不能秉公执法, 虽在数千里之外, 庸必无姻亲旧故耶? 若其公正无私者, 虽在本籍又安能扰之!”^[15] 如果说在交通不便, 信息不畅的前现代社会, 通过异地为官来阻隔官员的人情网络还能起到一定的作用, 那么在交通和通讯如此便利的现代社会, 希望通过物理空间距离来阻隔利益纠缠, 无异于缘木求鱼。从制度设计逻辑来看, 官员任职地域回避制度所针对的是既定的和静态的社会关系网, 对变化和动态的社会关系网则无能为力, 因此难以从根本上限制权力为利益所腐蚀。诚然, 中央政权可能希望通过“异地为官”形成一种监督和制约机制, 即“通过外来的掌权者来制约和监督当地的政治力量, 以免它溢出整个国家的政治体制”。^[16] 但问题在于, 在权力高度集中的基层政治现实下, 谁又来抑制外来掌权者滥权呢? 制度实践恰恰表明, 由于缺乏来自当地民众的有效监督和乡土情感及本地社会关系的羁绊, 地方主官的异地化反而更容易导致权力滥用和腐败。

例如, 由于其地位的重要性和权力高度集中, 县委书记一直都是反腐倡廉的重点目标群体, 也是实行任职地域回避制度最严格的地方主官。然而, 根据从中纪委等权威渠道通报的消息统计, 自2014年2月江西省会昌县县委书记傅春荣涉嫌严重违法违纪被调查, 到2015年4月河北省通报清河县县委书记冀东书涉嫌严重违法违纪接受组织调

[14] 参见何包钢: “中国古代政治智慧与现代民主政治——以回避制为例”, 载《学习时报》2009年7月13日, 第5版。

[15] 陶正靖: “吏治因地制宜三事疏”, 载(清)贺长龄、魏源等编: 《清经世文编》(上), 卷十七, 中华书局1992年版。

[16] 于建嵘、蔡霞、蔡永飞: “中国应当‘该流归土’? ——‘异地为官’三人谈”, 载《南风窗》2009年第7期, 页30。

查,短短一年多时间,被通报落马的县委书记就至少有 38 名之多。^[17]同时,各地都有官员“前腐后继”的情形发生。县级地方主官的腐败案件高发情形,从一个侧面反映出地域回避制度在反腐功能预期上的“无力”。现实表明,地方主官任职的异地化并没有成为抑制腐败和切断利益输送链条的利刃。

(二)制度变形:地域回避制度的“四个不利于”

在地域回避制度功能预期落空的同时,地方主官任职地域回避制度在实践中的溢出成本却变得越来越高昂。与上述“五个有利于”形成对照的,是制度实践中合法性问题、有效性问题、理性化问题以及地方官员内部的团队协调问题这“四个不利于”。

1.不利于地方选举民主的发展

任职地域回避制度总体上是以行政制度压抑民主制度,这在宪法与地方组织法层面面临挥之不去的合法性问题。

根据宪法所规定的人民代表大会制度以及地方各级人大和地方各级人民政府组织法的规定,县、乡两级的县长、副县长、区长、副区长,以及县级法院院长、检察院检察长,乡长、副乡长、镇长、副镇长等由县级人大和乡级人大分别选举产生。然而在干部异地任职的制度背景下,基层人大对这些官员的选举很难称得上是真正的“选举”。这是因为要保证官员的地域回避,就不可能从当地遴选干部,只能依靠上级党委和部门的指派,而当地人大代表对“从天而降”的候选人又缺乏深入了解。因此,每逢县乡人民代表大会换届选举,各地都要通过不断给党员干部强调“组织纪律”和给代表们做工作来保证上级指派的外地干部当选,这对基层民主制度无疑造成重大障碍,对宪法与组织法上规定的公民的选举权和被选举权造成制度性限缩,而其可正当化的理由(五个有利于)却日益缺乏实践理性支撑。

事实上,真正的民主和选举从来都是地方化的。我国宪法规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”,如果说国家政权的合法性来自于全体人民的授予,那地方政权组织的合法性理应当来自于地方人民的同意。具体的地方主官获得权力则应当基于本地民众对其施政理念和方针的认可,他们同时也必须对当地民众负责,受当地民众监督。这也正是实行地方人大选举,推进基层民主的要旨所在。试想,如果地方的主要领导根据制度要求都必须是外地外来者,本地民众及其代表在缺乏长期熟悉的情况下如何能够有效判断他们是否具有任职所需之德才?在此情形下,如何信任他们能够心系地方百姓?又如何真正地落实基层选举和民主?诚然,有学者担心官员如果本地化,地方势力和宗族势力会在地方选举中操纵选举,扭曲民主,^[18]但“因噎废食”不应该是我们解决这一问题的方案。相比民主被扭曲的潜在可能性,我

[17] 数据来源:李斌、陈尚营、李劲峰,“38名县委书记落马的背后”,<http://www.banyuetan.org/chcontent/jrt/201556/133758.html>,最后访问日期:2016年4月21日。

[18] 参见何包钢:“中国古代政治智慧与现代民主政治——以回避制为例”,载《学习时报》2009年7月13日,第5版。

们应同等甚至更担心宪法上国家根本政治制度被扭曲的现实危险。

有政治学者分析中国的地域回避与西方的本地任职之差异合理性时指出了如下理由：第一，社会背景差异，即中国是熟人社会，西方是陌生人社会，社会结构差异决定了中国基层社会的内部制衡与公共性不足，需要外部控制；第二，行政制度差异，即中国的地方政府并非真正的地方政府，负载巨大的国家政治与经济功能，需要国家派出正式代理人，而西方的地方政府职能相对简化和地方化，无需中央的强势监督。^{〔19〕}换言之，中国的任职地域回避建立在“熟人社会”和“大政府”的双重假设基础上，但很明显，这双重假设在中国社会自身演化及国家行政改革的全新背景下已渐然失效，中国当代社会的陌生化及流动性已具规模，而“简政放权”改革亦成为行政治理主导方向。^{〔20〕}而任职地域回避制度对宪法与组织法上地方民主与自治的制度性压抑，其正当性与合法性正逐渐流失。

2. 不利于行政治理效能的提升

中国作为一个情况复杂、区域发展十分不平衡的超大型国家，一些基层和偏远地区的经济社会发展比较落后，在这些地区实行地域回避面临着许多现实的困难。特别是少数民族地区，外来干部很难充分了解和理解当地情况及风俗，实行地域回避反而不利于展开高效治理。此外，地域回避还带来了“走读干部”这一特殊的现象。由于各种各样的原因，在外地任职的官员几乎很少有举家迁移到任职地的，他们几乎每个星期都要在家和单位之间“通勤”。这不仅大量增加了食宿、交通等行政成本，也使得官员被迫成为另一种形式上的“裸官”，可能带来更多的风险，诱发更多的腐败。

在增加行政成本的同时，异地为官也可能降低行政效率。梁启超在抨击异地为官制时尝言，“以数千里外渺不相属之人，而代人理其饮食、讼狱之事，虽不世出人才，其能所得者几何矣”。^{〔21〕}更为重要的是，在长期的异地为官传统下，“父母官”作为其辖地的外来者，具有天然的弱势，想要推行国家的政令和自己的意志就必须依靠胥吏与地方士绅。这其中涉及的种种正式和非正式的人情、利益和管理关系并不能简单地用“公”或“私”来标签划分。如果官员真的都如民间戏曲所表现的那样“铁面无私”，我们很难想象中央政令在地方能够得到有效执行。同样的，在现代条件下，异地官员往往很难有资源通过一些非正式的手段快速、妥当地解决问题，而时间延误往往就为民众不满情绪的积聚提供了条件，甚至导致群体性事件的爆发。一些社会学研究者的实证研究表明，地方主官的异地化对其有效治理本地问题构成了巨大约束。比如，尽管当今的地方治理体制在政治上赋予县委书记巨大权力，但这些“制度权力”在解决问题时往往失灵，因为“制度权力”必须转化为“实践权力”才是现实的治理动力。地方主官任职

〔19〕 参见佟德志、李欣：“中国地域回避与西方本地任职之比较”，《人民论坛》2012年第11期，页14—15。

〔20〕 参见田飞龙：“作为政改中间模式的治理现代化”，凤凰大学问 <http://news.ifeng.com/exclusive/lecture/special/zhili/>，最后访问日期：2016年4月21日。

〔21〕（清）梁启超：《戊戌政变记》，中华书局1964年版，页133。

异地化,在很大程度上或许是为了追求某种“制度权力”与“实践权力”的低度整合,但这对于地方有效治理而言却是一个明显的不利因素。〔22〕

3. 不利于地方主官培育长期绩效观和长期理性

乡土情感缺失和职务更替的频繁,〔23〕容易使官员的心态变为“宴会之生客,逆旅之过客”。在以相对绩效对核心的晋升体制下,县乡两级基层地方政府承担着比上级政府更大的经济压力。〔24〕这种“过客”的心态无疑加剧了官员的短视行为,给干部对当地的责任造成问题。〔25〕

对其所治之地缺乏乡土情感的领导人既不会有造福家乡父老的责任感,也不会受到来自传统熟人社会关系网络的制约,而是可以将辖区仅仅视作创造政绩累积晋升资本的一块跳板。〔26〕在此种缺乏足够的动力重视其辖区的长远利益的约束条件下,一方面,异地为官者倾向于尽力最大化其可支配的任内资源,〔27〕通过短视的政策手段来迅速积累政绩或掩盖地方发展中的隐患。〔28〕另一方面,官员的频繁调动和任期的缩短,使得现阶段我国的基层治理政策具有了临时性、随机性、非延续性的特征。高新军在对前四届获得“中国地方政府创新奖”的创新案例进行梳理和跟踪后续发展时发现,“那些曾经获得了中国地方政府创新奖的项目,也

〔22〕 参见樊红敏著:《县域政治:权力实践与日常秩序——河南省南河市的体验观察与阐释》,中国社会科学出版社2008年版,页69—71。

〔23〕 中国市长协会曾对中国的661个城市中的150个城市做过一个随机抽样调查。调查发现,从2002年到2006年五年间,更换了一次市长的城市有92个,占13.3%;更换了两次市长的城市有38个,占15.3%;没有更换市长的城市只有20个,占13.3%。调查结果还显示那些调动较为频繁的城市大多是欠发达地区和中小城市。

〔24〕 参见Andrew G. Walder, *Local Governments as Industrial Firms: A Organizational Analysis of China's Transitional Economy*, 101 *American Journal of Sociology*, 263—301(09/1995);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,页36—49。

〔25〕 参见Amihai Glazer, *Politics and Choice of Durability*, 79 *The American Economic Review*, 1207—1213(1989); Torsten Persson & Lars E. O. Svensson, *Why Stubborn Conservatives Run Deficits: Policy with Time — Inconsistent Preference*, 85 *Quarterly Journal of Economics*, 325—345(1989); Guido Tabellini & Alberto Alesina, *Voting on the Budget Deficit*, 90 *The American Economic Review*, 37—49(1990); Timothy J. Bestley & Stephen Coate, *Sources of Inefficiency in a Representative Democracy: A Dynamic Analysis*, 88 *The American Economic Review*, 139—156(03/1998);张军、高远:“官员任期,异地交流与经济增长——来自省级经验的证据”,《经济研究》2007年第11期,页91—103;钱先航、曹廷求、李维安:“晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为”,《经济研究》2011年第12期,页72—85;杨海生、陈少凌、罗党论、余国满:“政策不稳定性与经济增长——来自中国地方官员变更的经验证据”,《管理世界》2014年第9期,页14—28。

〔26〕 一些社会学研究表明,1978年以后,对地方干部的提拔考核标准主要是“忠诚——政绩”标准。政绩在地方干部提拔中具有刚性作用。参见杨雪冬:《市场发育、社会生长与公共权力构建——以县为微观分析单位》,河南人民出版社2002年版,页144—149。

〔27〕 参见Abdiweli M. Ali, *Political Instability, Policy Uncertainty and Economic Growth: An Empirical Investigation*, 29 *Atlantic Economic Journal*, 87—106(2001)。

〔28〕 参见王贤彬、徐现祥、李郇:“地方官员更替与经济增长”,《经济学(季刊)》2009年第4期,页301—328。

有差不多三分之一名存实亡”。〔29〕

4. 不利于地方干部“战略性群体”内部关系的协调

县的党政一把手是基层政府中的实权人物,在几乎任何政治决策中都享有最后的决定权。然而掌握了绝对权力的“一把手”都不是本地人,而是上级从其他地方调任的,这就使得基层政府的干部群体形成两个“阶级”,官员群体本身遭到了分化。一些政治学研究文献提出,地方官员作为一个“战略性行动群体”,需要良好的内部协同关系,才能更好地具备完成地方治理任务的行动能力。如果内部关系紧张,则有可能将大量的治理资源浪费到内部关系的整合、维护和修补之中,这实际上会导致地方治理资源的巨大浪费。〔30〕地方主官的异地化在很大程度上会阻碍本地干部的晋升通道,不免加剧本地干部和外来官员之间的紧张和冲突,影响行政协同合作。虽然我们一直存在“外来的和尚好念经”的说法,但异地主官在面对本地的干部群体时,少不了要花费大量的精力进行磨合甚至斗争,这种内耗难免会降低基层领导干部的执政能力和行政效率。〔31〕

四、央地关系中的地域回避反思:重构地方治理原则

对地域回避制度的逻辑和功能预期的简要分析表明,当代中国的异地为官制度安排,包含着扼制地方主要领导干部过分陷入地方利益、关系和势力网络的意图。通过压抑地方官员本地资源的累积,“从而可以保证地方党政首长对上级党组织与领导的政治服从”。〔32〕由是观之,今天的“异地为官”制在本质上也意在通过“忠诚—绩效”模式落实纵向集权。因此,反思与重构地方主官的异地任职制度,需要从中国国家治理中纵向结构关系的合理化层面来进行。

时至今日,我国央地关系的宏观制度还没有完全理顺,表现为央地关系过于原则化和弹性化,而刚性的法治化和制度化程度较低。宪法上所规定的“两个积极性原则”长期以来是我国处理央地关系的重要原则,但在这样的宪法表达和实践背后,事实上是中央希望对地方治理全面掌控,实现“下级服从上级,全党服从中央”。〔33〕但这种纵向控制面临着可用资源和手段的相对匮乏的现实,因此,通过上级选派干部和下级担任主官,以及任职的“异地化”所形成的人事权威和控制,就成为制度设计者制约基层权力的一种选项。但问题是:放在今日的地方治理

〔29〕 高新军:“地方政府创新缘何难持续——以重庆市开县柳乡为例”,《中国改革》2008年第5期,页29。

〔30〕 参见杨雪东:“县级官员与‘省管县’改革:基于能动者的研究路径”,载(德)托马斯·海贝勒、(德)舒耕德、杨雪东主编:《主动的地方政治:作为战略性群体的县乡干部》,中央编译出版社2013年版,页194—217。

〔31〕 同上注,页194—217。

〔32〕 任剑涛:“党权、异地任职与中央控制”,《江苏社会科学》2010年第6期,页110。

〔33〕 关于这一条款的政治背景与逻辑分析,参见苏力:“当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东《论十大关系》第五节”,《中国社会科学》2004年第2期,页42—55。

需求和宪法所规定的中央—地方关系框架中,这一选项是否合理、有效?以下将从央地关系和地方治理基本原则等角度进行简要展开。

(一)代理人假设与忠诚性规定

不难发现,地方主官任职地域回避在处理央地关系上存在如下理论预设:第一,代理人假设,即地方官员尤其是领导主官不是地方利益代理人,而是上级政权的代理人;第二,忠诚性规定,即地方主官应对上忠诚而不是对下忠诚。这样的理论预设与古典时代的皇权国家主义和当代的中央集权主义是高度相关的。然而,这样的预设却存在法理和实践上的短板,并且其对应的控制技术主要是人事的行政控制而不是民主法治控制。

从法理和组织法的规定讲,地方政府的权力来自地方人大,人大的权力又来自于本地民众,因此地方政府理应是本地民众的代理人。虽然在现实的政治生活中,中央(包括中央政府和中国共产党中央委员会)对地方(包括地方政府及党委)是起着决定性作用的因素。地方的主要官员多来自上级的委派,异地任职的规定更进一步削弱了官员与民众之间的天然联系。因此实际上地方政府和官员被视为国家的“代理人”。其主要和首要任务是执行上级的政策、指示和命令,特别是在“压力型”体制之下,地方的自主性受到重重的压抑,成为执行政策的“工具”。

自上个世纪80年代开始,干部任免制度由下管两级改变为下管一级。这样,县一级关键的基层政权就与中央失去了最直接的联系,县这个中国最重要的地方治理单位在政权系统里就逐渐被边缘化了。基层的官员只需要对他的直接上级负责,不需要对中央政府负责,顶头上司的意志取代了国家意志,成为地方和中央冲突的一个重要原因。

同时,官员的从上而下的激励体制、考核方法和晋升路径导致了地方官员过于注重“仰望星空”而不是“面朝黄土”,本应是亲民之官的“父母官”变成“唯上是从”的附庸。官员对上级的谄媚和对地方民众真正需求的漠视是导致官员与地方民众之间信任缺失、关系紧张的最直接原因。

不难发现以“异地为官”来控制地方主官的权力是难以真正有效的,因为空间距离无法阻断利益纽结,权力集中的外地官员更难受到本地控制。但本文的分析不止于此——笔者认为,官员异地任职制度的核心逻辑缺陷,在于其强调中央和上级对基层的完全控制,而忽略了基层治理的自主性需求。在中国这样的“超大型国家”治理中,中央集权固然必要且重要,但纵向权力集中必须考虑统一与多元的平衡。中央统一领导的目标在于宏观上的一体和一统,即在国家统治的意义上,主权意志的统一性、宏观战略事务管理的独断性、以及国家人格的建构与维系,需要统一领导。然而在地理规模巨大、地区差异明显的国家中,这种“统一领导”绝不能被误读为不加区别地统一管理。规模与多样性,提出了进行多样化管理的理性需求,这种需求应当在纵向国家组织和结构设计层面得到有效的回应。正是在这个意义上,我们发现“异地为官”制度存在根本局限,不利于央地关系的理性化、法治化及地方治理的结构优化。

(二)地方治理三原则:一种整合型的重构方案

所谓地方治理,归根结底就是以地方之人,按地方之需,治地方之事。国家治理的抽

象图景永远是由地方性微观生活空间中具体的管理镜像构成的。人们生活在一个国家,首先而且首要是生活在一个地方,具体的、可感的、切近的地方。正是在这个意义上,我们完全有理由说,所有的治理都是地方性的。这种治理的“地方性”首先意味着治理对象是地方的事务,要解决的是地方的问题。其次,它意味着治理行为本身需要“地方化”,相对中央而言即“权力下放”。再次,治理的“地方性”意味着治理的主体、参与者、对象、以及所需要的权力及知识都应当在地方“就地取材”,这就要求地方在组织法意义上成为相对独立的“自治体”。地方官员作为地方政治体的重要内容,也必须是“土生土长”的。如上所述,地方官员对于辖区的身份和情感认同十分重要。乡土联系和家园情感的缺失,使得外来的地方官员往往“视民如驿卒”,而地方民众则“视官如路人”,^[34]一个与治地缺乏有机联系的官员就如浮游之萍,不可能扎根当地,在治理活动中安心、贴心和用心。从超大规模国家的治理实践来看,辅助性原则和在地化原则,提供了区分中央与地方权力的出发点与操作指南,也与我国宪法所规定的央地关系基本原则相一致。但上述两项原则也有可能过度偏向地方自主性而对国家整体性治理兼顾和保障不足,因此,地方治理尚需要引入一项整合性的原则,即“法治化原则”,通过法治统一性的建构与监督,来置换及缓解既往的任职地域回避制度中储存的行政人事控制与地方民主自治之间的巨大焦虑和压力,促进中央与地方关系的理性化。

1.“在地化原则”及其展开

地方治理的第一原则应是“在地化”(localization)原则。地方治理的一个显而易见的优点是:每一个地方都有与其他地方不尽相同的地方性,比如经济资源、人文、民情、风俗等。故而,在地化原则要求对本地事务的治理,地方应有足够的制定规则、实施规则和进行监督的权力。换言之,治理地方事务的各种规则和指令,不是自上而下给出的,而是在本地生成的;第二,在地化要求地方主要官员应由地方产生,而不是通过自上而下的任命,否则地方官员就很难真正心系地方;第三,地方治理的责任落实主要在地方实现;第四,地方政府有足够的财政能力去自主完成地方性事务治理和地方公共服务。

相比于中央或者省级对地方一刀切式的统一领导,让不同的地方进行在地化的管理至少具有以下优势:第一是可以充分安顿地方的多样性;第二是可以鼓励地方在治理领域的创新竞争——这种地方性的竞争在中国三十多年的经济改革进程中发挥了重大作用,甚至被认为是“中国奇迹”的秘密所在;第三是可以通过地方的不同试验,探索和发展最佳的治理模式和治理实践;第四是这种在地化的治理可以大幅度降低监督成本,更容易实现有效的监督。

对于大规模民族国家而言,国家纵向治理结构必须考虑统一与多样性的均衡。这在本质上提出了合理界分中央权力与地方自主权的需求。对于那些真正具有全国性的“统治”性的事务,应该属于中央权力。如国防、外交、国家安全、战略利益、跨区域执法、基础设施建设和公共

[34] (清)谭嗣同:《谭嗣同全集》(下),中华书局1981年版,页439。

服务等,属于全国性的统治事务,毫无疑问应由中央政府统一拥有和行使权力,并通过有效的体制保证中央实际的权力行使。对于不同的地方基于本地实际情况而产生的一些地方性事务和管理性事务,应该由地方自主进行管理,从而做到“统治集权,管理分权”,“宏观集权,微观放权”,显示“收”与“放”的统一。^[35]换句话说,中央对地方的管控,应当通过“事”的划分来进行,而不是简单的“人”的自上而下控制。

2.“辅助性原则”及其要求

地方治理的第二原则应是“辅助性原则”(subsidiarity)。辅助性原则在超大规模国家治理中一直是处理纵向治理结构关系的一项重要原则,比如在美国和欧盟治理的制度实践中,这是一项最受关注的原则。这一原则最早可以追溯到古希腊哲学(亚里士多德)和罗马天主教教义,尤其是天主教将个体视为权利承受者的教义奠定了辅助性原则的宗教基础。^[36]1931年,教皇比约十一世在《四十年通谕》中亦有经典阐述。1992年,《马斯特里赫特条约》正是将辅助性原则引入欧盟法,并在《里斯本条约》中予以重申。^[37]在欧盟法中,辅助性原则通常被理解为规制共同体与成员国之间关系的“政治”或“法律”原则,是一种保持欧盟机构的权限和成员国权力之间平衡的机制。^[38]这一原则是欧盟宪法结构中极为重要的一部分,甚至有学者将其视为揭示欧盟根基和特性的核心原则之一。^[39]在《马斯特里赫特条约》(Maastricht Treaty)的第5条中,就有对辅助性原则正式且具有法律效力的规定,这一条规定“根据辅助性原则,只有在成员国无法令人满意地实现采取的行动目标,并且在这种情况下共同体能够更好地完成目标,为了所提议行动的规模 and 效果,(共同体)应该采取行动。”辅助原则条款不会将制定某个成员国某项政策的权力授予另外一个成员国,即使后者拥有更好的技术和政策水平并且可能会更好地完成任务。^[40]

与欧盟不同,美国国家治理中的辅助性原则是与联邦主义紧密联系在一起。在宪政联邦主义的语境下,辅助性表达了一种应由最低层级或最地方化的政府来决定本地事物的理念。而这一理念根植于个体权利是一种作为自然法天然存在的信念。正是因为权利天然地属于个人,社会体(如家庭、社区、城市、国家或邦联)只有在个人或更小的社会单位无力解决时才能立法。辅助性原则要求,中央政府对地方性政府应当仅限于一种“支持性的角色”,只有当地方性

[35] 王锡锌:“地方治理的在地化与国家治理能力”,《中国法律评论》2016年第1期,页46。

[36] 对该原则之思想史的系统考察,参见苗静:《辅助原则研究》,中国经济出版社2013年版;也可参考毕洪海:“国家与社会的限度:基于辅助原则的视角”,《中国法律评论》2014年第1期,页149—164。

[37] Treaty on European Union, Feb. 7, 1992, 31 I.L.M. 247.

[38] Neil MacCormick, “Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the ‘European Commonwealth’”, 16 *Law and Philosophy*, 331(1997).

[39] R. Prodi, *Europe as I See It*, Trans. A. Cameron, Polity Press, 2000.

[40] N. W. Barber, The Limited Modesty of Subsidiarity, 11 *European Law Journal*, 311—312 (2005).

政府无力独自应对和处理地方事务时,中央政府才能采取支持和辅助。^[41]

因此,辅助性原则的核心,其实在于界定了中央(或者上级)控制与地方自主的序位关系,那就是地方自主优先,当且仅当地方面临治理不能或者治理失灵时,中央或上级才进行干预。^[42]这样做至少有以下六大好处:①通过将事物决定权下放到民众能够被有效代表的地方政府,能够增强地方和民主的责任性;②制度化的权力分配而非仅仅“一放了之”能够增强国家治理的体系化、制度化和分权的有效性及其可控性;③辅助性原则使得政府能制定更为灵活和更反映地方群众真正需求的法规政策;④地方自主优先能够更好地保存和保护各个地方的历史传统以及社会文化特征;⑤地方自主优先能够滋养社会多元的价值取向;⑥地方自主的实践能够提升国家之下,各个层级地方的治理理念和水平。

不难发现,在地化原则凸显了国家治理中地方性政府进行微观管理事务的角色和功能,而辅助性原则在承认地方优先治理的前提下亦赋予了中央政府进行宏观治理的权威。这两个原则的结合,可以更好地回应宏观统治和微观治理的需求,可以更好地促成统一性与多样性的平衡,而这正是超大规模国家治理的关键所在。

3.“法治化原则”及其整合

地方治理的第三原则是“法治化原则”。地方治理是在国家宪制框架内的治理,因而需要通过法治方式来兼容处理国家主义与地方主义的二元化张力,兼顾国家利益和地方利益。地方主官任职地域回避是皇权国家主义和中央集权的计划体制的产物,在满足国家利益保障的同时对地方自治民主的发展已经产生了较大的妨碍作用,对此笔者主张以“在地化原则”和“辅助性原则”作为思考治理现代化背景下任职回避制度合法性与有效性的新原则。但是,也应当理解地方治理不等于纯粹的地方主义。欧盟的辅助原则有保障成员国主权的制度背景,也不能简单平移至对中国之大国地方宪制关系的直接调整,而主要是作为一种现代治理的原则和原理加以考量和借鉴。

也就是说,在整体考虑重构地方主官任职地域回避制度时,也不应矫枉过正,放任一种完全的地方主义。事实上,对于大国治理而言,如何在制度上安顿国家主义与地方主义的问题,一直是一个聚讼纷纭的艰难议题,对此不能仅仅满足于某种关于自治民主的“信念伦理”和审美快感,还应当具有审慎的“责任伦理”和宪制设计理性。以美国为例,1787费城制宪的主旨不在于落实地方自治,而是面对过强的地方自治对国家的实质性威胁而寻求以联邦新宪法框架完成最必要的国家集权,这是独特的“联邦党人事业”,^[43]美国的司法审查、林肯革命、罗斯福新政皆服膺于类似目的。与之相反,费城制宪中的“反联邦党人”、杰斐逊及其民主共和党乃

[41] Daniel Halberstam, *Federal Powers and the Principle of Subsidiarity*, in Vikram David Amar and Mark V. Tushnet ed., *Global Perspectives on Constitutional Law*, Oxford University Press, 2009, p.34.

[42] 王锡锌,见前注[35],页46。

[43] 对联邦党人制宪旨趣的最权威呈现,参见汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如等译,商务印书馆1980年版。

至于美国内战前的卡尔霍恩，^{〔44〕}主要倾向于维护和论证一种纯粹“在地化”的州主权及州高度自治。因为大国之疆域和族群多元性差异，美国宪法建构固然需要容纳地方自治和地方多元性，但主导方向仍然是不断克服地方主义弊端、寻求国家化的制度能力建构。这对中国的启示在于，就现代治理而言，国家化的主要制度工具不应再是人事行政控制（如任职地域回避），而是法治化的控制，即通过将宪法中的央地关系条款发展出具体的制度框架，以中央司法实现对地方自治权力的规范性监督和调控。从行政控制向法治控制的转变，既有利于地方自治民主的充分发展，也有利于国家利益的规范性保障。^{〔45〕}

因此，就稳健的地方治理改革而言，如果需要重构甚至废止既有的任职地域回避制度，并不应就此导向无约束的地方主义，而是转由宪法、组织法等更为致密的国家法律制度来完成对地方主官的法治化控制。因此，法治化原则指向的是吏治的法制统一性和刚性约束问题，是对在地化原则和辅助性原则的一种“反思性平衡”，是一项重要的反向调节与整合性的制度原则。

（三）地方治理改革突破口：县域治理

推进国家纵向治理结构的改进和地方“在地化”治理，县域治理可以成为最好的突破口和改革平台。自秦统一中国首创郡县制以来，县作为传统中国国家治理的基本政治单位历时几千年，具有相当的稳定性。县域的空间、人口、经济等规模以及基本相同的文化习俗，使其具备了作为本地事务治理单位的必要条件。从当下现实看，县域在大国治理中具有基础性、压舱石的作用。郡县治而天下安，放到今天的国家治理中也是成立的。当下，在中国 2800 多个县（区）级区域，生活着约 70% 的总人口，占全国 80% 的 GDP 总量，可以毫不夸张的说，县域治理是国家治理中最重要的一部分。县域治理的得失成败，决定了国家治理能力现代化的水准。在中国的国家治理中，县乡作为有效治理的“最后一公里”的重要性正获得越来越多的共识。

但是，与县域治理重要性形成反差的是，今天县域治理正遭遇极大困境。第一是县级政府的角色困惑。县级政府的角色到底是作为省、市政府向基层的权力延伸，还是地方事务的治理委托人和代表？从表面看，县级政权通过本地代议制方式和责任制方式组织起来，因此是地方治理单位；但由于纵向权力结构当中上对下的管理控制权，县级政府往往成为上级的代理人，其行为的目标、激励、考核、问责等等，本质上都是自上而下进行的。第二，角色困惑带来了功能困惑。县级政府主要功能是落实上级目标还是解决本地问题？第三，由于角色和功能困惑，带来了县级政府与当地民众之间关系的结构性紧张。比如，大量的群体性事件和社会冲突都发生在县一级，而冲突的发生和升级都源于当地民众对本地政府的不信任，转而通过各种集体行动方式，寻求来自更高层级政府的关注。第四，由于纵向权力结构中存在的权力和资源“抽

〔44〕 卡尔霍恩是南方州权至上主义的理论权威，参见理查德·霍夫斯塔特：《美国政治传统及其缔造者》，崔永禄、王忠和译，商务印书馆 2010 年版，第四章“卡尔霍恩：主子阶级的马克思”；关于卡尔霍恩的在地化自治思想体系，具体可见《卡尔霍恩文集》（上、下），林国荣译，广西师范大学出版社 2015 年版。

〔45〕 中国政治设计中重人事行政控制而轻法治控制是一种惯性思维，不仅在内地制度中存在，在香港基本法中也存在，即所谓的“行政主导制”，这一设计在香港双普选冲击下就面临了巨大的管治困难，具体分析参见田飞龙：“基本法秩序下的预选式提名与行政主导制的演化”，《政治与法律》2015 年第 2 期，页 80-92。

水机”效应,县级作为基层政府可支配的财政资源相当有限,在经济发展欠发达的大多数县域,财力的约束限制了地方治理能力,或者加剧了政府与民众之间的不信任和紧张关系。

化解县域治理的当下难题,应成为推进国家治理体系和能力现代化的突破口。在现有政制和宪法框架中,推动县域治理的改革可以从很多方面推进,但其中最重要方面之一就是“人”。县级主官应当按照“在地化原则”从本地产生。基层干部的本地化,包括产生本地化、治理本地化、考核本地化、激励和监督本地化,这些将会极大推动基层治理的在地化,增进基层治理的回应性和“可归责性”(accountability)。

基层政权在地化治理的核心诉求,具体到人事和组织方面,需要改革县级主官强制性任职地域回避的制度安排。只有生于斯,长于斯的官员才能真正了解当地人民的诉求,倾听当地百姓的声音,从而真正为家乡“谋福利”、“计深远”。基层官员的本地化对于县域治理“承上”和“启下”都具有重要意义。

具体而言,相比于现行的县级主官地域回避制度,县级主官的本地化人事安排至少具有以下几个方面的优势。

第一,本地主官更熟悉本地民情民俗和需求。县是中国最古老稳定的治理单位,几千年来分县而治的历史使得中国的县域具有明显多样性和相对独立性。在我国大部分地区,几乎每个县都有自己的方言,特别是在多山的南方,“十里不同音”的方言体系非常繁杂。我们很难想象一个不能熟悉使用当地语言、甚至完全听不懂方言的外地干部能够真正与当地民众交心、连心。相反,同一方水土养育出的本地干部无疑对本地的民情更为熟悉,更能洞察本地治理的需求和弊端。构建现代化治理体系的基础在于这样微小而核心的治理单元,而在这些单元中内生的,天然自带其基因的本地干部无疑是基层治理的宝贵资源,不宜流失。

第二,有利于推进基层民主实践。如前所述,“异地为官”制度在很大程度上抑制了地方民众的实质性选举权。弥补这一体制缺陷,对于落实基层民主有着十分重大的意义。虽然本地为官无法确保所有的本地干部都能够为民做主、不辱使命,但本地民众在充分了解的基础上选择了本地官员,从制度逻辑上讲能够使官员获得民众更大支持,一方面落实了基层民主,另一方面有利于基层善治。这是因为如果地方官员只有通过依靠普通民众及其代表的支持才能获得和稳固自己的政治权力与地位,他们就必须重视民意的表达,通过各种方式将民意“输入”到治理决策过程中。

第三,有助于提高官员的“自我实现感”和成就感。罗海平在研究特区模式时发现在中央倡导“异地为官”的大背景下,经济特区和广东省等改革先行地却大量启用本土人士领导改革实验。为了解释这一“反常”现象,他提出了“改革家的效用函数”,其中包括:改革家的政治地位或政治晋升、民间声誉以及个人消费。而在这些变量中,精神层面的效用甚至比物质层面更大。“乡土情感的诉求容易激发改革家为家乡谋利的政治抱负,增加改革的动力,同时容易获得民众支持,减少改革阻力。”^[46]“富贵不归故里,如衣锦夜

[46] 罗海平:《我国市场经济形成与演进中的特区模式研究》,上海三联书店2013年版,页159。

行”，中国人自古以来便有着光耀门楣、荣归故里的特殊情结。在从农业社会向现代化转型的过程中，乡土社会的人情伦理并没有随之消失，“非人情化”和“陌生人社会”的趋势主要出现在了大都市地区。在广大的中小城市和乡村中，“对普通人的行为方式的规定和人际关系的调整仍延续了大传统，传统的民间规范依旧以一种模糊的方式约束着人们的行为”。〔47〕地方领导与乡土和乡情的联接，会构成为官一方的动力，并有助于地方官员在廉洁和勤政当中获得更大的“自我实现感”和成就感。

第四，有助于从“管理权力”到“治理能力”的转变。从上个世纪90年代开始，中央与地方的关系出现了“再集权化”的趋势。〔48〕然而，在中央试图通过税制改革，提高财政汲取能力进而提升国家能力的同时，中央政策在基层的执行却日益大打折扣，以至于出现了“政令不出中南海”的感叹。有学者把这种矛盾的状态概括为“有组织的无政府状态”：“一方面，中国的政治决策过程中的层次结构是稳定的、清晰的；另一方面，我们却很难描述哪种政策得到了执行，以及这种政策的执行效果如何。”〔49〕权力的集中并不必然伴随着“能力”的提升。由此，本地干部对当地基于乡土和家园情怀的资源的有效动员，可以促成地方干部“管理权力”到“治理能力”的转变。权力虽是正式的制度安排，但很多时候，地方政府很难将国家的意志及本地政府的意志有效贯彻落实到现实当中，这就是“有权无能”的困境。而治理能力正是一种将权力意志贯彻到现实当中的力量。本地干部对地方的社会、民情、民风等的理解以及本地化的非正式社会网络，就是一种有利于治理的“社会资本”(social capital)。

第五，有利于对地方主官的在地化监督和制约。对基层干部实行地域回避本意是希望能够通过阻隔干部与当地的人情网络，实现一种“异体化”的监督和制约。然而，如前文所析，试图通过物理空间来隔绝利益网络的想法在今日是不切实际的，不仅不能很好的起到制约作用，反而可能会成为官员腐败的“安全通道”。因为乡情和乡土意识的淡薄会使得官员缺乏来自熟悉社群的压力，变得更加肆无忌惮。这种情况下，本地化的干部所具有的本地社会资本，虽有可能成为谋利的网络，但也完全可以成为监督制约地方干部的有力资源。这是因为干部是本地化的，当地民众不会对他们有神秘感，更敢于监督；由于干部是本地化的，干部也会顾忌如果在本地治理中出现问题，个人乃至整个家族的声誉地位会受到很大影响，简单讲，就是无颜面对江东父老。这种非正式的、但现实存在的制约，我们可以将其称之为“乡土制约”，一种软法性质的制约。

〔47〕 郭星华、王平：“国家法律与民间规范的冲突和互动——关于社会转型过程中的一项法社会学实证研究”，《江海学刊》2003年第1期，页92。

〔48〕 关于“重新集权化”的论述可参见赵树凯：“重新界定中央地方权力关系”，《中国经济报告》2013年第9期，页30—37。

〔49〕 (德)托马斯·海贝勒、(德)舒耕德：“作为战略性群体的县乡干部——透视中国地方政府战略能动性的一种新方法”，刘承礼译，载(德)托马斯·海贝勒、(德)舒耕德、杨雪冬主编：《“主动的”地方政治——作为战略群体的地方干部》，中央编译出版社2013年版，页53。

五、从地域回避到利益回避：一个制度重构的可能方案

作为中国特色的公务员制度,地方主官任职地域回避有其特定历史语境及合理性,其古典理由聚焦于对皇权国家主义的维护,其现代性理由则聚焦于反腐败和对地方的国家控制,内在逻辑虽有变异,但亦有传承和延续。然而,这种地域回避的制度安排一方面并未充分实现其制度预期,存在功能性障碍与制度变形;另一方面却可能成为当代中国地方有效治理的负资产,与宪法和组织法上规定的地方选举和地方治理现代化框架,乃至国家整体性的民主进程都存在着内在逻辑与制度原理上的巨大张力。

如何有效释放地方民主、治理及法治发展的制度空间,建立民主法治条件下地方主官与本地选民之间更加真实、有机的情感和利益关联,并充分调动在地化的社会资源(软法机制)对官员形成监督制约,是重构这一延续千年的制度模式时必然反思的问题。当然,质疑和试图变革的并非回避制度本身,我们认为这一制度某种程度上也具有“任何人不得做自己案件法官”的实践正义之基础;笔者质疑的只是这一制度仅仅以“地域”作为刚性化甚至唯一化的利益确认标准。笔者认为,任职回避制度应考虑更加切合地方治理和法治转型所需要的利益确认标准,将利益回避作为抑制地方主官权力滥用的主要机制。

具体而言,以“地域”为设计回避制度的内在逻辑,在当下地方治理背景中的正当性与合理性已然消解,其改革方向应当是“利益”作为官员回避制度的核心元素。利益回避以官员具体利益作为制度设计的逻辑起点,以地方治理三原则(在地化原则、辅助性原则和法治化原则)作为制度设计的指导性原则,确立官员回避的“利益强度”标准,即官员与任职地的利益关联达到法定的回避强度时即构成任职回避,未达到法定标准时则无需实行任职回避,只需要依据公务员法对其进行一般性的公务回避监管即可。事实上,地域回避也是一种利益回避,只不过是一种概括性、抽象的利益回避,以地域因素作为利益回避的简明指标与标准。很明显,这种标准太过概括与模糊,事实上无法精确反映官员与所在地的最主要的利益联系。这种相对粗放的任职回避识别模式反映了中国地方治理在传统上缺乏一种“数目字管理”^[50]的现代法理官僚制的精细性。利益回避则试图提供这样的精细性,将官员任职回避建立在具体化的利益申报、调查与评估基础之上,依赖具体法治规则的建构与指引确定利益关联度。这样,对任职回避的确认标准就从抽象、模糊、缺乏区分度和公正性的地域标准转变为具体、明晰、可操作的利益标准,极大提升了制度的理性化基础。

在具体的改革方案上,由于任职地域回避制度已实行多年,有着深厚的官僚文化心理基础和形式化的逻辑理性,也不宜一步到位直接废除;而且我国宪法体制中党的领导原则,亦要求对地方主官任职回避制度改革适度差异化地区,分党委领导和行政领导。据此,本文试图提出如下的制度改革进程方案。

[50] 这是历史学者黄仁宇的提法,参见黄仁宇:《万历十五年》,中华书局2006年版。

第一,党政适度差异化作为前提。任职地域回避继续适用于党委主要领导,以体现“党的领导”对国家利益的代表性和维护职责,而对宪法与组织法调控下的地方行政领导原则上逐步取消地域回避,实行利益回避。这样安排体现了党政领导在我国宪政体制中的不同属性与制度功能,可以兼顾国家利益和地方利益,亦能够为地方选举与自治民主的发展释放出必要的制度空间。至于党委领导地域回避制度将来如何改革,要视党内民主法治进程而定。

第二,县级政府主官利益回避试点机制。选择合适的试点区域,通过全国人大和党中央的授权,暂停相关法律、党规在当地的实施。同时,可以选取经济发展水平相当的另一(几)地作为“实验对照组”,不实行上述改革,在一段时间后考察各地领导的廉政和勤政绩效。如果没有明显的差异或者取消基层领导异地任职制度的地方表现更好,即可说明该制度没有起到期待中的效果,改革是合理的。试点的主要目的在于:第一,说明任职地域回避难以实现其预期目标,徒具形式;第二,说服这一制度的支持者相信,利益回避是更优的选择。^[51]

第三,试点区域行政领导利益申报、调查与评估机制,并在此基础上严格实行利益回避机制。对实行利益回避的行政领导,需要进行任职前和任职过程的利益申报与评估管理,这是确认其首任及续任相关行政职务是否涉及“利益回避”事由的正式程序。我国目前关于领导干部的利益申报规定主要是2010年发布的《关于领导干部报告个人有关事项的规定》,但该规定相对较为粗疏,不足以作为确认官员“利益回避”的法定标准。对此,我国香港地区的利益申报制度值得借鉴。因此,在确定试点区域“利益回避”之法定标准时,可以参考香港的利益申报制度,这里限于篇幅不做具体展开。^[52]在具体操作上,相关行政领导是否涉及“利益回避”需要经过三个关联程序:①个人申报程序;②组织调查程序;③组织评估程序,该程序可引入专家咨询论证及民意听证,但由组织部门综合权衡做出最终认定。经过这些相关程序,组织部门即可确认有关行政领导是否涉及“利益回避”,若涉及则否决其任命,否则就应予以通过。

第四,试点区域行政领导监督激励系统配套机制。即便经过了“利益回避”的审查确认,为了防止行政领导之“地域”身份发生或衍生出难以事先预期和防范的利益冲突,需要设计出针对性的监督激励系统配套机制。所谓“系统配套”,主要包括产生机制、绩效考核机制、监督机制和激励机制四个方面的配套机制,即通过过程化的地方民主参与及法治化的制度性监督对“本地任职”的官员形成有效的权力规制网络,有效解决公职干部的利益冲突问题。^[53]这些机制的操作要点为:①产生机制:真正落实地方人大选举制度,逐步推进本地候选人向民众发

[51] 关于试点在中国政治体制中的合法性问题,参见苏宇:“略论‘试点’的合法性基础”,《政治与法律》2010年第2期,页77—83。

[52] 关于香港利益申报制度的研究,参见曹旭东、刘恒:“论香港的利益申报与公开制度”,《江苏社会科学》2015年第2期,页141—152。

[53] 关于公职人员的利益冲突防范机制已有较多的比较研究,不限于任职地域回避,这恰恰说明地域回避具有可比较性和可替代性,参见聂智鲁:“防止公职人员利益冲突立法的理论与实践”,《中国法学》2013年第6期,页150—163;唐晓清、杨绍华:“防止利益冲突制度:国际社会廉政建设的经验及启示”,《当代世界与社会主义》2011年第2期,页135—139;庄德水:“利益冲突:一个廉政问题的分析框架”,《上海行政学院学报》2010年第5期,页95—102。

表地方治理主张、施政方案等,在现有制度框架内鼓励竞争性的地方选举;②绩效考核机制:改变主要由上级政府定指标、定任务、进行考核的方式,改为主要由本地人大、选民等进行考核,发动地方民众进行参与;③监督机制:推进基层治理更为充分的信息公开,鼓励有序的、有效的地方参与式治理,以公开和参与强化“过程中的监督”。同时,辅之以人大、政协、纪检、监察等制度化监督;④激励机制:我们要重建地方官员的激励机制。要把来自地方社会和民众的激励传送到地方政府及官员中。在现有的干部晋升机制中,加入地方干部、地方民众的民意考评作为地方主要领导晋升的考量因素。

经过上述党政差异化对待以及试点区域的制度配套建设,获得“利益回避”的制度比较优势和实践经验,在此基础上启动公务员法的正式修改程序,以任职“利益回避”正式取代任职“地域回避”。

这些改进并不直接涉及到对地方政府治理结构的大幅度调整,因此是技术性改进。由于是技术性改进,所以在我国现有的国家治理结构中,这一调整具有很大的可操作性空间。但这种技术改进的意义显而易见。归根结底,国家治理能力要素中很重要的一个方面就是“人”。基层干部的本地化,包括产生本地化、治理本地化、考核本地化、激励和监督本地化,将会极大推动基层治理的在地化,增进基层治理的回应性和“可归责性”。在这个意义上,这种技术性改进具有真正激活地方治理结构的功能,从而提升基层治理的质量。这对县乡治理是关键的,对大国的宏观治理也具有基础性的意义。

Abstract: Disqualifying local leaders at the county level or above from holding office in their hometowns is a crucial mechanism in China's governance. It is expected to perform such functions as curbing corruption and better training the officials. In reality, however, these expected functions have not materialized and many problems actually arise from this mechanism, which needs structural and systematic response. This article argues that such a mechanism should be re-examined and overhauled and that interest-based disqualification system should be established in order to improve central-local relationship and local governance in China.

Key Words: Local Leaders; Territorial Disqualification; Interest-based Disqualification; Local Governance

(责任编辑:章永乐)