

中国之治的深圳样本： 一个纵向共演的理论框架^{*}

倪 星 郑崇明 原 超

内容提要：中央与地方关系的纵向共演是解释中国现代国家治理模式的重要理论视角。深圳经济特区成立40年来，中央将深圳作为改革创新的试验田，期待深圳探索出一条具有中国特色的发展道路。在互探、互嵌和互惠的基础上，中央通过经济放权、政治授权和社会赋权极大地增强了深圳的自主性，为深圳从单一的经济增长到全面发展注入了活力。而深圳则敏锐地识别并捕捉到机会，充分发挥自身优势，在实现自身跨越式发展的同时，给予了中央超预期的经济绩效、政治合法性和国际影响力等回报，进而获得了中央新的信任、更多的支持和更大的授权，由此形成了中央持续放权与深圳增量贡献之间正向反馈—双向强化的纵向共演路径。与既有文献侧重政府与市场、地方政府竞争等横向关系不同，央地纵向共演理论不仅为理解中国之治提供了新的解释框架，而且为世界范围内的治理现代化贡献了中国智慧和中國方案。

关键词：中国之治 深圳经济特区 纵向共演 中央地方关系

一、导论

(一) 研究背景与问题

民族独立与国家富强是近代以来中国人民孜孜以求的美好愿景。历经百余年艰苦卓绝的不懈努力，中国人民不仅实现了民族独立，而且在创造经济增长奇迹的同时，开启了被称为中国之治的现代国家治理模式。中国之治源于经济领域的改革开放，并在经济发展的过程中，逐渐扩散到政治、社会、文化、生态等领域，不断为国家治理现代化贡献新智慧和新方案，为构建人类命运共同体、解决人类社会发过程中所面临的诸多难题提供了崭新的选项。

毋庸置疑，深圳是探索中国之治的绝佳样本。在过去的40年里，深圳近乎完美地诠释了中国之治的发展逻辑。从一个边陲渔村发展为国际化大都市，深圳在经济、政治、科技、社会等领域都取得了显著的进步，在世界上赢得了“硬件硅谷”“科技天堂”等国际形象^①，成为中国改革开

* 本文为国家社会科学基金重大项目“推进廉政治理体系和治理能力现代化的战略、路径与对策研究”（20ZDA105）的研究成果。

① 唐磊：《深圳国际城市形象：域外“专家意见”与“大众感知”》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》，2020年第2期。

放最为亮丽的风景线。深圳样本表明,“中国经济的飞速发展创造了奇迹,打破了哈耶克对苏联社会主义经济模式与市场经济无法相容而最终必然‘通往奴役之路’的悲观论调,成为传统社会主义与市场经济要素相结合,建立社会主义市场经济的成功范例”^①。换言之,深圳的转型发展及制度变迁可被视为中国之治的核心体现,走出了一条“既不同于完全市场化的西方道路,又不同于计划体制的苏联模式,也不同于中东欧转轨国家和拉美转型国家的‘华盛顿共识’的中国特色社会主义道路”^②,为广大发展中国家乃至全世界的转型发展提供了丰富的、可资借鉴的经验。

那么,中国之治的深圳样本究竟有着什么样的独特性?或者说,在过去40年的时间里,深圳从经济增长到全面发展的背后,到底隐藏着怎样的内在逻辑?站在深圳经济特区成立40周年的历史节点上,探讨以深圳为样本的中国治理模式无疑具有重大的理论与实践意义。为此,本文构建了中央政府与地方政府之间纵向共演的分析框架,立体展示深圳样本的发展逻辑,以此诠释中国之治的治理智慧和政策方案。

(二) 文献评估

既有文献对深圳成功经验的探讨主要集中在经济增长方面,认为市场机制、权利保护、地缘优势^③、有限而有为政府^④、契约精神^⑤、制度创新与企业家精神^⑥等变量在其中作出了重大贡献。但梳理深圳的发展逻辑,显然不能仅仅停留在就深圳谈深圳的地方层面,而需要将其上升到中国之治的国家治理现代化高度,从更宏观、全面和系统的视角展开分析。

市场、政府和社会等因素构成了改革开放以来中国经济奇迹的核心变量,深刻地影响着中国的经济发展模式和现代国家转型。其中,市场决定论认为,新的市场经济的出现和发展极大地推动了中国的制度转型。改革开放以来,国家和个人机遇不再集中于实施再分配职能的官僚机构及其控制的经济体内,市场经济的出现引入了新的资源配置机制,经济参与者积极制定新的竞争与合作规则,在新兴市场及经济体的推动下,市场经济得以高速发展^{⑦⑧}。而政府主导论则认为,正在进行的市场转型和新兴经济制度受到现有政治、经济和社会制度的约束,对市场转型的解释必须将政府等现有制度因素纳入进来,探究其如何与新兴制度相互作用并形成新的作用机制。这种观点对发展中国家经济增长的解释主要集中在对发展型政府的角色、运行机制和官员激励制度设计等方面的讨论上。其中最有影响力的一种观点认为,在政治锦标赛的驱动下,晋升激励使得地方政府官员具有强劲的政治动力推进当地经济发展^⑨。

针对市场决定论和政府主导论之间简单的二元对立观点,一些学者主张,政治逻辑与市场逻辑

① 谢志岗、李卓:《深圳模式:世界潮流与中国特色——改革开放40年深圳现代化发展成就的理论阐释》,《深圳社会科学》,2019年第1期。

② 罗清和、张畅:《深圳经济特区四十年“四区叠加”的历史逻辑及经验启示》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》,2020年第2期。

③ 谢志岗、李卓:《深圳模式:世界潮流与中国特色——改革开放40年深圳现代化发展成就的理论阐释》,《深圳社会科学》,2019年第1期。

④ 黄小鹏:《深圳经济高质量发展的经验与启示》,《证券时报》,2018年1月16日。

⑤ 谢志岗、李卓:《深圳模式:世界潮流与中国特色——改革开放40年深圳现代化发展成就的理论阐释》,《深圳社会科学》,2019年第1期。

⑥ 罗海平:《“深圳奇迹”形成的实证研究——兼及五大综合性特区发展因素的差异性解释》,《产经评论》,2011年第5期。

⑦ Nee V., “Social Inequalities in Reforming State Socialism: Between Redistribution and Markets in China”. *American Sociological Review*, Vol. 56, No. 3, 1991.

⑧ Nee V., “The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China”. *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 3, 1996.

⑨ 周黎安:《“官场+市场”与中国增长故事》,《社会》,2018年第2期。

辑在中国经济增长中共同发挥着作用^{①②③}。譬如“官场 + 市场”理论认为，“地方官员围绕经济发展而相互竞争，官场竞争驱动了地区间企业的市场竞争，而辖区企业在市场上竞争的绩效又反过来影响了地方官员在官场竞争的命运。市场调节的‘无形之手’与政府干预的‘有形之手’密切合作，二者相互嵌入、相互渗透的良性机制为中国经济高速发展提供了原动力”^④。然而，这种理论虽然考虑到了政府与市场的双重作用和互动机制，但并没有对这种机制的演变、互动及互塑关系链条进行深入的解释。为此，新近兴起的共演理论认为中国经济奇迹是国家与市场互为因果共演的结果。在改革开放初期，灵活运用脆弱的制度来促进经济增长，经济增长带动了制度的演进，反过来，完善的制度又进一步维护并促进了经济增长，由此形成了制度与市场共演的发展路径^⑤。

改革开放以来，市场、政府与社会逐渐成为相对独立而又相互作用的领域。上述从市场、政府或两者互动的角度来对中国发展模式进行解释，显然忽视了社会的视角。对此缺憾，一些学者进行了弥补，提出一系列富有启发力的观点。例如，他们发现城市消费主义以及非正式规范等因素为中国经济的增长注入了活力^⑥。在政府政策等正式制度缺失的条件下，由底层创业者自发地发展出的社会规范和关系网络有效地促进了经济发展^⑦。

上述立足于市场、政府和社会视角的研究成果对解释中国经济增长做出了有益的贡献，但这些研究大多是从横向上来解释的，即通过构建市场、政府与社会之间横向互动与共演的水平关系来探求中国经济增长的密码。事实上，在中国最重要的是纵向的上下级政府关系，中央与地方关系对于解读中国经济发展和制度演进具有决定性意义。改革开放 40 多年来，中央的权力下放使地方政府获得了更多的自主权，使得地方政府在经济增长中扮演了重要的角色^⑧。其中，作为中央权力下放的重要机制，政策试点在中国奇迹中发挥了重要作用。中央通过选点进行政策试验，在试验取得成功后，中央再将其经验向其他地方加以复制推广。政策试点形成的“中国特色的财政联邦主义”^{⑨⑩}、“行为联邦制”^⑪等，使得地方政府享有许多实际控制权。中央的权力下放极大地调动了地方积极性，加之经济绩效考核和政治晋升的指挥棒作用，能够激励地方政府为经济

① 陈那波：《海外关于中国市场转型论争十五年文献述评》，《社会学研究》，2006 年第 5 期。

② 参见 Bian Y., Logan J. R., “Market Transition and the Persistence of Power: The Changing Stratification System in Urban China”, *American Sociological Review*, Vol. 61, No. 5, 1996; Naughton B., “Growing Out of the Plan”. *New York: Cambridge University Press*, 1995; Oberschall Anthony, “The Great Transition: China, Hungary, and Sociology Exit Socialism into the Market”, *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 4, 1996; Shirk S., “The Political Logic of Economic Reform in China”, *Berkeley and Los Angeles: University of California Press*. 1993; Walder A. G., “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy”, *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2, 1995; Walder A. G., “Markets and Inequality in Transitional Economies: Toward Testable Theories”, *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 4, 1996.

③ Zhou X., “Economic Transformation and Income Inequality in Urban China: Evidence from Panel Data”, *American Journal of Sociology*, Vol. 105, No. 4, 2000.

④ 周黎安：《“官场 + 市场”与中国增长故事》，《社会》，2018 年第 2 期。

⑤ Yuen Yuen Ang, “How China Escaped the Poverty Trap”, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2016.

⑥ 倪志伟、郭佩惠：《自下而上的经济发展和国家的作用》，《国外理论动态》，2013 年第 9 期。

⑦ 倪志伟、欧索菲：《自下而上的变革：中国的市场化转型》，第 8 页，北京大学出版社，2016 年版。

⑧ Oi, Jean C. “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1992.

⑨ 钱颖一、许成钢、董彦彬：《中国的经济改革为什么与众不同——M 型的层级制和非国有部门的进入与扩张》，《经济社会体制比较》，1993 年第 1 期。

⑩ 周黎安：《行政发包制》，《社会》，2014 年第 6 期。

⑪ 郑永年：《中国的“行为联邦制”：中央 - 地方关系的变革与动力》，东方出版社，2013 年版。

增长做出贡献。

然而,这种关于权力下放的讨论并没有跳出中央与地方之间“集权—分权”此消彼长循环的窠臼,其背后隐藏着大量的中央与地方谈判、讨价还价和协商过程,带有明显的零和博弈色彩。政策试点理论关注选点试验和经验推广的过程,而一旦政策扩散之后试点即告终结。这两种观点均没有关注到中央与地方之间存在的长期互塑与共演关系,最终达成正向反馈、双向强化,实现合作共赢的结果。更为重要的是,现有研究关注重点是中国之治中的经济增长,无法有效涵盖中国之治在经济、政治、社会、文化和生态等领域的发展进步与制度变迁。为此,本文试图借鉴共演理论的分析思路,构建中央与地方之间的纵向共演理论框架,以深圳经济特区40年的实践探索为样本,揭示中国特色治理模式如何在央地纵向共演的过程中,实现从单一的经济发展到经济、政治和社会全面均衡发展的内在逻辑。

二、从发展到善治:深圳经济特区40年的历程

改革开放以来,中国的国家重大战略变化具有“刺激—调适”特征,深圳经济特区在很大程度上是中央政府为了回应国际环境变化而进行战略调整的产物。换言之,深圳的每一轮重大发展都处在外部环境风云变幻和国家战略重大转型的关键节点上。从国际环境变化和国家战略调整两个维度,可以将深圳经济特区40年的发展分为改革起步、曲折探索、科技创新、制度创新和全面善治五个阶段(详见表1)。

表1 深圳经济特区40年改革发展的阶段划分

	改革起步阶段 (1980~1988)	曲折探索阶段 (1988~1995)	科技创新阶段 (1995~2012)	制度创新阶段 (2012~2018)	全面善治阶段 (2018至今)
国际环境	中美关系改善	社会主义受挫	经济全球化	经济全球化	中美贸易战
国家战略	实行改革开放	发展市场经济	加入WTO	“一带一路” 自贸区建设	全面小康
深圳定位	经济特区	探索现代化	转型发展	高质量发展引擎	先行示范区
深圳举措	金融体制改革 价格体系改革 劳动人事管理体制改 革 施工建设体制改革 土地使用权制度改革	外贸管理体制改 革 企业产权体制改 革 特区立法权 政府机构与行政管 理体制改革	国企改制 行政三分 大部制改革 商事制度改革	人才政策 营商环境建设 简政放权	粤港澳大湾区建设 先行示范区建设 推进治理体系和治 理能力现代化建设

改革起步阶段(1980~1988)。深圳经济特区的设立肇始于20世纪70年代末的国家战略转型,随着党中央把工作重心转移到社会主义现代化建设上来,改革开放成为新时期总的路线方针。从外部环境来看,中美关系的正常化以及美苏争霸,为中国的发展提供了一个相对稳定的国际空间。20世纪70年代末,广东省先后多次提出希望中央给予深圳特殊政策,实行新的经济管理体制。1980年8月26日,第五届全国人大常委会第十五次会议批准设立经济特区,由此拉开了深圳经济特区改革开放的大幕。深圳凭借中央和广东省的授权以及毗邻香港的地缘优势,抓住“特事特办”的机会窗口,大力推行管理体制、干部制度、用工制度、工资制度和住房制度等一系列改革,由此激活了市场,为经济快速发展注入了前所未有的动力。

曲折探索阶段(1988~1995)。20世纪80年代末,价格闯关失败和苏东剧变引发了关于经济特区“姓社姓资”的争论。“当时深圳的压力很大,很多人都在指责说深圳姓资不姓社,说深圳就剩下五星红旗挂在那,其他都变颜色了”^①。为抑制经济过热,中央开始紧缩银根、治理整顿。从1988年至1992年,深圳经济发展徘徊在年均GDP增速4%~6%的低点。直到1992年邓小平发表南方谈话,从中央层面坚定了改革开放的方向,为深圳经济特区的发展奠定了基调。但与此同时,随着市场经济在全国范围内铺开,特区还要不要“特”下去,特区如何“特”下去,特区将负有什么样的使命,等等,又成为人们关注的焦点。当时有一种观点认为,经济特区是靠“剥削内地”“经济寻租”和“政治寻租”发展起来的,有悖市场经济的公平竞争原则。这些质疑为深圳的发展带来了极为不利的影响。1994年,江泽民视察深圳时强调“特区三个不变”:即中央对发展经济特区的决心不变,中央对经济特区的基本政策不变,经济特区在全国改革开放和现代化建设的地位和作用不变,才为此次争论画上句号。通过在争论中不断探索,深圳经济特区的使命从为市场经济探路逐步转变和升级为在新的历史条件下为中国改革开放和现代化开路。

科技创新阶段(1996~2012)。随着深圳产业结构的调整,大量低端制造业迁出,转型升级成为深圳必须面对的问题。深圳积极响应全国科技大会的号召,率先实施科技兴市战略,明确了以高新技术产业为先导的战略构想,义无反顾地走上发展高新技术产业的道路。1997年9月,深圳市科技风险投资领导小组成立,标志着深圳科技风险投资体系的创建工作正式拉开了帷幕。为了深入推进国家创新型城市建设,不断提高自主创新能力,深圳于2012年出台了《关于努力建设国家自主创新示范区实现创新驱动发展的决定》。时至今日,深圳形成了以电子信息产业为主导的高新技术产业集群,成为全国高新技术成果产业化的重要基地,并孕育出了华为、腾讯、大疆、柔宇等著名企业。高新技术产业已成为深圳经济的第一大增长点和第一大支柱产业,深圳也成为中国高新技术产业化最重要的基地之一和国家创新型城市,并将生机与活力持续至今。

制度创新阶段(2012~2018)。在国家实施“一带一路”战略和自贸区战略的背景下,为进一步加大开放力度,2012年国务院批复了深圳前海深港现代服务业合作区开发开放的有关政策,并先后赋予前海深港合作区及前海蛇口自贸片区一系列重要使命,如自由贸易试验区、深港现代服务业合作区、保税港区、现代服务业示范区、社会主义法治示范区、粤港澳深度合作示范区、国家人才管理改革试验区、国家金融业对外开放试验示范窗口、“一带一路”战略支点、世界服务贸易重要基地、国际性枢纽港、跨境人民币创新业务试验区、深港人才特区、跨境电商综合试验区、中国邮轮经济试验区、国际化城市新中心,等等。前海蛇口自贸片区不辱使命,充分彰显了制度创新策源地和新一轮改革开放试验田的作用。制度创新带来了经济效益的持续增长,前海蛇口自贸片区经济总量在千亿能级上持续提升,制度创新走在全国前列。数据显示,前海蛇口自贸片区已经成为我国发展最快、质量最高、效益最好的区域之一,作为全市乃至珠三角区域的核心引擎作用初步显现。

全面善治阶段(2018至今)。党的十九大以来,决胜全面建成小康社会成为全党全国的战略目标。但与此同时,2018年以来的中美贸易战进一步挤压了中国经济的外部发展空间。为继续探索中国治理的模式和方案,中央在粤港澳大湾区发展战略的基础上,于2019年8月发布了《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》,将深圳定位为高质量发展高地、法治城市示范、城市文明典范、民生幸福标杆和可持续发展先锋,要求把深圳建设成为具有全球影响力的创新创业创意之都、社会主义现代化强国的城市范例和全球标杆城市。很显然,中央对于深圳

^① 厉有为:《来深圳就是来拓荒的》,《深圳晚报》,2015年12月11日。

的期待已经不再是单纯的经济发展,而是全方位建设中国特色社会主义的先行示范区。自此,深圳进入了推进治理体系和治理能力现代化建设、实现全面善治的新阶段。

深圳经济特区成立40周年的发展轨迹表明,中央在不同的阶段赋予了深圳不同的定位,从改革开放窗口的经济特区,到科技自主创新的创新创意之都,再到自由贸易区和中国特色社会主义先行示范区。中央在不同阶段的定位,一方面是对深圳的期待,另一方面也是对深圳的肯定。具体而言,从设立经济特区到支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区,均反映了中央对深圳殷切的期待,期待深圳不断探索出具有中国特色的成功之路,为全国发展提供样本和经验。深圳则敏锐地识别到中央的期待及由此而来的机遇,通过对外开放打开国际市场,通过产业转型建成科技创新创意之都,通过政治行政改革赋予经济社会发展活力,通过社会发展助力治理现代化。深圳发展所取得的非凡成就,反过来又得到了中央新的肯定和信任,进而被中央寄予新的期待、赋予新的发展机遇。二者之间的良性互动、纵向共演,为中国之治的深圳样本提供了不竭的动力来源。

三、螺旋式上升的纵向共演过程

詹姆斯·马奥尼等历史制度主义学者开启了关于制度演进和渐进式制度变迁的讨论^①,但共演叙事绝非简单地呈现出事件共同演进或者渐进变化的图式,而是指向在政治经济体中两个及以上的人群或制度领域之间相互适应的深刻过程。洪源远主要从横向共演的视角出发,强调中国经济发展是政府与市场共同演进的过程,通过政府与市场互嵌、互动、互塑的共演模型,形成了对中国发展模式的理论解释^②。借鉴横向共演理论的思路,结合深圳和中国改革开放40多年的实践经验,本文提出一个基于央地关系之间的纵向共演框架,以此来对中国之治进行立体性诠释和统合性分析。

中央与地方关系从来都不是简单呈现为“集权-分权”的零和博弈状态,而是充满了互动、博弈与共赢。在深圳样本中,中央通过试点并赋予地方一定的权力来促进地方经济社会的发展,地方经济社会的发展又为中央带来了超预期的政治、经济、社会和国际影响力等回报,而地方给中央的增量贡献获得了中央对地方新的信任、支持和更大的授权,地方则利用中央新的授权再次推动其经济社会的新一轮发展。纵观过去40年的历程,深圳经济特区成立与发展的隐性主轴是中央政府与地方政府在经济、政治和社会领域进行自上而下增量放权与自下而上增量贡献的纵向共演结果,并逐渐型塑了二者之间正向反馈和双向强化的路径(详见图1)。

具体而言,在中央与深圳的纵向共演过程中,呈现出一个完整的逻辑链条,即中央提出期待、进行政策试点、向下放权,深圳识别机会、抓住机遇、启动经济改革;深圳向上进行经济实绩反馈,获得中央肯定、信任,中央进一步授权,深圳启动政治和行政体制改革,培育现代社会结构,推动社会转型升级和科技创新;中央获得政治合法性支持和发展新思路,产生新期待,进而进行综合性放权,深圳再次获得更大的发展机遇,进入全面治理转型的新阶段。

经济放权——经济绩效反馈。深圳经济特区设立之初,中央先后将外贸、金融、项目审批和基建计划等权力下放给深圳,明确了深圳市与中央基本的财权和事权划分,深圳市的利益诉求得

① Mahoney, James, and Thelen, Kathleen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

② 洪源远把中国改革的过程概括为三段论,即灵活运用脆弱的制度来促进经济增长,经济增长带动制度演进,而完善的制度又维护经济增长。

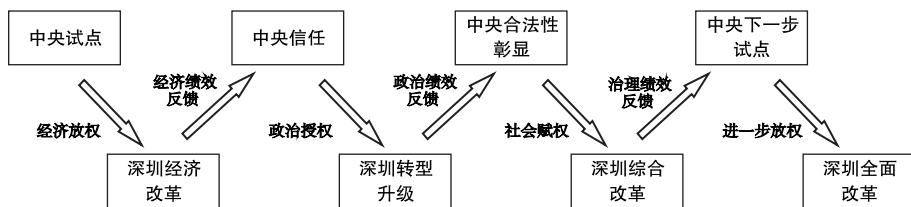


图1 中央权力下放与深圳绩效反馈的纵向共演过程

到了制度层面的确认,深圳发展经济的主动性和积极性得到充分调动。同时,在特定的历史环境中,为了充分保障中央对深圳的经济放权落到实处和深圳全面介入并发展经济的权力,中央还通过“特事特办”的非正式授权,赋予了深圳先行先试的权力。在此背景下,深圳充分发挥与香港毗邻的地缘优势、低调务实的岭南文化优势以及传统宗族的人脉关系等,利用现有的各种资源,充分把握机会,凭借中央经济授权和“特事特办”的政策,大胆闯、大胆试,为自己赢得了广阔的发展空间,开启了经济增长的奇迹之门。深圳超预期的经济绩效反馈,引起全国轰动,得到了中央的高度肯定。1984年,邓小平视察深圳时欣然题词:“深圳的发展和经验证明中国建立经济特区的政策是正确的”。

政治授权——政治合法性反馈。作为经济特区,一方面,为增强深圳发展经济的自主权,中央在政治层面赋予了深圳副省级城市、计划单列市等地位,深圳获得了人事管理和财政自主等权力,为深圳官员放开手脚大力发展经济创造了广阔的空间;另一方面,地方立法权的获得为深圳持续推动改革开放和建立法治化的市场经济提供了法律基础和制度保障,在“特区不特”的情况下,深圳依然能够凭借立法权出台一系列法律法规,为走上自主创新道路奠定了坚实的基础。在行政领域,深圳试水“行政三分”和法定机构改革,前者相对分离政府的决策权、执行权和监督权,后者则直接采取市场化的运作机制。行政体制改革大大提高了公共部门效率,进一步激活了市场活力,促进了深圳经济的高速发展。据统计,深圳对国家财政贡献率在1996年迅速上升到27%,1997年攀升到53%,其后一直保持在40%~50%区间^①。此外,深圳对周边经济的辐射效应开始显现,在短短十年内,承接深圳产业转移的东莞就成为全球瞩目的“世界工厂”,经济红利可见一斑。更为重要的是,深圳的行政体制改革不仅为中央大部制改革积累了经验,也为其他省市行政改革提供了大量可供复制推广的先例。

社会赋权——治理绩效反馈。随着深圳的发展绩效进一步获得中央的肯定,特区之“特”由经济领域的大胆放权、政治领域的有效授权逐渐扩大到社会领域的试点赋权,并取得了显著成效。以深圳市南山区社会治理实践为例,经过40年的探索,南山区创建了一种适合现代化快速发展的新兴基层社会“一核多元”社区治理模式,以社区党委为领导核心,广泛动员包括居民委员会、社区工作站、社区党群服务中心、各类社区组织、物业管理公司、驻区单位等在内的多元主体共同参与社区治理^②。这种在基层坚持党的领导、遵循客观规律办事、吸纳社会多元参与的社会治理模式,营造出尊重个性、鼓励冒险、宽容失败的良好创新创业氛围,吸引了大批高素质的人才来南山居住和创业,使得南山成为全国乃至全球最密集的创新型人才和企业集聚地区之一。社会治理的成功,反哺了科技创新的发展,也为深圳全面深化政治经济体制改革营造了巨大空

① 汪德华:《分税制以来上海、深圳的财政发展及对国家财政的贡献》,《中国经济周刊》,2019年第7期。

② 房宁、唐奕:《治理南山:深圳经验的南山样本》,第2页,中国社会科学出版社,2018年版。

间。伴随着经济持续稳定增长的是深圳的财政贡献率逐年提高,并在2015年超过了上海。此外,深圳先后与35个地级市及其所辖105个县(区)建立结对帮扶关系,累计安排各类帮扶资金336亿元^①,发挥了巨大的辐射和带动效应。基于中央不断放权、深圳不断发展的纵向共演,既带来了深圳的全面发展,也为深圳担负更加重要的使命奠定了基础。2019年,中共中央、国务院发布《支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》,再次赋予深圳先试先行的权力,支持深圳全方位探索中国特色的现代化治理模式。

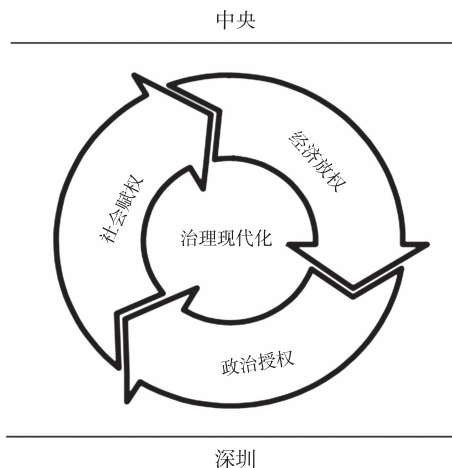


图2 中央-深圳关系螺旋式上升的共演过程

综上所述,改革开放以来,在中央与深圳的纵向共演过程中,形成了经济放权—政治授权—社会赋权的螺旋式上升轨迹。在初期,为推动中国改革开放的发端,中央选择深圳作为经济特区,赋予深圳一系列的经济特权和先行先试的权力,深圳经济得以迅猛发展,创造了经济发展奇迹。经济放权带来了巨大的增长绩效,使深圳获得了中央的政治信任和政治授权。为了呼应经济市场化和对外开放的需要,深圳利用中央的政治授权率先启动了政治和行政体制改革,培育现代社会结构,推动社会转型升级和科技创新。而伴随着经济改革和政治改革,深圳社会发展也进入了新阶段,新的社会阶层、新的思想观念、新的利益形态层出不穷,迫切需要与其相适应的新的社会治理模式。深圳通过基层创新,探索出新的社会多元参与治理模式,反过来又为科技创新提供了社会生态;大量高素质、具有独立思想和创造能力的人才集聚,以及鼓励冒险、宽容失败的良好社会氛围,为深圳创新型经济 and 高质量发展创造了最佳环境。由此,在中央与深圳纵向共演的过程中,经济、政治与社会同频共振、相互促进的局面已然形成(详见图2),为中央赋予深圳更大的历史使命奠定了坚实基础。

总之,中央与深圳在纵向共演上呈现出“放权—贡献—再放权—新贡献”的特征,其间交织着权力不断下放与增量绩效反馈的核心逻辑,进而形成了40年来螺旋式上升的发展路径。即中央基于探索中国之治的需要自上而下地放权,深圳基于贡献递增获得新的信任,中央再次放权,二者之间基于权力下放与绩效反馈的良性互动演绎了正向反馈和双向强化的共演路径。其中,经济绩效反馈贯穿于纵向共演的整个过程,经济绩效反馈增强了中央对深圳的信任,进而赋予深圳政治行政体制改革的权力,深圳通过经济绩效的持续反馈和政治行政体制改革的成效进

^① 深圳市史志办公室编:《深圳改革开放实录》(第三辑),第68页,深圳报业集团出版社,2019年版。

一步获得了中央的信任和支持,中央为此赋予深圳更多的权力,期待深圳继续探索包括社会治理在内的全面善治道路。

四、互探、互嵌与互惠的纵向共演机制

中央与深圳之间的关系在本质上是一种纵向的委托代理关系。中央作为委托方,将权力下放给深圳,深圳作为代理方,有着与中央不同的利益诉求,双方之间不可避免地存着信息不对称和激励不相容等问题。在纵向共演的过程中,通过相互试探、相互嵌入以及互惠的机制增进了双方的信任,有效地化解了委托代理困境,进而形成了螺旋上升的共演过程与路径。

(一) 风险投资:纵向共演的互探机制

在某种程度上,改革开放和市场经济建设都是一个不断试错的风险投资过程。在此过程中,中央更多的是释放信号,放手让地方政府探索和试验,使相关行动者可以即兴发挥,找到符合各地实际的解决方案,应对持续变化的问题。特别是在一些尚不明确和不成熟的领域,中央政府会选择若干地方先行先试,待时机和方案成熟后再向全国推广^①。换言之,此时中央和地方的合作处于高度不确定状态中,需要通过相互试探才能逐渐形成固定的合作机制和模式。为此,中央对地方的试探更多地类似于风险投资的方式,先后设立深圳、珠海、厦门、汕头、海南等经济特区作为试点,通过政策试验对地方的承载力和创新力进行评估,从而进一步作出是否进行新一轮风险投资的决策。

地方在捕捉到中央释放的信号后,尽管在总体上接受了改革开放的总路线,但在双方合作尚处于高度不确定状态时,在操作层面遵循“理性人”逻辑,不断试探中央的底线,在现有制度环境下利用手中资源推动改革和创造发展机会。“先生孩子再办证”成为深圳在改革开放初期的普遍做法。特区成立伊始,深圳就利用中央的优惠政策和下放权力来发展贸易经济,这明显与中央将深圳定位为综合工业基地的期待不符。后来深圳设立外汇调剂中心和证券交易所等,都是在未得到中央明确信号下的试探。即便在获得地方立法权、人事管理权、经济管理权、财政自主权后,深圳还通过各种方式试探中央对于放权的力度究竟有多大。

中央选择地方进行试点,重要目的之一就是为了规避全国范围内政策创新的风险。但地方试点本身仍然会在一定范围内产生风险,在地方不断试探底线的情况下,中央逐渐划定明确的红线,由此圈定了地方的活动范围。在此范围内,地方通过绩效反馈获得中央的信任加持,进而确定中央与地方的互动模式。具体到中央与深圳之间,就是中央释放信号、深圳捕捉信号、深圳试探底线、中央划定红线、深圳绩效反馈、中央信任加持,从而确定互动模式的过程。通过自上而下与自下而上的相互试探,中央与深圳建立起了基于上级权威的信任关系。中央是地方试验场域的提供者,同时也是试验成功与否的评判者,其权威不容挑战。换言之,中央对于地方试验既划定了不容商量的高压线,地方政府必须不折不扣地执行,即红线原则,又保留着一定程度的政策缓冲空间,中央允许地方在此范围内自主试验,并将试验结果反馈给中央作为政策适当调整的依据^②。当然,中央对深圳并非随意放权,这种放权是建立在对深圳增量回报考量基础上的。

① 马亮:《“有指挥的即兴发挥”:一位美国华裔学者眼中的中国改革》,2017年11月2日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1846738,2020年6月29日。

② 马亮:《“有指挥的即兴发挥”:一位美国华裔学者眼中的中国改革》,2017年11月2日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1846738,2020年6月29日。

正是在相互试探中建立起来的这种信任关系,为“中央放权—深圳贡献—中央再放权—深圳新贡献”的纵向共演奠定了制度基础。

(二) 政治家办特区:纵向共演的互嵌机制

政治家办特区是深圳经济特区发展的重要特征之一。在中央与深圳相互试探的基础上,为了保证中央的意图能得到执行,同时也能照顾深圳自身的利益,需要建立一种特殊的关系来破解委托人与代理人之间信息不对称和激励不相容问题。在政治层面建立的互嵌机制成为一种有效工具,通过人事层面、机构层面的正式和非正式嵌入,保障政治精英对深圳的稳定关注和政治资源的持续注入,为中央与深圳之间的政策沟通、绩效反馈提供了稳定渠道。

首先是中央与深圳之间的正式互嵌。中央对深圳的正式嵌入包括:一是干部人事嵌入,如李灏、厉有为等深圳市主要领导都是中央精心挑选的精兵强将,二人分别从国务院副秘书长和湖北省副省长的位置空降到深圳;二是机构嵌入,如中央专门指定国务院副总理谷牧负责经济特区事务,并组建了国务院特区办公室,作为国务院管理特区工作的直属办事机构,负责包括深圳在内的经济特区事务。通过人事和机构的嵌入,强化了中央对深圳的掌控。深圳对中央的正式嵌入则主要表现为与中央部委之间建立的密切联系。“既然是特区,就应该给我一点权力能够进行改革……我说我是不是可以跟体改委建立起这个关系,把我这个特区改革列入改革系列”^①。深圳通过对中央部委的嵌入,成功地将深圳事务纳入中央的日常议程,为深圳施展拳脚赢得了有力的支持。

其次是中央与深圳之间的非正式嵌入。中央对深圳的非正式嵌入集中表现为国家领导人亲临视察。邓小平、杨尚昆、王震、江泽民、胡锦涛、习近平等党和国家领导人先后多次到深圳视察工作,并对深圳的发展给予高度评价和具体指导,其间自然隐藏着上级对下级的监督与纠偏,有效防范了纵向委托代理所可能出现的脱节。深圳对中央的非正式嵌入则表现为借助中央领导视察之际或越级向中央直接汇报工作,或通过内参等方式向中央索要“尚方宝剑”和特殊政策,等等。

总的来讲,中央与深圳之间通过正式与非正式的互嵌机制有效地破解了纵向委托代理悖论,破除了信息不对称和激励不相容问题,形成了新的央地关系下的治理统合和利益契合,为深圳样本的纵向共演奠定了组织基础。

(三) 序贯博弈:纵向共演的互惠机制

从某种程度上讲,中央政府与地方政府间的谈判和博弈是一种序贯博弈;通过连续性的相互受惠,为二者长期稳定的合作建立了物质基础。央地政府之间在人事、机构方面的互嵌机制为这种序贯博弈的互惠结果提供了制度保障。在深圳40年的发展历程中,中央与深圳通过相互试探和相互嵌入,建立起了稳定的互惠机制。一方面,中央为深圳的发展保驾护航;另一方面,深圳也为中央作出了超预期的贡献。

从20世纪80年代中期开始,深圳逐渐失去了作为经济特区的政策优势,但中央对深圳的支持并没有弱化,而是始终将深圳作为探索中国发展道路的高地,对其呵护有加。如针对特区性质和地位的争论,邓小平在南方讲话中一锤定音,强调“深圳搞的是社会主义,特区姓社不姓资”,“判断的标准,应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力,是否有利于增长社会主义国家的综合国力,是否有利于提高人民的生活水平”^②。针对“特区不特”的争论,江泽民在视察深

① 戴北方、王璞:《深圳口述史(1992~2002)》(上卷),第6页,海天出版社,2017年版。

② 《邓小平文选》(第3卷),第372页,人民出版社,1993年版。

圳时提出“三个不变”，再次为深圳发展定下基调。中央的保驾护航为深圳的二次创业赢得了宝贵的空间，在“特区不特”的背景下，深圳紧紧抓住中央释放的科技政策红利，用好用足地方立法权，开启了科技自主创新的崭新道路。

科技自主创新不仅再次为深圳带来了经济的高速增长，也增加了其对国家的财政贡献率。2015年以来，深圳对中央的财政贡献率一直维持在40%以上，为中央财力提供了重要保障。不仅如此，深圳的发展奇迹还进一步彰显了中国特色社会主义的制度优势，巩固了中央的政治合法性，其窗口效应也得到国际社会的高度赞誉。基于增量贡献基础上建立起来的信任关系，当前深圳获得中央新的认可，中央赋予深圳更大的权力，而深圳也不负重托，正在全面走上从发展到善治的道路。深圳的增量贡献和中央再次放权的互惠机制，进一步强化了中央与深圳之间的信任关系，双方不但在重大发展战略上产生共鸣，而且愿意携手实现目标，从而深化了相互认同和相互依赖。通过相互试探、相互嵌入和相互受惠建立起的牢固信任机制，逐渐演化成了一种正向反馈、双向强化的良性共演模式，并形成路径依赖。

综上所述，在过去的40年里，中央不断放权，深圳敏锐识别机会，抓住机遇，大胆突破，实现了深圳经济的高速增长，不仅为中央做出了显著的财政贡献，而且带动了珠三角和全国其他地区的整体发展。“深圳成功探索了中国社会主义市场经济体制，引领了中国社会制度的变迁，推动了经济增长方式的转变，走出了独具中国特色的发展道路”^①。经过40年的探索，深圳创造了世界经济史上的发展奇迹，破解了社会主义无法发展经济的历史悖论，展示了中国特色社会主义的制度优势和治理效能。通过深圳的窗口作用，不仅向国际社会展示了共产党的开明和变革形象，也向港澳台展示了国家发展的吸引力，为中国共产党赢得了巨大的政治合法性。基于深圳带来的超预期回报，中央进一步加大了对深圳的权力下放，为深圳的持续高速发展拓展了更加广阔的空间，为深圳向全世界展示中国之治的宏伟图景提供了充满想象的无限可能。

五、结论与讨论

经济增长奇迹仅仅是中国之治的一个侧面，无法涵盖国家治理现代化的宏大属性和本质特征。无论是“官场+市场”理论还是制度与市场共演理论，亦或是自下而上的社会力量推动，都是从横向的角度来探讨中国发展之谜。事实上，在中国国家治理体系中，上下级政府间的关系，尤其是中央与地方的纵向关系对于经济增长乃至全面发展具有最为重要的作用。这种作用过去被学术界所忽视，亟待重新加以审视，而中央与深圳之间的互动无疑是最好的研究对象。

中国之治的深圳样本是改革开放以来中国共产党最为杰出的作品之一，从经济增长到政治行政体制改革到社会治理，再到全面善治，深圳样本在很大程度上反应了中国之治的发展逻辑。如前所述，现有研究文献主要从政府与市场、制度与市场共演的横向关系来解释中国的经济增长，本文则建构出一种纵向共演理论，从央地关系的纵向角度来阐述中国之治的成功故事。具体而言，中央基于探索中国特色社会主义道路的需要，自上而下地授权地方政府，地方政府在获得中央授权后，充分利用现有制度，不断培育市场，发展市场，拓展了地方经济的增长空间。地方政府在通过自身发展绩效为中央作出经济、政治、社会乃至国际影响等重大贡献后，利用已取得的优势，进一步获得中央新的信任、支持和授权，拓展出更大的发展空间。由此形成了中央基于改革需要自上而下授权与地方基于增量贡献不断获得中央支持的央地纵向共演路径。中央与深圳

^① 陶一桃：《深圳经济特区对中国改革开放的历史性贡献》，《南海学刊》，2018年第3期。

之间正向反馈与双向强化的纵向共演为中国之治提供了动力来源,40年来深圳从经济发展走向全面善治的历程,正是央地纵向共演模式所结出的硕果。

央地纵向共演意味着中央与地方有着共同的利益诉求和互补的比较优势。就中央与深圳的关系而言,中央需要通过深圳探索新的发展道路,深圳需要通过中央授权获得更大的发展空间。在共演的过程中,中央一方面向深圳授权,另一方面又通过人事安排、机构设置、领导视察等方式嵌入到地方治理中,确保深圳的探索不偏离大方向。深圳则通过与中央部委等建立联系,充分利用各种正式和非正式渠道反向嵌入,向中央争取更多的授权。此外,深圳与中央高层保持密切联系,保证深圳在中央的决策议程中始终占有一席之地。正是通过央地之间的互嵌与互惠建立起来的信任机制,有效化解了委托代理关系中的信息不对称和激励不相容问题,央地政府通过循环反复的纵向共演,共同推动了地方乃至全国的增长与发展。

央地纵向共演的理论框架,不仅丰富了对中国经济增长故事的解释,其解释力还溢出经济领域拓展到了政治改革和社会治理领域。此外,这一理论还突破了传统的央地零和博弈观点。长期以来,央地关系循环往复、此消彼长的现象被视为中国自古以来难以破解的难题,学者们为此苦苦思索,寻求破解良策,提出了上下分治^①、简约治理^②、运动式治理^③等范式。央地纵向共演则不仅规避了“一放就乱,一收就死”的僵局,而且促进了央地政府的互利共赢,共同推动了经济、政治和社会的长足发展,形成了中国之治的独特逻辑和制度优势。

作者:倪星,华南师范大学政治与公共管理学院(广东省广州市,510631)

郑崇明(通讯作者),深圳大学城市治理研究院(广东省深圳市,518060)

原超,山西大学社会哲学与城乡发展研究中心(山西省太原市,030006)

(责任编辑:孟令梅)

① 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》,2011年第1期。

② 黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》,2008年第2期。

③ 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》,2012年第9期。