



*Fiscal Pressure,
Governmental Behavior and
Social Order*

财政压力、政府行为 与社会秩序

■ 刘天旭◎著 ■

知识产权出版社

财政压力、政府行为与社会秩序

刘天旭 著

知识产权出版社

内容提要

改革开放后,中国社会步入了一个重大的转型时期,保持稳定是中国政府的一个重要政策目标,政府行为是影响社会秩序的一个重要变量,要深入理解转型社会秩序变迁的机制,一个重要视角就是从财政角度入手。《财政压力、政府行为与社会秩序》就是这种尝试的产物。本文以县级政府面临的财政压力这一“条件约束”为出发点,从政治学角度出发,通过构建财政压力——政府行为——社会秩序这一理论框架,运用财政国家理论来解释县级政府行为及其影响,揭示当前中国基层政治运作的内在机制。

责任编辑:贺小霞

图书在版编目(CIP)数据

财政压力、政府行为与社会秩序/刘天旭著. —北京:

知识产权出版社, 2010. 1

ISBN 978-7-80247-600-4

I. 财… II. 刘… III. 财政政策—研究 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 199134 号

财政压力、政府行为与社会秩序

CAIZHENG YALI ZHENG FUXING WEI YU SHEHUI ZHIXU

刘天旭 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8129

印 刷: 北京富生印刷厂

开 本: 880mm×1230mm 1/32

版 次: 2010 年 2 月第 1 版

字 数: 266 千字

ISBN 978-7-80247-600-4/F·290

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: 2006HeXiaoXia@sina.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 10.625

印 次: 2010 年 4 月第 2 次印刷

定 价: 29.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

序

基于县级政府在中国政治生活中的重要地位，对县政以及县级政府行为的研究无疑具有重要价值。为此，近年来对我国县级政治的研究日益受到学术界的关注，这方面的研究论著不断面世，天旭的这本《财政压力、政府行为与社会秩序》就是其中之一。

政治学界的同行们都知道，研究当代中国政治制度、政府行为问题至少有以下困难：一是政治问题在中国具有特别的“敏感性”，特别是涉及具体政府部门，如果是讲好话、谈成绩、“总结经验”还好说，若要谈问题、揭短处、反思教训就有点麻烦，这虽然也是“人之常情”，却和学术研究的实事求是追求不相符合；二是由于中国正处于急剧变革和转型时期，政务公开、信息透明的程度不够，制度运行的稳定性和可预期性不高，这给收集资料、进行量化分析带来很多困难，更遑论对政府进行“深描”和精细化研究了。在这种“出力不讨好”的阴影下，加上时下浮躁的学术风气，以及行政化、数量化、泡沫化的学术评价机制的“威逼利诱”，一些粗制滥造、装腔作势而空洞无物甚至文理不通的学术垃圾乘虚而入，学术精品、传世之作自难产生，就是退而求其次，能够读到理论视野开阔、信息含量丰富、给人以联想和新知的好书，已属难能可贵了。从这个意义上说，天旭的这本书的确有其让人“眼睛一亮”之处。

首先，这本书以对一个县级市的个案调查资料为依据，基于“财政国家”等宏大的理论视野和方法，从财政的角度来具体研究当代中国政府的行为及其影响，表现出要与学术前沿问题进行

对话与互动的强烈意识；其以财政压力为解释项、以政府行为及其影响为被解释项的研究视角，显示了当前我国县政研究以及政府行为研究的新发展。

该书给人的另一个突出印象是，其理论的阐释和概念的引入非常妥帖通透，在驾驭理论去分析实际问题方面做得比较娴熟、成功。该书首先在对相关理论和学术资源、特别是“财政国家”和“税收国家”理论加以阐释和本土化的基础上，构建出自己关于“财政压力→县级政府行为→社会秩序”这样一个理论解释框架，然后引领读者“进入现场”，通过大量的第一手调查资料具体揭示了县级政府财政压力的形成原因与表现，分析了处于这些压力之下的县级政府的种种“异化”行为及其政治的、行政的后果。在整个分析过程中，既有理论的大视野，又是靠丰富的材料“说话”；在重点介绍调查地一个“点”的情况之时，总不忘拿全国“面”上的情况作参照，环环相扣、剥茧抽丝，通过一个典型案例，生动活泼、丰富立体地呈现了当前我国县级政府运行的实相，是近几年所见个案研究中比较成功的一本书。说它“体大思精、取精用弘”可能有点过当，然虽曰不中，其差近之？

在具体的研究结论方面，该书也提出不少能够让人浮想联翩，甚至颇有冲击力的见解。比如，书中不同意把县级财政压力的形成原因简单地归于县级政府的“不听话”、“乱作为”，或者说成是分税制的结果，而认为深层次的原因是制度设计上的缺陷。在作者看来，一方面计划经济体制下本来就存在着国家对社会“过度汲取”问题，而随着分税制的实行，这种原先隐性的“过度汲取”现在则以县级政府的财政压力形式表现出来；而在另一方面，则是县级政府管理职能的扩张必然造成财政缺口的加大，两者共同助长了县级财政压力问题。循此思路，作者便顺理成章地提出，必须从完善分税制，以及从宪法和基本法方面进一步厘定中央和地方关系、明确地方政府职权范围等方面着手，才

是解决问题的有效途径，进而提醒人们，应该把解决地方政府行为“异化”问题的重点从“动机关注”转向“制度关注”，从对经济的关注转向对社会秩序的关注。书中还指出，分税制固然减少了县级政府的财政收入，造成了财政压力，但这正是迈向正常的现代税收国家的制度变迁的一步；政府负债也要辩证地看待，它与过去那种直接向社会加重税赋的做法相比应是一种进步，很可能是朝着财政民主化演变的契机。诸如此类的观点，尽管可能是受到学界的启示而发，但又是建立在鲜活的经验材料之上的，因而读来仍觉得很有说服力和新意。

由于前面提到的研究难度，加上作者的学术功力毕竟还需要更多历练，本书无疑存在一些瑕疵和缺憾。恳切希望学术界各位专家、前辈不吝批评赐教，也相信天旭能够以此书为起点，择善固执，坚守理念，取得更好的学术成就！

张星久

2009 年秋于珞珈山

目 录

导 论	(1)
一、本研究的宗旨	(1)
二、问题的提出及意义	(1)
三、已有研究文献述评	(6)
四、主要观点及创新	(20)
五、主要研究方法	(23)
第一章 财政压力与政府行为的理论框架	(28)
第一节 基本概念	(28)
一、政府行为	(28)
二、财政压力	(36)
第二节 财政压力与政府行为的关系	(41)
一、财政资源是制约政府行为的物质基础	(41)
二、政府行为选择对财政和社会秩序的能动作用	(44)
第三节 基本假设	(62)
一、政府存在的基本职能就是保证秩序	(63)
二、政府行为对社会秩序的保证是有条件和限度的	(64)
三、政府行为自主性越高越容易危及社会秩序	(66)
第二章 县级政府行为的背景	(71)
第一节 县级政府职能的扩展	(71)
一、县级政府职能的扩展	(71)
二、县级政府职能扩展的原因	(75)
第二节 县级政府财政压力的凸显	(81)

一、县级政府财政压力的增大	(81)
二、县级财政压力的成因分析	(97)
第三章 财政压力下的县级政府行为 (上)	(108)
第一节 县级政府经济行为分析	(109)
一、县级政府经济行为的含义	(109)
二、财源建设: 县级政府经济行为的基本取向	(110)
三、县级政府经济行为过程	(112)
四、农业与工业: 县级政府的经济活动重点	(119)
第二节 县级政府与上级政府的博弈	(141)
一、讨价还价: 县级政府与上级政府的利益博弈	(142)
二、投资扩张机制与宏观调控	(150)
三、农村资金外流与地方金融机构的兴起	(162)
第三节 县域金融风波与政府财政压力的加重	(169)
一、县域金融风波	(169)
二、县级政府财政压力的加重	(179)
第四章 财政压力下的县级政府行为 (下)	(185)
第一节 财政困境中县级政府的公共物品供给	(185)
一、公共物品供给: 政府的一项基本职能	(185)
二、自我紧缩抑或服务紧缩: 财政困境中的两难 选择	(188)
第二节 非税收入: 县域公共物品的资金主渠道	(198)
一、公共物品供应与收费	(198)
二、L 县非税收入概况	(204)
三、非税收入的主要实现方式	(209)
第三节 县级政府公共服务行为取向	(223)
一、县域主要公共物品的种类	(223)
二、县级政府公共服务行为取向	(238)

三、存在的问题·····	(243)
第五章 县级政府行为与地方社会秩序·····	(258)
第一节 政府行为与社会秩序·····	(258)
一、社会秩序·····	(258)
二、政府的控制方式与社会秩序的层次·····	(262)
第二节 过渡时期的社会失序·····	(269)
一、社会失序的含义·····	(270)
二、社会失序的表现·····	(271)
三、社会失序的危害·····	(280)
第三节 社会失序的原因分析·····	(282)
一、政府行为失范导致的社会失序·····	(282)
二、社会因素导致的社会失序·····	(292)
三、政府行为失序与社会个体及群体行为失序的关 联性·····	(299)
结论 财政民主化与法治化：县级政府行为的改进·····	(306)
参考文献·····	(316)
后 记·····	(327)

导 论

一、本研究的宗旨

本书的目的是从改革开放以来县级政府财政压力不断增大这一现实背景出发,通过对这一特定约束条件下县级政府行为的分析,试图揭示县级政府的行为选择对本级政府财政状况的影响,以及这种选择所最终导致的对地方社会的影响,特别是通过揭示政府行为与社会秩序之间的内在机理,提出在向社会主义市场经济体制转型过程中,中国面临着如何构建一个稳定而又充满活力的社会秩序这一重大问题。政府,特别是基层的县级政府需要如何作为才能有效应对这一挑战;换言之,就是县级政府如何尽快从过去的行政控制型的行为模式中走出来,向服务型政府转变,成为促进社会发展而不是阻滞社会发展的一种强大力量。

二、问题的提出及意义

中国自改革开放以来,经济取得了快速增长。但由于区位和政策方面的劣势,中部地区经济发展面临较大障碍,中部地区面临的竞争压力也进一步增大,与东部沿海地区的差距也在加大,造成“中部塌陷”;加上社会转型时期,社会阶层的分化加剧,社会矛盾逐渐积累。胡鞍钢等人认为,社会转型时期往往也是矛盾突发时期,所以,中国经济快速增长的背后也隐藏着极大的社会不稳定。^① 个中原因正如斯蒂格尔茨所言:“快速的转型破坏

^① 胡鞍钢,王绍光:《经济发展背后的社会不稳定》,《战略与管理》,2002年第3期。

了旧有的应对机制和旧有的安全网，但在新的应对机制发展出来之前，它已经产生了这方面新的需要。”^① 如何尽快构建起一个新的安全网，以适应转型后社会发展的需要，就成为政府和执政党面临的一个巨大挑战，也是中国政治学、行政管理学研究的一个重要课题。一个共同体的社会秩序是这个共同体人群行为的结果，其稳定度的高低在很大程度上取决于制度发育和政府行为。由于各种因素制约，应该说，中国的问题错综复杂，并非线性的因果分析所能简单解释的，解决起来也比较棘手，但政府作为这个社会中的关键组织，其所作所为对社会秩序的“双刃剑”作用是无可否认的。因此，从政治学学科研究的角度出发，本书关注的问题是：政府在什么情况下、什么样的行为会有损于社会秩序？政府的一个基本职能就是维护社会秩序（政府的保护职能），那么，政府如何作为才能缓和社会矛盾，促进社会秩序向和谐方向演变呢？

由于中国巨大的人口规模，特别是农村人口在中国的“优势”份额，农村地区的社会状况就成为决定中国未来发展前景的一个重要变量。革命时代，毛泽东认为：“谁赢得农民，谁就能赢得中国；谁能解决土地问题，谁就能赢得农民。”^② 建设时代，理论界也看到，“社会生活越是趋于活跃，基层政治就越显重要。”^③ 而且中国面积广大，各地差异悬殊，因而，不同地区农村的情况也千差万别，所以，解决中国的问题可能没有一个放之四海而皆准的模式，对中国政治的研究恐怕也需要大处着眼，小

① [英] 卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，浙江人民出版社，2007年，前言第5页。

② [美] 埃德加·斯诺：《斯诺文集》（第1卷），新华出版社，1984年，第208页。

③ 王沪宁：《九十年代中国的改革开放和高校政治学学科建设》，《复旦教育》，1992年第2期。

处着手，先从对局部地区问题的研究入手，先发现不同地区的特有问题，分散解决，避免地区性风险在整个社会的聚集，可能更有利于实现共同体的整体目标。同时，考虑到一百多年来中国国家的四分五裂以及由此回溯两千年来一直存在的分合循环，应该说中央与地方的关系始终是影响中国社会稳定的一个关键因素，也是直到今天仍未很好解决的一个重大问题，当然也是当政者颇费心思的问题。能够同时较好满足上述三个方面考虑的较佳研究对象（单元）恐怕要数县级政府了。

在中国的政治体系中，县级政府的存在有着悠久历史，县级政权的不可或缺的地位在历史上已有所体现。秦汉统一以来的两千多年中，县级政权上面的最高地方政权机构不断变化，不同时期有郡、州、路、府和省等一级、二级或三级机构，但县的设置始终不变，它一直是最主要的基层政权（尽管近代以来乡级政权开始出现）；某一地域县的建制长期延续，目前有三分之一的县具有千年以上的历史；县的数量在固定区域内始终比较稳定，从汉代以来，仍在中国版图统治区域建立县制的，几乎每个朝代都在 1500 个左右，成为在政治、经济、社会、文化各方面都很稳定的实体。^① 目前中国的政权体制也是单一制的集中体制，由中央政府和对之负责的省、市、县、乡四级地方政府构成，这种体制在避免国家分裂这一重大主题上作用巨大。其中，县级政府对政令的上传下达、对统一政权的顺利运转都起着相当重要的作用，国家政权运行的顺畅与否、政府职能发挥得是否充分，很大程度上取决于县级政府的所作所为。西方学者 Marc Blecher 和 Vivienne Shue 就认为：“如果一种关于中国国家的理论及对中国政治经济理解要求超越中央——省级之间的争论和合作模式，更好的办法就是正确评估县与其下的企业、乡镇和村庄间的关

① 马戎，刘世定：《中国乡镇组织变迁研究》，华夏出版社，2000 年，第 200 页。

系，因为县与它们之间的关系同样有争议，却更具合作性，也要了解县与其上面的省之间的关系。”^①也就是说，他们都认识到，对县级政府的研究是判断中国政府运作绩效的一个更佳的视角。

恩格斯说：“马克思发现了人类历史的发展规律，即历来为繁杂的意识形态所掩盖着的一个简单的事实：人们首先必须吃、喝、住、穿，然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等；所以，直接的物质的生活资料的生产，从而一个民族或一个时代的一定的经济发展的阶段，便构成基础，人们的国家设施，法的观点，艺术以至宗教观念，就是从这个基础上发展起来的。”^②物质是人类一切活动的基础，这是常识。同样地，对于政府来说，财政是政府活动的基础。熊彼特、希克斯、诺思等经济学家在马克思这一理论观点的基础上，经过不断的知识探索，使我们对财政在国家制度设计、变迁过程中的重要性有了一个更加清晰的认识。从财政角度研究中国县级政治，是理解中国社会转型的枢纽之处。美国著名的经济学家熊彼特在1918年发表的《税收国家的危机》一文中曾指出，研究社会的财政历史能够使人们“洞悉社会存在和社会变化的规律，洞悉国家命运的推动力量，同时也能洞悉具体条件，特别是组织形式发展和消失的方式”。“从公共财政入手的这种研究方法，在用于研究社会发展的转折点时，效果尤为显著，在社会的转折时期，现存的形式相继陨灭，转变为新的形式。社会的转折总是包含着原有的财政策略的危机……”^③中国目前正处在这样一个急剧变化的社会转型期，社会问题增

① Marc Blecher and Vivienne Shue(1994) Tethered Deer-Government and Economy in a Chinese County.

② 恩格斯：《在马克思墓前的讲话》，《马克思恩格斯选集》（第2卷），1995年，第776页。

③ Joseph. A. Schumpeter, The Crisis of The Tax State, The Economics and Sociology of Capitalism, ed. by Richard Swedberg. Princeton University Press, 1955: 101.

多，社会矛盾有激化的趋势，对这些问题的认识和解决，从财政的角度入手都是提纲挈领的。正如戈德斯契德所言：“每个社会问题，实际上还有每个经济问题，说到底都是财政问题。”^①

同时，这种对政府行为的研究也意味着某种方法上的转变。以往的研究多偏重于静态的、规范的、宏观的演绎，它存在的不足是“考虑问题多停留在‘应该如此’的层面上，多半着眼于大方向、大原则或宏观理论方面，而不大措意于‘怎样才能必然如此’的细节层面、操作方法层面或中观、微观理论层面，导致价值判断盛行、工具理性阙如，在制度设计上顾此失彼，进退失据。”^② 从中观层次的县级政府而不是从宏观的国家或省级政府入手、侧重动态的行为描述而不是静态的结构分析、从县级政府行为的物质约束条件而不是从规范的道德动机出发研究县级政治，适应了学术研究方法深化、细化的趋势，具有一定的学术价值。

本书是从财政的角度研究县级政府行为。从现实情况看，随着改革的深入，县级政府的财政问题日益突出，成为各方面关注的热点问题。县级政权担负着许多繁重的职能任务，县级政府面临的困难和矛盾也相当集中，财政压力、三农问题、稳定问题、环境问题都在县级聚集，全国约 2000 个县（市），其中有三分之二存在财政赤字。普遍的县级政府财政困境，对县级政府履行其职能构成了重大障碍，使其行为发生变形，这些矛盾累积下来，成为影响社会稳定的潜在、巨大的不利因素，这些矛盾的缓和将以县级政府的财政状况的改善为必要条件。

从推进中国和谐社会建设的现实需要出发，从财政入手提出的对策也可能更切实可行。它的好处是：1. 减轻财政压力也是

① 转引自丹尼尔·贝尔：《资本主义文化矛盾》，三联书店，1989年，第287页。

② 张星久：《母权与帝制中国的后妃政治》，《武汉大学学报》，2003年第1期。

政府梦寐以求的，容易取得政府的理解和支持；2. 财政的运行是操作层面的、非常具体的，对财政体制的改进可以有效地推进民主的进程而不至于对根本的政治体制构成巨大威胁，从而有效减少来自执政集团的担忧和阻力。正如王绍光所言：“改造公共财政是政治改革的最佳切入口。它是低调的，不会过分提高人们的期望值；它是具体的，比抽象谈论‘政治民主’更容易操作；它是务实的，可以在不太长的时间里产生看得见的变化。”^① 可见，从财政压力的角度，分析县级政府行为与社会秩序之间的关系是一个较佳的切入点，具有重要的现实意义。

三、已有研究文献述评

此前已有不少的学者将研究视角投向县级政府。早期的不少作品是就全国的整体情况进行的泛泛而论的资料汇编，属于论文集的形式，他们的研究使我们对中国县级政府的大致情况有了一个基本的了解。^② 这些研究一般是简单的介绍、描述，主要是说明县级政府机构精简的重要性，甚至带有不少的机构改革成绩汇报推广的成分。一些作品从应然角度偏重于对县级政府机构改革提出对策建议。^③ 也出现了几篇专门对单个县进行的实证研究，这些研究有的停留在对某个县的介绍上，偏重于正式的制度构成和运作程序的描述，不是以问题为中心，也缺乏理论提升。^④ 其中也有两部著作颇具理论意味，不仅有描述，更重要的是进行解

① 王绍光：《美国进步时代的启示》，《读书》，2001年第8期。

② 比如刘仁甫、陈嘉陵主编的《县级机构改革的理论与实践》（湖北人民出版社，1993年），叶维钧主编的《中国县级政府机构改革》（社会科学文献出版社，1996年）等。

③ 彭国甫主编：《县级政府管理模式创新研究》，湖南人民出版社，2005年。

④ 谢庆奎：《县政府管理——万宁县调查》，中国广播电视出版社，1994年。

释,比如杨雪冬和周庆智的博士论文^①。前者使用民族国家构建(nation-state building)理论分析、解释,后者则从行政过程来解释,他们不仅描述正式制度,更注意非正式制度的实际效能。

1. 民族国家建构理论

目前,国内政治学者在研究中央与地方的关系时,多以“国家构建”(state-building 又译为“国家建设”)理论为基础,也就是从“民族国家”成长这一视角进行分析。这一理论对基层政治的观察就是,国家逐步将公共权力从各个地方区域上收到中央政府,同时,集中化的权力又自上而下渗透于整个社会,国家权力“下沉”到帝制中国时期不曾有效延伸到的县以下的乡乃至村,即传统的绅权所控制的领域。从近代中国的历史看,中华民族力争从外来侵略势力的控制下挣脱出来,建立一个统一的民族国家,以此为背景来观察中国的基层政治,这是有其巨大合理性的。“民族国家”是国际政治学界用来定义现代国家的一个基本概念,具体是指在一个划定界限的区域内享有最高管理权,有暴力垄断的支持,并且作为国民对国家最低限度的支持或效忠的结果的一种政治机器。^②从历史事实看,民族国家是14~15世纪首先在西欧出现的,它使中世纪的一些政治制度——封建男爵、地方公国和小王国、城市国家等黯然失色,因而是一项重要的制度变革。^③西欧第一批兴起的民族国家是英格兰、法兰西、尼德兰和西班牙等。民族国家作为人类社会发 展过程中的一种组织形式,它所包含的独立、主权、自决等要求,本身并无所谓好

① 见杨雪冬:《市场发育、社会生长和公共权力建构——以县为微观分析单位》,河南人民出版社,2002年;周庆智:《中国县级行政结构及其运行》,贵州人民出版社,2004年。

② 张树青,刘光华:《关于民族国家的思考》,《兰州大学学报(社科版)》,1999年第4期。

③ 道格拉斯·诺思,罗伯特·托马斯:《西方世界的兴起》,华夏出版社,1989年,第89页。

坏之分，只是不同的人类利益集团根据自身需要对它的阐释不同而已。^①

然而，近代东方（包括中国）的民族国家观念以及民族国家的兴起更多是受民族主义思想（理论）的影响。民族主义是社会意识的一种独特形式，正如厄内斯特·盖尔纳（Ernest Gellner）所言：“民族主义首先是一条政治原则，就是认为政治的和民族的单位应该是一致的。”^② 民族国家与民族主义是一对混合共生生物。民族国家为民族主义提供了政治理想上的终极追求目标和政治现实中的效忠对象，而民族主义则为民族国家的缔造提供思想保证和理论依据，是民族国家整合国民和进行社会动员的最好、最重要的思想武器。^③ 这样，一个国家内部的统治集团就可以利用外部竞争对民族国家造成的压力来要求内部民众的效忠，即使统治集团对民众过度剥夺时也是如此。因此，民族国家理论对政府行为的解释好像事先隐含着“以国家的名义”假定政府行为合理性的前提，所以，用它分析政府（国家）行为时，就会带有较强的感情色彩，从而容易滑向道德政治的泥潭。正是由于这一原因，杜赞奇才注意到“从民族国家拯救历史”，^④ 提醒人们跳出单线的历史认知模式，反思既有的带有较强感情色彩的理论，从其他角度重新审视历史事实。多角度的观察会使我们对历史和现实的认识能尽量再现生活的原生状态，减少误读或误判。而且，民族主义是把“双刃剑”，过多的民族主义宣传虽能激发民族热情，也会在一定程度上刺激国内民族分裂势力的抬头。

从国家内部看，经验观察显示，国家内部统治集团的实际行

① 王联：《世界民族主义论》，北京大学出版社，2002年，第12页。

② [英] 厄内斯特·盖尔纳：《民族与民族主义》，中央编译出版社，2002年，第1页。

③ 李宏图：《民族和民族主义概论》，《欧洲》，1994年第1卷。

④ 杜赞奇：《从民族国家拯救历史》，社会科学文献出版社，2003年。