



大国治理书系

主编 陈潭

博弈论的观点

对中国分税制重新解读

黄建文 杨红伟 罗 强 著



湖南人民出版社

Hunan People's Publishing House

F 812.422
20128

阅 览



大国治理书系

主编 陈 潭

博弈论的观点

对中国分税制重新解读

黄建文 杨红伟 罗 强 著



湖南人民出版社
Hunan People's Publishing House

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

博弈论的观点：对中国分税制重新解读 / 黄建文，杨红伟，罗强著.
—长沙：湖南人民出版社，2010.12

ISBN 978-7-5438-7080-2

I. ①博… II. ①黄…②杨…③罗… III. ①分税制—研究—中国
IV. ①F812.422

中国版本图书馆CIP数据核字（2010）第239357号

博弈论的观点：对中国分税制重新解读

编 著 者 黄建文 杨红伟 罗 强
责任编辑 戴 军
装帧设计 陈 新

出版发行 湖南人民出版社 [http://www.hnppp.com]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005
经 销 湖南省新华书店

印 刷 长沙市富洲印务有限公司
版 次 2011年12月第1版
2011年12月第1次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 12.75
字 数 185千字
书 号 ISBN 978-7-5438-7080-2
定 价 28.00元

营销电话：0731-82226732 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

总序

地球是圆的，世界是平的。世界历史波澜壮阔，大国兴衰构成了其中重要的篇章，此所谓“三十年河东，四十年河西”。然而，无论是“兴”还是“衰”，人类文明总是向前踏步，时代的发展和社会的进步往往相伴相随。大国崛起背后的经验教训催促人们缅怀既往、面向未来，从而在历史的伤痕中烙下文明的印记、延展人类的理性。历史经验和人类实践反复证明，实现大国崛起必然需要良好的制度安排和合理的治理结构以及人类处理公共事务的理性行为。毫无疑问，无论是人口地理、军事力量还是经济总量，无论所经历过的辉煌、曾经的没落还是现在的崛起，中国一直以来都是大国。令人兴奋的是，经过若干年的自力更生和艰苦奋斗，依赖英明的领导和民族的智慧，中国走向了大国崛起之路，这是千百年来中华民族的集体努力和不懈追求。然而，要真正实现大国崛起需要良好的大国治理。

2006年11月，CCTV推出了一部以世界性大国的强国历史为题材并跨国摄制的大型电视纪录片《大国崛起》，全片以15世纪后陆续崛起的葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、法国、德国、日本、俄罗斯、美国等九个国家作为解读的对象，分析世界性大国崛起的历史，展现它们通过不同方式、在不同时期内完成的强国历程，探究其兴盛背后的原因及其经验教训。这是一部发人深省的电视纪录片，也是一部回味无穷的强国教科书。综观西方大国早期的崛起之路，多数国家无不体现利用“坚船利炮”进行殖民扩张的历史痕迹。实际上，西方资本主义的成功有两个非常重要的因素：一是地理大发现；二是机器革命。地理大发现使早期的葡萄牙、西班牙、荷兰乃至英国等国都大为受益，它们从全球范围内占领土地、攫取资源、分流人口、寻求财富，最终形成殖民帝国。而机器革命促使资本主义内部生产率大为提高，资本积聚

的速度大大加快，财富累积的总量大大增加，因而全球范围内的“坚船利炮”和“资本统帅”显现出巨大威力，武力输出、商品输出、资本输出、品牌输出、文化输出的帝国路线至今还残留于世。然而，20世纪30年代至40年代，跃居军事强国的德国、日本，选择了以坦克大炮为先驱的“强力崛起”之路，这种以武力输出的法西斯模式无可避免地导向幻灭和灾难。而作为一个后起的资本主义国家，美国在大约一个世纪的时间里，赶上并超过当时世界上最先进的资本主义国家——英国，并由此而崛起、发展、壮大起来。除了天然的地理位置和丰富的自然资源之外，以生产力的高速发展、顺畅的法律机制以及争取更多的国际资源支持为美国崛起提供了契机。

历史不可复制，历史拒绝假设。中国无法重走西方列强所走过的资本主义道路，无法照抄照搬英国模式或者美国模式，中国有着自己的国情和特色发展道路，但大国崛起的各国历程对于正在崛起的中国无疑起着“以史为鉴、面向未来”的启迪和警示作用。今天我们可以看到，大国崛起需要“内外兼修”：对内要求建立合理的治理结构和现代国家制度，促进经济发展、政治文明、社会和谐；对外要求和平共处、担当责任，做一个负责任的大国。建设一个强大的国家，必须要有凝聚力，需要有支撑一个国家的法律和政治制度。一个国家的公共政策、法律及其法治不但可以维护和保障一个社会的稳定秩序、树立起国家权威，而且还可以促进人民自由和幸福。法治昌明，政体稳定，人民才有追求财富的欲望和恒心，国家的税收才会源源不断，公民美德才会发扬光大。良好的公共政策和治理机制构建对于一个国家消除社会弊病、催化社会发展、保障社会健康无疑发挥着基础性作用。

众所周知，中国三十年来的改革开放取得了举世瞩目的成就，无论在经济、政治、文化、社会建设方面长足不少。然而，“崛起困境”也不可小视。在世界市场经济已经相当发达的今天，中国市场经济才刚刚起步，市场经济发展面临着资源过度开发、市场空间狭小、产业结构不合理的矛盾，一种以劳动密集型和资源密集型为主导的发展模式影响着经济社会的可持续发展。资源约束与资源配置机制扭曲的存在导致了某些领域出现“烂尾楼”工程，“劣币驱逐良币”的格雷欣法则以及阶层差异、城乡差异、区域差异所导致的马太效应不可避免地显现，腐败现象、农民负担过重、中央与地方利益冲突、公司治理结构难以改善、产权保护不足、环境污染、能源危机等等不同程度地影响着社会的和谐机理。显然，我们还远未到能为改革而大唱赞歌的

时段。作为一个发展中国家而且是最大的发展中国家，没有任何条件允许中国低估发展中的矛盾和前进中的困难，更没有称霸世界的野心和决心，只能在对外关系中长期处于战略守势，一种毫无根据的“中国威胁论”和“中国崩溃论”只能博取强势者的笑颜和西方话语霸权的狂欢。

如今，中国的经济社会格局与利益格局发生了重大变化，多元化的利益阶层和利益群体正在形成，利益平衡和利益调整成为中国改革与转轨实践的重大政治命题。在解决温饱问题之后，生活在农村和城市的人们对教育、医疗、社会保障、生活环境等公共产品的需求持续上升，如何在继续深化市场化改革、促进经济高效运行的同时，解决好公共产品和服务的供给问题，如何促进社会公平正义以及解决好收入分配、城乡二元结构和增长方式等问题，是中国改革进入新时期新阶段所面临的重大公共政策问题。因此，中国改革开放的深化和经济社会的全面发展需要公共政策的适时调整和公共管理的有效变革。中国新一轮改革必然要求从局部试点、单项突破转为综合配套和整体推进，必然需要完成从主要重视提高效率转为重视促进公平和推动均衡协调发展、从着重解决基本物质供给不足问题转为着重解决公共需求与效益的平衡、从以红利为动力和以普遍受惠为基点转为更多涉及利益格局的调整。

与此相适应，加快转变政府职能、建设服务型政府，培育壮大市场主体、全面建设现代企业制度，合理配置城乡公共资源、建设公共服务体系，建立公平与效率并重的分配机制、调整利益分配格局，这些均将成为走向共享式改革的主要着力点，并以此全面推动体制改革和制度创新。因此，立足于公共领域之上的现时的大国治理必须扭转原有改革中的利益失衡，要求实现由“少数人先富”走向“多数人共富”；必须改变“内部人改革”的某些不合理做法，要求由扭曲式改革走向共享式改革；必须改变片面追求效率和速度的做法，要求由单一的经济改革走向全面的综合改革；必须降低改革的不协调成本，要求剔除思想和行动中的“改革疲劳”甚至“改革厌倦”。我们始终认为，“科学的发展观”并非一种智力蓝图或公式化语言，而是一种实实在在需要付诸实践行动的改革哲学。

大国问题和崛起困境的解决，一方面需要普通公众的参与和热情，另一方面需要知识精英的声音和在场。在突破体制转轨的艰难时段，众多瓶颈的攻坚尤其需要知识精英们的专业素养和改革技术，需要依赖于关注改革和现代化事业的知识人可贵的道德勇气与牺牲精神。作为以学术为业的研究者们，



我们应该告别那种脱离现实生活的玄虚的致思方式，以关注现实、关怀民生的学术伦理和脚踏实地、开拓创新的学术精神直面中国公共管理实践，从而确立大国治理研究的问题意识、研究旨趣和学术路向。在走过概念引进和理论移植的学术早期岁月之后，公共行政、公共政策、公共事务以及公共管理研究的本土化路径已经确认，我们要做的也许只有正直、勤奋和付出。或许，面向大国治理研究的微观进路和实证视角对于中国公共管理研究的本土化应该会有所裨益。

21 世纪是中国的世纪，21 世纪的中国是崛起的中国。

陈 潭

目 录

绪 论 /001

- 一、研究对象和研究意义 /002
- 二、央地博弈关系研究回顾 /008
- 三、“非零和”框架下的央地关系 /021

第一章 财政分权与央地博弈关系生成与转化 /031

第一节 传统体制中的财权集中与下放 /033

第二节 财政分权改革的历史考察 /040

- 一、历史的选择：“放权让利”作为财政改革的突破口 /040
- 二、历史的重现：三次重要的财政体制调整 /047
- 三、历史的比较：以改革开放为比较时点 /050

第三节 央地博弈关系的生成与转变 /052

- 一、参与者：拥有地方产权权益的地方政府 /052
- 二、游戏规则：利益与责任 /055
- 三、新型央地博弈关系的转化 /058

第二章 央地博弈关系演化的政治经济学解释 /064

第一节 当代中国政治体制构架 /067

- 一、政治权力的结构性集中 /067
- 二、干部管理体制 /069

第二节 政治流动与财政表现 /071

- 一、晋升机制与地方财政表现 /073



二、交流机制与地方财政表现 /076

三、吸纳机制与地方的财政表现 /081

第三节 中央对地方控制弱化的政治趋势 /084

一、新的政治分析范式：政府、市场与社会 /085

二、政治单向控制的弱化：多元与一元 /087

第三章 央地博弈关系演化的财政学解释 /096

第一节 财政衰弱的表现 /097

第二节 财政衰弱原因的实证分析 /103

一、地方财政表现的指标 /104

二、道德风险：消极征税 /104

三、机会主义：预算外收入偏好 /107

四、逆向选择：地方财政贡献与经济绩效的负向关系 /109

五、结论：政治控制的低效率 /111

第三节 中央对地方财政控制弱化的体制分析 /112

一、制度缺陷 /112

二、非重复博弈 /115

三、管理失灵 /117

第四节 中央对地方控制的整体弱化 /119

第四章 央地博弈关系演化的历史实证 /124

第一节 初始条件：财政制度化的初步尝试及挫折 /126

一、1986年分税制改革 /126

二、利益部门的阻击 /128

第二节 决策成本与制度需求 /132

一、决策层 /133

二、时机选择 /136

第三节 知识、技能累积与制度供给 /140

一、知识累积与社会共识 /141

二、管理技能与制度化装置 /149

第五章 央地博弈框架下的财政制度改革：分税制 /154

第一节 制度创制的互动博弈模式 /155

一、央地互动策略空间 /156

二、博弈均衡 /158

第二节 分税制创制的互动博弈过程 /160

一、寻求共识 /160

二、理性选择 /164

三、谈判、妥协 /169

第三节 分税制的“非零和”运行 /172

参考文献 /177

绪论

长期以来,中央集权与地方分权的矛盾始终没有解决,形成中央与地方频繁的扩权—收权循环变动,其中最典型的就是财政体制。据估计,我国财政体制大的变动至少有17次,小的变动还有若干次,平均1~5年就变动一次。财政体制的频繁变动,反映了原有资源配置方式打破后财政制度的一种被动适应。财政体制变革往往导致其他经济体制的变革——财政分权所带来的央地关系变化已然成为中国国家经济转型中的一个轴心问题。^①

在中央与地方关系的研究领域,财政关系处于突出的位置。一则就理论趋势而言,财政问题一直是受到重视的,许多政治、经济理论家甚至将财政问题视为国家理论中最本质、最核心的问题。^②如熊彼特所强调的,纵观国家

001

① 吴国光,郑永年.论中央—地方关系[J].中国研究,1994(6);王绍光,胡鞍刚.危机中的中国经济:国家能力和税收改革(The Chinese Economy in Crisis: State Capacity and Tax Reform)[M].M. E. Sharpe, 2001: 185.另见 Linda Chelan Li, Power as Non-Zero-Sum: Central-Provincial Relations over Investment implementation, Guangdong and Shanghai 1978-1993, 第298页, Oxford University press, 1998.

② 如诺斯认为,财政方面的变化与财政危机是制度转型的发生器;熊彼特更加明确地指出,国家形式由传统到现代的转型,其根本驱动力乃是基于其财政上的使命,现代国家在本质上就是税收国家;布罗恩也认为税收制度的发展是现代国家诞生的基础;布丁指出:财政力量是国家系统的神经中枢;爱德蒙·伯克在总结法国革命后也说“国家的财政就是国家”。详见诺斯.西方世界的兴起[M].北京:华夏出版社,1999. Schumpeter, J. A. The Crisis of the Tax State [A]. in Richard Swedberg. The Economics and Sociology of Capitalism [C]. Princeton: Princeton University Press, 1991. Braun, Rodolf. Taxation, Sociopolitical Structure, and State-Building: Great Britain and Brandenburg Prussia [A]. in Charles Tilly. The Formation of National States in Western Europe [C]. Princeton: Princeton University Press, 1975: 243-327.



的变革史，都可以发现财政方面的原因往往是变革的第一动因。^① 同样，就中国而言，“财政问题是引发改革的根本原因；财政改革对整个改革进程和经济发展都有着深远的影响。”^② 二则是由于中国独特的转型路径，使得财政改革成为国家转型的催化器。中国的经济改革没有采用直接的市场化策略，而是以“分权让利”为首要激励措施，在不同的省份安排不同的财政政策，从而出现了同一主权国家之内，中央与地方之间同时存在着多种迥异的财政关系，此类现象皆世所罕有，不能不激起学者的探究欲望，财政方面的变化普遍被视为中国政治经济转型的主要诱因。

本书试图在既有研究的基础上，寻找一种新的分析视角，即博弈论的视角，来考察央地财政关系中制度生成的经济逻辑，并尝试将此“逻辑”与政治学的一般理论联系起来，对中国的政治转型做出新的解释与分析。西方经济学家道格拉斯·诺思认为，制度是一个社会中的游戏规则，这种规则是人类设定来限制他们的行为互动的约束。而制度对人的选择的影响是活的，人在既定的制度与制度变动过程中的选择行为，有许多特性可以使用博弈论来说明。特别是对有时间因素的动态变动过程而言，动态博弈提供了描述这些动态过程的工具。因此，要深刻认识中央与地方之间财政关系的互动行为，博弈论是一种很好的分析工具。

本书的研究将表明：中央与地方高度不对称的集权结构实质上已经逐渐分化，中央对地方控制整体弱化下来，与此同时，原先处于被动服从地位的地方成为拥有地方产权权益的博弈参与者，讨价还价与利益妥协已成为中央与地方主体间的互动博弈方式。本书的进一步研究还将表明，这种“非零和”的博弈方式的生成和转化依赖于政治上中央对地方控制弱化的趋势、经济上财政衰弱对中央控制力的消解以及必要的知识累积、管理技能。

一、研究对象和研究意义

（一）研究对象

本书问题的发生，首先缘于对现实政治现象的观察。新中国成立以来，

① Schumpeter, J. A. The Crisis of the Tax State [A]. in Richard Swedberg. The Economics and Sociology of Capitalism [C]. Princeton: Princeton University Press, 1991.

② 何帆. 为市场立宪——当代中国财政问题 [M]. 北京：今日中国出版社，1998：

中国的财政体制频繁变动，财权在收与放、集与散之间屡经周折，至分税制前的40多年间，大的变动就有17次之多。^①许多研究者将注意力置于中央与地方财政权的量的变化上，将央地关系简化为央地双方围绕财政权的无休止的争夺。因而，他们或者将央地财政关系看作一场游荡于集权与分权之间的轮回，其中并没有发生实质性的发展，甚至视中国的改革为“没有政治变化的改革”^②；或者相反，也有研究者往往将自身的政治“期望”融入对现象的观察，从而倾向于夸大这些变化的意义。

如果跳出集权分权的二分法，着重观察中央与地方角色及行为的变化，则会发现更值得注意的现象。其中一个突出的现象就是随着分权与市场化改革的深入，央地关系中容纳了越来越多的谈判与交换，地方政府越来越像具有自主性的行动者。^③中央与地方之间已不再是简单的命令—服从关系，而是更多的带有互动特征，即一方为了获得一定的预期利益，就往往需要协商、谈判以及讨价还价，而且这种行为互动逐渐地为正式及非正式的政治结构所包容。在20世纪50、60年代，一次重大的放权或集权政策可能只需要领导人的一个想法、数次会议就可以完成，^④而到了90年代，为了提升中央政府财政收入的比重，其领导人竟然要逐省奔走，进行艰难的“巡回谈判”。^⑤

003 ▶

① 分别是：1950年、1951年、1953年、1958年、1959年、1961年、1968年、1971年、1973年、1975年、1976年、1977年、1978年、1980年、1986年、1988年与1994年。见王绍光，胡鞍刚。危机中的中国经济：国家能力和税收改革（The Chinese Economy in Crisis: State Capacity and Tax Reform）[M]. M. E. Sharpe, 2001: 187. 另参见项怀诚。中国财政50年（历程篇）[M]. 北京：中国财政经济出版社，1999.

② 黄卫平。中国政治体制改革纵横谈[M]. 北京：中央编译出版社，1998: 38.

③ 这种谈判行为在改革前的“统收统支、总额分成”财政体制中就已经出现，20世纪80年代后更加明显。但由于两个时期谈判行为的体制环境（计划与市场）不同，其性质也有不同。见何帆。为市场立宪：中国财政问题[M]. 北京：今日中国出版社，1998: 183.

④ 如1958年的放权（“虚君共和”），1961年的收权（“上下一盘棋、全国一本账”）等决策中，决策过程基本在中央层级。其中1958年的“放权”决策过程中，从2月18日毛泽东提出“虚君共和”，6月2日中央作出“放权”决策，又仅过半个月“虚君共和”便完成了。见薄一波。若干重大决策与事件的回顾（下卷）[M]. 北京：中共中央党校出版社，1991.

⑤ 如朱镕基回忆分税制的决策过程时就感叹道：“我是一个省一个省地去谈，结果自己掉了2.5公斤的肉。”详见辛向阳。百年博弈：中国中央与地方关系[M]. 济南：山东人民出版社，2000: 312.

本书的目的，就是要考察央地权力关系获得制度化、理性化的途径是什么？基于这个研究目的，本书拟将分税制的产生看做是央地关系制度化趋势中的一个典型“事件”，透过对这一事件的分析，来阐明分权时期央地关系的属性以及央地关系“制度化趋势”的内在逻辑。此处需要对本书的研究对象做出两点说明，其一，本书所指的央地关系，主要是指中央与省的关系，因为在中国的政治构架中，省级政府是中央政府直接“交往”的对象；其二，之所以选取分税制为研究对象，主要是由于两个原因：（1）是与之前的包干制相比，分税制具有明确的制度化特征；（2）是分税制本身的重要性，分税制是对中央与地方之间利益格局的一次重大调整，甚至被视为新中国成立以来规模最大的一次制度创新。^①

（二）研究意义

将制度化当作考察央地关系的一个视角，是基于其在现实及理论上的重要性。就现实政治而言，许多学者已经指出制度化或制度创制在当代中国政治、经济发展中的重要性。如胡鞍刚、王绍光指出，没有必要的国家制度建设（state-building），一个国家就难以保持持续、稳定、协调的经济发展，也不可能为实现现代民主政治奠定必要的制度基础；^② 在目前的政治经济环境中，制度建设具有四个方面的必然性与紧迫性：政府角色的变化；国家长治久安的要求；现代化的内在动力；还有执政党保持执政地位的需要。基于这些原因，他们认为制度创制对中国的国家转型具有决定作用，因而将制度化称之为中国的“第二次转型”。^③

林尚立也强调制度建设在当代中国政治发展中的重要性，他认为“制度对政治生活具有全面性、决定性的意义”，并将制度化问题称为当代中国政治形态转型中的核心问题。^④ 钱颖一与韦嘉斯特指出，中国的非规范化分权改革如果不能被制度化的、规范化的分权体制所代替，则改革就不能保证不会发

① 胡鞍刚. 中国发展前景 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1999：133.

② 胡鞍刚，王绍光，周建明. 第二次转型：国家制度建设 [M]. 北京：清华大学出版社，2003：379.

③ 胡鞍刚，王绍光. 第二次转型：以制度建设为中心 [J]. 战略与管理：2002（3）.

④ 林尚立. 当代中国政治形态研究 [M]. 天津：天津人民出版社，2000：431.

生逆转，政治经济发展也不能保证具有持续效应。^① 郑永年也指出，央地之间只有发展出稳定的制度性关系，“中国才有可能避免重蹈‘分久必合、合久必分’、在高度中央集权与分裂混战两个极端之间徘徊的历史循环”。^② 这些学者在强调制度化的重要性时，还主要是从规范的意义上讲的，他们或者将制度化看做一个应当实现的目标，或者是提出一些推进制度化建设的对策，而对于中国政治发展中制度生成的实证研究，仍然较少讨论。

如果将制度化这一政治现象，置于现代政治理论的透镜之下，则可以发现它不独关系到中国的政治发展进程，而且对于所有后现代化国家的政治转型，都具有学术上的普遍性意义。政治发展理论已经指出，在后发展国家的现代化过程中，总是伴随着一个基本的矛盾：一方面，为了集中资源以实现赶超型发展战略，政府往往充当了推动经济增长、社会转型的主导力量；但同时，这些国家政府权力运行的制度化程度又往往很低，这造成了大量的“转型病”，从而使转型的前景充满了不确定的色彩。许多政治理论家从实证的角度，指出制度化程度低是发展中国家政治衰败的关键因素，因而，衡量转型国家转型成功与否的一个重要标志是考察其权力制度化的程度及增量。^③

制度化对国家转型的意义，集中体现在它构成了国家政治能力的核心要素。大量转型国家的政治经历，都对这两个指标提出了质疑。如许多军政府掌握压倒性的军事力量，而且凭借其军事力量，它们可以迅速提取大量的资源，但事实证明，他们中的大多数甚至并不具备起码的政治能力，其政权也迅速垮台。因此，在暴力与提取能力之后，还存在着构成国家能力的更关键的要素。而从制度变迁角度看，中国现代化成功可以归结到政府创新的范畴并最终以制度化的形式物化起来，以巩固其所取得的成果。

正是在这种背景下，制度逐渐占据了政治能力研究中的核心位置。杰克曼明确提出是否拥有基于合法性的制度是衡量民族国家政治能力最核心的要素，换言之，国家的政治能力就是其创建制度的能力。^④ 有学者进而指出，许

005 ▶

① 钱颖一，韦嘉斯特. 中国特色的维护市场的联邦制 [A]. 见钱颖一. 现代经济学与中国经济改革 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2003：197.

② 吴国光，郑永年. 论中央—地方关系 [J]. 中国研究，1994（6）.

③ 塞缪尔·亨廷顿. 变革社会中的政治秩序 [M]. 北京：华夏出版社，1988.

④ 杰克曼. 不需要暴力的权力：民族国家的政治能力 [M]. 天津：天津人民出版社，2005：65.

多转型国家的脆弱性未必在于它们通常以强力获取政权，并试图在强力的基础上维持统治，而是由于它们在获取政权之后，不能构建出制度化的官僚结构，更无法获得基于法理的合法性基础。^①

还有学者从国家自主性的方面强调了制度的重要性。亨廷顿早在几十年前就指出决定落后国家政治发展成败的关键因素取决于能否保持秩序和稳定，而稳定与秩序的获得则取决于能否产生具有高度自主性的政治制度。^② 斯尼德更指出，许多发展中国家的贫困与政治衰败，原因就在于国家权力关系安排的制度化程度低，这使得领导人总是将大部分精力用于加强巩固自身的权力基础，主要方法就是给予既得利益集团以更大的资源，从而取得他们的支持。这大大降低了国家的自主性，使得资源向着无效率的方向流动，从而扭曲了经济发展，最终也会导致政治衰败。^③

（三）供给型制度生成假说

国内外学界关于央地财政关系制度化问题，在 1994 年前后曾经引起过广泛而持久的讨论，但这些文献大都是从“应然”的角度，或做一些理论上的推演、或发出急切呼吁、或提出一些对策，主要的议题仍限于供给型制度生成假说。

006

在早期的文献中，学者往往强调由分权带来的地方势力的增长、权力的分散性，以及中央相对于地方所处的结构性不利地位。依此种理解，在央地财政关系的发展与演变中，地方居于主导地位，在这种情况下，央地财政关系的制度化无从谈起。因为，复杂的包干制本来就是一种对地方有利的财政体制，财政体制越复杂、越不统一，地方就越能够逃脱中央的监控，获取更多财政资源。因而，从地方的角度而言，并不存在财政制度化的需求。换言之，由分权所带来的权力的分散化，成为制度化的最大阻力。

谢淑丽（Shirk）就持这种观点。她通过对 20 世纪 80 年代第二步利改税改革过程的研究，断言制度化措施在改革时期的央地关系中不可能得以推行，因为在分散化的权力关系中，“财政政策已经被省的偏好所限定了”，换言之，

① 陈明明. 所有的子弹都有归宿：发展中国家军人政治研究 [M]. 天津：天津人民出版社，2003：291-312.

② 亨廷顿. 变革社会中的政治秩序 [M]. 北京：华夏出版社，1988：30-54.

③ Snider, Lewis W. Political Risk: The Institutional Dimension [J]. International Interactions, Jul, 2005, Vol. 31 (3): 203-222.

财政制度化由于省的反对而难以推行。在谢淑丽看来，整个改革时代，由于中国政治中持续存在着权力继承问题，中央不得不通过放权让利以获取地方的支持，因而那种对地方不利的财政制度化改革不可能取得成功。^①

然而，分税制改革在 1993 年底得以成功推行，否证了以上看法。若依照谢的解释，当时老一代领导人年事已高，新领导人刚刚主政，中央面临着更大的继承问题压力，因而更不可能会有在此时，选择一场有违地方利益的分税制改革。因此，分税制改革的推行，引起了一些学者对央地关系看法的逆转，他们又重新发现了中央“被遮蔽的权威”，从而带来了财政制度化的新的解释。如黄亚生就指出，分税制的推行反证了中央仍居于央地关系中的支配地位，中央之所以能够依照自己的偏好推行分税制，就在于地方在获得经济自治的同时，而地方领导的政治任命权仍牢牢掌握在中央手中。^② 依照这种解释，则分税制的推行，是由于中央拥有强大的政治能力。

赫兹曼（Hirschman）的观点更加明确，他通过对财政危机应对模式的类型学分析，指出中国的整套体制改革对于领导者而言，更多是依照中央目标的“选择”模式，而不是所谓的受到种种利益集团作用的“压力”模式。中央之所以迟迟不推行分税制，是因为它拥有其他的选择来应对财政衰退，如发行货币与借款等。而在 1993 年当面临通货膨胀的压力、因政治原因而使外国借款减少时，中央选择了分税制。而且，分税制之所以会最终得以成功推行，是由于存在强而有效的政治领导。^③

因此，在这种“选择论”看来，1993 年分税制改革的推行并没有必然性，它主要基于中央的偏好与选择。此外，黄克宇（Heung-Kyu Kim）等学者也进一步强调，20 世纪 80 年代中央财政衰退的长期存在，不过是由于中央容忍了这种状况，学界的诸多争论，都源于对“容忍”与“无能”的混淆。在他看来，分税制的出现，不过是由于中央的偏好发生了变化，而且中央强有

007 ▶

① Shirk, Susan L. The Political Logic of Economic Reform in China [M]. Berkeley: University of California Press, 1993: 283 ~ 328.

② Huang, Yasheng. Central - local Relations in China during the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions [J]. World Development, 1996a, 24 (April): 655 ~ 672.

③ Richard Goode. Obstacles to Tax Reform in Developing Countries [A]. in Richard Bird and Oliver Oldman. Taxation in Developing Countries [C]. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990: 128.