

以利为利

财政关系与
地方政府行为

周飞舟 著

YILI WEILI

Caizheng
Guanxi
yu
Difang
Zhengfu
Xingwei

上海三联书店

以利为利

财政关系与
地方政府行为

周飞舟 著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

以利为利:财政关系与地方政府行为 / 周飞舟著. —上海:
上海三联书店, 2012. 02
ISBN 978 - 7 - 5426 - 3649 - 2

I. ①以… II. ①周… III. ①地方财政—财政政策—研究—
中国②地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①F812.7②D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 185074 号

以利为利——财政关系与地方政府行为

著 者 / 周飞舟

责任编辑 / 黄 韬

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 任中伟

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199) 中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

邮购电话 / 021 - 24175971

印 刷 / 上海惠顿实业公司印刷部

版 次 / 2012 年 2 月第 1 版

印 次 / 2012 年 2 月第 1 次印刷

开 本 / 787 × 1092 1/16

字 数 / 300 千字

印 张 / 16.25

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5426 - 3649 - 2/F · 607

定 价 / 35.00 元

目 录

第一章 序论:政府行为与中央—地方关系	(1)
第二章 改革前的中央地方关系	(17)
第三章 财政包干的效应和后果	(33)
第四章 分税制改革及其影响	(50)
第五章 转移支付体系的建立	(65)
第六章 县乡财政危机	(81)
第七章 基层政权的“悬浮”状态	(99)
第八章 财政资金的“专项化”	(128)
第九章 农村基本公共服务	(142)
第十章 专项资金在基层:农村义务教育	(164)
第十一章 发达地区的基层财政	(186)
第十二章 土地征用和政府的土地收入	(207)
第十三章 土地财政	(218)
第十四章 土地金融和城市化:“三位一体”的发展模式	(231)
第十五章 结 论	(247)
说明与致谢	(253)

第一章 序论：政府行为与中央—地方关系

本书讨论的主题是中国当代的政府行为特征及其运作的规律。在我们国家，政府对于我们理解经济和社会发展的的重要性是毋庸置疑的。改革开放虽然被理解为政府放权、市场成长和发展的过程，但是我们如果对经济和社会不平等的增长进行深层次的讨论，就会发现政府的力量仍然是无所不在、至关重要的。

改革开放的过程是一个宏观的经济和社会转型的过程。在这个过程中，政府逐步放权让利，私有产权从无到有，市场经济逐渐成为配置、调节资源的主要手段，这是我们理解中国经济持续、高速增长的关键。但是，政府放权和市场成长是两个紧密相连的过程。中国改革的“渐进”特色，在于市场经济的发展始终是政府放权的结果，市场对于经济资源的配置和调节，始终是以政府放权为前提条件。离开对政府行为的深入理解，我们便很难理解中国经济发展中的一些重要特征，这些特征包括私有产权和民营经济的发展在很大程度上受到国家政策的影响，投资始终是 GDP 增长的主要动力，国内消费需求始终没有成为 GDP 增长的主要构成要素，国家的金融和货币政策始终是经济增长和结构调整的主导力量等等。

政治经济学式的解释构成了我们理解中国经济增长道路的主流。其中，中央—地方关系和地方政府行为的变化尤为重要。20 世纪 80 年代，乡镇企业的兴起和繁荣是中国经济增长的主要动力。对于这个经济现象，从产权角度入手展开的解释虽然是学界研究的主流^①，但是中央—地方财政关系的变化也是一个重要的解释因素。美国政治学家戴慕珍（Jean Oi）最早指出，中央与地方政府间在 80 年代中期广泛推行的“财政包干制”是地方政府热衷兴办乡

^① 具体参见海闻主编（1997）《中国乡镇企业研究》，中华工商联合出版社。

以利为利:

财政关系与地方政府行为

镇企业的主要动力^①。在包干制下，地方政府逐渐成为了追求地方经济和财政收入增长的利益主体。无论是我们从公共财政学派的视角还是从公共选择学派的视角观察，全力追求地方经济增量的增长带来的财政收入的增长既“长远”地符合地方社会的利益，也符合地方政府自身的利益^②。戴慕珍运用了“地方国家公司主义”（Local - State corporatism）的概念来描述地方政府以经济利益最大化为指向的行为特征。这种特征突出地表现在地方政府的“公司化”和“谋利性”方面。在财政包干制下，地方政府普遍形成了明确的利益主体意识，一方面在“放水养鱼”的目标下大力招商引资，扩大税源，另一方面积极与上级政府就财政分配的体制进行讨价还价^③，中央和地方基本走出了改革开放前高度集权的局面，形成了财政分权的初步格局。

财政分权对于中国经济增长的影响是巨大的。经济学家们以数据为依据指出了包干制形成的分权格局对经济增长和公共服务的正面刺激作用^④。这种作用机制也是很明显的：地方政府利用市场转型中的各种“双轨”制度，能够用政策和行政力量有效地推动经济增长，并展开了地方区域间的竞争^⑤，这种竞争在推动经济的同时，也使得地方政府进一步“公司化”。

需要指出的是，这种财政分权下的地方竞争格局有着鲜明的中国特色，非常不同于如美国财政联邦制（Fiscal Federalism）下的政府行为。在中国，地方政府的权限是很有限的，主要是拥有财政收入的部分分配权和财政支出的安排权。中央政府可以通过改变财权分配体制的办法来改变中央—地方间的财政分配格局，因为地方政府缺少决定税种、税基和税率的权限，所以地方政府的收入在很大程度上取决于财政分配体制。在财政支出方面，地方政府负担了大部分地方支出，中国的分权格局主要表现在财政支出即“事权”的分权上面。由于中央政府掌握着对收入即“财权”的控制权，所以这种分权在本质上是“事权”的下放和“财权”的部分下放。与其叫做分权，不如叫做“放权”更为合适。在90年代分税制改革之后，这种“收入集权、支出分权”的特征就更加明显。同时，作为中央—地方关系间另外一个重要因素

① 这个观点较早见于 Oi 在 1992 发表的文章，“Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism”，*World Politics*, 45 (1) (October)，后来在其专著中 *Rural China Takes off* (1999)，University of Chicago Press 充分发展了这一论点。

② 关于这种学派分歧最简明的阐述，可见布坎南等（2000）《公共财政与公共选择：两种截然对立的国家观》一书，中国财政经济出版社出版。

③ 参见张闰龙（2006）细致的案例研究：“财政分权与省以下政府关系的演变”，《社会学研究》第3期。

④ 陈硕（2010），“分税制改革、地方财政自主权与公共品供给”，《经济学（季刊）》第9卷第4期。

⑤ 关于这个观点的文章非常多，以 Qian 与 Weingast 在 1997 年的文章“Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”为代表，刊于 *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4) (Fall)。

的人事权则一直是高度集中的。人事权的高度集中与财政支出权限的权力下放构成了有些学者指出的“晋升锦标赛”的基本背景^①。在这种锦标赛体制下，地方政府会想方设法来达到中央政府设定的目标。事实上，在改革开放的三十年里，中央和地方都以经济的高速增长为首要的目标。在中央政府看来，经济发展是社会稳定的前提，而在地方政府看来，经济增长既符合中央政府的设定目标，更符合自身的主体利益，所以，只要中央采取积极的甚至激进的经济政策，全国各地就会随即出现投资规模扩大、经济飞速增长的现象，这大大超出了“晋升锦标赛”所讨论的范围，是一种宏观的政治体制现象，可以称其为“锦标赛体制”^②。

这种颇具中国特色的体制最为引人瞩目的特点就是其极高的效率。以对人事权和财权的控制为前提，中央下达的任务能够通过层层分解、层层量化的方式快速到达基层政府，同时各层的上级政府又通过目标责任考核的方式对下级政府进行监督、考核和评估^③，成为各级政府工作的重中之重。这个体制能够运行无碍，需要两个前提条件。其一就是中央在人事和财政方面的集权，这正是我刚刚论述的重点；其二则是需要基层政府对地方的经济、社会资源拥有强大的控制和动员能力，拥有高效率地完成上级目标的能力。

这种控制和动员能力是改革前计划经济体制的产物，和改革后市场经济的发展存在着明显的矛盾。市场转型要求政府放权，但是政府要保持其强大的推动经济增长、调节社会分配以及其他方面的能力，则必然要求拥有全面的主导和控制能力。这种内在矛盾为我们理解中国经济和社会的变化提供了一个观察的角度。进入新世纪以来，随着改革所积累的社会矛盾日益突出，社会不平等程度加剧，这种矛盾便显得十分醒目。到底是以市场化改革促发展，还是以政府调节实现社会平等和经济增长，在意识形态方面就表现为所谓“右派”和“左派”的激烈争论。从最近几年的发展态势来看，政府主导已经成为推动中国经济和社会变化的最为重要的力量，在2008年国际金融危机爆发之后这种趋势尤为明显。无论是所谓的“国进民退”的结构变化，还是激进经济刺激政策带来的大规模投资热潮，一直到全国各地大兴土木的经

① 这是近年来政治学研究中的重要成就之一，主要参见包括周黎安（2004），“晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因”，《经济研究》第6期；Bo, Z, Y (2002), *Chinese provincial leaders: economic performance and political mobility since 1949*, Armonk, NY: M. E. Sharpe; Li, H. and L. Zhou, (2005), “Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of public economics* 89.

② 关于这种体制的历史和现实特征的详细论述和分析，参见我在2009年的论文“锦标赛体制”，刊于《社会学研究》第3期。

③ 关于这种体制在基层政府运行的基本形式——目标责任制，可以参见王汉生和王一鸽（2009）的论文“目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑”，《社会学研究》第2期。

以利为利:

财政关系与地方政府行为

济现象，都一方面说明了这种“锦标赛体制”应对国际国内形势变化的极高效率，另一方面也说明了，在经历了九十年代快速的市场化改革之后，以地方政府为主导、以扩大投资规模为主要手段的经济增长模式又重新成为经济发展的主要路径。

社会学对于地方政府行为的研究

在社会学研究的视野中，中国社会转型的过程是国家和社会关系发生剧烈变化的过程。改革前，国家垄断了所有社会资源的分配，摧毁了几乎所有非国家的政治和社会组织，建立了一种“夷平化”的总体性社会。从这个起点出发，转型不但是一个国家和政府逐步放权让利，由市场来配置资源的过程，而且也是一个社会力量生长、发展和逐渐活跃的过程。社会学家将后者笼统地称为“体制外”力量和体制外资源，这是相对于政府力量和政府控制的“体制内”资源而言的^①。政府和社会、体制内和体制外似乎构成了一个“理想类型”的两极，转型便被理解为从一极向另外一极的转化。但是，三十年来中国社会转型的实践却没有这么理想。虽然市场的作用不断扩大，“体制外”的力量不断成长，但是国家和政府的控制并没有明显的弱化，许多重要的市场要素如资本、土地乃至劳动力的配置权力仍然掌握在政府手中^②。与改革前不同的只是其控制的手段和方式出现了明显的变化。在经济上，政府对企业的管理控制、利润控制转向税收和土地调控，政府和政府官员仍然与地方企业保持着千丝万缕的联系，同时对政治和社会组织以及社会事务方面的控制仍然强大。这使得体制外力量虽然有所发展，但是却呈现出“碎片化”的态势^③。这些力量不但没有发展成为政府之外的制衡力量，而且由于其非组织化、非政治化的特点，反而呈现出和政府力量逐渐融合和同化的趋势，那些不能融合的力量则被“抛出”主流社会之外而成为弱势群体，例如农民、农民工和从企业改制、转型中产生的下岗工人。用一些社会学家的话来说，转型中的中国社会表现出“断裂”的特征，这也是随着经济的快速增长，财富和社会不平等也在同步增长的重要原因。

社会学的经验研究也得出同样的结论。20世纪80年代末兴起的“市场过渡”（Market Transition）研究是海外中国研究学界最主要的研究流派。这些

① 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华（1994），“改革以来中国社会结构的变迁”，《中国社会科学》第2期。

② 孙立平（2005），“社会转型：发展社会学的新议题”，《社会学研究》第1期。

③ 孙立平（2004），《转型与断裂》，北京：清华大学出版社。

学者发展出了一系列可验证的经验假设，来讨论在社会主义国家转型过程中新社会精英的构成和形成过程。这个主题的研究由两种对立的假设构成，即“精英替代理论”和“精英再生产理论”。精英替代理论假设在过去的计划经济体制中掌握资源分配权力的政治精英将逐渐被市场转型过程中兴起的经济精英和社会精英所替代，或者说社会的精英集团将呈现出分化的趋势，没有一种精英团体会像过去一样全面垄断社会资源的分配权。精英再生产理论则认为旧有的政治精英会在转型过程中利用其已经掌握的权力去维持在经济和社会中的地位，成长为新的经济精英和社会精英。在经历了十多年的研究和争论之后，学者们对中国精英的认识已经逐步达成了共识，从实践过程来看，中国社会呈现出的是精英再生产而非精英替代的特征^①。精英研究的结论在很大程度上反映了中国社会转型的特点，即国家和政府权力在社会转型中保持着主导性地位。如果缺乏对政府力量的关注和分析，就很难理解中国目前社会力量薄弱、社会不平等加剧的诸多背离理想的社会转型的特征。

从中国社会学学科成长的过程来看，对政府的关注也是一个必然的趋势。近半个世纪以来，以美国为代表的主流社会学逐步走向以定量化的经验研究为主的方向，随着研究方法的科学化和精细化，其多数研究内容亦逐步走向微观领域，对大规模的社会结构变动的涉及越来越少。主流社会学取得重大发展的领域，如人口研究、女性及少数群体研究、种族研究等等，与大规模社会转型虽然有联系，但显然不是其面对的中心问题。在这种局面下，社会学要去讨论国家和政府问题，不但超出了传统社会学主流的研究范围，而且在研究方法上也面对很大的挑战。从过去几年国内社会学这个方面的研究来看，关于政府行为的研究尚处于起步和探索阶段。

政府行为的问题是社会学从对乡镇企业和“三农”问题的经验研究中提出来的。这是社会学的实证研究涉足较多的两个经验领域。经济学比较关心乡镇企业独特的产权结构对其运作效率以及利润分配方面的影响，而社会学则更关注乡镇企业和地方政府的关系。由于乡镇政府可以将大部分的企业所得变成乡镇的财政收入，并且县级政府亦能从中得到增值税等大项税收，所以地方政府倾向于采取“养鸡下蛋”或“放水养鱼”的策略来推动乡镇企业的建立和发展。同时，乡镇企业在吸收农村剩余劳动力和促使农民增收方面

^① 这方面的研究很多，参见 Nee, Victor (1996), "The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China", *American Journal of Sociology* 101; Nee, Victor, and Cao Yang (1999), "Path Dependent Societal Transformation: Stratification in Hybrid Mixed Economics", *Theory and Society* 28; Zhou, Xueguang (2000), "Economic Transformation and Income Inequality in Urban China: Evidence from Panel Data", *American Journal of Sociology* 105; Walder, Andrew (2003), "Politics and Property in Transitional Economics: A Theory of Elite Opportunity", Asia/Pacific Research Center, Stanford University.

以利为利:

财政关系与地方政府行为

作用巨大。这其中的研究重点是政府和乡镇企业之间的互动机制研究。这些研究一方面指出了乡镇政府在与企业互动中一系列变通做法,另一方面也展示出乡镇政府的谋利性本质^①。

相对于乡镇企业的研究,在三农问题中,政府和农民的关系则显得有所不同。在三农问题中,社会学从政府和农民关系入手的研究主要在农民负担和村委会选举等方面。关于农民负担,出现了一系列有关村干部收取税费的研究。这些研究通过细致分析收取税费的过程,指出国家和农民关系在实践中独特的表现形态。尽管税费负担是国家汲取资源的主要形式,而且农村税负过重是一个既成事实,但是政府在和农民的互动中仍然表现出复杂的、运用非正式手段实现正式的政策目标的特点^②。

总结以上的研究,我们可以看出社会学在分析政府和社会关系时的特点。这主要表现在两个方面。第一,政府在与非政府力量互动时,自觉不自觉地采取了某些权力技术或变通策略。第二,政府在很大程度上是以一种与社会相对立的姿态出现的,无论政府对乡镇企业的“扶持之手”,还是对农民的“掠夺之手”,政府的动机似乎是“外生”的。在讨论企业或农民时,社会学比较顺利地进入了企业或者农民“内部”,通过分析企业的运作、农民的阶级、阶层或关系结构,比较成功地解释了企业或农民的行动动机和行动方式。而对于作为互动另一方的政府,我们却大多是依靠事前假设来进行解释的。我们如何知道政府行为的动机和利益呢?政府在什么情况下倾向于“扶持”,在什么情况下倾向于“掠夺”呢?政府的行为是理性的还是非理性的?政府行为的高度策略性和变通性的根源何在?至此为止,政府在社会学眼中的形象要么是僵硬的,要么是非常实用性的。说其僵硬是因为我们并不知道“扶持之手”或“掠夺之手”背后的决定力量来自何方,从而也不能判断今天的扶持会不会变成明天的掠夺;说其实用,是因为政府在实践中表现出的策略性和变通性似乎只是因为“管用”,我们对其背后的制约力量以及制度性因素则知之甚少。

要回答上述问题,就要求我们的分析能够像进入企业和农民“内部”那样进入到政府“内部”,对政府的行为模式和行为动机进行经验性的、制度化的理解和解释。实际上,经济学和政治学也同社会学一样面对这个问题,并

^① 刘世定(1999),“嵌入性关系合同”,《社会学研究》第4期;杨善华和苏红(2002),“从‘代理行政权经营者’到‘谋略型政权经营者’:向市场经济转型背景下的乡镇政权”,《社会学研究》第1期;周雪光(2005),“‘逆向软预算约束’:一个政府行为的组织分析”,《中国社会科学》第2期。

^② 孙立平和郭于华(2000),“‘软硬兼施’:正式权力非正式运作的过程分析”,《清华社会学评论》特辑;罗刚和王汉生(2001),“上交款:从义务转变为利益表达工具——以陕西南部某村为案例”,见王汉生和杨善华主编《农村基层政权运行与村民自治》,中国社会科学出版社。

做出了相应的努力。下面我们简要回顾一下这两个学科近年来在经验研究方面的进展。

近半个世纪以来，西方现代政治经济学发展出了两个研究政府行为的基本范式，即公共财政学派和公共选择学派。公共财政学派将政府定义为公共物品和公共服务的提供者，其提供公共服务的效率是辖区居民对政府认同和评价的基础，这也构成了制约政府行为最重要的力量。居民可以通过“用脚投票”的方式来和政府行为进行互动，而政府在此基础上努力为辖区提供高水平的公共服务。公共选择学派则认为政府官员也有自己的利益，没有理由认为政府会将辖区居民的利益最大化而忽视自身的利益。

具体到经验研究领域，分析的第一步是将政府“分开”，分成中央政府和地方政府，这构成了理解政府行为的基本框架。在政治学中，王绍光做了一系列的探索，来讨论中央政府和地方政府的不同利益结构以及由此而形成的制度架构。他的主要研究集中在分税制对中央—地方关系影响的问题上。他认为，经过了十年的以分权让利为主导的改革之后，到1990年代初期，地方政府已经成为独立的利益主体，并且对中央政府的控制构成了挑战。用他的话说，中国的“国家能力”严重减弱，照此趋势发展下去将会面对“诸侯割据”的危险^①。这是80年代的一系列分权化改革造成的，而1994年实行的分税制就是针对这个趋势进行的财政集权式的改革。王的研究是站在中央政府的角度上进行的。与其形成对比的是经济学家对中央—地方关系的研究，他们大多则是站在地方政府的角度上展开分析的。以钱颖一为代表的一些经济学家更加关注地方政府为增加本地区财政收入展开的地区间的发展竞争模式，认为这为中国经济增长提供了强劲的动力^②。而黄佩华则认为正是分税制这种集权改革给地方政府造成了巨大的财政压力。在财政压力之下，地方政府不一定通过地区间的良性竞争去解决问题，而是倾向于采取预算外手段获得中央政府无法控制的“小金库”收入，这不但给建立规范的政府预算体系带来了破坏，而且也造成了农民负担、企业负担等社会问题^③。

一般而言，政治学和经济学对中央—地方关系和政府行为的研究存在过于宏观、缺少机制分析的问题。中央和地方各自在制度框架内行动，其行动模式是现行制度和政策的产物。对于两个重要的问题，即现行制度和政策是

① 王绍光（1997），《分权的底限》，中国计划出版社。

② 代表性的作品见 Qian, Yingyi and Barry Weingast（1997），“Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”，*Journal of Economic Perspectives*, 11（4）（Fall）。

③ 黄佩华（2001），“费改税：中国预算外资金和政府间财政关系的改革”，见伯德等编《社会主义国家的分权化》，中央编译出版社；黄佩华等（2003），《中国：国家发展与地方财政》，中信出版社。

以利为利:

财政关系与地方政府行为

如何在中央和地方的互动中形成的，以及政府会不会按照现行制度和政策行动即制度的意外后果问题，则涉及较少。不去回答这两个问题，我们仍然难以具体分析政府行为和政府动机。社会学的研究可以对这两个问题给予较好的补充回答。

在社会学研究中，中央政府和地方政府被假设为两个有着不同利益的行动主体，地方政府的行为是在这种互动中而不是制度和政策中进行解释。这方面的研究以张闫龙和李芝兰、吴理财的研究为代表。张闫龙的研究主要分析中央—地方以及地方政府之间财政体制的形成过程，李与吴的研究则主要在讨论税费改革制度的意外后果。李与吴的文章以自上而下实施的税费改革为背景来揭示中央和地方基层政府（主要是县乡两级）的博弈过程。文章指出，中央政府力图通过硬化基层的预算约束来“倒逼”基层政府规范行政过程，精简机构和人员，这是一种典型的博弈式做法。但基层政府的反应并不是按照中央政府的预期做出的，而是通过一系列手段（变通政策、诉苦以及消极提供公共服务等等）使得中央政府的倒逼意图失败了，而这些手段造成的农村紧张状况反过来对中央政府带来了进一步的压力，形成了基层对中央的“反倒逼”。其结果造成了中央政府增加转移支付、主动负担农村公共服务开支的戏剧性结果。这个分析的意义在于，税费改革带来的中央和地方政府的一系列互动表面上看来都是针对农民负担和农村公共服务的，但实质上却是在“谁来承担改革成本”这个问题的暗自较量。换句话说，国家和农民关系变化的真正解释是其背后的中央和地方关系^①。

张闫龙的研究站在五级政府（中央、省、市、县、乡镇）的中间一级——市级政府的角度来分析中央—地方各级政府间的互动和博弈关系，主要分析的是省与市、市与县的关系。通过对1980年代中期财政包干制以来市级财政文献的档案研究，张闫龙得出了以下几点具有重要意义的发现。首先，省、市、县各级政府不但是各自独立的利益主体，而且有着极为明确的主体意识。在对于财政包干制度上下级的争论中，市级政府显然是一个有自我利益的、理性的行动者。其次，上下级的包干体制正是在这种不断的讨价还价中形成的，而不是纯粹的从上到下的政策产物。第三，虽然市在对省的互动中表现出极强的利己性，但是在与下属县级政府的互动中表现出利他色彩^②。这种对比展示出比李和吴的文章所讨论的中央—地方关系更为复杂的政府间关系。这不是简单的双方博弈，也不是更复杂一些的三方博弈，而是在财政制度框架内的以市为中心的上下级互动。市对县的利他性财政政策正、

^① 李芝兰和吴理财（2005），“‘倒逼’还是‘反倒逼’：农村税费改革前后中央与地方的互动”，《社会学研究》第4期。

^② 张闫龙（2006），“财政分权与省以下政府关系的演变”，《社会学研究》第3期。

是以市级政府能够与省级政府讨价还价的局面为前提的。也就是说，如果省与市的讨价还价变成纯粹的上对下的命令式或者压力性体制，则市对县利他性政策的空间也不会存在了。我们在此能够看到，要解释“扶持之手”还是“掠夺之手”的问题，关键并不在于这只手的“主人”，而在于“主人”背后的一系列影响力量。要解释市级政府的行为模式和动机，只有把它放到一系列互动的“关系”中才能够得到理解。从分析方法上讲，这就是社会学强调的“关系”对行动的解释能力。对一个普通的行动主体来说如此，对复杂的行动主体如政府来说也是如此。

要从以博弈论为主要方法的分析走向以“关系”为主的分析，我们就应该对目前政府间关系的特点有着进一步的认识。在社会学中，与政府有关的主要研究领域包括政府与农民的关系、政府与企业的关系等等，而政府间关系构成了我们理解这些关系中政府行为的基本框架。

正如我们以上所看到的，目前社会学涉足的政府间关系仍然以财政关系为主。就财政的中央—地方关系而言，改革开放以来经历了两个大的阶段，以1994年的分税制为分界点。分税制以前，政府间普遍采用的是财政包干制，上下级政府间每年或者每几年都要就包干的形式、基数、超收分成比例进行讨价还价。这为各级政府对上“利己”、对下“利他”的“放水养鱼”行为提供了一个基本的制度背景，也是典型的财政分权效应。而1994年的分税制将中央与地方的税收分配比例固定化了，一劳永逸地消除了上下级讨价还价的局面，而且通过这种比例将大部分财政收入集中到中央，所以我们说分税制既是一种制度化、规范化的改革，又是一种集权化的改革。改革以前，中央和地方财政收入是三七开的比例，而改革后则变成了倒三七开，由于中央和地方财政支出的比例并没有改变，所以大部分地方支出要依靠中央政府的转移支付。所以说，改革前后中央—地方关系发生了实质性的变化，即从改革前讨价还价的关系变成了改革后地方主要依靠中央拨付转移支付补助的关系。地方对中央的财政依赖大大加强了。

在地方各级政府之间，分税制的效应层层传递，造成了下级财政对上级财政的制度性依赖。在这种局面下，基层政府的财力大小主要看上级拨付的转移支付量的大小，所以造成了中部地区的县乡困难、东部地区和西部地区的县乡财政相对宽裕的局面^①。这种局面构成了我们理解政府和企业、政府和农民关系的基础。

由于制造业企业上缴的主要税收是增值税，而分税制规定增值税75%归中央，25%归地方，所以在分税制以后，地方政府能够从企业上收取的地方

^① 周飞舟（2006），“分税制十年：制度及其影响”，《中国社会科学》第6期。

以利为利:

财政关系与地方政府行为

税收大幅度下降。在这种局面下，我们在 1990 年代中期看到了地方乡镇企业大规模倒闭、转制的高潮。以前“养鸡下蛋”的“鸡”下的蛋大部分变成了中央政府的收入，所以地方政府失去了经营乡镇企业的热情。事实上，我们普遍可以看到，分税制以后增值税已经完全不构成地方财政收入的主体税收。地方的主体税收迅速转变为被 100% 划为地方税种的营业税。营业税主要来自于建筑业和第三产业，这有助于我们理解 90 年代后期以至到今天仍然过热的地方基础设施建设投资热潮以及各种以“大兴土木”为主的政绩工程。地方政府的这种反应是预期之中的结果，预料之外的结果则是东部地区的地方政府开始开辟税收之外的财政收入来源，即“圈地”和“以地生财”。由于政府垄断了土地的一级市场，所以可以低成本地从农民手中获得土地，以高价格在土地二级市场卖出去，从中获得了巨额的土地转让收入。据目前的研究，东部地区许多县市政府的土地收入相当甚至高于其地方财政收入规模。由此可以看出，地方政府剥夺农民土地、吸引企业和地产商占地的行为只有通过由分税制以来形成的政府间关系才可以得到较深层次的解释^①。

相对于东部地区而言，中西部地区的主要矛盾是政府和农民的关系。分税制改革集中了地方政府的大部分工业税收，使得中西部地区的县乡基层政府主要依靠农业税收和“三提五统”等农民负担来维持其财政开支。这是我们在 1990 年代中期以后农民负担问题日趋严重的深层次原因。农民负担问题的实质是政府间财政关系造成的。2002 年以来的税费改革表面上是减轻农民负担的改革，其实质是对中央—地方财政关系的改革。要做到农民负担减轻之后不出现反弹，不陷入“黄宗羲定律”的怪圈，关键是要让基层政府的财政开支有相对稳定的来源。所以税费改革的主要内容是中央政府向县乡两级拨付了数额巨大的“税费改革转移支付”，由中央财政来支付改革的成本。在这种努力之下，国家和农民的关系发生了根本性的变化，农民有史以来第一次不用交农民负担乃至“皇粮国税”。但是，改革的意外后果仍然发生在政府间的财政关系上。由于改革以后乡镇政府几乎所有的财政收入都是上级的转移支付，这造成了两个后果。第一是这种转移支付的预算约束非常僵硬，乡镇政府基本失去了安排预算支出的权力，在大部分中西部地区，乡镇财政的开支就等同于人头开支，只有“吃饭”支出，没有“办事”支出。第二，农村的公共服务缺少人力和财力的支持，大部分用于公共服务的转移支付资金停留在县城一级而无法“下乡”，使得乡镇基层政府基本上脱离了和农民的联系，过去是“收钱收税”，现在则是不收钱、不办事。国家和农民的关系

① 周飞舟 (2007), “生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民”, 《社会学研究》第 1 期。

系开始由过去的“汲取型”向“悬浮型”转变^①。

总结以上的研究，我们可以得出两点简要的结论。第一，要深入到“政府”内部，解释政府行为的深层原因，并不是要去全力描述政府与农民的博弈，或者政府上下级之间的博弈关系，而应该将其放在中央—地方关系或政府间关系的大框架中去加以理解。政府不但是利益的主体，而且也是各种政府间关系的节点，政府的行为受到各种关系制约，这是社会学相对于政治学和经济学比较独特的视角和分析方法；第二，要对政府的行为做出机制分析。所谓机制分析，是要找出行动主体在实践中的行动路径，以及这些路径的形成机制。与“显性”的政策与制度相比，机制是“隐性”的，是环境、利益和动机的综合表现，这也正是社会学的分析方法可以施展的地方。

中央—地方关系和政府行为

中央政府和地方政府

在讨论中央—地方关系之前，我们首先要对政府的财政做一个简单讨论。即从财政的角度看，政府应该做些什么？政府和市场的关系如何？

按照一般教科书的定义，政府的的财政职能主要有四个：资源配置、收入分配、稳定经济及发展经济。在这四个方面的职能中，配置资源和维持收入的公平分配相对又更加重要一些，通过政府来分配资源以实现经济增长和收入的公平分配是不同于通过市场来达到同一目的的必要方式。这两种方式是很不相同又互为补充的，而哪些资源应该通过市场配置，哪些应该通过政府配置，在理论上则主要取决于这些资源本身的性质。

政府的财政之所以被叫做“公共财政”，是因为政府配置、提供的资源、物品和服务具有公共性质，我们一般将这些物品和服务称为公共品和公共服务，这无疑相对于“私人物品和服务”而言的。如果我们将政府层级考虑在内，那么哪些公共服务应该由中央政府等高端政府来提供、哪些应该由基层地方政府来提供，就更是一个难以达成共识的问题。纯粹从理论出发，我们可以概括出以下两个简单的判断，见表1-1：

^① 周飞舟(2006)，“从汲取行政权到‘悬浮型’政权：税费改革对国家与农民关系之影响”，《社会学研究》第3期。

以利为利:

财政关系与地方政府行为

表 1-1 中央和地方政府的公共服务

	公共性强	公共性弱
跨地区	中央政府	私人
地区内	地方政府	私人

在财政领域，我们将政府提供公共品的职责范围称为政府的事权，而将政府的财政收入叫做政府的财权。就政府和社会的关系而言，我们笼统地讨论政府的事权和财权，就政府内部的政府间关系而言，我们则要讨论事权和财权在各级政府之间的分配情况。

我们一般将安排政府间财权和事权的制度称为财政体制。广义而言，财政体制包括政府的预算收入（以税收为主）、预算支出以及预算外收支等三个大的方面的制度构架；狭义的财政体制则是指预算管理体制，即一般只包括预算内收入和支出在政府间的安排和分配。由于中国是多级政府，所以这个构架还规定了不同级别的政府之间的财政关系。

就中央政府而言，财政体制规定了中央政府的税收和非税收入的范围、规模以及支出方式，而且还规定了中央和地方政府之间如何就财政收入和支出进行分配和分工，也就是说，规定了财政方面中央—地方关系的基本框架。就地方政府而言，除了本级的收入和支出，还规定了与下一级政府的财政关系。中国有五级政府，在财政关系上，每一级政府采取的是“下管一级”的制度，也就是说每级政府只负责制定与其下一级政府的财政体制。因此，中央—地方政府间以及各级地方政府之间并没有一种统一的财政体制存在，而是随着政府级别的不同，财政体制也不同。中国有 32 个省级单位，333 个地区、市级单位，2862 个县级单位，37334 个乡镇单位，因为政府级别、单位众多，所以财政体制也纷繁复杂。虽然财政体制多种多样，但是地方政府之间的财政体制大多受到中央和省级之间的财政体制的指导和影响，因此有一定的规律可循。另外，还存在一些评价和衡量各种财政体制的一般原则。

首先，我们评价和衡量政府间财政体制的一个重要标准就是要看一级政府的财权和事权是否相称或者对称。很明显，如果某级政府的事权远远超出其财权，则这级政府的财政就会出现赤字，并且没有能力为公共品和公共服务提供所需的资金；反过来，如果财权远远超出其事权，则政府提供公共品和公共服务的效率就会出现问題，因为财政收入基本上来源于税收，财权超出事权说明这个地区的居民上缴了过多的税收却没有充分享受到这些税收所能提供的公共服务。如果我们考虑多级政府的情况，事情就会稍微复杂一些。当某些地方政府的事权大于财权时，上级政府会采用财政补助或者转移支付的形式来补充地方政府的收入，使其维持事权和财权的平衡；同样，当某些

地方政府的财权大于事权时，上级政府则会要求这级地方政府上缴一部分财政收入，也就是说这级地方政府的支出中会有一部分“上解”，这部分财政收入会在更高级别的政府中完成支出。从理论上讲，这种“补助”和“上解”的财政纵向资金流动是以事权在各级政府中的分配为依据的。例如修一条跨县域的公路，由省级政府来协调、统筹公路的修建是一个成本最小的选择，但是修路的资金则各县都会负担一部分。再例如，某县要修建一所学校，建设经费除了本县财政负担一部分之外，中央、省、市可能都有一部分专门的补助来支持学校的修建。所以说，事权分配导致的财权再分配是政府财政体制中的主要的内容。

除了按照事权来调整财权，上级政府还可能根据各地人均财政支出水平的差异来平衡各地的财政状况，以维持各地不同政府财政支出的均等化。因为就一些基本的公共品和公共服务而言，例如教育、卫生等，各地居民都应该享受到相似水平的或者最低水平的服务，而相对贫穷的地方政府则无力满足，所以上级政府会采用补助或者转移支付的形式来提高这些地方政府的财政支出能力。这种纵向的财权再分配也是财政体制的一个重要内容。

除了上述两个原则之外，上级政府与下级政府制定财政体制的时候，还会考虑监督和激励的问题。所谓监督，就是通过体制来规范下级政府的收入和支出行为，以力图使得下级政府不会将财政资金低效率地支出。上级政府对下级政府的监督，除了会使用审计、检查等手段之外，在财政体制上则会通过“补助”或“转移支付”来影响下级政府的行为。一般而言，财政补助分为两种，一种被称为“一般性补助”（General Purpose），没有指定补助的用途；另一种被称为“专项补助”（Earmarked or Specific Purpose），是指资金都附带有明确的用途，下级政府不得将资金挪作他用。在补助的两种形式中，一般性补助没有监督作用，但是专项补助对下级政府的影响比较大。因为规定了具体的支出用途，所以上级政府不但有理由对这部分资金的使用进行监督，而且专项资金的种类、数量和拨付方式都会直接制约下级政府的行为。所谓激励，则是上级政府力图通过财政体制鼓励地方政府尽量多地增加财政收入，实现财政收入的连续、快速增长。例如上级政府可以采取包干制的办法，将超过包干的收入部分全部留在下级政府以实现了对财政增收的激励。

集权和分权

集权和分权是描述中央和地方关系的中心概念。一般而言，集权和分权概念涵盖了中央和地方关系中行政、财政、人事、军事等诸多方面的内容，对一个特定时期的特定政权而言，虽然这些方面集权和分权的情况可能不一