

复旦公共行政评论

第八辑

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

政府间关系与管理



上海人民出版社

复旦公共行政评论

第
八
辑

政府间关系与管理

 上海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

政府间关系与管理/敬义嘉主编. —上海: 上海
人民出版社, 2012

(复旦公共行政评论; 8)

ISBN 978 - 7 - 208 - 10752 - 6

I. ①政… II. ①敬… III. ①地主政府—行政管理—
研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 102894 号

责任编辑 赵荔红

封面装帧 王小阳

· 复旦公共行政评论 第八辑 ·

政府间关系与管理

敬义嘉 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 14.75 插页 2 字数 220,000

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 10752 - 6/D · 2083

定价 30.00 元

复旦公共行政评论
FUDAN PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW
VOL.8/2012

《复旦公共行政评论》第八辑 / 2012 年

FUDAN PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW VoL.8/2012

主办单位：复旦大学国际关系与公共事务学院

主 编： 敬义嘉

副主编： 朱春奎 郑 磊

书评编辑：李瑞昌 王 峰

学术委员会（以姓氏拼音或字母排序）

陈汉宣 香港城市大学

丁 煌 武汉大学

Friedberg, Erhard 巴黎政治学院 (Sciences Po Paris)

侯一麟 佐治亚大学 (University of Georgia)

蓝志勇 中国人民大学、亚利桑那州立大学 (Arizona State University)

刘伯龙 澳门大学

刘国材 中佛罗里达大学 (University of Central Florida)

马国泉 加州州立大学 (State University of California)

马 骏 中山大学

牛铭实 上海财经大学、杜克大学 (Duke University)

Rosenbloom, David 美利坚大学 (American University)

Savas, E.S. 纽约城市大学 (City University of New York)

杨开峰 佛罗里达州立大学 (Florida State University)

詹中原 台湾政治大学

张梦中 马里兰大学 (University of Maryland)

周志忍 北京大学

竺乾威 复旦大学

编辑委员会（以姓氏拼音排序）

陈 斌 纽约城市大学 (City University of New York)

高 洁 香港城市大学

顾丽梅 复旦大学

何艳玲 中山大学

李春成 复旦大学

李瑞昌 复旦大学

唐贤兴 复旦大学

唐亚林 复旦大学

王 峰 上海财经大学

王俊元 台湾交通大学

吴 逊 新加坡国立大学 (National University of Singapore)

尹海涛 上海交通大学

湛学勇 香港理工大学

张 光 厦门大学

朱春奎 复旦大学

目 录

专题一：政府间财政关系与公共服务

专题导语 /公 婷 1

变动中的中央地方财政关系：以公务员薪酬中央指令为例 /吴木奎
公 婷 4

援助之手还是掠夺之手？取消农业税和乡财县管对农村公共物品投资的影响 /张 光 陈 杰 19

专题二：政府间信息共享研究

专题导语 /郑 磊 36

知识共享影响因素及其互动关系研究 /张 晶 Sue R. Faerman
Anthony M. Cresswell 40

跨边界信息共享与整合中的领导力行为：中美比较研究 /郑 磊 60

跨国知识和信息共享影响因素综述 /Sharon Dawes Mohammed
Gharawi 郑 磊 80

论文

公务员机关年资变化与离职意愿的关系：一个非线性关系的视角
/陈重安 108

中国公共服务递送新方法的发展：一种社会创新模式的出现

/赵 娜(Jessica Teets) 140

地方政府公共服务外包的中美比较研究 /张梦中 孙 健 159

教育水平对“新生代”农村人口流动的影响：以江苏省 R 县×村为例

/张端鸿 刘 虹 171

倡议联盟框架理论研究进展与展望 /朱春奎 严 敏 曲 洁 186

书评

评《让民主造福中国》：简论俞可平教授民主思想的积极意义

/汪庆华 216

学者专访

访美利坚大学罗森布鲁姆教授 /敬义嘉 220

CONTENTS

Symposium I : Intergovernmental fiscal relations and public services

Symposium editor / *Ting Gong* 1

Changing Central-local Fiscal Relations in China: An Examination of Central Pay Mandates / *Muluan Wu and Ting Gong* 4

Helping Hand or Grabbing Hand? The Impacts of Abolition of Agricultural Taxes and County Management of Township Finance on Investment in Public Goods in Rural china / *Guang Zhang and Jie Chen* 19

Symposium II : Intergovernmental information sharing and collaboration

Symposium editor / *Lei Zheng* 36

Study on Factors and Interactions in Knowledge Sharing / *Jing Zhang, Sue R. Faerman, and Anthony M. Cresswell* 40

Leadership Behaviors in Cross-boundary Information Sharing and Integration: Comparing the US and China / *Lei Zheng* 60

Factors for Transnational Knowledge and Information Sharing: A

Literature Review / *Sharon Dawes, Mohammed Gharawi, and Lei Zheng* 80

Articles

The Dynamics of Agency Tenure: Investigating Its Relationship with Turnover Intention / *Chung-An Chen* 108

Developing New Methods of Service Delivery in China: the Emergence of a Social Innovation Model / *Jessica Teets* 140

A China-US comparison in local government public service contracting / *Menzhong Zhang and Jian Sun* 159

The impact of education on the population flow of new rural generations / *Duanhong Zhang and Hong Liu* 171

A Review of Literature on Advocacy Coalition Framework / *Chunkui Zhu, Min Yan and Jie Qu* 186

Book Reviews

Review of Making Democracy Benefit China: Dialogue with Professor Yu Keping / *Qinghua Wang* 216

Scholar Interview

Interview with Professor David Harry Rosenbloom at American University / *David Harry Rosenbloom and Yijia Jing* 220

专题导语

公 婷

自 1978 年改革开放以来,中国经济成就举世瞩目。特别是 2008 年至 2009 年全球金融危机以来,中国更显示了其在世界经济中举足轻重的地位。2010 年,中国国内生产总值首超日本,排名世界第二。根据世界银行(2011 年)的数据,中国在全球的国内生产总值(GDP)份额从 2007 年的 6.3% 上升到 2010 年的 9.5%。麦迪逊(Maddison, 2009)更是乐观估计,2030 年,中国的 GDP 将占世界总额的 23.8% 左右。在经济高速发展的同时,中国政府财政收入的增长速度更为惊人。根据财政部的数据,2010 年全国财政收入超过 8 万亿元,比上年度增长 21.3%,而同期 GDP 的增长率为 10.3%。

除了财政数据外,中国财政制度的“优越性”在学术文献也广受重视。其中,“维护市场的经济联邦制”(market-preserving federalism)较受关注(Montinola, Qian, and Weingast, 1995)。在英文学术文献中,“维护市场的经济联邦制”现在几乎与中国央地财政关系画等号。最初经济学家只在理论上假设了这种体制存在的可能性。后来他们发现中国的中央和地方财政关系与“维护市场的经济联邦制”的假设吻合。经济学家认为中国央地财政关系比宪法规定的联邦制国家(如印度、巴西等)的财政制度来得好。在“维护市场的经济联邦制”的框架下,地方政府获得征税的主动权,而中央政府在给地方政府足够激励的情况下也获得财政收入上的最大化。这种制度的可能收益是,中央地方关系比较稳定,政府将保护市场的发育和提供良好的公共服务。

不过,近年的学术文献表明,中国的财政制度的“优越性”并不像经济学家们设想的那么乐观。中央和地方财政关系处于不稳定的状况,各级政府在尽力获取财政资源时将支出责任层层下放(Tsui and Wang, 2004, 2008; World Bank, 2002)。陈抗(Chen et al., 2002)的实证分析表明,在

中央将财政收入权力收回之后,地方政府对辖区的作用从“帮助之手”转为“掠夺之手”。之前,许多学者认为,俄罗斯的地方政府代表掠夺之手,而中国是帮助之手。随着更多实地调研和官方数据的披露,中国财政制度和央地财政关系研究将更加深入。本期专栏文章基于最新的财政数据和实地调研,探讨中国央地财政关系中的一些热点问题。

专栏中,张光、陈杰讨论“农业税取消”和“乡财县管”对农村公共物品投资的影响。农业税取消无疑是我国财政史上的重大事件;乡财县管虽只改变财政支出的管理方式,其对于政府间关系的影响也将是深远的。之前中央政府一再承诺农业税取消之后,地方公共投入不会减少。近年来,许多文献也注意到中央政府对地方政府(特别是农村地区政府)的转移支付呈快速上升趋势(World Bank, 2007)。张光、陈杰的描述数据表明,多项与农村公共服务相关的投入在农业税取消之后呈显著下降态势。而只有在中央政府为了应对全球金融危机之后,农村相关的投入才恢复到2005年的规模之上。那么,在中央转移支付较丰厚的背景下,地方政府是否截留了中央政府的支农资金?张光、陈杰的分析认为,在乡财县管的条件下,县级政府可能截留了中央对农村基层的财政援助,因而在农村公共服务上起着“掠夺之手”的作用。

吴木銮、公婷的文章则从有关公务员调薪的中央指令执行情况来讨论央地财政关系的变迁。许多人认为中国地方政府也与其他国家政府一样存在“预算最大化”、“员工福利最大化”的问题。现实情况却要复杂得多。许多省和市政府出现滥发津补贴,而一些县级政府却在20世纪90年代末出现欠薪。欠薪的事实显然与中央的调薪指令相悖,也就是说这些县级政府没有按照中央的指令行事。究其原因,吴木銮、公婷认为,尽管中央指令本该获得执行,且地方政府也具备应有的财力,但是有多项因素导致地方政府没有尽力维护中央指令。他们的实地调研表明,中央指令执行不力反映了人事、财政制度方面深层次的问题。为了升迁考虑,地方官员更关注经济发展而不是公务员制度管理和待遇改善;中央的指令之间也相互矛盾和冲突,导致地方政府无所适从。文章指出,中央和地方财政关系的进一步发展和完善必须建立在央地双向合作和问责的基础上。

参考文献

- Chen, K. , Hillmand, A. L. , & Gu, Q. (2002), From the helping hand to the grabbing hand: Fiscal decentralization and corruption in China. In J. Wong, & D. Lu (Eds.), *China's economy into the new century: Structural issues and problems*(pp.193—215). Singapore: Singapore University Press.
- Montinola, G. , Qian, Y. , & Weingast, B. R. (1995), Federalism, Chinese style-the political basis for economic success in China, *World Politics*, 48(1), 50—81.
- Tsui, K. , & Wang, Y. (2004), Between separate stoves and a single menu: Fiscal decentralization in China. *The China Quarterly*, 177, 71—90.
- Tsui, K. , & Wang, Y. (2008), Decentralization with political trump: Vertical control, local accountability and regional disparities in China. *China Economic Review*, 19(1), 18—31.
- World Bank. (2002), *China: National development and subnational finance, a review of provincial expenditures*. Washington: World Bank.
- World Bank. (2007), *China improving rural public finance for the harmonious society*. Washington, D.C. : World Bank.
- World Bank. (2011), *China quarterly update* (April 2011), <http://www.world-bank.org/research/2011/04/14123985/china-quarterly-update-april-2011>.

变动中的中央地方财政关系： 以公务员薪酬中央指令为例^①

吴木銮 公 婷

【内容提要】 过去三十年，中国中央和地方关系经历了较大变化。本文从公务员调薪的中央指令入手，讨论中央和地方财政关系的变迁。在转型体制下，关于公务员调薪指令的制定和推行过程是政府间关系变化和挑战的缩影。研究发现，尽管中央的公务员调薪指令，是在一系列有利于或者本应该保证其顺利推行的条件下出台的，地方政府对这一指令的遵从程度不高，在许多方面与中央期望相去甚远。在某些地方中央指令甚至引起了较大范围的工资拖欠。根据湖北省两个县获取的研究数据，本文分析了地方不服从的原因以及它对政府间关系管理的启发。本文研究发现，即使有资金支持的中央指令也可能被地方政府拒绝。这个发现修正了英文学术文献关于中央指令和政府间财政关系的理解。本文的政策建议是，加强中央和地方政府间双向的权力监督，以推进共同问责。只有双向监督才能有效持续政府间信任和合作。

【关键词】 中央地方关系，财政，中央转移，中央指令，地方治理

【Abstract】 The central and local relations in China have undergone substantial changes over the past three decades. This paper aims to investigate to what extent intergovernmental fiscal management has been effective by examining the implementation of central mandates in public sector remuneration in China. As indicated by the case studies of two counties in Hubei Province, we find that although the mandates of public sector pay enhancement were issued under a number of conditions in favor of their smooth implementation, local reactions to the mandates have been greatly different from central expectations. The “funded” mandates were even rejected by some local governments. The findings of the paper make a substantial contribution to the theory of intergovernmental management. We suggest that two-way accountability between the central and local governments is needed in China. Only with two-way accountability relationships can trust and cooperation be sustainable among governments.

【Keywords】 Central-local relation, fiscal relation, central transfer, central mandate, local governance

① 本文作者感谢香港大学教育资助委员会研究资助局和香港城市大学给予的资助。

一、引言

过去三十年,学术界对中央地方关系的研究较多。大多数学术文献从宏观的角度讨论中央、地方之间的政治、行政和财政关系的变迁。而在许多发达经济体,中央地方关系的研究则倾向于从更细微的角度对一项或若干项政策的评估来检视政府间关系变迁。中央指令(Central Mandate)是当前中央和地方关系研究中的一个重要方向。中央指令主要指中央或联邦的政府用于监管和引导地方政府的工具(Posner, 1998)。通常的做法是,中央要求地方完成某项任务,在完成任务之前或之后,中央会给予一定的财政支持。

从政治体制上来看,中华人民共和国是单一制国家。我国《宪法》规定,全国地方各级人民政府是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。现实政治并不完全是宪法的翻版。有学者认为,如果是从财政支出这个角度来看,中国是一个权力非常分散和地方化的国家(Shieh, 2000)。中国的中央和地方关系在近年来有了新变化。尽管中央指令仍然代表着来自上级政府对下级政府的控制,这些命令逐渐呈现一种引导而不是强制地方服从的倾向。举例来说,在农村税费改革中,中央要求地方减少各种杂费直至最后取消农业税。在地方服从中央命令的同时,财政部专门设立了农村税费改革转移支付补助来巩固改革的成效。在国内农业产出利润比工业产出利润低的前提下,中央为了鼓励一些产粮区生产粮食而专门给产粮大县一定的财政奖励。这种现象表明,中央给地方的命令不再仅仅依靠强制服从,中央政策上传下达往往成为中央与地方政府协调的过程。与此同时,中央和地方关系也变得更加精细、复杂。

本文要探讨的是中央指令的一种具体形式,即中央要求全国的公共部门进行强制提薪。^①尽管工资管理是公务员及其他公共部门雇员管理的

① 本文所指的是中央政府规定的公务员工资构成。中央提薪指令的执行不力有可能伴生其他结果。比如一些政府部门扩张原来的制度外收入,可成为另一个研究方向。感谢编辑给的建议。

一项重要工具,但对中国公共部门调薪的研究尚不多。从政府间管理的角度来研究公共部门调薪的文献尚缺。更重要的是,这一特定中央指令的制定和推行过程很好地反映了政府间关系的变化和挑战。我们的研究发现,尽管中央指令是在一系列有利于或者本应该保证这一中央指令顺利推行的条件下出台的,地方政府对这一中央指令的反应却与中央的预期有所不同。强制性的全国调薪在地方没有得到完全的落实,在一些贫穷的基层公共部门引起了更严重的工资拖欠。

本文所指的主要是“隐性”工资拖欠。“隐性”工资拖欠与农民工工资拖欠有明显的区别。前者指的是基层公务员本应获得中央或上级政府所规定的工资,现实中无法获取规定的工资额的情形;而后者主要是雇员无法在当月获得应得的工资。虽然早年公务员工资发放也存在时间上的滞后,现在突出的问题是,在许多县级地方政府,公共部门的雇员获得的工资比政策规定要少。我们的研究问题是:首先,什么因素促使中央政府作出公共部门调薪的决定?为何有些地方特别是县级政府执行调薪的力度不足?是因为他们财政能力弱还是另有原因?

本文采取个案研究方法。研究重点是县级政府,原因在于县级政府给民众提供了绝大部分的公共服务和物品。中央指令也常常以县级政府为目标,如果政府间财政关系出现变动,在县级政府的公共财政中就可觅得踪迹。2008年至2009年,作者之一赴湖北省的A和B县进行调研。A县拥有一个相对发达的工业部门,而B县是一个农业县。不过,B县有着大规模的县城改造和野心勃勃的工业发展计划。两个县的主要访谈对象是县政府领导和财政官员。除了访谈之外,我们也收集了两县的财政文件(主要为县政府向人大提交的预算和决算报告)以及各种统计年鉴、财政年鉴等。尽管中央给这两个县的财政补助(包括公共部门调薪的补助)相当丰厚,工资未按标准发放的问题相当严重。基于这些研究,本文认为,中央调薪指令未获执行的关键不在于地方的财政能力。研究表明,有两个具体因素把指令的执行置于不断变化和不稳定的状态之中。第一是中央政府与地方政府有多元目标,这些目标之间产生不协调甚至是冲突。这导致地方政府依据本地的经济和治理情况有选择性地推行政策。第二是中国缺乏一个问责机制来要求地方服从,这个因素也弱化了中央指令对地方的刚性控制。

二、中央指令——政府间关系的重要工具

中央指令存在于任何一个拥有多层级政府的国家和地区。这些指令反映了在应对逐步复杂的社会和经济环境下，上级政府对下级政府管治和协调的需要。有些地方官员认为中央指令侵犯了地方的自主权，有可能加重政府间关系的紧张。尤其是无资金配套的中央指令，可能会演变为严重的政府间冲突，从而危及政府的管理。中央指令在政府间管理的运用上一直是存在争议的。在美国，纽约市的前市长科克(Edward Koch)曾将中央指令称为强加于低级政府肩上的重负(Posner, 1998)。现实中有一系列的因素造成中央指令的频繁使用。第一，公众要求政府提供更好的公共服务。基于地方政府财政能力和行政能力的不同，许多公共服务质量参差不齐。当人们对平等的要求越来越高时，中央指令调校地方施政水平的差异显得很有必要。第二，当面对复杂的难题时，中央指令可以提高地方政府间合作的水平。比如在环境治理中，中央政府的协助有可能提高地方政府之间的协商效率。第三，在资源比较缺乏的情形下，中央指令也可能使资源使用更有效率。即使资源很充裕时，中央指令可能也有必要。有更多的资源可以利用时，政府之间可能就如何分配资源产生争执，因此需要中央协调。

中国近年来的发展不仅创造了中央指令的实际需求，还带来了一系列有利的条件，例如中国人对分配公平的要求越来越高。基于目前的研究，收入分配不公仍然比较严重，在城乡之间出现日益严重的公共资金分配问题(Tsang and Ding, 2005)。同样迫切的是，经济改革带来权力地方化问题；在充分发挥分权的优势的同时，中央政府也需要承担更多的管理和协调功能。在利伯索尔和奥克森伯格(Lieberthal and Oksenberg, 1988)所说的碎片化威权体制下，政府间关系也有一些难以解决的问题。比如区域间对于资源和财政的竞争非常激烈，导致负面后果。另外，20世纪80年代，中央在维持宏观经济稳定的表现也不够有力。王绍光和胡鞍钢(1993)指出，两个“比例”的降低(政府财政收入在GDP中所占的比例和中央政府财政收入在全国财政收入中所占的比例)给中央财政带来了严

重的威胁。在这种背景下,1994 年分税改革是中央和地方财政关系中一项重要的改革。从这次改革之后,在分税制的基础上,中央政府逐渐加强了自身从这个体系获取足够财力的能力。在富足的中央财政的支持下,中央官员在运用中央指令时,显得更加得心应手。

三、中央指令及公共部门调薪

随着我国经济社会的发展,中央指令数量也越来越多(Tsui and Wang, 2004)。不过,中央指令也分为较多类别。在某些情形下,中央政府并没有为其指令的推行提供太多的财政补贴,指令也推行得十分有效。比如,中央对于地方 GDP 增长和社会稳定的要求,并未见到不服从。然而在其他方面,尽管中央政府使用了包括中央财政转移在内的一系列财政工具来引导地方遵从,中央指令的实行却有不同程度的困难。中国公共部门工资体系是高度集权的。公共部门的工资水平在大多数年份中是由中央政府来决定的,公共部门没有工资集体协商的机制。在改革开放前,中央发布统一工资表,全国各地遵照执行。20 世纪 80 年代到 90 年代初期,中央政府曾经出台政策允许地方在一些工资支付项目中实行更灵活的机制,随着各地各部门滥发津补贴等问题的出现,十余年来,中央政府在公共部门薪酬管理上又开始倾向于集权。

除此之外,中国公共部门的工资支付遵守平衡原则。这条原则对于地方财政部门来说意义重大。1986 年颁布的《中华人民共和国义务教育法》规定,教师的平均工资水平应当不低于当地公务员的平均工资水平。因此,所有关于公务员的工资增长都应当适用于教师工资。从 2000 年起,国务院还规定,各地应该把教师工资发放纳入公务员工资发放保障体系中统一组织实施。2006 年公务员调薪曾在公共部门引发争议。当时文件只要求给公务员调薪,一些县级教师用各种形式进行抗议。工资支付平衡原则意义重大,一是中央只要给公务员提工资,地方就需负担其他公共部门雇员的提薪;二是在教师和公务员同酬的前提下,欠薪问题在同一层级政府中会蔓延至此层级政府所雇用的绝大多数公共雇员。

从 1997 年起,多次的公共部门调薪改变了过去几十年“低工资”政策