

马骏 何艳玲 朱正威 主编

中国政府与治理

全球华人视角

The Government
and Governance of China

The Perspective of Global Chinese

格致出版社



上海人民出版社

马骏 何艳玲 朱正威 主编

中国政府与治理

全球华人视角

The Government
and Governance of China

The Perspective of Global Chinese

图书在版编目(CIP)数据

中国政府与治理:全球华人视角 / 马骏,何艳玲,
朱正威主编. —上海:格致出版社;上海人民出版社,
2013

ISBN 978-7-5432-2242-7

I. ①中… II. ①马…②何…③朱… III. ①国家行
政机关—行政管理—中国—文集 IV. ①D630.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 059267 号

责任编辑 王亚丽

装帧设计 人马艺术设计·储平

中国政府与治理:全球华人视角

马 骏 何艳玲 朱正威 主编

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号23层)



格致出版

编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 苏州望电印刷有限公司
开本 787×1092 毫米 1/16
印张 18.75
插页 1
字数 338,000
版次 2013 年 11 月第 1 版
印次 2013 年 11 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-2242-7/D·60
定价 42.00 元

善政良治是我们的共同追求

夏书章

在我们政务学院情况简介手册的扉页上,有这么一句话:“问人间政治之道以善政天下,求公共管理之理为良治中国。”应当认为,这不仅是中国人民的普遍愿望,也是世界人民的共同追求。

摆在我们面前的这本文集,正是通过对“中国政府与治理”这个主题的观察、思考和研究,来反映全球华人有关专家、学者的部分学术成果。这是一次可喜的尝试,因为我们在对中国特色社会主义道路、理论、制度保持高度信任的同时,也深信集思广益和参考借鉴的必要性。而无论华人学者身在何处,一般都对中国历史、现状和发展前景比较关注,并在了解具体情况和阅读中外文献资料方面拥有明显和较大的语文优势与较好的理解能力。

就本文集来看,其五个组成部分,即“转型时期政府治理大问题”、“公共财政与预算”、“公共政策与公共服务”、“社会管制与公共服务”和“公共部门改革”,无一不是当前必须认真去做并且是只能做好不许做坏的大“文章”,也都是影响全局和大有作为的关键事项。

论文虽然只有16个专题,作者29人,其中10篇是由两三人合作完成的,但是,内容的覆盖面已相当广泛。当然,一本文集也不可能应有尽有或无所不包。作为一个新的项目开始,仍可喜可贺。

这里不拟逐篇介绍,以下试按顺序略抒浅见。

第一,大问题往往很多,但对所涉及的理论都要进行检验则是一致的。通过个别问题的分析,可以得到启发。化繁为简是一项基本功,对大问题的处理更切忌治丝益棼,“简约主义”有较大的普遍意义。“比较与反思”方法的重要性自不待言。

第二,公共财政与预算确实是个重大问题。它直接关系和影响到政府目标的实现和治理绩效的保障。如果要打比方,可以说是应好好掌握和运用的“指挥棒”或一定要把守好的“关口”。必须认真研究,以期合理合法和强化监督,杜绝可钻的“空子”和塞住可能被利用的“漏洞”。

第三,总体而言,整个政府与治理工作的性质都是公共服务,即向人民提供优质服务。因此,我们对每个大问题的研究,都要考虑到这一点。文集有两大部分讨论与公共服务相关的内容,可以看作这方面的几个实

例。可见在这个领域，我们应牢牢记住：凡事都是为人民服务的。

第四，说到改革，那是永远不能停步的。公共部门改革既要注意兴利除弊，又要不断在改革中创新，精益求精。文集中最后四篇各有特色，有体制改革创新案例、关于制作创新的评论、网络问政的分析和认真对待民主行政，表明改革才能进步，才能转型升级。

最后，谨衷心期待全球华人学者不断有新成果问世，让有中国特色的公共管理这个学科领域百花齐放。

2013年8月于中山大学

第一届华人公共管理学者研讨会会议综述

2010年5月28日至29日,由中山大学政治与公共事务管理学院、中山大学中国公共管理研究中心、中国留美公共管理学会、西安交通大学公共政策与管理学院共同主办的第一届“华人公共管理学者研讨会”在广州中山大学召开。此次研讨会邀请了来自美国、英国、荷兰、新加坡、中国香港、中国台湾及内地的华人公共管理学者约50人,共同深入探讨经济改革30多年后政府转型和国家治理等问题。

会议开幕式由中山大学政治与公共事务管理学院院长、中国公共管理研究中心主任马骏教授主持,中山大学校长黄达人教授致欢迎辞,中国行政管理学会名誉会长、中山大学政治与公共事务管理学院名誉院长、中国公共管理研究中心名誉主任夏书章教授,留美公共管理学会会长侯一麟教授,西安交通大学公共政策与管理学院院长朱正威教授先后致辞。

主题发言部分由中国人民大学蓝志勇教授主持。围绕“当代中国政府与政治重要问题”的议题,香港中文大学王绍光教授、中山大学马骏教授、英国谢菲尔德大学臧小伟教授、台湾世新大学徐仁辉教授等五位专家分别从不同视角进行探讨,为整个会议的发言抛砖引玉。马骏教授从中国财政国家转型的视角出发,探讨经过30多年的经济改革,中国在多大程度上已发展成为一个税收国家,以及中国的财政国家转型对国家和社会关系以及国家治理已产生或者将产生何种影响的问题。他认为,中国最终将演变成何种类型的财政国家,主要取决于三大因素:一是中国的市场经济改革是否会出现方向性的转变;二是中国财政预算体制改革;三是中国的自然资源禀赋。

随后,会议分多个场次,分别就“中国国家治理”、“中国公共财政”、“中国政府改革”、“中国公共政策研究”、“中国公共服务供给问题研究”、“中国社会建设”、“非营利组织与协同治理”等多个议题进行了探讨。

在“中国国家治理”场次,中国人民大学的任剑涛教授分享了题为“国家治理的简约主义”的研究。这种简约主义可以理解为:国家必须要分权制衡,国家权利具体运行必须要有简约主义的逻辑,特别要强调在政治法律 and 环境的途径当中,依法治理是国家得到很好治理最重要的简约原则。

在“中国公共财政”场次,美国乔治亚大学的侯一麟教授,对我国近年来的行政体制改革进行了实证分析,并提出了相应的政策建议:地方官员激励机制要改变,从“发展—提升”转到“服务—褒奖”。“科学发展及和谐

社会”的口号表明最高层的指向标已经开始变化。在地方裁量权增加后，转移支付和自由资金的使用要配以严格监督，以达到最优使用。为此，透明的预算体系至为关键。

在“中国政府改革”场次，复旦大学的竺乾威教授则关注地方改革的问题。他以广东顺德为案例，探讨地方政府的管理体制改革创新。顺德的改革涉及地方政府体制改革的三个最核心的问题：党政关系问题、改革的路径依赖问题、改革的动力问题。

在“中国公共服务供给问题研究”场次，来自美国明尼苏达大学的赵志荣博士，探讨了中国城市基础设施建设投入的两个模式：资金结构与融资机制。他认为，就趋势而言，市场融资的增长速度明显快于财政资金，因此在总投入中变得越来越重要。同时，东部省份对财政资金的依赖程度最高，这主要是由于土地出让转让金明显高于其他地区；直辖市的市场融资比例最高。如果从政府和市场作为基础设施提供者的角度来看，政府主导模式的重要性在逐渐下降；城投公司主导型和私有部门参与模式扮演了越来越重要的角色。

来自不同地区的学者各抒己见，进行了充分的交流，对中国公共管理学界的普遍和独特现象、分析框架、实证方法、研究结论、政策建议等都展开了充分的探讨，引发了热烈回应与评论，不断迸发出思想火花。

此次研讨会的举办，将有助于我国公共管理学界聚焦中国发展经验，借鉴国际视野。会议凝聚的智慧，为进一步推动中国公共管理学界的发展，强化公共管理学界作为政府的“智库”作用，构建可持续发展的和谐国家建设体系，起到了积极的作用。

中国公共管理研究中心

目 录

善政良治是我们的共同追求 夏书章	1
第一届华人公共管理学者研讨会会议综述	1

转型时期政府治理大问题

税收、租金与治理

——理论与检验 马 骏 温明月	3
国家治理的简约主义 任剑涛	25
走向社会政策时代	
——从发展主义到发展型社会政策体系建设	
郁建兴 何子英	40

公共财政与预算

Sub-provincial Fiscal Decentralization, Flat Structure, and Size of Local Governments-Evidence from China's Recent Administrative Structure Reform Yilin Hou Chunkui Zhu	55
中国地方人民代表大会预算监督研究 林慕华 马 骏	81
为什么财政教育投入达不到占 GDP 4% 的目标? ——一个基于跨省多年度数据分析的实证研究	
张 光 江依妮	102

公共政策与公共服务

通往集体债务之路

——政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给	
周雪光	115
政策执行过程中降低信息不对称的策略探析 丁 煌	142
“新公共管理”在中国地方政府的实践	
——政府间竞争驱动的公共服务改革	
朱旭峰 矫其原	153

社会管制与公共服务

- 中国区域公共安全的动态评价方法研究
——基于“脆弱性—能力”的综合框架及系统动力学方法
朱正威 郭雪松 段栋栋 169
- 社会服务中的公共非营利合作关系研究
——一个基于地方改革实践的分析 敬义嘉 184
- 中国城市基础设施建设投入模式
——资金结构与融资机制 赵志荣 曹丞辛 203

公共部门改革

- 地方政府管理体制改革创新思考
——以广东顺德为案例 刘洁 竺乾威 233
- 中国地方政府行政审批制度创新及其前景
——兼评杨瑞龙的制度变迁三阶段论
陈天祥 吴月 张华 247
- 网络问政如何建构问责
——基于对广东省河源市网络问政的分析 肖滨 267
- 认真对待民主行政
——对中国行政管理体制自我认同的一项分析
孔繁斌 280

转型时期政府治理大问题



税收、租金与治理——理论与检验*

马 骏 温明月**

【摘要】 发展中国家和转型国家普遍面临着如何提高治理水平的难题。本文从财政社会学这一独特视角,研究了国家的财政收入汲取方式对治理水平的影响。本文首先梳理了财政社会学中存在的一个隐藏的理论假设:只有税收国家才能实现好的国家治理。然后,运用非洲国家的面板数据,对这一假设进行检验。本文的研究发现,财政社会学的这个理论假设是成立的。一个国家,其税收国家的特征越强,其治理质量就越高;反之,如果税收国家的特征越弱,或者租金国家的特征越强,其治理质量就越低。这一发现对发展中国家包括中国的国家建设有着重要的启示。

【关键词】 税收国家 租金国家 治理质量

如何提高公共治理水平,这是一个世界性难题。对于发展中国家和转型国家而言,这更是一个非常严峻的挑战。为了解决这个难题,过去200年来,尤其是20世纪以来,各国一直不断地对政治体制和政府体制进行改革。20世纪80年代以来,治理问题更是成为政治学和经济学关心的一个重要问题。本文从一个比较独特的角度,即国家如何汲取财政收入,来研究治理问题。在这方面,经济学家和社会学家熊彼特可能是最早的探索者。1918年,由于认识到将政治因素和社会因素从财政研究中剥离后,财政学不能解释许多重大的问题,熊彼特呼吁建立一门财政社会学。自20世纪70年代,财政社会学逐渐发展起来。在财政社会学看来,国家的财政收入汲取不仅塑造着国家,也塑造着社会,更重要的,它塑造着国家与社会的关系。因此,不同类型的财政收入汲取方式对应着不同类型的财政国家,不同类型的财政国家具有不同的国家与社会关系,进而形成不同的国家治理模式,最后呈现出不同的治理水平。长期以来,财政社会学一直隐蔽地假设,只有税收国家才能实现好的治理。最近,莫雷(Moore, 2004、2008)首次将这个假设明确地总结出来。目前,各种历史和案例研究都直接或间接地支持这一假设。然而,由于历史和案例研究

* 本研究受中山大学985三期专项基金和中山大学高校基本科研业务费资助。感谢匿名评审人中肯的修改意见。感谢王闻博士、李万新博士的建议。本文文责自负。

** 马骏,中山大学政治与公共事务管理学院、中国公共管理研究中心教授;温明月,中山大学政治与公共事务管理学院2010级博士生。

本身的局限性,这一假设是否成立仍需更多也更系统的经验研究。

本文首先对财政社会学的这一基本假设进行梳理,然后运用非洲国家的数据对其进行检验。本文的研究发现,这一假设是成立的。除了理论上的意义之外,这一发现也隐含着重要的实践意义。正如莫雷(Moore, 2008)所说,如果这一假设是正确的,那么,改革发展中国家的财政收入汲取模式,鼓励它们更多地依赖税收而不是租金收入,将有助于提高这些国家的治理水平。对于中国未来的国家建设来说,这一研究结论也具有重要的启示。

收入汲取、治理模式与治理质量

财政社会学起源于哥德谢德和熊彼特在 20 世纪 10 年代末期关于税收国家的一场争论。在目睹了第一次世界大战后期奥地利的财政崩溃之后,1917 年,奥地利社会主义学者哥德谢德(Goldscheid, 1917)认为,欧洲国家在 18 世纪以来建立的税收国家面临着严重的财政危机,并主张“将财产还给国家”,建立一个由公共企业来提供财政收入的财政体系。1918 年,熊彼特发表了《税收国家的危机》一文,对哥德谢德的观点进行了回应。尽管熊彼特也注意到税收国家面临的挑战,但他并不认为税收国家即将瓦解,同时,对公有企业是否有效率表示质疑。然而,在这场争论中,两位学者都呼吁建立一门财政社会学,研究公共部门的财政状况及其对社会与政治的影响。不过,直到 20 世纪 70 年代,财政社会学才真正受到重视,并在最近发展成所谓的新财政社会学(Martin, Mehrotra & Prasad, 2009)。然而,对于财政社会学,却存在两种不同的理解。在一些学者(例如 Campbell, 1993)看来,财政社会学是关于“税收和公共财政的社会学分析”。但在另一些学者(例如哥德谢德和熊彼特)眼里,财政社会学致力于发展一种新的“宏观历史范式”、一种观察和理解社会的方式,而不仅仅是一个理论。本文采用的是后一种意义上的财政社会学。

在财政社会学看来,国家财政对国家和社会的演进有着决定性的影响(Goldscheid, 1917),财政体系是理解社会和政治变化的关键,它是社会变化的重要指标和源泉(Schumpeter, 1918)。在财政社会学的分析框架中,财政国家是一个非常基本的概念。财政国家是根据国家财政收入最主要的来源对国家进行的分类(Tarschy, 1988; Moore, 2004)。在不同的财政国家,国家汲取财政收入的方式不同,国家和社会的关系也就不同,国家的治理模式也会具有不同的特点,进而呈现出不同的治理水平。相应地,财政国家的转型意味着重构国家与社会的关系,这最终将导致政治和社会变迁。20 世纪以来,财政国家主要有三大类型:税收国家、自产国家和租金国家。税收国家的财政收入主要来自私人部门缴纳的税收

(Schumpeter, 1918; Tarschy, 1988)。自产国家主要是指那些实行计划经济体制的国家,在这些国家,广泛的国家所有制使得国家的财政收入主要源于国有企业上缴的利润(Campbell, 1996)。租金国家是指那些主要依靠国家垄断的自然资源出口而获取租金收入的国家(Moore, 2004)。

财政社会学一直隐蔽地存在着这样一个理论假设:只有真正的税收国家才能形成高质量的国家治理。最近,莫雷(Moore, 2004、2008)首次将这个假设明确地总结出来,并初步阐述了其间的因果关系。关于财政变迁的政治影响,财政社会学其实有三个版本的“故事”或者理论模型。基于西方国家的国家建设经验,早期的财政社会学总结出一个可以称之为“征税—代议制模型”的理论。基于发展中国家在 20 世纪 70 年代以来的国家建设经验以及转型国家 90 年代以来的国家建设经验,财政社会学总结出另外两个新理论,可分别称之为“租金—国家自主性模型”和“税收讨价还价—政治民主模型”(马骏, 2011)。这三个理论都直接或间接地阐述了这个理论假设。根据这三个理论,在不同的财政国家,国家和社会的关系不同,国家对社会的依赖程度或者国家的自主性也不同。在税收国家,国家对社会的依赖程度较高,国家的自主性较低;而在租金国家和自产国家则相反。这导致不同的国家和社会的互动关系,进而对治理模式与治理质量产生不同的影响(Moore, 2004、2008; 马骏, 2011)。

“征税—代议制模型”是财政社会学最早的一个理论,也是最流行的一个理论。它是从欧洲国家的国家建设经验中总结出来的。在欧洲的领地国家时期,统治者依赖自己的领地收入而生存,因此,一方面国家财政对社会的依赖比较小,另一方面国家财政对社会的影响也极其有限。随着欧洲国家在近现代时期(1400—1800 年)转向税收国家,国家和社会的互动开始变得越来越密集和深入,税收开始成为国家和社会互动最关键的纽带。最为关键的,在税收国家,国家变得越来越依赖于私人部门。在这种情况下,为了获得私人部门缴纳的税收,国家不得不与私人部门讨价还价,并在政治上对社会做出让步。同时,在税收国家,公民也会形成较高的参与政治的动机。这就迫使欧洲国家重构其财政制度和政治制度,最终建立起宪政民主制度(Schumpeter, 1918; Musgrave, 1980; Moore, 2004、2008)。恰如著名财政学家马斯格雷夫总结的,“税收是现代民主制度兴起的先决条件”(Musgrave, 1980: 363)。此外,为了提高国家治理的正当性并生产纳税人的“准自愿服从”(Levi, 1988),国家不得不采取“税收换服务”的治理策略,通过向纳税人提供公共服务来换取纳税人对国家税收政策的服从,并以宪政民主制度和行政理性来确保这一承诺的可靠性。如此,征税就提高了国家对公民诉求的回应性,使国家变得对公民负责。最后,相较于租金和利润汲取来说,征税是一件成本高昂的行政活动。为了汲取税收,国家还必须建立理性化的征税官僚机构来对纳税人

进行监督,同时需要激励征税官僚努力工作并对他们进行有效的监督以降低代理成本。实际上,各国行政理性化的发展最早都发生在征税领域,然后才逐步扩展到其他领域。总之,征税一方面能够促进国家治理民主化,提高政治问责,另一方面能提高国家治理的理性化程度,最后提高国家的治理质量(Moore, 2004、2008)。

如果说税收国家的国家建设经验从正面直接地分析了征税如何提高治理质量,那么租金国家的国家建设经验则提供了一个反面的例子,进而间接地支持了“只有税收国家才能实现好的治理”这一假设。“租金—国家自主性模型”是根据一些发展中国家 20 世纪 70 年代以来的国家建设经验总结出来的。在这一时期,一些原来贫穷的发展中国家开始由税收国家转变成租金国家。其中,最重要的是资源性租金。由于控制了在国际市场上特别有价值的自然资源,这些国家就能够通过出售这些资源而获得租金收入。不同时期,可以形成租金的资源是不同的,历史上,它们是矿产、钻石、木材等。不过,在 20 世纪,最主要的自然资源是石油。各个石油输出国的财政收入主要来自国家垄断的石油贸易形成的租金收入(Moore, 2004)。由于租金“不是挣来的收入”(unearned income),租金国家就无须像领地国家和税收国家那样必须在政治上或者组织上付出很大的努力才能获得充足的财政收入。这就对这些国家的国家建设产生了巨大影响。尽管其中一些国家在 20 世纪初就开始了现代国家的建设,例如建立了代议制和选举制度,但随着其向租金国家转型,它们的国家建设道路发生了根本性的逆转。在租金国家,丰裕的资源性租金大大降低了国家对公民或者社会的依赖,国家的自主性也很高。由于财政收入主要不是来自直接影响个人财富的直接税(即个人所得税),因此租金国家的人民也缺乏政治参与的动机。由于租金收入的来源比较集中而且完全控制在国家手中,其收支相对于税收而言就比较容易隐藏起来,进而逃避议会监督。最后,由于租金收入相较于税收收入来说比较容易征收,因此,租金国家建立一个有效率的公共官僚机构的动机也比较弱。其结果,租金国家的治理质量普遍都不高,其中一些国家甚至与糟糕的治理联系在一起(Moore, 2004、2008)。

“税收讨价还价—政治民主模型”是根据转型国家的经验总结出来的。它一方面支持了税收国家有助于提高治理质量的假设,另一方面使得我们更深入地理解税收国家建设的复杂性。自 20 世纪 90 年代开始,前苏联、东欧国家从计划经济转向市场经济。在经济转型的初期,这些国家都出现了巨大的财政赤字以及不同程度的财政危机。在财政社会学看来,出现财政赤字的根本原因是这些国家正经历一次极其深层次的财政国家转型——从原来威权主义的自产国家向民主化的税收国家转型,而不是像经济学家所说的那样,是短暂的宏观经济绩效下降的结果,只要经

济好转,危机就会迎刃而解(Campbell,1996)。然而,尽管转型国家都在向税收国家转型,但是,由于收入基础和政治情况不同,在转型的过程中,不同的国家形成了不同的税收讨价还价模式,进而走上了不同的国家建设道路。例如,在波兰,国家的收入基础主要是私有小企业和个人收入。这意味着,国家对社会依赖程度相对比较高;尽管在政治上也存在冲突,但在经济与政治改革上,社会各阶层的精英们能够形成共识。而在俄罗斯,一方面,私有小企业不发达,国家主要从自己所控制的能源出口等高额利润部门汲取财政收入,这意味着国家对社会依赖程度相对较低;另一方面,国家建设一直是在持久的、两极化的精英内部冲突中展开的。其结果是,这两个国家在税收政策的制定方面形成了不同的收入讨价还价模式。波兰在解决税收冲突的过程中逐步形成了“征求纳税人同意”的方式,让那些利益受到影响的社会群体表达他们的意见。这种将抗议政治疏导进“吸纳性制度”的做法夯实了波兰的民主制度。同时,为了获得相对分散的纳税人群体对国家税收政策的服从,波兰政府积极增强国家对社会利益的回应性,提高政府对公民的负责程度。而在俄罗斯,新税制主要针对那些利润很高的出口部门和经济上最有效率的地区,这引起了这些领域精英的抵制,后者认为自己应该对这些价值不菲的资产拥有权利。于是,在俄罗斯,最后发展出解决税收冲突的方法是“精英讨价还价”策略——税收政策是由国家与这些精英单个地讨价还价而形成的,而且,其中充满了特殊性优惠。由于国家控制了这些利润高度集中的部门,因此,它就不需要和工会以及其他政党进行讨价还价,也不需要通过回应公民的诉求来获取税收。当国家与各个经济精英之间的短暂合作瓦解之时,国家就会动用“强制”手段来汲取财政收入,例如普京后期对经济寡头的宣战(Easter,2008)。可见,尽管两国都在向税收国家转型,但由于它们在税收领域形成了不同的收入讨价还价模式,俄罗斯和波兰的国家建设尤其是政治民主进程,就呈现出不同的特征。相对而言,波兰向税收国家的转型更为彻底,更加像一个真正的税收国家,而俄罗斯在一定程度上则具有一些租金国家的色彩。这使得两国的国家和社会的互动形式不同,最终民主政治的发展轨迹也不同,治理质量也呈现出差异性。

模型建构与研究方法

对于税收国家与治理质量这个假设,财政社会学和比较政治学中已有一些历史研究和案例研究直接和间接地提供了经验支持。除了人们熟悉的关于欧洲国家在近现代时期国家建设的历史研究外,近年来,比较政治学对租金国家存在的“资源诅咒”(resource curse)现象的研究也间接地支持了这一假设。例如,乔德雷(Chaudhry,1997)研究了沙特阿拉伯和

也门的国家建设经验之后发现,尽管两国都在1918年后开始向税收国家转型,并走上了现代国家建设的道路,但随着它们在20世纪70年代转向租金国家,它们的国家建设却开始出现倒退。首先,两国的征税官僚机构都开始衰退,进而使得整个政府管理的官僚化程度以及与之相联系的理性化程度都出现倒退。其次,国家对社会的渗透能力也开始下降。卡尔(Karl,1997)对石油输出国的研究发现,在这些资源丰富的国家,由于财政收入太容易获得,因此,国家治理的重心都转移到分配政治上去,而不是去建立财政问责机制,以及提高国家渗透社会、调节社会关系的能力。其结果是,看起来非常强大的国家却常常被众多的寻租者包围,国家很难制定和实施有效的政策。伊斯特(Easter,2008)关于波兰和俄罗斯的案例研究也直接(波兰的例子)或间接地(俄罗斯的例子)支持了这一假设。毫无疑问,这些历史和案例研究都有助于我们更好地理解国家的收入汲取模式对治理质量的影响。实际上,正是在这些研究的基础之上,莫雷(2004、2008)才能将这一假设明确地提炼出来。

然而,对于这样一个比较宏大而且非常重要的理论假设来说,仅凭历史和案例研究仍不足以让人相信其有效性。这意味着,这一假设是否成立,需要更系统的经验研究,需要建立大型跨国面板数据进行统计检验。对于治理质量来说,1996年以来,世界银行开始对各国治理水平进行测量。同时,国际货币基金组织每年出版的《政府财政统计》公布了各国政府收支的信息。然而,对于统计检验来说,仅凭这两个数据库很难建立起系统的、一致性很好的数据库:要么治理变量,要么财政收入变量,都存在大量的缺失值。同时,国际货币基金组织的财政收入数据无法对税收和租金收入进行分解。这意味着,我们不能建立一个包括绝大部分国家的跨国数据库。不过,“非洲经济展望”提供了关于非洲国家非常系统而且可以将租金和税收收入进行分解的财政收入信息。通过综合运用世界银行的治理数据和“非洲经济展望”的财政收入信息,本文建立了一个关于非洲国家的数据库,并用之来检验财政收入汲取模式对治理质量的影响。对于本文的研究目的而言,这个数据库也有明显的优点。首先,只有通过比较不同类型的财政国家的治理质量,我们才能认识财政收入汲取模式对治理质量的影响。在这一点上,非洲国家正好符合这一标准。在非洲,既存在税收国家,也存在租金国家。其次,与许多人通常认为的不同,并不是所有非洲国家的治理水平都很糟糕。这意味着,因变量本身存在着足够的变化。

本文拟检验的理论假设是:一个国家的税收国家特征越强,其治理质量就越高。反之,其税收国家的特征越弱,或者租金国家的特征越强,其治理质量就越低。当然,影响一个国家治理质量的因素有很多,财政收入汲取方式只是其中之一。也就是说,其他因素也影响着一个国家的治理