

中国能用渐进方式改革 公共部门吗？^{*}

黄佩华

提要: 在过去的 30 年里, 中国极其成功地实现了向市场经济的转轨, 然而, 政府也面临着艰巨的挑战。建立一个有效率和可信赖的政府, 改进公共部门的表现乃是中国在 21 世纪实现顺利发展的关键组成部分。本文集中对中国公共部门改革的前景进行分析, 强调指出现有的、薄弱的治理能力、监管失败及不平等扩大等问题, 其根源可以追溯到政府在 1980—1990 年代的退缩, 以及采取渐进式的改革道路。特别是, 权力的移交和监督的放松导致政府机构和事业单位的激励机制出现了严重扭曲。政府目前推动经济和社会变革的能力在如下几方面受到了限制: (1) 地区之间在经济发展和人力资本方面的巨大差异; (2) 被破坏的政府间财政体制难以保证全国性的政策实施; (3) 问责机制由于长时期的财政资源匮乏而被严重削弱, 不能使地方政府和事业单位对最终结果承担责任; (4) 信息收集系统非常薄弱; (5) 官僚机构的膨胀、授权的分散使得政策和资源的传递过于复杂, 难以获得保证。最主要的一点是, 在各类行政机构中, 创收动机主导了政策制定, 使政府裹足不前。

关键词: 渐进式改革 分税制 公共部门 激励机制

一、简介

在过去的 30 年里, 中国极其成功地实现了向市场经济的转轨。尽管这个使命还远未完成, 但成就依然令人瞩目: 保持了人类历史上前所未有的高经济增长率, 带来了经济结构性变革, 提高了所有地区和部门的生产率和生活水平, 把中国从“东亚病夫”变成经济增长的发动机。^① 不过, 政府也面临着艰巨的挑战。地区之间、部门之间及社会群

^{*} 本文借鉴了我在过去 5 年中参与的世界银行的几项研究的成果, 感谢与我一起进行这些研究的诸位同事, 特别是傅安恒、丹娜·维斯特 (Dana Weist) 和张春霖。本文由余江、魏星翻译。

^① 赞颂中国经济成就的文章和图书已发展成一个产业。参见 Naughton, 2007 和 Brandt & Rawski, 2008, 他们对中国过去 30 年的经济发展进行了综合分析。

体之间的不平等大大加剧(参见 Shue & Wong, 2007; Ravallion & Chen, 2004; UNDP, 2005 等), 腐败现象普遍存在。在整个 1990 年代, 群体性抗议事件的频率和规模都有所增加, 许多民众(特别是农民)反对过重的税费负担、越来越多的非法土地侵占和破坏土地承包等。此外, 全国还因为近年来的一系列丑闻事件受到震动, 包括规模最大、知名度最高的奶制品企业三鹿集团发生的奶粉污染事件。某些观察家已经指出, 最近暴力抗议活动增加的趋势预示着“信任危机”的扩散, 公众对政府和公共机构越来越持怀疑态度。^①当然, 从好的角度看, 政府也在积极回应。温家宝总理坦承, “政府对奶制品污染事件负有部分责任”, 并承诺要采取纠正措施(*New York Times*, 2008:A9)。显然, 要建立一个有效率和可信赖的政府, 领导中国在 21 世纪实现顺利发展, 改进公共部门的表现乃是改革的关键组成部分。

在本文中, 我将对中国公共部门改革的前景进行分析。简介之后的第二节将回顾 1980—1990 年代政府的退缩。由于渐进式的市场改革模式需要保持现有格局、维护社会稳定, 因而妨碍了大规模精简政府服务或政府部门, 所以政府精简的进程非常有限。我认为, 目前出现的社会不平等和政府管理脆弱等问题的根源可以追溯到政府在这个阶段进行的渐进式收缩与让步。在第三节和第四节, 我将分别讨论政府退缩在两方面的影响: 第三节具体分析直接的、可观测的变化; 第四节则讨论对经济体系和激励机制的长期影响。第五节是总结, 重点探讨在现有的地方政府、事业单位及公务人员面临的激励结构下, 实施自上而下的公共部门改革的困难所在。

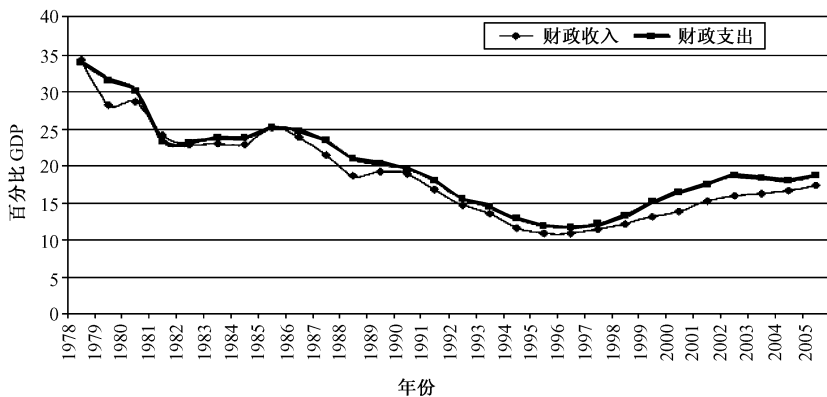
自 2000 年以来, 政府已经推行了许多公共部门改革项目——预算改革、国库管理改革、政府采购改革、精简农村地方政府等, 这些措施提高了政府的透明度, 使公共服务有所改善。最近实施的农村免费教育、农村合作医保、最低生活津贴(低保)等项目正在把大量新的资源投入基层的公共服务, 促进社会公平。不过, 除非政府机构和事业单位的激励机制能得到根本的改变, 否则, 公共部门进行的这类自上而下的改革恐怕只能取得有限的效果。

^① 例如, 一些学者(Yu, 2008; Fewsmith, 2008)的研究谈到如下事件: 某些媒体报道, 2008 年 6 月 28 日, 至少有 1 万(可能多达 3 万)民众参加了贵州省瓮安县的骚乱。骚乱中, 警车被掀翻和烧毁, 公安局大楼遭到纵火。于建嵘特别研究了这几年群体性事件的发展趋势, 这是中国社会出现的重要的新现象。

二、政府的退缩：1980—1990 年代

市场改革意味着减少政府的干预范围，把对经济的管理转移给市场力量。在此过程中，随着更多的资源转移到私人手中，政府在 GDP 中的份额将会下降。中国在市场改革前经历了“文革”极左政策带来的十多年的政治动荡和经济停滞，人们对于集中管理和政府控制普遍感到不满，放松行政控制、精简政府则广受欢迎。但在改革启动后，政府对资源控制能力的下降速度和幅度都超出原有预期，自 1980 年代中期以后，财政收入的约束开始制约改革的步伐和深度。

市场改革伊始，计划体系的解体很快导致政府的主要财政收入机制——国有企业利润——被削弱，政府收入大幅下滑，占 GDP 的比重从 1978 年的 35% 下降到 1980 年代末的不足 20%。这个下降趋势延续到 1990 年代，并从 1980 年代中期之后加速，到 1996 年降至 11% 的低谷（参见国家统计局，1978—2005 历年）。在这个下降过程中，政府表面上严格遵守了财经纪律的约束——随着收入的减少而大量削减开支，把赤字保持在低水平。但需要注意的是，痛苦的调整因为经济的快速增长而有所缓和，从 1980 到 1990 年代，虽然政府预算在 GDP 中的比重大幅下降，但其绝对数量却有所增长（参见图 1、表 1）。



资料来源：国家统计局 1978—2005 历年。根据国际定义对数据进行了调整。

图 1 预算收入与支出的变化趋势

然而,这样的纪律约束是个错觉。事实上,政府的退缩在实施过程中既缺乏清晰的战略,也没有有关的共识——如何重新划分及怎样建立新型市场经济中政府和私人部门的界限。仔细查阅1980—1990年代早期的官方文件可以发现,就政府的作用能够和应该在哪些领域或服务项目上有所退缩的话题,并不存在持续的讨论。在1980年代,几乎所有的政策讨论都集中在重振国有企业的盈利能力上。而在1980年代末到1990年代初,关注焦点则转为约束地方政府,防止它们给地方国有企业擅自提供税收优惠,致使税收收入流失。在这两个十年中,几乎所有的注意力都集中在预算收入方面,即如何恢复财政收入增长。^①至少在公共财政领域的研究文献中,有关把教育、医疗以及体育和研究等领域开放给私人参与的讨论非常少。公共服务提供机构私有化的课题直到1990年代后期才有人提出。

对于中国采取的渐进式转轨道路来说,以上现象并不令人感到惊讶。中国的模式依赖于渐进式改革,维持现有格局——保护既得利益,避免产生“输家”——从而凝聚社会对市场改革的支持。在缺乏清晰战略的情况下,政府的退缩过程并不涉及裁撤人员或机构,而是尽量推迟维护性的支出和新的投资项目,削减那些最无关痛痒的开支。在此类空间被挤压完之后,削减才或多或少地扩大到各个部门。这种迫不得已的变化也可以从表1中看出来。

政府最先削减的是投资开支,特别是新建项目。在表1中,我把基本建设、流动资金、技术改造、地质勘探、城市维护和建设等财政开支项目都集中在“投资支出”的大类下。中央和地方政府预算对这个部分的投入在1978年占到GDP的16.2%;而从1978年到1988年,政府在这方面的财政开支大为削减,减少幅度约为GDP的11%,其办法是要求国有企业从银行借款来满足投资和流动资金的需要,并推迟新的投资(Wong, 1991)。^②在此期间,国防开支也在减少,占GDP的比重从4.6%下降到1.4%,减少了3个百分点。这两类开支削减相对容易,因为它们最符合改革的目标。例如,把企业的投资支出从政府预算中剔除,符合把国有企业从政府直接控制中解放出来的改革思路。类似的是,中

① 根据1980—1992年期间担任财政部部长的王丙乾的文章和演讲整理(参见王丙乾, 1994)。

② 因为中国政府重新调整了GDP的数据,本文的图示和数据都是基于调整后的GDP序列数据,而与之之前(Wong, 1991)的有关引用有差异。

表 1 中央和地方预算的变化(1978—2006)

I. 预算支出	1978		1988		1995		2006	
	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方
总额(10 亿元, 1978 年价格)	57.7	66.1	60.8	109.8	103	128.7	212.8	649.3
投资	29.6	29.7	32	14.2	15.4	25.7	41.8	127.9
工业、交通和流通部门	1	.8	.7	1.5	.9	1.7	2.9	9.5
农业	.2	7.5	.8	8.1	1.2	9.7	4.1	41.8
社会	1.3	11.9	3.5	26.4	3.7	36.1	20.5	201.5
国防	16.1	.7	12.2	.1	15.9	.1	62.6	.7
行政管理	.4	4.5	2.2	11.3	1.8	20.2	13.9	105.8
国内外债务付息	0	0	4.3	0	22.2	0	20.7	0
补贴	4.5	7.1	10.7	32.5	10.8	13.7	12.3	20.9
其他	3.5	3.9	2.2	15.1	31.1	21.5	33.9	141.2
II. 占总预算支出比重(%)	46.6	53.4	35.7	64.3	44.5	55.5	24.7	75.3
III. 预算支出占 GDP 的比重(%)								
总额	15.8	18.1	7.1	12.9	6.7	8.4	4.8	14.5
投资	8.1	8.1	3.8	1.7	1	1.7	.9	2.9
工业、交通和流通部门	.3	.2	.1	.2	.1	.1	.1	.2
农业	.1	2.1	.1	1	.1	.6	.1	.9
社会	.4	3.3	.4	3.1	.2	2.4	.5	4.5
国防	4.4	.2	1.4	0	1	0	1.4	0
行政管理	.1	1.2	.3	1.3	.1	1.3	.3	2.4
国内外债务付息	0	0	.5	0	1.5	0	.5	0
补贴	1.2	1.9	1.3	3.8	.7	.9	.3	.5
其他	1	1.1	.3	1.8	2	1.4	.8	3.2

资料来源: 国家统计局, 1978, 1988, 1995, 2006; 国家统计局综合司, 2005.

* 中央政府在 1995 年所占的比重较大, 是由于大量的国内外债务付息(占中央财政收入的 1/5 以上)。

国市场改革的另一个核心部分是对外开放, 其政策基础是国际环境有所改善, 因而削减国防开支也自然可以接受。

至于其他开支项目, 不但难以进行压缩, 而且还存在增加支出的巨大压力。如, 人们对社会服务和安全网的需求在市场改革下大大增加, 因为许多经济风险已从政府和企业转移到个人身上。由于政府试图缓和价格自由化的冲击, 保持国有企业的正常运转, 价格补贴和企业亏损补贴在 1980 年代早期和中期不得不快速增加。另外, 政府的行政开支

也必须增加：一方面，市场改革带来的要素收入再分配导致工资上升，增加了人员成本；另一方面，这一改革对行政管理还提出了新的要求。如，1985年国务院决定建立乡级政府，接管此前由人民公社及其下属的大队和小队行使的行政管理职能，从而增加了一整套新的政府层级。单是农业税的征收对象，就从以前的约600万个生产队，扩充到面向超过2亿个农民家庭。从表1中可以看到，在财政收入比重减少的同时，社会开支占GDP的比例从1978年的3.7%（中央0.4%+地方3.3%）下降到1988年的3.5%，到1995年进一步降为2.6%。政府行政开支的比重则有所增加，但幅度很小，从1978年的1.3%到1988年的1.6%，再到1995年的1.4%。

三、退缩的结果

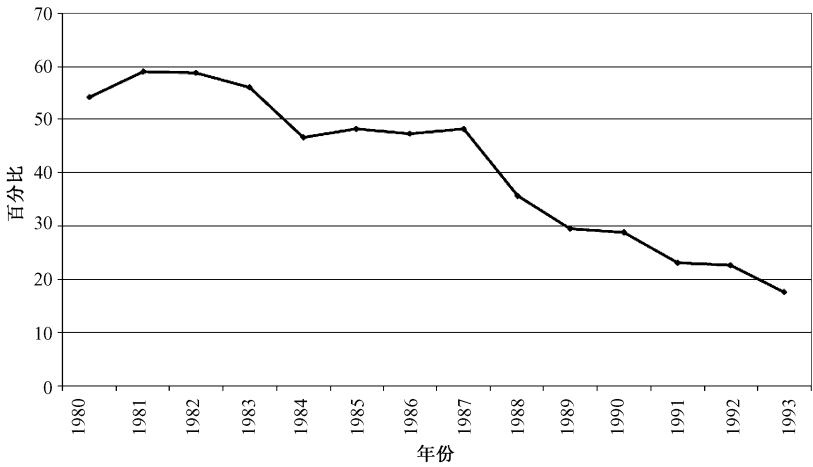
政府退缩的成本到处都能感觉到。例如，把资本开支从政府预算中剔除，同时又不允许国有企业破产，这导致金融部门产生负债，不得不在大约20年之后进行了大规模的资产剥离，创建了数家资产管理公司来处理坏账。我在这里主要强调长期的财政收入下降和开支减少的四个后果：（一）再分配体制的破坏；（二）默许的分权化；（三）社会服务提供不足；（四）越来越依赖用户付费和商业收入。

（一）再分配体制的破坏

1980—1990年代早期的财政收入下降显著地削弱了中央政府给贫困地区地方政府提供补助的能力和愿望。减少此类支持的重要决策最早是在1987年提出的，中央政府宣布，对贫困省份的转移支付（当时称为“定额补贴”）在未来几年将冻结在1986年的水平，即86亿元（国务院，1988）。政府把补助金额限定在名义的固定水平上，由于1980年代后期普遍存在的高通货膨胀，实际补贴迅速贬值。以1986年的不变价格计算，定额补贴在1987年贬值到80亿元，1988年为68亿元，1989年为57亿元，到1994年仅相当于1986年的35亿元。^①这样的结果可以

^① 这些图示假定定额补贴为86亿元，按CPI指数平减。但由于财政体制中与公平化目标无关的其他调整措施，实际补贴的总额略有增加。

从图 2 中看出来,按照人均 GDP 标准计算最贫困的省份是贵州,该省财政开支中由转移支付负担的比重从转轨初期的 60% 下降到 1993 年的 18% (参见图 2)。所有可以得到有关转移支付的数据反映在图 3 中。图 3 显示,伴随着中央财政收入下降的趋势,转移支付急剧下滑,直到 1997 年中央财政收入好转之后才开始回升。在最低谷的时候,净转移支付在 1994 年下降到 GDP 的 1%,并在 1990 年代中期的几年中保持在这个水平。

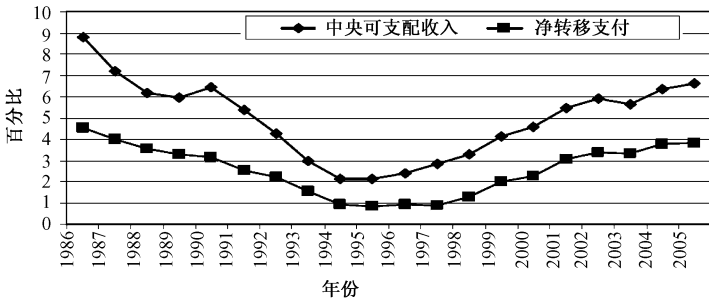


资料来源:根据作者对贵州省财政部门的采访得到的数据计算,1997年。

图 2 贵州省财政支出中由转移支付负担的比重

实际上,转移支付的下降要远比上述情况更为严重,因为在以往的制度下,可以测算的转移支付不过是全部财政再分配的一小部分,而在 1994 年的分税制改革引入收入分享机制后,转移支付的定义有了变化。以前,大多数转移都隐含在财政收入分成的谈判体制中,贫困省份可以保留更大比例的税收留成,而富裕省份则被迫把更多的部分上缴给中央。例如,最富裕的上海要把每年财政收入的 80—85% 上缴中央。在 1987 年,江苏的上缴比例为 55%,浙江为 39%,而广东仅为 8%。^① 在此体制下,只有 8 个省份定期接受所谓的“补贴”,因为它们

^① 有关收入分成体制的详细讨论,参见 Wong et al., 1995: 85—99。



资料来源: Wong, 1997; 李萍主编, 2006。

图3 中央财政收入与转移支付的变化趋势(占GDP%)

即使100%地保留本地收入,仍不足以满足最低的开支需要。^① 另有其他类型的转移支付——专项补贴和结算补贴——用于推行中央的项目以及为政策变化提供补偿。它们并不是出于公平化的考虑,也不具有公平化的效果(West & Wong, 1997; World Bank, 2002)。

1994年引入的分税制改革给中央和地方政府的财政收入分享带来了两个显著变化:收入的重新安排导致中央的财政收入比重从22%提升到50%以上;从总收入的分成过渡到税种分配和税收分享。在新的体制下,中央和地方政府各自获得了明确的“本级收入”,而所有的转移支付都变成显性的。这样就扩大了“转移支付”的范围,如果其他条件相同,会使得转移支付的金额显著扩大。事实也的确如此,自1994年以来,所有的省级行政单位,包括上海和北京,都成为中央财政“转移支付”的接收方。^② 从这个角度看,扶持贫困地区的再分配体制遭受到的破坏是非常激烈的。

(二)默许的分权化

从支出份额看,中国在改革起步时的1978年已经高度分权化,地方政府占预算总支出的53.4%。如表1的数据所示(第II部分),上文

① 这8个省份包括:广西、贵州、内蒙古、宁夏、青海、西藏、新疆和云南。8个省份都有很高比例的少数民族人口。财政部直到最近10年左右才开始使用“转移支付”这个术语,之前是使用“补贴”的说法。

② 富裕省份得到的大多数税收返还来自增值税和营业税的增长。大约自2003年以来,财政部便试图把税收返还(占转移支付总额的40%左右)排除在“转移支付”的报告之外,但统计报告中依然包括了相应数据。

所述的特定的政府精简过程导致 1980 和 1990 年代的政府支出进一步分权化，到 2006 年，地方政府占了总支出的 $3/4$ 。我把这个过程称为“默许的分权化”（decentralization by default），因为它是在财政收、支两方面作出的渐进式、不匹配的调整的结果。

在支出方面，目前的事权安排中，中央政府主要负责经济发展（包括投资支出）、国防和外交；地方政府则主要负责日常管理和提供社会服务。这样的分工意味着在 1980 年代，大多数较轻松的支出削减是在中央政府的预算上，而大多数支出增长的压力来自于地方政府，它们还必须承担起国有企业剥离下来的新增服务负担，包括养老、学校和医疗机构等。^① 这样的机制导致财政体制走向分权化：财政支出的更大比例转移到地方政府，而事权安排上没有任何显著变化，同时中央和地方政府的支出在 GDP 中的份额都在下降。

在收入方面，政府担心中央控制资源能力被削弱，从而逐渐把收入安排同支出需求脱钩。在 1980 年代早期和中期，政府把财政困难解释为国有企业的问题，把重振国有企业的盈利能力和更有效地对它们征税视为改革措施的核心（Wong, 1992）。在这些行动没有取得效果后，中央开始怀疑地方政府，特别是富裕地区的政府，与国有企业串通，逃避与贫困地区分享财政收入（Wong et al., 1995）。为了制止财政流失并稳定中央的收入，中央政府在 1988 年转向与各省实行收入分成的财政包干制。包干合同约定，每个省确定一个上缴（或补贴）的总额，每年按照约定的速率递增，按累进的计算方法，把更高的部分留给地方政府。反过来，这些包干合同又把满足财政支出需要的责任留给各省，用它们自己的留存收入来支持。这个变革从根本上重塑了中国的财政体制，它把收入和支出安排的联系完全切断，把基于责任委派的体制变成了真正的分权化体制。

（三）社会服务提供不足

在转轨的最初几年，政府增加了公共服务的支出，把教育、医疗、扶贫、环境保护和社会保障列入优先任务。在教育方面，公共支出投入占

^① 这正是我 1991 年论文的主题，那篇文章表明，当时的财政分权化并不像人们普遍理解的那样对地方政府有利，因为财政收入下滑的压力与经济格局改变产生的支出需要并不匹配，负担将主要由地方政府承担（Wong, 1991）。

GDP 的比重从 1978 年的 1.8% 提高到 1982 年的 2.2%; 在医疗方面, 则从 1% 提高到 1.3%。但随着财政收入的下滑, 增加社会部门公共开支的努力失效。虽然从 1978 年到 1995 年, 财政预算中教育投入所占比重从 5.8% 增加到 13.1%, 提高了 1 倍以上, 但公共教育支出在 GDP 中的比重却在 1995 年下降到 1.5%。^① 公共医疗开支也显示出类似的趋势, 到 1995 年下降到 GDP 的 0.64%。^② 在其他方面, 尽管中国努力增加污染控制方面的开支, 其占 GDP 的比重也从 1980 年的 0.4% 提高到 1992 年的 0.67, 却远不足以应付快速的工业化(World Bank, 1996)。

由于上述资金问题, 中国对社会服务的公共支出水平较低。中国的教育支出占 GDP 的比重在整个 1980—1990 年代的多数时候都在 2—2.5% 之间浮动, 远低于亚洲邻国的水平, 也低于全球下中等收入国家的平均值,^③ 此外也低于《中国教育改革和发展纲要》(国务院, 1993) 规定的目标, 即到 2000 年提高到 GDP 的 4%。类似的是, 中国对医疗的公共开支只占 GDP 的 1.9%, 比通过国际比较得到的 2.4% 的“预测值”要低 1/4。从国际比较中可以发现, 人均 GDP 和医疗支出水平之间存在很强的相关性(Smith et al., 2005)。在 1996 年的报告中, 世界银行估计, 中国面临的关键社会服务支出缺口接近 GDP 的 5% (世界银行, 2005)。

(四) 越来越依赖用户付费和商业收入

由于预算资源萎缩, 同时政府又不愿意裁减服务机构或员工, 唯一的解决办法就是允许地方政府及服务机构通过向用户收费和创造性地使用资源来寻求额外收入。现有的事业单位的数据显示, 公共支出所占的比例在所有服务领域都显著下降。图 4 显示了教育部门的情况, 预算资金所占比重从 1980 年代中期到整个 1990 年代长期呈下降趋势, 下降到总额的 53% 左右(见图 4)。

如今, 所有的事业单位都只是部分依赖政府预算(参见专栏 A)。平均来说, 预算安排大约只占全部事业单位所需资金的一半, 另外的部分都来自收费及“其他收入”(详情参见世界银行, 2005)。预算所占的比重在不同部门和机构之间差别很大, 但都没有实现 100% 的支持,

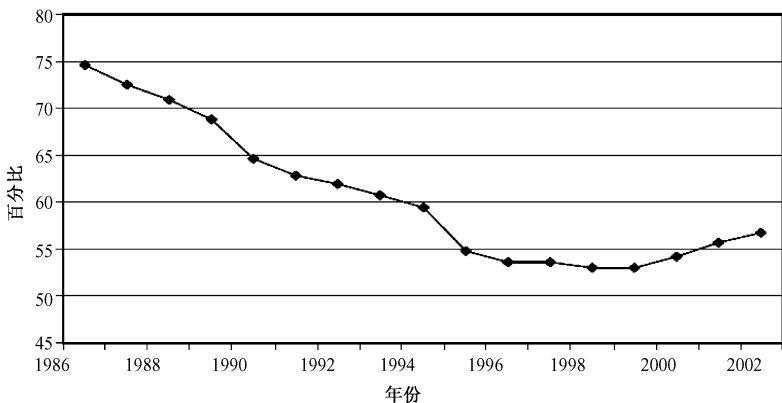
① 根据 1998、2006 年《中国统计年鉴》计算。基于更新后的 GDP 数据比以前提高了大约 1/3。

② 根据《全国卫生统计年报》历年数据(中华人民共和国卫生部编, 1996)计算。

③ 来自 OECD 的数据。

专栏 A: 中国的事业单位^①

中国的大多数公共服务都来自事业单位,它们是依附于各级政府的公立机构,包括学校、农业技术推广站、文化中心、诊所和医院等。对公共服务的财政支持几乎都是通过事业单位进行的。直到最近之前,还一直禁止私人机构和非政府组织参与,这使得事业单位在许多领域成为垄断性的供给者,包括基础教育、医疗和农业服务等(世界银行,2005)。



资料来源:1986—1989年,根据教育部《中国教育经费基本数据分析》(国家教委财务司编,1992)的数据计算。1990—1995年,根据《全国教育经费年度发展报告(1997)》(国家教委财务司、上海市智力开发研究所编,1998)计算。1996—2002年,根据《中国教育经费统计年鉴》(1997、1998、1999、2000、2001、2002)(国家教委财务司、国家统计局社会和科技统计司编,1998—2005历年)计算。

图4 教育支出占预算支出的比重

其中包括警察和消防部门。^② 对全国的医疗机构而言,1998年政府补

① 1998年,国务院在《事业单位登记管理暂行规定》中对事业单位的界定是:“国家为了社会公益目的,由国家机关举办,或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织”。

② 在2005年的一篇文章中,白南生详细地指出,地方上的公安局得到的财政拨款通常只能满足工资发放,购买制服、警棍和其他设备的资金来自罚金罚款等本单位创收(Bai, 2004)。

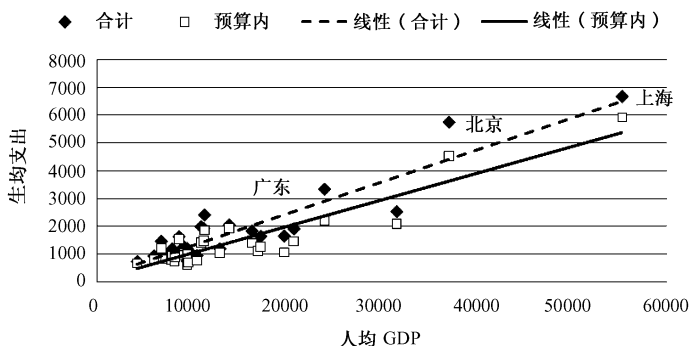
贴只占公立医院总收入的 8%，其余的都来自收费和药品收入。即便是防疫站（后来更名为疾控中心）和妇幼保健院这类公共医疗机构，在 1990 年代后期，政府拨款也分别只占运营收入的 40% 和 30%（World Bank, 2002: 表 7.8）。把成本推给用户，对服务进行收费变得非常普遍，在 2004 年的一次对中国西南地区最贫困村庄的实地调查中，我惊讶地发现，没有一项公共服务是免费提供给当地居民的，包括学校、医疗乃至警察服务（World Bank, 2004）。

四、长期影响

长时间的财政下滑迫使中国的公共财政进行了许多调整，带来了某些长期和负面的影响。在本节中，我将讨论四个最显著的方面：（一）地区之间财力差异的扩大；（二）政府间财政体制的破坏；（三）预算外活动的增加；（四）公共部门的商业化。

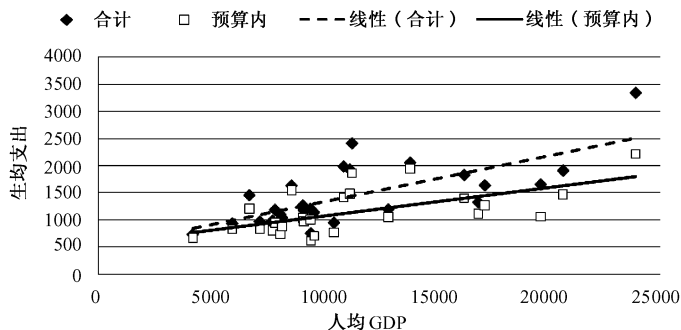
（一）地区之间财力差异的扩大

在过去 1/4 个世纪，中国的经济增长在地区分布上很不平衡，沿海省市的增长速度比内地省市快得多。这本身就导致各省之间业已很大的收入差距进一步加剧。随着 1980—1990 年代再分配体系的瓦解，政府放弃了进行再分配的重要职责，其结果，特别是在 1994 年的分税制改革之后，财政资源的分配变得越来越和当地的收入水平挂钩。在整个 1990 年代，各省之间的财力差距持续扩大，并且这个差距直接影响到了社会服务的开支（Wong, 2007, 2008）。富裕地区的居民享受到了数量更多、质量更好的服务，而贫困地区的居民享受的服务质量较差，甚至经常得不到服务。例如，图 5 显示，在 2004 年，上海每名小学生的教育投入为 6700 元，其中近 6000 元来自财政拨款。而在最贫困的甘肃省，每名小学生的教育投入仅为 745 元，其中 670 元来自财政，仅为上海市的 1/9。即使我们把上海、北京、天津三个省级直辖市排除在外，图 6 也显示，最富裕的省份江苏省对每名学生的财政支出达 3300 元，相当于贵州省的 4.5 倍。特别是，考虑到中国的省平均拥有 4500 万居民，最大的省的人口接近 1 亿，上述的统计数据是非常大的样本的平均数，存在这样大的支出差距就显得尤为不正常。由于县级的相关数据



资料来源：根据《中国教育经费统计年鉴(2005)》(教育部财务司、国家统计局社会和科技统计司编, 2005)计算。

图 5 各省对每名小學生的投入(元, 2004 年)



资料来源：根据《中国教育经费统计年鉴(2005)》(教育部财务司、国家统计局社会和科技统计司编, 2005)计算。

图 6 各省对每名小學生的投入(元, 2004 年)(不包括上海、北京、天津和西藏)

没有公开, 难以进行比较分析, 不过世界银行的研究团队在辽宁省的实地调查发现, 县级的公共服务差异甚至还要大。在 2003 年, 辽宁省的各县对每名学生的平均财政投入为 1229 元, 在 40 个县级单位中, 最低的仅为 182 元, 最高的达 2556 元(World Bank, 2006)。

(二) 政府间财政体制的破坏

中国的财政分权化延伸到省以下的各级政府, 五级政府体制中的每一级地方政府都在服务提供方面承担着重要职责。在 2004 年, 县级

和乡级政府共负担了全国财政支出的 $1/3$, 市级政府又负担了 $1/4$ 。省以下的各级政府所占的支出比例很高, 原因在于它们负担着很重要的、高投入的职能——基础教育、医疗和社会保障。例如, 由于学生人数众多, 基础教育的提供需要大量投入, 可以解释县乡两级政府(负担着九年义务教育的责任)在全国的教育预算支出中占了60%的高比例的原因。表2则显示, 地方政府在主要的社会支出方面所占的比重很高。

表2 各级政府 在预算支出中所占的比重(2004年) (%)

	预算支出	教育	医疗	社会福利和救济
中央	28	7	3	. 7
省级	19	15	22	9. 5
市级	22	18	31	26. 6
县乡两级	31	61	44	64. 0

资料来源: 根据《地方财政统计资料(2004)》(财政部国库司、预算司编, 2006)计算。

在以前的研究中(Wong, 2007), 我认为政府间财政体制“断裂了”, 其含义是它不再能够支持国家政策的实施: 中国的体制要依靠地方政府来执行社会政策, 却没有相应的机制来确保地方政府拥有足够的财力, 以完成指定的任务。在转轨期间, 这样零碎的、增量式的改革在不断破坏政府间财政体制的一致性; 另外, 自1994年的分税制改革以来, 财政收入的重新集中更是大大加剧了收入和支出安排上面的不匹配。从表3可以看到, 在1998年, 县乡两级政府收入共占全部财政收入的约20%, 支出却达到约28%。尽管这个缺口能通过转移支付来弥补, 但转移支付分配上的不平衡却使贫困地区没有得到充分的帮助(World Bank, 2002; Wong, 2007)。

此外, 政府间财政体制还具有缺乏信任和责任不清的特点。前文已经指出, 中央政府对地方政府的税收政策执行感到不信任。在长期的财政下滑中, 地方官员也往往抱怨上级政府“掠夺”走了财政收入, 而把支出责任“推”往下级。表3的数据可以为这类抱怨提供支持: 财政收入越来越多地集中到高层政府, 支出却呈现出相反的趋势。这类垂直不平衡现象的加剧说明, 处于行政阶梯最底层的地方政府(特别是县乡两级政府)在争取资源的角逐中非常不利, 这是中国今天的城乡差距如此巨大的主要原因之一。

表 3 各级政府的财政收支所占比重变化趋势 (%)

	1993	1998	2004
I. 收入			
中央	22	49.5	54.9
省级	13	10.5	11.2
市级	34	19.7	16.6
县级	19	11.5	12.0
乡级	13	8.8	5.2
II. 支出			
中央	34	28.9	27.7
省级	11	18.8	18.7
市级	29	24.1	22.2
县级	16	19.9	25.2
乡级	11	8.3	6.1

资料来源: Wong, 1997; World Bank, 2002; 财政部国库司、预算司编, 2006。

随着再分配体制的削弱和破坏, 收入水平处于中等以下的地区(事实上都是农村地方政府所在的地方)长期处于预算赤字状态, 越来越无法履行责任, 难以提供法律和规章所要求的服务。这一结果导致, 政府间体制越来越成为政策实施的瓶颈——地方的财政问题限制着服务的供给, 政府难以完成普遍义务教育等优先任务(World Bank, 2002)。

(三) 预算外活动的增加

政府间财政体制遭到破坏的另一个方面是预算外资金的增长, 特别是在地方政府层面(Wong, 1998; Fan, 1998; Wong & Bird, 2008)。预算外资金在 1990 年代的增加也和财政收入下滑, 特别是分税制下的收入再集中有关——允许地方政府增加预算外收入, 是为了确保它们能够完成指定的任务。总的来说, 在 1990 年代后期, 在正式预算之外, 政府和事业单位使用的预算外资金可能达到 GDP 的 19—27%。^① 过去几年的改革取消了许多税费项目——包括最著名的在农村税费改革中取消

^① 有关预算外资金的性质和规模, 参见 Wong, 2001。

所有农村收费,其他的则纳入了预算项目,^①但随着税费的取消,地方政府更加依赖土地开发的收入,而这部分收入既不在预算中反映,也未列入预算外账户。富裕地区能征收的预算外资金通常比贫困地区多很多,不管是对流转额或利润征收的“管理费”、土地出让金,还是用户付费都是如此。对于预算外资金的依赖可能进一步拉大地区差异,因为与预算收入不同,这些收入不能通过政府间财政体制进行再分配。

预算外收入无疑在财政下滑时期给公共服务的提供带来了积极的帮助,但它们也开启了财政部管辖范围之外的筹资“后门”,给地方政府(尤其是富裕地区的政府)提供了真正的自治权。它们还削弱了中央政府影响财政格局的能力,加速“破坏”了政府间财政体制。

(四)公共部门的商业化

从1980到1990年代,公共服务的资金来源越来越私有化,更多的成本被转移给居民和用户。对于政府机关和事业单位均是如此,它们都越来越依赖预算外资金。

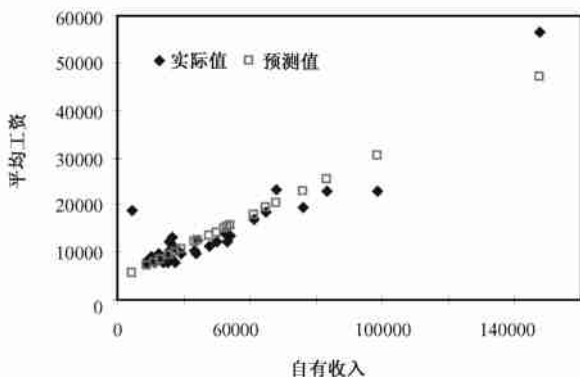
用户付费和寻求其他收入的初始动力来自财政缺口,但这些现象在21世纪之后的延续却似乎更多地和事业单位及政府机构的自身利益有关。我在2005年参加的世界银行的一项研究,就为此提供了充分的证据(世界银行,2005)。首先,尽管近年来政府的预算投入有大量增加,但收费和其他收入却继续快速提高。例如在2000—2002年,预算拨款从3620亿元增加到6590亿元,增幅达82%,使得事业单位的预算开支占GDP的比重从4.1%增加到6.4%,^②然而同期它们的创收收入也增加了43%，“服务收入”则增加了53%。结果导致,预算拨款在事业单位的资金中所占比重仅从42%提高到48%(世界银行,2005)。在教育 and 医疗等关键部门,这个影响甚至还要小。另外,更多的预算投入几乎都被人员开支所消耗,在提高工资和新增就业岗位的共同作用下,这部分支出增长了91%(世界银行,2005)。结果导致更多的投入对于减少用户付费只起到了很小的作用,仅有少数采取了行政措施的部门例外。

实际上,对于部门、地区和不同政府层级的事业单位的回归分析发

① 到2003年,各级政府报告的预算外收入下降到GDP的3.4%。

② 由于这段时期出现了轻微的通货紧缩,这些增长数据基本上反映了真实水平。

现, 预算投入的水平(按照分摊到每位员工计算)同预算投入所占的比重及整体投入水平都不存在显著相关关系; 相反, 非预算收入(收费和其他收入)同平均工资水平之间却有着显著相关。这说明, “自有收入”较多的事业单位给员工支付的工资水平也较高。^① 从图7中可以看到自有收入和员工待遇之间的相关关系。



资料来源: 世界银行, 2005; Figure 1. 5。

图7 各省平均工资和“单位自有收入”的联系(2002年)

毫无疑问, 事业单位有着很强的扩大自有创收的动力, 这样的激励来自财政对它们的支持下降并实施了“把事业单位推向市场”的改革。改革让这些机构获得了更大的经营自主权, 扩大了服务的范围, 并允许管理层和员工的收入同创收挂钩。在这些让步推出的时候, 公务人员的待遇很低, 社会普遍认为应该提高。但随着时间的推移, “补充工资”成为制度化, 固化在报酬结构里。例如, 一则报道介绍了一家中医医院的医生“以业绩为基础”的报酬体制。

在新的制度下, 医生们把正常收入的30%作为基本工资, 其余都成为浮动部分, 取决于“业绩”好坏。业绩差的部门的医生每月仅能得到700元, 而业绩好的部门的医生最多可以得到1万元。结果, 业绩最好的部门是“工伤鉴定科”。医生们的部分收入还取

① 相关系数为0.34, 拟合系数为0.84。

决于他们提供的服务和开列的药品。例如,医生从中药销售中能获得 11% 的提成,西药的提成是 2%,化学和物理检查的提成是 10%,注射的提成是 13%,每次 CT 检查提成 17 元,超声波检查则是 10 元(引自世界银行,2005)。

表 4 则反映了全国范围内事业单位员工的“基本工资”——即根据公务人员的总待遇规模计算的部分——只占他们最后得到的收入的一半出头,其余部分都来自“奖金和补贴”,主要是由自有创收来支持。

表 4 事业单位员工的收入构成(2002 年)

	全部收入 (元, 每年)	基本工资 (元)	奖金和补贴 (元)	基本工资占全 部收入的比重 (%)	参考: 财政投入 占事业单位资金 的比重(%)
全国平均	11045	6238	4807	57	48
分级别:					
中央	15001	6151	8850	41	49
省级	13199	6320	6879	48	44
市级	13604	6951	6653	51	38
县级	9508	6030	3478	63	53
乡级	10157	6430	3727	63	60

资料来源:世界银行,2005: Figure 1. 2.

所谓“公共部门的商业化”,是指事业单位和政府机构追求创收的倾向,它们都在竭力寻求更多收入。例如,博物馆把场地出租给广告和产品陈列,图书馆建立复印中心甚至游戏室,连疾控中心、妇幼保健院等公共医疗机构也在竞相提供收费服务,以增加自己员工的工资。“文革”时期的一个遗产是对学生进行现场劳动教育,学校延续了这个传统,建立企业和工作室,以便争取更多的收入,政府还通过税收减免加以刺激。2002 年,这类工作室和企业获得了 54 亿元的创收,给中国的教育增加了投入(《中国教育年鉴》编辑部,2004)。^①

^① 2001 年 3 月,江西省的一所农村小学发生爆炸事故,4 名教师和 36 名以上的小孩遇难。报道指出,学生家长此前就长期抱怨,那所学校让学生们从事烟花加工以出售牟利(China News online, 2001)。

创收行为并不限于事业单位，中央和地方的政府机构同样如此，而且也面临同样的激励机制。在1990年代，各类政府机构纷纷建立营利的经营实体——开发公司、“旅游点”等。^① 中央各部委也把创收活动列入自己的任务，如财政部就拥有一家信托投资公司；当时的国家计委建立了新华航空公司；国家统计局则拥有营利性的信息中心，出售数据，并提供数据处理服务。实际上，所有的部委都创立了新的期刊、杂志和年鉴，经常通过自己的行政管理权限“强制”推介下属机构订阅。近年来，这些活动在中央通过几轮清理运动后有所收敛，但在地方许多“创收行为”依然延续，并继续为自己的员工提供奖金和福利待遇（包括住房）。

五、结 论

在30年引人注目的经济发展之后，中国需要改造现有政府机构，以应对日益分散化、复杂化的经济模式所带来的巨大挑战。近来的一系列事件，包括环境退化、公共健康危机、违反安全标准、假药和化学制品泛滥等，都说明了政府在保护公共安全方面的不力，反映出中国的经济实力增长与执政能力现状之间的巨大差距。

这些是中国超常的经济转轨和向世界经济接轨所必经的“增长的痛苦”吗？今天的国家领导人开始关注改善监管体制的必要性，中国能否最终实现“追赶”，建设好管理现代经济所必需的公共制度呢？

我在本文中指出，现有的薄弱的治理能力、监管失败及不平等扩大等问题，其根源可以追溯到政府在1980—1990年代的退缩以及采取渐进式的改革道路。特别是，权力的移交和监督的放松导致政府机构和事业单位的激励机制出现了严重扭曲。中央政府目前推动经济和社会变革的能力在如下几方面受到了限制：（1）地区之间在经济发展和人力资本方面的巨大差异；（2）被破坏的政府间财政体制难以保证全国性的政策实施；（3）问责机制由于长时期的财政资源匮乏而被严重削弱，不能使地方政府和事业单位对最终结果承担责任；（4）信息收集系统非常

^① 西南地区一座中等城市的某官员告诉我，这种现象发端于1990年代早期，邓小平的“南巡”似乎开启了政府机构内外从事各种经营性活动的大门（1998年2月的实地调查）。

薄弱；(5)官僚机构的膨胀、授权的分散使得政策和资源的传递过于复杂，难以获得保证（世界银行东亚与太平洋地区，2008）。最主要的一点是，在各类行政机构中，创收动机主导了政策制定，使政府裹足不前。

与之前的两个 10 年不同，在 21 世纪之初的 10 年中，中国在改进公共服务供给与消费，以及环境保护的时候不需要再为缺少资金而发愁。相反，主要的问题变成了如何动员政府机构和事业单位，以推行国家的政策，并确保现有法律和监管得到执行。自 2000 年以来，政府已经推出了不少公共部门改革项目——预算改革、国库管理改革、政府采购改革、精简农村政府等。这些措施已经取得某些成果，提高了政府透明度。最近关于农村免费教育、农村合作医疗、低保等项目也在把大量新的资金投入基层服务，改善社会公平。不过，这类自上而下的渐进式公共部门改革所能取得的进展依然有限，除非政府机构和事业单位的激励机制能得到根本的变革。

参考文献：

- 财政部国库司、预算司编，2006《地方财政统计资料(2004)》，北京：中国财政经济出版社。
- 国家教委财务司编，1992《中国教育经费基本数据分析》，青岛：青岛海洋大学出版社。
- 国家教委财务司、上海市智力开发研究所编，1998，《中国教育经费年度发展报告(1997)》，北京：高等教育出版社。
- 国家统计局，1978—2005 历年，《中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社。
- 国家统计局综合司，2005《新中国五十五年统计资料汇编》，北京：中国统计出版社。
- 国务院，1988，《国务院关于地方实行财政包干办法的决定》，国发[1988] 50 号。
- ，1993，《中国教育改革和发展纲要》，中发[1993] 3 号。
- 《华商晨报》，2004《沈阳中医院“二次绩效考核分配”争端调查》(<http://news.sina.com.cn/lc/2004-06-07/01593389284.shtml>)。
- 教育部财务司、国家统计局社会和科技统计司编，1998—2005 历年，《中国教育经费统计年鉴》，北京：中国统计出版社。
- 李萍主编，2006，《中国政府间财政关系图解》，北京：中国财政经济出版社。
- 世界银行，2005，《中国：深化事业单位改革，改善公共服务提供》，北京：中信出版社。
- 世界银行东亚与太平洋地区编著，2008，《改善农村公共服务》，北京：中信出版社。
- 王丙乾，1994，《王丙乾论财政》，北京：中国财政经济出版社。
- 中华人民共和国国务院令 第 252 号，1998，《事业单位登记管理暂行条例》，10 月 25 日(<http://www.chinaorg.cn> 中国机构网)。
- 中华人民共和国卫生部编，1996《全国卫生统计年报》，北京：中国协和医科大学出版社。
- 中华人民共和国主席令 第 38 号，1986，《中华人民共和国义务教育法》，4 月 12 日(<http://www.edu.cn/20060303/3176577.shtml>)。

- 中国财政年鉴编辑委员会, 2006《中国财政年鉴(2006)》, 北京: 中国财政杂志社。
- 《中国教育年鉴》编辑部, 2004《中国教育年鉴(2004)》, 北京: 人民教育出版社。
- Bai, Nansheng 2004, “A Police Story. Paper Presented at the Conference on Rural Change in China.” Peking University, July 5-6.
- Brandt, Loren & Thomas Rawski (eds.) 2008 *China's Great Transformation: Origins, Mechanism, and Consequences of the Post-Reform Economic Boom*. New York: Cambridge University Press.
- China News online 2001, 《朱镕基总理谈江西万载小学爆炸事件》, 3月15日 (<http://www.chinanews.com.cn/2001-03-15/26/78781.html>).
- Fan, Gang 1998, “Market-oriented Economic Reform and the Growth of Off-Budget Local Public Finance.” In Donald J. S. Brean (ed.), *Taxation in Modern China*. London and New York: Routledge.
- Fewsmith, Joseph 2008, “‘An Anger-Venting’ Mass Incident Catches the Attention of China’s Leadership.” *China Leadership Monitor*, 26(fall).
- Naughton, Barry 2007 *The Chinese Economy*. Cambridge: MIT Press.
- New York Times* 2008, Oct. 19.
- Ravallion, Martin & Shaohua Chen 2004, “China’s (Uneven) Progress Against Poverty.” Washington D. C.: World Bank Policy Research Working Paper, No. 3408, September.
- Shue, Vivienne & Christine Wong 2007, *Editors, Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality*. London: Routledge.
- Smith, Peter, Christine Wong & Yuxin Zhao 2005, “Public Expenditure and the Role of Government in the Chinese Health Sector.” (with Peter Smith & Zhao Yuxin) in *Rural Health in China Briefing Notes*, No. 5, The World Bank, May.
- The Associated Press 2008, “China’s Premier Blames Government in Part for Milk Crisis.” *New York Times*, October, 19th.
- United Nations Development Programme(UNDP) 2005, *China Human Development Report 2005*. October, Beijing, China Translation and Publishing Corporation.
- West, Loraine & Christine Wong 1997, “Equalization Issues.” in Christine Wong (ed.), *Financing Local Government in the People’s Republic of China*. Hong Kong: Cambridge University Press.
- Wong, Christine 1991, “Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China.” *The China Quarterly* (128), December.
- 1992, “Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China.” *Modern China*, April.
- 1997, *Financing Local Government in the People’s Republic of China*. Hong Kong: Oxford University Press.
- 1998 “Fiscal Dualism in China: Gradualist Reform and the Growth of Off-Budget Finance.” in Donald J.S. Brean (ed.), *Taxation in Modern China*. New York and London: Routledge.
- 2001, “Converting Fees into Taxes: Reform of Extrabudgetary Funds and Intergovernmental Fiscal Relations in China.” in Richard Bird, Robert Ebel & Christine Wallich (eds.), *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*. The World Bank, (Chinese

edition), Beijing: Central Translation Press.

- 2007 “Can the Retreat from Equality Be Reversed? An Assessment of Redistributive Fiscal Policies from Deng Xiaoping to Wen Jiabao.” in Shue & Wong (eds.), *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality*. London: Routledge.
- 2008 “Fiscal Management for a Harmonious Society: Assessing the Central Government’s Capacity to Implement Policies.” in Keun Lee, Joon-Han Kim & Wing T. Woo (eds.), *Power and Sustainability of the Chinese State*. London: Routledge.
- Wong, Christing & Richard Bird 2008 “China’s Fiscal System: A Work in Progress.” in Brandt & Rawski (eds.), *China’s Great Transformation: Origins, Mechanism, and Consequences of the Post-Reform Economic Boom*. New York: Cambridge University Press.
- Wong, Christine, Christopher Heady & Wing Thye Woo 1995, *Fiscal Management and Economic Reform in the People’s Republic of China*. Hong Kong: Oxford University Press.
- World Bank 1996 *The Chinese Economy: Fighting Inflation, Deepening Reforms*. World Bank, Washington, DC.
- 2002, *China: National Development and Sub-national Finance — A Review of Provincial Expenditures*. Report No. 22951-CHA, World Bank, Washington, DC.
- 2004, “Rural Public Finance in Ninglang County (Yunnan).” An interim report for the World Bank-Ministry of Finance Study, April, Background Report for China: Improving Rural Public Finance for the Harmonious Society, the World Bank, Report No. 41579-CN.
- 2006 *Reforming Subnational Finance: Lessons from Northeast China*. Unpublished draft.
- Yu, Jianrong 2008, “Emerging Trends in Violent Riots.” *China Security* 4(3) Summer.

作者单位: 牛津大学、湖北经济学院
责任编辑: 张宛丽

become Chinese government's highest priority. Economic stimulating actions and confidence-saving initiatives are now in the center of Chinese social life. Using sociological concepts and theoretical tools, this article aims to launch a serious academic discussion on three interrelated topics: 1) social mechanisms that help accelerate the transmission of economic crisis; 2) social mechanisms that functioning in the transformation of an economic crisis into a social crisis; and 3) governmental policy choices in combating this economic crisis.

PAPER

Rebuilding Government for the 21st Century: Can China incrementally reform the public sector? *Christine Wong* 39

Abstract: This paper examines the prospects of public sector reform and argues that more incremental reform will not work. As budgetary resources dwindled, and with government unwilling to cut departments, employees, or services, the solution was to allow government agencies and service providers to levy user charges and use their assets to generate nonbudgetary incomes. These concessions gave birth to the revenue-seeking orientation of the public sector and sowed the seeds of current problems of inequality and weak governance. Since 2000, the government has implemented numerous programs of public sector reform, which have brought improvements and made government more transparent. The recent programs of free rural education, rural cooperative medical schemes, minimum living stipends, are transferring substantial new resources to funding services at the grassroots levels and improving fairness. However, until the incentive structure for government agencies and public institutions is fundamentally altered, this top-down reform of the public sector can only have limited effect.

Target Management Responsibility System: The Practical Logic of Local Party-State in Rural China *Wang Hansheng & Wang Yige* 61

Abstract: Based on the analysis of Target Management Responsibility System (TMRS), this paper explores the characteristics of local party-states and some of its critical changes in contemporary China. As a practical institution created out of the formal authoritative institutions of the party-state system, TMRS forms a set of institutional associations characterized as the "responsibility-interest liability" within both the authoritative relationships between upper-level and lower-level governments, and the relationships between local governments and rural society, therefore it has greatly affected the local party-states' operation as well as its governance. This paper also tries to give a perspective to understand the relationship between state and society, especially on how state power has extended to the local society and realized its selective control over the society.

The Interactive Relationship between Farmers, Local Governments and the