

财政分权与省以下政府间关系的演变

——对 20 世纪 80 年代 A 省财政体制改革中政府间关系变迁的个案研究

张闫龙

提要: 财政分权改革对中央与省之间关系的影响一直是学术研究的焦点之一,但是对省以下政府间关系在财政分权改革中的变迁问题,却尚未得到充分的讨论。本文在文献研究的基础上,对 A 省 20 世纪 80 年代包干制财政体制改革对省以下政府间关系的影响进行了简要分析。研究发现,以财政包干为主要内容的分权化改革,使得省以下政府间财政利益逐渐分化,同时不同政府部门之间在财政收入方面的竞争日趋激烈。在这种情况下,对自身利益的关注成为主导地方政府决策过程的首要因素。一系列旨在增加地方财政收入的政策相继出台,用以保证地方政府的正常运转和公共服务职能的履行,在此过程中,政府的政策取向在对上和对下两个纬度上逐渐呈现出截然不同的特征。

关键词: 财政分权 政府间关系 政策决策

分权化的财政体制改革是推动 20 世纪 80 年代中国经济发展,尤其是地方工业高速增长的重要因素之一。通过赋予地方政府更大的财政管理权限,推行旨在硬化地方财政预算约束的包干式收入划分体制,成功地调动了地方政府和官员的理财积极性。从此,地方政府一改统收统支体制下的超然态度,全心全意地投入到推动地方经济发展的事业中(Byrd, 1990; Oi, 1992, 1996; Wong, 1992; Bahl & Wallich, 1992; 马戎等主编, 1994; Walder, 1995; Naughton & Yang, 2004)。在此过程中,地方政府逐渐超越了忠实执行上级政策的代理人角色(Naughton & Yang, 2004),成为拥有更大自主权,承担更多公共服务责任的管理者。见证了这一历史过程的学者,在广泛深入的经验研究基础上,对地方政府的新角色和政府与企业之间的互动模式进行了不同的概括。“厂商化的地方政府”(Walder, 1995, 1998)、“地方国家合作主义”(Oi, 1992, 1996, 1998)、“合作主义文化”(Weitzman & Xu, 1994; Nee, 1992)等理论

被构建出来,用以描述地方工业企业成长时期地方政府作为扶持者的行为特征。与此相对,另一些学者在研究地方政府财政利益与地方经济发展的密切联系的基础上,强调了地方政府的行为和所执行的政策中存在的利己倾向(Byrd, 1990; Wong, 1992; Song, 1990; 张静, 2000; 杨善华、苏红, 2002)。

这些研究文献呈现出两种取向: 其一是研究中央与省之间财政关系的演变, 以及这种变迁对中央与地方间关系的影响(Lardy, 1975; Oksenberg & Tong, 1991; Wong, 1992); 其二是研究县乡政府与地方企业之间的互动关系和互动模式, 从地方政府政策的客观效果来判定地方政府的政策意图(Oi, 1992、1996; Byrd, 1990; Song, 1990; Walder, 1995)。或许是由于不同学科的研究重点不同, 或许是因为缺乏相关的文献资料, 在以上两种取向主导的研究中, 省以下政府间财政关系在宏观体制改革冲击下产生的变化, 以及这种变化给省以下政府间关系带来的影响, 一直没有受到应有的关注。同时, 一些有关省以下政府间关系的问题仍然没有得到很好的解答。这些问题包括: 省级政府的财政包干办法在分权的同时是否真正地让利于下级? 这一体制在实践中, 是促进了上下级政府间利益的整合还是加速了它们之间的利益分化? 在新的利益结构中, 地方政府的政策决策特征发生了何种变化? 地方政府热心发展地方工业的初衷是什么, 地方工业通过什么途径缓解地方政府的财政压力? 作为对这些问题的一个尝试性的回答, 本文将在研究这一时期历史材料的基础上, 讨论省以下包干制财政体制对政府间关系和地方政府政策决策特征造成的影响。基于这一目的, 文章首先对 20 世纪 80 年代的主要财政改革及其影响进行了简单回顾, 讨论分权化财政体制改革给中央和地方关系带来的总体影响。其次, 以东部 A 省 B 市为例, 考察在这一时期省以下包干制体制的运行中, 省市、市县、县乡政府间关系的演变。第三, 在此基础上, 研究政策制定过程中地方政府政策意图以及行为取向的新变化。

一、20 世纪 80 年代的宏观财政体制改革

新中国财政体制是在借鉴前苏联财政体制的基础上于 20 世纪 50 年代早期建立的。在这一体系下, 政府预算收入高度依赖于国有企业

上缴的利润和税收。财政体制也呈现出高度集权的特征。财政部不仅负责统一财政预算的编制,而且负责批准省级政府的财政收支计划,同时下达转移支付的额度(Wanless, 1985; Wong, 1992; Naughton, 2005)。高度集中的收入和支出管理模式通过控制所有地区和行业的资金分配,为推动工业,尤其是重工业的发展提供了有力的支持。然而这一体制也产生了一些负面后果,它割裂了地方财政收入和财政支出之间的关联,不可避免地导致了地方财政的软预算约束问题的产生。因而在实践中,这一体制难以激发地方政府理财和管理企业的积极性(Wong, 1988, 1992),地方政府在很大程度上只是接受上级指令,承担为地方提供必要公共服务的代理人角色(Naughton & Yang, 2004)。

自“文革”以来,中央与地方财政体制变动频繁,且逐渐趋于复杂。在1969—1978年的12年间,中央共出台了六种不同的体制安排。这些安排虽然给处于计划经济体系顶端的决策者带来了巨大的管理困难,却给高度集权化的财政体制引入了一定的分权化体制因素。从1971年开始,省级政府逐渐获得了一些财政自主权,包括:在一定范围内自主安排预算支出;保留部分预算盈余;引入多年期的固定比例分成办法(Oksenberg & Tong, 1991)。十一届三中全会以后,为了解决大量的历史遗留问题,国家开始大幅度提高农副产品收购价格,减免部分农业税收,大量进口粮食,使农村得以休养生息。在城市,国家竭力为返城知识青年安排工作,提高职工工资待遇,恢复奖金制度,大量兴建职工住宅,以求政治上的安定团结。这些努力在赢得了民众普遍赞誉的同时也给国家财政带来了沉重负担。国家财政连续出现巨额赤字,1979、1980两年合计达204亿元,几乎相当于1953—1978年26年的赤字总和218亿元。^①相对于地方财政,中央财政亏空尤为严重。

从中央财政和地方财政来看,差额主要是在中央财政,地方财政去年还有一些结余。今年上半年有的地方的收入还不错,因此没有那么紧张,而中央财政就不一样了,去年全年与今年上半年的亏空累积下来达到60多亿元……现在一些方面随意减收增支,乱开口子,铺张浪费,花钱大手大脚,同国家财政的这种状况很不

^① 王绍光认为,1979、1980年国家财政的累积赤字达到348亿元,他指出国家通过增发纸币转嫁了其中大约130亿元的赤字,两项相抵剩余的赤字约为218亿。

协调……上半年财政之所以没有发生大的问题，一是动用了中央预算周转金××亿，二是借用了国家物资储备局的物资变价款××多亿，三是占用了应当归还地方财政的资金××亿，我们就是靠这个过日子的，现在借用和占用的钱已经用完，也就是说原来被掩盖的矛盾就暴露出来了，而财政还是继续支大于收……中央财政发生资金周转不灵，应拨的经费拨不出去的情况。最近，银行不断通知我们，中央金库存款余额无几，要求控制拨款。而面对这种情况，我们已经不得不向国务院提出要求向银行透支的紧急报告，这就是当前财政，特别是中央财政的真实情况。（中共中央文献研究室，1982）

巨额赤字在给改革倡导者带来巨大政治压力的同时，也促使他们加快财政分权改革的步伐。从1980年开始，中央政府在江苏和四川财政体制改革试点的基础上，推行了一系列实行旨在重新划分中央与地方财政收支责任、“分灶吃饭”式的财政改革措施。改革的首要目标是通过赋予地方更大的财政管理权限，调动地方政府增收理财的积极性，发展地方经济。中央政府希望这些分权化的改革措施在推动地方经济繁荣的同时，提高地方对中央的财政贡献，缓解中央的赤字压力（Wong, 1992）。

如同其他领域的改革一样，财政领域的改革一开始也小心翼翼。为了适应巨大的地区差异和地方财力差异，1980年改革在“分灶吃饭”的口号下，推出了“划分收支、分级包干”的体制方案。这一方案产生了两点深远的影响：首先，按照企业归属划分企业收入。由于以前的财政体制没有强调收入同支出挂钩，所以企业归属问题无关紧要。然而新体制强调所有层级的政府必须自给自足，因此企业归属权，以及附着在归属权上的收益权的重要性便凸现出来。其次，对企业上缴利润及税收实行差别对待。在这种新体制下，地方企业的利润将完全归地方政府，而这些企业缴纳的工商税收则会被中央分享（Wong, 1992; Oksenberg & Tong, 1991）。

此后，中央在1983年出台了“利改税”改革方案，试图改革税收体制，同时从根本上重新确定企业与国家间、中央与地方间的利益分配关系。通过设定全国统一的所得税税率，减少企业与国家间在利润上缴比例方面的讨价还价，硬化企业预算约束。统一的税率使国有企业与

非国有企业处于同样的财政地位,而这一点为工业企业的产权改革提供了重要前提,同时也为企业创造了公平竞争的环境。此外,新的产品税在一定程度上抑制了某些行业过高的利润率,从而减少了高度分权的财政体制对地方工业扩张的过度激励(Wong, 1992)。然而这一旨在规范政府与企业财政关系、硬化国有企业预算约束的改革措施在执行过程中遇到了重重困难。伴随着厂长经理责任制的推行,“利改税”改革通过统一税率硬化企业预算约束的目标最终落空(Wong, 1992)。企业应缴利润比例的确定又退回到了个别谈判的方式上(Naughton, 2005)。

1985、1988年两次财政体制改革都采用了财政包干体制,所不同的是,1985年的“一刀切”财政体制被1988年的包含不同制度安排的改革方案所替代。新方案延续了1980年的改革思路,针对不同地区设定不同的制度安排,对于经济增长较快的地区实行总额分成或递增上解,对于经济欠发达地区实行定额补助。这些制度安排的核心目标都是为了在已有的分配格局基础上进一步提高财政收入在国民生产总值中的比重,以及中央财政收入在财政总收入中的比重(国务院,1988)。

80年代频繁调整的财政体制使得中央与地方财政分配关系缺乏稳定性,在财力划分的数量界限方面主观随意性很大,缺乏客观的科学依据。中央为了扩大在财政收入总额中所占的份额,采取多种措施频频从地方财政“抽调”资金:从1981年起,国家每年发行国库券,并向地方借款;1983年起开征能源交通重点建设基金,并将骨干企业收归中央;1987年,发行电力建设债券;1988年取消少数民族定额补助递增规定;同时中央还陆续出台了一些“中央请客,地方拿钱”的增收减支措施,致使包干体制不稳定,挫伤地方积极性(Wong, 1992)。在这种情况下,地方也发明出一系列对付中央的办法(Wong, 1992、2005),这些中央“抽调资金”与地方“明挖暗藏”的行为极大地加深了双方的戒备心理(阎彬,1991)。与此同时,上下级政府之间就财政资源的争夺,也在财政体制频繁变动的背景下逐渐激烈起来。1988年的相关政策文件的结尾清晰地揭示了这一时期中央与地方财政关系中存在的巨大张力:

……各级人民政府领导同志要严格按照国家的方针政策,发展经济,管好财政。要进一步加强全局观点,体谅中央的困难,正确处理中央和地方的利益关系。

……要严格执行财政、财务制度,加强审计监督。各地实行财政包干办法以后,要认真执行国家规定的各种财政、财务制度。凡应当征收的税款要按时、足额收上来,不能违反税收管理权限,擅自减税免税;不能把预算内的收入转移到预算外,或者私设“小金库”。

……各项开支要严格按照国家有关规定支付,不能违反财务制度、会计制度;所有收支都要按规定如实反映,不得打“埋伏”、报假帐。凡是违反财政纪律或弄虚作假的,审计部门要认真检查处理,问题严重的,要给予纪律处分。

……要加强对财政工作的领导,积极支持财政部门履行自己的职责,严肃财经纪律。各级人民政府要带头执行国家的财经制度,不得越权行事,自作主张,影响全局,更不得以或明或暗的方式去指使财政部门违反国家规定处理财政问题。

(国务院,1988)

王绍光(1997)认为,政府总是希望受自己支配的财源多多益善,中央想尽量集中财源,办它认为对国计民生至关重要的事情;地方则希望尽量缩小对中央财政的贡献以发展地方利益,这就是中央与地方围绕财源分配展开博弈的根本原因。而扩大政府财力的方法除了通过国家与社会的争夺外,就是上级政府与下级政府之间争夺财政资源。中央集权的财政体制建立以来,国家与社会之间围绕财力分配的斗争大体上终止了;但国家机器内部各分支之间,以及上下级政府之间围绕财力分配的博弈从未间断过。本文所关注的省以下地方政府之间的财政关系以及地方政府的决策过程,正是在这一宏观背景下发生的。

二、省市体制改革中 B 市的财政决策片断

分权化财政体制改革的一个可能的后果就是在促使地方经济繁荣的同时,使地方政府在中央与地方关系结构中的地位获得相应的提高,从而导致中央权威的削弱。1980年前一些短暂的分权化改革尝试,显然没有导致这种情况的产生,但是之后的改革却在一定程度上支持了上述的“分权化假设”(Lardy, 1975; Oksenberg & Tong, 1991)。20世纪

80年代,中央对地方的管理主要体现在能够在中央与省财政体制的确定过程中施加决定性的影响,但是中央却较少直接干预省以下的政府间财政关系。各省在中央大原则指导下,有权确定省与地市、省与县的财政关系(Wong, 2005)。这种自主权导致省以下财政体制复杂多样,难以对此做出细致的描述和周全的概括。因此,本文将以A省为例,讨论20世纪80年代省以下政府间的财政关系对地方政府政策取向和决策过程的影响。^①

80年代初的财政体制改革,对于A省财政状况最突出的影响就是财政收入的省留成比例不断降低,中央分成的比例不断提高。然而,地方所应负担的财政支出并没有随地方所获得的收入份额的降低而减少。因此体制变化给A省造成的财政压力不断增大。

(一) B市与A省的“讨价还价”

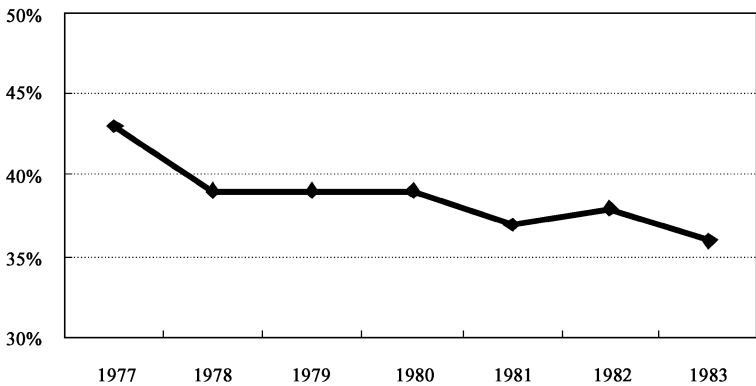
处于财政压力下的A省,除了寄希望于做大地方财政收入的蛋糕,以期抵消留成比例降低所带来的负面影响外,惟一的现实选择只有运用政策措施,集中下级政府的收入来保障省级政府的必要财力。A省采取了与中央政府同样的行动策略,即通过财政体制改革,激励下级政府发展经济,增加财政收入。同时通过不断调整收入分享比例实现对下级财政收入的集中。^②

70年代省对市的财政体制是采取统收统支的办法,收入全部上缴,支出由省核定指标下拨,同时为了鼓励地方增加收入,对上缴的收入给予适当的分成。虽然从体制本身来看,地方的财权在不断扩大,但

① 这一部分以A省B市为研究主轴,选择这一典型主要基于以下考虑:首先,这一地区是中国工业化起步较早、发展较为迅速的地区之一;其次,20世纪80—90年代,许多学者在这一地区进行了相关研究,他们留下的珍贵文献资料,为本文在多年以后研究当时工业化进程中的种种问题提供了支持。1979年改革开始前,A省的GDP总量接近300亿元,人均GDP 509元,地方财政收入59亿元,财政支出32亿元。B市的经济实力在A省处于前列,1979年全市财政总收入为7.1亿元,其中,企业收入所占比例50.49%,工商各税所占比例49.42%。财政总支出8200万元(《B市统计年鉴》[1980]、《A省统计年鉴》[1980])。

② 在1973—1976年间,省市实行收入固定留成外加超计划分成的办法,固定留成比例为0.5%。超计划分成比例由此前的5—10%,提高到15%。1977—1980年间,省市体制基本保持稳定,与前一种体制的惟一不同在于将原来的超计划分成改为增长分成,分成的比例不变。从1981年开始,中央与省的体制发生变化,省以下地方财力减少,因此省也相应地调减了地方的收入分成比例,一方面,固定分成和增长分成比例在原基础上减少30%,新的固定分成比例为0.35%,增长分成比例为10.5%。另一方面,增加了超收分成的办法,分成比例为20%(B市财政局,1982)。

是这几种体制没有将收支挂钩, 收多收少一个样, 地方政府增加财政收入的动力不是很强。由于财政体制的这一系列变化并没有影响到统收统支体制保障下的地方政府的利益, 地方政府官员对这一系列改革的态度还是比较温和的, 他们认为“……从改革的内容来看, 财政体制是向着有利于地方财政, 扩大地方财权的方向发展的, 每一次改革, 一次比一次好。但是收支不挂钩, 不能调动地方更多增加财政收入的积极性……” (B 市财政局, 1982)



资料来源: “The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China 1971—1984: The Formal System.” (Oksenberg & Tong 1991) 以及《B 市新老财政体制对地方财力的影响》(B 市财政局, 1982)。

图 1 省留成比例变化图(1977—1983)

1982 年省市包干制改革开始, A 省对 B 市实行为期 4 年的“收支挂钩, 总额分成, 比例包干”的财政体制。按照体制规定, B 市仅可保留全部财政收入的 8%, 为了激励地方增收的积极性, 规定市财政超过上年收入部分可以保留 19.76%。这一留成比例在全国来说是非常低的。在支出责任的划分方面规定的支出包干范围仅包括支援农业、工交商业费、文教卫生科学事业费、抚恤和社会救济费、行政管理费等行政事业经费和城市维护费, 其他各项专款, 如基本建设、企业挖潜改造拨款、流动资金、科技三项费用、城镇人口下乡经费、人防经费等都不列入包干范围。新体制运行一年后, 其对地方利益的影响逐渐显露出来, “……新体制虽然比 1977 年以来的体制要差一些, 受益额少 400 万元

左右,但是与1977年以前的体制相比较,还是好得多,受益额多800万元左右”。“这样的包干,对B市来说,油水比较小,是‘穷包干’,基本上维持1981年的正常支出的实际水平。今年B市还有以前年度的结余可用,日子还可以过,预计‘六五’计划的后3年,市财政就比较紧张了”(B市财政局,1982)。

收支挂钩的包干制体制,一方面调动了地方政府理财的积极性,促使其千方百计地增加财政收入以满足地方财政开支的需要。另一方面,上下级政府间收入分配方案的变化,不可避免地导致了政府间利益摩擦的产生。1982年体制运行之初,B市就已经感到,该体制可能会给地方财力造成较大的影响,然而由于当时新体制运行时间尚短,其影响难以在短时间内完全体现,所以地方对这一体制的批评还是比较温和的。到了1985年,也就是包干制体制实施3年后,新体制对B市财力造成的负面影响已经完全显现。感受到自身利益受损的B市财政官员开始批评省市体制的种种弊端。

1985年初,新一轮省市财政体制方针正处在酝酿阶段。为了在新的财政体制中为本市争取到更高的留成比例,B市财政部门在科学测算的基础上,总结了本轮财政体制给B市造成的负面影响,在呈交给市领导的报告中,B市财政部门首先强调了现轮财政体制在确定市财政收支基数方面有失公平。以市区为例,市区1981年的实际财政收入为83200万元,而在当年11月份确定收入基数时,(省里)“硬要”按照85000万元计算,扩大收入基数1800万元,使得市区地方财政每年少分成270万元。在支出方面,公费医疗定额每人只给基数30元,但实际已达60元,每年市财政要补贴90万元。机关公务费实际执行近500元/年,而基数仍按省的预算定额284元/年计算,等等。总的市财政每年应贴补用于行政事业方面的开支400余万元,“省一文都不认账”,明显压低了支出定额基数。其次,B市还批评了上级在体制运行中不断开口子给政策,要地方财政掏钱买单的做法,指出这种做法大大增加了市县财政负担。出于对这些政策的极大反感,报告不惜篇幅详细罗列了这些“开口政策”:军队转业干部建房费;离休干部特需费;增加工资;安置补助;汽车购置;建造老干部病房、老干部宿舍、老干部活动室;加强政法工作,增加公检法人员,以及公检法部门的着装费、提高补贴标准、建造业务用房、购置车辆和专业设备;工商、物价增加编制;市管县增加人员和各项开支,以及落实知识分子政策,增加智力投资,等等。

经过初步统计, 3年来仅市区的这些开支已达 1912 万元。报告客观地指出, 这些事业是必要的, 但包干基数中这些因素都没有考虑进去, 因而在事实上增加了地方财政负担。最后, B 市还指出这种包干体制难以抵御经济波动对地方财政造成的冲击。例如国家的价格改革使得该市某些工业产品价格出现大幅波动, 影响了市财政收入的稳定。其中化纤产品降价就使得两年内该市财政收入减少 16500 万元, 对此, 省里仅核减了 B 市 4400 万元的收入基数, 而对地方分成收入减少的 1800 余万元省里没有给予适当的考虑。

面对苛刻的省市财政体制规定, B 市除了鸣冤叫屈以外还积极地四处取经, 寻找应对之策。为了给市领导提供更有针对性的政策建议, B 市财政部门前往邻省, 选择该省的重点城市学习其财政体制管理经验。在这次学习交流活动中, B 市财政部门看到, 相对于本省, 邻省地方政府得益较大, 省级政府通过多种形式的财政体制将较多的财力留给地方, 地方财力充足, 有能力实施大规模新区开发、通讯系统改造、公路桥梁建设、飞机场修建、住房建设项目, 等等。B 市财政官员认为, 邻省藏富于民的财政体制“有力地支援了对外开放”。两相比较, 本市的财政分成比例过低, 增收分成更低, 甚至不及邻省 H 市超收分成比例的 $1/4$ 。反观自己, B 市认为本省在确定支出基数时较少考虑地方利益, 对一些由地方财力安排的开支, 省里在制定支出基数时“一概不予认账”。此外, 与邻省相比, 省级掌握的专项拨款过多, 邻省 H 市的省拨专款仅占支出基数的 6%, 而 B 市的省拨专款在支出基数中占 50.2%, 即本级 $1/2$ 的支出分配权仍掌握在省级财政。因此, 应该呼吁省里采取更加优惠的包干措施, 让利于地方。考察还让 B 市官员学习到了一些新的消解地方财政压力的变通经验, 后文将详述。

邻省蒸蒸日上的财政状况, 让 B 市财政官员进一步感到自己在新体制中吃亏太大, 因此他们向市领导建议, 在下一轮体制的谈判过程中要向省里有针对性地提出意见, 要求省里弥补因为体制改革对 B 市造成的财力损失。具体的建议包括:

第一, 让省里充分了解 1982 年以来连续的化纤降价使 B 市财政收入损失 12100 万元, 这使得 B 市的财政收入一直停留在 1981 年的基数上, 而其他市由于受到的影响小, 财力一直稳步增长。因此在制定下一轮体制时, 省里必须考虑价格调整对地方财力的影响。为此, 财政部门还特别为市领导提供了一组数据用于谈判。

据了解,中央因化纤降价影响财政收入对省财政有5000余万元的专项补助,去年只分给各地2000多万元(我市拿到450万元),其他3000多万元给省里“断路”了。我们认为,我市纺织工业在全省约占1/5,按理也应给我们1000多万元,这项补助省里不应该挤占。

第二,要求调减核定新一轮财政体制基数时人为扩大收入基数1800万元;增加支出基数2042万元,将转业干部经费、市管县经费以及其他一些专项支出列入支出基数;将过去一年一算的粮油价差补贴、煤炭企业亏损、燃油特别税补贴纳入支出包干范围。

第三,向省里反映,市管县以后,市的工作任务加重,为适应工作需要,除农业方面的机构要新建以外,其他各个部门也都要增加人员,交通车辆和业务活动费,包括必要的办公用房修建费在内,每年至少需要200万元,省里过去只拨40万元,尚缺160万元,这部分缺欠应由省里列入支出基数。

第四,要让省里了解,本市的经济社会发展需要充足的财力支持。本市的各项社会经济指标在全国居于前列,但是社会、文教和城市基础设施极端落后,道路狭窄、交通拥挤、设施不全,生态失去平衡。道路、住房、公共汽车、自来水、学校、病床等人均占有指标均落后于其他城市,城市欠债十分严重。据财政部门的统计显示,欠债的项目在城市建设方面有两个亿,其中,住宅建设方面6000万,科教文卫设施方面9000万,落实房管政策方面4400万。这些项目所需资金平均每年6500万,都要财政拨款,要求省里照顾补助2000万,列入基数。在建议的基础上,财政官员强调,在谈判中要向省里反映,这些问题最迟必须在1990年前陆续解决,否则会直接影响B市的对外开放和经济腾飞(B市财政局,1985;A省财政厅,1986;B市财政局,2004)。

这些“锱铢必较”的政策建议反映了省市之间在财政利益分配方面存在的巨大分歧。中央与省签订的包干合同硬化了省的预算约束,省级政府不得不考虑如何筹集财政收入,资助由省计划的各种项目。省级所掌握的收入来源在短时间内难以产出必要的财政收入时,集中下级收入便成为了最佳的现实选择。但是这种收入集中并没有与支出责任的重新划分同步进行,因此不可避免地造成了下级政府财政收支差额的扩大。财政利益层面的冲突在一定程度上造成了上下级政府间关

系的疏离,使得省市级政府日益分化为独立的利益主体。

在与上级争夺财政利益的同时, B 市也在积极考虑在行政“市管县”改革的背景下,积极推进市及市辖县之间的财政整合。提出应该在“市管县”改革过程中,积极试行市县财政收支一个口子对省结算,搞综合的留成和上解比例。B 市宣称,这样做不仅能够简化上下级财政结算事务,提高机关工作效率,而且可以增强地域合作和有利于全市的统一规划。这一措施在实践中的意义可能远不止于此。这样一来,各县与省财政的直接联系即被中止,市县财政关系将得以密切,在“增强县的向心力”的基础上,也增强了市的整体经济实力以及与省的谈判实力。

B 市的这些努力得到了回报,1986 年,经过与省里的反复讨价还价, A 省终于同意调整 B 市的留成比例。按照新的规定, B 市财政总收入留成水平提高到 10%,对于市超出上年收入的部分,市级提留 30%;对于下辖的 Y、J、W 县,超出上年收入的部分县级提留 25%(A 省财政厅,1986)。

新体制实行仅两年,1988 年在全国新一轮财政体制改革的影响下,省市财政体制又发生了变化。1988—1993 年, A 省对 B 市实行“收入递增包干”制,以 1987 年财政决算参与分成的收入为基数,每年递增 5%。在递增率以内的收入,市留成 13.64%,其中:市级留成 10%, J 县留成 17.77%, W 县留成 19.13%, Y 县留成 26.62%。超过递增率收入全部留用;达不到递增率的部分,由市自有财力补足(B 市财政局,2004)。

有了前两轮体制改革的经验, B 市在面对新体制的挑战时显得底气十足。在与上级政府的交涉过程中, B 市在摆事实的基础上,积极捍卫自己的利益,敢于对上级的政策表达异议。1988 年底, B 市就其纳税大户 D 部直属 X 厂因享受减免税政策造成对地方财政收入包干基数的影响问题,向省里提交了关于 X 厂减免税对财政包干的影响和要求停止减免税或调减收入包干基数的报告。B 市指出,1987 年底国家颁布的有关减免税政策规定,从 1987 年 7 月 1 日—1990 年底,免征全部增值税营业税,同期减半征收所得税。这一政策使得 1987 年该市减少工商税收 750 万元,如果 1988 年全年免征,预计减少工商税收入 1500 万元。B 市认为,该市已于 1988 年与省里实行了递增包干财政体制,因此从“财政利益”上来讲,新体制下的税收减免实际上都要由地方财政承担,跟中央不再有任何关系。在新一轮体制中,该市的收入递增率

被定为5%，完成起来困难较大，预计1988年财政将出现较大赤字。同时考虑到X厂是骨干企业，盈利状况较好，1987年实现利润2531万元，今年全年可望实现利润6200万元，因此有能力继续缴纳计划减免的税收。

1982

$$\text{市本级留成} = \text{当年财政收入} \times 8\% + (\text{当年财政收入} - \text{上年财政收入}) \times 19.76\%$$



1986

$$\text{市本级留成} = \text{当年本级财政收入} \times 10\% + (\text{当年本级财政收入} - \text{上年本级财政收入}) \times 30\%$$

$$\text{Y、W县留成} = \text{当年全县财政收入} \times 10\% + (\text{当年全县财政收入} - \text{上年全县财政收入}) \times 25\%$$



1988

$$\text{第N年留成} = \text{第N年留成基数} \times \text{留成比}(X) + (\text{第N年财政收入} - \text{第N年留成基数})$$

$$\text{其中：第N年留成基数} = 1987 \text{ 参与分成的收入基数} \times (1 + 5\%)^N$$

$$\text{市本级 } X = 10\% ; \text{ Y县 } X = 17.77\% ; \text{ W县 } X = 19.13\% ; \text{ I县 } X = 26.62\%$$

资料来源：B市财政局，1985。

图2 A省和B市财政体制变革图(1982—1988)

摆完事实，报告笔锋一转，开始和上级讨论政策层面的问题。B市指出，在政策上不区别情况，全国一刀切地实行免征是否妥当值得研究。而且对交给地方的增值税和营业税全部减免，对交中央的所得税却减半后继续征收，更是于理不通。为此，B市要求省里面对财政包干的现实，帮助该市解决困难，或者将情况如实汇报财政部，重新研究该企业的减免税问题。撤销原来减免税文件，或者仍按原文件执行，但要相应地调减该市收入包干基数817万元。

由于B市报告中所指的X厂是部属企业，B市在报告中所针对的又主要是中央的政策，所以省财政厅在接到B市的报告后，并没有鉴于“省市财政包干的现实”，通过省级财力来解决这一问题，而是直接将报告转呈财政部，对B市报告的事由稍作转述后，即表示同意该市的

意见,进而要求部里批准停止对 X 厂的减免税或调减收入包干基数。

由于资料的限制,我们难以知晓主管部门对这一报告的批复内容,但是通过省市的报告可以看出,地方政府的利益主体意识在经过几年包干体制的洗礼后空前增强,能够清晰地界定上级的利益和自己的利益,能够就一项政策对上下级政府利益分配造成的影响进行量化和深入分析。同时,地方政府在认为宏观政策对他们的利益造成影响时,不但敢于向省甚至中央直接要求属于自己的利益,而且不惮于表达自己对上级政策的不满。此外,省级政府对这一问题的处理也耐人寻味,省政府并不压制下级政府对中央政策的愤懑,也不打算动用省级财力解决这一问题,而是在 B 市报告前加了一句“我厅同意该市的意见”,转呈上级,一方面将这一棘手的问题交给上级处理,节省省级财力,另一方面也表达了省级政府对上级政策的异议。

(二)“放水养鱼”政策的出台

体制改革使 B 市财政不仅要完成不断提高的收入任务,同时要保证基本财政支出的需要,还要进行必要的公共建设。为了完成这些目标和任务,除了在与上级的讨价还价过程中为自己尽量争取更多的财政利益外, B 市还学习其他省市的经验,进行了一些制度创新。

上文提到,1984 年底 B 市财政官员前往邻省学习经验,他们看到,“邻省的政策能够从实际出发,注意灵活变通。如果邻省按其现在的财政体制严格执行,那么市县地方固定收入每增收一亿元,省财政就要倒贴给中央 1820 万元,因此省级政府并不希望企业收入、工商税收等项目超收过多。于是邻省对地方一些实际问题的处理,凡是有利于发展生产、增加发展后劲、提高效益的,在不违背政策原则的前提下,都能实事求是地加以变通处理。他们在财政税收方面做出的一些改革效果也比较好,如购买特定仪器设备,单价在 5 万元以下的允许进入成本;在现有规模基础上的厂房维修,如果资金有困难,经省财政厅批准可以列为营业外支出。据 X 市同志介绍,这一政策在保证收入任务完成的前提下,解决了危房翻修费用 500 万元”。

B 市的财政官员认为,要学习邻省经验,贯彻宽严结合的精神。从财政税收政策上适当加以放开,以支持经济的发展。1984 年底在结合本市实际情况,借鉴周边兄弟省、市经验的基础上, B 市出台了财政税收工作的变通办法,提出了“开源”和“节流”两种消解财政压力的途径。

首先是广开财源,即通过提供税收和贷款方面的优惠条件鼓励本级政府或政府部门所属企业的发展。这种“放水养鱼”政策的主要内容包括:发放政府贴息贷款,支持地方企业发展。1985年,B市计划向市区发放1850万元的贴息贷款,贷款由各企业向工商银行申请,由市财政负责贴息,贴息可以采取全贴息或半贴息两种方法,主要用来支持文化、教育、卫生、商业、水产等部门,以及各区级单位新办商业、旅游服务、校办工厂等企业。贴息的资金按照财政体制由市区和县财政分别负担,B市要求各县也应当向企业提供贴息贷款,其额度由各县自行研究。在贴息贷款以外,政府还给企业以还款方面的优惠政策,即允许企业在项目的新增利润中税前还款。

采用多种渠道筹集资金,支持发展商业网点建设。允许国营小型零售商业企业和合作商店在营业额1%的范围内提取简易建筑费,在税前列支,资金由主管局集中后再用于建设小型集体商业网点。从1985年开始,国营商业中的小型企业的承包费上缴财政后,由财政统一返还给主管部门,用于商业网点的建设。除了这些主管部门集中使用的资金外,B市还积极鼓励工矿企业集资兴办商业网点,为了调动企业的积极性,B市规定将这些新办网点的税后利润全部留给企业自主安排。

在工商税收政策方面给中小企业以特殊照顾,鼓励它们发展。首先,县、郊区进城创办集体所有制的第三产业,除按规定新办集体企业免征工商所得税一年外,纳税有困难的,经申请批准可同时免征营业税一年。国营小型企业,单季度或双季度奖金可以在成本中开支。四个市辖区的区属企业的管理费可按1%提取,其中增提的部分(0.5%)上缴区财政,可用于社会文教设施、发展第三产业、城市设施维修等福利事业,年终如有结余,按章缴纳所得税。

除此之外,B市还出台了与“开源”相呼应的“节流”方案,向地方工商企业转移公共支出。主要措施为减少企业本应向国家上缴的税收或基金,把这部分税收或基金变成企业对政府城市建设的支持或者对教育事业的贡献。具体变通方法包括:以税收优惠为交换条件,将市政建设支出分摊给下辖企业,激励企业出资出力支持城区建设、“三废”治理和工厂搬迁。在“人民城市人民建,国家、集体、个人都出力”的口号下,政府要求企业“各家自扫门前雪”,经过协商,在企业负担许可的情况下,由企业分担修建道路、驳岸等市政设施开支。政府允许这部分资金

从企业的自有资金中开支,如自有资金开支有困难,经财政部门批准允许在税前列支。老城改造由于拆迁职工住房新增加的建筑面积,原则上在企业自有资金中开支,如果企业自有资金不足,财政部门允许在企业营业外支出中列支。因治理“三废”企业需要搬迁的,搬迁的资金除动用企业和主管局的自有资金和变卖原有房产的变价收入外,凡是要增加设备的可以向银行贷款,项目完成后,可以在税前还贷。^①

除了税收方面的优惠外,政府还给企业减免或者允许企业欠缴国家在税收外单独征收的各种建设基金。B市规定对地方能源、交通和公用事业单位,如港务处、汽车运输公司、航运公司、公共交通公司、自来水公司、客运公司、煤矿等企业,暂缓征收能源交通建设基金。国营企业用于还贷的折旧基金和单项留利,在计算征收能源交通建设基金时可以剔除后计算。集体企业税后留利,可先还贷,先交纳城市维护费和人防经费,然后再交纳能源交通建设基金。增长利润减率征收所得税的照顾部分和单项留利,在征收能源交通建设基金时也可剔除后计征。目前企业交纳能源基金确有困难的暂时可作欠交处理。地方财政掌握的公用事业附加和工商税附加,因城建资金入不敷出,交纳能源基金有困难的,暂时欠交。凡财政局出具证明是差额预算单位的预算外收入,可暂缓征收能源交通建设基金。在筹集教育基金方面,政府承诺给企业减少部分所得税,通过税收优惠的形式,把交给上级的税收变成交给地方的教育基金。

B市“放水养鱼”式的政策措施实际上是地方政府在省以下财政包干体制下的一种自保护策略。一方面,随着地方经济的发展,地方政府负担的公共服务的职责也相应加重;另一方面,财政收入的划分办法又没有因此而向地方倾斜。因此,市级政府为了保证自身能够正常运转,促进地方经济的发展,就不得不采取一切可能的办法增加财政收入。然而,从以上的讨论中我们看到,B市政府的行为在对上和向下两个维度上呈现出不同的特征:对上级,表现出较强的自利特征,即更多地考

① 从1982年开始,国家进一步集中了来自地方工业企业的税收。1982年3月开始缩小社队企业的免税范围。1983年9月,为了贯彻集中资金,保证重点建设的方针,取消了原来对社队企业20%的工商所得税税率和3000元的起征点,转而按照八级超额累进税率计征,起征点为1000元,税率最低为10%,最高为55%。文件下发后引起地方的强烈反响,各地意见很大。迫于压力,1984年3月,财政部下发文件,把原来由省级人民政府掌握的税收减免权下放到县级政府,并且扩大了减免税的范围(张毅、张颂颂,2002)。该市的税收变通办法正是在这种中央与地方争夺地方企业财政收益的宏观背景下出台的。

虑本级政府的利益,勇于通过与上级的讨价还价争取自己应得的利益,敢于打政策“擦边球”,尽可能减少对上级的财政贡献。对下级以及对作为其重要财源的辖区内各种经济体,则又表现出较强的利他特征,即更多地考虑如何以各种形式的优惠政策,促进地方工商业的发展,培养财源;动员辖区内的各个经济实体齐心协力提高城市基础设施建设水平,发展地方公益事业。地方政府的这些应对外部压力、培养财源、转移支出的做法,在一定程度上缓解了外部政策变动对地方财政运转造成的冲击(Lieberthal & Lampton, 1992)。

三、市以下财政体制对地方工业化的激励

1984年以前B市与下辖县的财政关系比较松散,省对市的体制与省对县的体制基本相同,都是“收支挂钩,比例包干”的财政体制。1984年,全省实行了市管县改革,从此,市县的财政关系日益紧密。在研究财政市管县方案时,市财政部门指出应当从财政上整合市及市辖县。由于这项改革打破了原来的省县直接联系,将县直接置于市的管辖之下,在一定程度上降低了县在省以下财政架构中的重要性。此外,市管县以后,市可以控制县财政,也可以从县财政中集中一部分收入由市统筹。虽然说相当一部分的统筹资金可能会以专项拨款的形式返还给县,但是市对县财政的控制也就恰恰实现于这一上解下拨的过程中。^①

在市管县体制实行后的1986、1988年两次体制改革中,市、县基本上都实行了同样的体制,县不再同省直接结算,而是通过市统一分配收入和安排支出。

20世纪80年代中期,W县下辖的乡镇逐渐建立起乡镇财政体制。复杂的财政体制关系中又增添了县乡财政这一新内容。新建的乡镇财政体系主要由预算内财政和预算外财政以及乡镇自筹资金构成。其

^① 为顺利推行这项改革,市也给县开出了一些优惠条件:在工业方面,B市考虑到目前的县办工业留成比例太低,仅有35%,同时省里又从1984年开始集中了县留成部分的10%,所以县级收入所剩无几,对县属工业发展根本派不上大用场。体制调整以后,参考邻省的做法,把县办工业的留成比例提高到60%。此项可以增加三县留成400万。在农业方面,改变生猪收购和猪肉零售环节的工商税、农业税的征收办法,三县因此可以增加分成收入106万元(B市财政局,1985)。

中, 乡镇预算内财政收支受县级政府控制, 预算收入的分配原则基本上是“核定任务, 超收分成”的方法; 对于超额完成任务的收入部分, 县乡之间按照另一比例分成, 这一比例比任务内的分成比例要高一些。在支出方面, 县核定乡镇的支出基数并且给乡镇下拨这部分资金。可见, 在预算内收支方面, 县乡财政之间的关系在很多方面类似于省对市、市对县实行的体制。在这种财政关系格局中, 下级政府对体制的制定所能施加的影响是很小的, 上级政府拥有核定任务和决定分享比例的权力(黄佩华, 1999), 因此, 下级政府并不能完全享有预算内财政的收入增量。以 W 县 H 镇为例(案例来源: Byrd & Alan, 1990), 按照 1986 年的县乡财政体制规定, 乡镇财政可以提留任务内的 3.7% 和超出收入基数部分的 8%。

$$H \text{ 镇留成} = \text{收入基数} \times 3.7\% + (\text{实际完成数} - \text{收入基数}) \times 8\%$$

这一公式表明, 乡镇财政收入的留成受到三个因素的影响: 乡镇财政的实际收入、县给乡镇设定的财政收入基数、县与乡镇的财政收入分成比例。乡镇政府能够控制的变量是财政的实际收入, 他们既可以积极培植各种税源, 增加税收力度, 扩大财政收入, 也可以采取一种比较松散的方式, 把财政收入限制在一个较低的水平上。而决定他们是否努力扩大收入的变量是由县级政府控制的乡镇财政收入基数和县乡财政收入分成比例。在任务数相对稳定的情况下, 留成比例起决定作用, 乡镇留成比例越高, 他们就越倾向于增加财政收入。通常, 为了激励乡镇政府多收超收, 县级政府会设定一个高于基数内分成比例的超收分成比例。在上述例子里, 超收分成比例是基数内分成比例的两倍多。但是该体制的复杂之处不在于是否实行基数内外的差别分享比例, 而在于体制确定的收入基数的变动趋势。一般来说, 县乡财政体制 3 年一定, 这一基数就是乡镇政府在此轮体制中必须每年完成的收入量。^① 财政体制 3 年期满后, 县乡之间会就分成内容、比例和基数做调整。新的体制基数在很大程度上参考了乡镇近 3 年的财政收入实际完成情况, 实际收入越高, 体制基数定的就越高。在这种体制下, 乡镇盲目扩大预算内财政收入是不划算的。举例来讲, 在上轮体制内, H 镇的收入

^① 除此之外, 在一些地方, 为了考核乡镇领导干部的政绩, 还在体制基数的基础上设定任务数, 任务数一年一变, 逐年增加, 任务数不决定县乡之间的财力分成比例, 主要对考核干部业绩起作用。

基数是 100 万元, 而 H 镇在 3 年期的最后一年的实际收入是 200 万元, 那么按照第一轮体制, H 镇得到的收入是:

$$100 \times 3.7\% + (200 - 100) \times 8\% = 11.7 \text{ (万元)}$$

但是在第二轮体制中, 基数很可能会变成 200 万, 假设基数内分成比例不变, 那么在第二轮体制中, 同样的 200 万元 H 镇所得到的分成数就是:

$$200 \times 3.7\% = 7.4 \text{ (万元)}$$

乡镇实际损失 4.3 万元。因此在这种体制内, 乡镇超收的越多, 体制变化时损失就越大。在支出方面, 乡镇的支出也受上一级政府指定, 例如要用于财政供养人员的工资支出、行政支出和运转支出等。

与预算内财政的管理体制不同, 乡镇在本级的预算外财政收支的管理方面具有较大的自主权。乡镇预算外资金是指不纳入国家预算管理的财政性资金, 包括乡财政按国家规定管理的各项附加收入, 事业、行政单位自收自支不纳入预算的资金, 国营企业及其主管部门管理的各种专项资金, 以及其他按国家规定不纳入预算的各种收入。对事业、行政单位和国营企业及其主管部门掌握的预算外资金, 乡财政按照国家有关规定进行管理和监督。除此之外, 乡镇还可以保留部分自筹资金。乡财政的自筹资金是指乡镇政府在预算内、外资金以外, 按照国家政策规定自行筹集的收入, 并可自行安排相应支出。自筹资金收入主要包括按有关规定乡镇企业上缴乡财政的利润、事业单位上缴的收入, 以及乡镇人民代表大会通过的乡镇公共福利事业统筹费等(财政部, 1985)。

预算内、外财政管理体制的这种巨大差异, 使得乡镇政府不得不在财政收入的筹划方面做出一些选择, 也就是尽量完成预算内的收入任务, 同时大力增加预算外和自筹收入。后者会给乡镇财政带来更多的利益。与加大农业税征收力度、提高统筹收入相比, 发展乡镇企业, 尤其是工业企业, 对于乡镇预算外和自筹收入的增加所起的作用要大很多。在 B 市这样的工业发达地区, 几乎所有的预算外收入和自筹收入都来自工业领域(Song, 1990)。与预算内相比, 政府通过商业运作和其他一些行为得到的预算外收入归乡镇政府自由支配。预算内的收入仅仅为地方政府提供了基本的经费保障, 而发展乡镇企业所带来的预算外收入才是维持地方政府有效运转的主要收入来源。

市以下的财政包干体制将乡镇政府的利益与其辖区内经济发展状况紧密地联系在一起。在包干制的激励下, 政府直接投资于地方工业

或者帮助企业融资、减免税收、实行价格保护和贸易保护,对企业实施“父爱”主义的政策(Oi, 1992、1996、1998; Walder, 1996; 戴园晨、徐亚平, 1992; Wong, 1988、2005)。但是由此产生的一个结果就是乡镇政府的利益独立意识不断增强。财政体制在预算内给乡镇政府留下的财政资源有限,但同时又在其他方面给乡镇政府增收留下了制度空间。在这种情况下,乡镇政府自然会选择扩大预算外收入,同时通过辖区内的企业转移部分支出。除此之外,在乡镇政府的行为中也表现出了与市级政府行为相似的特征,即有意地松懈对上级的财政贡献,通过或明或暗的方式“藏富于民”,在需要安排支出的时候通过“捐赠”等形式重新集中财政资源。

四、结论和讨论

在研究 20 世纪 50 年代末期中国短暂的分权化财政体制改革时,学者们就分权化财政体制可能对中央与省级政府间关系产生的影响,提出了著名的“分权化假设”。这一假设认为,在分权化体制下,地方政府的财政收支在国家财政收支总量中所占的比例将不断增大,中央政府所占的分额将相应减小。这意味着国家财政收入分配的主导权将从中央政府手中转移到地方政府手中。这种财政层面的权利结构变化,将给中央与地方的关系带来深远的影响(Lardy, 1975)。这一假设所描述的情况虽然没有在 50 年代末期有限度的分权化改革中出现,但是当 80 年代初财政分权改革在全国范围内展开时,分权化的财政体制给政府间关系带来的影响便再也不可能被忽视。80 年代财政体制改革对中央和省的关系产生的影响,已经受到学者们的充分关注(Oksenberg & Tong, 1991; Wong, 1988、1991、1992; Bahl & Wallich, 1992; Naughton, 1995; Naughton & Yang, 2004)。而本文则力图在文献研究的基础上,将这一研究议题深入到对省以下政府间关系的讨论中。

通过对 20 世纪 80 年代改革中 A 省与其所辖 B 市间关系变迁的考察,本文发现,宏观层面的包干体制在赋予地方更大的财政管理自主权的同时,也在一定程度上硬化了省级政府的预算约束。省级政府在寻求保障本级财政支出办法的过程中,也开始下放支出责任,扩大省级政府的分享比例,同时通过包干体制激励下级政府发展经济增加财政收

入。这种收入分配和支出安排之间的脱节,造成了下级政府财政收支差额的扩大,进而导致了上下级政府就财政收支划分办法的争论。财政利益层面的冲突在一定程度上造成了政府间关系的疏离,使得省市级政府逐渐分化为独立的利益主体。

随着时间的推移,地方政府的利益主体意识逐渐增强,表现在下级政府可以严格地划分上级的利益和自己的利益,同时能够就改革政策对自身造成的影响进行系统周密的计算。当感到利益受损时,不但敢于向上级要求应当属于自己的利益,而且不惮于表达对上级政策的不满。在维护和壮大自身利益的过程中,B市政府的行为在对上和向下两个维度上呈现出了不同的特征:对上级,表现出较强的自利特征,即更多地考虑本级政府的利益,尽可能减少对上级的财政贡献。对下级又表现出较强的利他特征,更多地考虑如何以各种形式的优惠政策,促进地方工商业的发展,培养财源。在实践效果上,这些措施在一定程度上缓解了外部政策变动对地方财政运转造成的冲击。与此相类似,县乡之间的包干体制让乡镇政府的利益与其辖区内经济发展状况紧密地联系在一起。利益独立意识不断增强的乡镇政府采取了与市级政府相似的措施,直接投资于地方工业或者帮助企业融资、减免税收、实行价格保护和贸易保护,推动地方经济发展。同时乡镇政府的行为也表现出对上和对下两个维度上的分化。通过发展地方工商业,地方政府在提供相应的政策优惠的条件下,也向辖区内的企事业单位转嫁了一部分公共支出,这对缓解地方政府公共服务资金的不足起到了重要的作用。这种政府与企业之间的互惠模式后来也被用作支持“地方国家合作主义”的一个有力论据(Oi, 1992、1996、1998)。

本文的发现之一,即地方政府在对上和向下两个维度上呈现出的不同行为特征,不可避免地触及了对政府行为动机的讨论。长期以来在这方面的研究一直存在着不同的理论取向。公共选择(public choice)理论认为,如同官僚所关心的首先是自己的利益一样,官僚机构所追求的是自身预算收益的最大化(Niskanen, 1971)。政府和官僚的目标并不是社会福利的最大化,而是追求自己的私利。有学者进一步认为,不论是专制政府还是民主政府,所追求的目标都与社会福利最大化完全不同。政府采用国家所有制和扶持农业这样的干预政策,是为了服务于自己的政治目的,干预政策如果导致社会福利水平的提高,那纯粹是一种巧合(Shleifer, 1998)。在对 20 世纪 80 年代中国地方工业化的研

究中,这一理论也认为,中国的地方政府是自利的主体,他们的行动所追求的是自己收益最大化。同时宣称这一视角可以应用到对由不同利益群体组成的中国地方政府的分析中(Byrd, 1990; Song & Du, 1990)。虽然有的理论家试图采取一种包容性更强的假设,即认为,政府官僚和政府机构在行为目的上部分地出于利己考虑,部分地出于公共利益的考虑(Tullock, 1976),但是他们同时认为,在这两者中,政府更多地从利己的角度出发考虑问题(Udehn, 1996)。

与之相对的意见认为,虽然财政包干体制强化了地方政府在财政利益上的独立性,以至于地方政府可以为了保护对所辖企业的所有权不惜变相地对抗上级政府的指令(马戎等主编,1994)。但是这种行为恰恰是为了维护地方社区的利益(Oi, 1992、1996、1998; Walder, 1992)。马列主义、毛泽东思想影响下的社会主义中国的传统价值观,仍是支撑这种被称之为“地方国家合作主义”体系的精神支柱。因而,地方官员不仅是动机良好的企业家,而且也是社区福祉的守望者(Oi, 1992)。这种建立在政府和政府官僚追求公共利益认识基础之上的分析,恰恰反映了政治社会学在分析政府行为方面的理论取向(Udehn, 1996)。

本文的发现表明,分权化的改革不可避免地要增加上下级政府间在资源和权力分配方面存在的张力。虽然激烈的财政收入争夺使政府行为体现出强烈的利己特征,但是这种争夺的动因正是资助本级政府经济社会发展计划的财政开支需要,这一需要虽然在一定程度上会受到领导人意志的影响,但却很难令人信服地被还原为纯粹的个人利益或狭隘部门利益的考虑。作为公共服务的提供者,地方政府还要负担基础设施建设、教育、卫生、社会福利等各项社会事务的开支,筹资支持这些公益事业发展的行为同样也很难被简单地还原为对政府自身经济利益的追求。

政府行为和政策过程的复杂性以及中国官僚政治决策的片段性(fragmentary)特征(Lieberthal & Lampton, 1992; Walder, 1992),使我们无法对政府行为及其决策过程做出整体上的利己或者利他的简单判断。因此,本文认为对这些问题的分析不仅需要在官僚机构层级维度上区分政策的作用方向或者说政策的针对对象,同时也需要在同一官僚层级内区分不同的政策议题。

最后,需要指出是,本文的讨论仅限于20世纪80年代分权化改革这一特定历史时期,以及A省这一特定的行政体系范围。本文涉及的

主题也只限于财政政策和省级以下政府间关系的演变过程。虽然政府间的财政利益分化在一定程度上可能会危及官僚体系的稳定和集中(Oi, 1996; Naughton & Yang, 2004),但却不足以形成对整个官僚体制的未来发展持悲观态度的理由。与财政体制并行的其他的政治制度,如官员任命、考核体系,官僚体制的自我监督体系等,在宏观和微观层次上都具有约束政府政策和行为的取向,以及维持官僚体制内政治团结的作用(Naughton & Yang, 2004; Whiting, 2004)。这些体制的交互影响则进一步凸现了政府行为和政策取向的复杂,以及对其进行深入研究的必要。

参考文献:

- A省财政厅, 1986,《关于调整你市财政收入分成比例的通知》, B市档案局(财政卷 1986)。
《A省统计年鉴》(1980)。
- B市财政局, 1982,《新老财政体制对地方财力的影响》, B市档案局(财政卷 1982)。
——, 1985,《关于改革明年财政体制设想的意见》, B市档案局(财政卷 1985)。
——, 2004,《关于我市财政体制变革的汇报》, B市财政局预算科。
《B市统计年鉴》(1980)。
- 财政部, 1985,《乡镇财政管理试行办法》, 财预〔85〕55号。
- 戴国晨、徐亚平, 1992,《财政体制改革与中央地方财政关系变化》,《经济学家》第4期。
- 国务院, 1988,《关于地方实行财政包干办法的决定》, 国发〔1988〕50号。
- 黄佩华, 1999,《中国地方财政问题研究》, 北京: 中国检察出版社。
- 理查德·伯德、罗伯特·埃贝尔, 2001,《社会主义国家的分权化——转轨经济的政府间财政转移支付》,“中国财税进一步改革”课题组成员译, 北京: 中央编译出版社。
- 马戎、王汉生、刘世定主编, 1994,《中国乡镇企业的发展历史与运行机制》, 北京: 北京大学出版社。
- 王绍光, 1997,《分权的底限》, 北京: 中国计划出版社。
- 阎彬, 1991,《正确处理中央与地方财政关系的关键——逐步实行分税制》,《财经研究》第4期。
- 杨善华、苏红, 2002,《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”: 向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》第1期。
- 张静, 2000,《基层政权——乡村制度诸问题》, 杭州: 浙江人民出版社。
- 张毅、张颂颂, 2002,《中国农村工业化与国家工业化》, 北京: 中国农业出版社。
- 中共中央文献研究室, 1982,《三中全会以来重要文献选编》(上), 北京: 人民出版社。
- Albert P., S. Rozelle, C. Wong & C. Ren 1996, “Distributional Consequences of Reforming Local Public Finance in China.” *China Quarterly*, 147.
- Bahl, R. & C. Wallich 1992 “Intergovernmental Fiscal Relations in China.” Working Papers, the World Bank.

- Bird, R. M., R. D. Ebel & C. I. Wallich 1995, "Fiscal Decentralization: From Command to Market." In Bird, R. M. (eds.), *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies* (Chapter 1). Washington, DC: The World Bank.
- Buchanan, J. M. & R. A. Musgrave 1999, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Views of the State*. Cambridge, Mass.: MIT Press
- Byrd, W. A. 1990, "Entrepreneurship, Capital, and Ownership." In Byrd, W. A. & Q. Lin (eds.), *China's Rural Industry: Structure, Development and Reform*. New York: Oxford University Press.
- Byrd, W. A. & G. Alan 1990, "Why Industrialize? The Incentives for Rural Community Governments." In Byrd, W. A. & Q. Lin (eds.), *China's Rural Industry: Structure, Development and Reform*.
- Lardy, N. R. 1975 "Centralization and Decentralization in China's Fiscal Management." *China Quarterly*, 61.
- Liebethal, K. G. & D. M. Lampton 1992, *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Naughton, B. 1992, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation." *Modern China*, 18(January).
- 1995 *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978—1993*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2005 *The Chinese Economy, From Transition to Development*. (Forthcoming).
- Naughton, B. & D. L. Yang (eds.) 2004, *Holding China Together*. New York: Cambridge University Press.
- Nee, V. 1992, "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China." *Administrative Science Quarterly* 37 (March).
- Niskanen, W. A. 1971, *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Oi, J. C. 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45(October).
- 1995 "The Role of the Local State in China's Transitional Economy." *China Quarterly* 144.
- 1996, *Rural China Takes Off: Incentives for Industrialization*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- 1998, "The Evolution of Local State Corporatism." In Walder, A. G. (eds.), *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Oksenberg, M. & J. Tong 1991, "The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971—1984: The Formal System." *China Quarterly*, 125(March).
- Riskin C. 1987, *China's Political Economy: The Quest for Development Since 1949*. New York: Oxford University Press.
- Schumann, F. 1968, *Ideology and Organization in Communist China*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Shleifer, A. 1998, *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

- Song L. 1990, "Convergence: A Comparison of Township Firms and Local State Enterprises." In Byrd, W. A. & Q. Lin (eds.), *China's Rural Industry: Structure, Development and Reform*.
- Song L. & H. Du, 1990, "The Role of Township Governments in Rural Industrialization." In Byrd, W. A. & Q. Lin (eds.), *China's Rural Industry: Structure, Development and Reform*.
- Tullock, G. 1976. *The Vote Motive*. London: Institute of Economic Affairs.
- Udehn, L. 1996, *The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics*. New York: Routledge.
- Unger, J. & A. Chan 1992, "China, Corporatism, and the East Asian Model." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 33.
- Walder, A. G. 1992, "Local Bargaining Relationships and Urban Industrial Finance." In Lieberthal, K. G. & D. M. Lampton (eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*.
- 1995 "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *The American Journal of Sociology* 101(Sept.).
- 1996 *China's Transitional Economy*. New York: Oxford University Press.
- 1998 "The Local Government as an Industrial Corporation." In Walder, A. G. (eds.), *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*.
- Wanless, P. T. 1985, *Taxation in Centrally Planned Economies*. New York: St. Martin.
- Weitzman, M. & C. Xu 1994, "Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives." *Journal of Comparative Economics* 18.
- Whiting S. 2004, "The Cadre Evaluation System at the Grass Roots: The Paradox of Party Rule." In Naughton, B. & D. L. Yang (eds.), *Holding China Together*. New York: Cambridge University Press.
- Wong, C. 1988 "Interpreting Rural Industrial Growth in the Post-Mao Period." *Modern China* 14.
- 1991, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China." *China Quarterly* 128.
- 1992 "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China." *Modern China* 18.
- 2005, "Can China Change Development Paradigm for the 21st Century? Fiscal Policy Options for Hu Jintao and Wen Jiabao after Two Decades of Muddling Through." Paper for Stiftung Wissenschaft und Politik.

作者单位: 美国华盛顿大学亨利·杰克逊国际研究学院
责任编辑: 张志敏

PAPER

Rural Fee Reform and the Changing Relationship between State and Peasant
 *Zhou Feizhou* 1

Abstract This paper is exploring the Rural Fee Reform from 2002 and its effect on the relationship between state and peasant. Based on the studies in 12 townships, 3 counties, the author found that the basis of local government finance had been transformed from rural fees and levies to inter-governmental transfers and debts. This may cause some fundamental changes in state-peasant relationship; the ties between local government and peasant are becoming loose and the state power might start to retreat from rural societies.

Fiscal Decentralization and the Evolution of Sub-provincial Intergovernmental Relations: A case study *Zhang Yanlong* 39

Abstract: The influence of fiscal reform on central-provincial relations has long been the focus of academic research. However, little attention is paid to the change in sub-provincial intergovernmental relations in the fiscal decentralization process. Based on newly released documents, this paper analyzes the sub-provincial fiscal reform in the 1980s and its influence on intergovernmental relations in a province. The paper finds out that decentralized fiscal management system accelerated the differentiation of fiscal interests and intensified the competitions over the share of fiscal revenue among tiers of local governments. Meanwhile, local policy makers were dominated by their self-interest considerations. Various policies and strategies were adopted to ensure sufficient fiscal revenue needed by public service provision and government running. In this process, different policy considerations could be distinguished in policies dealing with relations with higher and lower governments.

Multiculturalism: Rhetoric, politics and conceptualization
 *Chao Kang* 64

Abstract: “Multiculturalism” in contemporary Taiwan is essentially a rhetoric celebrating formal diversity and paradoxically an ideological agenda for nation-building. Vital issues