

# 理性选择和越轨行为

## ——12个乡镇企业的案例研究

张汉音 王汉生

作为经济体制改革的一个结果,乡镇办集体企业自80年代中期以来经历了迅速的扩张,它们中的绝大多数为了更有效的管理实行了承包经营责任制。这些企业产生的利润在承包者、中央政府、乡镇政府、企业和职工五个主体之间进行分配。在我们研究的所有盈利企业中,承包者均采用“越轨”战略以最大化地分享国家的税收损失,在乡镇政府的支持下,他们的“越轨”行为可以是半制度化的。在本文中,我们使用理性选择模型以探讨结构的和制度的条件,正是这些条件导致在社会经济转型期间上述越轨行为模式的出现。

作者:张汉音,男,1945年生,新加坡国立大学社会学系教授;

王汉生,女,1948年生,北京大学社会学系副教授。

### 一 导 言

在中国,作为经济体制改革的一个结果,乡镇和村办集体企业自1979年以来获得了巨大的发展,乡(镇,以下同)村两极集体工业企业的产值占全国工业总产值的比例,从1978年的22%增加到1993年的38%。<sup>①</sup>

为方便起见,我们将讨论的对象集中在乡镇企业中的乡(镇)办企业。乡办企业属于全乡居民所有,乡政府在决定企业的发展方向上扮演了一个类似于控制企业领导者的董事会的角色,在其管理者群体的控制下发挥着特殊的作用。企业的工人从农民中招收。自1980年以来绝大部分的乡办企业为了更有效地进行管理,签定了承包合同,但通常合同签订者必须得到乡政府的同意。

按照合同的规定,乡办企业的收入在5个主体中进行分配,它们是:中央政府、乡政府、企业本身、职工和合同签订人。我们调查的12个乡(镇)办企业揭示出,在每一个案例中,合同签订者都积极地从事使自己的利益在权力和机会所允许的范围内达到最大化的活动。在这里,利益最大化的主要含义是,使多层次上报的利润均低于企业实际盈利,从而导致国税和乡税收收入的减少。施行过程是系统的、半公开的和制度化的。

本文尝试着解释为什么合同签订者凭借着这种越轨的手段以达到利益最大化。我们采用理性选择模型指导我们的分析。根据这个模型的观点(Chang 1993; Becker 1968, 1976; Homans 1974; Piliavin et al. 1986; Friedman and Hechter 1990),在既定的条件下主观地行动的行动者在进行一个清醒的行为选择时,总是倾向使他的利益得到最大限度的满足。他的利益可以是物质的,也可以是非物质的,而且它们不一定是以我为中心,它们可以是围绕其它中心

<sup>①</sup> 《中国统计年鉴》1994年,第373—375页。

并且是高度道德化的。总之，它们建立了一个基础，用以判断与每一个打算作出的行动选择相关的预期收益和损失的抽象价值，以及比较不同选择的纯价值，然后，他将选择那个能够带来更大纯价值的行动。

该模型可以用数学公式表示如下(Chang 1993:246):

$$V = BP - PC'$$

if  $V_i > V_j$  then  $V_i$  is chosen.

在这里，B 等于行动者从期望的行动中获得的预期利益的主观价值；C 是和行动相关的预期代价的主观价值，包括行动者预期的计划投资和他预测受到处罚(如果他碰上的话)；P 是行动者估计获得成功的可能性；P' 等于他估计遭受预期损失的可能性；V 是估计他期望的行动的纯价值(i 是指行动 i，而 j 指的是其他的行动选择)。

行动者的行为选择由下述 4 类因素决定：(1)行动者的主观理性倾向；(2)不同的行动选择的预期纯价值之间的组成结果；(3)他关于每一选择的利益、代价、机会、风险的知觉；(4)影响他的知觉的条件(环境前提条件，他自身的前提条件，以及相互作用因素)。第一类因素被假定为不变的，第二类因素被假定为为了主观理性现实化所必要的非正式程序。因此，作为一个技术上的省略——虽然在理论上不充足——人的自愿的行为基本上可以用三、四两类因素所解释。

在理论上，越轨行为可以被理解为所有 4 类因素的一个产品，但是在文章的技术分析中我们将只检验后两类因素，特别是第 4 类因素中的社会条件对合同签订者越轨行为的选择有怎样的贡献。

## 二 利益最大化和越轨行为

### (一)收入分配的规则

被调查的 12 个乡办企业全部在苏南 A 市，这些企业均由建立在承包制基础上的合同进行管理。

按照中国的法律，一个乡办企业的合同签订者必须向县税务局报告其所有利润并且缴纳一个相应的国税。县税务局具有代表中央政府收税的职能。在 1984 年到 1994 年之间，税率按照利润变化，即所谓八级累进税，一个企业得到 1000 元及以下利润，需缴纳其利润的 10% 作为国税(所得税)，最高的税率为 55%，按照这一税率纳税的企业利润要在 20 万元及以上。1994 年税制进行了新的改革，按照新的规定，累进税改为固定税，税率统一为 33%(Tsang, S. and Cheng 1994)。

合同签订者还必须向乡政府报告其所获得的总的同样的利润并上交相应的“乡税”。乡税被分为标准化和非标准化两个组成部分，第一部分是由国家规定的所谓“社会性列支”，数量为 企业总利润的 10%。第二部分的数量则根据乡镇政府的处置权决定。

剩下的利润在企业(主要作为发展基金)、职工(作为附加奖金)和合同签订者(也作为附加奖金)之间进行分配。如果企业利润超出合同规定的利润，就能够得到附加奖金，在承包合同中均有关于决定承包人在超额应当完成的利润时应得附加奖金数量的条文。

合同签订人和职工的收入包括基本工资和基本奖金，这种收入一般被作为生产成本，职工的基本工资和基本奖金根据其 在企业中担任的角色来决定，对于合同签订者来说，他们只有当企业履行合同所规定的条件时，才能获得合同中规定的收入。通常规定的条件很多，从应完成的利润到生产的发展。如果企业有利润但没有达到合同规定的每一项利润指标，则将按照未

完成的程度相应地减少合同签订者的基本奖金;如果企业亏损,则他们的基本奖金将被取消并且基本工资也要相应减少,最多达到40%。

合同签订者的总工资要在年终时通过乡政府的批准,如果他们的附加奖金按照合同计算数额太大的话,还须经过县政府的批准。这两个层次的政府具有实际决定承包者的工资和附加奖金的权力。

## (二)三本账

上述正式的规则将决定承包者在既定的企业绩效下能够获得的收入水平,决定承包者是否试图用一种越轨的方法以达到其利益的最大化,我们可以通过他们是否尝试非法地直接提高他们的所得,或降低他们的代价(如国税和乡税)间接提高他们的所得以获得超过这一水平的收入进行检验。

我们的研究发现,在我们调查的所有12个企业里,承包者均试图打破政府规定的收入水平。在11个盈利的企业内,他们的越轨做法通常在各自企业的三本账目的创造和利用中得到反映。一本帐是面向国家的,作为向国家纳税的依据。在这本帐中的利润数远小于为乡政府作的那本帐中的利润数。以M电器厂为例,1991年该厂向乡政府报告的利润是向国家报告的利润的3.2倍(参见表1)。

表1 M 电器厂: 1989—1991 年的两本帐 (年利润, 单位: 百万元)

	1989	1990	1991
上报国家的利润	0.19	0.68	0.70
上报乡政府的利润	1.45	1.85	2.24
比 值	1:7.6	1:2.7	1:3.2

由于在对国家的帐目中申报的利润数额很低,从而使承包者有可能向国家上缴比其应当缴纳的数额小得多的税收,剩余的部分乡政府并不完全上收,因而这部分应纳而未纳的税就有可能成为承包者获得个人额外收入的一个来源。

面向乡政府的帐服务于4个目的,第一,用于估价企业绩效和承包者的管理工作,在决定下一年度关于企业承包合同中的利润基数时,这种评价被作为一个关键性的参考。第二,乡政府依赖该帐目决定是否同意按照承包者上报的利润额向县税务局上报,按规定,乡政府应当代表国家检查这些报告的准确性,但实际上在我们调查的每一个案例里,乡政府都赞同企业的做法,尽管它知道那是假的。第三,乡政府将其作为分享企业税后利润的依据,即决定承包者应缴纳多少乡税。最后,乡政府决定在缴纳乡税后留利中应当有多少用于企业积累,如果上报乡政府的利润超过承包合同中的承包利润的话,应有多少用于承包者和职工的附加奖金。

表2列出了一个企业上报的利润是如何按照乡政府的决定进行分配的(参见表2)。

表2 M 电器厂: 1991 年利润分配 (单位: 百万元)

	数额	百分比
国 税	0.08	3.57
乡 税	0.23	10.27
企业基金	1.72	76.78
承包者和职工奖金	0.21	9.38

乡税的构成是非标准化的,是每个企业缴纳国税后所余利润的某一百分比,通常在每一年

的年终时确定,企业基金的确定方法与此类似。由于它们不是在签订合同时同时确定的,因此可采用下述方法来确定,即将从应缴纳的国税中节省下来的所有的钱全部转化为非标准化的乡税和企业基金,剥夺承包者从中得利的机会,显然,为了能够从偷漏国税中得到个人的好处,承包者不仅必须向中央政府隐瞒真实利润,而且也必须向乡政府隐瞒利润。

与中央政府不同,乡政府大致了解每个企业的生产效益,这就使得承包者很难像对中央政府那样,对乡政府隐瞒同样多的利润,即使这种情况也不能阻止承包者向乡政府提供一个不真实的利润报告。其结果是,乡政府也不确切地知道企业的留利究竟是多少。

真实利润的帐目掌握在承包者手里。真实利润和向乡政府上报的利润之间的差额给承包者带来一些重要的好处:首先,下一年的承包利润将保持在适当的水平,不会超过今年的真实利润,这样企业就能相当容易地超过未来的承包利润基数,从而能继续达到适当的附加奖金;同时,承包者可以秘密地将隐瞒的利润记入自己那本帐。这是一般的做法。隐瞒的这种做法,使承包者的真实收入增加了39%(参见表3),这是根据他们自己讲的数字得出的,我们不知道他们的讲法中是否也向我们隐瞒了什么事情。

表3 1991年E丝织厂承包者的收入:真实的和政府批准的

(单位:元)

承包者	政府批准收入	自报真实收入
厂长	11588	20000
副厂长	9270	12000
主管会计	9850	10800

### 三 结构的和制度的根源

按照理性选择的观点,对承包者的越轨行为的解释是因为他们对越轨行为的选择。由于选择是基于他们对越轨行为会给他们带来更大纯利益的知觉,因此解释的基本问题是:他们是如何得到这种知觉的。正如前面所言,看出一个行动选择的纯利益(或代价)直接依赖于行动者对与该选择相联系的利益、代价、机会及风险的察觉,并且间接地依赖于动摇他的看法的各种因素,因此,识别影响承包者选择越轨行为的最主要的因素是至关重要的。在这一部分,我们关注的焦点是主要的社会因素,这些因素影响承包者利润\成本的判断。

我们将讨论下述4类因素:(1)乡办企业集体性质的庇护;(2)乡、县政府关于承包者报酬的规定;(3)乡政府对偷税(国税)的允许;(4)中央政府的控制无力。

在我们开始分析这些社会因素如何影响承包者的利润\成本判断和结论之前,详述那些推动承包者接近越轨行为的判断和比较的特殊类型是极为有益的,这种比较是逃税和不逃税之间的比较,显然,逃税与不逃税相比能够给他们带来更大的额外利润。在这种环境下,如果下述条件之一被满足的话,他们将判断逃税的纯收益在价值上是更大的,这些条件包括:(1)承包者感觉获得额外利润的成本被减少到零,或者(2)这些感觉到的成本虽然显著大于零但明显小于额外利润。第一个条件对于我们研究的案例是合适的,因此,我们需要检验上面提到的社会因素如何导致承包者使通过逃税获得额外利润的成本减少到零,这些成本包括三类:(1)运作成本;(2)道德成本(自我谴责等);(3)处罚。因为第一类成本是明显的,所以我们可以将讨论的重点集中在后两类成本上。

### (一) 乡办企业集体性质的庇护

我们研究的乡办企业不是承包者所有,而是乡所有的企业。在第一个案例中,承包者向国家和乡少交的税收中的绝大部分成为企业基金(见表2)并被用于发展企业的生产,换句话说,虽然逃税违反了国家法律和乡政府的规定,但为企业着想,它被视为成绩,而且承包者对此感到理所当然——当公众的法律意识普遍薄弱的时候。

这种理所当然的感觉被乡政府对他们的逃税方案的实际上的赞同而强化。而乡领导一般为了乡政府(这点在下面将进一步进行讨论)的利益倾向于批准这种方案,承包者能够很容易以同样的态度“为企业着想”对待乡税。

需要说明的是,当承包利润基数比较低的时候和当从逃税中得到的钱是为了扩大企业的生产能力的时候,承包者会很容易地大幅度的超过利润基数,从而得到相应数量的奖金总额。这一类型的个人利益,即如果它们是与逃税和逃税是违法的判断有关的话,则会被看作一个法律和道德的问题。但是,当它们被断定为是用合同条文将集体资源转变成个人特权时,以及当逃税在扩大集体资源的名义下被看作是合理的时候,它们在承包者的眼中就成为正常的和合法的,这种通过逃税获得个人利益的方法在承包者的道德意识中只引起很小一点内疚(道德代价接近于零)。

### (二) 乡县政府的规定

承包者和乡政府的关系不只是一种经济意义上的纯粹合同关系,也是一种行政隶属关系。乡政府依赖这种行政隶属关系行使它的控制权,决定承包者和企业职工的工资和奖金总额——甚至不顾在合同签订时确定的条文,它实际上通常倾向降低承包者(和工人)的期望,所谓“期望”是指根据承包合同计算应当得到的奖金。企业得到的利润超过承包利润基数越多,乡政府降低的程度就越大,县政府的做法相同。

例如,1990年M电器厂的领导按照合同应当得到的收入是37035元,是工人收入的11倍,也比其他承包人应得到的多许多,但他实际得到的总收入被乡政府降低为20000元。

这种类型的调整根据的原则是:(1)照顾左邻右舍;(2)适当激励承包者;(3)防止“富了和尚穷了庙”。

强行减少利润导致承包者强烈的被剥夺感,这种感觉使他们找到为自己从逃税中获利这种行为辩护的理由;显然,这种越轨行为也会在违规者心中引起一种很强的感觉,即道德丧失。

### (三) 乡政府的批准(赞同)

我们发现,乡政府完全支持承包者向县税务局少报企业利润的决定。乡政府的赞同是出于两个基本的考虑:首先,如果企业因这种做法能少交国税,一个可能的想法是将多余的钱在乡政府、企业、承包者和工人之间进行分配,换句话说,乡政府将有机会分享这部分少交的税,退一步讲,即使将承包者和工人所得部分减至最小,乡政府还可以“放水养鱼”,为了企业的发展将少交的钱的绝大部分留给企业,因此,乡税的数量越来越多而且增长速度也较快(见表2)。

最近几年,乡和村两级集体企业正在成为乡政府收入的主要来源,特别是在那些集体企业比较发达的地区。以港乡为例,1991年乡财政总收入为4.32百万元,其中65.5%是乡、村两级集体企业作为乡税上缴的,乡政府的财政开支越是依赖乡办企业,它越是要发展这类企业,甚至于与承包者合作逃避国家税收。

这样做的结果,乡政府就承担起因逃避国税而受到处罚的风险——如果有任何风险的话。

这种情境很自然地使承包者感受不到什么被处罚的压力。再者,因为乡政府自身被卷入到逃避国税行动中,因此,只要承包者不走的太远,例如不按照一个可以接受的水平缴纳乡税,或将太多的隐藏的利润转入他们的私人帐户,则对于他们躲避乡税的行为,乡政府很难采取严厉的手段进行处罚。显然,承包者的风险意识不多,除非当他们向乡政府隐瞒利润数额太大的时候。

#### (四) 中央政府的微弱控制

使预期被处罚的风险几乎减少为零的一个更加决定性的因素是中央政府控制权在改革以来的严重弱化,这种弱化反映在两个主要的维度上——发现偷漏国税这种违法行为的能力和强制处罚这种违法行为的能力。

在改革期间,中央政府尝试给地方更大的自主性,目的是更有效地动员他们的资源和主动性,与这一变化相配合,地方政府被鼓励从各种非政府渠道筹集资金(自筹资金),因为从各种其他渠道得到的资金比从中央政府得到的资金在使用上更灵活,而中央政府提供的部分日益减少。在这样一种环境下,低层次的地方产生出一个很强的冲动,即抓住时机非法地减少一部分国税上缴用以扩大“自筹资金”,而高层次的地方政府则产生一种倾向,即为了更快地发展本地区的经济,采用同意上述做法的方式保护下级政府。无论怎样,中央政府的税收制度并不因此而改变。与许多其他国家不同,例如美国,其中央政府有一个独立的税收机构直接从个人和企业收税,中国则仍保留老的体制,中央政府依赖省、县税务局和乡税务所进行税收,这些税收机构附属于各级地方政府。可以理解,县税务局很难有什么办法——甚至是随机地——检查乡办企业上报利润的真实性,而且连乡税务所的收税费用也是直接地来自逃税部分。显然,这一体制不能胜任收缴国税和处罚逃避国家税收的违法行为的任务。

进一步讲,中央政府在强制处罚乡镇企业偷漏税上是非常软弱的和勉强的。传统的意识形态和行政控制在改革后逐渐弱化,而中央政府没有获得一种运用法律武器抑制各种社会的和经济的违法活动,其中包括逃税的能力。另一方面,乡镇企业和乡政府广泛卷入逃税活动,当上一级地方政府同情他们的做法时,采用极为严厉的惩罚,如冒丧失地方政府的政治和行政的支持的风险的做法,对于中央政府来说也是十分不明智的。来自中央政府的微弱的反应强化了承包者的信心:逃税是没有风险的,他们将继续从事逃税活动并且带着更轻松和更无所谓的心情。

## 四 结 论

在我们调查的所有盈利的企业案例中,承包者均卷入了逃税活动,像非越轨行为一样,这种逃税行为从承包者的观点看是一个理性选择的结果。换句话说,他们这样做是因为他们发现能够得到的利润较不逃税为高。

当逃税的成本非常高的时候,它将不被看作是一个有利可图的行为,但事实上这样做的成本极低,此中起作用的4个主要的社会条件是:(1)企业集体性质的庇护;(2)乡、县政府在平均主义的压力下减少承包者利益的决定;(3)乡政府对避税的道德和操作上的支持;(4)中央政府的弱控制。前三个条件导致冒险的道德成本近似于零的意识,从而使避税从内在的道德约束中解放出来,第三和最后一个条件使可见的成本几乎降低为没有,并且显然地,外部的强制性

控制也非常小。偷税诱惑首先来自剩余的东西,即通过避税能够省下来的钱数,然后是个人私下能够得到的,或者说“非法地”转化成个人的份额。

从逃税中节余下来的钱不是完全被承包者拿走,其中一部分变成企业基金和工人的报酬,从而在某种程度为乡镇企业的发展作出贡献。因此,承包者的越轨行为并不受到道德上或法律上的谴责。

在某个意义上说,承包人的越轨行为作为对乡镇政府和县政府使关于奖金的契约条款无效尝试的一个反应,也可以说是正当的。尽管这些尝试在政治上是合理的,但是从承包者的观点看它们在技术上是不适当的。

乡政府遭受了来自乡税偷漏的损失,却分享了来自国税偷漏的收益。我们的资料不足以确定在这一双重游戏中谁是赢家、谁是输家,然而可以肯定的是,中央政府是受损者。同样清楚的是,法律权力的约束力相当弱。

如果我们所研究的现象是有代表性的,那么,乡镇企业的偷漏税就是近年来中央政府的收入逐渐减少的一个显著原因。因此,从国家利益和法律秩序的观点看应当消除这种现象,而且任何消除这种现象的尝试都必须面对改变与它们相对应的社会条件问题,因为这些社会条件正是构成越轨行为的温床。

#### 参考文献:

- Becker, G. 1968. Crime and punishment; an economic approach. *Journal of Political Economy*, 78: 189—217
- Becker, G. 1976. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press
- Chang, H. Y. 1993. Criminology: towards a neo-rational choice approach. *Proceedings of the National Science Council, Part C: Humanities and Social Sciences* 3(2): 244—256
- Friedman, D. and Hechter, M. 1990. The comparative advantages of rational choice theory. G. Ritzer(ed.), *Frontiers of Social Theory*. New York: Columbia University Press.
- Homans, G. 1974. *Social Behavior; Its Elementary Forms*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Piliavin, I., Thornton, C., Gartner, R., and Matsueda, R. 1986. Crime, Deterrence, and rational-choice. *American Sociological Review*, 51: 101—119.
- Wang, Z. 1995. China's township public finance. Forthcoming.
- Xu, S. 1987. Township enterprises, tax policies and tax burdens. *Nongye Jingji wenti(Agricultural Economy)*, 9.
- Tsang, S and Cheng, Y. 1994. China's tax reforms of 1994: Breakthrough or Compromise? *Asian Survey*, 34 (9): 769—788.

责任编辑:张宛丽