

财政收入需要与地方政府在中国 转轨和增长中的作用

陶 然 杨大利*
张 光 高燕楠 译

【摘 要】本文试图通过对地方政府面临的收入需要的考察,就关于地方政府在中国的增长和转轨中的作用这一争论,提出具有解释力的见解。为此,论文研究了不断变动的制度安排是如何塑造、再塑造地方政府的偏好,从而影响政府和企业的关系。20 世纪 80 年代实施的财政包干制给予地方政府以创办、拥有和支持地方国有企业和乡镇企业的强烈诱因,借此获得财政收入,以满足地方政府不断增长的支出责任需求。1994 年分税制改革给地方政府的收入创造和利益带来了一个非常不同的制度环境,导致地方国有企业的衰落,非国有经济的兴起和政府间财政关系的重组。地方政府在经济发展中的作用因此而逐步从企业的所有者或股东转化为收税人。这些发展表明中央与地方的关系远远没有达到中国式市场维护联邦主义的水平。中国的地方政府并非像中国式市场维护联邦主义和地方国家法团主义所主张的那样,完全是只“援助之手”。

【关键词】中央地方财政关系 收入需要 市场维护联邦主义 地方国家法团主义

【中图分类号】D693.62 【文献标识码】A

* 陶然,中国科学院农业政策研究中心,高级研究员;杨大利,芝加哥大学政治学系教授,东亚研究中心主任;张光,南开大学周恩来政府管理学院,教授;高燕楠,南开大学周恩来政府管理学院,硕士研究生。

本文为于 2008 年 7 月 14 日至 18 日在芝加哥大学 Gleacher 中心召开的中国经济转型会议论文。对道格拉斯·诺斯、赵鼎新和苏福兵的意见和建议表示感谢。

导 言

中国是一个幅员广阔、社会 and 民族多样性长期存在的国家。因此,毫不奇怪,地方政府在中国漫长的历史中始终占据着重要地位(参见 Min, 1990)^①。在这篇论文里,我们将检视地方政府在过去 30 年间中国不同寻常的经济转型过程中所扮演的角色演变进程。

在研究地方政府角色过程中,我们检索分析了一组为数可观的文献,这些文献强调财政分权在 20 世纪 80 年代和 90 年代初的中国高速增长中的重要作用。根据这个观点,财政分权向地方政府提供了通过促进经济发展而获益这一经济(财政收入)激励(Oi, 1992, 1999; Wong, 1992; Montinola et al., 1995; Qian & Weingast, 1997; Lin & Liu, 2000; Jin et al., 2005)。分权改革的实施驱使追求收入增长和仕途升迁的官员采取有利增长的政策:建设基础设施、吸引投资,特别是在 20 世纪 80 年代和 90 年代初进行商业投资。确实,中国的官员,从乡村到省级到中央部委的各级官员,大多以发展为第一要事,官僚机构、政府、甚至国家本身,都卷入逐利性企业行为(Oi, 1992; Lin, 1995; Blecher & Shue, 1996; Nee & Su, 1996; Duckett, 1998; Gore, 1999)。有的学者使用“社会主义国家法团主义”(socialist corporatism)(对于地方政府则是“地方性国家法团主义”)来描述这一现象(Oi, 1992, 1999; Pearson, 1994; Unger & Chan, 1995; Walder, 1995; Wank, 1995)。

地方政府在中国经济增长中角色的演变这个问题也引致了许多有关中央和地方关系理论的发展。有学者相信,中国地方政府对地方企业的所有权抑制了中央政府的“攫取行为”(Che & Qian, 1998)^②。有的学者甚至走得更远,断言已经出现了“有中国特色的

①本文使用的地方政府概念包括省级和次省级(地、县、乡)政府,同样也包括根据行政权力需要而设置的专门层级的政府。

②问题在于地方政府也可能是攫取性的,尽管地方政府的攫取程度似乎因地而异。我们将在后文讨论这一问题。

市场维护联邦主义”(market-preserving federalism)(Montinola et al., 1995; Jin et al., 2005)。许多发展中国家和经济转型国家的政府经常被谴责为使用其“攫取之手”(grabbing hands)而成为经济发展的阻碍(Shleifer & Vishny, 2002; Bates, 2008)。如果中国已经在 20 世纪 90 年代初转型为某种“市场维护联邦主义”国家的话,那么,蒙廷诺拉等(Montinola et al., 1995)确实提出了一个非常大胆的学说;这个学说如果真的符合现实的世界的话,它的重要性是显而易见的。

然而,另有一些学者对财政分权的影响并不持乐观的态度,而是强调政府过度介入经济所带来的恶果。用谢淑丽(Susan Shirk)的话来说,“虽然地方官员都表白拥护市场改革,但他们心目中的改革事实上是把混合型、部分改革的体制永恒化,而非真正的市场经济。他们意欲保持自己对地方企业的准所有权,并使用这些权利为自己寻租,而不愿意仅仅扮演市场竞争中的裁判的角色”(Shirk, 1993: 196)。其结果就如一些学者所评论的那样,中国得到的是两个世界上最坏的东西:地方保护主义(如地区封锁)、市场分割(Lyons, 1987; 沈立人、戴园晨, 1990)和“官僚对产业的持续管控”(Wong, 1992: 198)。扬(Young, 2000)和庞塞特(Poncet, 2003)则发现地区之间存在着严重的产业结构的趋同和产品价格的差异现象,这些现象表明中国存在着严重的地区间贸易壁垒。此外,由于受到中央再分配下的收入制约,分权和财政包干似乎也只是增加了地区间的不平衡(Yang, 1997, 2004; Wang & Hu, 2001)。

本文以下各节将通过对地方政府面临的收入需要的考察,力求就关于地方政府在中国的增长和转轨中的作用这一一直不停的争论,提出具有解释力的见解。本文以地方政府的收入需要为切入点,在历史回顾与制度分析的基础上,考察不断变动的制度安排是如何塑造、重塑地方政府的偏好,从而影响政府和企业的关系。在我们看来,中央与省(地方)之间的关系由两类相辅相成的努力构成:一方面是中央政府为纠正那些在它看来是不合理的地方政府行为而进行

的不懈的努力;另一方面是同时发生的地方政府为自己争取更多的活动空间,尤其是财政上的自由裁量权而做出的努力。我们认为,中国特色的市场维护联邦主义尚未形成,中国的中央和地方之间关系的演变还远远没有达到均衡稳定状态。

我们以 1994 年的分税制改革为界,将 30 年的改革历程大体分为两个阶段。如此划分主要包含两个原因:首先,1994 年之前,中国非农部门经济增长的主要动力仍然是政府所有的企业,包括国有企业(SOEs)和乡镇企业(TVEs)。而 1994 年之后,私有化加速,在非国有企业稳定发展之时,地方国有企业身陷囹圄。其次,1994 年中国引入了一个重要财税改革项目——分税制,取代了原来的财政包干制。这次财政改革是中国的政府间关系发展的一个里程碑,极大地重塑了地方政府在经济发展上的偏好。由于这两个因素的发展,即地方政府所有企业的重要性的日益下降(以及相应地非国有企业的崛起),和政府间财政关系的重组,地方政府在经济发展中扮演的角色逐渐发生了巨大的转型:从所有者/股东转变为征税人,这一转型对中国未来的转型路径走向具有重要的意义。

一、分权、地方发展和中央地方关系:第一阶段(1978 - 1993)

中国的改革开始于 20 世纪 70 年代末的农村地区。在改革的进程中,农民获得了以家庭为基础从集体承包耕地的权利,即家庭联产承包责任制(HRS)。家庭联产承包责任制的实施的影响,远不止于提高了农业生产力和农民的收入。在家庭联产承包责任制下,农民得到配置自己劳动资源的权利,并能够享受自己的劳动产品剩余。因此,家庭联产承包责任制,有助于将中国广阔的劳动力从纯农业生产中解放出来,为非农产业提供人力上的支持,特别是有助于乡镇企业的发展(Yang, 1996; Zweig, 1997)。

家庭联产承包责任制成为中国权力下放大趋势中的最重大的发展之一。同等重要的另一项发展是财政包干制的引入。随着国有企

业利润下降,政府的正式收入体制越来越弱。在这种情况下,中央政府引入了由省级地方政府负责(**provincial-ranked local governments**)(以下简称为省政府)的财政责任制,以应对财力的下降(**Oksenberg & Tong, 1991; Wong, 1991**)。在这个体制下,中央与省政府签订财政合约。虽然财政合约因时因地而有所不同,但总体而言这些合约都明确了省级政府向中央上缴一定数量或比重的收入,或者从中央那里获得一定数量或比重的补贴,其余的财政收入留在省内。

财政包干是行政权力下放的重要内容之一,这不仅给予了地方更多的财政自主权,也赋予了他们更多的财政支出责任。20 世纪 80 年代初,大量国有企业被下放给省、市、县级层次的地方政府。到 1985 年,在乡镇或乡镇以上企业的工业总产值中,由中央控制的国有工业企业创造的仅占 20%;省市政府控制的企业占 45%,县政府控制的占 35% (**Qian & Xu, 1993**)。在厂长负责制下,地方政府通常均与厂长签订合同。

因此,中国在 20 世纪 80 年代的改革可以被定性为一个多层次的、渐进的分权过程:从中央政府到省级政府,从地方政府到工厂经理,从村庄到家庭等等。财政分权与责任的强化促使地方当局为了满足其支出需求,必须竭尽全力地扩大收入(**Oi, 1992; Wong, 1992; Walder, 1995**)。

通过限定地方向中央上缴的税收,以及允许地方政府提留大部分的新收入,财政包干制使地方政府可以从固定的国家财政预算中获取越来越多的分享份额。其结果是,中央政府在总的国家收入中的分享份额越来越少,从 1984 年的 40%,降至 1993 年的 22% (国家统计局, 2003)。

值得注意的是,地方政府不仅扩大其正式的政府预算分享份额,而且其“预算外收入”(非税收入以及规费)也在不断地增加(国家统计局, 1994 - 2007; **Wong & Bird, 2008**)。

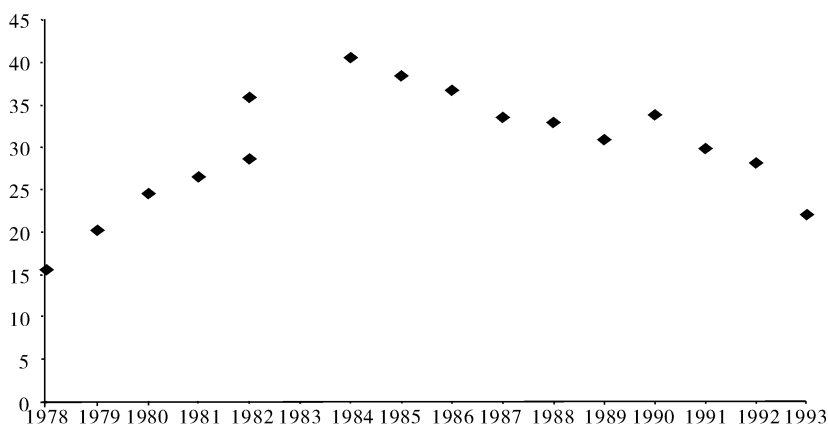


图 1 中央政府在总预算中的分享收入:1978 - 1993

二、财政收入需要与国家和企业的关系:第一阶段(1978 - 1993)

在上述财政偏好结构之外,还有一系列转轨经济的特征。这些特征促使各个层次的政府,尤其是地方政府,都介入工商事业。转型经济的特点主要包括传统计划经济消费品短缺、潜在需求巨大、消费品价格相对过高以及价格双轨制。20 世纪 80 年代,工业投资的业务风险较低。各级政府除了扶持现有的企业,也迫切地希望投资于新兴的消费品产业,特别是如自行车、电视机、摩托车一样的消费品生产线。因此,地方政府会用自己的监管权力限制民营企业进入,保护自己的企业,防范其他,尤其是中央政府对他们可能伸出的“攫取之手”(Che & Qian, 1998)。另外,当时存在着大量廉价的贷款,各级政府或者把它们拨给自己的企业,或者为企业从国有银行体系那里获得贷款(Brandt et al., 2005)。其后果是,国家和企业之间的牵绊日益加强。到 90 年代初、中期,几乎所有的国家部门,从军事、武装部门,到司法部门和党的宣传部门都建立并拥有了自己的国有企业,以补充其财政预算的不足(Naughton, 1992; Yang, 2004: 25 - 64)。这一时期乡镇企业的规模发展也极为突出。1978 年至 1993 年乡镇企业就业人员由 2800 万增加到 1.23 亿,使其成为国家产值的巨大的贡献者(国家统计局, 1994: 363)。

地方政府运用各种政策工具和手段,来协助当地的国有企业以及乡镇企业的发展。只要计划存在,地方国有企业就会被列入本地规划,那么,地方当局就会确保各种投入,特别是对于政府企业的投入。随着经济通过增长冲破计划的藩篱(Naughton,1995),地方政府和企业都通过自身调整适应了这一新形势。首先,地方政府可以通过地方保护政策,支持本地国有企业和乡镇企业的发展,打压来自外地企业的竞争(Bai et al.,2004)。大量事实表明,地方政府在此期间,有意识地采用和实施了限制性政策,限制了外来产品进入本地市场,使本地企业和产业免受区域间竞争的影响。扬(Young,2000)和庞塞特(Poncet,2003)曾指出,20世纪80年代和90年代初,各地产业结构的重复和差异越来越大的价格,表明中国存在着严重的区域间贸易壁垒。在一定程度上,中国各地重复的工业投资促进了产品市场的竞争,然而地方政府所实施的大量地方保护主义措施,却又限制了市场竞争的力量(Yang,1997:57)。

地方政府还可以通过其对本地银行的影响力,来解决本地国有企业和乡镇企业的贷款问题(Brandt et al.,2005)。这之所以可行,是因为在20世纪80年代和90年代初,中国的金融体系是按照分权的方式管理的;在此体系下,地方政府能够在很大程度上影响银行贷款的去向。银行的地方分支机构受“双重领导”,既要服从于上级银行组织,又要服从于当地的地方政府。直到20世纪90年代,地方政府仍然拥有国家银行分支机构负责人的任命权。除此之外,地方政府还拥有许多商业银行的控股权,并对这些机构有相当的影响力(Wong & Wong,2001)。在这个体制下,地方政府可促使当地银行机构向本地企业提供补贴性贷款。地方政府可以在事前直接参与信贷计划的制订,并能够强制专业银行提供贷款。事后,地方政府有权决定企业是否应该偿还贷款。1987年的一项调查发现,大多数没有被偿还的国有银行贷款,都是迫于地方政府压力造成的(Wang,1994)。另外,在乡镇企业的发展中,地方政府也扮演着举足轻重的角色,他们帮助乡镇企业从中国农业银行(ABC)或农村信用社取得

贷款。通常而言,基层政府为乡镇企业提供贷款担保,因此由这一政府所有的企业,与政府一道,对银行向本地企业提供的贷款,共同承担还贷责任(Park & Shen, 2003)。

地方政府对它们所有的国有企业具有巨大的影响力,这一点毫不足奇。同样地,考察地方政府在乡镇企业发展中的作用,也有利于揭示政府和企业之间的关系演变。乡镇企业崛起的黄金时期是在20世纪80年代。当时,私营企业家对政府的政策心怀疑虑,而这些政策中确实有很多是排斥私营企业发展的。在这种局面下,农村地区的企业家角色主要是由乡镇政府领导和村干部承担的。乡村干部通常通过内部集资来建立乡村企业。尽管大多数的乡镇企业享有相当的经营自主权,但是乡村政府在投融资、管理人员的选用、以及税后利润的使用上都拥有绝对的战略决策权(Byrd & Gelb, 1990; Oi, 1995)。地方官员也可以为乡镇企业提供税收优惠;作为回报,乡镇企业将其盈利资金用于提供乡村政府的地方公共产品和服务。因此,根据欧伊(Oi, 1999)提出的“地方性国家法团主义”(local state corporatism)这一概念,在改革初始阶段,集体所有制企业既要满足地方官员的政治利益,同时也要满足其经济利益。

总之,在改革的第一阶段,地方政府会采取多种手段来支持当地国有(乡镇)企业的发展,从而增强它们的收入基础。这些手段包括免税、与企业共谋隐瞒收入以躲避中央集中财政收入、对银行贷款施加影响、免费投入或补贴(例如土地、电力、水和其他生产要素投入),甚至实施地方保护主义政策。事实上,地方政府并无推动民营企业发展的积极性,因为他们无法控制这些企业的资金流动,同时也难以向它们征税^①。除此之外,外商直接投资(FDI)在这一阶段主要

①正如车嘉华和钱颖一(Che & Qian, 1998)所指出的,所有权使政府可以控制企业的资金账户,因此使政府从这些企业获取收入的成本低于向私人公司征税的成本。同理,当地方政府控制公司时,中央政府难以从这些公司那里提取收入。这样,收入留在地方的可能性就比较大。这里的关键是所有权和控制权。

集中在经济特区 (SEZs) 和少数其他城市。

三、财政改革和地方政府角色的演变： 从控股者到征税人 (1994 -)

20 世纪 90 年代中期,政策和经济环境的改变开始使地方政府和企业之间的关系发生了巨大的变化。从大处而言,有这么几个重大的因素——日趋激烈的竞争、税收和财政改革、银行改革——共同造成政府所有制企业利润的下降,促使地方政府从其所有企业中退出^①。

首先,尽管地方保护主义仍然存在,但是企业——从各级政府所有或控制的企业以及乡镇企业到外资企业和私营企业——量的激增,终于使竞争在大多数产业部门中成为常态 (Naughton, 2003; Bai et al., 2004)。在 1989 年之后的经济紧缩时期,各种消费品的买方市场开始出现,随着时间的迁移,从纺织品到耐用消费品都出现“买方市场为常态、卖方市场为例外”的局面。激烈的国内竞争已经波及国际市场,在 2007 - 2008 年之前,随着中国制造商为了取得国外订单而竞相降价,“中国价格”成为中国不断增长的制造能力的有力象征 (Engardio & Roberts, 2004)。

然而,越来越激烈的国内竞争,对众多挣扎于过重社会负担且管理不善的国有企业 (SOEs) 产生了致命的影响。根据国家统计局对那些具有独立会计核算地位的国有工业企业的数据统计,1991 年盈利企业的税后利润为 402 亿元;而亏损企业的损失为 367 亿元,即使撇开政府补贴和造假账不谈,具有独立会计核算地位的国有企业的净利润也不过 53 亿元 (国家统计局, 1996: 429)。

1995 年的工业普查数据表明,由不同层级政府所有的国有工业企业的利润分布极不均衡^②。中央政府的 4738 家企业产生 330 亿元

① 本节的部分来自杨大利 (Yang, 2004: 第 2 章)。

② 这一段话参见杨大利 (Yang, 2004)。

的净利润,但由各级地方政府所有的 83167 家国有企业仅产生了 30 亿元的净利润。此外,地方政府企业的负债是中央政府企业负债的两倍之多。简而言之,截至 20 世纪 90 年代中期,大多数地方政府投资建设的企业规模都比较小,其投资领域竞争都很激烈,产能利用率很低。因此,在这种情况下,毫不奇怪,地方政府官员和管理者会深切地感到找到有良好牟利前景的新产品和新项目难度之大,已超乎他们所能。除此之外,随着中央政府控制的国有商业银行的强制改制和风险管理能力的增强,原本已经负债累累的地方国有企业发现信贷额度也被收得越来越紧(Liu,1998)。

在 1994 年的税制改革之前的体制下,国有企业的征税利率主要由它们生产的产品或从事的业务来决定,一般税率从 3% 到 60% 不等(Wong & Bird, 2008)。因此,地方政府根据利润和税率来评估一个国有企业的价值。一个亏损但按高生产税率缴税的企业,如烟草制造企业,对于地方政府而言,仍然是一个有利可图的资产。

在 1994 年,中国政府开始实施旨在增强中央政府财政能力的全面的财税体制改革。作为改革的一部分,税率变动很大的产品税被增值税所取代,后者对所有从事制造、修理、装配活动,统一按 17% 税率征税。另外,对酒精、烟草和某些奢侈品征收特别货物税。增值税是中央政府和地方政府的共享收入(共享比例为中央占 75%,地方占 25%)。黄佩华和伯德(Wong & Bird,2008)指出,财税的整套体系改革大大改变了政府持有企业所有权的偏好,而且明显弱化了企业和地方财政收入之间的联系。

第三个主要因素是身陷于不断上升的坏账泥潭中的国有银行部门采取了信贷收紧政策。这个因素所产生的影响越来越大。20 世纪 90 年代末,中央领导层改组了中国人民银行即中央银行,用 9 个区域分行取代原来的 32 个省级分行,并给予央行直接任命地区分行负责人的权力。这项改革以及国有商业银行的类似改革,目的都是为了遏制地方政府对银行贷款的干预和控制,并增强银行体系的制度完整性(Yang,2004:第 3 章)。面对不断增长的坏账,以及发生问

题必须依靠自救的压力,国有商业银行稳步收紧放贷标准并加强风险管理。金融改革使得地方政府对本地银行分行施加压力的能力,以及向本地国有企业和乡镇企业提供信贷的能力,随着时间的推移越来越小。

以上这3个因素,即国有企业经营业绩恶化、财税改革和金融紧缩,解释了为什么地方政府越来越把其对国有企业的所有权看作负债而非资产的倾向。由于大部分规模较小且亏损的国有企业为地方政府所有,地方政府比中央政府更容易感受到财政压力和改革的需要,因此,他们在实行国有企业部门的改革上走得更快更远。事实上,当时的中国领导层也把“抓大放小”作为正式的国有企业改制战略推出,并发动了大规模的国有企业重组活动(Li et al., 1998)。截至2000年6月底,在全国范围内,76%的小型国有企业已经历了某种形式的企业改制,包括重组、出售、合资和租赁^①。伴随着国有企业的萎缩,国有部门的就业随之减少。而曾经被誉为模糊产权的成功典范的乡镇企业,同样也难免于国有企业所面临的压力。因此,以乡镇企业著名的江苏省和许多其他省份,也迅速开始大规模地实行乡镇企业的私有化(Brandt et al., 2005)。

由于再也不能依赖当地国有企业和乡镇企业获取利润和税收收入,为了扩大税基,地方政府自然会开始关注从其他来源吸引投资,尤其是来自海外的制造业的投资。这在一定程度上促使地方当局对那些不隶属于本地政府的企业(尤其是外资和民营企业)的态度变得更为公平。这些外来企业的利益,比地方政府(乡村)所有的国有企业和乡镇企业更独立、流动性更强,这就迫使地方政府必须付出努力来吸引扶持这些企业的发展。随着地方政府竞相争取投资者的青睐,区域间投资竞争已经成为常态^②。

① CCTV 2001-02-03; JJRB 2000-12-15.

② 随着大量的投资者从海外转向中国,一些地方(如深圳、苏州)的政府对投资项目的接受变得更有选择性,更加注意不接受污染严重的投资项目。

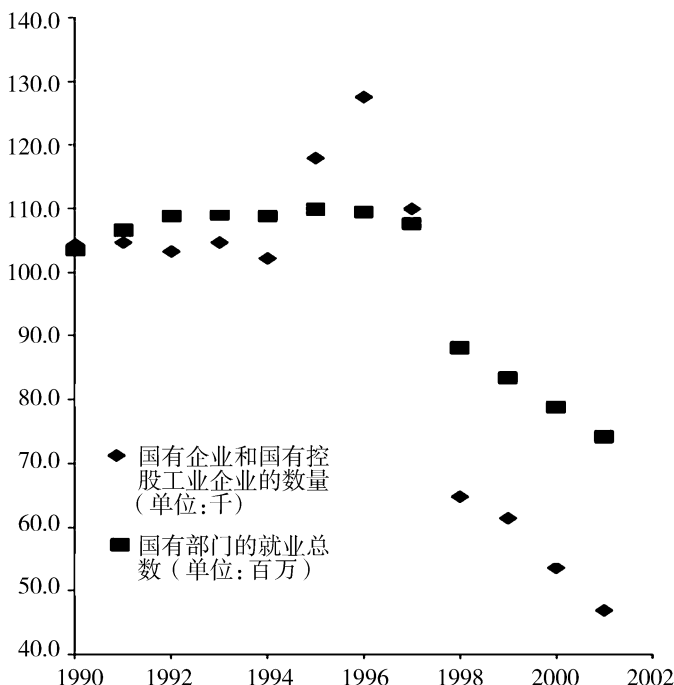


图2 国家部门裁员(国家的国有企业就业人数/国有部门的总就业人数 1990 - 2001 年)

四、收入需要和中央地方的博弈

中国的地方政府在法律上规定的预算自主权方面权限相当小,但相对于中央政府而言仍然享有许多非正式的财政自主权。具体而言,地方政府对于收入的追求并没有只限于正式的财政预算。相反,地方领导人一般都特别重视预算外收入,这些收入通常都在财政预算之外,地方政府对它们有更多的财政自主权。

即使在财政包干制时期,地方当局也不确信中央政府会兑现承诺。那时,受困于财政资源短缺之苦的中央政府会不时向各省“借入”资金,但却不曾偿还。在此背景下,中央政府的攫取行为更值得担忧,而一些最富有的省份则以“藏富于民”而著称。

如上所述,中央领导层为了迅速加强其严重弱化的财政地位,于1994年推出了全面的财税体制改革。在这一分税制下,某些税种或被分配给中央,或分配给地方政府,或者由中央和地方分享。这个体系,加之中央和地方的独立税务行政的分设举措,将使中央和省的财政关系一定程度上制度化。

1994年的财政改革极大地增强了中央政府对财政收入的控制,使中央政府在预算收入中占有比重从1993年的22%提高到1994年之后的50%以上。事实上,中央使用自己对省的政治权威,已经主导了财政体制,而省的利益则受损。自1990年代后期以来,中央政府控制了先前分配给地方的几个主要税种,包括印花税和个人所得税,而地方则没有什么抱怨的表示,更不用说否决中央的决定了。到2003年,中央政府又开始获取(超过了2001年的基数的)个人所得税收入60%,只给地方留下剩下的40%个税收入(Yang, 2004, 2006)。这一轮的权力集中似乎尚未到尽头。最近的一些财政改革建议要求中央政府进一步加强财政体制控制。国家发展改革委员会的宏观经济研究院建议,中央政府应该收取全部的增值税;而财政部则建议中央政府保留全部的所得税,但允许地方占有较高比例的增值税(席斯,2008)。总之,在中央和地方财政博弈中,中央的地位日趋扩大。

中央-地方财政的博弈并不限于预算收入,而且也存在于对非正式收入来源的控制之争上。地方政府为获得更大的不受中央控制的财政自主权而经常使用的一个策略,是把一些潜在的收入从正式的(预算内)收入转为非正式(预算外)收入。在财政包干时期,预算外收入、附加、收费加总额与正式财政预算规模不相上下(Wong & Bird, 2005)。与1994年的财政改革相联系,90年代后期中央政府两度对官方统计上纳入预算外收入的一些类别进行了重新分类,每次分类都减少了纳入预算外统计的收入数量。一般来说,中央政府试图把更多的预算外资金纳入正规的预算之中。尽管地方政府的预算外收入在绝对规模上继续增长,但预算外收入对预算收入的比重从

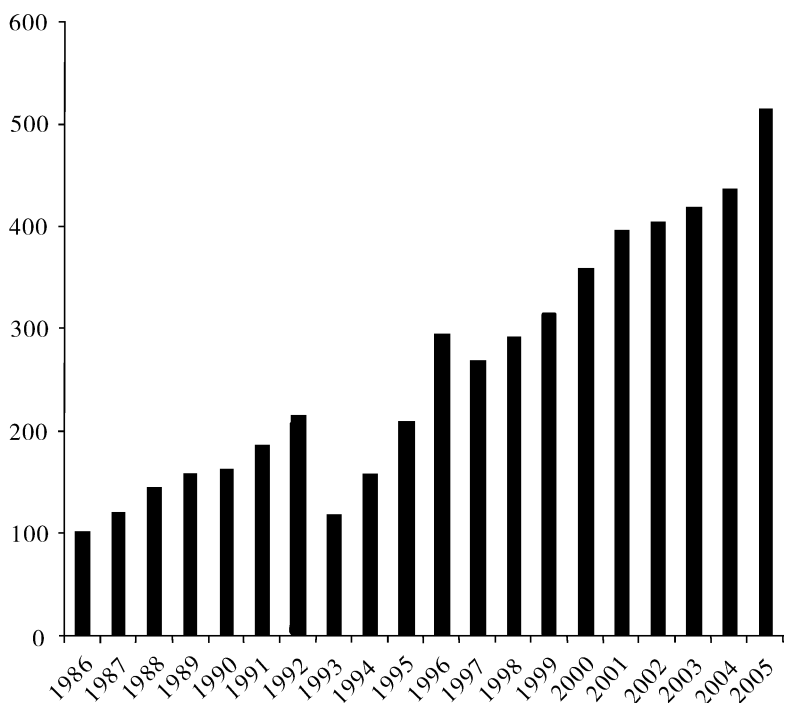


图3 预算外收入时间序列数据

注:数字代表地方政府预算外收入的数据(十亿元)。



图4 地方政府预算外收入占预算收入的比重 (%)

注:y轴代表地方政府预算外收入所占的比重。

20 世纪 90 年代中期开始迅速下降,表明中央财政的影响力越来越大。

尽管中央政府竭力控制地方,但地方政府从没停止过它们对新的预算外收入来源的追求。地方政府不仅要面临痛苦的国有部门结构重组,而且同时还要应对传统收入来源(这些收入来源深深依赖于国有部门)减少的问题,并需要拿出更多的资金来满足其日益增加的社会责任,提供更多的社会公共服务。与此同时,随着 1994 年财税改革的实施,中央政府从政府收入中拿走了较大的份额,而地方政府则面临支出责任。更糟糕的情况出现在省以下政府间关系那里。省级政府对中央与省财政关系重组作出的回应是集中较大比例的地方财政收入,而把更多的支出责任转移到更低层级的政府。此外,省政府并没有大力使用财政转移支付手段,以促进省以下政府的财政平等,从而削弱了省以下地方政府投资基础设施和提供社会服务的能力(World Bank, 2002)。

考虑到以上所述的各个因素,我们不难理解为什么尽管中央政府一再努力把预算外收入纳入预算内,地方政府仍然面临巨大的压力不得不去寻求预算外收入。然而,在中央政府推动财政合理化的大背景下,地方政府不仅必须在征收现有的税费上,而且还要在创造新的预算外收入机会上,都发挥创造精神。自 90 年代后期以来,财力紧张的地方政府,越来越依靠土地财政来解决其面临的财政紧张问题。这是因为,从 1994 年开始,土地出让所获得的全部收益均归地方政府所有(Yang, 2004: 208 - 213)。在国土资源部的推动下,大多数城市在符合《土地管理法》(1999 年 1 月颁布实施)的前提下,纷纷采取公开拍卖方式出售商用土地的使用权利,为此它们纷纷设立了自己的土地银行和储备。土地银行从农村地区征用土地,把这些土地整备为商用地,然后把它们拍卖给房地产开发商以获取利润。

在许多地区,来自土地出让的收入,尤其是商业和住宅用地的出让收费,已成为当地预算外收入的最重要来源。研究显示,土地转让取得的收费收入已占到省以下政府总收入大约 30% 到 50%,而在一

些发达地区这一比重甚至可以达到城市总收入的 50% - 60% (World Bank, 2002) 之多。

2007 年,中国地方政府总共将 226500 公顷的土地用于商业和工业用途。这些土地中大约有 115300 公顷的土地(占总出让土地的 50.9%,比 2006 年增加了 20.4%),是通过招挂牌的形式出让的。在 2007 年全年,土地出售就产生了将近一万亿元的收入(1 月至 10 月期间就产生了 9130 亿),高于 2006 年的 7677 亿元,而在 2001 年这一收入只有 492 亿元(陈文雅,2008a,2008b;国土资源部,2008)。简言之,地方政府已经将土地收入作为其“第二财政”。然而,毋庸置疑,中央政府也正在试图把大部分来自土地的收入纳入到正式预算监督的范畴之内。

五、评估地方政府的作用

(一) 地方政府的行为差异

正如弗莱和施莱弗(Frye & Shleifer, 1997)所论证的,地方政府既可能是“攫取之手”,也可能是“援助之手”。地方政府到底应该是攫取性的还是发展性的,主要取决于在既有的制度安排和禀赋条件下地方政府的行为偏好。正如我们在前面几节所讨论的,在中国的转型过程中,这些制度安排包括政府和企业的关系以及中央和地方的关系。这些制度安排的演变,重塑了地方财政行为偏好以及他们介入经济的方式。

由于各地的地方政府行为存在很大的差异,简单地做出中国的地方政府都是“援助之手”的结论显然是仓促的。在比较发达的沿海地区,在改革的初期地方政府把发展的重点放在当地的乡镇企业和国有企业上(Oi, 1999; Bird & Lin, 1990)。但随着这些企业在 20 世纪 90 年代下半年和 21 世纪初期的私有化,地方政府开始鼓励民营企业发展,并通过竞争争取来自其他地区和国家的投资。这些地

区的地方政府在相当大的程度上,已限制了自己的攫取行为,并迅速抛弃那些已被证明不成功的政策。这些地区的地方政府所做的是努力建立健全投资环境。我们近年的田野调查发现,在富裕的江苏、浙江和山东等省,甚至乡镇一级的地方政府都已经把重心转移到提供基础设施上来,以促进制造业投资的发展。乡镇地区还通过机构重组和人员精简来实施乡镇改革,同时还建立了行政服务中心^①。

然而,如伯德和林青松(Bird & Lin, 1990)在很久以前就已指出的那样,许多欠发达且在经济上仍旧依靠农业的地区的地方政府,表现大为不同:它们多倾向于“攫取性行为”。在这些地区,地方政府面临严重的财政约束,并有很强的征收预算外收入的动机。这些预算外收入或者以形形色色的准财政收费的方式强加于当地企业,或者向农民收取非正式税费,而在整个过程中,往往只有最低限度的监督,问责机制则基本付之阙如。20世纪90年代中期和21世纪早期在农村大量出现的农民非正式税费负担问题,生动地表明财政收入的恶性循环是如何危及那些地方的民生和经济的。在财政压力下,这些地区的地方政府向农民征收名目繁多的非正式税费,加剧了农民负担并引起农民的强烈不满(Bernstein & Lu, 2000; Li, 2004; Lin et al., 2007; Tsui & Wang, 2004)。据估计,欠发达地区对农民的乱收费、乱摊派的数额高达农民年收入的20-30%,远高于中央政府所允许的5%限制(Lin et al., 2007)。事实上,针对地方政府过度的索求和地方官员问责制的缺失的农民抗议事件一直层出不穷(Bernstein & Lu, 2000; Lin et al., 2007; Zweig, 2003)。

在中国这样一个正在进行工业化的国家,各地区地方政府的治理质量的差异,显著地受到各地最初资源禀赋与经济发展水平的差异的影响。沿海地区一般具有较好的发展条件,可以比内陆地区更早实行以市场为导向的工业化。面对较大的要素流动和日趋激烈的竞争环境,沿海地区的地方政府必须在改善投资环境上多加努力,以

^①更多的研究请参见杨大利(Yang, 2004:第二章)。

吸引更多的投资,从而创造更多的收入,用于未来的进一步发展(Yang,1990)。相反,在资源禀赋和投资环境较差的欠发达地区,要素流动水平较低(或在市场压力下,生产要素会从本地外流向其他更发达的地区),地方政府缺乏长远目光,总是将关注的重心放在“保工资”而不是长远投资上(Yang,1997)。而等到它们开始投资时,投资绩效已经低于一般水平(Ong,2006)。

1994年财税改革下的“收入集权,支出分权”对各地的影响也是不一样的(World Bank, 2002)。发达地区的地方政府,尤其是省以下政府的收入一般都能够满足支出需要,因为他们有丰富的税基(非农业部门),并可以通过出售地方土地使用权来获得额外收入。然而,许多欠发达地区的地方政府则受到重创,更多地依赖于中央政府的转移支付。面对沉重的收入压力,一些地方政府不仅竭力争取上级资金,而且试图投资于能够创收的工业企业,对现有企业和本地农民施压,并采取保护主义措施。例如,许多内陆地区的地方政府依靠正规和非正规金融机构——农村信用社(RCCs)和农村合作基金会(RCFs)——的融资,建立了大量的乡镇企业^①。然而,这些企业多数在20世纪90年代末由于管理不善、资金被当地官员挪用、腐败和竞争加剧而相继垮台^②。资助这些乡镇企业的乡镇政府或村组织

①1996年中央政府试图重组正规的农村金融体系,将农村信用社从中国农业银行(ABC)分离。一年后,中央设立了县级农村信用社,并赋予它们管理乡镇农村信用社的职权。此举使乡镇官员失去了决定其所在地农村信用社信贷分配的权力。农村合作基金会由乡镇和村级经济组织建立。它们被置于乡镇和村干部的有效控制下,被用于集聚集体资金和家庭储蓄,并将这些资金输送于产生收入的活动的目的。在20世纪90年代末,农村合作基金会成为全国最大的非正规金融机构。1996年,农村合作基金会存款总额超过1000多亿元,而与之相比较,成立时间更久的官方性质的农村信用社的存款总额为8000亿。农村合作基金会筹集的资金被乡村干部投资于乡镇企业、基础设施等之中,甚至用于弥补地方预算的不足。

②在一些农村合作基金会“挤提”风波之后,1999年国务院下令关闭全国所有的农村合作基金会,这一行为显然强化了乡镇的预算约束(Ong, 2006)。

因此背上债务。同时,在断了从企业获得种种准财政收费的财路的情况下,这些乡镇政府或村组织在向农民索取资金上变得更加贪婪,导致农民怨声载道、抗议不断(Saich, 2002)。到2000年国家取消了农业税,才终止了这一恶性循环,但同时也削弱了许多乡镇的财政收入能力。

尽管地方治理水平存在着很大的差异,但显然所有地方政府的行为都受财政收入需要驱使。各地政府之所以采取不同的方式来创收,基本上是因应于它们所面临的不同的约束。即使在较发达地区,地方政府的“援助之手”,也往往是只惠及投资者而伤害农民的利益,后者每每看着自己的土地被当地政府所征用,而得不到适当的补偿。正如萨吉森(Sargeson, 1999)所指出的:即使在较为发达的地区,地方政府及其官员也往往不仅把自己的利益和目标置于中央政府的利益和目标之上,而且也把它们置于当地地方居民的利益和目标之上。从这个角度来看,“地方政府国家法团主义”(local state corporatism)这一概念欠妥,它把地方政府的利益、官员的个人利益和当地居民利益混为一谈。

(二) 财政收支困境及其不利后果

从以上的论述中,我们不难推出,地方政府一味追求GDP增长,拼尽全力增加收入的做法必然导致种种恶果。无疑可归为以牺牲长远的可持续发展为代价而追求短期的增长/收入最大化的行为之列。最明显的恶果之一是地方追求经济增长付出的巨大环境代价(Economy, 2004)。在社会层面上,地方当局往往把促进经济增长和收入增加的成本转嫁到农民和农民工身上。在装配生产线及建筑工地上工作的数以千万的农民工,在自己国家里受到的是与城市居民不同的不公平的待遇。直到最近,地方政府部门(工业、商业和劳动部门)为了满足新兴商业的劳动力需求,才开始改善工作条件 and 提高工资待遇(Sargeson, 1999; Solinger, 1999)。社会学家李静君(Lee, 1999, 2002)指出地方官员和企业主相互勾结,通过某种“专制

手段”盘剥劳动者尤其是农民工。因地方政府追求 GDP 和收入增长产生的后果并非一成不变的。以不公正对待外来劳动力的事件为例,近年来,各种劳动权益案例层出不穷,从 2003 年孙志刚事件到 2007 年的山西“黑煤窑”事件,都引起了公众的广泛关注。这些案件推动了城市地区收容遣送制度的废除和新的劳动合同法的制定与实施。与此同时,飙升的经济增长,农村地区政策待遇的改善和人口结构的转变,导致“民工荒”现象的产生(Yang, 2005)。这些发展结合起来,已经开始增强外来劳动力对资本的讨价还价能力,并促使越来越多的地方政府更加关注农民工劳动权益的保护。

另外,农地转换为非农业用地一直是在中国发展中最有争议的问题之一(Ho & Lin, 2004)。如前所述,城市能够通过给予补偿(往往不够充分)从农村社区征用农地。然后,市政府能够以相对便宜的价格,将土地提供给工业投资者(如英特尔)。为了弥补廉价提供土地给工业投资商所带来的损失,并获得以供自己使用和促进城市发展的预算外收入,城市政府往往以高价将土地拍卖给房地产开发商(叶枫, 2008)。通过改变以商业发展为目的的土地供应量,地方政府可利用土地银行作为杠杆,间接调整住房价格,并获得最大限度的卖地收入。可以毫不夸张地说,许多城市政府,以上海为首,都把自己的财政拴在了土地收入上。土地使用权的拍卖和上升的房产价格能够使房地产商和地方政府双赢,且地方政府是主要受益者。

为了工业及商业发展而进行的农村地区土地的征用,特别是在全中国已涌现出的数以千计的开发区,有时被认为是新版的“圈地运动”(曾经发生在 18 和 19 世纪英格兰和威尔士),只是这一次的规模更为庞大。

在今日中国,大规模的土地征用依靠中国的“利维坦”为后盾。廉价的土地供应,作为一种区域投资竞争政策工具,是中国在过去十年里投资驱动型增长的主要贡献力量之一。当作为一种关键生产投入要素的土地的价格被压抑,整个投资,尤其是制造业的投资将超过社会需要的最优范围(只要参观开发区就会发现大面积的土地被用

于工厂建设)。这将导致一个过度工业化的经济,同样也会造成工业投资的相对较低的回报率。正如布兰查德和克吉亚瓦兹(Blanchard & Giavazzi, 2006)所观察到的,有迹象显示中国过多地投资于出口制造业,使投资的边际回报率降低。从1990年到2003年,中国制造业占国内生产总值的比重由43%增至52%,而2003年世界这一比重的平均水平只有28%;所有中高收入国家的平均水平也只有41%。许多研究中国的宏观经济经济学家一致认为,20世纪90年代中期以后,中国经济的高增长,主要是由投资推动的。20世纪90年代中期以来,全要素生产率(TFP)在整体经济增长中的贡献一直在下降,这意味着经济整体以及制造业出现了明显的资本密集化(capital-deepening)(Jefferson et al., 2000; Zheng et al., 2006)。

中国的土地大规模征用尤其恶化了城乡关系。据一个研究报告(Unirule Institute of Economics, 2007)估计,由于受城市扩张和交通项目建设的影响,有超过4000万的农民变得一无所有。这一现象的出现有很多原因,但最主要的原因是地方政府没有给失地农民支付足够的补偿,特别是在考虑到高涨的城市土地价格的情况下,失去土地的农民往往会对他们得到的补偿金的数量感到不满。此外,获得不足补偿的失地农民很容易失业,而他们一般难以获得城市的福利待遇。

一个对2005年中国17个省的1962个农民的调查表明,与土地有关的恶性事件在过去的10年中增加了15倍多,而且这一趋势似乎还在加速。事实上,因国家征用或收购土地引发的问题,已经成为农村农民不满和抗议事件的最主要原因(Zhu & Prosterman, 2007)。2006年前9个月,在中国总共报告的1.79万起“农村群体事件”中,大约有80%与非法征用土地有关。

自2007年起,为回应日益增加的农村抗议事件,中央政府已推出多项措施,改善对农民的补偿水平。同时,中央已对土地利用,特

别是农业用地转变成商业/工业用地,施加更加严格的管制^①。严格控制土地分类,对工业用途的土地引入公开招标制度,并严格执行商业用地的拍卖程序,这一切都促进土地价格狂涨。

飙升的土地价格也是楼价上升的一个重要因素^②。随着越来越多的人口,特别是数量持续增长的大学毕业生,他们无力购买住房,购买住房的可承受能力已经成为一个影响政治稳定的最突出的公共政策议题。一些城市如广州的领导,已公开承诺要稳定甚至降低房价。

六、地方政府在中国政治经济中的作用

到此为止,我们的讨论主要集中在中央与地方关系及其对经济增长的影响上,然而,我们回顾的经验事实,对我们了解中国的政治经济具有更加广泛的理论意义。

(一) 有中国特色的联邦主义?

在解释中国转型过程中强劲的经济增长时,许多学者认为 1994 年之前中国的财政包干制,促使地方政府与地方企业利益上的统一,从而将地方政府——尽管不是所有的地方政府——对地方企业的关系,从“攫取之手”转变为“援助之手”(Lin & Liu, 2000; Oi, 1992, 1999; Shirk, 1993; Wong, 1992)。

钱颖一(Qian)和维恩格斯特(Weingast)及其同事进一步提出,中国出现了有中国特色的“市场维护型联邦主义(MPF)”体制。在这个体制下,中央政府和地方政府之间存在着一个清晰且持久的权力和责任的划分;在控制和发展地方经济上,地方政府被赋予主要的责任。尽管他们承认中国的体制“明显不同于西方发达国家的联邦

①为了逃避严格的管制,一些省级以下政府采取了各种方式,特别是通过租赁而非买断征用农村土地,以备城市使用。

②除了卖地收入,地方政府还可以从房屋出售和房地产公司获得税收。

主义”，但他们仍旧主张，中国式的联邦主义“为中国的改革提供了相当大的政治保障，其中包括对中央政府的限制”（Montinola et al., 1995: 52）。

构建财政联邦主义的主要基石是中央政府承诺“不攫取”。由于中国是由执政党主导的单一制国家，因此显然没有正式的宪法/政治制度安排来保证这一承诺（Yang, 2006）。这样的承诺在这个系统中出现的唯一的可能性就是，存在着一个能够抑制中央攫取能力的事实上的政治利益和力量联盟。钱颖一等人认为，20 世纪 80 年代引入的财政包干制，将中央和省与长期稳定的财政安排绑定在一起，划分它们的税收权力，以此来约束中央对地方的攫取行为。

然而，我们注意到，即使在 20 世纪 80 年代，财政包干制一再调整，以使得中央增加财政收入（Wong, 1995）。此外，中央一再向地方“借款”而无需偿还。1994 年的财税改革是另一个展现中央有能力改变现行财政安排的突出例子。

表面上看来，尽管 1994 年的改革增加了中央在预算收入上的比重，且不同的税种在中央和地方的划分或共享，似乎指示中央和省的财政关系制度化，这颇有些准“财政联邦主义”的味道。然而，时间的推移证明税收划分离稳定还差得很远。事实上如前文已经提及和讨论过的（Yang, 2006），中央一而再、再而三地单方面改变税收安排，以至于现在所有重大的税种都在中央和地方之间，以对中央有利的方式共享。结果，1994 年改革建立的中央和地方各自独立的税收征管机构，变成冗繁多余之举。中央政府还反复采取措施约束预算外收入，并一再要求把它们纳入正式的财政预算。总之，就政府间财政关系而言，中央始终把握主导权，无论“对中央的限制”会是什么样的东西，其作用显然都是无足轻重的，至少就中央与省的财政关系而言。

财政联邦主义的第二块基石是地区间的竞争和生产要素的流动，以限制地方政府的攫取行为。然而，在中国改革的早期，地方政府所有制企业（地方国企和乡镇企业）在大多数地方的经济发展中

占主导地位。由于这些企业与地方政府有千丝万缕的联系,并构成地方财政收入基础的核心成分,因此资本的流动性必然很低;地方国企毫无迁徙的自由可言。事实上,地方国有企业和乡镇企业在这时期占据经济的主导地位,给了地方政府以设立区域贸易壁垒来巩固政府收入等措施保护地方企业的强烈动机,从而阻碍了全国市场的形成和跨地区经济的一体化。同时,这一时期的外国直接投资数额也很小,而且大多集中在一些享有优惠政策待遇的少数地方,例如经济特区(SEZs)和沿海开放城市。

诚然,在边际的意义上存在着某些资本流动,而且一些学者也注意到地方政府在改革过程中竞争性自由化发挥了作用(Yang, 1997)。然而,如果我们由此推论在20世纪90年代中叶之前,就存在着足以让地方政府免于攫取性行为的资本退出机制,那就是言过其实了。不过,话得说回来,在那个时期因为地方政府是当地企业的股东,因此它们几乎没有什么动机对这些企业进行攫取。20世纪90年代以来,虽然各地区竞相争取资本流入,但单靠它仍不足以使中国经济成为联邦主义经济体,无论是在法律还是在事实的意义上,因为随着1994年的财税改革以及随后的政策调整,中央政府确切无疑地显示了它的主导地位^①。尽管媒体总在谈论中央使它的政策,特别是宏观调控时期,得到执行是如何如何地困难,但我们几乎从来没有听到媒体关于地方政府有能力抵制中央的再集权政策的报道。

(二) 政治集权与地方激励

蒙廷诺拉等(Montinola et al., 1995:81)在他们的论文中就“中央政府过于强大的问题”提出警告,认为“此乃再集权的危险所在”。他们认为,“一个财政独立的中央政府,如果没有进一步的制度约束,可能会危及过去15年以来一直进行的改革进程。

^①我们承认中国财政体制从支出责任的划分看仍然是高度分权的(Wong & Bird, 2008),但是分权并不等于联邦主义。

我们必须明白,政治集权本身并不必然与联邦主义体制相矛盾。布兰查德和施莱弗(Blanchard & Shleifer, 2001)指出,俄罗斯的经验表明,政治集权是经济成功的一个关键要素。根据他们的观点,中央政府在奖惩地方政府的问题上,应当处于一个强势的地位,以降低地方政府“被俘获”的风险和寻租竞争的范围。他们重申了赖克(Riker, 1964)首先提出的理论:联邦主义得以发挥作用甚至生存,都必须以政治集权的存在为条件。

联邦主义一说在中国是难以成立的,这是因为中央政府始终在中央和地方关系中占统治地位,并一再强调地方政府的下属地位,中国的经济增长率在 21 世纪初加速,达年均 10% 之多。这一经验事实显然违背了中国式联邦主义模型的预期,因此我们需要到别的地方寻找中国的高增长的原因。

随着 1994 年以来各项财政改革的展开,重新集权在许多领域成为气候,就财政关系而言,中央政府在它与省的关系中占据着主导地位。然而同时,国家领导并没有从市场导向改革那里退却,而是做出了许多使中国变得更加“市场友好型”的政策和决定,包括加入世界贸易组织。大体而言,中国的发展同东亚其他国家曾经经历的故事相似。中国把威权主义(不过是稳定且不断改善治理能力的威权主义)与地方和私人创新的空间相结合,创造了有利于投资从而有利于增长的环境(Yang, 2006)。事实上,与以前的东亚地区如日本和韩国的增长情况不同,外商投资发现中国共产党领导下的中国,是一个特别有吸引力的地方(Huang, 2003)。

通过分析投资、消费和净出口对中国经济增长的贡献,经济学家通常为中国的高投资比例而吃惊。在 21 世纪初,投资对中国经济增长的贡献份额超过了 50%。由于投资是在某一个时段在不同的地方进行的项目的集合,那么,显然财政体系的中央集权化并没有使地方政府追逐地方经济发展的势头停顿下来。恰恰相反,在过去大约 10 年间,各地对制造业投资的竞争有增无减。在 20 世纪 90 年代及其之后,全国各地的地方政府纷纷设立工业园区和经济开发区。一

场“竞次”(race to bottom,与“竞优”相对)型博弈应运而生:各地政府竞相向制造业投资商提供低成本土地、高补贴水电气等基础设施产品,借此刺激地方经济。这类博弈唯有在中央政府干预制止下方才有所收敛。考虑到1994年财政改革后中央政府获得了来自制造业部门的大部分税收这个事实,地方政府如此热衷于工业发展是联邦主义学说无法解释的。

这就使我们把注意力投向另一个被广泛接受的关于转型期中国的经济增长的解释上。这个解释强调地方官员面临的政治和晋升激励机制及其对地方官员行为的影响。根据这个观点,经济绩效是中国政治等级制对地方官员奖惩的决定因素之一,这一点促使地方官员竭力推动当地经济的发展(Maskin et al., 2000; Edin, 2003; Tsui & Wang, 2004; Li & Zhou, 2005)。李宏彬和周黎安(Li & Zhou, 2005)利用1979年到1995年省级领导人的人员变动数据,发现随着经济绩效的提高,省级领导晋升的可能性也随之增加,而其政治生涯结束的可能性则随之减少。他们认为,这一现象的发生是因为经济绩效是省级领导人的人事考核的关键指标。

我们注意到,并不是所有的地方都采用了严格的干部考核体系。特别值得注意的是,如崔启源和王有强(Tsui & Wang, 2004)所指出的,正式的绩效标准一直只被用于省级以下政府,特别是从县到乡镇政府和村级组织。这个制度直至20世纪90年代中期一直都是非正式的。另一值得注意的事实是,并不存在着一个把GDP和收入增长同中央和省级官员的政治生涯挂钩的正式制度。这是因为,省级领导人履行的职责自然而然是多方面的,他们需要关注众多的政策目标。事实上,一些富裕省份的官员一直有意识地隐藏部分地方收入,以防上级政府攫取。

虽然增长与官员晋升密切相连的这一假设很漂亮,但我们认为它是多余的。这是因为该假设忽略了一个事实,即并不是所有官员都渴望得到晋升,尤其是很多繁荣沿海城市的官员,他们并不希望因得到更高的位置而到非常贫困的地方工作和生活。然而,这些官员

也会有发展当地经济的强烈的动机。他们这样做,正如我们的一些访谈对象告诉我们的那样,仅仅是想为他们所在的地区做一些好事。与上述各种学说不同,我们相信我们已经提供了一个简单但统一的理论来解释中国的政治经济。简而言之,如前所述,地方财政激励在不断变化的博弈规则(包括政府与企业之间和中央与地方之间的财政安排规则)下的变化,就足以解释转型期中国的增长模式,无论是在转型早期还是 20 世纪 90 年代以后。

我们还认为,根据我们的解释性框架,地方政府干部考核体系的制度化可以是内生性的(endogeneized)。1994 年财政改革之后,在经济比较发达和资源比较困窘的地区都出现了一个普遍的需要:为了应对 1994 年财政改革后出现的日益增长的财政压力,地方政府创造自有收入的需要变得更加迫切。面对更加紧张的预算约束和上级政府下派的支出责任目标,省以下的地方政府的反应之一是加强干部考核制度。我们在中国不同地区的田野调查显示,近年来,干部考核制度的运用范围,开始从县级扩展至地级市。这一制度在地方的增强,有助于推动下级政府创造更多的收入,这些收入可用于分享,也有助于支出责任进一步向下级政府下放。

结 论

本文对地方政府在中国令人瞩目的经济转型过程中的作用进行了研究。我们考察了大量强调财政分权在促进投资从而推动增长中发挥巨大激励作用的文献。我们和许多研究者一样认同一个已经成为常识的见解:中国地方政府在以投资促增长的经济的发展过程中,发挥了关键作用。

我们与现有文献相区别之处,在于我们强调财政激励对不同资源禀赋的地方政府行为会产生不同的影响。我们还揭示了财政激励的转变,特别是在 1994 年引进财税改革之后,是如何对地方政府的行为产生深刻影响的。

我们认为,中央政府在中央与省的财政关系中占据统治地位;而且,尽管某些发展似乎带有联邦主义的特征,但中央一直利用其政治和财政杠杆,一而再、再而三地以有利于己的方式更改重造规则。于是,我们对中国财政体制的演进的检讨,让我们无法苟同某些学者提出的存在着某种中国特色的“市场维护联邦主义”观点。同时,我们还讨论了干部考核体制在中国经济增长中的作用,并得出结论,在我们的分析框架里,这个干部激励机制可以是内生性的。

参考文献

陈文雅(2008a). 去年前 11 个月全国土地出让收益上涨六成. 经济观察报, 2 月 16 日. 新浪财经网: <http://finance.sina.com.cn/g/20080216/09254510873.shtml>.

陈文雅(2008b). 土地出让金暴增六成“大地主”坐收万亿. 经济观察报, 4 月 19 日. 新浪财经网: <http://finance.sina.com.cn/g/20080419/07154772093.shtml>.

国土资源部(2008). 2007 年中国国土资源公报. 中国国土资源报. 中国国土资源部网: http://www.mlr.gov.cn/qt/gd1/200804/t20080416_101261.htm.

国家统计局(2003). 中国统计摘要. 北京: 中国统计出版社.

国家统计局(1994 - 2007). 中国统计年鉴. 北京: 中国统计出版社.

沈立人、戴园晨(1990). 我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源. 经济研究, 3.

席斯(2008). 财税体制改革新路径: 大税种上收中央财政. 经济观察报, 5 月 2 日. 人民网·天津视窗网: <http://www.022net.com/2008/5-2/417050122618419.html>.

叶枫(2008). 二线城市卖地难 各国土局长成土地推销员. 21 世纪经济报道, 7 月 3 日. 新浪福建房产网: <http://fj.house.sina.com.cn/news/2008-07-03/4067344.html>.

Bahl, R. (1998). Central-Provincial-Local Fiscal Relations: The Revenue Side. In Brean, D. J. S. Ed. *Taxation in Modern China*. New York: Routledge.

Bai, C., Du, Y., Tao, Z. & Tong, S. Y. (2004). Local Protectionism and Regional Specialization: Evidence from China's Industries. *Journal of International Economics*, 63.

Bates, R. (2008). *When Things Fell Apart: State Failure in Late-*

Century Africa. New York: Cambridge University Press.

Bernstein, T. P. & Lu, X. (2000). Taxation without Representation: Peasants, the Central and Local States in Reform China. *The China Quarterly*, 163.

Bird, W. & Lin, Q. Eds. (1990). *China's Rural Industry: Structure, Development, and Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Blanchard, O. & Shleifer, A. (2001). Federalism with and without Political Centralization: China vs. Russia. *IMF Staff Papers*, 48(4).

Blanchard, O. J. & Giavazzi, F. (2006). Rebalancing Growth in China: A Three-Handed Approach. Discussion Papers 5403, Center for Economic Policy Research, MIT.

Blecher, M. J. & Shue, V. (1996). *Tethered Deer: Government and Economy in a Chinese County*. Stanford: Stanford University Press.

Brandt, L., Li, H. & Roberts, J. K. (2005). Banks and Enterprise Privatization in China. *Journal of Law, Economics and Organization*, 21.

Byrd, W. & Gelb, A. (1990). Why Industrialize? The Incentives for Rural Community Governments. In Byrd, W. & Lin, Q. Eds. *China's Rural Industry*. Oxford: Oxford University Press.

Cai, H. & Treisman, D. (2006). Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle? *World Politics*, 58.

Cartier, C. (2001). "Zone Fever", the Arable Land Debate, and Real Estate Speculation: China's Evolving Land Use Regime and its Geographical Contradictions. *Journal of Contemporary China*, 10.

Che, J. & Qian, Y. (1998). Institutional Environment, Community Government, and Corporate Governance: Understanding China's Township-Village Enterprises. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 14.

Chen, A. (2003). Rising-class Politics and its Impact on China's Path to Democracy. *Democratization*, 10.

Duckett, J. (1998). *The Entrepreneurial State in China: Real Estate and Commerce Departments in Reform Era Tianjin*. London; New York: Routledge.

Economy, E. C. (2004). *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*. Ithaca: Cornell University Press.

Edin, M. (2003). State Capacity and Local Agent Control in China:

CCP Cadre Management from a Township Perspective. *The China Quarterly*, 173.

Engardio, P. & Roberts, D. (2004). The China Price. *BusinessWeek*, December 6. From: http://www.businessweek.com/magazine/content/04_49/b3911401.htm.

Frye, T. & Shleifer, A. (1997). The Invisible Hand and the Grabbing Hand. *American Economic Review*, 87.

Gore, L. (1999). *Market Communism: The Institutional Foundation of China's Post-Mao Hyper-Growth*. Oxford: Oxford University Press.

Ho, S. P. S. & Lin, G. C. S. (2004). Converting Land to Nonagricultural Use in China's Coastal Provinces. *Modern China*, 30.

Huang, X. (2007). Exploring the Institutional Foundations of Land Issues in China. *China Taxation* (in Chinese), 2.

Huang, Y. (2003). *Selling China: Foreign Direct Investment During the Reform Era*. New York: Cambridge University Press.

Jefferson, G. H., Rawski, T. G., Wang, L. & Zheng, Y. (2000). Ownership, Productivity Change, and Financial Performance in Chinese Industry. *Journal of Comparative Economics*, 28.

Jin, H., Qian, Y. & Weingast, B. R. (2005). Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, 89.

Lee, C. K. (1999). From Organized Dependence to Disorganized Despotism: Changing Labor Regimes in Chinese Factories. *The China Quarterly*, 157.

Lee, C. K. (2002). From the Specter of Mao to the Spirit of the Law: Labor Insurgency in China. *Theory and Society*, 31.

Li, H. & Zhou, L. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 89.

Li, S., Li, S. & Zhang, W. (1998). Cross-regional Competition and Privatization in China. *MOCT-MOST: Economic Policy in Transitional Economies*, 9.

Li, X. (2004). Rethinking the Peasant Burden: Evidence from a Chinese Village. In Ho, P., Eyferth, J. & Vermeer, E. B. Eds. *Rural Development in Transitional China: The New Agriculture*. London: Routledge.

Lin, J. Y. & Liu, Z. (2000). Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, 49.

Lin, J. Y., Tao, R. & Liu, M. (2007). Rural Taxation and Local Governance Reform in China's Economic Transition: Evolution Policy Responses and Remaining Challenges. Stanford Center for International Development, Working Paper No. 317. From: http://scid.stanford.edu/publications/china_PubsList.html.

Lin, N. (1995). Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China. *Theory and Society*, 24.

Litwack, J. M. & Qian, Y. (1998). Balanced or Unbalanced Development: Special Economic Zones as Catalysts for Transition. *Journal of Comparative Economics*, 26.

Liu, S. (1998). Structural Change Leaves Gap: China's Economy Faces Problems, Choices. *Guanli Shijie (Management World)*, November 24; translated in FBIS-CHI - 1999 - 0303, March 4, 1999.

Lyons, T. P. (1987). *Economic Integration and Planning in Maoist China*. New York: Columbia University Press.

Maddison, A. (1998). *Chinese Economic Performance in the Long Run*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Maskin, E., Qian, Y. & Xu, C. (2000). Incentives, Scale Economies and Organization Forms. *Review of Economic Studies*, 67.

Min, T. (1990). *National Polity and Local Power: The Transformation of Late Imperial China*. Cambridge: Harvard University Asia Center.

Montinola, G., Qian, Y. & Weingast, B. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48.

Naughton, B. (1992). Hierarchy and the Bargaining Economy: Government and Enterprise in the Reform Process. In Lieberthal, D. M. & Lampton, K. Eds. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.

Naughton, B. (1995). *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reforms 1978 - 1993*. New York: Cambridge University Press.

Naughton, B. (2003). How Much Can Regional Integration do to Unify China's Markets. In Hope, N. C., Yang, D. T. & Yang, M. Eds. *How Far Across the River? Chinese Policy Reform at the Millennium*. Stanford: Stanford University Press.

Nee, V. & Su, S. (1996). Institutions, Social Ties, and Commitment in China's Corporatist Transformation. In McMillan, J. & Naughton, B. Eds. *Reforming Asian Socialism: The Growth of Market Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Oi, J. C. (1992). Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 45.

Oi, J. C. (1995). The Role of the Local State in China's Transitional Economy. *The China Quarterly*, 144.

Oi, J. C. (1999). *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.

Oksenberg, M. & Tong, J. (1991). The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971 - 1984: The Formal System. *The China Quarterly*, 125.

Ong, L. (2006). The Political Economy of Township Government Debt, Township Enterprises, Rural Financial Institutions in China. *The China Quarterly*, 186.

Park, A. & Shen, M. (2003). Joint Liability Lending and the Rise and Fall of China's Township and Village Enterprises. *Journal of Development Economics*, 71.

Pearson, M. M. (1994). The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises. *Australian Journal of Chinese Affairs*, 31.

Poncet, S. (2003). Measuring Chinese Domestic and International Integration. *China Economic Review*, 14.

Qian, Y. (1999). The Institutional Foundations of China's Market Transition. Conference Paper for World Bank's Annual Conference on Development Economics (Apr.). Washington D. C..

Qian, Y. (2000). The Process of China's Market Transition (1978 - 1998): The Evolutionary, Historical, and Comparative Perspectives. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 156.

Qian, Y., & Weingast, B. (1996). China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style. *Journal of Policy Reform*, 1.

Qian, Y. & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *The Journal of Economic Perspectives*, 11.

Qian, Y. & Xu, C. (1993). The M-form Hierarchy and China's

Economic Reform. *European Economic Review*, 37.

Ray, Y. (2000). The Limitations of Corporatism for Understanding Reforming China. *Journal of Contemporary China*, 9.

Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company.

Rong, J., Gao, X., Yang, X., Lai, H. & Wang, A. (1998). Comparative Studies of Reform of the Political System at the County and Township Levels. In Rong, J., Gao, X., Yang, X., Lai, H. & Wang, A. Eds. *A Re-Study of Transformation from the Pressurized System to the Democratic System of Cooperation*. Beijing: Central Compilation & Translation Press.

Saich, T. (2002). The Blind Man and the Elephant: Analysing the Local State in China. In Tomba, L. Ed. *On the Roots of Growth and Crisis: Capitalism, State and Society in East Asia*. Milan: Annale Feltrinelli.

Sargeson, S. (1999). *Reworking China's Proletariat*. New York: St. Martin's Press.

Shane, M. & Gale, H. F. (2004). *China: A Study of Dynamic Growth*. U. S. Department of Agriculture (USDA) - Economic Research Service (ERS), *USDA-ERS Outlook Report No. WRS - 04 - 08*.

Shirk, S. L. (1993). *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.

Shleifer, A. & Vishny, R. (2002). *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge: Harvard University Press.

Solinger, D. J. (1999). *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press.

Tsui, K. & Wang, Y. (2004). Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China. *The China Quarterly*, 177.

Unger, J. & Chan, A. (1995). China, Corporatism, and the East Asian Model. *Australian Journal of Chinese Affairs*, 33.

Unirule Institute of Economics. (2007). Protection of Land Property Rights in China's Urbanization. Research Report, Unirule Institute of Economics, Beijing. From: <http://www.unirule.org.cn/Secondweb/Article.asp?ArticleID=2575>.

Walder, A. (1995). Local Governments as Industrial Firms. *American*

Journal of Sociology, 101.

Wang, S. (1994). Central-Local Fiscal Politics in China. In Jia, H. & Lin, Z. Eds. *Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity*. Boulder: Westview Press.

Wang, S. & Hu, A. (2001). *The Chinese Economy in Crisis: State Capacity and Tax Reform*. Armonk: M. E. Sharpe.

Wank, D. (1995). Private Business, Bureaucracy, and Political Alliance in a Chinese City. *Australian Journal of Chinese Affairs*, 33.

Wei, L. & Cong, Y. (2005). A Look at the Urbanization of the Pearl River Delta and the Performance of its Urban Planning through its “Zero Land Price”. *Planners* (in Chinese), 21.

Wong, C. P. W. (1991). Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China. *The China Quarterly*, 128.

Wong, C. P. W. (1992). Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China. *Modern China*, 18.

Wong, C. P. W. & Bird, R. M. (2008). China's Fiscal System: A Work in Process. In Brandt, L. & Rawski, T. G. Eds. *China's Great Economic Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wong, C. P. W. Ed. (1997). *Financing Local Government in the People's Republic of China*. Hong Kong; New York: Oxford University Press.

Wong, C. P. W., Heady, C. & Woo, W. T. (1995). *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China*. New York: Oxford University Press.

Wong, Y. C. R. & Wong, M. L. S. (2001). Competition in China's Domestic Banking Industry. *Cato Journal*, 21.

World Bank. (2002). China-National Development and Sub-national Finance: A Review of Provincial Expenditures. Report No. 22951 – CHA, World Bank, Washington D. C..

World Bank. (2005). China: Land Policy Reform for Sustainable Economic and Social Development: An Integrated Framework. World Bank, Washington D. C..

Yang, D. L. (1990). Patterns of China's Regional Development Strategy. *The China Quarterly*, 122.

Yang, D. L. (1996). *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change Since the Great Leap Famine*. Stanford: Stanford University Press.

Yang, D. L. (1997). *Beyond Beijing: Liberalization and the Regions in China*. London; New York: Routledge.

Yang, D. L. (2004). *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford: Stanford University Press.

Yang, D. L. (2005). China's Looming Labour Shortage. *Far Eastern Economic Review*, 168.

Yang, D. L. (2006). Economic Transformation and its political Discontents in China: Authoritarianism, Unequal Growth, and the Dilemmas of Political Development. *Annual Review of Political Science*, 9.

Young, A. (2000). The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China. *The Quarterly Journal of Economics*, 115.

Zhai, N. & Xiang, G. (2007). An Analysis of China's Current Land Acquisition System and Policy Implications. *China Administration* (in Chinese), 261.

Zheng, J., Bigsten, A. & Hu, A. (2006). Can China's Growth be Sustained? A Productivity Perspective. Working Paper No. 236, Department of Economics, Göteborg University.

Zhu, K. & Prosterman, R. (2007). Securing Land Rights for Chinese Farmers: A Leap Forward for Stability and Growth. *Cato Development Policy Analysis Series*, 3 (October 15). In the SSRN (Social Science Research Network). From: <http://ssrn.com/abstract=1066812>.

Zweig, D. (1997). *Freeing China's Farmers: Rural Restructuring in the Reform Era*. Armonk; M. E. Sharpe.

Zweig, D. (2003). To the Courts or to the Barricades: Can New Political Institutions Manage Rural Conflict? In Perry, E. J. & Selden, M. Eds. *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance* (Second Edition). New York: Routledge.

(责任编辑:朱亚鹏)