

县级政府征税的政治 ——基于中部 J 省 A 区的个案研究

郭小聪 李谭君*

【摘 要】在欧洲财政史上，向私人部门征税蕴育了代议制。在当代中国，向私人部门征税的后果如何？对 A 区的案例研究表明，财政压力的形成与中央和地方关系密切相关，财政压力使得 A 区政府对企业伸出了攫取之手。对 A 区实现财政收入最大化的三个约束条件的分析表明，A 区领导者的贴现率非常高，A 区征税制度的变迁成功地降低了征税中的交易费用，A 区政府与纳税人之间的相对讨价还价能力的情况比较复杂，相对讨价还价能力的复杂状况使得 A 区采取了选择性保护策略以实现财政收入的最大化，这一策略保护了相对讨价还价能力较高的大企业。从整体上说，向私人部门征税带来的治理红利非常有限。

【关键词】征税 财政压力 选择性保护

【中图分类号】D625

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2011) 05 - 0071 - 29

一、引言

征税是影响现代国家政治和社会发展的一个重要因素。正如财政社会学的创

* 郭小聪，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授；李谭君，中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：中山大学“985 工程”三期建设项目。

始人熊彼特 (Schumpeter, 1991) 所指出的, “一旦税收成为事实, 它就好象一柄把手, 社会力量可以握住它, 从而改变社会结构”。相比起领地国家时代统治者平时依靠领地收入生活, 而战时才征税的模式, 迈入税收国家后统治者必须从社会“赚取”收入, 这改变了国家与社会的关系, 社会对统治者的权力有了实质性的制衡, 统治者必须考虑社会的意志, 提供良好的公共产品和服务, 从而开启了现代国家建设过程, 而其中最重要的成果, 就是代议制的建立, 这就是财政社会学中的经典命题: “征税导致代议制”。这一过程被总结为“财政契约模型”, 布劳廷格姆 (Brautigam, 2008) 认为, 这一模型将税收问题看做一个解决集体困境的问题, 统治者期望实现财政收入的最大化, 纳税人则希望税收负担的最小化, 偏好的巨大差异形成了一种囚徒困境, 迫使统治者在互惠的基础上通过提供诸如代表性、问责和服务的方式换取纳税人的服从。

那么, 在当代中国, 向私人部门征税的后果是什么? 是否符合了财政契约模型的预期? 这是本文研究的核心问题。当然, 当代中国的制度环境与近代欧洲的制度环境存在着巨大的差异, 因而征税不可能一步到位地改变当代中国的政治生态, 并如历史上的欧洲国家那样建立起代议制, 更有可能的结果可能是如摩尔 (Moore, 2004) 所言, 征税会带来“治理红利” (governance dividend)。本文选取 J 省 A 区为研究对象, 聚焦于 A 区政府的征税行为, 分析征税行为所引发的各个行动者之间的博弈及其后果。

财政契约模型是基于理性选择理论的一个分析, 其着眼于解决统治者和纳税人之间的集体困境问题, 后续研究进一步完善了财政契约模型。马骏 (2005b) 的研究整合了财政社会学和交易费用两类文献, 提出了一个完整的交易费用理论框架并分析了税收国家与代议制的关系问题。他认为税基的移动性是决定税收国家发展出代议制的关键因素, 统治者在征收具有移动性的间接税时面临着巨额的交易费用, 这迫使统治者在政治上做出让步, 建立代议制以容纳纳税人的声音, 从而降低征税中的交易费用。贝茨和林恩 (Bates & Lien, 1985) 的研究指出, 具有移动性的间接税纳税人相比不具备移动性的直接税纳税人具有更高的讨价还价能力, 统治者必须给予间接税纳税人更多的优惠政策才能够保证间接税纳税人的忠诚。莱薇 (Levi, 1988) 的掠夺性国家理论可视为财政契约模型的一个扩展, 在这一理论中, 她假定统治者追求财政收入最大化, 这种最大化的行为受到统治者

的相对讨价还价能力、贴现率和交易费用的影响；虽然莱薇认为通过建立代议制，以确保纳税人的“准自愿服从”是统治者获得最佳的收入生产效率的方法，但统治者实现财政收入最大化所采取的策略终究是一种理性选择行为，并不能排除统治者运用权力不对称优势，运用强制手段实现财政最大化的可能。

尽管也有学者对财政契约模型的普适性提出了质疑，如摩尔（Moore，2004）和赫布（Herb，2003）的研究。但总体而言，多数研究还是肯定了财政契约模型的适应性，比较典型的如霍夫曼和诺伯格（2008）主编的《财政危机、自由和代议制政府》一书对英格兰、法国、尼德兰和卡斯蒂尔对财政危机应对的研究，诺思和温加斯特（North & Weingast，1989）对英国光荣革命前后财政政策中的公共选择的研究，布鲁尔（Brewer，1988）对光荣革命后英国税收官僚系统建立的历史的研究以及租金国家的相关研究。

上述研究所采用的都是国家—社会二分法。王国斌（Wong，2001）对晚清时期的中国和近代欧洲的税收反抗与国家建设的关系的比较研究也运用了二分法，他指出，欧洲国家与社会之间存在清晰的边界，地方精英是高度组织化的，市民社会享有着相对自主性，有着组织化的渠道与国家进行谈判，在这种条件下，统治者向私人部门征税面临社会强有力的讨价还价，这有利于代议制的发育；相反，晚清时期中国的地方精英们没有以任何法团化的形式组织起来，缺乏可与中央政府进行谈判的制度化组织，清政府只需强制征税就可以了，这种情况下很难发育出具有根基的现代政治体系。在强制征税的模式下，由于缺乏社会的有效制衡，统治者对作为代理人的官僚，中央政府对地方政府的监控面临着严重问题。由于国家—社会的二分法未能涉及到国家内部的行动者的互动，王国斌未能分析到这一点。杜赞奇（2006）的研究虽然没有明确地提出要突破国家—社会二分法的限制，但他已经注意到了国家内部的复杂互动过程，他认为，晚清以来，国家在面临一系列压力的情况下需加强对乡村社会的控制，开启了国家政权建设的过程，这需从乡村社会汲取财政资源，但由于国家缺乏渗透到基层的能力，不得不依靠旧有社会网络完成财政汲取任务，战争和灾害的肆虐使得国家对基层社会的盘剥愈发沉重，传统社会的保护性经纪被掠夺性的盈利性经纪所取代，导致的后果就是国家政权的内卷化，国家无力建立起有效的官僚机构从而取缔贪污横行的非正式机构。白思鼎和吕晓波（Bernstein & Lv，2003）跳出了其他研究者普遍采用

的国家—社会框架,明确指出,中央官员—地方官员—社会阶层的三元行动者模式更适合中国的现实,他们认为当代中国的征税是一种“没有代表性的征税”,国家在汲取农村财政资源时无法控制地方官员的中饱私囊行为,使农村的税率大大高于实际的税率,引发了尖锐的社会矛盾,因而中央政府和农民都是利益受损者。在近期的研究中,马骏(2005a)还是遵循了国家—社会二分法,他对征税所带来的后果持有积极的看法,他认为1978年以后的中国是一个演进中的税收国家,这使得预算民主既是国家的需要也是公民的需要,1999年中央发起的部门预算改革就是预算民主的重要内容,是国家建设转型中的重要步骤。很明显,这种观点体现了财政契约模型的内容。

2005年中央取消农业税后,基层地方政府除了中央的转移支付收入外,主要的收入来源是具有移动性的工商税收,这一点与杜赞奇和白思鼎与吕晓波的研究中涉及的不具移动性的农业税有本质区别。20世纪90年代中后期我国实行“抓大放小”政策之后,在地方政府特别是县乡一级,其经济结构中民营成分逐步占据主导地位,这说明,在县乡政府层面,地方政府对税收这种市场化的收入生产模式更为依赖,由此工商业的纳税人也具有更强的讨价还价能力。按照财政契约模型,征税会带来较大的治理红利。本文遵循白思鼎和吕晓波的中央官员—地方官员—社会阶层的三元行动者模式,特别注意分析中央和地方关系方面的制度安排对A区政府的影响,这是讨论A区政府征税所带来的后果的一个重要基础。

二、研究设计

本文以个案研究为研究方法,选取了中部J省P市A区为研究对象^①。A区位于J省西部,不是城关区,辖区面积853平方公里,人口40万,2008年A区的GDP为80.17亿元,境内矿产资源比较丰富,主要矿藏有煤炭、碳酸钙和高岭土等。A区现下辖1街2乡7镇,其中H镇和城关镇K镇是A区两个最重要的工业镇。历史上,A区是一个以农业为主的县区,得益于乡镇企业的发展,A区逐步转变为以工业为主的县区。A区早在计划经济时代就有意识地发展社办企业,也

^① A区情况介绍依据A区官方网站、《A区区志(1971—2002)》相关信息改写。

即乡镇企业的前身，改革开放后乡镇企业获得了长足发展。1983年，A区社办企业达到100家，从业人员达到10 076人，总产值11 029万元，成为J省第一个社队企业产值突破亿元的县级区，跻身全国先进行列。在乡镇企业发展中值得一提的是工业陶瓷产业的起步。1971年，A区下属H公社（即后来的H镇）下属的一个生产大队生产出第一代工业陶瓷产品拉西环，这形塑了A区以后的产业发展的方向。到1979年，该区（主要是H镇）的工业陶瓷产量达到1.3万吨，初步成为了全国化工生产的供应基地。改革开放后，A区的乡镇企业得到了长足的发展，以H镇为例，其工业陶瓷生产在最鼎盛的1988年，工业陶瓷产品销量占全国的73%。随着20世纪90年代中期开始的乡镇企业改制在全国范围内的兴起，A区乡镇企业也基本改制为民营企业。到2000年底，全区工业企业3 952个，其中全民所有制5个，区办6个，乡村办257个，私营企业3 684个。工业产值中，全民占0.3%，区办占1.6%，乡村集体办占19.8%，民营企业占78.3%。可见，到2000年的时候，私营企业已经取代乡镇企业成为了A区经济中的最重要组成部分。

个案研究可以追求结论的外推，王宁（2008）认为，个案研究遵循了“分析性扩大化原则”，所谓分析性扩大化，就是运用思维抽象，从个别（即个案样本）中解剖或抽象出一般或普遍结论；解决个案样本能够外推代表总体，解决的办法是寻求类型代表性，也即寻求个案的“类型代表性”。A区可以视为中部工业县区类型，这表现在，首先，20世纪80年代以来乡镇企业的大发展促使了A区从农业县区向工业县区的转化，2008年该区的三大产业比重为12:66:22。当然，A区具体的产业组成会有其特殊性，但第二产业作为其财政收入的主要来源具有代表性。其次，如同多数中部县区一样，分税制改革后，A区的财政状况逐步恶化，日益增长的经济建设支出和民生工程支出使得A区的财政面临着极大的压力（下文会详述）。所以，A区既不像一些沿海发达地区的县区政府，可以继续玩藏富于民的游戏以避免棘轮效应的出现，也不像一些工业基础薄弱的以农业为主的中西部县区政府，过于依赖中央和省级的各种转移支付维持基本运转，而是在持续的财政压力和经济发展之间存在着一种张力。这种状况在中部工业县区中具有代表性。

本文采用目的性抽样方式，通过对涉及A区征税与地方国家建设相关的行动者进行访谈获取现实世界的真实信息。早在2005年，作者就已开始关注A区的经

济发展的问题，通过走访主管乡镇财政的官员和企业家对 A 区的财税体制、财政状况以及经济发展中所面临的困境进行了初步了解。后续的调研持续了四次，分别是 2009 年 8 月，2010 年 4 月和 11 月，2011 年 4 月。这一调研过程总计访谈 52 人，70 人次，访谈对象设计为 A 区和 H 镇的退休干部，A 区现任的财政局、国税局、建设局、地矿局、文广局、水务局、环保局、教育局、法院、公安局等职能部门的干部，A 区两个工业大镇 K 镇和 H 镇的主要领导者和作为一般干部的协税人员，A 区人大和政协委员，以及 A 区工业陶瓷、鞭炮、煤炭行业的老板等。这些来自不同行业的人员，可以为本文写作提供不同视角的信息，确保资料的真实性。在资料收集方面，受惠于 A 区政府信息公开制度的实施，作者轻松地获得了 A 区政府及其下属职能部门及乡镇的一些政府文件，并通过公开渠道查阅了 A 区部分档案材料。另外，作者还获取了一些未公开的内部资料。这些一手信息的获得，保证了本研究的信度和效度。为保护访谈对象的隐私权，本文对这些对象的姓名做了处理，都用被访对象姓名拼音的首字母来代替。

三、财政压力与 A 区的发展困境

在近代欧洲的历史上，征税导致代议制的发育一般都伴随着财政压力，财政压力充当导火索的作用。在财政压力的约束下，统治者必须从纳税人身上收取到更多的税收，这意味着统治者和纳税人博弈的开始，国家建设由此而始。需要指出的是，财政压力所引发的博弈一般以国家与社会关系为分析框架，但在当代中国，在国家与社会关系之外，国家内部的中央和地方政府的关系，是财政压力形成的重要原因。正如下文对 A 区案例的分析所显示的，除了 A 区自身的问题，中央和地方关系是 A 区财政压力形成的重要原因。

（一）财政压力的重新审视

学界将地方财政压力的原因大都归咎于分税制造成的地方财权与事权不对称。从作者对 A 区的调研来看，仅将财政压力归咎于分税制改革失之偏颇，还有一些深层次的原因被忽视。

1. 分税制与 A 区的财政压力

表 1 是 A 区 1986—2010 年财政收支情况，涵盖了财政包干时代和分税制时代 A 区的财政收支状况，从中我们可以看出财政体制变迁对 A 区的影响。

表 1 A 区 1986—2010 年财政收支情况（单位：万元）

	财政总收入	财政支出	地方财政收入
1986	808	394	
1987	987	777	
1988	1 168	1 124	
1989	1 397	1 116	
1990	1 639	1 370	
1991	2 282	1 952	
1992	2 729	2 240	
1993	4 019	3 334	
1994	4 997	3 999	3 954
1995	6 150	5 153	4 023
1996	7 149	6 009	5 986
1997	8 144	6 248	6 394
1998	8 833	6 897	6 773
1999	8 663	8 220	6 542
2000	9 138	9 486	7 134
2001	10 299	10 886	7 604
2002	11 120	14 558	7 151
2003	14 230	17 978	9 084
2004	18 641	22 199	10 901
2005	24 848	28 473	13 664
2006	28 854	33 790	15 997
2007	37 310	49 357	20 294
2008	51 593	71 687	29 357
2009	60 560	110 681	34 330
2010	85 431	112 600	51 757

注：1986 年以前 A 区财政支出由 P 市财政局安排，故《A 区 60 年资料》未录入 1986 年之前的数据；经 A 区档案馆提供的 1989—1991 年度财政预算报告进行的数据比对，A 区 1994 年以前的财政支出数据不包含向上级政府上解的支出，财政总收入不包括上级补助收入；1994 年后 A 区财政总收入为 A 区生产的所有财政收入，地方财政收入即一般预算收入。

资料来源：1986 年—2008 年数据依据 A 区政府信息公开网站、A 区统计局发布的《A 区 60 年资料》；2009—2010 年数据来自于 A 区该两年的财政预算报告，来自 A 区政府信息公开网站，由 A 区财政局发布。

从表 1 可以看出，A 区在 1994 年之前的财政包干体制下，区内生产的财政收入都大于区内的财政支出，是一个财政净输出县区。以 1990 年为例^①，A 区接受上级补助收入 306 万元，上解市财政 799 万元，两者相减，A 区净向上级输出 493 万元，相当于其财政收入的 22.7%。财政包干体制下，A 区有动机隐瞒自身的财政收入。A 区 H 镇 1990—1996 年的财政所长，1996—1997 年担任 H 镇主管财政的副镇长 YCW 就财政包干时代的 H 镇的做法谈到：

“当时乡镇企业发展很好，H 镇的日子在那时相当红火。当时国地税还没有分家，税收征收力度我们自己可以掌握。只要乡镇企业能够完成镇里下达的利润指标，上面下达的税收任务能够完成，财政收入任务就算完成了。……当时主要采取查账征收手段来征税，我们一般会在征税中留一些余地。”

正如王绍光（Wang，2002）所指出的，财政包干制度是一种有问题的制度，提供了错误的激励，导致了国家能力的下降。1994 年的分税制改革通过调整税种、建立垂直管理的国税系统解决了这一问题。但随之而来的是地方政府财权与事权不对称并陷入严重的财政危机。从 A 区来看，得益于工业经济的良好基础，分税制改革并没有使 A 区在分税制改革后立即陷入财政危机。如表 1 所示，A 区 1994—1998 年除 1995 年外，一般预算收入基本能够满足财政支出需求；1998 年以后 A 区的一般预算收入逐渐满足不了财政支出，但直到 2001 年，财政总收入与财政支出的差额都在一千万元以内，相差不大；2002 年以后，A 区的财政总收入与财政支出的差额逐渐拉大，变成了一个财政净输入县区。在访谈中被访者们普遍表示 A 区财政很困难，A 区财政局预算股股长 WCH 谈到了财政压力的一个重要原因：

^① 1990 年数据来自于 A 区档案馆提供的 1990 年财政预算报告。

“A区是一个以资源型产业为主的县区，税收多是国税，特别是增值税，这块最大的也是最好收的税收中央收走了75%，地税反而不好收……一般预算收入基本上只能满足‘吃财政饭’人员吃饭的钱，特别是教育支出的负担很重，占了区财政很大的份额。”

被访者所谈到的内容指向的是分税制改革所导致的地方财权与事权不对称，这是A区财政压力的重要来源。但作者的访谈显示，还有两个重要原因经常被忽视。

2. 压力型体制下财政虚增带来的财政压力

我国政府管理中存在的压力型体制（荣敬本等，1998），一级一级递增的GDP增长指标有可能使得辖区经济规模增长跟不上指标的增长，进而产生负面效果。由于GDP增长指标与财政收入增长指标有内在联系，这种负面效果主要体现在财政收入方面。压力型体制下，政绩与地方领导者的升迁可能性成正比，自上而下的政绩压力传到基层乡镇政府，已超出其承受范围。这种情况下A区及其下属乡镇的主要应对手段是引税，其实质是地方政府利用税法中的一些漏洞，通过将纳税者应税比率调低的优惠政策，将本应在其他地方纳税的税源吸引到本辖区。A区政协会同财政、国地税部门完成的《A区乡（镇、街）财政现状调研报告》描述了引税（报告中称为“外来创收”）对A区乡镇所造成的压力：

“乡镇收入‘真’‘假’参半，税收质量严重下降。一方面，由于税收缺口大，尤其是地税有将近70%靠外来创收完成任务，创收成本高。2008年，全区税收完成数中，外来创收为17 752万元，占44%，创收成本7 354万元，占外来创收成本的41%。其中国税外来创收为6 898万元，占国税完成数的28%，外来创收成本1 286万元，占国税外来创收的19%；地税外来创收为10 854万元，占地税完成数的69%，外来创收成本6 068万元，占地税外来创收的56%。2009年1-4月份，国地两税外来创收为2 864万元，创收成本达到1 499万元，占外来创收的52%。创收成本过高，导致手续难以规范，从而加大了乡（镇、街）创收的风险。另一方面，自有税源中共享税尤其是所得税占的比重较大，可用财力非常小。第三，外来创收秩序混乱，区内乡（镇、街）、区直部门的无序创收，导致外来创收的成本越来越高，乡（镇、街）可用财力越来越小。”

需要解释的是，所谓“创收成本”，主要来自于乡镇给予被引税人的优惠税率和国家规定税率的差额，比如餐饮发票的税率是 8.8%，如果引税的乡镇给予 6% 的出价，差额的 2.8% 就是由乡镇自身承担，上文所说的创收秩序混乱，无序创收，会形成恶性竞争局面，餐饮票实际税率可能进一步降至 5% 甚至 4%。另外，区财政与乡镇财政在各个税种上有不同的分享比例，分享的基础是法定税率而非实际税率，这进一步加大了乡镇的引税成本。对乡镇引税行为的看法，被访者 H 镇镇长 JPD 和主管财政的副镇长 HLY，以及 K 镇主管财政的副镇长 YHH 观点非常一致，他们认为，引税只能是亏本，只要是辖区内税收能够满足上级下达的任务数，没有任何一个乡镇会去主动引税。但是，在压力型体制下，乡镇没有选择。

3. 政府人员膨胀所造成的财政压力

按瓦格纳定律，随着经济的发展，政府规模，包括政府的人员规模，会随之增长。按照“职责同构”原则，政府人员规模也会持续膨胀（朱光磊、张志红，2005），进而带来政府财政压力的增长。但 A 区的人员变化状况却与上述两种观点的预见有些不同，表 2、3 反映了 A 区政府总体的人员规模和 H 镇的人员规模变化状况。

表 2 A 区区机关 1971—2000 年机构编制增长情况

	1971	1975	1981	1986	1993	2000
区机关机构编制数	12	15	31	45	81	91

数据来源：按《A 区志（1971—2002）》相关数据整理。区机关编制数包括从副科级到县级的各类机构，这些机构之间有包含关系，也有合署办公关系；机构编制数只限于区本级机关。

表 3 A 区 H 镇镇机关 20 世纪 80 年代至 2010 年的人员规模

	80 年代	90 年代初期	90 年代后期	2002 年	2008 年	2010 年
实有人数	60 多	70 多	100 出头	128	138	147

注：20 世纪 80 年代中期至 20 世纪 90 年代后期的数字包括乡镇自费干部，此后皆为正式工作人员；实有人数不包括离退休人员。

资料来源：20 世纪 80 年代中期和 20 世纪 90 年代初期的人数来源于对当时担任 H 镇工办主任的 LRZ 的访谈；20 世纪 90 年代后期数据来源于对当时担任主管财政的副镇长的 YCW 的访谈；2002 年数据来源于 A 区志；2008 年数据来源于 A 区政协的内部报告，《A 区乡（镇、街）

财政现状调研报告》；2010 年数据来源于作者对 H 镇镇长 JPD 的访谈。

依表 2 数据，1971—2000 年的三十年间，A 区区机关的机构编制数一直处于增长状态。从 20 世纪 80 年代初期的情况来看，由于 A 区刚建区不久，A 区机构编制数的增长是政府职能完善和扩展的正常需要。而且，机构编制数的较快增长并没有导致 A 区政府人员规模的急剧性膨胀。据被访者的普遍看法，A 区 20 世纪 80 年代区政府机关的人员规模比较精简。类似的，大约在 20 世纪 90 年代中期以前，H 镇的人员规模一直保持在较为合理的水平^①。根据表 3 数据，到 20 世纪 90 年代初期，即使包括自费干部在内，H 镇政府工作人员也只有 70 多人。这一时期以市为主导的编制管理体制对 A 区治理的合理化功不可没。1991—2000 年一直担任 A 区劳动人事局主要领导的 YCX 在访谈中详细阐述了当时的编制管理体制：

“1996 年之前编制管理是由市里主导的，当时大中专毕业生及退伍军人的分配由市计委统一安排。这一体制的权力主要在市里，不过市里也承担了更多责任，当然，当时市里分配渠道也比较多，包括各种行政机构、事业单位和企业单位。而且，当时退伍兵吃商品粮的也较少，分配压力不大，大中专招生受国家计划严格控制，这进一步减轻了市里分配的压力。”

20 世纪 90 年代中期以后，随着市属企业改制的进行，P 市消化待分配人员的能力显著下降，因而 1996 年 P 市向县区下放人事分配权力，这一政策的本质是 P 市“甩包袱”，由县区自己来消化新进人员，这导致了 A 区人员分配压力大增。YCX 谈到了人事分配权下放到区级的后对 A 区人员规模的影响：

“从 2000 年开始，区里每年都要分配五六十人，这比以前市里控制的时候增加了很多，我们曾算了一下，人事分配权下放后，A 区每年政府工作人员都要增加一个中型乡镇（的机关工作人员规模）……上级考虑到区里的压力，特意在自收自支编制上给开了一些口子，算是给予政策上的支持。”

人员分配制度的转变，打开了人员无序膨胀的潘多拉魔盒。客观上，政策规定需要分配的人员，如 20 世纪 90 年代中后期毕业的计划内招生的大中专毕业生，以及城镇户口退伍兵，这造成了 A 区职能部门和乡镇的人员规模在 20 世纪 90 年

^① 被访者普遍表示这一时期的镇机关人员规模水平比较合理。

代中后期超过省编办下达的财政全额拨款编制数，但这也消解了编制控制的严肃性，为 A 区人事分配中的腐败行为提供了制度空间。在调研中，被访者不讳言人事分配中的腐败现象，他们均指出 A 区科级以上干部在人员安置上有一定特权。实际上，给予 A 区科级以上干部人员分配的特权，可以使这些官僚大力支持 A 区领导者的施政，从而形成一种施恩—回报（patron—client），即庇护政治的关系。这对 A 区有权力的干部而言是共赢的安排，但不可避免地带来人员膨胀的后果。1993 年，A 区区机关和乡镇事业编制人员为 278 人，2000 年则已膨胀到 1 002 人^①。到 2010 年的时候，据 A 区预算股股长 WCH 的信息，A 区职能部门中不包含在省定事业编制内的自收自支编制人员已超过 1 000 人。这一数字相当于政府人员规模开始膨胀的 2000 年 A 区区乡两级事业编制人员的总和。从表 3 看，H 镇在 20 世纪 90 年代后期机关工作人员数已超过 100，2010 年已达 147，大大超过 J 省下达给 H 镇的 74 的人员编制数。

当然，我们需要辩证地看待 A 区政府人员膨胀现象。就绝对数量而言，被访者普遍表示职能部门的人员规模过大。但就一些职能部门而言（不包括乡镇），财政全额拨款的编制也不能满足政府职能部门的需要，以 A 区建设局为例：

“A 区建设局、A 区人防办、A 区规划分局三块牌子，一套人马，合署办公，内设办公室、规划股、建管股、招标办、人防股、财务审计股、燃气办、园林路灯所、综治办、纪检监察室 10 个股室，下设房管局、环卫所、城管大队 3 个下属单位，共有干职工 197 人（机关 50 人，房管局 35 人，环卫所 96 人，城管大队 16 人），其中临时工 58 人（机关 2 人，房管局 1 人，环卫所 53 人，城管大队 2 人）。全系统 19 人打卡。”^②

引文中的“19 人打卡”，指的是 19 个财政全额拨款编制（包括公务员编和事业编）。这一编制数，在 A 区建设局副局长 YJG 看来，“远远不够正常工作的需要”。但是，就全系统 197 的人数，在其他被访者如地矿局的 FGX 和 HHY 看来，则是人浮于事。而人员膨胀的原因，在被访者们看来，是关系户太多了的缘故。然而，在现有人员数和省定财政拨款编制数之间，何种规模的编制数最适宜，却

① 数据来源：《A 区区志 1971—2002》，第 177 页。

② 资料来源：作者在 A 区建设局信息公开网站上获得。

难以确定。

（二）攫取之手与企业的“退出”（exit）

韦伯（1997）在论及官僚制时指出，“……整个国家的行政费用都放在它的财政预算上，拨给下级机构以经常性的运作资金，国家调节和监督资金的使用”。但A区并没有做到这一点，这主要体现在非税收入管理上。《A区志》记载了其部门经费管理制度的演变过程：

“1984—1988年，区机关各部门的经费由区机关事务局管理，各单位为报账制，事业单位经费则下拨至各主管局管理。1989年起实行分单位经费包干制，超支不补，结余留用。这一制度的实行，对调动各单位的理财积极性起到了很好的作用，但对部门的行政事业收费的管理却有所放松，因而造成一些单位搞‘小金库’，出现乱发奖金、补贴的现象。”

引文提到的1989年部门经费实行单位包干制，实际上就是实行非税收入收支挂钩，职能部门拥有实质性的预算权力，这完全违背了韦伯定义的官僚制预算原则，这是在公共部门运用了在私人部门才具合法性的“高能激励”（威廉姆森，2002；Frant，1996），即基于金钱的激励。使问题更加严重的是，在我国的非税收入管理制度上，全国人大关于非税收入的规定在立法之初就渗透了太多的部门利益（中央党校课题组，2006），这在很大程度上造成了非税收入项目繁多，各种社会主体的非税收入负担沉重。在A区，据A区地矿局工作人员FGX的访谈信息，A区煤矿要承受24个部门的收费；据某工业陶瓷厂的会计TXJ的访谈信息，工业陶瓷行业要承受15个左右部门的收费；据H镇人大主席THY的访谈信息，超市需要承受22个部门的收费；据民盟P市A区支部课题组的访谈信息，水泥行业要承受10多个部门的收费^①。激励的错配和非税收入项目的繁多，不可避免地导致了A区众多职能部门向企业伸出了“攫取之手”。2005年作者访谈的A区某工业瓷厂老板DWM在谈到职能部门的收费时说：“区里的各个部门简直就是把我们当

^① 资料来源：内部材料，民盟P市A区支部课题组，《“大力挖掘民间资金、促进民营经济大发展”专题调研报告》。

成唐僧肉了，像走外婆家一样来个不停，我们千万不能得罪这些部门，否则他们随便一个理由就可以让我们受不了。”A区纪委书记XBP在2006年进行的“A区发展大讨论”活动中所发表的文章《软环境建设之管见——关于我区优化发展环境的调查和思考》一文也谈到了这一问题：

“……行政事业性收费巧立名目，提高标准，延长期限。有的部门擅自设立收费项目或搞搭车收费，捆绑收费，有的部门把已经废止的文件作为依据继续收费。去冬今春，我区有几个部门在没有任何法定依据的情况下，到14家企业收取了3 000—5 000元不等的工作经费。……有的部门和公职人员利用职务之便，到企业或吃吃喝喝，或进行娱乐消费，或报销发票，转嫁负担；或摊派书刊，或强制接受指定服务，从中牟利；或无偿占用车辆和其他财物，甚至要求企业为其个人消费埋单。”

有必要补充说明的是A区“攫取之手”背后的结构性矛盾。客观上，职能部门的收费对企业形成了攫取，但另一方面，在财政不能完全“无偿”地安排财政性资金给大部分职能部门维持运转的情况下，职能部门获取的非税收入发挥了替代作用。上文提到的建设局人员情况的引文中，环卫所53名临时人员，执行的是城市清洁的任务，是建设局正常职能行使之必须。但正如A区建设局副局长YJC所言，“财政不给我们拨钱，我们只能靠收费供养这些人员”。这种结构性矛盾使得“攫取之手”的成因更加复杂，更难于控制。

“攫取之手”对A区的经济发展造成了恶劣影响，2000年以后，A区的主导产业工业陶瓷产业企业的“退出”已经拉开帷幕。A区一位公务员的反思性文章反映了这种情况：

“根据初步调查，截止到2006年5月底，我区陶瓷业界人士在P城内及Y区、L县、开发区新办公司的达50余家，其中30%既有公司又有经济实体，70%是以陶瓷贸易为主，但多有实体挂靠。这一块的资金流失主要是三个方面：一是在注册资金方面，50家公司中，注册资金在300万元以上的有8家，计2 400万元以上，注册资金在50万元的有42家，计2 600万元，两项共计5 000万元。二是在固定资产投资方面，约5 500万元，如在开发区的XA陶瓷公司已上1 700万，在Y区的AY化工有限公司已上1 300万，YA工业陶瓷有限公司已上1 100万，仅这三家合计固定资产投资就达4 100万元。三是个人存款转移及利润分配方面……以

上三项共计流失资金在3亿元以上……根据相关数据匡算，仅陶瓷业一项，A区一年流失税收不少于2 000万元。”^①

当然，2000年后A区工业陶瓷企业的大量流失，“攫取之手”不是唯一原因，A区在政府间竞争中的后发劣势也是重要原因。P市政府、P市城关区Y区分别自1993年、2000年起开始打造工业园区，工业园区提供的良好的基础设施、便宜的土地价格、企业所得税“两免三减半”的优惠政策，使原本工业陶瓷产业发展最好的A区劣势尽显。尤为不利的是，2000年后A区的工业陶瓷企业面临着产业升级的需要，国家环保政策的日益严格使得A区长期以来高污染的使用倒焰窑烧制技术的企业必须转型升级。这些因素的汇集造成了A区工业陶瓷企业的大量流失。直到2006年，A区区委书记YC调整了经济发展思路，开始打造陶瓷工业园，2007年4月获得J省发改委的批准，2009年1月A区被中国陶瓷工业协会批准命名为“中国工业陶瓷之都”。至此，企业退出的趋势才得到初步遏制。

四、A区财政收入最大化约束条件分析：掠夺性国家理论的视角

如上所述，建设陶瓷产业基地对A区实属必要。不过在财政压力非常大的情况下，建设基地所需的大量资金投入使得A区财政雪上加霜。据《J省P市陶瓷产业基地发展现状及A区工业陶瓷产业发展前景分析》披露的信息^②，从2006年A区陶瓷产业基地破土动工，至2009年11月，产业基地累计投入配套设施资金5.5亿元以上，而据A区财政局的《2010年财税工作情况汇报》，2010年1—10月份，陶瓷产业基地支出7 101万元，还贷本息2 681万元，这对于2009年一般预算收入只有34 330万元^③、区本级一般预算收入只有7 534万元的A区来说，陶瓷产业基地建设支出是巨大的负担，这也使得A区原本就捉襟见肘的财政状况

① 资料来源：《A区陶瓷发展之我见》，作者在A区官方网站上获得。

② 信息来源：A区陶瓷工业园管委会信息公开网站。

③ 实际上，被访者普遍认为这个数字有水分，实际数字只有70%左右。2009年财政数据来源：A区政府信息公开网站。

雪上加霜。除向银行贷款和灵活运用转移支付资金外^①，A区本身的税源是缓解财政压力、为陶瓷产业基地筹资的重要来源。本文利用莱薇（Levi，1988）的掠夺性国家理论框架，假定A区领导者追求财政收入最大化^②，从相对讨价还价能力、贴现率和交易费用三个方面进行分析。

（一）相对讨价还价能力

按照莱薇的说法，统治者的相对讨价还价能力由其他人控制统治者所依赖资源的程度，以及统治者控制其他人所依赖的资源程度所决定。如果统治者对其他人依赖程度更低，而其他人对其依赖程度更高，他将可以设置一些对自己更为有利的条款，权力资源的减少将使统治者要么开出更好的条件，要么放弃他们的一些目标。在A区，A区领导者对企业，特别是作为A区主导产业的工业陶瓷产业的依赖程度越来越高。首先，GDP导向的政府绩效考核体制决定了A区领导者必须要依赖A区企业做大GDP，增加税基，这样才能让A区领导者向上级发出足够强的政绩显示信号。其次，工业陶瓷产业具有较强的流动性。如第一部分所述，间接税具有较强的流动性，易于纳税人隐藏，征税机关的监管难度较大，所以间接税纳税人的讨价还价能力更高。工业陶瓷产业是资源型产业，但其并非像煤矿、水泥等产业一样基本没有流动性，A区仅能提供其所需原料高岭土的一小部分，其他大部分要从国内其他地区购入，生产设备也需从外部购入，所以，工业陶瓷产业实质上的可流动性较强。再次，政府间竞争使得A区领导者对辖区企业及辖区外潜在投资者更为依赖。需要指出的是，投资者在投资落地前的讨价还

① 注：许多被访者表示，A区专项转移支付资金存在挪用现象，这在A区财权和事权不对称的情况下，也是不得已而为之。我国专项转移支付制度存在两难，一方面，中央政府需要按照自身偏好推进民生、环保等地方政府没有激励去做的领域的建设；另一方面，在机构膨胀和“吃饭”财政盛行的情况下，将大量专项转移支付转变为地方具有自主权的均衡性转移支付也不太现实（李谭君、文超，2010）。

② 注：莱薇的分析属于理性选择学派，其认为行动者的偏好是外生的，但卡泽尼尔逊和温加斯特（Katznelson & Weingast，2005）认为，对偏好的理解要结合人们在与其它主体互动的过程中，在特定的制度中进行。也即，偏好受结构影响。一般而言，地方政府征税一般以满足上级下达的任务为基准，但由于A区自有税收远远不能满足上级下达的任务数，因此，在自有税收的范围内，A区领导者会追求财政收入最大化。所以，这一偏好表面上是外生的，实际上是内生的。

价能力要强于处于竞争中的政府（Fagre & Wells, 1982; Janeba, 2000），这进一步降低了 A 区政府的讨价还价能力。在 A 区，随着 2000 年以来作为 A 区主导产业的工业陶瓷产业产业升级步伐的加快，迁移成本已成为一些企业预期成本的一部分，政府间竞争使企业有了更大的选择空间，增强了其讨价还价能力。

不过，有些因素也增强了 A 区政府的讨价还价能力。第一，A 区的陶瓷产业已初步形成了产业集群，这增强了 A 区的相对讨价还价能力。按照克鲁格曼（Krugman, 1999）的说法，产业集群一旦形成，便具有了报酬递增和节约成本的特征，这构成了产业集群的向心力（centripetal force）。A 区自 1971 年开始发展工业陶瓷产业，到鼎盛时期的 1988 年，A 区工业陶瓷销售总额占全国的 73%，2005 年时这一比重虽然下降到了 55%^①，但仍占据了半壁江山。一旦 A 区内原有企业迁移到 P 市之外，这些企业将丧失产业集群所具有的报酬递增和节约成本的优势，并还需支付在陌生地域重建社会关系网络的交易费用。对于辖区外的潜在投资者而言，A 区的工业陶瓷产业集群也具有较强的吸引力。这种状况增强了 A 区政府的相对讨价还价能力。

第二，P 市内的主要竞争对手开发区和 Y 区的政务环境并没有形成相对 A 区的比较优势，这在一定程度上限制了 A 区有迁移意愿的企业选择空间，也限制了受工业陶瓷产业集群的比较优势吸引的外部潜在投资者在 P 市内的选择空间。相比较而言，A 区的产业集群优势在 P 市范围内并不明显。P 市的面积很小，只有 3 802 平方公里，P 市下属的开发区与其他三县两区，除了 L 县距离 P 市城区稍远（96 公里）之外，其他都离 A 区政府所在地比较近，开发区离 A 区大约 15 公里，城关区 Y 区离 A 区政府所在地不超过 20 公里，S 县和 L 县的距离也不超过 50 公里。因而，A 区企业在 P 市范围内的流动非常方便，其他县区特别是离 A 区最近的开发区和 Y 区可以分享 A 区工业陶瓷产业聚集带来的优势。但是，其他县区的经济发展软环境并不比 A 区好，随着 A 区外流企业在 P 市开发区和其他县区的生产经营活动的展开，企业家之间的信息网络使还留在 A 区的企业家们获知，其他县区的发展环境相比起 A 区并没有质的改善。被访者 YCW 退休后再担任一个从 A 区 H 镇搬迁至 P 市开发区的工业陶瓷企业的生产管理人员，他在谈到 P 市开发区

① 数据来源：《A 区陶瓷发展之我见》，作者在 A 区官方网站上获得。

的发展环境时坦言：

“开发区的发展环境并不比 A 区好多少。虽然基本履行了优惠承诺，但除了这些优惠外，开发区在很多方面做得并不好。在收费方面，各路菩萨来个不停。征税非常严，比如企业所得税，税务部门会综合往年的征收情况以及企业的实际情况，先预征企业销售收入的 2%，如果确实算下来预征额多于实际要征的税款，他们也会千方百计计算到不退，比如招待费就可不算成本而算到利润里面。”

实际上，财政压力也是困扰 P 市开发区及其他县区的一个大问题，其成因基本类似。据在 P 市政法部门工作的被访者 ZJH 和 ZJ 反映，P 市开发区的人浮于事现象非常突出。据被访者 A 区 K 镇主管财政的副镇长 FHY 的信息，在 P 市的 S 县，其城关镇 L 镇的机关工作人员竟然达到了惊人的 400 人。这种状况下，其他县区的经济发展的软环境不会比 A 区优越。这种状况增加了 A 区的相对讨价还价能力。

所以，A 区政府与企业纳税人之间的相对讨价还价能力的情况比较复杂，这将影响两者之间的博弈结果，这一点将在下文第五部分涉及。

（二）贴现率

按莱薇的说法，贴现率是现任统治者关心未来收益的程度，有着高贴现率的统治者不在乎未来的收益。A 区县乡领导者的贴现率非常高，主要由以下两方面原因所致：首先，领导干部的短任期制。A 区 20 世纪 90 年代后期以来的一把手的任期都没有超过 5 年，任期最短的区委书记 YC 的任期甚至没有超过三年（2006—2008）。A 区下属乡镇的一把手也如此。短任期制迫使 A 区的一把手和下属乡镇的一把手在晋升压力的作用下致力于短期内出政绩，这往往会导致他们注重短期效应而忽视未来收益。其次，财政考核体制对乡镇的压迫。A 区财政考核体制是财政压力作用的自然结果，综合被访者的信息，A 区对乡镇的财政考核体系相当严苛，其重点不在于总财政收入及一般预算收入，而在于实际税源增长情况和偿还区财政债务情况。实际税源是剔除了列收列支后的财政收入情况，也包括引税收入。对于乡镇领导者来说，引税收入得不偿失。在这种考核体制之下，乡镇领导者没有“藏富于民”的政策空间。这种困境涉及到县乡政府间关系。对于县级政府而言，其在等级体系中的地位高于乡镇，可以利用权力优势将成本强

加于乡镇，并可超脱于乡镇内部的冲突。作为成本的承受者，乡镇政府也会试图采取谈判手段来降低自身的压力。作者 2005 年对时任 K 镇财政所所长的 YFH 的访谈中的一个谈判场景真实地反映了乡镇在经济发展中的困境：

“我们的财政这几年有些困难，影响了我们的发展。因而我们向区里提要求，希望五年内暂停偿还欠区政府的 1 800 万元债务，这些债务是 90 年代中后期 K 镇未能完成区政府下达的财税指标而形成的，区政府要求 K 镇每年还 180 万元，十年付清。按我们的设想，如果这五年内停止偿还这些债务，我们就能集中精力发展经济，到时候一次性付清没有问题。但我们没有成功，区领导根本不考虑这一提议……我们在谈判时甚至拍了桌子，甚至区里的副区长威胁要把我们赶出区政府办公大楼。当然，这些只是工作上的事情，工作的事情我们才不怕领导们的火气。”

压力型体制使得 K 镇的这种意图难于实现，因为 A 区也面临着上级的严格考核，这使得 A 区难以考虑下属乡镇基于长远收益的发展需求。实际上，A 区现今的财政考核体制中，一项非常重要的指标是关于乡镇偿还区财政债务的情况，而且这一指标权重最大。因而，短任期制度以及严厉的财政考核制度导致了乡镇现任官员的高贴现率。

（三）交易费用

按莱薇的说法，交易费用是就一项政策讨价还价并执行这项政策而引起的成本，包括讨价还价的成本、测量收入来源的成本、监督选民服从的成本、代理成本和执行成本。与近现代的欧洲相比，当代中国有着巨大差异。当代中国的税收征管机构已比较完善，税收政策已在法定框架内确定，税收机关的任务在于执行国家所确定的税收政策，将税款解入国库。这种状况决定了征税的讨价还价成本很低，关键在于测量收入来源的成本。一旦收入来源的测量准确，就比较容易确定纳税人的纳税额。在强有力的征税机关及其他政府机构的支持下，监督选民（民众）服从的成本和执行成本会相对较低。当然，代理成本倒是一个问题，本文将在下文讨论。

A 区的税源结构以资源型产业为主，陶瓷、煤矿、水泥、采石、制砖、鞭炮烟花等传统产业，纳税户占全区企业纳税户的 67%，税源占全区税源 80.5%。纳

税户从 2001 年的 85 户猛增到目前的 221 户^①。在 A 区以查账征收为主的时期，税收征管存在严重问题。A 区国税局干部 CR 非常深入地谈到了税收征管中所存在的问题：

“纳税申报质量难保障。这六大行业纳税人不建账或建多套账、不申报和少申报现象普遍存在。在开展业务、结算货款上习惯于采取现金交易，有的甚至是用个人账户开展业务，结算账户形同虚设，银行结算制度难以执行到位。有的纳税人账证不全，相互之间购货不开票。有的凭借个人信用，以白纸条记往来。由于纳税人生产时间不易掌握，工人大多为临时雇佣，流动性较大，人员数量及每班产量难以监控，各班组产量通过组长汇总后，汇总表交厂长、经理，原始资料由厂长、经理保管或集中销毁；提供的工人工资表、产量表不真实，税务机关难以掌握其真实产量。税务部门据此无法核实其实际销售额，纳税申报质量无法保障。”^②

上述引文表明 A 区征税机构难于测量到纳税人的准确纳税额，导致测量成本高，进而确保纳税人服从的成本也相当高。同时，A 区对与纳税相关的机构的管理也存在着问题，CR 也谈到了这一点：

“内部监督管理、外部协调配合不到位。税务机关对内部各部门和税收管理员执法情况的监督有限。如有的税收管理员对所管户进行日常监管检查，发现纳税人存在税收漏洞，纳税人便挖空心思把问题化解为零，上级部门无法监管。有的纳税人通过关系“打招呼”，致使对纳税人税务违法行为处理不到位，从轻或不予处理。另外，虽然相关政策法规对纳税人和税务人员进行了规范，但一些问题在实际征管工作中难以解决，如纳税人不提供账簿让税务人员检查，税务机关根据《征管法》有关规定对其进行处罚，但纳税人不接受处罚，需要通过公检法进行落实；查处纳税人偷税，纳税人不提供资料、证据，无法强行调查取证，需公检法部门配合；纳税人欠缴税款，税务部门对无财产可扣、无账户可冻的情况下，无法追缴入库，需公检法部门配合，但现在移送公检法的税务案件少，移送了公检法的税务案件反馈结果的也少。”（崔嵘，2008）

① 数据来源：《关于传统资源性产品税收管理的几点思考》，作者在 A 区国税局官方网站上获得。

② 资料来源：同上。

内部监督管理不到位说明代理成本高，而外部协调配合不到位导致了征税中的执行成本高，因而，查账征收模式的交易费用非常高昂。这种状况迫使 A 区寻求新的征税模式。

为改变这种状况，2007 年第一季度开始，A 区政府召集区财政局、发改委、国税局和地税局的相关业务骨干对 A 区支柱产业进行了详细深入的调研，在调研基础上制定了陶瓷、水泥、采石、煤炭、鞭炮烟花、制砖行业及零散税收的征收管理办法，这七个《管理办法》被装订成册并分发到纳税人手中。这七个《管理办法》的颁布执行，标志着 A 区征税制度的转型，原有的查账征收模式，过渡到了依据相对客观的、能真实反映企业生产情况的标准进行征收的模式。除去零散税收行业，另外六大行业所采取的征收标准都是可准确并客观度量的。比如，陶瓷行业以用耗电量或耗气量为标准，水泥行业和制砖行业以运用耗电量为标准，采石行业以炸药消耗量标准，鞭炮烟花行业和煤炭行业则是依据设计生产能力的 75% 和 80% 进行征收。

以 A 区最重要的产业陶瓷行业为例，在新的征管体制下，陶瓷企业的申报产品销售收入（含税）的计算公式为：申报产品销售收入（含税）= 当月耗气量（耗电量）/ 吨产品耗气量（耗电量）× 市场平均销售价。

在上述公式中，市场平均销售价格的数据由物价部门提供。在获得企业销售收入数据之后，乘以相应税种的税率，就可以得出企业的应缴税额。从 A 区七个行业征税《管理办法》中，可以看到首先区分了不同的产品类型如碾磨球、化工填料、其他陶瓷产品、瓷砖，然后结合不同的窑炉设备（燃煤炉和燃气炉）情况，最后确定耗电量和耗气量。水泥、制砖、采石等行业的标准的出台与陶瓷行业大体相似。这四个行业，由于存在着可以相对客观确定的征收标准，A 区税务部门可以较为容易地测量到纳税人的收入来源。据被访者 YFH 的信息，这一新的方法运转非常顺利，“税务部门只需抄抄气表电表就可以了”。这说明，在获得了纳税人纳税额度的准确信息后，税务机关监督纳税人服从的成本和执行成本显著下降，客观征收标准的存在也限制了税务部门内部工作人员与企业合谋的空间，从而代理成本也下降了。另外两个行业，煤炭行业和鞭炮烟花行业采用设计生产能力为标准，是 A 区征税实践中经验积累的反映，这可以节省交易费用。

综上所述，A 区实现财政收入最大化的三个约束条件中，A 区领导者的贴现率

非常高，征税制度变迁成功地降低了征税中的交易费用，但相对讨价还价能力却表现出比较复杂的状况。这是一个有些奇怪的组合，如果政府的相对讨价还价能力非常高，三者的组合将非常符合强制征税模式。按照财政契约模型，强制征税模式不会带来积极后果。但在 A 区案例中，正是相对讨价还价能力方面的复杂状况，给制度创新提供了一些空间。

五、选择性保护：征税给 A 区带来的有限的治理红利

如第四部分所述，A 区政府的相对讨价还价能力状况比较复杂。实际上，由于政府间竞争，A 区政府不得不在税收政策上实行企业所得税“两免三减半”的优惠，这是招商引资竞争中的惯例；在土地价格政策上，综合 A 区财政局的被访者 LJ 和 WCH 的访谈信息，A 区陶瓷产业基地土地开发价格达到 8—10 万/亩，出让给企业的价格只有 3—4 万元，这是在政府间竞争约束下 A 区的必然选择。不过，在执行国家确定的固定资产投资抵扣增值税方面，据被访者 A 区陶瓷产业基地内某较大型工业陶瓷企业董事长 HB 的信息，P 市政府统一规定 P 市内所有工业陶瓷企业的抵扣限额为 7%。本文认为，在 P 市工业陶瓷产业已形成产业集群效应的情况下，P 市的这一“土政策”实际上是基于产业集群效应带来的优势而做出的理性选择。

税收方面的优惠政策对企业家是巨大的利好，H 镇老干部，退休后在 P 市开发区从事过工业陶瓷企业生产管理的被访者 LDF 认为，“新办工厂的税收优惠，使得搞企业的人能够两三年之内就赚到半个厂了”。这些优惠政策是 A 区对企业在政策方面的让步。在制度建设方面，A 区领导者在相对讨价还价能力的约束下，为吸引更多的投资也主动做出了某些制度创新。

如第三部分所述，财政压力使得 A 区伸出了“攫取之手”，这主要体现在非税收入管理上。需要指出的是，非税收入的收支挂钩制度使得 A 区的职能部门享有大部分非税收入的支配权，A 区政府能够分享一部分非税收入，但这部分资金相对来讲比较少。对于受到严格的以 GDP 为导向的政府绩效考核制度约束的 A 区领导者而言，非税收入收支挂钩管理制度对其非常不利。这种利益的不一致蕴涵着制度创新的契机。2002 年，A 区制定了《关于进一步保护企业合法权益的规定》

等文件，向全区一批外资企业和年产值 500 万以上的企业发放了 A 区发展环境重点保护单位铜牌，为企业制定了《企业合法权益保护卡》，加大了对这些重点企业的保护力度。同年，A 区建立了专门的优化经济发展环境办公室，成立了 A 区企业负担监督工作领导小组，成立了百强企业涉政事务代理中心。在此基础上，2006 年 A 区成立了公共政务管理局，与 A 区优化经济发展环境办公室合署办公^①。这些制度创新，核心在于保护 A 区的以百强企业为代表的大企业。比如，针对职能部门收费行为使企业不堪其扰的状况，从 2006 年 8 月份开始，A 区实行了百强企业和重点项目“二十个平静日”制度和“二十个平静日”之外时段检查备案制度，要求各部门和单位除安全生产和税务稽查外，每月 1 号至 20 号，不得对百强企业和重点项目进行检查，此外时段进行检查，必须先到区百强企业涉政事务代理中心备案，由代理中心进行前置接待^②；为避免繁杂的审批和许可手续影响企业的发展，A 区发展了百强企业涉政事务代理制度，为全区百强企业和重点项目无偿提供区本级设计行政管理的事务代理服务，包括行政审批、行政收费、行政检查（前置接待）等，对区级以上的行政事项和中介服务也可受申办人的委托进行代理或协助办理^③；为进一步遏制职能部门的机会主义行为，A 区在百强企业设立软环境建设监测点，每个监测点的监督员原则上为监测点企业的法人代表或负责人，监督员可以切实加强对各部门涉企收费、服务以及执法检查等内容和社会监督^④。

就这些措施的有效性而言，被访者 HB 提供的信息表明这些措施取得了一定效果，但也存在不足：

“比起我们未搬迁之前，工业园的政务环境确实得到了改善，原来区里各个部门来个不停，现在吃拿索要的现象还是基本没有了，政府领导们也确实想了一些事。但是呢，有些事还是难以落实到位。比如，即使有涉政事务代理制度，我们在办理证件和审批时还是要依赖一些私人关系，完全走程序要排队，效率保证不了，会贻误商机。”

① 信息来源于 A 区公共政务管理局宣传册。

② 信息来源：内部材料，《A 区优化发展环境工作情况汇报》。

③ 信息来源于 A 区公共政务管理局宣传册。

④ 信息来源于 A 区政府信息公开网站。

A 区领导者也预见到了涉政事务代理制度可能的缺陷。为进一步增加涉政事务代理的效率,据被访者 A 区职业中专校长 ZFY 的信息, A 区区委办安排了一名副主任负责对职能部门代理事务的督查工作,代表区委书记直接监督重大项目的审批进度。

相比起大企业所受到的优待,中小企业的境遇并没有多大的改善。被访者 WSD 是 H 镇通过招商引资引进的客商,从事鞭炮生产。他的情况在中小企业主中较有代表性:

“当初招商引资的时候,政府所作的承诺非常漂亮。但等我落地生产后,收费的部门就来了。都是狮子大开口……挂在厂房墙上的一些牌子,有关安全生产规程的,收了我们 3000 多块, D 镇一个鞭炮厂不信邪,就按照区安监局规定样式做,只花 300 多块,但安监局不同意,强迫那个厂撤下来,否则什么证件都办不了,最后那个厂也没办法,只得乖乖掏钱。”

周黎安(2007)认为,我国对地方官员的治理存在着“晋升锦标赛治理模式”,地方政府的经济发展绩效与地方官员晋升存在着显著关联。这是一种强激励,会使地方政府对所属部门形成强有力的约束,从而发挥地方政府在经济发展中的“扶持之手”作用。在 A 区,官员的“晋升锦标赛治理模式”确实发挥着一定的作用,但远未达到周黎安所言的那种效果。A 区政府只是保护了数目有限的大企业,这些措施非全局性的改善地方治理的手段,本文将这种现象称为“选择性保护”。

选择性保护是 A 区政府基于相对讨价还价能力而做出的理性选择。首先,与小企业相比,进入百强企业行列的大企业本身的实力使其具有更强的讨价还价能力。大企业能够产生更多的税收,其更强的经济实力也使得其迁移能力更强,对大企业实行选择性保护,能够使政府征收到更多的税收,也能够降低大企业的迁移意愿。其次,声誉机制的约束。根据声誉信息理论,声誉是反映行为人历史记录与特征的记录,声誉信息在各个利益相关者之间转换、传播,形成声誉信息流、声誉信息系统以及声誉信息网络,成为信号显示机制(余津津,2003)。同时,声誉还承担着制裁功能(Dellarocas,2005)。在商业网络日益发展的今天,投资者可以借助于较为发达的商业/行业协会了解地方政府履行税收优惠承诺的历史记录。比如,在我国内资主要输出地之一的浙江,据数据显示,61.5%的浙江企业是某

一商业/行业协会的会员（孙早、刘靠柱，2005），发达的社会商业网络使得企业间的信息传递非常迅速。海尼茨和德里奥斯（Henisz & Delios，2001）就日本企业1990—1996年对外投资的实证研究表明，如果一个公司缺乏在某一市场上的经验，其他同类型组织先前所做的决策和行动可以为其在不确定性状态下的决策提供信息和合法性。A区工业陶瓷产业基地引资的对象是A区外的大企业，A区对已有的大企业进行选择保护，能够获得大企业的好评并形成良好的声誉。借助于商业信息网络向有意愿在工业陶瓷产业投资的大企业发出有鉴别力的信号，A区能够获得更多的青睐。

A区所采取的选择性保护措施可以看成是当代中国情境下的解决地方政府和纳税人之间集体困境的例子。不过，与欧洲财政史上用代议制解决统治者和纳税人之间的集体困境不同，A区并不是用预算民主来解决二者之间的集体困境问题。A区的选择性保护措施在限定的范围内（百强企业）给予特殊保护，能够切实解决长期困扰企业发展的一些大问题，从而换取辖区内原有企业的忠诚和辖区外潜在投资者的青睐。这其实形成了自愿合作和相互获利的局面，解决了投资者和A区政府之间的集体困境。解决了这一问题，在高效的征税体制的支持下，就可以实现A区财政收入的最大化。从百强企业的角度来讲，税收政策、土地政策方面的优惠，选择性保护的实施，加之A区的严格征税并非超越法律的横征暴敛，A区的严格征税也就可以接受。

如果A区要对辖区内所有企业实行无差别保护，将上述保护百强企业的措施要推广到所有企业，就意味着A区官僚体制的重构。2008年起，J省财政厅发起了全省县级政府执收执罚部门收支脱钩改革，2009年开始A区成为了J省61个推进执收执罚部门收支脱钩改革的县区之一。这一改革如果切实进行，将实现A区职能部门绝大部分的非税收入进入预算管理并真正实现收支脱钩，这实质上是回归韦伯所言的官僚制预算原则，这将非常利于控制A区政府人员规模的非理性增长和非税收入征收所带来的种种不利后果，是对A区官僚体系的根本性改革。然而，根据综合调研中获得的信息，改革并未切实执行。主要原因有两方面：一方面，改革发起者J省财政厅并没有提供足够的财政资金以支持改革，因收支脱钩改革必然下降的非税收入必须要由A区财政来补足，如果切实执行，会使A区财政雪上加霜；另一方面，对A区政府来讲，非税收入收支脱钩之后职能部门经费

须由 A 区财政统筹安排，在财政压力的压逼下，A 区政府必须进行预算削减和人员精简，这既会损害职能部门的利益，也会触及政府人员规模膨胀过程背后的庇护政治网络。对于任职期限一般不超过 5 年，且在政策执行上要依赖职能部门的 A 区领导者，显然没有激励触及这些深层次问题。综合被访者们的信息，收支脱钩改革没有取得预期效果，收支挂钩制度得以延续。这种状况决定了维持政府人员规模膨胀的财政基础仍旧存在，官僚制的预算原则也无法实现，所以整体上，“攫取之手”仍会延续下去。

A 区没有将上述保护措施普遍化，也与百强企业之外的相对讨价还价能力较低有关。这些企业规模相对较小，由于迁移成本的约束，又由于 P 市内其他县区的经济发展软环境相比 A 区没有质的变化，具有较强移动性的工业陶瓷企业的移动性受到较大限制，因而其讨价还价能力较低。A 区政府在贴现率较高、征税中的交易费用较低的情况下，无疑会理性地选择强制手段。所以，总体而言，征税给 A 区带来了一定的治理红利，但这种治理红利相当有限。

六、结论

本质上，源于西方财政史的财政契约模型分析的是国家和社会（纳税人）之间的博弈。而按照本文所遵循的三元行动者模式，我们发现，由于中央和地方关系方面的制度安排存在问题，使得向私人部门征税带来的治理红利相当有限。在 A 区案例中，财政压力是中央与地方关系所存在问题的反映。财政包干时代地方政府的机会主义行为体现在隐藏辖区真实收入，分税制改革解决了这一问题，但随之而来，地方财政财权与事权的不对称，压力型体制下地方不断增长的财税指标迫使 A 区政府采用了成本很高的引税手段进行应付，导致了 A 区政府面临严重的财政压力。非税收入在缓解地方政府财政压力的同时，又成为了支撑 A 区政府人员规模膨胀的工具。这种情况下，自上而下推行的国家公务员制度和地方编制管理制度难以落到实处。在压力型体制所导致的地方财政虚增的情况下，A 区真实的财政收入难以在预算报告中反映，这也使得部门预算改革和国库集中收付手段缺乏一个可行的制度平台。近年来大量的专项转移支付资金在完成中央政府的部分政策目标的同时，也以一种非公开的方式维持着地方政府的运转，进而为各

级官僚机构的机会主义行为提供了制度空间。

在充斥着地方政府和官员的机会主义空间的制度条件下，向私人部门征税带来的治理红利非常有限。A 区案例中，A 区真正做出妥协的对象是那些具有较强实力和移动性的大企业（百强企业），制度创新的目标也只在于保护大企业。在强大的征税机构能够保证征税效率的基础上，加之多数企业相对缺乏讨价还价能力，A 区没有动机在其可以有所作为的领域（如控制政府人员规模方面）做出实质性努力。

这些问题经由长时间累积而成，短时间内难以根本解决。就本文的观点来看，在政府绩效考核体制和财政体制无法在短期内得到根本变革的情况下，至少在控制地方政府人员膨胀、严格公务员管理制度方面，国家可以迅速行动起来。比如，立即切断人员膨胀的途径，多渠道消化现有超编人员，并在合适的时候实行雇员制，用市场化的方式解决长期困扰编制管理中编制员额不能满足实际工作需要的问题。在此基础上逐步调整中央与地方之间的财政关系，优化事权配置，并以财政改革作为国家治理转型的重点（郭小聪，2010），使中央政府对地方代理人的监控有一个可行的制度平台，同时再以财政改革为契机重塑地方政府层面的内部制衡机制，或许能够加强对地方代理人的控制。

参考文献：

- 杜赞奇 (2006). 文化、权力与国家——1900—1942 年的华北农村. 王福明译. 南京：江苏人民出版社.
- 崔嵘 (2008). 关于传统资源性产品税收管理的几点思考. 江西政报, 22.
- 郭小聪 (2010). 财政改革：国家治理转型的重点. 人民论坛, (281).
- 霍夫曼、诺伯格 (2008). 财政危机、自由与代议制政府. 储建国译. 上海：格致出版社、上海人民出版社.
- 李谭君、文超 (2010). 财政分权、激励结构与专项转移支付. 当代财经, 9.
- 马骏 (2005a). 预算民主：中国预算改革的政治基础. 载马骏《中国公共预算改革：理性化和民主化》. 北京：中央编译出版社.
- 马骏 (2005b). 收入生产、交易费用与宪政体制. 开放时代, 4.
- 荣敬本、崔之元等 (1998). 从压力型体制向民主合作体制的转变. 北京：中央编译出版社.
- 孙早、刘靠柱 (2005). 声誉约束、国家强制和企业的交易行为. 经济社会体制比较, 4.

- 王宁 (2008). 个案研究中的样本属性与外推逻辑. 公共行政评论, 3.
- 韦伯 (1997). 经济与社会 (上下卷). 林荣远译. 北京: 商务印书馆.
- 威廉姆森 (2002). 资本主义经济制度. 段毅才、王伟译. 北京: 商务印书馆.
- 余津津 (2003). 现代西方声誉理论述评. 当代财经, 11.
- 中共中央党校研究室课题组 (2004). 小康阶段的政治改革 (上). 经济研究参考, 65.
- 周黎安 (2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 5.
- 朱光磊、张志红 (2005). “职责同构”批判. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 1.
- Bates, H. R. & Lien, D. D. (1985). A Note on Taxation, Development and Representative Government. *Politics and Society*, 14: 53 – 70.
- Bernstein, P. T. & Lu, X. (2003). *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brautigam, A. D. (2008). Introduction. In Brautigam, D. A., Fjeldstad, O. H. & Moore, M. Eds. *Taxation and State – building in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brewer, J. (1988). The English State and Fiscal Appropriation, 1688 – 1789. *Politics & Society*, 16: 335 – 385.
- Dellarocas, C. (2005). *Reputation Mechanism*. Available on line: [www. rhsmith. umd. edu/ faculty/ cdell/ papers/ elsevierchapter. pdf](http://www.rhsmith.umd.edu/faculty/cdell/papers/elsevierchapter.pdf).
- Fagre, N. & Wells, T. L. (1982). Bargaining Power of Multinational and Host Governments. *Journal of International Business Studies*, 13 (2): 9 – 23.
- Frant, H. (1996). High – Powered and Low – Powered Incentives in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (3): 365 – 381.
- Henisz, W. J. & Delios, A. (2001). Uncertainty, Imitation, and Plant Location: Japanese Multinational Corporations, 1990 – 1996. *Administrative Science Quarterly*, 46 (3): 443 – 475.
- Herb, M. (2003). Taxation and Representation. *Studies in Comparative International Development*, 38 (3): 3 – 31.
- Janeba, E. (2000). Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat. *The American Economic Review*, 90 (5): 1508 – 1519.
- Katzenelson, I. & Weingast, B. (2005). Intersections between Historical and Rational Choice Institutionalism. In Katzenelson, I. & Weingast, B. Eds. *Preferences and Situations. Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalists*. New York: Russell Sage Foundation.

- Krugman, P. (1999). The Role of Geography in Development. *International Regional Science Review*, 22 (2): 142 – 161.
- Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkley & London: University of California Press.
- Moore, M. (2004). Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review*, 25 (3): 297 – 319.
- North, C. D. & Weingast, B. (1989). Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth – Century England. *Journal of Economic History*, 49 (4): 803 – 832.
- Schumpeter, J. A. (1991). The Crisis of Tax State. In Swedberg, R. Ed. *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Wang, S. (2002). Defective Institutions and their Consequences: Lesson from China, 1980 – 1993. *Communist and Post – communist Studies*, 35: 133 – 154.
- Wong, R. B. (2001). Tax Resistance, Economy and State Transformation in China and Europe. *Economics of Governance*, 2: 69 – 83.