
地方政府与预算外收入： 中国经济增长模式问题

李学文 卢新海 张蔚文*

内容提要 本文在官员动机多样化的假设与官员集团集体行动逻辑分析的基础上,融合已有学者的研究成果,提出了一个包容性更强的“中国转轨经济高速增长”的解释框架,讨论中央-地方制度规则变化下地方政府行为与经济增长的逻辑关系。本文认为,由于地方政府的权力没有受到有效约束,针对自上而下的制度变化,地方政府总会做出最有利于地方利益的行为反应。而广泛存在于地方政府活动中的“预算外收入”,成为地方政府集体行动的激励基础。无论是分税制前以“经营企业”为特征的地方保护主义经济增长模式,还是分税制后以“经营土地”为特征的土地发展主义经济增长模式,都产生于地方政府追求预算外收入的过程之中。尽管这种由地方政府主导的经济增长模式取得了显著的绩效,但也付出了巨大的代价。

关键词 地方政府 经济增长模式 集体行动 预算外收入

一 引言与文献讨论

Lipton 和 Sachs(1990)、Williamson(1993)、Sachs 等(2002)等学者认为,“社会主义国家经济改革的成功与经济增长有赖于民主宪政秩序的建立。”然而,中国改革开放后,在政府结构保持不变的情况下,延续了 30 多年 GDP 的高速增长,而俄罗斯及东

* 李学文、卢新海:华中科技大学公共管理学院土地管理系 430074 电子信箱:xuwen_l95@163.com(李学文)、xin hailu@163.com(卢新海);张蔚文:浙江大学公共管理学院土地管理系 电子信箱:wwzh@zju.edu.cn。

感谢匿名审稿人极具建设性的修改意见,文责自负。

欧诸国等同时期转型国家的经济绩效却并不显著。传统理论似乎不能很好解释这一现象,因而许多学者对此问题进行了研究。目前形成的比较有影响力的两种理论分别为“财政联邦主义”和“晋升锦标赛”。

“保护市场的财政联邦主义”理论由 Montinola 等(1995)、Weingast(1995)、Qian 和 Weingast(1997)等人提出。Qian 和 Weingast 等根据中国和俄罗斯转轨的经验认为经济转轨的成功并不依赖于民主宪政体制,而只需构建一个满足 5 个条件的“财政联邦制”(fiscal federalism)即可。Weingast(1995)、Montinola 等(1995)认为 5 个条件中最为重要的有两条:一是为防止地方政府利用管理权设置贸易壁垒,中央政府应保证一个统一的市场;二是地方政府预算硬约束。Maskin 等(2000)认为,这种由中国财政分权而驱动的标尺竞争(yardstick competition)是一种驱好的竞争(race to top)。Jin 等(2005)的经验研究支持了这一理论。^①不可否认,中国的政府结构和财政分权确实满足了“保护市场的财政联邦主义”理论的部分条件,但是改革后财政体制的不断调整和地方保护主义长期存在的现实与其理论分析不相符,^②Qian 等人并没有解决在中国的政府结构下,中央政府有何动机且怎样保证全国的统一市场,以及地方政府有何动力维护和促进市场机制的发展且如何才能实现地方政府预算硬约束。事实上,大量的研究和案例表明,中国特色的“保护市场的财政联邦主义”并没有遏制地方保护主义与市场分割,甚至有加剧的趋势(Young, 2000; Poncet, 2003)。而 Qian 和 Roland(1998)关于财政分权引起地方政府的竞争有助于硬化地方政府预算约束的论点也未得到现实的支持。在现有体制下,中国地方政府完全有能力与金融机构合谋,甚至控制本地金融机构(周飞舟, 2006、2007),为本地经济发展融资。况且,若与企业类比,尽管通过财政分权,地方政府之间在一定程度上能够复制类似于企业的竞争,但政府并不会因为公共物品产出的低效率而破产。另外,预算外收入的大规模膨胀更与 Qian 和 Roland(1998)预算约束硬化的论点相矛盾。

Qian 和 Weingast(1997)认为,他们的理论与 Tiebout(1956)为代表的早期财政联

① 也有一些经验分析并不支持财政联邦理论,如 Davoodi 和 Zou(1998)、Zhang 和 Zou(1998)等。

② 一是中央-地方财政关系的复杂性。根据张军(2008)对财政分权历程的梳理,自上世纪 80 年代初中央进行的财政分权改革之后,中央和地方的财政关系仍一直在变化和调整中,缺乏足够的稳定性。特别是 1994 年的分税制改革,从分成比例上来讲,财政更加集权,而地方政府在之后发展地方经济的热情似乎并没有减弱,GDP 的年均增长率仍高达 8% 以上,这与“边际留成比例”激励的观点不太相符。二是地方保护主义的长期存在。改革开放 30 多年来,伴随着经济高速增长下的地方保护主义的市场分割、重复建设、产业结构趋同等无一不是困扰着中国经济可持续发展的关键性问题。Poncet(2003)的研究认为,中国省与省之间的贸易壁垒甚至与国家之间的水平相当。这与“保护市场的财政联邦主义”对地方政府热衷于维护市场以发展经济的行为解释不符。更多关于“中国式财政联邦主义”的质疑参见杨其静和聂辉华(2008)、陶然等(2009)。

邦制理论不同,他们处理的是经济增长的激励问题,而不仅仅是公共品供给效率问题。但是,政府的财政收入涉及政府职能问题,其存在的正当理由是为辖区公民提供公共产品。经济增长的核心问题最终还是公民社会福利水平的提高。如果默认地方政府追求财政收入而推动经济发展的动力是社会福利最大化,那么组成政府的官员都须具有柏拉图式“哲学家国王”的道德情怀,由该类型官员个体激励和行为加总的结果,才可能将财政收入最大化与社会福利最大化联系起来。然而,这种假设无疑是不切实际的。如果经济增长无法将财政收入激励与社会福利紧密联系起来,就不能说是成功的。

事实上,从人性的角度看,一个合理且更符合实际的假设是,每个官员都是在有限理性的范围内自我利益(至少是部分的自我利益)的追逐者(Downs, 1967),其行为都或者至少部分受自我利益支配。官员的自我利益或效用由一系列复杂的目标构成,这决定了官员动机的多样化。对于组织内部的官员,其行为必然会因动机不同而不同。因此,地方政府的集体行为绝不仅仅是单个个体官员动机和行为的简单加总。

对于中国地方政府“黑箱”里个体官员动机和行为的激励问题,周黎安(2004、2007)最早进行了研究,并形成了“晋升锦标赛”理论。他认为改革后中国政府体系的一个重要特点是,地方官员的晋升与地方经济的发展紧密联系,地方官员为政治晋升而形成了辖区在经济增长上的竞争,在他看来这种政治上的晋升激励比财政收入激励更加重要和根本,并以此得出结论,中国经济高速增长的关键,是地方官员为得到晋升而展开的以GDP等为核心指标的竞争。与财政联邦主义将地方政府作为“黑箱”来分析不同,周黎安的理论涉及地方政府内部官员的动机问题。在目前的政治体制下,将官员的晋升作为一种重要的激励的确具有一定的合理性,但若用晋升动机概括所有官员的全部动机,则会使得“锦标赛理论”逻辑不能自洽。陶然等(2010)对其提出了5点逻辑挑战,并认为不存在一个与GDP增长率等主要经济指标直接挂钩的官员晋升体制。这其中需要着重强调的是晋升的途径问题。一般有两种途径赢得晋升:一种是取悦其上司,另一种是其在晋升资格的显性客观标准上取得好绩效(Downs, 1967)。取悦上司,也就是打造对其晋升有直接影响的上级政治网络。由冯军旗(2010)提供的经验证据表明,即使在改革开放后经济高速增长的背景下政治网络这一途径也仍然充斥于地方政府机构。一个合理的推测是,越是紧靠权力核心的官员,政治网络对于其晋升的作用越重要,因为对其绩效的考核越困难。对于另一种晋升路径,绩效的评估标准强调可度量化以及容易被识别,周黎安(2007)提出的“晋升锦标赛”,依据的正是这一种晋升路径。这种晋升路径有效的关键前提是,可度量化的客观标准具有事前承诺及事后保证的性质。比如“锦标赛”论提出的以GDP增长率等相关经济指标作为

晋升的考核标准,最优者胜出成为晋升者的结果不受上级主观意愿的控制。因而,如果上级对晋升者进行有效控制,就必须对官员的晋升有重要影响力。^①除此之外,“锦标赛”论还有一个无法忽视的问题,就是晋升激励与地方政府集团采取一致的集体行动不兼容。一般情况下,进入政府系统的个人无疑都具有或多或少的升迁愿望,从这个角度来说,晋升对于个体官员的激励是有效的。但发展经济绝不仅仅是个体的问题,任何一个个体都没有能力独立完成如此庞大的任务,它必然涉及官员之间的集体行动,这时晋升作为这种集体行动的激励机制就会引起质疑。因为晋升作为一种激励具有排他性,一个人的所得必是其他竞争者的所失,尤其是在一个集团内部,根本不可能划分出每一位成员对集体行动的贡献度,如果把晋升作为集体利益来激励官员采取发展经济的集体行动,我们完全有理由怀疑集团成员是否还有积极性采取集体行动。奥尔森(1995)更是认为,排他性集体利益的集团不太可能形成集体行动。从这个角度来说,锦标赛论并不比财政联邦论更具有说服力,因为财政收入作为一种相容性集体利益更可能成为激励机制。

基于上述讨论,尽管已有学者对中国经济增长的政治经济学解释做了大量卓有成效的工作,但仍然没有很好地回答以下两个问题:一是地方政府作为一个庞大机构和集团,由众多异质性的个体官员所构成,每个个体官员的动机又呈现出多样化,这种动机的多样化会使得大集团在集体行动时具有相当的复杂性。持“财政激励”观点的学者基本上把地方政府看做是一个“黑匣子”,“晋升锦标赛”论者虽然分析了个体官员的“晋升”动机,但仅限于集团内的核心官员(如省级干部)。根据奥尔森的集体行动理论,地方政府作为一个庞大集团,很难达成发展经济的集体行动(解体后的俄罗斯地方政府在促进经济发展方面就是最好的例子)。而中国在经济转轨过程中,无论制度规则如何变化,地方政府作为一个整体却在某些方面采取了高度一致的行动发展地方经济。当然,集体行动理论并没有否认大集团采取一致行动的可能性。奥尔森(1995)指出,如果具有一致的集体利益(即集体利益具有相容性)并在集团内存在有效的选择性激励机制(selective incentives),则大集团也存在集体行动的可能。那么,是什么集体利益和激励机制促使地方政府中动机多样化的官员采取发展地方经济的

^① 周黎安一方面强调上级有权力决定下级政府官员的任命,具有集中的人事权,另一方面又强调官员的晋升与GDP等可量化的经济指标挂钩,这实质上是自相矛盾的。因为如果承认存在一个为GDP增长而竞争的锦标赛,下级官员晋升的决定权就取决于GDP等客观指标的完成情况,而不再取决于上级的态度和意愿,即使赋予上级制定客观标准的权力。这与中国政治体制的运行机制难以兼容。事实上,晋升攀登者类型的地方官员更多的是采用第一种晋升路径,如存在的“跑官买官”、“关系”胜于“政绩”、群体性腐败案件等现象(从侧面反映政治网络),正是第一种晋升路径的有力证据,而不是“锦标赛”规则被扭曲的例子(周黎安,2007)。

集体行动？第二个问题是，在改革后的地方经济发展过程中，膨胀的地方预算外收入究竟扮演了什么角色也没有给出令人信服的解释。虽然地方政府对经济的主导作用已成为学界共识，但却较少关注地方政府集团致力于发展经济的动机与经济增长模式之间的关联，与地方政府权力有关的预算外收入是理解这种关联的核心因素，也是理解当前经济增长模式是否能够长期持续的关键。

针对这两个问题，本文试图在已有研究的基础上进一步讨论地方政府激励和行为动机、预算外收入、经济增长模式及其潜在陷阱之间的逻辑关系。其余部分安排如下：第二部分基于激励问题与集体行动逻辑的原理，分析地方政府为何在预算外收入激励下能够达成一致的集体行动；第三部分从预算外收入视角，对经济增长模式的转变进行重新解释；第四部分结合本文的逻辑，进一步讨论财政激励下制造业“区域竞次”观点；最后是结论。

二 激励问题与地方政府集体行动逻辑

如果承认个体官员的动机是多样化的，那么要为地方政府行为提供更合理的解释，就必须考虑更多的动机以及由此产生的不同动机类型的官员。从现实来说，不存在动机和类型完全相同的个体（因为即便只有 Downs（1967）列出的 9 种动机，对不同的动机赋予不同的权重加以排列组合，也能产生无数不同类型的官员；并且对于同一个官员，随着自身和环境的变化其动机也会发生变化）。尽管如此，从这些异质性的官员中提炼出具有代表意义的类型，不仅可以使分析合理和简化，而且也不会影响结论的规律性。^① Downs 认为，包括官员实现自我利益的有限理性、动机多样化、政府组织的外部环境对其内部结构和行为存在影响等基本假设，无论是在民主体制还是在集权体制等所有政治制度下均是适用的。这源于人性本身的推理，而不会因为制度的不同而变化；只是在不同的制度下，由于追求自我利益约束条件的变化，表现出不同的形式。那么，如果不能否认官员动机的多样性和不同官员类型的异质性，地方政府官员集团为何会在改革开放后采取发展经济的一致行动？

不可否认，上世纪 80 年代推进的一系列改革，为地方政府热衷于发展本地经济提供了制度基础，也就是外在激励条件。比如，引入市场经济体制，以财政承包制为基本内容的中央-地方财政分权改革。在行政管理方面，中央-地方权力结构也由 1982 年

^① Downs（1967）指出，任何抽象的官员分类，相对于现实来说都过于简单化。但是，只要官员的类型划分基于理论构建的基本框架，那么即使不认同某个特殊的官员分类，其大部分的结论也是有效和相通的。

修订的宪法和其他主要法律较为正式地确定下来。这一系列改革,使地方政府获得了一些相对独立的权力,包括财税收支权、地方立法权(不与全国性法律抵触)、经济管理权、行政审批权等。^①但促使地方政府热衷于发展经济更为关键的力量来自于地方官员追求自我利益最大化的内在激励。这种内在激励可大致分为三个层面:

第一,地方政府集团内的权威领导或者小型领导集团的自我利益激励。地方政府的高层官员总是试图利用其机构内部的影响力,在外部环境的变化下,把其管辖下的机构重塑成实现不同集体策略的工具机构类型,从而增进其自我利益。^②在中国的政府结构下,地方政府的高层官员往往利用其强有力的控制手段,把自我利益或者来自于外部环境的压力目标塑造成“集体利益”,迫使不同类型的中下层官员采取实现“集体利益”的行动。但在任意大型的政府机构内部,即便存在严格的等级控制,也不太可能完全受一个权威领导或者拥有一致利益的小型领导集团支配。穆勒(2011)指出,如果领导者不顾及其治下官员集团的利益,那么他的指令将难以实施,18、19世纪的沙皇便是最好的例证。处于权力顶峰的沙皇本人亦无力对抗官员集团,他能将他们之中的任何一员流放到西伯利亚,却不能脱离或违背他们的意志而进行统治,因为他们能暗使沙皇的每一项政令石沉大海。因而,一个明智的领导在利用集团利益来达到自我利益的目标时,需要考虑下级的利益;集团内的个体官员对来自于领导的指令,只有自我利益的激励至少不低于外部控制所带来的损失时,他才有采取领导所要求的集体行动的主观热情。否则,从自我利益出发,他会采用各种可能的方式来规避和阻碍上级的控制。^③当然这并不意味着敢于公开对抗上级,^④只不过这种集体行动必然在下级官员的“反控制”下得到扭曲。在以经济建设为中心及中央政府实施的一系列改革的环境下,发展经济成为地方政府集团的外在激励。在这一外在环境下,不管是什

① “财政联邦主义”和“晋升锦标赛”理论就是从其中某个角度解释中国经济高速增长背后的地方政府激励问题。

② 这与Dunleavy(1985)的官僚制工具重塑模型(reconstructing an instrumental model)类似。但Dunleavy更多地强调了“官僚机构”的不同类型,而较少强调外部环境对同一机构集体策略塑造的显著影响。

③ Downs(1967)称为“不完全控制法则”(law of imperfect control)和“反控制法则”(law of counter-control),一些常用的反控制手段包括:(1)官员总是扭曲向上司传递的信息,夸张对己有利的信息,掩盖对其不利的信息,从而从最有利于自己的角度汇报自己或本部门的“优秀”工作(当然,扭曲信息不只是下级官员“反控制”的一种手段,即便在一般情况下,信息失真也会在任何等级组织机构存在)。Tullock(1956)首先研究了官僚体制内信息传递的问题。(2)官员面对其职位要求选择政策和处理供选择的行为方案时,总是支持与自身利益一致的政策和项目,反对或者贬低那些不能增进其自身利益的政策。(3)官员总是对上级的指示或命令做出不同程度的改变,这取决于上级指示或命令与自我利益的相关程度。

④ 集权结构一个非常显著的特点是上级官员相对于下级具有绝对权威,敢于公然挑战这种权威性的下级官员必然不容于集权组织。

么动机类型的地方领导,其自我利益必然与发展经济密切相关。因此,其塑造的集体利益或多或少都会与经济绩效相关联,^①以增进自我利益。

第二,中下层官员的自我利益激励。在地方政府集团内,除去处于顶层的领导外,任何既定类型的官员为实现自我利益最大化有两种策略:一种是个体策略,当官员采用个体策略时,能够直接增进自我利益;另一种是集体策略,采用集体策略时,首先增进的是领导塑造的集体利益,而个体自我利益的实现与集体利益之间存在间接而复杂的关系。^② 比如下级官员私下加强与上级官员的关系以获得晋升,他采取的就是个体策略;而下级官员通过良好的工作表现(增进上级领导塑造的集体利益)获得上级赏识而晋升就属于集体策略。集团外部与内部的环境对官员采用集体策略还是个体策略具有重要影响。当然,不同动机的官员满足其效用程度的差异也会影响个体官员是选择个体策略还是集体策略。当个体自我利益和集体利益不冲突时,个体官员可能同时使用个体策略和集体策略来增进自我利益。反之,个体官员会在两种策略之间进行取舍。当然,取舍的条件是,其采取集体策略增进的集体利益能够转化为自我利益的增进,否则,个体官员更有可能采取个体策略直接增进自我利益,而非“自愿”地采取集体策略(因为外部的压力不得不这样做)。

第三,地方政府集体行动的动力机制——“选择性激励”。奥尔森(1995)强调,由于大型集团“搭便车”问题的普遍存在,因此,必须解决集体利益与个体利益的关系,也就是设计出合理的选择性激励机制,大型集团才可能存在一致的集体行动。如果把等级控制视为一种负向激励(等级控制意味着若违背上级命令将面临惩罚),权威式地方政府集团的一种选择性激励就是等级严密的控制。^③ 但通过组织权威和等级控制设计的强制选择性激励,很难激励下属官员自愿采取集体行动。因为有效的选择性激励要求对集团每一个下属官员区别对待,做到“奖惩分明”。这需要收集每一个下属官员自我利益(效用或动机)的真实信息,对于大型的集团即便能够做到,成本无疑也是巨大的。^④ 如果高层官员要想充分动员组织内成员积极为其塑造的集体利益而

① “财政联邦主义”论者的集体利益是地方财政收入,“晋升锦标赛”论者则是晋升。

② 这里的个体策略和集体策略参考了 Dunleavy(1985)的模型。

③ 在中国政府体系里,上级对下级的控制主要通过两种途径来实现:一种是通过正式结构的权威;另一种更为重要的方式是来自于非正式的政治网络。

④ 似乎还没有极具说服力的观点反驳 Downs(1967)的结论:“上级官员越是努力控制下属官员,下属官员就越会努力规避或阻碍这种控制”。这个结论的一个附属含义是:上级官员越是试图控制下属官员,下属官员就越可能隐藏自己真实的偏好(动机或自我利益)。因为,如果下属官员真实偏好被上级领导充分掌握,那么上级官员则可制定针对下属官员偏好的“赏罚”策略,从而充分控制下属。可以说,有效的强制选择性激励与集权的等级控制体系本身就是一个悖论。

行动,那么他需充分考虑组织内不同成员的利益。从这个意义上来说,集体利益的相容性是大型集团成员“积极”采取集体行动的先决条件。^①

对于作为政府组织的地方政府集团来说,相容性的集体利益必须和集团内多样化的官员自我利益(动机)结合起来,才能形成有效的“选择性激励”。一个很容易想到的集体利益是地方政府的财政预算收入。Niskanen(1968)认为,官员效用函数的若干变量,包括权力的提升、工资收入、岗位津贴、威望等各种不同的动机都是政府机构总预算的单调增函数,总预算越大,官员的效用就越大。因此官员集团有动机追求预算最大化。Niskanen把多样化的效用与政府机构的预算紧密结合起来无疑是极具创见的,^②但也受到 Migué 和 Belanger(1974)、Rogowski(1978)、Dunleavy(1985)和 Wilson(1989)等的批评。批评者认为官员机构的预算最大化并不明显与官员效用最大化一致。这些批评也适用于中国地方政府。尽管中国地方政府的财政预算收入受监督有限,但财政预算收入相对较为透明,并且中央政府总能够利用固有权力调整中央-地方财政关系,这使得财政收入作为地方利益存在极大的不稳定性。

实际上,长期存在于中国地方政府的一种特殊政府性收入——预算外收入,^③更有可能是经济转轨后地方政府集团形成“积极”发展经济集体行动的集体利益和选择性激励。预算外收入类似于“自由裁量”预算^④(discretionary budget)的概念(Migué 和 Belanger,1974;Niskanen,1975)。从“自由裁量”的角度看,本文所指的预算外收入包括一切不纳入财政预算范围的政府性收入。但“自由裁量”预算与机构总预算和服务供给的最低成本有关,中国地方政府预算外收入的增长与经济增长紧密联系。比起财政税收收入,预算外收入由于其“自由裁量”性更能够与不同类型的效用或动机关联,

① 奥尔森(1995)虽然指出了相容性集团比排他性集团更可能实现集体利益,但他没有区分集团成员采取集体行动的“积极性”与“消极性”(“积极性”指个体采取集体行动是自愿的主动的,而“消极性”指个体采取集体行动是被动的非自愿的)。实际上,排他性集团不可能激励其所有成员“积极地”采取行动实现集体利益。也就是说,即便个体采取集体行动,也不一定是他愿意这样做,而是不得已而为之。这也是晋升锦标赛论的一大缺陷所在。

② 这正是财政联邦主义理论的逻辑基础,尽管该理论没有对此进行分析。

③ 从1986年出台的《关于加强预算外资金管理的通知》的定义来看,预算外收入指由各地区、各部门、各单位根据国家有关规定,自行提取、自行使用且不纳入国家财政预算的资金。包括行政事业性收费、各项税收附加和基金、国有企业及其主管部门掌握的专项资金、预算外国有企业收入等。但除这些预算外收入外,一些文献所说的“制度外收入”同样没有纳入预算管理(如一些行政事业单位凭借手中的权力巧立名目收费、集资摊派、罚款等所获得的非税收入)。预算外收入自新中国成立以来就一直作为政府收入而存在,没有纳入预算财政管理。尽管1996年出台的《预算外资金管理实施办法》和其后的种种相关政策试图规范预算外收入的使用,但是从实际效果来看,预算外收入仍然游离于预算约束管理之外。而很多制度外收入不具有合法性,更加隐蔽。

④ “自由裁量”的预算指预算收入超过服务供给最低成本的那一部分。Niskanen根据Migué和Belanger的意见,修正了其官僚预算最大化模型,认为官员们最关心的是“自由裁量”预算最大化。

具有积极的选择性激励功能(因为预算外收入是一种可分割的并且与不同动机紧密联系的集体利益)。比如,追求晋升的官员(尤其是领导层)搞政绩工程(增加晋升追求者的晋升资本)的资金需要预算外收入的支持;保守类型的官员可从预算外收入中获得货币收入;选择集体策略增进集体利益从而增进自我利益更是保守类型官员的不二选择,因为基于“法不责众”的文化传统,选择集体策略增进其个人利益比选择个体策略更加安全;“搭便车”的官员很难融入中国的政府结构,因为没有任何上级官员喜欢只想坐享其成的下属,等级强制负向选择性激励,使“搭便车”者选择集体策略以增进自我利益的可能性加大,或者其“搭便车”的行为更加隐蔽。对于任何类型的地方领导,强化预算外收入,将其作为集体利益来实现效用都是有利的,它可以更好地激励各种类型的下属官员采取集体行动。

作为一种有效的选择性激励,预算外收入还具有两个特征:首先,预算外收入来源渠道的非公开性和分散性,实际上是完全属于地方政府“自由裁量”的政府性收入,^①因此,追求预算外收入比财政税收预算收入更具有吸引力;其次,观察预算外收入的历史可发现,地方政府的预算外收入具有一定的自发性质,同时与集团内每个官员的个体利益都有关,这使得预算外收入作为集体利益与单个个体官员的自我利益具有极强的相容性。也就是说,采取集体行动的官员越多,共享的预算外收入这个“蛋糕”就能做得越大。当然,自发的预算外收入激励还需要等级体制的强制控制,才能有效消除“搭便车”这一自利行为。

基于上述理由,预算外收入作为地方政府集团所追逐的集体利益和有效的选择性激励,比财政收入更具说服力。因此,本文认为,在相关制度框架提供的外在激励条件动态变化下,不同类型不同层级的官员追求自我利益和集团利益最大化的内在激励,是理解地方政府集团行为选择、经济增长模式以及经济扭曲之间逻辑关系更加根本的线索。简单来说,可归结为以下几点:

1. 个体激励。无论哪种类型的官员,其激励的根本力量来自于对其自身利益的追求,只有外界的激励与其自我利益匹配时,其才愿意去完成分配给他的任务,否则,他会设法改变这些任务,使这些任务与自己的利益更为一致。

2. 集团激励。集团激励的根本力量同样是其成员自身的利益。不过,集团激励涉及集体行动问题,这使得集团激励比个体激励更复杂,只有集团的集体利益与其成员自我利益或多或少相关时,才有可能达成集体行动。也就是说,相容性集体利益是集

^① 中央政府和社会公众虽然知道其存在,但无法确切掌握地方政府预算外收入的规模以及明细的来源,更无法形成有效的监督。

体行动的必要条件。相容性集体利益加上“合适”的强制控制,是集体行动的充分必要条件。加上“合适”的强制控制,是因为如果个体从相容性集体利益中获得的利益低于强制控制的损失,则个体也不会积极主动地采取集体行动。

3. 地方政府发展经济集体行动的内部激励和外部激励。内部激励包括预算外收入的积极选择性激励和等级强制的消极选择性激励。外部激励包括上世纪 80 年代初期一系列以中央-地方分权为特征的制度改革激励。外部激励只提供了地方政府官员能够采取的行为模式范围,内部激励才是地方政府发展经济集体行动的根本力量。

4. 内部激励和外部激励对经济增长模式的影响。尽管地方政府在外部激励提供的行为模式范围内采取了发展地方经济的集体行动,^①但是其最终表现出来的行为模式,却不以中央政府分权化改革时所期望的目标为转移,而是由内部激励——预算外收入的来源和结构所决定。预算外收入的来源和结构不同,地方政府为追求预算外收入所表现出来的行为也会不同,以及由行为模式导致的结果——经济增长的模式也会不同。从这个意义上来说,地方政府发展经济的集体行动整个过程可分解为环境条件(制度与非制度)、动机(预算外收入)、行动(在环境提供的行为模式范围内采取追求最大化预算外收入的行动)、主要结果(地方预算外收入高速增长,各项可量化的经济指标高速增长,经济增长模式随预算外收入来源和结构变化而转变)等四个部分。^②

三 中国经济增长模式转变:预算外收入视角

在中央的制度激励环境下追求预算外收入的内在激励,使得地方政府积极采取发展地方经济的集体行动,从而推动了中国持续 30 多年的高速增长。但地方政府采取的行动以及由此产生的结果,必然有利于其实现预算外收入的最大化。也就是说,地方政府发展经济的行为特征,以及作为行为结果的经济增长模式随预算外收入来源和结构变化而转变。^③ 这一论断也许会引来质疑,因为动机不可观察。不过,正

^① 包括区位、自然资源等其他非制度条件对地方政府的行为也存在一定的影响。但和制度条件一样,非制度条件只能影响地方政府可采取的行为模式范围,而无法影响其追逐自我利益的实质。从这一点来说,外部激励(制度条件)加上非制度条件可合称为环境条件。

^② 边沁(2000)认为,客观环境、行为主体的意图和动机、行为本身以及行为产生的主要结果是理解行为因果链不可缺少的各个部分,它们本质上的逻辑是一致的。本文对地方政府行为的分析正是遵循了这一范式。

^③ 这里所说的预算外收入来源是指具有规模性的来源,预算外的收入来源有很多种,这里的“规模性来源”指预算外收入中所占比重最大、最主要的那一种类。事实上,只有规模性的预算外收入才能塑造一种全国性的经济增长模式,这也正是中国地方政府和俄罗斯地方政府对经济绩效影响的区别。

如边沁(2000)指出的,行为和结果是动机的外在表现。我们可以通过观察地方政府表现出的行为特征和由此产生的结果来推测地方政府的动机。因而上节遵循从动机到行为、从行为到结果的逻辑推理,而本节遵循从行为、结果到动机的逻辑佐证。

单纯从时间上的纵向表现来说,转轨过程中地方政府表现出来的行为特征并非一成不变。社会学学者周飞舟(2006、2007)就敏锐地观察到,在分税制前后,地方政府的行为特征由经营“企业”转变为经营“城市”。陶然等(2009)也借此提出了以分税制为节点的经济增长两阶段模式论。陶然等强调的中央-地方不断变化的博弈规则,正是本文所指的地方政府发展经济的外部制度激励条件,^①但他们并没有给予内部激励足够的关注。事实上,经济增长两阶段模式在本文的框架下会得到更合理的解释。

(一)分税制前的“企业留利”、地方政府行为与经济增长

在改革开放的第一阶段,也就是自80年代初到1994年分税制改革这段时期,中国的财政体制主要是财政承包合同制。这种体制的方式是中央和省商定各自的固定收入、分成收入和其他调剂收入,地方政府在上缴了规定的财政收入后,地方财政在划分的收支范围内多收多支、少收少支,自求平衡。^② 财政承包制只划分了中央和省一级的财政关系,在财政承包制没有明确规定省以下各级政府之间财政关系的情况下,这种财政合同安排被省以下各级政府逐级复制直至乡镇一级(Zweig, 1991)。还应注意的是,在1958~1976年期间,中国国有企业的所有权在中央、省、县各级政府之间划分(Sachs等, 2002)。这直接促成了地方各级政府的利益与所属企业紧密联系在一起,除直属中央之外的大中型国有企业主要由省市级政府控制,小型国有企业、集体企业和改革后兴起的乡镇企业基本处于县乡政府的控制之下。财政承包制的逐级复制,进一步加强了地方政府与企业的关系。在这两种制度安排的综合作用下,地方政府出于最大化地方利益的考虑,一方面实施市场封锁,保护本地企业的销售市场,进而扩大本地财源;一方面极力把本应上缴到中央的财政收入通过隐瞒、人为降低财政增长速度等手段留存在企业,成为地方独享的可自由支配的预算外收入。^③ 另外,地方政府还

① 陶然等(2009)还提到了地方政府-企业关系的变化,但实质上政-企关系的变化内生于中央-地方关系的变化,尤其是财政关系。因此,构成外在激励条件的更多是中央-地方关系。

② 财政承包制的更多细节参阅张军(2008)。

③ 分税制改革前,中国的地方财政收入主要依赖于地方企业的产品税、营业税和增值税三种税收,而上述三种税为中央与地方分成的税种。同时,现行政策规定地方政府享有一定的税收减免权,因而形成了地方政府将这种分成收入转化为地方收入的利益机制。在此驱使下,地方政府有动力充分运用手中的税收减免权,将税源留在应税经济主体中,以使企业不交或少交税,继而再通过其他途径,如上交乡镇企业利润和管理费、集资、摊派、强制性赞助等将税源转化为地方预算外收入(孙潭镇和朱钢, 1993)。

设置种种障碍,阻碍了私营企业的兴起。Naughton(1994)的研究表明,1985年私营企业在我国工业产出中只占2%,到1993年也只占7%。原因是私营企业难以控制,把预算内收入转为预算外收入的做法,在私营企业无法实现。

根据《新中国55年统计资料汇编》1982~1993年的统计数据,在地方政府极力追求自由支配的预算外收入最大化的过程中,出现以下两个现象也就不足为怪:一是中央政府预算内财政收入增长速度相对缓慢;二是中央预算内财政收入占GDP的比重和总预算内收入的比重在较长时期内存在下降的趋势。正因为此,中央政府在1985、1988年不断调整财政承包制,加大中央固定收入上缴额度,针对不同地区设计不同的财政包干规则,如收入递增包干、上解额递增包干、总额分成加增长分成等,试图扭转中央财政的比重。陶然等(2009)认为由于中央政府有权力调整预算总收入的固定收缴额度,从而使得地方政府不得不把预算内收入转为预算外收入。但这并不是地方政府将预算内收入转为预算外收入的根本原因,根本原因是地方政府本身就有追求预算外收入的强烈动机,这种内在的动机并不会因为外在的原因而改变。否则若按陶然的逻辑,假如中央政府不调整财政分成,就意味着地方政府不会把预算内收入转为预算外收入,这显然不符合事实。而恰恰相反,由于追求“自由裁量”的预算外收入是地方政府的内在动机,中央政府对分成比例的调整必然效果不佳。事实说明了这一点,1985~1993年,中央政府财政收入的增长见效甚微,比重仍然在持续下降。可以说,在财政承包制下,中央政府在一定程度上处于被动,这是典型的委托-代理问题。作为税收代理一方的地方政府,是经济增长过程中的实际控制者和受益者,其利益就是自由支配的预算外收入。根据《新中国55年统计资料汇编》的数据,1982~1992年,地方预算外收入年均增长速度达到30.36%,远超过了地方预算内收入(中央预算内收入)平均18.93%(18.24%)的增长速度。地方预算外收入与预算内收入总量之比也在节节攀升,到1992年甚至达到预算内收入的86%左右,^①从规模上基本与预算内收入持平。当然,严格来说,根据本文预算外收入的定义,地方预算外收入的范围要比地方政府通过国有企业的企业留利宽。但由于行政事业性收费、各项税收附加和基金规模有限,地方政府预算外收入规模和增长速度主要来源于企业留利。根据《中国财政年鉴》的统计数据,从1982~1992年预算外收入统计口径第一次调整前的这一段时期,行政事业性收费从101.15亿元增加到885.45亿元,而国有企业和主管部门收入从656.32亿元增加到2878.59亿元,扣除属于中央的那部分,行政事业性收费的规模

① 上述比例由《中国财政年鉴》数据计算而得。

无法与来自于国有企业的预算外收入相比。^① 黄佩华等(1994)在对北方某省预算外财政收入问题调查时发现,该省1992年预算外资金约有70%来源于国有企业留利和基金。因此有理由相信,地方政府追求的预算外收入主要来源于其所控制的企业,并且其他预算外收入也或多或少与企业有关。^② 地方政府采用“市场分割”的地方保护主义模式,通过其实际控制的国有企业追求预算外收入最大化的行为,也在一定程度上解释了为何1993年财政部规定国有企业留利和专项基金不再算做预算外资金以及随后的分税制改革的深层次原因。^③

基于上述分析,改革开放的第一阶段(分税制前),地方政府在获得相对独立的财政收支权、地方立法权、经济管理权、行政审批权等外在激励条件下,再加上财政承包制以及源于上世纪70年代的政-企行政隶属关系的安排,^④地方政府能够通过种种规避手段把财政收入留在企业,从而最大化地方预算外收入。因此,这一阶段的地方政府具有极强的激励支持隶属企业,兴办和发展新企业,形成了以“经营企业”为特征的地方保护主义式“诸侯”经济增长格局。这种经济增长格局造成了严重的市场分割和重复建设等众多问题(沈立人和戴园晨,1990)。改革第一阶段凸显出来的种种问题,更多由追逐以“企业留利”为主的预算外收入导致,而非预算内财政收入。

(二)分税制后的“土地财政”、地方政府行为与经济增长

在财政承包制下,中央政府预算内收入不论是占总预算收入还是占GDP的比重均严重下滑,出于对其财政收入比重持续下降而影响中央权威的担忧,中央政府最终进行分税制改革,力图改变中央政府财政的这一尴尬状况。

分税制的作用立竿见影,在将财权重新集中到中央层面无疑是相当成功的。同时,国税系统的成立和国有企业留利及专项基金不再作为预算外收入的政策调整,几乎掐断了之前地方政府通过所属企业追求预算外收入的途径。看似巧合的是,乡镇企业也在1993年达到了其发展的历史顶峰。从1994年开始,乡镇企业的发展急剧减缓,根据农业部乡镇企业司的数据,乡镇企业产值增长率以1993年为峰值呈“倒U

① 由于税收附加和政府性基金没有统计数据,这里无法对其进行分析。但无论是政府性基金还是行政事业性收费等预算外收入,都与经济增长存在千丝万缕的联系,只是程度不同。在80年代初到90年代中期这段时期内,经济增长主要表现在国有企业尤其是乡镇企业的发展。

② 统计年鉴的数据还可能存在地方政府的瞒报问题。

③ 1993年在财政部制定的《企业财务通则》和《企业会计准则》中,明确规定国有企业留利和专项基金不再算做预算外资金。

④ 在1970年左右,中央政府进行了行政分权,即在中央、省、市、县、乡等各级政府之间划分国有企业的所有权,打破了之前所有国有企业隶属中央所有的局面。这里的隶属企业指各级地方政府所有的国有企业,不包括本地区属中央所有的国有企业。

型”变化,1991年的增长率为22.14%,1992年为52.13%,1993年65.11%,1994年35%,1995年33.16%,1996年21%,1997年15.14%;乡镇企业的平均效益也在持续下降,亏损日趋严重。^① Nee和Matthews(1996)将乡镇企业在改革开放早期取得的成功归功于更硬的预算约束和更私有化的产权设置。甚至有学者认为乡镇企业是融合了市场激励与公共所有权的一个重要且成功的制度创新,并挑战了传统的产权理论(Weitzman和Xu,1994)。但是,乡镇企业能够取得与私营企业相近的绩效,是在地方政府的“庇护”下获得的。地方政府拥有地方土地的控制权、司法和执法权、成立企业的权利以及筹集资金的权利,这些权利与对乡镇企业的控制,以及与乡镇企业的绩效紧密联系在一起。Oi(1992)提出的“地方政府法团主义”就注意到了地方政府与企业的关系,认为乡镇企业的成功是在集体所有制基础上地方政府与企业开展合作的结果。但地方政府与企业合作的解释不太令人信服。地方政府为预算外收入而控制企业,企业依赖政府获得非正常利润,这样的政企关系顶多只能算是以政府为主导的“共谋”。地方政府利用其手中的权力,实行市场分割,以控制信贷、扭曲价格(比如工农业价格的剪刀差)等手段实现乡镇企业的绩效。因而,乡镇企业具有地方政府控制下企业系统的全部常见缺陷(Young,2000)。分税制后,地方政府已无法再从企业获取预算外收入,其对企业的控制与扶持所属企业的动力也就随之消失,先天不足的乡镇企业举步维艰,改制在所难免。

分税制改革以及相关的制度条件变化,第一阶段以“企业留利”为主的预算外收入被掐断;而以“土地出让金”为主的预算外收入及扩展的“土地财政”成为改革第二阶段地方政府发展经济的内在激励动力。土地出让金成为地方政府的预算外收入经历了一个曲折的过程。^② 实际上,对于土地出让收入,中央政府的控制一直效果甚微,因为土地出让收入的分成,本质上和财政承包制一样,由地方政府操作上缴中央比例的部分,地方政府必然是竭力通过各种手段隐匿土地出让收入,将其留在地方,扩大地方政府自由支配的收入。中央也对这一问题有清醒的认识,《中国财政年鉴》曾多次指出这一问题,如1993年年鉴指出“1992年各地纳入财政管理的土地有偿使用收入

① 见农业部乡镇企业司,《全国乡镇企业基本情况及经济运行分析》,《乡镇企业产权制度改革》,1998年版。

② 张清勇(2008)详细地分析了这一过程,这里引用他的成果做简要说明。在1989年正式确立国有土地有偿出让收入制度到1998年短短的10年间,中央与地方关于土地出让收入分配的方案一共调整了7次,其中有两次值得特别注意,一次是在1993年国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》中,把土地出让收入全部划归地方政府,而在1997年《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》中,又规定新增建设用地的土地出让收益全部归中央政府。

只是实际收入的极少部分,约有 90% 的收入仍在各级财政的体外循环”(张清勇, 2008)。中央政府无法将土地出让收入转化为正式的税种加以控制,监督地方政府行为的成本又十分巨大,因此,在分税制改革中将土地出让收入及相关税种划归地方。而 1997 年新增建设用地的土地出让收益全部归中央政府的规定,则是出于对耕地急剧减少的忧虑,中央政府试图通过这项规定遏制地方政府为追求预算外收入热衷于耕地非农化的行为。不过,在地方政府的强烈反对和“院外游说”下,1998 年《土地管理法》最终通过时,新增建设用地土地出让收入的分成比例确定为地方政府占 70%,中央政府占 30%。尽管《土地管理法》对存量建设用地的土地出让收入没有明确规定,但是根据之前的相关文件,实质上全部归地方政府。^①事实上,分税制后,尤其是 1998 年新《土地管理法》颁布后,土地出让金的增长速度和规模十分惊人。从《中国国土资源年鉴》的数据来看,1999~2009 年,地方政府的土地出让金从 514.33 亿元膨胀到 17179.53 亿元,年平均增长高达 324%。最近发布的《国土资源公报》显示,2010 年土地出让总收入更是高达 2.71 万亿。与《中国财政年鉴》计入统计的预算外收入相比,^②1999 年土地出让金与计入统计的预算外收入之比为 16.30%,规模上远远不及计入统计的预算外收入,到 2009 年,其比例高达 283.37%,远远超过计入统计的预算外收入。从总量上来看,本文定义的预算外收入(土地出让金加上计入统计的预算外收入)占地方预算内收入的比例超过 65%,甚至有些年份达到 90% 以上,基本与预算内收入持平。^③从这里可以看出,土地出让金作为 1994 年分税制改革后地方政府追求的主要预算外收入是毋庸置疑的。

周飞舟(2006)认为分税制改革使地方政府逐步将财政收入的重点由预算内转到预算外,并总结为“驱赶效应”。陶然等(2009)则认为由于分税制改革并未相应调整政府间支出责任的划分,致使地方政府财政入不敷出,不得不寻找新的本地财源,从而

① 《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》,国发[1993]第 85 号;《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,中发[1997]第 11 号;《土地管理法》1998 年第 55 条。从实际操作来看,新增建设用地出让收入中央比例部分仍然存在没有足额上缴的问题。

② 1999 年计入统计的地方预算外收入为 3154.72 亿元,2009 年为 6062.64 亿元,年均增长 9.22%。财政部曾估计 1997 年预算外收入已超过 4000 亿,远高于统计年鉴上的 2826 亿元(黄佩华和王桂娟,2000)。这说明,财政年鉴上统计的数据只是保守数据。还有一种情况是,财政部的估计涵盖了地方政府掌控的全部预算外收入,也就是本文定义下的预算外收入。

③ 这里的土地出让金按照《中国国土资源年鉴》成交价款计算的两个原因:一是年鉴只在 2003~2008 年明确区分了成交价款和纯收益,2003 年以前没有区分成交价款和纯收益,2009 年则没有纯收益一项,为便于统一计算,本文使用成交价款;二是地方政府的土地征收成本一向较低,与土地出让的巨大收益相比,几乎可以忽略而不影响分析结果,况且,统计年鉴上的纯收益往往由于地方政府隐瞒其真实收入而偏低。综合两方面的原因,使用成交价款作为土地出让金更为合理。

形成“制造业竞次”。从中央与以省为代表的中央-地方财政关系来看,来自制造业最大份额的增值税由国税系统征收,其中75%归为中央,而剩下的25%需要通过税收返还的形式才能到地方政府手中,且2002年以前被划为地方独享税的企业所得税和个人所得税增长迅速,2002年以后成为中央地方共享税,分成比例为各自50%,2003年又调整为中央60%,地方分享40%。从这个意义上来说,地方政府似乎确实具有一种被迫的“假象”。但逻辑并非如此,其一,若不是地方政府对预算外收入的追求,中央也没有必要迫切地进行分税制改革;其二,若分税制改革的税种划分更加合理,使地方政府分配到更多的财政收入,地方政府是否就没有追求预算外收入的动机?地方政府迫于财政集权改革带来的巨大财政支出压力不得不开拓与土地有关的预算内、外收入的观点,很难解释分税制改革前的1992、1993年发生的“房地产热”。当时,土地出让面积由1991年的0.10万公顷攀升到1992年的2.19万公顷,1993年达到5.73万公顷,有偿出让收入也从1991年的11.37亿元飙升到1992年的525亿元和1993年的557.8亿元,增长了49倍之多,^①而同期(1992和1993年)地方预算内财政收入占全国预算内财政收入分别为71.9%和78%。可见,在自我利益的驱动下,地方政府有追求完全属于其支配利益的主观热情(在中国特定的环境下,这种利益表现为预算外收入)。更加合理的逻辑是,分税制及相关改革不过是改变了地方政府获得预算外收入的主要途径,而不会改变地方政府追求预算外收入的动机和热情。事实上,对于地方政府积极发展地方经济更重要的外部激励条件,不在于财政预算收入是更多集权还是更多分权,而是相对独立的财政收支权、行政审批权、地方立法权、经济管理权等由地方实际掌握的权力。这些相对独立的权力,为地方政府积极发展经济及地方财源,起到了更重要的外部激励作用。因此,在分税制后财权被上收的背景下,只要有追逐规模性预算外收入的制度空间,只要其所塑造的经济增长模式能够最大化规模性的预算外收入,地方政府就有发展辖区内经济的激励。

当然,本文无意否定预算内收入对地方政府存在的一定激励作用。因为在中国的政府体制下,即便预算内收入的支出受到的约束很有限,但作为政府履行提供公共产品职能而合法存在的预算内收入,无论提供产品的效率怎样,地方政府也总要履行一定的职能,如科教文卫支出等。同时,市县级政府面临着预算内收入被中央和省集中的可能,但这并不意味着市县地方政府完全没有动力追求预算内收入的增长。一是由于经济系统的关联性,在追求预算外收入的过程中,必然会带来预算内收入的增长;二

^① 来自张清勇(2008)整理的数据。1992和1993年,地方政府和中央政府关于土地出让收入的分成比例,中央为5%,地方为95%,涉及外资的,中央占40%,地方占60%。

是市县府面临着组织的强制控制;三是市县府仍需要预算内收入来维持政府的运转及履行一定的职责。但相对于“自由裁量”的预算外收入来说,预算内收入顶多到内部最优水平为止(Dunleavy,1985)。

总的来说,在改革第二阶段,土地出让收入作为这一阶段地方政府最主要的预算外收入开始显现。地方政府的行为模式也从“经营企业”转移到“经营土地”。由土地的直接税收、间接税收、土地收费、土地出让金等组成的“土地财政”,构成了以“经营土地”为特征的土地发展主义经济增长模式的激励。

(三)预算外收入结构差异对地方政府行为特征差异的影响

前两小节以分税制为节点,从纵向预算外收入的主要来源和结构变化角度,分析了地方政府具有普遍性的行为特征变化以及经济增长模式的转变。但依据本文的逻辑,在同一个时期,尽管来自中央的制度激励环境对各地方政府具有一定程度的一致性(改革第一阶段“企业留利”和第二阶段“土地财政”成为全国性的现象佐证了这一点),但非制度激励环境却不具有制度环境那样的一致性。事实上,制度激励环境对全国的同一性为地方政府提供了趋同的行为选择空间,而非制度激励环境的异质性则提供趋异的行为选择空间。非制度环境的异质性包括区位、自然资源条件、历史条件等方面的异质性。因此,为在制度和非制度激励环境提供的行为选择空间内最大限度地获取预算外收入,在同一时期,各地方政府表现出的主要行为特征必然因预算外收入的来源和结构在区域间的差异而不同。为简化分析,这里主要以改革第二阶段(分税制后)的东中西部差异加以论证(东中西部的划分以2000年国家西部大开发战略中关于东中西部的划分为标准)。

在分析之前,有必要梳理改革第二阶段地方政府预算外收入的来源和结构。分税制后,构成地方政府预算外收入的项目主要有土地出让金以及计入《财政年鉴》的行政事业性收费、政府性基金、乡镇自筹资金、国有企业和主管部门收入等。这几项预算外收入中的土地出让金来源是单一和较为明确的,也是改革第二阶段地方政府最主要的预算外收入。国有企业和主管部门收入则在分税制改革后不再作为预算外收入。^①其他几项的来源则复杂得多,包括各种税收附加(如农业税附加等)、各种政府性基金和政府集资、各种专项和统筹资金(如养老、待业、医疗等社会保障资金)及各种行政

^① 1998年后这一项预算外收入又重新出现,但其数额很小。事实上,分税制条件下的中央-地方财政关系和政企关系,使地方政府像改革第一阶段那样从企业获得大规模的预算外收入已不太可能。

性和事业性收费等,其中税收附加 10 种左右,基金几百种,收费甚至有上千种之多。^①虽然这几项计入统计的预算外收入来源众多,结构复杂,但它们却具有一个比较明显的共同特点就是各级地方政府行政部门向经济实体(企业和个人)索取的强制性收入,且大多属于不合法收费(基金)项目。^②奥尔森(2005)认为来自强制索取的预算外收入更体现了地方政府“无节制的攫取之手”的行为特征,因为它们是地方政府对社会经济实体的一种无节制的强取豪夺,通过损害社会利益来提升自身的利益。在这个过程中,财富只有转移和毁灭,而没有创造,再加上它们的征收权分布在不同层级的政府系统各部门中,更使得不同部门之间竞相扩大属于本部门的预算外收入而不顾对经济体的损害,甚至出现多部门对同一项目进行重复交叉收费的情况。而土地出让金体现了地方政府“有节制的无偿获取”特征,因为要获得更高的土地出让金,一定程度上需要地方政府提高辖区内的投资、消费和居住环境。在此过程中,财富没有转移和毁灭,还有一定的创造。因此它对经济体发展具有双面影响。土地出让收入来源较为单一而明确,便于作为一个整体在一个地方政府内部集中管理、分配和使用。从这个意义上来说,我们可以把计入统计的那些来源于强制索取的预算外收入归为一个整体来分析。这样,地方政府总的预算外收入由两大部分构成:一部分是土地收入,另一部分是计入统计的各项预算外收入之和。地方政府的预算外收入来源和结构差异对其行为特征的影响便可以以此为基础进行分析。

根据《中国国土资源年鉴》和《中国财政年鉴》的数据,1999~2009年,东中西部地区计入统计的预算外收入分别从 1708.87 亿、880.40 亿和 581.83 亿元增长到 3531.79 亿、1390.29 亿和 1140.58 亿元,土地出让收入则分别从 426.01 亿、35.36 亿和 52.95 亿元增长到 9585.29 亿、5420.63 亿和 2173.61 亿元。从绝对总量来看,计入统计的预算外收入和土地出让收入在东中西部地区都在快速增长。但东中西部仍然表现出了一定的差异:首先,无论从总量上还是分项上,东部地区在同一时期要远高于中西部地区;其次,东中西部在两种收入上的结构也存在较大差别,东部地区在同一时期两种收入之比绝大部分年份都高于中西部地区;最后,两种收入在随时间的结构变化上也有很大的差别,东部地区从 2003 年开始土地出让收入便已超过计入统计的预

① 1996 年又将养路费、电力建设基金等 13 项数额较大的基金(收费)纳入预算管理。这使得本就分散的预算外收入来源更加零散。

② 马凯(1997)曾记录到,1990 年以来各地建立的 518 项基金中,有 482 项属越权审批;乱收费、乱罚款、乱摊派的名目更多,甚至履行一项职能、布置一项工作及开展一项活动都要设个收费项目。可以说,行政部门为获取强制性预算外收入不仅巧立名目,还擅自扩大收费范围,随意提高收费标准,变无偿服务为有偿服务,甚至只收费不服务。这些行为无疑都加重了社会经济实体的负担和投资(消费)风险,严重抑制社会经济体的创造活力。

算外收入,而中西部地区从2006年才开始稳步超过计入统计的预算外收入。这些差别可以用来解释,尽管分税制后“经营土地”成为全国地方政府普遍意义的行为,但东中西部以追逐预算外收入为目的的行为仍在时间和方式上表现出一定的差异。

第一,分税制后,东中西部在“经营土地”追逐土地出让收入上存在时间差异。土地出让收入尽管也垄断在地方政府手中,但它或多或少带有一定的市场特征,因而要想有利于获取土地的相关收入,就不能像计入统计的预算外收入那么直接,需要培育一个特定的、有利于“经营土地”的市场。按市场的供需定律,土地的供给已垄断在地方政府手中,地方政府要做的就是创造有效需求。从地方政府掌握的权力和资源来看,最便捷最快速的方法就是大力发展制造业,尤其是劳动密集型制造业,使人口大量地集中在一起,也就是说城市人口的大量增加,对土地的需求自然会上升。城市人口增加对土地的需求分为两种类型:一种是商业用地,一种是住宅用地,由于任何人都需要消费一定数量的商品,因此无论是外来的低端务工人员(如农民工),还是高端的人才或者本辖区内进入城市的人口增加都必然带来商业用地需求的增加。另外,在这些进入城市的人口中,必然有一部分是商品房的潜在消费者。可以说,制造业的发展是本地服务业需求增长的最佳途径。分税制改革后,效率低下的绝大部分国有企业不仅不能为地方政府提供利益,甚至还成为地方政府的包袱,改制在所难免。因而,上世纪90年代中期以后,由于制度与非制度环境的优势(包括政策倾斜、区位、历史积累等)条件,东部地区的地方政府率先建立了工业开发区,^①在土地出让上采取了差别化策略。对于工业用地,采用协议用地低价出让方式,甚至还配套一系列的优惠政策吸引投资,大力发展制造业;对于商住用地,则逐渐采取“招拍挂”高价出让方式,获取高额的土地出让金。短短几年,效果尽显。到1999年,东部地区土地出让收入就达到了计入统计的预算外收入的0.25倍,而同期中西部地区分别只有0.04和0.09倍(根据《中国财政年鉴》和《中国国土资源》数据计算而得)。可见,中西部地区在“经营土地”的时间上比东部地区相对滞后,大致经历了一个从东部向中部再向西部的扩散过程。

第二,东中西部“经营土地”追逐土地出让收入在方式上的差异。尽管中西部先后模仿了东部“经营土地”的行为模式,尤其是2000年西部大开发战略出台后,建立起大量工业园区,但中西部客观上并不具备东部地区的各种非制度环境条件,实质上无法全面参与吸引投资的竞争。以FDI为例,截至2006年年底,东部地区累计利用外

^① 1993年,省级政府获得了设立开发区的审批权,随后,省级以下的地方政府实质上行使了开发区的审批权,尽管并没有得到中央的正式承认。

商直接投资 5952.93 亿美元,占全国利用外商直接投资的 87%;中西部地区累计利用外商直接投资 778.31 亿美元,占全国实际利用外商直接投资的 13%,其中西部仅占 5%。^① 由于区位的劣势,即便存在更低的地价或者其他更优惠的政策,中西部广大地区实际上也无法参与东部关于制造业的竞争。2000 年以来,大量中西部劳动力流动到东部,正是中西部无法在制造业这一个层面上与东部竞争的直接体现。既然中西部没有和东部一样以制造业为支撑,那么就无法像东部一样通过大力发展制造业这种行为模式获取更高的总预算外收入。在这种情况下,东中西部“经营土地”的行为在方式上就有了明显差别。东部地区更多地采用以制造业为依托的“经营土地”的方式,而中西部地区更多地依托于对土地的供给控制来经营土地。中西部很多地区一方面也在竭力发展制造业,尽可能吸引本地农村人口进入城市,增加对土地的需求;另一方面则更多地通过基础设施等公益性用地的开发,严格控制土地的供应,利用商住用地需求缺乏弹性的性质,直接促使商住用地出让价格的攀升,获取更高的土地出让收入。笔者在广西、重庆、四川等地调研时,发现了大量以制造业名义建立起的开发区,变相成为“房地产开发区”。^② 事实上,尽管中西部大量人口流动到东部地区打工或工作,但由于户籍的限制,很多打工者无法在工作地区定居;再加上还有相当一部分人选择进入本地区城市工作,因而,中西部地区仍然能够形成局部的人口集中,为中西部地方政府通过控制供给的方式“经营土地”提供一定的条件。需要说明的是,中西部地区尽管可以通过局部市场的垄断直接以控制供给的方式“经营土地”,但由于这种直接的“经营土地”方式缺乏制造业的支撑,所获得的土地出让收入,显然无法与东部地区相比。

另外,中西部地区从土地获取收益的程度远赶不上东部地区,为获得更多的预算外收入,强制征收的手段就表现得比东部地区更为明显,其结果是西部地区计入统计的预算外收入占其总预算外收入的份额比中部高,中部又比东部高,东部最低。王有强等(2009)就曾指出,东部地区计入统计的预算外收入的增长也得益于地方政府“经营土地”的行为,土地部门、房产部门的增长首当其冲。中西部地区由于缺乏招商引资的竞争力,往往通过增加行政执法来增加预算外收入,中西部财政匮乏的县乡政府增加预算外收入的后果是给农民带来更多的负担,乡镇自筹资金便体现了这一事实。农业税费改革后,更加剧了中西部“三乱”执法经济的蔓延和盛行。^③ 这些行为不仅不

① 由《中国统计年鉴》数据整理计算而得。

② 当然这并不是说东部地区没有类似的情况,只是这种现象在中西部地区尤甚。

③ 感谢审稿人关于这一节提出的建议和提供的参考文献。

利于资本、技术和人才流入本地区,也导致本地非农产业流向外地,严重阻碍了本地区经济的发展,这反过来又加重地方政府对强制获取利益的依赖,形成一种恶性循环。

以上两点主要分析的是东中西部的平均差异。如果从省级层次来看,东中西部各自的内部情况也同样存在明显的差异。例如,东部地区的海南便是一个典型的例子。海南尽管处于东部地区,但在制造业上却无法与东部其他地区竞争,其旅游资源却是一大优势,依托这一优势,海南“经营土地”的方式便走上了第二条路。^①即便同是发展制造业,浙江省和江苏省也有所不同,江苏主要以吸引大型企业(如世界500强企业等)的投资为主,浙江则民间投资遍地开花,体现在用地政策上,便是江苏的协议用地出让价格平均来说比浙江省的出让价格低。

四 财政激励下制造业“区域竞次”的再审视

地方政府之所以有动力发展经济,其根本的激励力量来自于地方政府的集体(自我)利益——即“自由裁量”的预算外收入。外部环境则为地方政府的行为选择提供了一种范围,地方政府虽然不能肆无忌惮地超越这种范围我行我素,但是在这个范围内却具有充分的自主权,从而地方政府就不会按照外界设定的激励模式行动。这个时候,地方政府有充分的动机和能力采取有利于实现自我利益的行为,塑造有利于其实现其自我利益的经济增长模式。不同于本文,陶然等(2009)将预算内、外收入无差别地捆绑在一起作为地方政府的激励因素(以不断变化的政-企关系和中央-地方关系为条件),并提出改革第二阶段的制造业“区域竞次”模式,这一模式有以下几点值得商榷。

首先,正如上文所分析的,制造业“区域竞次”只会在外部条件相似的地方政府之间展开,是改革第二阶段所表现出来的分层次的局部特征。况且,地方政府通常对那些规模大见效快的投资表现出高度热情,比如世界500强类型的企业。原因是这些投资能够快速带来服务业增长效应,从而在较短时间内为“土地财政”奠定基础。而中小企业投资者所面临的投资环境并不那么“友好”。中小企业的发展具有长期性和不确定性,给服务业带来的短期快速增长效应十分有限。更重要的一点是,若地方政府

^① 海南招拍挂用地出让(一般为商业、住宅用地出让方式)和协议用地出让(一般为工业用地出让方式)的结构充分说明了这一点。2003~2009年,海南每年招拍挂出让土地平均是协议出让的11.21倍,远高于东部其他地区平均2.22的倍数。而且,海南协议和招拍挂的出让价格差也较东部其他地区低,这说明既然无法全面参与制造业竞争,那么也就不必过于压低工业用地的出让价格。

吸引制造业投资的根本目的是获得相关的税收,则地方政府应该减少对经济实体的干预,让企业之间充分自由的竞争,并向企业提供高效而优质的服务。这样,那些在自由竞争中具有潜力、能够带来产业不断升级的企业(无论是大企业还是中小企业)才能得到不断发展,而具有盈利性且长远生命力的企业才是地方财政税收的真正支柱。^①但分税制后各地方所表现出的事实并非如此。Nee 和 Cao(1999)就发现,福建的一些地方在大力发展集体企业、优待外资企业的同时对本地民营企业采取歧视性政策。

其次,陶然等(2009)认为地方政府在工业用地和商住用地上之所以采取差别化策略,原因在于制造业部门具有较高的流动性,处于强大竞争压力下的地方政府为获得未来稳定而长远的税收收入流,不得不采用协议出让等极其优惠的政策吸引制造业投资;而对于商住用地,由于本地服务业消费者的非流动性,地方政府采用“招拍挂”等出让形式高价出让土地,以获取高额土地出让金。以土地出让金等为主的预算外收入更多的是制造业“区域竞次”下地方政府追求预算内收入(如增值税、企业所得税、营业税等)的“溢出效应”。然而,与美国等“Tiebout”意义上为财政预算收入与支出而竞争的地方政府不同,中国当前阶段部分地方政府进行的制造业投资竞争只是表象,促使市县各级政府采取低价出让工业用地吸引制造业行为的原因,最终还是为获取以土地出让金为主的“土地财政”。因为通过协议方式低价出让土地来吸引制造业(工业)投资,能够带来地方基础设施的完善,吸引更多外来务工人口,增加服务业消费需求,从而进一步抬高“招拍挂”商住用地的垄断价格,以获得更高的土地出让金。而同时商住用地价格在地方政府的塑造下,“看涨效应”明显。^②新世纪以来,制造业投资竞争已慢慢让位于房地产业,市县地方政府对于拆迁、卖地的热情可能已高过吸引制造业投资,^③况且,房地产业本身还对经济增长具有巨大的连带效应。地方政府追求预算外收入而“经营土地”的激励,实际上也是30多年来产业(制造业)无法进一步升级的根本原因。即使是预算内财政收入,地方政府也越来越依靠土地而不是制造业。周飞舟(2007)在考察某省的几个地区时发现,与土地相关的收入占预算外收入的60%

① 企业发展最重要的是公平竞争的市场环境,而非“优惠政策”。而在“公平竞争市场”中脱颖而出的企业必然具有极强的生命力,同时这些有生命力的企业在长期会给当地政府带来税收显著稳定的增长。

② 作者利用浙江省1996~2007年土地协议出让和招拍挂出让价格的年度非平衡面板数据做了面板向量自回归的经验分析,结果发现:协议出让土地价格对其自身的短期滞后效应比较明显,且作用为正,招拍挂土地出让价格对协议出让土地价格没有明显的滞后效应;而招拍挂土地出让价格却受到协议出让土地价格及其自身明显而持续的正向滞后影响,这个结果支持了这里的讨论。由于篇幅所限,本文无法报告具体分析结果,作者愿意向有兴趣的读者提供。

③ 近些年来,有很多建立没有多长时间的住宅小区、商住楼、村民自建住宅小区等,由于种种原因都面临拆迁。最近山东省的“农民上楼”运动,重庆市的“农民进城”运动等更是“经营土地”的有力佐证。

~80%,占预算内收入的30%~40%,并且,这种趋势在不断增长。另外,政府性公司和土地储备中心是市县地方政府“经营土地”行为的外在工具,在东部很多地区,县级政府一般都会拥有以下几种政府性公司:城市投资开发有限公司、城市交通投资有限公司、城市水务集团、城中村改造有限公司等。这些公司似乎是为城市公共建设而设,实质是为城市建设进行融资。地方政府通过这些政府性公司,利用土地进行抵押贷款,使得在城市开发和建设中,金融资金替代了财政资金成为城市公共建设的主力。另一个“经营土地”的重要角色是土地储备中心,土地储备中心储备的土地几乎全部以“招拍挂”的形式用于商住用地,以获取高额的土地出让金。

另外,在分税制改革中,中央政府仅划分了中央和省级政府的财政分配规则,而基本上不干预省以下政府间财政关系。尽管各省在分税制改革后对其省以下财政关系的安排不尽相同,但都具有一个显著的共同特点:财权有层层上收的效应。^① 根据《中国财政年鉴》和汤安中(2004)调查的数据,1994年以来,省级政府的财政集中度(省级政府预算内财政收入占全国预算内财政总收入的比重)不断加大,从1994年的16.8%提高到2000年的28.8%。2000年省以下财政收入比重下降到19%。也就是说,除了中央所占的52.2%外,地方政府所占的47.8%中,省级政府约占60%,市县乡的预算内财政收入只占地方政府的约40%。县财政原主要工商税源已转化为中央财源,主要体现在县级财政的工商税种只剩下:筵席税(56%)、耕地占用税(近50%)、城市维护建设税(20%以上)、房产税(25%以上)、土地增值税(20%以上)、契税(约20%)、城镇土地增值税(约20%)(括号里的比值指该税种留在县财政的比例)。这些小税种规模都不大,但却占了县级财政一半以上的收入。乡镇财政收入里的增值税、营业税、企业所得税三大税所占比重最小,有近一半的税收依靠农业四税、屠宰税、筵席税等比较小的、收入不太稳定的税种。^② 招商引资发展制造业所带来的税收增长绝大多数都被中央和省抽走。但陶然等(2009)提出的以吸引制造业投资为主要特征的“区域竞次”式增长模式的行为主体恰恰是市县级别政府。^③ 从作者获得的大量调

① 实际上,在分税制改革前的财政承包制中,上缴固定税收额度也存在层层上收效应,这也使得地方政府不同层级之间具有层层截留效应。

② 汤安中(2004)在对河北某县的考察发现,相应于中央政府2002年的税种调整,省、市同样对税收共享比例做出调整,调整前各税种增量留县乡的比例为:增值税25%,所得税100%,营业税100%;改革后,各税种增量的分成比例分别降为:增值税10%,企业所得税15%,个人所得税20%,营业税80%。

③ 市县地方政府追逐以土地出让金为主的预算外收入,还与国家的土地制度有关,特别是与市县政府掌控的土地征收权和出让权有关。需要说明的是,上世纪90年代中后期以来很多地区实行了省管县的改革,使市级政府单位的管辖权已相对弱化。

研资料来看,将以土地出让金为主的预算外收入大部分留在市县地方政府,才是激励市县地方政府积极发展当前经济模式的关键因素。另外,对于地方政府领导,一届任期不过3~5年,而招商引资获取预算税收需要长期的回流,在任领导为后任“栽树”的动机值得怀疑。分税制后资本流动性有了很大的空间,企业完全可能“用脚投票”从而使税收收入流变得很不稳定,这使得预算内税收收入远远不如经营土地获取预算外收入来得快且容易。因此,从预算内财政收入来说,市县地方政府不惜血本招商引资发展制造业是为了获取长期的税收收入流的论点不太能站得住脚,也无法解释很多地方对企业的税收减免。

再者,省级政府也面临中央的财政集权,按照分税制后几次税种划分的调整思路,直接税如果增长过快,很可能被全部或者部分划为中央税收。从这个意义上说,即便省政府比市县地方政府更关注预算内财政收入,也是关注有利于本级政府利益的税收收入。实际上,省级政府也受益于市县政府的“经营土地”行为。市县地方政府的土地开发显著带来两部分收入的增长:一部分是与土地有关的税费收入,包括1994年成为地方独享税的城镇土地使用税、契税、耕地占用税等土地直接税种和其他间接税种如房产税、营业税等。这些税收绝大部分都是地方税,并且这些税收增长速率极快,尤其是地方税的大头——营业税,而营业税的主体是商业和服务业。另一部分是相关的预算外收入(如土地出让金和各种土地收费),这部分收入规模更大,增长速度更快。从一定程度上说,预算内财政收入的增长,更多的是市县地方政府追求以土地出让金为主的预算外收入的“连带效应”。因此,对于省级政府,尽管利益诉求会有所不同,但也会在某种程度上和市县甚至乡镇政府形成利益共同体。例如,江苏省在“铁本”事件中,通过“化整为零”,把铁本公司840万吨钢的大型钢铁联合企业项目分为22个子项目进行审批,对于项目所需占用耕地,由于省级政府审批权限不超过35公顷,江苏省国土厅于两日内分42个批次批准了常州市2.1万亩农用地转用和土地征用(李军杰和周卫峰,2005)。可见,不能将地方政府发展经济的动力简单归结为追求财政收入的激励,而是来自于从省到市、县、乡多级地方政府博弈与共谋下自我利益(土地财政)最大化的激励。

最后,地方政府对过低劳工价格的容忍、环境管制的松懈,并非是1994年后经济增长模式所特有的问题。在乡镇企业兴起的80年代到90年代初期,人们就被排列为有不同权利的等级集团,外来民工一般不能得到福利待遇的保障,在企业的地位并不比改革第二阶段好(Sachs等,2002)。而地方政府对环境管制的松懈,并非从1994年后才开始。据夏光和赵毅红(1995)估计,1992年,中国环境污染所造成的损失为

1000 亿元左右,约占 1992 年 GNP 的 4%。事实上,从集体行动的逻辑来看,如果没有约束条件,地方政府和市场中的企业一样,很难有追求更广泛公共利益的动机。因此,只要地方政府追求自我利益的行为得不到有效限制,诸如此类问题在经济发展的任何阶段都会存在。若说竞次,对于第一阶段以“经营企业”为特征的地方保护主义增长模式,同样是一种“竞次”模式。

事实上,本文的框架不仅能解释分税制后部分地区制造业的“区域竞次”现象,而且改革开放以来中国经济的高速增长及伴随着高增长出现的一些问题,都可以在本文的框架下得到合理解释,即地方政府集团选择何种行为模式,取决于在外部环境(制度与非制度)条件下,地方政府官员(官员集团)能从中获得的自我利益(相容的集体利益)。在当前的中国体制下,这种相容性的集体利益便是预算外收入。正是对规模性预算外收入的追求极大地激励了地方政府展开发展经济的竞争,从而推动了中国多年的经济高速增长。而规模性预算外收入的主要来源,决定了地方政府的行为特征,进而也决定了经济增长模式。

五 结论

本文在自我利益(动机)多样化的地方政府官员及官员集团如何形成发展经济集体行动的前提下,考察了地方政府广泛存在的预算外收入和地方政府行为选择的逻辑关系。根据中国 30 多年经济转轨表现出来的经济现象和大量文献奠定的理论基础,本文提出一个简单的解释框架:在相关制度框架提供的外在激励条件动态变化下,不同类型不同层级的地方政府官员及官员集团追求自我利益最大化的内在激励,是理解地方政府集团的激励、行为选择和经济增长以及经济扭曲之间逻辑关系更加根本的线索。

我们认为无论在经济增长的哪一个阶段,地方政府对享有充分自由支配权的预算外收入的追求,是其发展经济集体行为的本质激励,而经济增长模式的转变不过是外在环境(制度条件)变化下追求预算外收入途径不同的外在结果,无论是分税制前以“经营企业”为特征的地方保护主义,还是分税制后以“经营土地”为特征的土地发展主义都是一样的。对于不同阶段、不同地区和层级的地方政府之间所表现出来的行为差异,则要考察其面临的约束条件。

参考文献:

- 边沁(2000):《道德与立法原理导论》(中译本),商务印书馆。
- 冯军旗(2010):《中县干部》,北京大学博士论文。
- 黄佩华、董彦彬、银温泉(1994):《财政改革和省级以下的财政》,《经济社会体制比较》第6期。
- 黄佩华、王桂娟(2000):《费改税:中国预算外资金和政府间财政关系的改革》,《经济社会体制比较》第6期。
- 李军杰、周卫峰(2005):《基于政府间竞争的地方政府经济行为分析——以“铁本事件”为例》,《经济社会体制比较》第1期。
- 马凯(1997):《坚决贯彻决定,大力清费治乱,为切实减轻企业负担作出新的贡献》,《价格理论与实践》第8期。
- 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》第3期。
- 孙潭镇、朱钢(1993):《我国乡镇制度外财政分析》,《经济研究》第9期。
- 汤安中(2004):《反省分税制改革》,《中国经济时报》9月24日。
- 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖(2009):《地区竞争格局演变下的中国轨:财政激励和发展模式反思》,《经济研究》第7期。
- 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭(2010):《经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》,《管理世界》第12期。
- 王有强、卢大鹏、周绍杰(2009):《地方政府财政行为:地方财力与地方发展》,《中国行政管理》第2期。
- 夏光、赵毅红(1995):《中国环境污染损失的经济计量与研究》,《管理世界》第6期。
- 杨其静、聂辉华(2008):《保护市场的联邦主义及其批判》,《经济研究》第3期。
- 张军(2008):《分权与增长:中国的故事》,《经济学(季刊)》第1期。
- 张清勇(2008):《纵向财政竞争、讨价还价与中央—地方的土地收入分成——对20世纪80年代以来土地收入的考察》,《制度经济学研究》第4期。
- 周飞舟(2006):《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》第6期。
- 周飞舟(2007):《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》第1期。
- 周黎安(2004):《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》第6期。
- 周黎安(2007):《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 奥尔森(1995):《集体行动的逻辑》(中译本),三联书店、上海人民出版社。
- 奥尔森(2005):《权力与繁荣》(中译本),上海人民出版社。
- 穆勒(2011):《论自由》(中译本),广西师范大学出版社。
- Davoodi, H. and Zou, H. “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study.” *Journal of Urban Economics*, 1998, 43(2), pp. 244-257.
- Downs, A. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown, 1967.
- Dunleavy, P. “Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model.” *British Journal of Political Science*, 1985, 15(3), pp. 399-424.
- Jin, H.; Qian, Y. and Weingast, B. R. “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style.” *Journal of Public Economics*, 2005, 89(9-10), pp. 1719-1742.
- Lipton, D. and Sachs, J. “Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland,” in W. C. Brainard, and G. L. Perry, eds., *Brookings Papers on Economic Activity: Macroeconomics*. 1, Washington, D. C. : Brookings Institution, 1990, 75-147.
- Maskin, E.; Qian, Y. and Xu, C. “Incentives, Information, and Organizational Form.” *Review of Economic Studies*, 2000, 67(2), pp. 359-378.

- Migué, J. L. and Belanger, G. "Toward a General Theory of Managerial Discretion." *Public Choice*, 1974,17 (1), pp.27-47.
- Montinola, G.; Qian, Y. and Weingast, B. R. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics*, 1995,48(1), pp.50-81.
- Naughton, B. "Chinese Institutional Innovation and Privatization From Below." *American Economic Review*, 1994,84(2), pp.266-270.
- Nee, V. and Cao, Y. "Path Dependent Societal Transformation: Stratification in Hybrid Mixed Economies." *Theory and Society*, 1999,28(6), pp.799-834.
- Nee, V. and Matthews, R. "Market Transition and Societal Transformation in Reforming State Socialism." *Annual Review of Sociology*, 1996,22, pp.401-435.
- Niskanen, W. A. "The Peculiar Economics of Bureaucracy." *American Economic Review*, 1968,58(2), pp.293-305.
- Niskanen, W. A. "Bureaucrats and Politicians." *Journal of Law and Economics*, 1975,18(3), pp.617-643.
- Oi, J. C. "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics*, 1992,45(1), pp.99-126.
- Poncet, S. "Measuring Chinese Domestic and International Integration." *China Economic Review*, 2003,14 (1), pp.1-21.
- Qian, Y. and Roland, G. "Federalism and the Soft Budget Constraint." *American Economic Review*, 1998,88 (5), pp.1143-1162.
- Qian, Y. and Weingast, B. R. "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives." *The Journal of Economic Perspectives*, 1997,11(4), pp.83-92.
- Rogowski, R. "Rationalist Theories of Politics: A Midterm Report." *World Politics*, 1978,30(2), pp.296-323.
- Sachs, J.; Woo, W. T. and Yang, X. "Economic Reforms and Constitutional Transition." *Economic Crisis Management: Policy, Practice, Outcomes, and Prospects*, 2002, pp.28.
- Tiebout, C. M. "A Pure Theory of Local Expenditures." *The Journal of Political Economy*, 1956,64(5), pp.416-424.
- Weingast, B. R. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development." *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1995,11(1), pp.1-31.
- Weitzman, M. L. and Xu, C. "Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives." *Journal of Comparative Economics*, 1994,18(2), pp.121-145.
- Williamson, J. "Democracy and the Washington Consensus." *World Development*, 1993,21(8), pp.1329-1336.
- Wilson, J. Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do It*. New York: Basic Books, 1989.
- Young, A. "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China." *The Quarterly Journal of Economics*, 2000,115(4), pp.1091-1135.
- Zhang, T. and Zou, H. "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China." *Journal of Public Economics*, 1998,67(2), pp.221-240.
- Zweig, D. "Rural Industry: Constraining the Leading Growth Sector in China's Economy." *China's Economic Dilemmas in the 1990s: The Problems of Reforms, Modernization, and Interdependence*, April 1991, Joint Economic Committee.

(截稿:2012年5月 责任编辑:李元玉)