

# 政府财政与公共利益<sup>1</sup>

## ----国家政权建设视角

张静

### 提要

本文讨论地方政府的财政行为及其后果。根据 2006-2011 年的调查资料，本文指出一种趋势：地方政府的“财产”管治权意识日显，追求回报动机上升，政府投资性角色活跃并向广阔的经济领域拓展，市场原则在公务机构及体制内各组织间全面正当化。随着对政府资产的拥有和处置意识增强，地方政府的财政能力/资源分配和回报激励的能力上升，但在单位和地区财政的历史/观念和实施结构下，政府财政的受益链主要沿着公务系统/或是与其有相关联的部门伸延。对整个社会而言，这推动并加剧了利益获得机会结构的不平衡，其潜在的政治结果，是对政府代表“公共利益”的声誉造成损害。

政府财政 公共利益 国家政权建设

### 论题背景

在国家政权建设研究领域，人们一般相信，政府财政能力和政治秩序稳定呈现互为支持的关系，理由是政府强大的经济再分配的能力，可以支持巩固政权的行动所需，并通过“回报”分配利益。根据欧洲历史经验，政权虚弱乃至动荡，往往源于政府财政危机（凯瑟琳·诺伯格，2008：279）；原苏东国家的转型比较分析，也证明了财政危机“限制了行政管理

---

<sup>1</sup> 本文发表在周雪光，刘世定，折晓叶编，《国家建设与政府行为》，中国社会科学出版社，2012。本研究得到教育部北京大学社会学基地重大项目“转型社会：冲突与秩序形成”支持。所用资料来源：2007-2009年在河北/安徽/浙江/湖北/四川/山东/江西/广东/北京等地的乡、县、市约 80 位公务员访谈；部分调查地点近年的预算报告；部分调查地点的财政改革实践文献；部分调查地点网上公布财政数据；2010-2011 年地方公务实践资料：讲话稿，经验总结，成果评估等；中国人民大学 CGSS 2006 居民调查数据库数据。以上调查地点及受访人员做了隐名处理。对资料收集做出贡献的成员有：张静，赵蔚，吴玉鑫，吴奇，付勇江，杨琨，冯春，韩君，纪莺莺，邝光荣。在此致谢。

的数量和质量”（奥勒·诺格德，2006：28）；更有学者指出，中国历史中宋明清各朝的起落，“都遵循一种基本的财政规律：朝代新启时期国库储蓄丰盛，随后递减，再后就是财政日益吃紧，赤字越来越不可收拾，最终致使改朝换代”（陈志武，2009：62）。因此，邓小平在1992年的南巡讲话意味深长，这位有远虑的政治家在讲话中特别强调，抓经济是保持政治稳定的关键。对他而言，“发展是硬道理”不仅是一个经济命题，更是一个政治命题。

若干年过去了，在经济方面，如今明显的事实是，中国经济建设成长迅速，财富积累增加，政府财政实力增强。但是对于政权建设——是否如邓小平所期待，巩固了执政稳定性？——却成了不容易回答的问题。人们看到，国家财富增强了，但社会的不满也增加了。这表现在，冲突性事件/上访事件/互联网上的争议事件大幅度增长，与此相应，维护稳定的人力部署和费用支出也在上长。虽然，在转型时期社会冲突上升是为正常，但值得深思的是，不少冲突事件具有这样的特点：多数在地方和基层管治领域发生；个人事件很难容易发展为群体事件；法律冲突很容易转化为指向公共机构的冲突。这些特点包含的政治意义值得重视：它说明，掌控财富和巩固政治之间的关系非同寻常。一个挑战性的问题是，为何理论上二者互为建设的关系，现在产生了不同的结果？

魏昂德教授曾给出一个有启发性的解释。他提出，市场导向的改革……极易损害行政机构的回报结构，进而逐步削弱庞大统治制度的基础。在他看来，这种损害发生的途径是，市场发展提供了替代性的报酬来源，于是基层干部中的一部分人，利用组织权力和影响来当企业主/或者贪污受贿，以便增加自己的收入，补偿自己受损的特权；而缺乏这样机会的行政人员则无能为力于自己的物质利益受损。这两种结果都意味着，政治权力稳固的基础之一——有效奖赏政治忠诚者的体制能力下降，而这一体制能力，曾经在消费紧缺/无替代性收入来源的再分配经济中，发挥着激励行政的作用，其构造的组织化依附，是权力稳固的重要基础（魏昂德，2002：178）。

这个解释的基本逻辑是，市场发展→原有的回报机制作用下降→体制内激励行政的能力削弱→回报和忠诚的交换被损害→动摇以此交换为基础的政治支持→危害权力稳固。但在今天我们看到，行政人员收入稳定上升，行政机构职位趋之若鹜，政府财政实力雄厚。这说明，“回报和忠诚的交换机制”不仅仍然存在，甚至能力加强，那么，为何它对“权力稳固”产生不同效果？

本文利用06-10年地方财政行为的调查资料，来回答上述问题。本文说明，在单位和地区财政的历史观念和结构框架下，政府财政的受益链有特定的伸展方向，受益者限定在行政系统内部或与其相关的部门成员，这推动并加剧了机会结构的不平衡，能够在政府财政中获

益的/即分享“公共利益”的部门，和其他经济单位及个体整体上的差距拉大。在这种情况下，政府财政的“回报激励”越是强，利益分配在体制内外不同群体间的差距就越大。而如果“公共利益”不能共享，则对“政府代表公共利益”的声誉构成损害，进而对政治秩序的稳定带来相反效果。

## 公共机构与单位财政

以往的地方财政研究主要在三个领域中进行：一是经济视角：注重收入与支出、成本与产出的平衡分析；二是财政管理视角，注重考核、计量等技术环节和职业人员资格评定。第三个视角关注权力结构问题：财政的集权与分权体制，讨论适度的集中（王绍光，2007）<sup>2</sup>、分权（中国财政学会，1999；周飞舟，2010）<sup>3</sup>、或财政联邦制结构（钱颖一，2009）<sup>4</sup>的必要性和理由。上述三个视角反映了中国学者特有的关注点，它们和西方将研究焦点放在财政的“公共性”——公共领域覆盖/向公众公开/公共问责/公共监督——等等方面，存在可以理解的差别。这些差别不仅源于对授权政体、政府职责的认识，更来自于历史——公共机构的单位财政体制，或称地区部门体制。

单位财政的特点是，地域性、行业性和部门性财权分割，单位之间边界清楚并存在竞争关系。不允其他单位分享自己的资金，同时亦承认对方的钱自己也不该使用——这一共识，形成了财政控制的分立性“主权”格局。在分立财权的格局下，尽管都是公共部门，但各部门/各地区的信息、尤其是财产和资金的使用标准，内部决定的余地很大，信息不公开，不流通，亦很难共享是为惯例。比如一个贵州的工作人员，欲建立一个农民子弟学校，他的校舍如果建在贵州当地，获得行政审批的机会很高，还可能得到国家的创业基金支持。但是如果他流动到别的城市建校，同样性质的事情，不仅没有审批途径，得不到创业基金支持，甚至完全可能成为违法建设，被令拆迁取缔。因为在单位财政分割体系下，与此有关的财政拨款到达贵州，他在别的城市不能用。这些城市拒绝的理由是：为什么我们的钱要给外人使用？

5

<sup>2</sup> 采访王绍光：“寻找财政分权与集权的均衡点”，

[http://www.21cbh.com/HTML/2007-6-11/HTML\\_KHWEAMXEGSHP\\_2.html](http://www.21cbh.com/HTML/2007-6-11/HTML_KHWEAMXEGSHP_2.html)

<sup>3</sup> 中国财政学会编，《中央与地方财经改革探索》，经济科学出版社，1999；周飞舟：“集权与分权：从财政角度看这样和地方关系——评黄佩华等著，《中国：国家发展与地方财政》”

<http://www.aisixiang.com/data/32984.html>

<sup>4</sup> 钱颖一：“地方分权与财政激励：中国式的财政联邦制”

<http://hi.baidu.com/xianshb/blog/item/b8bab422a68d2dfad6cae211.html>

<sup>5</sup> 2011 北京 HD 访谈\_Zhang 1.

即使在政府部门之间也是如此。一个地方被看成一个单位，有其自己的财政管辖权。但这与西方意义上的“公共财政”很不同，因为在地方或称单位财政下，资金无论从何种渠道来，一到自己的部门账上，它们就并非被视作公共资源，而是被视作单位资源使用。在这个意义上，“公共”不是范围和权利称谓，而是指由“公家”部门才有资格控制并管理的资源。除了需要遵守基本的会计纪律，以对应检查之外，单位支出受到的约束/尤其是来自公共领域的约束实际上很小。但它也不是西方意义上的非公资源，原因是单位或地方支出，须是所属成员整体所需，如果进入私人腰包，就会犯规。在这个“局部公共”的意义上，资金的支配无须对社会公众全体负责，但需对单位成员局部负责，只要是单位所需内部共享，支付于部门内成员，就算是正当的公共支出。财务方面同样的事情，个人不能做不意味着组织不能做，二者权利上的差别不在于事情本身的性质，而在于做事者须有“组织”身份和级别。因此很多商业活动要合法化，必须先建立组织，用单位的名义进行，但这绝不是指须面对社会公众。

这当然不是今天才有的现象。历史上，中国“中央和地方省份都没有可靠的预算，只有传统的拨款”，从上级单位划拨到下级单位，各级官吏不仅必须从控制的费用中，支付其管辖区内民政和司法事务的开销，而且“还需支薪给他的随从和服务人员”。在西方的理解中，后者实际上应由接受服务的官员个人收入中开支，因此韦伯评论说，这显示“私人费用与行政开支并无两样”（韦伯，1995：61-71）<sup>6</sup>。但事实上，随从的服务人员开销——他们服务于官吏，在中国的体制下同样被视为公家开销。在这样的观念中，单位权力就是公权力，重要的是公家单位的级别/地位和用度权，而不是钱的去向。

查史载《唐六典》的“支度原则”，可见体现唐前期“支出全貌与特色的三大类别”——为供国、供军和供御（帝室支用，李锦绣，1995：805）。以今天“公共预算”的眼光来看，这几类支出的基本内容——官吏待遇，礼仪支用，交通运输，行政费，赈恤费，物价费，水利土木兴建费，教育图书修史费，宗教费，监牧、宿卫和边军费用，皇帝个人费用，后宫支用，东宫费，储王公主费用——等等，覆盖面都有限，只有部分属民众福祉或“公共支出”，多数乃官府运转、甚至包含其家眷事务所需。这是“公用”拨款有其特有渠道所致。在中国各地，无论从高层还是基层，今天我们能够找到的各种历史支出记账，它们的功能盖在于奏报待批、资源分派和支度权分割，报告需要对自己单位的财政平衡负责，但不是承担公共责任之承诺或任务公示。在这样的用度权分割体制下，即使为了提供更多公共建设支出的近代

6 韦伯，《儒教与道教》，洪天富译，江苏人民出版社，1995。

“伙耗归公”改革——此举被史学家评价为国家现代公共责任意识的进展，最终也归于失败（曾小萍，2005）。原因之一，是统一的公共财政和分割的单位用度权，存在利益冲突。在这个意义上，我们谈论的单位或地方财政，虽然由“公家”所掌，但很难等同于现代严格意义上公共财政。

这种情况类似于放大的“家产制”（韦伯用语，1995），在单位财政体系中，“家财”共享是其维持的基本机制。“共享”是为局部的公共性，而非外部的公共性，局部的公共性支撑并保护着大量部门内成员的利益，而外部的公共性自然危及到单位财政控制权，从而有损内部全体成员的利益。因此，在公共财政资源问题上，和西方主要关注公用和私用的伦理原则不同，在中国的公共部门中，结构问题，即，局部公和整体公的关系，才是我们体制中财政问题的重点。

### 地方政府财政的拓展

1994年的分税制改革，在政府的不同层级之间，建立了收入共享/支出分担制度。至今，财政研究者对此改革的评价极高，称之——不仅解除了对地方保护主义与诸侯经济的担忧，还把政府和企业、中央与地方两大基本经济关系的处理，提升到一个可以与市场经济长远发展相匹配的新境界（贾康，2011）。<sup>7</sup>值得注意的是，不同于现代国家政权建设中——力求将公共组织和市场组织角色分开——的原则，中国的公共组织并不忌讳行政组织之间的经济关系。这一点非同寻常。

94年分税制改革将地方税源重新划分，实施上交分流，基层资金管理权向上收缩——比如乡财县管，城市建立统一的结账中心，结果是较高级别的政府机构收入增加，获得了更大的财政自主权。我们对于基层干部的走访，听到的内容高度相似，千篇一律地抱怨自己的资金自由权减少，特别印象深刻的是，受访公务员往往从钱的角度看待上下行政关系：

现在是上面出政策，由下面出钱。市委、市政府总给压任务。……钱是从最基层收上来的，但花钱却是从上往下。他吃饱了，才能给你。<sup>8</sup>

7 《瞭望》记者采访贾康，2011-2-12:

<http://finance.sina.com.cn/leadership/mroll/20110212/16379365968.shtml>

8 2007 河北 SHJZ 访谈\_Zhao 2。

但基层缺钱，正是产生依赖关系的前提。高层钱多了，基层钱少了，上级更有条件通过拨钱的方法激励基层干事。收支分成“两条线”后，来自上级的转移支付明显增加。但它特有的实施渠道，由于单位财政的原因，只限在同行政部门的纵向结构中。随着来自上级的转移支付、项目配套、考评奖励等等措施的启用，在上下级组织之间，以获得资金为目的的“经济关系”加速形成。无论是不是公共服务应许的内容，有钱就做没钱就不做成为惯例。接触基层组织各个机构的负责人员，他们关心最多的是如何在转移支付外获得资金：

国家现在呢，又实行了最严格的土地管理政策，07年开始要求土地出让金全额收入交到国库。……定死了，一定死就没有办法了。……对地方财政来说，现在操作一些事情，特别是工业园区的建设，去年我们给工业园区投资了2000万，今年就没有这么多钱了。一调控死了就没有钱了，就要招商引资。<sup>9</sup>

对于地方政府而言，“引资”并非仅仅用于机关运转，而是把它作为资本——投资于有收益的项目使用，用基层公务人员的话说，就是“先用各种方法把钱找过来，而后怎样花自己决定”。<sup>10</sup>不同于个人的消费倾向，组织行为更愿意将资金投入那些能享有产权、而且有长期经济收益的项目，比如有大量租金收入的商贸城、开发区等。引资过去主要面向社会企业或外界，但现在不同的政府部门之间也能开展，比如各级政府的“融资平台”<sup>11</sup>在过去几年快速发展，<sup>12</sup>这些钱多数来自有地方政府背景的单位，故能以潜在的政府信用获得。从已知的数据得知，中国目前存在大约3000个左右的地方政府融资平台，主要都集中在县市一级。从各大银行公布的数据加总，地方融资的政府类债务总额，大约为7.1万亿元人民币，它占据了中国银行系统贷款余额15%左右的水平（刘利刚，2011）。<sup>13</sup>和媒体焦点放在未来银行风险的角度不同，值得学者注意的，是上述活动的性质——组织行为的动机和角色。它可以

<sup>9</sup> 2008 安徽 MG 访谈--Ji 1。

<sup>10</sup> 2008 四川 CHD 访谈—Zhang 9。

<sup>11</sup> 在本轮金融危机肆虐时，中国政府为了防止实体经济的下滑，开始采用大力鼓励投资的方式，来弥补出口的下滑。地方融资平台也就应运而生。地方政府把基础设施领域中政府投资的项目、企业、行业整合，成立一家规模较大、涉及企业及行业较多的政府公司，负责基础设施建设的资本运作，这就是融资平台的概念。由于地方政府将从这些项目中获得财政收入，融资平台以项目今后产生的财政收入作为抵押，以此获得银行贷款，进行项目开发。刘利刚，“地方债隐忧”，英国《金融时报》中文网，2011年5月3日：<http://www.ftchinese.com/story/001038369?page=1>

<sup>12</sup> 中国银行业监督管理委员会发布政策称，中国各家银行只有总行有权批准面向地方政府融资平台的贷款。2011年4月15日，华尔街日报，<http://cn.wsj.com/gb/20110413/bch170757.asp?source=article>

<sup>13</sup> 刘利刚，“地方债隐忧”，英国《金融时报》中文网，2011年5月3日：<http://www.ftchinese.com/story/001038369?page=1>

称之为经济活动，原因是这些活动和市场部门类似，以投资收益为主要目的。在我们的访谈中，不少基层公务人员把上级干脆称为“老板”，更高级别的称为“大老板”，这些称谓可以从侧面反映，意识明确的政府经济制度化进程正逐步展开。

### 城市公共支出的方向

可以通过不同财政体制中城市公共支出（预算报告）的对比，看到内地地方政府财政的开支重点。根据两个城市政府财政预算报表，能够看到它们存在明显的差异。

- 预算报告的长度：同一功能局（比如卫生局和卫生署）预算报告的长度，HK 几乎是 SZ 的几倍。

【表一】 三部门预算页数比较

SZ 部门	预算页数	HK 部门	预算页数
卫生局	2 页	卫生署	16 页
教育局	2 页	教育局	18 页
审计局	2 页	审计署	6 页

（资料收集：韩君）

- 预算报告的内容：对比两地卫生局（署）的预算，可以发现长度差别的背后是内容差异。比如，同样是疾病预防控制项，SZ 卫生局预算中只有三项内容：2007 年预算金额、2008 年预算金额、2008 年比上年增幅金额。而 HK 卫生署预算中，在“预防疾病”的纲领类别下，列有六项内容：财政拨款金额、宗旨、简介、目标、指标、需要特别留意的事项等，前面还有部门负责人的说明。这些说明的主要内容有：

(1) 说明主要负责人的工作职责（纲领 1—纲领 8）

(2) 说明每项纲领近 3 年来的预算分别是多少

(3) 说明纲领的宗旨是什么，具体工作包括哪些

(4) 说明这些工作必须达到的具体目标和完成指标

### (5) 说明需要特别留意的事项/以及需要继续做好哪些工作

显然，HK 政府预算案不仅是一项财政支出分配，更是一项工作职责分配，因为它以主要的篇幅，说明某项预算金额需要承担的具体责任。但是在 SZ 的地方预算案中，这些内容并不存在。

- 责任（任务）指标：HK 预算报告强调工作责任，它不是抽象的原则，而是在每项支出金额下明列具体任务：工作宗旨，工作内容简介，工作目标说明，工作指标列示。例如卫生署第 2 项纲领“预防疾病”类，明确给出具体的工作指标 / 预算金额的使用去向 / 以及出金额分配的计算依据和由来。

**【表二】 HK 卫生署“预防疾病”预算任务的指标体系**

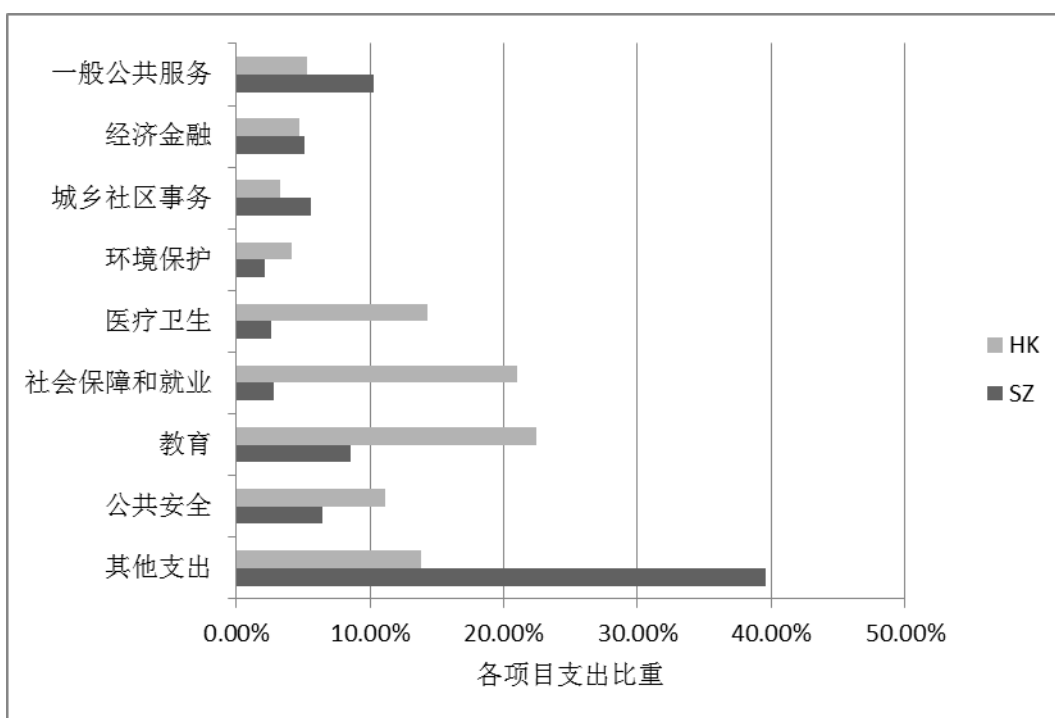
纲领	简介	目标	指标
纲领 (2): 预防疾病	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提供检验遗传因子和辅导服务;</li> <li>● 减少孕妇、婴儿和儿童患上或死于可预防疾病的情况;</li> <li>● 为中小學生提供促进健康和预防疾病的健康护理服务;</li> <li>● 改善小學生的口腔健康;</li> <li>● 持续监察和控制传染性疾 病</li> <li>● 提供化验服务以诊断和监察各类传染病, 以及其他检查服务;</li> <li>● 治理性病 患者, 并控制性病蔓延;</li> <li>● 提供长者综合健康护理服务; 以及</li> <li>● 提供妇女健康服务。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 致力使新生 婴儿到母婴健康院就诊的人数达到高比率(%)多于 90</li> <li>● 配合各方面工作, 致力使 婴儿死亡人数和产妇死亡人数处于低比率</li> <li>● 婴儿死亡率: 每 1 000 宗活产少于 6</li> <li>● 产妇死亡率: 每 100 000 宗活产少于 6</li> <li>● 学童牙科保健计划参加比率(%) 多于 90</li> <li>● 接到传染病爆发的报告后 24 小时内展开调查 (%) 100</li> <li>● 接受免疫注射学生比率(%) 多于 95</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 到母婴健康院就诊人次</li> <li>● 儿童健康服务 600 000</li> <li>● 产妇健康服务 168 000</li> <li>● 家庭计划服务 160 000</li> <li>● 子宫颈普查服务 100 000</li> <li>● 到家庭计划指导会开设的家庭计划指导所就诊 人次 138 000</li> <li>● 参加学生健康服务学生人数</li> <li>● 小学生 370 000</li> <li>● 中学生 378 000</li> <li>● 参加学童牙科保健计划小学生人数 387 000</li> <li>● 感染控制培训活动数目 80</li> <li>● 参加感染控制培训活动人次 6 660</li> <li>● 给予学生的防疫注射剂数 315 000</li> <li>● 到社会卫生科诊所就诊人次 128 000</li> <li>● 长者健康中心登记人数 38 000</li> <li>● 到长者健康中心接受健康评估及就诊人次 190 000</li> <li>● 参加由长者健康中心及长者健康外展队伍举办的健康教育 活动人次 450 000</li> <li>● 妇女健康服务登记人数 10 000</li> <li>● 接受妇女健康服务人次 37 000</li> <li>● 与公共健康有关的化验次数 2 340 000</li> </ul>

(资料收集: 韩君)



- 预算支出方向：比较两城市预算的支出项目结构，两地在公共安全，教育，社会保障就业，医疗卫生和环境保护方面，存在明显差异。SZ 公共支出的主要方向，在基础建设和城市发展方面，HK 则主要在医疗、安全、社会保障 / 环保、教育等公共服务方面。SZ 公共支出重在经济事项，而最多的支出类别是“其他”——无需列明的笼统支出项，这部分大大高于 HK，几乎占到全部预算的 40%。

【图一】 SZ 与 HK 政府支出项目对比



(资料来源：韩君调查报告，2009) <sup>14</sup>

### 体制内经济活动的组织化

和过去单一的行政划拨有所不同，现在地方政府主要通过两种方式获得上级的转移支付：上缴税收比例分成和申请项目资金。如果说，主要功能在“养人”的转移支付是行政惯例，那么项目资金的主要功能在激励基层“干事”。在各地访谈中都可以发现，近年来政府项目资金扩张速度惊人，它的行政激励和经济投资多以各种“项目”形式实行。应当说，这些项目使地方受益，城市更美化，生活更便利。但很难区分他们属于公共产品还是经济产品，

<sup>14</sup> 韩君，“地方政府的公共预算行为研究”课题组调查报告，“预算的自主性、问责模式与绩效观念”，页 4，2009。

各级行政人员都认为二者是互益的，因此没有区分的必要。下面这个项目工作报告反映了他们的认识：

我市始终遵循抓市场就是抓经济、培育市场就是培育财源的理念，在财税上采取放水养鱼，养鸡生蛋方针，涵养财源，保持市场先发优势，确保市场持续繁荣发展。……市财政对单个展览项目实行补助或奖励，2004-2006年，对商城集团会展中心减免房产税、水利基金等227万元，……先后投资10多亿元，建成了国际物流中心等多个专业物流场站，……市财政每年安排150万元旅游促销专项资金，用于全市购物旅游形象包装、宣传促销及购物旅游奖励，旅游整体环境不断趋好。<sup>15</sup>

而面向西部贫困地区的项目资金，目标也在经营开发和市场培育。地方领导人坦言，当上面的大项目不断涌来时，他们的主要工作是转变干部观念，因为很多人不知道如何干经济，所以需要清理推进项目的“制度路障，干部路障和部门利益路障”：<sup>16</sup>

这两三年来，中央和省里给了我们不少项目，仅仅扩大内需的就有几百个项目，补助资金好几个亿。过去我们是想项目，盼项目，……没有项目，现在有了这么多项目，但是，怎样把他们实施好，这是一个新问题。<sup>17</sup>

争取项目引发了政府机构间的激烈竞争，上下级之间的部门关系和个人关系因此而空前活跃，交易原则在政府各级组织中发展：

比如说，国家有个农业项目，资金100亿，有四家在争取，给谁呢？谁跑得多、找得多、感情深，就给谁。……（上级）部门权力太大，他们有的是国家的钱，这样县长围着（上级）处长转。<sup>18</sup>

我们缺乏详细数据统计政府投资性“项目”比例，但是通过行政项目展开经济推动应当是正确判断。因为地方的大项目往往有政府的支持，难有民间资金可以独立承担。在我们的

15 浙江 YIW 财税局：三十年财税改革与展望，2007年12月，页2。

16 2010 四川 BZH 领导讲话，打印稿，页205。

17 2010 四川 BZH 领导讲话，打印稿，页202-203。

18 2007 河北 SHJ 访谈\_Zhao 2。

调查中，浙江 WL 的海滨开发区建设项目，安徽 MG 的工业园区项目，浙江 YW 的展会场馆项目，湖北 WH 的饮料水项目……这些发展内容，都以政府项目的名义上报，申请资金或者项目补助。在这个意义上，各级政府成为实际上的经济项目投资者和运营单位。为了控制这些项目完成，一些项目资金规定在完成后作为“项目奖励”到账，下级组织需要先自筹或者借贷资金，完工后再从上级获得项目补助：

项目专项的补助，就是验收完合格后再给钱，它是一种补助，而不是事前支出。HA 的一个养猪场项目预算 7.8 万。不管他们自己先贷款还是自筹什么的，先拿出钱把事做好。我们验收合格后，钱立刻到帐。

为了争得更多的“项目补助”剩余，项目预算多报在政府机构也是常见手段：

我们市建立了一个 WH 生产分厂，……他们制定总的环保工程预算为 500 万。……实际上的施工预算也就 80 万元。<sup>19</sup>

和市场行为不同的是，政府财政更为宽松和大手笔，它的目标重在干起来，做大做强，而不仅仅是成本和效益的计算：

向政府和向企业报预算不同，往往前者比后者宽松 10-50%，一般情况 15% 是没有问题的，看什么项目。<sup>20</sup>

结果很显然，能得到政府项目的单位会更宽裕。更关键的问题是谁能够得到这些项目，他们显然必须是受到信任/在条块结构中/并能够回报利益的单位。“肥水不流外人田”的结构性后果，是促进了体制内部门间经济活动的组织化进展。

财政投资项目的常规启用，显示了地方政府明晰的行动方向——拓展经济目标。由政府来搞经济，成为发展快速地区的主要现象。当他们开始这项新目标时，理所当然地和政府工作原有的观念已经不同。一位发达地区的市级管理人员提到，他在北京参与干部培训的时候惊奇的发现，同学中来自西部地区的同级干部，在工作观念上和自己存在“不止 20 年的差距”，

---

19 2008 湖北 WH 访谈—Feng 1。

20 2008 北京 访谈—Zhang 12。

很多东部地区干的事情，西部干部说自己的部门“想都不敢想”。这种观念差距，从前不应大幅度存在，因此自然远远超出发达与不发达的含义，它预示着，原本政府各处类似的工作性质，随着一系列政府新角色的出现，变得不那么类似了。

### 非税收入向市级集中

浙江 YIW 在分税制后不久，开始了大刀阔斧的“政府非税收入”改革，目标在“不断拓宽”非税收入的管理范围。<sup>21</sup>针对下属部门收费或盈利自处的现象，市财政部门明确规定，预算外资金属于市级统一财政资金，其所有权、使用权不再属于任何未经再授权的部门和单位。<sup>22</sup>1998 年和 2003 年，该市先后两次由纪检部门牵头，对全市 339 个行政事业单位的 2843 个账户进行全面清理，取消了所有执收执罚单位的收入户和收入过渡户，改为实行新的银行账户“财政审批制”。2005 年，与市人民银行合作，财政局再次对全市预算单位的银行账户进行清理，重新审核批准设立账户 888 个，基层单位的独立账户缩减为原来的三分之一。

清理的结果是不少基层单位被取消了账户，建立统一的非税收征集系统：实施联网监控收费。全市 200 余家执收单位、26 家执罚单位、23 个银行代收点与市财政实时联网，实行单位开交缴通知、银行开票兼收款、资金直接进入市级财政专户的“收缴分离、罚缴分离、银行代收、财政统管”管理模式。各类收费、罚没款等非税收入，全额纳入市财政专户，所有政府收入进一个“笼子”。在取消大量单位收入账户的基础上，允许一个单位只保留一个支出账户，规定该账户只能接受市财政拨款，禁止预算外收入进入单位账户。这样，以市财政直接支付和财政授权支付为核心的单一账户支付体系得以建立。<sup>23</sup>

这当然会遇到极大的利益阻碍，因为下属单位的账户资金进出，都受到市局监控。但市局以单位“身份”的重新授权作为交换账户上缴的手段：

访问：基层单位拒绝交出账户怎么办？

答：那他就会失去政府单位的地位。你想放弃单位的权力、人员编制、行政划拨和福利，成为一个社会单位吗？那损失就大了。<sup>24</sup>

21 浙江 YIW 财税局：“改革三十年回顾与展望”，2007a，页 7。

22 浙江 YIW 财税局：“创新财政管理机制 完善公共财政体系”，2007b，页 1。

23 浙江 YIW 财税局：“创新财政管理机制 完善公共财政体系”，2007b。

24 浙江 YIW 访谈，2008，4-Zhang1。

这一做法实际上等于对各单位行政收费权进行重审授权，让行政收费的项目必须代表上级，上缴上级，不再由下属单位自己控制。市财政部门认为，这样做切断了下级部门“权”与“利”的纽带，扭转了“预算外资金基层部门所有”这一传统认识。

所有收入不分预算内外，均为政府财政性资金，全额纳入收入预算管理，由市财政统筹安排；所有支出预算以综合预算收入为基础，按照单位在编人员、履行职责、事业发展的需要，结合可用财力综合编审。预算外资金执收（罚）单位收支完全脱钩，实行彻底的收支两条线，将国民收入的再分配职能归位于财政部门……。<sup>25</sup>

非税收入向市局集中，致使征收权和资金数额上移，账户减少了，但岁入却增加了。因为这些岁入从前隐形存在，但被基层部门把持。收费权再授的方法，将部门收费向地区性政府集中，大量资金因此进入了市级政府：2000年该市综合财政预算可用财力为23.6亿元，2006年达82.4亿元，是2000年的3.5倍，年均增长41.6%。<sup>26</sup>在浙江的另一个县级市，2007年的执行情况统计，非税收入比前一年实际增长了269.6%。<sup>27</sup>因而社会普遍认为政府富有，并非空穴来风。在基层手里，这些钱多为消费资金使用，而到了市级政府手里，这些钱就可以转化为项目或资本再利用。

## 政府资产清点

浙江 JX 政府在 08 年发现，政府资产的持续监管和保全存在问题。在会计制度方面，问题表现为各部分相互割裂、互不衔接的记账习惯，混淆了资本性支出和行政性支出的差别，无法反映政府拥有和控制资源的全貌。他们认为，这种会计制度的要害是，不利于对政府投资获得的积累性收益实施监控和拥有权，所以必须加以改革：

（以前）财政总预算会计不核算反映政府固定资产、国债转贷等债权性资产和对外投资形成的权益性资产，财政预决算也不提供有关政府资产方面的信息，用于购置政府固定资产、发放国债、以及政府在基础设施建设等方面对外合作投资的财政资金，都只反映为当期的财

25 浙江 YIW 财税局：“创新财政管理机制 完善公共财政体系”，2007b。

26 同上。

27 浙江 JX 财税局：市本级 2008 年财政综合预算情况，2008。

政一般性支出。它们一旦支出就退出了政府视野和掌控，（这）不利于政府资产的持续监管和保全。<sup>28</sup>

为了加强政府资产收益管控，这个市的财政部门提议，建立“全口径预算管理模式”：横向覆盖政府所有资源，纵向延伸至预算单位发生的付款阶段交易。它的最大特点就是，“要求反映政府预算收支全貌，……而现在的会计核算范围狭窄，……预算会计的对象，仅仅局限于预算资金（甚至是部分预算资金）的收支运动，没有全面、系统、完整地反映政府经济资源的获得与使用情况，以及政府作为主体的连续活动和累积结果。”

……我国的国有资产在国民经济中，无论是绝对额还是相对量都不容忽视，但在财政总预算会计中却没有反映，这就意味着用于购置政府资产的财政资金，一经支出就退出了政府的会计核算和监督。<sup>29</sup>

为解决政府资产失去监控的问题，JX 市局改革的方向是，加强政府资产的拥有权/收益权和处置权，首先要进行政府资产清点，设立公共预算会计体系，把各项“来源于征收、税收、或服务收费取得的收入，”……纳入政府公共预算会计的核算工作，重点是预算年度财务资源的来源、使用和结余情况。<sup>30</sup>一方面，这份改革方案声称，政府活动有区别于企业活动的特殊性，政府的目标不是盈利，也不是市场交易；另一方面，它又指出，政府的“业绩”应通过其活动的“经济性、效益性和效果性”来反映。<sup>31</sup>JX 政府明确意识到，作为投资方，需要把两个账目衔接起来——资产的收益预算和投资的行政预算，控制拥有的财富，以便有更大的能力，重新分配收益在政府投资部门和实业经营部门的比例。为此他们下决心，改变过去政府只投资，不问收益，不掌资产的惯例。

## 行政监督：考评

28 浙江 JX 财政局课题组：“全口径预算会计模式”，2008，页 4。

29 浙江 JX 财政局课题组：“全口径预算会计模式”，2008，页 3。

30 同上，页 10。

31 同上，页 6。

和社会上对政府工作——一杯茶、一张报纸、打麻将、玩游戏的清闲印象不同，市级地方政府各部门如今已经变得惊人的忙。忙什么呢？忙工作达标，完成指标体系的要求。不少地方政府都成立了一个新机构：综合考评委员会，来“推动行政考评向制度化、规范化、专业化方向发展”。浙江 HZH 市的考评办 2006 年成立，内设五个机构：秘书处，目标管理处，评选工作处、区县工作处和绩效评估中心。<sup>32</sup>考核涉及几乎所有行政部门，内容复杂需要庞大的专门机构来实施。考评办制定了两类基本考核目标：发展目标和工作目标，前者包括经济建设，社会管理和发展潜力——三大类的 34 个指标，后者包括年度重大工作目标的完成情况以及整改情况。考核每年定期举行，结果可以影响到单位的绩效奖金和项目申请排序。

没有数据可以估算绩效奖金在行政部门的总体规模，但是根据我们获得的该地区某县级市下属的一个部门——工业经济局年度奖励表，可以清楚显示，仅在 2009 财政年度，这个局机关的奖金总额就达 1330 万元，<sup>33</sup>可见机关工作考评后的经济回报非常可观。

奖励回报分发的标准越来越精细化。以市直单位创新创优考评为例，考评办初选了市 47 个直属单位的项目报告，这些报告需要详细上报实施时间，目标完成情况，工作难度和突破程度，项目成本投入，社会影响和受益面，目标完成的效益分析，在全国或全省的推广和受表彰情况，并要求提供相关的印证和材料附件。根据这些材料，考评组做出四个方面的评估：目标完成、工作突破、效益显现和材料完备程度。

行政考评将工作成效划分为具体标准，对下属经济和政治的激励性更强。考核极端重视上级反应，这表现在两个方面：首先，申请单位需要提供上级直面反应的证据，比如受奖、表彰、表扬文字，各级媒体的肯定印证等等。证明材料必须来自有行政级别的正式单位：国家部委书面肯定、或是中央媒体的宣传证据；国家部委司局级部门的书面肯定、或国家行业媒体的宣传证据；国家部委下属相当于司局级事业单位（不含学会、协会）的书面肯定、或中央级媒体所属的网络宣传（不含网络转载）。中央级媒体指的是，人民日报，新华社，中央电视台，中央人民广播电台，《光明日报》，《解放军报》和《求是》杂志。<sup>34</sup>这些要求激励了政府单位和媒体、政府单位和学界基于宣传的合作倾向，亦有越来越多的项目资金用于这些合作方面。第二，考核评审团成员的组成包含 60% 上级或部门领导，20% 学界专业人员，20% 的其他省市考评办负责人。评审成员中上级及部门领导的比重大，主要由党的部门领导牵头，评审标准的由上设定，都意味着对行政“创新”的监督出现新形式。

32 浙江 HZH 市综合考评委员会办公室材料，页 15，地方政府官网：<http://kpb.hz.gov.cn>

33 浙江 WL 财政局，关于市十四届人大四次会议部门预算专题审议会代表意见落实情况的报告，2010 年 4 月 1 日，页 5。

34 同上，页 9。

## 讨论一

从“国家政权建设”着眼，上述政府行为的变化具有什么涵义？

首先是地方政府的经济角色凸显，活动领域拓展，财政支配能力增强，以经济原则为中心的行动逻辑在政府部门全面确立，政府行动目标的经济取向逐渐正当化。这表现在，日益重视政府资产控制及收益计算，以市场为中心的原则在政府内部深入人心，乐见集资、经营和盈利机会，视投资、激励、交易、谈判和控制资产为政府本职工作，基层政府部门公司化，其角色集投资者、产权拥有者、委托者、经营者于一身，再分配权力本身同时成为市场权力。

二是地方政府配置资源的权力上升，其回报激励能力更强，使用途径也更制度化并集中化。我们看到，一系列的财政新方法运用再组织化了上下关系：上级通过监督后的资金交换——项目成本付款和奖金激励，发给经审核符合上级目标的工作机构，筛选或者排除不符合上级目标的工作任务，……都意味着对基层行为的约束渠道增多，用资金支持回报“迫使”他们选择符合上级目标的任务，逐步走上轨道。显然，评估（行动之后）比批准（行动之前），更能有效引导下属行为的结果。政府的激励机制出现了不同的迹象：

**【表三】 激励机制对比**

	领导方式	上升动力	上级角色	下级角色
从前	指令，批准，	晋级、表扬	带领，推动	执行
现在增加	评估效果 经济收益	资金 项目奖励	监督 评估	选择行动 创新

三是行政内部权力结构的变化：纵向的，可见行政监督加大，且重心向市级移动，地市级财政成为更为积极的主导单位，而县以下基层的活跃性萎缩，对项目的依赖性增强。横向的，可见党的部门实施监督问责，政府部门实施经济发展的分工日趋明显。党的部门管决策/人事和财务监督，但活动角色一般不进入经济领域，党政关系类似于企业集团中的董事会和经理，哪些权力在哪些部门，发生了更明确的分流。这一结构对再分配权力直接从事经济活动提供了保护机制：经济活动具有较高风险，问题出现后究责于政府的具体部门或其中个人，将其究办法办或剔除于体制之外。结果不仅有利于体制延续，同时经济活动的风险较少危及党的部门。

四是地方政府直接进入市场，或者通过其建立的下属机构进入市场，结果促进了结构上和“公家”联系密切之组织/企业或单位之间的利益链接，互惠性的体制内市场关系形成，



体制内部门基于经济关系的组织化程度加深，并日益获得巩固。宏观结构上看，这一变化的意义在于，体制内外的市场组织化程度差异渐大，致使最重要的竞争单位改变：市场上主要的竞争，并非仅仅在单个产权单位之间展开，更重要的，是在体制内外这两个组织化系统之间展开。一位国企集团董事长披露了这样的认识：

一定要在市长的领导下找市场，这才厉害。如果光找市场不找市长，那有问题，光找市长不找市场也有问题。怎么能够妥善解决好这个问题？我既坚持有政府资源，又坚持市场化的运作技术，把这个资源转化为收益，这个就厉害了。<sup>35</sup>

## 讨论二

但上述经济权力的增强并未带来同样的政治后果，相反，社会诘问不断指向政府财政与公共财政的背离。在前述部门和地方财政的格局下，加上市场化运作，“将资源转化为收益”的政府资产意识，将政府推向一种竞争性的位置。政府财政有突出的地域性/部门性，它的使用和拨发渠道不能不依赖财政历史结构：只能通过特定/专门和有限的行政立项领域实施。这就是说，资源交换通过体制内诸种渠道进行，机会、市场、资金、政策进一步向体制内部门倾斜，后果是体制内部的商业合作机会剧增。因而获公共财政支持的部门，常常被批评为垄断部门，因为他们享有体制外部门/以及小工商业者不可及的优势地位和资金/市场/信息来源。这种特殊的结构性地位使之更能够接近和利用公共资源，成为政府财政的受益者。

仅举两项官方公布的最新例证。

例证一：四川绵阳市三台县领导批示，将国家下拨的 9000 万灾后重建款，拨给县政府所属企业——宏达公司增加其注册资本金，而该公司又将其中 8000 万拨给下属的房地产开发企业。此举使这个公司在 2010 一年中就赚取利润 1 个亿，作为主营业务的房地产一年利润也有几千万。<sup>36</sup>

例证二：全国 19 家路桥上市公司中，12 家由“华建”控股或参股。从规模和产值方面，华建公司成为国内路桥上市公司的航母，其负责人透露是“历史原因”所致：其前身为华建交通经济开发中心，是经交通部批准，于 1993 年注册设立的国有企业。1999 年，华建中心由原来直属交通部领导，成建制划归招商局（集团）有限公司，成为招商局所属一级企业，今年 6 月 21 日才正式更名。华建控股投资参股的公路类公司所经营的公路（桥梁）

<sup>35</sup> <http://www.sina.com.cn> 2011 年 04 月 07 日 22:01 新浪财经，专访首创集团总经理刘晓光，“在市长的领导下找市场”，页 2. [http://finance.sina.com.cn/g/20110407/22019653704\\_2.shtml](http://finance.sina.com.cn/g/20110407/22019653704_2.shtml)

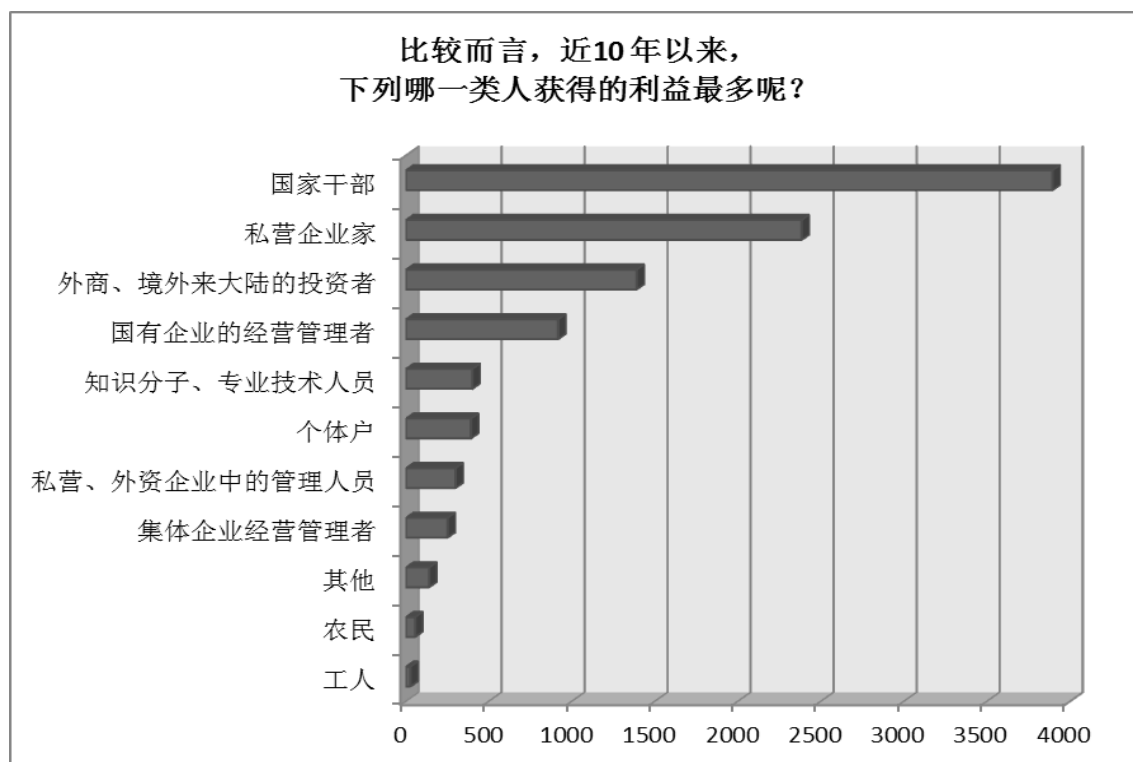
<sup>36</sup> 2011 年 05 月 28 日 22:00 CCTV《焦点访谈》：<http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-05-28/220022547761.shtml>

项目，主要分布在全国公路规划主干线上，公路里程约 6700 公里，其中高速公路约 6000 公里。公路总资产约 214.21 亿元。华建公司董事长董学博，曾先后任职中国交通部副处长、处长、综合规划司副司长、司长；华建公司总经理郑海军，曾任职中国交通部办公厅，现还兼任华北高速董事长一职。而高速路收费站的盈利能力位居各行业之首，巨额收益的去处由此可知。另外，上述全国 19 家路桥上市公司中，有 17 名董事长，曾在地方政府的交通部门或者公安交通部门任职。<sup>37</sup>

从社会学角度看，这些事实显示的是组织化的机会结构分化现象。一方面，公共资源和利益结构性地倾斜到部分组织化人群，因为他们有接近公共资源配置的位势，他们和公权力存在历史联系；另一方面，结构分化限制了体制外部门/或非组织化的市场参与者之竞争能力。这种状况无法经由清除腐败个体而改观，社会指责的目标自然从获益群体向政府转移。由于政府管理着公共资源，政府资产理论上应当是公共资产，如果不是，便不能不损害管理者的公共角色。

下面这个统计可以反映社会成员对受益机会的看法：

【图二】 问卷统计



被访人数 10151； 填问卷方式：单选

资料来源：根据中国人民大学 CGSS 2006 居民调查数据库数据制作

37 夏晓伦，“19 家路桥上市公司 17 名董事长曾在政府部门任职”，  
<http://finance.sina.com.cn/stock/s/20110810/113210293234.shtml>

如果我们接受布坎南的定义——通过市场制度实现需求和供给的物品与服务是私人物品，通过政治制度实现需求和供给的物品与服务是公共物品（J.M.布坎南，2009：1）——事情就很清楚，公共物品如果只能让部分群体有受益机会，公共组织的声誉和信用必然受到强烈损害。在经济高速发展的同时，如何让结构上处于不同位置的社会组织和成员，能够获得公平机会使用公共资源的问题，对中国政治和社会秩序正在构成严峻挑战。

### 【参考文献】

- (美)阿曼·卡恩, W. 巴特利·希尔德雷斯编,  
《公共部门预算理论》, 孙开等译, 格致出版社/上海人民出版社, 2010 年版
- (美) A. 魏昂德,  
“职位流动与政治秩序”, 见边燕杰主编,《市场转型与社会分层——美国社会学者分析中国》, 页 145-180,  
北京三联书店, 2002 年版
- (美) 陈志武,  
《金融的逻辑》, 国际文化出版公司, 2009 年版
- (美) F. 福山,  
《国家构建: 21 世纪的国家治理与世界秩序》, 黄胜强等译, 中国社会科学出版社, 2007 年版
- (美) 詹姆斯·M. 布坎南,  
《公共物品的需求与供给》, 马珺译, 上海人民出版社, 2009 年版
- (美) 约瑟夫·R. 斯特雷耶,  
《现代国家的起源》, 王夏等译, 格致出版社/上海人民出版社, 2011 年版
- 李锦绣,  
《唐代财政史稿》, 上卷, 三分册, 北京大学出版社, 1995 年版
- (德) M. 韦伯,  
《儒教与道教》, 洪天富译, 江苏人民出版社, 1995 年版
- 牛美丽,  
《中国地方政府的零基预算改革——理性与现实的冲突与选择》, 中央编译出版社, 2010 年版
- (丹) 奥勒·诺格德,  
《经济制度与民主改革—原苏东国家的转型比较分析》, 孙友晋译, 上海世纪出版集团, 2007 年版
- (美) 菲利普·T. 霍夫曼, 凯瑟琳·诺伯格编,  
《财政危机/自由和代议制政府(1450-1789)》, 储建国译, 格致出版社/上海人民出版社, 2008 年版
- (韩) 卜正民,  
《明代的社会与国家》, 陈时龙译, 时代出版传媒股份有限公司黄山书社, 2009 年版
- 沙安文, 乔宝云主编,  
《地方财政与地方政府治理—国际经验评述》, 人民出版社, 2006 年版
- 张静,  
反应性理政, 《经济社会体制比较》, 2010 年第 6 期, 页 108-112
- (美) 曾小萍,  
《州县官的银两—十八世纪中国的合理化财政改革》, 董建中译, 中国人民大学出版社, 2005 年版
- 中国财政学会编,  
《中央与地方财政改革探索》, 经济科学出版社, 1999 年版
- (美) Tony Saich,  
**Governance and Politics of China, 3rd edition, Palgrave, 2011**