

寻求负责任的财政分权政策

拉里·施罗德

蔡 岚 译 刘亚平 校*

【摘要】在过去的30年里,当中国高速发展始露端倪之时,世界上大多数发展中国家已着手实施(或至少接受了)向次国家级政府分权的理念。西方公共财政和公共行政理论认为,制度安排中的这些转变将造福于社会。而此类改革中引起政策制定者和分析者们广泛关注的一个问题是,财政分权后,次国家级政府在何种程度上是“负责任的”,以及怎样的政策工具能提高这种责任性。论文视地方政府的责任为一个两维概念,并回顾了责任工具的相关理论和实践。在理想情况下,地方政府均对当地居民和中央政府负责。尽管呼吁和退出往往被视为地方问责的最主要机制,但也有文献提出诸如公民社会、参与方式和媒体等机制也起到了作用。对中央政府的财政责任一般通过某种财政审计的方式来实现;当然,也会有一些其他的方法。论文概略地总结了在中国行政环境中这些方法的可行性及其应用。

【关键词】 财政分权 责任 政策工具

【中图分类号】 F811.2 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1674-2486(2009)04-0001-21

30年的时间,不仅对于中国作为国际经济强国的崛起和行政国家的转变而言意义非凡,而且对世界范围内有关行政和财政分权的讨论也非常重要。几乎与中国逐步实行经济自由化同时,财政经济学家、政策分析家和政策制定者也开始愈加关注发展中国家的次国家级政府在提供公共服务上的潜能。虽有个别例外,但发展导向的学者和政策分析家们对分权的兴趣及有关文献,约在30年前就

* 拉里·施罗德(Larry Schroeder),美国锡拉丘兹大学麦克斯韦尔学院,教授;蔡岚,广东外语外贸大学,讲师;刘亚平,中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心,副教授。

◆ 论文

真正出现了^①。此后,就分权政策的可能性而言,几乎没有一个发展中国家尚未特别讨论过(甚或实施过)分权政策。

在开始讨论有关地方政府责任的核心话题之前,不妨简要回顾一下中国之外各国实施分权政策的原因^②。正如许多学者所指出的(Manor, 1999; Shah, 2004), 20 世纪 70 年代到 80 年代初,世界上许多国家开始更认真地对待分权是有原因的。二战后,发达国家和发展中国家都建立了强大的中央政权。战后大约 20 年里,许多发展中国家摆脱了欧洲各帝国的殖民地统治,从而获得独立。其中许多国家延续了殖民历史的遗留(体制),即试图建立强大的中央集权国家。建立了强大中央计划体制的苏联经济似乎也在强劲发展。

到 1970 年代,世界经济动荡,这部分是因为石油价格猛涨。许多国家都陷于“滞胀”境地。而且,许多发展中国家的这种增长缓慢乃至停滞,导致公众对中央集权计划大失所望。公共服务(特别是重要的地方性服务),如教育、卫生及地方基础设施建设(如道路),并未由中央机构提供。这样就为公共服务提供机制的某种变革创设了环境。

有证据表明,1970 年代后期当中国正进入经济自由化和行政重构的新时期时,国际捐助界(特别是双边援助者们)开始对促进分权以改善发展中国家经济状况感兴趣^③。虽然有学者(Manor,

①一个很好的例子就是希克斯(Ursula Hicks)的书:《来自底层的发展:英联邦发展中国家的地方政府和财政》(Hicks, 1961)。虽然书中重点讨论的是英联邦国家,即那些处于英国殖民统治下的国家,但此书很好地描述了发展中国家有关财政分权的诸多问题,这远在该话题流行之前。

②考虑到多数人较熟知中国分权政策的历史,这里就不再赘述(Lin et al., 2006; Martinez-Vazquez, 2006; Shen et al., 2006)。

③正是在 1979 年的正式照会上,美国国际开发署(United States Agency for International Development)与马克斯韦尔学院(Maxwell School)为主办“地方税收管理计划”项目签订了一项合作协议,其目的就是向那些对财政分权感兴趣的发展中国家提供援助。

1999:29)认为世界银行和其他多边借贷机构并未积极支持发展中国家的分权,但1983年世界银行出版的工作论文被广为引用,表明这一政策倡议在那里正赢得某种支持(Rondinelli et al., 1983)。到1990年代中期,世界银行已建立起自己的研究和发布分权资料的中心。实际上,世界银行支持了中国的多种有关分权的政策研究。

1990年代也见证了紧随着苏联模式的式微而出现的“分权”国家数量的大幅度增长。新独立的东欧国家,通过向次国家级政府下放行政、政治和财政权力回应了苏联多年的集中控制^①。并且,在这过去的十年里,如越南、柬埔寨和新成立的东帝汶等亚洲国家,已经或正实施着旨在下放公共部门决策权力的政策改革。

这些历史背景说明了正当分权使中国已向行政国家转变的时候,它在中国之外的国家怎样成为一个相当普遍的现象。在已实施分权的国家中一个普遍存在的问题是,次国家级政府在何种程度上是“负有责任的”。本文随后将重点讨论的是,一些可能影响问责的制度安排。行文逻辑如下:下文提出了把责任和分权联系起来的概念基础,同时讨论责任的不同含义。其后以两个部分回顾了次国家级政府的责任机制——地方政府官员对地方居民的责任以及地方政府对中央政府的责任。最后一部分虽然尚无有力的经验支持,但还是尝试着指出中国的次国家级政府如何(或是否)能采取适当的工具来鼓励问责的实施。

一、分权和问责

字典里,问责或负责任强调的是“能回应”,“能被解释”或“应做出解释”^②。尽管这个术语和财政(即财务会计)密切相关,但很

①分权政策常常也是这些国家寻求加入欧盟而进行的政策改革的一部分内容。

②有学者(Schedler, 1999)强调,问责要有能力强制执行制裁不负责行为。

明显其意义不止于此。有学者(Andrews & Shah, 2002)认为,在问责概念的用法中有诸多含义。其中一些概念涉及政府行为是否符合规则,它们规定了政府应该或不应该有的行为。另一些概念则完全关注政府行为的结果,关注政府的决策是否最符合其公民的利益。

在分权体制的标准模式中,自主的地方政策制定者们所决定的是,提供什么公共服务,其服务的数量和质量如何,如何募资,以及如何生产^①。实施这种分权式公共物品供应的最主要的理由是,在没有辖区间外溢和规模经济时,这样的安排能得到经济上高效的结果,亦即使当地社区的福利最大化(Oates, 1972)。

当然,效率并不是一般的公共服务的唯一目标。公平的目标能通过中央政府的税收和支出政策来更有效地实现。同时人们也认识到,宏观经济增长和稳定不大可能通过向次国家级政府分权的政策来实现;的确也有人说,财政分权将破坏政府稳定(Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996)。反过来,这表明地方自治政府的责任不必然只限于对当地居民的回应性。

事实上,无论是通过国家宪法还是法规建立起来的地方政府,都只是国家的工具。这样,地方政府的决策必然会受到宪法或法规的限制。确保地方政府的行为不超越那些为国家最佳利益而设定的界限,则构成了问责的另一方面。在诸如财政拨款之类的资源向地方政府转移中,中央政府的控制或限定尤为重要。因为这些稀缺的资源是以国家名义调集起来的,地方政府应当对使用这些资金和遵守适用的中央规定负有责任。实际上,中央政府官员对可取的财政分权的认识,经常是有分歧的。许多人认识到地方政府在决定提供什么样的公共服务和怎样以更好的质量提供服务方面具有比较

^①这些决策关乎服务的“提供”而非“生产”,因为显然服务可以通过多种方式生产,其中包括地方自有资源,承包给私营生产商,以及与其他公共机构签订合同等(提供和生产的区别,参见 Musgrave, 1959; Ostrom et al., 1961)。

优势。同时也有许多人极为关注地方政府在稀缺资源上的浪费,尤其是那些通过政府间拨款转移给地方政府的财政资源。

二、促使地方政府对当地公众负责的方法

假设在财政分权下,由一小部分政府官员做出适于地方政府的决策。那么问题是,为什么这些人的决策会反映当地公民的品味和偏好(由此可能使当地社会福利最大化)?这里的假定是,个人会做出使其自身最高利益最大化的决定。因此,对地方居民的责任性,预期更可能是这样实现的,即政府官员认为回应地方需求符合自身利益。

地方公共财政理论依赖于两个不同的机制来实现民主制下地方政府的责任——流动和选举。如果家庭或企业能够选择不同的定居地点,当地方政府提供的公共服务和收取的税金不匹配时,他们就会迁徙至其他地方。蒂伯特(Tiebout, 1956)最早提出这一理论,他认为如果多个地方政府提供多种服务-税收价格的组合,那么地理流动性就能保证产生有效率的结果^①。但是该模型依赖一系列严格的假设,也包括一些明显不现实的假定,如迁徙是无成本的。同时,该模型提出,这种对地方决策不满的居民和企业的外迁威胁,也可能是激励地方官员回应他们需求的一个因素。

与私人物品相反,公共物品和服务最基本的问题是,物品和服务都是集体消费,因此,必须有一个可行的机制,来把集体中众多成员的偏好转化为一个单一结果。通过投票来表达偏好,就成为地方公共财政理论中所提出的转化个人偏好的第二种可行机制。

虽然投票(无论是由全体成员直接参与,还是通过选举代表间接参与)构成了这一机制的最合理形式,但它也引发了大量理论和现实的问题。直接民主(比如全民公决)并不一定运转良好。简单

^①严格来说,蒂伯特模型(the Tiebout model)是为了说明地方政府如何能经济有效地分配公共物品,而不是用于促进问责的机制。

多数表决的结果可能不是唯一的,3个或更多选择都有可能出现(Arrow,1963),并且投票结果并不一定反映出个体成员最集中的偏好。虽然一致通过的投票规则可以克服这一问题,但是它们极端保守,倾向于维持现状,意见达成一致的代价可能很高,也倾向于博弈。

将偏好转化为最终决策的间接方法,即选举代表,从得到高效的产出方面来说也是有问题的,并且与本文所关注的责任问题直接相关。选举产生的官员的决策不一定平衡了那些把他们选举上台的选民们的利益;相反,官员们可能以最大化其一己私利的方式行事。此外,由于对于普通公民而言,监控代表们做出的所有决定的代价很高,那些能从决策中获得实际利益的公民,更有可能无视大多数人的意见而大大影响代表们的决策。这就可能导致寻租行为的发生,少数的但是有影响力的人寻求利益,而其代价则由大多数人承担。总之,投票机制,无论是直接投票还是代议制民主选举,即使在理想条件下也远非完善之策。

流动和选举这两个基本机制有时已被浓缩为另两个词——退出和呼吁,下文将更详细地加以讨论。这两个概念最初由赫希曼(Hirschman,1970)提出,并运用于消费者行为研究中。保罗(Paul,1991,1994)将其运用于公共问责案例之中^①。虽然呼吁和退出机制能够激励地方政府官员向地方公民负责,但它们仍然是不完善的。本文接下来将讨论其他相关工具。

在通过选举提高地方政府责任方面,政党的作用,以及地方一级的团体与其核心官员之间的联系,并不明朗。克鲁科和曼诺(Crook & Manor,1998)认为竞争性政党构成了地方政府责任至关重要的先决条件之一。但是,竞争性政党并不能保证成功。近期有篇文章(Enikolopov & Zhuravskaya,2006)提到,政党的力量对财政

^①包含于赫希曼书名之中的“忠诚”概念,有时被应用于地方政府官员对地方精英的忠诚,也即是责任。但它没有包括广义上的责任。

分权结果的影响在统计上是显著的,这一影响体现在对公共物品的供应、经济增长和政府品质等方面。他们认为,一个强有力的政党格局,有助于确保地方政治领导人平衡国家目标和狭隘的纯地方利益。

肯尼亚蒙巴萨(Mombasa)的经验表明,政党多数派在中央和地方之间的意见分歧,是如何导致了削弱地方政府的中央政策出台。据文献(Rakodi et al., 2000)记载,蒙巴萨经验说明了政治争斗(尤其是因为它们与种族差异相关)如何导致了許多公共服务(特别是对穷人的服务)的供应不足。当中央政府的执政党视来自地方层面的任何强烈反抗为其长久执政的威胁时,它就可能制定一些削弱地方政府(权力)的政策,并且减弱地方政府对其行为负责的能力。

作为责任机制的一种形式,选举潜在的弊端是,当选举的团体可能以地方精英为主,穷人和少数族裔则无代表出席会议。为了克服这一弊端,一些国家已建立制度来保留一定比例的少数族裔选举席位。比如印度就为妇女、设籍阶级和设籍种姓保留了席位。一项对印度拉贾斯坦邦和中央邦(Rajasthan and Madha Pradesh)53个村庄的研究表明,村务委员会中的领导席位(五人长老会首脑)就为妇女、设籍种姓或设籍阶级成员保留了席位(Krishna, 2002)。尽管一些人(特别是上流阶层的男性)对此表示关注,但对五人委员会提供服务质量的村民满意度分析表明,是否保留这种领导席位,对村民的满意度并无显著影响^①。

投票是一种成本相对较低的表达意愿的方法;但作为有效的地方责任机制,它还极不完善。要保证地方决策者们在任期内对选民负责,就必须保证选民的呼声能被听到,并得到所有公职人员任期内的及时回应。这样,在地方官员和他所预期的服务对象之间,就需要有能促进信息透明交流的机制,还需要有选民们的积极参与。

^①同一文献(Krishna, 2002)报道了53个村庄的不同种姓的选举一律是高参与度(约95%)。

在过去的几十年中,公民参与一直是众多研究所重点讨论并不断充实的部分。很多办法使得公民参与的治理过程变得可行,包括当选代表的公开会议,讨论特定政策问题的公开听证会,用公众会议征集公民在其所需、所想和所关心方面的意见,以及更正式地调查选民意见等等。确保这些议程能取得预期效果的一个必要条件是,当局的行为必须是公开透明的。只有给选民提供了有效信息,他们的参与才有点根基。此外,尽管当局有可能自愿提供相关信息,但要推动这种开放性,制定外部强加的规定将更为有效^①。

玻利维亚制定的一项基于规则的(rule-based)机制引起了学术界普遍关注。这就是《公民参与法》(Law of Popular Participation, LPP),它赋予了以地方社区为基础的组织参与制定城市五年发展规划的权利。而且它创建了监督委员会(Comites de Vigilancia),由6位民选的以社区为基础的组织领导组成,负责监督市议会以及确保地方政府的投资计划反映地方偏好(Kohl,2003;Molina,2002)。

在过去的十年里,一项与财政有关的参与制度被广为研究和讨论,这就是“参与式预算”,它最早在20世纪90年代为巴西的阿雷格里港市(Porto Alegre)所采用。从那之后,世界上的许多国家都至少讨论过这个话题。沙安文(Shah,2007)在近年编纂的书中证实了这种方法取得了一定的成功,尽管成功(的标准)远未统一。

当然,参与式预算是一种旨在为影响地方官员提供公众呼吁的机制。但是正如有的学者所言,“能向公众传播信息的强势地方媒体机构,对涉及公民直接参与的参与式项目至关重要”(Fölscher,2007:253-254)。这实际上是认为自由媒体是参与式预算的“先决条件”。诚然,纸质和电子媒体(包括互联网)都既可以是将地方政府的所作所为告知公众的主要手段,也可作为督查政府官员非法行

^①许多OECD国家和一些发展中、转型中国家创立了“自由信息”法(适用于所有公共主体),它赋予感兴趣的公民(包括媒体)获得非公开文件的权利。

为的主要方法。因此,媒体就构成地方责任性的另一个重要机制。

可惜的是,参与对于公民来说并不是无成本的。因此,仅仅建立一个参与机制,可能不足以鼓励当地市民为贯彻地方官员问责而努力。只有地方居民自觉地对地方政府的服务做出一些他们自己的贡献,公民参与在那里才会更有前景。有学者(Binswanger & Aiyar, 2003)以印度北方邦(Uttar Pradesh state)为例说明,当地居民承担了农村供水项目10%的投资费用,也参与了该工程的规划,结果现在维修费用由地方提供;而不是早期的“自上而下”做规划,并且由上级承担所有的费用。类似地,在地方公共服务的规划中,当地的实物捐助和参与都可以提升地方居民的“主人翁”意识。

与公民参与紧密相连的概念是公民社会组织,也即独立于政府的,并在非营利基础上运作的组织(Clayton et al., 2000:1)。那些与(在中央和地方两级)促进“善治”的政策并驾齐驱的公民社会组织(通常都由捐赠者领导),越来越受人关注。由于这些组织通常代表的是选民群体,也就是潜在的投票者们,而不是选民个体,它们就更有可能有效地督查地方政府问责和那些地方政府行为的说客。正如坦德勒(Tendler, 1997:151)指出的,“……非政府组织和公民社会在实现更好的政府治理方面发挥了两种不同作用。其一是为公民鼓与呼,并要求政府问责”;其二,他表述为提供服务^①,也就是说,通过与政府签订合同或与地方政府结成“伙伴关系”,非政府组织也可以提供地方公共服务。

在那些采用了参与式预算的城市里,公民社会组织也发挥了作用。莫伊尼汉(Moynihan, 2007:83)回顾了多种公民参与预算的案例后,得出结论:“公民社会能有效促进公民参与。在本章的大部分

①公民社会组织包括各种团体,如专业组织、宗教团体、工会和传统的组织。虽然它们都可作为增进当地政府责任的机制(至少在服务于其自身的小团体利益方面),但并不是所有组织都可能积极参与公共服务的提供。

案例中,一个或一组非政府组织通过预算过程能对政府决策起到实质性影响”。

发展中国家有关地方政府责任的多数讨论通常会忽视蒂伯特式(Tiebout-style)“退出”机制的作用,这主要是因为“以足投票”的成本较高。然而,其他无异于退出机制的努力,也可以用来促进地方政府的问责。方法之一是在服务效力上与公共部门展开竞争。如果公共部门的服务是通过使用者付费的方式来支付,那么公共设施使用率的降低将迫使地方政府提升服务质量。

另一个或多或少与此相关的方法是,创建一个能提供更多有关其他辖区公共服务数量和质量的信息平台(蒂伯特模型中假定潜在的流动人口可以很容易地做出这样的比较)。尽管地方政府可能并不情愿公布自己的服务记录,但非政府组织却能做到这一点。在印度,由塞缪尔·保罗(Samuel Paul)创建的班加罗尔非政府组织的公共服务中心(Bangalore-based NGO, Public Affairs Centre)对当地居民作了民意调查,并就公民对政府服务质量的看法发行了“报告卡”(Paul & Sekhar, 1997)。这些报告卡不仅是当地居民发出“呼吁”的一种手段,也提供了在不同辖区之间比较公共服务的一种标准,且至少为使服务好转而向地方官员间接地施加了压力。

总之,有许多机制都能增进地方官员对地方居民的责任性,其中包括:地方上通过投票程序选举官员;积极和竞争性的政党;确保地方官员代表多元社会经济群体的规定;促进公民参与政策制定过程的方式,包括参与预算决策;自由的地方媒体;公民社会和非政府组织;当地居民自觉意识到,将通过税收和使用者付费的方式贡献的自有资源,用之于为地方政府提供的服务进行融资;提供有关的公共服务质量和数量的信息。

三、促使地方政府对中央政府负责的工具

为确保分权体系中次国家级政府的责任性,中央政府至少在两

个层面上发挥作用。一是确保地方政府根据其权力和职责的规定向地方居民提供服务;第二则溯源到“责任性”(accountability)一词的本义上,与公共资金的使用有关——这些资金既包括已被地方政府调动起来的地方资金,也包括由上级政府转移给地方政府的资金。

作为中央(或区域)政府的工具,地方政府要服从于有关它是否应该做什么,以及如何管理、行政和融资的规定。在某些情况下,精心设计这些规则的目的,是促使地方政府对当地居民负责,比如,有关如何选举地方代表的规定,有关公开议会会议的规定,或者有关参与项目规划的规定。其他规定的目的,则是为了控制地方政府以寻求更大的国家利益。分配地方政府服务责任的规定,以及禁止地方政府限制私营经济活动的规定都属于这一类。

与地方政府金融交易相关的规定可能得到支持,其背景是它同时促进地方政府对当地居民和中央政府的责任性。有关会计工作的规定,可以确保居民支付的税金和使用费能被用于提供公共服务。类似的规定也用于追踪地方政府怎样使用政府间转移支付,以确保国家纳税人的“钱有所值”。确保硬预算约束和防止紧急援助的规定对实现地方政府的责任来说也至关重要^①。

中央政府对地方政府行为施加的这些限定,因为它能促进地方政府的责任性而被认为是合理的,但也有案例表明,它们会损坏分权改革,在限制地方政府上可能常常无效。很明显,在适当的责任—加强的规则及不恰当的规则之间,界限是很模糊的。事实上,中央政府官员经常以责任性为由,来证明那些限制地方政府自治的规定(可能不恰当)是正确的^②。虽然规章构成了机制的根本部分,但

①分权体制下实行硬预算约束的理由及其任务这一主题,已有文献讨论过(Rodden & Eskeland, 2003)。

②奇怪的是,许多作者指出,有效的地方分权需要强有力的中央规制(Adamolekun, 1999; Bahl, 1999; Ostrom, 1996; Tendler, 1997)。

规章体系需要管控才可能有效。中央政府采取了多种此类机制。

这些机制中最明显的就是财务审计,因为财务记录可以(或者应当)揭示地方政府募集的当地资金和转移收入是否按规划支出。审计预期(和如已获得授权的制裁)能够激励地方政府负责任的行为。然而只有当违背规则,确实存在着后续财务审计时,这种威胁才是存在的。

和前面所讨论的促进地方政府责任机制的情况不同,关于中央政府所采取的促进地方政府责任的机制是否有效率的讨论,却少得多。近年有学者(Santiso, 2007)对阿根廷、巴西和智利的自治审计机构的评估报告,则是一个例外。研究的一个重要发现是,虽然审计机构的技术能力和公正性很重要,但更为重要的是国家机构的作用(比如立法机关),即当发现地方政府的行为违反了现行的财务管理规定时,它有权使之强制执行并制裁地方政府。

在发展中国家的正式审计方面有一个司空见惯的现象,那就是长期拖延审计的执行和调查结果的公布。有学者(Olowu, 2001: 16)提到在一些国家审计会被推迟5到10年。这种拖延削弱了外部审计作为责任机制的效力。即使过去的不当行为被发现并公布于众,它对现行公共服务的影响也非常小。

缺乏足够的中央审计人员往往是拖延审计的根本原因,因此有时可以考虑这样一种机制:修改法规以便地方公共账户的私营审计公司联同负责审计的政府部门(如审计长)以合同或审批的方式聘用一批合格的审计员。当然,如果由地方政府自行选用而非中央审计处指定,那么风险就是审计员和地方政府之间将滋生不恰当的密切关系。

地方政府发现,制度安排可能比中央授权审计更有效,以透明和适当的方式进行金融交易(因而能改进对本地居民和对中央政府的责任心)是符合它自身利益的。发行债务就是这样一种机制。如果地方政府将能够向私营部门出售其债务,那么就必须使债权人相

信它在财政上是负责任的。但是,由于借款人(地方政府)和放款人之间可能存在大量信息不对称,因此可以借助于如债券评级机构这样的中介组织。在高收入国家这种制度安排很常见,在一些发展中国家这种安排也正在实施。

第二,更突兀的是,有时发展中国家中央政府采用的财政问责机制要求中央事先批准预支地方政府的预算。这种情况尤其发生在历史上高度中央集权的西非国家(Meagher & Korsun, 1997)。地方预算在实施之前必须得到诸如财政部或具有监督地方政府职能的部门的批准。还有些地方甚至要议会来批准地方预算。

支持这种政策的一种可能正确的观点是,这将确保地方预算是“切实可行的”(不包括预支的经营账赤字计划)^①。这有助于地方政府应对硬预算约束,并且在财政年度末时不必向中央政府求助。然而,实际上这种政策假设地方预算对居民是不透明的,在未来收入不足时地方居民意见也是得不到传达的。

更糟糕的情况是中央审批程序明确地推翻了地方政府的决策(它也符合地方利益),例如,把一个合法支出项目的资金重新分配给其他项目。这种做法明显违背了分权决策的基本假设,并且假定中央政府比地方政府更清楚地方的最佳利益。

中央政府用于向地方转移资金的机制也会影响问责制。透明的、程序化的分配方式,不仅可以改善当地的预算,而且还可以减少腐败机会和地方一级的非透明化决策,因为地方利益集团知道已转移给地方的资金。以特定情况为基础的资金拨付机制,很可能使地方财政决策透明度降低,从而降低地方政府对其选民的责任性。最后,如果因特定目的而给地方拨款,那么费用分担机制更有可能激励地方参与项目规划和实施。

责任的另一个关键决定因素是,地方一级资源的可得性。如果

^①有趣的是,马拉维地方政府已批准的预算中,预算支出超出了计划收入(Schroeder et al., 1998)。

没有足够的财政收入,即使地方政府有强烈的责任心,它也无法在常规分权模式下对地方需求做出回应。常常可以看到,政府下放支出责任,却不能同时授予足够的征税工具,或无法通过拨款制度提供足够的资金来满足地方的支出需求。在这种情况下,地方需求得不到满足则可能减少地方对决策的参与,即使有一些可行的地方收入工具,遵从的情况也会减少。

地方政府责任性的最后一个方面涉及官僚机构在地方政府层面的作用。公共行政的传统观点认为,官僚机构是执行决策的中立机构;换句话说,官僚机构对官员负责。这是布莱尔(Blair, 2000: 27)的观点,他认为“政府雇员应该向民选官员负责”^①。

然而在发展中国家并非罕见的是,中央政府指派自己的人员任职于地方政府的重要决策部门,例如担任首席行政官或财务部长。这个人是中央政府的耳目,以保证中央政府下达的规定能得到执行。这种安排的明显风险在于,为了确保中央政府的意愿能完全落实,中央派出人员会严格限制地方的自主权。

在那些已分权给地方政府的政府服务部门(比如教育或卫生部门),有多种安排被用于选择其主管官员。有时中央部委或人事部会指派中央政府官员去担任这些职位。这样安排的理由一般都建立在如下假设上,即这些官员具有适合这个工作的技术和管理能力,而地方上找不到这种训练有素的人才。遗憾的是,这种安排可能会有损决策自主权的下放,下派的官员可能更关心的是满足原部门的利益,而不是遵从地方政府官员的意愿。

还可以采用一个不那么直接的控制机制,即(中央)为地方政府的某些部门设定一个最低职业标准。其基本设想是,到这些部门任职的人,比如地方财政官员、市政经理,或地方内部审计员,将具

^①长期以来在公共行政文献(以美国为主)中,有别于这种传统观点的非传统观点是,认为政府机构是公众之代表,并且在政治过程中其本身也是利益相关者(Saltzstein, 1992)。

备职业道德,从而使得他们遵守那些确保地方政府垂直责任的规定。

因此一般而言,在分权体系中,中央政府在促进地方政府责任性的方面发挥着重要作用。首先,控制地方政府行为的规定(尤其是在财政管理方面),必须能鼓励地方官员回应地方需求并透明行政。或许更为重要的是,有关地方和中央关系的规定不应该损害地方官员对其选民的责任性。同时,地方政府应能向中央政府交待如何使用中央政府转移给地方的资金。要在地方政府的一些相互竞争的目标(诸如为地方居民服务以及向中央负责)之间取得平衡,绝非易事。

四、中国地方政府责任

由于对中国情况了解有限,以下观点完全建立在笔者对众多关于中国次国家级政府行为的文献之一小部分的阅读基础上。然而,尽管建立于相当有限的案头研究基础,但笔者还是愿意做出(或至少尝试性地做出)有关中国次国家级政府作用的概述,以及它们与前面所讨论的地方政府责任的联系。

1. 大量研究中国之外国家的财政分权的文献,一般都把重点放在公共服务的提供上,并就服务的质量和数量间接地讨论了地方政府向当地居民负责任的能力问题。虽然分权和经济增长之间的联系,对很多学者来说是一个有趣的研究问题,但在发展中国家政策制定者的大多数讨论中,这还是一个次要的考量。另一方面,中国关于财政分权政策的讨论从根本而言似乎都关注经济增长。因此,笔者同意林毅夫等人(Lin et al., 2003:28)所言:“中国转型期的‘分权’意义大大不同于一般分权的意义。”所以在中国语境中,宏观经济的增长可能要比对地方居民负责重要得多。但是随着个人收入的增长,进而导致对地方公共服务的需求的增长,政策领域中地方

政府的责任问题很可能会变得更加重要。

虽然相对早期而言,对地域流动的限制已经放宽,但如果地方政府在设定地方税率方面相对没什么自主权,那么任何一种“蒂伯特式”行为似乎都不大可能发生。另一方面,对地方提供服务数量和质量的综合考虑,以及地方企业负担的税赋,很可能是企业选址的影响因素。地方官员有可能至少对这部分选民做出回应,而这又引出了地方责任的问题。

2. 自 1987 年以来已开始允许选举村委会成员,这表明选举责任的机制至少部分到位。有学者(Zhang et al., 2002)发现,相对于上级任命领导的村庄,实行选举制的村庄往往倾向于对农用器具征更少的税,而在地方公共物品方面支出更多,这可能是预算透明度增加的结果。但是较大的辖区仍然缺乏这种责任机制,那里的官员依旧基本上由上级任命。然而,将来在更大范围内引入直接选举作为表达机制,还是有可能的。

3. 有证据表明公民参与地方公共决策是可行的。近期有论文(Knox & Qun, 2007)报告了辽宁省大连市就道路安全管理措施召开的一个公开听证会。虽然文章并没有得出公民在决定政策产出时起显著作用的结论,但举行这种听证会本身说明了,公民直接参与地方决策在未来将更为常见。

还有证据表明中国的公民社会正在形成,而公民社会可以在促进地方政府责任上发挥作用。这显然可以采取非政府组织或其他更为非正式的形式。有学者(Zhang, 2003)引用了代表其成员的特定非政府组织的案例,例如,大城市里起诉地方政府的业主委员会。也有研究发现,在所有其他条件都相同的情况下,团结起来的群体组织(以村庙、祠堂或宗族为中心组建起来)的村庄比起那些没有这些组织的村庄,能够享有地方政府提供的更好的公共物品(Tsai, 2007: 360)。最后,有学者(Teets, 2008: 3)根据在云南省的 3 个县的田野研究发现,“中国的公民社会组织正趋于促成社会多元化和

善治所需的责任”。

4. 笔者仍不大清楚的是,中国的地方政府财政事务在何种程度上是透明的(特别是地方居民或地方团体能在何种程度上知晓地方预算和财政事务)。在既要对上(中央)又要对下(居民)负责的方面,非预算或预算外账目也许更成问题。正如有的学者(Martinez-Vasquez, 2006)指出的,这类账目是不透明的,更重要的是,流向这些账户的收入是累退的,而税务执行费用很高,这可能产生扭曲性影响。然而一些迹象表明,现在对这些工具的使用越来越少。

5. 因为地方政府无法调整税率的幅度,所以地方财政收入的自主权非常有限,甚至可能是零。结合这一事实,即大部分地方政府收入来自间接税(包括增值税、营业税和企业所得税)(Martinez-Vasquez, 2006: 104 - 105),交纳的税金和享有的公共服务之间并没有明显的联系。这反过来又削弱了地方居民督促地方政府对其财政决策负责的积极性^①。

6. 上述讨论表明,地方政府从正规信贷市场借资,可以促使其实施负责的财政行为。虽然随着地方公共基础设施建设需要的不断增加,将来可能放宽禁止地方政府正式借贷的严格规定,但目前中央政府是严禁地方政府借贷的,这或许是考虑到过度借贷可能对宏观经济造成不利影响。另一方面,显然并不是所有地方政府每年都会征收超过其支出的财政收入,虽然方式并不透明,但这也意味着获得了某种形式的“信用”。这种非正式借款方法有效地软化硬预算约束,并实际上减少了财政责任,尤其是对中央的责任。

五、结 论

总之,多种机制都可以增加地方政府对中央和地方居民的责任

^①有学者在地方政府和农村税费方面提出过类似的观点,例如,他们认为应该引入物业税作为纯地方税(Lin et al., 2007: 32)。

◆ 论文

性。尽管不是所有的机制在所有的环境下都能发挥同等有效的作用,但实施财政分权的国家应该考虑哪种机制是可行的(或者使之可行的),以增加政策成功实施的可能性。中国的情况尤为有趣,因为目前看来只有一小部分的机制可以采用。同时,在中国继续改革其行政国家之际,其他机制都可能被发展出来(或成为可行的),以最大限度发挥财政分权的积极作用。

参考文献

- Adamolekun, L. (1999). Decentralization, Subnational Governments, and Inter-governmental Relations. In Adamolekun, L. Ed. *Public Administration in Africa*: 49 - 67. Boulder: Westview Press.
- Andrews, M. & Shah, A. (2002). Voice and Local Governance in the Developing World: What is Done, to What Effect, and Why? From: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/voice.ppt>.
- Arrow, K. (1963). *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
- Bahl, R. (1999). Implementation Rules for Fiscal Decentralization. Working Paper No.99 - 1. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- Binswanger, H. P. & Swaminathan, A. (2003). Scaling Up Community-Driven Development: Theoretical Underpinnings and Program Design Implications. Policy Research Working Paper Series No. 3039. Washington, D. C. : The World Bank.
- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development*, 28(1): 21 - 39.
- Clayton, A. , Oakley, P. & Taylor, J. (2000). Civil Society Organizations and Service Provision. Civil Society and Social Movements Programme Paper No. 2. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Crook, R. C. & Manor, J. (1998). *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enikolopov, R. & Zhuravskaya, E. (2006). Decentralization and Political Institutions. Working paper series No. 65. Center for Economic and Financial Research, New Economic School, Moscow. From: <http://www.cefir.org/index.php?l=eng&id=35&yf=2006>.
- Fölscher, A. (2007). Appendix: A Primer on Effective Participation. In Shah, A.

- Ed. *Participatory Budgeting*: 243 – 255. Washington, D. C. : The World Bank.
- Hicks, U. (1961). *Development From Below: Local Government and Finance in Developing Countries of the Commonwealth*. Oxford: Clarendon Press.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Knox, C. & Zhang, Q. (2007). Building Public Service-Oriented Government in China. *International Journal of Public Sector Management*, 20(5) : 449 – 464.
- Kohl, B. (2003). Nongovernmental Organizations as Intermediaries for Decentralization in Bolivia. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(3) : 317 – 331.
- Krishna, A. (2002). Decentralization on Fallow and Fertile Ground: Preparing the Population for Democratic Self-Governance. Durham: Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University.
- Lin, J. Y., Tao, R. & Liu, M. (2003). Decentralization, Deregulation and Economic Transition in China. Paper presented at the Decentralization Conference, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, London School of Economics, London. From: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/decentralisation/China.pdf>.
- Lin, J. Y., Tao, R. & Liu, M. (2006). Decentralization and Local Governance in China's Economic Transition. In Bardhan, P. & Mookherjee, D. Eds. *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*: 305 – 327. Cambridge: The MIT Press.
- Lin, J. Y., Tao, R. & Liu, M. (2007). Rural Taxation and Local Governance Reform in China's Economic Transition: Origins, Policy Response and Remaining Challenges. Working Paper No. 317. Stanford Center for International Development, Stanford University. From: <http://scid.stanford.edu/events/PanAsia/Papers/Lin.pdf>.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D. C. : The World Bank.
- Martinez-Vasquez, J. (2006). China's Long March to Decentralization. In Smoke, P., Gomez, E. J. & Peterson, G. E. Eds. *Decentralization in Asia and Latin America: Towards a Comparative Interdisciplinary Perspective*: 88 – 135. Cheltenham; Edward Elgar.
- Meagher, P. & Korsun, G. (1997). Decentralized Public Finance and Effective Governance in West Africa. Working Paper No. 208. College Park: Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland.
- Molina, G. G. (2002). Popular Participation, Social Service Delivery and Poverty

◆ 论文

- Reduction 1994 - 2000. Paper presented at the workshop on "Citizen Participation in the Context of Fiscal Decentralization: Best Practices in Municipal Management in Latin America and Asia", Kobe. From: http://www.adb.org/Documents/Events/2002/Citizen_Participation/Bolivia.pdf.
- Moynihan, D. P. (2007). Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries. In Shah, A. Ed. *Participatory Budgeting*: 55 - 87. Washington, D. C. : The World Bank.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill Book Co.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Olowu, D. (2001). *Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa*. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper No. 4. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6): 1073 - 1087.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4): 831 - 842.
- Paul, S. (1991). Strengthening Public Service Accountability. World Bank Discussion Paper No. 136. Washington, D. C. : The World Bank.
- Paul, S. (1994). Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control. *World Development*, 20(7): 1047 - 1060.
- Paul, S. & Sekhar, S. (1997). A Report Card on Public Services. *Regional Development Dialogue*, 18(2): 119 - 132.
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2): 201 - 220.
- Rakodi, C., Gatabaki-Kamau, R. & Devas, N. (2000). Poverty and Political Conflict in Mombasa. *Environment & Urbanization*, 12(1): 153 - 170.
- Rodden, J. A. & Eskeland, G. Eds. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. & Cheema, S. G. (1983). Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. World Bank Staff Working Paper No. 581. Washington, D. C. : The World Bank.
- Santiso, C. (2007). Eyes Wide Shut? The Politics of Autonomous Audit Agencies in Emerging Economies. From: <http://ssrn.com/abstract=982663>.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In Schedler, A. Ed. *The Self Restraining State*: 13 - 28. Boulder: Lynn Rienner.

- Schroeder, L. , Nath, S. , Kampanje, R. , Alufandika, D. , Mwadiwa, R. R. , Chinula, A. & Kulemekaka, C. (1998). *Local Government Finance and Decentralisation in Malawi*. New York; United Nations Capital Development Fund.
- Shah, A. (2004). Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise. World Bank Research Working Paper No. 3282. Washington, D. C. : The World Bank.
- Shah, A. Ed. (2007). *Participatory Budgeting*. Washington, D. C. : The World Bank.
- Shen, C. , Jin, J. & Zou, H. (2006). Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps. Washington, D. C. : The World Bank. From: <http://siteresources.worldbank.org/INTPUBSERV/Resources/477250-1164926394169/Zou.Chen.Jing.China.Fiscaldecentralization.28nov2006.processed.pdf>.
- Tanzi, V. (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995: 295 - 316. Washington, D. C. : World Bank.
- Teets, J. (2008). Improving Governance in China: The Role of Civil Society in Local Public Policy. Paper presented at the annual meeting of the Mid-west Political Science Association Annual National Conference, Chicago. From: http://www.allacademic.com/meta/p267492_index.html.
- Tendler, J. (1997). *Good Governance in the Tropics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416 - 424.
- Tsai, L. L. (2007). Solidarity Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China. *American Public Science Review*, 101 (2): 355 - 372.
- Zhang, X. , Fan, S. , Zhang, L. & Huang, J. (2002). Local Governance and Public Goods Provision in Rural China. EPTD Discussion Paper No. 93. International Food Policy Research Institute and Center for Chinese Agricultural Policy, Chinese Academy of Sciences. From: <http://www.ifpri.org/divs/eptd/dp/papers/eptdp93.pdf>.
- Zhang, Y. (2003). China's Emerging Civil Society. Washington, D. C. : The Brookings Institution. From: http://www.brookings.edu/papers/2003/08china_ye.aspx.

(责任编辑:陈永杰)