

无资助法令的政治： 中国政府间财政关系和政治结构

范永茂*

在英语中，“mandate”一词是指下级政府面临的来自上级政府的行政性命令或法令、法规。上级政府的行政性命令并不总是令地方政府头痛，但如果上级政府既要求下级政府承担公共服务责任又不总是提供相应的财力支持或根本不提供财力支持的话，那就会在政府间关系的处理上造成很多问题。这种上级政府向下级政府施加的无资助法令（unfunded mandates）会给下级政府造成额外的支出。不管在联邦制还是单一制的国家，这种无资助法令的现象都会发生。在中国，这种现象又叫做“上级请客，下级埋单”。

“上级请客，下级埋单”实际上会给地方政府带来各种不同的政治后果。自身财政状况欠佳的地方没有能力为上级的命令“埋单”，而财政状况相对较好的地方也不喜欢那些他们认为的“不公平的待遇”，因为穷地方总是比他们更容易得到中央的补贴。即使地方政府能负担给上级命令“埋单”，他们也愿意把自己的收入花在其他政策项目上而非上级命令的那些政策上。因此，地方政府就要以某种方式应对上级要求“埋单”的行政命令。中国的地方政府不像联邦制国家的地方政府一样能用宪政的保护防止中央权力的侵犯，他们的应对政策可能是间接的或非正式的，也可能包括非正式

* 范永茂，中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心，讲师。2008年获得美国北伊利诺伊大学哲学博士学位，研究方向为公共管理和公共政策。

的规避或不完全的服从。

论文就是研究和发现在中国这样一个单一制政治结构的国家里，下级政府如何应对上级政府行政性命令的问题。论文主要的关注点是下级政府的反应，他们在何种程度上服从或抵制，以及他们应付上级命令的技巧。论文描述了中国无资助法令的政治问题和政府间财政关系，分析了中国中央政府和地方政府之间，以及地方政府之间关系的政治性，展示了政治结构对政治过程的影响。

论文发现并总结出中国地方政府应对上级政府“埋单”的命令的主要对策模型，并把类似的对策模型进行分组。主要的对策模型包括收入型、拖延型、协商型和部分服从型。除此以外，还有博弈型的对策，如“钓鱼”型和假账型。在这些应对策略模型中，有的如拖延型或协商型可以归入正式机制的范畴，而有的如博弈型或收入型（来自地方政府不同形式的借债）可以归入非正式机制的范畴。

在论文中，地方政府的反应行为是因变量，上级政府的命令的主要特征是影响地方政府行为的自变量。第一个特征是这些命令的成本。研究发现，成本看来不是影响地方反应的主要因素，相反其他的因素如执行命令的灵活度或上级监督的力度，是地方政府在决定如何应对时的主导因素。

第二个特征是上级命令的强制程度。研究发现，需要严格执行的命令或那些与地方官员政治升迁关系密切的命令、政策或项目，能得到地方很好的财政支持；而上级的命令在地方官员或民众间的受欢迎程度不是一个决定地方官员采取什么对策的因素，因为下级官员的政治生命是由上级来决定的，而非一般民众。

第三个特征是上级（或中央）命令的受欢迎度，或者它们与地方优先政策的矛盾性。研究并没有直接发现地方政府认为全国性的政策和地方要务是冲突的，或者地方要违背中央命令来完成地方要务。多数情况下，地方官员都会尽量完成中央政府或上级政府的命令和要求，优先考虑执行来自中央政府的、关乎他们个人政治前途的命令。

事实上，地方官员在决定如何为上级的命令“埋单”时，他们要考虑一系列原则。如他们要坚持“以人为本”的原则，因此财政上尽可能地保证人员工资和必要的福利。其次，他们要看上级的命令是否要严格执行或是否和他们的升迁有联系，他们通常会给来自中央的命令优先安排财政资金。另外一个关键的因素就是地方财政能力，地方政府有多少钱决定了他们能做多少事。“上级请客，下级埋单”增加了地方的财政负担，这就导致了地方政府不得不从预算外资金寻求额外的财政资源。因此，上级的“埋单”命令带来了负面后果，软化了正式的预算约束，弱化了财政问责和财政控制。

《新西兰公共部门改革：实践与反思》专栏

征稿启事

新西兰于 1980 年代上半叶发动的公共部门改革，以其彻底、激进和持续性，在西方甚至整个世界的公共管理部门和学界，曾扮演着新公共管理运动和新自由主义改革的先锋角色，为众多学者所推崇，也为众多国家所追随。然而，近年来，西方公共管理学界出现了一股“新公共管理运动已经死亡”的强烈的声音。同时，考虑到在 1980 年代和 1990 年代我国公共管理学科重建的过程中，新公共管理运动影响巨大的事实，我们有必要对新西兰的公共部门改革进行批判性分析和研究。为此，本刊将组织题为《新西兰公共部门改革：实践与反思》的专栏，诚恳征求国内外公共管理学者、政治经济学者关于新西兰公共部门改革的理论和实践的学术论文。

论文电子版请发送到专栏主持人厦门大学新西兰研究中心张光教授的电子信箱：gzhang85@gmail.com。