

公共财政与民主政治

财政是国家的生命线。没有财政收入，国家机器就无法运转。但是，获取财政收入并不是一件轻而易举的事。在古今中外历史上，不乏由财政危机引发经济、社会，甚至政治危机的事例。即使在临近 21 世纪的今天，平衡收支仍是对各国政府的一大挑战。

政府如何才能从社会中汲取足够的财政收入呢？或者换句话说，什么样的政府最可能从社会中汲取足够的财政收入呢？对这类问题，当然并不存在什么简单的问答。但是，一些流行的认识则肯定是错误的。例如，不少人相信：政府越弱，人民越自由；人民越自由，税赋越低。但实证研究表明，情况恰恰相反。以 15 至 18 世纪的欧洲为例，在专制政体的西班牙和法国，税赋相对于实行代议制的荷兰和英国实际上要轻得多。这种差别不能仅仅用经济发展水平解释。的确，当时荷兰和英国的经济十分繁荣。但是，在法国革命前，英国的税赋不但在绝对额上比法国高，而且占人均收入的比重也比法国高出两倍。这说明，收入差别不是影响税赋轻重的决定因素。除此之外，荷兰和英国政府借贷也比西班牙和法国政府来得容易。当财政收入一时周转不过来时，政府

常常不得不借债度日。借债就要付利息。利息高，今后还债的负担就重；利息低，还债的负担就显得不那么重。所以，各国政府借贷都希望尽量压低利率。但利率压得太低可能造成无人愿意借款。18 世纪的法国国王借款时所付的利率最低也达 2%，这在当时是相当高的利率。西班牙的情况也差不多。然而，荷兰和英国政府借款的成本低得多。

上述四国的比较说明，实行代议制的政体比实行专制王权的政体更有利于汲取财政收入。其原因，说起来也很简单，无非是前者给人们参与决策的机会，人们相信由代议机构做出的决定具有合法性，因此更愿意依法纳税。反之，在专制王权下，征多少税，征什么税，向谁征税，征收的税款如何使用都是王室说了算。因此，人们千方百计地逃税，致使政府税收工作代价高而成效低。另外，专制政体下的王权常常拖欠应付债款的本息，使购买政府债券成为一件风险极大的买卖，由此造成高利率。代议制政体则不同，议会可以迫使王室按期偿还债款的本息。政府债券风险低，利率当然也低。由此可见，给予人们参与权，不仅不会降低政府的财政收入，反而为增加政府财政收入创造了条件。

荷兰和英国的代议制度政府当然也不是从天上掉下来的。事实上，依君主们的本意，他们又何尝心甘情愿将政府决策大权交给议会？无奈连年征战造成国库亏空，要养活军队，就得开辟新的税源，亦即对不动产以外的动产和贸易开征捐税。这些新税种无疑有巨大的收入潜力，但它们也有一个令君主们头痛的特点：与不动产税不一样，动产税和贸易税很容易偷漏。这样，英王爱德华一世引进新税种后不久就学到了两点教训：第一，税率提高 100%，税收不一定能提高 100%；第二，没有某种形式的代议制，增加税收的企图会招致广泛的抗议。为了赢得纳税人的合作，君主们不得不做出必要的让步——建立一个机构，使纳税人的代表

能够对政府的财政收入和财政支出有所控制。这便是议会的起源。出乎意料的是,实行代议制不仅没有削弱中央政府的财力,反倒加强了它的财力。议会是西方民主的萌芽。有意思的是,它并不是什么民主理论的产物。正如O' Donnell和Schmitter所说,“政治民主是僵局和歧见的产物,而不是和谐与共识的产物”。^① Przeworski也说民主是一种“制度性的妥协”。^② 正是财政危机造成的政治僵局为制度性的妥协创造了条件,由此才可能产生议会。

二

在过去一些年中,中国的民主制度建设取得了长足的进步。例如,在1993年的地方政府换届选举中,便有几个上届的省长落选,而且中央政府也予以确认。这说明政府和选民都把选票看成了决定政府领导人任免的决定性形式。与过去走过场的选举相比,这种变化的确叫人又惊又喜。中国政治制度更深刻的变化发生在农村。从1982年《中华人民共和国宪法》第111条关于农村村民委员会主任、副主任和委员由村民直接选举产生的规定算起,中国确定在农村基层实行直接选举的方针已经有了13个年头。到90年代中期,90%以上的村委会都已进行了选举,有些省区已进行了三四次换届。以前,由上级任命村干部被认为是理所当然的,但现在上级发文任命村委会干部的现象几乎绝迹。^③ 除此之外,

^① Guillermo O' Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, Vol. 4, P. 72.

^② Guillermo O' Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, Vol. 4, P. 72, P. 59.

^③ 中国农村村民自治制度研究课题组,《中国农村村民委员会换届选举制度》,北京: 中国社会科学出版社, 1994年。

全国已有50%以上的村建立了村民代表会,其功能是定期开会、议事,参与村务管理,决定村里的大事,并对村干部实行监督。^① 毋庸置疑,在很多地方,村民委员会和村民代表会的选举仍不同程度地受到地方党政官员操纵。但同样不可否认的是,在相当多的地方,基层民主正在生根、发芽、开花、结果。以直接选举为标志的村级民主制度,不管现在看来多么不完善,它对中国整个政治体制的改革必定会产生极为深远的影响。值得注意的是,这种民主试验也不是什么民主理论的产物。事实上,热衷西式自由民主制度的理论家们对这种基层民主的试验要么不屑一顾,要么嗤之以鼻。他们对村民自治的典型反应往往只有四个字:“都是假的”。问题是,没做过任何实证研究,他们何以知道什么是真的、什么是假的呢?由于理论界对村民自治关注不多,研究村民自治的学者为数寥寥,有关研究工作主要由政府行政部门组织^②。

村民自治说到底也是一种“制度性的妥协”。中共十一届三中全会以后,农村开始实行家庭联产承包责任制,以后又逐步撤消了人民公社。在公社制下,缴公粮、交农业税是集体的事,干部基本上可以说了算。现在,干部却必须催促每家每户缴公粮、交农业税。在公社制下,资源集中在干部手中,这为他们以强制性手段解决各类棘手问题创造了有利条件,不怕村民们不就范。现在,资源分布在各家农户手中,霸王强上弓式的管理方式只会造成干群关系紧张。显然一个村不能没有村干部。没有村干部,村民们无法解决涉及全体村民利益的问题,如宅基地调整和发放,田间路规整,修建学校,兴办土地开发利用项目、工副业生产项

^① 中国农村村民自治制度研究课题组,《中国农村村民代表会议制度》,北京: 中国社会科学出版社, 1995年。

^② 汤晋苏,“中国农村村民委员会法律制度研究”,文稿,1995年9月, P. 45。

目和农田水利基本建设项目,建立合作医疗、敬老院、供销社、信用社。没有村干部,国家就难以完成征兵、粮油征购、税赋征缴、计划生育等任务。同样明显的是,旧式的村民一村干部关系已不适应新的资源分配格局。新的资源分配格局呼唤着新的权力分配格局出现。正是在这种情况下,广西等地的农村为适应新形势的需要,于80年代初,自发地建立一批新型的农村基层群众性组织——村民委员会。当时名称在各地区还不统一,组织机构也不健全,管辖范围一般只限于村中某一方面的问题。但它们为日后逐步规范化、制度化的村民自治提供了雏形。^①村民代表会议制度更是矛盾的产物。在六七十年代,频繁的政治运动是整顿基层、解决干群矛盾的一种机制。这种机制不能说完全无效,但其代价太高,往往在解决既有矛盾的同时制造出新的矛盾。80年代以后废除了运动机制,但至今尚未看到一种有效的解决干群矛盾的新机制,不少地方基层干部与村民矛盾不断产生并有所积累,有些地方干群关系十分紧张。群众不喜欢干部(一句流行的话是“防火、防盗、防干部”),干部也普遍存在“事情难办、村民难管、干部难当”的心态。不少地区的村处于瘫痪状态。80年代中期,“如何有效地改善农村干群关系,已成为国家民主政治建设中的重大课题。上上下下都在为解决此一课题而探索办法。但除了吸引广大村民参与村务管理的办法之外,尚未找到另外更有效的办法。

中国最基层的政府在乡一级。村委会不是一级政府,因此也没有法定的财政收入。但村委会的运作离不开钱。钱从何来呢?一是提留款,一是集资款。前者一般是一年一次性收入,用于村

^① 汤晋苏,“中国农村村民委员会法律制度研究”,文稿,1995年9月, P.45.P1-3。

务的常项开支(如干部补贴等);后者用于常项以外的开支(如筑路修桥、兴办集体产业等),以支定收向各家摊派。村民对提留款意见不多,但对集资款往往怨声载道。到农村走一遭,不绝于耳的便是对乱摊派的抱怨。更严重的是,所谓“乱摊派”时常成为引发大规模抗议行动的导火索。实际上,使村民们感到愤怒的并不是“摊派”,而是“乱”摊派。在村民自治制度比较健全的地方,提留款和集资款的摊派遇到的阻碍要小得多。如四川省彭山县义和乡,往年的“双提款”需集中全力用半年多的时间才能收起来。1993年通过村民代表议事会讨论,仅用15天就完成了全乡的提留任务。该县的谢家镇,通过村民代表议事会,1993年不仅收回了当年的各项提留款,还把历年欠交的8万多元也全部收回了。类似的事例在全国还很多。通过民主程序,一些在其他情况下通常会遭到村民抵制的集资案,也可能得到村民的赞同。例如,湖北省随州市新街乡姚庙村1991年集资建学校,村民中一大部分人认为这是加重农民负担的“乱摊派”,反映强烈。于是交由村民代表会讨论。会上,代表们算了两笔账:一是人才账。自1977年以来,姚庙学校共有103名学生升入大学,其中姚庙村就有74名,被誉为状元村。二是经济账。1978年以来,姚庙村经济发展迅速,年均人收入达千元,集点钱建学校是完全办得到的。代表们最后一致认为,姚庙要振兴,教育须先行,于是通过集资决议。结果,广大村民拥护,到当年11月底一栋2层的教学大楼便已交付使用了。^②

为什么民主决策机制有利于财力动员呢?首先,村民行使民主决策权可以否决村干部们提出的一些不合理建议,照顾到最广

^② 中国农村村民自治制度研究课题组,《中国农村村民委员会换届选举制度》,北京:中国社会科学出版社,1994年,P.44。

大村民的利益。不少地方都发生过这样的事：村干部希望集资建办公楼或购买轿车，但村民代表会却决定集资建学校、修桥梁，或把有限资金用于发展生产。其次，民主监督能够防止腐败现象的滋生。村民代表会议对村民最关心的账目审核得特别认真，从而防止了少数干部对村级财产的侵蚀。第三，民主参与、议事公开使各类意见都有机会发表，这样有利于消除村民中的各种疑虑、猜忌和分歧，有利于增强社会的内聚力。以前全村的集体收入一年有多少，花在什么地方，村民们多半蒙在鼓里。现在村里的重大事情由村民代表商量，使村民们对筹集资金的来源、数目、用途能及时了解，他们因此更愿意为全村的公益事业做出自己的一份贡献。^①目前，“乱摊派”仍困扰着中国农村很多地方，解决这一问题的唯一出路是全面落实并不断完善村民自治制度。

村民自治的民主试验好处很多，并不限于增强财力动员这一方面。但把几个世纪以前发生在荷兰、英国的事，与目前正在中国农村某些地区发生的事联系在一起思考，其含义是颇为令人寻味的。看来，民主制度建设与政府财政动员能力之间似乎存在某种良性互动的关系。如果这个假设不错的话，解决中央政府财政收入比重不断下降这一问题，便有了新思路。

三

1993年，我和胡鞍钢合著了一本题为《中国国家能力报告》的书。在书中，我们强调了中央政府在向市场经济转型过程中的作用，指出了中国中央政府财政汲取能力过于低下这一严重事实，

^① 中国农村村民自治制度研究课题组，《中国农村村民委员会换届选举制度》，北京：中国社会出版社，1994年，第37—50页。

并据此提出了提高中央政府财政汲取能力的建议。^①为了扭转中央财政比重不断下降的趋势，中国政府于1994年开始实施以分税制为特征的新税制。^②在过去两年中，新税制已展现出一些优越性，但是中央财政收入占整个财政收入的比重和占国内生产总值的比重在1994年继续下降。到1995年12月初，展望全年财政情况，地方税收收入超额完成计划已成定局，但中央税和中央与地方共享税收收入形势不容乐观，到年底恐怕完不成年度计划。^③为什么会出现这种情况呢？道理很简单，地方政府抓税收工作时，主要抓地方税，对国税支持不力。更有甚者，在国税上动手脚，挖中央收入。由此说来，中央政府面临的挑战是如何得到地方政府的合作。

一般说来，中央可以采取下述三种方法之一来获得地方政府的合作：一是说服。说服的成本最低，它所诉诸的不是地方政府的特殊利益，而是理想或全局利益。如果中央能够让地方政府接受它那套何为合情、何为合理的价值系统，地方政府就会心悦诚服地牺牲局部利益、服从全局利益。但说服的效用是极有限的。在当今的中国，靠说服无异于缘木求鱼。二是压服。压服的实质是利用人们对惩罚的恐惧。中央如欲利用强制方法迫使地方政府合作，必须先投资建立一套全面而严密的监控和实施的机制。如果中央希望只靠强制一途来获取地方的合作，其实施成本则会高得让它无法承受。因此，压服也靠不住。三是诱导。诱导说到底是在制造一种情形，在其中地方政府发现因合作而得到的边际利益大于因不合作而得到的边际利益。但诱导得法是件很难的事。中

^① 王绍光、胡鞍钢，《中国国家能力报告》，（国内版）沈阳：辽宁人民出版社，1993年；（海外版）香港：牛津大学出版社，1994年。

^② 项怀诚主编，《中国财政体制改革》，北京：中国财政经济出版社，1994年。

^③ 新华社北京1995年12月5日电。

中央政府为此必须对中央—地方互动机制进行精心的设计。体制安排上的失误也许诱导出来的不是合作，而是更多的机会主义行为。自从实行以放权让利为基本思路的经济改革以来，中国的中央政府的惟一选择只能是诱导。但诱导的机制至今没有调整到能引发合作的程度。

在过去十几年中，中央—地方关系基本上是一种“1对30（省区）”的博弈格局。财政资源的分配取决于中央一家对30个省份一对一谈判的结果。这种决策机制有很明显的缺陷：第一，中央与每个省份达成的妥协都是特殊的妥协；在其他省份眼中，这种妥协总是包含着某些自己不曾享有的好处。结果，30个省份都觉得中央资源分配的方式不公平，自己吃了亏。它们因此都希望在下一轮谈判中获得更多的资源或更优惠的政策。第二，谈判的社会成本太高。地方政府热衷于“跑部钱进”已不是什么秘密，这便是经济学家常说的“寻租行为”。把大量的时间、金钱、人力花在没完没了的谈判中，对中央政府来说是一种沉重的负担。第三，“1对30”的谈判造成政策不统一、体制不规范、缺乏法制约束。第四，这种谈判方式使种种压力都集中在中央政府身上，各省却不能相互制约。这些缺陷造成的一个严重后果就是中央财政收入比重不断下降，且无法逆转。实行分税制后，需要谈判的内容减少了，但中央—地方谈判的基本格局并未改变：地方政府仍只能以非规范的方式间接影响中央决策，却不能直接参与中央决策过程，在这种情况下，不合作仍是地方政府最理性的选择。

如上所述，18世纪荷兰和英国的经验以及90年代中国农村的经验对处理中央与地方关系的启示是：寻求地方政府合作、摆脱中央财政困境的出路在于，将以前的“1对30”的博弈改变为“30+1”的博弈。所谓“30+1”的博弈，就是在中央政府设置一个机构专门处理财政资源的动员与分配问题。该机构由中央政府

主持，但各省不论大小、穷富，都有平等的决策参与权。不管是每省一票也好、每省二票也好，总之，凡是涉及财政资源动员与分配的决策必须由该机构投票决定。这里重要的不是该机构应设在立法部门内或行政部门内，也不是该机构内部的具体构成方式。美国的参议院、日本的自治省、澳大利亚式的财政拨款委员会、印度的财政拨款委员会，都具有参考价值。^①真正重要的是该机构的设置原则：第一，地方代表有权参加中央决策；第二，各省的参与权应该平等；第三，决策以投票表决。在有了决策参与权以后，18世纪荷兰和英国纳税人增强了纳税意愿，中国农村村民增强了交纳提留款和集资款的积极性。按照同一逻辑，我们有理由相信，只要能在中央决策过程中切实贯彻上述三条原则，地方政府就会增强与中央政府合作的意愿。如果我们的推论是有道理的话，新的“30+1”的博弈格局必定会带来两个令人欣慰的结果：一是使中国的政治制度在民主化道路上迈出一大步；二是消除或者至少缓解中央财政危机。

地方代表参与中央决策过程的制度有可能出现吗？可能性非常大。财政收入不足已困扰中央政府多年，各种方法已经试遍，但中央财政收入比重下降的势头仍未扭转。目前，中国中央政府财政收入占国内生产总值的比重已跌到了一个十分危险的低水平上，^②这个问题已到了非解决不可的地步。但在固有的体制内是不可能找到出路的。强行重新收权既不理想也不可能；对地方施以小恩小惠，结果往往是蚀米又丢鸡。在这种情况下，“制度性的妥协”也许成了惟一的选择。中央政府希望增强自己的财力，那

^① 中国财政部已在设想建立拨款委员会。详见韩国春主编的《财政税收新制度评解》，北京：企业管理出版社，1994年，P 36。

^② 王绍光，“分权的底线”，《战略与管理》，1995年第2期，PP.37—56。

就得赋予地方参与中央决策过程的权利并使之制度化。以参与权换取财权，成功的先例前有18世纪的荷兰和英国，眼下有中国农村。对执政者而言，这种“制度性的妥协”也许是“惊险的一跃”。但只有经历这么“惊险的一跃”，才能换取中国的长治久安。

四

在本文中，两个主题始终交织在一起：一个是关于公共财政的，其主要论点是，决策过程民主化有利于加强政府的财政资源动员能力；另一个是关于政治民主的，其主要论点是，民主进程的动力主要来自于政治系统内部的冲突及其为缓解这些冲突达成的“制度性的妥协”。这里对后一点再多说几句。如果我关于民主进程动力源的分析是有道理的，则可以有两点推论：第一，各国民主化的目标、转型方式和时间表都是独特的，不必也不应该仿效某种固定的模式（如美式民主）。最好的民主制度只能是最适合本国情况的民主制度。第二，试图以外科手术法从外部将民主制度强加给其他国家是不可能成功的，因为民主制度建设必定是个内生的过程。从中国目前的情况看，它的民主化进程可能是从两头开始，逐步向中间逼进。彭真1987年3月在全国人大常委会审议《村委会组织法》草案时讲的一段话看来很有道理，让我引它作为本文的结束语：

“旧中国留给我们的，没有什么民主传统，我国民主生活的习惯是不够的。这个问题怎么解决？还是要抓两头：上面，全国人大和地方各级人大认真履行宪法赋予的职责，[同时赋予地方代表参与中央决策过程的权利——作者加]发展社会主义民主、健全社会主义法制；下面，基层实行直接民

主，凡是关系群众利益的事，由群众自己当家，自己决定。上下结合，就会加快社会主义民主的进程。”^①

^① 中国农村村民自治制度研究课题组，《中国农村村民委员会换届选举制度》，北京：中国社会科学出版社，1994年，第3页。