

中国社会学年鉴

中国社会科学院社会学研究所 编

2003 ~ 2006

CHINA
YEAR-BOOK OF
SOCIOLOGY



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



从博弈分析走向“关系”分析

——政府行为及中央—地方关系的社会学研究述评

周飞舟

一直以来，政府行为和中央—地方关系并不是社会学的主要研究议题。之所以近年来社会学这个方面的研究越来越多，可能主要是出于两个方面的原因。一个是当前中国社会转型的形势发生了很大的变化，另一个是社会学作为一门学科，正在尝试新的探索。这种变化体现出了社会学作为一门与社会现实和实践联系紧密的学科，无论是在其研究内容还是研究方法上都在不断的调整之中。

从宏观上来看，中国社会转型的过程是国家和社会关系发生重大变化的过程。改革前，国家掌握着几乎所有社会资源，在此基础上对社会进行全面的总体性的管理。从这个起点出发，转型不但是国家和政府逐步放权让利，由市场来配置资源的过程，而且也是社会力量生长、发展和逐渐活跃的过程。社会学家将后者笼统地称为“体制外”力量和“体制外”资源，这是相对于政府力量和政府控制的“体制内”资源而言的（孙立平等，1994）。政府和社会、体制内和体制外似乎构成了一个“理想类型”的两极，转型便被理解为从一极向另外一极的转化。但是，二十多年来中国社会转型的实践却没有这么理想。虽然市场的作用不断扩大，“体制外”的力量不断成长，但是许多重要的市场要素如资本、土地乃至劳动力的配置权力仍然掌握在政府手中（孙立平，2005）。与改革前不同的只是其管理的手段和方式出现了明显的变化。在经济上，政府对企业由管理控制、利润控制转向税收和土地调控，仍然与地方企业保持着密切的联系，同时对社会组织以及社会事务的控制仍然是有力的。这使得体制外力量虽然有所发展，但是却呈现出“碎片化”的态势（孙立平，2004）。这些力量不但没有发展成为政府之外的制衡力量，而且由于其非组织化、非政治化的特点，反而呈现出与政府力量逐渐融合和同化的趋势，那些不能融合的力量往往成为弱势群体，例如农民、农民工和从企业改制、转型中产生的下岗工人。用一些社会学家的话来说，转型中的中国社会表现出“断裂”特征，这也是随着经济的快速增长，财富和社会不平等也在同步增长的重要原因（孙立平，2004）。



社会学的经验研究也得出同样的结论。20世纪80年代末兴起的“市场过渡”(Market Transition)研究是海外中国研究学界最主要的流派。这些学者发展出了一系列可验证的经验假设,来讨论在社会主义国家转型过程中新社会精英的构成和形成过程。这个主题的研究由两种对立的假设构成,即“精英循环理论”和“精英再生产理论”。精英循环理论假设在过去的计划经济体制中掌握资源分配权力的政治精英将逐渐被市场转型过程中兴起的经济精英和社会精英替代,或者说社会的精英集团将呈现出分化的趋势,没有一种精英团体会像过去一样全面垄断社会资源的分配权。精英再生产理论则认为旧有的政治精英会在转型过程中利用其已经掌握的权力去维持在经济和社会中的地位,成长为新的经济精英和社会精英。在经历了十多年的研究和争论之后,学者们对中国精英的认识已经逐步达成一些共识,从实践过程来看,中国社会呈现出的是精英再生产而非精英循环的特征(Nee, 1996; Nee & Cao, 1999; Zhou, 2000; Walder, 2003)。这些研究在一定程度上反映了中国社会转型的特点,即国家和政府权力在社会转型中保持着主导地位。如果缺乏对政府力量的关注和分析,就很难理解中国目前社会力量较弱、社会不平等加剧的诸多背离改革初衷的社会转型特征。

从中国社会学学科成长的过程来看,对政府的关注也是一个必然的趋势。近半个世纪以来,以美国为代表的主流社会学逐步走向以量化的经验研究为主的方向,随着研究方法的科学化和精细化,其多数研究内容亦逐步走向微观领域,对大规模的社会结构变动的涉及越来越少。主流社会学取得重大发展的领域,如人口研究、女性及少数群体研究、种族研究等等,与大规模社会转型虽然有联系,但显然不是其面对的中心问题。在这种局面下,社会学要去讨论国家和政府问题,不但超出了传统社会学主流的研究范围,而且在研究方法上也面对巨大的挑战。从过去几年国内社会学这个方面的研究来看,关于政府行为的研究尚处于起步和探索阶段。

政府行为的问题是从社会学对乡镇企业、三农等问题的经验研究中提出来的。这是社会学的实证研究涉足较多的两个经验领域。经济学比较关心乡镇企业独特的产权结构对其运作效率以及利润分配方面的影响,而社会学则更关注乡镇企业和地方政府的关系。Jean Oi首先指出了地方政府发展乡镇企业的财政动机,认为在80年代中期形成的“分灶吃饭”的财政体制以及乡镇财政的设立对于乡镇企业的发展至关重要(Oi, 1992)。简言之,由于乡镇政府可以将大部分的企业所得变成乡镇的财政收入,并且县级政府亦能从中得到增值税等大额税收,所以地方政府倾向于采取“养鸡下蛋”或“放水养鱼”的策略来推动乡镇企业的建立和发展。同时,乡镇企业在吸收农村剩余劳动力和促进农民增收方面作用巨大。国内学者的研究相对更加细致,侧重于对于乡镇政府和企业之间互动机制的研究。这些研究一方面指出了乡镇政府在与企业互动中一系列变通做法,另一方面也展示出乡镇政府的牟利性本质(刘世定, 1999; 杨善华、苏红, 2002; 周雪光, 2005)。

相对于乡镇企业的研究,在三农问题中,政府和农民的关系则显得有所不同。在三农问题中,社会学从政府和农民关系入手的研究主要在农民负担和村委会选举等方面。关于农民负担,出现了一系列有关村干部收取税费的研究。这些研究通过细致分析收取税费的过程,指出国家和农民关系在实践中独特的表现形态。尽管税费负担是国家汲取资源的主要形式,而且农村税负过重是一个既成事实,但是政府在和农民的互动中仍然



表现出复杂的、运用非正式手段实现正式的政策目标的特点（孙立平、郭于华，2000；罗刚、王汉生，2001）。

总结以上的研究，我们可以看出社会学在分析政府和社会关系时的特点。这主要表现在两个方面。第一，政府和国家在与非政府力量互动时，自觉不自觉地采取了某些权力技术或变通策略。第二，政府基本上是以一种与社会相对立的姿态出现的，无论政府对乡镇企业的“扶持之手”，还是对农民的“掠夺之手”，政府的动机似乎是“外生”的。在讨论企业或农民时，社会学比较顺利地进入了企业或者农民“内部”，通过分析企业的运作、农民的阶级、阶层或关系结构，比较成功地解释了企业或农民的行动动机和行动方式。而对于作为互动另一方的政府，我们却大多是依靠事前假设来进行解释的。我们如何知道政府行为的动机和利益呢？政府在什么情况下倾向于“扶持”，在什么情况下倾向于“掠夺”呢？政府的行为是理性的还是非理性的？政府行为的高度策略性和变通性的根源何在？至此为止，政府在社会学眼中的形象要么是僵硬的，要么是非常实用性的。说其僵硬是因为我们并不知道“扶持之手”或“掠夺之手”的背后决定力量来自何方，从而也不能判断今天的扶持会不会变成明天的掠夺；说其实用，是因为政府在实践中表现出的策略性和变通性似乎只是因为“管用”，我们对其背后的制约力量以及制度性因素则知之甚少。

要回答上述问题，就要求我们的分析能够像进入企业和农民“内部”那样进入到政府“内部”，对政府的行为模式和行为动机进行经验性的、制度化的理解和解释。实际上，经济学和政治学也同社会学一样面对这个问题，并做出了相应的努力。下面我们简要回顾一下这两个学科近年来在经验研究方面的进展。

近半个世纪以来，西方现代政治经济学发展出了两个研究政府行为的基本范式，即公共财政学派和公共选择学派。财政学派将政府定义为公共物品和公共服务的提供者，其提供公共服务的效率是辖区居民对政府认同和评价的基础，这也构成了制约政府行为最重要的力量。居民可以通过“用脚投票”的方式来和政府行为进行互动，而政府在此基础上努力为辖区提供高水平的公共服务。公共选择学派则认为政府官员也有自己的利益，没有理由认为政府会将辖区居民的利益最大化而忽视自身的利益。

具体到经验研究领域，分析的第一步是将政府“分开”，分成中央政府和地方政府，这构成了理解政府行为的基本框架。在政治学中，王绍光做了一系列的探索，来讨论中央政府和地方政府的不同利益结构以及由此而形成的制度架构。他的主要研究集中在分权制对中央—地方关系影响的问题上。他认为，经过了十年的以分权让利为主导的改革之后，到1990年代初期，地方政府已经成为独立的利益主体，并且对中央政府的控制构成了挑战。用他的话来说，中国的“国家能力”严重减弱，照此趋势发展下去将会面对“诸侯割据”的危险（王绍光，1997）。这是80年代的一系列分权化改革造成的，而1994年实行的分税制就是针对这个趋势进行的财政集权式的改革。王的研究是站在中央政府的角度上进行的。与其形成对比的是经济学家对中央—地方关系的研究，他们大多则是站在地方政府的角度展开分析的。以钱颖一为代表的一些经济学家更加关注地方政府为增加本地区财政收入展开的地区间的发展竞争模式，认为这为中国经济增长提供了强劲的动力（Qian & Weingast，1997）。而黄佩华则认为正是分税制这种集权改革给地方政府造成了巨大的财政压力。在财政压力之下，地方政府不一定通过地区间的良性竞争



去解决问题，而是倾向于采取预算外手段获得中央政府无法控制的“小金库”收入，这不但给建立规范的政府预算体系带来了破坏，而且也造成了农民负担、企业负担等社会问题（黄佩华，2001；黄佩华等，2003）。这些研究主要是从财政方面展开对中央—地方关系的分析。政治学中的一些研究也尝试从政府人事制度方面进行相同的讨论。与财政制度不同，人事制度一直保持着比较高度的集权化。从官员晋升的激励机制来看地方政府的行为是一个比较新颖的视角，有学者用来解释地方政府的地方保护主义行为和重复建设的问题（周黎安，2004）。

总的来说，政治学和经济学对中央—地方关系和政府行为的研究存在过于宏观、缺少机制分析的问题。中央和地方各自在制度框架内行动，其行动模式是现行制度和政策的产物。对于两个重要的问题，即现行制度和政策是如何在中央和地方的互动中形成的，以及政府会不会按照现行制度和政策行动即制度的意外后果问题，则涉及较少。不去回答这两个问题，我们仍然难以具体分析政府行为和政府动机。社会学的研究可以对这两个问题给予较好的补充回答。

在社会学研究中，中央政府和地方政府被假设为两个有着不同利益的行动主体，地方政府的行为是在这种互动中而不是在制度和政策中进行解释。这方面的研究以张闫龙和李芝兰、吴理财的研究为代表。张闫龙的研究主要分析中央—地方以及地方政府之间财政体制的形成过程，李与吴的研究则主要在讨论税费改革制度的意外后果。李与吴的文章以自上而下实施的税费改革为背景来揭示中央和地方基层政府（主要是县乡两级）的博弈过程。文章指出，中央政府力图通过硬化基层的预算约束来“倒逼”基层政府规范行政过程，精简机构和人员，这是一种典型的博弈式做法。但基层政府的反应并不是按照中央政府的预期做出的，而是通过一系列手段（变通政策、诉苦以及消极提供公共服务等）使得中央政府的倒逼意图失败了，而这些手段造成的农村紧张状况反过来给中央政府带来了进一步的压力，形成了基层对中央的“反倒逼”。其结果造成了中央政府增加转移支付、主动负担农村公共服务开支的戏剧性结果。这个分析的意义在于，税费改革带来的中央和地方政府的一系列互动表面上看来都是针对农民负担和农村公共服务的，但实质上却是在“谁来承担改革成本”这个问题上的暗自较量。换句话说，国家和农民关系变化的真正解释是其背后的中央和地方关系（李芝兰、吴理财，2005）。

张闫龙的研究站在五级政府（中央、省、市、县、乡镇）的中间一级——市级政府的角度来分析中央—地方各级政府间的互动和博弈关系，主要分析的是省与市、市与县的关系。通过对1980年代中期财政包干制以来市级财政文献的档案研究，张闫龙得出了以下几点具有重要意义的发现。首先，省、市、县各级政府不但是各自独立的利益主体，而且有着极为明确的主体意识。在对于财政包干制度上下级的争论中，市级政府显然是一个有自我利益的、理性的行动者。其次，上下级的包干体制正是在这种不断的讨价还价中形成的，而不是纯粹的从上到下的政策产物。第三，虽然市在对省的互动中表现出极强的利己性，但是却在与下属县级政府的互动中表现出利他色彩（张闫龙，2006）。这种对比展示出比李和吴的文章所讨论的中央—地方关系更为复杂的政府间关系。这不是简单的双方博弈，也不是更复杂一些的三方博弈，而是在财政制度框架内的以市为中心的上下级互动。市对县的利他性财政政策正是以市级政府能够与省级政府讨价还价的局面为前提的。也就是说，如果省与市的讨价还价变成纯粹的上对下的命令式或者压力性

体制,则市对县利他性政策的空间也不会存在了。我们在此能够看到,要解释“扶持之手”还是“掠夺之手”的问题,关键并不在于这只手的“主人”,而在于“主人”背后的一系列影响力量。要解释市级政府的行为模式和动机,只有把它放到一系列互动的“关系”中才能够得到理解。从分析方法上讲,这就是社会学强调的“关系”对行动的解释能力。对一个普通的行动主体来说如此,对复杂的行动主体如政府来说也是如此。

要从以博弈论为主要方法的分析走向以“关系”为主的分析,我们就应该对目前政府间关系的特点有着进一步的认识。在社会学中,与政府有关的主要研究领域包括政府与农民的关系、政府与企业的关系,等等,而政府间关系构成了我们理解这些关系中政府行为的基本框架。

正如我们以上所看到的,目前社会学涉足的政府间关系仍然以财政关系为主。就财政的中央—地方关系而言,改革开放以来经历了两个大的阶段,以1994年的分税制为分界点。分税制以前,政府间普遍采用的是财政包干制,上下级政府间每年或者每几年都要就包干的形式、基数、超收分成比例进行讨价还价。这为各级政府对上“利己”、对下“利他”的“放水养鱼”行为提供了一个基本的制度背景,也是典型的财政分权效应。而1994年的分税制将中央与地方的税收分配比例固定化了,一劳永逸地消除了上下级讨价还价的局面,而且通过这种比例将大部分财政收入集中到中央,所以我们说分税制既是一种制度化、规范化的改革,又是一种集权化的改革。改革以前,中央和地方财政收入是三七开的比例,而改革后则变成了倒三七开,由于中央和地方财政支出的比例并没有改变,所以大部分地方支出要依靠中央政府的转移支付。所以说,改革前后中央—地方关系发生了实质性的变化,即从改革前讨价还价的关系变成了改革后地方主要依靠中央拨付转移支付补助的关系。地方对中央的财政依赖大大加强了。

在地方各级政府之间,分税制的效应层层传递,造成了下级财政对上级财政的制度性依赖。在这种局面下,基层政府的财力大小主要看上级拨付的转移支付量的大小,所以造成了中部地区的县乡困难、东部地区和西部地区的县乡财政相对宽裕的局面(周飞舟,2007)。这种局面构成了我们理解政府和企业、政府和农民关系的基础。

由于制造业企业上缴的主要税收是增值税,而分税制规定增值税75%归中央,25%归地方,所以在分税制以后,地方政府能够从企业上收取的地方税收大幅度下降。在这种局面下,我们在1990年代中期看到了地方乡镇企业大规模倒闭、改制的高潮。以前“养鸡下蛋”的“鸡”下的蛋大部分变成了中央政府的收入,所以地方政府失去了经营乡镇企业的热情。事实上,我们普遍可以看到,分税制以后增值税已经完全不构成地方财政收入的主体税收。地方的主体税收迅速转变为被100%划为地方税种的营业税。营业税主要来自于建筑业和第三产业,这有助于我们理解90年代后期以至到今天仍然过热的地方基础建设投资热潮以及各种以“大兴土木”为主的政绩工程(周飞舟,2006b)。地方政府的这种反应是预期之中的结果,预料之外的结果则是东部地区的地方政府开始开辟税收之外的财政收入来源,即“圈地”和“以地生财”。由于政府垄断了土地的一级市场,所以可以低成本地从农民手中获得土地,以高价格在土地二级市场卖出去,从中获得了巨额的土地转让收入。据目前的研究,东部地区许多县市政府的土地收入相当甚至高于其地方财政收入规模。由此可以看出,地方政府剥夺农民土地,吸引企业和地产商占地的行为只有通过由分税制以来形成的政府间关系才可以得到较深层次的解释(周

飞舟, 2006b)。

相对于东部地区而言, 中西部地区的主要矛盾是政府和农民的关系。分税制改革集中了地方政府的大部分工业税收, 使得中西部地区的县乡基层政府主要依靠农业税收和“三提五统”等农民负担来维持其财政开支。这是我们在看到在1990年代中期以后农民负担问题日趋严重的深层次原因。农民负担问题的实质是政府间财政关系造成的。2002年以来的税费改革表面上是减轻农民负担的改革, 其实质是对中央—地方财政关系的改革。要做到农民负担减轻之后不出现反弹, 不陷入“黄宗羲定律”的怪圈, 关键是要让基层政府的财政开支有相对稳定的来源。所以税费改革的主要内容是中央政府向县乡两级拨付了数额巨大的“税费改革转移支付”, 由中央财政来支付改革的成本。在这种努力之下, 国家和农民的关系发生了根本性的变化, 农民有史以来第一次不用交“皇粮国税”。但是, 改革的意外后果仍然发生在政府间的财政关系上。由于改革以后乡镇政府几乎所有的财政收入都是上级的转移支付, 这造成了两个后果。第一是这种转移支付的预算约束非常僵硬, 乡镇政府基本失去了安排预算支出的权力, 在大部分中西部地区, 乡镇财政的开支就等同于人头开支, 只有“吃饭”支出, 没有“办事”支出。第二, 农村的公共服务缺少人力和财力的支持, 大部分用于公共服务的转移支付资金停留在县城一级而无法“下乡”, 使得乡镇基层政府基本上脱离了和农民的联系, 过去是“收钱收税”, 现在则是不收钱、不办事。国家和农民的关系开始由过去的“汲取型”向“悬浮型”转变(周飞舟, 2006a)。

总结以上的研究, 我们可以得出两点简要的结论。第一, 要深入到“政府”内部, 解释政府行为的深层原因, 并不是要去全力描述政府与农民的博弈, 或者政府上下级之间的博弈关系, 而应该将其放在中央—地方关系或政府间关系的大框架中去加以理解。政府不但是利益的主体, 而且也是各种政府间关系的节点, 政府的行为受到各种关系的制约, 这是社会学相对于政治学和经济学的比较独特的视角和分析方法。第二, 要对政府的行为做出机制分析。所谓机制分析, 是要找出行动主体在实践中的行动路径, 以及这些路径的形成机制。与“显性”的政策与制度相比, 机制是“隐性”的, 是环境、利益和动机的综合表现, 这也正是社会学的分析方法可以施展的地方。

参考文献

黄佩华, 2001, 《费改税: 中国预算外资金和政府间财政关系的改革》, 见伯德等编《社会主义国家的分权化》, 北京: 中央编译出版社。

黄佩华等, 2003, 《中国: 国家发展与地方财政》, 北京: 中信出版社。

李芝兰、吴理财, 2005, 《“倒逼”还是“反倒逼”: 农村税费改革前后中央与地方的互动》, 《社会学研究》第4期。

刘世定, 1999, 《嵌入性关系合同》, 《社会学研究》第4期。

罗刚、王汉生, 2001, 《上交款: 从义务转变为利益表达工具——以陕西南部某村为案例》, 王汉生、杨善华主编《农村基层政权运行与村民自治》, 北京: 中国社会科学出版社。

孙立平, 2004, 《转型与断裂》, 北京: 清华大学出版社。



- 2005,《社会转型:发展社会学的新议题》,《社会学研究》第1期。
- 孙立平、郭于华,2000,《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析》,《清华社会学评论》特辑。
- 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华,1994,《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》第2期。
- 王绍光,1997,《分权的底线》,北京:中国计划出版社。
- 杨善华、苏红,2002,《从“代理行政权经营者”到“谋略型政权经营者”:向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》第1期。
- 张闰龙,2006,《财政分权与省以下政府关系的演变》,《社会学研究》第3期。
- 周飞舟,2006a,《从汲取行政权到“悬浮型”政权:税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期。
- 2006b,《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》第6期。
- 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。
- 周雪光,2005,《“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析》,《中国社会科学》第2期。
- Nee, Victor, 1996, “The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China.” *American Journal of Sociology* 101.
- Nee, Victor & Cao Yang, 1999, “Path Dependent Societal Transformation: Stratification in Hybrid Mixed Economics.” *Theory and Society* 28.
- Oi, Jean, 1992, “Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism.” *World Politics*, 45 (1) (October).
- Qian, Yingyi & Barry Weingast, 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4) (Fall).
- Walder, Andrew, 2003, “Politics and Property in Transitional Economics: A Theory of Elite Opportunity.” Asia/Pacific Research Center, Stanford University.
- Zhou, Xueguang, 2000, “Economic Transformation and Income Inequality in Urban China: Evidence from Panel Data.” *American Journal of Sociology* 105.

作者单位:北京大学社会学系



《中国社会学年鉴》

是由中国社会科学院社会学研究所主办的社会学专业文献书刊，创办于1989年，至今已出版5卷。近年来，中央提出科学发展观和构建社会主义和谐社会等重大战略思想，以及我国改革开放和经济社会发展的客观要求，使社会学的发展面临着良好机遇。社会学研究领域不断扩展，研究成果越来越受到社会的广泛关注，社会学对社会各领域的影响力也在日益增强。

为进一步推进中国社会学事业的发展，扩大社会学的社会影响力，《中国社会学年鉴》自第5卷起扩版为16开。为保证学术性、权威性，中国社会科学院社会学研究所邀请资深社会学者组成《中国社会学年鉴》编辑委员会。《中国社会学年鉴》(2003~2006)仍延续新版的体例，设“学术综述”(中国社会学研究的分学科综述，热点、难点及前沿进展综述)、“论著论文题录”(此间出版或发表的主要社会学著作与论文题录)、“社会学界重大活动”(中国社会学重大事件)、“社会学大事记”(学界学术交流活动及机构变化等)、“社会学界重大课题介绍”(国家社科基金资助项目[社会学部分]等)、“社会学博士点情况介绍”、“全国社会学机构目录”(社会科学院系统、社会学教学机构、学会机构)等栏目。《中国社会学年鉴》(2003~2006)全面反映中国社会学研究现状与动态，重点展示社会学优秀科研成果，忠实记录社会学重要事件，完整搜集社会学机构名录，学术性强，信息密集，资料翔实，是社会学研究机构、教学机构、各级政府决策部门、各类社会组织的专业研究人员、教师、学生和实际工作者必备的社会学权威参考资料书。

上架建议：社会学



ISBN 978-7-5097-0068-6/D · 0028

定价：120.00元

