

财政分权、制度供给与中国农村基层政治治理*

□李 明 李慧中 苏晓馨

摘要:已有文献在对财政分权对中国经济转型发挥作用进行详细研究的同时,对其政治和社会效应却关注不足。视农村基层自治为中国特色民主政治的重要组成部分,采用2005年中国综合社会调查数据(CGSS2005)和多层混合效应逻辑斯特模型(Multilevel Mixed-effect Logistic Model),本文重点考察了地区间面向县级政府的财政分权对农村基层政治治理可能的影响。本文实证发现,财政分权有助于以显著为正的的概率使中国农村基层政治治理迈向更高的水平。本文尝试把中国农村基层政治治理内生化为财政分权,为深化理解中国特色民主政治道路及进一步加强基层民主政治建设提供了一个新的理论和政策视角。

关键词: 财政分权 制度供给 基层政治治理

建立在新软预算约束理论基础上,以Roland、Weigainst及钱颖一等人代表,第二代财政联邦主义理论为中国逾30年的经济转型成就提供了一套经典的解释框架。参照他们的逻辑,一系列文献对财政分权对硬化国有企业约束、促进地区竞争进而推动经济增长的作用进行了实证研究,丰富了财政分权的政策含义^①。当然把财政分权与经济增长相联系,并不是第二代财政分权理论的首创。第一代财政分权理论认为,由于分权能够带来生产者效率与消费者效率的同步提高,对经济增长也有积极作用(Martinez-Vazquez and McNab,1997),但相对而言,经济增长尚不是第一代财政分权理论考察的重点。

通过设定政府是仁善的,Tiebout(1956)的开创性研究认为,居民的自由流动和群分能够显示其偏好,并推动地方政府低成本地提供高质量公共品。由于强调了包括居民在内的多中心参与对公共品供给及政府责任体系的影响,第一代财政分权理论重点考察了分权对治理的影响^②。尽管第二代财政分权理论尝试通过官员激励模式转变,来解释中国式分权影响经济增长的机制,但由于缺乏多中心的参与,并且侧重考察的还只是经济增长,所以尚不足以形成一套成熟的治理理论。但总体而言,与治理相联系仍是公共财政学研究的传统。

国外文献对财政制度安排与政治治理之间复杂的互动早已有过关注。比如有研究显示,不仅财政危机及其应对对西方代议制政府的形成有积极意义(霍夫曼、诺伯格,2008),进步时代的财政改革还对美国总统制的实质性确立发挥过重要作用(王绍光,2003)。与此相对应,国内的相关研究则显得不够充分,特别是在致力探讨中国转型成就背后经济学逻辑的同时,一些研究表达了对“缺乏”政治发展的经济奇迹是否能够维持的疑虑。理论上,这一担忧至少忽视了已对经济转型产生重大作用的财政分权对政治发展的可能贡献。财政分权对地方政府及官员行为模式的重塑,比如它推动地方政府加速私有化、致力于基础设施建设和招商引资,都显示它对经济转型与政治发展的作用是并存的。然而也应当承认,这些研究尚是宏观的,且严

* 本文定稿于第一作者访学美国加州大学洛杉矶分校(UCLA)期间,感谢复旦大学提供的资助。感谢美国加州大学洛杉矶分校 R. Bin Wong 教授、华中科技大学梁木生教授、复旦大学陆铭教授、王永钦副教授、范子英博士及美国马里兰大学博士候选人赵剑治的意见和建议。本文曾在复旦大学经济学院报告过,感谢与会人员的建设性评论。文责自负。

格来说其研究对象可能也不符合西方经典治理理论的要求。

基于这一考虑,从经典的治理理论出发,本文考察了财政分权这一在中国经济转型过程中曾发挥重要作用的制度安排,对中国农村基层政治治理的作用。农村范围的选取一方面考虑到了国内外学术界对中国农村基层政治治理普遍较高的期待,另一面也考虑到了它法定的自治属性,由于吸纳了政府、居民等多方面主体的参与,因而符合治理理论的基本要求。由于已有较多文献考察了财政分权对公共品供给等经济治理的影响,本文重点考察它对政治治理的影响。农村基层自治制度作为中国特色社会主义民主政治的重要组成部分,自萌芽 30 余年来,特别是获得 1982 年《宪法》确认以来,已得到包括《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》及《中华人民共和国村民委员会组织法》等一系列法律、法规的规范和推广,在全国范围内体现出了自上而下强制性制度变迁的特征,本文因而从制度供给的视角考察财政分权对中国农村基层政治治理的影响。采用 2005 年中国综合社会调查数据(CGSS2005)和多层混合效应逻辑斯特模型(Multilevel Mixed-effect Logistic Model),本文实证发现,无论是收入分权还是支出分权,都有助于提升中国农村基层政治治理水平进步的发生概率。

本文的研究可能对现有文献有以下贡献。一方面,本文的研究表明,财政分权不仅能够通过对地方政府及其官员行为模式的塑造来推动经济增长,还能为地方政府切实推进基层民主制度供给提供激励,有助于社会政治参与的扩大及农村基层政治治理水平的提高,推动了经济转型与政治发展的有机统一。另一方面,本文的尝试还把中国农村基层政治治理内生化为财政分权,为深化理解和继续加强基层民主政治建设提供了一个新的政策视角。农村家庭联产承包责任制的推行已对中国经济转型发挥了重要作用(徐勇,2010;王永钦、李明,2008);党的十七大又明确指出继续推进基层民主自治是当前中国特色社会主义民主政治建设的重点之一,表明农村、农民还将为中国特色社会主义民主政治道路做出进一步的贡献。尽管如此,在已有观察发现中央政府对农村基层民主制度意愿供给水平与地方实际供给不符的背景下,也少有研究给出可操作的政策建议。

本文的研究表明,相对于其他一些因素的影响,面向县级政府层面的财政分权是推动农村基层治理水平提高更为关键的一个步骤,为加强基层民主政治建设提供了一个新的视角。

一、制度供给与中国特色民主政治道路

(一)中国特色民主政治的内涵及发展历程

经过长时间的探索,在党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来这一基本原则指导下,中国走出了一条以人民代表大会制度、共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度、基层民主制度和党内民主为基本内涵的中国特色社会主义民主政治道路。

党在新中国成立前不同阶段的最高和最低纲领分别对建国后可能走的民主政治道路提出了探索性的设想。1949 年 9 月中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》在初步确立民主集中制的人民代表大会制度为新中国成立后国家根本政治制度的同时,还将民族区域自治制度确定为一项基本国策和政治制度;同时,政治协商会议本身则被视为共产党领导的多党合作与政治协商制度的主要形式。改革开放后,随着农村家庭联产承包责任制以及城市改革的推行,在基层社会自发探索的基础上,1982 年《宪法》明确了村委会、居委会的基层社会群众性自治组织的性质。在此基础上,1987 年 11 月通过的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》对村委会选举的各项工作做了进一步的部署,1998 年颁布实施的《中华人民共和国村民委员会组织法》对试行法案实施 10 年来的经验进行了总结和肯定。中共第十七次全国人民代表大会最终把坚持和完善基层群众自治制度确认为中国特色社会主义民主政治的重要组成部分之一。而在中共第十六次全国代表大会上,党内民主已被明确为党的生命。

(二)制度供给与中国农村基层政治治理

中国农村村委会选举是中国特色社会主义民主政治的重要组成部分,它应家庭联产承包责任制的推行和人民公社的解体首先在农村自发产生。不过自它诞生,就被决策层所关注、总结和大力推广,展示出制度供给的特征。

制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和

行为的道德规范。制度变迁存在需求引致型和供给主导型两种模式。需求引致型制度变迁是理性行为人在给定制度条件下无法获得预期利益而产生的制度变迁需求引发的。供给主导型制度变迁则是指在现有宪法秩序和行为道德规范下,组织和推进改革的权力中心通过做出新的、具体的制度安排而推动的制度变迁。由于中国经济体制改革是在党的领导下有步骤有秩序地进行的,属于自上而下的强制性制度变迁的范畴,所以供给主导型制度变迁对改革进程有更大的解释力(杨瑞龙,1993)。对于供给主导型制度变迁而言,它往往有赖推动改革权力中心的下级政府来实施,一旦权力中心自上而下的制度安排与其利益不兼容,总会尝试抵制或变相执行,造成权力中心推动制度变迁的意愿只能停留在文本上,制度的意愿供给水平与实际供给水平不符。

中国农村基层民主进程体现出供给主导型制度变迁的特征。比如有文献揭示,一些历史人物在推动基层民主政治建设有关法规的酝酿和实施过程中发挥过重要作用。此外,有关部门也为推动和规范农村基层自治做出了长期的努力。村民委员会选举有重要意义,对此彭真曾指出,“有了村民委员

表1 中国近年分地区村民委员会选举时间及届次安排

地区	选举年份与届次*				
	2002	2003	2004	2005	2006
河北		六届			七届
山西		六届			七届
内蒙古		五届			六届
辽宁			八届		
吉林			六届		
黑龙江		六届		七届	
江苏				七届	
浙江	六届			七届	
安徽	五届			六届	
福建		八届			九届
江西		五届			六届
山东	七届			八届	
河南	四届			五届	
湖北		五届		六届	
湖南	五届			六届	
广东	二届			三届	
广西	三届			四届	
海南			四届		
重庆	五届			六届	
四川	五届			六届	
贵州	五届			六届	
云南		二届			
陕西		五届			六届
甘肃	四届			五届	

注:*数据来源:詹成付编:《全国农村村民委员会选举工作进展报告:2005~2007》,第23页,中国社会科学出版社,2008年,标出时间为实际选举完成时间。

会,农民群众按照民主集中制的原则,实行直接民主,要办什么,不办什么,先办什么,后办什么,都由群众自己依法决定,这是最广泛的民主实践”。根据这一思路,民政部及其他有关部门先后通过座谈会、部门规章等多种形式大力推进和规范村委会选举进程,在《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》和《中华人

民共和国村民委员会组织法》颁布之后,各省、自治区、直辖市还相继以地方法规的形式为推动和规范村委会选举做出了不懈努力。与此同时,有关部门还尝试尽可能在全国范围内实现统一时间段的村委会换届选举,以便加强管理。在各方面推动下,截至2005~2007选举年,全国绝大部分地区都进行了至少两次以上的村委会选举,村民平均参选率高达90.97%(詹成付,2008)。表1报告了临近本文样本期间中国部分地区村委会选举时间及届次情况,显示地区间存在一定差异。

村委会选举作为中国特色民主政治的重要组成部分,尽管得到了中央政府的大力推动,但长期以来在基层的总体执行情况仍存在很多问题,特别是《宪法》和《中华人民共和国村民委员会组织法》宣示的村委会作为非政府组成部分的群众性自治组织的性质,并未得到切实体现,地方政府大都对村委会选举施加了不同形式的管制,显示中央政府对基层民主制度意愿供给水平与地方实际供给水平之间的差异。

二、财政分权与中国的政治治理：文献回顾与理论假设

(一)文献回顾

治理是由共同目标支持,有赖多数同意和参与才能生效的规则体系,是各种个人或公共机构管理其共同事务的诸多方式的总和(Rosenau,1992)。现代治理鼓励多中心的参与,提倡政府、国际组织、社会团体和居民等多主体参与公共行为(Ostrom,2010)。其最终目标是达成善治,本质上是国家权力向社会的回归(俞可平,2010)。

政治哲学史研究表明,治理概念很早以前就已经被提出。在17至18世纪关于王权和议会权力平衡的讨论中,治理作为规范王权运行的基本原则,曾是重要内容之一,并从中诞生了早期的民众权利和市民社会理念。由于包括英国在内的王权和议会权力平衡的讨论往往围绕财政议题进行,因而有学者针对西欧近代代议制政府的出现指出(霍夫曼、诺伯格,2008):“从中世纪到法国大革命的爆发,西方国家卷入了一个几近永久战争的漩涡……,统治者由于几近掏空口袋,不得不通过分享政治权力来换取更高的税收。在有些情况下,最终的结果是

‘代议制’政府。”

在美国,尽管在进步时代的预算改革前美国名义上为总统制,但由于行政当局缺乏对财政预算的掌握,地方和联邦政府实际上由议会主导,以至于时任总统威尔逊称之为“国会政府”。只有当预算改革把权力转移到行政部门后,总统制才得以有实质性的确立(王绍光,2003)。由于预算改革还切断了资本家及政党党魁操纵市政的途径,美国政党政治也才得以健康发展(叶娟丽,2009)。

除此之外,所得税与利润税的引入,还被认为也与民主政治的发展以及选举权向更多人口的扩张相关。尽管欧洲和北美民主政治发展速度差异很大,但随着选举权的扩张和劳工运动的诞生,要求通过引入、所得税和利润税等一些税制创新,来进行更多的再分配,满足日益增长的财政需求的呼声却是一致的。在英国,自由党为满足1909年度财政预算,引入了税率为14%的累进所得税,引发了一场宪政危机;在美国,一个执政联盟通过了宪法第16修正案,允许征收联邦所得税(B.盖伊·彼得斯,2008)。总之,由于惧怕革命威胁,近代众多国家都不得不进行税制创新,尝试通过转移支付来缓解暴力夺权,引发了财政支出规模的膨胀。

检诸文献,相当多的研究表明治理是与财政制度安排相关的。正因如此,经济学科才与政治学等学科相仿,对财政制度与治理之间的复杂互动关系有过细致的研究。以 Tiebout 为代表的第一代财政联邦主义理论认为,一方面地方较中央政府在资源配置上有更充分的信息优势,能够更好地提供地方性公共品;另一方面,在主要由地方政府来提供公共品的情况下,只要居民迁徙自由,它就可以通过用脚投票的机制来显示其对公共品的特定偏好并对地方政府进行问责,推动地方政府在财政支出上尽可能满足其偏好。两者共同作用,还有助推动经济增长。第一代财政联邦主义文献通过对财政分权对政府行为及居民政治参与的考察,比较早(也较为集中)地讨论了财政分权对治理的积极意义。

以一些发展中国家为考察对象,通过把财政分权、政治激励以及经济增长相联系,第二代财政联邦主义更集中地讨论了财政分权对经济增长的影响。比如,以中国近30年的转型为考察对象,有学者根据已有文献把财政分权对中国经济转型的贡献概括

为以下几点:(1)促进和维护了不可逆转的市场机制的发展,形成了所谓的维持市场化的财政联邦主义(Market-Preserving Federalism);(2)促进了乡镇企业的发展;(3)促进了城市化和基础设施的建设;(4)导致了改革实践的发生和模仿;(5)推动了外商直接投资的流入(张军,2007)。这些影响的一个自治的结果,就是推动了中国经济的较快增长和成功转型。

当然,第二代财政联邦主义文献也涉及了对政治治理的考察,比如标尺竞争(Yardstick Competition)就是在众多确保财政分权对地方政治治理发挥积极作用机制中,经常被提及的一个。具体来说,经典文献中的财政分权保证了地方政府的向下负责,使得居民尽管缺乏对自身所承担税负及政府行政成本的充分信息,也可以参考其他地方政府的行为来评价当地政府绩效,由于知道居民会以其他地方为标尺,当地官员就不得不学习和进行制度创新,最终在地方政府间形成标准的标尺竞争。但是,由于中国经济转型很大程度上是由地方政府推动的,并且还始终保持着一种垂直向上负责的政治结构,所以在地方政府之间形成的是一种有别传统文献的,基于上级政府评价而实施的“自上而下”的标尺竞争(张晏,2005)。

特别值得注意的是,上述文献在考察财政分权对公共品供给,经济增长等效应的同时,还关注到了它的一些政治治理效应。这里,政治治理是与经济治理相对应的一个概念,两者共同构成治理的基本内涵。通过把财政分权文献与治理相联系,图1对财政分权的分析框架进行了一个梳理。根据这一框架可以看到,与对财政分权对地方政府及其官员行为模式影响的研究相比,目前文献对财政分权对政治问责、政治参与等其他政治治理项目影响的研究尚不充分。新中国成立至今,中国已走出了一条以

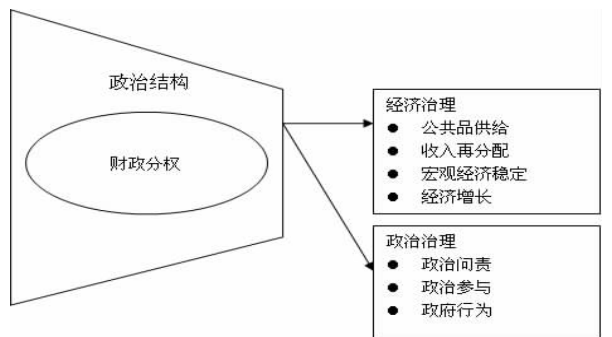


图1 财政分权效应的研究框架

人民代表大会制度、共产党领导下的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层民主和党内民主为主要内容的中国特色民主政治道路。尽管分权式改革可能与这一道路之间存在某种联系,比如2001年修订通过的《中华人民共和国民族区域自治法》就决定民族地区拥有财政经济自决权,表明两者存在互动,但仍鲜有文献尝试考察财政分权对中国特色民主政治建设可能存在的贡献。

与考察财政制度安排对政治治理效应相比,反过来考察基层民主对财政收支效应的文献是广泛存在的。比如有观察发现,温岭民主恳谈在优化财政支出结构的同时,还增加了总量财政支出(李凡,2009)。此外,基于1987~2000年中国8省份48个村的微观面板数据,刘荣(2008)发现,基层选举能在减少行政管理费用的同时有效地增加公共支出。进一步的研究还证实,基层选举对村庄上缴乡镇财政份额及村庄收入差距都有一定的抑制作用(沈艳、姚洋,2006;王淑娜、姚洋,2007)。跨国研究中,一些学者采用面板数据对一些国家和地区所实施选民首倡权(Initiative)效应的研究发现,在那些法律准许选民提出财政收支议案,然后再经民主投票决定是否执行的地方,财政支出规模相对较小,并且居民提案的联署门槛越低,支出规模也就越小(Matatusaka,1995;Knight,2000)。

但这种给定国家或地区间不同的政治制度安排,然后考察它的财政效应的分析路径,可能仅在部分政治制度相对完善的国家才是逻辑自洽的。原因在于,在经历过数百年的政治发展后,这些国家的政治制度供给相对来说已比较充分;同时即便是一项具体的制度安排,由于也有赖选民的支持,所以变化也相对缓慢,具有相对严格的外生性。而很多发展中国家或者转型经济国家的制度都相对不完善,很多都内生于国家建设(State-building)过程,并自上而下供给的。基于此,一些研究开始以一些发展中国家和转型经济国家为对象,反过来考察财政制度安排对政治治理的影响。比如Huther等(1999)研究发现财政分权既带来了公民积极的政治参与,也推动了政府质量的提高;Manor(1999)和Faguet(2004)则为分权有助提高政府对居民需求回应性提供了证据;Fisman等(2000)还发现财政分权有助缓解腐败。作为最大的发展中国家,中国农村

基层民主制度作为中国特色民主政治的重要组成部分,根据前文的分析也有同其他发展中国家一样的特征。这样,考察作为国家建设重要组成部分的财政制度安排对农村基层政治治理的影响,也更契合当前中国政治发展的逻辑。

(二)财政分权与中国农村基层政治治理

前文分析表明,中央政府对基层民主制度的意愿供给水平与地方实际供给水平之间存在差异,已有研究沿两条路径对此展开了细致分析。

分税制及宏观经济结构变化被认为是农村基层民主制度供给不足的一个重要原因。1994年的分税制改革的动机之一,是试图扭转财政收入占比逐步下降的趋势。分税制改革后,中国财政收入的“两个比重”发生了转折性变化。财政收入占GDP比重由1995年的10.7%提高到2003年的18.6%;中央财政本级收入占全部财政收入的比重由1993年的22%提高到2000年的52.2%,2003年进一步提高到54.6%(陈锡文等,2005)。根据分税制安排,中央税和地方税分离,除此之外,一些稳定收入税种(比如增值税)也向上移,使得地方特别是县级财政收入越来越依赖县属国有企业、乡镇集体企业以及地区商业(周飞舟,2009)。随着改革的不断推进,一方面国有企业及乡镇集体企业的经营情况逐步恶化,另一方面对地区流动性商业征税的成本又相对较高,导致县级财政收入情况明显恶化。分税制改革在向上集中财政收入的同时,不仅未把地方政府支出责任上移,反而还经常通过自上而下的行政责任的方式予以加强,造成财政收支存在巨大缺口。地方政府为维持必要的支出,不得不寻求预算外和制度外渠道来满足支出需要,由于土地要素不易流动,强化对农村社会的汲取相对来说是一个低成本的方式。

农村社会因税费负担而引发的紧张局势引起了学界及决策层的高度关注,农村基层自治作为一项试行的制度安排,被赋予了缓解农村社会秩序紊乱的重任。然而,这一安排由于赋予了村民民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权力,对基层政府的汲取能力构成了挑战,因而基层政府总试图对村民自治施以限制(徐增阳,2001;项继权,2002)。由于《村民委员会组织法》以及省、直辖市和自治区颁布的地方性法规也仅对村委会的选举程

序做了一般性的规定,且还有赖基层政府来实施,所以基层政府往往可以通过曲解法规、控制提名过程等方式对基层自治予以控制,造成了农村基层民主制度供给事实上的不足。

这一解说遇到的争辩之一,是有研究发现转移支付很大程度上已弥补分税制改革造成的地方收入份额下降的影响(周飞舟,2006)。此外,考虑到分税制后中央政府强大的财政能力,及其在政治结构垂直向上负责背景下对地方官员的惩处能力,一些学者认为,分税制本身并不构成农村基层民主制度供给不足的原因。更主要地,是在信息不对称背景下中央政府的包括粮棉征购、计划生育等一些管制目标必须有赖基层政府实施,鉴于选举可能会弱化管制效果,于是就默认基层政府对选举的限制,造成了法律意义上的预算软约束(陶然等,2003;章奇等,2004)。与第一种思路即把农村基层民主制度供给不足归因于分税制改革后地方政府的扭曲行为不同,后一种思路则把它归因于中央政府在不同政策目标之间的权衡。

分税制思路与法律软预算思路对中国基层民主政治制度实际供给水平的分析为我们考察财政制度对基层政治治理关系提供了一个极好的视角。因为由这两种分析思路出发可推知,一旦中央政府对基层社会的管制目标放松,同时又赋予地方较多的收支权限,在中央政府基层民主政治制度意愿供给已充分的前提下,地方政府应无持续激励妨碍选举法在农村的实施,以自治为核心内容的农村基层民主政治应可以步入正常发展轨道。据此,我们可以把本文的待检验假说表述为:财政分权对中国农村基层政治治理水平的提升有积极影响。

三、变量定义、数据来源 与实证方法

(一)数据来源

本文分析使用数据来源于中国人民大学社会学系及香港科技大学社会调查中心联合调查并公布的2005年中国全国综合调查数据(CGSS2005)居民问卷及村长问卷两部分。调查范围涵盖27个省、自治区、直辖市的401个村庄和4274户农户。除此之外,为操作定义财政分权和控制可能的内生性,我们还采用《2004年全国地县市财政统计资料》分

地市和县的财政收支数据以及《2005年中国财政统计年鉴》提供的分省、直辖市和自治区财政收支数据,与前面的微观调查数据相结合,形成了一套村庄嵌套于省份的截面数据。合并之后的有效样本涵盖24个省份的共计400个村庄。

(二)文章实证方法

文章采用多层模型研究财政分权对中国农村基层政治治理的影响,有政策与理论两个层面的考虑。政策方面,《中华人民共和国预算法》并未对省以下政府财政收支权限做出明确的划分,而尽管国务院《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》明确要求要通过省级和地市级一般性转移支付来尽可能满足乡镇和县级政府的财政支出需要,但也未提供具体的指导意见。换言之,省级以下政府间财政收支权限的划分实际上是在省份内统筹的,从而把财政分权指标建立在一省份范围内,然后再与村庄数据进行匹配是可行的。

理论上,由于农村基层选举往往是在省、直辖市和自治区范围内统筹安排,所以省份内村庄间的政治治理水平可能相关,违背了样本间需独立的统计原则,导致普通回归系数存在偏误。除此以外,在一些情况下,个体层面因素(村庄层面变量)对因变量的影响可能在不同群体(省级层面变量)中是不同的。在此条件下,嵌套模型由于允许设置随机截距及随机系数,往往较普通线性模型能得到更一致的估计结果。基于此,本文把村庄层面变量视为第一层变量,省级层面变量视为第二层次变量,采用多层模型进行回归分析。

(三)变量定义

1.中国农村基层政治治理水平度量

农村基层政治治理水平的度量是本文研究的一个挑战。从内容上来说,政治治理一般包括由谁治理、治理什么以及如何治理等内容。《宪法》对村委会是基层群众性自治组织的定位,实际上是对农村基层社会最终由谁治理问题做出了界定。进一步,《中华人民共和国村民委员会组织法》明确指出,经选举产生的村委会授权实施治理,治理对象主要包括所在村公共事务、公益事业、民间纠纷、社会治安以及与政府关系等,如何治理则主要体现在对村民会议、村民代表会议相关职权的规定中。传统研究经常从村委会是否由差额或竞争性、半竞争

性选举入手来测量村庄由谁治理的实施情况,但有学者认为,随着村委会选举在全国范围内的铺开,仍仅用这一测量指标已抓不住农村基层政治治理的内涵,并进而尝试采用各种复合量表数据来改进对治理水平的度量,增加了对候选人提名、正式候选人产生方式及投票程序的研究。不过总体来说,这些研究仍重点关注村委会成员选举(由谁治理)过程,对选举完成后权力运作的规范性(如何治理)关注不足,更遑论治理什么。

根据1987年颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,中国村一级社会的最高权力机构为村民会议,并且规定涉及全村村民利益的问题,村民委员会必须提请村民会议讨论决定。但鉴于中国广大平原地区农村人口众多,山区居住分散的现实,选举完成后村民大会的运行效率并不高,甚至并无实质性的决策权力(Oi and Rozelle, 2000)。为因应这一现实,1998年颁布的正式法规在尊重基层社会创新的基础上,规定在人口较多或居住分散的村可以推选产生村民代表,并在村委会召集下讨论决定村民会议授权的事项,实际上赋予了村民代表会议代行村最高权力机关的职权。统计显示,从已有选举的全国平均数来看,全国村民代表的平均数应在30~40人之间(史为民,2008),规模合理,有助于履行其职责。鉴于此,有学者尝试采用村民代表产生方式来考察农村基层政治治理水平(孙秀林,2008)。

参考他们的研究,根据村民问卷中“在实际操作中,你们村的村民代表是如何产生的”这一问题的回答,我们把农村政治治理水平(Poll)定义为:如果超过50%的村民回答“村民提名,选举产生”或者“村中大户推荐或直接参与”,则认为该村村民代表为选举产生,定义为1,表征较高政治治理水平;如果多数回答由“乡镇干部或村干部指定”,则认定该村村民代表为非经选举产生,定义为0,表征较低政治治理水平。采用这一方法的另一个逻辑是,农村基层政治治理效果最终要在村民的参与和认知中反映出来,如果多数村民认为所在村村民代表经民主程序产生,则不仅能一定程度上反映该村的政治参与情况,还能为选举后政治治理的合法性提供政治文化基础^①。此外,由于村民代表大会对农村基层日常治理过程能够产生显著影响(孙秀林,

2008),该操作方法也对村庄治理方式给予了相对较多的关注。

2. 解释变量与控制变量

财政分权是本文的核心解释变量。文献中财政分权指标的构造存在争议(Bird,1986;张晏、龚六堂,2006)。除了采用分成比率作为财政分权程度的代理变量,已有研究中经常用来度量财政分权的另一种方法,是用下级政府对上级政府的财政收支占比来做近似代理,但在针对中国的研究中,有学者认为,这一指标由于在各省份分权指标计算过程中把分母都设定为中央政府的支出,造成了各省份分权程度仅取决于自身支出水平,并不依赖于该省份的人口和经济规模,因而存在问题(林毅夫、刘培林,2000)。鉴于此,后续的一些研究尝试用各省级人均预算内本级财政支出与中央预算内本级人均财政支出之比来度量财政分权,以避免财政支出与人口规模之间可能存在的正相关关系(张晏、龚六堂,2006;傅勇、张晏,2007)。不过,上述研究都仅是在省级政府层面尝试构建所需的财政分权指标,对省级政府以下财政分权指标尚缺乏必要的讨论。实际上,基于数据的可得性以及行政区划体制的复杂性,省级政府以下财政分权指标往往较省级层面指标构建更为困难。

OECD(2006)提供的可能是这方面仅有的文献。结合《全国地市县财政统计资料》以及《地方财政统计资料》提供的数据,OECD在针对中国省级以下政府财政分权的研究中,采用增值税在省级、地市、县之间分享的比率来近似代理各省份以下政府财政分权情况,结果表明各省份差别巨大。但根据分税制安排,仅有25%的增值税被留存在省级以下政府划分,并且增值税在地方税收中总体占比也不

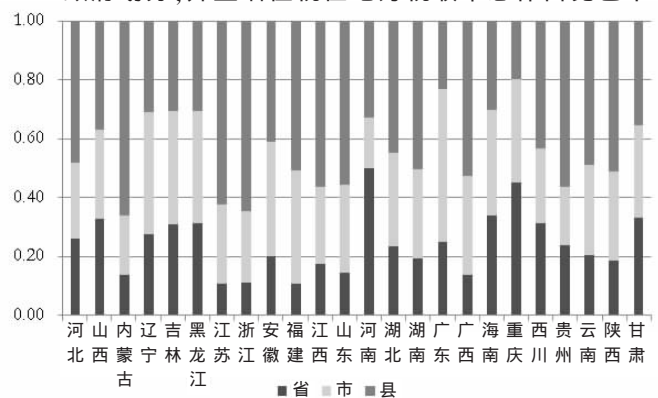


图2 部分省、直辖市和自治区财政收入分权情况

是十分巨大,因而 OECD 的这一指标可能并不能反映省级以下政府财政分权的全貌。基于它们的研究和数据的可得性,再考虑到县级政府对农村基层政治治理有更大更直接的影响,本文用县本级一般预算收入(支出)占省份收支之比来代理它们财政分权情况(FD)。之所以未采用人均化指标来度量财政分权,主要是还考虑到省级以下财政收支缺少规范,且分权情况与人口或经济实力相关性也不大(OECD, 2006)。图 2 报告了我们样本省份的一般预算收入在省、市、县三级政府的分配情况,可以看到各省份间差别十分巨大,一些省份如浙江、江苏、内蒙古等面向县级政府的财政分权度较高,与 OECD 的结论基本一致。进一步的研究还发现,收入和支出分权之间的相关性也较大。

经济发展水平与政治治理之间的关系也是文献经常考察的对象,不过不同研究得出的结论并不相同。有学者指出,尽管从世界范围内来看经济发展对政治治理有推动作用,但由于中国仍处于欠发达阶段,特别是收入水平较高的城市居委会选举表现并不尽如人意,所以发达国家经济发展水平与政治治理之间的传统关系有待推敲。与此不同,较高的集体经济收入由于往往赋予村委会较大的权力,与村民利益更为相关,所以能够激发后者更高的政治参与热情(胡荣,2005)。不过根据本文的逻辑,较高的集体收入也能为基层政府扩大财政收入提供机会,所以也可能其引发对基层民主制度供给的控制,我们期待实证研究给出结论。基于这些考虑,本文首先通过引入“2004 年农户家庭人均纯收入”(Incom)来代理村庄经济发展水平,并引入其平方项并再除以 100(Incomsq)来捕捉经济发展水平对政治治理可能的非线性效应;其次采用“2004 年村庄人均财政收入”(Incom_fisc)来代理集体经济发展水平。其余控制变量方面,参照已有文献讨论,主要考虑了以下几个变量。

村正式政治整合强度(Ratio_ccp),用党员占人口比率度量。村非正式政治整合强度(Ratio_name),用村第一大姓占村人口比率度量。最后,包含自然村数量(Num_c)、村距县城距离(Dist_count),村人均耕地面积(Land_per)及经对数变换后的村人口规模(lnpop)作为控制变量同步引入计量方程。

四、计量结果与解释

本文旨在农村背景下,考察面向县级政府的财政分权对中国农村基层政治治理的影响。基于上文实证方法的讨论,且鉴于被解释变量是一个二分变量,我们采用多层混合效应逻辑斯特模型(Multilevel Mixed-effect Logist)进行实证分析。

表 2 报告了以收入分权为核心解释变量的回归结果。回归过程中,我们始终控制人均土地面积、自然村数、距县城距离及人口规模 5 个效应,然后逐步引入变量。模型(1)至(4)为收入分权回归结果。模型(1)中我们仅考察了收入分权对中国农村基层政治治理的影响,结果显示,收入分权有助于以显著为正的的概率使中国农村基层政治治理迈向更高的水平。本文待检验假设得以证实,且可以由中国制度变迁自上而下供给的模式来解释。由于《村组法》对包括村民代表会议构成的制度供给有赖地方政府来实施,因而这一自上而下的安排与地方政府利益是否相容对制度的实施就有重要影响。由于相当多的任务有赖财政收入来保障,所以地方政府可从正式财政体制中获取较大的收入份额时,一定程度上它就可以通过减少对(农村)基层的

表 2 财政分权与中国农村基层政治治理

	被解释变量: 政治治理水平 (PoLL)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
FD	4.960* (3.000)	6.005* (3.196)	6.580** (3.336)	6.591** (1.183)	6.011* (3.456)
Incom		0.001** (0.000)	0.001** (0.000)	0.001** (0.000)	0.001** (0.000)
Incomsq		-0.00001** (0.000)	-0.00001** (0.000)	-0.0001** (0.000)	-0.0001** (0.000)
Incom_fisc			0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
Ratio_name				-0.774 (0.690)	-0.819 (0.691)
Ratio_ccp				12.383 (15.863)	11.947 (15.813)
Land_per	0.239 (0.166)	0.233 (0.164)	0.280 (0.179)	0.241 (0.180)	0.265 (0.187)
Num_c	-0.014 (0.017)	-0.008 (0.018)	-0.004 (0.019)	-0.009 (0.021)	-0.010 (0.021)
Dist_count	0.011 (0.007)	0.014* (0.008)	0.016* (0.008)	0.017** (0.008)	0.017** (0.008)
Ln(pop)	-0.422* (0.237)	-0.630** (0.254)	-0.608** (0.261)	-0.536** (0.274)	-0.541 (0.275)
_cons	1.615 (2.362)	1.683 (2.434)	1.037 (2.515)	0.660 (2.696)	-0.063 (3.440)
-2L-likelihood	405.68	390.41	366.36	359.98	361.91
Obs.	391	388	374	363	363

注:(1)***、**和*分别表示在 10%、5%和 1%的显著性水平上显著。(2)限于篇幅,本表未报告随机参数的回归结果。

控制来汲取资源或完成任务,这能使得收入分权对农村基层政治水平有正向影响。

与此同时,村庄包含自然村数越多,人口规模越大,从而村庄的异质性越强,组织成本越高,也就越有可能以较高概率处在低治理水平上,符合预期。其余变量中,距县城距离越近,治理效果越好,不过并不显著。一个可能的解释是,距离县城越近,干预越不便利,更易于形成稳定的自我治理环境。加入经济发展水平及其二次项后,第二列回归结果显示,收入分权仍有助于以显著为正的的概率使农村基层政治治理迈向一个更高的水平,同时,经济发展水平及其二次项也都在5%显著性水平显著,但影响极小。这一结果表明,经济发展水平对农村基层政治治理也有显著影响,具体而言,发展水平越高,处在高治理水平的可能性越高,不过作用递减,当达到一定水平后效应为负。值得一提的是,这一结果在一些研究(孙秀林,2008)中也得到了证实^②。由于倾向从治理的视角来解释,我们认为这可能与当经济发展到一定阶段后,居民对政治参与热情下降,干预更为容易有关。

模型(3)中报告了引入村财政收入水平后的回归结果,可以看到其中分权系数变得更为显著,经济发展水平及其二次项也依然有显著性,不过财政收入系数接近于零且并不显著,与一些研究的结果并不一致。有研究认为,村集体经济发展使得居民利益与农村基层政治治理更为相关,促使居民保持了较高的选举参与热情。但恰如前文指出的,相反的机制在发挥着重用。特别是随着村集体经济的发展,村干部将拥有更丰富的资源来笼络村民或收买上级干部;更主要地,集体经济发展越强,控制的收益也越大,由于乡镇政府对村庄财务的控制(村账乡管)极为普遍(赵树凯,2005),这一负向激励的作用就更值得关注。

模型(4)在包含前文变量的同时,还引入了村党员人数占比和第一大姓人口占比两变量。结果显示,前文引入变量回归结果基本上未发生变化,同时尽管显著性水平不足,由第一大姓占比表征的村非正式政治整合强度对治理有负向影响,与一般研究旨在强调通过村庄宗族治理的结论导向不尽相同。强调通过宗族力量来加强农村基层政治治理暗含了对农村组织化程度不足的忧虑。实际上,在农

村基层自治早期阶段,地方政府在遴选村庄干部时的确常考虑候选人是否能得到村庄宗族力量的支持,拥有更强的掌控能力(肖唐镖,2009),以至于如果村庄非正式政治整合强度越强,反而更方便地方政府对农村的控制,不利于基层政治治理水平的提高。当前,随着选举规范性增强,居民参与基层政治治理的理性化程度也在提高,一些竞争程度较强的选举也使得村庄宗族势力存在分裂趋势,导致其组织化程度在下降,更主要地,伴随着政策对宗族势力的警惕,以及县乡选举指导小组及村庄选举委员会作用的加强,宗族势力的影响也在逐步下降(肖唐镖和王欣,2009)。

党员影响农村基层政治治理的渠道比较复杂。一般的研究都发现,在选举中党员更倾向投票,但往往难以识别投票的动机,因为投票既可能体现了党员的政治忠诚,也有可能体现了党员更易受组织化的动员。如果主要属于后者,当地方政府倾向对基层政治治理施以控制时,由党员占比表征的村庄正式政治整合强度越强,反而越便于控制,基层政治治理水平可能下降。无论如何,本文结果还是显示,尽管党员占比的作用为正,但并不显著。

进一步,我们还在模型(5)中对照模型(4)变量考察了支出分权对基层政治治理的影响。结果表明,支出分权也有助于以显著为正的的概率使中国农村基层政治治理迈向一个更高的水平。在考虑到经济发展阶段及其二次项以后,并不影响上述结论,不仅如此,经济发展水平对农村基层政治治理水平逐步提升发生率的贡献也依然存在,同样也效应递减。最后,其余控制变量符号及显著性大致与收入分权情况相同。

最后,为进一步比较收入分权与支出分权的作用,我们在图3给出了基于表2第4和5列回归结果且控制住所有变量后,不同分权指标与农村基层政治治理水平的条件概率拟合图示^③。拟合优度和系数两个指标显示,总体而言收入分权的影响更大。理论上,这可能与收入分权赋予地方政府更多的是自由度,支出分权赋予地方政府更多的是责任这一事实有关。概言之,财政分权对中国农村基层政治治理水平有显著的正向贡献,且收入分权作用大于支出分权,一定程度上地区不同的农村基层政治治理水平是内生性于其财政制度差异的。

实际上,已有研究尝试揭示基层民主的内生性问题,并且还有可能对本文的结论构成挑战。这些研究考察了税费负担与农村基层政治治理水平之间的关系。其基本结论认为,在税费负担不断上升、征缴成本逐步加大的情况下,由于引入了村民参与和协商,落实基层民主反倒是完成税费征缴工作的一个选择。

基于此,对一些税费负担特别大的地方,其基层民主制度供给水平反可能越高(项继权,2002;王绍光,2003)。不过这一结论目前仍缺少实证文献的检验^⑭。与此同时,却有研究指出,与向流动资产征税不同,当主要面向农业收入征税时,由于土地无法移动、农民避税机会较少,政府可能倾向采取压迫性政策而不是向纳税人妥协来完成任务(Moore,2004),所以对于税费负担与基层政治治理水平的经验关系,有待进一步进行实证研究。不过我们认为,税费负担尚不至于削弱本文的基本结论。因为:(1)在本文样本期间内,中国绝大部分地区的农村税费改革都已全面展开,其中到2002年已有包括安徽在内的20个省份进行了税费试点改革,截至2004年6月已有吉林、黑龙江和浙江等8个省份免征或基本免征农业税(金人庆,2004),以上税费压力作用农村基层政治治理水平的机制基本上已经不存在。(2)退一步来说,假定税费压力对农村基层政治治理水平有一定的积极的作用,那么反过来税费改革的全面展开及农业税免征就可能对农村基层政治治理有负向作用。基于此,我们曾设定包括安徽、江苏及浙江等6个全面开展农业税费改革和免征农业税的省份虚拟变量放入回归方程,实证发现尽管回归结果为负,但并不显著,而与此同时财政分权变量回归系数及显著性则未有实质性变化^⑮。

税费改革对农村基层政治治理的这一效应实际上也是可以理解的。已有关于税费改革对农村公共品提供的研究中,罗仁福等(2006)已发现尽管有助于减轻农民负担,但由于限制了融资渠道,税费改革在短期内降低了农村公共品的投资,表明税费改革对农村经济治理有一定负面影响。对本文尝试研究的政治治理来说,由于税费改革还切断了传统农村社会与基层政府互动的纽带,以至于后者集体

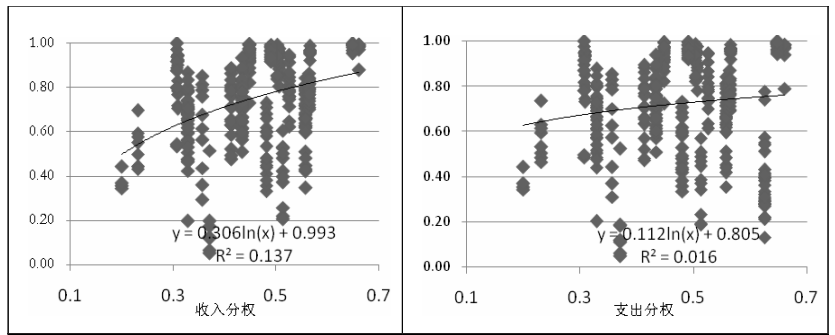


图3 财政分权与中国农村基层政治治理水平

行动缺乏必要的嵌入对象,地方政府在面临较少抵制的情况下,直接干预村民代表组成等农村基层政治治理的可能性也是客观存在的。

五、结论与讨论

已有文献研究表明,财政分权是推动中国经济成功转型的重要原因,而它对中国地方政府及其官员行为模式的重新塑造,还表明它也成为中国政治发展的一个推动力量。以中国农村民主制度供给为研究对象,采用2005年中国综合社会调查数据(CGSS2005)和多层混合效应逻辑斯特模型(Multi-level Mixed-effect Logistic Model),本文考察了财政分权对农村基层政治治理可能的影响,实证结果发现财政分权有助于推动其迈向一个更高的水平。

本文的研究对现有理论和基层民主实践可能有以下贡献。

首先,本文的研究为进一步加强基层民主政治建设提供了一个新的理论视角。传统认识认为,沉重的税费负担恶化了农村的政治治理状况,因此需要通过税费改革予以改进。然而本文的研究却表明,在制度供给有赖地方政府实施、税费改革政治社会效应不甚明朗的背景下,恰当的省级以下政府间财政制度安排可能是改善农村政治治理更为得力的举措。

其次,与传统文献对农村民主的悲观认识不同(郑永年,2010),中国基层民主政治建设肩负着重大的历史使命,使得本文的研究对中国特色民主政治道路也有一定的政策含义。对于中国基层民主政治建设的重要意义,学界和决策层都有期待。比如彭真在1987年3月曾指出:“旧中国留给我们的,没有什么民主传统,我们民主生活的习惯是不够的。这个问题怎么解决?还是要两头抓:上面,全国

人大和地方各级人大认真履行宪法赋予的职责,发展社会主义民主、健全社会主义法治;下面,基层实行直接民主……。上下结合,就会加快社会主义民主的进程”(中国农村村民自治制度研究课题组,1995)。

温家宝2009年2月在答英国《金融时报》主编巴伯专访时也指出:“我们现在实行的是村级的直接选举,乡、县和不设区的市人民代表大会的直接选举,县以上实行的是间接选举。但是我坚信,群众能管好一个村,就一定能够管好一个乡,一个县,也就能管好一个省。但要按中国的实际情况,发展具有自己特色的民主方式,循序渐进。”

党的第十七次代表大会明确提出,党内民主和基层民主自治是当前中国特色民主政治建设的两个重点,表明中国对发展什么样的民主和怎样发展民主有了比较清晰的认识,正在走一条中国特色的民主政治道路。这其中基层民主的实践和示范作用越来越重要。由于中国的经济转型与政治发展可能是相伴的,并且中央政府面向省、省面向省级以下政府的财政分权是两者同步演进的关键环节,所以规范和加强省级以下政府间的财政制度安排,就同时也可能是推动一般意义上中国特色民主政治发展的一个重要制度保障。

尽管如此,面向省级以下政府的财政分权还面临一些权衡。首先,面向基层的财政分权在制度不健全的背景下更容易导致政府被利益集团俘获(Bardhan and Mookerjee,2000)。其次,在针对中国、俄罗斯和波兰转型绩效比较的研究中,有学者指出,波兰相对来说俄罗斯转型较为成功的一个重要原因,在于前者在地方政府层面推行了比较系统的选举制度,能够对政治家构成规约,使之致力推动经济转型,而俄罗斯地方政府则由于缺乏类似的制度而成为掠夺之手(Shleifer,1997)。而中国之所以较俄罗斯转型更为成功,主要是因为中国垂直向上负责的政治结构在替代性地规范着地方政府的行为(Blanchard and Shleifer,2000)。这一情况表明,财政分权的积极作用又有赖特定的政治结构来维持,所以如何在财政分权与进一步的政治发展之间保持适当的平衡,也构成一个严峻的挑战。

(作者单位:李明、李慧中,复旦大学经济系;苏晓馨,复旦大学社会发展与公共政策学院;责任编辑

尚增健)

注释

①相关文献综述可参看王永钦等:《中国的大国发展道路》,《经济研究》,2007年第1期。

②现代治理理论的一个关键要素,是多中心参与,因而政府或官员激励本身仅属于行政管理的范畴。关于治理的概念及基本内容,可参看Ostrom(2010)。

③有关研究表明,中国最早自发形成的村委会选举出现在广西的宜山县和罗城县。在党的十五届三中全会上,基层民众的这一创举被认定为是党领导下的我国亿万农民的伟大创造。

④见彭真1987年11月23日在第六届全国人大常委会第二十三次会议上的讲话:《通过群众自治实行直接民主》,《彭真文选》,第607页,人民出版社,1991年。

⑤让一皮埃尔·戈丹指出:“我们不能忽视政治哲学史。几项最新的研究成果显示,在17、18世纪,治理是关于王权和议会权力平衡的讨论所涉及的重要内容之一……,而从这些新原则中,诞生了民众权利和市民社会理念”。见让一皮埃尔·戈丹:《何谓治理?》,第4页,社会科学文献出版社,2010年。

⑥详细的理论说明可参考Acemoglu和Robinson(2001、2002)。

⑦研究表明,Rudolf Goldscheid于1917年从政治社会学角度研究了财政对国家和社会演进的决定作用,熊彼特于1918年在《税收国家的危机》一文中做了进一步的阐述。关于这一考证可见刘守刚:《国家成长的政治逻辑:近代中国财政转型与政治发展》,第9页,天津人民出版社,2009年。

⑧前者地方政府拥有相对充分信息,使得相同支出能产生更多数量或更高质量的服务和设施,被定义为生产者效率;后者财政支出更符合消费者偏好,被定义为消费者效率。见Martinez-Vazquez和McNab(1997)。

⑨对于该调查村庄的省、自治区、直辖市的分布情况,可参看孙秀林:《村庄民主及其影响因素:一项基于400个村庄的实证分析》,《社会学研究》,2008年第6期。

⑩详细的讨论可见胡荣(2005)。

⑪与之相关,有研究对村主任的提名情况进行了研究。研究发现,不同的提名方式对村民对选举过程公正与否的认识有显著影响,其中村民对由乡镇政府提名选举过程的评价最差。见史耀疆、高帆、任宝平和J. J. Kennedy(2004)。

⑫孙秀林(2008)的研究中,收入水平及其二次项的符号与我们这里的结果一致,不过前者结果中二者回归系数并不具有显著性。

⑬步骤上,我们首先给出各村庄政治治理水平的预测值,然后做不同分权指标与之的散点图及拟合结果。

⑭章奇等人的研究发现,农村基层民主水平与国家管制力度之间存在一种U型关系,即国家管制任务越强同时又有赖地方政府实施,后者获得议价能力就越强,农村基层民主水平越弱;但当管制任务超过一定水平后,由于中央政府可能寻求通过基层民主来缓解社会矛盾,农村基层民主水平反而会提高。见章奇、刘明兴、单伟(2004)。

⑮限于篇幅我们未报告加入税费改革虚拟变量的回归结果,有需要的读者可向作者索取。

参考文献

(1)Acemoglu, D. and J. L. Robinson, 2001, "A Theory of Political Transition", *American Economic Review*, Vol.9(4), pp. 938-963.

(2)Acemoglu, D. and J. L. Robinson, 2002, "The Political Economy of the Kuznets Curve", *Review of Development Economics*, Vol.6(2), pp.183-203.

(3)Bird, R. M., 1986, On Measuring Fiscal Centralization

and Fiscal Balance in Federal States, In Environment and Planning C: Government and Policy, Pion Ltd.

(4)Blanchard, O. and A. Shleifer, 2000, "Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia", IMF Staff Paper, Vol.48, pp.171-179.

(5)Faguet, J., 2004, "Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local needs?: Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics*, Vol.88, pp.867-893.

(6)Fisman, R. and R., Gatti, 2000, "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries", *The World Bank Research Working Paper Series*, No.2290.

(7)Huther, J. and A. Shah, 1999, "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization", *The World Bank Research Working Paper Series*, No.1894.

(8)Oi, J. and S. Rozelle, 2000, "Election and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Village", *The China Quarterly*, Vol.162, pp.513-539.

(9)Knight, B., 2000, "Supermajority Voting Requirements for Tax Increases: Evidence from the States", *Journal of Public Economics*, Vol.76, pp.41-67.

(10)Martinez-Vazquez, J. and R. M. McNab, 1997, "Fiscal Decentralization, Economic Growth and Democratic Governance", Working Paper.

(11)Manro, J., 1999, *The Political Economy of Democracy Decentralization*, The World Bank.

(12)Matasusaka, J. G., 1995, "Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30Years", *Journal of Political Economy*, Vol.103(3), pp.587-623.

(13)Moore, M., 2004, "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review*, Vol.25(3), pp.297-319.

(14)Ostrom, E., 2010, "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", *American Economic Review*, Vol.100(3), pp.641-672.

(15)Rosenau, J., 1992, *Governance without Government*, Cambridge: Cambridge University Press.

(16)Shleifer, A., 1997, "Government in Transition", *European Economic Review*, Vol.41, pp.385-410.

(17)Tiebout, C. M., 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol. 64(5), pp.416-424.

(18)B.盖伊·彼得斯:《税收政治学:一种比较的视角》,凤凰出版传媒集团,2008年。

(19)陈锡文、韩俊、赵阳:《中国农村公共财政制度的研究:导论》,《中国农村公共财政制度》,中国发展出版社,2005年。

(20)傅勇、张晏:《中国式分权与财政支出结构偏向》,《管理世界》,2007年第3期。

(21)胡荣:《经济发展与竞争性的村委会选举》,《社会》,2005年第3期。

(22)霍夫曼、诺伯格编:《财政危机、自由和代议制政府》,上海人民出版社,2008年。

(23)金人庆:《目前我国已有8个省份免征农业税》,新华网新闻。

(24)OECD:《中国公共支出面临的挑战》,清华大学出版社,2006年。

(25)李凡:《中国基层民主发展报告:2009》,华文出版社,2009年。

(26)林毅夫、刘培林:《中国的财政分权和经济增长》,《北京

大学学报(哲学社会科学版)》,2000年第4期。

(27)刘荣:《中国村庄公共支出与基层选举》,《中国农村观察》,2008年第1期。

(28)彭真:《通过群众自治实行直接民主》,《彭真文选》,人民出版社,1991年。

(29)沈艳、姚洋:《村庄选举和收入分配:来自8省48村的证据》,《经济研究》,2006年第4期。

(30)史卫民、潘小娟等:《中国基层民主政治建设发展报告》,中国社会科学出版社,2008年。

(31)孙秀林:《村庄民主及其影响因素:一项基于400个村庄的实证分析》,《社会学研究》,2008年第6期。

(32)孙秀林:《村庄民主、村干部角色及其行为模式》,香港科技大学社会学部工作论文,2008年。

(33)陶然、刘明兴、章奇:《农民负担、政府管制和财政体制改革》,《经济研究》,2003年第4期。

(34)王绍光:《公民权、所得税和预算体制》,《战略与管理》,2003年第1期。

(35)王淑娜、姚洋:《基层民主和村庄治理》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2007年第2期。

(36)王永钦、李明:《理解中国的经济奇迹:互联合约的视角》,《管理世界》,2008年第10期。

(37)项继权:《财政短缺下的乡村政治发展》,《中国农村观察》,2002年第3期。

(38)肖唐镖、王欣:《村民选举质量及其影响因素》,《北京行政学院院报》,2009年第3期。

(39)肖唐镖:《宗族因素是如何影响选举的》,《北京日报》,2009年12月14日。

(40)徐勇:《“中国奇迹”的创造主体分析:对既有理论的挑战及新的分析进路的提出》,《中国社会科学》,2010年第1期。

(41)徐增阳:《分税制、“压力型体制”与“乡政村治”》,《村民自治进程中的乡村关系学术研讨会论文集》,华中师范大学中国农村问题研究中心,2001年。

(42)杨瑞龙:《论制度供给》,《经济研究》,1993年第8期。

(43)叶娟丽:《美国进步时代的预算改革》,《美国进步时代的政府改革及其对中国的启示》,格致出版社,2009年。

(44)俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年。

(45)詹成付:《全国农村村民委员会选举工作进展报告:2005-2007》,中国社会科学出版社,2008年。

(46)张军:《分权与增长:中国的经验》,《经济学季刊》,2007年第7卷第1期。

(47)张晏:《标尺竞争在中国存在吗?——对我国地方政府财政支出相关性的研究》,复旦大学2005年工作论文。

(48)张晏、龚六堂:《分税制改革、财政分权与中国经济增长》,《经济学(季刊)》,2006年第5卷第1期。

(49)章奇、刘明兴、单伟:《政府管制、法律软约束与农村基层民主》,《经济研究》,2004年第6期。

(50)赵树凯:《乡村关系:在控制中脱节》,《华中师范大学学报》,2005年9月。

(51)郑永年:《中国模式:经验与困局》,浙江人民出版社,2010年。

(52)中国农村村民自治制度研究课题组:《中国农村村民会议代表制度》,中国社会科学出版社,1995年。

(53)周飞舟:《财政体制和农民负担》,《香港社会科学(季刊)》,2009年秋季号。

(54)周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》,2006年第6期。

- the Way to the Optimal Growth *Yang Hong*
- Chinese listed company's factors of debt term structure: empirical analysis of panel data
..... *Hu Yuancheng and Liu Mingyan*
- A Case Study on the Relationship between the Capital Structure of China's Listed Commercial Banks on Three Principles and the Performance thereof..... *Li Ximei*
- Influence Factors of China's Listed Companies' Debt Maturity Structure: A Panel Data Analysis
..... *Hu Yuancheng and Liu Mingyan*
- Information Asymmetry and Listed Companies' Debt Maturity Structure*Hu Yuanmu*
- A Study on the Surrounding Achievements and the Relationship between them and Promotion in Rank
..... *Chen Shengjun and Feng Song*
- An Analysis, Based on Economics, of the Damage from the Takeover Barrier: A Change in Perspective
..... *Liu Bing*
- On the Theory that the Integrated Innovation is the Form of the Realization of Independent Innovation
..... *Xin Fengqin and Zhu Konglai*

ABSTRACTS

The Regulation of the Financing of Stock Markets, and the Optimal Capital Structure of Companies

Wang Zhengwei, Wang Enmin and Zhu Wuxiang

“The suppliers’ effect” brought about by the imperfection of the capital market to enterprises’ funding and capital structure (CS) has increasingly been concerned by the academic circles in companies. In the period of China’s economic transition, in her capital markets, there exists strict control in the issue of securities and in financial innovation, causing suppliers’ constraints to enterprises’ funding and CS. Taking as the object of our study the data on the listed companies which made the equity refinancing between 1993 and 2007 in China’s A-share market, we have, in this article, studied the effect of the change in the policy of the control over the equity refinancing on the CS of listed companies. The results of our study indicate that the change in the policy of controlling the equity refinancing is an important factor that impacts on the CS of listed companies, and that “the market timing” based on the estimated value of the stock market is not a significant element that influences the CS of listed companies.

The Fiscal Decentralization, the Institutional Supply, and the Political Governance in China's Rural Grass-roots Units

Li Ming, Li Huizhong and Su Xiaoxin

Although the role played by the fiscal decentralization (FD) in China’s economic transition has been elaborated in the existing literature, the attention paid in the said literature to the political and social effect has not been enough. Based on the consideration of the autonomy of the rural grassroots units taken as an important part of democratic politics with China’s characteristics, by the use of the comprehensive data in 2005 (CGSS2005) collected with the survey of the Chinese society, and by the use of the Multilevel Mixed-effect Logistic Model, we have, in this paper, explored mainly the possible impact of the regional county-wide FD on the political governance over the rural grass-roots units. By our case study, we have discovered that the FD is conducive to the fact that the probability that takes obviousness as the positive has made the high level of the political control placed by China’s rural grass-roots units turn to a higher level thereof. In this article, we have made an attempt to internalize China’s rural grass-roots political governance into the FD, providing a new theory and political perspective for deepening the understanding of the road to the democratic politics and for further enforcing the construction of the democratic politics at the grass-roots level.