

# 政策性负担、信息督查 与逆向软预算约束\*

——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释

狄金华

**提要:**本研究在“逆向软预算约束”概念的基础上,区分了政府行为的目标属性(内生—外生)对预算软约束的影响,比较了内生目标与外生目标所诱致的逆向软预算约束行为在发生机制、行为逻辑及基本后果等层面的差异。本文以茶县农业综合开发项目中的配套任务落实为例,考察了财力不济的地方政府在面对旨在激励其行为的配套制度时,通过向项目受益方转嫁配套任务而软化自身的财力约束,进而令上级设置的激励制度失灵。

**关键词:**目标属性 政策性负担 软预算约束 信息督查 逆向软预算约束

## 一、问题的提出

近年来,来自农村的调查显示,部分地区的村庄债务在惠农项目实施中有扩大的趋势,导致该现象出现的一个重要原因是伴随惠农项目的推进,中央在进行财政转移支付时,对地方政府提出了项目建设资金配套的要求,而地方政府又将这种配套的“负担”转嫁给项目落户的村庄。温铁军等(2009)对中西部地区1994—2004年间乡村公路建设等四项建设中的中央支农配套资金引发的乡村负债进

---

\* 本文受国家社科基金项目“转型期农村社会管理机制创新研究”(12CSH009)、中央高校基本科研业务费专项资金项目“农村社会治理中的政府行为研究”(2014PY023)、湖北省科技支撑计划软科学研究项目“城镇化进程中湖北农村基层社会治理创新研究”(2014BDF102)的资助。感谢周雪光、折晓叶、刘世定、周飞舟、刘玉照、何包钢、张永宏、陈家建、黄晓春、冯猛、艾云等师友以及匿名审稿人对本文提出的富有启发性的修改建议。文责自负。

行评估后发现,如果“一刀切”的配套资金政策不改变,2005 - 2020年间至少还会造成上万亿元的乡村公共负债。就这一现象而言,地方政府构成了乡村债务生成链上的一个重要环节,它们在项目落实的过程中向项目承担方(村庄或厂商)转嫁上级所要求的配套资金,以突破自身的预算约束。这一组织行为与周雪光(2005)所分析的“逆向软预算约束”现象有着异曲同工之处。<sup>①</sup>从更为细致的层面来讲,上述现象构成了“逆向软预算约束”现象中的一种重要亚类型,在整体上与周雪光所分析的“逆向软预算约束”现象存在一致性,但在内生机制上却同其所分析的经验现象存在一些实质性差异。对这些差异的理解和把握不仅有助于加深对上述现象的理解,同时能将“逆向软预算约束”概念内在的理论结构与分析逻辑进行有效呈现和拓展。解析“逆向软预算约束”在传统“预算软约束”概念上的创新与推进构成了本研究的核心主旨,继而在此基础上,笔者拟剖析逆向软预算约束与软预算约束的内在差异,分析逆向软预算约束的若干亚类型,解析并辨识不同亚类型在内在逻辑上的差异以及基本后果的不同。

## 二、从软预算约束到逆向软预算约束:简短的文献回顾

软预算约束最初由科尔奈(1986)提出,用以描述社会主义经济中以短缺为标志的一些行为,即当企业在经营过程中出现失败并危及到自身财务时,企业总可以从国家那里获得直接的资金救济(罗斯基,1997)。此后,这一概念被广泛地运用于转轨经济学领域,其理论解释的对象也由早期的企业行为(Goldfeld & Quandt, 1988, 1990; Hillman et al., 1987)拓展到银行和其他金融中介机构(Aghion & Bolton, 1992; Huang & Xu, 1998)、学校和医院等非盈利机构(Duggan, 2000)以及地方政府行为(Wildasin, 1997)。

研究者围绕软预算约束的类型划分(哥穆尔卡,1987;科尔奈,1987a)、预算约束体与支持体的形态(科尔奈,1986;Goldfeld &

<sup>①</sup> 在周雪光的分析中,“逆向软预算约束”主要是指基层政府自上而下地向所辖区域中的下属组织和个人索取资源的行为与现象。

Quandt, 1988; Aghion & Bolton, 1992; Wildasin, 1997)、支持的持续时间和形式(Bonin & Schaffer, 1995; Kornai, 2000), 以及软预算综合症的后果(Krueger, 1974; Krugman, 1998; Huang & Xu, 1999)等展开了广泛研究, 但相比之下, 研究者们更感兴趣的是软预算约束行为发生的机制。就最后一主题而言, 既有的研究形成了两种不同的解释路径。第一种将预算软约束的发生归咎于特定的外生变量, 即“父爱主义”(科尔奈, 1986, 1987b)、“政治目标”(如对实业的担忧)(Hillman et al., 1987)、“政策性负担”(林毅夫等, 1994, 1997, 2004; 林毅夫、谭国富, 2000)、产权(Li, 1992; Schmidt & Schnitzer, 1993)和寻租(Goldfeld & Quandt, 1988)等。在第二种路径中, 研究者通过引入博弈论、信息经济学以及企业理论与财务理论的相关解析框架, 将软预算约束的发生机制视为一种内生性变量, 即它源自于时间非一致性和信息不对称所引致的承诺可信度问题(Dewatripont & Maskin, 1995; 张军、王祺, 2001)。

用“预算软约束”的框架分析地方政府行为至少可以追溯到怀尔德森(Wildasin, 1997)。他指出, 对于身负巨债、面临破产的地方政府, 中央政府会予以某种救助。在对于中国政府行为的研究中, 研究者虽然受到上述框架的影响, 但却从另一个方面来展开分析, 即财政体制改革硬化和政府预算约束(Qian & Roland, 1998)。周雪光对中国经验的分析发现: 一方面, 财政体制改革部分“硬化”了基层政府的预算; 另一方面基层政府又通过向下摊派来获得超出预算的财政收入。周雪光(2005)将这类组织行为概称为“逆向软预算约束”现象。他的讨论对软预算约束理论在两个维度上形成重要推进, 一是在“软预算约束”的分析中引入了方向性, 即不仅可能存在约束体自下而上地向支持体追要资金以突破预算约束, 同时也可能存在约束体自上而下地向支持体摊派来突破预算约束; 二是导致预算约束的机制除了“父爱主义”之外, 亦存在“权力支配”。这一分析为政府行为研究提供了新思路, “逆向软预算约束”概念随即被国内学者(马骏、刘亚平, 2005; 杨爱平, 2007)运用到地方政府行为的分析之中。这些后续研究在相当程度上延续了周雪光在讨论“逆向软预算约束”时的一个隐含前提, 即基层政府逆向软预算约束行为的发生主要源自于官员对资源密集型政绩工程建设的追求。而正如本文开篇所指出的那样, 以项目制运行为特征的转移支付以及新农村建业已成为当前“逆向软预算约束”发生的另

一种结构诱因,自上而下的“政策性负担”在诸多领域已经替代“自身政绩目标”成为诱发“逆向软预算约束”的重要原因,这种诱因的替换导致逆向软预算约束行为的内在机制发生了转换,如何理解“政策性负担”对逆向软预算约束行为的影响是拓展软预算约束理论所面临的重要问题。

针对上述问题,本文拟在逆向软预算约束理论的基础上,引入地方政府目标属性这一维度来拓展原有的理论框架,辨别并解析地方政府在治理实践中的诸种逆向软预算约束行为,并区分这些亚类型间的内在差别,以此来更为全面地了解地方政府的行为模式。

### 三、目标属性、资源匹配与逆向软预算约束

#### (一) 预算约束现象的发生机制:从目标、条件到督查

无论是讨论预算软约束还是逆向预算软约束现象,其本质都是对地方政府行为的分析。默顿在《社会结构与失范》一文中对形塑个体行为的因素进行了细致划分后指出,行为的达致受到三个要素的制约,即文化目标、合法实现目标的手段和机会(默顿,2008)。在他看来,文化目标与制度化手段的脱节和紧张将导致人们对该文化所规定的目标或制度化手段信奉的削弱,进而决定行动者的行为选择。将默顿的理论框架用于解析政府的预算软约束行为时,不同层级政府间的信息结构问题便成为一个至关重要的议题。政府层级间的信息不对称业已成为学术界的共识,而信息不对称将导致政府(特别是处于代理方的地方政府)的行为发生一定的扭曲,即拥有信息的地方政府总是倾向于有选择性地发出对自己有利的信号,以便得到更好的报酬(阿克洛夫,2010;周雪光,2003:141);同理,信息不对称客观上又会激励地方政府“变通”和违规行为的发生。

本文将上述社会理论中对个体行为的分析引入具有层级性的政府组织中,同样发现,地方政府预算软约束行为的发生主要受到目标属性、行为条件和督查机制这三个维度的影响与制约。

##### 1. 目标属性

行为目标是地方政府行为所指向的未来事态。从地方政府行为目

标的来源属性看,可以分为内生性目标和外生性目标。<sup>①</sup>前者是地方政府依据需求而自行设置的目标;<sup>②</sup>后者是上级给定的目标。对于地方政府而言,目标的来源可能直接影响其行为的产生及其运行机制:内生性目标的设置过程本身是地方政府对目标达致条件进行综合评估后的结果;<sup>③</sup>而对于外生性目标而言,由于目标的独立设置权并不在地方政府,上级为地方政府预设的工作目标与后者实现此目标的条件可能存在不匹配性,这可能令地方政府的行为发生扭曲。例如,上级规定目标过高、过严导致基层作假应付考核(艾云,2011),非公有制经济组织党建工作的强制推行令基层进行数字包装予以应付(陈家建,2013)等。

将地方政府行为目标的属性(内生与外生)引入本文的分析框架,一个重要的考虑是目标属性的不同将导致对地方政府行为监督与激励机制的约束环境发生相应变化。内生目标与外生目标一个极为重要的差别在于其与行为主体的激励相容性。对于理性的个体和组织而言,内生目标的设定过程本身就是对目标达成的风险与收益权衡的结果,这一属性保障了其激励相容。而就外生目标而言,当上级制定目标并向下推行时,其有可能与地方政府的激励不相容,因此在目标外生的情况下,与目标执行相匹配的资源 and 外部性的激励设置显得尤为关键。与此相对应,内生目标的执行监督更类似于“可自我执行的协议”(Self-enforcing agreement),而外生目标的执行由于更多依赖外部监督,监督成本要远远高于前者。

最早将目标外生性问题引入软预算约束分析的是林毅夫及其合作者。在他们看来,社会主义计划经济、转型经济和许多发展中国家普遍存在的预算软预算根源就在于这些企业承担了某种外部性的目标(即“政策性负担”)而有政策性亏损。由于激励不相容,企业会将所有亏损(包括经营性亏损和政策性亏损)都归因于政策性原因。在信息不

① 严格区分目标的内生—外生属性必须针对特定的政府。例如,县委的决定对于县委领导而言是内生的,而对于执行任务的各个部门和乡镇而言则是外生的。因此,在官僚体系内部,任何一级政府都可以(并可能)设置内生性目标,而一旦这一目标自上而下推进时,对于下级政府而言,它便构成了“外生性目标”。对于目标属性相对性的分析得益于同刘能教授和陈家建副教授的交流。

② 内生目标也可能受到外部因素的影响,如旨在向上传达信号的政绩工程建设。

③ 这种评估既可能是正式,也可能是非正式;而对目标达致条件的考察可能既包含了对制度性条件的考察,也可能包含了对非制度性条件的考察。

对称的情况下,政府分不清这两种亏损的差别,只有都给予补贴,进而导致预算软预算(林毅夫等,2004)。这些研究亦证实了,外生目标下的信息对称与激励相容性将对预算约束产生直接的影响。

## 2. 行动条件与资源匹配性

行动条件即地方政府在实现目标过程中可协调的资源及可能经受的约束。就具体的治理实践而言,行动条件既包括可以动员的人力、物力与财力,也包括可以运用的制度性与非制度性手段。虽然地方政府很难对上级布置的任务目标置之不理,但在应付上级布置的目标时并不是没有自己的“手段”,他们通过讨价还价(张闰龙,2006)、变通(孙立平、郭于华,2000;欧阳静,2009)、“包装”(冯猛,2009)、申诉(吕方,2013)等多种方式来使上级的指令或政策执行大打折扣。

将地方政府所拥有的行动条件(资源)与行动目标相关联考察资源与目标的匹配性时,存在着两种可能性:资源匹配和资源不匹配。在目标既定的情况下,资源匹配说明地方政府拥有完成目标的客观条件,只要其主观上积极努力,就能够实现目标。资源不匹配包含两种情况,即地方政府拥有的资源不足以完成目标,或地方政府拥有的资源对于某一目标而言虽然充足,但若完全保障此目标的达成则可能引起整个资源结构发生变化,进而影响其他任务的完成。<sup>①</sup> 特别是当组织目标存在多重性时,地方政府则可能选择性地完成目标(欧博文、李连江,2013)。

对地方政府而言,当外生性目标超出其拥有的行动条件(资源)时便构成了“政策性负担”,并对其行为产生直接影响。有学者曾从“政策性负担”的角度来理解和解释预算软约束现象的发生机制,如史雷弗和韦史尼在研究企业预算软约束的现象时曾以讨价还价模型为基础,分析了企业承担政治任务<sup>②</sup>时政府对企业的补贴问题(Shleifer & Vishny, 1994)。这在一定程度上构成了讨论政策性负担与预算问题的初步框架。对此问题更为深入的研究来自于林毅夫及其合作者(1994, 1997, 2000, 2004)。同样存在于官僚体系内部,当“政策性负担”超出了地方政府的行为能力时,地方政府可能在执行政策时不积极。由于信息不对称,上级政府无法识别地方政府的不积极行为究竟是政策性负担所

① 这里讨论的情况事实上包括绝对不匹配和相对不匹配。

② 对于以生产和盈利为目的的企业而言,政治任务显然构成了“政策性负担”。

致,还是地方官员的道德风险问题或行政能力不济所致。在这一背景下,地方政府则可能采取不同的行为策略来应对,其中一种是讨价还价,自下而上地争取上级政府予以财政资源的补给,实现预算的软约束化;另一种则是自上而下地向厂商或乡村转嫁“政策性负担”,实现逆向软预算约束。

### 3. 信息结构与督查机制

官僚组织内部信息结构的核心是上下级政府所占信息的不对称性(迪克西特,2013)。在官僚组织的管理中,上级需要在制度上设置好激励与惩罚机制,这些机制能否发挥有效作用,其前提是上级能否有效甄别并掌握地方政府行为的信息,其中上级的督查至关重要。它构成了官僚组织体系内部自上而下收集信息的手段与方式。由于督查机制的启动本身会增加组织管理的成本,因此它只是被选择性地运用;<sup>①</sup>这一机制一旦启动,便改变了上级政府(委托人)与下级政府(代理人)之间的信息结构,并对后者的行为产生直接的影响。

当我们将组织的目标属性、行为条件及督查机制一并引入地方政府行为模式的研究中时,可以发现,在特定的督查机制之下,组织的目标与条件之间的匹配程度将极大地影响地方政府的行为选择以及预算模式。如表1所示,在启动督查机制时,地方政府任何有悖于制度规范的行为都可能被上级政府觉察并予以处罚。因此对地方政府而言,在上级启动督查机制时,若它的行为目标(不论内生还是外生)与行为条件相匹配,其最优选择是“照章办事”,此时预算模式是“硬化”的;当其行为目标与行为条件不相匹配,且行为目标“内生”时,其最优选择是“放弃”不切实际的目标,此时预算模式也是“硬化”的;当行为目标与行为条件不相匹配且行为目标“外生”时,其最优选择便是通过公开的讨价还价或申诉等方式对“外生”目标进行修正,此时的预算模式依然是“硬化”的。在上级没有启动督查机制的情况下,地方政府的行为便可能构成默顿意义上的“越轨行为变体”。其中,当地方政府的行为目标为“内生”,但目标与条件不匹配时,就极可能通过软预算约束或“正式权力非正式运作”等方式来突破既有的条件(资源)约束,此时的预算呈现“软化”特征;若地方政府的目标与条件不匹配,但目标本身为“外生”时,除了可能通过上述方式来突破既有的条件(资源)约束(即

<sup>①</sup> 陈家建(2015)具体分析了督查机制启动的四种情景。

预算约束软化)外,还可能通过形式主义、变通、讨价还价等方式来修正既有的行为目标(即目标软化)。

表1 不对称信息结构下的地方政府行为模式

目标属性	资源匹配性	督查机制	行为选择	预算模式
目标内生	匹配	启动	照章办事	预算硬化
	不匹配	启动	放弃	预算硬化
		不启动	条件突破(软预算约束、正式权力非正式运作)	预算软化
目标外生	匹配	启动	照章办事	预算硬化
	不匹配	启动	目标修正(讨价还价、申诉等)	预算硬化
		不启动	目标修正(讨价还价、申诉、形式主义) 条件突破(软预算约束、正式权力非正式运作)	预算硬化/ 预算软化

## (二) 外生性的逆向软预算约束:软预算约束理论的一个再拓展

周雪光(2005)将“逆向软预算约束”概念引入政府组织的行为分析时,拓展性地区分了软预算约束的方向,即基层政府存在“不是自下而上地向上级部门索取资源,而是自上而下地索取资源”现象。在他看来,虽然这种自上而下的逆向软预算约束与自下而上的正向软预算约束现象在行为主体、运作机制层面存在差异,但二者在预算约束软化特点及其后果上都有极大的相似性。事实上,在科尔奈与周雪光的分析中,除了上述一致性外,“内生性”也是其共同的特点。在科尔奈的分析中,企业由于在生产过程中缺乏对效率的有效敏感性,导致亏损或资源短缺;在周雪光的分析中,通过自上而下的攫取行为来突破已有的预算约束主要是因为地方政府在特定激励结构下自行设置了超出预算能力的目标。在上述两种情形中,行为主体突破预算约束的动机都来自其自身利益,其行为目标具有明显的内生性特点。而林毅夫对“政策性负担”的讨论以及近年来地方政府治理的实践都证明,外生性目标(特别是其超出地方政府行为能力时)对地方政府的行为产生了直接影响。将行为的目标属性引入地方政府逆向软预算约束行为分析之中(见表2),构成了对原有逆向软预算约束理论的拓展。



表 2 预算约束的不同维度比较

	目标	约束体—支持体	软约束方向	发生机制	支持体的行为	基本后果
传统软预算约束	内生	企业—政府	自下而上	国家父爱主义	主动庇护	产出低效率
	外生	企业—政府		国家责任归属	主动庇护	产出低效率
逆向软预算约束	内生	上级政府—下级政府或政府—民众与厂商(整体)	自上而下	权力的暴力	被动要求	支持体被掠夺
	外生	上级政府—下级政府或政府—民众与厂商(局部)		机会主义	与约束体合谋	政策失灵

注:传统软预算约束特指由科尔奈所开创的对企业软预算约束行为的分析,而对医院、金融机构等后续拓展的研究不纳入分析范围。

在周雪光(2005)的分析中,具有自身利益的地方政府是目标设定的主体,逆向软预算约束构成其获得资源、实现其设定目标的手段;而由于地方政府所设定的行为目标与上级组织的目标可能存在一致性,因而上级政府可能默认甚至鼓励地方政府的行为。在外生性的逆向软预算约束中,目标设定权在上级政府,当这一目标超出地方政府的行为能力时,地方政府在执行时则可能存在有效激励不足问题,进而促使地方政府向下转嫁,形成逆向软预算约束。在逻辑上,这一点将构成对软预算约束理论的进一步发展,同时形成对逆向软预算约束理论的补充。

下文将从多维度解析传统软预算约束与逆向软预算约束分析框架的异同,以厘清本文所述的“外生性逆向软预算约束”现象的特殊性。

### 1. 目标属性

在传统软预算约束中,约束体的行为目标属性可能是内生的,也可能是外生的。对内生软预算约束的典型分析来自科尔奈对社会主义体制下企业行为的研究,在他看来,企业由于预期会得到政府的救济,因而在生产过程中缺乏对效率的敏感(科尔奈,1986:15)。对外生软预算约束甚有影响的研究是林毅夫及其合作者对“政策性负担诱致软预算约束”的分析(林毅夫等,1994,1997,2004;林毅夫、谭国富,2000)。他们认为,当外在的战略性负担和政策性负担嵌入到企业组织内部,进而使得企业不具有竞争优势而亏损时,政府只得对其予以救济。在逆

向软预算约束中,周雪光(2005)强调“内生”的目标——基层政府进行资源密集型政绩工程的建设向上级传递自身强能力的信号——对预算约束软化的影响。而在本研究中,笔者试图分析的是“政策性负担”这一“外生”目标所诱致的地方政府向下突破预算约束的行为。

## 2. 约束体—支持体

软预算约束的存在需要两个主体:预算约束体和支持体。预算约束体是指支出在以最初的禀赋和收入为限时,如果入不敷出产生赤字,那么在没有外部干预的情况下不能存续的组织;支持体则是在约束体出现赤字时给予全部或部分支持的组织(科尔奈等,2002)。对传统软预算约束现象而言,约束体主要是企业,支持体是政府;而在逆向软预算约束现象中,约束体—支持体的对应体可能是上级政府—下级政府,也可能是政府—民众与厂商。在基层视域中,内生性与外生性的逆向软预算约束在“约束体—支持体”的关系图示上存在一些重要的差别。以周雪光(2005)的研究和本文所讨论的项目资金配套为例,虽然基层政府都是通过向民众与厂商来摊派或转嫁来突破自身的预算约束,但是二者的范围却存在差异:在内生性的逆向软预算约束中,基层政府主要是对其辖区内所有成员进行摊派(向农民增加农业税费等);而在外生性的逆向软预算约束中,基层政府主要是向特定的民众与厂商(如项目的承担方)转嫁负担(如资金配套任务)。

## 3. 软约束的方向

在传统软预算约束中,约束软化的方向是自下而上:处于等级体系下端<sup>①</sup>的约束体通过向上级支持体寻求援助和救济来突破自身的预算约束。在逆向软预算约束中,约束软化的方向是自上而下的,即约束体处于等级体系的上端,支持体处于等级体系的下端,上级约束体面临财政困难时,则向下获得预算外的资源,以此软化自身的预算约束。

## 4. 发生机制与支持体的行为

在传统内生的软预算约束中,软预算约束现象的发生机制是国家的父爱主义(科尔奈,1986),它使得企业在事后拥有了与中央部门进行财务计划重新谈判的可能;对于传统外生的软预算约束而言,诱致软预算约束发生的机制是国家或政府的责任归属(林毅夫、谭国富,

<sup>①</sup> 科尔奈在归纳软预算约束的特征时曾明确指出,软预算约束发生的一个重要特征即是企业和中央部门有密切的行政联系。科尔奈将其称为“垂直联系”(Kornai,1998)。

2000),即如果国家企图加快发展没有自生能力的行业,或者避免其崩溃,那么预算软约束是这些行业生存所必不可少的。无论是基于内生还是外生原因,在传统的软预算约束现象中,支持体都是基于自身的考量主动地提供庇护与支持(至少它没有办法不支持)。在逆向软预算约束现象中,无论是发生机制还是支持体的行为都更为复杂。依然回到前文在“约束体—支持体”中所分析的两个例证,内生性逆向软预算约束现象的发生机制本质上是“‘权力’的力量自上而下地向其辖区范围内的其他组织攫取资源”(周雪光,2005)。在这一情况下,民众或厂商为约束体提供资源则完全是权力支配下的被动执行。而在外生性的逆向软预算约束现象中,虽然基层政府同样向民众或厂商转嫁了“政策性负担”(例如将原本需由基层政府兑现的资金配套转嫁给民众或厂商),但支持这一现象发生的核心机制并不是“权力的暴力”,而是机会主义,因为“政策性负担”(如项目资金配套)本身具有“政策性收益”(如中央的项目资金),地方政府无力或无心配套时,便将项目优先投放到能替代其进行资金配套的村庄或厂商。在这一过程中,地方政府的逆向软预算约束事实上是支持体与约束体“合谋”的结果。

#### 5. 基本后果

对于传统软预算约束现象而言,无论其诱因是内生还是外生,一个基本的后果都是产出的低效率化,即一旦预算约束体认为在其身处困境时应该得到救助,那么他们的行为就会发生扭曲,除了降低利润动机和削弱价格反应外,软预算约束造成的扭曲对整个经济环境产生外溢效应(科尔奈等,2002)。而对于内生性逆向软预算约束而言,由于约束体运用权力向支持体强制性攫取资源,由此形成了对支持体的掠夺,激化了社会矛盾。由于现象的发生是支持体与约束体在特定政策下“合谋”的结果,因此这一现象最终反过来迫使政策陷入“失灵”的窘迫境地。

以下本文结合茶县农业综合开发项目(简称“农发项目”)案例,重点探讨超出地方政府行为能力的“政策性负担”如何诱发“外生性的逆向软预算约束”,以及这一现象内在的发生机制与基础。

### 四、项目配套中的逆向软预算约束:一个案例分析

农发项目是从1988年起国家设立的一项旨在全面开发利用农业

资源、发展农业经济的综合性生产建设项目,具体包括平整土地、改良土壤等诸多内容。茶县位于H省东南部,因盛产茶叶和中药材而闻名,2000年被列入国家农发项目县。2013年9-12月间,笔者多次赴茶县围绕农发项目的实践进行调查,追踪了其项目的发包与运作过程。

以下简要描述这个项目的制度安排以及嵌入其中的不同层级部门的互动机制。在随后的案例分析中,这些制度安排所形塑的层级间信息结构将直接影响地方政府的行为图式。

### (一)农发项目的制度安排与权力约束

农发项目须经过专家对拟建项目进行评议审查通过后才能予以立项。项目的发包方——国家农业综合开发办公室(简称“国家农发办”)——主要采取分级评估的方式进行评议审查,其中国家农发办仅针对“中央财政年度投资或分年度投资合计在500万元以上的土地治理项目、中型灌区节水配套改造项目、中央财政年度投资在300万元以上的产业化经营项目,以及国家农发办认定需要进行评估的其他项目”进行评估;除此之外的农发项目皆由省级农发办事机构和中央农口部门农发办组织评估,其中一部分项目亦直接委托地级农发办事机构组织评估。将规模较小的项目交由地方政府部门进行评估,除了可以减轻中央部门的治理(评估)成本外,更为关键的是,由于规模报酬的存在,地方政府部门能够更为有效地处理对小项目建设与管理信息的掌握与管控。

国家农发办每年对省、自治区、直辖市等农业综合开发办公室(以下简称“省农发办”)组织实施的、由中央财政资金扶持的农发竣工项目进行检查和综合评价(简称“综合检查”),方式主要是委托检查和直接组织检查。委托检查是由国家农发办委托专门机构进行检查;直接组织检查则是由国家农发办组成检查组进行检查。由于茶县的农发项目主要以中小规模项目为主,因此项目验收主要是由市农发办负责。在农发项目的审批与监管等层面的制度安排中可以发现,国家农发办与地方农发办和地方政府之间存在着明显的委托—代理关系,作为委托方的上级部门有意回避对作为代理方的下级部门信息的无限掌握,因为代理方信息无限庞杂,若其将所有信息都反馈给委托方,对委托方而言无疑增加了信息的甄别成本。因此,国家农发办更看重结果(目标)的实现状况以及实现结果的手段合法性,而不是地方

农发办事无巨细的汇报与请示。正是由于国家农发办不愿意额外增加管理成本,才使得地方农发办和地方政府有了对项目设计与管理的部分控制权。

## (二)资金配套与财力约束:茶县农发项目中的“政策性负担”

### 1. 外生性的目标:农发项目中的资金配套

资金配套(简称“配套”)政策通常是中央部委(或上级部门)要求地方政府(或下级政府)对其划拨的专项资金予以一定量的配给。这一制度至少可以追溯到20世纪70年代末各地所推行的分级投资建设制度。配套政策的实践是嵌入在特定的财政关系之中的。在分税制之前,中央财政主要面临的是财力不足的资源约束困境(收入困境),其配套政策的运用主要是通过动员地方政府进行财政投入以弥补中央财政投入的不足,即配套政策主要发挥“补充效应”。而分税制后,中央财政主要面临信息不足的约束困境(分配与管理困境),配套政策的运用有助于弥补项目选择与监管中信息匮乏的不足,进而调动地方政府参与项目建设与管理的积极性。

具体而言,分税制后农发项目中的配套政策在官僚体系的运作中主要发挥三个层面的激励功能。第一,信号机制。由于农发项目的一个重要特征就是“资金筹集多元化”,实行“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”,因此对地方自主能力的了解是项目投放的一个重要参考因素。地方民众是否愿意对项目资金配套以及配套多少都向上级传达了有关地方民众对项目落户的迫切性和承接能力的信号,这些信号将对项目发包方进行发包决策提供重要参考。第二,权力分配机制。在农业综合开发中,国家农发办如果独自承担项目经费,不仅可能受到自身财力的约束,同时项目的执行与验收亦可能受到地方政府与基层政府的合谋应对。配套政策使得地方政府从代理人变成了(共同)委托人,项目就不再仅仅是国家农发办的项目,而变成了多层级政府(部门)的共同项目。这种配套政策使得项目的产权结构发生改变,进而使项目管理的控制权发生了变化,大大降低了官僚制层级中发生“合谋”的可能性,从而提升对项目的监管。第三,多重代理组织结构中的激励机制。政府体制是一个典型的多委托—多代理关系,地方政府总是面对多重委托和多重代理任务,而上级在进行项目建设时,要求地方政府予以财政配套,能将地方政府吸纳到项目之中。由于地方财政相

对稀缺,地方政府都会重视自身财政的支出,当其对某项目进行配套投入后,若项目最终没有“出成果”,那么它就成了地方政府的“沉淀成本”。因此,配套不仅有助于地方政府与上级处于共同的利益链中防止前者与基层政府“共谋”,同时有利于将地方政府的注意力集中到特定项目上。

农发项目的资金来源主要包括中央财政资金、地方财政配套资金、银行贷款和自筹资金四大部分。就H省而言,国家农发办一直要求省、市及县政府对其辖区内落户的建设项目予以财政资金配套。虽然国家农发办不断降低地方财政的配套比例,但对农发项目进行相应财政资金配套的制度却一直未取消;而且就实际的财政配套总量而言,地方政府所承担的配套任务并未减弱,相反有增加的趋势(详见表3)。

表3 2005-2013年茶县财政收入及农发项目财政资金投入构成 单位:万元

年份	财政收入			农业综合开发资金情况	
	全口径财政收入	地方一般预算收入	中央财政资金	地方财政配套资金	
				省级财政资金	县级财政资金
2005	11365	5541	365	148	37
2006	13272	6214	699	278	70
2007	19746	7961	388	155	39
2008	26664	10874	566	220	60.5
2009	32142	13307	556	236	59
2010	37574	17590	715	298	74
2011	40811	18218	891	285	79
2012	46003	22001	353	113	28
2013	63897	28289	951	304	76

注:全口径财政收入主要包括地方财政总收入和基金收入。

## 2. 财力约束与政策性负担

茶县地处山区,耕地稀少,加之交通不便,工业发展甚为落后,税源极度稀缺。取消农业税后,县财政异常困难,基本处于“保工资发放、保重点项目、保社会保障支出压力很大”的状况(见表3)。2012年茶县全口径财政收入仅4.6亿元,其中公共财政预算收入2.2亿元。对茶县而言,国家财政转移支付是其县域建设资金的重要来源。

农发项目“发包”是上级政府的一种专项财政转移支付,但当这一项目要求地方政府予以财政资金配套时,它便成为了一种对称性的财政转移。在这一转移支付形式下,这些项目对茶县政府而言就成了一个“烫手的山芋”:放弃这些有配套要求的项目将会令县级建设资金大为缩水,无论是对县域经济发展,还是对县领导晋升都将产生负面影响;若完全兑现配套承诺,本身已捉襟见肘的县级财政将彻底崩溃。2000-2012年间,茶县财政对农发项目的配套资金应达到446.5万元,但实际上仅落实了35万元,远低于项目发包时政府的承诺。

对比配套的应投入量与茶县的财政收入就会发现,“资金配套”对茶县政府构成了明显的政策性负担。正如茶县农业局的干部所说:“(我们)县财政的总盘面就这么大,县里首先得保全人员的工资和部门的正常办公经费,还有像教育之类必须的支出,和城市建设这样的重点工程,剩下的根本没有什么能力来对各种项目进行配套。(这些配套)只能是由职能部门和项目受益方自己想办法,我们来配合。”县财政的虚弱并不意味着县政府就完全放弃项目的争取,相反他们仍会积极地配合农发办及相应职能部门<sup>①</sup>的申报,并进行财政配套的虚假承诺。一旦项目被争取到手,资金配套便成为地方政府的“政策性负担”。

### (三) 财力约束下的“负担转嫁”:茶县政府的逆向软预算约束行为

面对资金配套政策,地方政府可能予以正常的配套,也可能通过“打包”(折晓叶、陈婴婴,2011)的方式进行项目资金的腾挪,也可能通过向下摊派转移配套。影响地方政府行为选择的因素主要包括地方政府拥有的资源以及上级政府的督查机制。在茶县,县政府一方面配合农发办向上积极争取并承诺配套;但另一方面,窘迫的财政却并不允许其兑现承诺,于是在落实项目的过程中,茶县政府与农发办通过精心设计项目落户的“匹配性”来成功地“转嫁”自己的配套任务。

#### 1. 项目发包中的“匹配”:逆向软预算约束的实践策略

茶县政府在项目“落地”的过程中通过发包环节中的“匹配机制”实现了“负担转嫁”,其中“匹配”机制主要包括两大类:项目与村庄/厂

<sup>①</sup> 茶县的农业综合开发项目虽然主要通过县农发办进行申报,但也有少量项目是由农业局或科技局来申报的。

商间的“纵向匹配”以及项目与项目间的“横向匹配”。

### (1) 项目发包中的纵向匹配

对茶县政府而言,辖区内参与项目申报的村庄和厂商不少,但着力协助哪些村庄和厂商申报或将项目投放给哪些村庄和厂商需要经过精心挑选。这种挑选构成了茶县政府进行“负担转嫁”以突破预算约束的路径。这种挑选主要考察三方面要素。

第一,村庄或厂商自身的经济能力。茶县农发办的干部介绍,在非普惠性的项目申报前,他们会物色那些经济条件比较好的村庄和企业来进行申报,因为这些经济条件比较好的村庄和企业不仅能够轻松地完成“自筹资金”的筹集,也有能力在地方政府不兑现资金配套承诺的情况下,自筹资金完成项目的建设任务。在这种情况下,村庄或厂商自身的经济能力构成了地方政府“逆向软预算约束”行为发生的前提。

第二,村庄的权力/权威结构。在茶县农发办的干部看来,村庄班子成员的“战斗力”是否强、是否团结、是否具有“摆平”村庄事务的能力直接影响项目实施的效率,“在村班子战斗力强的村,各种组织协调的工作都好开展,在项目建设时拆占了农民的庄稼什么的都好弄,不会出现什么扯皮拉筋的事情”。县政府和职能部门对村庄权力结构的考量事实上是其作为项目发包方对项目执行过程与项目结果的考量。因为作为上级政府的代理人,它必须对项目本身进行监控,特别是通过逆向软预算约束的方式来转嫁政策性负担时,其对项目执行结果的敏感度更高,结果的失败可能引发上级政府的问责,而自身的逆向软预算约束行为则可能被上级政府发现。

第三,该村庄或厂商对县乡工作的支持程度。茶县通过考察村庄或厂商对县乡工作的支持程度来挑选项目的投放或扶持对象,形成了项目发包中的“补偿机制”。茶县项目大村——前家畈——的一位村干部就坦言,平时积极地支持县乡职能部门的工作是他们获得诸多项目建设的重要原因。县乡职能部门许多检查、验收工作都在前家畈落脚,前家畈主动承担了所有在村庄中的就餐招待费用,这一行为本质上也是县政府和职能部门“逆向软预算约束”的一个维度,即县政府和职能部门将村庄的办公经费作为其预算外的资金进行运用;而作为交换和补偿,县政府和职能部门进行项目发包时对其“倾斜”。这种交换构成了项目发包中地方政府不兑现资金配套时,项目落户的村庄或厂商“不较真”与“合谋”的信任基础。



## (2) 项目发包中的横向匹配

对于具体的项目建设而言,只有当项目所申请的经费都到位时,项目的建设规划才可能完全落实。当茶县政府自身缺乏配套能力时,它所应支付的配套资金通常会通过逆向软预算约束的方式向下(项目收益的村庄或厂商)转移,而地方政府显然也知道村庄或厂商在经济不济时所可能采取的“伎俩”。<sup>①</sup>在地方配套和村庄自筹资金存在缺位的情况下,茶县政府作为项目的建设责任单位,必须考虑项目的结项验收,即除了国家及省级财政资金到位外,在多方资金缺位的情况下,项目建设如何实现预期的目标,进而顺利地通过上级的验收。在这一过程中,茶县农发办采取了项目间横向匹配的策略。

这种横向匹配是通过将县域内相似的项目进行集中,互相运用彼此项目的上级拨付资金来“冲抵”地方政府所应承担的匹配资金,进而软化地方政府的预算。例如,省扶持脱贫奔小康试点县产业经营项目“大宗绿茶加工”于2011年落户前家畈后,2012年大中型水库搬迁扶贫项目中的“茶厂建设”又落户前家畈,二者在项目内容上有相当的重叠。如图1所示,当第I个项目投放到某村之后,第II、III、IV个项目亦

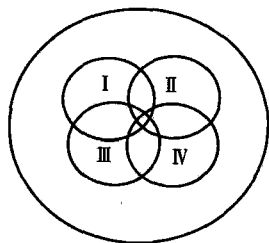


图 1

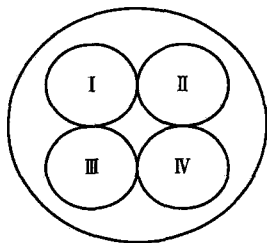


图 2

紧随其后投向该村,这种行为策略明显不同于规模经济学所分析的规模对效益的正向激励。规模经济学强调的是,当达到一定的规模后,投资的边际效益便呈现出递增的趋势。而在茶县的项目匹配中,它是通过将项目内容进行高度层叠,使单位项目建设的成本下降,通过项目间

<sup>①</sup> 虽然村庄经济能力是项目“发包”选择的重要因素,但不是决定因素。地方政府深知,有动机“争项目”的村庄即便经济实力不济,也可能通过“变通”来实现项目的虚假配套。

资金的调用以克服因单个项目资金投入不足所带来困境。<sup>①</sup>项目匹配产生的一个“意外的后果”便是项目“扎堆”现象,即茶县项目在县域内分布非常不均,大量的项目集中在少数几个村庄。以前家畷为例,2009—2012年间,该村共获得16个项目,合计182万元。

## 2. 信息不对称与督查失灵:逆向软预算约束发生的结构条件

在多层级的官僚体系中,上级政府与地方政府存在严重的信息不对称。从绩效考核的角度来看,这种信息不对称主要体现在下级官员对自己工作中需要克服的困难、工作绩效等方面有着比上级领导更多的信息;与之相应,上级官员对下级官员的所作所为难以准确了解(周雪光,2005)。这就使得茶县政府虽然缺乏相应的财政配套能力,但仍然有足够的动力来承接上级发包的项目,承接项目本身就是向上级释放有关自己能力的信号。同样,正是由于上下级政府间信息的不对称性,使得地方政府能够通过项目发包中的匹配运作来转嫁自己的财政压力。或许上级政府对地方政府可能采取的“变通”方式有所了解,但除非上级政府收到直接针对特定项目的明确指控与上访,否则它无法对地方政府采取实质性的约束,而只能针对地方政府可能采取变通这一“模糊信息”来加强制度建设,降低变通发生的空间。

项目匹配运作得以实践,不仅基于上下级官僚组织间的信息不对称,同时也依赖于不同部门间的信息封闭性。前文提到的前家畷茶叶加工项目(I)获得农发办的支持后,与项目存在极大重叠的茶厂建设项目(项目II)又获得扶贫办的支持。这种“一女多嫁”能够实现则主要源自于两个部门间信息的封闭性。

在茶县,五柳村的“带帽项目”得到县政府的足额配套。所谓“带帽项目”是项目在上级发包时就明确注明了这是给某村(如五柳村)的项目。五柳村“带帽项目”的立项是因为该村是省开发办某领导的老家。这种特殊关系的存在客观上使得项目实践的信息能够通过官僚组织之外的渠道进行传达,例如县农发办投了多少钱用于项目建设、地方政府是否配套、是否对建设资金有所截留等关键信息可能直接经由村支书或该领导的亲戚反馈给该领导。这种信息的传达构成了对项目实

<sup>①</sup> 这种项目间的横向匹配与折晓叶、陈婴婴(2011)所研究的“打包机制”亦存在不同。打包机制如图2所示,它是地方政府运用自身的决策权,将彼此间相互关联的项目整合在一起,以此来实现规模效应。

施的有效督查,从而使地方政府从中操作的空间被挤压。

### 3. 项目硬约束与配套软约束:逆向软预算约束发生的制度条件

就农发项目的实施而言,地方政府落实和执行项目需要面临双重约束——项目实施内容的约束和项目资金配套的约束。前者涉及项目自身约束的强度,即上级是否会严格追究地方政府对项目内容的完成情况,严格追究则说明项目约束是硬化的,反之则是软化的。后者涉及到配套约束的强度,即上级政府是否会追究地方政府严格落实资金配套情况,若严格追究则说明配套约束硬化,反之则说明配套约束软化。将项目约束和配套约束两个维度结合起来,得到一个 $2 \times 2$ 列表,将项目执行中的约束分成4个亚类型(见表4)。

表4 项目执行中约束构成的理想类型

		项目约束	
		硬约束	软约束
配套约束	硬约束	I	III
	软约束	II	IV

除了第III种“项目软约束配套硬约束”在逻辑上存在但在现实中不常见之外,其他三种形态在现实中都能找到对应体。在第I种情况下,项目约束与配套约束双重硬化,上级政府对地方政府执行项目内容与资金配套都有严格规定并着重要求地方政府执行。在第II种情况下,项目约束硬化但配套约束软化,上级政府更为看重项目内容是否完成,至于下级如何执行配套以及是否配套,上级政府都不作追究。在第IV种情况下,项目约束与配套约束双重软化,上级政府对地方政府是否落实项目建设内容与执行资金配套都不追究,这种情况在惠农政策中时常出现,即中央财政以“福利”的形式给地方设置一些项目,旨在通过这些项目来向地方进行转移支付或给予民众/厂商部分利益。

在20世纪90年代中后期之后,农发项目“项目约束硬化配套约束软化”的特征愈来愈明显,特别是伴随着中央财力的增长以及地方财力(特别是县级财力)降低,中央财政对农业综合开发的投入力度持续加大。在这一背景下,国家农发办虽然一直知道地方配套政策执行不力,但一直“睁一只眼闭一只眼”。在我们的调查过程中,茶县农发办的一位干部对笔者说,他们在与省农发办领导接触时也发现,上级领导

知道下面绝大多数地方没有能力执行配套,但领导说上面是这样要求他们,他们也只能这样要求下面,而且总有一些地方还是有能力配一些的。农发项目的“项目约束硬化配套约束软化”特征给予了地方政府灵活变通的空间,也给予了地方政府变通的激励,他们通过前文所描述的匹配策略,将原本应由地方财政支付的“政策性负担”转嫁到项目落户的村庄或厂商,以软化地方财政的预算约束。

#### 4. 政策性收益与机会主义:逆向软预算约束中的“合谋”机制

当农发项目争取下来时,缘何项目受惠方(村庄或厂商)会默认地方政府的逆向软预算约束行为?其背后的发生机制是什么?简言之,地方政府实施“逆向软预算约束”的基础何在?

在茶县农发项目实施过程中,虽然县政府无力按规定予以财政配套,而将配套“转嫁”给村庄或厂商,但由于国家及省级的财政资金几乎是完全兑现,因此对于项目落户的村庄或厂商而言,其仍然是受惠者,他们将中央的财政资金视为项目的“政策性收益”。正是由于这一收益的存在,使他们能够接纳地方政府的逆向软预算约束。这一现象类似于人民公社时期的基层干部与上级官员间的关系:基层干部的“反行为”(高王凌,2006)并不是对上级官员及既有体制的反抗,他们在上级官员的“睁一只眼闭一只眼”中实现了“共谋”。由于项目本身会令项目受惠方获得政策性收益,于是地方政府在项目实践中的逆向软预算约束便构成了地方政府与项目受惠方之间的一种礼尚往来,即项目受惠方默认地方政府的逆向软预算约束行为,政府则以支持项目受惠方的申请来回报前者的支持。地方政府与项目受惠方之间基于机会主义的“合谋”客观上构成了项目实施中逆向软预算约束行为发生的基础。

#### 5. 激励失灵:逆向软预算约束的后果

如前文所述,在农发项目中设置资金配套政策主要不是解决资金的筹集问题,而是为了实现对项目发包对象的甄别以及对地方政府参与项目建设和监管提供激励。但是配套政策若要真正发挥这种激励效应则必须以两个约束条件为前提。其一是地方政府的财政资源相对稀缺,只有财政资源相对稀缺,地方政府进行财政资源(配套)投入才会诱发其注意力的转移;相反,如果财政资源足够丰富,配套资金的投入对地方政府而言无足轻重,那么配套对地方政府的激励亦不强。其二是财政资源约束硬化,即地方政府不能通过其他途径来转嫁配套资金。

只有这两个条件同时满足,资金配套政策才能令地方政府对所配套项目的建设与管理具有敏感性,进而激励其加强对项目建设的监管。就茶县的农发项目而言,通过配套政策形成对地方政府激励的第一约束条件(地方财政资源稀缺)虽然存在,但是由于“项目约束硬化配套约束软化”却使得地方政府能通过匹配来软化预算约束,这样针对地方政府进行激励的设置和项目实践中便不可避免地出现“失灵”。

## 五、结论与讨论

自科尔奈以来,研究者们借由“软预算约束”这一概念不断拓展了对社会主义国家诸多现象的理论认知,本研究延续这一诉求,所不同的是,本研究将这一分析框架用于分析官僚组织行为,同时在周雪光将方向性引入软预算约束理论的基础上,将目标属性、组织资源条件和督查机制引入软预算约束的理论模型之中后发现,在特定的督查机制(信息结构)之中,目标属性及其同达致目标条件间的匹配性会形塑不一样的逆向软预算约束现象。

重新回到本文在开篇所提出的问题,即在外生性的逆向软预算约束与内生性的逆向软预算约束机制下,基层政府的行为逻辑差异以及基本后果有何不同。本文发现,在基层视域中,内生性的逆向软预算约束与外生性的逆向软预算约束在“约束体—支持体”的关系图示上存在一些重要差别,即对于内生性的逆向软预算约束,基层政府主要是通过对其辖区内所有成员进行摊派来实现的;而在外生性的逆向软预算约束中,基层政府主要是向特定的民众与厂商转嫁负担。与内生性的逆向软预算约束现象不同,在外生性的逆向软预算约束现象中,虽然基层政府同样向民众或厂商转嫁了“政策性负担”,但支持这一现象发生的核心机制并不是“权力的暴力”,而是机会主义,即因为“政策性负担”同时伴随有“政策性收益”,地方政府无力或无心配套时,便将项目优先投放到能替代其进行资金配套的村庄或厂商。在这一过程中,地方政府的逆向软预算约束事实上是支持体与约束体“合谋”的结果,而“合谋”又反过来迫使政策陷入“失灵”的窘迫境地。

通过对农发项目中地方政府逆向软预算约束现象的分析,我们看到,虽然上级政府试图用资金配套的方式来激励地方政府,但由于缺乏

有效督查机制以及项目本身的“项目约束硬化配套约束软化”特征,使得地方政府与项目受益方基于政策性收益而进行“合谋”,地方政府通过向项目受益方转嫁配套任务(政策性负担)来软化自身的预算约束,这使得配套政策的激励效应大大弱化。

本研究虽然尝试在组织社会学与信息经济学相关理论的基础上对软预算约束理论进行拓展与推进,但也存在不足,即本研究引入的信息督查机制虽然关注了中央政府对地方政府行为实践的监督,却没能更为细致地分析在不同的约束条件下督查机制如何导致地方政府突破预算约束的方向(向上或向下),以及导致这种差异的内在机制。这一缺憾并不影响文章的分析和经验解析,同时还构成了未来对这一理论加以完善的可能的突破路径。

### 参考文献:

- 阿克洛夫,乔治,2010,《柠檬市场:质量不确定性与市场机制》,乔治·阿克洛夫、迈克尔·斯彭斯、约瑟夫·斯蒂格利茨著,谢康、马家培编《阿克洛夫、斯彭斯和斯蒂格利茨论文精选》,北京:商务印书馆。
- 艾云,2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析》,《社会》第3期。
- 陈家建,2013,《项目制与基层政府动员》,《中国社会科学》第2期。
- ,2015,《督查机制:科层运动化的实践渠道》,《公共行政评论》第2期。
- 迪克西特,阿维纳什,2013,《官僚机构及其改革与发展》,张彩琴译,《比较》第3期。
- 高王凌,2006,《人民公社时期中国农民“反行为”调查》,北京:中共党史出版社。
- 冯猛,2009,《后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为——以东北特拉河镇为例》,《社会》第4期。
- 哥穆尔卡,1987,《评科尔奈的软预算约束和短缺理论》,亚诺什·科尔奈《科尔奈经济改革理论》,何家成、魏辉等译,长沙:湖南人民出版社。
- 科尔奈,雅诺什、艾里克·马斯金、热若尔·罗兰,2002,《解读软预算约束》,徐菁译,《比较》第4期。
- 科尔内,亚诺什,1986,《短缺经济学》下卷,黄卫平译,北京:经济科学出版社。
- ,1987a,《对哥穆尔卡关于软预算约束理论质疑的答辩》,亚诺什·科尔奈《科尔奈经济改革理论》,何家成、魏辉等译,长沙:湖南人民出版社。
- ,1987b,《矛盾与困境:关于社会主义经济和社会的研究》,沈利生、钟学义、龚飞鸿、刘树成译,北京:中国经济出版社。
- 林毅夫、蔡昉、李周,1994,《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海:上海三联书店、上海人民出版社。
- ,1997,《充分信息与国有企业改革》,上海:上海三联书店、上海人民出版社。
- 林毅夫、刘明兴、章奇,2004,《政策性负担与企业的预算软约束:来自中国的实证研究》,《管理世界》第8期。

- 林毅夫、谭国富,2000,《自生能力、政策性负担、责任归属和预算软约束》,《经济社会体制比较》第4期。
- 罗斯基,托马斯,1997,《谁的预算约束软化?》,江旭东译,《财政研究》第7期。
- 吕方,2013,《治理情境分析:风险约束下的地方政府行为》,《社会学研究》第2期。
- 马骏、刘亚平,2005,《中国地方政府财政风险研究:“逆向软预算约束”理论的视角》,《学术研究》第11期。
- 马斯金,艾里克、许成钢,2000,《软预算约束理论:从中央计划到市场》,王信译,《经济社会体制比较》第4期。
- 默顿,罗伯特,2008,《社会理论和社会结构》,唐少杰、齐心等译,南京:译林出版社。
- 欧博文、李连江,2013,《中国乡村中的选择性政策执行》,托马斯·海贝勒等主编《“主动的”地方政治:作为战略群体的县乡干部》,北京:中央编译出版社。
- 欧阳静,2009,《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权》,《社会》第5期。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑》,《中国社会科学》第4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,厦门:鹭江出版社。
- 温铁军、彭辉、范培璋、郑风田,2009,《中央支农资金配套制度对中国乡村负债的影响:一个初步估计》,《中国农村经济》第2期。
- 杨爱平,2007,《我国区域政策执行中的“逆向软预算约束”现象》,《中山大学学报(社会科学版)》第3期。
- 张军、王祺,2001,《信息不对称条件下的银行软预算约束研究》,《世界经济文汇》第5期。
- 张同龙,2006,《财政分权与省以下政府间关系的演变》,《社会学研究》第3期。
- 周雪光,2003,《组织社会学十讲》,北京:社会科学文献出版社。
- ,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。
- Aghion, P. & P. Bolton 1992, “An Incomplete Contracts Approach to Financial Contracting.” *Review of Economic Studies* 59.
- Bai, C. & Yijiang Wang 1998, “Bureaucratic Control and the Soft Budget Constraint.” *Journal of Comparative Economics* 26(1).
- Bonin, J. P. & M. E. Schaffer 1995, “Banks, Firms, Bad Debts and Bankruptcy in Hungary 1991 – 94.” CEP Discussion Paper 234, London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Dewatripont, M. & E. Maskin 1995, “Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies.” *Review of Economic Studies* 62(4).
- Duggan, M. 2000, “Hospital Ownership and Public Medical Spending.” *The Quarterly Journal of Economics* 115(4).
- Goldfeld, S. & R. Quandt 1988, “Budget Constraints, Bailouts and the Firm under Central Planning.” *Journal of Comparative Economics* 12(4).
- , 1990, “Output Targets, Soft Budget Constraints and the Firm under Central Planning.” *Journal of Economic Behavior and Organization* 14(2).
- Hillman, A., E. Katz & J. Rosenberg 1987, “Workers as Insurance; Anticipated Government

- Assistance and Factor Demand." *Oxford Economic Paper* 39(4).
- Huang, Haizhou & Chenggang Xu 1998, "Financial Budget Constraints and the Optimal Choices of R&D Project Financing." *Journal of Comparative Economics* 26(1).
- 1999, "Financial Institutions and the Financial Crisis in East Asia." *European Economic Review* 43.
- Kornai, J. 1998, "The Place of the Soft Budget Constraint Syndrome in Economic Theory." *Journal of Comparative Economics* 26(1).
- 2000, "Ten Years After 'The Road to a Free Economy': The Author's Self-evaluation." Paper for the World Bank, "Annual Bank Conference on Development Economics-ABCDE".
- Krueger, A. 1974, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review* 6(3).
- Krugman, P. 1998, *What Happened to Asia?* Mimeo. Cambridge, Massachusetts: MIT.
- Li, D. 1992, "Public Ownership as a Sufficient Condition for the Soft Budget Constraint." CREST Working paper, Ann Arbor: University of Michigan Center for Research on Economic and Social Theory.
- Lin, Yifu & Guofu Tan 1999, "Policy Burdens, Accountability and Soft Budget Constraint." *American Economic Review* 88(2).
- Lin, Yifu 2003, "Development Strategy and Economic Convergence." *Economic Development and Cultural Change* 51(2).
- Qian, Yingyi & G. Roland 1998, "Federalism and the Soft Budget Constraint." *American Economic Review* 88(5).
- Schmidt, K. & M. Schnitzer 1993, "Privatization and Management Incentives in the Transition Period in Eastern Europe." *Journal of Comparative Economics* 17(2).
- Shleifer, A. & R. W. Vishny 1994, "Politicians and firms." *Quarterly Journal of Economics* 109(4).
- Wildasin, D. 1997, "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations." Washington, D. C. : World Bank.

作者单位:华中农业大学社会学系、  
农村社会建设与管理研究中心  
责任编辑:张志敏



modify its overall direction of privacy governance, explore the privacy decision variables in the complex situation full of constraints, as well as taking moderate, scientific and efficient interventions. By doing so it can predict and regulate privacy acts in a more accurate manner.

**Policy Burden, Information Monitor and Inverted Soft Budget Constraint: An explanation of the local government behaviors in the process of project operation** ..... *Di Jinhua* 49

**Abstract:** This paper is based on the concept of “soft budget constraint”, and analyzes the ways in which different target properties (both endogenous and exogenous targets) in government behaviors can affect the soft budget constraint. It analyzes the differences between two soft budget constraints at the levels of generating mechanism, behavior logic and consequences. The two soft budget constraints are caused by the endogenous target and exogenous target respectively. This paper uses the example of an operation process of a rural county comprehensive development to examine how the local government, short of financial support while carrying out the proportional fund-supporting project, chooses to transfer the proportional fund-supporting project to the project beneficiary in order to lessen its own financial burden. This behavior causes the failure of the motivation system, despite the fact that it is originally set up by the higher-level government to motivate the local government for better behavior.

**How Information Technology is Applied to the Government Operation: A case of municipal government online administrative services construction in City J** ..... *Tan Haibo, Meng Qingguo & Zhang Nan* 73

**Abstract:** The application of technology is at the core of the relationship between technology and organizations. Based on the construction process of an online administrative service system in the city hall of City J, this paper probes into the application of information technology in government organizations and its operation mechanism. It studies the key actors' comprehension and their strategic interaction within the organizations. The paper reveals that the application of information technology in government organizations is a micro political process with a strong practical approach. Despite the uncertainty of the organization's proposition to cope with information technology, core actors at different levels form basic comprehension about the opportunities and limitations of the information technology, carry out strategic interactions under the framework of the “power-interest” relationship, and hence shape the application effect of the information technology. Based on the narration and analysis of the case, this paper proposes two key dimensions—the degree of power