

总主编：黄汉江



新世纪经济管理博士丛书

财政压力周期变动下的 政府行为

——对公共政策理论基础的重新阐释

CAIZHENG YALI ZHOUQI BIAN DONGXIA DE ZHENG FU XINGWEI

魏凤春 著



上海财经大学出版社

新世纪经济管理博士丛书

财政压力周期变动下的政府行为

——对公共政策理论基础的重新阐释

魏凤春 著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政压力周期变动下的政府行为/魏凤春著. —上海:
上海财经大学出版社, 2008. 11
(新世纪经济管理博士丛书/黄汉江总主编)
ISBN 978-7-5642-0260-6/F·0260

I. 财... II. 魏... III. 财政政策-研究 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 093488 号

特约编审: 晓 翰

责任编辑: 王 刚

封面设计: 周卫民

CAIZHENG YALIZHOUQIBIANDONGXIA DE ZHENG FUXING WEI

财 政 压 力 周 期 变 动 下 的 政 府 行 为

——对公共政策理论基础的重新阐释

魏凤春 著

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路321号乙 邮编200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

常熟市兴达印刷有限公司印刷装订

2008年11月第1版 2008年11月第1次印刷

850×1168 1/32 6.75印张(插页:1) 169千字

印数:0 001-1 900 定价:14.00元

总 序

人类进入 21 世纪,就进入了科学技术突飞猛进的新时代、进入了知识经济迅速兴起的新时代。如何应对新世纪知识经济的挑战,人类必须坚持科学创新、技术创新、管理创新、理论创新和知识创新。因而,我们诚邀经济学博士和管理学博士们撰写“新世纪经济管理博士丛书”,以传播创新的经济管理前沿知识。“新世纪经济管理博士丛书”由上海市基本建设优化研究会、上海基本建设优化研究所和《基建管理优化》编辑部等单位联合组织编纂。

上海市基本建设优化研究会成立于 1985 年,原名中国基本建设优化研究会上海分会,由上海市市委宣传部批准,属上海市社会科学界联合会成员,系学术性社会团体。本会的宗旨是遵守宪法、法律、法规和国家政策,遵守社会道德风尚,应用国内外先进的优化理论、方法,积极开展基建优化研究,为我国尤其是上海的现代化建设贡献力量。该研究会会员遍布上海投资与建设领域,其理事会由浦东新区人民政府、上海市建设委员会、上海市计划委员会、上海市教育委员会、上海市财政局、上海市民政局、上海市市政工程项目管理局、上海市房地局、宝钢集团、上海市建工集团、上海市房地集团、上海市城建集团、上海市建材集团、中国建设银行上海市分行、上海各大建筑设计院、国家有关部委建筑设计单位和建筑局(公司)、复旦大学、交通大学、同济大学、上海理工大学、上海财经大学、华东理工大学、上海大学、华东师范大学、上海社会科学院、上海立信会计学院等领导、专家、学者、教授组成。

上海基本建设优化研究所于 1992 年由上海市市政工程项目管理局批准成立,主要从事基建领域四技服务和基建设计优化、基建施

工优化、基建投资优化、基建管理优化等方面的科学研究,同时也参与策划、编纂本专业方面的著作、教材、工具书等。

《基建管理优化》创刊于1989年,立足上海、联合华东、面向全国,拥有全国一流的基建管理研究阵营:国家有关部委领导任顾问;220多名副教授、高级工程师等以上职称的专家、学者组成的编辑委员会;110多名教授、研究员等全国著名专家、学者和厅局级以上干部组成的常务编委会。真是精英荟萃!《基建管理优化》得到了国家建设部、国家财政部、国家发改委、国家新闻出版总署、国家铁道部、国家统计局、中国建设银行、中国建筑总公司等有关部门领导或专家、学者的大力支持;得到了中央党校、清华大学、中国人民大学、复旦大学、交通大学、同济大学、上海理工大学、上海财经大学、上海大学、华东理工大学、华东师范大学、上海立信会计学院、浙江大学、南京大学、东南大学、南京工业大学、厦门大学、天津大学、重庆建筑大学、哈尔滨建筑大学、深圳大学、东北财经大学、中南财经政法大学、中央财经大学、中国金融学院、西南财经大学、江西财经大学、湖南财经大学、山西财经大学、陕西财经大学、天津财经学院、贵州财经学院、新疆财经学院、浙江财经学院、山东经济学院、天津商学院等40多所大专院校领导或学者、教授的大力支持;得到了中国社会科学院、国家发改委投资研究所、中国建设银行投资研究所、冶金部建筑研究总院以及《求是》杂志等30多个研究机构领导或学者、专家的大力支持。该刊主要研究投资经济管理、基建经济管理、建筑经济管理、房地产经济管理、市政工程经济管理等学科。

“新世纪经济管理博士丛书”编辑委员会委员主要来自相关财经大学和有关综合性大学的经济管理学界的知名学者和教授以及国家有关部委的知名专家、学者。其作者均是经济学或管理学博士和博士后。

我们真诚地预祝“新世纪经济管理博士丛书”的编纂工作圆满

成功！同时衷心感谢丛书顾问、领导、编委和作者们的大力支持和热情关心！

新世纪经济管理博士丛书

总 主 编：

黄汉江

2008 年 11 月

前 言

本书在一个财政压力周期变动的框架内考察了政府的行为变化,旨在重新阐释公共政策的理论基础。

公共政策研究的基础是对政府和市场关系的研究,核心是搞清楚政府是干什么的。对政府行为的研究历来是横看成岭侧成峰,经济学家习惯于认为政府应该随着制度的变迁而依次转换角色,即制度变迁的初期,政府首先构造出一个市场的基本框架;然后政府职能转变为呵护民间部门的协调发展;民间部门足够发达,亦即市场发育相当成熟之后,政府开始退居幕后,为市场失灵拾遗补阙。这是国家推动发展论、市场增进论与亲善市场论的观点。这些认识是在制度变迁具有确定性和可预见性的隐含假设下做出的。制度变迁具有过程复杂性和结果不可预知性的主要特征,因而它的最终目标是随机的。这一点对于转型时期政府行为的研究尤其重要。此外,对政府行为进行的规范分析也违背了经济解释的初衷。其结果对经济学家来讲,公共政策的研究既是挑战,又会遭受挫折,不仅公共政策的制定过程而且其结果均不符合人们的期望。

本书坚持在一个周期变动的制度框架内对政府行为进行经济解释。作者认为,制度变迁是公共政策的存在缘由,穷则思变,财政压力是引起制度变迁的最重要变量。基于“财政手段是政府的神经,政府的税收等于政府本身,实际上政府的一切都依赖于它”的公理,政策的变化可以看作是政府为获取财政收入而进行的公共收支的调整,改革只不过是相对剧烈的政策而已。

在一个财政压力波动的基础上考察政府行为,研究公共政策

的理论前提随之需要改变。

首先是政府行为目标的改变。本书考察了经济学家对政府行为目标假定的变化,先是从天堂的模型过渡到理性的政府模型,然后将政府从一个整体分解为个人。在坚持政府效用最大化的基础上,引入了达尔文主义在经济学上的应用,并放弃了经济人同质性的假定。强调了权威因为具有经济政治和道德等方面独创者的品质,因而在制度演化过程中发挥着特殊的作用。政府为了达到效用最大化的目的,在不同的财政压力条件下会采取不同的选择,即政府目标动态化。由此得出本书坚持的一个基本的并且贯穿全文的逻辑:当政府面对确定的财政收益时,价值函数通常是凹函数,政府是风险厌恶型的;政府面对一定的损失时,价值函数是凸函数,政府是风险追逐型的。

这是将行为经济学的研究成果引入公共政策研究的尝试。除此之外,本书还在行为经济学个人心理账户的基础上引入了政府心理账户的概念,进而在一个不完全合约的框架内重新修正了财政的概念,将财政定义为一个不完全合约下私人权利与公共权利的相互转移。财政压力的变化影响到政府心理账户的变化,因而其政策会相应改变,而心理账户的变化还会直接影响到政府行为目标的变化,这决定了政府是做一个计划者还是做一个执行者。前者考虑长期的财政收入最大化,后者考虑短期的财政收入极大化,因而便有了短期的政策操作与长期制度建设的矛盾。一般而言,政府是首先考虑短期收入最大化的,因为按照委托代理的理论,财政的失败是政府失败的充分条件。政府作为一个代理人,其行动的主旨在于通过政策操作来保证财政压力的缓解,从而延长执政的时间。

因而,政府是有生命周期的,政府不是青春永葆的。本书建立了一个政府的生命周期模型,全面地论述财政压力变化引致的政策变化。将这种政策变化纳入财政压力周期变动与制度周期变动

的体系,则更多地体现了动态考察公共政策基础的必要性。对于制度变迁不确定的体制下政府行为的研究,这是必要的前提。

制度变迁具有制度僵滞—制度创新—制度均衡—制度僵滞的周期变化的特征。与此相适应,财政压力也是周期变动的,两者以经济长期增长为纽带而产生了互动的关系。

本书选择制度僵滞的环节作为论述的开始,此时政府陷入财政危机。制度僵滞的原因是社会收入分化、穷人有创新动力而无创新能力,富人有创新能力但无创新动力,因而经济停滞。市场行为难以解决公共悲剧,强行进行财富的转移会产生“厨房效应”,并且政府往往向富人妥协,这样在一个封闭的经济体内难以使经济走出困境。虽然外部的竞争可以使得制度僵滞得以打破,但是,这需要承担巨大的风险。只有权威才能够承担这些风险,并且获得超额的回报。权威是那些具有超常能力和创造性的人,擅长利用竞争过程来实现其自身的目的,前瞻的、创造性的领袖能够打破现存模式并变革制度。

本书从无论是在私人的还是集体的行动中,有目的的个人才是基本的决策者的经济学研究的基本假定出发,研究了权威在打破制度僵滞时的作用,以及制度创新之后政策的变化,并将权威的生命周期与财政压力的周期变动结合起来,探讨了权威的在位、退出等的行为选择。其中,重点考察了权威的情操指数、任期、偏好等对公共政策的影响,得出了财政压力对权威行为起决定影响的结论。

政府或者权威为了缓解财政压力,必然实行短期的政策操作,这种操作包括税收、国债、铸币税、垄断权的转移和产权的变革等。不同的政策对政府心理账户的影响不同,因而具有不同的选择次序。这种选择的次序是由微观主体的心理账户决定的,它直接决定了合约完全的程度。公共政策的实施其实也是一个合约变化的过程,财政压力越大,政府越不愿意遵守合约。

短期政策操作的结果具有明显的外部效应和累积效应,因而长期的制度建设随之产生。本书考察了公共政策的时间一致性问题,指出短期的政策操作和长期的制度建设因为财政约束和利益的纷争而存在着冲突。两者耦合的基本条件非常难以达到,但并非全无可能。如果短期的政策操作的外部效应促进了市场的形成,产权的分散、收入分化程度的下降,以及权威的独裁过渡到民主等,则是一种两者耦合的路径选择。这样一种客观的摸着石头过河的结果,一般来说是很难达到理想的境地。政府特别是权威的积极作用就是通过政策的调整,使社会的目标向此理想状态靠近。我们特别提到了有时候权威行为偏好的改变,对于两者耦合的积极作用。

本书坚持客观地进行经济解释,本能地拒绝进行理性的构建,但是揭示导致某种固定行为模式的规律是社会科学家的中心任务。因此,作者的主旨即在于努力寻找这样一条“失之东隅,收之桑榆”的改革之路。在财政压力始终伴随中国改革并且越来越大的背景下,本书对政府行为的解释,有助于对现实问题的回答。

对中国 1949~2001 年财政压力周期变动下政府行为的研究,是上述理论在现实中的应用,作者对中国改革周期提供了新的解释。

目 录

总序	(1)
前言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 写作背景	(1)
第二节 文献回顾	(3)
第三节 研究方法及可能的突破	(12)
第四节 结构安排及内容简介	(14)
第二章 政府行为目标的重新解释	(17)
第一节 从天堂到地面的政府	(17)
第二节 个人效用最大化的政府	(21)
第三节 行为目标变动的政府	(26)
第三章 基于财政约束的政府行为生命周期模型	(32)
第一节 政府是有生命周期的	(32)
第二节 财政压力周期变动对政府行为的影响	(44)
第三节 政府行为生命周期模型	(49)
第四章 财政压力周期变动与制度周期变迁的关系	(58)
第一节 制度周期变动与财政压力周期变动的一般 关系	(58)
第二节 制度僵滞解决的自我执行	(64)

第三节	政府与制度僵滞	(69)
第四节	制度周期变动下的权威	(78)
第五章	财政压力周期变动下的短期政策操作	(87)
第一节	政府的心理账户	(87)
第二节	政府短期政策操作的次序	(95)
第三节	政府短期政策操作的遗产——以铸币税 为例	(105)
第六章	财政压力周期变动下的长期制度建设	(116)
第一节	长期制度建设与短期政策操作的累积 效应	(118)
第二节	财政危机与市场的形成与发展	(124)
第三节	不同决策机制下的长期制度建设	(135)
第七章	短期政策操作与长期制度建设的冲突与耦合	(137)
第一节	长期制度建设和短期政策操作的冲突	(137)
第二节	短期政策操作与长期制度建设的耦合	(141)
第三节	基本的结论	(149)
第八章	理论在现实中的应用	(151)
第一节	1949~1978 年公共政策的演化	(152)
第二节	1978~2001 年公共政策的演化	(157)
第三节	2002 年以后公共政策的演化	(167)
参考文献		(169)
后记		(193)

第一章 绪 论

第一节 写作背景

在很多人看来,经济学家的任务就是把一些司空见惯的结论用一些模型化的东西将其复杂化、抽象化。本书研究的就是这样一个命题,即“穷则思变”。目的在于探讨财政压力波动与政府行为变化的关系,藉以重新阐释公共政策的理论基础。

穷则思变,对政府来讲就是财政压力引发公共政策的变化。财政压力是政府政策操作最基本的约束。通俗地讲,政府的所作所为都是为了摆脱这种约束。财政压力是变动的,并且具有周期性。从长期来看,政府的财政会经历一个从危机到盈余再到危机的过程,这个过程往往可以融入一个制度演化的周期之中,而制度演化的过程和结果是不确定的。因此,穷则思变虽是常理,却值得深入探讨。本书就是以此为切入点,开始了重新阐释公共政策理论基础的路途。

一、研究的兴趣

学术研究对一个学者来讲,首先是自娱自乐,其次才是服务于大众。因此,性情所至是研究的出发点,也是一种自我激励。

选择财政的视角,研究政府行为,缘于作者长期以来对公共政策理论基础的思考。政府是一个将外部性内部化的组织,其职能在于提供公共品,而财政是完成这一职能的金融手段。财政是政府行为最重要的约束条件,以此为出发点可以明确地透视公共政策生成的机理。对政府在制度变迁过程中的行为恰当与否的理由

是什么、短期政策操作与长期制度建设的冲突与耦合的条件在哪里等这些众说纷纭而无一定论断问题的研究,处处洋溢着思考与实践的快乐。

二、对现实问题的理论回答

之所以将研究的范围限定在财政压力周期变动的框架内,是由于现实的经济运行对经济理论的要求。虽然经济解释大行其道,然而揭示导致某种固定行为模式的规律是社会科学家的中心任务(哈耶克,2002)^①。面对中国的制度变革,经济学者没有理由回避对经济运行具有解释意义的规律的探求。中国的经济转型始于政府应对财政危机的非常之举,20多年经济的高速发展之后,政府又重新面对财政压力凸显的窘境^②。在财政压力周期变动的过程中,短期的政策操作与长期的制度建设冲突不断,政府行为时有失当。什么是恰当的政府行为?公共政策的基础是什么?现实的经济运行提出了要求,不确定性的制度变革为经济学者提供了难得的实验机会。任何伟大的理论都是在为现实的变革进行注解后,才变为对现实具有指导意义的。现实的中国变革需要对此加以总结。

三、公共政策理论基础的深入与扩展

在财政压力周期变动的框架内研究政府行为,可以避免将政府行为这一包罗万象的研究泛化。同时,对公共政策理论基础的探讨才能深入。不仅如此,在财政压力下对政府行为的研究可以在不同的领域进行扩展,这有助于对公共政策微观基础的探讨。

比如,政府的财政危机、企业的财务危机;个人的债务危机以及它们之间的关系;不同行为主体在财政危机状态下的行为的研

^① 参见本书参考文献。此后类同。

^② 在2002年之前,人们对中国政府财政的普遍看法是中央借新债还旧债,省级政府60%财政困难,县级政府90%财政压力极大。财政困难永远是政府面对的首要问题。

究都可以夯实公共政策理论研究的基础。本书只是这一研究计划的一部分,目的是以政府在财政危机下的行为为样本,建立一个基本的理论框架。“政府是一个超级企业”(Coase, 1960)^①,政府的行为理论可以对企业行为理论的研究起到很好的借鉴作用。微观个体的行为也可以在此基础上进行扩展与综合。

本书的研究还是另一个更长久研究的引子。经济学的研究,在立足于现实之后,都应该回到历史中去。财政危机周期变动引致政府公共政策变化,从而引起社会制度周期变动的结论如果成立的话,对中国历代王朝变迁的探讨便增加了一个新的视角。历史的研究又可以为现实的研究与探索提供借鉴,两者相得益彰。

第二节 文献回顾

“对经济学家来讲,公共政策的研究既是挑战,又会遭受挫折。不仅公共政策的制定过程而且其结果均不符合人们的期望”(Daniel W. Bromley, 1989)。亚当斯(Adams)认为,“国家干预的后果是既解放又束缚,既创造又毁灭”^②。对政府适当行为或者说公共政策理论基础的研究自亚当·斯密以来,围绕着政府与市场的关系进行了无数的探讨。每当现实经济环境发生巨变之后,这一论题都被提出来重新探讨一番,遗憾的是,经济学家们至今仍然没有取得一致的看法。

一、政府行为的理想路径

目前对政府适当行为研究的理论可以分为三种,即亲善市场论、国家推动发展论与市场增进论。亲善市场论是新古典经济学框架下公共政策的基础,政府定位于对市场协调失灵的弥补,强调的是市场的基础地位。国家推动发展论则对市场机制解决协调失

^① 参见本书参考文献。此后类同。

^② <http://www.martincemetery.com/martincemeterybylaws.htm>.

灵的前景甚为悲观,强调政府干预的普遍性,认为市场应该在很大程度上为政府所干预和引导。上述两种理论将政府和市场看作替代品。青木昌彦、穆尔多克与滕原正宽(Aoki, Murdock, and Okazaki, 1998)则坚持市场增进论的观点,认为政府政策的职能在于促进或补充民间部门的协调功能,而不是将政府和市场仅仅视为相互排斥的替代物。这些理论都是基于特殊经济运行经验的基础上得到的一般性结论,对于不同的体制有着特定的价值,是一种针对不同经济制度的横截面研究。

如果纳入制度变迁的框架,三种理论则描述了政府在制度变迁中的角色变化:国家推动发展论适用于制度变迁的初期,政府首先构造出一个市场的基本框架,然后政府职能转变为呵护民间部门的协调发展;民间部门足够发达,亦即市场发育相当成熟之后,政府开始退居幕后,为市场失灵拾遗补阙。

二、财政视角下对政府行为的经济解释

政府行为的规范化是经济学家设定的一种理想的状态。隐含的假设是制度变迁具有确定性和可预见性,本质上是新制度经济学努力回归主流经济学阵营的一种反映。但是制度变迁具有迂回性,政府身份缓释的假定至少在转型经济中是不成立的。正如埃格特森(1996)在《制度经济学》中所言“制度变迁具有复杂性和结果的不可预知性,这些主要特征导致它具有最终目标的随机性”。^① 制度变迁具有周期性,它会经历制度僵滞—制度创新—制度均衡—制度僵滞的过程(程虹,2000),与此相对应的是政府财政压力的周期波动。这一特征在中国近30年的改革进程中体现的特别明显。此为其一。

其二,这些理论是对政府行为进行的规范分析,也就是说政府应该怎么做。经济学本质上是一门解释的学问,现实既为经济解

^① 1986年任英国皇家经济学会会长的马修斯在其就职演说中对新制度经济学所作的评论。

释提供了实验的机会,也决定了经济解释相对的适应性。对公共政策理论基础的探讨如果纳入了规范分析的范畴,就在一定程度上违背了经济解释的初衷,脱离了现实制度框架的探讨会变得毫无根基。

因此,对公共政策理论基础的探讨的一般思路是:在制度框架内对政府行为的经济解释。选择不同的制度框架,推演出不同的政策含义,既可以减少经济学者总是试图将各种特殊性判断提炼为普适性结论的企图引发的争论,又可以避免经济学家欲指点整个世界而无人喝彩的尴尬^①。由于制度变迁是公共政策的存在缘由(Daniel W. Bromley, 1989),因此对周期性制度变迁中,特别是转型经济国家政府行为的研究,就应该立足于对引起制度变迁最重要变量的研究。穷则思变,财政决定改革的起因和路径。因此,将研究锁定在财政压力周期变动的框架内,对政府行为目标的探讨是合适的。

从财政的视角研究政府的行为,可以洞悉公共政策的理论基础,而危机诱发政策变革的假说已经成为一种新的传统(Allan Drzen, 2000; Nelson, 1990; Williamson, 1994a)。托马西和维拉斯科(Tommasi and Velasco, 1996)认为,经济危机似乎或者推动或者立即引发了经济改革,这一点是关于改革问题新常识的一部分。而在罗德瑞克(Rodrik, 1996)看来,讨论穷则思变完全是老生常谈^②。这种讨论主要是验证危机是改革的充分条件还是必要条件的假说。可以说是熊彼特、希克斯等经济学家通过财政看社会的观点的延伸和发展。

熊彼特(Shumpeter, 1954)认为,从国家财政入手的研究方法,

^① Stiglitz(1989)曾经感叹:“我在白宫时,律师和政治家主宰一切,我常常感到我到了另一个世界。”

^② 罗德瑞克(Rodrik, 1996)曾经讲过“当认为政策不起作用时,改革很自然地就成了一个问题。危机只不过是政策失败的一种极端表现而已。改革是危机的必然结果,这一点就好像有火必生烟一样不足为怪”。