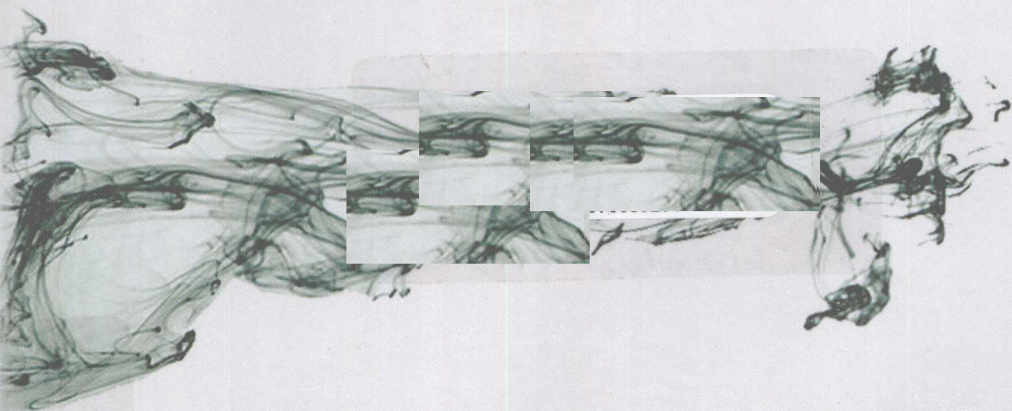


丁菊红
著

中国转型中的财政分权 与公共品供给激励

The Transitional Fiscal Decentralization
and Public Goods Supply Mechanism in China



经济科学出版社
Economic Science Press

中国转型中的财政分权 与公共品供给激励

丁菊红 著

**The Transitional Fiscal Decentralization
and Public Goods Supply Mechanism in China**

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国转型中的财政分权与公共品供给激励/丁菊红
著. —北京: 经济科学出版社, 2010. 5
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9319 - 1

I. ①中… II. ①丁… III. ①财政分散制 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 076687 号

责任编辑: 李 雪
责任校对: 郑淑艳
版式设计: 代小卫
技术编辑: 邱 天

中国转型中的财政分权与公共品供给激励

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

德利装订厂装订

787 × 1092 16 开 11 印张 190000 字

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9319 - 1 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

这是一个比较坚硬的选题。被 30 年改革筛剩下的问题几乎都很坚硬，涉及国家治理结构的分权体制问题尤其是坚硬。

改革开放以来，从 1983 年、1985 年两次利改税，到 1993 年的中央与地方分税，等等，我国的财政体系经历了多次较大幅度的调整。调整缘于经济市场化引起的中央与地方、国家与企业、企业与个人、国家与个体之间利益关系的变动，调整又引起新的利益关系问题，诸如财权与事权在中央与地方之间如何有效分配；如何根据财权与事权相对应的原则，调整和改善中央与地方之间、各地区之间的责权利关系；如何建立和完善中国特色社会主义公共财政体系，促进宏观资源按科学发展的原则有效配置；如何保证公共品特别是基本公共品在城乡之间、地区之间的有效均衡分布；如何借助于国民收入再分配杠杆，调整各方面的经济利益关系，以促进效率并维护公平，等等。而这些都是我国今后中长期实现体制转型、结构转型、增长方式转型必须认真研究和解决的重大问题。《中国转型中的财政分权和公共品供给激励》一书正是以此为研究对象，这是一个在深度和广度上都值得大做文章的选题。出于我自己对上述问题及国家未来中长期改革路径的关注，我喜欢这样的选题。

本书作者 2007 年初谨慎地和我谈起想在这一领域有所尝试，并作为她博士学位论文的选题领域，我有些犹豫。我不怀疑她的能力和耐心，只是担心必要的数据是否可得，把繁纷的多重关系置于何种逻辑体系和模型下面来处理。我检索阅读了此领域的主要文献，梳理了相关问题之后，还是赞同了她的选择——即使是在这一艰难复杂的领域做了一点边际改进也很值得，至少为进一步的研究和改革实践铺一块“垫脚石”。审读初稿之后，虽未能全然释怀，但作为一块有价值的利于前行的“垫脚石”的效果还是达到了，它对己对人我相信都很有益。我总想，如果我们每个经济

学人写完一篇东西都能为他所研究的领域提供哪怕是一块印迹鲜明的“垫脚石”，这经济学不就繁星闪烁了吗？

石磊

2010.6.1

目 录

1 导论	1
1.1 选题缘由	1
1.2 本书所要解决的主要问题及研究方法	3
1.3 本书所涉及的主要概念	5
1.4 本书结构	12
1.5 本书创新之处	13
2 财政分权与公共品供给激励：文献综述	16
2.1 传统的公共品供给规范分析	16
2.2 现代财政分权和公共品供给文献评述	18
2.3 基于中国转型经济的相关文献评述	30
3 财政分权、公共部门与公共品供给激励	35
3.1 传统的公共品供给激励研究	35
3.2 分权改革中公共部门的激励机制	39
3.3 财政分权与公共部门激励	47
3.4 公共品供给的其他相关影响因素	53
4 财政分权、地区增长差异与公共品供给激励	55
4.1 公共品供给质的考察：分权与转型中的福利增进	56
4.2 公共品供给量的考察：分权与转型中的公共品供给	62
4.3 分权下公共品供给激励：一个质与量结合的理论模型	64
4.4 模型对中国转型经济的解释	68

附录	71
5 财政分权与公共品供给：中国的体制变迁	74
5.1 中国社会的结构性特征：M 型组织	74
5.2 中国财政分权体制的演进历程	76
5.3 财政分权与公共品供给：财权和事权的匹配	92
5.4 财政分权与公共品供给的国际比较	103
6 财政分权与公共品供给激励：基于中国转型经济的理论模型	107
6.1 政府偏好、财政分权与公共品供给	107
6.2 文献回顾：两种分析框架	109
6.3 地区差异、政府偏好不一致与公共品供给	112
6.4 理论模型对经验事实的解释和启示	121
附录	125
7 财政分权与公共品供给激励：基于中国转型经济的实证研究	126
7.1 实证分析的理论基础	126
7.2 分权与公共品供给：中央与地方政府的博弈	127
7.3 指标选择与实证方法	130
7.4 样本、数据和实证结果	136
7.5 实证结论	142
附录	143
8 政策建议	144
8.1 进一步的分权式改革	144
8.2 财政分权的机制设计	147
参考文献	156
后记	169

1.1 选题缘由

综观当今世界各国，分权化改革的浪潮从 20 世纪 50 年代起就一直呈现不断加强之势，无论是欧美等一些实行联邦制的发达国家，还是亚非等一些实行单一制的发展中国家，甚或是处于向市场经济转变中的转型国家，都已经经历或正在经历着分权式改革。^①对这一问题的探讨从其诞生起就越发引人关注，到 20 世纪后半叶更是成为包括经济学科在内的很多学科的研究热点。分权对大多数国家而言都是既复杂又极其重要的问题，它对整个社会的政治和经济产生了巨大的影响。

中国改革开放已经三十余年，在经济领域取得了举世瞩目的成就，究其原因多方面的，但采取了财政分权式改革无疑是最基础、也是最为关键的因素。现如今中国各地的私人部门改革虽还在蓬勃进行之中，但其转型基本趋于成熟和完善，绩效也在逐渐显现；而与此相反的公共部门改革，特别是社会公共服务领域，如医疗、教育、卫生等方面的推进却不尽如人意，与如火如荼进行中的各地基础建设形成了鲜明的对比：为什么它们同属于公共品供给领域，却在整个社会经济高速发展下表现出如此大的差距，这值得引起人们的深思。从经济学角度分析，公共部门尤其是地方政府的行为方式在其中起到了关键的作用，而这又与中国实行的财政分权式改革，即中央和地方政府的财政利益格局的划分，以及由此造成的对公共品供给激励差异有关。

^① 这一变革不仅发生在经济领域，还有政治领域，甚至整个社会的分权。

众所周知，一国经济的持续发展除了私人领域的生产力不断增强外，也离不开高效的公共产品供给，如果地方公共品供给缺乏效率，不具有连续性，势必影响到整个经济的稳定增长。更进一步地说，作为一种特殊的物品，公共品不仅具有经济上的功能，对社会公平、政治均衡等都十分关键，如果公共品供给长期无效，会对整个社会的安定团结造成不利的影响，这也与现在我国提出的构建社会主义和谐社会不吻合。由此可见，研究公共品供给问题的现实意义重大，有助于理顺中央和地方政府的关系，对中国公共财政体制改革提出合理的政策建议，由此找到一条符合经济发展规律的合理的分权之路。这也是本书选题的现实考虑。

从理论研究角度来看，对这一问题的探讨是伴随着经济学研究工具的创新和研究方法的进展而逐步深入的，加之在各国实践的推动下，研究这一问题显得越发紧迫。传统经济学把公共产品理论，以及财政分权理论等都纳入财政学、公共经济学研究的重点，而现在这些领域已然成为新政治经济学、转型经济学研究的热点。所采用的研究方法也不再仅限于传统的新古典西方经济学，而是广泛地运用到信息经济学、博弈论、新制度经济学等现代经济学的研究方法。特别是利用合约理论分析财政分权和公共产品供给激励，为这一本属于宏观经济学研究范畴的问题提供了坚实的微观基础，甚至可以说，在某种程度上打通了宏微观经济学的研究领域，为它们之间找到了一座衔接的桥梁。

而财政分权和公共产品供给激励在各个国家的不同实践又为上述的这些理论提供了经验基础，对推动理论的发展不无裨益。西方国家早已实行的“财政联邦主义”（Fiscal Federalism）^①就是分权思想的一个现实应用。而在中国，虽然这一领域的实践已经先行一步，但理论上还缺乏系统而深入的研究。作为转型经济的一个重要实验场所，深入研究中国的财政分权及公共品供给激励，可以从中发现很多原创性的理论，但现有文献却还是以照搬西方现有理论为主，造成理论研究和现实的距离不断拉大。由此可见，研究清楚该问题具有重要的理论意义。

^① 西方财政联邦主义其实就是指分权的财政体制，但与转型和发展中国家的财政分权有一些本质上的差异。这里的分权特指地方政府或立法机关具有相对独立的税收。

1.2 本书所要解决的主要问题及研究方法

1.2.1 所要解决的主要问题

自新中国成立以来,作为一个拥有三十余个省份,人口和疆域双重意义上的大国,在政治上采取了不同高度的高度集权体制,而经济上则一直在分权和集权之间徘徊。特别是自1978年改革开放以来,经济的高速增长与不同的财政分权政策实施高度相关。然而,持续的GDP高速增长却并不是伴随着一以贯之的财政分权或集权。相反,中国的分权式改革在财政格局上呈现出从紧到松,再从松到紧,直至近期有更紧的趋势。^①这一系列的变化对经济增长究竟会造成怎样的影响,对地方公共品供给的效率又会产生怎样的影响。从现有的研究文献上看,似乎前者更能引起研究者的兴趣,但由于经济增长问题相当复杂,其中的传导机制众多,如何找到财政分权和经济增长的直接关系一直颇有争议;而后者的研究从逻辑上更为清晰,因为是分权直接导致了对地方政府的激励和约束机制的改变,而地方公共品供给的质和量又是地方政府对这种分权激励一个最为显著的反应。从这个意义上说,将财政分权和公共品供给激励联系起来研究,具有内在的必要性,也是题中应有之义。

再从实践上看,中国的各个地区,无论是按中、东、西部的地域标准划分,还是按发达、中等和落后的经济发展程度标准划分,它们在公共品供给上呈现出既有共性又有差异的局面。如在硬性公共产品的供给上,几乎各地都进行地有声有色,从如火如荼的基础建设上就可见一斑。但是在软公共品供给上,如医疗、教育、社会保障等,则不仅很多地区的供给不足,缺乏效率,就全国范围而言也是捉襟见肘。这些公共品供给不均衡、不对称现象的背后其实都与财政分权对中央和地方政府的激励和约束机制直接相关。但其中具体的传导机制如何,通过哪些变量影响到中央和地方政府的行为;随着经济发展,在不同地区财政分权措施是否应该有所差别;下一步的财政分权度应该如何调整:是采取更松还是更严的财政分权

^① 这里的“松”指的是分权程度增大,相应的“紧”指分权程度减小。本来分权和集权就是一个问题的两面。

措施；相应的事权在各级政府之间又该如何划分，以及如何进行与之配套的政府部门改革等，都是悬而未决的问题。而这些也正是本书试图从理论和实证上加以解决的问题。

1.2.2 研究途径与方法

针对需要研究的问题——转型中的财政分权与公共品供给激励，本书主要选择了理论研究和实证研究相结合的主流经济学研究方法，并在新政治经济学的框架下进行深入分析。从中国转型经济的实践出发，阐述在现阶段经济发展中这方面还存在的问题，通过对国内外相关文献的梳理，找到其发展脉络，发现其中还蕴藏的研究空间，尤其是对与中国现实不符合的理论进行再思考，力图准确找到问题的症结。通过比较研究和规范分析，在现有的理论模型基础上，进行更为深入、精确的理论模型建构。试图先从理论逻辑推导上找到问题的成因和解决方法，并借此设计出符合中国实际的实证模型，再通过实证数据进行检验，进而反思之前的推论，完善和发展该理论框架，对下一步的财政分权改革提出切实可行的机制设计方案和政策建议，具体而言：

首先，合约理论是本书研究的方法论基础，贯穿在全书始终。对于财政分权和公共品供给激励的问题，原有文献大多将其归结为宏观经济学的研究范围，但随着研究的深入推进，人们发现它们之间关系的研究更准确的定位应该是在微观经济学领域，或者说是属于激励理论所探讨的范畴，只不过因为长期以来，国内学者对合约理论的研究重视不够，习惯性地将财政分权纳入财政学的研究领域，所以在这一框架下的研究几乎都被认为是宏观经济学。而财政分权与公共品供给激励问题的研究出发点，或者说更为切实可行的视角，应该在微观层面，从政府行为偏好出发，在此基础上运用激励理论来分析中央和地方政府之间的关系，并结合其他研究方法，这也是从微观走向宏观的必由之路。因此，本书会始终以合约理论、激励理论、博弈论等为指导方法，建立动态委托代理博弈模型，分析财政分权中的中央和地方政府关系，以及与公共品供给激励等问题。具体方法包括：建立哈密尔顿（Hamilton）方程求动态最优解等。

其次，对于这一具有跨学科性质的课题，本书还尝试采用较为全面的研究方法，除了传统意义上的新古典经济学、公共经济学等，还有新政治经济学（New Political Economy），虽然一方面它是对较早研究经济学方法的

一种复兴,可以归类于政治是如何影响经济的课题;但另一方面它更侧重于利用现代经济分析的形式和技术的工具来考察政治对于经济的重要性。就本书研究对象——我国转型中的中央和地方政府——的特殊性而言,决定了本研究必须结合现有的具中国特色的政治体制背景,才能进行更深层次地探讨,并得出较符合现实的结论。因而,突破新古典经济学一般均衡分析框架的新政治经济学,拓展了本书的研究空间,也为解释现实经济提供了更有价值的渠道,对处于经济转型中的发展中国家尤为有效。此外,它还包括了新制度经济学、新经济史学和立宪经济学等内容,运用这些分析工具可以从多个视角丰富研究内容。比如,以往在研究公共品供给问题时都或多或少地忽视了制度在其中所起的重要性。自从诺斯(North, 1981)提出制度变迁理论以来,“制度”这一概念就被广泛地运用于经济学的各个分支中,对经济现象的解释也较为有力,至今方兴未艾。而公共品供给问题不可避免地会涉及相关的财政制度变迁,尤其是对于中国这样转型中的大国而言,从新中国成立后财政制度就一直处于不断的演进中,只有搞清楚财政制度变迁及其原因,分析制度变迁的成本和收益,才能更好地理解由此造成的公共品供给效果的差异,而这其中自然又蕴含了新经济史学的理论。这样,多种新政治经济学研究方法的交叉结合运用使本书的分析更加系统化。

最后,除了上述的理论分析外,计量化研究也是本书的核心研究方法。虽然财政分权问题的准确量化比较困难,衡量公共品供给的激励也需要借助其他变量实现,但毕竟有了坚实的理论基础和模型作支撑,加上国内数据的可得性在不断增强,各种数据库也在丰富和完善中,由此设计出合适的实证模型并用数据来检验具有一定操作性。且经验性研究有助于对逻辑推导过程的说明,终将对理论的发展大有裨益。此外,在实证方法上,以往的研究多数使用混合数据最小二乘法、基于面板数据的固定效应或随机效应方法。这些方法不利于动态考察影响转型经济中财政分权的变迁过程,没有考虑随机过程状态变量的估计所引起的实证参数估计的不准确性,难以判断公共品供给机制是否存在区别,也不利于分析某些政策因素对影响机制的作用。为此本书有针对性地采用了系统广义矩(SYS GMM)估计等方式。并以 STATA10.0 加以实现。实证是本书研究的重要途径之一。

1.3 本书所涉及的主要概念

为保持全书逻辑上的连贯性和行文上的便利,需要对文中所涉及的几

个主要概念进行细致入微的界定和论证, 以免引起不必要的误解, 也利于对全书的理解和把握。

1.3.1 财政分权

本书最重要的一个概念就是财政分权, 它已经成为当代社会一个重要的经济与政治现象, 但对财政分权的理解则还需要进一步的清晰化。财政分权是从分权 (decentralization) 衍生而来的最重要的内容之一。分权是指有关公共职能的权威和责任从中央政府向次国家政府, 即中央以下各级政府或准独立的政府组织或私人部门转移, 具有复杂而多重含义。通常而言, 分权可以从以下几个方面来理解, 即管理分权、财政分权和市场分权。^① 管理分权是指地方政府在日常事务中拥有真正的决定权, 并有义务和责任, 改进现有的法律、法规, 建立符合市场的新制度; 财政分权是指地方政府可以自行决定税收的保留和配置, 或拥有其他财政方面的权利, 如收费、制定地方财政预算等; 市场分权是指地方政府拥有自主投资等权利, 如决定基础建设投资及其相关的政策支持等。可见, 虽然它们涉及的主题不同, 具有不同的特征、政策含义、实施成功的条件也各不相同, 但表现形式有重合之处, 并没有清晰的边界, 而从不同角度去理解能增加对分权的全面认识。表 1-1 为世界银行定义的不同形式的分权。

表 1-1 不同形式的分权

政治分权	行政分权	财政分权	市场分权 (服务供给)
宪法、法律与监管框架	行政事务信息与监管	支出安排	教育, 健康、人口与营养, 基础建设
	地方行政技术与管理能力	收入安排	安全网
分权与政治参与	分权化治理中的可问责性、透明度与腐败	政府间转移支付, 拨款设计, 政府借款	灌溉, 供水和卫生, 自然资源管理与环境

资料来源: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.

此外, 分权还经常和联邦主义相提并论, 甚至混为一谈。但严格说来它们是两个截然不同的概念, 虽然存在一定的联系, 区别还是主要的。“联邦主义”一词来源于拉丁词源 foedus, 最早可以追溯到《圣经》中对上帝和以色列人关系的描述, 即对神契 (covenant) 的翻译, 具有宗教思想含

① 参见尤斯夫 (Yusuf, 1994) 在分析转型中的中国经济绩效与宏观调控中对分权的几种划分。

义,指一种彼此认可、具有伦理约束力的盟约,使各方在道义上承诺建立并维系某种关系以及必要的结构,是基于共同目的的相互关系,包含共识和立宪的因素(Elazar, 1987)。后来它逐渐发展成为一个政治概念,指由一系列制度所规定的权威配置过程。与分权相比,它们的相同之处在于,都是指权威在各级政府之间的配置,且是个跨学科概念,包括了法学、政治学、行政管理学、经济学等;而与分权的不同之处在于,分权强调的是从财政含义角度出发,在权威总量不变条件下,权力从中央向地方转移,集中在财政权威上,对政策和政治权威涉及较少;而联邦主义是从政治含义的角度出发,由一系列制度所规定的过程,通过这一过程权威被配置和再配置。

由此可见,财政分权是分权的题中应有之义,它不仅是简单的政府财政收支活动,还包括了如何在不同层级的政府之间最优地配置职能,并使用不同的财政手段来与各级政府所承担的责任相一致。而财政联邦主义则是包含了联邦政治制度特征的财政体制,尽管两者差异明显,但从财政意义上考虑财政分权和财政联邦主义还是可以通用的。奥茨(Oates, 1999)就曾专门论述了“联邦主义”在经济和政治学中的差异。在政治学中它特指某种政治制度,在该政治制度下,宪法保护了一定范围内的自治权,以及中央和地方政府各自的权力。但对经济学家而言,几乎所有的公共部门都或多或少是联邦化的,因为公共品和公共服务是由不同级别政府来供给,并且存在与正式宪法无关的事实上的决定权威空间。因而,财政分权作为一个多维概念,只需把握其核心内涵——如何在各级政府之间划分责任和利益,至于采取哪种表述方式则是次要的。所以,大部分西方研究文献在提及这两个概念时,几乎不加区分。

不过,在本书中需要明确的是,我国经济转型中财政分权和西方意义上的分权存在一定程度的差异,并不能完全等同。在中国经济改革历程中,曾经出现过几次不同内涵的分权形式。其实,早在20世纪60年代,舒尔曼(Schurmann, 1966)就曾指出社会主义经济中存在两种分权:一是分权I:把决策权一直下放到生产单位;二是分权II:只把决策权下放到下级行政单位。后者更像是一种行政性分权,在保持计划经济框架下的分权,虽然其初衷也是“放权让利”和“调动积极性”,但没有涉及稀缺资源的有效配置,中国在计划经济时期实施的诸多分权措施就属于这一类。^①前者则属于现代意义上的经济性分权,它是以市场经济为目标的分

^① 吴敬琏(2003)曾说过“分权的计划经济是比集权的计划经济还要坏的计划经济”。

权,让市场在资源配置中发挥基础性作用,也是现代经济学研究分权的主要内容。^①

中国改革开放后实施的分权,总括起来有两种:一是经济性分权(economic decentralization);二是财政性分权(fiscal decentralization)。经济性分权旨在逐渐放松价格控制,引入市场经济,让资源分散化配置,使更多的资源配置到更有效率的企业中,类似于舒尔曼意义上的分权I。财政性分权则是指财政活动从中央政府下放到地方政府,涉及一些具体的财政工具和财政措施,是财政实施方面的分权。具体而言,财政分权是通过财政收支的不同安排来实现的。主要包括中央和地方政府财政支出和收入的比例,在政府间采用何种税收分享模式,中央和地方各占多少比例,政府间的转移支付体制,中央对地方政府的一般和专项转移支付,以及中央对地方政府的拨款设计、借款等等。这些不同的财政手段是研究分权和公共品供给激励之间关系的纽带。而财政分权又体现了中央和地方政府间的利益格局关系,它既是政府间利益分配的基础,也是政府间博弈的关键所在,影响到政府活动的方方面面,包括本书的研究重点——地方公共品的供给。显然,这两种分权是相互依赖,密不可分的,只有经济性分权实现得比较充分,财政性分权才可能有效实施,促进经济增长;反之,就会出现类似行政性分权的状况,不能实现真正意义上的财政分权。此外,现在还有一种分权概念也逐渐被认可,即“机制性分权”,它更多地强调分权的制度化,从硬化政府预算的角度来看,这种形式的分权非常具有现实意义,有利于我国现阶段公共财政的建设和完善,形成具有中国特色的财政分权机制。因此,在本书中所提及的财政分权,除了特别表明外都是指以经济性分权为基础的财政性分权。

1.3.2 公共部门

公共部门也是本书中一个重要的概念,因为财政分权和公共品供给的实施主体都是中央或地方政府,它们同属于典型的公共部门,^②和一般经

^① 中国老一代的经济学家,如孙冶方等很早就指出,有效率的分权应当是将权力直接下放到企业,即应当采取有效的经济性分权措施。

^② 一般来说,经济学把社会经济活动的主体划分为三类,个人(家庭)、企业和政府,前两类主体归于私人部门,后一类主体则属于公共部门,本书所指的是纯粹的公共部门,即政治组织——政府,并不包括国有企业、公益企业以及其他非政府公共机构等。也不考虑介于私人部门与公共部门之间的非营利组织和其他的混合组织形式,关于这方面的研究,请参阅汉斯曼(Hansmann, 1996),哈特、施莱弗和维希尼(Hart, Shleifer and Vishny, 1997)的研究。

济学经常研究的对象——私人部门有着显著的差别，尤其是在激励理论的运用上区别很大，因而有必要先对其特征进行梳理和概括，以便在下文的分析中能更为灵巧地运用。

关于组织内部的激励机制研究，起码自科斯开始（1937，1960），在理论经济学方面就已经取得了很大的进展；^① 关于更一般的市场激励机制，随着激励理论和合同理论的发展，也涌现出大量的文献。^② 然而，与私人部门同样面临着激励问题的公共部门却很少被人们关注，尤其对政府这类政治组织内部的激励机制讨论更是刚刚起步。可能的解释是，学者们并不是不知道这部分内容的重要性，但由于未能找到适当的研究方法，且所依赖的研究工具进程缓慢。因而，对公共部门的激励研究仅停留在表面上，认为其与私人部门激励的不同仅仅是量上的区别，比如，政府的委托代理链更长，由此造成的信息不对称更加严重，实施监督会较为困难等（Tirole，1994）。

然而，理解公共部门内部的激励机制对于研究财政分权，以及包括政府部门在内的公共部门改革都具有重要的意义。而通常将私人部门常用的激励机制简单地运用于政府公共部门往往并不见效。一个明显的例子就是英国撒切尔夫人的改革，这是西欧最激进的政府改革之一，她试图将私人部门常用的激励手段移植于政府部门改革，以竞争机制和顾客导向为特征，提倡采用更多的商业管理手段来改善政府机构，提高公共服务的效率，但结果并不理想。由此可见，公共部门在实践上很难通过模拟企业内部激励机制而取得预期的效果，而这与其特征密不可分，使得公共部门与私人部门的激励不仅在量上有别，且出现了实质性的区别。从现象上对公共部门的特征性事实进行系统性总结，主要有以下四点：

第一，从目标上看，与私人部门主要追求利润最大化目标不同，公共部门一般是多任务的（multi-tasking），目标也具有多样性，是多维度（multidimensional）的综合体。政府部门除了追求效率和经济增长的目标外，还需要追求社会公正、收入平等、环境保护、公共服务质量等其他目标，而且这些目标或者说使命（mission）之间存在着模糊性，很难在其间进行权衡。^③

① 关于企业理论的综述，请参阅霍姆斯特姆和梯若尔（1989）。

② 详尽的理论综述，请参阅博尔顿和德沃特里庞（Bolton and Dewatripont，2005）。

③ 美国政治学家威尔逊（Wilson，1989）在其著作中曾对此有过充分的阐述，虽然他是针对联邦制的政府而言，但其中一些描述同样适合于其他不同体制的国家。

第二,从衡量上看,和私人部门的绩效易于衡量,并可以与同一类部门进行比较不同,公共部门的绩效难以衡量,也找不到一个可以参照的标准。且大多数政府部门处于“垄断”地位,如政府中的各个部委只有一个,相互间也不存在外部竞争,从而不必去考虑成本与收益,导致所供给的公共产品有低成本低质量的现象。另外,各个政府横向之间也难以比较,如中国政府就不好与美国政府进行比较,因为两国在很多方面都不相同。再比如,我国地方政府之间虽然可以进行一些比较,但由于地区间的巨大差异也使得参照系非常有限,无论是自然禀赋还是经济发展水平都有很大不同。

第三,从委托人性质上看,与私人部门——企业中股东的偏好基本是一致的,即最大化企业价值或收益——相比,公共部门的委托人,由于是全体公民或各个不同的利益集团,因而偏好往往是异质性的,且容易改变。公共部门作为多个异质委托人下的共同代理人,其行为会受委托人之间的非合作讨价还价博弈的影响。因而,很难界定一个指标对公共部门的绩效进行衡量,对其激励机制就更加难以确定了。

第四,从代理人性质上看,与私人部门也不同。激励理论认为,代理人可以从货币收入中获得效用,而努力则为其负效用。现实中,代理人从任务中所得的效用是多方面的,不仅有货币,还有非货币的影响,因而委托人可以付给他们较低的报酬,却仍然可以满足其参与约束条件。这一点虽然在私人部门中也有所表现,但在公共部门中表现尤为明显,因为政府的员工可以在从事公共部门的工作中,得到尊重、声誉等更多的非货币可以衡量的效用。

正是由于公共部门具有以上这四个特征性事实,所以很难寻找到有一个外部的充分统计量指标可以对其绩效进行客观评估,因而在激励机制的设计方面,公共部门更多地会采用相对绩效评估,而非私人部门常用的绝对绩效评估,即弱激励手段(weak-incentive)。^①如在现实中常观察到,政府经常用职务晋升等方式来激励官员。公共部门的这些特征性事实使得在分析财政分权与公共品激励的问题时,需要运用和一般经济理论有所区别的方法,特别是在合约理论上,也要在考虑到这些差异,在此基础上进

^① 又称“低强度激励机制”(low-powered incentive),在企业理论中指厂商承担其成本的一小部分,比如成本加成合同规定返回厂商的所有成本;相对应的高强度激励机制(high-powered incentive),又称显性激励,是指厂商承担大部分的成本,如在固定价格合同下,厂商拥有对成本减少后的剩余索取权。