

中国发展研究报告系列丛书

2010

中国地方财政发展 研究报告

——省管县财政体制研究

中南财经政法大学
湖北财政与发展研究中心 编著
中国地方财政研究中心



经济科学出版社

中国发展研究报告系列丛书

本研究获中南财经政法大学“211工程”财政学

国家重点学科项目资助

2010 中国地方财政发展 研究报告

——省管县财政体制研究

中南财经政法大学
湖北财政与发展研究中心 编著
中国地方财政研究中心

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2010 中国地方财政发展研究报告：省管县财政体制研究 / 中南财经政法大学，湖北财政与发展研究中心，中国地方财政研究中心编著. —北京：经济科学出版社，2010. 12

(中国发展研究报告系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0147 - 8

I. ①2… II. ①中…②湖…③中… III. ①县 - 地方财政 - 债务 - 财政管理 - 研究报告 - 中国 IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 228356 号

责任编辑：白留杰 张占芬

责任校对：徐领柱

技术编辑：李长建

2010 中国地方财政发展研究报告

——省管县财政体制研究

中南财经政法大学

湖北财政与发展研究中心 编著

中国地方财政研究中心

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

教材编辑中心电话：88191354 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：bailiujie518@126. com

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 14 印张 320000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0147 - 8 定价：25. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编委会名单

编委成员：（按姓氏笔画排序）

于革胜	王金秀	田和平	甘行琮	艾 华	叶 青
许 毅	许建国	孙 亚	阮日生	刘孝诚	刘尚希
刘京焕	任寿根	吴俊培	何盛明	杨灿明	张弘力
张福来	陈 共	陈光焱	陈志勇	李大明	李景友
庞凤喜	罗 辉	周永松	侯石安	高培勇	贾 康
童道友					

主 编：陈志勇

副主编：毛 晖

编写人员：（按姓氏笔画排序）

毛 晖	叶倩瑜	刘丽莎	陈志勇	陈莉莉	罗凤娇
夏 晶	高 芳	梅建明	曾小慧	管泽锋	

前 言

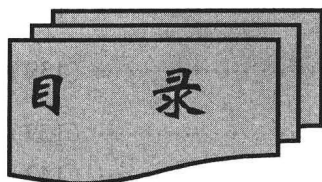
财政体制是确定国家财政权责在各级政府间如何划分的一种制度。财政体制的优劣，直接影响资源配置效率、国民经济分配秩序和经济的持续发展。我国目前正处在由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变时期，财政体制作为市场经济体制的重要组成部分，也应进行相应的改革。改革的目标是要建立起符合社会主义市场经济发展要求的，以各级政府职责划分为基础、以分税制为主要内容、以转移支付制度为辅助形式的、由各级政府分级管理的财政体制。

首先，从我国财政体制的发展历程来看，始于20世纪80年代初期的“撤地建市”改革，几乎在全国范围推行了市管县的行政管理体制，财政上则实行市管县财政体制。在当时的环境下，市管县体制对打破市县之间的行政壁垒、带动所辖县的经济、文化、政治发展、密切城乡关系、促进城乡一体化进程，起到了巨大的推动作用。

但随着经济社会的发展，市管县体制也出现明显的弊端，如一些地级市随意扩张、变县为区，与县争资源、争土地、争项目，使县级单位的行政成本提高、管理效能低下。同时，市管县体制使原来虚设的地一级成为实设，不仅增加了政府层级，导致行政成本上升，妨碍了政府层级间沟通的速度和公共管理的绩效，而且与宪法中有关地方行政架构的规定相违背。这种体制衍生于中国从计划经济体制向市场经济体制转轨的特殊历史阶段，从产生之日起就带有计划经济的痕迹，近年来改革市管县体制的呼声越来越高。

其次，从国际视角来看，实行分税制的国家，政府层级大多是三级左右，如实行联邦制的美国，实行单一制的英国，还有临近的日本。而我国目前有五级政府，是世界上主要国家中政府层级最多的国家。分税制财政体制要求政府间按税种划分财权。我国现行税种有20多个，与其他国家相当，然而这些税要在五级政府之间划分，却是毫无经验借鉴的难题，使以分税制为基础的分权财政的正面效应难以充分发挥。如何解决税种设置的客观要求与地方政府缺少主体税种的矛盾，如何解决五级政府架构与分税分级财政的落实之间的矛盾，是一个很现实的问题。如果解决目前基层财权与事权背离的问题，仅简单地依靠上级政府增加转移支付，以解决县乡困难，只能是权宜之计。要寻求解决基层财政困难的长效机制，并理顺体制关系，减少财政层级，实现财政体制的扁平化改革势在必行。

最后，从改革的实践来看，截至 2009 年，全国已有浙江、安徽、湖北、黑龙江、福建、海南、宁夏、吉林、广西、河北、山西、陕西等 20 多个省区进行了省管县财政体制改革。本次改革在理顺地方政府财政关系、提高转移支付资金效益、推动县域经济发展、实现城乡协调发展等方面取得许多成效。鉴于此，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中明确提出，“减少行政层级”，“理顺省级以下财政体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”。2009 年中央一号文件指出，要“稳步推进扩权强县改革试点，鼓励有条件的省份率先减少行政层次，依法探索省直接管理县（市）的体制”。随着 2010 年的到来，作为国家“十一五”规划目标的省管县改革正加速进入中国改革的快车道。



前 言	(1)
第一章 财政体制理论分析	(1)
第一节 公共品的层次性与财政分级	(1)
第二节 财政级次与财政体制效率	(17)
第三节 各级财政间的利益博弈	(25)
第二章 地方财政体制历史沿革	(33)
第一节 中国封建社会的地方政府层级	(33)
第二节 民国时期财政体制	(35)
第三节 新中国成立以来地方政府层级变迁	(41)
第四节 改革开放中的经济技术开放区和计划单列市管理体制	(50)
第五节 我国财政管理体制创新——省直管县财政体制	(55)
第三章 推行省管县财政体制的现实依据	(59)
第一节 市管县财政体制的形成和发展	(59)
第二节 市管县财政体制的主要问题	(62)
第三节 省管县财政体制的推行	(71)
第四节 推行省管县财政体制的意义	(73)
第四章 省管县财政体制的代表性模式	(79)
第一节 创新管理模式的浙江省管县财政体制	(79)
第二节 具有区位优势的海南省管县财政体制	(89)
第三节 基于解决“小牛拉大车”问题的湖北省管县财政体制	(94)
第四节 基于解决县乡债务问题的安徽省管县财政体制	(101)
第五章 省管县财政体制效应分析	(109)
第一节 省管县财政体制与市县财政行为	(109)
第二节 省管县财政体制与制度绩效评价方法	(114)

第三节	制度绩效评价分析	(116)
第四节	省管县财政体制与县域经济发展	(121)
第六章	现行省管县财政体制的主要矛盾	(139)
第一节	行政管理体制与省管县财政体制的矛盾	(139)
第二节	现行分税制与省管县财政体制的矛盾	(142)
第三节	税收及其他管理体制与省管县财政体制的矛盾	(144)
第四节	财政管理制度本身的问题	(146)
第七章	地方财政体制的国际比较	(150)
第一节	联邦制下的地方财政体制	(150)
第二节	单一制下的地方财政体制	(168)
第三节	各国地方财政体制的比较及启示	(177)
第八章	完善省管县财政体制的政策建议	(182)
第一节	完善行政管理制度	(182)
第二节	完善分税制财政体制	(184)
2010 年地方财政大事记		(195)
参考文献		(206)
后记		(216)

第一章

财政体制理论分析

有关省管县财政体制的问题，实质上是不同级次政府如何有效提供层次各异的公共品问题，也是一个地方财政体制中最优辖区规模的确定问题。公共品受益范围的层次性派生出政府财政的层次性，也决定了财政分级与推行多级财政体制的必要性。而在分级财政体制框架下，各级财政间为了实现自身利益最大化，相互间展开财政竞争，并由此带来多级财政体制效率缺失等一系列问题。本章旨在对省管县财政体制作相应的理论分析，为省以下财政体制改革的推进提供理论依据。

■ 第一节

公共品的层次性与财政分级

提供各类公共品是各级政府的主要职责，但公共品的差异性使得其受益范围各不相同。为了实现不同层次公共品的有效提供，不同级次的政府就需要来负责提供受益范围不同的公共品。公共品受益范围的层次性派生出财政体制的层次性，由此导致财政分级和推行多级财政体制之必然。为了研究地方财政层级及其最优辖区规模的确定问题，本节选择了有代表性的公共品层次论和财政分权理论进行阐释。

一、公共品及其层次性

（一）关于公共品及其层次性理论的文献综述

世界上存在着各类可以满足多种需要的商品和服务，根据消费方式和供给渠道的不同，这些商品和服务可以被区分为私人商品和公共品两大类。

公共品有时也被称为公共商品、公共产品或公共物品。^① 公共品的概念最早是由休谟

^① 如无特别说明，本章中提到的“公共品”指的是公共产品和公共服务的统称。“公共品”（或“公共物品”）的具体含义，参见马驹：《公共品的含义》，载高培勇主编：《中国财政经济理论前沿（4）》，社会科学文献出版社2005年版，第291~315页。

(David Hume, 1895) 提出的。休谟在《人性论》一书中提到这样的现象: 两个邻居可能达成协议, 共同在一块草地上排水, 但同样的协议不可能在一千个人之间达成, 因为每个人都想把负担转嫁到其他人头上去。他的意思是说, 有些服务对个人可能并没有好处, 但对集体来说却是必要的, 也只能通过集体行动才能够完成。为此, 他给公共品下了一个直观的定义: 公共品是那些不会对任何人产生突出的利益, 但对整个社会来讲则是必不可少的物品。^① 而公共品的生产必须通过集体行动来实现, 按照通俗的说法就是大家的事大家办。

奥尔森 (M. Olson) 在《集体行动的逻辑》一书中定义一个公共的或集体的物品为: 任何物品, 如果一个集团 $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$ 中的任何个人 X_i 能够消费它, 它就不能不被那一集团中的其他人消费。^② 换句话说, 那些没有购买任何公共或集体物品的人不能被排除在对这种物品的消费之外, 而对于非集团物品是能够做到这一点的。

布坎南 (J. M. Buchanan) 在《民主财政论》一书中指出, 任何集团或社团因为任何原因通过集体组织提供的商品或服务, 都将被定义为公共品。^③ 按照这一定义, 凡是由团体提供的物品都是公共品。同时布坎南在《公共财政》一书中认为, 公共品的显著特征就在于它的不可分性和非排他性。不可分性意味着一个灯塔可以由许多人使用, 而非排他性意味着排除服务的潜在使用者相对来说要付出很大代价, 并且是无效的。^④

现代经济学界普遍认为, 萨缪尔森 (Samuelson, 1954) 所给出的公共品严格的分析性定义是具有里程碑意义的。他在《公共支出的纯理论》一文中指出: 纯粹的公共品是指这样的物品, 即任何人消费这种物品不会导致他人对该物品消费的减少, 也就是说公共品的个人消费等于集体消费。而私人产品, 是指那种能够加以分割、每一部分能够分别按照竞争价格卖给不同的个人, 并且对其他入没有产生外部效果的物品, 私人产品的总消费量等于个人消费量的总和。^⑤ 萨缪尔森首次区分了集体消费品和私人消费品两类极端物品, 但他对公共品和私人产品的区分, 是围绕消费的非竞争性这一单一标准展开的。

另一位经济学家马斯格雷夫 (Richard A. Musgrave, 1959) 首先将价格排他性原则的非适用性引入现代公共品定义, 与非竞争性并列, 作为界定公共品的两大标准之一, 并于 1969 年用“消费上的非排他性”来称谓公共品的另一特征。这样, 萨缪尔森与马斯格雷夫最终集成了公共品的当代定义。^⑥

同时公共品是有层次性的, 它们不仅有纯公共品与准公共品之分, 而且还有全国性公共品和地方性公共品之别。现代财政理论认为, 公共品的提供与消费要受到地理和空间因素的影响, 具有明显的地域性和空间性特征, 受益范围往往具有一定的闭合性, 这一特征被称作是公共品的层次性。

① Hume. D. A.: Treatise on Human Nature. Oxford: Oxford University Press, 1895: 15-20.

② 曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》, 上海人民出版社 1995 年版, 第 13 页。

③ 布坎南:《民主财政论》, 商务印书馆 1999 年版, 第 20 页。

④ 布坎南:《公共财政》, 中国财政经济出版社 1991 年版, 第 17 页。

⑤ Samuelson, P. A.: The Pure Theory of Public Expenditure. Review of Economics and statistics, 1954 (36): 387-389.

⑥ 马璐:《公共品概念的价值》,《财贸经济》, 2005 年第 11 期。

平新乔(1996)指出,全国性公共品,是指那些可供全国居民同等消费并且共同享受的物品,而地方性公共品是指地方层次上被消费者共同地且平等地消费的物品。^①理查德·A·马斯格雷夫(R. A. Musgrave, 2003)指出受益归宿的空间范围是公共品的关键特征,某些公共品的受益范围是全国性的,如国防、太空探险、最高法院,而另一些则有地理范围的限制,如当地消防车或路灯等。^②辛波(2005)认为,从理论上讲,可以将国防、外交等这些受益范围是全国的公共品称为全国性公共品,将路灯、城镇中的绿化、基础设施等受益范围在一定区域内的公共品称为地方性公共品。^③约瑟夫·E·斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz, 2005)在《公共部门经济学》一书中指出,全国性公共品是指全国人民都受益的公共品,地方性公共品是指住在某个地方的人受益的公共品,如国防是全国性公共品,路灯和消防是地方性公共品。^④

(二) 公共品及其层次性的理论分析

公共品是具有共同消费性质的产品,但这并不意味着当一项公共品被提供出来之后,所有的社会成员都可以对其进行消费并从中获得相应的利益。事实上,社会成员从某一具体的公共品提供中受益与否以及受益的程度,要受到地理和空间等因素的影响。市场经济条件下,绝大多数的公共品都有其特定的受益区域,而没有绝对无限的受益范围。当我们指出公共品的受益范围时,实际上同时也表明公共品具有一定的层次性。有关公共品的层次性,可以用图1-1来表示不同公共品受益范围和区域的不同。^⑤

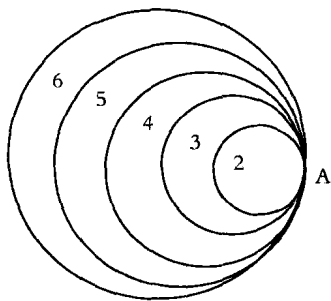


图1-1 公共品的受益范围

图1-1中, A为私人产品与劳务; 2为娱乐设施(如公园); 3为火灾防护(如消防); 4为司法制度; 5为教育; 6为国防。

在图1-1中, A点表示消费者对私人产品和服务的消费。就大部分的私人产品和服务而言,其受益都是内部化的,只有购买了私人产品和服务的消费者才有权利获得它带来的利益。当然,也有部分私人产品和服务具有或强或弱的外部效应,但其影响范围不会很大,所以私人产品的受益范围可以被看成是只发生在A点。

① 平新乔:《财政原理与比较财政制度》,上海人民出版社1996年版,第359页。

② 理查德·A·马斯格雷夫:《财政理论与实践》,中国财政经济出版社2003年版,第472页。

③ 辛波:《政府间财政能力配置问题研究》,中国经济出版社2005年版,第36页。

④ 约瑟夫·E·斯蒂格利茨:《公共部门经济学》(第3版),中国人民大学出版社2005年版,第625页。

⑤ 詹姆斯·M·布坎南、弗劳尔斯:《公共财政》,中国财政经济出版社1991年版,第438页。

与私人产品的受益范围局限在一个非常狭小的范围内不同的是,具有公共性的产品的受益范围不再局限在一个较小的范围内,而是公共性越强的产品,其受益范围越广阔。例如一座公园在建成之后,住在附近的居民都可以到这个公园来游玩,都可以享用公园里的各种娱乐设施,即公园的受益范围会覆盖到其周边地区,这可以用图 1-1 中的圆圈 2 来表示。

而就火灾的预防和控制而言,与之相关的消防系统的受益范围就要更大一些。如 A 市的消防系统可以使得每一个 A 市市民都从中受益;而位于一百多公里以外的属于 A 市城市经济圈的 B 市市民从 A 市的消防系统中所获得的收益就小得多;对于千里之外的 C 市市民来说, A 市的消防系统对其几乎没有任何利益。可见, A 市的消防系统作为公共品的一种,其受益范围基本局限在 A 市行政区域之内,如图 1-1 中的圆圈 3 所示。

而一个国家中间层级的政府(如美国的州政府)所采用的司法制度,对于居住在该行政区域的每一个居民都适用,其受益范围包括所有的居民,如图 1-1 中的圆圈 4 所示。

对于中央政府或者地方政府所提供的教育而言,其受益范围一般情况下并不局限于居住在该地域范围内的居民,由于受教育者的自由流动性,其他区域也可能得到接受良好教育者所带来的好处,教育的受益范围也就超出了提供教育地的限制,如图 1-1 中的圆圈 5 所示。

一个国家的国防是最为典型的全国性公共品。当国防提供出来以后,全国每一个地区的居民都可以毫无分别地从中受益,也就是说国防的受益范围包括一个国家的整个疆域,如图 1-1 中的圆圈 6 所示。

从图 1-1 中我们可以清楚地看到,不同公共品的受益范围是各不相同的。根据公共品受益范围的不同,可以把公共品区分为全国性公共品和地方性公共品。理论意义上的全国性公共产品,受益范围被限定在整个国家的疆域之内,几乎无外部性可言。然而,区域性公共品的受益区域并不严格地与行政区划相一致,总有一些公共品会产生外部性,将正面或负面影响外溢给了相邻的地区,而这些公共品的成本却又是由公共品的提供者承担的。这种外部性的存在,无疑更增加了划分公共品层次性的难度。^①

一般而言,全国性公共品是指那些受益范围跨区域、可供全国的居民同等消费并且共享用的物品,如国防、外交、太空探险、国家级公路等。一般认为,全国性公共品的基本特征有:一是无论国土面积大小,其受益范围都被限定在整个国家疆域之内的全体公民;二是全国所有的居民(不管他具体居住在何处,也不管他的收入状况如何),都可以从全国性公共品的提供中均等地受益。

地方性公共品,是指其存在形态和受益范围局限于或者主要局限于一个特定区域的公共品,如城市的公安消防、图书馆、路灯、水汽电等。一般而言,地方性公共品只能满足某一特定区域(而非全国)范围内居民的公共消费需求。与全国性公共品的基本特征相对应,地方性公共品的基本特征可以概括为以下三个方面:一是地方性公共品的受益范围大体上与地方行政区划面积相当;二是地方性公共品主要由地方政府负责提供;三是本地

^① 孙开:《论公共产品的层次性与政府间的财政关系》,《财经问题研究》,1994 年第 9 期。

区的所有居民都可以从地方性公共品的提供中受益。^①

对于地方性公共品,按照产品功能和特征的不同,可以将其划分为地方社会管理、基础设施、地方社会服务和文化与传播媒介四大类,如表1-1所示。

表 1-1 常见的地方性公共品

类 别	地方性公共品
地方社会管理	公共秩序、公共安全、公共规制等
基础设施	道路、交通、电力、电信、自来水、下水道、路灯、煤气管道等
地方社会服务	基础教育、医疗卫生、社会保障与社会福利、气象预报、消防等
文化与传播媒介	广播、电视、报纸、杂志、图书馆、博物馆、文物与文化遗产发掘等

资料来源:孙开:《地方财政学》,经济科学出版社2002年版,第36~38页。

另外,公共品受益范围的划分问题是相当复杂的,除了严格意义上的全国性公共品和地方性公共品以外,还存在一些介于二者之间的公共品。这些公共品的效用具有较强的外溢性,即其受益范围不仅仅局限于某一个区域,而往往是跨区域的,多个行政区域能够同时受益,如跨省高速公路、影响整个流域的大型水利工程、影响多个省市的风沙治理等。^②

(三) 简要评述

1. 公共品层次论的意义。从理论界对公共品及其层次性理论的研究现状来看,其更多地被用于对各级政府间财政支出责任的划分进行解释,并进一步引致财政分级之必要。它不仅为中央与地方政府间财政的支出划分提供主要依据,同时也对地方政府间财政支出的划分有一定的指导意义,从而成就了它作为财政分级基础理论的地位。具体表现在以下三点:

(1) 公共品概念的提出为政府基本职能的履行提供范围及内容上的依据,这些既是财政支出划分的基础条件,又是财政支出划分的本质内容。一方面,政府间财政支出的划分首先要合理界定市场与政府的职责范围,而对公共品与私人品的划分是界定市场与政府边界的一个基本标准。另一方面,财政支出划分是对政府的职责在各级政府间进行配置的过程,而对公共品的提供构成了政府的主要职责。也就是说,公共品概念的提出明确了政府的主要职责范围,这也成为财政支出划分的实质内容。

(2) 公共品的层次性特征被视作是中央政府与地方政府进行财政分权的依据。按照公共品理论,地方性公共品由地方政府来分散提供,可以比较准确地反映出居民对该公共品的偏好程度,地方政府也可以比较准确地判断该项公共品的福利性和经济收益。因此,由地方政府来提供地方性公共品,决策成本比较低,更容易克服公共品供给与需求不相匹配的矛盾,财政资源配置的效率比较高。这一观点为地方政府财政支出责任的存在提供了理论依据,并进而为各级政府间收入的划分奠定理论基础。

(3) 公共品层次性是各级政府合理分担公共品供给责任的理论依据。公共品层次性

^① 刘华、余维彬、张云峰:《我国地方政府发债的可行性思考》,《财贸经济》,2003年第2期。

^② 蔡红英:《中国省以下政府间财政关系研究》,中南财经政法大学博士学位论文,2007年。

理论主要为中央与地方政府公共品供给责任的划分提供了理论依据。按照公共品层次性理论,国防、外交等全国性公共品应由中央政府承担,而城市基础设施、社区治安等地方性公共品应由地方政府承担。理论顺延下来,也对地方性公共品在各级地方政府间的供给责任划分发挥指导性作用,主要遵循了成本与受益相对应的原则,即某种公共品的成本应由受益地区居民负担的理念。具体来说,公共品层次性主要以公共品受益范围大小,作为划分地方政府间公共品供给责任或者说是地方政府间财政支出范围的理论依据:^①受益范围大的公共品由层级较高、辖区较大的政府来承担财政支出责任;受益范围小的公共品由层级较低、辖区较小的政府来承担支出责任。同时认为,当公共品受益范围与辖区大小一致时,由该级政府对这项公共品提供最有效。从理论逻辑上看,只要公共品受益范围确定了,那么每一层级政府为实现这些公共品的供给而发生的财政支出责任也就得以确定了。

2. 公共品层次论的局限性。如果完全依赖于公共品的层次性理论,对地方政府间财政支出进行划分,会面临一些难题,主要表现为以下三点:

(1) 地方性公共品的范围呈现动态变化特征,增加了理论指导的难度。确定是否为地方性公共品的理论标准是非排他性与非竞争性两大特征,即当物品或者服务的潜在用户不能被排除,就存在非排他性;当物品或服务在生产与消费时存在边际生产成本为零和边际拥挤成本为零,就存在非竞争性。同时具备这两大特征的物品或服务为纯公共品,不同时具备的为准公共品。笔者认为,以这两大标准选择出来的地方性公共品与实践中政府所生产或者提供的地方性公共品是否吻合是存在疑义的,即按照这一理论标准衡量出来的公共品是否都能被政府所认可并提供;被衡量标准排除在外的所谓的私人品是否绝对不应由政府来提供,还取决于不同国家或同一国家不同时期的市场化程度、经济发展水平、技术状况、法律安排、人们对政府所应提供的公共品及范围的认知程度、政府实际的能力的大小等因素。也就是说,地方性公共品的范围是动态而非一成不变的。既然上述影响因素是不断变化的,那么理论指导的内容及方向也要随之不断地调整。

(2) 实践中开放性地方公共品的存在,使得对公共品层次性的界定存在困难。如果一些地方性公共品受益是完全闭合的,那么对它提供职责的划分是容易的,其主要依据受益原则,由所在辖区的政府来提供。但在现实中,地方性公共品多属于开放性的地方性公共品,对于这部分开放性的地方性公共品而言,完全按照公共品层次性理论对其划分就存在困难。这主要是因为辖区资源的流动性会引发这部分公共品受益的外溢性,而这种资源的流动倾向以及受益的外溢程度往往是不可预知的,更难予以量化。从而使对这部分开放性公共品的提供成本,无法在各层级政府间进行划分,削弱了公共品层次论的指导意义。对这些公共品提供责任的划分,按照公共品外溢性理论,更多主张由上级政府承担,尽量减少由于外溢性而带给辖区政府的损失。而现实中最常用的办法是:上级政府用行政命令的方式进行协调完成,或者指定由公共品的主源地政府来承担。从这一意义上讲,

^① 公共财政理论,政府的主要职能是以生产和提供公共品来满足公共需要。从经济本质上看,政府的行为是一种公共财政行为,或者说政府的行为以公共财政行为为边界。在实践中,政府职能的实现主要以财政支出作为实现的主要手段。从而可以说,政府生产和提供公共品来满足公共需要的过程也就是公共财政支出实现的过程,所以本章把政府间公共品供给责任与政府间财政支出作为同一性质行为阐述。

此问题就模糊化了,实质上转化为了一种行政性的执行问题,一定程度上偏离了公共品层次性决定政府间财政支出的理论指导范围。

(3) 影响地方公共品层次与地方政府财政支出层次因素的差异性,削弱了公共品层次论的理论指导效果。公共品的层次性,主要是对属于公共品范围内的具体物品或服务属性进行描述后对公共品的一种特征的归纳,它最终依赖于人们在一定环境下对属于公共品范围内的具体事物属性的描述与选择。从一定意义上讲,公共品的层次性并非完全来自于政府本身的属性,而是一定程度上来自于具体事物的属性。而地方政府财政支出的层次性,是受制于政府建制本身所产生的层次性,它来自政府本身的属性,更多地取决于一个国家历史发展过程中的政治管理、经济管理以及社会管理的需要,属于历史的范畴。所以公共品的层次性与政府财政支出层次性的理论起源、发展路径及实践口径是不相同的,因此用公共品的层次性去指导地方政府间财政支出的划分,在可操作性及准确性方面存在一定困难,影响了公共品层次性理论的指导效果。

尽管如此,公共品的层次性理论仍是政府间财政支出划分及财政分级的基础理论,其主要原因在于:

第一,它指明了财政分级的最实质内容——财政支出责任的划分。尽管在实践中政府的财政支出职能及要完成的目标是多元化的,但对公共品的提供是政府最主要的职能及目标,而公共品层次性理论指明了这一问题。

第二,它为中央与地方公共品的界定及提供责任划分提供了基本依据。从目前理论探讨及实践的结果来看,按照公共品层次论,对中央与地方公共品的划分是清晰的,这一理论一定程度上解决了中央与地方政府财政支出责任划分的问题。

第三,它对具有明显闭合性特征的地方性公共品在政府间的划分提供了基本依据。除了一部分开放性的地方性公共品以外,公共品层次论可以有效地指导具有闭合性特征的地方性公共品供给责任的划分。

第四,公共品层次性理论有着丰富的内涵。它所包容的公共品外溢性理论,为具有开放性特征的地方性公共品的财政支出责任划分,提供了技术层面的处理方式,这也是地方政府财政支出责任划分中一个重要的辅助性原则。

二、财政职能与财政分级

政府职能的行使是通过提供公共品来实现的,不同性质、不同层次的公共品要由不同级次的政府来提供,这就要求在各级政府之间协调和处理相互间的财政关系和分配活动,由此产生分级财政体制。^① 公共品对于一个国家经济的发展起着重要的作用,戴维·阿沙尔(David Aschauer, 1989)所做的一项研究表明:道路、机场、城市排水和供水系统等这些公共品,对于美国经济的增长起着至关重要的作用。同时,随着经济、社会的发展以及收入水平的提高,人们对社会保障、公共安全以及社会公正和自由等公共品的需求也在不断地增长,客观上要求政府必须对公共品的需求给予及时、有效的回应。^② 由于公共品

① 李齐云:《分级财政体制研究》,经济科学出版社2003年版,第9页。

② D. A. Aschauer: Is public expenditure productive? . Journal of Monetary Economics, 1989, 177-200.

具有非排他性与非竞争性的特征,以及社会公平、公正等问题,导致市场在提供公共品时存在失灵现象。因此有效提供各类公共品就成为政府的主要职能。

而公共品的层次性决定了,不同层次的公共品应由不同级次的政府提供才会有效率,因而需要设置不同的财政级次,并根据公共品外溢程度不同来分级提供。有关财政层级纵向设置,即如何在不同的政府级次间分配责任及实现这些责任的财政手段问题,涉及财政分权理论。

(一) 财政分权理论概述

自 20 世纪 50 年代以来,西方学者开始关注财政集权与分权的关系,从公共品的层次性与空间特点入手,论证多级政府以及财政分权的必要性,并逐渐形成了财政分权理论,为进行财政级次划分奠定了理论基础。

伴随着财政分权实践的发展,财政分权理论以蒂博特(Tiebout, 1956)的经典文章《地方公共支出的纯理论》为起点,经历了两个发展阶段。

第一代财政分权理论的核心观点是,如果将资源配置的权力本身更多地向地方政府倾斜,那么,通过地方政府之间的竞争,能够迫使政府官员的财政决策更好地反映纳税者的偏好,从而强化对政府行为的预算约束,相当程度上改变中央政府在财政决策中存在的不倾听地方公民意见的状态。这个论点实质上是强调地方政府的竞争机制的作用。其中较有代表性的观点有:蒂博特(Tiebout, 1956)通过一系列假设,论述了公民“以足投票”,促进地方政府间竞争,并实现资源的优化配置的机制。^① 斯蒂格勒(G. Stigler, 1957)提出了地方政府存在必要性的两条基本原则,进而说明了地方政府的存在是为了更有效地配置资源,以实现社会福利的最大化。^② 布坎南(J. Buchanan, 1965)运用“俱乐部”理论解释了最优地方政府管辖范围的形成问题,并强调了公共品提供的规模经济与消费拥挤状况在决定地方政府最佳规模中的作用。^③ 奥茨(W. E. Oates, 1972)从地方政府组织的决策成本和集合的角度,论述了政府组织结构问题。^④ 特里西(Ricard. W. Tresch, 1981)从社会经济生活中信息的不完备性和非确定性出发,论述了由更了解本地区居民偏好的地方政府来提供公共品,以实现社会福利的最大化。^⑤ 费雪(Ronald C. Fisher, 2000)的地方政府组织理论同时强调公共品的需求差异、公共品成本与受益的外部性、公共品提供的规模经济效应以及政府自身的管理成本和附属成本在最佳的政府结构(包括政府层级、数量及规模)形成中的作用。^⑥ 按照费雪的地方政府组织理论,最优政府规模的确定需要同时权衡这四种因素。

第一代财政分权理论与新古典的厂商理论相一致,把组织(政府、公司)视为“黑箱”,忽视了政府官员为什么有激励去提供公共品和维护市场秩序。第二代财政分权理论

① C. M. Tiebout: A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 1956, Vol. 64, 416-424.

② George Stigle: Tenable Range of Functions of Local Government, On Federal Expenditure policy for Economic Growth and Stability (Washington, D. C.), Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal policy, 1957, 213-219.

③ J. Buchanan: An Economic Theory of Clubs. Economica February, 1965, Vol. 32, 1-14.

④ Wallace E. Oates: Fiscal Federalism. New York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc, 1972, 35.

⑤ Ricard. W. Tresch: Public Finance. Business Publications, Inc, 1981, 574-576.

⑥ 费雪:《州和地方财政学》,中国人民大学出版社2000年版,第112-115页。

沿袭了传统理论的指导原则,但在分析框架和分析方法上有所拓展,引入公共选择、委托——代理关系等研究框架,承认对政府本身有激励机制。它假定政府并不是普济众生的救世主,政府官员也有物质利益,官员有可能从政治决策中寻租。一个有效的政府结构应该实现官员和地方居民福利之间的激励相容。其中较有代表性的有:Montinola^①、Qian 和 Weingast^②、Qian 和 Roland^③、Qian 和 Weingast^④、Tommast 和 Weinschelbaum^⑤ 等为代表。

(二) 财政分权理论分析

财政分权理论有两条线索:第一条线索是作为公共品延伸理论的第一代财政分权理论;第二条线索是基于公共选择理论的第二代财政分权理论。^⑥ 财政分权理论的主题是政府职能如何在不同级次政府间划分才能更有效率,即为什么地方政府有存在的必要,如何从财政体制的角度保证其运转;为什么要对地方政府加以约束,以及如何约束等。

1. 对传统财政分权理论的分析。事实上,任何一项政府的具体职能都面临着最优分权度的抉择。Breuss 和 Eller (2004) 概述了财政分权的主要理论观点,并从大量的文献中筛选出分权决策所要考虑的五大基本因素:居民偏好的区域差异,规模经济和外部性、辖区间竞争和分工、政治因素、地理和人口条件。^⑦ 一般的规范建议主要在实现规模经济、内在化外部性和考虑地方偏好这几类主要因素之间进行权衡,但是其他因素在分析中的重要性也越来越明显。将政治因素及地理和人口条件引入分析,推动了传统财政分权理论的发展,并且在很大程度上可以用来解释实际分权模式为什么千差万别,并且有的与规范建议相出入。由于这些因素之间本身就存在着冲突,因此,不同的研究者依据这些相互冲突的因素而做出的判断并不一致。同一种政府职能基本上有三种可供选择的分权方式:(1) 地方政府负完全责任,即绝对分权;(2) 地方政府负主要责任,中央政府负补充性责任;(3) 地方政府和中央共同分担责任。

决定最优分权度的几大因素分别是:

(1) 地区间居民偏好的异质性。从地区偏好的异质性来考察,大多数规范建议都认为,对于那些各地区的偏好未必相同的物品和服务,在向居民提供时应当由地方政府负完全责任。公共品偏好的显示信息,是决定公共品供给机制的关键问题,由于地方政府与当地居民更接近,更了解当地居民的偏好信息,因而比中央政府按照全国统一的标准提供公共品更有效率。

① Oates. W. : Fiscal Decentralization. Harcourt, Barce and Jovanovich, 1972.

② Montinola. G. Qian and Weingast B: Federalism, Chinese Style—The Political Basis for Economic Success in China. World Politics, 1995 (48).

③ Qian, Roland. G. : Federalism and the Soft Budget Constraint. American Economic Review, 1998 (88).

④ Qian, Weingast. B. : Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. Journal of Economic Perspectives, 1997 (11).

⑤ Tommasi, Mariano and Federico Weinschelbaum: A Principal—Agent Building Block for the Study of Decentralization and Integration. Mimeo, University de San Andres, 1999.

⑥ 杨之刚等:《财政分权理论与基层公共财政改革》,经济科学出版社 2006 年版。

⑦ Breuss and Eller: The Optimal Decentralization of Government Activity—Normative Recommendations for the European Constitution. Constitutional Political Economy, 2004 (15).