

经济学与公共政策国家优势学科创新平台——中央财经大学中国公共财政与政策研究院

GONGGONG CAIZHENG
YANJIU BAOGAO

公共财政研究报告

——中国政府间财政关系与财政风险分担职能

ZHONGGUO ZHENGFUJIAN CAIZHENG GUANXI YU CAIZHENG FENGXIAN FENDAN ZHINENG

乔宝云 刘乐峰 主编



中国财政经济出版社

经济学与公共政策国家优势学科创新平台——中央财经大学中国公共财政与政策研究院

GONGGONG CAIZHENG
YANJIU BAOGAO

公共财政研究报告

——中国政府间财政关系与财政风险分担职能

ZHONGGUO ZHENGFUJIAN CAIZHENG GUANXI YU CAIZHENG FENGXIAN FENDAN ZHINENG

乔宝云 刘乐峰 主编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政研究报告：中国政府间财政关系与财政风险分担职能/乔宝云，刘乐峥主编. —北京：中国财政经济出版社，2013. 3

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4304 - 7

I. ①公… II. ①乔…②刘… III. ①财政关系 - 研究 - 中国②财政管理 - 风险管理 - 研究 - 中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 032420 号

责任编辑：洪 钢

责任校对：张 凡

封面设计：天女来

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：88190406 北京财经书店电话：64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 11.25 印张 196 000 字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

定价：25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4304 - 7/F · 3490

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744



目 录

第一章 政府间财政关系与财政的风险分担功能：背景与框架	(1)
第一节 引 言	(1)
第二节 政府间财政关系与风险分担理论	(3)
第三节 我国政府间财政关系分析	(14)
第四节 本研究的后续框架	(36)
第二章 “救急” 还是 “救穷”？ 财政政策的收入再分配和风险分担效应	(41)
第一节 引 言	(41)
第二节 文献综述	(43)
第三节 收入再分配和风险分担的历史和现状	(48)
第四节 模 型	(51)
第五节 数据和描述性分析	(53)
第六节 回归分析结果	(61)
第七节 结 论	(66)
第三章 中国县级财政政策的收入再分配和风险分担效应分析	(67)
第一节 引 言	(67)
第二节 文献综述	(69)
第三节 我国的政府间转移支付制度	(72)
第四节 我国的省以下财政体制	(79)
第五节 模 型	(84)
第六节 关于省管县的思考	(92)
第七节 结 论	(96)



第四章 财政风险分担、道德风险与政府规模 (98)

 第一节 研究背景和意义 (98)

 第二节 文献综述 (100)

 第三节 我国的财政制度和转移支付制度 (106)

 第四节 模型建立 (109)

 第五节 结论和政策建议 (115)

第五章 风险分担与道德风险：对欧元区国家的研究 (118)

 第一节 简介 (118)

 第二节 文献回顾 (121)

 第三节 财政风险指标的构建 (126)

 第四节 实证手段和数据 (127)

 第五节 结果及分析 (132)

 第六节 结论与政策意义 (137)

第六章 基于风险分担的财政效率分析 (140)

 第一节 引言 (140)

 第二节 基于风险分担的财政风险来源分析 (143)

 第三节 实证研究：基于风险分担下的财政风险效率分析 (149)

 第四节 结 论 (162)

参考文献 (164)



第一章

政府间财政关系与财政的风险 分担功能：背景与框架

第一节 引言

中国现行的财政体制是一系列增量改革的产物，它开始于20世纪70年代末至80年代初向市场经济过渡的经济政策改革。在这一系列的改革之中，1994年的“分税制改革”是其中最重要的部分。在1994年改革的框架下，中央政府和省级政府之间的收入分配和税收管理责任有了明确的界定。之后，中国政府又提出了许多过渡性措施来缓和改革进程，努力维持各方的既得利益。一般来说，这些改革显著地改善了政府间财政关系和整个财政体制，特别是成功地提高了整个政府部门的财政能力（fiscal capacity）。

然而，尽管“分税制改革”至今已有近20年时间，但仍有一些基本问题悬而未决。从根本上说，虽然中国的财政改革清晰地划分了中央政府和省级政府之间的收入，但并未明确地划分地方政府（sub-national governments）的支出责任，特别是县及县级以下政府的支出责任。上级政府扮演着强有力的管理者角色，这使得地方政府普遍缺乏财政自主权（fiscal autonomy）和可问责性（accountability），由此限制了通过财政分权来提高分配效率的潜在可能。而且，现有框架也未能清晰地划分不同层级政府之间的责任。此外，地方政府高度依赖政府间转移支付一直是产生道德风险的主要原因。同时，在某种程度上，上级政府不再简单地督促下级政府提供公共服务，而将政府间转移支付作为管理下级政府的重要手段。



对中国而言,一个稳定、有效、公平的政府间转移支付体系要求不同层级政府在提供公共服务时需遵循激励相容原则(incentive compatible mechanism)。当我们将80%以上的支出责任下放给地方政府,我们需要回答的最重要的问题是:地方政府是否应对其居民负责并且获得地方自主权?要实现更大的可问责性(accountability)和自主权,是中央政府应承担更多责任还是地方政府应获得更大的收入自主权,抑或二者兼具?

回答上述问题时,需要注意我国财政体制、特别是转移支付体制研究一个长期忽视的课题是我国财政制度的风险分担职能效率及其对财政风险的刺激影响。近年来,财政风险问题成为全世界共同讨论的焦点。美国出现联邦政府债务风险问题和一些地方政府财政风险问题;欧洲国家的主权债务危机进一步恶化,各方积极讨论解决方法。这些财政风险问题给全世界的经济发展和金融稳定均带来了巨大而持续的负面影响。我国目前经过新一轮积极财政政策后地方政府债务规模快速膨胀到10.7万亿元,其可能引发的风险问题令人担忧。当前,关于财政风险问题的研究主要集中于如何去控制财政风险,避免财政危机,但是应该注意到,财政工具的一个重要职能是对社会风险的分担。本质上来讲,财政风险是政府在发挥其职能,缓冲和解决各类社会风险的过程中形成的。科学合理的财政制度建设,不应仅仅局限于对于财政风险的控制,也应考虑财政作为全社会风险分担重要工具的作用。

社会经济运行的过程中所存在的各种不确定性会产生各种社会经济风险。作为一个处于转轨时期的国家,我国目前在社会经济发展过程中出现了一些问题,形成了一些令人关注的风险,包括未来经济/收入增长的不确定性和社会分配结构不合理所引发的一些风险问题等。正确地认识这些问题,合理有效地控制风险是关系着我国长期发展的重要战略性课题。

财政在风险问题的处理上将承担着重要的责任。政府间财政关系制度设计是否合适,对于政府有效发挥风险分担职能,对财政风险形成有着重要的影响。当政府自身存在不适当的行为,例如政府间财政关系设计不适宜,造成逆向选择和道德风险问题时,政府的财政风险不仅仅是其承担的社会风险,同时还有放大的部分。目前文献中,对市场风险分担(私人的金融市场活动)机制设计已经有深入的研究,对政府通过财政手段进行风险分担过程中产生的道德风险问题也有一定的研究,但是尚存在不足,尤其是综合市场风险分担与政府财政的风险分担的研究尚不充分,对政府间财政关系框架下的经济风险分担机制研究也不充分。根据我国最近提出的“顶层设计”的制度建设理念,非



常有必要从总体规划的高度来重新认识和规范财政体制框架，其中风险分担机制设计将是重要的内容。

本研究的目的在于系统地在理论和实证上研究财政风险分担职能与财政制度设计，提出相应的政策建议，为我国下一步财政制度建设提供有益的政策参考。鉴于世界各国不断发生财政风险问题，甚至危机，而我国财政风险可能恶化的现实，加强对理论与国际、国内实践的研究与分析无疑具有重要的现实意义。财政在风险问题的处理上承担着重要的责任，然而现有的财政体制从一定程度来说可能已经不适应经济社会发展所提出的需要。目前，学术界对于我国社会风险分担情况，尤其是财政职能的作用，缺乏统一规范的研究认识，对于我国究竟应该如何从风险分担、化解的角度来考虑财政制度建设同样存在不足。因此，非常有必要从总体规划的高度来重新认识和规范财政风险分担职能，这个框架应从经济和财政理论出发，全面探讨风险的来源、分担情况和机制设计。以这样的风险分析为基础，才能真正地给出一个适合我国国情的、充分调动各风险参与方积极性的财政制度框架，有效发挥财政风险分担职能。

本章的目的是介绍财政风险分担职能的研究背景，提出研究的理论基础和总体框架。在接下来的部分，我们首先介绍政府间财政关系的一些理论和实施原则，以此为基础，我们提出在财政分权基础上风险分担机制建设的理论框架，这一框架的介绍结合了国际间体制的比较。之后，我们分析我国政府间财政关系建设中一些主要问题。最后，我们提出后续章节的研究逻辑。

第二节 政府间财政关系与风险分担理论

一、政府间财政关系的理论与原则

（一）公共部门在经济中所起的作用

在解决政府间财政关系问题之前，有必要首先明确界定私人部门和公共部门在经济中所起的作用。许多国家（特别是转型国家）的国有中央企业和地方企业，包括那些从经济活动来看基本上可被认为是私人部门的企业，都经历了大规模的私有化。理论上，公共部门的作用应仅限于那些私人部门不能有效供给或者无法供给的服务和活动上。这一方面是因为对这类服务收费非常困难，另一方面



是因为共同消费这类服务 (joint-consumption benefit) 会产生一些好处,而且这种好处通常包括在再分配上的一些益处。就中国而言,虽然在某些领域已经私有化,但在其他一些经济领域私有化尚未正式开始。

(二) 发挥不同层级政府作用的理论原则

几个被广泛接受的理论原则为建立分权体制的政府间财政关系提供了理论支持。财政分权可以为政府融资提供激励相容机制,可使居民更好地选择公共服务,同时也可以提高政府的执政能力。一些专家认为,财政分权有助于更好地调整公共部门和私人部门之间的关系。从财政分权的角度来看,政府间财政关系制度建设需要遵循如下列举的一些理论原则。

问责原则 (accountability)。要想达到增加社会福利的共同目标,一个完善的政府间财政关系体制应该改善政府对居民的可问责性。在一个多层级的政府架构中,上级政府可以对下级政府扮演管理者的角色,或者是纯粹的(单独的)服务提供者角色,抑或是介于二者之间。财政体制要加强可问责性,需要居民和政府之间建立直接的委托代理关系。一般来说,如果一个政府扮演的角色更倾向于作为一个管理者,那么在效率和公平上产生的后果会较为复杂。

从低原则 (Subsidiarity)。正如欧盟提出的那样,征税权、财政支出和监管职能都应由最低层级的政府或者与居民最近的那一级政府来承担,除非有令人信服的理由表明可以将这些职能分配给更高层级的政府。许多国家的经验表明,使政治决策、财政决策和管理决策更贴近人民群众将会提高效率,改善公共服务供给,并且增加政治的可问责性。

自主原则 (Autonomy)。地方政府应对辖区内居民关心的重要的公共服务负责,包括公共服务供给的质量,并且应当拥有独立的征税权来保障某些重要服务的资金来源。国际比较来看,移交给州政府或地方政府何种程度的自主权并未达成共识。这一原则实施的根本在于根据公共服务的经济规模、成本内部化和现有的行政能力来下放责任以找到恰当的平衡。国际比较也表明通过将权力下放给负责提供公共服务的机构,如学校和医院,可以获得公共服务提供数量和质量的显著提高。

(三) 政府间财政关系的实施原则

公共财政理论提出了分权体制下支出责任划分、收入划分和政府间转移支付上的一些基本原则。然而,这些原则并未给出绝对意义上的最好的方法。与这些原则或最优原理同样需要注意的是,职能划分、收入划分和政府间转移支付规则能否奏效需要政府根据采取的分权策略判断是否达到了设定的目标。



大多数分权政策领域的专家都同意，设计政府间财政关系时首要的步骤是在不同层级的政府间明确地按功能划分责任。国际经验表明，当采取的分权法则对不同层级政府的能力和支出责任未划分或划分不明确时，公共服务供给最终将会不稳定、充满争议和缺乏效率。设计分权财政体制时，其他一些重要的组成部分还包括收入划分以及转移支付，但在没有明确划分支出责任之前就进行收入划分和转移支付设计无异于本末倒置。在过去几十年里，拉丁美洲国家（如哥伦比亚、厄瓜多尔、玻利维亚和尼加拉瓜等国）的分权方案就犯了这类错误。收入被划分给地方政府，而且中央政府尚未确定转移给地方政府何种职能，转移支付就已落实到位。这导致了这些国家分权体制不稳定，并且改革后中央政府背负了沉重的财政负担。

1. 支出划分的一般原则

（1）效率准则的关键作用。要使政府高效地提供公共服务要求政府尽可能满足纳税人的需求和偏好。简言之，如果政府支出未能满足公民的需求和偏好，那么可认为政府的公共支出不足或者过度。要想尽可能满足公民的需求和偏好，最好遵循“辅助性”原则。辅助性原则说的是负责提供公共服务的政府应当是与这些服务的“受益区域”大小相适应的最低层级的政府。公共卫生服务的受益区域很明显是当地社区，但空中交通管制的受益区域可能是整个国家的领土。如果由较小的政府提供受益区域较小的公共服务，那么，公共服务供给和当地居民的偏好就能更好地匹配。但如果让较小的政府提供受益区域较大的公共服务，那么由于公共服务供给的规模经济或服务效应外溢的外部性明显，会导致公共服务供给不足。例如，一所三级医院由单一的市区政府提供财政支持，却为整个地区提供医疗服务。当公共服务的成本与服务收费或者地方税收联系在一起时，公共服务的供给效率将更高。其根本原因在于这些“定价”机制有助于向地方官员显示纳税人的居住地。

（2）公共服务供给的稳定性和再分配目标。一般认为，政府出于公平或收入均等化等原因承担的公共支出，如社会福利项目，应当是中央政府的职责，或者至少应由中央政府提供资金。地方政府或区域政府将难以维持这类独立的福利项目，原因在于这很可能会吸引其他地区的贫困人口到本辖区来，从而加重本辖区居民（可能流出）的税负。尽管这类项目的融资应是中央政府的职责，但在许多情况下最终仍由地方政府来实行，这是因为地方政府在公共服务供给方面具有信息优势以及其他一些比较优势。政府为稳定经济而承担的公共支出，如大规模投资或者失业补偿等，因其规模较大所以一般都划分到中央政府。地方政府由

于规模较小而没有效果，并且其为稳定经济所作努力可能会迅速被国民经济的其他部分稀释（Martinez - Vazquez and McNab 2003）。

需要注意的是，无论上述一般原则如何被实施，并不存在最好的制度安排。随着时间的流逝，成本、技术约束和公民偏好会发生变化，所谓最好的制度安排可能也会随之变化。然而，只要能具体、清晰而稳定地划分支出责任，那么财政分权体制会更平稳地发挥作用。

2. 收入划分的一般原则

（1）计税价格（tax price）的重要作用。大多数地方政府需要增加收入来弥补支出和公共需求的增长。地方政府可以通过多种方式来增加收入，包括增加自有收入，改善税收管理，以及增加政府间转移支付。加强地方政府的收入自治权将有利于收紧成本和收益的维克塞尔联系（Wicksellian link）^①，这将有助于强化财政纪律。

（2）最小化对经济造成的扭曲。一般而言，较低层级的政府应当对不易流动的要素征税，以减小对经济的扭曲。比如征收财产税，对地方商业发放许可证等。

（3）最小化征税成本。国际实践表明，与排他性原则相比，对共同税基征税利大于弊。对相同税基的不同用途征税，如果能协调恰当的话，可以简化管理和降低征管成本。例如：加拿大、美国以及许多欧洲国家的联邦政府、省政府或州政府以及地方政府都拥有征收所得税的权力。

3. 政府间转移支付设计的一般原则

转移支付制度的设计对地方政府公共服务供给的效率和公平、自主权和地方政府的财政状况起着至关重要的作用。就州政府而言，地方政府转移支付体系的设计旨在消除纵向和横向不均等，并允许上级政府通过指导地方政府的活动和预算，来解决存在的外部性同时追求符合自身利益的政策目标。事实是，即使是在澳大利亚、加拿大和美国等成熟的联邦制国家，地方政府依然严重依赖联邦政府和州政府的转移支付。

（1）明确的目标。一般来说，政府间财政转移支付通常用于改善纵向和横向不平衡、消除辖区间的外溢效应，以及推进国家设定的目标。除美国外，大部分国家使用均等化转移支付消除辖区间横向财政不平衡。包括美国在内的所有国

^① 维克塞尔联系是指某种特定的由政府提供的商品或服务的数量与公民购买该商品或服务的计税价格之间的联系。



家，都使用一种或多种形式的专项转移支付，以推动国家优先事项和解决辖区间的外溢效应。均等化补助和专项转移支付都有助于消除纵向不平衡，或者解决支出责任与地方政府自有收入来源不匹配的问题。不同形式的收入分享通常本身就是消除纵向不平衡的一种转移支付方式。然而，让地方政府拥有足够的收入自主权通常并不意味着可以消除纵向不平衡。总之，有充分的理由表明实施转移支付体制的必要性，但转移支付很容易被误用，并且发展转移支付并不代表不需要税收自主权。

(2) 避免依赖性。一国纵向不平衡的程度主要是由该国的支出划分和收入划分来决定。一般来说，中央政府通常保留着生产型税基的控制权，因为中央政府在管理收入税和消费税等“宽税基”税收方面有内在的优势。因此，地方政府的支出责任和地方收入之间常常出现不平衡的情况。地方政府依赖转移支付弥补纵向财政缺口是常见的现象。然而，由于降低了财政责任，高度依赖转移支付的情况可能会导致政府滥用财政资金，即产生所谓“公共池悲剧”问题。

目前还没有一个最优的方式来衡量纵向财政缺口。一个近似的方法是计算地方政府通过自有收入支持的财政支出占总支出的比重，自有收入的资金包括地方政府税收及其他可支配的收入来源。运用这种方法时需要注意的是：收入统计反映的是实际收入，而不是将收入自主权划分给地方政府后的潜在收入。按这种方法衡量的结果表明，加拿大和美国等国家的纵向财政缺口较小，而澳大利亚、印度和俄罗斯等国的纵向财政缺口较大。

目前世界各国对最优纵向财政缺口（optimal vertical gap）的规模尚未达成共识。一方面，根据经济学直觉，如果地方政府能把其全部公共服务供给的成本内生化的话，那么资源配置决策可能会更有效。尽量依赖自有收入会使地方政府对当地居民负有更大的责任，至少在一定程度上能提高政府的信誉。使地方政府成本内部化最可靠的方法是给地方政府尽可能多的收入自主权，并让其负责为公共服务基金筹资，特别是当公共服务的供给需要增加预算的时候。弥补纵向财政缺口最可靠的方式是分配给地方政府足够的收入自主权。

(3) 充分的均等化。过于要求地方政府依赖自有收入以消除纵向财政不平衡，可能会在经济和/或政治上导致不同辖区提供重要的社会服务和经济服务的质量和数量出现令人难以接受的差异。一个设计良好的均等化转移支付经常被许多国家用于消除地方政府间由于支出需求和财政能力的差异造成的横向财政不平衡。然而，在实践中各国政府如何使用均等化公式来衡量支出需求和/或财政能力也各不相同。

二、财政风险分担效率与政府间财政关系

目前大量文献的分析并未触及财政工具的一大职能，即风险分担问题。作为一个处于转轨时期的国家，中国目前在社会经济发展过程中出现了一些问题，形成了一些令人关注的风险，包括未来经济/收入增长的不确定性和社会分配结构不合理所引发的一些风险问题等。

总体来讲，处理风险问题的最合适方式是通过风险分担将风险分散化，在市场机制能力不足的时候，财政工具将是建设全社会风险分担机制的重要手段。社会经济风险分担理论上可以由市场自身完成，如在金融市场上提供保险。由于市场不完全竞争和非对称信息问题，通常市场不会对可能的风险提供完全的消化控制机制。市场不能对风险提供完全分担和保险的时候，政府介入并进行社会风险分担是必要的选择，这是风险厌恶的居民/选民的要求，也是财政的职能。政府作为社会风险分担者，可以采用财政政策与货币政策工具，同时政府之间的分权还可形成不同的风险分担主体。当政府进行风险分担时，社会风险转移了一部分给政府，形成了政府财政风险的一部分。

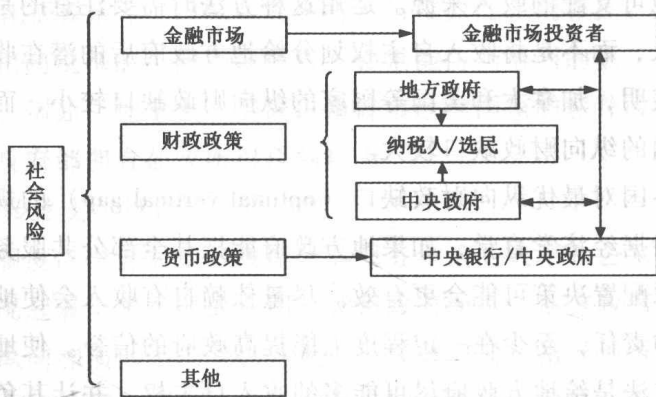


图 1-1 社会风险分担机制

一个经济体风险的分担机制可以使用图 1-1 表示。社会风险通过金融市场、财政政策、货币政策及其他方式实现在金融市场投资者（国际、国内）、地方政府、中央政府以及中央银行之间实现风险共担。其中涉及的金融和财政工具包括债券、债务、保险、税收、政府间转移支付等等。在使用风险分担手段的时候，对参与各方产生合适激励的机制设计非常重要。在各个风险承担主体之间存在多个委托—代理关系，如果风险机制设计不合理，扭曲了分担主体的行为，那么社



会风险分担机制本身有可能不仅不能控制所分担的风险,反而可能放大风险,典型的问题是风险分担机制下主体产生道德风险问题。

本节就风险分担和政府间财政关系的联系建立一个概念性的框架。首先我们说明政府间财政关系三个主要理论原则与风险分担效率的关系。其次我们说明不同的政府间财政关系设计下财政风险的可控性会产生很大的不同。我们之后的研究逻辑框架建立在此框架之上。

(一) 理论原则与财政风险分担效率

总结政府间财政关系理论文献,三个主要的原则是前述的问责原则、从低原则和自主原则。这三个原则的实现程度对于政府风险分担的效率具有不可忽视的影响。

问责原则要求政府间财政关系体制改进政府对居民的负责程度。具体操作上可问责性要求政府与之间的委托—代理关系简化。在多层级政府的环境下,如果上级政府与居民之间是通过委托下级政府建立的联系的,那么在居民和上级政府之间的委托—代理关系被扩张了上级政府和下级政府之间的新委托—代理关系,这时上级政府更多地扮演了管理者的角色。当政府层级增加时,这种多重委托—代理的关系可能显得更加复杂化,从而削弱政府的可问责性。

复杂化的委托—代理关系会造成对政府激励的扭曲,从而损害风险分担效率。委托—代理关系中,委托人与代理人之间有不同的激励,由于参与个体负责的方向与实际政策的执行对象背离,代理者会利用信息不对称的情况获得信息租金。在多重委托—代理关系下,由于层级增加,对某一代理设计的激励机制由于代理者的新委托关系可能变得不再可行,即激励机制被扭曲,从而影响效率。对于风险分担而言,如果居民委托中央政府通过财政制度对居民风险进行分担,而中央政府再委托地方政府完成风险分担任务,那么由于地方政府并不是向居民直接负责,居民对于中央政府的激励机制将很可能不会有效激励地方政府,从而降低风险分担的效率。更为糟糕的情况是,在扭曲的激励下,为获得更多利益,地方政府可能利用其信息优势,创造“风险”,要求中央政府承担更多风险分担责任。

从低原则要求只要是适合地方政府承担的财政责任都应尽量由地方政府来承担,从而改进公共服务提供效率。这里的效率改进主要体现为信息不对称性的改善,一般认为地方政府更加了解地方居民的偏好,从而使整体公共服务更加有效地满足差异化的公共需要。此外,从低提供服务的要求也能引入地方政府间的竞争,从而提高政府效率。



在财政风险分担过程中,从低原则的实现能够有效地削弱信息不对称问题。信息不对称是委托—代理关系中效率损失的来源。作为一种委托—代理关系,财政风险分担实现效率需要减少信息不对称。从低原则削弱信息不对称,促进效率改进体现在两个方面。一方面,作为服务直接提供者,地方政府比上级政府更能有效地区分居民风险分担需要的真实水平,更有针对性地提供服务。在医疗保险制度设计上,通常各国都会要求地方政府分担一部分服务提供责任,正是因为收集相对复杂的医疗信息上地方政府具有比较优势。另一方面,与问责原则一致,从低原则简化了多重委托—代理关系,使居民到实际服务提供政府的信息传递简化,信息扭曲削弱,因此能更有效地加强激励机制和问责机制设计,从而提高风险分担效率。

自主原则要求给予地方相应的财政自主权来行使其相应的财政责任。财政自主性加强意味着地方政府能够自主决定对公共品和公共服务的提供,保证地方政府有能力针对自身环境采用合适的政策,以满足地方公共需求。这一原则在保证公共服务提供数量和质量的基础上,还硬化了财政预算约束。

就风险分担机制设计而言,自主原则给予了地方政府相应的权利,保证地方政府能够根据地方居民的风险分担需要完成相应的服务提供。对于中央政府而言,这样的原则能够硬化财政预算约束,避免地方政府利用风险分担任务要求更多的转移支付。反过来,当地方政府权力不足以支撑委托的风险分担职能时,要么出现地方政府不能保证有效的风险分担,要么出现地方政府过度分担风险,同时要求中央政府给予补助,转嫁服务成本,两种情况均造成经济效率损失。

以上的分析可以形成财政风险分担效率的一些基本判断。政府间财政关系对各级政府激励扭曲程度越高,那么财政风险分担效率越低;政府间财政关系中信息越不对称,那么风险分担效率越低;政府间财政关系中,上级政府财政集权程度越高,那么风险分担效率越低。应该说,问责原则、从低原则和自主原则对于财政风险分担效率的影响是相辅相成的,制度建设上应满足三个原则,缺一不可。

(二) 不同财政制度下的风险分担效率

财政制度,特别是政府间财政关系,设计的合理性将直接影响财政风险分担的效率。风险分担的过程中必然产生共同基金性质的“公共池塘”,在相应制度设计激励不相容的情况下,“公共池塘”效应将引发风险分担主体夸大风险,转移支出成本的“道德风险”。在多层级财政框架下,财政对于风险的分担,主要



的实施工具是转移支付制度，这也是财政风险分担体制的“公共池塘”，而风险分担主体——地方政府——在不合适的制度激励下会产生“道德风险”，损害财政风险分担职能的效率。可以预见的是，不同的财政制度体系可能对风险分担效率产生不同的效应。

关于不同财政制度下风险分担与道德风险的关系，Persson 与 Tabellini (1996) 进行了全面的理论研究。他们指出，财政风险分担可导致次级政府采用会导致地方财政风险的行为，因此，财政风险分担和地方政府的道德风险之间存在一定的交换关系。Persson 与 Tabellini (1996) 从理论上分析了“欧盟式”的垂直型财政分权安排和“美国式”的水平型财政分权安排，并指出美国式的财政制度安排所引发的道德风险将低于欧盟式的安排，对于欧盟的问题，进行一定程度的集权可缓解财政风险问题。

事实上，Persson 与 Tabellini 的思想可以使用一个两级政府的风险分担分析框架体现。在这个框架中，地方政府代表了地区中间投票者的意志，其目的是最大化地方福利，因此，如果存在可能，地方政府希望其公共服务的成本能够被其他地方政府所承担。中央政府通过财政政策与货币政策与地方政府共同分担社会风险。

财政制度的安排可以区分为三种不同的模式。第一种情况是当存在社会风险冲击时，地方政府和中央政府各自通过对个人的财政政策完成风险分担，这是美国式的水平型财政分权安排。这种财政制度安排下地方政府具有高度的地方财政自治，同时联邦政府承担了许多财政职能，包括进行很多专项转移支付，形成财政风险分担。此外，这种政府间财政关系具有高度的财政预算硬约束。由于联邦政府与地方政府各自进行征税管理，并各自针对个人进行转移支付，在财政预算体系上实现了征税、财政职能的相互独立，因此，地方政府和联邦政府之间不存在救援预期，地方政府也无法直接利用财政或货币政策向联邦政府转移风险。此外，在金融市场上，美国中央和地方政府通过债券形式与投资者形成风险分担，由于其中央政府对地方政府行为不予救援，金融市场通过投资回报率对于财政风险的控制是相对有效的，因此金融市场约束也是相对强硬的。硬化的预算约束使各级政府在风险分担过程中道德风险的问题降低。从理论上来说，这样的制度安排符合 Sala-i-Martin 与 Sachs (1992) 所倡导的最优货币区域要求。

第二种情况是不存在强有力的中央政府，但存在统一货币体系，风险主要由地方政府承担的情况。在这种情况下，由于没有财政政策作为缓冲，地方政府的



风险可通过货币政策直接传递到其他地方政府，因此，财政能力弱势的地方政府存在强烈的道德风险动机。在统一的货币体系下，受到标尺竞争和税收竞争的压力，财政能力弱的地方政府会扩大财政赤字，冲击货币体系，导致其风险扩散到其他地方政府辖区，由于存在通货膨胀的威胁和维护统一货币体系的压力，其他财政能力强的地方政府将不得不对财政能力弱的地方政府进行救助。预期到救援的情况，财政能力弱的地方政府的道德风险进一步加强。

第二种情况事实上体现了欧盟的财政制度安排。与美国对比，欧盟地方财政完全自治，但财政上缺乏强有力的中央政府，仅依赖于欧盟条约进行弱化的约束，其货币政策虽然是统一的，但与各国中央财政政策不协调。欧盟各国的中数投票者不希望由于救援他国产生财政负担，并希望通过统一货币体系转移自身的财政负担给其他国家。因此，欧盟议会的协商制度由于各国政府不配合，形成的均衡并不能对各国财政真正起到约束作用，各国实际上在财政预算约束上存在将风险向其他国家转移的道德风险动机，这个动机可导致欧盟国家政府膨胀，产生持续不可控的财政风险。此外，欧盟国家内部金融市场由于存在大量国有化区域银行，对于地方政府行为的约束也是不足的。

需要注意的是，在 Persson 与 Tabellini 的研究不同财政制度安排下的“道德风险”问题时认为转移支付制度下的风险分担是中央政府承诺不可信的根源，也即转移支付制度存在或垂直不平衡现象是发生道德风险的重要制度性前提。但是，一个矛盾的地方是事实上欧盟或欧元区并不存在庞大的转移支付制度。

要更好地解释欧盟纵向财政不平衡程度较低但债务危机频繁的现象，需要考虑欧盟存在欧元区这样货币政策与财政政策分离的现实。关于这一点，解释欧盟统一货币体系下建立稳定增长协议和欧盟条约限制成员政府赤字现象的文献给出了一个替代性的渠道。如果我们把最优货币理论与 Persson 与 Tabellini 的研究结合，可以更好地解释欧元区国家债务问题的发生机理。在欧元区国家，成员国家仍然承担了经济风险波动的分担责任（或平抑经济波动的责任）。在这种情况下，由于没有财政政策作为缓冲，统一货币体系可能成为引发成员国家“救援预期”的根源，即使欧元区并不存在庞大的转移支付制度。引发欧盟国家财政风险问题的关键在于欧元区国家财政由于财政政策与货币政策相分离，在此条件下，统一货币政策使各个国家具有向其他国家转移其公共支出成本的道德风险刺激。换句话说，货币发行统一取代转移支付体系成为欧元区国家作为地方政府转移财政压力的驱动性渠道，刺激了地方政府的道德风