

廖家勤 著

地方公共支出

效率决定机制分析

DIFANGGONGGONGGONGZHICHU
XIAOLUJUEDINGJIZHIFENXI



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

地方公共支出

廖家勤 著

效率决定机制分析

DIFANGGONGGONGGONGZHICHU

XIAOLUJUEDINGJIZHIFENXI



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

地方公共支出效率决定机制分析 / 廖家勤著. —广州: 暨南大学出版社, 2009. 4

ISBN 978 - 7 - 81135 - 186 - 6

I. 地… II. 廖… III. 地方财政—财政支出—效率—研究—中国 IV. F812. 704. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 015663 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85220693 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社照排中心

印 刷: 暨南大学印刷厂

开 本: 890mm × 1240mm 1/32

印 张: 8. 375

字 数: 224 千

版 次: 2009 年 4 月第 1 版

印 次: 2009 年 4 月第 1 次

印 数: 1—1000 册

定 价: 20.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

序

一国国民的公共福利水平决定于政府公共支出效率，而在中国分级财政体制下，地方公共支出占全国公共支出的比重达70%左右，因此，各地方居民的公共福利水平直接取决于地方公共支出效率。地方公共支出效率的高低直接决定着各地方居民的公共福利水平，也影响着中国和谐社会的建设。地方公共支出效率与个人支出效率不同，它不能通过市场交换自动实现，也不可能通过专家精确计算出来，它是由一定的公共选择机制决定出来的。地方公共选择机制安排的制度效率直接决定了地方公共支出效率。因此，廖家勤同志的这本书无疑具有较重要的理论与实践意义。作为他的博士后合作导师，我在这里仅就这本书的特色简单地谈几点看法。

(1) 角度新。从公共选择角度分析地方公共



支出效率决定机制的著作在中国很少见。作者不仅分析一般地方民主政治制度下的地方公共支出效率决定机制，而且深入剖析中国特殊的地方民主政治制度下地方公共支出效率决定机制，并提出改进中国地方公共支出效率决定机制的路径选择，这是本书最显著的特色。

(2) 主线明。紧紧围绕地方辖区居民公共需要的有效满足来研究地方公共支出效率决定机制，使优化地方公共支出效率决定机制有明确的、科学的依据。

(3) 见解独到。书中提出了不少独到的理论观点和政策主张。例如，区分地方政府支出、地方财政支出、地方预算支出、地方公共支出的理论观点，地方公共支出决策二重民主过程的观点、地方预算决策自主权的观点等都是作者首次提出。实现地方预算决策自主权的合理归位，实现基层地方党委的领导责任与地方政府行政首脑负责制合一等都是独具匠心、极具创造性的主张。

理论探索是无止境的。笔者衷心希望廖家勤同志在今后的教学科研工作中咬定青山不放松，沿着自己既定的研究方向锲而不舍，不断迈向新的理论高度。

於鼎丞

2008年12月28日于暨南园

目 录

Contents

	序	(1)
1	导 论	(1)
	1.1 问题的提出	(1)
	1.2 国内外研究现状	(3)
	1.3 研究目标及拟解决的关键问题	(4)
	1.4 研究思路、研究框架与章节安排	(4)
	1.5 本书研究的理论基础	(11)
	1.6 本书研究的特色与创新之处	(12)
2	地方公共支出效率决定机制的界定	(14)
	2.1 公共需求、公共产品与地方公共支出	(14)



	2.2 资源配置效率与地方公共支出效率 (24)
	2.3 资源配置效率机制与地方公共支出效率决定 机制 (27)
3	地方公共支出配置效率决定机制分析 (40)
	3.1 地方公共支出配置效率决定机制的泰伯特模型 (40)
	3.2 地方公共支出配置效率决定机制中的角色行为 分析 (43)
	3.3 地方公共支出配置效率决定机制的基本规则 (50)
	3.4 地方公共支出配置效率决定过程 (64)
4	地方公共支出生产效率决定机制分析 (100)
	4.1 官僚主义的经济行为分析 (100)
	4.2 官僚与配置无效率 (102)
	4.3 供给方引致的需求 (105)
	4.4 官僚与 X - 无效率 (107)
	4.5 地方官僚与地方政府失败 (108)
	4.6 公共部门预算的决定方式与地方公共支出生产 效率 (126)
5	中国地方公共支出效率决定机制的实证分析 (138)
	5.1 中国地方民主政治制度运作机制 (138)



5.2	中国现行地方公共支出效率决定机制剖析	(142)
5.3	中国现行地方公共支出低效率的表现	(158)
6	改进中国地方公共支出效率决定机制的路径选择	(187)
6.1	完善党内民主制度	(187)
6.2	完善参政议政制度	(191)
6.3	重塑基于地方辖区居民受托责任的责任制地方 预算决策主体	(194)
6.4	推进地方政府治理创新	(196)
6.5	完善地方预算管理制度	(211)
6.6	完善政府间财政管理体制	(225)
6.7	完善地方公共支出管理制度	(242)
	后 记	(258)

1 导 论

1.1 问题的提出

社会主义市场经济体制下,同时存在着两种资源配置方式,即市场机制和非市场财政机制,二者共同发挥作用,实现资源配置的效率要求。在市场机制与非市场机制的关系中,市场机制的效率是处于基础地位的。在经济制度中,如果没有市场机制也就没有效率,因此,非市场财政机制如何产生出像市场机制一样的效率,就成了财政学研究的重要领域和制度构建必须解决的基本问题。地方财政机制运用资源的过程也就是地方公共支出的过程:地方财政资源配置决策即地方公共支出决策,地方财政资源的实际耗用即地方公共支出资金的具体使用,因此,地方财政机制效率决定也就是地方公共支出效率决定。这就表



明,地方公共支出效率决定机制研究具有深刻的理论意义。

从实证的角度看,地方公共支出效率低下一直是世界各国长期面临的共性问题,中国政府地方公共支出效率低下的问题更是严重。传统“国家分配论”财政思想认为,财政资金是“取之于民,用之于民”,是在满足国家职能实现过程中被消耗的,因此财政支出效率问题很少引起人们的重视。财政支出效率没有进入学者的研究视野,社会公众因虔诚地相信财政支出是满足了国家职能实现的需要,根本就不会考虑到财政支出还有效率问题。这就形成了中国长期存在的财政支出不讲效率的观念。实行市场化取向的改革后,特别是20世纪90年代后期,公共财政理念开始形成并成为主流,地方公共支出效率问题就突出地体现出来了。因为按照公共财政的基本观念来看,财政或公共财政就是政府按照社会公众的意愿,以最低成本提供公共产品满足公共需要的经济活动,地方政府按社会公众的意愿以最低成本提供公共产品满足公共需要,实际上就是地方公共支出决策效率和生产效率的内在要求。以前长期所说的“财政支出缺位”、“越位”、“行政经费不断膨胀”、“政绩工程”、“形象工程”泛滥等现象,从理论上看,都是地方公共支出效率低下的具体表现。

现代民主政治制度下,地方公共支出都是在比较严格的法律程序下进行的,因此,地方公共支出效率低下的根源一定是在地方公共支出效率的决定机制上。要解决地方公共支出效率低下的问题,根除现实中存在的各种地方公共支出效率低下的现象,关键在于从理论上搞清楚地方公共支出效率决定机制,科学揭示什么样的决定机制最有利于提高地方公共支出效率。与此同时,要从实证上剖析中国现行地方公共支出效率决定机制的内在缺陷,提出重构中国地方公共支出效率决定机制的路径选择。本书正是立足于公共财政的基本理念,从理论上探索地方公共支出效率实现的决定机制,从实证上剖析中国现行地方公共支出决定机制的内在缺陷,并提出从根本上改进中国地方公共支出效率的路径选



择。从规范与实证相结合的层面上研究中国地方公共支出效率的决定机制，具有很强的理论与实践意义。

1.2 国内外研究现状

在我国传统“国家分配论”财政思想的支配下，无论什么财政支出，都笼罩着“满足国家职能实现的需要”的神圣光环，地方公共支出效率问题一直少有人问津，事实上也无须问津，也就更谈不上研究地方公共支出效率决定机制的问题了。直到20世纪90年代中期，地方公共支出效率问题才进入学者的视野。对地方公共支出效率问题的探讨最早可见于李俊生所著的《财政效率论》一书，但是该书只是探讨了财政效率的构成等表层问题，并没有对深层财政效率决定机制进行探讨，更没有区分财政效率与地方财政效率。最早明确地对公共支出效率决定机制进行探索的是吴俊培教授的论文《论市场经济体制下的财政职能与制度框架》、《公共部门效率机制构建研究》、《公共预算的效率》等，这些论文提出了公共支出效率决定机制的一些基本思想，但没有对地方公共支出效率决定机制进行深入全面系统的研究。其他一些专家学者的著作和论文如黄明的《政府预算行为效率》、童道友的《效益财政论》等也从某种角度涉及了地方公共支出效率问题研究，但目前国内还无人对地方公共支出效率决定机制进行全面系统深入的研究。

在西方国家，效率问题是传统的公共财政学的研究领域，古典学派“廉价政府”的财政思想认为公共支出（包括地方公共支出）是非生产性的，资源从生产性的资本转为非生产性的公共支出必然效率低下，因此要尽可能限制政府活动范围以减少公共支出。凯恩斯主义虽然认为通过公共支出周期性的变化可以抑制经济周期性波动，实现经济稳定，但是没有涉及公共支出效率决定机制。林达尔、萨缪尔森等人提出的公共产品的均衡模型则从理



论上证明了公共产品的提供也可以实现帕累托效率状态,但是由于他们的假定前提条件不具备,因此,他们并没有提出公共支出效率的决定机制。泰伯特(Tiebout)模型在作了极其苛刻的假定条件下,证明运用“以脚投票”的市场机制可以自动实现地方公共支出效率,即地方公共支出效率存在着“市场解”。但是,由于泰伯特模型的前提条件在现实中不可能得到满足,因而,现实中地方公共支出效率也就不存在“市场解”。直到公共选择学派出现,才真正揭开了公共决策的“黑箱”。由于国情不同,他们的研究结论并不适合中国的地方公共支出效率决定机制。

1.3 研究目标及拟解决的关键问题

研究目标:在公共财政下,确保地方公共支出效率实现的地方公共支出决定机制的内在基本要求,揭示中国地方公共支出效率决定机制的内在缺陷,在此基础上提出完善中国民主政治制度安排,从根本上改进中国地方公共支出效率的路径选择。

拟解决的关键问题:在确保中国共产党发挥执政党的领导核心不动摇的前提下,如何改革和完善中国现行地方民主政治制度的作用,才能优化中国地方公共支出决定机制,从根本上改进中国地方公共支出效率。

1.4 研究思路、研究框架与章节安排

从有效满足社会成员需要入手,揭示地方公共支出效率及地方公共支出效率决定机制的内涵;剖析地方公共支出效率决定机制存在的客观性;阐释实现地方公共支出配置效率与生产效率要求的一般地方公共支出决定机制;揭示中国现行地方公共支出效率决定机制的内在缺陷,提出改进中国地方公共支出效率决定机制的路径选择。研究内容具体分为五大部分:①地方公共支出效



率决定机制的界定；②地方公共支出配置效率决定机制分析；③地方公共支出生产效率决定机制分析；④中国地方公共支出效率决定机制的实证分析；⑤改进中国地方公共支出效率决定机制的路径选择。具体章节安排如下：

第一章，导论。这一章主要是提出问题，阐明课题研究的意义、研究对象、研究目标、拟解决的关键问题、研究方案、研究方法以及研究框架。

第二章，地方公共支出效率决定机制的界定。这一章主要揭示地方公共支出、地方公共支出效率及地方公共支出效率决定机制的基本内涵，剖析地方公共支出效率决定机制存在的客观性，从总体上分析确保地方公共支出效率对地方公共支出效率决定机制的内在要求。

人类社会活动的根本目的就在于满足社会成员的需要，在资源稀缺的约束下，更好地满足社会成员的需要，这就决定了效率是人类经济活动的根本前提。要实现效率的要求，就需要有相应的效率装置。市场机制是人们迄今为止发现的实现效率要求的基本装置，但市场机制实现效率要求一系列前提条件。在现实经济活动中，因为这些前提条件不可能都得到满足，市场机制也就不能够有效率地提供全部产品满足社会成员的全部需要，所以需要另外的机制来弥补市场机制的效率损失，这种机制就是公共财政机制。公共财政机制提供公共产品的过程实质上就是把社会成员的一部分资源通过税收等形式集中到政府手中，然后通过政府集中统一安排，用于政府各公共部门生产公共产品与服务。地方政府将一部分资源集中统一安排用于地方政府各公共部门生产公共产品与服务就形成了地方公共支出，因此地方公共财政机制的核心就是地方公共支出效率。由此可以看出，地方公共支出效率就是地方政府以成本最低方式提供符合辖区居民偏好需求的公共产品。从理论上说，运用萨缪尔森模型和林达尔模型可以证明地方公共支出效率是完全可以自动实现的，但是由于模型的假设前提



在现实中不可能具备,从而需要相应的制度构建,以确保地方公共支出尽可能符合效率的根本要求。泰伯特模型虽然证明了实现地方公共支出的效率均衡存在着“市场解”,通过“以脚投票”的市场机制可以自动实现地方公共支出的效率,但是现实社会也不存在泰伯特模型的假设前提,因此,也需要制度构建,以实现地方公共支出的效率要求,这种制度构建就是地方公共支出效率决定机制。由此可见,地方公共支出效率决定机制就是确保政府以最低成本提供符合社会成员偏好需求的公共产品的制度安排。这种制度安排主要是解决两大问题:一是确保政府提供公共产品的决策符合社会成员的偏好需求;二是提供公共产品的成本应是最低的。前一个问题实际上是地方公共支出配置效率决定机制,后一个问题则是地方公共支出的生产(耗用)效率决定机制。地方公共支出配置效率决定机制即地方公共支出政策的决策机制,地方公共支出生产效率决定机制即通常所说的财政支出管理机制。在进行地方公共支出决策时,实际上是假定地方公共支出生产效率是可以得到保证的,也就是说生产效率是配置效率的条件,配置效率是基础,是关键。地方公共支出效率的实现首先从根本上取决于配置效率的实现,地方公共支出生产效率决定机制是实现地方公共支出效率的保证,对地方公共支出效率的实现有直接影响。

第三章,地方公共支出配置效率决定机制分析。这一章主要分析在现代代议民主政治制度下,选民、利益集团、政治家在追求自身利益过程中的互相博弈行为及其对地方公共支出效率的影响,剖析实现地方公共支出效率要求的地方公共支出配置效率的决定机制的内在要求。

在现代代议民主政治制度下,地方公共支出配置效率决定机制实质上是地方公共支出政策的决定机制,地方公共支出配置效率的决定过程实质上是政治上的公共选择过程。在现代代议民主政治制度下,社会成员一般并不直接对地方公共支出项目进行投



票表决，而是通过选择产生出代表自己意愿的政治家（包括政府首脑及议员或人民代表），由政治家制定地方公共支出政策。在这种地方公共支出政策决定机制下，政治家是政策的决定者，政府公共部门是政策的执行者，社会成员（选民）则是政策的接受者——公共产品的消费者和成本承担者。因此，政治家作出的地方公共支出政策符合社会成员对公共产品的偏好需求，就是实现了地方公共支出效率要求。但是，政治家作出地方公共支出政策是为实现政府目标服务的，并没有直接考虑地方公共支出效率要求，即地方公共支出→政府目标。要使地方公共支出政策符合地方公共支出效率要求，就必然要求政府目标与地方公共支出效率要求相一致，即政府目标→地方公共支出效率目标。因此，确保政府目标与地方公共支出效率目标的一致性为地方公共支出效率决定机制制度安排的核心，这种制度安排就是定期选举制。如果政治家作出的地方公共支出政策符合地方公共支出效率要求，选民对其任期内的“政绩”满意，则政治家可继续当选，反之，就要落选。因此，现代代议民主政治制度是确保地方公共支出效率的制度安排，也是地方公共支出配置效率决定机制的基本运行方式。

但是政治家的当选并不唯一地取决于选民，还取决于特殊利益集团，选民出于“理性的无知”——参与选举要付出成本，而自己的一票在众多选票中太无足轻重，自己的一票不可能决定选举结果，因此无论自己理想的候选人是否当选，作为选民个人来说，其最优决策都是不参与投票，参与选举的热情并不高。而对于特殊利益集团来说，能否选举出代表自己集团利益的政治家则成为实现自己集团利益的关键。因此，特殊利益集团在选举中起着重要作用，政治家当选后，则通过制定有利于特殊利益集团的地方公共支出政策回报特殊利益集团。政治家如果被特殊利益集团俘获，则政治家就不可能使政府目标完全追随地方公共支出效率目标，地方公共支出政策就有可能偏离地方公共支出效率目



标。这就决定了现代代议民主政治制度安排只是确保地方公共支出配置效率的次优决定机制,但是这也是目前人们理性限度内最优的制度安排。要使这种代议民主政治制度安排尽可能产生出地方公共支出效率的帕累托状态,必须着重解决好以下几个方面的制度构建:①公民偏好的充分显示机制。这要求对政治选举中的选举程序、方法、利益集团的影响以及对选举信息的了解等方面尽可能进行优化设计。②选民正确地选择政治家的机制。民选政治家既是民意的表达者,又是地方公共支出政策的制定者,这就要有确保选民正确地选择政治家的机制,使选民能够选择真正代表大多数选民利益的政治家,从而使地方公共支出政策尽可能地符合地方公共支出效率的要求。③高效率的政府构建。地方公共支出政策的实际效果要尽可能符合公众支出效率的要求,既依赖于政府官员提供真实的信息,也依赖于政府官员忠实地执行地方公共支出政策,并且要根据执行过程中的具体情况进行符合效率要求的相应调整,这都需要高效率的政府构建。

第四章,地方公共支出生产效率决定机制分析。这一章主要分析在现代代议民主制度下,政府官员行为对地方公共支出效率的影响,剖析实现地方公共支出效率的地方公共支出生产效率决定机制的内在要求。

地方公共支出生产效率决定机制是公共部门在既定的地方公共支出政策制定以后,提供一定的公共产品数量与质量的制度安排。公共部门是公共政策的执行者或者说是公共产品的提供者,政治家作出地方公共支出决策以后,委托公共部门去提供相应数量与质量的公共产品。因此,公共部门是确保地方公共支出政策有效执行、公共产品有效提供的关键。政治家与公共部门之间形成了委托代理关系,政治家是委托人,公共部门是代理人,因此,地方公共支出生产效率决定机制就是确保代理人公共部门忠实地履行代理职责的激励与约束机制。由于政治家与公共部门官员的效用不同——政治家为了当选,官员为了享受、地位等,这



就存在着代理人政府部门官员为了自身利益损害委托人政治家利益的可能。一方面,由于信息不对称,政治家关于公共部门提供公共产品劳务的成本信息依赖于政府官员提供;另一方面,政治家作为委托人为政府公共部门提供的地方公共支出资金又是在公共部门提供公共产品与服务中消耗的,因此,政府官员在追求自身利益极大化动机下,就会向政治家提供尽可能扩大本部门支出的信息,同时,在地方公共支出资金耗用过程中尽可能把地方公共支出资金用于公共部门自身享乐——豪华的办公设施、高标准的福利、不计成本的宣传报道以及奢侈的在职公款消费等。尼斯坎宁模型从理论上证明了官员可能把本部门的实际地方公共支出扩大到有效地方公共支出的两倍。不仅如此,官员还有可能利用地方公共支出政策执行中的自由裁量权设租,从而引发公共腐败现象的发生。因此,社会公众实际消费享受的公共产品质量与数量大打折扣,极大地降低了地方公共支出生产效率。为了尽可能提高地方公共支出生产效率,就需要优化激励约束机制。一是实行政府各部门行政长官由当选政治家任命的制度——组阁以确保政府官员对政治家的忠诚,二是不断改进预算管理与监督制度,强化对政府公共部门使用预算资金的管理与监督,普遍实施绩效预算、政府集中采购制度及国库集中收付制度、公共会计制度、预算公开制度、部门预算制度、公共审计制度、新闻舆论及公众监督等管理与监督制度。

第五章,中国地方公共支出效率决定机制的实证分析。这一章主要分析在中国现行民主政治制度安排下,地方公共支出决定机制的运作过程,剖析这种特殊的地方公共支出决定机制对实现地方公共支出效率的影响,揭示中国地方公共支出效率长期低下的体制原因。

中国实行的是中国共产党领导下的代议民主政治制度安排,这种特殊的民主政治制度安排的基本特征是中国共产党作为执政党,领导代议机关——人民代表大会与政治协商会和执行机