

浙江财经学院财政与公共管理学院学术文库

# 公共选择理论 与地方公共财政 制度创新

沈玉平等◎著



中国财政经济出版社

---

浙江财经学院财政与公共管理学院学术文库

---

# 公共选择理论与地方 公共财政制度创新

沈玉平 等著

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共选择理论与地方公共财政制度创新/沈玉平等著.  
北京: 中国财政经济出版社, 2004.12

(浙江财经学院财政与公共管理学院学术文库)

ISBN 7-5005-7717-6

I. 公… II. 沈… III. 地方财政-财政制度-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 116875 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto: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: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 12.25 印张 309 000 字

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-7717-6/F·6770

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

浙江省教育厅重大科研项目  
浙江省社会科学学术著作出版资金  
浙江省省重点学科——财政学科建设经费  
资 助 出 版

# 总序

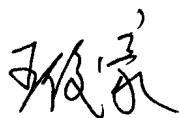
现在奉献在读者面前的是浙江财经学院财政与公共管理学院的学术文库。

浙江财经学院是一所年轻的地方财经院校，财政与公共管理学院是在原财政系、税务系的基础上于2000年组建的。经过多年的建设与发展，现拥有经济学和管理学两个学科，财政学、税务、劳动与社会保障、公共事业管理4个本科专业和财政学（含税务）硕士学位点。财政学科是浙江省重点学科和重点专业，《财政学》课程为浙江省精品课程。财政学科经过多年的建设与发展，已初步形成了自己的特色，并且建立起在省内及国内同类院校中的优势地位。

科学研究既是高校的重要功能，也是学科发展的动力。没有高水平的科研，就不可能有高水平的教师，更不可能培养出高质量的学生。教师要提高学术水平，创造出高水平的学术成果，只有通过科学研究的实践活动。为此，财政与公共管理学院实施科研带动战略，始终坚持教学与科研相结合，牢固树立科研促进教学的理念。他们重视学术研究活动，加强对科研工作的组织和规

划，建立学术研究所，制定科研奖励办法，形成了一套有效的激励约束机制，极大地调动了教师进行学术研究活动的积极性，取得了丰硕的研究成果。近十年来，财政与公共管理学院的教师完成了20多项国家社科基金、国家自然科学基金和省、部级规划项目，研究成果得到国家领导人的批示并受到财政部、国家税务总局等政府部门的高度重视。在《经济研究》、《财贸经济》、《财政研究》、《税务研究》、《世界经济》等重要学术期刊上发表论文百余篇，有多篇论文被《新华文摘》、《中国社会科学文摘》和中国人民大学《复印报刊资料》全文转载，在学术界具有较好的反响。有多项成果获奖，其中获全国青年哲学社会科学优秀成果一等奖、浙江省哲学社会科学优秀成果一等奖和浙江省优秀教学成果一等奖各1项，浙江省科技进步三等奖1项，其他获奖成果20多项。

今年是浙江财经学院建校30周年。这套文库，是财政与公共管理学院学术成果的荟萃，也是献给学校30年校庆的一份厚礼。我相信，财政与公共管理学院的师生将和学校一起，锐意进取，与时偕行。我也祝愿财政与公共管理学院的学人们，笃志钻研、笔耕不辍，为学校的改革和发展贡献自己的智慧和力量，为读者奉献更多更好的学术成果。



2004年7月22日

# 前言

建立社会主义市场经济体制下的公共财政模式已是我国财政改革的既定方针。这几年的财政改革朝着公共财政目标模式方向有了令人瞩目的进步，随着改革的推进，遇到的问题和阻力也日益增大。公共财政改革建设进程中之所以会遇到很大的阻力，是因为公共财政改革触及了政治体制相对落后这一实质性问题。本书认为，公共财政的本质不是“政府退出竞争性领域的职能活动，加强非竞争性领域的职能活动”，公共财政也不应只解释为“提供公共产品的财政活动”，公共财政的本质是“实现公共意志，满足公共利益的财政活动”。就中国目前情况而言，建立公共财政必须解决三个基本问题：一是要使政府财政活动的目标姓“公”，即财政收支的出发点和归宿点是公众的利益，而不应是为了追求政府官员的“政绩”和“形象”。二是要使财权分配归属姓“公”，即财政政策制度的制定应该通过民主决策机制即“公共选择”机制来实现，而不应使政府的财权放纵失控。三是要建立健全财政体系，使一切政府收支都纳入权力机关的审批、监

督范围，而不应有公共意志选择和监督之外的政府收支活动，否则，政府这样的收支活动就很难谈得上具有“公共性”。所以本书阐明公共财政不仅有经济属性的一面，还有政治属性的一面；而且指出财政改革比其他任何改革都更紧密地与政治体制改革联系在一起。因此，今后深化财政改革将要打攻坚战，这场攻坚战必须在明确了公共财政的本质的理论指导下，与政治体制的改革配套同步推进。由此可以说，我国公共财政的改革建设还任重道远。

相对来说，地方财政现行状况离公共财政的目标模式的距离就更远，存在的问题就更多、更严重。这主要表现为：第一，地方财政管理的只是政府经费收支运行中的一部分，也就是说，有较大规模的地方政府收支并未纳入财政管理的体系之内。试想，作为代表公共意志的权力机关对规模如此之大的地方政府的收支连信息都不知道，又如何能对这些地方政府的收支内容（规模及其结构）是否符合公共利益作出判断与选择呢？！第二，地方政府的收入中比中央政府的收入中有更大比重是来自于非税收入，（这在许多发达国家也是如此，只不过有程度差异而已，详见书中第五章的阐述）而就我国目前的实际情况来看，非税收入在财政管理中就更缺乏公共性，或者说公共性程度更低。这不仅表现为一些非税收入尚未纳入财政管理体系，而且即使已经纳入财政管理体系，也由于改革阻力较大，需要逐步推进，因而由部门收取的那些非税收入往往还有相当一部分指定返还给这些部门，这种政府经费的分配方法并不符合公共财政模式所应有的统筹分配财政资金的机制。第三，地方财政收支结构安排与公共需求偏好结构相距甚远。由于目前地方领导的任免与考核不完全取决于地方公众的选举，所以地方官员的财政行为可能并不完全代表公共利益，于是全国各地的形象工程、政绩工程（进而是腐败工程）的情况层出不穷。地方政府的收支结构不符合地方公众需求偏好结构，因而地方财政资源配置的效率低下的情况比较严重。第五，也是最根本性的问题是地方财政权力分配体系



不合理的情况尤为严重。对照上面所说的公共财政模式的财权分配框架可知，目前我国地方财政的财权分配实际上不够健全合理，地方权力机关对地方政府的财政收支行为的决策、制约、监督并不强，地方政府的财政收支并不（至少并不完全）反映地方公共意志、公共利益，而且这一点越是往基层表现得越为彰现。这就使得地方政府的财政收支内容有可能偏离地方公众的利益偏好结构，从而使地方财政的公共性程度显著降低。所以地方财权的分配框架是地方公共财政的基础。

本书正是从公共财政的本质含义分析阐述入手，探讨我国地方公共财政框架的建设路径。第一章分析阐明了政府在不同时代的社会中的角色与职责，即不同时代的政府观。阐明在民主社会里的政府是公共意志的结晶，所以政府的使命与职责就是为社会公众提供公共产品。并论证了决定政府职能范围的各项因素以及当代我国政府的职能范围。这是建立公共财政的基础，而在封建社会里缺乏这种基础，因而封建社会里也就不可能建立公共财政的<sup>①</sup>。第二章论证阐述了公共财政的政治属性。我们认为，以往的公共财政学理论一般只是（至少主要是）从福利经济学的角度研究分析资源在公共部门与私人部门之间的优化配置问题，以及公共资源在各个公共产品种类上的配置问题，即公共资源配置的结构比例问题。当代公共财政理论已经研究指出，如果公共财政理论不分析阐明公共财政具有政治属性，公共财政的建设不以政治民主为基础是难以真正建设成功的。所以本书的第三章研究分析了公共财政与公共选择理论的关系，阐明当代公共财政的重要理论基础是公共选择理论；实现公共财政本质的根本途径是建立有效的公共选择机制。接着，本书介

---

<sup>①</sup> 需要指出，封建社会及以前的社会里政府履行一部分公共职能，政府财政有一部分公共支出，这是不可否认的事实。但这不应与公共财政相混淆。公共财政的政治基础是民主制度，公共财政的主体是行使民主权利的公众，公共财政的整个财政收支体系都必须体现公共意志，实现公共利益。

绍分析了公共选择理论的一些基本原理、公共选择机制运行的基本规则<sup>①</sup>。这些内容以当代世界各国的所普遍实行的间接民主制度为基础。作为向本书研究主要对象的过渡，第三章的后半部分分析阐述了俱乐部理论和以足投票机制（蒂布机制：Tiebout System）在地区财政税收竞争、地方公共财政体系建设中的影响。本章最后还指出分析了公共选择规则应用的基础、局限性以及应注意的问题。本书的第四章研究分析了地方最佳财政规模总量的选择与控制。既从规范的角度分析了地区可支配资源在公共产品与私人产品之间的最佳配置，又从实证的角度比较分析了世界上一些国家政府经费负担（即广义的财政收支规模）与经济增长的相关性，还具体详细地分析了我国各个省市区政府经费负担的状况及其经济增长状况，试图发现出现在我国各省市区的地方政府经费负担与地区经济增长的相关性。本章还指出了我国当前地方政府经费膨胀的严重状况，并剖析了深层原因。最后，本章探讨了选择最佳地方财政规模应该依据的重要因素。第五章探讨了地方财政收入结构的选择与制度设计。首先分析了现行分税制财政体制下的地方财政收入的现状，指出了形成当前地方财政收入问题的主要原因；从多个层次研究探讨了地方财政收入的选择、地方税体系设计的原则和地方税体系的目标模式；还就作为当前热点问题的几个主要地方税种的制度设计进行了研究。第六章着重对地方财政支出中的行政管理费支出、教育经费支出、支农支出、社会保障支出这些主要项目进行了实证分析。这一章有两个主要任务：一是比较、弄清各个省市这些主要支出项目的水平，并分析导致各个省市这些项目支出水平差异的社会的和经济的、内部的和外部的原因；二是研究探明这些主要支出项目

---

<sup>①</sup> 本书的一个意图是将公共选择理论与公共财政建设结合起来，或者说研究以公共选择理论来指导我国的地方公共财政建设，而不是专门系统地研究公共选择理论，所以本书并没有研究介绍公共选择理论的全部内容。

的相对水平关系，揭示我国行政管理费支出膨胀，而其余主要项目相对落后的不合理现象。在此基础上，本章还探讨了各个主要项目支出水平的选择与控制机制。第七章探讨了实现公共财政的预算管理制度的改革创新问题。首先论证指出了预算制度的改革是建立健全公共财政体系的核心环节，其次研究探讨了各种预算管理制度的创新，包括部门预算制度创设、国库集中收付制度改革试行、相应的预算会计制度改革等地方公共财政框架下的各种财政管理手段的改革建设。

本书以地方财政体系为主要对象，研究地方公共财政这一整个财政体系中最困难环节的建设问题，试图用公共选择理论为指导来探讨地方公共财政体系的建设，这是一种尝试。书中疏漏和谬误之处在所难免，敬请读者批评指正。

本书是浙江省教育厅重大科研项目“地方积极财政政策风险研究”的研究成果，项目组组长是浙江财经学院沈玉平教授，成员有浙江财经学院沈玉平教授、浙江财经学院党委书记童本立教授、浙江省财政厅副厅长钱巨炎、浙江财经学院张守凯教授。书稿第一至第六章主要由沈玉平执笔，第七章由茆英娥执笔，第六章中关于社会保障支出部分由周慧文撰写。最后由项目组成员讨论审定。本书的出版得到了浙江省社会科学学术著作出版资金资助，同时，本书作为浙江财经学院财政与公共管理学院学术丛书，也得到了浙江省重点学科——财政学科建设经费的出版资助。

沈玉平

2004年11月18日

# 目 录

第一章 公共需要、民主意志、政府职能 .....	( 1 )
一、社会的存在需要“有形之手”与 “无形之手”的协作配合.....	( 2 )
二、制约民主实现程度的需求性因素 分析.....	( 6 )
三、决定政府职能范围大小及其履行 是否充分的可能性因素：政府的 权力能力和行为能力.....	( 14 )
四、当代政府的职责范围.....	( 37 )
第二章 公共选择理论与公共财政本质 .....	( 52 )
一、公共选择理论是现代公共财政学 的基础.....	( 52 )
二、公共选择理论与财政学的经济学 方面.....	( 57 )
三、财政学的政治方面.....	( 58 )

第三章	公共选择理论基础	( 66 )
一、	公共选择与民主	( 66 )
二、	公共选择理论的内容	( 77 )
三、	俱乐部理论和以足投票机制	( 101 )
四、	公共选择机制在现实社会中运用的局限性	( 121 )
第四章	地方财政规模的理性选择与控制	( 125 )
一、	最佳地方财政规模选择规范原理的运用	( 125 )
二、	地方财政规模的国际比较	( 134 )
三、	选择地方财政最佳规模应考虑的主要因素	( 139 )
四、	依据公共选择理论，建立地方财政的自我约束 机制	( 142 )
第五章	地方政府收入政策的选择与制度设计	( 159 )
一、	现行地方政府收入状况透视	( 159 )
二、	现行地方税体系结构不科学	( 162 )
三、	地方非税收入存在的问题	( 164 )
四、	地方收入体系框架的选择	( 169 )
五、	从现有地方税体系向地方税目标体系过渡	( 203 )
六、	地方政府债务收入的改革选择	( 223 )
第六章	地方财政支出的公共选择与控制	( 226 )
一、	地方行政支出规模的实证分析	( 226 )
二、	教育支出分析与控制	( 239 )
三、	社会保障支出策略的选择	( 261 )
四、	财政支农支出的政策选择	( 294 )

第七章	公共选择与地方预算管理体制的创新·····	(312)
一、	公共选择的有效机制：部门预算·····	(312)
二、	公共选择结果质量的保证：国库集中收付制度·····	(350)
三、	预算会计制度的改革·····	(366)

# 第一章 公共需要、民主意志、政府职能

我们都知道，财政活动的背后就是政府的职能活动，所以我们研究公共财政的运行效率问题就必须首先要研究这样三个递进性的命题：一是社会生活的正常进行、社会的发展不能仅有私人的活动、仅有市场机制、仅有私人部门提供的私人产品，而必须有公共产品的提供，换言之，公共产品的提供是公共需要、公共选择。二是在承认了提供公共产品是公众共同的需要的前提下，每一个社会成员对公共产品的规模、种类、结构比例仍存在着差异，所以必须通过民主的渠道来集中公众的意志，这种公众意志的化身就是通过民主选举产生的政府，所以政府是公共选择的结果，是民主意志的代表。三是通过公共选择决策机制来规定政府的职责范围，使得政府的财政活动真正具有“公共”性质，以满足公共利益，促进公共利益的最大化。对以上三个问题的研究就是本章的三个部分：第一部分，主要研究阐明社会生活、社会发展需要公共产品。这为政府的产生和存在提供了前提。第二部分，阐明如何通过民主的渠道来决定公共利益的内容；如何通过民主的途径来产生政府。第三部分，阐明如何通过公共选择机制来界定政府的职责范围，约束政府的收支活动。



## 社会的存在需要“有形之手”与“无形之手”的协作配合

从经济学原理假设来说，人们的活动是一种逐利活动，而这种逐利活动自发地产生了一只“无形之手”，并且受到这只“无形之手”的调节；但人们的经济活动和社会生活还受到政府这只“有形之手”的调控，并且随着社会的发展，这只“有形之手”的调控力量变得日益强大、其范围领域日益广泛。

为了弄清楚当今社会中究竟要不要政府、政府在社会经济生活中应在何种范围、多大程度上发挥作用，以便决定公共财政的规模应该多大，政府应在怎样的范围内履行公共职能、提供公共产品，就有必要追溯一下政府职能赖以存在的社会根源。

关于政府依据什么而存在，历来有天命、神授而存在与公共利益需要、公共选择而存在两种对立的哲学思想。前一种观点的代表人物是英国17世纪封建君主的保皇派罗伯特·菲尔麦爵士等。菲尔麦是17世纪英国封建贵族制度的卫道士，为了挽救当时受到英国新兴资产阶级巨大浪潮冲击的封建贵族制度，凝聚了历史上残余的腐朽思想意识，在《先祖论》、《父权制，或国王的自然权力》等论著中，从阐述亚当这位上帝之子如何在死时将父权授予长子，并且这种权利是至高无上的，是不受任何约束的，来论证国王只有一位，国王是上帝确定的，国王的权力是上帝授予的，因而是至高无上的，是可以不受法律约束的，“君王必须超出法律之上”，“一个完善的王国，就是君王依照其个人意志进行统治的王国”，“上帝规定亚当的最高权力应该是无限制的，其范围与基于他的意志的一切行为一样广大，亚当如此，其他具有最高权力的人们（显然是指



国王，笔者注）也是如此”。菲尔麦的意图十分清楚，封建国王的无限权力应该维护，不该受到议会（在当代就是被当作大众的权力、大众的意志）的限制。从本书的立意所关心的角度来看，菲尔麦的思想中至少包含着两个基本点：第一，国王（政府）的存在是以上帝（神）的意志，而不是以公共利益的需要为依据，而且国王可以世袭；第二，因为国王（政府）既然不是以公共利益需要而存在，那么政府活动的目的、活动方向和领域也就只需服从国王的意志，而不必服从于人民的意志（由此也可以推断后面有用的一个结论：国王的利益与人民的利益不是同一的，甚至是对立的）。实际上，西方的中世纪社会、中国古代封建社会中的思想意识体系都属于天命、神授哲学思想。

后一种代表人物是 17 世纪英国思想家约翰·洛克等。我们认为现代关于政府职能活动方向和范围的公共财政、公共选择理论是关于政府产生和存在的公共利益需要学说相通的：从逻辑上来理解，政府既然缘于公共利益需要而存在，那么政府活动（财政收支）的范围也就应限于公共利益的需要。从这个意义上说，洛克关于政府存在理由的公共利益需要学说，可以说是现代公共财政、公共选择财政理论的经济哲学思想渊源。洛克所处和面临的时代是 17 世纪英国资产阶级反对国王君主和封建贵族的大革命时代。在这场大革命动荡中，洛克站在新兴的资产阶级一边，他在这一领域的代表作《政府论》就是针对菲尔麦的君权神授思想所作的资产阶级争取民主权力的思想宣言。洛克从驳斥菲尔麦的父权（可以主宰、支配子女生死）及其可以继承的观点出发，说明政府应该由人民选举，政府是人民利益的代表，政府应该依人民意志行事，政府的权利应该受到权力机关的限制（洛克关于政府性质和职能的论述将在后面关于政府职能的学说回顾中展开）。

其实，菲尔麦和洛克的观点立场代表了关于政府性质、角色、职能范围、方向的两种经济哲学思想，具有对立性和极端性。根据