

泰山财经博士文库

中国基层财政困境 问题研究：症结与出路

李森 著

 上海三联书店

中国基层财政困境 问题研究：症结与出路



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

中国基层财政困境问题研究:症结与出路/李森著. 上海:
上海三联书店, 2009. 2

ISBN 978-7-5426-2954-8

I. 中… II. 李… III. 财政管理—研究—中国
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 002219 号

中国基层财政困境问题研究:症结与出路

著 者 / 李 森

责任编辑 / 姚望星

装帧设计 / 王 思

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海肖华印务有限公司

版 次 / 2009 年 2 月第 1 版

印 次 / 2009 年 2 月第 1 次印刷

开 本 / 890×1240 1/32

字 数 / 280 千字

印 张 / 9.875

ISBN 978-7-5426-2954-8/F·527

定价:29.00 元

总 序

吴敬琏曾写道：“这一代中国人生而有幸，生活在改革开放风雷激荡的大时代”，信然！这对于我们这些从事财政经济研究的学者而言感受更为深刻。一方面，时代造就了一个平台，使我们站在时代发展的前沿，亲眼目睹和思考与时代变迁发展相伴而生的成就、困境和矛盾，引发我们致力于去解释现象、研究问题和提出对策，从而努力实现经济学经邦济世的任务；另一方面，时代也给了我们更加宽阔的视野，提供了越来越多的中外思想交流和借鉴的机遇。

在这样的大时代背景下，国内财经科学研究百家争鸣，百舸争流，在这一过程中，一批区域性财经科研力量在发展，一批矢志于财经科学研究的中青年学者通过攻读博士学位或参与博士后研究等形式集合到财经理论研究的前沿阵地，在学术研究上成果丰硕；他们既善于把握学术研究的前沿动态，又十分注重在学习过程中逐渐养成科学的人文精神，既注意掌握现代经济学研究方法，又关心从现实中提出问题；他们有良好的团队意识和精诚合作的精神，他们已经成为所在区域财经科学研究的重要力量。

这套丛书的作者，就是这样一批来自于泰山脚下、黄河之滨的有志于财经科学研究的经济学家。齐鲁文化博大精深，曾经孕育了多个领域的圣贤名士，在这个风雷激荡的时代，在这一片孕育了中华文明的古老土地上，财经科学在新一代学人这里得到传承。这些作者的研究领域主要集中于公共财政与管理的理论与实践，他们的著作代表了山东省政府确立的财政学“泰山学者”特聘教授

岗位设立单位的研究成果。他们中既有本研究领域的学术骨干,也有初出茅庐的青年学者;他们除了传承以“忠信仁礼”为鲜明特色的传统文化外,还积极倡导“经世致用”的人文精神;他们重视历史与传统,关注现实与未来,追求创新与发展,遵从学术的严肃性,坚持严谨理性的科学精神,这是这些学者们的一个鲜明特点。本文库正是基于时代、地域和专业三个特征而推出的。

作为本套文库的编委,我们欣喜于作者的努力及成果,同时我们深知,中国财经科学研究仍然任重而道远,一些问题的研究才刚刚破题,有的研究还需要逐步深化,有些观点和思路都有待社会的评判和时间的检验,这不仅仅是文库作者应该明了的,也是我们每一个从事这一领域研究的学者应该清醒的,所以,这套丛书期待着社会各界的批评和好的建议,财经科学研究期待着越来越多有志者为她提供思想的源泉!

《泰山财经博士文库》编委会

目 录

1 导言	1
1.1 问题的提出	1
1.2 选题意义	2
1.2.1 实践意义	2
1.2.2 理论意义	3
1.3 文献综述	4
1.3.1 关于财政分权理论的综述	4
1.3.2 关于基层财政困境成因及对策出路的研究综述	9
1.4 本书的创新之处	16
1.4.1 视角的创新	16
1.4.2 观点的创新	16
1.5 本书的研究方法	21
1.5.1 逻辑推理的方法	21
1.5.2 比较的方法	22
1.5.3 制度分析的方法	23
1.5.4 博弈分析的方法	23
1.6 基本概念的界定	23
1.6.1 基层财政	23
1.6.2 基层财政困境	24

2 基层财政的地位与职能——应然的分析	25
2.1 从公共产品的性质看财政的性质	25
2.2 由财政的性质看基层财政的地位	29
2.2.1 已有的理论解释及评价	30
2.2.2 交易成本与政府的产生	33
2.2.3 政府级次化的形成机理	37
2.2.4 政府级次化的制约因素及合理的政府级次所应具备的条件	39
2.2.5 对基层政府、财政地位的总结	41
2.3 由基层财政的地位看基层财政的职能	42
2.3.1 关于财政职能的形式分析	42
2.3.2 应该如何评价已有财政职能理论	44
2.3.3 关于基层财政职能	49
3 我国基层财政的地位及职能实现——实然的分析	71
3.1 我国基层政府的地位及政府间的委托代理关系	71
3.1.1 我国政府级次设置及政府间权力关系划分	71
3.1.2 关于我国政府级次偏多的一个简单解释	75
3.1.3 我国政府间“自下而上”与“自上而下”相结合的委托代理链条存在的局限	77
3.1.4 我国基层政府与高层政府间委托权配置存在的局限	82
3.1.5 关于政府间关系“实然”与“应然”冲突的原因分析	93
3.2 我国基层政府所处地位导致严重的财政机会主义行为	97
3.2.1 第二代财政联邦制理论对分析政府行为的启示	97
3.2.2 对财政机会主义行为的基本认识	100
3.2.3 我国政府间特殊关系具备使财政机会主义由动机转变	

为现实的条件	104
3.2.4 由基层政府所处地位引发的财政机会主义的表现	108
3.3 财政机会主义影响基层财政职能的实现	112
3.3.1 由基层政府的地位看基层财政职能实现的影响因素	112
3.3.2 财政机会主义行为导致基层财政职责与功能的冲突： 基层财政困境	115
4 基层财政困境的形成机理——高层政府的影响	118
4.1 传统体制下高层政府偏好对基层财政的影响	119
4.1.1 高层政府的偏好和政策选择	119
4.1.2 基于经济赶超战略而建立的计划经济体制弱化了 基层财政的地位	120
4.1.3 传统体制下基层财政地位的弱化并未导致财政困境	127
4.2 体制转轨阶段高层政府推行的财政分权化改革对 基层财政的影响	128
4.2.1 体制转轨阶段财政分权化改革的动因	128
4.2.2 体制转轨阶段财政分权化改革的内容	130
4.2.3 体制转轨阶段财政分权化改革的效果	131
4.3 分税制财政体制下高层政府对基层财政困境形成的 影响	132
4.3.1 我国的分税制财政体制带有浓厚的集权因素	132
4.3.2 从高层政府对基层政府的影响看基层财政困境的成因	149
4.3.3 解决基层财政困境的困境	152
4.4 国有企业改革对研究财政分权改革及基层财政困境 问题的启示	156
4.4.1 国有企业改革思路的演进	157

4.4.2	财政分权改革与国企改革逻辑的相似性与特殊性	164
4.4.3	中央财政集权度提高与其承受的经济压力成反比 关系的实证检验	168
4.4.4	高层政府的“收放”循环与基层财政困境	171
5	基层财政困境形成机理——基层政府行为的异化	175
5.1	晋升锦标赛制度下基层政府面临的激励与约束	175
5.1.1	关于晋升锦标赛制度及我国实施的条件	175
5.1.2	基层政府所面临的约束条件	177
5.1.3	基层政府在晋升锦标赛制度下的指标造假	181
5.2	基层政府间竞争行为异化与基层财政困境	185
5.2.1	政府间纵向竞争行为的扭曲与基层财政困境	185
5.2.2	政府间非纵向竞争行为的扭曲与基层财政困境	188
5.3	基层政府投资行为的异化与基层财政困境	192
5.3.1	关于基层政府投资的规范分析	192
5.3.2	基层政府投资行为异化的表现	194
5.3.3	基层政府投资效率低下对基层财政困境的影响	201
5.4	基层政府收入筹集行为异化与基层财政困境	202
5.4.1	关于基层政府筹资行为的规范分析	202
5.4.2	我国基层政府筹资行为异化的表现	204
5.4.3	基层政府筹资行为异化对基层财政困境的影响	216
5.5	基层政府机构设置及用人行为的异化与基层 财政困境	218
5.5.1	基层政府机构设置和用人行为的规范分析	218
5.5.2	基层政府机构设置和用人行为异化的表现	219
5.5.3	基层政府机构设置和用人行为异化对基层财政 困境的影响	226

6 基层财政解困的出路:实现由“自上而下”分权到“自下而上”授权的制度变迁	228
6.1 基层财政解困的出路	228
6.1.1 已有观点及评价	228
6.1.2 本书的主张	238
6.2 实现基层财政解困的制度变迁所存在的路径依赖 ...	242
6.2.1 路径依赖的概念及理解	242
6.2.2 实现基层财政解困的制度变迁的制约因素	244
6.3 实现我国基层财政解困的制度变迁的特殊性	254
6.3.1 实现我国财政体制优化及基层财政解困的 一种可能性路径:被动式变迁	254
6.3.2 实现财政体制优化和基层财政解困的另一种 可能性路径:主动式变迁	258
6.4 采用“自下而上”授权的模式来处理政府间财政关系与 “统一领导、分级管理”的原则并不矛盾	280
6.4.1 “自上而下”分权可以实现统一领导但难以实现分级 管理	280
6.4.2 “自下而上”授权可以在分级管理基础上实现统一领导	283
参考文献	285
后记	298

1 导 言

1.1 问题的提出

自 1978 年开始改革到 1994 年实施分税制和新税制,财政“两个比重”不断下降,面临重重困难。当时的财政困难虽然也有结构性差别,即地方财政的日子相对中央好过一些,但毕竟体现得不是那么明显,所以当时财政理论界和实际工作部门提出“振兴财政”的口号,应该是针对整个财政体系而言的。自 1994 年以来,经过十几年的改革、发展,财政整体运作状况已大为改观,财政收入连续多年超速增长,但基层财政困难却日益严重。据保守估计,全国 2100 多个县级辖区、46000 多个乡镇辖区中,超过 1/3 存在隐性财政赤字,其收入远不足以弥补其支出。^① 这表明我国财政运作存在较为突出的结构性问题。由于基层财政担负着向全国大部分人口提供公共产品和服务的职责,如果不能解决基层财政运作所面临的严峻问题,势必影响基层政府职能的顺利实现,影响公共服务均等化及多数社会成员福利水平的提高,甚至影响社会经济的持续、稳定、协调发展。因此,如何解释基层财政困境的形成机理,以便提出切实可行的“标本兼治”的对策,是当前财政理论界和实际工作部门所面对的一个亟待解决的热点和难点问题。

^① 王雍君:《政府间转移:中国面临的挑战和应吸取的教训,政府间财政关系国际经验评述》,人民出版社,2006 年版。

1.2 选题意义

1.2.1 实践意义

1.2.1.1 完善财政体系的需要。县乡财政是我国的基层财政,是我国财政体系的重要组成部分。县乡财政陷入困境直接影响财政整体职能的实现,影响到整个财政体系的基础和根基,因此,研究基层财政困境问题,解释其形成机理,探求基层财政困境的症结所在,有助于找到解决基层财政困境问题的“治本”之策,这对于巩固我国财政体系的基础、协调各级政府财政关系、完善财政体系具有重要意义。

1.2.1.2 改善农村公共产品供给状况、实现公共服务均等化目标的需要。我国大部分社会成员生活在农村,而基层财政服务的对象主要是广大农村社会成员,担负着为其提供公共产品、满足其公共需要的职责,但基层财政陷入困境使广大农村社会成员无法享受与城市社会成员大致均等的公共服务,使我国的公共产品供给制度城乡二元分离的格局表现得尤为明显,这不仅不符合公共产品供给所应遵循的公平原则,也严重制约了农村社会经济及各项事业的发展,客观上拉大了城乡经济发展差距,因此,研究基层财政困境问题成因,并寻找到切实可行的解决思路 and 对策,对于改善农村公共产品供给状况,促进农村社会经济发展,缩小城乡经济发展差距,实现公共服务均等化具有重要意义。

1.2.1.3 防范和化解基层政府债务风险的需要。基层财政的最终目的是要满足辖区内社会成员的公共需要,但其职责首先直接体现为满足基层政府职能实现的需要。基层财政陷入困境直接影响到基层政府职能的实现。在正常收入难以得到保证而事权和支出责任又不能相应减轻的情况下,基层政府会通过各种或明或暗的手段筹措收入,加重其隐性或显性债务负担,进而加大基层政府债务风险。因此,在当前我国基层政府债务风险日趋严重的

背景下研究基层财政解困问题,对于防范和化解基层政府的债务风险无疑具有重要意义。

1.2.2 理论意义

1.2.2.1 解释基层财政困境的形成机理。自1994年分税制改革以来,我国财政职能的整体状况明显好转,财政收入超速增长,在这样的背景下基层财政却日益困难,原来财政职能的整体弱化为财政职能的结构弱化所取代,出现这种局面的必然性是什么?这需要从理论上加以解释和说明,否则就无法寻找到解决基层财政困境的思路和对策。现有的研究成果侧重从财政体制角度进行分析,把原因简单归结为中央政府利用体制制定权上收财权、下放事权,以及没有构建合理的政府间转移支付制度。本书认为,这固然是基层财政陷入困境的原因,但不是深层次的原因。要挖掘深层次原因就必须回答为什么会形成这样的体制以及这样的体制为什么长期不能加以改变。另外,按照内因是事物变化发展的根据的基本原理,仅仅从体制这一对基层财政而言的外部因素考察基层财政陷入困境的原因,肯定是不充分的,本书拟从基层政府在政府体系中所处的地位入手,从外部因素和内部因素两个侧面来揭示基层财政陷入困境的形成机理。虽然基层财政解困是个极具现实性的问题,但本书的研究仍然侧重理论分析,依据基本的假设前提,按照从抽象到具体的表述方法,通过逻辑推理来形成一个理论框架,以尽可能从理论上展现基层财政困境的形成过程,找出问题的症结所在,从而为解决现实的基层财政困境问题提供理论指导。

1.2.2.2 为解决复杂的基层财政问题提供基础理论支持。基层财政困境问题不是孤立存在的,其与基层政府债务风险、农村公共产品供给、县乡经济发展等诸多基层财政经济问题有内在联系。因此,本书对基层财政困境的研究采用的是整体眼光,不是就基层财政困境论基层财政困境,而是把基层财政困境问题的研究置于基层社会经济甚至是整个国家社会经济发展的大背景下进行考察,把基层财政困境与基层政府债务风险、农村公共产品供给等问题联系起来

分析,挖掘问题的共同根源。因此,本书对基层财政困境问题的理论解释在一定程度上对基层政府债务风险、农村公共产品供给不足及基本公共服务不能实现均等化等诸多亟待解决的基层财政问题也有一定解释力,这也表明本书的研究所具有的理论意义。

1.2.2.3 对解决基层财政困境问题的路径依赖作出理论解释。基层财政困境的出现是我国体制转轨阶段多种因素综合作用的结果,但基层政府所处地位的特殊性是起决定作用的因素。在这一因素的基本制约下,基层政府财政困境成为我国财政制度变迁过程中所必然出现的经济现象,因此解决基层财政困境问题必然受制度变迁连续性因素的影响,这使基层财政困境问题的解决面临严重的路径依赖。本书通过考察私人经济部门中国有企业改革的进程并将其与公共经济部门财政分权改革的进程加以对比,说明了实现我国基层财政解困路径的特殊性,对其存在的路径依赖给出了较为清晰的理论解释,并指出了实现基层财政解困的制度变迁所对应的两种实现方式。

1.3 文献综述

1.3.1 关于财政分权理论的综述

1.3.1.1 关于地方政府存在的合理性

斯蒂格勒(Stigler, 1957)论证了地方政府存在的合理性。他认为,地方政府比中央政府更接近辖区内的公众,因而对公众的公共产品偏好信息更了解,由地方政府提供这些公共产品较之由中央政府提供,可使公共产品供给的种类、数量更能满足辖区居民的偏好,而且这也体现了收入分配的公正性的要求,中央政府则可以协调地方政府之间的利益关系,并有效解决分配不公问题。

特里西(Tresch, 1981)的偏好误识理论也表述了和斯蒂格勒大致相同的观点。他认为,由于社会经济生活中客观存在信息的不确定性和不完备性,所以对中央政府来说,居民对公共产品的偏

好是一随机变量,所以由中央政府来提供公共产品会受信息不充分因素的制约而导致决策失误,而地方政府相对中央政府所具有的信息的比较优势,决定由其提供公共产品会有助于提高整个社会的福利水平。

奥茨(Oates, 1972)的财政分权定理证明:对于某种公共品来说,如果对其消费涉及全部人口的子集,并且关于该物品的单位供给成本对中央政府和地方政府都相同,则地方政府能够向各自的选民提供帕累托有效的产出量,而中央政府则做不到这一点。奥茨得出这样的结论显然是以假定公共产品的供给不存在规模收益和效益外溢为前提的。而事实上这一假定前提在现实中并不完全具备,由于公共产品供给客观上存在规模收益和效益外溢问题,所以我们并不能由奥茨定理推导出政府供给公共产品级次越低越好的结论,进而促使财政分权走向极端。

1.3.1.2 关于辖区规模

布雷顿(Breton, 1965)提出了“职能最优配置理论”,指出地方性公共产品对应着一个最优使用者数量,或者说涵盖一个优化的地理区域。因为随着使用同一地方性公共产品人数的增多,会对成本和效益两方面产生影响。一方面,人数的增加可以使人均提供成本下降,存在规模收益,另一方面由此会带来拥挤和消费者远离公共产品提供地的弊端。因此,对任一地方性公共产品都对应一个最优的消费者数量,这一数量从集体决策的角度限定了地方性公共产品提供的最优范围。这就要求由能代表享受某一特定公共产品的特定群体的政府来承担提供该公共品的职能。布雷顿的理论表明对地方性公共产品的提供而言,客观上存在一个最优的地方政府辖区范围,该范围不是越大越好,也不是越小越好。

布坎南(Buchanan, 1965)的分权俱乐部理论也表达了这样的思想。他把社区比作俱乐部,然后分析了一个俱乐部如何来确定其最优的成员数量。其观点是:随着俱乐部成员数量的增加,边际服务成本就会下降,但随着新俱乐部成员的进入,边际拥挤成本就

会增加,于是一个俱乐部成员的规模就在新成员进入所带来的边际拥挤成本的增加与内部经济所导致的边际服务成本的减少相等的点上实现均衡。

马斯格雷夫(Musgrave, 1989)在上述认识基础上提出了最优财政社区理论,他认为,既然辖区规模对公共产品供给成本从正反两个方面产生影响,那么给定辖区人口规模,客观上存在一个最优的公共产品供给水平,在该供给水平下拥挤成本的增加等于服务成本的下降或者拥挤成本的下降等于服务成本的增加;或者给定公共产品供给水平,客观上就存在一最优的辖区人口规模,在该人口规模下,拥挤成本的增加等于服务成本的下降或者拥挤成本的下降等于服务成本的增加。因此,如果能够实现最优的辖区规模和最优的公共产品供给水平的组合就实现了最优的辖区结构。马斯格雷夫用几何图形明确表示了最佳社区规模、最佳服务水平和最佳社区结构的实现条件。

1.3.1.3 地方政府竞争理论

西方对地方政府竞争问题的研究一般追溯到 Tiebout(1956)发表的一篇经典论文《地方支出的纯理论》,在这篇文章中,他提出了著名的“用脚投票”原理,指出在要素可以流动的条件下,人们将迁居于公共品提供和税制最能反映其偏好的地区。资本也将根据各地税制与公共支出对其报酬率的影响而决定流向。这将提高地方公共品供给的效率水平,因为不同的地方政府根据居民的偏好提供不同的公共产品与税收组合,将有助于使偏好相同的居民居住在同一区域,从而有利于实现公共品的供求均衡,这同时也迫使地方政府要提高公共品的供给效率。这样的观点也被称为地方公共服务的完全竞争市场理论(平新乔,1995)。Tiebout 模型揭示了居民在地方政府间的自由移动是实现地方性公共产品供给效率的一个重要保证机制,只要存在足够多的地区并提供足够多的地方性公共产品,就不存在地方性公共品优化配置的障碍。其同时也暗示了在地方性公共产品供给中存在地方政府失灵的可能性,以

及即便地方性公共品供给效率能够实现也不能离开居民能够自由移动这一特定的约束条件,但 Tiebout 模型毕竟只是描述了居民在地方政府间的迁移对于提高地方性公共产品供给效率的实现机制,并没有准确给出居民迁移达到均衡的严格条件。

Mcguire(1974) 给出了居民迁移达到均衡的两个条件。他假定一国由 N 个相同的个人构成,消费一种公共品 X ,生产成本由 N 个人分担, $Y_h - C(X, N)/N$ 为第 H 个人的可支配收入,则任意一人 H 效用水平达到最大化可表示为: $\max U^H[X, Y_H - C(X, N)/N]$ 。求其一阶条件,整理可得两个条件:一是 $C/N = C_N$, 这里 C 是公共品的生产成本, N 是社区人数, C/N 即人均成本, C_N 为进入的边际成本。如果不同的社区提供的是一样的 X , 有的社区进入的边际成本 C_N 高于 C/N , 有的社区进入的边际成本低于 C/N , 这样成本高的社区的公民就会流向成本低的社区,直到 $C/N = C_N$ 为止。这时候地区之间的迁移将没有任何净收益,即在给定 X 的情况下人们会按照一定的要求形成一个集团,使人均负担的公共品成本等于新加入者引起的边际成本。二是 $N \cdot \text{MRS}_{X, Y_i} = \text{MC}_X$, 即对于所有消费公共产品 X 的人, 边际替代率恰好等于这种公共产品生产的边际成本。在 N 给定后, 每一个地方政府应遵循公共品提供的决策原则 $\sum \text{MRS} = \text{MRT}$ 来提供公共产品 X 。

关于地方政府竞争效果的好坏,存在两种观点:一是地方政府竞争有害论。奥茨(Oates, 1972, 1999)指出,地方政府为吸引资本流入,会竞相减税,使地方政府难以筹集足够的资金来提供最优数量的公共服务,从而使地方支出水平难以实现边际收益等于边际成本。如果吸引到的投资项目难以提供直接收益,地方政府竞争的实际效果会更差。Keen 和 Marchand(1997)也持同样的观点,认为只要有资本流动,财政竞争会导致政府提供过多的基础设施,而对社会服务提供偏少,从而降低消费者的福利水平。

相反的观点则认为,地方政府间的竞争为经济发展提供了良好的经济基础,诺斯(1990)、Weingast(1993)、Weingast 和钱颖一