

财政分权、空间溢出 与我国公共物品供给研究

刘 君◎著



CAIZHENG FENQUAN KONGJIAN YICHU
YU WOGUO GONGGONG WUPIN
GONGJI YANJIU

吉林大学出版社

财政分权、空间溢出 与我国公共物品供给研究

The Research on Fiscal Decentralization,
Spatial Spillover and the Provision of Public Goods in China

刘 君 著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政分权、空间溢出与我国公共物品供给研究 / 刘君著. — 长春 : 吉林大学出版社, 2017.4

ISBN 978 - 7 - 5677 - 9671 - 3

I. ①财… II. ①刘… III. ①公共物品 - 供给制 - 研究 - 中国 IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 090337 号

书 名 财政分权、空间溢出与我国公共物品供给研究
CAIZHENG FENQUAN、KONGJIAN YICHU
YU WO GUO GONGGONG WUPIN GONGJI YANJIU

作 者 刘 君 著

策划编辑 朱 进

责任编辑 朱 进

责任校对 朱 进

装帧设计 美印图文

出版发行 吉林大学出版社

社 址 长春市朝阳区明德路 501 号

邮政编码 130021

发行电话 0431 - 89580028/29/21

网 址 <http://www.jlup.com.cn>

电子邮箱 jdcbs@jlu.edu.cn

印 刷 北京市金星印务有限公司

开 本 787 × 1092 1/16

印 张 11

字 数 200 千字

版 次 2017 年 4 月第 1 版

印 次 2017 年 4 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5677 - 9671 - 3

定 价 33.00 元

版权所有 翻印必究

个人简历

教育背景

刘君,女,1981.3,河南郑州人

2000.9—2004.6 郑州大学 信息管理与信息系统专业 本科

2004.9—2006.6 中南财经政法大学 西方经济学 硕士研究生

2011.9—2014.6 南开大学 西方经济学 博士研究生

主要研究成果

1. 广义技术进步改善能源效率研究[J].《生态经济》,2013.5.
2. 财政分权、经济开放与政府的建设及社保支出——以河南省城市面板数据为例[J].《经济问题》,2013.3.
3. 我国金融体制市场化改革趋势探讨[J].《现代商贸工业》,2009.7.
4. 关于中小企业融资信用风险问题的研究[J].《财经界》,2008.4.
5. 商业银行流动性过剩问题研究[J].《财经界》,2007.11.

工作单位

郑州轻工业学院经济与管理学院,博士 讲师

地址:河南省郑州市高新区科学大道 136 号经济与管理学院(经管楼 500) 450001

摘 要

财政分权对于经济发达国家早已得到普遍的重视,对于发展中国家和经济转型国家也成为财政体制改革的主要内容,可以说财政分权已经成为了一个世界的现象。改革开放以来,中国经济取得了伟大的成就,GDP以年均接近10%的速度增长。从20世纪80年代初开始的财政体制改革在促进中国经济发展过程中起到了非常重要的作用,财政分权则是经济转型过程中的重要突破口,也是经济发展过程中的政策推动力之一,中央政府通过放权让利给地方政府,使得地方政府拥有了更大的财政自主权,极大地激励了地方政府发展地方经济的积极性。

然而,在经济取得快速增长成就的同时,近年来,地方政府为了增长而竞争的代价是地方公共物品供给水平的不足和效率的低下,公共物品和公共服务无论从供给的数量还是质量都显得相对不足,基础教育、科技、医疗卫生、社会保障、环境保护等公共物品和公共服务的供给差距并没有随着经济的增长而逐渐缩小,不同地区居民所分享到的公共物品和公共服务不均等和不公平的程度在加大。与此同时,经济类公共物品诸如高速、地铁、能源、通讯等的投资有增无减。由于缺乏居民对公共物品和公共服务的偏好显示机制,同时我国财政分权体制对各级地方事权的划分也比较模糊,地方政府缺乏供给公共物品和公共服务的激励。因此,财政分权体制下的公共物品供给效率低下的问题越来越受到广泛的重视。党的十七大报告明确提出了实现基本公共服务均等化的战略目标从而实现区域经济的协调发展。

基于以上认识,本书以财政分权和公共物品为研究对象,从公共物品有效供给理论出发,以财政分权理论为依据,遵循提出问题、构建假说、形成框架、实证检验、解决问题的技术路径。一方面,以新古典经济学的基础理论为研究视角和分析范式,通过理论模型探讨公共物品和公共服务的供给效率问题,研究我国财政分权体制背景下的财政激励、制度设计、政府偏好、政府竞争等方面对地方公共物品和公共服务供给的影响。另一方面,通过建

立计量经济模型,实证检验财政分权制度背景下我国分税制改革前后财政激励的变化情况,同时为了进一步检验分权和公共物品供给之间的关系,本书借助于空间计量的方法实证检验我国省级财政分权、经济开放对公共物品供给的影响情况,并且通过空间滞后和空间误差模型的比较阐明公共物品供给存在地域间的溢出效应和外在因素之间交互作用的影响。最后,本书结合理论分析和实证分析的结果,从中国财政分权的背景出发探讨有效供给公共物品的相应政策建议。

关键词:财政分权;公共物品;财政激励;经济开放

Abstract

Fiscal Decentralization has been received widespread attention in economically developed countries, and has become the main part of the reform of financial system for developing countries and those in transition, which show that fiscal decentralization has become a world phenomenon. Since China's reform and opening up, China has made great achievements in economy, and the GDP is growing at a rate of about 10% per year. The reform of fiscal system, which began in the early 1980s, has played an important role in the process of China's economic development, and the fiscal decentralization is a significant breakthrough in the process of economic transition, as well as a driving force of policy in the process of economic development. The central government makes the local governments have more financial autonomy through decentralization of power and transfer of profits, which greatly inspires local governments' enthusiasm of developing the local economy.

However, in recent years, the local governments have competed with each other for economic growth at the price of shortage of public goods and low efficiency at the time of rapid growth in economy. Public goods and public service are relatively insufficient no matter in quantity or in quality. The supply gaps of those public goods and public service, such as basic education, science and technology, health care, social security and environmental protection, are not narrowed with economic growth, while the degree of inequality and unfairness of public goods and services the residents in different areas share is deepening. Meanwhile, the investment in those public goods is increasing, such as in high speed railway, subway, energy, communications and so on. Due to a lack of mechanism showing Residents' preference for public goods and services, as well as the vagueness of the division of local governance in China's Fiscal Decentralization system, the local

governments are short of incentive to supply public goods and public services. Accordingly, the low efficiency of the supply of public goods in the Fiscal Decentralization system has been paid increasing attention. The report of the 17th Congress of the CPC explicitly put forward the strategic target of equalization of basic public services so as to realize the coordinated development of regional economies.

Based on the understanding above, this thesis will treat fiscal decentralization and public goods as the research objects, and the Effective Supply Theory of public goods as the starting point, base on theory of Fiscal Decentralization, and abide by the technical path of raising questions, building a hypothesis, forming a framework and empirical test and solving the problem. On the one hand, discuss the efficiency of the supply of public goods and service through theoretical mode, with the basic theory of Neoclassical Economics as the research perspective and analysis paradigm, and make a study of the influences of fiscal incentives, system design, government preference and competition and some other aspects on the local public goods and public service supply under the background of China's Fiscal Decentralization System. On the other hand, find out the change of fiscal incentives before and after the tax reform in our country through empirical test under the background of Fiscal Decentralization system by establishing econometric model. At the same time in order to further test the relationship between decentralization and public goods supply, this paper will empirically test the influences of Fiscal Decentralization at the provincial level and open economy on the public goods supply, and clarify that regional spillover effect and the interaction between external factors have an effect on the public goods supply, through the comparison of spatial lag model and spatial error model. Finally, this thesis tries to probe into the corresponding policy and suggestions for effective supply of public goods, starting from the background of China's fiscal decentralization, and combined with the results of theoretical analysis and empirical analysis.

Key words: Fiscal decentralization; Public goods; Fiscal incentives; economic openness

目 录

第一章 导言	(1)
第一节 选题背景与研究意义	(1)
一、选题背景	(1)
二、研究意义	(2)
第二节 国内外相关研究文献综述	(4)
一、国外相关研究文献综述	(4)
二、国内相关研究文献综述	(15)
三、对文献综述简要的评论	(17)
第三节 本书研究内容与研究方法	(18)
一、研究内容	(18)
二、研究方法	(19)
第四节 本书主要创新之处及不足	(21)
一、研究难点与不足	(21)
二、创新之处	(21)
第五节 数据来源说明	(22)
第二章 公共物品有效供给理论分析	(23)
第一节 公共物品的涵义	(23)
第二节 公共物品的本质属性	(25)
一、公共物品的基本特征	(26)
二、公共物品的社会特征	(28)
第三节 公共物品层次的划分	(31)
第四节 公共物品供给效率	(35)
第五节 关于地方公共物品	(39)

一、地方公共物品的内涵	(39)
二、地方公共物品供给效率	(41)
第三章 财政分权与公共物品供给理论模型	(45)
第一节 地方政府提供公共物品的逻辑起点:财政分权理论	(45)
一、从市场失灵到政府供给公共物品	(45)
二、财政分权与政府供给公共物品的职能	(46)
第二节 新古典经济学视角的传统财政分权理论	(47)
一、偏好显示问题与公共物品低效供给	(48)
二、通过机制设计解决公共物品低效供给	(48)
三、财政分权对提高公共物品供给效率的理论支持	(50)
第三节 财政分权理论新视角:公共选择理论和新制度财政学	(51)
一、提高政府供给公共物品效率的途径:政府激励与竞争机制	(51)
二、通过政治制度安排保障财政分权效果	(53)
第四节 财政分权与公共物品供给:理论模型	(55)
一、财政分权与公共物品供给基本模型	(55)
二、财政激励对公共物品供给的影响	(57)
三、人员考核机制对公共物品供给的影响	(61)
四、财政分权与社会福利分析	(63)
五、模型稳健性与扩展分析	(66)
第四章 我国财政分权体制改革与公共物品供给现状分析	(69)
第一节 我国财政分权管理体制改革主要内容	(69)
一、财政分权主要依据的原则	(69)
二、我国财政分权管理体制阶段划分	(71)
三、财政包干体制简述(1980—1993 年)	(73)
四、分税财政体制改革简述(1994 年至今)	(74)
第二节 我国公共物品供给基本情况	(77)
一、我国公共物品需求不断增长	(77)
二、我国公共物品供给现状分析	(79)

第三节 我国公共物品供给宏观概况	(80)
一、公共物品供给总量规模	(80)
二、公共物品供给结构分析	(84)
第五章 财政分权体制下政府激励对公共物品供给影响实证分析	(101)
第一节 财政分权对我国公共物品供给影响机理分析	(101)
一、地方政府对公共物品供给的职能作用	(101)
二、分权体制下地方政府拥有自主决策权	(102)
三、双重激励产生地方政府间竞争	(103)
第二节 中央和地方财政收支关系变化与财政激励	(104)
一、中央和地方财政收支划分的原则	(104)
二、我国政府间财政收支的关系	(105)
第三节 我国财政分权体制下地方政府财政激励实证分析	(108)
一、引言	(108)
二、模型设定与指标、数据说明	(110)
三、实证结果分析	(111)
第四节 本章小结	(118)
第六章 财政分权、经济开放与公共物品供给空间计量实证分析	(121)
第一节 引言	(121)
第二节 文献分类、评价与研究假说	(123)
一、财政分权与公共物品供给文献分类与评价	(123)
二、经济开放与公共物品供给文献分类与评价	(125)
第三节 模型、数据来源与空间计量方法	(127)
一、面板数据计量基础模型	(127)
二、面板数据空间计量模型	(128)
第四节 空间计量模型的估计结果与分析	(131)
一、假说的提出	(131)
二、空间计量实证结果：检验假说	(132)
第五节 本章小结	(140)

第七章 本书主要结论、政策启示与研究展望	(141)
第一节 主要结论	(141)
第二节 政策启示	(142)
第三节 研究展望	(147)
参考文献	(149)
致谢	(161)

第一章 导 言

第一节 选题背景与研究意义

一、选题背景

1978年12月,党的十一届三中全会召开,中国迎来改革开放的春风,三十多年过去了,中国经济取得了伟大的成就,GDP增长率以年均近10%的速度增长,人均收入增长了约50倍,这在世界上其他国家是从未有过的,创造了中国经济增长的奇迹,让世人为之瞩目。中国经济实现了从落后到初步兴旺的历史性跨越,同时经济增长也使人民的生活实现了从贫穷到温饱再到小康的变化。当然,中国经济增长的奇迹是和多种因素分不开的,制度的创新尤为重要,其中财政体制改革在经济体制改革中扮演了重要的角色。

财政体制的改革事实上是一个分权的过程,从高度集中的计划经济向社会主义市场经济的转变过程中,政府逐步从市场竞争中退出,资源的配置主要通过市场的价格和竞争机制得以实现,同时,中央政府逐步向地方政府放权让利,从财政包干制到分税制的改革,都使得地方政府拥有了相应的自主权,为经济的发展注入了新的活力。这也是我国经济在改革开放三十多年中持续稳定发展的重要原因之一。财政体制改革促进了我国经济的发展,居民、企业、地方政府作为市场当中的主体参与到市场活动中来,成为资源配置的主体,通过自主决策获得相应的激励和回报。可见,分权促进了经济的增长,是我国经济发展战略中重要的政策推动力之一。中央政府通过向地方政府下放一定的财政自主权,调动了地方政府发展经济的积极性,因而实现了经济的快速持续发展。

然而,在分权背景下,在经济快速持续增长的同时,经济的增长是以不

均衡和不公平为代价的。与之相伴随的是地区间和区域经济发展失衡程度的扩大,公共物品和公共服务领域的发展滞后,与经济增长取得的成就相比,公共物品和公共服务的供给远不能满足人们的需求,而分权的合理性就在于提高公共物品的供给效率,使之满足社会发展的需要,从而为人们物质生活和精神生活的发展提供相应的保障。党的十七大报告中指出,“更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。从这段话中我们可以明确看到,政府在社会发展中的角色不仅注重经济增长和收入的增加,同时注重改善民生、保障民生,促进社会全面和谐的发展。

财政作为政府宏观调控的手段之一,在促进社会发展和社会公平方面扮演着重要的角色,公共财政的转型在于为公众提供和经济发展水平相适应的均等的公共物品和公共服务,从而保障公共物品供给的公平性。改革的目的是全面建设小康社会,是要让人民切实分享改革发展的成果,因此,全面建设小康社会,促进社会和谐发展,就要着力于改善民生,公共物品和公共服务是改善民生的重要组成部分。十一届三中全会以后我国的经济体制改革,使得中国经济取得了高速增长的奇迹,同时以分权为特征的财政体制改革强化了中央政府宏观调控的能力,也激发了地方政府积极发展本地区经济的意愿。然而,在经济和社会不断发展和进步的同时,我们面临着公共物品和公共服务供给总量的不足和质量的低下,地区和城乡之间供给严重不平衡的现状。中国公共物品与公共服务缺失的现状,说明当前我国公共产品与公共服务供给机制效果并不佳,因此党的十七大提出“促进基本公共服务均等化”成为公共财政的目标,建立公共服务体制和以公共利益为导向的政府激励机制,从而确保分权效果的发挥,提高公共物品供给的效率,实现经济结构和向“服务性政府”的转型。

二、研究意义

政府财政活动的目的是要体现在为社会提供能够满足人们需求和偏好的公共物品和服务,这不仅体现在公共品和服务的数量上,同时也体现在质量上。富国之所以富裕,一个主要的原因是他们拥有更多能够满足人们需求的诸如基础设施、教育、卫生保健、社会保障等的公共物品和服务,这些公

共品供给的满足进一步促进了生产力的提高。Aschauer(1989)^①的研究表明:美国生产力的提高,主要是由于诸如公路、机场、轨道交通、城市供水系统和下水道基础设施的建设,这些公共物品最具生产力提高的解释力。可见,公共物品和服务的供给在经济发达国家历来受到比较多的重视,随着社会生产力的提高,经济的不断发展以及人民收入水平的提高,人们对于公共安全、住房保障、社会保险、教育、卫生医疗、环境保护等公共物品和服务的需求也在不断地增加,公共物品和服务同时对于一个国家生产力的提高和经济的发展也起着一定的推动作用,完善的社会公共服务体系能够有效地节约交易成本,提高经济社会的运行效率。

然而,由于公共物品具有非竞争性和非排他性以及外部性等特点,在实际的经济运行中,市场难以有效率的提供满足人们对公共物品真实偏好的供给水平,这必然会影响到经济的发展。因此,人们意识到必须通过非市场机制的方式去有效提供公共物品和服务,而事实上,政府即充当了供给公共物品和服务的主体。市场在有效提供公共物品和服务失灵的情况下,政府很好地弥补了市场的失灵,可是,随着经济社会的不断发展,由于人们需求显示机制的缺乏,信息难以有效传递,加之受到财力限制等因素的制约,政府缺乏供给公共品和服务的竞争和激励,导致了政府在供给公共品和服务上也存在着失灵,人们对公共品和服务的需求也难以得到满足。因此,如何使政府获得更多的竞争和激励从而有效供给能够满足人们需求的公共品和服务,在理论上和现实中有着非常重要的意义。

财政分权理论主要研究政府间财政关系,是对公共物品理论的延伸,传统财政分权理论从地方政府难以提供能够满足居民真实偏好的公共物品的问题出发,认为财政分权能够提高政府供给公共物品的效率,因为地方政府与当地居民最接近,更了解当地居民对公共物品的真实需要,比中央政府按照统一的全国标准来说能够更加有效率地提供公共物品和服务。由于中央政府对地方利益了解甚少,存在较高的信息和交易成本,因此某些政府职能比如供给地方公共物品放在地方一级行使就是顺理成章的。然而,由于地方政府行政效率和公共支出管理体制方面的问题,地方政府同样不可避免会出现公共物品提供效率低下的情况。已有研究表明,财政分权究竟是提

^① Aschauer D A. Is public expenditure productive? [J]. Journal of monetary economics, 1989, 23 (2): 177 - 200.

高还是降低了地方政府公共物品的供给水平,还存在着一定的争议。因此,对财政分权和公共物品的关系进行研究有着重要的理论和现实意义。鉴于此,本书从西方经济学公共物品理论出发,结合财政分权理论关于政府财政关系的分析入手,通过微观公共物品供给效率的分析,结合中国财政分权的现实状况,考虑政府竞争、财政激励、政府偏好等因素变量,实证检验中国财政分权与地方公共物品供给之间的关系以及影响程度的大小,试图解释在中国政治经济环境背景下,中国式财政分权与公共物品和服务的关系,希望能够为中国财政体制改革提供有力的理论支持和政策建议。

第二节 国内外相关研究文献综述

一、国外相关研究文献综述

(一) 关于公共物品有效供给文献综述

完全竞争市场模型建立在所有权的基础上,即个人拥有某种商品的所有权就能够排除其他人享用该商品的机会。然而在市场对于某些商品,其所有权并不属于任何一个人的,也就是某些商品具有公共的属性,早在1770年,哲学家 David Hume 就指出过“公共的悲剧”。由于公共物品由市场提供时缺乏效率,即存在着市场失灵,因此公共部门对于提供公共物品的职责就显得尤为重要。

Samuelson^①在《公共支出的纯理论》中给出了公共物品的明确的定义,他认为纯粹的公共物品是每个人对该物品的消费都不会影响到别人对该物品的消费,即公共物品具有消费上的非竞争性和非排他性。它通过一般均衡的分析方法建立了公共物品的最优供给模型,得到满足帕累托效率条件的公共物品的最优数量。但是由于模型中的严格的假设条件在现实的经济中很难实现,因此难以依靠分权和市场自发的作用实现公共物品的帕累托最优的供给量。Samuelson 的公共物品的供给模型为公共物品的效率分析奠定了一种规范分析的标准和范式,从模型的假设条件也使我们清楚地了解到实现公共物品有效供给的困难所在,奠定了公共部门在优化社会资源配

① Samuelson P A. The pure theory of public expenditure[J]. The review of economics and statistics, 1954:387-389.

置中的职能作用。

另外, Pigou 通过使用效用的方法, 对社会资源如何在私人与公共物品间进行合理而有效配置的问题进行了探讨, 他认为每个人在消费公共物品时得到了效用, 同时每个人缴纳税收支付公共品的消费得到了负效用, 他认为负效用是人们放弃对私人物品消费的机会成本, 因此公共物品的最优供给应该是满足公共物品消费的边际效用等于纳税的边际负效用的点上。

Samuelson 通过一般均衡分析法建立了公共物品的供给模型, 他是从新古典学派的角度对公共物品供给效率问题进行的分析, Wickseil 和 Lindahl 分别在 1896、1919 年通过对税收利益原则的研究, 提出人们愿意对公共物品所缴纳的税负是以自愿交易为基础的, 并且试图通过民主政治的决策过程达到公共物品的有效供给, 认为公共部门所提供的公共物品的多少应该和公民为其所支付的税负相平衡, 以此得到均衡的条件, 即林达尔均衡。维克塞尔 - 林达尔的模型其实是局部均衡的模型, 在整个模型中贯穿的是社会公平的原则, 均衡的结果是满足公共支出规模和人们对于公共物品的税负相一致的点, 以此最终实现社会福利的最大化, 即帕累托最优。

公共物品理论是分析分权与公共物品供给的理论基础, 不管是 Lindahl 的局部均衡模型还是 Samuelson 的一般均衡模型, 对满足效率的条件都给出了明确的标准和满足的条件, 如林达尔价格即人们为公共物品所支付的税收, 满足均衡时的条件是人们对公共物品的评价价值之和等于公共物品得以生产和提供的机会成本。然而, 通过分析我们发现林达尔均衡和 Samuelson 的模型都是以人们能够显示出对公共物品的真实偏好为前提条件的, 但是在现实中公共物品之所以难以实现帕累托最优的供给水平, 往往是和人们难以表露出对其真实偏好分不开的, 人们隐藏对其真实的偏好, 因此很难实现对其支付的价格。如何使得人们能够如实表达对于公共物品的真实偏好的问题, 成为了经济学家之后很长一段时间研究的一个重要方向。

Tiebout^① 的“以脚投票”的方法是其中一个重要的研究, 他假定公共物品是地方性公共物品, 只有在特定的社区才能享受到其所偏好的公共物品的提供和效用, 人们必须通过选择符合自己真实偏好的公共物品来决定自己的居住社区, 因此就可以显现人们对公共品的真实偏好。对于人们对公

① Tiebout C M. A pure theory of local expenditures[J]. The journal of political economy, 1956, 64 (5): 416 - 424.