

中国地方财政分权下的 地方公共品供给研究

舒成 著

江西高校出版社

中国地方财政分权下的 地方公共品供给研究

舒成 著

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方财政分权下的地方公共品供给研究/舒成著.
—南昌:江西高校出版社,2012.12
ISBN 978-7-5493-1692-2

I. ①中... II. ①舒... III. ①地方政府-公共物
品-供给制-研究-中国 IV. ①F062.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第307284号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道96号
邮 政 编 码	330046
总编室电话	(0791) 88504319
销 售 电 话	(0791) 88513417
网 址	www.juacp.com
印 刷	南昌市光华印刷有限责任公司
照 排	江西太元科技有限公司照排部
经 销	各地新华书店
开 本	787mm×1092mm 1/16
印 张	7.5
字 数	210千字
版 次	2012年12月第1版第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-5493-1692-2
定 价	30.00元

赣版权登字-07-2012-693

版权所有 侵权必究

摘 要

改革开放 30 年以来,财政分权体制改革一直是中国经济领域研究的重要课题。经济学家们达成了一个比较广泛的共识:中国财政分权体制改革促进了地方各级政府间的竞争,提高了地方各级政府发展经济的动力,增强了地方公共品的供给,为我国 30 年来的经济高速发展奠定了基础。随着中央与省“分税制”财政分权体制的确立,地方财政分权体制也沿着“分税制”的思想逐步深化,形成了地方各级政府在分工、合作提供地方公共品的财政体制基础。然而,地方财政分权体制是在地方各级分权划分比较模糊、地方各级缺乏稳定收入来源的背景下实施的,而且既没有体现居民对地方公共品的偏好显示机制,也缺乏对地方各级政府有效供给地方公共品的激励。这就使得地方公共品的供给中出现诸如经济增长型的地方公共品投资高速扩张,各地高速公路、地铁(轻轨)、机场及城区公用事业改变惊人;以行政管理费为代表的社会管理型地方公共品增长迅猛,各地行政事业部门人员膨胀,政府治理效率低下;而医疗、教育、卫生等社会服务型地方公共品投资则相对不足且效率不高。

本书以地方财政分权体制下的地方公共品供给作为研究对象,深入探讨地方财政分权体制的制度设计、分配体制、管理机制对地方各级政府提供地方公共品的影响。本书基于前人的研究,深入分析省地财政分权体制和地县财政分权体制对地方公共品供给的影响,并在此基础上提出通过地方财政分权体制和“省直管县”财政管理体制的完善途径,以便在今后的地方财政分权体制改革中更好地促进地方公共品有效供给。本书主要包括五个部分。

第一部分,导论。本部分介绍了本书的研究背景和意义,并对国内外关于地方财政分权体制和地方公共品供给的研究进行了梳理和综述。研究发现,地方财政分权体制的实施需要与对应的居民偏好显示(选择)机制、地方政府间的激励机制等措施相配套,才能使地方公共品高效供给。同时,对地方财政分权体制与地方公共品的供给之间的关系,需要结合不同级次的分权程度、本级财政运行状况等方面进行理论和实证方面的研究,才能得出比较可靠的结论。最后,提出了本书的研究框架和方法,总结了本研究的创新和不足之处。

第二部分,地方财政体制与公共品供给理论分析。本部分对地方公共品理

论及其有效供给、财政分权理论下地方公共品的有效供给从理论层面进行了分析。在此基础上提出了地方财政体制下地方公共品供给分析框架,并从地方财政分权体制制度设计、分配体制、管理机制层面对地方公共品供给影响机理进行了分析,为地方财政体制对地方公共品供给的实证分析奠定了理论基础。

第三部分,中国地方财政分权体制下地方公共品供给变迁。本部分介绍了改革开放以来地方财政分权体制的制度安排,并对制度安排下的地方公共品供给情况进行了分析。研究发现:地方公共品供给规模随着经济发展而增大但地方各级政府承担了过多供给责任,随着地方财政体制分权化的推进,尤其是“省直管县”制度的实施,地方各级财政支出中发生了有利于基层的变化;地方公共品供给结构尚待优化,即使实行了“省直管县”,经济增长型和社会治理型地方公共品供给规模相对在省地县级的供给中仍然高于社会服务型;从主要地方公共品供给职责来看,大体呈现“省级减少、地级稳定、县级增大”的趋势,“省直管县”制度的实施使省级、县级在地方公共品供给中的责任增加,地级供给职责相应减少。

第四部分,中国地方财政分权体制下地县级公共品供给实证分析。本部分对我国地方财政分权体制下的地县级公共品供给能力和地方财政分权体制对地县级公共品供给的影响进行了实证分析,并对未完全实行“省直管县”的省份与完全实行“省直管县”的省份的实证结果进行对比分析。研究发现“分税制”改革后,地县级财政自给率出现大幅下降,全国地级人均财力基尼系数一直在比较平均的水平,县级则接近了不平均的警戒水平;全国地县级人均财力泰尔指数值总体呈下降趋势,就地级而言省内差异变动程度要明显大于省际变动程度,县级则呈现出相反的趋势;在省地和地县财政分权体制下,即使“省直管县”制度实施后,地县级政府受财政自给能力弱、财政负担重和治理效率低等因素的影响,并未由经济发展型政府转向社会服务型政府。

第五部分,主要结论与政策建议。本部分简要总结了各部分的研究结论,并在此基础上从地方财政分权体制制度设计、分配体制、管理机制层面提出了促进地方公共品有效供给的对策。同时,在本书分析“省直管县”制度对地县级公共品供给影响的基础上,有针对性地提出了促进“省直管县”财政管理体制完善的对策。

关键词: 地方财政分权体制 地方公共品 “省直管县”

目 录

1. 导论	1
1.1 研究背景与意义	1
1.2 国内外文献综述	2
1.3 研究框架与方法	10
1.4 研究创新与不足	12
2. 地方财政体制与地方公共品供给的理论分析	14
2.1 地方公共品理论及其有效供给	14
2.1.1 地方公共品的内涵	14
2.1.2 地方公共品的有效供给	15
2.2 财政分权理论下地方公共品的有效供给	17
2.2.1 第一代财政分权理论下地方公共品的有效供给	18
2.2.2 第二代财政分权理论下地方公共品的有效供给	24
2.3 地方财政分权体制下地方公共品供给的分析框架	27
2.3.1 地方财政分权体制下地方公共品供给理论模型	27
2.3.2 地方财政分权体制对地方公共品供给影响机理分析	28
3. 中国地方财政分权体制下地方公共品供给制度变迁	31
3.1 中国地方财政分权体制的制度安排	31
3.1.1 中国地方财政分权下的财政管理体制	31
3.1.2 中国地方财政分权体制的内容	32
3.1.3 中国地方财政分权体制变迁分析	36
3.2 中国地方财政分权体制下地方公共品供给分析	39
3.2.1 中国地方公共品供给总量分析	39
3.2.2 中国地方公共品供给结构分析	45
3.2.3 中国地方各级政府主要公共品供给职责分析	51
3.3 中国“省直管县”地区地方公共品供给分析	54

3.3.1 中国“省直管县”地区地方公共品供给总量分析	54
3.3.2 中国“省直管县”地区地方公共品供给结构分析	57
3.3.3 中国“省直管县”地区各级政府主要公共品供给职责分析	59
4. 中国地方财政分权体制下地级公共品供给实证分析	63
4.1 中国地级公共品供给能力分析	63
4.1.1 中国地级财政自给能力分析	63
4.1.2 中国地级财政财力分配差异分析	65
4.2 中国地方财政分权体制对地级公共品供给影响实证分析	71
4.2.1 实证分析的理论基础	71
4.2.2 指标选择与实证方法	72
4.2.3 样本数据与实证结果	73
4.3 中国“省直管县”体制对地级公共品供给影响实证分析	78
4.3.1 样本数据	78
4.3.2 实证结果	79
5. 中国地方财政分权体制下县级公共品供给实证分析	81
5.1 中国县级公共品供给能力分析	81
5.1.1 中国县级财政自给能力分析	81
5.1.2 中国县级财政财力分配差异分析	83
5.2 中国地方财政分权体制对县级公共品供给影响实证分析	86
5.2.1 指标选择与实证方法	86
5.2.2 样本数据与实证结果	87
5.3 中国“省直管县”体制对县级公共品供给影响实证分析	92
5.3.1 样本数据	92
5.3.2 实证结果	93
6. 主要结论与政策建议	95
6.1 本书主要结论	95
6.2 促进中国地方财政体制下地方公共品有效供给的政策建议	98
6.2.1 健全地方财政分权制度设计	98
6.2.2 优化地方财政分配体制	99
6.2.3 强化地方财政资金管理机制	103
6.2.4 完善“省直管县”财政管理体制	104
参考文献	106
后记	114

1 导 论

1.1 研究背景与意义

公共品对于一个国家(地区)的经济发展和人民福利水平提高起着重要作用。根据地域和受益范围不同,公共品可以分为全国公共品和地方公共品。对于中小型国家而言,全国公共品与地方公共品之间差异较小,而对于中国这样一个幅员辽阔、有多级政府的经济大国来说,由公共品地域和受益范围层次性引出了一个重要问题:如何有效提供不同层次的公共品?财政分权理论给出了由不同级次政府提供不同层次公共品的经济学依据:与中央政府相比,地方各级政府更接近于本辖区内居民,从而能使公共品与居民偏好更好地进行匹配,并能提高地方政府的地方公共品供给效率。综观中国改革开放以来的财政体制改革,正是围绕着财政分权理论的这个思路而展开的。

随着中国财政分权体制的逐步建立,财政分权思想得到了逐步深化,“分税制”实施后地方各级政府的独立经济利益也逐渐明晰,从而奠定了地方各级政府分工、合作提供地方公共品的财政体制基础。虽然“分税制”使中央收入更加集中,地方政府(省地县三级和乡镇级)仍然是提供地方公共品、发展经济的主体。从纵向看,中国财政体制高度分权化,截至2007年,它被分成34个省级单位,333个地级单位,2862个县级单位和41636个乡镇级预算单位^①。根据各级政府支出比例这个传统测算指标,即用地方各级政府支出占全国财政支出比重来衡量,中国总支出中70%左右发生在地方政府,其中又有55%以上的公共支出发生在省级以下政府。对照发达国家省(州)以下政府支出占各级政府支出总额平均30%左右的水平,中国可能算是当今最分权的国家了(张军,2006)。

“分税制”以来,地方财政分权体制已经发生了很大的变化,但是这个体制仍然是一个层层相叠的分级体系。从财权分配上看,上级政府一般只与下一级政府打交道,并确定收入分享体制的大体框架。例如,省级政府与市级政府确定收入分享机制,市级政府与县级政府确定收入共享规则,如此等等。事权分配也采取同样的方式。其结果是:地方各级之间的实际收入和支出有很大的差异。这就导致在各地地区地方公共品的数量与质量都有较大程度提高的同时,人均水平在不同地区还有相当大的差距。而且,在财政体制变迁中,上一级财政部门总是在“甩包袱”,即利用旧体制赋予的新体制制定权增加收入、减少负担,这就使得部分本来应该是省级部门提供的公共品,放在地级部门提供;地级部门应该提供的公共品,放在县级提供。这样层层转嫁,再加上很多上级项目需要下级提供配套资金,使得基层(县级、乡镇级)财政成为最困难的级次。这种体制下,地方公共品供给的资源配置效率较低,有限的资源并没有完全得到合理利用,经常表现为:一方面政绩工程、形象工程等“泛滥成灾”,另一方面地方科教文卫支出不足。同时,地方公共品供给的行政成本居高不

① 国家统计局.中国统计年鉴(2008) [M].北京:中国统计出版社,2008.

下,地方公共品和公共服务的质量不能令人满意,以及地方公共品供给中错位、缺位、浪费、腐败等现象时有发生。例如,教育、卫生等公共领域不仅整体效率水平较低,而且地区分化严重(张军等,2003; Hofman 等,2004);中国基础设施的成就被认为是分权体制下“为增长而竞争”的结果(张军等,2007)。在深化地方财政分权体制改革的同时,一个问题就变得日益突出:中国的地方财政分权体制提高了地方公共品供给吗?

当前研究中央与省级财政体制及其对省级公共品供给影响的文献比较丰富,但对地方财政分权体制(省以下财政分权)度量以及地方财政分权体制对地方各级公共品供给影响探讨较少。本书探讨了中国地方财政体制下的地县级公共品供给理论和效率。在借鉴前人的研究成果上,本书在考察中国地方财政分权体制安排对中国地方公共品供给结果或质量的影响中,把地方公共品供给的结果或质量作为被解释变量,而把地方财政的分权程度和运行特征作为控制变量来处理,以便检验地方财政分权体制影响下的投入差距,解释地方财政分权体制的差异对地方公共品供给质量的影响。本书还考察了现行地方财政分权体制对东中西部、省地县三级财政支出中的基本建设支出、行政管理费和教育事业费的影响,并对“省直管县”实施后的地县级支出情况进行考察,在对上述二者进行对比分析的基础上为将要在全国推行的“省直管县”财政体制改革提出有针对性的建议。因此,本书具有重要的理论和现实意义。

1.2 国内外文献综述

一、国外文献综述

(一) 公共品与地方公共品的研究

西方公共品理论的发展主要经历了两个时期:第一时期从亚当·斯密开始到1954年萨缪尔森发表《公共支出的纯理论》,古典和新古典理论主要在政府财政税收的限度内探讨公共品问题,把公共品本身作为政府设计税收政策的重要参考依据;第二个时期是从1954年萨缪尔森发表《公共支出的纯理论》至今,是公共品理论形成并发展的时期。公共经济学家运用新古典传统对公共品进行研究,从公共品的内在属性出发,通过揭示公共品与市场机制的内在矛盾,提出了针对不同公共品,采用不同制度安排来供给的观点,形成了多主体提供公共品的理论。

维克塞尔和林达尔(Wicksell, 1896; Lindahl, 1919)建立的维—林模型表明:公共品有效供给的关键在于消费者按自己从公共品消费中获得的边际效用水平真实地表示自己对公共品的需求,从而相应地承担公共品的成本。而后,萨缪尔森(Samuleson, 1954)以典型的公共品“灯塔”为例首先给出了公共品的经典定义,认为当物品是公益物品,具有非排他性和不可分割性时,就不可能依靠分权、自发的过程来实现与开放的竞争下所实现的同样的效率水平,并为市场经济中政府资源配置职能的界定奠定了理论基础。经过维克塞尔(Wicksell, 1896)、林达尔(Lindahl, 1919)、维克里(Vickrey, 1949)、萨缪尔森(Samuleson, 1954, 1955)、马斯格雷夫(Musgrave, 1959)、弗利(Foley, 1970)他们已经对公共品提供的效率条件进行了非常清晰完整的说明,如林达尔价格、萨缪尔森均衡条件等都是人们能自觉表露其对于公共品的偏好为前提的。然而,这些文献很少讨论当人们不愿意真实地表露自己的

偏好,即当信息不对称情况发生时,要如何达到这种效率。

蒂布特(Tiebout,1956)对地方公共品的需求显示问题进行了开创性的研究。蒂布特指出人们会(或至少在一定程度上)通过选择居住地点来表露他们对不同地区公共品的偏好,即通过“财政选购”来对他们最偏好的公共品组合进行“用脚投票”(Voting with feet)。但这种偏好显示方法要求的条件比较严格,既要求地方政府利润最大化,还要求居民可以自由流动。另外,Green and Laffont(1979)、Laffont(1987)提供了通过设计出一种机制,让公共品的使用者将自己对于公共品的偏好真实地表现出来的解决方法。这种机制解决了信息和激励的问题,即机制所需要的信息量最少并具有激励相容性。Rose - Ackerman(1979)及Epple(1993)的研究则认为在不具备蒂布特要求的条件时,不能达到一个公共品供给与需求均衡状态;相反Nechyba(1996)则认为当通过多数原则投票决定地方公共品的水平时,地方政府若征收财产税而非累进所得税,就可以得出一个均衡的公共品提供水平,此时,并不需要追加额外的关于居民偏好及社会效用函数的条件。

前面几种公共品需求偏好显示方法都属于间接偏好表露法,近年来出现了以调查和问卷形式作为获取个人对公共品偏好的直接偏好表露法^①,其思想是要求人们对研究人员所描述的某种假设事件做出可能的估价。Gunnar Rongen(1995)使用直接偏好表露法通过实证分析了挪威地方公共品的提供效率,即是否满足人们的需要和偏好,他发现各个市的几项关键性公共服务没有达到有效率产出水平,综合服务水平是不均衡的,太多的资源配置放在了行政和文化开支上,与此同时,对教育和老年人健康方面的投入又太少。

奥茨(Oates,1972)、Zodrow and Mieszkowski(1986)、Wildasin(1988)、Gordon and Wilson(2001)等则从税收竞争角度来探讨地方公共品供给的有效供给。奥茨(Oates,1972)认为,税收竞争的结果往往是导致低于有效水平的地方公共服务产出。为了保持低税率以吸引投资,地方官员不得不使其支出水平低于由边际收益等于边际成本规则所决定的有效水平,尤其对那些于当地经济没有直接效益的项目,就更是如此。Wildasin(1988,1989)的研究表明在税收竞争情况下,单个地区实际上陷入了一种“囚徒困境”,即每一个地方政府都有这样的担心,如果征税过高,就将导致资本外流,结果是各地区都采取低于有效水平的资本税率。单个地区在进行决策时忽视了它对其他地区产生的正外部性,因而其边际收益小于社会边际收益,地方公共品从而供给不足。Gordon and Wilson(2001)和Zodrow and Mieszkowski(1986)认为作为对税收竞争的反应,单个地区将会以非效率的方式过低地供给公共品,即在税收竞争条件下,地方公共品将供给不足。

然而,也有学者认为政府间的竞争有利于提高地方公共品的供给效率,如布雷顿(Bretion,1998)认为,政府竞争不仅发生在同一级政府之间,而且发生在不同等级的政府之间,水平竞争和垂直竞争都可能改进公共品的供给效率。其中,垂直竞争改进公共品的供给效率是通过更多的民主、更少的独裁来实现的。

(二) 财政分权理论与地方公共品供给的研究

在国外相关文献中,西方公共经济学家主要从公共品的层次性与空间特点入手,论证地方政府提供地方公共品的有效性,以及多级政府及财政分权的必要性。财政分权理论提

^① 也被称为“或有估价法”(Contingent Valuation Method),或有估价法建立在资料丰富的数据库基础上,不仅限于对地方公共品的需求估计上,而且具有更广泛的应用领域。但这种方法在统计分析中有可能存在各种各样的偏差。

供了财政分权合理性的经济学基础。

哈耶克(Hayek, 1945) 和斯蒂格勒(Stigler, 1957) 主要从资讯传递的成本和获得的难易程度出发, 认为地方政府比中央政府能够更准确有效地利用地方资讯来做决策, 也就比较了解所管辖地区居民的需求(偏好) 和效用(偏好) 。因此分权的好处本质上在于地方拥有相对信息优势, 由于地方政府和消费者对地方的情况有更加完备的信息, 因此可以做出更好的决策, 能更有效率地提供地方性公共财政服务。在这种情况下, 地方政府就是实现不同地区的居民选择自己需要的公共品的种类和数量的一种机制。特里西(Tresch, 1981) 的偏好误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, 地方政府相对于中央政府具有信息的比较优势, 由其提供公共品会有助于提高整个社会的福利水平。

蒂布特(Tiebout, 1956) 提出的“用脚投票”理论指出, 赋予地方征税和提供公共品的决定权和人们在地区间自主选择充分流动的权利, 就会导致理性的“经济人”能够通过“用脚投票”的方式选择公共品与税收的组合最符合其偏好的地区作为居住地。而各区域之间经过一段时间通过相互竞争、相互学习模仿, 会促进地区间公共品与税负组合的最优化, 实现社会福利的最大化。奥茨(Oates, 1972) 对这个问题进行了更加数学化的分析。奥茨通过一系列假定, 在分析资源配置处于社会福利最大化时的一般均衡线性规划模型附加限制条件时发现, 在等量提供公共品这个限制条件下, 某种公共品由地方政府提供将优越于由中央政府提供^①。

布坎南(Buchanan, 1965) 通过“俱乐部”^②理论提出了拥挤性公共品有效供给的“俱乐部模型”, 并把规模不等的地方各级政府单位视为一个个“俱乐部”, 任一“俱乐部”的最佳规模应确定在外部负效应所产生的拥挤成本等于新成员分担成本所带来节约的均衡点上。奥尔森(Olson, 1965) 则通过建立简单的模型分析了集团中公共品(类似于“俱乐部”公共品) 提供量达到最优的条件以及个人提供公共品的条件, 然后根据这些条件得出小集团比大集团更容易提供公共品, 但由于存在“搭便车”(Free rider) 现象的存在, 小集团中的提供量可能低于最优水平; 而大集团成员众多, 个人的收益占集团收益的份额较小, 导致公共品的提供量偏离最优水平很远, 因此大集团公共品提供量有可能为零。

在上述解决了财政分权合理性的经济学基础上, 财政分权理论对财政职能在各级政府间进行了划分。马斯格雷夫(Musgrave, 1959) 从考察财政的三大职能(资源配置、收入分配与经济稳定) 出发, 来分析中央与地方政府存在的合理性与必要性, 并提出了事权和财权在中央和地方政府之间划分的原则。马斯格雷夫的分权模型强调了公共品受益范围不同, 应由不同级次的政府来提供不同受益范围的公共品。在各级政府间的事权确定后, 接下来要考虑的是财权的划分。马斯格雷夫(Musgrave, 1983) 、巴哈(Bahl, 1992) 等的最优分税原则, 指出以下划分原则: (1) 对于具有高度流动性要素的课税, 其税权应集中于中央; 非流动性要素的课税, 税权应保留在地方。如遗产税应划归中央, 而财产税则应归地方政府。(2) 以

① 奥茨指出“关于该物品的每一个产出量的提供成本无论对中央政府还是对地方政府来说都是相同的。那么, 让地方政府将一个帕累托有效的产出量提供给他们各自的选民, 则总是要比中央政府向全体选民提供任何特定的并且一致的产出量有效得多。”

② 俱乐部, 一般理解是为分享某种利益而联合起来的人们的一个自愿协会。

调节收入再分配为目的的税种,如累进的所得税,应由中央政府课征。(3)用以贯彻经济稳定政策的税种和具有收入周期性不稳定特点的税种,应划归中央。如个人所得税和公司所得税都应划归中央政府征收。(4)以居住地为基础征收的税收,如居住税(物业税)、零售税或其他间接税,同以来源地为基础的税收如产地原则下的增值税以及公司税等相比,更应划归地方政府。(5)类似于对私人部门定价的使用者收费,各级政府都适合征收。

在财政分权模式中,政府间补助(转移支付)制度承担着保证中央(联邦)统一领导和宏观调控,调节地区间公共品的供给水平和收入分配,促进全国统一市场发展及优化资源配置等重大责任。彼特瑞(Petchey)、夏普洛(Sharo)等人从政治学、社会学等角度,对政府间补助金(转移支付)存在的必要性进行论证。他们认为政府间补助金(转移支付)的存在是联邦制国家政体得以产生并正常运作的必要条件。在联邦制国家中,宪法规定了各级政府必须履行的责任,与之相适应各级政府均被赋予相应的财权,而政府间补助制度是自上而下将各级政府联结起来的纽带,保证了国家的统一与稳定。此外,这个制度还具有如规模经济、风险共担、消除要素流动障碍、提高本国的国际地位等潜在作用。

在财政分权实施方面,费雪(Fisher,2000)系统地研究了美国地方财政关系和地方财政体制,阐述了美国市场经济中的政府职能以及联邦政府、州政府与地方政府各自的职能,分析了美国的财政支出责任在政府间划分、各级政府的财政支出结构以及联邦政府税收、州政府税收和地方政府税收的结构以及美国的财政转移支付制度等,对于发展中国家的财政体制改革和公共品供给有很大的借鉴意义。

有关财政分权优势的理论假说依赖一系列假定,而这些假定在现实中往往很难满足,因此质疑财政分权的观点也很多。Rerny PrudHomme(1995)指出财政分权的实施可能存在以下三个方面风险:财政分权会加剧贫富差距;财政分权不利于国家宏观经济稳定;财政分权在某些情况下也可能降低经济效益。近20年来,随着各国经济民主化和分级财政制度的改革,传统的财政分权理论不断得到充实与完善。财政分权理论分析框架和方法上有所拓展,引入当代政治学、经济学,特别是经济管理科学的最新成果,运用激励相容与机制设计学说、委托—代理关系等研究框架,将财政分权理论研究推向了一个新的高度。

钱颖一等人(1997)借助新厂商理论打开了政府这个“黑箱”,他们认为传统分权理论只从地方政府的信息优势说明了分权的好处,但没有充分说明分权的机制,特别是对政府官员忠于职守的假设存在问题。事实上,政府和政府官员都有自己的物质利益,和企业经理人相类似,政府官员只要缺乏约束就会有寻租行为,所以一个有效的政府结构应该实现官员和地方居民福利之间的激励相容。

金(David King,1992)认为,以财政集权的方式由中央政府集中提供公共品,必然使中央财政面对过多的工作,由于信息不充分等原因,会使财政部门乃至其他政府职能部门陷入低效率的运行状态。而且越是集权,权力越容易失控,政府机构越容易膨胀。反之,实行财政分权,地方官员能集中精力,做好本职工作,随着工作经验和成绩积累,地方官员可以获得相应的晋升机会以及其他形式的奖励。这又进一步激励地方官员努力工作,以增强本辖区的竞争实力,而竞争的结果又必然不断地带来政府机构精简和政府效率提高的结果。

罗斯·阿克曼(Rose Ackerman,1997)则认为地方政府经常被视为政策实验室,因为不同的地方政府可以进行不同的政策试验,分权后的地方政府的政策选择有可能同时考虑几个不同政策的优势。中央政府每次只能试验一个政策,而且要经过很长的时间才能得到较

好的新政策。当某一项政策预期的收益比较低时,进行政策试验可以反映潜在收益分布的信息。

麦金农(Mckinnon,1997)、罗森(Rosen,2000) 等人认为,财政分权能够强化政府机构特别是地方政府内部的激励机制,鼓励辖区之间的竞争。如果公民能够在社区间选择,那么真正管理上的不当会使公民决定移居到其他地方,这个威胁会为政府管理者们更有效地执政带来激励,使他们更加关心公民的需求意愿。再者,如果地方政府对经济活动干预过多,会使有价值的投资活动转向政府干预较少的区域。因此,地方之间的竞争会减少不适当的干预,提高经济效益,同时认为多级次政府的存在有利于更多地提供政策实验与创新的机会。

二、国内有关研究的文献综述

与国外相比,中国地方财政体制、地方公共品的研究起步较晚,近年来我国地方财政体制和地方公共品供给方面的研究逐渐增多。

(一) 地方公共品方面的研究

中国地方政府竞争课题组(2002) 着重研究了地方公共品融资的具体形式,它指出,目前中国地方公共品的资金一部分来源于预算内资金,其现有规模并不能满足公共品供给的需要。因此,在税收收入不足的条件下,寻求税收以外的收入来为公共品的充分供给融资就成为地方政府参与竞争、取得竞争优势的一项重要内容。

卢洪友、刘京焕(2003) 研究了地方公共品供给制度创新,认为地方政府的主要职责是分级提供各种地方公共品,满足居民生活和企业生产的共同需要。应按公共品生产与提供、直接生产与间接生产分开等原则,打破垄断,有序地向国内外开放公共品生产市场,大力推进公共品生产的市场化,形成“公”与“私”及各自内部的竞争,这将有助于提高地方性公共品供给效率,增进公共福利,并有助于推进中国的市场化进程。

刘汉屏、刘锡田(2003) 在分析中国适度的财政分权对确立地方政府经济利益、促进地方政府竞争作用的基础上,探讨了与财政利益紧密相关的公共品供给对地方政府竞争能力的影响,认为地方公共品的供给数量和质量体现着地方政府的竞争优势,并特别强调了软性(制度性)公共品的重要性。

陈家刚(2006) 根据在德国实地调研的材料,以德国乡村公共品供给为线索,对德国地方治理过程中的权责结构、财政关系、监督机制进行了分析,指出乡村公共品供给更多地是由地方政府独立负责完成,而不是转移给上级政府;强有力的政府财政支持,是德国乡村公共品供给满足当地居民需要的重要基础;健全的监督机制是完善乡村公共品供给的制度保证。

牛玉燕(2006) 认为地方公共品面临的价格困扰使地方公共品不能有效的被提供,应该采取改革户籍制度,强化人口自由流动,引入城市竞争机制;对地方公共品的生产经营进行环节分解,在非自然垄断环节引入市场竞争机制;改革地方公共品价格形成机制和成本约束机制,理顺价格关系等措施改善地方公共品的供给,实现对所有外来人口公平、普遍地提供公共基础设施和公共服务。

高卫星(2006) 认为转型期中国公民社会的兴起使传统的公共品供给发生变化,它推动着政府机制、市场机制与公民社会机制在公共品供给过程中共同参与、相互合作,促进公共

品供给主体的多元化,而供给过程中的多重利益博弈、多种力量参与则使供给结果能够更准确地反映公民的偏好,同时也有利于遏制权力腐败,提高供给效率和服务质量。

王磊(2007)从交易费用的角度解释公共品供给主体的选择标准,对中国公共品供给过程中发生的绝对交易费用进行了测算,并以教育为例测算了公共品供给过程中发生的平均交易费用和边际交易费用,他发现:就我国公共品的供给而言,在一定的条件下将公共品由政府部门交由私人部门与第三部门供给可以节约交易费用,提高公共品供给的效率。

王德祥、李建军(2008)在构建地方公共品最优供给模型基础上,运用湖北省地、县两级面板数据就人口规模、“省直管县”对地方公共品供给的影响进行了实证检验指出:地级和县级人口增加对公共品供给的“规模效应”大于“拥挤效应”;价格机制在县级公共品供给中是失灵的,而在地级,价格机制发挥着一定作用;上级财政补助在改善地方公共服务中的作用不明显。“省直管县”财政改革使财政层次简化、地方财政关系规范化,促进了地、县两级公共品供给的改善。

赵农、刘小鲁(2008)分析了两种区位性因素对地方公共品最优供给(质量与数量)的影响,他们认为:出行半径的增加一方面加大了中间投票人与公共品之间的距离,另一方面也使得原先距离公共品较远的居民得以有机会享用该公共品;前一种影响对公共品的最优质量起抑制作用,后一种影响则起促进作用。而公共品的最优质量随出行半径如何变化,将取决于这两种效应之间的比较。他们还根据公共品之间是否存在替代性,区分了替代性公共品与非替代性公共品,并分析了这两种不同性质的公共品受区位性因素影响而在最优质量与最优供给数量上所呈现出的差异。

刘小鲁(2008)在区域性公共品最优供给的需求模型与供给模型的基础上,运用中国的省际面板数据对需求模型与供给模型在描述中国区域性公共品供给的有效性方面进行了检验。分析的结果表明,只有供给模型能够比较有效地反映中国各地区区域性公共品的最优供给决策。对参数的估计结果表明,中国各地区公共品的需求对价格缺乏弹性,在供给中则存在显著的拥塞效应,且地区人口增长将使当地人均公共品消费量快速下降;对中央政府财政补助效果的估计则表明,该项补助对提高区域性公共品的人均供给水平的效果虽然为正,但作用甚微,此外,考虑到地方政府可能会由于追求政绩的上升而使其在公共品供给方面的决策偏离社会福利目标,前期地方政府政绩对当期决策可以显著地解释人均公共品供给的财政支出。

闫威、肖笛(2008)通过对现有研究成果的综合分析,研究出一个简洁而又不失一般性的模型,他们分析表明:如果地区间是同质的、且每个地区只能以从源征收的资本税为公共品融资,则地方公共品将供给不足。

吴亚卓(2008)构建了一个城乡公共品供给的理论模型,得出公共资源在城乡间配置的均衡条件,并对影响农村公共品供给的资源边际效用、政治影响力、信息因子等因素进行了解释说明,在此基础上给出了正确认识城乡公共品供给的相对竞争关系,采取强制性与诱致性相结合的制度变迁方式,培育农村公共品供给的经济、社会、制度基础等完善农村公共品供给的政策建议。

孔琳(2009)通过建立一个地方政府公共品投资的博弈模型,分析得出由于外部性和收益率的不同,地方政府对不同公共品的投资激励存在很大差异。地方官员出于自身效用最大化的考虑,往往更注重直接的短期收益,导致公共品投资结构与社会福利最优时存在一

定的偏差,从而使资源得不到优化配置,经济系统稳定性下降,极大地损害了公共福利,这也就是我国区域公共品投资过剩与不足并存的根本原因。

(二) 地方财政体制方面的研究

贾康、白景明(2003、2004)认为:省以下财政体制改革归根到底是一个现代化的转轨过程中的财政制度安排问题。在整体市场经济体系正在确立的条件下,地方财政改革不能再寻求建立过渡性制度模式了,而应重点推进实质意义的分税分级财政建设。他们认为,应该按照建立公共财政框架的方向,在适度简化政府层级的前提下按照“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”的原则构造完整的多级财政,同时改进和完善中央自上而下的财力转移支付制度。

杨之刚(2004)认为:1994年的分税制改革导致了基层财政困难和地区间差距的扩大。她认为,财政体制改革的目标除缓解基层政府的收支矛盾外,更为重要的改革目标是:确定基层政府职能,配合较为规范的转移支付制度和较为完善的地方税体系的建立,构建具有自律机制有效运行的基层财政体制。

阎坤(2004)认为:地方财政问题本质上不是一个技术性问题,而是一个制度创新问题,应一方面要求逐步建立民主的理财机制,另一方面要重构县乡财政体制新框架,明晰界定县乡两级政府事权,培育新的主体税种,下放税权并且加大转移支付力度。

朱秋霞(2005)认为:在世界上许多国家,财政层次和行政层次不是完全对应的,且一般是行政层次往往多于财政层次。在此基础上指出,在省市层次(中观层次)的行政和财政体制改革可以通过保留市、区行政层次,或者取消财政层次的途径来解决。

贾康、阎坤(2005)指出改进省以下财政体制、缓解基层财政困难,在当前具有明显的迫切性,他们认为:在中央对地方财政体制尚不可能一下作出大改革的情况下,将近期目标定位在缓解基层财政困难和调动地方各级合理发展经济、精简机构、增收节支的积极性上是适宜的选择;从长远目标看,则需对整个分税制财政体制进行系统化的调整与规范、逐步划清政府事权、减少财政层级、完善地方税体系、改进转移支付制度安排,并推动配套改革。

葛乃旭(2005)对现行政府间转移支付制度的运行结果进行了定量分析,结果表明,现行体制的均等化效果太弱,不足以阻止地区差距不断扩大的趋势。比照德国政府间转移支付制度,提出了一套建立一个纵向和横向转移支付相结合的、均等化效果更好的政府间转移支付制度的具体方案。

周飞舟(2006)认为分税制并没有有效地均衡地区间因经济发展不平衡而带来的区域差异。其中一个重要原因在于分税制带来的集权效应引起地方政府行为的一系列变化。在这种形势之下,地方政府开始积极从预算外、尤其是从土地征收中为自己聚集财力,“城市化”开始成为地方政府的新增长点。由此,分税制集权化的改革带来了一个意外后果,即形成了一种“二元财政”结构格局。

张闰龙(2006)对A省20世纪80年代包干制、财体制改革对省以下政府间关系的影响进行了简要分析,他研究发现,以财政包干为主要内容的分权化改革,使得省以下政府间财政利益逐渐分化,同时不同政府部门之间在财政收入方面的竞争日趋激烈。在这种情况下,对自身利益的关注成为主导地方政府决策过程的首要因素,地方政府的政策取向出现截然不同的两个特征:对上,表现出较强的自利特征,即更多地考虑本级政府的利益,尽可能减少对上级的财政贡献;对下,表现出较强的利他特征,即更多地考虑如何以各种形式的

优惠政策,促进地方工商业的发展,培养财源。

尹恒、康琳琳、王丽娟(2007)运用中国2000多个县级地区1993年—2003年的财政数据,借鉴收入分配文献中发展出来的收入来源不平等分解法,对转移支付的财力均等化效应进行了分析,得到了十分稳健的结论:上级财政转移支付不但没有起到均等县级财力的作用,反而拉大了财力差异,特别是在分税制改革后,转移支付造成了近一半的县级财力差异;专项补助和税收返还是非均等性最强的转移支付;明确定位在缩小财力差异的各项因素法转移支付并没有达到预定的效果,虽然从财政供养人口平均财力的不均等角度看,它们具有一定的均等化效应,然而从总人口平均的角度分析,它们是非均等的。

袁飞等(2008)描述了中国最近10多年来政府间财政关系的演变,利用中国1994年—2003年县级面板数据和工具变量方法,我们从实证角度确立了转移支付增加与财政供养人口规模膨胀的因果关系,并指出要在控制政府冗员增长的同时促进公共服务的有效提供,中国需要建立一个财政上更加分权和行政管理上更有基层参与性的政府管理体制。

(三) 财政体制与公共品供给的研究

吴建南等(2005)以陕西省特定乡镇政府为对象,研究发现,现阶段政府组织绩效的影响因素固然有内部管理的问题,而整体财政管理体制尤其是事权与财权的严重不对等,是造成现阶段乡镇政府绩效不佳的根本原因。

沈坤荣、付文林(2006)运用空间滞后模型,对中国省际的税收竞争与博弈行为进行检验。研究显示地方政府目前对公共品的偏好较低,提出应加快地区基本公共服务的均等化和转移支付的法制化进程,努力打破数量型增长的政绩观,从制度层面营造地区间协调有序的竞争关系。

平新乔、白洁(2006)考察了财政分权背景下财政激励对地方公共品的供给满足当地真实需要的敏感度(responsiveness)的影响,指出中国的财政分权依然存在问题:首先,规模巨大的预算外收入会扩大地方政府的规模,从而加重当地居民和农民的负担;其次,地方政府预算外支出的规模效应递减;第三,城市化水平(以非农人口占总人口的比例来衡量)和地方政府对城市维护方面的支出负相关,表明中国的工业化进程和城市化进程并不一致。

张军等(2007)在依据现有的文献和省级面板数据,度量了改革以来中国的基础设施的存量变化和地区差距,他研究发现:在控制了经济发展水平、金融深化改革以及其他因素之后,地方政府之间在“招商引资”上的标尺竞争和政府治理的转型是解释中国基础设施投资决定的重要因素,这意味着分权、Tiebout竞争、向发展式政府的转型对改进政府基础设施的投资激励至关重要。

傅勇、张晏(2007)认为经济分权同垂直的政治管理体制紧密结合是中国式分权的核心内涵,通过构造财政分权指标和政府竞争指标,利用1994年—2004年的省级面板数据进行实证检验,发现:中国的财政分权以及基于政绩考核下的政府竞争,造就了地方政府公共支出结构“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的明显扭曲;并且,政府竞争会加剧财政分权对政府支出结构的扭曲,竞争对支出结构的最终影响则取决于分权程度,而1994年之后包括科教兴国、西部大开发在内的现行重大政策并没有缓解这种状况。

赵文哲(2008)指出由于财政分权使得地方政府在支出方向上具有更大的自主性,公共支出的某些类型有助于前沿技术进步的提高和人力资本的积累。但是如果财政分权对这

些的支出规模增长不显著,或者支出比例有所下降,财政分权可能会降低前沿技术进步和技术效率。

邓可斌、丁菊红(2009)从理论上阐述了中国转型中分权与公共品供给的内在联系,进而利用中国省级面板数据,构建动态结构模型,运用系统广义矩估计方法检验证实了:分权对“硬”公共品供给有明显加速作用,对“软”公共品供给有明显抑制作用;经济较差的地区,分权速度会加快,其中人口密度较高的地区分权速度要比人口密度低的地区快;人口密度较高、经济较好的地区分权速度会减弱;分权程度变化与政府行政效率间存在显著正相关关系。“发展型政府”更偏好“硬”公共品供给,因而更偏好高分权。

从以上的分析和文献梳理中可以看出,西方财政学界对财政分权理论与公共品供给的研究已经较为完善,实现地方公共品供给的帕累托效率条件也得到了公认。在此基础上,西方发达国家各个政府级次的公共品供给责任划分比较清晰,公共品的供给的数量和质量都处于较高水平。在中国,1994年以来的“分税制”改革已历经15年,中央和省级次的财权事权划分已比较明晰,但是地方财政分权的推进比较缓慢。全国将在2012年底前在大部分地区推行“省直管县”改革,然而,当前学术界对中央与省分权影响的公共品供给研究的较多,而对地方财政体制对公共品供给的研究成果却不多见。且现有的文献研究主要集中在规范分析上,以及如何合理完善省内事权、财权划分,如何改善省内转移支付,如何加强地方财政管理等方面,缺乏对地方财政体制本身的实证研究和对地方财政体制对公共品供给影响的计量研究。

1.3 研究框架与方法

一、本书的逻辑思路

本书的研究逻辑如下:在理论上,地方公共品供给的帕累托效率条件已经解出,但是由于现实经济环境的复杂性,帕累托最优的理想状态很难实现。特别是在有多级政府的国家,如何在多级次政府间划分事权、财权并进行政治、财政激励以达到地方公共品的最优供给问题,成为财政学研究上的重大课题。西方财政分权理论认为地方政府对地方性信息的获取具有优势,这使得地方政府能够比中央政府更好地提供地方公共品以满足当地居民的偏好,并且在财政分权体制下,居民自由流动所构成的“用脚投票”机制能够保证地方公共品和居民偏好更好地匹配。因此,财政分权理论认为由地方政府提供地方公共品比由中央政府提供更有效率,可以减少福利的损失。但是从规范分析的角度说,财政分权理论下地方政府能够有效提供地方公共品是根据西方实际提出的,并有一系列假设条件。在我国当前尚不完全具备这些条件,如地方政府间事权财权划分仍不明晰、政府级次过多、转移支付制度不完善、人口不能自由流动等,这些因素会影响地方公共品的供给效率。因此,若要提高地方公共品的供给效率就必须对不规范的财政分权体制进行改革,尤其是对改革开放以来着力较少的地方财政分权体制进行更彻底的改革。

中国改革以来,地方财政体制经历了从“财政包干”到“分税制”财政分权体制的变革,到目前已经基本上建立起了分权化的地方财政体制。那么,中国的地方财政分权体制改革