

教育部人文社会科学重点研究基地 学术文库
中山大学行政管理研究中心

财政管理体制 创新研究

孙 开 彭 健 著

中国社会科学出版社

财政管理体制创新研究

孙开 彭健 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政管理体制创新研究/孙开, 彭健著. —北京: 中国社会科学出版社, 2004.5

(教育部人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心学术文库)

ISBN 7-5004-4462-1

I. 则… II. ①孙…②彭… III. 财政管理体制 - 研究 - 中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 032133 号

责任编辑 丁玉灵

责任校对 李 莉 王应来

封面设计 诚 信

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010-84029453

传 真 010-84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2004 年 5 月第 1 版

印 次 2004 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×980mm 1/16

印 张 18.25

插 页 2

字 数 345 千字

定 价 38.50 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《文库》编委会成员

顾问：夏书章 王惠岩

主任：王乐夫

委员：（按姓氏笔画为序）

王乐夫	王浦劼	马 骏	刘 恒	刘德厚
朱立言	任剑涛	陈振明	陈瑞莲	肖 滨
郭小聪	郭正林	夏书章	曹沛霖	薛 澜
蔡 禾	蔡立辉	廖为建		

夏书章教授题词

“文库”，其实也是“武库”，因为其中贮存的，是思想、理论“武器”。全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，需要在邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下的中国特色社会主义政治与公共管理理论密切结合实际的研究，去促进社会主义民主的健康发展，社会主义政治文明的顺利建设，科学民主决策的成功实行，以及行政管理体制的有效改革，等等。相信有关专家、学者必将共同积极努力，为此作出应有的贡献。

——书贺《中山大学行政管理研究中心学术文库》开始出版

夏书章

2004年3月

（夏书章教授，男，江苏人。全国著名行政管理学家、中国行政管理学会第一副会长、全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问、中山大学行政管理研究中心名誉主任、博士生导师。）

总 序

—

自 20 世纪 80 年代中国恢复行政学教学与研究以来,至今不过 20 多年历史。然而,就是在这短短的 20 多年中,中国行政管理的研究与实践取得了令人瞩目的辉煌成就。它表现在:第一,学科建设蒸蒸日上,学科门类日益齐全,目前已经形成包括一级学科、二级学科等在内的学科体系和涵盖行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等不同学科方向的研究与教育体系。第二,教学科研层次逐步提高,形成了以博士后、博士、硕士及学士培养为主干的多层次教学科研体系。第三,科研取得了丰硕成果,出版了一大批优秀教材、专著,发表了大量学术论文,其中不乏在国内外较有影响的力作。第四,实现了范式转换,由此提出了许多新观点,形成了较多有价值的思想,提炼出不少带有规律性的研究成果。行政管理学基础理论的研究也已深入到行政管理的各个方面,对行政管理分支学科进行系统研究。而且,在基本理论以及行政管理各个研究领域和研究方法方面,更多地与政治学、法学、社会学、经济学、管理学、心理学等相关学科的研究进一步紧密地结合起来,互相借鉴与渗透,有中国特色的社会主义行政学学科体系与学科建设在探索中获得了更进一步的发展。1997 年后,随着公共管理一级学科的建立,行政管理的定位进一步得到明确与加强,有关行政管理理论研究成果也更加丰富起来,进而大大促进了行政管理学科建设和教学水平的提高。当然,相对于纷繁复杂的行政改革实践来说,理论的建构还有许多未尽之功,这就为今后进一步加强行政管理理论与实践研究提供了广阔的空间。

在行政管理领域异军突起的队伍中,中山大学行政管理研究中心于 2000 年 12 月成为教育部人文社会科学重点研究基地,在把其建设成为全国惟一的行政管理科学研究、人才培养、学术交流、咨询服务、体制改革等“五个建设标准”的目标的驱动下,全体专、兼职人员不辱使命,努力拼搏,为中国行政管理发展尽心尽力,并且取得了较丰硕成果。展现在读者面前的这套《文库》,就是中心几年来主要科研成果的结晶。过去三年里,聚集在中山大学行政管理研究中心周围的专家、学者都各自承担了一些国家级、省部级等研究项目,经过几年的潜心研究,成果陆续孵出。与此同时,在我们培养的博士生中,一部分博士论文也具有相当创见。为了更好地向社会汇报并接受检验,特决定把这

些研究成果通过出版《文库》的形式郑重推出。这套《文库》有 30 多部著作。我们期望通过这一形式，一方面总结并反映本中心过去三年在行政管理领域研究的基本成果，另一方面也为国内行政管理理论与实践的发展和创新作出一点应有的奉献。作为全国行政管理学的国家级重点学科研究基地，中心一直把中国行政管理的发展视为自己的责任，也一直把本中心的发展视为中国行政管理不断开拓创新的一方面缩影。我们相信，《文库》的陆续出版，将是行政管理学界的一件实事。

二

中山大学行政管理学科研究与教育传承久远，最早可以追溯到 1906 年广东法政学堂的行政本科；1924 年，孙中山创办广东大学时将法政学堂并入，使之成为后来中山大学的政治学系，直至 1952 年“院系调整”才告中断。孙中山先生倡导“天下为公”，并从公共管理视阈解读“政治”，他丰富的政治与行政管理理论与实践，是中山大学行政管理学科建设的宝贵财富。著名行政管理学家夏书章教授在中山大学执教半个多世纪，为中国行政管理学科的建设与发展作出了显著的贡献，也为中山大学行政管理学学术地位的确立起着奠基性的作用。20 世纪 80 年代，中山大学行政管理学科重建以来，在国内同仁的关心和支持下，经过广大教师的共同努力，获得了快速的发展：1998 年，行政管理专业获得行政管理专业博士学位授予权，成为全国首批拥有行政管理博士学位授予权的三个单位之一；2000 年 12 月，“中山大学行政管理研究中心”被评定为教育部人文社会科学重点研究基地；2001 年 8 月，行政管理专业被评定为国家级重点学科并获得公共管理硕士（MPA）专业学位的办学权；2002 年，行政管理本科专业被评为广东省名牌专业；2003 年，获得公共管理一级学科博士学位授予权。

本中心作为行政管理学科的国家级研究基地，在上级领导的精心指导和学界同行的鼎力支持下，自建立起就确定了可持续发展的目标。进入 21 世纪，我们将秉承传统，与时俱进，依托既有的成果，以《文库》出版为契机，经过不懈努力，力求把本中心建成名副其实的国家人文社科重点研究基地。值此《文库》出版之机，我尚望国内学界同行像昔日那样，继续对中山大学行政管理研究中心予以关爱和支持，把它办成全国行政管理领域中令人瞩目的学术园地！

三

公共管理学的研究包括本中心的建设必须坚持以下几项根本原则：一是借鉴国外理论与中国实际情境相结合。目前而言，国内公共管理的一个研究重点

还是对国外理论的挖掘与应用,这就需要我们在学习借鉴别人的理论时坚持突出特色,为我所用,既要吸收,又要鉴别,更要创新,始终把建立中国特色的公共管理理论体系作为己任。二是理论研究与实际应用相结合。缺乏理论指导的实践是盲目的行为,远离实践需求的理论研究是空洞的文字游戏。对于公共管理来说,其理论与实践的完善结合尤其至关重要。在《文库》中,既要反映出近年来公共管理领域内重大基础理论的研究成果,又要能体现围绕若干现实问题而作的理性思考与对策研究。三是专业化与多元化相结合。现代公共管理综合了政治学、管理学、经济学、社会学、法学等相关学科,是一门地地道道的多元化综合性学科,有鉴于此,各个系列的编著者来自于一个或几个不同学科,他们具备各自学科的专门知识与技能,又整合于公共管理这个大领域之内,从而使其成果具有专业理念和跨学科的综合性、互补性特色。四是注重传统与发展创新相结合。现代公共管理学科的迅速发展并不意味着它对传统理论的抛弃,我们应该重视从传统理论中获得宝贵营养;与此同时,更要认识到创新是一切事物生存和发展的基础。离开对未来环境的分析把握,公共管理就会沦落为实践行为的诠释者而不是先导者的地位。从这个意义上说,在公共管理理论与学科发展中,也必须保持与时俱进的品质。

四

本套《文库》包括五大系列 30 多部著作,内容涵盖公共管理基础理论与实践、地方政府管理、区域公共管理、政府行为与依法行政等多个领域。

在“公共管理理论与实践研究”系列中,各位作者努力探索公共管理的基础理论和具体的管理领域,并力图为公共管理建构新的学科体系尽一点努力。该系列包括《中国公共管理理论前沿》、《西方公共行政学理论前沿》、《公共管理基础理论及体系》、《国际公共管理》、《政府公共管理》、《社会公共管理研究》、《国家公共管理》、《比较公共管理》、《电子政务:信息时代的政府再造》、《让渡空间与拓展空间——政府职能转变中的半官方社团研究》等。

在“地方政府与区域公共管理研究”系列中,各位研究者努力探索地方政府和区域公共管理的前沿问题和热点问题。该系列包括《区域公共管理研究》、《珠江三角洲公共管理模式研究》、《中国城市公共管理与公共政策比较》、《港澳特别行政区公共管理研究》、《中国地方政府制度创新研究——政府、产权、市场三维互动的透视》(已由高等教育出版社出版)、《制度变迁与城市管理》、《亚太地区合作的理论与实践》、《中国—东南亚区域合作与公共治理》、《都市边缘的村庄——广州北郊蓼江村的实地研究》等。

在“政府行为与依法行政研究”系列中,各位研究者研究了政府行为与依法行政方面亟待解决的热点问题。该系列包括《地方政府与就业政策》、《中国

行政监督研究》、《中国乡村权力结构》、《政府信息公开制度》、《行政复议制度改革研究》、《财政管理体制创新研究》、《腐败与反腐败的经济学研究》等。

“行政管理学专业博士学位论文”系列则是本中心近两年毕业的博士生学位论文选。包括《当代中国政府与非营利组织互动关系研究》、《乡镇公共物品制度外供给分析》、《中西古代政府制度及其近代转型路径约束比较》、《公共行政理论范式演变研究》、《当代中国地方政府间横向关系协调研究》等。

行政管理学是一门古老而又年轻的学科，其发展既有深厚的历史积淀，也有源源不断的后进勃发之势。为此，中山大学行政管理研究中心将和国内外同仁一道，携手并进，共同迎来行政管理学全面发展的新春天。在此，我们希望这套《文库》能够成为中国行政管理学领域百花齐放之中的一朵亮丽奇葩。

王乐夫

2004年4月26日

(王乐夫系中山大学校务委员会副主任、国务院学位委员会公共管理评议组第二召集人、全国高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员、全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会副主任委员、国家社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心主任)

目 录

第一章 公共产品受益范围与财政管理体制	(1)
第一节 公共产品与政府提供	(1)
第二节 公共产品受益范围与财政职能划分	(4)
第三节 地方公共产品的有效提供与财政体制	(9)
第二章 财政管理体制的运行机理	(17)
第一节 政府间的事权和支出范围划分	(17)
第二节 财政体制中的税收划分	(22)
第三节 财政体制中的转移支付	(25)
第四节 地方财政的收入能力与支出需求	(31)
第三章 财政支出划分的国际比较与借鉴	(37)
第一节 事权与财政支出划分的比较	(37)
第二节 事权和支出范围划分的特点与启示	(43)
第四章 税收划分的国际比较与借鉴	(50)
第一节 税制体系的比较	(50)
第二节 税收收入范围划分的比较	(59)
第三节 税收权限划分的比较	(66)
第四节 税收划分的特点与启示	(72)
第五章 财政转移支付制度国际比较与借鉴	(78)
第一节 联邦制国家的财政转移支付制度	(78)
第二节 单一制国家的财政转移支付制度	(86)
第三节 各种转移支付形式的特点与启示	(97)
第六章 我国分税制改革前的财政管理体制沿革	(103)
第一节 改革开放前的传统财政管理体制回顾	(103)
第二节 财政包干体制实践	(109)
第三节 对财政包干体制的基本评价	(115)
第七章 分税制改革的实践分析	(118)
第一节 1994 年分税制改革的政策措施	(118)
第二节 分税制改革的成效	(124)

第三节	分税制财政体制存在的主要问题	(128)
第八章	科学地界定政府间的事权与支出范围	(134)
第一节	政府间事权与支出范围划分的现状分析	(134)
第二节	转变政府职能, 调整财政供给范围	(137)
第三节	合理划分各级政府间的事权与支出范围	(139)
第四节	适当减少地方政府财政层级	(146)
第九章	税收在各级政府间的合理划分	(151)
第一节	税制改革与税收划分	(151)
第二节	重新构建中央税与地方税体系	(158)
第三节	理顺各级政府间的税收权限划分关系	(166)
第十章	建立规范化的财政转移支付制度	(174)
第一节	财政转移支付制度的现状及其评价	(174)
第二节	财政转移支付制度的改革目标与原则	(187)
第三节	完善财政转移支付制度的基本政策取向	(193)
第四节	规范化财政转移支付制度的具体方案设计	(203)
第十一章	地方财政管理体制的改革与发展	(211)
第一节	地方财政管理体制改革的必要性	(211)
第二节	优化地方税体系	(213)
第三节	强化地方财政支出管理	(222)
第四节	完善地方转移支付制度	(228)
第五节	从管理体制入手化解县乡财政困境	(233)
第十二章	预算管理体制的改革	(242)
第一节	深化政府预算编制改革	(242)
第二节	实施国库集中收付制度	(257)
第三节	推行政府采购制度	(265)
第四节	建立有效的政府预算监督机制	(272)
主要参考文献		(278)

第一章 公共产品受益范围与财政管理体制

在现代经济中，既存在着私人部门，同时也存在着与私人部门相对应的公共部门。公共部门中的政府部门，在向私人部门提供公共产品和服务方面发挥着重要的作用。以一定的财政管理体制为依托，制定和实施一系列的财政政策，从而促进经济的有效增长和正常发展，是现代经济社会条件下各个国家财政战略的主要目标。政府财政具有清晰的、内在的层次性。从政府机构的设置来看，政府被分为若干个层次。在我国，有中央政府、省（直辖市、自治区）级政府、市地级政府、县级政府和乡镇政府。无论哪一级政府的财政活动，均在财政科学的研究范围之内。从深层次上看，要分析财政管理体制基本内涵和运行机理，则应从受益范围各异的公共产品和服务问题上谈起。

第一节 公共产品与政府提供

公共产品与服务的内在特征和属性，在很大程度上影响着政府职责的划分、财政体制的设置及其运行。安排预算支出、课征税收和发行公债等一系列财政活动似乎是多种多样、纷繁复杂的，但这种活动的主线，却是由政府出面，提供难以受市场力加以左右的公共产品和服务，市场经济条件下的任何一种政府财政，概莫能外。从这样的意义上讲，认识政府财政及其管理体制，实际上是以分析公共产品及其提供为前提的。

一、公共产品的理论分析

从经济学的意义上讲，人是具有理性的，是利益最大化和效用最大化的追逐者。对于私人产品的生产者来说，只有当全部边际成本得到补偿之后，才会向支付生产费用的人提供私人产品并使之受益。这就意味着，私人产品具有两个方面的基本特征：一是排他性，产权关系决定着私人产品的所有权，产权所有者拥有享用该私人产品的权利，并且能够将他人排除在外；二是消费上的竞争性，随着消费私人产品的人数的增加，该私人产品的边际成本也相应地增加。由于私人产品的价格是由边际成本决定的，并且产权关系决定着产品的所有权，因此，根据市场经济法则，这类产品通过市场引导，由追逐利润最大化的企业自主生产，往往就有助于达到资源的有效配置和充分利用，而不需要政府的过多干预，更不需要政府的直接生产和经营。

经济学的基本原理还进一步表明，与私人产品相对应的公共产品，如国防、公共基础设施等，是为整体意义上的社会成员而生产和提供的。对于诸如

国防之类的纯公共产品而言，一旦被生产出来，所有社会成员均能够从消费这一产品中受益。如果把某一个人排除在享用公共产品的行列之外的话，那么，这种排除的成本和代价是相当高昂的。这样，我们便可以把公共产品的特征总结为两点：一是供给上的非排他性；二是消费上的非竞争性，即新增加人消费这一产品并未相应增加其边际成本。

这两个特征体现了公共产品本身质的规定性，严格意义上的公共产品应该同时具备这两个方面的特征，二者缺一不可。然而，需要指出的是，在现实生活中，同时集这两个特征于一身的公共产品并不很多，具有消费上的非竞争性的公共产品并不一定就具有非排他性，并且，各种特征在不同公共产品上的表现程度也有着强弱之分。正是从这样的意义上讲，可以把完全具备非排他性和消费上的非竞争性特征产品称为纯公共产品，而所谓准公共产品，则不会同时具备这两种特征。

在公共产品的第一个特征中，排他性现象不存在了。人们在消费公共产品时，之所以无法同时排除他人消费这种产品，是由两个因素决定的。首先，在技术上不具有可行性，很难排除“免费搭车”的问题。以典型的公共产品——国防为例，在某一地域（国家）内，如果要想将此地域内的某一个人排除在国防保护之外，那么，这几乎是无法做到的。另一个具有非排他性特征的纯公共产品适例是海上航标灯。显然，灯塔对附近所有的船只具有导航作用，而不可能专门将某一船只排除在外。其次，退一步讲，即使排除他人消费在技术上是可行的，但囿于费用极其昂贵，甚至在经济上远远超出了所得到的回报，所以使排他失去了意义。以城市立交桥为例，在上下班的高峰时间里，从理论上讲，可以按照排他性的原则收取过桥费。但这样做要付出很高的代价，即造成上下班期间的交通堵塞。这种排他性显然不能现实地加以运用，所以就是无意义的，于是便有了事实上的非排他性。

公共产品的第二个特征，主要表现为消费人数变动对边际成本的影响。当新增加一个人消费某一公共产品的边际成本为零（即实现上并未相应地增加其边际成本）时，则该公共产品在消费上就具有非竞争性。非竞争性是由公共产品的不可分割性决定的。它告诉我们，每增加一个消费者并不会减小任何他人对该公共产品的消费。路灯是非竞争性公共产品的适例，它所提供的服务（即照明）可以为行人甲所享用，但同时也不妨碍行人乙和丙乃至更多的行人所享用。由此也决定着，此类公共产品的投资，难以通过定价的方式迅速地予以收回。所以，按照市场经济的法则，很显然，追求利润最大化的企业是很难成为生产和提供公共产品的主体的。

严格意义上的公共产品应该同时具备上述两个特征，二者缺一不可。然而，需要指出的是，在现实生活中，同时集这两个特征于一身的纯公共产品并

不很多,具有消费上的非竞争性的公共产品并不一定就具有非排他性。并且,各种特征在不同的公共产品上的表现程度也有着强弱之分。正是从这样的意义上讲,我们可以把完全具备非排他性和消费上的非竞争性特征的公共产品称之为“纯”公共产品,而不完全具备这两种特征者则为“准”公共产品。与公共产品有“纯”与“准”之分相似,私人产品也并不都是纯而又纯的。各种形态和特征的混合产品的存在,为我们深入分析政府的经济行为提供了必要的理论依据,同时也为深入研究财政管理体制提供了一个切入点。

二、公共产品的政府提供

对私人产品排他性和消费上的竞争性的分析至少可以表明,如果由企业自主生产就能够达到私人产品的最佳供给的话,那么,就无须政府的过多干预,更不需要政府的直接生产和经营。这在很大程度上是由于这种最佳供给实际上已经与帕累托效率状态联系起来了。我们已经知道,公共产品不具有排他性,那么,公共产品是否可由企业来提供呢?我们假设公共产品也可以由企业来生产和提供。由于部分社会成员经过权衡之后,无须做出任何缴纳,便可以享用公共产品和服务,于是便产生了所谓“免费搭车”(即坐享其成)的问题,提供公共产品的成本难以通过定价的方式予以收回。从这个意义上讲,对于追求盈利最大化的企业来说,它可以提供公共产品,但这必须以相当大的效率牺牲为代价。这时,如果任凭市场机制调节的话,就很容易使企业投资游离于公共产品和服务之外,以至于会产生公共产品的短缺,无法满足日益增长的公共需求。

公共产品及其外部性的存在,的确是导致市场失灵的重要原因,它为政府干预和调节经济提供了依据。不过,对于市场失灵的原因,我们还可以从交易费用问题中去寻找。著名的科斯定理表明,在市场交易成本为零的情况下,不论产权的归属如何,通过协商交易的途径即可以达到最佳效率状态^①。运用这一定理,对于解决外部性等诸多问题无疑是有益的。当然,在许多情况下,交易成本是很高的。受到来自信息传播、调查和预测等方面的各种因素的制约,生产者和消费者之间很难建立起一种有机的相互联系,使许多外部性问题,难以在相关者内部之间得到妥善解决。当外部性问题涉及面较为广泛时,更是如此。归结起来看,公共产品的非排他性和非竞争性、“免费搭车”和交易成本诸因素的共同存在,决定了企业这一市场主体提供公共产品的低效性乃至不可行性。

在我们分析部分社会成员试图避免交费却又试图坐享其成的心理和行为,并进一步分析追求利润最大化的企业提供公共产品的不可行性时,实际上已经

^① 参见 R. H. Coase, *The Problem of Social Costs*, *Journal of Law and Economics*, 3, 1960, p. 10.

隐含了认识和结论上的倾向,即政府是提供公共产品的责任主体。或者说,满足日益增长的公共需求,是各级政府义不容辞的责任。各个国家的实践也毫无例外地印证了这一点。

政府之所以适合于提供公共产品,重要的原因在于,它能够以社会利益代表者的身份,通过强制性地征税来弥补“生产”公共产品所消耗的成本。不过,如果进而把政府提供公共产品的行为看成是无懈可击的话,那么,这种认识未免显得有些天真。实际上,提出应由政府提供公共产品,并不意味着政府经济行为本身是完美无缺的,也不意味着政府一旦介入,市场失灵和缺陷马上就会得到修正和弥补。一个古罗马皇帝曾经做过这样的事情:当他出席两位乐手的比赛会时,仅仅听到第一位乐手演奏得不够美妙动听,便立刻把优胜奖颁给了尚未开始演奏的第二位乐手。在分析公共产品提供主体的问题上,我们当然不应重演类似于那位古罗马皇帝的做法。

从理论和实践的结合上讲,只有在表明政府可以比追求利润最大化的企业更有效地提供公共产品时,才能够印证政府介入的必要性和必然性。这样一来,便对政府经济行为的科学性和合理性提出了相当高的要求。拿税收来说,税款的足额和及时上缴,是政府赖以生存并提供公共产品的财力条件,政府征税行为本身是天经地义的事情。但税收主要来源于社会经济中的基本生产经营单位,聚财过程中应该体现公平与效率相结合的原则,既要严格税收法制,保证满足政府的财力需要,又应取之有度,积极地涵养税源。在公共支出方面,各级政府提供的具有不同受益范围的公共产品和服务,无论在质量上还是在数量上,都应该以尽量满足居民的消费偏好为基本目标,并力求控制“成本”和“费用”。

第二节 公共产品受益范围与财政职能划分

市场经济条件下的各种公共产品和服务是有其特定的受益范围和区域的,而没有绝对无限的受益区域。这就意味着,社会成员对公共产品的享用程度,要受到来自地理和空间等因素所产生的不可忽视的影响。同时,这种受益范围也与财政职能的划分有着密切的关系。

一、公共产品受益范围的界定

当我们指出公共产品的受益范围时,实际上同时也表明公共产品具有一定的层次性。关于公共产品的受益范围和区域,可以用一个简单例子予以说明:城市A的公安消防系统十分健全和有效,它会使本地全体居民从中受益,这是毋庸置疑的。B城位于距A城不远不近的地方,不难理解,A城公安消防系统对B城居民所带来的利益要小得多。而A城的这一公共产品对于千里之外的C城居民来说,则几乎无任何受益可言。只有公共安全的中央控制系统,才

能够使国内的全体公民受益。(在这一例子中, B城和C城居民去A城出差或旅游的情况应该另当别论。)通过对这样的例子和其他类似的情形进行归纳和概括, 我们可以引申出既密切联系又相互区别的范畴: 全国性公共产品和地方性公共产品。

理论意义上的全国公共产品, 应该具有三个方面的突出特征。特征之一: 公共产品的受益范围被限定在整个国家的疆域之内, 无论国土面积大小, 都是如此; 特征之二: 公共产品的受益在整个国家的疆域内散布得相当均匀(至少, 全国性公共产品提供者的愿望是如此), 无论何种内容的公共产品及国土面积的大小, 也都是如此; 特征之三: 全国性公共产品的提供者不可能是某一级地方政府, 而只能是中央政府。

相对于全国性公共产品而言的地方公共产品, 是指由各级地方政府提供、只能满足某一特定区域(而非全国)范围内居民公共消费需求的产品和服务。地方性公共产品理论是公共产品理论的一个分支, 地方性公共产品是公共产品的重要组成部分。地方性公共产品的特征主要表现在三个方面: 一是地方性公共产品的提供者是各级地方政府, 而不应该是中央政府; 二是受益范围基本上被限定在某一个区域之内, 并且这种受益在本区域内散布得相当均匀(至少, 作为提供者的地方政府的愿望是如此); 三是这类公共产品的受益者主要是本辖区内的居民。地方性公共产品之所以应该由地方政府提供, 而不应由中央政府提供, 是一个看似简单、而又需要认真分析的问题。不难理解, 各个地区居民之间对一定的地方性公共产品的偏好程度是各不相同的, 而且各地方辖区内的居民数也会有一定的差异。由此决定着, 不同地区之间居民对这种地方性公共产品的需求量也各不相同。在这种情况下, 若由中央政府出面提供各个地方的区域性公共产品, 那么, 它只能选择一个尽可能综合反映各个地方利益的“量”。虽然这个“量”也许对某一个地区有利, 但对其他地区来说却可能是不适宜的。相比之下, 地方政府能够更好地、更全面地了解本地居民对公共产品的需求偏好, 从而使提供地方公共产品的经济行为更具效率、更具有针对性。

此外, 值得一提的是, 地方公共产品也有“纯”与“准”之分。并且, 准公共产品的成分在地方政府提供的整个公共产品量中所占的比重并不小。尽管准地方性公共产品在总体上仍然是竞争性的, 但进一步的分析表明, 辖区内居民总数与每位居民所享受到的这种准公共产品益处之间是负相关的。若当地居民人数较少, 那么, 准区域性公共产品对每位居民所带来的利益就比较多。然而, 随着辖区内人数的增加, 这种准公共产品在消费上的拥挤就会相应地扩大, 它对每位居民所产生的利益以及每位居民所分担的该公共产品成本便呈现出递减的趋势。比较一下气象预报与公共安全系统这两种公共产品, 便可以清晰地看出“纯”与“准”公共产品之间的差异。气象预报(通过电视、电台和

报纸等新闻媒介传播)提供给当地居民的利益具有非竞争性,每位居民从当地气象预报中所获得的利益并不会因为其他地区居民的大量移入而相应地减少或受损,所以,这种气象预报是一种较为典型的纯公共产品。相比之下,地方性的公共安全系统的情况则完全不同。如果更多的居民移入本地,则势必产生诸多治安问题,造成警力分散,于是,原有公安系统对当地原有居民所产生的利益便会减少。除了地方公共安全系统之外,我们还可以举出排水系统、公立学校等类似的适例。上述分析告诉我们,区分和判断“纯”与“准”地方性公共产品,关键是看这种公共产品的消费是否会因居民人数的增加而产生拥挤。

在对公共产品的受益范围进行划分时,一个需要澄清的问题是,纯公共产品并非肯定就是全国性的,准公共产品也并不一定就是地方性的。拿路灯这一适例来说,它具有非排他性和消费上的非竞争性,是典型的纯公共产品。但是路灯的受益范围却很小,甚至仅仅局限在某一个街区之内。由此可见,即使对于纯公共产品来说,也有着全国性与地方性之分,也具有一定的层次性。另外,根据公共产品本身的特征和受益广度的差异以及各级政府职责的内在要求,可以判断出,地方性公共产品须由地方政府负责提供,全国性公共产品则由中央政府出面提供。然而,这并不意味着逆命题成立,即不能够反过来说由地方政府提供的就是地方性公共产品,由中央政府提供的就是全国性公共产品。事实上,在有的情况下,由地方政府提供的许多公共产品的受益范围虽然以本地区为主,同时也可以在一定程度上超出本区域的界限,成为对其他地区产生一定影响的公共产品。与此相似,由中央政府提供的许多公共产品,也可能仅仅在某一特定区域内产生效应。中央政府财政对相对落后地区拨付的开发性补助和给予受灾地区的救灾性补助,便属于这种情况。

二、财政职能在中央与地方政府之间的划分

如果把公共产品的内涵同政府财政职能联系起来的话,那么,可以认为,政府进行的资源配置、政府所从事的收入再分配和政府在经济稳定方面所进行的努力及其相应的效应等,均为公共产品的重要组成部分,并且可以在中央和地方政府之间对这种职能进行相应的划分。

(一) 政府财政职能的界定

对于与提供公共产品相关的政府财政职能,可以从资源配置、收入分配和经济稳定与增长这三个方面进行表述和分析。

实际上,全部经济学所研究的,主要便是资源配置以及与此相关的问题。理论和实践告诉我们,市场机制是资源配置的有效方式。但是,市场力配置资源的作用范围仅限于与市场有关的领域内,它无法覆盖社会的所有领域。自发运行的市场经济在许多情况下,是难以达到社会资源的有效配置的。“看不见的手”会出现市场失灵的问题。在这种情况下,政府必须插足其间,运用一定