

# 第一部分 地方财政理论与现状

## 内容摘要

• 从理论上讲，完全的财政集权制与财政分权制都不是尽善尽美的。那么，财政分权就需要确定一个合理的度，从而建设规范高效的地方财政制度。

地方公共商品的存在，是构建地方财政的重要原由。蒂博特、布坎南、斯蒂格里茨、缪勒从不同角度探讨了地方公共商品的供给。税收、地方公债、中央政府的转移支付，都是供给地方公共商品的资金来源。随着市场经济的发展，地方还可以利用市场资本筹集资金。

• 中国作为一个大国，其预算管理体制几经变迁，由计划体制下的统收统支模式，发展到今天的分税制。在这个过程中，地方财政制度在不断完善，但中央始终掌握着财权的划分，主导着体制变迁的方向。而且中国的国情决定了其地方财政具有自己的特色，如预算外资金的管理、国有资产管理，都属于我国地方财政体系的内容。

• 湖北历来有“千湖之省”、“鱼米之乡”的美称，自然条件优越，区位优势明显，科技、教育实力雄厚，又属于老工业基地。但自改革开放以来，整个中部经济发展的相对落后，湖北财政的地位在全国有所下降。湖北财政的集中度不高，直接导致地方公共商品供给不足，财政体制也有待进一步规范。

## 地方财政理论回顾

中央与地方的关系问题，历来受到中国政府的高度重视。早在 1956 年，毛泽东在《论十大关系》中就谈到：“处理好中央和地方的关系，这对于我们的大国大党，是一个十分重要的问题。”<sup>①</sup> 2005 年 10 月，温家宝总理在《关于制定“十一五”规划建议的说明》

中央与地方的关系问题，历来受到中国政府的高度重视。早在 1956 年，毛泽东在《论十大关系》中就谈到：“处理好中央和地方关系，这对于我们的大国大党，是一个十分重要的问题。”<sup>①</sup> 2005 年 10 月，温家宝总理在《关于制定“十一五”规划建议的说明》中再一次指出，中央和地方的关系是“十一五”时期需要处理好的几个重大关系之一。温总理强调“只有把中央和地方两个积极性都发挥好，才能把中国的事情办好”。而地方财政的构建是处理好中央与地方关系不可回避的问题之一。

### 1.1

## 地方财政理论的形成与发展

### 1.1.1 地方财政存在的理由

效率是市场经济的两大主题之一。不论是私人商品，还是公共商品，都要求实现有效率供给。而谈到公共商品的效率供给，就不能不提到中央财政与地方财政的划分，因为这些不同级次的财政都参与了公共商品的供给。建立一个多层次政府的理论基础何在？理论

<sup>①</sup> 《毛泽东著作选读》(下册)人民出版社 1986 年版，第 730 页。

界一般将其归纳为以下几点<sup>①</sup>：

(1) 地方公共商品 (Local Public Goods) 的存在使地方财政成为必要，因为地方公共商品提供的利益，具有强烈的地域限制。

对此，亚当·斯密早在《国富论》中就有论述：“一项公共工程，如不能由其自身的收入维持，而其便利又只限于某特定地方或某特定区域，那么，把它放在国家行政当局管理之下，由国家一般收入维持，总不如把它放在地方行政管理当局之下，由地方收入来维持，来得妥当。”<sup>②</sup> 例如，湖北财政出资加大治安力度，由此改善的社会环境将主要由湖北居民受益。按照经济学中的受益原则——“谁受益，谁出资”，这部分加强治安的资金就应由湖北政府从本地居民上缴的税收中拨付。

(2) 居民可以自由迁徙于不同的地区。也就是说，各地方政府使居民有了更多的选择机会。

如居住于 A 社区的居民更偏好于 B 社区的公共政策，就可以从 A 社区迁居 B 社区。这样，居民可以自由选择他所喜好的地方政策，这就是通常所说的“蒂博特模型” (Tiebout Model)。在大量假设的基础上，该模型认为消费者投票人 (Consumer - Voters) 会在众多提供不同公共劳务水平的社区中进行选择，寻找一个公共劳务提供水平及税收负担符合其要求的社区前去居住，因此具有相同偏好的人会居住在同一区域里。这样，人们通过这种“用脚投票”的方式，显示了自己对公共商品的消费偏好，为社区管理者提供了一种类似私人品市场价格的信号；而社区的管理者则会像私人品市场的厂商一样对信号做出反应，力图以最低的税收成本，向具有相同偏好的居民提供一揽子公共商品及劳务，否则居民将从该地区退出。“用脚投票”是居民的权利，它可以有效地约束地方政府做出偏离居民利益的决策。不过，西方学者也认识到，蒂博特模型建立在许多假设条件上，与实际情况尚有距离。<sup>③</sup>

(3) 地方政府较能配合当地居民的需求。

由于各地的自然条件、资源状况、教育水平、富裕程度存在着大小不一的差别，各地居民对公共商品的偏好也不一致。这时，由中央政府集中供给公共商品就会带来效率损失，这被称为偏好误识论。偏好误识论认为，如果有关公共商品的供需信息是完全、准确和及时的，则公共商品无论由中央统一提供，还是各地方分别提供，在效率上应该是无差异的。但现实生活中公共商品的供需存在着信息不完全、不确定和时滞性，接近辖区民众的地方政府了解居民公共需求偏好上具有优势，而中央政府则有很大的局限性。由于受信息失真的误导，中央政府无法实现公共商品的最佳供给，不可能达到资源最优配置和福利最大化。因此，由地方政府提供当地公共商品会更有效率。

(4) 地方政府的存在使政策的实施与革新容易推行。

中央在进行革新时，可以先在某地试点，再根据试点的情况，总结出经验与教训，找出革新中尚可改进之处，以决定是否推广。这一点用中国改革开放中的经济特区来说明最

吴家声：《财政学》，三民书局 1996 年版，第 765~768 页。

亚当·斯密：《国富论》（下卷），商务印书馆 1983 年版，第 292 页。

胡庆康、杜莉：《现代公共财政学》，复旦大学出版社 1997 年版，第 234 页。

为有力。中国首先在特区放宽政策，开放搞活，不仅避免了中央政府在全国统一改革步伐带来的政治风险和经济成本，而且为长期封闭的中国提供了宝贵的改革教材，为今后的全面开放创造了良好的条件。

就全球范围的政府实践来看，地方分权是一种趋势。随着科技的日益进步，发达国家已步入信息时代。信息高速公路的建立，网络信息量的增多，都标志着一个新时代的到来。这就意味着政府在作决策时，需要处理更多的信息量。“这一信息膨胀的现实，大大超出了中央集权体制的承受能力，它客观上要求决策分工和权力下放，否则就会造成决策滞后或决策失误。”<sup>①</sup>美国里根政府倡导“新联邦主义”，法国议会于1981年通过《权力下放法案》，一些社会主义国家纷纷改革传统的中央集权制，都表明地方分权是当今世界的主流趋势。

总之，地方财政的存在不仅必然，而且必要。对于历史上长期实行中央集权制的中国而言，强调这一点尤为重要。罗素早在20世纪二三十年代就谈到：“……若中国有可能进行政治改革，应当采用联邦制，允许各省拥有更多的自由。”<sup>②</sup>

### 1.1.2 财政分权制的缺陷

如前文所述，地方财政供给公共商品诚然有诸多优点，但完全分权的财政体制也存在不少缺陷。普林斯顿大学的罗森（Rosen）认为，完全分权的财政体制会带来如下问题：

（1）地方公共商品的外部效应使资源配置偏离最优。

例如，某地区为青少年提供良好的公立教育，当这些青少年最终迁出该地区时，其他地区就会因吸纳教育水平较高的劳动力而受益。而当财政完全分权时，地方为了谋求本地利益最大化，就可能减少公立教育的供应量。于是，对于整个社会而言，就导致资源的不效率配置。

（2）分权体制不符合供给公共商品的规模经济。

对于某些特定的公共商品而言，使用人数的上升会带来人均成本的下降。例如，相邻地区联手管理治安，能避免相同设备的重复购置和机构的重复设置，从而降低供给公共商品的成本。分权体制下，各地各自为政，这就加大了成本，造成了浪费。

（3）区域间的税收竞争和税负转嫁降低了税制的效率。

罗森以对资本课税为例进行研究。通常，有效率的税制要求弹性（需求弹性或供给弹性）较低的商品应课以较高的税率。由于资本的总量有限，它的供给弹性较小，因而应对它课以较高的税率。但在完全分权制下，各地为了避免资本外逃到其他地区，往往会对资本课以很低的税。从全国的角度分析，这样做降低了税制的效率。

（4）完全分权制不利于实现征税过程的规模经济。

相对于每一级政府都把资源用于税收征管而言，合并征税机关能节省大量征管成本。实际上，在美国，由市一级开征的税收往往由州一级征收。

寇铁军：《中央与地方财政关系研究》，东北财经大学出版社1996年版，第19页。

罗素：《中国问题》，学林出版社1996年版，第54页。

Harvey S. Rosen, *Public Finance Department of Economics*. Princeton University, IRWIN, 3rd Edition, 1991.

(5) 完全分权制不可能实现公平的目标。

前四点谈的都是效率问题，这一点着重谈公平收入分配的问题。由地方执行再分配的政策，会使高收入居民迁出该地区，这样做会减少该地区的税基，最终使地方放弃再分配方案。

由此可见，在理论上，完全的财政集权制与财政分权制都不是尽善尽美的。那么，确定一个合理的分权的度，取两者之长，舍两者之短，就成为财政分权理论研究的重要课题。对于中国这样的大国而言，就显得尤为重要。

## 1.2

# 地方财政的职能与行为

### 1.2.1 财政职能在中央与地方政府间的划分

在市场经济条件下，财政具有资源配置、收入分配和经济稳定三大职能，这是把政府财政作为一个整体来认识的。由于政府是分级的，就存在财政职能应如何在不同级次政府间划分的问题。实际上，财政职能在不同级次政府间的划分，是处理财政集权与分权关系的具体体现。

蒂博特—马斯格雷夫在他们的分层蛋糕模型中认为，有关资源配置的政策应当允许在各州之间不同，这取决于各州居民的偏好。而分配和稳定目标的实现，主要由中央政府来负责。他们认为低一级财政有着效率更高的配置资源能力，因为它们提供最能反映个人偏好的产品组合。

#### (1) 资源配置职能的划分。

财政资源配置职能的核心是有效提供公共商品，解决市场在公共商品供需均衡上的失效问题。以受益的空间范围为标准，公共商品可分为全国性公共商品和地方性公共商品。全国性公共商品的受益不受居民在该国居住的地理位置的限制，如国防、外交；地方性公共商品的受益则受具体的地理位置限制，如治安、环境卫生、消防。根据收益与成本对应的原则，以及适应不同地方公共需求的差异性，全国性公共商品应由中央政府提供，地方性公共商品应由地方政府提供，这样有利于提高公共供给的整体效率。

我们通过图 1-1，从不同地区居民的公共需求偏好差异的角度，来进一步说明由地方政府提供地方性公共商品的必要性。为简便起见，假定一国仅有两个地区，相应有两组居民，同组居民的公共需求偏好是一致的，但两组之间存在差异。 $D_1$ 、 $D_2$  分别代表这两组居民各自的公共商品需求曲线，其中第一组居民对公共商品的需求小于第二组居民。再假定公共商品供给成本的人均负担额在两地间是一样的，即税价相同（为  $OP_C$ ），此时第一组居民的公共商品需求量为  $Q_1$ ，第二组居民的需求量为  $Q_2$ 。若由中央政府统一提供公共商品，则只能产生一个统一的供给量，这里设定为  $Q_C$ ，介于  $Q_1$  与  $Q_2$  之间。在这种情

况下，对于第一组居民，存在公共商品的过量供给，由此带来面积为  $\triangle abc$  的福利损失；对于第二组居民，则存在公共商品的供给不足，并产生面积为  $\triangle cde$  的福利损失。由此可见，在各地对公共商品的需求偏好不同的情况下，由中央统一供给公共商品会带来效率损失，而为了避免这一结果，应由各地分别提供各自的公共商品。

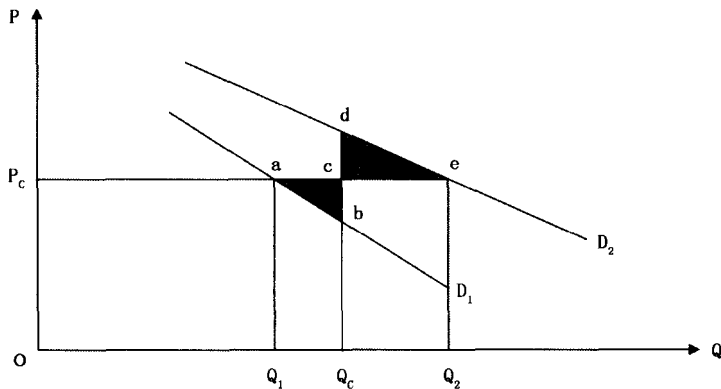


图 1-1 中央集中提供公共商品的福利损失

实际上，只要一国具有一定的规模，在该国的公共商品（包括准公共商品）中，大量的具有地方属性。因此，在财政的资源配置中，地方政府应当承担较大的职责。从各国的实践看，通常地方财政支出规模要大于中央财政支出规模，而地方支出主要是资源配置方面的支出。

但是，由于存在地方公共商品利益外溢、规模经济等问题，地方政府对地方公共商品的配置权力并不是绝对的，中央政府可以一定方式加以干预和控制，并承担一定的责任。

### (2) 收入分配职能的划分。

财政对收入分配调节的目标是实现社会公平。这一职能应主要由中央政府来行使。地方政府行使收入分配职能存在着较大的局限性。在居民能在全国内自由流动，且流动成本很低的情况下，如果收入分配职能由地方政府行使，低收入者会大量流入累进税率较高、社会福利制度较好的地区，而高收入者则迁出该地区。显然，这种因收入分配政策的地区差别带来的人口非正常流动，会造成资源配置的扭曲。对于实行高税收、高福利的地方而言，也会因税源锐减而使分配政策难以持续。最终的结果可能是，各地都不实行调节收入分配的政策，这样社会公平的目标也就无法实现。

另一方面，以收入分配政策对经济发展水平的地区差别进行调节，扶持不发达地区，保障落后地区的基本财政需要，也是社会公平的重要内容。对此，只有中央政府才能发挥作用。

当然，在居民的流动性受一定限制，尤其是存在较高的流动成本的情况下，地方政府在收入分配中也是能够发挥作用的。在中国的现行制度下，地方政府尤其是省级和中心城市政府，在收入分配中担负着重要的职责，其原因除了政府间权责划分体系还不完善外，主要是由于经济和社会因素，居民的流动性还受很大的限制。

### (3) 经济稳定职能的划分。

财政的经济稳定职能主要是通过财政政策手段调节总供给和总需求，以达到充分就业、物价稳定和经济增长。这主要是中央政府的职责。

首先，以财政政策调控经济涉及各种政策手段的运用，包括收入手段和支出手段。对于地方政府而言，由于当地的市场是开放的，要素可以在地区间自由流动，因而政策手段运用的效果必然存在大量的“漏损”，起不到应有的调节作用。如以减税和增支的方式刺激需求，所增加的购买力会有相当部分会为其他地区的商品和劳务所吸收，相应拉动其他地区的需求和就业，而在当地产生的需求效应是十分有限的。作为理性的地方政府，最终会放弃这种调控的努力。

其次，以财政政策稳定经济，需要政府周期性地形成财政赤字或盈余，即在需求不足时，以财政赤字刺激需求；在需求过旺时，以财政盈余抑制需求。而大规模的财政赤字，通常只有中央政府才能承受，因为中央政府有足够的资信，较易进入资本市场进行债务融资。同时，对内发行的国债并不改变一国可利用的经济资源量，对中央政府而言它是负债，对国债持有者而言它是资产。地方政府对财政赤字的承受能力则较为有限，一方面缺乏足够的债信，另一方面地方公债的债权人会有相当部分是外地的。对当地而言，这具有“外债”的性质，其还本付息时意味着本地资源的流出。因此，地方财政收支一般应保持大体平衡。

最后，地方政府不拥有货币政策的制定和运用权力，如货币发行、利率等，而在宏观经济调控中，财政政策与货币政策需要相互配合。

尽管如此，地方政府在经济稳定上仍可在一定范围内发挥作用。一方面，地方财政有较大的支出规模，国家财政调控政策的贯彻落实需要各地的配合；另一方面，一些产业和经济活动有很强的地域特点，地方政府相应的扶持政策会有利于当地的就业和稳定。

### 1.2.2 地方财政行为分析

有学者将地方财政的行为分为两种<sup>①</sup>：一种是受命行为，即受中央财政的指令而照章办事；另一种行为是自主行为，即地方财政作为一个具有独立性的经济实体而存在，有自己的利益、自己的愿望和要求，并能通过自己的行动来实现。可以说，当前研究地方财政的两个角度——转移支付体系和地方税体系，就对应着这两类行为。转移支付体系中，除了无条件的不配套拨款（Unconditional Non-matching Grant）外，几乎都体现着中央财政的意图，因为它们往往被指定用于何处。而构建地方税体系，则是地方为自主行为筹资的一种方式。在中国现阶段，地方财政一无税收立法权，二无公债发行权，却承担了中央要求的多项支出任务，这就是受命行为比重过大的表现。地方财政的行为颇似“带镣的舞蹈”，即地方为谋求发展当地经济，将力争提高自主行为的比重，但受命行为却限制了地方财力的使用。

另外，根据布坎南的分析，地方政府的利益包括两个层次：其一是代表地方全体居民的利益；其二是地方政府机构人员利益。布坎南把政府公务员作为“经济人”来分析，因此这些公务员做出的决策未必都代表地方全体居民的利益。出于个人升迁的目的，地方政

蒋洪等：《财政学教程》，上海三联书店 1996 年版，第 492 页。

府官员可能做出违背本地居民意愿的决定。<sup>①</sup>在民主意识有待加强、法制监督尚不完善的现阶段，我们对地方官员的这种行为还缺乏有力的制度约束。这个问题应随着改革向深入推进而逐步得以解决。



## 地方公共商品的相关理论

### 1.3.1 公共商品的概念

公共商品的概念最早由休谟（1739）提出，并由萨缪尔逊（1954）加以规范的。公共商品又分为纯公共商品和准公共商品。纯公共商品在消费上是非竞争的，同时在技术上是非排他的，或者排他是不经济的。消费中的非竞争性（non-rival）和技术上的非排他性（non-exclusion）是公共商品最基本的特性。

所谓非竞争性，就是指一些人对公共商品的消费不会影响另一些人对这一产品的消费，即公共商品的受益对象之间不存在利益冲突，“每个人对该产品的消费不会造成其他人消费的减少”。用经济学的语言说，就是指增加消费者的边际成本为零。比如街头的路灯，灯下多走过一个行人不会增加路灯的费用，也不会影响其他行人享受路灯的光明。

所谓非排他性，是指在某一物品的消费过程中，物品的提供者无法有意将某些消费者（例如不支付费用的消费者）排除在外；或者，将不付费者排除在外的做法虽然在技术上可行，但在经济上明显得不偿失。这两个特性导致公共商品消费的不可分割，产权难以明确，无法运用市场原理来提供公共商品。政府修建路灯是要耗费资金的，这部分资金往往来自政府课征的赋税。尽管百万富翁和乞丐对政府缴纳的赋税大不相同，但他们都能享受路灯带来的便利。

公共商品的两个特性，决定了市场无法有效供给这类物品，因此需要政府的介入。

### 1.3.2 地方公共商品理论

根据受益范围的不同，公共商品可以分为全国性公共商品和地方公共商品。地方公共商品指的是为本地服务的各类公共商品。即使公共商品对使用者并不选择性地排他，但是真正能从公共商品提供的服务中受益的，往往仅限于或者主要集中于该公共商品所在地区的居民。围海设施的建造使那些受到海堤保护的人获益，电视节目的无线转播使在转播台一定距离内的人获益，这些都是地方公共商品的典型例子，因为它们的提供是非竞争性，但却是排他的。地方公共商品的特性是地方财政存在的重要理论依据。有关地方公共商

品，理论界有以下几种观点：

(1) 蒂博特模型。

公共商品的非排他性，决定了人们可以不付成本享受公共商品的好处，所以每个人都更愿意成为免费搭车者，也就是不流露他的偏好。针对这一问题，蒂博特（Charles M. Tiebout, 1956）曾经设想，如果有足够多的社区可供选择，在公共商品的提供确实存在地理差异的情况下，人们就会通过选择居住地点来表示他们对公共商品的偏好。

蒂博特模型的理论内容主要有两个：一是边际成本为零，推动了各地方政府在地方公共商品供应上的相互竞争；二是以自由迁徙为前提的“用脚投票”。

市场经济是一国公民在国内自由迁徙的保障。在蒂博特的原文中，假定人们生存依靠的是非劳动收入，这样人们就不会因为工作需要而被固定在某个地方，人们就有可能表现出他们对地方提供物品的偏好。只要存在足够的可供选择的社区，消费者们便像选择私人商品一样，通过投票的行动来选择地方政府，让地方政府按自己的偏好来提供一定水平的公共商品，使地方政府所提供的公共商品水平和其征收的税收水平达到一致。这样，从偏好出发的地理选择就形成各社区间公共商品的最优供应。

蒂博特的“用脚投票”原理提出后，麦圭尔对居民迁徙的原因和停止迁徙的条件作了更为详细的分析。麦圭尔认为，停止迁徙的条件是公共商品与税收达到最佳组合状态。按个人效用最大化原则，成本高（税收高）社区的居民会不断流向成本低的社区，直到社区内人们分担的公共商品成本与新迁来者所引起的边际成本相等为止。此时，迁移者的迁移成本也就和迁移收益趋于相等，人们就会在一个社区稳定下来。

(2) 布坎南的俱乐部理论。

蒂博特把“用脚投票”描述成能够使整个社会达到帕累托最优的过程。J·布坎南（1967）则认为，一个地方政体是一种俱乐部的形式，他使用个人对公共商品和私人物品具有相同趣味的模型，探讨了自愿形成俱乐部的效率性。

布坎南对地方政府的最佳规模研究是从一个游泳俱乐部开始的。他假定游泳池的总成本固定，而且俱乐部成员的收入和偏好也是一样的。要解决的问题是俱乐部成员的多少的问题。在可能在技术上实现排他时，一个新成员的增加会降低所有其他成员的成本，也就是存在着规模经济。随着成员的增加，每个成员所负担的成本不断下降。但是同时也应该注意到，由于成员增加带来的拥挤程度的上升。这就是增加的成员带来的边际成本。起初拥挤成本可能很低，甚至是负值，但是随着人数的增加，拥挤成本不断上升，最终可能由于拥挤不堪而使俱乐部解散。

俱乐部的边际收益曲线和边际成本曲线会交于一点。在这一点上，因人员增加带来的分摊成本下降，与因成员增加带来的拥挤程度增加正好抵消。布坎南指出，按照一般均衡原则，此时的俱乐部人数是最优规模。图 1-2 是地方政府最优规模示意图。图中，DC 曲线表示新增一个居民给当地带来的拥挤成本，它随着人口增加而不断上升，因而是一条向右上方倾斜的曲线；SC 曲线表示新增一个居民分摊公共商品的成本，新成员为地方政府纳税，使当地人均公共供给成本不断下降，因而是一条向右下方倾斜的曲线。两种成本加总后的总成本为 TC 曲线，TC 曲线的最低点为 E 点，此时新增居民带来的边际总成本最低，由该点决定的人口规模即为地方政府最优管辖规模。

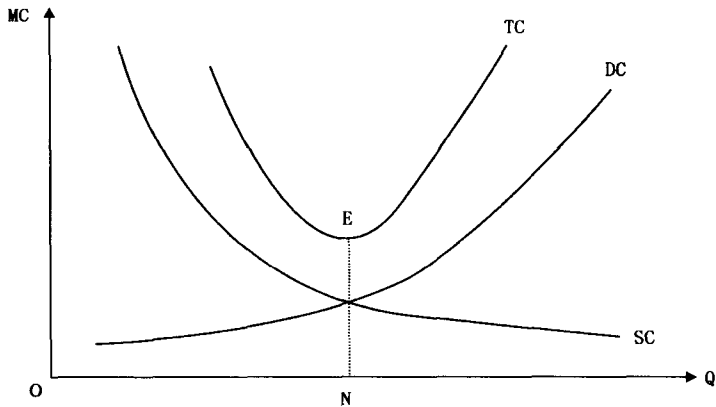


图 1-2 地方政府的最优规模

经济学家麦圭尔在布坎南研究的基础上，进一步具体论证了最优地方政府的规模问题。每一个地方政府都应该遵循公共商品供应原则，使人均分担的公共商品成本正好等于新加入成员所引起的边际成本。

### (3) 斯蒂格里茨的观点。

斯蒂格里茨认为，地方公共商品的某些特征会使帕累托状态无效。其中最重要的一个特征，就是与向个人提供这种物品相联系的基本非凸性。在有地方公共商品的场合，非凸性的原因是向一个新加入者提供一定数量公共商品的成本是零。当存在数目有限的社区时，这些社区可能会使自己更富有吸引力，这种情况类似于只有几个垄断竞争厂商的市场。一方面，这种情况创造了确保公共商品供给效率的动机；另一方面，这种情况供应的公共商品的组合和水平可能不具有帕累托最优。而且，不是所有的帕累托有效配置都可以通过一种地方公共商品的均衡来获得。

斯蒂格里茨认为，由不同地区竞争供应的地方公共商品，与通常的私人物品竞争均衡模型之间存在着类似性。但是只有在社区和个人恰好是以适当的比例存在，而且每个人非短见的行动才能使地方物品的均衡是帕累托最优的。在现实情况下，均衡可能并不存在，即使存在，可能也不符合帕累托最优。

### (4) 缪勒的评价。

缪勒认为，用脚投票将个人按不同偏好分类，从而达到帕累托最优。布坎南的俱乐部理论，在缪勒眼里有类似用脚投票的结论。而且，俱乐部的自愿形成，比用脚投票在现实个人对公共商品的偏好上更有效，因为它并不要求俱乐部成员在地理位置上接近。

缪勒着重讨论了当存在联合供给时用脚投票的问题。在规模经济存在的条件下，个人的流动性甚至会更加偏离帕累托最优状态的要求。这是因为当该社区的规模超过了最优状态时，一个新进入者的进入会产生“拥挤”成本，即负的外部性。而个人在社区间的移动是不会考虑别人的边际效应的，所以用脚投票在公共商品和外部性存在的情况下，一般来说不会存在帕累托最优状态。

当个人能够从社区之外获得部分收入时，蒂博特模型更有可能失灵。这一部分与个人

所在社区无关的收入可以叫作租金收入。如果社区的规模刚刚好，使公共商品分摊到每个成员头上的边际成本等于该物品带来的边际收益，那么增加一个只有工资的成员会使社区的情况变坏。但是，如果他有一项比较高的租金收入，则由该租金收入融资形成的公共商品供给增加，会超过这个成员带来的拥挤成本。这样，一个有较高租金收入的成员加入，会使整个社区的情况变好。

以上的解释可以说明，为什么现实中人们往往不是根据个人偏好选择社区，而是根据个人收入形成富人区和穷人区。布坎南和斯蒂格里茨认为，帕累托效率能够以非集中化的办法来实现。如果社区 A 从移入中得到的外部性是正数，它便给新来者一项津贴，并对移出征收等量的税。如果社区 B 也这么做，那么所有个人将会被迫把他们的移动所必需的外部成本内在化，从而实现帕累托效率。

布坎南在开始俱乐部研究时，就做出相等收入和偏好相等的假定。在缪勒看来，这是可行的。但缪勒同时指出，地方政府具有通过征税来挑选迁入者的权利，而又假设人口可以自由流动，这两者是直接冲突的。

### 1.3.3 地方公共商品的筹资模式

蒂博特—马斯格雷夫的分层蛋糕模型强调分权，并把公共商品的供应限制在很容易内在化的地区。此外，在分权制度下，如果公共商品的支出与实际使用的资源成本有密切的关系，就可以实现效率。但是这种方法有强烈的理论前提，也就是认为州和地方政府的资金应该用收益赋税来筹集。另外，每个人都应该能够使地方支出计划的收益和成本对应起来，这也是课征收益税的依据。但事实上，收益税只是地方政府筹资的一种手段，贷款、收费和补助是地方政府收入的其他来源。

#### (1) 税收。

如果地方政府要满足本地区居民的需求，他们将发现最好的办法是主要依靠他们自己通过征税获得收入。因为地方政府通过征税可以对其总收入有很大的控制。

但是在地方政府应该征收什么税种时，不同的经济学家又有不同的观点。马斯格雷夫认为，地方政府不应该征收高度累进的税种，这是因为穷人可能会从低税率区迁移到高税率区，如果他们的收入低于起征点，那么他们享受公共服务的成本可能会是零；相反，富人则会从高税率区迁移到低税率区。而且根据福斯特（Foster, 1980）等人的研究，在 16 世纪英国发生的穷人迁徙潮，给那些富足地区带来了问题。布朗和奥兹（Brown and Oates, 1987）的研究表明，穷人在一定程度上也有流动性，这种情况不能采取分散措施来帮助穷人。

姆克卢尔（McClure）指出，如果地方税使地方政府提供的服务水平与居民意愿支付的水平相符，那么地方政府开征其税基在各地区之间流动性很大的税种，就是毫无道理的。因为某个地区为了给高服务水平提供资金而设置很高的公司税，这会使资本逃离本地区；同样，高消费税也会使人们跑到其他地区购买商品。

戈登（Gordon）认为不恰当的税种是那些将大部分归宿转嫁给非居民的税种，这意味着支出增加实际上得到非居民的补贴。他反对地方政府征收公司税和销售税，因为这些税收都会部分地转嫁给非居民的顾客和生产者。

世界各国的地方政府往往以财产税作为本级政府的主体税种。财产税是以纳税人拥有或支配的财产数量或价值为课税对象的税类。财产税的税基较为固定，收入比较稳定，同时具有调节财富分配的作用。财产税主要包括房产税、车船税、遗产税、赠与税等。

## (2) 地方公债。

地方债券发行的种类。地方市政债券根据偿付担保的不同，可以分为一般债务债券和收入债券。一般债务债券（General Obligation Bond，简称 Go Bond）是由政府的一般征税权力来担保的，需以政府的税收来偿还，这种债券只有有权征税的政府才能发行。收入债券（Revenue Bond）由政府事业的收入作为担保，由这些事业所获得的收入来偿付债券本息。例如，供水收入债券以城市供水系统的收入来偿付。由于按法规地方政府的经常性预算不能列赤字，在现阶段应以收入债券的发行为主。但对某些准公共性质的市政项目而言，效益存在较大的外溢，其项目产生的收益并不足以完全偿还债务本息，还需要以政府的税收作为补充。

在美国、日本、法国、德国、英国等国家，都有着十分完善和成熟的地方债券市场。地方债券市场已经成为地方政府融资的重要来源和资本市场的有机组成部分，在地方经济发展中扮演着重要角色。

在美国，水务公共事业领域每年的建设投资需求约为 2300 亿美元。其中，85% 的投资来自市政债券，政府财政投资仅占 15%。在日本，市政债券在城市生活污水处理设施建设方面的投资，占相关设施建设总投资的 20%~40%。与美国采取的备案制不同，日本市政债券的发行由中央政府集中审批。<sup>①</sup>

李嘉图等价定理的争议。发行地方公债融资，面临的主要问题是：公债资金的用途是否应当予以控制，不能用于经常性支出。很多国家确实是这样做的，但是考虑到李嘉图等价定理时，是否应该对此予以管制就有了疑问。

李嘉图等价定理指出，如果人们是完全理性的，那么税收融资和贷款融资的影响是相同的。对这个定理，经济学家有两种不同的看法，一种认为该定理不成立，他们从而得出了中央以下政府的支出用贷款融资所产生的宏观经济影响，比其支出用税收融资所产生的宏观经济影响大得多。

但是 Evans 认为，美国消费者的行为方式十分符合李嘉图的等价定理。不过，对地方政府的借债仍然要加以控制，只能将其用于资本项目。理由是，如果贷款资金被用于经常性支出，那么地方政府的当期支出水平就会过度，也就是支出水平的边际收益低于边际成本。

我国应逐步允许地方政府发行债券。我国《预算法》第 28 条明确规定：“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”1998~2003 年，中国实施积极财政政策的过程中，采用的是由中央财政发行国债、再转贷给地方的做法。这种做法虽能解决地方政府使用债务资金的需要，但不利于地方统筹安排投资，还可能引起推卸还款责任的现象。从实际情况看，今后应逐步允许地方政府发行债券。

<sup>①</sup> 徐绍峰：“城建资金嗷嗷待哺，市政债券走上前台”，《证券时报》，2003 年 11 月 2 日。

第一，从资金供给看，地方债券存在较大的发行空间。中国是世界上储蓄率最高的国家之一，平均储蓄率达到 35%~40%。然而当前我国居民个人投资者的投资渠道相对有限，股票市场的高风险让广大并不具有专业投资技能和风险承受能力的居民望而却步，银行储蓄余额的持续大幅增长和近年来的国债热销的现象，都反映了普通居民对安全性高和收益稳定的投资品种的强烈需求。地方政府债券作为一种“银边债券”，无疑将会受到广大个人投资者的追捧。居民个人投资于地方政府债券，可以避免将储蓄滞存在银行体系，成为巨额的存差，有助于更有效地实现储蓄向投资的转化以及国民经济的平稳运行。

我国的机构投资者近年来也发展很快，证券投资基金、保险基金、社会保障基金、商业银行等，对于地方债券也都有巨大的投资需求和承购能力。他们都希望获得更多的资本市场投资品种，这既可以更大程度地分散风险，又可以为获得较为稳定的投资回报创造更多的机会。因此，个人投资者和机构投资者将成为购买地方政府债券的主体。

第二，从资金需求看，地方政府急需新的筹资手段，这成为发展地方债券市场最强大的推动力。在我国的大部分城市都存在着扩大投资、拉动经济增长与资金缺乏、融资渠道不畅的突出矛盾。随着城市化的不断发展，市政建设所需要的资金越来越多，而地方政府用于市政建设的预算内财政资金仅仅靠财政拨款（包括国家预算内投资和地方财政拨款），以及城市建设维护税和城市公共事业附加两个专项资金，可说是捉襟见肘。

比如，上海市 1992~1996 年用于城市基础设施建设的投资累计达 1143 亿元，而政府每年用于城建的财政拨款仅 30 亿元，5 年间资金缺口达千亿元。又如，南京市 1995~1999 年城建投资累计达 61.9 亿元，而财政安排累计仅 8 亿元，加上两个专项资金的 22.1 亿元，其资金缺口为 32 亿元。其他城市的情况大抵如此，越是大型的城市，其资金不足的问题越严重。<sup>①</sup>

地方政府其他的资金来源主要是商业银行以及资本市场。商业银行对市政项目提供贷款有诸多局限性，因为其资金来源以短期存款为主，而基础设施具有建设与使用周期长、微利经营、现金回流慢等特点，从而限制了一般商业性资金的投入。政策性银行的资金来源有限，而且其贷款对象侧重于全国性基础设施项目。国内资本市场又远未有效地利用起来。这些约束都使地方政府对发行债券筹资有着强烈的需求。

第三，从发行技术上看，也已具备相关的条件。近 20 年的国债发行实践使我国在债券的发行方式、品种结构、期限结构、利率结构等方面都积累了经验。国债市场上形成了长中短期国债相结合，一般国债、专项国债、特种国债相结合，可上市国债和不可上市国债相结合，凭证式国债和记账式国债相结合，付息国债和贴现国债相结合的局面。同时，也培养了一批精通债券发行和流通的中介机构和专业人员。这些都为地方政府债券的顺利发行提供了技术上的支持和保证。

另外，我国现有的证券交易网络，包括上海和深圳两个交易所、银行间债券交易市场和正在发展的场外交易市场（如柜台交易市场）等及交易规则，都为地方政府债券的交易、为提高地方债券的流动性创造了基本的条件。同时，我国的市场中介机构，如投资银

<sup>①</sup> 权威分析：发行市政债券的时机已经成熟”，中经网（www.cei.gov.cn），2003 年 12 月 11 日。

行、信用评级机构、会计审计机构等，都已经有了较大的发展，它们能为地方债券的发行、承销、评级、流通、转让提供全方位的服务，并能对地方债券的发行主体进行有效的约束和监督。

### (3) 中央政府的转移支付。

在大多数国家里，上一级政府以政府间补助的形式来资助地方政府公共商品的提供。但是这些补助会对需求方程中的收入项和价格项产生影响。政府间补助一般有两种形式：一种是一般均衡补助，这种补助相当于对地方政府的收入补充；另一种是专项补助，这种补助等同于降低公共商品的价格。

一般均衡补助。一般均衡补助又称无条件补助，是指对所拨出的资金不规定具体用途的转移支付方式，受援地方可用该项资金弥补其一般预算的缺口。一般均衡补助可以提高受援地方的基本财政能力，是缩小地区间财力差距、促进社会公平、实现财政能力均等化的主要形式。一般均衡补助资金的分配与各地的支出需求正相关，与收入能力负相关，其拨款安排应当以对各地方的支出需求和收入能力测定为依据。基本公式是：

$$\text{一般均衡补助} = (\text{标准支出需求} - \text{标准收入能力}) \times \text{调整系数}$$

标准支出需求的测算，要根据影响地方财政支出的主要因素，如人口数量及密度、人口构成、财政供养人数及费用标准、公共商品或服务的供给标准及成本等，按费用类别或支出项目分别计算，如行政、教育、卫生、道路、环保等，然后综合起来得出标准支出需求总额，它反映特定地区应达到的起码的公共供给水平。

标准收入能力的测算，要根据各地方影响财政收入的经济指标和税制因素，按划归地方掌握的各收入项目（税种）分别计算，如房产税收入按房产税税基的统计与平均有效税率计算，营业税收入按营业税税基的统计和平均有效税率计算，等等，然后将各收入项目综合起来得出特定地方的标准收入能力。这样测算出来的收入能力是其“理论收入能力”，反映该地方按既定的经济总量和税收制度在正常情况下应当取得的收入总额，而实际收入水平还与其组织收入的努力程度有关。计算出标准支出需求和标准收入能力以后，将两者加以比较。支出需求小于收入能力者，不能接受一般均衡补助；支出需求大于收入能力者，可获得该项补助。调整系数是由国家实际可用的转移支付财力、地区协调的需要以及激励受援地政府增加收入、节约支出的要求等因素来确定的。

关于一般均衡补助，布莱德福德和奥兹（Bradford and Oates, 1971）提出了等效定理。该定理指出，在近似合理的假设前提下，对地方政府的一般均衡补助与给予地方社区的个人成员的一系列个人化一般均衡补助，它们在资源配置和收入分配的效果上是相同的。

中位选民误解了一般均衡补助的性质，认为这种补助可以减低公共商品的价格。这样，中位选民就会误解自己的真实预算约束，那么地方政府获得一般均衡补助比个人收入的等量增加，对地方提供公共商品的支出增加刺激更大，因此得到的结论是资金往往“粘”在它的去处，这就是和等效定理相悖的“粘蝇纸效应”。

汉密尔顿（Hamilton, 1986）首先提出，地方的扭曲性税收可能会产生这种非等效结果。威尔德森指出，如果公共商品是以扭曲性税收融资的，它的充分经济价格就不仅包括对这种物品支付的价格，还包括这种税所产生的超额负担。理查德·R. 巴尼特基于威尔德

森的研究，得出了一般均衡补助不再只是具有收入效应的结论。如果地方政府因为获得了一般均衡补助，而决定减少地方税收（以便使一部分实际收入利得可以花费于私用品）。那么，这会减轻地方税收的超额负担，从而降低公共商品的实际价格，产生有利于公共商品的价格效应。

**专项补助。**专项补助又称有条件补助，是指对所拨出的资金规定了使用方向或具体用途的转移支付方式，受援地方必须按规定要求运用该种资金。安排专项补助一般是为了解决地方公共商品收益外溢问题或促进特定公共事业的发展。专项补助又可分为无限额配套补助、有限额配套补助和非配套补助三种形式：

**第一，无限额配套补助。**无限额配套补助是指中央或上级政府对指定支出项目的资金补助，是按受援地政府以自有资金在该项目上支出数的一定比例来安排的，地方政府在规规定项目上的支出数越大，中央或上级政府相应的补助额就越多，没有上限。例如，若中央政府对地方政府的教育支出按 1:0.5 的比例来安排配套补助，且不规定上限，则地方政府安排 1 亿元的教育支出，中央政府拨付 5 千万元教育补助，安排 2 亿元的教育支出，拨付 1 亿元教育补助，以此类推。无限额配套补助实际上是对受补地方提供特定公共商品的成本补贴，它一方面增加了受援地政府的可利用资金，另一方面影响受援地公共商品的供给行为和供给结构。但这种补助也容易导致地方政府对受补公共商品的过度供给，从而增加中央或上级政府的财政负担。

**第二，有限额配套补助。**有限额配套补助是指中央或上级政府规定了对指定的支出项目补助的最高数额。在此数额内，按受援地政府在规定项目上实际支出数的一定比例进行配套补助，超过这一数额，则不再增加拨款。这种补助方法既可以诱导受援地的公共供给行为，也能防止无限额配套补助中容易出现的地方供给行为扭曲和加重补助主体财政负担的现象，因而为许多国家所采用。

**第三，非配套补助。**非配套补助是指中央或上级政府对规定支出项目提供固定数额的资金补助，由受援地政府作具体的支出安排，不要求受援地政府在该项目上提供资金。非配套补助一般适用于收益的地区外溢性较强，或受援地财政困难较大，难以保障供给的项目。实际上，非配套补助安排可以使受援地政府将其自有资金集中在非补助项目的提供上，从而提高地方公共供给的总体水平。但非配套补助不利于增强受援地政府的用款责任和增加补助项目的供给成本。

专项补助的规模取决于补助主体（中央或上级政府）和补助对象（地方政府或下级政府）的财力状况，以及补助项目的重要程度与耗资水平。一般来说，补助主体的财力越多，能用于专项补助的金额也越多；补助对象的财力状况越差，对特定支出进行补助的需求也越大；补助项目的重要程度与耗资水平越高，相应的补助安排也要越多。

中央对地方实行转移支付的主要目标：

**第一，实现公共资金的公平分配，通过政府间转移支付来合理分配公共资金，以保证各地财政能力的大体均等。**

**第二，保持中央对地方政府行为的控制力。**一般来说，在分税制体制下，为保证国家的集中统一管理，有效实施中央的政策，赋予中央政府的财权通常会大于其事权。因而从整体上看，政府间转移支付首先表现为中央对地方的资金拨付。应当说，政府间转移支付

是中央政府控制和诱导地方政府行为的重要手段，它从利益机制上确定了中央政府的主导地位和权威性。

第三，解决地方公共商品的收益外溢问题。地方公共商品的收益外溢，是指地方政府提供公共商品，产生的利益不完全局限在其辖区范围内。如地方公路交通网络的建设，受益的不仅是当地企业和居民，其他地方也能从该区域较为便捷的交通中获益。再如防洪设施，其受益范围并不局限在设施所在的行政区域，流域内的其他地区也可以从中获得好处。在这种情况下，以政府间转移支付方式，对当地政府提供具有收益外溢性的公共商品的行为提供一定的财政补助，可以优化公共资源的配置。

第四，促进落后地区的资源开发和经济发展。对一些大国而言，由于各地地理条件、人口素质、资源状况以及要素禀赋的差异，一定时期内地区间在经济发展水平上存在某种差距是必然的。但这种差距过大或任其发展，会引起资金、人才、劳动力的非正常流动，造成地区间的利益矛盾，严重时甚至导致社会动荡。因此，国家应以一定政策措施促进落后地区的资源开发和经济发展，逐步缩小地区间的经济差距。运用政府间转移支付手段，可以增加对落后地区的资金投入，加大其资源开发、基础设施和公共项目建设的力度，引导资源向落后地区流动，协调区域经济关系。

不同的政府间转移支付方式对受援地政府有不同的影响，因而具有不同的政策效应。中央政府应根据不同的社会经济目标，选择合理的转移支付方式，并加强各种转移支付方式的协调配合，才能达到理想的转移支付效果。正常情况下，一般均衡补助有利于实现公共资金分配的纵向和横向公平，而专项补助则有利于提高公共资金的配置效率，包括促进外部效益大的地方性公共商品的供给、增加特定公共商品的规模收益、促进落后地区的经济开发等。

#### (4) 利用市场资本，为地方公共商品筹集资金。

从世界各国的情况看，政府提供公共商品有两种基本方式：一是政府直接生产；二是政府间接生产。在西方国家，地方政府直接提供的公共商品主要有保健事业、医院、警察、消防、上下水道、煤电供应、图书馆、博物馆、中小学教育、公路系统等。地方政府间接生产公共商品，指政府利用预算安排和政策安排，引导私人企业参与公共商品生产。其实质是在公共商品的提供过程中引进市场和私人的力量。由于私人生产率一般高于政府直接经营的效率，这种方式的好处显而易见：在政府支出一定时能提供更多的公共商品，或在既定的公共商品提供量下减少政府开支。

地方政府间接生产公共商品主要有以下几种形式：

政府与私人企业签订生产合同。适用于这种形式的主要是具有规模经济效益的自然垄断性行业，包括基础设施，它们在收费方面没有多大困难。政府选择私人厂商的方式一般是公开招标，借助于投标者的竞争把价格压到经济合理水平（边际成本 + 正常利润）。政府在诸多企业提出的一揽子服务方案中选取收费最低者，或在接受政府方案的厂商中选取要求补贴最少者。

从表 1-1 中可以看出，可以利用私人和市场提供的公共商品的范围比我们想象的要宽得多。诸如罪犯改造、水污染控制、蚊虫控制、街道照明、征税这些纯公共商品，都可以让私人企业提供。

表 1-1

美国城市通过合同委托私人企业提供的公共商品

项 目	城市数 目 (个)	项 目	城市数 目 (个)	项 目	城市数 目 (个)
垃圾收集	339	自来水供应	84	防火	13
街道照明	309	水处理	67	蚊虫控制	12
电力	258	道路维护	63	博物馆	12
工程服务	253	医院	57	犯罪化验	7
法律服务	187	运输	49	公园	5
救护车	169	公墓	47	交通控制	5
垃圾处理	143	桥梁维护	25	水污染控制	5
水电账单收付	104	征税	24	少年犯罪管教	4
家畜控制	99	下水道处理	21	娱乐设备	7
规划	92	图书馆	17	犯罪化验室	5
电器卫生设备检验	17	工业发展	24		

资料来源：高希均：《经济学的世界》，经济与生活出版事业股份有限公司（中国台北）1987年版。

历史上，在交通通讯领域利用私人投资有不少经验可资借鉴。比如，18世纪末，由于人口迁移，商业繁荣和外贸增长，美国对公路需求很大。一些由私人组建的公司便自动修筑收费道路。1792~1794年，一条由费拉尔德非亚通向米开斯特的收费公路建成，耗资46.5万美元。这条公路修筑在人口密集地区，一开始就获利颇丰。在此后30年间，美国各地的州政府发放了400万份修路许可证，修筑的收费道路数千英里。收费公路的建设也促进了收费桥梁的建设。

近几年，国际上，特别是发展中国家普遍流行的吸引外商和私人投资基础设施领域的一种方式就是BOT方式。所谓BOT（Build—Operate—Transfer），意即建设——经营——转让，指外商或非国有公司某一基础设施项目，如港口、桥梁、铁路，由它进行投资开发，建成后经营一段时期，用这一段时期的经营收入来收回投资和获得利润。承包期满后再把整个项目交给国家或地方政府。

地方政府参股。这主要适用于初始投入大的基础设施项目，如桥梁、电站、高速公路、铁路、电讯、港口、机场和高科技等。地方政府参股又分为政府控股和政府入股。政府控股针对那些具有举足轻重地位的项目，政府入股主要是向私人企业提供资本和分散私人投资风险。政府参股的比例也不是一成不变的。项目在建初期，政府股份一般较多，一旦项目进入正常经营、能获得较稳定的正常利润，政府便开始出卖自己的股份，抽回资金转向其他项目。<sup>①</sup>

2003年1月2日，中国建设部发布有关通知，表示社会资金、外国资本可以采取独资、合资、合作等多种形式参与市政公用设施的建设，允许跨地区、跨行业参与市政公用企业经营。市政公用行业的投资建设、运营、作业市场实行开放，建立政府特许经营制

<sup>①</sup> 胡家勇：《政府干预理论研究》，东北财经大学出版社1996年版。