

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。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率乃至不可行性。

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算小。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稳定经济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

的手段来规范市场力，对作为市场主体的企业加以制约和引导。这样，才会使资源配置向帕累托最佳效率状态逼近。从市场经济中的公共需要和弥补市场缺陷的角度来看，政府配置资源的内容是多方面的，其中主要包括：提供基础设施、对过度竞争的行业进行适当的限制或调节、资助基础性科学研究、对那些外溢性作用较大的产品供给进行调节、制定和实施产业政策、通过反垄断而促使经济充满活力，等等。可以说，政府对资源的配置，主要是围绕上述内容而展开的。政府财政对资源配置的有效参与，无疑会使整个社会资源配置更加合理。

政府财政的收入分配职能中“收入”的主体是指社会成员。在市场自发调节的条件下，收入、财富与福利的分布情况，并不总是与广大社会成员所认同的公正标准相一致。为了纠正分配不公的问题，可以采用多种方式，但是大规模的收入分配活动只能通过政府才能得以有效地进行。政府参与收入分配，主要是通过对个人收入实行累进征税和转移性支出，来减轻市场力作用下可能产生的两级分化的程度，缓和社会矛盾，满足社会成员基本的生存和生活需要，达到收入分配的公平。所谓收入分配公平，是指一定条件下收入分配的相对公平。判定政府干预之后，个人收入分配公平与否，主要是看缩小了贫富差距、增进了平等，还是扩大了贫富差距。通常条件下，政府财政的有效干预会对收入分配产生积极的作用。

在经济活动中，总量和结构问题是非常重要的。如果经济活动不是协调、有序地进行着的话，那么，就容易因此而导致失衡，并且通过一系列现象，如物价总水平上升、就业不足或国际收支不平衡等现象显现出来。政府宏观经济政策的要点，便是通过运用财政政策和货币政策等手段，来调节经济运行，实现物价水平的稳定、充分就业和国际收支平衡，达到经济稳定增长的目标。值得指出的是，求得物价水平的稳定，并非意味着要使通货膨胀率成为零。我们所说的物价水平稳定，是指物价上涨幅度被限定在经济社会可以承受的范围之内。所谓充分就业，也并非是指百分之百的就业。经济结构是不断地调整 and 变化着的，它同时也会伴随着就业结构的调整 and 变化。具体表现为在任何一个时点上，不可避免地会有一部分劳动人口暂时脱离就业岗位，处于失业或待业状态之下。因而，充分就业是针对那些有工作能力并且正在寻找工作的人们而言的。从数量上讲，充分就业意味着全部可就业人口的就业比率高于社会认可的比率。实现经济的稳定和增长也必然要求有国际收支的平衡，使一个国家在进行国际间经济往来过程中的经常性项目收支保持大体平衡，不出现大的逆差或顺差，进而也有助于国内收支的平衡。

（二）财政职能的划分

这里，我们将进一步分析财政的资源配置、收入分配和稳定经济职能究竟

应该由哪一级政府行使的问题。

从理论和实践结合的意义讲，凡是调控性、具有全国性意义的职能，就应该由中央政府行使。可以说，收入再分配的职能具有全国性意义，收入分配职能主要应该由中央政府来承担。这样的判断，是通过分析地方政府搞个人收入再分配的低效性甚至无效性而作出的。一般情况，收入再分配政策要求具有一定的倾斜度，即把对高收入者课征的累进税收转移给低收入者，以减轻贫富差异的程度。我们假设社会成员在全国范围之内是可以自由移居的，在这种情况下，如果某一地方政府独自实施收入再分配政策，在课征较高的个人累进所得税的同时给予低收入者以较多的转移支付的话，那么，就会出现本地区高收入者移出、外地低收入者大量涌入的状况。显而易见，这种问题的出现是与地方政府决策者的初衷大相径庭的。地方政府的本来意愿，是想通过再分配政策来促进公平，减少贫穷，进而提高效率，实现区域内经济社会的协调、有序发展，但本区域以内及以外分配政策的差异却在客观上起到了加剧贫困的作用，从而导致了资源的非正常流动。这样一来，也就难以促进公平和提高效率。由此可见，地方政府实施收入再分配政策所起的正常作用是比较小的。若想使收入分配政策真正奏效，就需要承认和发挥中央政府的作用，由中央政府在全国范围内运用这一政策，这样一来，人力资源的流动就会变得合理起来，在区域间通过移居来避税或者通过移居来竞相享用政府转移支付的现象就会减轻乃至消失。

与收入分配的职能相似，实现经济的稳定同样也是中央政府的义不容辞的职责。这样的判断，同样是通过分析地方政府实施经济稳定政策的低效性甚至无效性而做出的。通常，经济稳定和经济增长的目标集中地体现为社会总供求之间的大致平衡。如果社会总供求保持了平衡，那么，物价水平就会处于基本稳定的状态，也就有助于实现充分就业和国际收支平衡，经济增长率也会是较为适度的。调节社会总供求，是由政府通过有目的地协调运用财政和货币政策，产生组合效应，或单独选用财政、货币政策中的一种，来促进供求总量向平衡点移动。正常条件下的全国市场是统一的、整体的，而不是分散的；地方经济也是相对的，它不可能独立于其他地区的经济而存在。地方政府在调节社会总供求方面所采取的任何措施，都会超越本地域的界限，对其他地方产生影响，从而降低该措施在本地区内所产生的效应。假设在因需求不足而导致供求失衡的情况下，某一地方政府试图独自制定和运用财政政策来刺激本地区的总需求，可供选择的主要方式，不外乎有两种：或者增加财政支出；或者减少税收。这样一来，由地方政府针对需求不足而采取的增支减收措施就可能产生一些值得注意的问题：首先，增支减税会导致预算赤字，但地方政府的财政赤字并不容易单纯依靠地方自身来弥补，通过刺激经济而增加的财政收入和储蓄

（或部分地用来认购公债）也并不一定能足以抵消赤字。并且，增发的地方政府公债券中的大部分可能会被生活在国内其他地区的居民所认购和持有，从而形成了地方政府的“外债”负担。其次，减税不仅能刺激本地区经济和增加企业及个人收入，而且也会对其他地区产生类似甚至更大的影响。因为，居民所购买和消费的不只是本地企业的产品，外地企业的产品实际上也占有相当的比重。再次，地方政府不能控制货币供给和掌握利率杠杆，也难以有效地控制物价和对外贸易，其宏观调控政策的效应与力度就必然要打折扣。相比之下，中央政府在运用财政政策和配合运用货币政策方面处于有利的地位，并且也会产生有效的作用。从上述意义上讲，调节宏观经济运行和促进经济增长，应该是中央政府承担的职责。

可以说，政府财政职能在中央和地方政府之间的合理、有效划分，会在很大程度上有利于责权和利益关系的协调以及财政管理体制的运行。

第三节地方公共产品的有效提供与财政体制

公共产品受益范围的划分是相当复杂的。这种划分，往往是相对的，而不是绝对的。从这样的意义上讲，公共产品的受益范围问题很像一个有待于揭开的“黑箱”，其理论和实践中尚有许多问题亟待深入研究、探讨和回答。在前述分析的基础上，为了有利于公共产品层次性与财政管理体制之间的相互关系，我们将对地方公共产品的有效提供等问题作进一步探讨。

一、不同类型的地方公共产品

为了便于进一步研究地方公共产品的均衡和供求问题，我们可以按照功能和特征的差异，将各种地方公共产品做如下的分类：

第一，基础设施类。这主要包括道路、交通、电力、电信、自来水、下水道、路灯、垃圾收集与处理、管道煤气，乃至港口、机场、车站等。从经济学的意义上讲，基础设施是一个包含着很多内容和活动的术语，它在生产技术上贯穿着规模经济（*economies of scale*）的特点，即基础设施的单位生产成本随着产出的增加而大幅度地下降。由此，也就很容易导致自然垄断现象的出现，使得单一或个别生产者有可能成为所谓“最有效”的经营者。

第二，社会服务类。主要有基础教育（如九年义务教育）、医疗卫生、社会保障与社会福利、气象预报、消防、公园等。这一类型的公共产品，具有较为明显的社会公益性和半社会公益性的特征。而且，在许多社会服务的提供过程中，也可以通过定价的方式收取一定的费用。当然，与基础设施不同，社会服务中似乎并不包含着明显的规模经济和自然垄断问题。

第三，文化与传播媒介类。它主要包括广播、电视、报纸、杂志、出版、图书馆、文化艺术馆、博物馆、表演团体、文物与文化遗产的发掘等。不难看出

出，上述行业的主体实际上是提供精神产品的部门和单位。当社会步入信息时代之后，人们比以往任何时候都更加关注和依赖于各种最新、最可靠的资讯。当物质需求得到一定程度的满足之后，人们会更希望拥有高层次的精神享受。在这样的背景下，与文化及传播媒介有关的部门和单位所提供的各种公共产品，无疑会释放出相当大的社会效应。

第四，社会管理类。这主要是地方政府中的各种行政管理机构（不含行业的经济主管部门），公共秩序和公共安全机构等组成。无形的社会管理，还应包括政府的政策及规制等。在各类地方公共产品当中，与社会管理有关的公共产品更具有供给上的非排他性和消费上的非竞争性的特点，更能够体现政府的职能和行为，因而也就属于应由地方政府提供的较纯的地方公共产品，需要依靠强制性的征税来弥补其“成本”和“耗费”。

在进行上述分类的基础之上，我们仍有必要从三个方面做进一步的阐述和分析。首先，上述分类表明，地方公共产品本身有着特定的含义，但它所涵盖的内容却相当宽泛，这样，便决定了划分地方公共产品类别的复杂性，并且还进一步表明，各种地方公共产品之间特征上的交叉性很强，把某一类地方公共产品归类为基础设施、社会服务、社会管理及文化与传播媒介的理由并不是无懈可击的。与此同时，这些种类繁多的内容还决定了地方公共产品供给方式的多样性和复杂性，也为在实践上提高地方公共产品的供给效率增加了一定的难度。

其次，具体地看，各种地方公共产品内部之间的差异，主要是由其特征上的强弱之分所决定的。对于路灯等一部分地方公共产品来说，由于提供给当地居民的利益具有非竞争性，居民从中获得的受益并不会因为其他地区居民的移入而减少或受损，所以，可以算作较为典型的纯公共产品。有的公共产品在总体上仍具备非排他性和非竞争性的特征，但进一步看，每位居民从中所享受到的利益与本地区内的居民总人数呈反比关系，即随着人数的增加，这类公共产品在消费上的拥挤性就会相应地扩大，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。关于此类地方公共产品，可以举出公共安全系统、排水系统等适例。可以说，拥挤程度的大小，是判别“纯”与“准”地方公共产品的重要标志，也是影响地方公共产品供给的一个不可忽视的因素。

再次，现代科学技术的发展及其在生产经营中的应用，从一定程度上冲击着本来意义上的地方公共产品的分类，并且影响着供给方式的选择。以电视信号为例，在电视业出现之后的数十年间，电视信号一直是由电视机构发射提供的，消费者只需购置一台电视接收机，再装上接收天线，便可坐在家中，尽享其中的乐趣。显然，此时是不存在任何排他性的。但当某一电视台采用了信

号加密技术和使用电缆输送信号之后，其他台站只有付费之后才能够接收和转发信号，观众只有付费之后才能够观看有线电视这样，便使排他性成为可能。

上述分析从一定程度上表明，特征各异的地方公共产品，对供给方式的选择产生着不同的影响。而对各种各样的地方公共产品进行科学的归类和划分，则是实现其有效供给的必要前提。

二、地方公共产品的有效提供

经济学意义上的有效提供，包含着以适度的生产成本尽量满足消费需求和偏好的深层次内容。公共部门对地方公共产品的供给是一种经济活动，因而也就必须依照增强效率、满足居民消费偏好的要求行事。

地方公共产品的有效提供问题，与提供主体的选择有着密切的关系。当论及公共部门与地方公共产品的提供时，首当其冲的问题之一，便是应否由中央政府来出面提供地方公共产品。从理论上讲，中央政府也可以提供地方公共产品，但是当把效率因素考虑在内的情况下，就会得出更为清楚的结论。不难理解，许多地区居民之间对一定地方公共产品的偏好程度通常是各不相同的。由此决定着，不同地区居民对这种公共产品的需求量也存在着差异。中央政府若出面提供地方公共产品，就必须考虑各个地区的需要，从而选择一个尽可能照顾到各个地方综合利益的“量”。虽然这个量对某一地区也许有利，但对其他地区来讲可能却并不适宜。因此，就会产生有利的地区公共产品数量过多、供给成本相应增加，而其他地区则供给不足的问题。在适度分权的财政体制下，与中央政府相比较，地方政府更能够针对本地居民的消费偏好，以尽可能小的成本，适量地提供本辖区内的一般性公共产品和服务。

图 1-1 表明了这种比较及差异。图中，横轴 X 表示居民人数，纵轴 Y 表示居民对公共产品的偏好量。设有 A 、 B 、 C 三个地区，它们对公共产品 P 的需求曲线分别为 U_A 、 U_B 和 U_C ，当三个地区的居民人数均为 E 时，它们对公共产品 P 的需求量分别为 D_A 、 D_B 和 D_C 。如果由中央政府出面为这三个地区统一提供地方公共产品 P 的话，那么，中央政府从总体上考虑，很可能会取三个地区对 P 的需求量的平均数，把提供这种公共产品的水准定为 G 。从图中可以看出， G 距 D_B 很近，说明对 B 地区居民的满足程度较高。但 G 远未达到 D_A ，这意味着它在很大程度上不能满足 A 地区居民的需求。同时， G 也远远超过了 D_C ，表明提供给 C 区的公共产品 P 大大超过了需求量，从而造成了资源的浪费。如果适应地方公共产品质的规定性的内在要求，由对本地区居民负责的各地方政府分别提供 P 的话，则它们就可以根据需求和可能，尽量向 A 、 B 和 C 三区提供出 D_A 、 D_B 和 D_C 水准的公共产品，从而比中央政府更接近于满足各自地区对地方公共产品 P 的偏好和需求。由此可见，相比之下，地方公共产品

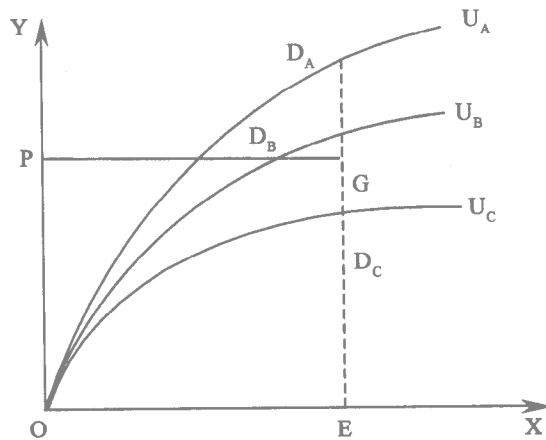


图 1-1 中央和地方政府分别提供地方公共产品的比较

的有效提供主体是地方政府。

除此之外，我们还可以从分权的角度，来探析地方政府提供地方公共产品的有效性，并以此说明分权使人们在不同的公共产品间有了更大的选择余地。如图 1-2 所示，我们把居民划分为两组，为了直观和方便分析起见，假定每组内人们对公共产品的需求曲线相同，但两组之间的公共产品需求曲线却各不相同。因此，如图所示，第一组人们的需求曲线可用 D_1 表示，第二组的需求曲线可以用 D_2 表示。再假定提供公共产品和服务的人均费用不变，那么，第一组人们所希望的公共产品和服务产出就是 Q_1 ，第二组为 Q_2 。

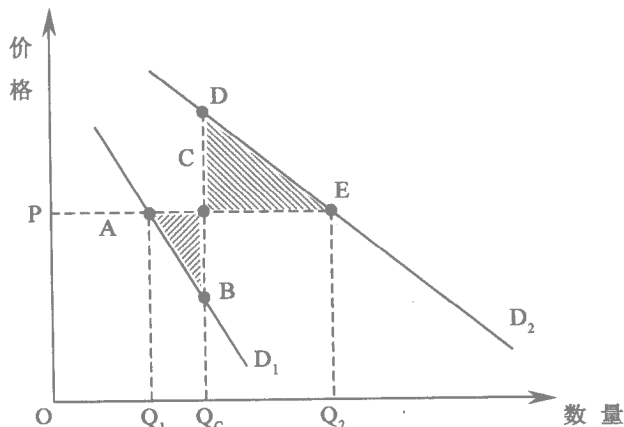


图 1-2 分权和集权与公共产品供给

在仅仅由中央政府提供公共产品的条件下，不论各组人们对公共产品偏好的程度如何不同，政府只能提供单一的 Q_C 数量的公共产品。这样，对于第一组人来说，公共产品数量过多，成本也相应增加，因集权而受到的损失是由 ABC 所组成的三角形阴影；对于第二组人来说，提供的公共产品数量不足，因集权而受到的损失可由 CDE 组成的三角形阴影表示。所以，实行适度分权的财政体制显然比高度集权更加有效。通过这一适例还可以看出，因集权而受到的损失与各组人们对公共产品的偏好差异有关。图中第二组人们对公共产品的需求远远高于集权条件下提供公共产品的数量， Q_2 距 Q_C 较远，则第二组因集权而受到的损失比较大； Q_1 距 Q_C 较近，故第一组人们受到的损失相对较小。

当然，需要指出的是，地方政府提供公共产品的内容和范围也是有一定限度的。由于受外部性作用等诸多因素的影响，相对来说，地方政府较难在辖区内有效地实施收入再分配和稳定经济的政策，这样一来，类似的职责就应该交由中央政府在更高的层次行使。与此同时，中央还可以通过与地方一同建立和完善地方税制，尤其是强调地方税种在税源上的地域性、税基上的非流动性，以及实行以专项补助、一般性补助方式为代表的规范化的政府间转移支付制度等，为地方政府提供公共产品创造必要的财力条件。

三、蒂布特模型与财政管理体制

在财政体制设计方面，如何有效地提供公共产品和服务，如何促使各级政府（尤其是地方政府）规范、足额地组织收入和合理、有效地安排支出，并处理好上下级政府之间的收支往来关系，始终是经济学者和决策者们面临着一个十分重要而又相当棘手的问题。在对这一问题进行研究和探索的过程当中，查尔斯·蒂布特（Charles Tiebout）将著名的“看不见的手”的理论引申到了地方财政体制设计中来，并运用“以足投票”（voting with feet）理论，对公共产品的有效供给问题进行了较为系统的分析。

（一）蒂布特模型中的地方公共产品提供

当亚当·斯密在其著名的《国富论》一书中谈及“看不见的手”时，曾经指出，人们从各自利益出发所做出的选择和决定会导致效益的最大化，生产者之间的竞争会使他们向消费者提供尽可能低价的一般商品。与这一研究背景相关联，查尔斯·蒂布特于 1956 年发表了“地方支出的纯理论”（The Pure Theory of Local Expenditures）一文，分析了地方政府提供公共产品的效率问题，他认为，各个地方政府之间的相互“竞争”，也会促使其更有效地提供人们所需要的公共产品和服务。这就是所谓“蒂布特模型”（Tiebout Model）的基本内涵。

在研究地方公共产品需求与供给之间的关系时，蒂布特指出，社会成员之间消费偏好的不同和人口的流动性，制约着地方政府生产和提供公共产品的种类、数量和质量。如果有许多地方政府和相应的辖区，并且各地方政府分别提

供类型各异的公共产品，人们选择在哪一个地方生活时要考虑的一个重要因素，便是该地方的税收和公共产品与服务的组合状况。换句话说，就是居民承担的税收负担与享受的公共产品和服务的对比。通常，在某一地区的税收和公共服务最接近于人们的偏好的情况下，人们就会选择前去那个地区居住。通过这种“以足投票”的方式，表明了人们对某种公共产品消费和税收（价格）组合的偏好，就如同人们表明自己对市场上某种私人产品的消费偏好一样。地方政府为了赢得（或者说是迎合）民意，就必须在行使其职责的过程中充分考虑到居民的偏好。当然，值得指出的是，在人们选择居住地时，往往不仅会考虑到地方财政收支组合的问题，同时也会考虑到其他多种因素。

蒂布特在他的模型设计中作了诸多的前提性假设。第一，“以足投票”的消费者是完全流动性的，而不是由于家庭、朋友、就业或户籍等原因长期仅居住在某一个固定的地方，可以迁至能够最大限度地满足其偏好的地方；第二，人们对各个地方的公共预算都有充分的了解，即完全了解各个地区的公共支出与收入的组合情况，并且能够对这种组合上的差异做出反映，而并不掩饰其偏好和需求；第三，有诸多地方也可供人们进行选择；第四，不存在就业机会问题给消费者流动造成的限制；第五，在各地方之间不存在公共产品和税收的外部性问题；第六，对于每一个地方来说，都存在着追求最优社区规模的问题，低于最低规模的地方试图吸引规模适当的人口，以降低提供公共产品的平均成本，达到最佳的社区规模。

按照蒂布特模型，在上述假设条件下，消费者是具有理性的，他们将会选择居住在最能满足其偏好的地方。其具体结果是：首先，各地方内资源配置达到最优；其次，各社区规模达到最优；再次，有相似偏好的人聚居在一起，共同享受地方公共产品。显然，在这种情况下，人口流动向地方政府发出的信号，与市场需求向企业发出的信号极为相似。在这种情况下，地方政府的决策者就需要像企业经理一样，对各种信号做出必要的反映，并最终落实到公共收入、支出等具体行动上。

（二）蒂布特模型与财政管理体制

蒂布特模型提出之后，针对这一地方公共产品有效提供的理论，有相当多的文献对其局限性和有效性进行了评估。

显然，蒂布特模型是建立在一系列前提性假设的基础之上的。在分析和解释人口流动问题的过程中，蒂布特模型只是说明了地方政府公共预算对人口迁移所产生的作用。实际上，如果要建立一个分析人口迁移的完整模型的话，那么，除了研究各个地方之间公共产品供给方面的差异之外，还必须综合考虑各地方之间就业机会、历史文化、自然地理和气候、迁移成本以及人口密度等方面的差异，这样才有助于得出正确的结论。

与此同时，在经济学家们分析财政体制中地方政府收入和支出政策变化及其影响的过程中，蒂布特模型仍然为之提供了一定的依据。在现实生活中，许多人和家庭的迁移确实受到了不同地方之间公共预算差异的影响。在西方国家，有些个人和家庭的迁移，就是考虑到地方公共产品供给方面的差异而进行的。尤其是自第二次世界大战结束以来，许多居民由大都市向卫星城市迁移，可以说，有许多因素促使人们从中心城市移向郊区，例如城区污染、交通工具逐步现代化等等，但另一方面的原因，便是由于新的居住地有着相对低的税率和逐渐发展起来的公共基础设施。

从美国州和地方的情况看，其州和地方一级也拥有法律所赋予的税收立法权和征管权，由于各州之间为了竞相吸引投资，所以便无法轻易地提高所得税税率，甚至不得不竞相付出给予所得税优惠的代价。这样做的结果，便是个人所得税难以完全划归地方财政，而需要由联邦和州分别征收。最终，个人所得税税源的大部分被划归联邦政府所有，成为联邦政府财政的重要来源，从而避免了州和地方政府在个人所得税政策上的过度竞争。与此同时，在支出方面，各州和地方政府均把注意力放在与居民生活密切相关的领域里，适当增加了教育、道路、医疗卫生、社会福利等方面的开支，从而使公共财政的支出范围和结构与居民的消费需求更趋吻合。这些变化，显然是与蒂布特模型的推理基本一致的。所以，在解释较小地域内地方政府公共预算政策所造成的外部影响时，蒂布特模型具有一定的实用性。但值得注意的是，这一模型并不能够全面解释较大区域之间（如省际、州际之间）公共预算及其政策所造成的影响。

蒂布特模型显然是以效用最优理论为设计背景的。“以足投票”学说试图使人们相信，如果全部人口都按照这一规律进行流动，那么，各个地方之间在公共服务与税收的组合上就会相互模仿、相互制约。长此以往，具有相同或相近消费偏好的人们便会逐渐地聚集在一起，形成一个以共同利益和共同的公共产品消费需求为基础的社区。由于人们会很自然地公共产品成本较高的地方向成本较低的地方流动，所以，公共产品便会按照较小的成本加以提供。而且，在经济规律的作用之下，各个地方提供公共产品的成本差异也不会长久地存在。从这个意义上讲，蒂布特模型也揭示了地方公共产品供给充分竞争的市场理论，它对我国正在进行的地方财政改革，是具有一定借鉴意义的。

如何测定居民对公共产品消费偏好的显示程度，是蒂布特模型和“以足投票”理论在实际应用过程中所面临着的一个有待解决的问题。通常，与公共产品相对应的私人产品（一般商品）在市场上进行流通和交换时，作为消费者，人们没有必要去掩饰其对这类产品的偏好。然而，对于公共产品而言，人们则有可能在消费过程中隐藏其真实的偏好与动机，即出现所谓消费偏好“信号”失真的问题。这一现象的产生，主要是由公共产品供给上的非排他性和消费上

的非竞争性所决定的。显然，当存在着“免费搭车”的问题时，也就很难存在着与私人产品供求类似的严格意义上的竞争性定价。这样一来，本已失真的消费偏好“信号”也就难以准确地对公共产品的供给产生引导作用。

蒂布特模型所揭示的一个深层次问题，是当存在着“以足投票”的情况时，地方政府必须尽可能合理地界定自身的活动范围，规范公共财政的收支行为，并将这一要求切实体现在公共预算和相应的制度安排当中。从财政收入方面看，经过一番“竞争”之后，由于各地方已无法轻易地付出所得税优惠的代价，因此，在许多国家中，此类税种是难以完全划归地方的，而需要由联邦（中央）和州（省）分别征收，这样就避免了地方政府在所得税政策上的过度竞争。而对流转额的课税，因其涉及地区间的商品流通问题，若由地方课征，则容易出现商品课税上的各自为政，加剧地区间的经济割据和地方保护主义现象。而若由中央政府出面课征或以中央政府为主、地方政府为辅进行课征，便可以在一定程度上避免类似问题的出现。在这种情况下，从许多发达国家的实践经验来看，大都强调地方税种在税源上的地域性、税基上的非流动性，而且多数地方税种与宏观调控之间并无直接的关系。其中，由于以财产税为代表的税类具有较为突出的受益性和区域性特征，不易产生过度的税收竞争问题，有利于满足地方政府提供区域性公共产品的需要，这也是它成为许多地方的主体税种的重要原因。

第二章 财政管理体制的运行机理

对公共产品受益范围和各级政府职能的分析表明，各级政府是作为不同的主体，分别在一定范围之内提供用于满足社会成员不同偏好的公共产品和服务的。各级政府在分别提供受益范围各异的公共产品和服务的过程中，必然存在着各级政府间的财政关系，而财政管理体制所要解决的核心问题，便是这种财政关系中的事权与支出划分、收入划分和财政转移支付。

第一节 政府间的事权和支出范围划分

在分析公共产品的受益范围及其有效提供问题的基础上，这里，我们将研究与受益范围和其他若干因素有关的事权和支出划分问题，其中主要是中央和各级地方政府间支出范围的划分。

一、单一制和联邦制

在通常条件下，公共产品的受益范围是划分政府事权范围的重要依据，但并不是惟一的依据。一个国家的中央和地方政府的事权范围至少还要受到另外两个因素的影响：一是经济体制因素，经济体制由分散型向集中型转变或者由集中型向分散型过渡等，均可能使中央与地方政府的职责范围发生变化；二是政治体制因素，如行政组织结构和行政区划的变动，设置或增减行政机构的中间层次等，也会引起各级政府职责范围的相应变化。公共产品的受益范围与经济、政治诸因素一道，为政府间事权和支出范围的划分提供了外部参数。其中，集中和分散程度这一要素，与事权的划分问题密切相关。

如果单纯从集中和分散的意义上进行分类，那么，在分析政府体制时，可以把政体组织形式主要划分为两种：单一制（unitary system）和联邦制（federal system）。其中任何一种形式的选择和实行，均极大地影响着财政体制的模式和运行，以及政府间财政关系的协调和处理。

一般来说，单一制强调的是国家权力和决策的集中，也强调居民对公共产品的同等享用权，各级地方财政对中央政府有着较多的依存关系，即使存在着多级政府和多级财政，也仍然由最高一级的中央政府对各级地方政府进行调控。有时，甚至只存在着一个级次的政府。在这种情况下，单一制的特征便会表现得更为突出和明显。世界上的许多国家采取了单一制的组织形式。建立在城市基础之上的新加坡、摩纳哥、安道尔只有一级政府，是典型的单一制国家。英国、法国、意大利、西班牙、葡萄牙、瑞典、土耳其、埃及、日本、韩