

应用型高等教育财经类专业“十三五”规划教材
江苏高校“青蓝工程”资助
江苏高校境外研修计划资助

地方财政学

朱 军 编著

图书在版编目(CIP)数据

地方财政学/朱军编著. —上海:上海财经大学出版社,2019.3

应用型高等教育财经类专业“十三五”规划教材

ISBN 978-7-5642-3194-1/F·3194

I. ①地… II. ①朱… III. ①地方财政—高等学校—教材 IV. ①F810.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 030939 号

- ☐ 责任编辑 徐 超
- ☐ 联系信箱 1050102606@qq.com
- ☐ 封面设计 张克瑶

地 方 财 政 学

朱 军 编著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海景条印刷有限公司印刷装订

2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 19.5 印张 499 千字

印数: 0 001—2 000 定价: 58.00 元

序 言

“郡县治则天下安”。在中国的组织结构和国家政权结构中,各级地方政府处于承上启下的关键环节,是发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础,也是连接中央与地方财政关系、保障国家长治久安、实现国家长期战略目标的重要主体。对应的地方财政职能涉及社会经济、公众生活的各个方面,所提供的基本公共服务和公共产品事关社会发展各项目标的实现,也涉及政府与市场关系能否有效协调。地方政府及其财政职能的重要性需要我们在理论上明晰——地方财政的分权与治理、地方财政的压力与债务、地方财政风险的度量与控制、地方财政资源的空间配置与协调、地方财政管理技术的变革、地方公共服务质量的评价等各个方面的现实问题。不仅如此,这些前沿的、现实财政问题更需要从理论上进行科学总结、归纳,并在财政学人才培养的知识体系中得到充分体现。

从我国地方财政运行的现实情况看,尽管收入上地方占据半壁江山,约为 50%,但支出上地方占比高达 85%,中央和地方财政关系呈现出财权与事权的显著不匹配。对此,显然需要在理论上做出思考和总结,剖析现象背后的原因,揭示现象背后的合理限度。不仅如此,党的十八届三中全会明确提出要全面深化财税体制改革,党的十九大又进一步将“加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系;建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理;深化税收制度改革,健全地方税体系”作为新时代财政改革的三大任务。这些新的表述,也需要在地方财政知识体系中得到体现,但这些方面的理论依据问题、法律法规问题、技术性问题、程序性问题等,都未在国内现有流行的《地方财政学》教材中得到回答。

习近平总书记 2016 年 5 月 17 日在哲学社会科学工作座谈会上的讲话强调:“学科体系同教材体系密不可分。学科体系建设上不去,教材体系就上不去;反过来,教材体系上不去,学科体系就没有后劲。培养出好的哲学社会科学有用之才,就要有好的教材,总体看这方面还是一个短板。”南京财经大学财政与税务学院院长朱军教授基于自己深厚的理论基础和多年的教学经验,编写的这本《地方财政学》完全切合了习近平总书记的讲话精神,不仅特色鲜明,而且体系完整,既注重新的实践问题和理论问题,又注重国外前沿理论成果的借鉴,并坚持“立地、务实、有用”的原则精选课程案例。

具体而言:(1) 该教材每章提供了最新的实践案例或是理论推演过程,通过综合性的内容展示,力求提高教材的科学性、实用性;(2) 教材的编写既考虑到教学、科研的应用性,又突出地方财政理论与实践成果的总结;(3) 教材在展示内容时,既注重地方财政的基本理论和基

基础知识,又注重论述地方财政收支管理的实际操作。总之,该教材的编写与课程体系相适应,内容创新,紧跟财税改革的步伐,既可以作为各类院校本科和研究生的教材,也可为专家学者、实务人士从事地方财政理论研究和实践工作提供参考。

教育部“长江学者”特聘教授
浙江财经大学首席教授、财政税务学院院长 **李永友**

2018年12月

目 录

序言	1
第一章 地方财政基本问题	1
内容导读	1
关键点	1
第一节 什么是地方	1
第二节 地方财政理论基本问题	4
第三节 财政法定主义原则与地方财政运行	8
案例分析	10
课后习题	11
第二章 地方公共产品供给的理论问题	12
内容导读	12
关键点	12
第一节 地方提供公共产品的理论分析	12
第二节 改善地方公共产品供给的措施	19
第三节 地方公共产品自愿供给的情景	22
案例分析	27
课后习题	28
第三章 地方分权与治理理论	29
内容导读	29
关键点	29
第一节 什么是“联邦”/“邦联”	29
第二节 分权中的中央与地方	31
第三节 西方宪政架构下的地方分权研究	37
案例分析	40
课后习题	41

第四章 地方政治生态及财政压力	42
内容导读	42
关键点	42
第一节 地方政治生态	42
第二节 地方财政纪律与财政责任	45
第三节 地方财政压力问题	51
案例分析	56
课后习题	57
第五章 地方政府债券的理论与实务	58
内容导读	58
关键点	58
第一节 地方债务的基本问题	58
第二节 市政债与城投债	66
第三节 地方政府债券的发行与管理	70
案例分析	85
课后习题	92
第六章 地方财政风险的度量与控制	93
内容导读	93
关键点	93
第一节 地方财政风险评估	93
第二节 地方财政风险的评估体系	94
第三节 地方财政风险的预警体系	98
第四节 地方财力评估与资本性支出的管理	102
第五节 地方财政评级问题	105
第六节 外部冲击/特定危机与地方财政风险	107
案例分析	110
课后习题	110
第七章 政府间的财政关系	111
内容导读	111
关键点	111
第一节 集权与分权关系的理论分析	111
第二节 政府间转移支付的基本问题	115
第三节 横向转移支付问题	122
第四节 生态转移支付问题	125
案例分析	132
课后习题	133

第八章 财政资源地理分布与区域财政差异	134
内容导读	134
关键点	134
第一节 区域间财政能力差异的度量	134
第二节 财政资源的地理分布	138
第三节 基本公共服务的均等化	142
案例分析	144
课后习题	145
第九章 地方财政的再分配职能	146
内容导读	146
关键点	146
第一节 地方财政再分配职能简介	146
第二节 再分配性的地方财政收支	154
案例分析	156
课后习题	157
第十章 地方财政资金的技术管理	158
内容导读	158
关键点	158
第一节 房产税的评估技术	158
第二节 政府性基金的管理	172
案例分析	178
课后习题	179
第十一章 地方财政的社会参与及透明度	180
内容导读	180
关键点	180
第一节 公民社会组织与地方财政	180
第二节 《地方财政透明度守则》与《预算诚信章程法》	185
第三节 各国提高地方债务透明度的经验做法	191
第四节 中国的城市财政透明度	194
案例分析	200
课后习题	200
第十二章 地方公共产品的私人提供	201
内容导读	201
关键点	201
第一节 地方公共产品的私人提供	201
第二节 公共服务外包	206



第三节 PPP 的应用分析	211
案例分析	216
课后习题	218
 第十三章 空间、地区间的财政竞争	219
内容导读	219
关键点	219
第一节 辖区间财政竞争问题	219
第二节 衡量地区间竞争的实证模型	223
第三节 中国地方政府间财政支出竞争的动因分析	226
案例分析	231
课后习题	231
 第十四章 地方公共服务的质量评价	232
内容导读	232
关键点	232
第一节 针对地方公共服务的意愿表达	232
第二节 地方公共服务的绩效评价	237
案例分析	243
课后习题	248
 第十五章 地方公共部门的财务管理	249
内容导读	249
关键点	249
第一节 地方公共部门财务管理的基本特征	249
第二节 地方公共部门财务管理的基本框架	251
第三节 财务报告与财务状况分析	252
案例分析	257
课后习题	258
 第十六章 地方财政体制的国际比较	259
内容导读	259
关键点	259
第一节 各国财政体制建设的经验及其启示	259
第二节 欧美主要国家地方税的立法权及其启示	267
案例分析	272
课后习题	272

第十七章 中国未来地方财政的重要问题.....	273
内容导读.....	273
关键点.....	273
第一节 地方财政自主性问题.....	273
第二节 地方税制体系建设.....	275
第三节 地方财政实践中的热点问题.....	284
第四节 地方财政体制的改革与完善.....	290
案例分析.....	293
课后习题.....	294
参考文献.....	295
后记.....	301

第一章 地方财政基本问题



【内容导读】 地方政府是一个国家政治架构的重要组成部分。地方政府机构负责向其管辖区域内的人口提供公共服务。地方政府在社会体制、经济治理中扮演着重要的角色。本章将讨论地方财政理论的一些基本问题,包括现代城市财政压力、中央与地方间垂直关系与财力分配、财政联邦主义与地方财政分权、分权化的税制结构与地方政府收入多样化、地方财政与税收竞争、地方财政可持续性、地方债务融资、地区间社会经济合作,等等。同时,本章还将探讨财政法定主义与地方财政的关系。

【关键点】 地方政府;地方财政基本问题;财政法定主义

第一节 什么是地方

一、我国前人对“地方”的理解

何为地方?《淮南子·天文训》曾有云“天圆地方,道在中央”。按照古人对地方的理解,地方应该是地理观点,谓“地呈方形”。《晋书·天文志上》也曾有对地方的阐述:“天圆如张盖,地方如碁局。”姚雪垠在《李自成》第二卷第十九章记载:再往后又是一院,神殿两层,上圆下方,象征古人想象中的“天圆地方”。这些“地方”的地理概念并非财政学中“地方”的内涵。

此外,前人也有以地方指称中央以下行政区或省级行政规划的领地。明唐顺之在《与陆东湖锦衣都督》有如下阐述:“赈荒供军之费,一无所出。江北军需,正额地方所供,计十六万。”明高攀龙《答袁节寰中丞》:“与老公祖(袁可立)共此者,其地方贤士大夫乎!不审有其人否?”

此外,毛泽东在《论十大关系》中便认为:“中央要发展工业,地方也要发展工业。”这里地方与“中央”相对。这种对地方的理解符合现代学者对地方的理解,但相对于财政学中“地方”的界定,依然显得过于狭隘、不全面。



二、现代中西方学界对地方的定义

地方政府又称“地方政权”“地方”，指管理一个国家行政区事务的政府组织的总称，与中央政府相对应，地方政权不属于中央政府管辖，或不直接由中央管辖。

地方政府有广义和狭义两种解释：广义的地方政府是中央政府的对应面。狭义的地方政府则是指治理一个地域及其居民的一级政府，即基层政府。^① 地方政府是由中央政府依法设置的，治理国家部分地域或部分地域中某些社会事务的政府。地方政府通常由地方权力机关和地方权力执行机关组成，不包括设置在地域内的地方军事机关和司法机关。

地方政府是国家政治架构的重要组成部分。地方政府的公共服务与公共产品，与人民的日常生活密切相关，地理特征、区域文化与社会文化多样性与地方政治、经济、自然生态环境也密切相关。在欧洲和美国，地方政府被视为民主政治培训、公民道德和意识培训的场所，是满足公民需要的公共服务和产品的提供者，也是针对中央政府中央倾向的制衡设置。

在经济学文献中，地方政府（Local Government）术语与“地方管理机构”（Local Authority）、“地方委员会”（Council）、“市政当局”（Municipality）交替使用。有时则被简单地称为“次级中央政府机构”。尽管这一通用的提法不失其准确性，但是，它却未能准确地反映出地方政府的本质特征。地方政府可以被视为一个经过民主选举而产生的机构，它的管辖范围仅限于当地范围（而不是区域性或全国性范围）并通过授权获得地方税收权以及地方公共服务供应的自由裁量权（Cole and Boyne, 1995）。然而，这些地方政府彼此之间在规模（包括地理规模和人口规模）大小方面存在很大的差别，通常它们还和其他非地方性公共部门的选举机构一起共同服务于中央政府，这其中有时还包括了不由选举产生的，例如跨区域性企业等机构。这些非地方性公共部门机构的建立可能是出于单一目的，也可能是出于多元目的考虑，通常都拥有地方税收权。因此，地方政府的一个总体性的概念是：经由地方选举产生的中央政府、省或地区层次以下的民主法制（行政）机构，这些地方政府机构负责向其管辖区域内的人口提供公共产品或服务。

三、现代地方政府的角色

地方政府在民主体制及经济发展中都承担重要的角色，如图 1.1 所示。在民主体制中，地方政府有助于确保代议制民主体系中的公共利益。这是民主制国家在促进多元主义、参与和公共选择过程中的一个至关重要的内容（Young, 1988）。而在经济角色中，地方政府的经济角色主要包括：经济稳定、资源配置和收入分配。这些职能的划分也反映了不同层级政府之间在服务领域的职能划分。

（一）地方政府在民主体制中的角色

多元论是指政府系统能够容纳不同的政治观点，从而避免专权倾向的能力。地方政府是适应社会多元视角的一种方式。参与式预算、地方自治为人们积极参与政府的运作提供了机会，以培养一些支持民主基础设施的习惯和技能。公共选择（Public Choice）则是指地方政府根据地方需要和偏好提供服务的职能，而不只是遵循统一的全国标准。简而言之，地方的需要

^① 来源于《中外政治制度大辞典》（人民日报出版社 1994 年版）对于地方政府的注释。

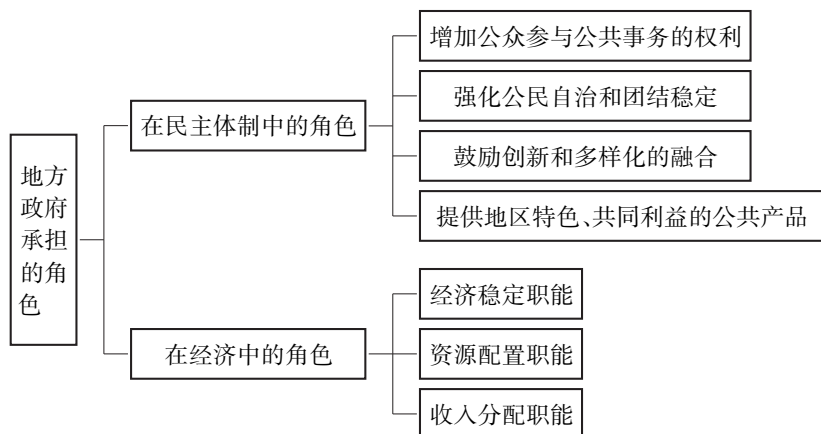


图 1.1 地方政府承担角色示意图

和偏好应当由地方自行决定。^①

地方政府可以通过一系列途径为公民的参与提供机会(Council of Europe, 1995)。如提供额外的投票机会、向公民提供其他参与权利等。地方通过给予民众更多的参与机会,可以发挥一种重要的机制作用以便于人民参与民主的过程,并且地方政府最终合理性的分析依赖于政治学理论。政治理论学家们强调,地方政府并不只是简单的公共服务供应机构。而本书中所阐述的绝大部分地方财政理论都集中在地方政府通过公共服务供给所产生的效率增进、公平增进功能。

(二) 地方政府的经济角色

经济学理论通常强调地方政府在公共服务提供过程中的工具性作用,并进而试图确定实现经济福利最大化所需要的条件。一般来说,政府有三个主要经济角色,包括:资源配置、收入分配和经济稳定。

1. 资源配置职能

一个完全竞争的市场经济体系必然会实现资源配置的帕累托最优(Pareto Optimum),因为此时所有的产品和要素价格都准确地反映出各自的边际成本。这将使得每一种商品的消费的边际替代率等于生产的边际转换率(即 $MRS=MRT$)。但如果市场不是完全竞争的或者市场价格并不能反映所有的成本和收益情况,那么市场就无法实现资源配置效率。垄断的力量会导致市场失灵(Market Failure),任何层面的政府干预只有在矫正市场失灵时才是正当的。

地方层次上的市场失灵可能与地方性的自然垄断(Natural Monopoly)、地方公共产品供给不足、外部性问题相关。这些市场失灵的形式是政府对经济进行干预的较为常见的理由。而地方政府的首要职能便是优化资源配置,减缓或者消除负的外部效应,提高地方层面的社会福利水平,能够不断逼近帕累托最优的水平。

2. 收入分配职能

人们通常认为地方政府不该承担收入再分配的职能(通过税收和补贴),因为这将产生低效率的情形。如果一个地方政府为了实现大规模收入再分配目标而采取相应的方案,为了支付对低收入群体的补贴,这将导致对高收入群体的税收。首先,这将因为过多税收导致对社会福利的损失。其次,地方政府若承担过重的分配职能,则将加剧对高收入群体的税收,在此情

^① 贝利著,左昌盛等译:《地方政府经济学:理论与实践》,北京大学出版社2006年版,第5-7页。

形下,低收入群体将获得激励,向该地方政府的行政辖区内流动,而高收入群体则将倾向于向该行政辖区外流动。因此这将加剧流动成本。此外,如果地方政府认为它不能继续向高收入群体征收高于一定税率限额的税款,那么随着低收入群体流向行政管辖区,地方政府将其再分配于低收入群体的人均资金将减少。因此,最终再分配政策将归于失败。

但由于移民流动是有成本的,而且当地方政府的行政辖区规模越大,移民流动的成本也就越高。因此,除非地方政府再分配计划的规模和力度很大,并且应当在一个较长的时期内持续进行,否则的话,该计划就不值得进行移民流动。因此,地方政府对初始收入和税收可支配收入之间所进行的力度较小的收入再分配计划也还是可行的。不仅如此,较小程度的再分配结果对于高收入群体而言可能会获得他们广泛的接受。首先,高收入群体可能会从利他主义角度出发支持收入的再分配。在此情形下,扶贫就变为一种公共产品。但“搭便车”的行径可能会导致这种利他主义行为的受挫。其次,高收入群体可能会支持收入再分配计划,乃是由于他们预期能够从地方层次上的正外部性中获益。因为调节收入分配可以减少犯罪行为等。

虽然由于居民迁移和地方税收制度的不同,收入再分配最好由中央政府承担,但地方政府仍应承担一定的再分配职能。

3. 经济稳定职能

地方政府应该维持地方的稳定,承担经济稳定的职能。但与中央政府不同,地方政府无法通过国际收支政策稳定地方经济。由于地方政府存在管辖权的限制,不同地方政府的财政政策容易产生地方财政竞争,产生挤出效应。因此,地方政府最好是提供激励中小型企业发展、有助于要素流入方面的公共服务。

第二节 地方财政理论基本问题

当前,地方治理理论、财政联邦主义、财政分权、税收竞争、地方政府债券和政府间转移支付等,成为现代地方财政讨论的重要话题。本节依据比较系统的理论与实践前沿综述,结合中国地方财政实践发展的现状,提出地方财政理论的一些核心问题,以期对未来地方财政理论的发展提供相应的指引,也作为一个绪论^①。

一、城市财政压力(Fiscal Stress)与财政安全

受经济周期、经济衰退或者财产价值下降的影响,地方政府经常出现严重的财政问题。2015年来,中国地方债务的问题更是引起了社会的广泛关注,国际货币基金组织(IMF)、评级机构和投资银行都已表示对中国政府债务感到担忧,将中国的地方债问题看作中国未来发展的一大重要障碍。中国地方债务数额巨大,分类口径不清,审计和监控难度较大。根据审计署2013年公布的地方债务数据,截至2013年6月底,中央和地方政府债务总额20.7万亿元,其中地方政府债务总额为10.89万亿元。^②

“地方政府负有偿还责任的债务增长较快”,2013年6月发布的公告提出了这一问题。与2011年的审计结果相比,政府负有偿还责任的债务余额,增加38 679.54亿元,年均增长

^① 根据陆军《当代地方政府财税理论与实践前沿问题》一文整理形成,《财经问题研究》2010年第7期,第12—17页。

^② 数据来源:中华人民共和国审计署(<http://www.audit.gov.cn/n1992130/index.html>)。

19.97%。其中,省级、市级、县级年均分别增长 14.41%、17.36% 和 26.59%,见图 1.2。2013 年 6 月末,中央政府性债务比 2012 年末增长 4.2%,而与之对应的半年时间内,地方政府性债务增长 12.6%,是中央政府的 3 倍,见图 1.3。债务多会引发风险问题,见图 1.4。

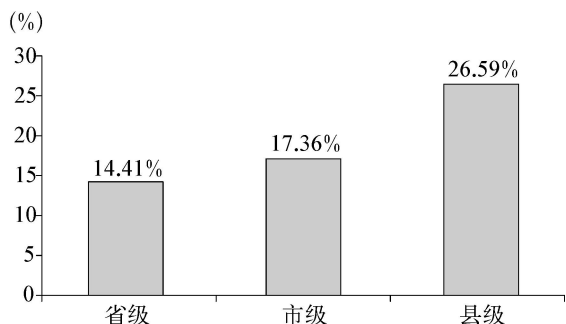


图 1.2 债务增长比例示意图

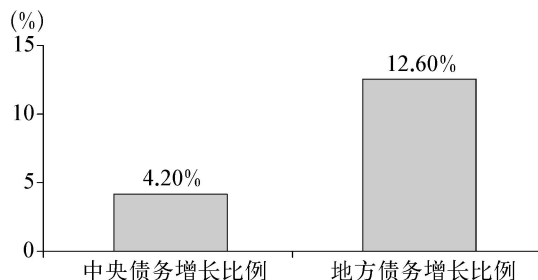


图 1.3 中央、地方债务增长情况

对此,如何利用经济政策来消除经济周期、外部不确定性因素对地方税收收入、财政健康程度造成的负面影响,是地方政府执行经济职能的重要命题。地方政府应当根据该地区居民的偏好和实际需要,提供对应的公共产品与公共服务。因此,在提高地方预算透明度、保证预算平衡的基础上,如何平滑地方政府收入、保证地方财力稳定,是地方政府健康发展的一个重要问题。该领域需要研究的重点问题包括:

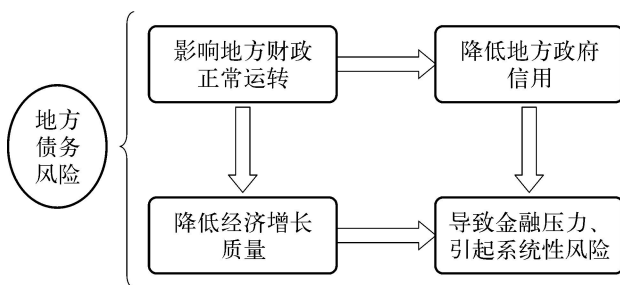


图 1.4 地方债务风险影响示意图

- (1) 在经济发展的下行期,地方政府如何有效筹集资金?
- (2) 地方政府如何应对经济的周期波动和突发外部冲击,保持收入的平滑与稳定? 如何建立地方税制体系?
- (3) 在面临预算缺口时,地方政府如何调整税收收入与财政支出,协调年度平衡和跨期平衡的关系?
- (4) 地方政府为抵消公共开支波动的影响被迫借款时,采取何种策略激励,有能力通过储蓄和借贷部分抵消不利影响?
- (5) 地方政府为减轻经济波动影响,是否应该实施财政整顿计划,以便逐渐化解系统性风险和财政危机?

二、中央与地方间垂直关系与财政均等化

随着政治管理领域现代化改革的发展,中央-地方政府体系逐渐建立,中央与地方各级政府的支出职能存在差异,中央、地方政府体系中形成了纵向垂直收入结构。马斯格雷夫(Musgrave, 1987)指出,在政府职能分工方面,中央政府的目标是实现收入再分配和宏观经济稳定,地方政府的目标是有效地分配资源。

中央与地方之间的财力分配一直是财政研究的一大核心问题。在许多国家,税收收入主要由中央政府把持,地方政府通过接收中央政府的转移支付和补贴来进行地方公共品与公共

服务的提供。但在多层级政府中,中央政府与地方政府的财权与事权不匹配,该领域需要重点研究的问题包括:

(1) 在多层次的政府中,中央政府与地方政府的权力如何分配? 中央政府与地方政府如何共同提供公共服务?

(2) 在政府支出成本与收益方面,地方政府如何矫正与中央政府间的信息不对称? 如何避免向地方政府授权的道德风险或代理人问题,确保中央政府对宏观经济的调控力?

(3) 在强烈依赖中央政府转移支付的国家或地区,地方政府开支增加如何避免对中央政府的财政地位和财政状况产生负面影响?

(4) 如何构建地方政府的财政纪律和监管措施,以约束地方政府在政府规模、债务使用上的违规问题,并避免系统性金融风险?

(5) 如何在重新分配支出功能、收入来源下放和分散制定财政政策等方面进行政策权衡,保证政府间财政关系的垂直失衡不至于延缓公共部门的整体改革方向,有效地构建出中央与地方政府之间的财政关系协调框架?

(6) 如何有效划分中央和地方政府的事权和财权,明确中央与地方之间的权责?

三、财政联邦主义与地方财政分权的完善

一般认为,财政分权可以改善地方公共部门在提供地方公共产品和公共服务过程中的资源配置效率问题。布坎南(Buchanan)研究指出,地方分权是对政府盲目扩张的有效抑制。Oates(1978)将财政分权定义为各个层级的政府在地方公共产品和服务的供给上均具有独立的自由决定权。依照各级地方政府财政决策自由程度的差异,财政分权一般可以分为分散、授权和委托等三种类型。根据目前中国的财政体制,如何合理确定中央和地方财政的分权,均衡地方和中央政府的财权和事权,是未来中国地方财政体制改革的一大重要方向。

该领域需要重点研究的问题包括:

(1) 在财政分权模式下,地方政府如何提升公共产品的质量和提高财政资金使用的效率?

(2) 财政分权对地方政府公共预算的制定与执行、对公共部门规模具有何种影响? 如何设计影响效果的系统性评估?

(3) 如何提高地方公共管理与执行效率? 如何建立地方预算绩效评估体系?

(4) 地方财政分权将诱发辖区竞争(Competition Among Jurisdictions),如何评价政府间竞争的益处和不利?

(5) 财政分权如何借助对地方自我治理的影响,产生一个有利于提高政府征税能力的税收体系?

四、分权化的税收结构与地方多元收入

地方税收划分的标准是地方政府实施税收管理、自行制定税率和自行设置税种的可行性和复杂程度。随着经济的发展,越来越多的地方政府借助税收收入的多元化维持财政稳定。一般认为,个人所得税、财产税、政府间转移收入以及各项收费构成地方政府的多项收入来源。合理的多元化收入有助于地方政府平滑财政收入波动,给予地方政府更大的权力,调动地方政府积极性。

在地方政府收入多样化趋势下,应做重点研究的相关问题包括:

(1) 在中央—地方共享税种中,如何设计中央政府向地方政府分配各税种收入的合理机制和分享方法?如何限制中央政府控制公共预算?

(2) 在转型经济中,如何针对跨地区经营的企业和产业转移,进行降低不同地区实际操作复杂性的制度安排?

(3) 如何降低地方政府征税成本,在地方公共支出受益地区和税收负担地区之间体现空间对等原则?

(4) 地方政府在增加收入和获取经济稳定税收政策工具时,如何减少对中央政府政策效力的扭曲作用?

五、地方财政与税收竞争的方式与规范

随着经济的不断发展与财政分权化的深入,地方政府为争夺资源、人才等制定差异化竞争措施。对于税收竞争的界定,Zodrow 和 Mieszkowski(1987)认为,税收竞争就是降低税率和公共服务水平的政府行为。Mintz 和 Tulkens(1976)指出,“在地方政府有权开征自己税收的联邦制国家中,一个政府改变自己和其他政府的相对税率和税收政策会影响到相邻政府的税收收入和税基规模”。同时,地方政府还可以采用税收优惠等措施,开展地方政府间竞争。当前,地方政府财政与税收竞争中的重点研究内容包括:

- (1) 地方政府间税收竞争,对区域经济一体化的协调发展有什么样的影响?
- (2) 如何解决地方“税收洼地”的问题?
- (3) 如何实现区域间税收信息的共享?
- (4) 为缓解地方政府间的财税竞争强度,如何推进地方政府收入结构、税率调整的秩序优先?

六、地方财政安全与财政管理

安全的地方政府财政有利于公共服务的提供。影响地方财政安全的因素主要有社会经济因素与财政系统因素本身。各地区本身经济发展水平与产品提供成本等情况影响财政的安全程度。同时,在财政系统中,地方财政是否具有广泛的税收基础、中央政府稳定的转移支付等情况也会影响地方政府的财政安全水平。目前,中国地方财政可持续性问题的需要引起重视。

在地方财政安全领域需要重点研究以下问题:

- (1) 税收收入增长的空间在哪里?
- (2) 如何压缩地方财政收支规模?
- (3) 如何构建关于地方政府支出的管理和评估体系?如何提高政府开支的透明度?
- (4) 财政不安全时中央政府是否要兜底?是否允许地方政府破产?

七、辖区间的合作与一体化

随着经济的日益发展,政治、经济、社会相互交融,在地区管理模式上,出现了强力城市区政府(Power Metropolitan Government)和公共选择(Public Choice)两大流派。前者主张建立强大的完全覆盖的地方政府体系与组织机构,才能完善地提供公共产品与服务。后者主张公共政府分散化模式,鼓励地方政府竞争,提升公共服务质量。

在区域经济一体化的影响因素上,应重点研究如下几个问题:

(1) 如何在城市政府间就税基、企业布局、资本投资和地区经济发展达成合作框架,确立区域性的总体政策目标和分配措施,消除不同规模地区在收益分配和成本分担上的分歧,促进地区间的一体化?

(2) 如何在地区政府经济实力非对称性均衡的情况下,弱化各城市在政治势力和消费偏好上的差异,优先在政治组织团体性较强和具有共同财产来源的地区间,推进社会经济合作?如何防止税收流失和零和博弈?

(3) 如何在缺少惩罚性条款,以及地区人口、政治、财政能力和外部环境多变的情况下,制定保障地区间进行长期社会经济合作的制度性激励?

第三节 财政法定主义原则与地方财政运行

一、财政法定主义

财政法定主义(Financial Legal Doctrine)是财政民主的具体体现,它以财政民主作为基础,同时也是财政民主非常重要的实现途径。地方财政的运行,首先要求在财政法定主义框架上实施。所谓财政“法定”,并不是说对一切财政行为都必须制定专门的法律,而是说财政行为必须满足合法性要件,^①必须得到法律的明确许可或立法机关的专门授权。只有在法律允许的范围内,政府才享有财政方面的自由裁量权。

(一) 财政法定主义的理论依据

由人民代表组成的议会主要负责对具体财政问题进行审查与批准以及将有关财政活动的普遍规律制定为法律。因此,从渊源上看,财政法定主义实际上是财政民主主义的一种实现形式。

在财政法的发展史上,财政法定主义也往往和财政民主主义交错重叠在一起。英国的《大宪章》(Magna Carta)、《权利请愿书》(Petition of Right)、《权利法案》(the Bill of Rights),美国的《独立宣言》(the Declaration of Independence)、《弗吉尼亚权利宣言》(the Virginia Declaration of Rights),法国的《人权宣言》(Declaration of Human Rights)等重要的宪法性文件规定了人民在财政方面的基本权利。财政法定主义最初的表现形式为税收法定主义,随着财政职能的扩张,财政对人民生活的影响越来越大,在这个基础上,民主成为可能。法律具有普遍适用性,对所有财政主体和财政行为都有约束力和指导效力。因此,财政法定主义更有利于规范财政执行,实现民主财政,掌控财政活动的宏观秩序。^②

财政具有相当的重要程度,中国《立法法》(2000)第8条规定:财政税收基本制度只能由全国人民代表大会立法。这是中国财政法定主义的直接法律依据,对整个财政立法都具有普遍的法律约束力。财政法定主义要求将重大财政税收制度的立法权集中在立法机关手中,将在国家财政法治进程中发挥不可替代的作用。财政法定主义的意义在于对纷繁的社会活动进行管理,保持财政井然的秩序,促进整个财政体制的健康发展。

^① Thorsten Beck, Ross Levine. Legal Institutions and Financial Development [J]. Handbook of New Institutional Economics. 2008, pp. 251 - 278.

^② 根据熊伟《财政法基本原则论纲》一文整理形成,《中国法学》2004年第4期,第27—33页。

（二）财政法定主义的基本内容

财政法定主义一般有四种表现：财政权力的法定、财政义务的法定、财政程序的法定及财政责任的法定。

1. 财政权力法定

财政权力(Financial Power)所包含的内容很广,它既包括立法机关的财政立法权,也包括政府及其所属各部门就财政事项所享有的规范制定权、决策权、执行权和监督权等。它既包括上级政府对下级政府的财政权力,也包括政府作为整体对财政相对人所享有的命令权、处罚权和强制权等。财政权力法定的主要目的在于督促政府在法定的授权范围内行事,防止超越职权和滥用职权的现象发生,同时也是为了明确财政关系中利益分配的法律界限,保护财政相对人的合法权益。

2. 财政义务法定

和财政权力一样,财政义务(Financial Obligations)种类也是十分复杂的。由于在财政法领域权力与义务不一定完全形成一一对应的关系,因此通过立法的形式明确规定各个相对主体的财政义务仍然是非常必要的。财政主体只需承受法律明确规定的义务,超出法定义务范围的事项可以拒绝。对于公民而言,权利和义务的性质是不同的,权利具有可能性和选择性,而义务具有必然性和强制性,而义务的必然性和强制性的基础即是其法定性。因此,财政义务必须通过法律形式加以明确才能强制要求公民履行。

3. 财政程序法定

财政程序(Fiscal Process)法定的目的在于保障财政权力在既定的制度框架内有效运作,保障财政行为的透明度、公正性和规范性,为财政民主奠定良好的法治基础。需要由法律直接规定的程序主要有财政立法程序、财政行政程序、财政监督程序和财政救济程序。

4. 财政责任法定

财政责任(Fiscal Responsibility)是一种督促财政主体合法行使财政权力,切实履行财政义务的外力保障机制。财政责任的种类除了属于行政责任的行政处分和行政处罚之外,情节严重的还应当承担刑事责任。这些责任形式必须通过立法加以确立,任何财政责任的承担必须于法有据。这里的“法”是指全国人民代表大会及其常委会制定的规范性文件,其他国家机关不能随意制定含有责任形式的制裁性的规范性文件。

二、财政的法定主义对地方财政运行的影响

除了基本的财政法定主义的认识之外,地方政府还受地方财政法制法规的约束。

地方财政法制是指根据中国的立法体制,由地方立法机关或人民政府制定和颁布、实施的而仅适用于本地区的财政法律和规章制度,包括财政法制、税收法制、国有资产管理体制、公债制度等一系列法律制度。地方财政活动的核心目的是提供地方公共产品与公共服务。地方财政法制体制的核心是关注地方财政收支行为,对资金的筹集、管理与监督。

财政在经济生活中有重要的作用。而目前,中国地方财政法制体系的建设较财政发展状况仍存在落后情况,地方财政法制体系仍存在较大的不足。造成此类情况的原因包括:一方面是因为中国现行立法体制决定了地方财政体制建设存在一定的局限性;另一方面是中国对地方财政法制体系建设的重视程度不够。

由于中国区域发展存在一定的差异,在“统一领导,分级管理”的原则指导下,适当下放一定的财政法制立法权,对搞好地方财政法制建设,推动地方经济发展具有重要意义。

第一,地方财政法制是规范地方市场经济主体,维护市场经济秩序的重要工具。税收政策、预算制度、政府采购制度、政府支出绩效评价制度等诸多财政法规是规范市场经济主体行为的重要工具,为市场的正常发展提供公正、公平的环境。

第二,地方财政法制是调节社会分配、规范地方财政收支的法律依据。地方财政法制应具有稳定性和确定性,为协调社会经济分配提供法律依据。地方政府根据法律与法规的规定,依法组织地方财政收支,提供公共产品与公共服务。地方财政法制依据公平与效率相结合的原则,通过公平税负、地方财政转移支付等手段,调节社会分配。

第三,地方财政法制是发展地方对外经济合作关系的重要条件。稳定、公平的环境能够有效吸引资源、人才的进入。地方政府在有限的权力下,尽可能制定一些税收政策、财政法制,通过降低政策的不确定性以促进政策的有力执行。

第四,地方财政法制是加强地方财政监督,维护地方财政纪律的重要手段。地方财政法制有利于地方政府实行多种形式的财政监督,发挥地方财政监督的重要作用。

基于上述思考,本书形成如下的内容框架,见图 1.5。

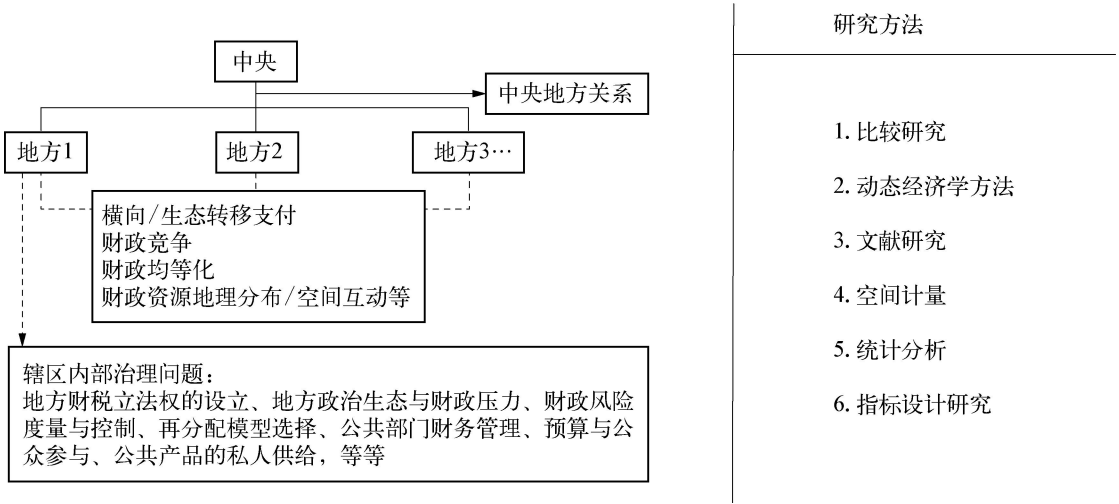


图 1.5 本书的主要研究板块和方法思路

【案例分析】

中央与地方关系是一个具有长久研讨价值的论题。它涉及多个层面的利益格局,其中尤以财政权力的配置和财政管理体制的构造为核心线索。近代以来,我国经济社会发展历经波折,中央与地方关系变动频繁,财政体制更可以说是五花八门,有必要以历史的视角对其做出较为清晰的梳理,以加深对它的认知和理解。这一梳理,自党的十八届三中全会以来,在国家治理现代化背景下,在“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一论断成为共识之后,更显现出其必要性和重要性。本文即从历史的视角,以晚清迄今我国中央与地方关系的演变为分析对象,力图做出一个较为全面的勾勒,并对其做初步的评析。

清代我国中央与地方关系的历史,大致可以划分为清前、中期(1644—1840 年)和晚期

(1840—1911年)两个阶段。在前一阶段,中央与地方关系的格局基本上是稳定的,中央政府保持着高度集权和对地方的绝对控制权;在后一阶段,随着西方列强入侵中国,加上太平天国运动的爆发,迫于形势,原属中央政府的权力开始下移,国家权力配置体系发生重大逆转,中央与地方关系开始呈现出前所未有的的一些特征。

自清朝覆亡至1949年中华人民共和国成立,短短几十年间,中央与地方关系数度变化。从民国成立之初的“群雄逐鹿”,到国民政府早期的全国短暂安定局面,诸多变革因素也引致中央与地方关系不同程度的紧张与和缓。而自中华人民共和国成立以来,国家的统一局面重新奠定了中央集权的初步格局,此后30年间,这一格局基本未有大的改变。改革开放以来,在中央集权的总体格局下,由于经济领域的逐步开放,地方权限有所扩大,逐步形成了政治——经济“二元”格局,即政治领域的中央集权与经济领域的逐步开放并存的局面。随着经济领域改革的深入推进,在新的历史时期,妥善处理中央与地方关系,有着诸多前所未有的新机遇,但无疑也面临着诸多新挑战。

(资料来源:转引自范建镛《近代以来我国中央与地方关系的历史演进及其财政逻辑》,《地方财政研究》2015年第10期,第84—94页)

试用地方财政学有关原理对此进行评价(讨论地方在中国政治/经济中的地位、中央地方财政关系如何协调与处理)。

【课后习题】

1. 现代地方政府承担的角色分别是什么?简述在分权体制下,地方政府的经济角色及其承担的相应职责。
2. 现代财政体制下,地方财政研究的基本问题有哪些?
3. 简述财政法定主义的主要内涵及基本内容,并简述其对地方财政运行的影响。

第二章 地方公共产品供给的理论问题



【内容导读】 公共产品供给是财政学研究中的重要问题。地方公共产品是相对于全国公共产品而言的,具有两点特征:一是在受益范围上具有地方性;二是由地方主导提供。本章将对地方政府供给公共产品从经济学角度进行分析,分析中国地方公共产品供给存在的问题,并提出相应的解决措施。另外,讨论了地方公共产品的自愿供给问题。

【关键点】 地方公共产品供给;理论分析;制度完善;自愿供给

第一节 地方提供公共产品的理论分析

一、地方公共产品的概念及特征

公共产品不仅仅只是指具体的实物即公共产品,还包括公共服务。根据美国著名经济学家保罗·A. 萨缪尔森(Paul A. Samuelson, 1915—2009)的定义,公共产品是指所有成员都能均等消费的物品。即:“每个人对这种产品的消费,都不会导致其他人对该产品消费的减少”。公共产品的基本特征是非竞争性和非排他性。

非排他性是指一个人对于某一产品的消费并不排斥别人同时对它的消费,即边际拥挤成本为零;非竞争性是指增加一名消费者的消费并不增加生产成本,即边际生产成本为零。人们通常把同时具有非排他性和非竞争性的产品称为纯公共产品,而把具有其中部分特征的产品称之为准公共产品。

对地方公共产品概念的理解有两种:一是利益方面具有地方特色的公共产品;二是地方政府提供的公共产品。前者分为公共产品的消费特征。后者从供给的角度进行了划分。

二、地方提供公共产品的经济原因

公共产品的非竞争性和非排他性决定了只能由政府提供。但绝大多数公共产品具有隔离

受益区域的特性。公共产品的提供受到地域等空间因素的影响。一般而言,公共产品按其受益范围或效用溢出的程度,可分为全国性公共产品和地方性公共产品。

(一) 地方具有本地居民的信息优势

由于信息的不对称,中央政府无法完全掌握地方居民的所有偏好。因此,中央政府有可能在提供公共产品的过程中或提供过多,或提供不足。如图 2.1 所示,若政府依据不正确的信息制定出不当的税收,过高(P_1)则会导致供给剩余,剩余量为 $Q_2 - Q_1$;过低(P_2)则会导致需求剩余,剩余量为 $Q_4 - Q_3$ 。不管是过高还是过低,社会总福利都不可能达到最大化,从而造成社会福利损失和低效率。对于地方政府而言,一方面,它更接近于公众,也就是说,地方政府比中央政府更加了解辖区内居民的需求;另一方面,人们对所提供的公共产品或服务有进行表决的需求,一旦这种需求得到满足,他们就将获得比单纯获得所需公共产品还要大的满足,因而与中央完全集权相比,部分分权更接近帕累托最优。

从现实角度来看,中国地区之间的发展差距较大,经济发展的不平衡势必造成人们对公共产品的偏好不同,也就意味着全部由中央政府提供同质公共产品的方法是不可行的。

(二) 分权能够促进区域间的竞争

在中央政府之下设立足够多的地方政府,可以为居民提供足够的选择余地,从而在不同地区的地方政府之间引入竞争机制,这将是提高政府运行效率和使其更加关心公民愿望的一条重要途径。而竞争的结果将使纳税者以更低的税收成本获得更好的公共产品或服务。如图 2.2 所示:假定提供同质的公共产品,如果政府处于垄断地位,那么它就会选择在 $MC = S$ 处提供公共产品,即此时税收为 P_2 ,公共产品数量为 Q_2 ;倘若引入竞争机制,而且人员在各地区可以自由流动,那么地方政府应该选择 $S = D$ 处提供公共产品,即税收为 P_1 ,公共产品数量为 Q_1 。明显地,如果引入竞争机制,那么税收将下降 $P_2 - P_1$,而同时公共产品将增加 $Q_1 - Q_2$,从而社会总福利增加,政府效率得到提高。

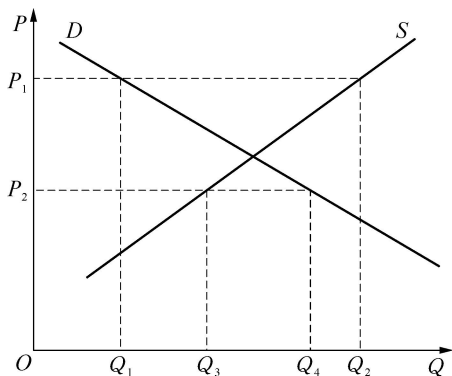


图 2.1 税收设置不当对效率的影响

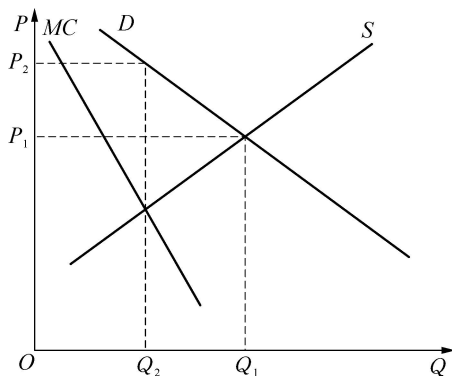


图 2.2 竞争情景下的公共产品供给

(三) 地方财政同样可以调节宏观经济

现代经济学中,在单一层次的封闭经济系统中一般由“政府—企业—个人”三部门构成,在多级政府中由“中央政府—地方政府—企业—个人”四部门构成。根据现代经济学的分析方法,用 C 表示消费、 I 表示投资、 S 表示储蓄、 G_1 表示中央政府支出、 G_2 表示地方政府支出、 T_1 表示中央政府收入、 T_2 表示地方政府收入。

中国“中央政府—地方政府—企业—个人”四部门经济总量均衡模型如下:

$$C + I + G_1 + G_2 = C + S + T_1 + T_2 \quad (2.1)$$

等式(2.1)调整后可得:

$$(C - C) + (I - S) + (G_1 - T_1) = (T_2 - G_2) \quad (2.2)$$

等式(2.2)表示地方收支平衡会影响整个的市场出清。在多级政府体制下,地方政府对整个总供求平衡也有很大的调节作用。尽管单一制国家的税制体制是固定的,但是地方相对独立的预算支出安排可以通过自身的收支直接影响经济活动及其结构,达到调节宏观经济的目标。具体而言,地方财政在优化资源配置、推动本地产业转型升级、调整产业结构、落实地方基本公共服务和公共产品等方面,发挥着中央政府无法发挥的作用。地方政府的职能不仅不可能通过市场机制来实现,也不可能被中央政府所取代。

当然,除了后文将提到的财政纪律、财政责任问题之外,地方政府在四部门经济中置入外部的债务要素,并且不承担整个宏观经济系统的市场出清结果时,这将隐藏很大的系统性金融风险 and 金融危机。

三、地方提供公共产品的理论问题

理论上,对地方公共产品的关注是由蒂布特(Tiebout, 1956 年)的“用脚投票”引起的。即如果存在足够多的辖区,则个人通过选择居住的辖区便会显示出自己对公共产品的真实偏好(与个人通过选择显示其对私人产品偏好的方式非常相像)。蒂布特假说是每一个辖区居民不能够影响辖区所收取的税收以及他们所提供的公共产品。在辖区间,蒂布特式的人口流动导致的重新分配,就像是把一个经济体进行有效分工,理论基础是通过人们在辖区间无成本流动来建立经济效率。但是现实中存在各种不完美的情形,难以逼近蒂布特描述的最优状态。因而对于地方公共产品的最优供给,以及这种最优供给与不同环境所带来的约束关系是相当复杂的,本节采用最简单的模型试图介绍关键问题。总体上,此处只研究单一的纯公共产品,且假设所有个人均为相同,由此考察在许多相同辖区(即具有同质同量的土地)之间的最优配置。^①

(一) 公共产品的供给均衡

在一个简化的理论模型中,假定一个辖区的总产出 Y 既可以用作私人消费(每人 X),也可以用作该辖区的公共产品 G 。假定总产出是辖区人口 N 的递增凹函数:

$$Y = f(N), f' > 0, f'' < 0 \quad (2.3)$$

此处当 $N \rightarrow 0$ 时,有 $f \rightarrow 0$; 当 $N \rightarrow \infty$ 时,有 $f \rightarrow \infty$ 和 $f' \rightarrow 0$ 。定义辖区中的所有人均均为相同的。据此得到资源约束条件如下:

$$Y = XN + G = f(N) \quad (2.4)$$

产出全部用于私人产品时: $X = f(N)/N$; 产出全部用于公共产品时: $G = f(N)$ 。对于固定的人口 N 而言,这定义了图 2.3 所示的消费机会集合。

假定个人具有相同的偏好,这种偏好由效用函数 $U(X, G)$ 表示,且该效用函数是拟凹的。如果政府选择 G ,使给定水平 N 下的 U 达到极大,这样便得到如图上的切点。求解 U 的优化问题:

^① Nigar Hashimzade, Jean Hindriks & Gareth D. Myles, Solutions Manuals to Intermediate Public Economics [M]. The MIT Press, London, England: 2006: 431 - 456.

$$\operatorname{argmax} U(X, G) + \lambda \{XN + G - Y\}$$

对私人产品求导可得: $U_X(X, G) = -\lambda N$; 对公共产品求导可得: $U_G(X, G) = -\lambda$ 。由此可得

$$U_X = NU_G \text{ 或者 } \frac{NU_G}{U_X} = 1 \quad (2.5)$$

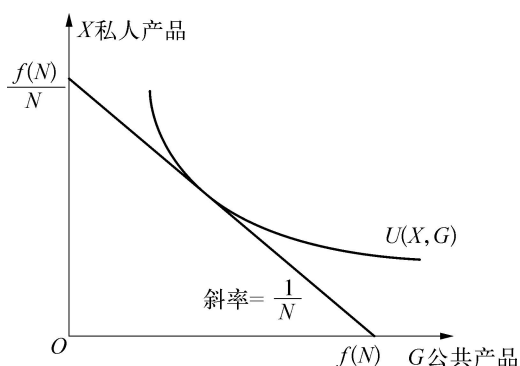


图 2.3 固定人口下的供给均衡

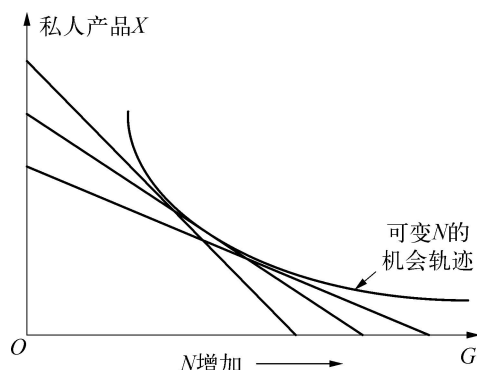


图 2.4 人口 N 变化的最优组合变化

当人口总数 N 增加时,产出以及公共产品的最优水平相应增加,这是因为 $f' > 0$ 。但人均消费的最大水平 $[f(N)/N]$ 下降了。可变 N 的机会轨迹是效用函数 U 的外包络线。如图 2.4。

设定公共产品 G 为一个定值,然后改变人口 N 使私人产品 X 达到最大,便可得到这种包络线的特征。由于 $X = \frac{f(N) - G}{N}$ [由资源约束条件求得 $Y = XN + G = f(N)$]。同时将资源约束条件 $f(N) = XN + G$ 对私人产品 X 求导可得: $f' = X$ 。

由此结合 X 的不同表达可得 $f' = \frac{f(N) - G}{N} = X$, 或者计算得到 $G = f - Nf'$ 。对此的理解是: 由于 f' 是劳动的回报,如果将人口 N 的劳动回报给他们,则 $f - Nf'$ 为总产出减去劳动投入的余额。因此,如果公共支出水平 G 固定不变,而人口 N 可变,则使私人消费 X 达到最优的人口便是——使公共产品的“租金”与公共支出相等时的情形。

(二) “共生型”公共产品的集中供给

在地方公共产品的供给过程中,假定共同水平的公共产品由每个辖区单独提供的数量加总形成,形成共生型公共产品。对此假定有两个辖区 $j=1, 2$ 和两种产品,一个是私人产品 \bar{x} , 和一个纯公共产品 g 。在辖区 j 中有 n_j 个同质的居民,每个居民都拥有固定的私人产品,并可以转为标准的公共产品辖区的福利效用。假定 j 辖区每个居民的效用函数为 $U = x_j + \theta_j \log(g)$ 。并且定义偏好 $\theta_1 < \theta_2$, 辖区 2 的人数大于辖区 1, $n_1 < n_2$ 。在此每个辖区都能独立地选择他们提供的公共产品。共同水平的公共产品总量 $g = \sum_j g_j$, 考虑在纳什均衡时每一个辖区所提供的公共产品数量。

1. 分散提供

定义辖区 1 的效用函数为 $U^1(g_1, g_2) = \bar{x} - \frac{g_1}{n_1} + \theta_1 \log(g_1 + g_2)$, \bar{x} 表示辖区 1 中私人

产品转成标准公共产品形成的福利效用； $\frac{1}{n_1}$ 表示辖区 1 中每个居民提供公共产品的边际成本。将辖区 1 的效用函数对 g_1 求一阶条件可得：

$$\frac{\partial U^1(g_1, g_2)}{\partial g_1} = -\frac{1}{n_1} + \frac{\theta_1}{g_1 + g_2} = 0, \text{ 此时对于辖区 1 而言, 最优结果的反馈函数是: } g_1 = \theta_1 n_1 - g_2$$

同理定义辖区 2 的效用函数为 $U^2(g_2, g_1) = \bar{x} - \frac{g_2}{n_2} + \theta_2 \log(g_1 + g_2)$ 。将辖区 2 的效用函数对 g_2 求一阶条件可得：

$$\frac{\partial U^2(g_2, g_1)}{\partial g_2} = -\frac{1}{n_2} + \frac{\theta_2}{g_1 + g_2} = 0, \text{ 此时对于辖区 2, 最优结果的反馈函数是: } g_2 = \theta_2 n_2 - g_1。$$

当辖区 1 的人口少于辖区 2 的人口、对公共产品的偏好低于辖区 2 的偏好时 ($n_1 < n_2$, $\theta_1 < \theta_2$), 有 $\theta_1 n_1 < \theta_2 n_2$ 。据此可以得到纳什均衡时: $g_1 = 0$, $g_2 = \theta_2 n_2$ 。由于人口多, 辖区 2 提供公共产品的边际成本比较低、获益相对较高。因此当公共产品的提供具有完全可替代性时, 只有辖区 2 有贡献, 而辖区 1 是搭便车的。对于 $n_1 < n_2$, $\theta_1 < \theta_2$, 如果改变这一假设时, 均衡结果将发生改变。具体而言：

如果 $\theta_1 < \theta_2$, $n_1 > n_2$ ——地区 1 的人口增多但对公共产品的相对偏好仍然不变, 那么会有三种可能。

第一种就是 $\theta_1 n_1 < \theta_2 n_2$, 均衡的结果仍然是纳什均衡—— $g_1 = 0$, $g_2 = \theta_2 n_2$ 。

第二种情况是 $\theta_1 n_1 > \theta_2 n_2$, 这和第一种情况的纳什均衡是反着的。此时辖区 2 是搭便车的, 公共产品全部由辖区 1 提供, $g_2 = 0$, $g_1 = \theta_1 n_1$ 。

第三种情况是 $\theta_1 n_1 = \theta_2 n_2$, 均衡时得到 $g_1 = g_2$ 。并且 $g_1 + g_2 = \theta_2 n_2$, $g_1 = g_2 = \frac{\theta_2 n_2}{2}$ 。

2. 由人口多的地区主导集中提供

假定地方公共产品的供给决定由政府集中设置。根据人口多少来决定由哪个地区统一提供。这一模式的优点是人均成本降低了, 缺点是忽略了人口少地区的偏好。对于前面分散提供的结果, 此处重点分析: 集中提供是否会降低公共产品的支出水平?

定义公共产品供给后地方的效用函数为: $\arg \max_g \bar{x} - \frac{g}{n_1 + n_2} + \theta_2 \log(g)$ 。那么对 g 求一阶导数可得:

$$-\frac{1}{n_1 + n_2} + \frac{\theta_2}{g} = 0, \text{ 据此得到由人口多的地区主导提供的均衡结果为: }$$

$g = \theta_2 (n_1 + n_2) > \theta_2 n_2$ 。这表明均衡时, 由辖区 2 主导提供时公共产品的供给水平增加了。

(三) 偏好差别与地区公共产品供给

当地区间存在公共产品的偏好差别时, 偏好差别越大, 中央政府集中供给的福利损失越大。假定两个辖区对公共产品的偏好用 $U^A = -[\theta^A - G^A]^2$ 和 $U^B = -[\theta^B - G^B]^2$ 来表示, 这里 G^j 表示辖区 j 所需地方公共产品的数量, $\theta^j > 0$ 是一个参数, 反映各个地区对公共产品的偏好程度。

1. 分散提供

辖区 j 所需公共产品的最优数量为: $\arg \max_{(G^j)} U^A = \arg \max_{(G^j)} [-(\theta^j - G^j)^2]$, 求解一阶条件如下:

$-2(\theta^j - G^j)^2 = 0$ 。因而当 $2(\theta^j - G^j) = 0$ 时得到最大化的结果, 此时 $G^{*j} = \theta^j$ 。也就是说, 两个辖区的最优公共产品数量为 $G^{*j} = \theta^j$ 。经济中的最优福利值为:

$$U^A = -(\theta^A - G^{*A})^2 = -(\theta^A - \theta^A)^2 = 0, \text{同理: } U^B = 0。$$

2. 集中提供

如果公共产品由中央政府统一提供以使 $G^A = G^B$, 则经济中的最大化问题为:

$\arg \max (U^A + U^B)$ 。具体目标函数的最大化问题为:

$\arg \max_{(G)} [-(\theta^A - G)^2 - (\theta^B - G)^2]$, 求解一阶条件可得:

$-2(\theta^A - \bar{G}^*) - 2(\theta^B - \bar{G}^*) = 0$ 。因而当 $2(\theta^A - \bar{G}^*) + 2(\theta^B - \bar{G}^*) = 0$ 时得到最大化的结果。这就意味着 $\bar{G}^* = \frac{\theta^A + \theta^B}{2}$, 也就是最优公共产品的数量。

3. 福利损失比较

如果公共产品由中央统一提供, 则所带来的损失为:

$$\begin{aligned} \text{福利损失 } L &= U^A(G^{*A}) + U^B(G^{*B}) - [U^A(\bar{G}^*) + U^B(\bar{G}^*)] \\ &= 0 + 0 - [-(\theta^A - \bar{G}^*)^2 - (\theta^B - \bar{G}^*)^2] \\ &= \theta^A - \frac{\theta^A + \theta^B}{2}^2 + \theta^B - \frac{\theta^A + \theta^B}{2}^2 = \frac{\theta^A - \theta^B}{2}^2 + \frac{\theta^B - \theta^A}{2}^2 \\ &= \frac{1}{2}(\theta^A)^2 + \frac{1}{2}(\theta^B)^2 - \theta^A\theta^B = \frac{1}{2}[(\theta^A)^2 + (\theta^B)^2 - 2\theta^A\theta^B] \\ &= \frac{1}{2}(\theta^A - \theta^B)^2 \end{aligned}$$

当 θ^A 和 θ^B 不等时, $L \neq 0$, 并且, θ^A 和 θ^B 之间的差距越大, 即地方公共产品的偏好差距越大, 则中央统一集中提供的福利损失越大(结果 L 越大)。

(四) 辖区间公共产品的“外溢性”问题

1. 存在外溢效应时分散供给的均衡问题

假设有两个辖区, 这两个辖区都可以供给“提高本辖区居民福利”的地方公共产品。然而, 对于这些公共产品的投资决定也有一定的溢出效应。如果辖区 1 提供一些公共产品, 辖区 2 将会获得溢出效应; 反之亦然。具体地说, g_1 和 g_2 分别代表辖区 1 和辖区 2 所提供的公共产品的水平, 它们各自的福利水平为: $W^i(g_i, g_j) = 2(a\sqrt{g_i} + b\sqrt{g_i g_j}) - cg_i$, 这里 $i \neq j$, $i, j = 1, 2$, 参数 $a > 0$, $0 < b < c$ 。当两个辖区公共支出决策同时制定时, 此处计算出 g_1 和 g_2 水平上的纳什均衡, 并且计算出每个辖区均衡时的福利水平。

对辖区 i 而言, 它的福利水平是 $W^i(g_i, g_j) = 2(a\sqrt{g_i} + b\sqrt{g_i g_j}) - cg_i$, 对 g_i 求导, 可得:

$$\frac{\partial W^i(g_i, g_j)}{\partial g_i} = \frac{a}{\sqrt{g_i}} + \frac{bg_j}{\sqrt{g_i g_j}} - c$$

因此对 g_i 求解最优问题的一阶条件为:

$$\frac{a}{\sqrt{g_i}} + \frac{bg_j}{\sqrt{g_i g_j}} = c$$

即 $a + b\sqrt{g_j} = c\sqrt{g_i}$

所以 $g_i = \frac{(a + b\sqrt{g_j})^2}{c^2}$, 同理求解 g_j 可得: $g_j = \frac{(a + b\sqrt{g_i})^2}{c^2}$ 。

纳什均衡时, $g_1 = g_2 = g^*$, 所以 $a + b\sqrt{g^*} = c\sqrt{g^*}$, 可得 $g^* = \frac{a^2}{c-b} > 0, a > 0,$

$0 < b < c$ 。

那么在纳什均衡时, 每个辖区居民的最优福利水平为:

$$\begin{aligned} W^i(g^*, g^*) &= 2[a\sqrt{g^*} + b\sqrt{g^* g^*}] - cg^* = 2a\sqrt{g^*} + 2bg^* - cg^* \\ &= 2a \frac{a}{c-b} + (2b-c) \frac{a^2}{c-b} \\ &= \frac{a^2}{c-b} [2(c-b) + (2b-c)] \\ &= \frac{a^2}{c-b} c > 0 \end{aligned}$$

2. 存在外溢效应时集中供给的均衡问题

假设公共产品采取集中供给的模式, 由代表性的中央政府最大化共同的福利。也就是要求最大化: $W^1(g_1, g_2) + W^2(g_2, g_1)$ 。

对于 g_1, g_2 , 求 $\arg \max_{g_1, g_2} \{W^1(g_1, g_2) + W^2(g_2, g_1)\}$ 进行求解。

即: $\operatorname{argmax}\{2[a\sqrt{g_1} + b\sqrt{g_1 g_2}] - cg_1 + 2[a\sqrt{g_2} + b\sqrt{g_1 g_2}] - cg_2\}$

对 g_1 一阶求导可得:

$$\frac{\partial W^1(g_1, g_2)}{\partial g_1} + \frac{\partial W^2(g_2, g_1)}{\partial g_1} = \frac{a}{\sqrt{g_1}} + \frac{bg_2}{\sqrt{g_1 g_2}} - c + \frac{bg_2}{\sqrt{g_1 g_2}} = 0;$$

对 g_2 一阶求导可得:

$$\frac{\partial W^2(g_2, g_1)}{\partial g_2} + \frac{\partial W^1(g_1, g_2)}{\partial g_2} = \frac{a}{\sqrt{g_2}} + \frac{bg_1}{\sqrt{g_1 g_2}} - c + \frac{bg_1}{\sqrt{g_1 g_2}} = 0$$

3. 结果比较

对比最优条件的结果有: $\frac{a}{\sqrt{g_1}} + \frac{2bg_2}{\sqrt{g_1 g_2}} = c = \frac{a}{\sqrt{g_2}} + \frac{2bg_1}{\sqrt{g_1 g_2}}$

当 $g_1 = g_2 = g^0$ 时, 有 $\frac{a}{\sqrt{g^0}} + 2b = c$

或者 $g^0 = \frac{a^2}{c-2b} > g^* = \frac{a^2}{c-b} c$

因此, 当公共产品具有外溢效应时, 纳什均衡之下各个地方的自行供给存在公共产品供给

不足的问题(比中心化之下的供给水平要低 $g^* < g^0$)。这是因为每个辖区忽视了对自身供给对其他辖区产生的溢出效应。

第二节 改善地方公共产品供给的措施

一、地方公共产品供给存在的问题

目前地方对公共产品的供给制度不完善,相关配套措施不健全,因此地方政府对公共产品的供给依然存在诸多问题。在公共产品的供给效率、质量、成本等方面都存在缺陷,而且地方公共产品供给存在区域上的失衡及外部性,这些问题都将阻碍公共财政体制职能的发挥,不利于资源的合理配置。总体而言,地方公共产品供给存在着地方公共产品供给结构失衡、均等基本生存发展权的公共服务供给不足、公共投资类的供给成本过高、协调收入分配不力、地区间的经济和福利差异较大等问题。

二、地方公共产品提供机制的探索

在现实生活中,严格遵循非排他性、非竞争性以及不可分割特征的纯公共产品往往难以直接感受和量化个人的使用效用;而且被认为是纯公共产品的许多消费品(如教育、卫生服务、道路、桥梁等)会跟随消费能力而增长。增加或提高科学技术以实现有竞争力的或排他性的消费。因此,纯公共产品与准公共产品的区别是模糊的。

地方公共产品的私人供给与地方公共产品的性质和消费需求密切相关。因此,通过私人供给实现地方公共产品供给应具备以下前提:(1) 地方公共产品可分为非收益性公共产品和收益性公共产品。如前所述,将公共产品区分为纯公共产品和准公共产品是不科学的。因为随着市场条件的发展或技术手段的进步,纯公共产品与准公共产品的区别将不复存在。因此,可以根据地方公共产品的社会功能将其分为非收益性(非经营性)公共产品和收益性(经营性)公共产品。非收益性公共产品包括政府、法律法规、公共权力、公共安全、社会保障等公共产品。这涉及当地的社会正义和社会稳定。收益性公共产品包括教育、公路桥梁、公共交通、法律服务、垃圾处理等,涉及社会发展或为社会发展提供条件的公共产品。私人不能直接提供非收益性公共产品,只能提供收益性公共产品。否则将不可避免地涉及公共产品功能的扭曲。(2) 消费者对收益性公共产品存在过度需求。政府提供的公共产品只能满足大多数消费者最基本的公共需求,但不能满足部分消费者对收益性公共产品的过度需求。这是指私人通过市场交易提供可商业化的准公共产品,满足其过度的消费需求是可能的。目前在医疗系统中普遍存在的“高端服务项目”现象就是这一问题的镜像。

公共产品政府及私人供给的责任分工如图 2.5 所示。

三、私人提供地方公共产品的动机与方式

(一) 动机

对各种市场主体的“经济人”假设是现代经济学建构的基础。按照公共选择理论(Public Choice Theory),由于财政的限制,政府难以维持庞大的费用和非经营性公共产品(Non-operating Public Goods)的正常供给。在允许私人提供经营性公共产品之后,政府可以通过出



图 2.5 公共产品政府及私人供给的责任分工

售公共产品管理权的收入来提供非经营性公共产品;而对经营性公共产品的公共需求则由私人供给来满足。随着消费规模的扩大或技术手段的进步,个人可以在提供经营性公共产品时实现价格排斥,从而克服政府公共产品供给成本高、效率低的弊端,获得较高的收益。对于商业公共产品而言,私人供给的原因主要是供给者的经济人动机。

在过度需求的引导下,在经济人动机的驱动下,通过市场机制私人提供公共产品,不仅可以弥补公共产品的不足,还可以满足市场上过度的公共需求,从而实现利润最大化。可以通过提供经营性公共产品来建立和提高社会形象,从而促进个人物品或服务的销售并增加利润。对于非经营性公共产品,私人只能是生产公共产品的物质载体,不能提供最终的公共产品或服务。例如,私人可以生产国防产品,但不能提供国防和公共安全。

(二) 方式

地方公共产品的私人供给的方式:(1) 完全私人供应:即公共产品的生产和维持是由私人个人进行的。私人或公共产品是通过收费或直接通过自愿捐款提供收入的。前者以“俱乐部模式”为主,后者以公路建设、桥梁建设、“希望小学”建设等公益活动为主。(2) 私人和政府的共同供给:公共产品的生产和供应分离,私人生产和经营,政府以特定的方式向公众提供最后的公共产品。这是私人提供公共产品的主要形式,还可通过政府采购和政策性资助来实现。政府采购是指政府通过市场机制向公众提供私人产品,以满足公众的需求。“契约供给”是指政府在保留公共产品所有权的前提下,明确私人生产和经营公共产品的权利和义务。私人方符合合同规定的标准,政府支付相应的报酬。政策性资助是指当某些公共产品的社会利益与私人提供者的利益不相称时,政府给予的帮助。(3) 私人和辖区的共同供应:即由辖区成员集体出资,私人生产和供应公共产品。这种供给形式存在于特定地理位置的地区,公共产品溢出的范围相对封闭,受益者不易“退出”。

四、完善地方公共产品供给的建议

为了适应高质量发展的需要,进一步提高行政效率、降低行政成本,为人民群众提供“质优价廉”的公共产品,中国各级地方政府应当加快行政体制改革的步伐,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

(一) 重新整合政府职能、发挥私人供给的作用

要从根源上解决当前中国地方政府公共产品供给存在的问题,转变政府职能是核心。必须加快推进地方政府职能公共化、建设服务型政府,提高公共产品的供给水平,使地方政府的职能真正转移到提供公共产品和服务上来,实现政府职能的公共化。在当前中国改革的深化

阶段,地方政府更应集中于义务教育、社会保障、医疗卫生、公共科技等核心公共职能的加强,努力提高地方公共产品和服务的供给水平,切实满足公民日益增长的公共产品需求。

(二) 强化地方居民的意愿表达和需求表达

改变以政府为主导的地方公共产品供给机制,建立和完善公民需求表达机制。因为地方政府比中央政府更能够了解公民的偏好和对公共产品的实际需求,所以,绝大多数地方政府当前“自上而下”的公共产品供给决策机制确实无法有效了解地方公民的实际需求,以致严重影响了地方公共产品供给效率。因此,建立参与式预算、财政透明度管理、良好的公民需求表达与监督机制,促进地方公共产品供求双方的信息对称。第一,加强基层民主制度建设,特别要重视城市居民委员会和农村村民委员会的民主发展,保障多渠道的公民利益诉求表达,增强各级地方政府的民主回应性。第二,针对一些涉及范围较广的公共产品供给决策,利用参与式预算进一步建立和完善专家咨询、社会听证制度,广泛听取各方意见,提高决策科学性。

(三) 强化多元主体的竞争性供给

引入市场竞争机制,强化多元主体的竞争性供给,降低地方公共产品供给成本。地方公共产品供给存在的“政府失灵”完全可以通过市场这只“无形的手”来加以改善。对此:(1)要打破地方公共产品供给上政府的垄断地位,允许和鼓励私人部门参与公共产品的生产和供给,形成政府与私人部门的公共产品市场竞争机制,从而达到减少成本和提高质量的目的。(2)完善地方公共产品供给的市场准入机制,政府部门要提供技术、法律等外部条件保障政府与私人部门的伙伴关系,实现公共产品供给的多元化。

(四) 强化地方财力的平衡机制和长期安全

建立和完善地方政府公共财政体制,为地方公共产品供给提供财力保障。第一,提供公共产品要改变财政包揽一切的传统做法,走调动政府、企业、社会(居民)多个积极性的新路。第二,满足不断增长的公共产品需求,要建设以综合财力为基础的政府融资体系,同时完善融资结构。第三,科学界定财政支出范围和战略优先次序,从公共开支上,要实行政府支出公共化战略,压缩经济建设支出,增加社会保障、教育、医疗卫生、公共事业支出,为社会经济发展提供公共安全保障。第四,提高公共产品提供效率,要引入公共支出企业化管理新理念和途径,将成本—效益原则应用于公共支出中,注重预算绩效。

(五) 促进区域间基本公共服务的均等化

统筹城乡公共产品供给,改变地方公共产品供给结构失衡的状况。根据统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展的要求,政府必须着力改善农村公共产品严重短缺的状况,逐步改变城乡公共产品供给的二元结构。适应工业化和城市化的要求,进一步消除制约人口流动的户籍、就业、养老保险等制度性障碍,可以改变人口流动,促进公共产品供给的相对平衡。同时,政府适当调整公共政策,并通过政府投资进行调整,实现公共产品供给的空间均衡。制定和实施合理的区域发展规划和政策,实现区域分工和资源合理利用,防止基础设施重复建设,逐步实现基本公共产品供给的均等化。

(六) 推进地方公共产品供给的廉政监管

建立完善的地方公共产品供给监督机制,杜绝地方政府官员的寻租行为。针对地方公共产品供给过程,从决策形成到实际的生产、分配等各个环节可能出现的寻租现象,应当建立一套系统的预防和监督机制,形成对参与公共产品供给的每一个部门切实有效的监督。同时,需要政府各部门进行及时有效的改革创新,从而达到完善这一监督机制的目的。例如,成都市深化行政审批制度的改革,就是创新了“一窗式”并联审批,行政审批程序上公开透明、审批部门

的使命公开、常用法规公开以及办事结果公开等,审批部门与申请人双向互动、数据传递,申请人在线查询、综合管理部门实时监控,使审批部门难以有神秘感和神圣感。这些机制和制度设计使整个审批过程具有阳光透明的特点,没有了滋生腐败的制度环境,使寻租成为不可能。

第三节 地方公共产品自愿供给的情景

对于地方公共产品的供给,重要的一个问题便是“搭便车”(Free-rider)。对于这一问题首先可以假设:地方公共产品负担是可分离的决策,并且决策可以分为“合作”和“不合作”。在此基础上,地方公共产品可以通过地方居民亚当 Y 和夏娃 X 分别提供(分离可加的),即两者提供的总量为地方公共产品的总供给量。

一、自愿供给的情景设计 1

具体假定经济中地方居民都是同质的,地方公共产品的供给成本为 5 单元/人。每个贡献者的收益为 3 单元/人,并且与供给者的数量相互独立(也就是说一个纯地方公共产品,多个人供给后享受的收益相同,可以出现“搭便车”的情况)。

定义 N 为两个地方居民的占优策略(即为不合作策略), C 为两个地方居民的合作策略。表 2.1 为地方公共产品收益无条件累加的自愿供给的情景设计。

表 2.1 地方公共产品收益无条件累加的自愿供给的情景设计

		夏娃 X	
		N	C
亚当 Y	N	(0, 0)	(3, -2)
	C	(-2, 3)	(1, 1)

(一) 均衡的结果

从表 2.1 中的自愿供给的情景设计可以看出,如果两个地方居民均不合作 $\{N, N\}$,则提供的地方公共产品收益均为 0。

如果两个地方居民都合作 $\{C, C\}$,则每个地方居民获得的收益为:

亚当 Y 或者夏娃 X: (1, 1)(单元)。这是因为每个人都贡献了,则总的地方公共产品收益为两者收益的相加 $3+3=6$ (单元)。这是根据“地方公共产品收益与供给者的数量相互独立”的假设,并依据享受的地方公共产品为纯地方公共产品。

如果两个地方居民一个合作一个不合作,则出现如下的均衡结果: $\{N, C\}, \{C, N\}$ 。

对于 $\{N, C\}=(3, -2)$ 而言,意指地方居民亚当 Y 不合作,地方居民夏娃 X 合作。在此整个地方公共产品的收益为 3 单元,而亚当 Y 不贡献则成本为 0 单元,夏娃 X 合作供给成本为 5 单元,从而亚当 Y 的收益为 $3-0=3$ (单元),亚当 Y 在地方公共产品供给和享受上“搭便车”了;夏娃 X 的收益为 $3-5=-2$ (单元)。

同理,对于 $\{C, N\}=(-2, 3)$ 而言,意指地方居民亚当 Y 合作,地方居民夏娃 X 不合作。在此整个公共的收益为 3 单元,而亚当 Y 合作供给成本为 5 单元,夏娃 X 不贡献则成本为 0 单元,从而亚当 Y 的收益为 $3-5=-2$ (单元),夏娃 X 的收益为 $3-0=3$ (单元),夏娃 X 在

地方公共产品供给和享受上“搭便车”了。

(二) 地方居民的策略选择

在此,给定夏娃 X 的策略选择 N ,则地方居民亚当 Y 的最优策略选择为 N 。因为 $\{N, N\}=(0, 0),\{C, N\}=(-2, 3)$ 之下,亚当 Y 选择策略 N 的收益为 0 ,而选择策略 C 的收益为 -2 。

给定夏娃 X 的策略选择 C ,则地方居民亚当 Y 的最优策略选择还是 N 。因为 $\{N, C\}=(3, -2),\{C, C\}=(1, 1)$ 之下,亚当 Y 选择策略 N 的收益为 3 ,而选择策略 C 的收益为 1 。

从而,无论夏娃 X 选择策略 N 还是选择策略 C ,亚当 Y 的最优策略选择是 N 。

同样地,给定亚当 Y 的策略选择 N ,则地方居民夏娃 X 的最优策略选择为 N ,因为 $\{N, N\}=(0, 0),\{N, C\}=(3, -2)$ 之下,夏娃 X 选择策略 N 的收益为 0 ,而选择策略 C 的收益为 -2 。

给定亚当 Y 的策略选择 C ,则地方居民夏娃 X 的最优策略选择还是 N ,因为 $\{C, N\}=(-2, 3),\{C, C\}=(1, 1)$ 之下,夏娃 X 选择策略 N 的收益为 3 ,而选择策略 C 的收益仅为 1 。

从而,无论亚当 Y 选择策略 N 还是选择策略 C ,夏娃 X 的最优策略选择是 N 。

结果: $\{N, N\}$ 便是这一地方公共产品供给过程中的纳什均衡(Nash Equilibrium),而这一均衡不是帕累托最优的。^① 因为明显地, $\{C, C\}$ 是 $\{N, N\}$ 均衡结果的帕累托改进。

二、自愿供给的情景设计 2

假定地方公共产品的供给成本为 5 单元/人。每个贡献者均可以获得收益,但如果仅有一人提供地方公共产品,则每个人都可以获得 6 个单元的收益,如果同时有第二个人提供地方公共产品,则每个人都可以多获得 2 个单元的收益。同样地定义 N 为两个地方居民的占优策略(即不合作策略), C 为两个地方居民的合作策略。表 2.2 为地方公共产品收益有供给时序差异的自愿供给的情景设计。

表 2.2 地方公共产品收益有供给时序差异的自愿供给的情景设计

		夏娃 X	
		N	C
亚当 Y	N	$(0, 0)$	$(6, 1)$
	C	$(1, 6)$	$(3, 3)$

(一) 均衡的结果

从表 2.2 中的自愿供给的情景设计可以看出,如果两个地方居民不合作 $\{N, N\}$,则提供的地方公共产品收益均为 0 。

如果地方居民都合作 $\{C, C\}$,则每个地方居民获得的收益为:

亚当 Y 或者夏娃 X : 3 (单元)。这是因为每个人都贡献了,则总的地方公共产品收益为两者收益的相加 $6+2-5=3$ (单元)。这是根据“地方公共产品收益与供给者的数量相互独立”的假设,并依据享受的地方公共产品为纯地方公共产品。

^① 联想囚徒困境(Prisoner Dilema)的情形。

如果两个地方居民一个合作一个不合作,则出现如下的均衡结果: $\{N, C\}, \{C, N\}$ 。

对于 $\{N, C\} = (6, 1)$ 而言,意指地方居民亚当 Y 不合作,地方居民夏娃 X 合作。在此整个地方公共产品的收益为 6 单元,而亚当 Y 不贡献则成本为 0 单元,夏娃 X 合作供给成本为 5 单元,从而亚当 Y 的收益为 $6 - 0 = 6$ (单元),亚当 Y 在地方公共产品供给和享受上“搭便车”了;夏娃 X 的收益为 1 (单元)。

同理,对于 $\{C, N\} = (1, 6)$ 而言,意指地方居民亚当 Y 合作,地方居民夏娃 X 不合作。在此整个地方公共产品的收益为 6 单元,而亚当 Y 合作时的供给成本为 5 单元,夏娃 X 不贡献则成本为 0 单元。从而亚当 Y 的收益为 $6 - 5 = 1$ (单元);夏娃 X 的收益为 $6 - 0 = 6$ (单元),夏娃 X 在地方公共产品供给和享受上“搭便车”了。

(二) 地方居民的策略选择

在此,给定夏娃 X 的策略选择 N,则地方居民亚当 Y 的最优策略选择为 C。因为 $\{N, N\} = (0, 0), \{C, N\} = (1, 6)$ 之下,亚当 Y 选择策略 N 的收益为 0,而选择策略 C 的收益为 1。

给定夏娃 X 的策略选择 C,则地方居民亚当 Y 的最优策略选择是 N。因为 $\{N, C\} = (6, 1), \{C, C\} = (3, 3)$ 之下,亚当 Y 选择策略 N 的收益为 6,而选择策略 C 的收益为 3。

从而,夏娃 X 选择策略 N 时亚当 Y 选择策略 C,夏娃 X 选择策略 C 时亚当 Y 选择策略 N。

同样地,给定亚当 Y 的策略选择 N,则地方居民夏娃 X 的最优策略选择为 C。因为 $\{N, N\} = (0, 0), \{N, C\} = (6, 1)$ 之下,夏娃 X 选择策略 N 的收益为 0,而选择策略 C 的收益为 1。

给定亚当 Y 的策略选择 C,则地方居民夏娃 X 的最优策略选择是 N。因为 $\{C, N\} = (1, 6), \{C, C\} = (3, 3)$ 之下,夏娃 X 选择策略 N 的收益为 6,而选择策略 C 的收益为 3。

从而,亚当 Y 选择策略 N 时,夏娃 X 选择策略 C;亚当 Y 选择策略 C 时,夏娃 X 选择策略 N。

(三) 均衡的结果

结果: $\{N, C\}, \{C, N\}$ 便是这一地方公共产品供给过程中的两个纳什均衡,并且这一自愿供给的情景设计中不存在占优策略均衡。因为在 $2 < 5 < 6$ 时,地方居民递增收益 2 低于贡献额 5,地方居民策略选择的结果为 $\{N, C\}, \{C, N\}$,这就是地方居民之间的“对着干”。明显地,当地方居民供给收益不断递增时,地方居民自愿供给的收益额明显是增加的。这是因为:在看得清成本、收益的情况下,地方居民看到自身自愿供给的“投入—产出”是有效率的。尽管被别人“搭便车”了,但是由于自身总效用增加了从而自愿供给的意愿会增加。

三、自愿供给的情景设计 3

在明确“收益信息”的背景下,假定地方公共产品支出福利的形成有人数限制,亦即只有当两个地方居民同时供给时才能够享受到地方公共产品的收益。假定每个地方居民贡献额为 5 单元,两个地方居民同时自愿供给后的收益额为 6 单元(共同收益额大于贡献额)。

每个贡献者虽然可以获得收益,但如果只有一个地方居民提供地方公共产品,则每个人可以获得的收益为 0,如果同时有第二个人提供地方公共产品,则每个人都可以获得 6 个单元的收益。亦即获得的地方公共产品收益为:

- 0 仅有一个人提供地方公共产品每个人获得的收益;
- 6 有第二个人提供地方公共产品每个人获得的收益;

同样地定义 N 为两个地方居民的占优策略, C 为两个地方居民的合作策略, 地方居民亚当 Y 和夏娃 X 的支付矩阵形成如表 2.3。

表 2.3 地方公共产品收益有供给人数约束的自愿供给的情景设计

		夏娃 X	
		N	C
亚当 Y	N	$(0, 0)$	$(0, -5)$
	C	$(-5, 0)$	$(1, 1)$

(一) 均衡的结果

从表 2.3 中的自愿供给的情景设计可以看出, 如果两个地方居民不合作 $\{N, N\}$, 则提供的地方公共产品收益均为 0。

如果两个地方居民都合作 $\{C, C\}$, 则每个地方居民获得的收益为:

亚当 Y 或者夏娃 X : $\{C, C\} = \{1, 1\}$ (单元)。这是因为每个人都贡献了, 则总的地方公共产品收益为递进收益的相加 $0+6=6$ (单元)。

如果两个地方居民一个合作一个不合作, 则出现如下的均衡结果: $\{N, C\}, \{C, N\}$ 。

对于 $\{N, C\} = (0, -5)$ 而言, 意指地方居民亚当 Y 不合作, 地方居民夏娃 X 合作。在此整个地方公共产品的收益为 0 单元, 因为根据假设条件“只有一个人供给不会形成收益”。而亚当 Y 不贡献则成本为 0 单元, 夏娃 X 合作供给成本为 5 单元, 从而亚当 Y 的收益为 $0-0=0$ (单元), 亚当 Y 在地方公共产品供给和享受上“搭便车”了 (尽管在地方公共产品的供给过程中没有形成最终收益); 夏娃 X 的收益为 $0-5=-5$ (单元)。

同理, 对于 $\{C, N\} = (-5, 0)$ 而言, 意指地方居民亚当 Y 合作, 地方居民夏娃 X 不合作。在此整个地方公共产品供给的收益同样为 0 单元。亚当 Y 合作时的供给成本为 5 单元, 夏娃 X 不贡献则成本为 0 单元。从而亚当 Y 的收益为 $0-5=-5$ (单元); 夏娃 X 的收益为 $0-0=0$ (单元), 夏娃 X 在地方公共产品供给和享受上“搭便车”了 (尽管在地方公共产品的供给过程中没有形成最终收益)。

(二) 地方居民的策略选择

在此, 给定夏娃 X 的策略选择 N , 则地方居民亚当 Y 的最优策略选择为 N , 因为 $\{N, N\} = (0, 0), \{C, N\} = (-5, 0)$ 之下, 亚当 Y 选择策略 N 的收益为 0, 而选择策略 C 的收益为 -5。

给定夏娃 X 的策略选择 C , 则地方居民亚当 Y 的最优策略选择是 C , 因为 $\{N, C\} = (0, -5), \{C, C\} = (1, 1)$ 之下, 亚当 Y 选择策略 N 的收益为 0, 而选择策略 C 的收益为 1。

从而, 夏娃 X 选择策略 N 时亚当 Y 选择策略 N , 夏娃 X 选择策略 C 时亚当 Y 选择策略 C 。

同样地, 给定亚当 Y 的策略选择 N , 则地方居民夏娃 X 的最优策略选择为 N 。因为 $\{N, N\} = (0, 0), \{N, C\} = (0, -5)$ 之下, 夏娃 X 选择策略 N 的收益为 0, 而选择策略 C 的收益为 -5。

给定亚当 Y 的策略选择 C , 则地方居民夏娃 X 的最优策略选择是 C 。因为 $\{C, N\} =$

$(-5, 0), \{C, C\} = (1, 1)$ 之下,夏娃 X 选择策略 N 的收益为 0,而选择策略 C 的收益为 1。

从而,亚当 Y 选择策略 N 时夏娃 X 选择策略 N ,亚当 Y 选择策略 C 时夏娃 X 选择策略 C 。

(三) 均衡的结果

结果: $\{N, N\}, \{C, C\}$ 便是这一地方公共产品供给过程中的两个纳什均衡,而这一自愿供给的情景设计中也不存在占优策略均衡。

明显地,当成本 $5 < \text{收益 } 6 < n$ 时 $\{N, N\}, \{C, C\}$ 是地方居民在地方公共产品自愿供给过程中的两个纳什均衡。在这一自愿供给模式下,不存在占优策略均衡。这意味着: 对于需要同质地方居民合作才能形成的地方公共产品而言,由于每个人享受的地方公共产品是同质的,明确“收益信息”时地方居民要么“合作”要么“不合作”。如果在两者之间只有一种选择,则在决策“时间”上进行细分就可以得出。

四、自愿供给的情景设计 4

假定地方公共产品支出福利的形成只需要首个地方居民的提供即可,第二个消费者自愿供给后地方公共产品的效用不会增加。假定每个地方居民的贡献额为 5 单元,首个地方居民自愿供给后的收益额为 6 单元。地方居民亚当 Y 和夏娃 X 的支付矩阵如表 2.4 所示。

表 2.4 自愿供给边际受益额为零的自愿供给的情景设计

		夏娃 X	
		N	C
亚当 Y	N	(0, 0)	(6, 1)
	C	(1, 6)	(1, 1)

同理进行分析可知,明显地,当 $5 < 6$ 时 $\{C, N\}, \{N, C\}$ 是地方居民在地方公共产品自愿供给过程中的两个纳什均衡。这一自愿供给模式意味着地方居民会出现强力的“搭便车”意愿。因为对于不需要同质地方居民合作才能形成的地方公共产品而言,由于第二个人自愿供给地方公共产品是不得益的,在明晰“收益信息”时看到别人供给后必定会“搭便车”。并且,当消费地方公共产品的收益额 6 不断减少时,策略选择结果 $\{N, N\}$ 是两个地方居民选择结果的“退化”。

五、自愿供给的情景设计 5

以上分析假定了地方居民是一样的。然而,经济中经常的自愿供给的情景设计是地方居民对地方公共产品的需求不一样,对地方公共产品自愿供给的数量和收益额也不一样。假定经济中地方居民亚当 Y 的贡献额为 3,收益额为 4($3 < 4$);地方居民夏娃 X 的贡献额为 5,收益额为 3($3 < 5$)。并且假定在单独自愿供给地方公共产品时会“搭便车”,共同提供时则不会。地方居民亚当 Y 和夏娃 X 的支付矩阵如表 2.5 所示。

假定地方居民亚当对地方公共产品的需求较为强烈,收益额 4 也较多($4 > 3$);地方居民亚当自愿供给地方公共产品的相对成本也较低($3 < 5$)。这一自愿供给的情景设计类似于高收入者捐赠的自愿供给的情景设计,捐赠金额为地方公共产品。高收入者寻求捐赠这一地方公共

表 2.5 异质地方居民的独立“搭便车”自愿供给的情景设计

		夏娃 X	
		N	C
亚当 Y	N	(0, 0)	(3, -2)
	C	(1, 4)	(1, -2)

产品带来“社会认同”的较高效用,较大量捐赠额对其而言是微不足道的($3<5$);对于低收入者而言,捐赠的成本相对较高,自愿提供地方公共产品——形成大量捐赠额的效用相对较低($3<4$)。由于 $3<5$ 、 $3<4$,从而 $\{C, N\}$ 是这一经济中的策略选择结果。这就意味着在异质地方居民下,对地方公共产品有较高需求的一方有强烈的自愿供给意愿。

六、总结

综上所述,可以考虑在以下几个方面进行完善,努力实现地方公共产品的自愿、有效供给。实现地方公共产品的“收益信息”透明化——让自愿供给者看到或感受到自己贡献后的收益——有利于地方公共产品的自愿供给。从上述分析可知,在明晰“收益信息”的前提下,可以达到地方公共产品的有效自愿供给,或者说至少保证对地方公共产品有强烈需求方的自愿供给。譬如在公共服务设施供给的过程中,通过道路、图书馆、楼宇命名等显示“收益信息”的形式,可以有效提高地方公共产品的自愿供给。此外,在显示“收益信息”的背景下,避免地方公共产品消费的拥挤效应有利于地方公共产品的自愿供给。因为在明晰“收益信息”的情况下,避免地方公共产品消费的拥挤效应,可以使地方居民能够自主感受到公共支出的福利有利于提高其提供地方公共产品的积极性。譬如对部分收费的地方公共产品采取分流措施、分时供给价格措施,有利于地方公共产品的自愿供给。

【案例分析】

随着经济的快速发展,中国部分城市,尤其是大城市的交通拥堵现象日趋严重。因此,实施拥挤性道路的收费政策开始在国内许多城市酝酿。2005 年 8 月,北京市提出了解决北京旧城交通问题的十项策略,“车辆进入旧城要交拥挤费”就明确出现在十项策略的报告中。2005 年南京市编制的交通规划白皮书也提出未来不排除随着中心区交通条件的恶化逐步采用收取“交通拥挤费”的可能。2009 年 9 月上海市城乡建设和交通委员会有关负责人表示,将就车牌拍卖、道路拥挤收费等各类交通管理政策的现状和发展方向,收集和倾听百姓的意见。收取拥挤费的主要目的是鼓励市民减少多余的或不必要的开车出行,并多使用公共交通工具,通过这种手段使高峰时段的交通量能够有所下降。

2012 年 2 月 9 日,中国汽车流通协会有形市场分会会长苏晖透露,为了有效治理交通拥堵,国内一些大城市今年很可能会制定“交通拥堵费”政策。他还建议,消费者应理性购车,并把需求当作购车选择的首要衡量指标,购买行为不应过于受到车价下调的影响。

苏晖表示,交通拥堵费是指在交通拥挤时段对部分区域道路使用者收取的一定费用。其本质上是一种交通需求管理的经济手段,目的是利用价格机制来限制城市道路高峰期的车流

密度,达到缓解城市交通拥挤的目的,提高整个城市交通的运营效率。

“国内一些大城市全市汽车保有量将在今年创下新高,正在逼近有关部门评估得到的城市交通承载上限。”他说,在大力发展公共交通的同时,在热点地区、热点时段对机动车“限停、限行、限用”也是必不可少的治理手段。相比于一些行政措施,通过经济杠杆,制定出台“交通拥堵费”,可能会获得良好的效果,引导市民合理使用汽车,提高城市交通资源的配置效率。

(资料来源:《部分大城市今年或试收“交通拥堵费”》,《北京日报》2012年2月9日)

试用地方财政学有关原理对此进行评价(基于地方公共服务供给的视角)。

【课后习题】

1. 公共产品的基本内涵及其特征是什么?为什么要由地方政府提供公共产品?请从经济学角度给予解析。
2. 中国地方公共产品供给存在哪些问题?如何在体制上对这些问题进行完善?

第三章 地方分权与治理理论



【内容导读】“联邦”与“邦联”有何异同？为什么要采取地方分权形式？本章我们主要讨论地方分权与治理问题，对比分析“联邦”与“邦联”的差异，介绍中央与地方分权制的理论基础与效率损失问题。最后讨论地方财政分权的内涵、发展逻辑与表现形态。

【关键点】“联邦”与“邦联”；分权制；地方自治

第一节 什么是“联邦”/“邦联”

一、联邦与邦联的理论界定

联邦(Federal)一词用法接近拉丁文“条约”的意义，是一种建立在忠诚基础上的关系。联邦共和国的政府的形式是一种协约。几个小邦联根据协约联合起来，组成一个更大的国家。几个邦联不断组成一个新的社会，同时该社会还在不断扩充，因而，“联邦既像小国那样自由和幸福，又像一个大国那样光荣和强大。联邦实现了自由与力量的统一”。^①

邦联是指两个或两个以上完全主权的国家根据它们共同缔结的国际条约，为维持其内部和外部的独立而成立的国家联合体。他们的存在是以联邦政府的宪法为基础的。英联邦、独立国家联合体、非洲联盟、东南亚国家联盟以及一些由主权国家组成的区域或区域间国家组织都属于这一类。

邦联不是一个完整的主权国家，不具有最高权力机关、统一的军队、赋税和国籍。各个邦联国在该组织中具有较高的自主权，保留本国政府机关的一切职能，有权自由退出邦联。邦联各个事项只有在全部成员国均认可情况下才具有法律效力。欧洲联盟则是一种介于联邦和邦联之间的特殊的国家联盟结构。

^① 本节内容根据关于“联邦”的百度互动百科、马呈元《国际法(第三版)》(中国人民大学出版社2012年版)中的内容整理形成。

二、联邦与邦联的异同

联邦和邦联在理论界定上存在诸多相似之处,但两者也存在差异,理解联邦和邦联的差异是研究地方分权和治理的基础。两者的异同的比较如表 3.1 所示。

表 3.1 联邦和邦联的异同对比表

	联邦:“联合的国家”	邦联:“国家的联合”
含 义	联邦也称“联盟国家”(Union countries),是由若干成员单位(共和国、州、邦等)组成的统一国家,如美国、德国、印度等	邦联是两个或两个以上的国家为了达到军事、贸易或其他共同目的而形成的一种国家联合,如现代的东盟等实际上就是邦联
范 围	联邦的范围小,联邦之中无邦联	邦联的范围大,邦联之中有联邦
机 构	联邦有自己的立法机关和中央政府	无最高立法、行政机关,其主要机构是邦联的议会或成员国首脑会议
职 权	联邦有自己的宪法和法律,地位高于成员单位;参加联邦的各州,可以根据联邦宪法制定本州的宪法和法律,并在自己的管辖区内行使权力	邦联的活动只限于特定方面,其首脑会议的决议必须经过成员国认可才能生效,但无法律效力,各成员国仍是有主权的独立国家
国际交往	联邦是国际交往的主体,不过有的联邦国家也允许成员国有某些外交权	邦联不是国际交往的主体,其成员国各自保持内政和外交上的独立,具有主权实体性质的仍是成员国
相同点	从国家结构形式上看,联邦和邦联都属于复合制(Composite System),都是由多个部分组合,形成一个整体。 例如:联邦和邦联在一定条件下可以相互转化。随着经济政治的发展变化,美国、瑞士、德国等国家实现了由邦联向联邦的转变,而苏联于 1991 年底转变成为独联体(邦联形式)。	

三、联邦制现实探索

美国是世界上第一个尝试“联邦制”的国家。在实行联邦制之前,美国实行邦联制度,各州具有很大的独立性,中央政府的权力受到极大的限制,这种邦联制度为美国独立之初的发展带来了极大的障碍,因此其开始尝试联邦制。美国之后,已经有 20 多个国家也采取了联邦制。但是,还没有一个国家完全效仿美国的联邦制。由于历史、地理、宗教、文化、民族等因素,每个国家的联邦制都自成一体,如表 3.2 所示。然而在“各放光彩”的背后,仍有很多重要的规律可循。

表 3.2 不同形式的联邦制度

类 别	代表国家	含 义
自下而上的联邦制 (Coming together)	美国	面对内部和外部的的问题,联合会成员意识到“团结就是力量”,从而有意识地组成了联邦政府
自上而下(Holding Together)的联邦制	印度、比利时和西班牙	这些国家在成为联邦之前都是铁板一块的。中央政府处于绝对的主导地位,都是多民族国家。国内民族矛盾错综复杂。这些国家的领导人清楚地意识到,如果不实行联邦制,让成员在教育、文化、宗教等领域享有高度自治,整个国家就会陷入内乱,最终四分五裂,“国家就不是国家”。与此同时,成员们也意识到,如果他们成为独立国家,他们就不太可能生存下去

如果宪法没有明确规定联邦政府和地方政府各自享有的权力,如果联邦政府随时可以践踏宪法,如果地方政府的高级官员不是通过选举独立产生而是必须经过联邦政府的首肯,那么这样的联邦制只能是“挂羊头卖狗肉”的联邦制。并且一旦联邦政府权力减弱,各个成员就会伺机争取独立,尤其是在多民族的国家。

目前,世界上国土广袤、人口众多、民族宗教多样化的国家基本上都采取了联邦制。这其中的道理很容易理解——国家越大,中央集权的成本越高。

集权之下,过度集权会存在一些弊端,例如:

第一,中央集权意味着财税权力向上集中,地方政府的财权受到限制。在地方政府缺乏自主财源的情况下,地方政府只能依靠中央政府的转移支付。但过多的政府层级将造成转移支付执行效率的降低。

第二,地方的经济发展受到地理位置、自然资源和人口等诸多因素的影响,因此不同地方之间的经济发展具有差异。中央集权国家在制定国家政策时,往往容易忽略地区之间的异质性差异,导致政策的难以执行。

中央集权下中央政府和地方政府的关系如图 3.1 所示。

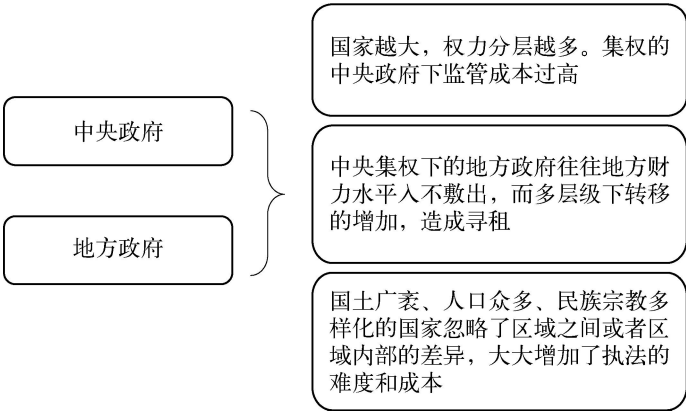


图 3.1 中央集权下中央政府和地方政府的关系

中国国土广袤、人口众多、民族宗教多样化,因此借鉴联邦制度的一些优点,结合中国自身特点,可以为中国的中央与地方的集权与分权提供参考。

第二节 分权中的中央与地方

中央政府与地方政府的关系会随着经济发展而不断发生变化,其根本原因是在不同的历史时期,不同国家之间存在着经济基础、政治、法律和文化环境不同,多种因素共同决定了国家在这个阶段将采取不同的中央—地方关系。

发展中国家逐渐注重各级政府之间的分权,这对于提高地方政策的有效执行及政策的效率都有重要作用,表 3.3 列示了部分发展中国家分权和地方政府政策的实例。在经济和社会的转型期,认真探索习近平新时代中国特色社会主义思想之下中央与地方的关系模式,也就成了正确处理中央与地方关系的必然选择。

表 3.3 发展中国家分权和地方政府政策

国 家	政 策
巴 西	高度分权,三级政府结构,第三层政府相对独立于第二层政府
印 度	州势力强大的联邦体制,下级政府依赖于州政府,但是大城市地区拥有更强的独立性。人们就推动州政府赋予地方层级更大的权力进行了政策探讨
印度尼西亚	2001 年着重推行城市和区的分权,改变了以往只强调省和第三级分权的局面,之后的改革逐渐强化了上级政府的角色
墨西哥	州势力强大的联邦体制。下级政府依赖于州政府,但人们正尝试赋予城市更大的权力,推动都市地区之间的合作
菲律宾	20 世纪 90 年代初期以来着重强调省以下层级的分权,但是国家机构和省政府仍然扮演者举足轻重的角色
南 非	国家、省、地方是构成政府的三大独立但又互相依赖的板块,城市比省更具有独立性

一、中央和地方采取分权制的理论基础

由于对中央与地方关系在定位上难以把握,目前,在对市场经济条件下中央与地方关系模式进行选择的过程中,出现了“集权论”(Centralization Theory,亦称“中央本体论”)与“分权论”(Doctrine of Separation of Powers,亦称“地方自治论”)之间的观点分歧。现实中,既没有纯粹的中央集权制国家,也没有纯粹的地方自治国家。

在习近平新时代中国特色社会主义思想之下,中国正在实行集权与分权相结合的体制。但是,中央集权与地方分权之间的侧重点会随着国家和经济的发展而进行相应的调整。中央集权并不意味着所有的权力都集中在中央政府手中,而是集中在中央应当拥有的权力上。中央与地方之间的关系的核心在于中央和地方的财权与支出责任的划分。

单纯地争论集权还是分权的优劣是没有意义的。中央集权与地方分权的核心应当是什么权力收归中央、什么权力下放给地方。正如邓小平指出的:“不是说任何情况下强调集中统一都不对,也不是说不要反对地方分散主义、闹独立性,问题都在于‘过分’。”^①从一定意义上说,绝对的中央集权将导致僵化的“大一统”模式,而绝对的地方分权将导致“诸侯林立”的局面。

(一) 市场经济统一性与竞争性的内在要求

现代市场经济的发展与专业化、社会化、商品化、规模化生产密切相关。整个社会是一个统一的大规模生产过程,在这个统一的市场中,需要统一有序的市场秩序。中央政府需要根据国家情况制定统一的法律法规,规范地区利益矛盾行为,保障全国货物与资源的自由流通。在中央政府维护经济发展秩序的同时,要发挥灵活的市场机制的作用,市场导向的地方之间的竞争可以从多方面规范地方政府行为,避免过度干预当地经济和社会发展。但是,当高度集中的经济和行政体制使地方政府无法发挥作用时,市场经济的顺利发展也就不可能了。因此,在中国,市场经济的统一与竞争并存的特点是选择中央集权与地方分权的中央与地方关系模式的基本条件。

^① 1980 年 8 月 18 日,邓小平在中央政治局扩大会议上讲党和国家领导制度的改革问题时,一方面强调“权力不宜过分集中”;另一方面提醒人们,“不是说任何情况下强调集中统一都不对,也不是说不要反对分散主义、闹独立性,问题都在于‘过分’”。他反对一些干部片面地认识和处理这一对矛盾关系,动辄走极端,导致“过分”。

(二) 中央与地方协调配合的内在要求

中央与地方政府是一个完整的系统。但由于中央与地方政府所处的地位不同,其职责与作用、手段的侧重点也有所不同。由于市场经济的内在缺陷,需要自由市场与国家宏观调控相结合。

在中国,中央政府主要负责宏观调控措施的执行,运用法律、经济和必要的行政手段,维护经济稳定,保持物价稳定,实现充分就业。中央政府在宏观调控中发挥主导作用,但仍需要地方政府进行配合执行。如果没有地方政府作为强有力的执行机构的配合,中央政府为弥补市场失灵而单独的宏观调控是不可能实现的。没有一个地方政府对本地区、其他地区乃至全国的经济和社会发展进行有条不紊的组织,经济和社会繁荣也是不可想象的。大量的现实情况充分证明,在现代市场经济条件下,权力过度集中或权力过度分散都不利于中央与地方职能的有机配合。只有通过实施适当的集权—分权制度才能为两大职能在市场经济中的作用发挥提供有力保障。

(三) 中央与地方政策目标的一致性与差异性

中央—地方关系的本质是利益关系。在一定的利益基础上,体现一定利益关系的主导阶级内部的权力结构关系。中央政府作为统一国家的主体,代表着国家的整体利益,而地方作为地方利益的特殊代表,中央与地方是一个矛盾体,在利益关系上存在一致性和差异性。

在市场经济的大背景下,中央与地方的利益存在一致性与差异性。对于中央政府来说,需要考虑地方政府的利益,地方政府必要的利益需要得到保护。在这种情况下,只有中央—地方分权模式才能够适应这一客观要求。

(四) 市场经济中政府集权与分权的优势互补

分权无法解决跨地区的污染难以治理、公共产品区域间差异等问题。而这正是集权的长处所在。市场经济的分散化和集权化各有其优缺点,我们不应试图建立完全中央集权或完全分权的体制。要扬长避短,更好地发挥集权和分权各自的优势。分权的优劣方面如图 3.2 所示。

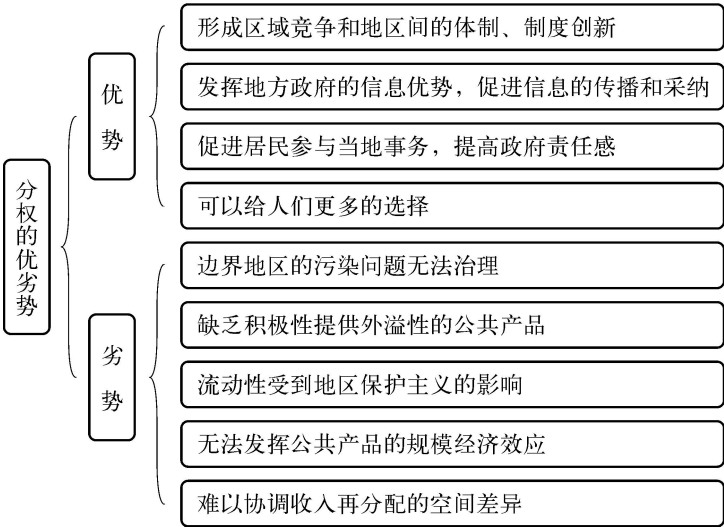


图 3.2 分权制度的优势和劣势

从某种意义上说,中央和地方确实是一对矛盾体,通常表现为中央强、地方弱,或地方强、中央弱。在中国历史上,中央与地方的对立与取舍现象比比皆是。但从另一个角度来看,中央和地方政府作为一个整体,在经济的发展过程中,中央与地方之间的强弱关系并不是此消彼长。我们需要一个强有力的中央政府进行宏观调控,同样也需要一个精干高效的地方政府。

二、分权下中央和地方的效率损失

地方政府在中央政策体系的设计和实施过程中也会存在一定的信息不对称。中央政府在采用财政分权制度时,必须注意信息不对称问题可能造成的效率损失。

1949—1978年,中国长期实行计划经济体制,国家财政在国家经济发展中占有主体地位。从1979年开始,中国开始了一场渐进式的财税体制改革,并取得了一定的成效。目前,学术界针对中国财政分权与集权讨论较多,但大多局限于财政分权与集权对经济发展GDP的影响研究。然而从政策主体的目标来看,中央政府始终处于博弈的主导地位,但中央政府对地方信息的掌握存在信息不对称的情况。地方政府在这场博弈中并不是完全被动的。由于中央信息不对称而导致的局部偏离中心目标所造成的额外效率损失,即改革带来的负面问题,日益受到人们的关注。

(一) 分权下中央和地方的效率损失

假定一国由一个中央政府,一个地区政府(相对而言比较富裕),另一地区政府(相对而言比较贫困)三方构成。

假定1: 地方政府谋求地方福利最大化,中央政府必须从全局出发谋求全部地区的福利最大化;

假定2: 中央对于地方的信息并不充分,并且获得信息的成本很高,但可以通过财政法规制度约束或激励地方政府的行为;

假定3: 地方政府只对本级政府人民负责,即中央政府并无地方政府的人事任免权。

假定中央政府主要负责提供国家公共产品,协调地区不平衡,消除地方差距。但由于资源禀赋和历史原因,造成了两个地区的发展不平衡。面对这种情况,中央政府可以选择两种措施: 财政集权和财政分权。

财政集权的主要表现方式是将大部分的财政收入、支出权力交给中央政府执行,由中央政府来进行统一的规划。由于中央政府对地方信息的掌握存在一定的不充分情况,难以做到资金利用的高效率。事实上中央政府对地方政府的行为并没有完全控制。由于我们假定地方政府工作人员只对同级政府的人民负责,因此地方政府的具体执行措施并不完全符合中央政府的要求,当然也不会完全偏离。根据中央财政体制下地方政府行为的假设,中央对地方信息的缺乏导致了地方偏离中央的可能性。当然,我们可以假设中央政府可以使用审计、反腐、官员任命方法来防止这种地方偏差。然而,由于中央政府的行为代价高昂,从而其态度是审慎的。

财政分权措施是将税收和支出的权力下放。中央政府负责提供国家层面的公共产品,而地方经济发展主要由地方政府负责。这种模式的直接后果是经济政治发展的不平衡。

上述讨论由一个完全静态的信息模型表示,如表3.4。

表 3.4 中央和地方政府选择不同选择下的收益

中央政府政策选择 \ 地方政府政策选择		地 方 政 府	
		正 常	低 报
中央政府	集 权	2, 2	3, 5
	分 权	4, 5	2, 2

假定中央政府和地方政府同时做出行为支付矩阵如表 3.4 所示。该模型存在两个纳什均衡。(集权,低报)即(3, 5)、(分权,正常)即(4, 5)分别是中央政府和地方政府的最优选择。该示例中有两个最优解。人们已经习惯了在完全信息的假设当中,在凸性和约束的条件下,有且仅有一个解满足我们的要求。而纳什均衡最令人头痛的地方,不是说解的存在性的问题,而是唯一性问题。许多情况下我们很难得到唯一的解。就该模型而言却还存在一个混合纳什均衡。具体分析如下:

假设中央政府采用财政集权的概率为: P ,则分权的概率为: $1-P$;

假设地方政府采用低报的策略概率为: Q ,则正常的概率为: $1-Q$;

根据混合策略的定义可知,中央政府的最佳混合策略是使得地方政府无论采用何种纯策略,其期望支付是一样的,当然对于地方政府而言也同样有相同的混合策略的选择。根据这种思想我们得到等式:

$$\begin{aligned} \text{地方政府:} \quad & Q \times 2 + (1-Q) \times 5 = Q \times 5 + (1-Q) \times 2 \\ & Q = 1/2 \end{aligned} \tag{3.1}$$

$$\begin{aligned} \text{中央政府:} \quad & P \times 2 + (1-P) \times 4 = P \times 3 + (1-P) \times 2 \\ & P = 2/3 \end{aligned} \tag{3.2}$$

根据模型结果,当中央政府采用财政集权的概率 P 超过 $2/3$ 时,地方政府最优解的策略应当是低报自己的经济发展水平;当财政集权的概率小于 $2/3$ 时,地方政府的最优策略是正常公布自己的发展水平;当中央政府选择概率 P 为 $2/3$ 时,对于地方政府而言选择何种策略是完全一样的。

当我们去掉假设 3,现在我们认为中央政府在调控全国的资源中处于主导地位。但是由于有假设 1、假设 2 的存在,中央政府的行为应当是建立在产生最大化利益的行为基础之上,其做出的决策必须要根据具体的经济发展阶段在效率与公平之间选择。假设 3 的存在使得地方政府讨价还价的能力减弱,但由于信息不对称仍然存在,中央政府的政策仍有可能偏离最初的目标。但比起先前的假定,中央政府的作用最为明显的变化是在整个博弈中处于主导地位,相应的其目标也不是在寻找一个最优的反应策略,而是利用中央政府的特殊地位作出某一决策去尽量消除中央与地方之间这种信息不对称所带来的成本。

为什么可以做到这一点呢?现实中,中央—地方之间的博弈并不是一种静态博弈,而是中央政府先做出决策,之后地方政府根据中央的政策做出相应决策。基于这一点,中央政府可以根据本国的经济发展状况不断地对政策作出调整以适应经济的发展。这样看来,根据先前的静态模型,中央选择分权似乎是个令人满意的决定,但是假定发生了少许的变化,其结果可能大不相同。下面参照一个不完全信息动态模型来说明,见图 3.3。

由图 3.3 可以看出,最后的中央—地方支付向量的赋值发生了变化。究其原因是由于地方政府并不确定这种名义分权能够带来的好处,即对 P 失去了一个概率的判断,不能判断中央

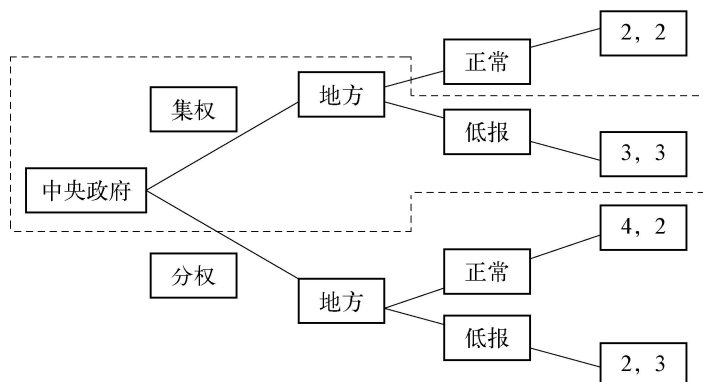


图 3.3 不完全信息动态模型

政府是否是打着分权的名义进行了集权的措施，从而导致了地方政府更为被动的地位。在现实中，这种决策可能会影响富裕地区发展的积极性。无论中央政府采用什么类型的发展模式，地方政府最好的办法就是采用低报地方实力的模式。其结果是我们得到了一个无论如何都无法令人满意的结果（集权，低报）。

（二）分权下各自供给的效率增加

我们知道集权化的选择导致供给的同一性，而无法考虑到各个地方的不同偏好。因此地方政府在这方面较之于中央政府更加具有优势。这是因为：一国范围内同一化的服务会导致消费者剩余的损失。具体分析如下：假定受文化传统、自然环境以及经济状况等因素的影响，

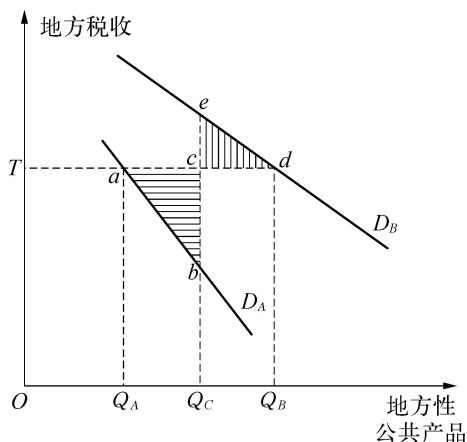


图 3.4 中央政府提供地方性公共产品会导致效率损失

不同地区居民对公共产品的偏好是存在差异的。并且由于地方政府更加贴近地方居民，对当地居民公共产品的需求信息比中央政府了解得更多。从而，由地方政府供给地方性的公共产品更为合理。在此，地方政府供给地方公共产品的福利收益分析如图 3.4。

假设两个地区 A、B 提供公共产品的人均成本相同，亦即两地居民缴纳同样的地方税 T ，但需求不同，分别为 D_A 和 D_B 。 Q_A 、 Q_B 是 A、B 两地居民对公共产品的消费偏好；假定由中央政府向所有人提供统一的公共产品 Q_C 。A 地居民获得的公共产品多于期望，多出部分的福利损失为 $\triangle abc$ ；B 地居民获得的公共产品低于期望，低于部分的福利损失为 $\triangle cde$ 。两者的大小取决于 A、B 两地居民对公共产品需求量 Q_A 、 Q_B 之间的距离以及需求曲线 D_A 、 D_B 斜率的大小。

Q_A 、 Q_B 之间的距离越大，即地区间的需求差异越大，由中央政府供给地方性公共产品带来的福利损失越大。需求曲线 D_A 、 D_B 之间的斜率越大，需求的价格弹性越小，由中央政府供给地方性公共产品带来的福利损失也越大^①。

因此，和中央政府的统一供给相比，两个地方政府各自独立供给，将改进社会福利。公共

^① 此处图形素材转引自刘怡教授所编著《财政学》中的“多级财政”专题，第 286—289 页。

选择的分权化是帕累托效率增进的,其原因是——消除了消费者剩余的绝对损失。这一现象通常被概况为“奥茨分权化定理”(Oates Decentralization Theorem, Oates, 1972)。这一定理的实质在于:地方政府之所以被创建出来,是由于偏好在地方区域内部相差无几,而在地方区域之间则相差悬殊。

第三节 西方宪政架构下的地方分权研究^①

宪政研究的核心内容是政府权力的规范运行和公民基本权利的保障。在宪政关系中,权力与宪政制度的关系是最基本的内容之一。核心是国家权力的规范运作,人权保障是宪政的价值追求。宪政离不开国家权力的合理配置和良性运行。“只有当一国机构的设计使人民行使权力,以便将人民不可避免的错误减少到最低程度时,人权才能在一个国家得到最好的保护。该机构听取意见、自我和谐、自我调整和学习。”^②国家权力应当如何配置才最有利于国家治理,权力运行关系应当如何建构才最有利于善治的实现,这是宪法学者永恒的研究课题^③。

根据孟德斯鸠(Montesquieu, 1689—1755)的理论,国家机构应当采用分权制衡的原则。分权是对国家权力在政府系统内部进行合理分配,权力结构的安排处于均衡状态是国家治理的前提。政府体制结构的合理与否是政府能力提升、国家稳定和发展的影响因素。根据系统结构功能论的观点,系统结构的均衡是系统有效运作的必要条件。宪法对国家权力进行配置,从横向角度来看,分为立法权、行政权和司法权;从纵向角度来看,分为中央权力和地方权力。随着经济政治的发展,社会民主化、多元化趋势明显,非国家权力开始进入宪政的视野,国家开始向社会分权。在这个过程中,政府需正确定位政府的职能,处理好政府与市场、社会的关系,合理优化国家权力与社会权力之间的关系。

不同时期,中央—地方政府分权形式也具有不同的特点。在现代化起步阶段,中央与地方权限变化的主流趋势是中央高度集权化;在现代化稳定发展时期,分权化先后走上许多国家的政治舞台;在现代化危机时期,中央高度集权来势迅猛,某些国家甚至走上了极端;在现代化成熟时期,中央高度集权又被中央与地方的合理分权化所取代。

一、地方分权的内涵解析

首先,分权意味着“分割、分立”,即权力的划分。在宪政框架下,分权意味着中央和地方政府有明确的事权和财权的划分,并且在各自事务范围内,享有充分的自主权。其次,分权代表着权力归属的转移,中央政府将权力转移给地方政府,并非授权。“如果中央政府对地方政府的授权是通过法律进行的,是法律对地方政府权力的初始设定,那么,这种授权仍然形成一种分权,一种法律范围内的分权。”^④在单一制国家,当国家权力行使权以本源性权力的形态存在时,中央与地方之间是权力授受关系;一旦转化为过程性权力后,从宪法和法律上看,就是划分权限、分配职权,完全可以用分权一词来描述。由此可见,单一制国家存在着法律范围内的分权,只要地方政府权力的配置是通过法律进行的,由法律保障地方政府的自主权,就仍然构成

① 关海棠:《宪政架构下的地方分权研究》,吉林大学学位论文,2013年。

② 托马斯·弗莱纳著,谢鹏程译:《人权是什么?》,中国社会科学出版社2000年版,第115页。

③ 汪全胜:《制度设计与立法公正》,山东人民出版社2005年版,第48页。

④ 杨利敏:《论中国单一制下的地方立法相对分权》,载《厦门大学法律评论》第1期,厦门大学出版社2001年版。

中央与地方的分权。^①最后,联邦制和地方自治是分权的实现形式。联邦制确立了联邦与联邦成员单位之间宪法上的分权框架,“在联邦制下,联邦政府和州政府都没有总括性的最高权力,两者都在宪法界定的各自权力范围内活动,州政府拥有宪法上的独立地位,其权力直接来自于宪法”^②。在单一制下,地方政府没有宪法上的独立地位,其权力来自中央的授予,存在着法律范围内的分权,即地方自治。正如有学者指出的,“地域自治的两种形式(即单一制国家内的分权和由州组成的政治体制中的联邦主义的程度)从法律的角度而言都是技术性的。实际上,由于地域自治的要求都是相同的,只不过因为国家的法律框架使得它们以不同的形式得到体现,所以两者的相似之处十分突出,并不因为各自的名称,联邦制国家便一定比单一制国家的制度自治的程度高,关键在于公共权力在不同层级政府之间的分配。广泛分权的单一制国家可能比联邦政府单方所主导的联邦制国家具有更大的地域自治”^③。

二、地方分权的发展逻辑

首先,中央政府不可能承担所有职责,所以需要进行相应分权。现代管理学表明,权力分享和责任分担能够有效地提高管理效率。^④因此,有效的政治统治必须依据一定的原则,建构起不同层次、不同类别的规范有序的地方政府系统,各个地方政府有序运转才能保证国家作为一个整体的秩序稳定和效能的发挥。

正如托克维尔(Tocqueville)^⑤所言:“行政集权只能摧毁它所存在的国家,因为它无休止地削弱了地方精神。尽管行政集权能够在一个特定的时刻于短时间内把全国所有的资源调动起来,但它破坏了那些资源的再生。”地方分权是多元主义理论的逻辑发展,是制衡中央权力的需要,是中央过度集权的防范机制。20世纪出现的多元主义理论为中央向地方分权提供了基本的逻辑框架。多元主义者认为:在国家中,权力不能集中在社会结构的某一点上,而应分配给各种职能团体及社会中的自治区域。因此,中央政府权力不再是唯一的权力中心,共享国家权力的利益集团和社会组织可以通过各种途径影响或参与政治决策的制定,从而达到制约国家权力,避免权力失控的目的。^⑥

与集权相对的就是分权,权力的过度集中将带来专制统治,分权可以一定程度上避免专制集权的发生。在宪政关系中,最基本的内容之一就是权力分配关系,宪政制度的内核是国家权力的规范运行,人权保障是宪政的价值追求。宪政离不开国家权力的合理配置和良性运作。“只有当一个国家的制度设计得使行使权力的人保持相互监督,以便把人的不可避免地犯错误的可能性降低到最低限度的时候,人权才能在一个国家得到最好的保护。制衡确保政府机关倾听意见、自我告诫、自我调整和学习”^⑦,从而避免专制统治的出现。在宪政框架下,地方分权是通过保持地方政府与中央政府之间的政治性紧张关系来减少中央集权弊病的,正如麦迪逊所说:“政治家的目的不是消除(多元利益集团之间的差异),而是理解其性质并设计一个能

① 参见童之伟:《国家结构形式论》,武汉大学出版社1997年版,第236页。

② 王建勋:《宪政与发展——一个初步考察》,载《洪范评论(第12辑)》,生活·读书·新知三联书店2010年版,第32页。

③ 黄礼胜:《欧盟成员国中央与地方关系比较研究》,中国政法大学出版社2000年版,第3页。

④ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* [M]. Ed. Phillips Bradley. New York: Vintage Books, 1990: 87.

⑤ 托克维尔(1805—1859),法国历史学家、社会学家。主要代表作有《论美国的民主》第一卷、《论美国的民主》第二卷、《旧制度与大革命》。

⑥ 张志红:《当代中国政府间纵向关系研究》,天津人民出版社2005年版,第67页。

⑦ 托马斯·弗莱纳著,谢鹏程译:《人权是什么?》,中国社会科学出版社2000年版,第115页。

够控制其效果的政府框架。”

其次,地方分权是地方合理决策、因地制宜发展的需要。哈耶克(1990)^①指出,那些具体事务的决策所需要的知识,具有明显的地方性和分散性特征。这些知识是关于某些特定的人或事物在某个时间和地点的信息,即“有关特定时空的知识”。这些具有地方性的知识,是分散在每个人手里的,所以,恰当合理的决策必须由这些人作出,或者需要他们的积极配合。换句话说,知识的分散性和地方性特点要求,决策的制度安排应是分散式或者分权式的,或者说,是多中心式的。因为没有一个机构或者个人,能够掌握这些分散在无数个体手里的知识。据此,哈耶克认为,合理决策的制度架构应当是地方分权式的。^②

再次,地方分权是建立在承认地方利益、尊重地方意志的基础之上的。公共产品按照受益范围划分可以分为地方公共产品和全国公共产品,地方政府由于对本辖区内信息掌握明确,在供给地方公共产品领域中具有较大的优势。有时,地方利益会与国家利益相冲突,地方保护主义的出现即是例证。但是,国家利益并不排斥正当的地方利益的存在。地方政府更接近于本地居民,更了解辖区居民的效用和需求,地方分权具有内在的合理性和必要性。因而地方分权时必须承认地方利益,尊重地方意志。

最后,民主政治是历史发展的潮流。在当今世界,地方分权主义作为民主政治的一个重要组成部分,已为世界上许多国家所接受(林尚立,1998)。^③各国民主化的进程离不开地方分权,民主制度本身就源于公民自治,由地方居民对地方事务进行自我治理,这是民主的重要体现。托克维尔认为:地方分权属于民主的范畴,在分散(派)权力的过程中,地方分权有利于发扬公民精神,发展团结一致精神和扩大(地方的)责任。为了维护自由,地方分权可以避免平等演化成为一种一致的平均主义。为全面实现民主,它需要地方分权予以配合。^④邓小平(1993)指出:把权力下放给基层和人民,在农村就是下放给农民,这就是最大的民主。^⑤地方分权、强调自我管理是发展地方民主的前提和基础。

当然,地方分权具有积极影响和消极影响。地方分权也会导致边界地区的污染问题、公共产品供给的规模无效、地区分离主义倾向等。

三、地方分权的表现形态

法国学者安德雷·拉焦尔在1968年出版的《行政部门的机构》一书中认为,地方政府相对于中央政府的法律地位有三种类型:包括政治性分权、行政性分权和行政权转让。(1)政治性分权一般是在联邦制下的分权,在政治性分权中,中央与地方的权力结构表现为宪法分权,地方政府与中央政府之间的关系是对等的关系,相对于中央政府来说,地方政府是独立自主的;(2)行政性分权模式一般发生在单一制分权制国家中,在行政性分权中,中央与地方的权力结构表现为法律分权,地方政府享有法律规定范围内的自主权,并非完全依附于中央政府;(3)行政权转让模式主要是一种权力下放,并不是法律意义上的分权,中央向地方转让部分权

^① 弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克(德文:Friedrich August von Hayek,1899年5月8日—1992年3月23日)是奥地利出生的英国知名经济学家和政治哲学家。以坚持自由市场资本主义,反对社会主义、凯恩斯主义和集体主义而著称。他被广泛视为是奥地利经济学派最重要的成员之一,他对于法学和认知科学领域也有相当重要的贡献。

^② Jennifer Denelsky. Private Property and the Limits of American Constitution [M]. Chicago: the University of Chicago, 1990: 39-40.

^③ 林尚立:《国内政府间关系》,浙江人民出版社1998年版,第30页。

^④ 托克维尔著,董果良译。《论美国的民主(上册)》,商务印书馆1988年版,第97页。

^⑤ 参见《邓小平文选(第3卷)》,人民出版社1993年版,第252页。

限,地方政府是中央政府的派生机构,完全服从中央政府。改革开放以来,中国地方政府的法律地位正在从行政权转让型逐渐向行政性分权型转化,并且在有些方面也正在向政治分权型发展。

根据英国学者艾伦在1987年出版的《布莱克维尔政治学百科全书》的分类,中央与地方的关系可以分为合伙型与代理型。(1) 合伙型,即把地方看成是与中央或多或少平等的合作者,中央政府与地方政府不具有对抗性,地方政府在本质上被看作是社区在国家组织中的一种自我表现形式,中央与地方在共同事务中能够很好合作共事。(2) 代理型,即认为地方直接或间接地被控制在强有力的君主制度之下,地方政府基本上被看成是中央的一个下级代理机构,它的存在目的即是为中央政府提供服务而不是代表地方。^① 合伙型意味着中央与地方的权力关系是一种合作伙伴关系,而代理型意味着中央与地方的权力关系是一种委托—代理关系。

根据英国政治学者罗斯在1984年发表的《从中心政府到民族范围的政府》一书中提出的分类,从中央与地方相互依存关系角度,可以分为相互独立、相互依存、单方依存(包括中央单方面依存地方和地方单方面依存中央)三种依存方式。

从地方与中央权力分配的角度进行分类,地方分权可以分为“分割式地方分权”和“分工式地方分权”两种形态。分割式地方分权是指中央与地方权力有明确的法律划分,地方政府在法定范围内享有较充分的自治权。分工式地方分权是指中央政府将其部分权力交给地方政府代为行使,中央仍保留最终的决定权。中国目前所进行的地方分权改革应属于一种分工式地方分权,侧重行政职能的履行。

从地方自治的功能角度进行分类,地方自治有对抗型自治和合作型自治。对抗型自治是近代资本主义早期比较流行的自治观念,强调中央与地方的对抗,“作为地方政治生活的地方自治一直被认为是对全国性政府过度集权的制衡力量”。合作型自治强调中央与地方的治理行为都服务于共同的目标——尊重和保障民生和经济社会发展。随着全球化信息化时代的到来,中央政府与地方政府的合作空间越来越大,合作型关系成为经济发展的潮流。

四、分权的自治利益与中央的不协调

中国作为一个幅员辽阔的经济体,正在朝着既定的经济目标迈进。随着经济的发展,各阶层、各群体、各地方的步伐变得越来越不协调。在群体性利益冲突日益公开化的今天,中央统摄性话语已无法说服人们让出自己的利益,以致李克强总理感慨地说:“触动利益往往比触及灵魂还难。”

但是为了公众统一的利益公平,和国家统一价值观的实现,所有的改革必须要推进。分权之下地方有自身的自治利益需求,结果会带来区域间的不平等、不平衡。当面临全国性问题时,中央政府应强调宪政、展现强有力的执行力。对于地方,地方面临的各种矛盾和困境不是靠中央的强硬所能解决的。地方既要维持与中央的关系,又要对区域经济发展负责。在这个矛盾中,中央政策可能会被曲解执行。2000年以来的房地产“央地博弈”就是明证。^②

【案例分析】

不得不说,浙江“省直管县”的财政体系、县域经济的蓬勃发展对浙江早期的经济崛起做出

^① 参见[英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编,邓正来等译:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社1992年版,第97页。

^② 根据储建国《地方政治家与中层改革》一文整理形成,《领导文萃》2013年第22期,第24—25页。

了巨大贡献,但是目前县域经济在地区经济发展的重要性不断下降,县域经济发展弊端不断暴露,其“天花板”已经到来,全面拥抱城市经济才是众多地级市保持发展活力的重要手段。

台州,浙东南沿海一座十分低调的小城,地处长三角经济区南翼,位于东海之滨,夹在两个知名沿海城市宁波与温州之间,台州的“台”念第一声,不念第二声——每次向外地人解释台州在哪的时候都要这么解释,这是台州人的无奈。

但是台州却有着另外一份不为外人熟知的辉煌,一座民营经济占据绝对主导的城市(民营经济占据全市 GDP 95%以上,远高于杭州、宁波、温州、绍兴等民营经济大市),是改革开放以后中国诞生第一家股份制企业的地方,是中国地级市(直辖市、省会、副省级城市除外)中上市公司数量排名第四的城市(仅次于苏州、无锡和绍兴,超过了温州、烟台、佛山、常州、东莞、珠海、泉州等沿海明星城市),更是浙江唯一的民营世界五百强企业吉利集团的诞生地,也是全国唯一拥有三家城商行的城市。

说完了台州最牛的地方再来说说台州最尴尬的地方。

第一,外地人来台州市会碰到的第一个疑惑是,台州城区在哪,我怎么找不到?本地人的回答一般是,台州城区是在椒江啊——但是不论是在台州大市范围内,还是市外的杭州、宁波,抑或省外的上海,你如果在坐大巴车去台州城区(椒江)的话,一定要买到椒江的车票,因为你根本找不到“台州”这个地方,不信你搜搜携程、畅游的汽车票。

第二,台州城区(椒江)好小啊。是的,真的很小,任何一个大点的县级市都可以秒杀台州市区,按建成区算的话,台州城区(椒江)建成区比义乌、慈溪、瑞安都小,椒江的城区规模在省内地市中属于倒数。在民间的论坛上,台州下辖的县级市温岭网民经常嘲笑椒江就是大点的县城。

第三,台州北部的天台、三门、临海、仙居人外出工作、学习、消费、就医根本不会想到去椒江,而是奔到杭州、宁波,甚至上海去,椒江在本市的影响力几乎可以忽略不计。2017年春节时,笔者与临海北部某小山村的年长村民交流时,问到他们的孩子在哪里工作,基本上清一色回答杭州、宁波,留在本地的就去了临海城区,就是没有去台州城区的。

(资料来源:戴显天《台州,一座没有中心的地市之殇——反思浙江“省直管县”与强县经济利弊》,搜狐央行观察,https://www.sohu.com/a/127959703_460449)

试用地方财政学有关原理对此进行评价(基于“省直管县”“财权事权重构”等)。

【课后习题】

1. 简述联邦和邦联的异同点。哪种体制更为适合中国的实际?
2. 现代财政体制下,中央和地方采取分权制的理论基础是什么?
3. 简要概述宪政机制下地方分权的内涵、发展逻辑及其表现形态。