

地方政府财政能力不均衡的研究述评

冉光和 鲁钊阳

内容提要 地方政府财政能力不均衡问题的研究,直接关系到地方自身财政能力的可持续发展、地方政府所提供的公共服务的差异性和整个区域经济的协调发展。本文从历史的视角出发,回顾了地方政府财政能力不均衡问题的产生背景,梳理了地方政府财政能力不均衡研究的基本概念框架,总结了破解地方政府财政能力不均衡问题的基本对策,并指出了未来可能的基本研究方向。

关键词 财政能力 财政分权 财政均等化

冉光和,重庆大学经济与工商管理学院教授 400044

鲁钊阳,重庆大学经济与工商管理学院博士生 400044

一、地方政府财政能力不均衡研究的产生背景

在财政均衡制度正式产生以前,在分权制国家已存在政府间税收划分或转移支付。在1707年,苏格兰通过不平等条约加入大不列颠联合王国,虽然苏格兰在政治上具有高度的自治,但英国是传统的收入高度集中国家,自治的地方政府并没有专门的税收。为了维护自治政府的政治稳定、机构的正常运转和必要的开支,英国中央政府通过财政安排给予自治政府财政补助或转移支付。这成为财政均衡制度最早雏形。伴随英国的殖民扩张,英联邦国家的范围迅速增多。受英国政治经济体制的影响,这些英联邦国家也都实行一系列的税收划分或转移支付政

策。如作为世界上第一个联邦制国家的美国,不仅在1787年的第一部宪法中明确规定联邦和州的权力,包括税收权力,并在随后的1862年和1887年,两次分别通过莫里尔法案和海奇法案来进一步规范联邦对州的财政支持。前者规定,基于联邦政府自有财政收入的限制,联邦政府可以通过捐赠土地的方式来支持州事务的发展,获得土地补助的州可以专卖或转租来建立大学等。后者则直接用现金的方式来帮助州农业试验基地项目^[1]。

很明显,英、美两国的做法,不是以财政均衡为目的,都是为了政治和国家统一的需要而采取的。真正意义上的财政均衡出现在二战以后。二战后,随着资本主义国家经济的全面复苏和随后经济的高速增

本文系国家社科基金重点项目(项目批准号:08AJY007)和中央高校基本科研业务费重点资助项目(项目批准号:CDJXS10022213)的阶段性成果

长,各个主要资本主义国家财力大大增强,基础设施建设和公共服务水平大为提高,但是基于各地区区位优势的不同和自然禀赋的差异,区际之间的财政能力不均衡现象更为明显,随之而来的是人口的大规模不规则流动、“大城市病”以及因区际间差距扩大而带来的部分国家的部分区域的独立、自治等等问题。在此基础上,以财政均衡和提供全社会基本均等的公共服务为目的的政府间财政分配(分权)引起了学者们的极大兴趣,不同的学者提出了不同的看法。如以蒂布特(1956)、奥茨(1972)和马斯格雷夫(1959)等人为首的学者主张从经济学的视角出发,以新古典经济学的规范理论作为分析框架,考虑政府职能如何在不同政府级次间进行合理配置以及相应的财政工具如何分配的问题^{[2][3][4]},而以 Montinola, Qian, and Weingast(1995)等为代表的学者则认为,市场效率能够提供支持性的政治系统,市场机制应该受到维护和推进,通过考虑构造政府治理结构中的激励机制,能够更好地发挥中央和地方的积极性^{[5][6][7]}。

二、地方政府财政能力不均衡研究的概念框架

财政能力的概念来源于政府能力,要了解财政能力的概念需要首先了解什么是政府能力。在国外,美国学者 G.A.阿尔蒙德认为政府能力就是政府能否成功地适应外来环境挑战的程度,特别是维持公共秩序和维护合法性的能力^[8]。C.特莱认为,政府能力是指政府在操控机关在自主的情况下明智而有效地运作的能力^[9]。A.布朗强调,政府能力建立的主要目标就是在发展机关的能力,管理自己的事物,更为有效地维护和增进自己的利益,减少外来破坏性变迁造成的弱点^[10]。G.D.施贝司曼等人指出,政府能力包括政府用以做好其正在完成过程中的任务的潜力^[11]。J.R.柯尔曼认为,政府能力主要就是政府获取应有的资源,用以满足其公民的基本需求的生存能力^[12]。R.T.兰兹不同意把政府能力说成是简单的生存能力,其认为政府能力应当包括政府在与环境系统的互动关系中求得成长与发展的能力^{[13][14]}。很明显,在国外学者的论述中,财政能力是属于政府能力的一部分的。

在国内,对财政能力的研究最早见于王绍光和胡鞍钢对国家(政府)能力的论述中,他们把政府能力定义为汲取能力、调控能力、合法化能力和强制能力,其中财政能力是其核心^[15]。在财政能力的概念具体界定方面,龙竹(2002)认为政府为实现社会公共利益,发展社会经济和维持自身存在而必须从社会

资源中汲取财力,这种汲取能力就是财政能力。财政能力反映社会经济发展水平的高低、财政体制的规模程度、政府的行政效率和管理水平^[16]。而马恩涛(2007)则认为财政能力是指政府以公共权力为基础而筹集财力、提供公共产品以满足区域内的公民的公共需要、促进经济增长与社会发展、合理进行再分配的能力总和。它是一个系统群集结构,财政汲取能力是其核心所在^[17]。

对于财政能力均衡的概念,目前国外学者还没有明确地界定。在国内,学者龙竹(2002)和马恩涛(2007)认为财政能力均衡是指政府的收入与其所承担的支出之间保持平衡状态,即财政能力在各级政府间配置的帕累托最优状态。理论上说,财政能力均衡包括两方面内容,即政府间财政能力纵向均衡和政府间财政能力横向均衡。政府间财政能力纵向均衡是指上下级政府之间收入与本级政府应提供的公共产品或服务所发生的支出相适应。其重要性在于使各级政府具有履行其职责所需的收入,它既取决于上下级政府之间职责的划分,也取决于相应的收入权力的划分。政府间财政能力横向均衡是指单个区域之间的公共服务水平基本均等或区域之间政府提供均等化的公共服务的财政能力基本均等。它是区域协调发展、稳定增长、实现共同繁荣的关键。相应地,财政能力的不均衡就是财政能力的对立面。

虽然国外学者对有关财政能力的相关概念没有明确定义,但其对财政能力均衡理论的基本内容还是进行了深入的研究。上世纪 50 年代,美国经济学家布坎南(1950)对财政均衡理论进行探讨。他认为,在联邦制国家,由于州和地方政府之间存在着财政能力的不均衡性,基于公平与效率兼顾的原则,财政政策应致力于财政均衡。财政均衡应该建立在更基本的、更被一般所接受的横向均衡原则之上,以使每一个处于平等地位的人都得到“平等的财政待遇”。布坎南认为,即使一国实行统一的税率,因居民的收入不同,所缴纳的税收也并不相同,因此,中央或联邦政府有必要向个人提供转移支付,来调节这种不均等。加拿大三位学者继承了布坎南的观点^[18]。如约翰·格拉汉(1963)论述了均衡性财政转移支付的必要性。他认为,之所以需要均衡性财政转移支付,是因为公共服务不可分割,也不能完全按照受益原则来提供。如果公共服务能够完全按照受益原则来提供,则纳税多,受益多;纳税低,受益低,因此不存在财政净收益的不均等。当然,拉格汉的受益原则是基

于个体负担与受益相适应的原则,其实施结果恶化人与人之间不均等的局面^[19]。而伯德威和弗拉特斯(1982)则与加拿大经济委员会合作,将布坎南的观点付诸实践,认为所有平等的人都能享受均等的财政待遇,并通过联邦或中央政府对州政府的均衡性分配来实现。与布坎南模型稍有不同的是,他们在转移支付的计算中采用了人均平均和总量转移支付的概念^[20]。

在国内,王绍光和胡鞍钢(1993)认为,自1978年开始到1994年分税制改革止,我国中央政府的财政能力是处于不断弱化的阶段,“两个比重”的持续降低,而中央政府支出责任因刚性持续增长,这使得中央财政与地方财政处于严重的纵向不均衡状态,在财政的收支方面形成了“弱中央、强地方”的格局。而在政府间财政能力的横向均衡与纵向均衡方面,刘溶沧、焦国华(2002)在系统描述我国地区经济社会发展差距的基础上,通过定性分析和定量分析得出的结论是:由于我国地区间经济发展不平衡,造成了地区间财政能力的不平衡,各地区人均财政收入相对差距就是经济发展不平衡的结果和直接表现;各地区在接受中央财政补助以后,地区间财政能力差异没有明显变化;如果考虑征税努力程度和支出成本的差异,各地财政能力差距可能比以财政支出指标衡量的各地区财政能力差距要大得多^[21]。而辛波(2005)则从有效政府(税收负担率的高低)的角度,主要从纵向方面研究了我国中央政府和地方政府的财政能力配置,认为税权的配置和转移支付制度的完善是解决我国政府间财政能力不均衡的重要方式和途径^[22]。

三、财政分权、财政均等化与地方政府财政能力不均衡

针对地方政府财政能力不均衡问题,国内外学者提出了不同的看法。虽然以曾军平为代表的一些学者们认为,真正的财政均衡是纵向平衡和横向平衡的综合平衡,但是这种平衡度难以把握,可以说是一种理想状态。目前学者们大多认为,应该主要通过财政分权来缓解财政能力纵向不均衡问题,通过财政均等化来解决财政能力横向不均衡问题。对于财政分权和财政均等化的概念,杨之刚(2006)和谷成(2007)分别做出了相应的解释。杨之刚认为,财政分权即如何在不同的政府次级间分配责任及实现这些责任的财政手段,并使这些财政手段与各级政府所欲实现的财政责任相一致。它研究不同级次政府的责任,以及各级政府如何相互联系而存在。奥茨在发

表于《经济学文献杂志》1999年秋季号上的论文《财政联邦主义综述》和《立宪政治经济学》2004年上的论文《政府活动的最优分权:对欧洲宪法的规范建议》中,也使用了与杨之刚意义相似的术语^[23]。对于什么是财政均等化,谷成则认为,财政均等化是中央政府以减轻各级政府通过自身收入工具取得收入的不均等程度为目标,对低级次政府提供资金的过程^[24]。

为了弄清楚到底是财政分权还是财政集权更能促进经济绩效(包括经济发展和经济增长)的提高,缓解财政能力纵向不均衡问题,需要对财政分权和经济绩效的关系进行研究。在财政分权和经济发展方面,Roy Bahl和Johannes Linn(1992)主张先有经济发展,后有财政分权,随着经济发展越来越趋于成熟,财政分权的经济收益也会随之提高,地方政府纵向财政能力的不均衡也会随之得到解决。奥茨(1985)并不赞成这个观点,认为财政分权与经济发展之间的关系很难明确地区分因果,政府间财政关系不过是政治和经济体系的组成部分之一,后者既对前者产生影响,又由不同经济、政治因素的相互作用而决定;只能说在经济发展的不同阶段,财政分权本身就会影响到经济和政治绩效。相应地,财政分权不是解决地方政府财政能力纵向不均衡的唯一原因。而在财政分权与经济增长关系研究方面,由于财政分权与经济增长的关系,至今还缺乏一个正式的理论,这妨碍了研究者建立一个有价值的模型和得出相关的满意的结论^[25]。鉴于以上种种原因,关于财政分权与经济增长的实证研究成果并不多见,只有少数几篇跨国研究及少数国别的研究成果,具体如下表1所示。

作为缓解地方政府财政能力的主要手段,财政均等化吸引了学者们的广泛兴趣,学者们对此进行了一系列研究。在国外,蒂布特(1956)在经典理论中就假定,基于地区内部公共产品和服务提高质量和水平的高低,具有相同偏好和收入水平的居民会积聚到某一地方政府周围,这直接导致了地方政府之间的竞争。如果地方政府满足不了区域内部居民的需求,政府就会受到居民“用脚投票”方式的“惩罚”。这不仅要求地方政府自身做出努力,中央政府也应该在考虑到地方区位、自然禀赋等等现实的基础上,给予地方政府财政支持,以确保整个国家每个地区内部公共产品和服务质量和水平不至于差距太大。在国内,冉光和(2007)通过研究发现,我国现行的财政均等化政策考虑并且区分了经济发展程度的不同,对

表 1 财政分权与经济增长:主要研究结论

研究者姓名	主要实证研究结论
Thieben (2000,2003)	财政分权与经济增长之间呈现弓形关系。即太低的分权度或太高的分权度都不利于经济增长。
林毅夫、刘志强(2000)	中国的财政分权促进了省级人均经济增长的提高。
Behnischetal. (2001),Wagner(2000)	财政集权与经济增长之间的关系是不确定的,研究者的结论各不相同。
Yilmaz (1999)	在单一制国家,财政分权对人均经济增长有正相关关系,显著水平为 5%,而在联邦制国家,财政分权与人均经济增长之间关系不确定。
Xie,Zou,Davoodi (1999)	美国的财政分权与经济不存在显著的相关关系。
Davoodi and Zou (1998)	在发展中国家,财政分权对经济增长有不显著的负面作用,而在发达国家,财政分权与经济增长之间的关系不明确。
Zhang and Zou (1998,2001)	中国的财政分权与省级经济增长负相关。
Philips and Woller (1997)	财政分权与经济增长不存在显著而重大的关系。
Oates (1995)	财政分权与经济增长之间不存在显著而重大的正相关关系。

资料来源:杨之刚《财政分权与基层公共财政改革》[北京]经济科学出版社 2006 年版。

经济发展落后的西部地区实施倾斜的财政政策,缩小了三大经济区域之间的财力差距,对均衡地区间的财力水平差异起到了一定的作用,但不均衡的局面未被完全打破。也就是说,财政均等化政策在均衡地方政府间横向财政能力不均衡方面的效果是显著的^[26]。

四、对地方政府财政能力不均衡研究的述评与展望

国内外学者对地方政府财政能力不均衡问题的研究,是在吸收和借鉴前人相关研究成果的基础上,紧跟经济社会发展现状的前提下展开的。学者们系统研究了政府能力、财政能力、财政能力均衡与不均衡、财政分权与财政均等化等概念,并就解决财政均衡难题提出了自己的看法。但是,由于经济社会发展的不充分性所带来的研究视角的限制,对地方政府财政能力不均衡问题的研究还有有待进一步完善的地方。

首先,地方政府财政能力的概念框架存在一定的缺陷,有待进一步发展和完善。任何一个成熟的研究领域都应该具有让人充分认可的概念框架,概念框架已经成为判别研究领域成熟度的重要标志。财政能力的概念来源于政府能力,财政能力是经济学范畴,而政府能力则是政治学范畴,要让来源于政治学领域的财政能力概念完全经济学化本来就是十分困难的。受财政能力概念不明确的影响,与财政能力相关的一系列概念也存在较大的争议。财政能力的概念是基础。明确了财政能力的概念,建立在财政能力基础之上的其他概念也就容易明确。

其次,地方政府财政能力的研究内容及相关研究不够充分,有待进一步发展和完善。作为一个研究领域,地方政府财政能力不仅需要构建自己的概念框架,还需要充实自身的研究内容。目前,在地方政

府财政能力研究内容方面,最为缺乏的是评价地方政府财政能力指标体系的构建。没有科学的评价指标体系,对地方政府财政能力纵、横向均衡的评判也就难以让人信服,相关的研究成果也大多停留在感性的基础之上。同时,地方政府财政能力的研究还受财政分权、财政均等化等研究的直接影响,财政分权度量、财政均等化的科学合理手段的安排等等都应成为研究的重点。

再次,地方政府财政能力的研究方法有待多样化。研究方法是研究的逻辑,是探索事物的途径。正确的研究逻辑能够提高研究工作的效率和质量。目前地方政府财政能力不均衡问题研究一般采用的是定性、定量和混合三种方法,在一定程度上呈现了研究方法多元化的特征,但是,案例研究和文献计量分析是使用最多的方法。这些方法背后蕴含的重要假设是,文献资料能够反映地方政府财政能力不均衡问题研究演进的过程。这些方法虽已被证明具有一定的有效性,但是对于紧跟经济社会发展的地方政府财政能力不均衡问题的研究来说是不够的,因此,有必要进一步拓展新的研究方法,如采用多案例分析法、文本内容分析法和访谈法等。

最后,地方政府财政能力的研究需要拓展新的视角。研究视角是研究的重要主观基础,直接关系到最终研究成果水平的高低甚至是整个研究的成败。在研究中,注重科学的独特的研究视角的运用已成为广泛的共识。目前地方政府财政能力不均衡问题的研究主要采用的是区域经济的研究视角。虽然这一视角的采用在研究区域范围内政府财政能力不均衡问题方面具有一定的优势,但劣势也是很明显的,需要拓展新的研究视角。一方面,在对这一研究视角的具体运用上,本身就不够完善,如小范围的、资料易于

收集的区域研究成果相对较多,而对那些资料难收集的像完备的跨区域研究成果则较少。另一方面,地方政府财政能力不均衡问题不仅是一个经济问题,涉及众多的学科,如政治学科、法学学科等,需要学者们从不同的学科背景和立足点来全面地展开研究。

注释

[1]“政府间财政均衡制度研究”课题组:《财政均衡制度的起源和概述》〔北京〕《经济研究参考》2006年第10期。

[2]Tibet:A Pure Theory of Local Expenditures.Journal of Political Economy,Vol 64,No.3,1956,pp.416-424.

[3]Oates,W.E:Fiscal Federalism.New York ,Harcourt Brace Jovanovich,1972 .

[4]Musgrave, R.A: The Theory of Public Finance.New York, McGraw Hill, 1959.

[5]Montinola,G.,Y.Qian,B.R.Weingast:Federalism,Chinese Style and Political Basis for Economical Success in China.World Politics, Vol 48,No 10,1995,pp175-180.

[6]Qian Yingyi,Barry R.Weingast:Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.Journal of Economic Perspectives, Vol 11,No 4,1997,pp83-92.

[7]Weingast R:The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development.Journal of Law Economics and Organization,Vol 11,No 1,1995,pp31.

[8]Gabriel A.,Almond.,Bingham Powell:Comparative Politics:A DevelopmentApproach .Boston, Little, Brown & Co., 1966.

[9]Christopher Lindley:Changing Policy Management Responsibilities of Local legislative Bodies. Piublic Administration Review, Vol 35,No 11,1975,pp1797.

[10]Antony Brown:Technical Assistance to Rural Communities:Stopgap or Capacity Building .Public Administration Review, Vol40,No3,1980,pp121.

[11]Guy D.Spiesman, Gary Dean Hulshoff, Sam A1McConnell: Legislative Staff,The Equalizer in state Government.Final Report of the Human Resources Services Staffing Demonstration of the Arizona

State Legislature ,U.S.1978 .

[12]John P.Coleman:Local Government Viability,Paper presented at American Society for Public Administration National Conference .Chicago, 1975.

[13]R.T. Lenz:Strategic Capability:A Concept and Framework for Analysis.Academy of Management Review,Vol 12,No 4,1980, pp1225-234.

[14]李文星:《关于地方政府财政能力的几个基本理论问题》〔成都〕《南亚研究季刊》2000年第4期。

[15]王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》〔沈阳〕辽宁人民出版社1993年版,第150-160页。

[16]龙竹:《对乡镇财政能力综合评价指标体系的整体设计研究》〔武汉〕《科技进步与对策》2004年第5期。

[17]马恩涛:《我国政府间财政能力及其均衡制度研究》,〔蚌埠〕《财贸研究》2007年第1期。

[18]Buchanan,J:Federalism and fiscal equity .American Economic Review, Vol 40,No 3,1950,pp583.

[19]John .F:Economic development of the provinces in a national perspective . Dalhousie Review, Vol 15,No 4,1963,pp50-60.

[20]李萍、许宏才:《中国政府间财政关系图解》〔北京〕中国财政经济出版社2006年版,第253页。

[21]刘溶沧、焦国华:《地区间财政能力差异与转移支付制度创新》〔北京〕《财贸经济》2002年第6期。

[22]辛波:《从有效政府的角度看我国对税收负担率的合理选择》〔北京〕《管理世界》2005年第12期。

[23]杨之刚:《财政分权理论与基层公共财政改革》〔北京〕经济科学出版社2006年版,第50页。

[24]谷成:《财政均等化:理论分析与政策引申》〔北京〕《经济理论与经济管理》2007年第10期。

[25]Oates, W.E: Searching for Leviathan: An Emprical Study. The American Economical Review,Vol 75,No 3,1985,pp748-757.

[26]冉光、唐文:《财政支出结构与城乡居民收入差距的实证分析》〔武汉〕《统计与决策》2007年第4期。

〔责任编辑 天 则〕

A Review on the Imbalance in Fiscal Capacity of Local Governments

Ran Guanghe Lu Zhaoyang

Abstract: The study of the imbalance of the local government's fiscal capacity is necessary for its own sustainable development, the difference of the public service and the harmonious development of the regional economy. This paper, from the point of history, reviews the producing background of the imbalance of the local government's fiscal capacity, combed its basic concept framework, generalized its basic countermeasure for the problem and pointed out the possible basic research direction in the future.

Keywords: fiscal capacity; fiscal decentralization; fiscal equalization