

蒂布特模型与地方财政体制

<http://www.crifs.org.cn> 2006年4月26日 孙开

在财政体制设计中，如何促使地方政府规范、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的一个十分重要而又相当棘手的问题。在对这一问题进行探索的过程中，查尔斯·蒂布特（Charles Tiebout）先生将著名的“看不见的手”的理论引申到了地方财政体制设计中来，并对地方公共产品的有效供给问题进行了较为系统的分析。研究蒂布特模型（The Tiebout Model）以及相关的“以足投票”（Voting with feet）理论，对于我们正在进行的地方财政体制改革，是具有一定借鉴意义的。

一、蒂布特模型与“以足投票”理论

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，美国经济学家查尔斯·蒂布特教授分析了在公共部门存在的条件下，各级政府提供公共产品的最佳效益问题，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”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，那么，对于每一个人来说，哪个地方提供的公共产品最适合其需要，他（或她）就会选择前去那个地方居住。通过这种“以足投票”的方式，表明了人们对某种公共产品的消费偏好，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。对利润最大化的追求，刺激着地方政府力求提供适合于本地居民消费偏好的公共产品。这种刺激，就是居民的投票，实际上也是一种公共选择。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消费偏好。

蒂布特在他的模型设计中作了诸多的前提性假设。首先，他假设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，并且，人们对各个地方的公共预算都有充分的了解。其次，人们并不掩饰其对公共产品的消费偏好和需求。如果人们对公共产品的偏好程度是多种多样的，那么，就会有很多的地方相应地生产并提供各种类型的公共产品和服务，在理论上，甚至会导致仅有极个别人居住在一个地方的可能。第三，人们“以足投票”并不一定能够自动地实现收入分配的公平和合理。

按照蒂布特模型，在通常情况下，哪个地方有效地提供符合人们消费偏好的公众产品和服务，哪里就会有较多的人口流入；如果不能有效地提供适合于居民偏好的公共产品，就会面临着人口流

出的现象。这种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、蒂布特模型的应用

尽管蒂布特模型是建立在一系列前提性假设的基础之上的，但它仍然为经济学家们分析财政体制中地方政府收入和支出政策的变化提供了一定的依据。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。美国人有着频繁更换居住地的习惯，这种迁移，是受多种因素影响的，但地方政府的财政收支政策，无疑是影响人口流动的重要因素之一。自第二次世界大战结束以来，美国大批居民在州际间的流动以及由大都市向卫星城市迁移的实际情况，便从一定程度上说明了这一点。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，但在另一方面，也是由于郊区相对较低的税率和逐渐发展起来的较好的公共服务设施。从地方政府的角度来看，尽管州一级也拥有法律所赋予的税收立法权和征管权，然而，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，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。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。

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。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。

为了对蒂布特模型本身的未尽之处加以补充，同时也是为了进一步地考察“以足投票”理论的适用性，马丁·麦圭尔（Martin McGuire）提出了一个相关的动态模型。他认为，某个人在各个地方之间选择居住地并决定是否由甲地向乙地迁移的过程中，需要对这种迁移的利益与成本进行比较。所谓利益，便是两个地方之间在公共产品供给方面的差异，而成本的高低则取决于各地之间税收的差异，即甲地和乙地之间征税上的差异。按照麦圭尔动态模型的自然假定，每一个地方（社区）都要求新加入的成员为加入社区而支付一种边际成本，这样一来，原有成员的受益便不会因新成员的加入而减少。可以说，麦圭尔动态模型基本上仍是一个关于“以足投票”的理论，但它不仅提出了迁移的重要原因（寻找公共产品与税收最佳组合之间的差异），而且也进一步地提出了迁移过程中达到均衡的条件。因此，麦圭尔动态模型及其理论使得蒂布特模型更加具体化了，因而也就更贴近于实际情况。

三、简要评析蒂布特模型

显然是以效用最优理论为设计背景的。“以足投票”学说的提出者试图使人们相信，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 from 公共产品成本较高的地方向成本较低的地方流动，所以，公共产品便按照较低的成本加以提供。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义地存在。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体制改革，具有一定的借鉴意义。

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”也就不大可能准确地对公共产品的供给加以引导。

实际上，蒂布特模型所揭示的深层次问题，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，因其涉及到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，因此，它便理所当然地成为许多地方的主体税种。这些经验和做法，是值得我们在深化分税制过程中加以借鉴和吸收的。

蒂布特模型和“以足投票”理论也涉及到了公共支出和地方公共产品的有效供给问题。经济学意义上的有效供给，包含投入与产出之比以及与消费需求相互适应的内容。公共部门提供地方公共产品的行为，作为一种经济活动，显然需要依照支出效率的要求行事。在支出结构上，受居民需求偏好的制约，地方政府预算往往需要围绕四个方面的内容安排开支：一是基础设施，包括道路、交通、环境保护等；二是公共管理，如公共秩序、行政管理等；三是社会服务，包括基础教育、医疗卫生、社会福利、文化艺术等。虽然公共部门并不会像私营部门那样既具有追求盈利最大化的目标、又承受着严格意义上的市场竞争压力，但是，受“以足投票”等因素的约束，公共部门也必须强化支出管理，增加支出的透明度，遏制公共产品供给过程中的腐败现象。目前，在我国支出管理的改革方面，已经开始在立足于自身实际情况的基础上，借鉴国外的有效做法，采用政府采购的招标投标制度，并且也按照成本——效用分析方法的要求对许多公共工程项目实行可行性论证，同时还在考虑运用预算定额控制等一系列手段。这些措施的逐步实行，无疑会有助于增加公共支出的合理性，并且也会促使财政资金产生较好的功效。

