

财政支出分权、收入自治与转移支付的优化组合

<http://www.crifs.org.cn> 2008年3月31日 乔宝云 张晓云 彭骥鸣

一、引言：

财政分权作为提高公共服务提供效率的有效机制已经被主流经济理论广泛接受。但是，正如国际经验所显示的那样，并非所有财政分权实践的结果都是积极和令人满意的（Bahl和Linn，1992）。从中国的实践看，财政改革主要集中在支出分权。作为中国经济改革的关键组成部分，财政支出分权对于促进东部沿海地区经济增长发挥了巨大的作用（乔宝云等，2005），同时，赋予省和省级以下政府相当程度的支出自主权，为地方政府向当地居民提供令人满意的公共服务组合提供了潜能。但是，由于现行体制中地方政府所负责对象是上级政府而不是地方居民，支出分权可能会产生不合意的结果。实际上，居民进入机制和退出机制的缺乏导致了地方政府的行为并不符合西方主流财政分权理论的预期，支出分权甚至造成部分基本公共服务水平和质量的下降。在支出分权的同时，1994年以前的改革还提高了地方政府的收入自治水平，它在很大程度上引起了财政总收入占GDP的比重和中央财政收入占财政总收入比重的下降，而1994年分税制改革对地方收入自治的限制也没有能有效地控制地方政府间的有害政策竞争，并且由于缺少合适的政府转移支付框架，东部沿海与中西部地区之间、城市和农村之间的横向不均等不断扩大，不仅使贫困地区基本公共服务的提供不能得到保证，而且扩大的横向不均等还可能影响国家的凝聚力。在一定程度上，财政政策工具的不当使用使中国现行的财政体制面临严重的挑战，有相当数量的地方政府甚至面临潜在的财政危机。

财政政策工具及其组合的设计对于实现分权机制的潜能至关重要。本文试图从增长和均等，以及资源在公共部门与非公共部门的配置等方面，分析中国财政分权改革，特别是1994年分税制改革以后财政政策工具的运用，并籍以从普遍意义上说明财政政策工具的特征和优化选择。

二、中国财政改革简述

在改革开放以前的计划经济体制下，中央政府实行统收统支的集中财政管理体制，地方政府被视为中央政府的代理，不具有自主权，同时，国有企业与政府之间的职能也没有明确的界限。计划体制的主要缺陷是不能提供适当的激励发展经济和提高社会福利。本节主要介绍财政包干体制改革和分税制改革。（具体内容简略）

三、理论分析框架

建立理论分析框架的目的是试图说明主要财政政策工具对给定政策目标的影响。在理论分析框架中，我们假定中央或者上级政府的目标是经济增长和区域均等的方程，根据给定的政策目标把财政政策工具作为选择变量进行分析。本节从1、支出分权；2、财政收入自治；3、政府间转移支付三

个方面进行分析，具体论述（略）。

四、经验检验

1、模型设定与指标选择。（略）

2、统计描述与计量分析。（略）

3、进一步讨论。（略）

五、结论

体现财政分权机制的不同财政政策工具，其作用的方向和程度是有差异的。这意味着如果从单一对财政分权进行观察，界面不同结果可能相悖，这也解析了为什么关于中国财政分权对于经济增长影响产生不同的结论，其主要原因是由于观察界面的差异。本文的结论：（1）财政政策工具的优化选择取决于经济增长和区域均等之间的取舍。（2）只有充分的支出分权才可能提高经济增长，如果仅仅把不合适的支出责任推向基层政府，而不是提供基层政府充分的支出分配权，支出分权对经济增长是有害的。（3）过于有限的收入自治不仅会扩大区域不均等，而且不利于经济增长。（4）在抑制地方政府的扩张方面，提高收入自治比扩大支出分权更有效。（5）一般转移支付在促进经济增长的同时，会加剧区域不均等和支出扩张；专项转移支付因为其约束性在改进区域均等和限制支出扩张上更具有优势。

本文结论的政策含义是，在现有制度框架内，不同省级政府未来财政体制的设计应当是有差别的，但是对于支出分权程度较低的地区需要通过大幅度的改革，使省以下政府真正拥有支出分配的权力，而不是把财政负担推卸给基层政府，同时需要进一步扩大省以下政府的自由收入水平能力。同样重要的是建立合适的转移支付框架，特别是扩大保证基本公共服务的提供，比如基础教育、医疗卫生、社会保障为目标的转移支付，作为支出分权和提高地方自有收入水平的补充，促进和谐社会的建设。

文章来源：《财政研究》2007-10 （责任编辑： Hlh）