

20世纪80年代以来我国财政体制改革中的机制设计

<http://www.criifs.org.cn> 2008年5月26日 丁宏 胡绍宇

## 一、机制设计原理

按照机制设计理论,在特定的委托—代理关系中,委托者的效用最大化,作为最终目标,往往要依赖于代理者的私人信息;而最简单的办法就是(委托人)提供货币激励或者其他形式的激励,以保证代理人不对委托人隐瞒真实信息,即不说谎。所谓机制设计,就是一个没有私人信息的委托人,面对多个符合一定类型分布的代理人,委托人设计一个“决策向量和货币转移向量对”(称为配置),以最大化自己的期望效用函数。[ 1 ]

最大化自己期望效用函数的机制设计,在给定委托人不知道代理人类型的情况下,它使理性代理人有兴趣接受委托人的设计机制,即能够诱导理性代理人有积极性选择委托人希望他选择的行动。很显然,要达到上述目标,就要使代理人在该机制下得到的期望效用一定不小于他在不接受这个机制时得到的最大期望效用。也就是说,在所设计的机制下,只有在代理人选择委托人所希望的行动时得到的期望效用,不小于他选择其他行动时所得到的期望效用的情况下,代理人才会积极选择委托人所希望的行动。不言而喻,这是一个通过多重博弈过程才能形成的满足激励相容约束的机制,机制设计理论称之为“可执行机制”。

进一步研究表明,一个社会选择规则如果能够被一个特定机制的博弈均衡实现,它本质上就属于激励相容的“直接显示机制”。在这个“直接显示机制”的博弈中,每个博弈者最终能够真实显示自己的类型特征,从而有利于实现帕累托改进。诺贝尔经济学奖获得者、美国经济学家迈尔森等人的机制设计理论证明,如果最优的直接显示机制不能保证帕累托改进一定会出现,那么没有任何其他机制能保证帕累托改进一定会出现。

以科思、威廉姆逊和诺斯等人为代表的新制度经济学认为,制度变迁是新制度产生、替代或改变旧制度的动态过程。作为替代过程,制度变迁是一种效率更高的制度替代原有制度;作为转换过程,制度变迁是一种更有效率的制度的生产过程。[ 2 ]其实,制度变迁理论就是机制设计理论在制度层面的具体运用,对解释当代的许多社会经济问题具有很强的说服力,因此对有关的公共政策的制定、调整往往能提供更好的决策依据和路径选择依据。

这样,根据机制设计和制度变迁理论,可以很好地说明20世纪80年代以来我国发生的两次重大财政管理体制改革的根本性质。这两次改革均是在特定的经济条件和制度环境下发生的,具有逻辑上的客观必然性,是财政制度变迁的结果。就两次改革的实际效果分析,反映我国政府在优化财政管理体制和建立合适的激励机制方面采取的路径具有相当的合理性,为最终在我国实现可持续的财政分权管理体制创造了积极条件。

## 二、1980到1994年的财政管理体制改革

根据制度变迁机制理论,由于现有制度经济压力和社会压力的存在,制度变迁主体无法获取潜在的利润往往成为制度变迁的动因。也就是说,正是获利能力无法在现有的安排结构下实现,才导致了新的制度安排的形成。20世纪70年代末期,政府面临的各种压力使得中国经济走到非改不可的境地。改革首先从微观领域入手,进行了一场以“放权让利”为特征的经济体制改革。1979年,政府同时采取了三大措施,即大幅度提高农副产品价格、提高职工工资水平和对企业减税计划。这些措施的实施尽管初衷是为了激励农民、工人和企业的生产积极性,从而盘活整个经济,结果却对财政收支产生了巨大影响。1979年财政支出增长14.2%,而财政收入只增长了1.2%,而且此后连续几年出现巨额财政赤字。巨额的财政赤字使中央政府面临空前巨大的财政压力,改革开放后首轮财政体制改革被提上了议事日程。从1980年到1988年间,中央政府出于尽可能提高平衡财政收支能力的需求,相继推出了“划分收支,分级包干”(1980年)、“划分税种、核定收支、分级包干”(1985年)和“财政大包干”(1988年)三种不同形式的财政包干体制。

上述三种政府间财政关系的协调方式,都体现了具有大体相同特点的“委托-代理关系”模式:其一,中央政府和地方政府之间形成的“委托-代理”关系。划归中央的税收和利润是委托地方征收的,其收入不仅取决于中央和地方政府之间的分配比例,而且很大程度上取决于地方政府征收积极性的高低。其二,地方政府和本地企业之间形成的“委托-代理”关系。财政包干体制不是根据财权与事权相统一的原则在中央政府和地方政府之间划分财力,而是在很大程度上依附于企业的行政隶属关系。

其三,有关政策的制定权属于中央,地方政府只是政策的执行者,地方政府是中央政府政策执行的代理人。这种在财政包干体制框架下形成的“委托-代理关系”模式,在改革初期能够最大限度地使地方政府在计划经济时期长期被压抑的能量释放出来,显示了较好的激励效果——国家财政收入明显增长,中央财政与地方财政各占全部财政收入的比例日趋合理化,中央财政赤字逐年缩小,基本上实现中央政府推行财政包干制的预期目标。但是,这种“委托-代理关系”模式,同样不可避免普通“委托-代理”关系的固有弊端。[3]具体表现为:第一,代理人为了追求自身利益最大化,会利用事前获得的非对称性信息,尽量达成一种有利于自己而对委托人不利的契约,从而产生了“逆向选择”行为。在财政包干体制下,地方利益得到强化,地方财力不断扩大,地方讨价还价的动机和能力不断增强,常常要求中央政府修改规则来降低上缴基数、减免税、提高补助数额或改变分成比例,中央财力的实现难以得到保障。第二,由于信息的不对称和监督的不完全,代理人会通过事后的作弊行为来获取大于其自身努力程度的利益,从而产生“道德风险”。在中央财力下降、监督松懈的情况下,地方财政就可能通过隐瞒或低估收入数额或者夸大支出数量,从而使中央财政减免上缴或递增补助。第三,由于制度软化,规则在博弈过程中不断被修改,造成了不稳定的制度环境,导致经济效率逐渐下降。例如,制度的软化诱发地方政府的制度寻租行为,地方政府在自身利益的支配下,会经地与中央交涉或讨价还价,从制度的优惠中获得利益。

到20世纪90年代初期,受中央与地方政府关系缺乏规范性,财政分配秩序混乱,腐败滋生,国家财力分散等因素的影响,财政管理体制的制度效率不断下降,原有的制度均衡再一次被打破,财政包干体制变迁势在必行。

## 三、1994年以分税制为基础财政管理体制建设

针对财政包干体制下的不良后果,政府可以采取收权的方式来避免,但此举只会引起“体制复归”,显然是不可取的。因此,有必要在公共财政框架下的“委托-代理”关系基础上,寻求建立新型激励机制,即进行机制设计的改革。在当时的经济条件和制度环境下,分税制财政管理体制便成为了一种较为理想的改革目标。于是,各级政府间财政分配关系的制度变迁过程便沿着这个方向予以推进。1994年,在全面推行基于分税制的财政管理体制的改革中,采取了如下几项重要措施:其一,以事权和财权相统一为基本原则,划分了中央和地方财政的支出范围,减少了对地方财政的支出限制,这样硬化了制度安排,减弱了地方与中央讨价还价的动机,确保了制度环境的稳定和经济行为长期化。其二,通过划分税种,将全部税种划分为中央税、地方税和共享税,使得中央和地方有了各自独立的收入来源,从而精力被转移到各自的财源培育上,使经济效率大大提高。其三,税务机构分设,中央税和共享税由中央税务机构征管,地方税由地方税务机构征管,减少了中央对地方征收机构的依赖程度,降低了中央政府的监督成本开支,从而在某种程度上避免了“道德风险”与“逆向选择”行为的发生。其四,处理原体制中央补助、地方上解及有关结算事项:原体制中央对地方的补助继续按规定补助,原体制地方上解仍按不同体制类型执行,实行递增上解的地区,按原规定继续递增上解;实行定额上解的地区,按原规定的上解额,继续定额上解;实行总额分成的地区和全分税制试点地区,暂按递增上解办法。其五,建立规范的转移支付制度,以调节各级政府之间的纵向以及同级政府不同地区的横向财政不平衡,减少因地方政府制度寻租行为而产生的经济效率损失。

在上述机制设计原则下,1994年的分税制改革采取了存量不动,增量调整的原则,以渐进式的改革方式使中国顺利地由原来的财政包干制过渡到中央地方财政分税制。从实践上看,分税制财政体制改革在近年来的经济运行中已显示出较为良好的效果:一方面国家财政收入稳定增长机制逐步形成,分税后全国财政收入平均年增长均在15%以上,高于改革前的5%的水平;另一方面确立了中央财政的主导地位。分税制改革前,中央财政收入占国家财政收入的比重一般在20%~40%之间徘徊;分税制后,中央财政收入占全国财政收入的比重由1993年的22%逐渐提高到50%以上。通过1994年税制改革,中国转而实行由高层政府向下级政府进行税收分享的办法,这也是除前苏联国家之外的大多数国家使用的方法。

#### 四、我国财政管理体制变革的一些基本特征

建国以来,尤其是改革开放以来我国财政管理体制变迁的过程呈现如下特征。

第一,财政体制改革是以“强制性制度变迁”的方式进行。制度变迁一般要通过强制性制度变迁和诱致性制度变迁两种方式进行。强制性制度变迁是指由政府命令和法律引入并实行的制度变迁;诱致性制度变迁是由一个人或一群人,在响应制度不均衡引致的获利机会时自发倡导组织和实行的制度变迁。因此,诱致性制度变迁强调人们的自发性,而强制性制度变迁更强调政府参与的强制性。在财政体制改革中,由于中央政府所处的特殊位置,要么以委托人的身份出现同代理人进行社会博弈,要么以命令颁布者的身份强制其他主体遵守来完成制度变迁过程,因而基本上都属于中央政府主导的强制性制度变迁。

第二,财政体制改革选择的策略是“渐进性改革”。在传统计划经济体制向市场经济体制的过渡中,有两种可供选择的策略:渐进性改革和激进式改革。这两种改革策略的选择,既涉及到制度变迁方式的选择,也涉及到原有制度安排结构和路径依赖的问题,同时还涉及意识形态问题。基于财政包干体制的特点以及地方已经强化的利益格局,考虑到制度变迁的收益与成本对比关系,我国选择了一条渐进式道路,以此避免因利益格局调整力度过大引起社会动荡和加大成本支付。我国财政体制变迁的

渐进性主要体现在:一是增量改革。财政体制改革采取了保持存量、调整增量的办法,无论是在包干体制改革中,还是在分税制改革中,都是在承认各个地方以前既得利益的条件下,对增量部分采用各种新的制度安排来达到改革的目标,使改革得以顺利推进。二是实验推广。为了降低改革进程中发生的风险和不确定性,减小强制性制度变迁的成本,许多财政体制的改革措施都是从较小范围的实验开始,如分税制改革是财政部先行选择天津、沈阳等九个地区进行试点,在取得一定成果并进行总结的基础上才在全国加以逐步推广。

第三,财政体制改革表现出“帕累托改进”状态。制度变迁一般来说必然涉及到利益关系的调整,从而会表现出两种不同状态:一种是指一部分人获益而没有人受损,称为“帕累托改进”;另一种是指一部分获益而另一部分人受损,称为“非帕累托改进”。从整个财政体制改革的过程看,无论是财政包干体制取代传统统收统支体制,还是分税制代替财政包干制,都是在保持不损害原有利益的前提下,共同分享改革所产生的增量收益,社会整体利益较以前是增进的,因而属于一种“帕累托改进”。虽然财政包干体制实施后期偏离了“帕累托改进”的方向,但不足以影响对整个改革进程的评价。[ 4 ]在分税制的财政管理体制下,中央政府对地方政府可以利用转移支付工具进行补偿,中央政府需要确定一个适当的成本补偿规则,按地方政府实际成本和努力程度给予地方政府相应数量的补偿。如果中央政府对地方政府的执政水平和努力程度有完全信息,则它就可以很容易选择一个适当的经济指标,既可以为地方政府提供充分的激励,使地方政府以社会最优的努力水平或成本服务;但现实中,中央政府对地方政府的执政水平的了解远不如地方政府自己,这对于以地方效用最大化为目标的地方政府而言,自然会尽可能地高报自己的成本,而隐瞒其真实成本,从而产生逆向选择问题。同时,对地方政府的努力程度,地方政府比中央政府了解得更多,中央政府不知道究竟应支付或补偿多少才能对地方政府的激励有效,并且这一变量无法证实,不能写入激励指标。此时,地方政府在决定这一变量时具有较大程度的相机行事选择权,如地方政府既可以为提高效率而提高执政能力,又可以在不被发现的前提下选择“偷懒”,而中央政府对此难以完全判定,这就使中央政府面临着来自地方政府的道德风险问题。这样,中央政府就需要设计一种既给予地方政府足够激励,又使地方政府不滥用这种选择权以谋取“私利”的激励机制。总之,激励机制的基本问题就是给定信息结构,中央政府设计一个最优的激励指标,使得地方政府发挥其最大的效用。

#### 参考文献:

[ 1 ]Laffont, J. J. , and J. Tirole. A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge [M ]. MA: The MIT Press, 1993.

[ 2 ]Oates, Wallace. E. An Essay On Federalism [ J ]. Journal of International Economic Literature, 1999, (9).

[ 3 ]胡祖光. 不对称信息博弈中的委托人对策[ J ]. 数量经济技术经济研究, 2000, (9).

[ 4 ]金太军,汪波. 经济转型与我国中央—地方关系制度变迁[ J ]. 管理世界, 2003, (6).

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430