

财政分权中软预算约束问题的研究

<http://www.criifs.org.cn> 2009年4月13日 白香琴

摘要：在财政分权的实践中，地方政府的软预算约束几乎是每个转轨经济体都面临的严重问题。针对财政分权、财政分权与软预算约束的关系、软预算约束的成因、软预算约束的后果进行了初步的研究。

关键词：财政分权；软预算约束；成因；后果

一、财政分权

在财政分权理论的形成和发展过程中，地方政府财政职能划分的研究备受重视。美国经济学家夏普(Sharp)认为，不同级次的政府部门具有不同的职能，互相之间不能替代。从国家的经济职能来看，实现调控的职能要由中央政府来实施，社会福利分配的职能也应由中央政府来执行。而地方政府能取得资源配置的最好效果。马斯格雷夫(Musgrave)则认为，由于地方政府对宏观经济稳定实施控制缺乏充足的财力，另外经济主体的流动性也严重束缚了地方政府进行收入再分配的尝试，所以宏观经济稳定与收入再分配职能应由中央负责，但是资源配置政策则应根据各地居民的偏好不同而有所差别，在这方面地方政府比中央政府更适合，更有利于经济效率的提高和社会福利水平的改进。

美国学者埃克斯坦(Echesten)也提出了同样的观点。他指出，应当根据公共产品的受益范围来有效地划分各级政府的职能，并依此作为分配财权的依据。因此，那些有益于全体国民的公共产品应当由中央政府来提供。另有一些公共产品虽然只惠及某一阶层或某些人，但因对全社会和国家的发展至关重要，要由中央政府提供，但是，为了维护局部利益，地方政府也应具有一定的职权和财力。夏普(Sharp)、马斯格雷夫(Musgrave)、埃克斯坦(Echesten)等人的研究阐明了财政职能分配的基本框架。

二、财政分权与软预算约束的关系

长期以来，关于财政分权对预算约束的影响的研究在财政分权理论中占据重要地位，大批学者围绕这一问题发表了各自的观点。从财政分权对政府预算约束的影响的角度出发，怀尔德森(D. E. Wildasin)认为联邦的转移支付给大地方比给小地方可能会使预算约束更软一些。钱颖一和罗兰(Roland)也从竞争的角度认为，在任何一种类型的政治体制下，官员倾向于救助效率低下的公司，或者浪费公共消费支出。在联邦制下，跨地区的资源流动增加了地方政府救助效率低下的公司或浪费公共支出的机会成本，财政支出总是低效率的地方不可能吸引流动资源流到该地区。因此，竞争硬化了地方政府的预算约束，改变了地方官员的激励。近年来中国的地方政府预算约束硬化，部分是因为地方政府花费其资源以吸引外国投资者进行竞争。而Bardhan 则认为，地方政府之间的

竞争不足以解释地方政府的预算约束的硬化。因为地方政府很难忽视政治压力，所以政治压力将会促进地方政府对地方企业进行兜底。国内学者姚洋也认为中国的财政分权并未导致地方政府预算约束的硬化，甚至在一定程度上反而加深了软预算约束问题。Fornasari, Webb 和Zou 从财政支出的角度提出，地方税收收入与中央政府的财政赤字在长期内会存在正相关关系，此时在中央政府控制转移支付的情况下，地方政府的预算约束是硬的。此外，也有一些学者从腐败的角度研究了财政分权对软预算约束的影响。Hunther 和Shah 通过实证检验得出财政分权有助于减少地方政府的腐败行为，Arikan 也用模型得出了类似的结论。Tanzi 则认为财政分权与腐败存在一定的相关性，地方政府比中央政府更容易发生腐败行为，因为中央政府官员通常比地方政府官员理性，而且比地方政府官员有好的前途。

三、软预算约束的成因

科尔奈在讨论有关预算软约束产生的原因时，认为存在外生性和内生性两种解释(科尔奈，1998)。其中外生原因包括社会主义国家的父爱主义(Paternalism)，国家追求就业目标或领导人为获取政治上的支持等；而将预算软约束视为内生性现象起因于德瓦特里庞(Dewatripont)和马斯金(Maskin)讨论的时间非一致性问题，其它学者用它进一步解释了短缺经济的形成、政府官员的监督、多个投资者及“联邦制”与软预算约束的关系等问题。a. 外生性解释：经济理论所指的外生性是指在一个经济模型中，某一经济变量在一定的时期中不随模型内变量的变化而变化。科尔奈(1980)用父爱主义来概括国家与企业之间的关系，首先提出预算软约束的形成主要是由于社会主义国家的父爱主义，认为“父爱主义是预算约束软化的直接原因”。而国家之所以会拯救即将破产的企业，是因为它不愿承担由于企业倒闭所带来的后果。

继科尔奈之后，不少学者采用父爱主义来解释破产企业获得事后拯救这一类预算软约束的现象。Hillman 等人(1987)从政府无法承受企业破产后引起的政治代价来分析，指出政府不能承受企业大批解雇工人所带来的政治代价非常昂贵是软预算约束形成的直接原因。Shleifer 和Vishny (1994)、博尔考(Boycko, 1996)也提出了类似的观点。Goldfeld 和Quandt (1988, 1990)建立了一套预算软约束模型，利用父爱主义来解释破产企业获得事后拯救等软预算约束问题，指出亏损企业所获补贴的多少取决于企业花费多少资源进行游说。斯卡福(Schaffer, 1989)建立了一个博弈论模型，第一次以模型的形式把软预算约束与动态承诺问题联系起来，从政府对企业作出承诺的可置信性程度论述了软约束的形成。他认为软预算约束的产生是因为有父爱主义倾向的政府不能够向企业作出可置信承诺(A Creditable Commitment)，即当企业破产时，它不会设法拯救。但斯卡福(Schaffer, 1989)的模型相对显得简单，遗留下许多有待回答的问题。除内在作用机理有待完善外，斯卡福(Schaffer)没有解释为什么社会主义国家或转型国家比市场经济国家更容易患上软预算约束综合症。而德瓦特里庞(Dewatripont)和马斯金(Maskin)于1995年发表的论文通过最简单的跨期(两期)模型试图回答这些问题。我国学者林毅夫和谭国富(1999)试图从政府或国家的责任归属角度来解释社会主义和转轨经济中预算软约束盛行的原因。他们认为传统的斯大林模式是为建立某种战略性的国有企业而设计的，而这类国有企业在竞争性的市场经济制度中不具备自生能力。而且，转轨经济中绝大多数国有企业承担了许多政策性负担，因此企业亏损时，政府同样有责任给予补贴，预算软约束就这样继续存在下去。总之，预算软约束的形成是社会主义国家或政府对企业的父爱主义所致，是一种外生性变量引起的经济后果。b. 内生性解释：90年代以来，一些学者在探讨预算软约束成因问题时，把注意力转向经济系统内部，从不同经济主体的个人经济利益最大化的角度来探讨预算软约束发生的机制。德瓦特里庞(Dewatripont)和马斯金(Maskin) (1990, 1995)

借鉴了前人的研究成果，认为在政治性等非经济因素之外，预算软约束的发生可能与经济因素相关，并把其归因于时间不一致性问题，即对一个未完工的无效率的投资项目追加投资，其边际收益可能大于项目废弃产生的边际成本。由于信贷市场中借贷双方的信息不对称可能导致一方的逆向选择和由此产生的道德风险。这一分析思路很快被运用于解释其他与软约束有关系的问题，取得了一系列富有说服力的成果。钱颖一(Qian, 1994)从德瓦特里庞(Dewatripont)和马斯金(Maskin)的分析获得启发，将社会主义经济的物资短缺归因于时间非一致性产生的预算软约束，认为当银行无法对不赢利的项目实施取消追加贷款的行动时，预算软约束便产生了。黄海洲和许成钢(Huang & Xu, 1998a)从投资者数量的角度进行分析，认为资本主义经济中多个投资者参与投资，有助于硬化项目的预算约束。而在社会主义经济中，实质上仅有一个投资者，所以形成预算软约束的可能性很大。钱颖一和罗兰(Roland, 1998)构造了一个三层动态博弈模型，分析了中国改革过程中财政分权与货币集权对预算软约束的影响，认为财政分权的改革有利于加强对预算的约束程度，而金融的分权则会降低对预算的约束程度。此外，米切尔(2000)分析了银行中存在的消极性或软性现象，指出银行预期政府将事后干预并解救亏损银行是产生软预算约束的原因之一。

四、软预算约束的后果

科尔奈(1980)把短缺现象看作是社会主义经济中软预算约束导致的最重要后果，钱颖一(1994)则认为社会主义政府把短缺当作一种手段，通过有意识地制造经济中的短缺来减少坏项目再融资的收益，从而达到消除或缓解经济中广为存在的软预算约束现象。钱颖一在德瓦特里庞——马斯金(Dewatripont-Maskin)模型的基础上，用一个相似的模型解释了它的起因。考察一个存在软预算约束的中央计划经济，假定消费者和厂商(生产需要)对某些商品都有需求，而卖方没有(或不能)将厂商、企业家与居民区分开来这样，将商品价格定在市场出清水平以下以造成短缺，是克服部分软预算约束问题的手段：如果不能用借款买到所需商品，则项目上马对企业家没有任何好处，因此，企业家一开始就不愿意让差项目上马。这意味着虽然消费者会因短缺而遭到损失，但软预算约束将会消失。黄海洲和许成钢(1999)在预算约束的制度框架内研究了金融危机的成因。他们认为，亚洲金融危机从根本上说是由于当地金融机构对企业贷款的软预算约束所造成的，这种软预算约束不仅影响了金融市场的效率，更扭曲了市场信息，不可避免地造成了银行间贷款市场的逆向选择问题，最终可能导致经济危机的爆发，长期来看，软预算约束将导致经济增长放慢。对于软预算约束的后果，钱颖一和许成钢(1998)还基于软预算约束理论分析了社会主义中央计划经济下普遍缺乏创新的问题。他们认为市场能够在事后作到有效率地挑选项目，而中央计划经济由于软预算约束的存在不能做到在事后对项目进行有效率地挑选。

参考文献

- [1]杨灿明, 赵福军. 关于财政分权后果的理论述评[J]. 财贸经济, 2004, (7): 51-57.
- [2]叶满城. 软预算约束理论概述[J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2003, 28(3): 22-25.
- [3]杨灿明, 赵福军. 财政分权理论及其发展述评[J]. 中南财经政法大学学报, 2004, (4): 3-11.
- [4]方晓利, 周业安. 财政分权理论述评[J]. 教学与研究, 2001, (3): 53-57.
- [5]平新乔. 当代财政学前沿若干问题[J]. 经济学动态, 2000, (4): 32-36.

[6]姚洋. 制度失衡和中国财政分权的后果[J]. 战略与管理, 2003, (3): 34-37.

文章来源: 黑龙江科技信息 (责任编辑: x1)