

政府竞争的模式与财政体制设计的逻辑

作者：复旦大学经济学院 汤玉刚

[摘要] 政府间纵向协调是横向竞争的“剩余”，财政体制运行的效率取决于政府间横向竞争和纵向协调的合理搭配。行政、财政体制“扁平化”改革在不同的经济生态下会通过政府间竞争导致不同的均衡结果。政府间财权、财力、事权的策略性配置能够推进政府职能转型，而策略的选择则与职能转型的过程、阶段以及社会偏好的可辨识度、异质性程度密切相关。

[关键词] 政府竞争； 财政体制； 省管县

财政体制设计，即不同层级政府之间的财权、财力、事权配置应该遵循何种规律性？对这一问题的回答往往是规范性的，即假定存在一个“全知全能”的中央计划者，来设计“最优”的财政体制，消除地区之间以及不同政府层级之间的公共支出外部性。而我们将尝试着从实证经济学的视角，在一个横向竞争、纵向协调的政府系统中分析实际的财政体制是如何形成的，揭示政府竞争的模式与财政体制设计的经济逻辑，并考察其政治经济性质。

当前，我国财政体制模式设计的一种观点认为，财政体制改革的目标是在简化政府级次的前提下按照“一级政府、一级职能、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”构造完整的多级财政[1]。此观点可称之为对称性分权，即财权与事权相匹配。另一种观点则指出，财政体制设计的目标是财力与事权相对等，而不是财权与事权相对等，因为财政困难的地方即使赋予其财权，由于本地财政收入能力有限，也不可能解决其自身的财政困难，只有通过完善政府间财力转移支付机制才能缓解当前基层财政的困境，才能实现基本公共服务的均等化[2]。此观点可称之为非对称性分权，即财权与事权是错配的，财力与事权是相匹配的。如何看待这两种不同的观点？我们将在对不同政府竞争程式的透析中来讨论两种观点在何种意义上具有价值。

政府之间的横向竞争已经被广为认可，如地方政府之间的税收竞争、公共基础设施投入竞争、支出竞争等等都已经从不同角度被予以模型化。政府竞争，如同市场竞争一样，被认为是导致合意社会结果的主要机制，如 Tiebout 所描述的要素流动导致地方政府之间的财政竞争，从而改进了公共品的供给效率[3]。同时，由于政府供给品不同于私人品，往往具有较强的外部性，因此竞争的结果并不是完全有效率的，协调需求必然产生，这种协调或者来自上级政府的转移支付，或者来自基层政府的自发合作。在单一制国家中，基层政府自发合作的可能性要小得多，协调更多地来自上级政府。当协调成为必需的时候，一定程度的纵向财政不平衡（财权与事权的不平衡）就成为一种均衡[4]。西方市场经济国家对政府竞争问题的研究基本上都是以公共部门与私人部门的相对清晰界定为背景的，政府职能相对稳定，政府竞争的程式相对单一。我国的情形较之复杂，各地区市场经济转型或发育的程度具有很大不同，有的地区已经形成了较为完备的市场经济运行机制，而有些地区则仍然处于政府转型和市场生发的过程之中，因此，对政府竞争模式的识别具有重要的意义。为了分析的方便，我们将这种地区间的经济形态差异区分为：民间主导型市场经济和地方政府主导型市场经济。

以地方政府主导型市场经济生态为背景，政府官员通过 GDP 指标而竞争的政治晋升博弈模型[5]，说明了在政府主导型发展模式下，经济绩效排名作为晋升标准的时候，地方官员

只关心他们与同级别竞争对手的相对位次，而不是本地区经济或社会（绝对）利益的最大化。所以地方政府官员对于那些利己不利人的事情激励最充分，而对于那些既利己又利人的“双赢”合作则激励不足，由此导致重复建设、地区市场分割等恶性竞争行为随政治晋升或换届周期而发生。要改变这种政治均衡造成的低效率，方法之一是改变官员的晋升激励，方法之二是转变政府职能，使地方政府退出竞争性投资领域，显然，后者是治本之策。

在民间主导型的市场经济生态中（如浙江），由于地方政府难以通过直接投资于竞争性企业来控制本地经济增长，因而具有更强的激励将财政支出用于改善商业基础设施以吸引外部资本流入，用于改善教育、健康、社会保障等公共服务以增进人力资本和吸引外部人才。如此，这种经济生态下的政府间横向竞争必然导致政府职能的公共化取向，导致公共财政体制的形成。

在以上分析的基础上，如果要引入行政层级的“扁平化”和“省管县”财政体制改革，就会创造出更多的竞争性地方政府（县、市），这无疑会加剧地方政府间的竞争。很多情形下竞争的增强对社会是件好事情，但很多时候，尤其在不当激励、约束机制下，竞争反而造成了资源配置的严重低效率。在以 GDP 为目标的政治锦标赛模型中，竞争程度的提高迫使“坏”的均衡更加糟糕。相反，在民间主导型市场经济中，政府间竞争程度的提高增加了对政府的约束，从而迫使地方政府通过改善公共服务和治理水平来吸引更多的资本和劳动流入，这趋向于一种“更好”的均衡。如果说从政府主导型市场经济向民间主导型市场经济转变是一个长期的过程，那么与体制“扁平化”改革相对应的配套措施必然是政府间纵向协调的加强。政府职能的转变是一个复杂的系统工程，行政、财政体制“扁平化”改革必须以强有力的政府间纵向转移支付为条件，才能通过这种纵向的财政不平衡（财权上收，财力选择性下移）引导地方政府的职能转变。然而，当政府职能转型基本完成的时候，政府间财权、财力、事权的配置规则就必须再次调整。

竞争是一种信息发现机制，不仅能发现好的制度好在什么地方，而且能发现差的制度差在什么地方。当差的制度已经被发现的时候，有两种方式来应对。第一种方式是，改变竞争的规则，从而使竞争本身能够自动地实现更好的社会均衡。第二种方式是，不改变现有的竞争规则，通过引入外部协调来缓解现有竞争规则的负面作用。前一种方式中，如果好的规则能够被有效率地设计出来，改革规则会带来“一劳永逸”的收益。后一种方式中，外部协调需要不断地收集信息，并往往需要引入一个负责协调的组织系统，所需协调的异质性任务越多，信息越复杂，协调的效率就越低，直到诱发出改革现有竞争规则的需求。由此可见，竞争是制度形成的基础，协调则是竞争的“剩余”，不同的竞争规则下会产生不同的竞争“剩余”，从而产生协调需求，同时也决定了协调的范围和效率。对于一个既定的合意社会目标而言，好的制度设计要求竞争过程本身就能实现社会最优，但这在现实中往往是难以实现的，好的规则不是一次性设计出来的，而是在次优竞争规则的不断修正中发现的，因此，在这一发现过程中，协调是必须的，问题的关键在于控制协调的成本以及协调系统随着竞争规则优化的适时退出。财政体制的设计也符合以上规律。

浙江的“省管县”财政体制就是建立在民间主导型市场经济的地方政府竞争之上的，县与县（市）级政府的竞争更多地发生在公共物品和公共服务领域，“扁平化”的行政、财政体制加剧了政府间竞争强度，而这种竞争强度的增加又促成了地方政府财政公共化的加速实现。省内的转移支付系统作为地方竞争的“剩余”而存在，由于政府竞争是基于市场而在市场之外的，这种“剩余”就被维持在最小的限度，起到消除地区间外部性和公共服务均衡化的作用。相反，大多数内陆省份设计的“省管县”财政体制改革是建立在政府主导型市场经济的地方政府竞争之上的，地方政府之间的竞争不仅发生在作为公共财政的公共部门，而且发生在私人部门（政府介入私人品提供），那么“扁平化”体制改革虽然同样加剧了政府间竞争强度，但

这种竞争却在很大程度上使得地区间的恶性竞争更趋激烈,使得财政制度演变偏离公共化的发展路径。面对这种情况,行政、财政体制“扁平化”改革的同时必须配以财权上移、财力下移以及对应的转移支付系统。具体而言,这种纵向协调是通过财权向上集中来实现的,一方面,财权向上集中降低了地方政府为数量型经济增长而恶性竞争的烈度,使发展经济的积极性由政府转向民间,由政府直接投资私人部门转向政府投资于公共物品和公共服务。另一方面,只有财权向上集中了,才有可能实现财力的选择性向下转移,从而才能将中央政府的财政公共化和均衡化意图传递给地方政府,并促成地方政府职能的公共化转向。需要注意的是,财权的向上集中是有限度的,并且应该随着地方政府职能公共化转型的逐步实现而下降,也就是说,在政府职能转型的动态过程中,财权必然有一个先向上集中,然后再向下转移的过程。相应地,财权与事权则有一个先分离后聚合的过程。当社会公共偏好比较容易辨识的时候,像当前的基层财政困境突出,基本公共品供给缺失严重的情况下,财权上移-财力下移的组合是有效率的,或者说大规模转移支付的效率损失是不大的。但随着社会公共偏好的异质化程度提高,转移支付的效率会递减,不同利益集团的寻租行为以及公共管理部门的官僚主义作风都将凸现出来。这个时候,财权与事权或者说财权与支出责任相匹配的主张又会重新站上风。因此,我们可以说,最优财政体制的设计既要区分不同的市场竞争生态(如民间主导型市场经济和政府主导型市场经济),又要关注社会偏好异质性程度的动态变化过程。

通过以上论述,主要结论如下:

1、政府职能的公共化转变是行政级次和财政体制“扁平化”改革取得成效的前提条件。但政府职能转变是一个长期过程,要使政府主导型市场经济环境下的体制改革取得合意的效果,就必须配以财权向上集中-财力向下转移的转移支付体系来引导低级政府的职能转型。

2、财政体制设计的基础是政府间竞争,以及竞争产生的“剩余”——政府间协调。政府间竞争和协调的对象随着社会偏好的可辨识性程度和异质性程度而变化,因此最优财政体制也是随之动态变化的。在政府职能转型的动态过程中,财权必然有一个先向上集中,然后再向下转移的过程。相应地,财权与事权则有一个先分离后聚合的过程。

3、我国经济转型阶段,地区间经济生态具有不同的特征,因此省以下行政、财政体制改革的选择权应该授予地方,这样才有利于发现最优的体制设计。但赋予省级政府自主选择省以下行政、财政体制的权利,省级政府也可能不会主动通过一个试验过程发现最优的体制安排,这涉及到省级官员与中央的政治激励问题,同时涉及到省内部的政治经济结构,像浙江这样的民营经济,强县经济省份,由此形成了选择不同于其他省份行政、财政体制的经济基础和政治力量,民营经济的发达促使其政府职能较容易转变,而县域经济的相对强势则促使省以下“公共体制选择”过程中形成了事实上的“省管县”,市作为区域经济协调者的地位被虚化了。

从政府间横向竞争和纵向协调的角度研究最优财政体制设计的原则具有很大的学术价值。中国的行政、财政体制改革实践也为认识这一问题提供了丰富的经验背景。

[参考文献]

[1]贾康.阎坤.完善省以下财政体制改革的中长期思考[J].管理世界.2005(8)

[2]刘尚希.财力应下移,财权应上收[J].财经,2006,总第156期

[3] Tiebout, C. 1956. A pure theory of local expenditures [J]. Journal of Political Economy, 64, 41