

关于我国地方财政运行的瓶颈经济学思考

□ 张蕊

摘要:西方瓶颈经济学认为瓶颈拥挤的实质是资源供给与需求之间的矛盾关系,这同样适用于分析我国地方财政运行中出现的资金短缺问题。通过地方财政资金瓶颈模型分析显示:在一般均衡情况下,各部门受利益最大化的驱动,都倾向于向财政申报资金成本较高的项目,由于财政资金瓶颈容量有限,必然会扩大瓶颈效应。缓解地方财政资金瓶颈的对策是:实现地方财政支出需求合理化;地方财政资金瓶颈容量扩充。

关键词:地方财政;瓶颈经济学;瓶颈模型

中图分类号:F812.0

文献标识码:A

文章编号:1671-8402(2009)05-0022-04

一、瓶颈经济学及其研究思路的适用性

瓶颈经济学是西方交通经济学的重要分支,其代表人物William Vickrey将“瓶颈”定义为固定容量明显小于交通需求的路段(见图1)。当到达瓶颈的交通流持续超过瓶颈容量(s)时,拥挤就产生了。人们就必须在瓶颈前排队等待,直到其交通需求低于瓶颈容量的那一刻,或者对排队等待的预期使人们的交通需求被转移或是完全被抑制。Vickrey(1969)通过将人们的出发时间内生化的,提出了著名的瓶颈模型。在缓解瓶颈拥挤的问题上,该模型反映出两种思路:一是投资扩建道路设施,即扩大瓶颈的容量;二是引入拥挤收费,通过改变人们出发时间的分布来影响交通需求^[1]。

交通瓶颈实质上反映了道路供给与交通需求之间的矛盾关系,瓶颈拥挤的产生是因为对某种资源的需求明显超过可用资源,这一思路同样适用于分析当前我国地方财政运行中出现的资金短缺问题。长期以来,地方政府承担着极为重要而具体的责任,我国的经济社会发展计划实际上是由他们来实施的。按照“一级政府、一级财政”的配置原则,我国形成了与其它国家不同的,涵盖省、市、县、乡的四级地方财政体系。地方财政是政府职能有效实施的基本保障。从地方财政资金运行来看,存在两个

基本因素——供给(收入)和需求(支出),二者之间的严重不平衡导致财政资金瓶颈的产生。

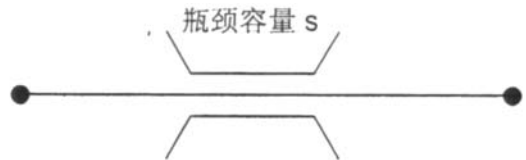


图1 瓶颈(bottleneck)

二、地方财政资金瓶颈状况分析

在我国现行财政制度框架下,地方财政收入包括地方本级收入、中央税收返还和转移支付。地方财政支出包括地方本级支出和上解中央支出^[2]。如果不考虑中央对地方的税收返还和转移支付,以及地方上解支出(可以看作是一种由地方政府向中央进行的转移支付),将地方本级财政收支进行对比,可以充分反映出在没有政府间转移支付的情况下,地方政府是否具有充足稳定的“自有收入”以满足其“自身支出”。

从表1可以看出,以1994年分税制改革为分水岭,地方本级财政收支对比呈现出两种不同的状态。在1994年以前,地方财政“自有收入”基本上能够满足其“自身支出”。1994年,地方本级支出大幅超越本级收入,在当年造成资金缺口-1726.59亿元^[3]。其后,地方本级财政收入与支出的增长速度虽然相差幅

作者简介:张蕊(1981-),女,山东平邑人,厦门大学经济学院财政系2006级博士研究生。

度不大,但由于地方财政支出盘子原本就比收入盘子大得多,本级收支缺口一直在恶化。到2007年已经扩大到-14766.67亿元(占当年支出的38.5%)(见图2)。这说明分税制改革以来,地方财政本级缺乏充足的“自有收入”,无法满足“自身支出”需要,财政资金瓶颈凸显。

表1 地方本级财政收入与支出

年份	地方本级收入 (亿元)	地方收入 比重 (%)	地方收入 增长 (%)	地方本 级支出 (亿元)	地方支 出比重 (%)	地方支 出增长 (%)	本级 收支 缺口 (亿元)
1978	956.49	84.5	—	589.97	52.6	—	366.52
1980	875.48	75.5	—	562.02	45.7	—	313.46
1985	1235.19	61.6	—	1209.00	60.3	—	26.19
1990	1944.68	66.2	—	2079.12	67.4	—	-134.44
1991	2211.23	70.2	13.7	2295.81	67.8	10.4	-84.58
1992	2503.86	71.9	13.2	2571.76	68.7	12.0	-67.90
1993	3391.44	78.0	35.4	3330.24	71.7	29.5	61.20
1994	2311.60	44.3	-31.8	4038.19	69.7	21.3	-1726.59
1995	2985.58	47.8	29.2	4828.33	70.8	19.6	-1842.75
1996	3746.92	50.6	25.5	5786.28	72.9	19.8	-2039.36
1997	4424.22	51.1	18.1	6701.06	72.6	15.8	-2276.84
1998	4983.95	50.5	12.7	7672.58	71.1	14.5	-2688.63
1999	5594.87	48.9	12.3	9035.34	68.5	17.8	-3440.47
2000	6406.06	47.8	14.5	10366.65	65.3	14.7	-3960.59
2001	7803.30	47.6	21.8	13134.56	69.5	26.7	-5331.26
2002	8515.00	45.0	9.1	15281.45	69.3	16.3	-6766.45
2003	9849.98	45.4	15.7	17229.85	69.9	12.8	-7379.87
2004	11893.37	45.1	20.7	20592.81	72.3	19.5	-8699.44
2005	15100.76	47.7	27.0	25154.31	74.1	22.2	-10053.55
2006	18303.58	47.2	21.2	30431.33	75.3	21.0	-12127.75
2007	23572.62	45.9	28.8	38339.29	77.0	26.0	-14766.67

数据来源:根据《中国统计年鉴2008》计算整理。

分税制改革前,地方政府用占全国财政大约60%~80%的收入支撑着60%~70%左右的支出责任。而分税以后,地方则是用低于50%的相对财政收入支撑着70%左右的相对支出责任。2007年地方财政收入仅占全国总收入的45.9%,却承担着占全国77%的支出,相差达31.1个百分点(见图3)。这些数字的背后主要有两个原因:一是通过分税制改革,大量的地方财政收入被集中到中央,直接导致财政收入初次分配中地方直接可支配财力大幅下降。二是长期以来我国地方政府相比中央政府承担了更多的支出责任。从1990年到2007年,地方财政支出占全国总支出的平均比重达到70.8%,如果从1978年算起,平均比重为68.2%。中央和地方的这种支出划分格局在分税制改革前后并没有发生明显变化。从具体数字来看,1993年地方财政支出比重达到71.7%,1994年这一比重为69.7%,仅有2个百分点的波动。地方各级政府财政资源配置职能日趋繁重而财力却日益困窘,给地方财政运行带来了巨大的压力。

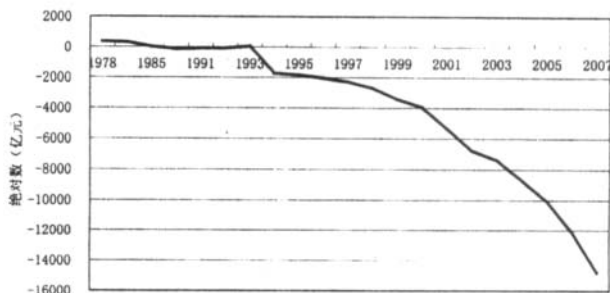


图2 地方财政本级收支缺口

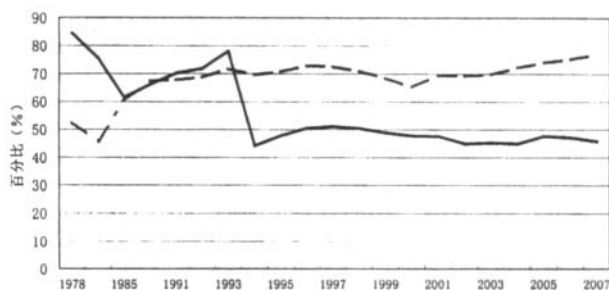


图3 地方财政收入比重与支出比重对比

三、地方财政资金瓶颈模型

(一)假设条件

1. 假设地方预算分配只包括项目支出预算分配,不考虑基本支出。

目前我国绝大部分地方政府采用的是“两上两下”的部门预算过程,在预算分配上分为基本支出和项目支出两部分。基本支出是维持部门正常运转所必须的开支,包括人员经费和公用经费。项目支出是部门为完成特定工作任务或事业发展目标产生的支出。二者主要有两点差异:①基本支出采取定员定额管理,只需按客观因素进行计算,所以这部分预算相对固定。而项目支出具有较大的弹性,为各部门与财政讨价还价提供了一定的机会,因此成为各部门利益关注的焦点。②根据部门预算编制的重点性原则,财力安排总是优先保证基本支出,后安排项目支出。当存在资金瓶颈时,由于有限资金首先用于保证相对固定的人员和公用经费,剩余能够用于供给公共产品、支持经济发展的专项经费数量就非常少,对项目支出预算的竞争也就非常激烈。可见,财政资金瓶颈效应主要作用于项目支出预算分配方面。为简化模型,假设不存在基本支出这一因素,这实际上意味着财政资金瓶颈容量与资金需求的等量缩小,并不会影响模型的分析结果。

2.假设在瓶颈约束下,地方财政对各部门(项目)按比率分配资金,预算分配比率由地方当年可用财力(即财政资金瓶颈的容量)与项目支出总需求决定。

在地方政府部门预算改革中,国内主流观点一直将零基预算视为一种最佳的预算编制模式。在正式制度层面,越来越多的地方政府希望运用零基预算方法,对每个项目根据轻重缓急来安排资金。零基预算被确定为主要的项目支出预算决策方式⁴。地方政府采用零基预算的初衷是为了解决由财力资源紧张引起的预算分配中的冲突,实现资源的有效配置。然而,马骏等学者在对我国地方预算过程特别是零基预算实践情况进行调研后发现地方财政困难反过来又严重制约了零基预算的实施,正是由于地方财力非常紧张,零基预算对实际项目支出预算过程的影响相当有限。据考察,在地方财力非常紧张的情况下,如果严格按照零基预算方法依序分配项目支出预算,绝大部分的项目都可能无法得到财政支持,这就给零基预算的继续推进带来极大的阻力。因此在实践中,地方财政部门最后只好放弃零基预算,转而采用传统的预算分配方式,让大多数的项目都能得到一点预算拨款,但每一个项目都不能得到很多,即使那些在零基预算排序中很靠前的项目也是如此(马骏、叶娟丽,2004;马骏,2005;马骏、牛美丽,2007)。受以上研究结论的启示,本文提出这一假设条件。

(二)模型

假设在某一个财政年度,有N个部门向财政部门申报支出预算,每个部门仅申报一个项目。设项目*i*(*i*=1,2...*N*)的成本为 c_i ,项目收益为 $u_i=f(c_i)$,并且一阶导数 $f'_i>0$,二阶导数 $f''_i<0$ 。

各部门按照项目成本 c_i 申报预算。地方财政对各部门(项目)的资金支持比率是 $1-\beta=\frac{s}{\sum_{i=1}^N c_i} \in (0,1]$ (*i*=1,2...*N*)。其中, s 是地方当年可用财力, $\sum_{i=1}^N c_i$ (1,2...*N*)是所有项目资金总需求。如果地方财力能够扩大到 $s=\sum_{i=1}^N c_i$,那么 $1-\beta=1$,地方财政刚好可以满足所有支出需求。当地方财力不足以满足所有支出需求,即 $s<\sum_{i=1}^N c_i$ 时,得到 $0<1-\beta<1$,财政资金瓶颈效应产生, s 也被称为地方财政资金瓶颈的容量。这表示在财力紧张的情况下,每个项目只能够得到 $(1-\beta)c_i$ 的财政投入,剩余 βc_i 部分需要通过其他途径筹措。

(三)求解均衡

对所有支出部门来说, β 是一个由财政部门决定的常数。由于各部门都是内部利益高度一致的主体,所追求的目标是最大化本部门的净效益 U_i (*i*=1,2...*N*),这表现在尽可能多地争取财政资金,以本部门的最小自筹投入获得最大的收益:

$$\text{Max} U_i = \text{Max}(u_i - \beta c_i) = \text{Max}[f_i(c_i) - \beta c_i], \quad i=1,2,\dots,N$$

由一阶条件得到 $f'_i(c_i) = \beta, \quad i=1,2,\dots,N$

$$\text{又因为} \quad 1-\beta = \frac{s}{\sum_{i=1}^N c_i}$$

由以上 $n+1$ 个方程可求解出达到均衡时各部门的资金需求量 $c_i^e, c_2^e, \dots, c_N^e, \dots$ 和财政资金支持比率 $1-\beta^e$,即

$$\beta^e, \text{ 即 } \begin{cases} c_i^e = f_i^{-1}(\beta^e) \\ 1-\beta^e = \frac{s}{\sum_{i=1}^N c_i^e} \quad (i=1,2,\dots,N) \end{cases}$$

(四)比较社会最优水平^[5]与均衡

这N个项目实施所产生的社会净效益为 $U_s = \sum_{i=1}^N f_i(c_i) - \sum_{i=1}^N c_i$ (*i*=1,2...*N*), 最大化社会净效益, $U_s = \sum_{i=1}^N f_i(c_i) - \sum_{i=1}^N c_i = \sum_{i=1}^N [f_i(c_i) - c_i], i=1,2,\dots,N$ 由一阶条件得到 $f'_i(c_i)=1, i=1,2,\dots,N$

$$\text{又因为} \quad 1-\beta = \frac{s}{\sum_{i=1}^N c_i}$$

可求解出社会最优水平下的部门资金需求量 $c_i^*, c_2^*, \dots, c_N^*$ 和财政资金支持比率 $1-\beta^*$,

$$\begin{cases} c_i^* = f_i^{-1}(1) \\ 1-\beta^* = \frac{s}{\sum_{i=1}^N c_i^*} \quad (i=1,2,\dots,N) \end{cases}$$

下面比较模型的社会最优解与均衡解:

①比较 $c_i^e = f_i^{-1}(\beta^e)$ 与 $c_i^* = f_i^{-1}(1)$

已知 f'_i 是递减的,所以反函数 f_i^{-1} 也是递减的。由 $\beta^e<1$,得到 $c_i^e>c_{i0}$ 。

②比较 $1-\beta^e = \frac{s}{\sum_{i=1}^N c_i^e}$ 与 $1-\beta^* = \frac{s}{\sum_{i=1}^N c_i^*}$

由 $c_i^e>c_i^*$,得到 $1-\beta^e<1-\beta^*$

(五)结论

对各支出部门来说,达到均衡时的资金需求要大于社会最优水平。这是因为在一般均衡的情况下,各部门受部门利益最大化的驱动,都倾向于向财政申报资金成本较高(规模较大)的项目。当这种部门个体的理性选择成为一种集体行为时,由于财政资金瓶颈容量有限,必然会扩大瓶颈效应,使地

方预算分配变得更加紧张。而从社会最优的角度来看,在地方财政资金瓶颈的约束下,各部门减少支出规模显然更为合理。

四、缓解地方财政资金瓶颈的对策思考

(一)实现地方财政支出需求的合理化

首先,应当合理界定地方政府的职能,理清中央与省以下各级政府的事权划分。分税制改革以来一直没有明确、规范地对中央与地方政府的事权进行划分。至于省级以下也一般是由上级政府顺次决定下级的支出划分,导致事权层层下移,地方政府特别是基层政府承担着大量不合理的支出责任。事权与财力不匹配的程度随着政府层级的降低而加剧,越到基层支出任务越多,越具体、越具有刚性,财政越是入不敷出,捉襟见肘。因此有必要按照市场经济规律要求,从我国国情出发,理清各级政府的职责。从长远来看,各级地方政府应当退出一般竞争性领域,以提供地方公共产品和服务作为基本职能。在合理界定政府职能的基础上,明确划分各级政府独立与共同承担的事权范围。第二,应当有效地压缩地方政府的行政成本。行政管理费用在地方财政支出中占有过大的比重并且一直在膨胀。为了有效地解决这一问题,一方面,制定任何人都无法逾越的“花钱规则”是非常必要的。另一方面,有必要探索建立关于政府行政支出低效浪费的问责制度,强化责任追究,扩大违法违规行为的经济和社会成本,从而形成约束机制。

(二)地方财政资金瓶颈容量的扩充

首先,应当建立起与分税制财政体制相适应的、科学的地方税体系,使地方政府手中掌握稳定、充足、独立的收入来源。与中央财政相比,地方政府缺乏自己的主体税种,且地方税多带有税源分散、收入弹性低、征收成本高、征管难度大的特点,抑制了地方税收收入增长。若将中央与地方共享税考虑在内,作为地方政府第一大税种的营业税也只占地方收入的27.06%(2007年数据);其后是增值税和企业所得税,各占16.41%与13.29%(2007年数据)。地方财政独享的税种基本上都是收入零星的小税种,占地方财政收入的比重都相当小,缺乏支撑地方财政的能力。因此,必须逐步建立起具有不同功能、作用、收入能力的各税种相辅相成的地方税体系。当

前地方税收以营业税为主要财源,从长远来看,应该发展不动产税成为支撑地方政府的一个稳定税源,还应根据各地区实际情况,促进各地优势税种的发展。第二,应建立起合理的政府间财政转移支付体系,支持地方财政健康运行。现行转移支付制度还存在较大缺陷,如税收返还对发达地区相对有利;一般性转移支付比重偏小;专项转移支付内容庞杂;省以下转移支付财力有限且结构不合理等等。针对以上问题,应积极确立因素法在转移支付中的主导地位,逐步淡化转移支付所附带的旧体制色彩,真正以解决纵向不平衡和横向不平衡作为实施转移支付的首要目标。

注释:

[1] 详见Richard Arnott, André de Palma and Robin Lindsey, 'Recent developments in the bottleneck model', Boston College Working Papers in Economics, No 305, Boston College Department of Economics, 1995.

[2] 见《2008年预算报告解读》,来源:中央政府门户网站(www.gov.cn)。

[3] 地方本级收支缺口=地方本级财政收入-地方本级财政支出。在现实中,资金缺口=0的情况几乎不可能出现。

[4] 许多地方都以文件的形式对项目支出预算按轻重缓急排序进行编制做出明文规定。

[5] 社会最优水平(the social optimum)是指最大化社会每个成员的净效益,而不考虑谁受益或谁付费。

参考文献:

[1] William Vickrey, 'Congestion Theory and Transport Investment', American Economic Review, 1969, 59: 251-61.

[2] Richard Arnott, André de Palma and Robin Lindsey, 'Economics of a Bottleneck', Journal of Urban Economics, 1990, 27: 111-130.

[3] 马骏,叶娟丽:《零基预算:理论和实践》,《中国人民大学学报》2004年第2期。

[4] 马骏:《中国的零基预算改革:来自某财力紧张省份的调研》,《中山大学学报》2005年第1期。

[5] 马骏,牛美丽:《重构中国公共预算体制:权力与关系——基于地方预算的调研》,《中国发展观察》2007年第2期。

(作者单位:厦门大学经济学院财政系,福建 厦门 361005)

(责任编辑:自然)