

我国制度外财政的规范化进程分析

杨志勇

[内容提要] 制度外财政的规范化已成为当前我国财税体制改革中迫切需要解决的问题。本文借鉴公共选择理论,将制度外财政的规范化进程视为一个“奥尔森困境”,认为只有实行真正的财政联邦主义,才是解决问题的根本途径。

[关键词] 制度外财政 奥尔森困境 财政联邦主义

我国财政既包括制度内财政(由预算内财政和预算外财政构成),又包括制度外财政。后者是指在现行财政管理体制之外的政府收支活动(孙潭镇和朱钢,1993)。制度外财政带来了一些负面影响,使得制度外财政的规范化,即将制度外财政纳入制度内管理问题,成为人们关注的焦点。

本文探讨制度外财政的规范化进程,认为规范化的关键在于将它与政府间财政关系的处理问题有机地结合起来。

一、制度外财政的规范化:一个“奥尔森困境”

制度内外财政的并存,表明我国财政预算体系是分散的。我国的制度外财政收入主要集中在地方政府,据保守估计,1994年各级政府的制度外财政收入平均相当于地方预算内收入的30%,占全部地方公共收入的23.1%。(樊纲,1996)预算体系的分散性与社会主义市场经济客观上要求的预算的完整性是格格不入的,这就有了统一预算的必要。值得注意的是,市场经济条件下的统一预算与计划经济下的统一预算是根本不同的。后者是全国上下的统收统支,而前者是各级政府间合理分权基础上的统一,即对于每一级政府来说,其预算是完整的,只要是属于该级政府的收支活动,都要在一个统一的预算中体现出来,因此,这样的统一是分散中的统一。

统一预算,实现制度外财政的规范化,是一种共用品(Public Goods),因为它从根本上说,是有利于市场经济的发展的,而市场经济最终是可以造福于全体人民的。可是就是这样一种对大家都有益的共用品,却难以顺利地提供出来。奥尔森(1995,中译本)指出,并非对大家都有益的共用品都能顺利地提供出来。基于此,我们将我国制度外财政的规范化,视为“奥尔森困境”,就需要进行“选择性激励(Selective Incentives)”。本文认为,应该对地方政府进行激励。

二、“奥尔森困境”的生成机理

我国中央政府多次强调,要实现制度外财政的规范化,但这一进程并不快,原因就在于规范化需要地方政府的配合,而地方政府出于理性的考虑,担心规范化之后其利益受损。

制度外财政存在的合理性,在于其为地方性共用品(Local Public Goods)的提供发挥了很大作用。在制度内财力有限的前提下,地方政府利用制度外财政为地方性共用品的提供筹集经费。我国农村许多乡镇,制度外财政除了为当地政府机构的运转提供经费外,还成为当地公共投资主体,促进了当地桥梁、道路等基础设施和学校、医院等的建设(樊纲,1996;孙潭镇和朱钢,1993)。而当制度外财政规范化之后,地方政府还能不能做到这一点?笔者认为,至少有以下几个方面的理由使地方政府担心做不到这一点:

1. 地方政府担心缺少财力机动权,影响到正常公共服务的提供,这个担心在“上级出政策,下级出票子”的情况下更为严重。我国2000多个县中,有近一半是赤字县,如此财力恐难以保证上级下达的任务的完成。另外,地方性共用品的提供经费也可能受到影响。

2. 我国政府间财政关系的确定采用的是基数法。制度外财政的规范化就意味着对于拥有制度外财政收入的地方政府,越是实现了规范化,其收入的公开程度就越高,收入基数也就被抬得越高,相应地,地方在收入上所要承担的责任就越多。尤其是当公开出来的制度外财政收入被统一调用之时,问题就变得更加严重。这是因为制度外财力被统一调用可能违背筹集制度外财政收入的初衷。制度外财政收入很大一部分是用于地方共用品的提供的,若此,当地人民愿意提供,因为这符合成本和收益对称的原则,而当这些收入被移作它用时,当地人民可能就不乐意了,因此此时他们只是付费,而没有收益的补偿。

3. 制度外财政收入的缺少稳定性和连续性(孙潭镇和朱钢,1993)也会给制度外财政的规范化带来困难。这是因为,选择何时的制度外收入作为规范化标准,对地方影响很大,缺少稳定性和连续性,就意味着地方收入有时多,有时少,当选择收入多时作为标准,显然,地方利益就会被侵犯。

另外,有一种流行的观点是制度外财政为地方政府官员带来“租金”收入,因此,他们会阻碍制度外财政的规范化进程。事实可能如此,但它绝不是根本原因,这是因为,在全国上下一致反腐倡廉的大环境

中,即使是腐败人员在表面上也要表示支持有利于廉政建设的各项措施。因此,对于“奥尔森困境”的形成机理,我们的分析采用的是集体主义的方法,只对前面的三个原因进行探讨。

三、制度外财政的规范化进程的关键:实行财政联邦主义

实行财政联邦主义,才能给地方政府以最有效的激励,因为它可以从根本上消除制度外财政的规范化可能给地方政府带来的疑虑。

世界上无论是单一制国家,还是联邦制国家,只要实行的是市场经济体制,都选择了财政联邦主义(张馨,1993)。在西方,财政联邦主义的体现就是分税制的财政体制。它的推行,意味着给地方较大的财权,但地方财政独立性的增强,并不会导致国家的分裂,相反地,它能够促进公共部门经济效率的提高。中央与地方政府事权的划分是依经济效率而定的。地方政府的主要职责是提供地方性共用品(当地基础设施建设、社会治安等),而国防、外交、宏观经济调控权等作为全国性共用品是由中央政府提供的,这也从制度上保证了财政联邦主义不会导致分裂。给地方较大的财权,只会增加地方性共用品的提供效率。我国幅员辽阔,各地风俗习惯千差万别,人们对共用品的需求也是有很大差异的,这样,由地方政府提供地方性共用品,由于地方政府接近当地人民,能够更加充分地了解他们的偏好,因而能更好地提供。这也就可以克服由中央政府统一提供共用品所可能导致的全国“一刀切”的缺陷。

实行真正的财政联邦主义可以推动地方财政的制度外财政的规范化进程。中央与地方事权与财权的划分是依因素法而定的。地方政府制度外财政的规范化并不会导致收入基数的抬高。同时,由于地方政府的职责是提供地方性共用品。而这主要是靠地方税收和债务等地方收入来保证的,因此,这一职责也基本上不受中央政府行为的影响。统一预算是在各级政府内的统一,而不是将地方财政收入与支出都并入中央财政收支。这就仍可保证地方财政的灵活性,在一定范围内通过临时性措施筹集收入。另外,统一预算绝不是简单地将所有制度外项目并入制度内,像那些缺少稳定性和连续性的项目,就应当采取不同的处理方法。一种可行的选择是不从制度外财政收入的角度看问题,而是从支出来进行分析。当地方正常收入不足以抵补支出时,应靠发行地方债券来融资。

地方财政拥有较大的立法权,会不会导致腐败行为的出现呢?笔者认为,只要通过完善人民代表大会制度,加强对政府预算的审核,就可以有效地防止腐败。全国人民代表大会是我国最高权力机关,各级人民代表大会也要对同级政府进行监督,由同级人大监督比由上级人大监督更有效率,因为同级人大代表对当地情况更为熟悉,拥有信息优势。人大要起到真正的有效监督作用,需要完善选举制度。唯此,才能保证人大代表是真正代表人民的代表!同时,各级政府

的预算收支应尽量公开化,使人大代表能更为清楚地了解政府的活动,以实现有效监督。各级政府主要是对同级人大负责。这也可以防止上级政府可能的随意干预。

最后,我国实行的财政联邦主义是与西方国家的分税制不同的,这是由我国国有经济在经济中的地位所决定的。我国国有经济分布极广,既有自然垄断行业,也有竞争性行业。国有经济,尤其是竞争性国有经济的存在,涉及利润分配问题,如何分配国有经济所带来的利润,将会影响到制度外财政的规范化进程。我国制度外财政收入有相当部分是由地方政府所属企业提供的。如果没有处理好这个问题,也可能给改革带来阻力。

笔者认为,转变观念有助于此问题的解决。应该认识到,在市场经济条件下,国有企业要面向市场,要在千变万化的市场环境中求生存,利润分配是一个非常复杂的问题。理论上,我们可以说,国有经济属于全体人民,而政府又是代表人民行使管理权利的,似乎利润全归政府是合理的。但我们应看到,企业对资本的需求量有时多,有时少,政府很难充分了解企业的真正需求,这一点,已为市场经济取代计划经济的实践所证明,此时,政府对国有经济的认识就不应再停留在计划经济时代,即不要把国有经济当作“摇钱树”,而应逐步通过国有经济的战略性重组,实现从竞争性行业的退出,使国有经济主要在无利或地利行业(即市场失效领域)活动。这样,国有经济所带来的制度外财政规范化问题也就可以从根本上得到解决。

但由于目前,国有经济仍在相当广泛的领域的竞争性行业活动,因此,制度外的规范化还会碰到分利问题。此时,明确这些利润只能投向市场失效领域,或用来弥补政府公共资金的不足,由于政府间财政关系的确定采用的是因素法,理财原则是“以支定收”利润的分配也就不会给规范化带来困难。

总之,要实现我国制度外财政的规范化,正确处理政府间财政关系,实行财政联邦主义,是重要的一步棋,或者说,后者是前者的一个支点。唯此,“奥尔森困境”才可走出。

[参考文献]

- 1 樊纲:《论公共收支的新规范》,《中国制度变迁的案例研究(第1集)》,上海人民出版社,1996。
- 2 奥尔森、曼瑟尔:《集体行动的逻辑》,中译本,上海三联书店和上海人民出版社,1995。
- 3 孙潭镇、朱钢:《我国乡镇制度外财政分析》,载《经济研究》,1993(9)。
- 4 张馨:《财政·计划·市场》,中国财政经济出版社,1993。

(作者单位:厦门大学财政金融系)

(责任编辑:陈淑魁)