

专栏导语

张 光*

如果按照学者们常用的测量一国分权的方法——次国家财政收支占全国财政收支的比重，至少就支出比重而言，中国乃是当今世界上财政分权程度最高的国家。兰德里（Landry，2008）使用国际货币基金组织发表的《政府财政统计年鉴》的数据，统计了2000年前后近60个国家的地方支出占全国财政支出比重，结果表明，在这些国家中，除了中国的这一比重达到70%（2002年数据）外，没有一个国家超过50%，绝大多数国家都在40%以下。而且，从发展的角度看，按财政支出端测量，中国财政地方分权愈演愈烈。到2010年，地方政府支出占全国财政支出的比重上升至80%。如果我们使用“大”财政的观点衡量的话，中国财政总支出中地方政府所占比重势必要比80%还要高出许多。这是因为，中国有大量没有计入预算内财政的预算外收支和基金收支（其中规模最大的为国有土地使用权出让金和社保基金），而这些收支的绝大部分都掌握在各级地方政府手中^①。中国特有的财政分权模式，吸引了大量的学者对它的成因、机制、效果、得失、利弊进行研究。本专栏收入的三篇论文，大体也可以归入这类研究。

庄玉乙、张光的论文研究了一个公共经济学和公共行政学的“古老”话题：

* 张光，厦门大学公共事务学院，教授。

^① 例如，在2009年，全国预算内和预算外财政支出额分别为76 299.93和6 228.29亿元，其中地方支出额分别为61 044.14和5 769.09亿元。同年全国社会保障基金支出为14 818.5亿元，土地出让金收入1.59亿元。后两类支出当悉数归为地方政府所为。这样，粗略计算，地方所实际支配的财力约占全国总财力的86%。

财政分权对政府规模扩张的影响。这个话题自 20 世纪 80 年代地方分权在众多国家蔚然成风以来，特别是布伦南和布坎南（Brenan & Buchanan，1980）于 1980 年发表他们的著名的“利维坦”假说以来，始终是学术热点之一。“利维坦”假说认为，财政分权将刺激地方政府间进行财税竞争，从而有助于遏制地方政府规模扩张，转移支付等财政共谋行为则将扩大政府规模。为了验证这个假说，学者们使用跨国数据、各国时间序列数据和国内次中央政府数据进行了一系列的经验验证。在这些经验研究中，以跨国和西方国内地方政府为样本的研究大多证实了“利维坦”假说；但对中国的经验研究几乎都证明财政分权与政府规模正相关，从而否定了“利维坦”假说对中国的适用性。与既存的相关中国经验研究论文相反，庄玉乙、张光论文使用 1997—2009 年跨省面板数据，证明了在其他条件相等的情况下，财政分权水平较高的省份的政府规模较小。得出这个结论的关键在于这篇论文采用了省级以下地方政府财政收支占全省财政收支比重这一方法来测量地方财政分权。他们的面板数据模型表明，收入分权和支出分权变量与各省政府规模（以财政收支占各省 GDP 比重测量）显著负相关，而各省财政对转移支付的依赖度变量则显著正相关。据我所知，迄今为止，这一发现及其推导过程尚未见于其他任何学术论文或专著。

如果说庄玉乙、张光论文证明了财政分权对中国有益的一面的话，那么，游宇关于重庆近年经济大跃进的财政成因和郑春荣关于地方债务的风险研究则显示了财政分权对中国不利的一面。阅读完这两篇论文，我的第一感慨是中国的地方分权程度之高，实乃上述以省和省以下财政支出占全国财政支出比重测量方式所难以表征的。在重庆的案例中，财政盘子包括三个不同的收入流，各自服务不同的功能。“第一财政（预算内收入）‘保吃饭’（包括政府机关运行经费等）、第二财政（土地出让金等预算外收入）进行基建等固定资产投资、第三财政（国资在市场竞争中的增值）缓解政府在基础设施上的支出压力以扩大对于社会保障、教育卫生事业、公共服务的投入。”为了使这三个财政收入流运作起来，重庆市政府采取了“高汲取、高投资与高负债”的“三高”经济发展模式。所谓“高汲取”表现为土地出让金和预算内、预算外收入的高强度征收。游宇引用的数据表明，

重庆的预算内和预算外收入弹性远远大于其国内生产总值、城乡居民收入的弹性系数，土地财政收入规模远远大于全国平均水平。然而，尽管有这种“高汲取”，但由于重庆市财政的“高投入”，必然出现高额财政收支缺口，从而使“高负债”成为必要。和众多中国地方政府一样，重庆使用所谓地方政府融资平台，轻而易举地绕过了《预算法》关于地方政府不能举债的规定。根据游宇的判断，重庆近年的超常规支出规模造就的高速经济增长所依靠的，不但是它在预算内、预算外和土地租金上的“高汲取”收入，而且更重要的是它的巨额负债。

从微观的或地区的角度看，重庆的以“高负债”进行“高投入”的做法，在中国目前的财经体制下，其实是符合经济理性的选择的。这是因为，中国地方政府融资平台的借款来源，绝大部分来自国有银行，而除了少数地方性银行外，中国的大多数国有银行，特别是四大商业银行的运营，包括其资金存贷，是在全国甚至全球范围内进行的。因此，一个地方能够从国有银行获得贷款，只要它能够把“高负债、高投入、高增长”的游戏进行下去——如果真出了违约问题，地方政府还可指望中央政府解救，那么“高负债”的地方无疑成为国家“公共池塘”资源的受益者。但是，如果众多地方政府都玩这个游戏的话，那么，地方债务则可能成为国家经济发展的大患。郑春荣的论文集中讨论的地方债务外违约的风险，首先对中国地方政府债务的筹集方式与特点做了精炼的描述，然后依次讨论地方政府债务存在的挤出效应风险、逆市场机制风险、金融压制风险、投资风险以及政治风险。这些风险的存在与中国地方财政的过度分权脱不了干系。

最近，我在新加坡国立大学东亚所做访问研究，拜访了李光耀公共政策学院陈抗教授。在交谈中，我们都感慨中国地方政府掌握的事权之大之广，在世界其他国家和地区实属罕见。实际上，在中国，除了国防与外交外，其余的一切财政支出责任和权力，都归地方政府掌管。打个不恰当的比方，中国的地方政府就像无限责任的公司，对于自己管辖的地区中发生的事情，什么都可以管、可以做。当然，做什么事情都是需要财政收入支持的。受制于中央与地方的财政收入划分体制安排，地方政府不断开拓财源，从地方国有企业和集体企业的利润上缴、社保基金征缴，直到农村土地低度补偿征用、高额出让获取土地出让收入。中国的地

方政府确实就像郑春荣所言，成为了没有约束的“利维坦”。在这种局面下，本专栏收录的庄玉乙、张光论文仍旧能够在经验的层面上发现，按省以下财政收支比重测量的财政分权变量，与各省政府规模（按预算内支出占各省 GDP 比重计量）呈显著的负相关关系，似乎表明即便是在地方政府事权无边、责任无限的中国，财政分权仍能发挥遏制“利维坦”扩张的作用。但是，本专栏收录的另外两篇论文也清晰地表明，中国的地方分权需要“底线”，地方政府被赋予无边的事权、无限的责任，成为没有约束的“利维坦”的局面不能再继续下去了。

参考文献

- Brennan, G. & Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Landry, P. F. (2008). *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.