

地方政府财政竞争研究文献综述

龚辉(博士)

(辽宁大学经济学院, 沈阳 110136)

【摘要】随着财政分权和分税制的建立,地方政府间的财政竞争成为各个国家中央政府不容忽视的问题。本文通过对该领域国内外研究文献的回顾和梳理,在对已有研究成果进行评价和总结的基础上,指出了财政竞争未来研究发展的方向,为我国宏观经济政策的制定提供参考。

【关键词】财政竞争; 财政分权; 分税制

随着财政分权和分税制的建立,地方政府间的财政竞争成为各个国家中央政府不容忽视的问题。尽管国外对财政竞争的探索比较早,但真正意义上对财政竞争的研究却是近四十年才开始的,而国内学者的研究虽然起步较晚,但取得了较丰硕的成果。

一、国外对地方政府财政竞争的研究

国外对财政竞争的研究大体分为三个阶段:第一阶段为理论萌芽阶段,以亚当·斯密和查尔斯·蒂伯特的自由竞争思想为核心所进行的财政竞争研究。这一阶段长达近两个世纪。第二阶段为税收竞争理论发展阶段,20世纪七八十年代,学者们开始研究联邦制下区域间税收竞争的理论问题。第三阶段从20世纪九十年代开始,对税收竞争的研究转入了实证分析阶段,更重要的是,学者们开始注重财政支出竞争对地区经济的影响,比较系统的财政竞争理论才由此逐步建立。

对财政竞争的研究最早起源于西方,亚当·斯密(Adam Smith, 1773)是公认的国外最早开始研究政府间财政竞争的学者。他在《国富论》中提出了赋税理论以及自由劳动力、自由资本和自由竞争的思想。亚当·斯密极力主张自由竞争,认为充分的自由竞争可以最大限度地发挥个体的积极性和主观能动性,“看不见的手”能使社会资源分配达到最佳状态。尽管在这一时期并未提出财政竞争的概念,但亚当·斯密的思想为日后财政竞争理论的形成奠定了坚实的基础。

查尔斯·蒂伯特(Charles Tiebout, 1956)建立了地方公共产品供给模型,在模型中蒂伯特认为,居民以选择居住地的方式表达了对地区公共产品的需求,这就是“用脚投票”。越能够提供符合人们需要的公共产品的地区,就会有越多的居民流入,否则就会面临人口的流出。“用脚投票”实际上是一种公共选择,它可以刺激地方政府为了符合民意而在进行决策时充分考虑民众的消费需要,进

而形成地方政府之间的横向竞争,实现地方公共产品供求的均衡。蒂伯特模型是建立在6个基本假设基础上的,而这些假设在现实中是很难成立的,因此该模型存在一定的缺陷,但蒂伯特的研究形成了早期地方政府财政竞争理论的萌芽,激发了大量学者的灵感,使地方政府财政竞争理论得以不断丰富和发展。

Mintz J., Tulkens H. (1986)率先对财政竞争理论进行了进一步的探索,他们认为:首先区域市场是均衡的,其次区域最有效税收水平和公共品数量是衍生的,在其他地区的税收保持不变的情况下,一个区域用税收方式来改变对方区域的税基,进而产生了财政竞争。同时他们认为,非合作财政均衡被定义为财政选择,每个地区的税收和公共品供给对本地区来讲都是最佳的,这种非财政均衡被认为是有效的,而税收水平是帕累托有效的且为确定的。可是,接下来的研究却逐步推翻了Mintz-Tulkens模型。Crombrughe de A., Tulkens H. (1990)的研究表明,1986年Mintz-Tulkens的非合作均衡的税收竞争模型是低效的,不对称的商品税竞争会导致各个国家将税率设置得过低。

近二十年来,国外学者更加重视对地方政府财政竞争的研究。Wilson J. D. (1991)研究了两个可以进行资本和公共物品流动的区域之间的税收竞争,发现在税收竞争中,人口规模相对较小的地区将比较大的地区更有优势,甚至在达到足够小的时候,比帕累托有效税率还要好。另外,他还证明了利用资本和劳动力征税来满足外源性支出的要求。Michael Keen, Maurice Marchand (1997)构建了一个资本流动条件下的财政竞争模型,在非合作均衡的情况下,如果保持税率不变,通过减少地方公共投入、增加迁移居民的公共品供给,将会增加地区整体福利。缺乏合作会导致公共支出总体水平无效,并且公共支出的结构会发生系统性偏离。

Luiz R. de Mello Jr(2000)利用30个国家的样本数据实证表明,为了使政府更接近人民,将财政收入和支出的权力下放到下级政府,有利于提高政府的行政效率,但由于政府间财政关系的复杂性,特别是在发展中国家,政府间财政关系协调的失败达不到财政分权预期的效果。

David E. Wildasin(2003)在一个动态的框架内分析了地方政府的财政竞争,认为地区间要素的流动是不完全的,因为产业调整需要付出时间和物质代价,居民在短期内是受益的,但从长期来看是有害的。最优税率较低,可以快速调整财政政策,税收的减少要优于税收强迫。

Egger R. H., Falkinger J., Grossmann V.(2007)建立了一个简单的双边模型,用于检验公共教育支出对财政竞争的影响,结果证实人才流失具有集聚效应,双边协调可以减少公共教育支出,但双边非合作政策会阻碍协调,甚至会造成迁移反向流动。

Wildasin(2011)研究了开放经济中财政政策对财政竞争的影响,在居民不能自由流动的条件下,必须同时对投资和其他生产资源进行动态调整。在劳动力和资本不完全流动条件下,地方财政政策需要进行动态调整,调整的成本取决于生产技术对资源是依赖的还是可替代的。而实际上,本地不可移动的要素比那些自由流动要素对地区政策的直接影响更大。

二、国内对地方政府财政竞争的研究

国内对地方政府财政研究的起步较晚,直到21世纪初,我国学者才开始了对财政竞争的研究,研究范围大多为财政竞争的某一方面,缺乏对财政竞争的系统研究,集中体现在税收竞争、财政支出竞争、财政竞争的存在性检验及小范围财政竞争的局部效应和政策影响。

1. 税收竞争的研究。周克清(2002)从中央政府与地方政府、地方政府与地方政府之间税收竞争的协调上,提出应当改革税收征管法及税收实体法,减少地方政府在税收征管方面的自由裁量权。

沈坤荣、付文林(2006)运用空间滞后模型,对中国地方政府的税收竞争与博弈行为进行检验,发现税收竞争反应函数斜率为负,这说明地方政府在税收竞争中采取的是差异化竞争策略,地方政府目前对公共产品的偏好较低。而运用格兰杰因果检验来检验省际税收竞争增长绩效后发现,公共服务水平对地方经济增长率具有显著的促进作用,地方政府的征税努力与财政充裕状况直接相关。

潘明星(2010)通过研究发现:在我国东部地区,政府间税收竞争程度的减弱会带动经济的增长,也会增加本地的税收收入;同时,税收竞争的加剧和税负的降低能够促进中部地区经济增长;而减弱税收竞争、税负升高,对西部地区经济增长存在一定的拉动作用。

2. 财政支出竞争的研究。钟晓敏(2004)针对21世纪

初我国地方政府财政竞争的情况提出,财政支出竞争将取代税收竞争成为财政竞争的主要手段,制约要素流动的障碍将越来越少,要素流动将不断加快,必须彻底割断政府与企业的直接利益联系,弱化上级政府的行政干预,使各级政府决策的经济结果内部化,使地方能够发挥各自的比较优势,同时中央要规范转移支付制度,进而规范地方政府财政竞争。

程瑶(2009)研究认为,地方政府财政支出结构会影响外商直接投资的流入,在沿海发达地区,通过加大基础设施建设,改善投资环境,可以吸引外商直接投资,而在内陆地区,受经济发展水平的约束,加大基础设施建设反而会削弱本地区经济发展的可持续性,降低引资能力。

薛凝(2012)通过实证研究探讨了1994年分税制改革后至2008年期间财政分权对省级政府财政支出结构的影响,其结论是财政分权本身并未导致财政支出结构的扭曲,而是官员的晋升激励导致省级政府在基本建设支出方面投入过大,以致忽视了教育、卫生等公共品的支出。

吕炜、郑尚植(2012)研究得出结论,短期内财政竞争与公共服务支出呈负相关关系,从而扭曲了支出的结构,但从长期来看,财政竞争对改善公共支出结构具有一定的积极作用。孙晓华、郭旭(2015)通过实证研究发现,地方政府间的财政支出竞争阻碍了地方资本配置,尽管东部地区竞争提升了资本配置效率,但中西部地区的财政竞争扭曲了资本流动的方向。

3. 财政竞争的存在性检验。由于一度存在预算外收入和对外资企业实行税收优惠政策,据此王守坤、任保平(2008)通过对1978~2006年省级面板数据的实证分析得出结论,我国省级地方政府存在以税收收入为目标的税收竞争,不存在以绩效评价为目标的标尺竞争。两年之后,学术界出现了不同的见解,张晏、夏纪军和张文瑾(2010)认为,中国地方政府之间公共支出行为的模仿激励主要源自自上而下的标尺竞争。双方之所以得出完全相反的结论,是由于研究方法的差异。

前者针对标尺竞争提出假设:如果地方政府间财政策略性反应是来自于标尺竞争,则在中国共产党代表大会、各省人民代表大会以及全国人民代表大会等重大政治经济会议召开的年份,标尺竞争效应会加强。为了检验这一假设,王守坤等人采用了相应的交互项来识别财政策略反应强度的变化。

后者是利用中国1987~2004年的省级面板数据,发现地理相邻或GDP相近的省份之间在地方政府生产性支出方面存在较强的溢出效应。通过对1994年前后两个时间段的比较发现,地理位置相邻导致的溢出效应有降低的现象,而GDP相近导致的溢出效应无显著变化,因而得出了中国地方政府之间公共支出行为的模仿激励主要源自自上而下的标尺竞争这一结论。

伍文中(2011)根据收敛性标准验证了我国地方政府间财政支出竞争的存在性,东部地区已经由争夺资本转变为争夺人才,而中西部地区仍然处于争夺资本的阶段。

4. 中央政府财政政策对财政竞争的影响。张晏、龚六堂(2004)发现,如果两地的生产能力差距过大,中央政府会减少对生产能力较低地区的转移支付,致使转移支付更多地流向了东部发达地区,因此,应该加大对西部地区的转移支付力度。

黄书猛(2009)认为,由于我国城市公共产品的供给实行二元体制,即以户籍为标准,限制了农村劳动力向城市的自由迁移,减缓了城市公共品供给的压力,降低了财政竞争的成本,同时城市住房价值的提升和就业收益的提高,又增加了财政竞争的收益,两者共同提高财政竞争的均衡水平,进而加剧了财政竞争。

李婉、江南(2010)利用“利维坦”模型检验了财政分权对我国地方政府财政支出规模的影响,认为我国地方政府存在扩大财政支出规模的倾向,而财政分权的约束使得地方政府收入自主权缺失,而权力的缺失又转为对财政支出规模的扩张。

雷艳红、王宝恒(2014)从政治学的角度提出,为规范政府间竞争,首先要创建一个公平开放的政府竞争(尤其是纵向竞争)环境,使要素可以自由流动,但这样的环境很难在现实中实现;同时,他们提出了“财政竞争力”的概念,但在研究中有些测量指标依然很难量化,例如居民对公共服务支出项目的满意度、收支平衡力的测度等。

5. 财政竞争的效应和发展趋势研究。陈工、唐飞鹏(2010)研究了地方政府财政竞争对企业投资的影响,而这种影响具有地域性:在我国东部地区,税收竞争对企业投资具有负面影响,同时财政支出竞争则对企业投资具有正面影响;在中部地区,这两种财政竞争手段的影响恰恰相反;而在西部地区,地方政府财政对企业投资则无影响。也就是说,效率高的地方政府会主要采取财政支出竞争,效率低的地方政府会采取低水平的税收竞争。

朱军(2012)认为,在提高区域共享收益、加大惩罚力度和外部共同利益减少时,“同质型”政府会采取合作的财政策略,较快地实施财政合作政策以提高合作概率,形成“联邦”式整体利益。

段铸、王雪祺(2014)认为,财政竞争发展的趋势是财政合作,并提出了小范围(京、津、冀地区)财政合作的必要性和现实约束性,探讨了京、津、冀地区财政合作的发展路径。王丽、刘京焕(2015)提出,地方政府应建立税收、转移支付和财政支出多方面的合作机制,打破区域间的割裂,形成统一的区域市场,提高区域的整体竞争力。

三、未来研究展望

综观国内外对财政竞争的研究可发现,在研究方法

上,正在由普通数理统计和经济学方法转向利用空间计量学的探索,随着科技的发展,这样的探索不仅可行而且必要,因为地区间的属性数值并非孤立存在,而是相互作用的,这种相互作用有些是由于地域间的相邻关系,有些是基于类似的自然资源条件和经济发展水平,因此,如何在空间计量中考虑到相关因素的影响,是财政竞争研究方法学的一个发展方向。

在研究的内容上,国内外部分学者开始着手探讨财政竞争转变为合作的路径,但不同的政治体制下,财政竞争的影响因素和发展趋势存在很大差别,并非所有的财政竞争都可以转变为财政合作,因此目前国内对财政合作的研究仅局限于小范围区域,合作的区域能否扩大有待深入研究。

另外,财政竞争的效应仍是学术界充满争议的问题。普遍观点认为,财政竞争是一把“双刃剑”,正效应与负效应共存,但对于特定的国家或地区,哪种效应为主取决于对财政竞争效应的度量,而如何度量财政竞争的效应本身就充满争议,不同指标的设定和权重的选择对计算结果具有决定性影响,因此,这将是财政竞争研究首先应攻破的难题。

主要参考文献

Mintz J., Tulkens H.. Commodity tax competition between member states of a federation: Equilibrium and efficiency[J]. Journal of Public Economics, 1986(2).

Crombrughe de A., Tulkens H.. On Pareto improving commodity tax changes under fiscal competition [J]. Journal of Public Economics, 1990(41).

Wilson J. D.. Tax competition with interregional differences in factor endowments [J]. Regional Science and Urban Economics, 1991(21).

Michael Keen, Maurice Marchand. Fiscal competition and the pattern of public spending [J]. Journal of Public Economics, 1997(1).

汪伟全.地方政府竞争模式选择:制度竞争胜于资源竞争[J].现代经济探讨,2010(4).

王美今,林建浩,余壮雄.中国地方政府财政竞争行为特性识别:“兄弟竞争”与“父子争议”是否并存?[J].管理世界,2010(3).

踪家峰,李蕾,郑敏.中国地方政府间标尺竞争——基于空间计量经济学的分析[J].经济评论,2009(4).

孙晓华,郭旭.财政支出竞争与地区资本配置效率——基于空间计量模型的实证检验[J].东北大学学报(社会科学版),2015(2).

王丽,刘京焕.区域协同发展中地方财政合作诉求的逻辑机理探究[J].学术论坛,2015(2).