

# 市场化改革中的地方财政竞争

钟晓敏

(浙江财经学院 财政与公共管理学院, 浙江 杭州 310012)

**摘要:**地方财政竞争是指一国国内地方政府间为增强本辖区的经济实力、提高辖区内的社会经济福利,以财政为手段进行的各种争夺经济资源的活动。地方财政竞争包括支出竞争和税收竞争,其理论基础是财政分权理论。在一个国家发展的不同阶段,地方财政竞争的表现形式是不同的。改革开放以来,我国的地方财政竞争经历了以税收竞争为主,到税收竞争和支出竞争并存。随着我国加入 WTO 和财政分权化程度的提高,财政支出竞争的作用将愈加突出。本文试图以地方财政竞争为主线,从一个新的视角来分析我国分权化的市场经济改革。

**关键词:**地方财政竞争;财政分权;税收竞争;支出竞争

**中图分类号:**F812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2004)01-0021-10

## 一、问题的提出及现有研究成果综述

财政政策是各国政府发展本国经济中所经常采用的政策工具。通过财政的支出和收入(主要是税收)政策,各国(全球范围内)或各地(一个国家范围内)政府竞相改变本国或本地区的政策环境来吸引外部资源,以达到加快发展本国或本地经济的目标。这就是财政竞争。本文对财政竞争的阐述主要限于一国内部各地政府之间的财政竞争,即地方财政竞争。

最早从理论上阐述地方财政竞争思想的应该是美国经济学家蒂博(Tiebout)。他在1954年发表的《地方支出的纯理论》一文中指出,通过“以足投票”,消费者——选民可以选择那些最能满足其偏好的地方定居。虽然,每个地区的公共支出和财政收入组合可能有所不同,各有各的特点,但由于尊重了各地偏好的差异性,地方公共产品的提供是最佳的。因此,蒂博模型的最终结论是,竞争性的分权化的财政联邦制度可以达到资源配置的帕累托最优状态。

蒂博的贡献在于为人们对地方性公共产品偏好的显示提供了一种“以足投票”的准市场方式。地方政府应竭力提供最佳的公共服务和税收组合,否

收稿日期:2003-09-23

作者简介:钟晓敏(1963—),男,浙江平湖人,浙江财经学院财政与公共管理学院教授,博士。

则,那些具有较高税收负担能力的居民和掌握经济发展所需资本的投资者会威胁或暗示离开,从而通过“以足投票”对本地区政府的财政行为施加影响。作为地方团体利益的集中代表,地方政府迫于压力,被迫采用各种财政手段,竞相争取资源以发展本地经济,财政竞争由此展开。但是,需要指出的是,蒂博模型是以一系列严格的假设条件为前提的,而在现实世界,这些假设条件是很难设立的。因此,通常认为蒂博模型中的思想是非常具有创新意义的,但在对现实的解释上还存在着一定的差距。

蒂博以后,理论界关于地方财政竞争的研究主要局限于地方税收竞争领域。最早的研究是从地方政府间的资本竞争所造成的潜在效率问题方面展开的:“税收竞争的后果可能使地方服务的产出水平低于有效率的产出水平。为了吸引企业投资而实行低税率,地方政府可能会维持一个低于边际收益与边际成本相等时的支出水平,特别是在那些并不为企业提供直接利益的项目上。”<sup>①</sup>奥茨关于税收竞争可能产生低效率的结论是建立在所有的政府都这样做的思想上,没有谁能够得到好处,结果是各地的福利状况都要比他们只需根据常规的边际成本来决策时低。

税收竞争作为各国和各地政府吸引外部资源的一个重要手段的论点为理论界所普遍接受。但是,在关于税收竞争对经济的影响上,存在着两种不同的观点。第一种观点的主要论点有:(1)税收竞争会产生税收递减效应,它是指非合作税收均衡的税率要低于帕累托意义上的最有效率的税率(明茨和塔尔肯,1986;克伦布鲁克和塔尔肯,1990),税收的递减效应将引起各国税收的普遍下降,从而降低各国的公共产品水平,影响政府职能的正常发挥,它被认为是一场没有赢家的竞赛。(2)税收竞争会扭曲资源配置的效率,因为资源的流动和配置不再以反映其稀缺性的价格所决定的。(3)税收竞争会造成税制更加不公平,流动性大的资本所负担的税负将减少,流动性弱的劳动的税收负担将增加,据有关研究,在1981年至1995年间,储蓄收入税的有效税率欧盟平均下降了10%左右,而对劳动的税收则增加了7%<sup>②</sup>。(4)大部分的关于税收竞争的模型都是建立在地区间的非合作税收均衡的基础上,即每个政府均独立地选择或制定本地区的税收政策以极大化本辖区内居民的利益而不考虑其所实行的税收政策对其他地区可能产生的外部效应。上述关于税收竞争的结论所引申出的合乎逻辑的政策取向就必然是要求加强各地区之间或各国之间税收政策的协调。如经济合作和发展组织(OECD)在1998年发表了一个名为《损害性税收竞争》的专门研究报告,强调要加强国际间的税收合作。

而一些公共选择派的经济学家则认为,政府官员、议会议员、政客等的目标并不是极大化社会成员的福利,他们有自己的目标,比如说,这些决策人的目标是最大限度地提高其再次被选上的可能性、扩大政府的规模、服务于他们的某种思想、提高权威性、改善政府的办公条件等,其最终表现形式是政府预

算的最大化。因此,政府是巨兽(leviathan),而不是像传统的新古典经济理论所假设的,政府是好的、善良的(benevolent),政府的目标是极大化社会成员的福利,公共决策的负责人会尽量使他们的公民的福利达到最大等。因此,税收竞争是有益的,“税收竞争应该被看成是一种有用的、旨在对高税率的内在压力的制约不充分的制度性约束的补充,这种高税率是追求自身利益的政策制定者所需要的”<sup>③</sup>。税收竞争能促使税收制度的趋同和税收压力的减弱、降低公共服务的成本。事实上,上述两种对立观点的分歧可归纳为它们各自对政府行为的不同假设上。

财政竞争不仅仅包括收入方面的竞争(即税收竞争),也同样包括支出方面的竞争。但理论界在关于财政支出竞争方面的研究远不及对税收竞争的研究。只有美国经济学家高登和威尔森(Gordon 和 Wilson, 2001)在税收竞争的基础上进一步展开了对支出竞争的研究。他们认为,人员和资源是否因税率提高而流出或流进某个辖区,不仅仅取决于该辖区的税率变化,而且还要看该辖区的公共支出情况,即便税率高,但如果本地的公共服务更好的话,也能吸引人员和资源的流入。他们的研究还表明,随着人员和资源在地区间的流动性提高,分权化将强化财政的支出竞争,从而有助于提高整体效率。

中国学者在关于财政竞争方面的研究还不是很多,最有代表性的研究是社科院财贸所所做的《中国地方政府间竞争》的研究课题。该研究成果把地方政府竞争看作是一个对非流动要素面的竞争,是各地方政府“生产和供给各自的不流动的产品——政府供给品,或者叫营造市场竞争的环境”<sup>④</sup>。但该研究成果主要是从政府支出,即提供地方性公共产品的角度来阐述各地方政府间争夺资源的竞争。它没有考虑到税收竞争,同时,也缺乏具体的定量分析。

本文所提出的地方财政竞争是指一国国内地方政府间为增强本辖区内的经济实力、提高辖区内的社会经济福利,以财政为手段进行的各种争夺经济资源的活动。既要考虑财政收入(税收)的竞争,也不能忽视财政支出的竞争。本文认为,为了更多地吸引外部资源,我国的地方财政竞争是非常厉害的,而且竞争的形式随着经济发展的阶段不同和经济、政治体制的变化而变化。最初以减免税等各种税收优惠政策为特点的税收竞争的作用将逐步淡化,以提供优质的地方公共产品和公共服务为主要特点的财政支出竞争将逐步成为各地财政竞争的主要手段。

## 二、我国地方政府间财政竞争的实证分析

我国地方财政竞争的现象随处可见。但理论上对地方财政竞争的系统研究似乎还没有。我们的研究表明,不同的经济体制、政治体制背景下,地方财政竞争的形式是不同的;但从另一方面看,地方财政的竞争又会影响一国经济、政治体制的变化。

传统计划经济时期,有三个体制性条件值得注意,它们在一定程度上规定了地方政府官员的行为方式和地方政府间财政竞争的形式。第一,社会资源主要是由中央政府通过计划来配置,地方政府的自主权很少。地方财政也就难以成为一级真正独立的财政,它只是中央在地方上的一个派出机构。第二,地方政府官员升迁的决定权主要掌握在上级政府(主要是中央政府)手中,因而,地方政府官员只对那些能决定他们升迁的中央政府或上级政府的官员负责,而不是以满足本地老百姓的利益为目标。第三,产值是考核地方官员政绩的主要指标。因此,各地方政府都以产值增加为主要追求目标,以此来换取中央政府的肯定和政治仕途上的升迁。要增加本地的产值,首先要获得更多的资源,而一地的资源总是有限的,这就需要获取外来资源。在当时计划体制下,资源实行计划配置,资源的跨地区流动性极弱,能获得外来资源的渠道主要来自掌握资源调配权的中央政府,所以在地方之间都会发生争夺中央政府财政资源的现象,如争取中央在地方的投资项目、争取中央的拨款等。争夺中央或上级政府掌握的资源自然而然地成为各级地方政府部门增加本地产值的最直接和最常用的方法,也成为这一时期地方财政竞争的主要表现形式。以高投入来实现高产出,资源配置效率低是这种竞争的必然结果。更为严重的是,中央资源的调配属于分配性活动,这种争夺中央资源的竞争会使地方政府热衷于与上级建立良好的关系,热衷于在资源分配领域展开竞争,忽视了生产性活动,热衷于分蛋糕,而不是想方设法先把蛋糕做大。

在经济改革和对外开放时期,我国的经济和社会环境发生了重大的变化。随着放权让利改革战略和财政分灶吃饭体制的推行,地方自主权有所扩大,地方政府开始有了相对独立的经济利益。在改革的进程中,地方政府在自身利益的驱动下,积极发展本地经济,并形成了市场化改革和对外开放背景下的地方财政竞争的新特点。

在这个时期,通过中央计划集中分配资源的比重在不断下降,要素的流动性在不断提高,外国资本的流入也在不断增长。从1980年代开始到1990年代中后期,地方财政竞争主要表现为税收方面的竞争。

在我国,尽管税收管理权高度集中,地方政府名义上可运用的税收管辖权很小,但在税法与税收政策的实际执行中,在税率、税基、减免权等征收管理方面,却拥有广泛的自由裁量权,而且税收收入大部分是由地方政府来组织征收的,从而使地方政府可以支配远远大于理论上所拥有的资源配置水平。如有些地方在商品市场建设方面,就采用低税招商,以较低的税率吸引更多的税基,其结果是,那些能有效运用税收竞争策略的地方,由于当地经济的发展速度加快,其税收总量并不一定下降。

地方财政竞争的结果,一方面吸引外来投资和资源的流入促进了当地经济的发展。另一方面,地方财政竞争也助长了地方保护主义。这种地方财政

竞争所引起的地方保护主义,阻碍了全国统一市场的形成,最终只能导致竞争双方的两败俱伤。

20世纪90年代中期的分税制财政体制改革以后,每年的税收收入都有比较大的增长,经济发展也到了一个新的阶段。各地的财政竞争在税收竞争的基础上,又力图通过提供优质的公共产品和公共服务来吸引外来资源,扩大税基,从而使地方财政竞争逐步从单纯的税收竞争转向税收竞争和支出竞争并存的新阶段,并且在发达地区,财政支出竞争的作用愈加凸现出来。

表1反映了我国各省、自治区和直辖市的公共收入负担和公共产品提供水平情况(西藏和台湾除外)。各地公共收入负担的计算公式为:(年财政预算内收入+年财政预外收入)/国内生产总值 $\times 100\%$ 。全国平均数为算术平均数。各地公共产品和公共服务提供水平的测量是通过加总所选的11个项目的分值得到的。各地每个项目的分值是根据它的实际值和全国平均水平相除得到。我们所选的代表公共产品和公共服务水平的11个项目分别是:(1)人均财政支出(元);(2)人均教育事业费支出(元);(3)人均房屋使用面积(平方米);(4)人均居住面积(平方米);(5)城市人口用水普及率(%);(6)城市煤气普及率(%);(7)每万人拥有公共汽车电车(辆);(8)人均拥有铺装道路面积(平方米);(9)人均绿地面积(平方米);(10)每万人拥有病床数(张);(11)每万人拥有医生数(人)。

表1 全国各地公共收入负担和公共产品提供水平情况(1999年)

地区	公共收入负担	排名	公共产品提供水平	排名
北京	18.6	1	20.57	1
上海	14.2	2	19.89	2
山西	13.8	3	10.54	17
云南	12.8	4	11.24	13
广东	11.9	5	12.28	6
宁夏	11.9	5	10.45	18
贵州	11.6	7	9.13	24
海南	11.1	8	13.49	4
陕西	11.0	9	9.62	23
福建	10.6	10	12.22	7
天津	10.4	11	14.91	3
新疆	10.2	12	11.66	11
广西	10.2	12	10.11	21
湖南	10.1	14	9.82	22
四川	10.0	15	9.02	26
辽宁	9.8	16	12.12	8
安徽	9.8	16	8.92	29
江西	9.5	18	8.99	27
甘肃	9.5	18	9.03	25
重庆	9.2	20	8.94	28
吉林	9.0	21	10.81	14
内蒙古	8.8	22	10.26	20
河南	8.8	22	8.76	30

续表 1 全国各地公共收入负担和公共产品提供水平情况(1999年)

地 区	公共收入负担	排名	公共产品提供水平	排名
浙江	8.6	24	13.49	4
山东	8.5	25	11.68	10
黑龙江	8.5	25	10.78	15
青海	8.3	27	11.34	12
江苏	8.0	28	11.74	9
湖北	7.8	29	10.43	19
河北	7.4	30	10.59	16
全国平均	10.3		11.43	

注:上述数据是作者根据《中国财政年鉴:2001》和《中国统计年鉴:2000》的有关数据计算得到的。

图 1 是根据表 1 绘制的,该图分成四个区域:

区域 1:高公共服务—高公共收入负担组合,公共服务水平高于全国平均水平,公共收入负担也高于全国平均水平。处于该区域的有北京、上海、天津、广东、海南和福建等 3 个直辖市和 3 个沿海开放省。虽然这些地区,特别是北京和上海的公共收入负担较高,但由于能够提供较高水平的公共服务,能为个人和企业发展创造比较好的条件,因此,都是人口、资源的净流入地。

区域 2:高公共服务—低公共收入负担组合,公共服务水平高于全国平均水平,公共收入负担低于全国平均水平。处于该区域的有浙江、江苏、辽宁、山东和新疆等 5 个地区。这些地区也是人口、资源净流入较多的地方,而且它们具有较强的财政竞争力,税收竞争和支出竞争同时起作用,并且竞争进入良性循环,相对低的税收负担吸引更多的税基,税基的扩大导致税收绝对规模和总量的提高,税收总量的提高为提供优质的地方公共产品和服务创造条件。良好的地方公共产品提供水平又吸引更多的人员、企业来本地投资和居住,进一步扩大税基和税收收入。

区域 3:低公共服务—低公共收入负担组合,公共服务水平低于全国平均水平,公共收入负担也低于全国平均水平。处于该区域的有黑龙江、青海、河北、吉林、内蒙古、湖南、河南、重庆、四川、湖北、广西、安徽、甘肃、江西等 14 个地方。这些地方虽然公共收入负担较低,但由于公共支出水平也比较低,如人均财政支出、人均教育事业费支出以及其他的公共产品和服务水平远远低于全国平均水平,对更偏好于优质公共服务的流动人口来说,没有吸引力,所以基本上都是资源流出地。对这些地区,中央政府财政要给予必要的财政转移支付,以增强它们的财政竞争力。

区域 4:低公共服务—高公共收入负担组合,公共服务水平低于全国平均水平,公共收入负担高于全国平均水平。这是最差的组合,是最不具有财政竞争力的地方,经济落后、资源外流,处于该区域的有云南、山西、宁夏、陕西和贵州等 5 个地方。这些地区需要中央政府强有力的财政支持才能摆脱困境。

综上所述,提供优质的公共产品和公共服务在地方财政竞争中的重要性

不容忽视,公共服务指数高于全国平均水平的所有地方都是资源的净流入地,而公共服务指数低于全国平均水平的地方一般都是资源流出地。我们如果把人口的变化作为反映资源流动的一个指标,在排除自然增长以后,那些平均人口增长率较高的地方恰恰也是公共服务指数较高的地方。1990年至2000年10年间各省区平均人口增长率较高的依次是上海2.25%、北京2.11%、广东1.87%,其次是新疆、天津、福建、海南、江苏,都在0.3~0.94%之间,最低的是贵州、广西、安徽、黑龙江、四川、河南、湖南,在-0.63%~0.22%之间<sup>⑤</sup>。

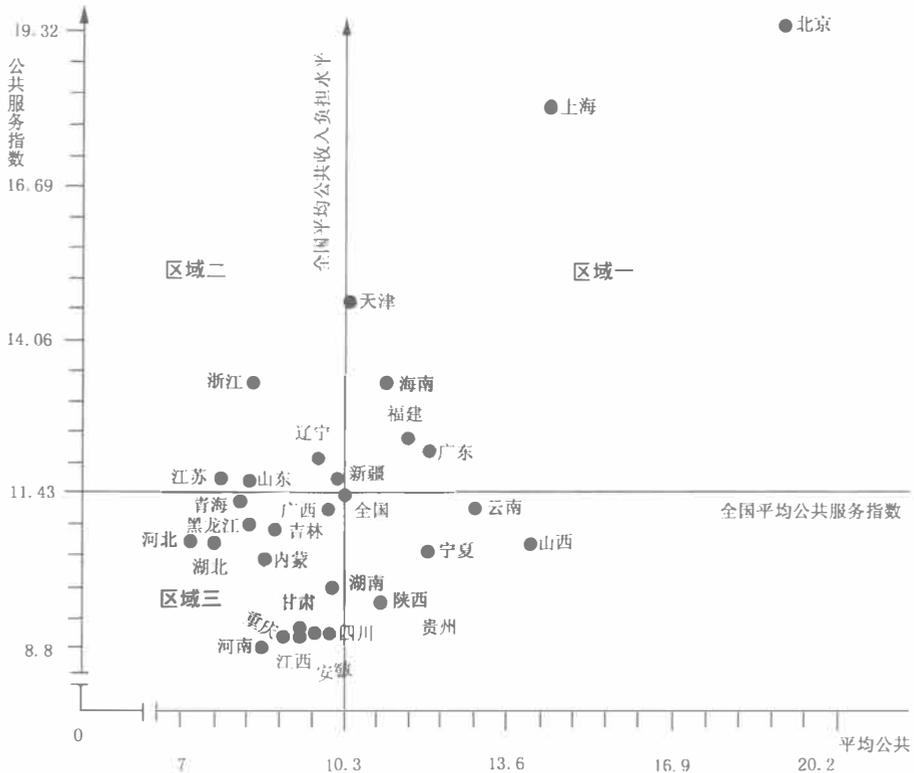


图1 各地公共收入负担与公共服务水平

### 三、对我国地方财政竞争的深层次思考

地方财政竞争与我国以前高度集中的财政管理体制相比,它代表着各级政府自主理财意识的复苏,它意味着我国财政分权已经使各级政府存在着潜在和现实的竞争,这无疑是一种进步。从我国20多年改革开放的进程看,正是地方政府间为引进外资、引进技术和人才以及其他的经济资源而展开的(财政)竞争深化了改革和开放,改进了政府体系的运作机制,提高了政府公共服务和公共产品的质量。而且,从今后发展的角度看,随着分税制财政体制改革的完善以及政治经济体制环境的改善,我国地方财政竞争必将进一步规范,竞

争的有效性将得到进一步的发挥。

1. 我国加入世界贸易组织后,按照世界贸易组织的国民待遇原则、透明度、公开性原则,提供优质公共产品和公共服务将取代以提供税收优惠为主的税收竞争而成为地方财政竞争的主要手段。这在经济发达地区已经有了具体的反映。

2. 随着我国市场经济改革过程中住房制度、户籍制度、人事管理制度和社会保障制度等方面的不断深化改革,制约要素流动的各种障碍将越来越少,要素流动性将不断提高。这种流动性对地方财政在发挥职能过程中将产生巨大影响,资金、人员的流动,企业的迁移都意味着税基的流动,这势必会强化地方财政竞争。

3. 改变按行政隶属关系划分收入的做法,建立政企分开的现代企业制度,国有企业要逐步并最终彻底退出盈利性领域,彻底割断企业与政府之间的直接利益关系,消除地方保护主义的根源,避免恶性地方财政竞争的发生,倡导良性、健康的地方财政竞争。

4. 真正按照市场竞争体制要求,完善分税制改革,推行财政分权,进行行政体制改革,弱化上级政府的行政命令干预,推动地方政府的制度内创新,使各级政府决策的经济结果内部化,将给予地方的各种权利用法律形式规范下来,使地方既能够发挥各自的比较优势,又对自己的权责心中有数,能从一个较长的时期来考虑地方的发展,从而使地方财政竞争更加规范,符合社会的长远发展利益。

5. 建立政府间合理,规范的公平补偿机制,中央政府要规范转移支付制度和加强对不发达地区的政策扶持力度,提高不发达地区的财政能力,为地方财政竞争创造公平的竞争环境,尽量避免地方财政竞争加剧地区间发展的不平衡,影响社会稳定。

6. 竞争是社会发展的动力和基础,是资源有效配置和提高效率的根本途径,这无论对于私人产品的生产,还是对于公共产品的生产,都是适用的。规范的地方财政竞争应该是有益的,它有助于提高政府官员的工作效率,提供优质的地方性公共产品和公共服务,但关键是竞争的规则要公平、透明。

综上所述,地方财政竞争包括税收竞争和支出竞争两个方面。税收竞争,特别是处于经济发展初级阶段的税收竞争,主要表现为对有关企业的税收竞争,如企业所得税的竞争,企业各种消费税、营业税的竞争,增值税的竞争等。税收竞争的目的是减轻企业的税收负担,降低企业的生产成本,最终降低产品价格,扩大产品的销售量,最大限度地获取利润。这种竞争的实质是价格竞争,竞争的结果是降低私人产品的价格,以产品的低价来获得竞争优势。价格的竞争虽然在经济发展的初级阶段是主要的竞争形式,它与满足人们较低层次的需求相适应。随着经济的发展,人们生活水平的提高,生活方式的改变,

人们的需求结构会发生变化,对公共产品的需求将愈来愈大,只有税收的竞争已经不够了。以满足人们较高层次需求的公共产品的竞争将逐步受到重视。这主要体现在一个地区的环境建设、教育质量、社会安全、城市公共设施、公共卫生、投资环境、法制环境等方面。同时,随着一个社会民主化程度的提高,当地方官员们的政绩考核以是否满足本地区社会成员的利益来衡量时,财政支出竞争的压力将愈来愈大。这种对公共产品的竞争压力要求政府低成本地提供优质的公共产品。从我国各地的情况看,税收竞争和支出竞争的现象同时存在,但对于发达地区来说,显然它们将会更加重视支出方面的竞争。因为提供优质的公共产品和公共服务比低税更加吸引资源和要素的流入。当公平税负的意识为人们所普遍接收时,属于价格范畴的税收竞争的作用将会日趋淡化,以满足人们较高层次的非价格竞争的因素将越来越重要。

注释:

- ①参见 Oates. Wallace E, Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972,第 143 页。
- ②参见 Marini, P H, La concurrence fiscale en Europe, rapport du Senat no 483,1998~1999,第 9 页。
- ③参见 Jeremy Edwards, Michael Keen: Tax competition and Leviathan, European Economic Review 40,1996,第 115 页。
- ④参见“中国地方政府竞争”课题组:《中国地方政府竞争与公共物品的融资》,《财贸经济》,2002 年第 10 期,第 7 页。
- ⑤引自《中国人口统计年鉴》(2001 年)的简明分析文章《人口流动的地区差异》。

参考文献:

- [1]彼得·M·杰克逊. 公共部门经济学前沿问题[M]. 北京:中国税务出版社,2000.
- [2]胡书东. 经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究[M]. 上海:上海人民出版社,2001.
- [3]黄佩华. 中国地方财政问题研究[M]. 北京:中国检察出版社,1999.
- [4]钟晓敏. 竞争还是协调:欧盟各国税收制度与政策的比较研究[M]. 北京:中国税务出版社,2002.
- [5]Brennan, G. J Buchanan, The power to tax: Analytical Foundations of a fiscal Constitution[M]. Cambridge University Press, 1980.
- [6]Crombrugge A. et Tulkens H. On pareto improving commodity tax changes under fiscal competition[J]. Journal of Public Economics, 1990, 41: 335~350.
- [7]Gordon R H. Wilson I D. Expenditure competition[R]. Working paper 8189, National Bureau of Economic Research, 2001.
- [8]John Douglas Wilson. Theories of Tax competition, National tax journal [J]. 1999: 269~304.
- [9]Keen, M, Welfare effects of commodity tax harmonisation[J]. Journal of Public Eco-

nomics, 1987, 33: 107~114.

[10]Mintz et Tulkens. Commodity tax competition between member states of a federation: Equilibrium and Efficiency[J]. Journal of Public Economics 1986, 29: 133~172.

[11]OCDE, Concurrence fiscale dommageable[M]. Paris, 1998.

[12]Wildasin D E. Nash equilibrium in models of fiscal competition[J]. Journal of Public Economics, 1988, 35: 229~240.

## Fiscal Competition between Local Governments in the Process of China's Market-oriented Economic Reform

ZHONG Xia-min

*(College of Public Finance and Administration,  
Zhejiang Institute of Finance and Economics, Hangzhou 310012, China )*

**Abstract:** Local government fiscal competition means a series of fiscal activities competing for various economic resources taken by local governments by means of finance in order to enhance the economic power and improve the potential welfare of the regions. Local government fiscal competition includes expenditure competition and tax competition, whose theoretical basis is fiscal decentralization theory. At the different stages of a national economic development, the manifestation of local government fiscal competition is different. China has experienced the fiscal competition characterized mainly by tax competition toward the fiscal competition including tax competition and expenditure competition as well since reform and opening-up. With her access to the WTO and further fiscal decentralization, the expenditure competition is getting more and more important. Based on fiscal competition, the paper attempts to analyze China's economic reform of market from a new approach.

**Key words:** local fiscal competition; fiscal decentralization; tax competition; expenditure competition