

□ 钟晓敏 樊小钢

## 财政职能的结构分析

### ——中央和地方政府的财政职能分工

我国社会主义市场经济条件下,财政的职能可概括为资源配置、收入分配和经济稳定三方面内容。但这样的概括是以国家整个组织系统为前提的,而在任何一个由多级财政组成的财政体制中,财政的配置、分配和稳定职能都必然要通过各级政府来发挥其作用。这就使我们面临着这样一个问题:在发挥财政诸职能的过程中,各级政府都起着相似的作用,还是各有其重点。我们认为中央政府和各级地方政府在执行财政的职能中是有分工的,各有其侧重点,不是所有的各级政府都能有效地实行财政的配置、分配和稳定职能。在各级政府中,财政职能分配的原则是效率和公平。

我国社会主义市场经济条件下,资源配置的基本模式是市场起资源配置的基础性作用,政府行政方式起调节和补充作用。在这一模式下,财政的资源配置职能的范围严格限于市场配置资源失灵的领域,即在这些领域内市场不能配置或不能有效率地配置资源。例如公共产品,由于公共产品具有消费上的非竞争性和非排斥性的特征,它的供应,没有市场供求关系,不能核算对个人提供的费用,不能获得直接的报偿,从而私人不愿或不能提供,唯有政府通过税收来筹措资金提供该类产品。市场配置资源失灵的领域还包括外部效应产品和具有自然垄断性的私人产品等。

但是,无论是公共产品、外部效应产品和自然垄断性的私人产品,由政府提供的话,在绝大多数场合下都是有条件的。拿公共产品来说,最明显的是公共产品受益面存在着地域上的限制。例如,城市的交通设施、绿化和治安条件,主要有利于该市的市民;某个村落的供水、供电系统的主要受益者是该村的村民;那个地方的环境保护搞得越好、基础设施健全、中小学普及率高,那个地区的居民就有更多的受益。因此,公共产品可根据受益面的地域性分为全国性公共产品和地方性公共产品。地方性公共产品是指该公共产品的受益面有地域性,在这个地域范围内的居民可以受益,不在这个地域范围内的居民则不能受益。由于绝大部分的公共产品都存在着受益面的限制,因此,大部分公共产品实际上都是地方性公共产品,而对地方性公共产品的提供,根据效率原则,由地方政府来提供更有效率。因为,一方面地方政府比较接近本地区的消费者,比较了解本地区消费者的偏好,因而也容易反映他们的偏好;另一方面,在假定地方公共产品的生产成本是由该地区的居民交纳的地方税来承担,且居民有流动性居住权利时,会形成符合市场效率的地方公共产品的规模经济。据此,我们认为财政的资源配置职能应主要由地方政府来执行。

当然,由地方政府来执行财政的资源配置职能并不排斥中央政府在一定范围内的资源配置功能。首先,对那些纯粹的全国性公共产品应由中央政府来提供,例如国防。国防产生的利

益为整个国境内的居民所共享,这样,由中央政府来统一提供是效率最高的。其次,有些地方性公共产品的受益面是跨地区的,如各地区边界地带的道路、桥梁,某一地区的病虫害的防治、水利工程等,为了避免各个地方政府的搭便车行为,需要上级政府来协调,包括上级政府对下级政府、中央政府对地方政府在资源配置时予以补偿。

以上对公共产品受益的地域性限制的一般分析,我们得到的结论是,地方性公共产品由地方政府来提供,全国性公共产品由中央政府提供,受益面跨地区的公共产品在以地方政府或下级政府提供的基础上,由中央政府或上级政府给予适当的补贴,并加以必要的协调。这样的分析和结论同样适用于外部效应产品和自然垄断性产品。

财政的收入分配职能的目标是要调整国民收入和财富的分配,使之达到社会认为的“公平”和“公正”的分配状态。虽然我们很难在理论上和技术上对于社会认为的这种“公平”和“公正”的分配状态予以量化,但在一定的社会环境下,总存在着某种社会评价。在市场经济条件下,由于存在着市场缺陷,总有一部分人的收入水平低于社会认为的最低标准,总存在穷人和富人在收入上的差距超过某个社会认可的临界点,以及在各地方之间在对财政的需求和财政的供给能力方面存在着较大的不平衡性,所以就由政府来对收入进行再分配,把收入从高收入的个人或家庭转移到低收入的个人或家庭,或者,把收入从富裕地区转移到贫困地区。下面的分析将证明在市场经济条件下,如果收入分配的职能由地方政府来承担的话,将既会产生不公平又引起效率的损失。

首先,我们假定对个人的最低收入水平和公共产品的最低供应标准在全国范围内有一个统一的标准,各地方通过各自的税收和转移支付手段来实现收入的再分配。由于一国内各地区之间存在着不可避免的贫富差距,各地区的财政需求和财政供给能力是不同的,一般来说,富裕地区的财政需求小而财政供给能力大,贫困地区则财政需求大而财政供给能力弱。假定由各地的财政供给来满足财政需求,而财政的供给主要取决于各地居民缴纳的地方税。那么可以肯定,为了满足全国统一的最低收入水平和公共产品的最低供给标准,富裕地区的人均税收负担要低于贫困地区的人均税收负担。这将意味着境况相同的人在贫困地区缴纳的税收要高于在富裕地区缴纳的税收。这种情况显然违背了同等境况的人同等待遇的横向公平的原则。如果按公平原则来征税,就会出现有些地方难以筹措到用于收入再分配和提供最低标准的公共产品的必要资金。

其次,我们假定各个地方自己设定一个收入最低水平的标准和公共产品提供的最低标准。显然,由于富裕地区的财政供给能力强,从而使得富裕地区的最低收入水平和公共产品的最低供给标准要高于贫困地区。但是,由地方政府实行的再分配计划是否有效取决于劳动力流动的难易程度,如果劳动力的流动阻碍较小,人口的迁移相对方便,则上述地方性的再分配计划实现的可行性很小。任何一个最低收入标准较高的地区,或者任何一个决定为穷人提供较好住宅或提供较好医疗保健和基础教育的地区都会面临穷人流入的问题。但是,这种不是由于地区之间对人力资源竞争价格的不同引起的迁移往往是产生无效率的根源。如果劳动力的流动性较小,则地方政府的分配职能在一定程度上起作用。在我国过去的体制下,由于对人口的自由流动的限制较严,地方政府发挥财政分配职能的作用较强。但是,市场经济一个很重要的特征是生产要素的自由流动,包括劳动力生产要素在全国范围内的自由流动。由此可见,随着我国市场经济的不断发展和完善,由地方政府来实行收入再分配职能的可行性将越来越小。

根据以上分析,我们认为,中央政府担任着把社会成员的收入差距控制在社会认可的合理范围之内以及保证社会全体成员都能满足对公共产品的最低消费需求的重要职责。因此,财政的收入再分配职能主要应由中央政府充任。在全国范围内建立个人收入分配的统一标准,由在全国范围内统一征收的税收,而不是用特定地区的税收来筹措转移支付的资金,以避免个人或公司通过选择居住地来逃避税收和减少可能产生的效率损失。

财政稳定职能的目标是要实现充分就业和没有通货膨胀的经济增长。在现代实行市场经济的国家中,各地区之间的经济是完全开放的,即在全国性的统一市场上,各种生产要素能够在各地区之间自由流动,因此,地方政府无法成功地自行执行稳定经济的政策,稳定的职能只能由中央政府来充当。

首先,在一个生产要素可以在各地区之间自由流动的条件下,任何地方政府旨在采取紧缩或扩张性财政政策以实现本地区经济稳定发展的目标均将失败。例如,当某地区想采取扩大大地区需求,刺激经济的扩张性财政政策时,由于该地区的经济太开放了,扩张性政策的结果必将会造成本地区进口的大量增加,从而使扩张性财政政策的乘数趋近于零,扩张性政策的效果也将丧失殆尽。相反,当采用紧缩性政策以控制通货膨胀时,又会由于进口的大量减少而使政策失效。总之,地方一级政府的财政措施,如果想稳定本地的经济,不管是扩张性的还是紧缩性的,都会因贸易条件的改变而变得无效。

其次,当某个地方政府采取财政政策时,会对其他地方的经济产生外部效应,这种外部效应一方面使得本地区的政策效应失效,如上面所分析的,另一方面,它还将对其他地区产生有利或不利的影 响。例如,当某地的扩张性政策导致该地进口增加时,如果出口地正处在高失业率和经济萧条阶段,则该地区的扩张性政策就在出口地区产生外部利益,降低出口地的失业率,刺激其经济的发展;反之,如果出口地区正遭受通货膨胀之苦,则会产生外部成本,使原先的通货膨胀的地区火上浇油,通货膨胀更趋严重。由于地方政府作为一个代表本地区利益的“团体利益主体”,它的政策也是从团体利益极大化角度出发,至于其采取的政策会对其他地区产生的外部效应是不加考虑的,所以,从全国范围内看,地方一级政府采取的稳定政策并不能保证全国经济的稳定。

再次,稳定性财政政策要求有阶段性的赤字和盈余来与借款和债务的偿还相一致。但是,地方政府对公债的发行是严格受控制的,它没有中央政府在发行公债上那么方便。因为地方性公债和全国性公债不同,它会被其他地方的居民所拥有,从而在支付利息时会引起资源在各地地区之间的转移,而中央政府发行公债不会引起资源转移到其管辖区之外(外债例外)。所以地方政府发行公债是极为有限和严格控制的,我们不能指望地方财政通过阶段性的赤字或盈余来稳定经济。

最后,稳定经济除了财政措施外,还得依靠货币政策。前面的分析表明由地方政府实行财政政策来稳定经济基本上是不可行的,而由地方政府来运用货币政策则更是难以接受的。从本质上讲,中央行政策是国家的职能。地方性货币政策的效力会因地区性经济的开放性而削弱,这与我们前面分析地方性财政政策失败的理由是一致的。另外,如果由地方政府掌握货币的发行权,常常会产生滥发货币的现象,从而加剧宏观经济的不稳定性。

综上所述,在一个多级财政组成的财政体制中,根据效率和公平原则,财政的资源配置职能主要由地方政府来承担,财政的收入分配和经济稳定职能则应当由中央政府来充当。