

单一制国家财政联邦制的 “中央—地方”财政关系*

朱 军^{1,2}

(1. 南京财经大学 财政与税务学院, 江苏 南京 210046;

2. 财政部 财政科学研究所博士后流动站, 北京 100142)

摘要: 财政联邦主义是联邦主义政治理念在财政领域的应用。在单一制政治体制下实行财政联邦主义, 中央和地方之间的财政关系有其特殊之处。文章通过构建两种异质群的演化博弈模型, 采用系统动力学方法研究了我国“中央—地方”财政关系的演化特征。研究发现, 当前的固定分权格局使我国的中央财政与地方财政之间处于一种失衡状态, 存在“一放即乱, 一收即死”的“治乱循环”。

关键词: 单一制; 财政联邦主义; 演化博弈; 财政关系

中图分类号: F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2012)06-0134-11

一、引言

对我国中央与地方的公共财政体制的研究, 较多地是从地方分权与经济增长、经济效率关系的角度进行理论和实证分析, 如 Lin 和 Liu(2000)。关于财政体制问题, OECD 于 2003 年专题讨论了财政集权和分权的处理原则。对中国而言, Ma(1995)通过一个博弈模型研究了中央财政“税收收入划分主动权”对地方税收努力的影响。庞明川(2004)总结了我国公共体制改革的历史进程, 认为分权导致了中央政府与地方政府的利益博弈。苗连营和吴礼宁(2010)基于经济法学的研究认为, 税制改革需要真正的宪政主义下的财政联邦主义。陈欣慰等(2011)基于房地产行业的地区利益定性分析了中央与地方的财政关系。目前的理论研究集中于中央与地方的经济关系、政治关系及其两者的结合, 而对“中央—地方”财政关系的理论分析则较少。旨在激励地方发展经济的渐进分权 and 市场化改革, 使我国的财政体制具备了财政联邦主义的特征。但是我国在政治体制上属于单一制国家。因此, 我国“中央—地方”之间的财政关系属于单一制政治体制下的财政联邦制。对此, 王世涛(2010)

收稿日期: 2012-02-28

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(10YJC790416)

作者简介: 朱 军(1980—), 男, 江苏建湖人, 南京财经大学财政与税务学院讲师, 财政部财政科学研究所博士后流动站研究人员。

基于法律视角讨论了中国单一制“财政联邦制”下中央与地方的财政关系。

总体上,目前对中国“中央—地方”财政关系的理论研究极少,现有文献集中在宪政关系、分权程度和分权存在问题的完善等方面。此外,目前对中国中央与地方之间财政关系的互动分析较少,基于动态演化博弈视角的特征分析更欠缺。由此,将博弈分析与动态演化过程分析结合起来进行政府间财政关系的时间性问题研究具有重要的经济意义。自 Smith(1982)出版《演化与博弈理论》之后,演化博弈理论已经应用于生态以外的更广泛的领域。本文着眼于中国单一制下财政联邦制的运行特征,基于系统动力学方法和演化博弈视角开展对中国“中央—地方”财政关系演化路径的研究,并提出当前体制下完善我国财政体制的政策建议。

二、理论分析

中国是单一制国家,政治上高度集权,经济上部分分权。财政体制上的分权模式也如此。中国的宏观财政法律和财政资金使用方向由中央政府确定,地方政府在既定的收入分权格局和支出方向上发展经济。这样的分权格局具有“同法同构”的特征——统一财税法制下中央与地方按相对稳定的“收益比”获得各自的财政资源 CB 和 LB,地方税政下自主财权收入所占比重非常低。这一体制也使中央政府和地方政府在长期非一次博弈中具有两种策略选择。中央政府既可以采取集权模式安排固定项目支出和独立承担“风险共担”项目的支出,又可以委托地方履行相关支出责任和风险共担支出项目。对地方政府而言,其制定经济发展规划时可以采取倾向于中央政府的财政政策,也可以采取侧重于地区经济利益的财政政策。本文在分析“中央—地方”财政关系时是基于各自所获得的财政资源来加以考察的。

(一)固定分权格局的博弈分析。假定中央政府和地方政府在既定的分权格局下获得的固定财源分别为 CB 和 LB。在不同的策略选择下,各自财政收益的支付矩阵见表 1。

在中央采取“集权化”的政策导向而地方采取“偏向地方”的财政措施时,地方政府会获得类似于“地方保护主义”的内部收益 ΔE 。但是地方的措施可能会被中央政府以 θ 的概率察

表 1 固定分权下的中央与地方财政收益

		地方政府	
		偏向中央	偏向地方
中央政府	集权化	(CB, LB)	(CB + $\theta \times PB$, LB + $\Delta E - \theta \times PB$)
	分权化	[CB - (1 - w) ΔE , LB - w $\times \Delta E$]	[CB + (1 - w) ΔE , LB + w $\times \Delta E$]

觉并施以 PB 的惩罚。 θ 代表地方利益“内化”被惩罚的可能性。 $\theta = 0$ 意味着地方的隐藏能力或谈判能力较强而不受惩罚; $\theta = 1$ 意味着地方受惩罚,惩罚收益归中央政府所有。在中央政府按比例 w 分得部分收益而允许地方政府采取内化政策时,双方的策略选择为(分权化,偏向地方)。而中央政府允许但地方政府未采取“内化”策略时,双方会失去内部收益 ΔE 。假定所有的变量

均为正(下同)。此时,参与人中央政府的收益矩阵 C 为:

$$C = \begin{bmatrix} CB & CB + \theta \times PB \\ CB - (1-w)\Delta E & CB + (1-w)\Delta E \end{bmatrix} \quad (1)$$

参与人地方政府的收益矩阵 L 为:

$$L = \begin{bmatrix} LB & LB - w \times \Delta E \\ LB + \Delta E - \theta \times PB & LB + w \times \Delta E \end{bmatrix} \quad (2)$$

假定连续时间下中央政府采取“集权化”财政策略的概率为 p, 地方政府采取“偏向中央”财政策略的概率为 q, 则参与人中央政府的动态演化路径为:

$$dp/dt = p(1-p)(1-1)C(q-1-q)^T \quad (3)$$

代入中央政府的收益矩阵 C, 得到中央政府的复制者动态方程为:

$$dp/dt = p(1-p)\{[2(1-w)\Delta E - \theta \times PB] \times q + \theta \times PB - (1-w)\Delta E\} \quad (4)$$

据此, 我们可以得到中央政府在动态演化过程中的非角点解:

$$q^* = [(1-w)\Delta E - \theta \times PB] / [2(1-w)\Delta E - \theta \times PB] \quad (5)$$

这里要求 $(1-w)\Delta E - \theta \times PB > 0$ 以形成非角点解。

参与人地方政府的动态演化路径为:

$$dq/dt = q(1-q)(1-1)L(p-1-p)^T \quad (6)$$

代入地方政府的收益矩阵 L, 得到地方政府的复制者动态方程为:

$$dq/dt = q(1-q)[(\theta \times PB - \Delta E + 2w \times \Delta E)p - 2w \times \Delta E] \quad (7)$$

据此, 地方政府在动态演化过程中的非角点解为:

$$p^* = 2w \times \Delta E / [\theta \times PB - \Delta E + 2w \times \Delta E] \quad (8)$$

这里要求 $\theta \times PB - \Delta E > 0$ 以形成非角点解。

对“中央财政”和“地方财政”的竞合博弈, 在满足相关条件的情况下显然存在以下 5 个均衡点: 即 A(0, 0)、B(1, 0)、C(1, 1)、D(0, 1) 和 E

$\left[\frac{2w \times \Delta E}{\theta \times PB - \Delta E + 2w \times \Delta E}, \frac{(1-w)\Delta E - \theta \times PB}{2(1-w)\Delta E - \theta \times PB} \right]$ 。对这 5 个均衡点, 需要借助

Jacobian 矩阵判断各个均衡点的稳定性, 以获得长期的演化稳定策略。基于复制者动态的系统方程式(4)和式(7)获得 Jacobian 矩阵。

基于上述 Jacobian 矩阵, 我们可以得到不同均衡点 Jacobian 行列式的迹 t_1 和 t_2 的相关性质。在判断这些性质时, 假设 $(1-w)\Delta E - \theta \times PB > 0$ 与 $\theta \times PB - \Delta E > 0$ 会随着宏观经济周期的变化而发生改变。结果如表 2 所示。

表 2 相关均衡点的稳定性特征

均衡点	Jacobian 行列式	$t_1 \times t_2$			
		情形 1	情形 2	情形 3	情形 4
A(0,0)	$[(1-w)\Delta E - \theta \times PB]2w \times \Delta E$	< 0	< 0	> 0	> 0
B(1,0)	$[(1-w)\Delta E - \theta \times PB](\theta \times PB - \Delta E)$	> 0	< 0	< 0	> 0
C(1,1)	$(1-w)\Delta E \times (\theta \times PB - \Delta E)$	< 0	> 0	< 0	> 0
D(0,1)	$(1-w)\Delta E \times 2w \times \Delta E$	> 0	> 0	> 0	> 0

由表 2 可知,在单一制国家财政联邦体制下,(固定分权格局下)中央与地方因势利导的财政利益考虑使其在长期呈现一个“竞合”多样化结果。具体将各种经济情形下的动态演化路径展示在相位图 1 中。

由图 1 可知,在单一制财政联邦体制通过分税制进行稳定后,(分权化,偏向中央)的策略选择不会出现。对此,王琢(1993)在总结广东经验时指出该地区领导善于运用中央赋予的权力,并能够率先进行财政、金融等多项管理体制的改革。但是对其他策略,我国中央政府与地方政府的财政体系依然处于一个不稳定的状态,中央政府与地方政府之间的财政关系与经济关系一样,呈现一种“似亲似疏”的状态。当处于(1, 1)均衡点附近时,双方是目标一致的关系,但不会长期处于这种状态;当处于(0,0)均衡点附近时,双方是分散化的关系。由此可见,在单一制国家“固定税法制定权”下,中央政府与地方政府之间的财政关系是不稳定的。对此,冯兴元(2010)在对我国中央与地方财政关系进行定性判断时也认为其是一种不稳定的关系。

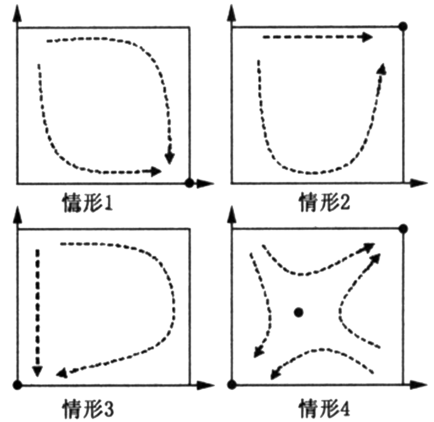


图 1 固定分权格局下的长期动态演化

由此可知,在单一制国家“固定税法制定权”下,中央政府与地方政府之间的财政关系是不稳定的。对此,冯兴元(2010)在对我国中央与地方财政关系进行定性判断时也认为其是一种不稳定的关系。

(二)激励导向的博弈分析。在各个地方政府发展经济的过程中,地方保护主义、先发优势下发达地区侵蚀落后地区资源收益以及整体公共环境收益下降(风险共担问题之一)对市场经济效率产生了影响。这要求中央政府需要激励地方政府采取偏向中央政府的财源安排。因此,中央政府常常成为一个“协商型”的中央政府,需要通过专项转移支付 TR 激励地方财政进行偏向中央目标的财源配置。此时,中央与地方财政获益的支付矩阵见表 3。

表 3 含“激励式”转移支付时中央与地方的财政收益

		地方政府	
		偏向中央	偏向地方
中央政府	集权化	$(CB - m \times TR + K,$ $LB + m \times TR + K)$	$(CB + \theta \times PB,$ $LB + \Delta E - \theta \times PB)$
	分权化	$(CB - \Delta E - m \times TR + K,$ $LB - \Delta E + m \times TR + K)$	$[CB + (1 - w)\Delta E,$ $LB + w \times \Delta E]$

假定地方政府获得的转移支付份额为 m ,即采取激励地方的向心政策而给予的实际份额。诱导共建风险共担项目后,中央财政和地方财政共享的收益为 K 。同理,中央政府的复制者动态方程为:

$$dp/dt = p(1-p)\{[(1-w)\Delta E - \theta \times PB + \Delta E]q - [(1-w)\Delta E - \theta \times PB]\} \quad (9)$$

进一步,中央政府在演化稳定策略下的非角点解为:

$$q^* = [(1-w)\Delta E - \theta \times PB] / [(1-w)\Delta E - \theta \times PB + \Delta E] \quad (10)$$

这里要求 $(1-w)\Delta E - \theta \times PB > 0$ 。

参与人地方政府的复制者动态方程为：

$$dq/dt = q(1-q)[(\theta \times PB + w \times \Delta E)p - (\Delta E - m \times TR - K + w \times \Delta E)] \quad (11)$$

根据式(11)，地方政府在演化稳定策略下的非角点解为：

$$p^* = \frac{\Delta E - m \times TR - K + w \times \Delta E}{\theta \times PB + w \times \Delta E} = 1 - \frac{\theta \times PB - \Delta E + m \times TR + K}{\theta \times PB + w \times \Delta E} \quad (12)$$

这里要求 $\Delta E - m \times TR - K + w \times \Delta E$ 与 $\theta \times PB - \Delta E + m \times TR + K$ 均为正。因而，该演化动力系统存在 5 个均衡点，分别为：A(0,0)、B(1,0)、C(1,1)、D(0,1) 和 $E\left(\frac{\Delta E - m \times TR - K + w \times \Delta E}{\theta \times PB + w \times \Delta E}, \frac{(1-w)\Delta E - \theta \times PB}{(1-w)\Delta E - \theta \times PB + \Delta E}\right)$ 。同理，基于 Jacobian 矩阵可判断各个均衡点的稳定性特征。基于复制者动态的系统方程式(9)和式(11)可得 Jacobian 矩阵。

同理，可得 Jacobian 行列式的迹 t_1 和 t_2 的相关性质。考虑到地方财政自主抉择(如投入基础设施项目)形成的超额收益对中央和地方而言均较客观，同时满足 $(1-w)\Delta E > \theta \times PB$ 和 $w \times \Delta E > -\Delta E + m \times TR + K$ 这两个假设条件时，相关均衡点的稳定性特征如表 4 所示。

表 4 相关均衡点的稳定性特征

均衡点	Jacobian 行列式	$t_1 \times t_2$	$t_1 + t_2$
A(0,0)	$[(1-w)\Delta E - \theta \times PB] \times [\Delta E - m \times TR - K + w \times \Delta E]$	> 0	< 0
B(1,0)	$[(1-w)\Delta E - \theta \times PB] \times [\theta \times PB - \Delta E + m \times TR + K]$	> 0	> 0
C(1,1)	$\Delta E[\theta \times PB - \Delta E + m \times TR + K]$	> 0	< 0
D(0,1)	$\Delta E[\Delta E - m \times TR - K + w \times \Delta E]$	> 0	> 0

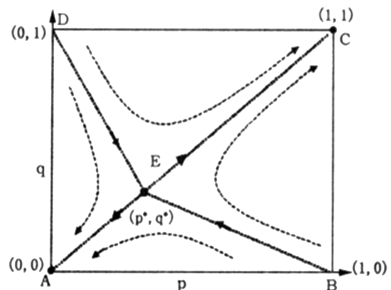


图 2 中央转移支付激励下的动态演化

根据表 4，我们得到相位图如图 2。由图 2 中的动态演化路径可知，在单一制财政联邦体制下，固定财政分配格局中“中央—地方”财政关系竞合的演化稳定策略为(集权化，偏向中央)和(分权化，偏向地方)。这种策略在现实经济中的解释为：财政联邦主义下转移支付在一般意义上是平衡区域经济差距的项目支出。而在我国单一制财政联邦体制下，中央财政经常提供调节地区经济结构、安排专项调节功能的转移支付以激励地方财政资源配合中央的政策目标。在这一激励模式下，“中央—地方”在争取财政支配权的过程中存在“一管就死、一放就乱”的恶性循环。而具体影响中央与地方政府演化稳定策略的结果取决于初始点所在区域。譬如，倾向于均衡点(0,0)的演化稳定策略

(集权化,偏向中央)取决于相位图 2 中 ABED 的面积 ΔS 。 ΔS 为:

$$\Delta S = \left(\frac{\Delta E - m \times TR - K + w \times \Delta E}{\theta \times PB + w \times \Delta E} \right) \times \frac{(1-w)\Delta E - \theta \times PB}{(1-w)\Delta E - \theta \times PB + \Delta E} \quad (13)$$

在我国财政体制实施渐进分权改革的过程中,部分地方政府曾出现过度偏离中央政策的“诸侯经济”现象,使(分权化,偏向地方)得以呈现。而相关影响因素的改变又会呈现(集权化,偏向中央)的策略选择。这是因为我国是单一制国家,中央政府拥有政治和行政上的权威地位。在地方偏离中央目标时,中央有行政调整、事权划分方案和财权划分方案等方面的主动变更权。

而在“中央—地方”财政关系动态演化的过程中,如果 $(1-w)\Delta E - \theta \times PB > 0$ 与 $\Delta E - m \times TR - K + w \times \Delta E > 0$ 不同时满足,则存在如图 3 所示的结果。

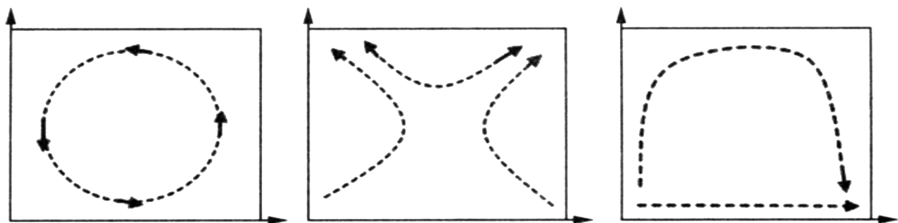


图 3 固定分权之外的收益变动时双方的演化路径

由图 3 可知,在中央政府对其获得的超额经济收益 $(1-w)\Delta E$ 与惩罚收益 $\theta \times PB$ 权衡取舍,且地方政府对其采取“偏向中央”的额外收益 $m \times TR + K - \Delta E$ 和“偏向地方”的额外收益 $w \times \Delta E$ 权衡取舍时,会出现财政关系不稳定的结果。

(三)地方争取自主权的演化博弈。在单一制财政联邦体制下,由于各个地方政府之间的绩效竞争、地区负责人执政业绩展示的需要,结果形成了地区的局部利益。在改革开放

表 5 中央与地方财政收益的演化博弈

		地方政府	
		偏向中央	偏向地方
中央政府	集权化	$(CB - m \times TR + K, LB + m \times TR + K)$	$(CB + \theta \times PB, LB + \Delta E - \theta \times PB)$
	分权化	$(CB - \Delta E - m \times TR + K, LB - \Delta E + m \times TR + K)$	$[CB + (1-w)\Delta E - K, LB + w \times \Delta E + ER - K]$

中,部分地区甚至出现了主动向中央争取地方财政自主权的现象。王琢(1993)在总结广东经验时认为,该地区领导敢于向中央要改革权,倾向于率先拥有财政政策自主调整权。但在目前严格执行的单一制“财政联邦主义”下,现行宪政体制中地方的财政自主权极少,因而地方宁可舍弃“共同利益”而增加归本地区支配的预算外财权 ER。对此,张少军和刘志彪(2010)通过委托代理理论讨论了地方政府倾向于“分割策略”的诱因。考虑到地方的这一利益诉求,“中央—地方”的财政关系见表 5 所示。

此时,在参与人中央政府的复制者动态方程中,非角点解的表达式为:

$$[(2-w)\Delta E - \theta \times PB - K]q + [\theta \times PB + K - (1-w)\Delta E] = 0 \quad (14)$$

由式(14)可知,此时不存在非角点解。

此时,参与人地方政府的复制者动态方程为:

$$dq/dt = q(1-q)[(\theta \times PB + w \times \Delta E - K + ER)p + (m \times TR + 2K - (1+w) \times \Delta E - ER)] \quad (15)$$

在这一模型下,中央财政与地方财政的动态演化存在4个均衡点,分别为A(0,0)、B(1,0)、C(1,1)和D(0,1)。同理对不同均衡点通过Jacobian方法进行稳定性分析。基于式(14)和式(15)获得Jacobian矩阵。

基于Jacobian矩阵,在 $\theta \times PB + K - (1-w) \Delta E > 0$ 且 $m \times TR + 2K - (1+w) \Delta E - ER > 0$ 时,相关均衡点的特征如表6所示。由表6可知,均衡点A(0,0)为演化动力系统的出发点,为非吸收状态;均衡点B(1,0)和均衡点D(0,1)为不稳定均衡点;均衡点C(1,1)为演化系统的稳定策略,为吸收状态。根据均衡点的特征,中央财政主体与地方财政主体的动态演化路径见相位图4。

表6 地方争取自主权下的稳定性特征

均衡点	Jacobian 行列式	$t_1 \times t_2$	$t_1 + t_2$
A(0,0)	$[\theta \times PB + K - (1-w) \Delta E] \times [m \times TR + 2K - (1+w) \Delta E - ER]$	> 0	> 0
B(1,0)	$-[\theta \times PB + K - (1-w) \Delta E] \times [m \times TR - \Delta E + K + \theta \times PB]$	< 0	
C(1,1)	$\Delta E [m \times TR - \Delta E + K + \theta \times PB]$	> 0	< 0
D(0,1)	$-\Delta E [m \times TR + 2K - (1+w) \Delta E - ER]$	< 0	

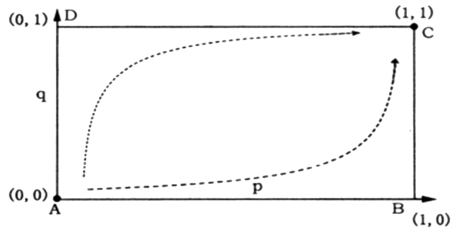


图4 地方争取主动权下的动态演化

从图4可知,在中央财政要求获得的整体利益K与违背其意愿的惩罚收益 $\theta \times PB$ 高于其从地方获得的超额经济利益 $(1-w) \Delta E$ 时,地方政府从“偏向中央”中获得的收益高于其分散决策的收益,单一制“财政联邦制”下双方的演化稳定策略为(集权化,偏向中央)。当前,在缺乏对最优地方公共品供给(Williams,1966;Okamoto,2009)原则制定和约束的情况下,财政的独立性考虑使各个地方政府均千方百计隐藏其自主获得的预算外财政资源ER。对此,Norris(2005)在研究中国政府间财政关系时指出,在向中央财政报告直接债务、或有债务信息时,地方政府是信息供给不完全的。这就意味着在地方财政配置资源长期“失控”的背景下,未来中央实现财政的集权是进一步分权的基础;而在地方财政主体分散决策出现资源配置失当或财政危机时,地方财政主体将不得不依赖中央财政。

三、数值模拟

为了检验理论模型获得的基本结论,本文对存在鞍点稳定和唯一演化稳定策略的状态进行了数值模拟。

(一)参数选择。我们在模拟1的参数选择中考虑了鞍点稳定结果存在的

假设条件： $(1-w)\Delta E - \theta \times PB > 0$ 与 $\Delta E - m \times TR - K + w \times \Delta E > 0$ 。在模拟 2 的参数选择中考虑了不同于前者的“地方额外收益”差异和“激励式转移支付”差异，并且考虑了其满足参数选择的基本条件： $\theta \times PB + K - (1-w)\Delta E > 0$ 与 $m \times TR + 2K - (1+w)\Delta E - ER > 0$ 。基于上述考虑，相关参数设定见表 7。

表 7 基本参数的选择和系统初值设定

参数	模拟 1 的参数选择				模拟 2 的参数选择	
CB	50	50	50	50	50	50
LB	50	50	50	50	50	50
m	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
TR	50	50	50	50	40	40
K	8	8	8	8	8	8
ΔE	40	40	40	40	20	20
w	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
θ	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
PB	30	30	30	30	30	30
ER	15	15	15	15	15	15
初值 $p_{(0)}$	12/35	0.2	1	1	0.2	0.5
初值 $q_{(0)}$	1/9	0.7	0	1	0.2	0.5

(二)数值模拟结果。基于模拟 1 的参数选择，通过计算可知该模型的鞍点为(12/35, 1/9)。本文将其设定为初始值，获得图 5 中模拟图 1。将图 2 中演化稳定的均衡点 C(1,1)和 B(1,0)分别作为初始值，得到图 5 中模拟图 3 和模拟图 4。

由图 5 可知，当初值为鞍点(12/35, 1/9)时，离开初值后系统在 $t=0.3$ 期之后将稳定于(1,1)策略，即证明了图 2 中

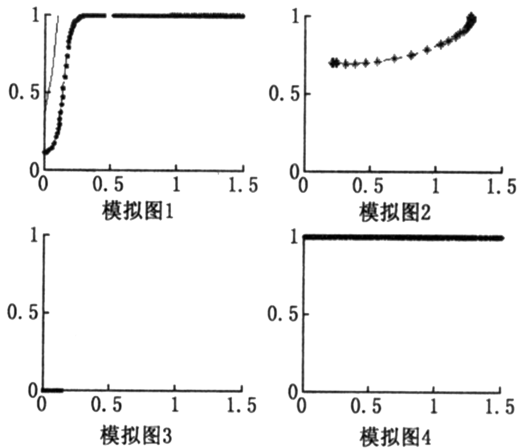


图 5 “激励导向”下的数值模拟结果

C(1,1)为长期演化的均衡状态之一。而图 5 中模拟图 4 的结果表明，C(1,1)为演化吸收点，即使多次、长期偏离于 C 点，系统演化稳定的特征也使其不会离开该均衡点。图 5 中模拟图 3 的图示解表明，从出发点 B(1,0)开始，一旦偏离便进入了同为吸收状态的 A(0,0)。当初始值为非鞍点稳定状态——假定为图 2 中 BCDE 中的任意状态时，图 5 中模拟图 2 的结果表明双方必定走向长期演化稳定策略——均衡点(1,1)，即 $p_{(t)}$ 和 $q_{(t)}$ 的数值长期都将趋于 1。

基于模拟 2 的参数设定，我们分别选择概率组合(0.2, 0.2)和(0.5, 0.5)为初始值，获得图 6 中的图示解。而为了体现“中央—地方”互动关系的特征，我们还在相位图中模拟了 $p_{(t)}$ 和 $q_{(t)}$ 的跨期动态关系。

由图6可知,在地方争取自主权时,中央和地方财政关系的长期均衡演化稳定策略为(1, 1)。同时,由相平面图1和相平面图2可知,两者具有“向右上方”倾斜的线性特征。这也表明长期演化稳定的均衡策略是图4中吸收状态C(1, 1)。

四、主要结论与政策建议

(一)主要结论。本文基于两种异质群的动力学分析,通过演化博弈模型对中央与地方的

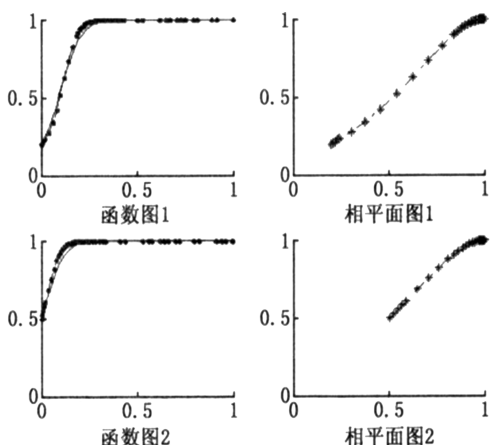


图6 地方争取自主权下的数值模拟结果

财政关系进行了理论和模拟研究,得到如下结论:首先,在我国单一制财政联邦体制下,固定分权格局使“中央—地方”之间的财政关系呈现不稳定的特征。其次,中央财政在采取弥补地方经济发展不足和“偏向中央”政策的激励时,出现了非平衡转移支付,也使我国现行的转移支付制度较为复杂。同时,在这一激励导向的转移支付制度下,“中央—地方”之间的财政关系呈现(集权化,偏向中央)和(分权化,偏向地方)两种格局。即中央财政与地方财政之间存在“一放即乱,一收即死”的两种极端。最后,在地方争取自主权的长期动态演化过程中,在中央政府考虑整体利益更多、地方财政资源配置不当时将会呈现(集权化,偏向中央)的演化稳定策略。这意味着在单一制财政联邦主义下,地方财政运转中的“纯经济收益”将由地方政府获得,而运行风险及其控制风险的主动性将不得不交由中央政府负责。

(二)政策建议。

1. 在当前单一制财政联邦主义下,固定收入分权格局的“同法同构”分权是控制地方支出扩张的有效约束。因此,强化固定收入分权格局下的地方政府收入行为,取消地方预算外收入或将其纳入预算内管理是防范财政风险的有效途径。而在财政资源配置上,应对地方财政进行更多的公共服务导向的绩效考核;同时,中央政府应提高居民“用脚投票”的便利性以提高地方财政资源的有效性,使其偏向中央公共政策目标。这实际上是通过收入约束使地方政府成为 Loughlin(1982)所倡导的“理性化”财政主体。

2. 在我国地方财政支出规模膨胀、隐形债务不断积累的背景下,应避免采取“增强地方自主税政权”的联邦主义。无论是政治上的集权—分权,还是财政上的集权—分权,都各有利弊。当前应避免在“支出问题未规范”时通过进一步的分权解决体制问题,因为理论研究表明无论是专项转移支付的激励

还是预算外的变相激励,均未使财政体制处于一个相对稳定的状态。此外,发达国家联邦政体下的财政分权也表明,地方政府偏好过度引致的财政危机是联邦财政体制下当前和今后亟待解决的问题。而在我国地方支出行为尚非“理性状态”时,更应避免采取联邦制国家的财政联邦主义。

3. 在单一制财政联邦体制下,强化地方财政运行的安全性,增强其支出的责任和风险控制较为重要。在单一制财政联邦体制下,采取较为明确的(分权化,偏向中央)策略更可取。但这里“偏向中央”是指地方政府采取更为负责的财政资源配置,地方财政政策目标应与中央及其他同级政府一致,如重视区域内环境污染治理和流动性人口的教育。对地方政府的利益“内部化”和财政风险转移的行为,中央财政应制定全国统一的“资本性支出指导条例”,要求地方政府明确预算外支出安排、债务支出安排和中长期支出计划,构建地方资本性支出的问责制度,强化单一制下的地方财政自责任。

4. 打造“平行政府”,稳定中央财政与地方财政之间的关系。将地方政府建立成为对地区发展“总体利益”负责的实体,而不仅仅是侧重辖区“经济收益”的实体。同时,改变中央财政与地方财政之间上下级的行政管制关系,明确收入划分权方案、权限及其稳定性,避免中央对地方“一管就死、一放就乱”的局面。平行政府的目的是使地方财政具有自主性、自责任,具有真正的“财政联邦”的主体角色。打造“平行政府”、明确各自的财政职责并严格地方的财政纪律,有利于改变“中央—地方”的财政协商和财政依赖关系,也有利于避免出现中央与地方传统“分合”关系的循环往复。

总之,当前单一制财政联邦体制有其利弊之处。将地方财政塑造为一个低风险、负责任的主体,明确中央财政的职责,是稳定相互之间财政关系的重要方面。其中,地方财政主体的“行为理性化”是解决问题的关键。

* 本文受南京财经大学科研基金项目(A2011017)的资助。

主要参考文献:

- [1]陈欣慰,王艺明,黄榆舒.中央、地方财政关系与房地产价格[J].商业研究,2011,(1):102—106.
- [2]冯兴元.中央和地方财政关系的症结与应变[J].人民论坛,2010,(20):12—14.
- [3]苗连营,吴礼宁.税制改革与中央和地方财政关系[J].学习论坛,2010,(2):73—78.
- [4]庞明川.中央与地方政府间博弈的形成机理及其演进[J].财经问题研究,2004,(12):55—61.
- [5]王世涛.论单一制中国的财政联邦制——以中央与地方财政关系为视角[J].北方法学,2010,(5):31—37.
- [6]王琢.广东省的改革开放和经济发展[J].中国社会科学,1993,(4):47—58.
- [7]张少军,刘志彪.我国分权治理下产业升级与区域协调发展研究——地方政府的激励不相容与选择偏好的模型分析[J].财经研究,2010,(12):83—93.

- [8]Ma J. Modelling central-local fiscal relations in China[J]. *China Economic Review*, 1995, 6(1):105—136.
- [9]Loughlin M. Recent developments in central; local government fiscal relations[J]. *Journal of Law and Society*, 1982, 9(2):253—265.
- [10]Dabla-Norris E. Issues in intergovernmental fiscal relations in China[R]. IMF Working Paper No. 05130, 2005.
- [11]Okamoto R. The optimal provision of local public goods in a metropolitan area with flexible jurisdictional boundaries[J]. *Journal of Regional Science*, 2009, 49(2):349—359.
- [12]Smith J M. *Evolution and the theory of games*[M]. London: Cambridge University Press, 1982.
- [13]Lin Y, Liu Z. Fiscal decentralization and economic growth in China[J]. *Economic Development and Cultural Change*, 2000, 49(1):1—21.

Central-local Fiscal Relations under Fiscal Federalism in a Unitary State

ZHU Jun^{1,2}

(1. *School of Public Finance and Taxation, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing 210046, China*; 2. *Postdoctoral Station of Research Institute for Fiscal Science, Ministry of Finance of the People's Republic of China, Beijing 100142, China*)

Abstract: Fiscal federalism is an application of political federalism philosophy to public finance. Under fiscal federalism in a unitary state, the fiscal relations between central and local governments have their own characteristics. By establishing an evolutionary game theory model of two heterogeneous populations, this paper discusses the evolutionary path of central-local fiscal relations based on system dynamics. It concludes that the central-local fiscal relations remain in a disequilibrium state due to current fixed tax sharing system, and there is a cycle of chaotic state under fiscal decentralization and inactive state under fiscal centralization.

Key words: unitary system; fiscal federalism; evolutionary game theory; fiscal relationship

(责任编辑 许 柏)