

市场经济中地方政府 职能的比较研究

张荐华

地方政府职能的界定和发挥首先受中央政府与地方政府关系的制约,而中央政府与地方政府的的关系又在很大程度上取决于政府体制。目前,世界上的政府体制大致可以划分为三类:单一制,联邦制和邦联制。其中邦联制政府体制是一种主权国家的联盟,任何参加邦联的国家可自由退出,邦联政府无立法权,通常仅在外交方面有代表权。目前世界各国的政府体制主要采取的是单一制和联邦制。在实行单一制的国家,宪法不对中央政府与地方政府各自的权责作出明确规定,中央政府可根据需要对地方政府进行授权,地方政府作为中央政府在各地的代表,执行中央政府作出的各项决策。英国、法国、中国、日本等国是实行单一制的国家。联邦制则是由若干国家结成联邦,组成联邦政府,由参加联邦的各个国家向联邦政府授权,对各个国家的公共事务进行管理。于是,参加联邦的国家政府成为地方政府,而联邦政府成为中央政府。在联邦制条件下,地方政府拥有较大的权力,而中央政府的权力受地方政府的授权范围的制约。美国、澳大利亚、巴西、印度等国都是实行联邦制的国家。

尽管实行单一制的国家和实行联邦制的国家在处理中央与地方关系上有很大不同,但生产的社会化和市场经济的发展,对政府行使经济职能的效率提出了越来越高的要求,而提高政府行使经济职能的效率的一项重要措施,是合理划分中央政府与地方政府的职能,正确处理中央与地方的关系。结果是,实行单一制的国家,逐步由中央政府向地方政府更多地授权,而实行联邦制的国家则不断扩大中央政府的权力,使实行两种不同政府体制的国家的中央和地方的关系具有了很多共同之处。因此,似乎可以作出这样的结论:在市场经济发展中,对政府经济职能及中央与地方政府职能的分工有某种共同的要求,虽然不同的政府体制使各国的政府采取了不同的处理中央与地方关系的方式,但殊途同归,政府的职能和中央政府与地方政府职能的分工,总是要与市场经济的发展要求相适应。

各国中央与地方的经济关系集中表现在财政关系上。一般来说,可用三个指标来衡量中央与地方之间的财政关系:中央政府收入率,中央政府支出率和政府财政收支纵向不平衡百分点。其中,中央政府收入率是指中央政府收入占政府财政收入总额的比率;中央政府支出率是指中央政府支出占政府财政支出总额的比率;政府财政收支纵向不平衡百分点是前二者之间的差额,它可以反映中央政府与地方政府间在财政收支上的纵向平衡状况。作者比较了澳大利亚、美国、法国、英国、日本、巴西、印度和中国等 8 国家 1975~1993 年的中央政府与地方政府间的财政收支上的纵向平衡情况后,发现,各国的情况有很大的不同:从中央政府收入率看,法国最高(86~91%),中国最低(15~39%);从中央政府支出率看,还是法国最高(82~91%),而日本最低(32~38%)。政府财政收支纵向不平衡百分点的差别更为显著,相对来说,日本、澳大利亚、英国和中国较高,而印度、美国和法国较低。但我们也可以发现一些相似的地方:首先,上述三个指标,在单一制和联邦制国家之间,在发达国家和发展中国家之间没有明显的区别。例如,实行联邦制的巴西,中央政府支出率高达 57~71%,而实行单一制的日本却很低,仅为 32~38%;其次,在所有 8 个国家都程度不同地存在着政府间财政收支的纵向不平衡,似乎这是一种普遍现象;再次,所有国家用于解决财政收支的纵向不平衡问题的主要方法都是政府间的转移支付。表 1 反映了部分国家中央政府对地方政府转移支付占地方政府财政收入的比重,这些数据可以反映中央政府对地方政府的控制程度,一般来说,这一比率越高,控制程度也越高。但中国的情况是在大多数年份地方政府的收入大于支出,这种纵向不平衡问题是通过地方政府向中央政府上缴财政收入等政府间的转移支付方式加以解决的。1994 年财政税收体制改革之后,中国的中央政府财政收小于支才转为收大于支。

二

地方政府的职能可以通过其财政支出的主要项目来进行分析。根据国际货币基金组织《政府财政统计年

鉴》的统计资料,我们可以将政府职能划分为 10 个大类,即一般公共服务、国防、公共秩序与安全、教育、医疗保健、社会保障与福利、住宅与环境卫生、文化娱乐服务与宗教事务、经济事务与服务、其他支出等,在所选择国家(除缺少资料的巴西之外的 7 个国家)之间进行比较。从总的情况看,一般公共服务、国防和社会保障与福利在大多数国家属于中央政府职能,但在一般公共服务和社会保障与福利方面,印度和中国主要是地方政府的职能;公共秩序与安全和教育大多属地方政府职能;医疗保健除英国和法国外在其他国家属地方政府职能;住宅与环境卫生除美国外在其他 6 国均属地方政府职能;文化娱乐服务与宗教事务在除缺乏资料的日本之外的其他 6 国都属于地方政府职能;经济事务与服务方面,在美、英、法主要是中央政府职能,在澳大利亚和印度属地方政府职能。

表 1 1975-1991 年地方政府财政收入中中央政府拨款所占比重 (%)

年份	澳大利亚	巴西	美国	英国	印度	日本	法国
1975	50.6	21.1	18.7	50.1	41.8	18.2	
1981	50.7	25	18.9	43.8	43.8	18.3	44.2
1985	49.8	29.2	14.8	48.0	45.1	17.3	34.6
1989	40.5	29.1	13.2	42.9	41.6	20.1	35.5
1991	40.7	26.8	14.7	70.8	42.9		35.8

资料来源:国际货币基金组织:《政府财政统计年鉴》有关年份,华盛顿,国际货币基金组织,1984 ~ 1995;《日本统计年鉴 1992》,东京,日本总理府统计局,1992。

取得财政收入是地方政府的重要职能,同时也是地方政府行使其他各项职能的基础。我们可以通过研究地方政府的财政收入来源结构,对地方政府的财政收入职能进行分析。表 2 是 7 个国家的政府财政收入来源(去除了政府间转移支付)的结构情况(中国的情况见表 3),根据表 2 和表 3 所提供的统计数据,我们可以逐个国家对地方政府的主要财政收入来源作一对比分析:

澳大利亚地方政府的收入来源中,第一位是非税收收入,占其全部收入的 37.6%;其次是财产税,占 24.2%;国内商品与服务税为第三位,占 20%;

巴西地方政府来源于税收的收入占其总收入的 81.3%,非税收收入占 18.7%;

印度地方政府的主要收入来源于国内商品与服务税,占其全部收入的 75.2%;第二位是非税收收入,占 16.1%;

美国地方政府的主要收入来源中第一位是非税收收入,占其总收入的 34.1%;第二位是国内商品与服务税,占 27.2%;第三位是财产税,占 20.9%;第四位是对收入、利润和资本收益征税,占 16.7%;

中国地方政府的主要收入来源,工商税收占首位,占其总收入的 73.8%,企业所得税与农业牧业和耕地占用税,占 21.6%,其余部分来自专项收入、罚没收入和行政性收费;

法国地方政府来源于税收的收入占其总收入的 68.9%,非税收收入约占 30%;

日本地方政府的主要收入来源中,第一位是对收入、利润和资本收益征税,占其总收入的 63.4%;其次是财产税,占 23.1%;国内商品与服务税为第三位,占 12.6%。

由此可见,尽管各国地方政府在收入来源的排序上有所不同,主要的收入来源大多是来自财产税、国内商品与服务税和非税收收入。

从国外的经验来看,地方政府在为提供更好更充足的公共物品而进行的筹集资金方面,除了地方税收及中央政府的拨款和补助之外,还广泛采用其他渠道和方式进行筹资,其中主要有:

(1) 由地方政府发行地方公债券,用于当地基础设施的投资建设。各国对地方政府发行公债的管理办法有所不同,但一般规定由地方政府的金融机构认购或由当地金融组织或居民认购。有些国家的中央政府用税收优惠等办法支持地方政府发行公债,例如,美国的“联邦政策通过把州和地方债券的利息排除在联邦所得税应税所得之外而给予州和地方债务以一般的支持。一个边际税率为 50% 的投资者将愿意以报酬率为 4% 的地方债券替代报酬率为 8% 的公司债券(其他条件相等)。目前,信用等级为 AAA 的州和地方债券的报酬率可能为 6%,而公司债券则是 9%。因此,其边际税率超过 33% 的纳税人将乐于持有州和地方发行的债券。这种纳税利益就使资金移向免税市场,从而降低了州和地方政府举债的成本。”

(2) 由地方政府开办或控制商业银行和非银行金融机构,使之服务于本地区的投资、融资,特别是扶持中小企业的发展。“例如在澳大利亚,政府拥有不少商业银行,这些商业银行分联邦所有和州所有,在全国 15 家商业银行中,政府控制的商业银行占了 6 家。该国的储蓄银行以及信用社、保险公司等金融机构也是基本如此。它的专业银行,如资源开发银行、出口信贷保险公司和初级产品银行则全部是联邦政府、州政府和

民间商业银行公私合资组建的。”

表 2 政府财政收入来源 (1990 年)

		政府财政 收入总额	税收 总额	其 中							非税收入	资本 收益
				收入、利 润与资本 收益税	社会保 险税	工薪税	财产税	国内商品 与服务税	国际交 易税	其他 税收		
澳大利亚	联邦	100424	90704	64255		1204	387	20793	4065		9474	246
	州	31539	18658				5697	7818		5143	11725	1156
	地方	7540	3776				3776				2971	793
美国	联邦	1085.90	999.59	560.57	375.53		11.50	34.88	17.09	0.02	86.05	0.26
	州	462.41	308.53	117.83	8.04		11.91	170.75			153.67	0.21
	地方	312.72	201.13	11.38			149.85	39.90			110.90	0.69
巴西	联邦	3630.1	2198.1	538.80	811.2	155.5	0.4	637.1	55.1		431.5	1000.5
	州	1030.1	898.2								131.9	
	地方	176.5	82.9								93.6	
印度	联邦	723.5	575.7	107.1			2.8	258.7	206.4	0.8	140.1	7.7
	州	351.4	294.5				4.7	264.5		25.3	56.6	0.3
	地方											
日本	中央	62146	58730	42859			2793	10471	827	1780	3231	185
	地方	31795	31795	20160			7331	4010		294		
英国	中央	203022	184329	80183	32497		12530	58945	127	47	18089	604
	地方	25852	11565				3081			8484	9744	4543
法国	中央	2638.7	2448.8	457.8	1154.1	28.4	56.5	747.2	0.3	2.4	182.7	7.2
	地方	380.7	262.3								114.1	4.3

注: 统计单位分别是, 澳大利亚: 百万澳元; 美国: 十亿美元; 巴西: 1000 里艾斯; 印度: 十亿卢比; 日本: 十亿日元; 英国: 百万英镑; 法国: 百万法郎。

资料来源: 国际货币基金组织: 《政府财政统计年鉴》1994 年, 华盛顿, 国际货币基金组织, 1994。

表 3 1995 年中国地方政府财政收入来源结构 (单位: 百万元人民币)

	金额
政府财政收入总额	298558
税收总额	282587
1. 工商税收	220381
2. 农牧业税和耕地占用税	27809
3. 企业所得税	36662
国有企业上缴利润	1905
国有企业亏损补贴	-28101
能源交通重点建设基金收入	311
基本建设贷款归还收入	59
其他收入	9046
国家预算调节基金	713
所得税退税	2265
专项收入	12956
罚没收入和行政性收费	19080

资料来源: 国家统计局: 《中国统计年鉴 1996》, 北京, 中国统计出版社, 1996。

(3) 其他筹资措施, 如由地方政府组织建立地方合作金融机构, 以满足本地基础设施和经济发展的资金需要, 例如, 日本的地方会员制的信用金库和信用组合, 就是这类机构; 由地方政府提供优惠政策或担保, 引进资金举办公共工程; 由地方政府发行各种彩票, 将收入用于教育、文化、卫生等公共事业。又如, 美国大多数州政府定期发行政府彩票, 所得收入在支付了中彩者的奖金及发行费用之后, 全部用于发展本地的教育等公共事业。

经验表明,要提高政府行使职能的效率,必须由中央政府和地方政府分别承担全国性和地区性公共物品的生产和供应。虽然各国在中央政府与地方政府的职能分工方面的做法不尽相同,但一般都明确作出规定:全国性公共物品如国防、外交、跨地区的大型基础设施等,由中央政府提供;而地区性公共物品如治安、消防、公共图书馆和城乡基础设施等,由地方政府提供。

为什么不能将所有的公共物品都交由中央政府来提供呢?究其原因,主要是因为由地方政府供应公共物品,往往更能符合当地人民的偏好和需要,而且,由于地方政府对地区性公共物品的生产和供应可以拥有更多的信息和进行就近的监督管理,因而能够取得更好的效益。例如,在少数民族地区建立民族自治政府,实行区域民族自治,可以更好地提供当地人民所需要的公共物品。同时,地方政府承担本地居民的公共物品生产和供应,符合“谁受益,谁支付”的公平原则。关于这一问题,斯密在《国富论》中写道:“一切公共工程,如不能由其自身的收入维持,而其便利又只限于某特定地方或某特定区域,那么,把它放在国家行政当局管理之下,由国家一般收入维持,总不如把它放在地方行政当局管理之下,由地方收入维持,来的妥当。”因此,由中央政府生产和供应全国性公共物品,由地方政府生产和提供地区性公共物品,能够使政府行使职能的效率提高,因而可以用它作为划分中央政府与地方政府职能的主要根据。总结各个国家的经验,我们可以按照公共物品在生产、供应和消费范围上的不同性质,将中央政府和地方政府的职能大致作如下的划分:

中央政府在提供全国性公共物品方面应行使的主要职能包括:(1)国防建设与国家安全事务;(2)外交事务与对外经济贸易的协调管理;(3)跨地区的大型基础设施建设和服务;(4)全国性国有资产的管理;(5)大型基础科研;(6)对教育、卫生、医疗、文化、环保等事业的管理;(7)微观经济规制与宏观经济调控和监督管理;(8)制定和实施统一的社会福利及社会保障制度;(9)中央所属行政机构的管理;(10)对中央级财政金融等部门的管理,对地方政府的的管理及其他由中央政府管理的事务。

地方政府在生产和提供地区性公共物品方面的主要职能包括:(1)本地区基础设施的建设和服务;(2)本地区的教育、科研、卫生、医疗、文化、环保等事业的管理;(3)地方治安保卫、消防服务;(4)对地方政府资产的管理;(5)对地区性财政金融等部门的管理;(6)结合本地区实际贯彻实施中央政府制定的微观经济规制和宏观经济调控的各项政策措施;(7)具体实施全国统一的社会保障及社会福利制度;(8)对地方政府所属行政机构、对下级政府的管理及对当地其他事务的管理。

对某些公共物品的生产和供应,是需由中央和地方政府共同承担的,如教育、科研、社会保障制度等等。但各国的情况有很大的不同,例如,教育(包括对公立学校、就业培训等的管理)在美国主要由地方政府承担,而在法国主要是由中央政府负责。

尽管在中央与地方政府的职能分工上有不少差异,但各个国家在处理中央与地方政府的关系上,一般都把能够最有效地生产和供应公共物品,作为划分中央政府与地方政府职能的最重要的原则,因为按照这一原则分工有利于形成统一、开放、公平竞争、运转有序的市场,有利于形成统一的高效运行的微观经济规制和宏观经济调控及监督管理体系,有利于在财政资金的有效筹集和合理运用上充分发挥中央和地方两个积极性,也有利于民主制度及政府管理体制的健全和完善。

在各地方政府提供地区性公共物品方面,存在着一种竞争。这种竞争主要表现为居民可以通过在地区之间的迁徙,来显示对地区性公共物品的需求偏好,这种方式被称作“以足投票”。“以足投票”的理论是由C·蒂博特提出的,因而有时被称为“蒂博特假设”或“蒂博特模型”。蒂博特认为,正如在市场上用货币购买商品一样,居民用缴纳的税金,向政府购买公共物品。在购买时,居民可以在地区、城市和社区之间进行比较和选择,寻求和购买符合自己需求偏好的、对自己更为有利的地区性公共物品。如果某个地区、城市或社区的公共物品能够满足居民的偏好,能够使居民得到更多的利益,且抵消税收负担和搬迁费用还有余,居民就会迁居该地区、城市或社区。居民用迁居还是不迁居来显示其对地区性公共物品的需求偏好,犹如是向地方政府投票,但不是用手而是用脚投票,用迁居的方式来影响和决定地区性公共物品的供给。蒂博特认为,居民“以足投票”的结果,会促使地方政府之间展开竞争,推动它们更好地更有效率地为居民提供公共物品。

“以足投票”的理论是有一系列假定条件的,这些假定条件在现实生活中有一些是不具备的,例如,居民具有

完整的充分的信息，居民能够完全自由地迁居等等。因此，这一理论只有在一定程度上对地方政府在地区性公共物品供应上的竞争方式作出解释。因此，地方政府在生产和供应地区性公共物品的过程中，会受到若干方面的约束：一是受法律法令所规定的地方政府的职权范围及中央政府的各项政策的约束；二是受本地公民通过一定民主程序所作出的公共选择的约束，这种公共选择约束的软硬程度视地区的民主制度的完善程度而定；三是受地区政府之间的相互竞争的约束，这种地区政府间的竞争是在生产要素的流动中即在居民“以足投票”的过程中形成的。例如，各地的地方政府通过收税、借债等方式来筹集资金，发展地方基础设施和公共事业，以增加本地区的投资和就业，但收税过多会影响人们前来投资的积极性，而借债则有个信誉问题。这样一来，在各个地方政府之间就存在一种竞争，要繁荣本地经济文化，就要既搞好各项公共服务，又使本地的税收达到适宜水平。一般来说，如果一个地方政府能以较低的税赋水平提供较好的充足的公共物品，它就能吸引更多的投资者前来投资，就能够提供更多的就业机会，就可以使当地的各种生产要素的收益增加。在这种情况下，其他地方政府也会努力提高本地公共物品的生产和供应效率，从而使各个地区的生产要素的收益大致相等。当然，这一竞争过程同生产要素的流动性的大小有着密切的关系，生产要素的流动性越大，竞争越充分，各地方政府的效率可能就越高。即使生产要素的流动性小，这一竞争过程的效果也会在一个较长的时期反映出来。在存在上述种种约束的条件下，地方政府必须不断提高财政收入和支出的效率，加强对本地区国营企业及公共资产的管理，模范贯彻执行中央政府的各项方针政策，以促进本地区的经济发展和社会进步。

通过上述比较分析，我们可以得出以下的结论和启示：

1. 中央与地方的合理的关系是地方政府行使好职能的基础条件。不论是实行单一制政府体制还是实行联邦制政府体制的国家，要想使中央和地方两个积极性都能得到发挥，最重要的是要处理好中央和地方的关系，其中包括在政治上保留给或授予地方政府以必要的自治权，在经济上合理划分中央与地方的职能，在财政上合理确定政府财政收支纵向不平衡百分点的量及转移支付占地方政府收入的比率，等等。

2. 地方政府应行使好除外交、国防、社会保障与福利和宏观经济调控外的各项政府职能。虽然各个国家的政府间职能分工存在着不少差异，但从大部分国家的作法看，中央政府的主要职能是外交、国防和社会保障与福利以及宏观经济调控，其他职能主要属地方政府职能。当然，在大多数政府职能上中央与地方政府会互有交叉。例如，中央政府在实施社会保障与福利和宏观经济调控职能中，需要各级地方政府的积极配合以至具体承担某些工作；在地方政府的许多职能方面，中央政府需从总体上或统一标准上给予指导和控制，等等。

3. 地方政府的自有收入主要来源是国内商品与服务税、财产税和非税收收入。尽管各个国家地方政府的自有收入来源多种多样且有所不同，但从大多数国家看，国内商品与服务税、财产税和非税收收入是地方政府的主要收入来源。

4. 为行使好地方政府的各项职能，地方政府应解决好一系列自身的问题，如处理好各级地方政府间的关系，管理好国营企业和公共事业，合理确定地方税收和服务收费水平，搞好地方的民主政治建设等。

注释：

[美] 理查·A·穆斯格雷夫和皮吉·B·穆斯格雷夫：《美国财政理论与实践》，中译本，556～557页，北京，中国财政经济出版社，1987。这里需注意，美国的政府分为联邦、州和地方三级，它的州政府和地方政府共同构成我们所说的地方政府。

傅钧文：《国外地方政府在金融领域中的作用方式》，载《世界经济研究》，1994（3）。

据1995年《美国统计摘要》，美国各州的彩票销售额和彩票销售收入自1980年以来增长迅速，1980年有14个州发行彩票，彩票销售总额为23.93亿美元，1993年发行彩票的州增加到32个，彩票销售总额达251.7亿美元，1980年彩票纯收入为11.9亿美元，1993年增加到91.06亿美元。彩票收入主要用于教育等公益事业，1993年其具体支出项目及比例为：教育53%，一般基金27%，老年人福利计划7%，城市发展7%，其他6%。

[英] 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，中译本下卷，292页，北京，商务印书馆，1974。

Charles M. Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, Vo 1.64 (October 1956), pp 416~24.

(作者单位：云南大学经济学院)
(责任编辑：刘传江)