

经济理论和实践

对国外公共财政的几点新思考^{*}

闫坤 师旭辉

【提 要】西方公共财政理论与政策有很多方面值得我国借鉴。当前,国际经济社会形势不断变化,新的财税实践活动不断出现,催生了相关理论研究的新发展。近两年发表于《国际税收与公共财政》(ITPF)、《公共财政评论》(PFR)和《公共经济学杂志》(JPE)上的一些研究成果部分地反映了上述新发展。对于我国公共财政体系的建设而言,必须恰当处理政府与市场关系、竞争与合作关系和学习与实践、创新三个方面的关系。

【关键词】 财政支出 税收 财政体制 政治 社会保障

〔中图分类号〕F811 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2011)03-0046-10

目前,我国正在逐步构建与完善公共财政体系,这一过程是在我国经济市场化进程加快、开放度加大的背景下进行的,此时,对西方公共财政的运行状况进行分析,研究并思考其在财政支出、税收、财政体制、政治学视角的财政及社会保障等方面的一些典型问题,必将有助于减少我国财政改革的探索与实验成本,有助于更好地解决我国公共财政建设当中面临的一系列难题。

一、优化财政支出,提高支出绩效

在财政问题的研究中,就财政职能或作用而言,一般认为财政支出能够更好地体现政府职能。因此,财政支出的规模、结构、效率与影响等一直是财政的热点问题。

(一) 财政支出方式与效率

在过去的30年,和美国学龄儿童“残疾率”相应的特殊教育项目列为“残疾”。许多观察家注意到,由州及联邦政府建立的特别教育资助项目为地方学区提高“残疾率”创造了

一种激励机制,这解释了“残疾率”上升的部分原因。Sally Kwak^①使用加州特殊教育资助体系重大改革的实践,检验了政府激励机制对学生“残疾率”上升的影响。在1996年至1998年,加州改革了学区获得资助的方式,从基于残疾学生的人数转变为基于总登记人数。结果这项改革导致了不同区域获得资助总额变化,并使得学生残疾率上升的边际收益降为零。这项研究表明了不同的支出方式会产生差异化的激励效果,进而影响到支出效率的高低。

2005年美国的《削减赤字法》明确提出:所有申请或更新医疗补助范围的人都要提供个人

* 本文是国家社会科学基金重点项目《健全公共财政体系研究》(批准号:10AZD020)和国家社会科学基金一般项目《中国特色反贫困理论与实践研究》(批准号:10BJY054)的阶段性研究成果,课题组组长:闫坤。

① Sally Kwak, The Impact of Intergovernmental Incentives on Student Disability Rates, *Public Finance Review*, vol. 38, no. 1 (January 2010), pp. 41-73.

公民文件。这导致了美国 46 个州的政策变更。Benjamin D. Sommers^① 使用 2004 年~2008 年人口调查数据进行的分析表明：这一政策实现了降低非公民医疗保障注册率而又未明显影响其公民福利的政策意图。每年有四分之一的非公民成人和八分之一的非公民儿童从医疗保障中被筛选出来。其中，非公民儿童更有可能成为没有保险的人，而成人则会从医疗保障转到其他保障上。研究同时表明：虽然美国公民身份要求降低了非公民医疗保障参与率，这符合政策目标初衷；但其成本—效益分析显示，该政策由于增加了行政开支和公民申请医疗补助的合规成本，从而造成社会净损失 6 亿美元。综上，基于一定政策意图的财政支出改革涉及到利益的调整，尽管能够达到某个既定意图，但其最终的政策效果也许是政策制定者所不愿意看到的，是有损社会福利的。

（二）财政支出的影响

财政支出与税收具有调节收入分配的功能，但其功能能在多大程度上得到发挥是个值得研究的问题。Kinam Kim 和 Peter J. Lambert (2009)^② 使用美国 1994 年、1999 年和 2004 年的人口调查数据研究分析了税收和福利支出的再分配效应。结果发现：当收入不公平增加时，在税收和公共转移支付的再分配作用下，收入分配不平等程度约减少了 30%。2004 年，净再分配效应的 88% 由公共转移支付实现，12% 由税收实现。如果去除税收和公共转移支付的横向不公平，总的再分配的效果在 2004 年提高了 35%。

除了对经济的影响，财政支出还对社会稳定有很大影响。大量的文献研究分析了人口和教育支出的关系，但是在多民族国家，教育支出与民族和谐、稳定有无关系，有怎么样的关系也是值得思考的。Olugbenga Ajilore (2009)^③ 研究了老年人口种族和教育经费之间的动态关系，他通过研究国内的公立学校面板数据集发现：老龄人口民族分裂的增加与每个学生的财政开支和人均地方财政收入是负相关的，但这种关系取决于是否有一个由法律保障的改革。

（三）财政支出的约束

税收和支出的限制 (TELS) 是为了约束政

府征税和支出行为，但是实证研究得出的结论与政策初衷却是存在差异的，有时甚至是相互矛盾的。Sonali Ballal 和 Ross Rubenstein (2009)^④ 利用元回归分析 (MRA) 研究了 TELs 对公共教育资源的影响。他们整理出前人实证研究的差异，并总结出 TELs 对（作为州和地方政府最大支出领域之一的）教育经费的影响。论证表明：TELS 与州政府教育经费相对于地方或相对于州和地方联合教育经费的增加有关。他们对前人研究成果的回归分析还表明：研究方法的不同会影响研究的结果，并且，那些研究成果与“TELS 对教育资源有负面影响”这一结论有关。

二、科学管理税收，发挥调节功能

税收一直是公共财政的主要研究领域之一，在这一领域也有很多值得与时俱进深入思考的问题。

税收在国家的宏观调控之中发挥着重要作用，它与国民经济产出、投资和就业等都存在着密切的联系。

（一）税收与产出及就业

对于劳动收入和产出的关系，有研究指出：劳动收入税政策对产出存在影响的迹象是含糊不清的，这不仅取决于技术参数，而且视税负水平而定。Daniela Sonedda (2009)^⑤ 分析

① Benjamin D. Sommers, Targeting in Medicaid: The Costs and Enrollment Effects of Medicaid's Citizenship Documentation Requirement, *Journal of Public Economics*, vol. 94, (February 2010), pp. 174-182.

② Kinam Kim and Peter J. Lambert, Redistributive Effect of U.S. Taxes and Public Transfers, 1994-2004, *Public Finance Review*, vol. 37, no. 1 (Jan. 2009), pp. 3-26.

③ Olugbenga Ajilore, Elderly Ethnic Fragmentation and Support for Local Public Education, *Public Finance Review*, vol. 37, no. 2 (March 2009), pp. 217-230.

④ Sonali Ballal and Ross Rubenstein, The Effect of Tax and Expenditure Limitations on Public Education Resources: A Meta-Regression Analysis, *Public Finance Review*, vol. 37, no. 6 (Nov. 2009), pp. 665-685.

⑤ Daniela Sonedda, The Output Effects of Labor Income Taxation, *Public Finance Review*, vol. 37, no. 6 (Nov. 2009), pp. 686-709.

了经济合作与发展组织(OECD)国家劳动收入税对产出的影响。对经合组织15个国家在1974年至1997年期间的数据实证分析表明:考虑平均税率时,无论对短期或长期来说,不同国家的劳动收入税对产出的影响是不同的。他们的研究还发现,长期来说,劳动收入税和产出之间存在普遍的显著正相关的关系。

对于工资税与劳动力成本及就业之间的关系,也有学者做出了相关研究。Ossi Korkeamäki和Roope Uusitalo(2009)^①评价了在芬兰北部3年内降低3%~6%工资税的区域性试验的影响,他们的研究表明:工资税减少使得试点地区的工资增加;同时,由于工资税减少而降低的劳动成本大约一半被工资上升抵消掉,而劳动力成本降低的剩余部分则对就业没有显著影响。

(二) 税收与投资

关于税收政策的不确定性对投资变化的影响,Alaa El-Shazly(2009)^②运用新古典主义的方法研究了在不确定性的条件下,投资的不可逆性、交货时滞、调整成本等对企业最优投资政策的影响。他指出,这种税收不确定性在改革的经济体中是特别明显的,尤其是改革当局考虑以企业所得税率的大幅度削减来刺激商业活动时。其研究表明:更大的税收政策透明度会促进公司的预期净资产和资本积累的增加。

税收与投资的关系是非常复杂的,比如在企业投资与有效税率的关系方面,Peter Egger et al.(2009)^③计算了65万个样本公司的特定企业前瞻性(边际和平均)有效税率,并通过比较公司层面与国家层面的有效税率,实证研究后得出结论:公司层面的有效税收负担构成比国家层面的要重要;公司与国家两个层面的前瞻性有效税率与企业投资的关系差别很大。

另外,Tami Gurley-Calvez et al.(2009)^④构建了从1997年至2004年间个人和企业所得税面板数据,以此来研究新市场税收抵免(NMTC)项目是否引起投资增加。他们对投资者行为的研究显示,个人投资者针对NMTC,至少有一部分投资是通过减少消费为“新”投

资来融资的;企业层面针对NMTC,投资没有变化。另外,他们根据政府责任办公室的调查数据推断,企业最有可能将投资基金从高收入地区转向符合NMTC资格的地区。

(三) 税收优惠政策及效果

税收优惠是税收政策的重要组成部分,适时、合理的税收优惠政策有助于实现既定的财政政策目标。

Eren Inci(2009)^⑤探讨了寡头垄断市场上对研发(R&D)投入的税收优惠问题。为了利用税收优惠政策使企业的研发投资达到社会需要的最佳水平,该目标要求应对研发技术外溢性高的寡头垄断行业征收较低的销售税,并进行研发投资补贴;而对技术外溢性低的寡头垄断行业征收较高的销售税,并开征研发投资税。

(四) 税收征管问题

在税收征管方面,技术层面与制度层面的影响都很大。例如,收入未由第三方税务机关申报的个人(自雇,赚取小费的人)相对于收入经由第三方申报的人而言,可能更容易逃税。但是,他们对于收入中申报给税务机关的比例变化、审计和税率变化等纳税遵从反应在很大程度上是未知的,因为这种情况下个人选择的信息是很难获取的。

① Ossi Korkeamäki and Roope Uusitalo, Employment and Wage Effects of a Payroll-Tax Cut-Evidence from a Regional Experiment. *International Tax and Public Finance*, vol. 16, no. 6 (Dec. 2009), pp. 753-772.

② Alaa El-Shazly, Investment Under Tax Policy Uncertainty: A Neoclassical Approach. *Public Finance Review*, vol. 37, no. 6 (Nov. 2009), pp. 732-749.

③ Peter Egger, Simon Loretz, Michael Pfaffermayr and Hannes Winner, Firm-specific Forward-Looking Effective Tax Rates. *International Tax and Public Finance*, vol. 16, no. 6 (Dec. 2009), pp. 850-870.

④ Tami Gurley-Calvez, Thomas J. Gilbert, Katherine Harper, Donald J. Marples, and Kevin Daly, Do Tax Incentives Affect Investment? An Analysis of the New Markets Tax Credit. *Public Finance Review*, vol. 37, no. 4 (July 2009), pp. 371-398.

⑤ Eren Inci, R&D Tax Incentives: a Reappraisal. *International Tax and Public Finance*, vol. 16, no. 6, Dec. 2009, pp. 797-821.

James Alm et al. (2009)^① 探讨了个人收入经由第三方申报税务机关与向税务机关不完全申报两种情况下，个人所得税的税收遵从情况。研究结果表明：第二种情况下收入更多的个人其纳税遵从率也更低。

Luiz de Mello (2009)^② 构建了一个避税微分博弈模型，将纳税人和税务机关之间的互动纳入该模型。非合作博弈的纳什均衡解释，取决于税务机关执行法律所耗用的征管成本和纳税人所承担的税收遵从成本。他对经济合作与发展组织(OECD)和非经济合作与发展组织国家的增值税横截面数据进行了实证分析，其结论是：如将增值税的效率定义为征税额占消费额的份额与法定税率的比例，那么，增值税率越低，税收的征管成本(代表税收征管效率)越低，产品市场竞争的规章制度(衡量违规非税收激励)越多和国家治理指标(监管质量、法治和政府的有效性)越完善，则增值税的效率就越高。

(五) 税收竞争及税收协调

在税收竞争方面，Jan P. A. M. Jacobs et al. (2010)^③ 利用 1977 年至 2003 年间州一级的面板数据，分析美国各州之间消费税的竞争情况，具体研究了各州的空间特征(包括面积大小、地理位置和边界长度等)对其与邻近州战略互动的影响。研究发现：大量的证据可以表明州政府之间的策略互动，但只有部分证据支持空间特征对税收设置的影响。研究还表明：税收竞争在 20 世纪 90 年代相比 20 世纪 80 年代初减少了。还有学者专门从税收竞争应对策略的角度进行了分析，Alexander Klemm (2010)^④ 论证了税收竞争可能是一个国家税制改革的主要驱动力，并讨论了税收优惠可能是一种税收竞争的应对政策。在对税收优惠利弊分析和对相关文献的实证研究之后，他提出在一国具体国情基础上确定不同的税收优惠有效性标准的矩阵。

在税收协调方面，Bernd Huber 和 Marco Runke (2008)^⑤ 提出了一个关于排他性公共物品对使用费收入依赖性增加的解释。他们认为：如果没有税收竞争，则公共产品价格为零；而税收竞争使每个国家选择一个正的价格，即对

公共产品使用收费。对使用费的依赖又增加了由国家数量来衡量的税收竞争强度。其研究还显示：各国协调降低使用费会提高所有国家的福利。Cardarelli (2002) 和 Catenaro 和 Vidal (2006) 等研究了在重复博弈的税收竞争中，区域间的差异与税收协调之间究竟是什么关系。研究表明，在资本税竞争的重复博弈模型中区域不平衡破坏了税收协调的隐含合谋。Itaya et al. (2008)^⑥ 重新分析了上述理论，重点探讨了人均资本禀赋和生产技术方面的区域差异扩大如何影响各地区税收协调中的合作意愿。结果表明，随着区域间净资本输出地位的不对称性扩大，区域间更有可能就资本征税展开合作，从而实现税收协调。

(六) 经济全球化条件下的税收

Scott McCracken 和 Frank Stähler (2010)^⑦ 建立一个自由进入、无贸易成本的两国对等互惠产业内贸易倾销模型，分析了两国非合作设税时，商品税基的选择。研究证明了当贸易成本高或需求是线性时，消费税基(目的地原则)

① James Alm, John Deskins, and Michael McKee, Do Individuals Comply on Income Not Reported by Their Employer? *Public Finance Review*, vol. 37, no. 2 (March 2009), pp. 120-141.

② Luiz de Mello, Avoiding the Value Added Tax: Theory and Cross-Country Evidence. *Public Finance Review*, vol. 37, no. 1 (Jan. 2009), pp. 27-46.

③ Jan P. A. M. Jacobs, Jenny E. Ligthart and Hendrik Vrijburg, Consumption Tax Competition among Governments: Evidence from the United States. *International Tax and Public Finance*, vol. 17, no. 3 (June 2009), pp. 271-294.

④ Alexander Klemm, Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives. *International Tax and Public Finance*, vol. 17, no. 3 (June 2009), pp. 315-336.

⑤ Bernd Huber and Marco Runkel, Tax Competition, Excludable Public Goods, and User Charges. *International Tax and Public Finance*, vol. 16, no. 3 (June 2009), pp. 315-336.

⑥ Itaya, Jun-ichi, Okamura, Makoto, Yamaguchi and Chikara, Are Regional Asymmetries Detrimental to Tax Coordination in a Repeated Game Setting? *Journal of Public Economics*, vol. 92 (Dec. 2008), pp. 2403-2411.

⑦ Scott McCracken and Frank Stähler, Economic Integration and the Choice of Commodity Tax Base with Endogenous Market Structures. *International Tax and Public Finance*, vol. 17, no. 2 (April 2009), pp. 91-113.

比生产税基(来源地原则)更占主导地位。而当贸易成本较低和需求非线性时,这两个税基的福利档次是不清晰的。因此,随着经济一体化加速,没有一个清晰的税收原则偏好。

随着经济全球化的深入发展,各国政府更加担忧自身可能会失去对商业收入征税的能力。Johannes Becker 和 Clemens Fuest (2010)^①通过分析 1970 年至 2005 年德国 16 个州的数据,估计了全球化(以贸易额和国外直接投资股衡量)对商业税收的影响。当控制全球化对企业利润的影响时,有力证据证明国际化对税收产生积极的影响,即国际化的指标增加 10% 则税收的增幅超过 3%。他们对这个有悖直觉的结果解释如下:在国际化水平较低的情况下,一是纯国内企业的避税行为可能会更多;二是他们便于利用税法漏洞以“将国内贸易认定为跨境交易”的方式来避税。

关于双边有效的税率和外国直接投资, Peter Egger et al. (2009)^②计算了随“国家对”(country pairs)和时间(years)而变化的双边有效(边际和平均)税率,并利用这些税率估计了从 1991 年至 2002 年企业税收对经济合作与发展组织(OECD)国家间双边外国直接投资的影响。研究表明,对外直接投资与母国和东道国的税务负担是正相关的,而和双边实际税率是负相关的。他们进而指出:仅依靠单边的(单一国家和时间变量)而不是单边和双边两种(国家对和时间变量)有效税率来估计企业税收对外国直接投资的影响将出现偏差。

(七) 其他相关税收问题

面对发展中国家人才外流问题, Bhagwati 建议允许发展中国家对移民到发达国家的高技能人员征收人才外流税,但这遇到的一个主要障碍是在缺乏与发达国家合作情况下的税收征管问题。Wilson, John Douglas (2008)^③提供了部分解决这个问题的办法,即差异化对待移民返回原籍国后的税收待遇:以前支付过人才外流税的归国移民比那些曾逃避这种税的人面临更低税负。考虑到这一税收优惠的预期价值,移民会愿意支付人才外流税。另外,在其基本模型中,最优税制包含人才外流税并不会扭曲

移民决定。

目前,致力于减少二氧化碳(CO₂)排放的税收改革越来越受欢迎。然而在这些税制改革之前,首先应当进行成本-效益分析。Desiderio Romero-Jordán 和 José Félix Sanz-Sanz (2009)^④估计了一个包括 4 个能源产品和 14 个非能源产品的完整需求模式,评价了西班牙能源消费税上升到欧盟 15 国平均水平后的影响。结果表明,尽管这种改革每年将减少 1100 万吨的二氧化碳排放量,但每征收 1 欧元税将产生 15.88 分的效率成本,并造成家庭年均的福利损失 228 欧元。此外,西班牙间接税的累进性和再分配能力也将减少。因此,这项税制改革所带来的私人福利损失约为社会效益的 4 倍。可见,一项改革计划是否应当推行,不仅取决于其改革本身的必要性,而且取决于其改革计划的影响与效果。换言之,存在一个改革策略的优化选择问题。

关于在不完全亏损弥补规定下,资本所得税的效率损失问题, Syed M. Ahsan 和 Panagiotis Tsigaris (2009)^⑤构建了一个可以进行调查研究的框架,利用数值模拟来探讨潜在损失的大小。研究表明,由于补偿规定的缺失所带来的福利损失可能是巨大的。在合理的风险态度和时间偏好假设下,如果资本收益税率为 35%,那么,每取得 1 美元的税收可能会产生福利消散 45 美分以上。相比之下,完全的亏损弥补可能会使这一损失减少到大约 12 美分。

① Johannes Becker and Clemens Fuest, Internationalization and Business Tax Revenue—Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, vol. 17, no. 2 (April 2009), pp. 174—192.

② Peter Egger et al., Bilateral Effective Tax Rates and Foreign Direct Investment. *International Tax and Public Finance*, vol. 16, no. 6 (Dec. 2009), pp. 822—849.

③ Wilson, John Douglas, A Voluntary Brain-Drain Tax. *Journal of Public Economics*, vol. 92 (Dec. 2008), pp. 2362—2384.

④ Desiderio Romero-Jordán and José Félix Sanz-Sanz, Energy Taxes and Household Compliance with the Kyoto Protocol. *Public Finance Review*, vol. 37, no. 2 (March 2009), pp. 142—169.

⑤ Syed M. Ahsan and Panagiotis Tsigaris, The Efficiency Loss of Capital Income Taxation under Imperfect Loss Offset Provisions. *Public Finance Review*, vol. 37, no. 6 (Nov. 2009), pp. 710—731.

三、权衡融资方案，有效利用资源

(一) 财政融资的方式选择

关于专项基金与一般基金作为公共工程融资两种方法的利弊问题，Been-Lon Chen 和 Shun-Fa Lee (2009)^① 研究了基于两部门增长模型中经济稳定的专项基金和一般金融融资的可取性。如果不考虑公共产品的性质，专项基金有助于总量经济的稳定，而一般基金可能会引起经济的不稳定和波动。赞成专项基金，而反对一般基金的原因是：一般基金会产生足够大的部门间外部性和战略互补性，从而向经济基本面施加内生性持续、反复的总量经济波动。专项征税只产生很小的特定部门的外部性，而不至于引起当地经济的不确定性。他们计算了长期的福利水平，其结果反映更支持税收专项使用。

(二) 融资用途

有限的经济资源约束要求人们在各种活动目标中作出权衡取舍。同样，预算平衡的要求促使决策者在相互竞争的计划项目间作出取舍。资源约束也促使政府以发行债券为基础设施和资本资产融资。但是，债务融资扩大往往面临着举债能力的约束，这就要求政府还要在各种债务融资项目之间做出权衡取舍。

在债务融资用途方面，Dwight V. Denison et al. (2009)^② 的实证研究表明：当以财政收入作为州政府举债的严格限制标准时，以债务融资的公路工程与州内其他的债务融资工程之间有替代取舍关系；当州政府举债不受这种标准限制时，则不存在这种替代关系。

(三) 融资原则

关于财政融资谨慎性原则的利弊，Frederick van der Ploeg (2010)^③ 认为：税收平滑性原则以及公共债务管理中未来国民收入可能会面临随机冲击要求采取谨慎性的原则。一个审慎的政府会故意低估未来的国民收入和税基，设置较高的税率和较低的公共开支以建立预防缓冲措施，这会导致债务和还本付息额随着时

间的推移而逐渐减少。谨慎性原则抵消了“公共池” (common-pool) 资源扭曲造成的跨期支出、税收和债务偏差。不过，如果选民仅关心在选举前夕的政府行为及其影响，财政部长会尽早建立预防性缓冲措施，来实现选举前的减税和开支增加的目的。因此，审慎性原则可能会因短期选举利益而被滥用。

四、理顺财政关系，发挥分权优势

(一) 财政分权的影响

在财政联邦主义中，财政分权假设的理论认为，财政分权可能对政府规模具有抑制的效果。Silika Prohl 和 Friedrich Schneider (2009)^④ 对财政分权与政府规模的关系进行了定量研究。他们对上述分权假设理论进行了实证检验，研究了 1978 年至 2003 年期间 29 个国家财政权力下放对于公共部门增长的影响。首先，他们使用了两个不同的代理财政分权的变量（一个是基于财政统计的财政收支测量，另一个是财政联邦制指数，它包括宪法和法律赋予的中央以下级政府财政与行政的自主权）考察了权力下放的假设。其次，他们探讨了地方政府的直接民主也会对政府的规模产生抑制效果的假设。

财政分权假设意味着如果将政府税收和支出的责任分散，政府对经济的干预就会受到限制。但研究表明这对公共部门就业的影响却是

① Been-Lon Chen and Shun-Fa Lee, General Fund Financing, Earmarking, Economic Stabilization, and Welfare. *Public Finance Review*, vol. 37, no. 5 (Sep. 2009), pp. 507 – 538.

② Dwight V. Denison, Merl M. Hackbart, and Michael J. Moody, Intrastate Competition for Debt Resources. *Public Finance Review*, vol. 37, no. 3 (May 2009), pp. 269 – 288.

③ Frederick van der Ploeg, Political Economy of Prudent Budgetary Policy. *International Tax and Public Finance*, vol. 17, no. 3 (June 2009), pp. 295 – 314.

④ Silika Prohl and Friedrich Schneider, Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypothesis. *Public Finance Review*, vol. 37, no. 6 (Nov. 2009), pp. 639 – 664.

积极的。Jorge Martinez-Vazquez 和 Ming-Hung Yao (2009)^① 分析了财政分权与公共部门就业的关系。考虑到中央和中央以下级政府的公共就业水平,将中央和次中央级管理人员的互动纳入模型。他们在一个大型的跨国数据集的基础上进行了实证研究,结果发现:其他条件不变,随着一国财政分权扩大,整体公共部门的雇佣水平会增加。即使财政分权导致中央政府部门的就业减少,但这完全可以被因为权力下放而提高的中央以下级政府就业人数所抵消。实证研究还表明:人均国内生产总值和公共部门就业之间的关系不是单次的,而是呈二次型;单一制国家公共部门就业相对于联邦国家更高;公共就业人数会随着该国的国际经济开放程度而增加。

(二) 联邦转移支付

在美国,联邦转移支付包括退休、伤残人士支付以及其他对个人或组织的直接支付、补助金、采购合同、薪水和工资等项目。有学者对以下的问题比较关注:联邦转移支出预算项目是否会对商业周期产生最佳的影响,换言之,联邦政府是否应当重新分配部分支出? Tiago Neves Sequeira 和 Alexandra Ferreira-Lopes (2009)^② 的研究认为,如果将采购合同和非个人的一些转移支付重新分配到直接对个人的支付款项、补助金、退休和残疾人士支付上,那么联邦政府可能会提高其在稳定经济周期中的作用。这就表明:在经济衰退时,增加联邦转移支付中针对个人的直接支出会提高稳定效果。

联邦国家治理面临的一个基本挑战是来自纵向和横向不平衡分权的潜在负面影响。中央级单位净财政收益差异引发的低效移民就是上述潜在负面影响之一。为了避免分权不均衡而产生的“以脚投票”移民问题,联邦政府对弱势的次中央级单位的支出,作为一项“地方导向”的政策往往是被提倡的。Samira Bakhshi et al. (2009)^③ 以评估加拿大联邦均等化转移支付为例,分析了上述“地方导向”的联邦支出政策。他们以这种政策对省际移民的边际影响作为评价地方均等化的依据,然后,他们将地方均等化政策与直接补贴工人的替代政策比较。最后,研究结果表明:与“人员导向”的工资

补贴政策相比,“地方导向”的联邦均等化转移支付对净移民几乎没有影响。

在联邦财政体制中,预算软约束问题是无处不在的。为防止较低一级政府达不到双方协商的预定目标,高一级的政府就要向其提供额外资源。另外,区域间的收入再分配也是许多联邦制国家的特征。Nobuo Akai 和 Emilson C. D. Silva (2009)^④ 证明了中央政府在完全知情的情况下,会努力促使区域间转移支付以治理预算软约束。这种情况下,每一个区域性政府会事前真实地显示其私有信息以使区域间转移计划成为其主导战略。

财政均衡的方案是多辖区制度的一个共同特点,这种方案的实施应当建立于对次中央政府的财政能力和财政努力测量的基础上,这样均衡方案的实施才会更加有效。

联邦政府往往根据次中央政府的特点和表现来设置政府补助金。为调查研究联邦补助金对下级政府行为的影响,Dahlberg et al. (2008)^⑤ 利用瑞典联邦补助金制度不连续的使用状况,研究发现:政府间补助金会转移到更多的地方支出,但不减少地方税率。

来自美国和欧盟国家的实证研究表明,在

① Jorge Martinez-Vazquez and Ming-Hung Yao, Fiscal Decentralization and Public Sector Employment: A Cross-Country Analysis. *Public Finance Review*, vol. 37, no. 5 (Sep. 2009), pp. 539-571.

② Tiago Neves Sequeira and Alexandra Ferreira-Lopes, Should the Federal Government Reallocate Funds within Federal Transfers? *Public Finance Review*, vol. 37, no. 5 (Sep. 2009), pp. 596-612.

③ Samira Bakhshi, Mohammad Shakeri, M. Rose Olfert, Mark D. Partridge, and Simon Weseen, Do Local Residents Value Federal Transfers? Evidence from Interprovincial Migration in Canada. *Public Finance Review*, vol. 37, no. 3 (May 2009), pp. 235-268.

④ Nobuo Akai and Emilson C. D. Silva, Interregional Redistribution as a Cure to the Soft Budget Syndrome in Federations. *International Tax and Public Finance*, vol. 16, no. 1 (Feb. 2009), pp. 43-58.

⑤ Dahlberg, Matz, Mörk, Eva, Rattso, Jorn and Agren, Hanna, Using a Discontinuous Grant Rule to Identify the Effect of Grants on Local Taxes and Spending. *Journal of Public Economics*, vol. 92 (Dec. 2008), pp. 2320-2335.

区域间的再分配中，贡献性地区比收益地区面临较弱的借款限制。Huber et al. (2008)^① 论证了这种差别预算制度。其研究结果表明：在财政制度中，贡献性地区宽松和受益地区严格的预算规则，可以解决（区域外部特征）信息不对称下联邦政府面对的自我选择问题。

五、完善政治制度，强化 财政监督

（一）财政均衡制度对问责制的影响

Kotsogiannis et al. (2008)^② 分析了财政均衡制度对问责制的积极及负面影响。其积极作用在于：随着财政资源的均衡化，公民更加重视公共产品供给中的变化，并严厉惩治租金剥夺者，这使政治家加强自我约束从而改善问责制；负面影响在于：均衡方案的复杂性降低了可观测公共产品信息量，这引入了一个不正当的财政激励，因而削弱了问责制。因此，他们认为：均衡方案的整体影响取决于正负影响的平衡。

（二）腐败产生、影响及治理的财政分析

在许多国家，公司和专制政权之间的政治联系都是存在的。有学者认为在政府与市场关系模糊的许多发展中经济体，这种现象更加普遍。而这种联系存在的一般原因及其产生怎样的影响也很值得关注。Jay Pil Choi 和 Marcel Thum (2009)^③ 讨论了政治关联型公司的租金与企业家在政权存在和稳定中的作用。作为回报，这类企业获得有利可图市场的准入权，并从制度的勒索中豁免。同时，他们证明了只有某些条件得到满足时这种交易才存在，特别是政权的稳定足够差和政权需要以权力“剥削”独立的公司时。他们还说明：建立这类企业可作为政府自动稳定投资（如军事和警力开支）的替代；但是，当政权“剥削”独立型公司的实力提高时，通过政治关联型企业实现的这种间接稳定制度就逐渐成为劣势。

政府对市场的干预是长期以来备受经济学家关注的一个大问题，由于官僚腐败形成的不正当干预是一种政府干预形式，关于腐败的治理在行政管理、伦理学、法学和经济学等领域

都有很多的研究，其中，普遍认为制度的约束是治理腐败很好的方法之一。

Per G. Fredriksson et al. (2009)^④ 探讨了美国的州级政府腐败程度对州级啤酒税的影响。他们的游说集团模型预测：腐败降低了啤酒税。通过 1982 年到 2001 年的面板数据研究，他们发现，腐败的增加是和低啤酒税率有关的。但是，该影响的强度随着与酒精相关的交通死亡人数的增加而下降。Axel Dreher et al. (2009)^⑤ 分析了制度质量、影子经济、腐败现象之间的关系。模型实证检验表明：制度质量的改善减少了影子经济，也影响了腐败市场。然而，腐败与制度质量之间的确切关系是模糊的，这种关系取决于制度质量在影子经济和腐败市场上的相对有效性。分析同时还表明，影子经济和腐败之间是替代的关系。

（三）任期限制与政府支出

一个社会的政治制度往往有助于创造指导经济活动的规则，建立经济行为的规范，并最终有助于解释社会经济中的某些财政现象。如预算约束、政党思想、任期限制与投票方法等制度可以用来阐释政治和财政的相互作用。Monica P. Escaleras 和 Peter T. Calcagno (2009)^⑥ 认

① Huber, Berndhuber, Runkel, Marco. Interregional Redistribution and Budget Institutions under Asymmetric Information. *Journal of Public Economics*, vol. 92 (Dec. 2008), pp. 2350-2361.

② Kotsogiannis, Christos, Schwager, Robert. Accountability and Fiscal Equalization. *Journal of Public Economics*, vol. 92 (Dec. 2008), pp. 2336-2349.

③ Jay Pil Choi and Marcel Thum, The Economics of Politically-Connected Firms. *International Tax and Public Finance*, vol. 16, no. 5 (Oct. 2009), pp. 605-620.

④ Per G. Fredriksson, Stephan Gohmann, and Khawaja Mamun, Taxing Under the Influence? Corruption and U.S. State Beer Taxes. *Public Finance Review*, vol. 37, no. 3 (May 2009), pp. 339-365.

⑤ Axel Dreher et al., How do Institutions Affect Corruption and the Shadow Economy? *International Tax and Public Finance*, vol. 16, no. 6 (Dec. 2009), pp. 773-796.

⑥ Monica P. Escaleras and Peter T. Calcagno, Does the Gubernatorial Term Limit Type Affect State Government Expenditures? *Public Finance Review*, vol. 37, no. 5 (Sep. 2009), pp. 572-595.

为, 任期限制研究尤为重要。他们利用美国1971年至2005年来自37个州的面板数据进行了实证研究发现, 三种类型任期限制(弱、中、强)都会对州长开支产生正面的影响。但是, 只有弱的和适中的任期限制是统计显著的, 这表明对执政者的约束越宽松, 其支出的冲动就越大。

六、加强制度设计, 提高社会保障

在公共财政领域中, 社会保障一直是一个热点问题, 由于其影响较大但又难以设计出一个完美的制度框架, 所以, 这在当前也是众多学者的一个兴趣点。

Frank N. Caliendo 和 Emin Gahramanov (2009)^① 研究了在一个由考虑持久收入和即期收入的两类消费者组成的经济体中, 现收现付社会保障项目的最优规模。先前关于这一主题的研究是在一个两期局部均衡框架内进行的, 而他们利用生命周期一般均衡模型探讨这一问题。最终, 他们根据基准模型预测出最优规模, 即最优税率应为工资收入的6%~15%之间。

Lans Bovenberg 和 Theo Nijman (2009)^② 分析了以下三种养老金计划的利弊, 得出结论: 企业固定福利计划的弱点是发起者的信用风险、收益盈余和回馈的所有权模糊; 个人固定缴款计划的缺点是面对巨额交易成本和生命周期内的各种风险, 个人不具备良好的财务决策能力; 在独立集体退休金计划(stand-alone collective pension schemes)中, 基金成员分担风险, 并且其资金风险管理旨在以最低成本提供足够的退休收入。

在上个世纪, 大多数国家都经历过退休金开支增加和生育率下降。Vincenzo Galasso et al. (2009)^③ 通过一个简单的两期 OLG 模型发现, 在个人较少进入金融市场的国家, 退休金增加与生育率减少有关。回归分析的结果是: 退休金扩张和金融市场发展的关系是显著正相关的。

关于养老金改革的国际溢出效应, Yvonne Adema et al. (2009)^④ 探讨了实行现收现付制国家的养老金改革对于实行基金积累制国家的

影响。他们的研究使用了两国一二期一叠代模型, 其中两国间只存在养老金制度不同。其结论为: 如果现收现付制国家养老金制度改革是帕累托改进式的, 则无法保证使实行积累制的国家实现帕累托改进; 反之, 则其改革的成本会被分担, 收益被共享。

关于失业问题的解决, 有人从税收的角度进行了相关研究论述。Cahuc et al. (2008)^⑤ 分析结果表明: 当国家提供公共失业保险并致力于收入再分配时, 最优税收计划包括工资税和裁员税。最佳裁员税等于破坏就业造成的社会成本, 其数额为失业救济金(即国家支付给失业工人的)和工资税(即当工人失业时国家不能获得的)的总和。

七、借鉴国外经验, 完善公共财政体系

通过对上述几个问题进行思考, 我们可以得到对构建我国公共财政体系的三点启示:

第一, 正确处理政府与市场的关系。政府与市场的合理分工应当是公共财政发挥作用的一个前提。但是, 我们在分析中也可以发现, 政府与市场的关系似乎一直不存在一个绝对清晰的界线, 因此在界定好政府与市场职能分工的大框架前提下, 还应当根据经济社会形势的

① Frank N. Caliendo and Emin Gahramanov, Hunting the Un-observables for Optimal Social Security: A General Equilibrium Approach. *Public Finance Review*, vol. 37, no. 4 (July 2009), pp. 470-502.

② Lans Bovenberg and Theo Nijman, Developments in Pension Reform: the Case of Dutch Stand-Alone Collective Pension schemes. *International Tax and Public Finance*, vol. 16, no. 4 (Aug. 2009), pp. 443-467.

③ Vincenzo Galasso, Roberta Gatti and Paola Profeta, Investing for the Old Age: Pensions, Children and Savings. *International Tax and Public Finance*, vol. 16, no. 4 (Aug. 2009), pp. 538-559.

④ Yvonne Adema et al., The International Spillover Effects of Pension Reform. *International Tax and Public Finance*, vol. 16, no. 5 (Oct. 2009), pp. 670-696.

⑤ Cahuc, Pierre, Zylberberg and André, Optimum Income Taxation and Layoffs Taxes. *Journal of Public Economics*, vol. 92 (Oct. 2008), pp. 2003-2019.

变化而不断地对政府、市场发挥的具体作用进行适当调整。

同时，还要处理好“政治市场”与“经济市场”的关系，一方面注重完善民主、法制与监督等机制从而规范政府人员的行为，克服政府的低效，提高公共资金的利用效率，防止其对市场良好秩序的破坏，以政治文明建设推动市场经济建设；另一方面还应当完善制度、法律，促进公平法制、竞争有序的市场秩序与高效的市场运行机制形成，以使得财税政策的工具变量可以通过市场机制有效传导，从而引导市场、调控经济。从研究中我们还可以发现，财政将经济、政治和社会发展紧密地联系在一起，如果财政制度与政策设计恰当，则能促进经济、政治与社会的稳定与协调发展。因此，财政问题的研究必须从经济学、管理学、政治学及社会学等多维视角展开，片面的财政观难以从本质上揭示深刻的财政问题，这在实践中很可能会扭曲财政职能。

第二，正确处理竞争与合作的关系。从上述分析中，我们可以看到税收竞争、人才竞争、财政资金竞争、地方政府竞争等多种形式的竞争在公共财政问题中大量存在。但是，这种竞争在带来收益的同时也带来很大的成本，这就要求从竞争的反面，即合作与协调来处理竞争引发的问题。我们还发现在财政实践当中，相关的合作机制也在增强。当然，合作协调本身

就意味着利益的让出或成本的共担，这就增加了合作的难度。因此，就要求以发展的、全面的眼光来看待竞争与合作。

总之，在公共财政体系的构建过程中，理应包括增强财政合作力的实践。面对国内公共财政改革攻坚与不断融入经济全球化的情况，我们认为财政合作力应当包括对内（包括中央和地方、区域或省级之间）和对外（如财政外交等）两个方面的内容。

第三，正确处理经验借鉴与自我创新的关系。通过研究，我们发现国外公共财政理论与实践方面的很多优点：就理论研究而言，国外学者的实证研究比较普遍，而且所研究项目比较具体、深入；就实践而言，国外在某些财政实践上很有创新性，而且实践中也非常有效。这些都是对我们的有益启示。在构建公共财政体系的过程中，我们应当合理借鉴国外一些成功的财税实践，包括财政管理制度、政策、技术和体制等方面的经验。同时，我们也应当结合国情将我国财政改革与研究创新紧密结合，从而加速完善我国社会主义市场经济下的公共财政体系。

本文作者：闫坤是中国社会科学院研究员、博士生导师；师旭辉是财政部科研院所2009级博士生
责任编辑：王姣娜

Several New Thoughts on Foreign Public Finance

Yan Kun Shi Xuhui

Abstract: It is worthy of our reference in many aspects of Western theory and policy of public finance. Currently, with the changes of international economic and social situation, there continuously appeared new activities in fiscal and tax practice, which gave birth to the new developments of related theoretical research. In recent two years, some of the research achievements published on ITPF, PFR and JPE partly reflect these new developments. As far as the construction of China's public finance system is concerned, relationships between government and market; competition and cooperation; learning, practice and innovation must be properly handled.

©1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

Key words: fiscal expenditure; tax; fiscal system; politics; social security