

论我国财政分权背景下的腐败问题

○ 黄君洁

[摘要] 结合我国财政分权的现状和政府官员的目标函数研究我国财政分权对地方官员行为选择的影响,发现:我国的财政分权是在制度供给失衡的环境下进行的,在对地方官员行为选择的影响上更多的是诱发其腐败的动机。消除我国财政分权这一消极后果的政策建议为:建立健全法律制度,增强地方官员的责任感,弱化其腐败倾向;根据公共产品层次性理论合理确定中央和地方的事权与财权,完善转移支付制度,减少地方官员的机会主义行为;发挥外界监督力量,增加地方官员腐败难度。

[关键词] 财政分权 腐败 地方官员 治理

[中图分类号] F062.6 [文献标识码] A [文章编号] 1006-012X(2006)-06-0107(05)

[作者] 黄君洁,博士研究生,厦门大学经济学院财政系,福建厦门 361005

一、文献综述

近年来,财政分权与腐败的关系研究在西方财政理论界得到越来越多的关注,学者普遍认为这两者之间存在密切的关系,但问题争论的焦点在于两者具有怎样的相关关系,即财政分权是减少了政府官员的腐败,还是增加了政府官员的腐败,抑或是具有双重影响?

从近来的理论研究结果看,如果理论模型强调的是地方政府间的竞争或对政府官员的直接监督,那么通常认为财政分权有助于增强地方政府的责任感并减少腐败。如 Brennan 和 Buchanan (1980) 认为,各地方政府为了吸引居民和资本而展开的竞争会减少地方官员的寻租能力。^[1] Seabright (1996) 认为,由于居民拥有选举权并对本地官员的行为有着更直接和清楚的了解,这样,政党或地方官员为了在选举中获胜,必然会增强责任感,减少腐败。^[2] Persson 和 Tabellini (2000) 则认为,在财政分权下,地方官员只在一定的区域履行特定的职责,要对自己的行为直接负责。^[3] 这使得其绩效评价和责任追究相对容易,有助于减少腐败现象。Huther 和 Shah (1998)^[4], Bardhan 和 Mookherjee (2000)^[5], Tugm IGurgur 和 Anwar Shah (2002)^[6], Arikian (2004)^[7] 等人也从各自的角度,通过实证研究说明财政分权使竞争性的地方政府数量增

加,减少了政府官员腐败行为的空间。

但是,有些研究者认为财政分权导致了地方政府腐败的增加。这是由于缺乏政府官员间的协调,决策权在地方政府间的分散只会使其抽取“超额”租金,就如垄断会导致垄断价格一样 (Shleifer 和 Vishny 1993)^[8]; 或者因为财政分权使得地方官员拥有更大的权威和更少的障碍,他们更有可能与寻租者进行串谋 (Pudhommel 1994^[9]; Treisman 2000^[10]); 或者在财政分权下,地方官员要面临更多的机会和更大的地方利益的压力,但由于其能力不足,拥有的提升机会较少,工资也较低,所以就会不如中央政府官员理性。特别是在一些发展中国家和转轨国家,人们普遍相信,财政分权增加了官员寻租行为发生的可能性 (Vito Tanzi 1994^[11], 2000^[12])。因为地方政府机构里的腐败是根深蒂固的,公民必须支付贿赂才得以获取他们已经为此支付了税收的公共服务。

除了上述的两种观点以外,还存在着第三种观点。他们一般认为,在探讨财政分权与政府官员腐败这个问题时,要注意区别财政分权对腐败的多层次影响 (Carbonara 2000^[13]), 以及不同类型的财政分权对腐败的影响 (Careaga 和 Weingast 2000^[14]; Rodden 2000^[15]; Persson 和 Tavellini 2000), 特别是财政收入与支出权限的划分将对腐败频度产生影响,例如:是明确划分财政收入和支出权限的财政分权,还是只划分财政收入而不明确支出责任的财政分权,对腐败

的影响是不同的 (Raymond Fisman 和 Roberta Gatti 2002^[6])。

自上世纪 80 年代以来, 我国的财政改革基本上走的是一条分权的道路, 特别是 1994 年进行税制改革以后, 财政分权得到了进一步的制度化, 关于财政分权的研究也逐步增多, 但主要局限于财政分权对经济增长的作用, 财政分权本身的效率以及财政最优分权等方面的研究, 鲜有文献专门研究我国财政分权与腐败的关系, 仅有部分学者在他们的分权研究中对腐败问题有所涉及, 其中最具代表性的是姚洋 (2003) 的观点: 在我国的财政分权存在众多弊端的条件下, 政府行为的机会主义倾向导致腐败, 有损政府行政的公正性, 政府的行为因此越来越像唯利是图的企业, 而不是处理公共事务的权力机构。^[17]

由于财政分权对腐败的影响是多方面的, 影响官员腐败的因素也是多元的, 所以, 单纯地说我国财政分权会增加官员腐败或是减少官员腐败都是不科学的。因此, 有必要结合我国财政分权的基本情况和政府官员的目标函数, 分析我国财政分权与腐败的关系。

二、我国财政分权对地方官员行为的影响

我们假设政府官员是集“经济人”与“政治人”为一体的具有多元目标函数的“复杂人”, 也就是说, 政府官员的目标是多重的, 不仅工资、津贴和奖金等经济利益是影响其行为的重要因素, 并且权力、公众声誉、职业成就感和人生理想等也是其追求的目标。并且, 不同的财政分权形式会对政府官员形成不同的行为激励和约束机制, 进而导致其行为选择的差异。这些差异在不同时期, 不同地区和不同经济环境下表现出“掠夺手”(grabbing hand) 和“援助手”(helping hand) 的差异 (Shleifer 和 Vishny 1998)。我们关注的是, 在我国现有的财政分权形式下, 地方政府官员会有怎样的行为选择? 我国的财政分权是增加抑或减少地方政府官员的腐败动机? 如图 1 所示, 自 1986 年开始, 全国法院一审审理的贪污贿赂及渎职罪的案件数呈明显的上升趋势。^① 从直观上判断, 我国实行财政分权以来, 各级官员的腐败情况有所加重。这一现象背后的主要原因又是什么呢? 下文从制度供给失衡环境下的财政分权的分析入手, 说明我国财政分权可能增加地方政府官员腐败动机。

中国的财政分权是在一个制度供给失衡的环境中进行的, 这个失衡表现在三个方面, 即财政分权没有法律保障、财政分权和行政垂直集权矛盾以及分权制度安排本身不规范 (姚洋, 2003)。^[18] 对地方政府官员行为的分析正是基于对这样背

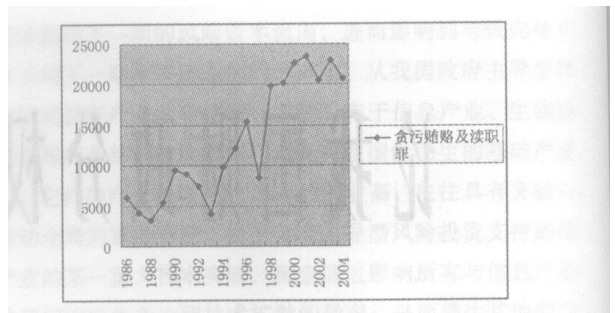


图 1 1986 - 2004 年全国法院审理

贪污贿赂及渎职罪一审情况^[19]

景下的财政分权的研究之上的。

1 规范的财政分权要求以宪法和其他法律的形式来明确政府间的财政关系, 但目前我国政府之间的财政关系仍缺乏宪法和法律保障, 中央和地方所有的财政关系调整都是根据中央的“决定”、“通知”来传达和执行的, 而没有法律的规范。一方面, 由于没有法律依据和约束, 过去的财政分权方案总是中央和地方谈判妥协的结果, 中央政府经常对事权和财权的划分进行改动, 容易造成各级政府之间的权责界定不清晰和不稳定。在各级政府的权利和责任范围模糊的情况下可能产生官员的不规范行为, 这就难以将官员的努力和报酬直接挂钩, 要做到赏罚分明具有较大的难度。另一方面, 法律制度的不健全不仅给腐败分子以可乘之机, 而且大大降低了官员对腐败的预期成本。这些都可能削弱了地方官员的责任感并激发其腐败倾向。

2 财政分权的一个重要理论依据是 Tiebout (1956)^[20] 的“用脚投票”理论, 强调的是财政分权促进地方政府间的竞争和增强选民对地方官员的直接监督, 从而减少地方政府官员的寻租能力。但在我国, 下级政府的主要领导是由上级政府任命的, 党管干部使得上级政府对下级政府官员具有几乎绝对的权威。这种行政的垂直集权和财政分权之间的矛盾对地方官员的行为产生了消极的影响。

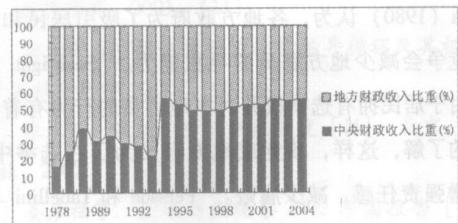


图 2 1978 ~ 2004 年中央和地方财政收入比重

一方面, 在分权的财政体制下, 每级政府有自己独立的收

^① 根据《中国法律年鉴》1987 ~ 2005 年卷数据整理而得。1998 年之后分贪污贿赂和渎职罪两个子目录。

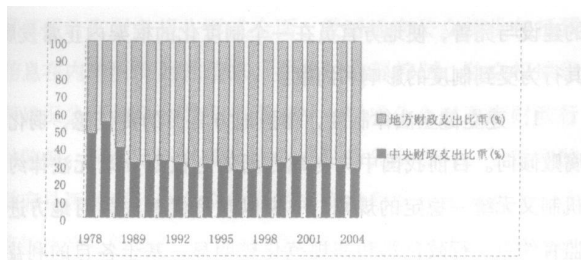


图3 1978-2004年中央和地方财政支出比重

入,但行政垂直集权却允许上级政府向下级政府下放事权。1994年的分税制改革以后,中央将财权高度集中的同时又把更多的事权层层下放给地方政府,“中央请客地方买单”的现象大量存在。财权和事权的不对称造成了地方政府的资金缺口,从图2和图3可以明显地看出,1994年开始,中央和地方的财力出现了逆转。从1993年到2004年,地方财政收入比重由77.98%大幅下降至45.06%,而该期间地方财政支出比重仍保持在70%左右,甚至有小幅上升。然而,分税制改革留给地方政府的几乎都是税源分散、收入不稳定、征管难度大和征收成本高的中小税种(见表1),而且没有独立的税收立法权。这导致了地方政府要么寻求中央的转移支付,要么滥用政策工具以筹集所需的资金,主要表现为预算外和体制外收入的膨胀,成为滋生腐败的土壤。从全国预算外收入的绝对值来看,2003年已达到4566.80亿元,与1993年的1432.54亿元相比,增长了2倍多。而且,在预算外收入中,地方所占的比重迅猛增加,到2003年高达91.7%(见图4)。而预算外资金分项目收入中,行政事业性收费和其他收入占了很大的比重(见表2)。根据我国的法规规定,省、自治区、直辖市人民政府可以批准行政事业性收费项目和收费标准,但须报财政部、国家计委备案。^[21]但由于我国对政府的收费范围没有明确的法律法规规定,因此,地方政府的预算外收入实际上不受正规财政管理的制度约束。自立名目、自收自支的体制外收入更是游离财政体制之外,几乎不受任何监督。地方政府在这样一个“宽松”的环境下发展预算外和制度外收入,特别是在当前法制和公共信息披露制度不健全的情况下,极大地增加了外界对这部分资金的监管难度,难免使其成为腐败滋生的土壤。

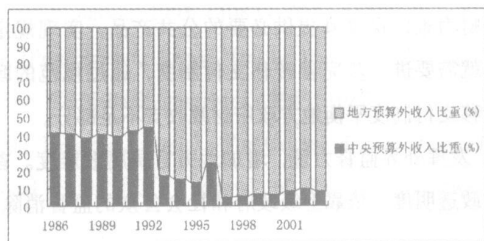


图4 1988-2003年中央和地方预算外收入比重^[21]

表1 税种在中央和地方之间的划分

类别	税种	备注
中央税	消费税	
	关税	
	营业税	按部门划分
	外商投资企业和外国企业所得税	海洋石油、天然气企业缴纳的部分归中央,其余部分中央60%,地方40%
地方税	农(牧)业税	已停征
	营业税	按部门划分
	外商投资企业和外国企业所得税	海洋石油、天然气企业缴纳的部分归中央,其余部分中央60%,地方40%
	城镇土地使用税	
	房产税	
	城市房地产税	
	契税	
	车船使用税	
	车船使用牌照税	
	船舶吨税	
	车辆购置税	
	城市维护建设税	铁道部、各银行总行、保险公司集中缴纳部分归中央
	土地增值税	
	耕地占用税	
	屠宰税	由地方决定是否征收
	筵席税	由地方决定是否征收
中央地方共享税	增值税	中央75%,地方25%
	企业所得税	铁路、邮政、银行、海洋石油等缴纳的部分归中央,其余部分中央60%,地方40%
	个人所得税	中央政府分享60%,地方政府分享40%
	资源税	海洋石油资源税划归中央(目前暂未征收),其余部分归地方政府
	印花税	证券交易印花税中央97%,其余3%和其他印花税归地方

表2 预算外资金分项目收入(单位:亿元)

年份	合计	行政事业性收费	政府性基金收入	乡镇自筹、统筹资金	国有企业和主管部门收入	其他收入
1998	3082.29	1981.92	478.41	337.31	54.67	229.98
1999	3385.17	2354.28	396.51	358.86	50.11	225.41
2000	3826.43	2654.54	383.51	403.34	59.22	325.81
2001	4300.00	3090.00	380.00	410.00	60.00	360.00
2002	4479.00	3238.00	376.00	272.00	72.00	521.00
2003	4566.80	3335.74	287.10	293.14	52.33	598.49

另一方面,上级政府控制下级政府完成任务所需的资源以及个人的升迁越多,对下级官员的行为选择的影响越大,对上级的责任就更容易压倒对民众的责任。我国行政的垂直集权,使得下级政府更加重视上级政府的行政命令,而忽视本地民众的要求。在目前的中国,人大的作用仍然有限,地

方官员几乎不受到来自辖区内的横向制约以及来自民众的监督。同时现阶段,我国居民和资本在各地区之间的流动仍存在各种各样显性或隐性的障碍。例如,我国现有的二元户籍管理制度以及与之相配套的教育制度、就业制度和医疗制度等一系列分支制度,成为限制城乡之间居民自由流动的一道屏障。居民难以通过“用手投票”和“用脚投票”来实现对地方官员的监督。因此,在缺乏有效的约束机制下,很容易诱发地方官员的腐败行为。

3 判断财政分权有两个标准:一是中央政府提供全国性公共产品和服务,地方政府根据居民的偏好提供与之相匹配的地方性公共产品和服务;二是越是基层政府越靠近居民,也就能越好地了解他们的偏好并更好地满足其需要(Wallance Oates 1972^[21])。但我国的财政分权本身存在许多缺陷,其中最大的缺陷在于,财政只侧重于对收入的划分,而对支出责任的划分则不明确。就主要支出项目而言,各级政府间的支出职责重叠程度很高,表面上看起来各级政府都负有责任,但在实践中往往造成事权的推诿。由于上级政府在政治上仍然对下级政府享有绝对的权威,各级政府都尽量将支出职责逐级下放,这样就很容易诱发各级政府的机会主义行为。政府行为的机会主义倾向导致腐败,有损政府行政的公正性,政府的行为因此越来越像唯利是图的企业,而不是处理公共事务的权力机构(姚洋,2003)。^[24]

4 对地方政府官员行为的监督一般有两种方式:一是由上级政府监督;二是由当地公众监督。在财政分权下,要实现这两种监督就必须实现财政透明度(fiscal transparency),视其为公共产品并由地方政府提供^①(Vito Tanzi 2002),建立起一个完备的信息系统和健全的公共信息披露制度,使外界能够充分了解地方政府的政务活动。但就我国的现实而言,对地方政府行为的监督主要来自于上级政府,当地公众的监督则缺乏相应的制度规定。地方政府出于理性,一般不愿及时提供充分、有效的公共信息,甚至可能控制地方媒体等,造成信息不对称。这样,上级政府对下级政府的监督可能存在偏差。如被称为“最不像贪官的贪官”的原国土资源部部长田凤山就是一个生动的例子。

三、政策建议

由于我国的财政分权是在制度供给失衡的环境下进行的,在对地方官员行为选择的影响上更多的是显示出负面的影响,导致了地方官员行为的机会主义倾向,诱发其腐败的动机。因此,要消除我国财政分权这一消极后果,关键就在于制度

的建设与完善,使地方官员在一个制度化的框架内正常发展,其行为受到制度的影响和约束。

1 建立健全法律制度,增强地方官员的责任感,弱化其腐败倾向。目前我国中央与地方间的财权划分既无法律约束机制又无统一稳定的规则,中央以政策代替法律对地方进行监督约束,行政色彩和非规范化较明显。基于各自的利益和不规范行为,中央和地方政府在财权划分过程形成博弈,博弈双方的理性行为却常常导致集体的非理性。因此,必须加快立法进程,建立健全法律制度,以法律的形式明确各自的权力和职责。主要表现在所有的政府收支都须纳入各级政府预算,包括预算内和预算外资金。预算必须经过立法机构审议、修订和批准通过,被赋予法律效力和至高无上的权威,成为政府行为的硬性规范。同时,财政活动的任何环节都要有法可依,法律贯穿于整个财政资金的运动过程,使各级政府的财政活动和运作在法律法规的约束规范下进行,使之固定化、规范化,从而杜绝不规范行为。

2 根据公共产品层次性理论合理确定中央和地方的人事权与财权,完善转移支付制度,减少地方官员的机会主义行为和腐败动机。目前要合理界定中央与地方的人事权与财权,首先,要明确各级政府的职责范围,即在市场经济条件下明确财政与市场的关系问题。用一句通俗的话来说,就是“市场能干的,政府就不用去干;市场不能干的,政府就要去干。”^[25]政府要逐步从“越位”的领域退出,并进入“缺位”的领域,这是确定事权的起点。进而以公共产品的层次性理论为依据,进一步对各级政府之间的事权进行划分。公共产品根据受益范围的不同分为全国性公共产品和地方性公共产品,相应地由中央和各级地方政府来提供。同时,由于公共产品的外部效应的存在及其受益区域并不严格地与行政区划相一致,它的受益范围就可能存在交叉性,这也要求发挥中央政府的宏观调控作用。其次,赋予地方必要的税权,并按照国家预算统筹性和统一性的原则,将地方政府的收费纳入预算统筹安排使用,逐步形成“以税为主、以费为辅”的政府分配方式。而且由于我国地区间经济发展不平衡,欠发达地方的财力难以保障其提供必要的公共产品,实现规定的事权,这就需要进一步完善转移支付制度,通过规范的政府间财政转移支付制度平衡地方政府财政收支不足部分。

3 发挥外界监督力量,增加地方官员腐败难度。首先要增加财政透明度,依靠上级政府和社会公众的监督消除腐败。

^① 财政透明度是指整个公共部门可见和可衡量的财政活动。公众必须对此有充分地了解并能够衡量各级政府正在做什么、想做什么。而且,公众必须毫不延迟地获得相关的统计资料。

以预算报告和财务报告形式全面、及时地向公众提供包括预算信息在内的所有财政信息,并通过内部控制、独立权威审计等确保公开信息和数据的真实性,形成公众对政府财政行为的监督。只有保证财政民主化,保障公众参与、了解和监督政府是否按照社会公众的意愿来安排财政收支的权力,才能有效杜绝灰箱操作。其次,要尽量消除我国地区间的各种显性或隐性的障碍,促进居民和资本的自由流动。同时发挥我国居民“用手投票”和“用脚投票”两种监督手段,自然会对地方官员形成行之有效的约束作用,从而减少地方官员腐败的可能性。

参考文献:

- [1] Brennan G, Buchanan J M. The Power to Tax [M]. New York: Cambridge University Press, 1980.
- [2] Seabright Paul. Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model [J]. European Economic Review, 1996 (40/1): 61-89.
- [3] Torsten Persson, Gerard Roland, Guido Tabellini. Comparative Politics and Public Finance [J]. Journal of Political Economy, 2000 (108/6): 1121-1161.
- [4] Huther Jeff and Anwar Shah. Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate of Decentralization [C]. Washington DC: World Bank, 1998.
- [5] Bardhan P., Mookherjee D. Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries [M]. Mimeo Department of Economics Boston University, 2000.
- [6] Tugrul Gugur, Anwar Shah. Localization and Corruption - Panacea or Pandora's Box? in Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (ed.). Managing Fiscal Decentralization [M]. Routledge Studies in the Modern World Economy, 2002, 46.
- [7] Arkan G. Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption [J]. International Tax and Public Finance, 2004 (11).
- [8] Shleifer A., Vishny R. Corruption [J]. Quarterly Journal of Economics, 1993 (108): 599-617.
- [9] Prud'homme Remy. On the Dangers of Decentralization [R]. The World Bank Observer, 1995 (10/2).
- [10] Treisman Daniel. The Causes of Corruption: A Cross-national Study [J]. Journal of Public Economics, 2000 (76/3): 399-457.
- [11] Tanzi Vito. Corruption, Government Activities and Markets [Z]. MF Working Paper No. 94/99. Washington DC: International Monetary Fund, 1994.
- [12] Tanzi Vito. On Fiscal Federalism: Issues on Worry about [Z]. Working Paper, 2000.
- [13] Carbonara Emanuela. Corruption and Decentralization [Z]. University of Bologna Department of Economics Working Paper No. 342/83. March, 2000 (<http://papers.ssm.com/soB/papers.cfm>).
- [14] Careaga Mateo, Bany R. Weingast. Institutions, Incentives and Good Governance: A Positive Approach to Fiscal Federalism in Developing Countries, with an Application to Mexico [M]. Mimeo Hoover Institution, Stanford University, 2000.
- [15] Rodden J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints around the world [M]. Mimeo MIE, 2000.
- [16] Raymond Fisman, Roberta Gatti. Decentralization and Corruption: Evidence across Countries [J]. Journal of Public Economics, 2002 (83): 325-345.
- [17] [18] [24] 姚洋, 杨雷. 制度供给失衡和中国财政分权的后果 [J]. 战略与管理, 2003 (03): 29.
- [19] 中国法律年鉴编辑部. 中国法律年鉴 [M]. 北京: 中国法律年鉴出版社, 1987-2005.
- [20] Tiebout C. A Pure Theory of Clubs [J]. American Economic Review, 1956 (46): 416-424.
- [21] 李友志. 政府非税收入管理 [M]. 北京: 人民出版社, 2003.
- [22] 国家统计局. 中国统计年鉴 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2005.
- [23] Oates W. Fiscal Decentralization [M]. Harcourt Brace and Jovanovich, 1972.
- [25] 张馨. 公共财政论纲 [M]. 北京: 经济科学出版社, 1999, 25.

责任编辑: 任平