

财政分权与公共产品的供给效率

西安交通大学经济与金融学院 张召娣 贺忠厚

分权是经济体制转轨的关键环节之一。财政分权状况影响公共产品(公共服务)的公平有效提供,进而影响社会福利总水平。而且,在某种意义上讲,财政分权状况也是诸多经济问题和社会问题存在的根源。就公共产品理论而言,财政分权要求地方政府有一定的自主权,以便更好地提供社会服务。究竟公共产品由谁提供才更有效率,这是财政分权要讨论的核心问题。

一、公共产品受益范围的层次性

公共产品受益范围的层次性是分析财政分权的重要理论支柱。根据公共产品受益范围的不同,公共产品可以分为全国性公共产品、地方性公共产品和准全国性公共产品。

由于公共产品的受益区域是特定的而不是绝对无限的,这就意味着社会成员对其享用程度要受到地理空间等因素的制约。下面举例说明。

若A、B、C、D、E分别代表从中央到地方的五级政府,每级政府辖区内的居民对某一地方性公共产品所享受到的利益强度是不同的,且从地方到中央依次递减(见图1)。根据奥茨的分权理论,在等量提供公共产品的前提下,其由中央或地方政府提供的总成本是既定的。假设同一地区的居民所享受到的利益强度相同,那么只有人均成本 C_p 和不同地区间的人均利益强度 P 是不同的。问题在于,如何使每个地区的居民都达到 $C_p=P$ 的均衡状态,也就是说该公共产品由谁供给才是更有效率的?

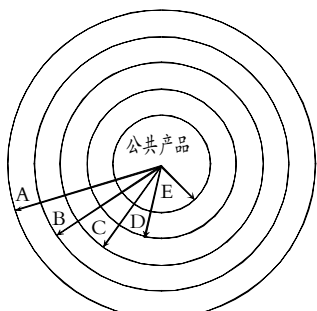


图1: 地方性公共产品利益强度的递减性

假设某公共产品在空间上偏向于E级政府所在的辖区,且其总供给成本 C_s 一定,由不同级政府供给该公共产品时的人均成本由中央到地方分别为 C_{p1} 、 C_{p2} 、 C_{p3} 、 C_{p4} 、 C_{p5} ,不同级政府辖区内的居民对该公共产品所享受到的利益强度由中央到地方分别为 P_1 、 P_2 、 P_3 、 P_4 、 P_5 。那么,如果该公共产品由中央政府来提供,对于E辖区内的居民来说, P_5 不变,此时人

均成本为 C_{p1} ,明显小于 C_{p5} ;而对于其他辖区内的居民来说,虽然也承担了 C_{p1} 的成本,但享受到的福利却低于E辖区内居民所享受到的福利。根据地方性公共产品利益强度的递减性,从空间上来看,离地方性公共产品供给源越远,其居民享受到的福利越少,这种成本与效益不对等的供给方式,会造成一定的效率损失。相反,如果该公共产品由E级政府来提供,对于E辖区内的居民有 $C_{p5}=P_5$,而其他辖区内的居民则既不享受利益也不承担成本(假定不存在外部效应),这样就可以减少效率损失,进而有效地提高全体社会成员的福利水平。

因此,公共产品的供给必须按其受益范围和利益强度的大小,根据谁受益谁供给的原则确定政府层次,这样可使公共产品的成本与收益相对应,从而建立起各级财政的内部约束机制,使各级政府按边际成本与边际效益相等的原则提供公共产品,实现效率最大化。

二、地方政府提供地方性公共产品的优势

如果从效率的角度来考虑,就有必要讨论一下地方政府在提供公共产品方面所具有的优势。

(一) 地方政府资源配置的高效性

地方政府更了解本地居民的偏好,因而所提供公共产品的质和量更符合本地居民的需要,更具有针对性和高效性。地方政府提供地方性公共产品有利于资源的有效配置和经济效率的提高,如果中央政府按统一标准为各地提供公共产品,则会因忽视居民的不同偏好而造成效率损失。

财政分权使公共产品的提供更有效率,而由中央政府统一提供会带来效率损失,这一损失的大小和决定因素可以用以下模型加以说明。假设只有两个地区、两组人,每组人对公共产品的需求完全一样,公共产品成本为 P_0 ,居民可以自由流动且迁移成本为零。用 D_a 、 D_b 、 Q_a 、 Q_b 分别表示A、B地区的需求曲线和合意消费量(见图2)。

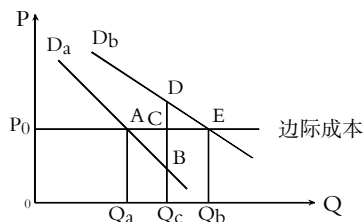


图2: 中央政府统一提供公共产品的效率损失

中央政府按统一标准提供公共产品,其提供量为 Q_c ,介于 Q_a 和 Q_b 之间,理论上我们假设 $Q_c=(Q_a+Q_b)/2$ 。这样,对A地区来说,超量提供使边际成本大于边际收益造成资源浪费

产出会计及其与作业成本会计的应用比较

西安交通大学 陈锋明 柯大钢(博士生导师)



一、产出会计

产出会计(TA)是一种基于制约理论的管理会计方法,既考虑“产出”,又考虑“成本”,把企业看成是一个由许多链条组成的完整的系统,通过分析和控制诸多链条中的最薄弱环节来控制整个系统的运行,以在实现产出最大的同时减少库存和运行费用。

产出会计应用的基本步骤是:

- ①识别系统的制约;
- ②寻找突破这些制约的办法;
- ③使企业的所有其他活动服从于第二步提出的各种措施;
- ④提升制约;
- ⑤如果制约被打破,回到第一步,开始新的循环。由此看出,产

和 $S_{\Delta ABC}$ 的福利损失;对B地区来说,由于没有满足其消费水平造成 $S_{\Delta CDE}$ 的福利损失。如果由每个地区自己提供,就可以避免 $(S_{\Delta ABC}+S_{\Delta CDE})$ 的福利损失,从而提高福利水平。对于地方性公共产品来说,假如中央和地方政府提供每单位产量的成本相同,那么由地方政府提供公共产品要比中央政府为各地统一提供更为有效,或至少有相同的效率。

中央政府效率损失的大小与各地居民的偏好和需求价格弹性有关。各地的需求越相近,效率损失就越小。当各地需求相同时,效率损失为零,此时公共产品可以由中央政府来提供;当需求价格弹性越小,即需求曲线斜率的绝对值越大时,福利损失也就越大,此时由中央政府统一提供公共产品会造成效率损失,在经济上是不合理的。

(二)地方政府提供公共产品的准市场效应

公共产品由中央政府统一提供一般都采用垄断营运方式,缺乏外部竞争压力,从而供应效率不高。如果将某些公共产品交由地方政府来供应,并允许居民自由流动且迁移成本为零,则由地方政府提供公共产品会更充分、更有利于效率的提高和福利的增进。

三、地方性公共产品的分权式供给机制

(一)赋予地方政府财政支出决定权

1.明确中央政府与地方政府间的事权。在国际上,各级政府职权的划分都由法律做出了明确的规定。而在我国,政府间的事权划分存在严重的“错位”现象。因此,为了保证分级财政体制的合理性与有效性,必须以法律形式将各级政府的权限、职责和支出范围明确加以界定,属于全国性公共事务(纯公共物品)的事权,由中央政府管理;属于地方性公共事务(准公共

出会计的核心是管理系统中的制约资源,因为它控制了整个系统的产出。产出会计也代表了一种从整体至局部的系统的观点,是一种全新的管理会计方法。

产出会计的衡量指标:有效产出(T)即系统创造的价值、库存(I)即系统占用的资金、运行费用(OE)即系统运作的成本。以上三个衡量指标为基础,企业管理的目标是提高有效产出、减少库存和运行费用。

1.有效产出是指企业通过销售获取现金的速率。它强调“销售”二字,即实际销售出去的产品。产成品库存不是有效产出,而是库存。有效产出与销售收入是不同的。例如,当系统销售一个产品获得120元时,并不是指该产品的有效产出是120元,而必须扣除购买原材料付给供应商的60元,即系统的有效产出是60元 $(120-60)$ 。也就是说,有效产出=销售收入-

物品)的事权,由地方政府管理,并且科学合理地确定各级政府财政的收支规模和收支结构。

2.理顺地方各级政府间的关系。明确事权在省、市、县、乡政府间的划分,对于那些规模庞大、受益对象是全省范围居民的政府活动和公共工程,事权应归省级政府,由省级政府负责支出,否则由相应的市、县、乡政府负责。

3.改革行政管理体制。我国目前政府级次过多,加剧了政府间权力划分的复杂性和不确定性,不利于财政分权的有效进行。我们可以借鉴国外的做法,减少财政级次,实行中央、省、市三级财政体制;同时进行不同级次政府事权的改革和界定,做到权责明晰。

(二)逐步给予地方政府适度征税权

1.公共财政要求各级政府至少掌握一种税基以满足本级公共支出的需要。税收立法权下放已经成为一种必然趋势,国际通行的做法是地方政府至少控制一种税率。目前,我国地方政府无权增减税种和变动税率,当税收收入不足时,便会使用各种各样的变通手段收费,但却没有明确的法规依据,这显然有失公平。所以,应给予地方政府一定的税收立法权,发展税基共享式地方税,不同税率分征,准予地方政府自主解决其主体税种缺位问题。

2.给予地方政府更多的自主权来增进公共利益,体现公共选择的优越性。允许地方政府在设立地方税和收取使用费方面拥有更大的自主权,使地方政府在决定公共服务的水平时有一定的自由度。

3.完善税费改革,将地方一部分合理的收费纳入税收范畴,建立地方辅助税种,扩大地方税基和财源。□