

基于竞争视角的地方政府债务研究述评

杨大楷¹,汪若君¹,夏有为²

(1. 上海财经大学公共经济与管理学院,上海 200433;2. 大华会计事务所,北京 100039)

[摘要] 基于竞争视角,从公共品的提供、地方政府的负债经营、博弈论视角下的政府竞争与地方政府债务、债务风险防范四个方面对地方政府债务问题进行了梳理和分析,总结出了政府竞争对于地方政府债务的作用机制,充分阐述了自上而下的“标杆竞争”、政府追求财源行为的异化、预算软约束等与地方政府债务的内在联系,并展望了地方政府债务问题研究的进一步发展方向。

[关键词] 地方政府债务;政府竞争;公共品供给;政府负债融资;地方财政;财政分权;地方政府竞争

[中图分类号] F810.4 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2014)01-0086-09

一、引言

近年来,随着地区城市化和工业化的迅速推进,地方政府在财力增长有限和法律政策的约束下,采取了多种融资手段进行举债,这些融资手段在为地方经济建设提供资金的同时也使得地方政府债务大规模积累。各级地方政府都存在不同程度地直接的或间接的、明的或暗的巨额债务。地方政府债务已经成为我国经济体制改革中难以回避的一个现实问题。2008年下半年以来,随着金融危机的爆发,国家为了应对全球金融危机,实施经济刺激计划,进一步推高了地方政府债务。截至2010年底,全国地方政府性债务余额为107174.91亿元^①。不断增加的地方政府债务成为影响我国经济长期持续发展的重大隐患之一。

地方政府作为债务人,按照法律的规定或合同的约定,向其他经济主体承担一定行为的义务所形成的债权债务关系就是地方政府债务。在财政分权体制下,地方政府承担着提供辖区内公共品的任务,在税收不能够满足政府支出的需要时,政府负债融资是一个补充手段。然而地方政府本身并不是单一团体,在政府行为中,包含着政府竞争。在这些政府之间,既存在着中央和地方政府之间的“父子之争”也存在着地方政府之间的“兄弟之争”。地方政府竞争影响政府行为,进而使得公共产品提供效率在理论最优与实际提供上出现偏差,这种偏差影响着地方政府的财政状况,突出体现为地方政府支出结构的异化及其所引发的地方政府性债务状况的恶化。因此,地方政府往往通过竞争行为来影响地方政府的债务。

本文的第二部分首先分析地方政府竞争与公共品的提供;第三部分阐述地方政府竞争框架下地方政府的负债经营;第四部分从博弈论的视角研究政府竞争对于地方政府债务的影响;第五部分关注地方政府债务的风险防范;第六部分进行总结。

[收稿日期] 2013-04-23

[基金项目] 国家自然科学基金资助项目(71273165);国家自然科学基金资助项目(71073101);上海财经大学研究生科研创新基金资助项目(CXJJ-2011-361)

[作者简介] 杨大楷(1949—),男,重庆人,上海财经大学公共经济与管理学院教授,博士生导师,从事投资理论与政策研究;汪若君(1984—),女,安徽安庆人,上海财经大学公共经济与管理学院博士研究生,从事投融资理论与政策研究;夏有为(1979—),男,安徽合肥人,大华会计师事务所高级会计师,从事投资理论与政策研究。

^①数据来源:审计署2011年第35号(全国地方政府性债务审计结果)。

二、政府竞争与公共品的提供

(一) 地方政府竞争行为的中外对比分析

首先提出政府竞争并进行详细描述的是 Tiebout, 随后政府竞争理论得到了蓬勃发展^[1]。在对政府竞争的多种描述中,“标杆竞争”这一概念作为政府竞争的一种定义开始被研究人员关注。Salmon 首先探讨了地方政府的“标杆竞争”,之后 Besley 和 Case 进一步研究了这一概念,认为竞争总是围绕着稀缺的政治资源,即获取当选或提升的政治机会^[2-3]。地方政府官员作为代理人,其努力程度表现为其他显性并可被识别的指标,而委托人通过观察这些显性指标判断代理人的努力程度。委托人这种观察代理人努力程度的方式对代理人构成了一种外在压力,这种压力使得代理人之间形成了所谓的“标杆竞争”。在西方国家,委托人为选民,故而地方政府竞争是自下而上的“标杆竞争”。

Breton 发展了政府竞争理论,系统描述了“竞争性政府”概念,提出了较为完整的分析范式^[4]。在西方自下而上的“标杆竞争”中,地方政府作为辖区利益的代表者,他的目标函数是辖区微观主体的利益,包括辖区就业岗位增长、居民收入增加、可消费的物品种类更多等,这些是地方政府赢得辖区微观支持的重要因素。作为地方公共物品的消费者,辖区居民和企业总是希望能够以较小的税负代价获得更多、更好的公共物品,且享受更多的公共福利。

然而这些研究都是基于选举制的西方联邦体制,对地方政府竞争的分析暗含地方政府作为治理者的目标是辖区群众利益最大化,这一假设限制了传统政府竞争理论对我国现实的解释力。中国地方政府之间的竞争从动因、方式和后果来看,与西方学者描述的竞争性政府有着很大的不同。大部分学者的研究都围绕着我国独特的官员任命机制展开。Caldeira 指出中国的地方政府竞争是一种自上而下的“标杆竞争”^[5]。在中国自上而下的“标杆竞争”中,作为中央政府代理者的地方政府,他们的目标函数是中央政府以及上级政府的满意度。李军杰等认为“按照中国现行的干部任用体制,上级政府的满意无异于西方政治家眼中选民的选票,是决定性的^[6]。”中央政府的目标偏好和考评激励制度以及地方政府手中握有的资源决定了地方政府的目标和行动。Blanchard 等认为中国的经济分权伴随着政治集权,是要把地方政府间的“块状竞争”与自上而下的“条状任命”机制有机结合在一起^[7]。政治上的集权和经济上的分权会导致地方政府之间为了政治利益展开经济资源的争夺。

由于地方政府面临的约束不同,地方政府的行为目标也不一样。自下而上和自上而下的“标杆竞争”导致了中外地方政府不同的效用函数。在自上而下的“标杆竞争”中,地方政府作为中央政府的代理者,其效用函数是上级政府的满意度, Li Hongbin 和 Li Anzhou 指出,中央按照一种相对经济增长绩效的指标来提拔官员,即将地方官员的政治升迁与当地经济增长绩效挂钩,而辖区居民和企业的效用只能在间接转变为上级政府的“满意”时才可能改变地方政府的最终目标,因此在委托人为中央政府时,辖区的利益是地方政府的一个间接目标^[8]。在自下而上的“标杆竞争”中,地方政府作为辖区利益代表者及辖区的管理者和公共物品提供者,其效用函数是辖区居民和企业效用的最大化。图 1 和下页图 2 分别总结了联邦制国家和中国地方政府竞争框架。

关于地方政府间竞争已经有许多有价值的文献。对于政府竞争理论总的思想是:不同地域、相同层级的政府之间为争夺可支配资源,会产生机会主义行为。在经济绩效的锦标赛竞争机制下,特别是把政府官员之间的相对经济绩效好坏作为衡量其是否升迁的标准时,地方政府官员为了升迁,有足够

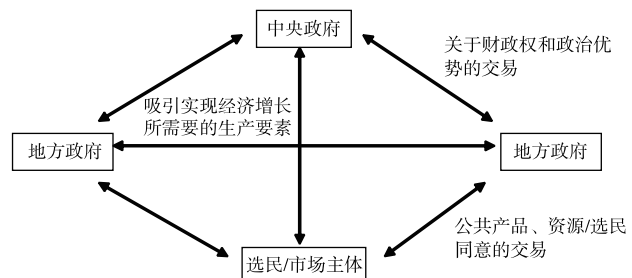


图 1 联邦制国家政府竞争框架图

的激励进行招商引资,对生产性公共产品进行投资,他们希望通过这种竞争来得到中央政府的肯定,从而获得升迁的机会。在现行的 GDP 官员考核体制下,无论初始禀赋如何,只要有升迁的锦标赛竞争,官员就会有动力去进行生产性公共产品投资。

(二) 政府竞争与公共品的提供

1. 地方政府竞争的有效性公共品的提供

Brennan 和 Buchanan 最早探讨了地方政府竞争行为的有效性^[9]。他们指出,在一个封闭的经济中,政府希望达到财政剩余的最大化,即更高的税率和更少的公共品。而当要素能够自由流动时,人们为追求财政收益而进行的跨辖区迁移,会使得地方政府收敛其掠夺之手来防止税基流失,这导致税权受到约束、财政支出难以扩展、地方政府侵占社会资源变少。Stein 进一步提出在一个民主社会里,当地方政府被授予财政的自主权时,地方居民对地方官员行为的监督可以控制他们的行为,使财政决策更严谨,从而减少一些不必要的开支和浪费,这些都有助于降低地方政府的财政规模^[11]。Michael 提出在征收收益税时,资源的流动性限制了政府的行动^[1]。这些研究主要围绕着政府竞争能够约束地方政府的支出行动从而达到对地方政府支出规模的有效约束而开展的,但是在研究中都不涉及地方政府的借贷行为。

2. 地方政府竞争的非有效性公共品的提供

也有一些研究认为,财政支出竞争会带来公共品供给行为的扭曲。Keen 和 Marchand 考察了地方政府利用基础设施投向来吸引资本流动的情况^[12]。由于生产性基础设施能够提高资本的生产率,而生活型基础设施则不能,因此地方政府竞争会导致生产性基础设施提供过量而生活型基础设施提供不足。Petchey 建立了一个两政府竞争单一流动要素的竞争模型,认为地方政府利用公共投资来提升流动要素的生产力是财政竞争的新方向,并且地方政府的财政竞争不存在纳什均衡^[13]。这些研究中都提到了,政府竞争使得政府采取一种发展型财税政策来提高政府支出,尤其是提高发展型支出的规模,但导致政府支出规模的扩大以及支出规模的扭曲。同时,这种竞争的有效性是值得怀疑的。例如 Jim Hehui 等指出地方政府之间通过财政刺激的竞争吸引外部投资进入,但是中央政府的制度约束和地方政府之间的模仿及政策趋同趋势降低了这一方式的实际效果^[14]。Bucovetsky 认为区域之间为公共投资而进行的竞争是有害的,公共投资所带来的租金被政府的竞争行为给浪费了^[15]。Philip 认为地方政府通过税收竞争而带来的支出增加并不服务于居民的偏好^[16]。

此外也有研究者认为,政府的竞争不仅仅限于支出的扩张,还包括利用税率的下降来吸引企业,这就导致了政府收入的减少。Janeba 和 Wilson 指出,地方政府对稀缺资源的争夺会降低税率,从而带来地方政府公共物品的供给不足^[17]。Jean 等在研究公共投资和财产税的相互作用时指出,税收竞争扭曲了公共投资的决策,即使不考虑均等化,竞争的地方政府也会提供低于均衡水平的公共投资,因为公共投资提高了税收竞争的风险^[18]。

按照财政分权的观点,地方政府提供公共品相对于中央政府提供公共品而言,更能体现出辖区居民的意愿,然而地方政府之间的竞争行为将会影响基础设施的投资决策,使得基础设施的提供不完全由实际需求决定。基础设施提供受地方政府竞争冲动的影 响,最终可能偏离社会福利最大化所要求的最优配置结构。从以上分析来看,在不允许借贷的情况下,政府必须量入为出,这时公共品的供给与其收入水平相对应,而在考虑政府负债的可能性时,政府竞争带来的收入减少和公共品需求的增加将会导致政府收支的不平衡。

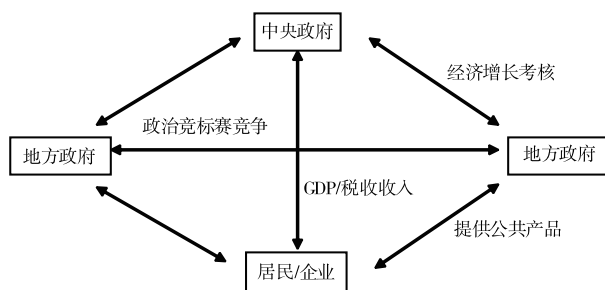


图2 中国地方政府竞争框架图

资料来源:根据地方政府竞争行为的对比分析总结。

三、竞争框架下地方政府的负债经营

(一) 地方政府负债经营

联邦分权体制下,由于每个地方政府要对本级财政负责,拥有相对独立的财政权和行政权,就使得地方政府对稀缺要素尤其是资本要素展开竞争。在稀缺要素竞争上,地方政府一方面加大发展型财政支出,尤其是有利于企业投资的公共产品支出,例如基础设施建设等;另一方面地方政府使用营业税税率和公共支出来作为争夺资本要素的工具^[19-21]。这种政策的实施导致税收不足和发展型支出超过最优水平,带来公共产品与服务的供给不足和转移性支付的减少,使得居民“用脚投票”迁出该政府的辖区,或者迫使政府在选举中失去支持。

从以上研究可以看出,地方政府为了资本要素展开的竞争存在一个内在矛盾,即加大支出就必须掌握更多的财政收入,而如果选择征税作为增加财政收入的方法又会使得资本要素迁出该区域,同时对生产要素的竞争会带来本地公共品供给不足,使得政府在选举中失败。据此,冯兴元提出,在选民“用脚投票”的约束下地方政府选择负债作为替代方案:一是政府可以在不增税甚至减税的前提下筹措更多资金用于发展支出;二是债券具有很大的隐蔽性,选民对其远不如对征税那么敏感,政治上更加可行;三是负债能够将偿还压力在时间上后移,既能够最大化现期收入又不直接伤害税基,使得现任政府和工商团体在享受好处的同时有可能逃避全部或部分债务;四是政府和债权人在权力上并不平等,因此债务承诺约束不足^[22]。

(二) 地方政府过度负债经营

地方政府总是会在配置和争夺资源方面与同级政府展开竞争,一个谋求收益最大化的地方政府在面临预算约束以及模糊的财政产权环境时,将会通过各种财政创新来满足其膨胀的支出规模。

对于地方政府过度负债的原因,很多学者从政府竞争的参与主体、制度环境等多个方面展开了很多有意义的研究。一些学者认为,选民特征和竞选机制使得地方政府都倾向于过度负债。Mckinnon认为政治家在不同利益集团的推动下往往利用财政赤字来支持各种类型的工程项目,从而陷入一种博弈的政治均衡中^[23]。Keen等的研究也指出,执政党的结构会影响公共投资的流向。政府通过债务来支持公共投资,以在选举中获取资本家的支持^[12]。此外,很多学者的研究指出,一些国家政党更迭导致的机会主义行为是地方政府过度负债的一个原因。社会以负债的形式享受公共品,但是在未来需要偿还债务时,却可以选择迁移等方式来躲避税收,从而将接待成本转嫁。任何群体在这种成本转嫁的诱惑下,如果掌握了发债权,就会选择过度负债来最大化自身利益。地方政府竞争使得地方政府增加负债和支出^[24]。此外,有学者还考察了政党更迭频率对于地方政府债务的影响,认为由于不稳定的任期助长了机会主义行为,任期过短、更迭频繁的政府更倾向于过度负债^[25]。最后,预算软约束也助长了过度负债的行为。Kornai在分析社会主义国家国有行为时发现,当国有企业发生亏损或面临倒闭时,政府通常都要通过追加投资、减税或提供其他形式的救助或补贴的方法施以援手,而国有企业的经营者通常也预期会得到政府的财政支持,这种现象被称为预算软约束。预算软约束不仅出现于国有企业等营利性组织中,在各级地方政府中也大量存在^[26]。Breuille的研究表明,负债严重的地方政府,它的中央政府拨款以及税收竞争都软化了预算约束^[27]。预算软约束对地方政府债务的影响不仅限于此,还有可能会导致地方政府对于中央潜在的支援进行竞争。Persson等提出地方政府考虑到中央政府会对地方政府的财政赤字施以援手,地方政府之间对于中央政府的最终担保行为带来的财政利益展开竞争,从而导致地方政府可能会采取过度负债的行为来争取中央的财政支持,通过大幅度的财政赤字迫使中央政府出手援助^[28]。

在上述三方面的综合作用下,地方政府作为债务的需求方,出于发展型政策的需要以及受机会主义和预算软约束的影响,会产生过度负债冲动,导致债务的需求量增加,这样地方政府债务就会偏离

合理的水平,造成地方政府债务规模的扩张。

在国内学者的研究中,时红秀和冯兴元均系统性地提出了地方政府竞争对于地方政府债务的影响^[22,29]。其中,时红秀通过对地方政府竞争的激励机制的研究,构建辖区各利益主体的目标函数,系统地阐述了同级政府竞争对于地方政府债务的影响,但是该研究也有一定的局限性,例如仅简单提出了一个模型,并没有相关的推导和证明^[29]。而冯兴元的研究对我国的实际情况并没有做深入地阐述,主要是集中分析联邦制下地方政府债务,且以定性分析为主,没有相关的逻辑论证^[22]。这些研究借鉴了西方学者对于地方政府债务的一些研究成果,但是在一些关键问题(政治体制、预算软约束等)上的研究结论和西方学者的研究结论是一致的。

四、博弈论视角下的政府竞争与地方政府债务问题研究

在地方政府竞争行为的研究中,很多学者从博弈论的视角来展开,而在这种研究方法中,最常用的是利用“囚徒困境”这一典型的博弈模型来审视地方政府债务问题。竞争中的地方政府设法利用制度漏洞扩大资源的使用规模,但也引起了不利后果,如宏观经济冲击、自然资源的破坏、周边辖区的衰落等降低了社会效益。

在国外学者的代表性研究中,Davis 和 Whinston 指出,政府竞争中的囚徒困境会导致地方政府债务的增加^[30],Hildreth 和 Miller 指出政府间的合作是解决地方政府负债中的囚徒困境问题的核心^[31]。此外,Inman 也构造了一个博弈矩阵,并证明了相同的观点^[32]。

国内研究方面,有学者将这种囚徒困境和政治体制联系起来。刘剑雄提出,在官员选拔制下,中国的横向政府竞争体现出典型的“囚徒困境”特征,其表现就在于严重的地方保护主义和重复建设^[33]。不过明确将地方政府债务和囚徒困境联系起来的则是李建英^[34],他指出,在只有两个地方政府的竞争模型中,它们仍然有可能通过缔结合约或者通过中央政府的管治来实现合作,从而避免“囚徒困境”的出现。但当这种竞争扩大到数十个或上百个政府,而这上百个政府的力量又存在着各种各样的差异时,地区利益的协调几乎不可能,这时地方政府间的竞争将不可避免地陷入囚徒困境,即每个政府都通过最大限度地出让自己的利益来吸引投资。丁煌和李晓飞明确分析了不同层级政府之间的博弈特性^[35]。他们通过对公共政策执行中的委托-代理模型进行分析,指出中央政府和地方政府之间的博弈具有“斗鸡博弈”的特征,具有层级隶属关系的地方政府之间符合“智猪博弈”的特点,而同级地方政府之间的博弈则属于典型的“囚徒困境”特性。

在研究方法上,学者们多采取构建支付矩阵的方式。曹洪通过模型推导,分析了两种招商引资策略(优惠策略和公共产品策略的实施及其绩效),认为风险小、见效快的策略均衡博弈是一种“囚徒困境”博弈,会带来社区福利的下降^[36]。王然构建了地方政府竞争的完全信息静态博弈分析矩阵,认为这种“囚徒困境”会带来社会福利的损失^[37]。彭婧构建了一个的完全静态信息博弈矩阵来研究长三角地区港口码头的重复建设问题,认为港口城市间缺乏合作是导致整体陷入“囚徒困境”的主要原因^[38]。

很多学者意识到了这种“囚徒困境”式的政府竞争所产生的政府债务副作用会对宏观经济产生冲击。季燕霞认为,地方政府在招商引资方面遵循着“积极行动”的策略原则,导致了“囚徒困境”问题的出现,这一微观层面上的理性选择未必一定带来宏观上的理想结果,地方政府扎堆投资的行为会导致财政风险的扩大,并扭曲中央宏观政策的实行效果^[39]。刘大志和蔡玉胜认为,政府竞争诱发资本形成“囚徒困境”进而导致资本过度和经济增长动力减弱^[40]。

中国幅员辽阔,各地区之间存在着巨大的发展差异。我国多层次的行政体系和资源条件的复杂性使得地方政府之间的竞争呈现出一种混战的局面。每一个地方政府在争夺资本的过程中都面临众多竞争对手。这些对手有的在各个方面都优于自己,有的跟自己条件相当,有的在各方面都逊于自己。这样一个多层次的、复杂的博弈环境必然使得地方政府陷入争夺投资的“囚徒困境”。然而囚徒

困境下,单个地方政府的最优选择并不是全体地方政府的最优选择,单个个体的理性在某些情况下会导致集体的非理性。以上研究均得出结论,即处于“囚徒困境”中的地方政府,不得不使出浑身解数来招商引资。扩张性的财政支出政策受到财政收入的约束,于是,各地方政府利用对社会资源的垄断优势,创造了各种金融手段来融资。由于财政机会主义以及缺乏对政府债务的有效约束等原因,地方政府债务也在这种竞争中节节攀升。然而,我们通过研究发现,前人对政府竞争中“囚徒困境”的研究虽然比较丰富,但都是着眼于完全信息静态博弈,没有考虑到动态博弈或信息不对称的情况。

五、基于政府竞争角度的地方政府债务风险防范

(一) 资金流向的限制

一般认为,债务资金应该用于生产性支出,而不能用于非生产性的消费支出。考虑到支出的预期生产力和预期收益,政府的举债应当被限制用于预期可以产生长期利益的公共工程,即只适用于资本项目举债,不能用于非生产性的消费性支出^[41]。这一理论原则也适用于地方政府债务管理。在目前的研究中,学者们均认为,必须严格地限制地方政府债务的用途和目的,防止发债用于弥补经常性预算赤字。袁静提出政府部门的经常性支出由财政资金支持、资本性支出由小部分财政资金和大部分债务资金共同支持是符合效率要求的,他还明确提出了基础设施建设举债的具体方向,这一结论有一定的价值,明确了地方债务管理的一个方向。冯兴元整理了相关材料并提出了地方政府举债的范围^[42]。表1灰色部分为合理负债的范围。

表1 地方公共产品的类别与合理负债的范围

公共产品分类	非经营性公共产品	经营性公共产品
开支与使用同期	各类基础设施的日常维护、人员经费、政府运转、治安维护等	日常园林绿化、环境卫生、公共交通、轮渡运营、学校日常开支等
投资与使用分期	城市一般道路、主要桥梁、隧道、路灯、公共绿地、防洪排涝设施的修建等	供水、燃气、供热、给排水设施、轨道交通、收费道路、地区性桥梁、社区运动设施、社区学校、医院、停车场等

(二) 负债规模的管控

在债务规模的控制上,学者们从不同角度对地方政府债务规模的控制进行了研究,主要考虑了中央政府的约束和民众的监督是否能够减少地方政府债务的规模。Akai 和 Sato 建立了一个两阶段模型,认为中央政府对地方政府债务约束无效,只会造成地方政府对居民的过度征税,而在考虑到居民流动的情况下,则会有效控制债务,但这又会导致公共投资不足^[43]。Hauner 研究了俄罗斯的公共部门,认为高效的公共部门投入、低转移支付、更好的管理、更强的民主控制能减少公共开支^[44]。文献研究发现,在联邦制下,中央政府的监督对于地方政府债务的规模是无效的,而居民通过用脚投票的方式能够影响地方政府债务的规模,但这一假设的前提是民众对于债务的规模是敏感的,而实质上,由于政府债务在短期内能够提升经济发展水平,带来较好的公共服务水平和就业率,居民的流动性可以使得居民在享受到债务带来的好处后,逃避债务的责任,因此居民对于债务的约束有待商榷。

在我国的政治体制下,政府竞争的目标是为了在中央政府的考核中有更好的表现,而民众对于债务几乎没有约束力,这一点和西方联邦制国家有很大不同。一些学者认为,改变对地方政府的考核体系是控制地方政府债务规模的重要手段。雷新途关注了地方政府官员的相对绩效,认为在官员晋升的考量中,经济绩效是唯一的标准^[45]。现有的研究均认为,现行的官员考评体制过分强调经济增长的重要性,中央政府应该改变现有考评体制,将债务指标纳入对地方政府官员的考核体制之中,通过目标函数的改变来影响地方政府的负债决策,从而控制地方政府债务的规模。汤胜提出进一步完善地方政府的业绩考核评价,认为不能简单地把投资增长快、投资规模大以及融资平台多、融资额度大

作为地方政府业绩的主要内容,应该用一些标准程序、客观指标来规范地方融资行为,增强其在管理运作方面的透明程度以及风险防范与控制水平^[46]。

六、总结

关于政府债务的研究,经济学家早在两百多年前就开始了,他们已经发展出了成体系的理论与技术,而政府竞争的理论发展历史只有五十多年,从政府竞争角度开始研究地方政府债务问题则是从20世纪80年代开始兴起的,在我国明确将地方政府债务和政府竞争联系起来要追溯到2005年。那么,政府竞争理论对于地方政府债务问题来说有意义吗?在我们看来,政府竞争理论给地方政府债务问题提供了一个全新的研究思路,入木三分地抓住了地方政府债务问题的核心。在研究政府竞争理论之前,对我国地方政府债务问题的研究多是从财政分权的角度展开,很多经济学家从财政分权的角度对于地方政府债务的制度成因给出了解释,得出的结论一致为:财政分权造成的地方政府财权事权不对等以及转移支付体制的不完善导致了地方政府债务问题。财政分权的确是地方政府债务问题的一个重要成因,但却不是唯一的成因。很多学者的研究结论认为,让地方政府财权事权对等,给予地方政府更多的财权,并降低一些支出职责,但这样是否就能完全解决地方政府债务问题呢?本文根据政府竞争理论,得出的结论是否定的。

中国经济发展的成功在很大程度上归因于经济分权和政治集中的中国式分权架构。有效的财政激励让地方政府可以从更快的经济增长中分享到更多的成果,而基于政绩考核的政治激励又鞭策着地方政府官员不能裹足不前。地方政府及其官员由于政绩的考量会展开负债大战以吸引资本流入,地方政府官员的晋升激励越强,地方政府及其官员为此所带来的招商负债大战也更加激烈。然而,地方政府这种极富企业家进取精神的投资行为在预算软约束下产生了一个和经济增长伴随的经济现象,即地方政府债务规模的膨胀。

由于政府竞争的存在,地方政府永远有扩大自身支出的冲动,财政分权问题无非是关于地方政府借多还是借少的问题,只要政府有发展经济的冲动,只要中央对地方官员的考核还是仅限于经济增长,那么地方政府借贷规模的失控就不会停止,这就是政府竞争理论所给出的结论。政府竞争理论从方法论上给地方政府债务问题注入了新的活力,大大拓宽了地方政府债务问题的研究视野。政府竞争理论不仅局限于财政分权所关注的财政学视角,还将政治学、博弈论、公共政策学等多种理论引入到地方政府债务问题的分析中来,它的引入很有可能会推动相关地方政府债务理论的发展,对政府债务管理产生巨大的积极作用。

结合以上分析,在今后的地方政府债务问题研究中有两个方面值得期待:一是地方政府负债动机和行为的改变,如何改变地方政府债务问题中的主体以及当地政府的激励机制,因而从根本上改变地方政府过度负债状况,这是解决地方政府债务问题的基础;二是如何解决地方政府模糊的财政产权环境问题,地方政府对于经济过多的控制权会导致地方政府进行各种形态的财政创新,地方债务在不同的政策环境下会以不同的形式出现,如何限制政府的财政产权,促进地方政府债务的良性发展,值得作进一步的研究。

参考文献:

- [1] Tiebout C. A pure theory of local expenditures[J]. Journal of Political Economy, 1956, 64(5): 416-424.
- [2] Salmon P. Decentralisation as an incentive scheme[J]. Oxford Review of Economic Policy, 1987, 3(2): 24-43.
- [3] Besley T, Case A. Incumbent behavior: vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition[J]. American Economic Review, 1995, 85(1): 25-45.
- [4] Breton A. Competitive governments: an economic theory of politics and public finance[M]. Cambridge University Press, 1996: 1-384.
- [5] Caldeira E. Yardstick competition in a federation: theory and evidence from China[J]. China Economic Review, 2012, 23(4): 878-897.

- [6]李军杰,周卫峰.中国地方政府主导辖区经济增长的均衡模型[J].当代经济科学,2005(2):1-10.
- [7]Blanchard O, Andrei S. Federalism with and without political centralization: China versus Russia[J]. IMF Staff Papers, 2001, 7616(48): 171-179.
- [8]Li Hongbin, Li An Zhou. Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China [J]. Journal of Public Economics, 2005, 89(9-10): 1743-1762.
- [9]Brennan G, Buchanan J M. The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1980:1-248.
- [10]Stein E. Fiscal decentralization and government size in latin America[J]. Journal of Applied Economics, 1999, 2(9): 357-391.
- [11]Michael R. Leviathan and competition among jurisdictions; the case of benefit taxation[J]. Journal OF Urban Economics, 1998, 44(1): 59-67.
- [12]Keen M, Marchand M. Fiscal competition and the pattern of public spending[J]. Journal of Public Economics, 1997, 66(1): 33-53.
- [13]Jeffrey D, Petchey P S. Equilibrium in fiscal competition games from the point of view of the dual[J], Regional Science and Urban Economics, 2009, 39(1): 97-108.
- [14]Jin Hehui, Qian Yingyi, Weingast B R. Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style[J]. Journal of Public Economics, 2005, 89(9-10): 1719-1742.
- [15]Bucovetsky S. Public input competition[J]. Journal of Public Economics, 2005, 89(9-10): 1763-1787.
- [16]Philip B, Hary Cl, Thanh L. Public investment, taxation, and long-run output in economies with multi-level governments[J]. Economic Modeling, 2012, 29(5): 1603-1611.
- [17]Janeba E, Wilson J D. Optimal fiscal federalism in the presence of tax competition [J]. Journal of Public Economics, 2011, 95(11): 1302-1311.
- [18]Jean H, Susana P, Shlomo W. Competing in taxes and investment under fiscal equalization[J]. Journal of Public Economics, 2008, 92(12): 2392-2402.
- [19]Montinola G, Yingyi Qian, Barry R. Weingast. federalism, Chinese style: the political basis for economic success in china[J]. World Politics, 1995, 48(1): 50-81.
- [20]Peterson P E. City limits[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1981:1-284.
- [21]Sebastian H, Ferdinand M, Johannes Re. Fiscal competition over taxes and public inputs [J]. Regional Science and Urban Economics, 2012, 42(3): 407-419.
- [22]冯兴元. 地方政府竞争:理论范式、分析框架与实证研究[M]. 南京:译林出版社, 2010(10): 212-214.
- [23]Mckinnon. EMU as a device for collective fiscal retrenchment [J]. American Economic Review, 1997, 87(5): 227-229.
- [24]John W H, Katrina K. Federal competition and economic growth[J]. Journal of Public Economics, 2013, 97(1): 144-159.
- [25]Alesina A, Tabellini G. A positive theory of fiscal deficits and government debt [J]. Review of Economic Studies, 1990, 57(3): 403-414.
- [26]Kornai M R. Understanding the soft budget constraint[J]. Journal of Economic Literature, 2003, 41(6): 1095-1136.
- [27]Breuillea M, Thierry M, Emmanuelle T. Does tax competition soften regional budget constraint [J]. Economics Letters, 2006, 90(2): 230-236.
- [28]Persson T, Tabellini G. Political economics and public finance[M]. Handbook of Public Economics, 2002, 3: 1549-1659.
- [29]时红秀. 财政分权、政府竞争与中国地方政府的债务[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2007:118-135.
- [30]Davis O A., Whinston A B. The economics of urban renewal[J]. Law and Contemporary Problems, 1961, 26(1): 105-117.
- [31]Hildreth W. Bartley M, Gerald J. Debt and the local economy: problems in benchmarking local government debt affordability [J]. Public Budgeting & Finance, 2002, 22(4): 99-113.
- [32]Inman R P. Transfers and bailouts: enforcing local fiscal discipline with lessons from U. S [M]. The Challenge of Hard Budget Constraints: The MIT Press, 2003: 35-83.
- [33]刘剑雄. 中国的横向政府竞争:问题与对策[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2007(6): 5-11.
- [34]李建英. 基于地方政府竞争视角的地方财政风险成因分析[J]. 山东经济, 2008(6): 94-97.
- [35]丁煌, 李晓飞. 公共政策执行过程中道德风险的成因及规避机制研究——基于利益博弈的视角[J]. 北京行政学院学报, 2010(4): 16-23.
- [36]曹洪. 地方政府在招商引资中的竞争策略演变探析[J]. 当代财经, 2005(10): 9-12.
- [37]王然. 地方政府竞争的博弈分析——以引进外资为例[J]. 经济经纬, 2007(5): 6.
- [38]彭婧. 长三角地区港口码头重复建设问题的博弈分析[J]. 陕西师范大学学报:哲学社会科学版, 2008(9): 56-57.
- [39]季燕霞. 我国地方政府间竞争的博弈论分析[J]. 江汉论坛, 2004(11): 41-44.

- [40] 刘大志, 蔡玉胜. 地方政府竞争行为与资本形成机制分析[J]. 学术研究, 2005(3): 19-22.
- [41] Buchanan J M. Public principles of public debt: a defense and restatement[M]. Irwin Indianapolis IN: Liberty Fund Inc, 1999: 1-223.
- [42] 袁静. 举债的理论基础[J]. 财政研究, 2001(11): 30-32.
- [43] Akai N, Sato M. A simple dynamic decentralized leadership model with private savings and local borrowing regulation[J]. Journal of Urban Economics, 2011, 70(1): 15-24.
- [44] Hauner D. Explaining differences in public sector efficiency: evidence from Russia's regions[J]. World Development, 2008, 36(10): 1745-1765.
- [45] 雷新途, 熊德平. 企业融资交易的契约安排: 一个交易费用经济学的分析框架[J]. 审计与经济研究, 2012(2): 89-96.
- [46] 汤胜, 陈伟烽. 融资时机选择与资本结构变动——基于中国上市公司的研究[J]. 南京审计学院学报, 2012(1): 12-18.

[责任编辑: 杨志辉]

A Review of Research on Local Government Debts Based on Government Competition

YANG Dakai¹, WANG Ruojun¹, XIA Youwei²

(1. School of Public Economy and Management, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China;
2. Da Hua Accounting Firm, Beijing 100039, China)

Abstract: Unlike most of the literature focusing on the local government debt from the view of tax reform, this paper, based on the theory of government competition, inquires the local government debt problem from the following four aspects: the provision of public goods, the local government's operation under debt, analysis of government competition and local government under game theory, debt risk prevention. This paper summarized the mechanism of government competition's effect on local government debt and elaborated the influence of from the top "yardstick competition", government's pursuit of financial resources and soft budget constrain on local government debt and looked forward to the future study of local government debt.

Key Words: local government debt; government competition; public goods supply; government liability financing; local finance; financial allocation of power; local government competition

(上接第47页)

Influence of the Audit Committee Characteristics on the Information Disclosure Quality : Based on Perspective of Investor Protection

LIU Bin

(Center of Accounting and Finance, Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin 300222, China)

Abstract: With China's special system background and by using companies' 2008-2011 information disclosure evaluation results and on the main board in Shenzhen stock exchange as the basic research samples, our empirical study tested the influence of the audit committee characteristics on the information disclosure quality from a perspective of investor protection. The study also found that the selected audit committee characteristics all showed a positive correlation between the information disclosure quality of listed companies, but the regression results are not significant. Our further study found that, after we introduced cross variable of the investors legal protection degree and the audit committee characteristics, audit committee's independence, professionalism, and the degree of implementation of responsibility and power guarantee all showed a significant positive correlation between the information disclosure quality of listed companies. In addition, as the level of investors legal protection awareness increases, this correlation differences in different regions will be more significant.

Key Words: Audit Committee; information disclosure quality; investor protection; corporate governance structure; independent director; company internal governance; information release breach