

# 纵向转移支付制度改革的路径选择

□ 薛胜利 张雪乔 李夏冰

基本公共服务的提供，依靠的是地方政府的相关投入，而均等化过程直接依赖于中央政府对地方政府的纵向转移支付制度。但传统的纵向转移支付制度对基本公共服务均等化越来越表现出低效，而以区域性组织为核心的中间扩散模式，则是一个包括中央政府、区域性组织、地方政府三方的理论模型，提出了纵向转移支付制度改革的一个方向。

区域性组织是指在地理、历史、文化、生活习俗以及经济发展水平相近的地区。它打破了传统的省一级行政单位的限制，可以是同一省内各市的组合，如武汉城市圈；可以是跨越省的行政单位的组合，如京津唐城市带；也可以是省一级行政单位的组合，如成渝经济区等。这是针对传统的省级行政区划的划分并未充分考虑到人口流动性的变化以及基本公共服务的外溢性的扩大，不能真实反映基本公共服务的区域特点而提出的概念。

传统的转移支付制度是中央政府与地方政府一对一博弈的结果。引入区域性组织后，转移支付制度划分为两个层级，第一层是中央政府与区域性组织之间，第二层是区域性组织内各地方政府之间。

本文提及的公共服务均具有跨越地方政府的外部性，它可以由地方政府之间通过合作联合提供，也可以由区域性组织提供，引入区域性组织的好处在于，假如中央政府转移支付给区域性组织资金运用于提供该公共服务，则传统转移支付模式下，由于地方

政府间的博弈所引起的供给无效的情形就会转变。区域性组织的引入相当于给地方政府间的博弈引入了必须合作的约束机制，确保了具有跨地方的基本公共服务的有效提供。

分析以区域性组织为核心的中间扩散模式的制度变迁方式可以看出，区域性组织成为中间扩散型制度变迁的核心，随着行为模式的变化，区域性组织具有追求本地区经济快速增长以及响应获利机会进行制度创新的动机。由于区域性组织作为本地区基本公共服务需求的代理人，可以利用政治力量主动地追逐本地区基本公共服务均等化的最大化，从而相对于地方政府有更强的组织集体行动和制度创新的能力。

区域性组织的引入有利于地方政府的制度创新，减少基本公共服务提供的成本，提高基本公共服务提供的效率。这是因为行政代理层次越多，地方政府的经济利益越独立化，其讨价还价的能力越强，实施正式规则的成本就越高，提供给地方政府在正式规则的边际上发挥作用的空间就越大。这也是为什么越是经济开放和发展的地区、越是低一级的地方政府，其自发制度创新能力越强的原因所在。

由于区域性组织与地方政府之间的联系比中央政府与地方政府之间的联系更紧密，更易形成合作博弈。虽然在一定程度上，双方仍存在一定的利益冲突，但在争取制度创新、与中央进行讨价还价方面二者具有一致性。地方政府依赖于区域性组织与中央政府

进行讨价还价和争取制度创新，区域性组织依赖地方政府的经济发展水平提高自己的讨价还价能力。

区域性组织在推动基本公共服务均等化过程中还起到了中间扩散新制度规则的功能，产生双重效应。一是某一区域的制度创新会带来其他地方的群起仿效。随着这种新制度进入壁垒的突破，权力中心在制度供给中的主导地位不断弱化，转为事后追认由区域性组织和地方政府合作实施的制度创新行为。二是制度创新的中间扩散过程也弱化了区域性组织与地方政府的博弈能力。一旦地方政府拥有更多的制度选择权，就会倾向于与其他政府达成合作博弈，以降低提高提供基本公共服务的收益，加快实现基本公共服务均等化。

总之，随着我国户籍制度、社会保障制度等相关制度的改革，人口的流动性越来越大，基本公共服务的外部性也呈现出一种逐年扩大的趋势，同时基本公共服务本身具有的规模经济都造成现行的纵向转移支付制度在提供基本公共服务方面的缺欠与失效。因此，以区域性组织为核心的中间扩散模式为转移支付制度的改革提供了一条理论路径。通过区域性组织的建立，确保了具有外部性的基本公共服务的有效供给，提高了转移支付制度的效率，进而有利于推动提供基本公共服务的制度创新，最终实现基本公共服务均等化。

(作者单位：吉林大学)

责任编辑 周多多