

跨区域公共产品有效供给的困境及其对策

石英华 刘 彻

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:跨区域公共产品是较为特殊的公共产品,覆盖特定空间范围,涉及多方利益博弈。随着区域协调发展战略的持续推进,势必会涉及到越来越多跨区域公共产品有效供给的问题。学界相关研究大多出于国际合作的视角,关注国内跨区域公共产品有效供给问题的文献较少。本文首先界定了跨区域公共产品的概念,继而以区域间博弈的视角分析我国跨区域公共产品有效供给的困境,最后从开源和增效两个方面提出了政策建议。

关键词:跨区域公共产品 公共产品供给 区域合作

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)10-0035-07

一、引言

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》就深化财税体制改革问题区分了区域性和跨区域,提到部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权,区域性公共服务作为地方事权。对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务,中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。随着全面深化改革不断取得成果,国家治理现代化体系不断完善,对跨区域公共产品有效供给的理论需求也日益增长。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》在推进社会治安防控体系现代化、建立现代财政制度、健全就业公共服务体系、推进要素市场化配置改革以及构建现代能源体系等

方面,多维度、多层次涉及了跨区域概念。跨区域公共产品的有效供给是我国全面深化财税体制改革,完善国家治理体系现代化中的重要一环。

跨区域公共产品的有效供给还是我国实现区域协调发展战略,促进共同富裕的核心动力。我国早期经济发展呈现两大特点。一是地区间经济发展不平衡,侧重效率和总量的经济政策未能适当处理公平和结构的问题,地区间经济差异显著且长期存在;二是城乡间经济发展不平衡,城乡二元经济结构阻碍了劳动、土地、资本等生产要素的合理配置,体制机制矛盾制约城乡协调发展。因此,完善区域协调发展战略的难点在于理顺地区间、城乡间不平衡的经济发展关系,即区域协调发展的结构性问题。目前,我国京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等国家区域战略已取得重大成

[收稿日期]2021-08-02

[作者简介]石英华,研究员,博士生导师,中国财政学会理事,研究方向为宏观经济、财政政策、财政体制、公共支出管理等;刘彻,研究生院博士研究生,研究方向为财政理论与政策、区域经济与地方财政、收入不平等。

效,随着区域协调政策的完善和深化,跨区域政府合作和政策协调需要公共产品理论的进一步创新。

学术文献对“跨区域公共产品”概念的直接界定较少,大多数文献是关于“区域公共产品”或“区域性公共产品”的研究。“区域性公共产品”(regional public goods)的概念最初是由公共经济学领域中的公共产品理论与国际政治经济学领域相互渗透得来的一个复合型的概念,是“公共产品”概念在国际领域研究中的外延(石英华和胡晓莉,2018)。杨刚强和孟霞(2016)直接提出跨区域公共产品具有显著的正外部性特征和空间溢出效应,并认为跨区域公共产品的有效供给需由政府通过公共财政的方式加以解决。区域性公共产品和跨区域公共产品由公共品概念衍生而来,二者有交集但并不完全重合,区别体现在适用空间和供给主体方面。区域性公共产品以国际合作视角探讨国家主体的公共品提供问题,跨区域公共产品以国内视角探讨地方政府间合作提供公共品问题,后者的研究偏少但理论需求紧迫。在此背景下,本文首先界定了跨区域公共产品的概念,继而以区域间博弈的视角分析我国跨区域公共产品有效供给的困境,从开源和增效两个方面提出政策建议。

二、跨区域公共产品的特性分析

本文将跨区域公共产品定义为在特定地理范围内,存在利益关联性的地方政府进行博弈和协商后,提供的具有正外部性和空间外溢性的公共产品。基于该定义,具体分析跨区域公共产品的特性。

(一)特定地理范围内具有非排他性和非竞争性

区域是个覆盖范围比较广泛和复杂的概念,可以从地理和经济两个角度理解。从地理角度看,区域一般是指地理上相近或相邻的地域的集合,比如京津冀区域。从区域经济学角度看,区域是自然地理和经济学的结合,将经济要素相关或是有经济活动相互来往的地区囊括成为一个整体经济体,比如长江经济带等。也就是说,区域可以指在一定的地理空间内,某个特定的区域体中的自然资源、经济行为、社会制度、人力资源、教育水平以及交通设施

等因素相互影响,相互作用,共同对该区域整体的经济社会发展产生影响(Sandler,2006)。从传统公共经济学看,区别于全国性公共品和地方性公共品,跨区域公共产品是指受益范围跨越多个地区,在区域内具有非排他性和非竞争性,并且由多个政府主体共同提供的公共品。

(二)利益关联性

跨区域公共产品即跨越不同行政规划地区,由多个政府主体、多级财政共同管理的公共事务或提供的公共产品。自分税制改革以来,我国政府按照“一级政府,一级财政,一级预算”的原则履行公共职能。不论是跨省、跨市,还是跨县级都可以从不同程度和规模上认为是跨区域,跨区域公共产品是由区域内多个政府主体、多级财政共同参与供给的公共事务。公共品是实质上的共同利益,公共品供给的过程包含集体行为或共同行为。从行为经济学这个角度看,跨区域公共产品是某个区域内的利益相关者,出于共同的利益,在不断的相互博弈后集体选择的结果。

(三)正外部性和空间外溢性

外部性是指个人或者集体的行为和决策使得另外的个人或者集体获益或受损,或者说个人或集体没有承担完全的行为成本或享受到完全的行为收益。正外部性是指社会收益大于个人收益的部分,其他获得收益的主体不用为获益额外负担成本。跨区域公共产品涉及多层次和多维度地方政府间利益。跨区域公共产品的收益除了会覆盖提供公共产品的地区外,同时也会外溢至两个或两个以上地区,具有收益的空间外溢性。

三、跨区域公共产品供给困境的理论分析

跨区域公共产品具有正外部性和空间外溢性,供给过程中必然会涉及到多层次和多维度供给主体之间的利益协调。作为理性的政府决策者,一般有扩大其任时政绩的倾向,一方面,地方公共产品的数量和质量属于考察地方政府官员在任业绩的指标;另一方面,提供良好的公共品,有利于地方改善营商环境,推动经济增长,地方政府官员也可以

得到更好的政绩,从而获得升迁机会(傅勇,2010)。本文将跨区域公共品分为两类,其一是由某个地方政府主导提供的跨区域公共产品,其他地区的政府则选择补偿和不补偿主导地区的外部效应成本,比如河流上游水资源治理、传染性疾病的防治等公共产品。其二是区域内各个地方政府合作共同供给的跨区域公共产品。由于其空间外溢性强,成本和收益难以平衡,因此单个地区没有足够的财政能力来供给,需要多个地方政府合作共同提供,比如公路等交通基础设施、灌溉工程等(罗长林,2018)。跨区域公共产品供给失效实质上是一种囚徒困境或者集体行动的困境,接下来将分别从主导供给模式和合作供给模式分析各地方政府间供给跨区域公共产品的冲突博弈。

(一)主导供给模式下的冲突博弈

在主导供给模式中,博弈局中人有主导地区群体、受益地区群体和协调管理机构。其中,主导地区群体是区域公共品的供给者;受益地区群体是区域公共品的潜在受益群体,存在“搭便车”行为动机;

协调管理机构是冲突协调者,以促进全社会福利最大化和提高居民生活水平为目标,还能以某些特殊手段或者强制性机制达成主导地区和受益地区的均衡策略,使得两者各自成本和利益的平衡成为可能。

Z代表主导地区政府,策略集 $Z=\{\text{提供, 不提供}\}$,供给成本为 c ,初始收益为 m_1 ;B表示受益地区,策略集 $B=\{\text{补偿, 不补偿}\}$,初始收益为 m_2 ;N表示政府间的管理和协调机构,协调和监督主导地区和受益地区,可以直接对主导地区补贴,以促进其供给公共品或公共服务的积极性,或者在受益地区采取不补偿的策略,处罚“搭便车”行为,以补贴主导地区。当主导地区提供且受益地区补偿时,补偿收益为 z ,外部性收益为 b 。设主导地区采取提供策略的偏好参数为 $x, x \in (0, 1)$,采取不提供策略的偏好参数为 $(1-x)$;受益地区采取补偿策略的偏好参数为 $x, y \in (0, 1)$,采取不补偿策略的偏好参数为 $(1-y)$ 。在没有冲突协调者N时,该区域主导地区和受益地区的得益矩阵如表1所示。

表1 主导地区和受益地区的政策得益矩阵

		受益地区	
		补偿	不补偿
主导地区	提供	m_1-c+z, m_2-z+b	m_1-c, m_2+b
	不提供	m_1+z, m_2-z	m_1, m_2

表1可以得出,得益矩阵中{不提供,不补偿}是占优策略,在理性人假设前提下,会抛弃严格劣势策略,选择占优策略,因此{不提供,不补偿}是这个博弈的纳什均衡解。跨区域公共产品的有效供给是无法达到的。可以考虑引入第三方协调管理者N,用

强制手段分别对不提供和不补偿策略惩罚。协调管理者对主导地区政府不提供策略的惩罚为 k_1 ,对受益地区不进行补偿作惩罚为 k_2 ,则在有第三方冲突协调管理机构实施惩罚机制的情况下,主导地区和受益地区的政策得益矩阵如表2所示。

表2 有惩罚机制下主导地区和受益地区的政策得益矩阵

		受益地区	
		补偿	不补偿
主导地区	提供	m_1-c+z, m_2-z+b	m_1-c, m_2+b-k_2
	不提供	m_1+z-k_1, m_2-z	m_1, m_2

主导地区采取提供策略的收益为 $\pi_{11}=y(m_1-c+z)+(1-y)(m_1-c)$, 采取不提供策略时, 收益为 $\pi_{12}=y(m_1+z-k_1)+(1-y)m_1$, 总收益为 $\pi_1=x\pi_{11}+(1-x)\pi_{12}$, 向采取提供策略演化博弈的动态复制方程, 或者说向提供策略收敛的速度为式(1):

$$F(x)=\frac{dx}{dt}=x(\pi_{11}-\pi_1)=x(1-x)(yk_1-c) \quad (1)$$

受益地区采取补偿策略的收益为 $\pi_{21}=x(m_2-z+b)+(1-x)(m_2-z)$, 采取不补偿策略的收益为 $\pi_{22}=x(m_2+b)+(1-x)m_2$, 总收益为 $\pi_2=y\pi_{21}+(1-y)\pi_{22}$, 向采取补偿策略演化博弈的动态复制方程, 或者说向补偿策略收敛的速度为式(2):

$$G(y)=\frac{dy}{dt}=y(\pi_{21}-\pi_2)=y(1-y)(xk_2-z) \quad (2)$$

分别令 $F(x)=0$ 和 $G(y)=0$, 可以得到五个局部均衡点, 即为 $A(0,0), B(0,1), C(1,0), D(1,1)$ 和鞍点 $E(\frac{z}{k_2}, \frac{c}{k_1})$ 。在五个局部均衡点中, 只有 $A(0,0)$ 和 $D(1,1)$ 是稳定的, 也就是进化稳定策略, 分别对应(不提供, 不补偿)和(提供, 补偿)策略。进一步, 根据微分稳定性定理和进化稳定策略, 当 x 取均衡值时, $F'(x)<0$, 才是稳定点。因此, 由 $F'(x)=(1-2x)(yk_1-c)<0$, 可得主导地区政府进化稳定博弈策略, 由 $G'(y)=(1-2y)(xk_2-z)<0$, 可得受益地区政府的进化稳定策略。由此, 只有当 $k_1>c$ 时且 $k_2>z$ 时, 才会得到 $x=1, y=1$ 为进化稳定策略, 也就是说主导地区完全偏好于提供区域公共品, 并且受益地区完全偏好于补偿区域公共品的外部性, 也即该博弈会向(提供, 补偿)均衡点不断进化。而当 $x=0$ 时, 要达到均衡结果, y 必定为 0。表示只要主导地区完全没有提供区域公共品或公共服务的偏好时, 受益地区也完全没有补偿外部性的可能性, 该博弈最终都向(不提供, 不补偿)策略点演化。只有当对主导地区不提供策略的惩罚值大于提供策略的成本时, 主导政府才会采取提供策略。同样地, 当对受益地区不补偿时的惩罚值大于其补偿支出时, 受益地区才会采取补偿策略。最终, 该博弈会达到(提供, 补偿)这个均衡点, 从而跨区域公共产品能够得到有效供给, 外部性得到补偿和区间内部化, 主导地区和受益地区

才会达到共赢的局面。

(二)合作供给模式下的冲突博弈

对于合作供给的跨区域公共产品来说, 在没有惩罚机制的情况下, 区间内合作供给失效几乎是必然的(韦倩, 2009)。一般来说, 区间内各地区达成合作, 不仅可以减轻各个地区的财政负担, 提高区域内的社会整体福利水平, 也能有效配置区域内的公共资源, 使得整个区域社会效率最大化。但是, 由于政府决策者是理性经济人, 以自身利益为出发点, 难免会存在机会主义的想法, 从而陷入囚徒困境。

假定在某个区域内有 N 个地区, 每个地区有{合作, 不合作}两种策略行为。假设区域公共品的回报乘数为 r , 合作成本为 c , 第 n 个地区的收益矩阵如式(3)所示。

$$P_n=\{rc-c, rc\} \quad n=1, 2, 3, \dots, N \quad (3)$$

假设 N 个地区中, 选择合作策略的地区有 x 个, 选择不合作的地区有 y 个。跨区域公共产品具有正外部性和空间外溢性, 其社会回报会在整个区域内平均分配, 那么整个区域的总社会收益如式(4)所示, 选择合作策略的平均收益如式(5)所示, 选择不合作策略的平均收益如式(6)所示。

$$\max P = \sum_{n=1}^x c(r-1) + \sum_{n=1}^y cr \quad (4)$$

$$\max P_x = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^x c(r-1) \quad (5)$$

$$\max P_y = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^y cr \quad (6)$$

易得, 所有地区都选择合作策略时, $x=N, y=0$, 区域整体的社会收益和每个地区的个体收益都会实现帕累托最优的情况, 如式(7)所示。

$$\max P = \sum_{n=1}^x c(r-1), \max P_n = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^x c(r-1) \quad (7)$$

但是, 由于跨区域公共产品的天然特性, 一个地区即使没有付出任何成本, 不作任何贡献, 以“搭便车”的方式也同样可以获得上述收益 P_y 。而且, cr 显然大于 $c(r-1)$, 该博弈的最终均衡是所有地区都选择不合作。从演化博弈的角度来看, 不论开始 x 和 y 所占 N 中的比例为多大, 最终的演化均衡为 $y=N, x=0$ 总收益和个体收益都为 0, 整体跨区域公共产

品的合作供给陷入困境。

引入惩罚监督机构 Z ，对不承担公共成本但享受收益的地区进行惩罚，惩罚强度为 θ 。当惩罚强度 θ 大于每个地区公共品合作供给成本 c 时，选择合作获得的收益就会大于选择不合作的收益，如式(8)所示。此时，每个地区的决策者就会放弃“搭便车”的行为，选择合作策略，共享收益，同时分担成本。

$$\max P_x = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^x cr - c \geq \max P_y = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^y cr - \theta \quad (8)$$

但是惩罚监督机构必须是独立的第三方机构，且实施惩罚的成本不由区域内各个地区负担，否则就会存在二次“搭便车”的情况，破坏合作的均衡(叶航, 2012)。

四、跨区域公共产品有效供给面临的困境

从整体上说，区域性共同开发一般是由中央或者上级政府统筹规划，目标在于区域的协调发展。通过方向性和战略性的政策，引导区域整体的经济社会进步发展。从个体上来说，各个地区的政策措施各有差别，但都希望通过跨区域公共产品给自己的地区带来更多的利益，地方官员也希望通过跨区域公共产品为自己提升政绩。区域内各地区之间的相互竞争和利益博弈，不仅会产生竞争成本，也会提高达成合作的沟通成本。

(一) 跨区域公共产品供给的合作机制尚待完善

合作供给的跨区域公共产品，直接影响地方利益。每个地方政府有动力达成合作，吸引资本投入和人才迁入，但是缺少区域整体思想指导下的沟通合作机制，难免会造成公共产品供给不足或供给过剩。一是各地政府有不同程度扩大自身实际需求的倾向，不以整体区域经济活动的流量和总量来衡量，由此导致公共品供给过剩(潘曦和罗刚平, 2009)。以“长三角”经济区为例，上海为中心，周边的江苏、浙江和安徽三个省的市域都想融入上海金融中心，重复建设机场等公共基础设施，以求能共同享受“长三角”区域的经济收益，浪费公共资源(张树剑和黄卫平, 2020)。二是合作机制的缺乏也

会导致地方政府各自为政，相互争夺资本和市场份额，跨区域公共产品，比如跨地区的行政服务、公共医疗、基础教育等跨区域公共产品的供给出现不足。

(二) 跨区域公共产品供给的利益补偿机制不尽完善

由于行为选择的外部性，不同规模的集体实现合作的积极性存在不同程度的差异(Sandler, 2006)。在跨区域公共产品供给的过程中，行政区域的大小和经济发展的规模都会影响供给积极性，我国仍存在相当的社会外部性没有得到补偿。以长江的生态治理为例，下游地区不用付出成本或者付出很少的成本，就能获得较大的环境改善收益。上游地区独自承担治理成本和改善流域生态的动机往往不足，结果导致整个长江流域的环境保护力度不够，整个区域的环境形势都较为严峻(肖加元, 2016)。因此，为了区域的协调发展，平衡各方矛盾，建立以合理的补偿方式和补偿程度为基础的外部效应补偿机制是必不可少的。

(三) 上下级政府间共同事权划分不完善

我国的跨区域公共产品中，多级政府主体共同合作分担的事项主要在基本公共服务领域，属于各级政府主体共同事权的范围，由多级财政共同负担供给。2016年，国务院出台了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，该意见是国务院第一次比较系统提出从财政事权和支出责任划分即政府公共权力纵向配置角度推进财税体制改革的重要文件。

共同事权主要针对多级政府合作提供的跨区域公共产品，由中央负责统筹协调和监督，已经初步形成了合作供给模式，而除了公共服务领域的中央和地方共同事权责任划分外，对于由某个地区单独主导提供的跨区域公共产品而言，主要是通过地区间横向转移支付来补偿，或者说通过其他地区的援助支出来实现外溢性的补偿。但地区间的援助支出尚没有具体标准，对于外溢性的补偿也缺乏针对性，补偿的精准性和充分性存在不足。

(四) 供给效率难以衡量

公共品供给效用评估常用模型，一个是公共需

求决定最优供给水平的需求模型,另一个则是供给方决定最优水平的供给模型(胡洪曙和武锶芪,2020)。在公共经济学领域,需求模型的理论基础是中间投票人决定论,最优的公共品供给水平将由中间投票人效用函数最大化的数量所决定,并且公共品的成本由所有居民共同承担。供给模式中,政府决定公共品的数量主要是通过最大化某个社会福利函数。就我国的情况来说,需求方在公共品供给过程中所能起到的作用相对较小。我国地方政府拥有一定的自主行政权,同时具有一定的供给公共品的决策权。在提供跨区域公共产品时,地方政府更多出于落实上级政策,促进地方发展等考虑。经济上可以衡量的是地方政府对公共产品的直接投资作用于经济的乘数效果,而对促进当地民众的整体福利、民生福祉改善程度的评估体系尚待建立健全。在跨区域公共产品供给决策中更精确地考虑区域内民众的公共服务需求,也是我国未来促进公共服务均等化,实现共同富裕目标的重要内容。

五、促进跨区域公共产品有效供给的政策建议

(一)健全跨区域公共产品的横向转移支付机制

公共产品的天然特性决定了地方政府在提供跨区域公共产品时必然会面临供给成本增加和机会成本丧失的双重压力。一般来说,跨区域公共产品一般由某一地方政府通过公共预算的形式提供,中央对地方政府拨付纵向转移支付来补偿地方政府的区域成本和内化跨区域公共品的外溢性(杨刚强和孟霞,2016)。中央政府在进行纵向转移支付的同时,建立其他受益地区对该地方政府的横向转移支付机制,以提高地方政府提供跨区域公共品的主动性和积极性,具有一定的合理性和必然性。横向转移支付达成了财政收入在地区间的重新分配,可以补偿地方的财力不足,分担单个供给的财政负担,纵向转移支付有助于地方跨区域公共产品供给中的风险应对,如地震、洪水等自然灾害的冲击。同样的,由于地区间经济发展不平衡,居民收入不均等,中央的纵向转移支付和地方间的横向转移支付

也能实现事前的收入再分配,进而缩小收入差距(杨刚强,李梦琴,孟霞,2017)。

建立和完善跨区域公共产品横向转移支付机制可以从两个方面着手,一是明确横向转移支付补偿的对象,要根据供给能力和受益格局识别跨区域公共产品的类型。对于某些基础投资大、投资周期长和实际受益范围广的跨区域公共产品,比如生态保护、水域治理和环保基础建设等,不仅需要中央的纵向转移支付,也需要其他地区横向转移支付补偿。提供这类跨区域公共产品的地区,受制于地理条件和自然因素等原因,本身经济发展水平较低,而区域发展定位要求又为其经济社会发展施加了额外的限制。这类中央已经有较成熟的纵向转移支付机制的跨区域公共品,地区间的横向转移支付不仅可以补偿其社会成本,同样也可以减轻中央财政的负担,推进实现公共服务均等化。二是完善横向转移支付的补偿标准。横向转移支付的根本在兼顾公平和效率,达成多地政府利益协调一致。首先,要充分考虑被补偿地区的经济发展水平和财政收入水平,地区基础的经济社会发展状况会在很大程度上影响到提供跨区域公共产品的供给水平和外溢程度。其次,要考虑到跨区域公共产品的类型。对于外溢性可以确定的跨区域公共产品,可以根据外溢程度进行补偿。外溢性难以计量的跨区域公共产品,可以按照供给成本和财政收支缺口相结合的标准来衡量补偿标准,或根据中央纵向转移支付的程度进行等比例横向转移支付补偿。最后,还要考虑到跨区域公共产品的影响范围和重要程度,并建立补助动态调整机制。对于影响范围广、现实意义大甚至具有长期战略效果的跨区域公共产品,在中央纵向转移支付不断加大力度的同时,横向转移支付补助同样也应当扩大来源和补偿数额。

(二)拓宽跨区域公共产品资金来源

基于公共产品正外部性和空间外溢性的基本特性,跨区域公共产品主要是政府等公共权力机构通过财政预算提供。但随着时代发展,公共权力机构单一供给模式并非是跨区域公共产品有效供给的唯一实现模式,社会资金和私人资金在跨区域公

公共产品的提供中同样有着无限潜力。政府部门可以通过和私人部门的合作,以吸纳各种社会组织的资金投入跨区域公共产品的供给中,实现供给主体的多元化,供给资金多渠道化,以减轻地方政府的财政负担。此外,引入市场参与跨区域公共产品的供给,也可以督促地方政府追求实现区域公共利益,通过市场的力量实现公共产品供给与居民公共需求的贴合,不断提高公共产品的提供效率和提供质量。私人部门在跨区域公共产品的有效供给过程中,同样也可以起到社会监督的作用。私人部门参与供给,促使地方政府决策者以整个区域的利益和居民的生活质量为行为出发点,很大程度上也可以降低官员自身需求的影响力。

(三)提高跨区域公共产品的供给效率

提高跨区域公共产品的供给效率,可以从以下三个方面考虑:

第一,建立跨区域的协调管理机构,协调区域整体利益,减少无序竞争。在提供跨区域公共产品时,不同的地方政府基于不同的目的和实际情况,会存在偏好差异。比如,政府官员存在夸大政绩的动机,会偏好于增加公共基础设施等显性跨区域公共产品,以引进投资作为自己的政绩;经济发达地区会偏好于增加社会保障等隐性跨区域公共产品,以在人口竞争中获胜;经济欠发达地区则有扩大GDP的动机,会首先偏好有利于经济发展的跨区域公共产品。提高跨区域公共产品的供给效率首先要协调区域内各地方的利益,将区域整体利益摆在首位。可以通过建立跨区域协调管理机构,尽可能使利益相关者的目的达成一致,减少政府间无序竞争造成的效率内耗,以达成共赢的局面。

第二,细化跨区域公共产品供给模式。对于不同类型的跨区域公共产品来说,经济发展水平和财政分权程度对跨区域公共产品供给效率的影响不同。对于某些合作提供的跨区域公共产品,一定的财政自主权可以使相关地方政府通过协商、信息互换等形式达成一致,以完成跨区域公共产品的合作提供。而对于某些强势地方政府主导提供的跨区域公共产品,中央政府引导地方政府提供跨区域公共

产品,有利于降低地方政府间相互协商的成本,效率更高。因此,从供给贴近需求的角度来说,细化跨区域公共产品的供给模式不仅可以提高其供给效率,而且符合财权和事权相匹配的原则。

第三,完善政绩考核机制,调动地方政府提供跨区域公共产品的积极性。一些跨区域公共产品具有一定的代际间可持续性,投资周期长,收益不明显或显现慢。这类跨区域公共产品的提供是以经济发展的机会为代价的,在以GDP为主要标准的政绩评价体系中,地方政府并没有充分的动机去提供这类跨区域性公共产品。可以考虑将跨区域公共产品的供给效率纳入政绩考核,或者增加跨区域公共产品供给水平的考核权重,以提高地方政府提供此类跨区域公共产品的积极性。

参考文献:

- [1] 张军,陈诗一.中国地方政府财政支出效率研究:1978-2005[J].中国社会科学,2008(4):65-78.
- [2] 石英华,胡晓莉.“一带一路”区域性公共产品供给:挑战与对策[J].财政科学,2018(11):63-69.
- [3] 杨刚强,李梦琴,孟霞.人口流动规模、财政分权与基本公共服务资源配置研究——基于286个城市面板数据空间计量检验[J].中国软科学,2017(6):49-58.
- [4] 罗长林.合作、竞争与推诿——中央、省级和地方间财政事权配置研究[J].经济研究,2018(11):32-46.
- [5] 叶航.公共合作中的社会困境与社会正义——基于计算机仿真的经济学跨学科研究[J].经济研究,2012(8):132-142.
- [6] 傅勇.财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给[J].经济研究,2010(8):4-15.
- [7] 韦倩.增强惩罚能力的若干社会机制与群体合作秩序的维持[J].经济研究,2009(10):133-143.
- [8] 杨刚强,孟霞.促进跨区域公共产品有效供给[J].经济日报,2016.
- [9] 樊轶侠.“奥尔森困境”的博弈分析及对我国地方政府间区域公共产品有效提供的启示[J].经济经纬,2009(2):12-15.
- [10] 胡洪曙,武德芪.中国基本公共服务供给效率的评价与供给方式优化[J].财经论丛,2020(1):33-42.
- [11] 肖加元.公共品单向外溢下地方政府间演化博弈——以跨区域水资源生态补偿为例[J].财经理论与实践,2016(6):96-101.

(下转第51页)

- 利性公共服务支出偏向吗? [J]. 财经论丛 (浙江财经大学学报), 2018(10): 19-28.
- [11] Carrillo M, Jorge J M. DEA-Like Efficiency Ranking of Regional Health Systems in Spain [J]. Social Indicators Research, 2017.
- [12] Ahmed S, Hasan M Z, Maclellan M, et al. Measuring the efficiency of health systems in Asia: A data envelopment analysis [J]. BMJ Open, 2019, 9(3).
- [13] 李郁芳, 王宇. 中国地方政府医疗卫生支出效率及影响因素研究 [J]. 海南大学学报 (人文社会科学版), 2015(3): 41-49.
- [14] 崔志坤, 张燕. 财政分权、转移支付和地方福利性财政支出效率 [J]. 财政研究, 2017(5): 24-37.
- [15] 金荣学, 宋弦. 新医改背景下的我国公共医疗卫生支出绩效分析——基于 DEA 和 Malmquist 生产率指数的实证 [J]. 财政研究, 2012(9): 54-60.
- [16] 储德银, 韩一多, 张同斌. 财政分权、公共部门效率与医疗卫生服务供给 [J]. 财经研究, 2015, 41(5): 28-41+66.
- [17] 阎东彬, 付正. 基于 DEA 的河北省城市公共支出效率评价研究 [J]. 经济研究参考, 2016(33): 51-56.
- [18] 程琳, 廖宇岑. 地方政府医疗卫生支出效率及其影响因素分析: 基于异质性随机前沿模型 [J]. 中国卫生经济, 2015(1): 16-18.
- [19] 韩华为, 苗艳青. 地方政府卫生支出效率核算及影响因素实证研究——以中国 31 个省份面板数据为依据的 DEA-Tobit 分析 [J]. 财经研究, 2010, 36(5): 4-15+39.
- [20] Hayek, F. A. Time - Preference and Productivity: A Reconsideration [J]. Economica, 1945, 12(45), 22-25.
- [21] Stigler G J. The tenable range of functions of local government [J]. International Library of Critical Writings in Economics, 1998: 3-9.
- [22] Musgrave, R. Public Finance [M]. New York: McGraw Hill, 1969.
- [23] Oates, W. E. Fiscal Federalism [M]. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [24] Tiebout, Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures [J]. Journal of Political Economy, 1956, 64(5): 416-424.
- [25] Seabright P. Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model [J]. European Economic Review, 1996, 40(1): 61-89.
- [26] Qian Y, Weingast B R. Federalism as a commitment to preserving market incentives [J]. The Journal of Economic Perspectives, 1997, 11(4): 83-92.
- [27] 孙开, 王冰. 政府间普通教育事权与支出责任划分研究——以提供公平而有质量的教育为视角 [J]. 财经问题研究, 2018(8): 73-81.
- [28] 曾军平. 政府间转移支付制度的财政平衡效应研究 [J]. 经济研究, 2000(6): 27-32.
- [29] Tone K. A slacks-based measure of super-efficiency in data envelopment analysis [J]. European Journal of Operational Research, 2002, 143(1): 32-41.
- [30] 陈诗一, 张军. 中国地方政府财政支出效率研究: 1978—2005 [J]. 中国社会科学, 2008(4): 65-78+206.
- [31] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价 [J]. 管理世界, 2007(3): 4-12+22.
- [32] 付文林, 沈坤荣. 均等化转移支付与地方财政支出结构 [J]. 经济研究, 2012, 47(5).

【责任编辑 高志鹏】

(上接第 41 页)

- [12] 王奎泉, 范诗强. 农村区域性公共品有效供给的新视角——基于浙江村级公共品供给的调研 [J]. 财经论丛, 2011(7): 35-39.
- [13] 徐鸿翔, 张文彬. 国家重点生态功能区转移支付的生态保护效应研究——基于陕西省数据的实证研究 [J]. 中国人口·资源与环境, 2017(11): 141-148.
- [14] 潘曦, 罗刚平. 区域公共品供给失效的外部性研究及对策 [J]. 西南农业大学学报 (社会科学版), 2009(6): 46-50.
- [15] 张树剑, 黄卫平. 新区域主义理论下粤港澳大湾区公共品供给的协同治理路径 [J]. 深圳大学学报 (人文社会科学版), 2020(1): 42-49.
- [16] 肖加元, 潘安. 基于水排污权交易的流域生态补偿研究 [J]. 中国人口·资源与环境, 2016(7): 18-25.
- [17] 李国选. 南海共同开发困境: 以区域公共产品供给为视角 [J]. 南洋问题研究, 2017(1): 84-93.
- [18] Samuelson P. A. Aspects of Public Expenditure Theories [J]. The Review of Economics and Statistics, 1958, 40(4): 332-338.
- [19] Sandler T. Regional public goods and international organizations [J]. Rev Int Org 2006(1): 5-25.
- [20] Sandler T. Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action [J]. Fiscal Studies, 1998, 19(3): 221-247.

【责任编辑 张经纬】