

激励机制、媒介信息与农村基本公共服务供给研究*

刘成奎¹, 华春兰²

(1. 武汉大学 经济与管理学院, 湖北 武汉 430072; 2. 安庆职业技术学院 公共基础部, 安徽 安庆 246003)

摘要 农村基本公共服务供给不足在于地方政府激励机制扭曲了地方政府官员的公共决策行为。地方政府官员为了使个人利益最大化, 要努力发展地方经济以扩大税基, 还要通过媒介信息让上级政府或辖区居民感知到自己发展经济的绩效以及声望, 从而有利于自己的连任或晋升。通过改变大众媒介信息供给上的城市偏好, 完善地方政府官员的激励机制, 可以促进农村基本公共服务供给水平的提高。

关键词 激励机制; 媒介信息; 农村基本公共服务; 民主; 财政分权

中图分类号: F 812.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2011)06-0055-05

农村基本公共服务供给长期不足制约了农村经济的发展, 当前解决“三农”问题的关键在于如何有效地增加农村基本公共服务的供给。在现实中, 虽然提供农村基本公共服务是地方政府的职责, 但是地方政府官员促进地方经济绩效增加的努力并不一定能引致其个人的政治晋升, 其绩效需要通过外部媒介传播或政府内部考核才能最大化其个人利益。在现有对农村基本公共服务供给的研究文献中, 有专门从激励机制或媒介信息角度进行研究的成果, 但到目前为止, 将两者结合起来进行研究的, 除国外有一些前期成果外, 国内研究的相关成果还较鲜见。本文试图从两者结合的角度对如何提高农村基本公共服务供给的水平展开研究。

一、文献综述

在对财政激励的研究中, 第一代财政联邦主义(一个国家有关财政的理论体系或制度体系)研究者假定政府或政府官员是谨慎而周全的社会计划者, 并研究由此引致的分权体制的绩效; 第二代财政联邦主义研究者研究的是国家存在多层级政府时的财政和政治激励的绩效^[1-2]。正如 Weingast^[3] 指出的, “经济政策不是由仁慈的社会计划者决定的, 而是由政府官员决定, 通常官员至少会用一只眼盯着自己的再选举前景”。财政激励理论认为, 地方政府之间的竞争提供了促进地方经济繁荣的激励, 而且

管辖权之间的竞争限制了地方政府滥用政策的能力, 如高成本的市场干预、为利益集团服务等^[4]。

而且在对财政联邦主义研究的文献中, 很多学者发现, 同样实行财政联邦主义的国家的经济绩效差异很大, 如美国、瑞士等十分富有而阿根廷、巴西等则十分贫穷, 中国的经济增长很快, 而墨西哥经济增长很慢, 其中很重要的原因就在于财政对地方政府的激励机制差异很大。Zhuravskaya^[5] 在研究俄罗斯的财政联邦主义时发现, 俄罗斯的经济绩效明显逊于其他东欧和亚州转型国家, 其原因在于俄罗斯的政治体制未给予地方官员支出的刚性责任, 而收益在州政府与地方政府间的共享制度削弱了地方政府为私人企业提供基础设施的积极性。Jin 等^[6] 以中国的财政联邦主义为例, 研究了省级政府财政激励与省级市场发展的关系, 发现在财政合同制下, 财政合约是可信的, 在 20 世纪 80—90 年代, 省级政府面临着改革后更强的财政激励, 省级政府收益保留率的财政激励与本省非国有企业快速发展正相关。王世磊等^[7] 基于官员激励机制模型解释了为什么中国地方官员要改善基础设施。傅勇^[8] 结合政治激励和财政激励机制发现, 中央政府以绩效考核为核心的政治激励, 将地方政府的注意力集中到增长而不是租金上, 有效的财政激励保证了地方政府能稳定地分享增长果实。

国外研究认为, 媒介信息的非均衡传播影响了

收稿日期: 2011-05-11

* 国家社会科学基金项目“完善公共财政制度与实现农村基本公共服务均等化研究”(10BGL093); 教育部人文社会科学青年基金项目“财政分权、民主、媒体意识与公共产品供给——基于农村公路的实证分析”(08JC790077); 武汉大学自主科研项目(人文社会科学)研究成果, 得到“中央高校基本科研业务费专项资金”资助(105275990)。

作者简介: 刘成奎(1971-), 男, 副教授, 博士; 研究方向: 农村公共产品供给。E-mail: lck518@163.com

政府官员的激励水平,从而影响到政府对公共产品或基础设施的供给水平。Besley等^[9]提供了印度州水平的跨截面证明,表明有更高新闻报纸流通量的州在解决洪水和干早上更有敏感性。Reinikka等^[10]表明,在乌干达被媒体关注较多的学校,其教育公共支出的数额较高。Gilens^[11]表明,大多数美国人支持多数社会项目支出的增长(诸如医保制度等),但是,同时他们强烈厌恶增加“福利”支出。他认为这是由媒介导致的附着在福利和接受者上的负面印象。

大众媒介对社会、政治的影响主要是通过选票压力来实现的。媒介会影响选举竞争,因为它是政治家传播竞选承诺给前瞻性选民的渠道;政治家可以通过大众媒介告诉前瞻性投票者自己将要采取的行动,而这些行动是不能被直接观察的,如财政赤字、谁对缩减或增加他们关心的项目负责^[12];大众媒介通过对重要投票者投票倾向上的关注来影响政府政策。

但是,大众媒介由于自身利益结构的影响,难以中性地为选民提供客观信息。Corneo^[13]发现,媒介产出的所有权集中度和媒介捕获的概率之间存在正的关系,而且较高的财富集中度暗含着主要的财富所有人控制了较大部分的媒介公司,内生化了从绩效不佳的公共项目中获得的大部分的私人利益。时灵支^[14]认为在当前的媒介竞争中,媒介的内容、定位出现了精英化趋势,造成了受众事实上的不平等。这种趋势的出现既有媒介经济上的压力,也有媒介责任意识缺失的原因。崔明军^[15]认为当前的媒介竞争中,高端定位倾向对弱势群体具有负外部效应,而且对媒介自身也无法达到赚取高额利润的目的。刘成奎等^[16]通过我国31个省级地区的面板数据分析表明,受众的教育水平、农村居民电视机拥有量、农村居民报纸流通量对农村公路供给具有较强的正向效应。加强受众的教育、增加接触媒介机会是增加对农村公路供给的有效对策。

二、激励机制与农村基本公共服务供给

1. 财政分权制度下的激励机制

一般地,地方政府的预算收益大体上可以被分为自有收益以及与中央政府或上级政府共享的收益。自有收益包括地方税和费、地方政府财产使用收入、地方政府财产私营化的收益,它属于地方政府

所有,与地方经济发展水平存在正相关关系,且不能被中央政府或上级政府轻易地占有。共享收益指中央政府或上级政府与地方政府共享的税收收益,依据国家或者地区性法律,这些税收被分配给地方政府。在财政分权体制下,中央政府会将一部分税收收益留给地方政府,但是中央政府对地方政府留存的税收收益存在比例上的差异。就地方政府而言,都希望得到共享收益中更大的份额,但是如何确立有关共享税的分成比例困难很大。

国家法律对给予地方政府的特定税收收益安排仅仅进行了最小的限制。为了限制中央政府对地方政府收益转移支付的自由裁量权,现有法律或法规对上级政府的自由裁量权做出了较为明确的规定。在具体实践中,中央政府给予地方政府的转移支付已经基于稳定原则被指定为地方政府预算。由此,地方政府收益除了法律或法规规定的自己辖区内的税收收益外,还包括中央政府或上级政府的转移支付。尤其是对那些贫困的地方政府,即使其辖区内的收益全部由地方政府征收,也无法满足本级政府的支出,必然需要上级政府乃至中央政府的转移支付,很多贫困的地方政府转移支付占其支出50%以上。换言之,地方政府资金的独立程度主要依赖于分配这些转移支付的程度。此外,虽然中央政府或上级政府对地方政府收益份额的自由裁量度难以决定,但是对一个相对贫穷的地方政府而言,在其辖区内所征收的几乎所有的与中央政府或上级政府共享税收都被当做地方政府收益,至少对税收增量而言是如此,前提就是该地方政府依旧属于贫穷地区。在这种意义上,贫穷地方政府和中央政府或上级政府的财政关系的决定是比较直率的。

在财政分权体制下,联邦政府或中央政府占有了共享税中的较大份额,但是地方政府却有影响共享税的税基规模,特别是对小企业税基影响更大。由此,地方政府扩大或收缩税基的激励依赖于中央政府或上级政府抵消地方政府源于转移支付变化而导致的自身收益变化的意愿。如果中央政府或上级政府常规地增加(或降低)给予地方政府的转移支付,而这正好对应于地方政府自身收益的降低(或增加),那么地方政府将失去增强自身税基的激励。

通常地,中央政府或上级政府不能直接观察地方政府扩大自身税基的努力,但是能准确地观察到税收征收和转移支付数量。如果将中央政府或上级政府当做委托人,地方政府当做代理人,如果委托人

能够很好地观察到代理人的努力并分配给代理人合适的收益,那么委托人对代理人的激励机制是有效的^[17]。此外,中央政府或上级政府不仅关心自己辖区内所征的税收份额,而且关心自身的支出规模以及收益规模。进一步地,中央政府或上级政府与很多不同的地方政府相互影响。由此,中央政府或上级政府会有目的地均衡地方政府支出,并面临它们所能决定以补偿地方政府收益不足的转移支付数量的约束。然而,这些差异不会影响一般结论,即中央政府或上级政府发现依据自己利益而为地方政府提供增加税基的激励。而且,有转移支付的地方政府收益改变的一对一抵消,会使地方政府隐瞒来自于中央政府或上级政府的收益变得更有吸引力^[4]。

2. 激励机制与农村基本公共服务供给

农村基本公共服务供给一般都是由地方政府负责,具有典型的地方公共产品特征。但是农村基本公共服务只是地方政府提供的基本公共服务集合的一部分。由于地方政府官员也是经济人,也存在自身利益最大化的问题,那么地方政府在提供基本公共服务上必然会选择那些能给自己带来最大化利益的基本公共服务。地方政府官员得以晋升依赖于其经济绩效以及声望。经济绩效的提升是激励机制效应的结果,同时经济绩效的提升又会强化激励机制效应,而声望的累积与形成有赖于媒介信息的有效传播。

提升经济绩效是政府官员的职责,但是在政府提供的众多公共产品中,有些是对地方经济发展有直接促进作用的基础设施类的公共产品(或称为“硬公共产品”),有些是间接地促进经济发展的软的公共服务(或称为“软公共产品”)。在地方政府官员政绩驱动下,地方政府官员,偏好提供直接促进经济发展的基础设施类公共产品,促进经济发展从而扩大自己辖区内的税基,即使在既定税率下也能扩大地方政府的税收收益。税收收益的增加使得有利于经济增长的各类公共产品供给增加,从而进一步引致经济绩效的提升。

就城乡基本公共服务而言,农村相对于城镇而言,人力、资金与技术的密度要小很多,公共投资在农村地区的生产率要远远小于城镇地区,而且农村地区的基本公共服务对于经济发展的作用具有间接性与滞后性,由此,希望获得良好政绩的地方政府官员一般会倾向于将公共资金投放于城镇地区。而基本公共服务由于自身属性差异,对地方政府官员政

绩的反映差异很大,有些能很好地反映地方政府官员的政绩(如城市市政服务等),而有些则难以反映地方政府官员的政绩(如教育、医疗、营养、健康等),由此就必然会引致地方政府官员,偏好那些能很好地反映自身政绩的基本公共服务,无疑地这些基本公共服务大多集中于城镇地区,而农村地区基本公共服务供给被忽视。激励机制、基本公共服务自身属性的差异以及地方政府官员追求自身政绩的动机导致地方政府的基本公共服务供给决策中存在明显的城市化倾向,导致农村基本公共服务供给长期不足。

三、媒介信息与农村基本公共服务供给

地方政府官员力图扩大自己辖区的财政利益,并力图通过良好的政绩来得到选民和上级政府的认可。但是谋求政治利益最大化依赖于自身政绩以及由此引致的声望,而官员的政绩尤其是声望的形成主要取决于大众媒介传播的信息。无论是在民主选举体制下还是在任命制下,基层政府官员的政治利益均受到媒介信息的影响:在民主选举制度下,居民依据媒介信息来判断政府官员的能力、政绩乃至声望进而做出投票选择;在任命制下,上级政府会根据政府体系内考核以及媒介信息来选择基层政府官员。

1. 官员任命制度下媒介信息与农村基本公共服务供给

在官员不是由选民投票选举的情况下,上级政府官员对地方政府官员的知晓与感知程度直接决定了其政治利益。一般地,上级政府对基层官员的内部考核包括了德、勤、能、绩、廉5个方面,其中“绩”最为重要。由此导致地方政府官员为了突出政绩而肆意地扭曲资源的配置,忽视了GDP增长的社会成本,如环境污染成本等。

通常地,政府内部考核机制更多地侧重于官员政绩的衡量,而无法有效地衡量政府官员的道德品质、声望以及政府政策的社会成本,媒介信息则很好地弥补了政府考核机制的不足,从而有助于上级政府更客观、全面地考核、任命地方政府官员。为了得到良好的政绩乃至晋升,地方政府官员会调整自身的公共服务的决策结构,并通过媒介信息传播来让自己辖区内居民、上级政府感知到自己的政绩、能力与声望。由于城镇居民在受教育水平、社会经历、收入水平等方面相对于农村居民具有明显优势,从而

也就更容易经由媒介信息来感知与体会地方政府公共服务供给决策,城镇居民的公共服务需求信息更容易受到大众媒介的关注从而也就更容易得到地方政府的优先供给,相对地,农村居民需要的公共服务供给受到压抑或延后。

2. 民主选举制度下媒介信息与农村基本公共服务供给

在民主选举制度下,地方政府官员会对辖区居民的公共服务需求反应更为积极。大众媒介为了累积自身在社会上的声望会遵循客观、及时、公开原则来传播媒介信息,同时大众媒介出于增加自身经济利益目的,又会在信息传播上偏好于高收入、教育水平较高的阶层,乃至迎合广告商的要求,而忽略农村居民、低收入阶层的信息需求和利益需求。尤其是在社会上居民收入差异较大而导致高、低收入群体信息获得能力、理解能力差异较大时,很容易发生媒介捕获,而且媒介捕获的概率与居民收入差距存在正比关系。

在民主选举制度下,地方政府官员一般都会尽力争取法律许可范围内的连任。当其在位时,他会通过资源配置使得自身政绩最大化,并努力让选民知晓,进而有利于自己连任。当然,地方政府官员保住权位的能力是潜在政治结构(专制制度或者民主制度)的函数。

一般地,民主化程度越高的国家,地方政府官员对居民就其能力的评价越敏感,而且民主选举结果是对其上一任期能力的真正检验。居民通过媒介信息观察地方政府官员的第1期公共服务的数量与质量,并对其能力进行估计以及投票。投票者的选举决策依赖于2个因素:经由媒介信息显示的地方政府官员的能力与魅力,挑战者的相关因素。由此,在第1期地方政府官员的公共服务供给决策决定于其继续保住权利的欲望。地方政府官员为了增加连任的机率,会努力强化政绩,努力扩大居民需要的公共服务的数量和质量,民主深化使得资源配置效率提高。

不过,地方政府官员为了强化自己连任机会,一般都会通过媒介在居民投票者面前展示自己的公共服务供给能力。由于地方政府官员提供公共服务的努力很多时候并不能直接观察,于是地方政府官员会将资源配置到更能影响投票者感知其能力的公共服务上去。如果在第1期,地方政府官员的确将资源配置到居民感知度高的公共服务上,那么他就可

以在投票者心中形成能力强的预期和观感。这样,地方政府官员就会将更多资源分配到那些能较容易向居民展示政绩的公共服务上,而在那些较难向居民展示政绩的公共服务上配置的资源较少,民主深化又会扭曲资源配置,引致城市化偏好。如果在第1期末选举举行,则地方政府官员将面临挑战者的自由挑战,结果是地方政府官员拥有资源优势而战胜挑战者;否则挑战者就会取代地方政府官员。其中公众选择的依据就是挑战者和地方政府官员的相对声誉。在第2期,如果是地方政府官员胜出,连任的地方政府官员没有选举的压力,他就失去歪曲配置资源的动机,这使得第2期的决策将是直率的,由此其公共服务供给决策一般会有利于居民的需求。如果是挑战者胜出,那么作为新的地方政府官员又会关注那些能有效反映自身政绩的公共服务供给,以强化公众对其能力的感知,以便于在下次选举中凭借公众心中形成的能力强预期而获胜^[18]。

由此可知,地方政府官员出于经济人考虑,会重视媒介信息对自己公共服务决策结果的评价并进行适当的资源配置调整,必然地引致不利于农村居民的基本公共服务供给决策。

四、结 语

农村基本公共服务的供给是解决农村经济社会发展的重要因素。由于地方政府官员的经济人倾向,在现有的对地方政府官员激励机制中,只有促进自己辖区的经济发展与繁荣,才能获得更大规模的税收收益,进而可以通过更多的基本公共服务供给促进经济进一步发展;而地方政府官员利益最大化除了依赖于经济发展绩效外,还依赖于自身经济绩效信息被上级政府知晓或辖区居民感知的程度,而其政绩信息的传播主要载体就是大众媒介。由此,可以认为:改变大众媒介信息供给上的城市偏好,强化对表达农民利益诉求的信息传播;利用大众媒介信息传播政府官员的治理绩效,强化其在上级政府、本地居民中的能力、政绩与声望形象,进而形成有效激励机制;通过大众媒介信息传播甄选那些真正具有能力、政绩良好、声望好的地方政府官员获得连任或晋升的机会,通过这些官员的任用改进当前农村基本公共服务供给不足的状态。

参 考 文 献

[1] WALLACE O. Toward a second-generation theory of fiscal

- federalism[J]. *International Tax and Public Finance*, 2005 (12): 349-373.
- [2] QIAN Y Y, WEINGAST B R. Federalism as a commitment to preserving market incentives[J]. *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(4): 83-92.
- [3] WEINGAST B R. Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives[J]. *Journal of Urban Economics*, 2009, 65(3): 279-293.
- [4] MICHAEL A, GALINA K. Fiscal federalism and incentives in a russian region[J]. *Journal of Comparative Economics*, 2003, 31(1): 20-33.
- [5] ZHURAVSKAYA E. Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style[J]. *Journal of Public Economics*, 2000, 76(3): 337-368.
- [6] JIN H H, QIAN Y Y, WEINGAST B R. Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style[J]. *Journal of Public Economics*, 2005, 89(9-10): 1719-1742.
- [7] 王世磊, 张军. 中国地方官员为什么要改善基础设施? ——一个关于官员激励机制的模型[J]. *经济学*, 2008(2): 383-398.
- [8] 傅勇. 中国的分权为何不同: 一个考虑政治激励与财政激励的分析框架[J]. *世界经济*, 2008(11): 16-25.
- [9] BESLEY T, BURGESS R. The political economy of government responsiveness: theory and evidence from India[J]. *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117(4): 1415-1452.
- [10] REINIKKA R, SVENSSON J. Fighting corruption to improve schooling: evidence from a newspaper campaign in Uganda[J]. *Journal of the European Economic Association*, 2005, 3(2-3): 259-267.
- [11] GILENS M. Why Americans hate welfare: race, media and the politics of anti-poverty policy[M]. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.
- [12] STROMBERG D. Radio's impact on public spending[J]. *Quarterly Journal of Economics*, 2004, 119(1): 189-221.
- [13] CORNEO G. Media capture in a democracy: the role of wealth concentration[J]. *Journal of Public Economics*, 2006, 90(1-2): 37-58.
- [14] 时灵支. 浅谈媒介竞争下的精英化趋势[J]. *广西大学学报: 哲学社会科学版*, 2006(S1): 204.
- [15] 崔明军. 弱势群体的媒介权益——媒介竞争中的外部性问题[J]. *东南传播*, 2006(2): 22-24.
- [16] 刘成奎, 桂大一. 财政分权、民主、媒体意识对农村公共产品供给影响分析——以我国农村公路为例[J]. *当代经济科学*, 2009(5): 44-51.
- [17] SHAVELL S. Risk sharing and incentives in the principal and agent relationship[J]. *The Bell Journal of Economics*, 1979, 10(1): 55-73.
- [18] ANANDI M, SHARUN M. Democracy, visibility and public good provision[J]. *Journal of Development Economics*, 2007, 83(2): 506-529.

Study on Incentive Mechanism, Media Information and Supply of Rural Basic Public Services

LIU Cheng-kui¹, HUA Chun-lan²

(1. *School of Economics & Management, Wuhan University, Wuhan, Hubei, 430072;*

2. Department of Basic Courses, Anqing Vocational & Technical College, Anqing, Anhui, 246003)

Abstract Shortage of supply of rural basic public service lies in the fact that incentive mechanism of local government distorts local officials' public decisions. In order to maximize their benefits, local government officials will try hard to develop local economy so as to widen tax base and their achievements were perceived by higher-level governments or residents through mass media, which will be beneficial to their reappointment or promotion. Therefore, supply of rural basic public service can be greatly improved through changing urban bias in mass media information supply and perfecting incentive mechanism on local government officials.

Key words incentive mechanism; media information; rural basic public service; democracy; fiscal decentralization