

取消农业税对乡镇政府不同行为的影响： 一个多任务委托代理分析框架*

聂辉华

内容摘要：研究中国财政体制变化对地方政府行为的影响一直是经济研究的热点，但是现有的研究在两个方面依然比较薄弱：一是对中国乡镇一级政府行为的分析较少；二是忽视了地方政府的不同性质行为之间的冲突及其结果。与已有文献不同，本文在一个多任务委托代理分析框架中研究取消农业税对具有多维行动的乡镇政府行为的影响。本文认为，当乡镇政府在获取财政收入方面的各种努力是相互替代的时，为了减少或杜绝寻租行为，应该取消乡镇政府的直接收费权力，同时按照一个固定比例提供转移支付。类似地，为了确保基本的乡镇公共产品的提供，应当对显性支出行为进行低能激励，或者提高对隐性支出行为的激励强度。本文也为分析地方政府行为提供了一个统一的分析框架。

关键词：农业税 地方政府 多任务委托代理 激励契约

一、导论

自从2004年3月5日中央宣布在5年内取消农业税的政策以来，截至2005年3月1日，中国大陆31个省、直辖市和自治区中已有26个决定继续或从今年起免征农业税。这意味着今年大约有7.3亿农民将不再上缴农业税。^①取消农业税有利于减轻农民负担，提高农民购买力，缓解农村社会矛盾以及降低征税成本，等等。然而取消农业税所带来的各种问题也应该引起注意。例如，在那些以农业为主的地区，当乡村财政入不敷出、负债累累时，乡镇政府是否会变相利用其他收费方式来弥补收入缺口从而加重农民负担？如何减少乡镇政府的寻租行为？如何确保乡镇政府提供足够的公共产品？

本文将集中分析取消农业税对乡镇政府行为的影响。研究中国地方政府的行为，尤其是研究制度变迁过程中财政体制变化对地方政府行为的影响，一直是经济理论界的热点。钱颖一和温加斯特等（Montinola, Qian & Weingast, 1995; Qian & Weingast, 1996; Jin, Qian & Weingast, 2004）从理论和实证角度论证了，以中国式财政联邦主义为特点的地方分权为中国市场化、民营化的成功转型提供了政治和经济基础。杨瑞龙等（1998, 2000）指出了实行“放权让利”和“分灶吃饭”的财政体制改革后，地方政府在“中间扩散型制度变迁”中所起的决定性作用。张维迎、粟树和（1998）认为中国的民营化进程是地区间竞争的结果，而地区间竞争则是地方分权（如财政包干制）的产物。诸多学者从实证的角度分析了财政分权与经济增长的关系，如Tong（1989），Zhang & Zou（1998），林毅夫和刘志强（2001）。与上述分析有所不同的是，周黎安（2004）认为地方政府官员之间的政治竞争是一种“零和博弈”，因此财政分权在促进地方经济发展的同时，会带来地方保护主义和重复建设问题。聂辉华、李金波（2005）在一个三层代理模型中分析了财政分权制度下地方政府和企业合谋导致“高增长”和“高事故率”的现象。

但是，现有研究在两个方面依然比较薄弱：一是对于中国乡镇一级政府行为的分析较少，绝大多数文献都停留在以“财政包干”和“分税制”为主要内容的财政体制变迁对省市级别地方政府行为的影响。由于许多乡镇政府的财源主要是农业税和收费，因此其行为显然会不

* 聂辉华，中国人民大学经济学院 100872，E-mail: niehh@ruc.edu.cn。本文得到“中国人民大学博士学位论文创新资助计划”以及周业安主持的国家社会科学基金项目“地方政府竞争与经济增长”（04BJL019）的资助。感谢匿名审稿人的宝贵建议。

^① “以取消农业税为契机规划农村新发展”，《解放日报》2005年3月1日。

同于以工商业税收为主要收入的省市一级政府的行为。二是忽视了地方政府在多种不同性质行为之间的冲突及其结果。周业安(2001)、谭秋成(2002)、吴理财(2003)讨论了“费改税”对乡镇政府财政行为的影响,但是没有具体分析当政府的各项努力成本存在冲突时的行为及其结果。Kwong & Lee(2000)在一个委托代理框架中分析了乡镇政府发展乡镇企业的激励问题,但是同样没有分析乡镇政府的多种行为。本文在一个多任务委托代理分析框架中,研究取消农业税对乡镇政府的收入行为、寻租行为以及提供公共物品的行为等的影响。这是本文的第一个贡献。

本文分别从财政收入和财政支出的角度将乡镇政府的行为分为几类:合法增加税费的行为、非法收费的行为和争取转移支付的行为;显性支出行为和隐性支出行为。根据多任务委托代理模型的一般结论,代理人的性质不同的多种行为会给监督和激励带来困难,因此针对代理人的激励应该综合考虑不同行为的相互影响。本文认为,取消农业税导致乡镇财政缺口扩大,赤字恶化,从而加大了对合法行为的监督难度。当乡镇政府的各种财政收入行为在努力成本上是相互替代的时,为了减少或杜绝乡镇政府的寻租行为,应该取消其直接收费权力,同时将转移支付的拨付制度化。在有限的财力下,当乡镇政府的显性财政支出行为与隐性财政支出行为是相互替代的时,为了确保基本的乡镇公共产品的提供,应当对显性支出行为进行低能激励(low-powered incentives),避免“唯GDP论”,或者提高对隐性支出行为的激励强度,或者由上级政府提供更多的隐性支出。对于以农业收入为主并且仍然大面积负债的地区来说,在完全取消农业税之前有更多的过渡性、准备性工作要做,比如平衡财政收支、精简政府机构、清理各种乱收费以及加强乡镇民主建设等。进一步,我们发现学者们已有的研究也可以在一个多任务委托代理分析框架中得到解释,从而本文有可能为解释中国地方政府行为提供一个统一的分析框架。这是本文的第二个贡献。

本文结构安排如下:第二部分通过一个多任务委托代理模型分析不同性质的财政收入和支出行为的最佳激励契约,进而将模型推广到多委托人—多代理人的情形,并提出若干命题。第三部分是对本文分析框架的拓展性解释,从而为解释中国地方政府行为提供一个统一的分析框架;第四部分是模型的政策含义。

二、模型

1、一般模型

Hart & Holmstrom(1987)刻画了经典的委托代理模型,这类模型的基本特征是一个委托人和只从事一项工作的一个代理人。Bernheim & Whinston(1986)将经典委托代理模型扩展到多个委托人的公共代理(common agency)情形,Holmstrom & Milgrom(1991)分析了一个代理人从事多种任务的情形。Laffont & Martimort(2002)在一个离散模型分析框架中得出了与Holmstrom-Milgrom连续模型相似的结论。本文的模型以Holmstrom-Milgrom模型为基础,并综合了Dixit(1996)模型的一些性质。

在模型中,委托人是上级政府,代理人是乡镇政府,委托人和代理人都是一个整体。^①代理人以成本 $C = C(a)$ 做出一次性选择的努力向量 $a = (a_1, \dots, a_n)$,并实现总期望收益 $B(a)$ 。 a_i 表示代理人花在不同任务上的努力, C 是严格凸函数, B 是严格凹函数。假设代

^① 就本文讨论的问题而言,乡镇政府的财政收入和支出权力实际上主要由上级政府决定,因此我们这里假设上级政府是委托人。这一假设反映了Blanchard & Shleifer(2001)所指出的中国改革的“政治集权下的经济分权”特征。上级政府泛指所有能够对乡镇政府进行管辖的机构,包括县市乃至中央的党政机构。我们将在后面细化这一假设。

理人的努力产生的信号向量为： $x = a + \varepsilon$ 。其中， ε 是均值为0、协方差矩阵为 Ω 的呈正态分布的随机向量。假定委托人是风险中性的。考虑到乡镇政府与上级政府之间实际实行的财政收入分成制度，我们假设委托人给予代理人的报酬函数为线性形式，

$$w(x) = \alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k x_k = \alpha + \beta^T x$$

其中， α 为固定支付， β 为分成比例， T 表示向量转置。代理人具有不变绝对风险规避（CARA）效用函数 $u(w) = -\exp(-rw)$ ，其保

留效用为 \bar{U} ，其中 r 表示代理人的风险规避程度。^①因此，委托人的问题为：

$$\text{Max}_{a, \beta} E[B(a) - w(x)]$$

$$\text{s.t. } Eu(w) - C(a) \geq \bar{U}$$

$$a \in \arg \max Eu(w) - C(a)$$

运用一阶方法解上述规划^②，得：

$$\beta = \frac{B'}{I + rC_{ij}\Omega} \quad (1)$$

等式（1）表示标准的最佳（optimal）激励契约的分成比例。 B' 表示努力的边际收益； I 表示单位矩阵； C_{ij} 表示努力成本的二阶导数矩阵，其经济含义是不同任务之间的关系； Ω 的经济含义是监督难度， Ω 越大，难度越大。监督难度可能是因为绩效指标的量化困难，例如教育质量、健康等，也可能是因为委托人难以获得代理人的真实信息，还可能是因为设计激励契约时没有考虑到更多的充分统计量。由于激励相容约束是紧的，因此相对于完全信息的最优情况，这是一种次优情况。根据等式（1），我们得到命题1。

命题1：给予乡镇政府在不同任务上的边际激励，取决于不同任务给委托人带来的边际收益、乡镇政府的风险态度、不同任务之间的关系以及委托人对乡镇政府行为的可监督性。

2、对收入行为的分析

自1995年以来，我国乡镇财政收入由国家预算内资金、预算外资金和自筹资金三部分组成。2002年实行“费改税”后，农民上缴的公积金、公益金、管理费等村提留（“三提”）改为加征农业税附加和农业特产税附加，兴办教育、修建道路、计生、优抚、民兵训练等乡镇统筹费（“五统”），并入提高税率的农业税。取消“三提五统”之后，乡镇财政的收入主要由两部分组成：一是以农业四税（农业税、农业特产税、耕地占用税和契税）为主体的财政收入部分，还有行政性收费收入、罚没收入、专项收入和其他收入；二是地税和国税返还部分（吴理财，2003）。事实上，农业税一直是乡镇预算外收入的重要部分。根据《中国财政年鉴（2003）》计算，从1996年到2001年，农业税占乡镇自筹资金的平均比重为51.42%。2004年开始取消农业税、农业特产税和农业税附加之后，乡镇财政收入就主要由地税、国税返还，各种收费以及上级政府补偿农业税的转移支付构成。

^① 在上、下级委托代理关系中，假定委托人是风险中性的，代理人是风险规避的，这是一种标准假设。这一假设背后的经济含义是，委托人可以通过多个不同的代理人分散风险，因此是风险中性的。

^② 限于篇幅，本文此处以及后面省略了一些数学计算过程，需要者可发email与作者联系。

假定乡镇政府的财政收入行为分为三类:合法的增加税费行为 a_1 、非法的收费行为 a_2 和争取转移支付的行为 a_3 。合法的增加税费行为指符合国家法规政策的收入行为。需要指出的是,虽然收税的权力不属于乡镇政府,但是根据国家现行政策,乡镇政府在辖区内有“协税护税”的职责,同时本地所缴税费要按照一定比例返回乡镇政府,因此显然不能忽略乡镇政府的行为对征税的影响。^①非法的收费行为泛指乡镇政府借助各种名目对农民进行的乱收费、乱罚款以及对应上缴费用非法截留的行为。税和费的主要差别在于,税种和税率由国家法律明确规定,纳入财政预算,因此易于监督;而费的弹性太大,属于预算外收入,它的征收和上缴都难以监督。^②因此,对于那些以农业为主的乡镇政府而言,取消农业税加剧了它们普遍的债务问题,必然导致它们把更多努力用于非法的收入行为,从而上级难以监督它们在合法收入行为上的努力。假定上级给予下属各乡镇的转移支付总额是固定的,能获得的转移支付主要取决于乡镇政府的游说和谈判能力。

假定乡镇政府在三类行为上的努力成本是完全替代的,如乡镇把更多努力用于乱收费,那么就会削减其增加税费的努力,因此成本函数的形式为 $C = C(a_1 + a_2 + a_3)$ 。 a_1 的结果可以被观察到,它带给委托人的收益是 ta_1 ,带给代理人的收益是 $\alpha + \beta a_1$; a_2 的结果不能被委托人观察到, a_3 可以被委托人观察到,但是它们都不会给委托人带来收益,因此不进入激励契约,然而带给代理人的总收益是 $v(a_2, a_3)$; 假定 $a_i > 0$ 。

给定线性契约中的分成比例 β , 代理人的确定性等价收入 (certainty equivalent) 为:

$$\alpha + \beta a_1 + v(a_2, a_3) - C(a_1 + a_2 + a_3) - \frac{1}{2} r \beta^2 \sigma^2 \quad (2)$$

分别对 a_1 、 a_2 和 a_3 求导,最优化的一阶条件是:

$$\begin{aligned} \beta &= C'(a_1 + a_2 + a_3) \\ v'(a_2, a_3) &= C'(a_1 + a_2 + a_3) \\ \therefore \beta &= v'(a_2, a_3) \end{aligned} \quad (3)$$

等式 (3) 表示等报酬原理,它意味着代理人会使自己在不同任务上努力的边际收益相等,否则激励就会扭曲。委托人的问题相当于在满足等式 (3) 的条件下最大化联合剩余:

$$\text{Max}_{\beta} [ta_1 + v(a_2, a_3) - C(a_1 + a_2 + a_3) - \frac{1}{2} r \beta^2 \sigma^2]$$

最优化的一阶条件为:

^① 不妨将乡镇政府增加税收的行为理解为提高本地税基的行为,比如推动本地经济增长。

^② 例如,土地转让费经常是一种弹性很大但是隐秘性又很严重的不合理收费行为。乡镇政府以高价转让土地给外商,但是给予农民的补贴却相当少。再比如,对计划生育的超生罚款数额,有些地方规定是一人年均收入的7倍,但是在执行过程中弹性太大,而且多数罚款收入流入乡镇干部的腰包。

$$\beta = \frac{t}{1+r\sigma^2 C''} \quad (4)$$

等式(4)是等式(1)的特殊形式,其中 σ^2 表示单项任务的监督难度。它表明,给定风险态度和成本函数, σ^2 越大,即对 a_1 的监督难度越大,则 β 应该越小。极端地,当 $\sigma^2 \rightarrow \infty$,即代理人的合法收入行为完全不可监督或监督成本太高时, $\beta = 0$ 。根据等式(3),为保证代理人合法收入行为的努力为正($a_1 > 0$),必须保证 $a_2 = a_3 = 0$,即杜绝非法收费和游说行为。

命题2:对乡镇政府合法增加税费行为的监督难度越大,上级政府给予乡镇政府的财政分成比例应该越低。如果乡镇政府的合法增加税费行为是完全不可监督的,那么应该完全收回给予乡镇政府的直接收费权力以及杜绝以获取转移支付为目的的游说行为。

命题2似乎与强调对地方政府进行经济激励的观点相反,出现这种差异的原因在于我们考虑了不同任务的监督问题,而过去的许多文献都隐含地假定地方政府仅仅从事一项任务。杜绝非法收费并不意味着取消合法收费,因为完全可以考虑由县市一级政府派驻乡镇的机构代为收费,或者让农民通过银行系统将费用直接上缴县市财政专户,又或者将更多收费改为征税。这样既解决了合法收费带来的非法收费行为,又不会减少委托人的收益。为了确保不减弱代理人的合法努力,可以考虑在收回直接收费权力的同时,适当提高税收分成比例。而杜绝游说行为的最好办法,就是将转移支付纳入透明的法定程序。例如,以各乡镇近五年的农业税为基数,每年按照一个固定比例增加。如此,则乡镇政府的寻租空间大为减少。类似地,考虑到代理人的非法收费和争取转移支付这两种努力之间的替代关系,为了解决监督难题,应该同时禁止这两种行为。实际上,考虑到各个乡镇之间争取转移支付的行为是一种零和博弈,也应该尽快将补贴农业税的转移支付制度化、规范化。^①

3、对支出行为的分析

在市场经济中,政府的主要作用是提供公共产品。对于乡镇一级政府而言,财政收入除了支付乡镇公职人员和中小学教师的工资之外,剩下用于公共产品的开支大约只有1/3。费改税之后,原先依靠“五统”支付的乡村义务教育、计划生育、优抚、民兵训练以及乡镇道路建设等五项事业开支纳入乡镇预算支出范围。取消农业税之后,乡镇的收入范围减少了,但是所承担的公共职能却没有减少。在这种背景下,乡镇政府的财政支出行为会怎样呢?

我们将乡镇政府所有的财政支出行为分为两类:显性支出行为 t_1 和隐性支出行为 t_2 。假设两种支出行为的总努力成本在总支出固定时是完全替代的,即 $C(t_1 + t_2)$ 。显性支出行为指乡镇政府用于兴办企业、植树造林以及道路和大型水利设施建设等容易显示“政绩”的项目的支出行为,显性支出活动更直接地表现为本地经济增长或GDP增加,因此容易给官员带来升迁的收益。隐性支出行为指乡镇政府用于提高教育质量、军属优抚、乡村文化建设等不容易显示“政绩”的项目的支出行为,显然,这些行为不会马上导致经济增长。^②因为两

^① 如果在模型中将乡镇政府的行为分为增税、收费和争取转移支付三类,得出的结论仍是相同的。

^② “显性”和“隐性”的划分不是绝对的,因情况而异,关键在于地方政府的支出行为确实存在短期见效和长期见效的结果差异,则我们模型的基本结论就仍然成立。

种支出行为对于经济和社会发展都很重要，故委托人希望 $t_i > 0$ ，提供的激励方案为

$w(x) = \alpha + \beta_1(t_1 + \varepsilon_1) + \beta_2(t_2 + \varepsilon_2)$ ^①。代理人的确定性等价收入为：

$$CE = \alpha + \beta_1(t_1 + \varepsilon_1) + \beta_2(t_2 + \varepsilon_2) - C(t_1 + t_2) - \frac{1}{2} r \beta^T \Omega \beta \quad (5)$$

最优化的一阶条件为：

$$\beta_1 = \beta_2 \quad (6)$$

等式(6)是等报酬原理的另一种形式，它表明，如果显性支出行为和隐性支出行为都很重要，那么就必须保证乡镇政府在两种支出行为上的边际报酬相等，否则乡镇政府将不会花费任何支出在报酬低的任务上。根据等式(1)和(6)，考虑到隐性支出行为的绩效更难以观测 (σ^2 更大)， β_2 会比 β_1 小，从而应该在设计激励机制时适当提高隐性支出的奖励力度，或者相应地降低显性支出的奖励力度。极端地，若隐性支出完全难以监督，那么应当有 $\beta_1 = 0$ ， $\beta_2 = 0$ 。

命题 3：当乡镇政府的显性支出行为和隐性支出行为都很重要时，上级政府和委托人不应对显性支出行为给予过多激励，否则隐性支出行为将不能保证。隐性支出行为越是难以测度，就越是应该对乡镇政府的显性和隐性支出行为给予低能激励。

命题 3 的现实意义是很重要的。这意味着，在乡镇财政普遍出现赤字又取消农业税的情况下，在提拔乡镇官员时应当弱化对 GDP 的片面重视，适当强化对文教卫生等非生产性活动的激励，或者由上级补贴、直接提供这类公共物品。如果隐性支出行为是完全不可观测的，那么就不必给予显性支出方面的任何高能激励 (high-powered incentives)。

4、多委托人—多任务模型

上面的模型只考虑了一个委托人的情况，但是实际上有多个主体能够影响乡镇政府的财政行为。这些主体包括上级政府的各个部门，它们本身还是乡镇财政的重要“消费者”，而且多头管理常常令下属乡镇无所适从。此外，“费改税”和取消农业税之后，村级组织实际上被排除在乡镇财政预算之外，但是它们仍然承担着重要的公共职责，如开会议事、赡养五保户、抓计划生育、兴修水利设施等。在财权和事权严重不对称，且村级组织本身也负债累累的情形下，它们必然向乡镇政府施压。当多个委托人之间目标不一致时，最佳激励机制会发生什么变化呢？

我们对前面的一般模型略作修改，假定代理人的成本为二次型 $\frac{1}{2} a^T [C_{ij}] a$ ， $[C_{ij}]$ 为正当矩阵，各种努力的成本是完全替代的。第 j 个委托人的收益为 $B^j(a)$ ，全部委托人的总收益表示为 $B^T(a)$ 。委托人的总数等于任务数 n ，且每个委托人只能从一种任务中获益。定义除第 j 个委托人之外，其他委托人给予代理人的固定支付和分成比例分别为：

^① 由于代理人的收入行为是线性激励的，同时考虑到乡镇政府的支出越见成效，就越是容易得到更多的上级拨款，因此我们假定支出行为也是线性激励的。

$A^j = \Sigma \alpha^j$ 和 $E^j = \Sigma \beta^j$ 。通过计算可以得知,第 j 个委托人对代理人激励时,委托人和代理人的联合剩余为:

$$B'^j [C_{ij}]^{-1} \beta^j - r E^{jT} \Omega \beta^j - \frac{1}{2} \beta^{jT} ([C_{ij}]^{-1} + r \Omega) \beta^j \quad (7)$$

根据委托人的最佳反应函数,可以得到纳什均衡下的总激励机制为 (Dixit, 1996):

$$\beta = \frac{B'}{I + nr[C_{ij}]\Omega} \quad (8)$$

将等式 (8) 与次优情况下的等式 (1) 相比,我们发现等式右边多了一个乘子 n 。它的经济含义是,如果 n 个委托人之间目标函数不一致,那么就相当于使代理人的风险厌恶程度翻了 n 倍。在这种情况下,委托人要么给予代理人比次优情况下更低的激励,要么减少委托人数量,即减少代理层级或者中间环节。

命题 4: 当存在多个具有不同利益的委托人时,相对于次优情况,应当对乡镇政府各种行为给予更低的激励,或者减少代理层级。

命题 4 在一般意义上进一步强化了命题 2、3,并且导出了代理层级的经济含义。它意味着,考虑对乡镇政府行为的最佳激励契约,不仅要考虑分成比例或边际激励,还要考虑代理链条本身的长度。综合等式 (1)、(4) 和 (8) 表明,中央政府在取消农业税时,应该综合考虑乡镇政府的财权、事权和不同任务的性质。单纯考虑财权与事权之间的完全对称仍然是不够的,还需要考虑不同任务(事权)之间的关系。给定乡镇一级政府普遍面临着债务的情况,且在合法的财政汲取能力没有增强的前提下,如果任务之间是相互替代的,那么应该大幅度地减少乡镇负担的公共职责,或减少代理层级;反之,如果任务之间是互补的,那么有可能在不增大财权和增加层级的情况下,适当增加事权。

三、拓展性解释: 一个统一的分析框架

实际上,我们使用的多任务委托代理模型不仅能够深刻地分析取消农业税对乡镇政府不同行为的影响,也可以重新解释或者为现有文献对中国地方政府行为的研究提供一个统一的分析框架。

例如,如果假定地方政府在发展经济上的行为后果是可以观察的(例如财政收入),而地方官员追求政治进步的行为后果难以观察。假设追求政治进步的地方官员都会努力发展本地经济,即政治行为与经济行为是互补的,那么可以证明上级政府对下级政府发展经济的行为给予奖励,有助于促进地方经济的发展,这与钱颖一和温加斯特(Qian & Weingast, 1996)、杨瑞龙等(1998, 2000)、张维迎和粟树和(1998)等的研究结论是类似的。这同时可以解释经济发展与官员升迁之间的正相关关系(Li & Zhou, 2005)。地方政府之间的竞争不仅可以使经济上激励地方官员的政治进步,也可以进一步提高考核指标的透明度和有效度,从而降低地方政府行为的监督难度。

如果我们把不同的地方政府看作是一个委托人激励下的不同代理人,由于多个代理人的努力效应是相互冲突的,纳什均衡意味着所有代理人都不合作地努力,因此出现地方政府的重复建设就不足为奇,这可以重新解释周黎安(2004)的命题。

根据本文的命题 2,当乡镇政府合法增加税费的行为无法监督时,应该收回乡镇政府的收费权力。考虑到取消农业税造成的收入缺口,以及当前乡镇普遍负债情况,可以考虑相应地给予乡镇更多的税收返回或将难以监督的费变成容易监督的税,这一结论与周业安(2001)的观点是一致的,与“费改税”政策也是一致的。在多委托人缺乏联合的情形下,解决监督

问题的另一个途径,就是精简代理链条,减少政府层级,或者取消乡镇(贾康、白景明,2002),或者取消市管县,让省直接管县。考虑到中国仍然是农业社会向工业社会的转型时期,也许取消市管县比取消乡镇更符合国情。

注意到,尽管本文分析的场景是取消农业税对乡镇政府行为的影响,但是,只要中国地方政府的各种行为之间存在边际报酬的差异,或者受约束于不同的财政主体,那么本文的分析框架就依然成立。从这个意义上讲,本文的分析框架普适于财政体制改革对地方政府的影响的分析。

四、政策含义

本文在一个多任务委托代理分析框架中,分析了取消农业税对乡镇政府的不同行为的影响。基本结论是,如果取消农业税加剧了乡镇财政缺口,考虑到乡镇政府在获取财政收入的各种行为之间的替代关系,以及对乡镇政府合法增收税费行为的监督难度,上级政府应给予乡镇政府较低的税费分成比例,最好是收回乡镇政府的收费权力,同时将转移支付制度化。在乡镇财政普遍入不敷出的困境下,“一刀切”地全面取消农业税,会使当前的乡镇负债问题更加严重,从而导致更严重的寻租行为。因此,中央政府在出台取消农业税的同时,应该大力清理地方政府的乱收费问题,或者在收回乡镇政府收费权力之后,再全面取消农业税。

当乡镇政府的显性支出行为和隐性支出行为都很重要时,上级政府和委托人不应给显性支出行为给予过多激励,否则隐性支出行为将不能保证。我们的观点意味着应该改革现行官员考核机制,免得地方官员片面追求GDP的增长。我们注意到,中共十六届三中全会提出了“可持续发展”的新发展观,这是一个可喜的进步。此外,由于乡镇政府财力不足,而文教卫生等隐性支出行为又难以测度,上级政府应该强化对隐性支出行为的激励,或者与乡镇政府共同分担对乡镇公共产品的支出。中央政府也可以适当加大对隐性支出行为的转移支付力度,毕竟基础教育不是一般的区域性公共产品,而是全国性公共产品。

我们在文章中指出,如果委托人之间缺乏有效的联合,相对于次优状况,应当对乡镇政府的各种努力行为给予更低的激励。我们建议,应继续深化分税制改革,进一步厘清各级政府之间的事权和财权,适当减少乡镇一级政府承担的公共职能。

参考文献

- 贾康、白景明,2002:“县乡财政解困与财政体制创新”,《经济研究》,第2期
- 聂辉华、李金波,2005:“政企合谋与经济发展”,工作论文
- 林毅夫、刘志强,2001:“中国的财政分权与经济增长”,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,第4期
- 谭秋成,2002:“地方分权与乡镇财政职能”,《中国农村观察》,第2期
- 吴理财,2003:“农村税费改革对乡镇财政的影响及其后果——以安徽省为例”,《比较》,第4辑
- 杨瑞龙,1998:“我国制度变迁方式转换的三阶段论”,《经济研究》,第1期
- 杨瑞龙、杨其静,2000:“阶梯式的渐进制度变迁模型”,《经济研究》,第3期
- 张维迎、粟树和,1998:“地区间竞争与中国国有企业的民营化”,《经济研究》,第12期
- 周黎安,2004:“晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因”,《经济研究》,第6期
- 周业安,2001:“税费改革与乡镇财政民主建设”,《管理世界》,第5期
- Bernheim, B. Douglas, and Michael D. Whinston, 1986, “Common Agency”, *Econometrica*, 54 (4): 923-942
- Blanchard, Olivier, Andrei Shleifer, 2001, “Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia”, *IMF Staff Papers*, International Monetary Fund, 48(4)

- Dixit, Avinash, 1996, *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*, Cambridge, MA: MIT Press
- Hart, Oliver, and Bengt Holmstrom, 1987, "The Theory of Contract", in T. Bewley (ed.), *Advanced in Economic Theory*, Cambridge University Press
- Holmstrom, Bengt and Paul Milgrom, 1991, "Multi-task Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design", *Journal of Law, Economics and Organization*, 7: 24-52
- Jin, Hehui, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, 2004, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Journal of Public Economics*, forthcoming
- Kwong, Charles C. L. and Pak K Lee, 2000, "Business--Government Relations in Industrializing Rural China: A Principal-Agent Perspective", *Journal of Contemporary China*, 9(25): 513-534
- Laffont J.-J., and D. Martimort, 2002, *The Theory of Incentives I: The Principle-Agent Model*, New Jersey: Princeton University Press
- Li, Hongbin, and L. Zhou, 2005, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics*, 89: 1743-1762.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian and Barry Weingast, 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, 48(1): 50-81
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, 1996, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style", *Journal of Policy Reform*, 1: 149-185
- Tong, James, 1989, "Fiscal Reform, Elite Turnover and Central-Provincial Relations in Post-Mao China", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 22: 1-28
- Zhang, Tao and Zou, Heng-fu, 1996, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China," manuscript, Policy Research Department of the World Bank.

Abolishing Agriculture Tax Effects Town Governmental Different Action:

A Multitask Principal-Agent Analytical Framework

Abstract: Analyzing local governmental action effected by change of fiscal system in China always is the focus of economic research. However, some limitation exists in analyzing town governmental action in China and the conflict together with results induced in different dimensions. This paper investigates town governmental action due to abolishing agriculture tax in a multitask principal-agent analytical framework, which is different from existing literature. This paper points out when different kinds of efforts for finance are substituted, in order to ban governmental rent-seeking behavior, no direct power of fee and transfer with a fixed proportion should be offered town governments. Similarly, the principal should give low-powered incentive for explicit payout actions of town government, or increase the incentive density for implicit payout actions. This paper also gives a framework for analyzing local governmental behavior.

Key Words: agricultural taxation; local government; multitask principal-agent; incentive contract

JEL Classification: D820 H730 O230