

· 国外经济理论动态 ·

政治预算周期理论及其经验研究进展^{*}

周世愚

内容提要:政治预算周期理论指政府财政预算围绕选举而产生的周期性变化,它主要强调了政治因素对政府财政政策的影响。本文通过对这一理论的相关文献进行梳理,归纳出该理论的核心命题及分析框架,然后重点考察影响政治预算周期现象的制度因素。本文发现,主流的政治预算周期理论将选举作为分析基准,忽视了中国的相关现象,它还将选民一概而论,忽视了选民内部的不同偏好对在任者行为的影响。政治预算周期理论虽有不足,但为我们考察政府的财政行为以及国家的制度发展提供了一种不同的视角。

关键词:政治预算周期 信息不对称 财政政策

自从1975年Nordhaus提出系统的政治经济周期(Political Business Cycles)理论后,对这一理论的探讨便成为全球性现象。政治预算周期(Political Budget Cycles)理论源自政治经济周期理论,但又有所不同,二者的区别在于政治经济周期理论关心GDP、通货膨胀率、失业率等指标因选举而引致的周期;政治预算周期理论则关注由选举引起的某部分政府预算(如财政支出或转移支付)的周期性变化。政治预算周期理论为解释财政收支波动提供了一种全新的视角,部分学者通过实证研究证明了这一现象的存在。不过,针对这一理论的补充和批评也纷至沓来,这些质疑者并没有否认财政预算的周期变化,但认为要深入理解这一现象,必须综合考虑一个国家的政治体系、预算制度等现状,而不是将所有国家纳入同一个理论框架进行思考。

本文基于现有文献,尝试剖析政治预算周期理论所依赖的基本假设和分析工具,由此揭示该理论的内在逻辑和可能的改进方向。我们首先厘清政治预算周期理论的核心命题,在此基础上,进一步考察学者围绕该命题的扩展和应用;随后,归纳出政治预算周期理论的缺陷,并指出其对中国的启示及未来的发展空间。

一、政治预算周期理论的核心命题

(一)核心命题及其演变

西方学者发现政府的财政预算具有一定的周期性波动,在选举年经常出现政府赤字增加或税收减少等现象。他们认为财政预算暂时性的变化是执政者寻求连任的结果,因此提出了政治预算周期理论进行解释。不过由于理论基础和假设条件的不同,政治预算周期理论的具体内容也有所差异,其演进大致可分为三个阶段。

第一代政治预算周期理论的主要贡献来自Nordhaus(1975)。他基于菲利普斯曲线和选民的适应性预期构建了政治经济周期模型,其核心命题可以表述为:政治家在位期间用紧缩的财政和货币政策来制造较低的通货膨胀预期,而在选举临近时,通过扩张的财政和货币政策刺激经济,降低失业率,从而使“短视”的选民福利增加,选民便倾向于投票给在位者。Nordhaus认为政治周期会导致经

^{*} 周世愚,中国社会科学院研究生院经济系,邮政编码:102488,电子邮箱:zhoushiyu999@163.com。本文为国家社会科学基金重点项目:“经济思想史的知识社会学研究”(14AZD109)的阶段性成果,感谢匿名审稿人的修改建议,文责自负。

经济增长、失业率和通货膨胀随之变化。政治经济周期理论强调执政者在选举前利用宏观经济政策刺激经济,不过由于缺少相应经验证据,且在政策操作上有一定难度^①,学者便将关注点从选举的真实效应转移到政策制定者的个人偏好和动机上,研究政府财政预算因选举而引致的周期,这就是政治预算周期理论。Tufte(1978)首先提出,选民的短视可能导致转移支付政策随着选举周期而变动。具体而言,转移支付在选举前扩大,选举后收缩,且在选举年份转移支付政策会提前实行,以保证选民在投票前收到转移支付支票。但 Tufte 的分析始终依据着 Nordhaus 的理论框架和假设,他并没有明确区分政治经济周期和政治预算周期。

第一代政治预算周期理论受到了理性预期(Lucas,1976)的强烈挑战,即拥有理性预期的投票人会最佳地利用所有可能的信息,包括过去有关经济政策效果的知识,以预测未来的趋势,因此选民会警惕现任政府的扩张政策。为了回应卢卡斯的批判,第二代政治预算周期理论应运而生,其主要贡献来自 Rogoff & Sibert(1988)。他们对 Nordhaus 的理论进行了修正,并将研究重点集中到预算周期上。第二代政治预算周期理论的核心命题是:由于不对称信息的存在,操纵预算可以成为获取选票的有效手段。具体分析如下:选民无法获悉政治候选人的具体执政能力,因此只能依靠财政政策的效果来挑选更好的执政者。在任者选举前的财政操作并非基于选民的非理性或短视,而是利用不对称信息,尽可能表现出“有能力”,以获得良好的连任前景。Rogoff & Sibert(1988)将被选举者的能力定义为用更少的财政收入以生产一定水平的政府服务。高能力者和低能力者在支出愿望上是不同的,因为对两种类型的执政者而言,赤字会在选举后产生不同的后果。高能力者在选举后付出的代价更少,因此更会采取激进的财政政策。他们构建的数学模型中存在一个分离均衡:能力高的执政者才会扭曲经济并获得连任,能力低的执政者不会这样做,他在大选中也必定落败。Rogoff (1990)进一步指出,在选举前,政府会将财政支出更多用于公共消费而非投资,因为公共消费的效果立竿见影,而投资存在滞后效应。Drazen & Elsavva(2005)发展了 Rogoff 等人的理论,指出理性选民和执政者之间的信息不对称与执政者的能力无关,而在于选民难以准确把握政治家偏好,执政者只需针对选民群体改变支出结构或转移支付结构,使选民认为执政者与其偏好一致,便更容易连任。他们使用数学模型证明,即使在赤字总额不变的情况下,执政者仍然可以进行财政操纵。

Rogoff 等人的理论具有一定的说服力:首先,它考虑了政治家和选民双方的理性预期和策略;其次,它考察的是选举前夕政府直接使用的政策工具,而非这些工具间接产生的宏观效果^②。随后,大量相关的经验研究开始聚焦在公共支出、税收、赤字等的政治周期上。Block(2002)把选举前的财政政策大致分为两方面:削减税收和增加公共支出,并采用 44 个撒哈拉非洲国家的面板数据证实,执政者更偏好用支出政策(如提高转移支付力度)影响选民决策。Persson & Tabellini(2002)结合 1960—1998 年间 60 个民主国家的数据发现,政府税收占 GDP 的比例在选举前降低,但政府总支出和福利支出的周期性是否存在取决于具体的选举制度。Brender & Drazen(2004)以全球 106 个国家 1960—2001 年间的非平衡面板数据证实,成熟民主体不存在总体预算水平的政治周期,但执政者可能通过改变财政支出结构吸引较敏感的投票人以赢得竞选。

综上,第二代政治预算周期理论指出了两个问题:(1)信任问题——选民和政治家在预算方面存在信息不对称;(2)逆向选择问题——无能的政治家可以“假装”有能力。不过这一理论的有效性遭到质疑:只有能力高的执政者才会在选举前刺激经济且他们一定能连任,这与经验事实不相符(Shi & Svensson,2003)。

因此,第三代政治预算周期理论做出了一定改变,重点强调了信任问题,而部分放弃了对逆向选择问题的探讨。对这一代政治预算周期做出重要贡献的是 Shi & Svensson(2002,2006)。他们提出的核心命题是:无论能力高低,政治家都会付出更多努力,从而导致选举前赤字的提高,因此政治预算周期将存在于任何民主国家,并不因政治结构的不同而改变。这一理论强调,政治家和选民一样,并不清楚自身执政能力的大小,更不确定未来的执政前景,而选民仍然依据宏观经济表现来判定一个政治家的能力,因此所有类型的决策者都会倾向同等水平的支出扩张政策。von Hagen(2003)也

称,欧元区各国的政治状况虽然不同,但它们都会在选举前推行扩张的财政政策。Tujula & Wolswijk(2004)用1970—2002年间OECD国家的数据进行实证研究表明,政治预算周期的存在与各国的财政制度没有关系,财政操纵是普遍现象。

综上,政治预算周期理论的核心命题主要包括两方面:(1)世界上的民主国家是否普遍存在政治预算周期,即财政操作是否能为执政者赢得选票;(2)政治预算周期是否因国家的发展阶段(如经济水平、民主程度)而有所差异。

(二)基本计量模型

政治预算周期理论的研究肇始于概念论证和理论模型,然后才产生了大量的经验研究。在计量方法的选择上,虽然有学者在样本比较少的情况下使用最小二乘法(OLS)或似不相关回归(SUR)进行估计(Tujula & Wolswijk, 2004),但大部分学者表明,在研究政治预算周期时,采用动态面板数据的广义矩估计方法(GMM)可以使估计结果更有效(Block, 2002; Shi & Svensson, 2002; Persson & Tabellini, 2002)。在政治预算周期理论的实证研究中,还存在一个较为突出的问题:各国在政治、经济、文化等方面的差异较大,控制变量的选取比较复杂。为了规避这一问题,Shi & Svensson(2006)将各国制度方面的影响因素进行了量化处理,用各种指数表示。他们接着使用面板数据来考察选举对各国财政政策的影响,这个计量模型借鉴了过往的研究成果,从某种程度上也是后续研究的基础。具体模型设定如下:

$$BUDGET_{i,t} = \sum_{j=1}^2 \gamma_j BUDGET_{i,t-j} + \chi' w_{i,t} + \beta ELE_{i,t} + \xi_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

其中*i*为国家,*t*为年份, $BUDGET_{i,t}$ 指政府的财政赤字与GDP之比, $BUDGET_{i,t-j}$ 是被解释变量的滞后期数, $ELE_{i,t}$ 是选举年哑变量,选举年取1,非选举年取0^③。 $w_{i,t}$ 表示控制变量,它首先包括:(1)人均实际GDP;(2)经济增长率。接着作者又控制了一些制度方面的因素:(1)腐败指数(TI)——TI的均值为0,腐败程度越高,TI越高;(2)政府寻租指数(ICRG)——ICRG的均值为0,政府寻租活动越频繁,ICRG越高;(3)选民知情度(INFO)——用人均收音机数量与媒体自由度指数相乘作为其代理变量;(4)执政者政策操纵的制度约束(COMP1和COMP2)——腐败程度、政治寻租活动和选民知情度共同决定了政治家在选举前操纵政策的能力,所以将TI和INFO处理后得到COMP1,将ICRG和INFO处理后得到了COMP2^④。 $\xi_{i,t}$ 代表不可观测的地区效应, $\varepsilon_{i,t}$ 是误差项。作者也使用了动态面板的广义矩估计方法对上述模型进行估计。他们基于过往文献,在模型中分别加入TI、ICRG、INFO、COMP1、COMP2以及它们与选举哑变量的交乘项,借以考察制度因素是否会对赤字周期产生影响,此后政治预算周期的经验研究虽然不局限于赤字周期的考察,但都将制度因素作为重要的影响因素看待。

综上,政治预算周期模型的预设虽然不同,但均假定执政者具有机会主义倾向,追求自身利益最大化。选民关心经济发展和社会福利,执政者关心政治权力,二者的差别形成政策运作的空间。不过一些实证研究也表明,仅以执政者作为研究主体,忽视制度背景的作用,或是简单将所有制度背景均视为同质的民主制度,等同于在“黑箱”中分析问题。受到制度因素影响后,执政者的财政行为或许无法积极顺畅地实施,这也是进入21世纪后,政治预算周期理论研究的重点所在。

二、政治预算周期的制度因素

Franzese(2002)和Persson & Tabellini(2002)认为,政治预算周期理论的论证过程并没有着重考虑各国在制度背景上的区别,然而这些区别却使政策制定者操纵财政政策、攫取选举成果的动机和能力有所不同。同时,财政政策的有效性也因各国的民主程度、选举制度和政府制度而有所差异。近年来的文献也逐渐表明,选举前后财政赤字和支出结构等的变化虽然源于执政者和选民的信息不对称,但财政约束、官员任期、政治结构等制度背景可以对信息不对称的程度施加影响,进而导致了政治预算周期现象在不同国家和地区间的差异。

(一) 财政约束与政治预算周期

对执政者施加一定的财政约束,可以有效地缓解政治预算周期。财政约束的方式主要有两种:(1)规定预算的数量目标,即硬性地向要求政府的财政支出和转移支付不超过一定规模,从而将执政者的财政操纵控制在一定范围内;(2)强化预算程序上的制衡,保证财政信息的透明性,从而使选民可以从外部对执政者的行为进行监督。

对财政结果进行数量限制属于正式法律范畴,旨在以财政收入的有效性^⑤约束政府的行为,具体措施包括:平衡预算规则(balanced budget rules)、支出上限(expenditure ceilings),对债券发行权的限制等(Drazen,2000)。以数量限制引导预算过程存在于很多国家和地区中。Rose(2006)认为,执政者在选举年用财政政策攫取政治果实,不过政府有限制或禁止赤字的财政规则,一旦这些规则有效,就会抑制其行为。美国的27个州实施了“非转移规则”(no-carry rules)^⑥:禁止政府将赤字带到下一个财政年,现阶段出现的任何赤字必须通过削减支出、增加收入、账务调整^⑦(accounting adjustment)或借贷等方式消除。作者发现,只有在同时实行“非传递规则”和借贷限制的州,政治预算周期才不会出现。西班牙为了限制债务的过快增长,也出台了相应规则,Batilla et al(2013)通过对1992—2005年间238个西班牙城市的面板数据进行分析表明,2001年西班牙预算稳定法^⑧(Spanish Budgetary Stability Law)的引入极大程度削弱了财政赤字和债务随地区选举而波动的状况。同样,1999年意大利为实现欧盟设定的财政目标,制定了《国内稳定公约》(The Domestic Stability Pact)以对各地方政府的预算余额或财政支出增长率进行严格限制,Bonfatti & Forni(2017)利用意大利各市2004—2006年间的发现,在这一公约实施前,各市在选举年用作资本投资的财政支出增加了约35%,而实施后这一数字降低了近2/3^⑨。

Alesina & Perotti(1996)认为这些数量限制未必能作为一种有效的财政规则,因为有的政府可以采取规避措施规避这些限制。Mink & De Haan(2006)着手考察“稳定与增长公约”(The Stability and Growth Pact)对政治预算周期的影响。稳定与增长公约旨在限制欧元区国家的公共债务和财政赤字,不过作者通过1999—2004年间的发现,这一公约无法抑制政策制定者在选举前采取的扩张性财政政策,且暴露了直接限制财政结果的弱点:政府为了迎合公约中赤字必须低于3%的规定,不遗余力地实行创造性会计(creative accounting)^⑩。

Alesina & Perotti(1996)将解决方式诉诸预算程序上的分权制衡,他们认为这种制衡可以保证财政信息更准确地披露出来,提高政府的财政透明度。而良好的财政透明度对执政者的行为施加了较强的约束,从而可以缓和政治预算周期;透明的预算过程使选民可以直接或通过媒体了解政府政策的动机和结果,从而更能区分在任者的机会主义选择或其真正的努力。在投票前,民众获取财政信息越困难,越容易被财政操纵迷惑。Milesi-Ferretti(2004)指出,希望运行更多赤字的政治家会选择模糊的预算程序,这帮助他们实现既定的目标。Shi & Svensson(2002)通过1975—1995年间123个国家的面板数据表明:在选举阶段,政府的财政支出上升,财政收入下降,创造了高额的赤字。这一现象同时出现在发达国家和发展中国家,但发展中国家更突出。他们认为,在发展中国家,选民中获知执政者能力和财政信息的比例较低,因此容易被执政者的财政操作诱导。Gonzalez(2002)则强调,财政透明度决定了选民以较小成本获悉执政者特征的概率,民主国家只有不断提高财政预算的透明度,才能避免强烈的政治预算周期现象。Alt & Lassen(2006)也将政治预算周期的强弱差异部分归结为财政透明度的差异,他们以20世纪90年代的OECD国家为例,证明缺乏财政透明度的国家往往更会出现预算赤字在选举年上升的现象。也有学者特意研究了财政透明度增强对政治预算周期的影响。Brender(2003)通过研究1989—1998年间以色列的地区选举发现,以色列采取市长直接选举后,起初选民对赤字和地方财政安排并无异议,但1998年选举时,随着地方层面审计和信息公开的加强,加之媒体影响力的扩大,选民会“惩罚”赤字预算这一行为。Akhmedov & Zhuravskaya(2004)在俄罗斯的地方选举中观察到类似的结果。他们使用1996—2003年间的月度数据进行研究,存在短暂的政治预算周期:选举前两个月政府支出增加,后两个月政府支出下降。但随着地方

媒体自由度和地方政府透明度的增加,这一现象逐渐减弱。这些研究表明,财政透明度是政治预算周期现象出现的条件,新兴民主国家的预算透明度偏低,加剧了选民与执政者的信息不对称,从而使执政者的机会主义政策有了“用武之地”。

(二)官员特征与政治预算周期

政治预算周期理论强调,在任者通过提供公共品满足民众的需求,从而使选民认为他“有能力”,继而连任,即连任的动机决定在任者将增加支出,这时在任者是追求单一目标的行为主体,以求效用最大化。这种假设过于理想化,一方面立法往往规定了任职期限,并非所有官员都可以寻求连任;另一方面官员的个人特征如意识形态、教育背景和政治关系都会影响他们在选举前的政策选择。

Besley & Case(1995)认为任期将满的执政者操纵财政政策的动机较低,在执政者即将离任的地区不应该存在政治预算周期,但他们基于美国各州 1950—1986 年间的实证研究未能验证这一点。Rose(2006)基于 1974—1999 年间美国 43 个州的面板数据研究发现,任期限制并不影响政治预算周期,她认为即使在任者不会连任,他们也倾向增加支出,提高声誉,这或是因为他们希望在仕途上更进一步,或是因为他们希望帮助同党派成员(比如时任副州长)获得这一职位。Veiga & Veiga(2007)使用 1979—2001 年间葡萄牙内陆市的数据证明,财政支出在选举前增加,且更倾向于受选民欢迎的项目,而无论市长即将退休还是届满离任,这一周期均存在。Reynolds(2014)认为官员的目标其实是多元的,比如地方长官的目的可能有两个:一是连任,二是帮助所在政党增加其在议会中的权力。

另一些文献没有把关注点停留在官员任期这一制度因素上,而是考察了官员的个人特征对预算赤字的影响。Mikosch & Somogyi(2009)认为教育和专业会塑造一个人的价值观,从而影响其在政治和经济决策过程中的行为。政府的财政政策同样也跟在任者的教育及其政治履历有关。他们利用 1970—2004 年间 21 个 OECD 国家的面板数据表明,没有任何从政经历的经济学家会采取更高的赤字政策,而具有法学背景的专业政治家比其他学历的专业政治家更倾向增加财政赤字。考虑在任者的个人特征,有助于更深入地理解政治预算周期现象。有研究表明,执政者的意识形态对政治预算周期有一定影响:受左翼思潮影响的在位者似乎比偏右翼的执政者更热衷采取扩张性的财政支出政策赢得选举(Mink & De Haan, 2006; Veiga & Veiga, 2007)。但这方面的研究存在争议, Bastida et al(2013)就认为地方政府与中央政府不一样,地方长官为了留任,都需要直接满足选民对公共服务的需求,因此无论左翼执政者还是右翼执政者,他们的财政行为其实相差不大。Brollo & Nannicini(2011)则考察了地方长官和总统的关系对政治预算周期的影响。他们以巴西为例,证明只要市长与总统政治立场一致,该市就会在选举前两年多收到大约 40% 的转移支付。由于中央转移支付约占地方财政预算的 65%,因此地方执政者常常将额外的转移支付投入到惠民政策中以积累口碑,争取连任。

(三)政治结构与政治预算周期

传统的政治预算周期理论过于简单地认为,政府是统一的行动者,政治家面临的约束主要是选民的流失,可现实中,利益集团和竞争性政党同样会对在任者的决策构成影响。Rogoff(1990)曾考虑过多党制情况下的政治预算周期现象,不过他指出:“尽管每个党派都关心自己在政府中的席位,但作为个体的在任者对他们的连任都有共同的兴趣。”他认定执政者拥有绝对的权威,而这一假定在随后的研究中逐渐松动,学者开始把权力制衡纳入考量范围,并将其视为政治预算周期的重要影响因素。

Schuknecht(1996)使用 35 个发展中国家 1970—1992 年间的数据进行实证研究发现,由于权力制衡较弱且在任者对财政政策有较大的“话语权”,这些地区对选举进行财政操纵的空间也就更大,政治预算周期现象更明显。Ashworth & Heyndels(2002)考察了 1965—1995 年间 18 个 OECD 国家每年税收结构的变化,发现每至选举年,“碎片化的”(fragmented)政府和多数党政府都比少数党政府出现更明显的税收结构变化。Huber et al(2003)分析了 OECD 国家 1970—1999 年间的财政赤

字变化,发现联合政府对选举年的赤字现象有抑制作用。

此后,对政治结构与政治预算周期关系的研究从实证研究转向理论研究。Kaysar(2005)依据 Huber et al(2003)的研究结果,通过建立模型,证明一党制政府进行财政操纵的动力比联合政府更强。Alt & Lasso(2006)将分析集中于民主国家发现,在多党制政府中,持有不同意识形态的成员均视对方为竞争者,各政党在公共品提供、再分配等方面的政策相左。当某一政党实行符合其意识形态的政策时,它的竞争对手就会遭受效用损失。意识形态的“极化”(polarization)越严重,在任者越不希望失去位置,因为一旦离任,其他竞争党派的政策将给他们带来很大的不确定性和损失,所以在任者更会冒险实行赤字财政,以换取民众的青睐,继续留任。总之,预算的政治周期性会随着意识形态的“极化”程度而增加,会随着政府内权力集中程度的增加而减少。Saporiti & Streb(2008)从权力分散与制约的角度对第三代政治预算周期理论进行了修正。研究发现,政治预算周期理论假定财政政策是由行政部门单独做出的,而忽视了制度上的限制。权力集中在行政部门手中这一现象很少出现,因此他们将立法机构纳入理论模型中,以考察行政部门与立法机构的博弈如何影响财政支出结构的周期性变化。权力分散到立法机构和行政部门手中,意味着预算内容将由双方协商制定,这实质上建立了一种承诺机制(commitment device),即行政部门有可能在立法机构的约束下放弃机会主义政策,从而消除政治预算周期现象。Haunsch(2012)通过探讨联合政府对政治预算周期现象的影响发现:(1)联合政府中规模较大的党派受益于竞选活动,倾向选举前增加支出;(2)一旦政党可以较轻易地吸引竞争对手的选民,他们就会使用借贷政策;(3)举足轻重(pivotal)或议价能力(bargaining power)出众的大党派会对选举前的财政赤字产生很大影响。

三、政治预算周期理论的缺陷

政治预算周期理论经过很长时间的发展,虽然其内容更加丰富,但仍然有一些问题没有得到合理解决,笔者通过对过往文献的梳理,认为主要有两方面的缺陷。

(一)地方政治预算周期理论的不足

到目前为止,比较经典的政治预算周期理论研究仍集中于国家层面,现有的政治预算周期理论对地方层面的考察仍较为零散,一些研究内容有“跟风”的趋势,即把国家层面上已经讨论过的因素用州数据或市数据再进行一次分析。这种做法解释力有限,因为地方政府与中央政府面临的政治约束有一定差异,地方层面的政治预算周期研究更要考虑该国特有的制度背景。

有学者认为,研究地方层面的政治预算周期现象有着重要的理论价值,甚至比国家层面的相应研究更有说服力。Rogoff(1990)建议:“政治预算周期理论的均衡表明,我们有理由将经验研究聚焦在税收、转移支付和政府消费支出的选举周期上。对这些变量,我们应该观察州选举或地区选举的数据,而非仅关注观察值较少的国家选举。”Akhmedov & Zhuravskaya(2004)指出,政治预算周期理论与其实证研究存在一定矛盾,这或许是因为很多国家层面上的政治预算周期研究“有严重的数据限制,特别是不足的频率,以及过高的财政支出累积水平。”因此,他们把政治预算周期的研究从国家层面转移至国家内部,并指出低频率的数据导致对政治预算周期的低估,因为“公共支出围绕选举的相反(opposite sign)移动在低频率数据中相互抵消”。所以,作者以详细的月度数据来研究俄罗斯的政治预算周期现象,他们借此发现,选举引致的财政支出变化主要发生在一两个月内,这种短周期现象实质上反映了政府对投票群体中穷人的笼络,比如对工人拖欠工资的清偿支出随选举波动性较大,福利支出和其他救助项目的支出同样在选举前明显增加。Veiga & Veiga(2007)则认为,Rogoff-Sibert模型的假设在于选民要对公共支出的效率进行评估,但国家政府负责的国防、外交、收入分配或法律制度等领域,对选民来说很难评估,反倒是地方政府的主要职责较容易评估,比如道路建设、教育、公共安全等,因此政治预算周期理论的着眼点应该是地方政府。此外,Kneebone & McKenzie(2001)强调,在政治预算周期的跨国研究中,很多政治制度和社会因素的差异无法控制,地方层面的经验研究则可以避免这一问题,因为一国的各省(州、市)间往往有相同的政治体制,有类似的预算程

序,更关键的是,选民偏好也是同质的。Alesina & Paradisi(2017)进一步指出,文化、政治上的不同特征在国家层面的研究中往往会威胁因果关系的识别。

另外,将国家层面的政治预算周期理论与地方层面的政治预算周期理论进行比较研究,有助于我们深入理解某一区域的政治结构。如前文所述,财政规则在欧元区各国实施后对政治预算周期的缓解作用较小,但在西班牙等国家内部实施后却效果明显,这可能是因为中央对地方的制约更强,而欧盟对各国的约束较弱。Debrun et al(2008)以欧盟为例,列举了中央政府和地方政府在财政方面的差异:(1)地方层面主要以年度财政计划为主,中央政府的预算则基于跨年度财政框架(Multi-annual Fiscal Framework);(2)地方政府的财政规则将会写入宪法或法条中,而中央政府的财政规则更多依赖政治协商;(3)财政规则在地方层面的实施往往具有法理基础和更严格的程序,而中央政府在执行规则时要更多考虑公众和媒体的舆论。这些区别使地方层面的财政规则作用明显,但却导致一些中央政府绕开欧盟《稳定与增长公约》。

但由于不同国家的地方政府和执政者面临的政治约束具有显著差异,在研究地区的政治预算周期现象时,首先要分析该国内部的制度环境。Bee & Moulton(2015)以美国各市为例,强调市政府受到的财政限制比联邦政府和州政府更大,市长相对于国家领导人权力较弱,甚至相比城市理事会委员(city council members)也没有很大的额外权力。他们用美国 268 个直选市 1970—2004 年间的的数据证实,各城市的总收入和税收在选举年没有明显变化,只有就业率有所增加。这可能是因为受限的正式权力和非正式权力导致市长在预算过程中缺少话语权,因此市长的连任意志并不能直接引起政治预算周期。另外,作者猜测,就业率的增加也可能只是表面现象,非选举年经济下滑时出现裁员,选举年经济下滑时执政者或政府更多采用准假或减少工作时长的方式应对。Reynolds(2014)则直接指出,地方之间的政治竞争较为复杂,政治预算周期理论的预设过于简单。他以 1972—2003 年间美国各州公立四年制机构学杂费的周期变动来探讨政治预算周期现象。选举年的学费要比非选举年低 1.5%,但原因并非执政者的连任意图,而是当局利用学费作为政治工具,吸引“摇摆不定”的人口,以赢得州议会选举。尤其当“摇摆不定”的地区年轻人口较多或者有四年制的公立学院时,学费在选举年的下降幅度更明显。

可以看到,政治预算周期的地区研究较之国家间的研究更为复杂,单纯的理论移植行不通,要对原有的核心命题和理论模型进行一定修正。而且在研究一国各地区的政治预算周期时,要把该国制度上一些独有的特征考虑进去,比如中央政府对地方预算管制的程度和方式(Akhmedov & Zhuravskaya,2004)或者各地区权力制衡的具体机制(Veiga & Pinto,2007)等。

(二)微观基础薄弱——忽视选民差异性

早期的政治预算周期理论将发达国家和发展中国家放在一起讨论,其后的学者把二者分开讨论,认为是财政约束导致它们在政治预算周期上的差异。这些探讨都是使用抽象的“选民”概念,依据预设将选民一概而论,甚至从未深入研究过选民的具体行为。在他们看来,无论是发达国家还是发展中国家,无论是成熟民主国家还是新兴民主国家,无论社会具体的经济政治状况如何,信息不对称都会引发围绕选举的政治预算周期。

这一过于简单的假定遭到了 Alesina et al(1998)的严厉批评。如果以“不平滑消费”和引致投资周期而论,操纵财政政策无疑对经济产生危害,发达地区的选民理性且经验丰富,他们是“财政保守派”,倾向更换扩大赤字的在任者,即执政者在选举前的操纵得到的不是选票而是惩罚。Brender & Drazen(2008)使用 1960—2003 年间 74 个民主国家的数据证实了这一点:在发达国家,特别是成熟的民主国家中,选举年财政赤字的上升或税收的下降会使在任者失去选票,即政府预算的恶化将降低执政者的连任前景。Brender & Drazen(2004)认为政治预算周期存在的原因在于民主经验的缺乏。在新兴民主体中,由于投票人对选举政治没有经验,也没有足够的信息去分析财政表现,所以财政操作带来的暂时福利往往对他们有吸引力。反之,发达国家的投票人在政治上较为老练,不易被财政政策的变化所迷惑。

如前文所述,很多学者认为提高财政透明度可以抑制政治预算周期现象。Brender & Drazen (2004)从微观层面对这种观点进行了补充,他们认为,选民会从大选中吸取经验,通过不断“学习”,熟悉执政者的动机和政策手段,并对选举年的“意外之喜”持怀疑态度,这样在任者便无法迎合选民,政治预算周期随之减弱。选举人经验的动态变化其实是更好的一种思路,它不仅解释了国家之间政治预算周期的强弱分别,也可以解释一国政治预算周期的变化趋势。但 Veiga & Pinto(2007)使用葡萄牙内陆市的数据发现了截然相反的现象,即转移支付的机会主义倾向随着民主制度的完善日益增加,他们认为这是政治环境变化和选民缺乏足够信息的结果,并建议采取措施,提高选民在转移支付方面的知识。

综上,笔者认为,选民经验的差异实际上与财政透明度相辅相成,财政透明度更高的地区可以减少选民被财政政策诱导的成本,使选民较快地提升经验。将选民的学习效应纳入考虑范畴,可以更好地搞清作为行为人的执政者面临的约束条件,保证理论具有一定的微观基础。不过,当前文献对选民差异性的研究较为稀少,一般用受教育程度和城市化作为该地区选民经验的代理变量(Akhmedov & Zhuravskaya,2004),或者主观认为引入竞争选举的时间越长,选民就会越容易判断政治家的意图(De Haan & Klomp,2013)。但即使在发达民主国家,选民内部也有不同的经验和诉求,比如种族差异就可能同时对政治和经济诉求产生影响。如何更好地掌握不同选民群体的偏好或效用函数,这或许是未来该理论的一个发展方向。

四、中国的政治预算周期现象

最初的政治预算周期理论是基于西方社会的选举制度而提出的,但近几年,我国的一些学者借用这一概念,将党代会、官员任期与晋升激励等因素结合起来,分析中国地方政府的预算行为,进一步丰富了这一理论的内涵。

西方政治经济周期理论围绕的核心是“选举年”,我国的政治体制与西方交替执政不同,相应的政治特点也有所区别:其一,“选举年”概念并不明显,官员的升迁、调任并没有严格的时点限制;其二,我国某些地方官员主要“向上负责”,力求获得上级的青睐,得到晋升。但中央和各省的党代会是可以预期到的政治制度安排,党代会召开的时间更是官员换届最为集中的时段,所以可以将党代会视为有规律的政治现象。我国的政治预算周期指围绕党代会选择性地使用财政政策,导致财政支出及其结构具有一定周期性。肖洁等(2015)认为官员晋升基于经济政绩和清明廉洁两个指标,这两方面的激励导致财政支出类型有了周期性的变化,在中央党代会之前,省级官员有充分的激励扩大基本建设,发展经济,而党代会期间,行政管理支出和科教文卫体支出有所增加,而有一定风险的基本建设支出显著减少。吴敏、周黎安(2015)以1995—2009年间中国各地级市的财政数据进行研究发现,地级市政府的一般预算支出具有周期性,党代会召开第一年和第二年一般预算增长率较高,并且这与专项转移配套资金无关。余靖雯等(2015)认为党代会作为可以预期的政治现象,会使利益出让各方做出反应,从而使土地出让呈现周期性波动,并用1999—2011年间中国281个地级市的面板数据验证了这一观点。

如前文所述,政治预算周期理论的基础是:选民和执政者的信息不对称引发了执政者的机会主义行为。这种信息不对称同样存在于中国,只不过并不是地方官员和选民的信息不对称,而是地方官员和中央的信息不对称。中央对地方领导人的评判标准通常是GDP增长率和税收增长率,如果中央政府不足以强大到约束代理人(即地方政府),那么地方官员就会通过改变支出机构、借助土地财政增加收入等手段使中央认为他们“有能力”,从而获得政治利益。但党代会前的政治不确定性和监察力度的增加,往往使地方官员在党代会后采取手段显露自己“能力”,这就使中国的政治预算周期理论与主流的政治预算周期理论有所差异。但也有一部分学者认为,政府行为的周期变动其实来源于地方官员的人事变动(王贤彬、徐现祥,2008;张莉等,2013),这种变动不仅限于党代会,因此研究政治预算周期现象也要从官员更替和其个人特征入手。西方的官员更替主要靠选举制实现,且任

期固定。中国除了定期召开的党代会,其他年份也会有经常性的各级人事变动,因此官员对未来的预期并不十分明确,党代会时换届和突然调动这两种可能使地方官员的决策行为与西方意义上的“在任者”存在一定的区别:西方的执政者由于对换届有准确的预期,可以在离任前“发力”,而中国的地方官员则会在刚上任时就最大化配置已有的经济资源(包括财政资源),以期短时间内做出尽可能多的绩效,获得更好的晋升机会。因此,中国政治预算周期理论的刻画,一定要将官员特征(任期、职位、履历、年龄等)与党代会这一带有规律性的制度安排结合起来,从系统性的人事变动与具体的官员更替两个角度进行。

可见,“选举年经济学”并不一定适用于任何情况,将选举这一“窄化”的概念扩展到规律性的政治现象,将政治预算周期理论的论证思路与中国具体实际相结合,对理解我国政府的财政行为有很大帮助。

五、结论与展望

本文系统论述了政治预算周期理论研究的进展,具体包括其核心命题的演变过程,制度因素对政治预算周期的影响,以及现有理论在适用范围和微观基础上的不足。虽然我们不否认以理性预期和信息不对称作为政治预算周期理论的分析起点有一定的合理性,但我们认为更有必要从制度因素和微观层面来丰富这一理论。未来的改进方向有如下两点:

1. 必须立足某个社会特定的政治经济制度和环境。对于西方国家,要从选民结构入手,将不同选民的偏好作为执政者财政操作的约束条件;对我国而言,则要明确地方官员升迁的规则,以及这种规则对其行为目标的影响。鉴于此,政治预算周期理论的考察范围将从选举扩展到有规律的政治现象,这样无疑将对现有理论提供良好的改进空间。

2. 避免将执政者作为唯一行为人。在民主国家,执政者是财政政策决定者的假设过强,很多情况下,在任者要受到竞争政党和利益集团的制约和裹挟,这都会使在任者的决策出现偏差。考虑政治结构对在任者的影响,有助于我们更好地理解选举前后执政者财政行为的差异。

最后,我们有必要指出,虽然政治预算周期理论在细节上仍然存在值得推敲之处,在理论假设上仍然存在争议,但它有助于我们理解财政政策的周期性变动,任何在任者的行为都是对特定制度环境的反映,因此政治预算周期理论也为我们考察一国的制度发展提供了新颖的视角。

注:

- ① 政治经济周期强调在选举前刺激经济,这需要精确控制时间点,避免政策时滞的影响。恰好保证失业率在选举前下降,有一定技术上操作的难度,而政治预算周期关注具体某一财政因素围绕选举产生的变化,则容易判断和观测得多(Brender & Drazen, 2004)。
- ② 执政者在预算上的决定可以较快地用在选民身上,而如果像政治经济周期一样考察宏观经济的具体效果,则有可能很难判定到底是预算上的变化起了作用,还是一些外部冲击在产生作用,甚至会出现将两者混淆的情况。
- ③ 作者在文中区分了两种选举年,预先决定的选举年(ELE_PRE)和非预先决定的选举年(ELE_END)。此外,作者还使用了哑变量 ELE10m, ELE8m 和 ELE6m 进行稳健性检验, ELE10m 指如果选举发生在 t 年的后 10 个月和 t+1 年的前两个月,则 t 年的 ELE10m 取 1, ELE8m 和 ELE6m 同理。
- ④ 在原文中,腐败指数和政府寻租指数都是借鉴以往学者的度量方法,重新进行处理后得到。而 $COMP1 = [TI/StD(TD)] + [(INFO -)/StD(INFO)]$, 其中 $StD(x)$ 是 x 的标准差,是 INFO 的均值。COMP2 与 COMP1 的处理方式一致,只是将 TI 换成 ICRG。
- ⑤ 为了弥补赤字,政府常使用发行公债的方式,发行公债的负担由未来的民众承担,这对政府行为没有有效的约束,因此要按财政实际收入的多少来限制财政支出的总量,使赤字不超过一定的比例。
- ⑥ 美国各州的赤字规则有两种,除了“非转移规则”,还有 22 个州在财政年度初始对预算施加“预期”(prospective)限制,尽管平衡预算须通过立法机构的审核,但这些州仍会运行预算外赤字。Rose(2008)同时发现,美国的政治预算周期还体现在对应急基金(rainy day funds)的使用上,这是回避对赤字限制的良好方式。在选举年执政者会比平时多提取三倍左右的应急基金,借此填补支出缺口,因为他们会将大量资金投入公共服务以赢得连任的机会。
- ⑦ 指临时将资金从预留款项(指定用途的款项)转移到普通基金(不指定用途的款项)。

- ⑧西班牙预算稳定法旨在限制非金融债务(non-financial debt),由于民众存在“财政幻觉”,即认为借债提供公共产品要好于收税筹措公共产品,因此该法律旨在约束当地政府“寅吃卯粮”的行为。
- ⑨作者在文中使用了断点回归的方法,因为该政策不适用于居住人口过少的市。
- ⑩创造性会计这里的含义并不同于企业层面的定义,它指政府为绕开财政规则所采取的手段,一般政府面临的惩罚越大,其“作假”的概率就越低。

参考文献:

- 王贤斌 徐现祥,2008:《地方官员来源、去向、任期和经济增长》,《管理世界》第3期。
- 吴敏 周黎安,2015:《地方政府的政治预算周期再研究》,《经济学报》第6期。
- 肖洁 龚六堂 张庆华,2015:《财政支出的政治周期与激励机制》,《财政研究》第7期。
- 余靖雯 肖洁 龚六堂,2015:《政治周期与地方政府土地出让行为》,《经济研究》第2期。
- 张莉 高元骅 徐现祥,2013:《政企合谋下的土地出让》,《管理世界》第12期。
- Akhmedov, A. & E. Zhuravskaya(2004), “Opportunistic political cycles: Test in a young democracy setting”, *Quarterly Journal of Economics* 119(4):1301-1338.
- Alesina, A. & M. Paradisi(2017), “Political budget cycles: Evidence from Italian cities”, *Economics & Politics* 29(2):157-177.
- Alesina, A. & R. Perotti(1996), “Budget deficits and budget institutions”, NBER Working Paper No. 5556.
- Alesina, A. et al(1998), “The political economy of fiscal adjustments”, *Brookings Papers on Economic Activity* 1998(1): 197-266.
- Alt, J. & D. Lassen(2006), “Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries”, *American Journal of Political Science* 50(3):530-550.
- Ashworth, J. & B. Heyndels(2002), “Tax structure turbulence in OECD countries”, *Public Choice* 111(3-4):347-376.
- Batilla, F., A. Bayaert & B. Benito(2013), “Electoral cycles and local government debt management”, *Local Government Studies* 39(1):107-132.
- Bee, C. & S. Moulton(2015), “Political budget cycles in U. S. municipalities”, *Local Government Studies* 16(4):379-403.
- Besley, T. & A. Case(1995), “Does electoral accountability affect economic policy choice? Evidence from gubernatorial term limits”, *Quarterly Journal of Economics* 110(3):769-798.
- Block, S. (2002), “Political business cycle, democratization, and economic reform: The case of Africa”, *Journal of Development Economics* 67(1):205-228.
- Bonfatti, A. & L. Forni(2017), “Fiscal rules to tame the political budget cycles: Evidence from Italian municipalities”, IMF Working Paper 17/6.
- Brender, A. (2003), “The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989-1998”, *Journal of Public Economics* 87(9):2187-2205.
- Brender, A. & A. Drazen(2004), “Political budget cycles in new versus established democracies”, Working Papers, Cambridge University.
- Brender, A. & A. Drazen(2008), “How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a Large Panel of Countries”, *American Economic Review* 98(5): 2203-2020.
- Brollo, F. & T. Nannici(2011), “Tying your enemy’s hands in close races: The politics of federal transfers in Brazil”, IZA Discussing Paper No. 5698.
- De Haan, J. & J. Klomp(2013), “Conditional political budget cycles: A review of recent evidence”, *Public Choice* 157(3-4):387-410.
- Drazen, A(2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press.
- Drazen, A. & M. Elsavva(2005), “Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence”, NBER Working Paper No. 11085.
- Debrun, X. et al(2008), “Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union [with discussion]”, *Economic Policy* 23(54):297-362.
- Franzese, R. (2002), “Electoral and partisan cycles in economic policies and outcomes”, *Annual Review of Political Science* 5:369-421.
- Hanusch, M. (2012), “Coalition incentives for political budget cycles”, *Public Choice* 151(1-2):121-136.

- Huber, G., M. Kocher & M. Sutter(2003), "Government strength, power dispersion in governments and budget deficits in OECD countries: A voting power approach", *Public Choice* 116(3-4):333-350.
- Gonzalez, M. (2002), "Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence from Mexico", *Review of Developmental Economics* 6(2):204-224.
- Lucas, R. (1976), "Econometric policy evaluation: A critique", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 1(1):19-46.
- Kayser, M. (2005), "Who surfs, who manipulates? The determinants of opportunistic election timing and electorally motivated economic intervention", *American Political Science Review* 99(1):17-27.
- Kneenone, R. & K. McKenzie(2001), "Electoral and partisan cycles in fiscal policy: An examination of Canadian provinces", *International Tax and Public Finance* 8(5-6):753-774.
- Milesi-Ferretti, G. (2004), "Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting", *Journal of Public Economics* 88(1):377-394.
- Mink, M. & J. De Haan(2006), "Are there political budget cycle in the Euro Area", *European Union Politics* 7(2):191-211.
- Mikosch, F. & F. Somogyi(2009), "Individuals vs. institutions: The impact of political leaders' education and profession on public deficits", ETH Zurich.
- Nordhaus, D. (1975), "The political business cycle", *Review of Economic Studies* 42(1):169-190.
- Schuknecht, L. (1996), "Political business cycles and fiscal policies in developing countries", *Kyklos* 49(2):155-170.
- Shi, M. & J. Svensson(2002), "Conditional political budget cycles", CEPR Discussion Paper No. 3352.
- Shi, M. & J. Svensson(2003), "Political budget cycles: A review of recent development", *Nordic Journal of Political Economy* 29(1):67-76.
- Shi, M. & J. Svensson(2006), "Political budget cycles: Do they differ across countries and why", *Journal of Public Economics* 90(8):1367-1389.
- Saporiti, A. & J. Streb(2008), "Separation of powers and political budget cycles", *Public Choice* 137(1/2):329-345.
- Persson, T. & G. Tabellini(2002), "Do electoral cycles differ across political systems?", Working Papers, Stockholm University.
- Reynolds, C. (2014), "State politics, tuition and the dynamics of a political budget cycle", *Empirical Economics* 46(4):1241-1270.
- Rogoff, K. & A. Sibert(1988), "Elections and macroeconomic policy cycles", *Review of Economic Studies* 55(1):1-16.
- Rogoff, K. (1990), "Equilibrium political budget cycles", *American Economic Review* 80(1):21-36.
- Rose, S. (2006), "Do fiscal rules dampen the political cycle?", *Public Choice* 128(3-4):407-431.
- Rose, S. (2008), "The political manipulation of US state rainy day funds under rules versus discretion?", *State Politics & Policy Quarterly* 8(2):150-176.
- Tufte, E. (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton University Press.
- Tujula, M. & G. Wolswijk(2004), "What determines fiscal balances? An empirical investigation in determinants of changes in OECD budget balances", ECB Working Paper No. 422.
- Veiga, L. & M. Pinho(2007), "The political economy of intergovernmental grants: Evidence from Portugal", *Public Choice* 133(3-4):457-477.
- Veiga, L. & F. Veiga(2007), "Political business cycles in municipal level", *Public Choice* 131(1/2):45-64.
- von Hagen, J. (2003), "Fiscal discipline and growth in Euroland: Experiences with the stability and growth pact", ZEI Working Paper No. B06-2003.

(责任编辑:李仁贵)

(校对:刘洪愧)