

财政分权、政府决策偏好与居民电费可承受力

唐要家, 尹温杰

摘要: 在财政分权体制下, 电力行业实行“省为实体”和中央与地方分级管理的体制, 省级政府对居民电价水平的监管决策直接影响本地居民电费负担。居民电费可承受力反映了地方政府决策对增长与公平的偏好结构。全国层面检验结果显示, 财政分权和官员晋升促使地方政府合理关注居民电费可承受力问题, 全国总体上没有体现出明显的为追求 GDP 增长而忽视公平的倾向。分地区检验结果显示, 东部地区体现出和谐发展的模式, 但中部地区具有明显的“为富不仁”现象, 西部地区则是不可持续增长与公平状态。居民电费可承受力地区差异说明, 资源禀赋并不是决定地区居民电费可承受力的主要因素, 地方政府执政理念和决策偏好决定了增长与公平的平衡性。因此, 在重构中央与地方财政分权体制中, 建立包容性地方公共治理体系、深化市场化改革和精准扶贫至关重要。

关键词: 财政分权; 决策偏好; 电费可承受力; 公共治理

中图分类号: F126 文献标识码: A 文章编号: 1671-0169(2017)03-0118-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.03.028

一、引言

提供高覆盖率和可支付的公用事业产品与服务是评价“好的政府”和政府治理绩效的重要指标^[1]。实现能源供应的公平性和防止出现能源贫困是各国能源政策的重要目标, 居民电费可承受力既是衡量电价社会公平性的国际通行指标, 也是反映政府决策对公平性目标关注程度的重要指标。电费可承受力为居民家庭人均电费支出占人均可支配收入的比重, 该比值越小, 说明居民电费负担越轻, 电费可承受力越强。世界银行^[2]认为合理的居民电费可承受力应为 10%~15%, WHO^[3]和 IPA 能源^[4]则认为合理的居民电费可承受力上限为 10%。

保证居民获得基本的电力能源供应保障一直是中国电力行业发展和改革关注的一个重要内容。在财政分权体制下, 这一责任主要是由地方政府来承担。多年来, 各地方的电价决策是由省级政府来负责制定, 地方政府通过对电价的监管来实现经济和社会目标。我们采用有关数据测算出中国 30 个省份 2005—2014 年平均居民家庭电费可承受力 (如图 1 所示), 显示 30 个省份平均居民电费可承受力值分布在 1%~3% 之间, 明显低于国际通行的边界水平, 但各个省份之间存在较明显的差异性, 如贵州最高, 北京和新疆最低。由此带来的问题是, 在财政分权和省为实体的体制下, 中国是如何实现长期的低居民电费支出负担, 不同省份居民电费负担较大差异的主要影响因素是什么, 地方政府决策是否体现出“为富不仁”的倾向, 以及地方政府的决策偏好是如何影响居民电费负担的, 在中央与地方财政权责关系重

基金项目: 浙江省自然科学基金项目“公用事业用户差别定价经济效应评价及监管改革研究”(LY16G030011)

作者简介: 唐要家, 经济学博士, 浙江财经大学经济学院教授、博士生导师 (浙江 杭州 310018); 尹温杰, 浙江财经大学经济学院硕士研究生

构的过程中应该如何建立更好的地方政府决策偏好激励与约束机制。

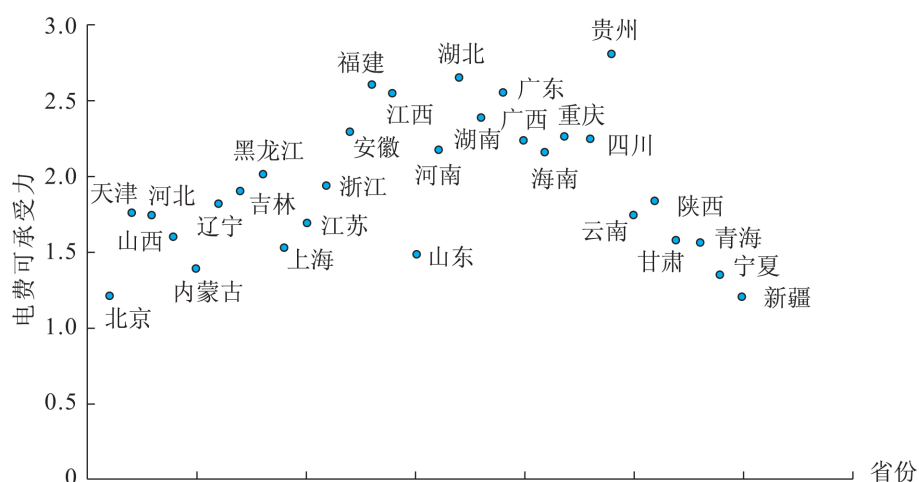


图 1 2006—2014 年各省份居民电费可承受力

二、财政分权下的地方政府电价监管决策

财政分权是影响改革以来中国经济和社会发展的一个重要制度安排。目前对中国财政分权体制的研究主要是集中两个方面：一是财政分权的经济影响。研究主要集中在财政分权有效激励地方政府追求经济增长^[5]和财政分权带来严重的地方保护主义、重复建设、环境污染、公共服务供给不足等问题^{[6][7][8]}。二是财政分权体制下的地方官员行为激励。财政分权体制之所以对中国经济增长产生重要影响主要是因为其构建了独特的地方政府官员执政行为激励机制。周黎安^[9]指出这一体制的核心是地方政府官员晋升激励体制下的“政治竞标赛”，张军^[10]称之为“为增长而竞争”，徐现祥等^[11]则实证分析指出地方官员对政治激励做出有利于辖区经济增长的反应会因年龄和任期而异。现有财政分权理论研究主要以地方经济增长为主要研究对象，并陷在效率与公平不可兼得的逻辑中，从而不能更合理解释地方政府的行政决策行为并进一步科学定位地方政府职责。

财政分权体制使地方政府拥有了更大的决策自主权，其能够根据本地区实际情况做出更灵活的改革和发展决策，但同时也承担着更大的经济与社会责任。在财政分权体制下，省级政府的决策从来就不是追求唯一的经济增长目标，地方政府既是经济增长的推动者，也是公共福利的保障者。在电力等公用事业行业，地方政府往往同时面临保增长和保民生的双重任务。在财政分权体制下，各个省份的经济发展和电力供应具有明显的“省为实体”的特征，地方政府在承担推动地方经济增长任务的同时也承担着历史形成的为本地居民提供用电保障的责任。为了保证地方经济增长，地方政府及其官员有很大的激励投资电力和监管电价，力图为经济增长提供相对低廉的电价，并同时向本地居民提供相对低的居民销售电价以获得本地居民的政治支持。根据 2005 年国家发改委发布的《销售电价管理暂行办法》，居民销售电价管理实行“统一政策、分级管理”，销售电价定价机制和最终审批由国家发改委负责，省级政府往往根据本地情况向国家发改委报批电价调整方案。在财政分权和电力行业“省为实体”体制下，销售电价不仅是重要的调控经济增长的政策工具，而且也是重要的社会性和政治性政策工具。

省级政府决策的目标实际是由经济增长（GDP）和社会公平（SE）组成的一个政治决策目标函数 $PSW = \alpha GDP + (1 - \alpha) SE$ 。在省级政府追求政治绩效 PSW 最大化的目标函数下，其决策并不是在 GDP 增长和促进社会公平之间进行取舍，而是要赋予经济增长目标和社会公平目标各自不同的权

重 α , 即确定经济增长和社会公平的权衡结构。因此, 在财政分权和电力“省为实体”的体制下, 如何实现经济增长与促进电力消费公平的合理权衡就成为地方政府的重要决策问题。而地方政府决策偏好的不同会对地区电力供应的效率和公平带来较大的影响, 并造成居民电费可承受力的地区差异。在党内监督为主的官员治理体系和省级政府拥有较大财政支配权的情况下, 地方政府如何赋予经济增长和社会公平各自的权重根本上取决于决定官员晋升的执政业绩考核评价体制。如果中央政府的政治选拔更偏好经济增长, 则会出现明显的牺牲公平追求增长的现象; 相反, 如果官员晋升业绩考核合理平衡增长与公平, 则不会出现增长与公平的矛盾现象。因此, 地方官员晋升的绩效考核评价体制根本上决定了省级政府对经济增长和社会公平的偏好权重, 进而决定了本地居民电价水平和电费支付能力。

传统的能源经济学理论往往认为, 电力资源禀赋会对能源价格产生重要影响, 但在政府对电价实行监管的情况下, 电力资源禀赋并不一定是影响居民电费负担的最主要因素。在中国财政分权和省为实体的体制下, 一个地区的市场化程度、地方财政支付能力以及地方政府决策偏好等制度性因素对地区间居民电费支付能力的影响可能更大。由于中国各省之间的能源资源禀赋、市场化改革进程和经济社会发展水平具有明显的梯度差异, 由此造成了拥有支出决策权的省级政府在其决策偏好支配下, 根据本地的实际情况做出相应的电价监管决策, 进而影响不同地区之间居民电费可承受力的差异。

在中国财政分权体制下, 一个地区经济增长与社会公平的权衡结构主要是由拥有制度和政策设计权的地方政府决策者所决定。在中国现有行政权力配置体系中, 省级政府行政主要领导对地方经济社会发展拥有决策权并承担相应的行政和政治责任, 其决策偏好决定了本地区经济增长和社会公平的权衡结构。诺斯^{[12](P53-54)}指出, 意识形态对政府决策者的行为产生决定性影响, 它既是一种决策行为的世界观, 也包含了关于公平的伦理评判。因此, 地区差异的形成很大程度上还受到官员意识形态的影响, 意识形态差异基础上的执政理念差异影响了决策偏好差异, 从而造成不同的公平绩效结果。在这个意义上, 不同地区居民电费可承受力的差异, 既是不同地区政府意识形态和执政理念差异的结果, 也是意识形态和执政理念差异的反映。地区之间的意识形态及执政理念差异影响了对经济增长和社会公平的权衡结构, 成为影响地区间居民电费支出差异的深层次原因。

三、计量模型与数据指标

(一) 模式设定与变量定义

对于居民电费可承受力的实证研究一直是能源政策评价的核心问题之一。Foster 等^[13]指出能源价格下降是降低居民电费负担的核心; Komives 等^[14]基于发展中国家的分析指出, 影响居民电费可承受力的因素主要是一国资源价格、家庭收入、电力普及率和政府补贴政策; Fankhauser 等^[15]对东欧国家居民电费可承受力分析发现, 其主要取决于家庭收入增长、满足成本补偿要求的电价水平、居民需求弹性; Moshiri^[16]则进一步指出, 由于不同群体需求弹性和收入弹性差异, 不同群体的电价负担存在较大的差异。根据本文的研究问题, 构建如下计量模型:

$$Af_{i,t} = a_0 + a_1 Fin_{i,t} + a_2 Opro_{i,t} + a_3 GDP_{i,t} + a_4 Stru_{i,t} + a_5 SO_{2i,t} + a_6 Z_{i,t} + \varepsilon \quad (1)$$

其中, Af 表示居民电费可承受力, Fin 代表财政分权, $Opro$ 代表官员晋升, GDP 代表经济发展水平, $Stru$ 代表产业结构, SO_2 代表环境污染, Z 表示家庭层面控制变量, 包括家庭住房支出、空调拥有量和家庭人口规模, ε 表示随机误差项。主要指标选择如下:

1. 经济发展水平。经济发展水平主要采用各个省份的人均 GDP 来表示。
2. 财政分权。财政分权的衡量主要有两种方法: 一是财政支出分权, 如用省级政府财政支出占全国财政支出的比重或省份人均财政支出来度量; 二是财政收入分权, 如用本地税收财政收入的边际分成

率或人均财政收入来度量。采用哪种指标取决于研究目的，我们认为财政支出分权指标能更好反映不同省份对电力等公用事业行业的公平性偏好，同时考虑到地区间经济发展水平的差别，本文财政分权指标采用各省人均财政支出占地方人均财政支出与全国人均财政支出之和的比来衡量。

3. 官员晋升。地方政府的行为主要是由官员晋升激励决定的，对于官员晋升的政治激励的衡量，学者主要有两种衡量方法，一是徐现祥等^[11]采用的省长晋升为本省省委书记的数据来衡量；二是顾元媛等^[17]采用各省党代会召开前后年份的虚拟变量来衡量。由于电力价格决策往往并不是地方一把手直接决策的并且重大政策往往要集体讨论通过，而且党代会的召开通常会使得地方官员面临较大的社会压力，因此我们采用党代会作为衡量指标，将党代会当年赋值为1，其余年份赋值为0。

4. 产业结构。一个地区的产业结构会影响地方政府政策对经济增长的偏好强度。目前，各地方政府大都将工业作为促进本地经济发展的重点，尤其是中西部地区大力发展重化工业，地方政府有较强的意愿通过实行低工业电价来促进经济增长，这会相对提高居民电价水平，可能会对居民电费承受力产生负面影响。本文用第二产业产值比重来衡量产业结构。

5. 环境污染。近年来，电力行业成为节能减排的重点领域，面临日益严格的减排指标约束，这客观上要求发挥电价促进节能减排的激励作用，实现污染外部性的内部化。为此，环境污染与居民电费负担密切相关。基于中国电力行业生产主要是燃煤为主的现实，本文选取二氧化硫排放量来代表环境污染，以观察环保目标对电价的影响。

6. 控制变量。居民电力消费还很大程度上取决于居民家庭电力消费情况，为此本文将各省份家庭异质性因素作为控制变量，主要有家庭空调拥有量、家庭住房支出和家庭人口规模。

（二）数据来源

为了保证数据的完整性及可得性，本文实证分析所采用的数据来源于2005—2015年《中国统计年鉴》、《中国区域经济统计年鉴》、《中国城市（镇）生活与价格年鉴》、《中国财政统计年鉴》和《中国环境统计年鉴》中除港澳台藏外30个省份的面板数据，其中家庭人均可支配收入、人均电费支出和居民电价数据经CPI平减至2005年水平，变量的描述性统计如表1所示。

表1 描述性统计

变量类型	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
电费可承受力	300	1.721	0.699	0.534	8.392
财政分权	300	0.813	0.070	0.63	0.935
官员晋升	300	0.200	0.401	0.000	1.000
经济增长	300	3.282	2.062	0.075	10.523
产业结构	300	0.885	0.059	0.664	0.995
环境污染	300	4.063	0.871	0.788	5.300
住房支出	300	1.279	0.564	0.543	5.811
空调拥有量	300	0.903	0.688	0.000	2.501
家庭规模	300	2.945	0.208	2.340	3.640

四、计量结果与分析

（一）全国样本回归

首先对模型进行全国省际面板数据回归，为了识别模型应采用固定效应（FE）还是随机效应（RE），我们对其进行Hausman检验发现各个模型均拒绝原解释，故均采用固定效应模型。回归结构呈现如表2所示，从结果中我们可以发现：

表 2 全国样本回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
财政分权	-5.802*** (-6.113)	-6.422*** (-4.987)	-6.591*** (-5.150)	-5.939*** (-3.880)	-5.112*** (-4.929)	-4.237*** (-5.160)
官员晋升	-0.190** (-2.516)	-0.190** (-2.516)	-0.202*** (-2.687)	-0.044* (-1.787)	-0.048** (-2.078)	-0.055** (-2.405)
经济水平	-0.093*** (-5.623)	-0.087*** (-5.749)	-0.011*** (-4.301)	-0.071*** (-4.001)	-0.102*** (-5.591)	-0.119*** (-5.747)
产业结构		2.026* (1.810)	2.752* (1.871)	2.424** (2.172)	2.329** (2.197)	2.207** (2.089)
环境污染			0.529** (2.280)	0.104** (2.127)	0.202** (2.243)	0.194** (2.161)
人均住房 支出				-0.280** (-2.195)	-0.335*** (-2.753)	-0.394*** (-3.130)
空调拥有量					0.540*** (4.442)	0.630*** (4.778)
家庭人口 规模						-0.408* (-1.711)
常数项	6.620*** (9.596)	5.122** (2.314)	2.572 (1.044)	1.039 (1.226)	0.692 (0.855)	2.109* (1.827)
N	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000
r ² _a	0.310	0.311	0.325	0.529	0.577	0.584
F	58.6	45.33	38.76	37.64	33.16	30.21
模型类型	FE	FE	FE	FE	FE	FE

注：(1)***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 下的显著性水平；(2) 括号内的数值为 t 值。

1. 财政分权对居民电价可承受力具有显著的促进作用。模型 (1) — (5) 的结果显示, 财政分权程度的提高会降低居民电价电费负担。这说明财政分权程度越高, 地方政府的收支决定权越大, 其对降低居民电费负担越关注。之所以如此是因为, 一方面财政分权能够有效激励地方政府发展经济, 增加本地区居民收入水平, 从而提高居民支付能力; 另一方面财政资源的增加也可能会使地方政府更有能力来保障居民用电的支付能力。

2. 官员晋升显著降低了居民的电费支出负担。从回归结果中可以发现, 官员晋升变量减轻了居民的电费支出负担。这说明 2005 年以来, 中央政府以政绩考核为标准的晋升规则并不是仅仅考虑 GDP 增长, 对社会发展的关注在一定程度上激励了官员对民生问题的重视, 社会公平目标确实成为官员决策的重要考虑变量。地方政府官员往往将保证本地居民都“用上电”和“用得起电”作为追求执政政绩目标的重要政策工具。

3. 以人均 GDP 衡量的经济增长能够有效减轻居民用电支出负担。计量结果显示, 经济发展水平的提高会提升居民电费可承受力, 经济增长为保障居民电费支付能力提供了重要的基础。这说明不能简单地电价绝对水平的高低作为电价改革公平与否的判断依据, 电价改革的公平性应从电价的相对水平来判断, 即从电价水平与居民收入水平比值的相对价格来判断, 电价调整应该考虑居民收入增长情况来选择最佳时机和调价幅度。

4. 一个地区产业结构的工业化对居民电费可承受力产生不利影响。计量结果显示, 产业结构中工业比重的提高会降低居民电费可承受力。目前销售电价主要分为居民电价和工商业电价, 政府的电价监管决策会在两者之间进行权衡, 降低工商业电价能够促进经济增长, 但相应地会提高居民电价而

不利于公平。这一结果显示, 地方政府在进行决策时, 往往赋予以工业为核心的经济增长以更大的权重, 存在“重增长、轻民生”的现象。

5. 环境污染成为影响居民电费负担的重要因素。这说明, 在中国特有的电力能源结构下, 面对日益严格的地方减排硬约束, 不仅工商业电价设计大幅加入节能减排的因素, 居民销售电价也同样体现出这一趋势, 从而在一定程度上推高了居民销售电价, 但其带来的居民电费负担增加对社会整体是有益的, 这也是市场化电价改革的目标之一。

为了考虑家庭层面的异质性要素, 我们依次在模型(4) — (6)中加入了人均住房支出、空调拥有量和家庭人口规模3个控制变量。结果显示: 人均住房支出越高, 电价可承受力越强, 这主要是因为居民住房支出越高, 其收入水平越高且支付能力更强, 能够承担较高的电费; 空调拥有量对电价可承受力有显著的正影响, 随着居民家庭生活用电量的增加, 居民家庭电费支出额将出现增长的趋势; 家庭人口对电价可承受力有明显的规模效应, 家庭人口越多, 人均电费支出越低, 家庭人口规模增加的二胎政策具有节能效应。

(二) 地区梯度差异与居民电费可承受力

中国电力资源禀赋的分布和市场化改革具有明显的梯度差别特点。东部沿海省份往往是电力输入省份, 中西部地区往往电力能源资源丰富; 同时, 市场化改革和对外开放首先是从东部沿海省份开始, 然后依次推进到中西部地区。为了分析居民电费可承受力地区梯度差异的影响因素, 我们按照东部、中部、西部三个地区组进行回归, 从结果表3中我们可以发现:

表3 分地区样本回归结果

	东部地区 (7)	中部地区 (8)	西部地区 (9)
财政分权	-3.614* (-1.854)	0.862* (1.767)	-7.132** (-2.265)
官员晋升	-0.159** (-2.396)	-0.145*** (-3.165)	-0.311*** (-3.190)
经济水平	-0.192*** (-3.578)	-0.383*** (-10.541)	0.289** (2.262)
产业结构	10.088** (2.003)	7.983*** (4.895)	-3.841 (-0.437)
环境污染	0.455* (-1.690)	0.496* (-1.659)	0.450* (1.746)
人均住房支出	-0.451*** (-3.146)	-0.254*** (-3.714)	-0.186 (-0.620)
空调拥有量	0.821** (2.552)	0.848** (2.184)	0.726 (0.648)
家庭人口规模	0.138* (1.224)	-1.573*** (-8.431)	-1.032* (-1.729)
常数项	-1.644 (-0.477)	2.652 (1.191)	11.372 (1.429)
N	100.000	90.000	110.000
r ² _a	0.564	0.920	0.482
F	23.14	106.61	14.47
模型类型	FE	FE	FE

注: (1)***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 下的显著性水平; (2) 括号内的数值为 t 值。

1. 东部地区大部分变量系数与全国水平一致^①, 其中, 东部地区财政分权对居民电费可承受力的影响要大于全国水平。东部地区省份往往是市场化电价改革较早和积极推进的地区, 市场化电价具有明显的效率收益, 同时东部地区经过多年的高速经济发展, 居民收入水平和地方财力都足以保证居民电费承受力较强, 居民对电价改革的反对程度相对较低, 从而为地方政府更好地推进电价市场化提供了基础, 省级政府决策更看重电价促进经济增长和节能减排的效率促进效应。因此, 东部地区体现出明显的效率与公平的兼容性和平衡性, 体现出“为富有仁”的和谐发展。

2. 中部地区财政分权对居民电费负担的影响与全国平均水平相反。与全国整体分析最大不同的是, 中部地区省份拥有的财政支配权越大, 越会选择牺牲居民公平性目标, 这反映地方政府决策赋予民生目标非常低的权重, 具有典型的“为富不仁”的倾向。在 2005—2015 年间, 中部省份表现出较高的经济增长率, 成为中国经济的新增长极, 并且其经济高速增长主要是由重化工业和资源开采业所带动。为了追求经济快速增长, 这些省份的省级政府往往通过对电力等资源产品的价格管制来为工业发展提供低价优惠, 力图通过打造能源洼地来吸引东部地区转移过来的重化工业项目。由此, 在电价决策中, 中部地区省级政府赋予经济增长目标的权重远超过公平目标。同时, 尽管中部地区省份的 GDP 保持高增长率, 但是居民收入的增长率则相对明显滞后, 这些省份经济增长率与居民收入增长率不一致性加大, 而山西等省份资源型产品价格居高带来的财富增长仅使少数人暴富, 成为恶化分配公平的重要因素。

3. 西部地区财政分权程度与官员晋升水平对居民电费承受力影响较大。与全国情况明显不同的是, 西部地区省份的财政分权和官员晋升会更明显地促进地方政府更关注减轻居民电费负担, 公平目标在西部省份官员的决策中占有较大的比重, 但西部地区经济发展与居民电费支出负担正相关说明, 西部地区经济增长反而恶化了居民电费可承受力, 经济增长并没有真正惠及民生。同时, 与东部和中部不同的是, 由于受到产业地区转移的梯度差异影响, 目前西部地区工业发展主要是依托本地资源优势, 电价相对较低, 这会缓解本地居民电费可承受力。总体来说, 西部地区存在资源优势让利于本地居民的现象, 但其短期存在的对公平的关注却面临可持续性难题, 潜藏着经济增长与民生目标的长期冲突性, 尤其是短期公平和长期公平存在较大的矛盾。

上述结果显示, 一个地区电力能源资源富裕程度并不是决定地区居民电费可承受力的主要影响因素, 中国地区之间居民电费负担的梯度差异主要的是地区市场化程度和地方政府执政理念的巨大差别。一个地方政府的执政理念对经济、社会与环境的协调发展和对效率与公平的权衡起到了根本性影响。经济发展史表明, 市场化不仅能极大地促进经济增长, 而且也有利于培育现代文明观念, 并促进政府治理的现代化。一个地区的市场化程度越高, 经济繁荣和社会文明度也越高, 就越能实现协调与平衡的发展; 而一个地区越是强化行政干预的计划体制或者强增长偏好, 地方政府谋求经济增长和社会公平的平衡性和可持续性基础就越脆弱, 增长的代价就将越高。

(三) 稳健性检验

为了验证财政分权体制下政府决策偏好对居民电费负担影响的稳健性, 将财政分权的计算方法修改为地方人均财政收入占地方人均财政收入与全国人均财政收入之和的比, 并将官员晋升变量滞后一阶。由于电力体制改革以来居民电价形成机制和电价水平经过多轮调整, 本文的样本难以全面覆盖, 为了避免样本数量带来的限制, 采取 Bootstrap 法对样本进行重复抽样估计, 在一定程度上解决了因无法获取长期大样本所带来统计推断误差, 根据原始观测值对所研究的问题进行重复抽样估计, 得到更为准确的检验结果。为了减少效率损失, 以保证 $a * (B+1)$ 为整数, 这里 a 为名义显著性水平,

^① 这里东部地区家庭人口规模不再与居民电费可承受力负相关, 说明东部地区家庭人口规模的扩大会增加电力消费量和电费支出, 家庭人口规模的节能效应支持现在中、西部。

B为重复抽样次数，将重复抽样次数设为199。Bootstrap法下的检验结果如表4所示。通过对修改主要指标计算方法后的模型进行Bootstrap重复抽样检验，可以发现主要变量显著性普遍都存在不同程度的加强，回归结果较稳健，支持了本文的结论。财政分权、经济水平均显著为负，表明政府财政自由度和地区经济发展水平都会提高居民电费承受力。官员晋升变量的显著性由5%上升到1%置信水平，说明官员晋升激励的确对一个地区的电价政策与民生产生非常重要的影响，会提高居民的电费可承受力。控制变量中仅有家庭人口规模和常数项不显著，近年来由于国家生育政策的变化，家庭人口数量波动较大，导致了家庭人口对居民电费负担的影响变得模糊。

表4 Bootstrap重复抽样检验

	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
财政分权	-5.752*** (-4.210)	-6.426*** (-3.293)	-6.591*** (-3.170)	-5.552*** (-3.403)	-5.931*** (-3.662)	-6.006*** (-3.778)
官员晋升	-0.170*** (-6.340)	-0.172*** (-5.910)	-0.182*** (-5.608)	-0.041** (-2.435)	-0.043*** (-2.940)	-0.046*** (-3.173)
经济水平	-0.044** (-4.487)	-0.045*** (-4.538)	-0.011*** (-4.117)	-0.076*** (-4.792)	-0.108*** (-4.953)	-0.124*** (-5.223)
产业结构		2.264* (1.644)	2.753* (1.791)	2.535* (1.657)	2.424* (1.930)	2.321* (1.720)
环境污染			0.531** (2.028)	0.133 (1.115)	0.236** (2.081)	0.235** (1.981)
人均住房支出				-0.102** (-2.095)	-0.113*** (-2.641)	-0.128*** (-2.831)
空调拥有量					0.524** (2.421)	0.602** (2.573)
家庭人口规模						-0.362 (-1.301)
常数项	6.620*** (7.517)	5.122** (2.435)	2.572 (1.007)	1.190 (1.015)	0.877 (0.859)	2.159 (1.494)
N	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
r ² _a	0.408	0.415	0.433	0.435	0.487	0.491
ll	155.351	157.288	161.199	162.087	172.835	174.248
模型类型	FE	FE	FE	FE	FE	FE

注：(1)***、**、*分别表示在1%、5%、10%下的显著性水平；(2)括号内的数值为t值；(3)本文仅给出全国样本检验，区域性样本检验不改变结论。

五、结论与政策含义

在中国经济发展过程中，并不存在效率与公平必然产生冲突的内在逻辑。从全国来看，财政分权下的地方经济增长和社会公平并不存在普遍的“为富不仁”的效率与公平相冲突现象，但中、西部地区却存在明显的经济增长与社会公平不协调、不可持续问题。中国省际之间效率与公平的权衡结构体现出明显的地区差异，而不同地区居民电费可承受力以及赋予效率与公平的权重主要是由省级地方政府决策理念和决策偏好所决定的。因此，建立协调、可持续的经济增长与社会公平权衡结构成为重构中央与地方关系的重要议题。牺牲公平的增长和牺牲增长的公平都无法实现一个国家持久的繁荣与安定，只有建立在包容性基础上的经济增长与社会公平合理权衡的发展之路才是一个国家繁荣稳定的基本路向，而这要求建立更好的政府治理体系、深化市场化改革和建立更精准弱势群体扶贫机制。

政府执政的目标应该是追求社会福利最大化,但这要以有效的公共治理为保障。在转型国家,经济增长与社会公平往往并不同步,受新古典经济学思想的影响,长期以来地方政府官员的决策往往将经济增长与社会公平看做是“鱼和熊掌不可兼得”的冲突与替代关系,将牺牲公平的增长看做是政策合理性基础。在发展中国家,要解决经济增长中出现的公平恶化问题必须重构经济与社会权力体系。一个更具包容性的政治和经济制度是国家持续繁荣和人民幸福的基础,而核心是权力的分配与运用^{[18](P315-316)}。执政为民是国家治理现代化的重要问题,在地方政府具有较大财政支配权和经济社会发展决策权的情况下,必须建立有效的公民参与治理机制,以民治来保证民权,形成维护公众利益的参与治理体制。目前,地方政府官员绩效考核主要是行政体制内的上级组织考核,其对民生问题和社会公平目标的关注更多取决于中央政府的偏好而不是本地区居民的偏好,具有明显的周期波动性和不确定性问题。因此,在财政分权体制下,地方政府决策权的提高必须与有效的地方治理制度建设相同步,建立更有效的多元主体治理体制,尤其要强化公众参与的民主化地方政府执政绩效考评和提高可问责性,实现长治久安的治理目标。

财政分权体制下的电力体制改革必须建立与市场化相容的地方政府改革推进激励机制。以取消行政干预为核心的市场化电力体制改革并不完全符合地方政府(尤其是中、西部地区)的激励,地方省级政府有很强的激励操纵电价来大力推进以重化工业为核心的经济增长,其缺乏对能源消费公平的应有关注和建立可持续的公平保障机制的投入激励。由于电力市场化改革与其追求经济增长的目标相冲突,这些地区的省级政府并不具有内生的改革激励,相反有激励利用改革带来的行业管理权下放来进一步加强对电力市场的行政干预,这会强化省为实体的电力管理体制,严重阻碍《关于进一步深化电力体制改革的若干意见》确定的电力体制改革任务的推进。财政分权体制重构不仅仅是中央与地方的权责关系调整问题,也是政府与市场、政府与社会厘清边界的定位问题。电力行业市场化改革不应是主要向地方分权,管理分权和电力改革还必须与向微观主体和市场放权保持同步,在竞争性电力市场的基础上赋予企业充分的投资决策权、生产与定价自主权,取消政府对电力企业投资的各种行政干预、取消地方政府实施的发电量计划配额,取消对上网电价和销售电价的价格监管,从而真正建立市场化电力运行机制。

电价市场化改革必须防止出现能源贫困问题,需要有效保障低收入贫困家庭电费支付能力。保障低收入弱势群体的电费支付能力是政府不可推卸的责任,但需要建立市场化的低收入家庭电费支付保障机制。在市场化电价改革过程中,短期要实现由计划体制的扭曲性低收入群体补贴机制向与效率兼容的市场化补贴机制转变^[19],要合理确定中央政府、地方政府和垄断电力企业的普遍服务义务,由电力能源企业、地方政府、中央政府三方共同出资建立“低收入家庭电力能源保障基金”,确保市场化改革不会恶化低收入弱势群体家庭的支付能力,同时也不使社会公平问题成为电价市场化改革的阻碍。从长期来看,低收入家庭的电费支付能力的根本解决主要是建立更科学有效的社会保障体制,建立有效覆盖和精准扶贫的社会保障体制,切实保障低收入家庭的收入,提高其消费支付能力,从根本上明确政府保障公平的责任;同时,中、西部地区在资源型产业发展过程中要防止少数人迅速暴富而大多数百姓无法分享资源租金的资源型贫富差距扩大问题,实现经济增长和社会公平的协调共进,建立更公平的繁荣社会。

参考文献

- [1] Kaufman, D., A. Kraay, M. Mastruzzi. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996 - 2004* [Z]. World Bank Working Paper, 2006.
- [2] World Energy Council. *Pricing Energy in Developing Countries* [R]. London: WEC, 2001.
- [3] WHO. *Energy Sustainable Development and Health* [Z]. Geneva: WHO Background Papers, 2004.
- [4] IPA Energy. *Can the Poor Pay for Power? The Affordability of Electricity in Southeast Europe* [Z]. IPA Energy, 2003.

- [5] 林毅夫,刘志强. 中国的财政分权与经济增长[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2000,(4).
- [6] 沈立人,戴园晨. 我国诸侯经济的形成及其弊端和根源[J]. 经济研究,1993,(3).
- [7] 银温泉,才宛如. 我国地方市场分割的成因与对策[J]. 经济研究,2001,(6).
- [8] 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).
- [9] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作[J]. 经济研究,2004,(6).
- [10] 张军. 中国经济发展:为增长而竞争[J]. 世界经济文汇,2005,(4).
- [11] 徐现祥,王贤彬. 晋升激励与经济增长:来自中国省级官员的证据[J]. 世界经济,2010,(2).
- [12] [美]道格拉斯·诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994.
- [13] Foster, T., Q. Wodon. *Energy Prices, Energy Efficiency and Fuel Poverty* [R]. Washington, D. C. : World Bank,2000.
- [14] Komives, K., V. Foster, J. Halpern, et al. *Who Benefits from Utility Subsidies?* [R]. Washington, D. C. : World Bank Directions in Development Series,2005.
- [15] Fankhauser, S., S. Tepic. Can poor consumers pay for energy and water? An affordability analysis for transition countries[J]. *Energy Policy*,2005,(2).
- [16] Moshiri, S. The effects of the energy price reform on households consumption in Iran[J]. *Energy Policy*,2015, 79.
- [17] 顾元媛,沈坤荣. 地方政府行为与企业研发投入[J]. 中国工业经济,2012,(10).
- [18] [美]德隆·阿西莫格鲁. 国家为什么会失败[M]. 李增刚,译. 长沙:湖南科学技术出版社,2015.
- [19] 唐要家,杨健. 销售电价隐性补贴及改革经济影响研究[J]. 中国工业经济,2014,(12).

Fiscal Decentralization, Decision Preference of Local Government and Affordability of Electricity Tariffs

TANG Yao-jia, YIN Wen-jie

Abstract: The “province as entities” and decentralization of price regulation are the main frame of management institution in electricity sector. Affordability of electricity tariffs is decided by the price regulation by province government, which also shows the decision preference on equity. The empirical analysis illustrates that fiscal decentralization and official promotion improve household affordability. The results do not embody the trend of neglecting equity in the whole country. However, the results of regional data illuminate that the eastern region displays harmonious development, the central region has the trend to neglecting equity, and the western region keeps an unsustainable development. Ideology and preference of decision contribute greatly to balancing development. Thus, it is vital under fiscal decentralization to restructure vertical fiscal mechanism, to build inclusive public governance system, and to deepening market reform and objective-oriented poverty relief.

Key words: fiscal decentralization; decision preference; affordability of electricity tariff; public governance

(责任编辑 朱 蓓)