

税收经济文库



赵旭杰
著

中国式财政分权、地方政府 支出行为与经济周期波动

中国税务出版社

税收经济文库

中国式财政分权、地方政府 支出行为与经济周期波动

赵旭杰 著



中国税务出版社

本书得到教育部人文社会科学研究青年基金项目资助

(项目名称: 中国式财政分权与地方政府财政行为的周期性悖论研究, 批准号:

13YJC790217)

图书在版编目(CIP)数据

中国式财政分权、地方政府支出行为与经济周期波动/赵旭杰著.

—北京:中国税务出版社,2015.9

(税收经济文库)

ISBN 978-7-5678-0308-4

I. ①中… II. ①赵… III. ①地方财政-财政支出-研究-中国

IV. ①F812.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第227252号

版权所有·侵权必究

丛 书 名: 税收经济文库

书 名: 中国式财政分权、地方政府支出行为与经济周期波动

作 者: 赵旭杰 著

责任编辑: 黄 琳

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市丰台区广安路9号国投财富广场1号楼11层

邮政编码: 100055

<http://www.taxation.cn>

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话: (010) 83362083/86/89

传真: (010) 83362046/47/48/49

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787毫米×1092毫米 1/16

印 张: 11.25

字 数: 199000字

版 次: 2015年9月第1版 2015年9月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5678-0308-4

定 价: 29.00元

如有印装错误 本社负责调换

摘 要

改革开放以来,中国经济在经历了30多年高速增长的同时也承受着周期波动带来的阵痛。经济过热时的资源浪费、物价走高,经济不景气时的企业发展困难、就业增幅降低,最终导致社会福利受损。近些年,国家已开始强调经济稳定的重要性并已具备一定基础来实施经济稳定发展政策,“五年规划”的经济发展主要目标也由“十五”的“国民经济保持较快发展”转变为“十一五”的“宏观经济平稳运行”和“十二五”的“经济平稳较快发展”,反映了国家对经济“又快又好”发展向“又好又快”发展的需求转变。

经济周期波动作为宏观经济稳定的考量,是制定财政支出政策的重要依据,是政府和学术界一直关注的重点问题。一般认为,反周期的财政支出政策有利于宏观经济稳定,而且政府的转移性支出计划具有自动稳定性,但现实经济中大量国家特别是发展中国家的政府支出行为却呈现出明显的顺周期特征。那么,为什么不利于经济稳定的顺周期财政支出行为在世界范围内还会普遍存在?本书认为地方政府支出行为起到了关键性的作用。

研究地方政府支出行为,就不得不探讨行为的激励因素,否则无法深刻理解这种行为如何发生。学术界已普遍认为财政分权是地方政府支出行为的重要制度因素,并且研究成果丰硕。本书致力于研究中国的财政分权对地方政府支出行为的激励,进而如何影响经济周期波动。在中国,由于财政分权与垂直的政府管理模式紧密结合,需要将两者纳入同一个研究框架进行分析,并可称为“中国式财政分权”。关于经济周期波动则涉及价格水平波动、投资周期波动、就业周期波动以及综合经济周期波动,综合经济周期波动是从数个代表性宏观经济变量中提取的综合性指标,是各经济变量的共同波动态势。本书尝试在一个相对统一的分析框架内,探究中国式财政分权体制激励下地方政府支出行为对宏观经济各方面

波动因素的影响及作用机理。研究结果表明,由于垂直政府管理模式的实行,地方政府服从中央政府的政策导向,其采取的预算内财政支出行为有利于平抑综合经济周期波动,但会滞后1~2年推高通货膨胀。预算外支出以及投资性支出加剧了综合经济周期波动,而且预算外支出对滞后期通货膨胀的加剧作用比预算内支出更大。另外,地方政府投资竞争加剧了综合经济周期波动,并造成产业结构变迁产生就业周期波动效应。

本书的具体研究内容如下:第1章为导论,提出了研究主题,梳理了国内外关于财政分权对经济周期波动影响的研究文献。第2章综述了财政分权理论,探讨了中国式财政分权体制对地方政府支出行为的影响。第3章剖析了中国独特的财政分权体制和官员治理制度安排所蕴含的地方与全国利益冲突和协调机制,利用多动态因子模型识别了地方政府支出行为的周期性特征。第4章实证检验了财政分权与官员治理制度对地方政府周期性支出行为的激励机制。第5章研究中国式财政分权下地方政府支出行为对价格水平波动的影响。第6章考察了激励机制下地方政府投资竞争对省份投资经济波动效应的影响。第7章承接上一章探究了地方政府投资竞争对产业结构变迁的就业周期波动效应的影响。第8章是结论及政策建议。

目 录

第1章 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 基本概念	3
1.2.1 中国式财政分权	3
1.2.2 地方政府支出行为	4
1.2.3 经济周期波动	6
1.3 国外研究现状	8
1.4 国内研究现状	11
1.5 研究思路和方法	12
1.5.1 研究思路	12
1.5.2 具体方法	13
1.6 本书构架	15
1.7 创新与不足	17
第2章 中国式财政分权与地方政府支出行为概述	20
2.1 财政分权的基础理论	20
2.2 中国政府间财政关系的历史沿革	21
2.3 财政分权的度量	23
2.4 中国式财政分权与地方政府支出行为	30
第3章 地方政府支出行为的周期性特征识别	32
3.1 地方政府周期性支出行为的理论假说	32
3.2 地方政府支出行为周期性特征的识别	36

3.2.1	经济周期波动的识别	36
3.2.2	地方政府支出行为与经济周期波动的协调性	38
3.3	地方政府支出行为周期性特征的识别结果分析	51
3.4	小结	53
第4章	地方政府周期性支出行为的制度根源检验	55
4.1	财政分权对于地方政府周期性支出行为的影响检验	55
4.1.1	空间德宾模型	55
4.1.2	模型估计方法	56
4.1.3	财政分权对地方政府周期性支出行为的影响分析	57
4.2	垂直政府管理下的财政分权影响再检验	86
4.2.1	理论分析与假说	86
4.2.2	中国式财政分权的影响检验	88
4.2.3	拓展分析: 各项地方政府支出行为的周期性特征 及其形成机理	96
4.3	小结	103
第5章	地方政府支出行为与经济周期波动: 价格水平波动视角	105
5.1	财政分权与价格水平波动	105
5.2	中国式财政分权影响价格水平波动的机理	106
5.3	中国式财政分权对价格水平波动的影响: 实证检验	107
5.3.1	动态面板模型	107
5.3.2	系统 GMM	108
5.3.3	模型建立与实证分析	110
5.4	小结	114
第6章	地方政府支出行为与经济周期波动: 投资周期波动视角	115
6.1	地方政府投资竞争与投资波动效应的理论假说	117
6.2	省份投资的经济周期波动效应	119
6.3	地方政府投资竞争对投资波动效应的影响	122
6.3.1	贝叶斯空间计量模型	122

6.3.2 模型估计及结果分析	124
6.4 小结	129
第7章 地方政府支出行为与经济周期波动：就业周期波动视角	131
7.1 产业结构变迁对就业周期波动的影响机理	131
7.2 产业结构变迁就业波动效应的实证检验	133
7.2.1 省份就业与全国就业周期波动的协动分析	133
7.2.2 产业结构变迁对就业周期波动的影响	136
7.3 地方政府投资竞争的影响分析	140
7.4 小结	142
第8章 结论及政策建议	143
参考文献	146
附录	156

图 目 录

图 1-1	研究框架	12
图 2-1	财政收支分权总量指标	25
图 2-2	全国范围和各地区的财政收入分权人均指标均值	29
图 2-3	全国范围和各地区的财政支出分权人均指标均值	30
图 3-1	地方政府支出行为的周期性悖论：一个逻辑框架	33
图 3-2	上海市、湖南省和陕西省的财政支出、省份 GDP 和 全国 GDP 的动态变化	35
图 3-3	全国经济周期波动公共因子	40
图 3-4	地区经济周期波动公共因子	41
图 3-5	省份经济周期波动公共因子	42
图 3-6	1979—2009 年间省份财政支出与全国经济周期波动的载荷系数	48
图 3-7	1979—2009 年间省份财政支出与地区经济周期波动的载荷系数	48
图 3-8	1979—2009 年间省份财政支出与省份经济周期波动的载荷系数	49
图 3-9	1994—2008 年间省份预算外支出与全国经济周期波动的 载荷系数	49
图 3-10	1994—2008 年间省份预算外支出与省份经济周期波动的 载荷系数	50
图 3-11	1979—2006 年间省份经济性支出与全国经济周期波动的 载荷系数	50
图 3-12	1979—2006 年间省份社会性支出与全国经济周期波动的 载荷系数	51
图 3-13	1979—2006 年间省份维持性支出与全国经济周期波动的 载荷系数	51

图 4-1	财政支出经济周期波动特征的空间计量异方差性 (自变量中支出分权为总支出分权)	60
图 4-2	财政支出经济周期波动特征的空间计量异方差性 (自变量中支出分权为各项支出分权)	63
图 4-3	经济性支出经济周期波动特征的空间计量异方差性 (自变量中支出分权为总支出分权)	68
图 4-4	经济性支出经济周期波动特征的空间计量异方差性 (自变量中支出分权为各项支出分权)	71
图 4-5	社会性支出经济周期波动特征的空间计量异方差性 (自变量中支出分权为总支出分权)	75
图 4-6	社会性支出经济周期波动特征的空间计量异方差性 (自变量中支出分权为各项支出分权)	78
图 4-7	维持性支出经济周期波动特征的空间计量异方差性 (自变量中支出分权为总支出分权)	82
图 4-8	维持性支出经济周期波动特征的空间计量异方差性 (自变量中支出分权为各项支出分权)	85
图 4-9	财政支出全国经济周期波动特征的空间计量异方差性	92
图 4-10	财政支出省份经济周期波动特征的空间计量异方差性	94
图 4-11	各项支出经济周期波动特征的空间计量异方差性	101
图 6-1	地方政府投资竞争与省份总投资的全国经济波动效应 分析框架	117
图 6-2	全国经济周期波动公共因子	120
图 6-3	空间计量模型的异方差性	126
图 7-1	公共因子 1	134
图 7-2	公共因子 2	135
图 7-3	就业人数空间计量的 d_i 后验分布	138
图 7-4	劳动报酬空间计量的 d_i 后验分布	138
附图 3-1	各省份的省份经济周期波动公共因子	167

表 目 录

表 2-1	地方财政收入比重的国际比较	25
表 2-2	地方财政支出比重的国际比较	26
表 2-3	各阶段财政收入分权情况	27
表 2-4	各阶段财政支出分权情况	27
表 3-1	各时期省份财政支出与全国、地区和省份经济周期波动的 协调性 (载荷系数)	43
表 3-2	各时期省份经济性支出与全国、地区和省份经济周期 波动的协调性 (载荷系数)	44
表 3-3	各时期省份社会性支出与全国、地区和省份经济周期 波动的协调性 (载荷系数)	45
表 3-4	各时期省份维持性支出与全国、地区和省份经济周期 波动的协调性 (载荷系数)	47
表 4-1	财政支出经济周期波动特征的空间计量结果 1	57
表 4-2	财政支出经济周期波动特征的空间计量结果 2	60
表 4-3	经济性支出经济周期波动特征的空间计量结果 1	66
表 4-4	经济性支出经济周期波动特征的空间计量结果 2	68
表 4-5	社会性支出经济周期波动特征的空间计量结果 1	73
表 4-6	社会性支出经济周期波动特征的空间计量结果 2	75
表 4-7	维持性支出经济周期波动特征的空间计量结果 1	79
表 4-8	维持性支出经济周期波动特征的空间计量结果 2	82
表 4-9	财政分权和官员治理对省份财政支出全国性周期特征 影响的空间计量模型估算结果	90
表 4-10	财政分权和官员治理对省份财政支出省份性周期特征	

影响的空间计量模型估算结果	92
表 4-11 各项支出行为周期性特征的地理相邻空间计量结果	96
表 5-1 各变量的描述性统计量	108
表 5-2 中国式财政分权对价格水平波动影响的实证结果	111
表 6-1 省份总投资的全国经济波动效应	121
表 6-2 空间相关性检验	123
表 6-3 地方政府投资竞争、政府投资冲击、非政府投资冲击 对省份总投资全国经济波动效应影响的空间计量结果	127
表 7-1 公共因子与全国经济变量相关系数	135
表 7-2 就业人数和劳动报酬在公共因子 1 上的载荷系数	136
表 7-3 就业人数协调性的空间计量结果	138
表 7-4 劳动报酬协调性的空间计量结果	139
附表 2-1 1953—1979 年财政收入分权情况	156
附表 2-2 1980—1993 年财政收入分权情况	157
附表 2-3 1994—2010 年财政收入分权情况	158
附表 2-4 1953—1979 年财政支出分权情况	158
附表 2-5 1980—1993 年财政支出分权情况	159
附表 2-6 1994—2010 年财政支出分权情况	160

第 1 章 导 论

1.1 问题的提出

中国 30 多年来的经济高速增长为世界所瞩目，但同时我们也必须看到由于经济结构及发展模式存在问题，中国经济也承受着周期波动所引起的阵痛。经济过热带来的资源浪费、价格畸高以及人们实际收入水平的降低；经济不景气带来的企业发展受损、就业增加放缓、产出增长减速，对国家、企业和居民产生了很大的负面效应。近年来，国家已经开始关注经济稳定的重要性并已具备一定基础来实施经济稳定发展政策，“五年规划”的经济发展主要目标也由“十五”的“国民经济保持较快发展”转变为“十一五”的“宏观经济平稳运行”和“十二五”的“经济平稳较快发展”，反映了国家对经济“又快又好”发展向“又好又快”发展的需求转变。

然而，实际情况是，中国经济难以找到一条稳定增长的路径，总是在过冷与过热之间转换（刘霞辉，2004）。改革开放后，中央将很多经济管理的权力下放到地方，并进行了财政包干形式的财政分权改革，之后，宏观经济的每次波动就表现出这样的共同特征，即经济过热常常伴随着地方政府或者以地方政府为主导的投资规模扩张（例如，2004 年的“铁本事件”），经济遇冷则伴随着中央政府加强了对地方投资项目的监管，地方政府的投资冲动得到抑制。如此看来，地方政府的行为与经济周期波动有非常直接的联系。由于影响经济运行最直接、最奏效的是地方政府支出行为，因此探讨支出行为是研究地方政府行为对经济周期波动影响的重要方面。问题至此还没有结束，如果只知道了地方政府支出行为对经济周期波动产生了怎样的影响，而不去探究地方政府为什么会采取这样行为的

话,我们始终不知道该如何向着经济持续稳定增长的目标迈进,所以探讨地方政府支出行为经济波动效应的制度性根源才是问题的重中之重。

财政分权作为中央和地方政府之间的财政权力、利益和责任的分配,可以说是左右地方政府支出行为的重要因素,收入的多寡决定了支出的能力,而支出的责任安排则直接影响了地方政府的支出行为。

当今世界,财政分权已成趋势,各国对于财政分权的需求越来越强烈。一方面,联邦制国家的国家结构决定了这种政府间的财政关系,“后福利时代”的发达国家据此来提高政治责任感和降低公共物品提供成本;另一方面,单一制国家也在趋向于分权以提升公共物品提供效率。譬如,在美国,中央政府将很大一部分联邦权力下放给州政府,权力范围遍及福利、医疗、法律、住房和就业等事业或制度,目的是希望更接近选民和更了解选民偏好的州和地方政府提供更有效的公共物品。在英国,苏格兰和威尔士在中央政府领导下拥有自己的议会和行政机构,全面负责地方事务。在意大利,财政分权发展之深远甚至出现将国家一分为二的呼声。在发展中国家,财政分权同样流行,其主要是为了使地方经济发展突破中央计划的束缚。财政分权的理论研究要追溯到 20 世纪中叶,Tiebout (1956) 以“用脚投票”机制、Musgrave (1959) 从财政的三大职能出发、Oates (1972) 通过 Oates “分权定理”分别论证了分权的合理和必要性。由于财政分权使得政府支出更适合当地居民偏好,并且鼓励政府间财政竞争从而提高了公共物品提供的效率和质量,因此对于经济发展是有利的。然而,对于缺乏“用手投票”和“用脚投票”机制的一些发展中或转型国家,财政分权对于经济的影响很难确定。我国是单一制国家,地方各级政府没有公共收支的立法权,但 20 世纪 80 年代初进行的行政分权以及财政包干的财政分权改革,使得“中国特色的联邦主义”假说(也称“市场维护型联邦主义”)被提出(Montinola, Qian and Weingast, 1995),地方政府有足够的激励维护市场以推动地方经济增长。

由于经济增长被看作是财政分权设计和公共部门资源配置的目标,又因为 Lucas (1987) 通过定量计算得出结论:经济波动存在的福利成本与经济增长减缓的福利成本相比极其微小,所以财政分权的经济增长效应便成为财政分权领域的重要议题。Oates (1993) 认为静态情况下财政分权可以提高经济效率,那么在动态情况下就可以带来经济增长, Montinola, Qian 和 Weingast (1995)、Qian 和 Weingast (1997) 认为分权可以维护和促进市场发展。随后, Zhang 和 Zou (1998)、Xie, Zou 和 Davoodi (1999)、Lin 和 Liu (2000) 又分别从实证角度研究财政分权与经济增长的关系,但得到的结论并不相同。Breuss 和 Eller (2004)

把这归因于分权的政府结构利弊带来了理论构建时的两难。理论的两难与结论的相反说明, 财政分权一方面提高了效率, 另一方面造成了资源配置的不均衡, 这对经济增长造成了作用相反的影响。因此, 中央政府与地方政府不断寻找最优分权, 权力此消彼长, 而在此试错过程中, 造成了经济波动。

在 Lucas 对于经济波动和经济增长的比较之后, 一些后续研究 (Obstfeld, 1994; Pemberton, 1996; Dolmas, 1998; Thomas and Tallarini, 2000) 集中在对极小的经济波动福利成本的质疑, 通过改变偏好与消费过程假设, 获得了较大的经济波动福利成本。Campbell (1999) 以及 Campbell 和 Cochrane (1999) 认为在消费者习惯方式偏好的假设下, 波动的福利成本也很巨大, 与增长的重要性相当。陈彦斌 (2005) 根据中国具体情况设定偏好参数, 得出两种福利成本大致相当的结论。在现实经济中, 我们也能看到经济波动带来的巨大损失。因此研究中国的财政分权对地方政府支出行为的作用进而怎样影响了经济周期波动是非常必要的, 对于我国经济发展阶段而言也是正当其时。

中国的财政分权体制与财政联邦制不同, 是一种经济分权和垂直政府管理密切结合的制度安排 (本书称为“中国式财政分权”), 考察其对经济运行的影响就不得不考虑到垂直政府体制的约束与作用, 也即是说中国式财政分权体制下, 财政分权本身和垂直政府管理模式 (官员治理模式) 同时影响了地方政府的支出行为, 需要将两者纳入一个框架同时分析。这样便形成了本书的研究逻辑: 财政分权、垂直政府管理模式 (也可统称为中国式财政分权) → 地方政府支出行为 → 经济周期波动。

1.2 基本概念

1.2.1 中国式财政分权

世界上几乎所有国家的政府都是分为若干级次的, 国际上通常将政府层级分为联邦 (中央)、州 (省) 以及地方政府。譬如, 美国政府划分为联邦、州和地方政府 (包括县、市、镇、学区、专区等类别); 英国划分为英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰 4 个构成国家, 每个构成国家又分郡 (区) 和市镇; 法国政府分为中央、大区、省和市镇政府。中国是五级政府层级, 包括中央、省 (自治区、直辖市)、地 (自治州、市)、县 (自治县、市)、乡 (民族乡、镇), 学术界一般将我国省级以及以下的政府视为地方政府。

一级政府具有一级财政, 因此各层级政府间存在划分公共收支权责的财政关

系。处理政府间财政关系需要一种制度，在联邦制国家这种制度称为财政联邦制，在中国称为财政管理体制。财政联邦制是实行联邦制国家采用的一种制度。在联邦制国家，联邦内除了设有联邦立法机关和联邦行政机构之外，联邦各成员政府（州或省政府）也有自己的立法机关和行政机构，有自己的宪法和法律。联邦政府行使联邦整体的立法、军事和财政等主要权力，联邦各成员政府则分别在其辖区内行使其独立权。因此，财政联邦制最重要的特点是，各成员政府拥有公共收支的立法权。财政管理体制是中国的用语，是指处理中央和地方以及各级地方政府之间财政关系的基本制度。其主要内容包括确定财政管理的主次与级次、公共收支的划分原则与方法、财政管理权限的划分以及财政调节制度和方法等，其突出特点是地方各级政府没有公共收支的立法权。

财政分权就是以财政联邦制或财政管理体制为载体的政府间财政权责的划分，是处理中央政府与地方政府以及各地方政府间财政关系的一种制度安排，为中央政府的重要目标——通过权力分配达到区域经济的协调发展提供了一个有效途径。它具体指在政府职能或事权基础上将征税权和支出权向下级政府下放，使地方政府拥有一定程度的财政自主权，这符合经济效率与公平原则。

中国式财政分权与联邦制国家或者是实施财政联邦制的单一制国家的财政分权是有所不同的，它是一种在集权型垂直政治体制下的经济分权，在这种模式下，经济分权的经济利益并不是地方政府激励的全部，垂直的政府治理使得中央政府具有对地方政府官员晋升和罢免的绝对权威，地方政府官员不得不追随中央的政策导向。由此来看，中国式财政分权是一种同时对地方政府产生政治和经济激励的制度安排，产生了地方政府“向上负责”的行为模式。

1.2.2 地方政府支出行为

关于政府支出的概念，要从公共物品理论谈起。公共物品是社会成员共同使用或消费的物品，任何一个人对这种物品的消费都不会减少别人对它的消费（Samuelson, 1954）。它是一个与私人物品相对应的概念，具有消费的非排他性和非竞争性特征，由于公共物品具有显著的经济外部性，使得其提供成本和收益不一致，那么市场机制中的企业或个人则缺乏积极性或者无力提供，导致市场失灵。因此，公共物品的提供被认为是政府的职责。大多数公共物品具有特定的受益区域，即区域性特征。按照公共物品的地域划分，可分为全国性和地方性公共物品。地方性公共物品通常由地方政府提供，满足该地区范围内居民的公共消费需求，该区以外的居民享受不到这种公共物品的利益。

公共物品理论认为,政府支出是政府为提供公共物品以满足社会共同需要而发生的支付费用,而税收实际上是社会公众为消费公共物品而支付的价格。政府提供的公共物品数量决定了公共支出的规模。那么政府在某一时期内应该提供多少公共物品,存在着如下几种规范理论。边际效用论是将社会成员在消费公共物品时获得的边际效用与他们纳税的负效用联系在一起,以此确定政府支出的最优规模(Pigou, 1928)。最大社会收益论(Dalton, 1922; Haveman, 1976)认为公共物品的提供规模应建立在其社会收益最大限度地超过其成本的原则上。自愿交换论(Lindahl, 1958; Bowen, 1948)认为人们以税收为代价来消费公共物品,公共物品的供需曲线交点决定了最优产量,进而确定政府支出的最优规模。公共选择论将政治程序纳入到公共物品提供的决定因素当中,认为选民代表表达全体选民的意见和偏好对政府支出水平做出表决,最终形成相对最优的支出规模。

那么由公共物品理论出发,可以定义地方政府支出是指地方政府通过政府部门向辖区居民提供公共物品的过程中所支付的各种费用的总和。对于地方政府的界定,国内外的做法并不相同。西方国家将地方政府界定为中央政府和中间政府(州、区、省等)之下最低一级的政府机构,譬如,美国的地方政府包括县、市、镇、学区和专区等类别,形式多样、名称多变,但并不包括州政府。我国将地方政府界定为除中央政府以外的各级政府,包括省(自治区、直辖市)、地(自治州、市)、县(自治县、市)、乡(民族乡、镇)等四级。由于我国省级以下政府数量巨大、情况复杂,且数据较难获得,尤其是基层级次的政府,因此本书考察的地方政府界定为省级政府。实际上,省级政府上承中央下启市县,在政府体系中发挥着极其重要的作用,以省级政府为研究对象意义重大。

界定了地方政府支出,便可以描述地方政府支出行为,即地方政府以地方政府职能为前提所进行的支出规模和支出结构的决策和执行活动。

从地方政府职能出发,公共物品理论所倡导的地方政府支出行为就应该是提供地方性公共物品,也就是财政分权理论中所主张的地方政府应以资源配置为责任进行支出的决策和执行。但是像我们这样一个发展中大国,经济体制从计划经济转变为社会主义市场经济,政府职能需要转变,地方政府支出行为也要相应改变。新中国成立至改革开放前,我国实施计划经济体制,形成了一个在经济上的“全能型政府”(丰海英, 2008),人、财、物各项权力均为政府所有,中央对国民经济全盘统筹,地方政府作为中央政府的派出机构一切服从于中央,国家就是经济的主体,在国民经济中占压倒性优势的国有企业分别隶属于从中央到省、