

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 全国博士后管理委员会

“中国式”分权的一个理论探索

——横向与纵向政府间财政互动及其经济后果

A New Exploration on China's Fiscal Decentralization: Horizontal and Vertical
Intergovernmental Fiscal Interactions and Their Economic Consequences

汤玉刚 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

“中国式”分权的一个理论探索

——横向与纵向政府间财政互动及其经济后果

A New Exploration on China's Fiscal Decentralization: Horizontal and Vertical
Intergovernmental Fiscal Interactions and Their Economic Consequences

汤玉刚 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

“中国式”分权的一个理论探索/汤玉刚著. —北京: 经济管理出版社, 2012.10
ISBN 978-7-5096-2135-6

I. ①中… II. ①汤… III. ①财政分散制—研究—中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 240438 号

组稿编辑: 宋 娜

责任编辑: 魏晨红

责任印制: 黄 铄

责任校对: 超 凡

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京银祥印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 13.5

字 数: 188 千字

版 次: 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-2135-6

定 价: 58.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主 任：李 扬 王晓初

副主任：晋保平 张冠梓 孙建立 夏文峰

秘书长：朝 克 吴剑英 邱春雷 胡 滨 (执行)

成 员 (按姓氏笔画排序)：

卜宪群	王利明	王国刚	王建朗	王 巍	厉 声	刘 伟
朱光磊	朱佳木	吴玉章	吴恩远	吴振武	张世贤	张宇燕
张伯里	张昌东	张顺洪	李 平	李汉林	李向阳	李 周
李 林	李培林	李 薇	杨 光	杨 忠	陆建德	陈众议
陈泽宪	陈春声	卓新平	周五一	周 弘	房 宁	罗卫东
郑秉文	金 碚	赵天晓	赵剑英	高培勇	黄 平	朝戈金
程恩富	谢地坤	谢红星	谢寿光	谢维和	韩 震	蔡文兰
蔡 昉	裴长洪	潘家华				

(二) 编辑部

主 任：张国春 刘连军 薛增朝 李晓琳

副主任：宋 娜 卢小生 高传杰

成 员 (按姓氏笔画排序)：

刘丹华 孙大伟 金 烨 陈 颖 袁 媛 曹 靖 薛万里

序 一

博士后制度是 19 世纪下半叶首先在若干发达国家逐渐形成的一种培养高级优秀专业人才的制度，至今已有一百多年历史。

20 世纪 80 年代初，由著名物理学家李政道先生积极倡导，在邓小平同志大力支持下，中国开始酝酿实施博士后制度。1985 年，首批博士后研究人员进站。

中国的博士后制度最初仅覆盖了自然科学诸领域。经过若干年实践，为了适应国家加快改革开放和建设社会主义市场经济制度的需要，全国博士后管理委员会决定，将设站领域拓展至社会科学。1992 年，首批社会科学博士后人员进站，至今已整整 20 年。

20 世纪 90 年代初期，正是中国经济社会发展和改革开放突飞猛进之时。理论突破和实践跨越的双重需求，使中国的社会科学工作者们获得了前所未有的发展空间。毋庸讳言，与发达国家相比，中国的社会科学在理论体系、研究方法乃至研究手段上均存在较大的差距。正是这种差距，激励中国的社会科学界正视国外，大量引进，兼收并蓄，同时，不忘植根本土，深究国情，开拓创新，从而开创了中国社会科学历史上最为繁荣的时期。在短短 20 余年内，随着学术交流渠道的拓宽、交流方式的创新和交流频率的提高，中国的社会科学不仅基本完成了理论上从传统体制向社会主义市场经济体制的转换，而且在中国丰富实践的基础上展开了自己的伟大创造。中国的社会科学和社会科学工



作者们在改革开放和现代化建设事业中发挥了不可替代的重要作用。在这个波澜壮阔的历史进程中，中国社会科学博士后制度功不可没。

值此中国实施社会科学博士后制度创设 20 周年之际，为了充分展示中国社会科学博士后的研究成果，推动中国社会科学博士后制度进一步发展，全国博士后管理委员会和中国社会科学院经反复磋商，并征求了多家设站单位的意见，决定推出《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》）。作为一个集中、系统、全面展示社会科学领域博士后优秀成果的学术平台，《文库》将成为展示中国社会科学博士后学术风采、扩大博士后群体的学术影响力和社会影响力的园地，成为调动广大博士后科研人员的积极性和创造力的加速器，成为培养中国社会科学领域各学科领军人才的孵化器。

创新、影响和规范，是《文库》的基本追求。

我们提倡创新，首先就是要求，入选的著作应能提供经过严密论证的新结论，或者提供有助于对所述论题进一步深入研究的新材料、新方法和新思路。与当前社会上一些机构对学术成果的要求不同，我们不提倡在一部著作中提出多少观点，一般地，我们甚至也不追求观点之“新”。我们需要的是有翔实的资料支撑，经过科学论证，而且能够被证实或证伪的论点。对于那些缺少严格的前提设定，没有充分的资料支撑，缺乏合乎逻辑的推理过程，仅仅凭借少数来路模糊的资料和数据，便一下子导出几个很“强”的结论的论著，我们概不收录。因为，在我们看来，提出一种观点和论证一种观点相比较，后者可能更为重要：观点未经论证，至多只是天才的猜测；经过论证的观点，才能成为科学。

我们提倡创新，还表现在研究方法之新上。这里所说的方法，显然不是指那种在时下的课题论证书中常见的老调重弹，诸如“历史与逻辑并重”、“演绎与归纳统一”之类；也不是我们在很多论文中见到的那种敷衍塞责的表述，诸如“理论研究与实证分析的统一”等等。

我们所说的方法，就理论研究而论，指的是在某一研究领域中确定或建立基本事实以及这些事实之间关系的假设、模型、推论及其检验；就应用研究而言，则指的是根据某一理论假设，为了完成一个既定目标，所使用的具体模型、技术、工具或程序。众所周知，在方法上求新如同在理论上创新一样，殊非易事。因此，我们亦不强求提出全新的理论方法，我们的最低要求，是要按照现代社会科学的研究规范来展开研究并构造论著。

我们支持那些有影响力的著述入选。这里说的影响力，既包括学术影响力，也包括社会影响力和国际影响力。就学术影响力而言，入选的成果应达到公认的学科高水平，要在本学科领域得到学术界的普遍认可，还要经得起历史和时间的检验，若干年后仍然能够为学者引用或参考。就社会影响力而言，入选的成果应能向正在进行着的社会经济进程转化。哲学社会科学与自然科学一样，也有一个转化问题。其研究成果要向现实生产力转化，要向现实政策转化，要向和谐社会建设转化，要向文化产业转化，要向人才培养转化。就国际影响力而言，中国哲学社会科学要想发挥巨大影响，就要瞄准国际一流水平，站在学术高峰，为世界文明的发展作出贡献。

我们尊奉严谨治学、实事求是的学风。我们强调恪守学术规范，尊重知识产权，坚决抵制各种学术不端之风，自觉维护哲学社会科学工作者的良好形象。当此学术界世风日下之时，我们希望本《文库》能通过自己良好的学术形象，为整肃不良学风贡献力量。

李扬

中国社会科学院副院长

中国社会科学院博士后管理委员会主任

2012年9月

序 二

在 21 世纪的全球化时代，人才已成为国家的核心竞争力之一。从人才培养和学科发展的历史来看，哲学社会科学的发展水平体现着一个国家或民族的思维能力、精神状况和文明素质。

培养优秀的哲学社会科学人才，是我国可持续发展战略的重要内容之一。哲学社会科学的人才队伍、科研能力和研究成果作为国家的“软实力”，在综合国力体系中占据越来越重要的地位。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，哲学社会科学具有不可替代的重大作用。胡锦涛同志强调，一定要从党和国家事业发展全局的战略高度，把繁荣发展哲学社会科学作为一项重大而紧迫的战略任务切实抓紧抓好，推动我国哲学社会科学新的更大的发展，为中国特色社会主义事业提供强有力的思想保证、精神动力和智力支持。因此，国家与社会要实现可持续健康发展，必须切实重视哲学社会科学，“努力建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学”，充分展示当代中国哲学社会科学的本土情怀与世界眼光，力争在当代世界思想与学术的舞台上赢得应有的尊严与地位。

在培养和造就哲学社会科学人才的战略与实践上，博士后制度发挥了重要作用。我国的博士后制度是在世界著名物理学家、诺贝尔奖获得者李政道先生的建议下，由邓小平同志亲自决策，经国务院批准



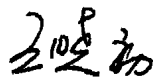
于1985年开始实施的。这也是我国有计划、有目的地培养高层次青年人才的一项重要制度。二十多年来，在党中央、国务院的领导下，经过各方共同努力，我国已建立了科学、完备的博士后制度体系，同时，形成了培养和使用相结合，产学研相结合，政府调控和社会参与相结合，服务物质文明与精神文明建设的鲜明特色。通过实施博士后制度，我国培养了一支优秀的高素质哲学社会科学人才队伍。他们在科研机构或高等院校依托自身优势和兴趣，自主从事开拓性、创新性研究工作，从而具有宽广的学术视野、突出的研究能力和强烈的探索精神。其中，一些出站博士后已成为哲学社会科学领域的科研骨干和学术带头人，在“长江学者”、“新世纪百千万人才工程”等国家重大科研人才梯队中占据越来越大的比重。可以说，博士后制度已成为国家培养哲学社会科学拔尖人才的重要途径，而且为哲学社会科学的发展造就了一支新的生力军。

哲学社会科学领域部分博士后的优秀研究成果不仅具有重要的学术价值，而且具有解决当前社会问题的现实意义，但往往因为一些客观因素，这些成果不能尽快问世，不能发挥其应有的现实作用，着实令人痛惜。

可喜的是，今天我们在支持哲学社会科学领域博士后研究成果出版方面迈出了坚实的一步。全国博士后管理委员会与中国社会科学院共同设立了《中国社会科学博士后文库》，每年在全国范围内择优出版哲学社会科学博士后的科研成果，并为其提供出版资助。这一举措不仅在建立以质量为导向的人才培养机制上具有积极的示范作用，而且有益于提升博士后青年科研人才的学术地位，扩大其学术影响力和社会影响力，更有益于人才强国战略的实施。

今天，借《中国社会科学博士后文库》出版之际，我衷心地希望更多的人、更多的部门与机构能够了解和关心哲学社会科学领域博士后

及其研究成果，积极支持博士后工作。可以预见，我国的博士后事业也将取得新的更大的发展。让我们携起手来，共同努力，推动实现社会主义现代化事业的可持续发展与中华民族的伟大复兴。



人力资源和社会保障部副部长

全国博士后管理委员会主任

2012年9月

摘要

本书提出了一个理解中国式财政分权的新框架，既有框架从“政治集中，经济分权”的中国特征出发，强调地方政府的财政激励和地方官员的政治晋升激励；本框架也是从“政治集中，经济分权”的特征出发，但强调威权政治约束下的上下级政府间纵向互动，并将之与地方同级政府之间的横向互动相结合，构成了一个纵横联动的二维财政分权体制空间。

我们通过三个情境系统地识别了这种纵横联动的二维财政分权体制。在税收增长情境下，地方政府间的横向竞争倾向于压低均衡的实际税率，而政府间的纵向竞争压力倾向于抬高均衡的实际税率，税收增长路径取决于两者的相对强弱。20世纪90年代中期以来，政府间纵向财政收入竞争诱发了税收征管效率的不断提高，抬高了实际均衡税率，导致持续多年的税收超经济增长，省级层面的相关数据支持这一理论推测。在“省直管县”体制改革情境下，县与市在“财政地理空间”内横向竞争，在“财政权力空间”和“行政权力空间”内纵向互动。是“市刮县”还是“市带县”？众说纷纭，实难分辨。我们以浙江省（典型的财政“省直管县”）与江苏省（2007年之前是典型的财政“市管县”）为例，发展了一个识别县市财政互动关系的比较财政体制实证分析框架，为当前正在全面推进的财政“省直管县”体制改革提供了一个基本的事前判断和事后评估工具。在乡镇层面的税权交易情境下，以税收指标任务为媒介的上下级政府纵向竞争诱发了基层政府之间的“地下”合作行为：税权交易。交易双方的福利因此得以改进，



同时，税收负担的地理分布和两级政府间的实际分权程度都发生改变。税收制度不规范内生税收计划控制，而税收计划控制内生“税权交易”。

探索二维政府间财政互动关系的意义不仅在于对财政现象本身的解释，而且是理解 20 世纪 90 年代以来中国社会经济发展模式的一个有力工具。在此框架下，“低”社会发展与“高”经济增长现象可以同时得到较好的理解。首先，我们继续探索了 21 世纪以来备受关注的“低”社会发展侧面——公共支出结构偏差问题。在比较了多种理论假说的基础上，我们从政府间横向竞争和纵向财政互动的角度解释了系统性偏差的根源。其次，中国式分权下的土地财政模式进入了我们的理论视野。20 世纪 90 年代的国企改制是我国经济发展史上的一个重要里程碑，是政府与企业关系的一次根本调整，我们在国企改制的“政府间横向竞争论”、“政府间纵向竞争论”的基础上增加了“土地财政论”，指出了土地升值促进国企改制的内在机制。地方政府控制土地配置权与土地要素市场化是土地财政形成的必要条件，而政府间财政竞争，尤其是 20 世纪 90 年代中期之后的纵向财政收入竞争催生了土地财政的成型。无独有偶，土地财政在我国基础设施建设中发挥了超常作用。政府间横向竞争创造了强大的基础设施需要，而基础设施供给面的融资模式创新则使需要成为现实的需求。供给面的融资模式创新体现为“土地出让金效应”和“捆绑 BOT 效应”，而后者恰恰解释了 2009 年之后浮出水面的地方政府融资平台运作机理。从基础设施建设模式可见中国经济增长模式利弊得失之一斑。

作为结尾，在上述被反复运用的理论框架下，我们简要讨论了一些未尽的重要议题，包括区域市场分割和整合的逻辑，土地财政模式的宏观经济效应以及“螺旋式”财政—金融风险的累积和防治。这些重要而有趣的议题值得后续的思考 and 探索。

关键词：政府间财政互动 省直管县 税权交易 土地财政 经济发展模式

Abstract

This study puts forward a new framework for understanding China's fiscal decentralization. Based on the well-known institutional facts of "political centralization, economic decentralization", existing literatures have focused on fiscal incentives of local governments and political incentives of local officials. Our framework also originates from the above basic facts. However, it focuses more on the intergovernmental horizontal and vertical interactions constrained by political or administrative authority, which induces China's particular two-dimensional fiscal system.

We offer three scenarios to identify the interactive two-dimensional fiscal system. First, in the case of China's tax growth, the real tax rate goes down when horizontal competition intensifies, and goes up when vertical competition intensifies. Vertical fiscal revenue competition from the mid 1990s has stimulated local governments and tax collection agencies to better their tax administration, which increased the real tax rate and has led to the well-known myth of persistent tax growth in China. Second, in the case of "county directly governed by province" reform, the county and municipality interact in the fiscal geography space, the fiscal rights space, and the administrative power space. It's very difficult to tell whether municipality snatches resources from counties or not. A comparative positive framework has been developed to identify the relationship between



the municipality and the counties governed, which offers a tool for the prior examination and post evaluation of the reform. Third, in the case of tax rights trade among towns and villages, tax collection targets act as a vertical competition device, which causes cooperation among grass-root governments. Welfare of both parties is improved, though the geography of tax burden and the real extent of decentralization change. Tax collection targeting is endogenized by the informal tax collection system, which then leads to tax rights trade.

The two-dimensional intergovernmental interaction mechanism provides not only a satisfactory explanation for Chinese special fiscal phenomenon, but also a strong analyzing tool to understand Chinese economic development model since 1990s. In such a theoretical framework, underdevelopment in social affairs and high economic growth can be understood simultaneously. Following the above framework, firstly, the study continues to examine the bias of China's public spending, which has been a hot topic since the beginning of 21st Century. Origins of the systematic bias are explored in our framework. Secondly, China's decentralized land finance model draws our attention. The allocation rights of land use by local governments and the marketization of land factor have composed the necessary conditions for Chinese local land finance, while the vertical fiscal revenue competition finally prompted the formation of its land finance model. Examples are given to illustrate the role of land finance in the process of economic development. The small and medium SOEs' privatization process is also explained by an integrated theory including horizontal competition, vertical competition and local land finance. SOEs' reform is not the only example, in the development of public infrastructures, land finance played a distinguished role too. Intergovernmental horizontal

competition creates strong needs for infrastructures, while local financing innovations make it feasible. The granted land use rights revenue effect and binding BOT effect are explored respectively, which shed light on China's growth model.

Finally, in the above theoretical framework which has been employed repeatedly, we discuss some promising topics briefly, including the logic of segmentation and integration of regional economies, the macroeconomic effect of land finance and the hidden fiscal and financial risks. These important and interesting topics are worthy of succeeding reflections and explorations.

Key Words: Fiscal Interaction; Tax Rights Trade; County Directly Governed by Province; Land Finance; Development Model

目 录

第一章 导 论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 研究思路	5
第三节 理论和现实意义	8
第四节 创新和不足	10
第二章 政府间财政互动与税收超经济增长	13
第一节 引 言	13
第二节 政治生态、政府竞争与税收决定	18
第三节 均衡与比较静态	21
第四节 税收增长的福利效应	29
第五节 实证检验	30
一、逻辑过程	30
二、指标和数据	32
三、实证结果	35
第六节 本章小结	38
第三章 政府间财政互动与“省直管县”体制改革	43
第一节 引 言	43



第二节 原 理	44
第三节 现象统计描述	50
第四节 实证模型设定	57
第五节 数 据	58
第六节 实证结果	62
一、江苏	63
二、浙江	65
第七节 本章小结	68
 第四章 政府间财政互动与乡镇层面的“税权交易”现象	71
第一节 引 言	71
第二节 跨区税权交易：一个简化的内核	74
第三节 跨区税权交易拓展：买税成本列支	76
第四节 跨区/跨期税权交易：税收负担与政府效用	77
第五节 税权交易中的纵向府际关系	83
第六节 税权交易的地域差异及其衰落	87
第七节 税权交易理论对省以下分税制构建的启示	90
第八节 本章小结	92
 第五章 “中国式”财政互动的后果：地方政府支出结构偏差的逻辑	95
第一节 引 言	95
第二节 不同理论模型之考察	96
一、政府竞争模型	96
二、分权—集权模型	98
三、收入分割模型	101
四、财政道德风险模型	102
五、政治经济模型	105