

墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

# Fiscal Decentralization

## Performance in China

Based on the Perspective of Institutional Compatibility

# 中国财政分权 绩效研究

基于制度相容的视角

高学武◎著

墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

# Fiscal Decentralization

Performance in China

Based on the Perspective of Institutional Compatibility

## 中国财政分权 绩效研究

基于制度相容的视角

高学武◎著

FE 东北财经大学出版社  
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 高学武 2014

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政分权绩效研究: 基于制度相容的视角 / 高学武著. —大连: 东北财经大学出版社, 2014. 6

(墨香财经学术文库)

ISBN 978-7-5654-1540-1

I. 中… II. 高… III. 财政分散制-研究-中国 IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 108631 号



东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: [dufep@dufe.edu.cn](mailto:dufep@dufe.edu.cn)

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 135 千字 印张: 9 3/4 插页: 1

2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 李 季 吉 扬 刘东威 责任校对: 赵 楠 那 欣

封面设计: 冀贵收 版式设计: 钟福建

定价: 30.00 元

## 前 言

---

新中国成立 60 多年，改革开放 30 多年以来，中央与地方之间的财政关系经历了多次调整、放权，取得了丰硕的成果，也出现了一些特殊的现象。在享受改革成果之余，特别是在这样一个特殊时点上，如果能采用科学的研究方法对过去几十年以来的改革实践进行理论层面总结，不仅能对以往改革成果科学评价，更能对随后的改革实践提供理论上的借鉴。

本书观察到与中国财政分权紧密相关的两个现象：与大多数财政分权并不成功的国家相比，中国的经济表现出几十年的稳定高速增长，与此同时也出现许多负面问题，如粗放增长、重复建设、环境恶化等。本书以地方政府官员作为研究对象，在这类行为主体受到政治合约约束条件下，基于市场关联（market inter-linkage）理论构建理论模型。模型的核心是同时考虑财政分权合约和政治晋升合约约束下地方政府官员的行为选择。模型解释：在财政分权合约约束下，参与晋升合约的官员更加努力地发展具有强信号特征的经济领域，即当存在晋升合约时，中国的财政分权促进经济增长。

理论模型的假说在本书得到实证检验的支持。本书选择 1995—2006 年的全国 27 个省份的面板数据，重点考察政治晋升合约约束下财政分

权制度安排的经济增长绩效。以省委书记和省长具有中央任职背景（包括兼职和本届为中央下派）这一特征刻画政治晋升合约对地方官员行为的影响。计量结果显示，政治晋升程度与财政分权的交互项系数符号显著为正，表明官员晋升合约有利于财政分权合约经济绩效的提高。

基于理论分析和实证检验结果，本书对过去 60 多年的政府官员治理、财政分权改革政策进行梳理和评价，对下一步改革提出政策建议。回顾和评价新中国成立以来中央和地方政府之间财政关系，系统描述“集权-分权”式改革陷入周期性怪圈的特征性事实，并运用本书提出的理论进行解释，最终为下一步改革提出几方面改进思路。第一，现阶段保持财政分权合约和官员晋升合约的关联特征不变，即不能分离财政分权对官员的激励效应和晋升合约带来的约束效应；第二，优化地方官员晋升考核机制，弱化 GDP 政绩观，缓解多任务特征带来的弊端；第三，发挥政治体制之外的公民监督力量；第四，进一步完善市场经济体系，政府推出资源配置范围，特别是地方政府一把手的直接分配资源的权力；第五，进一步完善法律制度建设，从根本上优化官员治理制度，最终取代政治晋升合约对官员的直接约束效应。

本书共分为 9 章。第 1 章是导论，介绍本书研究背景；第 2 章是文献综述，通过对有关中国财政分权绩效研究分类梳理和评价，得出现有研究的不足，为我们的研究提供清晰的指向；第 3、4 章是对财政分权和官员晋升合约性质的研究，为本书核心模型构建提供基础性研究；第 5 章为全书核心部分，借鉴关联合约模型思想，将分权合约和官员晋升合约同时纳入地方政府官员行为分析模型，并提出“当官员政治晋升合约存在时中国的财政分权促进经济增长”的假说；第 6 章是计量实证部分，通过对国内 27 个省份 1995—2006 年一把手官员的面板数据进行计量分析，为理论假说提供实证证据；第 7、8 章是本书理论模型的应用部分，对历史上出现的相关现象进行解释，并提出相关政策建议；最后一章是结论部分。

本书的研究意义在于理论上的尝试。主要表现在：第一，将主流经济学忽视的制度相关性论题纳入中国经济研究视野；第二，从中国改革的实践进程提炼出符合中国国情的财政和政治关联的特征性事实；第

三，以地方政府官员为对象的研究，将财政分权相关研究中以地方政府为研究对象推进到微观层面。当然，由于来自于经济学基础理论对本书理论模型支持仍有待丰富，本书提出的模型仍然存在诸多不足，未来仍有巨大改进空间。

高学武

2014年5月

# 目 录

## 第1章 导 论 1

- 1.1 选题背景 1
- 1.2 问题的提出和意义 6
- 1.3 目标、内容和方法 8
- 1.4 基本概念界定 14
- 1.5 可能创新之处 17

## 第2章 文献综述 18

- 2.1 财政分权是否促进经济增长的直接实证检验 19
- 2.2 增进市场机制功能的“市场维持型联邦主义” 21
- 2.3 基于官员激励的经济增长文献 23
- 2.4 归纳与评述 25
- 2.5 下一步研究重点 31

## 第3章 中国财政分权合约特征总结：基于历史和比较的方法 35

- 3.1 中国财政分权历史进程梳理 36
- 3.2 合约安排的转换与比较分析 44

3.3 中国财政分权特征总结 47

第4章 中国政治晋升的合约特征总结：基于历史进程的梳理 52

4.1 中国官员政治晋升制度背景 52

4.2 官员晋升合约的特征 56

4.3 官员晋升合约对地方政府行为的影响 58

第5章 政治晋升、财政分权和地方政府行为：一个正式理论模型 62

5.1 中国国情与几个基本假设 62

5.2 制度相关性思想借鉴 66

5.3 市场关联（Market Inter-linkage）模型简介 69

5.4 财政分权与官员晋升的关联机理 71

5.5 模型构建与假说 74

第6章 计量实证检验 77

6.1 理论假说和预期解释结果 77

6.2 数据来源和变量说明 78

6.3 模型设定 79

6.4 估计结果及解释 80

第7章 合约关联视角下“集-分”改革方式的评价：兼对“怪圈”成因的解释 84

7.1 改革的周期性描述与归纳 85

7.2 中国分权与集权“怪圈”的指标刻画 96

7.3 集权-分权改革方式的评价 102

第8章 下一步改革的选择：兼对“强增长、弱发展”的解释 106

8.1 中国现阶段经济特征与发展的内涵 106

8.2 多任务模型的解释及局限 110

8.3 现有关联合约的发展阶段属性分析 113

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 8.4 破解难题的若干思路探讨：兼对近年来改革措施的评价 | 115 |
|------------------------------|-----|

## 第9章 总 结 126

|         |     |
|---------|-----|
| 9.1 结 论 | 126 |
|---------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 9.2 不足与展望 | 129 |
|-----------|-----|

## 参考文献 131

## 索 引 148

# 第 1 章 导 论

---

## 1.1 选题背景

### 1.1.1 财政分权成为世界趋势

20 世纪 80 年代以来，财政分权近乎被视为一种发展范式席卷大半个地球，推广分权实施已经成为世界银行（World Bank）、国际开发总署（USAID）、亚洲发展银行（ADB）等国际机构的工作内容（Bahl, 1999a）。拉丁美洲、亚洲、非洲成为财政分权理论推广的重要的实验室。不论是联邦制国家还是单一制国家，不论是发达国家还是发展中国家，不论是成熟经济体还是转轨经济体，向地方政府转移权力、资源 and 责任的趋势越来越明显。Ter-Minassian（1997）的研究表明这种趋势在许多国家表现明显，不仅是联邦制国家，在很多单一制国家，包括一些有着悠久中央集权传统的国家，如约旦和摩洛哥也是如此。印度、墨西哥和巴基斯坦正在推动财政分权以提高效率。20 世纪 60 年代，中央政府支出占 GDP 比重 15%，到了 20 世纪 80 年代中期，已经翻倍成为 30%（World Bank, 1997），到了 90 年代中期在

人口超过 500 万的 75 个发展中国家和转轨国家中，有 62 个国家已经开始了某种形式的财政分权（World Bank, 1997）。Paul Smoke（2001）断言，20 世纪 90 年代，财政分权和地方政府改革已经成为发展中最广泛的趋势。

东亚地区的分权化进程尤其令人兴奋。东亚地区的分权化起步晚于拉丁美洲和南亚，但发展迅速。目前，该地区的中央政府正将许多政治、财政和行政方面的权力下放给地方政府。例如，在公共支出结构方面，越南和菲律宾的分权化程度已几乎与美国相当（这两个国家的地方政府分别承担了 43% 和 40% 的公共支出，而美国为 46%）。从这个指标来看，中国是世界上分权化程度最高的国家之一，目前约 70% 的公共支出由地方政府负担<sup>①</sup>。东亚其他国家政权下放步伐也在加快，如柬埔寨的正式选举和越南的非正式参与机制等，使得居民对良好治理的要求在地方一级政府得到了较好反映。可见，无论是在“激进式改革”国家（如印度尼西亚），还是在渐进式改革国家（如泰国），分权化潜在影响都极为深远。

### 1.1.2 财政绩效成为热点问题

有趣的是，同样的财政分权政策却有着完全不同的结果，相似的政策并未带来普适的样板制度<sup>②</sup>。因此，财政分权绩效研究成为热点问题。很多国家分权的初步进展是令人鼓舞的。例如，在分权化推进速度较快的印度尼西亚和菲律宾，分权化改革进行得比较顺利，政府间财政体系已经制度化，人员已经从中央政府各部门转移到了地方政府，没有引起中央政府和地方政府工作上明显的脱节和混乱，并且地方政府已经比较有效地肩负起服务提供的职能。与之相对应，在分权化推进较为缓慢的国家，如柬埔寨和越南，地方的服务提供和公众参与取得了一些进展。虽然分权化也释放了地方政府的积极性和活力，新的服务提供模式

---

<sup>①</sup> 这些数据是否反映了真正的权力下放程度（如是否将与支出有关的权力都下放给了地方政府，还是仅仅将部分执行权下放）涉及如何衡量分权化程度问题，参见 Liu（2000）、Ebel 和 Yilmaz（2002）。

<sup>②</sup> 需要强调的是，到目前为止还没有任何一个国家的财政分权结果只有利而无害，或多或少都会造成腐败、通货膨胀、宏观经济不稳定等问题。这里只是想突出在有的国家，利更大于弊，至于如何趋利避害也正是下面重点研究的问题。

开始形成，持续进步和创新的潜力已经显现出来。但是，分权政策也并没有像大多数人预期那样，在每个国家都实现了经济快速增长。通过部分国家的例子可以看出，尽管进行了财政分权改革，仍然有许多国家没有拉动经济增长<sup>①</sup>。这些现象与中国财政分权后几十年经济持续增长的现象形成鲜明对比。

更进一步，我们观察到很多因为财政分权而导致政府巨额赤字、宏观经济波动，进而造成经济不景气的例子。最具代表性的例子就是俄罗斯转轨初期的经济大幅衰退，钱颖一（1993，1995）认为可能这是因为U形层级制所致。阿根廷（Argentina）就是Perloff（1985）所谓的“财政反常（fiscal perversity）”的一个典型例子。阿根廷一直都是分权状态，省级政府财政支出占GDP比重在1986年迅速上升到11.2%，但是省级政府财政收入占GDP比重却从1980年的5.6%下降到1986年的5%。省级财政赤字的6.2%要么由中央政府的转移支付弥补，要么直接靠地方政府和银行的借款来弥补，但不管怎样都将导致通胀。更可怕的是，即使中央的转移支付也不是由中央政府的收入融资的，这样导致了更大的政府财政赤字。最终结果如世界银行所言（1990）：“这些省级/中央财政活动造成了准财政赤字，以及使公共部门的财政变得不可持续，这样的制度将会让全民维系价格稳定、促进经济可持续发展的努力付诸东流。”（The World Development Report 1999/2000, Chap 5；Sharma，2005）。

金砖四国之一的巴西也同样为分权付出了代价。1988年前，巴西总税收中由中央政府征收的比重就比较小，相对应总支出比重也较小。1988年巴西宪政改革（constitutional reform）进一步使得中央政府制定宏观政策的能力显著下降，地方政府控制了国家财政体系，相互间出现恶性竞争。Prud'homme（1989）比较了巴西改革前后中央政府的税收、转移支付情况。研究表明，新的制度同样降低了中央政府贯彻宏观政策的能力，这从某种程度上解释了巴西宏观经济最近几年的不景气。南斯

---

<sup>①</sup> 所谓的“没有拉动经济增长”的单一现象在实际中可能和财政分权导致的腐败、地方保护、环境恶化等混同在一起。这里只是想强调，尽管这些国家也进行了财政分权改革，但并没有出现中国那么好的经济增长。

拉夫（former Yugoslavia）——这个世界上分权程度最大的国家，1986年，其中央政府（联邦政府）支出只占到总公共支出的22%。而且，这些收入大多来自销售税（sales taxes）和进口税（customs duties），而这些税种并不适合用来作为稳定性宏观政策的工具，从而出现了高通胀及可怜的宏观经济表（Bogoev, 1991）。在分权化进程特别快的国家，如墨西哥、西班牙和南非，地方政府的财政赤字以惊人的速度增加。而且，最近研究表明这种持续增长的地方财政赤字导致中央政府更高的债务和支出（Fornisari, Webb and Zou, 1998），并且伴随着更高的通胀率（Treisman, 2000）。正如世界银行行长沃尔芬森在《1999/2000年世界银行发展报告：迈向21世纪》一书的序言中所述：“将以分权为主要特征的地方化称之为不仅给（新的21世纪的）增长和发展带来前所未有的挑战，还带来了经济和政治不稳定方面威胁的两股潜在力量中的一种。”<sup>①</sup>

### 1.1.3 中国财政分权绩效具有特殊性

与大多数财政分权并不成功的国家相比，中国的经济却表现出了几十年的稳定高增长，以至于有学者提出中国式（财政）分权的提法，以突出中国的财政分权具有特殊的研究意义（钱颖一，1999；傅勇，2007）。本书认为，中国财政分权确实表现出一些引人思考的特殊性。

多数学者的研究表明中国的财政分权对经济增长产生明显的促进作用。例如，林毅夫和刘志强（2000）使用1970—1993年28个省市的面板数据证实中国的财政分权促进经济增长。乔宝云（2002）发现财政分权对于促进中国经济增长起到了重要的作用。钱颖一和Weingast（1995）认为中国的财政分权取得良好绩效原因在于不同于俄罗斯的地方政府竞争制度，即具有增进市场机制功能的“市场维持型联邦主义（market preserving federalism）”，而俄罗斯的地方政府被利益集团“取悦”的概率很大，不利于经济增长

---

<sup>①</sup> 世界银行：1999/2000年世界银行发展报告：迈向21世纪[M]。北京：中国财政经济出版社，2000。

(Blanchard and Shleifer, 2001)。

中国经济增长的同时也表现出许多负面问题，如粗放型增长、重复建设、收入不平等、环境恶化等问题。部分学者从财政分权对地方政府产生激励角度进行解释，认为中国存在的这些负面问题一定程度上是分权带来的成本。例如，戴园晨（1990）分析了行政性分权和财政包干对中国“经济割据”形成的影响。李宏斌和周黎安（2004）提出中国分权式的财政体制，再加上地方GDP增长的单一绩效指标考核，导致地方政府激烈的财政竞争。为了追求升迁，地方政府将大部分的努力投入到能直接影响GDP的基本建设上，造成财政支出结构扭曲。傅勇、张晏（2007）实证发现1994年以来的财政分权显著推升了政府基本建设支出份额，而这势必挤占其他投入，如环保、科教文卫等。杨瑞龙等（2007）实证表明财政分权度的提高对环境质量具有显著的负面影响，说明分权式改革可能会导致地方政府降低环境管制的努力。乔宝云等（2005）实证发现，财政分权并没有增加小学义务教育的有效供给。严冀等（2003）、王永钦等（2006）认为地方保护主义和市场分割可以被认为是中国的财政分权体制的一个代价。傅勇等（2007）实证发现1994年以来的财政分权改革减少了政府科教文卫支出份额。

从中国自身的历史纵向比较来看，财政分权绩效在不同时期也表现迥异。新中国成立几十年，中国的财政体制改革大致经历了三次分权，出现了“一收就死，一放就乱”的绩效怪圈。新中国成立以来半个多世纪经历了三次大规模财政分权，第一次是1958—1961年的权力下放，第二次是1970—1976年“文化大革命”时期的权力下放，第三次是1978年以来以“放权让利”为核心的财政分权。每次改革的目的都很明确，收效很好，但是弊端不少，故反反复复，走入怪圈。确定建立社会主义市场经济体制的改革目标后，我国于1994年又进行了分税制改革，从而使我国的政府间纵向财政分权进一步走向相对规范化。2008年，中央政府再次提出调整财税体制。

## 1.2 问题的提出和意义

### 1.2.1 问题的提出

社会科学不同于自然科学，“历史现象”就是为经济学家提供的天然“实验”。这些“历史现象”证实或证伪了已经存在的理论命题，同时也需要我们从其中挖掘更科学的理论命题，进而指导下一阶段的改革“实验”。正如林毅夫（2005）认为，理论的重要性取决于其解释的现象重要性，上面的现象引发我们的思考。同样的一项制度安排为什么在不同的国家绩效迥然？同样的一项制度安排为什么在不同的时期绩效迥然？中国的财政体制改革为什么一度徘徊在为追求分权绩效而“分权”和为避免分权负面效果而“收权”之间？过去的改革，特别是以“分权”和“收权”为主线的财政体制改革到底成功在什么地方，我们应该怎样评价？又失误在什么地方，我们应该怎样改进？能对这样一个长期的、大规模的经济实验进行理论总结，进而能为我们下一步的财政体制改革提供有意义的指导吗？

事实提出了这样的挑战，经济学的任务在于解释现象，揭示重要现象背后的逻辑，上述现象蕴含着这样的经济学理论和政策命题：

（1）财政分权合约下，为什么中国的地方政府行为有利于经济增长？

（2）为什么促进经济增长的同时，存在一些经济发展领域滞后的问题（简称“强增长、弱发展”）？

（3）如何评价中国历次“集-分”改革方式的效果，同时分析为什么改革会陷入“怪圈”。

（4）现有的改革政策预期效果如何？能否解决分权带来的“强增长、弱发展”困境？

### 1.2.2 研究意义

财政分权是一个十分引人注目的现象。它不仅涉及政府各层级之间

的关系，而且涉及政府与市场边界划分和搭配问题，更涉及政府和企业、个人微观经济主体的关系，既关系到资源配置，也关系到收入分配。整个经济中，像这样的关键点是容易找到的。中国经济经历了一个不长不短的周期——60年，其中很多现象的特殊性、复杂性大大超出了根植于西方发达国家现象的经济学解释力。这不仅表现在标准新古典问题对经济增长原因解释的现有理论，也表现在新制度经济学对众多制度现象的研究。尤其是财政分权问题，与之相关的几乎所有重要因素都在变动中，能否将其确定为值得研究的对象本身都是一种挑战，更不必说绘制出一幅主题鲜明、脉络清晰的财政分权内外运行机制及绩效全图了。

财政改革进程作为中国经济体制改革进程中的重要组成部分，不但在各个阶段成为最为直接的改革抓手，同时也反映着中国对执政目标孜孜不倦的追求和执政方式的艰难探索。而这样的探索远来自西方发达国家的理论来得独特而有力。中国的财政分权改革极大地促进了从实践层面、政策层面提出的制度层面的问题，也极大地给予了对这些问题的理性思考和理论解释。借助于经济学的重要分析范式，有助于厘清我们30年来的努力，哪些成绩是源自于我们做对了什么，存在的问题往往意味着指导理论的局限，也意味着未来还需做对什么。这样的回顾和总结体现着肯定过去、鼓励现在、争取未来。

本书的研究具有三方面的意义。上升到理论层面的问题是：一项制度安排的绩效受到哪些因素影响以及如何影响的。研究成功的案例，特别是从中国的样本特征中，抽象出具有一般性的规律，丰富对制度和经济增长之间关系的认识，也丰富政治经济学和制度经济学本身的发展。每次分权的政治经济体制背景各有不同，为分析财政分权与整体制度结构嵌入关系研究提供了绝好的自然实验样本。

另外，从政策实践层面，本书的研究有助于对当前发生在政治领域和财政领域的一些改革政策深入理解和评价，也为下一步财政体制改革、中央与地方政府关系、干部考核机制等领域问题提供一定的政策含义。

从转轨经济的层面来看，中国采取的摸着石头过河的经济转轨过

程，通过局部实验不断创新、总结、升华而成的理论是格外具有意义的。应该讲，这是具有历史性意义的，是整个人类史中重要的一个片断。在经济转轨过程中，转轨经济体表现出众多特殊之处和引发了许多争论问题，如制度缺失、制度改革的顺序、制度变迁方式、对政府部分改革的认识等。本书的研究在一定程度上为这些问题的回答注入了新的火花。

## 1.3 目标、内容和方法

### 1.3.1 研究目标

如前所述，目前尚缺乏充分考虑中国政治晋升对地方官员影响下的分权绩效的理论分析框架。为了能够充分论述和回答本书提出的问题，我们工作的第一个目标就是尝试构建我国的分权绩效分析框架。第二个目标，是应用该分析框架对历次分权改革得失进行评价，同时对当前正在进行的部分政策进行评价，对下一步改革提出借鉴。

第一个目标相对复杂一些。一是中国作为转轨经济体，其转轨特殊性尚未作为约束条件纳入西方主流经济学的分析框架之内。例如，转轨至少可以表述为整体制度和特定制度同时变迁，即林毅夫认为的制度结构和制度安排同时成为变量，这已经大大超过了新制度经济学的局部均衡分析框架的解释范围。二是中国不同于西方发达国家的政治体制导致政府效用函数上没有一个普遍接受的形式，而财政分权的行为主体恰恰是政府，特别是地方政府。这两点都涉及经济学的基本理论问题，前一个是方法论层面的问题，后一个涉及行为主体偏好模型化的问题。因此，本书在现有政治晋升体制特征相关研究修正基础上构建理论分析框架。

第二个目标是第一个研究目标的具体应用。利用官员晋升安排绩效评价的分析框架，我们针对财政分权这一特定制度安排，分析其在不同时期所表现不同绩效的原因和影响，即对围绕财政分权的三个现象给予理论解释、绩效评价，并对当前存在的问题和下一步政策和体制如何改