



厦门大学公共事务学院文库

ZHONGGUO CAIZHENG ZHICHU FENQUAN YU
RENLEI FAZHAN GUANXI YANJIU

Zhongguo Caizheng Zhichu Fenquan Yu
Renlei Fazhan Guanxi Yanjiu

中国财政支出分权与 人类发展关系研究

黄君洁 著

中国社会科学出版社



厦门大学公共事务学院文库

ZHONGGUO CAIZHENG ZHICHU FENQUAN YU
RENLEI FAZHAN GUANXI YANJIU

Zhōngguó Cǎizhèng Zhìchū Fēnquán Yǔ
Rénlèi Fāzhān Guānxi Yánjiū

中国财政支出分权与 人类发展关系研究

黄君洁 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政支出分权与人类发展关系研究 / 黄君洁著. — 北京:
中国社会科学出版社, 2011. 7
ISBN 978-7-5004-9684-7

I. ①中… II. ①黄… III. ①财政支出 - 关系 - 社会发展 -
研究 - 中国 IV. ①F812. 45②D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 060862 号

责任编辑 孔继萍
特约编辑 张国媛
责任校对 王雪梅
封面设计 弓禾碧
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 7 月第 1 版 印 次 2011 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 13.75 插 页 2

字 数 200 千字

定 价 30.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

本文库受厦门大学“211工程”三期“公共政策和政府治理”及“985工程”公共管理重点学科建设项目的资助

厦门大学公共事务学院文库

编 委 会

(由学院学术委员会成员组成)

主 编 陈振明

编 委 朱仁显 李明欢 陈炳辉 卓 越

胡 荣 黄新华

总 序

公共管理与公共政策是一个重大理论与实践领域，而我国改革开放和市场经济发展急需公共管理与公共政策的创新研究。近年来，党和国家领导人反复强调要实践科学发展观，深化行政体制改革，实施政府管理创新和建设服务型政府，创新社会管理，推进基本公共服务体系建设，提高决策科学化民主化以及依法行政的水平。随着全球化、信息化和知识经济时代的来临，当代国外的公共管理与公共政策的理论和实践发生了深刻变化；在我国改革开放和现代化建设实践中，产生了大量亟待解决的关于公共管理与公共政策方面的重大问题。因此，加强公共管理与公共政策以及公共服务的创新研究，对于推动公共管理学科领域的向前发展，增强公共管理学科的知识应用，更好地服务于中央和地方的政府治理与政策创新以及经济社会的发展，就具有十分重大的理论与实践意义。

厦门大学政治学与行政学学科具有悠久的历史。早在 20 世纪 20 年代中期，我校就设立了相关的系科，中间几经调整分合及停办。80 年代中后期，作为国内首批恢复政治学与行政学学科的重点综合性大学之一，我校复办政治系，不久更名为“政治学与行政学系”，2003 年成立公共事务学院。厦门大学公共事务学院以及原来的政治学与行政学系始终把公共管理与公共政策作为学院的发展重

心。经过二三十年的努力,我校的公共管理学科已经取得了长足的发展。现设有公共管理一级学科博士点、博士后科研流动站和公共管理硕士(MPA)专业学位点(另有政治学一级学科博士点、人口、资源与环境经济学和社会学等二级博士点),行政管理国家级特色专业,行政管理、社会保障和政治学理论3个省级重点学科,福建省文科重点研究基地——“公共政策与政府创新研究中心”,福建省“公共管理与公共政策研究生教育创新基地”,福建省公共政策教学团队,厦门大学“211工程”三期“公共政策和政府治理”及“985工程”——公共管理重点学科建设项目,厦门大学“公共政策与政府治理研究”创新团队等。

我校的公共管理与公共政策的研究与教学走在全国前列,已经形成一支以中青年教师为主、专业结构比较合理、创新能力较强的人才团队。其中有教育部“长江学者特聘教授”、全国宣传文化系统“四个一批”人才、教育部“青年教师奖”获得者、国务院学位委员会学科评议组成员、国家社会科学基金评委、宝钢教育基金“优秀教师奖”及特等奖提名奖获得者、教育部“新世纪人才支持计划”入选者、“闽江学者特聘教授”、福建省高校名师、福建省“新世纪人才支持计划”和“百千万人才工程”入选者等优秀人才;并形成了包括公共管理理论、公共政策分析、政府改革与治理、公共服务及其管理、公共部门绩效管理、社会管理及社会保障、国家学说、新政治经济学、社会性别与公共事务等在内的多个特色和优势研究领域或方向。

作为厦门大学“211工程”三期“公共政策和政府治理”及“985工程”——公共管理重点学科建设项目的研究成果,“厦门大学公共事务学院文库”围绕公共管理与公共政策这一核心,遴选我院教师“211工程”及“985工程”课题研究成果以及优秀博士论文汇集出版,旨在显示近年来我院公共管理及相关领域的研究进展,加强与

国内外学界的交流，推进我国公共管理及相关学科的理论创新与知识应用。

厦门大学公共事务学院院长

陈振明

于 2011 年 4 月 6 日

（厦门大学九十华诞纪念日）

内容摘要

中共十六届三中全会首次明确提出“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，提出“五个统筹”^①的新发展战略。这一新的发展观由狭义的 GDP（国内生产总值）扩展到了广义的 HDI（人类发展指数），这正是我国向人本主义回归的价值观转变，同时也是我们国家在政治、社会等各个方面观念发展的一大进步。与此同时，伴随着我国财政分权实践的不断推进，财政分权理论研究也得到更多学者的重视，但是传统的财政分权理论侧重于探讨财政分权的利弊之争，财政分权的经验分析则是着重于分析财政分权与经济增长之间的关系，而且这些已有的经验检验结果亦不尽相同，财政分权理论缺乏一致的结论。如果单纯地从经济增长的角度去评判财政分权的结果似乎过于片面，其后果可能导致对经济增长的片面追求而忽略了社会其他方面的进步，与追求人类的全面协调发展的目标不相适应。因此，本书试图跳出经济增长这一狭隘的研究框架，从人类发展这个角度来系统地探讨财政分权的效果。同时，财政分权主要涉及支出划分、收入划分和政府间转移支付三个部分，但是受研究篇幅的限制，本书仅从支出划分入手，研究中国的财政支出分权是否促进了中国人类发展水平

^① “五个统筹”，即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。“五个统筹”是落实科学发展观、推进我国全面、协调、可持续发展的现实途径。

的提高,以及经济、教育和健康是否获得全面、协调的进步。

首先,就财政分权影响公共支出进行了理论分析,在 Alesina 和 Spolaore (1996)、Panizza (1999) 等人研究的基础上,提出财政分权与公共支出的理论模型,并以该理论模型的分析结果为基础,对财政支出分权下的人类发展提出了一系列的假设。由于在财政支出分权下,地方性公共产品的供给受地区收入水平的影响,所以各地区之间收入水平的差异会导致其公共产品供给水平的不均衡,这就表现为财政支出分权对经济发展水平不同的各地区的人类发展水平产生不同的影响,尤其是对健康和教育等方面的影响会有所差异。而且,上述的理论分析是建立在一系列严格的假设前提条件之下的,而现实中的中国的财政分权必然不可能满足所有的这些假设条件,所以,应该具体分析我国财政分权的现状,特别是利用描述性统计较为全面和详尽地分析我国自 1994 年至今的分税制改革之后财政分权的基本状况。并且,通过分析中国财政分权对公共支出规模的影响,发现公共支出在中央和地方政府之间,以及在各地区之间的分配都不均衡。而后,着重研究在财政分权背景下,与人类发展直接相关的公共支出的现状及其存在的问题。最后,以理论分析的结果为基础,就财政支出分权与人类发展的关系问题提出三个主要假设,即在其他条件既定的情况下,财政支出分权促进了我国的人类发展;财政支出分权对中国经济发展水平不同的各地区的人类发展水平的影响不同,尤其是对预期寿命指数和教育指数的影响差异较大;即使是在同一地区,财政支出分权对人类发展的各分项指数的影响也不尽相同,尤其是在经济发展水平较为落后的地区,财政支出分权可能对预期寿命指数和教育指数产生负面的影响。

其次,进一步对中国财政支出分权与人类发展的关系进行经验检验。经验研究表明,财政支出分权促进了中国人类发展水平的提高,不仅如此,经济、教育和健康水平都得到了提高。不过,在根据地区经济发展水平的不同对全国各省市进行分组的研究中发现,在经济发达地

区，财政支出分权的正面效应凸显，经济、教育和健康等人类发展的各项分项指标都得到显著改善。在经济次发达地区，虽然财政支出分权带来人类发展指数的增加，也促进了经济的发展和教育水平的提高，但是，它却对健康产生负面影响。在经济不发达地区，财政支出分权仅明显促进了该地区经济的发展，对其他各项指标均产生消极的负面影响。显然，如果单从经济增长的角度来看，中国的财政支出分权对各地区均表现出了积极的正面效应。但是，如果将财政支出分权的效果分析置于人类发展的视角下，中国的财政支出分权效应存在显著的地区差异，在经济发展水平不同的地区，财政支出分权的效果明显不同。相比较而言，经济发展水平较高的地区，财政支出分权的积极作用要大于经济发展程度较低的地区，财政支出分权更能显著地促进经济发达地区人类发展水平的提高，不仅仅是经济，各项人类发展指标都得到显著的改善。

那么，为什么中国财政支出分权的效应会呈现出地区差异呢？原因是多方面的，本书的经验检验部分着重从各地区的公共支出水平差异的角度入手，探究财政支出分权效应的地区差异形成的原因。经验研究表明，在模型中引入人均基建支出、人均教育支出和人均卫生支出这三项人均公共支出之后，财政支出分权显著增加各项人均公共支出水平，而这些公共支出亦促进了中国人类发展指数及其分项指数的进步。

按经济发展水平分三组地区的经验研究结果则进一步说明，财政支出分权显著地增加了各地区的各类人均公共支出的水平。然而，在各项公共支出与 HDI 及其分项指标的关系上，除了人均基建支出无一例外地显著促进了各地区的经济发展之外，其余的在地区之间表现出较大的差异：在经济发达地区，人均三项支出总和与 HDI、人均教育支出与教育指数、人均卫生支出与预期寿命指数均呈现显著的正相关，财政支出分权在经济发达地区凸显出积极的正面效应；在经济次发达地区，人均教育支出与教育指数仍为正相关，但不显著，而人均卫生支出与预期寿命指数则呈现出显著的负相关，人均三项支出总和与 HDI 呈现不显著的负

相关；在经济不发达地区，人均三项支出总和与 HDI、人均教育支出与教育指数、人均卫生支出与预期寿命指数均为负相关的关系。这一结果解释了前述经验研究的发现，即在经济次发达地区，财政支出分权对健康产生负面影响；在经济不发达地区，财政支出分权仅明显促进了该地区经济的发展，对其他各项指标均产生消极的负面影响。其原因可能是，在这些地区，由于公共支出结构安排不合理、资源利用效率低下等因素造成了财政支出分权虽然显著地促进了人均公共支出的增加，但是这些支出却未能有效地促进人类发展指数的提高。

因此，就全国范围来看，财政支出分权有利于中国人类发展水平的进步；但是，财政支出分权效应在经济发展水平不同的各地区之间表现出来的差异性，应引起我们的注意。中国经过近些年来的高速发展，经济建设取得了有目共睹的成就，财政支出分权的积极促进作用得到经验检验的支持。然而，在财政支出分权背景下，应该更加重视经济发展水平较为落后地区的均衡、全面发展。当经济发展到一定阶段的时候，应该注重调整有限的公共资源，将更多的资源从经济建设领域转移到公共服务领域，加大对落后地区的教育和健康的公共投入。同时，还应注重提高公共资源的使用效率，不能一味地追求经济的高速增长，而忽略了人类发展的其他需求，应促进地区之间以及地区内部各项指数的均衡发展，“先发展再治理”的思路将不利于经济落后地区的人类发展。这个结论开拓了已有的财政分权研究的范畴，从一个全新的和更为综合的角度来探讨财政分权的后果，得出了具有实践指导意义的结论，这对其他转型经济和发展中国家的财政分权实践也是非常具有借鉴意义的。

再次，探析在财政支出分权背景下中国人类发展现状的原因。虽然，财政支出分权在刺激经济增长方面充分调动了各级政府的积极性，特别是对经济发达地区的人类发展起到了明显的促进作用，但是不容忽视的是，在经济相对落后地区的教育和健康等方面，财政支出分权仍然表现出其消极的一面。而中国的财政分权是在一个制度供给失衡的环境

中进行的，因此，有必要从内外因两个方面，即财政分权体制的制度设计不完善和地方政府官员的评价和监督体制不完善两个方面对中国财政支出分权背景下人类发展现状进行原因分析。

最后，在理论研究和经验分析的基础上，本书就促进中国人类发展提出了以下相关的政策建议。一是以公共财政为目标，规范和完善财政体制，具体通过建立健全法律制度，加大执法力度，以规范政府间的财政关系；合理划分事权和财权，完善转移支付制度；以及优化公共支出结构等手段来实现。二是建立科学的政府官员的政绩考核制度，形成有效的权力约束机制，具体措施包括改革政府官员的政绩考核制度，逐步树立起新的发展观；发挥人民代表大会的作用，建立有效的权力约束机制等。

Abstract

The Third Session of the Sixteenth Central Committee of Communist Party of China initial puts forward explicitly a new idea that “keeping people oriented, fostering all-around, balanced and sustainable development idea, promoting all-around development of the economy and society” and a new development strategy of “the five balances” . Such a new development idea is extended from the narrow sense of GDP (gross domestic product) to the broad sense of HDI (human development index), which is just about the return to the values of humanism and a great advancement of political and social concept etc. in China. Meanwhile, with the steady progress of the practice of Chinese fiscal decentralization, more and more scholars pay attention to study the theory of fiscal decentralization. However the conventional theory of fiscal decentralization emphasizes particularly on the controversy about the advantages and disadvantages of fiscal decentralization, and the empirical study stresses the analysis of the relation between fiscal decentralization and economic growth. However the existing results of the empirical tests are not same at all and the theory of fiscal decentralization is short of accordant conclusion. It seems so unilateral that judging the result of fiscal decentralization simply from the angel of economic growth may results in placing undue emphasis on economic growth but ignoring social otherwise progress, which is unaccommodated to the goal of

pursuing all-around and coordinated human development. Therefore the text tries to jump out of the narrow framework of the study and probe into the impact of fiscal decentralization by the numbers from the aspect of human development. At the same time fiscal decentralization comes down to the partition of expenditure and revenue and transfer payment between governments. But the length of the dissertation is limited, the text only starts with the partition of expenditure to study whether the fiscal expenditure decentralization accelerates the level of Chinese human development and the all-around and coordinated progress of economy, education and health.

Firstly, we make a theoretic analysis of the impact of fiscal decentralization on public expenditure and puts forward the theoretic model about the relationship between fiscal decentralization and public expenditure that is based on the research of Alesina and Spolaore (1997), Panizza and Granado (2003). And on the basis of the results of analyzing the theoretic model, we put forward a series of hypotheses of human development on the background of fiscal expenditure decentralization. The regional disparity of income will result in the disproportion of the supply of public goods because the supply of local public goods is influenced by the regional income level on the background of fiscal expenditure decentralization. So the level of regional human development, especially health and education are affected differently by fiscal expenditure decentralization owing to the different level of economic development. And the above theoretic analysis is based on a series rigid hypotheses and the practical fiscal decentralization of China cannot satisfy them, so we should make a material analysis of the actuality of Chinese fiscal decentralization, especially make use of descriptive statistic to analyze the basic status of fiscal decentralization from the 1994 tax reform to this day in a comparatively comprehensive and exhaustive way. After analyzing the effect of Chinese fiscal decentralization on the size

of public expenditure, we find that the distribution of public expenditure between central and local government or interregional distribution is lack of equilibrium. Thereafter, we place emphasis on the actuality and the existing problems of public expenditure that is direct correlative to human development on the background of fiscal expenditure decentralization. And then, based on the results of theoretic analysis, the dissertation put forward three main hypotheses in the case of the relationship between fiscal expenditure decentralization and human development, that is "In the circumstances of other conditions are set, fiscal expenditure decentralization accelerates human development in China", "the impacts of fiscal expenditure decentralization on regional human development level are different, especially the effect on the life expectancy index and education index are rather different", and even in the same area, the effects of fiscal expenditure decentralization on all the indexes are not same at all, especially in the lagged area, fiscal expenditure decentralization may have negative effect on life expectancy index and education index.

In succession, make a further empirical test on the relationship between fiscal expenditure decentralization and human development. The empirical research shows that fiscal expenditure decentralization accelerates the improvement of Chinese human development level, nay, the level of economy, education and health are all improved. Merely, the group research that is based on the different level of regional economic development of all the provinces in China shows that in the developed area, the positive effect of fiscal expenditure decentralization is evident for all the subentry indexes of economy, education and health are all notably improved. In the less developed area, fiscal expenditure decentralization increases human development index (HDI), and promotes economic development and educational progress, but it has negative effect on health. And in the developing area, fiscal expenditure decentralization only

obviously promotes its economic development but has the negative effect on the other indexes. Apparently, if only judging from the angle of economic growth, fiscal expenditure decentralization in China has positive effect in all the three areas. However, if we analyze the effect from the angle of human development, it has obvious interregional difference in China. The different effects in the different areas at the different stages of economic development are very evident. Comparatively, the positive effect in the area at a higher level of economic development is greater than that in the area at a lower level of economic development. And fiscal expenditure decentralization can promote the level of human development more remarkably in the developed area. Not only economy but also all the human development indexes are remarkably improved.

Well than, why does it present the interregional differences of the fiscal expenditure decentralization in China? The reasons are various. The empirical test of the dissertation attributes such difference to the interregional difference of the public expenditure level. The result of the empirical research shows that fiscal expenditure decentralization obviously increases the size of public expenditure per person after such three items of public expenditure per person as the expenditure for capital construction per person, the expenditure for education per person and the expenditure for public health per person is introduced into the model, and all these expenditures are also promote the development of HDI and its subentry indexes in China.

The result of the empirical group research that is based on the level of regional economic development further shows that fiscal expenditure decentralization remarkably increases the size of regional public expenditure per person on the whole. Whereas, with reference to the relation between every items of public expenditures and HDI and the subentry indexes, the expenditure for capital construction per person remarkably promotes the economic development in all