

THE TRADE-OFF BETWEEN GROWTH AND EQUITY

乔宝云/著

增长与均等的取舍

——中国财政分权政策研究

人 民 出 版 社

乔宝云/著

增长与均等的取舍

中国财政分权政策研究

THE TRADE-OFF
BETWEEN
GROWTH AND EQUITY

人 民 出 版 社

策划编辑:李春生

责任编辑:郑海燕

装帧校对:萧 辉

图书在版编目(CIP)数据

增长与均等的取舍:中国财政分权政策研究/乔宝云 著.

-北京:人民出版社,2002.9

ISBN 7-01-003763-9

I. 增… II. 乔… III. 财政分权制-研究-中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 066775 号

增长与均等的取舍:中国财政分权政策研究

ZENGZHANG YU JUNDENG DE QUSHE:

ZHONGGUO CAIZHENG FENQUAN ZHENGCE YANJIU

乔宝云 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:5.625

字数:139 千字 印数:1-3,000 册

ISBN 7-01-003763-9 定价:12.00 元

摘 要

尽管已有相当多的文献讨论了财政分权对于经济增长的作用,但是仍然少有文献同时探讨财政分权对于经济增长(Economic Growth)和财政资源分配均等(Equity)的影响以及两者之间的取舍关系。作者建立和检验的理论,试图探讨在取得较高的经济增长的过程中,为什么会牺牲资源分配的均等。这项研究对于转轨经济实践中采用财政分权这一手段来谋求经济增长,具有一定的启示意义。

在理论模型中,作者假定存在一个慈善的社会计划者(Social Planner),其社会福利方程(Social Welfare Function)是“中央支出”和“不同管辖区的贡献比例”的函数。慈善的社会计划者如何关心整体的经济增长和财政资源分配的均等,影响了财政资源分配的最优选择。模型探讨了社会计划者的行为和地方政府的行为。理论模型显示,财政分权有助于经济的增长,但却降低了财政资源分配的均等;进一步地,在总体的经济增长与财政资源分配的均等之间存在彼此替换的关系;富裕的地区倾向于隐藏自己的财政资源,而贫穷的地区则倾向于公开自己的财政资源。

作者使用中国1985~1998年间分省的有关数据,建立联立方程组计量模型,对经济增长率、分配均等和财政分权之间的关系进行了估计。结果显示,财政分权对于促进中国的经济增长起到了重要的作用,但是这种正面影响并不是线性的。特别地,当前中国的财政制度可能已经过度分权化。财政分权加剧了财政资源分配的不均等,其影响也是显著的;在某种程度上,中国是以

牺牲财政资源分配的均等为代价来取得较高的经济增长。同时，预算外资金的存在，使实际的财政资源分配的不均等更加严重。研究的结果还表明，由于过分的财政分权，1994年中国的财税改革没有促进经济增长，同时也没有改善财政资源分配的均等。

目 录

摘要	1
第一章 导言	1
一、研究动因	1
二、探讨的问题	3
三、简述及研究结构	4
第二章 文献检索	5
一、财政分权如何影响经济增长	5
二、增长与均等的关系	8
三、中国财政分权的研究	9
第三章 中国财政分权	12
一、财政包干	12
二、分税制	14
三、改革的结果	15
第四章 理论模型	24
一、定义	24
二、一般模型	28
三、给定均等模型	31
四、给定增长模型	33
五、不可见财政资源模型	37
第五章 经验估计	41
一、经验模型的结构	42
二、数据描述	47

三、估计结果	48
第六章 结论	55
附录 定理证明	57
后记	69

第一章 导 言

一、研究动因

从 20 世纪 70 年代末开始，中国向世界打开了大门。改革之前，中国经历了大约三十年的计划经济时期。面对计划经济体制的种种弊端，中国开始了以发展经济为基本目标的经济改革。中央政府意识到不可能在所有的地区同时实现均等的发展，因此，尝试通过给予地方政府更多的权力，鼓励地方经济的发展。这种策略的基本假设是，地方政府比中央政府能够更好地对有些资源，尤其是公共领域的资源进行分配。政策的设计明确表明：经济增长不可能给予所有的地区或者所有的人相同的好处，但是，至少可以让其中的一部分有机会赶上世界经济的发展。正如前领导人邓小平所说：让一部分人先富起来。

财政分权政策是中国经济发展战略中最重要的政策推动力之一，其影响是非常显著的。经过 20 多年的改革，中央财政支出在整个政府预算中的比重，从 20 世纪 80 年代初期的 50% 降低到 1998 年的 29%。财政分权的实践提出了有关未来政策方向和政策承受力的问题，这些问题迫切需要从理论上得到清楚的认识。我们关注两个最基本的经济问题：增长与均等。衍生的问题包括：财政分权是否有助于中国的经济增长？如果财政分权曾经有利于中国的经济增长，是否能够期望这个政策将继续有利于中国的经济增长？财政分权是否影响了资源在不同地区的分配？或者说，从更一般的角度看，是否必须牺牲资源在地区间分配的均

等以获得更快的经济增长？这些问题对于评价中国过去的改革，以及从政策角度评价可能存在的增长与均等之间的取舍关系及其影响具有重要的意义。回答这些基本问题有助于我们把握当前和未来的财政改革。尽管这些问题非常重要，至今还没有很好的答案。

传统的经济思想认为，财政分权可能会提高财政支出的效率。原因在于，地方政府比中央政府掌握更多关于公共产品需求的信息，而这种信息优势为通过分权提高效率提供了可能性（Hayek, 1945）。另外，在一个分权的体制下，不同的地方政府可以根据地方居民的偏好提供不同的公共产品组合。这样，居民可以在分权的体制下，根据自己的偏好和适合自己的不同公共产品的组合选择不同的地方政府（Tiebout, 1956）。从而，地方政府在分权的体制下更有动力调节自身的行为，以促进市场的发展（Qian 和 Weingast, 1997）。但是，财政分权理论远没有形成体系，即使是从财政分权与经济增长的关系看也是如此。许多研究人员注重于财政分权与效率的关系，但是效率与经济增长是不同的概念。直观地看，效率的提高也有可能来源于经济增长以外的因素。简单的结论是，效率提高与经济增长之间可能存在着一定的关系，但是，分权导致的效率提高与分权导致的经济增长具有不同的涵义。进一步的问题是，分权究竟是有条件地还是无条件地提高经济增长？从单一方面看，比如考察地方政府的收入或者支出占政府总预算的比重，我们不能期望分权与增长之间存在单一方向的关系（Guess、Loehr、Martinez-Vazquez, 1997；Bahl, 1999）。原因很简单，如果更为分权的财政制度能够促进更快的经济发展，那么，中央级政府便从经济上失去了存在的必要。显然，这不可能是正确的。正如我们知道的，中央政府提供的有关全国利益的公共产品具有非常重要的经济意义。进一步看，在一个有多个地方政府的经济中，不能期望所有的地方政府

从分权中得到相同的好处。分权不是简单地把资源从中央政府转移到地方政府，而是资源在不同地方政府之间分配的组合。而如何将财政资源在不同区域进行分配对经济增长也具有重要的影响。因此，研究分权与增长之间的关系，需要同时考虑资源如何在不同地区进行分配。

二、探讨的问题

本书研究对文献的贡献在于，探讨财政分权对经济增长和区域资源分配潜在的影响，以及经济增长与区域资源分配均等之间潜在的取舍关系。具体将探讨以下的问题：

财政分权是否有助于中国整体经济的增长？广泛认同的观点是经济改革是中国经济增长的主要动力。我们想探讨的是，作为经济改革重要组成部分的财政分权究竟是否有助于经济增长？相关的问题是如果财政分权曾经有助于经济增长，未来是否能够继续促进经济增长？

财政分权如何影响了财政资源的分配？中国有 31 个省级地方政府，各地之间存在着非常大的差异；我们想探讨的是，财政分权究竟是有利于每个地区，还是有利于多数地区，或者只是有利于少数地区？财政分权究竟产生了更加均等的还是更加不均等的资源分配？这个问题非常重要。不仅是因为资源在不同地区的分配会影响整体的经济增长，而且，均等本身也是政府政策的一个重要方面。

增长与均等之间存在何种关系？如果财政分权在提高整体经济增长的同时，产生了资源分配的不均等，那么，在增长与均等之间可能存在着相互取舍的关系，而国家财政分权政策则需要统筹考虑财政分权对经济增长和财政资源分配均等的影响，以期得到两者的最优组合。

三、简述及研究结构

本书着重于建立一个财政分权的模型，其中，整体经济增长和地方政府间财政资源分配的均等是政策决策者的两个目标。模型为这两个目标之间潜在的取舍提供了理论基础。然后，根据中国从 1985 年到 1998 年财政分权改革的数据，对模型进行了检验。研究的结构如下：第二章是对相关文献的检索；第三章描述了二十年来中国的财政改革，包括中国最近的财政分权制度改革；第四章建立理论模型，并为财政分权设计中可能存在的增长与均等之间的取舍提供说明；第五章描述相关的数据，建立检验理论模型的计量模型，并报告计量检验的结果；第六章提出结论并对未来的研究提出建议。

第二章 文献检索

经济增长并非传统财政分权理论的研究对象。传统的财政分权理论着重于研究经济效率，并没有提供分析财政分权与经济增长关系的理论框架（Martinez-Vazquez 和 McNab，1997）。尽管如此，过去的 20 年里，财政分权政策仍然是以经济增长为明确目标而被广泛地应用于工业化国家和发展中国家。至今，应用研究尚未提供明确的结论，说明财政分权是否能够成功地帮助经济增长。另一方面，尽管近年来研究财政分权与经济增长关系的文献不断增加，也有大量的文献研究增长与均等之间的关系，但是，仍然只有非常少的文献涉及到财政分权可能引起的整体经济增长与资源地域分配均等之间的取舍关系。

一、财政分权如何影响经济增长

静态的财政分权

分权与增长之间的连接，主要是通过分权对效率，即对生产者效率和消费者效率的影响实现的（Martinez-Vazquez 和 McNab，1997）^①。如果财政分权能够带来更大的生产者效率，无疑，财政分权能够提高经济增长。原因很好解释。比如，对于相同的支出，如果地方政府比中央政府能够提供更多或者更好的公

^① 生产者效率定义为相同支出产生更多数量或者更高质量的服务和设施，或者，较少的支出产生相同的服务和设施。消费者效率定义为支出政策更加符合纳税人偏好。

共产品，只要所提供的公共产品对于产出的边际效率大于0，财政分权就会引起收入的增加，并进而促进经济增长（Martinez-Vazquez 和 McNab, 1997）。问题是，财政分权是否能够和为什么能够带来更大的生产者效率，Sewell（1996）的看法是因为许多国家有功能良好的地方政府。但是，许多其他研究人员得出的结论则是财政分权并不一定能够带来更大的生产者效率。Prud'homme（1995）认为尽管中央政府与地方政府的操作都远离其技术临界线，但是，更好的薪水和事业前景使中央政府的操作可能更接近其技术临界线。

从消费者效率方面看，广泛认同的观点是财政分权能够提高消费者效率，但是由于居民偏好与经济增长之间的复杂关系，消费者效率与经济增长之间的关系并不清楚。传统的财政分权理论对于财政分权提高消费者效率作了广泛的讨论（Hayek, 1945；Tiebout, 1956），认为一个分权的制度可以更好地体现不同纳税人的差异，并能够更好地实现纳税人的需求。现代研究表明，中央政府的公共支出可能会偏离人们的需要。比如，中央政府可能更倾向于在国防及相关领域的支出，而纳税人可能却更注重于与教育、卫生相关的公共服务。从这个意义上看，地方政府比中央政府可能更具效率（Martinez-Vazquez 和 McNab, 1997）。但是，消费者效率与经济增长之间的关系并不清楚。能够使地方居民福利最大化的公共产品组合，未必是经济增长最大化的公共产品组合（Martinez-Vazquez 和 McNab, 1997）。

显然，我们不清楚哪级政府更具生产者效率，也不清楚经济增长与消费者效率之间的关系，即使存在着财政分权与生产者效率之间的正向相关及经济增长与消费者效率之间的正向相关。我们还需要考虑财政分权也可能通过规模经济，以及通过改变地方政府提供纯公共产品的动力而影响经济增长，因为财政分权产生的收益有可能被规模经济等因素产生的损失所抵消。

近年来,新的“固守市场联邦制”的理论认为,分权可以通过影响政府的行为动机而促进经济增长。这个理论放弃了仁慈政府的假设,突出了政府政治和财政动机的重要性,强调通过市场来调节政府动机(McKinnon, 1997; Qian 和 Roland, 1998; Qian 和 Weingast, 1997; Weingast, 1995; Wildasin, 1997)。特别是,分权建立起地方收入与地方支出之间的密切联系,能够调节地方政府的行为,促进经济繁荣。

在“固守市场联邦制”理论关于财政分权的多维定义中,财政资源从中央政府转移到地方政府是其中的一部分。问题是为什么更多的财政资源从中央政府转移到地方政府会刺激地方政府,使其有更好的表现。实际上更多的资源也可能导致更多的对资源的滥用,因而,把财政资源从中央政府转移到地方政府并不能限制地方政府对资源的滥用,而限制滥用资源的措施可能是另外的政策工具。另外,如果我们把地方政府看做理性的利我实体;那么,地方政府便有动机做免费乘客。在这种情况下,我们也没有理由认为地方政府能够提供正确数量的公共产品,或者有效地使用财政资金。

动态的财政分权

从动态看,分权过程对增长的影响可以从反方向理解。过去的研究发现,经济发展程度与财政分权之间存在正向相关,比如,财政分权在发达国家更为普遍(Oates, 1972; Bahl 和 Linn, 1992; Panizza, 1998)。如果地方公共产品比国家公共产品的收入弹性更高,那么,经济增长会产生分权的需求,用 Bahl 和 Linn (1992) 的话说,在发达国家,分权成为一种需求,或者说,分权对于发达国家的纳税人更有吸引力,因为发达国家的分权既没有在欠发达国家可能会出现的问题,又能使其优点得到充分体现。在发展中国家,分权与增长的关系并不很清楚。从一方面看,发展中国家内部差异大,经济稳定政策更具重要性,因而

发展中国家比发达国家更需要集权 (Bahl 和 Linn, 1992)。而且中央政府能够更好地使用稀缺的资本。如果主要的税基对地方政府开放, 地方政府可能会与中央政府相竞争, 进而限制中央政府可使用的资源。Devarajan、Swaroop 和 Zou (1996) 发现, 中央政府支出的增加与经济增长之间存在正相关, 这个发现支持了关于在低收入经济中集权有利于增长的观点。从另一方面看, 由于分权起点的原因, 更多人主张发展中国家应当分权。比如说, 许多发展中国家从殖民统治独立时继承了过度集权的制度 (Conyers, 1990), 而许多转型经济在改革初期, 由于继承了计划经济时的高度集权制度, 也在不同程度上面临着同样的问题。

显然, 关于发展中国家财政分权的不同观点, 源于对政治制度理解的差别, 而政治制度最终决定了财政资源在中央和地方的分配。它不仅关系到财政分权是否必要, 也关系到如何进行财政分权, 不仅包括财政资源从中央向地方的转移, 还包括政府责任和权力的转移, 即政治权力从中央向地方的转移。

二、增长与均等的关系

经济学文献中对增长与收入分配均等的关系有着广泛的讨论。主流思想认为, 在不均等与增长之间存在反向相关关系 (Barro 和 Sala-I-Martin, 1995), 或者说, 初始阶段的不均等对于长期增长是有害的 (Benabou, 1996)。但是, 有些经济学者认为这种反向相关关系并非那么确定, 至少在短期和中期是不确定的。比如, Saint-Paul 和 Verdier (1993) 认为, 在不均等的社会中由于中间选举人愿意选择较高的税率以支持公共教育, 因而会产生较高的人力资源的累积, 进而产生较高的经济增长。Benabou (1996) 认为, 如果区域人力资源之间的互补程度大于全球性的互补程度, 那么, 分离的、不均等的社会至少在短期内会有更快的增长。

增长与区域间均等的关系还有待进一步探讨。在分权理论中, Prud'homme (1995) 认为, 如果其他条件不变, 没有限制的分权会使资源向少数几个地区集中。这个观点被广泛接受。20 世纪 80 年代, 拉丁美洲的财富大量集中到几个大城市的过程支持这一观点 (Murphy、Libonatti 和 Salinardi, 1995), 但是, 至今还没有经验检验证明分权会加剧资源分配的不均等。

事实上, 至今还没有经验检验能够说明财政分权是如何影响资源在区域间的分配以及相关问题的。最基本的问题是, 财政分权究竟会导致更加均等的还是更加不均等的财政资源分配? 因为政策会在资源分配中起关键的作用, 谨慎地认识相关结论是非常重要的。需要解答的相关问题是不均等的财政资源分配如何影响经济增长。至今, 不均等的财政资源分配对经济增长的利弊还很不清楚, 而发现这个问题的答案是本书研究的目的之一。

三、中国财政分权的研究

越来越多的文献注重研究中国的财政分权。中国从计划经济向市场经济的改革涉及到很多方面, 财政分权是经济改革中最重要的措施之一, 目前, 财政改革还在继续。研究者们从不同层面对中国财政分权作了讨论, 而侧重点的不同产生了不同的结论。整体上看中国的分权制度尚未完备, 用传统的标准来衡量, 地方政府尚未具有完备分权制度下所应当具有的特征 (Bahl, 1999)。从宏观经济的稳定和均等的角度看, 过快的分权威胁到宏观经济的稳定 (Wang 和 Hu, 1993), 地方的项目挤压了应该优先的全国性公共支出, 同时, 对财政资源分配均等的考虑不足, 导致了区域间不均等的扩大 (Hofman 和 Yusef, 1995)。地方政府过多的预算外资金使中国政府间关系更加复杂。Wong (2000) 提出, 部分的和渐进的中国政府间关系改革导致了地方政府收入与支出之间的不平衡, 实际上鼓励地方政府寻求“自我依赖”。结果是

各级政府预算外资金多于预算内资金。实际上，预算外资金和中央银行的准财政行为以及银行制度本身一起被认为是使中国政府得以正常运作的重要原因（Hofman, 1993）。但是，由于政府难以控制预算外资金，严重限制了政府对财政资源进行再分配的功能。Jin、Qian 和 Weingast（1999）用“固守市场联邦制”的标准对中国的财政分权进行了衡量。与改革前相比，地方财政收入与财政支出之间具有更强的关系，意味着地方政府具有更高的财政动因，而以地方留成比例衡量的财政动因的提高，意味着非国有企业会得到更快的发展，而国有企业会有更大的改革。略有特别的是，他们发现，以人均预算支出衡量，财政包干减少了省份之间的不均等。

关于财政分权对经济增长影响的定量研究也有不同的结论。主要是因为在不同研究中衡量财政分权的方法存在着差别。Zhang 和 Zou（1998）注重于财政资源在中央和地方的分配，用人均省及省以下的财政支出与中央财政支出的比例衡量财政分权，并据以估计财政分权对经济增长的影响。解释变量中包括了劳动力的增长、投资的增长（以投资与收入的比例衡量）以及以实际税率衡量的税收。Zhang 和 Zou 发现中国的财政分权与经济增长之间存在着负相关关系，他们认为在现阶段中国经济发展的过程中，资源缺乏限制了中央政府在具有国家优先的公路、铁路、电力、电讯、能源等方面的公共支出，而这些关键设施对跨省经济增长的影响比在一个省内产生的影响更大。与他们不同的是，Lin 和 Liu（2000）发现了相反的结论，他们认为财政分权积极地影响了中国经济的增长。Lin 和 Liu（2000）注重于地方政府对中央财政政策激励的反应，使用边际留成比例即地方（省）政府收入增长部分的留成比例衡量财政分权（不同于 Zhang 和 Zou 的人均省及省以下的财政支出与中央财政支出的比例）。Lin 和 Liu（2000）使用了 30 个省级政府中的 28 个政府的