



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资助项目

财政分权、地方政府行为与经济发展

——基于县域视角的理论与实证研究

Fiscal Decentralization, Local Government's
Behaviours and Economic Development
—Theoretical and Empirical Research Based on the Perspective of County

杨志宏 著



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

财政分权、地方政府行为与经济发展

——基于县域视角的理论与实证研究

Fiscal Decentralization, Local Government's
Behaviours and Economic Development
—Theoretical and Empirical Research Based on the Perspective of County

杨志宏 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

财政分权、地方政府行为与经济发展：基于县域视角的理论与实证研究/杨志宏著. —北京：经济管理出版社，2017. 1
ISBN 978 - 7 - 5096 - 4690 - 8

I. ①财… II. ①杨… 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(2016)第 262347 号

组稿编辑：宋 娜
责任编辑：杨雅琳
责任印制：黄章平
责任校对：雨 千

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：三河市延风印装有限公司
经 销：新华书店
开 本：720mm × 1000mm/16
印 张：13
字 数：212 千字
版 次：2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷
书 号：ISBN 978 - 7 - 5096 - 4690 - 8
定 价：78.00 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

第五批《中国社会科学博士后文库》 编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主任：王京清

副主任：马 援 张冠梓 俞家栋 夏文峰

秘书长：张国春 邱春雷 刘连军

成 员（按姓氏笔画排序）：

卜宪群	方 勇	王 巍	王利明	王国刚
王建朗	邓纯东	史 丹	刘 伟	刘丹青
孙壮志	朱光磊	吴白乙	吴振武	张 翼
张车伟	张世贤	张宇燕	张伯里	张星星
张顺洪	李 平	李 林	李永全	李向阳
李国强	杨 光	杨 忠	陆建德	陈众议
陈泽宪	陈春声	卓新平	房 宁	罗卫东
郑秉文	赵天晓	赵剑英	高 洪	高培勇
曹卫东	曹宏举	黄 平	朝戈金	谢地坤
谢红星	谢寿光	谢维和	裴长洪	潘家华
冀祥德	魏后凯			

(二) 编辑部（按姓氏笔画排序）：

主任：张国春（兼）

副主任：刘丹华 曲建君 李晓琳 陈 颖 薛万里

成 员：王 芳 王 琪 刘 杰 孙大伟 宋 娜

苑淑娅 姚冬梅 郝 丽 梅 枚 章 瑾

本书获国家社科基金青年项目“国家资产负债表与提高国家治理能力研究”（项目编号：15CGL012）、中国博士后科学基金第55批面上资助项目“政府资产负债表的编制理论与应用指标体系研究”（项目编号：2014M550112）、国家自然科学基金重点项目“政府资产负债核算的理论和政策研究”（项目编号：71333014）的资助。

序 言

博士后制度在我国落地生根已逾 30 年，已经成为国家人才体系建设中的重要一环。30 多年来，博士后制度对推动我国人事人才体制机制改革、促进科技创新和经济社会发展发挥了重要的作用，也培养了一批国家急需的高层次创新型人才。

自 1986 年 1 月开始招收第一名博士后研究人员起，截至目前，国家已累计招收 14 万余名博士后研究人员，已经出站的博士后大多成为各领域的科研骨干和学术带头人。其中，已有 50 余位博士后当选两院院士；众多博士后入选各类人才计划，其中，国家百千万人才工程年入选率达 34.36%，国家杰出青年科学基金入选率平均达 21.04%，教育部“长江学者”入选率平均达 10% 左右。

2015 年底，国务院办公厅出台《关于改革完善博士后制度的意见》，要求各地各部门各设站单位按照党中央、国务院决策部署，牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入实施创新驱动发展战略和人才优先发展战略，完善体制机制，健全服务体系，推动博士后事业科学发展。这为我国博士后事业的进一步发展指明了方向，也为哲学社会科学领域博士后工作提出了新的研究方向。

习近平总书记在 2016 年 5 月 17 日全国哲学社会科学工作座谈会上发表重要讲话指出：一个国家的发展水平，既取决于自然科学发展水平，也取决于哲学社会发展水平。一个没有发达

的自然科学的国家不可能走在世界前列，一个没有繁荣的哲学社会科学的国家也不可能走在世界前列。坚持和发展中国特色社会主义，需要不断在实践和理论上进行探索、用发展着的理论指导发展着的实践。在这个过程中，哲学社会科学具有不可替代的重要地位，哲学社会科学工作者具有不可替代的重要作用。这是党和国家领导人对包括哲学社会科学博士后在内的所有哲学社会科学领域的研究者、工作者提出的殷切希望！

中国社会科学院是中央直属的国家哲学社会科学研究机构，在哲学社会科学博士后工作领域处于领军地位。为充分调动哲学社会科学博士后研究人员科研创新的积极性，展示哲学社会科学领域博士后的优秀成果，提高我国哲学社会科学发展的整体水平，中国社会科学院和全国博士后管理委员会于2012年联合推出了《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》），每年在全国范围内择优出版博士后成果。经过多年的发展，《文库》已经成为集中、系统、全面反映我国哲学社会科学博士后优秀成果的高端学术平台，学术影响力和社会影响力逐年提高。

下一步，做好哲学社会科学博士后工作，做好《文库》工作，要认真学习领会习近平总书记系列重要讲话精神，自觉肩负起新的时代使命，锐意创新、发奋进取。为此，需做到：

第一，始终坚持马克思主义的指导地位。哲学社会科学研究离不开正确的世界观、方法论的指导。习近平总书记深刻指出：坚持以马克思主义为指导，是当代中国哲学社会科学区别于其他哲学社会科学的根本标志，必须旗帜鲜明加以坚持。马克思主义揭示了事物的本质、内在联系及发展规律，是“伟大的认识工具”，是人们观察世界、分析问题的有力思想武器。马克思主义尽管诞生在一个半多世纪之前，但在当今时代，马克思主义与新的时代实践结合起来，愈来愈显示出更加强大的生命力。哲学社会科学博士后研究人员应该更加自觉地坚持马克思主义在科研工作

中的指导地位，继续推进马克思主义中国化、时代化、大众化，继续发展 21 世纪马克思主义、当代中国马克思主义。要继续把《文库》建设成为马克思主义中国化最新理论成果宣传、展示、交流的平台，为中国特色社会主义建设提供强有力的理论支撑。

第二，逐步树立智库意识和品牌意识。哲学社会科学肩负着回答时代命题、规划未来道路的使命。当前中央对哲学社会科学愈发重视，尤其是提出要发挥哲学社会科学在治国理政、提高改革决策水平、推进国家治理体系和治理能力现代化中的作用。从 2015 年开始，中央已启动了国家高端智库的建设，这对哲学社会科学博士后工作提出了更高的针对性要求，也为哲学社会科学博士后研究提供了更为广阔的应用空间。《文库》依托中国社会科学院，面向全国哲学社会科学领域博士后科研流动站、工作站的博士后征集优秀成果，入选出版的著作也代表了哲学社会科学博士后最高的学术研究水平。因此，要善于把中国社会科学院服务党和国家决策的大智库功能与《文库》的小智库功能结合起来，进而以智库意识推动品牌意识建设，最终树立《文库》的智库意识和品牌意识。

第三，积极推动中国特色哲学社会科学学术体系和话语体系建设。改革开放 30 多年来，我国在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设各个领域都取得了举世瞩目的成就，比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标。但正如习近平总书记所指出的那样：在解读中国实践、构建中国理论上，我们应该最有发言权，但实际上我国哲学社会科学在国际上的声音还比较小，还处于有理说不出、说了传不开的境地。这里问题的实质，就是中国特色、中国特质的哲学社会科学学术体系和话语体系的缺失和建设问题。具有中国特色、中国特质的学术体系和话语体系必然是由具有中国特色、中国特质的概念、范畴和学科等组成。这一切不是凭空想象得来的，而是在中

国化的马克思主义指导下，在参考我们民族特质、历史智慧的基础上再创造出来的。在这一过程中，积极吸纳儒、释、道、墨、名、法、农、杂、兵等各家学说的精髓，无疑是保持中国特色、中国特质的重要保证。换言之，不能站在历史、文化虚无主义立场搞研究。要通过《文库》积极引导哲学社会科学博士后研究人员：一方面，要积极吸收古今中外各种学术资源，坚持古为今用、洋为中用。另一方面，要以中国自己的实践为研究定位，围绕中国自己的问题，坚持问题导向，努力探索具备中国特色、中国特质的概念、范畴与理论体系，在体现继承性和民族性，体现原创性和时代性，体现系统性和专业性方面，不断加强和深化中国特色学术体系和话语体系建设。

新形势下，我国哲学社会科学地位更加重要、任务更加繁重。衷心希望广大哲学社会科学博士后工作者和博士后们，以《文库》系列著作的出版为契机，以习近平总书记在全国哲学社会科学座谈会上的讲话为根本遵循，将自身的研究工作与时代的需求结合起来，将自身的研究工作与国家和人民的召唤结合起来，以深厚的学识修养赢得尊重，以高尚的人格魅力引领风气，在为祖国、为人民立德立功立言中，在实现中华民族伟大复兴中国梦征程中，成就自我、实现价值。

是为序。

王康

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

2016年12月1日

摘 要

自 20 世纪 70 年代末开始,我国的 GDP 增速基本维持在年均接近 10% 的水平上,不仅在同期所有转型国家中一枝独秀,而且也遥遥领先于多数发达国家。一些学者认为,中国式分权及由此引发的地方政府之间“为增长而竞争”的模式,是中国创造“增长奇迹”的重要原因,1994 年分税制改革后的地方政府竞争在中国经济崛起和转型过程中扮演了重要的角色。因此,在目前我国经济发展逐渐步入向县域经济侧重的阶段,激发县级政府发展县域经济的积极性,就成为进一步推动我国经济发展的重要途径。

以“扩权强县”为核心的“省管县”改革,通过赋予县级政府更多的自主权,能够有效缓解县乡财政的困境,从而大大激发县级政府发展县域经济的积极性,这也是实行“省管县”改革的根本动因。然而,正如分税制改革一样,在调动省级政府发展当地经济积极性的同时,也引起了部分地方政府间的恶性竞争,引起了地方保护、市场分割和重复建设等一系列经济扭曲行为。同样,“省管县”改革作为一种财政分权改革,必将对扩权的县级政府的行为产生重要影响,财政竞争是这种影响的集中体现。县级政府积极参与财政竞争必然会影响县域经济的发展,县域财政良性竞争能够有效促进县域经济的发展,但县域财政恶性竞争则会阻碍县域经济的发展。因此,研究“省管县”改革后政府间财政竞争发生的变化,尤其是县级财政竞争的新特点对县域经济产生的具体影响,进而提出规范和引导县级财政竞争的政策建议,具有重要的现实意义。

本书是关于分权体制下政府行为与经济增长研究的继续,在现有研究分税制体制下省级财政竞争与地区经济增长的相关文献

的基础上,对“省管县”体制下县级财政竞争与县域经济的发展进行了考察。本书共包括八章内容,第一章是关于选题及结构的总体说明;第二章和第三章分析和归纳了已有相关文献的研究,分别从理论层面和中国实践两个角度详细阐述了分权体制下财政竞争与经济增长的分析框架;第四章和第五章分析了“省管县”体制下政府间财政竞争的主要特征并对其进行了存在性检验;第六章和第七章从理论和实证两个层面阐述了“省管县”体制下县级财政竞争对县域经济发展产生的具体影响;第八章提出了促进县域经济发展的“为发展而竞争”的财政竞争治理模式和具体政策建议。

需要指出的是,全国 2800 多个县级行政区划单位的竞争远比 30 多个省、市、自治区的竞争更加复杂与激烈,规范和管理难度将更大,受本人能力和县级统计数据难以获取等多方面的限制,书中仍存在一些不足之处,如关于财政竞争与县域社会福利的关系仅从理论上加以阐述,没能进行实证检验,这都需要在以后的研究中加以补充和完善。

关键词:“省管县”体制;财政竞争;县域经济

Abstract

Since the 1970s, China's GDP growth basically maintained at an average level of nearly 10% , not only higher than all transition country in the same period, but also far ahead of the economic growth rate of most developed countries. Some scholars think, the Chinese style decentralization and the "competition for growth" among the local governments is important reason for China created the "miracle of growth" . After the reform of tax distribution system in 1994, competition among the local government plays an important role in China's economic rise and transition process. Therefore, with our country gradually enter to the conversion stage focusing on the county economy in the present, how to stimulate the enthusiasm of the county government to develop county economy, becomes an important way to further stimulate our economy development.

The "Province Governing County" reform with the core of "expanding county power", can effectively ease the county - township fiscal dilemma by giving county governments more autonomy, thus greatly inspire the enthusiasm of the county government to develop county economy, and this is the basic reason of the reform. However, just like the reform of tax distribution system, while inspiring the enthusiasm of the provincial government to develop local economy, it also caused vicious competition among some local government, and thus caused a series of economic distortions such as the local protectionism, market segmentation and repeat construction. Similarly, as a fiscal decentralization reform, the Province Governing County reform must have an important in-

fluence on the behavior of county government expanded powers, and fiscal competition is the concentrated expression of the influence. It will inevitably affect the development of county economy that the county government actively participated in the competition, the benign fiscal competition can promote the development of county economy, but the vicious fiscal competition will hamper the development of county economy. Therefore, it has an important practical significance that studying the changes of the fiscal competition after the "Province Governing County" reform, especially the specific effects of county fiscal competition's new characteristics on county economy development, and then puts forward the policy suggestions to standardize and guide the county fiscal competition.

This article is continues to the research about the government behavior and economic growth under decentralization system. Through the induction and analysis to the existing research about provincial fiscal competition and regional economic growth under tax distribution system, the paper takes a detailed analysis of the county fiscal competition and county economy development under province governing county system. Specifically, the text is divided into eight chapters, the first chapter is introduction about the topic selection and overall structure; the second chapter and the third chapter analyzes and summarizes the existing research literature, and respectively from theoretical level and China's practice two aspects, elaborated the analysis framework about fiscal competition and economic growth under decentralization system; the fourth chapter and the fifth chapter analysis the main features and the existing test of the fiscal competition under Province Governing County system; the sixth chapter and the seventh chapter elaborated the specific effect of the county fiscal competition on county economy development from theory level and practice level; the eighth chapter put forward the fiscal competition management pattern with the core of "competition for development" and some specific policy suggestions to promote county economy development.

It should be pointed out that the competition among 2800 county governments is more complex and difficult to management than the competition among 30 provinces government, and with the constraints of my ability and the difficulty to obtain county statistical data, the paper still exists some shortages, such as only elaborated the relationship of county fiscal competition and county social welfare in theory and did not take empirical test. All these need further supplement and perfect in the later research.

Key Words: Province – Governing – County System; Fiscal Competition; County Economy

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题背景与研究意义	1
第二节 基本概念の説明	3
一、“省管县”体制	3
二、财政竞争	4
三、县域经济	5
第三节 研究现状	6
一、国外研究现状	6
二、国内研究现状	7
第四节 研究思路与框架结构	10
第五节 研究方法	12
第六节 需要说明的几个问题	13
第二章 分权财政体制下财政竞争与经济增长：理论框架	15
第一节 财政分权与地方政府行为	15
一、财政分权理论概述	16
二、财政分权对地方政府行为的影响	26
第二节 分权财政体制下的财政竞争	28
一、财政竞争的内涵	29
二、财政竞争的其他相关理论	31
三、财政竞争的分类	33
四、财政竞争的形成条件	34
五、财政竞争的表现形式	36

第三节 财政竞争的经济效应	37
一、财政竞争的正面效应	38
二、财政竞争的负面效应	40
第三章 分权财政体制下财政竞争与经济增长：中国实践	43
第一节 我国财政体制分权化改革对地方政府行为的影响	43
一、统收统支财政体制下的政府行为	44
二、财政包干体制改革对政府行为的影响	46
三、分税制财政体制改革对政府行为的影响	47
四、“省管县”财政体制改革对政府行为的影响	48
第二节 我国分权财政体制下的财政竞争	50
一、统收统支体制下的“兄弟之争”	50
二、财政包干体制下的税收竞争	51
三、分税制下的财政支出竞争	53
第三节 我国分税制下的财政竞争与经济增长	55
一、我国的财政分权与经济增长	55
二、我国的财政竞争与经济增长	66
第四章 “省管县”体制下的政府财政竞争：特征分析	69
第一节 “省管县”体制下政府间财政竞争面临的环境	69
一、从“市管县”到“省管县”的制度变迁	69
二、“省管县”改革后的政府间关系分析	70
第二节 “省管县”改革对县级政府行为的影响	71
一、财政压力下的县级政府行为	71
二、“省管县”改革对县级政府的激励	78
第三节 “省管县”体制下政府财政竞争的特点	81
一、“省管县”体制下的纵向财政竞争	82
二、“省管县”体制下的横向财政竞争	83
第四节 “省管县”体制下政府财政竞争的博弈分析	86
一、县际横向财政竞争的博弈模型	86
二、县级与省级政府纵向财政竞争的博弈模型	90

第五章 “省管县”体制下的政府财政竞争：存在性检验	97
第一节 县级政府与省级政府纵向财政竞争的判定及检验	97
第二节 县级政府横向财政竞争存在性的判定及检验	100
一、省际县级政府财政竞争的判定及检验	100
二、省内县级政府财政竞争的判定及检验	104
第六章 “省管县”体制下财政竞争与县域经济发展： 理论分析	117
第一节 县级政府行为与县域经济的发展	117
一、县域经济发展中的县级政府行为	117
二、县级政府行为影响县域经济发展的路径	120
第二节 县域财政竞争对县域经济发展的总体影响	121
一、基于财政分权理论的分析	122
二、基于委托—代理理论的分析	122
三、基于最优辖区理论的分析	123
四、基于公共品供给理论的分析	123
第三节 县域财政竞争对县域经济发展的正面效应	124
一、对县域经济增长的拉动效应	124
二、对县域产业结构升级的影响	124
三、对县域城镇化及农业现代化进程的影响	125
四、对县域民营经济的影响	125
五、对县域政府转型的影响	126
第四节 县域财政竞争对县域经济发展的负面效应	127
一、县域财政竞争负面效应的具体表现	127
二、县域财政竞争负面效应的制度根源	128
第七章 “省管县”体制下财政竞争与县域经济发展： 实证检验	131
第一节 理论模型的推导	131
第二节 计量模型设定及数据选取	133
第三节 计量实证及结果分析	134