



基于公平和效率视角的 地方政府竞争机制研究

朱 浩 傅 强◎著



科学出版社



基于公平和效率视角 的地方政府竞争机制研究

朱 浩 傅 强 著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

中国经济增长是一个生动有趣且意义重大的研究话题,本书尝试从制度视角——契合中国转型实际的中央政府-地方政府治理机制来对中国经济增长做出解释和分析。首先,基于制度视角,通过中央政府主导下的地方政府竞争机制对中国经济增长做出了制度性解释;其次,基于公平视角,对包含晋升锦标赛在内的政府治理机制和地方政府及地方政府官员行为进行了深入研究;再次,基于效率视角,分析了竞争机制对我国经济增长技术效率和对地方政府环境保护支出效率的影响;最后,基于上述研究工作提出了正确认识“政治集权、经济分权”的制度设计、改革地方政府评价体系等政策建议。

本书可作为高等院校经济管理领域本科生、研究生的参考书,也可作为企业管理人员的培训教材,并对政府、科研院所等单位的相关人员有参考与借鉴价值。

图书在版编目(CIP)数据

基于公平和效率视角的地方政府竞争机制研究 / 朱浩,傅强著. — 北京:科学出版社, 2019.4

ISBN 978-7-03-060934-2

I. ①基… II. ①朱… ②傅… III. ①地方政府-行政管理-研究-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 053859 号

责任编辑:冯 铂 黄 桥 / 责任校对:彭 映

责任印制:罗 科 / 封面设计:墨创文化

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

成都锦瑞印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019年4月第 一 版 开本:B5 (720×1000)

2019年4月第一次印刷 印张:5 3/4

字数:130 000

定价:58.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前言

分权是一个世界现象，而增长却不是。如何构造一个良好的政府治理模式是一个大国发展的关键。本书从政府治理角度出发，对中国经济改革开放后的持续高速增长尝试性地做出制度性解释和分析。“经济分权、政治集权”是中国式分权的核心内涵，这种制度设计促进中国经济增长的途径是什么？它的消极影响有哪些？如何改革和完善这套制度设计以确保中国经济的持续健康发展？这些问题的研究对于我国深化改革和相关政策的制定具有重要的理论价值和现实意义。本书首先从中央政府-地方政府治理的制度视角对中国经济增长做出解释，提出中国经济增长的制度性解释框架——中央政府主导下的地方政府竞争机制，然后从公平和效率两个角度来对该制度框架展开深入研究，进而为该项制度的改善提供政策建议。本书的主要特色和结论如下。

(1) 基于制度视角，本书通过中央政府主导下的地方政府竞争机制对中国经济增长做出了制度性的解释。本书将该制度解释框架表述为：在强中央的政府主导市场经济中，中央政府通过政治集权和向地方分权，构造有效的政治激励和经济激励来培育地方政府间的竞争机制，进而通过区域经济发展竞争来推动经济增长。地方政府主导区域经济的竞争机制带来经济总量的持续增长，“增长的代价”也显示出需要补充机制或修正内部制度来平衡增长与成本，并在这一过程中维持增长，中国经济需要由经济转型和政治体制改革带来的新的制度供给来提供中国经济持续高速增长的内在动力。

(2) 基于公平视角，本书对上述制度解释框架之中的政府治理机制和地方政府及地方政府官员的行为进行了深入研究。考虑到地方政府的异质性，本书将地方政府的异质性引入到由中央政府主导、地方政府参与的晋升锦标赛中，拓展传统晋升博弈模型，从竞争者异质性角度解释中国经济增速“西强东弱”中的地方政府行为差异，并得出一些对政府治理改革有益的启示。考虑到地方政府官员的公平偏好，本书在传统委托代理激励模型的基础上，引入公平偏好理论，通过同时考虑横向公平偏好和纵向公平偏好，改进了“经济自利人”的假设，并将委托代理应用公平偏好理论的分析框架从单对单的代理框架拓展为双代理的代理框架。研究发现，通过制度设计来培育地方政府官员的公平偏好，并将其维持较高强度是完善政府治理的有效措施之一。

(3) 基于效率视角，本书研究分析了上述制度解释框架对我国经济增长技术效率和对地方政府环境保护支出效率的影响。本书将财政分权和晋升锦标赛同时纳

入基于 C-D 生产函数的随机前沿实证模型，研究发现，“经济分权、政治集权”这种制度设计对经济发展技术效率有正向促进作用。同时，本书利用 DEA-Tobit 两阶段模型对我国各地方政府环境保护财政支出效率进行了测算和影响因素分析。研究发现，各省份的环境保护财政支出中普遍存在着技术无效率现象，“经济分权、政治集权”的中央政府-地方政府治理模式不尽完善，其对环境保护支出效率有负面影响，其根本在于以 GDP 为核心的考核机制。因此，平衡经济职能和各项公共职能，是提高环境保护等财政支出效率的根本和关键路径。

(4) 基于上述研究工作，本书认为应正确认识中央政府-地方政府现有治理机制，虽有弊端但不可全盘否定。如何改革地方政府评价体系，是优化中央政府-地方政府治理机制的关键，适当对地方施以政治上的分权也是必要措施。客观认识官员的个人利益，通过阳光工资、财产申报等制度完善其激励约束机制。

目 录

第1章 研究概述	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究目的和意义	3
1.2.1 研究目的	3
1.2.2 研究意义	3
1.3 相关文献评述	5
1.3.1 第一代财政分权理论	6
1.3.2 第二代财政分权理论	7
1.3.3 财政分权与经济增长	7
1.3.4 小结	9
1.4 研究方法和内容	9
1.4.1 研究方法	9
1.4.2 研究内容	11
1.5 研究框架和主要创新点	13
1.5.1 研究框架	13
1.5.2 主要创新点	13
第2章 中央政府主导下的地方政府竞争机制研究	15
2.1 引言	15
2.2 财政分权与中国经济增长	16
2.2.1 中国的财政分权实践	16
2.2.2 财政分权促进中国经济增长吗?	17
2.3 中国经济增长的制度解释框架	19
2.3.1 经济增长解释框架——中央政府主导下的地方政府竞争机制	19
2.3.2 制度框架的进一步解释	21
2.3.3 制度框架的成本——“增长的代价”	24
2.4 中国经济问题的回答——从制度解释框架出发	26
2.4.1 中国经济增长之谜	27
2.4.2 中国经济高速增长能否持续	27
2.5 小结	28

第3章 基于公平视角的地方政府竞争机制研究30

3.1 基于异质性地方政府晋升锦标赛模型研究30

3.1.1 引言30

3.1.2 晋升锦标赛模型31

3.1.3 研究结论35

3.1.4 小结37

3.2 基于公平偏好理论的地方官员激励机制研究37

3.2.1 引言37

3.2.2 基于公平偏好理论的委托代理模型研究39

3.2.3 数值模拟和研究结论47

3.2.4 小结49

第4章 基于效率视角的地方政府竞争机制研究50

4.1 基于中国制度背景的经济增长技术效率研究50

4.1.1 引言50

4.1.2 实证研究51

4.1.3 研究结论58

4.1.4 小结59

4.2 基于中国制度背景的环境保护支出效率研究59

4.2.1 引言60

4.2.2 实证研究61

4.2.3 研究结论67

4.2.4 小结68

第5章 研究结论与展望69

5.1 研究结论69

5.2 政策建议71

5.3 研究展望73

参考文献74

第1章 研究概述

1.1 研究背景

中国经济自 1978 年改革开放以来持续快速增长,年均 GDP 超 9% 的增长速度也使中国在 2010 年超越日本成为全球第二大经济体,因此被称为“经济增长奇迹”,诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨也惊叹道,“世界历史上还未出现过如此持久而又规模巨大的经济增长”。因此,中国的经济奇迹为经济增长的研究提供了一个极佳的样本,研究分析中国经济奇迹的本质以对中国经济增长做出合理解释,进而为中国经济的持续健康发展提供指导,甚至为其他国家的经济发展提供借鉴和启示,这也一直是国内外经济学者的光荣使命和孜孜以求的研究动力。

过去已有学者按照西方经济学理论从不同角度,如自然资源、技术进步、劳动力资源和资本投资等方面(罗浩,2007;中国经济增长与宏观稳定课题组,2010;王颖等,2010),解释了中国经济总量的快速赶超,这些研究有效地帮助大家从生产要素角度深度认识了中国经济增长的动力,但作为新制度经济学的代表人物,诺斯对传统经济学理论提出了质疑(North and Thomas, 1973),他指出诸如创新、教育和资本积累等原因并不是经济增长的原因,反而是经济增长的表现。由此,不难对前述研究提出质疑,而这也提供了一个新的视角——制度视角,来研究中国经济增长,因为 1978 年前后最大的改变就是中国经济制度的改变,改革开放政策的实施开启了中国由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型历程。

在研究我国制度变迁的历程中,林毅夫(1994)认为我国经济增长是由强制性制度变迁来推动的,如改革开放战略的实施、经济特区的建立等,而我国的改革却是起始于诱致性制度变迁。诱致性制度变迁一般由个人或一部分人自发倡导和实行,而制度变迁带来的收益会大于成本,因此推动制度变迁的单位会获得一定的额外收益,这样诱致性制度的变迁就发生了,农村家庭联产承包责任制就是一个鲜明的案例。而中国改革开放的成功历史经验之中,普遍达成共识的观点就是基层创新和顶层设计(由下而上和由上而下)的良性互动,领域从经济到政治,范围从局部到全局(如农村到城市、沿海到内陆),渐进式的、不断试错改进的过程。诺贝尔经济学奖获得者科斯(2013)也表达了类似的观点,他认为中国市场化改革成果的主要秘诀在于上下互动,即政府与“草根”的互动推动了“边缘革命”的发生,正是在这一系列“边缘革命”的带动之下,中国逐步建立和完善了现代市场经济制度。因此,从制度视角研究分析制度变革对中国经济的影响,可能更接

近中国经济增长奇迹的本质。

陆铭(2008)认为适宜制度、经济增长和发展平衡构成了一个“发展的三角”,就现阶段我国经济发展的情况来看,制度设计较好满足了我国早期的政治和社会结构,而在促进经济增长的同时,也不免产生了发展不平衡的经济社会矛盾。基于地域辽阔和人口众多的现实国情,在以市场化为导向的经济体制改革这一渐进式的转轨进程中,财政体制的改革作为经济转轨的核心内容一直备受关注。同时,分权治理模式也是“金砖国家”经济发展中不约而同的选择,而该模式的核心在于通过构造一个良好的政府治理模式来激励地方政府有充足的动力和热情推动区域经济增长。放眼世界,自20世纪50年代以来,财政分权作为一种趋势席卷全球,从市场经济相对较为成熟的欧美发达国家,到急于脱贫的亚非发展中国家,都在不同程度地推进财政体制的分权改革,这其中同样包含了从计划经济向市场经济过渡的转型国家。然而,同样是采取财政分权治理国家,所取得的经济增长绩效却大不一样,甚至南辕北辙,有诸如瑞士和美国等世界上最富裕的国家,同样也有诸如阿根廷和巴西等较贫穷的国家;这其中,中国实现了经济快速增长和赶超,而像墨西哥这样的国家则长期处于增长乏力阶段,这足以证实分权并不必然导致经济增长这一观点(傅勇,2007)。由于在历史进程、文化民俗、政治发展、资源要素、地理位置等各方面不尽相同,中国的财政分权从分权的诱因、分权的程度,到分权的表现、经济绩效,都与其他国家和经济体的财政分权存在明显的差异,也就是说,我们应该进一步对中国的财政分权进行更为全面、细致的研究分析(官永彬,2011)。

财政分权作为一种政府分权治理模式,旨在激励地方政府利用财政资源来最大限度地实现中央政府的既定目标。在中央政府-地方政府这个委托代理关系之中,中央政府作为委托人,其目标函数是追求社会公平和公共福利最大化,地方政府作为代理人,承担了从经济建设到社会发展和精神文明建设,再到政党建设等多达15个方面的事务(Tsui and Wang, 2004),毫无疑问这是一个多任务的委托代理关系。同时,地方政府官员也存在追求自身利益的动机,追求“晋升”的政治利益并据此获得经济利益是其最大的效用目标,而晋升的实现来源于人事集权的中央政府对既定目标的考核。从考核操作性来看,可将其分为“发展经济”与“社会福利”。“发展经济”是容易度量、可见度高、见效快的政府行为;“社会福利”因覆盖面广而难以进行详尽的度量和考核,且相比较而言,收益周期较长。在“以经济建设为中心”的政策导向下,地方政府官员限于自身任期长度,因而更有强大的激励效力去努力发展区域经济,同时,社会稳定、人口控制等基础性职责是作为官员晋升的必要非充分条件,且社会福利则更多地体现为一种指标任务而非绩效,这都会加剧对地方政府的这种激励偏差。同时,1978年改革开放以来,中国一直在致力于市场化、工业化和城市化的建设,从计划经济向市场经济转变的进程中,中央政府通过渐进的方式逐渐将其对经济的直接管理权限削

弱，而把相当一部分权利如对国有经济的支配权以及剩余索取权转移到地方政府手中，配合“放权让利”的政策，在很大程度上将地方的经济管理权限也下放到当地政府，这就明显增强了地方政府在经济决策上的权力和干预当地经济的能力。正是如此，地方政府在实际上掌握了大量的预算内和预算外财政收入，这也就在一定程度上拥有了对中国财政支出的强大支配力量(程静，2011)。

因此，激励偏向配合地方政府强大的财政支配能力使得地方政府的行为产生了明显的扭曲，这种扭曲体现在过度依靠投资拉动经济以至于产生过度投资、基础设施建设超前以及因招商引资而带来的恶性竞争等，而对医疗、教育、社会保障等公共物品却长期供应不足，中央政府对于地方政府科教文卫的支出比例要求长期得不到有效落实。这种行为扭曲折射出地方政府背后的逻辑扭曲，因此，本书以此为研究背景，来深入研究中央政府-地方政府治理机制对地方政府行为的影响，研究如何修正地方政府的行为扭曲和偏差。

1.2 研究目的和意义

1.2.1 研究目的

本书的主要研究目的为：基于中央政府-地方政府治理机制，提出制度解释框架，对中国经济增长尝试性地做出制度解释，并以该制度解释框架为基础对由地方政府行为偏向而导致的“增长的代价”做出分析。其后，运用委托代理理论对中央政府-地方政府的治理机制，在考虑地方政府异质性和地方政府官员公平偏好条件下展开有效性分析，同时通过效率实证研究来分析该制度解释框架对中国经济增长技术效率的影响以及单项地方政府财政支出的效率影响，从而全面认识和评估这套政府治理机制，进而通过对该制度框架的完善来促进中国经济的持续健康发展。

1.2.2 研究意义

本书从中央政府-地方政府治理机制的制度视角来对中国经济增长进行研究，并对该制度解释框架从公平和效率两个角度展开了系统研究，具备较为重要的理论和实际意义。

1. 理论意义

(1)对经济理论的丰富。本书基于中国经济增长的成功案例，从制度的视角提出了中国经济增长的制度解释框架——中央政府主导下的地方政府竞争机制，并对中国经济增长和宏观层面的“增长的代价”做出了细致分析。因此，本书是对

“中国奇迹”做出的制度性的理论回答。同时,本书从中国的样本特征中,抽象出具有一般性的规律,从而丰富了现有经济理论对制度和经济增长之间关系的认识,进一步推动了政治经济学和制度经济学本身的发展。

(2)对传统模型的改进。本书延续了第二代财政分权理论对政府官员的认识,基于委托代理理论对中央政府与地方政府间的委托代理关系进行了研究分析。本书将地方政府异质性引入到由中央政府主导、地方政府参与的晋升锦标赛,拓展传统晋升博弈模型,对比分析同质性和异质性竞争者情形下竞争参与者的行为水平;同时,将公平偏好理论引入到委托代理激励模型,通过同时考虑横向公平偏好和纵向公平偏好,改进代理人“经济自利人”的假设,并将模型从单对单的代理框架拓展为双代理的代理框架。因此,本书发展和改进了传统的委托代理模型。

(3)对财政支出效率的拓展。对地方政府各项财政支出的研究一直都是经济和财政领域研究的热点之一,现有文献对财政支出效率的研究集中在财政支出整体效率和单项具体支出效率两个维度,但缺乏对环境保护财政支出的效率测算和计量研究,本书通过利用 DEA-Tobit 两阶段模型对我国各地方政府环境保护财政支出效率进行了测算和影响因素分析,着重考察了“经济分权、政治集权”的制度因素对环境保护支出效率的影响,弥补了相关财政支出效率研究的空白。

2. 实际意义

本书对中国经济增长的制度性研究以及对政府治理机制的研究,有助于深入认识地方政府和地方官员的行为倾向,并对其进行制度性修正。因此,本书对推动中国经济可持续发展具有一定程度的指导意义。

(1)理解中国经济增长的制度来源,正确认识“中国式分权”。

本书将中国经济增长的制度解释框架概述为在强中央政府主导的市场经济中,中央政府通过政治集权和向地方经济分权,构造有效的政治激励和经济激励来培育地方政府间的竞争机制,以“增长竞争型政府”来推动经济发展的模式。作为主导区域经济的地方政府在被外力推动或自发主动地参与到经济竞赛中,由此推动了经济总量的迅速膨胀。同时,该制度解释框架是以市场经济体制为前提,内含政府影响甚至主导经济发展的假设,并认定中央政府有足够的权威和毅力来保持对地方的绝对领导,尤其在政治层面。这样,地方政府行为导向完全来自由中央主导的经济考核指标,这让地方政府表现出明显的机会主义和商业化倾向,很多经济现象如地方保护主义、科教文卫发展落后和过度争夺外商投资等都可以从这里找到根源。这足以说明我国现阶段这一套政府治理机制存在一定程度的制度缺陷,需要中央在“做对激励”的同时也要“做对协调”。

(2)为未来的制度改革以及政府治理机制的修正提供理论基础。

本书研究表明,本书所提出的中国经济增长制度解释框架在推动经济增长和提高其技术效率方面都有效性。因此,在面对中国经济发展出现的问题和困难

以及“增长的代价”时，不应简单草率地摒弃这套行之有效的制度设计，而应考虑如何通过“顶层设计”来运用和调整这套制度设计，以使其适应中国经济的发展阶段。首先，对于地方政府考核体系的修正势在必行，一方面改革以GDP为核心的指标体系，另一方面将对地方政府的考核权利过渡给公众，即逐步实现地方政府官员从“对上”负责制向“对下”负责制的转变。其次，对于地方政府官员的激励约束，一方面要正确认识地方政府官员追求个人利益的正常动机，另一方面要通过落实阳光工资、官员财产申报和公示等措施来使地方政府官员能在一个合法公开的市场上通过合法的手段来追求个人利益，从而满足其自身公平的需要。

(3)为提高地方政府环境保护支出效率提供理论指导。

近年来随着生活水平的逐步提高，社会公众对于环境质量有了更高的要求，而各种环境污染事件的爆发则直接影响了区域稳定和经济秩序，为满足社会公众日益增强的环境质量需求，一方面要加大对环境保护的投资力度，另一方面，在环境保护财政支出资金依旧较为稀缺的条件下，提高政府环境治理效率是缩小经济增长与环境保护之间这条鸿沟的重要途径。尤其是在环境保护支出规模不断扩大的情形下，政府治理效率的微小改善对于实现既定目标的影响也是越来越大。本书通过对各省份环境保护财政支出效率的测算和影响因素分析，发现通过修正地方政府绩效考核体系、扩大对外开放和提高受教育人口比重等手段能显著提升环境保护支出效率，从而为未来颁布提高地方政府环境保护支出效率的政策措施提供理论指导。

总之，当中国经济持续高速增长三十多年后，因地方政府行为扭曲而导致的后果开始逐渐影响中国的经济增长，因而对地方政府行为背后的逻辑进行细致分析进而优化中央政府-地方政府治理机制，是推动政府职能转变和中国经济转型升级的迫切需要。同时，从政策实践层面，本书的研究有助于深入理解和评价当前一些发生在政治领域和财政领域的改革政策，也为下一步政府治理机制的改革提供一些政策建议。

1.3 相关文献评述

财政分权的概念起源于国家多级政府治理机制，Bird(1993)将其定义为地方政府在地方管辖区内被赋予经济活动权利的过程，包括不同层级地方政府财政责任的界定和旨在实现公共品供给的财政程序。Oates(1999)指出财政分权是指中央政府给予地方政府一定的税收权的同时划分其支出责任范围，并允许地方政府自主决定其预算支出规模和结构。可以看出，财政分权作为一项在中央政府和地方政府之间的财政收支分配制度，具体来讲，中央政府给予地方政府一定的税收权和支出责任范围，允许地方政府自主决定预算，使处于基层的地方政府能自由选

择其所需要的政策类型, 目标是根据在各级政府之间有效配置公共资源的要求, 实现财政支出责任与收入权力在各级政府之间的最优配置(吴敬琏, 2010)。

1.3.1 第一代财政分权理论

Samulson(1954)首先将社会物品区分为私人物品和公共物品, 并对公共物品进行了细致的经济学表述。按照传统的经济学理论, 鉴于公共物品的非排他性和非竞争性的内在属性, 市场在提供公共物品时往往会出现“失灵”现象, 如公地悲剧等, 所以由政府来主导公共物品的供给便逐渐成了经济学界的共识。财政分权理论正是起源于公共经济学, 最早出现于对政府提供公共品效率的研究。如 Hayek(1945)指出相比于中央政府, 地方政府更接近公众, 对辖区内居民的偏好和对公共物品的需求有信息优势。Musgrave(1959)根据不同公共物品的收益范围, 论证了中央政府和地方政府等不同层级政府存在的合理性和必要性, 进而还基于此设定了整个社会的最优结构模型以得到最优的公共物品水平。Arrow(1969)指出, 为了纠正市场在提供公共物品时出现的“失灵”现象就必须借助于一些诸如公共支出、税收、补贴和特许等非市场手段。

学术界一般以 Tiebout 于 1956 年发表的《地方公共支出的纯理论》为分权理论的发展起点来系统总结分权理论的发展进程的两个阶段。第一代财政分权理论以 Tiebout(1956)和 Oates(1972)为代表, 认为在存在信息的约束条件下, 由中央政府来提供所有公共品不能完全覆盖所有选民的偏好, 且不能达到帕累托有效产量; 同时, 除了选票的“用手投票”外, 选民可以用在不同地方之间的自由迁徙来对地方政府的绩效进行“用脚投票”, 在选举政治和财政收入压力下地方政府就被迫优化财政决策来满足本地选民的诉求。因此, 第一代财政分权理论强调资源配置权力向地方倾斜后, 通过地方政府之间的竞争机制来改善公共品的提供效率, 论证了财政分权的合理性^①和有效性^②。

第一代财政分权理论主要以联邦制国家为研究基础, 并带有诸多较强的理论假设, 如政府是无条件的“公共利益保护者”, 即追求社会福利最大化; 居民可自由流动; 居民对于不同社区间公共服务-税收组合间的差异完全了解, 即不存在信息成本; 居民的社区选择集不存在约束, 即有足够多的社区可供选择等, 这使得第一代财政分权理论带有不少缺陷, 而对这些缺陷的不断完善推动着第一代财政分权理论向第二代财政分权理论不断演化。

① 关于财政分权的合理性, 方晓利和周业安(2001)给予了综述证明。

② 在传统的 Tiebout 模型基础上, 陈碧琴和傅强(2008)放宽假设来对原模型进行改进, 纵向延伸了该模型的现实意义。在其构建了中央和地方政府提供公共产品服务相对效率的理论模型中, 研究显示中央政府和地方政府的效率也因公共品的外部性和异质性差异而不同。

1.3.2 第二代财政分权理论

第一代财政分权理论主要应用在公共财政的范畴，并且对于地方政府的内在动力缺乏分析，对此，20世纪90年代有学者在研究转型经济体时借助新厂商理论打开政府这个“黑箱”，深入分析了政府官员与选民福利诉求之间激励相容的激励机制，由此形成了第二代财政分权理论。

首先，Weingast(1995)指出地方政府及其官员也是经济人，也会自发追求自身利益的最大化，因此须借助于一个有效的政府治理结构才能实现地方政府官员与居民福利的激励相容。Qian和Xu(1993)指出中国中央政府与地方政府之间“条块分割”的M型组织结构相对于苏联计划经济时期“条条”模型的U型组织结构，在对外信息反应灵活及制度实验性方面具有比较优势。其次，有效的财政激励将促进地方政府推动市场化进程和促进区域经济发展。Qian和Roland(1998)指出跨区域的资源流动会增加地方政府因救助低效率企业或消耗公共支出的机会成本，经济资源不会流动到财政支出效率低下的区域。因此，出于对税基和资本等经济增长资源的竞争，地方政府将减少干预，推进市场化进程；同时，财政收入与支出的挂钩将直接促使地方政府更有积极性来推动区域经济发展。最后，Qian和Weingast(1997)指出财政分权作为一种政府治理机制，本身内含一种“可置信的承诺”来影响地方政府行为，一方面通过财政分权机制可有效限制中央政府对地方经济的掠夺，另一方面有助于硬化地方政府预算的“软约束”。

可以看出，相比于聚焦如何在政府层级间安排公共物品责任以提高供给公共物品效率的第一代财政分权理论，第二代财政分权理论则摒弃地方政府以追求社会福利最大化的目标函数，并且更多地研究分析在加入政府官员自利动机后，财政分权如何提供财政激励以促使地方政府尤其是地方官员推动经济的转型和持续增长。

1.3.3 财政分权与经济增长

财政分权与经济增长之间的关系一直是财政分权理论的重要组成部分，自20世纪80年代始，在全世界75个人口超过500万的发展中国家和经济转型国家中，63个国家实施了一定程度的财政分权(Dillinger, 1994)，但正如傅勇(2007)所指出的那样，分权是一个世界现象，而增长却不是。转轨初期的俄罗斯、“财政反常”的阿根廷以及过度分权的南斯拉夫等国家都在财政分权进程中并未实现经济增长的“飞跃”，这与中国财政分权之后三十多年的经济持续快速增长形成了较为突出的对比。

相关财政分权的学术研究也正如财政分权的实际经济绩效那样并未取得一致

结论(表 1.1)。在以单个国家为研究对象中, Zhang 和 Zou(1997)在对印度的数据进行研究分析时,发现财政分权程度与经济增长之间有正向的关系。其后, Zhang 和 Zou(2001)进一步指出了财政分权在影响中国和印度经济增长间的差异。Akai 等(2009)研究显示财政分权与美国各州经济增长正相关。在对以单个国家为研究对象的结论差异中, Davoodi 和 Zou(1998)指出,财政分权在欠发达国家是负面影响经济增长,但在发达经济体中影响关系则不明确。Yilmaz(1999)指出财政分权在单一制国家对人均 GDP 的增长有显著效果,但在联邦制国家中则不明显。上述研究揭示了财政分权在不同政治体制下、不同发达程度的经济体中对经济增长的影响差异。而在以多个国家为研究对象的研究中, Woller 和 Phillips(1998)选取 40 个国家作为样本,研究发现在发达国家,财政分权与经济增长之间存在负的关系,而在发展中国家则不存在关系。Thiessen(2000)选取了一组同时包含发达国家、中等收入国家和西欧国家的面板数据,得到财政分权与经济增长有正向的关系。Iimi(2005)运用 1997~2001 年 51 个国家数据,发现财政支出分权与人均 GDP 之间有显著正的影响。同时,也有研究指出财政分权与经济增长之间的关系是不确定的,如 Zhang 和 Zou(2001)、Thornton(2007)。

表 1.1 财政分权与经济增长关系的相关重要文献

研究学者	样本	结论
Huther 和 Shah(1996)	80 多个国家	显著正相关
Zhang 和 Zou(1997)	印度	正相关但不显著
Davoodi 和 Zou(1998)	46 个国家	显著负相关
Woller 和 Philips(1998)	发达国家	正相关但不显著
Xie 等(1999)	美国	显著负相关
林毅夫和刘志强(2000)	中国	显著正相关
Thiessen(2003)	OECD 国家	正相关但不显著
乔宝云(2002)	中国	显著正相关
Akai 和 Sakata(2002)	美国	显著正相关
张宴和龚六堂(2005)	中国	显著正相关(分税制改革后)
刘金涛等(2006)	中国	显著正相关(分税制改革后)

资料来源:据罗伟卿(2011)整理。

同时,财政分权与经济增长之间的复杂关系还可能体现在不同经济发展阶段的差异性。Xie 等(1999)在取美国 1948~1994 年为样本研究区间时发现财政分权对于经济增长有阻碍作用,而 Akai 和 Sakata(2002)利用美国 50 个州 1992~1996 年的样本数据得到了相反结论,认为财政分权促进了区域经济的增长。同样的研究差异也出现在处于经济转型中的中国,林毅夫和刘志强(2000)利用中国 1970~

1993年省级面板数据,研究证实财政分权对于中国经济增长的积极促进作用;而张晏和龚六堂(2005)根据对转移支付、预算外资金和财政收支的不同安排,构造四类财政分权指标来进行财政分权与经济增长的实证分析,样本期为1986~2002年,也发现财政分权效应存在显著的跨时差异和地区差异。

1.3.4 小结

经济增长理论从古典经济学向内生经济增长理论的演进脉络让人们逐步认识到西方国家经济增长原理,但对包括中国在内的转型国家却难以给出完美的解释,制度变迁理论提供了一个新的视角来研究各国经济增长尤其是转型国家经济增长。在中国,中央政府-地方政府治理机制作为一项重要的制度,一直伴随着国家的存在而不断延续,并深刻影响着中国经济发展的进程。财政分权是一项重要的政府治理机制。但与诞生财政分权理论的西方联邦制国家不同,中国作为单一制国家,财政分权在中国的实践颇具特色。这对中国式分权与经济增长进行深入研究具有非常重要的理论意义和实际意义。委托代理理论虽多应用于企业管理,已成为现代企业管理理论的重要组成部分,但委托代理理论之中的合作治理和激励相容模型可为中央政府-地方政府治理提供可借鉴的理论模型。

因此,本书从中央政府-地方政府治理机制视角来研究中国经济增长,是对委托代理理论的创新应用,也是对财政分权理论的补充,更是对经济增长理论的丰富和完善。

1.4 研究方法和内容

1.4.1 研究方法

根据研究问题的目标和内容的不同,选取的研究方法也不同。本书解决问题的方法与工具主要是基于委托代理理论和博弈论中的相关理论,采用定性分析和定量分析相结合的方法,并且在不同层面上有所侧重,能够实现方法上的规范严谨,并基于数值算例,对部分模型研究得出的结论加以解释。本书采用了几种主要的管理学和经济学分析方法,包括历史分析法、比较分析法、数理建模和计量分析法,具体应用如下。

在从中央政府-地方政府治理机制视角来对中国经济增长做出制度性解释的部分主要采用历史分析法和比较分析法。中国的财政分权不同于西方发达国家分权治理的模式和内涵,这部分研究基于中国自身的转型背景,通过历史视角的梳理和不同维度的比较,发掘出中国式财政分权背后的逻辑,有助于深入分析中央政府-地方政府治理机制对中国经济增长的影响以及由此造成的“增长的代价”。

在从公平角度对上述制度解释框架展开分析的部分主要采用数理建模的方法,以保证全书核心思想的明确表达和推理论证过程的严谨,同时也为今后研究工作的拓展奠定了基础。基于各地方政府的区域经济发展差异的实际情况,将地方政府异质性引入到传统的晋升锦标赛模型;同时在第二代财政分权理论对地方政府官员追求个人利益的认识基础上,将公平偏好理论植入中央政府-地方政府的委托代理模型,构建基于统筹考虑横向公平偏好和纵向公平偏好的双代理人委托代理模型。本书对传统委托代理模型的改进和发展也是本书的理论核心和关键创新点。

在从效率角度对上述制度解释框架展开分析的部分主要采用实证计量的方法。首先,利用基于C-D生产函数的随机前沿实证模型,使用1985~2012年省级面板数据,测算分析中国经济增长的技术效率,并系统分析“经济分权、政治集权”的治理模式对技术效率的影响。其次,采用数据包络分析方法对各个地方政府的环境保护财政支出效率进行评价,找出省际能源效率差距,进而应用Tobit模型来考察“经济分权、政治集权”的制度因素及其他相关因素对环境保护支出效率的影响。

公平因分析层次差异而显得外延很广,但本书中公平的核心是经济公平。经济公平是指利益主体能通过协商合理分摊经济利益,主要包括经济活动中的机会公平、规则公平和结果公平。效率作为一个经济概念,其基本含义是单位生产要素在单位时间内的投入产出比,在宏观层面上体现为整个社会的生产资源得到合理有效的配置和利用,从而创造更多的社会财富。而公平与效率之间的对立统一关系,一直是经济学研究的经典主题之一。奥肯(1999)在其“效率与公平兼顾论”中提出在一个有效的经济体中增进平等的论断,认为平等和效率双方都有价值,而且其中一方对另一方没有绝对的优先权,其关系在不同领域中有不同内容,如在社会政治领域,人的自由平等权利必然占优,而在经济领域,效率则更具有主导性。

我国因经济转型和特殊国情,在公平与效率关系上也有一番学术争论。部分学者坚持“效率优先、兼顾公平”的主张不能改变,这种观点强调先把“蛋糕”做大,当经济的发展获得极大的成效以后,才可能有经济实力去解决公平问题。刘国光(2005)指出公平和效率不是交易关系,即通过牺牲公平来换取效率,“效率优先、兼顾公平”的方针只适应于社会主义初级阶段的某一个时期,现阶段我国收入差距迅速扩大,已开始逐步影响到社会的和谐稳定,因此应向“效率与公平并重”,或向公平与效率的均衡方向转移(景天魁,2005)。鉴于缺乏社会公正、经济效率难以长期维持的共识,公平与效率的内在统一性逐渐占据上风。吴忠民(2004)在制度层面上对公平做出了有意义的划分,他将公平划分为“基本制度安排的公正”和“具体政策的公正”。本书就是在其制度公平划分的基础上,对前文所提出的中央政府-地方政府治理机制展开内部公平性分析,并对政府治理机制