

公共经济与公共政策 齐鲁文库

经济 增长视野下的中国
财政分权实证研究

刘小勇 著

Empirical Study on China's
Fiscal Decentralization in
the View of Economic Growth



经济科学出版社
Economic Science Press

公共经济与公共政策 齐鲁文库

经济 增长视野下的中国 财政分权实证研究

刘小勇 著

Empirical Study on China's
Fiscal Decentralization in
the View of Economic Growth



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：吕 萍 程晓云

责任校对：刘 昕

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目（CIP）数据

经济增长视野下的中国财政分权实证研究 / 刘小勇著.
北京：经济科学出版社，2009. 11

（公共经济与公共政策齐鲁文库）

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8684 - 1

I. 经… II. 刘… III. 财政分散制 - 研究 - 中国
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 187637 号

经济增长视野下的中国财政分权实证研究

刘小勇 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 19.75 印张 260000 字

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8684 - 1 定价：31.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

公共经济与公共政策齐鲁文库

编 委 会

顾 问：何盛明 安体富 高培勇

主 任：樊丽明

副主任：刘尚希 李齐云

委 员：（以姓氏笔画为序）

白景明 李士雪 李铁岗 李 文 孟庆跃

赵梦涵 高鉴国 曹现强 楚成亚

总 序

又是一个秋高气爽、硕果累累的十月。恰逢新中国六十华诞，盛世强国，蒸蒸日上，庆典隆重，举国欢腾；又迎十一全运泉城举行，健儿齐聚，英姿勃发，民心振奋，人人欢颜。

再经山东省公共经济与公共政策研究基地学术委员会认真甄选，山东大学应用经济学博士后流动站的杨国涛博士的专著《中国西部农村贫困的演进与分布研究》入选《中国公共经济与公共政策研究报告》（第三辑），解垚博士等人的《城乡卫生医疗服务均等化研究》、《城乡基础设施均等化供给研究》、《经济增长视野下的中国财政分权实证研究》和《新型农村合作医疗统筹补偿方案研究》等4本专著纳入《公共经济与公共政策齐鲁文库》系列出版。这是研究基地成立之后的第三批研究成果。与前两批成果相比，这些专著同样具有研究选题的前沿性、研究方法的规范性、学术观点的创新性等共性，特别值得提及的是，在研究问题的选择上，结合中国当下轰轰烈烈实践着的改革与发展进程和突出矛盾，这些年轻学者不仅密切关注关乎中国经济增长的问题（如财政分权与经济增长），而且更为关注关乎中国社会公平的问题（如西部农村贫困问

题，城乡卫生医疗服务均等化，城乡基础设施均等化)；在研究方法上，不仅进行了较为深入的规范的理论分析和实证的计量分析，而且更加注重深入基层实地调查，通过入户访谈和问卷调查方式掌握第一手资料，进行统计分析，来得更加勤奋扎实；在研究结论上，更加贴近中国实际，更加接近政策，更加务实具体。这些无疑都令人欣喜、令人鼓舞！

光阴如梭，转眼之间研究基地即将迈入第四个年头。回首三年，多学科师生同心同德，共筑平台，收获颇丰。主要收获有三：一是人才培养，探索了一种富有特色的研究生培养模式，即利用一个平台实现跨学科、跨领域、与科学研究紧密结合的人才培养，全面实行研究生“双导师”制，着力增加研究生的“五种经历”（10%以上的同学拥有第二校园经历，10%以上的同学拥有海外学习经历，100%的同学拥有专业实习或社会调查、社会实践经历，100%的同学拥有参与课题研究的经历，100%的同学拥有参加全国性或国际学术会议进行学术交流的经历），扎实进行研究方法与学术规范的指导；二是科学研究，探索着一条多学科增进交流、增加了解、增进合作的路子，即设立交叉研究基金鼓励合作研究，多学科师生共同讨论公共政策问题和方法运用问题，开拓国际交流与合作途径，产生了包括《公共经济与公共政策齐鲁文库》、《中国公共经济与公共政策研究报告》和《山东大学公共经济与公共政策研究报告（Working Paper）》在内的一系列成果，繁荣学术，资政谏言；三是扶持新人，在基地的平台上锻炼成长，一批30多岁的青年才俊思维活跃，羽翼渐丰，势头强劲。

再次衷心感谢经济科学出版社的吕萍副总编和中国财

经出版社的赖伟文副总编及赵力女士。您的鼎力相助使两个研究系列的高质量编辑出版成为可能。衷心感谢专业读者的积极回应和热心讨论，您的关心关注是我们前行的动力之一。

谨为序。

樊丽明

2009年10月26日于山东大学

摘要

几个世纪以来，经济学家一直在关注经济增长的问题，从亚当·斯密时代起，他们就不断地在研究这一主题，经济增长的秘密到底是什么，这对经济学家具有莫大的吸引力，以“理性预期论”而获得诺贝尔经济学奖的卢卡斯曾经说过一句很经典的话：一旦一个人开始思考经济增长问题，他就不会再考虑其他任何问题了。当 20 世纪 70 年代中国实行经济改革以来，与其他转型国家陷入经济停滞或不断的政治动荡中不同，中国的经济发展取得了举世瞩目的成绩，很多经济学家都曾预言，过去 30 年中国经济的转型与高速增长对经济学的发展必将产生深远的影响。探索中国经济增长之谜，以期为其他转型国家提供可资借鉴的经验，并推动更深入的改革从而保持持续稳定的增长便成为许多经济学者研究的主题。对于中国经济高速增长的研究，学者们最初都集中在引入家庭联产承包责任制的农村改革、在企业中引入物质激励的企业制度改革、价格双轨制、引进技术和鼓励出口这些方面，而忽视了经济体制改革突破口的财政分权改革，应该说，中国的经济体制改革是以财政分配领域的改革开始的，无论这一改革最初的动力源自财政压力还是政府领导的卓越远见，财政分权改革都无疑中国经济发展战略中最重要的政策推动力之一，其影响显著而深远。

近年来，随着国际上对财政分权与经济增长关系研究的兴起，人们才逐渐开始关注中国财政分权制度改革在中国持续高速增长中的作用，关于中国财政分权改革对经济发展影响的文献也开始多了起来，

但是这些文献并没有系统研究财政分权对经济发展的影响作用机制，现有关于财政分权对经济增长的作用机制大都是通过将各级政府支出引入经济增长模型，从而分析得到财政分权度的不同会对经济增长产生不同的影响，从这种简化的模型中可以得到较好的结论，可以明晰财政分权对经济增长的直接作用，但是却忽略了财政分权对经济增长的影响可能并不仅仅是直接影响，还存在财政分权对经济增长的间接影响，即财政分权会通过影响那些对经济增长具有效应的因素而作用于经济增长，而这在转型经济体中可能显得更加关键，忽视财政分权的间接效应可能会导致对中国财政分权效应的不恰当评价。

经济学的要义就在于权衡，所谓“两害相权取其轻，两利相权取其重”，政府追求的目标总是多重的，当前中国的发展战略是坚持科学发展观，促进地区、城乡、人与自然、人与社会等的统筹发展，但是，在现有政府官员以经济增长为主的考核机制下，追求经济增长的同时，其他目标的实现程度如何，是值得研究的课题。

因此，本书将财政分权的研究从经济增长拓展到其他与经济增长密切相关的领域，既考察财政分权对经济增长的直接影响，也考察财政分权对其他与经济增长具有密切联系的要素的影响，从而考察财政分权对经济增长的间接影响，这些要素包括市场分割、公共服务均等化、地方政府效率。毫无疑问，这些都与经济增长具有密切关系。而且这些问题的产生都与分权体制有着密切的联系，如果没有财政分权的存在，不存在多级政府，地方政府仅是中央政府的执行机构的话，那么就不会产生市场分割，因为地方政府并不能从市场分割中得到好处，也不会存在公共服务非均等化的问题，因为中央政府将提供一视同仁的公共服务，自然也不会存在地方政府竞争，改善政府财政效率的企图了。

本书共分九章，具体各章内容如下：

第1章，引言。简单介绍本书研究的背景和意义，并介绍全书的结构。

第2章，中国财政分权演进介绍，重点介绍1994年的分税制改革，包括分税制改革的不断完善，不仅介绍了中央与地方政府财政分权内容，还介绍了省以下财政分权改革的内容。本章还对近年

来各省纷纷实行省管县财政体制改革进行了总结和归纳,对省以下财政支出责任细分改革进行了简要描述。

第3章,财政分权对经济增长影响理论框架分析。本章主要回顾了现有关于财政分权与经济增长的相关观点,既包括支持财政分权的观点,也包括应对财政分权采取谨慎态度的观点。介绍了现存财政分权对经济增长影响的理论模型,包括内生增长模型、扩展索洛或新古典增长模型、两部门结构增长模型和政府行为增长模型,并在此基础上构建了财政分权对经济增长的综合影响模型,体现了财政分权对经济增长的直接和间接效应。

第4章,本章分别采用普通面板固定效应模型和门限面板固定效应模型检验省级财政分权对省际经济增长的影响。发现:(1)省级财政分权对省际经济增长影响方向和程度依赖于采取何种财政分权指标;(2)省级财政分权与省际经济增长之间存在显著的非线性关系;(3)省级财政分权对经济增长的影响程度会随经济发展水平程度、市场化程度、财政纪律和秩序改变程度以及财政分权度自身的提高而显著不同;(4)并且在不同的财政分权度下,物质资本增长率对经济增长率的影响程度也会发生改变。

第5章,在第四章研究基础上,本章将财政分权层级扩展到省以下,检验省以下财政分权对省际经济增长的影响。发现:(1)省以下财政支出分权对经济增长有正向影响,而省以下财政收入分权和财政自给率分权则对经济增长具有负向影响。(2)省以下财政分权对经济增长的影响存在跨区域差异,东部地区省以下财政收入分权与经济增长正相关,而中部和西部地区省以下财政收入分权与经济增长负相关;东部和西部地区财政自给率与经济增长负相关,中部地区财政自给率与经济增长正相关。这表明,省以下财政收入分权应该谨慎,应根据本地经济发展水平选择适当的分权政策。(3)通过采用门限面板模型发现,同省级财政分权对省际经济增长的影响一样,省以下财政分权对省际经济增长的影响也存在经济发展水平和市场化程度门限效应,处于不同区间的经济发展水平和市场化水平下,省以下财政分权对省际经济增长的影响发生了显著变化。

第6章,在第四章和第五章的基础上,本章将财政分权拓展到

地区级，分别采用线性面板固定效应模型、二次型非线性面板固定效应模型和门限面板固定效应模型检验地区级财政分权对地区级经济体经济增长的影响。发现：（1）总体上，地级财政支出分权与经济增长呈正相关关系，而财政收入分权和自给率分权与经济增长呈负相关关系。（2）地级财政支出分权和财政收入分权与经济增长之间存在简单二次型非线性关系，支出分权与经济增长之间存在倒 U 型关系，而收入分权与经济增长之间存在正 U 型关系，自给率分权与经济增长之间的二次型非线性关系并不显著。（3）地级财政分权对经济增长的影响存在明显的门限效应，处于不同经济发展阶段，处于不同的分权水平区间时以及地区间工业化程度发展速度不同时，财政分权对经济增长的影响程度也会发生明显的变化。（4）不同维度的财政分权会相互制约、相互影响，这是造成财政分权对经济增长影响复杂性的重要原因之一，因此，考察财政分权对经济增长的影响时，应该注意这种复杂性，而不能仅从实证结果来武断下结论。

第 7 章，本章利用相对价格方差方法测算了全国除海南、重庆和西藏以外的 378 对省市 1985 ~ 2005 年间的商品市场分割度。发现各省际对市场分割在经历了短期的波动放大之后呈现平稳下降的趋势，中国各省之间商品市场整合程度正不断提高，并向一体化进程推进。在此基础上，本书还测算了各省和全国历年平均市场分割度，在经历了 1995 年以前的波动式放大之后，1995 年之后全国和各省的市场整合程度呈现上升趋势，全国市场正走向一体化。经过实证分析，发现财政分权，尤其是收入分权加剧了市场分割程度，阻碍了全国商品市场一体化进程。在此基础上，本书还利用测算得到的市场分割数据集，分别采用普通回归计量模型和分位数回归模型考察了市场分割对经济增长的影响，发现总体上当期市场分割对当期经济增长有负向影响，同时对下一期经济增长也有负向影响，并且在不同分位数分布下，其影响程度存在较大差异，从而间接检验了财政分权会通过加剧市场分割而对经济增长产生间接负向影响，但是其对经济增长影响的综合效应的符号很难简单加以界定。

第 8 章，本章描述了 1997 年以来中国各地区公共卫生服务供给和均等化现状，并实证检验了财政分权、转移支付对不同的公共

卫生服务投入和产出以及均等化的影响,发现采用不同的财政分权指标和不同的公共卫生服务指标会得到不一致的结论,而且差异性较大。发现:(1) 财政分权加剧了地区人均预算内卫生经费支出衡量的公共卫生服务投入差距以及每万人拥有医院卫生院床位数差距,而对每万人拥有卫生机构人员数差距的影响则依赖于采用何种分权指标,其中财政支出分权加剧了差距,而收入和自给率分权则在一定程度上有利于差距的缩小。(2) 总体上而言,财政分权提高了人均卫生经费支出的投入以及改善了医院卫生院床位数的供给,支出分权提高了政府预算内支出中卫生经费支出的比重和卫生经费占 GDP 的比重,而收入分权和自给率分权则在一定程度上降低了政府公共卫生经费的投入,总体上财政分权对每万人拥有卫生机构人员数不显著为负。(3) 财政转移支付并没有缩小地区间人均预算内卫生经费支出衡量的公共卫生服务投入差距,反而在一定程度上扩大了公共卫生服务投入差距;但是从可及性产出来看,财政转移支付则有利于缩小地区间可及性公共卫生服务产出的差距,这与理论预测的财政转移支付有利于缩小地区公共服务差距的观点一致。(4) 财政转移支付增加了可及性公共服务产出的供给和人均预算内卫生经费支出,但对健康性产出的影响则并不显著为负,对预算内卫生经费支出占 GDP 的比重影响也不显著,但却显著降低了地方政府财政支出中投向公共卫生服务领域的积极性。

第9章,本章利用 DEA 方法,分别从预算内外总支出—产出组合、预算内、外支出—产出组合和收入—产出组合测度了地方政府效率,并在此基础上利用空间面板模型实证检验了财政分权对地方政府效率的影响,发现:(1) 在测度政府效率时,在同样的产出下,选择不同的投入会得到不一样的结果,因此使用 DEA 测度政府效率时,对投入、产出指标的选择应该慎重。(2) 通过空间效应检验,地方政府间政府效率存在明显的空间相关性,实证分析发现,在各投入—产出组合模型中,空间溢出系数都显著为正,相邻地方政府间政府效率呈现出显著的正向溢出效应,某一地方政府效率的提高会促使相邻地区政府效率的提高,政府间存在标尺竞争。(3) 从财政分权来看,除财政自给率衡量的财政分权指标外,其他

财政分权指标衡量的财政分权对不同投入—产出组合下测度的政府效率都呈现出显著的负向影响，虽然不同的投入—产出组合测度的政府相对效率会有所不同，但财政分权对政府效率的影响却呈现出比较稳定的影响模式。

本书的创新主要表现在以下几方面：

1. 本书在已有理论框架基础上，构建了财政分权对经济增长影响的综合分析框架，从理论上将财政分权对经济增长的影响分为直接效应和间接效应。

2. 本书比较系统地检验了财政分权对经济增长的影响，既研究了省级财政分权对省际经济增长的影响，还研究了省以下综合财政分权对省际经济增长的影响，在此基础上，本书还利用地区级数据，研究了地区级财政分权对地区级经济体经济增长的影响。

3. 本书不仅实证检验了财政分权对经济增长的线性影响，还检验了财政分权对经济增长的非线性影响，并且采用门限面板模型，从多角度证明了财政分权对经济增长存在明显的门限效应。

4. 本书还根据制度共识性理论，实证检验了财政分权对经济增长的影响是否受其他制度，主要是市场制度和财政纪律制度的约束；同时检验了不同财政分权对经济增长影响是否会受其他财政分权维度的制约。

5. 本书第一次实证检验了财政分权和转移支付对公共卫生服务供给和公共卫生服务差异的影响，为今后进一步规范财政分权和完善财政转移支付制度提供了决策依据。

6. 本书的另一个贡献就是在现有文献基础上，利用已有方法详细测度了地区市场分割程度和地方政府相对效率，并分别采用普通面板模型和空间面板效应模型实证检验了财政分权对市场分割和地方政府效率的影响。

关键词 财政分权 经济增长 市场分割 公共服务均等化
政府效率

ABSTRACT

The economic growth is one of the most important topics of our times, since the times of Adam Smith, economists continue to study this topic, what is the mystery of economic growth is attractive to economists. The Nobel laureate economist Robert Lucas once said “Once you start thinking about economic growth, it is hard to think about anything else.” Since China began its economic reform at the end of the 1970s, different from other country in transition which fall into economic stagnation and ongoing political turmoil, China’s economic development has achieved remarkable results. Most economists predict that China’s successful transition and high economic growth rate over the past 30 years is bound to have far-reaching impact on economic development. To explore the mystery of China’s economic growth so as to provide successful lesson of experience for other countries in transition and promote more in-depth reform so as to maintain sustained and steady economic growth has become the subject of academic study. What induces China’s high economic growth? Initially scholars have focused on the household contract responsibility system reform in rural areas, on the enterprise system reform which introduce material incentives in enterprises, on the two-track system of price, and the introduction of technology and encourage exports, but neglect the fiscal decentralization reform which is breakthrough of the economic system reform. China’s economic reform began in fiscal decen-

tralization reform, regardless of the initial impetus to the reform from the financial pressure or excellent vision of the government leader. Fiscal decentralization was one of the main policies thrusts used in the economic strategy, and its role and impact were very significant.

In recent years, with the rise of international study about the relationship between economic growth and fiscal decentralization, scholars gradually started to pay more attention to the role of China's fiscal decentralization reform on China's sustained high-speed growth. The relative literature about this topic also started up, but these literatures did not systematically explore the impact mechanism of fiscal decentralization on economic growth. The existing literature about the mechanism got beautiful results by introducing different level government expenditure in the economic growth models. This way can clarify the direct effect of fiscal decentralization on economic growth, but probably neglect the indirect effect of fiscal decentralization. Fiscal decentralization may indirectly affect economic growth by affecting those variables which would affect economic growth. We argue that in transition country, the indirect effect may be more important, so neglecting the indirect effect may lead to inappropriate evaluation of the effects of China's fiscal decentralization on economic growth.

The essence of economics is trade-off, Wise said: "The disadvantages of the two-phase value evils, the right to choose the two-phase result." The Government has always pursued multi-goal, nowadays China's development strategy is adhere to scientific outlook on development, to promote regional, urban and rural areas, people and nature, man and society etc over-all development. But under current economic growth-oriented evaluation mechanism it is worth study the topic about to what degree other economic and society goals realizes meanwhile government pursues economic growth.

So this article would expand the study of fiscal decentralization from

the conceptual of economic to relative factors closely related to economic growth and evaluate both the direct effect of fiscal decentralization on economic growth and the effect of fiscal decentralization on those factors closely related to economic growth such as the regional market segmentation, the supply and Equalization of China's public service and local government efficiency which are all relate to fiscal decentralization system. If there is only one level government or there is no fiscal decentralization in which local government is only the executing agency of central government, there is no doubt that will not have a market segmentation because local government can not benefit from segmentation. Also here is no doubt that will not have non-equalization of public service because the central government would offer uniform public service for all people. Local government also have no incentive to improve the efficiency.

This book includes 9 chapters, which are organized as follows:

Chapter 1 is the "introduction", which mainly introduces the study background and the problem and the structure of this book.

Chapter 2 is about the evolution of China's fiscal decentralization, mainly focusing on fiscal tax share system reform since 1994, including the improvement and perfect of it. This chapter not only introduces the fiscal decentralization contents between central and local government, but also sub-provincial fiscal decentralization contents. Also this chapter summarizes county administrated by province fiscal system reform introduced by many provinces in China and briefly introduces the pilot reform of the dividing of fiscal expenditure responsibilities between sub-provincial governments taken by Hebei province.

Chapter 3 is about the theoretical framework of the effect of the fiscal decentralization on economic growth. Firstly, reviewing the relative arguments about the effect of the fiscal decentralization on economic growth including the arguments favoring fiscal decentralization and cautioning against fiscal decentralization. Secondly, this chapter introduces the ex-