

财政分权、政府竞争 与政府治理

刘剑雄◆著

 人民出版社

财政分权、政府竞争 与政府治理

刘剑雄◆著



人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政分权、政府竞争与政府治理 / 刘剑雄著. —北京: 人民出版社, 2009
ISBN 978-7-01-008421-3

I. 财… II. 刘… III. ①财政分散制-研究-中国 ②国家行政机关-行政管理-研究-中国 IV. F812 D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 197685 号

财政分权、政府竞争与政府治理

CAIZHENG FENQUAN ZHENGFU JINGZHENG YU ZHENGFU ZHILI

刘剑雄 著

责任编辑:刘智宏

封面设计:张海亮

出版发行:人民出版社

地 址:北京朝阳门内大街 166 号

邮 编:100706

邮购电话:(010)65250042/65289539

印 刷:北京忠信诚胶印厂

经 销:新华书店

版 次:2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月北京第 1 次印刷

开 本:730 毫米×970 毫米 1/16

印 张:13.5

字 数:224 千字

书 号:ISBN 978-7-01-008421-3

定 价:30.00 元

著作权所有 侵权必究

谨以此书献给我的父亲母亲！

本书的后续修改和进一步研究，得到了中国社会科学院青年科研启动基金项目、第44批中国博士后科学基金一等资助和中国博士后科学基金第二批特别资助的支持。特此致谢！

序

政府治理的逻辑

老子在《道德经》第六十章开宗明义说到：“治大国，若烹小鲜”，但现实并非如此。治国难，治大国难，治一个幅员辽阔、人口众多的中国更难！新中国成立60年来，在治国上，我们既有成功的经验，又有深刻的教训。特别是在改革开放后，在市场经济已经渗透到经济和社会生活方方面面的情况下，国家应该怎样治理和如何治理？如何构建一个高效、廉洁的政府并由其更好地执行国家治理任务？如何进一步完善政府治理结构、提高政府治理效率以更好地应对后世贸组织时代经济全球化进一步发展的挑战？这些问题已经历史地提到了我们的面前。研究和阐明这些问题，寻求和建立一个高效、廉洁的政府，并由它更好地执行国家治理和参与资源有效配置的任务，无论是对于我国国民经济继续持续平稳较快增长的现在来说，还是对于我国迈向经济大国和经济强国的长远发展角度来看，均具有重要理论意义和实践意义。

经过30年的改革开放，我国初步探索出了一条中国特色社会主义道路，并由此形成了前无古人的“中国模式”。这条道路和模式的一个突出特点，就是政府有效宏观调控与市场配置资源基础作用的有机结合。资源得到有效配置、经济实现持续较快发展，是中国现象和中国模式的成功体现，表现出许多不同于一般市场经济国家的独特性，引起了国外学术界的高度重视，也值得我们进行更深入的分析、思考和总结。

政府掌控大量企业所不能掌握和无法掌控的经济和社会资源，不仅是一个中国现象，同时也是一个世界现象。众所周知，1929年大危机暴发以后，伴随凯恩斯主义的迅速兴起，美国等老牌市场经济国家的政府宏观资源配置能力大幅度提升，实现了引导这些国家较快走出衰退的目标。20世纪70年代石油危机后，美国等国经济先后发生持续滞胀，凯恩斯主义受到挑战，政府配置资源的功能和权力也因此受到较大约束。进入21世纪后，特别是2008年国际金

2 财政分权、政府竞争与政府治理

融危机爆发以后，政府参与资源配置的功能和权力重新得到暂时的认可和加强，起到了引导本国国民经济较快走出衰退的作用，同样值得思考。与一般市场经济国家不同，中国是从传统市场经济体制转向现代市场经济体制的。因此，中国政府掌控资源及其资源配置能力要比其他国家的政府更多，规模更大，政府参与资源配置的成本和效率问题也就显得更突出。而要较大幅度地提升政府资源配置的效率，就不能不解决政府治理及其效率这样一个更带根本性的问题。因为，现代市场经济发展的历史清楚地表明，政府的有效治理对于一国资源配置及其效率的提升有着不可替代的作用。

政府治理及其效率，说到底，首先是对分布于政府机构之中的“公务”人的治理及其效率。改革开放30年来，我国经济持续高速增长，原因很多，其中一个重要原因，就是政府治理及其效率得到了一定程度的提升。不过，我们仍应看到，在我国经济实现高速、持续增长的同时，政府治理结构还有待进一步完善，治理效率有待提高。政府官员公款吃喝、公款消费、公费旅游现象持续发生，从一个侧面表明了政府治理效率仍存在严重缺陷。政府官员腐败屡屡发生，则从另一个侧面表明了政府治理结构和机制上仍存在严重问题。研究和深化政府治理体制、机制和结构的改革，已经再次历史地提到了日程上来。这也是本书作者和我商量其博士学位论文选题和展开其研究的一个重要历史背景。现在展现在读者面前的这部学术著作，就是作者在其博士学位论文基础上进一步拓展和完善的初步成果。本书集中分析和阐述了政府治理及其效率改进的体制机制、逻辑和规律，抓住了改革开放30年后进一步深化改革开放和促进我国经济持续健康较快发展的关键。

在我国现阶段，讨论政府治理及其效率问题，不可避免地会触动一些“敏感的神经”，从而必然带有很大的挑战性。通读该书可以发现，作者始终以科学的态度展开其研究和探讨，做到了既回避矛盾和问题，又不浮光掠影、只做表面文章。作者使用的政府竞争理论框架以及在此基础上展开的有关政府官员选拔以及与此相关的财政权力分配的分析，既秉承了前人的政府治理理念，又不囿于前人的相关研究成果，既没有片面地把地方政府视为中央政府的代理人，也没有简单地从中央政府的角度来看待地方政府的行为约束与激励，更没有武断地把我国不同层级的政府之间存在的不对等地位及其竞争关系简单化，而是从政府治理结构的角度，把中央政府和地方政府放在一个统一的竞争分析框架内，并由此分析和阐明了不同层级政府的约束与激励、行为特征

及博弈的机制与结果。作者的这些分析和阐述是科学的和符合实际的。

由于我国是一个历史悠久、文化传统积淀相当深厚的国家，我国的政治体制和意识形态也与其他国家有很大差异和不同，因此我国政府的治理也必然存在许多特殊性。例如，西方很多国家实行的是普选制，政府的最高权力是通过普选方式产生的。政府内阁成员则不需要选举，而是通过组阁方式，由政府的权力执行人直接选择、政府直接任用的。而在我国，政府的各级权力执行人（官员）的产生，既不是通过普遍参与选举产生的，也不是单纯靠各级政府的权力执行人直接选聘的，而是通过逐级推荐和自上而下地选拔方式逐级任命的，这就决定了我国的政府官员行为激励与约束机制具有很多不同于实行普选制国家的特殊性。本书作者抓住我国政府治理过程中官员升迁及其竞争这个关键，从理论与实践相统一的角度，通过对财政分权和政府官员选拔机制的探讨，分析和阐明了政府治理的理论与逻辑，提出了一系列颇有学术价值的理论见解。

作者首先对1949年新中国成立后的官员升迁模式进行了回顾和总结，指出了“政治忠诚”、“经济绩效”和“辖区民意”对于我国政府官员职位升迁的影响甚至决定作用。作者分析认为，从新中国成立之初直至1978年，“政治忠诚”曾在我国政府官员选拔机制中扮演重要角色；1978年改革开放以后，随着党的工作重心转移，特别是“发展才是硬道理”思想的提出和全面贯彻，政府官员的选拔与任命，除继续强调“政治忠诚”外，还突出强调“经济绩效”，即开展经济工作能力和水平高低所具有的决定作用；随着改革开放的进一步深化，自20世纪90年代初中期以来，我国开始在少数基层政权单位开展直接选举制试点，“辖区民意”便成了选拔任用基层政权干部的一个重要标准。从重视“政治忠诚”，到关注“经济绩效”，再到“辖区民意”发挥越来越大的作用，大体代表了我国政府官员选拔任用机制的改进路径和深化过程。作者从政府官员选拔任用的角度分析和阐明政府治理及其效率，进而分析和阐明整个国家资源配置效率提升的体制机制，不仅是一个理论视角的探索，更是理论逻辑的一个创造，值得肯定。

毫无疑问，通过探讨政府竞争框架下的财政分权、政府间纵向竞争和横向竞争，分析和阐述政府官员的选拔任用机制及其改进，进而阐明政府治理及其效率的提升，是一个全新的探索，必然会遇到许多理论和逻辑上的难题。特别是对于一个年轻的经济学博士来说，这项研究更具挑战性，难免在分析和论证

4 财政分权、政府竞争与政府治理

过程中出现这样那样的缺点或不足，需要作者根据实践的发展，做出更深入的分析、研究和探讨。这一点，读者会在阅读本书的过程中看到。相信，随着阅历的增加和对现实认识的加深，在后继的研究中，作者一定会提出更多更好的研究成果。

作为本书作者攻读博士学位期间的指导教师，看到他在博士论文基础上进一步修改补充，最终完成了这样一部具有较高理论价值和实践意义的学术专著，我不仅非常高兴，而且乐于应邀为之作序，同时也想借此机会谈谈我对政府治理及其逻辑和效率的看法。因为，在我国，这毕竟是一个全新的话题，尤其是从经济学的角度对政府治理及其效率进行的分析和阐述，更是如此。我由衷地希望本书的出版能够起到抛砖引玉、深化研究、促进发展的作用。

刘迎秋^①

2009年9月20日

于北京小倦游斋

^① 刘迎秋：中国社会科学院研究生院院长、研究员

CONTENTS 目录

序 政府治理的逻辑 / 1

第一章 导论 / 1

- 一、问题的提出 / 1
- 二、问题的意义 / 3
- 三、基本概念 / 10
- 四、研究方法 / 17
- 五、本书的创新 / 18
- 六、本书结构安排 / 19

第二章 财政分权与政府竞争文献回顾 / 20

- 一、财政分权文献回顾 / 20
- 二、政府竞争理论回顾 / 33
- 三、小结 / 62

第三章 我国财政体制改革回顾——政府竞争的视角 / 64

- 一、1978 年以前我国的财政体制 / 65
- 二、1978~1988 年的“利改税” / 69
- 三、1988~1993 年的财政体制改革 / 73
- 四、1994 年以后的分税制改革 / 74
- 五、政府竞争与我国财政体制改革 / 76

2 财政分权、政府竞争与政府治理

第四章 政府治理中的政治锦标赛竞争 / 80

- 一、文献回顾 / 81
- 二、政府治理中的一般政治锦标赛模型 / 90
- 三、小结 / 99

第五章 我国的纵向政府竞争 / 100

- 一、文献回顾 / 101
- 二、晋升博弈与纵向政府竞争的一个模型 / 105
- 三、纵向竞争中的地方政府行为分析 / 112
- 四、中央政府行为分析 / 128
- 五、小结 / 131

第六章 我国的横向政府竞争 / 133

- 一、文献回顾 / 133
- 二、我国横向政府竞争的博弈模型 / 135
- 三、要素流动对政府横向竞争的制约作用 / 139
- 四、地方保护主义 / 145
- 五、重复建设问题 / 157
- 六、地方政府之间的制度竞争 / 160
- 七、小结 / 162

第七章 结语 / 163

- 一、政府竞争与政府治理 / 163
- 二、政策建议 / 166
- 三、不足与进一步深化研究的方向 / 173

附录一 中国的政府结构 / 177

附录二 我国户籍制度演变 / 178

参考文献 / 181

后 记 / 201

第一章

导 论

一、问题的提出

无论是单一制国家还是联邦制国家，其政府一般有三层或以上的层级。如果把政府纳入经济分析中来，就涉及对政府的假定问题。政府是一个“垄断者”的角色，还是一个“竞争者”的角色？在传统的经济学分析中，多把政府当做一个整体来看待，认为公共部门是“铁板”一块，且其存在一个显而易见的神经中枢，有关整个公共部门的所有重要经济决策都是在这个神经中枢中以理性和透明的方式做出的。因此各项政策之间不可能不协调，各级政府之间的政策也不会相互矛盾，各个部委所制定的政策也是协调的。^① 基于多层级政府的现实，这种把政府当做一个“黑箱”来看待的方法，显然不能满足日益深入的经济学分析，因此有必要对政府内部的运作进行深入研究。

我国是单一制国家，不存在联邦制下的“三权分立”式的分权与制衡，这使得在分析我国的政府行为时，往往忽视了在我国政府中存在的不同于“三权分立”式的其他分权与制衡问题。在谈到我国的政府时，往往认为只存在上级与下级之间的领导与被领导关系，而忽视了在政府内部也存在各种各样的权力中心，在这些权力中心之间也有激烈的竞争。在中央政府和地方政府之间，是上下级关系，存在大量委托—代理问题，但不可否认的是，在中央政府和地方政府之间也存在各种各样的“讨价还价”。这些讨价还价，可以归结为竞争的表现，归结为不同级别政府对资源控制权力的竞争。而对于地方政府之

^① 参见 [美] 维托·坦齐、[德] 卢德格尔·舒克内希特：《20 世纪的公共支出：全球视野》，胡家勇译，商务印书馆 2005 年版，第 22~24 页。该书对政府运作的一些天真想法做了详细评述。

2 财政分权、政府竞争与政府治理

间，我国自计划经济时期就存在着“兄弟”之争。^① 改革开放以后，为了争夺项目，争夺优惠政策，争夺市场，地方政府之间上演了各种各样大战，很多学者就我国的市场分割和地方保护主义进行了分析，他们所讨论的实际上也是政府竞争问题。

Breton (1996) 指出，那种认为只有美国的联邦体制才有分权与制衡的认识是一种误解。实际上，在有不同的自治或半自治的权力中心时，为了追求各自选民的预期同意的最大化，这些权力中心之间会有制衡，从而会产生竞争。受 Breton (1996) 及其他一些相关研究的启发，本书将抛弃政府作为“垄断者”的假定，更现实地判断，在政府中间，存在各种各样的权力中心 (center of power)，在这些权力中心之间存在竞争。本书将在竞争的框架下研究我国各级政府之间的关系。

(在市场经济中，政府的职能应该主要是提供公共物品和服务，而不是直接参与市场经营活动。不过，公共物品和服务的提供，政府的活动和职能的正常行使，都需要有物质支持，都需要充足的资金做支撑，这就要求政府掌握一定的经济资源。) 另外，不容忽略的一点是，政府的所有政策都是由具体的人制定和实施的，因此，如果忽略了政府内部这种不同职位的人事变动机制，自然难以对政府的运行做全面的研究。

本书将在经济学框架下，探讨在财政分权体制下，如何能够摆脱“分权—混乱—集权—治理—分权”的“治—乱”循环，如何在多层级政府治理体制下协调中央政府和地方政府以及地方政府之间的关系，通过政府治理机制的转换，达到“中央政府—地方政府”和“地方政府—地方政府”之间的平衡，从而提升政府治理效率。当然，本书也无意超越目前客观上存在的各种约束条件，去探讨政治体制改革这种超越自身学养的宏大问题以及其他敏感问题。

基于篇幅限制和本书主旨，本书主要进行实证分析，对于规范性的问题，比如国家或政府存在的必要性、政府应该提供什么公共物品、政府的边界等问题，已有众多文献进行了论述，本书将不再赘述。同时，本书的研究方法完全是经济学的方法，这是与在政治学、社会学和行政管理学范畴内对政府治理的研究有所不同的。

^① 樊纲、张曙光等：《公有制宏观经济理论大纲》，上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版，第七章。

二、问题的意义

（一）分权与集权历来是国家治理的大问题

“孟子见梁襄王。……（梁襄王）卒然问曰：‘天下恶乎定？’吾对曰：‘定于一’。”^① 在这里，孟子的意思是天下只有统一才会安定。在一个主权国家的范围内来讨论问题，孟子的意思无疑就是国家只有统一才会安定。但是，正如辛向阳（1995）所说：一部五千年的中华文明史就是一部处理中央与地方关系的历史，但在历史上，还从来没有哪一个王朝能够真正解决好中央与地方关系这个政治大难题。中央和地方关系，对于国家的长治久安和繁荣昌盛，几千年来一直是一个极其重要的问题。

（恩格斯在《集权与自由》一文中指出：“集权是国家的本质、国家的生命基础，而集权不无道理正在于此。每个国家必然要力求实现集权，每个国家，从专制君主政体起到共和政体止，都是集权的。美国是这样，俄国是这样。没有一个国家可以不要集权，联邦制国家需要集权，丝毫不亚于已经发达的集权国家。只要存在着国家，每个国家就会有自己的中央，每个公民只是因为集权才履行自己的公民职责。”^②）

恩格斯在这里强调了国家治理中集权的重要性。

对于一个疆域广阔的大国而言，政府治理最为重要的一点就是中央政府和地方政府之间的关系问题。五千年中华文明史，就是一部中央与地方分分合合的关系史。回顾1949年新中国成立以来我国的历史，“中央—地方”关系无疑也是一个极其重要的问题。早在1956年4月毛泽东在《论十大关系》中就专门论述了“中央—地方”关系的重要性，指出：“处理好中央和地方的关系，这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。”^③ 尽管后人多将毛泽东在《论十大关系》中关于充分调动地方政府积极性的思想理解为“行政性分权”，但至少说明，在新中国成立初期，党和国家最高领导人对于中央—

① 《孟子·梁惠王章句上》，见《孟子》，山西古籍出版社1999年版，第10页。

② 《马克思恩格斯全集》第41卷，人民出版社1982年版，第396页。转引自薄贵利：《集权分权与国家兴衰》，经济科学出版社2001年版，第2页。

③ 《毛泽东文集》第七卷，人民出版社1999年版，第32页。

4 财政分权、政府竞争与政府治理

地方关系是极为重视的。

关于中央与地方关系，邓小平有精辟论述。他指出：“我们的一切工作都会涉及全局与局部的关系、中央与地方的关系、集中统一与因地制宜的关系。大道理与小道理必须弄清楚。全体和局部缺一不可，全体是由局部组成的，如果只有全体，没有局部，则全体也就不成其为全体了。另一方面，全体和局部、中央和地方、集中统一和因地制宜，以什么为主导呢？如果把局部、地方、因地制宜作主导，那就要犯原则错误。一定要以中央、全体、集中统一作主导。因此，在中央工作的同志要经常照顾局部和地方，要因地制宜，注意到地方工作有什么困难。……在地方来讲，则应照顾全体、中央和集中统一，以中央为主体。这是因为地方是在中央领导下的地方，局部是在全体中的局部，因地制宜是在集中统一下的因地制宜，如果两者之间发生矛盾，地方应服从中央，局部应服从全体，因地制宜应服从集中统一。不如此，就会发生地方主义、本位主义和山头主义。”^①

（在计划经济时代，中国形成和确立了中央高度集权的管理体制。邓小平指出，在这一体制下，“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来，就很难办。谁也没有这样的神通，能够办这么繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根”。^②）

（邓小平在改革开放之初就明确指出：“现在我国的经济管理体制权力过于集中，应该有计划地大胆下放，否则不利于充分发挥国家、地方、企业和劳动者个人四个方面的积极性，也不利于实行现代化的经济管理和提高劳动生产率。应该让地方和企业、生产队有更多的经营管理的自主权。”^③）

邓小平对我国中央高度集权体制进行了实事求是的分析。他指出：“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变

① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第198~199页。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第328页。

③ 同上书，第145页。

成了个人领导。全国各级都不同程度地存在这个问题。”^①“革命队伍内的家长制作风，除了使个人高度集权以外，还使个人凌驾于组织之上，组织成为个人的工具。”^②“不少地方和单位，都有家长式的人物，他们的权力不受限制，别人都要唯命是从，甚至形成对他们的人身依附关系。”^③“权力过分集中于个人或少数人手里，多数办事的人无权决定，少数有权的人负担过重，必然造成官僚主义，必然要犯各种错误。”^④

针对我国社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制的错误思想认识，邓小平指出：“我们历史上多次过分强调党的集中统一，过分强调反对分散主义、闹独立性，很少强调必要的分权和自主权，很少反对个人过分集权。过去在中央和地方之间，分过几次权，但每次都没有涉及到党同政府、经济组织、群众团体等等之间如何划分职权范围的问题。我不是说不要强调党的集中统一，不是说任何情况下强调集中统一都不对，也不是说不要反对分散主义、闹独立性，问题都在于‘过分’，而且对什么是分散主义、闹独立性也没有搞得很清楚。”^⑤

从以上毛泽东、邓小平关于集权—分权问题的论述中可以看出，中央政府和地方政府之间的关系是国家治理的核心问题。中央与地方的关系问题、集权与分权问题是关系一个国家繁荣与稳定的关键。

（二）政府掌控了大量资源

资源配置效率在经济学分析中一直占据中心地位。对于本书分析的对象——政府而言，其所掌控的资源是任何一家公司都无法相比的。中国政府每年的公共支出规模之巨远远超出了世界上任何一家跨国公司资产的总规模。

1. 从全球来看，各国政府都掌控了大量资源^⑥

政府支出只是政府所掌控资源的一部分，不过从考察各国政府每年的政府

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第328～329页。

② 同上书，第329页。

③ 同上书，第331页。

④ 同上书，第329页。

⑤ 同上。

⑥ [美] 维托·坦齐、[德] 卢德格尔·舒克内希特：《20世纪的公共支出：全球视野》，胡家勇译，商务印书馆2005年版，第9、11～14、21～22、25～27页。本部分论述均不超出表1-1所列国家。

6 财政分权、政府竞争与政府治理

支出中就可以看出各国政府所掌控的资源数量有多么巨大。根据坦齐和舒克内希特所著《20 世纪的公共支出：全球视野》一书中可以看出，从 1870 年到 1996 年，许多可以查到资料的工业化国家的政府公共支出都从占国内生产总值的 10% 左右上升到了 45% 左右。具体数据可以参见表 1-1，该表的数据是两位作者收集大量资料整理而成。

表 1-1 1870~1996 年政府总支出的增长（占国内生产总值的百分比）

政府总支出 (所有年份)	19 世纪后 (1870 前后 ^a)	第一次 世界大 战前	第一次 世界大 战后	第二次 世界大 战前	第二次世界大战后			
		1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
澳大利亚	18.3	16.5	19.3	14.8	21.2	34.1	34.9	35.9
奥地利	10.5	17.0	14.7 ^b	20.6	35.7	48.1	38.6	51.6
加拿大			16.7	25.0	28.6	38.8	46.0	44.7
法国 ^c	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	55.0
德国	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1
意大利	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	52.7
爱尔兰 ^d			18.8	25.5	28.0	48.9	41.2	42.0
日本	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	35.9
新西兰 ^b			24.6	25.3	26.9	38.1	41.3	34.7
挪威 ^d	5.9	9.3	16.0	11.8	29.9	43.8	54.9	49.2
瑞典 ^c	5.7 ^b	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	64.2
瑞士	16.5	14	17.0	24.1	17.2	32.8	33.5	39.4
英国	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	43.0
美国	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	32.8	32.4
平均	10.8	13.1	19.6	23.8	28.0	41.9	43.0	45.0

政府支出（1870~1937 年为中央政府支出，此后为政府总支出）

比利时		13.8	22.1	21.8	30.3	57.8	54.3	52.9
荷兰	9.1	9.0	13.5	19.0	33.7	55.8	54.1	49.3