

中国经济转型： 基于财政分权与 地方政府行为的研究

高 鹤 · 著

ZHONGGUO JINGJI ZHUANXING
JIYU CAIZHENG FENQUAN
YU DIFANG ZHENGFU XINGWEI DE YANJIU



吉林出版集团股份有限公司

中国经济转型： 基于财政分权与 地方政府行为的研究

高 鹤 · 著

ZHONGGUO JINGJI ZHUANXING
JIYU CAIZHENG FENQUAN
YU DIFANG ZHENGFU XINGWEI DE YANJIU



吉林出版集团股份有限公司

图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济转型：基于财政分权与地方政府行为的研究 / 高鹤著. -- 长春：吉林出版集团股份有限公司，2015.12

ISBN 978-7-5534-9804-1

I. ①中… II. ①高… III. ①中国经济—转型经济—研究②财政分散制—研究—中国③区域经济—转型经济—研究—中国 IV. ①F12②F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 006853 号

中国经济转型：基于财政分权与地方政府行为的研究

ZHONGGUO JINGJI ZHUANXING: JIYU CAIZHENG FENQUAN YU DIFANG ZHENGFU XINGWEI DE YANJIU

著 者：高 鹤

责任编辑：矫黎晗

封面设计：韩枫工作室

出 版：吉林出版集团股份有限公司

发 行：吉林出版集团社科图书有限公司

电 话：0431-86012746

印 刷：三河市佳星印装有限公司

开 本：710mm×1000mm 1/16

字 数：227 千字

印 张：13.25

版 次：2016 年 4 月第 1 版

印 次：2016 年 4 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5534-9804-1

定 价：65.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷厂联系调换。

序 言

本书的初稿成于 2005 年年初，已是十年前的事了，近日和王建武博士聊起在社科院的学习生活，聊起我的博士论文，在他的鼓励下还是决定将其出版。十年，世事变化很大，尤其对高速发展的中国经济而言，但今天回过头来看这个稿子，并不显得过时。一个重要的原因，这本书讨论的主题是中国经济从计划经济体制向市场经济体制转型的一个历史过程，力图通过对这一历史过程的研究，对当下纷繁复杂的中国经济有所贡献。党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用”，这一提法本身也意味着这一转型的过程仍在持续。而关于历史过程的研究，并不存在过时陈旧一说，现在看来，这本书也经得起更长时间的考验。

近十年的证券资产管理行业的从业经验，让我对中国经济的运行有了更为深刻而具体的认识，也更加坚定了出版这本书稿的信心。本书指出改革之初，中国在财政压力下走上了财政分权之路，释放制度红利，使得地方政府具有了独立的财政目标，同时也获得了支配本地区经济资源的手段，进而成为中国经济由计划走向市场的主要推手。这一逻辑仍然是理解中国经济未来走向的关键所在。一是在中国，这种潜在的制度红利仍然十分巨大。地方政府手中仍然有巨大的制度红利有待释放，国家条线管理部门的手中也有巨大的制度红利待释放。这也是我多年来一直对中国经济持乐观态度的重要原因。目前以我从事的证券资产管理业务为例，在 2012 年 10 月底之前券商资管业务受托管理资产规模只有近 1000 亿元，证监会启动以“放松管制，加强监管”为宗旨的改革，放开券商资管投资范围、产品设立由事前审批改为事后报备制、允许产品分级……一系列创新改革措施推出后，券商资管规模迅速扩大，到 2014 年第三季度。扩大到 7 万亿，成为券商的主要赢利点之一，从宏观上看，券商资管也成为一个重要资源配置的方式和渠道，并且有不断加强之势。这就是制度红利释放所产生的惊人效果。又如，2014 年下半年中国的资本市场活跃起来了，一个很重要的原因就是反腐、国企改革、沪港通的开通、资产证券化的放开、新三板的推进等一系列的改革措施，带来国内交易成本的下降，直接引发了我国存量资产价值向上的重估，对应整体杠杆率的下降，从而激活了资本市场。

二是地方政府在中国经济改革发展中的作用仍然十分巨大，准备把握地方政府行为，既是理解中国经济的钥匙，也是在开展具体业务过程中必须考虑的首要因素。10余年具体业务实践的积累，我深感地方政府行为几乎直接决定着地方的金融生态环境。一组简单的数据可以说明这个问题，根据《2013年中国国土资源公报》，截至2013年年底，84个重点城市处于抵押状态的土地面积为40.39万公顷，抵押贷款总额7.76万亿元，而2013年全社会的融资总规模也才17.29万亿元，尽管一个是存量数据，一个是流量数据，但地方政府在融资总量中的占比和影响也可见一斑。地方政府的行为甚至会直接决定一家当地企业的履约意愿和能力。不同地区、不同时期和环境下，中国的地方政府仍然会挥舞不同的“手”，因势、因时、因事地伸出“无形之手”“援助之手”，或者“攫取之手”，而这些不同的“手”会直接左右着资源的配置和收入的流向，进而影响企业的经营决策和地区经济发展模式。理解中国经济的钥匙在地方政府行为方面，在地方政府行为背后的激励机制，本书所阐述的这一逻辑在我具体的工作实践中也不断得到证实。正是自己工作的实践，以及10年来中国经济运行模式一再证明本书所发展的中国经济转型的理论框架是有解释力的，才促使我将其出版。

一本书的出版，如同一个人的成长一样，名誉归于作者，但实际离不开师长、亲友的各种帮助和启迪。我的博士论文导师王振中研究员从第一页到最后一页逐字阅读了本书的初稿，这本书无疑凝聚着他的心血。本书写作过程中，社科院的诸多老师和同学在方法和观点上都给予很多启迪，我就不一一点名致谢了。本书初稿成型之时，我的父亲高星灿还在讲台上工作，但今天出版之时，他已离开这个世界5年了，其实我最想把这本书献给他，同时献给正在帮我带着小孩的母亲万杏英。家人的爱和支持永远是我前行的力量源泉。

著 者

2015年1月10日

前 言

本书针对中国不同地区经济转型路径的差异和市场化进程不一致的现象,以及中国经济转型表现出的试点、增量、渐进等特征,从中央政府与地方政府财政关系的变迁以及各地区地方政府干预经济的方式和力度的不同入手,在对相关文献回顾的基础上,提出了一个基于财政分权和地方政府行为的视角理解中国经济转型的完整的理论框架,并构建了相应的理论模型,利用中国经济转型的相关数据对模型的推论进行了检验。

本书分析表明:计划经济体制下,由于信息和激励的原因,生产效率不断下降,这直接导致了巨大的国家财政压力。而由于受意识形态、知识局限、改革不确定性等因素的限制,面临中国 M 型政府组织架构的现实条件,中央政府在巨大的财政压力下只有选择向地方政府转移财政压力,走向财政分权之路。但是,各地区资源要素禀赋和经济结构存在巨大差异,使得中央政府对不同地区的地方政府采取了不完全一致的财政分权形式,而且随着改革的进行,财政分权形式也被不断调整。这样,不同的财政分权形式和不同的经济结构,就对各地区的地方政府形成了不同的行为激励和约束,进而导致了地方政府行为的差异,出现“理想型”“勾结型”和“掠夺型”地方政府的分别,从而不同地区的经济环境在不同时期也就表现出“无形之手”“援助之手”和“攫取之手”的差异。其结果是:一方面,计划经济体制的约束在地方政府层面不断被突破,有利于提高社会经济运行效率、促进经济增长的改革措施为各个地方政府竞相采纳或模仿,从而使得中国经济在实现转型的同时,得以保持稳定而快速的增长;另一方面,不同地区、不同时期地方政府行为的差异也使得中国不同区域的经济转型路径呈现出明显的不同,不同地区的市场化进程也是互不相同,整体上出现区域发展不平衡进一步加剧的现象,经济转型也表现出试点、增量、双轨制等特征。

本书通过对中国经济转型的梳理,指出从财政制度改革着手,实行财政分权,同时保持中央对地方的政治集权,而不是从政治自由化或经济私有化着手进行经济改革,是中国经济转型取得成功的一条基本经验。本书的研究也为我国深化财政制度改革、正确处理中央和地方的关系、把握不同级别政府在经济改革的作用及所扮演的角色提供了相应的理论参考。

目 录

第一章 导言	1
第一节 问题的提出	1
第二节 研究框架和基本概念	4
第三节 研究方法	21
第四节 本书的结构安排	26
第二章 文献综述	30
第一节 基于财政分权和地方政府行为的中国经济转型研究	30
第二节 研究经济转型中政府行为的视角：回顾与评介	43
第三节 本章小结	53
第三章 中国财政分权：动因、历程与激励	54
第一节 财政分权的动因和历程	54
第二节 财政分权形式与地方政府的财政激励	70
第三节 本章小结	84
本章附录	87
第四章 晋升制度和经济结构对地方政府的激励和约束	94
第一节 财政分权下地方政府官员的政治激励	94
第二节 区域经济结构与地方政府行为的选择	101
第五章 地方政府行为与中国经济转型历程	116
第一节 中国经济转型特征：地方政府的作用	116
第二节 地方政府行为多样化与转型的区域差异	128

第六章 财政分权、经济结构与地方政府行为：理论模型 141

 第一节 引言 141

 第二节 理论模型 148

 第三节 本章小结 160

第七章 财政分权、经济结构和地区经济绩效：计量检验 163

 第一节 计量模型及数据 163

 第二节 参数估计及检验 170

 第三节 本章小结 180

第八章 结束语 181

参考文献 189

第一章 导 言

第一节 问题的提出

自 1979 年算起^①，中国由计划经济向市场经济转型已经持续了 25 年的时间，本书打算从财政分权与地方政府行为的视角对这一转型过程进行描述、分析和诠释。它既是理论的探讨，也是经验和历史的研究，其目的是分析政府，特别是地方政府在经济转型中的作用和影响，着重于讨论财政约束下的地方政府行为与经济转型的关系。

具体而言，下列三个问题是本书试图加以回答和探讨的，这些问题也是本书的主题：

第一，中国各地区的经济转型是在基本相同的历史背景下展开的，为什么在这 25 年的经济转型过程中，有些地区取得了令人瞩目的经济增长，并逐步形成了以市场为中心的资源配置体制，而有些地区经济增长却相对缓慢，至今还处在计划与市场体制的矛盾交织当中？

表 1-1 粗略地展示了中国经济转型过程中不同区域之间经济转型绩效的差异。我们可以看到，东、中、西部地区之间，无论是经济增长速度、经济发展水平，还是市场化进程，都存在相当的差距，而且这种差距在经济转型过程中被进一步扩大。在实行中央集权的一国之之内，历史背景基本相同的条件下，各地区的经济转型绩效为什么会出现如此显著的差异？对这一问题的回答，我们

^① 1978 年 12 月 18 日至 22 日，中国共产党召开了十一届三中全会，明确提出了全党的工作重点从 1979 年转移到社会主义现代化建议上来。此前，1978 年 12 月 13 日，邓小平在中央工作会议闭幕会上的讲话，就已经提出要克服官僚主义、加强责任制，“允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民，由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来。”并指出“如果现在再不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送。”见邓小平：《解放思想，实事求是，团结一致向前看》一文，载于《邓小平文选（一九七五—一九八二年）》人民出版社 1983 年版，第 140—142 页。

需要对经济转型与经济发展进行区分。我们知道，中国经历的是市场化和工业化的双重转变，经济转型和经济发展同步进行，交织在一起。从经济发展的角度，引起中国不同地区经济发展差距的因素有很多^①。本书所要探讨的是各地区经济转型路径差异的原因，即各地区之间为什么会出现市场化进程的不同。为此，我们将深入讨论中国经济转型的一些主要特征，对不同地区经济转型的进程、方式和路径，以及由此导致的经济绩效的不同，加以比较分析。

表 1-1 中国三大区域经济转型状况^②

地区	平均 GDP 增长率 (%) ^a		人均 GDP (元/人, 当年价格) ^a		城镇化率 (%) ^b		市场化指数 (2000 年) ^b
	1978—1990	1991—2003	1979 年	2002 年	1982 年	2000 年	
东 部	9.46	12.78	537.45	14080.49	24.1	46.1	7.16
中 部	8.58	11.06	356.69	6959.57	19.9	33.0	5.47
西 部	8.80	10.75	290.30	5463.88	16.6	28.7	4.71
中部/东部	0.91	0.87	0.66	0.49	0.83	0.72	0.76
西部/东部	0.93	0.84	0.54	0.39	0.69	0.62	0.66

资料来源：a. 根据《新中国五十年统计资料汇编》及国宏数据库 (<http://www.amr.gov.cn>) 数据计算所得；b. 王小鲁、樊纲：《中国地区差距的变动趋势和影响因素》，《经济研究》2004 年第 1 期，经整理。

第二，计划经济向市场经济的转型，本质上也是政府管理经济方式的转变，是政府在经济活动中的重新定位。是什么因素促使了中国各级政府，特别是地方政府在经济活动中的重新定位？不同地区地方政府在中国经济转型过程中扮演的是什么样的角色？

表 1-2 简要地给出了 2002 年东、中、西部各地区代表性公共服务项目的财政支出水平。我们可以看到，中国不同地区的地方政府所提供的地方公共产品的水平和结构很不相同。2002 年年底，东部地区政府财政支出占 GDP 比重

① 谭小芬、李翀曾总结了 10 种关于中国地区经济差距成因的假说，有历史因素与自然条件假说、发展战略假说等。见谭小芬、李翀：《中国地区经济差距成因问题的研究综述》，《经济学动态》，2004 年第 2 期，第 89—94 页。

② 在文献中，关于东部、中部和西部地区的划分并不完全一致，不同的研究者往往会根据所能取得的数据资料进行调整，本章第二节我们将对中国的行政区划进行详细说明。在本节当中，东部地区包括京、津、冀、沪、辽、鲁、苏、浙、闽、粤、琼 11 个省（市），中部地区包括晋、吉、黑、皖、赣、豫、湘、鄂 8 个省（区），西部地区包括蒙、桂、渝、川、黔、云、藏、陕、甘、宁、青、疆 12 个省（区）。

为 10.99%，而西部地区高达 20.3%；人均司法费用与行政费用之比，东部地区为 0.89，而西部地区只有 0.55。这意味着不同的地方政府提供公共产品的水平和结构，以及对经济的干预程度和方式是不相同的。不同地区地方政府管理经济方式转变的不同对中国经济转型造成了什么程度的影响？更为重要的是，各地方政府行为之间为什么会出现这种差异？这些问题的回答，我们需要对影响经济转型的基本因素进行分析和讨论，对政府功能与经济转型之间的关系，政府内部的激励机制，也必须加以研究。这就涉及了本书所要探讨的第三个问题。

表 1-2 2002 年年底三大区域代表性公共服务项目财政支出水平（元/人）

项目 地区	财政总支出 GDP	城市 维护费	政策性 补贴	抚恤和社会 福利救济费	公检法司 支出	行政 管理费	司法费用 行政费用
东部地区	10.99%	86.38	23.25	34.08	118.37	133.50	0.89
中部地区	12.48%	28.28	43.13	25.48	55.41	85.22	0.65
西部地区	20.30%	31.87	21.18	26.55	63.85	116.58	0.55

资料来源：根据《中国统计年鉴 2003》整理计算所得。

第三，与其他的转型国家不同，中国的经济转型是从财政分权开始的。中国的经济改革为什么会首先从财政分权开始？财政分权以什么样的方式对中国经济转型产生了怎样的影响？

表 1-3 对中国、俄罗斯和波兰实施的主要经济改革措施的先后顺序做了简略的比较，中国与这两个国家不同的一个重要方面就是，中国的改革是从财政分权开始的。显然，财政分权形式是内生于中国整体的经济结构当中的，但是财政分权这一改革措施反过来又深刻地影响着中国经济转型的过程。是什么因

表 1-3 三个主要转型国家经济领域改革的顺序

改革顺序 国别	第一步 (起始年)	第二步 (起始年)	第三步 (起始年)	第四步 (起始年)	第五步 (起始年)
中 国	财政改革 (1980)	自由化(双轨) (1984)	稳定化 (1994)	私有化(渐进) (1995)	银行改革 (2003)
俄罗斯	自由化 (1992)	银行改革 (1992)	私有化 (1993)	稳定化 (1995)	税收改革 (1995)
波 兰	自由化 (1990)	私有化(渐进) (1990)	稳定化 (1990)	税收改革 (1992)	银行改革 (1993)

资料来源：[比] 热若尔·罗兰：《转型与经济学》，张帆、潘佐红译，北京大学出版社 2002 年版，第 28 页，经整理。

素导致了中国首先进行财政制度改革，走上财政分权之路？财政改革对中国此后的经济转型产生了什么样的影响？这是本书所回答的第三个问题。对这一问题回答，我们需要分析中国进行经济改革的动因，厘清财政分权的形式和历程，以及由此引发的各级政府行为的变化，我们还需要讨论财政分权与其他改革措施之间的关系。

上述问题是围绕中国经济转型的历程而展开的，本书将根据经济学原理对这些问题进行讨论和分析。讨论的原则和方法以及提出的理论假说所具有的普适性^①，是本书所关心的一个重要方面。本书的研究不仅能够对中国经济转型的重要方面给出成功的理论解释，而且研究的结论能够对于讨论中国今后的经济建设、其他国家的经济转型、其他类型的改革以及市场经济制度建设富有启示。

第二节 研究框架和基本概念

上一节对本书的主题进行了说明。在本节，将给出讨论这些主题所遵循的基本框架，此后的章节将围绕这一框架而展开；同时，本节中还将对本书所使用的几个基本概念进行阐述。

一、本书研究框架

图 1-1 给出了本书研究的基本框架。其主要内容是：20 世纪 70 年代末，计划经济体制使得中央政府面临巨大的财政压力。在 M 型多层级的政府架构下，中央政府选择了通过向地方政府进行财政分权来缓解财政压力。但各地区

^① 1948 年，马寅初曾特别强调：“余总以为中国研究经济学的青年，应多注意中国的实际情形，社会环境，与历史背景。我们生在这个社会之中，决不能离开这个真实社会，而高谈空论。但我们，同时亦生在这个时代，与这个时代的潮流亦不能脱节，故事实与理论有合冶一炉之必要。”见马寅初：《财政学与中国财政——理论与现实》，商务印书馆 2001（1948）年版，第 2 页；我的导师王振中研究员也是特别关心理论假说的普适性、历史的连续性，在他的博士论文中曾如此强调“在国际直接投资理论中，任何一种假说的提出应该在解释国际直接投资时具有普遍的适用性。在此适用性的含义是，这种假说既能解释发达国家的对外直接投资，也能解释发展中国家的对外直接投资；这种假说既能解释过去的直接投资运动，也能说明现在的直接投资，具有历史的连续性。”关于本书提出理论假说所遵循的方法，我们将在本章《研究方法》一节加以说明。

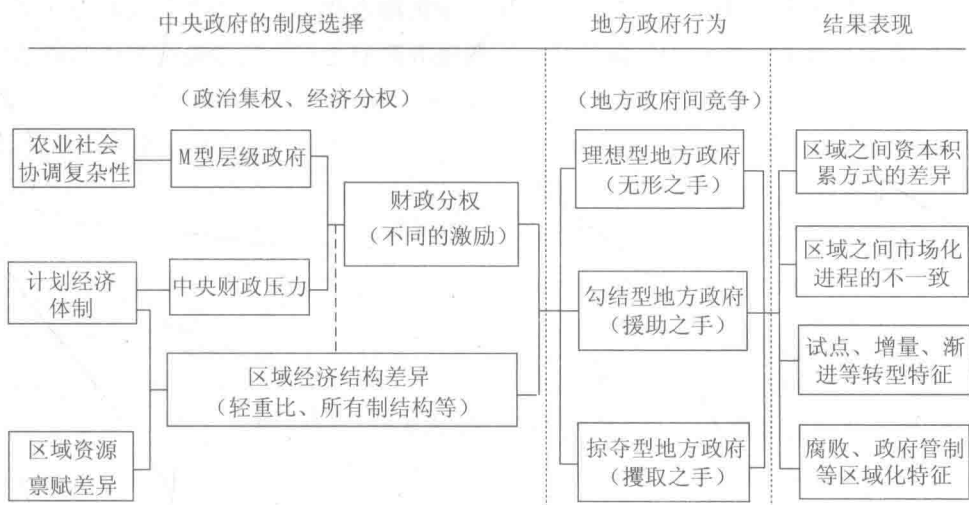


图 1-1 本书框架：财政分权和地方政府行为视角下的中国经济转型^①

要素禀赋不同，在计划经济下所形成的经济结构也不相同，这使得在不同地区中央和地方的财政分权形式不完全一致，而且在不同的时期各地区的财政分权形式的变化也不相同。这样，不同的财政分权和地区经济结构就对地方政府形成了不同的行为激励和约束，进而导致了不同的地方政府之间以及同一地方政府在不同时期的行为差异。这些差异使得各地经济环境表现出“无形之手”“援助之手”和“攫取之手”的分别。其结果是中国不同区域的经济转型路径呈现出明显的不同，不同地区的资本积累方式、市场化进程也是互不相同。整体上，中国出现区域发展不平衡，经济转型也表现出试点、增量、渐进等特征。

对于上述研究框架，有几点需要加以说明：

第一，尽管我们强调不同的财政分权形式对地方政府会形成不同的激励，但是，这并不意味着财政分权的不同形式是外生的。中央对地方政府的财政分权形式是由该地区经济结构、经济发展水平及地方政府同中央政府的谈判等因素所决定的。在后面的章节，我们将对中国经济转型过程中财政分权的形式进行详细的考察，并对其成因进行深入的分析。

第二，本书框架中关于地方政府行为类型的划分，并不意味着某一地区的地方政府行为特征始终是不变的。随着整个国家经济环境的变迁，其他地区经济的发展，以及本地区经济结构的变化，该地区地方政府的行为会不断演化，

^① 框架中关于地方政府行为类型的划分在本书的文献综述部分将进行详细讨论。

从一种类型转变成另一种类型。同时，该地区地方政府行为的变化又反过来影响国家整体和其他地区的经济环境。不同地方政府之间，地方政府与中央政府之间的这种互动，是本书分析的重心所在。

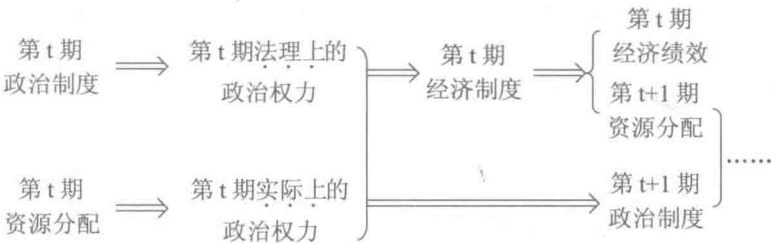


图 1-2 经济制度与政治制度变迁的一个分析框架

Acemoglu et al. (2004) 给出了一个关于经济制度和政治制度变迁的分析框架，在这个框架中，第 t 期的政治制度和资源分配将决定 t 期的经济制度和 $t+1$ 期的政治制度，而第 t 期的经济制度一方面会影响当期的经济绩效，另一方面又会影响 $t+1$ 期的资源分配。在 $t+1$ 期，政治制度和资源分配又与同样的逻辑对经济制度、经济绩效和资源分配产生影响。本书框架中财政分权形式和地方政府行为的变化，也正是遵循这种逻辑进行的。

第三，尽管本书文献综述部分将对地方政府的行为类型进行详细的考察，但在这儿先简略地描述出不同类型的地方政府行为所对应的地区经济环境可能是必要的。表 1-4 从保护产权的法制环境和政府管制两个方面，给出了框架中不同的地方政府行为所对应的区域经济环境的一些主要特征，分别用“无形之手”“援助之手”和“攫取之手”来加以概括。表 1-4 中，地方政府行为指的主要是地方政府对企业等微观经济主体所进行的管制、提供的公共服务等。

表 1-4 经济转型中地方政府行为的影响

模 型	法制环境 (Legal Environment)	管制环境 (Regulator Environment)
无形之手 (Invisible Hand)	政府依法办事，提供必需的公共品； 法院为合同执行提供保证	政府按规则行事，进行适当的管制； 基本无腐败
援助之手 (Helping Hand)	政府操纵法律，运用权力促进经济发展； 政府官员确保合同的执行	为改善特定商业环境，政府过度管制； 有组织地腐败
攫取之手 (Grabbing Hand)	政府操纵法律，运用权力寻租； 司法系统失效；黑社会保证合约的执行	进行掠夺式管制； 无组织地腐败

资料来源：Timothy Frye, Andrei Shleifer. “The Invisible Hand and Grabbing Hand”, *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, 1997. 经整理。

第四，在本书框架中，中央和地方财政分权的效果与不同地区的特定经济结构是密切相关的。比如，对于国有企业比例相对较大的地区，财政分权赋予地方政府更大的管制本地区经济的权利，而由于政府官员从国有企业往往比从私人企业更容易获得个人利益，这样财政分权会使得在地区产生更多的经济管制；对于轻工业、手工业比重较大的地区，由于这些企业的利税在很大程度上取决于其市场范围的拓展，这些地区的地方政府为发展本地区经济、培育地方税基，在财政分权的条件下就会有动力通过提供良好的产权保护等公共产品，为本地区企业拓展市场提供服务；而在利益分化较为明显的地区，如果形成了利益集团对地方政府的俘获，财政分权则可能会导致行政垄断，累退性质的税费结构等经济扭曲。财政分权下地方政府行为不同的原因及其影响是本书的一个核心内容。

第五，在本书框架中，没有把其他改革措施置于显著的位置，这意味着，基于这一框架，可以把这些经济改革措施看作是内生的。比如，在中央和地方已经实行财政分权，而中央政府仍实施着计划价格体制的条件下，地区之间商品贸易将促使地方政府之间引入市场价格机制，从而形成价格双轨制的格局（“中国改革与发展报告”专家组，2000）。又比如，有着独立财政利益的地方政府之间的竞争，将引发国有企业民营化（张维迎等，1998），从而导致国有企业改革的不断推进。基于财政分权和地方政府行为的分析框架，不但可以简洁地解释中国经济转型过程中的很多现象，而且还能将很多被认为是外生的改革措施内生化的，这正是本书研究框架的优势所在。

我们可以看到，“财政分权”和“地方政府”在本书的研究框架中扮演着重要的角色，但是，这两个概念的内涵并非一目了然。财政分权在有些文献中仅指中央政府向地方政府下放财权，还些文献则认为转轨时期中国的财政分权还应包括政府向国有企业下放财权和财权在政府部门内部由财政部门向非财政部门的转移。中国实行的是一个多层级的行政管理体制，地方政府的指代也是具有相当的模糊性。接下来，我们对“财政分权”和“地方政府”这两个基本概念进行一个比较详细的讨论，以澄清它们在本书中的指代对象。

二、对“财政分权”概念的探讨

在文献中，“财政分权”（Fiscal Decentralization）与“财政联邦”（Fiscal

Federalism) 经常同时出现^①, 但是, 这两个概念是有区别的。另外, 在国内, 与“财政分权”紧密相连的还有两个概念, 即“行政性分权”(Administrative Decentralization)和“经济性分权”(Economic Decentralization)。在这一小节, 我们将通过对这些概念之间关系的阐述, 来对“财政分权”的内涵进行探讨。

(一) “财政分权”与“财政联邦”的区别与联系

彼得·格罗奈维根在《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中对“财政联邦”词条的解释是, “财政联邦理论……对联邦制国家产生的具体的财政问题进行分析……试图对下述问题作出回答: 采取联邦结构的理由, 财政活动在政府内部分配的规则, 不同层级政府的收入来源, 权限在政府层级之间转移的效率性质, 政府之间收入转移的作用, 以及它们在联邦结构中的最好形式……这一理论也能够运用于非联邦制国家, 用来讨论关于多层级政府体制的设计和运行方面的问题”^②。这一段话表明, 财政联邦理论是在联邦制国家结构的制度背景下提出和发展起来的^③, 当我们在单一制国家结构形式下借鉴和应用这些理论时, 必须注意到区分这些理论所对应的政府架构, 而“财政联邦”与“财政分权”最大的分别也在于此。

“财政联邦”是以非集权的联邦政体为基础的, 各级政府的财政权利是由宪法所赋予和分配的, 并得到宪法的保障, 除非改变原有的制度架构和宪法, 否则, 州或地方政府的财政权利不能够合法的被集中起来。“财政分权”则不同, 它是中央政府根据需要, 将一定的财政权利下放给地方政府, 中央政府也可以重新将财政权利集中起来(伊拉扎, 1987)。在联邦政体下, 各级政府财政权力不存在从属关系, 是相互平等的, 主要通过立宪的方式确立政府间财政分工, 各级财政自求平衡。而中央政府集权体制下, 上下级政府之间的财政权

① 奥茨 1999 年在 JEL 9 月号发表的综述文章, 题目是 “An Essay on Fiscal Federalism”, 但文章正文的第一句话就是 “Fiscal Decentralization is in vogue”。具体见 Wallace E. Oates. “An Essay on Fiscal Federalism”, Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII (September 1999), pp. 1120—1149。另外, 在国内, “Fiscal Federalism” 有时被译成 “财政联邦主义”, 有时被译成 “财政联邦制”, 本书统一采用 “财政联邦” 的译法。笔者认为 “Federalism” 在此应当是取 “the distribution of power in an organization between a central authority and the constituent units” 的含意, 因此 “财政联邦” 的译法更为准确。

② 见约翰·伊特韦尔等编:《新帕尔格雷夫经济学大辞典》(中译本)第二卷, 经济科学出版社 1996 年, 第 390—391 页。译文有调整。

③ 这一点在罗森的《财政学》教科书上表现得非常明显, 该书开篇就是对联邦政府的制度架构进行介绍, 讲述联邦政府、州和地方政府在美国宪法中所赋予的财政收支权利。而在 21 章更是在联邦制度的背景下来介绍财政联邦理论。见 Harvey S. Rosen: Public Finance, 4th Edition, Richard D. Irwin, Inc., 1995。

利存在从属关系，地方政府的财权由中央政府授予，主要是通过行政性方式来划分各级政府间财政分工，一般都存在统一的国家预算。

不同国家结构形式下各级政府间财政权利确立方式的不同，是“财政联邦”区别于“财政分权”极其重要的一个方面。“财政联邦”一般意味着一国之内，不同的州或地方政府财权和事权的划分是相同的、一致的，对不同的地区采取同一的、规范化的标准，财政体制具有整体性、规范性和稳定性等特征。而单一制国家的“财政分权”则不同，中央政府可以根据需要，对不同地区地方政府采用不同的财政分权形式，并利用财政分权作为对地方政府的行政激励手段，中央与地方的财政分权往往是一对一决定的，因此财政，分权方式往往不具有整体性，也缺乏规范和稳定性等特征。这一点我们在后面对中国财政分权历程进行考察时将做更为深入的讨论。

值得指出的是，“财政联邦”本身也是“财政分权”的一种形式。在联邦政体下，以立宪的形式确立整个国家的财政职能和财政权利在联邦、州和地方政府间的分布，这本身就是各级政府间进行财政分工，相互形成制衡的形式。此外，虽然财政联邦制度下，宪法所赋予的州和地方政府的财政权利，联邦政府不能随意集中起来，但是，联邦政府仍然可以将宪法所赋予它自身的财政权利向各级政府分散，进行财政分权，当然也可以根据需要这一部分权利重新将其集中起来。一方面，“财政联邦”本身可以看作“财政分权”的一种形式；另一方面，宪法赋予联邦政府的财政权利也存在分权与集权的权衡，因此“财政联邦”与“财政分权”在文献中经常同时出现也就成为很自然的事了。尽管对单一制国家而言，“财政分权”更多地包含有由上而下，由中央政府主导各级政府间财政分工的内涵，而且与联邦制国家相比，集权制国家的中央政府确实能在更大范围内进行财政分权与集权的选择。

不同国家结构形式下，“财政联邦”与“财政分权”的区别是明显的，即使是在联邦制国家下，我们也仍然可以分辨出这两个概念内涵的不同。但是，这两者有着天然的紧密联系。事实上，财政联邦理论讨论的基本问题就是财政分权，即在各级政府间如何适当分配财政责任和财政工具，厘清哪些财政职能和财政工具进行集权是最优的，哪些最好放在各级政府的分权范围当中^①。因

① 应当指出的是，传统的财政联邦理论提供的是一种规范的分析框架（Normative Framework），强调的是应当怎样在各级政府间分配财政职能。马斯格雷夫（Musgrave, 1959）和奥茨（Oates, 1972）就指出，中央政府应当执行宏观经济稳定、收入再分配的财政职能，并提供全国性公共品。地方政府应当负责提供本地区的地方性公共品。