

中央编译局
出版基金项目
前沿问题系列

以政府间分权看待政府间关系： 理论阐释与中国实践

刘承礼◎著

Intergovernmental Relations as Intergovernmental Decentralization:

Theoretical Exhibition and China's Experience



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

■ 作者简介

刘承礼，安徽宿松人，中央编译局世界发展战略研究部副研究员。先后于安徽财经大学经济系、四川大学经济系、中国人民大学经济系获经济学学士、硕士、博士学位，曾在德国杜伊斯堡-埃森大学东亚研究院、美国芝加哥大学政治系访问学习。在财政结构和政府间关系、收入分配制度改革、乡村治理等领域发表学术论文30余篇、译文10余篇。主持的研究课题有国家社科基金一般项目“城乡发展一体化视野下市管县体制与省直管县（市）体制的比较研究”、中央编译局社科重点项目“基于财政分权理论的分权化治理问题研究”。

以政府间分权看待政府间关系： 理论阐释与中国实践

**Intergovernmental Relations as Intergovernmental Decentralization:
Theoretical Exhibition and China's Experience**

刘承礼 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目（CIP）数据

以政府间分权看待政府间关系：理论阐释与中国实践 / 刘承礼
著. —北京：中央编译出版社，2016. 6
ISBN 978-7-5117-3010-7

- I. ①以…
- II. ①刘…
- 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（2016）第 103885 号

以政府间分权看待政府间关系：理论阐释与中国实践

出 版 人：葛海彦
出版统筹：董 巍
责任编辑：侯天保
责任印制：尹 珺
出版发行：中央编译出版社
地 址：北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座（100044）
电 话：（010）52612345（总编室）（010）52612339（编辑室）
（010）52612316（发行部）（010）52612317（网络销售）
（010）52612346（馆配部）（010）55626985（读者服务部）
传 真：（010）66515838
经 销：全国新华书店
印 刷：北京时捷印刷有限公司
开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16
字 数：263 千字
印 张：17.75
版 次：2016 年 6 月第 1 版第 1 次印刷
定 价：68.00 元

网 址：www.cctphome.com 邮 箱：cctp@cctphome.com
新浪微博：@中央编译出版社 微 信：中央编译出版社（ID: cctphome）
淘宝店铺：中央编译出版社直销店（http://shop108367160.taobao.com）（010）52612349

本社常年法律顾问：北京嘉润律师事务所律师 李敬伟 问小牛
凡有印装质量问题，本社负责调换，电话：（010）55626985

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题	1
第二节 文献述评及其启示	4
第三节 研究内容与方法	33
第四节 主要贡献与不足	37
第二章 政府间分权的比较制度分析	40
第一节 引言	40
第二节 单一制国家和联邦制国家的政府间分权	41
第三节 基于各国宪法文本的政府间分权解析	46
第四节 政府间分权的依据、结构与制衡	56
第五节 评论性结语	64
第三章 使政府间分权制度化与制度化的政府间分权	66
第一节 引言	66
第二节 政府间分权理论的比较研究	69
第三节 政府间分权为什么需要制度化	75
第四节 何谓制度化的政府间分权	81
第五节 政府间分权何以制度化	87
第六节 评论性结语	92

第四章 当代中国条块结合的政府间关系	93
第一节 引言	93
第二节 纵向的政府间关系：集权与分权的动力学	96
第三节 横向的政府间关系：内生和外生的因素	106
第四节 条块关系上存在的问题及其原因	112
第五节 评论性结语	116
第五章 中央与省级政府间关系：政府间分权 I	118
第一节 引言	118
第二节 建国以来中央与省级政府之间关系的演进	119
第三节 政治集权与财政分权：两个分析维度	131
第四节 中央与省级政府之间的关系：一个模式，四种解释	148
第五节 评论性结语	158
第六章 省以下政府间关系：政府间分权 II	160
第一节 引言	160
第二节 市管县体制是否会走向终结	163
第三节 正在进行的省直管县（市）体制改革	175
第四节 省直管县（市）体制改革的悖论	184
第五节 评论性结语	187
第七章 政府间分权与政府行为	189
第一节 引言	189
第二节 建立在政治集权基础之上的中国式财政分权	192
第三节 政治集权基础上的财政分权与中央政府行为	204
第四节 政治集权基础上的财政分权与地方政府行为	220
第五节 评论性结语	240
中文参考文献	243
英文参考文献	257

图表索引

表 2.1	从财政收支集中度指标上看财政分权	45
表 3.1	联邦制和单一制的比较	73
表 3.2	不同情况下的不确定性和预期性	75
表 5.1	传统计划经济时期中央与省级政府之间关系的演进 (1949—1978)	120
表 5.2	改革开放之后中央与省级政府之间关系的演进 (1978—2014)	124
表 6.1	强地级市所辖强县的产业结构	166
表 6.2	强地级市所辖强县的财政结构 (2011)	167
表 6.3	强地级市领导班子成员的来源	169
表 6.4	弱地级市所辖强县的产业结构	170
表 6.5	弱地级市对其所辖农村地区的支持 (2011)	171
表 6.6	样本弱县的一般预算情况 (2011)	173
表 6.7	安庆市流出人口结构 (2000)	175
表 6.8	各省财政省直管县 (市) 体制改革	176
表 6.9	各省下放经济社会管理权	181
表 7.1	相关重要文件对税收立法权的表述	192
表 7.2	相关重要文件对税务机构设置的表述	195
表 7.3	相关重要文件对税收行政权 (征管权) 的表述	196
表 7.4	地方政府财政收支缺口	229

表 7.5	改革开放以来地方政府主要支出项目排序的变化	239
图 3.1	单一制条件下的地方政府竞争	79
图 3.2	制度化的政府间分权的特征	82
图 4.1	地方财政收支占全国的比重	108
图 7.1	中央财政支出与中央财政收入之比	214
图 7.2	中央财政收入占全国财政收入的比重	215
图 7.3	地方上解收入和补助地方支出占中央收支合计的比重	216
图 7.4	各项主要支出占中央财政支出的比重	217
图 7.5	中央预算外资金收支占全国的比重	218
图 7.6	中央对地方转移支付比重的变化	219
图 7.7	经济建设费占地方财政支出的比重	228
图 7.8	社会文教费占地方财政支出的比重	228
图 7.9	地方预算外资金收支占全国预算收支的比重	231
图 7.10	各地支援不发达地区的支出总额	233
图 7.11	地方财政收支结构	235

第一章 导论

第一节 选题

政府是一个结构性组织。在这个组织内部，根据管辖权和管辖范围的不同，可以分为不同层级的政府。由于分工与合作的需要，不同层级的政府之间有着千丝万缕的联系。这些联系有些是静态的，有些是动态的，它们共同编织了政府间关系的图景。解析这种带有静态和动态特质的图景，是理解当代中国政治经济体制的一个重要途径。反过来，当代中国的政治经济体制又影响和塑造了当代中国的政府间关系。粗略的观察发现，当代中国的政治经济体制是不同步地变化着的，尤其在体制转型过程中更是如此。回顾历史，存在这样一种判断，即改革开放以来的体制转型在经济方面的深度和广度大大超过了政治方面，由此形成了一种独特的政治经济体制：政治上依然保持着权力相对集中的格局，而经济上则通过以财税体制改革为突破口的分权化改革实现了经济权力的相对分散。在这种独特的政治经济体制下，自中央经省市县直至乡镇的各级政府之间静态或动态地建立了丰富多彩的联系。

如何研究各级政府之间的这些联系呢？政府间分权的理论似乎可以提供一些分析工具。对相关理论文献的检视表明，政府间分权的理论虽然起源于对联邦制的探讨，但它们越来越多地被借用来分析单一制国家的分权

现象。这种理论移植的倾向给政府间分权的比较研究提供了学术基础，进而为研究当代中国的政府间关系提供了理论支撑。那么，如何进行政府间分权的比较研究呢？梳理政府间分权的相关文献自然是首要的工作。可以想象的是，这些理论文献大多是跨学科的，因而方法论基础也大不相同。在它们中间，有的立足理论推演，有的专攻模型构建，还有的强调数据分析，侧重点不一而足。但无论侧重点如何，这些文献大都把政府治理作为中心议题。于是，以政府治理为线索，政府间分权的相关文献可以得到系统的评述。尽管对这些学术文献的评述能够发现一些可供政府间关系研究的启示，但是对于全面把握政府间关系而言，实践理性仍然是缺乏的。为此，还需要从实践层面对单一制和联邦制国家的政府间分权进行比较制度分析。这一比较制度分析可以建立在各国宪法文本的基础之上。通过文献梳理和文本比较，政府间分权的制度化需求逐渐显现出来。于是，从理论上阐释使政府间分权制度化的必要性，以及构建制度化的政府间分权，将有助于在实践上理顺政府间关系。

具体到当代中国的政府间关系，展开分析之前应该有一个整体轮廓，而条块关系是描述这个轮廓的最好框架。在纵向维度上，中央政府及其下级政府大多存在一一对应的职能部门，这些职能部门被称为“条”；在横向维度上，各个职能部门又组成了一个一个的政府单元，这些政府单元被称为“块”。作为职能部门的“条”和作为政府单元的“块”之间相互结合，便形成了政府间关系的整体轮廓。如何解构当代中国政府间关系的这一轮廓呢？根据现有的理论储备和实践经验，中央与省级政府的关系和省以下政府之间的关系是最为突出，也是最需要得到解析的两类政府间关系。对于中央与省级政府的关系而言，可以从党和国家历年发布的重要文件上找到其自建国以来演进至今的路径。如何解释这一独特的演进路径呢？本书尝试着根据相关理论提炼出两个基本的分析维度，即政治集权和财政分权。政治集权是社会主义国家的传统。虽然历经30余年的改革，当代中国的政治体制依然是相对集权的，有的学者甚至把它看作是中国经济增长的先决条件。受政治集权的影响，改革开放以来中国所实行的财税体制（顺次为财政包干制、分税制和公共财政体系）并不是西方财政联邦制

意义上的财政分权，但它又的确是财税权力在各级政府之间的分配。所以，尽管中西差异的客观存在，但以财政分权来界定改革开放以来的财税体制亦不为过。使用这两个分析维度，本书尝试着为当代中国中央与省级政府之间的关系提供不同的解释。至于省以下政府之间的关系，正在进行的省直管县（市）体制改革探索为政府间分权的理论分析提供了试验场。政治集权与财政分权的理论框架依然适用，在这两个分析维度下，我们首先检验市管县体制的历史功过，再对正在进行的省直管县（市）体制改革探索进行剖析。特别值得提到的是，这一部分的分析焦点在于比较这两种体制在解决城乡统筹发展问题上的优劣。作为理论框架的实践应用，本书最后将评估政府间分权对政府行为的影响。对这个命题的分析侧重于财税体制所内生的激励与约束机制对中央与地方政府行为的影响。尽管表现为财政分权对政府行为的影响，但财政分权是在政治集权的背景下形成的，所以政治集权与财政分权的分析框架在此部分继续适用。

至此，本书的选题大体上被描述了出来，即以政府间分权为理论基础，研究当代中国的政府间关系。本书的观点是，当代中国政府间关系的调整之所以始终未能取得理想的结果，这固然有许多现实的制约因素，但与相关本土理论的贫瘠和西方理论的滥用不无关系。政府间分权作为一种有效的政府治理途径，在维持政府间关系的均衡上发挥着不可忽视的作用。然而，现有的政府间分权理论是基于联邦制而开发的，它势必不能担负起解释当代中国政府间关系的重任，毕竟当代中国的分权改革具有独特性。因此，通过扬弃学术文献中现有的政府间分权理论，总结当代中国政府间关系变化的历史经验，本书拟建构的制度化分权规则将有助于解释和理顺当代中国的政府间关系。当然，理顺政府间关系是一项系统工程，它涉及政治、经济、社会体制等各方面的改革，无序的相机抉择必然会付出高昂的试错代价；同时，理顺政府间关系也断不可能依赖某一领域或某一制度改革的单兵突进。为此，使用政府间分权的比较研究所得出的启示，对当代中国的政府间关系，特别是中央与省级政府之间的关系和省以下政府之间的关系进行剖析，并透视政府间分权对政府行为的影响，都有一定的理论与现实意义。

第二节 文献述评及其启示

一、政府间关系研究的相关文献

(一) 中文文献关于政府间关系的研究及其启示

自1956年4月25日毛泽东在政治局扩大会议上发表的《论十大关系》论及要发挥中央和地方两个积极性以来，人们对中央与地方关系进而政府间关系的关注从未停止过。然而，与实践探索的繁荣景象相反，对政府间关系的学术研究却长期滞后，国内可供参考的研究性文献一度乏善可陈。直到20世纪90年代之后，包括中央与地方关系在内的政府间关系才得到规范的学术探讨。幸运的是，这一选题一经受到学术界的重视，便立即带有交叉学科的取向，其中以政治学、经济学、法学、历史学领域的研究最为活跃，这些研究既有理论框架，又有经验事实，为推进我国的政治经济体制改革贡献了知识增量。大体来看，在这一时期，国内研究文献对当代中国政府间关系的研究思路可以概括为四种二分法：

一是政治/经济二分法。如“政治单一制与经济联邦主义”^①、“政治集权下的地方经济分权制”^②、“政治上的相对集中与经济上的相对自主相结合”^③、“中央集权为辅、地方分权为主的经济管理体制，但仍保留政治上中央相对集权的政治管理体制”^④等提法，都是使用政治/经济二分法来讨论政府间关系，特别是中央与地方关系，这些研究大多是从政治权力和经济权力互动组合的角度来梳理当代中国的政府间关系的。如果说这一组文

① 杨光斌：《中国经济转型时期的中央与地方关系新论——理论、现实与政策》，载《学海》，2007年第1期。

② 许成钢：《政治集权下的地方经济分权与中国改革》，见青木昌彦、吴敬琏主编《从威权到民主：可持续发展的政治经济学》，北京：中信出版社2008年版。

③ 张宇、刘承礼：《中国特色的中央地方关系模式》，见张宇主编《中国模式：改革开放三十年以来的中国经济》，北京：中国经济出版社2008年版。

④ 胡鞍钢：《论新时期的“十大关系”》，载《清华大学学报（哲学社会科学版）》，2010年第25卷第2期。

献只是泛泛地使用政治/经济二分法来概括当代中国政府间关系的结构特征,那么另一组文献则是使用政治/经济二分法来剖析官员行为,这组文献将结构意义上的政府间关系转换成了行为者意义上的政府间关系。这方面的领先研究是由周黎安作出的,他将地方官员看作是既关注经济利益的“经济参与者”,又关注政治晋升的“政治参与者”^①,这两种不同角色各自的内生激励为解释地方政府行为,进而为解释政府间关系提出了一个广为引用的理论框架^②。不过,近年来有越来越多的学者开始质疑这一研究框架的完备性,因为经济与政治因素固然是理解政府间关系的两个重要层面,但是这种二分法存在以偏概全的弊端,特别是它们无法完全派生或替代其他形式的政府间关系。

二是集权/分权二分法。政府间关系的变化虽然没有形成有规则的周期性,但是实践上总是出现“一放就乱,一乱就收,一收就死,一死就放”的循环,因而有的学者将其归结为“集权与分权的动态平衡”,但由于条块关系没有处理好,所以他们并不认为中央集权与地方分权已经实现了最佳组合。^③与集权对应地,分权一度成为改革开放以来政府间关系调整的主要方向,最为著名的有两组分权,一是行政性分权与经济性分权;二是事权与财权的下放。行政性分权与经济性分权在20世纪80年代开始流行,但二者却是不同步的,即产品分配、物价调整、财政管理等行政方面的权力实现了大幅度的下放,而为各级政府提供激励与约束机制的经济

① 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,载《经济研究》,2004年第6期;周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,载《经济研究》,2007年第7期。

② 郭庆旺、贾俊雪:《地方政府行为、投资冲动与宏观经济稳定》,载《管理世界》,2006年第5期;王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭:《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》,载《经济研究》,2007年第1期;王文剑、覃成林:《财政分权、地方政府行为与地区经济增长——一个基于经验的判断及检验》,载《经济理论与经济管理》,2007年第10期;王文剑、覃成林:《地方政府行为与财政分权增长效应的地区性差异——基于经验分析的判断、假说及检验》,载《管理世界》,2008年第1期。

③ 沈立人、戴园晨:《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,载《经济研究》,1990年第3期。

性分权则滞后了^①。同样地，事权与财权的下放也是不同步的，上级政府凭借行政权力优势和财政转移支付的决定权，可以将财政支出的责任推给下级政府，这就造成了下级政府特别是基层政府的事权与财力不对称^②。正因如此，集权与分权过程其实是并存的。20世纪90年代以来，有关集权与分权的讨论大量出现在学术文献之中。有学者将既有观点综述为“中央主导型”、“地方主导型”和“中央地方混合型”^③，前两种类型可能是基于不同侧重点所作的片面判断，而第三种类型即“中央集权与地方分权的混合体制”^④也许更有解释力，因为纯粹的中央集权体制和纯粹的地方分权体制在现实世界中都不存在，改善政府间关系并不等同于简单地向中央集权，当然也不能简单地等同于向地方分权。有学者认为这种混合体制应该走向“选择性集权”，因为“选择性集权的另一面就是真正意义上的地方分权”^⑤，或者说，“既要加强和改进中央集权，又要顺应人民民主和市场经济的发展要求”^⑥。鉴于集权的同时还存在分权的现象，用集权/分权二分法来概括当代中国的政府间关系并不彻底。

三是博弈/均衡二分法。在20世纪80年代所推行的财政包干制改革中，中央与各省的收入分成比例或地方给中央的上缴额是由中央与各省之间进行“一对一”谈判决定的，于是用博弈论来研究政府间关系似乎顺理成章。例如，毛寿龙描述了中央与省级政府之间的博弈关系，认为“要克服地方保护主义，就必须在制度上确立和加强中央政府的权威”^⑦。王绍光

① 楼继伟《解决中央与地方矛盾的关键是实行经济性分权》，载《经济社会体制比较》，1991年第1期。

② 张永生《政府间事权与财权如何划分？》，载《经济社会体制比较》，2008年第2期。

③ 钟开斌《中国中央与地方关系基本判断：一项研究综述》，载《上海行政学院学报》，2009年第3期。

④ 胡鞍钢《正确认识处理市场经济转型中中央与地方的关系》，见董辅初等：《集权与分权——中央与地方关系的构建》，北京：经济科学出版社1996年版。

⑤ 郑永年、王旭《论中央地方关系中的集权和民主问题》，载《战略与管理》，2001年第3期。

⑥ 林志远《中央集权和地方分权——联邦主义的经验和教训》，载《战略与管理》，2003年第1期。

⑦ 毛寿龙《“囚犯的难题”与“地方主义的泥潭”：中央与地方关系的再思考》，载《行政论坛》，1996年第3期。

也将中央与省级政府的关系总结为“一对三十（省区）的博弈格局”，而财政资源的分配取决于谈判双方博弈的结果。^① 有些学者认为，这种“一对多”的博弈格局之所以能够形成，一方面是因为各级政府的利益目标进而决策目标不尽一致；^② 另一方面是因为财政包干制的制度设计使得各级政府不同程度地拥有自由裁量权，彼此都可以通过机会主义行为减损对方的利益。既然中央与地方存在博弈关系，那么政府间关系在某种程度上可以达到均衡状态，尽管这样的均衡并不一定会让参与者和利益相关方满意。这种二分法得到了诸多响应。^③ 然而，1994年开始的分税制改革改变了分权规则，使得博弈/均衡二分法部分地失效了。

四是分工/合作二分法。在这种方法看来，政府间关系在一定程度上是政府职能在各级政府之间的分工与合作。2002年党的十六大报告对政府职能进行了概括，将其定位为宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务。由于行政隶属关系和利益关系的存在，各级政府并非独立的行为主体，它们在履行这些职能时既有分工，也有合作。有些学者研究了政府之间彼此职责权限的划分^④，有些学者研究了政府职能在政府之间的分工^⑤。这些职权划分或职能分工不时成为人们诟病的对象，最受关注的批评莫过于学术界对职责同构及其弊病的探讨。^⑥ 在各级政府之间，有分工必然有合作。因此，与政府职权划分或职能分工相关的政府之间的合作关系同样

① 王绍光，a 《中国政府汲取能力下降的体制根源》，载《战略与管理》，1997年第4期。

② 胡鞍钢 《中国经济波动报告》，沈阳：辽宁人民出版社1994年版；张宇：《集权、分权与市场化改革》，见董辅初等：《集权与分权——中央与地方关系的构建》，北京：经济科学出版社1996年版；杨瑞龙：《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》，载《经济研究》，1998年第1期。

③ 夏永祥、王常雄：《中央政府与地方政府的政策博弈及其治理》，载《当代经济科学》，2006年第2期。

④ 金太军等：《中央与地方政府关系建构与调谐》，广州：广东人民出版社2005年版。

⑤ 周天勇、王安岭、谷成、吴旭东：《“十一五”及今后一个时期调整和理顺中央与地方关系的改革思路》，载《经济研究参考》，2007年第15期。

⑥ 朱光磊、张志红：《“职责同构”批判》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》，2005年第1期；周振超：《当代中国政府“条块关系”研究》，天津：天津人民出版社2009年版。

引起了学界的关注。^① 此外，以宪法文本^②、国家结构^③、府际关系^④、财政体制^⑤、利益平衡^⑥为主线，来刻画政府之间的分工与合作关系在中文文献中也比较常见。

应当承认，上述研究成果与当代中国的政治经济体制改革相辅相成、相互启发，为展现和解释当代中国的政府间关系提供了很好的理论视角。然而，面对纵横交错、条块结合的政府间关系，“政治/经济”、“集权/分权”、“博弈/均衡”、“分工/合作”等二分法还停留在对过去的经验事实进行解释的层面，这不利于发现并解决与理顺政府间关系相关的几个重要问题：决定或影响政府间关系变化的主要因素是什么？政府间关系调适的瓶颈是否在于政府间分权的错位？政府间分权的理论能够为政府间关系调整提供什么样的知识？基于国内文献的回顾给本书的选题以如下启示：第一，对当代中国政府间关系的研究大多涉及特定时期财政管理体制改革、权力结构变换和利益关系均衡等一系列问题，抓住了主要矛盾。这些研究体现了理论界从不同角度来寻求解释并预测当代中国政府间关系及其走向的尝试，但是，这些文献过多地将注意力集中在分析地方政府行为上，对中央政府行为的研究略显不足。第二，对政府间关系的研究取决于研究对象的界定，如果将市场、企业、政党、普通民众等主体考虑在内，则研究难度势必会大大增加；然而，如果忽视这些主体的存在，则不能完整地理解政府间关系的变化规律及其对政府行为的影响。第三，目前论及政府间关系的研究大多集中在财政关系领域，缺乏对政治因素的关注，特别是缺

① 王绍光，b 《健全的制度设计：正确处理中央与地方合作关系的关键》，载《国际经济评论》，1997年第1—2期。

② 熊文钊：《大国地方：中国中央与地方关系宪政研究》，北京：北京大学出版社2005年版。

③ 杨小云：《论新中国建立以来中国共产党处理中央与地方关系的历史经验》，载《政治学研究》，2001年第2期。

④ 林尚立：《国内政府间关系》，杭州：浙江人民出版社1998年版。

⑤ 胡鞍钢：《正确认识处理市场经济转型中中央与地方的关系》，见董辅初等：《集权与分权——中央与地方关系的构建》，北京：经济科学出版社1996年版。

⑥ 刘海波：《我国中央与地方政制结构的分析与改进》，载《公共政策评论》，2008年第1期。

乏将政治与财政因素结合起来的讨论，这就造成了认识的不全面，甚至会得出荒谬的结论来。

（二）英文文献关于政府间关系的研究及其启示

英文文献中涉及当代中国政府间关系研究的成果也十分丰富。有些研究，例如财政联邦制理论的开发与应用，是以联邦制为研究对象的，它们并不必然与解释当代中国的政府间财政关系联系起来。但是，经过一些政治经济学者的改造，它们俨然成为解释当代中国政府间财政关系及其动力机制的理想工具。还有些研究，从一开始就有意识地以当代中国政府间关系为研究对象，它们未必直接贡献了理论工具，但是其实证分析的思路和结论值得我们参考。对于英文文献中关于政府间关系的规范和实证研究，我们可以借助几个重要的概念来梳理。

一是财政联邦制。财政联邦制是联邦制国家的主要特征，借鉴其研究成果来分析当代中国的政府间财政关系难免有些牵强附会，但经过一些政治经济学者的改造，它们在阐释中国问题时似乎颇有说服力。到目前为止，财政联邦制文献已经经历了两代发展。第一代财政联邦制文献强调地方政府因对地方居民的需求情况更为了解，而比中央政府在提供地方公共物品时更有效率。^①与第一代财政联邦制文献强调地方公共物品的供给效率不同，第二代财政联邦制文献更加重视激励因素。例如，温加斯特认为，在市场保护型联邦制中，通过一种很难回收的方式将权力转移给地方当局，一方面，中央政府限制了自己的行动；另一方面，地方政府将得自中央政府的授权与经济机会联系在一起，积极地培育和保护环境，推动新兴企业的兴起，促进了地方繁荣。^②钱颖一和温加斯特进一步指出，（中央对地方的）信息分权、权威分权，以及管辖权竞争可以使政府承诺更加可

① Hayek, F. A. (ed.), *Capitalism and the Historians*, The University of Chicago Press, 1954; Tiebout, Charles M., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 1956; Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959; Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, New York et al.: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.

② Weingast, Barry R., "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 11, No. 1, 1995.