

财政分权体制下的区域民生类 公共服务差距研究

官永彬 著

中国社会科学出版社

财政分权体制下的区域民生类 公共服务差距研究

官永彬 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政分权体制下的区域民生类公共服务差距研究/官永彬著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7699 - 3

I. ①财… II. ①官… III. ①财政管理体制—关系—社会
服务—研究—中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 041326 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
特约编辑 林 木
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 5 月第 1 版
印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 12
插 页 2
字 数 202 千字
定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

2015年重庆师范大学学术专著出版资金资助

前 言

中国是一个地域辽阔、人口众多与地区差异显著的转型大国，从1978年开始了市场化导向渐进式的经济体制改革，我国的财政体制也在计划经济向市场经济的转型过程中逐步由集权型向分权型演变。可以说，财政分权体制改革一直是我国经济转型的重要内容。这种具有中国特色的制度安排使地方政府逐渐拥有了财政收入的剩余索取权和剩余控制权，从而为地方政府发展经济提供了重要激励，促进了中国经济的持续增长与繁荣。但与之伴随的地方政府为增长而竞争的负面效应也开始显现。其中最令人关注的现象是，地区之间的基础教育、医疗卫生、社会保障等民生类公共服务供给差距并未随着经济增长而显著缩小，由此使不同地区的居民在公共服务的享有机会上并不均等，这势必危及中国和谐社会的构建、经济的稳定协调与可持续发展。从党的十七大报告中可以看出，党和政府殷切期望通过区域民生类公共服务均等化战略来实现区域协调发展的目标。在此背景下，我们必须对我国区域间民生类公共服务差距的特征事实加以动态认识，对此差距的生成机制加以合理阐释，以及对治理差距的政策路径加以系统构建。为此，本书遵循“提出问题、形成假说、构建框架、实证检验、解决问题”的逻辑思路与技术路线，在对区域民生类公共服务差距进行综合评价的基础上，试图以新政治经济学为理论基础和分析范式，以地方政府行为模式为逻辑载体，在一个统一的框架中揭示出转型中的财政分权与区域民生类公共服务差距的内在机制，并找到契合中国经济政治体制背景的治理区域民生类公共服务差距的有效路径。

本书是在教育部人文社会科学项目研究成果基础上形成的。本书的主要内容包括：一是在民生类公共服务范围界定基础上，充分考虑地区间单位公共服务供给成本差异、辖区居民的消费需求以及地方政府的财政支出偏好，从公共服务产出的维度尝试构建了区域民生类公共服务差距的综合评价指标体系，并选择分税制改革以来的省级面板数据，运用多指标综合评价方法对地区间民生类公共服务总体和具体项目差距作出实证评价。二

是运用新政治经济学理论范式,按照“转型经济体制背景—财政分权—异质性的地方政府竞争行为—财政能力差距与支出偏好的地区差异”的内在逻辑构建了一个考察区域民生类公共服务差距生成机制理论框架。三是实证检验财政分权、地方政府异质性的财政竞争行为与区域民生类公共服务差距关系。具体来说,首先,选择分税制改革以来省级辖区的财政数据,综合运用收入分配文献发展出的基尼系数分解方法,系统探究我国地区间财力差距形成机制。其次,运用省级面板数据,实证考察转型中的财政分权与地方政府财政竞争对不同地区地方政府支出偏好影响的方向和程度,研究发现,地方政府的支出偏好具有空间异质性特征。实证结论为本书治理区域民生类公共服务差距问题的政策建议,提供了理论指导和经验支持。四是提出了契合中国经济政治体制背景的推进政府绩效评价制度、基层民主制度、户籍制度以及转移支付制度创新的可行路径,从而构建出以中央政府为主导的多元政策框架,以此加快地方政府从增长型政府向公共服务型政府的转型进程,增强转移支付制度的财政均等化效应,逐步缩小区域民生类公共服务差距,从真正意义上实现无论居住在任何地区的居民都能够享有大致相当的公共服务。

本书在梳理已有文献的基础上,试图对中国转型过程中财政分权体制背景下的区域民生类公共服务差距问题做出系统且深入的研究。改革开放以来,财政体制领域的分权化改革促进了中国经济的持续增长与繁荣。但随着财政分权化改革正面效应的不断释放,其负面效应也开始日益凸显,并引起诸多学者高度关注。不过,此类研究主要集中在地方保护、市场分割、重复建设、城乡和地区间收入差距以及公共产品供给效率等方面,鲜有从理论和实证上探讨财政分权对区域民生类公共服务差距负面影响的文献。本书认为,中国特殊的财政分权体制是理解目前我国区域民生类公共服务差距形成与扩大的关键和突破口。有鉴于此,本书试图在一个统一框架下,揭示转型中财政分权与区域民生类公共服务差距的内在机制和最佳契合点。具体来说,本书的创新在于:一是运用新政治经济学理论范式,以地方政府行为作为逻辑载体,构建了一个全新的阐释区域民生类公共服务差距生成机制的理论框架。本书从中国式财政分权体制中揭示了地方政府为增长而在税收、支出以及转移支付等方面展开财政竞争的激励机制,发现了地方政府财政竞争行为的异质性,正是这种差异化竞争影响和决定了地方政府间不同的财政能力水平和公共支出偏好,并最终引发出日益严

重的区域民生类公共服务差距问题。二是运用中国省级层面面板数据对财政分权、地方政府财政竞争行为与区域民生类公共服务差距的关系进行了系统的实证研究。三是契合中国的制度背景，提出中央政府主导和控制的多元协同的政策框架。大量关于平抑区域民生类公共服务差距的政策性研究往往局限于财政体制本身的改革，而忽视地方政府行为的激励。本书的理论和实证研究结果表明，区域民生类公共服务差距是地方政府财政能力和支出偏好共同作用的结果，而转型经济背景下的财政分权体制与地方政府财政竞争行为将深刻影响地方政府的财政能力和支出偏好。因此，如何从根本上平衡地方政府之间的财政能力，以及重塑地方政府特别是落后地区地方政府的支出偏好，增强对居民民生诉求的回应性，将是未来政策的主要着力点。

保障和改善民生是当前政府和学界高度关注的重要课题。本书试图在中国式财政分权框架下对区域民生类公共服务差距的特征事实、形成机理和治理路径进行尝试性研究。愿本书的研究能够起到抛砖引玉效果，引起更多学者对基础教育、医疗卫生和社会保障等民生类公共服务的公平供给问题作出系统的理论与实证研究，从而为政府实现公共服务均等化的政策制定提供更多的理论支持和实践参考。

需要指出的是，本书在选题设计、框架构建、理论支撑、方法选择以及完善修改等过程中，西南财经大学易敏利教授和刘灿教授、西南大学段豫川教授和张应良教授、重庆师范大学罗兹柏教授和陈绍友教授、重庆社会科学院李敬研究员和吴安研究员、重庆市人民政府研究室石品处长以及重庆市巴南区花溪街道办事处陈培芳女士等提出了十分宝贵的建议，在此谨致谢忱。当然，书中的不足之处概由作者负责。最后，本书的顺利出版得到了重庆师范大学学术专著出版资金的鼎力资助和中国社会科学出版社的大力支持，对此一并表示深深谢意。

作者

2015年7月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 选题背景与问题的提出	1
第二节 核心概念界定与相关文献述评	5
一 核心概念界定	5
二 相关文献述评	10
第三节 研究思路与研究方法	19
一 研究思路与框架	19
二 研究方法	25
第四节 可能的创新与不足	26
第二章 区域民生类公共服务差距的综合评价	29
第一节 引言	29
第二节 区域民生类公共服务差距评价指标体系的构建	31
一 区域民生类公共服务差距综合评价视角选择	31
二 区域民生类公共服务差距评价指标体系遴选原则	32
三 区域民生类公共服务差距评价指标体系基本框架	33
第三节 区域民生类公共服务差距的动态评价	34
一 区域民生类公共服务差距的评价方法	34
二 区域民生类公共服务差距的评价结果	36
第四节 研究结论	41
第三章 区域民生类公共服务差距生成的制度逻辑	43
第一节 新政治经济学的理论溯源与应用	43
一 新政治经济学的兴起逻辑与理论渊源	43

二	新政治经济学的利益异质性假定	46
三	利益集团及其博弈行为	47
四	中国地方政府行为的新政治经济学分析	49
第二节	转型中的财政分权与地方政府财政竞争行为	52
一	财政分权体制的演进脉络与内生的财政激励	53
二	转型中的财政分权与特殊的政治激励	62
第三节	地方政府财政竞争行为特征和形式	64
一	资本偏好、流动性约束与外资依赖	65
二	地方政府财政竞争的形式	68
第四节	异质性地方政府财政竞争行为的结果	71
一	地方政府财政竞争对地区财政能力的作用机制	71
二	地方政府财政竞争对政府支出偏好的作用机制	74
第四章	财政分权、地方政府财政竞争行为与地区间财力差距	78
第一节	地区之间财力差距的特征事实	78
一	引言	78
二	分析方法与数据来源	80
三	地区之间财力差距的总体评价	84
第二节	分权体制下的税收竞争与地区之间财力差距	86
一	地方政府间税收竞争的异质性	87
二	异质性的税收竞争对财政收入的影响	90
三	财政收入对区域财力差距的贡献	91
第三节	分权体制下的转移支付竞争与地区之间财力差距	94
一	转移支付形式及其演变的政治逻辑	94
二	现行转移支付均等化效应实证分析	98
三	现行转移支付均等化效应的稳健性检验	106
第四节	研究结论与政策启示	107
第五章	地区差异、财政分权与地方政府支出偏好	109
第一节	引言	109
第二节	计量模型设定、指标选择与数据说明	112
一	计量模型设定	112

二	模型指标选择·····	114
三	研究数据说明·····	117
第三节	计量结果分析·····	118
一	经济较发达地区和经济欠发达地区·····	118
二	东部、中部与西部地区·····	121
第四节	研究结论与政策意蕴·····	124
第六章	财政分权框架下地方政府行为转型:	
	以公共服务型政府为取向 ·····	126
第一节	地方政府转型的内在逻辑: 动因与目标模式·····	126
一	政府转型的理论内涵·····	126
二	西方国家政府转型的历史逻辑·····	127
三	我国地方政府转型的内在逻辑·····	131
第二节	公共服务型政府的理论分析: 内涵与特性·····	138
一	公共服务型政府内涵·····	138
二	公共服务型政府特性·····	141
第三节	地方政府转型的机制设计: 激励与约束·····	143
一	改革政府绩效评价体制, 建立合理有效的考核机制·····	144
二	推进基层民主建设, 建立传递居民 偏好的公共选择机制·····	146
三	逐步改革户籍制度, 建立完善的“用脚投票”机制 ·····	147
第七章	财政分权框架下转移支付制度优化:	
	基于财政均等化视角·····	149
第一节	转移支付目标的重塑: 财政均等化·····	149
一	转移支付目标的经济考察: 理论依据·····	149
二	转移支付目标的现实选择: 横向财政均等化·····	154
第二节	转移支付结构的优化: 以均衡性转移支付为主导·····	156
一	调整反映既得利益的转移支付·····	158
二	完善财力性转移支付·····	159
三	规范专项转移支付·····	160
第三节	转移支付分配模式优化: 建立以公式为 基础的均等化分配机制·····	161

一 财政均等化模式的比较与启示·····	162
二 均等化转移支付公式的设计·····	163
第八章 主要结论与研究展望·····	166
第一节 主要结论·····	166
第二节 研究展望·····	170
参考文献·····	173

第一章 绪论

第一节 选题背景与问题的提出

20 世纪 50 年代以来，世界各国普遍出现了财政分权趋势。无论是市场经济较为完善的欧美等发达国家，还是迫于摆脱经济增长陷阱的亚非等发展中国家，特别是从计划经济向市场经济过渡的转型国家，都已经或正在推进财政体制的分权化改革，尽管改革的初始动因并不相同。可以说，财政分权已经成为世界各国无法回避的重要实践问题，也是包括经济学在内的诸多学科急需加以解释的理论命题。对于一个地域辽阔且人口众多的双重大国来说，中国于 20 世纪 70 年代末开始了市场化取向的经济体制改革，在这渐进式的转轨过程中，财政分权体制变革一直是经济转轨的核心内容和关键领域。由于政治制度、经济基础、自然地理、历史文化等方面的不同，中国的财政分权不管是从分权诱因、分权程度，还是从分权表现形态、经济绩效上看，都与其他国家的财政分权存在显著的差异。这意味着，我们应该对中国的财政分权进行更为细致且全面的考察。

改革开放以来，中国从过去高度集中的计划经济向分散化的市场经济转轨。为了合理界定中央政府和地方政府的财政利益，调动地方政府发展经济的积极性，中央政府在财政体制变革领域中理性选择了分权化改革的路径。从 20 世纪 80 年代初期开始推行的“分灶吃饭”的财政体制，到 1994 年前实施的各种形式的财政包干体制，都是财政体制走向分权化道路的两个明显的标志。1994 年中央政府更是推行了影响深远的分税制改革，财政分权体制也逐渐趋于规范。作为市场经济条件下政府间关系的承

载体,分税制首先在明确中央政府和地方政府事权的基础上划分了各自的财政支出范围,再进一步根据事权和财权相对应的原则,在中央政府和地方政府之间明确财政收入^①范围,并建立转移支付制度^②协调各级地方政府间的关系。这次分税制改革重新调整了中央政府与地方政府的财政收入分配格局,并在中央政府与地方政府之间建立了财政关系的基本框架。之后,中央政府又对财政税收权限、财政支出范围、转移支付办法进行了一些局部的调整,使政府间的纵向财政分权进一步规范化。总之,在这种渐进的经济体制转型过程中,中央政府与地方政府之间逐渐形成一种特殊的财政分权关系,这一关系在分税制改革后得以强化与规范。

中国的改革开放现已走过 30 余年历程,在经济方面始终保持了持续且高速增长的势头,取得了令世人瞩目的成就,国内生产总值年均增速约为 9%。但是,我国在经济高速增长的背后却是基础教育、医疗卫生以及社会保障等与民生高度相关的公共服务供给的相对不足。^③以 2010 年为例,我国公共服务支出占总支出的比重以及占 GDP 的比重分别为 24.64% 和 5.52%。^④从国际比较看,无论是与高等收入国家相比,还是与我国处于相同经济社会发展阶段的中低收入国家相比,我国公共服务支出的占比都明显偏低。^⑤这说明经济的高速增长并没有自然而然地带来国民福利的普遍增进。更为重要的是中国区域之间公共服务的供给水平存在显著的差距且呈扩大之势。自分税制改革以来东部地区公共服务支出的绝对规模显著大于中西部地区,1994 年东部地区公共服务支出总额为 539.30 亿元,分别大于中部、西部地区 244.17 亿元和 274.50 亿元,到 2010 年这一差距已扩大至 4589.39 亿元和 4135.91 亿元。从公共服务支出

① 作为分税制改革的核心内容,财政收入划分亦即把税收划分为中央税、地方税和中央与地方共享税,并设立国税局和地税局分别征收相应的税收。

② 主要采取税收返还的形式,使地方财政收入不因税制改革而低于 1993 年的水平,这是为了保证地方既得利益,以获取地方政府对改革的支持。

③ 2005 年 9 月 8 日,联合国开发计划署在《2005 年人类发展报告》中指出,中国的社会发展正开始落后于经济增长,这种落后主要表现在教育、医疗、住房等公共服务领域。说明中国经济的高速增长并没有带来社会公共事业的同步发展,社会公共事业发展不足的事实令人担忧。

④ 该数据来源于《中国统计年鉴》(2007)。这里的公共服务支出主要包括教育、文化、科技、医疗卫生等社会文教费支出。

⑤ 高收入国家公共服务支出占 GDP 和总支出的比重分别为 21.1% 和 49.5%,中等收入国家依次为 11.5% 和 42.1%,而低收入国家则为 7.6% 和 27.5% (中国经济增长与宏观稳定课题组,2006)。

的相对规模看,东部地区公共服务支出占本级财政支出的比重从2000年以后也整体上高于中西部地区。从2010年来看,东部地区公共服务支出占本级财政支出的相对比重为28.23%,分别高于中部、西部地区2.93%和3.53%。^①这就意味着与东部地区比较而言,经济落后的中西部地区特别是西部地区民生类公共服务供给更为不足,经济社会发展的失衡程度更大,不断累积和日益凸显的民生问题更令人担忧。课题组调查发现,西部地区居民对民生类公共服务的总体满意度仅为30.87%,而从民生类公共服务具体项目来看,满意度最低的四个项目分别为就业服务(26.78%)、环境保护(27.32%)、公共安全服务(28.32%)以及医疗卫生服务(31.42%)。^②

众所周知,公共服务是一种特殊的公共物品,其内在的“公共”属性逻辑必然要求在不同区域、不同群体以及不同个体之间实现均等化,使居住在任何辖区的居民都能享受大致相当的公共服务。但现实却是公共服务在区域之间并非均等,这势必影响我国和谐社会的构建,以及经济社会的协调可持续发展。值得欣慰的是,区域间公共服务差距较大的事实已经引起中央政府的高度关注。2005年中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》明确提出,要“按照公共服务均等化原则,加大国家对欠发达地区的支持力度,加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展”。^③时隔一年,在2006年的中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中指出:“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化。”^④随后党的十七大报告更是进一步强调要“缩小区域发展差距,必须注重实现基本公共服务均等化”。以及要“扩大公

① 该数据来源于《新中国五十五年统计资料汇编》(中国统计出版社2005年版)以及相应各年的《中国统计年鉴》(中国统计出版社),经整理而得。

② 该数据来源于国家社会科学基金项目“民生导向的政府公共服务绩效评价与改善研究”课题组于2012年1—2月和2012年7—9月的实地问卷调查,此次调查主要针对居民对社会保障、基础教育、医疗卫生、公共文化、环境保护、公共安全等民生类公共服务的满意度进行评价,实地调查范围涉及四川、云南、重庆、贵州、陕西、甘肃、青海、广西、西藏9个省(自治区、直辖市)。此次调查共获取有效问卷1078份。

③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》, http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/18/content_3640318.htm。

④ 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》, <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/4932424.html>。

共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会”。^① 2012年国务院正式印发的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》首次明确了基本公共服务覆盖基本公共教育、劳动就业服务、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生等八大领域,确定了44类80个基本公共服务项目,并提出未来建设的整体目标,到2015年,覆盖城乡居民的基本公共服务体系逐步完善,到2020年,城乡区域间基本公共服务的差距明显缩小,争取实现基本公共服务均等化。^② 由此可见,研究区域民生类公共服务差距问题具有重要理论价值和现实意义。这将有助于缩小地区间公共服务差距,促使各地区居民享有比较均等的基础教育、医疗卫生、社会保障等机会,促进和谐社会的建设和经济社会的健康发展,以及刺激国内消费需求,促进我国经济发展方式的转型。^③ 诚然,这也是本书选题的现实考虑。

更值得我们深思的问题是,为什么中国在经济高速增长的背后却是区域间公共服务供给水平的非均衡?其生成的内在逻辑是什么?我们下一步又应该如何对区域公共服务差距加以有效治理?为此,本书遵循“提出问题、形成假说、构建框架、实证检验、解决问题”逻辑思路与技术路线,在对区域民生类公共服务差距进行综合评价的基础上,试图以新政治经济学为理论基础和分析范式,以地方政府行为模式为逻辑载体,在一个统一的框架中揭示转型中的财政分权与区域民生类公共服务差距的内在机制,并试图找到契合中国经济政治体制背景的治理区域民生类公共服务差距的有效路径。

① 《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》, <http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104099/6429414.html>。

② 《国家“十二五”规划基本公共服务涵盖八大领域》, <http://www.job51.com/rizhao/rizhao57624.html>。

③ 2009年中央经济工作会议明确指出,保障和改善民生是我们发展经济的最终目的,也是实施扩大内需战略和推动经济发展方式转变的重大举措。而实现公共服务均等化正是惠及13亿人的最重要的民生问题。唯其如此,才能改善居民的消费环境,稳定居民的消费预期,拉动居民的有效需求,促进我国经济发展方式的转变和持续增长。

第二节 核心概念界定与相关文献述评

一 核心概念界定

(一) 财政分权

财政分权（Fiscal Decentralization）自 20 世纪 80 年代以来便成为包括经济学在内的诸多学科研究的一个时兴话题，自然也是本书研究的一个重要概念。为了进一步理解财政分权的内涵和边界，需要先对分权、财政分权以及财政联邦主义三个概念进行必要的澄清。财政分权是分权的一种重要形式和内容。所谓分权，就是指有关公共职能的权威和责任从上级政府向下级政府转移，具有复杂且多重的含义。^① 一般来说，分权可以细分为政治分权、行政分权、财政分权和市场分权等几种类型。尽管不同形式分权都涉及不同主题，具有不同的特征、政策含义，其成功实施的条件也各不相同（见表 1-1），但是，各种分权的表现形式则存在重合之处，并不能完全清晰地界分。事实上，这些分权是相互关联的，并且共同作用于社会经济的发展。其中，财政分权在整个分权中的地位 and 作用更为重要。因为财政是政府活动在经济上的直接体现，其他形式分权中的许多内容最终都会反映到财政分权上来。

表 1-1 不同分权形式

政治分权	行政分权	财政分权	市场分权（服务供给）
宪法、法律与监管框架	行政事务信息与监管	支出安排	教育，健康、人口与营养，基础设施
分权与政治参与	地方行政技术与管理能力	收入安排	安全网
	分权化治理中的可问责性、透明度与腐败	政府间转移支付，拨款设计，政府借款	灌溉、供水和卫生，自然资源管理与环境

资料来源：世界银行网站（www.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm）。

^① 中国社会科学院财政与贸易经济研究所：《走向“共赢”的中国多级财政》，中国财政经济出版社 2005 年版，第 26 页。

此外,分权也常和联邦主义(Federalism)联系在一起,两个概念都意味着权威在各级政府之间的配置。不同的是,分权通常从财政含义来理解,强调在权威总量不变的条件下,权威从中央向地方的转移,并且该权威也主要集中在财政权威方面,而对政策和政治权威涉及甚少;联邦主义则常常从政治含义来理解,强调的是一系列制度所规定的过程,通过这一过程权威被配置和再配置。这再次表明,财政分权是从分权衍生出来的一种重要的分权形式,其本质内容就在于如何在不同级次政府之间配置职能,并使用不同的财政手段来与之相匹配。财政联邦主义则是指包含了联邦政治制度特征^①的财政关系或财政体制。虽然财政分权与财政联邦主义之间存在细微的差别,但在经济学文献中两者是可以通用的。^②从相同的意义上说,两者所要解决的都是政府部门的纵向结构问题,即如何在不同级次的政府之间划分责任,并配置与各级政府所要实现的财政责任相一致的财政手段。^③

尽管我国的政治体制是中央高度集权的,但在财政体制方面却具有联邦主义特征。从这个角度说,本书的财政分权指的是中央政府向地方政府下放财政权力,给予地方政府一定的税收权力和支出责任范围,并允许地方政府自主决定其预算支出规模和结构。其范畴主要包括中央政府与地方政府之间收入来源的划分、支出责任的配置以及转移支付的形式等。可见,财政分权是通过财政收支的不同安排来实现的。

(二) 地方政府

无论联邦制还是单一制,世界上绝大多数国家都相应采取多级政府体制,在这种政治制度安排中,地方政府(Local Government)是其最重要

① 这种联邦政治制度特征体现在:至少有两套政府直接作用于公民;联邦政治体制下的中央政府和地方政府之间在宪法上没有从属关系,每一级政府的主权都来自宪法,而不是另一级政府的授予。每一级政府都有权在立法、执法和征税权过程中直接与其公民接触,而且每一级政府都是由其公民直接选择并直接对其公民负责(罗纳德·奥茨,1999)。

② 罗纳德·奥茨(Oates,1999)专门论述了“联邦主义”在经济和政治学中的差异。在政治学中,它特指某种政治制度,在该政治制度下,宪法保证一定范围内的自治权,以及中央和地方政府各自的权力。但对经济学家而言,几乎所有的公共部门都或多或少是联邦化的,因为公共服务是由不同级别政府提供,并且存在与正式宪法无关的事实上的决定权威的空间。

③ 中国社会科学院财政与贸易经济研究所:《走向“共赢”的中国多级财政》,中国财政经济出版社2005年版,第28页。