

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

社会发展经验丛书



李扬 主编

周飞舟 谭明智 著

# 当代中国的中央地方关系

DANGDAI ZHONGGUO DE  
ZHONGYANG DIFANG GUANXI

中国社会科学出版社



李扬 主编

周飞舟 谭明智 著

# 当代中国的中央地方关系

DANGDAI ZHONGGUO DE  
ZHONGYANG DIFANG GUANXI



中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国的中央地方关系 / 周飞舟, 谭明智著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 11

(社会发展经验丛书)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5103 - 7

I. ①当… II. ①周…②谭… III. ①中央与地方的关系—研究—中国—现代 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 272564 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 王茵  
特约编辑 孙萍  
责任校对 任晓晓  
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>  
中文域名:中国社科网 010 - 64070619  
发行部 010 - 84083685  
门市部 010 - 84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 三河市君旺印务有限公司  
版次 2014 年 11 月第 1 版  
印次 2014 年 11 月第 1 次印刷

---

开本 710 × 1000 1/16  
印张 10.75  
插页 2  
字数 162 千字  
定价 34.00 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联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

## 《社会发展经验丛书》编委会

丛书主编：李 扬

丛书编委：李汉林 折晓叶 渠敬东

刘白驹 沈 红 葛道顺

# 目 录

第一章 中央与地方关系引论 .....	(1)
一 中央政府与地方政府 .....	(2)
二 集权与分权 .....	(6)
三 “收权”与“放权” .....	(12)
第二章 财政包干制 .....	(19)
一 财政包干制的内容和演变 .....	(19)
二 包干制与乡镇企业 .....	(28)
三 包干制与国有企业 .....	(32)
四 包干制对中央地方关系的影响 .....	(37)
第三章 分税制 .....	(42)
一 分税制的背景和基本内容 .....	(44)
二 分税制与转移支付体系 .....	(50)
第四章 土地财政 .....	(63)
一 土地征用和政府的土地收入 .....	(64)
二 土地财政 .....	(73)
三 分税制和土地财政的实证解释 .....	(82)

<b>第五章 土地指标</b> .....	(92)
一 土地管理制度 .....	(93)
二 占补平衡:消极严控的补地政策 .....	(96)
三 土地置换与折抵指标:严控政策下的 “开口子” .....	(101)
四 增减挂钩:指标激励的找地政策 .....	(107)
五 纳入计划管理与清理检查:中央“口子” 的收紧 .....	(116)
<b>第六章 地方实践</b> .....	(120)
一 指标漂移的市场化逻辑:以重庆市地票制度 为例 .....	(121)
二 地票制度下地方各层级政府间关系 .....	(125)
三 由持证准入到持证准用:成都农村产权交易 平台的案例 .....	(127)
四 基层政府的项目逻辑:以成都市大邑县为例 .....	(136)
五 兼谈地方融资平台的急速膨胀与大规模的 资本下乡 .....	(143)
六 讨论:土地政策视野下的中央—地方关系 .....	(146)
<b>第七章 中央地方关系与城镇化</b> .....	(149)
一 土地、财政、金融“三位一体”的城镇化模式 .....	(149)
二 “农民上楼”与“资本下乡” .....	(154)
三 中央与地方:简要的结论 .....	(157)
<b>参考文献</b> .....	(159)

# 第一章

## 中央与地方关系引论

对地方政府行为的分析一直是理解当代中国社会与经济发展的关键要素之一。从理论方面来看，理解政府行为主要是以公共选择理论和公共财政理论为基础。<sup>①</sup> 简单而言，公共财政理论将政府看作提供公共品和公共服务的必要组织，政府的这些职能可以称之为“扶助之手”；公共选择理论则将政府看作有自身独特利益的组织，这其中既包含了政府本身与国家和社会的公共福利目标不一致的组织利益，也包含了政府官员的个人利益。在某些情况下，政府会利用其合法权力从社会中为自身谋取利益，这就是通常所说的“攫取之手”。这两派相对立的理论源于对政府组织的基本预设，都有其理论上的合理性。事实上，我们在讨论政府行为时经常面对的经验问题是，政府在何种情况下会“伸出”“哪一只手”？也就是说，是哪些因素影响了政府的行为方式？

从学术界的理论成果来看，影响政府行为方式的主要因素可以分为三大类：一类是外部因素，即政府行为受到社会上各利益群体和社会组织的影响，这是从政府的“外部”或者国家与社会关系的视角来讨论政府行为，这类因素不是我们在此讨论的主要内容；另外一类则是具体讨论政府组织内部的结构和

---

<sup>①</sup> 参见布坎南、马斯格雷夫《公共财政与公共选择：两种截然对立的国家观》，类承曜译，中国财政经济出版社2000年版。

制度，这类因素影响到政府部门内部的利益和权力分配，并形成对政府官员行为的制约；第三类因素是政府组织的宏观框架，即中央地方关系。第二类因素和第三类因素有着强烈的互相影响的效应，是我们讨论政府行为时的重点。中央地方关系包括了很多方面，例如财政、人事、军事和行政，涉及的领域多而复杂。为了使讨论的问题简明而且有实证性，我们将财政关系作为中央地方关系分析的重点。

## 一 中央政府与地方政府

从财政角度来看，政府的职能主要有四个方面：资源配置、收入分配、稳定经济及发展经济。在这四个方面的职能中，配置资源和维持收入的公平分配相对又更加重要一些，通过政府来分配资源以实现经济增长和收入的公平分配是不同于通过市场来达到同一目的的必要方式。这两种方式是很不相同又互为补充的，而哪些资源应该通过市场配置，哪些应该通过政府配置，在理论上则主要取决于这些资源本身的性质。

政府的财政之所以被叫作“公共财政”，是因为政府配置、提供的资源、物品和服务具有公共性质，我们一般将这些物品和服务称为公共品和公共服务，这无疑是相对于“私人物品和服务”而言的。如果我们将政府层级考虑在内，那么哪些公共服务应该由中央政府等高端政府来提供、哪些应该由基层地方政府来提供，就更是一个难以达成共识的问题。纯粹从理论出发，我们可以概括出以下两个简单的判断，我们画出下面的表格：

表 1—1 中央和地方政府的公共服务

	公共性强	公共性弱
跨地区	中央政府	私人
地区内	地方政府	私人



从上表可知，公共性较强的服务是政府财政的主要支出责任的覆盖范围，公共性较弱的服务则可以由私人资本予以提供。这里的“公共性”在很大程度上与商品和劳务的“外部性”有关。以城市建设为例，城市道路、桥梁、绿地、公共交通等的公共性最强，基本上完全属于政府的支出责任范围，文化和体育场馆、学校、政府和公共事业建筑等的公共性也较强。而城市的房地产、工厂、公司等设施则公共性较弱，是由私人资本来提供和驱动的。从区域范围来看，那些跨地区的、覆盖面广的公共服务如国防、水利、扶贫、自然灾害防治等属于高端政府的支出责任，而地区内的公共服务则属于低层级的地方政府的支出责任范围。

在财政领域，我们将政府提供公共品的职责范围称为政府的事权，而将政府的财政收入叫作政府的财权。在有多层级政府的国家中，不同级别的政府会分别对应不同范围和责任的财权和事权。政府间的关系，包括中央地方关系，其核心内容就是财权和事权在不同政府级别间的分配关系。

在中国，我们一般将安排政府间财权和事权的制度称为财政体制。广义而言，财政体制包括政府的预算收入（以税收为主）、预算支出以及预算外收支三个大的方面的制度构架；狭义的财政体制则是指预算管理体制，即一般只包括预算内收入和支出在政府间的安排和分配。例如，就中央政府而言，财政体制规定了中央政府的税收和非税收入的范围、规模以及支出方式，而且还规定了中央和地方政府之间如何就财政收入和支出进行分配和分工，也就是说，规定了财政方面中央—地方关系的基本框架。就地方政府而言，除了本级的收入和支出，还规定了与下一级政府的财政关系。因此我们可以说，中央和地方政府对于财权和事权的分配决定了中央地方关系的基本构架。

中国有五级政府，因此政府间的财政关系比较复杂。总的来说，中国政府间关系的总原则是“下管一级”，也就是说，

一般而言，各级政府只负责制定与其下一级政府的财政体制。因此，中央—地方政府间以及各级地方政府之间并没有一种统一的财政体制存在，而是随着政府级别的不同，财政体制也有所不同。中国有34个省级单位，333个地区、市级单位，2862个县级单位，37334个乡镇单位，因为政府级别、单位众多，所以财政体制也非常复杂。但是，虽然财政体制多种多样，但是地方政府之间的财政体制大多受到中央和省级之间的财政体制的指导和影响，因此有一定的规律可循。这是因为无论财政体制如何不同，都要符合一些政府间财政关系以效率和公平为衡量标准的原则。一般而言，这样的原则有三个。

第一个原则是“对称”原则。一级政府要有一级财政，即配备有相应的预算收入和支出责任，并且其财权和事权要相称或者对称。很明显，如果某级政府的事权远远超出其财权，则这级政府的财政就会出现赤字，并且没有能力为公共品和公共服务提供所需的资金；反过来，如果财权远远超出其事权，则政府提供公共品和公共服务的效率就会出现问题，因为财政收入基本上来源于税收，财权超出事权说明这个地区的居民上缴了过多的税收却没有充分享受到这些税收所能提供的公共服务。在存在多级别政府的国家中，政府财权和事权的对称并非表现为一种“僵硬”的对称，即一级政府的本级税收一定等于其支出，而是呈现出一种“动态”的平衡。当某些地方政府的事权大于财权时，上级政府会采用财政“补助”或者“转移支付”的形式来补充地方政府的收入，也就是说，这些政府的支出中有一部分并非本级的税收；同样，当某些地方政府的财权大于事权时，上级政府则会要求这级地方政府上缴一部分财政收入，也就是说，这级地方政府的支出中会有一部分“上解”，这部分财政收入会在更高级别的政府中完成支出。从理论上讲，这种“补助”和“上解”的纵向资金流动是以事权在各级政府中的分配为依据的。例如修一条跨县域、跨地市的公

路，由省级政府来协调、统筹公路的修建是一个成本最小的选择，但是修路的资金则各县、市都会按照比例负担一部分。再例如，某县要修建一所学校，校建经费除了本县财政负担一部分之外，中央、省、市可能都有一部分专门的补助来支持学校的修建，因为这个学校所培养的学生是可能在全国范围内流动的。所以说，在这个财权与事权对称的原则中，事权分配在一定程度上“主导”了财权的分配。

第二个原则是财政支出的“均等化”原则。除了按照事权来调整财权，上级政府还可能根据各地人均财政支出水平的差异来平衡各地的财政状况，以维持各地不同政府财政支出的均等化。因为就一些基本的公共品和公共服务而言，例如教育、卫生等，各地居民都应该享受到相似水平的或者最低水平的服务，而相对贫穷的地方政府则无力满足，所以上级政府会采用补助或者转移支付的形式来提高这些地方政府的财政支出能力。这种纵向的财权再分配也是财政体制的一个重要内容。

第三个原则是财政支出的“效率”原则。除了上述两个原则之外，上级政府与下级政府制定财政体制时，还会考虑监督和激励的问题。所谓“监督”，就是通过体制来规范下级政府的收入和支出行为，力图使得下级政府不会将财政资金低效率地使用。上级政府对下级政府的监督，除了会使用审计、检查等手段之外，在财政体制上则会通过“补助”或“转移支付”来影响下级政府的行为。一般而言，财政补助分为两种，一种被称为“一般性补助”（General Purpose），即没有指定补助的用途；另一种被称为“专项补助”（Earmarked or Specific Purpose），是指资金都附带有明确的用途，下级政府不得将资金挪作他用。在补助的两种形式中，一般性补助没有监督作用，主要用于满足财政支出“均等化”的目标；但是专项补助对下级政府的影响比较大。因为规定了具体的支出用途，所以上级政府不但有理由对这部分资金的使用进行监督，而且专项资金

的种类、数量和拨付方式都会直接制约下级政府的行为。所谓“激励”，则是上级政府力图通过财政体制鼓励地方政府尽量多地增加财政收入，实现财政收入的连续、快速增长。例如上级政府可以采取包干制的办法，将超过包干的收入部分全部留在下级政府以实现对财政增收的激励。

由上述三个原则可以看出，虽然我们可以用效率和公平的标准来衡量和评价中央地方关系，但是每一种财政体制框架能够实现哪些目标，或者在某段历史时期、某种社会和政治环境下更加偏重哪一个目标，都各有其特点。中央地方关系的特点，进一步来说，并非这些原则所决定，而是由中央和地方政府在围绕这些原则和目标下的“角力”所决定的。中央和地方的财政体制，表面上是财权和事权的分配，实际上是权力的分配，而且财政权力也极大地影响到政府的行政、人事等权力的强弱。在许多情况下，政府间围绕财政权力的谈判和争夺，其背后是对权力的谈判和争夺。所以，讨论中央地方关系的基本理论框架可以用“集权”和“分权”理论来概括，这也是描述中央地方关系的核心理论概念。

## 二 集权与分权

在中央和地方关系领域中，财政的“集权”和“分权”是指中央政府在多大程度上将事权和财权下放到地方政府，或者是说地方政府在财政收入和支出的使用上拥有多大程度的自主权。财政分权的极端例子在古代是春秋战国时代的分封制；在当代，美国的“财政联邦主义”（Fiscal Federalism）是比较典型的代表。在美国的财政联邦制下，各州政府享有比较独立的财政自主性。州政府有比较独立的权限来决定征收的税种、税率，对州内的公共支出有权进行安排和调整。中央—地方以及州际的转移支付比较多样化且比较规范和固定，中央政府通常有自己独立的税种和税收来源，不会过多干预地方政府的收

人和支出。对于财政集权而言，极端的例子就是新中国成立初期 1949—1952 年实行的财政“统收统支”体制。在统收统支的制度下，地方政府不但没有独立的财权，其财政收入完全归中央政府进行安排，而且其事权即支出权也由中央政府严格控制。

一个国家的财政体制倾向于集权还是分权，并没有决定性的一般规律可循。从经济效率的角度来考察，分权更加有利于形成地方政府间的竞争并且有利于提高公共支出的效率。但从公平性考虑，过度分权则容易带来地区间经济增长的不平衡，进而导致地区间公共支出水平的失衡。这种失衡应该由中央政府提供的纵向转移支付或者地区间横向的转移支付来进行弥补。但是，在过度分权的情况下，中央政府的调节能力相对比较弱，缺乏调动地方政府财政资源的能力。

与西方国家相比，中国自秦代以后一直到现在，在大部分时间里，实行的都是中央集权的政治体制。这种政治体制在财政方面也导致了较高度度的财政集权。由于缺乏对于中央绝对权力的制约制度，过度的集权和分权都容易带来政治上的不稳定。地方权力过大，容易造成中央的政令不通，在极端的情况下造成“诸侯政治”甚至地方割据和国家分裂；而中央实行过度的集权又容易使得整个政治和经济体制陷于僵化，难以对地方出现的问题进行灵活和适当的反应和处理，地方的小问题往往容易蔓延和发展成为全国性的大问题，从而也威胁到政权和国家的稳定。所谓“一放就乱、一收就死”就是指的这种状况。

关于财政集权和分权的讨论是近十年来政治经济学领域的热点。世界上大部分国家，无论其财政体制是联邦制的还是单一制（Unitary System）的，都在致力于财政分权的改革，可以说分权是一个世界性的大趋势。一般认为，分权会给予地方政府更多的自主性，从而提高整个经济和政治体系的运作效率，同时分权引发的竞争机制也有可能使得资源分配更

加平均。<sup>①</sup> 但与此同时，也有学者发现了不同（或相反）的证据。例如 Davoodi 和 Zou 认为分权和经济增长间没有显著关系，而 De Mello 则发现分权会导致地区间的财力分配更加不平衡。<sup>②</sup> 有些学者指出，分权也是有条件和有代价的。在不具备一些必要前提条件的情况下，财政分权不但不能提高效率，而且会带来一些意外后果。这些前提条件都与政府行为模式有关系，所以，最重要的并不在于分权还是集权，而在于政府行为。政府行为对于分权和集权来说，与其说是内生的，不如说是外生的，它是我们理解分权框架的前提而不是结果。

在这些前提条件中，最重要的是官员行为问责制（Accountability）的不完备性以及由此带来的软预算约束问题（Soft Budget Problem）。软预算约束是一个被普遍使用的概念<sup>③</sup>，在财政领域，软预算约束主要指下级政府的支出超过预算，而自己并不为其缺口负责，通常由上级政府的事后追加补助（Bail-out）或者借债来填补。对于借债而言，下级政府相信自己没有或只有部分偿还责任，包袱最终还是由上级政府来背。软预算约束的存在，会鼓励下级政府超额支出或者支出预算不合理从

---

① 关于分权和集权的优缺点，可以参看王绍光《分权的底限》（中国计划出版社1997年版）第三章“分权与集权的利弊”。此书之后，分权和集权讨论又有发展，观点与王不尽相同，可以参看 Qian Yingyi and Barry R. Weingast, “Federalism As a Commitment to Preserving Market Incentives,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, pp. 83 - 92; J. Litvack, J. Ahmad, and R. Bird, *Rethinking Decentralization*. Washington: World Bank, 1998。

② Hamid Davoodi, and Heng-fu Zou, “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study”, *Journal of Urban Economics*, (43), 1998, pp. 244 - 423; L. R. De Mello, 2000, “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis”, *World Development*, 28 (2), pp. 365 - 380.

③ 此概念由科尔奈提出，用于解释国有企业与政府的关系，见科尔奈《短缺经济学》，经济科学出版社1986年版。

而缺乏效率。<sup>①</sup> 过度集权导致的低效率当然与软预算约束有关(参见科尔奈的经典分析),不但如此,只要软预算约束问题严重,分权的后果也不是效率而是腐败现象的增长<sup>②</sup>,而且也达不到有些分权研究者发现的资源均等化分配目标,反而会加剧不平等。<sup>③</sup> 也就是说,政治领域并不像经济领域那样,靠私有化、分权化可以比较有效地遏制软预算约束。分权虽然会促进地方政府间的竞争,但是这些竞争并不一定会消除软预算约束。这些竞争可以表现为招商引资,也可以表现为大搞“形象工程”,因为效率从来都不是衡量地方政府表现的首要指标。由此可见,笼统地讨论分权和集权的利弊对于我们理解中央和地方关系、东部和中西部关系以及政府和企业关系是远远不够的,真正的分析应该进入政府行为的实证研究层面。

对于中国改革开放以来的政府行为,许多学者注意到中央—地方的财政关系对地方政府行为和中国经济增长的影响,也进行了大量的实证研究。

在这个方面,财政分权(Fiscal Decentralization)理论是研究的一个基本起点。该理论认为,在地方资源和生产要素可以自由流动和居民可以“用脚投票”的前提下,中央对地方的财政分权可能引发地方政府间展开良性的区域竞争,从而有效推动经济增长。<sup>④</sup> 以戴慕珍为代表的一些学者较早开始关注地方

---

① Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland and Jennie Litvack (eds.), 2003, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: The MIT Press.

② Pranab Bardhan, 2000, “Irrigation and Cooperation: An Empirical Analysis of 48 Irrigation Communities in South India”, *Economic Development and Cultural Change*, 48 (4), pp. 847 - 865; Mary Kay Gugerty and Edward Migual, 2000, *Community Participation and Social Sanctions in Kenyan Schools*. Mimeo, Harvard University.

③ Galasso, Emanuela and Martin Ravallion, 2001, *Decentralization Targeting of an Anti-Poverty Program*. Mimeo. Development Research Group, World Bank.

④ Charles M. Tiebout, 1956, “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, pp. 416 - 424; Wallace E. Oates, 1972, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

政府在地方工业化中的积极作用，用“地方法团主义”（Local State Corporatism）解释乡镇企业和一些地方工业的兴起。她认为，在1980年代中期确立的财政包干体制下，地方政府一方面可以获得超包干基数的财政收入，另一方面还可以通过乡镇企业上交利润的形式获得预算外收入，所以有极大的动力去兴办乡镇企业。<sup>①</sup>

许多学者发现，20世纪80年代中期以来的财政包干制实际上就是中央对地方的分权体制，这种体制对中国地方的经济增长有明显的推动作用，其基本机制就是基于财政分权的区域竞争。<sup>②</sup> 财政包干制对于地方经济的促进作用还表现在整个地方经济的快速增长方面。林毅夫和刘志强的分省定量研究表明，财政包干制对地方GDP的增长存在显著的促进作用。<sup>③</sup> 钱颖一等人的研究则表明，这种促进作用是通过地方政府的区域竞争模式实现的。<sup>④</sup> 有些学者更进一步发现，如果以财政支出

---

① Jean C. Oi, 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics*, Vol. 45, No. 1, pp. 99 - 126.

② Qian Yingyi and Xu Chenggang, 1993, "Why China's Economic Reform Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-state Sector," *Economics of Transition*, Vol. 1, No. 2, pp. 135 - 170; Qian Yingyi, 1994, "A Theory of Shortage in Socialist Economies based on the 'Soft Budget Constraint'," *American Economic Review*, Vol. 84, No. 1, pp. 145 - 156; Qian Yingyi and Barry R. Weingast, 1996, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Policy Reform*, Vol. 1, No. 2, pp. 149 - 185; Qian Yingyi and Barry R. Weingast, 1997, "Federalism As a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, pp. 83 - 92; Qian Yingyi and Gerard Roland, 1998, "Federalism and the Soft Budget Constraint," *American Economic Review*, Vol. 88, No. 5, pp. 1143 - 1162.

③ Lin Justin Yifu and Liu Zhiqiang, 2000, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 1, pp. 1 - 21.

④ Qian Yingyi, 2003, "How Reform Worked in China," in Dani Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 297 - 333.



法来衡量分权程度，那么无论是在财政包干制还是分税制体制下，中国改革开放以来的经济增长几乎都可以用财政分权的理论加以解释。<sup>①</sup>

但是，这些研究没有回答一个重要的问题：即分税制之后，中央地方关系实质上发生了颠覆性的变化。非常明显的是，从收入角度看，1994年的分税制改革是一个集权而非分权的改革。虽然以支出法衡量，中央地方的支出格局没有巨大的改变，但是收入分配无疑导致了中央和地方政府行为方面的巨大变化，这些变化使得地方竞争和地方政府行为的模式都发生了变化，我们应该如何理解这种变化与当前中国社会与经济的关系呢？

在本书中，我们试图重点通过对中央—地方关系在改革开放以来发生的巨大变化的分析来讨论地方政府的行为模式，以及我们对于当前经济社会发展模式和动力机制的理解。我们认为，中央—地方关系在新中国发生了两次意义深远的变化。第一次是20世纪80年代实行的财政包干制，这比较彻底地改变了此前财政集权的基本框架，财政体制由集权为主变为分权为主。这种变化建立了一种由地方竞争为主导的经济发展模式，其基本特点是地方政府“大办企业”、“办大企业”，全力推动地方工业化的发展；第二次变化是90年代中期的分税制。分税制一方面将财权上收集中到中央；另一方面，事权仍然分散，所以地方竞争的主导模式并没有发生改变。但是由于财权的集中，使得地方政府获得收入的主要方式由“经营企业”转向“经营土地”和“经营城市”，在客观上推动了飞速发展的城市化进程，并形塑了我国城市化的基本模式和特色，即融土地、财政和金融“三位一体”的城市化。

<sup>①</sup> Zhang Tao and Zou Hengfu, 1998, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China," *Journal of Public Economics*, Vol. 67, No. 2, pp. 221-240; 张晏、龚六堂：《分税制改革，财政分权与中国经济增长》，《经济学》（季刊）2005年第5卷第1期。