

光华法学文丛

高晋康 主编



光华文丛

遵从·背离·弥合

——我国中央与地方财政关系的重构

马 骁 唐清利 等 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

遵从·背离·弥合

——我国中央与地方财政关系的重构

马 骁 唐清利 等 著

本书为作者主持的国家社会科学基金结项成果，项目名称：

地方与中央关系的国家选择——基于政府对财政制度影响力的调查分析

编号：09XFX022

感谢国家社会科学基金的资助



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

遵从·背离·弥合:我国中央与地方财政关系的重构 / 马骁,唐清利等著. —北京:法律出版社, 2014.7
ISBN 978 - 7 - 5118 - 6468 - 0

I. ①遵… II. ①马… ②唐… III. ①财政—中央与地方的关系—研究—中国 IV. ①F812

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第108165号



遵从·背离·弥合:

我国中央与地方财政关系的重构

马骁 唐清利等 著

责任编辑 郑 导

装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 10.5 字数 280 千

版本 2014 年 12 月第 1 版

印次 2014 年 12 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 独立项目策划部

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 廊坊市精彩印刷有限公司

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6468 - 0

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

课题组负责人：马 骁

课题组成员与作者（排名不分先后）：

高晋康 唐清利 陈建东 何 真 贾 佩

肖惠娜 陈 恺 雷雨恒 刘为民 赵振永

熊云波 唐 静 曹爱民

前 言

在宏观视域下,过去 50 多年里,尤其是改革开放 30 年以来,一方面中国保持国家的统一,各地经济逐渐形成统一体;另一方面地方在政治、经济等方面的自主性和积极性也日益增强。中央和地方的关系呈现互动发展又复杂多维的特点。尤其是从集权与分权相互矛盾的微观视域来看,情况远比我们所想象的复杂而生动:财政分权体制下出现的大量“引税”、“税收承包”和“税源争夺”行为;重庆的“购房退税”政策;2003 年李慧娟法官因判决书与“上位法优于下位法”抵触而被免职事件;2008 年我国出现的群体事件和安全事件;2011 年地方政府实施新“国八条”的控制标准与中央政府控制房价上涨的目标大相径庭……这些真实生动的案例反映的是地方行为对中央政策或目标的背离,在这种整体稳定但局部变动的情况潜藏着

中央与地方关系的变动。“上有政策，下有对策”的事实促使我们思考：地方对中央背离的症结与动力何在？中央对地方遵从和背离的国家选择为何？

从财政关系着眼，一方面中央与地方的财政权力分配典型地反映中央与地方的事权和财权安排；另一方面中央对地方行为的控制和地方对中央行为的反应可得到有效观察。在我国目前的财政活动中，地方对中央存有被动与主动的背离，这主要体现在地方挪用资金、土地违法违规、地方政府违规发行国债和财政管理失范等方面。据此，实证分析政府对财政制度的影响力，有利于本书问题的回答。目前，国内外经济学者对此问题均有所关注，但存在研究方法单一化的问题；而法学界或许囿于部门法视角，对此问题尚未展开系统的研究。

客观而言，该问题涉及一系列子问题的回答：宏观方面，谁是型塑中央与地方财政关系的行动者，中央与地方财政关系的初始形态是怎样的；微观方面，行动者之间是否存在角力（或博弈）的资本和行为动力，政府对财政制度影响力的现实状况究竟如何，地方对中央遵从与背离的症结何在。上述内容繁杂、理论不清的诸多难题可能涵盖诸多不同学科，如法学、经济学乃至社会学（科学合理的调研与观察现实）等，此外还要考虑到理论与实践的现实差异。因此，对此问题的研究，不仅需要综合学科理论与研究工具，同时也需要对现实状况进行细致的剖析并类型化解决的精致制度，这便需要敏锐的视角和精准的分析。

我们的研究试图结合经济学、社会学和法学等相关理论与研究工具，一方面探讨中央政府与地方政府的行为逻辑、选择偏好与角力的场域，另一方面则通过对各类国家法规政策及审计报告的整理和细密研究，对各地的调研及理论分析，对中央政府与地

方政府的财政关系变化、博弈方式及结果进行研究,从而为中央政府的选择提供预期,并对现行的诸多问题提出政策建议。本书是课题组成员集体努力完成的,其中马骁、唐清利、陈建东、何真、贾佩、肖惠娜、陈恺、雷雨恒、刘为民、赵振永、熊云波、唐静参与了所有调研论证和撰写工作。其中全书的构思、框架、主旨、思路、观点、统稿和定稿等工作由马骁和唐清利完成;导论由马骁、唐清利、刘为民、肖惠娜完成;第一章由唐清利、肖惠娜完成;第二章由唐清利、熊云波、何真完成;第三章由马骁、唐清利、唐静完成;第四章由唐清利、赵振永完成;第五章由马骁、贾佩完成;第六章由马骁、雷雨恒、陈恺完成;第七章是由马骁、刘为民完成;第八章由马骁、唐清利、陈恺、肖惠娜完成;前言与后记由马骁、唐清利、贾佩完成;附录一由熊云波完成;附录二由赵振永完成;致谢由雷雨恒完成;参考文献由曹爱民整理。尽管我们付出了巨大的努力,一心想奉献一部更具理论和实践价值的研究成果,然而,限于学识、视角和资料的约束,本课题的研究与撰写难免存有一些疏漏和不足,唯有恳请各界朋友批评与指正,我们将继续努力去完善我们的研究。

课题组于光华园
初稿成于2012年6月
定稿于2014年4月

目 录

前言

导论

第一节 问题的提出	1
第二节 国内外文献综述	3
一、国外文献综述	4
二、国内文献综述	13
三、既有研究之不足与缺陷	17
第三节 基本思路与主要内容	18
第四节 研究方法 with 主要创新点	22

第一章 中央与地方政府纠结中的“两个分离”

——基于对某省财政部门的调查分析

第一节 引言	23
第二节 自上而下的单向话语权：中央政府的父爱主义	25
一、上令下行	26

二、单向运动：以转移支付与资金配套为例	29
三、权力扩张：“管得越来越细”	35
第三节 自下而上的沟通阻滞：地方政府的行为与反应	36
一、利用部委之间的矛盾获利	36
二、反向逼迫中央政府就范	37
三、地方政府的亏本买卖	39
第四节 理性之不可调和：“两个分离”现象	41
一、既有解释的反思	41
二、另一种可能性的解释	43
第五节 小结	45

第二章 财政关系中的行动者

——中央政府与地方政府

第一节 财政关系中行动者的界定	46
一、谁是行动者？	46
二、行动者的类别——中央政府与地方政府	50
第二节 行动者之间的权力分配结构	52
一、权力分配的主要内容	52
二、不同的财政关系模式与权力分配结构	53
三、影响权力分配结构的主要因素	59
四、行动者间权力分配结构的调整	64
第三节 行动者的选择偏好	66
一、中央政府的选择偏好	66
二、地方政府的选择偏好	70
三、行动者偏好之间的分歧与差异	72
第四节 小结	74

第三章 我国财政制度变迁及其评价

第一节 制度变迁与中国的财政制度改革	77
一、高度集中、统收统支阶段	79
二、划分收支、分类分成以及划分收支、总额分成阶段	81
三、1978 年到 1994 年的财政包干制度	83
四、1994 年至今的分税制改革	85
第二节 中央与地方政府在制度变迁过程中的行为逻辑	88
一、中央与地方政府行动的逻辑起点——“经济人”理论假设	88
二、中央政府与地方政府遵从与背离的行动逻辑	90
第三节 小结	96

第四章 中央政府与地方政府角力的凭据及其可能性选择

第一节 中央政府与地方政府角力的理论选择	98
一、中央政府与地方政府角力理论	98
二、基本假设与研究框架	101
第二节 中央政府在角力中的凭据	103
一、政治话语权：宪制中的政治统一性和行政领导性原则	103
二、制度输出：集中立法权与政策制定权	106
三、经济权威：政府收入与财政转移支付	109
四、人事权威：绩效考核与政治晋升	115
第三节 地方政府在角力中的行为凭据	117
一、中央政府政策的选择性执行与变通	117

二、地方政府制度创新与政策实验	121
三、财政征收偏好和财政支出自主权	125
第四节 中央政府与地方政府角力行为选择的可能性	128
一、中央政府先行与地方政府的可能性选择	130
二、地方政府先行和中央政府的可能性选择	134
第五节 小结	137
 第五章 中央政府与地方政府在财政结构中的博弈策略与均衡	
第一节 关于中央政府与地方政府博弈的一般理论	141
一、博弈理论	141
二、中央与地方在财政税收方面的博弈	142
第二节 博弈策略与均衡	143
一、中央与地方的完全信息静态博弈	144
二、中央与地方在财政结构中的完全信息动态博弈	154
第三节 小结	157
 第六章 地方政府对财政制度影响力状况的实证分析	
第一节 自始至终的“遵从”	160
第二节 含“背离”行为的地方政府策略选择	162
一、地方政府主动违规现象	162
二、地方政府被动违规	174
第三节 小结	176
 第七章 地方政府财政政策的执行策略	
第一节 中央财政政策的模糊与冲突	182
一、财政政策的模糊性	183

二、财政政策的冲突性	184
三、模糊性与冲突性:财政政策的类型	186
第二节 地方政府对财政政策的执行策略:一个分析 框架	186
一、低模糊性和低冲突性的财政政策	187
二、低模糊性但高冲突性的财政政策	188
三、高模糊性但低冲突性的财政政策	191
四、高模糊性和高冲突性的财政政策	193
第三节 小结	194
第八章 结论与建议:背离的弥合之道	
第一节 概括与结论	195
第二节 政策建议	200
一、意见上浮与双向运动	202
二、主体性重塑	203
三、具体制度与措施	207
附录1 背离行为	216
附录2 博弈互动	248
参考文献	269
后记	317
致谢	319

导 论

第一节 问题的提出

中央和地方关系直接影响到国家统一、发展和繁荣的大局。总体而言,自改革开放以来的三十多年里,我国各地的封闭和障碍逐步打破,地方自主性与积极性得以增强。但在单一制国家中,也出现中央集权与地方分权同时并存的矛盾。这类矛盾集中表现在中央与地方在财政政策目标等方面的遵从与背离的矛盾行动之中。例如,汶川地震灾后重建的资金来源、针对中央 4 万亿投资的“跑部钱进”现象、重庆“购房退税”政策、大量的“税收承包”和“税源争夺”行为、各地纷纷宣布两年内建成法治区县、地方政府实施新“国八条”与中央政府控制房价上涨的目标大相径庭等现象,都从不同层

面反映了这种遵从与背离的矛盾行动。这些现象可总结为“上有政策，下有对策”。

但是，地方政府的“上有政策，下有对策”行为并不能予以全部否定。有时，地方政府对中央政府的遵从阻碍了其所辖区域的社会经济发展，而背离却促进了所辖区域的社会经济发展。温州模式就是在放弃执行中央要求限制民营经济的基础上发展起来的，后来反而影响了中央的决策。当然，也有遵从中央的选择获得了很大发展的，如深圳特区；也有过度执行中央的决策而产生路径依赖，延缓自我发展的，如海南特区、个别贫困地区。同在一个中央领导下的不同地方采取不同的行动策略，获得了反差如此之大的后果。

那么，为什么在单一制模式下，国家的法治化与制度化行为反而促长了地方对中央的遵从与背离的矛盾现象呢？或者说，“上有政策，下有对策”的成因、症结与动力在哪里？地方在何种情况下会选择遵从与背离？为什么同一种选择下会产生不同的结果？

在回答上述问题之前需要寻找一个基点。一方面，国家重视中央与地方如何有效利用经济资源促进国家的发展，如何改革利用经济资源的方式。但是这种改革需要嵌入制度。在我国的法制框架中，立法基本实现中央与地方的高度统一，“上位法优于下位法”的原则可排除分歧；司法上“以法律为准绳”，中央与地方背离空间不大，审级制度与审判监督制度可排除背离；唯有政府执法拥有巨大的自由裁量权，政府甚至可能改变法律运行的其他环节，并成为主导利益分配格局的最重要力量。另一方面，利益分配格局中，财政关系始终是“政府间关系的核心问题”（伊夫·梅尼、文森特·赖忽特，1989）。我国财政制度的每次变革（分税制、

免除农业税等)都引起了国家治理结构及中央与地方关系的巨大变化。因此,我国处理中央与地方的关系,最重要的就是处理中央政府与地方政府的关系;而中央政府与地方政府关系的核心就是处理二者在财政收入权与财政支出权分配上的关系;或者说,中央政府与地方政府的财政关系是中央与地方关系的具体表达与实践,由此展开的研究可以为相应国家选择提供理论,这便是本课题的基点。

为此,本课题围绕为什么“上有政策,下有对策”问题,并针对政府对财政制度的影响力状况展开调查,最终目的在于为国家正确处理中央与地方关系的制度选择提供理论支持。上述问题的回答可能使中国法治建设和建立强大的公共财政体系的许多迷局获得颠覆性的解释,并有可能为我国构建和谐社会、法治社会、民主财政(透明财政),为国家的改革、发展和统一提供新鲜的视角与理论。

第二节 国内外文献综述

我国中央和地方关系因自己的特色而产生了特定的问题,基于政府对财政制度的影响力状况进行分析是理解这些问题的关键。然而,国内外研究文献尚缺乏基于这一视角展开实证研究获得的系统理论和研究框架。而与之相关的财政分权理论、中央与地方政府关系理论、制度变迁理论、委托代理理论等文献主要侧重于某一方面的研究,即便围绕同一问题进行探讨,也可能因分析框架的差异性而存在交流整合的障碍,彼此之间的逻辑关系或许并不明显。但是,本课题试图将抽象的理论探讨落脚于实证,交叉学科的研究方法可以起到重要作用,这有利于对已有理论及

其方法进行借鉴与运用。

一、国外文献综述

(一) 财政分权理论下的中央与地方关系

1956年, Tiebout 在经典文章“The Pure Theory of Public Expenditure”中对地方公共财政支出提供了理论解释,从而奠定了现代财政分权理论的基础,该理论将财政制度对于地方政府行动的影响,及其与经济增长的关系作为分析框架,这种框架几乎规定了以后的财政分权理论的发展方向。此后,“财政联邦主义理论”(The Theory of Fiscal Federalism)、^①、“市场维护型的财政联邦主义”^②等都是沿着这一进路分析既定财政制度(分权)对培养地方政府竞争机制和促进经济增长的积极意义。

① Tiebout, C. M., 1956, “A Pure Theory of Local Expenditure”, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, pp. 416 - 424; Musgrave, R. A., 1959, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York; Oates, W. E. 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York; Brennan, G. and Buchanan, J. M., 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, New York.

② Maskin E., Qian, Yingyi, et. al., 2000, “Incentives, Information, and Organizational Form”, *Review of Economic Studies*, Vol. 67, No. 2, pp. 359 - 378; Montinola, G., Qian, Yingyi and Weingast, B. R., 1995, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, Vol. 48, No. 1, pp. 50 - 81; Qian, Yingyi and Weingast, B. R., 1997, “Federalism as a Commitment to Perserving Market Incentives”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, pp. 83 - 92; Qian, Yingyi and Xu, Chenggang, 1993, “Why China’s Reforms Differ: the m-form Hierachy and Entry/Expansion of the Non-state sector”, *CEP Discussion Papers* No. 154; Michael J. Keen & Christos, Kotsogiannis, 2004. “Tax competition in federations and the welfare consequences of decentralization,” *Journal of Urban Economics*, Vol. 56(3), pp. 397 - 407.

但是,上述以既定的财政分权制度为起点的静态研究进路,缺乏在微观动态视域下对中央与地方行为作出有效解释。Wildasin(1991)、Qian Yingyi and Weingast(1996)等人将研究视角投向动态行为,关注地方政府利益追求与寻租决策。^①在此基础上,Lau, Qian and Roland(1997)、Akai and Sakata(2002)等人进一步梳理出财政分权制度、中央—地方格局、地方政府的利益动机和经济增长之间的逻辑框架,认为伴随着财政分权和中央—地方政治格局的变化,地方收入留成比例提高,强化了地方政府的利益动机,促进地方经济增长。^②部分学者更是直接将中国的财政分权制度、中央—地方格局与经济增长作为研究对象,并获得了一些新的发现,Li and Lian(1999)研究发现,中央政治控制和协调下经济分权化和地方预算自主间的平衡是中国经济高速增长的关键。^③Montinola等人(1995)也提出,分权形成的“中国式的财政联邦主义”在为地方政府发展经济和展开竞争提供激励的同时,也产生了一种保护改革的作用,这主要包括为中央政府的经济攫取和其他非正规资源配置能力施加了一种可信的

① David E. Wildasin, 1991, "Income Redistribution in a Common Labor Market," *American Economic Review*, Vol. 81, pp. 757 - 774; Qian, Yingyi and Weingast, B. R., 1996, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style", *The Journal of Policy Reform*, Vol. 1, No. 2, pp. 149 - 185.

② Lau, Lawrence J. & Qian, Yingyi & Roland, Gerard, 1997, "Pareto-improving economic reforms through dual-track liberalization", *Economics Letters*, Vol. 55 (2), pp. 285 - 292; Akai, Nobuo & Sakata, Masayo, 2002, "Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States," *Journal of Urban Economics*, Vol. 52(1), pp. 93 - 108.

③ Shuhe Li and Peng Lian, 1999, "Decentralization and coordination: China's credible commitment to preserve the market under authoritarianism", *China Economic Review*, Vol. 10 (2), pp. 161 - 190.