



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

中国财政分权、地方政府行为与经济增长

贾俊雪 著

 中国人民大学出版社



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

中国财政分权、地方政府行为与经济增长

贾俊雪 著

中国人民大学出版社

策划编辑：崔惠玲

责任编辑：周华娟

装帧设计：肖 辉 彭莉莉

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政分权、地方政府行为与经济增长/贾俊雪著. —北京：中国人民大学出版社，2015.3

(国家哲学社会科学成果文库)

ISBN 978-7-300-20812-1

I. ①中… II. ①贾… III. ①财政分散制-影响-经济增长-研究-中国②地方政府-政府行为-影响-经济增长-研究-中国 IV. ①F812.2②D625③F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 030596 号



中国财政分权、地方政府行为与经济增长

ZHONGGUO CAIZHENG FENQUAN、DIFANG ZHENGFU XINGWEI YU JINGJI ZENGZHANG

贾俊雪 著

中国人民大学出版社 出版发行

(100080 北京中关村大街 31 号)

涿州市星河印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：29.5

字数：462 千字 印数：0,001—1,500 册

ISBN 978-7-300-20812-1 定价：118.00 元

邮购地址 100080 北京中关村大街 31 号

中国人民大学出版社读者服务部 电话 (010) 62515195 82501766



作者简介

贾俊雪 1972年生。中国人民大学财政金融学院院长助理、教授、博士生导师，兼任中国财政学会第八届理事，中国世界经济学会第十届理事，入选2010年教育部“新世纪优秀人才支持计划”，2012年获“宝钢教育基金奖”。

主要研究领域包括财政理论与政策、宏观经济理论与政策等。在*China Economic Review*、《中国社会科学》《经济研究》《管理世界》和《世界经济》等学术期刊发表60余篇学术论文；主持国家社科基金重点项目和高等学校全国优秀博士学位论文作者专项资金资助项目等科研项目。代表作《中国经济周期波动特征及原因研究》获2008年全国优秀博士学位论文奖；《中国地方政府规模与结构优化研究》（合著）入选2011年度《国家哲学社会科学成果文库》。2008年获“北京市第十届哲学社会科学优秀成果奖一等奖”，2009年和2013年获教育部“高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）二等奖”。

《国家哲学社会科学成果文库》

出版说明

为充分发挥哲学社会科学研究优秀成果和优秀人才的示范带动作用，促进我国哲学社会科学繁荣发展，全国哲学社会科学规划领导小组决定自 2010 年始，设立《国家哲学社会科学成果文库》，每年评审一次。入选成果经过了同行专家严格评审，代表当前相关领域学术研究的前沿水平，体现我国哲学社会科学界的学术创造力，按照“统一标志、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求组织出版。

全国哲学社会科学规划办公室

2011 年 3 月

前言

改革开放 30 多年来，中国经济的持续高速增长创造了一个世界经济奇迹，亦对现代经济学理论的发展提出了诸多挑战——行政上的高度集权、缺乏完善的产权保护制度和良好的商业规范，诸如此类的特点并不符合现代经济学理论特别是制度经济学强调的经济增长所必需的制度条件。正因如此，在过去的 30 多年间，关于中国经济增长的争论、质疑和批评之声一直不绝于耳，然而中国经济始终没有停止追赶世界的步伐。那么，到底是什么因素支撑、推动了中国经济的长期快速增长？这一问题不仅直接关系到今后中国经济发展战略和改革路径的选择，亦有可能直接左右着现代经济学理论的未来发展方向。

纵观 30 多年来的中国经济改革历程，核心主要是处理好两个关系：一是政府与市场的关系，二是政府间财政关系。前者的关键在于明确市场经济条件下的政府职能定位以及政府干预的合理边界，发挥市场在资源配置中的决定性作用；后者的核心则在于理顺各级政府间的责、权、利关系，建立健全激励约束机制，促进各级政府职能优化，更好地发挥政府的作用。毫无疑问，一个科学合理的政府间关系是规范各级政府行为、构建良好的政府与市场关系的前提与基础。正因如此，30 多年间，财政管理体制的改革始终成为中国经济体制改革的牵引，以及激发地方政府竞争活力、推动地区经济乃至全国经济增长的一个重要手段，亦成为深刻解读中国经济奇迹的一个重要视角。第二代财政分权理论即“市场保护的财政联邦主义”理论正是从这一视角出发，将中国经济的持续高速增长主要归因于：财政分权化改革强化了地方政府的

财政（收入）激励，促使地方政府更好地处理政府与市场关系、采取保护和促进市场发展的措施。然而，这一理论却很难解释为什么 20 世纪 80 年代的财政承包制改革赋予了地方政府很大的财权和财政激励却导致地方财政收入规模持续下降，也很难解释为什么 1994 年分税制改革极大地削弱了地方政府的收入自主权和财政激励却带来了地方财政收入规模的不断攀升，因此也就无法在理论假说和经验事实之间建立起良好的逻辑一致性。

本项研究希望能够弥补这一理论不足，更好地揭示中国经济奇迹的内在动因和一般规律，为中国经济奇迹提供具有良好逻辑一致性的理论诠释。为此，本项研究紧密结合中国市场经济发展和财政分权化改革的实践特点，以地方政府行为为核心、以财政分权和经济增长为主线，力求在一个完整的逻辑框架内，揭示财政分权及其制度安排对地方政府的利益动机、目标定位和行为选择进而对经济增长、增长波动和包容性增长的影响及其作用机理，提供关于中国财政分权化改革的经济影响更为全面的评价以及具有说服力的解释，建立微观行为与宏观表现、作用机理与经验事实有机统一的财政分权、地方政府行为与经济增长的基本理论体系。

本项研究得到了国家社科基金重点项目“我国的财政分权、地方政府行为与经济增长”（10AJY012）的资助，主要内容是在该项目的实施阶段（2010—2012 年间）集中完成的，项目顺利结项后又进一步结合近两年的研究成果进行了全面的修改、拓展和完善，还有一些内容可以追溯到主持的中国人民大学明德青年学者项目“财政分权、地方政府行为与经济发展：中国模式研究”乃至更早的研究以及长期的持续思考。在 30 多年间历史大变革的现实背景下，深入厘清中国经济持续高速增长的动力源泉显然是一项复杂而艰巨的系统工程，任何一个研究视角都难免会有“以偏概全”之嫌，本项研究亦不例外，但希望能够“串珠留饰”，为中国经济理论的发展以及中国财税体制改革提供一些有益思路。

最后，要特别感谢中国人民大学财政金融学院、中国财政学会和中国税务学会副会长郭庆旺教授。长期以来，郭庆旺教授一直不断鼓励我去积极探索和研究经济学和财政学的前沿理论问题以及中国经济发展实践中的重大现实问题，并对本书的完善提出了很多非常宝贵的意见。同时，也要真诚感谢郭庆旺教授、中国人民大学财政金融学院张静副教授、中央财经大学宁静助

理研究员以及对外经济贸易大学赵旭杰博士等人极为慷慨大度地允许我在本书中使用我们的一些合作研究成果，尤其是本书的第8章正是在郭庆旺教授与我提出的“地方政府行为经济周期理论”的体系框架内加以补充完善从而形成的。此外，还要特别感谢张超、秦聪、孙晨正、刘宏毅和吕天琦等人在数据收集和整理方面付出的辛勤劳动，以及卓有成效的助研工作。

贾俊雪

2014年11月于中国人民大学明德楼

目 录

第 1 章 导论	(1)
1.1 研究主题	(1)
1.2 概念界定	(3)
1.3 主要内容	(18)
1.4 基本观点	(29)
第 2 章 相关研究成果综述	(35)
2.1 国外研究成果综述	(35)
2.2 国内研究成果综述	(53)
2.3 小结	(68)
第 3 章 分析框架与理论假说	(70)
3.1 财政管理体制演进历程	(71)
3.2 地方政府行为变化特点	(90)
3.3 一个综合理论分析框架	(100)
3.4 小结	(104)
第 4 章 财政分权的经济增长效应	(106)
4.1 理论分析	(106)
4.2 实证分析	(115)
4.3 小结	(157)
第 5 章 财政分权的经济增长影响机理：财政竞争机制	(159)
5.1 财政分权、支出竞争与地方政府支出行为	(160)

5.2	财政分权、税收竞争与地方政府收入行为	(192)
5.3	小结	(236)
第6章	纵向财政失衡的经济增长效应	(240)
6.1	理论分析	(240)
6.2	实证分析	(247)
6.3	小结	(260)
第7章	纵向财政失衡的经济增长影响机理：公共池机制	(262)
7.1	纵向财政失衡、公共池效应与地方政府支出行为	(262)
7.2	纵向财政失衡、公共池效应与地方政府收入行为	(285)
7.3	小结	(312)
第8章	财政分权的经济增长波动效应	(315)
8.1	典型事实	(316)
8.2	财政分权与经济增长波动	(318)
8.3	财政分权与地方政府收入行为经济周期理论	(326)
8.4	财政分权与地方政府支出行为经济周期理论	(337)
8.5	小结	(352)
第9章	财政分权的包容性增长效应	(354)
9.1	包容性增长与公共服务发展阶段性	(355)
9.2	财政分权与包容性增长的理论框架	(359)
9.3	财政分权与包容性增长的实证分析	(366)
9.4	小结	(387)
第10章	主要结论与政策建议	(389)
10.1	主要结论	(389)
10.2	体制评价	(393)
10.3	政策建议	(395)
附录 A1	中国税收收入规模变化的规则性、政策态势及其 稳定效应	(401)
主要参考文献		(427)
索引		(456)

Contents

Chapter 1 Introduction	(1)
1.1 Research Topic	(1)
1.2 Basic Concepts	(3)
1.3 Main Contents	(18)
1.4 Main Views	(29)
Chapter 2 Literature Reviews	(35)
2.1 Related Literature of Studies in Foreign Literature	(35)
2.2 Related Literature of Studies in China	(53)
2.3 Summary	(68)
Chapter 3 Analytical Framework and Theoretical Hypothesis	(70)
3.1 Fiscal Decentralization Practice in China	(71)
3.2 Local Government Behavior's Characteristics	(90)
3.3 Theoretical Framework	(100)
3.4 Summary	(104)
Chapter 4 Effects of Fiscal Decentralization on Economic Growth	(106)
4.1 Theoretical Analysis	(106)
4.2 Empirical Analysis	(115)
4.3 Summary	(157)

Chapter 5	Channel through Which Fiscal Decentralization Affects	
	Economic Growth: Fiscal Competition Mechanism	(159)
5.1	Fiscal Decentralization, Expenditure Competition and Local Government Expenditure Behavior	(160)
5.2	Fiscal Decentralization, Tax Competition and Local Government Revenue Behavior	(192)
5.3	Summary	(236)
Chapter 6	Effects of Vertical Fiscal Imbalance on	
	Economic Growth	(240)
6.1	Theoretical Analysis	(240)
6.2	Empirical Analysis	(247)
6.3	Summary	(260)
Chapter 7	Channel through Which Vertical Fiscal Imbalance Affects	
	Economic Growth: Common-pool Mechanism	(262)
7.1	Vertical Fiscal Imbalance, Common-pool Effects and Local Government Expenditure Behavior	(262)
7.2	Vertical Fiscal Imbalance, Common-pool Effects and Local Government Revenue Behavior	(285)
7.3	Summary	(312)
Chapter 8	Effects of Fiscal Decentralization on Economic	
	Growth Fluctuation	(315)
8.1	Stylized Facts	(316)
8.2	Fiscal Decentralization and Economic Growth Fluctuation	(318)
8.3	Fiscal Decentralization and Business Cycle Theory of Local Government Revenue Behavior	(326)
8.4	Fiscal Decentralization and Business Cycle Theory of Local Government Expenditure Behavior	(337)
8.5	Summary	(352)

Chapter 9	Effects of Fiscal Decentralization on Inclusive Growth	(354)
9.1	Inclusive Growth and Public Services Development	
	Stages	(355)
9.2	Theoretical Framework	(359)
9.3	Empirical Analysis	(366)
9.4	Summary	(387)
Chapter 10	Conclusions and Proposals	(389)
10.1	Main Conclusions	(389)
10.2	Evaluation on Current Fiscal Institutions	(393)
10.3	Policy Proposals	(395)
Appendix A1	Policy Regularity and Characteristics of Changes	
	in Tax Revenues Size and Macroeconomic Stability	
	in China	(401)
References		(427)
Index		(456)

第1章

导 论

1978年改革开放以来,中国经济一直呈现出持续高速增长态势,引起国内外的广泛关注。经济学家们纷纷致力于探究中国“经济奇迹”的内在动因及其可持续性,甚至开始探讨中国能否走出一条独特的“大国发展道路”,形成“中国模式”。财政管理体制变迁及其对地方政府行为进而对经济增长的影响,业已成为深刻解读中国“经济奇迹”的一个重要视角,亦是当前全面深化改革亟待解决的一个重大课题。本章的主要任务在于明确我们的研究主题,概括本项研究的主要内容和基本观点。

1.1 研究主题

本研究以地方政府行为为核心,以财政分权和经济增长为主线,重点研究两大问题:一是中国财政分权的经济增长效应,二是中国财政分权的经济增长影响机理。

1978年,中国步入改革开放的历史新纪元。纵观30多年的改革历程,核心无外乎处理好两个关系:一是政府与市场的关系,二是政府间财政关系。前者的关键在于明确市场经济条件下的政府职能定位以及政府干预的合理边界,发挥市场在资源配置中的基础性和决定性作用;后者的核心则在于完善中央与地方以及各级地方政府间的责、权、利关系,建立健全激励约束机制,促进各级政府职能优化,更好地发挥政府的作用。毫无疑问,一个科学合理的政府间关系是规范各级政府行为、构建良好的政府与市场关系的前

提与基础。正因如此, 30 多年间, 财政管理体制改革始终成为中国经济体制改革的牵引以及激发地方政府竞争活力、推动地区经济乃至全国经济发展的一个重要手段。然而, 随着市场经济不断向纵深发展, 以及国家发展战略的转变, 我国政府间财政关系存在的一些深层次问题开始逐步显现, 特别是各级政府的职能定位及其财力保障之间的错位与不对称性矛盾突出, 致使地方政府行为扭曲日趋严重, 成为我国经济长期可持续增长面临的主要挑战。在新的发展时期以及全面深化改革的历史关口, 如何深化财政管理体制改革的, 有效解决政府间财政关系面临的深层次矛盾, 明晰中央与地方以及各级地方政府间的责、权、利, 充分调动中央与地方两个积极性, 促使各级政府更好地转变职能, 实现经济的长期可持续增长, 就成为我国政府和学术界亟需解决的一个重大课题。^①

近十多年来, 学术界对我国财政分权的经济增长效应进行了较为广泛的研究, 但还远未形成一致看法。一种观点认为, 财政分权化改革有助于强化地方政府在纵向政府结构中的地位和作用, 激励地方政府更好地保护和推动市场经济发展, 因此有利于经济增长 (Ma, 1997; Lin and Liu, 2000; Jin, Qian, and Weingast, 2005; 朱恒鹏, 2004; 张晏、龚六堂, 2005; 云鹤、舒元, 2005; 温娇秀, 2006; 高鹤, 2006; 周业安、章泉, 2008)。另一种观点则认为, 过度分权导致资源配置效率低下, 垂直化的行政管理架构、过分强调 GDP 的政治晋升机制以及制约机制的缺失进一步强化了地方政府在地区竞争中的保护主义和掠夺性行为, 不利于经济增长 (West and Wong, 1995; Zhang and Zou, 1998; 周业安, 2003; 姚洋、杨雷, 2003; 殷德生, 2004; 周黎安, 2007)。由此可见, 正确评价改革开放以来中国财政分权化改革的经济影响, 关键在于能否全面厘清分权化改革带来的激励和约束机制及其对地方政府行为的深刻影响。国际学术界在这方面的研究由来已久, 业已形成了一系列较为完整的理论体系和相对成熟的研究方法。考虑到我国的具体国情, 这些理论体系和研究方法并不能完全适用, 但无疑会对我国财政分权的经济增长效应及其作用机理的研究具有良好的借鉴作用。

^① 2013 年 11 月召开的中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议明确提出“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制……发挥中央和地方两个积极性”。

本项研究在认真总结国内外已有研究的基础上^①，以地方政府行为为核心，以财政分权和经济增长为主线，从中央与地方财政分权以及更为微观化的视角（省以下财政分权视角）出发，力求在一个完整的分析框架内揭示财政分权及其制度安排对各级地方政府行为的激励和约束作用进而对经济增长的影响及其机理；希望能够获得更加丰富可靠的结论，提供关于中国财政分权经济影响更为全面的评价以及更具说服力的解释，建立适合我国国情的财政分权、地方政府行为与经济增长的理论框架体系，为下一阶段我国财政管理体制体制改革提供良好的理论依据和政策借鉴。

为此，本项研究紧密结合改革开放以来我国市场经济发展和财政管理体制改革的实践特点，着重考察如下两个主要问题，即中国财政分权的经济增长效应和中国财政分权的经济增长作用机理。首先基于中国财政分权化改革实践构建一个综合分析框架，刻画财政分权对地方政府的利益动机、目标定位和行为选择进而对经济增长的影响及其机理提出核心理论假说；其次从中央与地方财政分权以及省以下财政分权视角出发，考察财政分权和纵向财政失衡对经济增长的影响，剖析财政竞争机制和公共池机制在决定我国地方政府行为中的作用，揭示财政分权影响经济增长的作用机理；最后从宏观经济稳定和基本公共服务均衡发展两个角度考察财政分权的经济增长波动效应和包容性增长效应，对我国财政分权的经济影响进行更为全面的评价，探求目标兼容和激励相容的财政收支责任安排、政府间转移支付制度和地方政府治理结构的优化措施，提出促进经济社会长期可持续发展的财税体制改革建议。总之，通过上述研究，本项研究主要想达到两个目的：（1）揭示中国财政分权化改革的经济影响及其作用机理；（2）构建中国财政分权、地方政府行为与经济增长的基本理论体系。

1.2 概念界定

本项研究以财政分权和地方政府行为为主要研究对象，在展开具体分析之前，有必要首先对什么是财政分权和地方政府，以及如何测度财政分权和

^① 第2章详细介绍了财政分权经济增长效应的国内外研究成果。

地方政府行为这些核心问题进行简要界定。

1.2.1 分权

改革开放以来,我国实施了以“放权让利”为核心特点的经济体制改革,但行政和政治体制一直保持着较为明显的集权(centralization)特色。那么,什么是分权(decentralization)?分权的主要目的是什么?主要有哪些形式?自由市场分权(free market decentralization)、财政分权(fiscal decentralization)、行政分权(administrative decentralization)和政治分权(political decentralization)又存在着哪些异同?显然,澄清这些问题有助于更好地认识和理解中国独特的行政和政治集权下的市场分权和财政分权的本质特性。

目前,还很难给出一个能够得到一致认可的定义以对分权进行确切界定,原因在于不同领域关于分权的内涵并不完全一致。一般而言,分权是指将权力、职能和事务等由中央下放给地方,或者是将决策权分散给较低层级管理主体的过程,广泛应用在企业组织管理学、公共管理学、经济学和政治学等领域,与之相对的是集权。^①与集权体系不同,一个分权体系中决策主体的范围往往非常广泛,既可能是不同的管理层级和不同部门,也可能是不同的社会团体和个人;每个决策主体都可以依据自身的发展目标和利益动机作出自主决策,但不同的决策主体之间往往存在着信息共享和行为互动(见图1—1)。

分权的主要目的在于解决集权所产生的一系列突出问题,通常作为优化和完善国家、政府、社会和经济治理体系的一个重要手段。一般而言,主要包括如下四个目标:

(1) 增强决策参与。分权的一个基本原则是权力自主原则或权力下放原则(subsidiarity),即通过权力的下放和重构,在中央(或较高层级的)与地方(或较低层级的)治理体系之间建立起一种共同责任(co-responsibility)

^① 集权这一术语最早出现在1794年的法国,用来描述法国大革命试图创建的一种政府组织结构,分权这一术语则首次出现在19世纪20年代(Schmidt, 2007)。19世纪和20世纪,很多反政府的政治活动家经常标榜自己为“反政府主义者(anarchists)”、“自由主义者(libertarians)”和“分权主义者(decentralist)”。关于分权这一概念的详细介绍,请参阅维基百科(www.wikipedia.org)。