

徐琰超 著

财政分权、

转移支付和地方政府行为

FISCAL DECENTRALIZATION,
TRANSFER PAYMENTS
AND LOCAL GOVERNMENT'S BEHAVIOUR



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

财政分权、

转移支付和地方政府行为

FISCAL DECENTRALIZATION,
TRANSFER PAYMENTS
AND LOCAL GOVERNMENT'S BEHAVIOUR

徐琰超 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

财政分权、转移支付和地方政府行为 / 徐琰超著

— 北京：社会科学文献出版社，2017.10

ISBN 978-7-5201-1643-5

I. ①财… II. ①徐… III. ①地方财政-财政分散制-研究-中国②地方财政-财政转移支付-研究-中国
IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 256439 号

财政分权、转移支付和地方政府行为

著 者 / 徐琰超

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 赵慧英

责任编辑 / 赵慧英

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：15.75 字 数：189 千字

版 次 / 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-1643-5

定 价 / 58.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

前 言

政府间转移支付是财政分权制度不可分割的组成部分，深入理解财政分权问题需要对转移支付制度进行细致的研究。从实践来看，全世界几乎所有国家都实行了不同程度的财政分权和不同类型的转移支付制度，但即便是历史和文化背景相似的国家，在经济表现上也会有很大差异。究其原因，不同的财政分权和转移支付制度组合会对地方政府产生不同的激励和约束，地方政府会表现出不同的行为方式，这直接影响到整个国家的经济发展水平和人民福祉。由于财政分权和转移支付制度的最终效果取决于地方政府的行为，研究不同财政分权和转移支付制度组合条件下的地方政府行为成为财政分权理论研究中极其重要的课题。本研究将在此方面做出努力与尝试。本书的五个核心部分都建立在财政分权理论上，由五个紧密关联的话题组成，分别讨论了地方政府的税收、支出和行政行为。

本书的第一个创新点体现在考察了地方政府在不同财政分权和转移支付制度条件下的税收行为。通过比较不同的税收分权和转移支付制度组合，在理论上探索出了一套有效且易于实施的税收分权制度——税收垂直竞争（即中

央和地方政府同时对相同的流动性税基征税)。该制度不仅能够有效地消除税收竞争带来的负外部性,还能够通过均等化转移支付缩小地区财力差距,兼顾公平和效率,是对现有财政竞争理论的有益补充。根据经典税收竞争理论,当资本完全流动时,地方政府为了吸引资本会降低资本税的税率,从而导致整个经济体公共物品供给效率低于最优水平。研究通过比较发现:①实行“税收垂直竞争”的税收分权和平衡性的转移支付能够有效地减少税收竞争带来的负外部性;②税收分成加均等化转移支付制度,会扩大税收竞争的负外部性;③根据税基差异进行地方政府间横向资金调剂,能够有效地抑制税收竞争的负外部性,而根据实际收入进行横向资金调剂则会扩大这种负外部性。

本书的第二个创新点体现在分析了可以自由支配转移支付对地方政府财政支出行为的影响。国内很多关于此话题的研究都认为地方政府支出结构“重生产、轻福利”,并提供了大量的经验证据。其理论解释几乎一致遵循“为增长而竞争”的逻辑。本书从财政竞争这一角度提出了全新的理论解释。在资本完全流动的环境下,增加政府生产性支出不仅能够吸引资本、扩大税基,还能提高居民收入水平,比直接将资金单纯投入福利性支出更有效率。经验研究部分利用中国 2002 ~ 2006 年县级财政和经济社会统计面板数据进行了计量分析,根据现有数据设计和定义了不同程度的无条件转移支付和政府生产性支出,发现随无条件转移支付的增加,地方政府会不断提高政府生产性支出的比重,效果显著,结果稳健,经验结果符合理论预期。

本书的第三个创新点体现在从分税制改革和转移支付角度考察了地方政府的行为和市场整合。以往对中国市场

分割的研究主要集中在指标设计和数据分析层面，缺乏合理的理论模型对此现象进行分析和解释。为了弥补此空缺，本书借鉴以往市场分割的测度数据，通过对比发现 1994 年之后国内市场迅速整合，随后建立理论模型诠释了分税制改革是促成国内市场整合的重要原因。分税制在本质上是一种财政集权改革，一定程度上松动了财政“包干制”条件下地方政府和企业之间的关系，降低了地方政府实行市场保护策略的所得收益。当税收集权达到一定程度时，地方政府会主动放弃地方保护主义，放开地区市场。上述逻辑可以合理地解释分税制改革后国内市场迅速整合的现象。

本书的第四个创新点体现在对财政分权、转移支付与地方政府福利性支出效率的研究中。分税制改革加强了中央财权，在支出高度分权的条件下，中央政府利用大规模转移支付平衡地区财力，尤其提高落后地区的福利性支出。这样的分权模式在制度设计上既注重效率也兼顾公平。然而数据描述显示各地区福利性公共物品的差距并没有随着财力均等化而逐渐消失。为了进一步解释该现象，本书利用 1998 ~ 2006 年地市级数据进行的计量分析显示，随着专项和一般性转移支付的增加，地方福利性支出效率下降；而税收返还和支出效率显著正相关。这符合经典财政分权理论——由缺少信息优势的中央政府安排支出会降低效率。此外，“粘蝇纸效应”也是造成地方福利性支出效率下降的另一个原因。这些结论为未来的转移支付制度改革提供了政策参考。

本书的第五个创新点体现在对资源禀赋差异与地方政府支出偏向的研究中。地区资源禀赋的差异导致地方官员面临不同的激励和约束。本书考察了有效竞争条件下的地

方财政行为，着重分析了转移支付对异质性地方政府支出结构的影响。理论分析表明，资源禀赋不同的地区会有不同的财政支出偏向：资源丰裕地区的生产性支出所带来的GDP增量相对更高，当地官员为了谋求政治晋升，倾向于扩大政府生产性支出；资源匮乏的地区则倾向于扩大政府行政开支和福利性支出。前者可以增加地方官员的腐败和公务性消费，并通过构筑本地政治资源网络的方式提高私人效用，后者可以使地方官员赢得更多本地居民的支持。本书基于中国县级数据为上述逻辑判断提供了佐证。结论丰富了地方政府支出偏向的研究，为进一步规范政府支出结构提供了参考。

本书的第一章~第五章主要来自笔者的博士毕业论文，第六章主要来自笔者于2014年发表于《金融评论》杂志第二期，题为《财政分权、转移支付与地方政府福利性支出效率》的论文。本书第七章主要来自笔者于2016年发表于《金融评论》杂志第四期，题为《资源禀赋差异与地方政府支出偏向》的论文。

目 录

第一章 绪 论	001
1.1 研究背景	001
1.2 研究内容	011
1.3 研究意义	017
1.4 不足之处和有待进一步研究的问题	020
第二章 文献综述	022
2.1 引 言	022
2.2 财政分权理论和中国经济增长	023
2.3 财政竞争文献梳理	030
2.4 中国市场分割的文献梳理	034
2.5 本章小结	036
第三章 税收分权、转移支付和税收竞争	038
3.1 引 言	038
3.2 静态税收竞争基本模型与结论	041
3.3 税收分成条件下的公共支出效率分析	046
3.4 加入税收垂直竞争条件的分析	053

3.5	内生社会资本存量 and 资本回报水平的模型	058
3.6	横向均等化转移支付制度条件下的税收竞争模型	068
3.7	本章小结	074
第四章	财政竞争、转移支付与地方政府支出结构	077
4.1	引言	077
4.2	关于转移支付和财政支出结构的主流解释	080
4.3	理论模型	085
4.4	经验研究	097
4.5	本章小结	113
第五章	分税制改革、转移支付和市场整合	119
5.1	引言	119
5.2	1978 年以来市场分割的现实背景	121
5.3	1994 年前后市场分割程度的统计描述	125
5.4	理论模型	129
5.5	本章小结	146
第六章	财政分权、转移支付与地方政府福利性支出效率	149
6.1	引言	149
6.2	相关文献和中国财政分权改革历程	155
6.3	理论假说和计量模型	159
6.4	数据来源和变量选取	161
6.5	计量结果及分析	165
6.6	本章小结	174

第七章 资源禀赋差异与地方政府支出偏向·····	177
7.1 引 言 ·····	177
7.2 理论模型 ·····	179
7.3 经验分析思路和基本回归结果 ·····	185
7.4 敏感性分析 ·····	195
7.5 本章小结 ·····	204
第八章 总 结·····	207
附 录·····	213
参考文献·····	228

第一章

绪 论

1.1 研究背景

财政分权是指一国内部中央政府和地方政府两者财政支出责任和收入权利的分配方式。简单而言，中央政府将财政权利下放给地方政府即为财政分权。在现实世界里，几乎所有的政府都实行财政分权制度，差别只在于财政分权的程度和细节，因而财政分权制度已成为政府财政体系中不可或缺的部分。

伴随着各国财政分权制度实践经验的不断丰富，其理论也不断发展和完善。Tiebout (1956) 和 Hayek (1945) 率先为财政分权提供了理论依据。大部分早期的研究都是站在公共物品有效供给的立场上集中讨论财政分权的优点。近年来，各国财政分权的实践及伴随产生的问题为进一步研究财政分权理论提供了丰富的素材。围绕财政分权所设计的一整套财政体系包含的内容很丰富，其中最重要的就是转移支付制度。财政分权的实际效果往往和转移支付制度息息相关，因此脱离转移支付的财政分权研究结论也往

往缺乏解释力度。各国政府和研究人员考虑的核心议题是：不同的财政分权和转移支付制度效果如何，是否能够有效地促进经济增长和居民福利的提高。一个直接而简单的逻辑线路是财政分权和转移支付制度会通过地方政府的税收、支出和其他政策最终落实到实际经济变量上。在不同的政治和经济背景中，不同的财政分权和转移支付政策会对地方政府产生不同的激励，导致结果差异明显。学者们习惯于将中国和俄罗斯进行对比，因为两个国家不仅在近代历史发展历程上相似，而且曾经一段历史时期内都采用过计划经济体制，并且这两个国家先后都实现了转轨（苏联通过“休克疗法”，而中国进行了渐进式转轨）。但完成转轨之后，两国呈现出截然不同的经济发展情况：苏联的政治和经济持续动荡，并在 20 世纪 90 年代初发生了解体，随后原苏联各国的经济依然缺乏良好的表现；而中国却自 1978 年以来表现出持续的强劲增长，人民生活水平大幅提高。Blanchard and Shleifer (2001)、Zhuravskaya (2000) 等认为：两国经济发展结果的差异，部分归因于中国中央政府相对俄罗斯而言拥有绝对的权威，能够有效地制约地方政府对经济租金的掠夺。他们形象地将俄罗斯地方政府比喻为掠夺之手 (Grab-hand)，而将中国地方政府比喻为援助之手 (Help-hand)。而 Qian et. al (2006) 等人的研究却将原因归结于计划经济时代，苏联实行了 U 形组织模式而中国实行了 M 形组织模式，^① 从而直接导致两个国家实行财政分权之后经济发展呈现出显著差别。此外，对比印度和中国经济

① 所谓 U 形组织理论是指中央政府设立部委，直接管辖地方政府的对应部门，不经过地方政府的核心领导层，而 M 形组织理论是指中央政府主要管理地方政府的核心领导层，核心领导层全面负责地区事务。

发展模式的差异也是学界的热点。很多研究认为中国拥有更好的硬件基础设施，而印度则拥有更加良好的“软件”——民主制度。不可否认的是印度和中国在不同的政治治理模式和财政分权制度下都取得了举世瞩目的经济成就，但为什么全世界最重要的两个发展中国家所依赖的经济发展模式却截然不同？要回答这些问题，必然需要对不同政治经济环境下的地方政府行为进行分析，因而本书将分析的核心定位为“地方政府行为”。

对财政分权问题的讨论，可以归结为讨论不同财政分权制度下，地方政府如何行动。理论上，以 Oates（1972）和 Hayek（1945）为代表的第一代财政分权理论认为地方政府更加接近地区居民，从而能够了解到更多关于地区经济社会发展及居民偏好等的信息，因此将财政收支决策权力下放给地方政府将会有效地提高居民福利。该理论在逻辑上直白而简单，但其核心假定——地方政府是慈善性的——受到了普遍的质疑。由于各个国家政治体制和经济状况殊异，财政分权的程度和方式各有不同，地方政府在实际操作中并不能完全确保“慈善性”，因而将地方政府行为内生化为第二代财政分权理论的核心工作。

财政分权是理解转型期中国社会经济现状的重要制度背景，分权日益凸显了地方政府在纵向结构中的地位和作用，形成了推动地区经济乃至中国经济发展的激励机制（Qian and Weingast, 1996；张晏和龚六堂，2005；周黎安，2007）。然而，财政分权下的利益纷争也引发了一幕愈演愈烈的地方政府财政竞争。无论是收入一翼，还是支出一翼的调整，都会从区域间的财政竞争影响到整个国家经济的走向甚至社会秩序。过度的地方保护、扭曲的税收竞争、

膨胀的政府规模以及频发的土地冲突事件都与分权下的地方政府收支行为有着莫大关系（沈坤荣和付文林，2006；王永钦等，2007；张军和高远，2007；郭庆旺和贾俊雪，2009）。于是，校正地方政府的激励机制、规范地方政府尤其是省级以下政府的收支行为，成为中央政府亟须解决的一项重大问题。转移支付作为中央政府的一项重要政策工具，在保障基层财力、促进公共服务均等化和落实国家民生政策方面发挥了重要的历史作用，同时，从引导地方政府行为来看，也理应是一种有效的地方政府治理手段。随着财政体制改革的深化，政府、学界等相关各方逐渐形成了完善转移支付制度的共识。^①可以预见，财力与事权匹配思路下的转移支付将扮演越来越重要的角色。中国县级政府的区域发展很不平衡，对来自上级的转移支付依赖更大，同时又承载着广大居民基本公共物品供给的责任，因此，从理论和经验上研究县级政府转移支付的收支效应，从而最小化转移支付对地方政府收支决策的负面影响，对中国具有特殊现实意义。

1994年实行的分税制使中央政府对整体经济的调控能力和政治治理能力不断增强，改善了财政“包干制”时期存在的一些问题，同时，也带来了地方政府财政收入的大幅下降，在支出责任不减反增的条件下，造成地方政府财权与事权不匹配的格局。转移支付在弥补地方财力缺口中

① 例如，2010年国务院部署了推进县级财力保障机制建设，制定了“保工资、保运转、保民生”的政策目标；党的十八届三中全会提出深化财税体制改革的要求；2014年1月10日，财政部下发的《深化财税体制改革，调整完善县级基本财力保障机制》中明确提到“完善省以下财政体制和转移支付制度，……优化财力分布格局，……为根本解决县级财政困难问题创造条件”。

的重要性日渐凸显，但在权责不一致的情况下，财力和事权的匹配并不能保证地方政府财政行为的合理化。

1994 年之前，我国主要实行财政“包干制”，税率和税制的决定权在中央，具体征税的机构隶属地方政府。虽然很多研究认为当时的财政包干制在边际上给地方政府提供了很强的激励，使地方政府有足够的动力发展辖区的经济，但是财政包干制带来的“两个比重”不断下降的负面影响更为严重。所谓“两个比重”，是全国财政收入占 GDP 比重以及中央政府财政收入占全国财政收入的比重。比如：1979 年第一个比重为 28.4%，1993 年下降至 12.6%；第二个比重也从 1979 年的 46.8% 下降为 1993 年的 31.6%。这对国家的经济调控和行政管理是极为不利的。首先，直接造成中央政府财力匮乏，整体经济调控能力减弱。最为明显的实例便是，中央政府为了填补预算缺口不得不发行“能源交通基金”和“预算调节基金”从地方政府“筹钱”。其次，中央政府的行政管理能力严重不足。王昭光在《分权的底线》一书中指出，当时的财政分权化改革已经超过了“分权的底线”，导致“国家能力”被严重削弱。再次，国内市场分割严重。地方政府为了维护地区的经济利益往往违反中央规定，减免地方性企业的应缴税额，平时将这部分资金“存放”在企业内，以备不时之需。这导致了地方企业利益与地方财权之间的关联，地方政府为了本地企业的利益，实行了地方保护主义，使国内的市场分割越来越严重，阻碍了整体经济的运行效率。鉴于此，中央政府于 1994 年推行了分税制改革。分税制改革将税收分为中央税、地方税和共享税，并且设立了国税和地税两套税务征管机构。从效果来看，分税制改革显著提高了“两个比重”，但

是在支出责任划分上依然延续了之前的政策，从而导致了地方财力缺口逐步扩大（见图 1-1）。

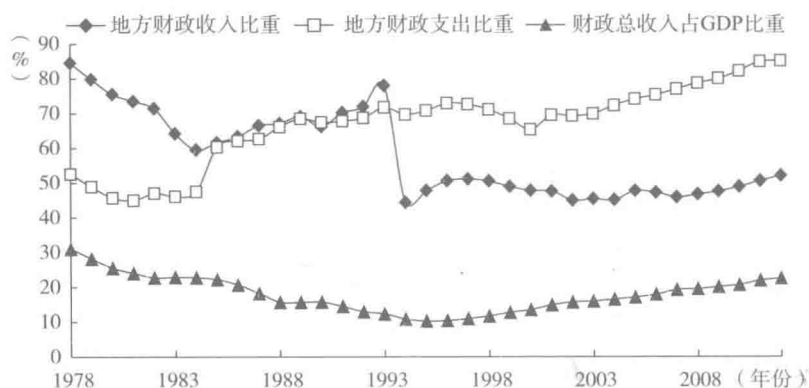


图 1-1 地方财政收支总支出比重与财政总收入占 GDP 比重

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

我们利用地方政府财政收入占总财政收入的比重表示地方政府的财权，用地方财政支出占财政总支出的比重表示地方政府的事权，后者减去前者得到地方政府事权与财权之间的差距，这可以衡量财权与事权的不匹配程度。基于 1994~2012 年的数据发现，分税制改革之后，地方政府事权与财权之间的不匹配程度虽有所波动，但总体趋势是上升的，尤其是 2000 年之后，上升幅度较为明显（见图 1-2）。这说明分税制改革之后，地方政府财权与事权不匹配程度呈现逐步扩大的趋势。为了让地方政府能够妥善地完成中央政府设定的地区经济、社会管理目标，中央政府不得不实行大规模的转移支付弥补地方财力缺口。同一时期，转移支付占地方支出的比重平均高于 40%，虽然总体呈现上升态势，但波动幅度较大。

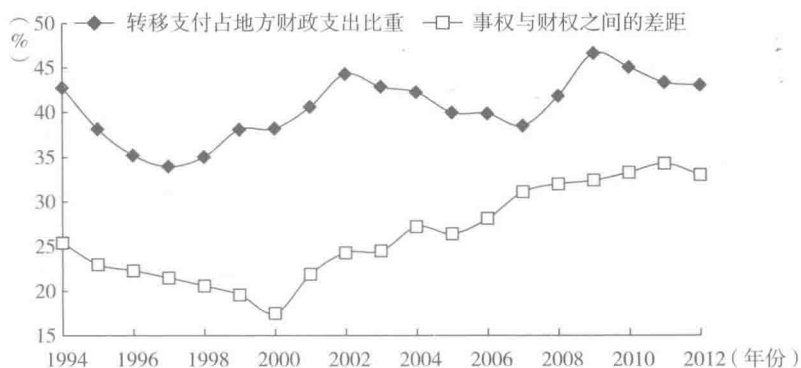


图 1-2 地方政府财权与事权的匹配程度以及转移支付占地方财政支出的比重

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

在分税制条件下，地方政府的事权大于财权，为了使财权与事权匹配，中央政府通过大规模的转移支付弥补地区财力缺口。在分税制和地方政府“为增长而竞争”的双重背景下，大规模的转移支付会导致地方政府收支行为扭曲，使财政资金的使用效率无法达到最优水平。一个较为明显的特征是，在分税制改革之后税制相对稳定的条件下，地方政府的规模逐步扩张。图 1-3 描述了分税制前后政府规模的变动情况，尤其是地方政府财政支出占 GDP 的比重先下降后上升，以 1994 年分税制为拐点。

造成地方政府规模扩张的原因有以下几点。首先，向上级政府申请转移支付时，地方政府必然会选择隐瞒和高估实际财力缺口，在信息不对称的条件下，中央政府难以做出准确判断，可能导致转移支付使用效率的下降。其次，地方政府在征税时存在偏向，对于流动性较好的优质资源（例如资本、高能力劳动力等），往往倾向于降低实际税率，而对流动性较差的生产要素，则会加大税收征管力度。这