

财政分权、经济波动 及其效率损失

丁从明 著

中国社会科学出版社

财政分权、经济波动 及其效率损失

丁从明 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政分权、经济波动及其效率损失/丁从明著. —北京:
中国社会科学出版社, 2017. 8
ISBN 978-7-5203-0997-4

I. ①财… II. ①丁… III. ①财政分散制—关系—宏观
经济—经济波动—研究—中国 IV. ①F812. 2②F123. 16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 223016 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘晓红
责任校对 周晓东
责任印制 戴 宽

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>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 8 月第 1 版
印 次 2017 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 13.5
插 页 2
字 数 201 千字
定 价 59.00 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

本书受国家社科基金项目“财政分权与中国经济波动理论与实证研究”（项目编号：10XJL005）资助

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景与研究问题	1
第二节 研究思路与研究方法	4
第三节 研究结论与研究意义	8
第四节 研究创新与不足	13
第二章 基本概念与文献综述	16
第一节 财政分权概念与文献综述	16
第二节 经济波动概念与文献综述	22
第三节 效率损失概念与文献综述	29
第四节 本章小结	33
第三章 中国财政分权历史概述：制度框架	34
第一节 1949—1979 年：统收统支的财政关系	34
第二节 1980—1993 年：分灶吃饭的财政关系	42
第三节 1994 年至今：分税制改革以来的财政关系	50
第四节 本章小结	54
第四章 财政分权与经济周期波动：宏观视角及实证研究	55
第一节 经济波动的特征事实与研究问题	56
第二节 财政分权与经济波动：理论模型	60

第三节	研究方法 with 数据分解	64
第四节	财政分权对经济波动的实证检验	68
第五节	本章小结	75
第五章	官员晋升与基础设施投资膨胀：微观视角及实证研究	77
第一节	研究问题与文献说明	78
第二节	理论说明与研究假说	82
第三节	研究方法 with 数据说明	86
第四节	实证结果	92
第五节	本章小结	99
第六章	财政分权与区域经济波动：中央与地方博弈的视角	101
第一节	研究问题与研究假说	102
第二节	研究方法 with 数据说明	105
第三节	实证结果及其解读	108
第四节	本章小结	113
第七章	财政分权、政治晋升与区域发展差距	115
第一节	引言	116
第二节	财政分权与竞争效率：理论模型	119
第三节	计量方法与数据说明	124
第四节	实证结果及其解释	126
第五节	本章小结	132
第八章	财政分权、城市规模与区域经济增长	134
第一节	引言	134
第二节	省域经济内部的“双轨制”资源配置机制	136

第三节 省内中心城市资源集中的特征事实	141
第四节 实证分析	147
第五节 本章小结	169
第九章 财政分权、经济波动与资源配置效率	172
第一节 引言	172
第二节 波动与配置效率：理论模型	175
第三节 方法和数据说明	179
第四节 价格波动与配置效率的计量检验	184
第五节 本章小结	187
第十章 研究结论与政策建议	189
第一节 研究结论	189
第二节 政策建议	193
第三节 研究展望	196
参考文献	198

第一章 导论

本书主要研究财政分权制度与中国式宏观经济波动的关联以及与此相关的经济效率损失问题。具体而言，本书将探讨以下两个方面的内容：其一，中国的财政分权制度是否会对宏观经济的波动产生影响？如果存在，财政分权又是如何影响宏观经济波动的？其微观的作用机制是什么？其二，如果分权促进了经济波动，那么两者的经济效率损失是什么？即因为财政分权而导致的经济波动其经济成本是什么？

第一节 研究背景与研究问题

一 研究背景

改革开放以来，我国宏观经济增长一直保持着高速的增长势头，即使在经济新常态的今天，经济增长速度也达到了中高速7%的增长水平。与此同时，我国宏观经济波动则从最初的大起大落式的“剧烈”波动逐步演变为现阶段相对平稳式的“中位收敛”的新常态。尽管如此，我国的经济波动依然表现出明显的体制性特色，政府对宏观经济的干预和调控，对宏观经济波动的影响依然十分“显著”。作为改革开放以来最为重要的制度安排之一的财政分权制度，对经济增长的促进作用在学术界已经达成较为一致的认识，但是其对宏观经济波动的影响还没有引起学术界的足够重视。现代的宏观

经济学研究表明,经济增长与经济波动并不存在泾渭分明的区别,如果财政分权制度对长期的经济增长具有明显的促进作用,那么我们有理由相信其对中短期的经济波动也应该起着某种程度的影响。

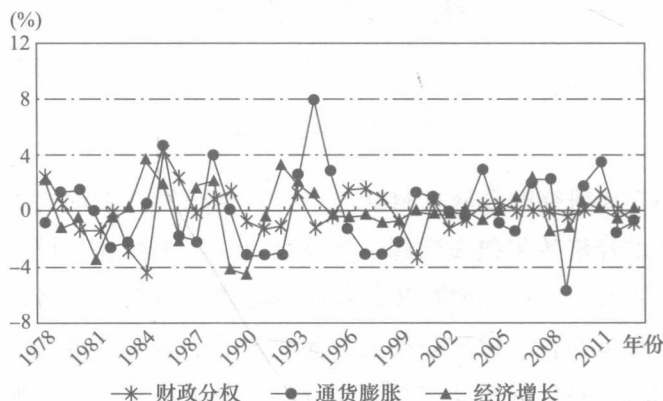


图 1-1 财政分权、通货膨胀与经济增长的变动趋势

从图 1-1^①中不难发现我国的宏观经济波动情况与中央和地方政府之间的财政分权存在明显的亦步亦趋的关系:当经济萧条时,中央加大对地方政府分权的力度,促进地方财政支出,进而促进了地区的经济增长;与之相对应,则是通货膨胀率的缓慢上升。与通货膨胀相伴随的经济过热促使了中央政府采取较为“紧缩”的干预政策,而干预的结果则是经济的萧条、增长速度的放缓和通货紧缩。由此,政府又展开新一轮“周期性”的经济干预。宏观经济表现出明显的“一放就活,一活就乱,一乱就收,一收就死”,体制性波动的特征无论在改革开放初期,还是 90 年代后期以来,都表现得非常明显。

二 研究问题

本书研究主要涉及由财政分权而产生的两个相关的内容:其一,

① 图 1-1 中的财政分权指标为剔除趋势后的指标,其指标详细说明参见第四章。

中国的财政分权制度是否对宏观经济的波动产生影响？如果存在，财政分权又是如何影响到宏观经济波动的？其二，在当前的财政分权与宏观经济波动的框架里，二者对经济增长的效率损失主要表现在哪里？

（1）财政分权制度对宏观经济波动的影响。财政分权对经济增长的影响，在学术界已经达成较为一致的认识，其作用方式诸如官员晋升、政府投资行为等也得到了学界的公认。然而，如果财政分权确实对长期的经济增长或政府的激励行为存在影响，那么它同样应该对短期的经济波动存在影响，毕竟长期的经济增长由短期的经济短波积累构成。沿着这条思路出发，本书将从宏观和微观两方面来探讨财政分权对宏观经济波动的影响。

问题1：在宏观方面，政府的财政支出如何影响宏观经济周期性波动？为何价格波动和经济增速之间呈现出高度关联性？为何财政分权与经济周期性的波动呈现出高度“共振”？相较于其他经济体，我国的宏观经济波动为何表现出特有的“一放就活，一活就乱，一乱就收，一收就死”的“活乱”循环？基于此，我们将在传统的总供给和总需求（AD-AS）模型基础上进行拓展，我们将构造一个带有挤出效应和生产率差异的总供给—总需求理论对上述问题进行分析。

问题2：在微观方面，为何财政分权促进了地方政府的财政支出规模的膨胀？是什么因素激励着地方政府的财政支出规模扩张？地方扩张性的财政政策对该区域的经济波动可能产生怎样的影响？基于此，本书将从地方政府的财政收入激励以及官员晋升激励的视角，建立一个官员晋升激励模型，并利用地方政府官员政治晋升的微观数据，对地方政府官员的晋升与地方基础设施投资行为内在关系进行理论和实证研究。

问题3：从中央政府与地方政府策略互动的视角看，地方政府的投资膨胀将如何导致中央政策的反应？预期到中央政府的“反应函数”后地方政府的理性预期又是如何应对？上述互动“策略博

弈”对整体的宏观经济波动将产生什么样的影响？本书将利用地方政府财政分权指标和经济波动的指标，验证向地方政府更大程度的分权将导致宏观经济整体的更大的波动。

（2）在当前的财政分权制度及对应的激励机制下，分权及其对应的经济波动存在怎样的效率损失？在此，我们把由财政分权所导致的效率损失称为直接效率损失，把由经济波动导致的效率损失称为间接效率损失。基于上述定义，我们将进一步对其效率损失做如下探讨：

问题4：财政分权所导致的直接效率损失：中央政府对地方官员的业绩考核很大程度上取决于该地区经济增长情况，地方经济发展的禀赋条件差异决定官员政治晋升机会的差异。在此背景下，地区经济发展水平的差异将会怎样扭曲地方政府官员的激励强度？地方官员的激励扭曲会带来怎样的直接效率损失，对经济增长和地区发展差距会产生怎样的影响？基于此，我们将构建一个区域竞争模型，采用县级层面的数据，对上述问题进行探讨。

问题5：财政分权所导致的间接效率损失：财政分权导致了经济波动，那么经济波动会产生什么样的影响即间接效率损失呢？更具体而言，经济波动将对经济增长、生产要素的配置产生什么样的影响？现有的研究主要强调分权对增长的促进作用，但是没有认识到分权带来的经济波动对长期的经济增长还存在一个间接的成本。我们将基于资源配置效率的视角，从理论和实证两个方面对这一间接效率损失进行研究。

第二节 研究思路与研究方法

一 研究思路

本书秉承“制度决定行为，进而决定经济绩效”的研究思路，

并将其具体化为“财政分权制度决定了地方政府的行为，进而产生了具有‘中国特色’的经济波动模式；而波动模式又将带来相对应的经济效率损失”。图1-2直观地体现了本书的研究思路。

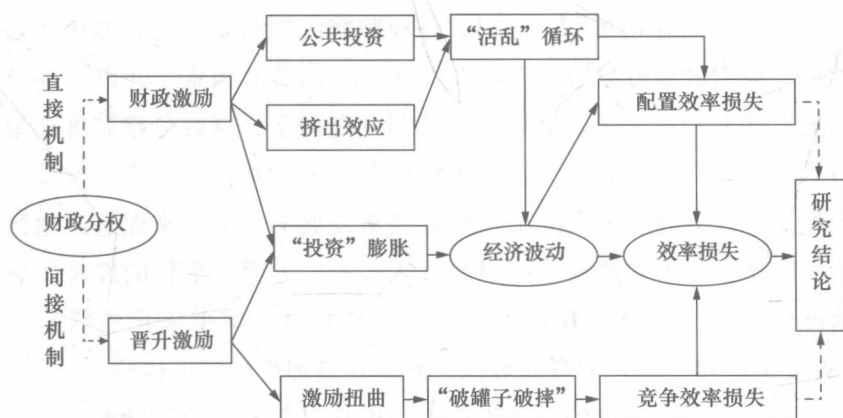


图 1-2 研究思路

沿着图1-2，我们进一步将本书的研究思路做如下整理：

（1）制度框架：财政分权制度是中央政府和地方政府之间的财政和事务权力等关系的安排。该制度对地方政府的财政收支行为具有极大的影响，进一步影响到地方的经济发展水平及其对应地方官员的政治“前途”。可以说，财政分权制度是当前约束和激励地方官员最为重要的制度安排之一。在图1-2中，财政分权制度产生直接的“财政激励”和间接的“晋升激励”，而这两个激励将分别产生相应的投资和扭曲行为。

（2）宏观作用机制：随着中央赋予地方更多的财政方面的权力，即财政分权的扩张，将促进地方政府的财政支出水平提高。地方政府财政支出水平的提高一方面提升了社会的总需求水平，但另一方面也导致了对民间资本的“挤出效应”，考虑政府投资与民间投资相对效率的差异，政府的支出扩张很有可能降低整个社会的投

资效率，影响社会总的生产能力。基于此，在宏观经济的总供给和总需求（AS-AD）框架中，财政分权一方面拉动了社会总需求，另一方面却很有可能降低了总供给水平，进而对整体经济波动产生影响。

（3）微观作用机制：与财政分权配套的官员晋升考核制度，是财政分权引致地方政府投资扩张（冲动）的核心因素。在以“经济增长”为核心的政府官员绩效考核制度安排下，财政分权制度让地方官员有能力，也有动力去积极地发展地方经济：一方面，财政分权给予了地方政府更大的干预地区经济发展的权力，来促进该地区的经济增长、增加该地区的财政收入；另一方面，更佳的经济 development 情况即“政治业绩”有利于地方官员的晋升。本书采用省级官员（省委书记和省长）的微观数据，对上述机理进行实证检验。

（4）中央—地方的互动机制：中央政府的宏观政策微调，一旦被地方政府预期到，“理性”的地方政府将会进行更大规模的“投资冲刺”，以确保微调“靴子落地”之前，先把当地的投资项目上马，政策的“微调”诱发宏观经济的过热迫使中央政府行使更加直接和更加严厉的“行政措施”，最终的结果是宏观经济的“硬着陆”。这种中央与地方政府的互动博弈将进一步强化宏观经济的波动。

（5）直接效率损失：不同地区的经济发展水平、禀赋条件差异非常大，而以“经济增长”为核心的政府官员绩效考核制度安排，对不同地区的激励强度同样存在显著的差异。具体而言，异质性的经济发展水平，对应不同地区的竞争压力是不一样的：就经济欠发达地区而言，需要追赶相对发达的发展中地区；发达地区则需要避免被发展中地区赶超；发展中地区则一方面避免被落后地区赶超，另一方面需要赶超发达地区。因此，相对而言发展中地区面临着相对更大的竞争压力，而落后地区则相对较小。不同的竞争压力必然对不同地区的激励强度产生差异性影响，进而作用于区域的经济发展。基于竞争激励强度差异的视角我们可以预测，区域间经济的发

展水平、收入差异有可能会被进一步拉大，越是落后的地区越有“破罐子破摔”的可能性。

与之相对应，在分权体制下，资源配置的非市场将进一步拉大地区发展差距，并强化落后地区的行政干预。其内在机制如下：首先，财政资源集中，首位城市与省内其他城市财税能力差距较大。其次，土地要素供给集中和首位城市工业用地价格偏低并行，进而削弱了省内其他城市土地要素的比较优势。最终体现为“低价工业化”现象和城市“摊大饼”式发展方式。最终，在经济发展上，那些越是动用行政干预手段进行城市化推进的地区，省会或者中心城市越是一股独大，但是与此同时，经济发展却越落后。这种分权式竞争的结果不一定是自然的市场化程度的加深，对于落后地区而言，这种竞争的后果可能是进一步强化了行政干预。

(6) 间接效率损失：财政分权所导致的经济波动也会带来间接的效率损失，而这一效率损失主要体现在资源配置效率上。从微观企业角度讲，经济波动（价格波动）打破了企业原来生产要素的均衡配置：面对“微小”的价格波动，由于菜单成本（调整成本）的存在，“近似理性”的企业并不会立即调整生产要素的配置方式，然而当价格波动幅度导致企业因调整而产生的收益高于调整成本时，企业会跟进调整。因此企业的要素调整存在一个“门槛效应”。理论上，企业根据价格波动调整生产要素，其资源配置效率是最优的；然而由于调整成本的存在，使价格波动会导致资源配置效率的损失，而该损失是非线性的，其损失程度越大也就意味着在既定的投入情况下偏离潜在最优的产出水平越大。

二 研究方法

本书主要采用定性和定量研究相结合的方法。在制度分析和模型演绎的基础上，我们将采用计量分析对模型的假说和推论做进一步的验证。具体如下：

(1) 制度分析方法：基于“制度决定行为，进而决定经济绩

效”的研究思路，结合组织理论与激励理论，本书将探讨财政分权等制度安排所引致的“财政激励”和“晋升激励”的双重“激励”对地方政府行为的影响。在此基础上，我们进一步从微观视角分析了财政分权是如何影响经济波动的。

(2) 模型演绎法：我们主要构建了三个理论模型进行演绎推理，并提出相关假说和推论：采用带有“生产率差异”和“挤出效应”的总供给—总需求模型（AS—AD 模型）分析了财政分权对经济波动的影响；基于地区竞争的博弈模型分析了由财政分权所带来的效率损失；基于企业生产调整模型分析了由经济波动所导致的效率损失。

(3) 计量分析法：本书采用多种计量分析方法对以上模型的推论和假说进行实证检验。具体来说，我们采用了包括单位根检验和结构向量自回归模型在内的时间序列方法；包括随机效应模型、固定效应模型和动态面板模型在内的面板数据方法；基于超越对数生产函数的随机前沿分析方法。

第三节 研究结论与研究意义

一 研究结论

本书主要研究了财政分权与经济波动之间的关系。基于宏观和微观两方面，对财政分权可能影响经济波动的作用渠道进行了研究。其中，我们较为深入地分析了由财政分权所导致的竞争效率损失（直接损失）和资源配置效率损失（间接损失）。通过分析，我们得出以下四条主要研究结论：

(1) 宏观机制：我国的宏观经济周期性波动表现出较为显著的“活乱”循环特征，即“一放就活，一活就乱，一乱就收，一收就死”，而财政分权及其相对应的政府官员“绩效”考核等制度安排

对其经济波动影响显著。从宏观的角度来讲,在以“经济增长”为核心的官员绩效考核体系下,财政分权“刺激”了地方政府的投资,而地方政府的财政支出会对总供给和总需求产生非对称性的影响,这种非对称性的影响也造成(加剧)了经济波动。具体来讲,在政府的财政支出对民间投资存在不完全挤出效应时,其财政支出将使社会的总需求(AD)增加;然而考虑到政府的投资效率远低于民间资本效率,其扩张性财政支出很有可能降低了社会总的生产能力,即社会总供给(AS)水平的下降。进一步地,在社会总供给—总需求(AS—AD)的框架中,财政分权所引致的地方投资规模扩张导致了社会总需求曲线(AD)向右移动,而对应的社会总需求曲线(AS)却向左移动,两者共同作用的结果是价格水平上升(通货膨胀)和社会总产出水平一定量的增加(当然,也有出现社会总产出水平下降的可能)。沿着这条思路,我们就不难理解为什么我国的价格波动表现出显著的顺周期性,以及价格波动幅度远大于社会总产出波动幅度的原因。进一步地,考虑到中央政府对整体宏观经济过热的调控,“活乱”循环的周期性波动则得以体现,即“分权→地方政府投资规模膨胀→总需求水平大幅上升,供给能力小幅下降→经济过热(通货膨胀和经济高增长)→中央政府宏观调控→地方政府投资规模缩减→需求水平大幅下降、供给能力小幅上升→经济萧条(通货紧缩和经济增长)”。本书采用结构VAR分解方法,在分解我国宏观经济波动的总需求和总供给冲击成分的基础上,通过实证检验了该假说。

(2) 微观基础:如果说地方投资膨胀促进了宏观经济的波动,那么在微观上,为什么财政分权会促进地方政府的财政支出膨胀?基于财政收入激励和政治晋升激励的“双重激励”,本书研究了财政分权如何导致地方政府官员激励异化,从而促进投资规模的膨胀和投资结构的扭曲。这是研究的微观行为基础。使得“中国式财政分权”成为经济周期波动的微观基础在于地方政府官员的财政收入激励和政治晋升激励,二者共同的目标是促进本地经济的发展,从

而从经济增长中获得税基的增加和晋升概率的提高。二者共同的手段则是利用政府财政支出规模和支出结构影响地区资本形成。二者共同的直接后果则是地区投资规模的膨胀。即一放就活。如果进一步考虑中央政府政策的微调和地方政府的应对策略。则分权带来的“活乱”循环可能会以更大的波动幅度表现出来。“预期到”中央政府的调控将刺激地方政府在更严厉的调控到来之前，将未立项、未上马的投资项目立项和上马，“闯黄灯的投资冲刺”造成宏观经济更大的波动，结果就是“一活就乱”。上述传导机制的传递路径可以总结为：财政分权→激励扭曲→投资膨胀→中央微调→地方投资冲刺→经济过热→中央严厉的行政调控→经济硬着陆→经济萧条带来新一轮的分权。本书利用省级官员任迁的微观数据，对上述传导机制进行了实证检验。

（3）直接效率损失：天下没有免费的午餐，财政分权导致宏观经济周期性波动，其具体的效率成本是什么？就直接效率损失而言，我们认为区域间不断扩大的收入差距，是财政分权所带来激励扭曲的最为直观的外部成本。即区域间竞争压力的差异所导致的竞争效率损失，也就是直接效率损失。具体而言，我国不同地区的经济发展水平差异非常大，财政激励和政治晋升激励对不同地区而言激励强度存在显著性差异：相较于落后地区和发达地区而言，发展中地区面临的激励强度最大，主要是因为面临着被落后地区的追赶和对发达地区追赶的“双重压力”，所以发展中地区对应的效率损失相对也就最低；但是落后地区和发达地区由于仅仅分别面临着追赶压力和被追赶压力的“单一压力”，其竞争压力相对较小，激励强度不足，其竞争效率损失较大。最典型如落后的贫困地区，明知追赶无望，最好的竞争策略是“破罐子破摔”，激励的扭曲导致地区收入差距的进一步扩大。将上述逻辑简单归纳，可以发现区域的经济水平与竞争激励强度呈倒“U”形关系，而与竞争效率损失呈“U”形关系，即越是落后地区效率损失越大。基于我国县级面板数据，本书验证了分权对竞争效率损失的“U”形论断。从