

傅 勇 / 著

Zhongguoshi Fenquan yu Difang Zhengfu Xingwei

中国式分权与地方政府行为：

探索转变发展模式的制度性框架

 复旦大学出版社

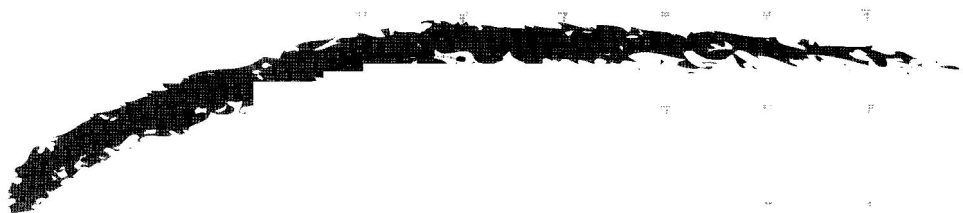
本书为“985工程”中国经济国际竞争力哲学社会科学创新基地研究项目之一

傅 勇 / 著

中国

中国式分权与地方政府行为：

探索转变发展模式的制度性框架



复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国式分权与地方政府行为:探寻转变发展模式的制度性框架/傅勇著. —上海:
复旦大学出版社, 2010.9
(“985 工程”系列丛书)
ISBN 978-7-309-07185-6

I. 中… II. 傅… III. 地方财政-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 058772 号

中国式分权与地方政府行为:探寻转变发展模式的制度性框架

傅 勇 著

出品人/贺圣遂 责任编辑/徐惠平 宋朝阳

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

常熟市华顺印刷有限公司

开本 787×960 1/16 印张 11.5 字数 167 千

2010 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-07185-6/F·1588

定价: 25.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

分权是一个世界现象，增长却不是。大国的发展道路离不开分权，那么，如何构建一个良好的政府治理模式，以保证地方政府为增长而不是为寻租而竞争就成为此道路上必须克服的障碍。

本书分析了中国式分权的核心内涵，即经济分权同垂直的政治管理体制紧密结合。在此背景下，本书试从地方财政收支结构和公共物品供给的角度，考察中国式分权是如何成功地塑造地方政府的成长取向的，并探讨分权治理和与之相伴随的政府竞争对财政支出结构和公共物品供给效率所造成的成本和扭曲。通过理论和实证的分析，我们发现，财政分权和政府竞争是决定地方政府财政支出结构偏向基础设施投资的重要因素；中国式分权并没有提高地方政府对公共物品的有效供给，不是因为财力不足，而是因为缺乏提供的积极性；有效的财政激励并不必然增加地方政府的合意性。我们建议，合理划分支出责任，增强财政透明度；实行更合理的财政平衡政策和区域政策；加快要素市场化改革；改革政绩考核机制，重塑地方政府行为模式。

本书适合大专院校经济、管理类师生以及经济爱好者作为参考读物使用。

序

尽管中国经济自 20 世纪 50 年代至今经历了巨大的变化,但它的体制和组织结构始终让人着迷。在 20 世纪 70—80 年代,西方的经济学家就发现中国的计划体制有其独特的结构和安排,与苏联的标准模式不同。一个最重要的不同是,中国的地方政府拥有资源和控制经济的强大能力。这在中央集权计划经济模式下是不多见的模式。苏联式的集权计划模式一直都是依赖中央的专业部门对生产者进行垂直的计划控制,在财政上地方政府并没有自主的权力。但中国的计划经济模式一开始就烙上了分权的印记。从实行中央集权计划经济模式之后不久,中央与地方之间围绕计划管理权力与财政收支管理的制度就一直处于政策和理论争论的焦点,导致中央与地方之间反复不断进行权力的划分、调整与妥协,也导致毛泽东在 1956 年发表著名的《论十大关系》。即使中央有多次重新集权尝试,地方政府的权力也始终没有受到削弱。每一次的集权努力都是短暂的、不成功的,而且都是以过渡到更大程度的分权而收场的。

这个体制在经历了“文化大革命”的动荡和 20 世纪 80 年代开始的财政改革开放之后得以继续维持并形成了一个财政在中央与地方之间高度分权的模式。即使 1994 年的分税制使得中央的收入更加集中了,但依然没有改变由地方担当经济发展和组织投资活动的分块结构。如果用地方政府支出的相对比重来衡量的话,中国可能算是当今世界上最分权的国家了。因此,高度分权的财政体制就成为观察改革后中国经济增长的一个重要的制度性特征。它也使得中国在 1978 年决定实行经济自由化的转型战略之后,具有与标准的苏联型计划经济非常不同的“初始条件”并被一些经济学家用以解释中国经济转型成

功的一个重要前提。

对那些试图更好地理解中国经济增长的经济学家而言,经过稍加修正,他们发现中国的这个财政分权体制看上去似乎可以映射出早期经济学家对公共财政、分权和财政联邦制的研究理论及其结论,尽管中国在政治上并不是一个联邦制的国家。但是,早期的财政联邦制的思想还主要局限在公共财政的范畴内,还没有更集中地涉及地方政府的激励模式以及分权与经济增长的关系等问题。一直到了20世纪90年代初,随着中国和俄罗斯等经济转型国家的经验现象受到重视之后,早期财政联邦制的思想才得以发扬光大。在这个时候,许成钢、钱颖一、Gerard Roland以及政治学家Barry Weingast等人联袂合作,开始把财政分权的思想更多地与地方政府的激励、经济转型和经济增长联系起来。很大程度上是受了中国和俄罗斯经济转型经验现象的影响,他们的研究方法和视角与早期的公共财政理论已经不同,这一转变把公共经济学引入了更精彩的领域,形成了今天可以称之为第二代财政分权或财政联邦制的基本文献。

这些研究的贡献是,它们发展了早期的分权理论,尤其是,这些文献突破了公共品供给的局限,然后进一步把向地方的财政分权与地方政府的激励和地方的竞争联系起来,建立了解释经济转型的一个概念框架。在这个框架里,他们强调了地方的分权促成地方竞争的条件,而且他们显然认为这是一个“良性竞争”(race to the top)。概括来说,分权竞争,(1)促进了不可逆转的市场机制的发展(所谓的“market preserving”);(2)促进了乡镇企业(TVEs)的发展;(3)促进了城市化和基础设施的建设;(4)导致了改革实验的发生和模仿;(5)促进了外商直接投资(FDI)的流入。

当然,这样的推论在理论上也面临一些挑战。第一,这个理论的核心是,向地方的分权产生了地方之间的竞争,而竞争维护了市场,竞争推动了经济增长。一个自然的问题当然是,这个“良性竞争”是必然的吗?也许需要问的是,这个“良性竞争”发生的条件是什么呢?在什么情况下向地方的分权可能产生“不良竞争”(race to the bottom)呢?

一个被广为接受的事实似乎是,这个“良性竞争”和“不良竞争”在中国似

乎同时出现了,尤其是在经济转型和经济增长的后期阶段。在经验现象上,这些年来人们用来描述中国经济转型和增长过程中的那些可以称之为“不良竞争”的现象比比皆是。比如,市场的分割、地方保护主义、重复建设、过度投资和过度竞争、宏观调控的失灵、司法的不公、地区差距的扩大、对环境的破坏、“裙带资本主义”以及忽视基础教育、卫生保健支出等。这些问题最终又要回到政府的性质和目标问题上才能回答。财政分权并不能解释政府的目标。我们在中国观察到的现象似乎意味着在财政分权体制下,地方政府的目标已经演化成了“单任务”(single task)性质的了。所以,对于经济学家而言,不仅要解释分权与经济增长的关系,同时,研究这些不良竞争与分权体制的关系也成为重要的内容。

傅勇的《中国式分权与地方政府行为:探寻转变发展模式的制度性框架》重点研究的就是这后一问题。他注意观察的问题是,在中国式的分权体制下,政府供给公共产品的行为发生了什么样的变化,地方财政支出的结构是什么样的?如何来解释这些行为和政府支出结构的变化?在给出了用于讨论地方政府支出结构变化和公共品供给行为变化的理论框架之下,本书重点从统计上检验了作者的主要命题。例如,他使用了1994—2004年中国29个省市的面板数据,分别估计了财政支出中基本建设支出和科教文卫支出的比重如何受到分权和地方竞争影响的。他用人均省级财政支出占人均中央财政支出度量分权,用各地外商投企业的实际负担税率去除均值作为竞争程度的度量。在控制住其他因素之后,他发现,在1994—2004年,财政分权对东部和西部的基本建设支出比重的影响显著为正,而对科教文卫支出的比重的影响显著为负;对中部的影响不显著。而把数据推广到1986—2004年再做回归,发现在1994年分税制之前,财政分权对基本建设支出比重的影响不显著,而对科教文卫支出的比重的影响显著为负。

这个发现有助于说明,分税制改革之后,地方政府的财政约束更明显了,似乎诱导了增长导向的财政支出结构。当然,需要指出的是,由于地区的经济发展水平和禀赋条件不同,分税制对投资、经济增长和公共品供给的影响就会有很大的不同,而这又会进一步拉大地区间在经济发展方面的差距。傅勇的

著作主要使用了省级的数据,这就难以捕捉基层政府和地区之间在这些方面可能的差异。正如他自己在书中所说,中国的公共物品主要是依赖县乡两级地方政府提供的,而政治治理上的变化主要出现在乡村层面上,因而使用更细致的数据库将使结论更有说服力而丰富。而如果使用更微观的县市数据,地方上的差异也能看得更清楚了。

在这方面,有一些例子可以说明使用更微观数据的优势。我几年前就注意到,张晓波用1860个县的财政数据计算发现,县级政府财政支出中生产性支出比重的“基尼系数”从1993年的33.04增加到了2000年的41.61,增加了26%。他还通过回归发现,农业比重大的地方,经济增长慢^①。这背后的逻辑可能是,一个地方如果工业基础雄厚,他们的财政税收就比较容易征收,地方政府就有财力致力于改善投资环境、改善基础设施和推动经济增长;而一个农业比重大的地方,当地的企业必然承担更大的税负。这会恶化投资环境,不利于增长。地方的不平衡发展就会愈演愈烈。

在这些问题上,当然还需要更多的经验研究。历史上长期以来的演变导致中国各地区在初始禀赋上的差别惊人,很难把中国经济想象成一个单一的经济。所以,在经验研究上把地区分开的做法是更有意义的。对一地方进行案例的跟踪和实验研究有时候对于澄清一些复杂的经验现象会非常有用。

傅勇的这本书是在他的博士论文的基础上修改成型的。他是我指导的博士研究生,2007年在复旦大学中国经济研究中心完成其博士论文。在那个期间,我的兴趣集中在分权、地方政府行为和经济增长等问题上。为此,我申请主持了一个研究项目并获得教育部的资助。在这个项目下,由我指导的博士和硕士研究生中,除了傅勇之外,还有高远、桂林、范子英等都在这一范围内选择了自己的博士论文的题目。傅勇的博士论文获得了论文评审委员和答辩委员会的一致好评。

傅勇思维活跃,勤奋。在攻读博士学位期间多次与我和我的同事合作,发

^① Xiaobo Zhang, “Fiscal Decentralization and Political Centralization: Implications for Regional Inequality”, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 34, No. 4, 2006.

表了不少有深度的学术研究成果。不仅如此,他还高度跟踪与关注中国经济的热点问题,不断提笔发表评论,很快在财经资讯领域崭露头角。我时常可以在媒体和网络上读到他写的财经评论。尽管他没有在大学从事经济学的研究和教学,而是服务于中国人民银行上海总部,但他始终保持着对中国经济的高度兴趣和写作激情。既服务于政府也服务于公众,其价值得以更有效体现。作为导师,我倍感荣幸。他的博士论文即将付梓出版,他希望我写个序言,我当然很愿意。写下以上这些简单的文字,无论如何也算是个推荐和导读吧。

张 军

2010年5月29日于上海

前 言

分权是一个世界现象,增长却不是。地方政府能否顺利地转为增长型的政府则解释了分权绩效差异的相当部分。大国发展道路的一个特征就在于,必须架构一个良好的政府治理模式,以保证地方政府为增长而不是为寻租而竞争。本书试从地方财政收支结构和公共物品供给的角度,考察中国式分权是如何成功地塑造地方政府的成长取向的,并探讨分权治理和与之相伴随的政府竞争对财政支出结构和公共物品供给效率所造成的成本和扭曲。

经济分权同垂直的政治管理体制紧密结合是中国式分权的核心内涵。在财政体制上,中国属世界上分权程度最高的国家之一;地方政府在推动经济增长尤其是供给公共物品上占据主导地位,对经济增长模式和公共部门效率起着决定性的影响。本书的理论模型证明,中国式分权的成功之处在于:有效的财政激励保证地方政府能稳定地分享到经济增长的果实,而中央政府以绩效考核为核心的政治激励则将地方政府的注意力集中到经济增长而不是租金上;与此同时,对外开放所带来的外资使得地方政府不能拘泥于本地区的既得利益。这些方面共同解释了为什么中国的地方政府特别关心经济增长,并转变为增长型的政府。然而,虽然政府在公共物品上的投入对于长期经济增长和居民福利意义重大,但对地方官员任期内的经济绩效却少有助益。因而,为增长而竞争也就成了财政支出结构扭曲的重要激励来源:财政支出结构扭曲是指,在总支出不变的条件下,如果降低对基础设施建设的投入,而相应地增加对公共物品供给的投入,社会福利将因此增加。另外,考虑到要素流动性的不同,地方政府将偏向“人头税”组织自己的财政收入,并降低针对商品和资本的税率,因此税收结构的偏向导致了财政支出的进一步倾斜。

实证研究支持上述结论。通过构造财政分权和地方政府竞争的指标,利用1994—2004年的省际面板数据,本书第五章实证研究了分权和竞争对地方政府财政支出结构的影响,并利用1986—2004年的面板数据检验财政支出结构的跨时差异和跨区差异。研究发现,中国的财政分权以及基于政绩考核下的政府竞争,造就了地方政府公共支出结构“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的明显扭曲,竞争对支出结构的最终影响则取决于分权程度,而1994年之后包括科教兴国、西部大开发在内的现行重大政策并没有有效缓解这种偏向。同时,西部开发战略和分税制改革、所得税收入分享改革改变了政府的公共支出行为和竞争行为。第七章实证检验了财政体制和分权治理是否改善了地方政府对公共物品的有效供给。研究发现,在控制财政资源差异以及其他外生变量之后,财政分权显著而可观地降低了基础教育和城市公共服务的供给结果。在政府治理方面,高度复制的政府体制使得财政负担在经济发展较落后的地区更为严重,并影响到公共物品供给;反腐败程度的提高能改善基础教育的质量,同时降低某些城市公共服务的供给,这表明,一些公共领域中存在着较大的腐败空间。我们认为,要想将地方政府的注意力转移到公共物品上,还必须依赖适当的政府治理。

本书的安排如下:第一章提出问题;第二章分类梳理与本书主题相关的已有文献,并在相应处给出必要的评论;第三章概括并分析中国式分权的内涵;第四章给出一个考察地方政府财政收支结构和行为取向的理论框架;第五章实证研究地方政府财政支出结构偏向的决定;第六章考察地方公共财政的特征事实和制度背景;第七章实证检验财政分权和政府治理架构是否改善了基础教育和城市公共物品的有效供给;第八章总结全书。

傅 勇

2010年6月1日于上海家中

目 录

序.....	(1)
前言.....	(1)
第一章 导论.....	(1)
1.1 选题背景与问题的提出	(1)
1.2 本书结构与主要内容概览	(3)
1.3 方法与数据	(6)
1.3.1 研究方法	(6)
1.3.2 指标数据	(7)
1.4 创新之处	(8)
第二章 财政分权、公共物品供给与地方政府行为取向：文献述评	(11)
2.1 财政分权理论的演进：从 FGFF 到 SGFF	(11)
2.2 财政分权与地方政府行为	(16)
2.3 财政分权能促进公共物品的供给吗？	(20)
2.4 公共基础设施投资的决定	(25)
第三章 中国的分权有何不同？从财政安排到政府治理.....	(32)
3.1 中国式分权的内涵	(32)

3.2	分权改革与财政激励的强化：实证分析	(36)
3.3	政府治理体制	(42)
3.4	一点评论	(45)
第四章	分权竞争与地方政府行为模式：一个分析框架	(47)
4.1	引言	(47)
4.2	文献述评与相关问题	(49)
4.2.1	如何构造一个考察分权有效性的框架？	(49)
4.2.2	分权竞争与财政收支结构扭曲	(52)
4.3	模型	(54)
4.4	分析	(56)
4.4.1	资本不流动	(56)
4.4.2	资本流动、分权竞争与财政支出结构偏向	(57)
4.4.3	福利分析	(59)
4.4.4	税制设置与财政收支模式的联动	(62)
4.5	稳健性及若干扩展	(65)
4.6	结论性评注	(66)
第五章	中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价	(68)
5.1	引言	(68)
5.2	计量模型、指标选择与数据说明	(72)
5.2.1	计量模型	(72)
5.2.2	指标选择与数据说明	(73)
5.3	实证结论	(76)
5.3.1	财政分权、政府竞争与政府支出结构	(76)
5.3.2	重大政策对政府支出结构的影响：西部开发、科教	

兴国与所得税收入分享	(80)
5.3.3 瓦格纳定律与 Tiebout 机制的检验及其他	(82)
5.4 政府支出行为的变化与地区差异:进一步的探究	(84)
5.4.1 财政分权对政府支出行为影响的跨时差异与地区差异	(84)
5.4.2 地方政府行为取向因何改变:分税制改革、区域协调 政策与市场化改革	(87)
5.5 结论	(91)
附录:本章数据说明	(94)
 第六章 事权下放与财政融资:制度背景	(96)
6.1 中央—地方财政体制的嬗变:一个简述	(96)
6.2 公共投入的地方化与公共部门投入的不足	(101)
6.3 预算内财政融资:地区分化、转移支付努力及其结果	(103)
6.4 预算外财政融资	(107)
附录:中央政府和地方政府的支出责任和收入来源划分	(111)
 第七章 公共支出地方化提高了公共物品的有效供给吗:来自基础 教育和城市公共领域的证据	(114)
7.1 引言	(114)
7.2 财政分权、政府治理与公共物品供给:有待研究的课题	(116)
7.3 实证检验	(119)
7.3.1 指标选择、计量模型与数据说明	(119)
7.3.2 实证结果	(124)
7.4 稳健性检验	(132)
7.5 结论与政策含义	(134)
附录:本章数据说明	(135)

第八章 结论、政策含义与研究展望	(137)
8.1 主要结论	(137)
8.2 政策蕴含	(140)
8.2.1 合理划分支出责任,增强财政透明度.....	(141)
8.2.2 实行更加合理的财政平衡政策和区域政策	(143)
8.2.3 加快要素市场化改革,增强 Tiebout 机制	(143)
8.2.4 改革政绩考核机制,重塑地方政府行为模式.....	(144)
8.3 不足与展望	(146)
 参考文献.....	 (148)
 后记.....	 (166)

第一章 导 论

1.1 选题背景与问题的提出

近年来,所谓“金砖四国”(BRICs)^①的话题十分火爆。这四个世界上最大的发展中国家有很多共同点,其中之一就是它们都实行了分权治理模式。“分而治之”几乎成了所有大国发展的必然选择。从这个角度上说,大国谋求发展的一个共同特征就在于,必须架构一个良好的政府治理(Governance)模式,以保证地方政府发挥推动经济增长的主要作用。

近些年的文献表明,正是地方政府的行为取向引起了大国经济增长绩效的差异,并将中国和俄罗斯、印度的分权区分开来(Frye and Shleifer, 1997; Shleifer, 1997; Levin and Satarov, 2000; Blanchard and Shleifer, 2001)^②。新中国成立以后,中国政府反对市场、过度管制的立场非常坚定,并持续很长时间,那么,是什么让中国的政府尤其是地方政府得以转变的呢?而又是什么使得这一转变成为可以置信的呢?正如 Weingast(2006)所指出的,中国的策略就是分权。中国近 30 年的经济增长虽然起源于中央政府根本理念的转变(倡导改革开放),但更重要的是,中央政府成功地帮助地方政府完成了向“增长型政府”的转变。财政意义上的联邦主义被证明是中国经济快速增长的制度框架(Weingast, 1995; McKinnon, 1997; Qian and Roland, 1998; Jin, Qian, and Weingast, 2005)。

① BRICs 由巴西(Brazil)、俄罗斯(Russia)、印度(India) 和中国(China)四个国家英文首字母组成,其发音类似英文“砖块(Brick)”。在 2001 年的一份报告中,国际知名投行美国高盛公司首提“BRICs(金砖四国)”这一概念。

② 在访问印度之后,北京大学中国经济研究中心姚洋教授指出了印度分权体制中的“泛政治化”,以致拉取选票和民主过程耗费了公共部门的大量时间和精力。参见“印度随想”(一、二、三、四),《南方周末》,2007 年 3 月 15 日、22 日、29 日以及 4 月 5 日。

然而,分权^①并不必然引致增长。同样依赖分权治理的国家,其经济增长绩效可以极为迥异:有的是世界上最富裕的国家(如瑞士和美国),而有的是较贫穷的国家(如阿根廷和巴西);中国由此实现了经济快速增长,而类似墨西哥这样的国家则增长乏力。这意味着,我们需要对中国的分权给予更为细致的分析。在前人的基础上,再考察中国式分权促使地方政府^②行为向增长型的转变是本书的工作之一。

在政治集中的情形下,地方官员由中央政府选拔任命,为了追求任期内的“政绩最大化”,地方政府对其所承担的经济、社会、文化等各项职责会表现出不同的取向。地方政府对经济增长的兴趣在招商引资的努力上得以凸显:各地竞相减免对引资企业的税率,大兴基础设施,优化投资环境^③。在过去30年甚至更长时间的财政体制安排下,政府公共物品供给的责任主要依赖地方财政。同样是出于对任期内政绩的追求,地方政府将其在科教文卫项目上的支出一再压缩,国家规定的最低支出标准长期沦为—纸空文。地方政府未尽其责的结果是公共物品供给的不足和过度市场化所带来的不公。2005年国务院发展研究中心的一份报告认为,中国的医疗卫生改革基本不成功,引起广泛关注^④。同样的质疑也在教育、社会保障等领域不绝于耳。

一边是经济的高速增长和基础设施的日新月异,一边是医疗教育等公共领域的困境与非议。这就是地方政府行为取向所造成的结果。在中国式分权的背景下,分析地方政府行为的取向以及公共物品的供给效率是本书的另一工作。

地方政府的行为取向在其财政支出结构上得到最为直接而客观的体现,

① 分权通常是指权力在政府层级之间的分散化,而依据对“权力”层次的侧重可分为政治决策权的地方化、经济决策权的地方化以及财政收入和支出的地方化(即财政分权)等(Treisman, 2000)。本文主要是从中央和地方之间的财政安排角度分析中国分权的。

② 中国的地方政府分为省(直辖市)、市、县、乡四级,通常统称为地方政府。本书所指的地方政府主要是在省级层面上的。就中国的政府结构而言,上下级政府间的关系十分类似(Zhang, 2006),从这个意义上说,本书的分析仍不失一般性。本书在相应地方也讨论了地方政府层级之间的财政和治理关系。

③ 固然,中央集中财力修建了三峡大坝和西藏铁路这样的世界级工程,但是中国在基础设施“硬件”上的日新月异的变化更多地源于地方上的努力。

④ “中国医改不成功”,《中国青年报》,2005年7月29日。