



厦门大学公共事务学院文库

CAIZHENG FENQUAN BAORONGXING ZENGZHANG YU
ZHILI YANJIU

CAIZHENG FENQUAN BAORONGXING ZENGZHANG YU ZHILI YANJIU

财政分权、包容性增长与 治理研究

黄君洁 著

中国社会科学出版社



厦门大学公共

.....

CAIZHENG FENQUAN BAORONGXING ZENGZHANG YU
ZHILI YANJIU

CAIZHENG FENQUAN BAORONGXING ZENGZHANG YU ZHILI YANJIU

财政分权、包容性增长与 治理研究

黄君洁 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政分权、包容性增长与治理研究 / 黄君洁著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 7

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4661 - 0

I. ①财… II. ①黄… III. ①财政分散制—关系—经济增长—研究—中国
IV. ①F812. 2②F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 128587 号

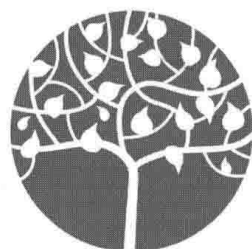
出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 冯英爽
责任印制 郝美娜

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

印刷装订 环球东方(北京)印务有限公司
版 次 2019 年 7 月第 1 版
印 次 2019 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20
插 页 2
字 数 268 千字
定 价 118.00 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



廈門大學

哲学社会科学繁荣计划

2011—2021

■ 本书为2012年国家社科基金资助项目“财政分权、包容性增长与治理研究”（12CJY097）的研究成果

■ 本书受厦门大学哲学社会科学繁荣计划的出版资助

厦门大学公共事务学院文库

编 委 会

(由学院学术委员会成员组成)

主 编 陈振明

编 委 朱仁显 李明欢 陈炳辉 卓 越

胡 荣 黄新华

总 序

公共事务是一个涉及众多学科的重大理论与实践领域，既是政治学与行政学（或公共管理学）的研究对象，也是法学、社会学和经济学等学科研究的题中之义。公共事务研究是国家的一个重大战略要求领域。随着全球化、市场化、信息化以及数据化、网络化和智能化时代的来临，当代国内外公共事务的理论和实践都发生了深刻变化；我国改革开放和现代化建设亟须公共事务及其管理的创新研究。党的十八届三中、四中全会分别做出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”以及依法治国的改革总目标。

全面深化改革，国家治理现代化，依法治国，决策的科学化民主化，都迫切需要公共事务和管理理论的指导及其知识的更广泛应用。这为中国公共事务研究提供了前所未有的发展机遇。改革与发展中的大量公共管理与公共政策问题需要系统研究，国家治理的实践及其经验需要及时总结。新形势要求我们迅速改变公共事务及其管理研究滞后于实践发展的局面，推动中国公共事务及其管理的理论创新，以适应迅速变化着的实践发展需要。这是我们继续出版《厦门大学公共事务学院文库》这套丛书的初衷。

厦门大学政治学、行政学和社会学学科具有悠久的历史。早在20世纪20年代中期,我校就设立了相关的系科,中间几经调整分合及停办。20世纪80年代中期,作为国内首批恢复政治学与行政学学科的重点综合性大学之一,我校复办政治系,不久更名为“政治学与行政学系”,随后社会学系也复办了。2003年,由我校的政治学与行政学系、社会学系和人口研究所三个单位组建了公共事务学院,2012年学校又批准成立了公共政策研究院。

经过三十年的发展,我校的公共管理与公共政策、政治学和社会学等学科已经取得了长足的发展,迈进了国内相关学科的前列。学院及研究院拥有公共管理、政治学两个一级学科博士点和博士后科研流动站,人口、资源与环境经济学二级学科博士点(国家级重点学科),社会学二级博士点和博士后科研流动站,公共管理硕士(MPA)和社会工作两个专业学位,“行政管理”国家级特色专业,公共管理、政治学和社会学3个福建省重点学科,厦门大学“985工程”及一流学科建设项目——公共管理重点学科建设平台,福建省2011协同创新中心——“公共政策与地方治理协同创新中心”,福建省文科重点研究基地——“厦门大学公共政策与政府创新研究中心”和福建省人文社科研究基地——“厦门大学公共服务质量研究中心”以及多个人才创新或教学团队。此外,学院还建立了设备先进的公共政策实验室。

本学院及研究院已形成一支包括多名教育部“长江学者”特聘教授或讲座教授及中组部“万人计划”人才在内的以中青年教师为主、专业结构比较合理、创新能力较强的人才团队,并形成了包括公共管理理论、公共政策分析、政府改革与治理、公共服务及其管理、公共部门绩效管理、人才发展战略、社会管理及社会保障、国家学说、新政治经济学、政治社会学、社会性别与公共事务在内的多个有特色和优势的研究领域或方向。

作为厦门大学公共事务学院和公共政策研究院以及“厦门大学

哲学社会科学繁荣计划”和2011省级协创中心等项目或平台的研究成果,《厦门大学公共事务学院文库》围绕公共事务及其管理这一核心,遴选我院教师的各种项目研究成果以及优秀博士论文汇集出版,旨在显示近年来我院公共事务及相关学科的研究进展,加强与国内外学界的交流,推进我国公共事务及相关学科的理论创新与知识应用。

陈振明

于2016年8月28日

自序

《财政分权、包容性增长与治理研究》一书即将交付印刷出版，对该议题的研究也暂告一个段落。自 2012 年 6 月起，本人所主持的“财政分权、包容性增长与治理研究”的国家社会科学课题组组织了本课题的成员覃志刚、漆亮亮、雷艳红、江新昶、梁萧、黄立恺参加了课题的研究工作，经过近四年的工作，课题组完成了一系列的研究任务，取得了一定的研究成果，并最终形成 30 万字左右的研究报告。本书正是由课题组成员综计前后，耗时近四年所得的研究成果的集结。

正如漆思、杨淑琴（2009）所言，中国发展观与发展理念的发展，一直引领着中国特色社会主义发展道路的探索。中国的经济发展理念在经济社会发展的历史进程中不断演化与发展，历经了经济增长、综合增长、全面增长、可持续增长，直至包容性增长。“包容性增长”的基本要义是公平合理地分享经济增长，它突破了以往无发展的增长观念，改变了以往见物不见人的做法，它是破解中国当前经济社会发展困境，适应中国发展战略需要的一个新的发展理念，有助于处于转型期的中国巩固改革开放的成果，有助于中国实现经济可持续发展、政治稳定和社会和谐，对当前的中国具有极强的现实意义。

本书在前人研究的基础上,首先从包容性增长的内涵和特征等基础理论研究出发,分析了影响包容性增长评估的重要因素,并在此基础上尝试建立起包容性增长评估体系,并将其运用于对中国及其各省份的包容性增长水平的测度,搜集相关数据,运用层次分析法和 Z 分数法对其进行统计分析,即用包容性增长评估体系测算从 2006 年到 2012 年中国及其各省份的包容性增长水平,进而对财政分权与包容性增长关系进行经验检验。另外,本课题还对中印两国所实施的包容性增长战略及其实施效果进行比较研究,并针对实证研究中所发现的问题,从实现中国国家治理现代化的角度提出了在当前中国财政分权的背景下提高中国的包容性增长水平的相应政策建议,以期为中国及其各省份未来发展包容性增长提供评估的工具,为完善分税制财政体制,以促进中国及其各省份的包容性增长水平提供理论依据。可以说,本书是在已有研究基础上的进一步深化与拓展,从包容性增长这样一个全新的和更符合社会发展现实的角度对财政分权问题进行的有益探索,具有一定的理论创新,而且,通过设置包容性增长指标体系、首次建立理论模型和利用经验数据来检验财政分权与中国包容性增长水平之间的关系,以及财政分权对包容性增长的影响机制,拓展财政分权理论的研究范围,为财政分权的政策实践提供理论的支持和引导。另外,通过对包容性增长评估体系的层层分解,可拆分出包容性增长的细节,从而更为立体和全面地寻找分权化改革后期的各种利益矛盾和利益冲突的根源所在,有利于从细处落实包容性增长的政策目标,以期有效坚持科学发展、和谐发展、可持续发展的道路,这对于当前我国发展现状来说,具有很强的适用性。虽然本书在研究内容及研究方法方面具有一定的创新性,但受研究水平和能力,以及数据缺失等主观或客观条件的限制仍存在一些不足,如在提高数据的完整性、细化和深化省级乃至县级层面的研究以及提升政策建议的实效性等方面仍有许多有待提高的地方。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。”本书的完成是下一个研究征程的开始，我将继续在探索财政分权体制改革与发展道路，探索中国未来发展道路的研究之路上砥砺前行。我相信，前路更加美好！

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究范围、方法和结构安排	(5)
一 研究范围	(5)
二 主要研究方法	(7)
三 结构安排	(8)
第三节 研究的重点难点与预期价值	(9)
一 研究的重点难点和创新之处	(9)
二 研究的预期价值	(10)
第二章 文献综述	(13)
第一节 文献检索	(13)
第二节 财政分权:研究现状及进展	(16)
一 财政分权与经济增长关系的研究	(19)
二 财政分权与社会发展关系的研究	(37)
三 财政分权与环境保护之间的关系	(39)
第三节 包容性增长:研究现状及进展	(41)
一 国外文献综述	(42)
二 国内文献综述	(48)

第四节 财政分权及包容性增长相关研究的述评与 启发	(52)
一 财政分权理论的研究方法:规范研究和经验 研究的结合	(52)
二 财政分权指标的选择	(53)
三 根据实际情况合理建立模型	(54)
四 拓展我国相关研究的研究路径	(55)
第三章 包容性增长评估体系的构建	(57)
第一节 包容性增长的内涵及特征	(57)
第二节 构建包容性增长指标体系的原则与基本方法	(59)
一 构建包容性增长指标体系的原则	(59)
二 构建包容性增长指标体系的基本方法	(61)
三 建立包容性增长指标体系的总体框架	(62)
四 包容性增长指标体系的内容设计	(64)
五 包容性增长指标体系的运算	(69)
第四章 中国及各省份包容性增长水平的测度	(85)
第一节 包容性增长指标体系的应用	(85)
一 包容性增长指标的选择及其特点	(85)
二 包容性增长指标的处理	(90)
三 数据的主要来源	(92)
第二节 中国及其各省份包容性增长水平的 测度及其分析	(93)
一 中国及其各省份包容性增长水平的 测算结果	(93)
二 中国及其各省份包容性增长水平的 综合对比分析	(94)

第五章 财政分权与包容性增长关系的检验	(133)
第一节 中国各省份财政分权水平的测算	(133)
一 财政分权指标体系的构建	(133)
二 中国及其各省份财政分权水平的测算 结果及其分析	(137)
第二节 中国财政分权与包容性增长关系的检验	(141)
一 模型的选择和设定	(141)
二 实证检验的结果	(145)
第六章 中印包容性增长战略的比较研究	(156)
第一节 中印包容性增长的相关文献综述	(156)
一 文献检索	(156)
二 中印包容性增长研究的文献述评	(158)
第二节 中印包容性增长比较研究的背景及意义	(160)
一 中印践行包容性增长理念的背景	(160)
二 中印相似的发展状况：增长的高速性与 低包容性并存	(163)
三 比较中印包容性增长实施战略的意义	(165)
第三节 中印包容性增长战略的比较	(166)
一 中印包容性增长战略实施背景的比较	(167)
二 中印的包容性增长战略的比较	(177)
三 中印包容性增长战略实施效果的比较	(199)
第四节 中印实施包容性增长战略后的包容性水平 分析	(224)
一 中印两国增长的包容性分析	(226)
二 中印两国增长的非包容性分析	(228)
三 印度经验给予中国实现包容性增长的启示	(230)

第七章 结论及其政策建议	(233)
第一节 研究结论	(233)
一 中国包容性增长的发展状况	(234)
二 中国财政分权与包容性增长关系	(236)
第二节 政策建议：推进中国国家治理的现代化，实现 包容性增长	(238)
一 明确治理目的，践行包容性增长理念	(239)
二 转变治理方式，从人治、权治走向法治	(242)
三 改变治理结构，从垂直的治理转向水平的治理	(248)
四 转移治理对象，加强对治理者自身的治理	(255)
第三节 研究展望	(258)
一 进一步提高数据收集的完整性	(259)
二 进一步深化省级乃至县级财政分权与包容性 增长的相关性研究	(260)
三 进一步提升政策建议的实效性	(261)
附录一 包容性增长指标体系	(262)
附录二 中国实施包容性增长战略的相关政策文件 (2003—2013 年)	(270)
附录三 印度实施包容性增长战略的相关政策文件 (2000—2010 年)	(275)
参考文献	(277)

第一章 导论

第一节 研究背景

近年来，中国以财政分权^①（fiscal decentralization）为特征的财政体制改革对经济、社会等方面的影响已受到学者的普遍关注，以及较为深入的研究。但是，有关财政分权的理论研究并没有得出一致的结论，财政分权的利弊之争持续不断，争论的焦点在于是否要进行财政分权改革和怎样实行财政分权政策。赞成者有之，反对者亦有之，另有学者主张在分权和集权之间寻求一个平衡点（黄君洁，2011）。尽管有关财政分权的理论文献众说纷纭，财政分权的政策实践已远远超过了理论研究的步伐^②。20 世纪以来，世界各国普遍出现了财政分权的趋势，全世界人口超过五百万的 75 个发展和转型经济体中，84% 的发展中国家正致力于向地方政府下放部分权力（Dillinger, 1994）。大多数 OECD 国家也把财政分权写入了政治议程。这些国家制定财政分权政策、进行财政分权改革都是为了实现提高公共部门效率、刺激经济增长、减少贫困和扩大民主等一系列特定目的。正如 Bahl（2000）所指出的那样，如此

① 也称财政联邦主义（fiscal federalism）。

② Taillant（1994）指出，许多国家的问题不是“要不要”分权，而是“如何更好地”分权。

大范围的（财政分权）改革是服务于各自特定的目的，这在一些情况下局限了政策的设计。也就是说，财政分权本身是多维的，它所造成的影响可能是多方面的。可见，争论分权是好是坏，不仅毫无意义，而且是一种误导，因为分权的作用取决于它的设计（Litvack, Ahmed 和 Bird, 1998）为了判断一国的财政分权改革是否发挥了积极作用，就应该在其实践过程中特别注意财政分权所带来的各种可能后果，着重看财政分权的后果是否与该国的社会发展目标相一致。

自改革开放以来，我国的经济增长取得了巨大的成功，甚至被称为“中国奇迹”，与此同时，财政分权亦是中国经济发展中的一个典型事实，所以，理论界也不乏财政分权与经济增长关系的研究文献。中国的经济保持了三十多年的高速增长，所取得的成就为全世界所瞩目，但是，现已位居世界第二大经济体的中国走的却是一条高耗能、高污染和低劳动力成本的发展道路，其经济增长付出了巨大的代价。单纯地以国内生产总值（GDP）为追求目标及盲目跃进的发展模式让中国的经济社会发展付出了一系列沉重的代价，如东西部地区之间、城乡之间经济发展不均衡，城镇居民内部的收入差距过大，以及资源破坏与环境污染等矛盾突出，可以说，并不是所有人都能够相对公平地享受我国经济快速增长所带来的益处，尤其是处于偏远农村地区的农民和城市贫困人口这些弱势群体越来越被边缘化。回顾中国的改革历程，我们发现，虽然中国经济保持高速增长的态势，而发展严重失衡也是事实，中国成为“不包容性增长”的典型（余闻，2010）；现实生活中经济发展的成果并没有惠及所有国家和地区、惠及所有人群（周建军，2010）；机会不平等、收入分配不公、贫富差距不断扩大，经济增长并没有使所有的人都受益，特别是贫困人口（孙翎，2010；汤敏，2010）。与此同时，汤敏（2010）认为，中国 GDP 如果再保持在两位数以上的增长，资源、环境的压力会增大，由增长本身不均衡导致的矛盾也会增