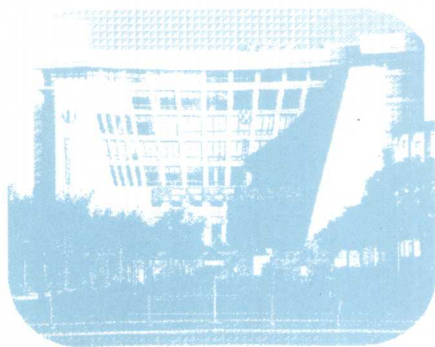


当代中国中青年经济学家文库

Study on Fiscal Competition and
Equalization during the
Transformation Period

转型期财政竞争与 均等化研究

张恒龙 著



Study on Fiscal Competition and Equalization
during the Transformation Period



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

当代中国中青年经济学家文库

Study on Fiscal Competition and
Equalization during the
Transformation Period

转型期财政竞争与 均等化研究

张恒龙 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

转型期财政竞争与均等化研究/张恒龙著. —北京: 经济管理出版社, 2009. 7

ISBN 978—7—5096—0673—5

I. 转… II. 张… III. 财 政 管 理—研 究—中 国
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 104186 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝8号中雅大厦11层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京晨旭印刷厂

经销: 新华书店

组稿编辑: 张 艳

责任编辑: 杜 菲

技术编辑: 杨国强

责任校对: 陈 颖

720mm×1000mm/16

14.25 印张 255 千字

2009 年 8 月第 1 版

2009 年 8 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

书号: ISBN 978—7—5096—0673—5

• 版权所有 翻印必究 •

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

总 序

管理学和经济学作为哲学社会科学中实践性较强的学科，与我国的经济发展和人们的生活具有较为紧密的联系。改革开放以来，随着我国国民经济的快速发展，管理学和经济学的学科建设也取得了显著成就，成为越来越热门的学科。国外的大量著作，特别是西方的学术著作，被翻译引进到国内，一些比较成熟的理论、方法、概念和范式被陆续介绍进来。其中有许多先进的思想和经验为中国经济建设提供了有益的借鉴，促进了中国经济的健康发展。同时，国内管理学和经济学的理论工作者和实践家，在引进、消化和吸收的基础上，辛勤耕耘，积极探索，在促进西方经济学、管理学本土化方面下了很大工夫，取得了显著的成效，创作出一大批有影响的学术力作。

近年来，国内出版了种类繁多的经济管理类图书，但质量参差不齐、良莠混杂的现象比较突出，给国内读者的阅读带来一定困难。从客观上讲，我国经济管理学科发展还滞后于经济管理的实践。在社会主义现代化建设的进程中，有许多新现象、新问题，需要进行深入研究和探讨。随着我国经济体制改革的深化和经济发展的加速，经济现象将更加复杂化，这就对经济学和管理学在理论上的发展和创新提出了更高的要求。

这套丛书是由经济管理出版社组织国内大专院校和科研院所一批学有所成的专家学者撰写的经济学、管理学系列丛书。该套丛书学术性较强，力图在尽可能吸收国内外前人成果的基础上，结合中国的实际进行本土化的研究和创新，体现了较高的研究水平。为了保证本套图书的质量，特邀请国内管理学和经济学领域知名的专家成立了专家委员会，从理论与实践的角度对入选专著严格把关。专家委员会对入选的学术成果坚持较高标准：第一，专著的作者必须具有博士学位；第二，专著所研究的问题必须处于经济学或管理学的前沿领域；第三，研究成果必须在理论上结合中国的实际进行本土化的创新；第四，要求有两位具有正高职称、从事相关领域研究的专家作为著作的推荐人。

我们希望，这套丛书的出版，能够对我国经济学、管理学的学科建设起到积极的促进作用，为解决我国社会主义经济建设中遇到的各种复杂问题提供理论的依据和切实可行的操作方法，并为广大读者了解、认识当代中国经济和企业管理的发展状况和发展趋势，从理论和实践上提供有益的帮助。同时，这套丛书的出版还将为国内从事经济学、管理学研究的学者搭建起一个出版高水平学术著作的平台，我们希望通过这个平台不断推出更多高水平的经济学、管理学著作。

陳佳貴

2006 年 5 月

目 录

导 言	1
第一章 绪 论	3
第一节 问题与分析边界	3
第二节 研究方法与可能的创新点	10
第二章 公共产品与政府间财政分工	19
第一节 公共产品的特征与政府间财政分工	19
第二节 公共产品供给与财政分权	28
第三节 财政分权与财政联邦主义	37
第三章 财政竞争与均等化的机制研究	45
第一节 财政竞争的形式与机理	45
第二节 财政均等化与转移支付	59
第三节 转移支付的形式与机理	66
第四章 转型期政府间财政关系的理论分析框架	73
第一节 财政联邦主义理论在中国的适用性	73
第二节 政府行为假设	77
第三节 政府间财政关系的约束条件	81
第四节 政府行为目标及方式	88
第五章 财政竞争的经验检验	95
第一节 不规范的公共融资竞争	96

第二节	税收优惠竞争基础上的公共支出竞争	107
第三节	招商引资竞争对政府支出行为的影响	116
第六章	财政均等化的经验检验	125
第一节	经济与财政均等化现状分析	125
第二节	各项转移支付均等化效果的检验	134
第三节	各项转移支付对地方政府财政努力的影响	145
第七章	中国政府间财政关系的变迁	155
第一节	政府间利益关系	155
第二节	财政体制的演化	160
第三节	政府改革的路径	172
第八章	构建面向和谐社会的政府间财政关系	183
第一节	和谐社会理念的提出与发展	183
第二节	和谐社会的内涵与基本特征	189
第三节	存在的问题与对策思路	195
参考文献		207
后 记		219

导 言

从经济学角度看,财政是政治的全部经济内容。因为财政既关乎公共产品的资金筹措,又决定着公共产品的资源配置。如果把社会分配公平、制度安排、产权保护、法治等都看作公共产品,那么,财政就是决定公共产品配置的社会机制。所以,政府间财政关系既是政治学中的经济问题,又是经济学中的政治问题。本书选择这一问题作为研究对象,反映了选题的本土化倾向,笔者认为,现代经济学的主要成果大都由西方学者完成,当代中国经济学人的主要任务就是以他山之石,来攻中国之玉,在此基础上,为经济学理论的发展作出自己的贡献。同时,政府间财政关系这一选题本身的复杂性和挑战性也吸引了笔者。虽然这一问题被长期关注,并涌现了大量成果,但是,笔者感到仍然有言犹未尽之处,在研究的视角和方法论方面,尤其值得做进一步的探讨。

政府间财政关系是具体的、动态的,需要通过一定形式来表现,这些表现形式本身也在改变着这些关系,同时,人们也要通过这些形式来观察政府间财政关系。政府行为是这些表现形式中最主要的组成部分,因为各级政府是构成政府间财政关系的行为主体,政府行为反映了政府的目标和所面临的约束条件,政府行为不仅是政府间财政关系的产物和结果,而且还调节、改变着政府间财政关系。因此,从分析政府行为入手,研究政府间财政关系,更能够把握其中的本质。

在众多的政府行为中,对政府间财政关系影响最显著的,就是政府间的财政竞争,因为财政竞争直接关系到政府间财力的分配,从而影响到政府间责任的划分。竞争是人类重要的社会现象,涉及各个领域,因为资源总是稀缺的,只要存在不同的利益诉求,竞争就会产生,只要各级政府成为独立的利益主体,政府间财政竞争就会出现。政府间财政竞争既有竞争的共性,也具有自身的特征。政府间财政竞争的主体是政府,竞争目标服从于政府的行为目标,竞争手段包括各种有助于提高政府财力的方式方法,因为任何政府都必须通过表现出一定的经济优越性,来巩固和体现其合法性。政府间财政竞争与市场中的企业竞争无论是在竞争目的和最终结局上都是不同的。在企业竞争中为了获得垄断地位,攫取超额利

润,往往出现置对手于死地而后快的结局,但是,政府间财政竞争并不是以消灭对手为目的,这一点与企业竞争有明显区别。对于中央政府而言,必须获得足够的财力,提供更多的公共产品来满足人民的公共需求,以此体现政权的优越性和合法性,同时还要保持对地方政府的控制权。对于地方政府来说,也必须获得足够的财力,满足当地的公共需求,体现出相对于其他地区政府和前任政府的优越性,从而获得选民或居民的支持,或者是上级的首肯,使政府官员继续执政或者升迁。从这个意义上讲,政府间财政竞争与其说是为了打败对手,不如说是为了不让对手打败。

然而,有竞争就有输赢。财政竞争必然会造成地区间的贫富差距,但是,又不能任意让某些地区的政府破产,或者长期处于无法提供基本公共产品的境地,否则,该地区居民的公共需求将无法得到满足,这些人口可能成为其他地区政府的潜在负担,而且会引起一系列社会问题,从而使社会福利受到损害。在这种情况下,中央政府有义务对财政竞争的结果进行适当的调整或者弥补,这种调整和弥补的主要手段就是财政均等化。中央政府将把一部分资金拨付给地方政府,改善中央与地方政府间的贫富不均,同时,还将对贫穷地区给予补助,使得全国范围内的人口都能享受到同样的基本公共服务。所以,政府间财政竞争与均等化既是在受到现有政府间财政关系约束的政府行为,也是影响和改变着政府间财政关系的政府行为。对这两种政府行为进行分析研究,有助于认识政府间财政关系的实质和发展趋势。

为此,本书将首先对政府间财政关系进行规范分析,认识到由于公共产品的特性,需要进行政府间财政分工,从而导致政府间财政关系的形成。其次,通过对财政竞争和均等化的机理研究,指出财政竞争和均等化不仅对社会福利产生影响,还起到了调节政府间财政关系的作用。再次,结合中国转型期的实践,从财政竞争和均等化视角出发,构建适合中国实际的政府间财政关系的理论分析框架,在此基础上,对中国的财政竞争和均等化现象进行实证分析。最后,从财政竞争与均等化的视角,对中国转型期财政体制的变迁进行再解释,并根据和谐社会的要求和当前存在的问题,提出构建面向和谐社会的政府间财政关系的有关对策思考。

第一章 绪 论

本章共分两节。在第一节中，将阐述本书的选题和研究的边界，同时，对财政竞争的概念进行界定，并对国内研究现状做简要的介绍。在第二节中，将对本书的基本假设和方法论、结构安排以及可能的创新点进行说明。

第一节 问题与分析边界

一、探讨的问题

分权化的改革使财政竞争成为必然，中国政府间财政竞争现状如何？财政竞争对地方政府行为产生哪些影响？财政竞争改善还是损害了居民福利？分权化改革后，中国财政均等化现状如何？中央政府的均等化措施效果如何？这些措施对地方政府产生了哪些影响？通过对财政竞争和均等化的分析，能否对政府间财政关系做出客观的评价，并提出相关政策建议？正是这些问题引导笔者确定了本书选题，并将本书的目标定位于：通过分析财政竞争与均等化，来认识政府间财政关系，进而构建单一制中央集权，人口流动受限条件下的转型期中国政府间财政关系理论分析框架，并在此框架内，分析财政竞争与均等化对财政关系的作用与影响。

随着市场经济体制的建立，构建公共财政体系已势在必行，健全的公共财政体系必然要建立合理的政府间财政关系，这包括中央与地方政府之间以及地方政府之间的财政关系。在开放经济条件下，国家间的财政关系也必然要面临构建公共财政体系问题。中央与地方的关系是一个古老的研究课题，尤其自 20 世纪 90 年代以来，国内关于政府间财政关系的研究可谓方兴未艾，这既是对现实需要的回应，也反映了这一领域仍需要继续深入研究。本书力图在前人研究的基础上，重新梳理中国政府间财政关系。

目前，中国政府间财政关系同公共财政体系的标准相比，具有显著的非规范

性特征,然而,由于多级政府的体制和实际上的财政分权体制,使得借鉴财政联邦主义理论显得十分必要。按照财政联邦主义的理论,政府间财政竞争和均等化是财政分权的必然产物。自20世纪60年代以来,出现了大量关于财政竞争和均等化的文献。然而,根据笔者检索到的国内文献,政府竞争之类的概念在中国还属于引入阶段,实证研究也刚刚起步,还没有利用最新的理论创造出自成一体的理论体系。笔者认同新制度经济学关于政府间财政关系因财政压力而演进的观点,并根据历史与现实的考察,提出政府间财政竞争和均等化的努力,是中央与地方政府面临财政压力时所采取的常态行为,这就为梳理政府间财政关系找到了一条可能的途径。

研究竞争是为了规范竞争,研究均等化是为了完善均等化。研究的准确性决定了结论的有效性,而分析框架与现实是否匹配将决定研究的准确性。笔者认为,要深刻、准确地理解中国政府间财政竞争与均等化现象,就有必要构建符合中国国情的政府间财政竞争与均等化分析框架。同财政联邦主义的经典模型相比,中国国情的显著特征表现在三个方面:①单一制、中央集权,但财政分权客观存在;②人口流动受限制,税收立法权高度集中,地方政府税收自主权有限;③官员委任制,存在政治精英间关于政治权力的潜在竞争。这些国情特征决定了各级政府的行为目标只能是“让党放心,使人民满意”,各级政府官员要为民办实事,创造政绩,才能获得上级首肯,于是各种政绩考核指标成为考察政府竞争行为的主要变量。在这种行为假设下,均等化也是每一个上级政府的必然选择。本书将在这一理论分析框架内,通过对中国政府间财政竞争和均等化的经验检验,来认识转型期中国政府间财政关系的演变与发展。

二、分析边界

本书所谓转型期,是指自1978年中共中央召开十一届三中全会,确定以经济建设为中心的方针以来,逐步推进的、从计划经济体制向市场经济体制转型的过程。本书主要分析1978年之后的中国政府间财政关系,重点是1994年实行分税制以来的财政关系。其中,着重分析中央政府与省级政府之间,省级政府之间的财政关系。本书所提到的中国的地方政府,如果没有特别的说明,就是指省级政府。在第三章关于财政竞争与均等化的机制研究中,将涉及大量国外文献,为了使有些概念与原文保持一致,将用辖区政府表示省及省以下地方政府。

本书着重分析政府间的财政竞争和均等化,对其他财政关系的表现形式不做深入分析。这并不表示忽视其他形式对政府间财政关系的影响与作用,只是为了

进行与主体匹配的专门研究。本书所指的财政竞争仅限于非战争时期，以非暴力手段进行的财政竞争。

本书所采用的分析数据主要来自历年《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》以及财政部。本书第四、第六章中，除了注明出处的数据外，其他用以经验验证的数据均来自财政部。

本书对政府行为的假设以及对政府间财政竞争和均等化的经验检验，都是为了分析政府间财政关系所作的学术研究，并不试图对政府进行质的区分和任何政治上的价值判断。所有的结论和建议都是经济学的学术思考。

本书中的财政竞争与均等化是指政府间财政竞争与均等化，转移支付是指政府间转移支付。在行文过程中，出于简便的考虑，有时会略去政府间的称谓，直接称作财政竞争、财政均等化与转移支付。

三、概念界定

将财政竞争与均等化作为本书研究的视角，有必要对这些概念进行界定。关于财政均等化的定义，学术界比较一致。但是，目前还难以对财政竞争这一现象下一个简明扼要的定义。

国内比较有代表性的观点有：①财政竞争是通过财政的支出和收入（主要是税收）政策，各国（全球范围内）或各地（一个国家范围内）政府竞相改变本国或本地区的政策环境来吸引外部资源，以达到加快发展本国或本地经济目标的行为（钟晓敏，2004）。②财政竞争是政府竞争的重要内容之一，它是指不同政府之间为了特定的目标（吸引资本、吸引居民等），通过降低税收、增加公共支出或其他影响政府收支的方式而展开的竞争（杨志勇，2005）。

在现有的文献中，与财政竞争类似的概念还有政府竞争、规制竞争、税收竞争、辖区竞争等。其中财政竞争（Fiscal Competition）较多地出现在美国学者的文献中，国内学者使用更多的是政府竞争和税收竞争，例如，据笔者于2006年1月17日在中国期刊网优秀硕博学位论文数据库“经济政治与法律辑专栏目录”中，以政府竞争为检索词，共检索到18篇论文；以税收竞争为检索词，共检索到29篇论文；以财政竞争为检索词，只检索到1篇论文。相同的情况也出现在中国期刊网“学术论文数据库”中。

关于政府竞争比较有代表性的观点主要是受布雷顿（Breton，1996）关于竞争性政府理论的启发。他强调了竞争性政府（Competitive Governments）的概念，认为在联邦制国家中，政府间关系总体上来看是竞争性的。何梦笔（2001）认为，

政府竞争作为一种分析范式，包括纵向和横向的竞争。这意味着任何一个政府机构都与上级机构在资源和控制权的分配上处于互相竞争的状况，同时，这个政府机构又与类似机构在横向层面上展开竞争。而且，何梦笔也注意到政府竞争这一概念的宽泛性，他指出，可以将下列几个在已有文献中出现的类似概念，都作为布雷顿竞争性政府理论的具体表现：例如地域竞争（Territorial Competition）、宪制竞争（Constitutional Competition）或者辖区竞争（Competition Among Jurisdictions）。冯兴元（2001）认为政府间竞争（Intergovernmental Competition）的定义还没有完全定型，与之相关的概念也同样没有定型，这些概念互有关联，若要精确定义这些概念并理清它们之间的异同之处并非易事，所以他倾向于赋予政府间竞争一个宽泛的操作性定义，所谓政府间竞争，是指政府之间围绕有形或无形资源的竞争，包括直接竞争或间接竞争、横向竞争和纵向竞争。他同样认为政府竞争具有多种表现形式，如政府间竞争在很大程度上表现为制度竞争或体制竞争，规制竞争和税收竞争是政府竞争的一些表现形式。有学者（徐斌，2003）直接把布雷顿竞争性政府概念译作政府竞争，并指出政府竞争的目的和手段就是采取以税收政策为代表的“政府竞争”措施，鼓励外来投资，吸引高素质的人力资源，促进经济发展。

关于制度竞争，柯武刚和史漫飞（2000）是这样定义的：制度竞争（或体制竞争）概念突出了内在规则和外在规则体系对于一个国家的成本水平，从而对于国际竞争力的重要性。由于全球化密集的贸易和更大的要素流动性，对高成本的制度系统会存在更加直接的反馈，由此会出现调整那些制度的必要性，不仅会出现被动的制度调整，而且还可能出现预先主动进行的调整。显然，这一定义所关注的是跨国界的政府间竞争。

从以上列举的材料可以看出，财政竞争、政府竞争、制度竞争等概念之间并不完全重合，它们各有侧重，而且呈现你中有我，我中有你的态势。财政竞争必然是政府竞争，而且涵盖了政府竞争的主要内容，除了那些不是旨在改善财政状况的特殊情况；财政竞争也是制度竞争，因为任何财政手段都是政府财政政策的体现，广义的制度当然包括政府的政策。但是，制度竞争未必就是财政竞争，也未必就是政府竞争，还存在政府同其他社会组织之间的制度竞争，例如，国有金融机构和民间自发组建的地下高利贷组织的竞争，可以被视作官方制度同民间自发制度间的竞争，但并不是政府竞争，也不是财政竞争。所以，过于机械地割裂政府竞争和财政竞争不利于我们的讨论。因此，在本书中不特别强调政府竞争、制度竞争、财政竞争等概念之间的区别。

虽然观点不尽相同,但是,经济学界对财政竞争的内涵有三点共识:其一,财政竞争是财政分权的产物,不仅存在于联邦制国家,在所有实行政府公共产品供给和税收分权的国度都存在不同程度的财政竞争。其二,在财政竞争中,税收和支出被当作追逐某些目标的手段。其三,按照竞争参与者的关系,财政竞争有纵向和横向之分;按照竞争的目的,财政竞争可分为公共支出竞争、公共融资竞争和招商引资竞争。公共支出竞争是指各政府间在公共产品供给上的竞争,以提高质量,降低成本,并调整供应与居民偏好相适应;公共融资竞争是为了以尽可能低的税收价格向当地居民提供公共产品而融资;招商引资竞争是围绕吸引资本展开的竞争,旨在提高辖区内的产出、就业和收入(Ferreira, 2005)。为了行文方便,本书给财政竞争一个操作性定义:所谓财政竞争是指政府之间采取财政手段,旨在实现自身目标的竞争。

四、研究现状

1. 关于财政竞争的研究

随着中国分权化的财政体制逐步建立,财政竞争现象愈来愈得到学术界的重视。以时间为序可以看到:樊纲、张曙光(1990)曾分析过地方之间的“兄弟竞争”情况,反映了地方政府间在投资和货币发行领域的横向竞争,以及地方政府和中央政府之间在同一领域的纵向竞争。杨瑞龙(1998、2000)深入研究了地方政府间制度竞争现象。张维迎等学者(1998)在解释国有企业民营化现象时,运用产权、制度和博弈等理论,研究了地方政府间竞争问题,他们认为,改革开放后的财政分权政策导致了地方竞争,地方政府为了竞争的需要又推动了企业的民营化。冯兴元(2001)对布雷顿、阿波尔特、何梦笔、柯武刚和史漫飞等的政府竞争理论,进行了系统的分析,试图建立起中国辖区政府间竞争理论的分析框架。李军鹏(2001)对政区竞争理论进行了归纳,探讨了政区竞争理论的内容、机制、作用以及规范竞争的原则。中国社会科学院“中国地方政府竞争”课题组(2002)应用布雷顿的政府间竞争理论,分析了地方政府竞争与公共产品融资问题。徐斌对财政联邦主义中的地方政府竞争文献进行了综述,指出对发展中国家和转轨国家的财政竞争还有待深入研究。周业安等学者(2002、2003、2004)分析了地方政府间竞争与地方经济增长,以及与构建市场秩序之间的关系。他们指出,由于存在垂直化行政管理框架和资源流动性的限制,地方政府之间围绕经济资源展开的竞争并不必然带来经济的良性增长,并利用数据分析得出资本、区际贸易环境

和制度环境三个因素，对地方经济增长影响最大，因此，需要重构市场秩序。钟晓敏（2004）从公共收入负担和公共服务两个维度，对地方政府间财政竞争，尤其是财政支出竞争进行了实证研究。指出税收竞争的局限性，随着经济的发展，以满足人们对较高层次的公共产品需求的支出竞争将越发重要。高觉民（2005）分析了地方政府的保护性竞争与共谋机制所造成的区域壁垒等现象。

可以说，近年来中国学者对财政竞争研究做出了有益的探索。但是，正如冯兴元（2005）所言，在中国这方面的理论和实证讨论还不多，还没有融入欧美国家在这方面的最新研究成果，还没有利用最新的理论和概念体系或创造自成一体的理论和概念体系。钟晓敏（2004）也持相同观点，他认为，中国地方财政竞争的现象随处可见，但理论上对地方财政竞争的系统研究似乎还没有。而且一般还是将财政竞争仅仅看作是在既定制度环境下，提高政府行为的效率和有效限制政府权力的政策工具。可见，对于财政竞争如何影响政府行为？财政竞争将对社会福利产生怎样的影响？以及财政竞争是如何影响政府间财政关系的研究还有待深入。

2. 关于财政均等化的研究

对于财政均等化研究，国内学术界倾注了同样的热情，涌现了大量关于财政均等化和转移支付的文献。这些文献主要分为两个方面：一是在对现行转移支付制度分析的基础上，提出相关的转移支付公式和设计思路；二是对转移支付的绩效和均等化现状进行实证分析。较多的学者指出，建立在基数法框架上的转移支付模式越来越不能适应全国经济发展的需要。公式化、规范化是转移支付的必然方向。孙开（1996）从兼顾地方财政能力和财政需求的角度，提出一个转移支付公式，但考虑的因素较少。马骏（1997）提出了一套较为详细的均等化转移支付因素法公式，考虑了较多的因素。黄解宇等人（2005）在因素法分析的基础上，运用多元线性回归方法，提出一个均等化公式，对现行的转移支付方式进行了研究，并提出了适应西部大开发战略，规范化的转移支付方式和思路。严剑峰（2003）运用主成分分析方法，对各个地区的经济社会发展和公共服务水平进行综合评价，在此基础上，建立了横向均等化转移支付的分配公式，提出了一个如何实现横向均等化的解决思路。虽然该文提到要防止“粘蝇纸现象”发生，但是，在建立的公式中，没有考虑转移支付对地方政府的激励因素，即转移支付对地方政府财政努力可能产生的影响。寇铁军（2004）在借鉴 OECD 主要国家经验的基础上，论述了在中国转移支付制度设计中，必须注重模式的选择问题、需要考虑

的若干关键因素以及需要注意的相关技术问题。但此文缺乏必要的经验检验。陈秀山等人(2004)从转移支付的目标与形式的关系角度,对中国现行转移支付体系进行了分析,指出现阶段转移支付政策的设计不仅受政府转移支付的最终目标制约,而且要服从于现阶段的国家宏观经济社会目标。此文同样缺乏对实际情况的经验检验。乔宝云等人(2006)对实行分税制以来,现有转移支付对地方政府财政努力的影响进行了经验检验,指出,目前的转移支付体系不利于提高地方政府的财政努力。

朱玲(1997)从效率与公平的角度,根据中国目前的经济体制和财政体制,分析了中国均等化与转移支付中存在的问题,指出应当建立适应市场经济要求的转移支付制度,不能局限于“劫富济贫”式的简单模式。林菊红(2003)将中国居民收入不平等程度分解为农村区域、城镇区域内各省市之间的不平等以及农村—城镇区域间的不平等程度三部分,通过比较各区域转移支付后和转移支付前收入不平等的差异,检验转移支付的均等化效果。她的结论显示,中国居民收入不平等主要体现在城乡之间的不平等,现行的转移支付加剧了收入的不平等,尤其是城乡居民之间的收入不平等。黄肖广(2005)分别对改革开放前、实行财政包干制、实行分税制之后三个阶段,转移支付对地方财政预算资金增长的相关性进行了经验检验。他的研究表明,在1953~1979年间,中央政府依靠强有力的行政手段,保证了地区间大规模财政资金调剂的顺利进行。在财政包干体制时期,中央的财政抽取受到了富裕地区的强烈抵制,地方保护主义盛行,以费代税现象严重,使中央丧失了通过政府间转移支付制度,大规模调剂财政资金地区分配格局的能力。实行分税制后,清一色的政府间转移支付格局产生,激活了东部地区组织财政收入的积极性,但是,中西部地区的财政资金分配格局并未有根本性变化。因此,他认为中国各地区的经济发展差异很大,“抽肥补瘦”式的政府间转移支付只能在中央集权的财政体制中得到实施,地方财政分权只能局限于地方公共产品供应范围内,过度分权只能助长地方保护主义,破坏统一市场的形成。上述研究都没有对具体的转移支付类型的均等化效应进行经验检验。刘亮(2003)在这方面做出了有益尝试:他对实行分税制以来,转移支付总体的均等化效果进行了实证分析,分别比较了税收返还和一般性转移支付的均等化效果,并在此基础上提出政策性建议。

总之,均等化与转移支付已经得到国内学术界充分的关注,但是,在各种类型的转移支付的均等化绩效,以及各类转移支付与地方政府财政努力的相关性等方面的研究还有待深入。

第二节 研究方法与可能的创新点

一、基本假设与方法论

本书将秉承历史与逻辑相统一的马克思主义研究传统，这也是财政学这一学科的特点所决定的。一方面，将借鉴现有理论构建理论分析框架；另一方面，将通过历史考察和经验验证来检验分析框架的有效性。

1. 逻辑与历史相统一的方法

“历史科学”的概念是马克思与恩格斯最早提出的，是一种基于唯物史观的科学研究原则和方法。就历史科学作为学科划分含义而言“凡不是自然科学都是历史科学”。^①此外，马克思与恩格斯共同指出历史科学作为科学研究原则与方法可以归结为三个方面：第一，历史主义的原则；第二，逻辑与历史相统一的方法；第三，人学或人道主义的方法。这些方法不是一种先验的出发点，其本身是对客观历史事实和规律考察、反映的结果。

历史主义原则认为一切事物都不是永恒、绝对的存在，而是历史的暂时产物，它在历史中产生、发展，也必将在历史中消亡。事物就是它的历史过程本身。正如海德格尔（1987）所言“一切对存在的追问都以历史性为特征”。历史唯物主义彻底结束了任何关于永恒的幻想。在现代，历史主义原则成为一切有生命力的学术传统的主流共识。例如，从库恩到劳丹的现代科学哲学以及新制度经济学中诺思的制度变迁理论，都自觉或不自觉地继承和坚持了历史主义原则。本书将遵循马克思主义逻辑与历史相统一的方法（沈湘平，2002），分析转型期中国政府间财政关系的演变。

2. 动态演进的方法论

演化经济学作为经济制度分析的一个学派，其历史渊源可以追溯到马歇尔。马歇尔曾经说过，经济学家的“麦加”应当是经济生物学，而不是经济力学。阿尔钦曾运用演化思想分析经济现象。在他看来，经济系统是人们为了追求“成功”和“利润”，对各种探索性行为进行选择的一个适应性机制。时至今日，演化经济学已经发展成为现代经济学的最新成果之一。其理论主要试图说明，一个社会中

^① 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯选集》（第2卷），人民出版社，1972年。