

◎ 刘薇 著

CaiZheng FenQuan De JingJi Yu SheHui FaZhan  
YingXiang YanJiu

# 财政

分权的经济与社会发展  
影响研究



经济科学出版社  
Economic Science Press

# 财政分权的经济与社会 发展影响研究

刘 薇 著

经济科学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

财政分权的经济与社会发展影响研究/刘薇著. —北京:  
经济科学出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8219 - 5

I. 财… II. 刘… III. 财政分散制—研究—中国  
IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 086317 号

责任编辑: 刘 颖

责任校对: 曹 力

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

**财政分权的经济与社会发展影响研究**

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 9.25 印张 240000 字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8219 - 5 定价: 18.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 序

迈入 21 世纪以来，我国全面建设小康社会和社会主义市场经济体制改革已进入了一个全新的历史时期，如何实现全面、协调、可持续发展目标，即如何实现经济目标与社会目标的统一，是关系到中国子孙万代、经济与社会可持续发展的重大问题。财政是政府履行职能的重要手段之一，财政体制是划分各级政府财政职责和约束各级政府财政行为的基础制度。1994 年的分税制是与市场经济体制相适应的一次重要制度改革，但其制度运行的效果如何，众说纷纭。时代在进步，我国的发展战略目标已转向科学发展观指导下的经济与社会全面协调可持续发展，在此背景下，重新审视 1994 年的分税制改革及其十多年来的运行效果显得尤为迫切。特别是随着发展观的转变，公共财政日益凸显“民生财政”倾向，这更需要我们从一个全新的视角考察 1994 年分税制对经济与社会协调可持续发展的影响，探讨与科学发展相适应的财政体制建设。

在风云变幻的国际政治经济环境中，财政分权理论的研究紧跟时代步伐，呈现出新的研究特点，在各国政府应对世界金融危机、加强宏观调控、协调经济政治利益关系等方面发挥了一定的作用。在中国，伴随着财政分权实践

的不断推进，财政分权理论研究也不断丰富，对财政分权效果的研究受到关注，但以往的研究多侧重于分析财政分权与经济增长之间的关系或财政分权下各级政府财政权力的博弈。如果仅从经济增长和权力博弈这两个方面去评判财政分权的结果似乎过于片面，对于处于经济转轨时期的中国来讲，财政分权的影响可能更为复杂和现实，更需要我们从一个较为综合的视角进行研究。

刘薇博士的著作《财政分权的经济与社会发展影响研究》一书，从一个比较宽阔的视野——财政分权的经济和社会发展影响来全面地探究 1994 年分税制改革的效果。本书尝试将财政分权研究嵌入中国当前的制度和经济环境变化之中，动态把握不同社会发展战略目标下对财政分权效果的评价，既肯定了 1994 年财政分权改革是中国财政分权实践的一次重大进步，对我国财政制度建设、宏观经济管理以及财政收入规模的增长等方面的积极作用，同时又客观地探讨了 1994 年财政分权改革对经济与社会发展的诸多影响，财政体制与当前经济社会发展目标的不和谐是不容忽视的客观现实。最后，结合“科学发展，社会和谐”的要求，探索构建规范的、集权与分权相结合的三级财政体制。这是从一个全新的和更为实际的视角对财政分权研究的有益尝试。

《财政分权的经济与社会发展影响研究》一书，试图运用公共经济学、制度经济学、政治学以及其他相关的经济学和管理学前沿理论，以典型市场经济国家财政分权实践和我国 1994 年分税制改革为经验背景，对 1994 年财政分权格局的经济与社会事业发展影响进行系统的理论与实

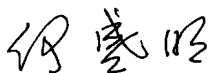
证的分析。全书的研究建立在一个系统的研究框架之上：在分权理论回顾和分权国际实践比较基础上，首先考察1994年财政分权改革对五级政府财政本身的影响，从体制因素剖析各地区县级财政基本公共服务提供的不均衡；之后探讨1994年既定分权格局对地方政府经济行为以及经济发展的各种影响，重点考察地方政府投资行为和引资竞争行为对经济结构、经济增长方式、公共支出结构、区域经济协调发展的影响；在此基础上进一步探讨既定分权格局对社会事业发展的影响及其与社会发展目标的差距，重点选取1994年分税制改革以来教育公共支出和医疗卫生公共支出进行实证分析；最后，本书力图构建符合当前社会发展战略目标的规范的三级财政体制框架。

在探讨1994年财政分权格局对财政本身的影响时，突破了以往的研究多从中央与地方两个层面的分析，将我国五级政府纳入一个分析框架，更加注重省以下各级财政的变化，并注重财政的纵向和横向失衡与县级公共服务供给水平差异的关系，从一个更为细致深入的角度研究财政分权的效果。

县级辖区是我国行政区划的最基本的构成单位，县级财政则是我国能够充分履行各项基本财政职能并与民众联系最为直接和密切的基层财政，它承担着我国大部分的基础教育、医疗公共卫生、社会保障等基本公共服务的提供与管理，县级财政职能发挥的好坏直接影响到民生问题。《财政分权的经济与社会发展影响研究》一书，从财政纵向不平衡和县级之间横向差距来关注县级财政问题，提出在全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的背景下，

明确县级政府公共服务主体地位非常重要，并从省以下事权和支出划分、地方税收体系的完善，地方转移支付制度建设等方面，进一步完善县级财政体制，探索建立县级财政基本财力保障制度，以推进区域间基本公共服务均等化。

《财政分权的经济与社会发展影响研究》是刘薇在其博士论文的基础上几经修订而成的，作者付出了很多努力，尝试将财政分权问题嵌入中国当前的经济和制度环境中，比较系统地探讨财政分权的效果，研究不仅具有新意，而且有一定的现实意义和理论价值。我祝贺该书的出版，也欣然为之作序。当然，书中也存在一些不足之处，需要在以后的研究中进一步完善。我期待刘薇博士再接再厉，在学术领域不断取得新的成绩。



2009年4月

# 目 录

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| <b>第一章 导论</b> .....           | 1  |
| 第一节 研究背景和研究意义 .....           | 1  |
| 第二节 国内外研究状况概述 .....           | 3  |
| 第三节 基本假设、主要概念界定与研究方法 .....    | 9  |
| 第四节 研究框架与结构安排 .....           | 16 |
| 第五节 本书主要创新之处 .....            | 18 |
| <b>第二章 财政分权理论及其文献回顾</b> ..... | 21 |
| 第一节 传统的财政分权理论 .....           | 21 |
| 第二节 第二代财政分权理论 .....           | 29 |
| 第三节 有关财政分权效果的研究综述 .....       | 32 |
| 第四节 财政分权效果研究最新进展 .....        | 45 |
| 第五节 财政分权理论的启示 .....           | 50 |
| 第六节 小结 .....                  | 52 |
| <b>第三章 财政分权的国际实践</b> .....    | 54 |
| 第一节 联邦制国家财政分权实践 .....         | 54 |
| 第二节 单一制（集权制）国家财政分权实践 .....    | 69 |
| 第三节 国外财政分权实践的启示 .....         | 81 |

|                                          |            |
|------------------------------------------|------------|
| 第四节    小结 .....                          | 83         |
| <b>第四章    1994 年财政分权实践述评 .....</b>       | <b>85</b>  |
| 第一节    1994 年财政分权改革背景 .....              | 85         |
| 第二节    1994 年财政分权改革内容 .....              | 87         |
| 第三节    1994 年财政分权改革评价 .....              | 103        |
| 第四节    小结 .....                          | 109        |
| <b>第五章    1994 年财政分权对各级财政的影响 .....</b>   | <b>111</b> |
| 第一节    财政分权对各级政府财政收入的影响 .....            | 111        |
| 第二节    财政分权对各级政府财政支出的影响 .....            | 119        |
| 第三节    财政分权对政府间转移支付的影响 .....             | 131        |
| 第四节    财政分权、横向不均衡与县级公共服务<br>供给水平差异 ..... | 138        |
| 第五节    小结 .....                          | 151        |
| <b>第六章    1994 年财政分权对经济发展的影响 .....</b>   | <b>155</b> |
| 第一节    地方政府市场主导地位的形成 .....               | 155        |
| 第二节    地方政府投资行为的经济影响 .....               | 161        |
| 第三节    地方政府引资竞争行为的经济影响 .....             | 165        |
| 第四节    小结 .....                          | 178        |
| <b>第七章    1994 年财政分权对社会事业发展的影响 .....</b> | <b>181</b> |
| 第一节    基于财政分权的公共支出理论模型 .....             | 182        |
| 第二节    财政分权与教育公共支出分析 .....               | 194        |
| 第三节    财政分权与医疗卫生公共支出分析 .....             | 206        |
| 第四节    完善财政社会事业发展投入保障机制 .....            | 217        |
| 第五节    小结 .....                          | 222        |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| <b>第八章 构建规范的、集权与分权相结合的三级</b> |     |
| <b>财政体制</b> .....            | 223 |
| 第一节 目标定位与转变政府职能 .....        | 224 |
| 第二节 清晰界定三级政府事权和支出责任 .....    | 242 |
| 第三节 三级政府财权的科学划分 .....        | 247 |
| 第四节 构建以基本公共服务均等化为目标的         |     |
| 转移支付制度 .....                 | 254 |
| 第五节 以法律制度建设保障政府间的财政分权 .....  | 261 |
| 第六节 改革政绩考核制度, 强化权力约束机制 ..... | 264 |
| 第七节 小结 .....                 | 267 |
| <b>结语</b> .....              | 269 |
| <b>参考文献</b> .....            | 272 |
| <b>后记</b> .....              | 283 |

# 第一章 导 论

## 第一节 研究背景和研究意义

### 一、研究背景

财政分权 (fiscal decentralization) 问题日益成为公共经济学研究领域和政府决策部门的重大课题之一,受到广泛的关注。随着世界经济的发展和国际政治环境的变幻,财政分权作为财政制度的核心,其对各国经济制度和政治利益的影响日趋复杂。财政理论研究不断深入,并且与各国的政治经济形势变化紧密结合,使得财政分权对政治与经济发展的影响更为显著。财政分权理论与实践的研究成果非常丰富,不过,有关财政分权的理论研究至今仍没有得出一致的结论。在中国,随着社会主义市场经济体制的建立与完善,财政体制随之经历了几次变革,财政分权理论研究也不断丰富,学者也开始注意到财政分权效果的影响,但以往的研究多侧重于分析财政分权与经济增长之间的关系或财政分权下各级政府财政权力的博弈。如果仅从经济增长和权力博弈这两个方面去评判财政分权的结果似乎过于片面,在经济转轨和社会发展目标转变的背景下,财政分权的影响可能更为复杂,更需要我们从一个较为综合的视角进行研究,把握政治经济环境的变化,力图更为准确的评价我国财政制度及其影响,以期建立适应社会主义和谐社会、促进经济社会全面

协调发展目标的财政分权体制。

当前,我国现代化建设和社会主义市场经济体制改革已进入了一个全新的历史时期,如何实现全面、协调、可持续发展战略,是摆在我们面前的重大现实问题,而科学发展观理念的真正贯彻和落实,不仅是各级政府执政观念的转变,更需要相关制度机制的及时适当调整和改革,以保障科学发展能够真正替代追求 GDP 增长的理念,成为各级政府行动的指南。财政是政府履行职能、管理社会的重要手段之一,发挥财政手段的作用关键是有有一套规范有效的财政制度。1994 年的分税制是与市场经济体制相适应的一次重要制度改革,但其制度运行的效果如何,众说纷纭。时代在进步,我国的发展战略目标已转向构建和谐社会、经济与社会全面协调发展,在此背景下,重新审视 1994 年的分税制改革及其十多年来的运行显得非常必要。但已有的研究大多是从某一方面对分税制的利弊进行研究,缺乏系统性。特别是随着发展观的转变,公共财政日益凸显“民生财政”倾向,这更需要我们从制度基础的调整来适应新的社会发展目标。笔者认为从财政体制的核心问题——财政分权出发,从经济与社会发展影响的视角系统地探析 1994 年分税制的效果显得更为客观和必要。

县级辖区是我国行政区划的最基本的构成单位,县级财政则是我国能够全面履行各项基本财政职能并与民众联系最为直接和密切的基层财政,它承担着我国大部分的教育、医疗、卫生等基本公共服务,因此,县级财政职能发挥的好坏直接影响到当地居民所享受的基本公共服务的水平和质量。然而,1994 年的财政分权改革在省以下各级政府间的分权不够彻底,实践中各个地区县级财政的状况令人担忧,县级政府公共服务供给主体地位缺失,势必影响民生财政目标的实现,改革与完善省以下财政分权体制势在必行。

## 二、研究意义

本书从一个比较综合的视角对 1994 年财政分权改革的经济与

社会发展影响进行全面系统的研究,并结合“科学发展,社会和谐”的要求,探索构建规范的、集权与分权相结合的三级财政体制。在中国发展战略目标转变的背景下,本书的研究具有较强的理论意义和实践意义。本书抛开财政分权的各级财政权力的博弈,而从一个比较宽阔的视野——分权的经济和社会发展影响来全面地探究1994年财政分权的效果。首先对财政分权理论进行系统的回顾,并对财政分权效果最新进展进行归纳分析。其次,从国际比较的视野考察联邦制国家和单一制国家的财政分权实践,并从中得出几点启示,以期为我国财政分权体制改革提供借鉴。再次,运用大量翔实的财政数据考察1994年财政分权对五级政府财政本身的影响,之后分别从经济发展和社会事业发展视角探讨1994年既定分权格局的影响。本书的研究超越了以往财政分权研究的框架,同时,基于社会发展视角的研究也拓展了财政分权理论的研究范围,引起理论界更多关注政府间财政关系对经济社会全面、协调、可持续发展的影响。

本书研究的实践意义在于拓展了以往对政府间财政分权的分析局限于中央政府和地方政府两个层面的笼统分析,而是在把握宏观的前提下更加关注省以下各级政府的财政分权问题,注重对其全面系统的研究。通过对多级政府的财政数据变化、经济行为、公共支出、区域差距等多角度的理论与实证研究来考察1994年财政分权改革效果,得出较为客观和准确的评析,为进一步推进省以下财政体制改革、规范政府间财政分权奠定基础。本书的分析开拓了已有财政分权研究的范畴,从一个全新的和更为综合的角度来探讨财政分权的效果,对实践具有很强的指导意义。

## 第二节 国内外研究状况概述

### 一、财政分权理论的研究概述

对财政分权理论的研究是以蒂布特在1956年发表的经典文献

《地方公共支出的纯理论》为起点的。蒂布特在萨缪尔森（1954）对公共支出定义的基础上提出了地方公共支出的概念，使之与一般的政府支出相区分开来，从而引出了对地方公共财政问题的关注与研究。他认为居民的自由流动必然引起社区间的竞争，从而使得各地区提供的公共产品和税收组合最适本地区居民的偏好，即著名的“用脚投票”理论。马斯格雷夫（1959）的“分权思想”进一步提出了税收在政府间进行分配的原则，对政府的三项职能在中央和地方之间进行了分工。奥茨（1972）则首先明确了财产税作为地方性公共产品融资的主要来源。鉴于他们在传统财政分权理论上的先驱性贡献，传统财政分权理论又被称为 TOM 模型。但是，该财政分权理论的假设前提是存在一个仁慈而又高效的专制政府，能够自动地按照公众意愿实现资源配置的帕累托效率。这一政府模型假设受到以布坎南和图洛克（1962）、杰佛瑞·布伦南和詹姆斯·M·布坎南（1980）为代表的公共选择理论，以布里拉·蒙廷诺拉、钱颖一和拜利·温格斯特（1995）、罗纳德·麦金农和托马斯·内希巴（1997）、钱颖一和拜利·温格斯特（1998）为代表的市场维护型财政联邦主义（market-preserving federalism）的质疑，他们将政治因素和机制设计等理论引入对政府间财政关系的讨论中来，被称为第二代财政分权理论。他们的研究对政府模型的假设更接近现实生活中的真实情况，在承认政府本身有激励机制的同时，认为一个有效的政府结构应该实现官员和地方居民福利之间的激励相容，而且证明数学和微观经济学的新近发展成果的引入使得对财政分权的研究超越了传统的规范分析，丰富了财政分权研究的内容，进一步完善和扩展了财政分权理论。

第二代财政分权理论还对财政联邦主义的可持续性作出了进一步的研究，并成为其理论的重要组成部分，钱颖一等人指出，财政分权有助于政府可靠的维护市场，但要达到这种效果，联邦主义政策的实行必须是可持续的，这种可持续性的产生需要政府具有自我强制机制予以保证，政府官员必须有遵守联邦主义规则的激

励。并指出,若要使财政联邦主义持续、稳定的发挥作用,必须具备两点:即必须给中央监督下级政府逃避责任的充分资源;同时地方政府必须具有通过一致反对中央政府滥用权力的监督手段。

伴随着各国分权化改革的实践,财政分权理论不断丰富。随着西方学者研究的深入,对分权理论的研究已逐渐超出了财政领域,越来越关注分权的效率和对社会其他方面的影响。一方面,各国学者一直关注财政分权与经济增长的关系。在实际研究中通过不同实证数据的选取得出的结论不尽相同,本书将在后面的章节对财政分权与经济增长的理论研究和经验检验研究进行梳理与分析。另一方面,在对最新文献总结中笔者发现,学者们逐渐开始注意到各国政治制度、经济制度、社会文化、经济发展阶段的差异对财政分权结果的影响,同时,研究的视角不再局限于经济增长与效率而是更多地关注社会影响、制度安排、公共行政与管理的效率等宏观层次,即既关注经济效率又注重社会影响以及两者的对应关系。但更多的研究是从政治视角或制度视角来关注分权及其影响,关注财政分权对一国社会事业发展影响的研究还非常有限。部分学者在财政分权对各类公共产品的影响方面进行了一些研究。法盖(2000)对玻利维亚1991~1996年间的时间序列研究表明,分权改革影响了该国的人力资本和社会服务的投资模式。许多国家的经验研究结果也均表明,分权政策极大地增加了各国对基本社会需求的支出,如教育、健康、卫生和司法等。

## 二、国内外关于我国财政分权及其影响的研究

我国的财政分权问题一直受到国内外学者的关注。学者们的研究从分权的利弊到对中国经济增长影响,进而从不同视角探讨分权对经济社会发展各个方面的影响。尽管相关文献有限,但很多研究是非常值得我们总结和借鉴的。特别是一些学者结合中国国情对财政体制进行了深入的探讨。以下对这些研究进行简要梳理。

徐霜北(2008)认为研究财政分权问题,构建科学、全面的分

析框架至关重要。他从多维视角构建了财政分权分析框架（即基础—演化—功能—组织—绩效）。他认为中国财政分权改革一方面要提高到法律与制度层面进行规范，另一方面激励地方政府积极配合中央政府切实执行，才能真正推进和落实财政分权改革。

马骏和约翰·诺雷加尔（1998）从财政分权的角度对中国政府间财政关系三个方面（收入分配、支出分配、政府间转移支付）进行了探讨，分析了我国财政分权化改革过程中存在的问题和需要进一步改革的事项，并从中总结了相关的经验教训。艾娃丹巴拉—诺瑞斯（2005）对中国改革开放以来 20 多年的政府间财政关系的演变进行了分析，评价了政府间财政关系改革得失，指出了现行的体制中存在的主要缺陷，如基本公共服务过度分权化，转移支付平衡效应有限等，并提出了未来需要改革完善的措施。王雍君、张志华（1998）介绍了政府间财政关系的相关理论，并对中国政府间财政关系改革进行了探讨。

贾康、白景明（2002）从解析县乡财政困境入手，提出了财政体制改革的思路：<sup>①</sup>首先是简化政府层级，由五级变三级。将乡一级政府作为县级政府的派出机构，把地市一级虚化。其次在政府层级改革的基础上，按照“一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”的原则，配之以自上而下转移支付制度的健全，来完善分税制为基础的分级财政。田发（2005）<sup>②</sup>沿着贾康和白景明的思路对我国地方政府间财政关系的重构做了探讨。社科院财贸所（2005）的“走向共赢的中国多级财政”的政策报告从多层级政府角度对我国政府间财政关系进行了系统分析，并对贾康、白景明（2002）提出的主流改革思想做了评述，认为减少政府财政级次改革观点总体上值得肯定，但改革模式不应是自上而

---

① 贾康、白景明：《县乡财政解困与财政体制创新》，载于《经济研究》2002 年第 2 期。

② 田发：《重构地方政府间财政关系》，中南财经政法大学博士论文，2005 年。

下，统一的建构性方案，而应当是演进理性的尊重地方创造精神的，鼓励和允许多种模式的并存发展的改革模式。

樊丽明、李齐云等（2001）对我国地方财政收支运行进行了全面系统分析；国务院发展研究中心的“县乡财政困难与农民增收”课题组（2003）对中部省份的湖北省襄阳县、河南省鄢陵县、江西省的泰和县的县乡村财政收入情况、支出情况，以及乡村债务情况进行了考察，并分析了县乡财政困境产生的原因。滕霞光（2003）从农村税费改革视角对我国地方财政体制进行了探讨；杨之刚（2006）从财政分权的角度对中国基层财政体制改革进行了研究。阎坤（2006）对中国县乡财政体制进行了研究。

黄佩华（2003）<sup>①</sup>以部分省级辖区为样本对我国省级支出进行了考察，认为目前我们国家政府间财政体系具有高度累退性质，中央政府把许多花费巨大而职能重要的全国性公共服务项目留给地方，却没有提供充足的资金支持，这在本质上推卸了自己对贫困地区的社会责任。随着分税制改革的推进，政府实际上抛弃了贫困地区。分税制强化了中央对税收的控制，但没有改变原有的支出责任分配，这样产生了一个巨大的垂直的财政缺口，必须由转移支付来填补。作者认为要改变这种状况，就必须对现有的政府间财政体系进行根本的改革。吕炜（2005）通过国际比较对我国政府间财政关系中的支出问题进行了研究；孙开（2006）从分析公共产品供给问题入手，探讨了公共财政条件下公共支出的规模与结构问题，研究了各种类型的公共产品（包括城市和农村公共产品）的提供，并就加强公共支出管理和深化公共支出改革的问题进行了探索。

张涛和邹恒甫（1996）对中国财政分权与公共支出、经济增长之间关系进行了研究。运用中国的数据试图说明 20 世纪 70 年代末以来的中央和地方财政收支的配置是如何影响经济增长的。他们发现了中国过去 15 年财政分权与地方经济增长之间的深层次联系。

---

① 黄佩华：《中国：国家发展与地方财政》，中信出版社 2003 年版。