

立信财税博文库(二)

Fiscal Decentralization and
the Fiscal Behavior of
Subnational Governments in China

中国财政分权与地方政府财政行为研究

李 婉 · 著



立信会计出版社

LIXIN KUALIJI CHUBANSHE

立信财税博文库(二)

中国财政分权与地方政府 财政行为研究

Fiscal Decentralization and the Fiscal Behavior of
Subnational Governments in China

李婉 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

中国财政分权与地方政府财政行为研究/李婉著.
—上海:立信会计出版社,2009.7
(立信财税博文库.第2辑)
ISBN 978-7-5429-2301-1

I. 中… II. 李… III. ① 财政分散制—研究—中国
② 地方财政—研究—中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 118040 号

责任编辑 方士华
封面设计 周崇文

中国财政分权与地方政府财政行为研究

出版发行 立信会计出版社
地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235
电 话 (021)64411389 传 真 (021)64411325
网 址 www.lixinaph.com E-mail lxaph@sh163.net
网上书店 www.lixinbook.com Tel: (021)64411071
经 销 各地新华书店

印 刷 常熟市梅李印刷有限公司
开 本 890 毫米×1240 毫米 1/32
印 张 6.375
字 数 170 千字
版 次 2009 年 7 月第 1 版
印 次 2009 年 7 月第 1 次
书 号 ISBN 978-7-5429-2301-1/F·2009
定 价 68.00 元(全五册)

如有印订差错 请与本社联系调换

总 序

立 信 财 税 博 文 库

上海立信会计学院财政与税收学院 2005 年成立,虽然年轻但有一支朝气蓬勃、勤恳治学、有志于财税理论与政策研究的教师队伍,其中既有在财税领域耕耘多年,在某些方面已造诣颇深并且学术成果甚丰的中年骨干教师,也有虽然刚获得博士学位,但是已经承担或参与多项各类课题并进入学术前沿的年轻教师,他们形成了比较稳定的研究方向,富有开拓和创新精神,学术兴趣盎然,有很强的学人的社会责任感与使命感,如何扶持呵护这支充满活力的教学与科研团队,使它不断发展壮大,在不久的将来能够在财税科研领域脱颖而出,是学院发展的重大战略任务。

“立信财税博文库”的出版,旨在为本院教师提供一个以学术专著发表研究成果,参与财税理论政策研究与学术交流的平台。因本院现有教师中的博士大都来自著名大学国家重点学科,师从于我国财税学界重量级的名家名师,他们的博士论文选题涉及我国财政与税收领域的基本理论研究、管理研究和政策研究,贴近我国财税改革的现实需要,其研究的成果不乏真知灼见。为了使他们的研究成果的学术价值和实用价值能够及时有效地发挥社会效益,学院拟通过遴选,分批资助入选的博士论文,在经过对原博士论文进一步修改和充实后,以“财税博士文库”的形式公开出版发行。希望“立信财税博文库”的出版,大而言之能够为我国的财税理论与政策研究和财税体制改革尽绵薄之力,中而言之能够为我校的发展添砖加瓦,小而言之能够为提升我院的学

术研究水平和加强师资队伍的建设奠定基础。

本文库有以下几方面的特色：

1. 在选题上紧紧围绕当前我国财税和公共事业领域的重点和难点问题。这些选题或者涉及重要的基本理论，或者针对改革中在财政管理方面的薄弱环节，或者探讨财税管理的新手段和方法，各自从不同层面力图探讨我国公共经济体制变革中出现的重难点问题的症结点。

2. 立论新颖，分析视角多样化。有的是从跨学科的视角对传统思维范式提出质疑，并提出新的理论框架；有的则从绩效评价的视角分析公共财政支出；有的针对税收超经济增长的现状出发，分析税收与经济增长的关系。

3. 文库体系力求开放，不强调选题的系统性，也不要求体例的完全一致，给每篇入选博士论文以最大的保持独特风格的空间。

由于时间仓促和限于学识，文库中每位作者的学术观点、研究结论、政策建议和行文方面难免有不当之处和疏漏之处，在此，敬希读者赐教和批评指正。值此“财税博文库”出版之际，我们也对立信会计出版社的领导和编辑为本文库出版给予的大力支持和付出的心血致以由衷的谢忱。

上海立信会计学院财政与税收学院 赵迎春

2009年6月记于上海松江大学城

前 言

财政分权一词既代表了动态的过程——收入和支出从中央政府向地方政府的转移,同时也意味着静态的结果——地方政府拥有了多少的收入和支出,或者更具体地说就是,地方政府拥有多少的收入资源,承担多少的支出责任,和被赋予了多大的财政权力。因此,如果从动态过程的角度来理解财政分权,财政分权往往被视之为一个时间上的相对的概念,即相对于某一时间,地方政府是否拥有了更多的收支。但如果我们从静态结果的角度去考察财政分权,这意味着我们往往将研究的焦点聚集于地方政府的财政收支,而非中央政府。

对于财政分权指标的设置,首先要强调的是,财政分权是一个复杂的体系,因此,财政分权指标的设置应该能比较全面地反映一个国家的财政分权的状况和特征,而不是简单地对一国的财政分权是大是小下结论。不可否认的是,地方政府所拥有的收支规模能反映其所拥有的收入资源的多少、承担的支出责任的大小,和财政自主的程度。但是对于财政权力的衡量,当地方政府并没有权力去决定如何征集属于它的收入,也无法自主安排由它承担的支出责任时,财政权力指标的设置开始变得复杂。本书遵循的思路是,只有地方政府能够自己控制的部分,才可以归类到地方政府的收入自主权和支出自主权中,但是,要运用这样的指标往往对财政数据的分类提出很高的要求,因此,本书还使用了财政依赖度之类的指标来间接地反映地方政府的财政权力的大小。

在理清了财政分权的基本问题后,本书开始研究我国财政分权对地方政府财政行为的影响。但在这之前,我们必须要先把握我国财政分权的特征。在本书看来,第一,从1980年以后,我国地方政府在预算内的收入和支出的分配中,占有越来越大的比例,但是,我国预算内财

政分权的特征在于,虽然我国地方政府拥有了越来越多的收入,但是对于如何获取这些收入,则一直没有获得有意义的权力;在支出上,地方政府虽然逐渐获得了支出的决定权,但这种权力和其承担的支出责任又是不一致的。第二,地方政府在预算内的权力的有限性往往迫使其通过非正式的渠道来扩张自己的自主权,这种非正式的渠道在本书看来,首先是在地方政府拥有税收征管权的时候,它会通过减免税和改变征税的努力程度,来变相地拥有税率的决定权;其次是通过预算外的收支渠道来获取一定的自主权。地方政府在预算内的权力的有限性,其在预算外的自主性,这种鲜明的对比,是我们不应该忽视的。

这样的财政分权模式会给地方政府的财政行为带来什么影响呢?在分析这种影响时,我们不仅要看到我国财政分权模式的独特之处,还应从决定地方政府决策方式的政治结构出发来研究我国的问题。

和西方的分析思路不同,由于我国政治体制的特征,使得我们不能从地方居民的偏好入手,来推导财政分权对地方财政规模的影响。相反地,地方政府的意志成为本书分析的起点。本书认为,我国地方政府具有尼斯卡南所描述的追求预算规模最大化的倾向,再加之我国财政分权模式所导致的地方政府之间的支出竞争,我国的财政分权可能不会起到限制地方财政规模的作用。排除了一些数据不全的省份,本书对 27 个省从 1980—2004 年的预算内支出占 GDP 的比重和预算内外总支出占 GDP 的比重进行了统计分析,然后以各省的收支占全国财政收支的比例以及各省的收入满足支出的程度为财政分权的指标,并且利用 Jin、Zou 和包玉刚等人的实证研究模型,进行了基于省级面板数据的实证研究。本书的实证结果表明,当中央政府将更多的支出职责转移给地方政府并赋予其更大的支出自主权时,会导致地方财政规模的扩张,而且其影响程度并不因财政体制的变迁而发生改变。但是收入分配的影响却因为财政体制的变革而变得复杂,然而可以确定的一点是,当留给地方政府更多自己组织的收入时,这会激励地方政府征收更多的收入,因而也会刺激地方财政规模的扩张。当我们将收入和支出结合起来看,我们同样会发现,当地方自己组织的收入越不能满足支

出需要而只能仰赖中央政府的补助时,会增加这种扩张的趋势。

我国财政分权对地方财政规模的影响因为预算外资金的问题而变得更加复杂,但这一点在目前研究中都未得到重视。使用与之前同样的模型,本书分1983—1992年和1998—2003年两个时间段分别进行实证研究,结果发现,我国预算外分权的存在,无论其给地方政府带来了更多的收支规模,还是带来了自主权,但最终都促进了整个财政规模的扩张。分税制引进之后,虽然预算外的指标对总财政规模的扩张的影响程度有所降低,但是通过地区的研究发现,越是经济发达的地区,越会依赖预算外的渠道进行总财政规模的扩张。此外,越是落后的地区,上述的财政分权对地方财政规模的扩张的影响又更大。

在财政规模之下,本书接着关注的是地方政府收入行为问题。1980年以来,筹集收入成为地方政府越来越重要的任务,这是一个有目共睹的事实。而这种收入的获取,是依赖于预算外的渠道,还是更倾向于通过增加征集预算内收入的努力程度,显然会受制于财政分权的模式。财政分权会影响到地方政府对于预算外收入的依赖是因为:首先,我国地方政府在收入和支出权力上的有限性促使其寻求预算外的渠道来获得自主权。其次,收支上的具体分配也会对地方政府的预算外收入行为产生影响。我们认为倾向于地方政府的收入分配,即会通过增加地方政府在征集收入上的选择权,而减少了它对预算外收入的依赖,同时这种分配还会增加地方政府与当地居民和企业的利益的相容性,从而减少了前者以非规范的方式去获取收入。支出分配所导致的地方财政支出责任的加重既有可能因为增加了地方政府的财政压力,而迫使其增加了对预算外收入的依赖,同时伴随着这种责任而带来的自主性的增加也有可能使这种依赖降低。最后,当地方政府收不抵支而必须依赖中央政府的补助时,我国的转移支付制度的缺陷也会增加地方政府对预算外收入的依赖。在梳理了我国财政分权模式对地方政府的预算外收入行为的影响之后,本书还以26个省的预算外收入在总财政收入中的比例为自变量,分1983—1992年和1998—2003年两个时间段,进行了基于省级面板数据的实证研究。实证结果证明了上

面的推论,只是需要提及的是,支出分权对地方预算外收入的影响在实施分税制之前和之后产生了相反的作用。

预算外收入渠道固然重要,但它终究难以替代预算内的收入。我国地方政府的预算内收入行为,因为其在收入决定权上的缺失,意味着它能自主的,只是在面对的激励和压力的条件下,决定投入多大的努力程度去征集收入,而涉及财政利益、责任和权力在政府间分配的财政分权体制,同样会影响到这种努力程度。在探究收入分配产生的影响时,与之前的分析不同的是,本书认为这里的关键影响因素是李实等人所强调的收入留成比例,即由地方政府征集的收入中,有多少比例是留给地方政府的,而这个比例的大小会对地方政府征集收入的行为产生两种影响:收入效应和替代效应。在李实等人的理论基础上,同时又借鉴了 Bahl 的财政努力的概念和衡量方法与乔宝云等人的实证模型,本书以 1994 年的分税制改革为分界点,分 1980—1992 年和 1995—2004 年两个时期进行了基于 26 个省的面板数据研究。实证研究表明,无论是在财政包干制时期,还是在分税制时期,倾向于地方政府的收入分配都对地方政府征集收入的努力程度产生了显著的正的影响,只是,在分税制时期,这种影响有所降低。除了分析收入分配产生的影响之外,本书同样分析了支出分权对预算内的财政努力程度的影响。我们认为这种影响主要源于地方政府要提供支出的压力和追求更大的自主权带来的动力,而使用同样方法的实证研究也表明,无论是在分税制实施之前还是之后,它对地方政府征集收入的积极性都起了很大的促进作用。但是,当我们将收入留成率和支出分权指标放在一起时发现,在分税制实施之前,在支出分权一定的情况下,地方的收入留成率越高,越不利于地方征集收入的积极性的提高。而在分税制实施之后,在支出分权一定的条件下,地方留成比例越高,地方征集收入的积极性反而越大。最后,我国的转移支付制度被证明很明显地阻碍了地方政府征集收入的积极性,这个实证研究结果也和乔宝云等人的研究一致。在分税制后还有一个显著的特征是,地方政府征集财政收入的努力程度要大于其征集税收收入的努力程度。

对于地方政府取得的收入和其扩张的财政规模,它主要是将此用于哪些方面呢?尽管财政分权一个最重要的后果被认为是,地方居民的需求将被更好地得到满足,但本书认为,即使财政分权使得居民的需求有可能会得到更好的满足,但是地方政府面临的激励决定了这种需求是否会真正可以实现。而在中国,当上级政府对下级政府拥有人事任免权,并以GDP的增长作为考核标准时,可能居民的需求并不会得到很好的满足。由于没有分税制改革之前各个省的支出结构的完整的数据,本书对此进行的实证研究主要是集中于分税制改革之后。结果表明,我国的支出分权导致了地方政府偏好于经济建设支出和除文教科卫之外的其他部门事业费的支出,而和居民的福利息息相关的文教科卫支出则随着分权程度的加深,则会降低。收入分配所产生的激励作用在经济投入的支出上,也是最明显,但是它似乎并不能降低行政管理费用的支出,而且,倾向于地方政府的收入分配也不能使地方政府在支出中将更多的资金用于科教文卫。预算外的分权也对预算内的支出结构产生了影响。从本书的实证研究来看,预算外的分权会导致地方财政支出中的文教科卫事业费支出和其他部门事业费支出增加,导致行政管理支出比例降低,但是并不对经济建设支出所占的比例产生影响。

通过研究我们首先发现,在地方政府的利益不断地凸显,和其地位不断独立的前提下,财政分权对于地方政府来说,不仅仅只是一种分配,它给地方政府带来的是一种激励、一种压力和一种手段,而且,最终这些影响和作用混合在一起的。其次,我们发现,在财政分权体制下,我国地方政府的财政行为表现出一种强烈的扩张性,而这种扩张性有时候会通过非正式的渠道去获取,有时候通过正式渠道更加努力的征集收入,但是最终结果都是地方政府将更多的支出投入到经济建设中。再结合预算外支出的结构。本书还发现,地方政府又将更多的支出用在和自己的利益息息相关的行政事业费的支出中。但是,地方政府对居民的责任心,我们并没有看到它因为被赋予更多的权力和资源而得到增长。

为何会导致这种结果呢?归根结底,我们的失误在于,我们并没有

将财政分权当成是一个综合的体系来对待。我们忽视了良好的财政分权所需要的制度基础和基于这个基础上的有效率的收支的分配。具体而又概括地说,首先,我国的民主建设过程太滞后,因此,地方政府被赋予更大的支出权力和更多的收入资源时,并不会使它变得更加负责任。其次,虽然法治建设在我国一直受到重视,并不遗余力在推进这个建设过程,但是我国的法治基础仍然比较薄弱,这导致我国的预算约束性差,财政制度不是非常透明,因此,无论是中央还是民众都难以对地方政府进行有效的约束,使其对自己的财政行为负责。当缺乏这两个重要的条件时,我们认为财政分权的具体模式倒是次要的。如果我们赋予了地方政府以真正的权力,结果未必会更好。

因此,如果我们希望财政分权下的地方政府能够更加有效率,财政制度更加有秩序,社会得到更加和谐的发展,那么,我们必须将财政分权看成是一个综合的体系,其改革不应只着眼于某一方面:改变收入分配方案或者是下放某一些权力,或者是重新调整支出责任的分配。所有的这些措施都是不可或缺的,但是,仅仅有这些又是不够的。我们能重申的只是,民主和法治的政治制度是基础,在此之上我们需要的是更好的预算制度和更加透明的财政制度,最后配合以有效率的收入和支出的分配。而在我国,这可能意味着我们要改变以往的以改变控制或者增加激励为目标的财政改革模式。当然,财政分权体制改革需要民主和法治的政治基础,但是现实的吊诡在于,民主和法治的实施可能恰恰是通过财政体制改革实现的。因此,在短期内,我们仍要将注意力集中在财政分权体制本身,而这种改革需要注意很多细节的问题。

李婉

2009年6月

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 文献综述	3
一、财政分权对地方政府财政规模的影响	3
二、财政分权对地方政府财政收入行为的影响	6
三、财政分权对地方政府财政支出结构的影响	7
四、结论	8
第三节 本书研究思路介绍	9
一、本书结构的安排	9
二、方法分析	10
三、本书的创新和不足之处	12
第二章 财政分权的基础理论	14
第一节 财政分权的概念和分析框架	14
一、财政分权:由权力延伸出的复杂的概念	14
二、财政分权:过程与结果的理解	16
三、财政分权的分析框架:一个完整的体系	16
第二节 财政分权的模式及其逻辑	17
一、差异之一:不同的建立方式与目标	18
二、差异之二:财政权力的不同分配	20
三、差异之三:不同的结果	21
四、差异之四:不同的成败判断标准	22
五、总结及启发:对现实和理论的重新审视	23

第三节 财政分权指标的设置	25
一、从财政分权分析框架到财政分权指标的框架	25
二、收入资源和支出责任的分配	26
三、财政自主权的衡量	27
四、总结	31
第三章 我国财政分权体制和分权状况分析	32
第一节 我国中央政府和地方政府的的关系	32
一、我国中央和地方关系的一般特征	33
二、中央政府和地方政府具体权限划分	34
三、分权下的地方政府行为分析	37
第二节 我国财政体制分析	39
一、控制与自主矛盾下的中国财政体制	39
二、1994 年之前的财政体制:思路、形式及其消亡	42
三、分税制的引进:变与不变	45
第三节 我国财政分权的特征与程度分析	47
一、我国财政分权的特征	47
二、1980 年以来我国财政分权程度分析	51
三、总结	60
第四章 我国财政分权对地方财政规模的影响分析	62
第一节 财政分权影响地方政府财政规模的理论分析	62
一、财政分权影响地方财政规模的理论:更进一步的总结	63
二、我国财政分权影响地方财政规模的逻辑推理	64
第二节 我国地方财政规模的历史与现状分析	66
一、从预算内的财政规模到总财政规模	67
二、财政规模:地区上的差距	69
三、财政规模:时间上的变化	70
第三节 我国财政分权影响地方财政规模影响的实证研究	72

一、自变量的选择及其数据来源	72
二、数学模型及方法	76
三、财政分权、财政体制变迁与地方预算内财政规模	76
四、财政分权影响地方财政总规模影响的实证研究	82
五、财政分权影响地方财政规模的区域差异分析	86
六、结论	91
第四节 财政分权与地方财政规模:未解决的问题	92
第五章 中国财政分权对地方政府收入行为的影响分析	94
第一节 我国地方政府的收入方式和结构分析	94
一、收入方式的多样化	94
二、收入方式:总额及其增长的分析	96
三、地方政府的收入结构分析	102
第二节 财政分权与地方政府预算外收入行为:理论和实证	
检验	108
一、我国预算外制度:激励大于约束的制度安排	109
二、我国财政分权对地方预算外收入的影响分析	110
三、我国财政分权影响地方预算外收入行为的实证研究	112
四、结论	118
第三节 财政分权与地方政府征集预算内收入的努力程度	
分析	118
一、财政分权对地方财政努力度的影响:分析与疑问	119
二、财政努力度的研究	121
三、财政分权影响地方财政努力度的实证研究	124
四、征税努力程度与财政努力程度的比较分析	129
五、结论	130
第四节 总结:对地方政府收入行为一个完整的观点	132
第六章 我国财政分权影响地方财政支出结构的研究	133

4 中国财政分权与地方政府财政行为研究	
第一节 财政分权对地方财政支出结构的影响:从理论到中国的实际	133
一、支出分权对地方财政支出行为的影响:影响方式与作用机理的探讨	133
二、收入分配的激励作用	135
三、中国的问题:一个简单的思路	136
第二节 我国地方政府财政支出结构分析	138
一、我国支出结构的总体特征	139
二、各类支出的统计分析	140
第三节 我国财政分权影响地方财政支出结构的实证研究	149
一、数学模型、变量选择及数据来源	149
二、财政分权影响地方经济建设支出比例的实证研究	151
三、财政分权影响地方文教科卫支出比例的实证研究	153
四、财政分权影响地方其他部门事业费支出比例的实证研究	155
五、财政分权影响地方行政管理费用和政权建设支出比例的实证研究	157
六、总结	160
第七章 总结	161
一、财政分权于地方政府的意义分析	161
二、财政分权与地方政府的财政行为:总结	162
三、财政分权与地方政府的财政行为:进一步的评价	165
四、财政分权:一个综合的体系	167
五、政策建议	169
参考文献	172
后记	186

第一章 导 论

第一节 问题的提出

财政分权对于一个国家来说,是一副灵丹妙药,还是一场瘟疫(Bird,1998),这是每一个关注财政分权的人都感兴趣的,也是本书感兴趣的。

本书要研究的是中国财政分权对地方政府财政行为的影响。选择这个题目首先源于分权潮流在世界的兴起和地方政府作用的日益凸显。在19世纪的早期,Tocqueville(1840)曾写到:集权是政府的本质。到了20世纪的初期,Bryce(1901)仍认为:我们视力所及的一切都证明了……集权这种向心力的存在是永恒的,它将在一个又一个时代存续……州政府的作用会日益衰微,中央政府的权威将与日俱增。可是到了20世纪中期,特别是布雷顿森林体系瓦解以后,越来越多的国家开始实施了财政分权体制。分权与集权,就像市场与计划一样,被人们认为是经济发展的不同手段和模式,当以中央政府为主导力量,大规模推动社会发展的模式弊端日显时,人们转而仰赖于地方政府的力量。财政分权就是在这样的背景下,粉墨登场。至1994年时,根据Dillinger(1994)在1994年的统计,在当时的75个发展中国家中,除了12个国家之外,其他国家都实施了财政分权体制。财政分权的兴起也带来了研究的繁荣。而理论经济学——财政联邦理论,也为财政分权存在的必要性提供了充分的逻辑支持,他们以福利经济学的思维和判断标准,为财政分权能提高地方政府的公共产品提供效率和责任心做了充分的阐释。但是财政分权的实施效果到底如何?是否真正实现了当年改革的目标?近些年来,关于财政分权的实证研究逐渐兴起,越来越

多的经济学家在探索：财政分权对经济增长、对宏观经济的波动、对公共产品的提供、对政府效率等诸多方面，到底发挥了什么样的影响，或者归根结底财政分权对于一个国家来说，到底是一副灵丹妙药，还是一场瘟疫？解决这些问题一方面是为了验证当时提出的许多理论设想是否符合事实，另一方面是为了探究事实，为进一步的改革提供支持。但在问这一切问题之前，有一点认识至关重要，那就是，财政分权作为一种权力、利益和责任在中央和地方政府之间的分配，无论它对经济增长，抑或公共产品的提供，抑或其他诸多方面，产生任何影响，首先它影响到的是地方政府的财政收支行为，然后再由地方财政收支的改变进而产生上述的这些影响。所以，如果我们不了解财政权力、利益与责任在中央和地方政府之间的重新分配到底对地方政府的财政行为产生了哪些影响：是扩大还是缩小了地方政府的财政收支规模？使地方政府的收入更依赖于税、费还是借债？使地方政府的支出更偏重于何领域？如果我们没有清楚认识这些，那么我们在探究它的任何一种作用时，都无法抓住这些作用的机理和影响的过程，因此更遑论理解财政分权的后果。而这个问题在西方的研究中一直受到比较充分的重视，但在研究中国的财政分权时，则差不多完全被忽视。

但选择这个题目的出发点并不仅仅止于此。在阅读财政分权的文献时，我们总是困惑于理论与现实的脱节，这种脱节在财政分权上的表现就是：地方选民在公共产品决定权上的缺失，使得收益与成本的效率判断标准无用武之地。而地方选民对地方政府的责任心的促进作用也因中国的政治制度成为难以实现的美好愿望。我们该如何面对这个理论，或我们的现实？还有，许多经济学家不遗余力宣传的有效的财政分权实施的规则，比如，收入与支出的一致，中央政府的有效监督与指导，分权政策的稳定性，预算的硬约束，等等制度，在我国都不尽到位时，我国的财政分权到底会对地方政府的财政行为产生什么影响呢？在我国事实到底会是怎么样呢？

弄清事实并不容易。由上面的问题出发，我们还要深入追问的是：我国的财政分权到底有何特征。虽然我已经模糊认识到中国财