

# 中国财政分权制度的 法律经济学分析

陈 刚 著

The Law and Economics Analysis of  
Fiscal Decentralization in China

C14005449

F812.2  
115

# 中国财政分权制度的 法律经济学分析

陈 刚 著

The Law and Economics Analysis of  
Fiscal Decentralization in China



北航

C1693173



经济科学出版社  
Economic Science Press

F812.2  
115

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政分权制度的法律经济学分析 / 陈刚著. —北京:  
经济科学出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3991 - 4

I. ①中… II. ①陈… III. ①财政制度 - 研究 - 中国  
IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 270544 号

责任编辑: 周国强

责任校对: 王苗苗

版式设计: 齐杰

责任印制: 邱天

中国财政分权制度的法律经济学分析

陈刚著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

编辑部电话: 010 - 88191350 发行部电话: 010 - 88191522

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

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

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 10.5 印张 200000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3991 - 4 定价: 46.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

## 前 言

中国经济自改革开放以来，连续 30 多年的经济高速增长令世人瞩目。合理解释中国经济的高速增长现在已是各个学科研究的热门课题，且在各个学科的相关研究中，财政分权制度均被视为推动中国经济高速增长的一项重要的制度安排。因为在中国现有的财政分权制度下，各个层级的地方政府为了实现本地自有财政收益的最大化，它们之间存在激烈的增长竞争。可以说，地方政府间的增长竞争构成了推动中国经济增长的强力引擎。

但是，财政分权制度的设计和运行是一项复杂工程，其制度效果不仅取决于内容设计的系统性和完善性，而且也依赖于与其他配套的政治与经济制度的融合程度。事实上，现有的实证研究证实，中国现有财政分权制度下的地方政府竞争，可能陷入了“竞次”竞争的困境。地方政府间的“竞次”竞争不仅带来了经济高速增长等“好”的产出，而且造成了房价上涨、环境恶化、食品安全、市场分割等一系列“坏”的结果。因此，如何完善中国现有的财政分权制度，在维护“好”产出的同时，尽可能降低甚至避免“坏”的结果，是实现中国经济持续均衡发展亟待解决的课题。但现有的实证研究却并未给予上述课题更多的规范性讨论。

正是基于上述事实，本书将综合运用经济学、法学、政治学等学科的理论 and 工具，实证和规范研究中国现有的财政分权制度。本书共包括六章内容，其中，第一章阐释了财政分权制度的正当性基础，包括财政分权制度的

宪政基础和经济学基础；第二章全面回顾了中国财政分权制度的变迁历程及变迁逻辑，包括计划经济年代的“统收统支”、20世纪80年代的“财政大包干”以及1994年以来的分税制改革等几个重要阶段；第三章系统讨论了中国现有财政分权制度在实践中存在的问题，包括中国现有财政分权制度面临的外部约束条件、现有财政分权制度内容设计中存在的问题，以及财政权益的配置失衡问题；第四章实证了中国现有财政分权制度带来的收益和造成的成本支付；第五章选取了具有代表性的国家样本，梳理和总结了这些代表性国家的财政分权制度的实践经验和启示；第六章是在规范研究的基础上，提出了完善中国现有财政分权制度的立法设想，包括财政收益权的划分、财政支出责任的划分、转移支付制度的构建以及其他配套制度的完善设想。

限于作者有限的知识水平，本书不可避免地存在诸多遗漏和失误。作者敬请各位读者在阅读后批评指正。

**陈 刚**

于西南政法大学天高鸿苑

# 目 录

绪论 .....	1
第一节 研究的背景和问题 .....	1
第二节 文献综述 .....	3
一、经济学文献的研究 .....	3
二、法学文献的研究 .....	8
第三节 研究的目的和意义 .....	9
第四节 研究的范围界定 .....	10
第五节 研究的思路与框架 .....	11
第一章 财政分权制度的正当性基础 .....	13
第一节 财政分权制度的宪政基础 .....	13
一、权力制衡 .....	13
二、地方自治 .....	18
三、辅助性原则 .....	21
第二节 财政分权制度的经济学基础 .....	25
一、改善公共物品供给 .....	25
二、提高地方政府效率 .....	27
三、促进制度竞争 .....	29
第三节 本章小结 .....	31

<b>第二章 中国财政分权制度的变迁</b> .....	34
<b>第一节 计划经济年代的“统收统支”</b> .....	35
一、1956~1961年的“激进分权” .....	35
二、1961~1963年的调整期 .....	37
三、1970~1976年的“文革”混乱期 .....	37
<b>第二节 20世纪80年代的财政“大包干”</b> .....	39
<b>第三节 1994年以来的“分税制改革”</b> .....	43
<b>第四节 本章小结</b> .....	46
<b>第三章 中国财政分权制度实践中的问题</b> .....	48
<b>第一节 中国财政分权制度的外部约束条件</b> .....	49
一、财政分权制度缺乏法律保障 .....	49
二、政治体制的高度集权 .....	51
三、生产要素的非自由流动 .....	53
<b>第二节 中国财政分权制度设计存在的问题</b> .....	55
一、政府间的事权划分 .....	55
二、政府间的税收划分 .....	58
三、政府间的转移支付 .....	60
<b>第三节 中国财政分权制度权益的分配失衡</b> .....	62
一、财政收益权过度集中 .....	62
二、财政支出责任过度下放 .....	66
三、地区间财政差距扩大 .....	69
<b>第四节 本章小结</b> .....	73
<b>第四章 中国财政分权制度的收益和成本</b> .....	75
<b>第一节 中国财政分权制度的收益</b> .....	75
一、提高了财政支出效率 .....	76
二、推动了地区实验 .....	81
三、促进了经济增长 .....	83

第二节 中国财政分权制度的成本 .....	85
一、加剧了发展失衡 .....	85
二、扩大了收入差距 .....	91
三、损失了经济效率 .....	96
第三节 本章小结 .....	98
第五章 财政分权制度的别国经验及其启示 .....	100
第一节 美国的财政分权制度 .....	101
一、美国财政支出责任的划分 .....	101
二、美国财政收入权的划分 .....	103
三、美国的转移支付 .....	105
第二节 德国的财政分权制度 .....	106
一、德国财政支出责任的划分 .....	106
二、德国财政收入权的划分 .....	108
三、德国的转移支付 .....	110
第三节 俄罗斯的财政分权制度 .....	112
一、俄罗斯财政支出责任的划分 .....	112
二、俄罗斯财政收入的划分 .....	113
三、俄罗斯的转移支付 .....	115
第四节 印度的财政分权制度 .....	116
一、印度财政支出责任的划分 .....	116
二、印度财政收入的划分 .....	117
三、印度的转移支付 .....	118
第五节 别国财政分权制度的经验及启示 .....	119
一、财政分权制度的一般经验与启示 .....	119
二、财政支出责任划分的经验与启示 .....	121
三、财政收入权划分的经验与启示 .....	123
四、转移支付的经验与启示 .....	124



第六章 完善中国财政分权制度的立法设想 .....	127
第一节 财政分权的一般性原则 .....	127
一、法定分权原则 .....	127
二、适度分权原则 .....	128
三、财力与事权相匹配原则 .....	129
四、多样性原则 .....	129
第二节 政府职责和支出责任划分的立法设想 .....	130
一、完善政府间支出责任划分的原则 .....	130
二、完善政府间支出责任划分的设想 .....	131
第三节 政府间财政收益权划分的立法设想 .....	135
一、完善财政收益权划分的原则 .....	135
二、完善财政收益权划分的设想 .....	136
第四节 完善转移支付的立法设想 .....	139
一、完善转移支付的原则 .....	139
二、完善转移支付的设想 .....	140
第五节 其他配套制度的调整和完善 .....	142
总结 .....	146
参考文献 .....	150
后记 .....	159

# 绪 论

## 第一节 研究的背景和问题

财政分权是指政府间纵向的财政权限的划分和配置，具体包括政府间的财政收益权、财政支出责任、财政立法权、税收征管权和财政预算权等财政权限的划分。在西方工业化国家兴起并发展起来的传统财政分权理论认为，财政分权制度将更多的支出责任和支出权限下放到地方政府，由于地方政府更了解当地居民的真实偏好（需求），因此，财政分权制度将有助于弱化中央政府在供给地方性公共物品供时的信息不对称，提高地方性公共物品的供给效率并满足地方居民对公共物品的多样化需求。同时，财政分权制度在将部分财政收益权下放到地方之后，其还能促使各个地方政府为了各自的财政收益而展开竞争，即在各个地方政府之间培育起有效的“标尺竞争”机制，这也将促使地方政府努力提高自身的行政效率和公共服务质量，以吸引更多的流动性税基。正是基于上述的理论共识，自 20 世纪 80 年代以来，中央向地方的财政分权成为了一种全球性的现象，“世界上 84% 的发展中国家都在致力于向地方政府下放部分财政收支权力”。<sup>①</sup>

在改革开放之前，中国的财政制度是高度集中的，中央与地方政府之间的财政关系被形象地称为“统收统支”。但是，“统收统支”的财政集权制度与 1979 年开始的以市场化为导向的经济体制改革不相容。因此，随着中

---

<sup>①</sup> Bardhan P. Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, 2002, 16 (4): 185 - 205.

国市场经济体制改革的推进和深化发展，中央政府也于 20 世纪 80 年代初开始了财政分权化的改革之路，中央与地方政府间财政关系的不断调整也是过去 30 年里中国经济改革的一条主线。由中国已有的财政分权实践来看，由于政府间纵向的财政收益权的分配和财政支出责任的划分，还缺乏相应的法律规范和法律制度的保障，使得不论是 20 世纪 80 年代末的“财政大包干”，还是 90 年代的“分税制改革”，中国财政分权制度的变迁都是由中央政府单方面所主导的强制性制度变迁，财政分权制度的每次调整也都更多的是反映了中央政府而非地方政府和地方居民的利益诉求。因而，在当前的财政分权制度下，中国各级地方政府普遍面临着严重的财政收益权和财政支出责任的不匹配，以及地方政府间横向的财政能力差距过大的问题。中国各级地方政府的财政收益和财政支出责任的不匹配，以及财政能力差距的扩大，严重削弱和制约了地方政府职能的有效性，这也是当前中国经济社会发展过程中涌现出的一系列负面问题的重要根源。例如，中国近年来越发变得严重的社会性公共物品的供给不足和公共物品供给的地区差距、严重的重复投资和地方保护主义、地方政府规模的过度膨胀等问题，可能都与地方政府财政收入和财政支出责任的不匹配，以及各地方政府间财政能力差距的扩大有关。

基于上述考虑，本书将在法律经济学的分析框架下系统研究中国的财政分权制度。具体而言，本书的研究将围绕如下几个主要问题展开：第一，本书将在学理上系统梳理和阐述财政分权制度的正当性基础；第二，本书拟在深入分析中国财政分权制度的现实实践的基础上，系统总结中国财政分权制度面临的外部约束条件，深入挖掘中国财政分权制度设计中存在的问题，并刻画中国财政分权制度下的权益分配格局；第三，本书拟在理论和经验上，全面评估中国财政分权制度产生的成本和收益；第四，本书将系统梳理和总结其他具有代表性国家的财政分权制度的经验启示；第五，本书拟提出一个系统完善中国财政分权制度的立法设想（框架）。

## 第二节 文献综述

### 一、经济学文献的研究

在财政分权的理论研究中,蒂伯特(Tiebout)发展的“用脚投票”模型是最早的经典模型。蒂伯特在《地方支出的纯理论》一文中,构造了一个地方居民“用脚投票”模型。“用脚投票”模型研究显示,财政分权能够提高地方政府的财政支出和公共物品供给的效率。主要原因是,只要劳动力和资本等生产要素可以跨地区自由流动,它们的真实偏好就能够通过“用脚投票”的机制显示出来。因为,如果地方政府能够有效率地提供优良的公共物品,那么,这将会吸引更多的劳动力在其辖区内就业,也会吸引更多的资本在其辖区内进行投资。而劳动力和资本等生产要素的流入,反过来也扩大了地方政府享有的税基,增加了地方政府的财政收益。因此,生产要素“用脚投票”的机制,将有助于地方政府为了吸引更多的流动性要素而提高自身的财政支出和公共物品供给的效率。<sup>①</sup>自蒂伯特的经典模型问世以来,政府间纵向的财政分权也就成为了经济学文献研究的一个前沿和热点问题。

总的来说,经济学文献对财政分权的研究,主要围绕财政分权如何影响了地方政府的财政支出效率(公共物品供给效率)以及地方政府的质量来展开的。<sup>②</sup>继蒂伯特构建“用脚投票”模型之后,奥茨(Oates)和斯蒂格勒(Stigler)从地方政府具有的信息优势的角度,阐述了财政分权的优越性。他

---

<sup>①</sup> 参见 Tiebout C M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, 64 (5): 416-424.

<sup>②</sup> 政府质量(the quality of government)是个多维度的概念,希望为政府质量下一个标准的定义是件非常困难的事情。现有文献对政府质量的定义也不尽一致。世界银行则将政府质量宽泛地定义为国家权威实行的惯例和制度,包括政府被选举、监督和更替的程序,政府有效制定和执行正确政策的能力,公民的尊重以及控制经济社会事务的制度状态等。虽然现有文献中对如何标准定义政府质量的概念存在很多的争议,但在如何衡量政府质量的经验指标上的分歧则要小得多,代表性文献主要选取了政府效率、财产权利保护、公共物品供给效率、腐败等指标来刻画政府质量的高低。详细可参见: Kaufmann D, Aart K, Pablo Z. *Governance Matters World Bank Policy Research, Working Paper No. 2196*, 1999.

们指出，与中央政府相比，地方政府拥有更多的关于地方居民的真实偏好以及地方公共物品供给成本等方面的信息，因此，中央政府将更多的财政支出权限下放给地方政府之后，地方政府将凭借其的信息优势，更有效率地提供地方性公共物品，同时，也能更好地满足其辖区居民的真实偏好。<sup>①</sup> 与奥茨和斯蒂格勒不同，希尔布莱特（Seabright）则从地方居民具有信息优势的角度指出，由于地方政府与辖区居民更接近，所以辖区居民对地方政府财政收支行为的监督效率要优于对中央政府的监督。因此，中央向地方政府的财政分权，在将更多的财政收支责任下放到地方政府，并由地方政府来履行时，居民对政府的财政收支行为的监督效率会提高，并由此提高了地方政府的财政支出效率。同时，如果地方官员是由辖区居民选举产生的，那么，由于地方政府处于其辖区居民更严密的监督之下，这也将激励地方政府努力提高其财政支出效率和行政效率。<sup>②</sup>

布伦南（G. Brennan）和布坎南（J. M. Buchanan）建立了一个各地方政府间的“标尺竞争”（yardstick competition）模型，进一步论述了财政分权的优越性。地方政府间的“标尺竞争”模型指出，生产要素在地区间的自由流动将在各地方政府之间培育起一个“标尺竞争”机制，为了吸引更多的流动性要素，地方政府将会以其他地区的政府为“标尺”，竞相提高自己的行政效率和改善公共物品的供给。<sup>③</sup> 钱颖一等根据中国的财政分权实践，提出了“市场培育型联邦制度”理论，他们指出，中央政府通过财政分权将部分财政收支权限下放给地方政府之后，增加了地方政府救助当地低效率的国有企业的机会成本，并“硬”化了地方政府的预算约束，<sup>④</sup> 这就塑造了地方政府

---

① 参见 Oates W E, Fiscal Federalism. NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972: 215 - 230. Stigler G J. The Tenable Range of Foundations of Local Government. Washington: Joint Economic Committee, 1957: 16 - 13.

② 参见 Seabright P. Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model. European Economic Review, 1996, 40 (1): 61 - 89.

③ 参见 Brennan G, Buchanan J M. The Power to Tax: Analytical Foundations of A Fiscal Constitution. Cambridge University Press, 1980.

④ 预算约束是指经济主体的支出要受到其收入的制约。“预算软约束”是匈牙利著名经济学家科尔奈（Kornai）在1980年分析社会主义经济时所提出的一个概念，它描述的是社会主义经济中一个普遍存在的现象，即政府不能承诺不去解救亏损的国有企业，这些解救措施包括财政补贴、贷款支持等。与“预算软约束”相对的概念就是“预算硬约束”，即指政府承诺不去救助亏损的国有企业的承诺是可信的。

培育市场和发展经济的财政激励。同时，财政分权还促进了地方政府间的税收竞争，并促使地方政府争相实施那些有利于维护当地市场发展和经济增长的公共政策。<sup>①</sup>

或许正是受到上述财政分权理论的影响，世界各国在过去的 20 年里掀起了一股将部分财政权力下放给地方政府的财政分权浪潮，世界银行也将财政分权视作是增进各国的政府责任，提高政府质量和效率的一项重要改革议程。但是，世界各国的财政分权绩效却并非都与经典理论的描述一致，其中，最典型的案例就是俄罗斯。俄罗斯在 20 世纪 90 年代实施的财政分权改革导致的结果是地方政府被地方利益集团大量“俘获”（capture）以及寻租活动的猖獗，而不是财政支出效率的改善和地方政府质量的提高。<sup>②</sup>因而，近年来，越来越多的经济学文献开始反思经典财政分权模型的适用性以及财政分权的负面影响。其中，坦齐（Tanzi）指出，政府间纵向的财政分权要收到预期的提高财政支出效率和地方政府质量的效果，需要相配套的民主和法律监督机制，以监督和制衡地方政府的权力和行为。但是，对于绝大多数的发展中国家来说，它们普遍都面临着民主和法治机制的缺失。因而，在这样的条件下实施财政分权，不仅无益于提高财政支出的效率和地方政府的质量，反而还会增加地方政府被当地利益集团“俘获”的风险。<sup>③</sup>蔡洪彬（Cai Hongbin）和特里斯曼（Treisman）也撰文指出，在财政分权制度下，地方政府间的竞争将会产生负的外部性，<sup>④</sup>即地方政府间的竞争效应并非完全都是积极的，竞争也可能造成地方政府通过帮助其辖区企业规避中央政府的税收和法律监管的方式来吸引更多的流动性要素，从而将腐蚀中央政府的

---

① 参见 Qian Y, Roland G. Federalism and Soft-budget Constraint. *American Economic Review*, 1998, 88 (5): 1143 - 1162.

② 参见 Blanchard O, Shleifer A. Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia. NBER Working Paper No. 7616, 2000.

③ 参见 Tanzi V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, in World Bank, Annual World Bank Conference on Development, 295 - 316, Washington DC: World Bank, 1995.

④ 外部性是指某个经济主体的活动对他人产生了影响，但其却并未因此支付成本或获得收益。外部性又可分为负外部性和正外部性。其中，负外部性是指经济主体的行为对他人产生了有害的影响，但其却并未能因此承担额外的成本。负外部性在现实中最常见的就是企业的排污行为。正外部性是指经济主体的行为对他人产生了有益的影响，但其却并未因此而获益。现实中最常见的正外部性的例子就是由私人提供的道路、桥梁等公共物品。

行政能力和弱化法律权威。同时,由于现实中各地区在自然资源、地理条件、人力资本等禀赋条件上存在差异,禀赋条件落后的地区在竞争中具有先天劣势,它们很难通过实行商业友好型政策的方式实现对发达地区的追赶,因此,落后地区的政府将可能不会实行商业友好型政策,取而代之的是更多的租金抽取活动。<sup>①</sup>另外,在总结了众多理论文献和各国财政分权实践经验的基础上,巴赫尔(Bahl)总结了财政分权的实施原则<sup>②</sup>;伊恩曼尼(Inman)和鲁宾菲尔德(Rubinfeld)则总结了不同的财政分权模式及其特点。<sup>③</sup>

随着中国经济的飞速增长,国内学者也越来越关注中国的财政分权制度,财政分权制度的绩效则是国内经济学文献研究的重点。研究中国财政分权制度的绩效,关键问题是要理解地方政府的激励来源。相关文献中,前文中提到的钱颖一等人提出的“市场培育型联邦主义”理论具有普遍的影响力。“市场培育型联邦主义”指出,财政激励是财政分权体制下地方政府的主要激励来源。当然,要理解中国地方政府的激励来源进而是财政分权的绩效,还需要考虑中国特殊的政治体制结构。许成钢指出,中国的财政分权制度与西方联邦制国家存在着根本性的差异,因为中国中央政府在向地方政府财政分权的同时,还维系着政治体制上的高度集权(主要表现在干部人事权方面),即所谓的“向地方分权的权威制度”<sup>④</sup>。虽然“向地方分权的权威

---

<sup>①</sup> 参见 Cai H, Treisman D. State Corroding Federalism. *Journal of Public Economics*, 2004, 88: 819-843. Cai H, Treisman D. Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization and Public Policy. *American Economic Review*, 2005, 95 (3): 817-830.

<sup>②</sup> 巴赫尔总结的财政分权实施的基本原则包括:财政分权应被视为一个全面综合的体系;事权决定财权;必须有一个强有力的中央权力去监控和评价财政分权;一种政府间关系体系不能同时适合于城市和农村;财政分权制要求地方政府有显著的税收能力;中央政府必须对他们制定的分权政策持之以恒;尽量简化;政府间转移支付体系的设计必须和财政分权改革的目标相一致;财政分权必须考虑到各个级次的政府;实行预算硬约束;认识到政府间关系总是在变化着,并为此作出安排;财政分权制必须得到拥护。参见 Bahl, R.:《财政分权的实施原则》,载《政府间财政关系比较研究》,中国财政经济出版社2004年版,第9~14页。

<sup>③</sup> 伊恩曼尼和鲁宾菲尔德按照中央政府的决策行为和方式,将财政分权模式划分为:经济联邦主义、合作联邦主义和民主联邦主义。其中,经济联邦主义的中央政府行为由被选举或被任命的中央计划者决定,其将经济效率目标放在政府目标的首位;合作联邦主义的中央政府行为由基层政府选出的代表全体一致同意决定,经济效率是合作联邦主义政府追求的中心目标;民主联邦主义的中央政府行为是通过从基层政府选出的代表大多数表决同意来决定。参见 Inman M, Rubinfeld D. Re-thinking Federalism. *Journal of Economic Perspective*, 1997, 11 (4): 43-64.

<sup>④</sup> 参见许成钢:《中国经济改革的制度基础》,载《世界经济文汇》2009年第4期。

制度”为中国的地方官员发展辖区经济提供了激励，地方政府间围绕着 GDP 增长的相对排名存在着“晋升锦标赛”竞争。<sup>①</sup>但是，地方政府间激烈的“晋升锦标赛”竞争也可能带来严重的地方保护、环境污染以及公共物品供给不足等不利于长期经济增长和社会福利条件的问题。许多实证文献也证实，在政治集权的体制下，中国的地方官员为了赢得政治上的晋升，有很强的激励将财政资源配置到那些能够在短期内提高其辖区经济绩效的领域和行业中去，但是却相应忽视了诸如教育、医疗、卫生、环境等公共产品的供给。例如，傅勇和张晏的研究表明，中国的财政分权以及基于政绩考核下的政府竞争，导致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；并且，政府竞争也会加剧财政分权所造成的财政支出结构的扭曲，政府竞争对财政支出结构的最终影响则取决于财政分权程度的高低。<sup>②</sup>傅勇进一步的研究还发现，中国的财政分权制度显著且可观地降低了基础教育的质量，也减少了城市公用设施的供给。<sup>③</sup>除此之外，还有证据表明，中国的财政分权制度还恶化了环境质量、扩张了地方政府的规模、加剧了地方政府的腐败、提高了各地区间市场的分割程度，等等。<sup>④</sup>当然，中国的财政分权制度也带来了显著的积极绩效，主要表现是财政分权制度提高了地方政府推动辖区经济增长的积极性，且赋予了地方政府必要的财政收支权限以推动辖区经济增长。中国的财政分权提高了经济增长速度，这在许多文献中也得到了证实。<sup>⑤</sup>

---

① 地方官员间的晋升锦标赛理论最早由周黎安提出。参见周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，载《经济研究》2007年第7期。

② 参见傅勇、张晏：《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而晋升的代价》，载《管理世界》2007年第3期。

③ 参见傅勇：《财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给》，载《经济研究》2010年第8期。

④ 参见陈刚、李树：《中国式分权下的 FDI 竞争与环境规制》，载《财经论丛》2009年第4期；孙群力：《财政分权对政府规模影响的实证研究》，载《财政研究》2008年第7期；陈刚、李树、余劲松：《援助之手还是攫取之手？——关于中国式分权的一个假说及其验证》，载《南方经济》2009年第7期；刘小勇、李真：《财政分权与地区市场分割实证研究》，载《财经研究》2008年第2期。

⑤ 参见张晏、龚六堂：《分税制改革、财政分权与中国经济增长》，载《经济学》（季刊）2005年第5卷第1期。



## 二、法学文献的研究

在法学文献中，对财政分权问题的研究也非常广泛。总体来说，法学文献对财政分权的研究主要围绕如下几个方面进行了展开。第一，研究了财政分权的宪政逻辑。例如，闫海从“辅助原则”的进路研究了地方财政自主的宪政逻辑；<sup>①</sup>朱丘祥在分析了财政联邦与宪政国家关系的基础上，讨论了中国分税制改革的宪政价值及其逻辑核心。<sup>②</sup>第二，研究了财政分权制度下，如何平衡地方政府的财政收支权，以及对政府间转移支付的法律规制问题。例如，张富强和周莹的研究指出，中国的财政分权制度存在着政府间事权与财政收支权划分不清的问题。同时，平衡政府财政权的转移支付制度也存在着转移支付结构不合理和监督制度不健全等问题。徐孟洲和叶姗进一步研究了促进地区间基本公共服务均等化的财政转移支付制度，包括财力性转移支付的“权义结构”及计算标准、专项转移支付的“权义结构”及程序规则以及地方政府间财政转移支付的一般规定。<sup>③</sup>第三，研究了地方政府间横向的财政关系失衡及其法律规制问题。例如，叶姗在借鉴德国转移支付制度的基础上，讨论了中国法律规制政府间横向财政关系失衡的制度模式。<sup>④</sup>第四，研究了地方财政自主的法治保障问题。例如，徐阳光的研究指出，地方财政自主权力的理论基础源于地方分权自治、财政联邦主义和辅助原则。中国地方财政自主法治保障的制度构建，在财政预算自主方面，需要在对地方政府预算权进行法治化控制的同时，保障地方政府的预算编制独立性；在财政收入自主方面，必须对税种进行合理划分，追求税收共享的法定化，并在强化预算约束的前提下，赋予地方政府一定的公债发行权；在财政支出自主方

<sup>①</sup> 参见闫海：《地方财政自主的宪政逻辑——辅助原则的分析进路》，载《学术探索》2006年第6期。

<sup>②</sup> 参见朱丘祥：《分税与宪政——中央与地方财政分权的价值与逻辑》，知识产权出版社2008年版。

<sup>③</sup> 参见徐孟洲、叶姗：《论政府间财政转移支付的制度安排》，载《社会科学》2010年第7期。

<sup>④</sup> 参见叶姗：《论政府间横向财政失衡的法律规制》，载《海南大学学报》（人文社会科学版）2008年第2期。