

不完全财政分权下的中国经济增长

唐 珏 嵐(上海行政學院 經濟學教研部 上海 200233)

内容摘要：20世纪80年代以来，中国经济的高速增长是多方面因素共同推动的一个结果，而财政分权是其中的一个重要因素。由于中国的财政分权具有不完全分权的特征，地方官员具有经济人和政治人的双重角色，从而导致对当前的财政分权存在着“分权过度”与“分权失效”两种不同的担忧。当前的问题不应是简单地强化或削弱财政分权，而需在探索如何增强相应制度供给的基础上，通过规范的财政分权促进市场机制的进一步完善，从而推动经济平稳健康发展。

关键词：不完全财政分权；市场化分权；经济增长

在当今世界上，几乎所有的国家除了中央一级政府之外，都有若干层级的地方政府。中央政府和地方政府之间的权力划分一直是财政学界所关注的核心话题。财政分权是指中央政府给予地方政府一定的税收权力和支出责任范围，并允许地方政府自主决定预算支出规模和结构。

一、財政分權的積極作用：理論上的分析

1956年，蒂布特(Tiebout)《地方支出的纯理论》(A Pure Theory of Local Expenditure)一文的发表，标志着现代财政分权理论的诞生，以此为起点，至今这个理论大致经历了传统财政分权理论和新一代财政分权理论两个发展阶段。

蒂布特假定居民可以自由流动，由此带来政府间的竞争，一旦政府不能满足居民的要求，居民就会“用脚投票”迁移到自己满意的地区，出于吸引选民的考虑，地方政府必然会按选民的要求供给公共产品。在蒂布特的“以足投票”理论之后，马斯格雷夫(Musgrave,1959)进一步指出，在公共品供给效率和分配的公正性实现方面，中央政府和地方政府间适当的分权是必要的。但奥茨

(Oates,1985)认为，分权是有成本的，适当的分权应该是在规模经济和满足差异性之间进行权衡。传统财政分权理论的核心观点是：通过分权所形成的地方政府之间的竞争，能够使地方政府在公共品的提供上更好地反映纳税人的偏好。

正如麦克鲁尔 (McClure)所言：“分权的坚决支持者认为，家庭的区际流动性是地区规模的减函数。因为家庭可以外迁，就逼迫地方政府不得不考虑他们的偏好问题。就像资本与劳动的流动性提高了经济中私人部门的资源配置效率一样，地区间的高流动性可以提高政府的效率”¹⁾。

传统财政分权理论强调地方政府之间竞争机制的作用，但忽略了对地方政府激励机制的研究。以钱颖一和温格斯特 (Qian Yingyi and Weingast,1997)、钱颖一和罗兰 (Qian Yingyi and Roland ,1998)、怀尔德森

(D.E.Wildasin,2003)等人的研究为代表，强调发展中国家的地方政府往往并不是以公共福利为目标，地方政府官员是有其自利动机的，从而形成了新一代财政分权理论。这一理论将财政分权与地方政府激励、经济转型和经济增长联系在一起，是当代微观经济学的最新进展在财政学中的运用。新一代财政分权理论认为，财政分权有助于政府促进和维护市场机制的发展，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的前提是政府官员必须有遵守联邦主义规则的激励。为了保证财政联邦主义政策能够持续、稳定的发挥作用，必须给中央政府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。

二、财政分权的矛盾结果：对中国的分析

改革开放30多年来，中国以年均增长率近10%的成就创造了世界经济史的奇迹。是什么因素促使了中国经济持续、快速的增长。诺斯 (North)教授认为，是“好的制度”导致了经济增长而不是相反。但伦敦经济学院的许成钢教授认为，驱动中国经济增长的并不是诺斯所讲的那些制度，这些制度在中国不是现成的，驱动中国经济增长的制度其实是向地方分权的制度。²⁾ 无论是早期的财政包干制，还是后来的分税制，都使得地方政府拥有了一定程度的事实上的自主权。财政分权 and 市场化进程齐头并进的结果是：居民、企业和地方政府作为资源配置的主体逐渐参与到经济决策活动中，并通过自主决策来获得必要的激励。这正是中国改革开放30多年来经济持续稳定增长的根本原因。³⁾ 钱颖一通过对1982—1992年的数据分析得出结论：从当时的环境来看，中国的财政承包制在刺激地区经济发展

1) McClure, Charles E., 1986 ,Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose Also Good for the Public Gander?, National Tax Journal, 39(3), 341-348.

2) 参见张军：《分权与增长：中国的故事》，《经济学（季刊）》2007年第7卷第1期，第21—52页。

3) 参见周业安、章泉：《市场化、财政分权和中国经济增长》，《中国人民大学学报》2008年第1期，第34-42页。

改革上看发挥了正面的作用。林毅夫与刘志强利用省级数据估算了中国自80年代开始的财政分权在经济增长上所产生的作用。他们研究发现，在控制了同时期其它各项改革措施的影响后，财政分权提高了省级人均GDP的增长率。⁴⁾ 金戈从我国财政分权的理论依据和特殊原因入手展开分析并得出结论：“财政分权有利于中国经济的增长”。⁵⁾

但财政分权究竟发挥了多大作用，理论界一直有争论。一些学者认为财政分权对经济增长的作用是明显的，而另一些学者则得出了完全不同的结论，认为中国改革开放以来存在着过度分权的倾向，不仅会阻碍经济的进一步增长，而且还会加剧社会的不平等。周黎安认为，由于地方政府官员晋升竞争是一种锦标赛式的零和博弈，受官员任期等因素影响，地方政府官员的政治晋升激励的考虑可能使得官员主导型的投资过度进入某个行业或项目，甚至进行“恶性竞争”。⁶⁾ 王文剑等也认为，中国的财政分权体制所引发的地方政府竞争主要是围绕着中央制定的经济指标的竞争，这种竞争是一种典型的锦标式竞争，⁷⁾ 这种竞争在早期确实对经济增长具有明显的推动作用。但在这种竞争模式下，地方政府越来越青睐于能够直接有利于吸引外资方面的投入，而忽视了对教育、科技和环境保护等方面的支出。同时，从这种竞争的短期效果看，客观上可能造成由于大量的重复建设所导致的资本效率损失和地区财政资源的极大浪费，从长期看，将导致人力资本积累不足，经济发展的整体环境恶化，将损害中国经济的可持续发展。

三、不完全财政分权：中国财政分权的特点

为何理论界对中国财政分权的作用会得出完全不同的结论？要解答这一问题，必须首先了解中国财政分权的特点。

值得一提的是，改革开放以来中国的分权主要包括两个方面：市场化分权（市场成为资源配置的基本方式）和财政分权（中央逐步向地方放权）。一般认为，财政分权会促进经济增长。但在中国，由于双重分权同时推进，如果仅仅从财政分权的角度来分析经济增长的原因，可能会得出以偏概全的结论。如果出现

4) 林毅夫、李志强：《中国的财政分权与经济增长》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2000年第4期，第5—17页。

5) 金戈：《财政分权有利于中国经济的增长——我国财政分权的特殊原因及工作重点》，《辽宁财税》2003年第7期，第12—13页。

6) 周黎安：《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》，《经济研究》2004年第6期，第33—40页。

7) 王文剑、仇建涛、覃成林：《财政分权、地方政府竞争与FDI的增长效应》，《管理世界》2007年第3期，第13—22页。

了经济的高速增长，有可能是财政分权带来的，也有可能和财政分权关系不大，甚至有可能完全是由市场化分权带来的、和财政分权无关。

在公共财政体系下，存在着适度财政分权问题，即当财政分权度低于适度分权水平时，来自分权的收益会大于成本；反之，当财政分权度高于适度水平时，来自分权的成本会高于收益。但在不完全财政分权的中国，相应地判断却存在着困难。

一方面，当前对中国财政分权程度的判断存在着完全相反的结论。如表1所示，如果从地方财政支出占全部财政支出的比重来看，中国财政分权是非常充分的；但如果从中央政府财政收入占全部财政收入的比重（2009年为52.4%）来看，或者从中央政府财政收入占GDP的比重来看（2009年为10.7%），很难得出中国已够上财政分权底线的结论。

〈表 1〉中央和地方财政收支比重

年份	财政收入比重 (%)		财政支出比重 (%)	
	中央政府	地方政府	中央政府	地方政府
1993	22.0	78.0	28.3	71.7
1994	55.7	44.3	30.3	69.7
1995	52.2	47.8	29.2	70.8
1996	49.4	50.6	27.1	72.9
1997	48.1	51.1	27.4	72.6
1998	49.5	50.5	28.9	71.1
1999	51.1	48.9	31.5	68.5
2000	52.2	47.8	34.7	65.3
2001	52.4	47.6	30.5	69.5
2002	55.0	45.0	30.7	69.3
2003	54.6	45.4	30.1	69.9
2004	54.9	45.1	27.7	72.3
2005	52.3	47.7	25.9	74.1
2006	52.8	47.2	24.7	75.3
2007	54.1	45.9	23.0	77.0
2008	53.3	46.7	21.4	78.6
2009	52.4	47.6	20.1	79.9

注：1.中央、地方财政收支均为本级收支2.财政收入中不包括国内外债务收入；财政支出数据2000年以前不包括国内外债务还本付息支出和利用国外借款收入安排的基本建设支出，从2000年起，全国财政支出和中央财政支出中包括国内外债务付息支出。

资料来源：《中华人民共和国统计年鉴2009》，《关于2009年中央和地方预算执行情况与2010年中央和地方预算草案的报告》。

另一方面，由于中国的财政分权既没有赋予地方独立的税权，又没有在地方层次上形成居民和企业对当地政府的水平制衡，⁸⁾导致财政分权并不是在一个公共

8) 例如，由于现行的户籍管理制度使得居民难以进行蒂布特所言的“用脚投票”。

财政框架下进行的分权，而仅仅是在一个等级管理体系中的权力划分，即中国的财政分权并不是完整意义上的分权。⁹⁾一般而言，财政分权会促进竞争，但现在的问题在于，在中国不完全财政分权下，“趋好的竞争”和“趋坏的竞争”会同时产生。¹⁰⁾在一个公共财政的框架下，如果出现了地方政府的过度投资、重复建设、恶性竞争，我们可以断定财政分权过度了；但在不完全财政分权的中国，也有可能是因为不完全、不规范的分权产生了这种扭曲性的后果。

因此，要分析改革开放30多年来分权对中国经济增长的作用，必须区分财政分权和市场化分权的作用。已经有学者在这方面进行了相应的实证分析，认为市场化进程和经济增长之间存在着正相关关系；市场化进程对于地区经济增长的促进作用，取决于地区财政分权水平。具体而言，存在着一个财政分权的“门槛”，当财政分权度低于这一“门槛”时，市场化进程的加快有利于促进地区经济的增长，相反，当财政分权度高于这一“门槛”时，市场化进程的加快反而不利于促进地区经济的增长，¹¹⁾即财政分权度越高的地区，市场化进程和经济增长之间越呈现负相关关系。一个可能的解释是，我国地方官员具有双重特征：一方面他们是经济人，即像任何经济主体一样关注经济利益；另一方面他们又是政治人，关注政治晋升和政治收益。在双重特征约束下，地方官员之间不仅在经济上为地方的财税和GDP而竞争，同时也为职位的晋升而展开竞争。尤其是在把GDP作为地方官员政绩考核的主要指标之下，随着财政分权程度的提高，掌控着更多资源的地方政府在政治升迁激励之下，对市场机制的干扰程度可能也越大，从而制约了地方经济的长期健康发展，甚至还有可能会滋生社会问题。

四、简短的结论与建议

改革开放以来中国经济的高速增长是多方面因素共同推动的，财政分权毫无疑问是其中一个重要的因素。

由于中国的财政分权具有不完全分权的特征，当前两方面的压力正在明显加大：一是担心分权过度产生“诸侯经济”，二是担心由于在地方层面没有形成有效的水平制衡而导致分权失效。而这两种压力又会相互渗透、相互加强。

因此，要实现中国经济的持续稳定发展，必须转变政府经济管理职能，科学地划分各级政府之间的财权与事权，改变对地方官员政绩考核的指标体系，将

9) 周业安、章泉：《市场化、财政分权和中国经济增长》，《中国人民大学学报》2008年第1期，第34—42页。

10) 参见张军：《分权与增长：中国的故事》，《经济学（季刊）》2007年第7卷第1期，第21—52页。

11) 参见周业安、章泉：《市场化、财政分权和中国经济增长》，《中国人民大学学报》2008年第1期，第34—42页。

GDP与政府官员的政绩考核相脱钩。至于财政分权，我们当前的根本问题不是简单地强化或削弱问题，而需在探索如何克服财政分权与行政集权等矛盾的基础上增强相应的制度供给，通过规范的财政分权促进市场机制的进一步完善，从而推动经济平稳健康发展。

【参考文献】

- [1] Tiebout, Charle, 1956, A Pure Theory of Local Expenditure, Journal of Political Economy, 64, pp.416-424.
- [2] Musgrave, Richard. 1959, *Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- [3] Oates, Wallace E., 1985, Searching for Leviathan: An Empirical Study, American Economic Review, 75, pp.748~757.
- [4] Qian Yingyi and Barry R. Weingast, 1997, Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, Journal of Economic Perspectives, 11(4), pp.83-92.
- [5] Qian Yingyi and Roland, 1998, Federalism and the Soft Budget Constraint, American Economic Review, 88, pp.1143-1162.
- [6] D.E. Wildasin, 2003, Fiscal competition in space and time, Journal of Public Economics, 83, pp.2571-2588.
- [7] 王绍光：《分权的底限》，中国计划出版社1997年版。
- [8] 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭：《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》2007年第1期，。
- [9] 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。
- [10] 钱颖一、许成钢、董彦彬：《中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张》，《经济社会体制比较》1993年第1期。
- [11] 傅勇、张晏：《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》2007年第3期。

China's Economic Growth in the Background of Imcomplete Fiscal Decentralization

Tang Juelan

(Shanghai Administration Institute)

Abstract: From the 1970s, China has gotten rapid economic growth which was jointly promoted by a variety of factors, the fiscal decentralization is an important element. As China's fiscal decentralization has the characteristics of imcomplete, and local officials have the political and economic dual role, there are two concerns "decentralization excess" or "decentralization failure". It is crucial to separate the tie of GDP and officials' performance assessing to achieve sustained and stable development in China.

Key words: Imcomplete Fiscal Decentralization; Market-oriented Decentralization; Economic Growth