



## 四、小 结

回顾中国财政分权改革 30 年的历程，可以看出市场化改革形成了良性循环，政府向社会的分权逐步培育出了劳动市场、资本市场和产品市场，给予了居民和企业有效的激励，从而提高了资源配置效率。而这一市场化的进程反过来又激发了政府内部的市场化，并通过合同的运用试图有效激励不同层级的政府（王永钦等，2007）。改革是一个渐进的、探索有效激励的过程，在这个过程中，财政分权扮演着核心的作用。财政分权是重新构造政府间契约关系的核心，无论是财权还是事权，都在财政分权的不同模式中得到相对合理的界定，而这一界定实际上就是赋予不同层级政府的责权利的对称性，使之满足激励兼容条件。这一点和改革之前的分权是完全不同的。如前所述，改革之前的分权是上级政府对下级政府的放权，以及政府对社会的放权，但并没有在政府间、政府和社会间构造某种契约关系，因为改革之前这些关系构架是嵌入在一个严密的计划经济体制当中的，市场根本就不存在。改革之后就不同了，首先是政府对社会的分权，这一分权建立在承包制等契约制度之上，进而过渡到局部民营化，这就意味着私人财产权的出现彻底改变了原有的完全国有化的计划经济体制，从而也就进一步为其他的契约关系的构建打下了制度基础。私有财产权的出现意味着社会和政府之间不再是服从和命令的关系，而是一种对等的契约关系，这是市场经济体制的核心理念，正是基于这种理念，各级政府间关系也必须重构，以适应市场化的进程。



财政分权走向制度化（即分税制的实施）就是对市场化的反映。通过分税制，不同层级的政府各自有了相对独立的权力，从而也就有了对应的责任和利益。基于这种制度安排，对地方政府的激励不仅得到了有效改进，而且也克服了原先政府间关系市场化的短视和波动倾向，一对一的谈判明显存在弱点，不适合作为一种政府财政规则。显然，制度化是作为政府财政规则所必需的。分税制是中国的财政走向规则的第一步。从前述文献总结可以看到，这种分权的制度化的确改善了对政府的激励，从而导致了民营化的加快，以及持续稳定的经济增长。但是我们也看到，由于分税制是一种不彻底的、有限的制度化分权，这种分权局限在政府内部，而没有和社会对接，这就导致我国改革 30 年形成了一种二元板块结构：一个板块是政府；一个板块是社会。一方面，政府通过对社会的放松管制，导致市场化进程的兴起和加快，并形成了以市场契约关系为核心规则的社会结构；而另一方面，政府内部经过多年的市场化探索，逐步形成了以分税制为核心的制度化分权模式，由此确立了不同层级政府之间的责权利关系，这种关系可以看做一种政治市场的契约，但仅仅是局部契约，而不是社会契约。也就是说，政府的分权改革并没有按照社会契约的思路实现和社会的对接。

很显然，这种有限分权会带来严重的问题。首先，居民的公共品偏好和需求无法有效表达，由于缺乏有效的“用手投票”的机制，居民只能通过呼声来表达偏好，但在缺乏新闻自由的前提下，这种呼声是非常微弱的。因此，政府便可以按照自己的偏好来提供公共品。给定信息缺乏，以及自利动机，政府可能扭曲公共品的供给，从而导致公共品供给不足，反映在文献当中，就是财政分权不仅带来了教育、环境



和医疗等社会福利项目的供给不足，产生了所谓的公共支出偏向，而且加剧了社会不平等，完全背离了财政本应追求的社会公平的目标。其次，有限分权也导致了地方政府竞争的扭曲，尽管“锦标赛”的存在改进了对地方政府的激励，从而迫使地方政府把发展地方经济作为其重要的甚至是首要的目标，但以GDP为核心的考核方式和官员升迁制度相结合，导致官员过于关注经济增长，忽略了社会福利方面，这不仅是短视的体现，而且也导致了“为增长而竞争”（张军，2005），这种竞争不仅引发了竞赛到底的现象，比如环境恶化、土地廉价出售等，而且也导致投资膨胀，从而进一步导致了宏观经济波动和通货膨胀。

所以，如果要克服有限财政分权所产生的种种负面影响，必须在现有的政府间分权的基础上，实现政府和社会的对接，而这个对接的核心就是让居民拥有真正的投票权——这是纳税人权利的本意。财政的本质是宪政，和财政有关的收入和支出权利本质上是一种宪政权利（布伦南和布坎南，2004），而作为宪政权利，必须由居民完整地参与才能够真正实现。所谓公共财政，本意如此。我国从1998年就提出了建设公共财政体系的目标，但一直没有致力于其本质的讨论，也就使得这种公共财政是流于形式的。今后财政体制改革的核心就是实现财政的政府对社会的分权，也就是落实纳税人的投票权，唯有如此，才能真正克服财政分权所带来的种种弱点。

## 参考文献

[1] OECD. 中国公共支出面临的挑战：通往更有效和公平之路。

北京：清华大学出版社，2006



[2] 布伦南, 布坎南. 宪政经济学. 北京: 中国社会科学出版社, 2004

[3] 陈抗, 阿里·L·希尔曼, 顾清扬. 财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手. 经济学 (季刊), 2002, 2 (1)

[4] 大卫·N·海曼. 财政学: 理论在政策中的当代应用 (第8版). 北京大学出版社, 2006

[5] 理查·A·马斯格雷夫, 皮吉·B·马斯格雷夫. 美国财政理论和实践. 北京: 中国财政经济出版社, 1987

[6] 陈彦斌, 马莉莉. 中国通货膨胀的福利成本研究. 经济研究, 2007 (4)

[7] 陈志武. 我们的政府有多大?. 经济观察报, 2008-02-25

[8] 樊纲等. 公有制宏观经济理论大纲. 北京: 上海三联书店, 1990

[9] 付文林, 沈坤荣. 中国公共支出的规模与结构及其增长效应. 经济科学, 2006 (1)

[10] 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 (3)

[11] 郭庆旺, 贾俊雪. 地方政府行为、投资冲动与宏观经济稳定. 管理世界, 2006 (5)

[12] 郭旭新. 经济转型中的财政分权化与经济稳定. 经济社会体制比较, 2007 (2)

[13] 何盛明主编. 中国财政改革20年, 郑州: 中州古籍出版社, 1998

[14] 胡书东. 经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究. 上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 2001

[15] 黄佩华等. 中国: 国家发展与地方财政. 北京: 中信出版社, 2003

[16] 贾康, 阎坤. 转轨中的财政制度变革. 上海: 上海远东出版社, 1999

[17] 李萍主编. 中国政府间财政关系图解. 北京: 中国财政经



济出版社, 2006

[18] 李涛, 周业安. 财政分权视角下的支出竞争和中国经济增长——基于中国省级面板数据的实证研究. 世界经济, 即将发表, 2008

[19] 李晓西. 财政体制改革 30 年回顾与思考. 中国改革报, 2008-04-02

[20] 林毅夫, 刘志强. 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(4)

[21] 刘金涛, 杨君, 曲晓飞. 财政分权对经济增长的作用机制: 理论探讨与实证分析. 大连理工大学学报, 2006(1)

[22] 刘尚希, 邢丽. 中国财政改革 30 年: 历史与逻辑的勾画. 中央财经大学学报, 2008(3)

[23] 卢洪友, 李凌. 财政分权视角下中国农村义务教育落后的原因分析. 财贸经济, 2006(12)

[24] 陆铭, 陈钊. 城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距. 经济研究, 2004(6)

[25] 吕炜. 转轨过程中的财政职能界定与实现: 基于体制的评价与改革. 世界经济, 2006(11)

[26] 马拴友, 于红霞. 转移支付与地区经济收敛. 经济研究, 2003(3)

[27] 平新乔, 白洁. 中国财政分权和地方公共物品的供给. 财贸经济, 2006(2)

[28] 乔宝云. 增长与均等的取舍. 北京: 人民出版社, 2002

[29] 乔宝云, 范坚勇, 冯兴元. 中国的财政分权与小学义务教育. 中国社会科学, 2005(6)

[30] 商丽浩, 田正平. 中国教育财政近代化研究. 教育研究, 2003(10)

[31] 尚长风, 许煜, 王成思. 中国式财政分权与通货膨胀: 机制和影响. 江苏社会科学, 2008(1)



[32] 世界银行. 1997 年世界发展报告: 变革世界中的政府. 北京: 中国财政经济出版社, 1997

[33] 王绍光. 分权的极限. 北京: 中国计划出版社, 1997

[34] 王绍光, 胡鞍钢. 中国国家能力报告. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1993

[35] 王小鲁, 樊纲. 中国收入差距的走势和影响因素分析. 经济研究, 2005 (10)

[36] 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 (1)

[37] 吴敬琏. 当代中国经济改革. 上海: 上海远东出版社, 2003

[38] 解聿. 财政分权、公共品供给与城乡收入差距. 经济经纬, 2007 (1)

[39] 王玮. 财政分权与我国的宏观经济稳定. 财贸研究, 2003 (4)

[40] 温娇秀. 中国的财政分权与经济增长——基于省级面板数据的实证. 当代经济科学, 2006 (5)

[41] 殷德生. 最优财政分权与经济增长. 世界经济, 2004 (11)

[42] 银温泉, 才婉茹. 我国地方市场分割的成因和治理. 经济研究, 2001 (6)

[43] 章泉. 财政分权、公众偏好和环境污染——来自中国省级面板数据的证据. 中国人民大学经济学院工作论文, 2008

[44] 张恒龙, 陈宪. 财政竞争对地方公共支出结构的影响——以中国的招商引资竞争为例. 经济社会体制比较, 2006 (6)

[45] 张军. 中国经济发展: 为增长而竞争. 世界经济文汇, 2005 (3)

[46] 张军. 分权与增长: 中国的故事. 经济学 (季刊), 2007, 7 (1)

[47] 张军, 金煜. 中国的政府支出、银行信贷与经济效率: 兼论分税制为什么扩大了地区经济的不平衡?. 2005 年中国经济学年会会议提交论文, 2005



[48] 张军, 傅勇, 高远, 张弘. 中国为什么拥有了良好的基础  
设施?. 经济研究, 2007 (3)

[49] 张维迎, 粟树和. 地区间竞争与中国国有企业的民营化.  
经济研究, 1998 (12)

[50] 张晏. 分权体制下的财政政策和经济增长. 上海: 上海人  
民出版社, 2005

[51] 张晏, 龚六堂. 分税制改革、财政分权与中国经济增长.  
经济学 (季刊), 2005, 5 (1)

[52] 赵文哲. 财政分权与技术进步和技术效率. 管理世界, 即  
将发表, 2008

[53] 郑磊. 财政分权、政府竞争与公共支出结构——政府教育  
支出比重的影响因素分析. 经济科学, 2008 (1)

[54] 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 (6)

[55] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究,  
2007 (7)

[56] 周黎安, 史宇鹏. 地区放权与经济效率: 以计划单列为例.  
经济研究, 2007 (1)

[57] 周业安. 地方政府竞争与经济增长. 中国人民大学学报,  
2003 (1)

[58] 周业安, 冯兴元, 赵坚毅. 地方政府竞争与市场秩序的重  
构. 中国社会科学, 2004 (1)

[59] 周业安, 王曦. 中国的财政分权与教育发展, 中国人民大  
学经济学院工作论文, 2008

[60] 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, 2008a (1)

[61] 周业安, 章泉. 财政分权、经济增长和波动. 管理世界,  
2008b (3)

[62] 朱恒鹏. 地区间竞争、财政自给率和公有制企业民营化.  
经济研究, 2004 (10)



[63] Berkowitz D and Wei Li. Tax Rights in Transition Economies: a Tragedy of the Commons?. *Journal of Public Economics*, 2000, 76: 369~397

[64] Blanchard Olivier and Andrei Shleifer. Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia. NBER Working Paper, 2000, no. 7616

[65] Breuss F, Eller M. Fiscal Decentralization and Economic Growth: Is There Really a Link?. CESifo DICE Report, *Journal for Institutional Comparisons*, 2004, 2 (1): 3~9

[66] Davoodi Hamid and Zou Heng-fu. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 1998, 43, 244~257

[67] Eller Markus. The Determinants of Fiscal Decentralization and its Impact on Economic Growth: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries. Master's Thesis at the Vienna University of Economics and B. A. , Europe Institute, May 2004

[68] Fraschini Angela. Fiscal Federalism in Big Developing Countries: China and India”, Department of Public Policy and Public Choice-POLIS, Working paper, 2006, no. 66

[69] Holmstrom Bengt and Paul Milgrom. Multi-task Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design. *Journal of Law, Economics and Organization*, 1991, Vol. 7, 24~52

[70] Jian Tianlun, Jeffrey D Sachs and Andrew Warner. Trends in Regional Inequality in China. *China Economic Review*, 1996, Vol. 7 (1): 1~21

[71] Hehui Jin, Yingyi Qian and Barry R Weingast. Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, 2005, 89 (9-10): 1719~1742

[72] Jing Jin, and Heng-fu Zou. Fiscal Decentralization and Eco-





omic Growth in China. Working Paper, Development Research Group, The World Bank

[73] Keen M and M Marchard. Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending. *Journal of Public Economics*, 1997, Vol. 66, 33~53

[74] Hongbin Li and Li-An Zhou. Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 2005, vol. 89, 1743~1762

[75] Justin Yifu Lin and Zhiqiang Liu. Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, 2000, 49, 1~22

[76] Matinez-Vazquez Jorge and Mark Rider. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Comparative Study of China and India. *International Studies Program Working Paper 05-19*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2005

[77] Montinola Gabriella, Yingyi Qian and Barry R Weingast. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics* (October), 1995, 48, 50~81

[78] Musgrave R A. *The Theory of Public Finance*, New York : McGraw Hill, 1959

[79] Oates W E. *Fiscal Federalism*. New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972

[80] Oates Wallace. Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 2005, 12, 349~374

[81] Yingyi Qian and Roland Gerard. Federalism and the Soft Budget Constrains. *American Economic Review*, 1998, 88, 1143~1162

[82] Yingyi Qian and Weingast Barry R. Federalism as A Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11, 83~92

[83] Yingyi Qian and Weingast. *China's Transition to Markets*;



Market-Preserving Federalism, Chinese Style. *Journal of Policy Reform*, 1996, Vol. 1, 149~185

[84] Singh Nirvikar. Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative or Market Preserving Federalism?. Working Paper, Department of Economics and Santa Cruz Center for International Economics, University of California, Santa Cruz, 2007

[85] Weingast Barry R. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. Working Paper, Department of Political Science, Stanford University, 2006

[86] Tiebout Charles. A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 1956, 64, 416~424.

[87] Woller G M and K Phillips. Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Development Studies*, 1998, 34 (4): 139~148

[88] Danyang Xie Heng-fu Zou and Davoodi Hamid. Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 1999, 45, 228~239

[89] Tao Zhang and Heng-fu Zou. Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, 1998, 67, 221~240

[89] Zhang T, Zou H. The Growth Impact of Intersectional and Intergovernmental Allocation of Public Expenditure: With Applications to China and India. *China Economic Review*, 2001, 12 (1): 58~81

[90] Zhuravaskaya E V. Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style. *Journal of Public Economics*, 2000, 76 (3): 337~368