

## 分权与增长：中国的故事

张 军\*

**摘 要** 过去十多年来，为了解释中国的经济转型与增长并更好地理解转型国家的增长差异，由 Charles Tiebout 发展起来的早期的分权理论被经济学家发扬光大了。新一代的财政分权或财政联邦主义的理论集结了经济学和政治学的元素，不再局限于公共财政的话题，而是将视野转向了地方官员在维护市场、促进竞争与推动经济增长中的激励和行为。本文以中国的中央-地方关系的体制演进，尤其是 1978 年之后的财政分权的重要经验为依托，回顾和讨论了这个第二代财政分权理论的发展脉络与经验研究的成果，从一个角度讲述了转型与增长的中国故事。

**关键词** 分权，财政联邦主义，增长

### 一、引 言

很多经济学家都曾纷纷预言，过去 30 年中国经济的转型与高速增长对经济学的发展必将产生深远的影响。这么多年来，不可否认，现代经济学对中国经济的转型和增长产生了不凡影响，而且帮助我们弄懂了这 30 年来发生在中国的很多故事。但同时，中国的经济转型与增长的经验也在影响和推动着经济学的发展。这并非文字游戏。德国著名物理学家海森伯（Werner Heisenberg）曾经说，是理论决定了我们能真正观察到什么。这句话的含义是深远的，不仅仅对于量子物理学。对经济学家来说，当他们观察中国的经验时，他们可能常常不是因为找到了好的经验才去建立理论，而是因为有了理论才容易地发现了好的经验。事实上，经济学家的头脑中有很多现成的理论和知识体系，而这些东西很大程度上决定了经济学家能在中国经济转型中看到一些不同的东西。

一个很好的证据就是关于“财政联邦主义”的理论与中国经验观察的形

\* 复旦大学中国社会主义市场经济研究中心。通讯地址：上海市国权路 600 号复旦大学经济学院大厦 7 楼，200433；E-mail: junzh\_2000@fudan.edu.cn。本文是下列研究项目的阶段性成果，写于 2007 年 6—8 月笔者在加拿大女王大学学术访问期间。研究得到了教育部国家重点研究基地重大项目“财政分权、金融发展与中国地区经济不平衡增长的实证研究”（批准号：05JJD790076）和复旦大学国家哲学社会科学中国经济国际竞争力研究创新基地区域竞争力研究项目“金融深化、财政分权和中国的地区经济发展”的慷慨资助，作者深表感谢。也要感谢加拿大女王大学政策研究院（School of Policy Studies, Queen's University）为作者完成本文的写作所提供的优良条件。感谢 Arthur Sweetman、姚洋、丁维莉、陈诗一、丁丹等对本文的初稿提出的修改建议和帮助。文责自负。

成。过去十多年来,经济学家对中国的政府间财政关系和财政分权现象表现出浓厚的兴趣,研究文献随后迅速增长。而在这些研究文献的背后,你实际上可以找到关于联邦制的非常丰富的研究文献。这大概给海森伯上述的说法提供了又一个脚注。

联邦制是政治制度当中非常重要的一个宪政制度,它划分了上下级政府之间的权力和义务,建立了政治秩序。当然,由于历史和政治传统的原因,世界上的联邦制国家虽然很多,但模式差异也相当大。即使是同属于英联邦的国家,加拿大和澳大利亚的联邦制至少在财政意义上也是相去甚远。因为制度的差异总是持久地存在,至少在过去半个世纪里,政治学家和经济学家对财政联邦制的研究兴致从未减弱过。而这些研究文献不仅为经济学家观察改革后的中国经验提供了一个视角,更重要的是,他们希望在观察和研究中国的转型与增长的经验现象中能够寻找到那些也许还不曾熟悉的东西。

中国不是一个联邦制的国家。但是从20世纪50年代实行了中央集权计划经济模式之后不久,中央与地方之间围绕计划管理权力与财政收支管理的制度就一直处于政策和理论争论的焦点,导致中央与地方之间反复不断进行权力的划分、调整与妥协,也导致毛泽东在1956年发表著名的《论十大关系》。

而中国的这种现象并不典型,在中央集权计划经济模式下是不多见的。苏联式的集权计划模式一直都是依赖中央的专业部对生产者进行垂直的计划控制,在财政上地方政府并没有自主的权力。但中国的计划经济模式一开始就烙上了分权的烙印。即使中央有多次重新集权的尝试,地方政府的权力却始终没有受到削弱。每一次的集权努力都是短暂的,不成功的,而且都是以过渡到更大程度的分权而收场的。政治学家王绍光教授曾经说,毛泽东本人从骨子里不喜欢苏联的集权计划模式。他一直试图要打破苏联式的模式,在经济上实行“虚君共和”的治理体制(王绍光,1997)。虚实真伪,超出了本文的范围,留给政治学家和历史学家去研究吧。

简而言之,由于长时期演变出来的在计划管理和财政上向地方的分权体制,特别是又经过了“文化大革命”和1970年的大规模向地方分权的运动<sup>1</sup>,使得中国在1978年决定实行经济自由化的转型战略之后,具有了与标准的苏联型计划经济非常不同的初始条件。这个现象后来成为一些经济学家解释中国经济转型成功的一个重要的经验观察。

<sup>1</sup> 1970年的大规模分权还有军备上或者战略上的原因。毛泽东当时的判断认为,新的世界大战即将爆发,因此这次的分权有着更加明确的备战目的。为了备战,全国被划分为10个协作区,中央要求各个协作区(包括一些省市)都要建立起自己的工业体系,能够自己武装自己。

## 二、向地方的分权有多重要？

2007 年 3 月 2—3 日，在澳门大学举办了一个国际学术会议“中国经济增长：原因与前景”（China's Economic Growth: Causes and Prospects），聚焦中国的经济增长。<sup>2</sup>Douglas North 教授应邀出席会议并发表了一个重要演讲。他在演讲中清晰地讲述了英国和西欧的历史与制度的演变，一如既往地强调了制度（institutions）在经济增长中的重要性。这也是“新经济历史学”的一个重要的理论，该理论说，是“好的制度”导致了经济增长而不是相反，而且这个理论的确解释了很多很重要的历史现象。

North 教授所指的“好的制度”大概总是指这样一些在英美国家发展起来的那些制度，比如清晰界定和保护的私人财产、有效的资本市场、独立的司法程序和有效率的执法习惯等等。很显然，中国还没有真正建立起这样的制度来，也不具备可以这样对照的制度。因此，North 教授的理论所做的预测与中国的经验是不符合的。但是，绝大多数经济学家并不认为 North 教授的理论错了。“制度是最重要的”是被广泛接受的理念。

但是，经济增长是复杂的现象。它受许多因素的驱使，也依赖很多不为人知的条件。最近 20 年来，经济学家付诸了非凡的智慧和精力想试图弄明白为什么一些经济增长了而另一些经济却没能增长（Jones, 1998）<sup>3</sup>。即使制度是最重要的，也还可能有多多样化的制度形式。的确，我们在英美国家看到的经验现象与我们看到的中国现象（包括很多其他经济的经验现象）之间是有差别的。但是，很多制度即使形式上存在很大的差别，也许发挥着类似的功能，它们彼此可以替代。至于为什么它们会有差别，则是另一个需要研究和回答的问题。

沿着这样的思路，要揭开中国经济增长的谜团，就需要回答什么是那些可替代的制度（alternative institutions）。有意思的是，同在澳门大学的会议上，伦敦经济学院的许成钢教授也做了一个报告。在这个报告中，他继续阐释了十多年来与钱颖一等人发展起来的一个理论，这个理论强调了财政分权（fiscal decentralization）在解释改革后中国经济增长上的重要性。对于中国的增长现象，许成钢的解释是，驱动增长的不是 North 讲到的那些制度，这些制度在中国不是现成的。驱动增长的制度其实是向地方分权（regional decentralization）的制度。这就回到了他在 1993 年之前的一个理论研究了。

<sup>2</sup> 应邀担当会议演讲嘉宾的经济学家包括了两位经济学奖获得者，Douglas North 教授（华盛顿大学）和 James Mirrlees 教授（剑桥大学）。另外还有伦敦经济学院的许成钢教授，新加坡国立大学的 John Wong 教授和我本人。

<sup>3</sup> Jones(1998)提供了对经济增长的理论 with 经验研究的精彩介绍。中文版见琼斯(2002)。

1993年,他与钱颖一在《转型经济学》(*Economics of Transition*)杂志上发表了一篇题目比较长的文章“中国的经济改革为什么与众不同?M型的层级制与非国有部门的进入与扩张”(Xu and Qian, 1993)。该文的早期版本最初是在伦敦经济学院的三得利-丰田研究中心(STICERD)的工作论文上印行的。这篇论文让他们开始了长达十年的一个研究财政联邦制的兴趣。在1993年发表的这篇论文中,他们就有了一个初步的观察,认为中国改革前的经济在组织的意义上与前苏联就不同,他们认为这个组织结构的不同对后来的改革方式和经济增长都有影响。在前苏联,计划经济的管理是垂直的,纵向的,而中国的计划体制内始终存在着多层次的和多地区的管理层次,这样就构成一个工业组织学上所谓U型的和M型的组织结构的分野。在中国,这个结构被习惯地称之为“条条”(中央部委)和“块块”(地方各级政府)。

很显然,他们在这个早期观察中就注意到了中国的地方政府相对于中央政府的与众不同的角色。而后他们则进一步把这个基于中国的经验现象的观察理论化了。于是在2000年,他与Eric Maskin和钱颖一联合发表了“激励、信息与组织的形式”一文(Xu, Maskin and Qian, 2000)。从某种意义上讲,这篇理论文章提升了中国经验的经济学意义。虽然这个理论依然留下了一些更基本的问题没有解决,比如它还不能回答这样的问题:由分权驱动的地方竞争为什么一定是趋好的(race to the top)而不是趋坏的(race to the bottom)呢?但是,向地方分权的思想在理论上得到了进一步的发展,形成了后来的“财政联邦制,中国特色”(fiscal federalism, Chinese style)的基本概念框架。这样就把经济学和公共财政文献里早已存在的财政联邦制的研究向前推进了,并调整了方向。

在经济学文献里,有关财政联邦制的研究至少也有半个以上的世纪了。一般认为Charles Tiebout 1956年在芝加哥大学的《政治经济学杂志》(*Journal of Political Economy*)发表的“地方支出的一个纯理论”是一个转折点。<sup>4</sup>因为在这之前,公共财政的学说,如果有的话,也都是关于国家财政的理论或者“集权”的理论。在发表了这篇经典的论文之后,分权的重要性开始受到经济学家的注意。随后, Musgrave (1959), 尤其是 Oates (1969, 1972, 1985, 1999)等经济学家进一步发展了向地方分权的思想,形成了早期的财政联邦主义的文献。可以把这些文献看成第一代的财政分权理论。2006年6月,正是Charles Tiebout发表他1956年的经典论文50周年的时候,美国的林肯土地政策研究院(Lincoln Institute of Land Policy)出版了William Fischel编辑的一本公共经济学的纪念文集《Tiebout模型50年》,封面上写的是“为了表彰Wallace Oates的贡献”(Fischel, 2006)。

<sup>4</sup> 参见 Tiebout (1956)。

Charles Tiebout 的分权理论简单地说是这样的。在公共品的供给问题上，向地方政府的分权可以解决困扰中央政府面临的信息缺损的问题。因为只要居民可以在不同地方之间自由迁徙，他们自己的真实偏好就实际上通过“用脚投票”的机制显示出来了。而且，因为地方政府的收入与“逃离”的居民多少成反比，所以也就必然因此产生地方政府之间的竞争，这个类似于竞争性市场的机制就可以影响地方政府的公共支出模式。这个重要的思想在后来得到很多经济学家的发展，逐步形成了中央与地方分权的财政联邦主义的基本理论框架。

但是，早期这一代的财政联邦制的思想还主要局限在公共财政的范畴内，还没有更集中地涉及地方政府的激励模式，尽管也涉及了分权与经济生长的关系问题。直到 20 世纪 90 年代初，随着中国和俄罗斯等经济转型国家的经验现象受到重视之后，早期财政联邦制的思想才得以发扬光大。在这个时候，许成钢、钱颖一、Gerard Roland 以及政治学家 Barry Weingast 等人联袂合作，开始把财政分权的思想更多地与地方政府的激励、经济转型和经济生长联系起来。很大程度上是受了中国和俄罗斯经济转型经验现象的影响，他们的研究方法和视角与早期的公共财政理论已经不同，这一转变把公共经济学引入了更精彩的领域，形成了今天可以称之为第二代财政分权或财政联邦制的基本文献。<sup>5</sup>

这些研究的贡献是，它们发展了早期的分权理论，尤其是，这些文献突破了公共品供给的局限，然后进一步把向地方的财政分权与地方政府的激励和地方的竞争联系起来，建立了解释经济转型的一个概念框架。在这个框架里，他们强调了地方的分权促成地方竞争的条件，而且他们显然认为这是一个“趋好的竞争”。概括来说，分权的竞争，（1）促进和维护了不可逆转的市场机制的发展（即 market preserving）；（2）促进了乡镇企业（TVEs）的发展；（3）促进了城市化和基础设施的建设；（4）导致了改革实验的发生和模仿；（5）促进了外商直接投资（FDIs）的流入。

毫无疑问，他们所发展的分权理论依赖了中国和俄罗斯的经济转型以来的经验基础。这当然是很重要的。但正因为这样，财政分权的经济学理论需要联系到政治学似乎才能更完整。如果说在财政分权体制下中国的地方政府更多地发挥着以上这些“援助之手”的话，那么俄罗斯的分权却让地方政府被利益集团所俘获，成为“攫取之手”（Shleifer, 1997; Treisman, 1999）。因此，强调财政分权的中国特色是必要的。

那么，什么是中国特色的分权？就地方政府推动增长的激励来说，从上世纪 80 年代以来财政体制和中央和地方的行政分权一直在变化之中，为什么

<sup>5</sup> 参见 Oates (2005) 对财政联邦制的早期文献与最近 10 年的发展所做的评论。

地方官员推动经济增长的激励没有什么改变呢？这个问题是北京大学的周黎安教授在他的研究中提出来的。他认为，虽然行政与财政分权确实构成地方政府激励的重要来源，但它们是否构成中国地方政府内部激励的最为基本和长期的源泉，这是值得进一步推敲和讨论的（周黎安，2007）。由于中国不是真正意义的联邦制国家，按目前的体制，中央和地方的分权只能属于行政管理性质的向下授权，下放权力随时可以收回。事实上，自分权改革以来，中央和地方的管理权限的划分一直处于调整和变动之中，但地方政府的增长激励为什么几乎不变？

这个问题可以由 Blanchard and Shleifer (2000) 给出的一个简单模型来回答。他们比较了中国和俄罗斯的财政分权和地方政府的行为的差异。根据他们的观察，与俄罗斯不同，中国的财政分权之所以产生“趋好的竞争”，主要是因为中国的中央政府在财政分权的同时维持了政治的集中和奖惩地方官员的能力。简单来说，中央政府可以有“胡萝卜”和“大棒”两种方式来激励地方政府去推动而不是阻碍经济增长。我们假设地方政府的财政收入分成比率（胡萝卜）是  $a$ ，该比率由中央决定；再假设地方官员选择推动经济增长而获得留任（或晋升）的概率是  $p_y$ ，阻碍经济增长而能留任的概率是  $p_x$ ，并令  $p = p_y / p_x$ 。如果地方官员是中央任命的而不是地方选举出来的，那么  $p$  就比较大。令  $y$  为伴随经济增长的财政收入的增长， $b$  为地方官员阻碍经济增长的私人收益（如受贿或者利益集团的选票等）。对地方政府官员而言，选择推动经济增长策略的条件是：

$$pay > b.$$

这个简单的思路可以把中国特色的财政联邦制概括为财政分权与政治集权的结合。Blanchard and Shleifer (2000) 更直截了当地说：“从联邦制可以获得的分权的经济收益关键是依赖于某种形式的政治集权。缺乏这种集权，地方追求地方主义政策的激励就会十分强大，而且难以单纯依赖经济或财政的巧妙安排就可以克服”。<sup>6</sup>

当然，即使这样，这个中国特色的分权理论也面临一些挑战。第一，我刚刚说过，这个理论的核心是，向地方的分权产生了地方之间的竞争，而竞争维护了市场，竞争推动了经济增长。一个自然的问题当然是，这个“趋好的竞争”是必然的吗？我们也许需要问的是，这个“趋好的竞争”发生的条件是什么？在什么情况下向地方的分权可能产生“趋坏的竞争”呢？

问题恰好在于，这个“趋好的竞争”和“趋坏的竞争”在中国似乎是同时出现的，只是在经济转型的早期，来自分权的收益更大。但是在经济转型

<sup>6</sup> 他们在文章中说，其实这个思想早在 40 年前就由政治学家 William Riker 说过了，联邦制要能有效而持续运行，必须伴随政治的集权。参见 Blanchard and Shleifer(2000)，第 12 页。

和经济增长的后期阶段，分权的外部成本递增得更快了。市场的分割、地方保护主义、重复建设、过度投资和过度竞争、宏观调控的失灵、司法的不公、地区差距的扩大、对环境的破坏、“裙带资本主义”以及忽视基础教育、卫生保健支出等都是人们用来描述转型和增长中的那些可以称之为“趋害的竞争”的现象。目前中国治理地方官员的激励模式与有效的市场体制的培育有着内在的矛盾。换句话说，这种激励模式与一个良好的市场经济所需的政府“多任务”（multi-task）的职能之间存在严重冲突，使得行政与财政分权可能无法确保市场维护的持久的合理激励。

王永钦等（2007）给出了四个理由来说明为什么中国地方政府的激励模式与市场经济所需要的政府职能是不可能协调起来的。他们认为政治组织中的激励与经济组织中的激励相比有很大的不同：

第一，政治组织委托人的偏好往往是异质的，而企业组织中股东的偏好基本上是一致的，即收益最大化。在政治组织中，每个利益集团都有它自己的偏好和利益，因而，无论对于任务本身，还是对于委托人，都很难界定一个指标对绩效进行衡量。

第二，与委托人偏好的异质性有关的是，政治组织一般是多任务的，这也与主要追求利润最大化的企业不同。除了效率和经济增长之外，政治组织还需要追求社会公正、收入平等、环境保护、公共服务质量等等目标。所以，从理论上来说，由于政治组织的这种多任务性，在政治组织中很难通过基于单一维度（任务）的类似企业中计件工资式的强激励来追求各种目标，而且基于增长目标的考核很容易损害其他的社会目标。

第三，与企业绩效易于找到同类企业作参照不同，政治组织的绩效难以找到一个可以参照的标准。中国的地方政府之间虽然可以进行一些比较，但地方之间的巨大差异也使得地方政府间的相互参照非常有限。换言之，政治组织是一个垄断组织，因而很难找出一个具有充分信息量的指标对其进行比较。

第四，政治组织与经济组织不同，它在激励机制的设计方面更多地会采用相对绩效评估，而非绝对绩效评估。在中国，所演变出来的一个机制是相对的 GDP 增长率作为评估的唯一信息。但相对绩效的评估会造成代理人之间相互拆台的恶性竞争。其中，最典型的就是形形色色的地方保护主义，地方保护主义造成的地区分割和“诸侯经济”会阻碍中国国内市场整合的过程。在资源配置方面的深远影响是，这种市场分割会限制产品、服务（甚至还有思想）的市场范围，市场范围的限制又会进一步制约分工和专业化水平，从而不利于长远的技术进步和制度变迁，这最终会损害到中国长期的经济发展和国际竞争力。

以上这些问题的提出给了我们一个善意的提醒。在现有的政治组织和政治集权的体制保持不变的格局下，向地方的分权不仅有收益，也是有成本的。

似乎,这是一个权衡的问题,这个问题本身是无望在财政分权的范畴内找到解决的办法的。

### 三、分权的政治

有人说,在经济研究中,中国太大了,以至于不能把中国仅仅当作同一个经济体来处理。的确,今天的中国是一个大国。在国土面积上中国相当于100个韩国,按人口计算也相当于30个韩国。治理这样一个面积和人口都巨大的国家,在当今世界上也算是一个智力的挑战。如果我们把中国的经济想象成一个庞大的空中客车A380,那么真正值得我们去追问的问题是,什么力量可以推动它离开跑道,实现经济的起飞。这个问题让中国人思考和探索了至少150年。

以政治学家和行政学家的眼光来看,集权与分权的关系在中国国家治理的历史上占有极其重要的地位。张明庚和张明聚(1996)合写的《中国历代行政区划:公元前221年—公元1991年》回顾了中国地方行政区划的悠久的历史,字里行间反映出中央与地方关系的演进过程。在2000年,辛向阳先生出版了《百年博弈中国中央与地方关系100年》。<sup>7</sup>这本书回顾了中国的中央与地方关系在整个20世纪所经历的重大调整与事件,画面也相当精彩。

根据张明庚和张明聚(1996),在中国的历史上,真正的国家地方行政区划始于秦始皇统一六国之后。秦在公元前221年统一中国后,彻底废除分封制,实行中央集权制,在中央统辖下,地方设立诸多郡、县,把地方的郡县制推行到全国。所谓郡县制,就是将全中国土地划分若干郡,郡下再设若干县,郡县各设地方政府,由中央政府任命郡、县官员,以协助中央办理地方诸多行政工作的一种政治制度。自秦代后,历代在其地方行政区划上均仿效秦制,虽经历朝的更替,但在其地方行政区划设置上,少者为二级制,多者为五级制。朝代虽有变更,各代在地方行政区划上,虽有沿袭、变动或新增设置,区划层次或多或少,但有一点是共同的,均是为了加强中央对全国的统治和领导。

1949年之后的行政区划的调整看起来涉及的只是行政管理权力的设置问题,但由于在20世纪50年代的中期急于要建立集中的计划经济体制,因此,在行政区划结构内中央与地方管理权限的分配就成为计划体制下的中央与地方之间产生的实质性的矛盾,因为计划经济体制本质上是朝中央集权的决策体制。这样一个集中计划管理的体制格局差不多到50年代中后期就基本形成了。

<sup>7</sup> 见辛向阳(2000)。



本来，在 1949 年中国共产党取得革命之前的 20 世纪 40 年代，毛泽东有过一个重要的思想。他在 1940 年 1 月写的《新民主主义论》以及 1945 年 4 月发表的《论联合政府》中一直认为，中国的新民主主义经济是在新民主主义政权下大力发展“资本主义”的经济。而且他估计中国需要在 10—15 年之后才能考虑向社会主义的过渡。<sup>8</sup>但是到了 1952 年土地改革完成的时候，他的这个思想却发生了重大的变化。1953 年他正式提出了“过渡时期的总路线”。根据这个总路线，过渡的时间实际上被缩短为了 3 年。为了这个急促的目标，加快对资本主义的改造和所有制的国有化成为重要的任务。这是中国集中计划经济体制模式建立的基本开端。

实际上，中国的集权计划经济建立之初，集权和分权的问题就很快成为争议的焦点。吴敬琏教授认为这实际上也是新中国成立以来最早提出的中国经济体制改革的问题。<sup>9</sup>他在《当代中国经济改革》（吴敬琏，2003）中提到，由于当时处于毛泽东提倡“百花齐放，百家争鸣”的宽松时期，在 1956 年前后，经济学家孙冶方和顾准就针对中央计划经济的集权模式提出了尖锐的批评，两人都指出社会主义经济不能违背市场规律的重要思想。<sup>10</sup>虽然两人的思想在 1958 年之后均受到严厉批判，但至少 1956—1958 年间，中央领导人对集权模式的弊端还是有所察觉和回应。

根据薄一波先生的回忆<sup>11</sup>，为了准备中共第八次党代会，毛泽东在 1956 年 2—5 月连续听取了 34 个中央部委和省市领导的工作汇报。这些汇报的内容涉及诸多方面，其中包括中央与地方的关系。在此之后，中央政治局对很多问题进行了多次讨论和总结，形成了十个方面的问题。于是在 1956 年 4 月底到 5 月初，毛泽东在政治局扩大会议上和最高国务会议上先后讲述了这十方面的问题。在 1976 年 9 月毛泽东逝世后，由胡乔木主持整理修订的“论十大关系”讲话稿正式编入《毛泽东选集》第 5 卷出版。这就是毛泽东著名的文章“论十大关系”的形成过程。在“论十大关系”中，第五个关系就是“中央与地方的关系”。

毛泽东在 1956 年 4—5 月间形成的“论十大关系”的讲话报告直接决定了中共第八次党代会对经济管理体制进行改革的决定。于是在 1958 年开始了首次向地方的分权。这次向地方政府的行政分权主要包括：（1）向地方政府下放计划权力。把原来由中央向地方逐级下达的计划管理制度改为以专业部门

<sup>8</sup> 关于这两篇经典文献的全文，可分别参见《毛泽东选集》第 2 卷第 662—771 页和《毛泽东选集》第 3 卷第 1056—1060 页。

<sup>9</sup> 见吴敬琏(2003)。

<sup>10</sup> 孙冶方在 1956 年发表的文章是“把计划和统计放在价值规律的基础上”以及“从总产值谈起”，均见孙冶方(1984)。顾准 1956 年的论文是“试论社会主义制度下的商品生产和价值规律”，见顾准(1994)。当然后来两人在 60 年代都受到审查和批判，并分别被定为“修正主义分子”和“资产阶级右派分子”。

<sup>11</sup> 见薄一波(1991)。

与地区相结合的计划管理制度；(2)向地方政府下放企业管辖权。把大多数国有企业下放给地方政府(包括街道和人民公社)管理；(3)向地方政府下放物资分配权和劳动管理权；(4)向地方政府下放财政和税收权以增加地方的收入；(5)向地方政府下放投资和信贷的审批权。

关于中央与地方的财政分权的细节，我们将在后面讨论。但是，由于1958年向地方政府下放权力的指导思想是要配合毛泽东的“大跃进”运动，而且在农村强制推行集体化耕作制度和“人民公社”<sup>12</sup>，结果很快造成了经济的混乱并在1959—1961年出现了大饥荒，许许多多的人因为经济空前的混乱和饥荒而被夺去了生命。<sup>13</sup>

面对“大跃进”造成的严重后果，从1961年开始中央的政策不得不进行调整和重新集权。其中最著名的事件是1962年1月召开的有中央局、省、市、地、县五级政府官员参加的中央工作扩大会议，也就是所谓的“七千人大会”。毛泽东在这个会议上承认了错误并愿意承担责任，同时恢复以陈云为组长的中央财经领导小组，负责经济的调整和恢复的工作。在这个会议上，中央又强化了加强集中制和全国一盘棋的思路。随后从地方收回了原来下放绝大多数的权力，并加强了中央对金融、财政和统计实行的集中领导。

到1963年，中国的经济得到了部分的恢复。不过根据政治学家王绍光的分析，对毛泽东来说，收权仅仅是摆脱暂时困难的权宜之计。一旦经济好转，他决心再一次打碎苏联式的中央集权计划体制。1966年3月，毛泽东在杭州政治局会议上提出“虚君共和”的口号。在他看来，中央政府只应是个象征性的“虚君”，经济实权仍应分散到各地区去。他批评中央部门收权收得过了头，指示凡是收回了的权力都要还给地方。用他的话说就是“连人带马全出去”。<sup>14</sup>这之后紧接着就是“文化大革命”的爆发，向地方分权的这种局面可以说一直持续到了1976年毛泽东去世和“文化大革命”的结束。<sup>15</sup>

王绍光教授在《分权的底限》里说，毛泽东的权力下放不仅唤醒了地方政府的自我利益意识，也扩大了地方政府的财力。自我意识加上独立了财源使地方政府有可能变成在的离心力量。毛泽东留下的政治遗产中既包括集权

<sup>12</sup> 吴敬琏(1999)在“共和国经济五十年”一文中提到：“在这一轮改革中，农村发生了与国营工商业体制相反方向的运动：后者的变革方向是放权让利，前者却是将原来只有15—20户规模的高级农业合作社归并为“大社”，并于1958年夏秋之交建立起“一大二公”的人民公社。在保持命令经济行政协调的总框架不变的条件下，层层分权的行政社会主义体制和农村的人民公社一起，形成了“大跃进”的组织基础。这是1958年中国经济生活陷于混乱的重要成因。

<sup>13</sup> 饥荒造成的死亡人数并没有一个认同的数字，学者的研究和估计也各有差异，在1500万—3500万之间。中国政府至今没有公布三年大饥荒中人口死亡的数据。学者们的推测和估计大都是以1953年、1964年和1982年的全国人口普查数据为基础，或辅以1982年“千分之一人口生育率抽样调查”以及其他各种数据进行的。

<sup>14</sup> 见王绍光(1997)。

<sup>15</sup> 王绍光对“文化大革命”期间的分权以及经济的混乱做过政治学的分析。见王绍光(1997)，第4章；另吴敬琏从经济学的视角对这段时期的行政分权过程也进行了分析。见吴敬琏(2003)，第45—54页。

主义的统治方式，也包括一个裂痕重重的政治经济体制。

实际上，从1951年到1978年经济改革之前，中国的中央-地方财政关系经历了频繁的变动，充分反映了在集中计划体制内寻找集权与分权之平衡的不可能性。苏州大学的黄肖广教授对计划经济时期中央与地方财政关系的变迁做了细致的梳理与回顾。<sup>16</sup>我以他提供的资料为基础对中央-地方的财政关系做如下简单的说明。

1951—1957年间实行的是划分收支和分级管理的体制。1950年当时的政务院颁布了《关于统一管理1950年度财政收支的决定》，决定实行集权管理和统收统支的财政体制。该《决定》规定地方的财政收入一律上缴中央，地方的支出一律由中央拨付，实行收支两条线，地方的收与支之间没有关系。

一年后的1951年的3月，政务院颁布《关于1951年财政收支系统划分的决定》，修改了1950年的决定，改为中央与地方划分收支和分级管理的制度。在收入方面，划分为中央预算收入、地方预算收入以及中央与地方比例分成收入。分成比例一年一定。在支出方面划分了中央和地方各自的支出范围。

1953年中国开始了第一个“五年计划”（1953—1957）。为了适应这个时期经济建设的需要，不仅行政区划上做了调整，而且在财政上坚持了1951年颁布的划分收支的办法，实行了中央、省和县三级财政体制。并且还决定把地方“超收节支”的部分全部归地方所有。

由于1956年毛泽东发表“论十大关系”强调了地方发挥地方积极性的重要性之后，中央决定大面积下放企业的计划管理权给地方政府。国务院在1957年11月颁布了《关于改进财政管理体制的决定》，决定从1958年实行“以收定支、五年不变”的体制。但是，由于“大跃进”运动造成的经济混乱，这个体制实际上执行了一年不到的时间。1958年9月国务院决定用“总额分成、一年一定”取代原来的“以收定支、五年不变”的规定。

从1959年到1971年间，中央与地方的财政体制基本上是在这个框架里修改的。其间，因为大饥荒的发生，1961年起中央又实行了集中管理的体制，来恢复和调整经济。但后来很快又转向扩大地方财权的体制。因为“文化大革命”的爆发和出现经济混乱的局面，在1968年中央曾决定实行过早期的收支两条线的做法，但实际上也没有执行。

1970年前后，中央决定把大多数企业下放给地方政府管理。为此，从1971年，也就是第四个五年计划开始，中央决定实行与地方实行财政收支的“大包干”制度。具体做法是“定收定支，收支包干，保证上缴（或差额补

<sup>16</sup> 详见黄肖广(2001)。

贴), 节余留用, 一年一定”。“大包干”制度扩大了地方政府的预算收支的范围, 在理论上自然可以增加地方的可支配收入, 提高地方政府的激励。

但是, 在执行中马上就发现, 地方超收的大小“苦乐不均”, 更重要的是, 由于在“文化大革命”期间, 政治和经济上的混乱使大多数地方的预算收支难以平衡, 超收成为空话。因此, 在 1974—1975 年间, 中央对“大包干”体制进行了修正, 调整为“收入按固定比例留成, 超收另定分成比例, 支出按指标包干”。这个规则显然把地方的收与支之间的关系切断了, 当然难以给地方以激励。

因此, 在 1976 年之后, 中央再进行调整, 回到之前的规则, 即改为“收支挂钩, 总额分成”的办法, 同时于 1977 年在江苏省进行财政管理体制的改革试点, 试行“固定比例包干”的体制。按照这个试点体制, 江苏省可以根据最近几年的预算支出占预算收入的比例来确定上缴中央和留用的比例, 一定四年不变。比例确定之后, 地方的预算支出从留给地方的收入中解决, 多收多支, 少收少支, 自求平衡。1978 年中央选择 10 个省市进行“收支挂钩, 增收分成”的试点, 给予地方政府增加预算收入的激励。

所有这些改革的重要结果之一, 就是把过去的“条块结合, 以条条为主”的财政体制改变成了“条块结合, 以块块为主”的体制。可以这么说, 在 1957—1978 年的这二十年间, 中国所执行的中央计划和集权财政体制不断被修改和瓦解。“大跃进”和“文化大革命”这样的政治事件对中国的经济体制造成的破坏更像是经济学家熊彼特所说的“创造性破坏”, 因为它破坏了苏联式中央集权的计划经济模式, 逐步演变成为图 1 所展示的“向地方分权的威权主义体制”(decentralized authoritarianism)。而这就成了后来中国经济改革的“政治逻辑”。<sup>17</sup>

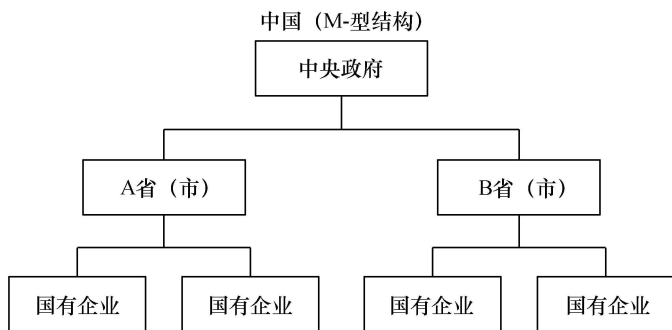


图 1 向地方分权的威权主义体制

资料来源: 根据许成钢在澳门大学会议的发言稿改编。

<sup>17</sup> 政治学家 Shirk(1993)对中国经济改革的政治逻辑做过理论的分析。

## 四、1978 年以后的财政分权

1980 年以后，中央与地方的财政关系进入一个以“包干”为特征的体制。“包干”或者“承包”二字是中国人民间对一种简单的合约形式的俗称。有意思的是，中国过去 30 年的经济改革在微观上基本上就是依靠“包干”或“承包”这种方式推进的。私人产权的所有制是中国经济改革中的一个意识形态“禁区”，但在实际操作中“包干”却很容易被改革者接受，因为在“包干”或“承包”中政府依然拥有所有权。在经济学上，“包干”大概就是一种“固定租约”（fixed rental contracts）。

就这样，进入经济改革时期之后，中央与地方的财政关系也开始以地方与中央签订财政上的“承包”（contracting）为主，形成了以划分收支为基础的分级包干和自求平衡的协议关系。这种体制也时常被称为“分灶吃饭”。但其间因为国有企业改革政策的推行，也使得中央与地方的财政体制相应地做出了一些调整。

1982 年，国务院颁发《关于实行“划分收支、分级包干”财政体制的暂行规定》，决定除了三个直辖市之外，其余地方均实行形式各异的财政包干体制，实行所谓“分灶吃饭”。这个规定的主要内容是对财政收入进行分类，划分为固定收入、分成收入和调剂收入三类。而财政支出按照企业事业单位的行政隶属关系进行划分，地方财政在划分的收支范围内多收多支、少收少支，自求平衡。

但是，由于各地区的经济发展水平和初始的财政条件不同，在实际执行过程中各地区的包干方案是有所不同的。根据钟晓敏教授的总结与分析，在 1980 年到 1985 年，大概有四类方案在不同的地区得到了执行。

第一类是执行标准的“划分收支、分级包干”的体制。执行这一体制的是四川等 15 个省。这 15 个省根据 1979 年的收支预计数作为基数，收大于支的按比例上缴中央，收少于支的，不足部分由中央从工商税中按某一比例进行调节。中央承诺这个方案一定五年不变，地方自求财政平衡。

第二类执行的是特殊的地方预算财政体制。这类体制主要是在新疆等五个少数民族自治区和几个视同民族自治区待遇的省。根据这个方案，这些地区除了继续享受原来的特殊待遇之外，也参照第一类方案划分收支范围，确定中央的补助金额，并保证每年增加 5%，五年不变。地方的收入增长全部留归地方。

第三类方案的设计针对了广东和福建两省。在这两个省实行“划分收支、定额上缴或定额补助”。这个特殊的政策是为了配合开放和经济特区的建设。

第四类也就是我们前面提到的江苏的试点方案。在 1980 年后，江苏继续

按照试点办法执行,即实行“固定比例包干”的体制。但是实际上在1981年后江苏也实行了上面第一类的包干体制。

在1980年中央决定实行财政包干的基本体制之后,决策者本来的想法是把这种“分灶吃饭”的体制作为过渡体制,只准备实行五年。因为在当时的改革设计中,准备后来实行按照税种划分中央与地方的财政收入的。甚至在1986年国务院准备的“价税财金贸”配套改革方案时曾准备以“分税制”取代“分灶吃饭”体制的。<sup>18</sup>后来这个配套改革方案流产之后,国务院反而决定要将这个财政包干的体制继续执行下去,而且在1988年向更大的范围推广了。

1988年的财政大包干体制基本延续了1980年的体制模式,而且因为把新兴的“计划单列市”也纳入了财政包干的范围,结果涵盖的地区达到了37个省、直辖市、自治区和计划单列城市。如表1所示,财政包干的安排实际有六类<sup>19</sup>:

(1) 收入递增包干。以1987年的决算收入和地方支出为基数,参照近几年的收入增长,确定地方收入递增率(环比)和留成、上解比例。在递增率以内的收入,按确定的留成和上解比例在中央与地方之间分成;超过递增率的收入全部归地方。达不到递增率的由地方自行解决。从表1可以看出,实行这种体制的有北京、河北、辽宁等10个省市。

(2) 总额分成。根据前两年的财政收支状况,核定收支基数,以地方支出占总收入的比重确定地方的留成和上解中央的比例。天津、山西和安徽3省实行了这个体制。

(3) 总额分成加增长分成。这种办法是在“总额分成”基础上增加的收入再进行与中央的比例分成。实行这个体制的是大连、青岛和武汉3个计划单列市。

(4) 上解额递增包干。以1987年上解中央的收入为基数,每年按照一定比例递增上解。广东(包括广州)和湖南采用了这个体制。

(5) 定额上解。按照原来核定的基础,收入大于支出的部分,确定固定的上解数额。上海、黑龙江和山东实行了这个定额上解的体制。

(6) 定额补助。按照原来核定的基础,支出大于收入的部分,实行定额补助。实行这种包干办法的有吉林、江西等15个省市(区)。

<sup>18</sup> 见吴敬琏(2003),第252页。

<sup>19</sup> 这里综合参考了钟晓敏(1998)、黄肖广(2001)和吴敬琏(2003)提供的文件资料。

表 1 1988—1993 年中央与地方的财政收入分享合约类型

	收入递		总额		上解递		定额上解		定额补助	
	增包干	地方流成	总额	增长分成	增包干	递增包干	(亿元)	(亿元)	(亿元)	(亿元)
	合同规定的	地方流成	总额分成	增长分成	上解额	递增包干				
	增长率(%)	率(%)	比例(%)	比例(%)	(亿元)	比例(%)				
北京	4	50								
河北	4.5	70								
辽宁	3.5	58.3								
沈阳	4	30.3								
江苏	5	41								
浙江	6.5	61.5								
宁波	5.3	27.9								
河南	5	80								
重庆	4	33.5								
哈尔滨	5	45								
天津			46.5							
山西			87.6							
安徽			77.5							
大连				27.7	27.3					
青岛				16	34					
武汉				17	25					
广东						14.1	9			
湖南						8	7			
上海								105		
黑龙江								2.9		
山东								3		
吉林									1.1	
江西									0.5	
陕西									1.2	
甘肃									1.3	
福建									0.5	
内蒙古									18.4	
广西									6.1	
西藏									9	
宁夏									5.3	
新疆									15.3	
贵州									7.4	
云南									6.7	
青海									6.6	
海南									1.4	

注：本表的广东包括广州市，陕西包括西安市；武汉和重庆从湖北和四川分离出来后，这些省从向中央提供净税收变为了从中央得到净补贴的省份。它们的收支差额由武汉和重庆向省上缴的收入作为中央给地方政府的补贴加以弥补。武汉和重庆上缴给所在省的百分比分别是 4.6% 和 10.7%。

资料来源：财政部预算管理司和 IFM 财政事务局编，1993 年，《中国政府间财政关系》，北京：中国经济出版社。第 26—27 页。转引自钟晓敏(1998)，第 137—138 页。

作为一种固定租合约的变种，五花八门的财政承包的体制至少在边际上改变了地方政府的激励，应该会显著提高地方政府对增加收入的努力。这个问题我们会在下一节结合一些经济学研究的文献专门讨论。不过，这种财政上的分权体制产生了很多负面的结果。可能最明显的结果是地区之间的“待遇”不平衡。最突出的是广东和上海。比如，在 20 世纪 80 年代中期，上海每年上缴中央财政 120 亿元左右，而广东在其经济迅速发展之后上缴额依然只有 10 多亿元。另外，经济学家也认为，财政承包制度还造成了地方经济之间的相互封锁，有碍市场的整合。但更重要的是，财政承包制度的大面积推行逐步改变了政府预算财政的增长格局和中央财政的相对地位，集中表现在财政预算收入的增长开始出现落后于 GDP 增长的趋势，中央财政也出现相对下降的趋势，见图 2。

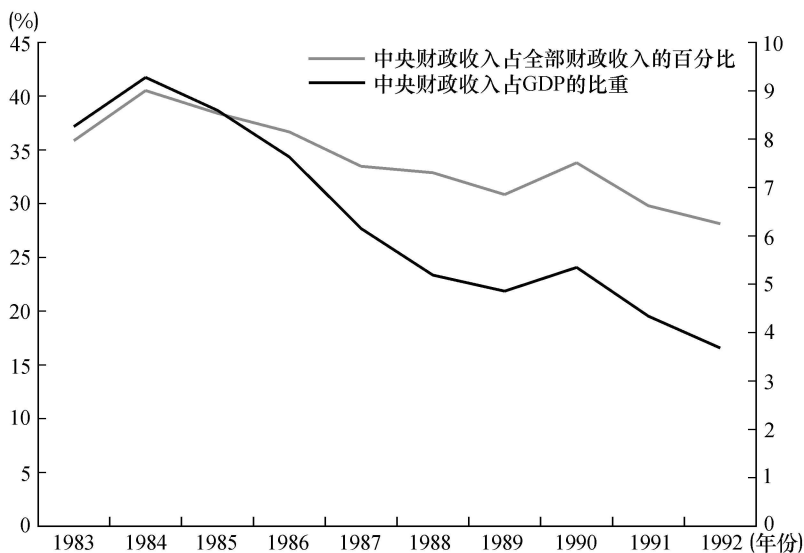


图 2 中央财政能力的相对下降

资料来源：国家统计局（1995）。

王绍光教授在《分权的底限》中对中国的财政分权为什么会总导致总政府预算收入占 GDP 的比重下降给出了一个有意思的解释。他认为，中国的财政承包制本来是为了调动地方政府的积极性，刺激他们加大征税的力度，从而使中央和地方都能从税收增长中获益。然而其结果并非如此。不仅财政紧张造成了中央和地方政府之间的矛盾，而且财政的紧张却出现在中国持续的经济增长期间。这是一个悖论。用他的话说，这个悖论的根源是，中国的财政体制的设计让中央和地方政府都拥有了太多的自由裁量权，这为机会主义行为盛行开了方便之门。中央和地方都指望从机会主义做法中得到好处，但结果双方都以财政收入不断下降而告终（相对于 GDP），原因是陷于典型的囚徒困境之中：“如果地方政府不遗余力地加大征税力度，它们有理由担忧，中



央会在下一轮谈判中调高他们的上缴比重。所有地方政府都知道他们与中央达成的分成合同会在几年之内重新讨论，而中央政府则背着‘鞭打快牛’的坏名声：财政收入快速增长的省份，基数可能调低，上缴比重可能调高。事先预料到中央的这种事后机会主义，地方政府的响应是自己的机会主义，即征税努力程度上留一手”<sup>20</sup>。

的确，很多学者都指出了在 80 年代以来频繁调整的财政体制使得中央与地方财政分配关系缺乏稳定性的问题。例如，以研究中央-地方关系为专长的经济学家黄佩华（Wong, 1992, 2005）也提到，中央为了扩大在财政收入总额中所占的份额，采取多种措施频频从地方财政“抽调”资金。她列举的事件包括：从 1981 年起，国家每年发行国库券，并向地方借款；1983 年起开征能源交通重点建设基金，并将骨干企业收归中央；1987 年，发行电力建设债券；1988 年取消少数民族定额补助递增规定。除此之外，中央还陆续出台一些被戏称为“中央请客，地方拿钱”的增收减支措施，致使财政包干体制变得很不稳定，挫伤地方积极性。而地方在此条件下也发展出一系列应对中央的策略性办法。按照阎彬（1991）的说法，这些中央“抽调资金”与地方“明挖暗藏”的行为极大地加深了双方的戒备心理。

张闫龙（2006）在“财政分权与省以下政府间关系的演变”一文中的研究还特别提到，中央相关政策文件的一些措辞能清晰地揭示这一时期中央与地方财政关系中存在的巨大摩擦。例如，国务院 1988 年发布的多个文件中的结尾处反复有这样的文字：“……各级人民政府领导同志要严格按照国家的方针政策，发展经济，管好财政。要进一步加强全局观点，体谅中央的困难，正确处理中央和地方的利益关系。”“要严格执行财政、财务制度，加强审计监督。各地实行财政包干办法以后，要认真执行国家规定的各种财政、财务制度。凡应当征收的税款要按时、足额收上来，不能违反税收管理权限，擅自减税免税；不能把预算内的收入转移到预算外，或者私设‘小金库’”。“各项开支要严格按照国家有关规定支付，不能违反财务制度、会计制度；所有收支都要按规定如实反映，不得打‘埋伏’、报假账。凡是违反财政纪律或弄虚作假的，审计部门要认真检查处理，问题严重的，要给予纪律处分。”“要加强对财政工作的领导，积极支持财政部门履行自己的职责，严肃财经纪律。各级人民政府要带头执行国家的财经制度，不得越权行事，自作主张，影响全局，更不得以或明或暗的方式去指使财政部门违反国家规定处理财政问题。”

以上这个不努力征税的理论有助于解释财政包干制度下预算收入的增长为什么趋于下降。可是，如果以此相信地方政府没有从地方的经济增长中获

<sup>20</sup> 见王绍光（1997），第 8 章。

得更多的收入控制,那就错了,否则我们不能解释是什么为地方经济的增长提供了强有力的正面的激励。正如国务院的文件提醒的那样,“把预算内的收入转移到预算外,或者私设‘小金库’”其实已经成为地方政府的重要收入来源。这个更复杂的问题把我们引向了一个非常独特的中国现象,那就是地方预算外收入的存在和增长。

预算外收入并不是财政分权改革的产物,在计划经济时期就已经存在,但是规模小。在20世纪80年代中央与地方财政分权之后,预算外收入才演变成一个庞大的地方收入来源。预算外收入的构成和来源并没有固定的模式,但都是地方政府自收自支不纳入预算管理的收入。一般包括地方财政部门管理的预算外资金(如各种税收附加和基金、集中事业单位的经营性收入、集中企业单位的收费等)、行政事业单位管理的预算外资金(如地方政府的税收附加和基金、行政事业单位的收费等)、国有企业的预算外资金(如部分折旧上缴、部分利税的上缴等)以及由地方政府管理的社会保障基金等。根据国家统计局的数据,由于预算外资金的增长,到1992年全国预算外资金的规模为3855亿元,是当年预算内财政收入的97.7%。<sup>21</sup>

不过,最终导致1994年中央决定用“分税制”方案取代多年实行的“财政承包制”的主要一个原因还在于中央对其财政预算收入占全部预算收入或占GDP比重的持续下降的过分担忧。这个担忧与学术界和思想界这个时期的讨论不无重要的关系,而且显然是一些政治学家主张的所谓“新权威主义”和“国家能力”的言论占了上风。

在1988—1989年前后,中国的政治学界和思想界出现了一场关于“新权威主义”的激烈争论。主张新权威主义的学者(如吴稼祥、萧功秦、张炳久等)在理论上援引哈佛大学亨廷顿(Samuel Huntington)教授的政治学说,并以韩国等国家和地区在“二战”后先通过精英治国实现经济起飞、然后实现政治民主化的经验为证据,主张中国的政治民主化必须以经济的充分市场化为前提,而中国的经济市场化只能在集权体制下才可以推进,因此,中国需要政府的权威和集权的体制。

新权威主义的思想立即遭到以黄万盛、荣剑、于浩成等人为代表的政治文化学者的反对和批评。后者认为中国经济改革中出现的财政困难、通货膨胀等问题正是高度集中的政治经济体制下的负面后果,因此中国必须推进政治民主化体制的改革,用民主的政治体制推动经济的市场化改革运动。这场争论在1989年之后逐渐衰退,但此间许多青年学者也加入其中,探询中国政治现代化的道路。“新权威主义”的讨论对中央决策者重新认识财政分权和中央财力的下降等现象产生了重要的影响。

<sup>21</sup> 见黄肖广(2001),第225—228页。

1993 年 11 月，中共第十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制的若干问题的决定》，明确提出了整体推进的改革战略，其中包括要在 1994 年起建立新的政府间财政税收关系，将原来的财政包干制度改造成合理规划中央与地方（包括省和县）职权基础上的“分税制”。分税制的方案早在 1986 年前后就已准备和研究多时，后来被搁浅。1992 年曾恢复分税制的试点。1993 年 12 月 15 日国务院颁布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》，对分税制的方案进行了详细的说明。

分税制预算财政管理体制的主要内容是：（1）中央和地方明确划分了各自的政府事权和财政支出的范围；（2）中央和地方明确划分了各自财政收入的范围，明确划分了中央税、地方税和中央与地方共享税；（3）建立了中央对地方的转移支付制度，即税收返还和专项补助以帮助实现地区平衡。此外，还清理地方的预算外资金，取消或减少了大量的政府收费项目；推行以增值税为主体的间接税制度，统一个人所得税等。

中央与地方共享的预算收入主要来自增值税和资源税。增值税中央分享 75%，地方分享 25%。资源税按不同的品种划分，陆地资源税全部作为地方收入，海洋石油资源税作为中央收入。证券交易印花税在 1994 年的时候确定为中央与地方五五分成，但 2002 年起改为中央分享 97%。

图 3 描绘了分税制改革前后中央预算收支占全部预算收支的变化趋势。中央财政收入占总财政收入中的比重在 1984 年至 1993 年一直呈下降趋势，从 40.5% 下降至 22%，而实行分税制后，该比例得到扭转，显著上升。2003 年中央财政收入占总财政收入中的比重已达 54.6%。地方的财政收入从 1994 年前的 70% 左右下降到 1994 年后的 50% 左右。

图 3 是否暴露出分税制设计本身的问题，是有争议的。一些财政学家认为，中央的收入当中有相当的一部分实际上返还给了地方政府。因此，中央的预算收入并没有图 3 所显示的比重那么高。但大多数经济学家的看法是，即使考虑了转移支付，1994 年的财政体制的改革总体上还是只涉及了财政体制的收入方面，而仍然保留了改革前的带有计划经济色彩的支出责任体制，让地方政府扮演着中央政府的支出代理人的角色。因此，1994 年的分税制改革使地方政府相对中央政府的支出比例大幅度提高了，这是事实。我们从图 3 可以看出，地方财政支出在近 20 年中比例变化并不大，基本稳定在 60% 以上。实际上，在 2002 年，地方政府在全部预算收入中的比重大约为 45%，但却负担了全部预算支出的 70%。即使把中央的返还收入考虑进来，也不足以达到收支的平衡。更重要的是，财政体制的改革又没有为提高地方政府的融资提供更多的选择机会；在 1994 年分税制改革之后，在地方政府层面上切断了收入与支出需求的联系，使地方政府、尤其是落后地区的政府负担加重了。

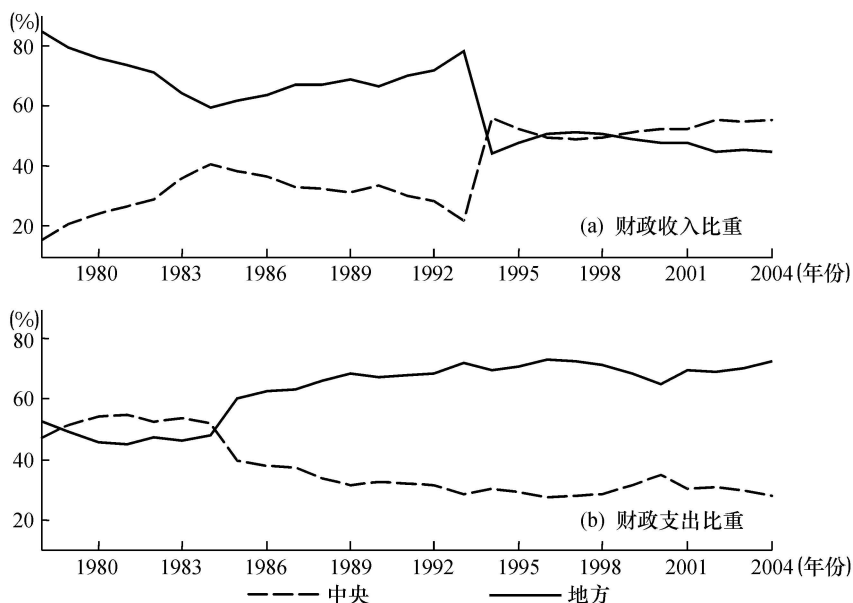


图3 中央预算收入和支出的相对变化(1994年分税制的影响)

资料来源:陈诗一和张军(2007)。

很多后来的研究都发现,即使有中央的税收返还和专项补贴,但分税制的实行似乎没有能够在平衡地区收入差距方面发挥更大的作用。1994年为了推进分税制,赢得富裕省份的支持,中央采取了保障地方不少于1993年收入基数的让步政策。中央政府从专享税和分享税中取得的收入如果超过了1993年中央税改前的收入,将多出的部分返还给地方政府,以保障地方政府在实行分税制后的实际收入不低于该地区1993年的水平。对于超出1993年基数的收入,中央与地方按照7:3的比例分成。由于1993年地方有做大“基数”的策略性动机,结果使得中央的返还收入负担过大,直接影响了用于平衡地区收入差距的财政能力。

另外黄佩华指出的,正如也因为中央与地方的共享税和税收返还的主体是增值税,而增值税主要来自制造业和服务业部门,因而分税制和主要建立在税收返还基础上的中央转移支付在实际上是一个扩大地方财政能力差距而更有利于富裕和发达的地区的财政体制(黄佩华,2005)。在表2,我们大致可以看出分税制改革前后,富裕省份和贫穷省份在经济发展和财政收支上的差距在扩大之中。

表 2 富裕省市和贫穷省市所占的财政和经济份额

	1990 年	1998 年
5 个最富的省市*		
GDP 的百分比	22.80	25.10
人口的百分比	12.70	12.20
税收收入的百分比	26.00	23.00
政府开支的百分比	19.80	18.50
5 个最穷的省市**		
GDP 的百分比	12.70	11.70
人口的百分比	18.90	18.70
税收收入的百分比	12.30	9.80
政府开支的百分比	14.00	8.60

注：\* 最富的省市：上海、北京、天津、广东和浙江。 \*\* 最穷的省市：贵州、甘肃、陕西、江西和河南。因为数据方面的考虑，西藏和海南没有包括在内。

资料来源：黄佩华(2005)。

## 五、分权与增长的经验学

最近我与北京大学的周黎安教授联袂编辑了一部文集，并取了《为增长而竞争：中国经济增长的政治经济学》这样的书名，可谓煞费苦心。我们编辑这个文集的目的是为了能够总结和体现这些年来中国经济学家对财政分权与增长的研究成果。我认为这是转型经济学文献的重要内容。接下来我结合这个文集的内容对十多年来经济学家研究中国的分权与增长的经验学文献做一些回顾和讨论。

1985 年以来的财政分权体制演变至今，判定中国已是一个高度分权的国家，应该没有什么疑问的。即使 1994 年的分税制使得中央的收入更加集中了，但依然没有改变由地方担当经济发展和组织投资活动的分块结构。如果用地方政府支出的相对比重来衡量的话，中国可能算是当今世界上最分权的国家了。

1997 年的世界发展报告《变革世界中的政府》提供的数据显示，在发达国家，省（州）级政府财政支出占各级政府支出总额的平均比重只有 30% 左右，最分权的加拿大和日本也只有 60%（世界银行，中文版，1997）。在 1990 年代，发展中国家的平均比重是 14%，转型经济是 26%，美国也不到 50%。从图 3 我们却看到，中国的省级财政支出十几年来一直维持了占全国财政支出的将近 70%。<sup>22</sup>因此，高度的分权体制就成为观察改革后中国经济增长的一个重要的特征性现象。

<sup>22</sup> 这个数据参考了黄佩华的文章。见黄佩华(2005)。

在经验上,处理财政分权与经济增长的关系是复杂的工作。我们先来看图4。图(a)给出了用省级政府的财政支出占全国财政支出的比重来度量的分权。图(b)给出了GDP的实际增长率,两者都用对数进行了处理并经单位根检验,两者都是一阶单整时间序列数据<sup>23</sup>。看上去,总体的趋势是,两者表现出某种正相关的关系。但是,我们下面要提到的那些细致的计量检验却告诉了我们不同的“故事”。

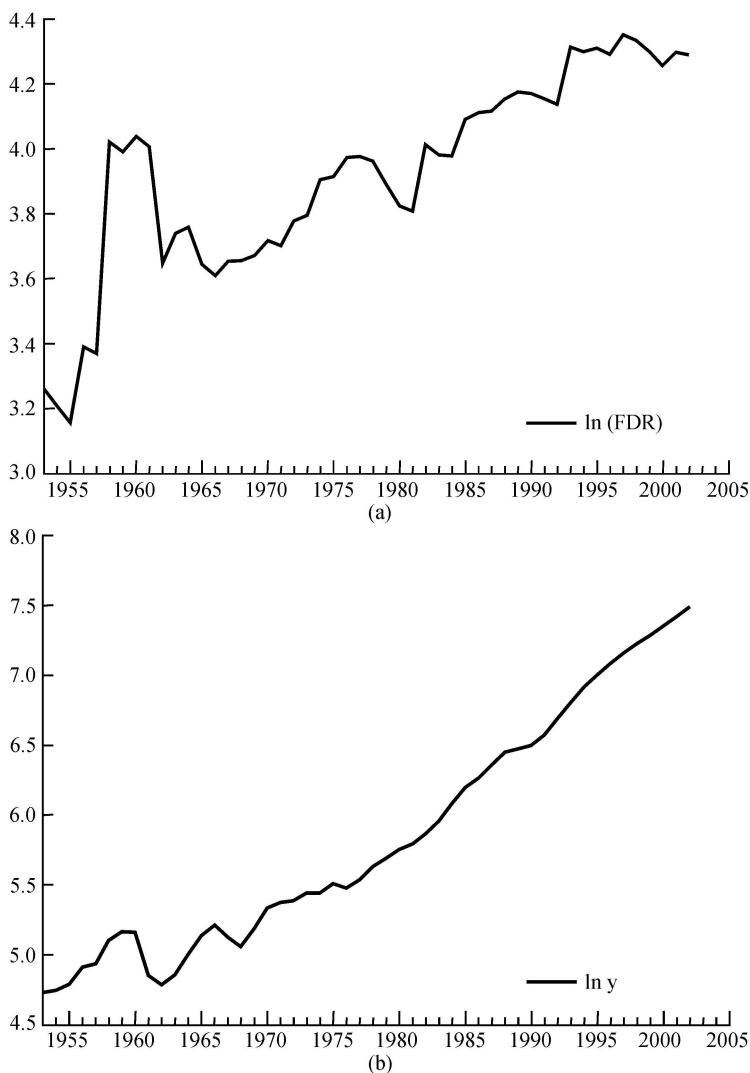


图4 中国的财政分权与经济增长(1955—2005,对数值)

资料来源:周文兴和章铮(打印稿)。

<sup>23</sup> 见周文兴和章铮没有发表的文章(周文兴和章铮,缺少年份)。

在经济学文献里，Charles Tiebout 1956 年的经典理论以及 Wallace Oates 1972 年在《财政联邦主义》一书提出的分权有利于增长的理论总是会受到挑战。比如，Bardhan (2002) 教授曾经评论说，在 Tiebout 的理论里，要素（尤其是居民/选民）的完全自由流动和政府对选民负责是两个最重要的假设。而这两个假设对不发达的经济显得过于苛刻了，不太容易得到满足。对中国的经验而言，要素的流动在改革开放之后的确在不断加快，但各地区的禀赋条件差异巨大依然难以支持要素流动的假设。另一方面，中国的政治体制和官员治理的特殊性又使得政府与地方民众的关系变得微妙和复杂了。看上去，中国的地方政府更多地对中央负责，但又因为受到中央执政理念（合法性）和官员治理模式的约束而又未必不向下负责。改革 30 年来中国的官员治理和政治制度的变化需另文专论。

对经验现象的观察和经验研究也是极为复杂。技术上，影响经济增长的因素复杂难辨，而准确衡量分权程度的方法并不容易获得，也常常不可靠。增长与分权之间必然相互影响，要找到合适的工具变量来确认因果关系不容易做得到。Wallace Oates 在 1993 年的论文“财政分权与经济发展”中对这些问题做了细致的讨论和说明 (Oates, 1993)。所以，要弄清楚中国的财政分权是否正面地影响了经济增长，绝不是一件简单的事情。

比如，1998 年张涛和邹恒甫在《公共经济学杂志》(*Journal of Public Economics*) 上发表了“财政分权、公共开支与中国的经济增长”的文章，这几乎是英文世界里第一篇公开发表的用中国数据系统检验财政分权与增长关系的论文 (Zhang and Zou, 1998)。<sup>24</sup> 他们使用 1978—1992 年的省级数据检验了财政分权与经济增长的关系，发现财政分权有利于经济增长的理论没有得到中国经验的证实。他们给出的解释是，财政分权之后中央政府对外部性较强的基础设施的公共投资减少了。

2000 年，林毅夫和刘志强发表的论文“中国的财政分权与经济增长”却证实中国的财政分权改善了经济效率，促进了经济增长。<sup>25</sup> 他们使用的是 1970—1993 年 28 个省市的面板数据。

这两项研究的被解释变量都是人均 GDP 的增长率，而且都使用了巴罗—曼昆 (Barro-Mankiw) 式的增长经验方程来进行回归估计。并且，除了度量分权的方式和数据来源不同，这些研究在其他方面并没有实质性的差别。张涛和邹恒甫用地方相对于中央的预算支出的比重这个传统的指标来度量财政分权的程度。<sup>26</sup> 这个方法常常因为是否要把转移支付计算进来等原因而受到批

<sup>24</sup> 当然，即使在 1998 年之前，从理论上定性地讨论中国的财政分权与增长关系的文献并不少见。另外，张涛和邹恒甫的文章正式发表之前最初是 1996 年在世界银行内部刊印出来的。

<sup>25</sup> 见 Lin and Liu (2000)。中文版见林毅夫和刘志强 (2000)。

<sup>26</sup> 他们选取的指标分别包括人均省级财政支出与中央财政支出的比率、人均省级预算支出与中央预算支出的比率以及人均省级预算外支出与中央预算外支出的比率。

评。支出是否比收入能更恰当地衡量财政分权也是有争议的。不过,对于中国的具体情况而言,用支出比用收入衡量分权更适当。真正的问题在于他们度量分权的支出是预算内支出,而给定中国预算外资金膨胀的事实,他们肯定低估了向地方的分权程度。

在林毅夫和刘志强的研究中,他们认为财政分权应该从1985年开始。他们还进一步确认在1985—1987年间共有4种类型的中央与地方的财政分权安排,在1988—1993年间有5种安排。他们以省级政府提留的财政收入的增加额作为省级政府在本省预算收入中的“边际分成率”,用这一指标来衡量财政分权。假如某省可以从其财政收入中保留一个份额,度量的财政分权的程度就等于所提留的份额。他们发现,在1985年到1987年间有14个省、在1988年到1993年间有5个省都可以归入这一类。其余几种类型的财政安排根据定义都意味着100%的边际分成率。根据这个定义,接受财政补贴的省份当然也意味着100%的边际分成率。而在1985年以前,所有省份的财政分权程度都记为0。作为例子,表3给出了部分省份的边际分成率的计算。

表3 边际分成率(部分省份)

省份	1985—1987年		1988—1993年	
	分权方案	分权程度	分权方案	分权程度
北京	a	49.55	b	100.00
上海	a	23.54	c	100.00
河北	a	69.00	b	100.00
山西	a	97.50	a	87.55
黑龙江	c	100.00	c	100.00
江苏	a	40.00	b	100.00
四川	a	100.00	a	100.00
甘肃	e	100.00	e	100.00

注:a. 上缴当地收入的一个份额;b. 在基年上缴当地收入的一个份额,在接下来的几年里上缴总额按已商定的一个比率上升;c. 向中央政府上缴一个固定数量的收入;e. 从中央接受一个固定数量的补贴。

资料来源:根据 Lin and Liu(2000)的论文改编。

林毅夫和刘志强用这种方法衡量的分权指标很容易把经济发展程度完全不同的省份以及前后不同的时期都处理成相同的分权程度。这是一个比较大的问题。因此,总体上,这些早期的研究都因为数据的约束和度量方面的差异而导致结果上存在较大的分歧。同时,以上两项研究都没有涵盖1994年实行分税制以后的经验数据。

2006年,张晏和龚六堂发表“分税制改革、财政分权与中国经济增长”



一文<sup>27</sup>，改进了对分权的度量方法，也获得了更完整的数据（包括 28 个省市在 1986—2002 年的数据），重新对中国的财政分权和增长的关系进行了检验。他们使用的估计方法与以上研究并没有不同，但是他们在度量分权程度时考虑了转移支付和预算外资金，构造了四类分权的定义。他们除了用预算内本级政府的财政收入（支出）占中央预算内财政收入（支出）这个传统的方式度量分权程度之外，还分别使用了不包括转移支付和包括预算外收支的另外两种定义。但是他们发现估计的结果是一致的。由于考虑到了 1994 年的分税制并涵盖了 1994 年之后的数据，他们的估计显示，中国的财政分权与增长存在明显的跨时差异，在 1994—2002 年间显著为正，而 1986—1993 年则为负。因此，他们认为分税制改善了财政分权对经济增长的影响。

但是他们对不同的地区所做的计量检验部分地提供了上述结论的原因。他们发现，14 个人均 GDP 高于 6 000 元的发达地区，财政分权对经济增长的影响显著为正，而对另外 14 个不发达地区而言，这一影响则不显著异于 0。因此，在他们看来，财政分权对增长的影响同时也存在跨地区的效应。

毫无疑问，这类研究总是有益的。但是，因为经济增长与分权的关系复杂，彼此相互影响，经验研究中如何巧妙处理内生性的问题对于研究者总是一个严峻的考验。人们当然可以说，在没有找到更好的工具变量（IV）解决内生性之前都有理由对这些研究结果谨慎对待。但无论如何，财政分权对地方政府的支出行为影响是不能低估的。问题只是在于，这种影响在不同的地区可能以不同的方式影响了经济的增长。

要说明地方政府在财政分权之后的财政激励是否得到加强并不难做得到。逻辑上说，如果分权导致地方政府的支出越来越受制于地方的财政收入，那么，一般而言，地方政府就有更大的激励致力于地方的投资与经济增长，税基扩大。所以，一个简单的处理技巧是拿地方的财政支出对财政收入做回归，看看相关系数有多大。这个方法曾出现在 Ekaterina Zhuravskaya 于 2000 年发表的对俄罗斯分权的研究论文中（Zhuravskaya, 2000）。她用俄罗斯 35 个的城市的数据，考察城市自己收入的变化对自己支出的影响。结果发现，相关系数为 -0.9。也就是说，地方政府自有收入增加 1 元钱，地方的分享收入下降 9 角钱，地方的财政收入只能增加 1 角钱。所以认为俄罗斯的财政分权无法给地方提供足够的财政激励。地方政府也没有动力去发展地方的经济。后来 Hehui Jin 等在 2005 年的论文里用中国 1982—1992 年的省级面板数据也做了回归，发现中国地方政府的财政却非常显著（Jin, Qian and Weingast, 2005）。有意思的是，他们的论文题目使用了“Fiscal Federalism, Chinese Style”，显然是为了与 Zhuravskaya 使用的“Fiscal Federalism, Russian

<sup>27</sup> 见张晏和龚六堂(2006)。

Style”的标题相互呼应的。

2007年5月,由我指导的博士研究生傅勇在其博士论文中也做了一个这样的财政激励的检验,他把数据扩展到了1970—2004年,而且考虑了转移支付和分税制(傅勇,2007)。<sup>28</sup>与Zhuravskaya的研究一样,他也控制了地方的人口规模,还加入了时间虚拟变量来控制宏观波动。结果是,1970—1979年,支出对收入的系数为0.16,说明两者基本没有关系。而1980—1993,系数变为0.85—0.91。分税制后的1994—2004,系数为0.95—1.08,取决于是固定效应还是随机效应。Xiaobo Zhang(2006)使用1993年和2000年1860个县级的财政数据所做的类似回归也得到非常接近的结果:1993年的系数是0.815,2000年的系数则是1.144。

我们自然会去问一个问题,财政分权之后地方政府面临这样强的财政激励是促进了地方的经济增长还是会阻碍经济增长呢?Hehui Jin等人的研究使用的是分税制改革之前的数据,他们发现地方的财政激励促进了增长。但是,陈抗、Arye L. Hillman以及顾清扬三人的论文(陈抗等,2002)则坚持认为,1994年分税制使中央加强了预算内财政收入的集权,从而改变了地方政府的行为,从“援助之手”(helping hands)回到了“攫取之手”(grabbing hands)。

不过,陈抗、Arye L. Hillman以及顾清扬的逻辑似乎是有些问题的。在他们给出的一个简单模型里,分成比例是中央决定的,中央的份额越大,地方越倾向于选择非预算收入来回应。当中央集权之后,地方的最好策略是选择非预算收入来增加自己的利益。但是他们认为,非预算收入的扩张代表了地方政府从“援助之手”到“攫取之手”的转变。他们的论文没有去证实分税制后预算外收入的增长是否促进了增长,但是他们相信这一转变会使腐败加剧、投资减少,从而不利于经济增长。

这个推理有待经验的检验。但经验观察似乎是,对地方政府来说,预算外收入的增加很可能更促使地方政府致力于经济增长。比如说,1994年以来,地方基础设施的投资活动事实上反而加快了,投资环境更加显著地得到改善,外商直接投资(FDI)也是在1994年之后加快了落户中国的步伐。不过,问题是,分税制以后地方政府的财政行为的变化是促进还是妨碍了经济增长,答案依然取决于地区的初始条件。

以基础设施的投资为例。在我们做的一个关于中国基础设施的研究中(张军等,2007),我们发现,国家预算内资金在基础设施融资中的比重已从1987年的32.6%迅速下降到1990年代中期的10%左右;国内银行贷款的比例近年来也一直在23%—25%之间徘徊,自筹投资成为中国基础设施

<sup>28</sup> 他的博士论文的题目是“中国式分权、地方财政模式与公共物品供给:理论与实证研究”,复旦大学中国经济研究中心,2007年。

建设的中坚力量。这就意味着对基础设施建设的投入在1990年代中转入以地方预算外投资为主的阶段。在1994年之前，基础设施项目中来自中央的比例一直在50%以上，而到1999年仅占32.5%。这样一来，东西部地区之间在基础设施投资上的差距就变得非常明显。新疆、甘肃等经济欠发达省（区）市，中央项目的比例普遍高于全国水平，新疆甚至在1998年达到了55.9%；而海南等沿海经济发达地区，中央项目的比例不到15%，完全依赖了地方的自筹资金。因此，基础设施的投资在分布上向沿海地区偏斜也就在意料之中。

分权和分税制对地方财政支出结构的影响并不仅仅局限于基础设施的投资。傅勇（2007）在其博士论文中还考察了分税制之后财政分权对地方财政支出结构的影响。他使用了1994—2004年中国29个省市的面板数据，分别估计了财政支出中基本建设支出和科教文卫支出的比重是如何受到分权和地方竞争影响的。他用人均省级财政支出占人均中央财政支出度量分权，用各地外商投企业的实际负担税率去除均值作为竞争程度的度量。在控制住其他因素之后，他发现，在1994—2004年，财政分权对东部和西部的基本建设支出比重的影响显著为正，而对科教文卫支出的比重的影响显著为负。对中部的影响不显著。而把数据推广到1986—2004年再做回归，发现在1994年分税制之前，财政分权对基本建设支出比重的影响不显著，而对科教文卫支出的比重的影响显著为负。

这个发现帮助说明，分税制之后，地方政府的财政约束更明显了，似乎诱导了增长导向的财政支出结构。<sup>29</sup>当然，我们在前面曾经讨论指出，由于地区的经济发展水平和禀赋条件不同，分税制对投资和增长的影响会有所不同，而这又会进一步帮助拉大地区间的差距。Xiaobo Zhang用1860个县的财政数据计算发现，县级政府财政支出中生产性支出比重的“基尼系数”从1993年的33.04增加到了2000年的41.61，增加了26%。他还回归发现，农业比重大的地方，经济增长慢（Zhang, 2006）。这背后的逻辑可能是，一个地方如果工业基础薄弱，他们的财政税收就比较容易征收，地方政府就有财力致力于改善投资环境和推动经济增长，而一个农业比重大的地方，当地的企业必然承担更大的税负。这会恶化投资环境，不利于增长。地方的不平衡发展就会愈演愈烈。

在这些问题上，我们当然还需要更多的经验研究。历史上长期以来的演变导致中国各地区在初始禀赋上的差别惊人，很难把中国经济想象成一个单一的经济。所以，在经验研究上把地区分开的做法是更有意义的。对一地方进行案例的跟踪和实验研究对于澄清一些复杂的经验现象有时候也

<sup>29</sup> 张恒龙与陈宪的研究也得到了类似的结论。见张恒龙和陈宪（2006）。

非常有用。

一个很好的例子是 Eric Thun 是对中国汽车产业崛起模式的研究<sup>30</sup>。在财政分权和对外开放之后,上海、北京、广州、武汉和长春的汽车产业的成长表现出了非常不同的模式。作者发现,在体制上,上海模式的特征是集权的官僚系统加上等级制的企业关系,更像日本;而北京和广州的模式是分散的官僚加上市场化的企业关系;长春和武汉的模式则正好是分散的官僚系统加上等级制的企业关系。这些体制上的差别以及对汽车产业的成长与竞争力的影响需要进行更深入的案例研究才能看得更清晰。Eric 花了 7 年时间在这 5 个地方进行调查和追踪,写就了这本书,颇受好评。

另外,有些情况下,中国各地区的禀赋、社会、政策与体制条件的持久差异也为我们经济研究提供一个很好的自然实验的场地。比如,对于从事教育回报、贫困、收入分配以及公共政策的评估研究来说,这样的自然实验是不可多得的。于是,细心的观察常常带来格外的喜悦。

## 六、结 论

本文以中国的中央-地方关系的体制演进、尤其是 1978 年之后的财政分权的重要经验为依托,回顾和总结了所谓第 2 代财政分权理论的发展脉络与经验研究的成果,从一个角度讲述了转型与增长的中国故事。

20 年来,为了解释中国的经济转型与增长并更好地理解转型国家的增长差异,经济学家发展了许多理论。在这些理论当中,由 Tiebout (1956) 的一篇经典文章而发展起来的早期的分权理论被发扬光大。新一代的财政分权(或财政联邦主义)理论 10 年来集结了经济学和政治学的元素,也不再局限于早期的公共财政和公共品供给的话题,而是将视野转向了地方官员在维护市场、促进竞争和推动经济增长中的激励和行为的差异。这些文献的重要贡献是,它们把增长与分权财政的激励联系起来,建立起了一个关于“趋好的竞争”(race to the top)的概念框架。这个框架首先对于回答为什么中国的转型促进了经济的增长是有用的,它当然也帮助我们更好地去理解了其他转型经济的绩效差异。

但是,建立在中国经验基础上的这个分权理论面临着一个挑战。该理论从本质上讲是一个“单目标”(single-task)的组织模型。中国的经验告诉我们,在转型的初期,当经济增长被公众认为是最重要的目标的时候,把地方政府简化为“单目标”的组织是可以容忍的。在这种条件下,“中国特色的财政联邦主义”的确是一个非常重要的经验观察,它与经济增长的关系是容易

<sup>30</sup> 见 Thun (2006)。

识别的。但是，随着经济的转型和发展，地方政府的“多目标”性质就越来越凸显出来，于是，分权的代价也就会被重新评估并开始递增。由分权而导致的地区差距扩大、环境恶化、滥用土地、地方保护主义、宏观协调的失灵等将开始制衡经济的增长。

因此，作为一个理论，我们不仅需要有一个分权的概念框架来解释为什么中国的转型伴随经济增长，而且我们需要把分权的收益与成本装入一个“多任务”（multi-task）的分权理论中以回答在什么条件下分权的竞争可能会突破底限。当然，改进这个理论并不是一件十分困难的事，但它会让我们看到，在中国，给定政治的约束，增长与分权似乎越来越是一个“两难选择”（trade-off），就是说，在分权化的威权组织框架里，我们似乎难以找到两全其美的答案。

## 参 考 文 献

- [1] Bardhan, P., “Decentralization of Government and Growth”, *Journal of Economic Perspectives*, 2002, 16(4), 185—205.
- [2] Blanchard, O., and A. Shleifer, “Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia”, MIT Working Paper 00-15, 2000.
- [3] 薄一波,《若干重大决策与事件的回顾》。北京:中共中央党校出版社,1991年。
- [4] 查尔斯·琼斯,《经济增长导论》,舒元等译。北京:北京大学出版社,2002年。
- [5] 陈抗、A. Hillman、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年第2卷第1期,第111—130页。
- [6] 陈诗一、张军,“财政分权改善了地方财政支出的效率吗?”,《中国社会科学》,2007年,即将发表。
- [7] Fischel, W. (ed.), *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.
- [8] 傅勇,“中国式分权、地方财政模式与公共物品供给:理论与实证研究”,复旦大学中国经济研究中心博士论文,2007年。
- [9] 国家统计局,《中国统计年鉴(1995)》。北京:中国统计出版社,1995年。
- [10] 顾准,“试论社会主义制度下的商品生产和价值规律”,载《顾准文集》。贵阳:贵州人民出版社,1994年。
- [11] 黄佩华,“21世纪的中国能转变经济发展模式吗?”《比较》,2005年第18辑。
- [12] 黄肖广,《财政资金的地区分配格局及效应》。苏州:苏州大学出版社,2001年。
- [13] Jin, H., Y. Qian, and B. Weingast, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”, *Journal of Public Economics*, 2005, 89(9—10), 1719—1742.
- [14] Jones, C., *Introduction to Economic Growth*. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1998.
- [15] Lin, J. Y., and Z. Liu, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China,” *Economic Development and Cultural Change*, 2000, 49(1), 1—21.

- [16] 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年第4期,第5—17页。
- [17] Musgrave, R., *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill, 1959.
- [18] Oates, W., “The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis”, *Journal of Political Economy*, 1969, 77(8), 957—971.
- [19] Oates, W., *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovic, 1972.
- [20] Oates, W., “Searching for Leviathan: An Empirical Study”, *American Economic Review*, 1985, 75(4), 748—757.
- [21] Oates, W., “Fiscal Decentralization and Economic Development”, *National Tax Journal*, 46(2), 237—243.
- [22] Oates, W., “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 1999, 37(3), 1120—1149.
- [23] Oates, W., “Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, 2005, 12(4), 349—373.
- [24] 世界银行,《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,蔡秋生等译。北京:中国财政经济出版社,1997年。
- [25] Shirk, S., *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- [26] Shleifer, A., “Schumpeter Lecture: Government in Transition”, *European Economic Review*, 1997, 41(3), 385—410.
- [27] 孙冶方,《孙冶方选集》。太原:山西人民出版社,1984年。
- [28] Thun, E., *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- [29] Tiebout, C., “A Pure Theory of Local Expenditure”, *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5), 416—424.
- [30] Treisman, D., *After the Deluge*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1999.
- [31] 王绍光,《分权的底限》。北京:中国计划出版社,1997年。
- [32] 王永钦、张晏、章元、陈钊和陆铭,“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,第4—16页。
- [33] Wong, C., “Can China Change Development Paradigm for the 21st Century? Fiscal Policy Options for Hu Jintao and Wen Jiabao after Two Decades of Muddling Through”, Paper for Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005.
- [34] Wong, C., “Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China”, *Modern China*, 1992, 18(2), 197—227.
- [35] 吴敬琏,《当代中国经济改革》。上海:上海远东出版社,2003年。
- [36] 吴敬琏,“共和国经济五十年”,网络打印稿,1999年。
- [37] 辛向阳,《百年博弈:中国中央与地方关系100年》。济南:山东人民出版社,2000年。

- [38] Xu, C. and Y. Qian, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector", *Economics of Transition*, 1993, 1(2), 135—170.
- [39] Xu, C., E. Maskin, and Y. Qian, "Incentives, Information, and Organizational Form", *Review of Economic Studies*, 2000, 67(2), 359—378.
- [40] 阎彬, "正确处理中央与地方财政关系的关键——逐步实行分税制", 《财经研究》, 1991 年第 4 期, 第 3—10 页。
- [41] 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 年第 6 期, 第 57—64 页。
- [42] 张军、高远、傅勇和张弘, "中国为什么拥有了良好的基础设施", 《经济研究》, 2007 年第 3 期, 第 4—19 页。
- [43] 张明庚、张明聚, 《中国历代行政区划: 公元前 221 年—公元 1991 年》。北京: 中国华侨出版社, 1996 年。
- [44] Zhang, T., and H. Zou, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China", *Journal of Public Economics*, 1998, 67(2), 221—240.
- [45] Zhang, X., "Fiscal Decentralization and Political Centralization: Implications for Regional Inequality", 2006, mimeo.
- [46] 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 年第 5 卷第 1 期, 第 75—108 页。
- [47] 张闫龙, "财政分权与省以下政府间关系的演变——对 20 世纪 80 年代 A 省财政体制改革中政府间关系变迁的个案研究", 《社会学研究》, 2006 年第 3 期, 第 39—63 页。
- [48] 钟晓敏, 《政府间财政转移支付论》。上海: 立信会计出版社, 1998 年。
- [49] 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, 第 36—51 页。
- [50] 周文兴、章铮, "中国财政分权对经济增长的影响: 一个假说及检验", 打印稿。
- [51] Zhuravskaya, E., "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style", *Journal of Public Economics*, 2000, 76(3), 337—368.

## Decentralization and Growth: China Context

JUN ZHANG  
(Fudan University)

**Abstract** One of the most fascinating advancements in public economics in the past decade is the emergence of second generation of fiscal decentralization. Not like the early generation following Charles Tiebout in 1956, the new development of fiscal federalism focuses not on public finance, but on the role of incentives and behavior of local officials in preserving the

markets, enhancing regional competition and fostering economic growth. In the context of evolution of central-local relationship in China, and of fiscal decentralization during post-1978 era, this paper attempts to construct a Chinese story of economic transition and growth by tracing and outlining the theoretical and empirical elaboration of “fiscal decentralization, Chinese style”.

**JEL Classification** P30, P50, H83