

“润智·研究生论坛”第五十五期文献汇报笔记

“润智·研究生论坛”第五十五期由刘克豫、钱英杰两位研究生主汇报，汇报文献均为经济学院研究生导师推荐阅读文献。本期论坛有8名研究生参会，主要是来自于2017级和2018级的研究生，孙治宇老师受邀参会进行点评。

第一场文献汇报题目

《财政分权改革、地方政府行为与经济增长》

报告人：刘克豫（2018级人口、资源与环境经济学专业）

主评论人：张芝、陈毓雯

点评嘉宾：孙治宇

报告日期：2019年5月15日

报告地点：敏行108

一、研究背景

改革开放以来，中国经济保持了近30年的高速增长，吸引了越来越多的学者对中国奇迹的研究兴趣，他们从各个视角、建立各种理论试图诠释中国持续多年的高增长奇迹。在种种因素中，中国特有的制度安排成为越来越多的研究者所关注的一个重点。而在中国所特有的制度安排中，中国特色的财政分权改革成为了经济学研究关注的焦点之一。那么，中国的财政分权究竟在什么地方有别于其他国家的分权改革而形成了自己的特色呢？这种中国财政分权改革的异质性又对我国的经济增长和地方政府行为产生了什么样的重要影响呢？它又是通过什么渠道或机制实现或施加这些影响力的呢？本文从财政分权之后中央和地方政府的关系、财政分权与我国的经济增长、地方政府间关系以及财政分权对地方政府行为的影响等四个方面试图将我国财政分权改革、地方政府行为和经济增长纳入到一个统一的框架内，从而对我国的经济增长的制度动力做出合理的解释。

二、研究思路与基本内容

（一）文献综述

以财政分权为主要特征的经济分权同垂直的政治管理体制的紧密结合是中国式分权的核心内涵（傅勇、张晏，2007）因此，在财政分权和政治集权的制度

设计下，我国地方政府间相互竞争的压力不仅来自于地方政府的财政压力（这与联邦制国家中地方政府间竞争是一致的），还来自于地方官员的政治晋升压力（这与联邦制国家中地方政府间竞争有所区别）。这就使我国地方官员同时处于两种类型的竞争之中——既为地区经济产出和财政收入而竞争，同时又为各自的政治晋升而竞争（周黎安，2004）。需要指出的是，虽然地方政府面临来自财政和政治晋升两个方面的不同竞争压力，但这两个方面转化为地方政府的行为目标却是一致的，都体现为 GDP 的竞争，即为了 GDP 增长而进行的竞争（张军，2005）。

第一代财政分权理论认为，财政分权得以提高资源配置效率和改进社会福利的机制主要包括“用手投票”和“用脚投票”两个方面。所谓“用手投票机制”是指地方政府的选举机制，即当地居民可以通过行使民主选举权利来产生代表其利益的地方政府，从而能够更好地行使其职能为当地的居民谋求权益，进而有利于资源配置效率的提高和社会整体福利水平的提高；所谓“用脚投票机制”则是指在资本和劳动力等要素可以在不同地区自由流动的前提条件下，居民可以根据各个地方政府提供的不同的公共产品和制定的不同税率来选择居住区。因此，那些能够提供更好的公共产品和制定更优惠税率的地区将吸引到更多、更有价值的生产要素，从而能够促进当地经济增长和扩大当地政府的税源。因此，该机制激励各个地方政府致力于提高公共产品的供给效率和制定更优惠的税率，从而有利于资源配置效率的提高和社会整体福利水平的提高（Hayek, 1945; Tiebout, 1956; Oates, 1972; Oates, 1993）

第二代财政分权理论则从软预算约束(Weingast, 1995; Montinola 等, 1995; Qian 和 Weingast, 1996)和组织结构(Qian 和 Weingast, 1997; Maskin 等, 2000)两个方面考察了财政分权对中国经济转型和经济增长的影响(严冀、陆铭, 2003)。在经济结构和激励机制下，地方政府之间的竞争促进了中国经济效率的提高和经济增长。

虽然对财政分权影响经济增长机制的解释有所不同，但无论是第一代财政分权理论还是第二代财政分权理论均认为，财政分权能够促进经济增长的根本原因是财政分权造成了地方政府间的相互竞争。

财政分权与经济增长呈正相关关系 Ma(1997); 林毅夫和刘志强(2000)

财政分权与经济增长呈负相关关系 Zhang 和 Zou(1998)还有一些学者的研究显示, 经济增长与财政分权之间不存在明显的相关关系。胡书东(2001)

一些学者则认为存在一个最优的财政分权比率, 不足或者超过了此比率都会对经济增长产生不利的影响。乔宝云(2002)

一些学者认为财政分权在各个地区产生的政策效力是有所区别的。张晏和龚六堂(2006)

(二) 基本思路

本文将我国财政分权改革、地方政府行为和经济增长纳入到一个统一的框架内, 试图对我国的经济增长的制度动力做出合理的解释。本文认为, 中国的财政分权改革在实现中央和地方政府经济分权的同时, 保留了政治上的中央集权。这种独特的财政分权制度事实上导致了我国地方政府之间竞争的加剧, 造成了地方政府间关系的变化, 形成了地方政府“为 GDP 增长而竞争”的竞争态势。这种竞争态势是构成我国经济高速增长的动力之一, 但同时也通过对我国地方政府的行为和目标取向的影响对我国的经济增长产生了一些负面的影响。

三、主要结论

不同于联邦制国家中的财政分权改革, 中国的财政分权改革在实现中央和地方政府经济分权的同时, 却保留了政治上的中央集权。这种独特的财政分权制度事实上导致了我国地方政府之间竞争的加剧, 造成了地方政府间关系的变化, 形成了地方政府“为 GDP 增长而竞争”的竞争态势, 构成了我国经济高速增长的制度动力之一。同时, 中国独特的财政分权制度设计及其所带来的地方政府的竞争行为也对我国地方政府的行为和目标取向也产生了重大的影响, 从而最终对我国的经济体制转型和经济发展产生了独特的、正反两方面的影响(见图 1)。因此, 如何设计合理的体制来降低这些负面影响是未来进一步研究的重点。同时, 由于不同的研究采用了不同的衡量分权程度的指标, 从而得出了不同的经验研究结论, 因此, 如何设计衡量财政分权程度的指标和指标体系也势必构成未来研究的重要方向。

四、汇报点评

本文以分权制改革为切入点, 通过研究财政分权后中央和地方政府间的关

系、财政分权和地方经济增长的关系、地方政府之间的相互关系以及财政分权改革对于地方政府行为的影响这四个维度，将我国财政分权改革、经济增长和地方政府行为纳入到一个综合框架内进行讨论分析，试图从制度角度来解读我国近三十年的经济增长动力。

本文首先回顾了财政分权后我国中央政府和地方政府之间的权力关系—财政分权和政治集权。自 1950 年以来我国共进行过四次财政分权改革，其中 1980 年实行的第四次市场经济背景下的财政分权改革标志着我国中央政府和地方政府在财政权上的关系地位发生了本质的变化。分权制改革之前，中央政府和地方政府是单纯的行政隶属关系，中央政府掌控全国的财政收入，负责提供主要的公共物品；地方政府是非盈利性的组织，所得税收需要上缴国家，资金全部来源于中央政府拨款，没有独立的经济利益，不关心地方经济的运行效益。财政分权改革实行以后，地方政府在一定程度上支配财政收入并负承担相应的财政支出责任，地方政府开始追求地方经济的最大化增长。另一方面，与我国财政分权制对应的是我国政治体制的中央集权制。财政分权制度使得地方政府产生强烈的财政竞争激励，同时中央政府对地方官员的晋升考核主要集中在经济绩效上，因而分权制改革对我国经济增长和地方之间的关系产生了深远的影响。

第二部分本文回顾了经济增长和财政分权的关系，在理论研究上主要采用文献综述的方法。在关于经济增长与财政分权的关系实证分析中，由于不同学者采用不同的经济指标和财政分权指标，得出的结论略有不同。一些学者的研究（Ma 1997）认为我国财政分权与经济增长呈正相关关系。另一些学者（zhang 1998, 黄华 2003）采用了不同的指标，认为我国财政分权和经济增长存在负相关关系。还有其他学者（胡书东 2001）通过研究认为经济增长和分权制不存在明显的相关关系。在关于财政分权制度的设计上，一些学者（乔宝云 2002）认为存在一个最优的财政分权比率，不足或者超过该比率都会对经济造成不利影响。最后，还有其他学者对分权制改革对不同区域、不同时期的影响进行了研究。

第三部分主要分析了财政分权后的地方政府之间的关系，传统的财政分权理论认为财政分权能够促进地方经济增长主要是通过促进地方政府间的相互竞争。地方政府面临的竞争压力主要来自两个方面：地方财政和政治晋升。这两个压力都有共同的目标导向，都体现在经济增长的竞争上或者是 GDP 的体现上，简单来

说就是 GDP 的竞争。

第四个部分主要介绍分权制改革对地方政府行为的影响，分权改革导致的地方政府 GDP 竞争带来的影响是多方面的。在积极一面上，分权制改革使得地方政府大力推进国有企业改制和基础设施建设，这对促进企业经营绩效和提高经济活力产生了重要作用，另一方面，分权制改革极大地促进了地方政府的制度创新。在消极的一面上，分权制改革导致地方政府投资过热、非理性投资和投资冲动，另一方面导致地方保护主义、地方市场分割和重复建设的问题。

综合来看，作为评论性文章，本文从理论角度介绍了分权制改革这个制度动因对我国地方政府和最终经济增长的影响。论证充分，证据翔实，对于中国目前的现实情况具有独特的现实意义。

五、个人感想

本文是一篇综述型的文章，将我国的财政分权改革、地方政府行为和经济增长纳入到了一个统一的框架内，以此合理解释我国经济增长的制度动力。主要是分四大部分，第一部分是我国财政分权后中央和地方的关系，主要是针对财政分权和政治集权角度集合已有二点大量文献展开阐述并总结。第二部分是财政分权与经济增长的关系，根据已有学者研究发现分税改革前，地方财政分权对地方经济增长显著负影响，而 1994 年以后地方财政分权与经济增长显著正相关。第三是研究财政分权之后的地方面关系，即为增长而进行的竞争。第四是研究财政分权体制下的地方政府行为，既有积极影响也有消极影响这篇文章虽然时间有些久远，但是以当下的时代背景来重新思考这个问题，我们又是是否可以利用好大数据平台，利用好资源信息，解决财政分权中所弊端与一系列问题。

汇报文献：张璟，沈坤荣. 财政分权改革、地方政府行为与经济增长[J]. 江苏社会科学, 2018