

学校编码: 10384

分类号 \_\_\_\_\_ 密级 \_\_\_\_\_

学号: 15520070153479

UDC \_\_\_\_\_

厦 门 大 学

博 士 学 位 论 文

中国特色财政分权对地方政府的激励效应

Fiscal Decentralization's Incentive Effect on Local Government:  
Chinese Style

国家自然科学基金资助项目 (70873099)

宋小宁

指导教师姓名: 杨 斌 教 授

专 业 名 称: 公 共 经 济 学

论文提交日期: 2010 年 4 月

论文答辩时间: 2010 年 6 月

学位授予日期: 2010 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2010 年 4 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日



## 摘要

本文遵循以钱颖一和 Weingast 为代表的财政分权研究传统,探讨中国特色财政分权体制对地方政府的激励效应,分别从经济发展中的产业选择、由财政转移支付中攫取政治租金、供给基本公共服务和维护生态环境四个方面来分析。

首先,描述了中国特色财政分权的基本制度背景。从地方政府与中央政府的收入分配体制和地方政府筹集财政收入的途径方面分析地方政府面临的财政收入激励,然后从地方政府对于辖区居民和中央政府的责任角度来刻画地方政府面临的财政激励和政治激励。

其次,研究了地方政府面临的激励和制造业发展之间的关系。中国特色财政分权制度下,筹集财政收入和地方政府官员的晋升激励使得地方政府以很低的价格进行农地征用来为制造业发展供给低价土地,这是制造业迅速发展的重要原因。

再次,研究了财政分权中的转移支付与地方政府租金攫取之间的关系。中国特色财政分权制度下,规模巨大、制度复杂的转移支付体系肩负着为地方政府的公共事务责任提供财力的任务,但是由于财政转移支付体系复杂和分配不透明,很难评估这些财政转移支付的绩效,这为地方政府官员从中攫取租金创造了条件。

第四,进行了财政分权导致基本公共服务供给失衡的经验研究。鉴于中国特色财政体制对地方政府的激励,地方政府会偏好那些能够在短期内创造政绩的公共品而忽视基本公共服务的供给,本文选取了分权化程度较高的教育和公共卫生从经验证实了这一观点。

最后,研究了财政分权与生态环境维护之间的关系。中国特色的财政分权不利于激励地方政府进行生态环境维护,本章基于生态环境维护的财政逻辑,探讨具有区域外溢性的生态环境维护的激励机制,借鉴了较为成功的巴西、印度和德国的基于生态补偿的财政转移支付的经验,提出了中国的生态补偿性财政转移支付政策设计。

**关键词:** 财政分权; 地方政府; 激励效应

## Abstract

The dissertation studies Chinese fiscal decentralization's incentive effect on local government, respectively, I undertake the research involving industry chosen, political rents extracted from fiscal transfer, the supply of basic public service and the ecological environment maintenance.

Firstly, I describe the basic characteristics of fiscal decentralization system in China including income distribution system between local government and central government and the way of local government revenue collecting, and portray the fiscal and political incentives mechanism local governments faced by analyzing local government responsible for central government and local residents.

Secondly, I investigate the relation between local government incentive and manufacturing industry development. Under fiscal decentralization system with Chinese characteristics, revenue collecting and promotion incentive motivate local government to capture rural land to supply manufacturing industry at low cost, which have boosted manufacturing industry rapid growth.

Thirdly, I explore the relation between fiscal transfer and extracting political rent. Huge, complicated fiscal transfer system shoulders the responsibility of providing fiscal resources for local government's supplying public service, but it's so difficult to assess the fiscal transfer performance that lots of transfer is extracted by local government for their political rent.

Fourthly, I have finished the empirical analysis on fiscal decentralization leading to the shortage of basic public services. Under fiscal decentralization with Chinese characteristics, local governments would prefer those which can give birth to short term performance to basic public service supplying. I selected primary education and public health with higher degree of decentralization to test this guess.

Finally, I study the relation between fiscal decentralization and ecological environment maintenance. Fiscal decentralization with Chinese characteristics is not conducive to encourage local governments to maintain the ecological environment. Based on the fiscal logic of ecological compensation, I explore the incentive

mechanism for maintaining ecological environment with regional spillover. I put forward Chinese ecological compensatory fiscal transfer using ecological compensation experience in Brazil, India and Germany for reference.

**Keywords:** Fiscal Decentralization; Local Government Incentive; Fiscal Transfer

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

<b>1 导论</b> .....	<b>1</b>
1.1 研究意义 .....	1
1.2 文章创新 .....	3
1.3 文章结构 .....	4
<b>2 财政分权与地方政府激励：文献综述</b> .....	<b>6</b>
2.1 政府部门激励 .....	6
2.2 财政分权理论简述 .....	8
2.3 财政分权中的转移支付与地方政府激励 .....	10
<b>3 中国特色的财政分权：基本制度背景</b> .....	<b>17</b>
3.1 财政包干制和分税制 .....	17
3.2 非税收入财政 .....	22
3.3 中国特色财政分权下的地方政府激励 .....	27
<b>4 地方政府征用农地发展制造业的激励</b> .....	<b>32</b>
4.1 引言 .....	32
4.2 文献评论 .....	33
4.3 中国特色财政分权下发展制造业的激励 .....	34
4.4 理论模型 .....	37
4.5 小结 .....	39
<b>5 财政分权中的转移支付与地方政府政治租金攫取</b> .....	<b>41</b>
5.1 引言 .....	41
5.2 财政转移支付存在的逻辑 .....	43
5.3 政治租金攫取与财政转移支付 .....	46
5.4 理论模型 .....	48
5.5 小结 .....	50
<b>6 中国特色财政分权下基本公共服务供给失衡的经验研究</b> .....	<b>52</b>
6.1 引言 .....	52

---

6.2 基本公共服务的内涵 .....	53
6.3 中国基本公共服务供给中的地方政府激励 .....	55
6.4 经验检验 .....	56
6.5 小结 .....	61
<b>7 财政分权与生态环境维护 .....</b>	<b>62</b>
7.1 生态环境维护的财政逻辑 .....	62
7.2 中国的财政分权与生态环境维护 .....	64
7.3 生态补偿的国际经验 .....	66
7.4 中国生态补偿性财政转移支付研究 .....	78
<b>8 结论、政策含义与研究展望 .....</b>	<b>85</b>
8.1 结论 .....	85
8.2 政策含义 .....	86
8.3 研究不足与展望 .....	87
参考文献 .....	89
致 谢 .....	96

---

## Contents

<b>1 Introduction</b> .....	<b>1</b>
1.1 Significance .....	1
1.2 Contribution .....	3
1.3 Structure .....	4
<b>2 Literature Review</b> .....	<b>6</b>
2.1 Government Incentive .....	6
2.2 Fiscal Decentralization .....	8
2.3 Fiscal Transfer and Local Government Incentive .....	10
<b>3 Fiscal Decentralization in China</b> .....	<b>17</b>
3.1 Fiscal Contracting System and Separating Tax System .....	17
3.2 Non-tax Revenue .....	22
3.3 Fiscal Decentralization and Local Government Incentive .....	27
<b>4 Capturing Rural Land to Boost Manufacturing Industry</b> ..	<b>32</b>
4.1 Introduction .....	32
4.2 Literature Review .....	33
4.3 The Revenue Incentive of Boosting Manufacturing Industry .....	34
4.4 Theoretical Model .....	37
4.5 Conclusion .....	39
<b>5 Fiscal Transfer and Local Government's Grasping Rent</b> ..	<b>41</b>
5.1 Introduction .....	41
5.2 The Logic of Fiscal Transfer .....	43
5.3 Grasping Rent and Fiscal Transfer .....	46
5.4 Theoretical Model .....	48
5.5 Conclusion .....	50
<b>6 Empirical Research on Basic Public Service Shortage</b> ..	<b>52</b>

---

6.1 Introduction.....	52
6.2 The Concept of Basic Public Service.....	53
6.3 Public Service Supply and Local Government Incentive .....	55
6.4 Empirical Test.....	56
6.5 Conclusion.....	60
<b>7 Fiscal Decentralization and Ecological Environment</b>	
<b>Protection .....</b>	<b>62</b>
7.1 Fiscal Logic of Ecological Environment Protection.....	62
7.2 Fiscal Decentralization and Ecological Environment Protection in China.....	64
7.3 The International Experience of Ecological Compensation .....	66
7.4 The Study of Fiscal Transfer for Ecological Compensation.....	78
<b>8 Conclusion、Policy and Further Research.....</b>	<b>85</b>
8.1 Conclusion.....	85
8.2 Policy .....	86
8.3 Further Research.....	87
<b>Reference .....</b>	<b>89</b>
<b>Acknowledgement .....</b>	<b>96</b>

# 1 导论

## 1.1 研究意义

分权是公共职能的权威由中央政府向地方政府的让渡和转移,包括政治分权、行政分权、财政分权和市场分权。政治分权涉及机制的创新,亦即在制定那些影响到地方居民的决策时,允许他们有发言的权利。行政分权主要集中在官僚机构内部决策制定权的分配,行政分权力图重新分配权威、责任和财政资源来使不同级别政府为当地居民提供公共服务。这是一种将某项公共职能的规划、融资及管理责任从中央政府及其代理机构向政府机构在地方的分支机构、下属单位、半自治公共机构或公司、或广义上的地区或只能当局的转移。财政分权则主要提供给中央以下政府以支出和征税的权力,一般是与行政决策制定权的授权相联系的。但是这也引起了定义上的困难,因为在行政责任转移和财政责任或支出自主权的转移之间并没有明确的区别。这使我们必须从行政分权的定义中将财政的方面排除出去,同时财政分权也即支出和征税责任的转移,行政分权则单独指人员和编制责任的转移(Eaton 和 Schroeder, 2006)。

财政分权要解决的问题是公共职能的纵向配置问题,即如何在不同层级政府间划分责任以及实现这些责任的财政体制。不同国家之间,同一个国家的不同发展阶段之间采取的分权形式都有差异。推动经济发展、供给公共服务、维护生态环境大多是地方政府的责任,不仅涉及到表面上中央和地方政府间的财政分权,更同地方政府官员的激励紧密相连。在全世界范围内,财政分权是一个普遍现象,虽然各个国家分权的程度有差异,但是目前的趋势是更加分权。但是,与差异性不大的财政分权相比,同政府间财政关系紧密相连的地方政府官员激励机制则呈现出巨大差异。这种差异导致不仅经济发展水平差异较大的国家之间的经济发展方式、公共服务供给水平、生态环境维护质量差异较大,而且经济发展水平相近的国家之间也存在不小的差异,因此仅仅从财政分权的角度去分析这些问题是不够的,必须结合地方政府官员激励来研究。

### 1.1.1 理论意义

根据财政分权理论，地方政府更接近辖区居民，更容易了解当地居民对公共品的偏好，那么，如果地方公共物品由地方政府供给就会效率更高(Oates, 1972)。对于宏观经济稳定、收入分配、国防外交这样的全国性公共物品则由中央政府供给更有效率。为了实现中央政府和地方政府各自的公共职能，需要配置相应的财政资源给各级政府，于是就有了税收收入分配和政府间财政转移支付等一系列制度安排。财政分权要解决中央和地方政府由于公共品供给责任而引致的财政资源分配问题，但是，根据公共选择学派的观点，政府官员也要追求自己的私利，会充当“攫取之手”，并非总是仁慈地追求社会利益最大化，充当“扶持之手”。因此，经济发展方式、公共服务供给、生态环境维护不仅涉及到财政分权，也同地方政府官员激励紧密相连。此外，在不同的政治体制下，一元制国家和联邦制国家各自的地方政府官员面对的激励也有较大差异，这导致即使是相似的财政分权，在不同政治体制下表现出来的政府绩效也迥异。近年来，新政治经济学的发展也越来越关注经济制度的政治逻辑，经济发展方式、公共服务供给、生态环境维护也是公共经济学这个学科关注的重要问题，有鉴于此，本文试图把结合地方政府官员激励来探讨财政分权下的这些问题。

### 1.1.2 实践意义

Easterly (2005) 反思了半个世纪以来的发展中国家的经济增长过程，认为强调“把价格搞对”只是一个方面，关键是“把激励搞对”，即如何赋予广大的参与者合适的激励，尤其是政府的激励非常重要。在中国多层级的政府间关系中，中央政府和地方政府有着不同的利益诉求，中央更关心宏观经济稳定、收入分配的调节、长期可持续发展等涉及全局的利益，而地方政府更关注辖区内获取的财政资源数量、当地居民或者利益集团的福利、当地短期经济增长等地方局部利益，中央政府追求的全局利益和地方政府追求的局部利益会有冲突，于是就产生了中央和地方之间既对立又统一的关系。

中国是一个既集权又分权的大国。一方面，中国是一个行政极度集权的国家，中央以下达文件和命令的方式几乎控制了大部门的决策权，从地方治安、税收、发债、人事任命、市场监管、司法、环境保护到教育。根据宪法规定，中央政府

具有管理全国行政、经济、社会等各个领域的决策权。从《地方组织法》来看，地方政府的一切权力来自中央的授权，地方政府的决策也可以被中央否决，无论是经济决策还是司法决策，因此，地方政府并不享有联邦制国家中地方政府的高度自治权。另一方面，中国又是财政上极度分权的国家。地方政府在执行其职能时实际拥有决定资源配置或影响政策实施效果的能力。地方政府承担了除国防、外交、货币发行之外的几乎所有公共品和公共服务的供给责任，并且因为中央政府控制和监督的困难，地方政府官员事实上拥有大量供给地方公共物品的自由裁量权。除了外交、国防之外，几乎所有的事务分不清哪些是中央职能、哪些是地方职能，基本上都是各级政府合作。从地方财政支出占全国财政支出的比重来看，分税制改革的前一年，1993 年地方财政支出比重占 71.7%，之后地方财政支出不断增加，2008 年地方财政支出比重已达 78.7%。与此同时，地方财政支出比重不断下降，从未超过 30%，2008 年中央财政支出仅占 21.3%<sup>①</sup>。

从财政支出比重看，中国是高度分权的，大量的政府事务交由地方政府去完成。如果考虑到地方政府的预算外支出，那么中国的分权程度更高。

中国这种政治上集权、财政上分权的体制在促进经济持续快速增长方面发挥了巨大作用，地方政府官员寻求一切可能的投资来源来推动地方经济发展，使得中国保持了 30 年的高速增长。但与此相伴的是许多经济社会问题的长期积累，例如产业结构失衡、医疗保障体系落后、庞大而低效的教育体系、日益恶化的生态环境等。这些问题的长期存在必将影响中国的可持续发展。这一系列问题又同中国的财政分权和地方政府官员激励紧密相关，因此，寻找其中的症结对于贯彻科学发展观，建设和谐社会具有重要的现实意义。

## 1.2 文章创新

本文的研究主要借鉴 Acemoglu, Johnson 与 Robinson (2005) 的分析框架。他们认为，制度和政策并非是最大化社会利益的结果，而是政治均衡的结果。由

---

<sup>①</sup> 数据来自《中国统计年鉴 2009》

于不同的经济制度会产生不同的财富分配结果。因此，在经济制度的选择中存在着不同利益集团之间的利益冲突，这些冲突的最终结果就是政治均衡，这由不同利益集团的政治权力以及权力博弈的规则——政治制度决定。根据这一分析框架，文章首先分析中国财政分权下的地方政府官员激励特征，然后在这一制度背景下分析财政分权、地方政府激励与公共服务供给的关系，主要的创新体现在以下几个方面：

(1) 研究了中国特色财政分权与制造业发展的关系，质疑了大量廉价劳动力使我国制造业迅猛发展的观点，认为制造业带来的财政收入和短期的经济增长为地方政府官员提供了很强的动力，激励地方政府以极低的价格进行农地征用，为制造业发展提供大量廉价的土地，土地成本低也是我国成为制造业大国的重要原因。

(2) 研究了地方政府从财政转移支付中攫取租金的问题，由于转移支付复杂且不透明的特点，增加了评估地方政府官员供给公共服务绩效的难度，这使其更容易从中攫取租金，导致转移支付未能有效地促进基本公共服务供给。

(3) 以分权化程度很高教育和卫生为例，从经验上验证了中国特色财政分权激励地方政府偏好经济建设而忽视民生是基本公共服务供给失衡的原因。

(4) 研究了中国的财政分权 and 环境保护之间的关系，基于生态环境维护的财政逻辑，总结了巴西、印度、德国通过财政转移支付手段来进行生态环境维护的经验，提出了建立生态补偿性财政转移支付的政策建议。

### 1.3 文章结构

第2章，财政分权与地方政府激励的文献综述。政府部门激励是一个方兴未艾的研究领域，本章首先综述了已有研究关于政府部门显性激励和隐性激励并存的各种观点，然后又梳理了财政分权理论中的地方政府激励内容。由于财政转移支付是财政分权体制下政府间关系的核心，会对地方政府的行为产生诸多激励效应，因此，本章又综述了这个主题文献。

第3章，中国特色的财政分权：基本制度背景。中国作为一个幅员辽阔、人口众

多的一元制国家，采取的财政分权制度迥异于世界其他国家。本章从财政包干制和分税制、非税收入财政和地方政府责任三个方面勾勒了这一基本制度背景。

第4章，地方政府征用农地发展制造业的激励。中国特色财政分权制度下，筹集财政收入和地方政府官员的晋升激励使得地方政府以很低的价格进行农地征用来为制造业发展供给低价土地，这是制造业迅速发展的重要原因。

第5章，财政分权中的转移支付与地方政府政治租金攫取。中国特色财政分权制度下，规模巨大、制度复杂的转移支付体系肩负着为地方政府的公共事务责任提供财力的任务，但是由于财政转移支付体系复杂和分配不透明，很难评估这些财政转移支付的绩效，这为地方政府官员从中攫取租金创造了条件。

第6章，中国特色财政分权下基本公共服务供给失衡的经验研究。鉴于中国特色财政体制对地方政府的激励，地方政府会偏好那些能够在短期内创造政绩的公共品而忽视基本公共服务的供给，本章选取了分权化程度较高的教育和公共卫生从经验证实了这一观点。

第7章，财政分权与生态环境维护。中国的财政分权体制不利于激励地方政府进行生态环境维护，本章基于生态环境维护的财政逻辑，探讨具有区域外溢性的生态环境维护的激励机制，借鉴了较为成功的巴西、印度和德国的基于生态补偿的财政转移支付的经验，提出了中国的生态补偿性财政转移支付政策设计。

## 2 财政分权与地方政府激励：文献综述

在全世界正在进行的政府部门重构中，一些因素让财政体制更加分权，另一些因素使财政体制更加集权。无论是发展中国家还是发达国家，中央政府正在把决策权下放地方政府。而一些区域性国家组织的成立如东盟、欧盟、非盟、北美自由贸易区等则反映着各个国家对某些方面的集权的诉求，并且这些区域性组织往往从最初的纯粹经济性组织正在朝政治经济一体化组织的方向发展，欧洲从欧共体到欧盟的发展是一个典型的例子。与此同时，不同国家采取的分权体制也各不相同，并因此呈现差异巨大的经济结果。即使是同一个国家在不同时期也采取了不同的分权体制，也表现出截然不同的分权效果。由于决策权的下移和税制的特点，中央政府天然地占有国家财政收入的大部分，并通过转移支付手段来使地方政府具有足够的财政资源以履行其公共支出责任。这种以均等化为目的的转移支付能否实现中央政府的政策初衷，这取决于地方政府激励体制，这种体制是否是一种激励相容的制度使地方政府官员把财政资源用于辖区居民的需求。

正如 Bird（1992）所言，许多发展中国家的学者常常审视本国的财政体制距离那种理论化的标准的财政体制有多远，并因此建议政府改革现有的财政体制以达到那种体制的要求。但是，在改变一种体制之前，我们需要了解这种体制运行的逻辑。遵循这一思想，接下来本文从财政分权与地方政府激励的关系出发，梳理各种分析财政分权对地方政府的激励效应的文献。

### 2.1 政府部门激励

根据 Tirole（1994）总结的政府部门的特征，政府部门与企业组织在诸多方面存在较大差异：（1）两者的目标不同，企业组织主要追求利润最大化，即使在某些阶段追求市场占有率并肩负些许社会责任，但长期还是以追求利润为唯一目标。政府部门则面临多维度的目标，不仅供给的公共品和公共服务种类繁多，例如社会稳定、环境保护、社会保障、经济增长等，而且这些目标之间会存在冲突，如何协调这种冲突增加了政府官员的工作难度。（2）两者工作绩效的测量难度不同。企业组织数量很多处于一个竞争性市场中，对绩效的衡量可以参照同行业、

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库