

财政分权理论：国内外比较

刘晓路*

摘要：财政分权，西方学术界也常称之为财政联邦制，是近十余年来经济学界较为关注的热点话题之一。本文综述了从第一代财政分权理论到第二代财政分权理论的发展，比较了两者之间的区别。通过最近的文献资料，剖析了关于财政分权和经济增长两者关系的新发现和新问题。论文还通过文献回顾的方式，探讨了中国财政分权的性质，以及分税制改革的成效。

关键词：财政分权；经济增长；分税制

一、财政分权浪潮及其产生背景

财政分权，西方学术界也常称之为财政联邦制，是近十余年来经济学界较为关注的热点话题之一。在社会科学引文索引（SSCI）中搜索标题含有财政分权（Fiscal Decentralization）和财政联邦制（Fiscal Federalism）的论文可以发现，在 1966 年之前，返回的结果为 0，也就是说，这两个术语几乎不为学术界所用。而在 1966–1993 年之间，尽管这两个术语的知名度和使用频率增加了，但以之为题的论文数量每年最多不超过 10 篇，大部分年份不超过 5 篇。1994 之后，情形突然为之一变，此类论文的数量急剧上升，1994 年、1998 年、2000 年和 2006 年，分别突破了每年 10 篇、20 篇、30 篇和 40 篇，到 2008 年时，竟已达到了 57 篇。（见图 1）黑格尔有句名言：密涅瓦的猫头鹰总是在暮色来临时才张开翅膀，意指理论家的工作所反映的总是现实的变化。因此不难想见，在如此快速增长的理论文献背后，必定存在着现实的推动力量。回顾过去三十年，全球范围内最为显著的经济现象非市场化莫属，财政分权实践的浪潮也正是其中不可分割的一个部分。

20 世纪 80 年代前后，以冷战的结束为标志，整个世界的政治经济格局发生了巨大变化。伴随着全球性的对市场经济管理体制的普遍认同，以市场化为导向的改革在各种类型国家的各个层面上展开。从不同的角度观察市场化，会有不同的理解。例如从国家经济的角度出发，市场化就可以分解为国内的经济自由化和国际间的经济全球化。两者互为表里，相辅相成。同样，若从政府职能的角度看，市场化则可以分解为政府横向分权的“私有化”

* 刘晓路，中国人民大学财政金融学院，副教授。

与政府纵向分权的“财政分权化”。

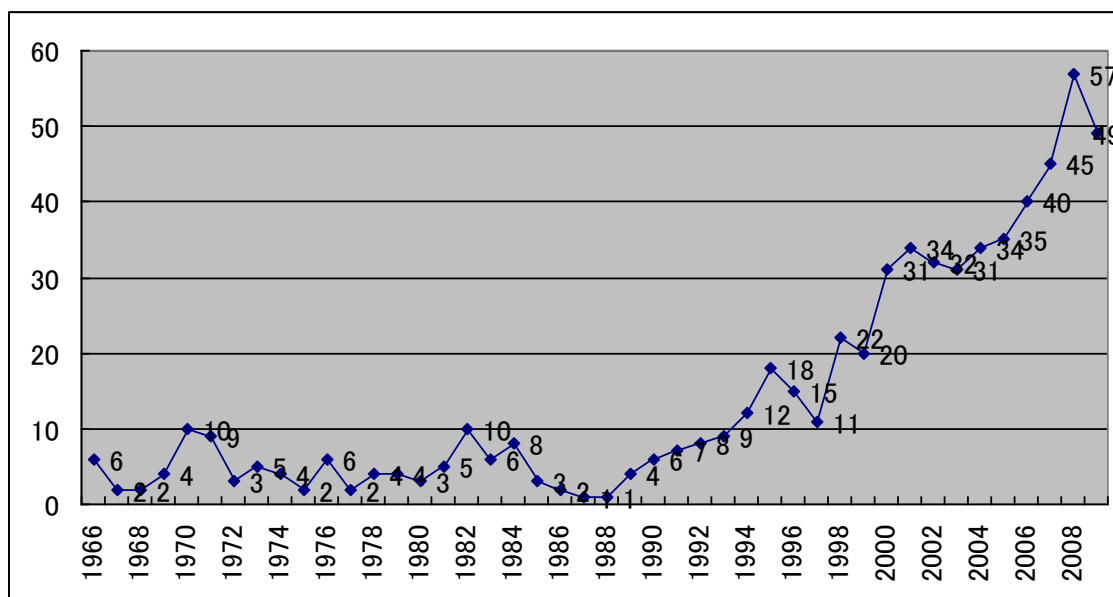


图1 SSCI 收录的标题中含有财政分权和财政联邦制的历年论文数量统计

在我国学术界，“私有化”常常被用作指称所有制从公有向私有的转变，因而具有较强的政治意味。但实际上，对“私有化”的理解可以广泛的多。Ramanadham（1989）指出，私有化指的绝不仅仅是谁拥有一家企业，而应从现实角度观察，在多大程度上，企业的运营受到市场因素的影响。因此，他从三个角度对私有化进行了描述，其中除了传统的所有权（Ownership）角度外，还包括组织(Organization)角度和运营(Operation)角度,如图2所示。

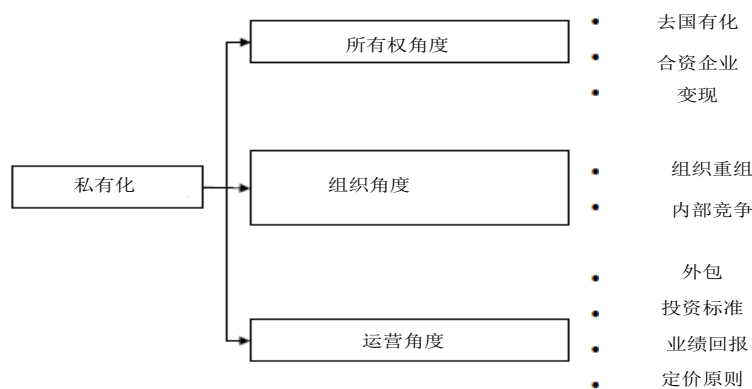


图2 私有化的三个角度

Mulder (2004) 则也持类似的观点, 他借助图 3 表明, 衡量一国私有化进程的指标应当包括三个维度, 即所有权是否从公有变为私有, 垄断企业主导的市场是否变为竞争性的市场, 以及受到管制的市场是否解除了管制。

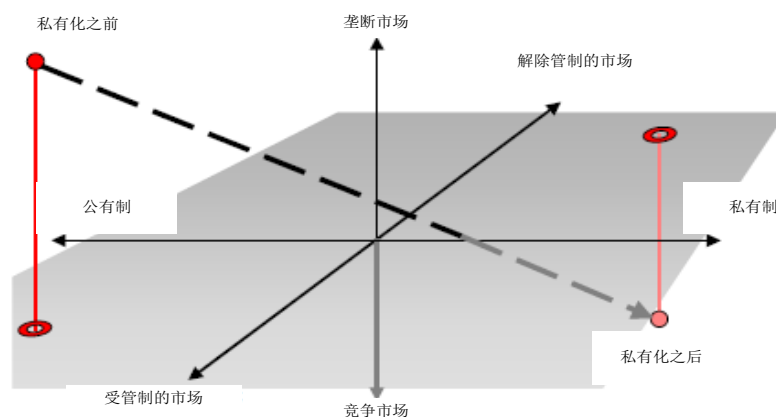


图 3 衡量私有化进程的三个维度

根据上述广义的私有化含义, 私有化指的实际上就是政府向政府以外的组织分权的行为, 也就是政府的横向分权行为。既有横向分权, 自然也就有纵向分权。我们因此可以将 20 世纪 80 年代以来的世界性市场化导向改革, 看作是两个部分的综合, 一是政府向政府以外组织的横向分权, 即私有化运动; 二是政府在政府内部自上而下的纵向分权, 即财政分权运动。后者与前者是密不可分的一个整体。一方面, 私有化运动意味着能够由市场配置的资源都应当交给市场, 以防止政府垄断性拥有造成的低效率, 但对于那些不宜交由市场配置的资源, 如各类公共物品, 出于同样的降低垄断性的考虑, 交给相互存在竞争关系的地方政府掌握, 要胜于被中央政府一家所控制, 相应的, 与此相关的财政收入收支权力, 也须通过财政分权从中央政府转移给地方政府。另一方面, 财政分权造成的地方政府竞相争夺流动性资源的局面, 促使地方政府关注扶持本地企业、推动基础设施建设和提高服务意识, 为私有化后市场能够有效运作创造了积极条件, 并从制度上保证了私有化的结果很难被政府所逆转。

20 世纪 80 年代所出现的世界性的财政分权的普遍趋势, 在历史上是从无先例的。Arzaghi and Henderson (2005) 使用跨国数据对这一趋势做出了刻画。以 48 个 1990 年时人口在 1000 万以上的国家为样本, 他们所建立的联邦制程度指数¹显示, 自 20 世纪 80 年

¹ 联邦制程度的度量建立在地方政府具有的财政、政治和行政责任之上。它包括六个方面: (1) 法定的政体结构是联邦制还是单一制; (2) 区域 (regional) 行政机构是否选举产生; (3) 地方 (local) 行政机构是否选举产生; (4) 中央政府搁置或推翻较低层次政府决策的能力; (5) 较低层次政府的自主收入权力是不存在的、有限的还是完全的; (6) 是否存在收入分享。

代以来，全球范围内出现了普遍的分权趋势。如图 4 所示，在 20 世纪 60 年代，世界各国的分权状况差别很大（在该指数体系中，分权程度以 0-4 的范围来刻画，数字越大分权程度越高），发展方向也不一致；但自 1975-80 年之后，几乎所有这些国家都进行着分权导向的实践活动，导致世界平均的分权程度从 1975 年的 1.03 上升到了 1995 年的 1.94。

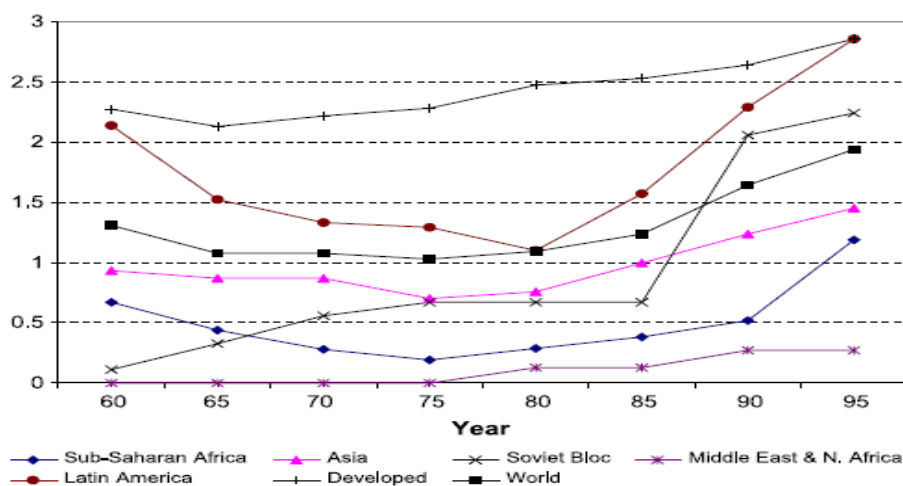


图 4 世界范围内的联邦制程度变化情况

这样一种分权趋势，明显体现在中央政府与地方政府在支出份额中的比重变化上。如图 5 所示，从 1975 年之后，上述国家中央政府占财政总支出的比例处于不断下降的状态。

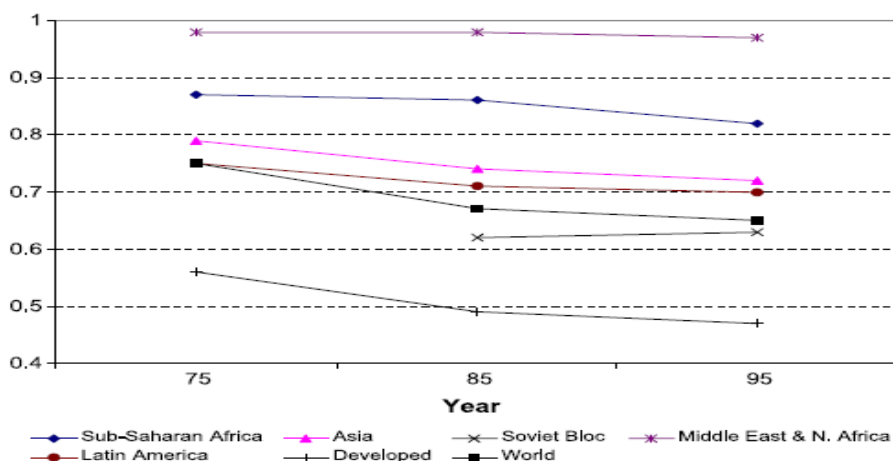


图 5 世界各国中央政府在全部财政支出中的份额变化情况

二、财政分权理论的发展

（一）Musgrave 的财政职能理论

如上所述，私有化与财政分权是两个相辅相成的现象，分别代表了政府的横向分权和

纵向分权。在财政理论中，与之相对应的，分别是财政职能理论和财政分权理论。财政职能理论，特别是其中的公共物品理论，其目的就在于确定公共部门与私人部门的边界。只有在公私边界得到确定后，政府才能在公共领域内部划分政府间的职能范围，进而实现财政分权。因此在讨论财政分权理论之前，有必要介绍一下与之相关的财政职能理论。

1959年Musgrave出版的《财政理论》一书，给出了财政职能的经典定义，即经济稳定、收入再分配和资源配置。这三大职能的确立与当时的时代背景紧密相关。

把经济稳定作为财政活动追求的一个目标，在1959年提出时，具有里程碑式的含义，是当时凯恩斯主义的影响力达到巅峰的产物。Musgrave特别强调，经济稳定是中央政府的职责所在。这在当时和现在都被许多人所认可，但近些年来对这一观点的怀疑正在逐渐增加。Buchanan（1977）的《赤字中的民主》一书，副标题即为“凯恩斯爵士的政治遗产”，他明确指出，民主政治下的财政集权对经济稳定是有破坏作用的。政治家们愿意扩大支出，因为支出能够为选民提供利益，从而为自己再次当选奠定了基础，基于同样的理由，政治家们不愿意增加税收，因为增税不得人心，会影响自己的政治前程。这就导致财政活动有不断增加赤字的倾向，最终扰乱国民经济的正常运转，造成通货膨胀和资源配置效率下降等不良后果。相对于财政集权来说，财政分权更有助于抑制政府的赤字倾向，因为政府间的竞争，在一定程度上可以抑制预算规模的不断扩大。

收入再分配这一职能一般包含两方面的内容，一是对绝对贫困的救济，二是对基尼系数的改善。前者历史悠久，并且向来是地方政府的职责，因为提供救济的一个前提，就是区分出真正贫困者和冒领救济者，并了解他们的实际需要，这方面地方政府显然比中央政府有信息优势。地方政府也有更强烈的愿望去减少赤贫者对地方产生的负面影响。而对基尼系数的改善，则是较为晚近的事，以往根本不被重视。二战之后，福利国家的兴起，扩大了中央政府的权限。一方面，它把享有最基本的生活条件当作了公民的基本权利，从而使提供基本公共服务作为了自己的职责，这种职责只能由中央政府来完成，因为地方政府既无权确立全国性的最低生活标准，也没有足够的收入来负担如此昂贵的服务。为了筹措资金，累进性的所得税和所谓中性的增值税成了福利国家的主要收入来源，这些税种在地方政府级次上都不可能正常运转。

政府的资源配置职能，也就是政府为了提供公共物品而从私人部门获得资源的行为。纯公共物品，如国防、全国的物质和制度性基础设施、司法、保护财产权、确保合同的履行等，都是中央政府的职责。在二战后的恢复性建设和接踵而至的冷战时代中，这些公共物品的需求巨大，中央政府的重要性自然也比较突出。

一言以蔽之，Musgrave（1959）的财政职能理论，从当时西方国家的现实背景看，就是一种强调中央政府发挥作用的理论。由此所决定的财政分权理论，其政策含义也必定更倾向于财政集权，而不是分权。

（二）第一代财政分权理论

第一代财政分权理论始于20世纪50年代，其理论基础可称为AMS视角，即由Samuelson（1954，1955）、Musgrave（1959）和Arrow（1970）所构筑的对于公共部门性质的基本理解，这一视角是主流公共经济学的基本思路（Oates，2005）。根据这一视角，公共部门的主要职责是干预由于各种原因而失灵的市场，通过恰当的政策手段纠正这种失灵。它的一个潜在假设就是政府是公共利益的守护者，会尽一切可能实现社会福利的最大化。

在一个多层次政府体系中，各个层次的政府都致力于实现所辖区域的社会福利最大化。在存在地方性公共物品的情况下，由于各个地区居民的偏好不同，有所区别地由地方政府来提供地方性公共物品，显然比整齐划一地由中央政府统一提供地方性公共物品，更能够增加社会福利。中央政府因而应当赋予地方政府提供相应地方性公共物品的财政收支权力。这就是所谓的“分权定理”（Oates，1972）。²

在承认居民偏好差异的同时，也就产生了地方政府辖区与居民偏好不一致的可能。在这种情况下，某一地方政府所提供的公共物品就有了溢出（spillover）效应，即它所提供的某种地方性公共物品，不仅使本辖区居民受益，而且使其它地区具有相同偏好的居民也从中受益。从而导致该地方政府不愿足量提供该地方性公共物品。为了解决这个问题，中央政府就必须向该政府提供相应的与提供该类公共物品数量相关的补贴，以保证地方政府有足够的激励来提供公共物品。

这样一个框架，为中央政府与地方政府的职能划分奠定了基础：地方政府负责地方性公共物品的提供；中央政府负责全国性公共物品的提供；此外，中央政府还要向地方政府提供足量的补贴，来确保溢出效应不会减少地方政府的公共产品供应。与此相关的一些重要结论还包括：由于地方经济的全国开放性和地方政府欠缺使用货币政策的手段，宏观经济稳定和收入再分配的职责应由中央政府承担；地方政府不能把具有高度流动性的生产要素作为自有税收收入的税基，以免引起此类生产要素在地区间的配置扭曲。

总的说来，第一代财政分权理论的重要理论贡献在于指出了中央与地方财政关系中的两个核心问题：偏好的地区间差异性和地方财政活动的地区间溢出效应。这在后来的第二

² 当然，若是全国性公共物品的需要极其突出时，中央政府也同样可以依据这一定理增大自身的财政收支规模，所以在不同的背景下，将之称为“集权定理”也无不可。

代财政分权理论中仍是讨论的重点。但不同的是,新一代的理论较之以往更加重视财政分权的动态性特征。

(三) Buchanan 的公共产品理论

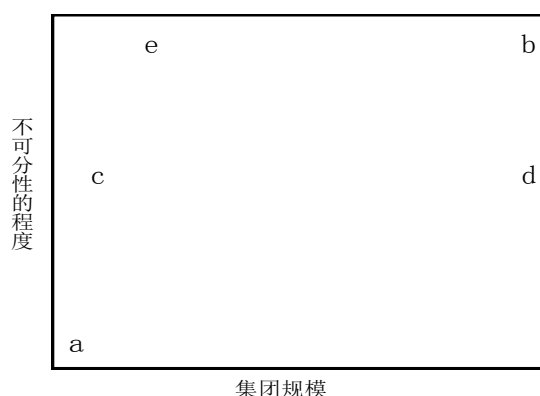
随着时间的推移,二战后西方国家中央政府职能的扩张,在现实中产生了一系列的问题,因而在理论上也受到了越来越多的质疑。

Musgrave (1959) 的财政职能理论的一个核心,就是 Samuelson (1954, 1955) 首先以规范形式加以表达的公共物品理论。他指出,“纯公共产品”包含两大特征:非竞争性和非排他性。前者指的是,一个人对公共产品的消费并不同时减少其他人可消费的数量。也就是说,每个人可得的消费量都等同于公共产品的供给总量。后者指的是,公共产品一旦被提供,除非不计成本,则任何人都不会被排除在该公共产品的消费之外。非竞争性意味着,市场上不会出现对纯公共产品的需求,因为既然任何人对公共产品的消费都意味着所有人对公共产品的消费,那就不会有人愿意在市场上出价购买公共产品。非排他性意味着,市场上不会出现纯公共物品的提供者,因为既然纯公共物品一旦被提供就被所有的人消费,提供者就不可能通过价格机制从中获得任何回报。因此,为了满足社会对纯公共物品的需要,政府就必须承担起这一职责。

但在现实中,纯粹的公共产品是很少有的,大量存在的是介于纯粹公共物品与纯粹私人物品之间的混合物品。它们要么竞争性较弱,要么排他性较弱,要么两者都较弱,结果导致市场供求曲线与私人产品供求曲线相比偏高或偏低,因此市场虽然可以提供一部分混合物品,但绝不可能像私人物品那样达到充分供给,不能完全满足社会的需要,因此需要政府介入,帮助提供不足的那部分数量。萨缪尔森自己也承认,纯公共物品是一种极端的情形,应用它来判断政府职能的合理性是困难的,诸如教育、公共防卫、高速公路、警察与消防等,都存在某些“受益上的差别因素,使得某个市民以其他成员的损失为代价而获益”。因此,具有较强公共物品性质的混合物品的提供与定价这一更具现实的问题,才是学术界探讨公共产品问题的焦点所在,也是理论应用于实践中的难点。而 Samuelson (1954, 1955) 的理论对此缺乏指导意义。由于不能对混合物品的公共性质与私人性质进行区分,这一理论实际上成为政府统揽各类混合物品提供的理论基础。

布坎南对这一理论提出了批评,他指出,消费纯私人产品的利益在人际间完全可分,消费纯公共产品的利益在人际间完全不可分,而在两个极端之间,还有很多在消费上的不可分性程度居中的产品。具体到某一类产品,究竟由市场还是由政府提供,并不能够简单

确定。他的理论可以用图 2 来进行阐释。图 2 中，横轴代表为了消费某一物品而进行协商的集团的规模，越向右规模越大，左边的极限情况可以认为是家庭或个人，右边的极限情况则是国家；纵轴代表产品消费上的不可分性的程度，越向下不可分性的程度越小，下方的极限情况是只在家庭或个人范围内具有不可分性的产品，上方的极限情况是在全国范围内都具有不可分性的产品。在图中，a 代表的是没有不可分性、在市场上能获得提供的纯私人产品，b 代表的是具有强烈的不可分性、必须由政府提供的纯公共产品，这和萨缪尔森的分析结论是一致的。但在 a、b 类产品之外，还存在其他的如 c、d、e 类的产品。c 指的是不可分性程度中等，经过小范围的协商后，通过市场能够提供的产品，如隔壁邻居的灭火器；d 指的是不可分性程度也是中等，但影响人群的范围非常大，因此需要经过政治程序、通过政府提供的产品，如传染病疫苗的注射；e 指的是只在一定范围内具有强烈不可分性、由特定组织所提供的产品，如俱乐部为其成员提供的服务。



通过将“俱乐部”这一大于家庭、小于国家的混合产品提供者引入经济学的理论分析，布坎南扩展了萨缪尔森的私人产品-公共产品两分法，展示出在市场提供和政府提供之间还存在广阔的其他组织形式的存在空间。³

（四）第二代财政分权理论

正是由于布坎南突破了传统的公共产品思维模式，从理论上推动了世界各国公用事业民营化和中央政府向地方政府分权等重大政府改革。使得第二代财政分权成为可能。第二代财政分权理论与第一代财政分权理论的主要差别如表 1 所示。

³ 对公共产品理论的回顾与总结，参见马珺（2005）。

表 1 两代财政分权理论的差异

	看待公共部门的视角	不同级次政府间的关系	政策目标
第一代财政分权理论	AMS 视角：社会福利最大化动机	静态的职能分割关系	公共部门效率、收入再分配、宏观经济稳定
第二代财政分权理论	公共选择视角：自身利益最大化动机	动态的委托—代理关系	经济增长

1、公共选择理论在财政分权中的应用。

新一代分权理论文献中，越来越多地采用了不同于 AMS 视角的公共选择视角。AMS 视角中的政府行为都是基于社会福利最大化的考虑，中央政府与地方政府之所以要分权，仅仅是为了满足不同规模的社会群体偏好上的差异。但公共选择视角认为政府追求的是自身预算最大化，而不是社会福利最大化。因此如果不对政府的规模进行限制，政府就会不断增加对社会经济资源的榨取来扩大自身的规模，最终损害社会福利。但政府又是一个最大的垄断性机构，不存在比它更高的约束力量，因此唯一能够限制政府规模的办法就是在政府内部进行分权，通过政府内部各级政府间的竞争，创造出一种类似于市场的预算约束机制（Brennan and Buchanan，1980）。

公共选择视角下的分权，已不仅仅是经济问题，而是一个复杂的政治经济问题。在 AMS 视角下，只要居民偏好不变，中央政府与地方政府间的分权关系一旦确定了就不会变化。但在公共选择视角下，即使居民偏好没有变化，但追求自身预算最大化的各级政府会不断地挑战现有分权规则，以便为自己争取更多的利益。因此，财政分权将是一个持续不断的利益再分配过程，这一过程的结果，很大程度上取决于各级政府间政治权力的配置情况。在较早的文献（Oates，1985，1989）中，由于忽视了对政府间政治关系的考察，财政分权状况对政府规模的约束力似乎得不到经验证据的支持。但近期的研究（Rodden，2003）显示，在一种特殊的政府财政关系结构中（即地方政府主要依靠自有税收融资的情况下），财政分权与政府规模减小之间确实存在着相关性。从而证明，政治结构对于财政分权的经济意义有着不可忽视的影响。

2、政府制度安排中的激励机制设计。

随着视角的变化，如何处理中央与地方关系也有了新的理解方式。

如前所述，在第一代理论中，核心的问题是地方政府的辖区与居民偏好不相符。作为政府财政体制设计的开创性论文，Tiebout（1956）指出只要居民具有充分流动性，以本辖

区福利最大化为目标的地方政府，在拥有足够的提供地方性公共物品的财政收支能力的情况下，能够实现社会福利的最大化。因为追求自身效用最大化的居民会自动流向提供自己所需的地方性公共物品的地区，从而解决辖区与偏好不相符的问题。在这一模型中，中央政府与地方政府目标一致，仅是分工不同。

但第二代理理论不再将各级政府视作利益一致的整体，由于注意到了政治结构对于分权效果的影响，因而更加强调信息不对称在财政分权理论中的核心意义。Seabright (1996) 指出，地方政府掌握着一些上级政府或当地立法机构都不掌握的独特信息，在这种情况下，地方政府究竟会怎样行动对于地方居民的福利来说至关重要。集权的好处在于可以将地区间溢出效应内部化，分权的好处则在于可以促使地方政府更加关注当地居民的福利 (accountability)，因此究竟需要集权还是分权，取决于溢出效应内部化所产生的福利改进和增强地方政府对本辖区的关注程度所产生的福利改进之间的相对重要性。后者的意义即便是在政府辖区与偏好完全一致的情况下也是存在的，从而将第一代财政分权理论中的核心问题放到了一个相对次要的位置上。

从这一角度出发，越来越多的研究使用委托-代理模型来分析政府间结构。委托-代理模型最初是用来分析企业组织结构的理论，在企业中，股东、经理和员工等经济主体，由于各自拥有他人不具备的信息，在追求自身利益的驱动下，就有可能通过利用自己掌握的信息，在为自己谋利的同时损害他人的利益。为此作为委托人的一方，需要设计特别的激励机制，保证代理方的行为能够最好的符合自己的利益。应用类似的逻辑，在第二代财政分权理论中，民选的议会代表、中央政府、地方政府和各级官员等之间也构成了各种类型的委托代理关系，需要建立制度激励机制来促进社会福利最大化的实现。

在此基础上，财政分权的优劣得到了广泛的讨论。Qian and Weingast (1997) 提出分权有助于形成一种称之为“市场保护型”的财政联邦制，在这种体制下，中央政府与地方政府明确划分彼此的责权利，并由地方政府承担发展本地经济的主要责任。他们指出，这样一种体制能够形成一种有助于保护市场的财政竞争，那些过分扩张预算规模的地方政府，会由于干扰了市场的有效运转而导致经济发展滞后，相应的，对本地区经济发展负责的地方官员就会因此受到惩罚，从而促使地方政府强化对预算的硬约束。他们将 1978 年以来中国经济的成功，部分归因于这种体制。但另外一些学者（如 Goodspeed, 2002; Rodden, Eskeland and Litvack, 2003; Inman, 2003; Rodden, 2006）则提出，分权所产生的财政援助 (bailout) 问题，会极大地软化地方政府的预算约束。在地方政府拥有了与预算相关的大部分权力的情况下，考虑到中央政府不可能对它们可能陷入的财政困境置之不理（特

别是经济发达、具有全国性溢出效应的地区), 地方政府就会倾向于采取风险性更大的预算政策, 如果因此而产生了地方财政危机, 中央政府将不得不进行财政援助, 从而使得地方政府财政平衡的要求形同虚设, 最终危及全国的经济稳定。在这类论文中, 往往举阿根廷为例, 认为自 20 世纪 90 年代以来其出现的一系列经济不稳定情况, 与其财政分权改革有着密切的联系。

尽管财政分权体制的设计问题, 在规范和实证研究两个方面都还存在许多争论, 但和第一代理论相比, 这类争论的出发点明显具有更强的现实意义。

3、与财政分权相关的新政策目标

在第一代理论中, 与财政分权相关的政策目标主要有三类: 公共部门的资源配置效率、收入再分配和宏观经济稳定 (Martinez-Vazquez and McNab, 2003)。

(1) Tiebout 模型指出, 在人口具有充分流动性的情况下, 分权造成的地方性公共物品提供的多样性, 会使得具有相同偏好的人群聚集在一起, 由此增强了地方政府辖区与居民偏好的符合性, 从而使得同样的地方政府支出可以产生更多的社会福利, 因此财政分权有助于公共部门资源配置效率提高。

(2) 在地方政府实行差异化的财政收支政策的情况下, 任何地方政府层次上的收入再分配政策, 都有可能由于高收入者的离开和低收入者的涌入而失效, 因此一般认为财政分权将导致中央政府承担改善收入分配状况的主要职责。

(3) 地方政府难以意识到自身的财政收支行为对整个宏观经济平衡的影响, 也欠缺调控地方经济的有效政策手段, 因此财政分权意味着中央政府必须承担实现宏观经济稳定的责任。

第二代分权理论赋予了财政分权新的政策含义, 一方面经济增长这一短期政策目标成为了研究的重点, 另一方面为了支持一种可持续的长期经济增长模式, 财政分权的长期制度意义得到了充分的重视。这一方面是由于 20 世纪 80 年代以来全球政治经济格局的剧烈变化, 驱使许多国家的政府纷纷进行了财政分权改革, 从而为学者观察财政分权与经济增长之间的关系提供了现实基础。另一方面则是受益于公共选择研究视角的引入和内生经济增长理论对于制度因素的重视, 从而为将经济增长纳入到财政分权的相关政策目标之中提供了理论可能。

在传统的经济学术语中, 财政分权 (Fiscal Federalism) 与政治分权 (Political Federalism) 并不存在必然的相关性。由于财政分权的度量方式被局限在了中央与地方政府财政收支分别占政府财政总收支的比例这一数量指标上, 因此政治组织形式如何不是影

响分权效果的一个重要因素。但 20 世纪 90 年代中期以来的文献则强调指出，分权不是一个可以从政治或经济角度片面看待的问题。联合国开发计划署进行的一项研究(UNDP, 1998)，广泛考察了分权的定义与形式。文中强调指出，分权表现为管理、财政和政治职能与关系的综合，在涉及分权体系的时候必须同时考虑这三个因素。Rodden (2004) 则进一步从理论上对这一观点作出了呼应。在总结了近十年来发表的对支出分权与经济增长之间关系的论文后，他指出尽管传统理论从福利经济学角度出发，倾向于认为分散的治理结构具有增强信息表露和地方政府责任性等好处，但一些经验研究则显示，分权和较高水平的腐败 (Treisman, 2003)、政府规模扩大 (Stein, 1999)、宏观经济不稳定 (Wibbels, 2000) 以及低增长 (Davoodi and Zou, 1998) 密切相关。导致理论与经验研究背离的原因，就在于传统理论忽视了政府体制内部的制度与激励问题。在相同的中央-地方政府财政收支规模比例的背景下，不同的制度会导致各级政府采取不同的行为，从而得出不同于理论预期的结果。

从性质上说，经济增长是政府的一个短期经济政策目标，而财政分权由于在实践上不可能不涉及政治制度的变动，则使其成为更广义的经济发展的一个组成部分。将制度变化与政策目标相联系，使此类研究的性质大大超越了传统经济学的范畴，而应被视之作为一种真正意义上的政治经济学。随着近些年来对这一领域的研究越发深入，这一性质就表现得越为明显，复杂性也相应越发增加。不能忽视的问题是，经济增长仅仅是政府三个主要宏观经济目标中的一个（另外两个是物价稳定与收入分配公平），这三者之间本身就具有内在相互冲突的性质，探讨财政分权对经济增长的影响，势必无法回避宏观经济目标之间的取舍问题这一经济学中的老问题。进一步说，政府还具有除了经济目标以外的政治、社会、外交等其他目标，财政分权即便有助于经济增长，但对这些目标的实现是否会产生负面影响，也是不能回避的问题。

三、财政分权与经济增长：新发现与新问题

（一）经验研究及其问题

对财政分权与经济增长之间的关系所进行的研究，其先驱是一批有影响的经验研究论文，尽管结论不尽相同，但它们大都具有以下一些特征。

1、从研究范围看，样本数据的时期跨度基本集中在 20 世纪 70 年代以后，其中既有跨国研究 (Davoodi and Zou 1998, 46 个发展中和 OECD 国家; Woller and Phillips 1998, 23 个欠发达国家; Yilmaz 1999, 46 国; Thießen 2003, 高收入 OECD 国家; Arzaghi and

Henderson 2005, 48 国), 也有国别研究 (Zhang and Zou 1998, Lin and Liu 2000, Zhang and Zou 2001, 中国; Xie, Zou and Davoodi 1999, Akai, Nishimura and Sakata 2004, 美国; Behnisch, Buettner and Stegarescu 2001, 德国; Zhang and Zou 2001, 印度; Desai, Freinkman and Goldberg 2003, 俄罗斯)。基本囊括了高收入国家、低收入国家、发达国家、发展中国家、转型国家等常见的国家类别。

2、从研究对象看, 主要目的在于检验财政分权程度与经济增长之间是否存在显著的相关性。Oates (1972) 在考察财政联邦制问题时, 指出了四种度量集权程度的指标: 中央政府在全部公共收入中的份额; 中央政府在全部公共支出中的份额 (包括转移支付); 中央政府在当前政府消费支出中的份额; 中央政府在民用消费支出中的份额 (不包括军事支出)。上述大部分研究所选取的度量财政分权的变量, 延续了这一传统, 采用地方政府支出 (或收入) 占政府总支出 (或收入) 的比例 (政府间转移支付已被包括在内)。数据则主要来自国际货币基金组织 (IMF) 提供的政府财政统计 (GFS)。GFS 中没有早于 20 世纪 70 年代的相关数据, 这是为什么大多数研究局限于这一时间段的一个重要原因。至于是选取收入指标还是支出指标, 不同的作者有不同的考虑, 但政府收入的获取具有规模效应, 因此即使在非常分权的国家中, 地方政府的相当一部分收入也会有中央政府代收, 这在很大程度上导致支出指标被使用得更多一些。除了直接使用年度预算数据之外, 有些作者出于考察对地方政府的激励和地方自主程度的目的, 还使用了增量数据 (Lin and Liu 2000, Desai, Freinkman and Goldberg 2003, Thießen 2003)。

经济增长变量的选取, 最常见的是人均实际 GDP 增长率 (跨国研究) 或地方实际收入增长率 (国别研究)。但出于不同的研究目的, 也有作者选取了其他数据。如 Behnisch, Buettner and Stegarescu (2001) 选用的是全要素生产率增长 (TFPG), Desai, Freinkman and Goldberg (2003) 选用的是地区工业产出值。

3、从理论框架看, 内生经济增长模型为构建财政分权与经济增长之间的联系提供了主要的分析工具。Barro (1990) 的内生经济增长模型, 由于其生产函数的投入中既包括私人资本, 也包括公共支出, 因而被多项研究所采用 (Davoodi and Zou 1998, Xie, Zou and Davoodi 1999, Zhang and Zou 2001, Nishimura and Sakata 2004)。也有一些作者 (Lin and Liu 2000, Thießen 2003) 根据 Mankiw, Romer, and Weil (1992) 所采用的扩展 Solow (1995) 模型的方式, 将财政分权作为经济增长的一个解释变量。

总的来说, 经验检验的结论是不明确的, 关于财政分权究竟是促进了经济增长还是妨碍了经济增长, 在学术界无法达成一致意见。有些作者持肯定态度。如 Lin and Liu (2000)

认为财政分权通过改善中国的资源配置效率，从而与中国的总体经济增长率存在正相关关系。Desai, Freinkman and Goldberg (2003) 发现在苏联解体后，地方政府的税收保留对于俄罗斯的工业产出恢复具有积极作用。Akai, Nishimura and Sakata (2004) 显示财政分权与美国各州的经济增长正相关。

而另外一些研究则持不确定甚至否定的态度。Yilmaz (1999) 指出，单一制国家的财政分权对人均 GDP 的增长有显著效果，但这一关系在联邦制国家中则不明显。Davoodi and Zou (1998) 指出财政分权在欠发达国家是个影响经济增长的负面因素，在发达经济中关系则并不明确，但如以税收份额作为财政分权程度的度量，其与经济增长之间存在弱的负相关性。Zhang and Zou (2001) 发现尽管中国的财政分权对各省的经济增长有阻碍作用，印度的财政分权却促进了地区的经济增长。

上述在一定程度上相互矛盾的研究结论应当如何解释，这一问题是推动这一领域的研究继续发展的重要动力之一。

(二) 目前财政分权与经济增长之间的理论联系的缺陷

相对于传统理论对财政分权对效率提高所持的乐观看法，经验研究却未能予以充分支持。关注这一问题的学者大都承认，在财政分权与经济增长之间缺乏微观理论基础是导致这一问题出现的关键 (Martinez-Vazquez and McNab 2003, Rodden 2004, Feld, Zimmermann and Döring 2004)。以内生经济增长理论为基础所作的宏观数据之间的分析，没有提供连接财政分权推动经济增长的直接机制，这就使得在数据选取上存在某种随意性，也使得结论的可靠性遭到质疑。

1、财政分权程度的度量缺乏准确性。

(1) 财政分权的指标体系需要进一步细化。Rodden (2004) 指出，财政分权具有种种不同的形式，会导致相当不同的后果，仅仅依靠中央政府（地方政府）收支在总收支中的份额来衡量财政分权的程度，过分简单化了这一问题的复杂性。如果没有更具体的对各国政府体系内部财政管理制度的刻画，GFS 所提供的数据将具有误导性。譬如根据 GFS 计算得到的地方政府支出占政府总支出的比例来看，丹麦的分权程度居世界第三，比美国还要高，但事实上，丹麦的中央政府几乎控制了地方政府财政的各个方面。他提醒其他研究者注意 OECD (1999) 所作的一项研究，在其中增加了两个衡量财政分权程度的变量，即地方政府是否有充分的自主权力来设定本辖区的税率和税基。根据这一标准，某些国家的地方政府支出占全部政府支出比例虽然非常大，但制定税率与税基的自主性却非常小，而美国、

加拿大和瑞士的财政分权程度则处于非常突出的地位。这与一般的直觉认识是相符的。另外，中央政府对地方政府的财政控制不仅限于条件拨款和对地方税政的管制，还应包括是否允许地方政府是否能够通过进入信贷市场或其他渠道来为自己融资。这对于以财政收支份额作为度量标准的财政分权程度有着非常显著的影响，必须加以考虑。

(2) 中央与地方政府在财政收支决策中的相互影响未得到重视。Martinez-Vazquez and McNab (2003) 指出，财政分权这一概念的核心是财政收支决策权力从中央向地方的转移，但目前的经验研究中却缺乏以定量的方式来描述这种决策权的变化。Henderson (2000) 在分权程度变量的选取中，包括了中央政府能够否决地方政府决策这一变量。在他所考察的 1990 年时人口规模在 1000 万以上的 43 个国家中，1975 年时中央政府不能轻易否决地方政府决策的国家数占到 21%，1995 年时这一比例则上升到了 60%；而在基础教育、基础设施和地方治安这三个政策领域，1965-1995 年间地方政府的影响力也在不断增强 (Rodden 2004)。这向我们展示了不同于传统财政分权理论关于各级政府职能划分的图景。事实上，在重要的政策领域中，中央政府不大可能做到完全不过问地方政府如何决策，而地方政府也不大可能在对自己有重大影响的宏观经济决策中放弃自己的发言权。因此分权的含义不是中央政府与地方政府各自负责不同的职能，而是中央政府与地方政府在重大事务的决策中共同分享决策权力。如果不能描述这种决策权力分享的方式及其影响，对于财政分权程度的刻画就是不完整的。

2、财政分权影响经济增长的途径尚不清楚。

(1) 需要认识财政分权如何影响传统经济要素。Martinez-Vazquez and McNab (2003) 指出，至今为止在经验研究与理论预期之间所反映出的矛盾，是财政分权理论不完整的一个表现。作为整个经济增长理论的一部分，要论证财政分权对经济增长的影响，就必须清楚说明财政分权与传统经济目标之间的关系：财政分权如何影响经济效率、横向财政公平和宏观经济稳定，而这种影响又会对经济增长产生什么作用。因此他特别强调，不仅要考察财政分权与经济增长之间的直接联系，更重要的是，还应建立两者之间间接联系的证据。因此他建议，后续研究的注意力应放在财政分权所导致的公共部门的变化如何影响经济投入（劳动、资本和自然资源）的数量与质量以及私人部门的技术进步上。

(2) 需要认识财政分权与经济集中间如何相互影响。经济增长问题之所以在新一代财政分权理论中成为研究的热点，与内生经济增长理论强调知识的作用这一特征有着密切的联系。自 20 世纪 80 年代以来，基于对知识性质的认识，内生经济增长理论和新经济地理理论一起，形成了一种不同于以往的提倡政府主动干预经济增长进程的思想，因而对于政

府的经济职能也提出了新要求。

新古典经济经济学认为资本边际生产率的递减会阻碍人均收入的持续增长，而内生经济增长理论相信，对物质资本和人力资本的投资将会产生一种正的外部效应，从而保证经济增长不会逐渐陷于停滞（Aghion and Howitt 1998）。新古典理论对资本边际产出递减的强调，被用于说明国际间的经济增长有趋同的趋势，因为当一国的资本投资水平过高之后，投资者会发现向其他国家投资更加有利可图。否定新古典经济增长理论，也就意味着区域间经济增长趋同的趋势不会出现，发达国家与欠发达国家间的人均收入差别有可能长期得到保持甚至扩大。Krugman（1987）、Grossman and Helpman（1991）和 Young（1991）等因此指出，由于规模经济、市场不完善、产品异质性等原因，作为经济增长主导要素的知识不会完全自由流动，而是会聚集在人力资本水平较高的国家。如果处在自由贸易的条件下，这就会导致生产技术密集型产品的发达国家在经济增长方面始终领先生产低技术产品的欠发达国家。对于试图追赶发达国家的欠发达国家来说，选择与自由贸易政策相对的战略贸易政策是更加合理的选择。类似的原理同样可以应用于一国的内部，不同之处仅在于，和国际贸易所存在的种种壁垒相比，一国之内各个行政区域之间的贸易更加自由，因而经济增长的集聚效应也会更加明显。新经济地理理论（Krugman 1991, 1999）认为，经济发展中内在地存有趋向于地理上的集中和分散两股力量。市场规模效应（前向与后向联系）是主导集中的力量，而经济资源（包括知识在内的各种生产要素）的不可流动性则是主导分散的力量。如果后者的作用小与前者，经济就不可能在各个地区间平衡发展。考虑到内生经济增长的特征就在于由知识所引发的外部性能够抵消资本边际产出递减的不利影响，因而更好的利用这种外部性，似乎就应对集中的趋势持鼓励的态度。

目前的财政分权理论，对于财政分权如何影响经济增长所要求的这种集中趋势，缺乏更细致的研究。被赋予更多经济政策决策权的地方政府是否会如国际贸易中的各国一般，为经济资源的自由流动设置障碍（Young 2000）？中央政府如何平衡地区间经济发展差异（Döring, 2003）？政府辖区间的财政竞争与经济竞争会如何相互影响（Borck and Pflüger, 2004）？这些仍是需要进一步研究的问题。

3、财政分权未必有利于地方政府做出促进经济增长的决策

传统上，财政分权理论对于分权后的地方政府行为有较为乐观的预期。分权所形成的财政竞争格局，被认为有助于推动地方政府的政策创新。在一个动态经济的背景下，更富于创新精神的政府显然能够更好地适应经济变动，从而推动经济增长。如 Oates（1999）援引 1932 年美国最高法院法官 Louis Brandeis 的话：“联邦体制的好处之一，就是在其居

民同意的情况下，某个有勇气的州能够像一个试验室一样，在尝试新颖的社会和经济试验的同时，不至于危及整个国家”。Weingast（1995）提出“市场保护型”的财政联邦制的优点则在于，财政竞争会迫使政府尽一切可能来服务于市场，吸引可流动的投资者，并帮助他们解决所面临的问题。但面对经验研究所揭示的财政分权所产生的种种问题，新的研究指出，这种乐观具有相当大的主观性。

（1）民主制度较为健全的国家，选举的压力会压制地方政府的创新动机。

研究选举问题的学者（Salmon 1987, Besley and Case 1995, Feld, Josselin and Rocaboy 2003）指出，在分权后的地方政府选举中，选民通常用其他地区的公共服务和税负状况来衡量本地政府的业绩。因此为了能够再度当选，地方政府一般不会主动进行政策创新活动，除非该创新被其他地区的政府证明是有效的。由于每个地区的政府都在期盼其他地区的政府率先进行创新活动，其结果就是总体的创新数量的下降。政府创新活动的产生，要么是由于某地具有某种区域特殊性，因而不可能从其他地区那里借鉴经验（Strumpf, 2002），要么是由于出现了严重的危机，使得除了创新之外别无他法扭转局面（Schnellenbach, 2003）。

（2）民主制度不健全的国家，地方政府有更大的可能被利益集团所俘获。

Rodden and Rose-Ackerman（1997）在批评市场保护型的财政分权体制时指出，财政分权为地方利益集团俘获政府提供了机会。在分权过程中，政府辖区间的竞争所带来的收益，必须与利益集团影响决策者所带来的成本相比较（Bardhan and Mookherjee 2000）。而在发展中国家，缺乏民主监督为后一效应转化为腐败创造了更为适宜的条件，从而导致分权与腐败之间有着密切的联系（Brueckner 2000）。但对这一问题的经验研究，目前尚未达成一致意见。Fisman and Gatti（2002）以 55 国为样本，发现分权导致腐败的减少；Treisman（2002）以 154 国为研究对象，结论却恰恰与之相反。

四、对中国问题的讨论

（一）中国财政分权的性质

1978 年之前中国所采用的计划经济体制又被称为中央统制经济，顾名思义，这种制度必然以中央集权为特征。因此分权毋庸置疑是改革的题中应有之义，这在“放权让利”这一改革开放初期的政策方针中已经体现得非常明显。类似的情况，我们在苏东国家中也能见到。但与这些国家不同的是，中国的改革取得了非同一般的成绩，长期保持了经济的高速增长。这就使得在转型国家中，中国最适合作为财政分权促进经济增长的样板。在探讨

中国的财政分权与经济增长关系的论文中，确实有相当一部分持正面肯定的态度（Oi 1992，1999；Shirk 1993；Wong 1992；Lin and Liu 2000）。它们指出，财政分权为中国的地方政府和企业分享经济成果创造了条件，从而促进了资本的合理配置，推动了经济增长。Montinola, Qian and Weingast（1995），Qian and Weingast（1997）和 Roland（2000）因而强调，中国的分权创造了一种不同于西方发达国家联邦制的“市场保护型”联邦制。1994年具有明显财政联邦制特征的分税制改革，是支持这一观点的重要事实依据。

但另一方面，相反的意见也存在，并且在较近一段时期更为引人注目。Zhang and Zou（1998，2001）得出了和 Lin and Liu（2000）相反的经验研究结论，这在上文已经提及。此外，也有学者质疑中国式的财政分权的性质及其对经济可持续发展的意义。

中国式分权的一大特点是财政分权与政治分权的不同步。Blanchard and Shleifer（2001）在比较中国与俄罗斯经济增长的差别时，强调中国中央政府的政治集权是约束地方政府行为，促进经济增长的关键。在向市场经济转型的过程中，俄罗斯的地方政府由于两类问题而成为经济增长的阻碍力量。一是政府俘获，即老企业依靠地方政府保护自己在经济中的优势地位，免遭新兴企业的竞争；二是租金竞争，即中央政府丧失了管理控制各级各类行政机构的能力，而它们都具有向新兴企业索取“租金”的能力，以至于新企业无法发展壮大。但在中国，强有力的中央政府通过有效的对地方官员的奖惩手段，抑制了地方政府这两种可能的行为倾向（Huang 1998）。因此他们认为，同样是转型国家的财政分权，是否与政治集权相配合，是决定中俄两国经济绩效差别的主要原因。换言之，在利用财政分权保护经济市场的同时，还要利用政治集权来克服政治市场的弊病。

与此形成鲜明对比的是，在五年之后，同样是基于中国财政与政治分权的不同步，Yang（2006）提出了明确的反对意见。他以 20 世纪 90 年代后期以来中国印花税分享比例、增值税退税比例和个人所得税分享比例所发生的单方面有利于中央政府的变化为证，说明中央政府的政治集权意味着在中国实际上不存在任何形式的财政联邦制，更不用说“市场保护型”的联邦制了。他据此指出财政分权不是推动中国经济快速增长的主要因素，对此加以过多的强调只会使人们忽视那些真正重要的因素——如中国维持世界工厂地位所依靠的成千上万月薪工资不足 100 美元的劳动者。他进一步指出，这种以高度不平等为代价的经济增长方式，势必危及自中国未来的发展。

（二）对 1994 年分税制改革效果的讨论

自 1998 年爆发严重内需不足以来，中国经济增长中存在的问题得到了应有的重视。国

内学者的研究显示,经济增长中很多问题的形成与财政分权(更具体地说,1994 年中国的分税制改革)有着直接或间接的关系。

1、自分税制改革以来,中国经济增长方式由“粗放”向“集约”转变的方针未能实现。

衡量经济增长方式是粗放的还是集约的,主要看的是全要素生产率在经济增长中的贡献如何。因此实现经济增长模式从“粗放型”向“集约型”的转变,也就是提高全要素生产率对经济增长的贡献水平。因此在 1996 年我国政府提出的“两个根本性转变”之一,就是实现经济增长方式从“粗放型”向“集约型”转变。但根据测算,我国自分税制改革以来,全要素生产率的增长一直呈下降趋势。郑京海和胡鞍钢(2005)的研究显示出,中国经济在 1978-1995 年间出现了全要素生产率的增长阶段(为 4.6%),而在 1996-2001 年间增长速度则大幅下降(仅为 0.6%)。郭庆旺和贾俊雪(2005)使用了三种方法对全要素生产率进行估算,发现 1979-1993 年间中国的全要素生产率呈现涨跌互动的局面,而从 1993 年以来,则呈逐年下降趋势。他们的结论是,1979-2004 年中国经济增长中全要素生产率的贡献不大,粗放型的增长模式始终没变。显然,中国经济走了一条与实现根本性转变背道而驰的道路。

有学者认为 1994 年的分税制改革对这种情况的出现起到了推波助澜的作用。靳涛(2006)指出,改革开放初期中国的经济增长主要是一种由短缺经济过渡到商品经济的报复性经济增长,这种增长可以看作是由投资和需求共同推动的。而在 1994 年之后,分税制的实行在赋予地方自主性的同时,也使得经济增长成为考核各地政府政绩的主要指标,从而导致地方政府的行为方式发生了重大改变。为了在“GDP 竞赛”中取得优胜以便彰显政绩,各地纷纷通过扩大基础设施投资水平、改善投资环境来吸引投资,因此在 1994 年之后,中国全社会固定资产投资规模不断攀升,在其结构中地方政府主导的国内贷款与自筹和其他资金这两部分内容增长的更为迅速。正是由于分税制造成的政府对于基础设施投资的过度偏好,使得正常的资源配置发生扭曲,在推动经济持续高增长的同时,“高投入、低回报”的增长模式也愈演愈烈。

2、自分税制改革以来,中国地区间经济增长状况差异日益扩大。

1994 年分税制改革的目标之一,就是通过规范地方政府的事权与财权及相关转移支付制度,缩小地方政府间的财政收支差距,并进而推动地区间收入分配水平的改善。但 OECD(2006)发表的一份研究报告显示了相反的后果,衡量省际间人均财政支出不平等的泰尔指数从 1995 年的 0.16 上升至 2003 年的 0.21,相应的,衡量省际间人均财政收入不平等的

泰尔指数从 1995 年的 0.22 上升至 2003 年的 0.35。在政府投资主导经济增长的格局下，财政收支差距的拉大，必然反映到不同地区间经济增长的差异上。经验研究（殷德生 2004，张晏和龚六堂 2005）也支持了这一结论。

另外，在计划经济时代，中国的财政与银行之间存在紧密的联结关系，这种关系直到今天仍是中国政府融资体制中的一个突出特征。这使得财政分权状况的变化势必也对金融体系的信贷供应状况产生作用，进而影响经济增长。张军和金煜（2005）指出，1994 年分税制改革后，各地政府对银行信贷分配的干预程度发生了明显的改变，内地的“金融深化”指标（以地区银行对非国有企业的贷款作为衡量指标）在 1996 年以后开始恶化并显著低于沿海。出于政绩竞争的考虑，地方政府必须为了实现更快的经济增长而大力改善地方公共服务和基础设施的水平，改善投资环境。但分税制对于贫穷地区的地方政府较为不利（黄佩华 2005），迫使它们不得不通过向银行借款来获得资金，这实际上就加大了对银行系统的信贷决策和信贷行为的干预与影响力。由此导致的银行资金配置的低效率，在一定程度上导致了地区间经济增长差异的扩大。

（三）总结

对财政分权与经济增长之间关系的讨论，至今仍然未能有非常明确的结果。现有研究大都认可财政分权与经济增长之间存在相关性，但到底是正相关还是负相关，则在很大程度上依赖于政府间关系的制度设计，以及产生这样一套制度的具体国情。传统财政分权理论对于分权效果的乐观估计，已被证明是缺乏依据的，在巴西、阿根廷和中国等案例研究中，我们都能看到某些制度上的缺陷所造成严重后果，如收入分配失衡和宏观经济不稳定，甚至导致经济增长过程的中断。但若以此来否认财政分权的积极意义，论据也欠充分。正如本文曾提到的，财政分权对于经济增长的影响，应当上升到经济发展的层面上来进行判断。全球市场的形成与发展，以及各国内部市场化程度的提高，都要求更加灵活和具有创新精神的政府体制与之相适应。第二代财政分权理论并未否认这一论点，而是通过与内生经济增长理论的结合，更加深化了这一主题。如何更好地理解财政分权对经济增长各要素的具体影响，如何设计更加合理的中央-地方合作与激励制度，这对于政策实践和理论发展来说都是重大的挑战。

从我们对财政分权与经济增长这一主题的回顾来看，中国面对的问题并非独特。相互冲突的经验研究结论，制度设计对于结果的显著影响，这几乎已成为这类研究的普遍特征。具体到中国财政分权未来的发展走向，Oates（2005）所认为的财政分权是一个“演进”过

程的观点是耐人寻味的。所谓演进,意味着进步只能在不断地淘汰错误的过程中才能得到实现,也意味着只有存在足够的多样性才能保证既能从错误中学习,又不至于被错误所毁灭。从当前来看,中国的经济转型过程虽然并不像一些学者所认为的是一场“没有失意者的改革(Reform without losers)”(Lau, Qian and Roland 2001),但中国也并没有因为存在问题而丧失继续演进的活力。在财政分权问题上,在各地自发出现的“乡财县管”、“省直管县”、“强县扩权”等不同形式的政府体制改革,以及学术界就是否应减少政府层级所展开的讨论(贾康和白景明 2002, 2003; 杨之刚和张斌 2006),都是这种活力并未消退的表现。

参考文献:

1. Aghion, Philippe and Howitt, Peter (1998). *Endogenous growth theory*. The MIT Press, Cambridge.
2. Akai, N., Y. Nishimura, and M. Sakata (2004), *Fiscal decentralization, economic growth and economic volatility—Theory and evidence from state-level crosssection data for the United States*, Discussion Paper Series 03-F-2, The Center for International Trade Studies, Faculty of Economics, Yokohama National University.
3. Arzaghi, Mohammad and Henderson, J. Vernon, 2005. "[Why countries are fiscally decentralizing](#)," [Journal of Public Economics](#), Elsevier, vol. 89(7), pages 1157-1189, July.
4. Arrow, K. (1970). "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-Market Allocation." In *Joint Economic Committee, The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*, Vol. I. Washington, D.C.: U.S. GPO.
5. Bardhan, P. and D. Mookherjee (2000), *Capture and Governance at Local and National Levels*, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 90, 135 – 139.
6. Barro, R. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy* 98, 108-125.
7. Barro, Robert J., and Sala-i-Martin, Xavier. *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill, 1995.
8. ----. "Convergence," *Journal of Political Economy*, vol. 100 (April 1992), pp. 223-51.
9. Behnisch, A., T. Buettner and D. Stegarescu (2001), "Public Sector Centralization and Productivity Growth: A long-term View on the German Experience", Conference paper, 57th Congress of the International Institute of Public Finance (IIPF), A-Linz, August 27-30, 2001.
10. Blanchard, Olivier J. and Shleifer, Andrei, "Federalism With And Without Political Centralization. China Versus Russia", *IMF STAFF PAPERS* 48: 171-179 Sp. Iss. SI, 2001.

11. Borck, Rainald and Pflüger, Michael, "Agglomeration and Tax Competition" (February 2004). IZA Discussion Paper No. 1033.
12. Brennan, G. and J. M. Buchanan. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
13. Breuss, F., Eller, M., (2004b) "Fiscal Decentralisation and Economic Growth: Is There Really a Link?" CESifo DICE Report, *Journal for Institutional Comparisons* 2(1): 3-9.
14. Buchanan J.M. and Wagner R.E. (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York et al. 1977.
15. Davoodi, H. and H. Zou (1998), "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study", *Journal of Urban Economics* 43, 244-57.
16. Desai, R.M., L.M. Freinkman and I. Goldberg (2003), "Fiscal Federalism and Regional Growth, Evidence from the Russian Federation in the 1990s", *World Bank Policy Research Working Paper* no. 3138.
17. Döring, Thomas, "Räumliche Externalitäten von Wissen und ihre Konsequenzen für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs" [Erscheint in: Färber, G. (Hrsg.), *Räumliche Aspekte des föderativen Systems*, Hannover 2003] .
18. Feld, Lars P. , Horst Zimmermann and Thomas Döring, No 200430, *Working Papers from Philipps-Universität Marburg, Faculty of Business Administration and Economics, Department of Economics (Volkswirtschaftliche Abteilung)* .
19. Fisman, R. and R. Gatti (2002), *Decentralization and Corruption: Evidence across Countries*, *Journal of Public Economics* 83, 325 – 345.
20. Flaman, Richard. 1999. "Decentralization: a Sampling of Definitions", Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance, UNDP.
21. Goodspeed, T. J. (2002). "Bailouts in a Federation," *International Tax and Public Finance* 9, 409–421.
22. Grossman, G.M. and E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*. MIT Press, Cambridge, Mass. 1991.
23. Henderson, J. Vernon, "The Effects of Urban Concentration on Economic Growth" (January 2000). NBER Working Paper No. W7503.
24. Huang, Y., 1998, *The industrial organization of Chinese government*, Working paper 99-076, Harvard Business School.
25. Kim, Sang Loh. 1995. "Fiscal Decentralization, Fiscal Structure, and Economic Performance: Three Empirical Studies," University of Maryland, Ph.D Dissertation.
26. Krugman, P. (1987), "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher: Notes on Trade in the Presence of Dynamic Scale Economies", *Journal of Development Economics* 27, 41 – 55.
27. -----, (1991), *Increasing Returns and Economic Geography*, *Journal of Political Economy* 3,

- 483 – 499.
28. -----, (1999), *The Role of Geography in Development*, *International Regional Science Review* 22, 142 – 161.
29. Lawrence J. Lau & Yingyi Qian & Gerard Roland, 2001. "Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 108(1), pages 120-143, February.
30. Levine, Ross, and David Renelt. "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions," *American Economic Review*, vol. 82 (September 1992), pp. 942-63.
31. Lin, J.Y. and Z. Liu (2000), "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China", *Economic Development and Cultural Change* 49(1), 1-23.
32. Lockwood, B. (1999). "Inter-Regional Insurance," *Journal of Public Economics* 72, 1–37.
33. Lucas, Robert E., Jr. "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, vol. 22 (July 1988), pp. 3-42.
34. Mankiw, N.G., D. Romer and D.N. Weil (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 107(2), 407-37.
35. Martinez-Vazquez, J. and R.M. McNab (2001), "Fiscal Decentralization and Economic Growth" Working Paper no. 01-01, International Studies Program, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University.
36. -----, "Fiscal Decentralization and Economic Growth." *World Development* 31.9 (Sept 2003): p 1597(20).
37. Montinola G, Qian Y, Weingast BR. 1995. "Federalism, Chinese style: the political basis for economic success." *World Polit.* 48(1):50– 81.
38. Mulder, A. (2004) *Government Dilemmas in the Private Provision of Public Goods*, Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management (ERIM).
39. Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
40. Oates, W. E. (1972). "Fiscal Federalism". New York: Harcourt Brace Jovanovich.
41. -----, (1985). "Searching for Leviathan: An Empirical Study," *American Economic Review* 75, 748-757.
42. -----, (1989). "Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections," *American Economic Review* 79, 578-583.
43. -----, (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature* 37, 1120 – 1149.
44. -----, (2002). "Fiscal and Regulatory Competition: Theory and Evidence," *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 377–390.
45. -----, "Toward a second-generation theory of fiscal federalism, " *International Tax and Public Finance* 12.4 (August 2005): p349(25).
46. OECD, "Taxing Powers of State and Local Government." *OECD Tax Policy Studies* 1 (1999).

47. OECD, "China in the Global Economy: Challenges for China's Public Spending toward Greater Effectiveness and Equity", 2006, p69, table 3.1.
48. Oi J. 1992. "Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China. " *World Polit.* 45(1):99-126.
49. ----- . 1999. "Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform. " Berkeley: Univ. Calif. Press
50. Ramanadham, V.V. (1989) 'Privatisation: The UK experience and developing countries', in: Ramanadham, V.V. (Ed.) *Privatisation in Developing Countries*, London and New York: Routledge, pp. 3-93.
51. Rodden, J. (2003). "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government," *International Organization* 57, 695-729.
52. ----- . (2004). "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement," *Comparative Politics* 36, 4: 481-500.
53. -----.(2006) . ["Hamilton's paradox : the promise and peril of fiscal federalism."](#) Cambridge ; New York : Cambridge University Press.
54. Rodden, J. and S. Rose-Ackerman (1997), "Does Federalism Preserve Markets?", *Virginia Law Review* 83, 1521 – 1572.
55. Rodden, J., G. S. Eskeland and J. Litvack (eds.). (2003). "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. " Cambridge, MA: MIT Press.
56. Roland, G., 2000, "Politics, Markets , and Firms: Transition and Economics, " MIT Press, Cambridge, MA.
57. Qian, Y. and B. R. Weingast. (1997). "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives* 11, 83-92.
58. Rebelo, Sergio. "Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy*, vol. 99 (June 1991), pp. 500-21.
59. Romer, Paul M. "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*, vol. 98 (October 1990), pp. S71-S102.
60. ----- . "Capital Accumulation in the Theory of Long-Run Growth," in Robert J. Barro, ed., *Modern Business Cycle Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989.
61. ----- . "Increasing Returns and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy*, vol. 94 (October 1986), pp. 1002-37.
62. Samuelson, P. A. (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics* 36, 387-389.
63. -----(1954). "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics* 37, 350-356.
64. Schnellenbach, J. (2003), "Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit: Eine theoretische Untersuchung zur Rolle des fiskalischen Wettbewerbs als Wissen generierender Prozess", Dissertation, Universität St. Gallen 2002.

65. Seabright, P. (1996). "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model," *European Economic Review* 40, 61–89.
66. Sheshinski, Eytan, and Luis F.L. ópaz-Calva, 2003. "Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence." In K.Basu, P.Ray, eds., [Markets and governments](#). Oxford, UK.: Oxford University Press.
67. Shirk S. 1993. "The Political Logic of Economic Reform in China. " Berkeley: Univ. Calif. Press
68. Solow, R.M. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 70, 65-94.
69. Stein Ernesto, "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America", *Journal of Applied Economics* 2, 2 (November 1999), 357-91.
70. Strumpf, K.S. (2002), "Does Government Decentralization Increase Policy Innovation? ", *Journal of Public Economic Theory* 4, 207 – 241.
71. Summers, Robert, and Alan Heston. "A New Set of International Comparisons of Real Product and Price Levels Estimates for 130 Countries, 1950-1985," *Review of Income and Wealth*, vol. 34 (March 1988), pp. 1-25.
72. Tanzi, Vito. 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects," in *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995. Washington: World Bank.
73. Thießen, U. (2003), "Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High-Income OECD Countries", [Fiscal Studies](#), Volume 24, Number 3, September 2003, pp. 237-274(38).
74. Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64, October, 416-24.
75. Treisman, Daniel. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study," *Journal of Public Economics* 76, 3 (June 2000), 399-457.
76. ----. (2002), "Decentralization and the Quality of Government", Unpublished Manuscript, UCLA.
77. UNDP, "Factors to Consider in Designing Decentralized Governance Policies and Programmes to Achieve Sustainable People -Centered Development, Management Development and Governance Division", February 1998.
78. Wibbels, Erik. "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance", *American Journal of Political Science* 44 (October 2000), 687-702.
79. Weingast, B.R. (1995), The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, *Journal of Law, Economics and Organisation* 11, 1 – 31.
80. Woller, G.M. and K. Phillips (1998), "Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation", *Journal of Development Studies* 34(4), 139-48.
81. Wong C. 1992. "Fiscal reform and local industrialization: the problematic sequencing of

- reform in post-Mao China. " *Mod. China* 18:197–227.
82. Young, A. (1991), "Learning by Doing and the Dynamic Effects of International Trade", *Quarterly Journal of Economics* 106, 369 – 406.
 83. Young, Alwyn, "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China," *Quarterly Journal of Economics* Vol, CXV, 2000. p. 1091 — 1135.
 84. Yilmaz, S. (1999), "The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance", National Tax Association, Proceedings of the 92nd Annual Conference on Taxation, US-Atlanta, October 24-26, 1999, 251-260.
 85. Zhang, T. and H. Zou (1998), "Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China", *Journal of Public Economics* 67, 221-40.
 86. ----- (2001), "The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With applications to China and India", *China Economic Review* 12(1), 58-81.
 87. Xie, D., H. Zou and H. Davoodi (1999), "Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States", *Journal of Urban Economics* 45, 228-39.
 88. 郭庆旺和贾俊雪：“中国全要素生产率的估算：1979-2004”，《经济研究》，2005 年第 6 期。
 89. 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 期：29-46。
 90. 贾康和白景明：“中国地方财政体制安排的基本思路”，《财政研究》，2003 年第 8 期。
 91. 靳涛：“资本倚重、投资竞争与经济增长——中国转型期经济增长的再思索(1978～2004)”，《统计研究》，2006 年第 9 期。
 92. 马珺：“公共品概念的价值”，《财贸经济》，2005 年第 11 期。
 93. 杨之刚和张斌：“中国基层财政体制改革中的政府级次问题”，《财贸经济》，2006 年第 3 期。
 94. 殷德生：“最优财政分权与经济增长”，《世界经济》，2004 年第 11 期。
 95. 张晏和龚六堂：“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（总第 19 期）。
 96. 郑京海和胡鞍钢：“中国改革时期省际增长率变化的实证分析：1979-2001”，《经济学季刊》，2005 年第 1 期。