

# 分权下的地方政府与中国区域经济协调发展

## ——一个新制度经济学角度解释

李子明

(武汉大学 经济与管理学院, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 中国经济高增长的奇迹来自财政分权化后地方政府促进本地经济的积极性, 然而却隐含着地区经济结构不协调和环境不可持续的制度后遗症。因此本文从新制度经济学的角度, 引入对地方政府和中央政府博弈过程中的事权范围的界定和推导, 分析不完全契约结构中的利益分配对经济绩效的影响, 从一个新角度解释重复建设和地区环境问题在分权制下存在的原因, 并提出构建服务型政府的方向是解决问题的关键。

**关键字:** 分权; 地方政府; 不完全契约; 事权; 协调

**中图分类号:** F061.5

**文献标识码:** A

### 一、引言

探寻中国“经济高增长奇迹”背后的逻辑, 制度与权利格局的变迁对资源配置的影响被广泛关注。广为接受的观点认为, 从 20 世纪 70 年代末开始的放权让利带来了经济体制中激励结构的改变, 有助于中国经济改革的效率增进。在区域经济发展中, 中央对地方政府下放财权和经济管理权限的行政性分权尤其是财政分权改革以及与之相适应的行政体制, 提高了地方政府在经济转型中的积极性, 从而促进了经济的增长。钱颖一, Weingast 等从政府体制角度提出“保持市场化的联邦主义”及“中国特色的联邦主义”行政分权和以财政包干为内容的财政分权改革。该假说强调其维护市场 (market-preserving) 的功能, 然而事实上地方政府为了增加财政收入和保护本地劳动力的就业, 保护本地的资源、市场和税基而各自为战, 为寻求高额利润而过度进入某一行业 (沈立人、戴园晨, 1990, 银温泉、才婉如, 2001, 白重恩, 2004), 由此造成的区域市场分割中的“重复建设”<sup>①</sup>和“地方保护主义”, 地方政府对企业的管制和对投资的干预, 对环境污染的姑息, 一系列短期行为不但扭曲了的建立统一、竞争、开放、公平的市场经济的方向, 且造成经济虚高增长下的结构扭曲和不可持续发展<sup>②</sup>。

在集中的人事权和以传统 GDP 相挂钩的官员评级的政治体制这一背景下, 周黎安 (2005) 利用锦标赛模型的思想建立了一个地方官员政治晋升博弈的简单模型, 分析了对地方政府的晋升考核激励机制中由于对地方政府官员行为对邻近地区有利溢出效应的激励不足, 故导致地方保护主义与恶性竞争。但其模型没有解释地方政府为什么不采取差异化战略, 加入区域分工从而获得长期的区域贸易的比较优势。陆铭、陈钊、严冀 (2004) 提出在收益递增的情况下, 落后地区不加入分工体系可以提高自己在未来分配分工收益的谈判地位, 甚至可能实现对发达地区的赶超, 因此会出现不分工的局面。但是这里的隐含假设是各期地方政府的政策选择应是动态一致的, 但在现行刚性政府官员任期制下如何避免短期行为, 却未能解答。林毅夫、刘培林 (2003) 认为改革以来中国的地方保护和市场分割是重工业优先发展的赶超战略在分权式改革下的逻辑延伸。为了消除地方保护和市场分割, 促进经济增长, 须放弃赶超行为并解决传统赶超战略所遗留下来企业缺乏自生能力和社会负担。胡书东 (2001)

则从宏观的财政制度变迁角度解释中央与地方政府的关系,认为传统的统收统支体系内生于重工业优先发展的赶超战略与我国资源稀缺的资源禀赋的矛盾,计划经济管理信息缺乏造成监督和产供销信息传递效率低下,引致财政的分权,由于短缺经济下投入产出难以达到原先的综合平衡,区域间前后向供给不足,区域内自求平衡的目的和短边原理,导致诸侯经济。区域内经济信息分散于微观主体,从而导致区域内市场机制的引入与地方保护主义的同时存在。

制度经济学从动态角度对财政分权与经济增长进行分析来解释中国经济改革的制度变迁路径。杨瑞龙(1998, 2000)就认为分享剩余索取权和拥有资源配置权的地方政府在我国向市场经济体制过渡的一定阶段中扮演了制度变迁中“第一行动集团”的角色,进而提出了“中间扩散型制度变迁方式”<sup>③</sup>理论假说。在考虑财政包干制到分税制的制度变迁过程时,广泛认为分税制的建立是解决中央与地方利益分配中的“块块”问题,破除“诸侯经济”创造条件,但由于我国 94 税改后的分税制并非完善,财政分权和政府行政垂直集权之间存在根本的矛盾;政府之间的财政关系缺乏宪法和法律的保障,不合理的事权和税权安排等导致地区的恶性竞争成为重复建设和区域环境问题的原因,但是这其中是否忽略考虑了利益分配结构中的内在逻辑和未考察的变量?因此本文需要在充分认识改革三十年分权改革与市场化的轨迹中,从新制度经济学的角度分析区域经济发展中存在的问题。首先推广张五常的佃农理论的部分局限条件,确定财政分权过程中财权,事权和经济事权的范围的关系,以解释分税制改革的动力机制,其次从不完全契约的角度分析中央和地方在区域经济增长中的剩余权索取与重复建设和环境保护支出的关系,在既定行政制度的约束下,事权范围的变化和剩余权的索取发挥了重要作用。最后结合区域发展中的问题提出进一步转变政府职能的方向。

## 二、 基于佃农理论的中央—地方政府的分成合约

### (一) 推广的约束条件

张五常基于亚洲农业和台湾土地的改革制度的实践,在佃农理论中从地主的制度选择角度详尽地研究了分成租佃这种合约形式,并得出了分成租佃有效的结论。即在私人产权的条件下,无论如何安排土地制度(由地主自己耕种,或雇人耕种,或按固定比例租佃,还是分成租佃),在交易成本为零时,资源配置的效率是相同的。“交易费用的存在使合约选择趋于资源使用的边际相等。要获得某种明显的边际不相等,交易成本会非常高,以至只能选择一次支付的合约,或交易成本高得无法确定资源单位的数量及价格。”<sup>④</sup>《交易成本、风险规避及合约安排的选择》中交易成本和风险规避的补充解释了分成制长期存在的原因。其中定租制或工资制中对劳动者的“偷懒或卸责”行为的监督成本较高,同时农业劳动者有规避风险的偏好。地主让渡土地的使用权,享有田底权,佃农投入劳动,按合约的规定享有田面权。并推导出:地主的非法性补偿性支付与租佃权再安排使政府控制最高地租比例的效果无法达到;通过增加耕地上耕作集约程度可应对政府减少地租在年产出中所占的份额。局限条件:(1)土地是私产,由地主随意处置买卖租赁,完全转让;佃农的投入资源为私有;(2)农户和地主都处于竞争的背下。即存在竞争性的雇农劳动力市场,雇农工资可视为佃农放弃被雇佣的机会成本,佃农劳动的边际产品等于工资率。地主面临竞争的土地市场,不会对不同生产率的佃农差别对待。因为雇佣边际外的(生产力较低的)佃农的地主将会把生产力较高的佃农从实行区别对待的地主那里争取过来,即使这种差别对待不花任何成本。农户的分成所得在竞争下等于另谋高就的工资,地主的分成所得等于另找租客的租值;(3)地租为百分比的形式;(4)土地经营的风险以预期价格的方差衡量。

其中张五常明显回避关于对不同合约安排的风险回报的研究,因为没有构建出具体的和适用范围较广的交易成本函数。另一点是回避了执法水平或努力程度对合约选择的影响。

因此,在推广佃农理论的过程中本文将不断放宽或改变约束条件,对结合产权经济学和不完全契约理论的观点对以上两点进行补充,或许对税制改革与权力关系对经济发展结果的评估会有新的发现。

借用佃农理论对经济主体划分,借鉴市场信息分散(Hayek,1945)的观点,地方政府对区域经济发展的信息多于中央政府而处于代理一方,中央政府与地方政府形成委托-代理关系。假定在封闭经济中,中央政府是专制仁慈的家长式政府,是全体人民的代理人且以社会效用最大化为目标,包括经济的发展与区域的协调等多元目标,在经济增长中的地位相当于地主。各地方政府是利维坦型政府,处于佃农地位。对应的佃农理论的约束条件为:(1)国土的所有权归以代表最广大人民利益的中央政府,地方政府享有所属地开发审批权(2)地区之间对流动资本存在水平的竞争关系,主要表现为提供各种税收--服务组合,一方面提供优惠税率和税收减免,一方面加大发展性财政支出,提供有利于企业投资的公共品和服务。对中央政府优惠政策的获取具有垂直性竞争。地方政府官员的政绩和升迁与前一期经济绩效(地方GDP的增速、固定资产投资额、招商引资数量)挂钩,由中央或上级政府垂直任命,政府官员的晋升激励机制可视为一种竞争的动力。尚不存在地方政府官员的水平竞争和直接民主选举过程;若假设地方与中央的关系形同联邦制或如欧盟的情况,即不存在垂直晋升激励,地方政府的收入满足服务型政府提供公共服务的支出,若假设构建服务型政府,政府官员的收入以公务员的工资的形式来衡量,公务员的聘用相当于是完全竞争的,此时的财政为现在中央-地方财税关系的替代;(3)以税收分成率来表示中央-地方的收入划分结构(4)区域开发的风险以按政府推动型的生产过剩的投入产出率与综合平衡里昂惕夫投入产出率的标准差来衡量,用以测度重复建设的程度(5)交易成本为改革的福利损失,即财政收支平衡与剩余权索取后中引起高额预算外收支的福利损失。考虑环境保护问题则为传统GDP与绿色GDP的标准差。考虑重复建设的市场退出的障碍及沉没成本,即为转产和资本跨地区重组后所造成的失业和人力资本贬值,有资产专用性的固定资产贬值等。

## (二) 中央—地方政府的财权与事权的分成合约

### 1.事权的界定

为便于量化,财政学倾向于由支出责任来反映事权,但政府间的事权划分不仅包括满足公共服务需要的财政支出,而且我国政府在经济建设中的职能定位不仅仅在与公共物品的提供,还包括其参与市场的行为的剩余权获取,这一界定和定量分析相当模糊。我国宪法规定中央政府拥有最广泛的事权,但参见表1,除了少数事权如外交、国防等专属中央政府外,各级政府间并无明显区别。《预算法》保证地方预算自主权,但仅泛泛地划分了中央-地方政府的支出,一般是“下管一级”的办法,即由上级政府顺次决定其下级政府的支出划分。中国在法律上并非分权国家,因此在缺乏法律依据和约束情况下,中央和地方迄今为止的所有财政安排和事权调整都是中央和地方谈判妥协的结果,是根据中央和地方政府的“决定”、“通知”、“条例”来传达和执行(姚洋、杨雷,2003)。中央政府由于政治、行政上的权威地位,往往对事权和财权划分方案有主要的动议权和决定权。事权、财权的调整并未经过全国人大和地方人大,而主要在政府之间由行政渠道解决,故缺乏内在的稳定性和法律保障。不对称的上下级关系导致上级政府往往会将本身的任务推给下级政府,同时并不提供足额配套资金,这种强制的事权分配造成事权层层下放,财权逐步上收。支出责任和支出命令相脱节,是造成下级地方财政困难和大量预算外支出的重要原因之一,迫使下级政府通过增加收费来弥补经费不足,或者向上级政府讨价还价形成倒逼机制。94分税制改革默认了地方政府兴办一般竞争性投资项目的投资权,在现行计划切块分配投资的管理体制下,各级政府间只有计划审批权限的划分,而无按照各级政府应该承担的投资事权进行划分,政府因此更有动力动用自己已有的行政权利,尽管对经济增长的短期增长有益,但遗留下了长期的经济结构问题和可持续发展问题。

产权经济学中,巴泽尔认为由于物品的多重属性的存在对经济生活的各个领域都可以进行产权分析。人们获得、保持及放弃权利是一个选择问题,当某种权利收益将超过成本时,他们就会运用权利;当权利收益不足以弥补成本时就会将这些权利置于公共领域。在不完全契约理论中,其核心问题在于在不对称信息下的收入转移和不同风险态度当事人的风险分担。因为契约在订立之前总会因为有限理性,资产专用性或因巴泽尔的“产权的多重属性”而不能完全界定双方的权利界限,导致事前的最优契约失效。由于中央和地方的经济事权界定不清晰,契约的完整性进一步受到损害,“界定和控制权力成本高昂,就会出现某些人攫取他人财富的机会”<sup>⑤</sup>,因此对政府事权大小和剩余权的追索,以及相关的制度安排对经济绩效的影响,特别是考察重复建设和环境保护等市场非出清的状态应纳入本文的考察中。

## 2. 政府间收入的分配与决定模型

在中央政府与单一地方政府的财权和事权划分中,中央政府的目标是全国效用最大化,由于政府目标的多元性不便测度,故选取中央财政收入的最大化,从而中央才有余力调拨资源进行宏观调控。尤其在分税制之前,中央财政亏空的背景下,这一目标有利于解释税改后的经济增长中出现的制度问题和权力扭曲。

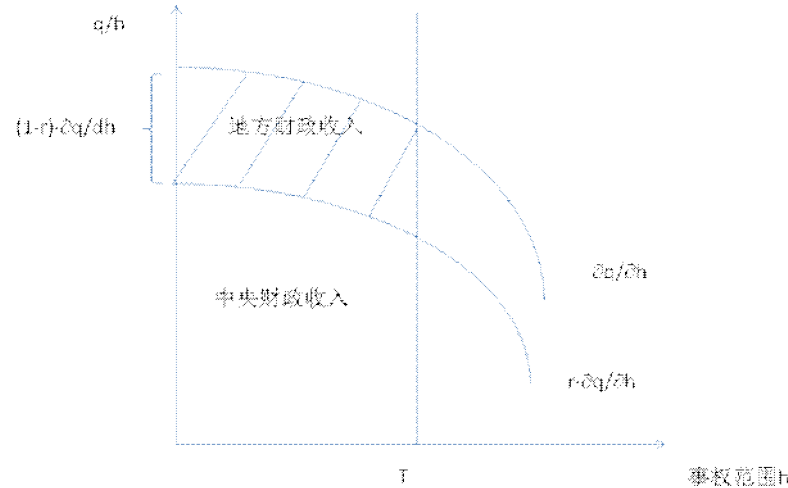


图 1 中央-单一地方在经济发展中的财权和事权关系

$h$  表示一个地方政府的经济事权范围,包括行政管理权,投资审批权等。以行政事业性收费,基金审批权和政府性基金规模等为指标。 $q$  为该地区以 GDP 计量经济产出,在地方政府在提供公共产品的财政支出不变的情况下,该地区的边际经济产量  $\partial q/\partial h$  随事权的增加而减少。假设在分级包干的税制下,中央与地方的税收划分为一个固定百分比的形式  $r$ ; 在分税制下,  $r$  取中央地方共享税中地方上缴的加权平均比例<sup>⑥</sup>。阴影部分面积表示地方财政收入,以下部分表示中央财政收入。如果在地方政府的其他公共支出不变<sup>⑦</sup>的情况下,地方政府在促进经济增长的边际努力大于零,地方政府就会尽可能地促进地区经济的增长。若中央政府为最大化中央财政收入,因而提高  $r \cdot \partial q/\partial h$  的曲线,直到地方政府的收入等于在联邦制或像欧盟组织形式下<sup>⑧</sup>的收入。实际中存在多地区的平行事权,使中央政府还可通过调整行政区划的个数  $m$  来最大化财政收入,但在分析事权扩大的情况时仅以单一地方政府为例。

假设地方  $i$  的经济产出函数为  $q_i=q(h_i,t_i)$ ,  $h_i$  可表示为该地区的投资的财税优惠政策中的减免,  $t$  为地方政府的公共支出服务规模, <sup>⑨</sup>

分税制下中央政府的财政收入为:  $R=m \cdot r \cdot q(h,t)$ ,

约束条件 (s.t):  $Wt=(1-r) q(h,t)$ ,

建立拉格朗日函数:  $L= m \cdot r \cdot q(h,t)- \lambda [Wt-(1-r) q(h,t)]$ ,  $W$  是服务型地方政府公共支出  $t$  在邦联制时的财政收入,分别对  $m$ 、 $r$ 、 $t$  和  $\lambda$  偏微分, 求得:

$$W=\frac{\partial q}{\partial t}$$

即政府在税收方面对经济增长的边际努力等于服务型政府在联邦制时的财政收入;

$$r=\frac{\partial q / \partial h}{\partial q / \partial h}=\frac{q-w t}{q}$$

即在均衡状态下, 事权范围对经济产出弹性等于经济产出减去公共服务支出后除以经济产量。

### 3. 加入其他财政支出的情况

地方政府财政支出划分为地方行政管理和各项事业费<sup>11</sup>, 地方统筹的基本建设, 技术改造支出<sup>12</sup>, 增拨企业流动资金, 支援农村生产支出, 城市维护和建设经费等。若设  $f$  为地方政府非经济建设支出,  $f=E+p_1t_1+p_2t_2+....$ =环保投入(目前暂未包含)+各项事业费。

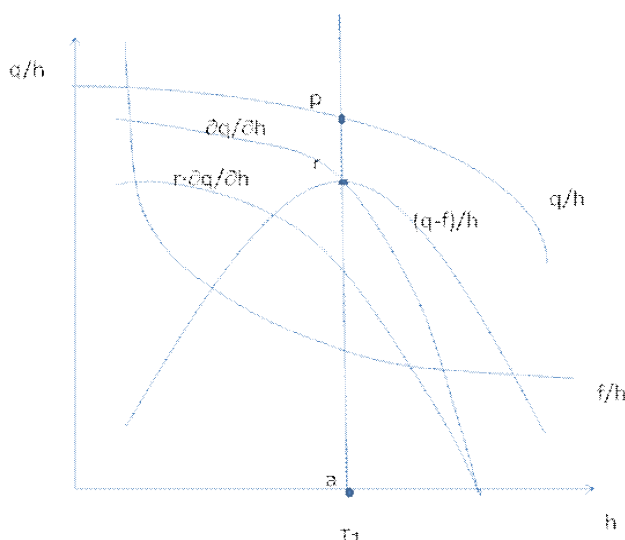


图2 中央--单个地方政府的税收分成

由图2所示,  $q/h$  与  $f/h$  之间的垂直距离限定了  $(q-f)/h$  曲线, 即单个地方政府的所缴税额, 也考虑了地方政府对本地的各项事业的支出, 相应的最佳上缴税率应为:  $r=\frac{\partial q / \partial h}{\partial q / \partial h}=\frac{(q-f) / h}{q}=\frac{q-f}{q}=\frac{w t}{q}$ , 因为在上面的数学论述中, 是假定在服务型政府的情况下, 政府支出仅为公共产品的提供, 因此  $f=Wt$ 。

## 三、事权范围, 风险和不完全契约

### (一) 中央-地方的分成合约与重复建设

#### 1. 重复建设的描述

“重复建设”指由于生产同类产品的企业数量过多, 造成全国总体生产能力过剩, 生产设备出现闲置的情况。合理的重复建设是由于市场供需的变动, 在不同的发展阶段有不同的产业表现形式; 而不合理的重复建设是由于信息不充分和体制不完善, 投资者在低水平盲目投资所形成的生产力过剩, 生产设备闲置, 以产业集中度, 生产能力利用率等为指标(魏后凯, 2001)。从单个地方政府来看政府在经济高速增长的作用。由于中国仍于资源稀缺的发展中国家, 根据罗森斯坦罗丹的“大推进”理论, 发展中国家政府将稀缺社会资源投入基础设

施建设与重化工业的发展可以较快的使经济从低水平均衡达到高级阶段,这就部分解释了中国经济高增长的奇迹,然而从全国整体来看,地方的个体理性导致全国集体的不理性。重复建设的长期不良后果表现在:产品结构趋同导致的库存积压,占用资金,影响企业的再生产,技术创新,专业化分工和企业规模经济,生产能力利用不足的社会资源浪费,而这些均需要地方政府的财政支出来弥补。而如果地方政府考虑本地区长期可持续发展和在建立全国统一大市场趋势下的未来区域分工的地位的选择,调整本地产业结构而进行跨区域资产重组,又面临国有企业重组的债务负担,人员安置等财政支出。这些可视区域开发政策选择的。又由于自上而下的政绩考核和任期制的刚性制度限制,地方政府便会有机会主义动机,向没有对其有直接约束力的辖区民众转嫁这些风险。因此中国经济高增长的奇迹还是以风险转嫁给民众为代价的。在事权层层下放,基层财政紧张情况下,民众就可能享受不到应有的福利保障和补贴,且还要承担更加恶劣的生存环境。

## 2. 重复建设和事权范围的调整

地方政府转嫁风险,在于调整事权的范围和财政支出的结构。地区  $i$  在不考虑全国统一市场的情况下经济产出为  $q_i(h,t)$ , 全国统一市场下工业品市场出清或在正常的重复建设范围内的全国经济产出为  $Q$ , 可以里昂惕夫的投入产出表来测度。地方政府在财政支出中对重复建设产生后果的支出本应记在  $f$  部分, 但实际却随事权的层层下放而并没有实际支出, 因此财政支出中对本地区非经济产出的投入是低于可持续发展的水平, 图 3 说明对经济产出和基础设施建设的投资对公共福利支出的挤出后事权范围的变化。

由于分税制比包干制的财权和事权更加统一, 硬化了制度安排, 减少了中央和地方的讨价还价动机,  $r$  可视为刚性不变的。但是, 由于中央-地方-辖区民众的两两间的不完全契约始终存在, 地方政府就会调整其事权范围, 从而获得全部剩余权, 并转嫁风险和成本。即不断改变  $h$  部分的构成, 增加  $h$  中对经济的投资权重, 缩减公共福利支出及重复建设带来的产业调整所发生的费用  $f$ 。如图 3, 其中  $f_1 > f_2$ , 有两条财政收入曲线, 最高点确定了两个分成比例, 且  $r < r'$ , 制度上仍规定地方与中央以  $r$  分成, 则地方就有动机扩大其在本地经济产出投资中的事权, 直到新财政收入曲线与事权范围确定的  $r'$  与相等, 其中阴影部分面积即为地方政府在促进本地经济增长的剩余权回报。因为地方政府在任期内并不支付重复建设所造成的损失, 且由于辖区居民没有以投票方式约束地方政府行为的机制, 因此地方政府就更不能真正代表居民利益, 剩余权回报被地方政府完全占有。

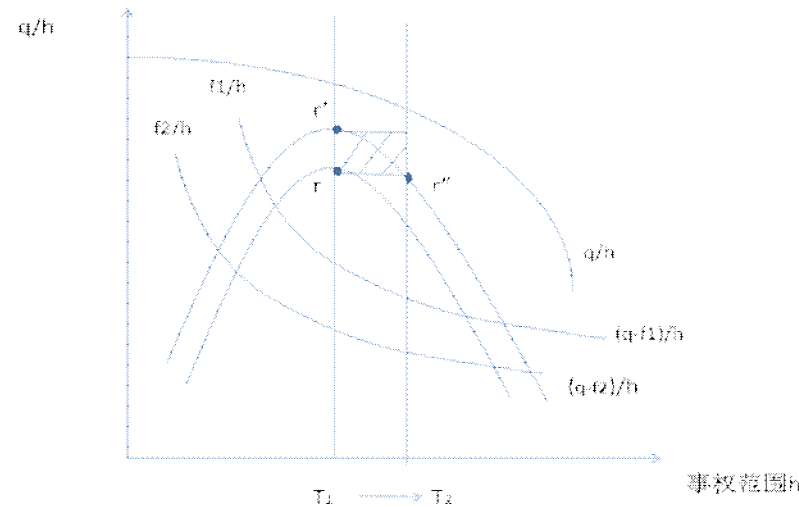


图 3 事权范围的变化



## （二）环境质量，环境投入的调整和事权范围的扩大

同理，在分权制下，地方政府之间为了吸引企业投资，往往会采取减低税负的策略，收入的降低可能导致公共品支出的下降，从而使得公共服务的产出达不到帕累托水平。公共服务下降的一个重要方面就是环境质量的下降：地方政府为发展本社区的经济，会降低环境质量标准以减轻辖区内企业治理污染的成本，结果辖区间政府竞争会导致过度的环境恶化。环境保护存在地区间和任期代际间的溢出效应，地方政府便倾向于采用减少环保支出。在实际中，有关环境保护的支出项目记在中央政府财政支出的经济建设支出一栏，因此，中央政府在环境保护的投资中成为主角，而地方政府只是委托监督环保政策的执行而已，只有当环境问题非常突出时，中央政府才会以强制手段关停并转，而非一开始就以有效的监督和激励机制来规范地方政府的环保执行力。在没有有效监督情况下的地方政府必然会消极执行环保政策，以维护其剩余权回报，且还会因为所持有的污染权证和行政管理权设租创租，不但无助于以传统技术产生污染的企业技术创新和产业升级，还使当地的居民成为环境污染最大的受损者。对环境保护的支出若能算在  $f$  内，则地区政府就会考虑缩小经济事权范围，更加偏重于辖区内环境的可持续性，从而提高环境保护的整体执行力。因此，地区的竞争与分权并不必然导致区域环境治理的低效，而是因为财权和事权范围界定后地方政府理性选择的结果。

## 四、总结

通过财政体系的不断完善和分权的构建，中国从计划经济到市场经济的转变和经济高速增长奇迹举世瞩目。而区域的协调可持续发展是经济高速增长奇迹后急需解答的课题。一个是结构问题，即建立全国统一，开放，竞争的大市场与促进区域之间的良性竞争和分工协作；一个是环境问题，即地区环境保护与当期经济增长速度的取舍。在垂直的行政晋升激励和刚性任期制下，又不存在民众为显示其偏好的投票制以制约地方政府获取剩余权回报的动机，地方政府就会转嫁经济高速增长的成本和风险。而地方政府与代表全民利益的中央政府的财税博弈中，也以地方政府调整经济事权的方式使经济增长的收益分配集中于地方政府。为此提出的构建服务型政府的目标需要充分考虑现有利益分配格局中的关系，以财政分权结构的完善入手，对症下药，并以政治体制改革为辅，以观后效，从而扫清大国发展之路上的体制障碍。

本文基于佃农理论和新制度经济学原理构建了中央—地方政府在分权中的利益关系以及相关的经济绩效，抽象出与中央政府相对立的地方政府的利益选择模型，而未对地方政府官员与地方政府收入进行区分，也未对各级地方政府进行深入探讨和分类，但是关键的道理是相通的，即政府有以事权谋取剩余权的倾向，并愿意通过调整事权范围转移成本及改革中的不确定性和风险。如果能使整体的多元目标与政府的行为倾向一致，因势利导，则可不断增进整体的福利水平，走向又好又快的经济发展之路。区域经济发展的活力也在于微观主体和基层政府的职能转换，因此，中国的区域可持续发展问题研究任重道远。

### 注释：

① 参见魏后凯《从重复建设走向有序竞争》中的描述

② 关于中国分权改革的负面影响的系统检讨，参见王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭：《中国的大国的发展之路——论分权式改革的得失》，载《经济研究》，2007（1）。

③ 杨瑞龙,杨其静:《阶梯式的渐进制度变迁模型——再论地方政府在我国制度变迁中的作用》,载《经济研究》,2000(03)。

④ 张五常:《佃农理论—应用于亚洲的农业和台湾的土地改革》,pp126,北京,商务印书馆,2001。

⑤ 参见奥瑟尔·奥尔森《集体行动的逻辑》。

⑥ 中央地方共享税包括增值税,营业税,资源税等,增值税中央分享 75%,地方分享 25%,证券交易税中央和地方各分享 50%,资源税其增量部分中央与地方按 1:0.3 系数确定。

⑦ 即除地方统筹的基本建设费+技术改造支出(企业挖潜改造资金,科技三项费用)+增拨企业流动资金。

⑧ 即中央政府无税收权。

⑨ 在分税制时假定各地区的优惠政策的效果是相同的,即  $q_i$  均相等。而在财政包干制下存在中央和地方的关于税率,上解率等的一对一的讨价还价情况,因此  $R$  取决于地方与中央谈判能力。制度实施成本不断上升,当超过成本等于收益的临界点后就偏离了帕累托改进的方向。地方政府的收益增加是建立在中央的收益受损的基础上的。因此作为暂时的而非长期的,权宜的而非制度的,增量的而非存量的过渡型改革举措,越来越与市场化进程不相协调,直接导致中央财政收入比重下降、宏观调控乏力、财政分配秩序混乱、国有资产流失、腐败滋生蔓延等负面影响,制度效率下降,原有的制度均衡再一次被打破,委托—代理关系的财政包干体制变迁势在必行。

中央政府的财政收入:  $R = \sum_i r_i \cdot q(h_i, t_i)$ , 约束条件 (s.t):  $Wt = (1-r_i) q(h_i, t_i)$ ,

建立  $i$  个拉格朗日函数:  $L_i = m \cdot r_i \cdot q(h_i, t_i) - \lambda_i [Wt - (1-r_i) q(h_i, t_i)]$ , 解得:

$$W_i = \frac{\partial q_i}{\partial t_i} \quad R_i = \frac{\partial q_i / \partial r_i}{\partial q_i / \partial t_i} = \frac{q_i - Wt}{1}$$

由算数平方根的关系,  $R$  的最大化应该是  $r$  均相等时的情况,因此不能达到最优化  $R$  的结果,这便是由财政包干制到分税制的强制性诱变的原因。

⑩ 包括地方统筹的基本建设+技术改造支出(企业挖潜改造资金,科技三项费用)+增拨企业流动资金

⑪ 包括行政管理费,支援经济不发达地区的发展资金,商业部门简易建筑支出,文教、科学、卫生事业费,抚恤和社会救济费,工业、交通、商业部门事业费,地质勘探费,价格补贴支出

⑫ 包括企业挖潜改造资金,科技三项费等



## 附录:

表 1 中央和地方政府在具体项目上的支出划分

| 级别 | 分类     |     | 政府性质    | 主要支出责任                                                       |
|----|--------|-----|---------|--------------------------------------------------------------|
| 全国 | 中央     |     | 全国型     | 中央政权运转;国家安全、外交;中央直属企业投资补贴;国家重点建设;宏观调控;部属高校教育;重点国有企业社保;中央所办文化 |
| 省级 | 省(自治区) |     | 区域型     | 本级政权运转;所属企业投资补贴;省内重大基础建设                                     |
|    | 直辖市    |     | 城市区域结合型 | 本级政权运转;所属企业投资补贴;城市建设                                         |
| 地级 | 地区     |     | 区域政府    | 本级政权运转;所属企业投资补贴;地区重大基础建设                                     |
|    | 地级市    | 辖县  | 城市区域结合型 | 本级政权运转;城市教育;所属企业投资补贴;城市建设;区内基础建设;失业、养老保险和救济                  |
|    |        | 不辖县 | 城市政府    | 本级政权运转;城市教育;所属企业投资补贴;城市建设;失业、养老保险和救济                         |
|    |        |     |         |                                                              |
| 县级 | 县      |     | 区域政府    | 本级政权运转;教育;医疗卫生;支援农村支出;区内基础建设和城镇建设;计划生育                       |
|    | 县级市    |     | 城市区域结合型 | 本级政权运转;教育;医疗卫生;支援农村支出;城市建设和区内建设;计划生育;失业、养老保险和救济              |
| 乡级 | 乡镇     |     | 农村政府    | 本级政权运转;农村教育;计划生育                                             |

资料来源:国家发改委宏观经济研究课题组:《公共服务供给中各级政府事权财权划分问题研究》,2005

## 参考文献

- [1]Yingyi Qian and Gerard Roland,1998. “Federalism and the Soft Budget Constraint” [M].The American Economic Review, Vol. 88, No. 5, pp. 1143-1162
- [2]Justin Yifu Lin and Zhiqiang Liu, 2000 . “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China” [M] .Economic Development and Cultural Change, Vol. 49, No. 1, pp. 1-21
- [3] Douglass C. North, 1984. “Government and the Cost of Exchange in History”. The Journal of Economic History [M], Vol. 44, No. 2, The Tasks of Economic History ,pp. 255-264
- [4]Freeman Holmer, 1968. “Management Research in State and Local Governments” [M], Source: Operations Research, Vol. 16, No. 6, pp. 1093-1099
- [5] John Joseph Wallis and Douglass C. North,1988. “Should Transaction Costs be Subtracted from Gross National Product?” [M],Source: The Journal of Economic History, Vol. 48, No. 3, pp. 651-654
- [6]F. A. Hayek, 1945. “The Use of Knowledge in Society” [M] .The American Economic Review, Vol. 35, No. 4 ,pp. 519-530

- [7]冯兴元:《我国各级政府公共服务管理事权划分的研究》[J],载《经济研究参考》,2005(26)。
- [8]郭家虎:《我国渐进式财政改革的宏观思考》[J],载《经济体制改革》,2004(3)。
- [9]林毅夫,刘培林:《中国的经济发展战略与地区收入差距》[J],载《经济研究》,2003(3)。
- [10]陆铭,陈钊,严冀:《收益递增、发展战略与区域经济的分割》[J],载《经济研究》,2004(1)。
- [11]沈立人,戴园晨:《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》[J],载《经济研究》,1990(3)。
- [12]王永钦,张晏,章元,陈钊,陆铭:《中国的大国的发展之路——论分权式改革的得失》[J],载《经济研究》,2007(1)。
- [13]杨瑞龙,杨其静:《阶梯式的渐进制度变迁模型——再论地方政府在我国制度变迁中的作用》[J],载《经济研究》,2000(3)。
- [14]杨瑞龙,聂辉华:《不完全契约理论:一个综述》[J],载《经济研究》,2006(2)。
- [15]姚洋,杨雷:《制度供给失衡和中国财政分权的后果》[J],载《战略与管理》,2003(3)。
- [16]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》[J],载《经济研究》,2004(6)。
- [17]周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》[J],载《经济研究》,2007(7)。
- [18]周民良:《不合理重复建设的形成机制与治理途径》[J],载《改革》,2000(5)。
- [19][美]巴泽尔:《产权的经济分析》[M],费方域,段毅才译,上海:上海三联书店、上海人民出版社,1997。
- [20]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》[M],上海:上海三联书店,上海人民出版社,2001。
- [21][美]科斯,阿尔钦,诺斯:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》[M],刘守英等译,上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994。
- [22][英]斯蒂芬·贝利:《地方政府经济学:理论与实践》[M],左昌盛等译,北京:北京大学出版社2006。
- [23]谭崇台:《发展经济学概论》[M],武汉:武汉大学出版社,2008。
- [24]魏后凯:《从重复建设走向有序竞争——中国工业重复建设与跨地区资产重组研究》[M],北京:人民出版社,2001。
- [25]叶振鹏,梁上敏:《中国财政改革二十年回顾》[M],北京:中国财政经济出版社,1999。

## **Local Government and Chinese Harmonious regional Economic Growth under Decentralization: An explanation from Neo-institutional Economics**

LI Zi-ming

**Abstract:** The key of Chinese high-speed growth miracle is local governmental positivity in boosting local economy after financial decentralization. However, it left the bugs of regional unharmonious and environmental unsustainable structure and institution. Therefore, this thesis would define and deduce the boundary of governmental responsibility during the bargain between local and central governments from a Neo-institution Economic angle. Then it analyzes how interest distribution in the incomplete contract affects economic performance and the new reason why repeated construction and regional environmental issues exist in decentralization. Finally, it puts that to build up service-oriented government is the key to solve such problems.

**Key words:** Decentralization; Local Government; Incomplete Contract; Responsibility; Harmonious Growth

收稿日期: 2008-11-16;