

中国式经济分权对外部失衡的影响机制

贾景鹏

(西南财经大学中国金融研究中心, 成都, 610074)

摘要: 本文从以中国式经济分权对地方政府的行为导向影响入手, 分析地方政府行为对货物贸易顺差和 FDI 两个子项目的重要影响, 综合得出结论认为中国式经济分权通过对地方政府行为导向的影响间接地影响了我国经济的外部失衡, 并构建出中国式经济分权对经济外部失衡的影响机制。

关键词: 外部失衡; 中国式经济分权; 财政分权; FDI

引言

中国自改革开放以来, 外向型的经济发展战略使中国日渐与世界融为一体, 中国利用自身低成本的人力资源等比较优势发展加工贸易而成为世界的加工工厂, 推动了中国经济的快速发展。但与此同时, 中国国际收支账户逐渐失去平衡, 而且失衡速度不断加快。从 20 世纪 90 年代中期以来, 除 1998 年因东南亚金融危机的影响导致资本与金融项目逆差外, 中国国际收支出现持续的经常项目顺差、资本与金融项目顺差并存的局面, 并且经常项目、资本与金融项目的顺差规模不断加大, 与“双顺差”伴随的是中国外汇储备不断增加, 外汇储备规模截止 2011 年底已达 3.2 万亿美元, 严重的外部失衡状况已给我国经济带来诸多不利影响。

国内外学者对中国这一罕见的国际收支失衡状况的原因主要从全球经济失衡和国内经济结构失衡两方面进行了系统的分析, 本文在众多学者分析的基础上认为, 导致中国经济外部失衡的根本性或者深层次原因应是国内经济结构的失衡。而中国内部经济结构的保持如此之长的失衡状况, 使经济失衡的自我修复功能丧失, 在某种程度上讲一定有它的制度性基础。作者通过前人的分析, 在导致中国内部结构失衡的因素中, 地方政府的行为导向有重要的影响, 而究竟是什么原因致使地方政府的行为选择如此“偏执”, 背后同样有制度性因素的作用。本文就是从对地方政府行为导向有重要影响的中国式经济分权这一制度性因素出发来分析对中国经济外部失衡的影响。

一、中国式经济分权的理论分析

(一) 中国式经济分权的内涵

中国是一个疆域广阔、人口众多的大国, 这意味着中央政府不可能对各地区经济直接进行管理, 经济分权成为一种理性的选择。中国自古就存在经济分权, 中央政府将经济管理、经济决策、资源配置等经济权力部分下放给地方政府, 给予各地方官员一定的自主管理权, 通过各个地方的共同努力达到各区域经济的协调发展, 世界各国的发展历史也充分表明了分而治之是大国发展的必由之路。

钱颖一和 Rolan (1998) 是最早提出“中国式分权”这一概念的学者, 他们认为中国式分权主要是指中国财政体制的分散化, 也就是财政分权。Blanchard 和 Shleifer (2001) 在分析了中国的政治体制后, 对“中国式分权”这个概念有了更深层次的理解, 他们将中国集权化的政治体制与分散化的财政体制联系起来, 丰富了中国式经济分权的内涵, 也使其更加符合中国目前的政治、经济体制状况, 但中国式经济分权的核心仍在于财政分权。

财政分权是指通过法律等规范化的形式, 中央政府向地方政府下放部分征税权和支出权, 并在此基础上进一步赋予地方各级政府相应的预算管理权限, 实质上通过财政权力的下放使地方政府拥有了一定程度的财政自主权(张璟、沈坤荣, 2008)。新中国成立后, 中国的财政体制经历了一个比较复杂的变迁过程, 解放初期实行财政“统收统支”制度, 中央对地方可以实现高度集权; 1980 年代中期逐渐过渡到相对比较分权的财政包干制度; 1994 年

后实行了相对较为集权的分税制体制（周飞舟，2006）。通过分税制改革，中央将相当大一部分税收征收权利上收，而通过税收返还和转移支付等再分配手段将税收分配给地方，加强了中央对宏观经济的调控能力。在分权的财政体制下，财政的权力和责任向各级地方政府转移有助于提高经济效率，因为和中央政府相比，各级地方政府在资源配置上具有信息优势，他们对公共品的偏好较中央政府更加了解（Oates, 1972）。这样更有利于资源的有效配置，有利于提高地方经济发展的效率，推动整个社会经济福利水平的提高。

（二）财政分权理论

作为中国式经济分权的核心，财政分权理论起源于美国经济学家 Tiebout 在 1956 年发表了《The Pure Theory of Public Expenditure》一文，通过一些列假定证明彻底的分权和地区间的竞争可以实现帕累托最优，标志着财政分权理论的兴起，此后逐渐形成了传统财政分权理论和第二代分权理论。

1、传统财政分权理论

在财政理论出现前，新古典经济学原理假定中央政府具有完全信息，完全能根据居民的偏好供给相应的公共品，意味着一个国家没必要存在多级政府（傅勇，2007），然而现实却不是这样，因为信息不对称的存在，现实中每个国家和地区都是多级政府并存的状况，中央政府向地方分权是一个常见的现象。向地方政府的分权可以解决中央政府面临的处于信息弱势的问题，居民在不同地区间自由流动的情况下，居民可以通过“用脚投票”来显示自己的真实偏好，居民将迁往最符合他偏好的公共品地区，地方政府为了自己的政治利益必须提供居民所需要的公共产品，而且不同地方政府间因居民的“用脚投票”而存在竞争，政府间竞争的结果是相同偏好的居民自动聚集到某一地区周围，该地区政府也将有效率地提供公共服务，从而导致资源最优配置（Tiebout, 1956）。当然中央政府也有自身的优势，中央政府在统筹各个地区的偏好，提供具有同质化的公共产品方面，具有规模效应，可以节约成本，也具有公平性。

第一代理论主要是分析如何解决地方政府的辖区与居民偏好不相符这一问题，中央与地方各具有不同的信息优势，因此传统财政分权理论认为中央与地方应进行分权，并且用财政分权制度形式进行固化，发挥中央与地方各自优势。但传统分权理论有些理想化，没有考虑到现实中的不和谐因素，如地方政府官员的自利性，因此后面产生了新的财政分权理论。

2、新一代财政分权理论

新一代的财政分权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，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（张军，2007）。新一代财政分权理论在传统分权理论的基础上，将微观经济学引入，考虑了相关当事人的利益，假定政府并不是普济众生的救世主，政府官员也有物质利益，官员可能从政治决策中寻租，一个有效的政府结构应该使地方官员和地方居民福利之间激励能够相容。

结合中国的分权改革现状来看，钱颖一等（1995）认为中国的分权改革使不同级别政府间形成了一个类似于联邦主义的政治结构，正是这个结构确保了市场化的顺利进行，形成“市场维护型联邦主义（market-preserving federalism）”。在市场维护型联邦主义下，存在不同级别的政府官员层级，中央政府与地方政府之间通过制度化的方式进行权利责任划分，确保每一级政府在划定的权力范围内享有充分的自主权，并承担相应责任（钱颖一、Weingast, 1996）。在地方政府官员的政治生命被牢牢控制在中央的情况下，地方政府要想获得政治晋升，只能充分利用享有的自主权，履行中央赋予的职责，特别是有利于自身短期利益的职责，如 GDP 的短期增长。

新一代财政分权比较符合中国的财政分权状况，考虑了地方政府的自利动机，尤其是在中国政治集权的体制下，中央对地方有绝对的约束力，使地方政府更有动力去向有利于地方经济增长的方向努力，不惜与其他地方政府进行恶性竞争。

二、中国经济的分权程度

由于中国式经济分权主要包含财政分权和政治集权两方面，但鉴于政治集权程度难以量化，作为经济分权的核心，本文主要用财政分权程度代表衡量中国经济的分权程度。财政分权程度其实就是代表了地方政府对财政的一种支配能力，支配能力越强，财政分权程度就越高，学术界通常采用地方政府财政收入和支出占国家财政收支的比重来衡量，在考虑了预算外财政收支和中央政府转移支付后衡量财政分权程度的指标可有以下四种常见指标：

1、预算内地方财政收入占国家财政收入比重— FD_{br}

根据图 1 数据显示，在 1978—1993 年期间，中国地方政府预算内财政收入（Budgetary Revenue）远高于中央财政收入，地方政府平均预算财政收入比重可达 70.15%，最高年份达到 84.5%。中央财力相对薄弱，1994 年“分税制”财政管理体制体制改革后，地方政府绝对优势的状况得到瞬间扭转，中央政府财力得以加强，地方政府平均预算财政收入比重保持在 47.4%，与中央相对持平。

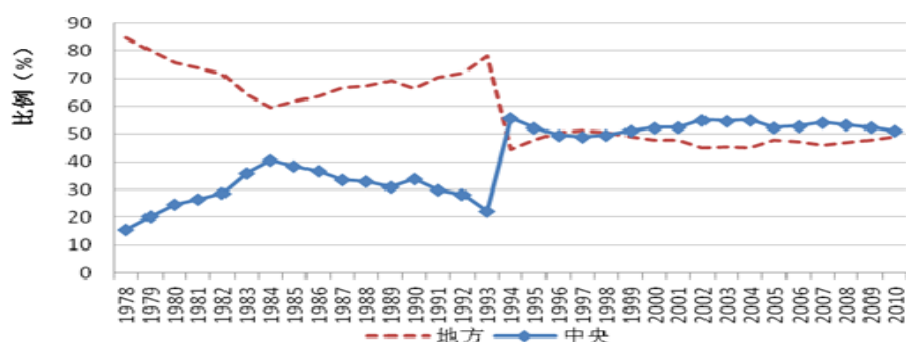


图 1 中央和地方财政收入比重

2、预算内地方财政支出占国家财政支出的比重— FD_{be}

随着分税制带来的中央财力的上移，但事权不断下移，造成财权与事权的分离。1984 年后，地方政府财政支出（Budgetary Expenditure）占预算内财政总支出的比例持续上升，而中央政府的财政支出比重持续下降（图 2）。

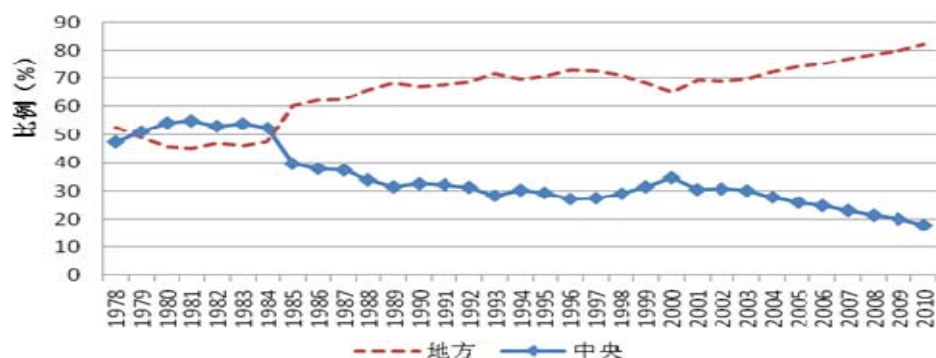


图 2 中央和地方预算内财政支出比重

分税制改革后，随着地方政府财权的相对消减，事权的上移造成 1994 年后地方财政收支逐年恶化，地方政府本级财政收入不足以弥补本级的财政支出。为了改善地方财政状况，地方政府每年通过中央政府向地方的转移支付和预算外收入加以平衡。其中预算外资金虽然在 1993 年国家调整了预算收支范围后有了大幅减少，1993—2008 年间，预算外财政收入占地方政府预算内财政收入比重平均为 48.44%，并显现逐步下降趋势（见图 3），但是仍是地方政府财政收入的一个很重要的来源。就中央与地方政府预算外收支的相对规模比较来看，

地方预算外财政收支占绝对比重，尤其是 1994 年分税制改革后，基本维持在 90%以上（见图 4 和图 5）。



图3 地方预算外财政收入与预算内财政收入比重

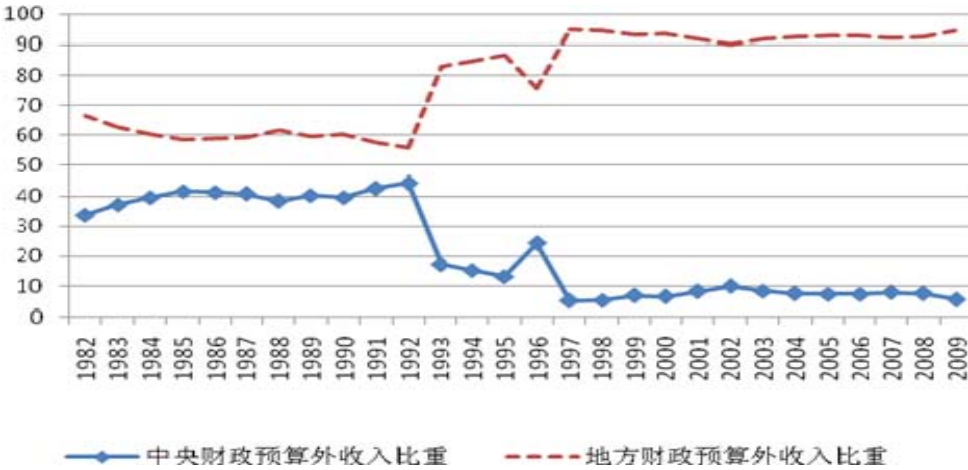


图4 中央与地方财政预算外收入比重

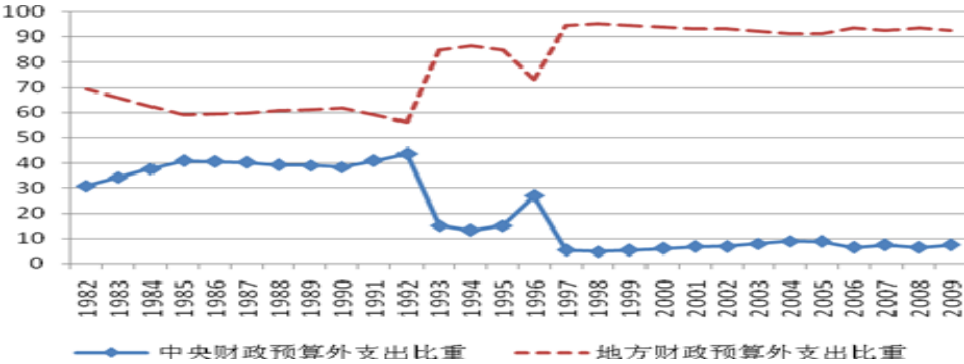


图5 中央与地方财政预算外支出比重

1993 年预算外资金管理体制改革和 1994 年的分税制改革，使地方政府实际上拥有了更大的预算外收支的自主权，这种自主权也应当是体现地方政府财政支配能力的一个重要部分，如果不考虑预算外财政收支，将会低估地方政府的财政支配能力，同时也低估了中国财政分权的程度。因此，地方政府预算内财政收支占国家财政收支的比重并不能很好的反应地方政府获得的财政支配权，同时不能很好的代表中国的财政分权程度。

3、预算内外地方财政收入占国家财政总收入的比重— FD_{tr}

在考虑了预算外财政收入后，预算内外财政收入（Total Revenue）总额基本上可以反映地方政府的财政收入状况，但是由于 1994 年分税制改革，中央与地方财权与事权的分离，实际上地方政府事权相对增加，而财政收入相对减少。在 1994 年分税制改革之前，中央对地方政府承诺，中央每年向各省返还一定数额的税收以保证地方收入至少与 1993 年的实际收入持平。再加上每年中央向地方财政转移支付的金额，两项数额构成了地方政府财政支出的很重要的一部分，从分税制改革后的 1995 年至 2010 年间，中央每年向地方的转移支付和税收返还平均占地方政府财政支出总额的 46.5%，而且几乎保持稳定的比例（见图 3-6）。由于转移支付和税收返还的存在，如果仅用地方财政收入总额来代表地方的财政支配权，将会低估地方政府的财政支配能力，中央转移给地方的财政收入也应属于地方的财政支配范畴，因此用地方财政预算内外收入总额占国家预算内外财政收入总额来衡量财政分权程度仍有所低估。

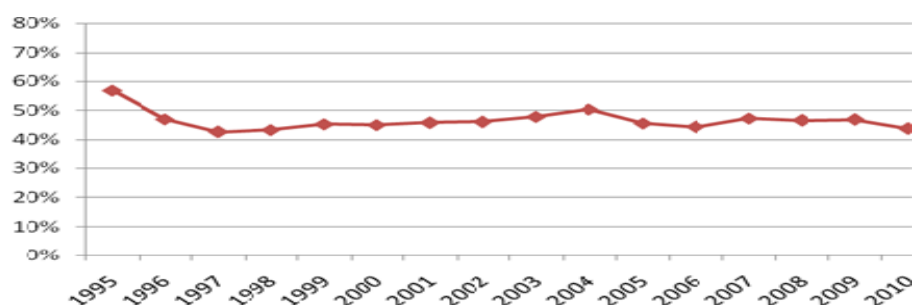


图 6 转移支付和税收返还占地方政府财政支出比重

4、预算内外地方财政总支出占国家财政总支出比重— FD_{te}

地方政府预算内外财政支出总额（Total Expenditure）包含了地方政府的预算内收入、预算外收入以及中央转移给地方的财政，基本上包括了地方政府可支配的所有收入，能够更好地反映地方政府的财政支配能力，用预算内外地方财政支出总额占国家财政总支出的比重可以更好的代表中国经济的分权程度。

在对以上 4 种不同的财政分权指标进行分析的基础上，可以看出地方政府事权远大于财权致使地方政府支出远大于收入，支出类指标（ FD_{be} 和 FD_{te} ）反映的分权程度大于收入类指标（ FD_{br} 和 FD_{tr} ）反映的分权程度，同时也更符合中国的财政现实。另外，由于预算外收入逐年下降，从而预算内地方财政支出占国家财政支出的比重（ FD_{be} ）和预算内外地方财政支出比重（ FD_{te} ）两个指标不断趋同，但由于预算外收支仍占有一定的比例，考虑预算外更为符合中国国情。基于以上分析，在本文中作者将用地方政府的财政总支出占国家财政总支出的比重（ FD_{te} ）来衡量财政分权程度。

三、经济分权背景下地方政府对经济外部失衡的影响机制

（一）地方政府对外部失衡影响的主要表现

根据 IMF 第五版《国际收支手册》对国际收支的界定，国际收支账户由经常账户（CA）、资本金融账户（KA）和错误与遗漏账户（Errors & Omissions Account）组成。其中，经常账户包含货物与服务贸易、收益、经常转移等子账户，资本与金融账户包含直接投资、证券投资、其他投资等。对于中国经济的外部失衡，也即国际收支失衡而言，主要表现在经常账户（CA）顺差和资本与金融账户（KA）顺差，就是一般而言的“双顺差”。在中国式经济分权的背景下，因为中国独特的政治经济体制，每一个省、市、自治区可以看作一个具有一定规模的、相对独立的内部经济体，中国经济体的整体表现也是由这 30 余个经济体共同作用的结果。而且，因为中国独特的经济分权制度，30 余个地方政府对各自经济体影响至关重要，各个地方政府在促进地方经济发展的同时，也对中国经济外部失衡产生了重要的间接影响。

考察地方政府行为对中国经济外部失衡的影响，有必要细分到地方政府对国际收支账户的各个子项目的影响。

1、对经常项目各个子项目的影响。数据显示，货物贸易顺差(CTS)在经常项目顺差(CA)中有决定性的地位，基本上可以说中国的经常项目顺差是由货物贸易顺差所决定的。从国家外汇管理局2001-2010年国际收支平衡表的数据显示，从中2001年加入世界贸易组织后，中国货物贸易顺差(CTS)对经常项目顺差(CA)的贡献基本保持在85%以上，2001-2005年间货物贸易顺差市场超过经常贸易顺差，最近5年基本上保持在83%-95%之间（见图8）。

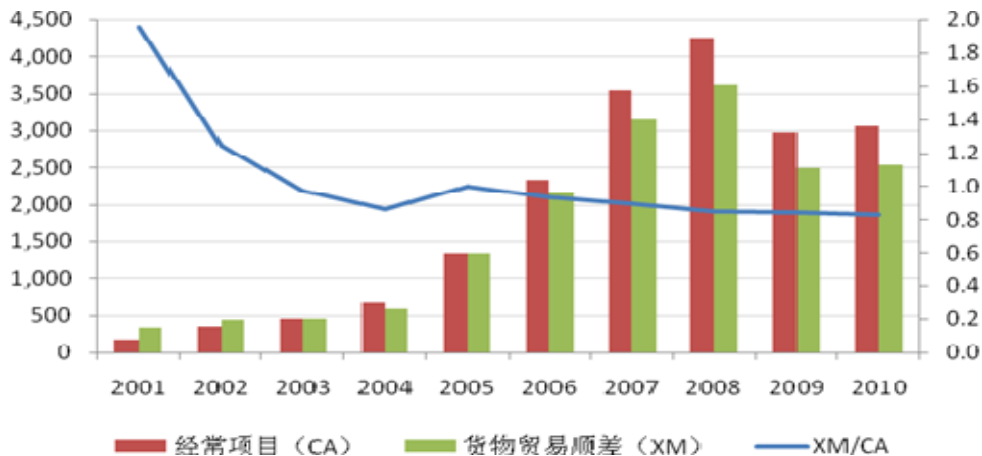


图8 货物贸易顺差与经常项目顺差

鉴于货物贸易在经常项目中的绝对地位以及地方政府行为对经常项目中各个子项目的影响程度，在分析地方政府行为对经常项目顺差的影响时，可以重点分析地方政府对货物贸易的影响。

2、对资本与金融项目(KA)中各子项目的影响。外国在华直接投资(FDI)在资本与金融项目中的地位重要，从图9可以看出，入世后的十年间，外商在华直接投资的规模除金融危机的影响2009年有所下滑外，每年都有不同程度的上升，同时对资本与金融账户的顺差起着最重要的贡献，FDI对KA的贡献基本保持在70%以上。因此，鉴于FDI在资本与金融项目中的绝对地位以及地方政府行为对资本与金融项目中各个子项目的影响程度，在分析地方政府行为对资本与金融项目顺差的影响时，可以重点分析地方政府行为对外商在华直接投资(FDI)的影响。

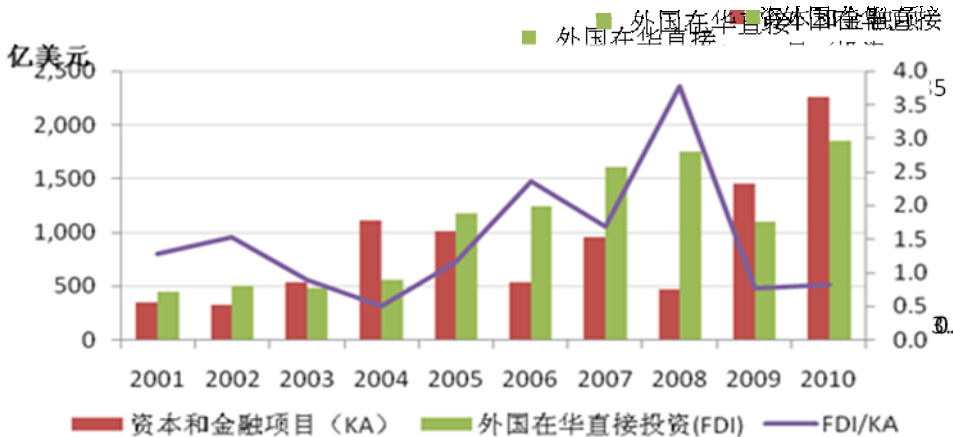


图9 FDI与资本与金融项目

3、综合以上两方面来看，在分析地方政府行为对中国经济外部失衡的影响时，从经常

账户和资本与金融账户两方面分别来分析地方政府行为对其的影响。另外在分析地方政府对经常账户和资本与金融账户各子项目的影响的基础上，结合各自项目在CA与KA中的地位，主要分析地方政府行为对商品进出口贸易顺差和FDI的影响，进而间接影响中国经济外部失衡。

（二）地方政府行为对商品贸易顺差的影响

商品贸易，也即货物贸易，可分为一般贸易¹和加工贸易²。商品贸易的顺差最直接表现为中国境内生产的商品大于自身的消费，剩余的商品通过国外消费能力予以消化。赵文军、于津平（2008）基于跨时最优消费理论实证分析表明中国强烈的投资需求及充分的资金供给致使国内固定资产投资过度增长，社会产能急剧增加，商品供应迅猛增长，供过于求的商品被迫输往世界市场，在进口增长相对缓慢的情况下，贸易顺差快速攀升。本文在分析地方政府对商品贸易顺差的影响时，将基于导致商品贸易顺差的供大于求的状况出发，从供给和需求两方面分别进行分析。

1、地方政府间竞争导致中国商品供给过多

①地方政府的投资冲动。在中国式经济分权体制下，地方政府官员控制了当地经济资源的很大部分，并且可以相当地独立于中央政府做出许多决定和政策安排。地方政府官员的根本利益在于政治晋升，地方政府官员在晋升锦标赛体制激励下，就会有短视倾向（周黎安，2007）。地方政府官员的短视决定着对于能够快速拉动GDP增长效果的政策具有明显偏好。在推动GDP增长的三驾马车投资、消费、出口中，投资是最好的选择，效果也最为直接，地方政府一直以来热衷于经济开发区、保税区、机场、港口、高速公路等设施建设，对基础设施有明显偏好就是很好的说明。2000年以前，中国还是主要以内需和消费为拉动的主要推动力，从2001年开始，随着中国地方政府固定资产投资的加大，资本形成率逐步提高，与此同时，最终消费率从2000年的63.2%下降至2009年的48%，资本形成率从35.3%增加到47.7%（见图10）。

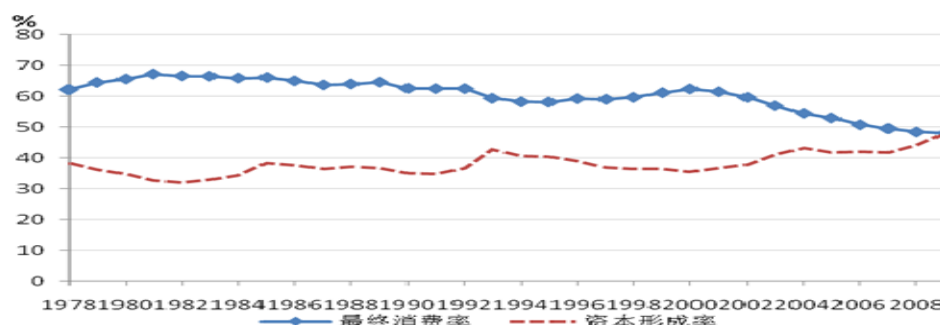


图 10 最终消费率和资本形成率

在经济分权体制下，尤其是1994年分税制改革后，地方财力大幅下降，为了使完成地方政府的各项职责得以顺利完成，不得不寻求财力支持，扩大税源成为地方政府考虑的首要问题，而且作为中国第一大税源的增值税主要从生产环节征收，为了确保税源，地方政府就会有“生产”情结。地方政府将想方设法上马投资项目，尤其是那些带来大额税源的资本密集型项目，只要企业开工投产，不管有没有盈利，都要缴纳增值税和营业税。资本密集型项目一方面直接拉动了GDP，另一方面确保了地方税源，在地方官员的理性选择下，大资金投入的项目成为地方政府首要选择。

②地方政府的招商引资竞赛。地方政府引导的各项大型投资规划往往伴随着招商引资同

1一般贸易指中国境内有进出口经营权的企业单边进口或单边出口的贸易，投资设备和捐赠等除外。

2加工贸易指国内企业从境外进口全部或部分原辅材料、零部件、元器件、配套件、包装物料等，经加工或装配后，将成品或半成品复出口的教育形式，主要包括来料加工和进料加工两种贸易方式。

步进行的，地方政府基础设施的大力兴建也便于招商引资的开展。地方政府官员为了在晋升锦标赛中获胜，须努力发展经济绩效，并跟同级地方政府开展竞争。“地方政府招商引资竞争”是指市场经济条件下，各级地方政府为了增强各本地区的竞争优势，围绕吸引具有流动性的要素展开竞争，旨在吸引资本、劳动和其他投入要素以尽可能提高当地的经济水平（王丽娅，2005）。地方为了当地经济绩效的提高，不断向企业让利以吸引优秀企业的进驻，纷纷以低于成本价的土地价格吸引外商，税收优惠也一再突破国家规定的外资优惠政策的底线（周黎安，2004）。

现实表明，越是不发达地区，政府招商引资热情越高，追赶发达地区、改变落后面貌的愿望越迫切。近几年，沿海地区人工、土地等资源成本的不断提高，全球加工制造基地纷纷向中国的内地转移，大型的加工企业成为中西部各级政府重点招待的对象。随着国内企业这些年资金实力的不断增强，各级政府招商引资的对象不再局限于外资，纷纷加大了对中央企业和大型民企的招商力度，很多省份设立了专门对接央企的办事机构，专门为吸引央企提供服务。在晋升锦标赛的压力下，目前各级政府招商引资正演变为全方位的招商引资锦标赛，与此同时，竞争的外部性不可避免的使地方的引资政策出现扭曲，严重的损害了地方人民的利益，造成了地方公共服务供给的恶化。

③地方政府竞争导致了区域间重复建设。周黎安 2004 年分析了长期困扰我国经济的两大问题地方保护和重复建设，他认为在晋升锦标赛下，同级官员中只有一个能够胜出，参与的地方官员将只关心自己与竞争者的相对位次，参与人有激励去做利己不利人的事情，而不愿意做利己又利人的“双赢”合作，所以各个地方政府有动力去排斥外来的商品，自己生产，不惜重复建设。另外，中国处于后发优势国家，在国际上被一致看好的产业，我国各级地方政府都会形成共识，都会跟风发展，也就是林毅夫所讲的“潮涌现象³”。

在晋升锦标赛激励下，地方政府优先发展见效比较快的资本密集型重化工项目。各地政府为了自身利益，大力新建或扩建汽车生产基地，而且不断扩大产能，使本就过剩的中国汽车产能雪上加霜；另外还有钢铁生产基地、石化生产基地等，使本就原材料匮乏的中国却成为全球钢材和石化产品的生产和出口基地。在新兴产业方面，各地政府也大力兴建新能源、新材料、电子信息等新兴产业基地，使多晶硅太阳能、风电设备等新兴行业在中国大力发展两年后就进入过剩时代。各地间重复、分散建设，规模经济不明显，中国内部各政府间恶性竞争，使很多行业产品同质化严重，技术含量低下，在同一层次内面临大量过剩。而与此同时，各级政府却不注重培育市场需求，在需求尚未完全打开时，供给过多的商品只能寻求外部市场，为贸易顺差做贡献。

2、地方政府的“理性”行为选择抑制了中国内部需求

从图10可以看到，中国经济中最终消费贡献率近十年间快速下降，从2000年的63.2%下降至2009年的48%。国内消费持续低迷，与此同时投资增长率却持续上升，使得中国居民最终消费支出的比例不断下降。不断增加的产出不能被国内消费所消化，于是过剩的产能就只能通过出口来加以出清，进而导致我国进出口长期保持顺差的局面。我国的经济体制、地区差距、收入差距的现状以及公共品的供给不足是致使消费持续低迷的重要原因。

①收入差距

随着中国的市场化程度的不断加深，市场在收入分配中的作用逐步加强，历史原因所导致的城乡差异、各区域的地理条件和资源禀赋的差异、劳动者素质、行业垄断等，都转化为不同形式的收入差距，致使中国居民收入呈现为区域间、城乡间、行业间、个人间收入差距的不断扩大。

³对于一个处于快速发展阶段的发展中国家，在产业升级时，企业所要投资的是技术成熟、产品市场已经存在、处于世界产业链内部的产业，很容易对哪一个产业是新的、有前景的产业产生共识，从而在投资上出现“潮涌现象”。

城乡间、地区间、不同人群间收入的不均等抑制了国内需求的增长。根据凯恩斯的边际消费倾向递减规律⁴，收入分配差距越大，整个社会的消费总量就越少，收入分配的不公平是致使国内有效需求的增长严重滞后于供给的增长的一个很重要的原因。

②地方保护主义造成国内市场分割

在晋升锦标赛激励下，地方政府理性选择“利己不利人”的策略，画地为牢，排除外来商品，市场分割某种程度上有利当地经济的增长，使目前中国存在地方间市场分割。而且当其他地方政府采取分割市场的政策时，本地如果要得到更高的经济增长，就必须也采取以邻为壑的政策，这有可能引导地方政府展开分割市场的竞赛，以提高本地经济的相对表现（陆铭、陈钊，2009）。虽然市场分割有利当地经济的增长，且更有利于经济开放程度高的地区，地方间市场的分割，使国内市场的规模效应无法形成，各地方不能利用国内市场规模寻求产品出路，只好寻求国际间市场规模经济。这从一个侧面揭示了中国出口贸易的超常规增长，严重的国内市场分割导致企业无法依靠国内巨大的市场需求，无法发挥出自己的规模经济潜能，于是被迫出口，用外部需求替代国内需求。

③地方公共品投入不足加剧消费低迷

地方政府为了获得地方经济发展绩效，在理性选择下把投资作为快速提高经济绩效的有效手段，尽可能的动用经济资源投资地方基础设施建设、招商引资等，在此过程中使用甚至浪费了大量的地方财力，从而使本就紧张的财力无力全面顾及地方公共产品的供给，造成地方公共品投入不足的局面。具体表现在不重视地方教育、医疗、住房、社保等公共资源的投入，造成全国教育收费贵、看病难、高房价、社保亏空等一系列问题，使消费者在可预见的将来需为此进行买单，将大量的收入用于预防性储蓄上，可用于消费的收入比例很小。另外，地方对于消费促进和消费环境的改善方面的措施也严重不足，政府用于商品安全检查、卫生上面投入不够，行业监管不够规范，造成“毒奶粉”、“毒馒头”、“地沟油”等不安全的消费环境，降低了消费者的消费意愿，进一步加剧了消费市场的低迷。

3、地方政府人为降低了出口交易成本，提高了内部交易成本

中国长期实行出口导向的外向型经济发展战略，出口创汇的多少属于地方政府的考核绩效指标之一，而且各级政府将指标层层加码，对下级政府进行考核。在晋升锦标赛的激励下，地方政府有动力为商品的出口“创造”条件，比如给创汇能力高的企业进行奖励、补贴；设立出口保税区降低为企业提供出口便利；为企业出口提供便利的基础设施条件，如修建机场、港口、告诉路，开通特殊航线等，通过这些便利条件，出口企业出口商品的成本就大大降低，使本没有市场竞争优势的产品由于成本的降低获取竞争优势，增加了企业的出口倾向。

综合来看，在中国式经济分权体制下，地方政府的理性选择行为使得地方政府及其影响下的投资主体放弃了市场规律、忽略国内市场供求关系，过度追求投资，以达到实现 GDP 增长，尽快提升显性政绩的目的。突出表现在储蓄和投资失衡、投资和消费失衡，使得国民收入分配向投资倾斜，消费意愿受到抑制，造成商品生产相对过剩、消费市场相对萎缩共存局面。另外，在地方政府行为的影响下，使企业商品出口的交易成本降低，但国内销售的交易成本提高，这种不对称的状况更加提高了企业出口的意愿。共同作用下，国内相对过多的商品供给将寻求外部市场，客观上为商品贸易顺差做了很大的贡献。因此，经济分权体制对地方政府行为选择的影响使我国商品贸易顺差的一个深层次的原因。

（三）地方政府行为对引入 FDI 的影响

作为资本与金融项目中最重要的成份，FDI 的流入直接构成了资本与金融项目顺差的最重要来源，在强制结售汇制度下也直接转化为我国的外汇储备，成为我国外汇储备的重要来

⁴边际消费倾向递减规律由英国经济学家凯恩斯在 1936 年出版的《就业利息和货币通论》中提出的，他认为人们的消费虽然随收入的增加而增加，但在所增加的收入中用于增加消费的部分越来越少，边际消费倾向递减规律是由人类的天性所决定的。

源，是导致我国外部失衡的一个重要原因。在中国经济分权体制下，地方政府有明显的 FDI 偏好，对 FDI 的引入有重要的影响作用。

1、地方政府的 FDI 偏好

在经济分权和政治集权双重激励下的地方政府，为了获取政治仕途上的胜利，必须在横向间以 GDP 为导向的地方政府竞争中胜出，为此会尽可能的增加要素投入，因为要素投入被认为是增长的主要动力（李永友、沈坤荣，2008）。政府间为了增加要素投入，将会为获取各种流动性资源展开竞争。而对于地方政府来说，FDI 是一个绝佳的要素引入对象，基于以下原因，地方政府对引入 FDI 形成一种强烈的“偏好”。

① FDI 可以满足地方政府求大求快的意愿。外商投资企业一般具备较强的资本实力，FDI 项目大多是大型的项目投资，项目的落地可以在短期内提高地方 GDP，满足了地方政府短期内提高 GDP 的目标。虽然 FDI 要求的投资收益远比一般的融资方式高，但外商投资利润汇出一般要在 5-10 年后，对短视的地方政府来说，FDI 是最便宜和最安全的投资形成，是地方政府用来刺激地方经济的一种低成本资源，因此地方政府都对 FDI 形成强烈的偏好。

② FDI 的引入可以提高地方政府的信誉度，有利于地方政府的招商引资。与国有企业和民营企业相比具有更高的信誉度，道德风险比较低，而且能够有效制约地方政府的道德风险，因为 FDI 一般来源于经营比较规范的跨国企业，具有全球性的影响力，一旦地方政府违背承诺或者过多干预企业时，可以选择撤离地方，并利用全球舆论对地方政府的形象造成很大的负面影响（梅松、李稻葵，2008）。然而，如果地方政府能够引进大的跨国企业 FDI 投资，则可以提高地方政府的信誉度，可以提高地方整个商业环境的改善，对地方政府的招商引资是一个有效的促进。

③ “出口导向战略”下吸引 FDI 本身就是地方政府的政绩之一。中国长期以来实行出口导向的经济发展战略，为了提高出口导向战略的实施效果，长期以来将吸引 FDI 作为衡量政绩的一条重要标准，各级地方官员被分配到引进 FDI 的指标。为了完成指标，地方间对于 FDI 的竞争日趋激烈。

④ 审批权在地方为 FDI 的引入带来了便利。改革开放以来，中央不断给予地方更大的财权和事权，中央通过“放权让利”，使地方获得了相应范围内的自主决定权，其中包括利用外资审批权。于是，吸引外资成为了地方政府短期内实现 GDP 业绩的有效途径。国内的经济特区、沿海开放城市刚开始被赋予了更多引进 FDI 项目的权利，国内其他地区同时也要求同样的引资权，逐渐中央就将外资审批权扩展到其他地区，像中国的中西部地区，逐步造成了全国范围内对 FDI 的更大需求偏好。

2、地方政府的“努力”下 FDI 引入成效显著

1990 年代中期以后，随着经济分权的深化，地方政府可以动用的经济资源越来越多，在政治晋升的压力下，地方政府不断寻求提高地方经济绩效的经济资源，在以上原因下 FDI 成为一种理想的选择。为了在地方间胜出，吸引 FDI 的青睐，地方政府尽可能动用手中的经济资源来吸引 FDI 的入驻，竞相以税收、土地、贷款、各种便利条件等不惜成本的优惠措施吸引 FDI。在各级地方政府的“努力”下，我国 FDI 的引入工作成效显著。1990 年代中期以前，我国 FDI 实际利用额基本在 100 亿美元以下，但在 90 年代中期分税制完成后，FDI 流入量大幅上升，从 1993 年的 272.15 亿美元增加到 2010 年的 1057.35 亿美元。

3、FDI 对外部失衡的“贡献”

FDI 本身是资本与金融账户（KA）的重要组成部分，对 KA 顺差直接贡献力量，但是中国 FDI 的加工贸易特性又间接的导致 CA 顺差。

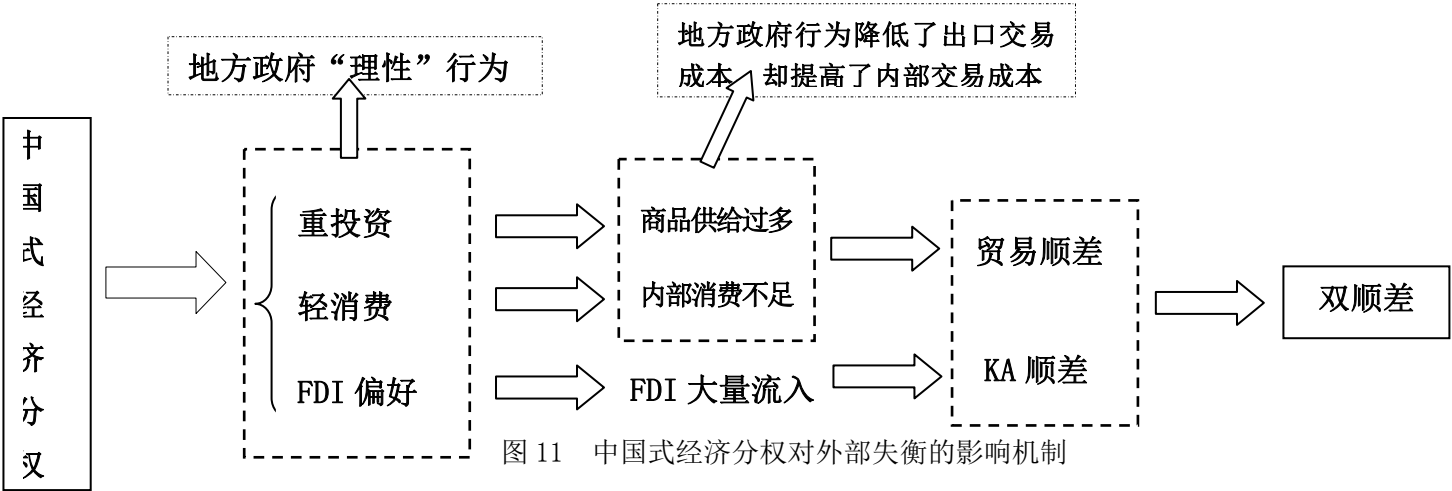
① FDI 直接构成了资本与金融顺差的主要内容。FDI 的流入是目前资本与金融账户顺差的最主要内容，2001 年入市后的 10 年间，FDI 对资本与金融顺差的贡献基本保持在 70%以

上。从 1994 年开始实行强制结售汇制度，使外商投资企业流入的 FDI 强制出售给中央银行，直接增加了我国的外汇储备。

② FDI 的加工贸易特征加剧了我国贸易顺差。目前外商投资企业占据着中国出口贸易总额的半壁江山，其出口额的大约 80% 又是以加工贸易方式实现的。中国对外贸易是外资主导、加工贸易为主体，顺差主要来源于外商投资企业的贸易顺差。加工贸易是进口多少取决于能够出口多少，每一个加工贸易企业都必须有顺差，贸易顺差是加工贸易存在的基础，外资主导、加工贸易为主的贸易形式决定了中国贸易顺差的必然性（王允贵，2003）。FDI 的加工贸易特性加剧了我国贸易顺差，又间接对我国的外部失衡“贡献”力量。

（四）经济分权背景下地方政府对外部失衡的影响机制

在以经济分权和政治集权为核心的中国式经济分权的影响下，地方政府官员面临着财政压力和政治晋升压力，在两方面的共同作用下，使地方政府产生了以 GDP 为导向的思维模式。为了在竞争激烈的政治晋升锦标赛中胜出，这种思维模式使地方的行为选择具有短视倾向，具体表现在重投资、轻公共产品供给、强烈的 FDI 偏好等方面。综合上述章节的分析，中国式经济分权对外部失衡的影响机制具体参见图 11。



经济分权的不断加强，尤其是分税制改革后，中央对地方事权的逐步下放，地方政府可以调动和支配的经济资源不断增加，地方政府的“理性”表现更为强烈。使地方政府将经济资源优先用于能够短期促进 GDP 增长的投资和招商引资方面，特别表现在对重化工项目的投资和 FDI 的引进上，大量的财政资源向这两方倾斜，造成地方政府无力扩大对公共产品的投入。重视投资和对具有加工贸易特征的 FDI 的偏好，加大国内产品的供给，而诸多影响消费的公共产品严重不足又抑制了国内消费市场的扩大，供国内供大于求的状况迫使国内企业寻求海外市场，造成我国贸易账户的持续顺差。FDI 的持续流入直接促进了资本与金融账户的顺差，且中国 FDI 的加工贸易特性又长期且稳定的对贸易顺差有很大的正面促进作用。贸易顺差和资本与金融账户顺差结合起来就构成了我国经济外部失衡的表现内容。在此影响机制下，中国的经济分权通过对地方政府的行为导向的影响间接地对我国经济外部失衡产生影响。

参考文献：

[1] 卢锋，《中国国际收支双顺差现象研究：对中国外汇储备突破万亿美元的理论思考》，《世界经济》，2006 第 11 期 3-10 页。

[2] 陈抗、Arye L. 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111-130页。

[3]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2007年博士毕业论文。

[4]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37卷5-17页。

[5]张璟、沈坤荣,《财政分权改革、地方政府行为与经济增长》,《江苏社会科学》,2008年第3期56-62页。

[6]周飞舟,《分税制十年:制度及影响》,《中国社会科学》,2006年第6期100-115页。

[7]许煜、张栋梁、尚长风,《中国式的财政分权与宏观经济绩效——财政分权的宏观收益与成本分析》,《当代经济科学》,2007年第6期88-95页。

[8]刘晓路,《财政分权与经济增长:第二代财政分权理论》,《财贸研究》,2007年第3期47-53页。

[9]严冀,陆铭,《分权与区域经济发展:面向一个最有分权程度的理论》,《世界经济文汇》,2003年第3期55-66页。

[10]张军,《分权与增长:中国的故事》,《经济学（季刊）》,2007年第1期21-52页。

[11]王永钦、张晏、章元、陈钊、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4-16页。

[12]傅勇,《中国式失衡辨析及其货币政策含义——基于分权式改革与金融压抑视角的分析》,《上海金融》创刊30周年征文27-32页。

[13]董再平,《财政分权理论述评》,《当代经济管理》,2009年第31卷第9期1-6页。

[14]周业安、章泉,《财政分权、经济增长和波动》,《管理世界》,2008年第3期6-15页。

[15]傅勇,《分权治理与地方政府合意性:新政治经济学能告诉我们什么?》,《经济社会体制比较(双月刊)》,2010年第4期13-22页。

[16]C. M. Tiebout, 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Economy, 64, 416-426.

[17]QianYingyi and Barry R. Weingast, 1997, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", Journal of Economic Perspectives, 11 (4) .

[18]QianYingyi and Barry R. Weingast, 1996, "China's Transition to Markets: Market Preserving Federalism, Chinese Style", Journal of Policy Reform, 89.

The influencing mechanism on external imbalances of Chinese economic decentralization

Jia Jing Peng

(Chinese Financial Research Centre of Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, 610074)

Abstract: This article analyzes the important influence on goods trade surplus and FDI of local government behavior from the Chinese economic decentralization in local government behavior orientation impact. Then given the comprehensive conclusion that Chinese economic decentralization through to the local government behavior orientation indirect impact on the influence of the our country economy of external imbalances, and construct Chinese economic decentralization outer unbalance of economic influence mechanism.

Key words: external imbalances; Chinese economic decentralization; fiscal decentralization; foreign direct investment

收稿日期: 2012—04—16

作者简介: 贾景鹏, 西南财经大学中国金融研究中心金融学硕士生, 研究方向: 国际金融