# 财政分权理论及其发展述评

来源：网络 作者：紫陌红尘 更新时间：2023-12-31

*\" 内容提要:财政分权已经成为世界各国十分普遍的现象，财政分权理论的发展也呈现多样化。不同的学者从不同的角度来研究财政分权问题，他们主要集中研究财政分权的原因、最优财政分权度及财政分权的影响等几个方面。本文对国内外这几个方面的研究作一综述并...*

\" 内容提要:财政分权已经成为世界各国十分普遍的现象，财政分权理论的发展也呈现多样化。不同的学者从不同的角度来研究财政分权问题，他们主要集中研究财政分权的原因、最优财政分权度及财政分权的影响等几个方面。本文对国内外这几个方面的研究作一综述并给予简单的评析。

关键词：财政分权；信息成本；政府规模；区域经济

自从上个世纪以来，财政分权已经成为世界各国十分普遍的现象。发达国家大部分都实行财政分权。在人口超过五百万的75个转型经济国家中，84%的发展中国家正致力于向地方政府下放部分权力。伴随着财政分权实践的发展，财政分权理论以Tibe0ut1956年的经典文章《地方公共支出的纯理论》为起点，经历了两个发展阶段。第一代财政分权理论以Hayek、Tibeout、Musgrave、Oate为代表。[4-7]其核心观点是，如果将资源配置的权力本身更多地向地方政府倾斜，那么，通过地方政府之间的竞争，能够迫使政府官员的财政决策更好地反映纳税者的偏好，从而强化对政府行为的预算约束，相当程度上改变中央政府在财政决策中存在的不倾听地方公民意见的状态。这个论点实质上是强调地方政府的竞争机制的作用。第一代财政分权理论与新古典的厂商理论相一致，把组织（政府、公司）视为“黑箱”，忽视了政府官员为什么有激励去提供公共商品和维护市场秩序。第二代财政分权理论以Montin0la、Qian和Weingast、Qian和Roland、Qian和Weingast、T0mmast和Weinschelbaum为代表。[8-11]第二代财政分权理论承认对政府本身有激励机制。它假定政府并不是普济众生式的救世主，政府官员也有物质利益，官员有可能从政治决策中寻租。一个有效的政府结构应该实现官员和地方居民福利之间的激励相容。

本文按照各国为什么要实行财政分权？实行财政分权后，后果会怎么样？财政分权的后果必然会有正面和负面的影响，这在客观上就决定了最优财政分权的存在性这样的逻辑顺序来展开分析。

一、对财政分权原因的研究

既然财政分权是世界各国的普遍现象，各个国家为什么有动力进行财政分权？不同的学者对此问题有不同的看法，归纳起来，有以下几种：

3.有利于分配的公正性。方晓利、周业安已给出，在实施财政政策的过程中，考虑到其巨大的分配效应，人们往往会主观地认为中央政府统一制定和实施政策是有效的，因为这样可以保证分配的公正性。如失业保险由中央统一制定标准可以避免各个地方单独制定标准所出现的不一致。然而，在中央政府缺乏有效信息的前提下，中央政府的政策制定可能达不到帕累托最优。相反，如果这些政策由地方政府制定，那么它可以充分显示居民的真实偏好。地方政府会不会带来分配的不公平？研究表明，只要居民具有选择社区的权利，流动性可以确保均衡的实现。也就是说，如果一个地方政府制定的\" 失业保险水平过低，就可能导致本地的居民向外迁移，迫使本地政府制定不低于其他地区的福利水平。从这个角度看，居民的流动性可以确保分权下分配的公正性。[16]另一方面，分配是初次分配和再分配两个环节的统一，从再分配的角度看，中央政府拥有相对的优势。但从初次分配的角度看，分权有利于发展生产力，有利于真正缩小地区差别、行业差别和城乡差别，从而能够从更为基础的层面实现分配的公平。

4.有利于财政监督。在中国计划经济体制下，一个计划当局直接管理的国营企业越多，监督难度就越大。通过财政分权，中央政府管理的横向幅度缩小，监督难度就相应下降。若中央计划当局高度集权，随着国营企业数目的增加，监督任务增加导致监督不经济，这就迫使中央计划者尝试下放国营企业给地方政府直接管理。[13]也有学者认为，在分权体制下，公民在政治上有很大的参与度，政府花的钱也主要来自当地的纳税人，地方政府往往比较注重顺乎民意，有助于提高政策决策的科学性，形成政府与民众相互信赖、相互制约、相互依存的关系。

5.有利于引入竞争和创新机制。实行财政分权后，地方政府有自己的独立利益。为了促进地方经济发展，地方政府之间在税收、财政支出、投资环境等领域展开竞争。Breti0n认为，政府竞争不仅发生在同一级政府之间，而且发生在不同等级的政府之间，水平竞争和垂直竞争都可能改进公共品的供给效率。其中，垂直竞争改进公共品的供给效率是通过更多的民主、更少的独裁来实现的。[17]地方政府经常被视为政策实验室，因为不同的地方政府可以进行不同的政策试验，分权后的地方政府的政策选择有可能同时考虑几个不同政策的优势。中央政府每次只能试验一个政策，而且要经过很长的时间才能得到较好的新政策。当某一项政策预期的收益比较低时，进行政策试验可以反映潜在收益分布的信息。在分权体制下，两个地方政府制定者可以通过互相观测对方的政策决策和政策收益来制定本地的政策。[18]

6.经济发展的要求。有学者认为，当经济发展较为成熟时，从分权中获得的收益出现了。经济发展水平越高，财政分权的可能性也就越大。

大多数学者从以上6个方面分析财政分权的原因。这些理论在一定程度上都能够解释财政分权的合理性与必要性。但从理论本身的完美性和解释力上讲，都存在这样或那样的问题，有的仅从必要性上说明财政分权的原因，有的仅从充分性上说明，有的理论从公共产品提供的边际替代率出发说明完全由中央政府提供是无效的。

二、对财政分权后果的研究

（一）对政府规模影响的研究

（二）对政府行为影响的研究

2.对预算约束影响的研究。Wildson认为，联邦的转移支付给大地方比给小地方可能会使预算约束更软一些。Qian和Roland认为，在任何一种类型的政治体制下，官员倾向于救助效率低下的公司，或者浪费公共消费支出。在联邦制下，跨地区的资源流动增加了地方政府救助效率低下的公司或浪费公共支出的机会成本。财政支出总是低效率的地方，不可能吸引流动资源流到该地区。因此，竞争硬化了地方政府的预算约束，改变了地方官员的激励。近年来，中国的地方政府预算约束硬化，部分是因为地方政府花费其资源以吸引外国投资者进行竞争。[9]Bardhan认为，地方政府之间的竞争不足以解释地方政府的预算约束的硬化。因为地方政府很难忽视政治压力，所以政治压力将会促进地方政府对地方企业进行兜底。姚洋认为中国的财政分权并未导致地方政府预算约束的硬化，甚至在一定程度上反而加深了软预算约束问题。[25]

（三）对经济增长质量影响的研究

财政分权可能促进地方政府进行竞争，但是，地方政府竞争方式的不正当性、财政分权的不规范性会加大地方之间的差距。Oates的研究表明，地方为了吸引新的公司，可能通过降低环境标准以减少对所在地的污染控制来进行竞争。地区间竞争也可能导致公共服务水平处于不足水平。Démurger认为，分权后的地方政府把过多的资金作为生产性投资而忽视了地方公共物品的建设，从而导致了区域经济的不平衡发展。乔宝云通过模型显示，财政分权有助于经济增长，却降低了财政资源分配的均等性；在总体的经济增长与财政资源分配的均等性之间存在着彼此替换的关系；富裕的地区倾向于隐藏自己的财政资源，而贫穷的地区则倾向于公开自己的资源。并且使用中国1985～1998年间各省份的有关部门数据，对经济增长率、财政资源分配的均等性和财政分权之间的关系进行了估计。结果显示，财政分权在促进经济增长的同时，加剧了财政资源分配的不平等。[34]

由以上分析可以看出，不同的学者对财政分权后果的研究有不同的结论。即使对同一个国家财政分权的同一个后果进行分析时，也会得出不同的结论。出现不同的研究结果的原因与所采用的数据的时间跨度、自变量的选取及国别有关。此外，不同国家之间在政治、经济、文化等方面存在差异性，因此，在评价财政分权的后果时，必须考虑特定的经济、文化等因素。

三、对财政的最优分权程度和中国财政分权程度的研究

（一）财政最优分权程度及影响财政最优分权程度的因素

上述已给出的研究结果表明，一些国家的财政分权促进经济增长，而一些国家的财政分权反而阻碍经济增长。在对一个国家的财政分权与经济增长关系进行研究时，发现：在某一段时间内财政分权促进经济增长，在另一时期内，财政分权与经济增长之间呈现负相关的关系。这说明了，既然财政分权的后果同时存在正、反两个方面的影响，因此在理论上就可能存在一个最优的财政分权程度。

1.财政最优分权程度的决定。邹继础认为，当部分公共财政服务的受益面超越了政府的行政区域，而其覆盖面又并未达到全国范围时，便应由跨省份的组织来协调这些公共财政服务的生产与提供。但跨行政区域共同协调生产财政服务的一个难题是：在现行体制下，跨省组织与集体行动的交易成本非常高，使得在自然的制度演变中，无法形成提供公共财政服务的最优行政规模。提供公共财政服务的适当层级与单位的确定也取决于如何降低决策成本或制度与组织的交易成本。多项公共财政组合包括了不同范围内的利益溢出效果。因此无法根据支出的效率原则来划定提供地方公共财政服务的最适当的行政区域。即使有效率的课税单位为较高的行政区域，此时也无法直接根据效率原则来确定公共财政服务的提供区域。中央与省市间所提供的是极为复杂的组合性公共财政服务，简单的财政集权标准自然无法适用。[35]

王绍光的研究认为分权应有底线。他认为：在当今世界上，一国中央政府的财政收入或支出不应低于财政总收入和总支出的50%，或国内生产总值的10%.如果一国中央政府的财政收入、支出低于财政总收入、总支出的50%，且中央政府的财政收入、支出低于国内生产总值的10%，就可以说超出分权的底线了。[36]

2.影响财政最优分权的因素。许正中等认为，影响财政分权的因素有以下几个方面：一是宏观经济稳定会影响财政分权程度。在转型经济国家和发展中国家一般稳定性比较差，中央向地方政府下放财政权力的空间较少。二是经济发展水平会影响财政分权程度。收入增长会促进城市化水平程度和教育水平的提高，这会增强地方政府的事权能力，因此，地方政府会随着收入水平的提高要求更多的自治权。即使是在发展中国家，人均收入水平比较高，地方分权支出水平也会比较高。[37]三是领土面积的大小、种族的多少、文化和地域的多样性会影响财政分权程度。四是处于战争中，或受到战争威胁的国家，集权化程度应更高。他们还认为，政治历史、政府职能、外部条件（主要包括政治制度、企业制度、企业运行机制和社会法治化环境）这三个因素会对财政分权产生影响。在这三个因素中，政治历史因素能够解释任何国家的财政结构安排（包括财政分权制度）的主要原因。但这还不够，还有一些经济上的原因能够说明为什么某些财政职能必须在较集权的水平上行使，而另一些财政职能则必须分权。政府职能的演变及其在各级政府间的划分，对政府间的财政关系的形成与调整有重大的影响。[37]

（二）中国财政分权的程度

Jin，Qian和Weingast认为，从地方财政支出占全部财政支出的比重来看，中国是非常分权的。邹继础认为，中国内地财政制度具有分权的“财政联邦主义”的特色，也就是，中央以下的省级政府也具有部分的财政自主性与财政责任制。在形式上，内地的各级预算拥有宪法所赋予的部分预算自主权，而省政府可以决定辖区内县市政府的财政责任，也拥有部分预算立法权。但是，与“财政联邦主义”不同的是，内地的地方政府所拥有的实际财政权是相当有限的，中央不仅控制预算支出总额，也决定并影响地方政府部分重要支出份额，如价格补贴。[36].王绍光认为，中国已经超过分权的底线，这不仅表现为中国中央政府的财政收入、支出低于财政总收入、总支出的50%，中央政府的财政收入、支出低于国内生产总值的10%，而且表现为中央政府从数量和质量上提供相关公共服务的能力都十分低下。[37]

这部分给出的研究结果已经揭示了，财政分权达到最优状态时所需要的条件，这为世界各国的财政分权实践提供了理论基础。实际上，影响财政最优分权程度的因素是多方面的，而且这些因素对财政最优分权程度的影响大小不一样，对不同国家的财政最优分权程度的影响也不一样。某一因素对一些国家的财政分权程度的影响大一些，而对另一些国家的财政分权程度的影响小一些。因而，在\" 世界各国的财政实践中，财政分权程度就表现出差异性。同样地，我们国家的财政分权程度也是多种因素作用的结果。许多学者采用不同的方法、指标来考察我们国家的财政分权程度，因此，得出的结论必然会存在差异性。

四、结束语

财政分权理论是随着主流经济学研究的推进和深入而逐步发展的，与新古典经济学相一致的是第一代财政分权理论。第一代财政分权理论主要集中于财政分权原因的研究。随着现代主流经济学的发展，现代的财政分权理论除了运用委托-代理理论研究财政分权的原因外，还对财政最优分权程度和财政分权的后果进行了研究。财政分权已经是世界各国的普遍现象，分权到底对社会、经济、政治产生了怎样的影响？许多学者从不同的角度、采用不同的方法对不同国家的财政分权进行分析，得出了不同的结论。尽管研究的结论有所差异，但是，这些结论向我们表明了，财政分权的后果体现在诸多方面，单纯地说财政分权的优劣是不科学的。财政分权的后果与本国的政治、经济、文化等因素有关，每一个国家都有自己的适度分权。

参考文献：

[2]钱颖一。现代经济学与中国经济改革[M].北京：中国人民大学出版社，202\_.

[3] Inman. M andRubmfeld. D. Rethinking Federalism[J]. Journal of Economic Perspective， 1997， （4）。

[4] Hayek，Friedrich A…… The Use of Knowledge in Society[J]. American Economic Review， 1945， （35）。

[5] Tibeout，C. A Pure Thoery of Clubs[J]. American Economic Review， 1956， （64）。

[6] Musgrave，R. A…… The Thoery of Public Finance[M]. McGraw-Hill，New York， 1959.

[8] Montinola. G， Qian and Weingast B. . Federalism，Chinese Style：The Political Basis for Economic Success in China[J]. World Politics， 1995， （48）。

[9] Qian， Roland. G. Federalism and the Soft Budget Constraint [J]. American Economic Review， 1998， （88）。

[10] Qian， Weingast. B. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives[J]. Journal of Eco-nomic Perspectives ，1997，（11）。

[11] Tommasi ， Mariano and Federico Weinschelbaum. A Principal-Agent Building Block for the Study of Decentrazation and Integration[C]. Mimeo ， University de San Andres， 1999.

[12] Hayek， Friedrich A. The Use of Knowledge in Society[J]. American Economic Review， 1945， （35）。

[14] Stiglers. G. Tenable Range of Functions of Local Govrment[M]. Washing， D. C，1957.

[15] Musgrave，R. A. The Thoery of Public Finance[M]. McGraw-Hill， New York， 1959.

[17] Bretion，A. Competitive Governments： An Economic Theory of Politics and Public Finance [M]. Cam-bridge； Cambridge Univeristy of Press， 1998.

[18] Rodden ， Joanthan ， Susan Rose-Ackerman. Does Dederalism Preserve Markers？ [J]. Virigina Law Review， 1997， （87）。

[19] Brennan，G. ，Buchannan J. The Power to Tax ： Analytical Foundations of a Fiscal Consitution[M]. Cambridge： Cambridge U. Press， 1980.

[20] Jin，Zou. How Does Fiscal Decentralization Affect Natinal，and Subnational Government Size[J]. Journal of Urban Economics， 202\_， （52）。

[21] Oates. W. Searching for Leviathan； An Empirical Analysis [J]. American Economic Review， 1985， （75）。

[22] Huther. J，Shah. Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate Decentralization[C]. World Bank， Washington， DC， 1998.

[23] Tanzi. On Fiscal Federalism ： Issues on Worry about [Z]. Woking Paper， 202\_.

[24] Arikan. G. Fiscal Decentralization s A Remedy for Corruption [J]. International Tax and Public Finance， 202\_， （11）。

[25]姚洋，制度失衡和中国财政分权的后果[J].战略与管理，202\_，（3）。

[26] Fornasari. F. ，Webb S. B，Zou. . The Macroeconomic Import of Decentralized Spending and Deficits： International Evidence[J]. Annals of Finacne and Economics， 202\_， （430-433）。

[27] Akai，Sakata. Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth s Evidence from State-level Cross-section Data for the United States [J]. Journal of Urban Economics， 202\_， （52）。

[28] Lin， Liu. Fiscal Decentralization and Economic Growth in China [J]. Economic Development and Culture Change， 202\_， （49）。

[29] Davoodi，Zou. Fiscal Decentralization and Economic Growth： A Cross-Country Study[j]. Journal of Urban Economics， 1998， （43）。

[30] Zhang， Zou. Fiscal Decentralization ， Public Spending， and Economic Growth in China[J]. Journal of Public Economics， 1998， （67）。

[32]严冀，陆铭。分权与区域经济发展：面向一个最优分权程度的理论[J].世界经济文汇，202\_，（3）。

[33]杨灿明。地方政府行为与区域行为与区域市场结构[J].经济研究，202\_，（11）

[34]乔宝云。增长与均等的取舍：中国财政分权政策研究[M].北京：人民出版社，202\_.

[35]邹继础。中国财政制度改革之探索[M].北京：社会科学文献出版社，202\_.

[36]王绍光。分权的底限[M].北京：中国计划出版社，1997.

[37]许正中，等。财政分权：理论基础与实践[M].北京科学文献出版社，202\_.

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！