

第四章

中央与地方关系如何演进： 一个分析框架及其含义

张永生

引 言

作为一个快速发展的国家，中国的政府间关系也处于动态的变化过程中。这种关系如何演进，对于中国未来的发展至关重要。20 世纪 80 年代以来，分权成为一个世界性趋势。但是，分权并不一定意味着中央政府对地方政府控制能力的削弱。从财政的角度而言，分权涉及三个概念：一是支出责任（expenditure responsibility），二是自有收入（own-source revenue），三是政府间转移支付（intergovernmental fiscal transfer payments）。对每一级政府而言，三者间的关系可用下图表示。

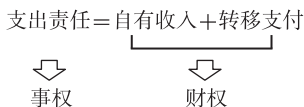


图 4-1 事权与财权之间的关系

如果分权意味着下级政府自有收入提高（或税收自主权提高）的话，则它会带来转移支付的减少。在这种情况下，上级政府的控制力会随着下级政府财政能力的提高而弱化。如果分权是指支出责任的下放，则它既可以通过提高转移支付来实现，也可以通过提高下级政府的自有收入或税收自主权来实现。在前一种情况下，上级政府的控制能力随着分权而提高，而在后一

种情况下，下级政府的控制能力随着分权而得到提高。可见，不同的分权形式对不同层级的政府的控制能力有着不同的影响。

在分权过程中，属地原则是一个被广泛接受的原则，即公共服务应由距离居民最近的地方政府来提供，除非该服务由更高层级的政府来提供更有效率。这意味着，地方政府应有更多的财政自主权。但是，事实上，在大多数国家，上级政府往往控制着辖区内的大部分财政资源。世界范围内的分权运动更多地表现在支出方面，而在收入方面，则呈现相反的变化趋势，即支出的分权化和收入的集权化。下级政府自有收入和支出责任之间的差额，则由转移支付来填补。这就导致了所谓的“纵向财政不平衡”，即下级政府在财政上很大程度地依赖上级政府。这样，通过转移支付的扩大，中央政府对地方政府的控制能力反而进一步提高，而不是削弱。

为什么绝大多数的国家，包括那些推崇民主和地方自治的西方国家，在财政制度的设计上会出现这样一种集权的安排？传统的解释是，由于跨区域公共设施产生的外部性（externalities）、溢出效应（spillovers）以及地区财政均等化（fiscal equalization）等的需要，上级政府必须掌握大部分财政资源（比如，Oates, 1972；Seabright, 1996）。但是，这些理论不能完全解释西方发达市场经济国家中央（联邦）政府需要控制全国主要财政收入的原因。首先，如果是出于跨地区公共工程产生的外部性的考虑的话，那么很多问题通过地区间的协商机制就可以解决，不一定都非要通过中央（联邦）政府的转移支付和直接投资来解决。实际上，中央政府用国家财政来投资兴建某些跨地区的公共工程同样会产生新的外部性，因为即使不从该工程中受益的地区实际上也要为其支付税收。其次，在一些地区发展十分均衡的发达国家，中央政府照样控制着大部分财力。如果仅仅是出于地区财政均等化的需要，则中央政府似乎没有必要集中如此大的财力。

因此，西方国家财政制度设计背后一定还有更深层的原因。财政关系只是政府间关系的维度之一。目前很多讨论财政关系的文献，更多的都是就财政论财政，而忽略其他维度，比如人事的维度。本章旨在提供一个新的政府间关系分析框架，并揭示其对中国的中央和地方政府间关系演进的含义。在接下来的第二节里，我们对政府间关系的文献进行简要回顾，并提供一个新的政府间关系分析框架。随后的第三节则讨论中国当前的政府间关系及其如何演进。最后一部分是简短的结论。

政府间关系：简要的文献回顾

从纵向财政不平衡的角度看，政府间关系有三条大的研究线索。第一种是经典的财政理论（比如，Tiebout, 1956；Masgrave, 1959；Oates, 1972）。它们用政府的三大职能，即资源配置效率、社会公平和经济稳定来解释中央财政占主导的现象。这种理论更多的只是提供了一个概念性的框架，不能回答为什么一定会出现纵向财政不平衡。看起来，似乎中央无论是控制全国主要财政资源还是少数财政资源的情形都是可能的。这影响了其解释力。

第二种理论思路同税收的可持续性和税收最大化相关，它将政府间纵向财政不平衡看做是现有经济结构和税收结构下实现税收最大化的结果。一些强调激励机制、受益人原则、财政自主权、问责制、信息问题、税收流动性、税收竞争、税收成本、溢出效应等的理论，都可以归于这一理论框架下（比如，Breton, 1996；King, 1984；Scott, 1952；Hicks, 1978；Courant, Gramlich 和 Rubinfeld, 1979；Boadway 和 Tremblay, 2005）。这就是说，政府间纵向财政不平衡是为了最大化国家的总税收。如果改变这种状况的话，则不仅一个国家总的税收会下降，而且会出现税源在不同地区的转移，或者增加税收成本等问题。这里隐含的前提是，这种纵向财政不平衡是由一个全能的计划者为了保证税收最大化和可持续而设计的。并且，在纵向财政不平衡格局的形成上，这些理论往往相互冲突，即有些理论强调分权的好处，而有些则强调集权的好处。

第三种理论是宪政经济学的思路。从宪政经济学的角度来探讨财政问题实际上又有三种不同的分支。其一是强调分权。以布坎南为代表的经济学家，从内生公共产品的思路来内生政府职能，并对政府持强烈的不信任态度，认为只要是市场能够提供的公共产品，政府就不必干预（Buchanan, 1965；Brennan 和 Buchanan, 1980）。根据这种思路，他们自然对中央政府控制大部分财政收入并通过财政转移支付手段来解决地方政府财政不平衡的做法持强烈的反对态度，因而主张地方财政分权。其二是以汉密尔顿为代表的联邦主义者（Hamilton, Madison 和 Jay, 1787）。他们更多地强调中央政府集权的好处。在汉密尔顿时代，美国联邦主义者的主要目标是在邦联的基础上成立全国性的联邦政府。尽管他们当时不仅没有明确要求中央财政占全国财政收入的主体，反而还信誓旦旦地声称要限制中央政府的权力，但他们的基本思想却是强调建立一个全国性的联邦政府的好处。我们可以将其主张

归纳为强调中央集权的财政思路。其三是以温格斯特为代表的经济学家 (Defigueiredo 和 Weingast, 1997; Weingast, 2005), 他们提出了所谓联邦悖论, 强调中央与地方相互制衡对于一个联邦 (或国家) 自我执行的重要性。他们强调, 一个联邦 (或国家) 如果要自我执行, 就要解决所谓的联邦悖论问题, 即中央政府和地方政府之间必须形成有效的制衡关系。如果中央政府过于强大, 则地方政府的利益就会受到侵犯; 如果地方政府过于强大, 则中央政府的利益就会受到侵犯。这两种情况都有可能带来危机, 从而导致联邦的解体。一个具有自我执行功能的联邦, 正是在一次次的危机冲击 (crisis shock) 下最终形成的。这种强调中央政府和地方政府相互制衡的观点, 同经济学强调一般均衡的概念相吻合。

一个新的分析框架

张永生 (2005, 2008, 2009) 在温格斯特等人联邦悖论的基础上, 用一种新的分析框架对上述三种宪政经济学的思路进行了调和。他进一步将政府控制权分解为两个维度或变量, 即人事控制权和财政控制权。一个国家或联邦能否持续 (sustainable) 或自我执行 (self-enforcing), 取决于中央和地方政府在控制力上的博弈能否取得平衡。比如, 在一个有选举的民主国家, 联邦或中央政府无法任命州的官员。此时, 一种旨在提高联邦政府或中央政府对地方政府控制力的制度安排就成为必需。财政转移支付就成为联邦或中央政府影响地方政府的一种手段。纵向财政不平衡和转移支付可以视为一种人质机制 (hostage mechanism)。由于下级政府在财政上不得不依赖于上级政府, 上级政府因而就能通过转移支付对下级政府施加影响。这就可以解释为什么在大多数国家, 中央政府控制着全国大部分的财政资源, 以及为什么上级政府控制着其辖区内的大部分财政资源。

由于人事和财政维度均可以是自下而上或自上而下, 这两个变量在上下级政府之间就可以组合成四种最基本的结构。他们可以涵盖世界上所有类型的政府间关系 (见表 4-1)。如果一种结构是不平衡的结构, 则这种纵向政府间关系就不可能持久。此时, 危机冲击就成为关键, 它会促使不稳定的结构走向稳定 (Weingast, 2005)。纵向平衡可以经由人事和财政的双向安排来实现。但是, 对于一个国家而言, 仅有纵向平衡仍然不足以取得好的经济绩效。政府和市场间的横向平衡也必须同时建立起来。正如 Buchanan (1965), Brennan 和 Buchanan (1980), North (1987), 以及

North 和 Weingast（1989）指出的，这需要通过宪政制度来实现对政府权力的制衡。

表 4-1 不同类型的政府间关系

		人事的配置	财政资源配置	例子	结果
结构一	I. 法治完善	↑	↓	欧美日等西方好的发达市场经济	自我执行高效
	II. 法治不完善	↑	↓	拉美等坏的市场经济	自我执行低效腐败
结构二		↑	↑	欧盟、邦联、联合国*	不稳定,整体效率不高
结构三		↓	↓	苏联式体制	中央计划体制弊端
结构四		↓	↑	分税制前的中国、1997年前的香港	效率较结构三有所提高

注：“↑”表示“由下至上”，“↓”表示“由上至下”。比如，人事权“↑”表示权力是由下至上，即各地方政府官员由选举产生，不受上级控制；“↓”则表示各地方政府官员由上级控制。财政权“↓”表示上级控制主要财源；“↑”则表示下级控制主要财源。

在表 4-1 中，结构一表示自下而上的人事安排与自上而下的财政关系的组合。在人事维度，地方政府有自主权（虽然这并不必然意味着“选举”。自治也可以发生在封建或专制体制下），而上级政府控制着大部分的财政资源，下级政府则很大程度上依赖于上级政府的财政转移支付。绝大多数的工业化国家可以归为结构一。这是一种可以自我执行（self-enforcing）的结构。该结构可以进一步划分为两种子结构，即有好的法治的结构一（I）和无好的法治的结构一（II）。

结构二是一种弱中央且既不稳定也无效率的结构，正如美国的邦联，或者早期的美国及澳大利亚联邦。

结构三是一种强中央的结构，正如苏联式国家。在这种结构下，中央政府非常强大，不仅控制着全国的财政收入，而且控制官员的任免。正如 Defigureiredo 和 Weingast（2005）指出的，“中央政府过于强大会对地方政府产生机会主义行为”。长期而言，这种结构既不稳定也不可持续。

结构四是一种相对稳定的结构，正如 1994 年前执行财政联邦制度的中国或 1997 年前的香港一样。某种程度上，这种结构建立起了一种纵向平衡的政府间关系。但是，由于中央政府可以任免地方官员，地方政府并没有真正的讨价还价的能力，中央政府可以轻易地改变中央和地方政府间的财政安排。

不同的结构对于防止政府机会主义行为有不同的效果。政府机会主义行

为有两种：纵向和横向。纵向政府机会主义行为指不同层级政府之间的机会主义行为。政府间关系的制衡可以用来防止此类机会主义行为。横向的政府机会主义行为是指市场上的政府机会主义行为，需要通过对政府权力的横向制衡来防止。

斯密（Smith，1776）指出，分工是经济增长的源泉。杨小凯（Yang，2001）则发展了一个超边际分析框架来进一步发展斯密的思想。在其中，分工的演进取决于交易效率的提高，特别是制度的改进会导致内生交易效率的提高。根据诺斯（North，1987），经济绩效取决于政府机会主义行为导致的内生交易费用的高低。他的这一思想可以进一步分为纵向和横向政府机会主义行为。因此，一个持续和稳定且有经济发展的政府间关系结构一定是可以将两类政府机会主义行为最小化的结构。在上面的四种结构中，结构一是迄今为止可以看到的最具有自我执行功能且内生交易费用最小的结构。结构二和三从长期来看则不具有自我执行功能。结构四则不如结构一稳定。

此章的政府间关系分析框架，可以用来分析近 20 年来世界范围的分权运动。的确，很多国家的分权带来了效率的提高。但是，并不是所有国家的分权都取得了积极的成效。根据现有的经验证据，既有好的分权例子，也有不好的分权例子（Martinez-Vazquez 和 McNab，2003；Fisman 和 Gatti，2002）。研究表明，一些国家的分权改革导致宏观经济的不稳定，而另一些国家则没有出现这种情况。根据 Stein（1999），在拉美国家，按地方政府在总公共开支中的份额来测度的所谓分权改革并没有带来高的地方政府财政赤字；而根据 Fornasari，Webb 和 Zou（2000）以及 DeMelo（2000）的研究，分权后地方政府开支和赤字的扩大往往导致中央政府开支和赤字的扩大，从而带来宏观经济的不稳定。至于分权是否加剧腐败，也有各种不同的结论。根据 Fisman 和 Gatti（2000）的研究，财政支出的分权化和腐败之间存在着高度相关关系。如果只是简单地将权力从中央下放到地方的精英阶层而没有相应的制度性改革，则腐败的机会可能会大大增加。但是，Treisman（2000）的研究却显示，财政分权和腐败之间并没有必然的联系。Faguet 和 Jean（2004）的研究显示，分权并没有加重腐败，反而使地方政府更有责任。

那么，分权为什么在一些地方有效，而在一些地方却无效呢？我们的分析框架可以对此进行解释。分权的有效性取决于政府权力是否在法治的框架内得到有效的横向制衡，以及分权能否改进上下级政府间的纵向制衡。具体而言，分权在下列条件下有效。第一，政府必须是对辖区选民负责的政府

(democracy)，且其权力在法治 (rule of law) 的框架内受到有效制衡。这样，当分权带来政府权力的纵向转移时，政府权力就不致被用来向市场寻租。第二，如果是一个民主的政体，则分权不能改变中央（或上级）控制主要财政资源的格局，或者说不能改变上、下级政府在财政资源和人事上相互制衡的格局。否则，上、下级政府间的纵向制衡关系就会被打破，地方政府分权后就会出现对上级政府的机会主义行为，从而影响宏观经济稳定乃至政权的有效运转。显然，表 4-1 中的结构一（I）就满足上述分权有效性的充分条件。也就是说，在结构一（I）的框架内，分权程度越高，则效率就越高；而在结构一（II）下就不一定。但是，如果结构一的框架内财政过于分权，则会由结构一变成结构二，分权就会更多地带来下级政府的机会主义行为。国家政权和宏观经济就难以自我稳定，国家甚至会成为一个松散的自治体的联合。

Thiessen (2003) 的研究支持我们的结论。他对发达的 OECD 国家的研究显示，当财政分权程度从一个低水平开始提高时，经济绩效会提高，但在分权达到一定程度后如果继续分权，则会对经济产生负面影响。用我们的分析框架来解释，就是分权如果导致结构一变成结构二则效果就会适得其反。因此，在政治民主的西方发达市场经济国家，无论财政如何分权，都不会改变中央财政在国家财政中占主体的格局，下级政府必须依赖于上级政府的财政转移支付。一般来说，分权程度越高，财政转移支付的规模也就越小。

该分析框架可以分析很多分权现象。这里举美国和澳大利亚的例子。

美国自 1776 年独立以及 1787 年联邦政府成立以来，联邦政府与州政府之间的关系经历了三个阶段，即“分权→集权→分权”。1776 年美国独立后，美国只是一个邦联国家，各州之上没有一个全国性的政府。由于缺乏一个全国性的政府，各州在关税、贸易、军事等方面的矛盾难以协调，美国面临着战乱的危险。这就像表 4-1 中的结构二，不是一种均衡的结构，国家难以自我稳定。因此，以汉密尔顿 (Hamilton) 为主的联邦党人极力主张建立统一的联邦政府。在 1787 年的费城制宪大会后，联邦党人说服各州成立了联邦政府，但此时各州和地方政府的力量要远远大于联邦政府。也就是说，尽管成立了联邦政府，但这个全国性的政府权力非常有限。具体表现为，联邦政府除了不能控制各州和地方的人事外，财政力量也非常弱小。根据 Article 1, Section 8 的列举权力条款 (enumerated powers clause)，对联邦政府的权力进行列举。而且，由于担心联邦政府日后权力扩张，又通过了宪法修正

案，即权利法案（Bill of Rights），规定那些宪法未授予联邦政府也未禁止给予州的权力归各州，即“剩余权归各州”。大多数人当时都以为，这些宪法条款足以保证对联邦政府权力的限制，从而保证联邦政府维持一个小政府。但是，由于联邦政府太弱小而各州力量太强大，这种政府结构不会是一个稳定和有效的结构。这种结构面临着“要不解体，要不向稳定的结构一演变”的问题。在 20 世纪，美国全国性联邦政府的权力得到了显著增长，这种增长并不是人为设计的结果，而是美国国家稳定的内在要求。在过去的 20 年，美国也出现了所谓的分权化趋势。但实际上，美国的分权化并不像看起来那样明显，而联邦对州的财政控制力则反而在增强。

因此，美国最初关于联邦与州之间关系的制度设计并不能形成均衡，而历史上的一系列危机则为联邦提供了一个走向稳定均衡的契机。如果说美国立国之初的宪政很大程度是人为设计的，那么现在联邦和州的关系则是一个从结构二向结构一自发演进的结果，与当初的设计已经大为不同。目前所谓的分权化，也只是在结构一的框架下进行，不可能再回到过去结构二的框架。

澳大利亚的情况与美国十分相似，联邦政府的权力也是一步步由弱到强的（Dollery, 2002）。1901 年 1 月 1 日，当 6 个自治的英国殖民地组成联邦时，联邦政府只在一些国际事务，如国防、外贸和移民等方面有几项列举的权力，其财政能力也非常弱小，而州政府则控制重要的公共服务，如教育、健康、法律和秩序，而且拥有剩余权力（Watts, 1999）。在这种情况下，人们普遍认为，澳大利亚的宪法将保证各州的财政独立于联邦政府。但是，事实并不是这样。

澳大利亚联邦成立之初的状况就是表 4-1 中的结构二。这种结构是一种不稳定的政府间结构，不具有自我执行的功能。它同样面临着“要不就解体，要不就演进到稳定的结构一”的问题。这种演变的动力，正是温格斯特所说的“危机冲击”。根据最初的宪法，联邦权力列举，剩余权归各州。这属于弱中央强地方的结构二。此后，联邦政府权力一直不断提高，联邦财力不断增强，而各州权力不断削弱。1915 年，为了满足“一战”的需要，联邦政府开始征收个人所得税。1942 年，为了筹措战争经费，联邦政府对征收个人所得税有垄断权，其结果导致各州不得不依靠联邦政府的转移支付，而联邦拨款的条件则取决于联邦政府认为是否妥当。通过转移支付，联邦政府对州的控制权大大增加。在澳大利亚，联邦政府的转移支付有 45% 为一般性拨款，但在过去的 20 年，具体项目拨款的比重则持续提高。

尽管澳大利亚各州和很多经济学家一致努力扩大各州的财政自主权，但这种努力始终收效甚微。

因此，澳大利亚联邦政府与州政府间的关系也是从不稳定的结构二向结构一演变的过程。而演变的动力，则是历史上发生的一系列危机，包括两次世界大战以及大危机等。在结构一的条件下，联邦政府和州政府间的关系成为一种具有自我执行功能的稳定关系。

中国政府间关系：过去与现状

中央和省级政府间关系

中国中央和省级政府之间的关系可以大致划分为三个阶段。在改革开放前，中国的政府间关系类似结构三，即上级政府不仅控制下级政府的人事任免，而且控制地方的财政。这种财政体制被称为“统收统支”。改革开放后，中国实现了“分灶吃饭”的财政包干制，被国际学术界称为财政联邦制（fiscal federalism）。这种结构就是结构四，即中央政府控制下级政府官员的任免，但不控制地方的财政，地方财政收入在全国财政收入中占多数。这种结构是一种相对有效的结构，它能够较为有效地限制上级政府的机会主义行为，从而激发下级政府的积极性（Qian 和 Weingast, 1997；Qian 和 Roland, 1998；Shirk, 1993）。但是，在此结构下，中央政府的财政能力明显不足。比如，1993 年，中央政府财政收入占全国总税收的比重仅为 22%（见表 4-2）。

由于中央政府缺少财政能力，在 1980 年代和 1990 年代早期，中央政府曾两次向省里“借钱”，且借而不还（孙雷，2004）。在 1994 年实行分税制前，中国既有中央向地方的专项财政补助，又有地方财政向中央财政的“反向转移支付”。在财政方面，中国经常是“中央依赖地方”，而不是像其他发达市场经济国家一样“地方依赖中央”。这种情况就是表 4-1 中的结构四。由于中央和地方分别掌握着地方的人事任免权和主要财政资源，这种结构实际上形成了中央与地方之间某种程度上的相互制衡，从而比缺乏上下级相互制衡的结构三的集权制度更有效率。但是，由于中央政府可以随时改变这种现状，这种制衡并不真正具有持久稳定的功能。因此，在经历了十余年的财政联邦制度带来的中央财政窘境后，中央终于决定要摆脱这种财政上的被动局面。1994 年实行的分税制改革，尽管用税种的形式规范中央和地方的财政关系以及政府与企业之间的关系是改革的一个根本出发点，但直接

表 4-2 中央和地方政府收入和支出比例

单位：%

年 份	收 入		支 出	
	中央	地方	中央	地方
1978	15.5	84.5	47.4	52.6
1980	24.5	75.5	54.3	45.7
1985	38.4	61.6	39.7	60.3
1990	33.8	66.2	32.6	67.4
1991	29.8	70.2	32.2	67.8
1992	28.1	71.9	31.3	68.7
1993	22.0	78.0	28.3	71.7
1994	55.7	44.3	30.3	69.7
1995	52.2	47.8	29.2	70.8
1996	49.4	50.6	27.1	72.9
1997	48.9	51.1	27.4	72.6
1998	49.5	50.5	28.9	71.1
1999	51.1	48.9	31.5	68.5
2000	52.2	47.8	34.7	65.3
2001	52.4	47.6	30.5	69.5
2002	55.0	45.0	30.7	69.3
2003	54.6	45.4	30.1	69.9
2004	54.9	45.1	27.7	72.3
2005	52.3	47.7	25.9	74.1
2006	52.8	47.2	24.7	75.3
2007	54.1	45.9	23.0	77.0
2008	53.3	46.7	21.3	78.7

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴 2009》，中国统计出版社，第 263 页。

的动因却是中央财政自身难以为继。^①

在分税制下，中央和地方按 75:25 的比例分享作为主要税源的增值税。这导致了中央税收的大幅增长。中央政府和省的关系从结构四跳到结构三。在结构三，中央政府不仅控制主要省级官员的任免，而且通过转移支付控制

① 根据孙雷（2004）的记载，1993 年 7 月 23 日，当时正值全国财政、税务工作会议召开，时任副总理的朱镕基来到会场，对所有参加会议的人员抛出警句：“在现行体制下，中央财政十分困难。现在不改革，中央财政的日子过不下去了，（如果这种情况发展下去）到不了 2000 年（中央财政）就会垮台！”

着省里的大量财政收入，使得各省不得不在财政上严重依赖于中央的转移支付。中央政府控制的财政收入的快速增长主要来自于税收的增量部分，而不是对当时财政收入分配格局的重新分配。在分税制实行之际，中央和各省达成一致，即分税制不改变各省当时的财政收入现状。但是，由于中国经济的快速增长且 75% 的增值税归中央，中央财政收入的增长远超过各省。这样，大量的转移支付就成为中央政府影响各省的一个新的有力工具。

除了税收以外，中央政府对经济的控制还来自于对央企的控制。根据国资委的数据（2009），中央企业 2009 年控制的资产总值达 14.6 万亿元，相当于中国 GDP 的 40% 左右。这进一步地强化了中央政府的控制能力。

自分税制改革以来，中国的中央—省级政府间财政关系已与西方发达市场经济国家趋同。中央政府控制着全国的大部分财政资源，而各省则很大程度上依赖中央的转移支付。中国的结构三和西方国家的结构一的不同之处表现在人事维度上。财政和人事维度上的双重“自上而下”安排，大大强化了中央政府的权力。因此，简单地借鉴西方发达国家的财政制度安排而忽略其背后的人事维度的区别，则可能会诱发纵向的政府机会主义行为。

省—地方政府间关系

1994 年的分税制改革主要是在中央与各省之间进行，而没有在省内进行。在各省之内，所有地方政府的收入均严重依赖于省级政府的转移支付。根据我们 2004 年的调查，在四川的一个县，来自省里的转移支付占其当年财政支出的 71.1%。在人事维度，上级政府提名县级主要官员。这种结构是一种典型的结构三，即强的上级政府和弱地方政府。这种结构诱发两类政府机会主义行为，且这两种机会主义行为会相互强化。

第一种是上级政府对地方政府的纵向政府机会主义行为。在结构三的情况下，由于上级政府既控制下级政府的人事任免，也控制地方的财政收入，就会出现温格斯特所说的上级政府侵犯地方政府利益的情况，即将支出责任尽量推给下级政府，而尽量保留财权，从而导致基层政府出现事权过大，财权不足的情况。第二种是政府对市场的横向机会主义行为。在结构三的情况下，由于上、下级政府间缺乏有效的制衡，上级政府对下级政府的机会主义行为就会导致下级政府财政困难，而在缺乏有效的横向权力制衡的情况下，下级政府就会有动力和压力去向市场寻租，不得不通过各种形式来增加收入，以缓解经费紧张的压力。比如乱收费、摊派，等等。

为了解决地方政府的财政能力不足的问题，一些人主张应提高地方政府的税收自主权，以同其支出责任相匹配。但是，我们的分析框架表明，所有

国家上下级政府间的财政安排均是下级很大程度上依赖于上级政府的财政转移支付。因此，解决的方向不应是大幅提高地方政府的税收自主权，而是要改革目前省内在人事和财政维度上的双重“自上而下”的制度安排，以增强下级政府讨价还价能力，并将转移支付制度公式化，以减少上级政府的机会主义行为。这种变化可以通过发展基层民主来完成。如果地方官员可以直接选举而非完全由上级任命，且转移支付能够被制度化，则省内就可以建立起有效的纵向平衡的政府间关系。

中国政府间关系的未来的几种演进路径

中国的政府间关系正处于快速变革之中。有很多积极的变化正在影响着这种关系的演进。比如，中国政府强调建设“社会主义民主政治”，基层民主和党内民主的广泛实践与发展，以及法治与公民社会的快速成长，等等。中国政府间关系的演进对于中国的长期发展将产生深远的影响。未来中国的政府间关系将如何演进？以下四种情景均有可能。

第一种演进结果：结构三

这种情形是目前政府间关系的一种延续。在此结构下，中央不仅控制全国主要财政收入，而且直接控制央企从而控制整个国家经济命脉，以及控制税种和税率的决定权。在人事方面，中央控制主要地方领导人的任免。在一省之内，省级政府同样控制下级政府主要官员的任免及大部分财政资源。

这种结构看起来与计划经济时期有点类似，但本质的区别是引入了法制（比如分税制）及市场经济。在结构三，中央政府有很强的财政能力和权威来有效地实现所谓“国家意志”，并推动全国性的改革和发展，比如社会保险、教育和跨区域基础设施建设。

但是，正如前面讨论的，长期而言，结构三不是一个可持续的结构。它会诱发两类政府机会主义行为。要维持这种结构的社会成本和压力均非常之大。目前的很多社会经济问题，比如群体性冲突、上访、农民问题、巨额地方债、市场扭曲及腐败等，均是两类政府机会主义行为的结果。没有基层民主的发展及通过宪政制度对政府权力进行有效制衡，这些问题都有可能酿成社会危机。为避免可能的社会经济危机并建立和谐社会，一种有效的可持续的政府间关系必须要建立起来。

第二种演进结果：结构一（I），即好的市场经济

从已有的国际经验看，这种结构可能是最稳定和可持续的一种结构。它

不仅有一个稳定的纵向结构，也具备有效的对政府制衡的机制。中国具备了向这种结构演进的一些有利条件。

在两个纵向的维度上，中国中央和省级层面的财政关系已同结构一（I）相同。不同的是，在人事维度上，中国目前的结构是一种自上而下的结构。虽然基层民主在中国得到快速发展，但它们还处于相当早期阶段。基层直选会发展到哪一层级，以及何时才能发展到该层级，现在都没有明晰的答案。

在横向关系上，中国需要通过完善法治，在各级政府层面建立起有效的权力制衡机制，以保障市场能够有效地运转。在经济快速发展的过程中，随着公民社会和自由程度的不断提高，完善的法治和民主最终会在中国建立起来。

第三种演进结果：结构一（II），即坏的市场经济

这种结构就是通常说的拉美式的市场经济。这种市场经济最大的特点就是对政府权力缺乏有效的横向制衡。政府将经济发展作为向市场寻租的人质。中国目前正由计划经济向市场经济转轨。在这个转轨过程中，由于法治未能充分建立，权力同市场结合产生的腐败现象普遍存在。因此，如果缺少法治的条件，则民主并不能有效地解决中国的腐败问题。在这种结构下，分权在带来经济效率提高的同时，还会带来腐败、宏观经济的不稳定、中央政令不通等消极后果。而且，这种条件下建立的所谓财政转移支付公式，很有可能会异化为上级政府机会主义行为的制度保障。转移支付公式的调整也不会是一个帕累托效率改进的过程。因此，结构一（II）不是一个好的结果，中国应该尽量避免。

从政府间纵向关系来看，这种结构看起来可持续，但不是一种有利于经济发展的结构。这种结构就是所谓坏市场经济的例子。这种结构虽然有民主，但良好的法治未能建立，法律将利益集团的利益制度化。这会导致横向的政府机会主义行为盛行（Liu 和 Yang, 2001）。

现在，利益集团（而不是意识形态）已经成为中国深化经济和政治改革的主要障碍。腐败和社会不公现象严重。法律将利益集团的特权固化，市场则很大程度上被扭曲。如果这种情形不加以改变，则中国有可能会演进到这种结构。如果宪政制度不能充分建立和完善，自由不能被保障，则民主并不足以消除腐败和利益集团的特权，因为横向的政府机会主义行为会盛行。这会导致经济停滞和社会不公。因此，这种结构是中国应该极力避免的。

第四种演进结果：结构三（中央—省）+结构一（省—县—乡）

这是一种混合的结构。不同层级的政府有着不同的关系。在中央和省级层面，其关系类似结构三，而省级和地方关系则类似结构一。这种结构看起来最有可能在中国发生。

由于中央和省级关系已经是结构三，中国要演进到这种混合的结构只需要两步：一是基层民主从乡镇发展到县级。二是省内财政关系也通过分税制来制度化。如果这些能够实现，则在每个省之内，纵向的政府间关系就成为结构一。中央和省级层面的纵向的关系，则不会有实质性的改变。但是，通过完善法治，对政府横向的制衡机制却可以有效地建立起来。这会大大减少两类政府机会主义行为。

这种混合结构意味着，中国有可能基于其 5000 年历史、传统、文化和庞大人口的国情，发展出一种独特的政府间关系。这种混合结构还为中央与省级关系进一步调整留下了余地。一旦条件成熟且确有必要，这种关系可以从结构三向结构一转变。这种混合结构同中国过去 30 年渐进式的改革道路相一致。在这种混合结构中，如何避免纵向政府机会主义行为是一个大的挑战。它在很大程度上取决于法治和最高领导人的能力和操守。

结论与政策建议

本章讨论了一个新的分析政府间关系的分析框架。一个国家要实现可持续发展，取决于不同层级政府间的控制力能否得到平衡，以防止政府间的机会主义行为的发生。在财政和人事维度上的不同安排，对于扼制政府机会主义有不同的效果，从而直接关系到一个国家的稳定和可持续。在民主国家，财政转移支付可以视为联邦或中央政府影响地方政府的一种人质。同样重要的是，要通过法治和民主来建立起对政府权力的有效制衡从而防止横向政府机会主义行为。经济绩效则取决于两类政府机会主义行为导致的内生交易费用的高低。

就财政关系而言，中国的中央—省级层面已经非常接近于西方发达市场经济国家。中央政府控制着全国主要的财政资源，而各省则在财政上较大程度地依赖于中央政府的转移支付。中国和西方发达国家的一个关键不同在于人事的维度。在中国，人事和财政的双重“自上而下”的安排导致了一个非常强的中央政府。如何既发挥这种制度安排的优势又避免这种结构下可能的政府机会主义行为就成为一个主要的挑战。

我们对中国未来政府间关系的演进的四种可能的情景作了分析。这四种情景分别是：第一种是结构三，即现有政府间关系的延续。第二种是有良好的法治的结构一，类似于西方发达国家。这种结构可能是迄今为止最为稳定的结构。第三种是没有良好法治的结构一，类似于拉丁美洲一些国家。这是一种中国应尽量避免的情景。第四种是一种结构一和结构三的混合结构。中央和省级关系为结构一，而省内则为结构三。随着中国基层民主的快速发展，这种混合结构看起来最有可能在中国出现。该结构还为中国今后的进一步演进提供了空间。

参考文献

1. Boadway, R. and Tremblay, J. -F. 2005, *A theory of vertical fiscal imbalance*, Working Paper, Queen's University, Kingston, Ontario.
2. Brennan, J. and Buchanan, J. 1980, *The Power to Tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press, New York.
3. Breton, A. 1996, *Competitive Governments: An economic theory of politics and public finance*, Cambridge University Press, Toronto.
4. Buchanan, J. 1965, 'An economic theory of clubs', *Econometrica*, vol. 33, pp. 1 - 14.
5. Courant, P., Gramlich, E. and Rubinfeld, D. 1979, 'The stimulative effects of intergovernmental grants: or why money sticks where it hits', in P. Mieszkowski and W. Oakland (eds.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, The Urban Institute, Washington, DC, pp. 79 - 95.
6. Defigueiredo, R. J. and Weingast, B. R. 2005, 'Self-enforcing federalism', *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 21, no. 1, pp. 103 - 35.
7. DeMelo, L. 2000, 'Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis', *World Development*, vol. 28, pp. 365 - 80.
8. Dollery, B. 2002, 'A century of vertical fiscal imbalance in Australian federalism', *History of Economics Review*, vol. 36, pp. 26 - 43.
9. Faguet, J. - P. 2004, 'Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia', *Journal of Public Economics*, vol. 88, nos 3 - 4 (March), pp. 867 - 93.
10. Fisman, R. and Gatti, R. 2000, *Decentralization and corruption: evidence across countries*, Development Research Group, The World Bank, Washington, DC.
11. Fisman, R. and Gatti, R. 2002, 'Decentralization and corruption: evidence from US federal transfer programs', *Public Choice*, vol. 113, nos 1 - 2 (October), pp. 25 - 35.

12. Fornasari, F., Webb, S. and Zou, H. 2000, 'The macroeconomic impact of decentralized spending and deficits: international evidence', *Annals of Economics and Science*, vol. 2, pp. 403 – 33.
13. Fox, W. F. 2001, Decentralization in the United States: where has the country headed?, Paper submitted to the International Symposium on Fiscal Imbalance, Canada, 13 – 14 September.
14. Hamilton, A., Madison, J. and Jay, J. 1787, *The Federalist Papers*, Online, <<http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/>>
15. Hicks, U. K. 1984, *Federalism: Success or failure*, Macmillan, London.
16. King, D. 1984, *Fiscal Tiers: The economics of multi-level government*, Allen & Unwin, London.
17. Martinez-Vazquez, J. and McNab, R. M. 2003, 'Fiscal decentralization and economic growth', *World Development*, vol. 31, no. 9 (September), pp. 1597 – 616.
18. Musgrave, R. 1959, *Theory of Public Finance: A study in public economy*, McGraw, New York.
19. National Bureau of Statistics (NBS) 2009, *China Statistical Yearbook 2009*, China Statistics Press, Beijing, p. 263.
20. North, D. 1987, 'Institutions, transaction costs, and economic growth', *Economic Inquiry*, vol. 25, pp. 419 – 28.
21. North, Douglas., and Weingast, Barry, 1989, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *Journal of Economic History*, 49, 803 – 32.
22. Oates, W. 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
23. Qian, Y. and Roland, G. 1998, 'Federalism and the soft budget constraint', *American Economic Review*, vol. 88, no. 5.
24. Qian, Y. and Weingast, B. 1997, 'Federalism as a commitment to preserving market incentives', *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, no. 4 (Autumn), pp. 83 – 92.
25. Scott, D. A. 1952, 'The evaluation of federal grants', *Economica*, vol. 19, no. 2, pp. 377 – 94.
26. Seabright, P. 1996, 'Accountability and decentralization in government: an incomplete contracts model', *European Economic Review*, vol. 40, pp. 61 – 89.
27. Shirk, S. 1993, *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, Berkeley.
28. Smith, A. 1776, *An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations*, University of Chicago Press.
29. Stein, Ernesto, 1999, 'Fiscal decentralization and government size in Latin America', *Journal of Applied Economics*, vol. 2, no. 2.
30. Sun, L. 2004, 'A review on tax sharing system at its 10th anniversary' [in Chinese],

The 21st Century Report, 10 November.

31. Thiessen, U. 2003, 'Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries', *Fiscal Studies*, vol. 24, no. 3 (September), pp. 237 – 74.
32. Treisman, D. 2000, 'The causes of corruption: a cross-national study', *Journal of Public Economics*, June.
33. Liu, Wai-man, and Yang, Xiaokai, 2001: "Good Capitalism Versus Bad Capitalism: Effects of Political Monopoly of the Ruling Elite on the Extent of the Market, Income Distribution, and Development", Working Paper, Department of Economics, Monash University, No. 08/01.
34. Wallin, B. A. 2001, Forces behind centralization and decentralization in the United States, Paper submitted to the International Symposium on Fiscal Imbalance, Canada, 13 – 14 September.
35. Watts, R. L. 1999, *Comparing Federal Systems*, Second edition, Queen's University, Kingston, Ontario.
36. Weingast, B. R. 2005, 'The constitutional dilemma of economic liberty', *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, no. 3.
37. Yang, X. 2001, *Economics: New classical versus neoclassical framework*, Blackwell Publishers Ltd, New York.
38. Zhang, Y. 2005, *The direction of China's reform on fiscal transfer payments learning from international comparison: a theoretical framework on intergovernmental relationship*, Research Report of Development Research Centre of the State Council, vol. 32, Beijing.
39. Zhang, Y. 2008, 'The intergovernmental assignment of expenditure and revenue', *Comparison of Economic and Social System* [in Chinese], vol. 2.
40. Zhang, Y. 2009, 'Central-local governmental relationship: a theoretical framework and its application', *Comparison of Economic and Social System* [in Chinese], vol. 2.