

# 财政学专题：中国式财政分权

## 从理论到实践的双重视角

范翻

中央财经大学财政学院

2023-10-15





# 第一代分权理论

## Tiebout 模型 (1956)

- 用脚投票机制
- 7 大严格假设
- 辖区竞争理论

## Hayek 理论 (1945)

- 分散知识利用
- 地方政府信息优势
- 集中决策困境

## Oates 分权定理

Oates 用一个一般均衡模型从理论上证明了财政分权和合理性，并提出分权定理。假定：

- 假设社会中存在 A 和 B 两个人口集合，每个集合内部的人口对相同物品偏好相同，但 A 集合和 B 集合之间的偏好不同；

Oates 证明，由于两个人口集合对物品 Y 的偏好不同，如果由中央政府对每个人口集合提供相同数量的 Y 时，会破坏社会福利最大化条件，而地方政府可以根据自己的选民对物品 Y 的偏好，提供不同数量的 Y，从而能够满足社会福利最大化条件。

# Oates 分权定理

Oates 用一个一般均衡模型从理论上证明了财政分权和合理性，并提出分权定理。假定：

- 假设社会中存在 A 和 B 两个人口集合，每个集合内部的人口对相同物品偏好相同，但 A 集合和 B 集合之间的偏好不同；
- 假设全体社会成员都消费两种物品，分别是 X 和 Y，其中物品 Y 可以由中央政府统一供给，也可以由两个人口集合的地方政府分别提供；

Oates 证明，由于两个人口集合对物品 Y 的偏好不同，如果由中央政府对每个人口集合提供相同数量的 Y 时，会破坏社会福利最大化条件，而地方政府可以根据自己的选民对物品 Y 的偏好，提供不同数量的 Y，从而能够满足社会福利最大化条件。

# Oates 分权定理

Oates 用一个一般均衡模型从理论上证明了财政分权和合理性，并提出分权定理。假定：

- 假设社会中存在 A 和 B 两个人口集合，每个集合内部的人口对相同物品偏好相同，但 A 集合和 B 集合之间的偏好不同；
- 假设全体社会成员都消费两种物品，分别是 X 和 Y，其中物品 Y 可以由中央政府统一供给，也可以由两个人口集合的地方政府分别提供；
- 全社会的收入分配达到最优。

Oates 证明，由于两个人口集合对物品 Y 的偏好不同，如果由中央政府对每个人口集合提供相同数量的 Y 时，会破坏社会福利最大化条件，而地方政府可以根据自己的选民对物品 Y 的偏好，提供不同数量的 Y，从而能够满足社会福利最大化条件。

## Tiebout 模型的前提假设

Tiebout(1956) 首次把主流公共物品理论对全国性公共物品需求分析扩展到对地方公共物品的需求分析，将地方政府引入公共物品供给模型。如果满足一下假设：

- (1) 选民可以自由流动，迁移至可以满足其偏好的地区；

# Tiebout 模型的前提假设

Tiebout(1956) 首次把主流公共物品理论对全国性公共物品需求分析扩展到对地方公共物品的需求分析，将地方政府引入公共物品供给模型。如果满足一下假设：

- (1) 选民可以自由流动，迁移至可以满足其偏好的地区；
- (2) 选民完全了解自己的偏好，并且可以对公共品的供给做出选择；



## Tiebout 模型的前提假设

Tiebout(1956) 首次把主流公共物品理论对全国性公共物品需求分析扩展到对地方公共物品的需求分析，将地方政府引入公共物品供给模型。如果满足一下假设：

- (1) 选民可以自由流动，迁移至可以满足其偏好的地区；
- (2) 选民完全了解自己的偏好，并且可以对公共品的供给做出选择；
- (3) 有足够多的辖区供选民选择；

## Tiebout 模型的前提假设

Tiebout(1956) 首次把主流公共物品理论对全国性公共物品需求分析扩展到对地方公共物品的需求分析，将地方政府引入公共物品供给模型。如果满足一下假设：

- (1) 选民可以自由流动，迁移至可以满足其偏好的地区；
- (2) 选民完全了解自己的偏好，并且可以对公共品的供给做出选择；
- (3) 有足够多的辖区供选民选择；
- (4) 不考虑就业机会的限制；

## Tiebout 模型的前提假设

Tiebout(1956) 首次把主流公共物品理论对全国性公共物品需求分析扩展到对地方公共物品的需求分析，将地方政府引入公共物品供给模型。如果满足一下假设：

- (1) 选民可以自由流动，迁移至可以满足其偏好的地区；
- (2) 选民完全了解自己的偏好，并且可以对公共品的供给做出选择；
- (3) 有足够多的辖区供选民选择；
- (4) 不考虑就业机会的限制；
- (5) 在不同辖区之间公共物品的供给不存在外部经济或外部不经济；

## Tiebout 模型的前提假设

Tiebout(1956) 首次把主流公共物品理论对全国性公共物品需求分析扩展到对地方公共物品的需求分析，将地方政府引入公共物品供给模型。如果满足一下假设：

- (1) 选民可以自由流动，迁移至可以满足其偏好的地区；
- (2) 选民完全了解自己的偏好，并且可以对公共品的供给做出选择；
- (3) 有足够多的辖区供选民选择；
- (4) 不考虑就业机会的限制；
- (5) 在不同辖区之间公共物品的供给不存在外部经济或外部不经济；
- (6) 每个辖区有一个最优的人口规模，进而是最小的公共物品供给成本；

## Tiebout 模型的前提假设

Tiebout(1956) 首次把主流公共物品理论对全国性公共物品需求分析扩展到对地方公共物品的需求分析，将地方政府引入公共物品供给模型。如果满足一下假设：

- (1) 选民可以自由流动，迁移至可以满足其偏好的地区；
- (2) 选民完全了解自己的偏好，并且可以对公共品的供给做出选择；
- (3) 有足够多的辖区供选民选择；
- (4) 不考虑就业机会的限制；
- (5) 在不同辖区之间公共物品的供给不存在外部经济或外部不经济；
- (6) 每个辖区有一个最优的人口规模，进而是最小的公共物品供给成本；
- (7) 处于最优人口规模以上的辖区也会因为公共物品供给无法满足居民需要而迫使居民离开

# 第二代分权理论

## 第一代财政分权理论 (1956)

- 核心逻辑
  - 信息优势
  - 辖区竞争
- 批判
  - 假设条件大多比较苛刻 (提问: 比如说?)
  - 不现实地假设了"仁慈政府";
  - 关注供给效率, 而忽视经济发展问题

## 第二代分权理论 (1945)

- 主要问题
  - 掠夺之手? 扶持之手?
- 核心逻辑
  - 可信承诺机制
  - 激励相容条件

# 保护市场型财政联邦主义

(Qian & Weingast, 1997) 提出只要符合以下五个条件就可以形成有效的市场维护型联邦主义:

- (1) 政府内存在一个层级体系;

# 保护市场型财政联邦主义

(Qian & Weingast, 1997) 提出只要符合以下五个条件就可以形成有效的市场维护型联邦主义:

- (1) 政府内存在一个层级体系;
- (2) 中央政府与地方政府之间存在明确的权力划分, 在各自的权力范围内享有充分的自主权, 但都不拥有政策法规制定的垄断权;



# 保护市场型财政联邦主义

(Qian & Weingast, 1997) 提出只要符合以下五个条件就可以形成有效的市场维护型联邦主义:

- (1) 政府内存在一个层级体系;
- (2) 中央政府与地方政府之间存在明确的权力划分, 在各自的权力范围内享有充分的自主权, 但都不拥有政策法规制定的垄断权;
- (3) 当地方自主权制度化以后, 可以对中央政府的权力形成强有力的制约, 使得二者之间的权力分配具有可信的持久性

# 保护市场型财政联邦主义

(Qian & Weingast, 1997) 提出只要符合以下五个条件就可以形成有效的市场维护型联邦主义:

- (1) 政府内存在一个层级体系;
- (2) 中央政府与地方政府之间存在明确的权力划分, 在各自的权力范围内享有充分的自主权, 但都不拥有政策法规制定的垄断权;
- (3) 当地方自主权制度化以后, 可以对中央政府的权力形成强有力的制约, 使得二者之间的权力分配具有可信的持久性
- (4) 地方政府在其他地域范围内对地方经济负有主要责任, 同时存在一个统一的全国市场, 使得商品和要素可以跨地区自由流动;

# 保护市场型财政联邦主义

(Qian & Weingast, 1997) 提出只要符合以下五个条件就可以形成有效的市场维护型联邦主义:

- (1) 政府内存在一个层级体系;
- (2) 中央政府与地方政府之间存在明确的权力划分, 在各自的权力范围内享有充分的自主权, 但都不拥有政策法规制定的垄断权;
- (3) 当地方自主权制度化以后, 可以对中央政府的权力形成强有力的制约, 使得二者之间的权力分配具有可信的持久性
- (4) 地方政府在其他地域范围内对地方经济负有主要责任, 同时存在一个统一的全国市场, 使得商品和要素可以跨地区自由流动;
- (5) 各级政府都面临硬的预算约束。



# 财政承包制 (1980-1993)

表 1: 边际分成比例演变

年份	1980	1985	1988	1993
边际分成 (%)	68.2	82.2	87.7	(税改)
增值税分成	—	30% 留省	—	25% 留省

# 分税制改革工具包

# 转移支付机制

$$Transfer_{it} = \alpha + \beta Gap_{it} + \gamma Politics_{it} + \epsilon_{it}$$

其中：

- $Gap_{it}$ : 财政缺口
- $Politics_{it}$ : 政治因素





## 自然实验法

1994 年分税制改革

2002 年所得税分享改革

断点回归设计

## 工具变量法

地形破碎度

历史税率

中央任职官员比例

# 最新研究进展

- ▷ 机器学习测度分权指标 (JEEM,2023)
- ▷ 卫星灯光数据测度区域竞争 (QJE,2022)
- ▷ 文本分析识别政策偏向 (AER,2023)



# 支出责任划分改革

$$W = \alpha W_{central} + (1 - \alpha) W_{local}$$

其中  $\alpha$  反映支出责任划分强度

