

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2015.01.008

# 财政分权、地方政府激励及其行为变异

郑延冰

(中国社会科学院 研究生院,北京 102488)

**摘要:**改革开放以来,财政分权和政治集权成为中国经济体制改革的主要特点。财政分权使地方政府拥有了对地区经济发展的“剩余索取权”,为其带来强的财政激励,同时由于政治集权,地方政府官员为了晋升又面临着政治激励。此外,由于寻租行为的存在,地方官员还受到个人经济利益的影响。在财政激励、政治晋升激励以及个人经济利益激励等三重激励下,地方政府的行为发生了变异。

**关键词:**财政分权;地方政府激励;地方政府行为变异

**中图分类号:**F812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2015)01-0059-06

## 一、引言和文献综述

当今世界,财政分权已经成为一个潮流,无论发达国家还是发展中国家大都将财政分权作为其政府治理改革的方向,中国也不例外。中国改革开放已经有30多年的历程,中国的经济发展和制度变迁也在这30多年间取得了巨大成就。在这些成就的背后,有一个重要的课题始终引人关注,这就是中国的财政分权,因为中国的改革开放是始于财政体制改革的。中国财政分权是指中央政府授权地方政府在其辖区范围内对其财政收入和财政支出拥有一定的自主权。20世纪70年代末,中央政府面临着严峻的财政困境,为了缓解当时的财政困难,减轻中央财政负担,<sup>[1]</sup>开始实施财政制度改革,这种由财政压力引起的制度变迁的实质就是财政分权。<sup>[2]</sup>论述财政分权的文献有很多,但大多数文献都强调两点:第一,地方政府比中央政府拥有更多的有关辖区居民偏好的信息,因此地方政府在提供地方公共物品方面比中央政府更有优势,也更有效率;第二,居民可以根据不同地方政府提供的不同的公共物品组合来决定是否离开原居住地,迁往某个更能满足其公共物品需求的地区,从而改进地方

财政支出的效率,达到帕累托效应的结果,也即居民通过“用脚投票”的方法可以实现地方财政支出效率的改进和社会福利的提高。<sup>[3]</sup>对于中国的财政分权改革是否促进了中国经济效率的提高,进而促进了经济的增长这个问题,大多数文献是持肯定态度的,但财政分权也带来了一些问题。

一方面,财政分权提高了经济效率,促进了经济增长。林毅夫和刘志强的研究利用本地财政收入的边际分成率来衡量财政分权的程度,通过固定效应模型对中国28个省份的相关数据进行了计量验证,结果显示财政分权对经济增长有显著的正影响;<sup>[4]</sup>张晏和龚六堂的研究发现,尽管财政分权对中国经济的影响具有跨时效应,即分税制改革前,财政分权对经济增长的影响显著为负,而分税制改革后,财政分权对经济增长的影响显著为正,但总体而言,财政分权对经济增长的影响显著为正。<sup>[5]</sup>得到类似结论的文献还有很多,其方法也大同小异,不同的地方只在于分权变量与控制变量的选取。

另一方面,财政分权在促进经济效率提高的同时,也带来了地方公共物品的供给不足以及宏观经济不稳定,主要表现在:第一,地方政府在有关民生

收稿日期:2014-12-30

作者简介:郑延冰(1986-),男,河南平顶山人,中国社会科学院研究生院博士研究生,主要从事公共部门经济学、公司治理结构理论研究。

的公共物品的供给方面投入不足,进而导致供给不足。这种供给不足不同于微观经济理论中讨论的因公共物品具有外部性导致生产公共物品的私人边际收益小于其社会边际收益的情况,也不同于因集体行动困境(搭便车行为)而导致公共物品供给不足的情况,这种不足不是来源于地方政府的财政支出结构的扭曲,而在于地方政府重经济增长、轻公共服务的偏好。第二,地方政府过于偏好进行固定资产投资和吸引外资,以推动地方经济的发展,造成了中国宏观经济的剧烈波动,出现经济过热现象。<sup>[9]</sup>那么,到底是什么原因导致了地方政府重经济增长轻公共服务的行为?财政分权对于地方政府行为变化的影响又是什么?

本文基于学者们以往的研究,详细分析了地方政府所面临的激励体制,讨论了地方政府行为的动力机制,以期能够回答上述提问。本文余下部分具体安排如下:第二部分讨论财政分权与地方政府所面临的各种激励之间的关系;第三部分讨论在这种激励的影响下地方政府的行为如何发生变化;第四部分是本文的结束语。

## 二、财政分权与地方政府激励

首先是财政激励。对于地方政府而言,财政分权瓦解了原来计划经济体制下“统收统支”的财政体制,使地方政府对本级财政收入和财政支出拥有了一定的自主权,并且地方政府也成为了地方经济发展的受益者,拥有对地方经济发展的“剩余索取权”,即地方政府面临着因经济发展而带来的财政收入增长的激励。这意味着地方政府已经不再是计划经济体制下单纯的中央政府代理人,而是逐渐成为了一个独立的经济利益主体。如前所述,中国中央政府进行财政分权的初衷本是为了缓解中央政府的财政困难,但随着经济的快速发展,不同所有制企业的经营状况出现了巨大差异,私营企业和乡镇企业发展良好,而作为中央政府财政收入主要来源的国有企业出现了大面积亏损,中央政府再次面临着财政困境,为此不得不再次改革财政体制,由原来的“分灶吃饭”的财政体制改变为财政包干制,这种制度对于地方政府来说就是“缴足中央的,剩下全是自己的”,它对刚从计划经济下解脱出来的地方政府来说是一种强烈的激励,地方政府会为了获取更大的财政收入而竭尽所能地发展地方经济。但是,财政包干制也不是完美的,由于中央政府的

财政收入依赖于地方政府的上缴,并且中央政府每隔一段时间就会与地方政府就上缴比率进行谈判,中央政府为了缓解因国有企业经营不利带来的中央财政困境,在谈判过程中会提高地方上缴比率,从而导致地方政府的机会主义行为。在中央—地方的博弈中,由于中央政府行为存在动态不一致性,地方政府的最优策略就是隐藏其财政收入,将大量的预算内财政收入转移到预算外或体制外。<sup>[7]</sup>地方政府这一行为的直接后果就是中央政府预算内财政收入在总财政收入中所占比重和在GDP中所占比重的不断下降,因此中央政府为了提高“两个比重”而再次选择进行财政体制改革。从1994年开始,中央宣布终止了原来的财政包干制,开始实行分税制。从契约的角度来看,财政体制的这一转变实际上意味着中央与地方分权契约的转变,使中央与地方的财政契约关系由原来财政包干制下的分成合同和定额合同转变为分税制下的分税合同。<sup>[8][9]</sup>

其次是政治晋升激励。中国经济改革是以政治集权为基础的,政治集权意味着中央对地方政府官员拥有任免权,中央政府可以随时撤换政绩表现不佳的地方官员,而对政绩表现良好的地方官员进行提拔,这种集权在一定程度上保证了地方政府发展经济的动力。财政分权和政治集权的结合使地方政府伸出的是“援助之手”,而不是“攫取之手”。<sup>[10]</sup>中国中央政府对地方官员进行政绩考核的一个重要指标就是地方的GDP增长率,甚至将其作为唯一指标。晋升锦标赛是中国地方官员对政治晋升激励的一种表现,是指上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计的一种晋升竞赛,竞赛优胜者将获得晋升,而竞赛标准由上级政府决定,它可以是GDP增长率也可以是其他可以度量的指标。改革开放以来,晋升锦标赛最实质的变化就是考核标准的变化,地方首长在任期内的经济绩效取代了过去一味强调的政治挂帅。<sup>[11]</sup>由于可以提升的职位有限,一个官员获得提升就意味着其他官员失去了晋升的机会,并且由于不同的地区在资源禀赋、人力资本和实物资本等方面的情况千差万别,因此中央在考核地方政府的绩效使用的是相对绩效考核的方法。现实中,由于中国自身所具有的集权型国家体制、M型经济结构,地方政府和官员对地方经济的发展具有巨大的影响力和控制力,地方官员之间合谋的不可能性以及同级地方政府之间的相似性等特点也

确实为政治晋升锦标赛的实施提供了各种条件,<sup>[11]</sup>而且实证分析也证明了晋升锦标赛模式在中国确实存在。<sup>[12]</sup>

三是地方官员寻租所带来的经济利益激励。中国经济改革的目的是建立社会主义市场经济体制,而市场经济体制的一个重要特征就是政府对经济的干预尽可能小,只有在市场失灵时才需要政府有所作为来弥补市场的缺陷。尽管中国在迈向市场经济的道路上已经取得了巨大进步,清理了不少不合理的项目审批和规制措施,但是政府对经济的干预程度依然很深,再加上中国的监督机制不完善,这就使得地方官员有动机利用手中的权利进行寻租活动。政治集权下的中国地方政府在经济转型和发展过程中伸出的是“援助之手”,其重要特征就是在促进经济增长的同时存在过度规制和有组织腐败。<sup>[13]</sup>研究表明当一个地区的反腐败力度超过某个临界点时,该地区的地方政府竞争不会导致扩张偏向的财政政策,这就暗含着腐败对于地方政府实施扩张性财政政策有着很大的影响,而扩张性财政政策带来了GDP增长。<sup>[14]</sup>地方财政的支出结构出现扭曲也是地方官员追求腐败带来的经济利益的重要表现之一,政府官员有激励将财政收入的更大比重用于腐败机会更多的领域,尤其是基础设施建设领域。<sup>[15]</sup>

### 三、地方政府激励与其行为变异

“把地方政府的激励搞对”是中国在改革开放初期提出的一个方针,它的主要目的是激励地方政府努力发展地方经济。对地方政府最直接的经济激励就是财政收入激励,而财政分权是实现这一激励的必然选择,它使得地方政府成为一个独立的经济利益主体;但同时由于在政治上依然保持了中央集权的特征,这就决定了地方政府的行为并不是完全独立的,它还要在政治上受到中央政府的引导或制约,再者,政府并没有完全退出经营性领域以及监督机制不健全,政府官员手中拥有巨大的行政权力以干预经济从而获得租金收入。在财政收入激励、政治晋升激励和贪污腐败所带来的个人经济利益激励的共同作用下,地方政府的行为呈现出复杂多样性,甚至出现变异。

#### (一) 财政收入激励对地方政府行为的影响

探究财政收入激励对地方政府行为的影响要分两个阶段来看:1994年前的财政包干制时期和1994年以后的分税制时期。

#### 1. 财政包干制时期

财政包干制时期,中央与地方的财政契约是以分成合同和定额合同为主的。定额合同的不足之处在于,随着时间的推移,中央政府所得的财政收入份额越来越低;在分成合同下,地方政府不能全部得到其征收的财政收入,而且地方通过减免税可以促进地区的经济增长。<sup>[16]</sup>在此时期,财政收入激励对地方政府行为的影响主要体现在以下几方面:

首先,在财政包干制下,为了获得更多的财政收入和更高的经济增长率,地方政府有激励将预算内资金转移到预算外和体制外,形成大量的预算外资金和体制外资金,或者“藏富于企业,藏富于民”,这是地方政府在中央与地方的博弈中进行理性选择的结果。<sup>[17]</sup>

其次,财政包干制下,中国各地区之间呈现出区域格局与经济结构趋同的特点,地方政府为了保证地方的税源而实行保护主义行为。“诸侯经济”是我国经济发展过程中的一个重要特征,而财政包干制下的财政分权致使地方政府拥有的调控主体和经济利益主体的双重身份是形成“诸侯经济”的深层原因。“诸侯经济”的一大特点就是相互封锁,这样做既可以禁止本地区资源外流,又能够防止外地区的商品侵入,保证了地方可以获得稳定的财政收入。<sup>[16]</sup>“诸侯经济”的实质是地方保护主义。地方保护主义一般发生在地区间具有替代性的产品上,这些产品构成地方的税收来源,这是地方实行保护主义的一大原因。<sup>[17]</sup>

再次,兴办乡镇企业成为地方政府获取财政收入的一个主要手段。20世纪80年代,乡镇企业异军突起,其兴盛甚至超出了改革者的预期。乡镇企业兴起的主要原因在于财政分权使得地方政府拥有了调控主体和经济利益主体双重身份,这也是地方政府公司主义行为的表现。家庭联产承包责任制使地方政府失去了从农业中获取财政收入的途径(除了农业税),财政包干制下的收入分享迫使地方政府不再投资农业,因为投资农业获得的利益很小。同时,伴随着农村经济的多样化,将资源投向更容易获得利润的企业成为地方政府的理性选择。但由于投向利润可观的私营企业仍是政治禁忌,导致地方政府的最优选择就是创办农村集体企业(乡镇企业)。作为这些企业的合法所有者,地方政府可以从收取各种费用以缓解财政紧张。<sup>[18]</sup>

## 2. 分税制时期

与财政包干制不同,分税制改革将税种分为中央税、地方税和中央地方共享税,建立了中央与地方两套税收征管机构,目的在于提高“两个比重”,但是,这次改革也留下了隐患,那就是分税制改革只是对中央和地方的收入责任进行了调整,将财政收入集中于中央,而支出责任则没有调整。1993年中央财政收入占全国财政总收入为22%左右,但是到了1994年这一数据上升到了55.7%。随着国有企业改革的推进,原来由国有企业所承担的社会责任也都交由地方政府来承担,加大了地方政府的支出责任,造成了地方政府财政困难。分税制改革只是调整了中央与省级政府之间的收入责任,对于省级以下政府之间的财政关系没有做出调整,形成了“财政收入层层上收,支出责任层层下放”的局面,进一步加剧了地方政府的财政困难。地方政府为缓解财政困难做出的反应之一是想方设法增加财政收入,地方政府可利用的主要手段就是加大税收征收力度和从土地上获得收入。

分税制改革以来,中国的税收收入增长迅猛,其增长率常年高于GDP增长率。学界也对这一现象的成因做出了许多解释,其中主流的观点认为由于分税制本身对税收征管留有很大的“征管空间”,使得政府加强征管,从而造成了征税效率的提高。<sup>[19]</sup>研究发现,分税制改革以来各地区的税收征收效率都有显著提高,东部经济发达地区大约提高了9.6%,而中西部地区征管效率的提高也在6%以上。<sup>[20]</sup>

除了加强征管以外,地方政府应对财政困境的另一个手段就是实行土地财政。中国的法律规定土地的产权属于国家和集体,这意味着土地产权是模糊的。模糊产权是指由于市场环境的变化,新出现的盈利性的资本产权束因其没有得到最终控制权及时明确地界定从而处于开放状态,进而成为被竞相攫取的“公地”。<sup>[21]</sup>土地产权的模糊性为地方政府利用土地来获取财政收入提供了合法性。1999年新颁布的《土地管理法》将原来的“协议征地”改为“公告征地”,更是剥夺了被征地者直接与用地单位进行谈判的权利,改由地方政府向被征地者征地,然后再由其决定土地出让的方式。这一法律使地方政府成为土地的垄断供给者,它可以根据土地的不同用途选择差异化的出让方式。地方政府为了吸引更多的资本流入本地区,对工业用地采取了低价协议

出让的方式,以此作为其竞争的手段之一。毫无疑问,资本的流入不仅带来了地区GDP的高速增长,同时地方可以获得部分的增值税和企业所得税以及其他税收收入,充盈了地方政府的财政收入。与此同时,地方政府对商业用地采取了市场化的出让方式,通过土地的招、拍、挂,地方政府从中获得了大量的土地出让金。<sup>[22][23]</sup>

### (二)政治晋升激励对地方政府行为的影响

#### 1. 政治晋升激励对地方政府财政支出结构的影响

中国的政治集权意味着政治锦标赛是我国政府官员获得政治晋升的一种有效模式,在该模式下,中央通过一定的标准对地方官员的政绩进行考核,进而决定谁将获得晋升。需要指出的是,中央在考核的过程中使用的是相对绩效考核的办法,而不是地方官员的绝对政绩,即考核的是地方官员的相对位次排名,排名靠前者可以获得晋升。<sup>[24]</sup>实际上,中央在考核地方官员绩效的时候往往是以GDP增长率为标准的,这主要是因为考核的过程中有些考核指标无法量化,不可测度。代理理论表明,当代理人面对多项任务时,如果有的任务考核指标无法测度,那么代理人将会在那些任务上投入更少的努力,而是将更多的努力投入到可以测度的任务上。<sup>[25]</sup>在中国,地方官员的考核指标中GDP是一个很好量化的指标,易于测度,而其他公共物品如教育质量、医疗服务水平和环境质量等指标无法很好地量化,难于测度,这就出现了地方政府将更多的资源投入到可以提高GDP增长率的项目中,而那些考核指标不容易测度但对居民很重要的项目投入不足,造成公共物品的供给不足,即地方政府的财政支出可能出现扭曲,导致经济在高速增长的同时出现环境质量恶化、教育质量下降等问题。

因此,晋升锦标赛制度下,中国地方政府对于财政支出的偏好在于经济建设以及与经济建设相关的基础设施建设,这必然会导致财政支出结构发生扭曲。方红生和张军发现,中国地方政府有一种财政扩张的偏好,地方政府在经济繁荣期有63.78%的概率实行扩张性财政政策,在经济萧条期有75.16%的概率实行扩张性财政政策,而扩张性财政政策下财政支出的主要方向就是进行基础设施投资。<sup>[14]</sup>傅勇的研究发现,由于经济性公共物品(主要是交通、能源和通信等)进入地方政府的生产函数

可以带来经济增长,而非经济性公共物品(主要是教育、医疗、文化和环境等)不进入地方政府的生产函数,对地方政府重要性较低,因此地方政府会加大对经济性公共物品的建设投入,降低非经济性公共物品的投入力度,导致非经济性公共物品的质量下降。<sup>[15]</sup>尹恒和朱虹基于2067个中国县级财政数据的研究也同样发现,中国县级地方政府的财政支出存在着生产性支出的偏向。<sup>[26]</sup>

## 2. 政治晋升激励下地方政府行为对经济波动的影响

在政治晋升激励下,地方政府官员获得政治晋升的主要考核指标就是GDP增长率,地方政府为取得较高经济增长而进行的激烈竞争导致过度投资,进而引起经济波动。学者们的研究对此提供了证据。郭庆旺和贾俊雪发现,地方的违规引资行为是导致宏观经济波动的一个重要原因。地方政府违规利用税收和土地等优惠政策引发企业强烈的投资冲动,如果此时中央政府监察不力,将引起投资过热,进而引起宏观经济波动。<sup>[27]</sup>周业安和章泉的研究表明,尽管财政分权体制下的固定资产投资和外商直接投资能够促进经济增长,但是也能够带来宏观经济波动。<sup>[6]</sup>

## (三) 腐败带来的经济利益激励对地方政府行为的影响

绝对权力意味着绝对腐败。在经济转型过程中,由于政府官员依然掌握着巨大的行政权力,在监督体系不完善的情况下,这些行政权力将对经济的运行产生巨大的影响,地方官员也有动力利用手中掌握的权力干预经济,从中渔利。腐败带来的经济利益激励对地方政府行为的影响是复杂的,甚至影响经济运行的方方面面。其中一个重要方面就是腐败带来的经济利益激励导致地方政府的财政支出结构发生扭曲。一般情况下,基础设施投资领域比教育等非经济性公共物品方面包含着更大的腐败机会,经验研究也证明政府官员的腐败往往与基础设施投资表现出正相关关系。<sup>[28]</sup>另一个重要的方面就是腐败带来的经济利益对地方官员的激励作用也可能影响宏观经济稳定。李猛和沈坤荣利用“条条块块”分解方法对中国宏观经济波动状况进行了分解,结果发现,腐败解释了宏观经济波动的大约30%,并且在5%的显著水平下,官员的贪污腐败程度越高,地方政府对宏观经济稳定的冲击程度

也就越大。<sup>[29]</sup>

## 四、结语

财政分权使地方政府成为独立的经济利益主体,地方政府对地方经济的发展具有巨大的影响力和控制力,地方政府不再单纯是中央在地方上的政治代理人,这就导致地方政府拥有了双重身份,使其在中国经济发展中的地位举足轻重。与俄罗斯联邦的地方政府不同,中国地方政府在经济发展中伸出的是“援助之手”而非“攫取之手”,造成这一现象的原因是中国地方政府面临着多种激励,正是这些激励模式的存在使地方政府的行为发生了变异。需要指出的是,这些激励对地方政府行为的影响并不是单独起作用的,在大多数情况下是三种激励交织在一起共同影响地方政府行为的。比如,地方政府为了获取财政收入可能会推动地区的经济发展,而地方官员为了获得政治晋升也有动力这样做,甚至地方官员为了能够在基础设施投资中获取个人的经济利益会加大力度进行基础设施投资,投资的增加会带来地区经济的增长,进而也显示了地方官员的政绩,不幸的是,也带来了经济波动。再比如,以土地征用为例,地方政府通过低价协议出让土地带来地区投资增加,经济增长,有利于提高地方官员获得政治晋升的概率,同时也会增加地方的财政收入,地方官员也可以从土地征用中获取大量的个人利益,此时三种激励是交织在一起共同起作用的。因此在分析地方政府行为时,不仅要考虑地方政府面临什么样的激励,还要考虑它们如何作用于地方政府的行为,若只单独考虑某一种激励,难免会导致对地方政府行为的分析出现偏差。

## 参考文献:

- [1] 杨志勇,杨之刚.中国财政制度改革30年[M].上海:格致出版社,上海人民出版社,2008.
- [2] 张宇燕,何帆.由财政压力引起的制度变迁[A].盛洪,张宇燕.从计划经济到市场经济(天则论丛)[C].北京:中国财政经济出版社,1998.1-25.
- [3] Tiebout, C. A Pure Theory of Local Expenditures[J]. Journal of Political Economy, 1956, (5): 416-424.
- [4] 林毅夫,刘志强.中国的财政分权与经济增长[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2000, (4): 5-17.
- [5] 张晏,龚六堂.分税制改革、财政分权与中国经济增长[J].经济学(季刊),2005, (1): 75-108.
- [6] 周业安,章泉.财政分权、经济增长和波动[J].管理世界,

- 2008, (3): 6-15.
- [7] Ma, J. Modeling Central-local Fiscal Relations in China[J]. *China Economics Review*, 1995, (1): 105-136.
- [8] 吕冰洋. 政府间税收分权的配置选择和财政影响[J]. *经济研究*, 2009, (6): 16-27.
- [9] 吕冰洋, 郭庆旺. 中国税收高速增长的源泉: 税收能力和税收努力框架下的解释[J]. *中国社会科学*, 2011, (2): 76-90.
- [10] Blanchard, O., A., Shleifer. Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia[R]. NBER Working Paper, 2000.
- [11] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. *经济研究*, 2007, (7): 36-50.
- [12] Li, H., L., Zhou. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Court in China [J]. *Journal of Public Economics*, 2005, (9-10): 1743-1762.
- [13] Frye, T., Shleifer, A. The Invisible Hand and the Grabbing Hand [J]. *American Economic Review*, 1997, (2): 354-358.
- [14] 方红生, 张军. 中国地方政府扩张偏向的财政政策行为: 观察与解释[J]. *经济学(季刊)*, 2009, (2): 1066-1082.
- [15] 傅勇. 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给[J]. *经济研究*, 2010, (8): 4-15.
- [16] 沈立人, 戴园晨. 我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源[J]. *经济研究*, 1990, (3): 12-19.
- [17] 周业安, 赵晓男. 地方政府竞争模式研究——构建地方政府良性竞争秩序的理论 and 政策分析[J]. *管理世界*, 2002, (12): 52-61.
- [18] Oi, J. Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China [J]. *World Politics*, 1992, (1): 99-126.
- [19] 高培勇. 中国税收持续高速增长之谜[J]. *经济研究*, 2006, (12): 13-23.
- [20] 吕冰洋, 李峰. 中国税收超 GDP 增长之谜的实证解释[J]. *财贸经济*, 2007, (3): 29-36.
- [21] 李军杰. 经济转型中的地方政府经济行为变异分析[J]. *中国工业经济*, 2005, (1): 39-46.
- [22] 陶然, 袁飞, 曹广忠. 区域竞争、土地出让与地方财政效应: 基于 1999-2003 年中国地级城市面板数据的分析[J]. *世界经济*, 2007, (10): 15-27.
- [23] 陶然, 陆曦, 苏福兵, 汪晖. 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思[J]. *经济研究*, 2009, (7): 21-33.
- [24] 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]. *经济研究*, 2004, (4): 33-40.
- [25] Holmstrom, B., P. Milgrom. Multi-Task Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design [J]. *Journal of Law, Economics and Organization*, 1991, (7): 24-52.
- [26] 尹恒, 朱虹. 县级财政生产性支出偏向研究[J]. *中国社会科学*, 2011, (1): 88-101.
- [27] 郭庆旺, 贾俊雪. 地方政府行为、投资冲动与宏观经济稳定[J]. *管理世界*, 2006, (5): 19-25.
- [28] 张军, 高远, 傅勇, 张弘. 中国为什么拥有了良好的基础设施? [J]. *经济研究*, 2007, (3): 4-19.
- [29] 李猛, 沈坤荣. 地方政府行为对中国经济波动的影响[J]. *经济研究*, 2010, (12): 35-47.

(责任编辑: 卢 君)

## Fiscal Decentralization, Local Government Incentive and Its Behavior Variations

ZHENG Yan-bing

(Graduate School of China Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

**Abstract:** Since the opening and reform, fiscal decentralization and political centralization have been the main properties of China's economic system. Fiscal decentralization endows the local governments the residual claim rights for its local economic development and brings them strong fiscal incentive system. Meanwhile, because of political centralization, the local government leaders face political incentive system for promoting. Moreover, they are also influenced by the individual incentive system for the existence of rent seeking behaviors. Under the mixed influence of the three incentive systems above, the behaviors of the local government varies, for example, the local governments over emphasizing of economic growth but overlooking the supplying of public services and the distortions of the structure of fiscal expenditure.

**Key words:** fiscal decentralization; the local government incentives; behavior variations