

中国的财政分权与地方政府规模及其结构

——基于经验的假说与解释

王文剑*

摘要 本文运用 1996—2005 年中国省级面板数据研究了财政分权与地方政府规模及结构之间的关系。通过实证检验发现,中国的财政收入、支出分权与地方政府整体规模正相关,“怪兽”理论在中国不成立,主要原因是,在当前的财政分权体制下,地方政府在财政竞争和官员晋升竞争的压力下,更加积极开展财政支出竞争(特别是注重扩大生产性基础设施方面的财政支出规模),导致地方政府规模不断扩张。本文认为应改革官员的考核机制和转移支付体制,适度地扩大地方政府自有收入规模,从而将会有利于改善地方政府治理水平,推动经济可持续地健康发展。

关键词 财政分权 地方政府规模 财政支出竞争 官员晋升机制

一、问题的提出与文献回顾

财政分权能否遏制地方政府规模扩张,这是一个依然存在争议的话题。Stigler (1957)和 Musgrave (1959)基于政府是仁慈的假设,认为在一个国家内部财政分权导致地方政府为吸引财政资源而展开激烈的横向竞争,可能会导致无效率的政府收支结构,激烈的地方竞争使地方政府承受过大压力,以至于不得不缩小公共支出规模,因而只能为地方提供低水平的公共支出,这种“扑向底层的竞争”不利于地区经济发展。而与之相反,基于政府并不总是为居民利益服务的假设,政府存在为实现自身利益最大化而不惜侵犯辖区内居民利益的动机,其表现就是政府规模将会无效率地自动扩张,为此, Brennan and Buchanan (1980)提出“怪兽理论”,认为财政分权所导致的地方政府竞争将有效地遏制地方政府的无限扩张。任何削弱地方政府之间竞争的制度将不利于财政分权遏制地方政府规模。

在实证研究中, Brennan and Buchanan (1980)的“怪兽理论”在美国、加拿大、瑞士等高度分权的国家得到了部分印证,例如, Marlow (1988)运用 1946—1985 年的时间序列数据,以地方政府支出占总支出比重作为财政分权指标进行实证分析,证实了财政分权缩小政府规模的假说。Grossman (1989)运用地方政府支出占总支出的比重作为财政分

* 王文剑:河南工业大学经济贸易学院,河南大学经济学院,财政部财政科学研究所博士后流动站, E-mail: wlwj2003@139.com, 通讯地址:河南省郑州市纬二路9号河南省人民政府金融办, 邮政编码 450003。感谢匿名审稿人提出的宝贵建议与评论,文责自负。非常感谢重庆大学经济与工商管理学院周靖祥博士对文章的详细指导,同时感谢黄河科技学院豆晓莉老师对本文提出的中肯建议。

权指标,发现财政分权消减了政府总规模,但联邦政府对地方政府的转移支付却扩大了政府规模。Moesen and Van (2000)认为分权变量应使用地方政府对税收收入自主程度来衡量,因此应从地方收入中剔除政府间转移支付和地方政府借款,将地方政府的税收占政府总支出的比重作为衡量财政分权的指标,他们发现在 19 个 OECD 国家中税收分权降低了政府总规模。Rodden (2003)认为如果地方政府拥有确定税率和税基的权力,则分权将减小政府规模,但转移支付规模越大则政府规模增长速度将越快。

然而,另一些研究却得出了模糊甚至相反的结论。Oates (1972)以税收收入占 GDP 的比重作为政府规模的度量指标,以中央税收收入占总税收收入的比重作为分权指标,计量检验的结果显示中央收入集权与政府规模正相关。与之类似,他对 43 个国家所进行的跨国研究也没有支持财政分权能够约束地方政府规模扩张的假说,相反,他得出了财政分权导致更大的政府规模的结论 (Oates 1985)。Anderson and Hendrik (1998)将非正式经济和家庭经济纳入到总经济规模中,以财政支出占 总经济规模的比重作为新的衡量政府规模的指标,运用 Oates (1985)的方法重新考察了“怪兽”理论,在控制了收入水平、人口和转移支付等因素后,他们对 45 个国家的跨国研究表明财政分权与政府规模没有显著的因果关系。Stein (1999)的实证研究表明,当地方层面上当存在财政垂直不平衡、无条件转移支付和借款自主权时,财政分权与地方政府规模扩张具有正向关系。Grossman (1992)以地方政府支出占总支出的作为财政分权指标,发现澳大利亚的财政分权没有缩小地方政府规模,但证实了“共谋”理论。DeMello (1999)的研究表明,摩尔多瓦的财政分权与地方政府规模(除去转移支付和税收分享额)存在正向关系,但用转移支付和税收分享额占地方政府总收入来衡量的“财政垂直不平衡”与地方政府规模存在负的关系,他认为这是因为摩尔多瓦处于制度转型期而出现的特殊现象。

以上的研究者在考察财政分权与政府规模关系时,一般来说均使用一个财政分权指标来衡量,与之不同的是,其他学者从财政支出分权和收入分权两个角度来考察财政分权对地方政府规模的影响,Heil (1991)分别以 22 个 OECD 国家和 MF 国家为样本,以中央收入(支出)占总收入(支出)作为分权指标,把联邦政府结构、公民识字率和总贸易支出占 GDP 的比重作为工具变量,运用两阶段最小二乘法回归方法,但没有发现财政分权对政府规模产生显著影响。Jin and Zou (2002)同样从财政收入分权和支出分权来考察对地方政府规模、中央政府规模和总的政府规模的影响,他们发现,财政收入分权、支出分权和财政垂直不平衡均扩大了地方政府规模。Jon (2006)运用地方自有收入占总收入的比重和 地方财政支出占总支出的比重分别衡量财政收入分权和支出分权,他发现在 18 个 OECD 国家中财政收入分权减小了政府规模和政府社会保障方面的支出,扩大了政府消费支出,但支出分权扩大了政府规模和政府消费支出规模,社会保障支出的影响尽管为正,但不显著。

在对中国的研究中,胡书东 (2001)考察了 1952—1997 年期间中国的财政分权与政府规模之间的关系,发现“怪兽理论”在中国不成立,财政分权对地方政府收入规模具有正的关系。Chen (2004)使用中国 1986—1998 年的省际面板数据进行分析,其结果证实了“怪兽理论”,他认为中央和地方通过默认预算外资金的存在而形成了一种事实上的“共谋”,不利于财政分权发挥约束地方政府规模的效应。苏晓红和王文剑 (2007)认为

财政分权扩大了地方政府规模,但“共谋”理论在中国存在,这是由于在中国“用手投票”和“用脚投票”机制得不到有效发挥,以及来自“财政纵向不平衡”和转移支付“粘蝇纸效应”的影响。孙琳和潘春阳(2009)认为在“中国式分权”的背景下,财政分权推动了地方政府规模的扩大,“怪兽假说”并不成立,而财政分权对经济建设支出规模的推动力最大,对公共服务规模的作用次之,而对政府自身消费的推动力最小。

对中国相关问题的研究有两点值得注意。首先,在各个研究中所构造的财政分权指标往往采用财政支出分权指标(即用地方财政支出与全国总支出或者中央支出的比值)来衡量,也就是说,均是从财政支出分权的角度来考察财政分权与地方政府规模的关系,没有考虑到收入分权对地方政府规模的影响。其次,缺乏对财政分权对地方政府规模影响的内在原因进行分析。本文试图弥补以上两个方面的研究不足。文章认为中国存在财政支出分权和不完全的财政收入分权。在当前的财政分权体制下,地方政府面临着激烈的财政竞争和官员晋升竞争的压力,为了在竞争中取得优势,将更加重视开展财政支出竞争,特别是注重扩大生产性基础设施方面的财政支出规模,因此,本文的结论是中国的财政收入分权和支出分权都导致了地方政府规模的不断扩张^①,也就是说“怪兽”理论在中国不存在。本文的第二部分是结合中国的财政分权实践,提出本文的假说。第三部分是运用双固定效应模型检验本文的假说。第四部分是结论和政策启示。

二、分税制改革和地方政府行为激励——基于经验分析的假说

改革开放以来,中国的财政分权改革经历了财政包干体制和分税制。财税包干体制分为三个阶段:1980—1984年实行的是“划分收支、分级包干”体制,1985—1988年实行的是“划分税种、核定收支、分级包干”体制,1988—1993年实行的是“收入递增包干”体制。虽然财政包干体制形式多样,但是总体来说,“财政‘分灶吃饭’型包干制是分成合同和定额合同的结合”(吕冰洋,2009)。然而,这个时期的财政包干体制的弊端是显而易见的:第一,定额合同使中央丧失了地方经济增长带来的增量收益;第二,分成合同则降低了地方政府的征税努力,地方政府为将更多的税收留到本地区,避免与中央分成,而与当地企业串谋,将税收截留到企业,再通过预算外收入将这部分税收征收上来。为此,中央不得不频繁地变化分权制度,希望获得更多的财政收入,但制度变化过于频繁,使得地方对中央财政分权体制的稳定性失去信心,中央和国家预算内财政收入流失的问题更加恶化。1993年时中央预算收入仅占国家预算收入的22%,占GDP的比重仅为2.7%,国家预算收入占GDP的比重则为12.6%,此时中央政府推行宏观经济政策和平衡地区间财政收入规模的能力受到了极大限制。

为解决上述问题,中央于1994年实施分税制改革。此次改革实质上是一次财政收

① 衡量政府规模的指标一般来说主要有政府财政收入规模、公职人员规模和政府财政支出规模等。为了便于与其他研究成果进行比较,本文采用政府财政支出规模作为衡量政府规模的变量,这也是当前国内外相关研究中所采用的比较通行的做法。

入分权改革,而较少涉及支出方面。其结果是:第一,按照税种来划分中央与地方的税收收入,“这是彻底的分税制形式,中央政府和地方政府各自完全拥有某些税种的课税权和使用权,中央既无需向地方返还税款,地方也无需向中央上借税款。”(吕冰洋,2009)。征收成本低的增值税和消费税划归中央,而地方则负责营业税、所得税和房产税等征收难度大和税源规模小的税种征收。同时,为了激励地方政府涵养税源的积极性,将增值税在中央和地方之间按 75:25 的比例进行共享。2002 年之后,所得税在中央和地方分享比例从 50:50 调整为 60:40 第二,成立国税局和地税局两个税务机构。国税局负责划归中央预算内税收的征收,地税局负责划归地方预算内税收的征收。而国税局的业务和人事由中央垂直管理,地税局的人事任免则由省级政府垂直管理,中央对地税局的业务给予指导和监督;第三,地方政府支出责任没有明显变化。分税制改革基本上没有对财政支出责任进行改革,地方政府的财政支出规模没有发生本质变动。如 1993 年地方支出占总支出的比重是 72%,而 2006 年这一比重为 75%。

分税制改革后中央和全国的财政收入显著提高,中央财政收入占总财政收入的比重从 1993 年的 22% 上升到 2006 年的 53%,全国总财政收入平均增长 26% (现值),2006 年中央税收收入达到了 19 576 亿元,是 1993 年中央税收收入的 22 倍 (现值)。而此次改革默认了预算外收入的存在,地方预算外收入仍由地方征收和支配。但为了治理“三乱”行为,在 20 世纪 90 年代中央多次调整预算外资金的管理制度,1993—1995 年和 1996 年的预算外资金收支范围分别有所调整,从 1997 年起将政府性基金也纳入了预算内管理,逐步规范了预算外收入的范围和征收管理方式。至此,地方的收入结构由四部分构成:地税局征收的税收收入、国税局征收的共享税、在中央备案的预算外收入和体制外收入。此后,地方政府主要靠自有收入支持本地财政支出的局面被打破,地方财政支出平均 38% 的资金来源于中央财政转移支付,其中中西部地区支出平均 54.4% 的资金来源于中央财政转移支付。因此,地方层面上承受了比分税制改革前更大的财政压力。

(一) 分税制改革后地方政府财政竞争方式的选择对地方政府规模的影响

分税制改革明确了地方政府的收入结构,特别是地方自有收入来源更加稳定,而同时相对于分税制之前地方层面的支出压力“非降反升”。因此,为了缓解压力,改革极大地激发起地方政府增加自有税收的积极性。如 2006 年由地方税务局征收的税收收入比 1997 年增长 410.7% (现值),年均增长率达 17%。值得注意的是,由于国税局和地税局分开,地方政府无法再和企业合谋,通过隐藏、转移和侵蚀中央收入来扩大自身收入,地方政府只能依靠发展本地区经济,吸引税源、提高本地税源的纳税能力来扩大自身收入规模^①。如何更多地“招商引资”成为各地政府的头等大事。

现实中,流动性强的税源在选择流入地时,不仅要考察一个地区的税负水平,还要

^① 与俄罗斯等转型国家相比,中国的经济转型之所以伴随着经济的高速增长,其中一个最重要的原因是地方政府从经济转型所带来的经济增长中能够获得更大的财政收益,使得地方政府成为支持经济转型和经济增长的重要力量,从而在中国形成了一种“保护市场的联邦主义”(Qian and Weingast 1997)。

考察一个地区的基础设施和整体的经济发展环境。通过降低税负来吸引税源仅是地方政府各种策略性竞争手段之一,增加公共支出、改善支出结构和制定相关的经济政策也越来越成为吸引流动性税源的重要手段。地方政府究竟是通过降低税负还是扩大财政支出规模和调整财政结构来吸引税源,应该取决于各种财政竞争方式的实际效果之间的对比情况。如果仅通过税收竞争来吸引税源,则无疑将会发挥财政分权约束政府规模的效应。而如果地方政府可以在税收竞争和支出竞争之间进行选择,当支出竞争吸引来的收入大于税收竞争吸引来的收入时,地方政府则可能会放弃或部分地放弃税收竞争方式,从而通过扩大支出规模以提供更加丰富和优质的公共产品和服务来吸引和留住流动性税源,此时,则出现“高税负对应着高的公共支出水平”的现象(Bardhan, 2002)。当然,在财政竞争过程中,也会出现财政收入竞争和支出竞争同时展开的局面,这就会出现一方面收入竞争使地方政府的竞争“扑向底层”,另一方面支出规模也会持续扩大,特别是在有来自中央的转移支付支持时,支出规模扩张的效应将更显著。

显然,当前在中国的地方政府之间的财政竞争中已不再停留在单纯的税收竞争阶段。王文剑等(2007)的研究表明,东部发达地区财政竞争已经从税收竞争转向了全方位的竞争,一方面通过加大生产性基础设施建设的投入能够迅速改善交通等公共基础设施,吸引资本密集型和劳动密集型企业流入本地区,有利于“招商引资”(张军等, 2007)。而在现有地方税税收结构下,基础设施投入的增加还能够为地方直接带来更多的建筑业、房地产业的营业税和土地增值税等地方税收收入,同时能够使本地区土地增值,获得更多的土地出让金。另一方面,东部地区进入产业升级阶段,更加迫切发展高科技型企业,这就需要吸引高科技发展需要的人力资本,而吸引人力资本就需要调整公共支出结构,增加对非生产性的公共品和服务(如教育、农田科技改造、医疗和环境保护等)的投入,通过改善生态、人居环境和支持科技发展,以吸引更多的高科技发展急需的人力资本和高科技流入本地区。尽管中西部地区目前还无法完全效法东部地区的这些做法,且税收竞争依然重要,但通过加大公共支出投入,改善投资环境,也日益得到各个地方政府的重视。可以说,各地区的地方政府尽管由于经济发展水平和产业结构上的差异,财政支出竞争的方式会存在一些地区性差异。但从整体上看,当前各地区的地方政府都已经非常重视财政支出竞争形式,并会因此而推动整体的财政支出规模不断扩大。

根据以上对财政分权体制下地方政府财政竞争行为的分析,本文提出假说1:在日益严重的财政竞争压力下,当财政分权导致地方政府采用财政支出竞争的方式吸引更多的税源时,财政收入分权和支出分权都不可能约束地方政府支出规模,反而会推动政府规模的扩张,“怪兽”理论在中国并不成立。

(二) 官员晋升竞争机制下财政支出结构“偏向”对地方政府规模的影响

与其他国家的财政分权不同的是,中国的财政分权伴随着“向上负责”的政治集权体制,地方政府官员的晋升决定于上级政府的考核,而并非取决于辖区内居民的直接选举。为了使考核更加具有可靠的识别性和与中央以经济建设为中心的整体战略相一致,中央用“标尺竞争”取代了对地方政府的政治说教,设定了一套以GDP为核心的官

员晋升考核机制,使得那些经济发展较快地区的官员能够获得更多的晋升机会。为此,地方政府官员之间围绕经济增长展开了激烈的政绩竞赛,这种“锦标赛式”的竞争对地方政府官员发展本地区经济也产生了很强的激励效果(Li and Zhou, 2005; 周黎安, 2004)。值得注意的是,因为官员的任期总是短暂的,一般而言只有4—8年,在如此短暂的时期内快速发展经济,“由于技术和制度等对经济增长的作用都是长期的,最直接有效地促进当地增长的办法就是鼓励资本和劳动密集型产业的发展”(李涛和周业安, 2008)。“坚持以发展经济为己任的各地方政府对资本这一流动性较强的稀缺要素具有近乎本能的强烈兴趣”(乔宝云等, 2005)。地方政府增加本地区资本积累成为一个必然选择。

为了实现这种劳动密集型特别是资本密集型的经济发展战略,地方政府一方面通过调整地方政策来吸引资本和劳动力的流入,另一方面则非常重视“能够加速当地资本积累的支出项目”(李涛和周业安, 2008),各地政府倾向于直接通过公共支出来加快当地的资本积累。在公共支出中,科学、教育、医疗卫生和政府行政消费等非生产性支出都不可能在较短时期内直接增加辖区内的资本积累,相比而言,具有生产性的基础设施建设能够通过投资的乘数效应在较短的时间内成倍地推动资本积累,拉动地区经济快速增长,更何况“显著改善的基础设施本身就是最容易度量的政绩”(张军等, 2007)。因此,傅勇和张晏(2007)的研究表明地方政府忽视了短期内对地区经济增长促进效果不明显的科教文卫支出,而加大了生产性基础设施建设,形成了“有偏”的扭曲的财政支出结构。郑磊(2008)则认为在以经济绩效为考核标准的官员晋升机制导致地方政府之间展开标尺竞争,这种竞争和财政分权制度结合起来,共同对地方政府的教育支出比重产生显著的负影响。

通过以上分析,结合中国的实际,本文提出假说2在中国式官员晋升压力的作用下,地方政府将更加偏向于采用财政支出竞争方式^①,而导致财政支出规模扩张的主要原因应是生产性基础建设方面的财政支出规模的扩张。如果在一定时期内地方政府收入规模是一定的,地方政府还可能会压缩对地区经济增长在短期和长期内没有显著正面影响的非生产性且非福利性公共支出(如政府行政性消费支出)。下面,本文通过构造面板数据模型,对以上假说进行检验,并对结果进行分析和解释。

三、假说的检验

(一) 模型的设定和变量的选取、说明及预测

为了验证以上假说,我们设定以下回归分析模型:

$$GOV_{it} = \phi_i + \zeta_t + \alpha_1 Rev_{it} + \alpha_2 Ed_{it} + \alpha_3 Gra_{it} + \alpha_4 V_{it} + \gamma \delta_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$Cons_{it}, Comm_{it}, Adm_{it} = \mu_i + \xi_t + \beta_1 Rev_{it} + \beta_2 Ed_{it} + \beta_3 Gra_{it} + \beta_4 V_{it} + \lambda x_{it} + \eta_{it} \quad (2)$$

本文使用的是1996—2005年的省际面板数据,下标*i*和*t*分别代表第*i*个省份和第

^① 如上文分析,无论是在直接民主国家还是转型国家,单纯的财政支出分权总是和地方政府规模正相关。

t 年, δ_{it} 和 x_{it} 表示一组控制变量, ϕ_i , μ_t 和 ξ_i , ζ_t 分别为每个省个体效应和时间效应, ε_{it} 和 δ_{it} 是扰动项。样本包括了30个省、自治区和直辖市^①, 下面本文对各个变量进行说明。

Gov 反映地方政府规模, 这一变量是因变量。本文使用地方预算内外支出之和与GDP的比值来衡量地方政府规模^②。为了衡量财政分权与政府规模结构之间的关系, 从而验证假说2 本文把地方政府支出结构分为三部分, 一部分是行政管理类支出 (Admin); 第二部分是由挖潜改造、科技发展、支援农村生产建设和文教科学卫生事业等方面的支出, 作为非生产性且福利性的公共支出 (Comm), 这部分支出短期内对地区经济增长没有显著的促进作用, 但长期看应有显著的促进作用; 最后一部分是生产性基础设施建设。一般来说, 地方政府的预算外收入由收取的部门支配, 这些部门除了具有经济发展职能的部门外, 还有学校、医疗等从事民生事业的部门。但在地方层面上政府依然保有对预算外收入集中调配的权力, 地方政府往往将预算内支出用于基本公共支出, 而预算外支出则用于支持经济发展, 即“预算内保民生, 预算外保增长”(黄佩华和迪帕克, 2003)。而历年的《中国财政年鉴》上并没有公布各地区预算外支出的结构, 因此, 我们近似地将预算外支出看作生产性基本建设支出, 将其与预算内基本建设支出相加得出一个地区生产性基础建设总支出 (Cons₁), 显然这一做法高估了地方政府投入到生产性基础建设支出的总量。为了尽量消除这一偏误, 我们还计算了预算内基本建设支出占地方总支出的比值与 Cons₁ 之间的算术平均值 (Cons₂)。

Rev 反映财政收入分权水平。中国是否存在财政收入分权? 这是一个有争议的问题。目前一些研究者认为中国不存在标准意义上的财政收入分权, 主要是因为地方层面上的税收立法权仅在中央, 因此“用收入无法衡量中国的财政分权”(Zhang and Zou 1998)。“地方政府只拥有部分税种的征收权和减免权(如屠宰税和筵席税等), 因而确切地说, 中国只是‘支出分权’”(孙琳和潘春阳, 2009)。而本文认为地方的收入权力是由多个权力组成的综合体, 地方政府收入权力包括收入立法权、收入征管权和收入使用权, 其中收入立法权只是其中的一项权力。如上文分析, 1994年分税制改革之后在省级地方层面上成立了地方税务局, 省级地方税务局的人事任免和税收管理的权力归为省级地方政府, 省以下的地方税务局的人事和征管权实行垂直管理, 可以说, 地方政府完全掌握税收征管权, 中央仅对地方税收征管进行业务指导^③。由地方政府征收的收入中大部分由地方政府分级使用, 拥有对地方收入的使用权, 这也是分税制改革的显著结果。而地方政府征收预算外收入则仅需要在中央备案, 征收权力和使用权完全归地方, 而大量没有在中央备案的体制外收入则完全由地方设定征收标准并完全由地方征收和使用。因此, 从法律层面上看, 地方拥有归属于地方层面的收入征管权和使用权。按照 OECD 在 2003年提供的反映一个国家的财政收入分权指标看, 由于地方无法决定税率和税基以及共享税比例, 因此, 中国在地方层面存在不完全的收入分权。但一个值得注意的现象, 可能告诉我们将与

① 由于重庆市在 1997年设立为直辖市, 为了方便数据处理, 将其与四川省合并。

② 由于体制外收入和支出没有确切的公认的统计数据, 故没有将其计算入政府规模, 显然这样做低估了实际的地方政府收支水平。

③ 1985年开始的由中央“自上而下”组织的一年一度的财税大检查, 但随着改革的深化和经济的发展, 暴露出明显的事后性和突击性, 1998年之后就不再实施。

之不同的事实。与围绕 GDP 建立的地方政府官员考核机制相似, 地税部门官员的晋升和奖励则取决于各年税收收入任务完成情况, 各地区税收任务目标是根据基数法在年初由地方政府结合本地经济发展的预期、公共支出需求等因素制定的。地税部门把完成各年的税收任务成为各项工作的重心, 一方面, 各级地税部门采取“均衡入库”的方法, 即时间进度和任务进度保持一致, 以减轻年底完成任务的压力, 确保税收任务按时完成。另一方面, 对收入压力大的地区, 地税部门则不得不采取“寅吃卯粮”、“涸泽而渔”的做法, 不惜违反税法将不应征收的税收征收上来; 而与之相反, 对于收入压力小且已经完成任务的地区, 地税部门则拒绝征收税法规定应征收的税收, 以减小本年税收收入基数, 减轻明年税收增收的压力。预算外收入和体制外收入的征收则与之相似。以上做法都是违反税收法定主义的行为, 由于信息不对称和纳税人监督力的缺失, 在当前“对上负责”的官员考核机制下, 地方政府的收入征管权严重侵蚀了中央控制的税收立法权。因此, 本文认为, 在当前财税体制下地方政府所掌控的收入权力还是很大的。换句话说, 在中国地方层面上实际拥有着比法律层面上大得多的财政收入分权。为了客观衡量地方层面的实际财政收入权力, 我们计算了地方政府直接征收和支配的财政收入, 这部分收入等于地方政府直接征收的财政预算内收入和地方预算外收入之和, 其中地方直接征收的预算内收入是地方预算内财政收入减去增值税, 2002 年之后按照中央和地方的分成比例再减去由国税局征收的企业所得税和个人所得税部分^①。这部分地方自有收入的征收受到了地方政府任务化管理的直接影响。在此基础上, 本文参照 Jin and Zou (2002)、Rodden (2003) 及张晏和龚六堂 (2004) 的做法, 设定三个财政收入分权指标, 即地方自有收入与全国总收入的比值 (Rev_1)、地方自有收入与地方总收入的比值 (Rev_2) 和人均地方自有收入与人均中央收入的比值 (Rev_3), 从三个维度来衡量财政收入分权程度。如果三个指标在计量方程中均得到相同的结果, 将更能显示出计量结果具有高度的稳健性。根据上文的分析, 可以初步判断这三个指标在方程 1 均为正, 而在方程 2 中, 预计与“Cons”正相关, 与“Adm”负相关, 因不同地区地方政府竞争行为存在差异, 因此与“Comm”的关系则比较复杂, 无法直接判断。

Ed 反映财政支出分权水平。地方层面的财政支出是指财政预算内外支出之和。首先, 参照 Jin and Zou (2002) 的做法, 我们用预算内外财政支出之和与全国总财政支出的比值, 作为财政支出分权, 即“ Ed_1 ”。其次, 参照张晏和龚六堂 (2004) 的做法, 我们使用预算内外人均支出与中央预算内外人均支出的比值 (Ed_2), 考虑到转移支付的影响, 设立另一个财政支出分权指标, 即扣除来自中央的净转移支付的预算内外人均支出与中央预算内外人均支出的比值 (Ed_3)。然而, “ Ed_2 ”可能高估不发达地区的财政分权程度, “ Ed_3 ”可能低估发达地区的财政分权程度 (张晏和龚六堂, 2004), 我们也考虑了“ Ed_2 ”和“ Ed_3 ”的加权平均值, 即 $Ed_4 = (Ed_2 + Ed_3) / 2$ 。但是, 需要说明的是, 地方财政支出中必然有一部分是受中央控制 (如中央制定的《中国教育改革和发展纲要》各级政府预算内教育投入占财政支出的比重不低于 15%), 但我们无法有效地分离这部分支出, 因此, 用地方财政支出比总财政支出和中央财政支出都会高估财政支出分权程度。根据以上分析, 财政支出分

① 1994 年分税制改革规定个人所得税和企业所得税 (部分企业除外) 属于地方税, 后来由于此类税收增长迅速, 中央决定对这两个税种的收入在中央和地方按比例分享, 2002 年按五五比例分享, 2003 年以后则按六四比例分享。

权的系数在方程 1 应为正,而在方程 2 中预计与“Cons”呈正相关,而与“Comm”呈负相关,而由于地方政府作为利益集团,会有很强的动力满足不断增长的消费需求,会积极推动行政管理支出规模,但也面临着很强的地方政府竞争的压力,也不可能无限扩张在短期和长期内都无法有效推动地区经济增长的行政管理支出,因此与“Adm i”的关系比较复杂,无法直接予以判断。

Gra 反映净转移支付水平。该指标等于地方接受中央的转移支付减去上交中央部分的净转移支付与地区 GDP 的比值。受“粘蝇纸”效应的影响^①,本年度的转移支付受到上一年年度转移支付效应的影响,因此,我们使用滞后一期的净转移支付来衡量这种效应 (Gra_{i-1})。预计“ Gra_{i-1} ”在方程 1 的系数为正。但转移支付中除了指定用途用于地区福利性公共支出外,税收返还、一般性转移支付等类型的转移支付的支配权由地方直接掌握。一般而言,根据上文分析,地方政府转移支付更倾向于被用于支持地区经济建设,因此,预计在方程 2 中,“ Gra ”与“Cons”正相关,与“Comm”和“Adm i”负相关。

VI 反映“财政垂直不平衡”的程度。参照 Jin and Zou (2002) 的做法,我们用净转移支付与地方预算内外总支出的比值来衡量“财政垂直不平衡”的程度。由于“财政垂直不平衡”对地方政府竞争产生负激励^②,预计这一指标的系数在方程 1 中为正。但在方程 2 中,“VI”越大,则减轻了地方财政收入的竞争压力,则可能会减少对生产性基础建设的支出。相反,在财政竞争压力减轻的情况下,会加大对非生产性公共支出的投入,对民生、社会稳定和经济长远发展具有积极贡献,而加大对行政管理类支出则能更好地满足地方政府自身消费性支出的需求。预计“VI”与“Cons”负相关,而与其他类公共支出正相关。

Inc 反映各省收入水平,是一个控制变量。我们使用城镇人均收入和农村人均实际可支配收入指标的平均值作为这一指标的代理变量。根据 Wagner 法则,随着人均收入的增长,辖区居民对地方政府支出的需求就越高,地方政府支出规模将随之增大。因此,预计这一变量在两个方程的系数均为正。

Peo 反映各省人口总规模,是一个控制变量。该指标等于各省年底的人口总数的对数值。随着人口规模的增长,对地方公共支出需求也会随之增加。预计这一指标的系数在两个方程均为正。

Nagr 反映各省非农化水平,是一个控制变量。该指标等于各省非农业人口占总人口的比重。随着非农人口的增长,地方政府为满足对城市市政建设、失业保障等方面需

① 由于地方政府比中央更加了解本辖区内的财政收支情况,考虑到地方政府争取更多的转移支付可能比在本地增加税收相对容易 (Stein 1999),地方政府拥有强烈动机充分利用自身的信息优势,采取“逆向选择”行为,通过扭曲地方财政收支的真实信息向中央申请更多的转移支付。而通常只有那些把本年度全部的转移支付使用完的地方政府才可能在来年获得更多或者不少于上年的转移支付规模 (Stein 1999),这样的转移支付分配方式实际上鼓励了地方政府不断扩大支出,至少使其不再具有强烈的动机节约使用转移支付,学者们将这种现象称为“粘蝇纸效应”,即转移支付一旦到达了一个地方则被“粘”在这个地方,无法再减少这部分转移支付。

② 当存在“财政垂直不平衡”时,考虑到避免出现银行系统信贷危机、宏观经济稳定和国家信用危机等问题,中央客观上很难做出放任地方政府的财政赤字持续扩大和不对出现财政严重危机的地方政府进行救助的“承诺”,从而会给地方政府发出一个强烈的信号,使地方政府坚信中央会最终为地方政府的过度支出以及出现的财政赤字提供最后的“救助担保” (Baibut Guarantee),这无疑使地方政府对超额支出行为无所顾忌 (Rodden, 2003),从而降低了地方政府参与地区竞争的积极性。

求,将增加公共支出。预计这一指标的系数在两个方程均为正。

以上各个指标均来自不同的统计年鉴,财政收入分权指标、财政支出分权指标、转移支付和“财政垂直不平衡”这四个指标来自于各年的《中国税务年鉴》和《中国财政年鉴》,其他指标均来自于各年《中国统计年鉴》经过相应的计算而得。下面我们进行具体的回归分析。

(二) 模型处理的结果和分析

1. 财政分权与地方政府规模——基于模型 1 的分析

由表 1 和表 2 看,我们对模型进行了 Hausman 检验,各个方程均拒绝随机效应模型的零假设,从而支持固定效应模型。在此基础上,通过对个体固定效应和双固定效应的 F 值检验,所有方程均支持使用控制个体时间和地区效应的双固定效应模型,因此,我们使用双固定效应模型,从而控制时间效应和省份效应。在表 1 和表 2,我们将财政收入

表 1 财政收入分权与地方政府规模 (1996—2005 年)

自变量	(1) (FE)	(2) (FE)	(3) (FE)
Rev ₁	0.908** (0.3140)		
Rev ₂		0.075* (0.040)	
Rev ₃			0.018** (0.005)
Ed ₁	0.429** (0.203)	0.753** (0.170)	0.691** (0.167)
Gra ₋₁	0.042** (0.016)	0.040* (0.016)	0.040** (0.015)
VI	0.004 (0.008)	0.004 (0.008)	0.004 (0.008)
Inc	0.060** (0.011)	0.065** (0.011)	0.052** (0.011)
Pco	0.027 (0.066)	0.029 (0.066)	0.031 (0.065)
Nagr	0.034 (0.044)	0.005 (0.045)	-0.008 (0.044)
adjR ²	0.96	0.96	0.96
Hausman 检验	72.80	70.27	103.32
P 值	(0.000)	(0.000)	(0.000)
F 值	130.31	126.89	132.56
D.W.	1.16	1.13	1.15

注: (1) 括号内的数字为标准误。(2)*、**、*** 分别表示显著性水平为 10%、5% 和 1%。

表 2 财政支出分权与地方政府规模 (1996—2005 年)

自变量	(4) (FE)	(5) (FE)	(6) (FE)
Ed ₂	0.025*** (0.002)		
Ed ₃		0.005* (0.003)	
Ed ₄			0.430** (0.202)
Rev ₁	0.612*** (0.226)	1.220** (0.261)	0.908** (0.314)
Gra ₋₁	0.025* (0.013)	0.042** (0.016)	0.044** (0.016)
VI	0.006 (0.007)	0.006 (0.008)	0.004 (0.008)
Inc	0.039*** (0.009)	0.056** (0.011)	0.060** (0.011)
Peo	0.064 (0.053)	0.044 (0.065)	0.028 (0.066)
Nagr	-0.027 (0.036)	0.018 (0.046)	0.035 (0.044)
adjR ²	0.97	0.96	0.96
Hausman 检验	205.88	131.08	72.80
P 值	(0.000)	(0.000)	(0.000)
F 值	190.07	128.97	129.31
D.W.	1.23	1.17	1.14

注：(1)括号内的数字为标准误。(2)*、**、*** 分别表示显著性水平为 10%、5% 和 1%。

分权和支出分权的各个指标逐一加入方程,如果系数方向和显著性保持不变,则更能证明我们的结论具有稳健性。

本文得出的结论是:财政收入分权指标与财政支出分权指标与地方政府规模具有显著的正向关系。“Rev₁”—“Rev₃”的系数均为正数,且显著性水平平均小于(等于)10%,其中“Rev₁”和“Rev₃”在 1% 水平上显著。这说明地方政府在财政竞争和地方政府官员晋升压力下,通过加大财政支出规模,改善投资环境,增强本地区的吸引力,以吸引更多的税源。这说明财政收入分权水平越高,地方政府支出规模就越高。“Ed₁”—“Ed₄”的系数均为正数,且显著性水平平均小于(等于)10%,其中“Ed₁”、“Ed₂”和“Ed₄”在 1% 水平上显著,仅有“Ed₃”的系数为 0.005,且在 10% 水平上显著。这说明当地方政府支出权力相对越多,地方政府更加倾向于扩大政府支出规模。以上结果较为稳健地证实了上文的假说,无论从财政收入分权还是从财政支出分权考虑,“怪兽”理论在中国均不成立。

其他需要说明的结论是:(1)“粘蝇纸”效应比较显著。“Gra₋₁”的系数为正,且在

5%水平上显著,这说明上一年的转移支付对本年的财政支出规模影响十分显著,在中国转移支付的“粘蝇纸”效应较为突出。(2)“财政垂直不平衡”效应不明显。尽管“VI”的系数为正,与上文的预期基本一致。但显著性和系数值都比较小,可能的原因是,“VI”对地方政府支出规模的影响具有结构性差异,也就是说,对不同类型的地方政府支出具有相反的影响,导致“VI”对整体地方政府财政支出规模的影响水平和显著性较低,但从整体上看仍然是正相关。(3)地区人均收入越高,地方政府支出越高。“Inc”的系数为正,且在1%水平上显著,这与Wagner法则一致。(4)人口规模越高,地方政府支出规模越大,但显著性不高;非农产业人口规模的增长与地方政府支出规模的关系也不显著。这两个指标与上述预期不一致的地方是显著性均没有达到10%水平。可能的原因是,受“对上负责”的政治体制的影响,地方政府并不是完全根据本地区辖区居民对公共支出需求来安排公共支出规模的,更多的公共支出服务于发展地区经济,以实现地方官员职务晋升和财政收入最大化的目标,从而使得这两个指标与地方政府支出规模之间的关系不太显著。

2 财政分权与地方政府财政支出结构——基于模型2的分析

由表3可以看出,我们对模型进行了Hausman检验,各个方程均拒绝随机效应模型的零假设,从而支持固定效应模型。同样,所有方程的F值检验显示,都支持使用控制个体时间和地区效应的双固定效应模型。

为了节省篇幅,我们在表3仅列出了“Rev₁”和“Ed₁”的结果。从表3可以看出,(1)财政收入分权和支出分权对生产性基本经济建设支出“偏向”都比较显著。财政支出分权的系数在1%水平上显著,这说明在控制财政收入(支出)分权的情况下,在财政竞争和官员晋升压力下,地方政府可控的财政支出(收入)规模越大,地方政府更加倾向于扩大生产性基本建设支出规模^①。这一结果与上文的预测基本一致,也与张军等人(2007)的观点较为一致。(2)财政收入分权与支出分权对非生产性的公共支出产生截然相反的影响。表3反映出财政收入分权对非生产性公共支出产生正的影响,且显著性在1%水平之上,如上文的分析和假说,当前尽管不同地区的经济发展水平不同,但各地区一方面尽力吸引劳动和资本密集型产业,短期内提升经济增长水平,扩大税源规模;另一方面,也越来越重视提高产业层级和产品附加值,吸引高科技人才,为此加大了对本地区的人居环境、生态环境和科技革新的公共投入,非生产性的公共支出规模因而增大。但值得注意的是,由于人力资本要素对经济增长和财政收入的贡献效果需要较长时间才能显现,在地方政府官员晋升竞争和财政竞争压力的作用下,一些地区也可能将有限的财政资源偏向于投入到生产性基础设施建设方面。因此,当我们把“Rev₂”和“Rev₃”分别代入方程2我们发现在控制不同财政支出分权指标之后,这两个变量与“Comm”之间存在不显著的负相关(为了节省篇幅,在文中没有显示),这反映了不同地区地方政府竞争行为上的差异性可能确实存在,影响了这一指标的稳健性。这也与上文的假说比较一致。值得注意的是,财政支出分权与“Comm”显著负相关。为了验证这

^① 我们分别加入了“Rev₂”、“Rev₃”和“Ed₂”、“Ed₃”,结果与表3的结果基本一致,各个系数均在10%的水平上显著。

一关系的稳健性,我们将 4 个财政支出分权指标逐个代入方程 2,结果显示不同类型的财政支出分权指标与“Comm”的关系均呈显著的负相关,显著性水平小于(等于) 1% (为节省篇幅,在文中没有显示)。当控制财政收入分权之后,地方政府的支出权力越大,受官员晋升机制和官员任期有限性的影响,地方政府更多地将资源投入到短期内能够取得显著效果的生产性基础设施建设中,形成公共支出的“偏向”。这与张晏和傅勇(2007)及郑磊(2008)的观点一致。(3)财政收入分权与行政管理类支出呈显著的负相关。这说明在激烈的财政竞争过程中,行政管理类支出既不能如生产性基础设施建设对地区经济增长在短期内产生显著的正面影响,也不能如非生产性的公共支出对地区经济增长产生长远影响,因此,财政收入分权所导致的财政竞争有效地遏制了这部分支出的扩张。(4)财政支出分权与行政管理类支出呈不显著的正相关关系,与孙琳和潘春阳(2009)结论比较一致。可能的原因是,正如上文分析,一方面,掌握财政支出权力的地方政府倾向于满足自身消费支出;但另一方面,在控制了财政收入分权之后,在地方官员晋升竞争压力下,地方政府官员会有意识地控制政府消费支出规模,以节省资金用于对生产性基础性建设方面的投入。两方面截然相反的影响削弱了这一指标的显著性。

表 3 财政分权与地方政府结构 (1996—2005 年)

自变量 \ 因变量	Cons ₁ (FE)	Cons ₂ (FE)	Comm (FE)	Admi (FE)
Rev ₁	1.007** (0.415)	0.530* (0.290)	0.728*** (0.234)	-0.497*** (0.103)
Ed ₁	0.651** (0.004)	0.724*** (0.185)	-0.568*** (0.149)	0.026 (0.065)
VI	-0.123*** (0.016)	-0.104*** (0.011)	0.032*** (0.009)	0.024*** (0.004)
Gra	0.844*** (0.072)	0.708*** (0.051)	-0.253*** (0.041)	-0.144*** (0.018)
Inc	0.014 (0.015)	0.019* (0.011)	0.030*** (0.009)	0.005 (0.004)
Pco	0.119 (0.084)	0.001 (0.059)	0.032 (0.047)	0.009 (0.021)
Nagr	0.101* (0.057)	0.074* (0.040)	0.015 (0.032)	0.016 (0.014)
adjR ²	0.87	0.81	0.78	0.93
Hausman 检验	135.10	105.32	36.93	144.02
P 值	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
F 值	37.23	25.17	20.33	73.71
D.W.	1.01	1.19	1.10	1.19

注: (1)括号内的数字为标准误。(2)*、**、*** 分别表示显著性水平为 10%、5%和 1%。

其他变量的系数与上文的预计基本一致。需要的说明的是, (1) 非农产业发展

(Nagr)与生产性基础设施建设(Cons)均呈正相关关系,这说明非农产业发展为地区经济增长和地方政府收入具有直接的且较为显著的贡献,因而地方政府的基础设施建设支出对其对公共支出的需求反应相对灵敏。(2)Peo与各个财政支出结构关系模糊,且不显著,以及“Nagr”与“Cmm”、“Adm”的关系不显著,与这两个变量在方程1的结果比较相似,可能的原因已在上文分析。

四、结论和政策启示

通过以上分析,我们基本无法推翻本文的假说。1994年分税制改革之后,中国形成了独特的财政收入和支出分权体制,本文的实证结果表明,在中国财政收入分权和支出分权均能扩大地方政府的支出规模,“怪兽”理论中所阐述的财政分权遏制地方政府规模的机制在中国并不存在。其主要原因是,在中国式“对上负责”的官员晋升机制和地方政府之间财政竞争机制的作用下,为了汲取更多的财政收入,单纯的税收竞争已经不能有效吸引流动性税源,为此,各地政府展开了激烈的财政支出竞争,以改善本地区公共设施,增加各类公共品和服务的数量,激烈的竞争推动了财政支出规模持续扩大。而推动整体财政支出规模的主要部分是生产性基础设施建设支出。这是因为,一方面,这部分支出能够吸引改善本地区基础设施,吸引更多的流动性区外税源,且这部分投入本身也会增加成倍的财政收入;另一方面,在以GDP为主要考核依据的地方政府官员晋升体制下,地方政府官员的晋升必须在一个短暂的任期内实现,因而只有投入到基础设施建设领域的财政支出通过乘数效应才能够加速本地区资本积累,进而较快地推动地区经济增长,同时基础设施的改善也有利于很快显示出官员的政绩,在“对上负责”政治体制下这一点显得尤为重要。

本文从财政激励和官员晋升激励两个角度解释了中国财政分权(财政收入分权和财政支出分权)与地方政府规模的关系,并得出了四个方面的政策启示:第一,从整体上看,尽管财政分权没有发挥出约束地方政府规模的效应,但能够较为显著地遏制行政管理费支出的过度扩张,因此,进一步提高地方政府自有收入在地方财政收入的比重,对改善地方政府治理有一定积极作用,值得注意的是,这一比重提高到何种程度,还需要进一步的研究。第二,激烈的财政竞争和官员晋升竞争弱化了地方政府增加非生产性的公共支出的积极性,而强化了对生产性基础设施建设支出的积极性,尽管从短期内能够推动地区经济增长,吸引了大量的各类企业流入本地区,但对长期经济增长和民生事业发展不利。因此,应进一步建立考核机制,推动地方政府扩大公共福利性支出,提高各地区教育、科技等方面财政投入。第三,改革转移支付体制,中央应加强对转移支付使用的监控。转移支付更多地被用于基础设施建设,不利于增加教育、科技和农业等民生发展方面投入的比重,这需要中央提高对非生产性公共投入的专项转移支付的比重,以弥补各地区在民生发展方面投入的不足。第四,要建立多元化的官员考核机制,有利于使生产性基础设施建设财政投入能够更加符合地区经济发展的实际需要,推动地区经济健康发展。当前的官员考核机制和财政竞争激励具有“激励相容”的特征,共同推动了财政支出规模(特别是生产性基础设施建设的财政支出规模)的扩大,然而,公共支出竞争的效果要由流动性税源来评价,这种评价机制更加市场化,因此将可能会更

加有效率。而官员考核机制是在行政体制内展开的,受信息不对称的影响,中央很难正确全面地评价一个地区的经济增长的质量,无限扩张的生产性基础设施投入尽管能够推动GDP规模显著扩张,但会造成不可避免的浪费。同时,仅从经济增长的数量来考察一个官员的政绩水平,显然已经不符合科学发展观的要求。因此,本文建议应逐步建立起一个多元化的官员政绩评价体制,尽快实施“绿色GDP”考核体制,使得地方政府在注重经济增长质量的基础上来推动经济规模的快速增长。

参 考 文 献

- Anderson and Hendrik, 1998, "Fiscal Decentralization and Government Size: An International Test for Leviathan Accounting for Unmeasured Economic Activity," *International Tax and Public Finance*, 5: 171-186.
- Bardhan P., 2002, "Decentralization of Governance and Development," *Journal of Economic Perspectives*, 16: 185-205.
- Chen Chier-Hsun, 2004, "Fiscal Decentralization, Collusion and Government Size in China's Transitional Economy," *Applied Economics Letters*, 11: 699-705.
- De Melh L., 1999, "Fiscal Federalism and Government Size in Transition Economies: The Case of Moldova," *International Monetary Fund Working Paper*, No. 176.
- Geoffrey B. and J. M. Buchanan, 1980, *The Power to Tax*, Cambridge University Press.
- Grossman P. J., 1989, "Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension," *Public Choice*, 62(1), 63-69.
- Grossman P. J., 1992, "Fiscal Decentralization and Public Sector Size in Australia," *Economic Record*, 68: 240-246.
- Heil J. B., 1991, "The Search for Leviathan Revisited," *Public Finance Quarterly*, 19: 334-346.
- Jin J. and Zou H. F., 2002, "How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National and Subnational Government Size?" *Journal of Urban Economics*, 52: 270-293.
- Jon H. Fiva, 2006, "New Evidence on the Effect of Fiscal Decentralization on the Size and Composition of Government," *Public Finance Analysis*, 62(2), 250-280.
- Li H. and Zhou L. A., 2005, "Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China," *Journal of Public Economics*, 89: 1743-1762.
- Marlow M., 1988, "Fiscal Decentralization and Government Size," *Public Choice*, 56(3), 259-269.
- Moesen W. and P. Van Cauwenberge, 2000, "The Status of the Budget Constraint: Federalism and the Relative Size of Government: A Bureaucracy Approach," *Public Choice*, 104: 207-224.
- Musgrave R. A., 1959, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Oates W., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace and Jovanovich, New York.
- Oates W., 1985, "Searching for Leviathan: An Empirical Study," *American Economic Review*, 75: 748-757.
- Qian Y. and Weingast B., 1997, "Federalism as a commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.
- Rodden J., 2003, "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government," *International Organization*, 57: 695-729.
- Stein, 1999, "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America," *Journal of Applied Economics*, 2(2), 357-391.
- Stigler G. J., 1957, "The Tenable Range of Functions of Local Government in U. S. Congress Joint Economic Committee," *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington D. C., 213-219.
- Zhang T. and Zou H. F., 1998, "Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China," *Journal of Public Economics*, 67: 221-240.
- (其余参考文献转第37页)