

分权增加了民生性财政支出吗？

——来自中国“省直管县”的自然实验

陈思霞 卢盛峰*

摘 要 经典分权理论认为由地方政府提供公共服务与本地居民偏好更加匹配，促进了社会福利。基于“省直管县”自然实验的研究发现：深化分权改革并给予基层政府更大的自主决策权，将显著提高基础设施建设支出比重，降低教育等民生性服务支出占比。分权引致的“重基建、轻民生性公共服务”的支出倾向在贫困地区更为明显；“省直管县”分权的空间配置效应逐步递减。建立公共服务投入的最低标准并完善问责机制及相关制度是必要的。

关键词 “省直管县”改革，公共支出结构，倍差法

一、引 言

以政治集权和经济分权为特征的“中国式分权”改革，是 20 世纪末中国最具影响的制度变革之一。伴随着这一变革，中国以发展公共服务为导向的公共财政体制改革逐步推进，然而长期以来地方政府对公共服务的财政投入始终处于较低水平，且增长缓慢：1995—2010 年中国地方政府公共服务支出占比平均在 35% 左右，年平均增长率仅为 0.5%¹。经典分权理论认为，分权模式下的地方政府一般具备更强的信息优势和供给效率，同时由于地方政府行为受到居民“政治选票”的约束，分权能够更好地保证地方政府提供的公共服务与本地居民偏好相匹配，促进本辖区公共服务发展（Musgrave, 1959; Oates, 1972）。那么，“中国式分权”模式是否具有特殊性，换言之，导致中国地方政府“轻公共服务发展”的制度性根源何在？

* 陈思霞，中南财经政法大学财政税务学院；卢盛峰，武汉大学经济与管理学院。通信作者及地址：陈思霞，中南财经政法大学财政税务学院，430073；电话：13476076356；E-mail: sixia_chen02@126.com。本文为中央高校基本科研业务费专项资金(31541310908)和国家社会科学基金重大项目“地方政府性债务管理和风险防范研究”(12&ZD047)的研究成果。本文曾先后在中南财经政法大学第二届“全国财税博士生论坛”及武汉大学经济与管理学院公共经济学论坛上汇报交流，作者感谢与会老师的有益讨论。感谢匿名审稿人对本文提出的宝贵意见。当然，文责自负。

¹ 由于在样本统计年份内，财政支出的统计口径发生了较大的变化，我们选取了口径较为一致的项目进行了加总。其中，1995 年民生性财政支出项目为文教事业卫生费、科技三项费用、科学事业费，抚恤和社会福利救济费；2010 年的统计项目为教育、科学技术、医疗卫生、社会保障与就业以及文化体育与传媒。

很多研究从“官员政治激励”的角度对上述现象进行解释,认为在类似中国等转型期的发展中国家,地方官员晋升与辖区经济绩效挂钩,地方政府官员追求自身政治利益的动机造成地区财政支出结构受制于经济发展的目标(Qian *et al.*, 1997; Jin *et al.*, 2005)。大量基于中国数据的实证研究支持了上述论断:分权后中央政府的晋升标准逐步转变为以经济绩效考核为主,而分权改革造成地方政府财权与事权不匹配的程度进一步加剧,在特有的“晋升锦标赛”模式下,地方政府为 GDP 增长相互竞争,对民生性公共服务的供给偏好较低(沈坤荣和付文林, 2005²; 傅勇, 2010³; 邵敏和包群, 2011⁴; 左翔等, 2011⁵)。然而,也有实证研究发现,中国式分权模式并不会引发层层放大的经济增长竞争效应,因而“晋升锦标赛”效应可能并不存在(陶然等, 2010⁶)。

显然,现有研究还无法对中国地方政府“轻公共服务发展”的制度性根源给出有足够说服力的解释。一个重要的原因在于,分税制改革框架下的地方政府并不完全具备经典分权的理论表征(如地方政府不拥有税基和税率制定的自主权),财政分权指标更多反映了经济数据上的分权结果,而非真正意义上的制度分权。因此,现有研究中普遍使用的以“财政支出”(财政收入)为基础构建的分权指标,与“财政支出结构”指标同时内生于同一经济体系,计量的实质无疑是用一个经济结果解释另外一个经济结果,严重的内生性影响了结论的可靠程度。虽然很多研究采用支出(收入)分权的滞后项,也很难消除宏观政策潜在的延时性影响(毛捷等, 2011⁷)。

中国自 2002 年逐步试点推行的“省直管县”改革,为分析分权对地方政府公共服务支出偏向的影响提供了一项良好的“自然试验”。这项改革在中央“指导意见”下由各省省级政府具体推行,不仅对县级政府的支出行为具有严格外生性,并且从“财政收支管理”和“经济事务管理”两个方面都极大增强了县级决策单位的自主权限,是刻画严格外生的“强化分权”的有效指标。与此同时,“省直管县”改革的非同步性和先后性为识别“分权”的真实效应提供了现实基础,通过参与试验的对比分析,准确地识别分权对民生性公共支出结构的影响效应。本文的贡献进一步体现在,利用了全样本的县级数据,有助于从更加扎实的微观层面扩展分权与公共支出结构的影响效应和传导机

² 沈坤荣、付文林,“中国的财政分权制度与地区经济增长”,《管理世界》,2005 年第 1 期,第 31—39 页。

³ 傅勇,“财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给”,《经济研究》,2010 年第 8 期,第 4—15 页。

⁴ 邵敏、包群,“地方政府补贴企业行为分析:扶持强者还是保护弱者?”,《世界经济文汇》,2011 年第 1 期,第 56—72 页。

⁵ 左翔、殷醒民、潘孝挺,“财政收入集权增加了基层政府公共支出吗?以河南省减免农业税为例”,《经济学》(季刊),2011 年第 10 期,第 1349—1374 页。

⁶ 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭,“经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估”,《管理世界》,2010 年第 12 期,第 13—26 页。

⁷ 毛捷、汪德华、白重恩,“民族地区转移支付、公共支出差异与经济发展差距”,《经济研究》,2011 年第 2 期,第 75—87 页。

制分析。此外，研究丰富了分权与地方支出结构的文献，同时也为政府治理和制度设计提供了经验支撑。

后续安排：第二部分是分权研究综述和“省直管县”制度变迁回顾，第三部分是指标设计与数据说明，第四部分是模型构建与实证结果分析，最后是结论与政策性建议。

二、中国式分权与“省直管县”基层扩权改革

（一）分权与财政支出结构

自 Tiebout (1956) 提出“用脚投票”机制，经典分权理论认为，分权下的地方竞争有效激励了地方政府提高公共物品供给的效率，并更好地匹配了本地居民的公共需求偏好。大量后续研究如 Dethier (1999)、Besley *et al.* (2003) 等比较了分权体系中地方政府的信息优势，并实证检验了分权模式下地方政府的公共品供给优势。Baicker (2005) 从“人口流动”和“标尺竞争”视角，发现在分权体制下，选民通过比较其他辖区的“政府效率”对地方政府进行投票，类似“竞争机制”的引入促使地方政府提高公共服务水平。

上述研究成立的前提是，居民能够准确地对地方政府进行评价，并基于自身偏好在各辖区间无成本流动，地方政府行为受到“投票机制”的有效约束。但这一严格的假设并不符合“中国式”分权的特征：一方面，城乡分割治理的户籍制度制约了居民的自由流动；另一方面，垂直的政治管理体制决定了地方官员行为更多地受到上级政府政治考核目标的激励（卢洪友和龚锋，2007⁸；王永钦等，2006⁹；傅勇和张晏，2007¹⁰）。

而后，Weingast (1996) 和 Jin *et al.* (2005) 提出第二代财政联邦主义理论，认为中国式财政分权中，地方政府扮演了促进经济增长的“保护之手”。“保护市场”的动机与官员晋升激励相互嵌入，出于经济增长和财政收入扩张的需求，地方财政支出明显偏向基础设施建设等领域。周黎安 (2007) 提出，晋升锦标赛造成了从“建设性财政”向“公共财政”体制转型的困难；由于中央政府的晋升考核重点关注 GDP、财政收入和基础设施等硬性量化指标，地方官员在任期内更热衷“政绩工程”的重复投资，对教育、卫生、文化、住房等“软性”公共服务投资不感兴趣。¹¹ 尹恒和朱虹 (2011) 利用中国

⁸ 卢洪友、龚锋，“政府竞争、‘攀比效应’与预算支出受益外溢”，《管理世界》，2007年第8期，第12—22页。

⁹ 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭，“中国的大国发展道路——论分权式改革的得失”，《经济研究》，2007年第1期，第4—16页。

¹⁰ 傅勇、张晏，“中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价”，《管理世界》，2007年第3期，第4—22页。

¹¹ 周黎安，“中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”，《经济研究》，2007年第7期，第36—50页。

县级数据实证发现,在晋升评估机制的激励下,基层政府确实更倾向于使用增加的转移支付进行生产性领域的投资。¹²此外,财政分权体制下地方政府为吸引资本要素竞相降低税率,也进一步导致地方政府公共服务供给能力下降(乔宝云等,2005¹³;乔宝云等,2006¹⁴;傅勇,2010³)。

分税制改革不彻底的弊端,如**地方政府财权和事权不匹配、财政转移支付不规范等**,被认为是造成地方公共服务水平滞后的另一重要财政体制原因(中国社会科学院财贸经济研究所课题组,2011)¹⁵。分税制改革后,对基层政府而言,事权等支出责任层层下放,但财政收入却逐年向中央集中。尽管中央政府逐年加大了转移支付力度,但转移支付分配不规范以及基层政府在使用转移支付过程中自由裁量度下降,都很可能会影响地方政府的财政收支行为(左翔等,2011)⁵。

研究分权的经济效应需要设计切合分权内涵的指标,但既有研究都没有**很好地处理指标间的内生性问题**。由于分税制的不彻底,利用“省直管县”等外生制度冲击构建分权虚变量,定性刻画分权程度的变化,不仅从经济事务分权和财政收支分权两个维度充实了分权的概念,而且避免了计量回归的内生性问题,成为衡量分权对民生性公共支出结构影响的良好依据(黄文玲和姚洋,2007)¹⁶。

(二)“省直管县”的制度背景

“省直管县”改革被认为是基层政府扩权改革的重要里程碑。改革开放后,中国采用了“中央—省—地级市—县—镇”五级政府的管理模式。随着市场经济的发展和政府职能的转变,“五级政府”管理模式的弊端逐步显现,如**管理层级过多、事权和财权不匹配、县乡经济发展长期滞后**,等等(才国伟和黄雄亮,2010¹⁷;全国预算与会计研究会课题组,2011)¹⁸。五级管理模式带来的“财政漏斗”“权利漏斗”和“效率漏斗”严重挤占县乡发展,导致城乡差距进一步扩大(张占斌,2007)¹⁹。为解决这一困境,浙江省从1992年

¹² 尹恒、朱虹,“县级财政生产性支出偏向研究”,《中国社会科学》,2011年第1期,第88—119页。

¹³ 乔宝云、范剑勇、冯兴元,“中国的财政分权与小学义务教育”,《中国社会科学》,2005年第6期,第37—47页。

¹⁴ 乔宝云、范剑勇、彭畴鸣,“政府间转移支付与地方财政努力”,《管理世界》,2006年第3期,第50—56页。

¹⁵ 中国社会科学院财贸经济研究所课题组,“‘十二五’时期中国财税若干问题研究”,《经济研究参考》,2011年第3期,第30—67页。

¹⁶ 黄文玲、姚洋,“国有企业改制对就业的影响”,《经济研究》,2007年第3期,第57—69页。

¹⁷ 才国伟、黄雄亮,“政府层级改革的影响因素及其经济绩效研究”,《经济研究》,2010年第8期,第73—83页。

¹⁸ 全国预算与会计研究会课题组,“全面推进省直管县财政体制改革”,《预算管理与会计》,2011年第1期,第17—23页。

¹⁹ 张占斌,“政府层级改革与省直管县实现路径研究”,《经济与管理研究》,2007年第4期,第22—27页。

起开始在部分县（市）下放部分财政权力和经济管理权力，从2002年开始，山东、江西、河北、湖北、吉林、浙江、江苏、黑龙江、湖南、广东、福建等全国大部分省份开始大规模实施“强县扩权”以及“县财省管”的“省直管县”改革。2009年财政部下发《关于推进省直接管理县财政改革的意见》，文件称至2012年年底，力争全国除民族自治区外，全面推进“省直管县”财政体制改革。

“省直管县”改革在基层政府“经济事务”权力扩张和“财政管理”分权深化上做出了巨大的创新。前者主要包括将关系到资本形成、技术引进和劳动供给等相关经济政策的制定权由市级政府下放至县，包括县（市）地税部门可直接按照规定办理企业所得税减免、耕地占用税减免等，以及固定资产投资项、建设用、地开发项目等诸多项目审批权限的扩大。后者的主要内容包、括重新划分市和县的收支范围，将财政收入和支出的决策权限同时由市向县转移，取消市县之间的日常资金往来关系，实现省财政与直管县的财政直接联系（郑新业等，2011²⁰；才国伟等，2011²¹）。

“省直管县”的本意是解决市对县财政资源的“盘剥”和“侵占”，增加基层政府财政收入，促进县域经济发展，激励基层政府增加在科教文卫等民生性领域的支出（薛刚凌，2006²²；袁渊和左翔，2011²³）。才国伟和黄雄亮（2010）¹⁷的研究证实了“省直管县”的扩权改革确实有效促进了县域经济发展和财政支出增长。但是另一项文献研究表明，“省直管县”分权改革后，基层政府的横向竞争和纵向竞争同时被激化，“省直管县”改革并不会促使地方政府更加有效地提供公共服务（刘佳等，2012）²⁴。

以GDP为晋升评估核心的经济增长激励广泛存在于中国各级政府，Oates（1972）、Jin和Zou（2005）认为财政分权是否能促进经济体实现真实增长，最重要的是各级地方政府的“决策权”是否真正存在。Jin *et al.*（2005）认为将经济管理的权利下放至地方，使地方拥有相对自主的经济决策权，推动了中国各地方政府维护市场、促进经济增长热情的“高涨”。对于县级政府来说，在“省直管县”扩权改革之前，县级单位的经济管理权力和财政管理权力被上一级地市政府所约束，财政资金受到地市级政府的“截留”，财权与事权的高度不匹配造成基层政府的自有财力仅仅能维持“吃饭”，发展

²⁰ 郑新业、王晗、赵益卓，“‘省直管县’能促进经济增长吗？”，《管理世界》，2011年第8期，第34—43页。

²¹ 才国伟、张学志、邓卫广，“‘省直管县’改革会损害地级市的利益吗？”，《经济研究》，2011年第7期，第65—77页。

²² 薛刚凌，《行政体制改革研究》，北京大学出版社，2006。

²³ 袁渊、左翔，“‘扩权强县’与经济增长：规模以上工业企业的微观证据”，《世界经济》，2011年第3期，第89—108页。

²⁴ 刘佳、吴建南、吴佳顺，“省直管县改革对县域公共物品供给的影响”，《经济社会体制比较》，2012年第1期，第35—45页。

经济的可支配公共资源十分有限,县级政府官员的发展激励在很大程度上被压制。

分权扩权改革之后,县级政府在更多的经济和行政管理决策权上已经与地市级政府大致“平起平坐”,可支配的剩余财政资金得到扩充,发展本地经济的激励进一步强化。在剩余财政资金满足基本刚性支出的前提下,地方官员倾向于将增量的可支配经济管理权力和财政资金使用权力,集中利用于投资短期内能够促进经济增长的基础建设领域,使自己能够在晋升考评中获得优势。另外,“省直管县”扩权改革后,财政资金使用等相关情况直接送达省级政府;直接送达的信息渠道也方便了县级官员传达本地经济信息,在与地市级政府官员的纵向竞争中可能在某种程度上获得优势。

在“省直管县”的分权维度上,分权的效应依然值得检验。一方面,改革增加了基层政府财政管理支配的自由度,财权的下放缓解了基层政府财力紧张,促使基层政府增加公共服务支出;但另一方面,地方经济事务管理等事权下放从制度上强化了基层政府官员的晋升激励,使其更加注重地区经济发展。本文使用了政策效应评估研究中较为流行的自然实验方法,通过“省直管县”改革构建严格外生于地方支出结构的分权指标,不仅有效处理了内生性的问题,也进一步厘清了财政分权体制与政治治理对基层公共支出偏向的不同效应,为分权式治理框架下优化公共支出结构提供了直观依据。

三、指标构建及数据说明

本文研究的主要目的是以“省直管县”改革为基础构造严格的外生分权变量,依次检验分权对教育、医疗卫生、科技等民生性地方公共支出偏向的影响。以下重点说明主要指标的处理方式。

(一) 样本说明

为了控制样本间差异过大导致的偏误,在控制组的选择上,本文主要选取了与实验组的地理位置和经济发展水平较为相似的地区。具体处理方法是²⁵: (1) 由于北京、天津、上海、重庆以及海南的行政管理体制不同,其行政管理为省直接管理县,没有地级市这一中间环节,因此删除了上述省(直辖市)的样本; (2) 由于西部省份与东、中部省份在经济和社会环境方面差距较大,并且由于多为民族自治区,中央政府对其实施“省直管县”的步骤和计划安排与东、中部地区都存在较大差异,因此删除了西部省份样本²⁶。最后

²⁵ 本文的样本处理方式部分借鉴了才国伟和黄亮雄(2010)的做法。

²⁶ 具体包括内蒙古、广西、四川、贵州、云南、西藏、陕西、青海、宁夏、甘肃和新疆等省(自治区)。

得到 2002—2007 年共 6 463 个样本。²⁷

（二）分权改革变量

“省直管县”改革可以分为“经济扩权”和“财政扩权”两个方面。前者是赋予县（市）与地级市大致相等的经济社会管理权限；后者包括财政收支计划直接上报、财政直接结算、经费直接安排等方面。不仅减少了地市一级对县级政府资金的盘剥和截留，也较大改善了基层政府事务自主决策和资金管理安排，对基层政府而言，无疑具有典型的分权特征。

本文构建分权改革变量的基础数据来自各省有关“省直管县”的改革文件，如河北省的《河北省人民政府关于扩大部分县（市）管理权限的意见》，山西省的《山西省人民政府关于调整规范省市县财政体制和在 35 个国家重点扶贫开发县实行“省直管县”财政改革试点的通知》等。²⁸截至本文分析样本区间内，实施经济扩权改革的县（市）为 286 个，实施“财政省直管县”改革的县（市）共 373 个，共同实施两种改革方案的样本为 102 个，具体分布如表 1 所示。

表 1 改革样本分布

改革方式	变量	县(市)总数	样本数	样本占比
强县扩权	dideco	1 105	286	25.88%
县财省管	didfin	1 105	373	33.76%
同时实施	—	1 105	102	9.23%

（三）其他变量说明

本文的研究对象集中于县一级基础设施建设支出以及教育支出、卫生支出、科技支出等民生性财政支出，数据来自《全国地市县财政统计资料》（2002—2007）²⁹。本文分析比较了实验组和对照组代表性公共支出（基础设施建设和教育）占比差异³⁰，分析发现对照组教育支出占比中位水平接近 25%，而实验组教育支出占比明显低于 25%；同时，实验组基础设施建设支出占比中位值明显高于对照组基础设施建设占比的中位值，实验县（市）的公共支出结构显著异于对照组³¹。

²⁷ 《全国地市县财政统计资料》从 2008 年起不再统计支出细项，作者无法获得 2008 年以后有关县一级教育、医疗卫生、社会保障等支出细项数据，因此我们不得不舍弃 2008 年后的相关样本点。

²⁸ 如当年改革日期在 10 月份之后，将其发生改革的年份确认为下一年。

²⁹ 需要说明的是：我国自 2003 年开始分列县级卫生支出和科技支出，2007 年停止统计基础设施建设支出，本文使用的面板数据为非平衡面板结构。

³⁰ 选择教育支出与基础设施建设支出进行比较，因为教育支出在公共服务支出中占比最大，具有典型代表性。

³¹ 限于篇幅限制，这里不再专门列示图示，有兴趣的读者可以直接向作者索取。

为消除经济发展水平、社会因素、人口、地理等外生环境因素对自然实验结果的影响偏误，使实验组和对照组尽可能地处于相似的外生环境当中，我们控制了经济、社会人口、基础设施、基层组织等一系列外生变量。经济变量包括人均 GDP、人均储蓄存款余额、第三产业产值占 GDP 比、总从业人员占总人口比、年末单位从业人员占总人口比；社会变量包括人均电话数、人均村委会数、医院床位数和福利院床位数；人口变量包括人口数、人口密度、乡村人口占比以及普通中小学在校就读学生占比。数据来自《中国县（市）社会经济统计年鉴》（2003—2008）。数据统计性描述如表 2 所示。

表 2 指标描述性统计

变量	符号	均值	标准差	观测值
基建支出占比	cons	0.0454	0.0467	3 679
教育支出占比	edu	0.2471	0.0709	6 463
科技支出占比	tech	0.0035	0.0055	5 254
卫生支出占比	sant	0.0620	0.0464	5 411
人均 GDP	agdp	14 288.57	158 914.4	6 457
人均储蓄存款余额	invest	6 099.85	5 375.93	6 463
第三产业占比	infras	0.31	0.88	6 457
人均电话数	phone	0.19	0.13	6 463
人均村委会数	rcomm	7.54	53.33	6 365
总就业率	emp	0.49	0.17	6 463
城镇就业率	urbanemp	0.14	0.16	6 463
医院床位数	hos	1 066.68	1 873.46	6 463
社会福利院床位数	shos	728.02	814.00	6 329
人口	pop	56.93	36.28	6 463
人口密度	popindens	499.98	3 481.27	6 442
乡村人口占比	rpop	0.9831	13.0330	6 463
中小學生占比	spop	0.1522	0.0613	6 463

四、实证结果分析

传统的 DID 自然实验方式要求对样本设置统一的实验组别虚变量和实验时间虚变量，而中国“省直管县”改革采取了渐进式、逐步式的实施方式，不同省份之间以及省份内部各县（市）在推行改革的时间选取上都存在差异，无法对存在改革时点差异的全样本设置统一的改革时点虚变量。³² 本文的自然

³² 如河北省“省直管县”试点县时间虚变量在 2005 年前后发生改变，江苏省“省直管县”试点县时间虚变量在 2007 年前后发生改变，因此在改革时点上我们无法对不同省份的县做出统一的改革时间虚变量赋值。

实验并没有采用典型的面板双重差分，实证策略借鉴了 Hoynes *et al.* (2011) 以及才国伟等 (2011)²¹ 研究对“自然实验”的变换方式，即不对全样本实施统一的实验组别虚变量和实验时点虚变量，而仅将两者的交叉项纳入回归模型中，重点检验交叉项的符号和显著程度。值得注意的是，自然实验结论的准确性仅仅取决于财政支出结构的变化受到改革事件的影响，要求经济、社会、文化、地理、制度等可观测或者不可观测因素都不能对实验结果产生偏误。在控制变量的基础上，进一步控制了县级的地区虚变量和年份虚变量。双向固定效应模型不仅有效地剔除了面板数据结构下可能存在的地区异质性和时间变动性的影响，更一般化地控制了 D_i （实验组/对照组）和 D_t （实验前/实验后）两类变量，从而保证了模型形式更接近传统的 DID 自然实验。³³

本文的检验步骤：首先，不区分“强县扩权”和“县财省管”两种改革方式，将只要实行上述改革中任意一项的县（市）都作为实验组进行基础回归。再通过区分“强县扩权”和“县财省管”两种扩权改革方式，分析造成公共服务支出偏向的具体冲击来源。其次，本文通过分组回归检验分权的地区间异质性效应。最后，利用动态方程组对结论进行稳健性检验。基础回归方程如下：

$$y_{it} = c + \alpha_1 \text{did}_{it} + \alpha_k X_{kit} + \eta_c + \lambda_t + \phi_d + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中， y_{it} 是各项财政支出占比； did_{it} 为改革虚变量，如果 i 地区在 t 年进行了“省直管县”改革赋值为 1，反之则赋值为 0； η_c 为县级地区的截面固定效应； λ_t 为时间固定效应。由于控制了县一级的截面固定效应和时间不可观测因素后，扩权改革效应评估的外生识别问题主要取决于影响改革试点时间和支出结构变动的同期干扰和冲击。本文控制了人均 GDP、产业结构、就业率和人口结构等所有可及的控制变量， X_{kit} 为所有控制变量的集合。同时，由于中国“省直管县”扩权是由省一级政府推行的，各省的决策规则和试验对象选择偏好存在较大差异。为了控制省际决策规则和时间趋势可能对扩权改革产生的系统性偏误，本文也在基础回归模型中加入了省份与年份的交叉固定效应 ϕ_d ，最大程度上控制模型的内生因素干扰。³⁴

（一）“省直管县”改革的随机性检验

实验对象选择的随机性是自然实验的前提，表 3 分省检验了实验组县（市）和对照组县（市）改革年份前民生性支出占比的均值差异显著性。需要说明的是，吉林、浙江、江苏、福建、广东、湖南六个省在“省管县改革”

³³ 因为 D_i 和 D_t 两个虚拟变量总能通过地区和年份这两组完备的基准变量线性组合得到。

³⁴ 这里感谢审稿人建设性的建议，控制省份固定效应与时序固定效应交乘项即控制住了省份决策规则在不同年份上的差异。

后，所有的县（市）都统一成为改革试点地区，并不存在随机（或非随机）的选择性问题，便不再汇报。

表 3 “省直管县”改革对象选择随机性检验

省份	基础设施		教育		医疗		科技	
	均值差异	T 值	均值差异	T 值	均值差异	T 值	均值差异	T 值
河北	0.00	0.19	0.03	1.29	-0.00	-0.07	0.00	0.83
山西	-0.02	-0.53	-0.00	-0.75	0.001	0.32	-0.00	-0.88
辽宁	-0.02	-1.29	0.03	1.47	-0.002	-0.67	-0.00	-0.44
黑龙江	—	—	-0.003	-0.13	0.01*	1.70	0.00	1.02
江西	-0.01	-0.70	-0.002	-0.20	0.01***	3.24	0.00	1.17
山东	-0.03	-0.11	-0.01	-0.75	—	—	—	—
河南	0.04	0.50	0.03	1.32	-0.002	-0.47	-0.00	-0.14
湖北	—	—	0.01	0.99	—	—	—	—

注：“—”表示实施“省直管县”改革前一年份，实验组和对照组相应数据缺失；***、**和* 分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著。

省一级政府“省管县”试点选取从经济总量上考虑并非随机，往往是挑选经济强县或者贫困县。但幸运的是，分析并未发现在支出结构上存在非随机现象。检验结果显示，就各地的公共支出结构来看，各省在选择“省直管县”实验对象时，总体上并不存在特定的选择性问题。实施改革前，实验组县市与对照组县市的支出结构没有呈现出显著的差异性，因此“省直管县”改革过程中并没有特意地按照县（市）的支出结构来选择改革对象，至少从各省的平均水平上看是这样的。

（二）基础回归结果分析

表 4 显示了基础回归的估计结果，我们依次检验了分权改革对基础设施建设支出占比和民生性财政支出占比（具体分教育、卫生、科技）的影响效应。

模型 1 至模型 5 分别是分权改革对基建、教育、医疗、科技和民生性总支出占比的影响，模型 6 至模型 10 分别是在控制了省份固定效应与时间固定效应交乘项后，分权改革对民生性支出占比的影响。

分权改革显著增加了基层政府的基础设施建设支出占比，实验组县（市）较之控制组县（市），基础设施支出占比平均高出 11%；在控制了固定效应交乘项后，模型的拟合程度有较大幅度的提高，分权导致实验组基本建设支出提高 0.8%，但仍在 95%的置信区间上显著。当县级政府被赋予与地市级政府相同（相近）的社会经济管理以及财政管理权限时，县级政府财力资源进一步充裕，在一定程度上具备了与地市级政府公平发展的经济管理权力。伴随着先前约束经济发展等因素的消除，在以 GDP 为核心的晋升激励推动下，

表 4 分权改革与地方民生性财政支出变动

变量	基建	教育	卫生	科技	民生性	基建	教育	卫生	科技	民生性
did	0.11*** (4.42)	-0.0009 (-0.39)	0.005*** (2.75)	-0.0004* (-1.73)	0.003 (0.94)	0.008** (2.11)	-0.008** (-2.20)	-0.005** (-2.09)	-0.0003 (-1.23)	-0.009** (-1.98)
agdp	0.00 (0.52)	-0.00 (-0.16)	0.00 (0.23)	-0.00 (-0.25)	-0.00 (-0.08)	0.00 (0.55)	-0.000 (-0.16)	0.00 (0.61)	0.00 (1.00)	0.00 (0.15)
invest	0.00 (0.39)	0.00 (0.14)	-0.00*** (-6.84)	0.00*** (9.08)	-0.00** (-2.06)	0.00 (0.75)	-0.000 (-0.34)	-0.00*** (-3.73)	0.00*** (6.73)	-0.00 (-1.33)
infras	-0.0004 (-0.15)	0.001 (1.00)	-0.001 (-1.08)	-0.000 (-1.39)	0.0001 (0.14)	0.002 (0.61)	0.001 (0.88)	-0.001** (-2.05)	-0.000* (-1.87)	-0.000 (-0.35)
phone	0.006 (0.46)	0.01 (0.95)	-0.0111 (-1.24)	0.003** (2.41)	0.01 (0.69)	0.001 (0.05)	0.007 (0.66)	-0.014 (-1.45)	0.001 (1.20)	0.001 (0.06)
rcomm	0.0003 (0.44)	0.000 (0.42)	0.001*** (2.82)	-0.000*** (-7.11)	0.001 (1.29)	0.000 (0.10)	0.000 (1.21)	0.001 (1.48)	-0.000*** (-3.03)	0.001 (1.50)
pop	-0.000*** (-2.35)	0.0001 (0.53)	-0.0001 (-0.48)	0.000 (1.59)	0.000 (0.24)	-0.000* (-1.93)	0.000 (0.52)	0.000 (0.14)	0.000 (1.20)	0.000 (0.45)
popindens	0.0001** (2.17)	0.00 (-0.33)	0.00 (0.36)	0.00 (-1.41)	-0.00 (-0.13)	0.000* (1.68)	-0.000 (-0.40)	-0.000 (-0.10)	-0.00 (-1.14)	-0.000 (-0.34)
rpop	0.0005 (0.05)	-0.01 (-1.61)	-0.014 (-1.52)	0.003*** (2.72)	-0.017 (-1.65)	-0.004 (-0.46)	-0.013 (-1.58)	-0.004 (-0.42)	0.000 (0.32)	-0.013 (-1.29)
spop	-0.07** (-2.61)	0.03 (1.27)	0.05 (1.54)	0.006 (1.42)	0.042 (1.55)	-0.038 (-1.07)	0.007 (0.35)	0.033 (1.01)	0.001 (0.36)	0.014 (0.53)
emp	0.01 (1.40)	0.006 (0.55)	-0.005 (-0.69)	0.001 (1.47)	0.004 (0.32)	0.014 (1.52)	0.005 (0.50)	-0.010 (-1.51)	0.001* (1.82)	0.001 (0.09)
urbanemp	0.01 (1.17)	0.005 (0.55)	-0.013 (-1.60)	0.003*** (3.29)	0.000 (0.00)	0.044*** (2.86)	-0.006 (-0.51)	0.005 (0.59)	0.001 (0.80)	-0.004 (-0.25)

(续表)

变量	基建	教育	卫生	科技	民生性	基建	教育	卫生	科技	民生性
hos	0.00* (1.82)	0.00 (-0.33)	0.00 (-1.15)	0.00*** (2.69)	-0.00 (-1.10)	0.000 (0.30)	-0.000 (-0.20)	-0.000 (-1.06)	0.00** (2.06)	-0.00 (-0.93)
shos	0.00** (-2.13)	0.00** (2.48)	0.000 (1.43)	0.00*** (2.77)	0.00*** (2.72)	0.000 (0.30)	0.000 (0.39)	0.000*** (3.07)	-0.00 (-0.99)	0.00 (1.58)
c	-0.008 (-0.21)	0.24*** (34.38)	0.15*** (21.10)	0.004*** (4.12)	0.387*** (44.35)	-0.034 (-0.76)	0.251 (35.31)	0.142*** (21.0)	0.008*** (10.11)	0.398*** (44.92)
county	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
time	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
ϕ_{it}	No	No	No	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
F-值	5.02***	42.89***	399.50***	250.28**	139.96***	6.24***	12.98***	153.55**	131.13***	38.64***
R ²	0.0347	0.1382	0.6386	0.5333	0.3435	0.1421	0.1767	0.7253	0.6993	0.3899
obs	3 590	6 212	5 191	5 061	6 212	3 590	6 212	5 066	5 061	6 212

注：***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。

基层政府官员晋升激励进一步得到增强。相对于科教文卫等民生性领域，基础设施投资能够快速提高地区经济发展水平，扩大县级政府的财力，硬性指标的提高使官员在晋升考核中占据优势，投资于短期内经济绩效显著的基础设施领域成为基层官员决策的首要选择。

分权改革对民生性财政支出的影响则是反向的，在控制了省份与时间固定效应的交乘项后，分权改革显著降低了实验组基层政府的民生性财政支出占比，降低幅度大约为1%。进一步将民生性公共支出划分为教育、卫生、科技，结果显示“省直管县”扩权改革后，基层政府的教育支出、卫生支出和科技支出都有不同程度的下降，以下将分项说明。

没有控制省份与时间固定效应交乘项，“省直管县”扩权改革降低了教育支出，但系数并不显著；控制省份与时间固定效应交乘项后，系数在5%的水平上显著为负。与教育支出相同，科技支出和卫生支出在“省直管县”分权改革后，都出现了不同程度的下降。稍有不同的是，科技支出无论是否控制固定效应交乘项，分权改革都降低了县（市）政府的科技支出水平。没有控制省份与时间固定效应交乘项，分权改革提高了卫生支出占比，而控制交乘项后分权改革显著降低了卫生支出占比。这表明不同的省份在各年度之间卫生支出水平的变动趋势存在较大的异质性，同时意味着不控制交乘项的影响，将在一定程度上损害本文所采用DID估计方法的有效性。³⁵

解释非常重要

由于浙江省从1980年开始实施财政“省管县”，在样本年份之前其所辖县全部参与了分权改革实验，我们也尝试剔除浙江省的样本进行回归，结论依旧稳健，删除样本并不会对结论产生明显的影响。同时，我们也尝试了使用分权改革变量的滞后一期，结果依旧支持分权改革引起基础设施建设占比显著提高，而教育、医疗和科技等民生性支出显著下降的结论。³⁶

基础回归的结论再一次证实了经典分权理论在中国并不适用，同时单纯扩大基层政府可支配的财力也不能改变基层政府对基础设施的支出偏好。在以GDP为考核中心的晋升机制中，基层官员发展经济的激励一直存在。分权改革之前，由于基层政府财力比较困难，基层官员决定辖区内经济发展事务的权力有限，财政资金在满足财政供养人口等固定性刚性支出后，调整财政支出结构的空间较小。“省直管县”分权改革后，财政资金直接由省到县，被直管的县（市）辖区不再需要与地级政府共享税收收入，并且拥有更多的经济事务管理的自由裁量权，可以更好地为本辖区招商引资、诱导企业迁徙，创造更加简洁便利的投资环境，培育经济发展点。在支出行为上具体表现为

³⁵ 感谢审稿人非常专业的点评意见，由于传统DID要求各省份“省直管县”改革决策规则大致相同，处理需要和控制组的时间趋势大致相同，而通过进一步控制省份与时间固定效应交乘项能够较好地剔除个体变动趋势上异质性的影响。专业

³⁶ 限于篇幅的限制，我们不再对结果进行一一汇报，感兴趣的读者可以直接向作者索取。

利用新增加的财力更多地投入基础设施建设，帮助企业降低投入、吸引外地企业到本地，扩张本地税基（陶然等，2009）。³⁷因此，“省直管县”分权改革虽然缓解了县乡财政困难并有效增加了财政收入，但“向上负责”的晋升压力以及政治治理中显性量化指标对官员决策的推动，进一步强化了县级政府之间的横向竞争和与地市级政府间的纵向竞争，导致其忽视辖区内公共服务诸如教育、卫生和科技等方面的供给。中国式分权框架下晋升激励引发的官员决策效应，是造成基层政府财政支出结构偏向的主要因素，解决上述现象的有效路径则需要在晋升评估体系等相关制度领域中进行创新。

（三）改革形式的异质效应

由于“强县扩权”和“县财省管”在改革内容上略有差异，本部分主要区分经济管理事务分权的“强县扩权”以及财政体制分权的“县财省管”的异质效应，厘清导致地方政府公共支出结构变化的具体冲击来源。在计量模型中，同时加入两项改革虚变量，赋值方法是：如果该县（市）属于“强县扩权”，dideco 虚变量设置为 1，否则为 0；如果该县（市）属于“县财省管”，didfin 虚变量设置为 1，否则为 0。X 为控制变量集合，控制变量与表 4 所选控制变量相同（下同）。具体结果如表 5 所示。

表 5 区分改革方式回归

变量	基建	民生性支出	教育	卫生	科技
dideco	0.005 (0.08)	-0.010** (-2.01)	-0.007* (-1.86)	-0.001 (-1.37)	-0.007* (-1.69)
didfin	0.02*** (3.43)	-0.004 (-0.67)	-0.007 (-1.27)	0.005 (1.32)	0.000 (0.14)
c	-0.017 (-0.45)	0.397*** (43.97)	0.252*** (34.66)	0.138*** (20.68)	0.008*** (10.14)
X	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
county	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
time	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
ϕ_{it}	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
F-值	6.29***	38.19***	12.83***	151.47***	129.28***
R ²	0.1450	0.3900	0.1768	0.7252	0.6994
obs	3 590	6 212	6 212	5 191	5 061

注：***、**和* 分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著。

从表 5 的结果看，基础设施建设支出变动主要源于“县财省管”分权的制度变动冲击，“经济扩权”效应并不显著。而诸如教育、科技等民生性财政支出变动主要源于经济扩权的影响。卫生支出中，两个分权虚变量都没有产

³⁷ 陶然、陆曦、苏福兵、王晖，“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”，《经济研究》，2009 年第 7 期，第 21—33 页。

生显著影响，可能的原因是，当两种分权方式对卫生支出结构变动作用相当时，变量剥离导致系数不显著。

基础设施建设支出占比变动的主要制度冲击来自“县财省管”的财政分权改革，相对于更多地使用税收减免、简化项目审批和有优先划拨建设用地指标等可能产生政策滞后效应的经济或行政手段，基层政府更倾向于直接利用新增财力投资于基础设施建设，以在短期内直接促进经济增长，以获得在晋升考核中的优势。

对于各项民生性支出来说，“强县扩权”激励效应总体强于“县财省管”激励效应，事权下放相对财权下放更显著影响了地方支出结构变化。由于预算内民生性公共支出的使用和发放标准有相对比较严格的使用规定，财权的下放虽然使地方财力紧张得以缓解，但民生性基本支出的“刚性”需求并不完全构成基层官员减少民生性公共支出的激励。分税制改革后，“事权财权不匹配”的事实造成地方政府普遍使用规范性较差的预算外收入弥补本级财力缺口³⁸，分权框架下使用预算外收入投资于基础设施建设成为地方政府重要的融资手段（平新乔和白洁，2006）³⁹。“省直管县”分权改革过程中，将“建设用地指标”审批权、“企业发放牌照”登记管理权、“固定资产投资项目和申报投资补助”项目直接申报权等经济管理权限下放产生了显著的分权效应，部分经济指标尤其是建设用地指标审批权的下放，使县级政府在运用土地出让收入等预算外收入上拥有更大的自由度，预算外收入约束线的扩张使基层政府更容易扭曲公共支出结构。另外，经济管理权限的扩大容易造成公共服务支出的“竞次”效应；经济管理权限下放使各县（市）政府拥有了真正意义上的决策权，横向经济竞争被强化，而教育、卫生和科技等民生性公共服务有着很强的正向外溢流动性，成本与收益的不对称造成公共服务领域的资源无法在基层政府得到优先配置。

（四）分组回归检验

处于不同经济发展阶段地区的官员决策和分权效应可能存在差异，本部分将检验不同经济水平群组的分权效应。我们以基年人均GDP为标准，将样本划分为低收入、中位及高收入三个组群，借以测度分权对民生性支出结构变动效应的地区间异质差异（见表6）。

³⁸ 例如各地普遍存在的“卖地热”现象，说明土地出让收入等预算外收入确实是地方政府弥补财力缺口的重要手段。

³⁹ 平新乔、白洁，“中国财政分权与地方公共品供给”，《财贸经济》，2006年第2期，第49—55页。

表 6 分经济发展阶段组群回归

民生性支出占比	经济贫困组	经济水平中位组	经济发达组
did	-0.024** (-2.06)	-0.005 (-0.39)	-0.009 (-1.20)
c	0.33*** (5.67)	0.33*** (12.16)	0.29*** (12.16)
X	Yes	Yes	Yes
county	Yes	Yes	Yes
time	Yes	Yes	Yes
ϕ_{α}	Yes	Yes	Yes
F-值	143.26***	1.78***	3.56***
R ²	0.527	0.0359	0.0509
obs	1969	2014	2003

注：***、**和* 分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著。

根据经济发展收敛规律和“马斯格雷夫”公共投资结构假说，由于经济发达地区市场机制相对完善、融资渠道较为多样、投资环境更为优越，政府投资基础设施的边际收益率较经济落后地区偏低。那么，分权后经济发达地区增加基础设施建设支出的激励可能小于贫困地区，而贫困地区加大基础设施投资、减少公共支出占比的倾向更加明显。本文证实了这一假设：经济贫困组中参与实验的县（市）显著降低了民生性公共支出占比；经济水平中和经济发达组的负向效应显著程度较弱。在选择经济贫困的县（市）作为分权改革对象时，上级政府更应加强对其民生性公共服务最低支出水平的控制。

由于分权对不同经济发展水平县（市）的影响可能存在时间趋势上的差异，为了进一步佐证结论，本文截取了 2007 年的县（市）群组，按照人均 GDP 将样本划分为三组，利用倾向匹配得分计算了各组分权改革试点的 ATT 值。结果表明，经济贫困组、经济水平中位组和经济发达组民生性支出占比的倾向匹配得分分别为 -0.011、0.003 和 0.004，经济贫困组的 ATT 值在 10%的水平上显著，其余两组没有通过显著性检验。分权改革过程中，经济水平落后的县（市）地方政府投资于基础设施领域、追求短期经济快速增长的激励明显强于经济发达县（市）。

（五）动态稳健性检验

一般认为，经济、财政分权造成的经济活动空间再配置效应会逐步递减并消失。对于被直管县来说，其在短时间内吸引企业和投资项目上会具备优势，但长期来看，这种政策优势下的要素流动终将趋于均衡。这里所关注的是“省直管县”改革的公共支出结构效应年份间的动态变化趋势，以及分权整体效应的稳健性。

我们将改革虚变量分解为改革后的 5 个年份，参与改革的县（市）处于改革后的 200*i* 年则取值为 1，否则为 0。如果空间配置递减效应存在，那么年

份间虚变量系数将逐步趋近于零。我们分别测度了控制省份和时间固定交乘效应和没有控制交乘效应的系数变化（实线为没有控制交乘项，虚线表示控制交乘项），回归模型如下：

$$y_{it} = c + \alpha_1 did_{it} 2002 + \alpha_2 did_{it} 2003 + \alpha_3 did_{it} 2004 + \alpha_4 did_{it} 2005$$
$$+ \alpha_5 did_{it} 2006 + \alpha_6 did_{it} 2007 + \alpha_k X_{kit} + \phi_{s,t} + \eta_c + \lambda_t + \varepsilon_{it} (k = 7, \cdots, n) \quad (2)$$

图 1 至图 4 表示对于每一项支出占比变动，改革虚变量系数 α_1 至 α_6 的年度间动态变化趋势和显著程度。从结果来看，无论是基建支出还是各项民生性公共支出，分权效果在年份间确实存在递减趋势。对于基础建设支出而言，分权效应在第一年显著为正，但至 2007 年已经逐步接近于 0；对教育、科技和医疗卫生支出而言，在改革期初负向效应十分显著，但是随着“省直管县”改革的推进，负向效应逐步减小至零；分权的空间再配置效应渐进减小，但总体影响方向仍然保持稳健。

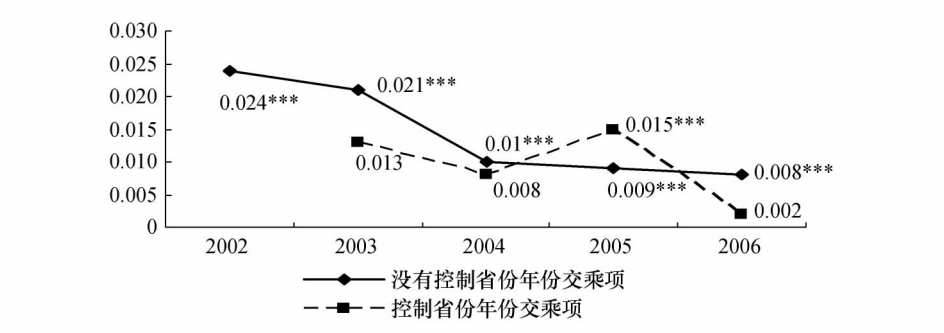


图 1 基础设施建设支出占比分权改革动态趋势

注：***、**和* 分别表示回归系数在 1%、5%和 10%的水平上显著；图 2、图 3 和图 4 如无特殊说明，意义相同。

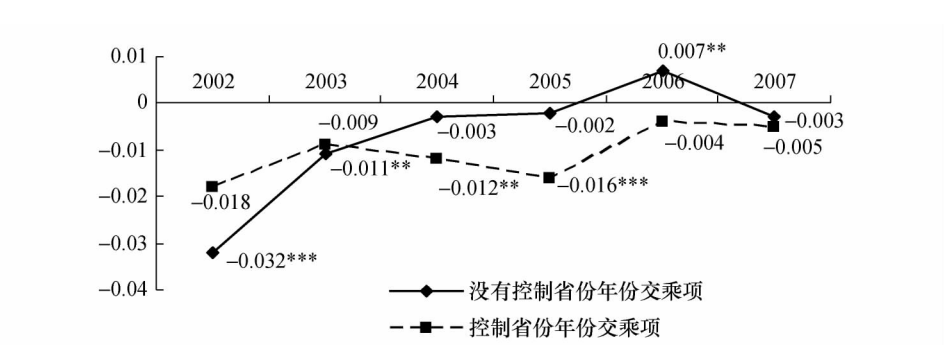


图 2 教育支出占比分权改革动态趋势

（六）放松假定的再检验

实行“省直管县”改革后，县级政府支出行为仍受到省级政府的监管，

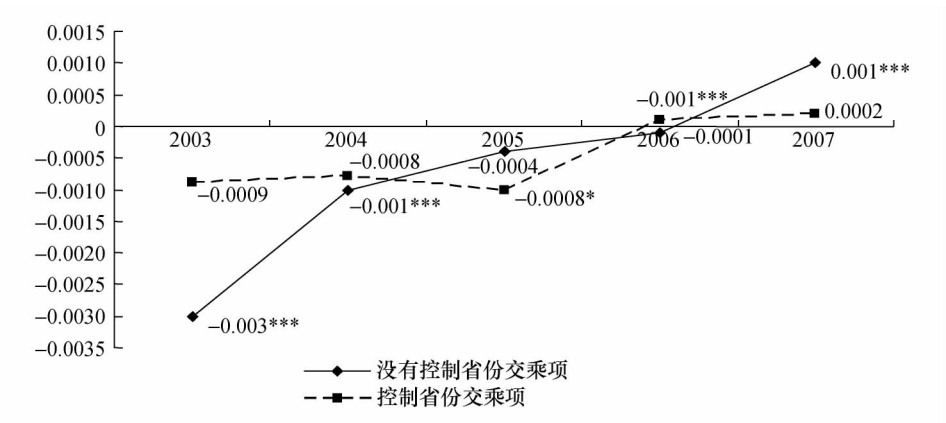


图 3 科技支出占比分权改革动态趋势

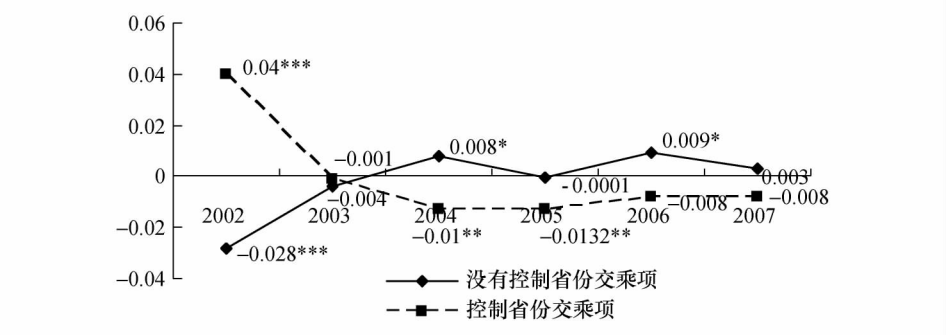


图 4 卫生支出占比分权改革动态趋势

本部分的稳健性检验放宽了个体不可观测的异质性假定，模型除了控制时间固定因素外，不再控制县（市）的固定效应，而加入省份固定效应以及省份与时间的交叉固定效应，控制各省份在政策和管理效率等不可观测因素上的差异性。具体结果如表 7 所示。

表 7 稳健性检验结果

变量	基建	教育	卫生	科技
Did	0.008*** (2.62)	-0.012*** (-3.54)	-0.004** (-2.50)	-0.0002* (-1.85)
C	0.01 (0.04)	0.20*** (19.26)	0.16*** (32.52)	0.008*** (16.62)
X	Yes	Yes	Yes	Yes
state	Yes	Yes	Yes	Yes
time	Yes	Yes	Yes	Yes
ϕ_s	Yes	Yes	Yes	Yes
F-值	804.15***	1611.90***	10880.87***	5179.99***
R ²	0.1362	0.1630	0.7252	0.5216
obs	3590	6212	5191	5061

注：***、**和* 分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著。

表 7 的结果显示，控制省份固定效应后，由于方程自由度的增加，回归模型的线性拟合度明显提高。从回归结果来看，实验组的基础设施建设支出占比较对照组的基础设施建设支出占比平均高出 0.8%；扩权后实验组的教育支出占比显著下降了 1.2%；实验组的科技和卫生支出占比变动平均效应分别显著下降 0.02% 和 0.4%。

五、结论及政策建议

“中国式分权”模式对地方政府“轻”公共服务发展存在内在激励，这似乎与经典财政分权理论相悖。本文基于“省直管县”外生自然实验，实证检验了“中国式分权”改革对基层政府财政支出决策行为的影响效应。研究发现：第一，分权改革导致参与分权改革的县（市）显著增加了基础设施建设支出；但教育、科技和医疗卫生等民生性支出都出现不同程度的下降。第二，参与改革的地区中，贫困县（市）更倾向于降低民生性公共服务支出。第三，财权下放直接带来基层政府扩张基础设施建设支出，民生性财政支出则主要受到经济分权的冲击。第四，扩权改革在空间配置上的公共支出结构变动效应逐年递减，但是总体影响效应十分稳健。

单纯依靠转移支付和财权下放以达到修正地方支出结构的目标似乎还不够。如果不能对嵌入分权体系中的晋升激励进行适当调整，地方政府也很难对民生性公共服务进行足额投入。改变以 GDP 等硬性指标为核心的晋升评估机制，一直被认为是解决分权体制下公共服务投入不足的有效路径。通过在晋升评估体制中适当引入公共服务投入水平的底线标准，并依据此完善问责机制，可能将更加有效地防止政府间简单地以增长为导向的低效竞争。同时，鉴于贫困县（市）增加基础建设投资、发展县域经济的内在激励更强，如何在既有分权框架内设计有效的转移支付制度，保障贫困地区民生性公共服务支出的最低水平，也将是分权改革的重点。

参 考 文 献

[1] Baicker K. ,“The Spillover Effects of State Spending”,*Journal of Public Economic* ,2005,89,529—544.

[2] Bardhan,P. ,and D. Mookerjee,“Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries”,Typescript,1998.

[3] Besley, Timothy, and C. Stephen,“Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods:A Political Economy Approach”,*Journal of Public Economic* ,2003,87,2611—2637.

[4] Cai G. W. ,X. Z. Zhang, and G. W. Deng,“Does the Reform of ‘County Directly Administrated by Province’ Damage the City’s Interests”,*Economic Research* ,2011,7,65—77. (in Chinese)

- [5] Cai G. W. , and L. X. Huang, "Study on Causes and Economic Performance of the Government Level Reform", *Management World*, 2010, 8, 73—83. (in Chinese)
- [6] Dethier, and J. Jearr, "Governance and Economic Performance: A Survey", *ZEF Discussion Paper on Development Policy*, 1999, Bonn; Center of Development Research.
- [7] Fu Y. , "Fiscal Decentralization, Governance and Non-Economic Public Goods Provision", *Economic Research*, 2010, 8, 4—15. (in Chinese)
- [8] Fu Y. , and Y. , Zhang, "Chinese Fiscal Decentralization and Fiscal Expenditure Structure: The Price of Competition for Growth", *Management World*, 2007, 3, 4—22. (in Chinese)
- [9] He H. J. , Y. Y. Qian and R. W. Barry, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Journal of Public Economics*, 2005, 89, 1719—1742.
- [10] Hoynes. H. , M Page, and A. H. Stevens, "Can Targeted Transfers Improve Birth Outcomes ? Evidence from the Introduction of the WIC Programme", *Journal of Public Economics*, 2011, 95, 813—827.
- [11] Hoynes, H. W. , and Schanzenbach, D. Whitmore, "Consumption Responses to in-kind Transfers: Evidence from the Introduction of the Food Stamp Program", *Applied Economics*, 2009, 1(4), 109—139.
- [12] Huang W. L. , and Y. Yao. , "The Impact of SOE Reform on Employment", *Economic Research*, 2007, 3, 57—69. (in Chinese)
- [13] Jing J. , and H. F. Zou, "Fiscal Decentralization, Revenue and Expenditure Assignments, and Growth in China", *Journal of Asian Economics*, 2005, 16, 1047—1064.
- [14] Liu J. , J. N. Wu. , and J. S. Wu, "The Influence of the Province-Managing-County Reform on Public Goods Provision of Counties: An Empirical Analysis of Panel Data from 136 Counties and Cities in Hebei Province", *Comparative Economic and Social System*, 2012, 1, 35—45. (in Chinese)
- [15] Lu H. Y. , and F. Gong, "Government Competition and the Benefit Spillover of Budget Expenditure", *Management World*, 2007, 8, 12—22. (in Chinese)
- [16] Mao J. , D. H. Wang. , and C. E. Bai, "Intergovernmental Transfers for Ethnic Regions, Public Spending Difference and Economic Development Gap", *Economic Research*, 2011, 2 (plus), 75—87. (in Chinese)
- [17] Musgrave, R. A. , *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw Hill, 1959.
- [18] Oates, W. , *Fiscal Federalism*. New York; Harcourt Brace, 1972.
- [19] Philippe W. , and Peter Z. , "Fiscal Equalization, Tiebout Competition and Incentives for Efficiency in a Federalist Country", *Public Finance Review*, 2012, 40(1), 3—29.
- [20] Ping X. Q. , and J. Bai, "Fiscal Decentralization and Local Public Good Provision in China", *Finance and Trade Economics*, 2006, 2, 49—55. (in Chinese)
- [21] Qiao B. Y. , J. Y. Fan, and X. Y. Feng, "Fiscal Decentralization and Compulsory Primary Education in China", *Social Sciences in China*, 2005, 6, 37—47. (in Chinese)
- [22] Qiao B. Y. , J. Y. Fan, and J. M. Peng, "Intergovernmental Transfers and Local Fiscal Effect", *Management World*, 2006, 3, 50—56. (in Chinese)
- [23] Qian, Y. , and B. R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspective*, 1997, 11(40), 83—92.

- [24] Research Group of Budget and Accounting, "Promoting the Reform of 'County Directly Administrated by Province' Comprehensively", *Budget Management and Accounting*, 2011, 1, 17—23. (in Chinese)
- [25] Shao M., and Q. Bao, "The Study on Local Government Subsidies to Enterprises: Supporting the Stronger or the Protecting the Weak?", *World Economic Papers*, 2011, 1, 56—72. (in Chinese)
- [26] Shen K. R., and W. L. Fu, "Fiscal Decentralization and Local Economic Growth", *Management World*, 2005, 1, 31—39. (in Chinese)
- [27] Tao R., X. Lu, F. B. Su et al., "China's Transition and Development Model Under Evolving Regional Competition Patterns", *Economic Research*, 2009, 7, 21—33. (in Chinese)
- [28] Tao R., F. B. Su, X. Lu et al., "Can Economic Growth Bring out Promotion", *Management World*, 2010, 12, 13—26. (in Chinese)
- [29] Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5), 416—424.
- [30] Wang Y. Q., Y. Zhang, Y. Zhang et al., "On China's Development Model: The Cost and Benefits of China's Decentralization Approach to Transition", *Economic Research*, 2007, 1, 4—16. (in Chinese)
- [31] Weingast, B. R., "Second Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development", Working Paper, Hoover Institution, and Development of Political Science, Stanford University, 2006.
- [32] Xue G. L., *Research on the Reform of Administrative System*. Beijing: Peking University Press, 2006. (in Chinese)
- [33] Yin H., and H. Zhu, "A Study of Productive Expenditure Bias in County-level Finance in China", *Social Sciences in China*, 2011, 1, 88—119. (in Chinese)
- [34] Yuan Y., and X. Zuo, "Strengthening County Authority and Economic Growth", *World Economy*, 2011, 3, 89—108. (in Chinese)
- [35] Zhang Z. B., "Government Level Reform and the Way to Realize the County Directly Administrated by Province", *Economic and Management Study*, 2007, 4, 22—27. (in Chinese)
- [36] Zheng F. T., "Do Not Think the Reform of 'County Directly Administrated by Province' Too High", *People Forum*, 2009, 7, 5. (in Chinese)
- [37] Zheng X. Y., H. Wang, and Y. Z. Zhao, "Can Reform of 'County Directly Administrated by Province' Really Improve Economic Growth", *Management World*, 2011, 8, 34—43. (in Chinese)
- [38] Social Science Institution of Economic and Trade Research Group, "Study on the Public Finance Problems of China between China's Twelfth Five Year Plan Period", *Economic Research Reference*, 2011, 3, 30—67. (in Chinese)
- [39] Zhou L. A., "Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model", *Economic Research*, 2007, 7, 36—50. (in Chinese)
- [40] Zuo X., X. M. Yin, and X. T. Pan, "Could Fiscal Centralization Really Increase Local Government Public Expenditure", *China Economic Quarterly*, 2011, 10, 1349—1374. (in Chinese)

Does Decentralization Increase the Public Services Expenditures: A Quasi-Experiment of “County Administrated by Province” in China

SIXIA CHEN*

(*Zhongnan University of Economic and Law*)

SHENGFENG LU

(*Wuhan University*)

Abstract Classic theory has pointed out that the decentralization could improve the public welfare by better matching the demand of local needs. Applying with DID method checking with “county administrated by province” event, the result showed that the decentralization had made the counties enhancing the infrastructure expenditure obviously, but decreasing the welfare expenditure just as education. The expenditure propensity of “more on infrastructure, less on public service” was much obvious in poorer counties. The spatial effect is weakening through years. Setting input line of expenditures for public services and putting up an accountability mechanism based on it is necessary.

JEL Classification H41, H77, P35

* Corresponding Author: Sixia Chen, Public Finance and Taxation Department, Zhongnan University of Economic and Law School, Postdoctoral of Applied Economics, Wuhan, 430073, China; Tel: 86-13476076356; E-mail: sixia_chen02@126.com.