

省长管钱？——论省级领导 对于地方财政支出的影响

杨良松 庞保庆*

【摘要】中国的地方领导有能力也有激励去影响当地财政支出，但文献对此尚无系统性证据，也较少注意到官员之间的差别。论文基于对省委书记、省长和常务副省长的分析，试图测量这种影响。论文首先分析他们影响财政支出的能力和激励，并说明不同年龄、任期和工作经历的领导的可能差异。基于1994—2006年省级数据，论文研究了领导的年龄、任期和工作经历对教育、文化卫生、基本建设支出、城市维护费和行政管理费的影响，发现①书记和省长都能影响财政支出，但省长影响最大，对天津、山西和内蒙古的案例分析也证明这点。常务副省长在财力紧张省份具有更强的影响，部分印证了马骏、侯一麟（2004）提出的完全等级制的预算分配体制的存在。②晋升锦标赛难以解释官员对基本建设支出和教育支出的影响，中央政策偏好使得官员重视教育支出而忽视文化卫生支出；③不同支出项目受影响程度有差异，基本建设支出受影响最大，而事业费类项目受到的影响程度较低。

【关键词】地方预算 财政支出 省级官员 政治集权 财政分权

【中图分类号】F812.7

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2014）04-0072-40

* 通讯作者：杨良松（liangsongpku@gmail.com），西南财经大学财政税务学院，助理教授；庞保庆，上海财经大学公共经济与管理学院，博士研究生。两位作者特别感谢上海财经大学耿曙教授的详细指导，杨良松特别感谢麻省理工学院 Lily Tsai 教授的指导，也感谢 Jennifer Haskell、任超然、余莎和刘红芹博士的修改意见。论文曾在2013年北京大学中国政治学研究与方法工作坊和北京大学政府管理学院政治经济学年会汇报过，感谢会议与会者，尤其是张光、宋磊、赵杰、叶静、刘骥、周嘉辰、游怡文和李羚等教授的意见。感谢匿名审稿人的意见。

一、导言

在中国财政分权和政治集权的体制下,地方党政领导对于当地预算过程有什么样的影响呢?按常理而言,地方领导有激励也有能力影响当地财政支出。一方面,在财政分权和政治集权之下,地方领导面临着财政收入(Oi, 1992)和晋升(周黎安, 2007)等激励,他们有充分的激励去影响财政支出项目。另一方面,地方领导也有能力影响财政支出。财政分权使得地方领导拥有在财政收支上的自主权,这使得他们能够影响当地支出。而政治集权虽使得省级官员受到中央节制,却也让他们可以支配下级官员,进而通过正式制度与“批条子”等非正式制度对本省预算过程施加强大影响(马骏、侯一麟, 2004)。

探讨地方领导对当地预算支出的影响具有重要的现实和理论意义。就现实而言,地方政府负责中国70%以上的财政支出,而地方领导对于当地的影响举足轻重,他们是否影响地方支出,影响又如何,无疑值得我们重视。从理论上讲,本研究的意义有两重。一方面,研究地方官员对当地财政支出的影响将有助于理解中国地方政府的预算过程。迄今为止,有关地方官员影响当地预算的研究以个案分析为主^①,系统性的经验证据较少^②。其次,本研究也将深化我们对中国地方官员行为的认识。近年来大量研究探讨了政治集权下地方官员对当地经济发展与投资行为的影响(王贤彬、徐现祥, 2008; 2010; 徐现祥等, 2007; 张军、高远, 2007),但地方官员影响经济增长的机制仍然并不清楚,也没有相关文献探讨地方官员对财政支出的影响。具体而言,我们仍无法回答以下问题:第一,省委书记、省长和主管财政的常务副省长对于财政支出的影响是否存在区别?有关官员晋升的文献通常会将省委书记和省长等同处理,但二

① 比如,马骏、侯一麟(2004),马骏(2005)分析了省级官员对于预算支出项目的影响;於莉(2010)基于三个省会城市研究了市委书记、市长和常务副市长的影响;王蓉(2004)讨论了县长等对于当地教育支出的影响;曾明(2012)探讨了县委书记、县长和财政局长对于财政支出的干预。

② 郭刚(Guo, 2009)利用县级数据分析了县委书记和县长的任期对于财政支出增长率的影响;林挺进(2009)利用2006年267个地级市的数据讨论了市长对当地教育支出的影响;杨良松(2013a)研究了省委书记等对于教育支出的影响。

者分属党、政两个系统，我们有必要去观察二者的可能差异。第二，地方领导对于不同支出项目的偏好有何异同，差异的根源又在何处？不少研究者担心，中国地方政府的公共支出中存在重基本建设、轻人力资本投资和公共服务的偏向（傅勇、张晏，2007），但这些研究通常分析财政分权的影响，对人事管理体制的分析甚少。最后，不同支出项目受到的影响程度是否有差异？

论文从理论和实证上论证了地方官员对财政支出项目的影响。在理论部分，我们首先分析了地方官员影响财政支出项目的能力和途径，并说明地方领导也有激励去影响支出。而如果地方官员确实在影响财政支出，则他们的年龄和工作经历等个人特征就会产生显著影响。在实证部分，我们利用1994—2006年省级面板数据探讨了省委书记、省长和常务副省长的年龄、任期和工作经历对于教育、文化卫生、基本建设支出、城市维护费与行政管理费的影响。主要发现有三点：第一，省委书记和省长都能够影响到地方财政支出，但二者的影响力存在显著差异，省长的影响力最大。这至少验证“书记管人，省长管钱”的说法中，“省长管钱”应当是存在的，省长对于经济事务包括财政支出有更大的影响，而党委书记可能更多关心人事任命。常务副省长对全省财政支出无显著影响，但对省本级支出有显著影响。此外，常务副省长在财力紧张省份对财政支出有更大影响，但省长的影响没有显著区别，部分印证了马骏和侯一麟所提出的“完全等级制”的预算分配体制（马骏、侯一麟，2004；马骏，2005）的存在。第二，晋升激励较强的官员并未偏好基本建设等经济性支出，而中央对待教育和文化卫生支出的差别使得地方领导重视前者而忽视后者。第三，不同支出项目受影响的程度具有很大差异，教育和文化卫生支出、行政管理费等事业费类项目受到的影响程度较低，而基本建设支出受影响最大。

后文安排如下，第二节探讨了地方官员影响财政支出项目的激励和能力的理论机制，并提出本文的基本假说。第三节介绍了本文所采用的计量模型、主要变量和数据来源。第四节分析了本文的实证结果。第五节讨论了实证结果的含义。最后是本文结论。

二、地方官员对当地预算过程的影响：理论和假说

改革开放以来，中国地方政府面临财政分权与政治集权相结合的制度，即

所谓的“中国式分权”(Qian et al., 1995; 傅勇、张晏, 2007)体制。一方面,从80年代开始,中央政府就将财政收支的大量权力都下放到地方,地方获得了大量的自主权。另一方面,中国依然保持着政治集权体制。中央通过集权化的人事管理体制,使用升迁、交流任职、兼职等手段来控制地方官员(Huang, 1996a; 1996b; 2002; 周黎安, 2007),进而影响地方政府行为。在这种财政分权和政治集权相结合的体制下,地方党政领导有能力也有激励去影响当地的财政支出项目。下文对此进行具体分析。

(一) 地方官员有能力去影响财政支出

本文主要考虑省委书记、省长和常务副省长对于财政支出的影响。我们首先需要解决的一个问题是,这三位主要的省级官员是否有能力去干预当地财政支出?一般而言,省委书记和省长作为地方的党委和政府一把手,都有能力干预当地预算过程。常务副省长通常分管发展改革事务和财政,会直接影响财政支出^①;常务副省长也是省委常委,也会参与省委的重要决策,进而影响财政支出^②。具体分析如下。

首先,财政分权使得地方政府拥有一定的财政收支自主权。自1980年“分

① 比如,2007—2012年任北京市常务副市长的吉林同志就负责发展改革、财政、税务、统计和金融等方面工作,分管发展和改革委员会、财政局和地方税务局等部门。2007—2011年担任福建省常务副省长的张昌平同志主要是协助省长抓财政、编制和监察具体工作和国资,分管省经济贸易委员会和省地税局,并协助省长抓省财政厅和省政府国资委相关工作。2008—2012年担任云南省常务副省长的罗正富同志主要负责政策研究、发展和改革、财政和税务等工作,分管省发展和改革委员会、财政厅和地方税务局等部门。其他地区的常务副省长也大多如此。另外,常务副省长通常只有一名,但部分地区如广东和西藏可能会有两位常务副省长,我们只考虑排名第一的常务副省长。

② 马骏、侯一麟(2004)发现,在中国的“碎裂威权”体制之下,“在省级政治中省委书记和省长的权力必须在一定程度上下放或者与副省长以及其他省委常委分享。根据职能分工的逻辑,每个副省长都分管某几个政策领域;每个常委也都有分管的领域,有时是党内事务,有时还包括政府的政策领域。在省级政治中,通常会有近二十名这种分管领导。这些领导分管的政策领域实际就是每个领导的政策领地”。这意味着其他领导尤其是省委常委也可能会影响部分财政支出项目,但本文考虑的是地方领导对于多个预算支出项目的影

响,而省委常委和分管领导通常只负责少数的专门领域,故并未考虑其他领导。此外,本文主要考虑的是教育、文化卫生支出、基础建设支出、城市维护费和行政管理费,而主管教科文卫的副省长通常不是省委常委,基础建设则往往由省长或常务副省长亲自主管,其他省委常委并不会直接主管这些支出部门,故其影响也并不直接。

灶吃饭”的财政分权改革之后，地方政府就负责着地方主要财政支出项目。在之后的历次财政改革，包括1994年分税制改革中，中央与地方的财政收入分配多次调整，但地方支出责任基本未变。而在财政分权体制之下，地方政府拥有相当程度的决定当地支出的自由裁量权，这使得地方官员有可能对当地支出施加影响。

同时，政治集权赋予了地方党政领导较强的权力，使得他们对于当地的预算过程有着强大的影响。中国在改革之后保留了集权化的人事管理体制，在此体制之下，中央可以决定地方人事任命，而地方党政领导也可以决定其辖区内的官员升迁。且在改革之后，地方领导对其辖区的控制力有所增强。依据中共中央组织部1983年10月印发的《关于改革干部管理体制若干问题的规定》，原来的“下管两级”的干部管理体制被改为“下管一级”。在“下管两级”体制之下，中央直接管理着省部级和地级官员，则省级官员对于地级官员的控制较弱；但在“下管一级”体制之下，地级官员的升迁主要由省级领导决定，省级领导就可以利用人事任命影响地方官员行为，这就直接增强了省级党委和政府对其辖区的控制能力（O'Brien & Li, 1999），也就可以影响辖区内的财政支出。此外，改革以后的党政分开，地方首长负责制和地方人大立法权的扩大也都强化了地方政府的权力（林尚立，1998）。

事实上，马骏和侯一麟的实地调查就发现，虽然省委书记、省长和常务副省长之外的领导人在正式的预算过程中并没有正式的支出权，但由于省级领导在当地政治中具有重要影响，他们可以通过政策制定来影响资金分配。而且，由于正式预算的落后，加之省级领导的权力高于财政部门的负责人，这些领导还可以通过“批条子”等非正式制度来影响预算支出，即要求财政部门为一些他们喜欢或支持的项目或部门提供资金（马骏、侯一麟，2004；2005；马骏，2005）。曾明（2012：5）对县级的调查也清楚地说明了地方领导在财政支出上的自由裁量权的来源：“尽管预算编制时各类支出都有详细的总额控制，但县长仍有较大的支出自由裁量权，或者是在支出用途上，或者是在支出部门上，这些有自由裁量权的支出主要来源有：财政增收部分，上级拨付的财力性转移支付，各类并没有规定使用部门或用途的资金，如纳入预算内管理的政府性基金和行政事业性收费的调节基金部分”。林挺进通过分析江苏、河南、宁夏三省的

政府工作报告,也发现省级官员确实有能力影响教育支出,导致各省在教育均等化方面出现差异(Lin, 2013)。因此,我们应当可以确认,中国的地方领导,尤其是省委书记、省长和常务副省长有能力去影响当地的财政支出。

(二) 地方官员影响财政支出的激励

地方领导虽然有能力影响当地财政支出,但要知道他们对不同支出项目的具体偏好如何,我们还需要考察他们的激励。他们可能会追求职业上的晋升(周黎安, 2007),也可能为了追求财政收入最大化(Oi, 1992),或者像任何一个经济人一样,为了获得更高个人收入;或者确实是出于利他主义考虑,想造福一方,有一番作为。此外,在其位谋其政,官员也可能只是需要服从来自中央的命令。

首先,官员晋升无疑是一项重要的考虑。在集权化的人事管理体制之下,在职场上的官员会非常在乎晋升,而且中国的地方官员之间可能存在以经济指标考核为主的“晋升锦标赛”(周黎安, 2007)。若这一理论成立,则地方官员应该会非常偏爱那些促进经济增长的项目,如基本建设支出和城市维护费等经济性支出,而会忽视与之无关的项目,如教科文卫事业费(傅勇、张晏, 2007)。

但若用晋升锦标赛来解释省委书记、省长与常务副省长的行为,可能存在两点不足。第一,官员的晋升概率不同,其行为也应有所差别(Lin, 2013)。由于天花板效应,相对其他省级官员来说,省委书记的机会很少,而省长较容易成为省委书记,晋升机会也较大(Bo, 2002; Lin, 2013)。常务副省长的晋升概率则更高^①。第二,即使官员存在晋升激励,他们也需要关注多重目标,而不仅是经济增长。正如陶然等(2010)所注意到的,晋升锦标赛理论从逻辑与实证上均存在不足,较高的经济增长率也不一定能带来省委书记和省长的晋升。

^① 我们统计了1994年1月到2012年1月离职的114人次省委书记的去向,发现除3人次被捕外,只有19人次得到晋升,且其中有3人有两次晋升;有65人次是退休或者被降职,其他为平级调动,晋升的概率不足20%。同期离职的省长共有119人次,除5位非正常离职之外,有54人次获得了晋升,概率也不足50%。1995年1月至2012年1月离职的常务副省长共有138人次,除6人次非正常离职外,约四分之三的人(97人次)得到了晋升,晋升概率显著高于书记和省长。

在此我们提出略有不同的论证，无论官员是否有晋升激励，在其位谋其政，地方官员都需要服从中央命令。即使官员没有晋升可能性，他仍然需要努力工作，执行中央政策，以免受到惩罚（段润来，2009）。而中央的政策偏好可能是多方面。与任务单一的中央各部委不同，地方官员是多任务代理人，他们需要关注多种目标（Huang，2002；陶然等，2010），不仅包括经济增长、财政收入、招商引资和基础设施等经济型目标，也可能还要重视教育、农业支持等非经济性公共品的供给。即使某项支出（如教育）对于经济增长并无帮助，但如果中央重视该项支出，则地方官员也会增加该支出（Lin，2013；杨良松，2013a）。

官员的另一个激励可能是个人收入或腐败收入激励。由于不同支出项目中的腐败机会会有很大差别（Mauro，1998；Tanzi & Davoodi，1998），则这种差异可能导致支出项目的波动。比如，基建支出是资本密集型项目，腐败的收益很大，被发现的风险也较低（张军等，2007）。相比之下，教科文卫支出的腐败收益则小得多，则官员的个人收入激励可能导致财政支出的差异。但对于省委书记等高级官员而言，他们可能不会太关注腐败收入；且我们也无法识别腐败官员与廉洁官员。当然，官员也可能具有利他主义激励，他们确实想为官一任，造福一方，但这同样难以识别。

总之，省级领导有能力也有激励影响地方财政支出，我们提出本文的第一个假说。

假说 1：省委书记、省长和常务副省长均会对地方财政支出产生显著影响。

不过，三者的作用也应当有所差别。首先，在党委和政府的分工中，书记主要负责党务工作和人事，在经济工作上主要是谋篇布局，把握方向，对于具体事务参与较少。因此，省委书记可能对于具体的财政支出项目并无太大影响^①。其次，据 1982 年宪法规定，地方各级政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制。地方行政首长负责制大大提高了地方行政首脑在地方事务决策中的地位。在省长负责制之下，省长负责省政府全面工作，对于经济工作有着直接的影响。林挺进（Lin，2013）比较书记和省长的晋升速率对教育均等

^① 可参见《广东省委书记汪洋谈与省长黄华华的“分工”》，资料来源：www.zaobao.com.sg/special/china/cnpol/pages2/cnpol090731.shtml。

化的不同影响时,也发现主要是省长在影响教育支出和教育均等化。故我们预期省长对于主要财政支出项目有较大的影响。最后,常务副省长通常直接分管发改委与财政厅等重要部门,因而会对财政支出产生直接影响;但他们也可能受到省长的节制^①,其对财政支出的影响仍然并不清楚。我们因此提出本文第二个假说。

假说2: 省委书记、省长和常务副省长对于地方财政支出的影响有显著差异,省长应当有最重要的影响。

(三) 财力宽松省份和财力紧张省份的区别

上述分析仅是就一般情况而言,而财力宽松省份和财力紧张省份可能有所差别。马骏、侯一麟(2004)指出,中国地方政府的正式预算比较落后,非正式预算有重大影响,他们还提出了地方预算中的三种非正式的预算分配体制:预算产权、部分等级制和完全等级制。他们认为,在预算产权制之下,维持各个部门运行之余的财政资金被独立出来在各个领导人(指的是省委常委和分管各自领域的副省长)之间根据各自政治权力的大小进行分配,每位领导人可支配的资金由他们在各自的政策领地内自主地进行分配。这种非正式制度实际上使得支出权更加零碎,并将其“产权化”了。在此体制之下,省级主要领导的影响力应当较差。但在财力紧张的情况下,该体制会带来较强的预算冲突。而在财力比较宽松的省份,地方政府拥有较多的自由资金,可以将较多的资金用于分配,会更多采用这一体制。

部分等级制则可以看成是对预算产权制度的一种修正。在这种制度安排下,预算产权仍然存在,每个政策领地及其分管领导仍然对某一部分资金拥有类似于产权的资金分配权力。不过,为了改进资金的配置效率,由某个主要省级领导(如省长或分管财经的常务副省长)对每个分管领导做出的资金分配决策再进行一次合理性审查。这一体制也比较适合那些财力宽松的省份。

完全等级制的集权程度最高,“在完全等级制下,虽然每位分管领导在各自

^① 我们并没有找到有关省长和常务副省长关系的直接证据,不过,於莉(2010)对于三个省会城市的研究表明,由于市长大权在握,分管财政的常务副市长对于财政支出并无实质性影响。由于中国各级地方政府高度同构,在省长和常务副省长之间也可能存在类似情况。

的政策领地仍然具有政策制定权，但没有制度化的支出权（即预算产权），支出权集中在省长和分管财经的常务副省长手中”（马骏、侯一麟，2004）。在财力紧张省份，由于资金有限，某一位领导的预算增加将直接减少其他领导的预算，则预算产权制或部分等级制将大大增加诸多领导之间的讨价还价或冲突，增加交易费用。而较为集权的体制将有助于减少交易费用，故该体制主要适用于财力紧张省份。我们预期省长和常务副省长在该体制下会有更大影响。故此我们提出第三个假说：

假说3：财力紧张省份的省长和常务副省长对财政支出有更大的影响。

（四）官员个人特征的影响

沿着上述分析逻辑，如果官员确实能够影响当地预算过程，则官员的个人特征应当会对当地财政支出有显著影响。具体来看，年龄、任期和工作经历不同的官员的激励不同，执行中央政策的积极性也有差异，则其个人特征也应当能够影响财政支出。

首先，近年来有关中国政治集权的实证文献发现，省委书记和省长的年龄对于他们的晋升有着显著影响（Bo，2002；Li & Zhou，2005；陶然等，2010）。由于省部级官员一般在年满65周岁后强制退休^①，则他们越是年轻，晋升概率就越高，晋升激励也越强；而年龄较大的官员的晋升激励会较弱。因此，不同年龄的官员的晋升激励不同，对财政支出的态度也应当有所不同。

其次，官员的任期也可能会影响到他们执行中央政策的积极性。第一，官员的任期同晋升概率有关（Landry，2008；庞保庆，2014）。大多数省委书记和省长的任期都只有5年左右，如果任期超过5年，往往意味着他们的晋升概率大大降低。一般而言，官员的任期越长，其晋升的可能性也越低；任期越短，晋升可能性越高（张军、高远，2007；王贤彬、徐现祥，2008）。第二，官员的任期长短往往和地方主义成正比（Huang，1996a）。任期越长，官员越有可能和当地各种利益集团相结合，其地方主义可能越严重，中央的控制也可能越弱；

^① 1982年2月，中共中央发布了《关于建立老干部退休制度的决定》，规定省部级干部任职不能超过65岁，同时制定了老干部离休，退休和退居二线的制度，废除了领导干部职务终身制。

任期越短,中央的控制也就越密切。因此,在任期的不同阶段,中央的控制强度不同,官员的晋升概率也不同。一些研究也发现,地方官员的任期影响着当地 GDP 增长和财政支出,可能存在政治经济周期 (Guo, 2009; 张军、高远, 2007; 庞保庆, 2014), 则官员的财政支出激励可能也有所差别。

最后,中央还可能通过任命和轮转等方式来控制地方官员,进而影响地方财政支出。黄亚生指出,对省委书记和省长的任命、提升、兼职和交流都是中央控制地方的一个重要手段 (Huang, 1996b; 2002)。借用黄亚生的做法,我们主要区分了官员的四种经历:政治局委员,来自中央,来自外省和来自本地^①。表 1 也表明,中央使用了不同背景的人来担任省级官员。

表 1 不同工作经历的省级官员的比重 (1994—2012 年)

经历	省委书记				省长			常务副省长		
	政治局	中央	外省	本省	中央	外省	本省	中央	外省	本省
比重	0.150	0.215	0.467	0.168	0.145	0.251	0.604	0.063	0.247	0.690

注:计算比重时,将每一年每一人次视作一个观测值。

资料来源:作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

不同工作经历的官员在执行中央政策上的激励应当有所不同。第一,使用具有中央工作经历的官员担任省委书记本身就意味着中央的控制,而兼任政治局委员也是强化地方对中央的认同的一个重要手段 (Huang, 2002), 则有在中央工作经验和兼任政治局委员的官员很有可能会更多地倾向中央的政策。第二,长期在本地工作的官员可能有更强的地方主义色彩,中央的控制可能稍弱,他们对中央政策的执行力度可能不如其他人 (Huang, 1996a)。第三,来自外省的人长期在地方工作,他们与中央的联系应该不如过去在中央工作的官员,但又会显著高于长期在本地工作的人。官员的工作经历也确实会产生影响。比如,不同经历的省长和省委书记的投资行为 (Huang, 1996a) 和经济增长绩效 (王贤彬、徐现祥, 2008) 有显著差异。

^① 严格而言,兼任政治局委员并不是一种工作经历。但兼任政治局委员意味着官员应当要更多地从中央的角度来考虑问题,其工作经历对于其执行中央政策的积极性的影响并不重要了 (Huang, 1996a; 2002)。

不同工作经历的官员的晋升概率也截然不同 (Bo, 2002)。我们统计了 1994 年 1 月到 2012 年 1 月离职的省委书记的去向, 19 位晋升者中, 9 位来自外省, 5 位是中央政治局委员, 4 位来自中央, 只有 1 位来自本省。结合表 1 可以发现, 来自外省的书记的晋升概率明显较高, 而来自本省的书记的晋升概率很低。同一时期离职的省长中有 54 人获得了晋升, 其中来自本省 24 位, 外省 30 位 (包含来自中央的 6 位)。来自本省的省长的晋升概率仍然低于来自外省者。常务副省长主要是来自本地或者外地, 而来自本省的常务副省长更可能被降职。在 1995 年 1 月至 2012 年 1 月离职的常务副省长中, 35 位被降职或者平调, 其中只有 3 人来自其他省, 其余 32 人全是来自本省, 显然, 来自外省者的晋升概率更高。

根据上述讨论, 我们提出假说 1 的三个子假说。

假说 1.1: 官员的年龄会影响财政支出结构。与年龄较大的官员相比, 年轻官员会更重视中央所偏好的支出项目。

假说 1.2: 官员任期会对财政支出结构产生显著影响。

假说 1.3: 不同经历的官员的财政支出结构应有所不同。来自中央的书记和省长, 以及来自外省的常务副省长应当会增加中央所偏好的项目, 来自本地的领导则不会。

三、计量模型, 主要变量与数据

本文实证部分所使用的数据为 1994—2006 年的省级面板数据^①, 所采用的

① 之所以仅考虑 1994 年之后的数据, 主要是由于分税制改革的影响。尽管分税制不涉及中央和地方支出划分, 但分税制改变了央地收入关系, 从而使得地方政府支出行为与之前可能截然不同。此外, 财政分权对于地方支出结构有重大影响, 而分税制改革前后央地关系的剧烈改变使得我们很难找到一致的衡量 1994 年前后的财政分权指标, 包括省级财政自主性指标和省内支出分权指标。由于 2007 年预算科目调整, 2007 年后的财政支出数据与之前不可比, 比如, 教育支出在 2007 年之前仅仅包括教育事业费, 而不包括教育领域的基本建设支出, 如学校建设, 购置设备等支出, 而在 2007 年之后包括了基本建设支出。多数统计年鉴在 2007 年后也不再报告基本建设支出和行政管理费两项支出。因此, 数据截止于 2006 年。重庆没有 1994—1996 年数据, 为保证数据可比性, 数据集也删掉了四川省 1994—1996 年的数据。

基本模型如下：

$$PE_{it} = \alpha + \gamma PC_{it} + \beta X_{it} + \varepsilon_{it}$$

其中，下标 i ($i=1, \dots, 31$) 和 t ($t=1994, \dots, 2006$) 分别代表第 i 个省份和第 t 年， PE 代表地方政府的支出项目。模型的因变量是某一项财政支出在预算内财政总支出中的比重，比重与地方政府的重视程度正相关。 PC 代表政治集权的变量， X 代表其他控制变量， ε 代表误差项，下文具体介绍模型的主要变量。

(一) 被解释变量

我们主要考察了地方官员对于教育、文化卫生支出、基本建设支出、城市维护费与行政管理费等五项支出项目的影^①。之所以选择这五项，首先是因为它们都属于地方政府支出中比重较大的几项支出，在地方财政支出中占据重要地位。1994—2006 年间，这五项支出占地方政府支出的 50% 左右。第二个原因是它们各不相同，能够反映出地方官员对待不同项目的偏好差异。简言之，教育和文化卫生支出都属于文教事业费，基本建设支出和城市维护费都属于经济建设支出，则我们可以考察地方官员是否会导致“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”（傅勇、张晏，2007）的支出结构扭曲。行政管理费则主要属于党政机构自身的支出。且教育、文化卫生支出和行政管理费都属于经常性支出，而另外两项则是资本性支出。下文具体分析如下。

① 以 2003 年为例，地方财政支出主要项目的比重（均为百分比）分别如下：基本建设支出（11.1），挖潜改造和科技三项费用（4.8），地质勘探费（0.5），工业、交通、流通部门事业费（1.2），农、林、水利和气象支出（5.8），农业综合开发支出（0.7），城市维护建设支出（4.9），教育事业费（15.7），科学事业费（0.06），卫生事业费（4.4），文化广播事业费（2.5），抚恤和社会福利救济费（2.9），社会保障补助支出（6.5），行政管理费（9.6），公检法司支出（7.1），武装警察部队支出（0.1），外交外事支出（0.1），支援经济不发达地区支出（0.9），政策性补贴支出（2.2），税务等部门事业费（5.1），其他支出（7.9），教育费附加支出（1.2）和行政事业单位离退休经费（4.7）。卫生事业费（4.4），文化广播事业费（2.5），抚恤和社会福利救济费（2.9），社会保障补助支出（6.5），行政管理费（9.6），公检法司支出（7.1），武装警察部队支出（0.1），外交外事支出（0.1），支援经济不发达地区支出（0.9），政策性补贴支出（2.2），税务等部门事业费（5.1），其他支出（7.9），教育费附加支出（1.2）和行政事业单位离退休经费（4.7）。

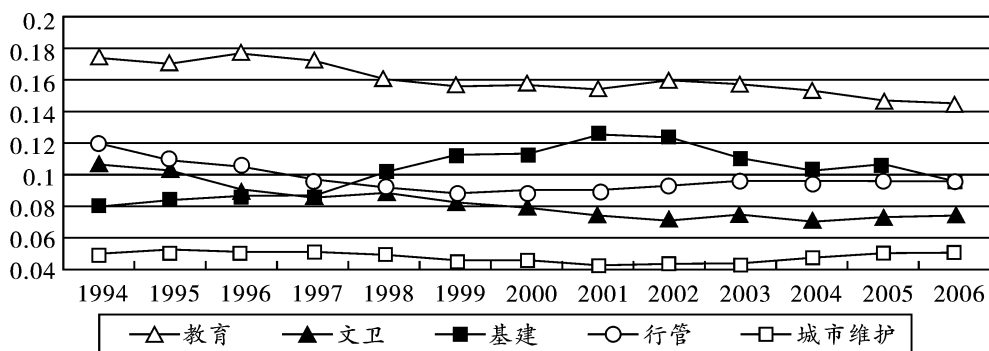


图1 地方政府的五项支出的比重

数据来源：历年《中国统计年鉴》。

第一，教育支出。教育支出是地方政府最大的支出项目。对地方官员而言，教育支出不利于GDP和财政收入在短期内的快速增长，也不会在短期内形成类似于基础设施建设的显著政绩，因而很可能会被他们忽视（Keen & Marchard, 1997；乔宝云等，2005；傅勇、张晏，2007）。但中央制定了大量法律法规来限制地方政府的教育支出，使得地方官员不能对教育支出掉以轻心（杨良松，2013a）。

第二，教科文卫支出中除教育外的文化卫生支出。与教育支出类似，这些支出在短期内对于经济增长和官员晋升没有直接帮助，因而也会受到官员忽视。但与教育经费不同，在我们考察的期限内，中央较少强调文化卫生事业的重要性。中央明显重视教育而忽视其他的文化卫生支出，可能会导致地方官员对二者态度有所不同。因此，我们并未像部分文献中将教科文卫支出视为一类，而是区分了教育和文化卫生支出。

第三，基本建设支出。基本建设支出主要是投资支出，这对于地方官员有重大收益。正如张军等（2007）所注意到的：不仅当地基础设施的改善有助于招商引资，从而实现更快的经济增长和改善政绩，而且显著改善的基础设施本身就是最容易度量的政绩。则地方官员，尤其是追逐晋升的地方官员应当会大力增加基本建设支出（傅勇、张晏，2007）。

第四，城市维护费。与基本建设支出类似，城市维护费也主要是城市基建支出，有助于官员营造政绩。但省本级财政承担了35% - 50%的基本建设支出，

却只承担了不足10%的城市维护费,这使得省级领导的影响可能较弱。

第五,行政管理费。行政管理费主要是地方党政部门的事业费,即人员工资和办公经费。若需要安抚和笼络当地官员,省级领导可能会考虑增加行政管理费的比重。但另一方面,行政管理费在一定程度上反映了一级政府是否精简高效,地方领导往往要求财政部门控制该比例,资金缺口则从制度外弥补(周业安,2000)。因此,官员特征的影响有待检验。

(二) 解释变量

模型的主要解释变量是地方官员的个人特征,即官员的年龄、任期和工作经历^①。官员的年龄指的是实岁。工作经历则是虚拟变量,我们主要考察兼任政治局委员者,来自中央、本省与外省的官员的区别。若是来自中央,则“中央”变量为1,否则为0,其余类推。

本文对官员任期的认定以6月为界^②,即如果官员在1-6月上任,则该年记为其任期第一年;若在7-12月上任,则次年为任期第1年^③。主要理由如下:第一,由于地方官员有能力影响当地预算过程,他们也能够影响在财政年度(1-12月)中间改变预算。如果地方政府各财政年度的预算支出都是严格遵循事先制定的预算,则预算一旦在年初制定后,地方领导的个人影响会比较小。但马骏等人的调查研究发现,地方官员有能力影响当地预算过程(马骏、侯一麟,2004);而由于政策过程与预算过程的分离,地方政府的预算支出也并非严

① 部分文献(如陶然等,2010)也考虑了省级官员的学历与65岁虚拟变量,但本文并未考虑,原因如下。首先,在本文考察的1994—2006年期间,400个观测值中,仅有6位书记,2位省长,0位常务副省长的年龄超过65周岁。其次,所有的省委书记、省长和常务副省长都具有大学文化水平,学历的差异也不大。

② 对任期的划分具有重要影响。我们只能对某省某一年赋予一位省委书记、省长或常务副省长的个人特征的值,而对任期的划分直接影响到我们的赋值。比如,叶连松同志在1998年11月至2000年6月担任河北省委书记,而王旭东同志从2000年6月开始担任河北省委书记。若以5月为界,则河北省2000年的省委书记是叶连松同志,其年龄为65岁,任期为第2年,来自本省;但若以6月或9月为界,则河北省2000年的省委书记是王旭东同志,年龄为54岁,任期为第1年,是来自中央。

③ 文献对于官员任期有多重划分方法。比如,徐现祥及其合作者通常是以5月为界(王贤彬、徐现祥,2008)。而黄亚生(Huang, 1996b)在对各省投资行为的研究则以9月为界。

格遵照预定计划进行，而是受到政策过程的严重干扰（马骏、侯一麟，2005）。这些都使得一个在财政年度中间上任的官员能够影响当年的预算支出。第二，即使官员在6月上任，他们仍然有可能对当年财政支出产生巨大影响^①。从《地方财政统计资料》来看，1995年的1-6月，地方预算支出仅完成了42.7%，1997年和2001年为35.8%和36.5%，其他年份也远不足50%。而地方支出中年终“突击花钱”的做法也使得官员即使在6月上任，还能够影响50%以上的预算支出^②。对官员的主要特征的描述性统计见表1。

表1 官员特征的描述性统计

	书记			省长			常务副省长		
	观测值	均值	方差	观测值	均值	方差	观测值	均值	方差
年龄	397	59.11	4.05	397	57.96	3.99	395	54.85	3.62
任期	397	3.51	2.34	397	3.19	2.01	395	2.69	1.47
来自中央部委	397	0.17	0.37	397	0.15	0.36	395	0.04	0.19
来自外省	397	0.51	0.50	397	0.23	0.42	395	0.28	0.45
来自本省	397	0.19	0.39	397	0.61	0.49	395	0.69	0.46
政治局委员	397	0.13	0.34						

注：内蒙古和黑龙江1994年的常务副省长数据缺失。

资料来源：作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

除此之外，模型还需控制其他变量的影响。第一，财政分权程度。大量文献注意到，中国的财政分权对于地方支出结构具有重要影响（傅勇、张晏，2007），我们也有必要控制财政分权的影响。分权主要有两种，一是中央对各省

① 对这一问题更详细的探讨可见王贤彬等（2009），他们讨论了省委书记和省长更替对于当年经济增长的影响。他们指出，一方面，即将离任的官员前途已定，则可能并无多大激励去影响当年经济增长。但另一方面，继任的官员可能也需要一段时间来适应新岗位，继任者和前任的政策之间可能也需要调整磨合。但在财政支出上可能略有不同。离任者应该依然没有太大激励去影响当年财政支出，但继任者可能是“新官上任三把火”，亟须做出政绩；而且，官员对于经济增长的影响的传递环节较长，但对财政支出的影响可以直接通过影响财政厅和发改委等部门实现，应当是非常直接而快速的。

② 地方政府在下半年的财政支出可能更高。一般而言，地方政府的支出决算数会超过预算数，1995、1997和2001年地方财政支出的决算数分别为预算数的102%、97.1%和103.9%。

的分权,即各省的财政自主性(陈硕、高琳,2012);二是各省内部的财政分权,如省内支出分权(张光,2011;庄玉乙、张光,2012;杨良松,2013b)。首先,地方政府的财政自主权往往直接影响省级官员的决策。如果地方主要依赖中央转移支付,则其在财政支出上的决策自主权会较低,地方官员对于当地财政支出的影响也会较低。若地方更多地依赖自有收入,则自主权将较高,省级官员的个人特征可能有更明显的影响^①。在此,我们衡量地方政府财政独立性的指标是地方政府的自有收入与财政支出的比值。其中,自有收入包括地方政府预算内财政收入,还包括中央对地方的税收返还和原体制补助,并扣除了原体制上解。其次,理论上讲,省级领导影响最大的支出应该是省本级的财政支出,不同省份的省内支出分权程度也有很大差别,省内支出分权对于地方政府财政支出具有重要影响(庄玉乙、张光,2012;杨良松,2013b),故我们也有必要控制住省内支出分权水平,在此使用的指标是地级及以下财政支出在全省财政支出中的比重。第二,经济发展水平。经济发展水平将改变地方居民对于公共服务的需求,并影响地方政府的财力,因而也可能对于财政支出结构产生影响。模型中使用的是调整价格水平后的人均GDP的对数值。第三,FDI和进出口比重。对外开放程度也可能影响地方政府的支出结构。比如,参与全球化以及地区间吸引FDI的竞争可能导致地方政府更多偏向于基础设施建设,削减教育等支出,产生“竞次”(race to the bottom)。我们在计量模型中使用FDI额和进出口总额在GDP中的比重来衡量开放程度。第四,地区的市场化程度也可能影响到财政支出结构,模型中使用国有单位职工在当地人口中的比重来衡量。最后,小学在校生人数在当地人口中的比重。由于义务教育支出是地方教育支出中的重要部分,则该比重会影响教育事业费比重;而小学生比重也可以近似地测量各地的少儿抚养系数,这也可能影响到地方支出。

① 马骏、侯一麟(2005)基于两省的调研很好地说明了这点:“中央政策与省级预算分离的影响在A省的影响比在B省大。这主要是因为A省是一个财力相对紧张的省份,对中央转移支付的依赖非常大,B省是一个财力相对宽裕的省份,对中央转移支付的依赖比较小。因此,A省的部门执行中央政策的积极性要比B省的部门高。在调研中,A省许多部门的官员都会强调中央政策对于省级预算的干扰,而B省的官员则普遍强调他们会有选择地执行中央的政策,即符合地方需要的就执行,不符合地方需要的就不执行,必须执行的才执行,不执行也没有太大问题的就不一定执行。”

数据来源如下，我们主要依据新华网和各省年鉴来找到主要领导的名单，然后通过网络寻找他们的个人简历，再确定其年龄、任期、工作经历和籍贯等信息。计算省级财政自主性所利用的各省的税收返还，原体制补助和原体制上解的数据来自《地方财政统计资料》（1994—2006），计算省内支出分权所利用的各省的地级及以下地方政府的财政支出额和所接受的转移支付的数据来自《全国地市县财政统计资料》（1994—2006），其他数据来自历年《中国统计年鉴》。

四、实证结果

本节报告了省委书记、省长和常务副省长的年龄、任期与工作经历对财政支出的影响。由于中国各省之间的差异很大，我们有必要在计量分析中控制住各省的不随时间变动的因素，因此，本文主要使用固定效应模型，以控制地区固定效应。对于年度虚拟变量的 F 检验显示，我们也有必要控制时间变量，故我们也控制了年度效应，则所有模型均为双向固定效应模型。在下文中，我们首先报告了官员的年龄和任期的影响^①，接着报告了在控制官员年龄、任期和任期平方项后官员工作经历的影响。

（一）省委书记

我们首先分析了省委书记对于财政支出项目的影响。表 3a 报告了年龄和任期的影响。书记的年龄对文化卫生支出和城市维护费有显著影响，年龄每增加 1 岁，文卫支出上升 0.04%，城市维护费则降低 0.03%。表明越是年轻，晋升激励越强的书记，越是倾向于削减文化卫生这种与晋升无关的支出，而增加城市维护费这种有助于增加政绩的支出。任期对基本建设支出有显著影响，且这种影响是在 1—8 年逐年递减，而在第 8 年开始增加。

^① 由于相关文献大量关注官员年龄和任期的影响（如 Li & Zhou, 2005；张军、高远，2007；王贤彬、徐现祥，2008；陶然等，2010），故文中单独报告官员年龄和任期的影响，也是希望能更好地与文献进行对比。

接下来我们考察书记的工作经历对支出的影响,结果见表3b。兼任政治局委员的书记的文化卫生支出比其他人要低0.4%左右,但对其他支出没有影响。而与其他人相比,来自中央部委,来自本省或外省的书记的支出均无显著区别。

表3a 省委书记的年龄和任期

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	教育	文卫	基建	城市	行管
年龄	-0.00045 (0.0004)	0.00041* (0.000208)	0.00115 (0.0009)	-0.00027* (0.00015)	-0.00021 (0.00026)
任期	0.00133 (0.001)	-0.00045 (0.0008)	-0.00506** (0.00206)	-0.00029 (0.0006)	0.001 (0.0008)
任期平方	-0.0001 (0.0001)	0.00004 (0.00008)	0.000329* (0.000164)	0.00009 (0.00006)	-0.0001 (0.0001)
省级财政自主性	0.0238 (0.0225)	0.00334 (0.0110)	-0.0599 (0.0459)	0.0254** (0.0105)	0.0274 (0.0170)
省内财政支出分权	0.102** (0.0371)	0.104*** (0.0264)	-0.264** (0.119)	0.0217 (0.0148)	0.119*** (0.0385)
人均GDP	-0.0544** (0.0229)	-0.00106 (0.0155)	0.0986* (0.0543)	0.016 (0.010)	-0.0128 (0.0249)
国有职工占人口比重	0.0832 (0.0725)	-0.0306 (0.0496)	-0.0888 (0.215)	-0.031 (0.042)	-0.0537 (0.0826)
城市化水平	-0.0806 (0.0682)	-0.0349 (0.0286)	-0.0073 (0.110)	0.0161 (0.037)	0.0145 (0.0450)
FDI占GDP比重	-0.136 (0.0955)	-0.0253 (0.0369)	0.291* (0.146)	-0.0034 (0.037)	-0.0371 (0.0882)
进出口额占GDP比重	-0.0164 (0.0122)	-0.0174** (0.00758)	0.0285 (0.0267)	0.0026 (0.007)	-0.000386 (0.0118)
小学在校生占人口比重	0.140 (0.141)	-0.0914 (0.0943)	0.806** (0.313)	-0.0762 (0.0723)	-0.195 (0.130)
N	397	397	397	397	397
R ²	0.610	0.626	0.530	0.346	0.662

注：*、**、*** 分别代表 0.1、0.05、0.01 的显著性水平，括号内为稳健性标准差。表中未报告地区和时间效应及常数项。

资料来源：《地方财政统计资料》（1994—2006），《全国地市县财政统计资料》（1994—2006）和历年《中国统计年鉴》。其中官员信息来源于作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

表 3b 省委书记的工作经历

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	教育	文卫	基建	城市	行管
兼任政治	0.0041	-0.00449 *	-0.0016	-0.0013	0.0005
局委员	(0.0067)	(0.00248)	(0.013)	(0.0033)	(0.0049)
来自中央	-0.0021	0.0001	0.0054	0.0014	0.0036
部委	(0.0035)	(0.0019)	(0.0066)	(0.0018)	(0.0024)
来自本省	0.00134	0.0020	0.0014	-0.0025	0.0007
	(0.0035)	(0.0025)	(0.0078)	(0.002)	(0.0025)
来自外省	-0.00006	-0.0006	-0.004	0.0008	-0.0028
	(0.0020)	(0.00176)	(0.00501)	(0.0015)	(0.0022)

注：*、**、*** 分别代表 0.1、0.05、0.01 的显著性水平，括号内为稳健性标准差。由于回归表格众多，每一行只报告了一类工作经历对于五项支出的影响，但未报告其他变量的影响。每一行每一列的回归均控制了年龄、任期、任期平方、省级财政自主性、省内支出分权、人均 GDP、国有单位职工占人口比重、城市化水平、FDI 和进出口额占 GDP 比重、小学在校生占人口比重、地区和时间固定效应。

资料来源：《地方财政统计资料》（1994—2006），《全国地市县财政统计资料》（1994—2006）和历年《中国统计年鉴》。其中官员信息来源于作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

（二）省长

接下来分析省长的影响。表 4a 报告了省长的年龄和任期的影响。省长的年龄只对行政管理费有显著影响，年龄增加 1 岁，其支出比重上升 0.05%。任期的平方项对城市维护费有显著负的影响，但任期对其他支出均无显著影响。

省长的工作经历有非常显著的影响。表 4b 表明，来自中央部委的省长的教育支出、基本建设支出和行政管理费与来自外省和本省的省长有显著区别。与

他人相比,来自中央的省长的教育支出和行政管理费会高出 0.9% 和 0.5%,而基建支出则低了 1.9%。而与来自中央和外省的省长相比,来自本省的省长教育支出和行政管理费比重则低了 0.54% 和 0.55%,基建支出高出 1.0%。来自外省的省长则无显著区别。来自中央者应当更好地执行中央政策,但他们的基建支出却较低;来自地方的省长晋升概率较低,但他们却更加重视基建支出,可能反映中央并不希望地方官员增加基建支出。

表 4a 省长的年龄和任期

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	教育	文卫	基建	城市	行管
年龄	0.0002 (0.0004)	0.00001 (0.0003)	-0.0010 (0.0013)	-0.00015 (0.00018)	0.000503* (0.00027)
任期	0.00005 (0.0001)	0.0005 (0.0011)	0.0006 (0.0035)	0.0010 (0.0007)	0.0005 (0.0008)
任期平方	-0.0001 (0.0001)	-0.00013 (0.0001)	-0.00003 (0.0004)	-0.000135* (0.000068)	-0.0001 (0.0001)
N	397	397	397	397	397
R ²	0.608	0.624	0.524	0.343	0.670

注: *、**、*** 分别代表 0.1、0.05、0.01 的显著性水平,括号内为稳健性标准差。限于篇幅,表中未报告省级财政自主性、省内支出分权、人均 GDP、国有单位职工占人口比重、城市化水平、FDI 和进出口额占 GDP 比重、小学在校生占人口比重、地区和时间固定效应的影响。

资料来源:《地方财政统计资料》(1994—2006),《全国地市县财政统计资料》(1994—2006)和历年《中国统计年鉴》。其中官员信息来源于作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

表 4b 省长的工作经历

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	教育	文卫	基建	城市	行管
来自中央 部委	0.00859*** (0.00219)	0.00131 (0.00209)	-0.0187** (0.00716)	-0.00233 (0.00185)	0.00475** (0.00219)
来自本省	-0.00542** (0.00240)	0.000110 (0.00186)	0.0104* (0.00597)	0.00132 (0.00157)	-0.00553*** (0.00199)
来自外省	-0.000208 (0.00226)	-0.00108 (0.00182)	0.00200 (0.00604)	0.000229 (0.00128)	0.00275 (0.00162)

注：*、**、*** 分别代表 0.1、0.05、0.01 的显著性水平，括号内为稳健性标准差。由于回归表格众多，每一行只报告了一类工作经历对于五项支出的影响，但未报告其他变量的影响。每一行每一列的回归均控制了年龄、任期、任期平方、省级财政自主性、省内支出分权、人均 GDP、国有单位职工占人口比重、城市化水平、FDI 和进出口额占 GDP 比重、小学在校生占人口比重、地区和时间固定效应。

资料来源：《地方财政统计资料》（1994—2006），《全国地市县财政统计资料》（1994—2006）和历年《中国统计年鉴》。其中官员信息来源于作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

（三）常务副省长

表 5a 常务副省长的年龄和任期

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	教育	文卫	基建	城市	行管
年龄	-0.00042 (0.00034)	0.00035 (0.00022)	-0.0005 (0.0008)	-0.000235 (0.00018)	-0.000315 (0.00036)
任期	0.0011 (0.0015)	-0.00094 (0.00149)	0.000028 (0.00261)	-0.00006 (0.0008)	0.0009 (0.00133)
年龄	-0.00042	0.00035	-0.0005	-0.000235	-0.000315
任期	-0.00006	0.00008	-0.00015	-0.00002	-0.00011
平方	(0.0002)	(0.00025)	(0.00048)	(0.00012)	(0.00017)
N	395	395	395	395	395
R ²	0.609	0.615	0.521	0.341	0.665

注：*、**、*** 分别代表 0.1、0.05、0.01 的显著性水平，括号内为稳健性标准差。限于篇幅，表中未报告省级财政自主性、省内支出分权、人均 GDP、国有单位职工占人口比重、城市化水平、FDI 和进出口额占 GDP 比重、小学在校生占人口比重、地区和时间固定效应。

资料来源：《地方财政统计资料》（1994—2006），《全国地市县财政统计资料》（1994—2006）和历年《中国统计年鉴》。其中官员信息来源于作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

表 5b 常务副省长的工作经历

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	教育	文卫	基建	城市	行管
来自外省	-0.0014 (0.0028)	-0.0021 (0.0013)	-0.005 (0.0045)	-0.0006 (0.0013)	0.00187 (0.00196)
来自本省	0.0026 (0.00295)	0.0015 (0.0014)	0.0085 (0.0053)	-0.00007 (0.0011)	-0.00097 (0.00192)

注：*、**、*** 分别代表 0.1、0.05、0.01 的显著性水平，括号内为稳健性标准差。由于回归表格众多，每一行只报告了一类工作经历对于五项支出的影响，但未报告其他变量的影响。每一行每一列的回归均控制了年龄、任期、任期平方、省级财政自主性、省内支出分权、人均 GDP、国有单位职工占人口比重、城市化水平、FDI 和进出口额占 GDP 比重、小学在校生占人口比重、地区和时间固定效应。

资料来源：《地方财政统计资料》（1994—2006），《全国地市县财政统计资料》（1994—2006）和历年《中国统计年鉴》。其中官员信息来源于作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

最后我们分析常务副省长对支出结构的影响。表 5a 和 5b 报告了相关结果。实证结果表明，常务副省长的年龄、任期和工作经历对各项支出项目均无显著影响。

（四）财力紧张省份的领导影响

如前所述，正如马骏、侯一麟（2004）所指出的，财力紧张省份和财力宽松省份的预算安排可能存在显著差别。财力紧张省份可能更多的采用完全等级制的预算分配体制，省长和常务副省长将具有更大的影响，我们也试图识别这种体制是否存在。

首先的一个困难是，如何去界定财力紧张省份？文献中并无相关讨论，我们在此采用了两种标准。第一种标准认为，那些接受了大量转移支付的省份应当是财力紧张省份，而那些较少依赖中央转移支付的省份应当财力比较宽松。但众所周知，1994 年后，所有省份都接受了中央转移支付，而中央也会从各省获得财政收入。我们参考李永友、沈玉平（2010）的做法，区分那些在分税制中地方向中央资金净流出为正和为负的省份，资金净流出量为正，即中央在该

地获得的财政收入大于转移支付的省份为财力宽松省份，否则为财力紧张省份^①。

第一个标准可能存在一定缺陷。某些财政资金净流出的省份可能由于上缴税收太多，接受的转移支付太少，而财力非常紧张；而某些接受中央转移支付较多的省份（如西藏）的财政支出可能反而比较宽裕，省级领导有更多的自由资金可供分配，从而可以实行集权程度较低的预算产权制。一个地区的事业费占比可能能够反映出该地区的财力紧张程度。中国地方政府存在的一个普遍问题是“吃饭财政”，即财政的大量资金被用于事业费支出，而事业费支出主要是人员经费和办公经费，其预算制定主要依据人员数目和人均经费数额，支出额相对稳定，官员的可操作空间不大；而官员对其他资金的影响力可能较大。故此，我们计算了各地总支出中各项事业费的比重^②，然后将事业费比重较低的几个省份认定为财力宽松省份，其他省份则为财力紧张省份^③。为稳妥起见，我们报告了两种标准下的结果。

鉴于省长和常务副省长的年龄和任期对多数支出项目的影 响并不显著，我们主要观察了工作经历的影响。如果完全等级制在财力紧张省份存在，则可以预期，在财力紧张省份中，省长和副省长的工作经历的影响应该更大。从表 6a 和表 6b 的结果来看，和全部样本相比，两种标准之下，省长的工作经历对教育和基建支出的影响都在减小，对城市维护费的影响变得显著，但对行政管理费不再有显著影响，说明财力紧张省份的省长的影响力并不显著较高。

常务副省长在财力紧张省份则有更大影响。表 6c 表明，副省长的工作经历在全样本中无显著影响，在第一个标准之下，来自外省的副省长对文化卫生支出有更大影响。在第二个标准之下，来自外省的副省长对于文化卫生支出和行

① 具体而言，财力宽松省份有北京、天津、上海、辽宁、山东、江苏、浙江、福建和广东等 9 省，其他均为财力紧张省份。

② 事业费主要包括：农林水利气象等部门事业费，工业交通等部门的事业费，商业部门的事业费，文教卫生事业费，科学事业费，其他部门的事业费，行政事业单位离退休经费，行政管理费和公检法支出。

③ 具体而言，财力宽松省份是北京、天津、上海、辽宁、西藏和宁夏等 6 省，其余均为财力紧张省份。其中，天津和上海的事业费比重低于 40%，其他四省的事业费比重也长期低于 50% 甚至 45%；而其余省份通常在 55% 甚至 60% 以上。

政管理费均有显著影响。这表明,常务副省长在财力紧张省份存在更大影响。

表 6a 财力紧张身份的省长工作经历的影响:来自中央

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	教育	文卫	基建	城市	行管
全样本	0.00859 *** (0.00219)	0.00131 (0.00209)	-0.0187 ** (0.00716)	-0.00233 (0.00185)	0.00475 ** (0.00219)
财力紧张	0.00777 ***	0.000741	-0.0151 *	-0.00303 *	0.00425
省份标准 1	(0.00231)	(0.00190)	(0.00737)	(0.00158)	(0.00262)
财力紧张	0.00624 **	0.000390	-0.0125 *	-0.00351 *	0.00321
省份标准 2	(0.00229)	(0.00220)	(0.00659)	(0.00178)	(0.00286)

注: *、**、*** 分别代表 0.1、0.05、0.01 的显著性水平,括号内为稳健性标准差。标准 1 考虑的是财力净流入与净流出,标准 2 则考虑的是事业费比重。由于回归表格众多,每一行只报告了一类工作经历对于五项支出的影响,但未报告其他变量的影响。每一行每一列的回归均控制了年龄、任期、任期平方、省级财政自主性、省内支出分权、人均 GDP、国有单位职工占人口比重、城市化水平、FDI 和进出口额占 GDP 比重、小学在校生占人口比重、地区和时间固定效应。表 6b 和表 6c 与此相同,恕不赘述。

资料来源:《地方财政统计资料》(1994—2006),《全国地市县财政统计资料》(1994—2006) 和历年《中国统计年鉴》。其中官员信息来源于作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

表 6b 财力紧张身份的省长工作经历的影响:来自地方

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	教育	文卫	基建	城市	行管
全样本	-0.00542 ** (0.00240)	0.000110 (0.00186)	0.0104 * (0.00597)	0.00132 (0.00157)	-0.00553 *** (0.00199)
财力紧张	-0.00421	0.000607	0.00825	0.00127	-0.00473 *
省份标准 1	(0.00268)	(0.00248)	(0.00745)	(0.00146)	(0.00243)
财力紧张	-0.00311	0.000153	0.00962	0.00287 *	-0.00452 *
省份标准 2	(0.00234)	(0.00200)	(0.00594)	(0.00145)	(0.00227)

表 6c 财力紧张身份的常务副省长：来自外省

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	教育	文卫	基建	城市	行管
全样本	-0.0014 (0.0028)	-0.0021 (0.0013)	-0.005 (0.0045)	-0.0006 (0.0013)	0.00187 (0.00196)
财力紧张	-0.00200 (0.00257)	-0.00284* (0.00144)	-0.00473 (0.00517)	-0.000929 (0.00121)	0.00128 (0.00182)
省份标准 1	-0.000695 (0.00273)	-0.00299** (0.00133)	-0.00674 (0.00401)	-0.00149 (0.00126)	0.00369* (0.00194)
省份标准 2					

(五) 稳健性检验

上述实证结果给出了初步的结论，为了进一步检验实证结果的稳健性，我们做了一系列的稳健性检验。

第一，上述分析讨论的是省级领导对于全省财政支出的影响，但他们对省本级支出影响应当更强。若能分析省级领导对省本级支出的影响，将有助于我们更好地理解地方官员的影响^①。我们利用《全国地市县财政统计资料》报告的地市县级的财政收支数据，结合《中国财政年鉴》报告的各省的财政总收支数据，计算出各地 1994—2006 年的省本级支出及各项目的比重。由于《全国地市县财政统计资料》仅报告了少数支出项目，在此仅考虑省本级的教育事业费（仅有 1998—2006 年）、基本建设支出和行政管理费。

表 7a 报告了省委书记、省长和常务副省长的年龄和任期的影响。结果显示，除了书记的任期和平方项对基本建设支出有显著影响外，其他变量均无显著影响。表 7b 和 7c 显示，除了来自外省的书记对教育有显著正的影响外，其他工作经历的书记无显著差别；省长的工作经历主要影响基本建设支出。表 7d 则表明，常务副省长的工作经历有显著影响，来自外省的副省长的行政管理费比其他人高出 1.1%；而与来自外省和中央的人相比，来自本省的副省长的教育和行政管理费的比重少了 0.9% 和 1.1%，基建支出则高出 1.0%。相比之下，表 5b

^① 分析省级领导对省本级支出的影响的建议来自匿名审稿人，特此感谢。

表明副省长的工作经历对全省支出无显著影响,则他们对省本级支出的影响远高于其对于全省支出的影响。这可能也说明,常务副省长对于省以下官员的影响力较低,也就难以影响到省以下的支出。

表 7a 省级领导的年龄与任期对省本级支出的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
		书记			省长			副省长	
	教育	基建	行管	教育	基建	行管	教育	基建	行管
年龄	0.0002 (0.0007)	0.0008 (0.001)	-0.0002 (0.0004)	0.0001 (0.0005)	-0.0007 (0.001)	0.0007 (0.0004)	0.0006 (0.0004)	-0.0004 (0.0008)	-0.0003 (0.0007)
任期	0.0005 (0.0025)	-0.006** (0.0026)	0.0006 (0.0016)	0.001 (0.002)	-0.001 (0.004)	0.0004 (0.0011)	-0.003 (0.003)	-0.00000 (0.003)	0.0015 (0.0018)
任期平方	-0.0001 (0.0002)	0.0005** (0.0002)	-0.0001 (0.0002)	-0.0002 (0.0003)	0.0001 (0.0004)	-0.00001 (0.0001)	0.0005 (0.0005)	-0.0003 (0.0005)	-0.0001 (0.0002)

注: *、**、*** 分别代表 0.1、0.05、0.01 的显著性水平,括号内为稳健性标准差。限于篇幅,表中未报告省级财政自主性、人均 GDP、国有单位职工占人口比重、城市化水平、FDI 和进出口额占 GDP 比重、小学在校生占人口比重、地区和时间固定效应的影响。由于分析的是省本级支出,模型中未控制省内支出分权变量。

资料来源:《地方财政统计资料》(1994—2006),《全国地市县财政统计资料》(1994—2006)和历年《中国统计年鉴》。其中官员信息来源于作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

表 7b 省委书记的工作经历对省本级支出的影响

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
兼任政治局委员			来自中央部委			来自本省			来自外省		
教育	基建	行管	教育	基建	行管	教育	基建	行管	教育	基建	行管
-0.01 (0.01)	0.008 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	0.002 (0.01)	0.004 (0.01)	-0.003 (0.01)	0.002 (0.008)	-0.001 (0.005)	0.011* (0.005)	-0.004 (0.01)	-0.001 (0.004)

注: *、**、*** 分别代表 0.1、0.05、0.01 的显著性水平,括号内为稳健性标准差。限于篇幅,表中未报告省级财政自主性、人均 GDP、国有单位职工占人口比重、城市化水平、FDI 和进出口额占 GDP 比重、小学在校生占人口比重、地区和时间固定效应的影响。表 7c 和 7d 与此相同,恕不赘述。

资料来源:《地方财政统计资料》(1994—2006),《全国地市县财政统计资料》(1994—2006)和历年《中国统计年鉴》。其中官员信息来源于作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

表 7c 省长的工作经历对省本级支出的影响

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
来自中央部委			来自本省			来自外省		
教育	基建	行管	教育	基建	行管	教育	基建	行管
0.0053	-0.0158 **	0.00515	-0.0023	0.0109 *	-0.0058	-0.0022	-0.0006	0.0027
(0.007)	(0.0071)	(0.0051)	(0.0049)	(0.00587)	(0.0037)	(0.0041)	(0.006)	(0.0035)

表 7d 常务副省长的工作经历对省本级支出的影响

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
来自外省			来自本省		
教育	基建	行管	教育	基建	行管
0.00821	-0.00622	0.0110 **	-0.00879 *	0.0102 *	-0.0113 **
(0.00524)	(0.00373)	(0.0049)	(0.00445)	(0.00562)	(0.00487)

第二, 上述的实证分析均只是单独分析三类省级领导的影响^①。我们还担心的是, 省委书记、省长与常务副省长之间会不会存在一定的相互制约关系。在此试图回答该问题。由于常务副省长主要分管省政府常务工作, 直接对省长负责, 与省委书记之间应当不存在直接的互动关系, 故未考虑。

首先来看书记与省长之间的互动^②。在控制住书记的年龄和任期时, 省长的年龄和任期的影响仍基本不变, 表明二者之间并不存在相互影响。

其次, 不同经历的书记与省长之间可能的制约。如前所述, 有 34% 的省委书记兼任政治局委员, 或者是来自中央; 有 60% 的省长来自本省。兼任政治局委员和来自中央的省委书记应当能够更好地执行中央政策, 则如果他们确实影响着预算过程, 他们应当会对省长的预算支出产生一定影响。在 18.5% 的观测值中, 兼任政治局委员或来自中央的省委书记与来自本省的省长共事。但总体来看, 来自本地的省长仍然对于教育事业费、基建支出和行政管理费有显著影响, 表明书记并未影响到省长的支出行为。我们也考虑了省长和常务副省长之间的互动。由于省长全面负责当地事务, 省长可能会节制副省长, 使得副省长无法有效影响当地支出。不过, 在控制住省长的年龄和任期时, 副省长的年龄

① 此处讨论感谢匿名审稿人的宝贵意见。

② 限于篇幅, 我们没有报告相关结果。有兴趣的读者请来信向作者索取。

和任期的影响仍然基本不变。

第三,我们进一步检验了官员年龄的影响。如前所述,省委书记和省长在年满 65 周岁必须退休,则若其就职时(任期第一年)不超过 56 周岁,在做满该任期(一般为 5 年)之后年满不超过 61 周岁,还可再做一个任期,晋升概率会比较高。但若超过 56 周岁,则期满后通常没有晋升机会。省长的级别较之书记更低,故也考虑了那些就职时不超过 51 周岁的省长。副省级干部一般在 60 岁就要退居二线,故常务副省长是 51 周岁^①。因此,我们预期那些任职时不超过 56 周岁的书记和省长,及就职时不超过 51 周岁的副省长有较高的晋升激励,其支出结构可能不同。表 8 报告了相关结果,就职时不超过 56 周岁的书记的文化卫生支出要比超过了 56 周岁者低 0.5%。任职时不超过 56 或 51 周岁的省长的行政管理费较低。任职时不超过 51 周岁的常务副省长则与其他人无显著区别。结合表 3a 和 4a 可见,书记年龄对文化卫生支出,省长年龄对行政管理费的影响是稳健的。

表 8 省级领导年龄的影响:稳健性检验

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	教育	文卫	基建	城市	行管
书记就职时	0.0031	-0.00502 ***	-0.0102	0.00162	0.00264
不过 56 周岁	(0.0032)	(0.00122)	(0.006)	(0.0014)	(0.00169)
省长就职时	-0.0022	-0.002	0.0053	0.00163	-0.0066 ***
不过 56 周岁	(0.0031)	(0.0018)	(0.005)	(0.0015)	(0.00148)
省长就职时	0.0059	0.0046	0.0008	0.00145	-0.00595 *
不过 51 周岁	(0.0066)	(0.00346)	(0.012)	(0.0025)	(0.00331)
副省长就职时	0.0014	-0.0025	-0.0023	0.00064	0.00330
不过 51 周岁	(0.0032)	(0.0016)	(0.0062)	(0.0013)	(0.00232)

注: *、**、*** 分别代表 0.1、0.05、0.01 的显著性水平,括号内为稳健性标准差。由于回归表格众多,每一行只报告了一类工作经历对于五项支出的影响,但未报告其他变量的影响。每一行每一列的回归均控制了年龄、任期、任期平方、省级财政自主性、省内支出分权、人

① 聂辉华、蒋敏杰(2011)也有类似的做法,他们对矿难的分析中,考察了主管安全生产的副省长任职时是否满 50 岁的虚拟变量。

均 GDP、国有单位职工占人口比重、城市化水平、FDI 和进出口额占 GDP 比重、小学在校生占人口比重、地区和时间固定效应。表 9 注释与此相同，恕不赘述。

数据来源：《地方财政统计资料》（1994—2006），《全国地市县财政统计资料》（1994—2006）和历年《中国统计年鉴》。其中官员信息来源于作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

第四，我们使用黄亚生所提出的政治集权指数来分析不同工作经历的省级领导的区别（Huang, 1996a）。具体做法是，如果书记或省长是政治局委员，则集权指数为 4，来自中央部委则为 3，来自外省为 2，来自本地为 1。表 9 显示了主要结果，结果仍然基本未变：省委书记和常务副省长的工作经历没有显著影响，而省长的工作经历则依然对教育、基本建设支出和行政管理费有重要影响。

表 9 政治集权指数

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	教育	文卫	基建	城市	行管
省委书记	-0.000416 (0.00183)	-0.00108 (0.00103)	0.000960 (0.00381)	0.000898 (0.00103)	0.000918 (0.00130)
省长	0.00456 *** (0.00136)	0.000307 (0.00117)	-0.00937 ** (0.00395)	-0.00117 (0.00106)	0.00357 *** (0.00126)
常务副省长	-0.00295 (0.00235)	-0.000596 (0.00140)	-0.00499 (0.00431)	0.000828 (0.00114)	-0.000213 (0.00163)

数据来源：《地方财政统计资料》（1994—2006），《全国地市县财政统计资料》（1994—2006）和历年《中国统计年鉴》。其中官员信息来源于作者依据人民网、新华网等构建的官员信息资料库。

最后，不含五个自治区和京津沪。在中国的干部管理体制中，内蒙古、广西、西藏、宁夏和新疆等五个少数民族自治区的政府主席与其他地区的省长或市长有显著不同的特征。首先，这些主席都是少数民族，而其他省长主要是汉族。其次，自治区主席过去的工作经历都在本地。而在别的省份，很多省长是来自中央部委和其他地区。再次，从去向来看，没有一位主席到别的地区交流任职或晋升为本地的书记，而交流与晋升为本省的省委书记是其他地区的省长重要的职业升迁途径。除了退居二线外，自治区主席主要的晋升途径是成为全

国人大副委员长^①，但其他省长很少担任此职位。因此，自治区的政府主席具有很强的特殊性。我们在省长的模型中重新估计了排除五个自治区的其他 26 省的省长模型，但主要的实证结果仍然未变。此外，京津沪三个直辖市也具有一定的特殊性。三地的经济发展水平，城市化水平和对外开放均远远高于其他地区，它们也可能是模型中的异常值，我们也尝试了剔除三地的模型，结果仍然基本不变，表明实证结果是比较稳健的。

五、实证结果的总结与讨论

基于上述实证结果，我们可以得出三点结论：第一，省委书记和省长确实能够影响到财政支出结构，他们的年龄和工作经历等个人特征有显著的影响。常务副省长在财力紧张省份具有更大影响，部分印证了马骏、侯一麟（2004）所提出的“完全等级制”的预算分配体制的存在。不过，三者的影响力有显著差别，省长有最重要的影响。常务副省长则主要影响省本级支出，对于全省财政支出无显著影响。第二，以 GDP 为主的晋升锦标赛很难解释官员对支出的影响，但中央的政策偏好直接导致了官员对待教育和文化卫生支出的差异。第三，不同支出项目受到影响程度有很大差异。事业费支出和省级集权度较低的支出受影响的程度更低。具体分析如下。

（一）省级领导的影响力及其差异

首先，省级领导确实能够影响到财政支出结构。我们可以看出，省委书记和省长的年龄、任期和工作经历都对于财政支出项目的比重有显著影响，表明他们确实影响着地方财政支出，假说 1 因此得到证实。

另一个问题是财力紧张省份的省长和常务副省长是否存在更大影响。马骏、侯一麟（2004）的案例发现，财力紧张省份可能存在完全等级制的预算分

^① 此处的官员晋升定义主要参照陶然等（2010）的标准。但仔细分析可发现，全国人大往往拥有十几位副委员长，而曾经担任过民族自治区主席的副委员长的排名并不靠前，因此，从自治区政府主席到副委员长是否是晋升，可能还值得斟酌。

配制，省长和常务副省长可能具有更强影响。实证结果表明，与全体样本相比，常务副省长的工作经历在财力紧张省份有更大影响，省长则无，表明完全等级制在一定程度上成立，部分证实了假说2。

不过，省委书记、省长和常务副省长对于预算过程的影响并不一致，假说3也得到证实。文献基本上都没有区分书记和省长在财政支出上的不同角色。而本文只能假定，如果书记、省长和副省长确实对于财政支出有很大影响，则其个人特征也会有更大的影响^①。实证结果表明，三者之中，省长对于财政支出有最大的影响。书记的个人特征中，年龄会影响文化卫生支出，对城市维护费的影响并不稳健，而任期仅影响基本建设支出，工作经历则基本没有影响。相比之下，省长年龄和任期对行政管理费和城市维护费均有显著影响，尤其是，省长的工作经历对教育、基本建设支出和行政管理有显著影响，且影响相当大。实证结果表明，与他人相比，来自中央的省长的教育支出和行政管理费会高出0.9%和0.5%，而基建支出低了1.9%；与他人相比，来自本省的省长的教育和行政管理费比重低了0.5%和0.6%，基建支出高出1.0%。而在样本观测期间，教育、基建支出和行政管理费比重的均值分别为16.0%、10.7%和10.2%，足见省长的工作经历的巨大影响。因此，与书记相比，省长的个人特征所影响的财政支出项目更多，产生的实际效果也更大。常务副省长对于预算过程也有显著的影响。全样本中，常务副省长的年龄、任期和工作经历对全省财政支出没有显著影响，但其工作经历对省本级的教育事业费、基本建设支出和行政管理费有显著影响，说明常务副省长主要影响省本级支出。且他们在财力紧张省份也有影响。

除上述实证结果外，我们还试图找到更直接的经验证据来论证省级领导的差异。我们分析了天津、山西和内蒙古2002—2007年的地方财政年鉴所报告的“财政大事记”。一般而言，若省委书记、省长和常务副省长参加了财政工作会议，或者就财政支出进行了批示，都会被“财政大事记”记录下来。因此，我

^① 也就是说，省委书记、省长和常务副省长等党政领导对于地方财政支出的影响的激励和机制还是一个黑箱，而本文正尝试着打开这一黑箱。

们可以借此分析三者的差异^①。三地分属东中西部，且有直辖市和自治区，应当具有较强的代表性。表 10 展示了主要结果。

可以发现，三地的省级领导主要通过参加会议、视察财政部门和就相关问题进行批示等手段来领导财政事务，这首先证明了我们之前的看法，即省级领导确实是在影响地方财政事务。还可看出，各地领导对于财政事务的干预程度并不相同，内蒙古的领导参加财政相关会议的次数最多，山西的领导干预较少。但相同的趋势是，在书记、省长和常务副省长中，省长和常务副省长的干预最多，而书记很少直接干预财政事务。

表 10 “财政大事记”中党政领导对于财政事务的影响（2001—2005 年）

	省委书记				省长				常务副省长			
	小计	会议	视察	批示	小计	会议	视察	批示	小计	会议	视察	批示
	6	4	0	2	22	13	7	2	28	25	3	0
天津		0	0	1		2	4	0		1	2	0
山西		0	0	0		0	3	1		4	1	0
内蒙古		4	0	1		11	0	1		17	0	0

资料来源：天津市财政局编《天津财政年鉴》（2002—2007），内蒙古财政年鉴编辑委员会编《内蒙古财政年鉴》（2002—2007）和原崇信、郑建国编《山西财政年鉴》（2002—2007），三地的财政年鉴均有一章报告“财政大事记”。会议指省级领导参加财政相关的会议，视察则指领导到财政厅视察，批示则指领导在财政相关文件上的批示。

书记与省长对于财政支出影响的差异应当来源于二者分工不同。按常理而言，省委书记的级别和权力均略高于省长，如果书记想干预财政事务，他们应当有能力施加影响，兼任政治局委员的省委书记的权力则更大。问题在于，书记和省长之间应当存在一定的分工。在党政分工体制之下，书记并不干涉具体经济事务，因而不会左右财政支出。在马骏、侯一麟（2004）对非正式预算的研究中，也着重强调了省长而非书记的作用，他们指出：“在大多数情况下，由于大部分的经济和社会发展事务都是由省政府来安排的，因而在预算中，省政府的作用是决定性的”（马骏、侯一麟，2004：22）。

^① 必须承认，正如马骏、侯一麟（2004）所指出的，省级领导还可以利用“批条子”等非正式制度来影响财政支出，而“大事记”中并不会报告。但这至少反映出省级领导在正式制度上对于财政支出的干预，因而也能在相当程度上反映他们的影响力。

此外，中国各级地方政府存在严重的“职责同构”（朱光磊、张志红，2005），党委和政府的关系也比较类似，则对于市委书记和市长，县委书记和县长的比较研究应该对我们观察省委书记和省长的关系有借鉴意义。相关调查研究也表明，书记确实很少干预预算过程。在地级市，马骏、於莉（2007：18）注意到：“市委书记对预算过程的影响更多是通过这样一种途径，即通过正式工作程序将党委的意见转换为政策、政令并付诸实施以及对政府重大事情的讨论。除此之外，市委书记个人很少直接介入预算活动。按照该受访者（注：其在财政部门工作多年）的回忆，他在任时经历过三任市委书记，而每位书记都只向财政局长提过一次支出要求”。我们对于东部某地级市财政局预算科的访谈也发现，市委书记较少干预财政，而市长由于直接负责政府工作，会积极影响财政事务。在县级也往往存在这样一种说法，“书记管人，县长管钱”。王蓉（2004）对三个县的调研表明，只有县长、财政局长和县人大主任清楚财政预算，而县委书记并不干预财政。曾明（2012：3-4）对于某县的调查也发现，县长全面负责财政支出项目，而县委书记只关心重点项目：“一般来说，书记不太干预政府的财政预算，也不会在具体支出上提出不同意见，但是在重点项目支出上，他一般会要求保证他所关注的重点项目的资金保障情况，除此之外的财政支出就不太关注”；且“这种重点项目一般是与经济建设、招商引资或是城市建设等政绩工程有关”。如果省委书记和省长的分工也类似于市委书记与市长，县委书记和县长的分工的话，我们的实证结果是非常合理的。

综合上述分析可见，在理解中国地方政府的预算过程中，我们应当注意到党委书记和政府首长的区别。在省级，应当也是存在“省长管钱”的模式。

（二）官员对不同支出的偏好差异：晋升或中央偏好

第二个问题是，官员对于不同支出的偏好差异的根源是什么？

首先，晋升激励无疑是地方领导的一个重要激励，但追求政绩的晋升锦标赛只能解释官员的部分支出行为。如前所述，如果中央对官员政绩的考察以经济增长、财政收入与基础设施为主，则追求晋升的地方官员应该有很强的激励去增加基本建设支出和城市维护费的比重；同时也应该会削减其他支出的比重，尤其是教育支出和文化卫生支出，甚至还应该削减行政管理费比重。但实证结

果并不能很好地支持这种假说。任职时不足 56 周岁的书记和省长,任职时不足 51 周岁的常务副省长都没有增加基建支出和城市维护费。此外,来自本地的省长的晋升概率较低,但他们的基本建设支出比重反而高于来自中央与外省的省长,教育支出又显著较低。来自外省的副省长的晋升概率较高,但他们的支出也无显著差异。

其次,中央的态度差异会明确影响地方官员支出;通过对比教育支出与文化卫生支出可以发现,二者存在显著差异。比如,任职时未满 56 周岁的书记的晋升概率更高,其文化卫生支出明显较低,兼任政治局委员的书记的文化卫生支出较低,但他们的教育支出均无差异。来自中央的省长的教育支出明显高于他人,但文化卫生支出并无显著差异。如前所述,兼任政治局委员的书记和来自中央的省长应当更好地执行中央政策。而任职时不足 56 周岁的书记的晋升机会也会高于他人,也应该有更强的激励去执行中央政策。但他们对于教育支出和文化卫生支出的态度都存在显著差异。

这种差异应当主要来自于中央的政策偏好。教育支出与文化卫生支出在短期内都对于官员政绩、财政收入和 GDP 增长没有直接帮助,但中央对待二者的态度截然有别。中央制定了大量的有关地方教育支出的法律法规来约束地方政府,却没有对文化卫生支出做出明确规定。从 2005 年“全国人大常委会预算工作委员会预决算审查室”编著的《中国政府预算法律法规文件汇编》来看,教育支出可能是地方政府各项支出项目中,受到限制最多的一项支出^①。但中央并未强调文化卫生支出的重要性。以卫生支出为例,1978 年以来的卫生支出的相关文件多数是由卫生部制定,或者由卫生部联合其他部门制定,由中共中央和国务院制定的法规极少,且也没有正式的法律要求。中央级的法律法规中,仅有 1997 年颁布的《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》规定:“中

① 具体来看,1985 年的《中共中央关于教育体制改革的决定》和 1986 年的《义务教育法》都规定:中央和地方政府的教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长,并按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。1993 年的《中国教育和发展改革纲要》再次强调这两点,并指出 20 世纪末国家财政性教育支出占 GDP 的比率要达到 4%;要提高各级财政支出中教育经费所占的比例,“八五”期间逐步提高到全国平均不低于 15%。1995 年颁布的《教育法》,2001 年的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》和 2006 年的《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》也强调了教育支出的重要性。

央和地方政府对卫生事业的投入，要随着经济的发展逐年增加，增加幅度不低于财政支出的增长幅度”^①，但这一规定并未形成法律，恐怕也就难以约束地方政府的支出行为。

中央有关教育支出的规定有两种影响，一方面，这些规定向地方官员传递了一个信息，即教育是中央非常关注的问题，地方官员必须重视教育支出；另一方面，中央规定也使得教育支出成为一种“强制性支出”（徐键，2011；於莉，2010），使得那些可能不重视教育的地方官员，也很难去削减教育支出。事实上，正如布兰查德和施莱弗（Blanchard and Shleifer，2001）注意到的，通过政治集权下中央的奖惩来改变地方固有的偏好，正是中国的分权优于俄罗斯分权的一个特征。而在此，政治集权则可能改变追求经济增长与财政收入的地方官员对教育的忽视（杨良松，2013a）。但中央并未限制地方的文化卫生支出，从而导致地方官员忽视这些支出。

（三）不同支出受影响程度存在差异

不同支出项目受影响的程度不同。五个项目中，基本建设支出受到的影响最大。比如，在观察省长工作经历的影响时可以发现，尽管基本建设支出比重与行政管理费大致相同，且远低于教育支出，但基建支出的波动幅度远高于教育支出和行政管理费。这种差别可能主要来自于二者预算过程的差别。教育、文化卫生支出和行政管理费主要是事业费支出，基建支出和城市维护费则不是。事业费中人员经费（包括基本工资、补助工资、其他工资、职工福利费和社会保障费等）和办公经费是主体，政府部门在编制这些事业费的预算时，主要考虑的是事业计划的调整，人员编制和经费定额的重新核定，以及收入增减变化。事业费的预算主要是一种“公式化预算”，受其他因素影响较小（马骏，2005）。相比之

^① 有意思的是，中央对于卫生支出增长的规定与教育支出、农业支出都明显不同。对于教育，《教育法》规定：“中央和地方政府的财政拨款的增长要高于财政经常性收入的增长”；《中华人民共和国农业法》对农业支出也规定，“中央和县级以上地方财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于其财政经常性收入的增长幅度”，强调的都是“财政经常性收入”，但卫生支出上却并不是如此。

下,基本建设支出的预算制定则没有固定规则,因而所受影响也较大^①。

省级官员对于不同支出项目的影响程度的差异,可能还在于不同支出项目集权程度的差异。同样是建设类项目,基建支出的集权程度最高,而城市维护费的集权程度较低,这就使得省级官员对于后者的影响较小。

六、结论

在中国的财政分权和政治集权体制下,地方领导应当有激励也有能力去影响当地预算支出,但现有文献对此缺乏系统性经验证据。本文以省委书记、省长和常务副省长为例论证了地方领导对于财政支出的影响。我们首先指出,在财政分权体制下,地方政府在财政支出上具有一定自主权;而集权化的人事管理体制使得地方主要领导可以影响当地支出。地方官员也有激励影响财政支出,这使得官员的年龄、任期和工作经历等个人特征可能会有显著影响。基于1994—2006年省级数据我们发现,第一,省委书记、省长和常务副省长三者都能够影响到地方财政支出。常务副省长在财力紧张省份对财政支出具有更大影响,部分印证了马骏和侯一麟所提出的完全等级制的预算分配体制(马骏、侯一麟,2004;马骏,2005)的存在。但三者的影响力存在显著差异,省长的影响力最大。常务副省长则主要影响省本级支出,对于全省财政支出无显著影响。第二,晋升激励较强的官员并未偏好基础建设等经济性支出,而中央对待教育和文化卫生支出的差别使得地方领导重视教育而忽视文化卫生支出。第三,不同支出项目受到影响程度具有很大差异,教育和文化卫生支出、行政管理费等事业费类项目,以及省级政府集权程度较低的项目受到的影响程度较低,而基本建设支出等受影响程度较高。

本文对于理解财政分权与政治集权下的地方官员与预算具有重要理论和实践意义。在理论层面,本文首先对于理解地方预算支出具有重要价值。我们提

^① 另一个可能的原因是基本建设支出带来的大量收益。与事业费这类经常性支出相比,资本性支出的专业性更强,保密性更高,投资金额往往更大,腐败的收益也较高(Mauro, 1998; Tanzi & Davoodi, 1998),这可能刺激官员更多的干预基本建设支出。

供的系统性证据推进了马骏和侯一麟等一系列有关中国地方官员和地方预算的研究，证实了省级领导的影响和差异，也部分证实了财力紧张省份的完全等级制的预算分配体制的存在。另一方面，论文也有助于我们更好地了解中国的人事管理体制。以往的文献大多集中研究省委书记和省长，但较少涉及二者的差异，未注意到分管财政的常务副省长的作用，也较少处理官员工作经历所带来的影响，本文则弥补了这些不足。

本文也有着丰富的政策性含义。中国地方政府承担了70%以上的财政支出，在教育、文化卫生和行政管理费上的比重甚至在90%以上。地方党政领导对于当地财政支出的显著影响表明，我们需要关注官员治理，重视地方官员，尤其是主要的党政领导的选拔^①。具体而言有以下几点。第一，我们应当关注不同年龄和工作经历的官员的差异。比如，来自地方的省长更多的偏向于基建支出，而削减教育和行政管理费支出，可能需要对他们的行为进行一定的调整。第二，对教育和文化卫生支出的对比研究表明，中央的政策偏好有重要影响，这就意味着中央可以考虑使用法律法规工具来影响地方财政支出结构。第三，鉴于基本建设支出等资本性支出项目更易受到地方官员的影响，且这些项目更易产生腐败，则在未来的预算过程应当加强对这些预算项目的监督，保证预算过程的科学性。

当然，本文也存在一定不足。本文主要使用的是省级数据，而在省以下的地级和县级政府中，党政领导的人事管理体制存在差别（陶然等，2010），地方领导对预算支出的影响可能不尽相同。地方官员的其他特征，比如派系、籍贯等也可能影响预算过程（Shih，2004）。此外，本文主要关注党政领导对于预算内支出的影响，但他们也可能影响到预算外资金，值得进一步研究。

^① 2007年财政支出科目改革之后，统计年鉴中不再报告教育事业费、文化卫生事业费、基本建设支出、城市维护费和行政管理费等支出。但这次改革并未改变预算制定的基本过程，只是采用了新的分类方式，将原有的项目放到新的支出科目之下，这使得本文对于理解2007年之后的地方预算仍有意义。比如，2007年后的教育支出大致分为事业费和基本建设支出，在2007年前也是如此。只是在2007年前，《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》中的教育支出只报告了教育事业费，教育系统的基本建设支出则属于基本建设支出之下。查阅《中国教育经费统计年鉴》也可发现，2007年前后的教育支出并无本质区别。

参考文献

- 陈硕、高琳(2012). 央地关系: 财政分权的度量及作用机制再评估. 管理世界, 6:43-59.
- 段润来(2009). 中国省级政府为什么努力发展经济. 南方经济, 8:16-25.
- 傅勇、张晏(2007). 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, 3:4-12.
- 李永友、沈玉平(2010). 财政收入垂直分配关系及其均衡增长效应. 中国社会科学, 6:108-124.
- 林尚立(1998). 国内政府间关系. 杭州: 浙江人民出版社.
- 林挺进(2009). 地级市市长对于预算内教育经费支出的影响. 公共行政评论, 2:175-190.
- 马骏、侯一麟(2004). 中国省级预算中的非正式制度: 一个交易费用理论框架. 经济研究, 10:14-23.
- 马骏、侯一麟(2005). 中国省级预算中的政策过程与预算过程: 来自两省的调查. 经济社会体制比较, 5:64-72.
- 马骏、於莉(2007). 中国的核心预算机构研究——以中部某省会城市为例. 华中师范大学学报(社科版), 3:17-25.
- 马骏(2005). 中国的零基预算改革: 来自某财力紧张省份的调查. 中山大学学报(社会科学版), 1:58-67.
- 聂辉华、蒋敏杰(2011). 政企合谋与矿难: 来自中国省级面板数据的证据. 经济研究, 6:146-156.
- 庞保庆(2014). 政治预算循环与省级官员行为. 新政治经济学评论, 25:25-44.
- 乔宝云、范剑勇、冯兴元(2005). 中国的财政分权与小学义务教育. 中国社会科学, 6:37-46.
- 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭(2010). 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, 12:13-26.
- 王蓉(2004). 中国县级政府教育财政预算行为: 一个案例研究. 北京大学教育评论, 2:50-57.
- 王贤彬、徐现祥(2008). 地方官员来源, 去向, 任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据. 管理世界, 3:16-26.
- 王贤彬、徐现祥(2010). 地方官员晋升竞争与经济增长. 经济科学, 6:42-58.
- 王贤彬、徐现祥、李邨(2009). 地方官员更替与经济增长. 经济学(季刊), 8:1301-1326.

- 徐键(2011). 强制性支出责任与地方财政自主权. 北方法学, 2:70-79.
- 徐现祥、王贤彬、舒元(2007). 地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据. 经济研究, 9:18-31.
- 杨良松(2013a). 中国的干部管理体制减少教育支出了吗?—基于省级官员的证据. 公共管理学报, 2:41-51.
- 杨良松(2013b). 中国的财政分权与地方教育供给: 省内分权和财政自主性的视角. 公共行政评论, 2:104-134.
- 於莉(2010). 省会城市预算过程的政治: 基于中国三个省会城市的研究. 北京: 中央编译出版社.
- 曾明(2012). 县级预算过程中的人大: J县的经验. 四川理工学院学报(社会科学版), 27:1-7.
- 张光(2011). 测量中国的财政分权. 经济社会体制比较, 6:48-61.
- 张军、高远(2007). 官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据. 经济研究, 11:91-103.
- 张军、高远、傅勇、张弘(2007). 中国为什么拥有了良好的基础设施?. 经济研究, 3:4-19.
- 周黎安(2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7:36-50.
- 周业安(2000). 县级财政支出管理体制改革的理论与对策. 管理世界, 5:122-132.
- 朱光磊、张志红(2005). “职责同构”批判. 北京大学学报(哲学社会科学版), 42:101-112.
- 庄玉乙、张光(2012). “利维坦”假说, 财政分权与政府规模扩张: 基于1997-2009年的省级面板数据分析. 公共行政评论, 5:5-26.
- Blanchard, O. & Shleifer, A. (2001). Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia. *IMF staff papers*:171-179.
- Bo, Z. (2002). *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility Since 1949*. M. E. Sharpe Inc. .
- Guo, G. (2009). China's Local Political Budget Cycles. *American Journal of Political Science*, 53(3):621-632.
- Huang, Y. (1996a). Central-Local Relations in China During the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions. *World Development*, 24(4):655-672.
- Huang, Y. (1996b). *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations During the Reform Era*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Huang, Y. (2002). Managing Chinese Bureaucrats: An Institutional Economics Perspective. *Political studies*, 50(1):61 – 79.
- Keen, M. & Marchand, M. (1997). Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending. *Journal of Public Economics*, 66(1):33 – 53.
- Lin, T. (2013). *The Politics of Financing Education in China*. Palgrave Macmillan.
- Li, H. & Zhou, L. A. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 89(9 – 10):1743 – 1762.
- Mauro, P. (1998). Corruption and the Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics*, 69(2):263 – 279.
- O'Brien, K. J. & Li, L. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2):167 – 186.
- Oi, J. C. (1992). Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 45(1):99 – 126.
- Landry, P. (2008). *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post – Mao Era*. Cambridge University Press.
- Qian, Y., Montinola, G. & Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48(1):50 – 81.
- Shih, V. (2004). Factions Matter: Personal Networks and the Distribution of Bank Loans in China. *Journal of Contemporary China*, 13(38):3 – 19.
- Tanzi, V. & Davoodi, H. (1998). Corruption, Public Investment, and Growth, in H. Shibata and T. Ihori, *The Welfare State, Public Investment and Growth*. Tokyo: Springer – Verlag.