

# “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

庄玉乙 张 光\*

【摘要】“利维坦”假说认为财政分权能够有效遏制地方政府扩张，过去针对中国省级层面的经验研究没有证明该假说的一个重要原因是学者们使用了错误的财政分权测量指标。本文采用省以下地方政府财政收支占全省财政规模的比重衡量分权水平，运用 1997—2009 年的跨省面板数据，讨论了财政分权及其他因素将如何影响政府规模。研究发现财政分权有助于缩减政府财政规模，来自上级的转移支付增长了地方的政府规模，“利维坦”假说得到了中国省级政府层面的经验支持。地方政府回应了公共服务需求和开放度提高带来的竞争压力和社会风险。

【关键词】“利维坦”假说 财政分权 政府规模 省

【中图分类号】D625

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2012) 04 - 0005 - 22

## 一、导论

“其他条件不变的情况下，收入和支出越加分权，政府对经济的介入将越小。”布伦南和布坎南（Brenan & Buchanan，1980）将政府视为一个如怪兽“利维坦”

---

\* 庄玉乙，厦门大学公共事务学院，硕士研究生；张光，厦门大学公共事务学院，教授。感谢香港中文大学中国研究服务中心和香港教育学院亚洲和政策研究系吴木銮博士对本文部分财政分权数据的支持。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社科基金项目“地方政府行政成本与财政转移支付问题研究”（10BZZ035）、厦门大学“985 工程”及“211 工程”公共管理重点学科建设项目。

式的垄断型组织，追求着从经济发展中获取最大化的收入。从这个角度出发，他们建立了一个使用不同税收和相应财政工具来试图控制政府规模扩张的“利维坦”理论及其假说。他们断言，财政分权将刺激地方政府间进行财税竞争，从而有助于遏制地方政府规模扩张，转移支付等财政共谋行为则将扩大政府规模。为了验证这一系列假说，学者们使用跨国数据、各国时间序列数据和国内次中央政府数据进行了了一系列的经验验证，其结果却莫衷一是。

在对中国的经验研究中，学者们同样进行了相应的经验验证，结果基本否定了“利维坦”假说在中国的存在。究其原因，如何测量财政分权是一个关键问题。以往在对中国省级层面的财政分权测量中，普遍使用了不正确的测量方法，因而这些经验研究的结果难以令人信服。针对分权指标的争论，本文选取近年来逐渐被重视的测量省以下财政分权的方法试图回答，财政分权有助缩减政府规模的“利维坦”假说在中国是否成立？

除了财政分权和转移支付之外，相关研究表明另外一些因素也影响了政府规模的大小。随着现代社会对公共部门的职能要求越发增多，政府规模的扩张如果能有效回应社会需要，则是必要和正确的。我们遵循以往研究中的主要方法和变量，试图从需求、供给、制度和社会因素等方面探寻其如何影响政府规模（张光，2009；吴木銓、林谧，2010）。

本文在导论之后的余下部分将做如下安排：第二节讨论“利维坦”假说、财政分权与政府规模关系的相关理论和经验分析；第三节简要讨论中国的财政分权及其测量；第四节报告方法和数据来源，根据已有理论选择指标并提出假设；第五节报告分析结果并进行讨论；第六节是结论和进一步讨论。

## 二、“利维坦”假说及其经验验证

政府为什么会扩张？公共选择理论将政府的扩张视为其制度化的倾向，该理论将政府部门及官员个人视为利益最大化的理性主体，认为部门和官员试图以各种方式夸大本机构存在的必要性，提高自己的待遇，扩大所在部门的预算，雇佣更多的人员（Niskanen，1971；塔洛克，2010）。从利益集团的角度看，社会分利

集团的增多，可能分割经济成长的果实，使政府的分配政策趋于僵化，提高政府管制的复杂性而扩张政府规模（奥尔森，2007）。

同样基于理性经济人视角，布伦南和布坎南将政府视之为与垄断企业目标相似的组织，同样追求着从经济发展中获取最大化的收入（Brenan & Buchanan, 1980）。他们用古典政治理论中被用以形容国家权力的神兽“利维坦”来为这一论断命名，从而提出了“利维坦”理论及其假说。在这一理论中，他们建议，鉴于政府的扩张倾向，如果试图遏制，就需要事先建立起良好的财政税收体系。这一体系的核心要义是财政分权，它将起到遏制政府规模扩张的效果，原因主要有以下几点：首先，在理想情况下，公民和企业可以在地方面自由迁徙，地方政府为了争夺流动性的资源，将会竞相削减税率、提高公共服务水平以吸引居民和企业迁入，这种“标尺竞争”的存在将促使民众在多个相似的地方政府间进行选择，那些高税率或低公共物品供给的地方就面临着资源流出的风险，从而限制政府收入的上限，遏制政府规模扩张（Besley & Case, 1995；Marlow, 1988；Tiebout, 1956）。其次，地方政府在行政层级上接近普通公民，对公民的偏好需要较为了解，相比中央等高层级政府有更少的信息缺失，能以更小的成本提供更符合地方居民偏好的政策选择。分权的财政体系也使地方居民能更好地监督地方政府的财政收支，促进其合理使用。第三，如果在财政上实行集权，中央通过税收共享和转移支付弥补地方财力，地方政府仅仅作作为上级部门的代理，将向中央财力这一“公共池塘”资源过分索取（如果地方的税收和支出不挂钩的话，那么，尽可能从中央获取转移支付收入，就成为地方政府的合理选择，这就刺激了地方向中央索取超过实际需要的转移支付和税收分享）（Rodden, 2003）。这些观点都解释了分权有助遏制地方政府扩张的理论，即“其他条件不变的情况下，收入和支出越加分权，政府对经济的介入将越小”（Brenan & Buchanan, 1980：15）。遏制效果主要由两个因素决定，一是分权的水平；二是在给定领域内，相互竞争的同质性政府数目（Oates, 1985）。

在这个“其他条件不变的情况下”中，还包含了地方政府和中央政府不会进行财政共谋的前提。布伦南和布坎南（Brenan & Buchanan, 1980：182）认为，由于地方政府持续面对着地方间的激烈竞争，有意愿对财政体制进行重新安排以缓和竞争压力。这种重新安排将可能采取一种中央与地方政府进行财政共谋的形式：

中央在所有地方统一征收税收，再将税收与地方共享。在极端情景下，如果只有一个中央政府征收税收，那么它可以将税收收入最大化，如此，则单一中央政府征税的收入将远超过有着充分竞争下的地方政府税收收入，中央政府只需通过转移支付手段就可以使地方获得超过分权竞争时的收入，造成中央与地方的财政共谋行为。转移支付对公共部门规模的影响可以具体体现在这几个方面：第一，转移支付减少了地方政府依赖自有收入进行财政支出的限制，造成“软预算约束”，破坏了财经纪律，驱动政府规模扩张；第二，如果由中央进行税收集权，中央政府将拥有更多的干预经济事务的权限范围，可以动员更大的征税能力（Grossman, 1989）；第三，粘蝇纸效应（flypaper effect），它指财政转移支付中无条件或非配套补助比等额的地方私人收入的增加更能刺激地方公共支出，这在西方学术界已有广泛的研究（Courant et al., 1979）。综合以上的讨论可以得出，“利维坦”理论有两个核心假设，首先是财政分权将起到遏制政府扩张的效果；第二个假设由财政分权引申而出，认为转移支付将导致政府规模扩张。

针对“利维坦”理论及其相应假设，一系列的文章进行了理论挑战和经验验证，其结果则莫衷一是。奥兹提出了一个与“利维坦”假说相反的观点，他认为，相对中央和次中央政府，公民能更容易地参与到地方政府的支出决策过程中，在地方政府充分分权情况下，本地区居民偏好将会推高财政支出，并且分权带来的负效应也将扩大政府支出（Oates, 1985）。他的这一理论甚至被称为与“利维坦”假说相反的“Oates-Wallis”假说（Chen, 2004）。但奥兹使用跨国数据和美国各州数据进行的统计分析，未能证明任何一个假说，他对此评论道：“可能，‘利维坦’只是一个谜一般的神兽。”（Oates, 1972; 1985）之后纳尔逊（Nelson, 1986）针对美国各州的经验研究只是部分证明了财政分权有助控制政府规模。马洛（Marlow, 1988）在一篇题为《财政分权与政府规模》的文章中以美国历年的中央和地方数据作为研究对象，发现财政分权是降低和控制整个政府活动的有效手段。接着格罗斯曼（Grossman, 1989）以同名文章采用类似方法，同样证实了分权有助遏制政府规模，并进一步发现联邦政府的转移支付将导致地方政府规模的扩张。邹恒甫等（Jin & Zou, 2002）的文章跨国考察了财政分权对地方政府规模、中央政府规模和总政府规模的影响，发现收入和支出分权以及财政垂直不均衡扩大了地方政府规模。罗登（Rodden, 2003）对跨国数据的研究认为，如果地

方政府享有自主确定税基和税率的权力，则财政分权将减小政府规模，但如果转移支付占公共支出比重越大，政府规模也将随之增长。对中国的经验研究基本都证实了转移支付扩大政府规模的论断，但都没有肯定“利维坦”理论中核心的财政分权假设，如吴木銮、林谧（2010），王文剑（2010），孙群力（2010）和孙琳、潘春阳（2009）在对中国省级层面多年面板数据研究中发现财政收入、支出分权与地方政府整体规模正相关，财政分权基本是扩大而非缩减了政府规模。在对中国县级层面的跨年数据研究中，史宗翰和章奇（Shih & Zhang, 2007）发现，转移支付导致了县级财政供养人口的增长，从而扩大了政府规模。

相较于跨国比较和对美国各州政府研究中时常出现的矛盾结果，为何对中国省级层面研究中却屡屡得出否定“利维坦”假说中分权遏制政府扩张的结论？这其中一个重要原因在于学者们对中国省级财政分权指标的选择。过去主要有如下几种测量指标：第一类是各省级政府财政收支占全国或中央财政收支比重，包括总量的和人均化的（Zhang & Zou, 1998；张晏、龚六堂，2005；吴木銮、林谧，2010；王文剑，2010；孙群力，2010）；第二类为财政分成率，包括边际的和平均的（林毅夫、刘志强，2000；Ma, 1997）；第三类为新近提出的，采用省以下各地级市、县区、乡镇等地方政府占全省政府财政收支的比重（张光，2009，2011；李明等，2011；吴木銮、王闻，2011）。第一种测量方法的主要问题在于各省采用全国或中央的财政收支总量或人均财政收支这一相同的分母，实际上就相当于拿各个省相对全国或中央的绝对规模来衡量财政分权水平，这显然是不公平和错误的。第二种财政分成的测量方法，在边际分成中出现了多个省分权水平为 100% 的现象，不能真正地区分各省的实际财政分权程度。本文赞同使用最后一种测量方法。根据世界银行关于测量各国财政分权水平的定义，财政分权是测量地方政府与全国所有政府的财政收支之比，在以往跨国研究中所使用的财政分权指标均是如此（Oates, 1972；1985；Jin & Zou, 2002）。进一步推论，衡量次国家政府如州政府的财政分权水平则应以州以下的政府财政规模占全州的总规模进行衡量，这一测量方法在对美国各州截面数据的研究中即被采用（Oates, 1985；Nelson, 1986）。因此，在中国省级层面测量分权程度也应使用省以下财力与全省财力之百分比重来衡量，它客观地反映了一省内部的政府间财政关系安排。

### 三、中国的财政分权及其测量

分税制改革以来的中国在财政体系上具备了财政联邦主义的大部分要件，它的政府间财政关系是在一个层层嵌套的层级中展开的，自上而下分为中央、省级、地市级、县区级和乡镇级五级政府。根据《中华人民共和国预算法》规定，一级政府一级预算，各级政府应实现收支平衡。但《中华人民共和国预算法实施条例》则授权“县级以上地方各级政府应当根据中央和地方分税制的原则和上级政府的有关规定，确定本级政府对下级政府的财政管理体制”（中华人民共和国国务院，1995）。根据这一规定，中国的任一地方政府的财政管理，一方面必须接受它的上级政府——中央政府的安排，另一方面，它又可以对其所管辖的各级政府的财政管理体制进行安排。在实际操作中，中国的政府间财政关系，与干部任命制一样，实行的是“下管一级”的管理体制（张光，2011；李萍、许宏才，2006）。如世界银行所言：“尽管中央政府确定了该体系宽泛的轮廓，但它仅与各省直接打交道。例如，它设置了与各省收入分享的规则；接着，各省分别与其下辖市确定了分享体系，市再与县确定分享规则，这样依次进行。支出的划分同样如此。因此，尽管中国是单一制的政府体系，但这些制度安排却使其具有强烈的联邦制特征。”（世界银行，2002：2）

既然中国的财政体制允许地方政府“确定本级政府对下级政府的财政管理体制”，那么，可以期待，从省到县的各级地方政府将采取不同的方式划分它与其所管辖的各级政府之间的财权和事权分配。这些不同的划分方式，将导致在同级行政区之间具有不同的财政分权。财政部发表的《中国省以下财政体制 2006》表明，各省确实采取了不同的方法划分省级与地市、县级等之间的财政收入和支出权限（中华人民共和国财政部，2007）。张光（2011）通过阅读各省省以下财政收入分配的相关文件发现，它们采取了不同的方式来分割属于地方税收的收入。具体而言，25% 增值税收入、40% 的企业和个人所得税收入以及营业税收入等地方主要税种收入在省级、地市级和县（区）级政府之间的分配，各省的做法各异，有的省把较大的份额保留给省级政府，有的则给予省级政府以较小的份额。前者

可以说具有较高的收入分权，后者则相反。在支出端上，有的省倾向于让省级政府承担较大的支出份额，有的则相反，省级政府承担较小的支出份额。张光（2009）对跨省数据的经验分析表明，各省的支出分权水平与其收入分权水平呈正比，与其对转移支付的依赖程度成反比。在这篇论文中，我们选择一省内各地市县收支占全省收支比重来测量各省省内财权和事权划分的结果，也即财政收入分权和支出分权的水平。中国目前的社会保障、教育、医疗卫生保障等民生支出主要集中在地市、县级中，这一指标能够恰当反映公共财政和公共服务下沉于基层的水平。一些相关研究发现，财政分权有助于居民收入提高（张光，2009）和农村基层治理（李明等，2011）。根据前文的“利维坦”假说，本文预期，无论是收入端还是支出端的财政分权都将起到促进政府规模缩减的作用，即与政府规模显著负相关。

地市县财政收支数据由《全国地市县财政统计资料》从1993年起详细报告，为有效测量省级财政分权提供了有力支持。表1列出了1997—2009年各省级政府财政收支分权的平均水平。

表1 1997—2009年各省省以下财政平均分权水平

| 省份  | 收入分权（%） | 支出分权（%） | 省份 | 收入分权（%） | 支出分权（%） |
|-----|---------|---------|----|---------|---------|
| 北京  | 44.49   | 51.65   | 湖北 | 81.06   | 74.44   |
| 天津  | 55.24   | 51.45   | 湖南 | 82.69   | 73.45   |
| 河北  | 75.66   | 76.02   | 广东 | 76.08   | 85.45   |
| 山西  | 73.88   | 71.51   | 广西 | 82.30   | 73.21   |
| 内蒙古 | 84.23   | 77.02   | 海南 | 63.66   | 64.70   |
| 辽宁  | 83.17   | 81.39   | 重庆 | 61.69   | 65.50   |
| 吉林  | 71.67   | 66.76   | 四川 | 74.58   | 81.19   |
| 黑龙江 | 67.96   | 68.99   | 贵州 | 78.12   | 70.43   |
| 上海  | 49.95   | 59.71   | 云南 | 80.60   | 72.35   |
| 江苏  | 89.56   | 82.15   | 西藏 | 89.66   | 38.99   |
| 浙江  | 88.36   | 85.97   | 陕西 | 76.56   | 60.76   |
| 安徽  | 85.85   | 71.96   | 甘肃 | 71.38   | 69.59   |
| 福建  | 89.08   | 78.23   | 青海 | 70.37   | 53.70   |
| 江西  | 85.14   | 76.96   | 宁夏 | 74.58   | 57.83   |
| 山东  | 86.43   | 83.83   | 新疆 | 89.17   | 64.85   |
| 河南  | 88.03   | 79.25   |    |         |         |

资料来源：全国地市县财政统计资料，1997—2009年。

注：由于京、津、沪、渝是直辖市，政府层级相较省和自治区减少一级，因此它们的分权情况与其他省份存在较为明显的差异。在后文的分析中，通过控制其他变量，直辖市因素得以被考虑。

从表中可以看出，各地区间的分权程度存在明显差异，不考虑直辖市，省以下支出分权程度最高的省份主要有广东、浙江、山东、辽宁、四川、江苏，最低的是西藏、青海、宁夏、新疆、陕西。省内分权不仅在各省之间差异明显，随着时序的变化也产生了变动。如图 1 所示，1997—2009 年，省以下财政支出分权平均程度出现了一个先下降后上升的趋势，在 2001 年前后触底反弹。而收入分权则也在 2002 年前后停止了快速下降的趋势，在 75% 附近持续波动，正如既有研究指出的，20 世纪 90 年代中后期分税制改革引起了各省内部上级政府向下级政府财税集权的过程，这带来一系列基层政府因财税难以为继而导致地方政府行为变化，诸如乱摊派、乱收费现象恶化和公共服务退化等问题（陈抗等，2002）。这些问题在 2000 年后逐渐受到重视，开始了对过往集权的反思与调整，此后，省以下财政分权得到重新加强，地方政府公共服务能力有所提升。

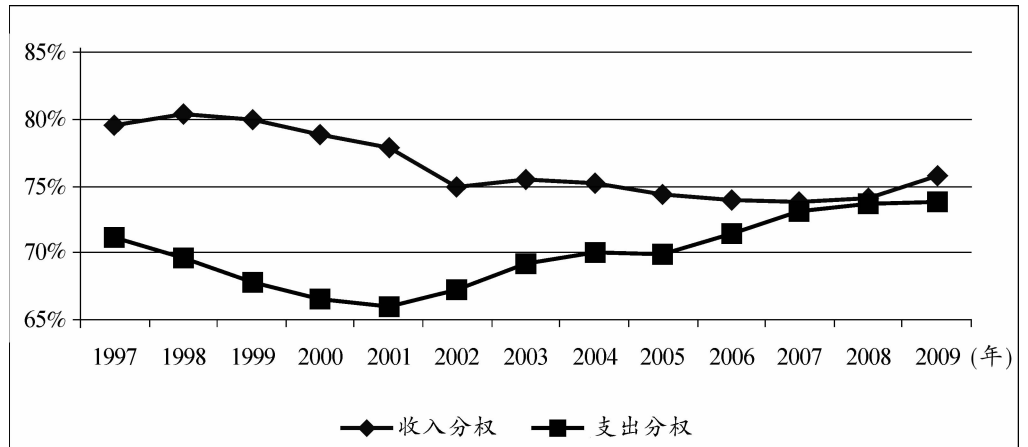


图 1 1997—2009 年各省省以下财政分权百分比重平均值

资料来源：全国地市县财政统计资料，1997—2009 年。

四、假设、方法和数据

本文同既有的研究（Wu & Lin, 2012；王文剑，2010）一样，采用面板数据

估计方法讨论财政分权能否遏制地方政府扩张。考虑到1994年起实行分税制改革后,各省内部的财政制度进行了重构,经过一定时间后才逐渐确定下来,且重庆从1997年起作为直辖市独立报告财政收支数据,因此本文的时间起点选择在1997年。数据为1997—2009年31个省、自治区、直辖市的数据。数据来源主要包括历年《中国统计年鉴》《全国地市县财政统计资料》和《新中国六十年统计资料汇编》。我们建立如下的面板数据模型:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \sum \beta X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \varepsilon_{it}$$

其中 $Y_{it}$ 是被解释变量(各省预算内财政支出占GDP比重)。 $\alpha_0$ 是常数项, $i$ 指省份, $t$ 则指年份。 $X_{it}$ 是各类解释变量, $\beta$ 是其系数, $\alpha_i$ 代表各省份固定效应, $\gamma_t$ 代表年份固定效应, $\varepsilon_{it}$ 则是随机误差项。

因变量政府规模采用的是各省预算内支出总额占地区GDP的百分比,包括该省内省本级和县市等各级政府。之所以不采用“官民比”即政府雇佣人口占全部人口或就业总人口的比重来测量,是考虑在中国语境下,政府官员界定的模糊性。由于编制制度的存在,许多政府部门人员并没有在政府编制内,但是他们所从事的职责完全是政府活动。许多地方将政府雇员分为财政供养人口和自收自支的供养人口,事实上由于服务对象均为普通公民,这两部分人员都应当被看作是公务员。再有,对于部分事业单位性质难以界定,一些事业单位人员存在着参考公务员待遇的情况。最后,统计数据在界定上也存在着一定的模糊性,《中国统计年鉴》在报告政府雇员数据时为公共管理和社会组织就业人口数,而《全国地市县财政统计资料》报告的则是财政供养人口,两者数据的不一致也使我们难以抉择。相比之下,采用预算内财政支出占地方GDP总量比重更易测量,其真实反映了政府在预算范围内行使的政府职能对于全社会的相应比重和客观影响。分税制改革以来,全国财政收入和支出占GDP比重提升迅速,自1997年以来,基本每年都超过同年GDP增长率的速度增长着。到2010年,预算内财政总支出所占GDP比重已达22.29%(中华人民共和国国家统计局,2011),如果加上预算外收支规模、社会保障等基金收支和土地财政,其所占GDP比重还将更高。

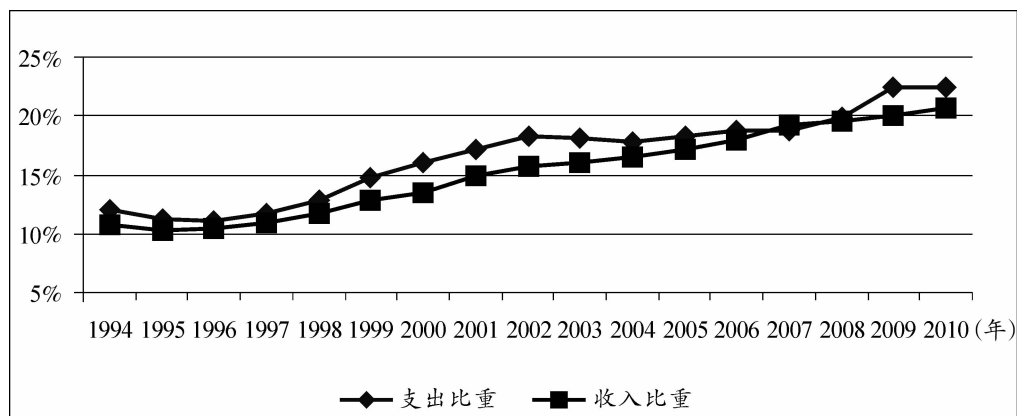


图2 1994—2010 年国家预算财政收支占 GDP 百分比重

数据来源：中国统计年鉴，2011。

本文将所有自变量归入制度因素、供求因素和社会因素三种类别（张光，2009；吴木銮、林谧，2010）。制度因素中主要有财政制度指标和民族人口比重。财政制度指标包括财政分权和转移支付依赖程度，通过检验这两个核心自变量对地方政府规模的影响来验证“利维坦”假说。转移支付依赖度由各省预算支出减去预算收入的差额除以预算支出得到。由于在本研究时限内，地方政府没有法律上的借债权力，各省的财政收支差额主要由中央转移支付、国债转贷收入及2009年起设立的财政部代理发行地方政府债券填补。国债及代理发行的地方政府债券与转移支付有一定相似性，因为两者均软化了政府财政的硬预算约束，存在扩张政府规模的可能，因此无需从中央补助中扣除（Marlow，1988）。目前的中央转移支付主要分为三个部分：税收返还、财力性转移支付和专项转移支付。税收返还是分税制改革当初为平衡地方利益、减小改革压力而设置的一种妥协性办法，其在1994年占中央转移支付总额的75.3%，1997年为70.43%，此后大致呈逐年下降趋势，到2000年已经低于50%，至2009年为17.11%（李萍、许宏才，2006；中华人民共和国财政部，2010）。与各地获得的税收返还收入来自本地税源产出不同，财力性转移支付和专项转移支付收入则来自于中央财政的“公共池塘”。转移支付依赖度主要从财政纵向不均衡角度考察财政制度如何影响政府规模，预期结果为正向影响。

除财政分权和转移支付依赖度外，其他变量均作为控制变量加入模型。制度因素的另一个方面是民族因素，王绍光（2002）的研究发现中国少数民族省份得到的中央财政转移支付高于汉族地区，他认为多民族国家为了国家的政治统一和民族发展需要，有意愿扩大少数民族地区的政府规模以提供更多服务和维护社会稳定。另外，由于少数民族与汉族的差异性，他们可能在对公共服务的需求上有所不同，如果提供多样化公共服务，将提高政府施政的成本（孙琳、潘春阳，2009）。本文采用各省少数民族自治区划的少数民族人口占全省总人口的比重来测量，这些少数民族聚居区内的少数民族人口是民族政策的主要关注对象，预期比重越高的省份，其政府规模相对越大。

供给和需求因素主要考虑诸如经济发展水平、贸易开放度、规模效应、公共服务需求，是支持政府规模的必要客观条件和引发公共服务增长的动因。经济发展水平是影响政府规模的重要因素。根据瓦格纳法则（Wagner, 1883），随着经济的发展，政府规模将随之逐渐扩张。原因主要基于几点：一、随着经济的发展，公共服务、秩序维护及管制成本也将相应增加；二、公民社会将出现更多事务需要由政府应对，社会文化和福利支出等在国家财政总支出中的比重将随之上升；三、垄断公司的兴起促使国家在管制经济方面承担更多的责任。根据这一法则，经济发展水平将同时从供给和需求方面影响政府规模。衡量经济发展水平及其对政府规模的影响时普遍采用的指标是人均 GDP。托宾针对中国的经验观察认为瓦格纳对 19 世纪欧洲的经验观察同样适用于改革开放后的中国（Tobin, 2005）。在经济发展和政府雇佣规模的关系中，伯恩斯（Burns, 2003）和纪宣明等（2004）的研究指出，在中国部分经济发展落后的地方，由于就业途径的缺乏和待遇问题，政府机构可能成为当地求职者的理想部门（an employer of last resort），企业就业的冷淡和政府就业的热门可能形成公共部门对私营部门的相对规模扩张，这一发现也提供了一种反向的关于经济发展和政府规模间关系的思考。本文中经济发展水平使用各省的实际人均 GDP 进行衡量，均折算为 1978 年价格后取自然对数，预期将正向显著影响。

规模效应最初被应用在企业 and 商业领域，其后逐渐被引入对政府规模的讨论

中,以观察是否存在随着公共服务提供量增多而边际成本递减的趋势。采用的方法主要为检视人口规模、行政面积与政府规模之间的关系。在进行国别比较时,阿莱斯纳和瓦克兹(Alesina & Wacziarg, 1998)发现,国家大小(使用人口测量)与政府规模(使用政府支出占GDP比重等)负相关。在针对中国的研究中,张光在多篇文章中讨论了中国地方政府层面是否存在规模经济,在对全国各省县均人口与政府规模的研究(张光, 2008)和对具体福建、湖南、河北的研究中(张光, 2005; 张光、唐灿明, 2006; 张光、曾明, 2008)都证实了规模经济效应在中国地方政府层面广泛存在。他认为随着一省内县均人口的增长,施政成本将边际递减。原因主要有:①固定资产和官员工资在给定的条件下,服务更多居民无需额外增加人手和设备;②改革开放后地方政府工作重点在维护秩序和提供服务上,这些活动大都具有规模经济效应;③20世纪90年代以来的基础设施建设大为完善,有助减少施政成本;④由于“职责同构”的现象,每个地方政府均有相似政府机构,人口规模增大无疑能摊薄行政成本(张光, 2008)。本文使用一省总人口数除以县级(县级市、市辖区)行政区划数得到县均人口,预期其影响显著为负。

关于开放度对政府规模的客观影响也常见于相关研究中。针对其对政府规模的影响,一部分学者认为国际贸易和竞争将促使政府减小收支规模以增强本国产品和服务竞争力,尤其是减少对非生产部门的分配(Keen & Marchand, 1997; Tanzi, 2000);与此相反,另一部分学者则主张外贸比重越高的国家将有更大的政府部门,原因是公民需要有更多的社会保障和福利来缓解外来风险(Rodrik, 1998; Sanz & Velázquez, 2003)。在中国的情境中,一方面地方政府往往将招商引资作为经济发展的重要动力,许多地方通过精简审批程序、改善政府绩效、给予税收优惠等手段来吸引外资,若如此则对外开放程度应当缩小了政府规模。另一方面,由于招商引资的激烈竞争,地方政府也需要通过发展基础设施、创造公平竞争环境、加大监管力度等财政支出方式进行竞争(王文剑, 2010)。并且对外开放程度的提高还需要应对流动人口增加的风险,客观上也可能引起政府规模的扩张,因此可以通过验证外贸比重与政府规模关系来检视对外开放程度究竟如何影响政府规模。本文使用邹恒甫等(Zou & Jin, 2002)的外贸比重测量方式,采用

外贸进出口总额占 GDP 百分比进行衡量，预期影响有可能为负，也可能为正。

公共服务需求是影响政府规模的重要需求因素。作为政府存在的重要职能，公共服务提供的多少与好坏无疑影响着政府规模的大小。在以往指标的选择上，有采用老年人口比重（Cusack et al.，1989）、义务教育学生比重（张光，2008）和总抚养比重（吴木銮、林谧，2010）等的不同测量方法。本文综合这三种方法，采用各省每万人义务教育在校学生数和老年抚养比两个指标来衡量公共服务需求。当前中国政府的财政支出中教育、社会保障、医疗等是支出大项，其中教育支出更是最近多年的第一大项目，测量义务教育学生占总人口的比重可以有效衡量一个地区内的教育需求。另外使用《中国统计年鉴》所报告老年抚养比（即 65 岁及以上人口与 15—64 岁人口比重，代表了一个地区老年人口占劳动人口的比重），可以测量一个地区的社会保障和部分医疗需求。预期两项指标均正向显著影响政府规模。

社会因素讨论社会结构、社会矛盾等对政府规模的影响。以往的研究中对社会因素对政府规模的影响研究较少，本文选取代理社会因素的变量是城乡收入差异。收入不平等程度是影响一个地方社会治安稳定、居民对政府信心的重要因素。一个收入差距巨大的社会可能使社会流动趋于停滞，造成富人安全感的缺乏与穷人的仇富心理，极易潜伏威胁社会稳定的问题。应对这一问题，需要政府加大转移性支出和增大维护社会稳定的开支，前者主要反映在社会保障等相关支出上，而后者将直接地体现在对公共安全支出的影响上。与以往针对美国的研究中收入差距正向影响公共安全支出的发现不同，一项针对中国省级层面的研究发现，使用城乡收入差异衡量收入不平等程度，则出现了对公共安全支出的负向影响，这或许与中国长期以来的户口制度和城乡分割有关：城乡收入差距越大的地区，恰恰是城乡间隔阂较大的地区，不易引发城乡居民间的社会冲突，反而城乡收入差距小的地方，城乡壁垒越小，社会冲突的可能越大（樊鹏、易君健，2009）。本文加入城乡收入差距变量，采用各省的城镇居民可支配收入与农村居民人均纯收入之比进行测量，其值越大，代表收入越不平等。这一指标虽只考虑了一省内的城市与农村间的收入差异，并没有考虑到城市内部和乡村内部的差异，但在一定程

度上能够客观代表地区内部收入差距，预期其将正向显著影响政府规模。

表 2 变量定义与假设

| 变量定义与单位  |                                 | 预期方向  |
|----------|---------------------------------|-------|
| 因变量      |                                 |       |
| 政府规模     | 全省预算内财政总支出占地区 GDP 百分比,%         |       |
| 解释变量     |                                 |       |
| 收入分权     | 省以下财政收入占全省百分比,%                 | -     |
| 支出分权     | 省以下财政支出占全省百分比,%                 | -     |
| 转移支付依赖度  | 一省财政支出减去收入的差额除以财政支出,%           | +     |
| 民族人口比重   | 一省少数民族区划中民族人口占全省人口百分比重,%        | +     |
| 人均实际 GDP | 各省的实际人均 GDP, 折算为 1978 年价格, 对数形式 | +     |
| 县均人口     | 一省各县级(县级市、市辖区)行政区平均人口, 万人       | -     |
| 万人在校生    | 每万人中义务教育阶段在校学生数, 人每万            | +     |
| 老年抚养比    | 65 岁以上人口占 15-64 岁人口比重,%         | +     |
| 外贸比重     | 外贸进出口总额占 GDP 百分比重,%             | + 或 - |
| 城乡收入差距   | 城镇居民可支配收入与农村居民人均纯收入比值           | +     |

资料来源：分权水平来源于历年《全国地市县财政统计资料》，其他变量均来源于历年《中国统计年鉴》和《新中国六十年统计资料汇编》。

五、分析结果与讨论

本文使用面板数据进行分析，在选择固定效应还是随机效应模型的问题上，两者的差别在于误差项是否与解释变量相关，使用自变量分别为省以下收入分权和支出分权时，豪斯曼检验（Hausman test）检验结果 p 值均小于 0.05，拒绝自变量与随机误差不相关的假设，应当使用固定效应模型。同时考虑到固定效应模型满足大样本渐近一致性，且固定效应模型容许误差项与解释变量任意相关，而随机效应模型则不然，因此我们使用更令人信服的固定效应模型（伍德里奇，2010：471）。模型结果在表 3 中进行了报告，变量间不存在严重的共线性问题。由于财政分权、人均 GDP、对外贸易比重与政府规模可能存在内生性，即这些变量可能与政府规模双向互为因果：政府规模的变动可能也反过来影响了财政分权的大小、经济发展的快慢和对外贸易的比重。如果这一问题较为严重，将导致模型的偏误。为了处理这一问题，本文还报告了采用两阶段最小二乘法（2SLS）的估算结果，

使用这三个变量滞后一期作为工具变量。支出分权和收入分权模型相应的 Sargon 检验的 P 值为 0.06 和 0.055, 在 0.05 的显著性水平上应当接受原假设, 即工具变量的选取是基本有效的。加入工具变量后的模型三、四结果与原始固定效应一、二模型在系数方向和显著性水平上较为一致。各模型均固定了省份效应和年份效应。如图 2 所示, 自 1997 年以来, 财政收支占 GDP 比重逐年稳步上升, 这一趋势主要是分税制改革的预期结果, 与各省省内的财政收支划分方式关系不大。为此, 我们有必要在面板模型中引入年份效应。建模的结果表明, 每一年的时间虚拟变量确实均在正方向通过了显著性检验。最后, 我们发现, 在面板模型中, 无论我们是否去除四个直辖市, 其结果在方向和显著性水平上没有明显差异, 因此对去除直辖市的模型未另加报告。

表 3: 模型结果报告

| 因变量: 预算财政支出占 GDP 百分比重 |                       |                       |                       |                      |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
|                       | FE (1)                | FE (2)                | 2SLS (3)              | 2SLS (4)             |
| 收入分权                  | -0.173 ***<br>(0.038) |                       | -0.278 ***<br>(0.058) |                      |
| 支出分权                  |                       | -0.268 ***<br>(0.050) |                       | -0.241 **<br>(0.098) |
| 转移支付依赖度               | 0.099 ***<br>(0.037)  | 0.071 **<br>(0.036)   | 0.113 ***<br>(0.040)  | 0.087 **<br>(0.040)  |
| 民族人口比重                | -0.273<br>(0.308)     | -0.133<br>(0.306)     | -0.419<br>(0.315)     | -0.274<br>(0.320)    |
| 人均实际 GDP (log)        | -0.997<br>(2.490)     | 0.784<br>(2.476)      | -1.244<br>(2.909)     | 0.378<br>(2.902)     |
| 县均人口                  | -0.091<br>(0.066)     | -0.150 **<br>(0.064)  | -0.080<br>(0.096)     | -0.164 **<br>(0.068) |
| 万人在校生                 | 0.010 ***<br>(0.001)  | 0.010 ***<br>(0.001)  | 0.009 ***<br>(0.002)  | 0.010 ***<br>(0.002) |
| 老年抚养比                 | -0.055                | 0.095                 | -0.068                | 0.102                |

(续上表)

| 因变量：预算财政支出占 GDP 百分比重 |            |            |            |            |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|
|                      | (0.188)    | (0.186)    | (0.192)    | (0.190)    |
| 外贸比重                 | 0.025 *    | 0.028 **   | 0.033 **   | 0.027 *    |
|                      | (0.014)    | (0.014)    | (0.015)    | (0.015)    |
| 城乡收入差距               | -4.487 *** | -4.550 *** | -4.502 *** | -4.481 *** |
|                      | (0.823)    | (0.813)    | (0.856)    | (0.840)    |
| R <sup>2</sup>       | 0.681      | 0.688      | 0.642      | 0.655      |
| N                    | 403        | 403        | 372        | 372        |

注：各系数是非标准化系数，括号内报告的是标准误，\*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 0.1、0.05 和 0.01 的水平上显著。

如前文所预期的，采用省以下财政收支规模占全省财政收支规模比重进行衡量的财政分权对政府规模的大小起到重要影响。无论采用收入端还是支出端，分权水平均负向显著影响因变量，说明分权水平越高，政府规模越小，符合地方政府因为分权引起的政府间财政竞争、信息优势和财经纪律约束而控制财政规模的假设，这一结果也与相关研究中所认为的财政分权将促进地方居民收入增加和促进农村基层治理的结论在逻辑上相一致（张光，2009；李明等，2011）。另一个代理财政制度安排的自变量转移支付依赖度与因变量显著正相关，说明转移支付依赖度高的地方，一定程度上形成对转移支付的依赖问题，由于“花别人的钱”软化了预算约束，地方政府没有足够激励来控制政府成本和缩小雇佣规模，造成政府规模的扩张。财政分权的负向显著影响和转移支付的正向显著影响共同印证了“利维坦”假说在中国省级政府层面的存在。从这个角度看，合理地加强地方财政的真正收支分权，使地方政府拥有相互匹配的事权和财权将是控制政府规模扩张的有效手段。

其他的控制变量中，制度因素中的民族人口比重对因变量没有显著影响，这一结果与吴木銮、林谧（2010）的研究相一致，都未能证明已有理论中出于国家统一的需要（王绍光，2002）或公共服务需求差异（孙琳、潘春阳，2009），而通过对少数民族自治地区进行更多转移支付从而扩张那些地区的政府规模的看法。

在供求因素的各变量中，人均实际 GDP 与财政规模没有显著相关，不符合瓦格纳法则的预期，各省之间并没有因为经济发展水平的高低而直接影响政府规模。作为公共服务需要的代理变量，万人在校生显著正向影响政府规模，老年抚养比则不起显著作用，说明中国地方政府的财政支出回应了本地区公民的教育需求，但对老年人口的社会保障需要仍回应不足。观察中国的社会政策，普及义务教育在改革开放以来逐渐成为国家主要政策之一。对地方而言，由于中央政策的贯彻执行，加之事关本地区学龄儿童升学压力和人力资源积累的战略意义，地方普遍有意愿将义务教育硬件投入和教师工资的发放等置于财政优先地位。而政府承担起社会保障职能则是在 20 世纪 90 年代中后期，大量国有企业职工下岗后才开始的，虽然在近十年里逐渐增加投入，但目前的覆盖面仍显不足，尤其是广大农村的社会保障主要依靠家庭赡养，因此本文未能发现老年人口的比重将对财政规模起显著影响。随着政府社会保障职能作用的逐渐加强，未来可能可以观察到政府规模对老年抚养比的回应。鉴于教育、医疗、社会保障等民生支出主要在省以下政府列支，并且本文中发现地方有效回应了本地居民的教育需要，因而财政分权的扩大将促进财力下沉，增加民生支出，无疑有助于满足公民的需求和促进地方治理的提高。

衡量规模因素的县均人口在模型一和三中虽然为负向但并不显著，在模型二和四中则通过了显著性检验，这一不够稳健的结果使我们只能推断在省级层面上可能存在着规模效应。衡量对外开放程度的外贸比重起显著正向作用，四个模型中该变量都至少通过显著性水平为 0.1 的检验。前文根据既有理论做出过或正或负的预期，这里的结果表明随着对外贸易即开放性的增加，地方政府出于竞争压力和承担社会风险的需要将扩大政府支出，支出可能集中在两个方面，一是改善本地区的软硬件设施以增强竞争力，另一方面可能投入到民生支出中以回应开放社会带来的更多风险。

社会因素中城乡收入差距在模型中负向显著影响政府规模，这与预期相反，却与樊鹏等（2009）对中国城乡收入差距与公共安全支出关系中负向相关的发现相一致。他们认为中国的城乡收入差距越大的地方，城乡隔阂越大，使得城乡交

流缺乏而不易引起社会冲突，反倒城乡收入差距小的地方，城乡交流频繁，容易引发社会冲突，同时中国不同于西方国家的社会结构和治理方式也影响了这一关系。本文结果表明，收入差距不会引发公共安全或社会保障等政府支出的提高，中国对缩小收入差异的努力仍显不足。

## 六、结论与进一步讨论

1994 年分税制改革以来，中国重构了省以下的财政收支制度，逐渐成为准财政联邦主义国家，财政分权尤其支出分权是这一制度的重要特点。采用省以下政府财力占全省政府财力比重这一不同于以往的财政分权指标，本文的实证结果表明财政收入和支出分权有效地遏制了政府规模的扩张，转移支付则倾向于扩大地方政府规模，“利维坦”假说所阐述的财政分权遏制地方政府规模的机制同样适用于中国。从这些发现中可以得到的启示是，如果中国进一步完善省以下财政分权机制，使地方政府获得真正有效的财政收入和支出分权，建立起财权与事权互相匹配的财政体制，将能有效地遏制政府规模扩张。此外，本文发现地方政府基本回应了地方居民的公共服务需要和对外贸易带来的竞争压力和社会风险。鉴于当前中国政府的民生支出主要集中在省以下的地市县级，省以下财政分权还将有助于地方治理的改善和公共服务水平的提高。

本文运用“利维坦”理论所提出的假说，初步研究了中国省级层面财政分权等因素对政府规模扩张的影响，对其中的原因机制还缺乏更深层次的讨论，在未来的研究中进行更深的挖掘。并且经验部分未来可以深入到地级市和县区级层面，而在政府规模的测量上，还可考虑包括预算内、预算外和社保收支的“大”财政规模口径的情况，考虑政府雇员所代表的政府规模。最后，限于数据的可得性，本文在时间上只能考虑分税制以来的分权状况，而分税制改革前不同的财政体制则可能有完全不同的图景。另外如何正确测量当时的财政分权也是一个极富挑战性的问题。

## 参考文献

- 陈抗、Hillman, A.、顾清扬 (2002). 财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手. 经济学季刊, 1.
- 樊鹏、易君健 (2009). 地方分权、社会犯罪与国家强制能力增长：基于改革时期中国公安财政经费发展的实证分析. 世界经济文汇, 2.
- 纪宣明、梁新潮、王仁渠 (2004). 福建省县域财政绩效评价及相关政策建议. 福建论坛 (人文社会科学版), 4: 109 - 112.
- 李明、李慧中、苏晓馨 (2011). 财政分权、制度供给与中国农村基层政治治理. 管理世界, 2.
- 李萍、许宏才主编 (2006). 中国政府间财政关系图解. 北京：中国财政经济出版社.
- 林毅夫、刘志强 (2000). 中国的财政分权与经济增长. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 4.
- 奥尔森 (2007). 国家的兴衰：经济增长、滞胀和社会僵化. 上海：上海人民出版社.
- 世界银行 (2002). 中国省级支出考察报告. 参见：[http://siteresources.worldbank.org/EXTEAPCHINA/INCHINESE/Resources/3885741-1199439668180/PER\\_exesum-chn.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEAPCHINA/INCHINESE/Resources/3885741-1199439668180/PER_exesum-chn.pdf).
- 孙琳、潘春阳 (2009). “利维坦假说”、财政分权和地方政府规模膨胀——来自 1998—2006 年的省级证据. 财经论丛, 2.
- 孙群力 (2010). 中国地方政府规模影响因素的实证研究. 财政研究, 1.
- 塔洛克 (2010). 官僚体制的政治. 柏克、郑景胜译. 北京：商务印书馆.
- 王绍光 (2002). 中国财政转移支付的政治逻辑. 战略与管理, 3.
- 王文剑 (2010). 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. 世界经济文汇, 5.
- 吴木銮、林谧 (2010). 政府规模扩张：成因及启示. 公共管理学报, 4.
- 吴木銮、王闻 (2011). 如何解释省内财政分权：一项基于中国实证数据的研究. 经济社会体制比较, 6.
- 伍德里奇 (2010). 计量经济学导论. 北京：中国人民大学出版社.
- 张光 (2005). 规模经济与县政区划：以福建省为例的实证研究. 福建金融管理干部学院学报, 5.
- 张光、唐灿明 (2006). 规模经济与县行政区划改革：对湖南省的实证分析. 天津行政学院学报, 4.
- 张光、曾明 (2008). 规模经济和分税制对政府雇员规模的影响. 武汉大学学报 (哲学社会科学版), 1.

- 张光 (2008). 官民比省际差异原因研究. 公共行政评论, 1.
- 张光 (2009). 财政分权的省际差异、原因和影响初探. 公共行政评论, 1.
- 张光 (2011). 测量中国的财政分权. 经济社会体制比较, 6.
- 张晏、龚六堂 (2005). 分税制改革、财政分权与中国经济增长. 经济学季刊, 4.
- 中华人民共和国财政部 (2007). 中国省以下财政体制. 北京: 中国财政经济出版社.
- 中华人民共和国财政部 (2010). 关于 2009 年中央和地方预算执行情况与 2010 年中央和地方预算草案的报告.
- 中华人民共和国财政部国库司、预算司 (历年). 全国地市县财政统计资料. 北京: 中国财政经济出版社.
- 中华人民共和国国家统计局 (2009). 新中国六十年统计资料汇编. 北京: 中国统计出版社.
- 中华人民共和国国家统计局 (历年). 中国统计年鉴. 北京: 中国统计出版社.
- 中华人民共和国国务院 (1997). 中华人民共和国预算法实施条例 (中华人民共和国国务院令 186 号).
- Alesina, A. & Wacziarg, R. (1998). Openness, Country Size and Government. *Journal of Public Economics*, 69: 305 – 321.
- Besley, T. & Case, A. (1995). Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85 (1): 25 – 45.
- Brennan, G. & Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burns, J. P. (2003). Downsizing the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s. *The China Quarterly*, 175: 775 – 802.
- Chen, C. (2004). Fiscal Decentralization, Collusion and Government Size in China's Transitional Economy. *Applied Economics Letters*, 11 (11): 699 – 705.
- Courant, P. N., Gramlich, E. M. & Rubinfield, D. L. (1979). The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants or Why Money Sticks Where It Hits. In Mieskowski, P. & Oakland, W. H. Eds. *Fiscal Federalism and Grants-in-aid*. Washington, D. C.: The Urban Institute.
- Cusack, T. R., Notermans, T. & Rein, M. (1989). Political-economic Aspects of Public Employment. *European Journal of Political Research*, 17 (4): 471 – 500.
- Grossman, J. (1989). Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension. *Public Choice*, 62:

63 – 69.

- Keen, M. & Marchand, M. (1997). Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending. *Journal of Public Economics*, 66 (1): 33 – 53.
- Ma, J. (1997). *China's Economic Reform in the 1990s*. International Monetary Fund, Washington, D. C.
- Marlow, M. L. (1988). Fiscal Decentralization and Government Size. *Public Choice*, 56 (3): 259 – 269.
- Nelson, M. A. (1986). An Empirical Analysis of State and Local Tax Structure in the Context of the Leviathan Model of Government. *Public Choice*, 49: 283 – 294.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (1985). Searching for Leviathan: An Empirical Study. *American Economic Review*, 75: 748 – 757.
- Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, 57: 695 – 729.
- Rodrik, D. (1998). Why do More Open Economies Have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*, 106 (5): 997 – 1032.
- Sanz, I. & Velázquez, F. J. (2003). Does Globalization Increase Government Size? An Analysis of the Effects of Foreign Direct Investment on Total Government Expenditures and Its Components. Available on line: <https://www.uclm.org/profesorado/obajo/imagenes2/VIII%20Jornadas/pdf/1%20Ismael%20Sanz>. PDF.
- Shih, V. & Zhang, Q. (2007). Who Receive Subsidies? A Look at the County Level in Two Periods. In Shue, V. & Wong, C. Eds. *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality*. London and New York: Routledge.
- Tanzi, V. (2000). *Globalisation and the Future of Social Protection*. Working Paper No. 12, Washington: IMF.
- Tiebout, M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416 – 424.

- Tobin, D. (2005). Economic Liberalization, the Changing Role of the State and “Wagner’s Law”: China’s Development Experience Since 1978. *World Development*, 33 (5), 729 – 743.
- Wagner, A. (1883). Three Extracts on Public Finance. In Richard, A., Musgrave, R. A. & Peacock, A. L. Eds. *Classics in Theory of Public Finance*. London: MacMillan.
- Wu, A. M. & Lin, M. (2012). Determinants of Government Size: Evidence from China. *Public Choice*, 151: 255 – 270.
- Zhang, T. & Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, 67 (2): 221 – 240.
- Zou, H. & Jin, J. (2002). How does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size? *Journal of Urban Economics*, 52: 270 – 293.