

“青年学者工作坊”优秀论文选登

【编者按】为培养公共行政学研究的新生力量，并为中国公共行政学研究的学术新秀提供一个展示和交流的平台，中山大学政治与公共事务管理学院、中国公共管理研究中心、《公共行政评论》杂志联合发起并于2016年1月16-17日成功举办了首届《公共行政评论》杂志青年学者工作坊。此次盛会得到了学界诸同仁的鼎力支持，共收到了来自海内外30多所高校110多篇投稿。经过严格、规范的遴选，最终选出了10篇优秀论文，并邀请相关资深学者、期刊编辑与这些优秀论文的作者参与了此次盛会。为展示此一盛会所取得的成绩，本刊特开辟此栏目选登部分优秀论文，以飨读者！

次国家财政结构与地方治理：一项实证研究

游宇 张光 庄玉乙*

【摘要】 论文讨论了纵向的地方财政支出分权与横向的公共支出结构导向对地方政府治理绩效的影响。基于治理与善治、财政联邦主义与功能性联邦主义等理论视角，我们建构了地方治理绩效、省以下财政分权与地方公共支出的发展性与再分配支出导向，进而利用1997—2009年的分省数据进行了实证分析。研究发现：省以下支出分权水平可以显著地促进地方治理绩效，且这种促进作用更多地体现在县级而非市级支出分权；由于公众需求、腐败寻租等因素，发展性支出比重在很大程度上侵蚀了地方治理绩效，而再分配支出与之截然相反；因为“软预算约束”等问题，地方净转移支付收入在多数情况下也会显著恶化政府治理绩效；此外，政府治理绩效往往伴随着工业化、城镇化等现代化进程，并具有较强的时间序列稳定性特征。基于上述中国正反两面的经验，我们就如何改善政府财政职能与转移支付体系提出了相关政策建议。

【关键词】 地方治理 财政分权 财政支出导向 财政联邦主义 功能性联邦主义

【中图分类号】 D630

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486(2016)05-0085-26

一、导言

在中国大转型背景下，关于如何改善地方治理的探讨，往往与市场化改革过程和地方政府主体紧密相关。就前者而言，中国市场体系的发育过程，不仅意味着社会资源配置方式的变革、社会生活秩序和公众价值观念的改变，同时

* 游宇，西南财经大学公共管理学院，助理教授；张光，厦门大学公共事务学院，教授；中山大学中国公共管理研究中心，兼职研究员；庄玉乙，厦门大学公共事务学院，助理教授。本文曾提交首届《公共行政评论》杂志青年学者工作坊、香港中文大学第十二届国际研究生“当代中国”研讨班讨论，相关内容也在重庆大学首届“文字斋研究生论坛”作为主题发言进行讨论，感谢敬义嘉、朱春奎、吴木奎、李振等与会同仁的评论与建议。同时，感谢牛美丽老师为本文提出的修改思路与具体建议。

更意味着地方公共事务治理模式的变迁；换言之，市场化的改革既为地方治理模式变革创造了重要的社会基础条件，同时也给这种变革探索建构了相当大的内部与外部压力（何显明，2005）。就后者来看，由于政府在我国各层面和各领域的社会生活中仍扮演着实质性的决定作用，地方治理的核心在于政府主体如何处理其与市场和社会主体的关系。因此，在市场化变革的大背景之下，地方治理的改善则意味着治理结构的多中心化、治理主体的多元化与去政治化，以及地方政府公共服务的改善、政策回应性的持续强化与政府行为的法治化和规范化（郑志龙，2009；何显明，2005）。这表明，就本研究而言，在因果链条的原因一端，我们需要关注政府行为的基本政策导向与公共服务投入；在结果一端，对地方治理水平的测量则应该包含上述市场化变革大背景下的“应然”特征，即去政府化的治理。

财政行为是国家行为的最好表征。从政府的工具箱来看，财政支出是其掌握的重要资源。其怎么花、花在什么地方、如何在不同政府层级间分配，理应对治理水平有明显的作用。本文的目的在于，探讨地方政府纵向的财政分权与横向的支出导向是如何影响地方治理水平的。

就政府间财政分权而言，财政联邦制文献为地方财政分权提供了学理上的辩护，即不同性质、类别的财税收入与支出应该在不同层级政府之间合理分配以求效率最高，并为次中央政府提供合适的激励（Musgrave，1959；Oates，1972；Stigler，1957；Tresch，1981）。换言之，财政联邦主义所要解决的是各级政府间财政资源的纵向分配问题（Oates，1999）。而就公共支出的功能导向而言，功能性联邦主义等研究认为政府有两个主要目标：发展与再分配（Barro，1990；Keen & Marchand，1997；Peterson，1995）；而且，通常中央或联邦负责再分配事务、地方专注于经济发展（Peterson，1995）。

就财政制度的纵向结构来看，中国则是一种事实上的财政联邦制。分税制以来，在等级鲜明的五级政府中，中国诸多经济发展与公共服务事务主要是由地方政府贯彻执行的：超过70%的公共支出发生在地方；其中55%以上的支出是在市县以下（黄佩华，2003）。^①同时，由于诸多再分配事务远未实现中央统筹，中国的次中央政府既是各地区经济发展事务的主导者，同时还是再分配支出项目的主要承担者。

在此情况下，地方政府的行为可能出现扭曲，当政者完全有可能去激励那

^① 时至今日，根据最新的《中国统计年鉴》，地方支出占全国总支出的比重已经高达85%。

些个体利益最大化、而非社会利益最大化的行为（Qian & Weingast, 1997）。有研究也表明，在现有分权体制下，我国地方政府重投资、重增长而轻服务的扭曲性财政支出结构问题已经表现得十分明显（陈抗等，2002；方红生、张军，2009；傅勇，2010；傅勇、张晏，2007；王永钦等，2007）。而且，财政分权也可使得那些应当由中央承担却实际由地方承担的职责大打折扣（彭浩然等，2013）。这些研究都提醒我们：虽然传统的财政分权理论认为，相对于中央政府，地方政府更具信息优势，并有利于公共品的供给与地方治理的改善（Oates, 1972, 1999），但具体到政治集权与经济分权的中国，财政分权下的扭曲性支出结构却可能会恶化中国的政府治理绩效。这也提醒我们，就地方治理来看，我们需要兼顾纵向的财政分权与横向的支出导向。

因此，基于上述分析与相关研究，本文试图回答：就省际而言，财政资源在地方纵向各级政府间的配置以及地方政府不同导向的财政支出比重，是促进还是恶化了地方政府治理绩效，其具体机制是什么？通过实证分析，本文发现，省以下支出分权水平可以显著地提高地方治理绩效，且这种促进作用更多地体现在县级而非市级层面；由于公众需求、腐败寻租等因素，发展性支出比重在很大程度上侵蚀了地方治理绩效，而再分配支出与之截然相反；因为“软预算约束”等问题，地方人均净转移支付收入也在多数情况下会显著恶化政府治理绩效。这些发现无疑具有重要的理论与政策意义。

本文组织如下：除导论外，第二部分在纵向的财政分权与横向的发展型地方政府视角下进行文献回顾，并提出本文研究假设；第三部分将阐述本文的核心变量、数据来源，以及基于数据特征所选取的计量方法；第四部分汇报实证结果并进行相关讨论；最后一部分为结论与政策建议。

二、地方财政结构与治理：文献回顾与研究假设

在讨论地方财政结构与治理的关系之前，我们首先要理清治理的内涵。治理研究领域的主要学者通常认为，治理主要指公权力领域与市场、社会主体的持续互动，即其是一种动态的体现，是去政府化的统治（Rosenau, 1992, 1995；Rhodes, 1997）。善治的实现，实际上是国家的权力向非国家维度的回归，其过程则是一个还政于“非政”的过程（Stoker, 1998；俞可平，2000，2001）。

虽然从词源来看，治理（Governance）与政府（Government）或统治（Governing）具有天然的联系，然而，其主要意涵却是持续性的去政府化或去管制化的过程，

是政府与各类市场主体（如企业、行业协会等）和社会主体（如 NGO、教会组织等）之间良性的互动。就中国而言，其实质在于，政府逐渐从计划经济时代的“大包大揽”和“消灭社会”向真正意义的现代国家转变，包括向社会放权，减少干预且重视市场规律的作用，在弱化了其经济职能和社会职能的同时，强化其行政管理职能（俞可平，2000：336 - 338）。具体而言，从治理的方式来看，其主要指向一种无政府的统治（Governing without Government）（Rhodes，1997），是政府与市场和社会上的其他治理主体持续互动与相互依赖的过程。换言之，“当政治（行政管理系统）的能力已经达到了效益递减的临界点或者说非常接近这一界限，在这种情况下，管理系统应试图减少管理需要或转移这种需要”（库伊曼，2000：218）。

从历史来看，计划经济时代末期的中国正是处于上述临界点，而改革开放以来的分权与放权则为整体性的地方治理改善打下了基础。同时，在迈向市场经济的同时，“大政府”的基本属性并未发生实质性改变。从财政职能而言，重基建投资、轻再分配项目的扭曲性支出结构这一“实然”层面，与本文所理解的治理的“应然”层面相互抵触。在此基础上，接下来我们具体探讨本文的核心假设，而第三部分关于治理的测量也正是在上述治理内涵下展开。

（一）地方纵向财政分权与治理

改革开放以来，由国家向社会分权、由中央向地方分权以及提供各种激励等政策，在很大程度上释放了地方和社会要素的活力，并培养、挖掘了潜在的资源要素，为持续的经济增长与总体的治理改善提供了制度基础（张军、周黎安，2008；张晏、龚六堂，2005）。然而，由于监督机制等相关制度的缺失或缺位，中国式分权也存在极大的问题，如重复建设、资源浪费、公共物品提供不足、腐败频发以及“逐底竞争”（Race to the Bottom）等（傅勇，2010；吴一平，2008；王永钦等，2007）。这些研究总体表明：分权是必要的，但如何分权从而达到“善治”却是亟需探讨的。

就财税制度改革而言，中国的基本特征便是尝试各种中央与地方的“分权”设置（比如1980—1993年），并在1990年代初期通过分税制改革将其制度化。然而，这一改革在很大程度上仅以单一制度设置固化了“央—省”间的财税关系。正如世界银行报告（黄佩华，2003：2）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。……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。”经济合作与发展组织（OECD，2006）的报告也表明，如果采用增值税在

省级、地市、县之间分享的比率来近似代理各省份以下政府财政分权情况，那么各省份差别巨大。这种嵌套似的财税安排也使得国家权力与治理表现出“碎片化”的倾向（燕继荣，2015）。

整体而言，分税制改革在财权与事权上的力度是极不对称的。在收入分享方面，中央与地方在1993年大致呈现出“二八开”，地方占据了绝对大头；1994年之后，中央相对于地方财政收入比重比以前显著增加，大致为“五五开”。而在支出端，由图1可知，各地区1993年与之后的支出结构变化不大；从中我们可以更好地理解分税制之后财权上移、事责不变或下放的基本局面。分税制后，平均而言，发生在县乡一级的财政支出占地方支出的五成左右，地市级大致相当于其一半。由于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和县级中，所以考察省以下财政支出分权情况可以充分了解公共财政和公共服务下沉于基层的水平。基于此，有研究（李明等，2011）利用县本级一般预算收入（支出）占省份收支之比来代理各地区财政分权情况，考察了财政分权对于中国农村基层治理的影响，其结果发现，财政分权有助于提高中国农村基层政治治理水平。还有研究（庄玉乙、张光，2012）发现省以下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。整体而言，上述少数的利用这一分权指标的研究表明，财政资源越往省以下下沉，则很可能改善基层公共服务项目并控制地方政府规模，即越有可能产生正向的治理绩效。换言之，财政支出越是集中于省以下而非省本级政府，其治理绩效会越好。这也符合传统财政联邦制理论假设。基于此，本文的假设如下：

假设1：总体而言，省以下（即地级与县级）财政支出分权程度越高，则地方政府治理绩效越好。

然而，故事到此还远未结束。由于市级财政与县级财政支出导向差异较大，它们对于政府治理的影响可能完全不同。分税制后，土地财政收入成为地市级重要的收入来源，市级财政支出的主要目标也并非科教文卫与支农建设等支出，而在于庞大的城区建设与基础设施投资（刘佳等，2012），即市级财政带有更为强烈的基建与生产性导向。更为重要的是，带有“政企合谋”性质的土地出让（张莉等，2013）与强烈的基建型支出导向，在一定程度上并不利于培育健全有序的市场经济环境，也影响了地市内其他县市的均衡发展。因此，这使得地市级财政分权很可能有损政府治理。县级财政虽然也一定程度上依赖土地财政并带有一定的生产性支出导向，但受到支出责任与财力困境的制约，不得不将相当部分的支出偏向教育、医疗及农林水事业等方面。同时，分税制后，县级财

政收入越来越依赖乡镇集体企业、地区商业以及工业园区等（赵阳、周飞舟，2000），为了更多地获得非国有经济带来的税收，县级政府在培育市场发展方面存在着较大激励。此外，经合组织的研究报告（OECD，2006：62）也显示，再分配政策在省以下的基层政府（县级）得到了更为严格的执行。这些因素总体上使得县级支出分权更有可能促进以市场化为导向的地方治理。因此，本文的另外一个推论如下：

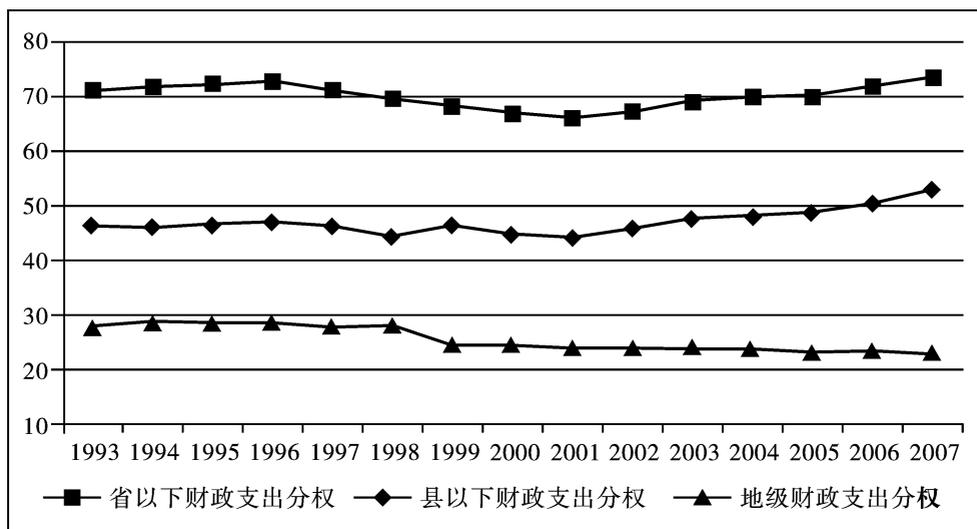


图1 省以下与市级、县级财政支出分权

注：省以下财政支出分权未包含西藏，地市级与县级财政分权计算未包含西藏与直辖市。
资料来源：财政部国库司、预算司（历年）。

推论1：县级财政支出分权越高，则地方政府治理绩效则越好；而市级财政分权则与之相反。

（二）地方横向支出结构与治理

就公共支出的功能导向而言，功能性联邦主义等研究认为政府有两个主要目标——发展与再分配（Barro，1990；Keen & Marchand，1997；Peterson，1995）。由于不同政府层级在职责划分与供给能力上的差异，相应的政府层级需有不同的支出重点以实现高效与善治。

自从分税制以来，中央宏观的制度设计也试图形成这样一种格局，即“中央—省—省以下”基本形成“统筹型政府—管理型政府—生产与服务型政府”的局面（见表1）。但在具体的财政支出上，却没有完全遵从功能性联邦主义的要

求。一个主要特征便是，许多应当由中央或省级承担的支出责任，如社会保障、医疗保障等，主要落在了地市与县级上。这便可能产生一种后果，即地方提供这些公共物品的自主度直接取决于地方政府的财政能力与执政目标，富裕地区相对自由发展空间更多，欠发达地区则惟上级政府马首是瞻（Shah, 2006）。

表1 政府层级与财政支出职能

政府层级与 核心属性	主要职责	目标偏好
中央：统筹型 政府	设计财政、货币等政策工具，建构复杂的转移支付体系以弥补地方财力缺口与公共服务均等化等，并承担国防、外交等部分公共支出	确保政治合法性与宏观经济稳定，兼顾公平与效率、再生产与民生。
省：管理型 政府	除承担部分公共支出外，贯彻中央政策目标，设计省以下收入分享方法与支出职责。	在确保地区政治经济稳定前提下，以发展经济为第一要务，兼顾省内公平与公共服务均等化。
省以下：生产 与服务型政府	承担上级分配和本身属于它们的支出责任（包括教育、公共医疗、卫生与社会福利等），既要大力发展经济又要兼顾社会福利与社会服务	在官员晋升激励下，财政收益与经济增长最大化逐渐成为支配地方政府行为的主导逻辑，导致了政府选择性履行职能，逐渐形成地方发展型政府

资料来源：作者整理，并部分参考（OECD, 2006；郁建兴、高翔，2012）。

如果我们将政府公共支出简要划分为两大类——发展型支出与再分配支出^①，那么次中央政府的支出偏好则表现的十分明显。从图2可知，自分税制改革以来，在地方政府财政支出结构中，发展性支出始终占据着绝对的规模优势（占总支出的60%以上），其规模要远远高于再分配性支出（其占总支出比重在20%以下）。中国地市政府强烈“城市企业主义”倾向的主要表现便是支出结构的城市基建偏好（王磊等，2012），这与学者们所论的“地方发展型政府”或“发展型地方主义”特征（彭勃，2009；吴国光、郑永年，1995；游宇，2012，2014；郁建兴、高翔，2012）也是吻合的。

治理的本质特征便在于公权力领域与市场、社会主体的持续互动，并力求在三者之间达成相互制衡的局面。由于地方政府过分强调通过公共投资来驱动

^① 其具体操作化，详见下一部分。

经济，从而在一定程度上挤压了市场主体尤其是民营企业的资本投入和收益；而对于再分配支出的相对忽视，则在很大程度上放任了社会贫富差距与城乡收入差距的扩大。这两方面均会不同程度地恶化地方治理。而新近的研究（游宇、张光，2015）则进一步表明，发展与再分配之间严重失衡的支出结构已经显著影响公众对于政治机构的信任度。这表明，地方政府的的生产性支出导向已经难以获取公共的信任，并很可能弱化政府治理绩效。因此，我们预期：

假设2：地方的发展性支出越高，其地方治理水平则越差；而再分配支出则正好相反。

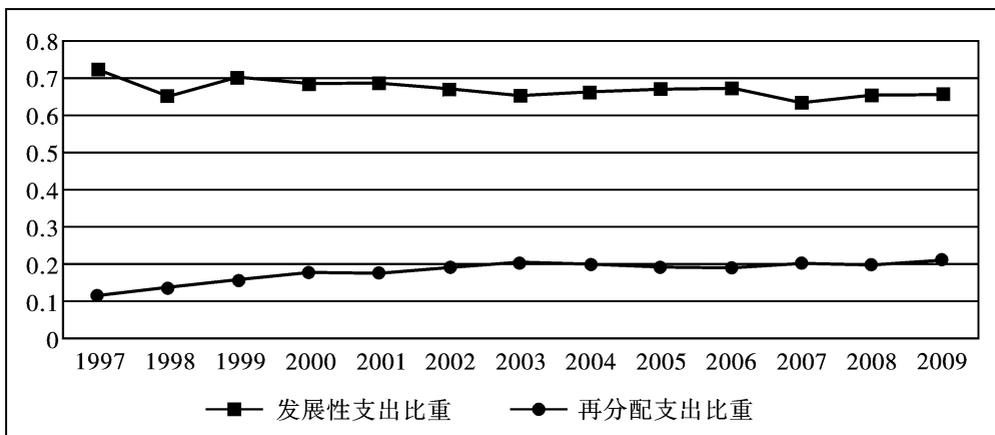


图2 发展性与再分配支出比重（1997—2009）

资料来源：国家统计局（历年）、财政部预算司（1998，1999—2008，2011a，2011b）。

分税制时代以来的另外一个主要特征是中央对地方的纷繁复杂的财政转移支付体系。其主要目的在于通过各类转移支付弥补地区财政缺口，以实现社会发展与基本公共服务均等化等目标。然而，其效果却事与愿违。首先，就财政职能而言，地方政府天然地不具有承担再分配支出责任的动力和能力（Peterson，1995），诸多本应该由中央政府统筹的职能（如社保等）事权下移给地方政府，使得转移支付的效率与效果均大打折扣。其次，中央财政转移支付制度的目标原则不够明确，受传统财政体制遗留因素与政治考量（如重点照顾老少边穷地区等）的影响较大，分配公式的合理性、透明性和规范性还不够，使得其资金配置未能兼顾公平与效率（郭庆旺、贾俊雪，2008；王绍光，2002）。再有，中央政府对基层地方政府的转移支付，是通过省级、地市级、县级、乡镇级政府层层传递的。在这一过程中，中央政府的转移支付可能被各级政府截留、分拨，从而造成一省获得转移支付比重越高、其省以下财政分权程

度越低的局面，即获取中央更多的转移支付反而使得下沉到省以下的财政支出资源更少（Wu & Wang, 2013）。换言之，在晋升激励与监管相对不完善的情况下，转移支付很有可能被挪作它用（如经济发展事务）（吴木銓，2009）。因此，世界银行专家沙安文（Anwar Shah）（Shah, 2007: 18）甚至将中国的转移支付制度划分为自找麻烦型（Asking - for - More - Trouble），即这类转移支付是为了弥补地方政府财政收支缺口，却在此过程中可能带来越来越多的赤字。虽然本文并不直接考察中央转移支付对于地方治理的影响，而是将其作为控制变量，但我们也预期：

假设3：地方所接收到的中央转移支付比重越高，其地方治理绩效则越差。

总体观之，在分税制以来的行政发包、财政分权、晋升激励等制度下，地方政府承担的再生产与社会福利职能受到了侵蚀，更多的体现出地方政府的发展性特征。而中央以促进社会发展与公共服务均等目标的大规模转移支付则由于种种设计与监管缺陷，并未达到预期目标。

三、变量、数据与方法

（一）测量中国的地方治理

在这一部分，我们将集中阐述相关变量的数据来源与操作化，以及基于数据特征所选择的计量估计方法。首先，在操作层面上，关于中国的地方治理绩效的研究，现有文献基本上是在探讨如何建构指标体系（比如：陈昌盛、蔡跃洲，2007；范柏乃、朱华，2005；倪星，2007；杨宏山，2012；郑志龙，2009），较少研究将其作为一个变量进行实证探讨。同时，在操作化地方政府治理绩效时，如果将其看作成是一种“产出”与“绩效”，或兼顾政治和行政过程中的投入与过程阶段的价值取向（马得勇、张蕾，2008），那么地方治理绩效很可能大而繁杂、无所不包。

因此，我们应当在治理的多元互动基础上理解其内涵。第一，我们应该剔除掉那些属于各地资源禀赋的要素，如人口、区位等。第二，我们主要关注政府治理绩效，因此投入与过程要素也非本文的焦点，当然，除非这种投入本身也是衡量绩效的一部分。第三，相对于产出，我们更应该关注“影响”，因此，类似于地方生产总值、工业企业利润等要素也不是重点所在。第四，地方治理往往是动态的，在测量时间段内最好可以反应一些重大的政策变迁，如相关的财政、税收政策等。

基于以上几点以及稳健性考虑，本文使用樊纲等（2011）的地区市场化指数的相关部分、以两种方式来操作化政府治理绩效，这一操作化在很大程度上符合上述要求（见表2）：

表2 地方治理绩效的指标构成

1. 政府与市场	
1a 市场分配经济资源比重	各地政府财政预算支出在当地 GDP 中所占比重（负向）
1b 减轻农民税费负担	抽样调查数据：各地农户税费上缴占家庭纯收入的平均比例
1c 减少政府对企业干预	抽样调查数据：企业主要管理者花在与政府部门和人员打交道的的时间占其工作时间比重
1d 减少企业税外负担	抽样调查数据：企业税外负担（收费、摊派等）占销售收入的比例
1e 缩小政府规模	国家机关、政党机关和社会团体年底职工人数占本省总人口的比例（负向）
2. 非国有经济发展	
2a 占工业总产值中比重	非国有经济在工业总产值中的比重
2b 固定资产投资比重	非国有经济在全社会固定资产投资中所占比重
2c 占城镇总就业人数比重	非国有经济就业人数占城镇总就业人数的比例
5. 中介组织发育和法律（政府与社会）	
5a 市场中介组织的发育	
5a1 律师人数与当地人口的比例	律师人数/当地人口
5a2 会计师人数与当地人口的比例	会计师人数/当地人口
5b 对生产者合法权益的保护	经济案件受案数与 GDP 的比例（负向）
5c 知识产权保护	
5c1 专利申请受理情况	三种专利申请受理数量/科技人员数
5c2 专利申请批准情况	三种专利申请批准数量/科技人员数
5d 消费者权益保护	消费者协会收到的消费者投诉案件数与 GDP 的比例（负向）

资料来源：樊纲等（2011）。

首先，这一套数据基本包含了政府处理其与市场和社会主体关系的指标（比如“企业主要管理者花在与政府部门和人员打交道的的时间占其工作时间比重；企业税外负担（收费、摊派等）占销售收入的比例；消费者投诉案件等），以及重要专业群体（律师、会计等）的增减。

其次，“缩小政府规模”（官民比）和第二部分“非国有企业发展”等指标，直接或间接包含了对于政府规模扩张倾向（Niskanen, 1974；尼斯坎南, 2004）与软预算约束问题（政府对于国有企业不计成本的补贴等）（Kornai, 1986）的考量。

第三，我们希望可以在观察时段中，观测到一些重大政策的变迁。比如，在该数据的覆盖范围内，废除农业税（2002年开始试点、之后逐渐铺开、2006起年全面废除）不仅通过统一村镇功能促进了地方基层治理（Chen, 2014），更为直接地是，“变向”增加了农民收入（周黎安、陈烨, 2005）。而该数据中的“各地农户税费上缴占家庭纯收入的平均比例”则可以在一定程度上体现该政策效应。同时，这套数据覆盖了较长时段（1997—2009），为我们动态观察地方治理提供了基础。

最后，现有实证研究使用类似方式来测量地方治理，也为我们提供了支持性证据。在现有文献中，除相关研究（雷光勇、王文, 2014）直接运用该数据测量地方治理以探讨地方治理对商业银行经营业绩的影响外，马光荣和李力行（2012）在探讨地方政府（县级）对企业所得税逃税的影响时，利用了“企业与政府打交道的的时间”以及“每个县企业旅行/娱乐支出占销售额的比重”来测量地方治理；吴一平和王健（2015）在研究转型国家的政治网络对创业的影响时，探讨了“制度环境”的调节作用，而制度环境实质测量的就是政府如何减少对于市场的干预。综合来看，这些研究在测量地方治理或国家治理环境时，其核心均在测量政府如何处理其与市场和社会主体的关系。

基于稳健性与中国现实国情的考虑，本文以两种方式来操作化地方治理绩效：第一种操作化选取其指数的第一方面（政府与市场）和第五方面（政府与社会）以简单加权平均来测度地方政府治理水平。其中，第一方面指标中已经包含了“缩小政府规模”。因此，这一操作化兼顾了政府与市场、社会及政府自身的关系。如前所述，考虑到我国国企日益严重的利益集团化倾向及软预算约束等问题，在第二种操作化中，除了樊纲指数中的第一与第五方面外，我们还加入了其第二方面，即“非国有经济发展”，并作加权处理（具体权重见表2）。整体来看，第二种测量方式会比第一种偏低，但趋势基本一致（见图3）。

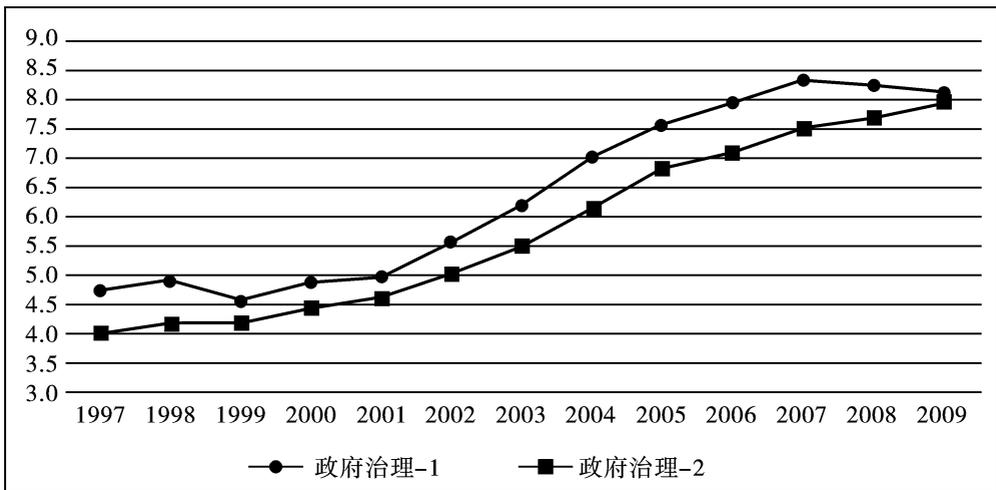


图3 政府治理绩效（1997—2009）

注：政府治理-1为樊纲指数的第一和第五方面的简单加权平均，政府治理-2则为第一、第二与第五等三个部分的加权平均。其中，西藏1997—2000年的相关数据缺失。

资料来源：据樊纲等（2011）的相关数据整理而成。

（二）自变量及相关控制变量

本文主要关注的自变量是各地区财政资源在不同层级政府间的纵向分配与各类财政的横向支出结构。对于财政分权地区差异的操作化，自从张涛与邹恒甫（Zhang & Zou, 1998）的研究发表以来，多数研究（Jin & Zou, 2005；乔宝云等，2005；张晏、龚六堂，2005；周业安、章泉，2008）都以地方（人均）财政收支占全国或中央（人均）财政收支比重的变量。但这一测量方式很大程度上反映的是人均地方预算内收支在各省之间的差异，而这主要与各省之间的经济发展水平（用人均GDP测量）紧密相关（张光，2011）。并且，我们主要关注各地区对于事权（财政支出）的划分，而省级政府处于一省政府间关系的金字塔尖，并有权决定它与下级政府的财政分配关系。而且，如前所述，各省内部巨大的财政资源分配差异正是本文所考察的解释变量，因此，本文以省以下各级财政支出之和占全省财政支出的比重来衡量财政资源的纵向分配。由图4可知，在1997到2009年间包含西藏的情况下，省以下财政支出占全省支出的平均比重都在67%以上，最高达到75%（2009年），且总体来看各省之间的差异比较稳定。

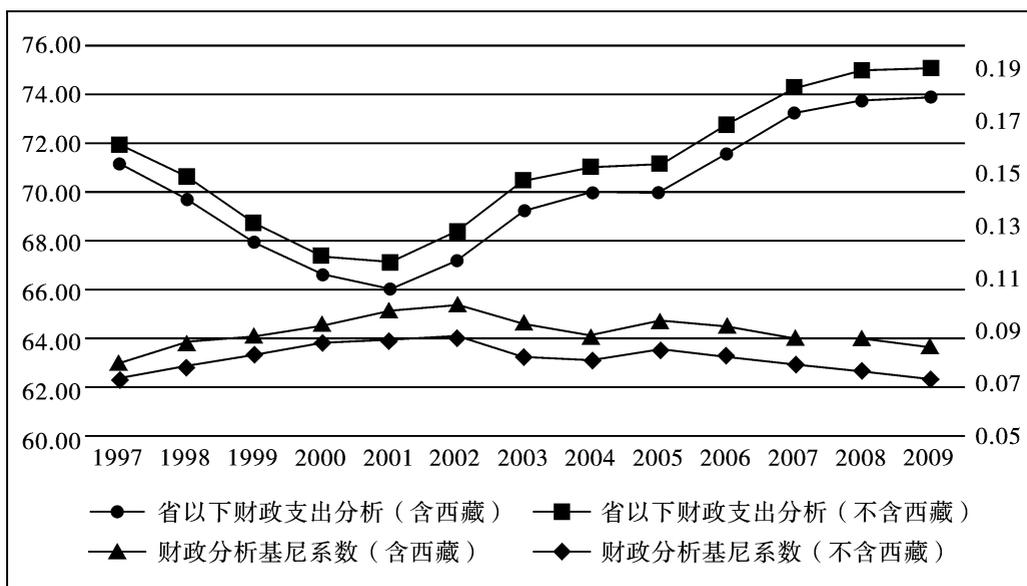


图4 省以下财政支出分权（1997—2009）

注：基尼系数根据 Wessa (2015) 计算。

资料来源：财政部国库司、预算司（历年）。

就各地区的横向财政支出结构而言，按照彼得森（Paul E. Peterson）（Peterson, 1995）对中国的相关研究（孔卫拿、张光，2013），我们将地方政府预算内支出结构分为发展性支出与再分配支出两大类：在1997—2006年的统计口径下，在剔除“国防”“外交”与“债务利息”三项支出后，再分配支出主要为“抚恤和社会福利救济费”“行政事业单位离退休经费”“社会保障补助支出”和“医疗卫生支出”，“行政管理费”和“税务等其他部门事业费”属于政权运转支出，再分配与政权运转支出之外的所有其他支出项目汇总为发展性支出；2007年及之后，再分配支出主要包括“社会保障和就业支出”和“医疗卫生支出”，政权运转支出则指“一般公共服务支出”，而再分配与政权运转支出之外的所有其他支出项目汇总为发展性支出。此外，有一项“其他支出”，其在很大程度上可以划分为两类，一类是带有再分配性质的支出，如“住房改革支出”，除此之外的其他支出可以认为主要用于地方经济发展。

在控制变量方面，我们需要考虑的是各地区接受中央转移支付情况以及一系列经济发展的结构性特征。基于此，我们将各地区的人均净转移支付收入、人均GDP、产业结构、城镇化水平以及人口密度等因素列为控制变量（见表3）。

表3 变量与操作化

变量	操作化
因变量	
GI_1 (治理指数1)	指标1 + 指标5 简单平均
GI_2 (治理指数2)	指标1 + 指标2 + 指标5 加权平均 (0.4/0.2/0.4)
自变量	
省以下支出分权	省以下各级财政支出/全省财政支出
市级支出分权	市级财政支出/全省财政支出
县级支出分权	县级财政支出/全省财政支出
发展型支出比重	发展型支出/全省财政支出
再分配支出比重	再分配型支出/全省财政支出
控制变量	
ln 人均 GDP	地方生产总值/常住人口, 取自然对数
ln 人均净转移支付收入	(中央补助收入 - 上解中央支出) / 常住人口, 取自然对数
非农产业比重	第二产业比重 + 第三产业比重
城镇化率	非农人口占总人口比重
ln 人口密度	常住人口/陆地面积, 取自然对数

注：在计算时，由于樊纲市场化指数是按照2001年相关价格为基数进行调整，所以相关变量也经过2001年不变价调整，且西藏数据在部分年份缺失。

资料来源：作者自制。

（三）分析层次与估计方法

本研究选取省为分析单位。这主要是因为，无论自1980年代初期实施的“分灶吃饭”的财政包干制还是较为制度化的“分税制”，其形塑的更多是中央与省之间的财政关系，而省以下的财政制度与财政结构则在各地区呈现出较大的差异（张光，2009），这也为我们考察这些差异及其影响提供了天然的“试验场”。此外，在数据来源方面，《中国地市县财政统计资料》《地方财政统计资料》等相关数据使我们能够准确把握各省的纵向和横向财政支出结构。樊纲等（2011）则为我们提供了足够长的（1997—2009）且可以合理操作化政府治理绩效的数据。

在估计方法选择上，由于各地方政府治理绩效存在明显的时间序列相关性，我们将因变量的一阶滞后项也作为解释变量，同时考虑到差分广义矩估计（DIF - GMM）易受有限样本偏误（Finite - Ample Bias）局限（Arellano & Bover, 1995; Blundell & Bond, 1998），我们选取系统广义估计（SYS - GMM）；经过一阶自相关检验后，主要使用系统广义矩估计的两步估计（Two - Step）。在实

证分析中，系统广义矩估计需要满足了一系列统计检验，包括误差项的一阶差分在一阶序列相关上显著、且在二阶序列相关上不显著（Bond，2002），即AR（1）显著而AR（2）不显著；并符合过度识别检验，即要求模型的工具变量外生性条件得到满足。表3与表4的模型均符合上述统计检验。接下来，我们就具体的计量结果进行相关分析与讨论。

四、实证结果与分析

我们的实证结果主要包括两个方面，即纵向的政府间支出分权与横向的政府支出结构分别如何影响政府治理绩效（分别见表4与表5）。其中，我们均分别以两种方式（GI_1和GI_2）测量政府治理绩效，以观察政府财政支出结构对于其影响。如上所述，这主要是因为，我们一方面想观察政府支出结构对于非国有经济发展的潜在影响，另一方面也可作稳健性检验。

首先，我们讨论财政支出分权对于政府治理的影响。就省以下财政支出分权而言，无论我们是否考虑西藏（模型1-4），如前文所预期的，利用省以下财政支出规模占全省财政支出规模比重进行衡量的财政分权对政府治理绩效的大小均起到显著影响。这说明，将财政支出下沉到省以下的水平越高，其政府治理水平越高，这与本文的假设1相吻合。为了进一步分析，我们还分别考察了市级支出分权与县级支出分权（均不包含西藏与直辖市）对于政府治理的影响。结果显示，市级支出分权在一定情况下侵蚀了政府治理，而县级支出分权则可以显著地促进包含非国有经济发展指标的政府治理。如前所述，市级政府更为强烈的生产与基建财政特征、更大寻租与腐败空间等因素在很大程度上恶化了市场环境，使得地市级财政分权很可能有损政府治理，或者至少难以产生正向的拉动作用。而县级政府则由于承担了较多的非生产性与农业支出责任，并更关注个体市场发展带来的财政收入，同时也更为严格执行上级政府的再分配政策，这些因素使得县级支出分权更有可能促进地方治理绩效。这也与相关研究（李明等，2011）的结果类似。

控制变量的总体结果则基本说明了政府治理绩效往往伴随着现代化程度的深入而改进。非农产业与城镇化比重均表现出与政府治理绩效显著且稳健的边际相关性。在不考虑西藏或直辖市的情况下，经济发展水平（人均GDP）在某些情况下表现出与政府绩效的正相关性，人均净转移支付收入也在一定背景下表现出对政府治理的负作用，但均不稳健。当然，政府治理绩效在时间序列上表现出较强的稳定性。

表 4 省以下财政分权与政府治理 (1997—2009)

	(1) 全样本 GL_1	(2) 全样本 GL_2	(3) 不含西藏 GL_1	(4) 不含西藏 GL_2	(5) 不含西藏 与直辖市 GL_1	(6) 不含西藏 与直辖市 GL_2	(7) 不含西藏 与直辖市 GL_1	(8) 不含西藏 与直辖市 GL_2
GL_1	0.938*** (50.44)		0.877*** (64.62)		0.801*** (24.32)		0.829*** (24.52)	
GL_2		0.948*** (30.49)		0.911*** (30.05)		0.765*** (21.16)		0.789*** (20.89)
省以下支出分权	1.835*** (4.00)	2.898*** (3.28)	0.911*** (3.13)	2.135*** (4.08)				
地市级支出分权					-1.973* (-1.65)	-1.005 (-0.92)		
县级支出分权							1.021 (0.99)	2.713** (2.48)
人均 GDP	-0.232** (-2.15)	-0.515*** (-4.15)	0.231*** (3.10)	-0.114 (-0.75)	0.552** (2.22)	-0.0176 (-0.07)	0.275 (0.97)	-0.234 (-0.88)
人均净转移支付收入	-0.166** (-2.14)	-0.109** (-2.43)	-0.108* (-1.71)	-0.0868 (-1.12)	-0.178 (-1.29)	-0.285*** (-3.59)	-0.0302 (-0.21)	-0.125 (-0.85)

(续上表)

	(1) 全样本 GL_1	(2) 全样本 GL_2	(3) 不含西藏 GL_1	(4) 不含西藏 GL_2	(5) 不含西藏 与直辖市 GL_1	(6) 不含西藏 与直辖市 GL_2	(7) 不含西藏 与直辖市 GL_1	(8) 不含西藏 与直辖市 GL_2
非农产业	0.168 (0.10)	5.430*** (4.50)	4.173*** (3.97)	5.899*** (3.89)	6.008*** (2.99)	4.631** (2.20)	4.826** (2.33)	3.959** (1.98)
城镇化	2.848*** (4.75)	3.610*** (8.67)	1.722*** (2.83)	3.731*** (4.52)	3.158*** (4.59)	5.454*** (4.80)	3.500*** (3.72)	6.220*** (6.93)
人口密度	0.273*** (4.07)	-0.0136 (-0.27)	-0.0703 (-0.35)	-0.301** (-2.17)	0.0726 (0.34)	-0.0934 (-0.36)	-0.0317 (-0.12)	0.129 (0.66)
常数	-2.056 (-1.59)	-2.996** (-2.06)	-4.822*** (-4.66)	-3.614*** (-3.22)	-5.717*** (-4.11)	-6.703*** (-3.25)	-4.358* (-1.88)	-5.743*** (-3.20)
N	369	365	360	358	312	310	312	310
AR (1)	.001	.001	.001	.000	.000	.000	.000	.000
AR (2)	.622	.731	.563	.767	.549	.785	.503	.895
Sargan test	.997	.997	.998	.999	.999	.999	.999	.999

注：1. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$, 括号内是t值。2. 经过检验，不存在异方差及多重共线性问题。3. 人均GDP、人均净转移支付收入、人口密度均作对数化处理。

资料来源：作者自制。

接下来，我们讨论不同财政支出导向对于政府治理的影响。由表5可知，无论是否纳入西藏这一样本，发展性支出与再分配支出均是政府治理绩效最为重要且稳健的解释因素，它们同样都在99%的置信区间内通过统计检验，且方向分别为一负一正，这也验证了我们的假设2。其中的机制很可能是多方面的。首先，公众对政府绩效的关注逐渐从经济增长转向社会保障等再分配领域（王绍光，2008）。然而，由于官员的晋升激励与民意表达渠道相对缺失，地方政府很可能未能足量提供“正确”的公共品，其财政支出导向与公众期望在一定程度上背道而驰。其次，就宏观经济层面而言，政府发展性支出在一定程度上挤出了私人资本，或者通过投资补贴效应和风险外部化效应扭曲企业的投资行为（江飞涛、曹建海，2009），由此阻碍了市场化进程与民营经济发展，从而恶化政府治理绩效。最后，就微观层面的政府主官而言，地方政府如此热衷于发展性支出与基建投资，其一方面是该支出的经济拉动效应能为其晋升打下政绩基础（王世磊、张军，2008），另外一方面则较大的寻租与腐败空间恶化了治理环境（张军等，2007）。由此观之，腐败与发展性支出很可能形成了一种“恶性循环”，并将所谓的“地方发展型政府”逐步改变为“地方掠夺型政府”，并直接造成了国家与社会关系的紧张和冲突（吴一平，2008）。

此外，在考虑财政支出导向变量之后，地区人均净转移支付收入对于政府治理的侵蚀作用则更加明显，其至少都在0.1水平上通过显著性检验（不考虑西藏）。这与地区转移支付水平助长政府规模扩张（庄玉乙、张光，2012）、降低省以下财政支出分权从而阻碍财政资源下沉到基层（Wu & Wang, 2013）以及某些专项转移支付的失效（Lü, 2015）等研究发现是一致的。其影响机制可能表现在相互关联的两个方面。首先，由于“花别人的钱”软化了预算约束，地方政府并没有足够激励来保证该收入的使用效率；同时，由于监管等制度设计相对缺失，地方政府还可能将其挪作再生产投资之用，从而弱化中央促进社会发展与公共服务均等化等原始目标。另外有研究表明，中央针对各省的转移支付还会诱发地方政府腐败（范子英，2013）。这些发现与解释机制都在一定程度上加剧了中国“自找麻烦型”转移支付体制的负作用。模型中其他控制变量依然符合“现代化理论”逻辑，即政府治理绩效的改善往往与经济增长、工业与服务业发展与城镇化等现代化进程紧密相关。

表 5 功能性支出与政府治理 (1997—2009)

	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
	全样本	全样本	全样本	全样本	不含西藏	不含西藏	不含西藏	不含西藏
	GL_1	GL_1	GL_2	GL_2	GL_1	GL_1	GL_2	GL_2
GL_1	0.940 ^{***}	0.891 ^{***}			0.883 ^{***}	0.852 ^{***}		
一阶滞后	(55.50)	(43.56)			(53.62)	(48.23)		
GL_2			0.991 ^{***}	0.953 ^{***}			0.930 ^{***}	0.927 ^{***}
一阶滞后			(45.70)	(31.82)			(48.68)	(22.59)
发展型支出比重	-3.168 ^{***}		-3.629 ^{***}		-1.690 ^{***}		-2.502 ^{***}	
	(-10.88)		(-12.44)		(-6.32)		(-8.20)	
再分配支出比重		6.819 ^{***}		7.139 ^{***}		5.045 ^{***}		6.348 ^{***}
		(16.12)		(5.90)		(6.63)		(4.75)
人均 GDP	-0.0920	0.522 ^{***}	-0.410 ^{***}	0.300 ^{***}	0.249 ^{***}	0.673 ^{***}	-0.0146	0.507 ^{***}
	(-1.29)	(6.33)	(-3.35)	(3.03)	(3.74)	(8.06)	(-0.13)	(4.64)
人均净转移支付	0.0518	-0.320 ^{***}	0.0201	-0.426 ^{***}	-0.150 ^{***}	-0.392 ^{***}	-0.144 [*]	-0.475 ^{***}
	(0.87)	(-4.94)	(0.34)	(-6.60)	(-2.78)	(-5.88)	(-1.95)	(-6.36)
非农产业比重	2.022	-1.048	6.146 ^{***}	3.117 [*]	5.066 ^{***}	2.158	6.371 ^{***}	1.381
	(1.54)	(-0.70)	(4.41)	(1.73)	(5.69)	(1.53)	(4.13)	(0.49)

(续上表)

	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
	全样本	全样本	全样本	全样本	不含西藏	不含西藏	不含西藏	不含西藏
	GL_1	GL_1	GL_2	GL_2	GL_1	GL_1	GL_2	GL_2
城镇化率	1.866*** (4.04)	2.120*** (3.58)	2.307*** (3.87)	2.328*** (4.25)	1.407** (2.23)	1.447*** (2.64)	2.848*** (4.40)	2.874*** (4.72)
人口密度	0.352*** (4.87)	0.227*** (2.87)	0.123** (2.57)	-0.101 (-1.12)	-0.039 (-0.32)	-0.025 (-0.28)	-0.206* (-1.86)	-0.216** (-2.02)
常数	-0.919 (-1.07)	-4.100*** (-4.48)	-0.107 (-0.09)	-3.552*** (-2.58)	-3.802*** (-3.41)	-5.662*** (-5.41)	-1.717 (-1.44)	-2.960 (-1.50)
N	369	369	365	365	360	360	358	358
AR (1)	.001	.000	.001	.000	.001	.001	.000	.000
AR (2)	.199	.206	.197	.294	.299	.272	.337	.401
Sargan test	.996	.997	.997	.998	.997	.998	.998	.999

注：1. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$, 括号内是t值。2. 经过检验，不存在异方差及多重共线性问题。3. 人均GDP、人均净转移支付收入、人口密度均作对数化处理。

资料来源：作者自制。

五、结论与讨论

伴随着从计划经济体制向市场经济体制的转型，我国支出导向与财政结构均发生了深刻的转变。财政支出目标的实现程度既取决于政策制定、规划和执行的有效性，更取决于如何分配财政资金（OECD，2006），而后者则包括支出和监管功能如何在政府间进行分配，以及政府间转移支付体制如何设计。林毅夫等（Lin et al.，2006）还强调，在分析分权与地方治理时，我们应关注中国的一些特征，即中国是一个由五级政府组成的大国，处于高速的市场化转型之中，并且其核心政治规则是党管干部的党政体制。这些要素也是我们进行相关讨论的重要背景。基于此，本文考察了地方纵向的财政分权与横向的财政支出导向对于政府治理绩效的影响，前者以相应的省以下各级政府财政支出占各省财政总支出的比重来测量，后者则分为发展性支出与再分配支出两大类。本文主要发现：

首先，省以下财政支出分权将会显著促进政府治理水平，即下沉到地市和县乡的财政支出越多将带来更好的政府治理绩效。具体而言，在一定情况下，县级支出分权将有利于政府治理绩效的改善，而市级支出分权则与之相反。这很可能因为分税制后，国企与乡镇企业经营困难、财政收支缺口加剧所带来的县乡财政的困境，一方面使得县级政府在收入上更加注重培育工业园区等个别市场的发展，另一方面，在支出上下沉到县级财政资源更有可能在边际影响上促进政府治理绩效的改善。而相对于其它政府层级而言，市级政府更具城市企业主义倾向（王磊等，2012），将更多资金用于城市建设，不利于均衡的提高整个地区的总体治理水平，甚至在一定情况下会恶化政府治理。

其次，地方政府不同导向的财政支出结构则对政府治理绩效产生了截然相反的边际影响：再分配支出比重将会提升地方政府治理绩效，而发展性支出则会显著地侵蚀政府治理。这主要是因为，政府相当一部分发展性支出用于各类基础设施建设与再生产，不仅对于私人资本产生了“挤出效应”，更为腐败以及各类寻租创造了巨大的空间。显然，扭曲的财政支出结构严重妨碍了公共财政体制的建设和向公共服务型政府的转型。

此外，值得注意的是中央转移支付对于地方治理绩效改善的“失灵”。中国转移支付设计的主体目标在于弥补地方财政收支缺口，然而由于制度设计与细节监管上均不完善，从而产生了更多的“麻烦”（Shah，2007）。这主要是因为，中央各类转移支付很可能被各级政府截留、分拨，被挪作再生产或基建投

资之用，或者用于壮大本级政府规模或增加公务员收入（Wu & Wang, 2013；吴木銮，2009；You & Zhang, 2016）。这就在很大程度上“异化”了中央转移支付促进社会发展与公共服务均等化的既定政策目标，并进一步扭曲了各级政府之间的财政支出分权结构。

基于上述结论与讨论，我们认为政府的财政职能与政府间转移支付体制在诸多方面亟待改善。长远来看，首要的是改革政府间财政关系，使得政府层级与其应担事责相匹配。显然，这需要建立更加公平与高效的转移支付体系，比如明确总量转移支付的原则、计算公式以提高转移支付对地方财政努力的激励作用（乔宝云等，2006），还包括设立专门机构以加强对于转移支付资金使用的监管，以及通过法律法规等规范性设计完善省以下支出责任的划分等。此外，在政府支出导向上，在未实现中央统筹之前，地方政府应逐步提高医疗卫生、社会福利、住房改革等社会发展与再分配支出比重；更为关键的是，按功能原则改革支出核算体系，提高支出透明度，以更加明确的评估来确定用于社会、发展与战略性需求领域的支出（OECD, 2006）。总之，伴随着更加深入的现代化与市场化改革进程，为寻求善治，从中国正反两方面的经验出发，建立完善的公共财政体系需要在纵向财政分权与横向支出导向两个维度上同步进行。

参考文献

- 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.
- 财政部预算司(1998). 地方财政统计资料 1997. 北京: 新华出版社.
- 财政部预算司(1999—2008). 地方财政统计资料 1998—2007. 北京: 中国财政经济出版社.
- 财政部预算司(2011a). 地方财政统计资料 2008. 北京: 经济科学出版社.
- 财政部预算司(2011b). 地方财政统计资料 2009. 北京: 经济科学出版社.
- 陈昌盛、蔡跃洲(2007). 中国政府公共服务: 基本价值取向与综合绩效评估. 财政研究, 6: 20-24.
- 陈抗、Arye L. Hillman、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), 2(1): 111-130.
- 樊纲、王小鲁、朱恒鹏(2011). 中国市场化指数: 各省区市场化相对进程 2011 年度报告. 北京: 经济科学出版社.
- 范柏乃、朱华(2005). 我国地方政府绩效评价体系的构建和实际测度. 政治学研究, 1: 84-95.
- 范子英(2013). 转移支付、基础设施投资与腐败. 经济社会体制比较, 2: 179-192.
- 方红生、张军(2009). 中国地方政府竞争、预算软约束与扩张偏向的财政行为. 经济研究, 12: 4-16.

- 傅勇(2010). 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给. 经济研究, 8: 4-15.
- 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.
- 郭庆旺、贾俊雪(2008). 中央财政转移支付与地方公共服务提供. 世界经济, 9: 74-84.
- 国家统计局(历年). 中国统计年鉴. 北京: 中国统计出版社.
- 何显明(2005). 市场化进程中的地方治理模式变迁及其内在逻辑——基于浙江的个案研究. 中共浙江省委党校学报, 21(6): 14-22.
- 黄佩华(2003). 中国: 国家发展与地方财政. 北京: 中信出版社.
- 江飞涛、曹建海(2009). 市场失灵还是体制扭曲——重复建设形成机理研究中的争论、缺陷与新进展. 中国工业经济, 1: 53-64.
- 孔卫拿、张光(2013). 功能性联邦主义的中国形态及其代价. 公共行政评论, 5: 76-108.
- 雷光勇、王文(2014). 政府治理、风险承担与商业银行经营业绩. 金融研究, 1: 110-123.
- 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: 49-60.
- 刘佳、吴建南、马亮(2012). 地方政府官员晋升与土地财政——基于中国地市级面板数据的实证分析. 公共管理学报, 2: 11-23.
- 马得勇、张蕾(2008). 测量治理: 国外的研究及其对中国的启示. 公共管理学报, 5(4): 101-108.
- 马光荣、李力行(2012). 政府规模、地方治理与企业逃税. 世界经济, 6: 93-114.
- 倪星(2007). 地方政府绩效评估指标的设计与筛选. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2: 157-164.
- OECD(2006). 中国公共支出面临的挑战. 北京: 清华大学出版社.
- 彭勃(2009). 社会冲突困局与地方发展主义. 经济社会体制比较, 2: 132-138.
- 彭浩然、吴木奎、孟醒(2013). 中国财政分权对健康的影响. 财贸经济, 11: 33-44.
- 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.
- 乔宝云、范剑勇、彭骧鸣(2006). 政府间转移支付与地方财政努力. 管理世界, 3: 50-56.
- 威廉姆斯·A. 尼斯坎南(2004). 官僚制与公共经济学. 北京: 中国青年出版社.
- 王磊、李莹、田超(2012). 中国的城市企业主义——表现形式、制度基础与影响效应. 公共行政评论, 2: 43-66.
- 王绍光(2002). 中国财政转移支付的政治逻辑. 战略与管理, 3: 47-54.
- 王绍光(2008). 大转型: 1980年代以来中国的双向运动. 中国社会科学, 1: 129-148.
- 王世磊、张军(2008). 中国地方官员为什么要改善基础设施?——一个关于官员激励机制的模型. 经济学(季刊), 1: 383-398.
- 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭(2007). 中国的大国发展道路——论分权式改革的得失.

- 经济研究, 1: 4-16.
- 吴国光、郑永年(1995). 论中央地方关系: 中国制度转型中的一个轴心问题. 香港: 牛津大学出版社.
- 吴木銮(2009). 我国政策执行中的目标扭曲研究——对我国四次公务员工资改革的考察. 公共管理学报, 6(3): 32-39.
- 吴一平(2008). 财政分权、腐败与治理. 经济学(季刊), 2: 1045-1060.
- 吴一平、王健(2015). 制度环境、政治网络与创业: 来自转型国家的证据. 经济研究, 50(8): 45-57.
- 燕继荣(2015). 分权改革与国家治理: 中国经验分析. 学习与探索, 1: 37-41.
- 杨宏山(2012). 政府绩效评估的适用领域与目标模式. 中国人民大学学报, 4: 100-106.
- 游宇(2012). 可持续的经济大跃进? ——重庆高速增长的财政解析. 公共行政评论, 5(4): 27-51.
- 游宇(2014). 投资驱动、土地依赖与地方治理——基于中国地级市的实证研究(2003-2010). 甘肃行政学院学报, 5: 78-89.
- 游宇、张光(2015). 事与愿违: 财政支出导向与政治信任. 开放时代, 1: 138-155.
- 郁建兴、高翔(2012). 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础. 中国社会科学, 5: 95-112.
- 俞可平(2000). 中国公民社会的兴起与治理的变迁. 载俞可平主编《治理与善治》. 北京: 社会科学文献出版社.
- 俞可平(2001). 治理和善治: 一种新的政治分析框架. 南京社会科学, 9: 40-44.
- 张光(2009). 财政分权省际差异、原因和影响初探. 公共行政评论, 1: 133-158.
- 张光(2011). 测量中国的财政分权. 经济社会体制比较, 6: 48-61.
- 詹·库伊曼(2000). 治理和治理能力: 利用复杂性、动态性和多样性. 周云红译. 载俞可平主编《治理与善治》. 北京: 社会科学文献出版社.
- 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(3): 4-19.
- 张军、周黎安(2007). 为增长而竞争: 中国增长的政治经济学. 上海: 格致出版社.
- 张莉、高元骢、徐现祥(2013). 政企合谋下的土地出让. 管理世界, 12: 43-51.
- 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): 5(1): 75-108.
- 郑志龙(2009). 走向地方治理后的政府绩效评估. 中国行政管理, 1: 49-54.
- 赵阳、周飞舟(2009). 农民负担和财税体制: 从县、乡两级的财税体制看农民负担的制度原因. 香港社会科学学报, 秋季号: 67-85.
- 周黎安、陈烨(2005). 中国农村税费改革的政策效果: 基于双重差分模型的估计. 经济研究, 8: 44-53.
- 周业安、章泉(2008). 财政分权、经济增长和波动. 管理世界, 3(9): 6-15.

- 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*, 4: 5 - 26.
- Arellano, M. & Bover, O. (1995). Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error - Components Models. *Journal of Econometrics*, 68(1): 29 - 51.
- Barro, R. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98(5): 103 - 125.
- Bond, S. R. (2002). Dynamic Panel Data Models: A Guide to Micro Data Methods and Practice. *Portuguese Economic Journal*, 1(2): 141 - 162.
- Blundell, R. & Bond, S. (1998). Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models. *Journal of Econometrics*, 87(1): 115 - 143.
- Chen, A. (2014). How Has the Abolition of Agricultural Taxes Transformed Village Governance in China? Evidence from Agricultural Regions. *The China Quarterly*, 219: 715 - 735.
- Jin, J. & Zou, H. - F. (2005). Fiscal Decentralization, Revenue and Expenditure Assignments, and Growth in China. *Journal of Asian Economics*, 16(6): 1047 - 1064.
- Keen, M. & Marchand, M. (1997). Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending. *Journal of Public Economics*, 66(1): 33 - 53.
- Kornai, J. (1986). The Soft Budget Constraint. *Kyklos*, 39(1): 3 - 30.
- Lü, X. (2015). Intergovernmental Transfers and Local Education Provision—Evaluating China’s 8 - 7 National Plan for Poverty Reduction. *China Economic Review*, 33: 200 - 211.
- Lin, J. Y., Tao, R. & Liu, M. (2006). *Decentralization and Local Governance in China’s Economic Transition*. Theme Papers.
- Musgrave, R. A. (1959). *Theory of Public Finance; A Study in Public Economy*. New York: McGraw - Hill.
- Niskanen, W. A. (1974). *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of economic literature*, 37(3): 1120 - 1149.
- Peterson, P. E. (1995). *The Price of Federalism*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Qian, Y. & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a Commitment to Perserving Market Incentives. *The Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83 - 92.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rosenau, J. N. (1992). Governance, Order and Change in World Politics. In Rosenau, J. N. & Czempiel, E. O. Eds. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge [England] and New York: Cambridge University Press.

◆ “青年学者工作坊” 优秀论文选登

- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty – First Century. *Global Governance*, 1(1): 13 – 43.
- Shah, A. (2006). A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible, and Accountable Local Governance. In Shah, A. Ed. *Local Governance in Industrial Countries*. Publisher: World Bank.
- Shah, A. (2007). A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In Boadway, R. & Shah, A. Eds. *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices*. Publisher: World Bank.
- Stigler, G. (1957). *The Tenable Range of Functions of Local Government*. Paper Presented at the Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy, Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability, Washington.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International social science journal*, 50 (155): 17 – 28.
- Tresch, R. W. (1981). *Public Finance: A Normative Approach*. Plano, Texas: Business Publications Inc.
- Wessa, P. (2015). Free Statistics Software, Office for Research Development and Education, Version 1. 1. 23 – r7. Available at: <http://www.wessa.net/>.
- Wu, A. M. & Wang, W. (2013). Determinants of Expenditure Decentralization: Evidence from China. *World Development*, 46: 176 – 184.
- You, Y. & Zhang, G. (2016). The Political Economy of Civil Service Pay in China: A Panel Data Analysis. *Chinese Political Science Review*, 1(2): 248 – 267.
- Zhang, T. & Zou, H. – F. (1998). Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China. *Journal of public economics*, 67(2): 221 – 240.

责任编辑:牛美丽