

内生模型下财政分权对政府规模的 影响机制

——支出端分权与地方政府规模的非线性关系

张亚斌 阙 薇 *

摘要 本文旨在从理论和实证两个方面探究财政分权对政府规模影响的内在机制。研究表明，从中央政府角度看，财权下放不利于控制中央政府规模，而事权下放表现出显著的正向作用；从地方政府角度看，收入端分权有利于控制地方政府规模，但支出端分权和地方政府规模呈非线性关系，并依据转移支付依赖度、公共支出结构参数和地方性公共品供给能力呈现不同程度的门槛效应，这一效应对控制地方政府规模具有重要的指导意义。

关键词 财政分权，内生增长模型，政府规模

DOI: 10.13821/j.cnki.ceq.2020.04.13

一、引言

近年来，公共部门所应对的经济形势愈发复杂，需满足的公共需求愈发多样，规模扩张已成客观事实。世界银行数据显示，2000—2015 年间，一些发达国家如英国，其政府规模（财政支出占 GDP 的比重）从 32.77% 增至 38.65%，上升了 5.88%，希腊由 42.30% 增至 53.40%，上升了 11.10%；而发展中国家，如印度和中国，政府规模在这十年间分别上升了 2.11% 和 9.87%。公共需求的高度异质性要求中央政府分配给地方政府更多财权以优化配置稀缺公共资源。分权程度差异将导致垂直分化的政府介入经济活动程度的不同，这在很大程度上有助于解释公共部门规模的差异化发展 (Chang *et al.*, 2013; Choi, 2010)。正因如此，财政分权对政府规模的影响一直是公共经济学的研究热点。

* 湖南大学经济与贸易学院。通信作者及地址：阙薇，湖南省长沙市岳麓区西湖街道湖南大学财院校区行政楼 512，410079；电话：15116307353；E-mail：quewei@hnu.edu.cn。作者感谢中国博士后科学基金第 13 批特别资助（站中）项目（2020T130186）、中国博士后科学基金第 66 批面上资助项目（2019M662776）、国家社科基金重大项目（18ZDA068）以及湖南省哲学社会科学基地项目（19JD13）的支持。作者感谢刘云国、柯善容、艾洪山、金培振、范子杰等专家的建设性意见，以及中南大学工业经济论坛、厦门大学财政经济论坛的与会专家对于本文提出的宝贵意见和建议，非常感谢匿名评审人的意见和建议。文责自负。

Brennan and Buchanan (1984) 提出了经典的“利维坦假说”，强调财政分权有助于控制公共部门规模的扩张。然而，一些学者对“利维坦假说”持否定态度，如 Gordon and Cullen (2012) 认为同级政府对公共品供给和税收的横向竞争使分权成本提高，并没有达到控制政府规模扩张的目的。Oates and Schwab (1988) 研究了辖区间的行政溢出效应认为，为了最大限度地减少辖区之间的外溢效应，公共政策的制定必须在水平分化的政府之间取得平衡，这会导致财政分权成本增加。Breton and Scott (1978) 也研究了财政分权成本，他们认为财政分权制度会相应地增加水平分化政府间的管理协作成本，因此会扩大政府运行规模。此外，垄断利益分配、外部性、规模经济和制度安排也是限制财政分权对政府规模积极作用的重要因素 (Rogers and Rogers, 2000; Ram, 2009; Marlow, 2013)。

在跨国经验方面，由于面板选取和模型设定不同，“利维坦假说”在各国适用性的研究结果其说不一 (Golem and Perovic, 2014; Sorens, 2014)。在单一指标方面，Cantarero and Perez (2012) 以西班牙 1985—2004 年的面板数据支持了“利维坦假说”。Liberati and Sacchi (2012) 运用 OECD 的非平衡面板数据，发现税收分权能够有效控制地方公共支出。Ferris *et al.* (2008) 以加拿大 130 年的数据证实政治竞争是影响政府规模的最主要政治因素，其中分权扩大了政府规模。在多指标测算财政分权方面，Goel *et al.* (2017) 等基于 113 个国家的面板数据的研究认为财政分权和行政分权能够提高政府管理效率和控制规模膨胀。Adam *et al.* (2014) 利用 21 个 OECD 国家的面板数据，提出分权收支端与公共教育和医保支出效率呈倒 U 形关系。

在中国，许多学者对“利维坦假说”的适用性进行了实证检验，结果莫衷一是。庄玉乙和张光 (2012) 使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，运用省级面板数据，认为财政分权有助于缩减政府财政规模。郭庆旺和贾俊雪 (2010) 基于县级面板数据的研究也认为收入端分权对政府规模的影响符合“利维坦假说”。然而，Jin and Zou (2002) 首先提出财政分权会导致公共部门开支增大。此后，学者们从不同的角度研究了财政分权对政府规模膨胀的影响，如预算约束论 (李婉和江南, 2010)、“粘纸效应”论 (范子英和张军, 2010a)、政府间竞争论 (周黎安, 2007; 孙琳和潘春阳, 2009)、外部风险论 (Wu and Lin, 2012)、部门利益分化论 (吴木銮和林谧, 2010; 高楠和梁平汉, 2015)。

导致“利维坦假说”在中国成立与否的原因可能来自两个方面：一是面板数据采样范围的差异；二是财政分权指标的差异。后者的差异是主要原因 (庄玉乙和张光, 2012)。对于分权指标的测量，也有大量文献提出不同见解，针对中国经验也确实存在一些争论。前期的一些文献比较多地采用财政支出横向分权指标，如张晏和龚六堂 (2005)，傅勇和张晏 (2007) 等，以各地区财政收支占全国或中央财政收支比重来衡量财政分权的收支两个方面；近期

的一些文献则采用了纵向财政自主性指标（陈硕，2010；陈硕和高琳，2012），在地方预算年度总支出中将地方财政净收入和中央政府转移支付纳入其中，以净收入占总支出比重作为衡量财政自主性的指标；还有一些文献采用了省内支出分权指标，如 Uchimura and Jütting (2009)、杨良松（2015）等，其测量主要对象是省级政府对地级及下一级政府的财政分权情况，这种分权指标适用于地市级面板，甚至可以拓展到县级。

综上所述，对于“利维坦假说在中国是否适用”这一问题，大量研究表明中国式分权无法控制政府规模膨胀。但对于“利维坦假说为什么在中国失效”的问题，鲜有文献从理论和实证两个层面阐述财政分权对政府规模的影响机制。本文首先构建了一个包含中央和地方公共物品供给的内生增长模型，通过约束社会生产和社会预算得到一般竞争性均衡，基于此探讨财政分权和政府规模的一阶关系。本文模型参照基础是 Wöhrmann (1999) 和 Marrero (2010) 对政府生产性支出一般均衡模型的研究，与其不同的是本文在多级政府框架下讨论这一问题。其次，实证研究上本文指标借鉴了张光（2011）等对财政分权指标测度的框架，在解释财政分权对政府规模影响这一问题上从横向纵向双重层面上考虑了分权程度。¹在研究支出端分权与地方政府规模的非线性关系时，采用面板门槛模型，为深入认识中国“利维坦假说”的特殊效应提供了一个新视角。

因此，本文对比其他文献具有以下特点：第一，从理论层面丰富了分权与不同级别政府的关系考察，并给出中国式分权对政府规模影响的特殊性，从支出结构、地方性公共品供给能力和公共池资源等影响路径研究财政分权对政府规模膨胀的冲击；第二，在测度财政分权指标时，从横向纵向双重层面考虑了分权程度；第三，本文发现，财政分权与政府规模的关系并非单一线性关系，存在阈值效应。从跨国和针对国内样本的研究来看，重新构建具有说服力的财政分权指标，在此基础上做出稳健性对比分析，并以中国省级经验探讨“利维坦假说”在中国失效的背后机理是研究财政分权与政府规模关系的一次重大进步。

本文的结构安排如下：第二部分构建了一个内生增长模型研究财政分权与政府规模之间的机制，并讨论平衡增长路径下的动态优化均衡；第三部分是对数据和变量的解释；第四部分利用省级面板数据对中国财政分权程度与政府规模的线性关系进行了静态和动态面板模型估算；第五部分利用面板门槛模型对支出端分权与地方政府规模的非线性关系给出了经验论证，并探究“利维坦假说”在中国失效的背后机理；第六部分是结论。

¹ 本文构建这一指标，一方面符合马斯格雷夫和奥茨的财政分权思想，同时又与国内大多数学者关于财政分权应该包含两类关系考察的理念相一致；另一方面不仅规避了相同分母不能反映地区差异的问题，又能够符合本文的研究目的和研究方向，即从收支端的不同方面对中央和地方政府规模变动趋势进行考察。

二、包含中央和地方公共品供给的内生增长模型

(一) 效用函数

我们假定整个经济主体由政府和代理人组成，代理人的生命期无限且追求效用最大化，其形式如下：

$$\int_0^{\infty} e^{-\rho t} \frac{C_t^{1-\sigma} - 1}{1-\sigma} dt, \quad \rho \in (0, 1), \quad \sigma > 0. \quad (1)$$

其中， C_t 是在时间 t 的消费， σ 是消费者的跨期替代弹性倒数， ρ 是时间偏好率。在每个时间节点，代理人被赋予 1 单位的劳动时间供其任意分配以生产商品和闲暇。

(二) 生产环境

私人产品和公共品的生产由下述生产函数表达：

$$y = Ak_{pt}^\alpha k_{ct}^\beta k_{st}^\gamma (uh)^{1-\alpha-\beta-\gamma}, \quad \alpha, \beta, \gamma \in (0, 1). \quad (2)$$

其中， A 代表全社会的生产技术水平，是恒定的。 k_{pt} ， k_{ct} ， k_{st} 分别表示私人部门、中央政府和地方政府为社会总产品所支付的生产性支出。 α ， β 和 γ 分别表示这三个不同部门生产最终产品的资本投入系数。 uh 为有效劳动投入，并取决于人力资本投入 h 和有效劳动时间 u 。 $k_{st}/k_{ct} = \eta$ 是地方公共生产性支出与中央公共生产性支出的比重，由此， $\eta_1 = \eta/1+\eta$ 衡量支出端分权。

在一般均衡公共品供给下，有效生产水平的必要条件是满足公共品和私人产品的边际转化率等于二者的边际替代率，这是适合于私人产品和公共品的，因此公共品供给如下：

$$g_c = Ck_{ct}^\beta (uh_c)^{1-\beta}, \quad \beta \in (0, 1). \quad (3)$$

$$g_s = Bk_{ct}^\beta k_{st}^\gamma (uh_s)^{1-\beta-\gamma}, \quad \beta, \gamma \in (0, 1). \quad (4)$$

公共服务作为一个重要投入因素在社会总产品中起到了生产性的作用，从而使政府和私人部门建立了实质性的联系。生产函数 (2) — (4) 揭示了一个规模报酬不变的生产性投入，中央和地方公共部门的产出由相同的资本投入指数确定。

(三) 预算约束

随着私人资本投入的折旧，私人资本积累可写为：

$$k_{p,t+1} = I + (1 - \delta_p)k_{pt}, \quad \delta_p \in (0, 1). \quad (5)$$

继 Wöhrmann (1999) 的研究，有效人力资本投入技术环境为：

$$\dot{h} = \delta_0(1-u)(h_c h_s)^{\delta_1} h^{1-\delta_1}. \quad (6)$$

地方辖区内居民可享受到地方供给的地方性公共品和中央供给的全国性

公共品：

$$G = g_s + \lambda g_c, \lambda \in (0, 1). \quad (7)$$

当 λ 无限趋近于 1 时，说明当地居民同时享受全国性公共品和地方性公共品，当它无限趋近于 0 时，说明当地居民只能享受地方管辖区域内的地方性公共品。由此，该指标 λ 用以衡量对地方居民公共品需求异质性偏好的信息差异。

经济代理人预算约束如下：

$$(1 - \tau_c - \tau_s)y - C_t - g_s - \lambda g_c - k_{pt,t+1} + (1 - \delta_p)k_{pt} = 0, \delta_p \in (0, 1). \quad (8)$$

其中， τ_c, τ_s 表示中央税和地方税。地方辖区内的消费最大化问题包含地方性和全国性公共品消费，其中，中央财政支出是提供纯公共品所必要的支出，即提供给所有居民公共品而不考虑司法管辖权的限制，而地方财政支出仅仅是地方性公共品提供所必要的开支。因此，在研究地方公共品投入时需要将当地政府预算约束考虑在内。地方公共部门以固定收入、转移支出以及由于经济增长所带来的额外收入来供应地方政府消费 g_{cos} 和地方生产性支出 k_s ：

$$g_{cos} + k_s = \tau_s y + Tr + \eta_2 e y; \quad \eta_2, e \in (0, 1). \quad (9)$$

其中， $\eta_2 = \tau_s / (\tau_c + \tau_s)$ 表示财权分权， g_{cos} 是当地政府消费， Tr 代表中央政府对地方政府的转移支付，其依赖于地方政府的开支，或者可以说，中央政府在对地方政府的开支和收入做出综合评估的基础上制定其转移支付额度。为简化模型，该表达式为：

$$Tr = \xi g_s, \quad \xi \in (0, 1). \quad (10)$$

如果我们设置了公共支出的结构参数 $\varphi = g_{cos}/k_s$ ，则地方政府支出预算约束是：

$$(1 + \varphi)(1 - \xi)k_s - (\tau_s + \eta_2 e)y = 0; \quad \xi, \eta_2, e \in (0, 1). \quad (11)$$

(四) 竞争性均衡及其均衡路径

经济竞争性均衡由一组资源分配向量 $\omega_1 = \{C_t, I, k_{pt}, k_{ct}, k_{st}, u, h\}_0^\infty$ 和财政政策向量 $\omega_2 = \{\tau_c, \tau_s, \varphi, \xi, \eta_1, \eta_2\}_0^\infty$ 构成，并满足式 (2)、式 (3)、式 (4)、式 (8) 和式 (11)，使得经济代理人通过选择劳动分配实现效用最大化，如式 (1)。通过一阶条件的计算，在给定初始条件 $k(0) = k_0$ ， $h(0) = h_0$ ，竞争性均衡 $\{C_t, k_{pt}, k_{ct}, k_{st}, h, \varphi, \xi, \eta_1, \eta_2\}_0^\infty$ 以及 $C(t), k_{pt}(t), k_{ct}(t), k_{st}(t)$ 和 $h(t)$ 存在固定增长率的条件下，社会总产出、私人消费、中央政府支出、地方政府支出以及人力资本有效投入的最优产出为：

$$y^* = \left[\frac{(1 - \tau_c - \tau_s)\alpha\varphi Ak_{ct}^\beta k_{st}^\gamma}{\rho\delta_1 + \sigma x} \right]^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \left[\frac{\varphi - (1 - \rho x^{-1})}{\varphi} \right]^{\frac{1-\alpha-\beta-\gamma}{1-\alpha}}. \quad (12)$$

$$C_t^* = \left[\frac{(\delta_1 + \alpha)\rho + (\sigma - \alpha)\delta_0 (\tilde{h}_{c,s})^{\delta_1}}{\alpha\varphi} - \frac{\tilde{\tau}_c + \tilde{\tau}_s}{\tilde{k}_{pt}} \right] \times \left[\frac{(1 - \tau_c - \tau_s)\alpha\varphi A k_{ct}^\beta k_{st}^\gamma}{\rho\delta_1 + \sigma x} \right]^{\frac{1}{1-\alpha}} \left[\frac{\varphi - (1 - \rho x^{-1})}{\varphi} \right]^{\frac{1-\alpha-\beta-\gamma}{1-\alpha}}. \quad (13)$$

$$g_c^* = \frac{(1 - \tau_c)(\gamma + \beta)\eta}{\lambda\beta[(1 + \varphi)(1 - \xi) - (\tau_s + \eta_2 e) \frac{\gamma y^*}{k_{st}}]} \times \left[\frac{(1 - \tau_c - \tau_s)\alpha A k_{ct}^{\beta+\gamma} \eta^\gamma}{\rho\delta_1 + \sigma x} \right]^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \left[\frac{\varphi - (1 - \rho x^{-1})}{\varphi} \right]^{\frac{1-\alpha-\beta-\gamma}{1-\alpha}}. \quad (14)$$

$$g_s^* = \left[(1 - \tau_c - \tau_s) - \frac{\lambda\beta\tau_c[(1 + \varphi)(1 - \xi) - (\tau_s + \eta_2 e) \frac{\gamma y^*}{k_{st}}]}{(\gamma + \beta)\eta} \right] \times \left[\frac{(1 - \tau_c - \tau_s)\alpha A k_{ct}^{\beta+\gamma} \eta^\gamma}{\rho\delta_1 + \sigma x} \right]^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \left[\frac{\varphi - (1 - \rho x^{-1})}{\varphi} \right]^{\frac{1-\alpha-\beta-\gamma}{1-\alpha}}. \quad (15)$$

$$u^* = \left[\frac{\varphi - (1 - \rho x^{-1})}{\varphi} \right]. \quad (16)$$

其中, $\varphi = \delta_1 + \sigma$, $x = \delta_0 (\tilde{h}_{c,s})^{\delta_1}$ 。

(五) 政府规模与财政分权

1. 中央政府层面

推断 1: 在中央政府规模决定方面, 支出端分权程度越高, 中央政府规模越小, 而收入端分权的作用反之。

支出端分权对中央公共部门的规模水平有负面影响:

$$\begin{aligned} \frac{\partial (g_c^* / y^*)}{\partial \eta_1} &= \left[\frac{(1 - \tau_c)(\gamma + \beta)\eta}{\lambda\beta} \right] \\ &\times \frac{(1 + \varphi)(1 - \xi)(\tau_s + \eta_2 e)\gamma[-y^* - D_m(\gamma\alpha/1 - \alpha)\eta^{\frac{\gamma\alpha}{1-\alpha}}]}{(1 - \eta_1)^2 k_{st} [(1 + \varphi)(1 - \xi) - (\tau_s + \eta_2 e) \frac{\gamma y^*}{k_{st}}]} < 0, \end{aligned} \quad (17)$$

$$\text{其中, } D_m = \left[\frac{(1 - \tau_c - \tau_s)\alpha\varphi A k_{ct}^{\beta+\gamma}}{\rho\delta_1 + \sigma x} \right]^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \left[\frac{\varphi - (1 - \rho x^{-1})}{\varphi} \right]^{\frac{1-\alpha-\beta-\gamma}{1-\alpha}}.$$

收入端分权对中央政府规模有正影响:

$$\frac{\partial (g_c^* / y^*)}{\partial \eta_2} = \frac{(-1)[(1 - \tau_c)(\gamma + \beta)\eta] \left[-e \frac{\gamma}{k_{st}} y^* \lambda\beta \right]}{\lambda\beta [(1 + \varphi)(1 - \xi) - (\tau_s + \eta_2 e) \frac{\gamma y^*}{k_{st}}]} > 0 \quad (18)$$

由式 (17) 可以看出, 支出端分权深化对中央政府规模的负效应体现了

地方公共品供给的信息优势，事权下放，一方面能提高地方财政支出的自主权利，另一方面可减少中央公共部门对地方管理的成本。事权分权的程度越高，对中央政府规模的负效应越明显。式(18)的正相关结果，与基于税收分权理论和劳动力自由流动的“用脚投票”机制的利维坦假说观点并不一致。主要原因在于，中央政府对公共资源拥有绝对的控制权，这种信息不对称使得经济代理人并不完全知道其实际税负，信息不对称有可能使得经济代理人低估公共品价格引致高需求，并最终产生较高的公共支出水平。

2. 地方政府层面

推断2：在地方政府规模决定方面，支出端分权程度对地方政府规模存在阈值效应，而收入端分权的作用为负。

由地方政府规模和支出端分权的关系可以推导出：

$$\frac{\partial (g_s^*/y^*)}{\partial \eta_1} = \frac{(1+\varphi)(1-\xi)}{\eta_1^2(\gamma+\beta)} + \frac{\eta^{\frac{\gamma\alpha}{1-\alpha}} D_m(\tau_s + \eta_2 e) \frac{\gamma}{k_{st}} [\tau_c \frac{\gamma\alpha\lambda\beta}{1-\alpha} - 1]}{(1-\eta_1)^2 \eta_1^2 (\gamma+\beta)} > 0 \quad (19)$$

如果 $\tau_c \frac{\gamma\alpha\lambda\beta}{1-\alpha} > 1$ ，那么 $\frac{\partial (g_s^*/y^*)}{\partial \eta_1} > 0$ ，对于所有 $\eta_{1,m} \in (\eta_{1,0}, \eta_{1,t})$ ；

如果 $\tau_c \frac{\gamma\alpha\lambda\beta}{1-\alpha} < 1$ ，则存在一个阈值 $\bar{\eta}_{1,m} \in (\eta_{1,0}, \eta_{1,t})$ ，使得 $\frac{\partial (g_s^*/y^*)}{\partial \eta_1} > 0$ [对于所有 $\eta_{1,m} \in (\eta_{1,0}, \bar{\eta}_{1,m})$] 和 $\frac{\partial (g_s^*/y^*)}{\partial \eta_1} < 0$ [对于所有 $\eta_{1,m} \in (\bar{\eta}_{1,m}, \eta_{1,t})$]。

收入端分权对地方政府规模有负面影响：

$$\frac{\partial (g_s^*/y^*)}{\partial \eta_2} = -\frac{\lambda\beta\tau_c e\gamma y^*}{(\gamma+\beta)k_{st}\eta} < 0. \quad (20)$$

由式(19)得出事权下放和地方政府规模存在阈值效应：供给成本在分权的初始阶段较少，如良性税务竞争和局部信息优势等，因此初期分权有利于控制地方政府规模扩张。然而随着支出端分权的扩大，日益增长的公共需求，促使当地政府筹集资金以保证公共开支甚至超越预算约束。式(20)说明财权下放有助于控制地方政府规模扩张。

综上所述，分权的收入端和支出端对中央、地方政府规模产生了完全不同的影响，这使得政府规模的增长变得十分复杂，其综合效益取决于财政支出结构（生产性支出和非生产性支出）、地方性公共物品供给能力和对公共池资源的利用程度，如转移支付。

三、模型、变量与数据说明

(一) 模型设定和参数说明

为了检验财政分权的收入端和支出端对中央政府规模和地方政府规模的动态影响,本文构建滞后一期的动态面板模型如下:

$$\begin{aligned} gs_{j, it} = & \alpha_0 gs_{j, it-1} + \sum_m \alpha_m (revde_{m, it} + expde_{m, it}) + \\ & \sum_n \beta_n D_{n, it} + \rho_i + \nu_t + \epsilon_{it}, \end{aligned} \quad (21)$$

其中,下标 i, t 分别代表省份和时间。 α_m, β_n 为待估参数, ρ_i 为个体效应,即某个省份不随年份变化的地区固定效应, ν_t 为时间效应,即某个年份不随省份变化的时间固定效应, ϵ_{it} 是随机误差项。 $gs_{j, it}$ 是被解释变量中央和地方政府规模,实证结果将分别列示; $revde_{m, it}$ 、 $expde_{m, it}$ 是核心解释变量财政分权的收入端和支出端分权; $D_{n, it}$ 为一系列控制变量。

(二) 指标选取和变量定义

1. 被解释变量

在国际比较研究中,最为常见的政府规模指标是政府税收收入或政府预算支出占 GDP 的比重。国内学者将指标特定化,用于分析具体问题,如利用预算内指标(庄玉乙和张光,2012)真实反映政府在预算范围内行使政府职能的能力;利用预算外指标(王文剑,2010)考察政府非预期的扩张路径;利用政府消费支出指标着重探讨支出项目对政府扩张的影响(杨子晖,2011)。本文目的是研究财政分权对政府在预算范围内行使政府职能的影响,因此采用预算内指标这一度量方法。人均国内生产总值是政府干预与市场化运行的部分反映,在衡量政府规模时控制该指标有助于规避规模经济的影响,因此本文使用政府规模的人均化指标。

2. 核心解释变量

本文核心解释变量有两个:一是支出端分权,二是收入端分权。跨国研究最常见的分权指标是次级国家财政占全国收支的比重(Marlow, 1988; Baskaran, 2009),而既存的中国财政分权的数据经验,大多以各地区财政收支占全国或中央财政收支及其人均化比重来衡量分权收支两个方面(Zhang and Zou, 1998; 张晏和龚六堂, 2005; 傅勇, 2010),但该指标仅考虑地区级政府横向的财政关系,缺乏对地方政府与其上级财政关系的观察(张光,2011),因此张光(2011)提出使用转移支付依赖度来测量地方政府与上级财政的关系,这与陈硕(2010)对财政分权指标的考察逻辑一致。因此本文在此基础上考虑横向和纵向双重财政关系,这样既考虑了地区之间的财政分权

程度，也考虑了垂直政府之间的财政分权程度，同时也兼顾了对财政分权收支端的衡量，符合本文对政府规模变动趋势的考察。

3. 工具变量

我们根据理论分析〔式(17)一式(20)〕，不难看出，有三个内生变量通过作用于收支端分权而影响不同级别政府的规模，分别是：①转移支付依赖度 $\xi = Tr/g_s$ ，我们采用庄玉乙和张光(2012)的测度指标，由各省的财政预算支出减去预算收入的差额除以预算支出得到；②中央对地方性公共品的供给能力 $\lambda = (G - g_s)/g_c$ ，即全国性预算支出与地方预算支出的差额除以中央预算支出；③公共支出结构 $\varphi = k_s/g_{cos}$ ，有关政府生产性支出的划分并没有明确的标准，财政学界也无统一意见(饶晓辉和刘方，2014)。Aschauer(1989)，Easterly and Rebelo(1993)认为，生产性支出主要在基础建设方面，如交通支出等。傅勇(2010)认为交通、能源、通信等应纳入生产性公共品的范畴，而科教文卫、社会保障等应纳入非生产性公共品，其依据是该公共品是否进入当期生产函数。范庆泉等(2015)认为教育、医疗等应纳入公共福利支出范畴。因此，本文借鉴上述学者的做法且综合考虑数据的可得性和2007年对财政支出项目所做出的调整，采用项目一致原则，将基建、农林水事务、交通运输、资源勘探电力信息事务以及商业事务支出五项纳入生产性支出；将教育、科技、文体传媒、社保以及医疗支出五项纳入非生产性支出。

4. 控制变量

①从外部来看，经济开放程度是影响政府规模的重要因素(Ram, 2009)。本文使用Jin and Zou(2002)的外贸比重测量方式，采用进出口总额占GDP的百分比衡量。由于所选取的是地方省级面板，于是在进出口总额指标上使用经营单位所在地区的人均进出口总额来衡量。②从内部来看，举债也是政府规模扩张的重要方面(Baskaran, 2009)，在数据上为了减少自相关和控制多重共线性，我们采用各省级政府国债的人均还本付息支出增长率来控制地方债务对政府规模扩张的影响。③就政府基本职能而言，需要受政府庇护人口比例的提高也是造成政府规模扩张的直接原因(吴木銮和林謐，2010)，因此本文分别选取了赡养率、文盲率和医疗覆盖率，以期控制预算内政府扩张的规模效应。

(三) 数据说明和描述性统计

考虑到稳健性和部分数据的可获得性，本文剔除了西藏地区和重庆直辖市(1997年才新立该直辖市)的截面数据，共采用1994—2015年的29个省级平衡面板数据对财政分权的政府规模扩张效应进行检验。表1是各个变量指标定义和描述性统计。

表 1 变量指标定义与描述性统计

变量性质	变量	符号	计算方法	个数	均值	最小值	最大值
被解释变量	中央政府规模	Govs_c	$\frac{\text{中央政府人均一般预算支出}}{\text{全国人均 GDP}} \times 100\%$	22	4.230	3.022	5.627
	地方政府规模	Govs_l	$\frac{\text{地方政府 } i \text{ 的人均一般预算支出}}{\text{地方政府 } i \text{ 的人均一般预算支出} / \text{ 地方政府 } i \text{ 的人均一般预算支出} \times 100\%} \times 100\%$	638	16.691	2.126	62.686
解释变量	支出端分权	Expd	$\frac{\text{地方政府 } i \text{ 人均一般预算支出}}{\text{全国人均一般预算支出}} \times \frac{\text{地方政府 } i \text{ 财政总收入}}{\text{地方政府 } i \text{ 财政净收入}} \times 100\%$	638	1.633	0.102	7.082
	收入端分权	Revd	$\frac{\text{地方政府 } i \text{ 人均一般预算收入}}{\text{全国性政府 } i \text{ 人均一般预算收入}} \times \frac{\text{地方政府 } i \text{ 财政总支出}}{\text{地方政府 } i \text{ 财政净收入}} \times 100\%$	638	2.498	0.039	7.702
工具变量	转移支付依赖度	Trsf	$\frac{\text{地方政府 } i \text{ 人均一般预算支出} - \text{中央人均一般预算支出}}{\text{地方政府 } i \text{ 人均一般预算支出}} \times 100\%$	638	45.439	-12.007	85.173
	地方性公共品供给能力	Locp	$\frac{\text{全国性人均一般预算支出} - \text{地方政府 } i \text{ 人均一般预算支出}}{\text{中央人均一般预算支出}} \times 100\%$	638	4.357	2.682	6.841
控制变量	公共支出结构	Exps	$\frac{\text{地区 } i \text{ 人均生产性支出}}{\text{地区 } i \text{ 人均非生产性支出} / (\text{消费性支出})} \times 100\%$	638	1.102	0.088	2.585
	地区经济开放程度	Open	$\frac{\text{经营单位所在地区 } i \text{ 的人均进出口总额}}{\text{地区 } i \text{ 人均 GDP}} \times 100\%$	638	5.926	0.021	38.149
	地方政府债务增长率	Locd	$\frac{\text{本年地方政府国债的人均还本付息支出} - \text{上年人均值}}{\text{上年人均值}} \times 100\%$	638	12.755	0.001	152.310
	赡养率	Dep	$\frac{0-14 \text{ 岁人口} + 65 \text{ 岁以上人口}}{\text{地区总人口}} \times 100\%$	638	9.737	1.463	28.574
	文盲率	Ill	$\frac{\text{地区 } i 15 \text{ 岁以上文盲人口}}{\text{地区 } i 15 \text{ 岁以上总人口}} \times 100\%$	638	26.914	15.215	38.697
	医疗覆盖率	Hos	$\frac{\text{医疗卫生机构床位数}}{\text{地区人口数 (万人)}} \times 100\%$	638	13.466	0.954	51.942

资料来源：数据均来自《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》《中国贸易外经统计年鉴》，经作者整理。

财政收支端分权与中央政府的散点图〔见图1(a)和图1(b)〕说明：支出端分权越大，中央政府规模越小；收入端分权越大，中央政府规模越大。在统计意义上验证了一定程度的支出端权力下放，有利于中央政府控制规模；但随着财权不断下放，中央政府的规模并不能得到有效控制，这在很大程度上是由于供给全国性公共品是中央政府的主要职能且只能由中央政府供给，因此惯性的管理运行可能会迫使其选择其他融资渠道，如债券。从财政收支端分权与地方政府的散点图〔见图1(c)和图1(d)〕，本文还发现：收入端权力的下放能够有效控制地方政府规模，这与利维坦假说在逻辑上是一致的。地方政府规模与事权存在着非线性的相关关系。在政府规模较小时，二者是负相关，而当政府规模较大时，二者则表现出正相关。这一非线性关系将在本文的第五部分重点阐述。

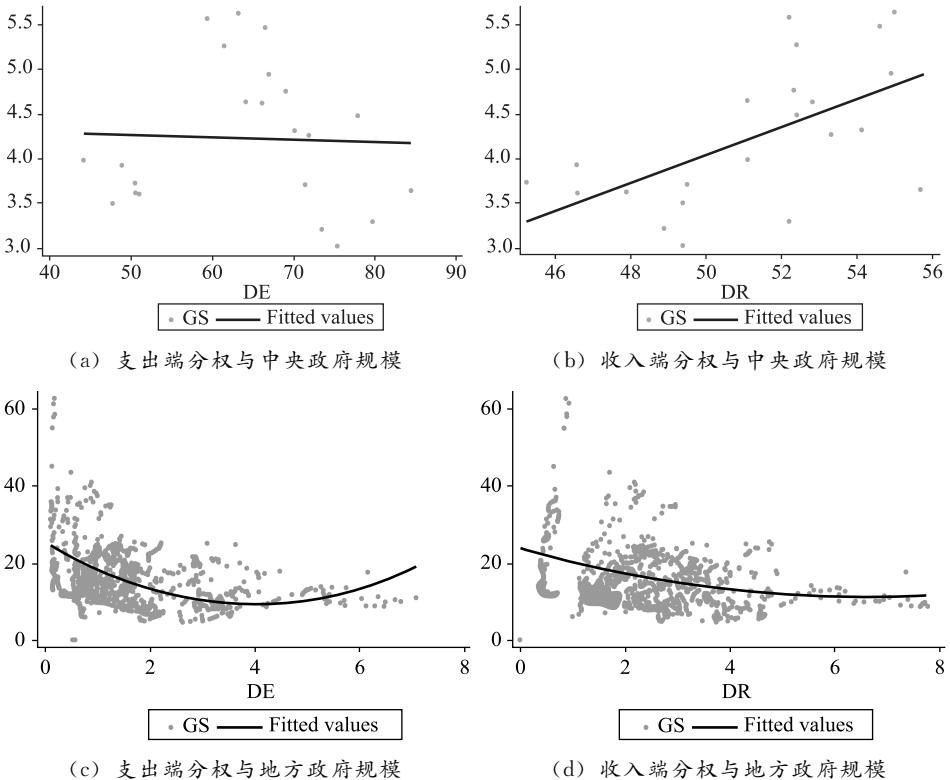


图1 财政收支端分权与政府规模的关系散点图

注：GS表示政府规模，Fitted values是拟合值，DE表示支出端分权，DR表示收入端分权。

四、实证结果与分析

本文首先使用面板数据混合最小二乘估计（OLS）进行基准回归，但由于居民偏好等地区异质性等因素冲击的影响，可能导致OLS估计是有偏和非

一致的。因此，针对本文的短面板数据结构，利用静态面板进行估计，对比如分析固定效应和随机效应回归结果。由于静态面板估计可能产生遗漏变量和估计偏误的问题，本文还考虑构建动态面板数据模型，使用转移支付依赖度、地方性公共品供给能力、公共支出结构作为工具变量，并采用差分广义矩估计（DIF_GMM）和系统广义矩估计（SYS_GMM）的对比结果作为稳健性检验的估计结果。

（一）全国性估计结果及分析

在估计方法和稳健性检验上，本文使用面板数据进行分析，从 Hausman test 的检验结果 p 值为 0.0000，强烈拒绝原假设，说明我们所选用的固定效应模型而非随机效应模型是正确的。从时间地区双固定效应模型估计 F 检验的 p 值为 0.0000 可以看出，使用双向固定效应模型更优化。我们进行了以地区为聚类的 CLUSTER 校正。我们利用 CLUSTER 技术控制了地方政府之间的相互影响，从而在很大程度上控制了财政竞争的影响，特别是地方政府竞争行为外溢，即地方政府之前可能存在显著的相关影响而导致的结果偏误，从而保证了结果的稳健。静态面板模型结果在表 2 中进行了报告，变量间不存在严重的共线性问题²。相比于一步估计，两步估计更为稳健。为了准确处理估计偏误和内生性问题，表 2 的模型 8 和模型 9 给出了两步 DIF_GMM 和两步 SYS_GMM 的估算结果作为稳健性检验，Arellan-Bond 检验结果表明残差项不存在自相关，Hausmen 过度识别检验表明工具变量选取是合适的。

从模型估计结果来看，①中央政府规模与支出端分权呈负相关，且二者的负相关关系至少在 5% 的水平上显著，说明中央政府向地方政府转移事权，能够显著控制中央政府规模扩张。②中央政府规模与收入端分权呈现显著正相关，其他控制指标也都呈现出其显著水平不一的正相关，说明需求效应，特别是在养老、教育、医疗等保障民生方面的刚性公共支出，扩大了中央政府规模。③地方政府规模和收入端分权之间呈现显著负相关，表明收入端分权的深化有效控制了地方政府规模的扩大，这与地方政府的良性竞争机制和公共品提供的信息优势相关。值得注意的是地方政府面板的某些控制变量回归结果，它与中央政府样本的估计结果并不完全一致，如关系到养老、教育、医疗的刚性民生支出。这说明，地方政府对刚性民生支出上的异质性偏好反应优于中央政府，区域公共支出结构性的优化调整将有利于控制地方政府规模。

² 我们根据 Stata12.0 计算出的 VIF 均值为 3.996，远小于 10，故可不必担心存在多重共线性问题。多重共线性的主要后果是对单个变量的贡献估计不准，但对所有变量的整体效益仍可以较准确地估计。我们进行回归的重点在于解释变量对被解释变量在方向上的影响差异，回归结果证明使用 CLUSTER 校正后的稳健标准误多在 1% 的水平下显著。

表2 财政分权与中央、地方政府规模：全国层面回归结果

变量	Govs_c		Govs_l		FE_robust 模型 5	BE 模型 6	FE_TW 模型 7	DIF_GMM 模型 8	SYS_GMM 模型 9
	OLS1 模型 1	GMM 模型 2	OLS2 模型 3	RE_FGLS 模型 4					
Govs _{t-1}			1.022*** (0.012)	1.022*** (0.012)	0.868*** (0.024)	1.070*** (0.015)	0.821*** (0.028)	0.864*** (0.091)	0.997*** (0.019)
Expd	-0.024*** (0.007)	-0.061** (0.026)							
Revd	0.120*** (0.040)	0.241*** (0.069)	-3.693*** (0.759)	-2.174*** (0.840)	-2.938** (1.381)	-1.564 (2.192)	-2.493** (1.162)	-2.044* (3.315)	-1.411*** (0.344)
Open	0.108 (0.072)	0.296** (0.149)	0.147 (0.098)	0.120 (0.124)	0.162 (0.097)	0.054 (0.274)	0.027 (0.137)	0.068 (0.158)	0.149*** (0.039)
Locd	0.102*** (0.022)	0.042 (0.042)	0.192*** (0.024)	0.036 (0.031)	0.029 (0.021)	0.238** (0.103)	0.021 (0.014)	0.024** (0.011)	0.010 (0.007)
Dep	0.158*** (0.027)	0.190*** (0.034)	-0.009 (0.134)	-0.073 (0.069)	-0.105* (0.054)	-0.204 (0.368)	-0.028 (0.115)	-0.127* (0.077)	-0.038 (0.028)
Ill	0.179*** (0.048)	0.260*** (0.079)	0.422*** (0.121)	-1.009*** (0.139)	-1.058*** (0.203)	1.022*** (0.313)	-0.587** (0.236)	-0.295** (0.147)	0.689** (0.034)
Hos	0.046 (0.031)	0.076* (0.041)	-0.198*** (0.073)	0.059 (0.088)	-0.008 (0.087)	-0.483** (0.214)	-0.355** (0.139)	0.081 (0.087)	0.822*** (0.027)
常数项	-12.485*** (2.307)	-16.847*** (2.829)	24.174*** (3.295)	32.969*** (5.158)	24.883*** (3.429)	15.674* (9.061)	22.865*** (3.629)	5.103 (4.834)	-0.408 (0.739)
地区固定	-	-	-	否	是	否	是	-	-
时间固定	-	-	-	否	否	是	是	-	-
N	-	-	29	29	29	29	29	29	29
Obs	22	22	638	638	638	638	638	638	638
R ²	0.950	0.902	0.97	0.884	0.888	0.882	0.931		
F (p)	0.000		0.000		0.000		0.000		
Wald test		0.000		0.000					
Hausmen test					0.000		0.000		
Arellano-Bond AR (1)								0.004	0.001
Arellano-Bond AR (2)								0.880	0.743
Sargan								0.677	0.899

注：*、**、***分别代表10%、5%、1%的显著性水平；括号内是标准误，其中固定效应和随机效应的静态面板数据估计，如OLS2, RE_FGLS, FE_robust, FE_TW使用以地区为聚类的CLUSTER校正后的稳健标准误；R²为调整后的拟合优度；数据由STATA12.0给出。OLS是普通最小二乘估计，RE_FGLS是随机效应估计，FE_robust是基于稳健标准误的地区固定模型估计，BE是基于稳健标准误的时间固定模型估计，FE_TW是基于稳健标准误的时空双固定模型估计，DIF_GMM是差分广义矩估计，SYS_GMM是系统广义矩估计。

(二) 地区性估计结果及分析

图 2 是剔除了西藏的 30 个省份地方政府规模的时间趋势图。从图 2 可以看到地方政府规模呈现明显的地区差异，因此我们分区域进行稳健性检验。

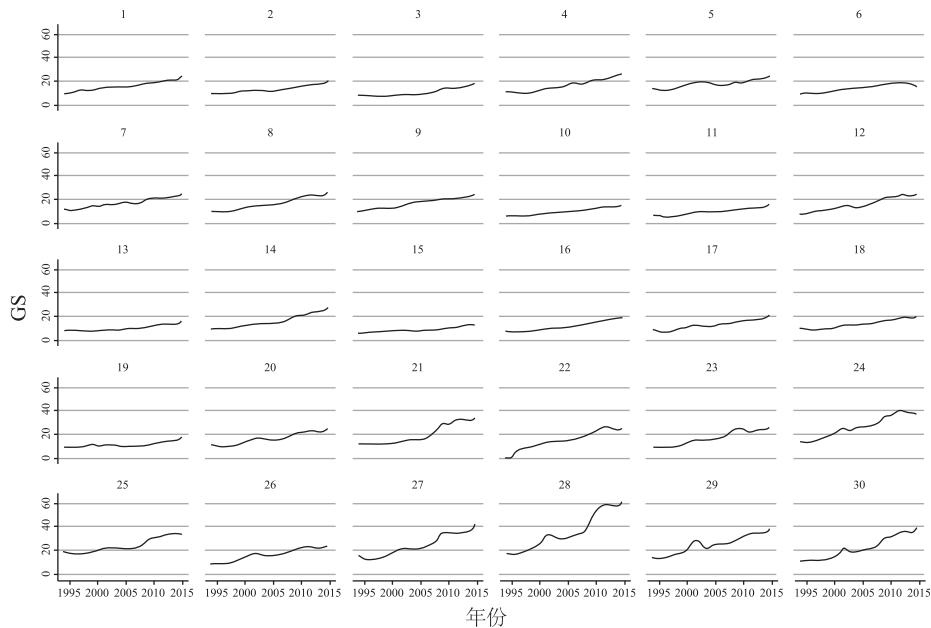


图 2 30 个省份地方政府规模的时间趋势 (含重庆)

注：图中标号依次对应 30 个省份：1—北京市；2—天津市；3—河北省；4—山西省；5—内蒙古自治区；6—辽宁省；7—吉林省；8—黑龙江省；9—上海市；10—江苏省；11—浙江省；12—安徽省；13—福建省；14—江西省；15—山东省；16—河南省；17—湖北省；18—湖南省；19—广东省；20—广西壮族自治区；21—海南省；22—重庆市；23—四川省；24—贵州省；25—云南省；26—陕西省；27—甘肃省；28—青海省；29—宁夏回族自治区；30—新疆维吾尔自治区。

我们参照国家统计局划分标准将各省份细化为东部地区、中部地区和西部地区³，针对不同区域进行分析和稳健性检验。在表 3 的估计中，Arellano-Bond 检验结果表明不存在自相关，Sargan 过度识别检验表明工具变量选取和滞后一期是合适的。区域性结论有：①地方政府规模与财政收入端分权呈现显著的负相关；②经济开放程度与政府规模的关系因地区而异，这说明在经济开放程度较高的地区，由于外部风险的不断提高，政府为了抵御风险将扩大公共支出补偿经济产出中受到外部冲击的损失（杨灿明和孙群力，2008；Ram, 2009），从而东部地区政府规模呈现扩张态势；③地方债务负担越重反

³ 东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南；中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南；西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆。

倒越有利于控制地方政府规模的扩张，这可能是由于地方收支差额过大对公共开支形成硬约束，导致公共开支的缩减。

表3 财政分权与地方政府规模：区域层面回归结果

变量	东部地区			中部地区			西部地区		
	OLS	FE_TW	SYS_GMM	OLS	FE_TW	SYS_GMM	OLS	FE_TW	SYS_GMM
	模型 10	模型 11	模型 12	模型 13	模型 14	模型 15	模型 16	模型 17	模型 18
Govs _{t-1}	1.021*** (0.027)	0.759*** (0.034)	0.987*** (0.031)	0.925*** (0.051)	0.515*** (0.095)	7.564*** (2.813)	1.026*** (0.026)	0.939*** (0.044)	0.767*** (0.041)
Revd	-0.087 (0.144)	-2.586** (0.832)	-0.503*** (0.193)	-0.345 (0.469)	-4.540*** (0.603)	-2.259** (20.407)	-0.463 (0.569)	-4.344** (1.717)	-2.944*** (0.891)
Open	0.017 (0.017)	0.003 (0.061)	0.045** (0.023)	0.434** (0.194)	0.511** (0.193)	-5.570* (3.213)	0.101 (0.172)	-0.286 (0.214)	-0.327* (0.161)
Locd	-0.004 (0.006)	-0.002 (0.005)	-0.005 (0.007)	-0.013* (0.008)	-0.004 (0.007)	-0.033*** (0.006)	-0.008 (0.015)	-0.009 (0.016)	-0.017** (0.008)
Dep	0.117*** (0.043)	-0.069 (0.062)	0.089** (0.037)	0.099*** (0.037)	-0.048 (0.06)	1.903*** (0.704)	0.052 (0.07)	-0.098 (0.094)	0.237 (0.213)
Ill	-0.052 (0.058)	0.276*** (0.081)	-0.038 (0.045)	-0.069 (0.047)	0.154** (0.065)	13.733** (5.611)	0.041 (0.053)	-0.014 (0.053)	-0.120 (0.184)
Hos	0.004 (0.019)	-0.033 (0.028)	0.043 (0.027)	0.024 (0.036)	-0.118*** (0.029)	0.566* (0.305)	-0.078 (0.065)	0.375** (0.176)	-0.158** (0.059)
常数项	-2.108* (1.092)	-1.986 (2.43)	-0.882 (1.048)	-0.375 (1.435)	1.130 (3.182)	-379.824** (150.378)	-1.305 (2.388)	10.564** (4.941)	-1.404 (5.367)
地区固定	—	是	—	—	是	—	—	是	—
时间固定	—	是	—	—	是	—	—	是	—
N	11	11	11	8	8	8	10	10	10
Obs	242	242	242	176	176	176	220	220	220
R ²	0.963	0.851		0.938	0.894		0.957	0.803	
Hausman test		13.68			39.88			24.87	
P (hausman)		0.051			0.000			0.001	
Arellano-Bond AR (1)		0.272			0.572			0.075	
Arellano-Bond AR (2)		0.368			0.806			0.762	
Sargan		1.000			1.000			1.000	

注：*、**、***分别代表 10%、5%、1% 的显著性水平；括号内是使用以地区为聚类的 CLUSTER 校正后的稳健标准误；R²为调整后的拟合优度；数据由 STATA12.0 给出。

五、重新思考“利维坦”假说——支出端分权与地方政府规模

从理论分析的推断 2 可知，财政支出端分权对地方政府规模的影响受到转移支付依赖度 (Trsf)、地方性公共品供给能力 (Locp) 和公共支出结构 (Exps) 这三个变量冲击呈现门槛值效应。为了更好地衡量这三个变量的冲击，本文利用 Tpanel 面板门槛模型来探讨地方政府规模与支出端分权的关系。本文构建面板门槛值回归模型：

$$\text{Govs}_s l_{s, it} = \alpha \text{control var}_{it} + \theta_1 D_{it} \times \text{Expd}_{1, it} + \theta_2 (1 - D_{it}) \times \text{Expd}_{1, it} + c,$$

$$\text{虚拟变量 } D_{it} = \begin{cases} 0 & \eta_{1, it} \leqslant \kappa, \\ 1 & \eta_{1, it} > \kappa. \end{cases} \quad (22)$$

设置 Trsf、Locp 和 Exps 的门槛值虚拟变量，得到回归结果，如表 4，以及门槛值的 LR 效应和门槛值划分下的总体样本散点图，如图 3。

表 4 影响地方财政规模三个因素和阈值效应

	Trsf	Locp	Exps
Open	0.352*** (0.065)	0.031* (0.083)	0.248*** (0.078)
0 门槛值区域	2.947*** (0.619)	-0.057* (0.672)	-1.728** (1.009)
1 门槛值区域	8.234*** (0.819)	2.035*** (0.704)	2.288*** (0.720)
2 门槛值区域	16.159*** (1.120)	5.105*** (0.757)	4.031*** (0.748)
3 门槛值区域	108.915*** (9.339)	10.955*** (1.617)	5.142*** (0.796)
常数项	6.149*** (1.045)	14.778*** (1.093)	8.616*** (1.169)
N	29	29	29
Obs	638	638	638
R ²	0.412	0.496	0.429
F	87.69***	52.78***	37.27***
门槛值 1	50.741	0.4047	0.701
门槛值 2	60.665	0.4849	0.906
门槛值 3	77.004	0.672	1.095

注：*、**、*** 分别代表 10%、5%、1% 的显著性水平；括号内是稳健标准误；R² 为调整后的拟合优度；数据由 STATA12.0 给出。

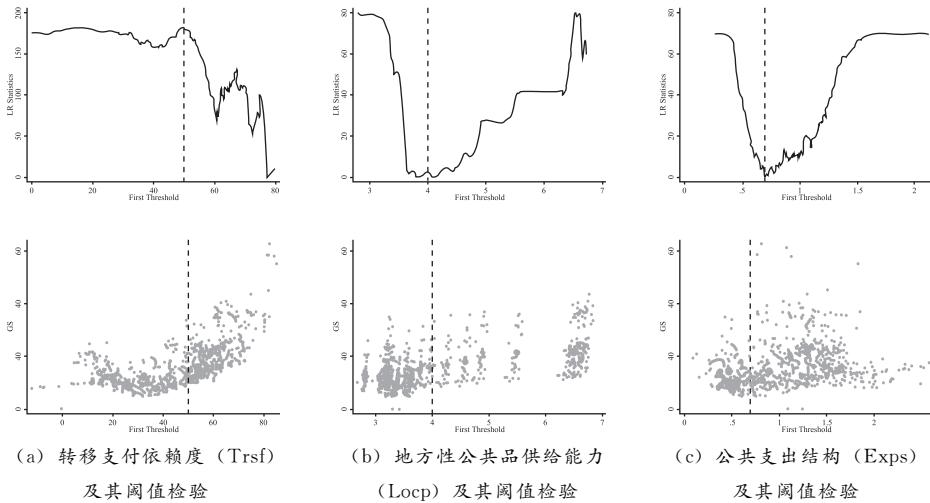


图3 影响支出端分权与地方政府规模关系的三个因素及其阈值检验

注：横轴为各个变量的第一门槛值；第一行纵轴为LR统计量，第二行纵轴为地方政府规模。

从表4和图3可以看出，支出端分权与地方政府规模之间存在门槛效应。在Tpanel回归中，Trsf的影响始终为正，且影响系数递增；Locp和Exps对支出端分权的政府规模效应的冲击是双向的。图3第一行是三个门槛指标的LR检验值，虚线是第一个门槛值，第二行是在第一个门槛值下支出端分权对地方政府规模关系的散点图分布。从散点图可以清楚地看到门槛值对总体样本的划分，这也能在一定程度上反映中国地方政府规模膨胀的事实：

第一，地方政府对中央政府转移支付依赖程度。①显著的正向关系说明，当地方政府获得的财政资源越多时，对中央政府的转移依赖度的“黏性”越强（Gennari and Messina, 2014），这不仅体现在中国财政供养的人口规模扩张更具刚性，还体现在公共投资项目上（Acosta, 2010），最终结果是公共开支的大规模扩张。②显著的递增关系说明，转移支付依赖程度越高意味着地方财政分权对其规模扩张影响越大，且这种正向影响会随着对转移支付依赖程度的提升而加剧。转移支付是存在于政府预算中的软约束，它很好地解释了公共资金分配中的低效行为所导致的地方政府规模膨胀。

第二，供给地方性公共品的能力。事权下放在一定程度上保证了地方政府的自主性和独立性，这能显著控制地方政府规模。然而，一旦中央政府这个“大家长”对地方性公共品“包办包揽”的程度过大，将不利于有效控制地方政府规模的膨胀。这是因为中央政府对地方公共性事务干预越多，会使地方政府对中央政府的依赖性越强，丧失其自主性和独立性，在“以收定支”的财政背景下，政府规模膨胀难以控制。显著程度的差异性解释了该变量的显著增大对地方政府规模的膨胀效应。

第三，公共支出结构。本文以生产性支出占非生产性支出的比重来衡量

地方公共支出结构，经验表明，当这一比例偏低时，由于支出结构的影响，财政支出端分权与地方政府规模是负相关关系，当这一结构比例超过 0.7 时，二者关系则为显著正相关，且生产性支出比例越高，支出端分权对扩张地方政府规模的影响系数越大。这说明在运用财政分权手段控制地方政府规模时必须考虑地方政府差异化的支出结构。存在支出结构门槛值效应的原因在于，过多的公共生产性投资而保障性公共支出不足会造成高投资低消费的局面（吕冰洋和毛捷，2014），地方政府财政支出自主权利越大，越容易使地方政府依靠公共投资扩张缓和内需疲软，一方面直接造成地方政府规模膨胀，另一方面导致资本利用的市场价格失衡（林毅夫和苏剑，2007），扭曲要素价格分配，陷入生产性公共支出扩张的恶性循环中。

本文理论模型和实证经验都表明，支出端分权的自由化程度并不能对政府规模起到控制和缩小的作用，这一影响过程受到地方转移支付依赖程度、地方性公共品供给能力以及地方公共支出结构的冲击，总体上呈现正向相关态势，局部存在门槛转折点。

本文认为造成这种影响的关键在于制度问题。第一，预算软约束。对预算支出缺乏有效控制机制，形成地方预算软约束（陈志勇和陈思霞，2014）。分权意味着地方政府获得更多相应的公共收支权力，在“官员晋升锦标赛”压力下，理性政府更愿意选择扩张公共支出，创造“政绩”以在竞赛中获得优越地位。支出端的分权，为本身就存在预算软约束的地方支出扩张提供了财政支持。因此，如何“硬化”地方政府预算支出是下一步的研究重点。第二，缺乏自下而上的公共品偏好反应机制。“利维坦”假设立足于全民选举“用脚投票”的政治制度，但由于户籍制度、迁移成本等因素，这一制度并不能对中国的财政决策起到巨大作用。在“用脚投票”体制缺失的背景下，分权并不能保障地区异质性偏好得到满足，因此其控制地方政府财政规模的期望也就无法实现（李婉和江南，2010）。第三，带有强烈功利性的地方政府竞争模式。生产性支出与非生产性支出对政府规模的控制具有重要影响。“利维坦”假说给定的机制是分权会给地方政府造成争夺税源的竞争，事实上，中国税收征收权大部分归中央政府控制。如果不能进行税收竞争，地方政府间的竞争将大多停留在支出端分权层面，即通过提供适当的公共品和公共服务满足竞争的需要。在 GDP 导向的“官员晋升锦标赛”模式下，拥有对地方经济资源支配的财政权力越大，越有可能导致这种公共支出的结构性扭曲以彰显“政绩”（Que *et al.*, 2018a; Que *et al.*, 2018b）。

六、结论与政策建议

本文旨在研究财政分权对公共支出规模的影响。从中央政府层面来看，财权下放不利于控制中央政府规模，而事权下放对中央政府规模的控制表现

出显著的正向促进作用。从地方政府层面来看，①财权下放有利于控制地方政府规模，这是因为伴随财权下放，地方政府支出的预算硬约束加强了，因此减少了软约束下的“突击花钱”等支出上的不稳定性。②事权下放对地方政府规模的影响表现出门槛效应：对转移支付依赖度越高，事权下放的政府膨胀效应越大，且显著递增；当对地方性公共品供给能力高于0.4时，二者呈现显著正向递增关系；当生产性支出与非生产性支出的比重超过0.7时，支出端分权越大，地方政府规模越大。门槛效应对控制地方政府规模具有重要的指导意义。

“利维坦”模型在中国的失效表明，要想实现控制地方政府规模的目标，仅仅依靠财政分权是不够的，需要综合调整转移支付制度以降低各地方政府对中央转移支付的依赖程度、完善居民对地方政府行为的约束机制以提升各地方政府对该地区性公共品的供给能力，同时合理分配公共资源，对改善民生的社会保障性支出尽职尽责，减少对社会生产投资的挤出，发挥财政资金对社会资金的最大撬动力。

综上所述，从财政分权的不同方面着手，探究其对不同政府规模的影响是本文的基础，研究发现支出端分权对地方政府规模存在阈值效应，且受到转移支付依赖度、供给地方性公共品的能力和公共支出结构参数的影响。本文的理论假设并没有考虑地方政府间的竞争作用所导致的地方性公共品供给外溢，同时为了简化均衡模型将地方债的研究排除在外。然而，我们认为研究政府规模膨胀还需要在上述两个方面进行深化，这也是本文后续工作的研究重点。

参 考 文 献

- [1] Acosta, P., “The ‘Flypaper Effect’ in Presence of Spatial Interdependence: Evidence from Argentinean Municipalities”, *The Annals of Regional Science*, 2010, 44 (3), 453-466.
- [2] Adam, A., M. D. Delis, and P. Kammas, “Fiscal Decentralization and Public Sector Efficiency: Evidence from OECD Countries”, *Economics of Governance*, 2014, 15 (1), 17-49.
- [3] Aschauer, D. A., “Is Public Expenditure Productive?”, *Journal of Monetary Economics*, 1989, 23 (2), 177-200.
- [4] Baskaran, T., “On the Link Between Fiscal Decentralization and Public Debt in OECD Countries”, *Public Choice*, 2009, 145 (3-4), 351-378.
- [5] Brennan, G., and J. Buchanan, “Voter Choice: Evaluating Political Alternatives”, *American Behavioral Scientist*, 1984.
- [6] Breton, A., and A. D. Scott, *The Economic Constitution of Federal States*. Toronto Buffalo: University of Toronto Press, 1978.
- [7] Cantarero, D., and P. Perez, “Decentralization and Regional Government Size in Spain”, *Portuguese Economic Journal*, 2012, 11 (3), 211-237.
- [8] Chang, W., H. Tsai, and S. Chen, “Government Expenditure Financing in a Two-Sector Cash-In-

- Advance Model of Endogenous Growth”, *Journal of Public Economic Theory*, 2013, 15 (5), 773-801.
- [9] 陈硕, “分税制改革、地方财政自主权与公共品供给”,《经济学》(季刊), 2010年第9卷第4期, 第1427—1446页。
- [10] 陈硕、高琳, “央地关系: 财政分权度量及作用机制再评估”,《管理世界》, 2012年第6期, 第43—59页。
- [11] 陈志勇、陈思霞, “制度环境、地方政府投资冲动与财政预算软约束”,《经济研究》, 2014年第3期, 第76—87页。
- [12] Choi, Yong-Yil, “Relative Government Size in Globalization and Its Welfare Implications”, *Applied Economics*, 2010, 42 (11), 1447-1453.
- [13] Easterly, W., and S. Rebelo, “Fiscal Policy and Economic Growth”, *Journal of Monetary Economics*, 1993, 32 (3), 417-458.
- [14] 范子英、张军, “粘纸效应: 对地方政府规模膨胀的一种解释”,《中国工业经济》, 2010年第12期, 第5—15页。
- [15] 范子英、张军, “财政分权、转移支付与国内市场整合”,《经济研究》, 2010年第3期, 第53—64页。
- [16] 范庆泉、周县华、潘文卿, “从生产性财政支出效率看规模优化: 基于经济增长的视角”,《南开经济研究》, 2015年第5期, 第24—39页。
- [17] Ferris, J. S., Soo-Bin Park, and S. L. Winer, “Studying the Role of Political Competition in the Evolution of Government Size Over Long Horizons”, *Public Choice*, 2008, 137 (1-2), 369-401.
- [18] 傅勇、张晏, “中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价”,《管理世界》, 2007年第3期, 第4—12页。
- [19] 傅勇, “财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给”,《经济研究》, 2010年第8期, 第4—15+65页。
- [20] Gennari, E., and G. Messina, “How Sticky Are Local Expenditures in Italy? Assessing the Relevance of the Flypaper Effect Through Municipal Data”, *International Tax and Public Finance*, 2014, 21 (2), 324-344.
- [21] Goel, R. K., U. Mazhar, M. A. Nelson, and R. Ram, “Different Forms of Decentralization and Their Impact on Government Performance: Micro-Level Evidence from 113 Countries”, *Economic Modelling*, 2017, 62, 171-183.
- [22] Golem, S., and L. M. Perovic, “An Empirical Analysis of the Relationship between Fiscal Decentralization and the Size of Government”, *Czech Journal of Economics and Finance (Finance a uver)*, 2014, 64 (1), 158-174.
- [23] Gordon, R. H., and J. B. Cullen, “Income Redistribution in a Federal System of Governments”, *Journal of Public Economics*, 2012, 96 (11-12), 1100-1109.
- [24] 郭庆旺、贾俊雪, “财政分权、政府组织结构与地方政府支出规模”,《经济研究》, 2010年第11期, 第59—72页。
- [25] 高楠、梁平汉, “为什么政府机构越来越膨胀? ——部门利益分化的视角”,《经济研究》, 2015年第50 (9) 期, 第30—43页。
- [26] Ho, Tsung-Wu, “Intra-national Risk-Sharingand Government Sizes: Evidence from Nonlinear Regression”, *Applied Economics*, 2011, 43 (19), 2481-2492.
- [27] Jin, J., and Heng-fu Zou, “How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Sub-national Government Size?”, *Journal of Urban Economics*, 2002, 52 (2), 270-293.
- [28] 李婉、江南, “中国式财政分权与地方政府财政支出规模的膨胀——实证检验‘利维坦’模型在

- 中国的有效性”,《当代财经》,2010年第6期,第26—31页。
- [29] Liberati, P., and A. Sacchi, “Tax Decentralization and Local Government Size”, *Public Choice*, 2012, 157 (1-2), 183-205.
- [30] 林毅夫、苏剑,“论我国经济增长方式的转换”,《管理世界》,2007年第11期,第5—13页。
- [31] 吕冰洋、毛捷,“高投资、低消费的财政基础”,《经济研究》,2014年第49(5)期,第4—18页。
- [32] Marlow, M. L., “Fiscal Decentralization and Government Size”, *Public Choice*, 1988, 56 (3), 259-269.
- [33] Marrero, G. A., “Tax-mix, Public Spending Composition and Growth”, *Journal of Economics*, 2010, 99 (1), 29-51.
- [34] Oates, W. E., and R. M. Schwab, “Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?”, *Journal of Public Economics*, 1988, 35 (3), 333-354.
- [35] Que, W., Y. Zhang, and S. Liu, “The Spatial Spillover Effect of Fiscal Decentralization on Local Public Provision: Mathematical Application and Empirical Estimation”, *Applied Mathematics and Computation*, 2018, 331, 416-429.
- [36] Que, W., Y. Zhang, S. Liu, and C. Yang, “The Spatial Effect of Fiscal Decentralization and Factor Market Segmentation on Environmental Pollution”, *Journal of Cleaner Production*, 2018, 184, 402-413.
- [37] Ram, R., “Openness, Country Size, and Government Size: Additional Evidence from a Large Cross-Country Panel”, *Journal of Public Economics*, 2009, 93 (1-2), 213-218.
- [38] 饶晓辉、刘方,“政府生产性支出与中国的实际经济波动”,《经济研究》,2014年第49(11)期,第17—30页。
- [39] Rogers, D. L., and J. H. Rogers, “Political Competition and State Government Size: Do Tighter Elections Produce Looser Budgets?”, *Public Choice*, 2000, 105 (1-2), 1-21.
- [40] Sorens, J., “Fiscal Federalism, Jurisdictional Competition, and the Size of Government”, *Constitutional Political Economy*, 2014, 25 (4), 354-375.
- [41] 孙琳、潘春阳,“‘利维坦假说’、财政分权和地方政府规模膨胀”,《财经论丛》,2009年第3期,第15—22页。
- [42] Uchimura, H., and J. P. Jutting, “Fiscal Decentralization, Chinese Style: Good for Health Outcomes?”, *World Development*, 2009, 37 (12), 1926-1934.
- [43] 王文剑,“中国的财政分权与地方政府规模及其结构”,《世界经济文汇》,2010年第5期,第105—119页。
- [44] 吴木銮、林溢,“政府规模扩张:成因及启示”,《公共管理学报》,2010年第4期,第1—11页。
- [45] Wöhrmann, D. A., “Fiscal Policy in a Lucasian General Equilibrium Model with Productive Government Spending”, *Annals of Operations Research*, 1999, 88 (0), 47-64.
- [46] Wenqing, P., Q. Fan, and X. Zhou, “A Study of Optimal Scale from Fiscal Consumption Expenditure Efficiency Based on the Perspective of Economic Growth”, *Statistical Research*, 2015, 11, 24-39.
- [47] Wu, A. M., and M. Lin, “Determinants of Government Size: Evidence from China”, *Public Choice*, 2012, 151 (1-2), 255-270.
- [48] 徐永胜、乔宝云,“财政分权度的衡量:理论及中国1985—2007年的经验分析”,《经济研究》,2012年第10期,第4—13页。
- [49] 杨灿明、孙群力,“外部风险对中国地方政府规模的影响”,《经济研究》,2008年第9期,第115—121页。

- [50] 杨良松,“测量中国的省内财政分权”,《复旦公共行政评论》,2015年第2期,第26—55页。
- [51] 杨子晖,“政府规模、政府支出增长与经济增长关系的非线性研究”,《数量经济技术经济研究》,2011年第28(6)期,第77—92页。
- [52] 张晏、龚六堂,“分税制改革、财政分权与中国经济增长”,《经济学》(季刊),2005年第5卷第1期,第75—108页。
- [53] 张光,“测量中国的财政分权”,《经济社会体制比较(双月刊)》,2011年第158(6)期,第48—61页。
- [54] Zhang, T., and H. Zou, “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China”, *Journal of Public Economics*, 1998, 67 (2), 221-240.
- [55] 周黎安,“中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”,《经济研究》,2007年,第36—50页。
- [56] 庄玉乙、张光,“‘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”,《公共行政评论》,2012年第4期,第5—26页。

Intrinsic Mechanism of Fiscal Decentralization’s Effect on Government Size —Threshold Effect Matters

YABIN ZHANG WEI QUE*
(*Hunan University*)

Abstract We aim to explore mechanism of fiscal decentralization’s impact on government scale in this paper. We apply general endogenous growth model and test the relationship with Chinese 1994–2015 panel data, and find that the effect of revenue decentralization and expenditure decentralization on government size is totally different. Meanwhile, it is worth noting that the scale of decentralization and local government spending end relationship is nonlinear, and the result depends on the transfer payment dependence, public expenditure structure parameters and the local public goods supply capacity.

Key Words fiscal decentralization, endogenous model, government size

JEL Classification H30, H71, H72

* Corresponding Author: Wei Que, Department of Economics and Trade, Hunan University, Shijiazhuang Rd. 109, Xihu Street, Yuelu District, Changsha, Hunan, 410079, China; Tel: 86-15116307353; E-mail: quewei@hnu.edu.cn.