

财政分权、腐败与治理

吴一平*

摘要 财政分权对经济发展的影响已经成为转轨经济学研究的重要问题之一。大多数经济学家往往只看到财政分权对经济发展的促进作用,却忽视了在制度供给失衡的情况下,尤其是对像中国这样的转轨经济而言,它对长期经济发展是不利的,会产生诸如腐败等问题。文章运用中国省级面板数据检验了财政分权与腐败之间的关系。结果表明,财政分权恶化了腐败问题。因此,有必要通过完善财政分权体制来缓解其负面效应,这将有利于中国经济健康发展。

关键词 财政分权, 腐败, 经济发展

一、引言

近年来,政府分权对经济发展的影响已经成为转轨经济学研究的重要问题之一。分权理论研究哪些职能和政策工具应该集中到中央政府,而哪些应该分散到地方政府。分权的核心是财政分权,但其他领域的分权也逐渐被重视,如行政分权——规制权力(干春晖和吴一平,2006)。¹尽管从一般意义上来说,政府分权的含义要超过财政分权,但财政分权是政府分权的最为重要的一个方面,同时,从实证的角度来看,财政分权程度的度量具有更强的可操作性,因此,关于财政分权及其对经济发展的影响成了相关研究中最为重要的课题(严冀和陆铭,2003)。

财政分权与其他政策一样是一柄“双刃剑”。Tiebout(1956)第一次对财政分权进行研究,认为分权使得政府提供的公共产品多样化了,政府间的竞争有利于居民根据自己的偏好选择居住区,这样可以提高福利水平。Montinola, Qian and Weingast(1995), Qian and Weingast(1996, 1997)从地方政府的信息优势角度证明了分权是有利的。他们认为,中国经济改革成功的关键就是财政分权,分权后产生的一些机制保证了中国市场化改革的顺利进行。但同时也产生了“成本”,如地方保护主义的盛行。政府分权也带来了一

* 吴一平,浙江财经学院经济与国际贸易学院。通信作者地址:吴一平,杭州市下沙高教东区学源街18号浙江财经学院经济与国际贸易学院,310018;电话:13505816201;电子邮件:stigler1027@yahoo.com.cn。感谢匿名审稿人和北京大学中国经济研究中心姚洋教授的宝贵建议,同济大学经济与管理学院简泽博士在计量检验方面提供了帮助。当然,文责自负。

¹ 文章所研究的政府分权主要是财政分权,其中一个重要原因是财政分权程度的度量具有可操作性。

些负面影响。Zhang and Zou (1998) 发现财政分权与经济发展呈负相关关系, 因为财政分权后中央政府在公共基础设施上的投资减少了, 从而导致经济增长缺少公共投资的支持, 而公共基础设施对经济增长具有正面影响。Démurger (2001) 认为, 分权后的地方政府把过多的资金作为生产性投资而忽视了地方公共物品的建设, 从而导致了区域经济的不平衡发展。

对于大多数转轨国家来说, 由于法律等相关制度并不完善, 财政过度分权会导致寻租行为, 衍生出腐败行为。因此, 财政分权对经济发展影响中的一个重要研究问题就是分权对腐败的影响。关于这一点, 经济学界也存在这两种截然不同的观点。一部分人认为, 财政分权有助于减少腐败; 而另一部分人认为, 财政分权对减少腐败毫无作用, 甚至会恶化腐败问题。Bernnan and Buchanan (1980), Weingast (1995) 认为, 分权化(联邦制)通过培育区域间竞争机制而减少了腐败官僚对贿赂的需求。Huther and Shah (1998) 发现分权与腐败之间存在着显著的负相关关系。Fisman and Gatti (2002a, 2002b) 分别采用跨国样本数据和美国州际面板数据检验了财政分权与腐败之间的关系, 结果显示, 它们之间呈现显著的负相关关系。但另一些文献却认为政府分权会使腐败问题恶化。Shleifer and Vishney (1993) 认为, 政府分权会增加对贿赂的需求。这一思想被 Ehrlich and Lui (1999), Berkowitz and Li (2000) 以及 Waller *et al.* (2002) 正式化了。雅克·安德里奥(2002)研究了许多有关腐败和犯罪化进程的例子, 根据他的分析, 经济在地方、部门和机构层级上的逐步社区化, 会导致腐败和犯罪化现象的扩大。Treisman (2000) 用一个虚拟变量来表示分权, 研究发现, 联邦制国家拥有更高的腐败率。在对分权对腐败的影响进行实证研究的文献中, 主要是对跨国样本的面板数据进行研究。

通过对上述文献的回顾, 我们可以发现, 财政分权可能会导致腐败问题发生, 这是文章所要检验的核心命题。冯用富(1996)研究了中国的金融体制“分权型”情况下的国有专业银行经营风险, 认为国有专业银行与企业利用信息不对称, 外部环境的不确定性和国家没有“退出权”进行银企合谋, 对国有资产蚕食。施端宁(2003)研究了温州模式成功的经验, 认为在行政性分权的改革背景下, 地方政府可支配的财力来源和经济利益很大程度上来源于本地区的经济发展水平, 而中央、省级政府也往往根据地方政府发展经济的政绩来考核评价官员的优劣, 决定职务升迁, 官员个人利益与地方经济发展的总体利益有着密切的联系。这种权力—利益机制激励了温州地方政府与当地居民、企业合谋, 形成利益共同体。改革开放以来, 温州市的各级地方政府坚持从实际出发, 创造性地贯彻中央政策, 积极支持和鼓励个体私营经济和股份合作经济的发展, 为温州模式的形成创造了一个宽松的政策环境。汪伟和史晋川(2004)认为转型经济中民营企业的成长为研究市场性与管制性进入壁垒的相互关系及两者的总和效应提供了绝好的观察样本。地方分权导致拥有一定进入管制权的地方政府或主管部门在区际和部门利益极大化的驱使下, 放松对

一部分企业（尤其是本地或本部门企业）的进入管制，甚至出现地方政府或主管部门与企业合谋以突破管制性壁垒的情况。吴国光（2004）认为，中国的经济改革的实质就是在行政分权的框架下引入市场机制。这是二十多年来保持高速增长、实现经济繁荣稳定的制度基础。但这种改革路径也产生了严重的问题，首先是官员腐败现象的严重恶化。近年来，这种腐败已超越了官员个人以权谋私的层面，开始出现了地方权力整体上向所谓“黑帮化”演变的趋势，从而至少在地方层级正在把所谓的“发展型国家”逐步改变为“掠夺型国家”，直接造成了国家与社会关系的紧张和冲突。现有的关于中国政府分权的文献表明，分权会导致腐败的蔓延。但至今极少有文献对这一关系进行实证研究，这就导致了该观点缺乏必要的经验支持。目前对中国政府分权与腐败之间关系的研究尚不太多，尤其是在实证研究领域。²文章将利用中国1993—2001年省级面板数据来检验财政分权与腐败之间的关系，从而为今后的反腐败提供检验支持，这也是文章的创新之处。

文章其余部分结构如下：在第二节里，我们从历史变迁的角度对中国财政集权与分权的交替更迭历史进行简要回顾，并且探讨了其中的原因，为下面的理论模型分析和实证研究提供经验基础；在第三节里，我们首先分析中国腐败的状况，然后提出待检验的假说；在第四节里，我们对文章实证分析中所用变量和检验方法进行了说明；在第五节里，我们给出财政分权与腐败之间关系的计量结果；第六节是结束语。

二、转轨时期财政集权与分权的交替更迭

在政治上，中国是一个集权制的国家，经过三十多年的权力下放后，地方政府享有充分的自主权，经济以类似联邦制的形式运行。中国财政体制呈现高度分权化的状况，地方政府预算支出占预算总支出的70%。因此，地方政府支出管理对中国财政业绩有决定性的影响。财政体制改革是中国经济改革的核心部分。中国财政体制分为五级：在中央政府以下，是31个省级单位；省以下是331个地区级单位，2109个县和44741个镇；55%以上的预算为省级以下地方政府预算。中国财政体制的演变经历了以下两个阶段：

（一）1978—1993年的财政体制改革

1978年经济改革之前，中国为了迅速摆脱贫穷落后的面貌，缩小与发达国家的差距，选择了重工业优先发展战略，采取了前苏联式的集中财政体制。尽管中国许多资源配置已经分权化，预算依然高度集权化。在这段时期，所有

² 陈抗等(2002), Chen(2004)对财政体制、地方政府行为与腐败的关系进行了开创性研究,但不足的是,其对于腐败方面的研究仅仅是在理论模型方面。

收入属于中央政府,并且中央政府通过广泛使用“规范”,对所有支出实施预算管理。地方政府自主决定的支出仅限于来源于预算外的少量资金。而地方政府负责征收全部税收,财政体制的“大锅饭”性质则无法激励地方政府去增加财政收入,导致财政收入水平逐年下降。为了防止财政收入持续减少,中央在江苏等十个省开始实施“分灶吃饭”的财政包干体制,地方政府获得了极大的利益,主要体现在以下两个方面:(1)所有财政收入由地方政府征收,并且总收入按事先约定的比例(三年一定)在中央和地方之间分配;(2)本年财政收入超出上年的部分按有利于地方政府的比例进行分配。该政策极大激励了地方政府。其后,财政包干制又出现了一些新的形式。1980年起实行一定五年的“划分收支,分级包干”,按照行政隶属关系划分中央与地方的收支范围。这在保持地方政府积极性的前提下,保证了中央政府的收入。1985年,中央政府决定以收入税来代替国有企业上交的利润,即“划分税种、核定收支、分级包干”体制,主要以税种作为划分各级财政收入的依据。1988年,全面推行财政包干制。

20世纪80年代财政体制分权式改革的主要目的是改变财政负担收入中的中央财政收入水平下降趋势。但在市场化改革的大背景下,财政分权改革的效果并不明显。该阶段收入分配体制有三个突出的特点。第一,是建立在广泛的谈判和讨价还价之上,因为不需要完全了解收入或支出的需求,因而中央政府转移支付的数额故意定在支出需求以下,以挤出地方政府的小金库。第二,高度再分配,各地区获得的资金份额有很大差别。除财政均等化目标以外,这些收入分享比率对弥补不平衡的价格和收入所带来的影响非常重要,如工业地区将很高比例的收入上缴,而农业和自然资源生产地区收到大额的转移支付。第三,收入分享制对地方政府收入动员和支出效益几乎没有激励作用。

(二) 1994年的分税制改革

为了解决财政包干制的弊端,中央政府于1994年开始实施分税制改革,其目的是解决三个领域的问题:(1)控制财政税收下降,以及为政府,尤其是中央政府,提供充足的收入;(2)消除税收结构中的扭曲因素和增加透明度;(3)调整中央政府-地方之间的收入分配。其中,关键内容是对间接税的重大改革,将增值税扩大到所有的交易额中,取消了产品税,以增值税取代了许多服务领域的营业税;简化了税收结构和统一了除外企外的所有纳税人和机构的税收待遇;另外,为避免贫困地方征收中央政府税收的困难,也改革了税收管理,确定了中央税、地方税和中央与地方共享税,并且建立了国税局来征收国税,地方税务局仍旧征收地方税。在分税制下,中央分享税收收益的大部分,尤其是增值税,高达75%。财政集权时代重新开始。经过此次改革,地方财政收入明显减少,但地方政府承担的支出责任并未减少(见图1)。世界银行在2001年的报告中指出,中国大约70%的公共支出发生在地方。与

其他国家相比，中国已将更大比重的支出责任转移给基层政府。中国的地方政府承担着过高的支出责任，这与国家惯例不符（中国社会科学院经济研究所微观室，2005）。并且，随着大量国有企业破产倒闭，本来由企业承担的社会保障责任也因此而被转移给了地方政府。由于中国是一个政治集权而经济分权的国家，地方政府缺乏谈判力，这种被强压的不合理的财政分配格局导致地方政府财政收支严重不匹配，地方财政压力逐渐增大。中央政府实际也知道问题的严重性，随着事实上支出责任的下放，使政府尤其是地方政府的预算外和非预算融资快速增加。缺乏征税权和发现从上级政府获得的转移支付不可靠，于是地方政府积极地寻求扩大预算外收入（Wong *et al.*，1998）。地方政府各机构利用各种名目征收预算外收入，通过权力将额外负担强加给企业与个人，其中相当一部分为腐败官员所占有（陈抗等，2002）。尽管分税制在税收简化和收入重新集中化方面取得了成功，其失败之处也同样明显。它未能使收入分配制度化、规范化和透明化。它也未扭转地区不平衡加重的趋势。更为重要的是改革向前推进，分税制在达到中央政府目标上取得了成功，而失败之处均与中央政府与地方政府之间的财政关系有关，这意味着改革恢复中央政府承诺的信用方面进展不大。另外，分税制改革未能解决预算外收入问题，反而间接支持地方政府加倍努力寻求补充资源，以支持地方经济发展，因而损害了预算决策权。

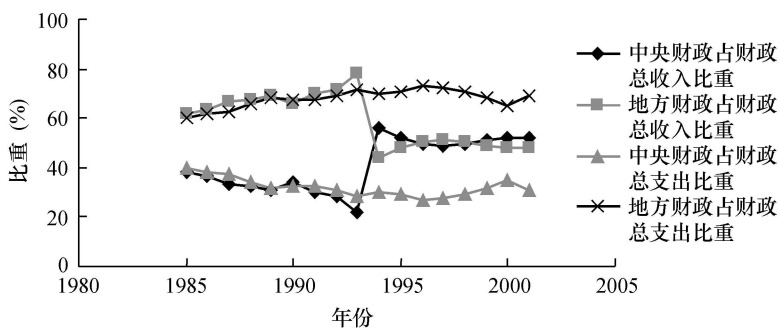


图1 中央和地方财政收支比重

三、腐败的影响因素：理论与假说

改革开放以来，中国进入经济转轨时期，腐败状况不断恶化。胡鞍钢和过勇运用透明国际的清廉指数和行贿指数、世界银行的腐败控制指数、世界经济论坛的全球竞争力报告指标、瑞士洛桑国际管理学院的世界竞争力年鉴指标进行综合分析，结果显示：中国已经属于腐败比较严重的国家之一；在改革初期我国的腐败状况尚不严重，但随后迅速恶化，到1990年中期已经非常严重，近年来腐败蔓延的势头有所遏制，但仍然属于腐败比较严重的国家。

当前中国的腐败出现个体腐败和集体腐败并存的情况,并且集体腐败正呈逐年上升的趋势,部门窝案、串案逐渐增多,单位犯罪案件上升,腐败行为主体正在从基层向中层和高层领导干部蔓延,县处级以上领导干部,甚至省部级以上领导干部因腐败案件受到查处的比例逐年上升(见表1)。腐败问题已经从一般经济管理部门扩散到党政领导机关、组织人事部门、司法机关、执法机关和教育部门。腐败给中国经济发展带来不利影响,造成了一定的经济损失,据初步估计,在20世纪90年代后半期,腐败造成的经济损失和消费者福利损失平均每年在9875亿—12570亿元之间,占全国GDP总量的13.2%—16.8%之间(胡鞍钢和过勇,2001)。但现在我国社会主义市场经济体制还处于完善期,腐败程度还会加深。2000—2010年间,经过20年改革开放所形成的规则、体制、制度需要一个较长的适应期,社会公共秩序体系尚不能实现完全的良性运作,存在着滋生腐败的大量的秩序缝隙或制度漏洞(王传利,2001)。

表1 中国县处级以上干部腐败情况

年份	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
腐败干部数量(人)	875	1188	924	587	1037	1915	2262	2699	2577	1820	2200
相对值	1	1.36	1.056	0.67	1.19	2.19	2.59	3.08	2.95	2.08	2.51

资料来源:最高人民检察院和最高人民法院在1989—2000年在全国人大上的报告。1987年至1998年《中国检察年鉴》,中国检察出版社,1989—1999年。1988年至1998年《中国法律年鉴》,中国法律出版社,1989—1999年。《中国统计年鉴》,中国统计出版社,1988—2000年。

根据研究样本的不同,目前经济学界采用两种方法度量腐败程度。在跨国腐败研究中,一般采用透明国际的清廉指数来度量(Fisman and Gatti, 2002a; Treisman, 2000);在单个国家腐败研究中,一般采用每百万人中的腐败案件数量来度量(Del Monte and Papagni, 2001, 2007)。另外,值得一提的是张军(2007)利用中国分省数据研究基础设施时,采用每万名公职人员中的腐败案件数量来表示打击腐败的力度而不是腐败程度,我们认为张军(2007)的命题存在着缺陷,首先,《中国检察年鉴》中发布的“贪污贿赂案件立案数量”是指整个社会所查处的腐败案件,并不仅仅只是在政府机关中查处的,因此用该指标所得出的结果会严重偏高。其次,中国是一个政治集权的国家,每个省的纪律检查委员会直接向中央纪律检查委员会负责,现在尚无证据表明中央在省与省之间的反腐力量和政策安排上存在差异,另外,中央发布的各项政治与司法条例在地方层面一般会很好地执行,因为这关系到省官员的政治晋升。因此,我们可以认为中国每个省的反腐力度没有明显差异,那么,在每个省反腐力度相同的前提下,人均腐败案件数量多的省份自然就是腐败程度高的。在借鉴以前腐败文献研究的基础上,我们认为可以采用每百万人口中的腐败案件数量度量中国分省的腐败程度。³1993—2001年,

³ 腐败案件数量用《中国检察年鉴》中的“贪污贿赂案件立案数量”来表示。

全国每百万人口中的腐败案件数量从 45 件下降到 34 件，表明随着经济发展，整个国家的腐败程度逐渐降低，从图 2 中我们可以看到这一特征。

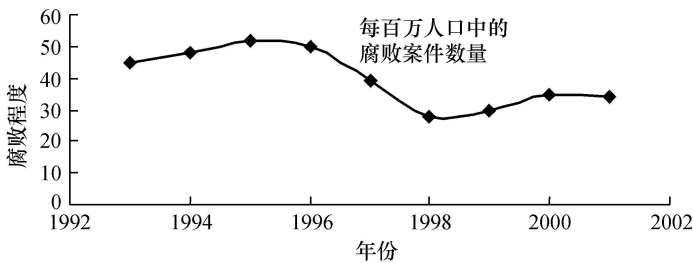


图 2 1993—2001 年的中国腐败程度

De Mello and Barenstein (2001), Bardhan and Mookherjee (2005), Fisman and Gatti (2002a) 对财政分权与腐败之间的关系进行了研究，他们认为，财政分权、经济发展水平、政府规模是导致腐败的主要因素。由于中国的财政体制与其他国家不同，存在大量预算外收支，它也是诱发地方官员腐败的一个重要因素。下面逐一加以分析。

(一) 财政分权

经济学家通常认为财政分权会减少腐败，原因主要是分权化增加了地方官员的政治责任。但在中国并非如此，1978 年开始的财政体制改革使得中国由一个传统经济意义上的集权制国家向分权制国家转变，财政权力由中央政府向地方政府转移，地方政府可支配的财力来源和经济利益很大程度上来源于本地区的经济发展水平，而中央、省级政府也往往根据地方政府发展经济的政绩来考核评价官员的优劣，官员个人利益与地方经济发展的总体利益有着密切的联系。因此，财政分权形成了严重的地方保护主义，阻碍了商品跨地区自由流动，政府通过行政手段保护了地方经济的低效率，最典型的案例就是国有银行，当然政府官员也得到了应有的回报——被保护企业给予的贿赂，权钱交易就发生了。这种权力-利益机制激励了地方政府与本地企业合谋，形成利益共同体。然而，造成中国的财政分权和腐败之间关系更加紧密的原因是地方政府预算外财政收入以及对这些财政收入使用的不断增加的依赖性和自主权。⁴ 税费由预算内向预算外转移体现了地方政府从“援助之手”到“攫取之手”的转变。由于缺乏政治约束，各个部门和各级地方政府竞相收费，不顾他们这样做所造成的危害，不惜损害整体的利益来为单位、部门谋取利益。“攫取之手”加剧了腐败（陈抗等，2002）。吴国光（2004）认为，中国的经济改革的实质就是在行政分权的框架下引入市场机制。这是二十多年来保持高速增长、实现经济繁荣稳定的制度基础。但这种改革路径也产生

⁴ 裴敏欣：《分权化是否会增加腐败》，<http://review.jcrb.com.cn/>。

了严重的问题,首先是官员腐败现象的严重恶化。近年来,这种腐败已超越了官员个人以权谋私的层面,开始出现了地方权力整体上向所谓“黑帮化”演变的趋势,从而至少在地方层级正在把所谓的“发展型国家”逐步改变为“掠夺型国家”,直接造成了国家与社会关系的紧张和冲突。

假说1 财政分权程度越高的地区,腐败程度也越高。

(二) 政府规模

政府规模也是影响腐败的一个重要因素。政府规模越大,政府机构内部及机构之间的关系也越复杂,直接影响政府行为。对于政府规模相对较大的国家(地区)而言,它更有力量去强化政策执行的力度和治理制度的质量;同时,对于一个潜在的行贿者而言,他需要一定的技能,具体来说,他需要知道谁能接受自己的贿赂,在一个政府规模较大的国家(地区),潜在的行贿者较难识别自己真正的行贿目标。因此,政府规模相对较大的国家(地区),腐败程度也相对较低。

假说2 政府规模越大的地区,腐败程度越低。

(三) 工资水平

在贫穷的地区,人们没有足够的资金维持家庭生活,这往往导致他们采取一种非法的手段(违法与犯罪)去谋生。Staw and Szwajkowski (1975)认为,此时人们理所当然会采取任何行动,包括从事非法活动,因为他们经历过获取维持生活必需品的艰难过程。政府官员的情况也大体相似,由于当地经济发展落后,无法给予他们足够的工资,这时政府官员会凭借手中的权力去寻租,从而造成腐败问题泛滥。正如 Leiken (1996)所说,当政府无法给予官员们一份体面的工资,那么他们就无法抵御贿赂所带来的诱惑。在人们工资水平比较低的情况下,往往会通过权力寻租以或得非法收入,具有代表性的例子就是权钱交易;但随着人们工资水平不断提高,他考虑到如果继续进行权钱交易等腐败活动的话,一旦被发现就会失去现在所拥有的高工资。因此,他在进行腐败行为的成本-收益分析之后,会减少此类非法活动。

假说3 公务员相对工资水平越高的地区,腐败程度越低。

四、数据和实证方法

第三节的理论分析告诉我们,财政体制的交替更迭可能会扭曲地方政府行为,使得地方政府对企业的“援助之手”转变为“掠夺之手”(陈抗等,2002)。那么财政分权体制是否有助于规范地方政府行为,减少腐败问题发生呢?如果答案是肯定的话,那么导致中国腐败问题蔓延的真正原因是什么?这将是下面我们所要检验的核心问题。在文章中,我们所选取的样本是

1993—2001年中国29个省（直辖市、自治区）的面板数据，由于西藏和重庆的数据不全，因此没有包括。

（一）变量描述

1. 腐败程度

我们用各省每百万人口中的贪污贿赂案件立案数（Corrp __Pop）来表示腐败程度。其中，“贪污贿赂案件立案数”数据来自于《中国检察年鉴》（1994—2002）中的分省《人民检察院年度工作报告》；“人口”数据来自《中国统计年鉴》（1994—2002）中“年末人口数”。其中，缺少1994年和1997年的“贪污贿赂案件数”，我们采用1993年和1995年的平均值、1996年和1998年的平均值来代替1994年和1997年的相应数据，在总观察值中，按此方法推算出来的观测值只占20%。单位是件/百万人。

2. 财政分权

财政体制对腐败的影响在引言部分已经有所分析。目前的文献主要用两种方法来度量财政分权程度：（1）Oates（1985）首先采用财政收支指标，用下级政府的财政收支份额来刻画财政分权程度。Zhang and Zou（1998）在讨论中国财政体制时采用的指标是人均地方政府财政支出与人均中央政府财政支出的比值。（2）Lin and Liu（2000）采用自有收入的边际增量来表示财政分权程度。在文章中，我们沿用Zhang and Zou（1998）的方法，采用四个分权指标：各地区人均预算内财政支出与中央人均预算内财政支出之比（Decentra __ne）、各地区人均预算内财政收入与中央人均预算内财政收入之比（Decentra __ni）、各地区人均预算内外财政支出与中央人均预算内外财政支出的比例（Decentra __ze）以及各地区人均预算内外财政收入与中央人均预算内外财政收入的比例（Decentra __zi）。其中，分省的“财政预算内收入、财政预算内支出、财政预算外收入和财政预算外支出”均来自于中经网数据库，我们将财政预算内收入与财政预算外收入相加就可得到预算内外财政收入，财政预算内支出与财政预算外支出相加就可得到预算内外支出。财政收支的单位都是亿元。

3. 公务员相对工资水平

工资水平是研究跨国腐败文献中的标准变量，我们用公务员平均工资与在岗职工平均工资的比值来表示公务员相对工资水平（Wage）。由于中国目前统计年鉴中没有精确的公务员工资指标，因此我们用“国家机关、政党机关和社会团体职工平均工资”来代替公务员工资。其中“在岗职工平均工资”和“国家机关、政党机关和社会团体职工平均工资”的数据分别来自中经网数据库、《中国统计年鉴》和《中国劳动统计年鉴》，单位是元。

4. 政府规模

我们用预算内财政支出与GDP的比值（Govershare __ne）以及财政预算

内外总支出与 GDP 的比值 (Govershare_{ze}) 来表示政府规模, 数据均来自于中经网数据库。财政支出与 GDP 的单位都是亿元。

5. 预算外收入份额

第二节的理论分析告诉我们, 由于中国的财政分配体制与其他国家不同, 存在大量预算外收支, 它是诱发地方官员腐败的一个因素。我们用地方财政预算外收入与地方财政总收入 (包括预算外收入) 的比值来表示 (Extra_r), 数据均来自于中经网数据库。预算外财政收入的单位是亿元。

根据对上面变量的分析, 我们得出以下计量模型

$$\begin{aligned} \text{LnCorrp_Pop}_{it} = & \alpha_0 + \alpha_1 \text{Decentra}_{it} + \alpha_2 \text{Wage}_{it} \\ & + \alpha_3 \text{Govershare}_{it} + \alpha_4 \text{Extra_r}_{it} + \epsilon_{it}, \end{aligned}$$

其中 $i=1, 2, \dots, 29$; $t=1993, 1994, \dots, 2001$ ⁵

(二) 描述性统计

从表 2 可知, 每百万人口中的贪污贿赂案件立案数的对数的平均值为 3.6805, 标准差为 0.3775, 说明省际差别较小; 预算财政支出分权、预算内财政收入分权、预算内外财政支出分权和预算内外财政收入分权的平均值分别为 0.8895、0.6513、0.9225 和 0.7514, 标准差分别为 0.6188、0.6560、0.6049 和 0.6450, 说明省际差别较大。

表 2 关键变量的描述性统计分析

变量	LnCorrp_Pop	Decentra_pe	Decentra_pi	Decentra_ze	Decentra_zi
平均值	3.6805	0.8895	0.6513	0.9225	0.7514
最大值	4.7800	3.7600	4.9000	3.6900	4.4000
最小值	2.9000	0.3100	0.2000	0.3600	0.2300
标准差	0.3775	0.6188	0.6560	0.6049	0.6450
观测值	261	261	261	261	261
变量	Wage	Govershare_pe	Govershare_ze	Extra_r	
平均值	8.0933	0.1166	0.1537	0.3786	
最大值	1.0974	0.3400	0.3600	0.6200	
最小值	0.7800	0.0500	0.0800	0.1400	
标准差	0.1285	0.0469	0.0482	0.0891	
观测值	261	261	261	261	

(三) 实证方法

在文章中, 我们将采用面板数据方法进行计量检验。具体程序如下: (1) 我们采用似然比 (LR) 检验来检验是否存在异方差; (2) 我们采用 Wool-

⁵ i 代表省份, $i=1$ 代表北京, $i=2$ 代表天津, $\dots, i=29$ 代表新疆。

dridge 检验来检验是否存在自相关；(3) 我们采用 Hausman 检验来检验面板数据的固定效应与随机效应；(4) 我们采用 Pesaran's CD 检验 (FE/RE) 来检验面板数据是否存在横截面相关；(5) 如果面板数据存在异方差或自相关，并且存在横截面相关，那么我们将采用 Driscoll and Kraay (1998) 的方法加以修正；反之，如果不存在横截面相关，那么我们将采用 Rogers (1993) 的方法加以修正。⁶我们在处理计量模型时使用的是 Stata 9.2 软件。

五、实证结果

文章的计量分析分以下两步来完成：第一步分别利用各地区人均预算内财政支出与中央人均预算内财政支出之比 (Decentra __ne)、各地区人均预算内财政收入与中央人均预算内财政收入之比 (Decentra __ni) 作为分权指标进行分析；第二步，利用各地区人均预算内外财政支出与中央人均预算内外财政支出的比例 (Decentra __ze)、各地区人均预算内外财政收入与中央人均预算内外财政收入的比例 (Decentra __zi) 作为分权指标进行分析，验证第一步分析结果的稳健性。

计量检验方程如下：

$$\begin{aligned} \text{LnCorrp_Pop}_{it} = & \alpha_0 + \alpha_1 \text{Decentr_ne}_{it} + \alpha_2 \text{Wage}_{it} + \alpha_3 \text{Govershare_ne}_{it} \\ & + \alpha_4 \text{Extra_r}_{it} + \epsilon_{it}, \end{aligned} \quad (\text{I})$$

$$\begin{aligned} \text{LnCorrp_Pop}_{it} = & \alpha_0 + \alpha_1 \text{Decentr_ni}_{it} + \alpha_2 \text{Wage}_{it} + \alpha_4 \text{Govershare_ne}_{it} \\ & + \alpha_4 \text{Extra_r}_{it} + \epsilon_{it}, \end{aligned} \quad (\text{II})$$

$$\begin{aligned} \text{LnCorrp_Pop}_{it} = & \alpha_0 + \alpha_1 \text{Decentr_ze}_{it} + \alpha_2 \text{Wage}_{it} + \alpha_3 \text{Govershare_ze}_{it} \\ & + \alpha_4 \text{Extra_r}_{it} + \epsilon_{it}, \end{aligned} \quad (\text{III})$$

$$\begin{aligned} \text{LnCorrp_Pop}_{it} = & \alpha_0 + \alpha_1 \text{Decentr_zi}_{it} + \alpha_2 \text{Wage}_{it} + \alpha_3 \text{Govershare_ze}_{it} \\ & + \alpha_4 \text{Extra_r}_{it} + \epsilon_{it}, \end{aligned} \quad (\text{IV})$$

其中 $i=1, 2, \dots, 29$; $t=1993, 1994, \dots, 2001$ 。

表 3 列出了计量分析结果。我们首先对方程 I—IV 进行异方差和自相关检验，LR 检验的结果显示四个方程都不存在异方差，但 Wooldridge 检验显示四个方程均存在自相关；接着我们用 Hausman 检验，结果显示四个方程都是固定效应；最后，固定效应的 Pesaran's CD 检验结果显示四个方程的截面之间都存在很强的相关性。因此，我们采用 Driscoll and Kraay (1998) 的方法来处理模型。

⁶ FGLS 对自相关和异方差的处理一般适用时间跨度大而截面单位少或时间跨度和截面单位数量相当的面板数据，如果不满足这两个条件，如文章中时间跨度较小而截面单位较多的面板，可以采用 Rogers (1993) 或 Driscoll and Kraay (1998) 的方法，stata 9.2 中可执行 xtsc 命令实现 (Hoechle, 2007)。

表3 财政分权与腐败⁷

变量	LnCorrp_Pop			
	I	II	III	IV
截距	3.8993*** (19.92)	3.8076*** (28.48)	4.0281*** (24.51)	3.9691*** (32.61)
Decentra_ne	0.1999*** (3.95)			
Decentra_ze			0.1842*** (3.52)	
Decentra_ni		0.1655*** (3.26)		
Decentra_zi				0.1527*** (2.98)
Wage	-0.2750*** (-3.85)	-0.2245*** (-3.82)	-0.3248*** (-4.86)	-0.2796*** (-4.77)
Govershare_ne	-2.0293*** (-4.86)	-1.4125*** (-6.30)		
Govershare_ze			-1.9354*** (-6.50)	-1.5408*** (-8.13)
Extra_r	0.3819** (2.13)	0.4728*** (2.72)	0.3678*** (2.66)	0.3782*** (3.21)
LR chi2(28)(Pr>chi2)	96.33(0.0000)	90.32(0.0000)	91.07(0.0000)	88.10(0.0000)
Wooldridge test(Pr>F)	227.040(0.0000)	224.879(0.0000)	188.990(0.0000)	238.428(0.0000)
Hausman test (Pr>chi2)	14.48(0.059)	12.98(0.0114)	32.39(0.0000)	15.10(0.0045)
Pesaran's CD test(Pr)	38.222(0.0000)	37.199(0.0000)	38.873(0.0000)	38.590(0.0000)
F(4,28)(Pr>F)	42.14(0.0000)	48.40(0.0000)	57.92(0.0000)	62.08(0.0000)
R ²	0.1384	0.1124	0.1294	0.1110

注:***表示在0.01水平上显著,**是在0.05水平上显著。括号内是*t*值。采用该方法处理面板数据所得结果的R²一般来说不高(Golden and Picci, 2007; Hoechle and Zimmermann, 2007)。

在方程I和II中,我们采用预算内财政收入和支出分权指标来检验财政分权对腐败的影响。Decentra_ne和Decentra_ni的系数分别为0.1999和0.1655,表明财政分权与腐败之间呈现正相关关系,财政分权恶化了腐败问题。Wage的系数分别为-0.2750和-0.2245,表明随着公务员相对工资水平的提高,腐败问题得到逐步缓解,这说明“高薪养廉”政策在目前中国反腐败中的作用是显著的。因为公务员的相对工资水平提高后,他将会减少通过权力寻租。Govershare_ne的系数分别为-2.0293和-1.4125,表明政府规模扩大将有利于利用规模经济,这有助于反腐败。Extra_r的系数分别为0.3819和0.4728,这表明地方政府预算外收入份额是影响腐败的一个重要因素。

接着,我们用各地区预算内外财政收入分权与支出分权来替换方程I和II中的财政分权指标,做同样的回归分析。在方程III和IV中,Decentra_ze和Decentra_zi的系数分别为0.1842和0.1527,表明财政分权与腐败之间仍呈现正相关关系,但其系数值低于方程I和II中的相应值。Wage的系数分别

⁷ 计量方程I—IV均采用Driscoll and Kraay(1998)的方法估计,计量检验中的标准差是Drisc/Kraay Std. Err。

为-0.3248和-0.2796,进一步验证了“高薪养廉”在反腐败中的作用。Govershare_{__ze}的系数分别为-1.9354和-1.5408,政府规模与腐败程度之间的负相关关系得到进一步验证。Extra_{_r}的系数分别为0.3678和0.3782,进一步验证了地方政府预算外收入份额与腐败之间的关系。方程Ⅲ和Ⅳ的检验结果进一步验证了方程Ⅰ和Ⅱ中分析结果的稳健性。

六、结 束 语

1978年开始的财政体制改革使得中国由一个传统经济意义上的集权制国家向分权制国家转变,分权后产生的竞争机制保证了中国市场化改革的顺利进行。但由于中国目前法律等相关制度不完备,财政过度分权会诱使地方政府官员寻租,引发腐败问题。本文采用中国1993—2001年分省数据检验了财政分权与腐败之间的关系。根据本文模型分析的结果,可以得出如下结论:(1)无论采用何种分权指标,实证结果皆表明财政分权与腐败之间存在显著的正相关关系,也就是说财政分权恶化了中国腐败问题。(2)政府规模与腐败之间存在显著的负相关关系。(3)地方政府预算外收入份额与腐败之间存在显著的正相关关系。(4)随着公务员相对工资水平的提高,腐败问题将会得到缓解,这说明了“高薪养廉”政策在反腐败中的重要作用。如何解决中国目前的腐败问题,已经成为目前经济发展中急需解决的现实问题。文章的研究具有很强的现实意义,基于全文的分析,我们提出如下政策建议:

(一) 逐步完善财政分权体制

1994年中国开始实施的分税制改革并不彻底,财政分权本身存在许多缺陷。财政分权本身存在许多缺陷。比如,分税制没有透明、统一和公正的转移支付制度;尽管各级政府间的纵向转移支付规模很大,但是这些资金的分配不具有透明性,而且不能保证向所有地方政府提供足以满足最基本服务需要的财政资金(黄佩华,1999)。目前财政分权最大的缺陷在于,财政只侧重于对收入的划分,而对支出责任的划分则不明确。中国财政改革的思路在于中央将收入集中,同时将支出留给地方政府,这是一切问题的根源。这导致了预算外资金的大幅度增长,这种预算外资金的增长导致了政府对企业和农民的掠夺,同时产生大量腐败问题。

(二) 解决目前腐败问题的关键是加强相关制度的供给

中国的财政体制改革是在制度供给失衡的前提下进行的,这个失衡表现在三个方面,即财政分权没有法律保障、财政分权和行政垂直集权矛盾以及分权制度安排本身不规范(姚洋和杨雷,2003)。不规范的财政分权产生了负面影响,对今后中国长期经济发展都是不利的。Acemoglu and Verdier (1998, 2000), Besley and McLaren (1993), Laffont and N'Guessan (1999)

认为,可以通过管理制度的完善来抑制腐败,管理制度包括工资结构和下级官员的监督制度等。因此,有必要通过加强法律等相关制度的建设来规范财政分权,明确中央和地方政府之间的权力和责任。

参考文献

- [1] Acemoglu, D., and T. Verdier, "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", *Economic Journal*, 1998, 108(450), 1381—1403.
- [2] Daron A., and T. Verdier, "The Choice between Market Failures and Corruption", *American Economic Review*, 2000, 90(1), 194—211.
- [3] Bardhan, P., and D. Mookherjee, "Decentralization, Corruption And Government Accountability: An Overview", in Rose-Ackerman, S., (ed.), *Handbook of Economic Corruption*. London: Edward Elgar, 2005.
- [4] Berkowitz, D., and W. Li, "Tax Rights in Transition Economies: A Tragedy of the Commons?" *Journal of Public Economics*, 2000, 76(3), 369—397.
- [5] Besley, T., and J. McLaren, "Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives", *Economic Journal*, 1993, 103(416), 119—141.
- [6] Brennan, G., and J. Buchanan, *The Power To Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press, 1980.
- [7] Chen, K., "Fiscal Centralization and the Form of Corruption in China", *European Journal of Political Economy*, 2004, 20(4), 1001—1009.
- [8] 陈抗, Arye L. Hillman、顾清扬, "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)》, 2002年第2卷第1期, 第111—130页。
- [9] Choi, J., and M. Thum, "Corruption and the Shadow Economy", CESifo Working Papers No. 633, 2002, <http://www.msu.edu/~choijay/shadow.pdf>.
- [10] Choi, J., and M. Thum, "The Economics of Repeated Extortion", *Rand Journal of Economics*, 2004, 35(2), 203—223.
- [11] De Mello, L., and M. Barenstein, "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis", IMF Working Paper, 01/71, 2001, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0171.pdf>.
- [12] Del Monte, A. and E. Papagni, "Public Expenditure, Corruption, and Economic Growth: The Case of Italy", *European Journal of Political Economy*, 2001, 17(1), 1—16.
- [13] Del Monte, A., and E. Papagni, "The Determinants of Corruption in Italy: Regional Panel Data Analysis", *European Journal of Political Economy*, 2007, 23(2), 379—396.
- [14] Démurger, S., "Infrastructure Development and Economic Growth: An Explanation for Regional Disparities in China?" *Journal of Comparative Economics*, 2001, 29(1), 95—117.
- [15] Driscoll, J., and A. Kraay, "Consistent Covariance Matrix Estimation with Spatially Dependent Panel Data", *Review of Economics and Statistics*, 1998, 80(4), 549—560.
- [16] Ehrlich, I., and F. Lui, "Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth", *Journal of Political Economy*, 1999, 107(S6), S270—S293.
- [17] 冯用富, "国有专业银行资产负债经营风险转嫁的理论证明", 《金融研究》, 1996年第6期, 第27—31页。
- [18] Fisman, R., and R. Gatti, "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries", *Journal of Public Economics*, 2002a, 83(3), 325—345.

- [19] Fisman, R., and R. Gatti, "Decentralization and Corruption: Evidence from US Federal Transfer Programs", *Public Choice*, 2002b, 113(1—2), 25—35.
- [20] 干春晖、吴一平, "规制分权化、组织合谋与制度效率", 《中国工业经济》, 2006年第4期, 第23—28页。
- [21] Golden, M., and L. Picci, "Pork Barrel Politics in Postwar Italy, 1953—1994", Working Paper, University of California at Los Angeles Department of Political Science, 2007, <http://didattica.spb.unibo.it/picci/distributive.pdf>.
- [22] Hoechle, D., "Robust Standard Errors for Panel Regressions with Cross-sectional Dependence", *Stata Journal*, 2007, 7(3), 281—312.
- [23] Hoechle, D., and H. Zimmermann, "A Generalization of the Calendar Time Portfolio Approach and the Performance of Private Investors", EFA 2007 Ljubljana Meetings Paper, www.efmaefm.org/0EFMAMEETINGS/EFMA%20ANNUAL%20MEETINGS/2007-Vienna/Papers/0399.pdf.
- [24] 黄佩华, 《中国地方财政问题研究》。北京: 中国检察出版社, 1999年。
- [25] Huther, J., and A. Shah, "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization", World Bank Working Paper No. 1894, 1998, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps1894.pdf>.
- [26] Leiken, R., "Controlling the Global Corruption Epidemic", *Foreign Policy*, 1996—1997, 105 (Winter), 55—73.
- [27] Laffont, J., and T. N'Guessan, "Competition and Corruption in an Agency Relationship", *Journal of Development Economics*, 1999, 60(2), 271—295.
- [28] Lin, J., and Z. Liu, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China", *Economic Development and Culture Change*, 2000, 49(1), 1—22.
- [29] Montinola, G., Y. Qian, and B. Weingast, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, 1995, 48(1), 50—81.
- [30] Oates, W., "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, 1985, 75(4), 748—757.
- [31] Qian, Y., and B. Weingast, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style", *Journal of Policy Reform*, 1996, 1(1), 149—185.
- [32] Qian, Y., and B. Weingast, "Federalism as A Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(4), 83—92.
- [33] Raiser, M., M. Di Tommaso, and M. Weeks, "The Measurement and Determination of Institutional Change: Evidence from Transition Economies", European Bank for Reconstruction and Development Working Paper # 60, 2000, <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/wp0029.pdf>.
- [34] Rogers, W., "Regression Standard Errors in Clustered Samples", *Stata Technical Bulletin*, 1993, 3(13), 19—23.
- [35] 施端宁, "温州模式: 转型时期的制度创新", 《社会科学战线》, 2003年第21期, 第50—53页。
- [36] Shleifer, A., and R. Vishney, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 1993, 108(3), 599—617.
- [37] 世界银行, 《中国: 省级支出考察报告》, 2002, http://www.worldbank.org.cn/chinese/Content/PER_exesum-chn.pdf.
- [38] Staw, B., and E. Szwajkowski, "The Scarcity-Munificence Component of Organization Environments and the Commission of Illegal Acts", *Administrative Science Quarterly*, 1975, 20(3), 345—354.
- [39] Tiebout, T., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5), 416—424.

- [40] Treisman, D., "The Causes of Corruption: A Cross-national Study", *Journal of Public Economics*, 2000, 76(3), 399—457.
- [41] Waller, C., T. Verdier, and R. Gardener, "Corruption: Top Down or Bottom Up?" *Economic Inquiry*, 2002, 40(4), 688—703.
- [42] Weingast, B., "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1995, 11(1), 1—31.
- [43] Wong, C., C. Heady, W. Woo, "Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China", *Journal of Asian Studies*, 1998, 57(1), 210—211.
- [44] 吴国光, "县政中国——从分权到民主化的改革", 《当代中国研究》, 2004年第1期, <http://www.chinayj.net/>.
- [45] 严冀、陆铭, "分权与区域经济发展: 面向一个最优分权程度的理论", 《世界经济文汇》, 2003年第3期, 第55—66页。
- [46] 姚洋、杨雷, "制度供给失衡和中国财政分权的后果", 《战略与管理》, 2003年第3期, 第27—33页。
- [47] 雅克·安德里奥, "分权腐败与犯罪化——从比较分析的角度看中国", 《当代中国研究》, 2002年第4期, <http://www.chinayj.net/>.
- [48] 张军、高远、傅勇、张弘, "中国为什么拥有了良好的基础设施", 《经济研究》, 2007年第3期, 第4—19页。
- [49] Zhang, T., and H. Zou, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China", *Journal of Public Economics*, 1998, 67(2), 221—240.
- [50] 中国社会科学院经济研究所微观室, 《20世纪90年代中国公有企业的民营化演变》。北京: 社会科学文献出版社, 2005年。
- [51] 中国国家统计局, 《中国统计年鉴》(1994—2002)。北京: 中国统计出版社, 1994—2002年。
- [52] 中国国家统计局, 《中国劳动统计年鉴》(1994—2002)。北京: 中国统计出版社, 1994—2002年。

Fiscal Decentralization, Corruption and Governance

YIPING WU

(*Zhejiang University of Finance & Economics*)

Abstract The impact of fiscal decentralization on economic development has become one of the important issues in transition economics. Most economists tend to emphasize the role of fiscal decentralization in promoting economic development. But they ignore that fiscal decentralization could be detrimental to long-run economic development and lead to massive corruption in the event of inadequate supply of institutions, particularly in transition economies such as China. This paper tests the relationship between fiscal decentralization and corruption using panel data from Chinese provinces. The results show that fiscal decentralization worsens the problem of corruption.

JEL Classification H72, D73, C23