

DOI: 10.19361/j.er.2018.01.07

行政分权对公共支出的影响

——基于“扩权强县”准实验分析

李永涛 刘洪钟*

摘要：扩权强县是我国近年来推行的一项重要行政分权改革。本文利用双重差分实证策略探讨了其对地方公共服务支出的影响。具体来说,本文利用地理信息系统软件 ArcGIS 提取改革县的接壤县,并将改革县和接壤县分别作为政策评估的实验组和对比组。在细分公共品支出项目基础上,研究发现扩权这一行政改革使得地方县级政府偏爱那些能够带来经济增长的公共服务项目,比如基本建设支出;而忽略那些能够改善国民社会文化的民生类公共项目,比如教育支出。这一发现与已有文献关于中国政治官员激励的研究结论相一致。

关键词：行政分权;公共品;政治激励

一、引言

自改革开放以来,中国进行了多次财政分权调整。近些年来,为了更好发挥政府治理职能、优化公共服务,中央又逐渐将行政分权纳入政府治理考量之中。围绕后者,国务院推动了一系列涉及行政权力变动的政府改革,其中之一便是“扩权强县”。其改革主要内容是将全部或部分市级行政权力下放给县级政府。

回顾中国政府改革历程,毋庸置疑的是中国的确走出了自身独特成功之路,尤其在财政分权方面(张军、周黎安,2008;许成钢,2008)。已有研究认为地方政府维护市场的激励主要源自两方面:财政分权和行政分权(Montinola et al., 1995; Qian and Weingast, 1997; Qian and Roland, 1998; Blanchard and Shleifer, 2001)。经典分权理论认为分权可以使得下级政府更好保证其所提供公共品与本地居民偏好相一致。这将优化本地公共服务,最终推动经济发展(Oates, 1972, 2005)。基于这一框架,已有文献围绕财政分权展开了大量实证分析,并发现其对公共品供给及经济发展均有一定促进作用(张晏、龚六堂,2005;张军等,2007)。相对而言,学界对行政分权的了解却并不充分,且存在一定争议。

考虑到已有研究分析大多基于全国县级数据(才国伟、黄亮雄,2010;王小龙、方金金,

* 李永涛,辽宁大学转型国家经济政治研究中心,邮政编码:110136,电子信箱:li_yongtao1022@163.com;刘洪钟,辽宁大学转型国家经济政治研究中心,邮政编码:110136,电子信箱:hongzhongliu@126.com。

作者感谢 2017 年度辽宁省教育厅项目“财政分权对县级政府公共支出的影响”(项目编号:WQN201723)、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“转型国家金融发展与经济增长”(项目编号:13JJD810006)以及辽宁省社科规划基金一般委托项目“国际比较视阈下的老工业基地演进经验及转型规律研究”(项目编号:L17WTB010)所给予的支持。作者感谢陈硕教授、章奇教授、杨政研副教授、曲文轶教授和匿名审稿人及编辑部的宝贵意见,当然,文责自负。

2014;刘冲等,2014)或部分省份县级数据展开(赵海利,2011;袁渊、左翔,2011;樊勇、王蔚,2013;贾晋等,2015),本文认为可能导致上述结论差异的一个重要原因是研究样本选择问题。出于对政策内生性担心,本文在上述研究基础上对分析样本进行了更为严格的设定,从而更准确地评估行政分权改革所带来的影响。具体来说,笔者利用地理信息系统软件 ArcGIS 提取改革县的地理接壤县,并基于双重差分实证策略(Difference in Differences Model)评估了行政分权改革对政府基本治理职能——公共品供给的影响。其中,改革县作为实验组,其接壤县作为控制组(对比组)。基于实证分析,研究发现尽管行政分权改革赋予了县级政府更多的自由裁量权,但在中国政治晋升考核体系激励下,县级政府在公共项目支出方面会有所倾向。具体来说,他们会增加那些短期内能够带来经济增长的公共支出,而降低那些能够改善居民生活的民生项目支出。这与陈思霞和卢盛峰(2014)以及王小龙和方金金(2014)研究结论基本一致。

最近,中央经济工作会议着重强调“坚持适应把握引领经济发展新常态”。^① 尽管经济供给侧改革是当前经济调整 and 发展的迫切任务,但准确评估行政分权改革影响将有助于明晰改革方向和优化经济发展。相比已有研究,本文利用改革县和接壤县作为实验组和对比组可以较好地避免样本选择所产生的估计偏误,且比利用单个或少数省份县级数据进行分析所使用的样本量更大,计量估计更有效。同时,笔者利用双重差分策略进行实证分析也能较好避免遗漏变量所带来的估计偏差和内生性问题。最后,本研究不仅加深了对分权与公共品支出相关文献的理解程度,也为中国政府改革提供一定参考。

本文后续分析如下:第二部分为政府层级调整背景简要介绍和相关文献,第三部分为实证策略和相关指标设定,第四部分为实证结果分析,第五部分是相关稳健性检验;最后一部分则是本文结论。

二、背景介绍及相关文献述评

(一) 背景介绍

改革开放以来,我国大部分行政区域实行的是五级政府层级结构,即“中央-省-市-县-乡镇”(见表1)。其中,县级政府处于城乡结合关键部位,是中国经济发展最基层,承载着城市经济发展与农村建设双重职能。1978年宪法修正案正式在法律上确立了市领导县的行政权力划分体制,并于1983年在全国范围推行(贾若祥,2007)。至此,市领导县已成为中国各省基本行政制度。

受市级政府约束,县级政府在行政权力方面并无太多自由裁量权来进行治理和推动经济发展。随着城市化稳步发展直至成熟,这一体制弊端逐渐显现,比如行政效率低、市级政府存在剥夺县级资源现象。近年来,为了进一步推动政府职能优化,中央政府开始在各地区实行政分权改革,其中较为重要的一项措施即为“扩权强县”行政分权改革。

广义上来说,“扩权强县”行政分权改革是指在现有体制不变前提下,将市级政府部分或全部经济管理权和社会管理权直接赋予县级政府(周湘智,2009)。从2000年开始,中央政府分别在浙江、湖北、四川等地相继开展了“扩权强县”行政分权试点工作,力图打破市管县的行政制度对县域经济发展的桎梏。其中,2000-2007年,共有27个省、自治区和直辖市进

^①见新华网:http://news.xinhuanet.com/politics/leaders/2017-12/20/c_1122142392.htm。

行了扩权强县行政分权改革。结合地域实际情况,辖区间在行政改革上各有差异(见表2)。但从本质上来说,它们均强调市级政府向县级下放部分或全部行政权力。

表 1 中国政府层级结构(中央政府及地方政府)

全国政府行政层级	中华人民共和国宪法第三十条规定:中华人民共和国的行政区域划分如下:(一)全国分为省、自治区、直辖市;(二)省、自治区分为自治州、县、自治县、市;(三)县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。 ^①
	1.中央政府,2.省、自治区、直辖市政府,3.地级市、自治州政府,4.县、自治县、市政府,5.乡、民族乡、镇政府。
现实中,地方政府一般有三级或者四级两种形式,通常以实际行事为主。	
地方三级制政府	直辖市-县(区)-乡(镇) 省(自治区)-设区的市-市辖区 省(自治区)-县(自治县、县级市)-乡(镇) 省(自治区)-自治州-县级市
地方四级制政府	省(自治区)-设区的市-县(自治县、区、县级市)-乡(民族乡、镇) 省(自治区)-自治州-县(自治县、县级市)-乡(民族乡、镇)

表 2 示例说明:部分辖区行政分权改革所涉及市县权力变化情况

浙江	扩大基本建设、技术改造、外商投资项目审批权、简化相应审批手续;扩大对外经贸审批、金融审批、计划、土地等管理权限;下放计划、经贸、外经贸、国土资源、交通、建设等 12 大类 313 项本来属于地级市经济管理的权限等。
湖北	239 项扩权事项,包括发展计划、经济贸易、旅游交通、劳动人事、市场监管、国土资源、水利环保等方面;除国家法律、法规明确规定以外,以前经市州审批或管理的,改由扩权县自行审批、管理等。

说明:源自孙学玉(2008)以及各地政府官方公示文件。

(二)相关文献述评

改革开放以来,中国经济取得了快速发展,居民生活水平大幅度提升。这一系列变化被学界普遍称之为“中国增长奇迹”(Naughton, 2007, 2017)。在赞叹中国奇迹的同时,研究者也开始思考中国经济高速发展背后的逻辑。最初,对中国经济增长奇迹的解释主要基于经济转轨这一重要事件(Jefferson and Rawski, 1994)。已有文献在此基础上广泛探讨了市场转型和产权变化所带来的积极影响。然而,经济转轨在现实中是一系列变化过程,其中不仅包含市场和企业,也涉及政府改革。

实际上,在中国经济发展过程中,自邓小平提出改革开放政策到中央政府确立社会主义市场经济体制目标,政府对经济的干预就一直存在。因此,在分析中国经济发展时,研究者不能忽视政府作用。但相对干预政策而言,理解政府干预质量更加重要(Bardhan, 1990)。从实施国家干预主义的发展经验角度来看,尽管各国采用的干预工具大体相似,但所产生的干预结果迥异。按照 North(1990)的理论,要理解经济结果的差异就要深入分析其背后相关组织和制度安排。

基于上述视角的研究文献大多在新政治经济学框架展开。已有文献围绕这一命题分别从中国政府组织激励结构和治理机制两方面进行分析。就前者而言,相关研究衍生出一系

^①详情见《中华人民共和国宪法》,网址见 http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm。

列关于官员晋升锦标赛模型的学术讨论。这些文献普遍强调官员在政治激励下出于晋升目的而推动地方发展(周黎安,2004,2007;Li and Zhou, 2005)。关于后者,已有文献普遍强调中国式分权,并认为中国地方政府维护市场和促进地方经济发展的激励源自两方面:财政分权和行政分权(Montinola et al., 1995; Qian and Weingast, 1997; Qian and Roland, 1998; 张军、周黎安,2008; 许成钢,2008)。首先,财政分权能够保证地方政府从GDP增长中获取相应财政收入;其次,行政分权又使得地方政府具有一定权力来提升居民生活水平。

相对而言,已有文献对财政分权展开了大量分析(沈坤荣、付文林,2006;平新乔、白洁,2006;张晏、龚六堂,2005;张军,2007;陈诗一、张军,2008;周业安、章泉,2008;龚锋、卢洪友,2009;范子英、张军,2010;梁若冰,2009;陈硕,2010;张光,2011;陈硕、高琳,2012;谢贞发、张玮,2015;等等),而对行政分权的研究却并不丰富。其中,主要原因有两点:首先,在中国现有制度安排下,财政分权经常被作为中央及地方政府提升居民生活水平的重要措施,并在中国经济发展和政府改革过程中进行了多次调整(才国伟、钱金宝,2011)。这为研究提供了丰富数据和研究便利。其次,行政分权则因度量困难和数据匮乏而给研究带来一定难度。但政府近年来推行的一项相对稳定的行政分权改革措施——“扩权强县”为研究提供了便利,并使得这一局面有所改观。他们分别探讨这一行政分权改革对经济发展及公共品支出的影响。其中,部分研究认为行政分权改革推动了经济发展(袁渊、左翔,2011;李猛,2012;樊勇、王蔚,2013;刘冲等,2014),而另一部分研究则认为行政分权改革的促进作用并不明显(贾晋等,2015)或造成负面影响(Li et al., 2016)。研究存在一定争议。

进一步,考虑到中国官员处于以经济绩效为标尺的晋升考核体系中,而基本建设支出相比民生项目更能够推动县域经济增长。因此,基于周黎安(2004, 2007)以及Li和Zhou(2005)的官员晋升锦标赛理论,本文提出如下假说:尽管行政分权改革将赋予县级政府更多自由裁量权,但在晋升考核压力下,行政分权改革将使得县级政府更加偏爱那些短期内能够提升GDP的支出项目,即基本建设支出,而非民生项目支出。鉴于实证分析仍存争议,本文将结合“扩权强县”行政分权改革背景,以及上述假说对其展开实证检验。

三、实证策略、指标设定及数据说明

本文主要利用双重差分(DID)实证策略,基于县级数据评估了行政分权改革对政府公共品支出的影响。在样本选择方面,为了避免样本选择性偏误,本文将改革县作为实验组,改革县的空间接壤县作为控制组(对比组)。以下分别介绍实证策略、指标设定及样本选择。

(一) 实证策略

结合上述“扩权强县”行政分权改革背景,我们可以发现“扩权强县”行政分权改革是在全国地区间局部渐进实施,时间和空间上的改革差异为研究者利用双重差分(DID)实证策略来评估该项改革影响提供了便捷。但双重差分实证策略要求实验组和控制组在改革前具有相同发展趋势,即平行趋势假设。出于实证要求考虑,以及对政策非随机性的担心,本文利用地理信息系统软件ArcGIS提取实验组——改革县的地理空间接壤县作为控制组。由于在空间上相邻,二者在改革前具有一定相似性。这一改革县和接壤县样本设定为运用双重差分实证策略评估改革效应提供了可能性,且能够更为准确评估行政分权改革影响。

(二) 指标设定及样本选取说明

本文构建行政分权改革变量的基础数据主要来自各省、自治区和直辖市有关“扩权强

县”的官方改革文件,如安徽省的《安徽省人民政府办公厅关于扩大宁国等 12 个试点县(市)经济社会管理权限的实施意见》,黑龙江省的《黑龙江省人民政府关于扩大县(市)经济社会管理权限的实施意见》等。笔者首先收集了在 2000–2007 年实行行政分权改革的县,计 402 个;随后利用地理信息系统软件 ArcGIS(软件版本 10.3)提取这些改革县的空间接壤县,计 829 个;合计 1 231 个,具体如表 3 所示。其中涉及 27 个省、自治区和直辖市。

表 3 改革样本分布			
变量	变量含义	数量	总数占比(%)
虚拟变量设定为 0	接壤县	829	67.34
虚拟变量设定为 1	改革县	402	32.66

注:数据源自 2000–2007 年间省级或县级政府官方改革文件。

(三)数据来源及描述性统计

本文主要考察行政分权对公共品支出的影响。也就是说,当一个县实施“扩权强县”行政分权改革后,其将对该县公共支出产生怎样影响。具体包括偏向生产性的基本建设项目支出和民生项目支出。为了进一步厘清行政分权改革对民生项目的具体影响,笔者分别考察了行政分权改革对民生项目下子项目:教育支出、科学支出以及医疗卫生支出的影响。综上,在表 4 中,前 2–6 行分别是本文主要解释变量,7–13 行则为控制变量,部分变量设置参考了陈思霞和卢盛峰(2014)^①,更详细统计描述信息见表 4。数据来源主要为 2000–2007 年间《全国地市县财政统计资料》以及《中国县(市)社会经济统计年鉴》。

表 4 描述性统计						
变量符号	变量含义	观测值数量	均值	标准差	最小值	最大值
year	年份	8 785	2004	2.271	2000	2007
Jichu	基本建设项目支出(万元)	4 131	2032	3290	1	47612
Minsheng	民生项目支出(万元)	4 128	13467	11791	591	337464
Jiaoyu	教育支出(万元)	7 031	8591	8591	18	331798
Kexue	科学支出(万元)	4 129	184.1	456.2	1	7721
Yiliao	医疗卫生支出(万元)	4 308	2256	2389	137	80635
GDP	国内生产总值(万元)	6 993	444824	529660	4	9.508e+06
CunW	村民委员会个数(个)	6 962	348.3	240.6	1	1788
RenK	年末总人口(万人)	7 056	53.74	34.70	1	851
JiuY	年末单位从业人数(人)	7 056	30395	34707	57	524516
ChuX	城乡储蓄(万元)	7 052	252073	232726	22	2.821e+06
YiYC	医院卫生院床位数(床)	7 050	1007	1976	25	106263
FuLY	社会福利院数(个)	6 920	17.34	43.30	1	2495

说明:在计量回归分析中,上述变量均采用对数形式。

四、计量分析

计量分析方法为双重差分实证策略。其中,在空间维度上,实施“扩权强县”的行政分权

①被解释变量选择与陈思霞和卢盛峰(2014)类似。财政支出指标主要来自《全国地市县财政统计资料》支出项目:其中,鉴于《全国地市县财政统计资料》从 2008 年起不再统计支出项目详情,因此研究样本年限截至 2007 年。同时,我国自 2003 年开始分列县级医疗卫生支出和科学支出,2007 年停止统计基本建设支出。因此,本文所使用面板数据为非平衡面板结构。

改革县为实验组,设虚拟变量为 1;其地理接壤且未实施改革的县为控制组,设虚拟变量为 0。在时间维度上,改革后设虚拟变量为 1,改革前设虚拟变量为 0。具体回归方程设定如下:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 DID_{it} + \beta_2 X_{it} + \delta_i + \gamma_t + \varepsilon_{it}$$

上式中: Y_{it} 为本文考察变量(被解释变量),即*i*县*t*年公共品支出项目,具体包括偏向生产性的基本建设项目支出和民生项目支出。其中,后者包括如下子项目:教育支出、科学支出以及医疗卫生支出。核心解释变量 DID_{it} 为该县是否实施行政分权改革的空间虚拟变量与改革前后的时间虚拟变量的交互项,具体设置参考 Hoynes 等(2011)、陈思霞和卢盛峰(2014)以及 Chen 和 Kung(2016)。 X_{it} 表示县控制变量,具体包括人均 GDP、人口以及储蓄等。 δ_i 表示该县固定效应,主要捕捉模型中未考虑但和县级相关且不随时间变化的自身特征。 γ_t 则为年份固定效应,主要捕捉模型中未考察但随时间变化的相关因素。 ε_{it} 为随机扰动项。

基于上述回归方程,本文首先考察了“扩权强县”行政分权对基本建设项目和民生项目支出的影响;随后考察其对民生项目的子项目——教育支出、科学支出以及医疗卫生支出的影响。其中,为了便于分析和消除潜在异方差影响,本文在回归中除核心解释变量 DID_{it} 和虚拟变量外,其他变量均做对数(log)处理。详细计量分析结果见表 5。

通过对表 5 第(1)列和第(2)列分析,我们可以发现当一县实施“扩权强县”行政分权改革后,该县会显著增加对基本建设项目的投入,而较少关注民生类公共项目支出。具体来说,行政分权指标对生产性基本建设项目支出存在正向影响,且在 1%水平显著;而对民生项目支出存在负向影响,且不显著。为了进一步厘清行政分权对民生类公共品支出的影响,笔者随后对其子项目展开分析。通过对比分析表 5 第(3)–(5)列,我们可以发现当一县实施行政分权改革后,该县会在一定程度上增加对科学和医疗卫生项目支出,但不会增加对教育项目支出。具体来说,行政分权指标对科学和医疗卫生支出项目呈正向影响,但作用并不显著;而对教育支出呈负向影响,作用也不显著。综上所述,我们可以发现行政分权使得改革县更加关注基本建设项目支出,而较少关注民生项目支出,甚至在一定程度上抑制民生项目支出。进一步来说,该县会降低在教育方面支出,增加在科学和医疗卫生方面支出,但上述行政分权作用并不显著。其中可能原因在于后两者与居民生活息息相关,且相比教育支出项目,它们能够在一定程度上推动县域经济增长。这一发现与陈思霞和卢盛峰(2014)的研究结论较为类似。同时,本文研究发现与关于中国政府组织激励文献发现相一致(周黎安, 2004, 2007; Li and Zhou, 2005),且较好验证了本文第二部分相关文献总结中提出的假说。具体来说,政府组织激励文献发现官员晋升政绩考评通常将 GDP 指标放在相对重要位置,而将教育、医疗卫生等基本公共服务供给置于相对次要位置。相对来说,基本建设项目将会更为明显地推动经济增长,而民生公共品则对经济增长影响不大。因此,官员会出于晋升激励而表现出一种类似于企业家的行为(张军, 2007),他们会更加关心那些与官员政绩考核相关的指标。这种考核方式也使得地方政府不愿意在其任期内增加那些短期难以取得增长效应的教育支出(尹恒、朱虹, 2011)。本文上述研究发现也在政府部分文件中得到进一步印证。比如,四川省在进行扩权强县改革时曾在官方正式文件中强调:“到 2010 年,试点县(市)规模以上工业增加值、民营经济增加值、财政总收入的增长幅度高于全省县级平均增长

幅度,并在 2006 年基础上翻一番。”^①即官员考核体系依然是重经济增长,轻社会文化环境建设(刘福敏,2011)。

表 5 行政分权对公共支出的影响

变量	(1) 基本建设	(2) 民生项目	(3) 教育	(4) 科学	(5) 医疗卫生
<i>DID</i>	0.376*** (0.0915)	-0.0107 (0.0122)	-0.0191 (0.0134)	0.0199 (0.0441)	0.0121 (0.0181)
<i>logChuX</i>	0.0365 (0.139)	0.0773** (0.0367)	0.0553*** (0.0208)	0.0554 (0.0467)	0.0704* (0.0362)
<i>logRenK</i>	0.122 (0.268)	0.0414* (0.0246)	0.103*** (0.0380)	-0.184 (0.119)	0.00666 (0.0475)
<i>logGDP</i>	-0.0314 (0.0453)	0.0123** (0.00535)	0.0132*** (0.00487)	0.0307 (0.0206)	0.0104 (0.00834)
<i>logCunW</i>	0.162 (0.163)	-0.00793 (0.0212)	0.0195 (0.0190)	0.0880 (0.0912)	-0.00314 (0.0425)
<i>logJiuY</i>	-0.195** (0.0939)	0.00387 (0.0106)	-0.00409 (0.00891)	0.0518 (0.0379)	-0.0103 (0.0144)
<i>logYiYC</i>	-0.184* (0.105)	0.0160 (0.0203)	0.0408** (0.0163)	-0.0113 (0.0749)	0.0434 (0.0267)
<i>logFuLY</i>	0.0649* (0.0379)	0.00925* (0.00551)	0.00111 (0.00488)	0.0153 (0.0210)	0.0113 (0.00860)
常数项	6.906*** (1.921)	7.535*** (0.465)	6.599*** (0.312)	1.876* (1.116)	5.714*** (0.546)
观测值数量	3 999	4 055	7 296	4 045	4 222
<i>R</i> ²	0.374	0.828	0.792	0.778	0.822
县(id)数目	892	903	1 119	903	905
县级固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制

说明:括弧中为标准误。* 为 10%水平显著,** 为 5%水平显著,*** 为 1%水平显著。回归基于县级聚类(cluster by county)。

五、稳健性检验

本部分内容主要针对上述回归结果进行稳健性检验。具体来说,主要采取了以下五种策略:第一,检验了双重差分实证分析的前提条件——平行趋势假设;第二,对行政分权改革进行随机模拟实验检验;第三,增加对省级和市级发展趋势控制,排除省市影响;第四,子样本检验;第五,分组回归检验。具体分析如下。

(一) 平行趋势假设检验

出于对政策内生性担心,本文在提取改革县和接壤县的样本选择基础上进一步对双重差分实证策略前提条件——平行趋势假设进行检验。其中,检验方法主要参考(Chen and Kung, 2016)。在图 1-3 中,横轴表示距离“扩权强县”行政分权改革实施时间(以位于 0 处的垂直线段表示)的年份,纵轴表示基本建设支出或民生项目支出的变化。实线表示控制县级固定效应、时间固定效应及主回归所涉及控制变量之后的基本建设或民生项目支出在改

^①源自四川省政府决议及扩权改革文件,引用链接新华网:<http://politics.people.com.cn/GB/14562/5986292.html>。

革前后的变化。上下两条虚线分别表示 95% 的置信区间,回归基于县级聚类 (cluster by county)。图 1、图 2 基于本文研究样本进行了平行趋势检验,图 3 则基于全国县级样本进行了检验。

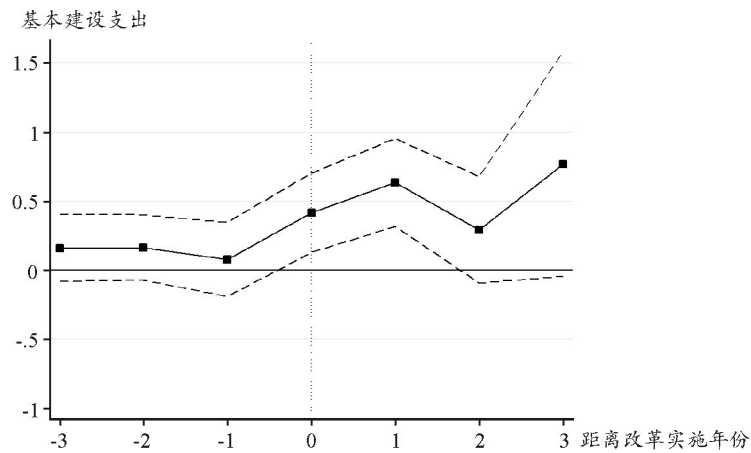


图 1 基本建设项目支出在改革前后的变化

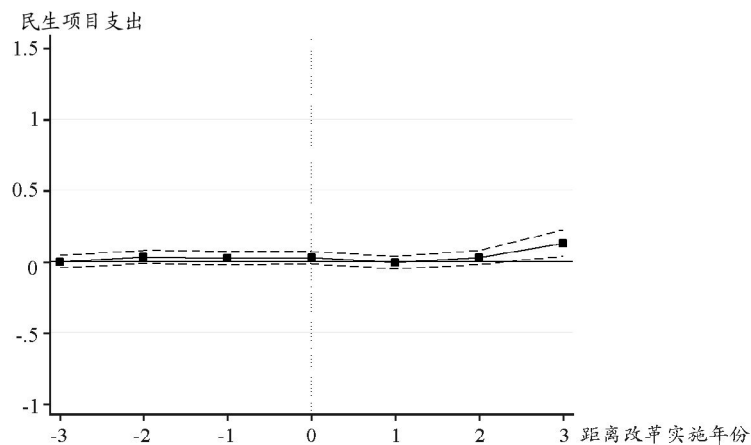


图 2 民生项目支出在改革前后的变化

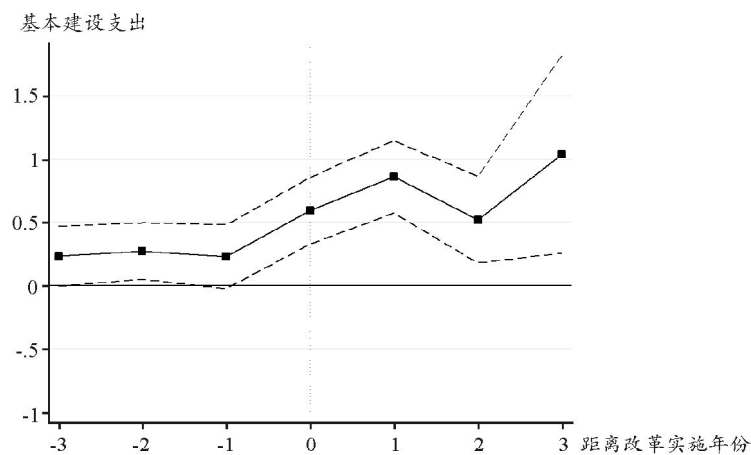


图 3 基本建设项目支出在改革前后的变化(全国样本)

从图1和图2中可以看出,基本建设支出和民生支出在改革前基本不存在较为明显的系统性差异。“扩权强县”行政分权作用基本在改革前围绕0左右波动,但均不显著。然而,在实施改革后,就基本建设支出而言,行政分权改革作用发生显著变化。基本建设支出在第0年到第1年间上升到5%的显著水平,且估计结果远大于0。这种趋势表明行政分权改革的确增加了基本建设项目支出。就民生项目支出而言,行政分权在改革前后作用并无显著变化。这种趋势表明行政分权改革对民生项目支出并无影响。上述发现进一步验证了本文结论。

此外,对比图1和图3,我们可以进一步发现利用改革县及其空间接壤县样本比基于全国样本分析更加合理。前者能够更好地评估行政分权改革所产生的政策效果。具体来说,由图1和图3对比可知,尽管二者在改革前均能够在一定程度上满足双重差分实证策略平行趋势假设要求。但相对而言,改革县及其空间接壤县的样本选择能够更好的使实验组和控制组在改革前更加逼近0附近,即更满足平行条件假设。这在一定程度上较好佐证了本文研究样本选择具有合理性。

在图1中,基本建设支出在第1至2年下降至不显著水平,尽管在2至3年间行政分权作用有所恢复,但这可能导致基本建设支出在0至1年增加并非之前回归所捕捉的行政分权作用,而是偶然因素造成的。针对这一疑虑,本文进一步采取随机模拟实验进行检验。

(二) 随机模拟实验检验

出于改革作用可能存在偶然性的担心,本文参考Chen和Kung(2016)进一步利用随机模拟实验检验行政分权是否存在真实作用。具体来说,笔者把真实的改革实验随机赋予任意一县,然后基于随机赋值后的样本重新回归,并获得行政分权 t 值。基于这一方法进行多次回归后,我们就可以绘制出所获得的 t 值概率分布图。如若在这种随机赋值实验中,我们获得大量显著性结果,那么上述担心则是有理由的,即行政分权并没有带来任何实际作用。

基于上述逻辑,本文随机模拟了3 000次和5 000次实验,并绘制图4。我们可以发现 t 值在绝大多数的随机赋值实验中均围绕在0值附近,即并不显著。因此,我们可以充分推断行政分权改革对基本建设支出的推动作用是真的,而非偶然。

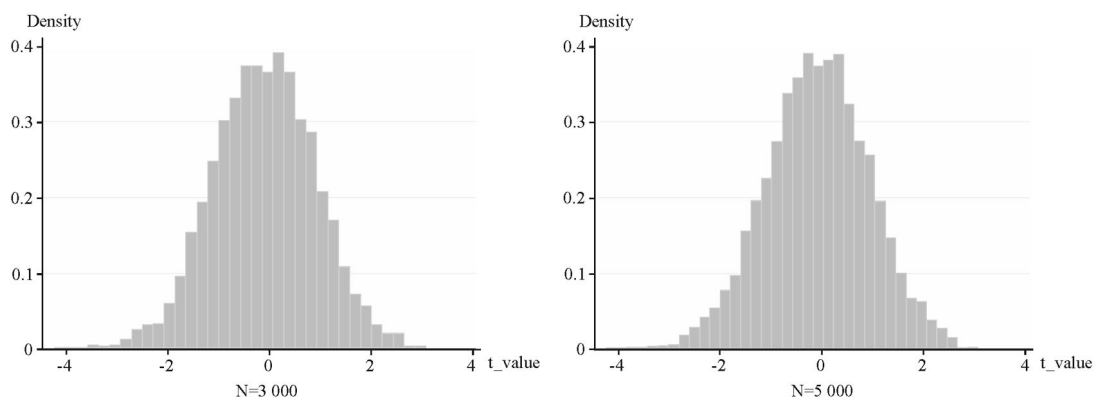


图4 基于重复随机赋值实验获得的行政分权作用显著性分布(t 值)

(三) 省级及市级因素差异检验

一般来说,“扩权强县”行政分权改革通常是由省一级政府推行的,而各省之间选择依据或流程可能存在一定差异。为了进一步控制上述规则和发展趋势对行政分权改革造成系统

性影响,本部分在主回归基础上加入了省份与年份相乘的交互项,以此来控制上述原因产生的内生性影响。相应的,增加控制市级趋势效应则出于对市级行为差异的考虑。

这里采取了和主回归同样方程设置和变量选取。分析结果显示无论是控制省级趋势效应还是控制市级趋势效应,行政分权指标对基本建设支出正向影响在 5% 水平显著,而行政分权对民生项目支出呈正向影响,但不显著。也就是说,行政改革使得改革县更偏爱基本建设支出,而非民生项目支出。这一检验结果基本佐证了本文主回归结论。

表 6 行政分权对公共支出的影响(省级或市级趋势效应)

变量	(1) 基本建设	(2) 民生项目	(3) 基本建设	(4) 民生项目
<i>Did</i>	0.262 ** (0.104)	0.00594 (0.0134)	0.204 ** (0.0968)	0.00884 (0.0122)
观测值数量	3 999	4 055	3 999	4 055
R^2	0.418	0.841	0.500	0.870
县(id)数目	892	903	892	903
县级固定效应	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
省级趋势效应	控制	控制		
市级趋势效应			控制	控制

说明:括弧中为标准误。* 为 10% 水平显著,** 为 5% 水平显著,*** 为 1% 水平显著。回归基于县级聚类(cluster by county)。

(四) 子样本稳健性检验

通常,当行政分权改革县与其空间接壤县不属同一省份时,二者可能存在由上级省份所带来的发展差异。同时,自治区与省份间存在系统性差异,这种差异可能来自中央政策,也可能源自自治区自身特征。因此,为了消除以上因素所产生的影响,本部分对样本进行了筛选,即删除改革县和接壤县不在同一省份的样本,以及自治区样本。在此基础上用形成的子样本重复本文主回归,具体回归结果如表 7。

表 7 行政分权对公共支出的影响(子样本)

变量	(1) 基本建设	(2) 民生项目	(3) 基本建设	(4) 民生项目	(5) 基本建设	(6) 民生项目
<i>Did</i>	0.331 *** (0.0935)	-0.00821 (0.0127)	0.269 *** (0.104)	0.00612 (0.0134)	0.216 ** (0.0969)	0.00880 (0.0122)
观测值数量	3 460	3 635	3 460	3 635	3 460	3 635
R^2	0.405	0.822	0.432	0.833	0.518	0.865
县(id)数目	798	810	798	810	798	810
县级固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省级趋势效应			控制	控制		
市级趋势效应					控制	控制

说明:括弧中为标准误。* 为 10% 水平显著,** 为 5% 水平显著,*** 为 1% 水平显著。回归基于县级聚类(cluster by county)。

这里同样采取了和主回归相同的方程设定及变量选取。检验分析结果基本佐证了本文主回归结论。

在本文研究样本期间,部分省份同时推行了“省直管县财政”或“省直管县”相关改革。若上述改革对县域公共品支出产生与本文研究同方向政策影响,那么就会造成本文高估了

行政分权作用。为了进一步消除上述同时期改革政策造成的估计偏差,本文采取了如下方式进行处理:笔者收集整理了在 2000–2007 年期间实施了诸如“省直管县财政”或“省直管县”改革的县样本数据。随后,在本部分检验样本中予以剔除。即在检验中仅保留实施了“扩权强县”行政分权改革的县样本数据,并在此基础上利用 ArcGIS 软件提取其地理空间接壤县。经过上述处理后,仅实施“扩权强县”的行政分权改革县为 250 个,其接壤县为 582 个,研究样本总计 832 个。结合该样本,笔者采取和主回归相同的方程设置及变量选取来进行检验,具体分析结果如表 8。

表 8 行政分权对公共支出的影响(单一政策)

变量	(1) 基本建设	(2) 民生项目	(3) 基本建设	(4) 民生项目	(5) 基本建设	(6) 民生项目
<i>DID</i>	0.388 *** (0.0991)	-0.0139 (0.0155)	0.198 * (0.108)	-0.0127 (0.0172)	0.228 ** (0.0992)	-0.00934 (0.0145)
观测值数量	2 675	2 820	2 675	2 820	2 675	2 820
R^2	0.370	0.819	0.393	0.835	0.460	0.872
县(id)数目	613	634	613	634	613	634
县级固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省级趋势效应			控制	控制		
市级趋势效应					控制	控制

说明:括弧中为标准误。* 为 10% 水平显著,** 为 5% 水平显著,*** 为 1% 水平显著。回归基于县级聚类(cluster by county)。

表 8 与表 7 结构相同,这里不再重复。基于该样本分析,检验结果基本佐证了本文主回归结论,即行政分权改革使得改革县更偏爱基本建设支出,而非民生项目支出。并且,部分改革县甚至会在一定程度上降低对民生项目的支出。

(五) 分组回归检验

众所周知,中国县域间面临着较大发展差异,为了进一步分析这种地区发展差异对行政分权改革作用产生的影响,本文对样本中各县按照 GDP 总量从低到高排序,将其分为低、中、高三组子样本。随后,结合上述子样本,本部分基于主回归设置进行了重复分析。为了节省文本空间,在计量分析结果中,本文略去了相关控制变量,具体回归结果见表 9。

表 9 行政分权对公共支出的影响(分组检验)

GDP 较低的县样本						
变量	(1) 基本建设	(2) 民生项目	(3) 基本建设	(4) 民生项目	(5) 基本建设	(6) 民生项目
<i>DID</i>	0.731 * (0.402)	-0.0265 (0.0297)	1.120 ** (0.532)	0.00481 (0.0367)	0.676 (0.537)	-0.00466 (0.0266)
观测值数量	791	685	791	685	791	685
R^2	0.306	0.814	0.367	0.832	0.537	0.876
县(id)数目	225	173	225	173	225	173
GDP 中等的县样本						
<i>DID</i>	0.487 ** (0.222)	-0.0219 (0.0222)	0.671 ** (0.275)	-0.00903 (0.0244)	0.357 (0.290)	-0.000820 (0.0218)
观测值数量	1 342	1 477	1 342	1 477	1 342	1 477
R^2	0.332	0.830	0.394	0.845	0.516	0.885
县(id)数目	300	327	300	327	300	327

续表 9 行政分权对公共支出的影响(分组检验)

GDP 较高的县样本						
<i>DID</i>	0.192 * (0.102)	0.00289 (0.0161)	0.0395 (0.106)	0.0139 (0.0181)	0.0118 (0.104)	0.0192 (0.0182)
观测值数量	1 866	1 893	1 866	1 893	1 866	1 893
<i>R</i> ²	0.449	0.838	0.497	0.849	0.573	0.871
县(id)数目	367	403	367	403	367	403
县级固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省级趋势效应			控制	控制		
市级趋势效应					控制	控制

说明:括弧中为标准误。* 为 10%水平显著,** 为 5%水平显著,*** 为 1%水平显著。回归基于县级聚类(cluster by county)。

表 9 与表 7 结构设置及变量设定相同。基于 GDP 样本分组分析结果,我们可以发现,尽管行政分权使得改革县更偏爱基本建设支出而非民生项目支出,但该效应在经济发展程度不同的县域间存在差异性影响。具体来说,行政分权改革对基本建设支出正向影响在那些经济发展较差的县作用效果更大,而在经济发展较好的县正向作用则相对较小;行政分权改革对民生项目支出影响在经济发展较差的县存在负向影响,但在那些经济发展较好的县则存在正向影响,但负向或正向影响并不显著。考虑到中国官员处于经济绩效锦标赛晋升考核体系中,那些处于经济发展落后的县地方官员面临绩效考核压力更大。因此,这些县的官员会更加积极推动那些能够带来经济增长的项目支出。比如,本文研究中所涉及的基本建设支出。相对而言,那些经济发展较好的县政府官员在经济绩效考核下晋升压力会较小。因此,他们面临晋升激励强度也会相对较小。此时,这些官员可能会在一定程度上重视本地民生项目支出,并在一定程度上为塑造当地良好社会文化环境而努力。

六、结论

结合“扩权强县”改革背景和相关县级数据,本文利用双重差分实证策略分析了政府行政分权改革对当地公共支出的影响。通过实证分析研究发现当某县进行行政分权改革后,该县会显著增加基本建设的项目投入,而较少关心民生方面的公共项目建设。这一发现与已有关于中国官员政治激励的文献结论相一致。一般来说,基本建设将会更为明显地推动经济增长,而民生项目则对经济增长影响不大。考虑到中国官员仍处于一个政治锦标赛的职业环境中,这导致他们具有更强的激励去关心前者。为了厘清其对民生公共项目的影响,笔者对民生方面公共服务项目进行分解。研究发现政府会较为关注短期内与居民日常生活息息相关的公共品——医疗卫生。考虑到官员存在任期限制,他们可能并不十分关心那些具有长期效应的公共品投入,比如教育项目。基于 GDP 分组研究进一步发现,处于经济发展落后县的政府官员有更强激励去推动那些能够带来经济增长的基本建设项目支出,而那些任职经济发展较好县的政府官员可能会在一定程度上更愿意增加民生项目支出。

相比考察行政分权改革对经济增长的影响,本文分析了该项改革对政府治理的直接作用。同时,研究采取的实证策略相对能够较好地处理行政分权改革可能存在的内生性问题。最后,本文在一定程度上为理解中国式分权提供了相关研究材料,并为如何提升政府治理能力提供了一定参考依据。

参考文献:

1. 才国伟、黄亮雄, 2010:《政府层级改革的影响因素及其经济绩效研究》,《管理世界》第 8 期。
2. 才国伟、钱金宝, 2011:《中国地方政府的财政支出与财政效率竞争》,《统计研究》第 10 期。
3. 陈诗一、张军, 2008:《中国地方政府财政支出效率研究:1978-2005》,《中国社会科学》第 4 期。
4. 陈硕, 2010:《分税制改革、地方财政自主权与公共品供给》,《经济学(季刊)》第 9 卷第 4 期。
5. 陈硕、高琳, 2012:《央地关系:财政分权度量及作用机制再评估》,《世界经济》第 6 期。
6. 陈思霞、卢盛峰, 2014:《分权增加了民生性财政支出吗?——来自中国“省直管县”的自然实验》,《经济学(季刊)》第 13 卷第 4 期。
7. 樊勇、王蔚, 2013:《“扩权强县”改革效果的比较研究——以浙江省县政扩权为样本》,《世界经济》第 1 期。
8. 范子英、张军, 2010:《中国如何在平衡中牺牲了效率:转移支付的视角》,《世界经济》第 11 期。
9. 龚锋、卢洪友, 2009:《公共支出结构、偏好匹配与财政分权》,《管理世界》第 1 期。
10. 贾晋、李雪峰、刘莉, 2015:《“扩权强县”政策是否促进了县域经济增长——基于四川省县域 2004-2012 年面板数据的实证分析》,《农业技术经济》第 9 期。
11. 贾若祥, 2007:《建立限制开发区域的利益补偿机制》,《中国发展观察》第 10 期。
12. 李猛, 2012:《“省直管县”能否促进中国经济平稳较快增长?——理论模型和绩效评价》,《金融研究》第 1 期。
13. 梁若冰, 2009:《财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法》,《经济学(季刊)》第 9 卷第 1 期。
14. 刘冲、乔坤元、周黎安, 2014:《行政分权与财政分权的不同效应:来自中国县域的经验证据》,《世界经济》第 10 期。
15. 刘福敏, 2011:《四川“扩权强县”改革的实践、思考及调整》,《理论与改革》第 5 期。
16. 平新乔、白洁, 2006:《中国财政分权与地方公共品供给》,《财贸经济》第 2 期。
17. 沈坤荣、付文林, 2006:《税收竞争、地区博弈及其增长绩效》,《经济研究》第 6 期。
18. 孙学玉, 2008:《我国强县扩权实践模式的案例分析》,《学海》第 1 期。
19. 王小龙、方金金, 2014:《政府层级改革会影响地方政府对县域公共教育服务的供给吗?》,《金融研究》第 8 期。
20. 谢贞发、张玮, 2015:《中国财政分权与经济增长——一个荟萃回归分析》,《经济学(季刊)》第 14 卷第 2 期。
21. 许成钢, 2008:《政治集权下的地方经济分权与中国改革》,载于青木昌彦、吴敬琏主编:《从威权到民主:可持续发展的政治经济学》,中信出版社。
22. 尹恒、朱虹, 2011:《县级财政生产性支出偏向研究》,《中国社会科学》第 1 期。
23. 袁渊、左翔, 2011:《“扩权强县”与经济增长:规模以上工业企业的微观证据》,《世界经济》第 3 期。
24. 张光, 2011:《测量中国的财政分权》,《经济社会体制比较》第 6 期。
25. 张军, 2007:《分权与增长:中国的故事》,《经济学(季刊)》第 7 卷第 1 期。
26. 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》第 3 期。
27. 张军、周黎安, 2008:《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,上海人民出版社。
28. 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)》第 5 卷第 1 期。
29. 赵海利, 2011:《基层分权改革的增长绩效——基于浙江省强县扩权改革实践的经验考察》,《财贸经济》第 8 期。
30. 周黎安, 2004:《晋升博弈中政府官员的激励与合作:兼论我国地方保护主义和重复建设长期存在的原因》,《经济研究》第 6 期。
31. 周黎安, 2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第 7 期。
32. 周湘智, 2009:《我国省直管县(市)研究中的几个问题》,《科学社会主义》第 6 期。
33. 周业安、章泉, 2008:《财政分权、经济增长和波动》,《管理世界》第 3 期。
34. Bardhan, P. 1990. "Symposium on the State and Economic Development." *Journal of Economic Perspectives* 4(3):3-7.
35. Blanchard, O., and A. Shleifer. 2001. "Federalism with and without Political Centralization: China versus

- Russia.” *IMF Economic Review* 48(1): 8–8.
- 36.Chen, S., and J.K.Kung.2016.“Of Maize and Men: The Effect of a New World Crop on Population and Economic Growth in China.” *Journal of Economic Growth* 21(1):71–99.
- 37.Hoynes, Hilary, Marianne Page, and Ann Huff Stevens.2011.“Can Targeted Transfers Improve Birth Outcomes? Evidence from the Introduction of the WIC Program.” *Journal of Public Economics* 95(7–8): 813–827.
- 38.Jefferson, G., H., and T.G.Rawski.1994.“Enterprise Reform in Chinese Industry.” *Journal of Economic Perspectives* 8 (2): 47–70.
- 39.Li, Hongbin, and Li-An Zhou.2005.“Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China.” *Journal of Public Economics* 89(9–10): 1743–1762.
- 40.Li, Pei, Yi Lu, and Jin Wang.2016.“Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China.” *Journal of Development Economics* 123: 18–37.
- 41.Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry Weingast.1995.“Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China.” *World Politics* 48(1): 50–81.
- 42.Naughton, B.2007.*The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge;MA:MIT Press.
- 43.Naughton, B.2017.“Is China Socialist?” *Journal of Economic Perspectives* 31(1): 3–24.
- 44.North, D.C.1990.*Institution Institutional Change and Economic Performance*, 107–117.New York: Cambridge University Press.
- 45.Oates, W.E.1972.*Fiscal Federalism*.New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- 46.Oates, W.E.2005.“Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism.” *International Tax and Public Finance* 12(4): 349–373.
- 47.Qian, Y.Y., and G.Roland.1998.“Federalism and the Soft Budget Constraint.” *American Economic Review* 88(5): 1143–1162.
- 48.Qian, Y.Y., and B.Weingast.1997.“Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *Journal of Economic Perspectives* 11(4): 83–92.

The Effects of Administrative Decentralization on the Public Expenditure: A Quasi-Experimental of “Expanding and Strengthening Power of County”

Li Yongtao and Liu Hongzhong

(Research Center for the Economies and Politics of Transitional Countries, Liaoning University)

Abstract: ESPC (Expanding and Strengthening Power of County) is an important administrative decentralization reform in China in recent years. Applied with DID method, this paper discusses the effect of administrative decentralization reform on local public service expenditure. By using the geographic information system software ArcGIS, we extracted information of the bordering counties of the reform counties, and set reform county as treated group and bordering counties as control group. Having subdivided items on which public expenditure is used, this study found that, under the administrative reform to expand local power, local governments at the county level preferred projects which can stimulate economic growth obviously, such as infrastructure expenditure, while ignoring public service projects that are of benefits to people’s livelihood, such as social or cultural program. These discoveries are in line with conclusions in the existing literature on China’s political motivation.

Keywords: Administrative Decentralization, Public Goods, Political Incentives

JEL Classification: H41, H77, P35

(责任编辑:陈永清)