

分税制改革、地方财政自主权与公共品供给

陈 硕*

摘要 本文发现20世纪90年代中期以来中国地方公共品供给水平有下降趋势,同时发现较高的公共品供给水平总是和较高的地方财政自主权联系在一起。本文应用分省面板数据,特别利用了1994年分税制改革导致的地方财政自主权的跨时和跨区变化,为上述假设提供了实证证据。本文认为中国在财政分权化过程中面临的一系列既有制度设置可以作为上述因果关系的解释机制。一系列测量偏误和模型选择的检验显示本文的实证结论是稳健的。基于中国的研究支持了那些认为财政分权而不是集权将改善地方公共品供给水平的观点。

关键词 分税制改革, 财政分权, 地方财政自主权, 公共品, 中国

一、引 言

财政分权作为一项制度创新,在最近二十年成为世界潮流。世界各国的中央或联邦政府纷纷下放财政管理权,这种现象在非洲、南美和亚洲的发展中国家尤其突出。然而,对于财政分权和地方政府公共品供给水平之间的因果关系,学术界却没有达成一致的意见。不同的理论结构和前提假设会导致大相旨趣的描述性与因果性推论。

将模型的前提设定在居民可以自由迁徙的社区, Tiebout (1956) 论证了向地方政府分权有利于提高该社区公共品的供给水平: 相对于中央政府, 地方政府更加了解本地居民的偏好。Oates (1972) 的研究支持前述结论并认为地方政府在提供公共品上具备更高的效率, 其理由和 Tiebout (1956) 相似。Oates (2006) 进一步认为, 财政分权会鼓励地方政府进行试验和制度创新, 所以公共服务会变得更加优质。此后, 为数众多的学者 (Shah, 1998; Wallis and Oates, 1988; World Bank, 1994; UNDP, 1993; Galiani and Schar grad2

* 陈硕, 香港科技大学社会科学部; E-mail: chenshuo@ust.hk。作者衷心感谢北京大学社会学系周飞舟教授对本文最初版本的指导以及香港中文大学大学服务中心(U SC)为本研究所用数据提供的便利; 本文曾入选第八届中国经济学会, 作者感谢会上参与讨论的学者, 特别是评论人北京大学经济研究中心李力行教授的宝贵意见; 作者同时感谢匿名审稿人的修改建议和意见。文中如有缺失, 均为本人修业不深之责。

sky, 2002; Faguet, 2004; Zhang et al., 2004; 周飞舟, 2006) 用实证或个案研究的方式支持了上述理论假设。上述中文文献中关于上述问题的研究虽在结论上符合 Tiebout (1956) 的预测, 但其背后蕴涵的因果机制也许呈现出不同的图景。由于存在严格的户籍制度, 中国的人口并不能完全自由地流动(乔宝云、范剑勇和冯兴元, 2005; 傅勇和张晏, 2007)。此外, 较之企业增值税, 个人所得税在中国税收收入中比重过低, 也使得地方政府对居民流动的反应缺乏弹性。

尽管偏好分权的观点已被众多国家财政改革的实践支持, 但是近年来也出现了很多质疑分权优越性的理论。这些研究将注意力放到分权优越性所依靠的那些假设上, 他们认为在民主体制和社区代表权等前提不具备时, 分权反而会带来更坏的影响。Litvack, Ahmad and Bird (1998) 就警告作为前述理论的前提条件))) 设计良好的制度在大多数发展中国家其实并不具备。因此, 在这些国家的分权尝试中, 公共服务的水平和效率并没有达到预期水平。这种结果尤其适用于以下三种情况: 公共品具有较大的外部性 (Jacques et al., 1996; Lockwood, 2002; Besley and Coate, 2003); 地方政府缺乏技术、人才和财政能力 (Smith, 1985; Crook and Sverrisson, 1999); 以及当地方政府之间存在着竞争关系 (Keen and Marchand, 1997; Janeba and Wilson, 2003)。需要指出, 上述三种情况并非外生于分权过程, 就中国的经验来说, 地方政府之间的竞争正发生于财政分权化过程中, 其竞争程度在 20 世纪 90 年代中后期变得更加激烈。Azfar et al. (2001) 考察了正在经历财政分权改革的乌干达和菲律宾, 他们发现分权并不自动地改善地方福利。同样是针对乌干达的研究, Akin et al. (2005) 进一步揭示了在分权化过程中该国地方政府并不情愿增加公共品支出。

到目前为止, 财政分权和地方公共品供给水平的关系并没有得到足够的实证检验, 基于中国的研究则更少。West and Wong (1995) 分别在 1993 年和 1994 年对山东、河北和贵州三省进行实地调研来考察财政分权对社会服务的作用, 他们发现一些重要的社会服务, 比如教育和医疗的人均支出在省际之间存在较大的差异。The China Human Development Report (UNDP, 2000) 也认为财政分权导致公共服务水平恶化。这些个案或者描述性研究的结论很有价值, 但也值得我们再思考。傅勇和张晏 (2007) 利用 1994 年以后的数据发现地方政府财政支出结构在分权化过程中出现 / 重基本建设、轻人力资本投资和公共服务 0 的扭曲, 该发现很有启示意义, 其结论也被其他研究所佐证 (王世磊和张军, 2008)。问题是, 如果研究设计仅覆盖 1994 年之前或之后, 这意味着没有利用 1994 年改革带来的地方财政自主性变化, 公共支出扭曲的原因到底归咎于财政分权还是集权依然不明确。此外, 有些学者的研究虽然覆盖了 1994 年财政改革前后, 不过研究的重点集中在地方政府的支出效率 (陈诗一和张军, 2008) 和地方政府行为 (包括支出行为) 上 (陈抗、

Hillman 和顾清扬, 2002; 平新乔和白洁, 2006; 张军、高远、傅勇和张弘, 2007; Li, 2007)。¹因此, 为了更加可信地估计该关系, 本文采用的研究设计同时覆盖了1994年财政改革的前后时期, 以此捕获此次改革导致的中央地方财政关系的巨大变化, 同时设计出的分权指标也可以一致地描述分税制改革前后的中央地方财政关系。该研究发现地方公共服务供给水平在分税制改革后有显著下降, 同时较高水平的公共品供给一般和较高的地方财政自主性联系在一起。这篇基于中国数据的研究应被视作现有考察财政关系和公共品供给文献的一部分, 其结论支持了那些认为财政分权改善公共品水平的观点。本文组织结构如下: 第二部分介绍1994年财政改革的背景, 同时描述公共品供给水平在改革前后变化的机制并提出假设, 第三部分介绍本文采用的分权指标, 第四部分描述计量模型及用到的数据, 第五部分是对于实证结果的解释和稳健性检验, 最后是本文的结论。

二、1994年分税制改革: 中央政府财政集权的努力

1978年以来, 在社会和经济领域, 中国逐步摆脱计划经济体制并经历了明显的管理权下放过程。和其他转型国家相似, 这段时期中国地方政府获得了很多在改革前没有的财政管理权力。与之前统收统支的财政体制相比, 地方政府拥有了独立的预算制定权并享有一定的财政自主性, 比如地方政府可以不受干扰地决定预算支出、和中央政府分享预算收入等 (Oksenberg and Tong, 1991)。1994年财政改革以前, 中国的财政体制采用“包干制”, 其中政府财政收入被分为三类: 中央固定收入、地方固定收入和中央地方共享收入。显而易见, 在这种制度设计下, 地方政府会主动参与管理以增加本地政府的固定收入。一般认为, 财政自主权赋予了地方政府较大的激励去谋求经济发展 (Chen, 1993; Montinola, Qian and Weingast, 1995; Qian and Weingast, 1996; Qian and Roland, 1998; Xu and Zhuang, 1998; Lin and Liu, 2000; Blanchard and Shleifer, 2001; 张晏和龚六堂, 2005; 张军, 2007; 周黎安, 2007)。然而在这段时期中, 我们也注意到中央政府的财政负担显著增加, 这主要体现在财政收入占GDP的比重以及中央预算收入占全部预算收入的比重的增加 (见图1) (Wang and Hu, 1994; 王绍光, 1997; Zhang, 1999)。

¹ 为了便于比较该领域文献的研究方法、样本、结论及各自采用的分权指标, 对引言部分涉及的财政分权和中国地方政府行为实证研究的汇总见本文附录。该建议来自匿名审稿人。

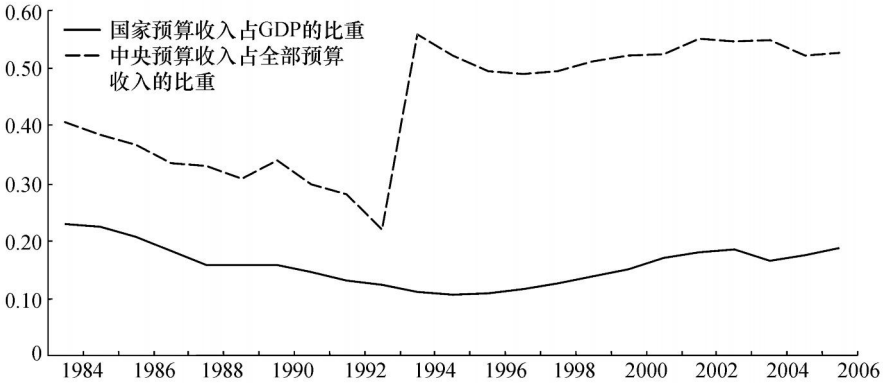


图1 国家预算收入占GDP的比重以及中央预算收入占全部预算收入的比重

中国的财政分权趋势在20世纪80年代达到顶峰,而后被1994年的财政改革代替(Cai and Treisman, 2006),也有学者认为分权在90年代初达到最大(Qian, 2003)。此次改革被称为分税制改革,目的是取代原有的财政包干体制。²中央政府主动推行此次改革旨在调整20世纪80年代形成的中央地方关系,并重新回收重要领域的经济管理权(Zhang, 1999, 张军, 2007; 刘克崮和贾康, 2008)。通过这次改革,中央政府成功获得了在改革初期转移到地方政府手中的大部分财政权力。改革的核心内容是将税收分为中央税、地方税和共享税。同时,中央政府依靠规模巨大的财政转移来消除地方政府的赤字。相应的,地方政府的财政支出就分为两个部分:本级政府财政净收入和来自中央的转移支付。前者为地方财政总收入减去上解中央后的部分。推行此次改革的动机是:在全国范围内减少在公共品供应水平方面的省际不平衡,消除各省之间的外部性,实现有效的宏观经济管理。

1994年分税制改革是中央政府试图集中财政权力的一次努力。当然在本文中讨论的财政分权和集权都是相对概念。相对于20世纪80年代以前高度集中的计划经济体制,中国的财政体制在改革以后是明显的分权过程。然而在整个分权过程中,中央地方之间的财政关系并不是一成不变的。与20世纪80年代中国实行的财政包干制度相比较,1994年的分税制改革使中国地方政府在财政自主权上经历了显著的收缩。

1994年改革最初的设计和驱动力都是为了提高中央政府在财政再分配中的角色。这个结论也体现在图1反映出的变化趋势上:从图1中我们发现其中的一个比率)))政府预算收入占GDP的比率随着改革的推行仅仅经历了缓慢的提升。而另外一个比率)))中央财政收入占整个政府收入的比率,在1994年,即分税制改革的第一年,发生了极其显著的跳跃,并在之后一直保持在高位。因此,这次改革并没有显著扩大原先政府的收入基础,而是显著

² 对分税制实施过程的讨论见张军(2007)以及刘克崮和贾康(2008)。此点感谢匿名审稿人的意见。

改变了中央地方之间的财政关系, 其政治含义大于经济含义 (Zhang, 1999)。

为所在辖区提供公共品以换取中央政府政治上的支持是解释中国地方政府提供公共品动机的重要原因 (Qian, 2003)。由于中国在改革初期对外开放程度不高而且保护私有产权的法律制度不成熟, 介于国有企业和私人企业之间的乡镇企业因此兴起, 并成为地方政府收入的重要来源。因此, 除了再投资以外, 被地方政府控制的乡镇企业税后利润中的相当一部分被用来提供地方公共品。1985年, 49%的乡镇企业税后利润被用做地方公共支出, 1992年这个数字是40% (国家统计局, 1992, 1993)。分税制改革使地方政府失去了对乡镇企业的收入的控制权, 转而寻找其他收入增长点。这在一定程度上可以解释中国20世纪90年代中后期乡镇企业的大规模私有化和快速的城市化过程。随着开放的深入, 90年代初期以后, 地方政府发展本地经济的主要手段变成引进外资和扩大出口。与改革初期税收主要来自本地乡镇和国有企业相比, 这个阶段地方政府的税收来源更加多元: 既依赖本地投资的私有和国有企业, 也依赖外来投资的企业。外部环境的变化使得地方政府的支出结构偏向于基础设施建设以吸引外来资本从而提高资本回报 (张晏和夏纪军, 2006)。

分税制改革无疑极大地改善了中央政府的财政处境, 但很多地方政府却挣扎于财政赤字 (阎坤和张立承, 2003)。省级政府会用相似的逻辑把本级政府承担的财政压力转移给下级政府 (周飞舟, 2006)。然而, 1978年经济改革以后形成的财政支出体制和其中蕴涵的政治逻辑并没有因为1994年分税制改革的推行而改变, 省级以下政府仍然要承担绝大部分地方公共品支出责任。考虑到分税制改革以后地方政府面临的财政压力, 他们会相应改变公共品支出结构, 优先确保政府运转和基础设施的建设, 以此吸引外来投资促进经济增长。后者对地方官员的政治前途有显著的影响 (Landry, 2002; Chen, Li and Zhou, 2005; Li and Zhou, 2005; 周飞舟, 2009)³, 对那些具有较高外部性或投资回报期长于官员任期的领域比如教育、卫生等, 地方政府并不情愿投入过多。⁴表1反映了1978年以来地方政府在教育 and 医疗卫生领域的财政支出情况,

³ 经济绩效对于中国政府官员晋升的影响, 现有研究中的不同观点主要集中在经济绩效是否对不同级别的官员存在不同影响上。Lundry (2002) 采用市长数据发现经济发展对于市长晋升存在正向作用。然而, 对于省级官员的升黜, 经济增长是否同样重要, 现有文献并没有得到一致的结论, Chen, Li and Zhou (2005) 和 Li and Zhou (2005) 的研究认为经济增长同样是决定省级官员晋升与否的重要指标, 然而 Opzper and Brehm (2007) 却认为真正发挥作用的是官员的关系网络而不是经济绩效。本文的定量证据来自地市数据汇总。因此, 本文对内部机制的讨论可以绕开争论较大的省级官员晋升决定因素而建立在省级以下政府行为的基础上。此点感谢匿名审稿人的意见。

⁴ 本文研究设计的目的是建立财政分(集)权和公共品供给之间的因果关系并提出其背后的机制。张军等(2007)、傅勇和张晏(2007)已经就财政和基础设施之间的关系作了富有成果的论证。有学者建议对比分税制改革前后地方政府的财政支出结构, 以此显示改革后基础设施建设和行政管理事业费支出对教卫文体事业支出的/挤压0效用。本文作者汇总并计算出地方政府的支出结构, 发现确有此趋势。由于本文以下部分采用的模型中教育、文化、卫生和体育事业费的支出项是放在回归方程式的右边以建立/投入-产出0关系, 如果不考虑/投入-产出0的效率, 分税制改革后教卫文体事业费在整个地方政府预算支出中比率的缩小并不必然地意味着公共品供给就会恶化。当然, 存在这样的趋势只会强化本文的论点。

从中可以发现从实施分税制改革的第九个五年计划以后, 这些领域中地方财政支出占地方政府总支出的比率均发生明显下降。⁵

表1 基础教育及公共医疗卫生支出在地方政府总支出中的比重

	基础教育支出	公共医疗卫生支出
第六个五年计划(1981)1985)	10.77%	2.86%
第七个五年计划(1986)1990)	13.34%	2.43%
第八个五年计划(1991)1995)	14.43%	2.46%
第九个五年计划(1996)2000)	14.27%	2.00%
第十个五年计划(2001)2005)	14.00%	1.71%

数据来源: 基础教育支出数据来自5中国科技统计年鉴6(2008); 公共医疗卫生支出数据来自5中国卫生统计年鉴6(2008)。

很显然, 作为20世纪70年代后期以来经济分权总趋势中的一次集权化努力, 1994年财政改革为检验财政集(分)权和公共品供给之间的因果关系提供了非常有价值的跨时变化。将1994年以前的时间段当做控制组, 本文采用30个省、市和自治区, 时间跨度为1984年到2006年的面板数据来检验该因果关系。

三、如何测量财政分权程度

在进行实证研究之前需要解决的问题是财政分权程度的测量。关于测量的标准, 正如财政分权和公共品供给水平的关系一样, 现有研究也没有取得一致的意见。Oates(1985)介绍了三种度量中央地方财政关系的指标: 中央财政收入在总财政收入中的比率、中央财政支出在总财政支出中的比率和地方政府部门的绝对数量。在目前中国的财政支出体制下, 中央地方支出责任主要依据公共品的外部性大小来划分, 比如中央政府负责外部性极大的国防、外交、高等教育等方面的财政支出, 而地方政府一般负责基础教育、公共医疗和本地基础设施等外部性相对较小的领域。这是1994年财政改革前后中央地方在支出对比上没有显著变化的原因。数据显示, 中国地方政府在1990年的预算内财政支出占整个国家财政支出的68%, 这个比重在1994年改革以后一直维持在70%左右, 到2004年略微升至74%(周飞舟, 2006)。Oates的第三个财政分权指标无法提供任何关于地方财政自主权变化的信息: 像中国这样一个中央集权制国家, 地方政府部门数的增加并不必然意味着其自主权的扩大。该指标会拾取其他干扰而导致测量偏差。和Oates不同, Lin and Liu(2000)利用地方政府总财政收入增量中地方政府所占的份额来测量分权程度。这是一个非常适合中国情况的指标, 特别是能够准确刻画财政包干体制

⁵ 关于财政分权和公共品供给关系的内在机制的讨论, 感谢匿名审稿人的建议和补充。

下的中央地方关系。不过这种划分的不足是将很多差别很大的省份归到一类, 仅由于它们在包干制下的份额相同, 因此该指标不能准确地测量各省在财政自主权上的差异。此外, 这个指标也不能反映财政关系的跨时间变化, 尤其不能对分税制改革导致的变化进行测量。度量中国财政分权的合适指标需要反映出 1978 年改革以来中央地方之间财政关系的变化: 既能反映出跨时变化, 特别是 1994 年分税制改革后地方财政自主性降低的事实, 也能体现财政自主性在地区上的差异。最终, 本文采用收入指标作为财政分权程度的测量标准。其计算公式如下:

$$\begin{aligned} \text{地方财政自主性}_i &= \frac{\text{地方财政净收入}_i}{\text{地方财政总支出}_i} \\ &= \frac{\text{地方财政净收入}_i}{\text{地方财政净收入}_i + \text{中央政府转移支付}_i} \end{aligned}$$

一般说来, 地方财政净收入和来自中央政府的转移支付构成了地方政府在该预算年度的总财政支出。如前所述, 1994 年改革以后, 所有地方政府都要依靠中央政府转移支付来消除本地收入和本地支出之间的差距。名义上, 地方政府的财政自主性可以表示为地方政府自身收入在其所有财政支出中的比率, 其基准值为 1, 表示地方政府所有的财政支出都来自自身财政收入, 不依靠中央转移支付。如果比率大于 1, 说明地方政府自身财政收入在满足本级支出之外还能利用剩余财力支援中央财政。图 2 展示的是根据此公式计算出来的财政自主性的分地区变化趋势。该图清楚地显示地方政府的自主性, 无论是中国的东部、西部还是中部地区, 在分税制改革以后都经历了显著的下降。地方财政自主性在 1994 年以后的变化范围为 0.32) 0.75, 均小于 1, 也就是说所有的地方政府都或多或少地依靠中央政府转移支付来维持本地财政收支平衡。同时, 此图还展示出, 较之于中、西部地区, 东部沿海地区在

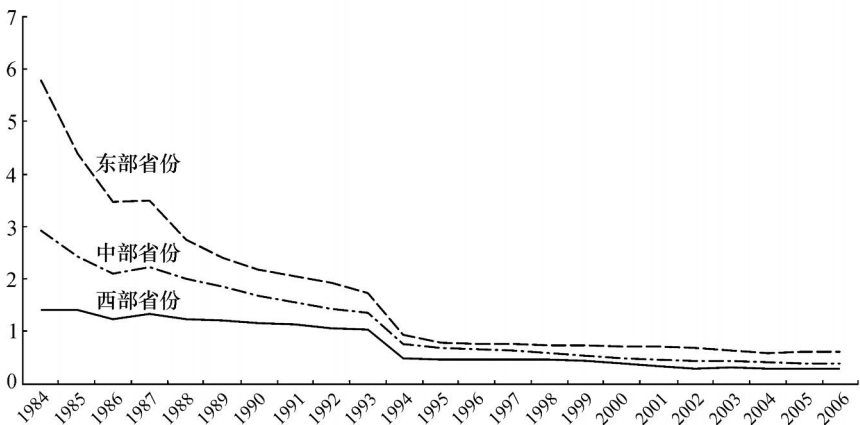


图 2 1986) 2004 年的中国地方省份财政自主性

1978年以来的经济改革中一直享受最高的财政自主性。⁶图2揭示的图景和我们对中国财政自主性的省际差异和时间趋势的一般认识相符合,因此本文采用的度量指标可以正确地刻画出地方政府的财政自主性。⁷

四、计量模型、变量和数据介绍

对于财政分权和公共品之间因果关系的实证检验只有在控制了一系列相关变量之后才能得到。这些相关的社会经济指标包括人均GDP、农村人口比率、城市农村人均收入比率、城乡收入差别及年龄结构等。本文采用的回归模型如下:

$$PG_{it} = \alpha + \beta_1 X_{it} + \beta_2 K + \beta_3 F + \epsilon_{it}$$

其中*i*表示省,*t*表示年。*PG*为模型的被解释变量,代表公共品的供给水平,在本文的主要实证分析中采用两个指标代表公共品供给水平:第一个是万人中小学和初中生的人数,第二个是万人中医生的数量。前者测量基础教育的水平,后者则测量地方公共医疗水平。基础教育和公共医疗是地方政府提供的最重要的两种公共品。此外,在本文稳健性检验部分也会考察其他公共品种类如治安、基础设施在财政分权下的供给情况,以此检验主要结论的稳健性。*F*代表省级政府的财政自主性,为本文分析中最关心的解释变量。向量*X*包括一系列控制变量:人均GDP,城市人口比率,城市农村人均收入比率,人口比重以及政府在文化、教育、卫生及体育事业上的财政支出。加入财政支出变量是为了控制在模型中出现的投入-产出问题,以此来控制以前研究中提到的由于变量缺失而引起的内生性问题(Griliches, 1976; Barankay and Lockwood, 2007)。此外,此向量也包括衡量地方政府竞争的指标以及该指标和财政自主性交叉项,加入这两个变量的动机是为了更好地说明分权和公共品供给关系的内在机制。*K*是时间不变的省级效用,*F*表示省级不变的时

⁶ 直观上来说,东部地区享有较高的财政自主权是因为其自主财政收入在总收入中的比重较中西部地区高。分税制改革中的中央政府转移支付制度是建立在地方政府之间财政能力的差异上,该制度的设置有偏向中西部落后地区的初衷。中西部地区财力不足导致对中央转移支付的依赖;另一方面,中西部地区由于财力有限无法保证转移支付配套资金和后续资金(张晏和龚六堂,2005);同时,为了照顾东部富裕省份的利益,转移支付中有相当一部分是基于公式计算得到的税收返还,主要基于以前年度的税收贡献(马拴友和于红霞,2003)。有政治学文献(Sheng, 2005)认为东部地区享有较高的自主权的原因除了经济实力之外,东部省份地方领导人较高的政治级别也意味着这些地区有较高的谈判能力(Bargaining Power),比如在2000年左右,两个政治局委员级别的省委书记均在沿海省份任职。此点感谢匿名审稿人的建议。
⁷ 本文采用的财政自主性测量指标并没有考虑到预算外财政收支情况。如果考虑此种情况,上述公式的分母部分应当加上/地方政府预算外财政收入₀,分子则加上/地方政府预算外财政支出₀。一般情况下,地方政府的预算外财政收入往往大于预算外财政支出。因此,由正文中的公式计算得到的地方政府财政分权指标实际上轻微低估了地方政府真实的财政自主性。此外,中央转移支付中税收返还部分由于1994年财政改革使得和1994年前数据不可比,本研究没有考虑税收返还,这将进一步导致地方财政自主权的低估,特别是对于东部沿海省份。最后,由于缺少地方政府非预算财政收支的数据,本研究也没有考虑非预算的情况。

间效用; ϵ_t 是其他可能起作用但是没有被模型捕获的因素, 按照假设应该随机分布于本模型的被解释变量。

表 2 是这些变量的统计描述。为了便于比较, 观察值被分为两组: 1994 年前和 1994 年后 (包含 1994 年)。表 2 的样本均值列显示出每万人中小学学生人数在 1994 年以后有轻微下降, 而万人中医生的数量则有一定的上升。各省城市化水平在 1994 年以后都有显著的提升, 城乡收入差距则扩大了 30% 左右。1994 年以后 65 岁以上人群在总人口中的比重较 1994 年前有显著上升, 凸显了社会老龄化趋势, 也潜在地增加了对公共医疗的需求。财政自主性指标在 1994 年以前的平均值为 3, 这说明 1994 年改革前各省在完成本省预算以后一般补贴中央政府。这样的趋势在分税制改革以后被完全改变: 地方省份的财政支出中有超过一半的部分来自于中央财政补助。同时, 该变量在 1994 年以后方差变小, 这表明大部分省份面临相似的问题: 2/3 的省份的财政自主性位于 0.3) 0.7 这个区间之内, 说明各省的财政自主权在分税制改革前后差别不大。城市化和城乡差别的地区差异在 1994 年前后不明显。不过人均 GDP、人均教卫文体事业支出和财政自主性的地区差别在 1994 年以后变得越来越显著。

表 2 主要变量的统计描述

变量	观察值		均值		方差	
	1994 年前	1994 年后	1994 年前	1994 年后	1994 年前	1994 年后
每万人小学、初中学生人数	480	388	1 739.89	1 615.39	356.63	264.80
每千人医生数	480	366	18.09	19.36	9.28	9.00
人均 GDP (元, 按 2000 年可比价格)	480	390	2 961.08	9 353.96	2 329.01	7 635.33
城市人口比率 (%)	480	390	28.75	39.62	18.37	17.96
城乡人口收入比率	447	390	2.14	2.85	0.57	0.76
5) 14 岁人口比率 (%)	480	390	17.54	17.59	0.42	0.46
65 岁以上人口比重 (%)	480	390	8.54	10.38	0.37	0.41
人均 FDI (元, 按 2000 年可比价格)	298	380	58.77	168.19	427.05	634.99
人均教卫文体事业支出 (元)	480	390	98.86	291.39	59.74	248.05
财政自主性 (%)	480	390	300.41	54.07	338.81	20.65

注: 为了数据表述的直观起见, 本表所列变量均没有经过对数变换, 不过在实证检验中将采用对数形式。人均 GDP、人均教卫文体事业支出按照 2000 年 CPI 为基数进行调整。样本包括 1984 年到 2006 年, 覆盖 30 个省份和地区。重庆市的数据按照人口加权平均后被归并到四川省。

数据来源: 人均教卫文体事业支出来自历年 5 中国财政年鉴 6 (财政经济出版社), FDI 数据来自 5 中国商务年鉴 6 (中国商务出版社) 及 China Data Online.⁸ 各年龄段人口比重的分省数据只有 1982 年、1987 年、1990 年、1995 年、2000 年和 2005 年, 其中 1987 年、1995 年和 2005 年为 1% 人口抽样, 1982 年、1990 年和 2000 年为人口普查数据。中间数据为推算数, 推算过程参见 Edlund and Li et al. (2007, pp. 13) 14)。其他数据来自 China Data Online (中国数据在线: <http://chinadataonline.org/index.asp>)。

⁸ 感谢武汉大学经济与管理学院罗知博士关于分省历年 FDI 数据处理方法的建议。

五、实证结果和稳健性检验

(一) 基本的实证结果

首先,我们考察1994年分税制改革对地方公共品的政策性影响。用哑变量来表示1994年改革,该变量1994年以前为0,1994年及以后的值为1。估计结果如表3所示,模型1和模型2中同时控制了地区和时间效用。⁹估计结果一致地显示代表1994年财政改革的哑变量的符号为负并且在1%水平上显著。万人中医生数量比分税制改革之前下降了大约5.3人,万人中中小學生人数下降了243人。就地区差别来说,中部地区的基础教育受到这次财政改革的负面影响最大,改革后万人中的学生密度比作为对照组的西部地区少165人。此外,估计结果还发现基础教育对投入和城乡收入差距反应敏感。而适学儿童比重的变化对于万人中学生数没有影响。¹⁰地方公共医疗的供给水平受到多个因素影响:如果该省实现1%的GDP增长则万人中医生数量会增加3名;老龄化推动了医疗卫生水平的提高:如果65岁以上人群在总人口中的比重提高1%,则万人中医生的数量增加大约7名。¹¹最后,较高的医疗供给水平一般和较大的城乡收入差距联系在一起。就公共品供给水平的地区差异来说,无论改革前后,东部地区始终享有较高的医疗服务,而中部地区则拥有最多的中小學生密度。

⁹ 在以前的相关研究中,一些学者(Bardhan, 2002, Barankay and Lockwood, 2007)指出,如果忽略了地区间差异,地方财政自主性对于公共品供给水平的影响的估计会出现偏差,甚至符号相反。对于来自中国的数据,应该尤其注意其省际的巨大差异。当没有控制省际差异时(Oneway Fixed Effect Estimator Method),作者估计的1994年分税制改革对公共品供给作用的结果为负,其统计显著水平为0.05。同时,教卫文体事业财政支出的变量的估计结果非常不现实。(如果一省在文教卫文体事业上的人均财政支出增加1%,则万人学生的数量下降将近1000人!)这些令人费解的估计结果证实了上文提到的那些学者的担忧,之所以出现这样的结果,是因为没有考虑一些重要的相关因素,比如当地特殊的文化等,而这些当地独有的特征又和模型的残差相关,从而导致估计结果出现偏差。因此,本次的所有模型都控制了省份固定效用以避免前述问题的出现。

¹⁰ 从表1中可以发现,1994年前的中小学初中生的比重为17.39%,而相应的适学儿童人口比重为17.54%。1994年以后这两个数字分别是16.15%和17.59%。一般来讲,大部分儿童6岁或者以后入学,大约15岁初中毕业。由于数据的限制,本研究只得到5)14岁儿童的人口比重,应该和6)15岁人口比重差别不大。数据显示人口比重均大于学生比重,因此,出现因学生比重收敛于人口比重而导致人口比重失去显著性的可能性不大。同时,在滞后3期情况下基于面板数据的单位根测试(Levinlin Panel Unit Root)得到的T值无法拒绝平稳性原假设,证明学生比重不存在收敛情况。讨论人口比重作用的建议来自匿名审稿人。

¹¹ 由于采用双向固定效用模型,且老龄人口比重在一个省内跨年度变化很小,这意味着去掉均值之后的离差变化不大。因此估计结果的系数偏大。同样的问题也存在模型2中适学儿童比重的估计系数上。作者也采用了随机效用模型,两个人口比重变量的估计结果分别为5.326和49.851。此外,Hausman测试的p值无法拒绝原假设,意味着两种估计方法没有区别。这种情况下,随机效用模型在效率上优于固定效用模型。

表 3 1994 年分税制改革和地方公共品供给水平: LSDV 估计

	万人中医医生数 (1)	万人中中小學生数 (2)
人均 GDP(对数)	3.239 (1.116)**	- 81.209 (72.235)
城市人口比率	- 0.037 (0.025)	- 0.046 (0.782)
城乡收入比率	1.432 (0.596)**	- 8.965 (4.941)*
文教卫体事业人均支出(对数)	- 1.913 (1.259)	451.235 (58.004)***
65 岁以上人口比重(%)	7.263 (2.756)***	
5) 14 岁人口比率(%)		67.235 (45.106)
中部地区	6.912 (1.153)***	689.235 (153.263)***
东部地区	31.115 (3.458)***	- 189.425 (177.556)
1994 年分税制改革	- 5.335 (2.461)**	- 243.252 (85.549)***
中部地区@分税制改革	- 0.799 (0.655)	- 165.238 (29.650)***
东部地区@分税制改革	0.518 (0.641)	- 79.847 (37.259)**
常数项	- 10.505 (11.067)	- 356.902 (545.223)
Observations	647	679
省固定效用	有	有
年固定效用	有	有
R ² squared	0.89	0.78

注: 括号里为稳健标准误; 残差方差经加权处理, 权重是人均 GDP 的对数形式。

* 在 10% 水平显著; ** 在 5% 水平显著; *** 在 1% 水平显著。

我们应该谨慎对待表 3 估计出来的结果: 仅用 1994 年哑变量把样本时间段分为前后两期, 该变量会拾取太多其他跨省不变的时间干扰而导致分税制改革作用的高估。更重要的是, 该变量仅仅给出公共品和改革之间的相关性, 却无法给出背后的机制。在接下来的表 4 中采用上文介绍的分权指标代替仅有两个值的哑变量。为了进一步理解表 3 结果的内在机制, 我们加入了测量政府间竞争的人均 FDI 数量(对数形式)以及其与分权指标的交叉项。¹²表 4 的回归结果显示了在其他因素不变的情况下, 地方财政自主性的扩大可以显著改善公共品供给的水平。如果地方政府财政净收入在全部财政支出中的份

¹² 就地区差异来说, 即使加入地区变量和交叉项, 表 4 的结果也和表 3 相似, 没有发现财政自主性和公共品之间的关系有显著的地区差异, 仅仅发现在东部地区财政自主性对于公共医疗的影响要略微低于西部和中部地区。这进一步说明决定财政自主性和地方公共品供给之间的机制是没有地区性差异的。

额增加一倍的话,在万人中可以增加3个医生和75个中小學生。一个7000万人口规模的省份,其对应的数字是2100个医生和大约52万个中小學生。两个模型中负的人均FDI意味着地方政府为增长而竞争0(张军和周黎安,2007)恶化了公共服务水平。此外,分权指标和政府竞争交叉项在两个方程中均为负值,表示即使在分权状况下,地方政府为了争取外来投资而展开的竞争削弱了财政分权对于公共服务的促进作用。该估计结果似乎印证了本文第二部分提到的内部机制。¹³这里需要说明的是财政分权并不必然意味着竞争加剧,财政集权也不表示竞争缓和。分税制改革后地方财政权力被削弱并不导致地方政府间的竞争趋缓。出现这种现象的原因需要结合中国转型的背景。本文第二部分提到,在20世纪90年代之前地方政府的注意力主要放在本地的乡镇和国有企业上,政府间的竞争并不激烈;随着开放的深入,外来资本,特别是外商直接投资对于地方政府收入和经济增长的贡献日益重要,因此这段时间地方政府围绕外来资本展开的竞争比以前明显加剧。¹⁴同时,分税制改革导致地方政府财政困难(阎坤和张立承,2003;周飞舟,2006)。这两个因素交织在一起,促进了地方政府改变其支出结构,优先注重对基础建设的投资来吸引外资,而忽视基础教育或者公共医疗等外溢性比较大的公共服务。至于其他控制变量,除了城市化指标在表4中变得显著为正以外,其余变量的方向均和表3一致且系数大小也相似。¹⁵对比表3的回归结果,公共医疗的决定因素继续发挥一致性的作用。同时,基础教育依然对投入敏感,增加教育文体事业费可以显著改善地方基础教育水平。城乡收入差距的扩大促进了公共医疗的发展但却恶化了基础教育。¹⁶模型4中人均GDP和基础教育之间的不相关关系需要我们重新审视经济发展和教育之间的关系:基础教育并不必然地随着经济发展而得到改善,因此如何促使地方政府有激励去投资基础教育是目前亟需解决的问题。

¹³ 该模型虽然控制了投入(能力)和政府竞争(一定程度上解释了政府供应公共品的意愿),但是公共品支出效率并没有被模型捕获。如果财政分权和公共品支出效率之间不正交的话,该遗漏变量会影响分权系数的估计结果。一般来说,如果分权提高了效率,则分权估计系数被高估,反之则被低估。

¹⁴ 将样本分为1994年前和1994年以后(包含1994年),然后进行单独估计。结果表明政府竞争的系数在1994年之前的样本中仅仅在临界点10%水平上为正,1994年以后的样本则在1%水平上显著。

¹⁵ 在本文的最初版本中,城市化系数对于公共医疗影响在10%显著性水平上为负,而对于基础教育不显著。此结果和已有发现相左,也不符合直觉。在中国的城乡二元格局中,地方政府采取了城市偏向的发展政策,相对于农村居民,城市居民往往享受到更高水平的公共服务(陆铭和陈钊,2004)。由于中国的分省人口数据在2000年以前极不系统(有的省份公布的是总人口,有的省份则为户籍人口),因此造成该变量的大小和显著性对方程的设置敏感。本版本最终采用户籍人口,其理由是户籍数据是政府掌握且能有效管理的人口信息,因此,由政府提供的公共品可以此做出反应。数据来源为各省统计年鉴、5中国人口年鉴6、5中国统计年鉴6、5全国暂住人口统计资料汇编6以及5新中国55年统计资料汇编6。此点感谢匿名审稿人的意见。

¹⁶ 从1982年到2004年,城市居民可支配收入年均增长13.83%,而农村居民可支配收入年均增长率为11.51%。因此,城乡差距扩大部分是由于相对于农村居民,城市居民可支配收入的更快速提高,导致对公共医疗供给的更高需求。由于公共医疗资源主要集中在城市,而学生来源的分布却相反,这也许是城乡收入差距变大导致学生密度显著下降的原因。

表 4 财政自主性和地方公共品供给水平:LSDV 估计

	万人中医生数 (3)	万人中中小學生数 (4)
人均 GDP(对数)	2.146 (1.106)**	106.200 (97.235)
城市人口比率	0.019 (0.011)*	0.021 (0.725)
城乡收入比率	1.526 (0.497)***	- 3.585 (1.629)**
文教卫体事业人均支出(对数)	- 0.689 (1.602)	468.231 (60.008)***
65 岁以上人口比重(%)	6.852 (2.135)***	
5) 14 岁人口比率(%)		62.202 (50.280)
财政自主性	0.035 (0.007)***	0.755 (0.183)***
政府竞争(人均 FDI, 对数)	- 1.406 (0.395)***	- 23.068 (10.952)**
财政自主性 @ 政府竞争	- 0.014 (0.006)**	- 0.359 (0.199)*
常数项	- 10.223 (15.236)	711.236 (576.119)*
观察值	575	598
省固定效用	有	有
年固定效用	有	有
R ² squared	0.86	0.70

注: 括号中为 Hube2White 稳健标准误; 残差方差经加权处理, 权重是人均 GDP 的对数形式。

* 在 10% 水平显著; ** 在 5% 水平显著; *** 在 1% 水平显著。

(二) 估计结果的稳健性检验

中国中央政府在 1986 年颁布义务教育法, 其中规定到 1999 年各个地方省份应该在本省所有适龄儿童中实现九年制义务教育。1999 年, 也就是义务教育法规定实现目标的最后一年, 中央和地方政府推行各种措施以保证该计划能按时实现。因此, 有理由怀疑学生密度会受到一些不可观测的政治压力的影响。从统计上来说, 如果这些压力是随机分布的话, 最终的估计结果不会出现偏差, 只是估计的效率会被损害 (Woodridge, 2003)。但一旦压力具备某种趋势而不再随机分布, 系数的估计则会出现偏差 (Hall and Midgley, 2004)。西部省份学生密度在整个样本时间段 (1984) 2006 都保持着稳定的增长, 并没有因为普及九年制义务教育而在规定的最后几年忽然增加。但是中部和东部省份的学生数在 20 世纪 90 年代末达到了峰值, 紧接着却是显著的下降, 幅度均超过 5%。也许来自中央的压力在这两个自主权较高的地区比较明显。如果这种情况存在, 以上的估计将放大财政自主权的作用。比较模

型4和模型3中的财政自主性的系数估计结果可以证实上述猜测。在模型3中,被解释变量为医生密度,一般认为此变量较少地受到政治因素的干扰,其估计的财政自主系数是0.03;而模型4的系数却高达0.75。¹⁷

由于基础教育和公共医疗都是公共品的测量指标,所以其数据应该彼此相关。统计上这意味着模型1到4的残差项应该彼此相关。此外,模型1和模型2以及模型3和模型4中的解释变量也相同(除了不同年龄段人口比重),这表示加在各个方程上的限制相同。对这些模型进行单独估计会浪费掉这些限制提供的信息(Green, 2003)。本文将采用似不相关回归模型(Seemingly Unrelated Regressions, SUR)进行估计,以此获得更有效率的结果,并验证表3和表4中的结论。SUR模型估计结果报告在表5的模型5和模型6中¹⁸,我们可以看到财政自主性和公共品供给的水平依然是正且显著的,较高的财政自主性意味着较高的公共品供给水平。相比较表4中模型3和4的估计结果,模型5和模型6对于分权指标估计具有更小的稳健标准误表明应用SUR模型估计的结果更加精确。

最后,除了基础教育和公共医疗之外,地方政府提供的公共品还包括社会保险、基础设施建设、支农补助、社会治安等。因此,以上采用两个测量指标无法描述出公共品供给水平的整个面貌。为了提高研究结果的外部有效性(External Validity)(King et al., 1994),又加入了公路里程和犯罪率来检验财政分权对于这些公共品供给的影响。¹⁹表5的模型7和模型8分别汇报了财政分权对于治安和基础设施的影响。在其他因素不变的情况下,财政分权改善了社会治安环境,同时没有汇报的政府竞争也发挥了更大的显著作用。和基础设施类似,治安环境也是外来资本是否落地的重要考虑因素,因此地方政府具有改善治安环境的激励。模型8中分权指标的估计结果为正但不显著,展示了和其他公共品不同的图景。地方政府竞争指标对于基础设施有明显的促进作用,这和张军、高远、傅勇和张弘(2007)的研究发现一致。其系数不显著的原因,也许来自遗漏变量造成的内生性问题。由于本研究考虑的是预算内财政,而地方政府进行基础设施建设的经费相当一部分来自银行贷款,该支出项没有被模型捕获而进入残差。又由于财政分权也显著影响地

¹⁷ 同一个解释变量的系数在不同模型中不同的原因一方面是由于该解释变量和其他解释变量之间有相关关系,也由于被解释变量在模型间的差异。表2中解释变量的大小在模型3和4间相差很大。将模型3和4的估计结果标准化后,万人医生的系数依然大过万人学生的系数。

¹⁸ 由于篇幅所限,本文仅报告对表4的两个模型的SUR估计结果,由于SUR模型需要解释变量相同,因此模型5和6均没有包括不同年龄人口的比重。

¹⁹ 由于本研究工作感兴趣的是公共品供给的最终结果,而支农补助和社会保险虽然也是政府提供的公共品,但是其最终体现出来的结果不像其他公共品那样易于观察和测量,因此,在稳健性检验中没有包含这些公共品支出。此外,基础设施建设也不光包含交通,还包括供水、水处理、灌溉、垃圾处理、供热、电信服务和能源(Prud'homme, 2004)。对此张军、高远、傅勇和张弘(2007)有详尽的讨论。本部分的作用仅仅是为了验证或者证伪正文的主要结论,因此用公路里程数作为基础设施建设的代表。增加其他公共品来验证本研究结论稳健性的建议来自匿名审稿人。

方政府财政境况(周飞舟, 2006), 因此造成分权作用被低估。²⁰

表5 财政自主性和地方公共品供给水平: 稳健性检验

	SUR 估计		十万人中被起诉 数量: LSDV (7)	人均公路里程 (公里): LSDV (8)
	万人中医生数 (5)	万人中中小學生数 (6)		
地方财政自主性	0.025 (0.007)***	0.543 (0.152)***	0.009 (0.000)***	0.082 (0.521)
其他控制变量 (包括竞争和交叉项)	有	有	有	有
Observations	575	598	543	558
省固定效用	有	有	有	有
年固定效用	有	有	有	有

注: 括号中为 Hube2White 稳健标准误; 残差方差经加权处理, 权数是人均 GDP 的对数形式。* 在 10% 水平显著; ** 在 5% 水平显著; *** 在 1% 水平显著。由于司法支出和犯罪存在内生性问题(Levitt, 1997), 采用主管省政法工作的政法委书记党龄作为司法投入的工具变量, 更详细的讨论见陈硕(2009); 2006 年调整了公路里程统计口径, 故 2006 年公路里程数和以往年度不可比, 因此模型 8 中样本覆盖的年度为 1984 年到 2005 年。模型 8 中被解释变量人均公路里程采用对数形式。

数据来源: 十万人中被起诉数量来自陈硕(2009, <http://ihome.ust.hk/~chenshuo/>)、人均公路里程来自 5 中国交通年鉴 6、人均基础设施支出来自 China Data Online、人均公检法支出来自 5 中国财政年鉴 6。

六、结 论

本研究采用来自中国的数据实证地验证了财政分权和地方公共服务水平之间的因果关系。自 1978 年以来, 中国逐步摆脱计划经济, 同时地方政府也享受到了前所未有的财政自主权。但是中央政府在 1994 年推行了旨在加强自身财政权力的分税制改革却极大地改变了这种趋势。这次集权化的财政努力为我们考察财政分(集)权对其他领域内的变化的影响提供了难得的机会。本次研究的样本同时覆盖了 1994 年改革前后, 相对于其他仅仅考察分税制改革前或者改革后的研究, 其结论具有普遍性更令人信服。研究发现相对于分税制改革前, 公共服务在地方的供给水平在改革实施之后有显著的下降。同时, 较高水平的公共品供给一般和较高的财政自主性联系在一起。此外, 该关系并没有地区性的差别, 因此其背后的解释机制应是一种全国性因素。本文用来自中国的数据得到的结论支持了那些认为财政分权而不是集权将改善公共品水平的观点。

此领域中大部分的研究都是描述性而不是分析性的工作, 得出的结论也多为变量间的相关关系而非因果关系(Bardhan, 2002)。以上的研究却清楚地揭示了中国语境下分权对公共品供给的影响机制: 首先, 改革开放以后,

²⁰ 银行贷款数额应该和基础设施建设的关系为正, 而财政集权加剧了地方政府对于银行贷款的依赖, 这意味着财政分权和银行贷款的关系为负。如果分权和基础设计之间的关系和其他公共品一样为正的话, 上述内生关系会造成分权系数的被低估。

地方政府提供公共品换取中央政府政治支持一直是解释中国地方政府公共支出的逻辑,同时,经济绩效对于地方政府官员的政治前途也发挥着重要的作用。²¹以上逻辑和标准(制度设置)适用于整个中国的中央地方关系,并在1994年以后保持不变。其次,1994年的分税制改革使得地方政府失去了很多财政收入来源。²²这些措施不可避免地造成地方政府的财政压力,但是改革更多地涉及中央地方对整个财政收入的再分配,并没有导致中央地方支出责任的再划分。最后,20世纪90年代中期以后,外来资本逐渐成为地方政府新的经济增长点。地方政府围绕吸引外资展开的竞争日益加剧。考虑到上述政治逻辑,面临财政压力和同级政府竞争的地方政府自然会改变其支出结构:在保证自身运转的前提下,将有限的资源优先投入到基础设施建设,以此来吸引外来投资,推动任内经济增长。而其他外溢性比较高或者不作为晋升决定因素的领域则被忽略。本文并没有检验 Tiebout 和 Oates 等学者关于财政分权促进公共服务的模型在中国的适应情况。中国经验明显呈现出另外一种图景:1994年后地方公共服务水平恶化的原因是地方政府支出结构变化导致公共服务财政支出不足。

本文考察了中国财政分权过程中中央地方财政关系的变化对地方政府财政境况和支出结构的影响。本文的意义在于对中国经济增长环境下财政分权和地方公共服务之间关系的考察,其所揭示的基本结论使我们注意到经济高速增长所带来的代价。对这些问题的关注必将改善中国经济发展的质量。

附录 现有关于财政分权和中国地方政府行为的实证研究

作者	时间	因果关系	数据	样本期	方法	地方财政自主权的度量	结论
1 陈抗、Arye L. Hillman 和顾清扬	2002	财政集权与地方政府行为	省级面板数据	1985) 1998	GLS	预算内收入在地方政府收入中的比重来衡量/援助之手0	财政集权促使地方政府伸出/攫取之手0
2 乔宝云、范剑勇和冯兴元	2005	财政分权与小学义务教育	省级面板数据	1979) 2001	2SLS	/一个省的人均财政支出占人均总财政支出的份额0	/财政分权对教育的影响是负面的0
3 平新乔、白洁	2006	财政分权与地方公共品供给	省级面板数据	1999) 2002	FE/RE Models	无测量指标。样本时段为分税制改革后,在财政分权背景下考察该因果关系	/财政分权背景下的财政激励不仅显著地改变了公共品供给的结构,而且改变了政府预算内支出模式和预算外支出模式0

²¹ 此处主要指省级以下官员。经济绩效对各级官员晋升影响的讨论,请参阅本文脚注2。

²² 比如分税制改革将地方所有的国有企业利润及13项政府资金都从地方政府预算外收入中去除,划归预算内管理。

(续表)

作者	时间	因果关系	数据	样本期	方法	地方财政自主权的度量	结论
4 傅勇、张晏	2007	财政分权与政府支出结构	省级面板数据	1994) 2004	FE Model	/各省预算内人均本级财政支出/中央预算内人均本级财政支出0	/中国的财政分权以及基于政绩考核下的政府竞争,在支出结构上造就了地方政府-重基本建设、轻人力资本投资和公共服务. 的严重扭曲0
5 张军、高远、傅勇和张弘	2007	财政分权与基础设施投资	省级面板数据	1988) 2001	GMM	以各省实际吸收的FDI测量地方政府竞争程度	分权促使地方政府竞争进而改善了基础设施建设
6 陈诗一、张军	2008	财政分权与政府支出效率	省级面板数据	1978) 2004	Tobit RE Model	1994年分税制改革时期哑变量	1994年分税制改革以后,政府平均支出效率得到改善
7 本文	2010	财政分权与公共品供给	省级面板数据	1984) 2006	FE/SURE Models	一个省财政净收入在该省财政总支出中的比重	财政分权促进地方公共品供给

说明:引号内的文字为原文。

参 考 文 献

- [1] Akin, J., P. Hutchinson, and K. Strumpf, / Decentralization and Government Provision of Public Goods: The Public Health Sector in Uganda0, Journal of Development Studies, 2005, 41(8), 1417) 1443.
- [2] Azfar, O., S. Kähkönen, and P. Meagher, / Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings0, University of Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, College Park, Md, 2001.
- [3] Barankay, I., and B. Lockwood, / Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons0. Journal of Public Economics, 2007, 91(5) 6), 1197) 1218.
- [4] Bardhan, P., / Decentralization of Governance and Development0, Journal of Economic Perspectives, 2002, 16(4), 185) 205.
- [5] Besley, T., and S. Coate, / Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach0, Journal of Public Economics, 2003, 87(12), 2611) 2637.
- [6] Blanchard, O., and A. Shleifer, / Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia0, IMF Staff Papers, 2001, 48(4), 8.
- [7] Cai, H., and D. Treisman, / Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle? 0 World Politics, 2006, 58(4), 505) 535.
- [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0, 5 经济学(季刊)6, 2002年第2卷第1期, 第111) 120页。
- [9] Chen, P., / China's Challenge to Economic Orthodoxy: Asian Reform as an Evolutionary, Self-Organizing Process0, China Economic Review, 1993, 4(2), 137) 142.
- [10] 陈硕、(转型期中国的司法投入与犯罪治理)) 一个工具变量方法0, 香港科技大学社会科学部工作论文, 2009年。

- [11] 陈诗一、张军, / 财政分权改善了 中国地方政府的支出效率吗?)) 来自 1978) 2004 年的省级证据⁰, 载于张军、周黎安主编⁵ 为增长而竞争: 中国增长的政治经济学⁶(论文集)。上海: 上海人民出版社, 2008 年。
- [12] Chen, Y., H. Li, and L. Zhou, / Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China⁰, *Economics Letters*, 2005, 88(3), 421) 425.
- [13] Cremer, J., A. Estache, and P. Seabright, / Decentralizing Public Services: What Can We Learn from the Theory of the Firm? *Revue d'Economie Politique*, 1996, 106(1), 37) 60.
- [14] Crook, R., and A. Sverrisson, / To What Extent Can Decentralized Forms of Government Enhance the Development of Pro2Poor Policies and Improve Poverty2Alleviation Outcomes⁰, 1999, Manuscript.
- [15] Edlund, L., H. Li, J. Yi, and J. Zhang, / Sex Ratio and Crime: Evidence from China's One2Child Policy⁰, IZA Working Paper No. 3214, 2007.
- [16] Faguet, J., / Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia⁰, *Journal of Public Economics*, 2004, 88(3) 4), 867) 893.
- [17] 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⁰, *5 管理世界*⁶, 2007 年第 3 期, 第 4) 12 页。
- [18] Galiani, S., and E. Scharfrodsky, *School Decentralization and Education Quality: The Role of Fiscal Deficits*. Washington, DC: World Bank, 2002.
- [19] Griliches, Z., / Wages of Very Young Men⁰, *Journal of Political Economy*, 1976, 84(4), 69) 85.
- [20] Hall, A., and J. Midgley, *Social Policy for Development*. London: Sage Publications, 2004.
- [21] Hayashi, F., *Econometrics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- [22] Janaba, E., and J. Wilson, / Optimal Fiscal Federalism in the Presence of Tax Competition⁰, Unpublished Paper, 2003.
- [23] King, G., R. Keohane, and S. Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
- [24] Landry, P., / Performance, Markets and the Political Fate of the Chinese Mayors⁰, Paper presented at the annual meetings of the American Political Science Association, Aug. 30th, Boston, MA, 2002.
- [25] Levitt, S., / Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime⁰, *American Economic Review*, 1997, 87(3), 270) 290.
- [26] Li, H., and L. Zhou, / Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China⁰, *Journal of Public Economics*, 2005, 89(9) 10), 1743) 1762.
- [27] Li, L., / The Incentive Role of Creating-Cities in China⁰, Working Paper, 2007.
- [28] Lin, J., and Z. Liu, / Fiscal Decentralization and Economic Growth in China⁰, *Economic Development and Cultural Change*, 2000, 49(1), 1) 21.
- [29] Litvack, J., J. Ahmad, and R. Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank, 1998.
- [30] 刘克崧、贾康, *5 中国财税改革三十年: 亲历与回顾*⁶. 北京: 经济科学出版社, 2008 年。
- [31] Lockwood, B., / Inter2Regional Insurance⁰, *Journal of Public Economics*, 1999, 72(1), 1) 37.
- [32] Lockwood, B., / Distributive Politics and the Costs of Centralization⁰, *Review of Economic Studies*, 2002, 69(2), 313) 337.
- [33] 陆铭、陈钊, / 城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距⁰, *5 经济研究*⁶, 2004 年第 6 期, 第 50) 58 页。
- [34] 马拴友、于红霞, / 转移支付与地区经济收敛⁰, *5 经济研究*⁶, 2003 年第 3 期, 第 26) 33 页。
- [35] Keen, M., and M. Marchand, / Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending⁰, *Journal of Public Economics*, 1997, 66(1), 33) 53.

- [36] Montinola, G., Y. Qian, and B. Weingast, / Federalism, Chinese Style, *World Politics*, 1995, 48 (1), 50) 81.
- [37] Oates, W., *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [38] Oates, W., / Searching for Leviathan: An Empirical Study, *American Economic Review*, 1985, 75(4), 748) 757.
- [39] Oates, W., / On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization, Working Papers 2006) 05, University of Kentucky, Institute for Federalism and Intergovernmental Relations, 2006.
- [40] Oksenberg, M., and J. Tong, / The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971) 1984: The Formal System, *The China Quarterly*, 1991, 125, 1) 32.
- [41] Opper, S., and S. Brehm, / Networks versus Performance: Political Leadership Promotion in China, Working Paper, Lund University, 2007.
- [42] 平新乔、白洁, / 中国财政分权与地方公共品的供给, *5 财贸经济*, 2006 年第 2 期, 第 49) 56 页。
- [43] Prudh's home, R., / Infrastructure and Development, Paper prepared for the ABCDE (Annual Bank Conference on Development Economics), May 3) 5, 2004.
- [44] Qian, Y., / How Reform Worked in China, in Rodrik, D. (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.
- [45] Qian, Y., and B. Weingast, / China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, *Chinese Style*, *Journal of Policy Reform*, 1996, 1(2), 149) 186.
- [46] Qian, Y., and G. Roland, / Federalism and the Soft Budget Constraint, *American Economic Review*, 1998, 88(5), 1143) 1162.
- [47] 乔宝云、范剑勇、冯兴元, / 中国的财政分权与小学义务教育, *5 中国社会科学*, 2005 年第 6 期, 第 37) 47 页。
- [48] Shah, A., / Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization. World Bank Policy Research Working Paper 2021, Washington DC, 1998.
- [49] Sheng Y., / Central-Provincial Relations at the CCP Central Committees: Institutions, Measurement and Empirical Trends, 1978) 2002, *The China Quarterly*, 2005, 182(1), 338) 355.
- [50] Smith, B., *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin, 1985.
- [51] Tiebout, C., / A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 1956, 64, 416) 424.
- [52] United Nations Development Program (UNDP), *Informe Sobre Desarrollo Humano 1993*. CIDE2 AL, Madrid.
- [53] United Nations Development Program (UNDP), *China Human Development Report 1999: Transition and the State*. New York: Oxford University Press, 2000.
- [54] Wallis, J., and W. Oates, / Decentralization in the Public Sector: an Empirical Study of State and Local Government, in Rosen, H. (ed.), *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- [55] Wang, S., and A. Hu, *A Report on the Capacity of Chinese State*. Hong Kong: Oxford University Press, 1994.
- [56] 王绍光, *5 分权的底线*. 北京: 中国计划出版社, 1997 年。
- [57] 王世磊、张军, / 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, *5 经济学(季刊)*, 2008 年第 7 卷第 2 期, 第 383) 398 页。
- [58] West, L., and C. Wong, / Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services, *Oxford Review of Economic Policy*, 1995, 11(4), 70) 84.
- [59] William H. Green, *Econometric Analysis*. Prentice Hall, 2003.
- [60] Woodridge, J., *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2003.

- [61] World Bank, World Development Report: Infrastructure for Development. New York: Oxford University Press, 1994.
- [62] Xu, C., and J. Zhuang, / Why China Grew: The Role of Decentralization, 0 in Boone, P., S. Golmulka, and R. Layard, (eds.), Emerging from Communism: Lessons from Russia, China, and Eastern Europe. Cambridge, MA: The MIT Press, 1998.
- [63] 阎坤、张立承, / 中国县乡财政困境分析与对策研究, 5 经济研究参考, 2003 年第 90 期, 第 2) 18 页。
- [64] Zhang, X., S. Fan, L. Zhang, and J. Huang, / Local Governance and Public Goods Provision in Rural China, 0, Journal of Public Economics, 2004, 88, 2857) 2871.
- [65] Zhang, L., / Chinese Central Provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform: An Evaluation, 0, The China Quarterly, 1999, 157, 115) 141.
- [66] 张晏、龚六堂, / 分税制改革、财政分权与中国经济增长, 5 经济学(季刊)6, 2005 年第 5 卷第 1 期, 第 75) 109 页。
- [67] 张晏、夏纪军, / 税收竞争理论评介)) 兼对我国地方政府减免税竞争行为的分析, 工作论文, 2006 年。
- [68] 张军, / 分权与增长: 中国的故事, 5 经济学(季刊)6, 2007 年第 7 卷第 1 期, 第 21) 52 页。
- [69] 张军、高远、傅勇、张弘, / 中国为什么拥有了良好的基础设施? 分权竞争、政府治理与基础设施的投资决定, 5 经济研究, 2007 年第 3 期, 第 4) 19 页。
- [70] 张军、周黎安, / 为增长而竞争)) 中国增长的政治经济学, 6。上海: 格致出版社、上海人民出版社, 2007 年。
- [71] 周飞舟, / 分税制十年: 制度及其影响, 5 中国社会科学, 2006 年第 6 期, 第 100) 115 页。
- [72] 周飞舟, / 锦标赛体制, 5 社会学研究, 2009 年第 3 期, 第 54) 77 页。
- [73] 周黎安, / 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究, 5 经济研究, 2007 年第 7 期, 第 36) 50 页。

Tax-share Reform, Local Fiscal Autonomy, and Public Goods Provision

FRANK SHUO CHEN

(Hong Kong University of Science and Technology)

Abstract The 1994 fiscal reform, considered as an attempt by the central government to recentralize the fiscal authority, provides a good opportunity to examine the causal link between fiscal decentralization and the local provision of public goods. Using provincial panel data, this paper finds that public services will become better only when local governments enjoy a certain amount of autonomy. The institutional and political constraints in the transition can count for such relationship. The results are robust to the inclusion of various controls and to a range of specification checks. My conclusion lends an empirical support to the literature arguing that decentralization, rather than centralization, encourages the delivery of public services at the local level.

JEL Classification H 61, H 71, H 72