

国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

中国地方政府规模和 结构优化研究



THE UNIVERSITY OF CHICAGO
PRESS
50 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, NY 10017-2453

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
50 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, NY 10017-2453

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
50 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, NY 10017-2453





国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

中国地方政府规模和 结构优化研究

郭庆旺 贾俊雪 著

中国人民大学出版社

策划编辑：崔惠玲

责任编辑：梁 颖

装帧设计：肖 辉 彭莉莉

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府规模和结构优化研究/郭庆旺，贾俊雪著．

—北京：中国人民大学出版社，2012

（国家哲学社会科学成果文库）

ISBN 978-7-300-15204-2

I．中… II．郭… 贾… III．地方政府—组织机构—研究—中国 IV．D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 020221 号

中国地方政府规模和结构优化研究

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU GUIMO HE JIEGOU YOUHUA YANJIU

郭庆旺 贾俊雪 著

中国人民大学出版社 出版发行

（100080 北京中关村大街 31 号）

涿州市星河印刷有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：25

字数：389 千字 印数：0,001—2,000 册

ISBN 978-7-300-15204-2 定价：99.00 元

邮购地址 100080 北京中关村大街 31 号

中国人民大学出版社读者服务部 电话（010）62515195 82501766

《国家哲学社会科学成果文库》

出版说明

为充分发挥哲学社会科学研究优秀成果和优秀人才的示范带动作用，促进我国哲学社会科学繁荣发展，全国哲学社会科学规划领导小组决定自 2010 年始，设立《国家哲学社会科学成果文库》，每年评审一次。入选成果经过了同行专家严格评审，代表当前相关领域学术研究的前沿水平，体现我国哲学社会科学界的学术创造力，按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求组织出版。

全国哲学社会科学规划办公室

2011 年 3 月

前言

从国家政策角度来说，政府作为国家权力机关的执行机关（即国家行政机关），不仅是制定国家政策的机制，更是执行国家政策的手段。政府规模大小，关系到一个国家的行政能力强弱；政府结构状况，关系到一个国家的行政效率高低。因此，政府规模和结构是否合理，直接决定了国家政策能否得到有效执行，而国家政策是否得到强有力地贯彻落实，又关系到社会稳定、社会进步和社会发展状况。

从经济运行角度来说，在市场经济条件下，政府的经济活动和作用在不同的历史时期有着明显的区别，这不仅取决于不同时期的经济发展水平，也取决于人们对政府作用的认识，还与一国的政治体制密切相关。但一般而言，政府在经济领域里扮演着三种角色：第一，政府作为经济参与者（economic actor），直接从事社会经济活动。第二，政府作为政策制定者（policy maker），制定和实施影响经济活动的各种经济政策。第三，政府作为经济管制者（economic regulator），管理和规范民间经济活动。因此，政府规模和结构是否合理，直接关系到一个国家的经济发展进程和经济效率高低。

从中国现实状况来说，在中国二元经济特征显著、区域经济和城乡发展很不平衡的背景下，要尽快实现新型工业化，政府就应起主导作用，因为市场经济不能自动地消除二元经济结构，更无法推动区域经济和城乡发展的协调进步。特别是随着我国社会主义市场经济体制的日趋完善、财政分权化改革的逐步深化以及服务型政府的改革取向成为共识，地方政府在我国经济社会生活中的作用变得越来越突出。而地方政府规模和结构是否合理，也就成

为社会各界首先关注的一个基本问题。

本书作为国家自然科学基金专项基金项目“中国地方政府规模和结构优化研究”(70750002/G03)的最终研究成果,正是试图紧密结合我国社会主义市场经济发展、财政和行政管理体制变革的时空特点,从政府间财政关系和地方政府治理视角出发,揭示我国地方政府规模和结构的内生决定因素、发展演进规律及其对我国经济社会发展的重要影响,建立适合我国国情的地方政府规模和结构优化基本理论框架。

本研究试图在两个方面争取有所拓展:(1)在理论分析方面:运用政府治理理论和政府间财政关系理论构建我国地方政府规模与结构决定因素的基本理论框架,以地方政府激励约束机制、职能定位和行为模式转变为着眼点,从制度变迁的视角出发刻画我国地方政府规模与结构发展、变化的内在逻辑;从多视角出发,在全面系统评价我国地方政府规模和结构的基础上,提出我国地方政府规模和结构优化调整方案,构建我国地方政府规模与结构优化基本理论框架。(2)在研究角度方面:从更为微观化的视角即县级政府视角出发,揭示不同级次地方政府行为差异及其对地方政府规模与结构的影响;从经济增长、经济稳定、收入分配和社会福利视角出发,全面考察我国地方政府规模与结构的经济影响;从激励视角出发,在不完全信息条件下考察财政分权及其制度安排与政府治理结构对地方政府规模与结构的影响,提出目标兼容和激励相容的财政收支责任安排、政府间转移支付制度和地方政府治理结构的改革措施。

需要说明的是,本项研究成果是在近三年集中完成的,其中绝大部分内容曾以阶段性成果陆续发表在一些学术期刊上。我们愿意将这些阶段性成果及其所发表的学术期刊列示出来,以向这些学术期刊允许我们在此引用表示感谢:

贾俊雪,郭庆旺.政府间财政收支责任安排的地区经济增长效应.经济研究,2008(6)

郭庆旺,贾俊雪.中央财政转移支付与地方公共服务提供.世界经济,2008(9)

郭庆旺,贾俊雪.地方政府间策略互动行为、财政支出竞争与地区经济增长.管理世界,2009a(10)

郭庆旺，贾俊雪．公共教育政策、经济增长与人力资本溢价．经济研究，2009b（10）

郭庆旺，贾俊雪，高立．中央财政转移支付与地区经济增长．世界经济，2009（12）

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（11）

贾俊雪，郭庆旺，高立．中央财政转移支付、激励效应与地区间财政支出竞争．财贸经济，2010（11）

贾俊雪，郭庆旺，宁静．财政分权、政府治理结构和县级地方政府财政解困．管理世界，2011（1）

贾俊雪，郭庆旺，赵旭杰．地方政府支出行为的周期性特征及其制度根源．管理世界，2012（2）

此外，还特别感谢高立、赵旭杰和宁静等人在数据收集和整理方面付出的辛勤劳动，以及卓有成效的助研工作。

本项研究成果经过全国哲学社会科学规划办公室审批，入选 2011 年《国家哲学社会科学成果文库》。我们在兴奋和感激之余，深感不安，因为尽管我们竭尽全力，但因水平有限，呈现给各位读者的这份研究成果，仍有不尽如人意之处，敬请批评指正。

郭庆旺 贾俊雪

2011 年 11 月于中国人民大学明德楼

目 录

第 1 章 导论	(1)
1.1 研究主题	(1)
1.2 概念界定	(3)
1.3 基本内容	(19)
1.4 主要结论	(30)
第 2 章 相关研究成果综述	(34)
2.1 国外研究成果综述	(34)
2.2 国内研究成果综述	(53)
2.3 小结	(62)
第 3 章 地方政府规模和结构演进规律:一个分析框架	(64)
3.1 地方政府规模和结构演进趋势	(64)
3.2 财政管理体制的演进发展历程	(73)
3.3 一个整合分析框架	(84)
3.4 小结	(88)
第 4 章 地方政府规模和结构演进规律:省级视角	(90)
4.1 财政支出竞争与地方政府规模和结构	(90)
4.2 中央转移支付与地方政府规模和结构	(104)
4.3 小结	(117)
第 5 章 地方政府规模和结构演进规律:县级视角	(120)
5.1 财政分权、政府组织结构与地方政府规模	(120)

5.2	财政分权、政府组织结构与地方政府结构	(161)
5.3	小结	(177)
第6章	地方政府规模和结构优化:经济增长视角	(180)
6.1	省级地方政府规模和结构的经济增长效应	(181)
6.2	县级地方政府规模和结构的经济增长效应	(200)
6.3	促进经济增长的地方政府规模和结构优化	(205)
6.4	小结	(207)
第7章	地方政府规模和结构优化:经济稳定视角	(209)
7.1	地方政府规模和结构的经济稳定效应及其制度根源	(209)
7.2	促进经济稳定的地方政府规模和结构优化	(235)
7.3	小结	(238)
第8章	地方政府规模和结构优化:收入分配视角	(240)
8.1	地方政府规模和结构的收入分配效应	(241)
8.2	地方教育支出规模和结构的人力资本溢价效应	(252)
8.3	促进收入分配公平的地方政府规模和结构优化	(276)
8.4	小结	(277)
第9章	地方政府规模和结构优化:社会福利视角	(280)
9.1	社会福利最大化的最优地方政府规模	(280)
9.2	社会福利最大化的最优地方政府结构:单一政府框架	(289)
9.3	社会福利最大化的最优地方政府结构:多级政府框架	(298)
9.4	促进社会福利的地方政府规模和结构优化	(307)
9.5	小结	(311)
附录 A1	中国省份经济周期的动态因素分析	(312)
附录 A2	政府间财政收支责任安排的地区经济增长效应	(333)
	主要参考文献	(355)

Contents

Chapter 1 Introduction	(1)
1.1 Research Topic	(1)
1.2 Basic Concepts	(3)
1.3 Main Contents	(19)
1.4 Main Views	(30)
Chapter 2 Literature Review	(34)
2.1 Related Literature of Studies in Foreign Literature	(34)
2.2 Related Literature of Studies in China	(53)
2.3 Summary	(62)
Chapter 3 The Evolution of the Size and the Organizational Structure of the Local Government: An Analytical Framework	(64)
3.1 The Development of the Size and the Structure of the Local Government	(64)
3.2 The History of Fiscal Management Systems in China	(73)
3.3 An Analytical Framework	(84)
3.4 Summary	(88)
Chapter 4 The Evolution of the Size and the Organizational Structure of the Local Government: A Provincial Perspective	(90)
4.1 Fiscal Expenditure Competition and the Size and the	

Structure of the Local Government	(90)
4.2 Central Government Fiscal Transfer and the Size and the Structure of the Local Government	(104)
4.3 Summary	(117)
Chapter 5 The Evolution of the Size and the Organizational Structure of the Local Government: A County Perspective	(120)
5.1 Fiscal Decentralization, the Organizational Structure of the Government and the Size of the Local Government	(120)
5.2 Fiscal Decentralization, the Organizational Structure of the Government and the Local Government	(161)
5.3 Summary	(177)
Chapter 6 The Optimization of the Size and Structure of Local Government: An Economic Growth Perspective	(180)
6.1 The Effects of the Size and the Structure of the Provincial Government on Economic Growth	(181)
6.2 The Effects of the Size and the Structure of the County Government on Economic Growth	(200)
6.3 The Optimization of the Size and the Structure of the Local Government	(205)
6.4 Summary	(207)
Chapter 7 The Optimization of the Size and the Structure of the Local Government: An Economic Stability Perspective	(209)
7.1 The Institutional Causes and the Effects of the Size and the Structure of the Local Government on Economic Stability	(209)
7.2 The Optimization of the Size and the Structure of the Local Government Conducive to Economic Stabilization	(235)
7.3 Summary	(238)

Chapter 8 The Optimization of the Size and the Structure of the Local Government: An Income Distribution Perspective	(240)
8.1 The Effects of the Size and the Structure of the Local Government on Income Distribution	(241)
8.2 The Effects of the Size and the Structure of the Local Education Expenditures on Human Capital Premium	(252)
8.3 The Optimization of the Size and the Structure of the Local Government Conducive to Income Equality	(276)
8.4 Summary	(277)
Chapter 9 The Optimization of the Size and the Structure of Local Government: A Social Welfare Perspective	(280)
9.1 The Welfare-Maximizing Size of the Local Government ...	(280)
9.2 The Welfare-Maximizing Structure of Local Government: A Framework for Single Government	(289)
9.3 The Welfare-Maximizing Structure of Local Government: A Framework for Multi-Level Government	(298)
9.4 The Optimization of the Size and Structure of the Local Government	(307)
9.5 Summary	(311)
APPENDIX A1 The Multiple Dynamic Factors Analysis of the Provincial Business Cycles in China	(312)
APPENDIX A2 The Effects of Intergovernmental Assignments of Public Revenue and Expenditure Responsibility on the Regional Economic Growth	(333)
References	(355)

第1章

导论

随着我国社会主义市场经济体制的日趋完善、财政分权化改革的逐步深化以及服务型政府的改革取向成为共识，地方政府在我国经济社会生活中的作用变得越来越突出。深入刻画我国地方政府规模和结构演进的一般规律及其经济影响，探求完善地方政府的激励和约束机制的有效途径，实现地方政府规模和结构优化，已成为学术界的一个重要研究课题。本章的任务是明确我们的研究主题，概括本项研究的基本内容以及主要结论。

1.1 研究主题

本研究以中国地方政府规模和结构优化为主题，重点研究两大问题：一是中国地方政府规模和结构的演进规律，二是中国地方政府规模和结构的优化策略。

1978年改革开放以来，伴随着市场化经济改革的逐步深化，我国政府间财政关系也发生了巨大变化，中央集权式的财政管理模式被打破，地方政府在政府纵向结构中的地位和作用日益增强^①，成为地区经济乃至全国经济发展的一个重要推动力量（Ma, 1997; Lin and Liu, 2000; Jin, Qian and Weingast, 2001; 朱恒鹏, 2004）。与此同时，一些深层次的矛盾也逐步显

^① 如果从能实际配置资源的财政支出来看，地方本级财政支出占全国财政总支出比重已从1978年的52.6%一路上升到2010年的82.2%。2010年数据是根据财政部公布的全国财政预算执行情况的数据计算而得（http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/tongjishuju/201101/t20110120_421479.html）。

现且日益严重,成为我国经济社会可持续发展面临的主要挑战。突出表现在政府间财政关系尚未完全理顺,地方政府规模和结构存在严重问题,财政资源配置效率偏低:一方面存在着大量“面子工程”和“政绩工程”,财政资源浪费严重;另一方面县乡基层政府普遍财力匮乏、负债严重,对我国财政安全和基层政权稳定构成严重威胁,关乎国计民生的教育、医疗卫生等基础公共服务水平低下,农村基础设施建设严重不足,城乡和地区间收入差距持续扩大,成为制约我国经济社会协调发展的主要“瓶颈”(贾康、白景明,2002;黄佩华等,2003;殷德生,2004;乔宝云、范剑勇、冯兴元,2005;Zhang, 2005; OECD, 2006;王永钦等,2007)。此外,由地方政府主导的地区间竞争愈演愈烈,导致地方保护主义盛行、违规税收优惠和土地占用事件频发,严重干扰了我国正常的经济和社会秩序,对宏观经济的健康运行造成巨大冲击(周黎安,2004;白重恩等,2004;沈坤荣、付文林,2006;郭庆旺、贾俊雪,2006a)。十六大以来,党中央和国务院确定了构建社会主义和谐社会的宏伟目标。在新的历史发展时期,如何实现地方政府规模和结构优化,有效完善地方政府激励和约束机制,促进地方政府提高行政效率,转变职能,更直接有效地服务于公共利益,就成为我国政界和学术界迫切需要解决的一个重要问题。

当然,影响政府规模和结构的因素很多,涉及经济、社会和政治等诸多方面。具体到地方政府规模和结构,政府间财政关系及其制度安排,以及行政管理体制在其演进变化过程中发挥着重要作用。事实上,国际学术界对于这方面的研究由来已久,业已形成了一系列较为完整的理论分析和相对成熟的研究方法。尽管考虑到我国经济社会的现实情况和自身特点,这些理论和研究方法并不能完全适用于我国,但显然对我国地方政府规模和结构演进规律及其优化研究具有很好的借鉴意义。

因此,本研究在认真总结国内外已有研究的基础上,对我国地方政府规模和结构进行深入、系统地研究。当然,本研究并非要面面俱到,而是力图结合我国社会主义市场经济发展、财政和行政管理体制变革的时空特点,揭示我国地方政府规模和结构的内生决定因素、发展演进规律及其对我国经济社会发展的重要影响,建立适合我国国情的地方政府规模和结构优化基本理论体系,为国家决策提供相应的理论依据和政策建议。

为此,本项研究主要从政府间财政关系和地方政府治理视角出发,着重考察如下两个主要问题,即地方政府规模和结构演进规律以及地方政府规模和结构优化。在地方政府规模和结构演进规律研究方面,本项研究首先构建一个整合分析框架,刻画我国地方政府规模和结构演进的内在逻辑机理,在此基础上分别从省级和县级地方政府两个视角出发,着重考察财政分权和政府组织结构对我国地方政府规模和结构演进的影响及其作用机制。在地方政府规模和结构优化研究方面,本项研究分别从经济增长视角、经济稳定视角、收入分配视角和社会福利视角出发,在全面系统评价我国地方政府规模和结构的基础上,提出我国地方政府规模和结构优化调整方案。总之,通过上述两方面的研究,本项研究主要想达到两个目的:(1)揭示我国地方政府规模和结构演进的一般经验规律;(2)初步构建我国地方政府规模和结构优化的基本理论体系。

1.2 概念界定

本项研究以地方政府规模和结构为主要研究对象,在具体展开分析之前,有必要首先对什么是地方政府,以及如何测度政府规模和结构这些核心问题作简要界定。

1.2.1 地方政府

地方政府(local government)是指管理一个国家行政区事务的政府组织的总称,通常对应于中央政府(或联邦政府)而言,有时也称为地方政权,是一个国家政治制度的重要组成部分。国际上,地方政府往往特指那些直接负责向居民提供公共服务的较低级次的政府(如县、市和乡镇政府),但也有一些国家(例如,菲律宾和中国)将中央政府以下的所有政府统称为地方政府。《中华人民共和国宪法》第八十五条规定“中华人民共和国国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。”同时,第九十五条规定“省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”这就从宪法层面规定了我国五级政府架构,即一个中央政府和四个级次的地方政府。

地方政府的存在不仅有助于为民众提供更为多样化的公共服务，也有助于改进政府机构效率，增强国家管理和控制的有效性。与中央政府相比，地方政府具有有限的权力，如制定地方税收政策、实行有限的立法等，但一些自治地区（如很多国家的民族自治地区以及中国香港和澳门特别行政区）往往拥有更大的权力，如立法权等。不过，不同政治体制下的地方政府拥有的自主权往往存在着较大差异——较联邦制国家而言，单一制国家的地方政府拥有的权力更为有限。

此外，地方政府在履行资源配置、收入分配和经济稳定等财政职能方面的侧重点也与中央政府有所不同。一般认为，较中央政府而言，地方政府具有明显的信息优势，可以更好地了解到辖区居民偏好和公共服务成本信息，因此由地方政府更多地承担资源配置职能有助于提高公共服务提供效率，促进社会福利水平的提高（Oates, 1999）。但是，这仅仅给出一个一般性原则，现实经济中地方政府应当承担多大的资源配置职能还需要充分考虑到地区偏好的异质性程度、规模经济、要素流动和地方财力约束等因素的影响（McKinnon and Nechyba, 1997; Strumpf and Oberholzer-Gee, 1998; Zhang and Zou, 1998; Oates, 1999; Rhode and Stumpf, 2003; 张晏、龚六堂, 2004; 乔宝云、范剑勇、冯兴元, 2005; 贾俊雪、郭庆旺、刘晓路, 2006）。

就经济稳定职能而言，传统观点认为，由于缺乏货币手段，以及经济高度开放限制了地方财政政策的有效性，因而地方政府在促进经济稳定方面的作用十分有限。但是，这种观点受到很多学者的质疑，认为宏观经济波动并非只是一种全国性现象，而更多地呈现出地区化的趋势，并且出于本地区经济和政治利益的考虑，地方政府行为也会对宏观经济稳定造成冲击，成为导致宏观经济波动的一个重要因素（Hess and Shin, 1998; 郭庆旺、贾俊雪, 2006）。因此，宏观经济稳定的实现需要地方政府的政策协调（Gramlich, 1987; Bayoumi and McDonald, 1994; Crucini, 1996），而且地方政府也有能力实现地区经济稳定（Bahl, 1984）。

至于收入分配职能，一般认为，要素流动以及福利政策的外部性限制了地方政府收入分配政策的有效性（Feldstein and Wrobel, 1998），因此收入分配本质上是一种全国性政策（Stigler, 1957）。但也有学者指出，一些再分配项目更适于由地方政府来承担（Pauly, 1973），而且在现实生活中，地