

我国城市化高速发展使得城市政府承担了更大的提供公共品支出的责任。
省直管县体制为城市政府专心做好城市公共品的供给提供了制度保障。
城市公共品供给制度上的缺陷使得公共支出效率低下。

中国城市 政府公共支出效率研究

ZHONGGUO CHENGSHI
ZHENGFU GONGGONG ZHICHU XIAOLV YANJIU

本书实证分析了我国273个地级及以上城市的公共支出效率，得出城市的公共支出效率比较低，且大多处于规模报酬递减状态的结论，同时分析了人口、辖区面积、GDP、政府部门的内部效率、财政分权等因素对公共支出效率的影响。提出了转变政府职能、完善专项转移支付制度、积极推进实施城市政府绩效预算改革等提高城市政府公共支出效率的政策思路。

张权◎著



人民出版社

我国城市化高速发展使得城市政府承担了更大的提供公共品支出的责任。
省直管县体制为城市政府专心做好城市公共品的供给提供了制度保障。
城市公共品供给制度上的缺陷使得公共支出效率低下。

中国城市 政府公共支出效率研究

ZHONGGUO CHENGSHI
ZHENGFU GONGGONG ZHICHU XIAOLV YANJIU

本书实证分析了我国273个地级及以上城市的公共支出效率，得出城市的公共支出效率比较低，且大多处于规模报酬递减状态的结论。同时分析了人口、辖区面积、GDP、政府部门的内部效率、财政分权等因素对公共支出效率的影响。提出了转变政府职能，完善专项转移支付制度，积极推进实施城市政府绩效预算改革等提高城市政府公共支出效率的政策思路。

张权◎著



人民教育出版社

责任编辑:高 寅

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国城市政府公共支出效率研究/张 权 著.

-北京:人民出版社,2014.8

ISBN 978-7-01-013519-9

I. ①中... II. ①张... III. ①国家行政机关-财政支出-研究-

中国 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 092875 号



中国城市政府公共支出效率研究

ZHONGGUO CHENGSHI ZHENGFU GONGGONG ZHICHU XIAOLÜ YANJIU

张 权 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:7.75

字数:185 千字

ISBN 978-7-01-013519-9 定价:29.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

总 序

时光荏苒,岁月如梭,河北经贸大学已历经 60 年岁月的洗礼。回首她的发展历程,深深感受到经贸学人秉承“严谨为师、诚信为人、勤奋为学”的校训,孜孜不倦地致力于书山学海的勤奋作风,而“河北经贸大学学术文库”的出版正是经贸师生对她的历史底蕴和学术精神的总结、传承与发展。为其作序,我感到十分骄傲和欣慰。

60 年来特别是改革开放以来的三十多年,河北经贸人抓住发展机遇,拼搏进取,一步一个脚印,学校整体办学水平和社会声誉不断提升,1995 年学校成为河北省重点建设的 10 所骨干大学之一,1998 年获得硕士学位授予权,2004 年在教育部本科教学工作水平评估中获得优秀,已成为一所以经济学、管理学、法学为主,兼有文学、理学和工学的多学科性财经类大学。

进入新世纪以来,我国社会经济的快速发展,社会各届对高等教育提出了更高的要求,高等教育进入了提升教育质量、注重内涵发展的新时期,不论是从国内还是从国际看,高校间的竞争日趋激烈。面对机遇和挑战,河北经贸人提出了以学科建设为龙头,走内涵发展、特色发展之路,不断提高人才培养质量,不断提升服务社会经济发展的能力和知识创新的能力,把我校建设成高水平大学的奋斗目标和工作思路。

高水平的科研成果是学科建设水平的体现。出版“河北经贸

大学学术文库”的主要目的是进一步凝练学科方向、推进学科建设。近年来,我校产业经济学、会计学、经济法学、理论经济学、企业管理、财政学、金融学、行政管理、马克思主义中国化研究等重点学科在各自的学科领域不断进取,积累了丰富的研究成果。收入文库的著作有的是教授们长期研究的结晶,有的则是刚刚完成不久的博士学位论文,其作者有的是在本学科具有较大影响力的知名专家,更多的则是年富力强、立志为学的年轻学者,文库的出版对学科梯队的培养、学科特色的加强将起到非常积极的作用。

感谢人民出版社为“河北经贸大学学术文库”的出版所付出的辛勤劳动,人民出版社在出版界的影响力及其严谨务实的工作作风,与河北经贸大学积极推进学科建设的决心相结合,成就了这样一个平台。我相信,借此平台我们的研究将有更多的机会得到来自社会各界特别是研究同行们的关注和指教,这将成为我们学术生涯中的宝贵财富;我也希望我们河北经贸学人能够抓住机会,保持锲而不舍的钻研精神、追求真理的科学精神、勇于探索的创新精神和忧国忧民的人文精神,在河北经贸大学这块学术土壤中勤于耕耘、善于耕耘,不断结出丰硕的果实。

河北经贸大学校长 纪良纲

· 目 录 ·

第一章	导论	1
第一节	研究背景及意义	1
第二节	文献回顾	7
第三节	研究思路及框架	16
第四节	研究方法	18
第二章	城市公共支出效率理论	20
第一节	城市公共支出界定	20
第二节	城市公共支出效率	23
第三节	城市公共支出效率与城市公共品供给	33
第三章	城市公共支出效率影响因素分析	48
第一节	辖区人口与城市公共支出效率	48
第二节	辖区面积与城市公共支出效率	52
第三节	居民收入水平与城市公共支出效率	59
第四节	财政分权与城市公共支出效率	63
第五节	官僚制组织与城市公共支出效率	66
第四章	城市政府公共支出现状分析	72
第一节	城市公共品	72

第二节	城市公共支出规模和结构·····	76
第三节	城市公共品供给制度·····	83
第四节	城市公共支出与城市化关系的实证 研究·····	87
第五章	中国城市政府公共支出效率实证分析 ·····	101
第一节	基于数据包络分析法和随机前沿法的 效率测算 ·····	101
第二节	城市公共支出效率的层次性分析 ·····	125
第三节	城市公共支出效率的长期变动趋势及 收敛性分析 ·····	139
第四节	基于公共支出效率视角的最优城市辖 区面积研究 ·····	157
第六章	财政转移支付与城市公共支出效率实证 分析 ·····	165
第一节	问题的提出 ·····	165
第二节	文献回顾与理论命题 ·····	168
第三节	计量模型及变量选取 ·····	171
第四节	实证结果及分析 ·····	172
第七章	城市公共支出效率与城市经济增长实证 分析 ·····	177
第一节	问题的提出及文献述评 ·····	177
第二节	理论分析及计量模型 ·····	180

第三节 实证结果及分析	183
第八章 基于居民视角的城市公共支出效率	
分析——以吉林省 8 城市为例	186
第一节 问题的提出	186
第二节 “顾客满意度理论”与城市公共支出	
效率	188
第三节 研究方法、变量与数据处理	192
第四节 实证结果及分析	206
第九章 提高城市公共支出效率的制度路径	210
第一节 转变政府职能	210
第二节 提高公共品供给过程中的居民参与	
程度	213
第三节 完善专项转移支付制度	215
第四节 积极实施城市政府绩效预算改革	217
第五节 行政区划的设置调整要考虑公共支出	
效率	219
第十章 结论与研究展望	221
附录 1	224
附录 2	226
参考文献	227
后 记	238

第一章 导 论

第一节 研究背景及意义

一、研究背景

城市是现代产业和人口聚集的地区,在国家 and 区域经济社会发展中具有非常重要的地位,在国民经济和社会发展中起主导作用。它是经济发展和经济增长的发动机(Lucas, 1988),具有强大的集聚效应和外溢效应,通过外溢效应幅射城市以外的地区,带动区域经济乃至整个国家经济社会发展。在伊斯坦布尔召开的“世界人居第二次大会”指出,“21 世纪是城市的世纪,城市是‘带动新世界发展的引擎’”。1996 年的联合国人居署报告《城市化的世界》和 1999/2000 年的《世界发展报告》则提出了要通过积极推进城市化和城市发展来促进各国的经济增长和消除贫穷(UNCHS, 1996; WDR, 2000)。在我国,城市经济在国民经济中的重要地位和作用也日益显现。截至 2010 年年末,我国共有地级及以上城市 287 个,地级及以上城市(市辖区,不包括市辖县,下同)年末总人口达 38866 万人,占全国总人口的比重为 29.0%;地区生产总值 246018 亿元,占全国 GDP 的比重为 61.3%;地方财政预算内收入 23827.80 亿元,占全国地方财政收入的 58.7%;地方财政预算内支出 31574.80 亿元,占全国地方财政支出的 42.7%。我国的城市

化率已由 1979 年的 18.96% 上升到 2010 年的 49.7%。美国著名经济学家斯蒂格利茨曾有一个著名的论断,“21 世纪影响世界进程和改变世界经济面貌的有两件事:一是美国高科技产业的发展;二是中国的城市化进程”。城市化水平是衡量一个国家或地区经济社会发展的重要标志,也是国家现代化程度的重要标志,是人类文明进步的必然结果。2006 年党的十六届六中全会提出到 2020 年构建社会主义和谐社会的九大目标和任务之一就是“基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高”。城市提供充足的公共品,是城市生存和发展的基础,也是规模经济和提高投资效率的客观需要。中国城市化带来中国经济的腾飞,带来了城市的发展。与此同时也带来了许多问题,如住房问题、交通问题、公共安全问题、通信问题、环境问题、就业问题等,仅从下面几个简单的例子就能够看出:2007 年 5 月 28 日,江苏省无锡市主要水源南泉水厂的水源受到太湖蓝藻暴发的破坏,城区的居民家中自来水水质突然发生变化,伴有难闻的气味,无法正常饮用。2006 年 4 月 17 日,北京遭遇了近年来严重的沙尘天气,造成空气 5 级重度污染,人们形象的比喻成“下土”。这一天,医院呼吸内科的哮喘病人比平时多两倍。2006 年全国城市生活垃圾无害化处理率平均为 59.48%,其中 192 个城市为 0;167 个城市医疗废物集中处理率为 0,一些大城市不同程度地存在垃圾“围城”现象。2010 年 9 月 17 日,一场小雨过后,北京市二至五环全面拥堵,所有环线道路、主要大街、进出京联络线、交通枢纽等都出现不同程度的拥堵,全城的马路几乎变成了停车场,人们把北京戏称为“首堵”。城市居民消费结构的升级,汽车、空调等高耗能消费品的消费增加,城市生活性能源需求快速增长。奢侈性消费也有蔓延倾向,这些都造成了我国城市能源缺口有扩大的趋势。2008 年中石化南

京化学工业有限公司氨气泄露事故造成 200 余人中毒;2008 年 11 月 15 日,杭州地铁工地塌陷,造成 21 人死亡和失踪,正在路面行驶的 11 辆车陷入深坑;2008 年重庆 8000 余辆出租车集体停工罢运,急于上班或赶飞机、火车的人们因此迟到耽搁了行程,“怨声四起”。这些问题和矛盾又在一定程度上制约了城市的发展,加剧了城市政府的负担,使城市政府陷入了进退两难的困境。城市政府公共支出的一个主要职能就是要为城市的发展和居民提供充足必要的公共品和公共服务,而城市化高速发展所带来的“城市病”使城市政府承担了更大的支出责任。有人甚至认为,当前我国社会的主要矛盾已经从“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转变为“公众日益增长的公共品需求同公共品供给短缺和低效之间的矛盾”上来了(杨鹏,2005)。

当前,我国正处于城乡二元经济结构向现代经济结构的转换时期,经济社会发展的突出矛盾表现为城乡分割、城乡分治的二元经济和社会结构。这导致了在城乡之间、城乡不同地区之间政府提供公共品的范围,供给能力,公共品需求的数量和质量,居民对公共品的满意程度等方面存在着很大的差异。在公共品的范围方面,城市公共品是那些以实现城市的可持续发展为目标,以保证城市居民的健康和人身安全为前提,为城市化社会进步和发展所提供的城市内部的公共产品和公共服务,它包括地方教育、公安、消防、公路、桥梁、航空设施、公共交通、供水、废水处理、内河航道、港口、水源、固体废弃物与有害废弃物的处置设施、公共建筑与庭院、通信系统等(邢福俊,2001)。而农村公共品则是由政府或政府的代理组织、农村合作组织所提供的,农民在农村范围内共同消费的或为“三农”服务的社会产品,包括:广大农村地区的水利灌溉设施、生态林网建设、大型农业基础、“四通”(道路、桥梁、电网、通

信)、农村文化站、电影等文化娱乐设施,以及农村教育、医疗卫生、农业科研和农技推广、农业信息等社会化服务(李燕凌,2007)。城市政府供给公共品的预算内资金一部分可以通过征收税费解决,另一部分可由上级政府转移支付提供,而农村供给公共品的资金很大部分只能由上级政府通过转移支付制度提供(王德祥、张权,2010)。农村公共品的供给体制更多是强化政府、特别是中央和省级政府的责任,形成了以政府为主,农民和其他社会主体为辅,共同参与的公共品供给体制,而城市公共品的供给体制较多发挥了市场机制的作用,适当引入了收费等方式或引入了民间资本、外资来增加供给,形成了政府、企业、个人等微观主体共同参与的公共品供给体制。另外,城乡公共品需求方面也存在着较大的差异。由于经济发展水平的差异,城乡居民对公共品的需求表现出很大的层次差距和不同的性质。农民的收入和消费水平比较低,对公共品需求的同质性较强,需求强度比较高的公共品大多属于基本的生存性和基本发展性,对非必需的公共品需求限定在较低层次,如农村预防保健等公共卫生服务、农业信息平台、农村社会稳定等;相对而言,城市居民的收入、消费水平较高,需求强度比较高的公共品大多属于“俱乐部产品”,属于享受型或发展型(刘明慧,2008)。

改革开放以来,随着财政体制由高度集中逐渐转向分散的地方决策,地方政府的角色也逐渐从改革前只是中央政府的代理人,转变成具有相当自主权的财政决策主体。1992年我国在部分省市实行了“省管县”的强县扩权改革,对经济发展较快的县市进行了扩权,把地级市的经济管理权限直接下放给一些重点县。截至2010年,全国共有22个地区实行了“省直管县”。省直管县最终的目的是要实现市、县分治。实行省直管县后,地级城市可以集中

精力治理城区,做好城市公共品的供给,县可以专心致志发展县域经济、治理乡村,做好农村公共品的供给。这种体制改变了过去地级城市既要提供城市公共品,又要为所辖的县、乡提供农村公共品的复杂局面,为城市政府做好城市公共品的供给工作提供了制度保障。

理论上,企业等市场主体在提供如教育、医疗和社会保障等具有正外部溢效应的公共产品和公共服务时,所获得的私人收益往往是要低于其创造的社会价值的。如果完全由市场来调节这类产品和服务的供求,就会因市场主体的支付意愿不足而导致“市场失灵”。因此,政府就需要承担更多的提供这些具有正外部效应的公共品和公共服务的供给责任,通过增加这类产品和服务的供给量来使社会收益最大化,不断满足人民日益增长的物质文化需要。在我国,对城市政府各级政府官员的任免和考核基本上是以经济增长和社会稳定为主,这就决定了政府在安排政府支出时,将更多的资源投入到经济建设领域或者“形象工程”“政绩工程”,对那些经济效益较低而社会收益很高的公共产品和公共服务的供给动力却是明显不足。另外,从委托—代理的角度看,官员们是受公众的委托筹集财政资金,并按公众的意愿安排资金支出,这是一个集体决策和集体行动的过程。但是,作为“理性经济人”,他们会追求自我利益最大化,当个人利益与公众利益发生冲突时,往往是个人利益优于公众利益,滋生腐败行为。所以,政府仅仅凭借增加支出规模,调整政府支出结构来提高公共品的供给可能并不能达到预期的效果。片面强调通过增加城市政府支出规模反而可能会导致企业税费增加,对私人产生“挤出效应”;政府出让土地,形成“土地财政”或者增加地方债务规模,增大城市政府的财政风险。因此,解决城市财政收支矛盾,满足居民对各类公共品的需求,不

能单纯地寄希望于政府收支规模的增加,而应该通过提高公共支出的效率走“内涵式”发展道路。

公共经济学的经典理论认为,地方政府在宏观经济稳定方面的作用有限,这项职责更适于由中央政府承担。但是,美国财政学家 Edward Gramlich 通过研究发现,经济的变化使得次级财政政策比想象的有效。日益增长的宏观经济问题大多是地区性的而不是全国性的。并且,辖区政府公共支出总量巨大,也会产生宏观经济效应。截至 2010 年年末,我国地级及以上城市的国内生产总值高达 24.6018 万亿元,占全国 GDP 的 61.3%。2012 年 5 月,温家宝在武汉市就经济运行情况进行调研并主持召开河北、辽宁、江苏、湖北、广东、陕西六省经济形势座谈会,针对我国经济运行总体平稳,经济增长仍在预期目标区间,经济社会发展面临的更加错综复杂的国内外环境,指出“要贯彻稳中求进的总基调,正确处理保持经济平稳较快发展、调整经济结构和管理通货膨胀预期三者的关系,把稳增长放在更加重要的位置”。作为新古典宏观经济学奠基人之一的 Barro(1990),虽然在他的内生经济增长模型中研究了公共支出与经济增长的关系,但是却没有把公共支出效率因素考虑进去。因此,有必要建立一个与公共支出产出率水平相关联的参数来进行纠正。

二、研究意义

城市政府公共支出目的是为城市提供公共品和公共服务,满足城市居民日益增长的公共品需求,实现政府的职能,推动社会进步。研究城市公共支出的效率问题既有实践意义又有理论意义。

(一)实践意义

首先,城市公共支出效率的提高,有助于提高城市政府公共品

的供给水平,满足城市居民不断增长的公共品需求,解决城市发展中出现的问题,有助于和谐社会的建设。其次,城市公共支出效率提高的过程,是政府公共支出制度渐进优化的过程,分析公共支出效率低下的原因及其影响因素有利于加快城市政府职能的转变与城市服务型政府的建立,有利于促进经济民主化进程,并促进社会主义市场经济体制的完善和发展。再次,城市公共支出效率是城市整体经济效率的一部分,城市公共支出效率的提高,既有利于整体经济效率的改善,又有利于促进私人支出效率的提高,有助于缩小城市之间的差距,为协调公平与效率间的矛盾打好基础。最后,提高城市公共支出效率,有利于减轻城市财政压力及其带来的财政风险,有助于社会的稳定。

(二)理论意义

首先,从理论上解决城市公共支出效率问题,需要根据公共经济学、城市财政学以及其他学科的最新发展,全面、准确把握城市公共支出效率的内涵,有利于完善公共经济学、城市财政管理的理论体系。其次,探讨合理的城市公共支出效率标准,为实现公平与效率目标的统一探索理论基础。再次,提高城市公共支出效率为探索有效的城市公共品供给制度提出了理论需求。最后,城市公共支出效率的提高为借鉴其他学科的理论成果提供了良好的机会,并能促进其他学科理论的发展。

第二节 文献回顾

城市公共支出效率问题是公共经济学研究的一个重要课题。国内外学者从不同角度对公共支出效率问题进行了研究,取得了一些具有启示意义的成果,主要包括三个方面:一是公共品政府供

给的效率理论、评价标准和指标体系;二是城市政府职能与城市公共支出效率;三是市场化、制度变迁与城市公共支出效率。

一、国外文献

在国外的研究中,霍布斯(1651)在回答“人类社会为什么需要政府”这一命题时,暗含了公共品政府供给最根本的理论基础:即公共品的利益与效用的个人享受与自身难以提供的矛盾,决定了公共品只能由政府或集体来提供。休谟(1739)从公共草地排水分析开始,进一步扩展到对桥梁、港口、军队训练等的分析,认为这些物品和事物只有在政府的关怀下才能做到。林达尔(1919)提出了著名的“林达尔均衡”,他把对公共物品的有效供给的分析与政治民主决策过程结合起来进行考察,得出了在特定政治决策机制下,公共品政府供给是有效率的结论。萨缪尔森(1954)在其《公共支出的纯理论》论文中,以灯塔为例,系统地讨论了市场机制为何无法有效解决外部性的公共品供给问题。为了实现公平和效率,只有政府才能弥补市场机制的缺陷,即政府替代。在地方性公共品地方政府提供的效率理论中,蒂布特(1956)假定居民(投票者)可在不同地区之间自由迁移,这一“用脚投票”机制提供了保证居民的真实偏好和地方政府公共收支模式达到最优匹配的机制。斯蒂格勒(1957)论证了地方政府效率优势的来源。他认为与中央政府相比,地方政府更接近公众,从而对辖区居民的偏好和公共物品需求拥有信息优势。马斯格雷夫(1969)指出地方政府可以根据当地居民的偏好来实施不同而合意的资源配置政策。奥茨(1972)认为中央政府只能提供同质的公共物品,由于地区在公共品类型和质量上的差异化偏好,地方公共品由地方政府提供是有效率的。

政府能否实现公共品供给效率取决于严格的条件:信息完全、个人偏好显示完全、个人偏好可以加总为集体偏好、一致同意原则等。由于存在公共品供给中的垄断、信息不完全、政府与企业之间的多层代理、政府供给公共品种的X-非效率等政府失灵问题,政府供给公共品的效率也很低。于是,越来越多的经济学家把研究的重点转移到非政府供给领域,在公共物品的市场化供给和多元化供给上,取得了许多独创性的成果:科斯(1994)通过对英国灯塔制度演变的研究,表明公共物品不一定要由政府提供,公共物品的存在不是市场失灵的原因。塔洛克(1996)认为应该引进竞争机制,减少大多数政府部门拥有的垄断权,将政府的活动“外包”或全部转移给市场;克鲁兹(2000)认为只有私有化才能彻底解决这些问题。

由于存在着政府失灵、市场失灵,随着对新公共物品管理模式和新公共服务理论研究的兴起,部分学者提出有些公共品应由第三部门提供。韦斯布罗德(1974)认为政府、市场和第三部门是满足个人对公共品需求相互替代性的工具,政府与第三部门在提供公共品上是互补关系。汉斯曼(1980)解释了盈利组织与非盈利组织的区别,论证了某些特定活动由非盈利组织承担的必然性。赛拉蒙(1987)提出应建立政府与第三部门功能互补的供给模式,充分发挥第三部门在提供公共物品上的作用。

在公共支出的效率标准研究方面,帕累托(1908)提出了资源配置的帕累托标准。以后的经济学又做了很多探索,以补充和完善帕累托效率。较标准的有两类:一是补偿原则,代表的是卡尔多(1939)、希克斯(1941)补偿、西托夫斯基补偿(1941);二是社会福利函数,代表的有功利主义的社会福利函数、罗尔斯主义的社会福利函数和平均主义的社会福利函数。公共选择学派的布坎南