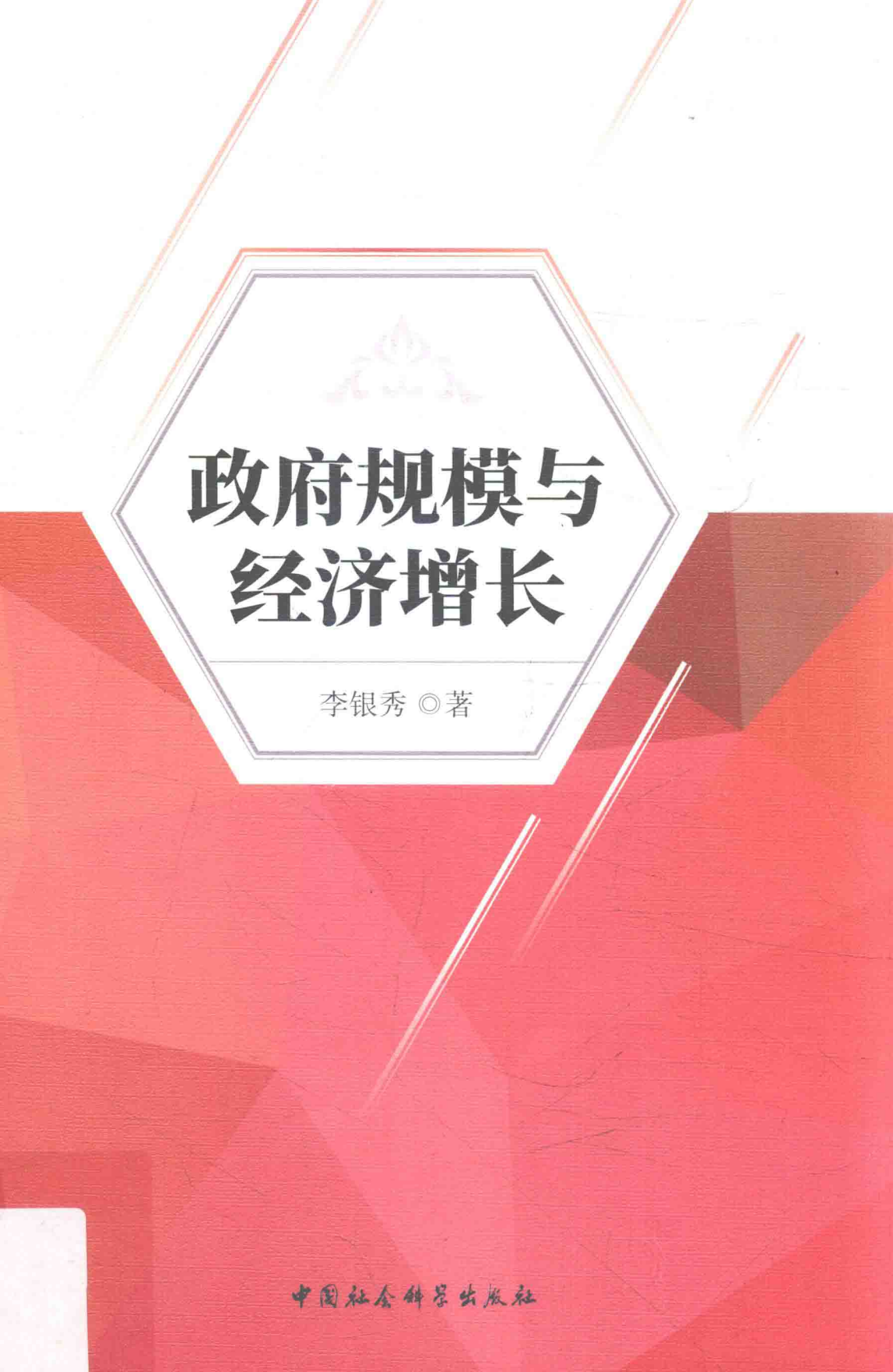




政府规模与 经济增长

李银秀 ◎ 著

中国社会科学出版社

政府规模与 经济增长

李银秀 ◎ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府规模与经济增长/李银秀著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0247 - 0

I. ①政… II. ①李… III. ①国家行政机关—行政管理—关系—经济增长—研究—中国 IV. ①D630. 1②F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 094672 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 6 月第 1 版
印 次 2017 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 235 千字
定 价 60.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

摘 要

改革开放后,我国经济增长迅速。从普遍贫困到持续繁荣、从计划经济到市场经济、从闭关锁国到积极参与全球化,这些都是我国在改革进程中发生的经济大转型。在这些成就的背后,政府扮演着非常重要的角色。但是,相对经济转型,政府转型却缓慢而滞后,并在一些领域成为经济发展的障碍。当前,我国正处于转型关键时期,政府转型滞后导致政府在履行职能时存在许多问题,根本原因在于没有搞清楚政府应该管什么、能管什么,政府规模庞大。因此,有必要对政府规模进行研究,而政府规模和经济增长的关系就是一个值得重点关注角度。

政府规模对经济增长的影响机制非常复杂,最直接的是通过制定各种政策和控制财政支出来影响经济。本书从财政支出角度来分析政府规模通过影响消费、投资、就业和产业结构等直接影响经济增长,以及通过影响资本、劳动和技术进步等生产要素间接影响经济增长,试图对政府规模影响经济增长的机制进行理论解释。在此基础上,应用我国 286 个地级市的面板数据,以政府机构工作人员数来反映政府规模,采用系统 GMM 方法对我国政府规模 and 经济增长之间的关系进行实证研究,结果表明,当前我国政府规模对经济增长产生了不利影响,政府规模的过度扩张显著地阻碍了经济增长。这一结论在基于陕西经验的 STR 分析中也得到了验证,因此必须压缩政府规模并保持在合理水平。要保持合理的政府规模,必须基于政府能力和市场能力的均衡关系来有效界定和转变政府职能。十八届三中全会明确了实现国家治理现代化这一总目标,政府职能转变应纳入现代国家治理体系框架内才能得到有效的制度保障。只有实现政府、市场和社会三个治理领域协同互动,才能发挥政府治理的主导作用,最大限度地促进经济增长。

关键词: 政府规模 经济增长效应评价 政府职能转变 国家治理体系

Abstract

After the reform and opening up, China has experienced rapid economic growth. Such a significant growth speed caught worldwide attention. From the absolute poverty to continued prosperity, from a planned economy system to a market economy system, from public ownership to private ownership, from seclusion to actively participate in globalization, these are all the economic transformation occurred in China in the reform process, in which governments played a very important role in such a rapid economic growth. But comparing to economic transformation, the government transformation was slow, and in some aspects gradually became an obstacle to economic development. Although large and small institutional reforms were conducted a dozen times, the size of government organizations had not being effectively controlled. Currently, China is in a critical period of transition. But the lagging of government transformation led to its poor performance, such as the excessive government intervention in the market, the absence of governmental supervision and regulation, as well as the dislocation of government functions. The fundamental reason is that it was not sure what the government should control and what the government can control. So the study of the relationship between the government size and economic growth is critical to find an appropriate size of government to optimize the impact of government on economic growth, to maximize the sustainable economic and social development.

Although the mechanism of the impact of government size on economic growth is complicated, the most directly path is by policy making and financial controlling. Therefore, using financial indicator, this paper studied the direct impact of government size through influencing the consumption, investment, employment, and the structure of industries, as well as the indirect impact of

government size through influencing capital, labor, and technological improvement, to explain the mechanism of the impact of government size on the economic growth. The panel data of 286 level cities were used to test the impact of government size on the economic growth. In the study, the number of government officers was used to represent government size. The result indicated that over-expansion of government size had negative impact on economic growth, which was also supported by the STR analysis on Shaanxi province. Therefore, it is critical to transform the government function to compress the government size and control it at a reasonable level. In order to achieve this target, it is necessary to define and transform government functions based on the balance between government capability and market capability. The 18th Central Committee of the Communist Party of China cleared the general target of realizing the modernization of state governance, then the transformation of government function should be put in the the modern state governance system, which is the effective institutional guarantee. And in order to play the leading role of government governance, the synergistic interaction of government, market, and society should be achieved, therefor a responsible, scale limited, efficient service-oriented government will maximize the government function to improve economic growth.

Key Words: Government Size; Evaluation of the Effect of Economic Growth; Government Function Transformation; Modern State Governance System

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题背景和意义	1
第二节 概念界定	5
第三节 主要内容、研究方法与创新	9
第二章 政府规模相关文献述评	11
第一节 政府规模测度指标	11
第二节 政府规模影响因素	15
第三节 政府规模对经济增长的影响	18
小结	27
第三章 政府规模与经济增长理论分析	29
第一节 政府规模与居民消费	29
第二节 政府规模与就业	34
第三节 政府规模与产业结构	37
第四节 政府规模与经济增长基本要素	43
小结	61
第四章 我国政府规模演变	62
第一节 政府机构改革历程中的政府规模演变	62
第二节 政府规模演变过程中的政府职能转变	67
第三节 政府规模总量变动	79
小结	92

第五章 政府规模的经济增长效应评价

——基于中国地级市面板数据的实证分析 94

第一节 研究目标 94

第二节 变量选择和数据描述 96

第三节 计量模型构建与方法选择 99

第四节 政府规模的经济增长效应评价 102

小结 118

第六章 政府规模的经济增长效应评价

——基于陕西经验的 STR 模型实证分析 119

第一节 研究目标 119

第二节 非线性平滑转换模型 120

第三节 基于陕西经验的政府规模经济增长效应评价 121

小结 130

第七章 转变政府职能，构建合理政府规模 132

第一节 政府与市场关系的主要论断 132

第二节 政府与市场关系下的合理政府规模 135

第三节 转变政府职能、构建合理政府规模 144

第四节 陕西省转变政府职能、构建合理政府规模实践 159

小结 164

第八章 政府职能转变的制度保障

——现代国家治理体系 166

第一节 现代国家治理体系 166

第二节 政府、市场和社会“三位一体”的国家治理体系 168

第三节 现代国家治理体系：政府职能转变的制度保障 171

小结 178

第九章 结语 179

第一节 研究结论 179

第二节 结论的政策含义	181
第三节 研究展望	190
附录	193
参考文献	195
后记	211

第一章 导论

第一节 选题背景和意义

一 选题背景

2013 年 11 月 9 日召开的十八届三中全会，提出构建现代国家治理体系是中国行政体制改革的总体战略目标。这也是政府角色定位及其治理方式现代转型的核心问题。全会还明确提出要建设法治政府和服务型政府，并强调要加快转变政府职能，全面正确履行政府职能。我国建立有中国特色的社会主义市场经济体制已经 30 多年，从最初的政府逐步放权让利到进一步强化市场对资源配置的基础性作用，弱化政府的行政干预，再到认识到构建有效政府是完善社会主义市场经济体制的核心，这种转变和发展体现了在市场化的进程中我国政府不断积累经验，对实践中出现问题的理解也越来越深刻清晰。

在社会主义市场经济体制下，政府的主要职能有微观规制、宏观调控和提供公共服务三项。政府应该将控制的资源集中到这三项职能上来，并且要限定在履行应尽的职能范围内（胡家勇，2009），否则就不能实现正确履行政府职能的目标，在现实经济生活中必定会继续存在政府的“越位”“缺位”“错位”等现象。因此，这次全会强调指出：“要进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率；直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理。在国有企业改革方面提出要完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴公共财政比例，到 2020 年，提高到 30%，并更多地用于

保障和改善民生。在建立和完善市场经济的支持性制度方面,提出实行统一的市场准入制度建立公平开放透明的市场规则,改革市场监管体系,实行统一的市场监管,完善主要由市场决定价格的机制。凡是能由市场形成价格的都交给市场,政府不进行不当干预等改革目标”。^①

2014年年底,我国大陆省级区划数共有31个,地级区划数共333个,地级市288个,县级区划数共2854个,乡镇级区划数共40481个。^②由于我国政府机构具有很强的同构性,因此,从各级区划数量上看政府机构数量是相当庞大的,相应各个部门配备的人员数量也是相当庞大的,而且还会有各种从财政上支付工资的编外人员,所以精简机构,压缩人员编制一直是我国政府机构改革努力实现的目标,但最后结果总是精简掉的机构又重新设立起来,缩减了的人员又扩充到了其他机构。归根结底是因为没有搞清楚政府应该管什么、不应该管什么、政府能管什么、不能管什么,改革最后只能又回到原点。

二 选题意义

诺斯在1981年提出,国家具有双重目标,一方面,通过向不同选民集团提供不同的产权,使统治者(或阶级)的权力租金最大化;另一方面,国家还试图降低交易费用(监督、检测和课征赋税)以使推动经济增长的作用最大化,从而增加国家税收。如果将国家面临的竞争和交易费用的双重约束结合起来分析的话,使统治者(或阶级)租金最大化的产权结构与它推动经济增长的作用实际上是相互冲突的。著名的“诺斯悖论”——“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源”,就描述了国家与社会经济这种既相互联系又相互矛盾的关系。此外,由于存在投票悖论、理性无知、政治市场的不完全竞争以及交易对象难以考核等因素,政治市场的交易费用会很高,政府作用的结果往往是使经济增长停滞。^③因此,政府是被有限需要的,政府规模不能不受限制地膨胀,反映在政府规模方面就体现为政府规模的适度化,政府的最优规模应该保持在能最大限度发挥政府对社会发展积极作用的水平上。

① 详见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

② 数据来源于《中国统计年鉴》(2015)。

③ [美] D. C. 诺斯:《经济史中的结构与变迁》,陈郁等译,三联书店上海分店1991年版,第20—28页。

英国哲学家和思想家约翰·洛克在其著名的《政府论》中把政府视为“必要的恶”，并提出“有限政府”的概念，认为保障生命、财产和自由等基本人权是政府行为的底线。^① 美国思想家托马斯·潘恩则对这种“恶”做了区分，认为政府即使在最好的情况下也是不可避免的祸害，在最坏的情况下就成了不可容忍的祸害。^② 马克思和恩格斯则将国家视为无产阶级争取阶级统治斗争胜利后继承的一个祸害，必须立即尽量除去这个祸害的最坏的方面。^③ 但是，不管政府是肿瘤还是祸害，它同时也是必要的，这是不争的事实。既然政府是不可避免的“恶”，那就应该将这个“恶”控制在适当的范围，让它为我们所用。

斯蒂格利茨认为，政府拥有全体社会成员和强制力这一显著特征使政府在纠正市场失灵方面具有明显优势。

第一，政府能征税。可以通过设置不同税种及税率来实现对生产的监控，达到限制或鼓励某种产品的生产。

第二，政府拥有禁止权。可以通过进入许可来限制企业进入市场，甚至可以禁止任何活动。

第三，政府拥有处罚权。虽然法律对所有合同的履行及违约做出了规定，比如对有限责任债务限定个人可能遭受的损益，但比起法律，政府对诸如污染这样的行为能实施更严厉的处罚。

第四，根据科斯定理，如果产权事先界定，私人部门在纠正市场失灵时和政府效用一样，因此政府没有存在的必要。

但斯蒂格利茨将其称为“科斯谬见”，认为政府较之私人部门在纠正市场失灵上具有交易费用优势。比如组织费用、“搭便车”和不完全信息市场带来的交易成本上升等问题，如果换成公共供给能大大降低交易费用。并且，有些交易成本会产生逆向选择问题，从社会整体来看，这实际上是租金收入的再分配，因此，只有政府是唯一能平衡所有社会成员的组织。但是，斯蒂格利茨也指出，在纠正市场失灵时，政府也会失灵，这主要是因为政府要承受就业政策，以及关注公平的政府支出政

① 燕继荣：《从“行政主导”到“有限政府”——中国政府改革的方向与路径》，《学海》2011年第3期。

② [法] 托马斯·潘恩：《潘恩选集》，马清槐等译，商务印书馆1981年版，第3页。

③ 《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社1972年版，第336页。

策产生的严重压力。^①因此，政府对市场的干预作用是有限的。在纠正市场失灵的过程中可能出现政府失灵，在某些情况下不但会加剧市场的无效性，甚至会带来比市场失灵更严重的危害。政府失灵在制度上的表现主要体现在政府管制、“寻租”和官僚主义三个方面。^②

从上述学者的经典理论可知，政府确实有存在的必要，但政府规模的过度扩张又不利于经济增长。在我国建立和完善社会主义市场经济体制过程中，一样要面对“诺斯悖论”的问题，因此，必须正确确定并履行政府职能，保持政府的合理规模，最大限度地促进经济增长。

关于政府规模和经济增长，从理论上说，主要有两种基本观点：一种观点认为，大政府是影响经济增长及其效率的决定性因素。政府通常是低效率运行的，常常强加给经济过多的负担，并且很多政府财政及货币政策经常扭曲经济，降低生产效率。另一种观点认为，大政府是促进经济增长强大的动力。因此，在现实中，从经济增长的角度看，一个重要问题就是政府规模与经济增长存在什么样的关系，多大的政府规模对经济增长是优的？

国内很多学者对政府规模与经济增长进行了大量的研究，这方面的文献相当丰富。但是，他们大都侧重于对政府规模和经济增长之间的实证检验，也有一部分学者对政府规模影响经济增长的机制做了一些阐述，但不系统，并且在衡量政府规模的指标上大都采用财政支出或政府消费，这并不能真实反映政府的实际规模，相对来说，本书采用的人员规模可能要更直观和准确，学者们实证分析所用的数据和方法也基本相同，都采用全国省际面板数据进行固定效应或者随机效应分析，也不利于准确反映政府规模及其与经济增长之间的关系的地区差异，结果可能存在较大误差。本书在系统阐述政府规模影响经济增长机制的基础上，应用全国地市级面板数据来进行检验，更能反映出地区差异。在方法上本书采用的是系统广义矩估计（GMM）方法，能较好地处理数据带来的误差，并能有效避免由于不符合面板分析的假设条件带来的偏差，因此在数据上和方法上都相对更为完善。这也许是本书对政府规模这一研

① [美] 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨：《政府为什么干预经济——政府在市场经济中的角色》，郑秉文译，中国物资出版社1998年版，第74—80页。

② 洪银兴：《政府干预效率的经济学分析》，《江苏行政学院学报》2003年第1期。

究领域的微薄贡献。并且从围绕政府职能转变这个核心进行政府机构改革,结合现代国家治理体系这一转变政府职能的制度保障来讨论我国合理政府规模的构建,为我国今后的行政体制改革提供了有益的借鉴,因此本书也具有一定的实践意义。

第二节 概念界定

关于政府规模的概念,很多学者都提出了自己的看法。如王玉明(1998a, 1998b)指出,政府规模是指在一定政治、经济、文化等现实条件下,以政府职能为基础,由政府机构及其工作人员数量、政府行政行为成本共同决定的政府活动范围。政府规模包含内在规模和外在规模这两个不可分割的方面,政府的内在规模决定外在规模,是外在规模的依据和基础,外在规模是内在规模的具体表现,两者相互联系、相互作用。卢向国(2001)认为,政府规模既指政府职能和权力范围,又指政府机构和人员规模。王祖明等(2004)认为,政府规模是指管理一定地域范围和人口数量的政府机关相应设立的组织机构和职位的数量。姚静(2005)认为,政府规模是政府履行职能的活动范围及其质和量,既指政府职能与权力范围,又指政府机构和人员;王雪青(2005)认为,政府规模是以职能和权力配置为基础,按一定组织原则建构的政府各个具体组成部分的总和。它是在一定现实条件下,由相应政府机构和人员、政府行为成本共同决定的政府活动范围。金红磊(2005)认为,政府规模是以公务人员数量、机构数量和财政指标为量度的以权力和职能为基础的政府作用的范围。以上学者在界定政府规模时虽然表述有所不同,但基本都包含职能、机构、人员和政府成本等要素。笔者比较认同金红磊提出的政府规模概念,即政府规模是指以政府职能规模和政府机构、人员规模为基础,由一定的管理层级和管理幅度构成的要素总和。这种政府规模分为内在规模和外在规模。内在规模由政府职能和政府权力等无形要素组成,外在规模由政府机构、人员、政府支出和公共事务等有形要素组成。内在规模决定外在规模,外在规模是内在规模的物质载体,两者是统一的。在设定政府规模时,必须从政府的内在规模入手,以内在规模来限定外在规模,因此,要研究政府规模的大、小、

适度,关键是要看政府职能和权力的范围是大、小还是适度。总的来说,政府规模主要包含政府职能规模、权力规模和机构规模三个方面内容。

一 政府职能规模

政府职能是指政府在一定时期内国家行政机关对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能,主要包括政治、经济、文化和社会等方面的职能。反映着公共行政的基本内容和活动方向,是公共行政的本质表现。其规模的大小取决于政府管理国家和社会事务的范围、数量以及复杂程度。从理论上说,政府的主要作用是向社会提供公共服务。这个公共服务应该既包括政府对经济的宏观调控、对市场的监管和进行社会管理的间接公共服务,即政府公共行政管理,也包括向社会提供经济性或者社会性的直接公共服务。直接公共服务称为狭义的公共服务,直接公共服务和间接公共服务共同构成广义公共服务概念^①,它们之间的关系如图 1-1 所示。



图 1-1 广义的公共服务内容

但是,从现实来看,在社会发展的不同阶段,政府作用是有差别的。1997 年世界银行发展报告认为“政府的第一项职责是做好基础性工作”,这些基础性任务包括“建立法律基础;保持非扭曲的政策环境,包括保持宏观经济的稳定;投资于基本的社会服务与基础设施;保

^① 肖晓军:《中国政府职能定位与转型路径分析》,博士学位论文,华南师范大学,2007 年,第 50 页。

护承受力差的阶层；保护环境”，而“在基础性工作之外，政府并不是唯一的提供者”。^①

我国在经济体制改革的推动及西方政治学说的影响下，20世纪80年代中期，学术界才开始讨论在商品经济条件下政府应该做什么和怎么做的问题，到90年代中期，对这一问题已经达成了基本共识，但是对政府职能的界定比较混乱，最典型的表现就是把有关国家机器的一切活动都视为政府职能，在转变政府职能的进程中发生了各种各样的问题，主要表现为两个领域认识的局限：一是混淆了政府职能的转变和机制调整；二是未能将政府职能转变与机构改革有效结合起来，从而导致机构改革长期停留在简单的“精简”层次。^②胡家勇（2009）强调指出，在社会主义市场经济中，政府的基本职能有三个，即微观规制、宏观调控和提供公共服务。还指出，要构建有效政府，政府应该将所支配的资源，主要是财政收入集中投入到这三项基本职能上来。

当前，构建服务型政府是对我国政府职能的新定位，也是对过去政府职能转变工作的总结。早在2003年9月中央就明确指出，“经济调节”“市场监管”“社会管理”和“公共服务”是社会主义市场经济条件下政府的四项基本职能。2004年2月，温家宝总理在关于《深化行政管理体制改革 加快实现政府管理创新》的讲话中提出了“建设服务型政府”的概念。随后党的十七大报告中明确提出，把“建设服务型政府”作为行政管理体制改革的目标。

二 政府权力规模

政府权力规模一般指行政权力占整个公共权力体系的比例，它取决于国家宪政体制中公共权力在行政体系中的配置情况，是由政府机构、公务人员、政府支出和公务等有形要素构成的规模。^③英美法系国家，由于司法传统较浓，在政府权力配置上会比较注重权力制约，采用决策、执行和监督三权分立的体系，而大陆法系国家，由于行政权比较发达，在政府权力配置上会更注重权力的统一和协调。

因国家结构的不同，政府权力的内部结构也不同。系统理论指出，

① 世界银行《1997年世界发展报告》编写组编著：《1997年世界发展报告变革世界中的政府》，蔡秋生等译，中国财政经济出版社1997年版，第4页。

② 朱光磊：《中国政府职能转变问题研究论纲》，《中国高校社会科学》2013年第4期。

③ 金红磊：《适度政府规模研究》，人民出版社2010年版，第44页。

结构是系统的内部规定,功能是系统的外部规定,内部结构决定外部功能,外部功能体现、反映系统的内部结构,两者既对立又统一。^①这意味着优化政府权力结构并调适其规模是有可能的。同时也意味着如果出现权力垄断、混淆和异化等现象,即政府权力突破了合理边界,政府规模就会扩张、膨胀。^②因此,必须按照系统理论科学地整合政府的结构和功能,按照法治原则配置、运用并监督政府权力,保持政府权力在社会整体权力系统中的适当比例。

三 政府机构规模

政府机构规模是由政府机构、政府机构工作人员、政府各种支出和费用以及公共事务等要素组成。其中,机构规模是指政府为管理国家和社会事务设置的各级政府机构的数量和结构;人员规模是指政府机构的工作人员数量;费用规模是指政府占有和耗费的各种经费数量,三者相互作用、相互制约,共同构成政府的外在规模。

政府机构的结构包括横向和纵向两部分结构。横向结构是指政府的管理幅度和各政府工作部门的数量,政府管理幅度越宽,设置的工作部门就越多,政府规模相应就会越大;纵向结构是指从中央到地方的层级结构设置,以及政府机构内部的管理层次设置,纵向层级和政府机构内部管理层次越多,政府规模相应也会越大。因此,政府规模的大小和政府机构的结构合理与否直接相关。

人员规模一般体现为政府机构工作人员在总人口中的比例,这个比例与政府规模明显是正相关的,政府机构工作人员越多,机构就越大,相应所需的经费、工资、福利支出就会越大,政府机构工作人员数量是政府规模最直观的一种体现,因此,政府机构工作人员数量在总人口中的比例要合理适中。

费用规模是政府行政成本和行政效率高低的最直接反映。通过对政府总支出的控制,可以实现对政府规模的成本硬约束,提高政府利用社会资源的效率,有利于节约社会资源。如果政府投入太少,政府向社会提供的公共服务可能会短缺,如果政府投入太多,又会造成浪费,导致

^① 郑晴:《我国政府规模膨胀问题研究》,硕士学位论文,南京师范大学,2010年,第1—2页。

^② 包心鉴:《论我国行政体制改革的双向目标结构》,《社会科学研究》1994年第3期。