

政府服务性支出缘何不足？

——基于服务性支出体制性障碍的研究

吕 炜 王伟同^①

内容提要：中国政府服务性支长期不足的事实，表明中国在民生改善领域可能存在着某种体制性障碍，而这种阻碍民生改善的体制性障碍可能与维持中国经济持续快速增长的体制安排相关。文章运用中国 1996-2006 年省级数据研究发现，以中国式分权以及以增长为核心的政府职能异化为内容的体制安排，在维持中国经济高速增长的同时，也构成了阻碍政府服务性支出的体制性障碍，并形成了“经济增长—民生改善”相互替代的增长模式。而要破除政府服务性支出的体制性障碍，需要从体制层面改变现有增长模式，将民生改善融入经济增长的循环之中。

关键词：服务性支出 体制性障碍 中国式分权 联立方程

一、引 言

近年来，民生问题逐渐成为了政府、舆论以及学术界共同关注的热点问题。毫无疑问，民生问题作为社会热点的出现，与近年来在中国经济的持续增长的同时，民生领域的改善却相对缓慢相关。改善民生、提升普通居民的社会福利，让大多数人享受经济增长带来的实惠，已经成为一个基本的社会共识。尽管民众对民生改善期盼日深，党和政府也多次将民生问题写入中央文件和工作报告，并将其作为政府工作的重点，但实际效果却远非预期那么理想。现实的情况是：近年来政府在民生领域所承担政府责任的程度非但没有提升，反而在近年来不断出现下降的趋势（吕炜、王伟同，2008），而普通百姓的住房难、上学难和看病难等问题却依旧严峻。究竟是什么原因导致了这一现象的出现，为什么改善民生的意愿（甚至在中央政府的大力号召下）难以实现，哪些因素从根本上限制和制约了中国政府对民生项目的投入？这些问题值得我们深思。

大多数民生问题的出现，我们直观的感受都与政府投入的太少，个人承担的成本太高有关，如前一时期的教育和医疗体制改革，以及政府保障性住房不足等所遭受的广泛社会舆论指责。在教育发展方面，中国政府早在 1993 年就颁布了《中国教育改革和发展纲要》，提出了财政性教育经费占国民生产总值的比重，在 20 世纪末达到 4% 的战略发展目标。但实际 2000 年这一比重仅为 2.86%，而同期世界各国中高收入国家为 5.5%，平均水平为 4.4%，甚至低收入国家也达到了 3.2%。尽管近几年这一比重有所增长，但也仅仅刚超过 3%，仍然未能达到 4% 的目标，表明中国政府在对教育投入方面明显偏好不足。笔者的前期研究也表明，按照世界一般经济发展和财政能力与公共服务支出规模的关系来看，2006 年中国用于教育和医疗的公共支出应当占 GDP 的 6.69%，而实际上国家财政当前用于医疗教育的支出总额仅为 GDP 的 3.51%，只达到其应当承担政府责任的 52.4%，政府公共服务性支出总量不足的问题相当明显^②。可喜的是，在应对金融危机过程中，中国政府已意识到强化民生投入的重要性，因而加大教育、医疗、住房、农村基础设施等方面投入力度，试图扭转公共服务提供不足的现状，但这种趋势能够得以持续深入的贯彻，仍有待时间的检验。

事实上，如果将中国政府服务性支出不足的问题放置在中国经济转轨的宏观背景下来审视，我们不难发现，各级政府对于公共服务性支出的偏好不足，似乎成为一种既有体制的“自发行为”，即在现有体制激励下，政府具有少提供公共服务的内在激励。而与此同时在既有体制框架下，与服务性支出不足的“自发行为”相对应的另一种“自发行为”是各级政府具

^① **作者简介：**吕炜，东北财经大学教授、博士生导师。王伟同，东北财经大学经济与社会发展研究院博士。本项研究得到国家自然科学基金项目“我国基本公共服务均等化问题研究”（编号：70873017）、教育部人文社会科学项目“体制完善阶段的和谐社会构建与公共财政安排”（编号：07JA790012）资助。

^② 吕炜、王伟同（2008）对政府在公共服务领域的政府责任问题进行了测算。

有发展经济的冲动。众所周知, 创建于 1970 年代末并主导中国经济运行 30 年的体制安排, 其根本的初衷与目的在于促进和维持一种高速的经济增长, 使中国尽快摆脱短缺和贫困的经济状态。因此各种改革制度设计的出发点是如何激励经济部门和各级政府更好地发展经济, 基于这一目的的制度变革也构成了近 30 年中国改革开放进程的基本内核。然而基于事实的考察可以推论, 如果我们相信中国 30 年的经济快速增长得益于中国的以经济增长为核心的体制性安排, 那么我们是否也有理由怀疑推动经济增长的体制安排在相当程度上构成了中国民生改善的体制性障碍, 从而造成在中国出现了一种“经济增长—民生改善”^③相互替代的特殊经济社会现象。而这种体制上的冲突集中表现在经济增长与民生改善的体制激励不相容, 即经济增长长期游离于民生改善之外而自成体系。增长的目的没有集中于民生的改善, 而民众也难以从现有增长模式中获得更多的福利改善。因此要从根本上促进民生快速发展, 必须改变现有经济增长模式及支撑其运行的体制基础, 破除民生改善的体制性障碍, 将民生改善内生于推动经济增长的体制框架, 使得增长与民生实现相互递推式的良性发展模式。因此从深层次把握这种决定经济运行和政府行为的体制根源, 是准确解答中国公共服务性支出不足缘由的关键。

本文试图从考察制约政府服务性支出的体制性障碍入手, 利用实证方法来分析中国公共服务性支出总量不足的内在决定因素, 探讨从根本上解决中国公共服务问题的现实路径。文章的第二部分从理论层面讨论了影响中国服务性支出的两个体制性障碍, 并提出了与之相关的理论假设; 第三部分建立联立方程面板数据模型, 系统刻画了体制性因素对政府服务性支出水平的影响; 第四部分运用 1996-2006 年的中国省级数据对所提出的理论假设进行了实证检验; 第五部分是结论与政策涵义。

二、中国式分权、政府职能异化与服务性支出

本文提出的一个基础性的理论命题是, 中国的推动经济增长的体制动力同时异化为了中国民生改善的体制性障碍, 即中国政府以经济增长为主要目标的发展战略与公共服务目标本身存在着体制上的固有冲突。因此如何破解“经济增长—民生改善”相互替代的难题, 需要我们重新审视现有的以维持经济增长为核心的体制安排, 考察其推动经济增长的根本动力来源于何处, 而这种基础性的体制安排是否构成了中国民生改善的体制性障碍?

中国经济为何能够持续 30 年的飞速发展始终是理论界研究的热点问题, 目前基本可以形成共识的是, 除了市场导向的经济体制改革之外,^④中国经济的持续高增长还得益于两个方面的体制安排, 一是对地方政府的有效激励, 二是以经济增长为核心的政府职能异化^⑤。其中地方政府的激励, 一方面来源于以赋予地方政府更多经济自主权为核心的财政分权改革, 另一方面来自于以官员任免为主要方式的中央政府对地方政府的有力控制和以经济绩效为考核标准的经济增长激励, 二者结合形成了中国特色的分权模式, 而这一特殊分权模式对中国经济增长的贡献也得到了相关研究的证实 (Qian and Weingast, 1997; Qian and Roland, 1998; Jin, Qian and Weingast, 2005; Li and Zhou, 2005 等)。而以经济增长为核心的政府职能异化, 则来源于中国政府所执行的“以经济建设为中心”的发展战略模式, 政府经济建设职能被突出强化, 表现为政府资源更多的集中于经济发展领域, 这种由政府职能异化导致的大量政府主导的经济建设支出和相关政策扶持成为了经济增长的重要推动力量。那么我们反而推之, 这种推动中国经济持续增长的中国式分权模式和过度偏向经济建设的政府职能异

^③ 这里的民生改善是一种相对意义的改善, 是指在维持经济高速增长的同时, 抑制了民生改善的速度。这里的民生改善可以理解为政府改善民生的偏好。

^④ 此处的市场导向的经济改革包括保护产权、促进竞争、鼓励对非传统经济部门的投资, 审慎的宏观调控制度, 以及不断完善的市场监管等。

^⑤ 政府职能异化是指政府在一定时期内将促进经济发展作为自身存在的主要职能, 而弱化了其固有的公共服务职能。

化,是否也从根本上阻碍了民生的改善,成为了抑制民生改善的体制性障碍呢?这是我们需要认真审视的一个问题。

就中国式分权而言,其是一种经济分权与行政集权相结合的特殊分权模式。其特点是中央通过掌控地方政府官员的升迁以及任免权,对地方政府的行为有很强的控制力;同时地方政府拥有较强的经济自主能力,可以根据其自身的利益考虑进行经济资源的配置和安排。因此,中央政府的政策导向能够较好的得到地方政府的贯彻实施。中国式分权的这一特点常常被用来解释为中国与俄罗斯、印度等国财政分权对经济增长不同影响的主要原因。Blanchard and Shleifer (2001) 研究表明,与中国相比,俄罗斯的中央政府缺乏对地方政府的有效控制,不能有效的对地方政府行为进行奖惩,从而导致了俄罗斯财政分权体制下地方政府经济掠夺行为的出现。Zhuravskaya (2000) 对比中俄财政分权与政府间关系的研究发现,俄罗斯财政分权体制下,地方政府的平均财政激励十分微弱,地方政府缺乏改善经济的激励,而中国的情况却恰好与之相反。Bardhan (2006) 对比中印的研究也认为,印度地方政府相较于中国而言所获得的财政激励和真实权威要弱的多,与中国地方政府致力于发展经济的努力相比,印度的地方政府显得并不十分关注经济发展问题。因此,由于中国式分权要求地方政府在获得财政分权好处并大量掌握经济权利的同时,必须服从中央政府的权威和保持目标的一致(张军等, 2007),而在中央政府大力倡导发展经济的背景下,这套机制能够很高效率的促进经济增长也就很容易理解了。

自改革开放以来,中国发展的重心就是加快经济增长并迅速增强国家实力,与之相伴的中央对地方政府的垂直控制,即政绩的考核标准长期偏向于地方经济的发展。根据Li and Zhou (2005)、周黎安等(2005)等人的运用中国改革以来的省级水平的数据研究,表明地方官员晋升与地方经济绩效的显著关联,他们发现省级官员的升迁概率与省区GDP的增长率呈显著的正相关关系,一定程度验证了中央政府通过政绩考核和晋升激励而鼓励地方政府发展经济的事实。在这种情况下,地方政府既掌握了较大程度的经济权利,同时又受到了来自中央政府的以经济增长为核心的政绩考核和晋升激励,必然会利用手中的经济权利大力发展经济,展开以经济增长为核心的竞争。现实的情况是,各地方政府一方面进行大规模的基本建设投资、改善投资环境,同时辅之以不同程度的政策优惠,尽可能的吸引外来投资,另一方面也大力扶持隶属本辖区的国有企业,增加国有经济的固定资产投资,通过两方面努力积极发展本地经济^⑥。因此中国的财政分权无疑大大的促进了中国的经济增长,多项实证研究也验证了这一结论(张晏、龚六堂, 2005; Jin, Qian and Weingast, 2005等)。也正因如此,才有学者认为(张军, 2007; 王永钦等, 2007),中国改革开放初期的经济高速持续增长,至关重要的一点不是“做对价格”(getting prices right)而是“做对激励”(getting incentives right),尤其是做对了对地方政府的激励。

然而中国的财政分权在给中国带来持续高速增长的同时,也伴随产生了诸多副作用。财政分权的代价问题也随着被提出(周黎安, 2004; 王永钦等, 2007等),他们认为中国政治集权下的财政分权在给地方政府提供了发展经济的动力的同时,也造成了城乡和地区间收入差距的持续扩大、地区之间的市场分割和公共事业的公平缺失等问题。可以想象,地方政府在面对较高的发展经济的激励时,其必然会将更多的精力和资源投入能够促进地区经济发展的公共投资领域,并与其他地区展开经济竞争;但由于政府资源有限,用于拉动资本增长公共支出必然会挤占政府的服务性支出,进而造成社会发展的相对滞后。关于这一推理目前也得到了实证的支持,傅勇、张晏(2007)利用1994-2004年的中国省级面板数据研究表明,中国的财政分权以及基于政绩考核下的政府竞争,造就了地方政府公共支出结构“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的明显扭曲,并且分权与政府竞争具有明显的正交互作用。这在一定程度上验证了以经济增长为目标晋升激励与财政分权共同造成了地方政府的“重投

^⑥ 与此同时也不可避免的出现与邻为壑的地方保护主义,以及地区间投资的重复建设问题(周黎安, 2004)。

资、轻服务”的支出结构。

中国式分权促进经济增长而抑制民生改善的作用机理,可以简单的概括为经济增长的强激励与地方政府较强的经济自主权相结合。面对这种双重激励,中国的地方政府被驱动的方向更多的是经济增长而不是收入的再分配(张军等,2007)。一方面经济增长在相当程度上关乎地方政府官员的仕途,另一方面地方政府又在财政分权框架下掌控了相当的经济权利,因此地方政府必然会将政府资源向可以带动地区经济发展的领域倾斜,而政府投资相较于提供公共服务无疑更能在短期内拉动经济的增长^⑦,因此“重投资、轻服务”的支出结构必然会成为地方政府的首要选择,从而造成地方公共支出结构的扭曲。

但事情并非到此为止,我们认为以经济建设为核心的政府职能异化在保持经济增长的目标驱动下,会进一步在体制层面加剧和固化了地方公共支出结构的扭曲。其原因在于由财政分权所导致的中国的公共服务的缺失和水平不足,除了引起民生问题日益突出之外,还会催生出居民消费的体制性约束(吕炜,2006),并威胁经济的持续增长。其内在机理是,公共服务的不足使得原本应由政府按照市场经济条件下的公共财政模式予以承担的成本,相当部分被暂时转嫁到了普通居民手中,从而加大了居民在教育、医疗、住房等方面成本。而按照生命周期消费理论假说,消费者的现期消费不仅与现期收入有关,而且与消费者以后各期收入和支出的期望值相关。因此这种成本的转嫁很有可能将迫使居民以增加储蓄、缩减即期消费来应对,从而与其他预期支出一起改变着居民的长期预期和消费倾向,总体上都将使市场机制的传导在消费环节发生障碍。而中国消费的难以启动和内需的难以扩大,无疑对经济的持续增长构成了严重威胁。

在政府职能异化的前提下,在解决民生问题与解除经济增长放缓威胁的抉择面前,政府部门关注的焦点选择了后者。因此为维持一定的经济增长,解决内需不足的问题简单的选择了由更多的由政府投资来弥补,从而实现维持宏观经济发展的目标。而在这样一种行为逻辑及下,就致力于发展地方经济的地方政府而言,居民消费性需求的不足无疑会倾向于加大政府投资,抵消消费不足对经济增长的负面影响,同时积极改善基础设施以吸引外商和民间资本,来拉动经济增长。这样由于消费体制性约束的存在,造成中国经济形成了政府投资→经济增长→政府投资→经济增长的直接外部推动式的经济运行特征。而居民消费需求与民生的改善则被抛弃在了经济增长模式之外,这也正是导致中国1998年以来利用积极财政政策拉动内需政策工具性效果不足的内在原因。

而这种直接外部推动式的经济增长模式,所导致的后续问题是政府投资规模随之扩大,造成政府投资比例始终维持在较高的水平。在政府有限的财政资源下,这又势必会进一步压缩服务性支出上升的空间,加剧消费的体制性约束,从而将政府支出锁定在了“高投资、低服务”的结构上,使得“消费的体制性约束”转化为了提升民生服务性支出的“体制性障碍”,并形成了公共服务提供不足→体制性消费不足→政府投资固化→公共服务提供不足的恶性循环,从而加剧和固化了政府公共支出的偏差行为。

至此我们可以发现以中国式分权及政府职能异化为特征的现有体制安排,一方面维持着中国的高速经济增长,另一方面却同时抑制着政府部门发展民生的偏好,使“重投资、轻服务”的支出结构安排成为了政府在现有体制下的“自发行为”。并且由于体制性消费约束的存在,这种“重投资、轻服务”的支出结构偏差还出现了恶性循环的趋势(见图1)。因此高比例的政府投资与低水平的公共服务同时内生于了现有的经济增长模式当中,而由于经济增长没能带来民生的改善与公共服务水平的提高,居民消费需求在这一增长模式当中也注定难以有效放大。经济增长、政府服务性支出、政府投资行为以及居民消费行为同时内生于了由现有体制安排决定的经济增长模式之中,因此从整个经济系统出发,是我们认知中国公共

^⑦ 尽管服务性支出在长期来看,也会拉动经济增长,但外溢性强,且囿于地方政府官员的任期一般为5年,时间较短,因此在短期内能够快速拉动经济增长的政府投资必然会成为首选。

服务问题的必然选择。与此同时，中国的财政分权虽然不内生于经济增长模式之中，但在其中起到了强化和推动作用。首先，财政分权使得地方政府享有了较高的经济权利，因而在经济增长的高激励下，必然会对政府投资产生正向激励，进而实现经济的快速增长；同时在有限的政府财力限制下，财政分权也必然会抑制服务性支出，进而强化公共服务提供不足的恶性循环。

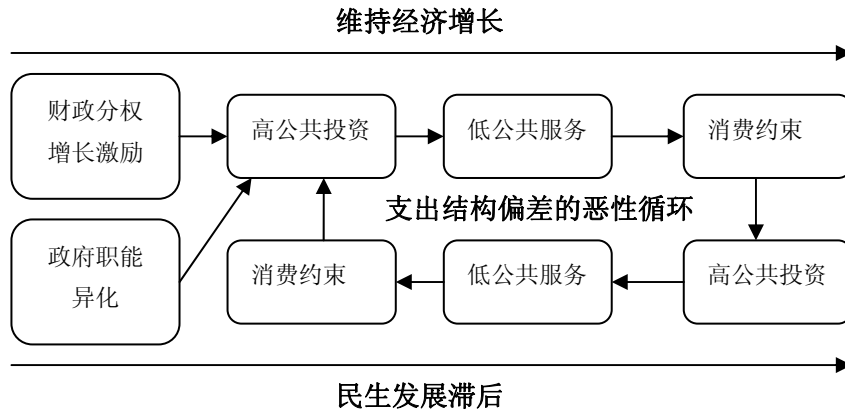


图 1：中国民生改善的体制性障碍

通过前面的分析，基于中国公共服务性支出存在体制性障碍的推论，我们可以提出以下一些理论假设：

- (1) 经济增长会对公共服务支出产生负向影响。
- (2) 公共服务支出会对居民消费产生正向影响。
- (3) 居民消费会对政府投资行为产生负向影响。
- (4) 政府投资和居民消费会对经济增长产生正向影响。
- (5) 财政分权会促进经济增长。
- (6) 财政分权会抑制公共服务支出。
- (7) 财政分权会促进政府投资。

三、计量模型、指标选择与数据说明

为了验证前面提出的理论假设，证明财政分权以及政府职能异化对公共服务提供的负面影响，本节我们将联立方程模型（SEM）并运用中国数据对其进行实证检验。之所以选择联立方程模型是因为其能够更好的刻画经济体系内各个变量之间的相互关系，能够更加合理、准确的把握中国公共服务性支出不足的体制根源，全面的考虑到政府的服务性支出决策过程及依据。因此我们根据前面的理论假设，构建一个包含服务性支出、经济增长、政府投资和居民消费增长四个方程的联立方程组，来全面刻画这一经济现象。建立联立方程模型如下：

$$\left\{ \begin{array}{l} pe_{it} = \alpha_i + \beta_1 grw_{it} + \beta_2 fd_{it} + \gamma X + \delta D + \varepsilon_{it} \quad (1) \\ grw_{it} = \alpha_i + \beta_1 fd_{it} + \beta_2 cr_{it} + \beta_3 gir_{it} + \gamma X + \delta D + \varepsilon_{it} \quad (2) \\ cr_{it} = \alpha_i + \beta_1 pe_{it} + \beta_2 pe_{it-1} + \beta_3 pe_{it-2} + \gamma X + \delta D + \varepsilon_{it} \quad (3) \\ gir_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 cr_{it} + \beta_2 fd_{it} + \beta_3 grw_{it} + \gamma X + \delta D + \varepsilon_{it} \quad (4) \end{array} \right.$$

在上述方程组中, 下标 t 和 i 分别代表第 t 年第 i 个省份, X 和 D 分别代表各个结构方程的控制变量和虚拟变量。其中公共服务支出比重 (pe)、经济增长率 (grw)、居民消费增长率 (cr) 以及政府投资增长率 (gir) 四个变量为内生, 财政分权 (fd) 及其余指标为外生变量。

方程 (1) 是政府服务性支出比重方程, 是我们重点考察的结构关系, 公共服务支出比重用省级预算内财政支出中教育事业费、卫生经费、抚恤和社会福利救济费以及社会保障补助支出总和占地方财政总支出的比重来描述。在此我们没有使用预算外指标支出数据, 尽管其可能更为精确。其原因一是我们可能无法获得详细准确的各地区预算外支出数据; 二是中国各地区预算外支出中, 多用于非服务性项目的支出 (如政府消费等), 对于改善民生服务的作用较小, 因此使用预算内指标更能说明我们服务性支出不足的论述主题。

本方程中关键的解释变量包括经济增长率和财政分权指标。其中引入经济增长率作为政府服务性支出的解释变量, 我们主要是要考察中国“经济增长——民生发展”之间的相互替代关系, 因此我们预计 grw 的系数为负。财政分权指标我们选取了预算内本级财政支出作为财政分权的度量指标, 相对于预算内本级收入指标而言, 支出指标更能体现地方政府可自由支配的财力, 符合本文研究的初衷; 为了综合考虑各地区人口规模因素影响, 我们还分别从总量指标和人均指标来分别考察财政分权对服务性支出的影响。在控制变量 X 中, 我们分别引入了人均 GDP 及其平方项, 这是考虑到瓦格纳定律的存在, 公共服务性支出比重随着经济发展水平的提高可能出现非线性的特征, 即政府的公共服务支出比重可能随着经济发展水平的逐步提高而提高, 但增速会逐渐放缓。在虚拟变量中, 我们分别考虑了 2002 年的所得税分享改革 ($dum2002$)、西部大开发 ($dumexp$)、振兴东北老工业基地 ($dumdb$), 以及 2006 年开始实施的一系列改善民生措施 ($dum2006$) 等政策因素。

方程 (2) 是经济增长方程, 我们将重点考察财政分权、消费增长率以及政府投资增长率对经济增长的影响。长期以来财政分权始终都被作为影响经济增长的重要变量, 并且其影响和程度存在着一定的争议, 在此我们将在此给出我们的判断。消费和投资都是影响经济增长的关键因素, 因此居民的消费增长率和政府投资增长率是经济增长的重要解释变量。其中消费增长率用各地区居民最终消费增长率来刻画; 政府投资增长率用全社会固定资产投资中各地区按登记注册类型中的国有投资增长率表示, 其中包括政府投资与国有企业投资, 我们认为国有企业投资行为要受到政府调控的直接影响, 在地方上国有企业投资甚至可以理解成直接的政府行为。此外, 我们还分别控制了私人投资增长率 (pi)、各地区税负水平 (pt), 以及经济增长的滞后项 (grw_{t-1})。私人投资也是拉动经济增长的重要组成部分, 本文私人投资增长率以用全社会固定资产投资中各地区按登记注册类型中的非国有投资的增长率来表示。经济理论认为税收会带来“税收楔子”效应, 会造成产出的效率损失, 抑制经济增长, 而各地区税负水平用各地区预算内财政收入占本地区 GDP 的比重表示。同时我们也通过控制 $dumexp$ 和 $dumdb$, 考虑西部大开发以及振兴东北等政策因素对经济增长的影响。

方程 (3) 是居民消费增长方程, 通过这个方程我们重点考察政府的服务性支出对居民消费增长的影响, 由于考虑到政府的公共服务提供会降低居民未来在医疗、教育、养老等领域的消费预期, 因此其会对居民消费在当期及未来数个时期都会产生正面影响, 为了反映这一经济现象, 我们分别引入了政府服务性支出比重的当期、滞后一期 (pe_{t-1}) 和滞后二期 (pe_{t-2}) 作为居民消费增长率的解释变量, 我们可以据此检验中国消费体制性障碍的存在, 并检验生命周期消费理论在中国的适用性。此外在控制变量中, 我们控制了城镇和农村居民的人均收入增长率 (inc_u, inc_r), 分别由城镇居民人均收入用各地区城镇居民可支配收入和农村家庭人均纯收入增长率表示。

方程 (4) 是政府投资增长方程, 其旨在描述政府进行政府投资的决策行为。由于我们认为内需消费的不足, 导致政府为了确保一定的经济增长, 必然会加大政府投资力度。因此

我们引入居民消费增长率来作为政府投资决策的解释变量，并将经济增长作为重要控制变量。同时正如前面讨论的，财政分权加大了地方政府对政府资源的分配权力，因此在经济增长强激励条件下，财政分权的程度也必然会影响政府的投资行为。由于 1998 年以来实施的积极财政政策其本意就是通过政府投资来缓解内需不足带来的经济增长压力，因此我还引入了虚拟变量 (*dum98*) 作为控制变量。此外，我们还控制了私人投资以便考察中国政府投资与私人投资的挤出效应亦或挤进效应[®]。

鉴于中国的国有企业改革以及与其相配套的民生保障机制领域的改革始于 1990 年代中期，本文选取 1996-2006 年中国省级面板数据作为研究样本，数据均取自各年度《中国统计年鉴》及《财政统计年鉴》。此外由于 1997 年重庆市成立直辖市从四川省分离，为了保证数据的一致性，我们将重庆和四川 1997 年以后的样本按人口规模加权进行合并。遵照 Zhang 和 Zou (1998)，以及张晏、龚六堂 (2005)，我们的样本中剔除了西藏和海南两个地区，这样截面共有 28 个地区样本。

四、检验与实证结果

(一) 内生性检验

建立联立方程模型的前提是，模型中变量具有内生性，因此我们首先对所建模型中设定的内生变量进行内生性检验。使用 Hausman 内生性检验得到如下结果：

表 1: 变量内生性检验

结构方程	变量	t	p
方程 1	<i>grw</i>	3.587743	0.0004
方程 2	<i>jcr</i>	-2.050070	0.0415
	<i>gir</i>	-3.258922	0.0013
方程 3	<i>pe</i>	-1.377338	0.1697
方程 4	<i>jcr</i>	4.443729	0.0000
	<i>grw</i>	-0.996116	0.3202

可以看出，*grw* 在方程 (1)、*jcr* 和 *gir* 在方程 (2) 中及 *jcr* 在方程 (4) 中，均在较高显著性水平上通过了内生性检验，表明其具有强烈的内生性。而 *pe* 在方程 (3) 中仅在统计边缘上具有一定内生性。而我们没有在方程 (4) 中找到 *grw* 内生的证据。综合来看，由于众多变量具有内生性，整个模型系统具有较强的联立性，因此构造联立方程模型进行实证分析比单方程模型估计更为精确。

(二) 实证结果

本文采用固定效应的两阶段最小二乘法 (TSLS) 对上述模型进行估计，并对各项回归进行了加权处理。具体结果由表 1-表 4 给出。

1. 公共服务支出方程

从表 2 的估计结果看，各地区公共服务支出水平与其经济增长具有显著负向影响关系，表明中国近年来的以经济建设为中心的发展战略显著降低了地方政府对于公共服务领域的支出偏好。这在一定程度上验证了我们之前提出的“经济增长——民生改善”的相互替代的假说，发展经济的冲动极大的抑制了政府的民生性支出。具体讲，地方经济增长每提升 1 个百分点，则地方政府支出结构中公共服务性支出会相应减少 2 个百分点。近年来中国经济高速增长，某些地区的经济增速更是持续以两位数的速度飞速增长，而这一结果提醒我们，享受在增长带来显著收益的同时，我们更应当关注其背后对民生性支出的压抑所带来的社会

[®]挤进效应最早是由加拿大经济学家迈克尔·帕金在其所著的《经济学》一书中提出来的。帕金先生提出的挤进效应的概念为现代财政理论提供了一个观察问题的新视角。根据帕金的阐述，所谓挤进效应是指政府采用扩张性时，能够诱导民间消费和投资的增加，从而带动产出总量或就业总量增加的效应。

成本。财政分权方面，无论是总体分权指标还是人均分权指标都对服务性支出产生了显著的抑制作用，表明 20 世纪 90 年代中期以来，中国的财政分权显著降低了地方政府在民生领域的支出偏好。虽然估计的影响系数并不巨大，但其却反映了这样一个事实，那就是为什么地方政府在获得更多财权的同时，其第一选择不是用于更好的改善民生，而是用于发展经济或大搞形象工程？这足以引起我们对这一现象的反思。上述证据表明财政分权以及以增长为核心的政府异化，具有对公共服务性支出的抑制作用，说明服务性支出体制性障碍的客观存在。

估计结果中人均 GDP 的一次项系数为正，而二次项系数为负，这在一定程度上验证了瓦格纳定律的存在。从具体系数看，人均 GDP 对服务性支出影响的拐点出现 $\ln(pgdp)$ 为 12 处，而中国各地区经济发展阶段显然处于其左侧，表明中国经济发展水平的提升有助于提高公共服务性支出的比重。从表 2 中我们还可以看出，中国 2002 年实施的所得税分享改革显著提升了各地区公共服务水平达 2.5 个百分点。而这一政策的具体措施是将地方所得税的 50% 上收中央，并主要用于面向不发达地区的转移支付。这结果表明，2002 年实施的所得税分享政策有助于减缓因财政分权及经济增长冲动造成的公共服务支出不足的现象。2006 年开始，中国开始实施了一系列的民生改善措施，包括针对农村地区免除义务教育阶段学杂费的政策，实施以政府支出为主导的新型农村医疗合作保险制度等。从回归结果看，这一系列政策显著的提升了地方政府公共服务支出比重达 7 个百分点。表明政府主导的民生改善政策对于提升政府公共服务提供水平具有显著作用。针对西部大开发和振兴东北老工业基地的检验表明，我们并没有找到西部大开发提升西部地区公共服务水平的证据。而振兴东北老工业基地的政策却显著的推进了东北地区的公共服务水平提升。一种可能的解释是，西部地区经济发展水平更为落后，在政策的扶持条件下发展经济的冲动更为强烈，且人才流失较为严重，政府对于教育等项目的支出相对谨慎。上述问题，东北地区则相对不是那么突出，因而国家发展政策的扶持能够提升政府的公共服务支出。

表2 服务性支出方程估计结果

解释变量	pe	
	(1)	(2)
<i>grw</i>	-1.88*** (0.20)	-1.91*** (0.20)
<i>pgdp</i>	59.96*** (9.22)	66.52*** (9.30)
<i>pgdp^2</i>	-2.61*** (0.49)	-3.00*** (0.49)
<i>fd_a</i>	-2.78*** (0.72)	
<i>fd_p</i>		-5.06*** (2.22)
<i>dum02</i>	2.42*** (0.57)	2.62*** (0.58)
<i>dumexp</i>	0.80 (0.63)	0.71 (0.62)
<i>dumdb</i>	4.38*** (1.22)	4.74*** (1.21)
<i>dum06</i>	7.00*** (0.69)	7.13*** (0.72)
调整后的R ²	0.768	0.759
F	36.04	34.04

注：***、**、*分别代表 1%、5%、10% 下的显著水平，括号中为标准误 (se)，列 1、列 2 分别为总体分权和人均分权指标下的估计结果。

2. 经济增长方程

从经济增长方程的估计结果看,中国的经验数据验证了两个重要假说。首先是我们找到了财政分权在中国有助于促进地区经济增长的证据,无论是总体分权指标还是人均分权指标都是如此,表明中国的分权进程显著的调动了地方政府发展经济的积极性,这一点我们得出了与众多研究相一致的结论。其次是消费与投资的增长能够显著提升地区经济增长。其中居民消费和政府投资对经济增长的影响是在 1% 水平下显著,而私人投资仅处于统计显著的边缘。而从具体估计系数看,居民消费对经济增长的边际促进作用要强于政府和私人投资对经济增长的边际促进作用。这从一个侧面反映了中国近年来投资增长过快,而消费需求不能有效放大的事实。表明相对于投资而言,今后一段时期促进内需增长,是维持经济高速增长持续发展的关键因素。

pt 的系数为负且在 1% 水平下显著,表明各省的宏观税负水平对经济增长有显著抑制作用,但影响程度并不明显,在现有经济总量下,税负占 GDP 比重提升 1 个百分点,会使经济增长放缓 0.5 个百分点。这表明中国税负已相对较高,适当减税有助于经济的发展。 $dumexp$ 的系数显著为正,表明西部大开发政策显著促进了西部地区的经济增长;而从 $dumdb$ 的系数看,我们没有发现振兴东北老工业基地政策对东北三省经济的显著提升作用。

3. 居民消费方程

在本模块当中,我们重点关注的是政府的公共服务性支出水平对居民消费增长的影响。从实证结果看公共服务支出 pe 在当期和滞后二期对居民消费增长具有显著的促进作用。而滞后一期虽然为负,却不显著。由于 pe 的内生性检验仅处于统计显著的边缘,因此我们也同时给出了 OLS 的估计结果。结果与 TSLS 估计相近,也是滞后二期显著正,但系数略小;而当期和滞后一期不显著。从系数看, pe 当期和滞后二期的系数要远大于 pe 滞后一期,并且在 TSLS 和 OLS 估计下 pe 当期、滞后一期和滞后二期的联合显著性检验来看,三项联合都对居民消费增长的影响在 1% 的水平显著为正,表明公共服务支出的规模和水平对居民的消费行为具有显著正向影响。这在相当程度上验证了我们先前提出的“消费的体制性障碍”假说的存在,表明中国的公共服务提供不足会严重抑制居民消费需

表3 经济增长方程估计结果

解释变量	grw	
	(1)	(2)
fd_a	1.09*** (0.31)	
fd_p		2.93*** (0.83)
grw_{t-1}	0.07** (0.03)	0.063* (0.034)
cr	0.17*** (0.05)	0.15*** (0.048)
gir	0.02*** (0.002)	0.02*** (0.002)
pt	-0.55*** (0.10)	-0.47*** (0.09)
pi	0.006 (0.004)	0.007* (0.004)
$dumexp$	0.83*** (0.27)	0.72*** (0.26)
$dumdb$	0.01 (0.47)	-0.37 (0.461)
调整后的R ²	0.761	0.772
F	29.50	31.22

注: **、*、*分别代表 1%、5%、10% 下的显著水平,括号中为标准误 (se),列 1、列 2 分别为总体分权和人均分权指标下的估计结果。

表4 居民消费增长方程估计结果

解释变量	cr		
	(1)	(2)	(3)
pe	0.18** (0.07)	0.20*** (0.07)	0.07 (0.05)
pe_{t-1}	-0.08 (0.11)	-0.10 (0.11)	0.04 (0.09)
pe_{t-2}	0.27*** (0.06)	0.28*** (0.06)	0.24*** (0.06)
inc_r	-0.05** (0.02)	-0.05** (0.02)	-0.04** (0.02)
inc_u	0.27*** (0.06)	0.27*** (0.06)	0.27*** (0.06)
调整后的R ²	0.388	0.386	0.451
F	6.52	6.59	6.35

注: 第 (1)、(2) 为 TSLS 估计,第 (3) 列为 OLS 固定效应加权估计,其 Hausman 检验在 1% 显著性水平下拒绝了随机效应。

求的增长,而加大公共服务性支出会有效放大居民消费需求的增长,这一点于我们直观的判断相一致,也与生命周期消费理论相吻合。本模块中我们还采用了城市和农村人均可支配收入增长率作为控制变量,从估计结果来看,城市居民收入增长对于刺激其消费具有显著正向影响;而农村居民收入增长对于其消费增长却有负向影响,这一点多少有些意外。但一种可能的解释是,虽然我们控制了整体公共服务提供总量 PE,但中国的公共服务提供极不均衡,农村居民的社会保障和公共服务水平要远低于城市居民,其对于预期消费的不确定性更强,加之其收入水平本身处于相对低位,因此导致其收入的增长难以有难有效推进整体国民消费的增长。从中我们也可以得到这样一个有用的信息,就是就中国目前情况而言,拉动居民消费的有效途径是提供更加全面和公平的公共服务。

4. 政府投资增长方程

本模块主要考察政府的投资决策行为,检验居民消费对政府投资行为的影响是我们关注的重点。从实证结果看,居民消费增长与政府投资增长呈现出反向的相互替代关系,即在一定的经济增长条件下,居民消费需求不能有效放大,政府会具有增加投资规模的倾向。这一政府投资决策模式,显然受到了政府强烈的追求经济增长意愿的影响。从具体结果看,这种反向替代关系非常大,居民消费需求增长没降低 1 个百分点,政府投资增长将增加近 8 个百分点。显然,在政府支出总规模一定的情况下,过多的政府投资必将影响公共服务支出水平。在本模块中我们同样关心的是财政分权对政府投资决策行为的影响,从结果上看,对于政府投资的影响总体分权指标和人均分权指标均不显著。但当我们不控制经济增长的条件下,总体分权指标的影响显著,而人均分权指标不显著,但都是正向影响。这是因为财政分权影响政府投资行为的根本原因在于拉动经济增长,当控制经济增长条件下,财政分权推进政府投资将失去动力,因此其影响将难以确定。这在一定程度上说明中国的财政分权进程对拉动政府投资具有一定的正向作用。私人投资增长 pi 对政府投资增长的影响呈现出小幅度的显著正相关,表明我们没有从

中国数据中找到政府投资对私人投资存在挤出效应的相关证据,相反中国的政府扩张性公共投资对私人投资具有一定的带动作用。^⑨控制变量人均 GDP 的系数为显著正向,表明在中国经济发达的地区政府投资增长更为迅速,地区间差距存在着被逐步拉大的危险。虚拟变量 $dum98$ 的系数比较意外,其与政府投资呈现出显著的负相关,表明 1998 年到 2005 年间实施的积极财政政策并没有促进政府投资增速的加快,反而抑制了政府的投资增长。这其中一个可能的解释是,一方面我们选取的样本区间问题,由于 1998 年以前以及近几年中国的政府投资增速也一直呈现出快速增长的态势,1998 年的积极财政政策期间并没有显著的改变政

表 5 政府投资增长方程估计结果

解释变量	<i>gir</i>			
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>cr</i>	-8.34*** (1.66)	-8.21*** (1.66)	-7.71*** (1.68)	-7.91*** (1.73)
<i>fd_a</i>	11.37 (12.21)		22.39** (11.19)	
<i>fd_p</i>		-6.06 (32.64)		26.40 (29.54)
<i>pgdp</i>	172.04*** (15.3)	169.86*** (16.04)	188.47*** (12.93)	193.98*** (12.89)
<i>grw</i>	6.60** (3.30)	8.06** (3.61)		
<i>pi</i>	0.33** (0.15)	0.30** (0.16)	0.40*** (0.14)	0.40** (0.15)
<i>dum98</i>	-14.14** (6.07)	-13.54** (6.3)	-18.03*** (5.29)	-18.99*** (5.36)
调整后 R ²	0.816	0.816	0.787	0.778
F	58.2	57.7	56.45	54.92

注: **、*、* 分别代表 1%、5%、10% 下的显著水平,括号中为标准误 (se), 列 1、列 2 分别为总体分权和人均分权指标下的估计结果。列 3、列 4 剔除了经济增长。

^⑨ 一种可能的解释是,中国政府的投资多是针对基础设施,而良好的基础设施无疑会吸引并带动私人投资,这也正是地方政府吸引外来资本的主要手段。

府投资行为；另一方面积极财政政策下的重大基础设施投资也多来自于中央财政，而地方财政负担较少。

在上述实证结果中，我们分别找到了假设（1）～（6）在统计上显著成立的证据，而假设（7）在统计上成立的证据并不十分充分。这些结果表明，一是在中国以经济增长为地方官员主要考核标准的条件下，财政分权会抑制公共服务提供而鼓励政府投资；二是经济增长的冲动会引致政府服务性支出偏好不足，而服务性支出不足会带来居民消费的体制性约束，而消费受到约束又会刺激致力于发展经济的政府加大政府的投资，进而缩减服务性支出。因此我们初步验证了中国财政分权模式及以增长为核心的政府职能异化对公共服务提供的负面影响。

五、结论及政策涵义

本文在中国经济转轨和财政分权的背景下，分析探讨了抑制中国公共服务提供水平的体制性障碍，并运用 1996-2006 年中国省级数据对我们的理论推断进行了实证检验。本文所得出的最为重要的一个结论是，中国的以经济增长为核心的发展战略，加之以增长为标准的官员考核晋升机制，导致了中国公共服务支出结构上的“重投资、轻服务”现象的出现。而这种“经济增长—民生改善”的替代关系由中国式财政分权、政府职能异化以及消费的体制性约束等体制因素加以传导并强化，并陷入了公共服务提供不足→体制性消费不足→政府投资固化→公共服务提供不足的恶性循环，并最终形成了高增长、高投资、低服务、低消费的经济发展模式，并影响到了经济的持续发展和民生的改善。

在政策涵义方面，我们的研究表明，改变中国公共服务提供现状必须变革现有脱离民生改善的经济增长模式，根本上要变革地方政府（地方官员）的激励机制，现有以经济增长为主的政绩考核体制，鼓励了政府投资发展经济的行为，而抑制了其民生改善偏好，高投资、低服务成为这一激励机制条件下的均衡解。这一根本激励机制不改变，一系列改善民生的政策措施都只能缓解公共服务提供不足的现状，而难以根本解决。因此逐步将民生发展等引入地方政府政绩考核体系是有效激励地方政府改善民生的关键。同时我们也应当看到，我们的研究结果中 2006 年以来实施的众多民生项目显著的提升了各地区的民生性支出比重，反映了政府针对公共服务项目的专项改革也能够有效的促进地方政府的公共服务支出，尽管这种行为可能是非主观的、被动的。因此需要指出的是，旨在增强地方政策财权的财政分权本身并不会引致地方政府支出结构的“高投资、低服务”现象，关键在于中央政府如何引导地方政府对自身财权的使用。

由于上述体制性原因，导致的公共服务体制不健全严重抑制了中国的居民消费增长，并最终形成了民生改善游离于经济增长系统之外的发展模式，造成民众难以从经济增长中获得更多的福利改善。而我们的研究在证明上述关系的同时，也表明增加公共服务提供能够有效促进居民的消费增长，进而增加内需、减少经济增长对出口和政府投资的依赖，实现经济增长向内需型的转变，这对于刚刚走出经济危机阴影，亟需实现增长转型的当下显得尤为重要。这也表明我们能够而且有必要将民生改善与经济增长融入一种全新的发展模式之中，使之相互促进实现中国经济的持续健康发展。基于此建立健全公共服务体制，改善民生状态，降低居民预期消费的不确定性，释放国内庞大的消费需求无疑是今后一段时期政策关注的重点。

参考文献：

- 傅勇、张晏，2007：“中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价”，《管理世界》，2007，3。
- 吕炜、王伟同，2008：“发展失衡、公共服务与政府责任”，《中国社会科学》，2008，8。
- 吕炜，2005：《我们离公共财政有多远》，北京：经济科学出版社。
- 吕炜，2006：《转轨的实践模式与理论范式》，北京：经济科学出版社。

- 乔宝云、范坚勇、冯兴元, 2005: “中国的财政分权与小学义务教育”, 《中国社会科学》, 2005, 6。
- 王永钦、丁菊红, 2007: “公共部门内部的激励机制: 一个文献述评”, 《世界经济文汇》2007, 1。
- 王永钦、张晏等, 2007: 《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》, 《经济研究》, 2007, 1。
- 张军、高远等, 2007: “中国为什么拥有了良好的基础设施?”, 《经济研究》, 2007, 3。
- 张晏、龚六堂, 2005: “分税制改革、财政分权与经济增长”, 《经济学(季刊)》, 2005, 3。
- 周黎安, 2004: “晋升博弈中的政府官员的激励与合作”, 《经济研究》, 2004, 6。
- Bardhan, P., 2006. “Awakening Giants, Feet of Clay: a Comparative Assessment of the Rise of China and India.” *Paper Presented at International Conference on the Dragon and the Elephant: China and India's Economic Reforms*. July 1-2, 2006, Shanghai, China.
- Blanchard, O. and A. Shleifer, 2000. “Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia.” *Working Paper 7616, NBER*.
- 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: 1743-62.
- Oates, W. E., 1972. *Fiscal Federalism*. NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Qian, Y. and B. Weingast, 1997. “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *Journal of Economic Perspectives*. 11(4).
- Qian, Y. and G. Roland, 1998. “Federalism and the Soft Budget Constraint.” *American Economic Review*. 88(5).
- Tiebout, C., 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy*. 64(5).
- Zhuravskaya, E. V., 2000. “Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style.” *Journal of Public Economics*. 76: 337—68.