

政府间财政转移支付与基本公共服务均等化

安体富 任强*

内容提要: 逐步实现基本公共服务均等化已成为我国现阶段公共财政建设的重要内容。本文对公共服务均等化的若干理论问题加以阐释, 同时, 从地区差别视角设计了一套公共服务均等化的指标评价体系。在此基础上, 指出了我国公共服务均等化的现状和问题, 并提出了相应的对策。

关键词: 公共财政 公共服务均等化 转移支付制度

一、引言

公平与效率的关系问题是经济理论和政策永恒的研究话题。经过改革开放 30 年, 我国经济社会获得长足的发展。发展的背后是差距的拉大。这种拉大在一定程度上是以效率为导向经济政策的必然结果, 同时, 还是各种形式的机会不均导致的结果。这种拉大既体现在居民的收入分配上, 还体现在公共资源的分配上。抛却导致差距拉大的各种原因, 这里从财政角度探讨公共资源在区域之间的分配。基本公共服务均等化是经济社会发展到一定程度必然要解决的问题, 也是近几年来经济社会政策研究的热点。2005 年 10 月 11 日中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》要求, 要“按照公共服务均等化原则, 加大国家对欠发达地区的支持力度, 加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展”。公共服务均等化是公共财政的基本目标之一, 是指政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和公共服务。公共服务均等化的主要实现手段是政府间转移支付制度。2006 年 10 月 11 日中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》进一步提出, “完善公共财政制度, 逐步实现基本公共服务均等化。”

二、公共服务均等化的若干理论问题

(一) 公共服务的涵义与分类

1. 公共服务的涵义。在研究公共服务的涵义时, 主要应从以下两个角度进行分析: 第一, 公共服务属于服务范畴, 因此, 首先要弄清何为服务? 从经济学角度看, 服务是相对于生产来说的。根据产业结构的划分, 三次产业分为, 第一产业是农业, 第二产业是工业和建筑业, 这两个产业是物质资料的生产部门, 生产出来的产品具有实物形态。第三产业属于服务行业, 不生产物质产品, 只提供劳务服务, 因此, 服务亦称劳务, 即不以实物形式而以提供活劳动的形式满足人们的某种特殊需要。在我国, 第三产业即服务行业又可

* 作者单位: 中国人民大学财政金融学院, 中央财经大学财政学院。

分为四个层次：第一层次是流通部门，包括交通运输、邮电通讯、商业、饮食、物资供销和仓储业等；第二层次是为生产和生活服务的部门，包括金融、保险、房地产、公用和居民服务业等；第三层次是为提高科学文化水平和居民素质服务的部门，包括教育、文化、广播电视、科学、卫生、体育和社会福利事业等；第四层次是为社会公共需要服务的部门，包括国家机关、政党、社会团体，以及军队和警察等。第二，公共服务属于公共物品范畴。公共物品和服务与私人物品和服务相对应。按照萨缪尔森给出的定义，纯公共物品是指这样的物品：每个人消费这种物品不会导致他人对该物品消费的减少。公共物品具有两个基本特征：消费的非竞争性与受益的非排他性。这里的公共物品，包含着公共服务的内容，区别只在于，生产领域的公共物品是有形的，而服务领域的公共物品则是无形的。因此，有关公共物品的分析也适用于公共服务。与公共服务相对应的是私人服务。私人服务通过市场来提供，公共服务则主要由政府来提供。有些服务是介于公共服务与私人服务之间的准公共服务，既可以私人通过市场提供，也可以由政府提供，还可以由私人 and 政府共同提供。这里所讲的“提供”，是指“掏钱”，由谁掏钱就是由谁提供，政府提供，主要是通过财政支出来实现的。通过上述两方面的分析，可以看出公共服务的内容，既包括第三产业中的第四层次，即国家机关通过直接提供劳务为社会公共需要服务，也包括政府通过财政支出向居民提供教育、卫生、文化、社会保障、生态环境、公共基础设施等方面的服务。

2. 公共服务的分类：基本公共服务和一般公共服务。什么是基本公共服务？这有各种不同的理解。一种观点认为，所谓基本公共服务，是指直接与民生问题密切相关的公共服务。中共十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中，把教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等列为基本公共服务，就属于这种情况。另一种观点认为，基本公共服务，应是指纯公共服务，因此不能笼统地讲文化、教育、科学、卫生、社会保障等是基本公共服务，只能提其中的义务教育、公共卫生、基础科学研究、公益性文化事业和社会救济等，属于基本公共服务。还有一种观点认为，基本公共服务是一定发展阶段上最低范围的公共服务。“指建立在一定社会共识基础上，根据一国经济社会发展阶段和总体水平，为维持本国经济社会的稳定、基本的社会正义和凝聚力，保护个人最基本的生存权和发展权，所必需提供的公共服务，其规定的是一定阶段上公共服务应该覆盖的最小范围和边界。”¹笔者认为，基本公共服务，应该是指与民生密切相关的纯公共服务。除去基本公共服务以外的服务，都属于一般公共服务，如行政、国防、高等教育、一般应用性研究等。

（二）公共服务均等化的涵义与目标

1. 均等化的涵义。“均等化”，就字面理解包含均衡、相等的意思，而均衡有着调节、平衡的过程，最后达到相等。当然，这里的相等，只能是大体相等，不可能绝对相等。均等的内容包含两个方面：一是居民享受公共服务的机会均等，如公民都有平等享受教育的

¹ 陈昌盛、蔡跃洲：《中国政府公共服务：体制变迁与地区综合评估》，中国社会科学出版社 2007 年版，第 3 页。

权利。二是居民享受公共服务的结果均等，如每一个公民无论住在什么地方，城市或是乡村，享受的义务教育和医疗救助等的公共服务，在数量和质量上都应大体相等。相比之下，结果均等更重要。

2. 均等化的标准。有三种理解：一是最低标准，即要保底。“一个国家的公民无论居住在哪个地区，都有平等享受国家最低标准的基本公共服务的权利。”²“这个均等化我理解就是要托一个底，是政府应该提供的诸如普及义务教育、实施社会救济与基本社会保障这类东西，对其应该保证的最低限度的公共供给，必须由政府托起来。”³二是平均标准。即政府提供的基本公共服务，应达到中等的平均水平。三是相等的标准，即结果均等。这三个标准并不完全矛盾，实际上这是一个动态的过程，在经济发展水平和财力水平还不够高的情况下，一开始首先是低水平的保底，然后提高到中等水平，最后的目标是实现结果均等。当然，要做到结果大体均等，政府的供给成本，就不能是均等的。例如，澳大利亚的均等化目标是“每个社会成员都能享受大体均等的公共服务”，由此，政府为不同地区提供公共服务的成本是极不相同的。假定政府提供均等的医疗急救服务，接到一个急救电话，悉尼是派急救车30分钟内到场，北方领地是发急救飞机也30分钟内到场，结果均等化了，但成本有时候差的不是几倍、几十倍，而可能是上百倍之巨。⁴

公共服务均等化，或者说基本公共服务均等化的终极目标是应当使人与人之间所享受到的基本公共服务的均等化。由于个人总是处于某个地区或城市和乡村之间，因此，为了实现这一终极目标，可以阶段性地通过实现地区之间和城乡之间基本公共服务的均等化，进而实现人与人之间基本公共服务的均等化。目前，学术界关于公共服务均等化问题研究的文献，大多都是从地区之间和城乡之间的公共服务均等化的角度来谈的，因此，公共服务均等化应当包括地区之间的均等，城乡之间的均等和人与人之间的均等。限于报告的篇幅，下文着重从地区之间的差别来分析公共服务不均的现象、原因及对策。

（三）均等化的理论基础：福利经济学和公共财政的重要特征

20世纪20年代，英国经济学家庇古开创了福利经济学的完整体系。为实现福利最大化的目标，庇古考虑到两个问题：一是个人实际收入的增加会使其满足程度增大，二是转移富人的货币收入给穷人会使社会总体满足程度增大。据此，他提出了两个基本命题：国民收入总量越大，社会经济福利就越大；国民收入分配越是均等化，社会经济福利也就越大。庇古的这项贡献对公共服务均等化起到了基础性的影响。由于公共服务也是由国民收入形成，因此对公共服务的分配能对国民收入的分配起到重要作用，能够增进社会福利，促进社会福利最大化，特别是政府财政收入占GDP比例较高的时候。公共服务资源一般由政府掌握，主要由政府通过财政支出等手段予以配置，如果出现配置失当的情况仍然要由政府

² 刘明中：《推进公共服务均等化的手段（上）——财政部副部长楼继伟》，《中国财经报》2006年2月7日。

³ 贾康：《区分“公平”与“均平”把握好政府责任与政策理性》，《财政研究》2006年第12期第7页。

⁴ 贾康：《区分“公平”与“均平”把握好政府责任与政策理性》，《财政研究》2006年第12期第7页。

自身来纠正。庇古国民收入均等化思想对公共服务均等化具有启示性意义，政府应当通过公共服务均等化来实现全社会福利最大化。

公共性是公共财政的本质特征，这是因为，政府是整个社会的代表，政府的财政收入来自于全体社会成员，因而，公共财政支出也必须用于全体社会成员，即要求政府必须对所有经济主体和社会成员提供“一视同仁”的服务。在“一视同仁”的政策下，政府及其公共财政在为社会提供服务的过程中，所有的社会成员应该是公平对待的。而在“区别对待”的政策下，政府及其公共财政实际上只着眼于和偏重某些经济成分、某些社会集团和少数乃至个别社会成员的利益。政府为社会提供服务时的“一视同仁”，是具体通过公共收入、公共支出和转移支付制度来实现的。

三、公共服务均等化水平的量化分析：从地区差别视角

逐步实现基本公共服务均等化已成为我国现阶段公共财政建设的重要内容。然而，首先应当对中国目前公共服务的均等化水平有一个客观评价，尤其是从量的角度。下面本报告利用综合评价(Comprehensive Evaluation)方法，从地区间公共服务产出的角度出发，构建了一个包含4个级别共25个指标的中国公共服务均等化水平指标体系，并运用这一指标体系对我国2000~2007年间的公共服务及其具体项目的均等化水平变化情况加以评价。

构建中国公共服务均等化水平指标体系实质上是对不同地区的不同公共服务项目的总水平进行评价。由于对公共服务项目的评价涉及很多方面，因此，必须用到综合评价方法。

(一) 综合评价方法的使用

1. 综合评价方法

综合评价(Comprehensive Evaluation, 简称“CE”),是指运用多个指标对多个参评单位进行评价的方法。其基本思想是将多个指标转化为一个能够反映综合情况的指标来进行评价。综合评价过程不是逐个指标顺次完成的,而是通过一些特殊方法将多个指标的评价同时完成的;在综合评价过程中,一般要根据指标的重要性进行加权处理;评价结果不再具有具体含义的统计指标,而是以指数或分值表示参评单位“综合状况”的排序。如不同国家经济实力,不同地区社会发展水平,小康生活水平达标进程,企业经济效益评价等,都可以应用这种方法。综合评价是评价者基于评价目的对评价对象进行的。评价者是对被评价对象进行评判的人,评价者可以是某个人或某团队。评价目的是评价工作的根本性指导方针。对某一事物开展综合评价,前提是要明确为什么要综合评价,评价事物的哪一方面,评价的精确度要求如何等问题。被评价对象通常是同类事物或同一事物在不同时期的表现。同一类评价对象的个数要有多个,否则,就没有判断和评价的必要了。

2. 综合评价方法的几个要点

(1) 评价指标及体系。指标是根据研究的对象和目的,能够确定地反映研究对象某一方面情况的特征依据。而指标体系是由一系列相互联系的指标构成的总体。它能够根据研

究的目的和对象,综合反映出对象各方面的情况。一般来说,在指标体系的构建上,应当遵循以下几个原则:①层次性要分明。即应当根据系统的分层结构,将指标进行分类,使指标体系结构清晰,从不同角度对被评价对象进行评判。②指标要充分。指标体系的构架应当是一个有机整体,通过所选取指标以及相关指标特定方式的结合从不同方面反映被评价对象。③指标要独立。为了降低信息的重复和冗余,指标体系的各指标应当力求保持相对独立,各指标之间的关联度不大,从不同角度对被评价对象进行测度。在具体指标取舍的时候,还应注意:①数据要公开。为便于第三方独立机构根据指标对评价对象进行复核,同时也避免版权、保密等方面可能出现的不必要的纠纷。②概念要清晰。指标概念界定应当准确无歧义,并且方便进行量化,便于计算。③获取要经济。数据的获取最好要能够在合理的成本范围之内。

(2) 无量纲化方法的选择。在进行综合评价时,指标体系中所包括的各指标往往具有不同的计量单位,在构建综合指数时,首先应统一这些指标的量纲,也就是将不同单位表示的指标作无量纲化处理,所谓无量纲化,也叫数据的标准化、规范化,是通过数学的变换来消除原始指标量纲影响的方法。指标无量纲化的方法很多,各有不同的特点和应用场合。这些无量纲化的方法有统计标准化方法(也称 Z-score 法)、极值标准化方法(也称线性功效函数法)、对数功效函数法及幂函数型功效函数法等。

(3) 权重系数。由于评价指标之间的相对重要性是不同的,因此,应当对评价指标赋予不同的权重系数(简称“权重”),进而反映评价的内容。关于权重的构造方法有多种,大体上可以分为两种:一类是主观构权法,一类是客观构权法。主观构权法是研究者根据其主观价值判断来制定各指标权重的一种方法,主要有专家评判法、层次分析法等。客观构权法是相对主观构权法而言的,它是直接根据指标的原始信息,通过统计方法处理后得到权重的一种方法。常用的方法有主成分分析法、因子分析法、相关法、回归法等(贾俊平,2004,第410页)。

(4) 合成方法。即通过一定的数学模型将多个评价指标合成为一个整体性的综合价值。可用于合成的数学方法很多,要根据评价目的即被评价对象特点来选择较为合适的合成方法。具体来说,有加权算术平均法、加权几何平均法及加权算术平均和加权几何平均联合使用的混合方法。

(5) 评价结果。得到评价结果并解释其具体含义,并且依据评价结果进行决策。评价结果仅仅具有相对意义,即只能用于性质相同的对象之间的比较和排序。

(二) 利用综合评价方法设计中国公共服务均等化水平指标评价体系

目前,有一些利用综合评价方法来构建相关指标体系的研究,如联合国开发计划署编制的人类发展指数,樊纲、王小鲁和朱恒鹏等编制的中国市场化指数⁵,中国人民大学中国

⁵ 樊纲、王小鲁、朱恒鹏:《中国市场化指数—各地区市场化相对进程 2006 年报告》,经济科学出版社,2007 年版。

调查评价中心编制的中国发展指数⁶，李建平、李闽榕和高燕京等编制的中国省域经济综合竞争力指标体系⁷及陈昌盛和蔡跃洲编制的公共服务综合绩效评估指标体系⁸。上述各个指标体系从所评价的目的出发研究了相关内容，均对中国公共服务均等化水平指标体系的构架提供了基本思路。

借鉴上述各指标体系的构建方法，本报告试图构建公共服务均等化水平指标体系。

1. 反映公共服务均等化水平具体指标的选择原则

除了上面综合评价指标体系构建中选取指标的若干原则之外，针对公共服务均等化水平具体指标的选择，还应遵循以下原则：（1）符合“公共性”的特征。构建政府公共服务水平指标必须针对公共领域，符合公共财政的特征。指标的选择必须是公共服务的具体项目，而不是市场机制应当介入的领域。这是公共服务均等化水平指标体系不同于其他指标评价体系的根本特征，同时也是由评价目的和被评价对象所决定的。（2）侧重于评价地区之间的不平等。公共服务的均等化是在地区之间、城乡之间和人与人之间实现的。因此，即便从大的方面说是评价公共服务的均等化，但是具体评价的时候，仍然还有不同小的侧面。由于篇幅有限，本报告更侧重于评价地区之间尤其是省份之间公共服务的不均等水平。

（3）侧重于公共服务产出的评价。政府提供公共服务是本着“财政资金投入—→形成公共产品及公共服务—→满足居民需求及提高效用水平”的逻辑进行的，或者说是本着“投入—→产出—→效果”的逻辑进行的。本报告在指标选择的时候，侧重于公共服务产出的评价或上述三步骤中中间过程的评价。

2. 公共服务均等化水平指标体系的基本架构

本报告从公共服务均等化水平角度出发，以公共服务均等化指数为核心，构建了1个一级指标，即“公共服务均等化指数”，1个二级指标，即“地区公共服务指数”，7个“方面指标”，同时在每一个方面指标下面设有两个或以上共16个“单项指标”。

其中，七个方面指标分别是社会保障、公共卫生、公共安全、基础教育、科学技术和基础设施。而单项指标分别为：参加基本养老保险人数占人口数比重、参加失业保险人数占人口数比重、火灾发生数与人口数之比、交通事故发生数与人口数之比、每万人拥有卫生机构人员数、每万人拥有卫生机构数、每万人拥有医疗机构床位数、普通小学生师比、普通初中生师比、人均拥有道路面积、城市用水普及率、城市燃气普及率、每万人拥有废水治理设施数、每万人拥有废气治理设施数、每万人三种专利授权数及每万人技术市场成交额。⁹见表1：

⁶ 袁卫、彭非主编：“中国经济发展报告2006”，中国人民大学出版社，2007年10月版。

⁷ 李建平、李闽榕、高燕京：《中国省域经济综合竞争力发展报告（2005~2006）》，社会科学文献出版社，2007年版。

⁸ 陈昌盛、蔡跃洲：《中国政府公共服务：体制变迁与地区综合评估》，中国社会科学出版社，2007年版。

⁹ 其中个别指标限于数据的可得性用效果类数据来代替，如火灾发生数与人口数之比；另外，还有个别指标具有“准公共性”的特点，如每万人技术市场成交额。

表1 公共服务均等化水平指标体系

一级指标	二级指标	方面指标	单项指标
公共服务均等化指数	地区公共服务指数	社会保障	参加基本养老保险人数占人口数比重
			参加失业保险人数占人口数比重
		公共安全	火灾发生数与人口数之比(起/万人)
			交通事故发生数与人口数之比(起/万人)
		公共卫生	每万人拥有卫生机构人员数(人/万人)
			每万人拥有卫生机构数(个/万人)
			每万人拥有医疗机构床位数(张/万人)
		基础教育	普通小学生师比
			普通初中生师比
		基础设施	人均拥有道路面积(平方米)
			城市用水普及率(%)
			城市燃气普及率(%)
		环境保护	每万人拥有废水治理设施数(套)
			每万人拥有废气治理设施数(套)
		科学技术	每万人三种专利授权数(项/万人)
			每万人技术市场成交额(万元/万人)

3. 各单项指标无量纲化的方法(或计算各单项指标标准得分的方法)

本报告采取极值标准化方法(或线性功效函数法)来对各单项指标进行无量纲化,之所以采取这种方法,就是因为:(1)采取这种方法将各单项指标转化后的数据都在0~1之间,便于进行下一步的数学处理。(2)转化后的数据相对数性质较为明显。(3)就每个单项指标具体数值的转化而言,这种无量纲化所依据的原始数据信息较少,如数据单项指标中的最大值、最小值和各单项指标的具体取值。

由于代表公共服务的各单项指标中还有正指标和逆指标之分。正指标即所谓越大越好的指标,而逆指标即所谓指标越小越好的指标。因此,对于正指标和逆指标的无量纲化的具体方法还稍有区别。对于正指标,本报告采取的无量纲化方法如公式(1):

$$z_i = \frac{x_i - \min(x_i)}{\max(x_i) - \min(x_i)} \quad (1)$$

对于逆指标,采用的无量纲化方法如公式(2):

$$z_i = 1 - \frac{x_i - \min(x_i)}{\max(x_i) - \min(x_i)} = \frac{\max(x_i) - x_i}{\max(x_i) - \min(x_i)} \quad (2)$$

其中, x_i 代表单项指标的具体取值, $\max(x_i)$ 和 $\min(x_i)$ 是 x_i 在 2000 年~2006 年不同地区单项指标中的最大值和最小值。

4. 方面指标的合成方法及公共服务均等化指数的形成方法

在对各单项指标无量纲化的基础上, 再将各单项指标合成方面指标。本报告拟对单项指标的合成采取加权算术平均法。对于加权算术平均法的权重, 本报告拟对不同的单项指标赋予相同的权重。在由方面指标合成各个地区公共服务指数时, 同样采取上述办法。

由于本报告的重点是衡量某年度不同地区的公共服务均等化程度, 以及均等化程度在不同年份的变化情况。因此, 最终还需通过一定的统计指标来反映均等化程度。反映均等化程度的统计指标有很多, 如变异系数 (Coefficient of Variation)、泰尔指数 (Theil Index)、基尼系数 (Gini Coefficient) 和极差率等, 本报告拟采用变异系数和极差率来反映均等化程度。本报告利用变异系数的基本原理构建了地区间公共服务的均等化指数, 如公式 (3):

$$e_i = \frac{s_i}{y_i} \quad (3)$$

其中, e_i 代表第 i 年的公共服务均等化指数, s_i 代表第 i 年各地区公共服务指数的样本方差, \bar{y}_i 代表第 i 年的各地区公共服务指数的平均值。其中, 公共服务均等化指数 e_i 越大, 则代表地区间公共服务越不均等; 公共服务均等化指数 e_i 越小, 则代表地区间公共服务越均等。 e_i 在这里是个逆指标, 通过 e_i 可以直接比较不同时间公共服务均等化的实现程度。

(三) 运用均等化指标体系对中国地区间的均等化水平加以判断

(1) 基本步骤

根据上述已构建的公共服务均等化水平指标体系, 下面本报告就开始将这一指标体系运用到中国目前地区间公共服务均等化水平的考察上来。

具体分为以下几个步骤:

第一步: 确定要搜集数据的时段。考虑到数据的可得性 (Availability) 和连续性 (Continuity), 本报告拟将考察时段定在 2000 年至 2007 年。

第二步: 搜集从 2000~2007 年全国不同地区衡量公共服务水平单项指标的具体数值, 并进行整理。其中, 数据均来源于《中国统计年鉴 (2001~2008)》。限于篇幅, 本报告将这一步骤得出的相关数据没有列出。

第三步: 从极值标准化方法 (或线性功效系数法) 的基本原理出发, 确定各单项指标在不同年度及不同地区的最大值和最小值。

第四步：在上述准备工作的基础上，将 16 个单项指标在不同年度不同地区的具体取值予以无量纲化，得出转化后的数值。

第五步：采用算术加权平均法将同一年度不同地区的无量纲化的单项指标合成方面指标，并进一步采用算术加权平均法将方面指标合成不同地区的公共服务指数。

第六步：运用变异系数的相关原理，求出各年度各公共服务具体项目及公共服务指数的变异系数。

第七步：将得出的不同年度公共服务均等化指数予以比较，得出 2000~2007 年我国不同地区的公共服务均等化水平的变化情况。

(2) 相关结论

通过以上步骤，可以得到下面的表格，并可以看出以下问题：

我国地区间公共服务水平在 2000~2007 年期间没有缩小。这一点可以从公共服务指数的变异系数看出来(见表 2 和图 1)。公共服务指数是衡量某地区综合公共服务水平的指标，公共服务指数的变异系数（即公共服务均等化指数 e_i ）在 2000 年的时候是 0.25，然而到 2007 年的时候，这一变异系数为 0.31。尽管在其中若干年度出现下降，但总体上看，还是呈现上升的趋势，起码没有初小缩小趋势。

表 2 公共服务均等化水平变化情况

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
变异系数	0.25	0.30	0.30	0.29	0.27	0.36	0.27	0.31
极差率	2.89	3.71	3.09	3.08	2.79	4.47	2.96	3.34

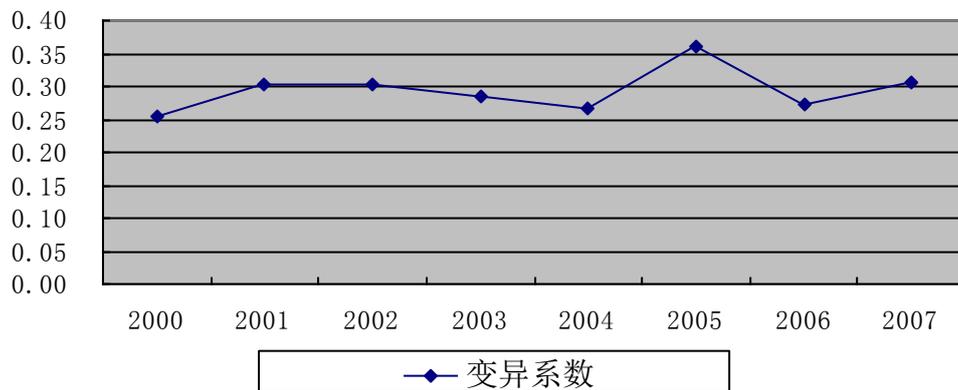


图 1 各年度公共服务指数变异系数的变化情况

四、我国公共服务提供不均的原因分析

（一）我国公共服务提供不均原因的一般分析

我国的公共服务水平有的地区是非常的高，而有的地方却只能达到适合某一经济水平的基本层次，还有一些地方却连基本的水平都达不到，差异程度是非常的大，公共服务水平参差不齐，甚至超过人们所能承受的程度。究竟为什么会产生上述现象？可以沿着下面的思路来进一步探讨：第一，各地经济发展水平存在差别。上海的经济水平发展和西藏、贵州等地是不可同日而语的，因此，所筹集到的财政收入必然也是有高有低。自然，可用于提供公共服务的资金也是不一样的。于是，公共服务的水平也是有所差别。进一步的探讨，为什么上海的经济水平高，而西藏和贵州等地的经济发展水平不高呢？于是，这又有了两个方面的深层次原因。第一，不同地区的所处的地理、历史环境不同。上海等沿海地区地理优势较为明显，这使其成为一个重要的港口城市，使其提高经济发展水平的能力较为突出。反之，西部地区环境相对较为不利，促使经济发展的相对优势不是很明显。另外，国家促使不同地区发展的政策也是不一样的。在先富带动后富政策的指导下，国家对于上海等沿海城市的政策和资金支持明显大于内地，这是促使上海等地迅速的发展起来。资金和政策的支持差异程度同样适用与城乡公共服务水平的差异。城乡公共服务差距首先是因为城乡二元分治的体制，其次是建国以来农业支持工业发展的政策所示所导致。第二，目前我国各级政府之间的职责划分不清，不规范，即事权不清。在此情况下，各级政府间事权层层下放，而财权和财力却层层上收。目前基本公共服务的事权，主要由县乡基层财政来承担，像义务教育、公共卫生、社会保障和福利救济等支出大都由基层财政负担，例如，据调查，我国的义务教育经费 78% 由乡镇负担，9% 左右由县财政负担，省负担 11%，中央财政负担不足 2%，又如，预算内公共卫生支出，中央政府仅占卫生预算支出的 2%，其他均为地方政府支出，而在地方政府，县、乡共支出了预算的 55%~60%。可见，财力与事权的不匹配是基层财政困难的根本原因，也是基层政府提供公共服务能力不足的关键。地区经济发展水平有了差异，人民生活水平有了差异，公共服务水平有所差异。政府是否就听之任之，撒手不管了呢？答案是否定的。政府应该是个民选政府，财政应当是公共的财政。政府的职能之一就应当是调节地区之间、城乡之间和人与人之间政治、经济和文化各方面的不平等。一个很重要的措施，就是政府用于调剂不同区域财政资金余缺的财政转移支付制度。一个卓有成效的财政转移支付制度应当是“劫富济贫”的制度，而非是一个促使不同区域之间财力逐步扩大的制度。我们国家目前的转移支付制度就存在一定的问题。最后，假定不同区域之间在上述各方面的条件均相同，是否公共服务水平就会一致了呢？答案当然也是否定的。因为不同地区政府提供公共服务的行政效率是不一样的，有的地方提供公共服务水平的行政效率高，而有的地区不高。这也是导致公共服务提供水平不一致的原因之一。还有两个问题需要说明，一个是政府提供公共服务水平的成本，在一个地广人稀的地方和人口相对密集的地方，政府提供公共服务的成本是不一样的，前者一定

会比后者高。另一个是国家公共服务提供政策和制度也是不一样的，如农村公共服务提供和城市公共服务提供的融资体制就是不一样的。

（二）我国财政转移支付制度存在的问题

上面已经总结，我国公共服务提供不均有许多原因。但是，就短期来看，一个卓有成效的财政转移支付制度是实现公共服务均等化的重要途径。我国目前的财政转移支付制度从结构设计上看存在一定的问题，下文着重分析我国财政转移支付制度存在的问题。

1. 现行转移支付制度的结构及现状

目前我国中央财政对地方财政的转移支付包括财力性转移支付、专项转移支付、税收返还及体制补助四种方式。其中，财力性转移支付又包括：一般性转移支付、民族地区转移支付、县乡财政奖补资金、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付和年终结算财力补助等方式。

按照转移支付形式的性质划分，转移支付又可以分为以下几大类：

（1）税收返还、体制补助和结算补助，这几部分是1994年分税制财政体制改革后财政转移支付的主要组成部分，其性质是维护既得利益，是旧体制的延续，不具有均等化功能。

（2）一般性转移支付，是在支付过程中按规范和均等化的原则进行，这是国际上通常称为的均衡性转移支付。

（3）专项转移支付，服务于中央宏观政策目标，用于增加农业、教育、卫生、文化、社会保障、扶贫等方面的专项拨款，目前这些重点项目主要用于中西部地区。但其核定并不规范，加之往往被层层截留和被挤占、挪用，其性质属于非均等化转移支付。

（4）其他转移支付，包括上述的民族地区转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付、“三奖一补”转移支付等，其性质属于专项转移支付，但在一定程度上又具有均等化的性质。

表3 2007年按性质分类后的转移支付结构

单位：亿元

按性质的分类	额度
税收返还、体制补助和结算补助	4905.26
一般性转移支付	2503.82
专项转移支付	6186.88
其他转移支付	3729.16

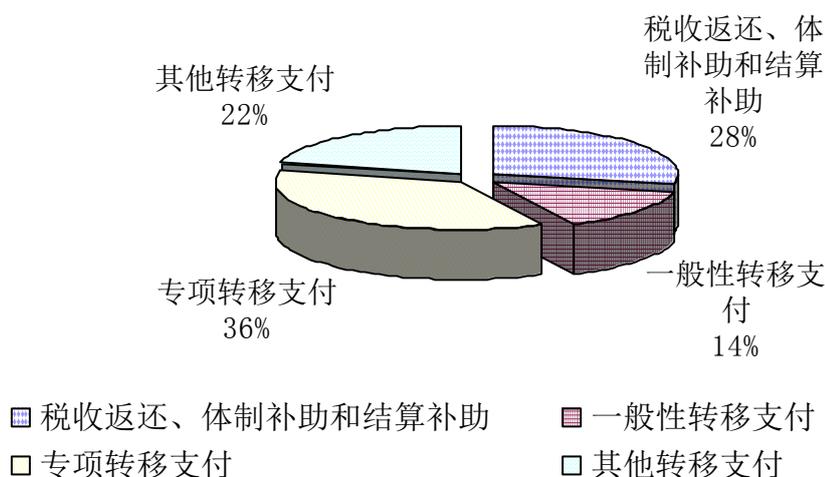


图2 2007年按性质分类后的转移支付结构

1994年后转移支付的方案设计对分税制改革的顺利进行和平衡各地区财力起到了非常重要的作用。但是总体来看，存在着制度设计上的缺陷，具体表现在以下几个方面：

(1) 转移支付形式过多，相互之间缺乏统一的协调机制

目前，世界上绝大多数国家将转移支付分为均等化的一般性转移支付和专项转移支付两种形式，且一般性转移支付占转移支付的绝大部分。而我国转移支付形式过多，且各种形式的转移支付在均衡化的过程中有所交叉，管理混乱。

(2) 税收返还的制度设计不利于公共服务均等化的进行

新体制下采取的税收返还制度，是在保证既得利益的基础上进行的，这对1994年的“分税制”的改革起了重要的推动作用。中央对地方上划的税收按基期年如数返还，并逐年递增，税收额多的地区得到的返还额多，其财力充裕，而税收额少的地区得到的返还额少，财力依旧不足。这种对所有地区无差别的基数税收返还，不仅未解决因历史原因所造成的财力分配不均和公共服务水平差距大的问题，反而在新体制下肯定了这一差距，这也不利于缓解地方收入分配不合理、不公平的现象。

(3) 一般性转移支付规模过小

在转移支付形式中，真正属于均等化转移支付形式的实际上只有一般性转移支付，其所占比重很小，2007年，其只占转移支付总额的14%，因此，均等化作用有限。

(4) 专项转移支付规模过大，且运行不规范

专项转移支付是着眼于解决地区间具有外溢性的公共物品或公共服务的提供问题，着眼于国家宏观调控、促进各地协调发展和调整产业结构、优化资源配置的政策目标，但是，目前对专项转移支付的准入不甚明确，专项转移支付规模过大。另外，部分专项转移支付项目设置交叉重复、分配制度不够完善、资金投向较为分散。据不完全统计，2005年中央财政分配的239项专项转移支付项目中，有41项内容交叉重复，涉及资金156.37亿元；有65项没有管理办法或管理办法未公开，涉及资金705.89亿元，占专项转移支付资金总

额的20%。按项目分配的专项转移支付有71项(不包括预算内基本建设和国债投资项目),涉及资金545.55亿元,具体分配到44149个项目,其中10万元以下的项目8825个,平均每个项目4.36万元。¹⁰

五、对我国推行公共服务均等化的建议

如上文所述,公共服务不均的产生有多重原因,因此,解决办法是多维度的。下文结合我国国情,着重从公共财政的角度提出我国推行公共服务均等化的建议。

(一) 建立公共服务型政府,完善公共财政制度

在市场经济中,市场对资源配置起到基础性的作用。政府应该对市场机制失灵的领域发挥作用。政府要继续推进政企、政资、政事分开,政府与市场中介组织分开,杜绝对企业生产经营的直接干预,把工作重点真正转移到为市场主体服务和创造良好发展环境上来。政府不能以牺牲提供公共服务为代价专注发展经济,更不能介入市场能够配置资源的领域,与民争利。要树立正确的政绩观,建立体现科学发展观与构建和谐社会的经济社会发展综合评价体系,实现政府职能的转变。

(二) 完善财政体制

应当进一步明确中央政府与地方政府,以及地方各级政府之间在提供义务教育、公共卫生、社会保障和生态环境等基本公共服务方面的事权,健全财力与事权相匹配的财政体制。由于各类公共服务具有不同的性质和特点,各级政府承担的事权责任,也应有所区别。例如,社会保障和生态环境等公共服务,由于涉及面广和具有更大的外部性,主要应由中央政府和省级政府提供,由县级政府管理;义务教育和公共卫生等公共服务,应由中央、省和县三级政府共同承担,各级政府承担的比例,应视各地经济发展水平而定。在经济贫困地区,应全部由中央与省级政府承担,通常情况下,以省级政府为主;在经济中等发展地区,应由三级政府共同承担,但中央和省级政府应负担50%以上;在经济发达地区,应由三级政府共同承担,但以县级政府承担为主。总之,在提供基本公共服务的事权划分上,应改变过去传统的按事务的隶属关系划分的办法,以便使财力与事权能够相匹配。明确事权划分后,应通过法律制度给固定下来。

(三) 完善均等化的转移支付制度

1. 试行纵向转移与横向转移相结合的模式

世界各国大都实行单一的纵向转移模式,即中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的财政转移支付模式,只有德国、瑞典和比利时等少数国家实行纵向与横向混合的转移模式,即在实行纵向转移支付的同时,还实行横向的转移支付。我国东部与中西部地区差

¹⁰ 资料来源:审计署“42个部门单位2005年度预算执行审计结果公告”。

距过大，中央财力又十分有限，单靠中央对地方的纵向转移，实现地区间公共服务的均等化，将会旷日持久，遥望无期，难以实现。我国东部发达省区支援西部不发达省区已有一定的政治思想基础，如发达省区与西藏、青海等省区之间的对口支援，只是尚未形成制度，更何况目前我国东部发达地区的经济发展水平和收入水平已接近一些发达国家的水平，有条件、也有义务从财力上支持不发达地区的发展。东部发达地区支援中西部不发达地区，有利于加快地区间的协调发展，提高国家整体经济发展水平，从而最终也有利于东部地区经济的发展。因此，可以在目前以纵向转移模式为主的同时，试行横向转移支付。

2. 完善转移支付形式

第一，取消税收返还和体制补助

税收返还的制度设计为 1994 年的分税制财政体制改革起到了重要促进作用，是中央对地方财政转移支付的重要组成部分。但是，这种制度维护了地方的既得利益，是旧体制的延续，同时税收返还的数量巨大，不利于公共服务均等化的实现。因此，不能将其永久化和固定化，甚至扩大化。目前已经具备了取消税收返还的条件。为了减少阻力，可以规定一个过渡期（比如 3~5 年），分步实施，逐步到位。

体制补助是 1994 年分税制改革后从旧的财政分级包干体制中延续下来的转移支付形式，属性和政策目标不明确，随着时间的推移，这种形式的均衡化效果进一步减弱。

第二，调整财力性转移支付

现行财力性转移支付主要包括：一般性转移支付、民族地区转移支付、县乡财政奖补资金、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付、年终结算财力补助等。这里，除一般性转移支付外的其他类型的财力性转移支付都是因为中央出台某项政策导致地方财力不足引起的，或者用于某些专门事项的。这只能作为一种过渡性措施，而不能使其制度化，否则，如果每出台一项政策，就增加一项财力性转移支付，势必会造成财力性转移支付的混乱和不规范。因此，应当将财力性转移支付整合为一项统一的一般性转移支付，按照因素法，使用一个全面的转移支付计算公式，确定中央对各个地方的转移支付数额。在确定标准财政收入的时候，应当全面衡量地方财政的收入能力，将预算没有反映到的财力反映进来。在确定标准财政支出的时候，不仅应当考虑人员经费和公用经费等指标，更应当将总人口、可居住面积、地理环境状况等指标反映在内。

第三，科学界定专项转移支付标准，控制准入条件和规模

首先，要科学界定专项转移的标准，即要明确具备什么条件才能列入专项转移支付。通常来看，列入专项转移支付的项目，应是具有外溢性、突发性、特殊性、非固定性等特征的项目。例如，跨地区的大江大河的治理，防护林带的建设，突发性的自然灾害和疫情的救治，特困县的脱贫救济，中央委托地方的项目等。根据专项转移支付应具备的上述特征，像义务教育、公共卫生、社会保障和一般性的扶贫等支出都不应列入专项转移支付的范畴。其次，要控制专项转移支付规模。专项转移支付，只能是次要的、辅助的形式，因此，规模不能过大。当然，如果把准入的条件限制在具有上述特征的项目内，其规模必然不可能

过大。再次，列入专项转移支付的项目要经过科学论证和一定的审批程序。另外，要加强对专项转移支付项目的监督检查和绩效评估，防止被截留、挪用，提高其使用效果。

参考文献：

1. 安体富、王海勇，2005：“我国公共财政制度的完善”，《经济理论与经济管理》第4期。
2. 安体富，2007：“中国转移支付制度：现状·问题·改革建议”，《财政研究》第1期。
3. 安体富，2007：“完善公共财政制度 逐步实现公共服务均等化”，《东北师大学报》第3期。
4. 安体富、任强，2007：“公共服务均等化：理论、问题与对策”，《财贸经济》第8期。
5. 陈昌盛、蔡跃洲：《中国政府公共服务：体制变迁与地区综合评估》，中国社会科学出版社，2007年版。
6. 杜栋、庞庆华：《现代综合评价方法与案例精选》，清华大学出版社，2005年版。
7. 樊纲、王小鲁、朱恒鹏：《中国市场化指数—各地区市场化相对进程2006年报告》，经济科学出版社，2007年版。
8. 贾康，2006：“区分‘公平’与‘均平’把握好政府责任与政策理性”，《财政研究》第12期。
9. 贾俊平：《统计学》，清华大学出版社，2004年版。
10. 楼继伟，2006：“完善转移支付制度，推进基本公共服务均等化”，《中国财政》第3期。
11. 李建平、李闽榕、高燕京：《中国省域经济综合竞争力发展报告（2005~2006）》，社会科学文献出版社，2007年版。
12. 联合国计划开发署：《中国人类发展报告1997：人类发展与减贫》，中国财政经济出版社，1997年版。
13. 联合国计划开发署：《中国人类发展报告1999：经济转轨与政府的作用》，中国财政经济出版社，1999年版。
14. 邱东：《多指标综合评价方法的系统分析》，中国统计出版社，1991年版。
15. 宋洪远、马永良，2004：“使用人类发展指数对中国城乡差距的一种估计”，《经济研究》第11期。
16. 袁卫、彭非：《中国经济发展报告2006》，中国人民大学出版社，2007年版。
17. 中国财政学会课题组，2007：“公共服务均等化问题研究”，《经济研究参考》第58期。
18. UNDP, 1990, Human Development Report, Oxford University Press, New York.
19. UNDP, 1997, Human Development Report, Oxford University Press, New York.
20. UNDP, 2002, Human Development Report, Oxford University Press, New York.

越级分权改革与政府治理动态有效性*

——来自计划单列城市改革的经验证据

王小龙¹

内容提要：本文借助动态对比计量回归模型检验了计划单列作为一种越级分权改革对于改善政府治理的动态有效性。结果发现，尽管计划单列政策能够促进单列市的经济增长，但政策效果却是逐年递减的，这表明计划单列政策实施后经济管理权和行政管理权纵向分置于中央政府和省级政府长期来看会弱化对单列市政府的激励，从而不利于地方经济的发展。

关键词：分权改革 计划单列 政府治理

一、问题的提出

分权改革是我国经济体制改革的重要内容，其主要目标在于通过中央对地方放权来强化对地方政府的激励，从而促进地区经济发展。依据授权政府是否拥有对被授权政府的直接行政管理权，在概念上可以将中国经济转型过程中的政府间分权改革区分为逐级分权改革和越级分权改革。所谓逐级分权改革是指在行政级别上只相差一级的上下级政府之间的分权改革，其模式是上一级政府将部分经济管理权或财权下放给下一级政府，同时拥有对下一级政府的行政管理权。比如，政府间财政包干制度、中央政府关于从1988年7月起赋予省、直辖市及自治区外资企业审批权的决策等都属于逐级分权改革。而所谓越级分权改革是指在行政级别上彼此近邻的上、中、下三级政府之间的分权改革，其模式是上级政府越过中间一级政府将部分经济管理权或财权直接下放给下级政府，而中间一级政府则继续保留对被授权的下级政府的直接行政管理权。比如，我国80年代实施的计划单列政策以及自2002年起许多省份先后实施的“强县扩权”及“省直管县”改革等均属于越级分权改革。

关于政府间分权改革与中国经济增长之间关系的研究一直是转型经济学的一个重要研究领域。但从研究内容上看，绝大多数相关研究文献均以财政包干制度、分税制等逐级分权改革为考察背景来研究财政分权对地区经济增长的作用。如，Qian和Xu(1993)、Qian和Weingast(1997, 2005)以及Qian和Roland(1998)从理论上论证了中国经济转型中政府间逐级放权的经济理性。林毅夫和刘志强(2000)及Zhang和Zou(1998)则从实证角度研究了政府间财政逐级放权对中国经济增长的作用。相比之下，已有相关研究文献中关于越级分权改革与经济增长之间关系的研究则相对较少，且在内容上大都侧重于研究“计划

* 本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“促进社会主义新农村建设的财政政策研究”(06JJJ0790033)和国家社科基金重大项目“贯彻落实科学发展观与深化财税体制改革”(07&ZD012)的阶段性研究成果。

¹ 作者简介：王小龙，中国人民大学财政金融学院教授，博士生导师，100872。

单列”及“省直管县”等越级分权改革在实行过程中所遇到的一些财政或行政管理问题，仅有史宇鹏和周黎安(2007)通过设计省内和省外城市的对比组构造出一个计量回归模型，并借此系统地检验了计划单列改革对地区经济增长的因果效应。

但本文认为，虽然史宇鹏和周黎安(2007)的论文为研究越级分权改革和地区经济效率之间因果效应提供了独特视角，但却在理论上忽视了计划单列政策作为一种越级分权改革在激励结构和激励效应上与逐级分权改革有着根本的不同，从而简单地用跨时期平均指标构造对比组来检验其因果效应。所谓计划单列是指中央政府将计划单列城市的国民经济和社会发展的各项计划指标直接纳入中央政府的国家计划中，而不列入单列市所在省的计划指标内，最终由国家计委和国务院等各有关部门将计划指标直接下达到各计划单列市。从政府治理的角度看，计划单列会造成对计划单列城市的经济管理权和行政管理权分置于中央政府和省级政府。经济管理权和行政管理权分置使单列市政府成为共同代理人，即要同时面对中央政府和省级政府两个“婆婆”。这样，计划单列市成功地履行其共同代理人的职责便会有一个潜在的前提，那就是中央政府和省级政府对地方经济发展模式的偏好必须是一致的。计划单列政策的最初设计目的是通过优先发展一批有经济潜力的大中型中心城市来增加中央财政收入，同时带动周边城镇经济发展，进而通过经济辐射作用促进所在省份的经济增长。但从理论上讲，计划单列城市的经济发展需求容易与中央政府的要求取得一致，而与省级政府对单列市经济发展模式的偏好存在不一致的可能性。通常，计划单列政策实施的初始阶段，省级政府容易与单列市政府建立互惠互助的关系，进而也有积极性借助行政干预促进单列市经济的发展，但随着时间的推移，这两级政府在省内外经济资源争夺中会遇到利益冲突，这时省级政府极可能借助行政干预抑制单列市的经济发展。可见，计划单列的政策效应可能会逐年发生变化。这样，如果想对计划单列的政策绩效作出正确评估，就必须建立动态对比计量回归模型，以便能够检验单列市改革与地区经济增长的长期因果效应。

本文试图借助动态对比计量回归模型检验计划单列改革作为一种越级分权改革对于改善政府治理的动态有效性，以期能够搞清楚越级分权改革中经济管理权和行政管理权纵向分置在长期如何影响对基层政府的激励，进而又如何影响地方经济增长。本文的结构安排如下：第二部分介绍计量模型及数据来源；第三部分选择研究的对比组；第四部分是实证研究结果，第五部分是简单的总结。

二、模型设定、变量选择及数据来源

(一) 模型设定

从单列市政策的实施过程来看，某省域的一个经济基础相对较好的大中型城市能否以及在何时进入计划单列市名单具有一定的随机性。计划单列政策的实施会自然地将城市划分为计划单列城市组和非计划单列城市组，这为利用倍差法(difference-in-difference method)研究计划单列政策绩效提供了有利条件。本文拟通过对比这两个城市组在计划单列

政策实施前后经济增长的差异来估计计划单列对单列市经济增长的政策效应。

从理论上讲，计划单列政策实施后经济管理权和行政管理权纵向分置于中央政府和省级政府长期来看会弱化对单列市政府的激励，所以随着时间的推移，计划单列政策对单列市经济增长的影响可能并非是不变的，也就是说政策效果也许是逐渐减弱的，呈非线性变化。而要检验这一理论推测，需要在计量模型设计上引入时期变量，以便能够对计划单列政策的动态效果作出估计。在经典的柯布-道格拉斯生产函数 $Y = e^a K^{\delta_1} L^{\delta_2}$ 的基础上加入政策变量 p ，便形成一个新的生产函数： $Y = e^{a+p} K^{\delta_1} L^{\delta_2}$ 。在该方程两边取对数并引进时间变量，便得到计量估计模型：

$$\ln Y_{it} = \text{cons} + \theta_t + \alpha p_{it} + \beta_1 (p_{it} * \text{trend}_t) + \beta_2 (p_{it} * \text{trend}_t^2) + \delta_1 \ln AFA_{it} + \delta_2 \ln Labor_{it} + \varepsilon_{it}$$

表 1 变量的说明

符号	名称	内容
被解释变量：LnAGDP	人均 GDP	人均 GDP 衡量一个城市的总体经济水平
解释变量：LnAFa	人均固定资产	人均固定资本衡量一个城市的资本投入水平
LnALabor	城市劳动人口	用年末城市人口替代城市劳动人口衡量一个城市的劳动力投入水平
P	政策虚拟变量	计划单列政策是否实施，是=1，否=0
Trend	政策延续时期变量	计划单列政策实施的延续时期，未实施的时期=0，实施后的一年=1，实施后的 n 年=n
控制变量：θ	时间变量	控制变量θ是虚拟变量，θ=0 表示 1984 年，θ=1 表示其它年份

其中， $\ln Y_{it}$ 代表一个城市的总产出量，是被解释变量， $\ln AFA_{it}$ 和 $\ln ALabor_{it}$ 是两个解释变量，分别代表在 t 时点上 i 城市的资本投入和劳动力投入。 P 为一个反映 i 城市是否享受计划单列政策的虚拟变量。变量 trend 是指 i 城市在 t 年这个时点已实施计划单列政策的年数段(如果 i 为对比城市，则 trend 代表与其对应的计划单列市已实施计划单列的年数段)。交乘项 $p * \text{trend}$ 及 $p * \text{trend}^2$ 的系数 β_1 和 β_2 用来估计计划单列政策的效果，这里计量估计式设计为非线性是为了验证政策的动态效果。当 trend 的值取 $0, 1, \dots, 10$ 时，可估计出政策的逐年效果。 θ_t 代表在 t 年的不可观测的政府体制变化及宏观经济变化等时间因素。这里没有使用一阶差分别出这些时间因素，而是选用了固定时间效应逐年控制时间因素，一是因为本文需要估计政策实施后不同的时间跨度与政策绩效之间的关系，而不关心政策在某个时间跨度的平均绩效；二是因为计划单列政策在不同的计划单列市的起止年份并不一致。

（二）变量选取与数据来源

计量估计式中各变量的定义与说明如表1所示，其中，计算人均GDP、人均固定资产以及城市劳动人口等统计量的原始数据来源来自于《中国城市统计年鉴》，而具体计算方法与史宇鹏和周黎安（2007）所采用的方法基本相同，具体说明如下：

（1）人均GDP。将选取的各个城市的名义GDP用其所在省的以1980为基期的GDP指数平减，得到以1980年为基期的实际GDP值。以1980为基期的各省GDP指数可由《新中国五十年统计资料汇编》及《中国国内生产总值核算历史资料》（1996-2002年）的统计数据计算得来。人均GDP为实际GDP除以当年年末城市总人口。

（2）人均固定资本。采用常规的永续盘存方法计算出以1980年为基期的城市固定资本的实际值。人均固定资本为实际固定资本除以当年年末城市总人口。

（3）城市劳动人口。选取各个城市的当年年末城市总人口作为当年城市劳动人口。而选取年末城市总人口而非城市劳动人口衡量当年城市的劳动力投入水平出于以下两个原因：

（1）统计年鉴中对城市劳动人口的统计缺乏统一性和历史连贯性；（2）我国大中型中心城市的劳动力人口²占城市人口的比重较大，并且在80年代-90年代均呈上升趋势，例如，西安市劳动人口的比重在1982年、1990年和2000年分别为59.89%、71.78%和68.96%³。

三、对比组的选择

倍差法要求将计划单列城市列为实验组，选取非计划单城市作为对比组，通过对计划单列市在政策实施后不同时期的总量经济指标与政策实施前的经济总量指标分别进行差分，获得政策实施后各时期的总量指标的变动幅度，然后再分别与同期非计划单列市的经济总量变动幅度进行差分，经过这两次差分就可以剔出随时间变动而无法观测的共同影响经济总体发展水平的因素。为了防止对比组的选择出现选择偏差（selection bias），本文在为某个具体的计划单列城市选择对应的对比城市时遵循了如下三个标准：

（1）两城市具有相等的行政级别。比如省会城市与省会城市组合，地级城市与地级城市组合。通常，同级别行政地区经济资源的获取能力和经济管理权的集中度相近似。

（2）两城市实施相同的城市改革政策，主要包括经济特区政策、沿海开放政策以及经济体制综合改革政策等。遵循这一标准有助于准确地分离出计划单列政策的实施效果。

（3）两城市在单列市享受计划单列政策之前主要经济指标基本近似。主要经济指标是指能够体现城市经济总量水平的指标，如城市的资本投入水平指标、城市的劳动力投入水平指标等。遵循这一标准能够保证政策实施后的两城市的经济指标具有可比性。

² 劳动年龄人口中男性为16~59岁，女性为16~54岁。

³ 来源于西安市第2次，第3次和第4次人口普查资料。

表 2 计划单列城市和参照组城市的说明

计划单列城市	参照组城市	地级城市	省会城市	沿海开放城市	经济特区	经济体制改革城市
武汉	石家庄		√			√
沈阳	太原		√			√
大连	烟台	√		√		√
广州	福州		√	√		√
哈尔滨	济南		√			√
西安	郑州		√			√
青岛	烟台	√		√		√
宁波	秦皇岛	√		√		√
厦门	珠海	√			√	√
深圳	珠海	√			√	√
南京	杭州		√			√
成都	杭州		√			√
长春	长沙		√			√

注：最晚的经济体制综合改革城市开始于 1987 年，资料来源于《中国城市统计年鉴》（1988）

从时间上看，从 1983 年至 1989 年，中央政府在全国范围内一共批准计划单列城市 14 个。随后在 1994 年，中央政府又陆续将 14 个计划单列城市以及杭州市和济南市设为副省级城市，并取消了对所有省会城市的计划单列政策，最终保留下来的计划单列城市是深圳、青岛、宁波、大连和厦门 5 个非省会城市。因而，本文将观察时段确定为 1984 年至 1994 年（由于 1994 年后青岛、宁波、厦门和深圳依然实施计划单列政策并具有省级经济管理权限，加之这些城市开始实施计划单列的时间较晚，故它们的观察年份顺延至 1998 年）。本文在《中国城市统计年鉴》（1985-2000 年）和《新中国五十年统计资料汇编》中按照各个计划单列城市的实施年份，并依据前面三个标准依次选取了对应的参照城市（如表 2 所示），并获取到相关计量变量在相应年份中的数据。

表 3 计划单列城市与参照组城市主要经济指标对比

主要经济指标	总样本数	样本数 (政策实施前)	均值对比结果
人均 GDP (元)	308	84	305.33 [*] (183.32)
人均固定资产 (元)	308	84	2218 [*] (1209.44)
城市年末总人口数 (万人)	308	84	99.39 ^{***} (29.44)

注：***表示双尾检测下 1% 以下的显著性；**表示 5% 以下的显著性；*表示 10% 以下的显著性；括号内为标准差。

使用倍差法估计政策的实施效果有一个前提,即在计划单列政策实施之前,计划单列城市与对比组城市的主要经济指标应该近似。为了判断对比组的选择是否满足这一前提,需要进行均值对比检验。表3给出了政策实施前这两组城市的变量均值对比结果。从表3可看出,在政策实施前两组城市的三项指标差异不大,统计检验都在10%以下的显著水平上,证明本文选取的对比组是合理和恰当的。

四、实证分析结果

本文借助随机效应计量模型分别对计划单列改革的政策绩效进行了动态线性估计和非线性估计,其实证分析结果如表5所示。

表5 随机效应模型的回归结果

被解释变量:	线性估计		非线性估计	
	系数	标准差	系数	标准差
LnAGDP				
解释变量:				
Constant	6.249	(0.713)***	6.293	(0.710)***
LnAFa	0.199	(0.051)***	0.192	(0.051)***
LnALabour	-0.136	(0.064)**	-0.134	(0.064)**
P	0.165	(0.034)**	0.091	(0.043)**
p*trend	-0.010	(0.005)**	0.031	(0.016)**
p*trend ²			-0.004	(0.001)***
样本数	308		308	
R²	0.833		0.833	

注: 1. ***表示双尾检测下1%以下的显著性, **表示5%以下的显著性, *表示10%以下的显著性; 2. 括号内为标准差。

从表中可看出,不论是线性估计结果还是非线性估计结果,p的系数均为正,显示计划单列政策效果对单列市的经济增长有促进作用。然而,值得注意的是,在非线性的估计中,p*trend估计系数为正,而p*trend²估计系数为负,而且p*trend与p*trend²的系数分别在5%和1%的水平上显著,拟合优度为0.83,

这说明计划单列政策的效果是逐年递减的。根据非线性模型中系数的估计结果,可以估计计划单列政策在第n年对单列市经济增长的贡献: $C_n^1 = e^{0.091+0.03ln-0.004n^2} - 1$,结果显示(如图1所示),在第1年政策对人均GDP的贡献为12%,到第4年政策贡献达到最高值16%,而之后则开始下降,直到第10年政策对单列市经济增长的贡献近乎为零;进一步通过计算计划单列政策对经济增长贡献的逐年环比,便可计算政策对人均GDP增长贡献的逐年变化率:

$C_n^2 = e^{0.031-0.004(2n-1)} - 1$,结果显示(如图1所示),政策贡献逐年变化率以线性速度逐年快速下降,在第2年政策对经济增长的贡献较第1年增加了2.7%,到中期的第5年较第4年政策给经济增长的贡献基本没变化,而后期第10年比第9年给经济增长的贡献反而降了4

个百分点。这恰好印证了本文的理论推断：计划单列政策在长期的政策效果不是持久不变的，即计划单列政策实施的初始阶段，单列市政府与省级政府为了在全国范围内争取到更多的共同经济发展空间会展开合作，从而能够建立互惠互助的关系。具体讲，计划单列政策在实施初期会促使单列城市有效地发挥经济发展潜能，将各项经济社会资源调动起来用于地区经济建设，这不仅

有益于自身发展，同时也能施惠于省内其他经济链中的经济实体，因此省级政府有动力维护计划单列市的经济增长，最终使单列市能够取得较快的经济增长速度。但随着省域经济实力的整体推进，计划单列市逐步与省内其他城市的经济结构出现趋同趋势，单列市政府与省级政府在省内外经济资源争夺

中会遇到利益冲突。此时，省级政府会倾向于运用行政控制权来制约计划单列市政府的经济行为，结果使政府治理结构逐渐失去激励效率，计划单列政策的实施效果也随之逐渐降低。

五、结论

政府间越级分权是我国政府间分权改革所采取的一种重要形式，通常它的实施目标在于减少政府治理结构中的管理层次，并激励下级政府努力发展当地经济。然而，当作为授权者的上级政府绕过中间一级政府直接将部分权力下放给下级政府时，政府治理的激励结构会发生重大变化，表现在对于下级政府的经济管理权和行政管理权分置于作为授权者的上级政府和中间政府的手中，即授权政府拥有对下级政府的经济管理权，而中间政府则拥有对下级政府的直接行政管理权。一般而言，当授权政府与中间政府利益目标较为一致，从而对于下级政府发展辖区经济的模式具有共同偏好时，越级分权改革会对下级政府形成强烈的激励效应，反之，当授权政府与中间政府利益目标相互冲突，进而对下级政府发展辖区经济的模式具有不一致的偏好时，越级分权改革对下级政府的激励效应会由于中间政府的自利性行政干预而大为减弱。

本文借助动态对比计量回归模型检验了计划单列改革作为一种越级分权改革对于改善政府治理的动态有效性。结果发现，尽管计划单列政策能够促进单列市的经济增长，但政策效果却是逐年递减的。对于这一实证研究结果可解释为，在计划单列政策实施初期，单

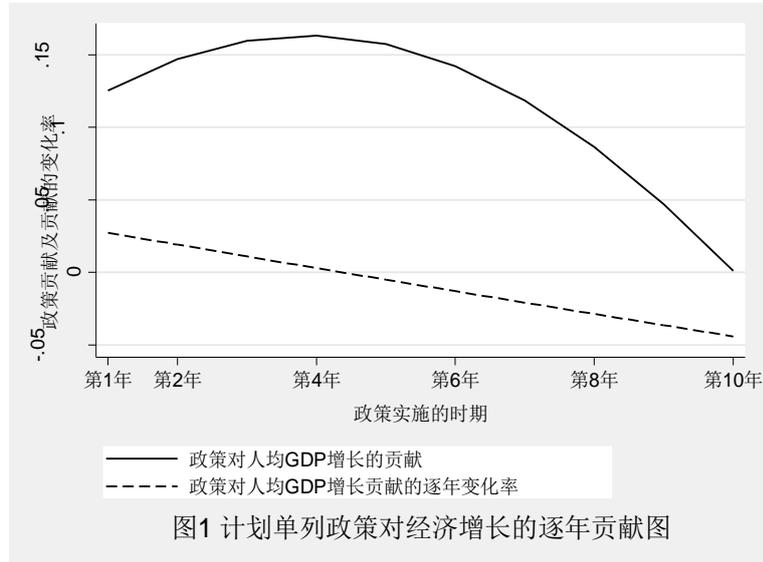


图1 计划单列政策对经济增长的逐年贡献图

列市政府能够借助中央政府下放给自己的权力将许多经济社会资源用于地区经济建设，这不仅有益于自身发展，同时也能施惠于省内其他经济链中的经济实体，因此省级政府有动力维护计划单列市快速的经济增长。然而，由于同一省内各地区的资源禀赋基本相同，所以随着单列市经济的发展，单列市政府与省级政府在省内外经济资源争夺中会遇到利益冲突，这时省级政府会倾向于运用行政管理权来制约计划单列市政府的经济行为，从而使单列市的经济增长潜力逐步削弱。本文最终的研究结论是，计划单列政策实施后经济管理权和行政管理权纵向分置于中央政府和省级政府长期来看会弱化对单列市政府的激励，从而妨碍地方经济的发展。希望这一研究结论能够从地方政府治理结构设计的角度为现阶段政府正在实施的“强县扩权”及“省直管县”等重大越级分权改革举措提供借鉴。

参考文献：

1. 高铁生、张光远，1990：“计划单列市价格管理权限问题探索”，《管理世界》第6期，第90-93页。
2. 顾国维，刘雄伟，1990：“我国城市计划单列的现状、问题和发展趋势”，《经济体制改革》第6期，第44-48页。
3. 林毅夫、刘志强，2000：“中国的财政分权与经济增长”，《北京大学学报（哲社版）》第4期。
4. 史宇鹏、周黎安，2007：“地区放权与效率：以计划单列为例”，《经济研究》第1期，第17-28页。
5. Blanchard, Oliver and Shleifer, Andrei, 2001, “Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia”, IMF STAFF PAPERS, 48:171-179.
6. Jin, H., Y. Qian and B. Weingast, 2005, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”, *Journal of Public Economics* 89 (9-10): 1719-1742.
7. Qian, Y., and Chenggang Xu, 1993, “Why China’s Economic Reforms Differ: the M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector”, *Economics of Transition* 1(2): 135-170.
8. Qian, Y., and G. Roland, 1998, “Federalism and the Soft Budget Constraint”, *American Economic Review* 88(5): 1143-1162.
9. Qian, Y., and B. Weingast, 1997, “Federalism as A Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives* 11(4): 83-92.
10. Zhang, T. and Zou, H, 1998, “Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China”, *Journal of Public Economics* 67 (2) :221-240.

Cross-layer Decentralization and Government Governance

Dynamic efficiency

Wang Xiaolong

(School of Finance, Renmin University of China)

Abstract: Separate-planning program is a good example of cross-layer decentralization reforms in China. Using the dynamic econometric model, this paper evaluates the effects of separate-planning program over time. It is found that policy effect has been increasingly weakened year by year since the split of economic management and administrative control resulted from cross-layer decentralization. In the long run, such split would positively be not good for local economic development.

Key Words: decentralization reform; separate-planning program; government governance