

中国地方财政支出结构研究

——来自地级市数据的实证分析

刘凤良 易信 郑新业

摘要：本文基于 1997 年东南亚金融危机发生前后（1996 年、1999 年）的中国地级市（地区、州、盟）数据，研究了中国地方财政支出结构及其基本决定。我们发现地方政府在经济危机发生前后的支出偏好不发生本质变化；地方政府对基本建设等生产性支出具有较强偏好，而且该偏好还具有明显的逆周期特征。实证评估表明，危机发生之前，地方政府财力每提高 1%，地方政府将提高生产建设支出（基本建设支出+支援农村生产支出）比重 0.486%；而危机发生之后，地方政府财力每提高 1%，地方政府则将提高生产建设支出比重 0.515%。

关键词：地方政府财政支出结构 生产性支出

一、引言

进入 2012 年，中国国内生产总值（GDP）增速持续下滑，一季度增长 8.1%，二季度增长 7.6%，而三季度仅有 7.4%。受经济低落影响，国家财政收入增速相继出现大幅放缓，并发出预警。财政部相关数据表明，2012 年一季度全国财政收入增速为 14.7%，二季度为 10%，三季度仅为 8.1%；前三季度累计增长 10.9%，这一增长速度比去年同期回落 18.6 个百分点，而其中的税收收入下降幅度更大，达 18.8 个百分点（同比）。与此同时，国家财政支出增速也出现调整，前三季度累计增长 21.1%，与去年同期 27.5% 相比，下降 6.4 个百分点。

统计数据说明，与过去十多年财政收入年均增长率维持在 20% 左右的高水平相比，我国目前的财政收入增速已出现系统性下滑。受此影响，财政支出增速出现波动下行趋势^①。然而，中国的情况并非先例，大量基于国外数据的研究已证实财政收入下滑对财政支出总量及其支出结构的冲击，同时还有文献证明了财政支出结构调整对一国经济长期走势及其社会福利水平的影响。首先，Sanz（2011）基于 OECD 国家 1970-2007 年的数据分析，发现财政收入下滑不仅会迫使政府调整财政支出总量，而且财政支出总量的调整还将引起政府强化某些财政支出而削减另外一些支出（类似的研究还有 Sturm, 1998; Mahdavi, 2004; Akitoby et al., 2006 等）。其次，Devarajan 等（1996）基于内生增长模型讨论了财政支出结构对宏观经济的影响，发现财政支出结构能影响经济的稳态，也即财政支出结构的调整能改变经济的均衡路径。他们的研究意味着财政支出结构的变化会影响经济的长期走势，而选择合适或最优的财政支出结构将有利于提高整个社会的福利水平（Davoodi 和 Zou, 1998）。

就我国目前的财政收支状况而言，财政收入增速放缓对财政支出预算的压缩，同样要求国家对财政支出结构进行权衡与抉择。一方面，经济增速下滑还需政府予以稳定，实施积极的财政政策还有其现实要求；另一方面，诸多公共服务体系长期落后于经济发展，迫切需要国家予以建立和完善，这包括公共卫生体系、社会医疗和养老体系、国民教育体系、社会救助体系等。因此，为了维系财政收支平衡，政府将会做出怎样的选择，这有赖于我们对政府

^① 《中华人民共和国预算法》第三条明文规定“各级预算应当收支平衡”。

财政支出行为的理解。

然而,遗憾的是,当前该领域的研究还主要集中于西方民主选举机制下的地方财政支出行为分析,这类研究的一个主要观点就是中间选民定理,也即中间选民特征决定了当地政府的财政支出行为;这些研究包括 Inman(1978)、Holcombe(1980)对中间选民特征与政府预算关系的讨论, Borge 等(1995)对地方财政支出结构的研究等。至今为止,还鲜有文献对“非民主选举”决定的财政支出行为进行过系统研究(例如,中国的地方财政支出行为),少有的文献还仅限于讨论某些财政支出科目的决定,例如郑新业、张莉(2009)初步分析了中国地方政府的社会救济支出决定。因此,在财政支出“非民主选举”决定社会中,系统探讨地方政府的财政支出行为特征及其决定因素就具有了重要的学术价值。不仅如此,社会中的普通居民和企业,甚至包括中央政府也非常关心地方政府的财政支出行为特征。对于居民和企业而言,地方政府的财政支出结构直接关系到其作为纳税人(居民、企业)的切身利益。对于中央政府而言,地方政府的财政支出行为直接影响到其作为国家财政资源“总调度师”的最优政策选择。这是因为 1994 年分税制改革之后,中央通过分权体制改革集中了大部分财力(大约国家财政收入的 50%左右),而与此同时,地方政府却需要承担国家财政支出的 70%左右的责任,这就造成地方政府在财权与事权上的非对等状态,因而需要中央通过“税收返还和转移支付”等机制对其财力进行补充和干预;那么,在以收定支的财政预算制度背景下,中央政府应该如何安排有限的财政资源才能够实现财政资金的有效运用,这就取决于中央决策层对地方财政支出行为的理解。因此,通过回顾历史,考察我国地方政府的财政支出行为特征,就无论从学术探索角度,还是提升公民福利、改善财政政策角度,都具有重要的价值和意义。鉴于此,本文将通过对 1997 年东南亚金融危机前后(1996 年和 1999 年,考虑经济形势对财政支出行为的非对称性影响)的地级市(地区、州、盟)数据的分析,来讨论我国地方财政支出结构特征及其决定,以期为理解我国地方财政支出行为添砖加瓦。

本文剩余部分的结构安排如下:第二部分回顾 1994 年分税制改革至 2007 年财政统计功能分类改革期间(1995-2006 年)的中国地方财政支出结构特征;第三部分构筑我国财政支出结构决定的理论基础,提出假说,并构建计量检验和评估模型;第四部分基于 1997 年东南亚金融危机发生前后(1996 年和 1999 年)的地级市(地区、州、盟)数据进行实证检验和评估,并进一步采用 2007-2011 年中国 31 个省份的面板数据进行稳健性检验;第五部分归纳本文主要结论。

二、中国地方财政支出结构特征

(一) 中国地方财政支出科目分类说明

通过对中国地方财政支出的一个较长时序的考察,有利于我们更为清晰地总结中国地方财政支出结构特征。但是期间的重大制度变革却是阻碍这一愿景的主要因素,这包括 1994 年的分税制改革和 2007 年的财政统计功能分类改革,前者改变了地方财政行为的制度运行环境,而后者模糊了地方财政支出的基本经济用途。因此,出于综合考虑,本文首先只采用 1995-2006 年的较长数据集来分析中国地方财政支出结构特征。

1995-2006 年,我国地方财政支出科目划分采用经济用途标准,但其所涵盖的科目众多,不宜集中分析,所以有必要对这些科目进行重新归类。本文按照财政支出是否为生产性支出的标准将其划分为生产性支出、非生产性支出和其他支出三类。其中,生产性支出主要是地方政府用于工业建设、建筑业建设、农林水利建设、运输邮电建设、农村生产设施建设等领域的财政支出,在财政统计上主要以基本建设、支援农村生产等财政支出科目存在。非生产性支出主要是地方政府用于与生产无直接关联的费用支出,包括农林水气事业费、科教文卫事

业费、行政管理费等财政支出科目。其他支出则是上述生产性支出和非生产性支出之外的其他财政支出内容。主要分类情况如下：

生产性支出：基本建设支出、支援农村生产支出。

非生产性支出：农林水气事业费、科教文卫事业费、行政管理费、社会保障补助支出、公检法司支出。

其他支出：挖潜改造和科技三项费用、流动资金、抚恤和社会福利救济费等支出科目。

（二）中国地方财政支出总量的历史情况

总体而言，与改革开放初期相比^①，我国地方财政支出总量，无论从绝对量还是从增长率角度比较，都表现出较高水平（下图 1）。支出绝对量方面，1995 年至 2011 年，地方财政支出总量持续上升，已从 1995 年的 4828.33 亿元增加到 2011 年的 92733.68 亿元。支出增长率方面，1995 年至 2011 年，地方财政支出保持了较高的年增长率，1995 年至 2011 年的 17 年间，年均增长率达到 20.33%，这个增长速度远高于同期 GDP 年均增长速度 9.9%。这致使我国地方财政支出总量与 GDP 比值逐年上升，已从 1995 年的 7.94% 提高到 2011 年的 19.61%。我国地方财政支出规模的不断膨胀，一方面是我国政府财权的不断扩大所致（同期财政收入年均增长率达到 18.1%）；另一方面也反映出该阶段政府需要承担更大的公共责任。

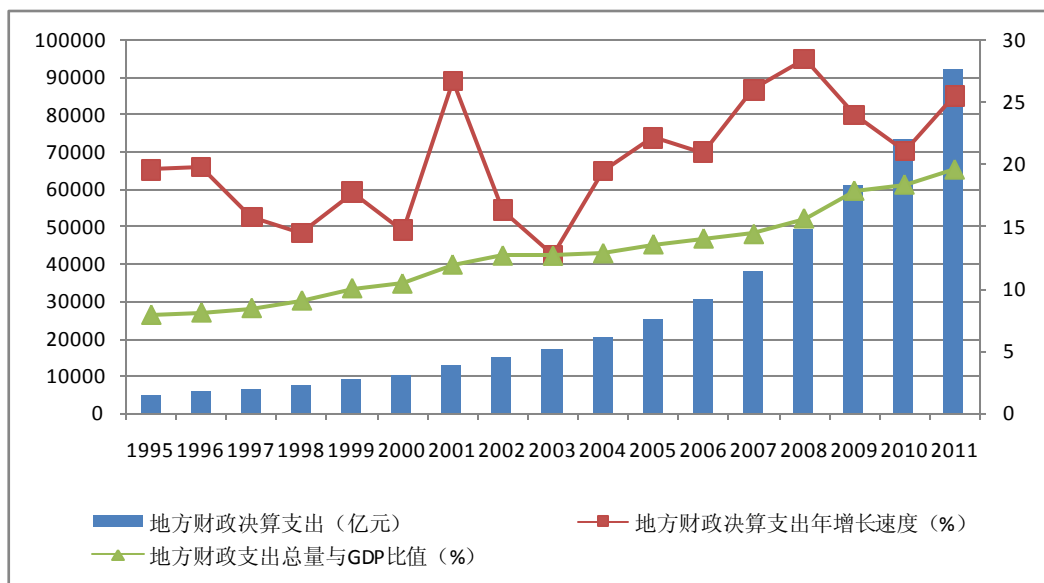


图 1：1995-2011 年中国地方财政支出总量和增长速度

注：数据来自中经网统计数据库。

（三）中国地方财政支出结构的历史情况

财政支出结构是财政支出总额中各类支出的组合以及各类支出在支出总额中的比重。下文中，我们将从财政支出科目比重和财政支出科目增长率两个维度，来考察我国地方财政支出结构特征。我们的分析将表明我国地方政府对基本建设等生产性支出具有较强偏好，而这与傅勇、张晏（2007）所发现的“中国地方政府公共支出具有‘重基本建设、轻人力资本投资和公共服务’”特征异曲同工。

1、中国地方财政支出科目比重

^①1982 年我国的地方财政决算支出总量为 578.2 亿元，占 GDP 比重 10.86%，年增长速率为 12.75%。

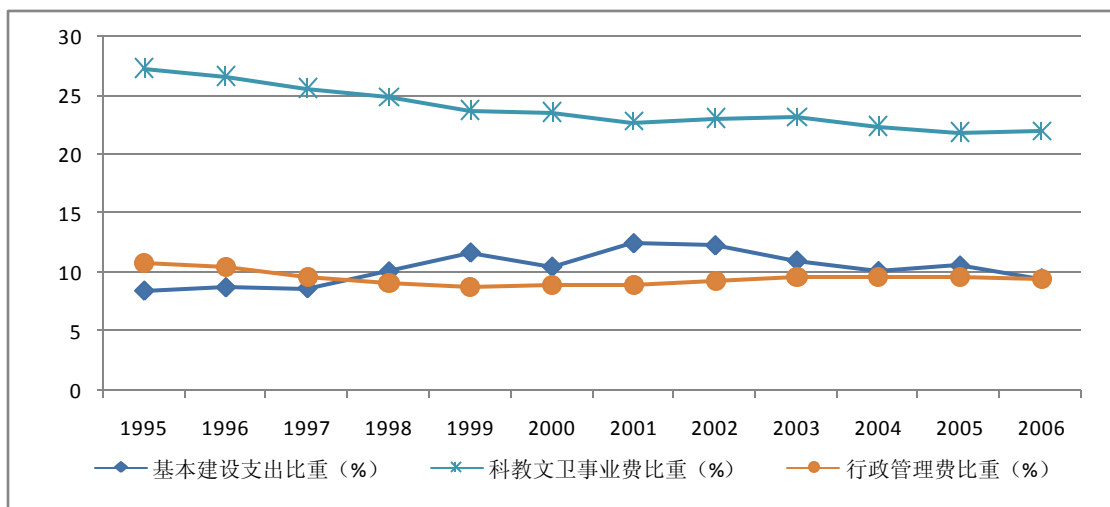
下表 1 的统计数据表明，除其他支出之外^①，地方财政支出比重较大的前三项支出分别为科教文卫事业费、基本建设支出、行政管理费，其共占到地方财政支出总量的 43.95%。同时，该期间的科教文卫事业费、基本建设等支出比重表现出较大波动性，而行政管理费支出比重则相对稳定（其标准差仅为 0.605）。这显示出地方政府在科教文卫事业费、行政管理费等刚性非生产性支出之外，对基本建设等生产性支出具有较强偏好。

表 1：1995-2006 年中国地方财政支出科目比重情况

地方财政支出科目	样本数	平均值	标准差	最小值	最大值
地方财政决算支出总量（亿元）	12	13851.21	8164.081	4828.33	30431.33
基本建设支出比重（%）	12	10.39943	1.369719	8.506668	12.5437
支援农村生产支出和农林水气事业费比重（%）	12	6.916931	0.6905802	5.799644	7.949332
科教文卫事业费比重（%）	12	23.96452	1.78824	21.93068	27.3403
行政管理费	12	9.583784	0.6045698	8.817266	10.87829
社会保障补助支出比重（%）	9	5.269704	1.634395	1.770721	6.487114
公检法司支出比重（%）	12	6.664388	0.4285871	5.752714	7.142198
其他支出比重（%）	12	38.51867	1.858046	35.5976	42.29585

注：数据来自《中国财政年鉴》（1996-2007）。因 2002 年之后不再统计支援农村生产支出，1998 年之前未统计社会保障补助支出，所以导致支援农村生产支出、社会保障支出在样本期内（1995-2006 年）不具有可比性，因此未对支援农村生产支出和农林水气事业费科目进一步细分。

上述三类比重较大支出的时序特征表明（图 2），科教文卫事业费支出比重逐年下降，且降幅较大，其已从 1995 年的 27.34% 下降到 2006 年的 21.93%；行政管理费支出比重也有轻微下降趋势，已从 1995 年的 10.88% 下降到 2006 年的 9.51%。与此同时，基本建设支出比重则在 1997 年东南亚金融危机之后小幅上升，并逐渐趋于稳定。这说明地方财政政府一直将基本建设等生产性支出当作支出“宠儿”，并还有可能将其作为应对经济危机的主要政策工具；但总体而言，其对基本建设等生产性支出偏好稳定。



^① “其他支出”涵盖支出科目较多，且各支出科目比重较低，因此对于我们的分析帮助不大，从而不纳入比较范围之内（下同）。

图 2：1995-2006 年中国地方财政支出科目比重趋势图

注：数据来自《中国财政年鉴》（1996-2007）。

2、中国地方财政支出科目增长率

伴随我国地方财政支出总量的较高增长率，各主要支出科目也表现出高增长态势，只是参差不齐（表 2 所示）。其中，基本建设支出年均增长 22%、公检法司支出年均增长 20.83%、行政管理费年均增长 16.81%、支援农村生产支出和农林水气事业费年均增长 15.99%、科教文卫事业费年均增长 15.97%。比较各科目的年均增长率，可见相对于其他支出科目，基本建设支出具有较高增长率。这意味着从支出增长率角度而言，地方政府对基本建设等生产性支出仍表现出较强偏好（而且其高出财政决算支出年均增长率 3.62 个百分点）。

表 2：1995-2006 年中国地方财政支出科目增长率情况

地方财政支出科目	样本数	平均值	标准差	最小值	最大值
地方财政决算支出总量增长率（%）	12	18.3878	3.887254	12.7501	26.70014
基本建设支出增长率（%）	12	22.00441	15.8694	0.8831435	50.74707
支援农村生产支出和农林水气事业费增长率（%）	12	15.99354	13.70518	1.659274	55.31238
科教文卫事业费增长率（%）	12	15.97269	3.758657	11.31495	22.44146
行政管理费增长率（%）	12	16.80899	5.492357	7.190036	25.90509
社会保障补助支出增长率（%）	8	43.06374	41.62366	16.2572	139.4892
公检法司支出增长率（%）	12	20.83412	5.187047	13.17015	29.87471
其他支出增长率（%）	12	18.53078	5.714319	7.97701	26.79994

注：数据来自《中国财政年鉴》（1996-2007）。因 2002 年之后不再统计支援农村生产支出，1998 年之前未统计社会保障补助支出，所以导致支援农村生产支出、社会保障支出在样本期内（1995-2006 年）不具有可比性，因此未对支援农村生产支出和农林水气事业费科目进一步细分。

观察我国主要地方财政支出科目增长率的时序特征（图 3），我们发现基本建设支出增长率呈下降趋势，尤其是 2000 年之后，其增长率虽能仍维持在 15% 左右（低于同期地方财政决算支出增长率 19.03%），但是波动幅度较大；与此同时，科教文卫事业费、行政管理费等非生产性支出的年增长率却缓慢上升，并且在 2000 年之后还保持了 20% 左右的高增长率（高于同期地方财政决算支出增长率 19.03%），并且波幅较小。事实上，上述基本建设支出增长率的近期下降，并没有否定地方政府对生产性支出的偏倚，因为基本建设支出增长率的下降仅反映了我国诸多重大基础设施建设的逐渐完成，以及由此导致的基本建设支出增长空间的缩小；而科教文卫事业费、行政管理费等非生产性支出增长率的小幅上升，则反映的是经济发展水平提高所触发的人们对公共产品和服务的日益膨胀性需求。

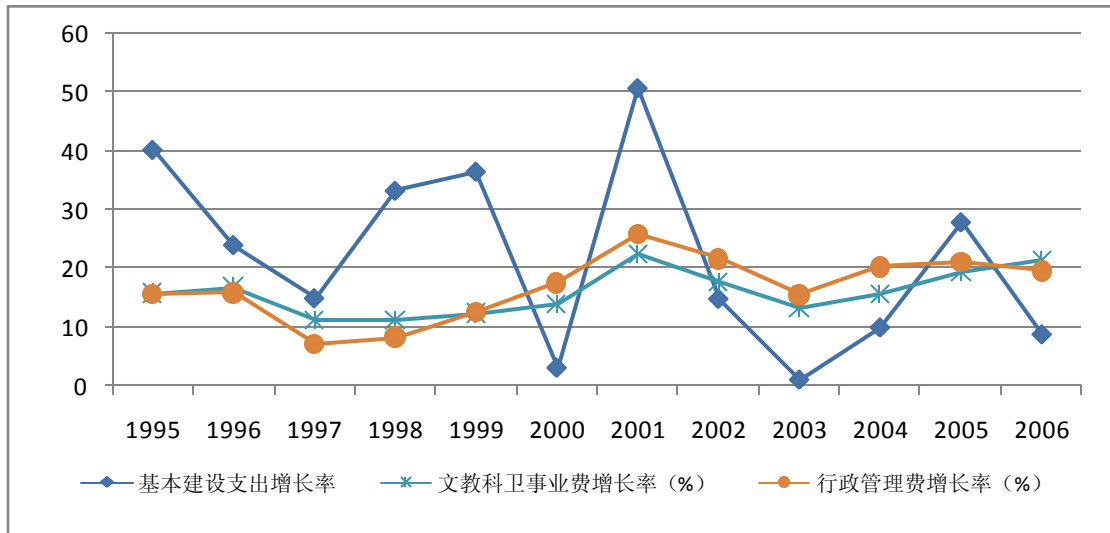


图 3：1995-2006 年中国地方财政支出科目增长率趋势图

注：数据来自《中国财政年鉴》(1996-2007)。

三、中国地方财政支出结构：理论、假说和回归模型设定

(一) 中国地方财政支出结构决定的理论和假说

上文对 1995-2006 年中国地方财政支出特征的分析表明，随着中国地方财政支出总量的提高，地方政府对基本建设等生产性支出表现出较强偏好；同时，地方政府在科教文卫事业费、行政管理费等非生产性支出科目上也有较高的支出比重(但倾向于下降)和年均增长率。

地方财政支出结构变化特征印证了 Sanz (2011) 基于 OECD 国家数据所得结论：财政支出总量调整不会必然带来财政支出各科目同比例的调整，并得到其他同类研究的支持 (Sturm, 1998; Mahdavi, 2004; Akitoby et al., 2006; Tanzi, 2000; Keen et al., 1997)。这些研究为理解我国的地方政府支出行为提供了重要启示。但我国地方政府对基本公共服务（科教文卫、一般公共服务、公检法司等非生产性支出）之外的生产性支出（基本建设支出）的格外重视，却是不同于西方“中间选民定理”所强调的财政支出决定机理。事实上，这与中国的一些特殊元素密不可分。

1、制度激励下，地方政府偏好基本建设等生产性支出

地方政府的财政支出行为受制于特定的制度环境。我们认为影响地方政府支出行为的制度安排主要有两种：财政分权制度和政治集权制度。第一，财政分权制度（分税制）^①。1994 年的分税制改革，一方面形成了财权向中央集中，其实现了中央政府调控宏观经济、协调区域发展、推动公共服务均等化等改革初衷，但也使得中央和地方在财权和事权上的不对等^②；另一方面为弥补地方财政收支缺口，中央通过“税收返还和转移支付”制度向地方注入财力（这个比例一般达到 50% 左右，2010 年为地方财政收入的 44.3%），其形成了地方财政对中央财政的依赖。这种财政制度安排对地方财政支出行为的影响主要表现在两个方面：首先地方政府财权与事权的非对等，强化了地方政府在财政支出行为上的收入硬约束，增强了地方政府开拓税基的激励；其次中央转移支付和税收返还，加强了中央对地方财政支出行为的影

^①注意，财政分权制度下，上级政府没有对下级政府的财政支出结构做明确规定，因而下级政府有一定的财政支出裁量权。

^②《中华人民共和国预算法》第二十八条规定：“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”

响力。第二，政治集权制度（或垂直的政治管理体制）。在该制度下，下级政府对上级政府负责，且下级政府官员由上级政府官员直接任免。因此，地方政府官员为了达到上级对本级的政绩考核要求（例如，GDP 增长率要求），以寻求政治上的职位晋升，就会内生出对政绩工程的强烈需求（Li and Zhou, 2005），这无疑将影响到地方政府的财政支出行为。

综上，财政分权制度的财权约束，以及政治集权制度下的政绩考核和职位晋升激励，将在长期内影响地方政府在刚性支出（科教文卫事业费、行政管理费等；郑新业、张莉，2009）之外的其他财政支出决策。其可能会导致地方政府将有限的财政资源用于基本建设等 GDP 显性的政绩工程支出，而相对侵蚀其他非生产性民生支出^①。同时，为了增强本级财政权利（财权），地方政府也有较强的激励增加生产性建设支出来改善企业投资环境，以此降低企业生产成本，实现招生引资的目的（扩大税基）。这些都将在财政支出行为上内生出对基本建设等生产性支出的偏向特征。

假说 1：1994 年分税制改革之后，地方政府在财政制度和政治制度的双重激励下，将内生出对生产性支出的较强偏好。这意味着随着地方政府财力的增强，地方政府用于基本建设等生产性支出的比重也将相应提高。

2、经济危机强化了地方政府对生产性支出的偏好

财政政策具有广泛的社会职能，包括资源配置、收入分配和经济稳定等三大职能（马斯格雷夫等，2003）。在财政支出规模既定情况下（财力约束），各职能目标的实现此消彼长，因而在不同的经济环境下，政府需要对各职能的支出做出权衡抉择。在经济景气时期，政府可能会在既有支出偏好下，加强对收入分配、资源配置的重视；但在经济萧条时期，政府对经济稳定的关注程度往往会高于其他公共政策目标，并且在 GDP 竞争“锦标赛”背景下（Li and Zhou, 2005），地方政府对能实现快速经济增长的生产性支出的偏好还会进一步得到强化。因此，不同经济景气形势下，政府财政职能实现重点的变迁会引导政府财政支出重点的变化，从而会引起政府增加某些支出的同时，削弱另外一些支出。

2007 年之后的经济危机，以及该时期内政府的财政支出选择，为回答这个问题提供了绝好的案例。2007-2011 年，受世界经济危机影响，中国处于外需锐减、内需难以启动的困局中，经济增长有下滑的迹象和压力。稳定经济成为了当时宏观调控政策的主要风向标。为稳定经济，自 2007 年下半年开始，中央实施了一系列积极的财政政策和宽松的货币政策，并在 2008 年底通过了四万亿投资刺激计划（2009 年 1 月 1 日开始实施）。来自国家发改委的信息显示，四万亿投资刺激计划的资金支持一部分由中央财政拨付（11800 亿元，占 29.5%）；一部分由地方政府自行解决（28200 亿元，占 70.5%），并主要由地方财政资金支持^②。下表 3 归纳了扩大内需之四万亿投资的投向构成。可见四万亿投资主要投向基本建设等 GDP 见效快的领域，具体包括交通运输、水利、电网等基础设施建设，而对医疗卫生、教育文化等非生产性支出则相对较少^③。这从一个侧面反映了，危机背景下，中央和地方的财政支出偏好：加强基本建设等生产性支出。

假说 2：经济危机背景下，中央政府为了稳定经济，地方政府为了创造政绩，还会进一步提高财政在基本建设等生产性支出比重，因而将强化地方财政支出的生产性偏好。这意味着，经济危机时期，随着地方政府财力的增强，地方政府用于基本建设等生产性支出的比重

^①地方政府官员任期时间较短，这无疑还会强化地方政府对短期性政绩工程的需求。

^②大量研究表明，四万亿投资刺激计划的实施，所带动的地方财政支持项目资金远超过这个数目，有研究估计可能高达 26 万亿左右。

^③需要注意的是，中国医疗卫生基础实施的长期落后，为改善我国医疗卫生基础设施状况，2009 年国家出台《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》（中发〔2009〕6 号），国家发改委分布《医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009—2011 年）》，从而促使了近年来国家在医疗卫生事业上的财政支出比重的上升。

将大于危机前。

表 3：扩大内需 4 万亿元投资投向构成

重点投向	资金测算（亿元）	所占比例（%）
廉租住房、棚户区改造等保障性住房	4000	10
农村水电路气房等民生工程和基础设施	3700	9.25
铁路、公路、机场、水利等重大基础设施建设和城市电网改造	15000	37.5
医疗卫生、教育文化等社会事业发展	1500	3.75
节能减排和生态建设工程	2100	5.25
自主创新和产业结构调整	3700	9.25
汶川地震灾后恢复重建	10000	25
总计	40000	100

资料来源：国家发改委网站。

3、中央政府对地方财政用于科教文卫事业费、行政管理费等非生产性支出的总量规定，影响了该类非生产性支出比重

马斯格雷夫等（2003）认为不同经济发展阶段的财政支出侧重点不同^①。1978 年改革开放以来，中国经济虽经近三十年（1978-2006 年）的高速增长，年均 GDP 增长率达到 10% 左右，人均 GDP 超过 2000 美元，但相对世界发达国家，中国仍处于中等收入偏下国家行列，并且还面临“中等收入陷阱”威胁，因而中国仍处于经济起飞阶段或经济发展初期。“十一五”规划纲要对该阶段中国的特征有精辟的论断：“我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，生产力还不发达，制约发展的一些长期性深层次矛盾依然存在：耕地、淡水、能源和重要矿产资源相对不足，生态环境比较脆弱，经济结构不合理，解决“三农”问题任务相当艰巨，就业压力较大，科技自主创新能力不强，影响发展的体制机制障碍亟待解决。”因此，处于经济起飞阶段的中国，仍然需要国家采取配套的财政税收等国家宏观调控手段加强对教育、科技、社会保障和就业、“三农”、城乡发展等领域的长期性公共支出。然而，在中央-地方多级财政体系下，对于一些空间外部性较强的公共产品和服务供给，如若仅让地方政府自主决定，就很容易产生“搭便车”问题，导致供给不足（也即地方政府倾向于削减这方面的支出），科教文卫等空间外溢性很强的公共产品和服务尤为如此^②。因而，在多级财政体系下，中央政府出于国家建设和长期发展战略需要，就有必要对地方财政用于科教文卫等非生产性财政支出总量做出规定。以教育支出为例，1993 年中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》，提出国家财政性教育经费支出要达到 GDP 的 4%^③，并写入 1995 年颁布的《中华人民共和国教育法》。另外，需要注意的是，与教育等非生产性支出的总量规定方式不同，中央是以另一种形式对行政管理费的支出总量进行了规定。作为单一制国家，地方政府难以控制所属机构的设立（因而成为了一种硬性规定），上级有的部门下级政府也需要设立相同或类似的机构（郑新业、张莉，2009），这势必导致行政体系的庞大和运行费用的增加。因此，基于对我国当前经济发展水平的判断，中央政府对地方财政用于科教文卫、行政管理费等非生产性支出进行了总量规定，这是导致该类非生产性支出在地方财政支出中比重较高的主要原因；但同时也因地方政府对生产性支出的偏好（受财政和政治制度的激励），以及我

^①实际上，他们所强调的侧重点应该是与经济发展阶段相适应的最优财政支出结构。

^②以义务教育为例，1986 年《义务教育法》规定义务教育经费主要由地方政府承担，但是逃避责任、挪用经费等却一度成为地方政府简单的集体选择（傅勇、张晏，2007）。

^③当然，由于我国 GDP 增长迅速、财政收入占 GDP 较低等多种原因，这一目标未能如期实现。

国财政支出总量的超经济增速增长事实,致使这类非生产性支出在地方财政支出总量中的份额倾向于逐步降低。

假说 3: 以财政分权和政治集权为制度背景,以中央政府对地方财政用于科教文卫、行政管理费等非生产性支出的总量规定为前提,在财政支出总量的超经济增速增长的事实背景下,随着地方财力的增强,地方财政在科教文卫、行政管理费等非生产性方面的支出比重将倾向于降低。

(二) 回归模型设定

在具体的地方财政支出决策过程中,地方政府至少受限于公共产品和服务供给方的财政资金约束(财力约束),但同时也会受到人口、经济发展水平等公共产品和服务需求方因素的影响。所以,参考 Sanz (2011)^①的研究,并结合中国地级市(地区、州、盟)本身的特征,我们设计了如下的截面回归模型^②来检验和评估上文的理论和假说。

$$Struct_i = \beta_0 + \beta_1 Fiscal_i + \beta_2 gdp_i + \beta_3 population_i + \sum_{j=1}^{26} \gamma_j X_j + \varepsilon_i$$

其中, i 表示地级市(地区、州、盟);被解释变量 $Struct$ 为财政支出结构,分别采用财政支出科目的支出比重(%)表示(取自然对数);主要解释变量 $Fiscal$ 是各地级市(地区、州、盟)的地方财力指标,采用财政支出总量衡量(单位:万元,取自然对数);其刻画了“以收定支”财政预算制度下,公共产品和服务供给的地方财力约束^③。控制变量中, gdp 为地级市(地区、州、盟)人均工农业产值(单位:元,取自然对数);其反映了不同经济发展水平下,人们对公共服务和产品的需求对公共产品和服务供给的影响。 $population$ 为人口及其结构因素,分别采用年终人口总数(万人)(取自然对数)、财政供养人口比例(%)表示;其反映了来自人口方面的需求因素对公共产品和服务供给的影响。 X 为省份虚拟变量,其涵盖了随省份变化而不随地级市(地区、州、盟)变化的其他因素。

四、实证分析

(一) 数据说明

我们将采用 1997 年东南亚金融危机之前(1996 年,经济形势乐观)以及之后(1999 年,经济形势悲观)^④的地级市(地区、州、盟)数据^⑤来分别检验我们的理论和假说。

^①Sanz (2011) 采用的是一个多国长面板数据(也即大 N 大 T 面板数据),因此在模型选择和估计方法上就与我们的研究有别,但是其在影响因素选择方面为我们提供了参考依据。

^②财政分权、人口年龄结构、经济开放程度等在省内差异不大,但在省际间差异较大,因此在我们的回归模型中没有考虑这些因素,而只是通过控制了省份虚拟变量来控制这些省级差异。

^③我们没有采用地方本级财政收入作为地方政府的财力约束,这是因为地方本级财政收入只是地方财力来源的一个很小部分,一般仅贡献总支出的 50%左右,而其余大部分财力来自中央的“税收返还转移支付”,甚至还有其他的预算外收入。

^④1997 年东南亚金融危机发生前后,中国的 GDP 增长率情况是:1996 年 10%,1997 年 9.3%,1998 年 7.8%,1999 年 7.6%。(数据来自中经网统计数据库)

^⑤我们只采用 1996 年和 1999 年地级市数据,主要有以下两方面的原因:一方面是因为地级市数据样本量较大,其克服了省级数据样本量较小的不足,这为甄别不同经济景气程度下的地方财政支出行为差异提供了

1996 年的数据涵盖了 334 个地级市（地区、州、盟）的财政支出情况，下表 4 所示：

表 4：1996 年地级市财政支出情况（东南亚金融危机之前）

	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
地方财政支出合计（万元）	334	118064.5	127812.9	7687	1380376
生产建设支出比重（%）	284	7.635654	4.528282	1.122469	38.96764
农林水气事业费比重（%）	334	4.773624	1.952204	0.5176851	11.78613
科教文卫事业费比重（%）	334	24.01149	5.431445	8.158795	39.26991
行政管理费比重（%）	334	15.84593	5.2	4.48278	40.78718
公检法司支出比重（%）	334	6.936724	1.710624	3.661623	16.96854
其他各项支出比重（%）	334	41.44137	8.188152	19.32664	65.31037

注：生产建设支出=基本建设支出+支援农村生产支出。

1999 年的数据涵盖 333 个地级市（地区、州、盟），各财政支出情况如下表 5 所示：

表 5：1999 年地级市财政支出情况（东南亚金融危机之后）

	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
地方财政支出合计（万元）	333	173077	204775.7	12214	2223748
生产建设支出比重（%）	293	8.035394	5.654348	0.482869	43.42617
农林水气事业费比重（%）	333	4.372645	1.712869	0.4940307	12.79841
科教文卫事业费比重（%）	333	19.31949	4.934209	4.116568	33.21344
社会保障补助支出（%）	333	3.499953	3.579394	0.141569	28.4968
行政管理费比重（%）	333	13.7884	4.578946	4.164221	39.72238
公检法司支出比重（%）	333	6.787859	1.569159	2.93925	14.46241
其他各项支出比重（%）	333	44.80711	6.417849	25.88476	63.78586

注：生产建设支出=基本建设支出+支援农村生产支出。

表 4 和表 5 表明，从 1996 年到 1999 年，地方财政支出在总量上呈上升趋势；同时，其也表明危机之后的地区支出差异更大。在各支出科目中，总体而言，地方政府在科教文卫事业费、行政管理费和生产建设^①等科目的支出比重较高；从时序变化上看，地方政府显著提高了生产建设支出比重，而相对降低了科教文卫事业费和行政管理费的支出比重。可见，地级市（地区、州、盟）财政支出表现出来的结构特征，与 1995 至 2006 年全国层面的地方财政支出结构特征一致。

（二）回归结果

基于 1996 年和 1999 年的地级市（地区、州、盟）数据，采用最小二乘（OLS）估计回归方程，结果报告在表 6-1、表 6-2、表 6-3 当中：

表 6-1：地级市公共财政支出结构决定的 OLS 回归结果

方便；另一方面是因为 1997 年东南亚经济危机前后的 1996 年和 1999 年是中国经济增长的两个极端，1996 年中国经济增长率高达 10%，而之后的 1999 年却只有 7.6%，因此在地级市样本量较大情况下，单独选取 1996 和 1999 年的截面数据就能够很好地捕捉地方财政支出偏好特征，并且这还能克服面板数据对偏好特征的平均化影响。

^①其他支出涵盖的内容较多，且各支出科目比重较低，因此对于我们的分析的帮助不大。

解释变量	生产建设支出		农林水气事业费	
	危机前（1996年）	危机后（1999年）	危机前（1996年）	危机后（1999年）
地方财力	0.486*** (6.07)	0.515*** (5.58)	-0.405*** (-6.31)	-0.619*** (-10.33)
人均产出	0.028 (0.54)	0.083 (1.44)	-0.119*** (-2.79)	-0.078*** (-2.13)
人口总量	-0.369*** (-4.68)	-0.524*** (-5.53)	0.306*** (4.97)	0.576*** (9.41)
财政供养人口比例	-0.047* (-1.80)	-0.147*** (-3.72)	0.680*** (4.07)	0.190*** (7.48)
常数项	-2.069*** (-4.04)	-1.432** (-2.22)	5.241*** (12.48)	5.307*** (13.30)
省份虚拟变量	Yes6	Yes	Yes	Yes
观测数	284	293	334	333
R ²	0.4854	0.5145	0.4924	0.5806

注：圆括号内为 t 值，且***表示 1%显著性水平，**表示 5%显著性水平，*表示 10%显著性水平。危机前意味着经济形势乐观，危机后意味着经济形势悲观。

表 6-2：地级市公共财政支出结构决定的 OLS 回归结果

解释变量	科教文卫事业费		行政管理费	
	危机前（1996年）	危机后（1999年）	危机前（1996年）	危机后（1999年）
地方财力	-0.394*** (-15.35)	-0.430*** (-14.30)	-0.278*** (-9.04)	-0.385*** (-12.37)
人均产出	-0.031* (-1.84)	-0.033* (-1.78)	-0.124*** (-6.11)	-0.059*** (-3.09)
人口总量	0.403*** (16.39)	0.509*** (16.56)	0.167*** (5.66)	0.283*** (8.90)
财政供养人口比例	0.035*** (5.28)	0.073*** (5.71)	0.029*** (3.59)	0.090*** (6.8)
常数项	5.599*** (33.40)	5.265*** (26.32)	5.960*** (29.64)	5.672*** (27.37)
省份虚拟变量	Yes	Yes	Yes	Yes
观测数	334	333	334	333
R ²	0.7392	0.7414	0.7886	0.7777

注：圆括号内为 t 值，且***表示 1%显著性水平，**表示 5%显著性水平，*表示 10%显著性水平。危机前意味着经济形势乐观，危机后意味着经济形势悲观。

表 6-3：地级市公共财政支出结构决定的 OLS 回归结果

解释变量	公检法司支出		其他各项支出		社会保障补助
	危机前（1996）	危机后（1999）	危机前（1996）	危机后（1999）	危机后（1999）
地方财力	-0.0399 (-1.06)	-0.008 (-0.21)	0.157*** (6.28)	0.120*** (5.58)	0.181 (1.60)
人均产出	0.122***	0.092***	0.064***	0.031**	0.018

	(4.89)	(4.08)	(3.88)	(2.33)	(0.26)
人口总量	-0.012 (-0.34)	-0.015 (-0.38)	-0.146*** (-6.08)	-0.129*** (-5.86)	-0.128 (-1.11)
财政供养人口 比例	-0.010 (-0.98)	-0.039*** (-2.50)	-0.022 (-3.33)	-0.026*** (-2.87)	-0.092* (-1.91)
常数项	1.510*** (6.14)	1.498*** (6.10)	2.262*** (13.82)	2.930*** (20.51)	-0.390 (-0.52)
省份虚拟变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测数	334	333	334	333	333
R ²	0.3198	0.3802	0.6240	0.4879	0.6216

注：圆括号内为 t 值，且***表示 1% 显著性水平，**表示 5% 显著性水平，*表示 10% 显著性水平。危机前意味着经济形势乐观，危机后意味着经济形势悲观。

总体而言，上表 6 的回归结果支持我们前文的理论和假说。第一，生产建设支出决定方程的地方财力系数在 1% 显著性水平下显著为正，表明随着地方政府财力的增强，地方政府将显著提高生产建设（基本建设支出+支援农村生产支出）等生产性支出比重，而且经济危机之后的提高幅度更大（前后的财力弹性系数相差 0.029）。这说明无论经济形势如何，地政府对生产建设等生产性支出都有较强的偏好，而且这种支出偏好特征在危机之后表现得更为突出（具有逆周期特征）。第二，农林水气事业费、科教文卫事业费、行政管理费等非生产性支出决定方程的地方财力系数在 1% 显著性水平下显著为负，这意味着无论在经济危机之前还是之后，随着地方政府财力的增强，其支出比重都显著下降，并且危机之后的下降幅度更大。这说明地方政府在提高生产性支出比重的同时，会相应压缩农林水气事业费、科教文卫事业费、行政管理费等非生产性支出比重。第三，公检法司支出和社会保障补助等支出决定方程的地方财力系数都在 10% 显著性水平下不显著，说明经济危机前后，它们的支出比重不受地方政府财力大小的显著影响。其他各项支出的弹性系数为正，表明其支出比重随地方财力的增强而显著提高。

各财政支出科目的财力弹性系数数值方面。首先，东南亚金融危机之前，地方政府财力每提高 1%，地级市（地区、州、盟）政府将依次提高生产建设支出比重 0.486%、其他支出比重 0.157%，同时依次降低农林水气事业费支出比重 0.405%、科教文卫事业费支出比重 0.394%、行政管理费支出比重 0.278%，而对公检法司支出比重不做显著调整。其次，东南亚金融危机之后，地方政府财力每提高 1%，地级市（地区、州、盟）政府将依次提高生产建设支出比重 0.515 %、其他支出比重 0.120%，同时依次降低农林水气事业费支出比重 0.619%、科教文卫事业费支出比重 0.430%、行政管理费支出比重 0.385%，而对公检法司支出比重、社会保障补助支出比重不做显著调整。最后，对比危机前后的回归结果，我们还发现无论是否出现经济危机（或经济形势是乐观还是悲观），地方政府的支出偏好特征都没有本质改变，而唯一的变化在于危机之后（经济形势悲观）的地方政府把这种支出偏好特征表现得更加淋漓尽致。

（三）稳健性检验：来自近期数据的再检验

上述评估结果是否能够推广到样本之外，这还需要进一步的稳健性检验。因此，我们采用 2007-2011 年的省级面板数据^①来检验我们基于地级市数据的评估结论，并构建了下面的回归模型。

^①2007 年财政收支科目分类改革之后，地方财政支出科目按财政功能分类，因而与原经济分类相比较，新旧科目不存在严格的对应关系。但是，较粗糙的对应关系可参考财政部网站，这里不再赘述。

$$Struct_{it} = \beta_0 + \beta_1 Fiscal_{it} + \beta_2 gdp_{it} + \beta_3 population_{it} + \beta_4 open_{it} + \beta_5 decentralization_{it} + \varepsilon_{it}$$

其中， i 表示省份， t 表示时间，且 $i = 1, \dots, 31; t = 2007, \dots, 2011$ ；被解释变量 $Struct$ 为财政支出结构，分别采用各财政支出科目的支出比重（%）表示（取自然对数）；主要解释变量 $Fiscal$ 是地方财力指标，采用财政支出总量度量（取自然对数，单位：万元）；其反映了“以收定支”财政预算制度下的地方财力约束；控制变量中， gdp 为人均收入（元），采用人均产出表示（取自然对数）；其反映了不同经济发展水平下，人们对财政支出的需求特征。

$population$ 为人口及其结构因素，分别采用年终人口总数（万人）（取自然对数）、年轻人口比例（14 岁以下人口所占比例，%）、老年人口比例（65 岁以上人口所占比例，%）表示，其衡量了人口方面的需求因素对财政支出的影响。 $open$ 为对外开放程度因素，采用进出口总额与地区生产总值之比表示（参考已有文献设定，Tanzi, 2000）； $decentralization$ 为财政支出分权指标，采用“省级人均决算支出/国家人均决算支出”表示，其反映了地方财政支出行为的制度约束。

回归分析中，财政支出数据来自国泰安数据库、Wind 数据库，人口及产出数据来自中经网数据库，进出口及汇率数据来自《中国统计年鉴》。表 7 统计了 2007-2011 年中国 31 个省（自治区、直辖市）的财政支出情况。

表 7：2007-2011 年中国 31 个省（自治区、直辖市）的财政支出情况

	观测数	均值	标准差	最小值	最大值
财政支出总量（亿元）	155	2030	1220	241.85	6710
一般公共服务支出比重（%）	155	13.46266	3.352292	6.031092	22.12895
国防支出比重（%）	155	0.1983976	0.0880333	0.0359755	0.5726759
公共安全支出比重（%）	155	6.39398	1.226558	3.62802	10.78539
教育支出比重（%）	155	16.50765	2.432256	10.26368	21.80378
科学技术支出比重（%）	155	1.827225	1.334832	0.3886425	7.201887
文化体育与传媒支出比重（%）	155	1.973098	0.4591124	1.212338	3.250641
社会保障和就业支出比重（%）	155	12.86588	3.636083	5.769321	25.49134
医疗卫生支出比重（%）	155	6.111153	1.160288	3.77491	9.149485
环境保护支出比重（%）	155	3.102193	1.228852	0.8453681	6.727444
城乡社区服务支出比重（%）	155	7.964821	4.415881	2.512055	27.02287
农村水事务支出比重（%）	155	10.41606	3.101951	2.869424	18.01838
交通运输支出比重（%）	155	5.327981	2.601181	0.6631349	15.35758
其他支出比重（%）	155	10.08717	5.500874	1.791396	27.88055

在回归模型估计方法的选择上，因考虑到各省份存在的历史、地理、产业结构等区域差异性因素，可能会导致省级面板数据形成组间异方差问题（事实上，调整的异方差 Wald 检验证实了问题的存在性）；同时，宏观数据固有的趋势性特征还可能会导致组内序列自相关问题（Wooldridge 自相关检验表明大部分数据存在一阶自相关问题）。为了处理这些问题，本报告采用可行的广义最小二乘方法（Feasible Generalize Least Squares, FGLS）估计上述回归方程（例如，虞义华、郑新业，2010）。基于 2007-2011 年的省级面板数据，估计结果报告如下（表 8-1、8-2、8-3）。

表 8-1: 省级公共财政支出结构决定的 FGLS 回归结果

解释变量	被解释变量: 各地方财政支出比重				
	一般公共服务	国防	公共安全	教育	科学技术
地方财力	-0.585*** (-14.42)	0.109 (1.05)	-0.354*** (-10.04)	-0.195*** (-5.80)	-0.576*** (-8.56)
人均产出	0.126*** (2.65)	0.039 (0.28)	0.066 (1.52)	0.219*** (5.68)	0.632*** (7.73)
人口总数	0.555*** (13.69)	-0.124 (-0.92)	0.282*** (7.29)	0.180*** (4.57)	0.494*** (7.26)
年轻人口比例	0.009** (2.41)	0.018 (1.47)	-0.000 (-0.01)	0.018*** (5.36)	0.001 (0.15)
老年人口比例	0.006 (0.92)	0.06*** (3.78)	-0.011** (-2.18)	-0.009*** (-2.04)	0.032*** (3.17)
对外开放程度	-0.085* (-1.81)	0.140 (1.34)	0.289*** (8.11)	0.109*** (3.07)	0.683*** (7.27)
财政支出分权程度	0.193*** (3.74)	-0.345** (-1.96)	0.040 (0.91)	-0.113*** (-2.71)	0.070 (0.77)
常数项	6.137*** (17.78)	-3.421** (-2.92)	4.723*** (13.09)	2.22*** (7.45)	-1.044* (-1.95)
修正的 Wald 异方差检验	12919.84 [0.00]	1.0e+6 [0.00]	14226.94 [0.00]	2783.5 [0.00]	9619.29 [0.0000]
Wooldridge 自相关检验(F 值)	6.681 [0.0149]	10.708 (0.0027)	26.357 [0.0000]	25.505 [0.0000]	20.765 [0.0001]
观测数	155	155	155	155	155
省份	31	31	31	31	31
年份	5	5	5	5	5

注: 方括号内为 p 值, 圆括号内为 z 值, 且***表示 1%显著性水平, **表示 5%显著性水平, *表示 10%显著性水平。

表 8-2: 省级公共财政支出结构决定的 FGLS 回归结果

解释变量	被解释变量: 各地方财政支出比重			
	文化体育与传媒	社会保障和就业	医疗卫生	环境保护
地方财力	-0.169*** (-2.91)	0.055 (1.40)	0.470*** (8.99)	0.196* (1.74)
人均产出	-0.027 (-0.41)	-0.460*** (-10.37)	-0.186*** (-3.07)	-0.321** (-2.40)
人口总数	0.089 (1.42)	-0.064 (-1.52)	-0.407*** (-6.85)	-0.365*** (-3.05)
年轻人口比例	-0.013*** (-2.21)	-0.052*** (-12.42)	0.005 (0.90)	-0.035*** (-3.26)
老年人口比例	-0.021* (-1.88)	0.007 (0.94)	0.011 (1.39)	-0.040*** (-2.30)
对外开放程度	0.069	-0.151***	0.099	-0.357***

	(0.99)	(-3.15)	(1.60)	(-2.71)
财政分权程度	0.160** (2.50)	-0.049 (-0.79)	-0.430*** (-6.20)	-0.415*** (-3.06)
常数项	3.254*** (5.80)	7.732*** (20.38)	-0.632 (-1.18)	5.49*** (5.26)
修正的 Wald 异方差检验	830.06 [0.0000]	2.5e+05 [0.0000]	3630.56 [0.0000]	877.67 [0.0000]
Wooldridge 自相关检验 (F 值)	6.953 [0.0131]	0.012 [0.9126]	8.379 [0.0070]	10.793 [0.0026]
观测数	155	155	155	155
省份	31	31	31	31
年份	5	5	5	5

注：方括号内为 p 值，圆括号内为 z 值，且***表示 1%显著性水平，**表示 5%显著性水平，*表示 10%显著性水平。

表 8-3：省级公共财政支出结构决定的 FGLS 回归结果

解释变量	被解释变量：各地方财政支出比重			
	城乡社区服务	农村水事务	交通运输	其他支出
地方财力	-0.648*** (-8.87)	0.421*** (8.48)	1.247*** (10.57)	-0.433** (-2.02)
人均产出	0.997*** (11.2)	-0.266*** (-4.60)	-0.245* (-1.93)	0.216 (0.94)
人口总数	0.443*** (5.06)	-0.425*** (-6.61)	-0.991*** (-7.87)	0.446* (1.91)
年轻人口比例	0.005 (0.70)	0.000 (0.02)	0.040*** (4.31)	0.035 (1.55)
老年人口比例	0.050*** (4.34)	-0.026*** (-2.79)	0.0003 (0.02)	0.005 (0.15)
对外开放程度	-0.094 (-1.35)	-0.415*** (-6.68)	-0.286*** (-2.55)	0.456** (2.51)
财政分权程度	0.204* (1.75)	-0.246*** (-3.56)	-0.420*** (-3.08)	0.435** (2.05)
常数项	-1.699*** (-2.59)	2.058*** (3.58)	-8.846*** (-8.84)	2.299 (1.01)
修正的 Wald 异方差检验	20945.19 [0.0000]	17149.09 [0.0000]	513.91 [0.0000]	69.45 [0.0001]
Wooldridge 自相关检验 (F 值)	30.644 [0.0000]	15.519 [0.0005]	1.727 [0.1987]	29.969 [0.0000]
观测数	155	155	155	155
省份	31	31	31	31
年份	5	5	5	5

注：方括号内为 p 值，圆括号内为 z 值，且***表示 1%显著性水平，**表示 5%显著性水平，*表示 10%显著性水平。

表 8 的稳健性检验回归结果再次证实了我们的理论和假说。第一，交通运输、医疗卫生、

农村水事务、环境保护等支出决定方程的地方财力系数，在 10% 显著性水平下显著为正，表明随着地方政府财力的增强，其将显著提高交通运输支出比重、医疗卫生支出比重^①、农村水事务支出比重、环境保护支出比重。而这些科目却是原财政支出科目^②——基本建设、支援农村生产等科目的主要支出内容（不包括医疗卫生支出），因而回归结果显示出地方政府对生产性支出的偏好。第二，城乡社区服务、一般公共服务、科学技术、其他支出、公共安全支出、教育支出、文化体育与传媒等支出决定方程的地方财力系数在 10% 显著性水平下显著为负，表明随着地方政府财力的增强，其将显著降低这些支出在财政支出总量当中的比重。而其中的教育、科学技术、文化体育与传媒等科目却是原财政支出科目——科教文卫事业费所涵盖的主要支出内容；同时，其中的一般公共服务也是原财政支出科目——行政管理费的主要支出领域。这些支出特征说明，随着地方政府财力的增强，地方政府将降低科教文卫、行政管理费等非生产性支出比重。第三，国防、社会保障和就业等支出决定方程的地方财力系数在 10% 显著性水平下不显著，说明地方政府财力的变化不显著影响其支出比重。

上述回归检验结果意味着，即使时间过渡到 2007-2011 年，我们基于 1996 年和 1999 年地级市数据的实证评估结果仍然是稳健的，因此我们的理论分析和假说再次得到证实。

（四）中国地方财政支出比重调整的预测

在上述实证分析基础之上，我们将对未来地方财政支出结构的变化做预测。我们预测的量化基础是基于地级市数据的实证评估结果；基本经济关系是近期的地方财政支出占 GDP 比重。统计数据表明，最近五年内（2007-2011），地方财政支出^③占 GDP 比重的平均值为 17.20%，中值为 17.91%。假定财政支出的 GDP 边际弹性与平均弹性一致，则可知，若以五年的平均值为标准，那么地方 GDP 每提高 1 个百分点，财政支出将提高 17.20 个百分点；若以该时期的中值为标准，那么地方 GDP 每提高 1 个百分点，财政支出将提高 17.91 个百分点。为此，我们以 GDP 每提高或降低 1 个百分点为例，对地方财政支出占比的变化做如下预测（表 9 所示）。

表 9：中国地方财政支出比重调整的预测（以 GDP 每提高或降低 1% 为例）

支出科目	支出比重的地方财力弹性系数		中值标准下的支出比重调整比例（%）		平均值标准下的支出比重调整比例（%）	
	危机前偏好	危机后偏好	危机前偏好	危机后偏好	危机前偏好	危机后偏好
生产建设支出	0.486	0.515	+8.704(-)	+9.224(-)	+8.359(-)	+8.858(-)
农林水气事业费	-0.405	-0.619	-7.254(+)	-11.086(+)	-6.966(+)	-10.649(+)
科教文卫事业费	-0.394	-0.430	-7.057(+)	-7.701(+)	-6.777(+)	-7.396(+)
社会保障补助支出	—	—	—	—	—	—
行政管理费	-0.278	-0.385	-4.979(+)	-6.895(+)	-4.782(+)	-6.622(+)
公检法司支出	—	—	—	—	—	—
其他各项支出	0.157	0.120	+2.812(-)	+2.149(-)	+2.700(-)	+2.064(-)

注：危机前的支出偏好也即经济形势乐观环境下的支出偏好，危机后的支出偏好也即经济形势悲观环境下的支出偏好。同

^①医疗卫生支出比重的随地方政府财力提高而显著提高，主要受国家于 2009 年开始大力实施医改政策影响。

^②原财政支出科目定义为 2007 年之前按照经济用途分类的财政支出科目，具体情况可参考《中国财政年鉴》。（下同）

^③其全面反映了地方政府的实际财力情况。

时,表中只给出各经济形势下,在10%显著性水平下显著异于零的财力弹性系数。各符号的含义是,“-”表示降低,“+”表示提高。而且,数字前面的符号表示GDP提高之后,财政支出比重的预测变化方向;数字之后的符号表示GDP降低之后,财政支出比重的预测变化方向。

五、结论

经济危机背景下,财政收入增速下滑给财政支出增速施加了下行压力,地方财政支出结构将会如何调整备受关注。因此,探讨地方财政支出结构特征及其基本决定,无论对于普通民众和企业,亦或中央政府,都具有较大的现实意义。本文通过对1997年东南亚金融危机前后,1996年和1999年地级市(地区、州、盟)数据进行实证分析,我们主要有如下发现:

(1)基于1997年东南亚金融危机前后(1996年和1999年,其中1996年代表经济乐观,1999年代表经济悲观)的地级市(地区、州、盟)数据的实证检验和评估,我们发现地方政府对基本建设等生产性支出具有较强偏好,而且这种偏好特征在经济危机发生之后还表现得更为突出(也即具有逆周期性);同时,地级政府在危机前后的支出偏好特征不发生本质变化。具体情况如下:东南亚金融危机之前,地方政府财力每提高1%,地级市(地区、州、盟)政府将依次提高生产建设支出比重0.486%、其他支出比重0.157%,同时依次降低农林水气事业费支出比重0.405%、科教文卫事业费支出比重0.394%、行政管理费支出比重0.278%,而对公检法司支出比重不做显著调整;东南亚金融危机之后,地方政府财力每提高1%,地级市(地区、州、盟)政府将依次提高生产建设支出比重0.515%、其他支出比重0.120%,同时依次降低农林水气事业费支出比重0.619%、科教文卫事业费支出比重0.430%、行政管理费支出比重0.385%,而对公检法司支出比重、社会保障补助支出比重不做显著调整。

(2)基于2007-2011年省级数据的稳健性检验表明,基于1997年东南亚金融危机前后(1996年和1999年)的地级市(地区、州、盟)数据的实证检验和评估结论是稳健的。这说明地方政府对生产性支出的偏好不随时间改变。具体还有如下发现,控制其他影响因素后,随着地方政府财力每提高1%,地方政府将依次提高交通运输支出比重1.247%、医疗卫生支出比重0.470%、农村水事务支出比重0.421%、环境保护支出比重0.196%;但同时也会依次降低城乡社区服务支出比重0.648%、一般公共服务支出比重0.585%、科学技术支出比重0.576%、其他支出比重0.433%、公共安全支出比重0.354%、教育支出比重0.195%、文化体育与传媒支出比重0.169%;而对国防、社会保障和就业等财政支出比重不做显著调整。

我们的分析结论表明,在现有财政分权制度和政治考核体制下,地方政府对基本建设等生产性支出具有“顽固”偏好。因而,在财政收入锐减情况下,地方政府将倾向于削减其他非生产性支出比重,而维持基本建设等生产性支出比重。这虽对于保障经济增长具有重要意义,但对科教文卫等非生产性支出比重的下调却是不利于国家长远发展和社会和谐建设。因此,如若要改变当前的地方财政支出结构特征,关键在于改革制度激励体系。

参考文献:

- [1]Akitoby,Bernardin, Benedict Clementd, Sanjeev Gupta and Gabriela Inchauste,2006,“Public Spending,Voracity,and Wagner’s Law in Developing Countries”,*European Journal of Political Economy*,Vol.22,pp.908-924.
- [2]Borge,Lars-Eric, and Jorn Rattso,1995,“Demographic Shift , Relative Costs and the Allocation of Local Public Consumption in Norway”, *Regional Science and Urban Economics*, Vol.25, pp.705-726.

- [3]Davoodi, Hamid, and Heng-fu Zou,1998, “Fiscal Decentralization and Economic Growth: Across Country Study”, *Journal of Urban Economics*, Vol.43,pp.244–57.
- [4]Devarajan, Shantayanan, VinayaSwaroop, and Heng-fu Zou,1996, “The Composition of Public Expenditure and Economic Growth”, *Journal of Monetary Economics*,Vol.37,pp.313–44.
- [5]Holcombe, Randall G.,1980, “An Empirical Test of the Median Voter Model”, *Economic Inquiry*,Vol.18,pp.260-274.
- [6]Inman,Robert P.,1978, “Testing Political Econom’s As If proposition: is the median income voter really decisive?”,*Public Choice*,Vol.33,pp.45-65.
- [7]Keen, Michael, and Maurice Marchand,1997, “Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending”, *Journal of Public Economics*, Vol.66,pp.33–53.
- [8]Li, Hongbin and Li-An Zhou, 2005, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, Vol.89, pp.1743-1762.
- [9]Mahdavi, Saeid,2004, “Shifts in the Composition of Government Spending in Response to External Debt Burden”, *World Development*,Vol.32,pp.1139–57.
- [10]Sanz,Ismael, 2011, “What Do OECD Countries Cut First When Faced with Fiscal Adjustments”,*Southern Economic Journal*,Vol.77,pp.753-775.
- [11]Sturm, Jan E., 1998, “Public Capital Expenditure in the OECD Countries: The Causes and Impact of the Decline in Public Capital Spending”, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- [12]Tanzi, Vito, 2000, “Globalization and the Future of Social Protection”. *International Monetary Fund Working Paper* No. 12.
- [13]傅勇、张晏：《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年第3期。
- [14]理查德·马斯格雷夫，佩吉·马斯格雷夫：《财政理论与实践》，北京：中国财政经济出版社，2003年。
- [15]虞义华、郑新业：《经济发展水平、产业结构与碳排放强度——中国省级面板数据分析》，《经济理论与经济管理》，2011年第3期。
- [16]郑新业、张莉：《社会救助支付水平的决定因素：来自中国的证据》，《管理世界》，2009年第2期。