

行政分权、财政分权与中国经济增长：

——来自县级证据¹

李永涛² 陈硕³ 彭耀辉⁴

摘要 对改革开放以来我国取得的经济成就,现有文献主要围绕财政分权展开。除了财政分权,我国央地关系的调整也包括管理权下放,即行政分权。虽然改革开放后已积累了非常多行政分权实践,但致力于检验其作用的研究并不丰富。本文试图在一个统一框架下检验两种分权方式对经济增长的作用。基于2000—2010年间“扩权强县”改革样本并采用空间配比和双重差分方法,我们发现“扩权强县”改革能够显著促进县域经济增长。具体而言,在整个改革期间行政分权可以解释当地实际GDP增长的3%~5%。就作用机制来说,行政分权主要是通过扩大地方基本建设支出及提高财政支出效率来实现对经济的推动作用。

关键词 行政分权;财政分权;经济增长

0 引言

改革开放以来,中国经济取得了长期高速增长。对此,学界普遍将其称之为“经济增长奇迹”(林毅夫等,2014;Naughton,2017)。现有理论对其解释主要

1 本文得到辽宁省社会科学规划基金项目“推进辽宁城市治理现代化水平的对策研究(项目号:L20BGL010)”；辽宁省教育厅2021年度科学研究经费面上项目“财政分权、行政分权与辽宁省空气污染治理,(项目号:LJKR0047)”；国家社会科学基金重大项目“人口增长趋势的经济社会影响及应对研究(项目号:22&ZD195)”；国家社会科学基金一般项目“人口老龄化对生育率的影响机理研究(项目号:22BRK013)”；国家自然科学基金面上项目“环境污染与公共健康:影响估计、成本核算及治理对策研究”(项目号:71773021)、重点项目“中国国家治理与长期经济发展的历史数据构建及计量分析”(项目号:71933002)；上海市教育委员会科研创新计划(项目号:2017-01-07-00-07-E00002)；复旦大学“卓越2025”人才培养计划；复旦大学2018年、2019年和2020年理论经济学I类高峰计划的资助。作者感谢王宣艺同学优秀的研究助理工作。文责自负。

2 李永涛,辽宁大学经济学部经济学院副教授,E-mail:li_yongtao1022@163.com。

3 陈硕(通信作者),复旦大学经济学院教授,E-mail:cs@fudan.edu.cn。

4 彭耀辉,复旦大学经济学院博士研究生,E-mail:yhpeng18@fudan.edu.cn。

围绕财政分权框架展开,并强调财政分权是推动中国经济增长的主要原因(Weingast,1995;Qian and Roland,1998;Lin and Liu,2000;Jin et al.,2005)。在作用机制上,文献主要强调财政激励和硬化政府支出约束。就财政激励来说,Weingast(1995)认为财政分权增加了地方政府财政权力,使其财政收入不再依赖中央政府而取决当地经济发展状况。该设置降低了中央对地方政府的控制,也改变了地方政府财政激励。地方政府一方面会减少低效率财政支出,优化支出结构(Qian and Weingast,1997);另一方面也为经济增长而展开竞争:积极建设基础设施,吸引企业投资以推动当地经济发展(Qian and Roland,1998)。就硬化政府支出约束来说,财政分权让地方政府收入分配受到限制,使其面临严格预算约束(Montinola et al.,1995)。这就要求地方政府需要将更多财政收入用于承担支出责任(Qian and Weingast,1997)。

实证方面,对财政分权促进经济增长的讨论主要涉及20世纪80年代及90年代,尤其是围绕财政包干体制展开。该体制自1971年开始实施,随后经过了两个阶段调整:财政部首先在1981年规定采用“划分收支,分级包干”体制;然后从1989年开始施行“划分税种,核定收支,分级包干”体制。在包干体制下,各省收入分为中央定额收入和地方收入两部分。在保证中央财政收入后,地方自主维持财政平衡。这一时期的财政分权对中国经济增长的促进作用得到大量理论及实证文献支撑^①。

20世纪90年代,特别是分税制改革后,财政分权仍然受到关注,但探讨其内在作用相关文献数量明显减少。分税制是财政分权理论解释改革开放以来中国经济增长的最大挑战。中国财政分权趋势在80年代末达到顶峰后被1994年这次改革所代替(Cai and Treisman,2006)。中央政府实施分税制改革主要目的是调整80年代形成的央地关系,并重新收回重要经济管理权(Zhang and Zou,1998;张军,2008;刘克崮和贾康,2008)。这次改革核心内容是将税收分为中央税、地方税和共享税。通过这次改革,中央政府顺利收回在改革初期转移到地方政府的大部分财政收入权力。央地关系从过去地方向中央转移支付转变为中央向地方转移支付(楼继伟,2016)。相关数据显示,全国财政预算收入占GDP比率随着改革推行从1993年的12.3%下降到1994年10.8%,但中央财政收入占全国财政收入比率在1994年分税制改革后第一年便发生了极其显著的跳跃:从改革前的22%上升到55.7%。可以看出,此次改革并没有扩大原先政府财政收入基础,而是显著改变了中央地方间财政关系(Zhang and Zou,1998)。但中国经济增长趋势并没有因此次改革而放缓。该趋势为重新审视财

^① 一些理论文献认为地方政府在财政包干体制下有强激励推动经济发展以提高财政收入(Montinola et al.,1995;Weingast,1995;Xu,2011),随后相关实证分析也进一步验证了上述判断(Lin and Liu,2000;沈坤荣和付文林,2005;范子英和张军,2009等)。

政分权对经济增长的作用提供了机会。在实际操作中,我国分权实践除了财政分权之外,还包括管理权下放,也就是行政分权。行政分权一般是指上级政府将具体经济管理权下放到下级政府,使下级政府拥有管理和决策本地区经济事务的权力,比如投资决策权、土地管理权和金融管理权等。无论是改革开放初期设立经济特区、沿海开放城市,还是90年代后期实行的撤县建市、省直管县和扩权强县等改革,尽管它们的具体改革内容不尽相同,但都涉及一定程度的行政分权改革。在改革开放之后我国已经积累了非常丰富的行政分权实践,现有研究行政分权的文献主要是从“省直管县”改革的角度进行的(才国伟等,2011;郑新业等,2011;陈思霞和卢盛峰,2014;王小龙和方金金,2015)。但是省直管县本身不仅涉及行政分权改革,也涉及财政体制改革,如转移支付、财力分配和财政结算等。这就使得以省直管县作为研究样本无法干净地识别出行政分权的作用。

我们认为现有研究行政分权改革的文献相对财政分权而言较少主要有以下两个原因:第一,理论上,对中国财政分权与经济增长关系的研究一般被纳入财政联邦主义文献中(Weingast,1995;Qian and Roland,1998)。与之相比,行政分权则更多体现中央地方间权力收放具体实践。与财政联邦主义文献相比,这方面文献较为缺乏(Shirk,1998),这也进一步造成对行政分权及作用机制理解较为有限,使我们无法在一个统一框架下讨论行政分权与财政分权对经济增长影响及作用机制。第二,方法上,财政分权可以用较为统一方法测量,比如支出指标、收入指标和财政自主度指标^①。与之相比,行政分权大多以具体且彼此独立分权实践存在,所涉及行政分权内容及强度均存在较大差异,很难建立一个与财政分权指标类似行政分权指标。这也造成当前行政分权相关研究主要以针对具体实践政策评估为主^②。

本文试图用2000至2010年的扩权强县作为管理权下放实验,在一个统一框架下实证检验行政分权和财政分权对当地经济增长影响。和其他管理权下放实践不同,“扩权强县”只涉及行政分权,这为我们廓清两种分权方式对经济不同影响提供了难得机会。在研究设计上,这次行政权下放可能存在非随机性,我们利用空间配比来克服由此产生的遗漏变量问题:改革县作为实验组,那些和改革县空间接壤且未实施改革的县作为对照组。基于双重差分模型,本文发现行政分权改革会显著推动县域经济增长。具体而言,在整个改革期间行政分权对当地实际GDP贡献为3%~5%。就作用机制来说,行政分权改革主要是通过提高地方政府财政支出效率和增加基本建设支出来实现推动经济增长。就经济增长的质量而言,我们发现行政分权改革虽然提高了改革县的经济增长

① 关于这三个指标的讨论见陈硕和高琳(2012)的研究。

② 比如Wang(2015)检验了开发区政策对中国经济增长的影响;Li et al. (2016)探讨了省直管县政策对中国经济发展的影响。

速度,但没有在经济增长质量方面带来显著的提高。对于该现象,我们认为这可能是因为我国现有官员考核制度以经济绩效为主要标准,在行政分权赋予地方政府更多自由裁量权的背景下,地方官员可能会更重视经济增长速度而忽视了经济增长质量。这意味在后续改革进程中,一方面政府应该进一步推进分权改革以推动县域经济的增长;另一方面中央政府应该完善对于地方政府业绩的考核指标,将环境治理、社会福利等经济增长质量指标纳入对地方政府官员的考核之中,以此实现县域经济的全面均衡发展。

本文其余部分安排如下:第1部分介绍改革开放以来历次行政分权实践,其中重点介绍“扩权强县”改革;第2部分介绍数据及研究设计;第3和第4部分分别是实证分析及作用机制讨论;第5部分为结论。

1 改革开放之后的行政分权实践

改革开放以来,中央逐渐把诸如项目审批权、投资决策权、土地管理权和金融管理权等管理权下放到地方。这种管理权下放实践形式主要有两种方式:第一,在行政级别不变前提下,将上级政府部分或全部行政权力让渡给下级政府。第二,对某一级政府行政级别进行升级。以下是这两种行政权实践具体方式。

1.1 行政级别不变,扩大行政权力

这种行政分权实践是在不改变行政级别基础上将部分或全部上级政府管理权下放到指定辖区政府。这些辖区政府可能涉及不同级别政府,比如经济特区、计划单列市、沿海开放城市、经济技术开发区及扩权强县等。我们将结合政策实施进程对它们进行简要介绍:1980年开始实施的经济特区政策是我国改革开放以来行政分权改革的首次尝试,在此过程中中央政府颁布了一系列法律条例以赋予这些经济特区在组织及经济上更大的行政权力。之后,中央政府继续推行了计划单列市政策。该项政策在不改变行政层级情况下赋予一些城市相当于省级政府经济管理权限,并由国家直接管理这些城市。接着,政府实行了沿海开放城市和经济开放区政策。这两项政策可被视作经济特区的延伸,它放宽了投资建设项目的审批权,对外资企业、中外合资企业和项目给予优惠待遇。

本文关注的“扩权强县”改革主要是指在现有体制不变前提下,将省、辖市部分或者全部经济管理权和社会管理权直接下放县级政府。该项改革最早可追溯到1992年浙江省对13个县进行扩权,扩大其基本建设和投资项目的审批权(浙江省人民政府,1992)。在2003年之后,全国各地也开始陆续实施“扩权强县”改革。比如,《安徽省人民政府办公厅关于扩大宁国等12个试点县(市)经济社会管理权限的实施意见》(皖政办〔2007〕28号)强调“总投资3000万美

元以下,符合国家《外商投资产业指导目录》中规定的鼓励类和允许类,且不需办理进口设备免税的外商投资项目,由试点县发展改革委核准”。

1.2 升级行政级别

升级行政级别改革主要是在原有辖区不变情况下,通过升级行政级别从而赋予辖区更多的行政权力。在实践中,此类改革主要包括“撤县建市”和“省直管县”。

“撤县建市”是将原有的行政单位“县”改名为“市”并赋予上级政府权力。这些权力主要包括上述所说的项目审批权、土地管理权、行政管理权等。该实践自70年代末开始实施。从1979年至1997年,共有403个县级行政单位升格为县级市(罗震东,2008;Fan et al.,2012)。在1982年之后设立的县级市中,超过90%来自“撤县设市”。该政策实践在1997年基本停止。和“撤县建市”不同,“省直管县”通过将县脱离地级市管理直接对接到省来实现县级政府权力扩大,通常包括行政权力和财政权力。其中,狭义“省直管县”则是将它与“财政体制省直管县”视为同一个概念,主要是指税收返还、财政结算等财政权利让渡^①。广义的“省直管县”改革主要是将市级政府财政权力和行政权力全部赋予县级政府。比如,河北省《关于做好扩大省直管县(市)体制改革试点对接工作的通知》(冀发改体改[2015]234号)强调:“按照赋予试点县(市)行使与设区市相同管理权限的要求,除国家法律、法规有明确规定的事项外,原由设区市发展改革委审批或管理的事项,均由试点县(市)发展改革委自行审批、管理。试点县(市)发展改革委取得相应的管理权限后,同时承担与管理权限相应的责任。”以及“需报送国家和省审批(核准、备案)的投资项目和申请政府投资补助、贷款贴息资金的建设项目,由试点县(市)发展改革委直接向省发展改革委申报,不再抄报设区市发展改革委”。就全国而言,该项改革始于2000年左右,大部分改革主要集中在2003—2011年间。截至2010年,该项政策推行共涉及约90多个县,目前其仍在实践中。图1展示了1978年至2010年期间上述各项分权改革涉及地级市级政府数量的动态变化。

1.3 “扩权强县”改革与经济增长

因为信息成本和不确定性,中央和地方政府间无法通过完全契约方式来落实政策。因此,我们借鉴组织理论中的不完全契约理论来探讨行政分权和财政分权对于中国经济增长的作用。由于现实中的任何契约都无法将组织内部诸多关系考虑在内,不完全契约理论强调任何达成的契约都应由资产所有者持有

^① 2009年,国务院正式发布《关于推进省直接管理县财政改革的意见》。

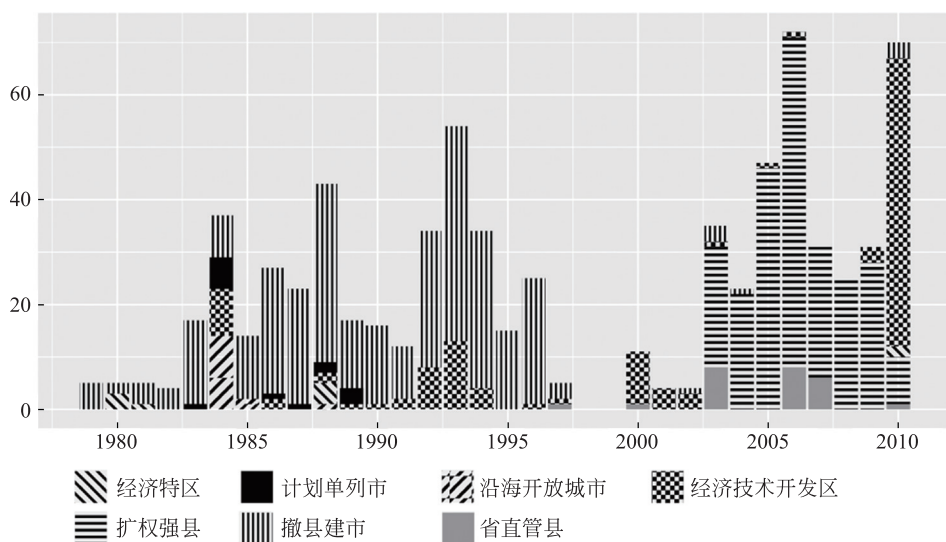


图1 分权改革涉及地级市级政府数量动态变化

说明:数据为1978—2010年。该图以地级市为单位,如果分权实践涉及县级政府,则向上追溯到市级政府,涉及省级则向下分解为市级政府^①。

剩余控制权。即资产所有者掌握契约规定之外的资产使用权 (Grossman and Hart, 1986; Hart and Moore, 1988; Hart, 1995)。若我们将不同等级政府间的组织架构看作一个不完全契约的组织形式,政府剩余控制权理论认为科层内部就某项政策任务的上下级“委托代理”关系可看作不同层级政府间围绕权力分配的不完全契约关系 (周雪光和练宏, 2012; 周黎安, 2014, 2022; 周雪光, 2014; 姚东旻等, 2021)。委托方将多少剩余控制权赋予下级政府将会对激励机制产生重要影响。委托方依据组织成本最小化来选择最优治理模式。其中,影响组织成本大小的关键因素为政策任务属性,包括任务难度、验收难度和任务风险。就经济增长政策任务而言,上级政府作为委托方掌握绩效评估等权力,并将推动经济增长这一目标委托给基层政府。一方面,当下级政府掌握更多的剩余控制权,其将会放大激励机制作用,提高激励效率;但另一方面,剩余控制权下放也可能会提高任务风险。这就意味着最优治理模式需要权衡激励效果提升与任务风险增加。综上,我们认为财政分权将会给地方政府带来较大的财政激励 (Qian and Weingast, 1997; 许成钢, 2008),行政分权将会使得地方政府剩余控制权增加,激励增强,进而更有效推动地区经济增长。不过,按照政府剩余控制权理论,尽管行政分权下放可以提高激励效率,但同时也会提高任务风险 (姚东旻等, 2021)。这意味着行政分权可以调动地方政府积极性有效推动经济增长,

^① 比如,某一个地级市涉及两个县在同一年进行扩权强县改革,则计算为一个地级市;同理,若一个省级政府涉及行政分权改革,则计算其辖区内有多少个地级市,比如海南,则计算为四个地级市。

但也可能会以降低经济发展质量——牺牲生态环境和降低公共品供给为代价。我们随后结合上述理论分析展开验证。其中,我们在3.2部分探讨了行政分权对经济增长的影响;在3.7部分则分析了行政分权带来的任务风险,即行政分权对经济发展质量的影响。

目前中央层面涉及“扩权强县”改革的政策文件主要有《中共中央、国务院关于地方政府机构改革的意见》《国务院批转发展改革委关于2011年深化经济体制改革重点工作意见的通知》以及“十二五”规划等。这些文件主要对改革的实施纲领进行了规定,没有涉及具体的实施细则。为了探究“扩权强县”改革的具体实施内容,我们按省对地方政府的相关政策文件进行了梳理。梳理结果显示“扩权强县”改革的内容可以划分为以下十类:项目管理、证照管理、土地和矿权管理、计划管理、环评审核管理、统计数据发布、价格管理、信息获得、机构编制核定和干部选拔任用、政策享有。我们认为“扩权强县”的上述改革内容可能会通过影响地方政府的财政支出结构以及支出效率进而影响经济增长。一方面,考虑到我国现有官员考核制度以经济绩效为主要标准,在行政分权改革赋予了县级政府更多自由裁量权的背景下,地方官员可能会加大对短期就可以产生效果的基本建设支出的投入以促进经济增长;另一方面,管理权下放减少了政府审批层级,这可能会通过提高政府财政支出效率进而促进经济增长。在下文中我们对此进行了进一步的分析。

就财政支出结构而言,当前地方政府公共支出主要分为两大类:基本建设支出和民生类支出。其中,基本建设支出侧重短期内提高GDP,而民生类支出对经济增长的作用主要体现在长期上(陈思霞和卢盛峰,2014)。行政分权改革的推行赋予了县级政府在财政支出结构上更多的自由裁量权。比如,项目管理的改革使得原来需要经过市州向省直有关部门上报的投资项目和建设项目,在改革后可以由扩权县直接上报省直有关部门。并且扩权县编制的国民经济和社会发展中长期规划以及各业务部门的专业计划等,改革后也直接由扩权县政府及有关部门直接向省级有关部门上报,无须再经过所在区市。在这种情况下,地方官员推动经济增长的方式可能主要通过增加基本建设支出等短期方式来实现。就支出效率而言,行政分权改革使得地方政府能够在招商引资过程中自行根据本地特点决定招商企业和项目类型并配套相应优惠政策,这可能会通过提高政府财政支出效率进而促进经济增长。在作用机制部分我们对上述分析进行了实证检验。

2 研究设计

目前,研究行政分权改革对经济增长影响的文献依然不丰富。相关研究多侧重理论分析或政策评估,鲜有在统一框架下探讨行政分权和财政分权对经济

发展影响的文献(刘冲等,2014;肖洁和龚六堂,2019)。并且一些改革既包含行政分权也包含财政分权,比如“省直管县”改革。这使得我们较难廓清两种类型分权改革的影响。为了较为干净地识别出行政分权的作用,本文选取“扩权强县”作为行政分权改革的代理。其理由有以下三点:首先,根据上文的梳理结果我们发现“扩权强县”改革主要涉及行政分权改革,较少涉及财政分权改革;其次,和其他管理权下放行政分权实践相比,比如经济特区或沿海开放城市,“扩权强县”涉及地区更多并且时间跨度更长,这为实证研究提供了丰富的地区和时间差异;最后,相对于较早开展的经济特区、计划单列市、沿海开放城市以及撤县设市等改革,“扩权强县”数据可得性较好。

本文使用数据来自2000—2010年间“扩权强县”行政分权改革^①。由于这次改革实施地区和时机选取可能存在非随机性,这可能会导致一些不易观察到的因素同时影响改革实施和经济增长进而干扰对于改革作用的识别。我们参考了Baskaran(2014)、Lu et al.(2019)以及王丽艳和马光荣(2017,2018)等人的做法,采用空间配比方法来处理改革县和未改革县之间异质性可能存在的干扰问题。具体来说,我们将改革县视作处理组,将那些和改革县空间接壤但未实施改革的县则作为对照组。这种研究设计使得我们可以很大程度上克服改革县和未改革县之间可能存在的系统性差异:地理上相近能够使得我们控制诸如文化、治理质量、人口构成、资源禀赋等因素。那么,改革之后在这两组样本之间呈现的差异就可以归咎于改革效应^②。最终样本包括531个改革县和966个空间接壤但没有改革的县,总计1497个县。这些样本分布在28个省、直辖市或自治区。改革县覆盖人口3.3亿左右,约占全国人口的25%;覆盖GDP约3.72万亿元,约占全国GDP的20%。基于上述研究设定我们能够采用双重差分方法检验分权改革对经济增长的作用。

双重差分方法的有效性依赖于平行趋势假定:如果经济增长的变化的确归因于行政分权改革,那么在改革前处理组和控制组的经济增长趋势应该不存在明显差异。为检验该假定,在图2中我们绘制了改革县和未改革县实际GDP的逐年变化情况。“扩权强县”改革从2003年开始在全国实行,图2显示在2003年之前改革县和未改革县的实际GDP的变化趋势并没有明显的区别。这意味着在扩权强县改革前改革县和未改革县的经济增长情况符合平行趋势假定。并且在2003年之后改革县的实际GDP增长速率明显超过了未改革县,这意味着扩权强县改革可能对于经济增长有正向影响。

① 行政分权改革数据编码主要来自中国各省官方公开文件。

② 采用空间接壤作为取样方法虽然可以通过地理上的接近保证样本的可比性,但空间上的接近也使得处理组和对照组在改革后可能存在相互干扰,即分权改革后资本、技术和人口等生产要素可能从未改革县流向改革县,这使得改革县的经济增长可能是以接壤县的“牺牲”为代价。此时估计得到的分权改革对经济增长的作用是存在高估的。在文章的稳健性检验部分中我们对该问题进行了解决。

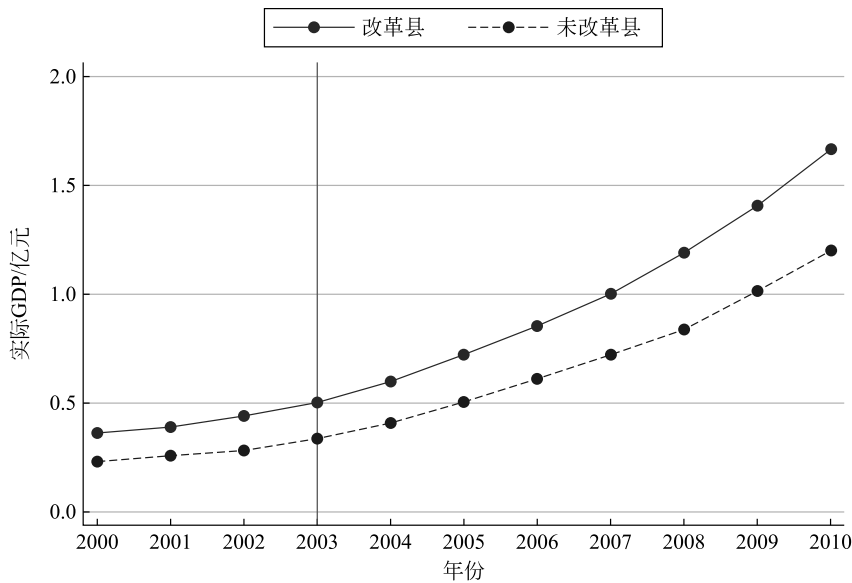


图 2 改革县和未改革县实际 GDP 的逐年变化情况

表 1 进一步提供了这两组样本在改革前一些重要社会经济指标水平及发展趋势上的差异。可以发现改革县和相邻且未改革县之间并不存在显著系统差异。该证据使得我们在接下来采用双重差分方法实证检验行政分权对经济增长的作用具有合理性。

表 1 未改革县和改革县相似性检验

变量	改革县	未改革县	差异	p 值
实际财政补助收入/万元	6.709	6.689	-0.020	0.969
实际财政补助收入增长率	14.80	16.58	-1.782	0.645
实际财政上年结余/万元	5.613	5.238	-0.375	0.383
实际财政上年结余增长率	13.77	21.59	-7.820	0.140
实际民族地区转移收入/万元	16.87	16.02	-0.857	0.746
实际民族地区转移收入增长率	8.287	19.93	-11.64	0.637
实际消费税额/万元	11.10	11.30	0.196	0.934
实际消费税额增长率	4.331	3.224	1.107	0.645
实际基本建设投资完成额/万元	337.2	330.6	-6.631	0.635
财政供养人口长休人数/人	366.3	434.7	68.38	0.222
财政供养人口长休人数增长率	2.065	0.497	1.568	0.228
乡镇个数/个	20.38	17.89	-2.493	0.106
乡镇个数增长率	0.0310	0.128	-0.0960	0.121

				续表
变量	改革县	未改革县	差异	<i>p</i> 值
棉花产量/吨	2667	2410	-256.8	0.482
棉花产量增长率	0.591	175.3	-174.7	0.337

说明:按照改革县名单利用 ArcGIS 软件逐年提取改革县的接壤县数据,汇总后利用 *t* 检验分析二者在改革前的差异。若某县为多个改革县的空间接壤县,则选取这些改革县中改革年份最早的县。最后一列 *P* 值为检验两组样本均值差异 *t* 检验显著性,原假设为两组间不存在显著差异。

实证分析的关键解释变量为行政分权和财政分权,被解释变量是基于实际 GDP 衡量的经济增长。此外,为了探讨行政分权作用机制,被解释变量还包括基本建设支出、民生类项目支出以及财政支出占 GDP 的比重。其中,民生类项目包括教育支出、科学支出以及医疗卫生。表 2 是上述变量的统计性描述^①。

表 2 描述性统计

变量名称	观测值	均值	标准差
行政分权(改革为 1,未改革为 0)	16467	0.129	0.336
财政分权(自主度指标)	11994	0.415	0.401
财政分权(支出指标)	7093	0.095	0.058
基本建设支出/亿元	6221	0.184	0.419
民生类支出/亿元	5298	1.401	1.279
财政支出占 GDP 的比重	9635	3.778	75.702
实际 GDP/亿元	14177	0.690	1.065
规模以上工业企业数量/个	11982	106.280	1635.481
劳动人口占比	11995	0.065	0.067
农业机械总动力/万千瓦特	11909	33.472	33.538
中小学在校学生数量/千人	12000	81.380	57.939
工业废气排放量/万标立方米	15315	78.640	179.221
社会福利院个数/个	11808	17.619	41.195

资料来源:数据来自 2000—2010 年间《全国地市县财政统计资料》《中国县(市)社会经济统计年鉴》、CEIC 经济数据库以及政府关于扩权强县公告。

3 实证分析

3.1 识别策略和回归方程设置

基于空间配比策略克服样本异质性使得我们能够采用双重差分方法检验

^① 在考察行政分权改革对县域经济增长的分析中,鉴于部分县数据缺失,本文使用了 2000—2010 年间非平衡面板数据。

行政分权作用。在空间上,改革县设为虚拟变量 1;接壤且未实施改革的县设虚拟变量 0。时间上,改革后设虚拟变量 1,改革前设虚拟变量 0。时间和空间虚拟变量的交互项即为行政分权对经济增长的作用,方程设定如式(1)所示:

$$Y_{ijt} = \sum_{t=2000}^{2010} (\text{county}_{ijt} \times \text{year}_{ijt})\beta + \sum_{t=2000}^{2010} \text{fiscal}_{ijt}\gamma + \sum_{t=2000}^{2010} (\text{city}_{jt} \times \text{year}_{jt})\varphi + Z_{ijt}\varphi + \delta_i + \gamma_t + \varepsilon_{ijt} \quad (1)$$

其中, Y_{ijt} 为*j*市*i*县*t*年实际 GDP;核心解释变量行政分权 $\text{county}_{ijt} \times \text{year}_{ijt}$ 为*j*市*i*县改革的空间和时间虚拟变量的交互项。 fiscal_{ijt} 为*j*市*i*县*t*年的财政分权指标,考察财政分权对经济增长的影响。财政分权度量指标来自陈硕和高琳(2012)^①。此外, $\text{city}_{jt} \times \text{year}_{jt}$ 表示地级市*j*时间趋势;控制变量 Z_{ijt} 表示*j*市*i*县*t*年的相关特征变量, δ_i 表示该县固定效应,主要捕捉模型中未考虑但和县级相关且不随时间变化的自身特征; γ_t 则为年份固定效应,主要捕捉模型中未考察但随时间变化的相关因素; ε_{ijt} 为随机扰动项。

3.2 基准回归

表 3 汇报了对式(1)的估计结果。为了和财政分权文献对话,我们首先在第 1 和第 2 列中检验了文献中广泛使用的两个财政分权指标:财政自主度及支出指标对经济增长的影响。实证结果和现有分权文献一致:财政分权显著地推动了地方经济增长(Oates, 1985; Ma, 1997; Lin and Liu, 2000; 乔宝云, 2002; 范子英和张军, 2009)^②。第 3~5 列考察了“扩权强县”改革对经济增长的作用,其中第 3 列单独考察行政分权作用,第 4 和第 5 列则同时将行政分权和财政分权因素放入回归。我们发现“扩权强县”改革会使得改革县的实际 GDP 提升 0.153 亿元,相对于样本均值(0.69 亿元),这对应着 22.17% 的增长。在控制财政分权指标后,行政分权的估计系数略有变化但依然正向显著。

在上述回归中我们使用了简单的二值分类来衡量行政分权改革,这让我们无法进一步捕捉不同地区行政分权改革强度对于经济增长的异质性影响。在进行“扩权强县”改革的地区中,浙江省是开始改革时间最早并且进行改革次数最多的省份:浙江省从 1992 年开始先后进行了五次“扩权强县”改革,且每次改革的政策强度和涉及范围都有一定的差异。^③ 为此我们采用浙江省的样本考察

① 这两个指标计算公式分别如下:财政自主度=县本级预算内财政收入÷县本级预算内财政总支出,财政分权支出指标=县本级预算内财政支出÷市本级预算内财政总支出,详见陈硕和高琳(2012)。

② 财政分权促进作用因指标存在较大差异,其主要原因在于指标间均值存在较大差异:财政自主度指标均值为 0.415,支出指标均值为 0.095。

③ 需要注意的是其他省份在样本期间大多都只进行了一次扩权强县的改革。如果将浙江省和其他省份样本一起进行回归,则可能会干扰对行政分权作用的识别。因此在除表 3 的第 6 和第 7 列之外的回归中我们剔除了浙江省的样本。

表 3 行政分权、财政分权与经济发展水平

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP
行政分权			0.153 ^{***} (0.026)	0.200 ^{***} (0.019)	0.145 ^{***} (0.016)			0.002 (0.106)	-0.034 (0.022)
财政分权(自主)	0.054 [*] (0.032)			0.048 [*] (0.027)			-0.006 (0.003)	-0.012 (0.024)	
财政分权(支出)		0.241 ^{**} (0.121)			0.193 [*] (0.112)				0.236 [*] (0.141)
1992 年行政分权改革						0.203 ^{**} (0.092)	0.192 ^{**} (0.091)		
2002 年行政分权改革						1.059 ^{***} (0.131)	1.059 ^{***} (0.131)		
行政分权×财政分权(自主)							0.471 [*] (0.262)		
行政分权×财政分权(支出)								1.241 ^{***} (0.221)	
常数项	154.821 ^{**} (69.502)	-163.447 ^{***} (36.423)	752.680 [*] (445.010)	167.696 ^{**} (65.452)	-138.647 ^{***} (36.201)	-5.856 (15.157)	-5.963 (15.169)	161.702 ^{**} (63.181)	-146.817 ^{***} (9.729)
观测值数量	11322	7023	14177	11322	7023	1233	1233	11322	4988
R ²	0.792	0.806	0.698	0.800	0.812	0.794	0.795	0.807	0.813
县级固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是	是
地级市可变时间趋势	是	是	是	是	是	是	是	是	是

注：实证分析观察值单位为县-年。括号中为稳健标准误。***、**和* 分别表示在 1%、5%和 10%的置信水平上显著。县级聚类(cluster-by county)。

了行政分权改革强度对于经济增长的异质性影响。具体来说,我们选择浙江省在 1992 年和 2002 年实施的两次改革进行比较研究^①。其中 2002 年改革的政策力度明显更大,扩权条款数量由 1992 年的 4 项增加到 313 项。两次改革扩权条款的异质性使得我们可以比较政策强度对于行政分权改革作用的影响。基于浙江省 1987 年至 2007 年数据,我们考察了两次改革对于辖区经济增长的异质性影响。表 3 的第 6 和第 7 列展示了上述结果^②。实证结果发现两次改革都对于改革县的经济增长有正向影响,并且 2002 年改革的估计系数更大。这意味着行政分权改革对经济增长推动作用随着政策强度的增加出现了进一步的提高。这一发现与樊勇和王蔚(2013)结论相一致。我们进一步考察了行政分权和财政分权之间的交互作用。回归结果见第 8 和第 9 列。实证发现行政分权和财政分权的交互项系数正向显著。这意味着行政分权和财政分权之间可能存在正向的协同作用。在贡献率估计部分我们就此进行了详细的讨论。

3.3 平行趋势检验

我们根据 Martinez-Bravo(2017)和 Chen and Lan(2017)的研究,在表 3 第 3 列方程的基础上将行政分权改革变量更改为是否进行行政分权改革虚拟变量与距离改革年份虚拟变量的交互项来探讨实际 GDP 在改革及未改革县间的差异以及其动态变化。双重差分方法的有效性依赖于平行趋势假定:如果改革县和未改革县之间实际 GDP 的变化的确归因于行政分权改革,那么在改革发生前两地区的实际 GDP 应该不存在明显差异,即上述交互项的系数不显著。图 3 汇报了改革前后交互项估计系数及相应的 95%置信区间。我们发现在改革前两组样本之间的差异并不显著,但在改革后出现较为明显的上升,即改革县实际 GDP 相对于未改革县产生显著提高。并且这种正向影响在改革后呈现逐年增大的趋势。

3.4 财政分权内生性问题

财政分权的度量指标可能存在内生性问题。这一问题的产生可能源于某些不可观测但随时间变化的因素同时影响了一县县内财政分权的程度变化和这个县的经济增长;也可能是源于反向因果的存在。即当经济增长较快时,县级政府领导可能以此为理由向上级政府游说以提高财政分成比例。内生性问

① 在浙江省进行的五次“扩权强县”改革中,1997 年的改革涉及的余杭市和萧山市于 2001 年撤市设区,2006 年的改革只涉及义乌市一个地区,2008 年的改革在地区间没有异质性,因此我们选择 1992 年和 2002 年两次改革进行研究。

② 由于浙江省 1994 年至 2002 年市级财政数据存在缺失,故财政分权使用了自由度指标。

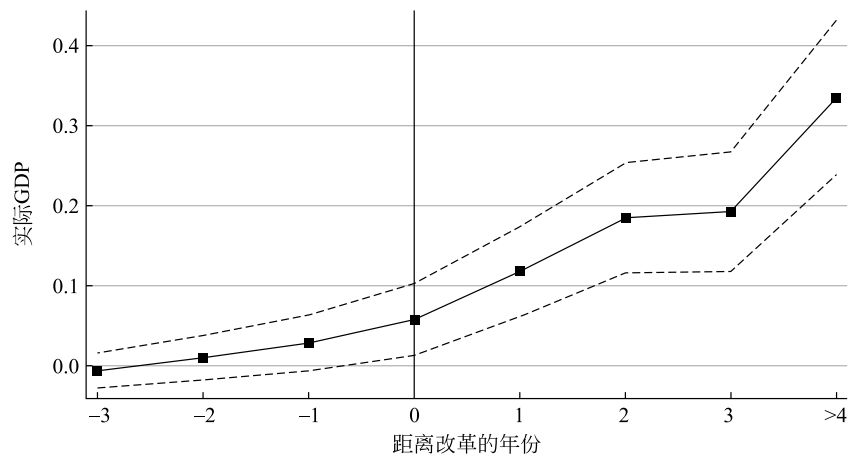


图 3 实际 GDP 在改革前后变化

说明:参考 Kong and Qin (2021) 处理方法,我们将改革前三年以上的年份合并作为基期展开分析。其中,实点表示在控制了年份固定效应、县固定效应以及地级市时间趋势后,改革和非改革县实际 GDP 在改革前后的差异,虚线分别表示估计结果上下 95%置信区间。

题的存在将导致引入的财政分权可能会使得回归结果产生偏差。为此,我们通过检索现有文献发现绝大多数研究没有对财政分权指标的内生性进行讨论(郭庆旺和贾俊雪,2010;陈硕和高琳,2012;赵仁杰等,2022)。少数考虑了内生性的文献一般是通过工具变量(贾俊雪等,2020;孙琳等,2021)和外生政策冲击(郭峰,2015;余锦亮,2022)这两个角度进行处理的。考虑到财政分权变量在文中属于控制变量,并且针对核心解释变量,行政分权采取了双重差分识别策略,本文采用工具变量方法对财政分权内生性问题进行讨论。具体而言,本文参考贾俊雪等(2020)的做法使用滞后两期的财政分权指标作为财政分权指标工具变量。表 4 展示了对应的回归结果,实证发现核心解释变量行政分权的系数仍然是正向显著的。并且表 4 第(1)和第(2)列的 Cragg-Donald Wald F 值远大于安全值 10,通过了弱工具变量假设。这意味着财政分权衡量指标的内生性问题对本文的基准回归结果没有显著影响。

表 4 行政分权、财政分权与经济发展水平

变量	(1)	(2)
	实际 GDP	实际 GDP
行政分权	0.226 ***	0.167 ***
	(0.031)	(0.043)
财政分权(自主)滞后两年	0.614 ***	
	(0.223)	

续表

变量	(1) 实际 GDP	(2) 实际 GDP
财政分权(支出)滞后两年		8.155 *** (1.699)
常数项	0.490 (0.469)	-2.267 *** (0.468)
观测值数量	8985	4907
R^2	0.818	0.860
Cragg-Donald Wald F 值	481.001	763.770
县级固定效应	是	是
年份固定效应	是	是
地级市可变时间趋势	是	是
控制变量	是	是

注：实证分析观察值单位为县—年。括号中为稳健标准误。***、**和*分别表示在1%、5%和10%的置信水平上显著。县级聚类(cluster-by county)。

3.5 贡献率估计

本部分将计算行政分权改革对实际 GDP 在样本期间变化的贡献大小。行政分权改革对当地经济增长影响包括直接和间接两方面的作用。在“扩权强县”改革后,扩权县获得了更多的经济管理权限,比如项目土地审批权限以及证照发放权限。这些管理权限除了可以直接促进当地的经济增长以外,还可能会影响扩权县的财政收入以及支出。本文使用自主度指标和支出指标两种方式来计算地方政府的财政分权程度,两种指标的计算方式中均包含了县本级预算内财政收入及支出。也就是说,行政分权改革也可能会通过影响县级政府的财政分权程度进而间接影响当地经济的增长。因此行政分权对经济增长的影响包括直接和间接两方面的作用。表 3 的回归分析主要涉及行政分权的直接作用。为了估算间接作用,我们在表 5 中检验了行政分权改革对两个财政分权指标的影响。实证结果展示行政分权改革显著调高了当地财政分权程度,其估计系数分别为 0.033 和 0.003。

表 5 行政分权和财政分权

变量	(1) 财政分权(自主)	(2) 财政分权(支出)
行政分权	0.033 ** (0.014)	0.003 *** (0.001)

续表

变量	(1)	(2)
	财政分权(自主)	财政分权(支出)
常数项	69.505*** (16.855)	6.232* (3.619)
观测值数量	11994	7093
R ²	0.095	0.137
县级固定效应	是	是
年份固定效应	是	是
地级市可变时间趋势	是	是

注:实证分析观察值单位为县一年。括号中为稳健标准误。***、**和*分别表示在1%、5%和10%的置信水平上显著。县级聚类(cluster-by county)。

进一步地,表6计算了行政分权改革及财政分权对样本期间实际GDP的贡献。就行政分权改革而言,该贡献具体包括两方面:一方面是直接作用,即行政分权对实际GDP的直接作用。该贡献率等于行政分权估计系数(表3第(4)和第(5)列)乘以它们在样本期间的变化率(表6第(4)列),然后再除以同期实际GDP的变化(3.835)。因此,在财政自主度分权指标框架下,行政分权改革解释了这期间实际GDP变化的5.21%;在财政支出指标框架下,行政分权改革解释了实际GDP变化的3.78%。另一方面是间接作用,即行政分权通过影响财政分权进而影响实际GDP。该贡献率等于财政分权估计系数(表3第(4)和第(5)列)乘以行政分权改革对财政分权的系数(表5第(2)列),再乘上行政分权指标的变化率(100%)然后除以样本期间实际GDP的变化(3.835)。因此,在财政自主度分权框架下,行政分权间接作用为0.04%;财政支出指标下,行政分权作用为0.02%。结合上述计算结果,最终可得行政分权改革对实际GDP的贡献率:在财政自主度框架下为5.21%+0.04%=5.25%;在财政支出指标框架下为3.78%+0.02%=3.8%。也就是说,行政分权对样本期间实际GDP最终贡献率在3%~5%之间^①。

①与此类似,财政分权也可能通过影响行政分权改革进而间接作用于经济增长。省级政府对于行政分权改革的实施范围以及改革内容的决策并不是随机的。财政分权会影响县级政府在收支划分、转移支付、年终结算等方面与省级财政的直接联系,扩大县域财政的自主权。在这种情况下,县级政府的财政分权程度也可能影响行政分权改革的实施进而间接影响当地的经济增长。我们模仿行政分权贡献率的计算方法得到了财政分权改革对实际GDP的贡献率:在自主度框架下财政分权的贡献率为-0.63%-0.04%=-0.67%;在支出指标框架下为0.11%+0.03%=0.14%。综上所述,我们发现行政分权对样本期间实际GDP变化的贡献率大于财政分权。

表 6 行政分权和财政分权对实际 GDP 增长的贡献分解

解释变量		(1) 估计系数	(2) 相应 变化率/%	(3) 对实际 GDP 增长贡献/%
基于财政分权自主 指标估算	行政分权	0.200	100	5.21
	财政分权	0.048	-50.08	-0.63
	其中因行政分权所致	0.033		0.04
基于财政分权支出 指标估算	行政分权	0.145	100	3.78
	财政分权	0.193	2.11	0.11
	其中因行政分权所致	0.003		0.02

注：第(1)列数值来自表3的第(4)、(5)列。第(2)列中的相应变化率表示行政分权和财政分权指标在2000—2010年间的变化率。其中，行政分权因在回归模型中设定为1，其变化率设定为100%。财政分权因行政分权导致来自表4第(1)和第(2)列，分别为0.033和0.003。由此计算出行政分权改革通过影响财政分权进而影响实际GDP：在财政自主度分权框架下为0.04%，在财政支出指标框架下为0.02%。最终可得行政分权改革对实际GDP贡献率：在财政自主度框架下为5.21%+0.04%=5.25%；在财政支出指标框架下为3.78%+0.02%=3.8%。

3.6 稳健性检验

3.6.1 异质性—稳健检验

当政策冲击发生于不同时间点时，最近的研究发现传统的双向固定效应模型(TWFE, Two-Way Fixed-Effects)的估计结果会存在“处理效应异质性”问题，从而导致模型估计结果可能存在估计偏误(de Chaisemartin and D’Haultfoeuille, 2020; Sun and Abraham, 2021)。为了解决该问题，本文参考刘冲等(2022)的综述利用Callaway and Sant’Anna(2021)提供的估计方法进行稳健性检验，图4展示了对应的估计结果。由图4可见在改革前两组样本之间的差异并不显著，但在改革发生后改革县实际GDP相对于未改革县产生显著提高。图4基本和图3相一致，其满足双重差分估计结果的平行趋势，并与基准回归的估计结果相一致。

3.6.2 遗漏变量问题

潜在遗漏变量问题可能会影响基准回归部分的实证结果，本小节对此进行了检验。首先，我们在基准回归的基础上加入能够影响县域经济增长的其他因素作为控制变量。具体包括县级劳动人口占比、教育支出、农业机械总动力以及规模以上企业数量。表7的第(1)和第(2)列展示了相应的回归结果。我们发现分权改革对经济增长的作用依然是正向显著的^①。其次，当改革县和空间接壤县不属于同一省份时，行政分权作用仍然可能提取省份之间治理及发展

① 若被解释变量和控制变量均取人均值重复进行回归分析，行政分权改革的作用仍然是正向显著的。

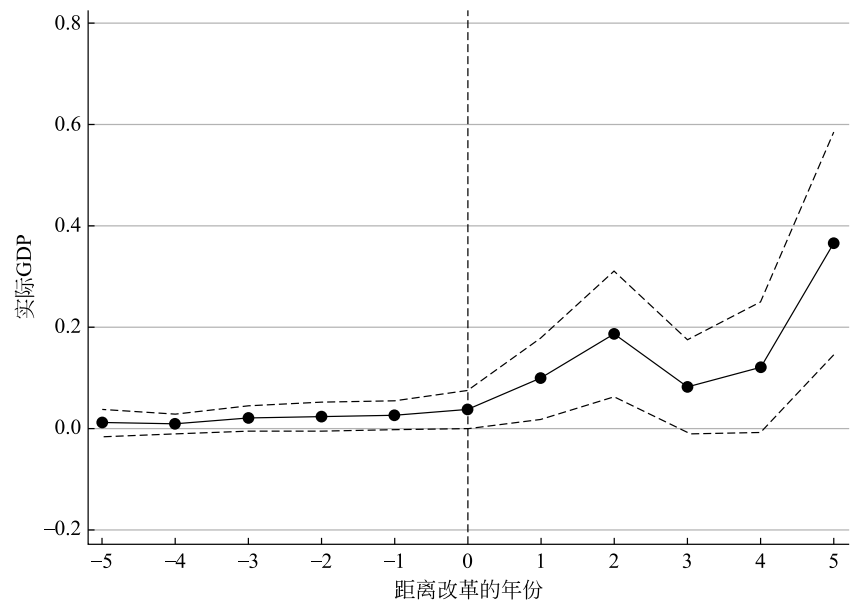


图 4 异质性—稳健估计

说明：实点表示在控制了年份固定效应、县固定效应以及地级市时间趋势后，改革和非改革县实际 GDP 在改革前后的差异，虚线分别表示估计结果上下 95% 置信区间。

的差异。为了处理该问题，我们删除掉那些改革县和接壤县不在同一省份的样本并重新估计方程(1)。估计结果见表 7 的第(3)和第(4)列。我们发现省级差异并没有影响基准回归估计结果：行政分权对县级经济增长依然具有显著促进作用^①。

表 7 稳健性检验：遗漏变量问题

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP
行政分权	0.132 *** (0.016)	0.096 *** (0.013)	0.132 *** (0.016)	0.096 *** (0.013)
财政分权(自主)	0.031 (0.019)		0.032 (0.020)	
财政分权(支出)		0.264 * (0.159)		0.533 ** (0.242)

① 此外，我们也删除掉了少数民族自治县样本以克服不同文化对结果的影响，结果同样显示基准估计结果是稳健的。

续表

变量	(1) 实际 GDP	(2) 实际 GDP	(3) 实际 GDP	(4) 实际 GDP
常数项	100.944 * (53.292)	-151.655 *** (6.618)	99.493 * (52.249)	-156.106 *** (6.509)
观测值数量	8987	4908	8251	4624
R ²	0.807	0.817	0.810	0.820
县级固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
地级市可变时间趋势	是	是	是	是
控制变量	是	是	是	是

注：实证分析观察值单位为县—年。括号中为稳健标准误。***、**和*分别表示在1%、5%和10%的置信水平上显著。县级聚类 (cluster-by county)。

3.6.3 改革县和未改革县之间的相互干扰

在基准回归中我们采用空间接壤作为取样方法是为了通过改革县和未改革县在地理上的接近来保证两组样本的可比性,但是该研究设计无法回避改革县和未改革县在分权改革后可能存在的相互干扰问题:改革可能会使一部分的生产要素从未改革县流动到改革县,此时行政分权改革导致的经济增长可能是以未改革县的经济衰退为代价的。此时行政分权对经济增长的作用将被高估。为了对该问题进行检验,我们首先参考 Hirano and Imbens (2001) 和 Hirano et al. (2003) 等人的研究基于全国样本使用双重差分的倾向评分加权 (Propensity Score Weighting-DID) 方法进行解决。具体而言,首先我们使用 Probit 模型来估计各个县进行“扩权强县”改革的概率,随后我们根据倾向得分对样本进行剔除和加权。最后我们基于加权后的样本进行双重差分估计。表 8 第(1)和第(2)列展示了上述实证结果。我们发现行政分权改革的系数虽然有一定程度的下降但仍然是正向显著的。这意味着基准回归的结果是稳健的。其次,我们将控制组更换为距离改革县更远的样本进行回归。由于距离更远的样本迁徙到改革县的成本也更高,我们认为这类样本受到改革县的影响会相对更小。据此我们可以降低处理组和控制组之间相互干扰对于本文实证结果的影响。具体而言,我们将控制组从接壤县更换为既没有进行扩权强县改革也不和改革县接壤的县进行回归。表 8 第(3)和第(4)列展示了上述实证结果。我们发现行政分权的系数仍然是正向显著的。综上我们认为处理组和对照组在改革后的相互干扰问题不足以影响本文的估计结果。

表 8 稳健性检验:改革县和未改革县之间的相互干扰

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP
行政分权	0.102 *** (0.015)	0.073 *** (0.013)	0.093 *** (0.016)	0.057 *** (0.015)
财政分权(自主)	0.026 (0.018)		0.029 (0.018)	
财政分权(支出)		0.242 * (0.141)		0.649 *** (0.219)
常数项	0.403 *** (0.044)	0.553 *** (0.039)	0.298 *** (0.033)	0.450 *** (0.036)
观测值数量	15764	7491	11085	5092
R ²	0.965	0.983	0.966	0.984
县级固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
地级市可变时间趋势	是	是	是	是
控制变量	是	是	是	是

注:实证分析观察值单位为县—年。括号中为稳健标准误。***、**和*分别表示在1%、5%和10%的置信水平上显著。县级聚类(cluster-by county)。

3.6.4 同期政策干扰

由于部分省份在进行“扩权强县”改革的同时也推行了“省直管县财政”或“省直管县”改革。而此类改革既包含行政分权又包含财政方面的措施。如果“省直管县财政”或“省直管县”改革对经济发展的影响和“扩权强县”是同方向的话,将导致对行政分权系数的高估。为了克服该项改革政策对估计结果的干扰,我们收集整理2000至2010年期间实施了“省直管县财政”或“省直管县”改革样本,并在实证分析中将它们剔除。经过上述处理,仅实施“扩权强县”的县为200个,控制组县为589个,样本总计789个。基于这些样本重新估计方程(1)结果见表9。回归分析显示行政分权改革仍然对县级经济具有显著促进作用,且作用大小相对基准回归没有明显区别。

表 9 稳健性检验:同期政策干扰

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP	实际 GDP
行政分权改革			0.195 *** (0.045)	0.277 *** (0.033)	0.209 *** (0.027)

续表

变量	(1) 实际 GDP	(2) 实际 GDP	(3) 实际 GDP	(4) 实际 GDP	(5) 实际 GDP
财政分权(自主)	0.043 (0.029)			0.036 (0.022)	
财政分权(支出)		0.385 ** (0.188)			0.383 ** (0.184)
常数项	292.634 *** (22.043)	-176.561 *** (37.266)	1,528.004 * (843.708)	284.384 *** (5.353)	-160.461 *** (37.165)
观测值数量	6166	3779	7810	6166	3779
R ²	0.826	0.831	0.715	0.839	0.840
县级固定效应	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是
地级市可变时间趋势	是	是	是	是	是

注：实证分析观察值单位为县—年。括号中为稳健标准误。***、**和*分别表示在1%、5%和10%的置信水平上显著。县级聚类(cluster-by county)。

3.7 行政分权、财政分权与经济发展质量

按照政府剩余控制权理论,尽管行政分权下放可以提高激励效率,推动地方经济增长,但也会提高任务风险(姚东旻等,2021)。这意味着行政分权可以调动地方政府积极性,但也可能会以降低经济发展质量——牺牲生态环境和降低公共品供给为代价。因此,为了更全面地衡量分权改革对于经济发展的影响,本文进一步考察了改革对于环境污染、社会福利以及教育水平等经济发展质量指标的影响。具体而言,我们将方程(1)的被解释变量依次替换为县级工业废气排放量(闫宁等,2017)、社会福利院数量以及中小学在校学生数作为经济增长质量的衡量指标重复进行回归。表 10 展示了上述实证回归结果。我们发现行政分权改革虽然提高了改革县的经济增长速度但没有提高当地的经济增长质量。具体而言我们发现行政分权改革提升了当地环境污染水平,并且对改革县教育水平具有负向影响。对于社会福利水平而言,行政分权改革没有表现出显著影响。对于该现象,我们认为这可能是因为我国现有官员考核制度以经济绩效为主要标准,在行政分权赋予地方政府更多自由裁量权的背景下,地方官员可能会更重视经济增长的速度而不是增长质量。

表 10 行政分权、财政分权与经济发展质量

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	工业废气 排放量	工业废气 排放量	福利院 数量	福利院 数量	中小学在校 学生人数	中小学在校 学生人数
行政分权	28.418 *** (7.219)	21.950 *** (7.064)	-1.553 (1.738)	-0.125 (0.583)	-1.572 *** (0.555)	-1.707 *** (0.413)
财政分权(自主)	6.538 (5.866)		87.902 *** (30.739)		5.836 *** (1.834)	
财政分权(支出)		-29.092 (37.746)		-0.833 (4.986)		0.141 (7.674)
观测值数量	11124	7006	11801	6948	11993	7092
R ²	0.234	0.204	0.533	0.130	0.463	0.332
县级固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
地级市可变时间趋势	是	是	是	是	是	是

注:实证分析观察值单位为县-年。括号中为稳健标准误。***、**和*分别表示在1%、5%和10%的置信水平上显著。县级聚类(cluster-by county)。

4 行政分权与经济增长：作用机制

1.3 小节分析表明行政分权改革可能会通过以下两个方面影响经济增长：一方面，行政分权改革对管理权进行了下放，这可能会通过压缩政府决策层级提高财政支出效率的方式促进经济增长；另一方面，在行政分权改革赋予了县级政府更多自由裁量权的背景下，地方官员可能会更侧重于增加基本建设支出等短期方式来促进经济增长。本部分对此进行了实证检验。具体而言，我们把方程(1)的被解释变量分别换成政府支出占GDP的比重、基建支出、民生类支出进行考察。表11展示了上述实证结果。我们发现行政分权改革降低了财政支出占GDP的比重，这意味行政分权改革可能会通过提高政府支出效率来促进经济增长。就政府支出结构而言，当前地方政府公共支出主要分为两大类：基本建设支出和民生类支出。其中，基本建设侧重短期内提高GDP，但民生类支出对经济增长的作用主要体现在长期上。考虑到我国现有官员考核制度以经济绩效为主要标准，我们认为在赋予县级政府更多自由裁量权背景下，地方官员推动经济增长的方式主要通过增加基本建设支出等短期方式来实现。实证结果显示行政分权对基本建设支出推动作用相对较大，但对民生类支出并没有明显促进作用。这符合我们的预期。

表 11 行政分权改革的作用机制

变量	(1) 政府支出占 GDP 的比重	(2) 政府支出占 GDP 的比重	(3) 基本建 设支出	(4) 基本建 设支出	(5) 民生类 支出	(6) 民生类 支出
行政分权	-0.005 ** (0.002)	-0.005 ** (0.002)	0.059 ** (0.025)	0.069 ** (0.028)	0.033 (0.034)	0.034 (0.035)
财政分权(自主)	-0.000 (0.001)		-0.021 * (0.011)		-0.032 (0.031)	
财政分权(支出)		0.131 (0.083)		0.713 (0.608)		1.640 ** (0.814)
常数项	1.499 (40.837)	28.083 ** (13.995)	249.189 (157.109)	-47.279 (68.354)	474.792 *** (95.561)	325.055 *** (23.316)
观测值数量	9562	4981	6151	3017	5234	4802
R ²	0.184	0.202	0.385	0.376	0.522	0.523
县级固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
地级市可变时间趋势	是	是	是	是	是	是

注：实证分析观察值单位为县-年。括号中为稳健标准误。***、**和*分别表示在1%、5%和10%的置信水平上显著。县级聚类(cluster-by county)。

5 结论

对于改革开放以来我国取得的经济增长,现有文献主要围绕财政分权框架展开,并强调财政分权是推动中国经济增长主要原因。就作用机制来说,财政分权主要通过提高财政激励及硬化政府支出约束来实现。大量理论及实证研究为上述假设提供支持。在我国分权实践中,除了财政分权之外,还包括管理权下放,也就是行政分权。虽然在改革开放之后我国已经积累了非常多行政分权实践,但与检验财政分权对经济增长影响的相关文献相比,致力于行政分权作用的研究并不丰富。

本文用 2000 至 2010 年“扩权强县”作为管理权下放的行政分权实验,在一个统一框架下实证检验行政分权和财政分权对当地经济增长的影响。由于这次行政分权改革可能存在非随机性,我们利用空间配比来克服由此产生的遗漏变量问题。基于双重差分模型,本文发现行政分权改革会显著促进县域经济增长。具体而言,行政分权对当地经济增长的贡献为 3%~5%左右。就作用机制来说,行政分权主要通过推动地方基本建设支出、提高财政支出效率的方式来促进经济增长。在政策建议方面,本文的研究发现分权改革可以显著地促进县域经济的增长,但是需要注意的是分权改革促进经济增长的方式主要是通过推

动基本建设支出等粗放的发展方式实现的。环境治理和社会福利等经济增长质量指标在分权改革的过程中并没有出现明显的提高。这意味在后续改革进程中,一方面政府应该进一步推进分权改革的实施推动县域经济的增长;另一方面中央政府应该完善对于地方政府业绩的考核指标,将环境治理、社会福利等经济增长的质量指标纳入对于地方政府官员的考核之中,以此实现县域经济的全面均衡发展。

参考文献

- 才国伟,黄亮雄. 2010. 政府层级改革的影响因素及其经济绩效研究[J]. 管理世界,(8): 73-83.
- Cai G W, Huang L X. 2010. A study on the influential factors of the government's hierarch reform and on their economic performance[J]. *Management World*, (8): 73-83. (in Chinese)
- 才国伟,张学志,邓卫广. 2011. “省直管县”改革会损害地级市的利益吗?[J]. 经济研究, 46(7): 65-77.
- Cai G W, Zhang X Z, Deng W G. 2011. Does the reform of ‘county directly administrated by province’ damage the city's interests? [J]. *Economic Research Journal*, 46(7): 65-77. (in Chinese)
- 陈硕,高琳. 2012. 央地关系: 财政分权度量及作用机制再评估[J]. 管理世界, (6): 43-59.
- Chen S, Gao L. 2012. Central-territory relations: A re-evaluation of fiscal decentralization measurements and mechanisms of action[J]. *Journal of Management World*, (6): 43-59. (in Chinese)
- 陈思霞,卢盛峰. 2014. 分权增加了民生性财政支出吗? ——来自中国“省直管县”的自然实验[J]. 经济学(季刊), 13(4): 1261-1282.
- Chen S X, Lu S F. 2014. Does decentralization increase the public services expenditures: A quasi-experiment of “county administrated by province” in China [J]. *China Economic Quarterly*, 13(4): 1261-1282. (in Chinese)
- 樊勇,王蔚. 2013. “扩权强县”改革效果的比较研究——以浙江省县政扩权为样本[J]. 公共管理学报, 10(1): 10-18, 138.
- Fan Y, Wang W. 2013. The contrast research between developed and developing counties under the strengthening county reform: Based on Zhejiang county panel date [J]. *Journal of Public Management*, 10(1): 10-18, 138. (in Chinese)
- 范子英,张军. 2009. 财政分权与中国经济增长的效率——基于非期望产出模型的分析[J]. 管理世界,(7): 15-25, 187.

- Fan Z Y, Zhang J. 2009. Between China's fiscal decentralization and the efficiency of China's economic growth[J]. *Journal of Management World*, (7): 15-25, 187. (in Chinese)
- 郭峰. 2015. 地方政府财政自主度与地区金融扩张——来自农村税费改革的证据[J]. *金融评论*, 7(2): 1-13, 123.
- Guo F. 2015. Fiscal autonomy and regional financial expansion in China—Evidence from the rural tax reform[J]. *Chinese Review of Financial Studies*, 7(2): 1-13, 123. (in Chinese)
- 郭庆旺, 贾俊雪. 2010. 财政分权、政府组织结构与地方政府支出规模[J]. *经济研究*, 45(11): 59-72, 87.
- Guo Q W, Jia J X. 2010. Fiscal decentralization, government structure and local government's expenditure size[J]. *Economic Research Journal*, 45(11): 59-72, 87. (in Chinese)
- 贾俊雪, 晁云霞, 李紫霄. 2020. 财政分权与经济增长可持续性——基于情势转换与聚类视角的分析[J]. *金融研究*, (10): 55-73.
- Jia J X, Chao Y X, Li Z X. 2020. Fiscal decentralization and growth sustainability: An analysis from the markov regime-switching clustering perspective[J]. *Journal of Financial Research*, (10): 55-73. (in Chinese)
- 李永友. 2021. 省以下多样化放权策略与经济增长[J]. *经济研究*, 56(2): 39-53.
- Li Y Y. 2021. The lower-provincial diversified delegation strategies and economic growth[J]. *Economic Research Journal*, 56(2): 39-53. (in Chinese)
- 林毅夫, 蔡昉, 李周. 2014. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革[M]. 上海: 格致出版社.
- 刘冲, 乔坤元, 周黎安. 2014. 行政分权与财政分权的不同效应: 来自中国县域的经验证据[J]. *世界经济*, 37(10): 123-144.
- Liu C, Qiao K Y, Zhou L A. 2014. The different effects of administrative and fiscal decentralization: Empirical evidence from Chinese counties[J]. *The Journal of World Economy*, 37(10): 123-144. (in Chinese)
- 刘冲, 沙学康, 张妍. 2022. 交错双重差分: 处理效应异质性与估计方法选择[J]. *数量经济技术经济研究*, 39(9): 177-204.
- Liu C, Sha X K, Zhang Y. 2022. Staggered difference-in-differences method: Heterogeneous treatment effects and choice of estimation[J]. *The Journal of Quantitative & Technical Economics*, 39(9): 177-204. (in Chinese)
- 刘克崮, 贾康. 2008. 中国财税改革三十年亲历与回顾[M]. 北京: 经济科学出版社.
- 楼继伟. (2016-11-07). 温故|楼继伟 2012 年撰文: 财政体制改革的历史与路径[EB/

- OL]. <https://finance.sina.com.cn/china/2016-11-07/doc-ifxxneua4305368.shtml>.
- 罗震东. 2008. 改革开放以来中国城市行政区划变更特征及趋势[J]. 城市问题, (6): 77-82.
- Luo Z D. 2008. On the characteristics and trend of the change of urban administrative region division in China since the reform and opening up[J]. *Urban Problems*, (6): 77-82. (in Chinese)
- 庞明礼, 徐千. 2015. “强县扩权”体制改革的文本分析[J]. 北京行政学院学报, (4): 18-30.
- Pang M L, Xu G. 2015. A textual analysis of the structural reform in reinforcing counties by granting more powers[J]. *Journal of Beijing Administrative College*, (4): 18-30. (in Chinese)
- 乔宝云. 2002. 增长与均等的取舍——中国财政分权政策研究[M]. 北京: 人民出版社.
- Qiao B Y. 2002. The trade-off between growth and equity[J]. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 沈坤荣, 付文林. 2005. 中国的财政分权制度与地区经济增长[J]. 管理世界, (1): 31-39, 171-172.
- Shen K R, Fu W L. 2005. The relationship between China's decentralized system in finance and her regional economic growth[J]. *Journal of Management World*, (1): 31-39, 171-172. (in Chinese)
- 史宇鹏, 周黎安. 2007. 地区放权与经济效率: 以计划单列为例[J]. 经济研究, 42(1): 17-28.
- Shi Y P, Zhou L A. 2007. Regional decentralization and economic efficiency: Evidence from separate-planning cities in China[J]. *Economic Research Journal*, 42(1): 17-28. (in Chinese)
- 孙琳, 周欣, 王弟海, 等. 2021. 财政分权、政府会计制度和政府债务风险: 基于跨国面板数据的研究[J]. 财贸经济, 42(10): 52-69.
- Sun L, Zhou X, Wang D H, et al. 2021. Fiscal decentralization, government accounting system and government debt risk: Research based on multinational panel data[J]. *Finance & Trade Economics*, 42(10): 52-69. (in Chinese)
- 孙学玉, 伍开昌. 2004. 当代中国行政结构扁平化的战略构想——以市管县体制为例[J]. 中国行政管理, (3): 79-87.
- Sun X Y, Wu K C. 2004. Strategic idea of the contemporary China's administrative flat structure[J]. *Chinese Public Administration*, (3): 79-87. (in Chinese)
- 孙学玉. 2008. 我国强县扩权实践模式的案例分析[J]. 学海, (1): 65-72.
- Sun X Y. 2008. Case study of China's strong county expansion practice model[J].

- Academia Bimestris*, (1): 65-72. (in Chinese)
- 王丽艳, 马光荣. 2017. 帆随风动、人随财走? ——财政转移支付对人口流动的影响[J]. 金融研究, (10): 18-34.
- Wang L Y, Ma G R. 2017. Sails go with wind, will people go with money? The impact of intergovernmental transfers on population migration [J]. *Journal of Financial Research*, (10): 18-34. (in Chinese)
- 王丽艳, 马光荣. 2018. 财政转移支付对地区经济增长的影响——基于空间断点回归的实证研究[J]. 经济评论, (2): 3-14, 73.
- Wang L Y, Ma G R. 2018. The impact of transfer payments on regional economic growth: An empirical analysis through spatial regression discontinuity design [J]. *Economic Review*, (2): 3-14, 73. (in Chinese)
- 王小龙, 方金金. 2015. 财政“省直管县”改革与基层政府税收竞争[J]. 经济研究, 50(11): 79-93, 176.
- Wang X L, Fang J J. 2015. Reform of “county directly administrated by province” and tax competition among the lower-level local governments[J]. *Economic Research Journal*, 50(11): 79-93, 176. (in Chinese)
- 吴敬琏, 青木昌彦. 2008. 从威权到民主: 可持续发展的政治经济学[M]. 北京: 中信出版社.
- 肖洁, 龚六堂. 2019. 我国“省直管县”改革的进展分析——基于政治周期理论的研究[J]. 中国行政管理, (5): 116-123.
- Xiao J, Gong L T. 2019. An empirical study of “province governing county” reform-based on political budget cycles theory [J]. *Chinese Public Administration*, (5): 116-123. (in Chinese)
- 谢涤湘, 文吉, 魏清泉. 2004. “撤县(市)设区”行政区划调整与城市发展[J]. 城市规划汇刊, (4): 20-22, 95.
- Xie D X, Wen J, Wei Q Q. 2004. Turning country into district and metropolis development[J]. *Urban Planning Forum*, (4): 20-22, 95. (in Chinese)
- 薛刚凌. 2006. 行政体制改革研究[M]. 北京: 北京大学出版社.
- 闫宁, 施泽尧, 王天营. 2017. 江苏工业废气排放环境库兹涅茨曲线研究[J]. 中国人口·资源与环境, 27(S2): 119-123.
- Yan N, Shi Z Y, Wang T Y. 2017. Study on environmental Kuznets Curve of industrial waste Gas emission in Jiangsu [J]. *China Population, Resources and Environment*, 27(S2): 119-123. (in Chinese)
- 姚东旻, 崔琳, 张鹏远, 等. 2021. 中国政府治理模式的选择与转换: 一个正式模型[J]. 社会, 41(6): 41-74.
- Yao D M, Cui L, Zhang P Y, et al. 2021. Choice and transformation of China's

- governance modes: a formal model[J]. *Chinese Journal of Sociology*, 41(6): 41-74. (in Chinese)
- 尹恒, 朱虹. 2011. 县级财政生产性支出偏向研究[J]. *中国社会科学*, (1): 88-101, 222.
- Yin H, Zhu H. 2011. A study of productive expenditure bias in county-level finance in China[J]. *Social Sciences in China*, (1): 88-101, 222. (in Chinese)
- 余锦亮. 2022. 异质性分权的污染效应: 来自市县体制改革改革的证据[J]. *世界经济*, 45(5): 185-207.
- Yu J L. 2022. Polluting effects of heterogeneous decentralisation: Evidence from China's reform of the local governance system[J]. *The Journal of World Economy*, 45(5): 185-207. (in Chinese)
- 张军. 2008. 分权与增长: 中国的故事[J]. *经济学(季刊)*, (1): 21-52.
- Zhang J. 2008. Decentralization and growth: China context[J]. *China Economic Quarterly*, (1): 21-52. (in Chinese)
- 赵仁杰, 钟世虎, 张家凯. 2022. 非意图的后果: 政府扁平化改革与空气污染治理[J]. *世界经济*, 45(2): 162-187.
- Zhao R J, Zhong S H, Zhang J K. 2022. Unintended consequences: Flattening of government hierarchies and air pollution control[J]. *The Journal of World Economy*, 45(2): 162-187. (in Chinese)
- 郑新业, 王晗, 赵益卓. 2011. “省直管县”能促进经济增长吗? ——双重差分方法[J]. *管理世界*, (8): 34-44, 65.
- Zheng X Y, Wang H, Zhao Y Z. 2011. Can “provincial control of counties” promote economic growth? Double difference method[J]. *Journal of Management World*, (8): 34-44, 65. (in Chinese)
- 周黎安. 2004. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. *经济研究*, 39(6): 33-40.
- Zhou L A. 2004. The incentive and cooperation of government officials in the political tournaments: An interpretation of the prolonged local protectionism and duplicative investments in China[J]. *Economic Research Journal*, 39(6): 33-40. (in Chinese)
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. *经济研究*, 42(7): 36-50.
- Zhou L A. 2007. Governing China's local officials: An analysis of promotion tournament model[J]. *Economic Research Journal*, 42(7): 36-50. (in Chinese)
- 周黎安. 2014. 行政发包制[J]. *社会*, 34(6): 1-38.
- Zhou L A. 2014. Administrative subcontract[J]. *Society*, 34(6): 1-38. (in

- Chinese)
- 周黎安. 2022. 行政发包制与中国特色的国家能力[J]. 开放时代, (4): 28-50, 5-6.
- Zhou L A. 2022. Administrative contracting system and state capacity with Chinese characteristics[J]. *Open Times*, (4): 28-50, 5-6. (in Chinese)
- 周雪光, 练宏. 2012. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 27(5): 69-93, 243.
- Zhou X G, Lian H. 2012. Modes of governance in the Chinese bureaucracy: A “control rights” theory [J]. *Sociological Studies*, 27 (5): 69-93, 243. (in Chinese)
- 周雪光. 2014. 行政发包制与帝国逻辑 周黎安《行政发包制》读后感[J]. 社会, 34 (6): 39-51.
- Zhou X G. 2014. Administrative subcontract and the logic of empire: commentary on Zhou Li-An’s article [J]. *Chinese Journal of Sociology*, 34 (6): 39-51. (in Chinese)
- Baskaran T. 2014. Identifying local tax mimicking with administrative borders and a policy reform[J]. *Journal of Public Economics*, 118: 41-51.
- Blanchard O, Shleifer A. 2001. Federalism with and without political centralization: China versus Russia[J]. *IMF Staff Papers*, 48(1): 171-179.
- Cai H B, Treisman D. 2006. Did government decentralization cause China’s economic miracle? [J]. *World Politics*, 58(4): 505-535.
- Callaway B, Sant’Anna P H C. 2021. Difference-in-differences with multiple time periods [J]. *Journal of Econometrics*, 225(2): 200-230.
- Chen S, Lan X H. 2017. There will be killing: collectivization and death of draft animals [J]. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(4): 58-77.
- de Chaisemartin C, D’Haultfœuille X. 2020. Two-way fixed effects estimators with heterogeneous treatment effects [J]. *American Economic Review*, 110 (9): 2964-2996.
- Fan S G, Li L X, Zhang X B. 2012. Challenges of creating cities in China: Lessons from a short-lived county-to-city upgrading policy[J]. *Journal of Comparative Economics*, 40(3): 476-491.
- Garzarelli G. 2004. Old and new theories of fiscal federalism, organizational design problems, and Tiebout[J]. *Journal of Public Finance and Public Choice*, 22(1/2): 91-104.
- Grossman S J, Hart O D. 1986. The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration[J]. *Journal of Political Economy*, 94(4): 691-719.

- Hart O, Moore J. 1988. Incomplete contracts and renegotiation [J]. *Econometrica*, 56(4): 755-785.
- Hart O. 1995. Firms, contracts, and financial structure [M]. New York: Oxford University Press.
- Hirano K, Imbens G W. 2001. Estimation of causal effects using propensity score weighting: An application to data on right heart catheterization[J]. *Health Services and Outcomes Research Methodology*, 2(3/4): 259-278.
- Hirano K, Imbens G W, Ridder G. 2003. Efficient estimation of average treatment effects using the estimated propensity score[J]. *Econometrica*, 71(4): 1161-1189.
- Jin H H, Qian Y Y, Weingast B R. 2005. Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style [J]. *Journal of Public Economics*, 89(9/10): 1719-1742.
- Kong D M, Qin N. 2021. China's anticorruption campaign and entrepreneurship[J]. *The Journal of Law and Economics*, 64(1): 153-180.
- Li H B, Zhou L A. 2005. Political turnover and economic performance: The incentive role of personnel control in China[J]. *Journal of Public Economics*, 89(9/10): 1743-1762.
- Lin J Y, Liu Z Q. 2000. Fiscal decentralization and economic growth in China [J]. *Economic Development and Cultural Change*, 49(1): 1-21.
- Lu Y, Wang J, Zhu L M. 2019. Place-based policies, creation, and agglomeration economies: Evidence from China's economic zone program[J]. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3): 325-360.
- Ma J. 1997. China's fiscal reform: an overview[J]. *Asian Economic Journal*, 11(4): 443-458.
- Martinez-Bravo M. 2017. The local political economy effects of school construction in indonesia[J]. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2): 256-289.
- Montinola G, Qian Y Y, Weingast B R. 1995. Federalism, Chinese style: The political basis for economic success in China[J]. *World Politics*, 48(1): 50-81.
- Naughton B. 2017. The current wave of state enterprise reform in China: A preliminary appraisal[J]. *Asian Economic Policy Review*, 12(2): 282-298.
- Oates W E. 1985. Searching for leviathan: an empirical study[J]. *American Economic Review*, 75(4): 748-757.
- Qian Y, Roland G. 1998. Federalism and the soft budget constraint [J]. *American Economic Review*, 88(5): 1143-1162.
- Qian Y Y, Weingast B R. 1997. Federalism as a commitment to reserving market incentives[J]. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83-92.

- Sun L Y, Abraham S. 2021. Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects[J]. *Journal of Econometrics*, 225(2): 175-199.
- Weingast B R. 1995. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development[J]. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1): 1-31.
- Xu C G. 2011. The fundamental institutions of China's reforms and development[J]. *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076-1151.
- Zhang T, Zou H F. 1998. Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China[J]. *Journal of Public Economics*, 67(2): 221-240.

Administrative Decentralization, Fiscal Decentralization and China's Economic Growth —Evidence from County Data

Yongtao Li¹ Shuo Chen² Yaohui Peng²

(1. School of Economics, Faculty of Economics, Liaoning University;

2. School of Economics, Fudan University)

Abstract Since the reform and opening-up, China has experienced rapid economic growth. Existing literature mainly attributes the resulting economic achievement to the adjustment of central-local relations—fiscal decentralization. However, such strand of literature ignores another important perspective of central-local relations, namely, administrative decentralization. This paper aims to compare and examine the effects of these two kinds of decentralization through a unified framework. Based on the data from 2000 to 2010 of counties implementing the EPSC (Expanding and Strengthening Power of County) reform and using geography-matching and difference-in-differences approaches, we find that administrative decentralization significantly stimulates county economic growth. Specifically, administrative decentralization can explain 3% ~ 5% of real GDP growth over the entire reform period. In terms of the mechanisms, administrative decentralization mainly promotes economic growth by expanding the expenditure on the local infrastructure and improving the efficiency of fiscal expenditures.

JEL Classification O12, P35, H77