

## 儒家传统、官员行为与民生财政<sup>\*</sup>

陈刚<sup>1</sup> 邱新国<sup>2</sup>

**摘 要** “以民为本”是儒家一以贯之、恒常不变的“常道”，儒家的政治思想因之提倡“民惟邦本，本固邦宁”的治国理念，推崇施行“以民为本”的“仁政”。故而，儒家文化传统可能对地方官员的施政理念及行为产生重要影响。基于地方官员出生地和任职地分离的政策框架，本文使用2001—2015年中国地级市数据，设计了流行病学方法识别了以明清进士密度衡量的儒家文化对地方官员施政理念及行为的影响。研究发现，深受儒家文化影响的地方官员显著提高了任职地的农业、教育、社会保障和医疗卫生等民生财政支出，这在多种稳健性检验中都成立。扩展分析发现，地方官员受儒家文化影响而提高任职地民生财政支出的行为，可能并不会因为有更强晋升激励或更大财政收支压力而被削弱，同时，深受儒家文化影响的地方官员显著改善了任职地的社会民生，具体表现为地方官员出生地进士密度越高，其任职地城乡收入差距显著更小，小学师生比显著更高。研究表明，传统文化可能是塑造地方官员施政理念及行为的重要来源，因此弘扬优秀的儒家文化有助于深入贯彻“以人民为中心”的发展思想，促进社会民生的改善和提升。

**关键词** 儒家文化；地方官员行为；民生财政支出；流行病学方法

## 0 引言

文化是指在民族、宗教和社会群体中代代相传且保持稳定的传统信念和价值观（Guiso et al., 2006）。文化属于非正式制度的范畴，其与政治和法律等正式制度之间以互补的方式相互影响、共同演化，对各类市场主体的经济决策和行为有着重要的影响（Alesina and Giuliano, 2015）。自汉代以来，儒家文化一直是中国传统文化的主体，潜移默化地塑造了人们的行为规范、传统信念和价值观，对中国历代政治、经济和社会变迁都产生了决定性的影响（杜维明, 2016）。虽然儒家文化在近代遭到了“五四”新文化运动的冲击，但儒家文化中的优秀传统还是被保留和传承了下来，并在当代中国经济社会发展中重新焕发了生机和活力，也再次得到了国家的推崇。2017年，中共中央和国务院联合印发了

<sup>\*</sup> 本研究受教育部人文社会科学研究规划基金项目“儒家文化对家庭金融行为的影响研究：微观机理与实证检验”（21XJA790001）和国家社会科学基金一般项目“央地金融监管协调推进区域金融高质量发展的效果、机制与对策研究”（21BJY161）的资助。文责自负。

1 陈刚（通信作者），西南政法大学经济学院教授，E-mail: cgcqu@126.com。

2 邱新国，西南政法大学经济学院副教授，E-mail: qxg25@163.com。

《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》指出,“文化是民族的血脉,是人民的精神家园”,“中华优秀传统文化积淀着中华民族最深沉的精神追求”,“是中国特色社会主义植根的文化沃土,是当代中国发展的突出优势”。<sup>①</sup>

儒家的政治抱负一向着重修齐治平,因此儒家的政治思想在中国传统文化中占有重要地位。儒家提倡以“仁义礼智信”为核心的道德伦理,其中,“仁”是儒家文化的本质特征,被视为具有更高的价值(杜维明,2016)。“仁”最基本的含义是“爱人”,即孟子所说的“仁者爱人”,强调个人首先要践行对家人的“孝悌”之道,然后再扩展到对他人和对天下人的“仁爱”。故而在儒家的政治思想中,“以民为本”是一以贯之、恒常不变的“常道”(李存山,2016),儒家也因之提倡“民惟邦本,本固邦宁”的治国理念,推崇施行“以民为本”的“仁政”。儒家“以民为本”的“仁政”思想与当今中国“以人民为中心”的发展理念高度契合,故而,研究儒家文化传统可能对地方官员施政理念及行为的影响,是一个富有时代价值的研究课题,厘清这个课题对于弘扬中华优秀传统文化和完善国家治理体系都有着重要现实意义。

财政政策是地方官员履行政府责任和践行施政理念所使用的最主要政策工具,所以本文从地方政府财政支出行为的视角切入,研究儒家文化传统可能对地方官员施政理念及行为的影响。不过,通过观察地方财政支出行为的变化以捕捉儒家文化对地方官员施政理念的影响面临的一个挑战是,地方财政支出行为的变化既可能是地方官员内在施政理念的显性反映,也可能是地方官员对地方具体经济社会条件的被动回应,而地方官员内在的施政理念和地方经济社会条件都可能受到儒家文化传统的影响。因此,合理识别儒家文化传统对地方官员施政理念及行为的影响,需要从地方财政支出行为的变化中将儒家文化传统和地方经济社会条件各自的影响进行分离。

在本文中,我们基于中国地方官员出生地和任职地分离的政策框架,设计了流行病学方法(epidemiological approach)稳健识别了儒家文化传统对地方官员施政理念及行为的因果影响。具体地说,官员任职回避是中国地方官员治理中的一项重要制度,这项制度规定地方官员不得在其成长地担任县(市)常委和政府正职领导,一般不得在其成长地担任市(地、盟)党委和政府正职领导。所以在中国的地级市和县级行政层面,地方党政首长的出生地和任职地是分离的。同时,由于信念和价值观等文化要素可以通过家庭渠道和社会渠道在代际间进行传递(Fernández and Fogli,2009;Spolaore and Wacziarg,2013),意味着地方官员的施政理念及行为将深受出生地文化传统的影响,且由于出生地和任职地分离,地方官员出生地文化传统与任职地经济社会条件之间并不存在直接的相关性。故而,地方官员出生地和任职地相分离的政策框架,非常适合捕捉文化传统对地方官员施政理念及行为的影响。

基于2001—2015年中国地级市数据,使用流行病学方法的回归分析发现,以明清进士密度衡量的儒家文化传统显著影响了地方官员的施政理念及行为。具体地说,地方官员出生地的进士密度越高,其任职地的农业、教育、医疗卫生和社会保障等民生财政支出

<sup>①</sup> 详见《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》,链接网址:[http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/25/content\\_5163472.htm?from=timeline](http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/25/content_5163472.htm?from=timeline)。

显著更多,但对基本建设项目的财政支出没有显著影响。以上发现在控制了地方官员的个体特征、控制地方官员出生地其他文化特征、使用清洗后的样本回归等一系列稳健性检验中都成立,意味着深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了任职地的民生财政支出。进一步扩展分析发现,地方官员受儒家文化传统影响而提高任职地民生财政支出的行为,并不会因为有更强晋升激励或更大财政收支压力而被削弱。同时,深受儒家文化传统影响的地方官员也显著改善了任职地的社会民生,具体表现为地方官员出生地进士密度越高,其任职地城乡收入差距显著更低,小学师生比则显著更高。

本文可能在以下几个方面做出了贡献。首先,发展了研究地方财政支出行为的文献。中国经济在改革开放后取得了堪称奇迹的增长成就,但地方政府的社会性和民生性支出却相对滞后。虽然党的十八大以来,国家对民生领域的财政投入不断增加,但截至2020年,中国民生财政支出占GDP的比重仍远低于OECD国家的平均水平(王列军,2023),人均民生支出仅有OECD国家同一发展阶段的一半左右(冯俏彬和宋恒,2023)。一般认为,中国地方政府之所以忽视供给社会性和民生性公共品的政府责任,主要源自向地方分权的权威制度扭曲了地方官员的激励(周黎安,2007;Xu,2011),导致了地方财政支出存在明显地“重基本建设,轻公共服务”的结构扭曲(尹恒和朱虹,2011)。本文研究发现深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了任职地的民生财政支出,意味着弘扬优秀的儒家文化传统有助于缓解和纠偏向地方分权的权威制造成的地方官员“重基本建设,轻公共服务”的行为扭曲,这发展了研究地方政府财政支出结构的文献。

其次,深化了对官员施政理念及行为来源的理解和认知。既有使用官员个人传记方法(personal biography approach)的研究发现,官员施政理念及行为可能受到多种因素的影响和塑造,包括官员的教育、职业以及留学经历等(Krcmaric et al.,2020)。同时,出身阶层对官员施政理念及行为同样有着显著影响,那些来自更低社会阶层的官员因为有更高的债务容忍水平而更倾向于债务融资,这导致他们在任期内会有更高的财政赤字(Hayo and Neumeier,2016)。对中国地方官员的研究发现,晋升锦标赛定义的绩效考核是塑造地方官员施政理念及行为的主要激励性来源(周黎安,2007;吴敏和周黎安,2018)。但在我们掌握的信息范围内,目前还没有文献研究传统文化是否潜移默化地塑造着官员的施政理念及行为。本文的研究较早回应了这个问题,发现传统文化可能也是塑造地方官员施政理念及行为的重要来源。

最后,为弘扬中华优秀传统文化和完善国家治理体系提供了有价值的线索和启示。“中华优秀传统文化是我们最深厚的文化软实力,也是中国特色社会主义植根的文化沃土”,“中华优秀传统文化中很多思想理念和道德规范,不论过去还是现在,都有其永不褪色的价值”。<sup>①</sup>儒家文化自汉代以来都是中国传统文化的主体。马克斯·韦伯(2010)认为儒家缺乏现代资本主义精神所需要的理性精神,这曾使儒家文化背上了抑制经济发展的刻板印象。不过,随着儒家文化圈中的东亚经济在二战之后的大获成功,特别是中国经济在改革开放之后也取得了堪称“奇迹”的增长成就,这促使学术界重新冷静审视儒家文化

<sup>①</sup> 参见“习近平谈中华优秀传统文化:善于继承才能善于创新”,链接地址:<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2017/0213/c385476-29075643.html>。

与经济发展之间的联系,且越来越多的分析表明儒家文化对于经济发展和市场制度演进有着积极的作用(张杰,2013)。本文的研究表明,儒家文化传统有助于塑造地方官员“以民为本”的施政理念,促进民生条件的改善和提升,这为弘扬中华优秀传统文化和完善国家治理体系提供了有价值的线索和启示。

## 1 文化背景与理论假说

一般认为,儒家传统起源于先秦时代,孔子是先秦儒家思想的集大成者,并定义了儒家传统的大方向。西汉时期汉武帝“罢黜百家,独尊儒术”,并建立了五经博士制度,使儒学成为了官方主动倡导和推动的思想。在魏晋和隋唐时期,儒家思想受到了来自道家和佛学的竞争和冲击,但这一时期以儒家伦理来维系治理秩序的宗族组织的发展也使儒学在基层社会得到了较大发展。儒学在宋明时期迎来了复兴,特别是宋朝之后儒家经学在科举考试内容中占据了绝对的主导地位,儒学成为了王权钦定的官方意识形态,儒家士大夫也成为帝国官僚阶层的唯一来源,这有力地推动了儒学在社会各阶层间的传播和普及,巩固了儒学在中国传统文化中的主体地位。所以,自汉代以来的2000多年时间里,儒家文化一直是中国传统文化的主体,对中国历代的政治、经济和社会变迁都产生了决定性的影响,儒家文化也是普通百姓家庭“日用而不知”的纲常伦理,潜移默化地塑造了人们的行为规范、传统信念和价值观。

儒家文化提倡以“仁义礼智信”为核心的伦理价值,而“仁”又是儒家思想的本质特征,具有更高的价值(杜维明,2016)。作为儒家思想的核心伦理,“仁”要求个人行为符合“克己复礼”的行为规范,其中,“孝悌”是“仁”的根本,“爱人”则是“仁”的更普遍含义。所以“仁”要求个人首先在家庭中践行孝敬父母、尊敬兄长的“孝悌”之道,然后再由此扩展到对他人和对天下人的“仁爱”,也就是孟子所说的“亲亲而仁民,仁民而爱物”。故而“以民为本”是儒家文化一以贯之、恒常不变的“常道”(李存山,2016),儒家的政治思想也因此推崇施行“以民为本”的“仁政”,提倡“民惟邦本,本固邦宁”的治国理念。

儒家文化“以民为本”的政治思想从“祖述尧舜,宪章文武”就已如此(李存山,2016)。例如记载舜帝治国的《尚书·皋陶谟》中有云:“天聪明,自我民聪明;天明威,自我民明威。”记载周代政治思想的《尚书·康诰》中说“敬德保民”“明德慎罚”,《尚书·泰誓》中说“天视自我民视,天听自我民听”“民之所欲,天必从之”。先秦儒家思想的集大成者孔子继承了自尧舜以来的民本思想,提倡“道之以德”的德政思想,“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格”“为政以德,譬如北辰,居其所而众星共之”,并提出了先“富民”再“教民”的德治主张。

孟子进一步发展了儒家的民本思想,提出了“民贵君轻”的“仁政”思想。孟子说“民为贵,社稷次之,君为轻”,认为一切政治经济制度皆为民设,民心向背是决定国家兴衰存亡的根本力量,是故“桀纣之失天下也,失其民也;失其民者,失其心也”,“得天下有道:得其民,斯得天下矣;得其民有道:得其心,斯得其民也;得其心有道:所欲与之聚之,所恶勿施,尔也”。在此基础上,孟子明确提出了为政者应施行“以民为本”的“仁政”,认为为政者是否施行仁政关乎国家的废兴存亡,“三代之得天下也以仁,其失天下也以不仁。国之所以

废兴存亡者亦然”，故而“尧舜之道，不以仁政，不能平天下”。

同时，孟子还明确提出了“制民之产”和“取于民有制”等改善民生，使民“养生丧死无憾”的仁政纲领。首先，“制民之产”即给予百姓财产以满足百姓家庭的基本生活需要，“是故明君制民之产，必使仰足以事父母，俯足以蓄妻子，乐岁终身饱，凶年免于死亡。然后驱而之善，故民之从之也轻”。其次，“取于民有制”即“省刑罚，薄税敛”，降低百姓的税赋负担，让百姓家庭安居乐业，“是故贤君必恭俭礼下，取于民有制”。“市廛而不征，法而不廛，则天下之商，皆悦而愿藏於其市矣。关讥而不征，则天下之旅，皆悦而愿出於其路矣。耕者，助而不税，则天下之农，皆悦而愿耕於其野矣。廛无夫里之布，则天下之民，皆悦而愿为之氓矣”。

随着儒家思想自汉代以来在中国传统文化中得以独尊，特别是自隋唐以来通过科举取士的官僚选拔制度的兴起和繁荣，儒家士大夫成为了官僚阶层唯一的来源，儒家“以民为本”的仁政思想对中国历代国家政权建设都产生了深刻的影响。虽然从现实历史进程来看，儒家“以民为本”的仁政思想并没有在中国历代封建王朝中得到完全的施行（戴兆国，2017），历代封建王朝也因之难免被更替的命运，但这并不能抹杀儒家“以民为本”的仁政思想具有的超越时代的积极价值。对于当今的中国来说，儒家“以民为本”的仁政思想与“以人民为中心”的发展思想是高度契合的，都重视促进民生条件的改善和提升。因此，那些深受儒家文化传统影响的地方官员，其内在的施政理念可能更深刻地受到儒家“以民为本”的仁政思想的影响，并使得他们在施政中更重视改善和提升社会民生。由此，本文提出以下一个有待检验的基本假说：

**理论假说：**在其他条件一定的条件下，深受儒家文化传统影响的地方官员更重视改善和提升社会民生。

## 2 研究设计

### 2.1 识别策略

中共中央在 2002 年颁布的《党政领导干部选拔任用工作条例》中明确规定：“领导干部不得在本人成长地担任县（市）党委和政府……主要领导成员，一般不得在本人成长地担任市（地、盟）党委和政府……主要领导成员。”2006 年，中共中央又专门印发了《党政领导干部任职回避暂行规定》，规定“领导干部不得在本人成长地担任县（市）党委、政府……正职领导成员，一般不得在本人成长地担任市（地、盟）党委、政府……正职领导成员。”中国的官员任职回避制度在客观上促使了地级市和县级党政首长出生地和任职地的分离，这使我们可以使用文化经济学研究中被广泛采用的流行病学方法识别儒家文化传统对地方官员施政理念及行为的影响。本文将基准回归方程设定为以下形式

$$fe_{it} = \beta_0 + \beta_1 confucian_{ijt} + \Pi X_{it} + \Phi \nu_i + \Gamma \mu_t + \epsilon_{it} \quad (1)$$

其中，下标  $i$  和  $t$  分别表示第  $i$  个地级市的第  $t$  年，下标  $j$  表示地级市  $i$  在第  $t$  年的在位官员的出生地（且  $i \neq j$ ）， $\nu$  和  $\mu$  分别是城市固定效应和时间固定效应， $\epsilon$  是随机扰动项。被解释变量  $fe$  是衡量地方政府财政支出的变量，核心解释变量  $confucian$  是衡量儒家文化传统的变量， $X$  是由可能影响地方政府财政支出行为的城市特征变量组成的向量。

## 2.2 变量定义

本文使用的数据集是一组2001—2015年中国283个地级市(及以上)数据与这些城市在任地方官员个人数据匹配而生成的面板数据。

### 2.2.1 被解释变量 $fe$

历年《中国区域经济统计年鉴》提供了各地级市财政分项支出数据,包括基本建设支出( $FE_C$ )、支农支出( $FE_A$ )、教育支出( $FE_E$ )、社会保障和就业支出( $FE_S$ )、医疗卫生支出( $FE_M$ )等5项主要支出数据。<sup>①</sup>若按照经济性质分类,基本建设和支农支出属于生产性支出,教育、社会保障和医疗卫生支出属于非生产性支出。对本文重点关注的民生财政支出来说,尽管中国自1998年以来努力发展的公共财政支出都与民生问题有关,在一定程度上都可以视为民生财政(贾康等,2011)。但由于民生需求在不同的经济发展阶段呈现阶梯性分布,因此民生财政应重点关注特定经济发展阶段最直接且最急需的民生需求(张馨,2009)。在以上5项财政支出中,支农、教育、社会保障和医疗卫生等4项支出分别对应着收入分配、教育、社会保障和就业以及医疗卫生等中国经济当前阶段的第一阶梯和第二阶梯民生需求(张馨,2009),因此它们属于典型的民生财政支出,而基本建设支出则不能视为典型民生支出。本文分别以这5项财政支出占当地GDP的百分比作为被解释变量纳入方程,估计深受儒家文化传统影响的地方官员对任职地政府财政支出行为的影响。

### 2.2.2 核心解释变量 $confucian$

延续以往研究文献的普遍做法,本文使用明清进士密度(JD)衡量儒家文化传统(陈刚等,2022;陈刚和卢彦西,2022)。《明清进士题名碑录》(1979年版)中收录了明清两朝中榜的51624名进士的中榜年份、名次和籍贯等信息,我们人工将明清两朝每位中榜进士的籍贯与我国当前的地级市行政区划进行一对一的匹配,一共有43049名明清进士的籍贯可与我国当前地级市行政区划匹配上,这占到了明清进士总数的83.39%。其他未能匹配上的进士主要是《明清进士题名碑录》中没有提供他们具体到县乡层面的籍贯信息,以及有部分进士的籍贯标注的是军籍或旗籍等。

### 2.2.3 其他控制变量

本文在可能影响地方财政支出的城市特征向量 $X$ 中纳入了以下变量:

① 人均GDP和人口规模。按照瓦格纳法则的预期,随着国家经济的发展,对政府提供公共服务的需求也将随之增长,这使得政府支出规模会随着国家经济的增长而扩张,所以本文在方程中纳入人均GDP(PGDP)和人口规模(POP)两个变量来控制经济发展可能对地方财政支出规模造成的影响,具体估计方程时取它们的自然对数。其中,人均GDP是以各地级市所在省份的GDP平减指数调整为2000年不变价格衡量。

<sup>①</sup> 《中国区域经济统计年鉴》提供了2006年及之前年份各地级市的支农支出数据,但2007年因财政统计口径的变化不再提供支农支出数据,而提供了农林水利支出数据,所以,本文使用的支农数据在2006年之前是财政支农支出数据,2007年后是农林水利支出数据。

② 财政自主率(FD),以各地级市预算内财政收入与财政支出之比来衡量。在向地方分权的权威制度下,地方政府及官员间的增长竞争促使地方政府及官员更热衷于在属地推行基础设施建设等短期经济绩效更明显的经济性事务,而没有足够激励供给教育、医疗卫生、社会保障等社会性公共品,所以中国的财政分权导致了地方政府的财政支出存在明显“重经济建设,轻公共服务”的结构扭曲(尹恒和朱虹,2011)。财政自主率是一个衡量财政分权程度的合适指标,本文将其纳入方程以控制财政分权对地方政府各项财政支出的影响。

③ 第二产业(SEI)和第三产业(TEI)比重,分别以第二产业和第三产业占GDP的百分比来衡量。对于产业结构不同的城市来说,地方政府不仅可能因此有不同的财政能力,而且地方居民也可能会因此有不同的公共服务需求,这都可能对地方政府的财政支出造成影响。

## 2.3 数据来源

本文使用的基础数据中,地方官员的个人信息摘自各地级市年鉴、政府官网和百度百科。其中,部分地方官员信息中并未报告出生地信息,对此,本文以官员籍贯地代替其出生地。各地级市明清进士题名数据是从《明清进士题名碑录》(1979年版)中整理得到的。其他基础数据均摘自相应年份的《中国区域经济统计年鉴》。其中,地方财政各分项支出的观测值之所以存在差异,主要原因是《中国区域经济统计年鉴》中只提供了2007年前各地级市的基本建设支出数据,支农和教育支出数据是从2004年之后才提供,社会保障和医疗卫生支出数据则分别是从2006年和2007年之后才有报告。

# 3 实证分析与讨论

## 3.1 基准回归

表1报告了对回归方程(1)的估计结果。列(1)中,地方官员出生地进士密度影响任职地基本建设支出的回归系数为负,但却未能通过显著性检验。列(2)~(5)中,地方官员出生地进士密度影响任职地农业、教育、社会保障和医疗卫生等民生项目支出的回归系数都为正,且至少能够通过5%的显著性检验,说明地方官员出生地进士密度越高,其任职地的农业、教育、社会保障和医疗卫生等民生财政支出显著更多,意味着深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了任职地政府的民生财政支出,这显著支持前文提出的理论假说。并且,深受儒家文化传统影响的地方官员对任职地政府民生财政支出的影响具有可观的经济显著性,若地方官员出生地进士密度增加一个标准差(0.030),其任职地政府的支农支出、教育支出、社会保障支出和医疗卫生支出占当地GDP的比重将分别提高0.076、0.039、0.044和0.024个百分点,这分别占到了样本内地方财政相应支出项目均值的4.71%、1.41%、2.37%和1.85%。更重要的是,以上发现意味着弘扬优秀的儒家文化传统可能有助于塑造和强化地方官员“以民为本”的施政理念和行为,进而也有益于深入贯彻当今中国“以人民为中心”的发展思想,促进民生条件的改善和民生水平的提升。

表 1 儒家传统、官员行为与民生财政：基本结果

|                | (1)<br>基本建设        | (2)<br>农业            | (3)<br>教育            | (4)<br>社会保障          | (5)<br>医疗卫生        |
|----------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|
| JD             | -0.355<br>(0.346)  | 2.517**<br>(1.022)   | 1.314***<br>(0.602)  | 1.450**<br>(0.654)   | 0.790*<br>(0.440)  |
| PGDP           | -0.333*<br>(0.199) | -0.008<br>(0.013)    | -0.008<br>(0.010)    | 0.012<br>(0.013)     | 0.008<br>(0.012)   |
| POP            | -0.342<br>(0.271)  | -0.914<br>(0.632)    | 0.329<br>(0.231)     | -0.569<br>(0.536)    | 0.131<br>(0.234)   |
| FD             | -0.063<br>(0.339)  | -0.922***<br>(0.264) | -1.086***<br>(0.169) | -1.068***<br>(0.296) | 0.022<br>(0.302)   |
| SEI            | 0.017<br>(0.012)   | 0.047**<br>(0.021)   | 0.018<br>(0.013)     | 0.027<br>(0.025)     | 0.028**<br>(0.013) |
| TEI            | 0.000<br>(0.015)   | 0.021<br>(0.029)     | 0.017<br>(0.014)     | 0.019<br>(0.031)     | 0.021<br>(0.015)   |
| 城市固定效应         | 是                  | 是                    | 是                    | 是                    | 是                  |
| 年份固定效应         | 是                  | 是                    | 是                    | 是                    | 是                  |
| R <sup>2</sup> | 0.607              | 0.773                | 0.914                | 0.763                | 0.863              |
| 城市数            | 273                | 281                  | 281                  | 281                  | 281                |
| 观测值            | 1285               | 2763                 | 2783                 | 2515                 | 1960               |

注：\*\*\*、\*\*和\*分别表示在1%、5%和10%水平上显著；括号中的数值是在城市层面聚类修正的稳健性标准差。

在控制变量中,本文特别关注了以财政自主率衡量的财政分权对地方政府各项财政支出的影响。结果显示,财政自主率FD的回归系数在列(2)~(4)方程中都显著为负,说明财政分权显著降低了地方政府对教育和社会保障等项目的支出,这与现有文献研究的发现是一致的,意味着中国式分权制度下的增长竞争的确可能造成了地方政府及官员的激励扭曲,导致地方政府缺乏供给社会性公共品的激励。同时,财政分权还显著降低了地方政府对农业的支出,这可能是由于农业较之工业和服务业有着更低的经济效益,以至于地方政府对农业支出的激励也相应不足。

3.2 官员特征

接下来,本文在方程中进一步纳入了地方官员的受教育程度、性别、年龄和任期等个体特征,观察在控制了地方官员的个体特征之后,深受儒家文化传统影响的地方官员对任职地各项财政支出的影响是否稳健。结果显示<sup>①</sup>,地方官员个体特征变量的回归系数在各行中几乎都未能通过显著性检验,且方程的拟合优度较表1中也没有明显的提高,说明地方官员的教育(EDU)、性别(MALE)、年龄(AGE)和任期(TENU)等特征对地方各项财政支出的影响可能非常有限。但重要的是,在控制了地方官员的个体特征之后,地方官员出生地进士密度的回归系数估计值较表1中并未发生明显变化,其在基本建设支出方程中

① 因篇幅限制,本文删除了部分回归表格。留存备索。

不显著地为负,但在农业、教育、社会保障和医疗卫生支出方程中都稳定地为正,且大多通过了 5% 的显著性检验,表明深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了任职地的民生财政支出,依然显著支持前文提出的理论假说。

3.3 稳健性检验

3.3.1 更换儒家文化衡量指标

接下来,本文使用儒家书院密度(AD)衡量各地儒家文化传统,以检验前文发现的稳健性。《中国书院辞典》(1996 年版)收录了中国历史上有史可考的 7362 所书院的名称和所在地。我们人工将这些书院所在地与当前中国行政区划进行一对一匹配,并以各地级市历代书院总数除以当地行政区划面积度量的书院密度(单位:所/平方公里)衡量儒家文化传统。表 2 中报告了地方官员出生地书院密度影响其任职地各项财政支出的回归结果。其中,地方官员出生地书院密度影响基本建设支出的回归系数符号为负,但没能通过显著性检验,说明地方官员出生地书院密度对其任职地的基本建设财政支出的影响并不显著。同时,地方官员出生地书院密度影响农业、教育、社会保障和医疗卫生支出的回归系数都为正,且大多通过了显著性检验,表明地方官员出生地书院密度越高,其任职地的农业、社会保障和医疗卫生等民生财政的支出显著更多,意味着深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了任职地的民生财政支出。

表 2 儒家传统、官员行为与民生财政:以书院密度衡量儒家文化

|                | (1)                 | (2)                 | (3)              | (4)                  | (5)                   |
|----------------|---------------------|---------------------|------------------|----------------------|-----------------------|
|                | 基本建设                | 农业                  | 教育               | 社会保障                 | 医疗卫生                  |
| AD             | -0.0002<br>(0.0006) | 0.003 **<br>(0.001) | 0.001<br>(0.001) | 0.002 **<br>(0.0008) | 0.0009 **<br>(0.0004) |
| 官员特征           | 是                   | 是                   | 是                | 是                    | 是                     |
| 城市特征           | 是                   | 是                   | 是                | 是                    | 是                     |
| 城市固定效应         | 是                   | 是                   | 是                | 是                    | 是                     |
| 年份固定效应         | 是                   | 是                   | 是                | 是                    | 是                     |
| R <sup>2</sup> | 0.604               | 0.773               | 0.914            | 0.763                | 0.863                 |
| 城市数            | 271                 | 281                 | 281              | 281                  | 281                   |
| 观测值            | 1267                | 2759                | 2779             | 2513                 | 1960                  |

注:\*\*\*、\*\*和\*分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著;括号中的数值是在城市层面聚类修正的稳健性标准差。

3.3.2 官员搭配

本文接下来将市委书记出生地进士密度(JD<sub>s</sub>)及其个体特征纳入了方程,以估计市委书记对地方政府各项财政支出的影响,同时观察在控制住市委书记的影响之后,市长出生地进士密度(JD<sub>m</sub>)对地方政府各项财政支出的影响是否稳健。表 3 中的回归结果显示,市委书记出生地进士密度 JD<sub>s</sub> 影响各项财政支出的回归系数都未能通过统计上的显著性检验,表明市委书记出生地进士密度对其任职地政府各项财政支出都没有显著的影响。同时,市长出生地进士密度 JD<sub>m</sub> 影响基本建设支出的回归系数没有通过显著性检验,但影响

农业、教育、社会保障和医疗卫生等项目支出的回归系数依然为正,且大多都通过了 5% 的显著性检验,表明市长出生地进士密度越高,其任职地政府对农业、教育、社会保障和医疗卫生等项目支出显著更多,意味着深受儒家文化传统影响的市长显著提高了任职地政府的民生财政支出。另外,市长对地方财政支出的影响比市委书记的影响更显著,这与既有研究得到的省长对地方政府财政支出的影响比省委书记的影响更显著的发现是一致的(杨良松和庞保庆,2014),且可以从地方政府预算审批流程中得到合理的解释。按照前文中的讨论,市委书记和市长都可能通过影响各政府部门的年度和中长期发展规划,进而影响地方政府的各项财政支出。但除此之外,根据各地级市财政追加资金审批办法,当各政府部门在预算执行过程中遇到需要追加资金的情况时,还可经过市长、常务副市长、市长办公会或市政府常务会议审批后追加支出(吴敏和周黎安,2018),这意味着市长对地方政府财政支出的影响可能比市委书记的影响更为直接且重要。

表 3 儒家传统、官员行为与民生财政:官员搭配的影响

|              | (1)               | (2)                 | (3)                 | (4)                 | (5)              |
|--------------|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------|
|              | 基本建设              | 农业                  | 教育                  | 社会保障                | 医疗卫生             |
| $JD_m$       | -0.964<br>(0.669) | 2.350 **<br>(1.047) | 1.224 **<br>(0.627) | 1.376 **<br>(0.656) | 0.675<br>(0.442) |
| $JD_s$       | -2.649<br>(2.645) | 0.082<br>(1.122)    | 0.394<br>(0.721)    | -0.185<br>(0.572)   | 0.004<br>(0.372) |
| 市长特征         | 是                 | 是                   | 是                   | 是                   | 是                |
| 书记特征         | 是                 | 是                   | 是                   | 是                   | 是                |
| 城市特征         | 是                 | 是                   | 是                   | 是                   | 是                |
| 城市固定效应       | 是                 | 是                   | 是                   | 是                   | 是                |
| 年份固定效应       | 是                 | 是                   | 是                   | 是                   | 是                |
| 联合显著性 $F$ 检验 | 0.76              | 4.03 **             | 2.09                | 2.24 *              | 1.19             |
| $R^2$        | 0.604             | 0.774               | 0.916               | 0.765               | 0.863            |
| 城市数          | 263               | 281                 | 281                 | 281                 | 281              |
| 观测值          | 1197              | 2724                | 2744                | 2490                | 1950             |

注:\*\*\*、\*\*和\*分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著;括号中的数值是在城市层面聚类修正的稳健性标准差。联合显著性  $F$  检验的原假设  $H_0: JD_m = JD_s = 0$ 。

3.3.3 控制更多官员特征

本文在回归方程中控制了更多官员特征变量。首先,控制了地方官员在高等教育阶段修习的专业。高等教育阶段的专业性教育可能影响了地方官员的社会经济治理技能(Brown,2020)。更重要的是,高等教育阶段的专业性教育还可能对地方官员的价值观和信念产生影响。本文按照地方官员在高等教育阶段取得的第一学历,将他们的修习专业分为了理工农医(MA<sub>1</sub>)、经管(MA<sub>2</sub>)和其他三类。<sup>①</sup> 其次,我们还在方程中纳入了地方官

<sup>①</sup> 本文使用的地方官员样本中,有部分地方官员的第一学历是中专。对于这些地方官员,我们便以他们中专所习专业界定其高等教育所学专业。

员任现职之前是否有过中央部委( $EX_1$ )、省直机关( $EX_2$ )和跨省任职的经历( $EX_3$ )。因为任现职之前有过这些任职经历的地方官员可能会是上级党委重点培养和考察的对象,从而使得他们的激励及施政行为可能与其他地方官员存在差异。

结果显示,任职经历对地方官员任职地民生财政支出的影响并不显著,但高等教育阶段修习的专业却显著影响了地方官员任职地的民生财政支出,其中,高等教育阶段修习经管类专业的地方官员显著提高了任职地的民生财政支出。主要原因可能是,高等教育阶段修习经管类专业的地方官员不仅有更好的社会经济治理技能,且更重视有利于经济长期增长的社会民生建设。以往使用跨国数据的研究便发现,那些领导人接受过经济学教育的国家有显著更高的经济增长绩效(Brown, 2020)。更重要的是,当我们在方程中控制了地方官员修习的专业和任职经历之后,出生地进士密度影响地方官员任职地的农业、教育、社会保障和医疗卫生等项目支出的回归系数还是稳健地为正,且大多能够通过5%的显著性检验,说明深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了任职地的民生财政支出。

### 3.3.4 控制出生地其他文化特征

虽然儒家文化自汉代以来都是中国传统文化的主体,但儒家文化在历史上也曾经受到了来自佛学和道家思想的挑战,且在近代以来,儒家文化还遭到了来自西方文化的冲击。按照文化冲突理论的预期,两种或两种以上文化间的竞争和冲突,或使得不同文化间相互渗透与融合,或造成不同文化间的相互替代,这都可能会弱化儒家文化的影响。因此,本文接下来在回归方程中纳入了地方官员出生地佛寺(BTD)、道观(TD)和基督教堂密度(CD)等表征其他文化特质的变量,以观测地方官员出生地儒家文化传统对其任职地民生财政支出的影响是否依然稳健。结果显示,地方官员出生地佛寺、道观和基督教堂密度对其任职地各项财政支出的影响大多不显著。同时,地方官员出生地进士密度影响其任职地的农业、教育、社会保障和医疗卫生支出等民生财政支出的回归系数还是符合预期为正,虽然对教育和医疗卫生支出的影响系数变得不再显著,但对农业和社会保障支出的影响系数还是都通过了显著性检验,依然说明深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了任职地的民生财政支出。

### 3.3.5 样本清洗

首先,本文剔除了出生地是新疆、内蒙古、青海等边疆地区和东北三省的地方官员样本进行估计。主要原因是,中国历史上的科举制度起源于隋朝,并在明清两朝达到极盛。但明清科举制度在不同区域的实践情况却存在明显的差别。清朝基本上沿袭了明朝的科举制度,理论上只对设立了官学地区的户籍人口开放,但乾隆中叶成书的《钦定学政》全书显示,蒙古、西域、西藏等边疆地区大多没有设立学政,意味着这些地区并不具备广泛的科举参与制度,结果是来自这些地区的中榜进士数量非常稀少。同时,在清朝入关之初曾禁止八旗子弟参加科举,直到清顺治八年(1651)才放开对八旗士子参加科举的限制。另外,《明清进士题名碑录》中提供的信息显示,清朝八旗士子中的中榜进士大多是旗籍,这也使得我们无法将旗籍进士的籍贯与我国当前的行政区划进行匹配。以上原因使得本文使用的明清进士密度可能难以很好地反映和度量新疆、内蒙古、西藏等边疆地区以及东北地区受儒家文化影响的深浅程度。表4中报告了使用剔除地方官员出生地是边疆和东北地区

的样本进行回归的估计结果,其中,地方官员出生地进士密度在基本建设支出方程中的回归系数还是不显著地为负,但地方官员出生地进士密度影响其任职地的农业、教育、社会保障和医疗卫生支出的回归系数符号依然为正,且至少能够通过5%的显著性检验,表明深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了其任职地的民生财政支出。

表4 儒家传统、官员行为与民生财政:删除出生地是边疆及东北的官员样本

|                | (1)<br>基本建设       | (2)<br>农业           | (3)<br>教育           | (4)<br>社会保障         | (5)<br>医疗卫生        |
|----------------|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| JD             | -0.342<br>(0.337) | 1.626***<br>(0.494) | 1.122***<br>(0.412) | 1.395***<br>(0.577) | 0.768**<br>(0.331) |
| 官员特征           | 是                 | 是                   | 是                   | 是                   | 是                  |
| 城市特征           | 是                 | 是                   | 是                   | 是                   | 是                  |
| 城市固定效应         | 是                 | 是                   | 是                   | 是                   | 是                  |
| 年份固定效应         | 是                 | 是                   | 是                   | 是                   | 是                  |
| R <sup>2</sup> | 0.705             | 0.682               | 0.876               | 0.664               | 0.846              |
| 城市数            | 248               | 267                 | 268                 | 266                 | 263                |
| 观测值            | 1084              | 2377                | 2389                | 2157                | 1686               |

注:\*\*\*、\*\*和\*分别表示在1%、5%和10%水平上显著;括号中的数值是在城市层面聚类修正的稳健性标准差。

其次,本文还对删除了出生地和任职地未分离的地方官员样本进行了估计。如前文中所述,任职回避是中国地方官员治理的一项重要制度,这在客观上造成了官员出生地和任职地的分离。但在中国的地级市行政层面,官员任职回避制度的规定本身是具有一定弹性的,《党政领导干部选拔任用工作条例》和《党政领导干部任职回避暂行规定》中规定领导干部“一般不得”在本人成长地担任市(地、盟)党委、政府正职领导成员。所以在本文使用的地级市官员样本中,还是存在少量出生地和任职地未分离的地方官员样本。对于这些出生地和任职地未分离的地方官员样本来说,地方官员出生地的进士密度在其任职地政府财政支出方程中就不再是严格外生的,并且,对出生地的“偏爱”也可能使得那些在出生地任职的地方官员会施行更为亲民的财政政策,进而可能导致之前的回归结果高估了深受儒家文化传统影响的地方官员对任职地民生财政支出的影响。表5中报告了删除出生地和任职地未分离的地方官员之后的回归结果,其中,地方官员出生地进士密度影响任职地基本建设支出的回归系数符号为负,但未能通过显著性检验。更重要的是,地方官员出生地进士密度影响其任职地各项民生项目支出的回归系数符号都为正,虽然绝对值较表1中有略微的降低,但也都至少通过了10%的显著性检验,表明深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了其任职地的民生财政支出,支持了前文中发现的稳健性。

表5 儒家传统、官员行为与民生财政:删除出生地和任职地未分离的官员样本

|    | (1)<br>基本建设       | (2)<br>农业          | (3)<br>教育         | (4)<br>社会保障       | (5)<br>医疗卫生       |
|----|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| JD | -0.406<br>(0.323) | 0.955**<br>(0.494) | 0.580*<br>(0.370) | 0.823*<br>(0.505) | 0.502*<br>(0.331) |

续表

|        | (1)<br>基本建设 | (2)<br>农业 | (3)<br>教育 | (4)<br>社会保障 | (5)<br>医疗卫生 |
|--------|-------------|-----------|-----------|-------------|-------------|
| 官员特征   | 是           | 是         | 是         | 是           | 是           |
| 城市特征   | 是           | 是         | 是         | 是           | 是           |
| 城市固定效应 | 是           | 是         | 是         | 是           | 是           |
| 年份固定效应 | 是           | 是         | 是         | 是           | 是           |
| $R^2$  | 0.687       | 0.726     | 0.881     | 0.687       | 0.834       |
| 城市数    | 265         | 283       | 283       | 283         | 282         |
| 观测值    | 1112        | 2569      | 2586      | 2352        | 1854        |

注：\*\*\*、\*\*和\*分别表示在1%、5%和10%水平上显著；括号中的数值是在城市层面聚类修正的稳健性标准差。

4 扩展讨论

4.1 晋升激励

前文研究表明，儒家文化深刻影响了地方官员的施政理念及行为，进而显著提高了地方官员任职地的民生财政支出。但是，由于身处封闭的内部科层制劳动力市场，地方官员的行为还会受到外在显性的制度性激励的塑造和推动，进而可能影响其任职地的民生财政支出。因此，若外在的制度性激励与地方官员内在信念和价值观不相容，那么，外在的制度性激励可能会弱化地方官员源自儒家传统这一内在信念和价值观而提高民生财政支出的行为。

以往研究指出，中国现有政治经济制度下的晋升激励被认为是塑造地方官员行为的最主要的制度性激励(周黎安,2007)。改革开放以后党的工作重心转向以“经济建设为中心”，经济绩效成为了上级党委考核地方官员任期政绩的主要指标，使得“晋升锦标赛”竞争中的地方官员有追求任期内经济高增长的强激励，以此向上级党委显示和传递政治忠诚和执政能力的可置信信息(Lü and Landry,2014)。追求任期内经济高增长的强激励促使地方官员热衷基础设施建设等短期经济绩效更明显的经济性事务，但对社会性和民生性公共品的供给激励却明显不足，进而导致了地方财政支出“重经济建设，轻公共服务”的结构扭曲(尹恒和朱虹,2011)。因此，本文接下来检验晋升激励是否会弱化地方官员受儒家传统影响而提高任职地民生财政支出的行为。

我们设置了一个衡量地方官员晋升激励强度的虚拟变量，并将其与地方官员出生地进士密度的交互项纳入回归方程(1)。根据中国现行《国家公务员暂行条例》的规定，男性公务员年满60周岁、女性公务员年满55周岁应当退休。同时依据惯例，地方官员在退休之前往往要提前3年退居二线。故而，55周岁可能是地方官员晋升激励变化的一道年龄分界线，年满55周岁的地方官员可能比更年轻的地方官员有更弱的晋升激励(陈刚和卢彦西,2022)。故而，我们根据地方官员上任时年龄是否已年满55周岁来定义地方官员的晋升激励强度(AGE<sub>55</sub>)，若地方官员上任时未年满55周岁赋值为1，已年满55周岁赋值为0。显然，上任时未满55周岁的地方官员，比上任时已满55周岁的地方官员会有更强

的晋升激励。

表 6 中报告的回归结果显示,进士密度与晋升激励变量的交互项( $JD \times AGE_{55}$ )的回归系数只是在列(2)方程中通过了 10% 的显著性检验,但在其他各列中则都未能通过显著性检验。因此总的来说,我们并没有足够的证据说明更强的晋升激励会显著削弱地方官员源自内在信念和价值观而提高任职地民生财政支出的行为。

表 6 儒家传统、官员行为与民生财政:晋升激励的影响

|                      | (1)<br>基本建设       | (2)<br>农业            | (3)<br>教育           | (4)<br>社会保障          | (5)<br>医疗卫生         |
|----------------------|-------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| JD                   | -0.401<br>(0.323) | 1.462 ***<br>(0.451) | 0.852 **<br>(0.385) | 1.432 ***<br>(0.508) | 0.592 **<br>(0.302) |
| $JD \times AGE_{55}$ | -1.235<br>(0.786) | -2.158 *<br>(1.300)  | -1.369<br>(0.917)   | -1.178<br>(1.354)    | 0.997<br>(1.251)    |
| 官员特征                 | 是                 | 是                    | 是                   | 是                    | 是                   |
| 城市特征                 | 是                 | 是                    | 是                   | 是                    | 是                   |
| 城市固定效应               | 是                 | 是                    | 是                   | 是                    | 是                   |
| 年份固定效应               | 是                 | 是                    | 是                   | 是                    | 是                   |
| $R^2$                | 0.709             | 0.652                | 0.862               | 0.660                | 0.829               |
| 城市数                  | 276               | 283                  | 283                 | 283                  | 283                 |
| 观测值                  | 1272              | 2761                 | 2861                | 2515                 | 1962                |

注:\*\*\*、\*\*和\*分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著;括号中的数值是在城市层面聚类修正的稳健性标准差。

4.2 财政压力

除了晋升激励,财政压力也是影响地方官员行为的重要制度性因素。中国 1994 年实行的主要依据税收划分中央和地方收入为主要内容的分税制,大致定义了延续至今的央地财政收支权责,并对地方政府行为产生了深远影响。特别是,分税制把原本属于地方的财力上收中央之后,地方政府的财政支出责任不仅没有减少,反而有所增加,使得地方政府在分税制改革之后普遍陷入财权和事权不对等的困境,导致了地方政府的财政收支压力。财政收支压力不仅促使地方政府通过强化税收征管和税费摊派等方式向本地企业“攫取”税收(周雪光,2017),导致本地企业的税收负担显著上升,而且还迫使地方政府通过削减教育、社保、医疗卫生等民生支出的方式平衡地方财政收支(吴敏和周黎安,2018)。

为了检验财政收支压力是否会弱化地方官员源自儒家传统影响而提高任职地民生财政支出的行为,本文使用地方财政预算内支出与收入之比衡量地方政府的财政收支压力(FP),并将其与地方官员出生地进士密度的交互项纳入回归方程(1)。表 7 中报告的回归结果显示,进士密度与财政压力交互项( $JD \times FP$ )的回归系数在各列中都未能通过显著性检验,同样没有足够证据表明财政收支压力会显著削弱地方官员源自内在信念和价值观而提高任职地民生财政支出的行为。

表 7 儒家传统、官员行为与民生财政：财政压力的影响

|                | (1)               | (2)              | (3)               | (4)               | (5)              |
|----------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|
|                | 基本建设              | 农业               | 教育                | 社会保障              | 医疗卫生             |
| JD             | -1.025<br>(1.140) | 0.939<br>(0.584) | 0.759*<br>(0.459) | 1.002*<br>(0.586) | 0.268<br>(0.307) |
| JD×FP          | 0.428<br>(0.818)  | 0.289<br>(0.350) | 0.064<br>(0.234)  | 0.232<br>(0.293)  | 0.154<br>(0.125) |
| 官员特征           | 是                 | 是                | 是                 | 是                 | 是                |
| 城市特征           | 是                 | 是                | 是                 | 是                 | 是                |
| 城市固定效应         | 是                 | 是                | 是                 | 是                 | 是                |
| 年份固定效应         | 是                 | 是                | 是                 | 是                 | 是                |
| R <sup>2</sup> | 0.709             | 0.650            | 0.862             | 0.661             | 0.829            |
| 城市数            | 276               | 283              | 283               | 283               | 283              |
| 观测值            | 1272              | 2761             | 2761              | 2515              | 1962             |

注：\*\*\*、\*\*和\*分别表示在1%、5%和10%水平上显著；括号中的数值是在城市层面聚类修正的稳健性标准差。

4.3 社会民生

前文证实,深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了任职地政府的民生财政支出,但除了增加财政对民生项目的投入,地方官员施行的其他亲民性公共政策和服务也有助于促进社会民生条件的改善和提升。因此,本文接下来进一步估计深受儒家文化传统影响的地方官员对任职地城乡居民收入差距、小学师生比、城镇登记失业率和每千人病床数等民生条件变量的影响。考虑到地方官员对这些变量的影响可能存在一定时滞,因此我们设置了地方官员任期的第1年( $T_1$ )、第2年( $T_2$ )、第3年( $T_3$ )和任期的其他年( $T_0$ )等四个虚拟变量,并将它们与地方官员出生地进士密度的交互项纳入回归方程进行估计。<sup>①</sup>

表8中列(1)估计了地方官员出生地进士密度对任职地以城乡居民收入比衡量的城乡收入差距的影响。<sup>②</sup>中国的收入分配差距在改革开放之后呈不断扩大的趋势,并在2008年左右达到了峰值。虽然中国收入差距扩大的趋势在2009年之后有所缓解,但依然处于高位水平(李实,2018)。与此同时,在中国收入差距的结构中,城乡收入差距又是最主要的组成部分。中国的城乡收入差距虽然在2009年之后也有所缩小,但2022年城镇居民与农村居民人均可支配收入之比还是高达2.45。<sup>③</sup>可以说,过高的城乡收入差距是中国当前民生领域中的一项突出问题。回归显示,变量 $JD \times T$ 的回归系数都为负,其中 $JD \times T_1$ 、 $JD \times T_3$ 和 $JD \times T_0$ 分别通过了10%、5%和1%的显著性检验,且变量联合显著性的 $F$ 检

① 本文之所以只设置了以上四个衡量地方官员任期的虚拟变量,主要原因是:虽然按照《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的相关规定,地级市市长的法定任期是5年。但在法定任期内,地级市市长也可能根据上级党委安排而进行调整。本文对2001—2015年中国各地级市市长的平均任期的统计显示,样本区间里地级市市长的平均任期为2.85年。

② 城乡收入差距是以城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入之比衡量。

③ 原始数据摘自国家统计局发布的《2022年国民经济和社会发展统计公报》。

验也在 1% 的显著性水平上显著,这说明深受儒家文化传统影响的地方官员显著降低了任职地的城乡收入差距,特别是在其第 3 年任期及之后更为显著。

表 8  儒家传统、官员行为与社会民生

|                 | 城乡收入差距<br>(1)        | 小学师生比<br>(2)        | 城镇登记失业率<br>(3)    | 每千人病床数<br>(4)       |
|-----------------|----------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| $JD \times T_1$ | -0.552*<br>(0.334)   | 3.988***<br>(1.323) | 0.048<br>(2.476)  | -0.048<br>(0.508)   |
| $JD \times T_2$ | -0.113<br>(0.420)    | 0.654<br>(1.129)    | -0.836<br>(1.771) | -0.114<br>(0.423)   |
| $JD \times T_3$ | -0.686**<br>(0.300)  | 0.603<br>(1.230)    | -2.228<br>(1.762) | -0.278<br>(0.454)   |
| $JD \times T_0$ | -1.049***<br>(0.348) | 0.744<br>(1.311)    | -0.422<br>(1.669) | -1.350**<br>(0.655) |
| 官员特征            | 是                    | 是                   | 是                 | 是                   |
| 城市特征            | 是                    | 是                   | 是                 | 是                   |
| 城市固定效应          | 是                    | 是                   | 是                 | 是                   |
| 年份固定效应          | 是                    | 是                   | 是                 | 是                   |
| 联合显著性 F 检验      | 3.89***              | 2.34*               | 1.42              | 1.58                |
| $R^2$           | 0.829                | 0.609               | 0.438             | 0.917               |
| 城市数             | 281                  | 281                 | 283               | 283                 |
| 观测值             | 3215                 | 3309                | 3823              | 3586                |

注:\*\*\*、\*\*和\*分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著,联合显著性 F 检验的原假设  $H_0: JD \times T_1 = JD \times T_2 = JD \times T_3 = JD \times T_0 = 0$ 。

列(2)估计了地方官员出生地进士密度对其任职地小学师生比的影响。变量  $JD \times T$  的回归系数都为正,其中通过了 1% 的显著性检验,且变量联合显著性的 F 检验在 10% 的显著性水平上显著,意味着深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了任职地小学师生比,但这种效应主要存在于地方官员上任的第 1 年。

列(3)和(4)分别估计了地方官员出生地进士密度对其任职地城镇登记失业率和每千人病床数的影响,虽然变量  $JD \times T_0$  的回归系数在列(4)中通过了 5% 的显著性检验,但联合显著性的 F 检验显示,出生地进士密度对地方官员任职地城镇登记失业率和每千人病床数的影响均不显著。

总的来说,虽然地方官员出生地进士密度对任职地城镇登记失业率和每千人病床数的影响并不显著,但却显著降低了任职地的城乡收入差距,提高了任职地的小学师生比。因此,以上结果仍然能够说明深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了任职地的社会民生水平。

5  总结性评述

自汉代以来,儒家文化一直都是中国传统文化的主体,潜移默化地塑造了人们的行为

规范、传统信念和价值观,对历代中国政治、经济和社会变迁都产生了决定性的影响。儒家的政治抱负一向着重修齐治平,“以民为本”是儒家文化一以贯之、恒常不变的“常道”。所以儒家的政治思想也因之提倡“民惟邦本、本固邦宁”的治国理念,推崇施行“以民为本”的仁政。因此,儒家文化传统可能对地方政府及官员的施政理念及行为有着重要的影响。

基于地方官员出生地和任职地相分离的政策框架,本文使用2001—2015年中国283个地级市数据,设计了流行病学方法识别了深受儒家文化传统影响的地方官员对任职地民生财政支出的影响。研究发现,深受儒家文化传统影响的地方官员显著提高了任职地的农业、教育、社会保障和医疗卫生等民生财政支出,这在多种稳健性检验中都成立。扩展分析发现,地方官员源自儒家文化传统影响而提高任职地民生财政支出的行为,可能并不会因为有更强晋升激励或更大财政收支压力而被削弱,同时,深受儒家文化传统影响的地方官员显著改善了任职地的社会民生,具体表现为地方官员出生地进士密度越高,其任职地的城乡收入差距显著更低,小学师生比则显著更高。

本文研究表明,传统文化可能是塑造地方官员施政理念及行为的重要来源,这为弘扬中华优秀传统文化和完善地方官员治理体系提供了有价值的线索和启示。中国经济自改革开放以来的增长成就是无可置疑的,但民生建设也是中国经济急需补齐的“短板”。一般认为,向地方分权的权威制度造成了对地方官员“重经济建设,轻公共服务”的激励扭曲是导致中国的民生建设滞后于经济发展的重要原因。本文研究发现儒家文化传统促进了地方官员“以民为本”的施政理念及行为,有助于纠偏现有制度可能对地方官员行为造成的激励扭曲。因此,弘扬优秀的儒家文化传统有助于深入贯彻当今中国“以人民为中心”的发展思想,促进社会民生条件的改善和提升。

## 参考文献

- 陈刚,王燕飞,何丽. 2022. 儒家文化与家庭风险资产投资[J]. 财贸经济, 43(1): 122-137.
- Chen G, Wang Y F, He L. 2022. Confucian culture and household investment in risky assets[J]. *Finance & Trade Economics*, 43(1): 122-137. (in Chinese)
- 陈刚, 卢彦西. 2022. 安得广厦千万间: 儒家传统与房价增长[J]. 经济学报, 9(2): 236-266.
- Chen G, Lu Y X. 2022. Housing for all: the confucian tradition and the growth of house prices[J]. *China Journal of Economics*, 9(2): 236-266. (in Chinese)
- 戴兆国. 2017. 《孟子》仁政论新解[J]. 孔子研究, (1): 48-59.
- Dai Z G. 2017. A new interpretation of Mencius' theory of benevolent governance[J]. *Confucius Studies*, (1): 48-59. (in Chinese)
- 杜维明. 2016. 儒家的“仁”是普世价值[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 36(3): 1-8.
- Du W M. 2016. On the universal value of “Humanity” in confucianism[J]. *Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Sciences)*, 36(3): 1-8. (in Chinese)
- 冯俏彬, 宋恒. 2023. 我国社会性支出与 OECD 国家的比较研究[J]. 社会治理, (3): 90-101.
- Feng Q B, Song H. 2023. Comparative study on social expenditure in China and OECD countries[J]. *Social Governance Review*, (3): 90-101. (in Chinese)
- 贾康, 梁季, 张立承. 2011. “民生财政”论析[J]. 中共中央党校学报, 15(2): 5-13.
- Jia K, Liang J, Zhang L C. 2011. An analysis of “People's livelihood public finance”[J]. *Journal of the Party School of the Central Committee of the C. P. C.*, 15(2): 5-13. (in Chinese)

- 李存山. 2016. 对中国文化民本思想的再认识[J]. 孔子研究, (6): 5-15.
- Li C S. 2016. The reinterpretation of the people-oriented thought in Chinese culture[J]. *Confucius Studies*, (6): 5-15. (in Chinese)
- 李实. 2018. 当前中国的收入分配状况[J]. 学术界, (3): 5-19.
- Li S. 2018. The current income distribution in China[J]. *Academics in China*, (3): 5-19. (in Chinese)
- 马克斯·韦伯. 2010. 儒教与道教[M]. 洪天富, 译. 南京: 江苏人民出版社: 151-180.
- Weber M. 2010. Confucianism and taoism[M]. Hong T F, trans. Nanjing: Jiangsu People's Publishing House: 151-180. (in Chinese)
- 王列军. 2023. 我国民生支出的规模、特征及变化趋势[J]. 管理世界, 39(3): 62-68.
- Wang L J. 2023. Scale, characteristics, and trends of China's expenditure on people's welfare[J]. *Management World*, 39(3): 62-68. (in Chinese)
- 吴敏, 周黎安. 2018. 晋升激励与城市建设: 公共品可视性的视角[J]. 经济研究, 53(12): 97-111.
- Wu M, Zhou L A. 2018. Political incentives and city construction: the visibility of public projects[J]. *Economic Research Journal*, 53(12): 97-111. (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.
- 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. (in Chinese)
- 张杰. 2013. 儒家伦理与中国经济发展的文化逻辑[J]. 金融评论, 5(6): 1-38.
- Zhang J. 2013. Confucian ethic and the cultural logic in economic development[J]. *Chinese Review of Financial Studies*, 5(6): 1-38. (in Chinese)
- 张馨. 2009. 论民生财政[J]. 财政研究, (1): 7-10.
- Zhang X. 2009. On the finance of the people's livelihood[J]. *Public Finance Research*, (1): 7-10. (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)
- 周雪光. 2017. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店: 7-52.
- Zhou X G. 2017. The institutional logic of governance in China: an organizational study[M]. Beijing: SDX Joint Publishing Company: 7-52. (in Chinese)
- Alesina A, Giuliano P. 2015. Culture and institutions[J]. *Journal of Economic Literature*, 53(4): 898-944.
- Brown C O. 2020. Economic leadership and growth[J]. *Journal of Monetary Economics*, 116: 298-333.
- Fernández R, Fogli A. 2009. Culture: an empirical investigation of beliefs, work, and fertility[J]. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 1(1): 146-177.
- Guiso L, Sapienza P, Zingales L. 2006. Does culture affect economic outcomes? [J]. *Journal of Economic Perspectives*, 20(2): 23-48.
- Hayo B, Neumeier F. 2016. Political leaders' socioeconomic background and public budget deficits: evidence from OECD countries[J]. *Economics & Politics*, 28(1): 55-78.
- Kremlaric D, Nelson S C, Roberts A. 2020. Studying leaders and elites: the personal biography approach[J]. *Annual Review of Political Science*, 23(1): 133-151.
- Lü X B, Landry P F. 2014. Show me the money: interjurisdiction political competition and fiscal extraction in China [J]. *American Political Science Review*, 108(3): 706-722.
- Spolaore E, Wacziarg R. 2013. How deep are the roots of economic development? [J]. *Journal of Economic Literature*, 51(2): 325-369.
- Xu C G. 2011. The institutional foundations of China's reforms and development[J]. *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076-1151.

## Confucius Culture, Local Officials Behavior and Livelihood Finance

Gang Chen Xinguo Qiu

(School of Economics, Southwest University of Political Science & Law)

**Abstract** People-oriented is the constant principle of the Confucianism, so Confucianism advocates the idea that the people are the foundation of a country and the root of a country's stability, and implementation of people-oriented benevolent government. Therefore, Confucian culture may have an important impact on the concept and behavior of local governments. Based on the policy framework of separating the place of birth and place of office of local officials, this paper uses the data of prefecture-level cities in China from 2001 to 2015 to design an epidemiological method to identify the influence of Confucian cultural tradition, as measured by the density of *Jinshi* in the Ming and Qing Dynasties(DJ), on the governance ideas and behaviors of local officials. The study found that local officials deeply influenced by Confucian cultural traditions significantly increased public spending on agriculture, education, social security, and health care in their places of office, which held true in a variety of robustness tests. The extended analysis found that the behavior of local officials to increase the fiscal expenditure on the people's livelihood in office due to the influence of Confucian cultural tradition may not be weakened by stronger promotion incentives or greater pressure on fiscal revenue and expenditure. At the same time, local officials deeply influenced by Confucian cultural tradition significantly improved the social livelihood in the place where they worked, specifically, the higher DJ in the birthplace of local official, the lower the urban-rural income gap and the higher the teacher-student ratio in primary schools in officials' office place. It is indicates that traditional culture may be an important source of shaping the governance ideas and behaviors of local officials. Therefore, carrying forward excellent Confucian culture will help to implement the people-centered development idea and improve people's livelihood.

**JEL Classification** Z10, D00, H50