

# 分权框架下地方政府财政支出与政治周期<sup>\*</sup>

——基于地级市面板数据的研究

肖洁 龚六堂 张庆华

**内容提要:**本文在财政分权框架下建立三级政府的政治生命周期模型,研究了中国市级财政支出及结构的政治周期性及产生机制,并对财政支出的周期性波动进行解释。利用1992—2010年中国280个城市的面板数据进行的实证检验结果表明:在省级党代会召开时,市级财政总支出增长率显著增加,其中生产性支出比重显著增加,而福利性支出比重显著减少。此外,市级财政支出的变化还与省级官员的晋升状态密切相关。

**关键词:**财政支出 政治周期 财政分权

## 一、引言

作为调控经济的重要手段,政府公共支出与经济发展的关系一直是公共财政领域重要的研究课题。但公共支出对于经济发展的影响一直颇有争议。有的学者认为政府公共支出通常具有较大的正外部性,因而能够促进投资和消费(郭玉清,2007);有的学者认为公共品的生产效率较低,为了最大化生产效率,应当尽量减少公共支出;还有研究表明公共支出对于经济增长的影响不定(孙天琦等,2010)。这一系列的理论和实证研究至今未有定论。然而,2007年美国次级贷款危机波及世界多个国家,再次将人们的目光聚焦到公共支出对经济的影响上。为了刺激经济复苏,各国政府都采取了一系列的经济干预手段。美国总统布什签署了总额达7000亿美元的金融救援方案,英国政府宣布了500亿英镑的救助计划,德国政府宣布将出资5000亿欧元救助金融机构,以缓解信贷紧缩局面。同年,中国政府公布了4万亿人民币的经济刺激计划。在这一背景下,政府公共支出对经济增长的影响再次成为学术界的研究热点(Summers & Delong,2012;Eggertsson & Krugman,2012)。

国内外众多文献从多个角度对政府公共支出进

行了研究,其中较为重要的是探讨政治周期对于公共财政支出的影响。20世纪90年代学者们提出了政治预算周期这一概念(Rogoff,1990)。这一概念源于政治经济周期,但不同之处在于政治经济周期的主要研究对象是经济增长与政治周期的关系,而政治预算周期的侧重点是关注政府的政策工具与政治周期的关系。许多国外研究证明了政治预算周期的存在性(Tabellini & Persson,2003;Shi & Svensson,2006;),以及政治预算周期在不同类型国家、不同制度下呈现出的差别(Katsimi & Sarantides,2012;Kneebone & McKenzie,2001;Gonzales,2002;Drazen & Eslava,2005;Bunce,1980;Franzese,2002;Clark et al,1998)。与西方国家的两党制(或多党制)不同,我国不存在政党交替执政的现象,官员任命制决定了官员的政治激励不仅在于赢取民众的好感,而更重要的是获得上级政府的认可和提拔,也就是我们通常意义上说的既要“对下负责”,更要“对上负责”。因此,西方国家的政治周期一般是指每3年或4年的全民选举,而在中国问题的研究中学者们通常将党代会周期作为政治周期。

改革开放以来,中国经济持续高速发展,这与地方政府的努力密切相关,而地方政府的激励很大程度上来源于晋升激励。改革开放以前,对执政党的忠诚

<sup>\*</sup> 肖洁,深圳大学经济学院,邮政编码:518060,电子邮箱:jie\_xiao@szu.edu.cn;龚六堂、张庆华,北京大学光华管理学院,邮政编码:100871,电子邮箱:ltgong@gsm.pku.edu.cn,zhangq@gsm.pku.edu.cn。感谢匿名审稿人的宝贵意见,文责自负。

度是考核的首要标准,而在改革开放以后,随着经济发展的需要,地区经济增长逐渐成为考核官员的重要指标。这种现象被称为“政府官员的晋升锦标赛”(周黎安,2004,2007;Li & Zhou,2005)。在这种激励机制下,地方官员会主动调整财政支出规模与结构以最大化晋升的可能性。因此,我们想要研究地方官员的晋升激励机制对财政支出规模及结构产生的影响。我国的中央和地方党代会基本上每5年召开一次,通常会对下级官员进行大规模调整。由于官员对党代会召开有共同预期,党代会周期实际上反映了官员面临晋升机会时做出的一系列反应行为。一些文献发现经济增长与党代会周期具有显著相关性(Li,2012;梅冬州等,2014),还有一些文献研究了地方官员更替对经济增长、财政支出及结构、土地出让行为等的影响(王贤彬、徐现祥,2008;王贤彬等,2013)。

本文将省级党代会召开时间作为市级官员晋升的激励,主要关注党代会周期对市级财政支出的影响。Tao(2006)发现在后毛泽东时代中国的财政和货币政策周期与政治周期高度相关。Guo(2009)利用中国1997—2002年的县级数据进行实证研究,发现人均公共支出在官员任期的第三和第四年增长最快。还有一些学者研究了省级层面财政支出与中央党代会周期的关系(梅冬州等,2014;Tsai,2013)。Gong et al(2014)证明了中国省级政治预算周期的存在性,并分析了产生的原因。本文将研究对象选定为市级财政支出,考察省级党代会对市级财政支出及结构的影响。其主要原因在于:

第一,市级财政支出在全国财政支出中占有较大比重,且承担着城市建设的主要任务。图1显示了1993—2010年中国地方财政支出和市级财政支出占全国财政支出的比重。在2010年地方财政支出达到了全国财政支出的80%,市级财政支出达到了全国财政支出的50%以上。尽管中国在1994年进行的分税制改革使得地方政府的财政收入显著减少,但从图1可以看出,地方政府财政支出和市级财政支出仍呈逐年增加的趋势。中国财政支出制度的分权程度仍然较高。世界银行2012年的报告(World Bank,2012)指出:中国地方政府的预算支出占总支出比重达到80%,并且承担了重要的公共服务,包括基本卫生和教育、退休金、失业保险和最低收入保障。地方政府,尤其是市级政府,承担着城市基础设施建设的主要任务,包括交通运输系统和环境保护等(Wu et al,2013)。因此,对市级财政支出变化及原因的分析显得尤为重要。

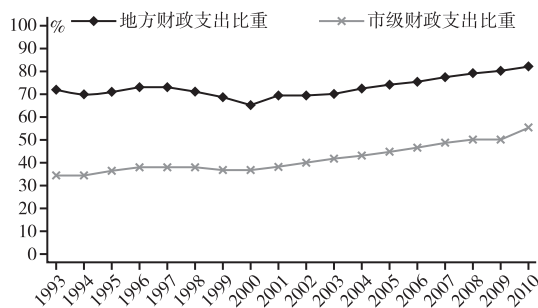


图1 地方财政支出和市级财政支出占全国财政支出比重(1993—2010)

第二,在中国多层级政治体制下,不同级别政府官员的激励机制可能存在很大差别。比如,省级官员仅需要考虑中央政府的考核,而市级官员不仅要考虑省级官员对于其自身的考核,还要考虑省级官员本身的晋升问题,这就形成了多层级政府的影响机制。另外,各省召开党代会的时间有所不同,因此与中央党代会相比,省级党代会能够更好地识别官员的激励机制。表1列出了1992—2010年间中央党代会和省级党代会的召开情况。中央党代会一共召开了4次,时间分别为1992年、1997年、2002年和2007年。省级党代会的召开时间相对分散:在所研究的时间段内,13个省召开了4次党代会,另外13个省召开了3次党代会。这样,样本就有实验组和对组,可以对省级党代会对财政支出的影响进行有效估计。此外,利用市级面板数据使得样本数大大增加,可以提高估计的准确度。

第三,就大部分地区而言,市政府是连接省政府与县政府的桥梁,市级政府的财政情况与县乡等基层财政情况密切相关。目前中国基层财政频频“告急”,研究市级财政支出的变化有助于我们更好地理解产生基层财政困境的原因。当然,要充分理解县乡财政困境需要更详细的数据和分析,因此不在本文的研究范围之内。

已有文献对省级财政支出的周期性研究表明:中央党代会召开期间,财政支出总量增长率减小,其中生产性支出减少,而福利性支出增加(Tsai,2013;Gong et al,2014)。本文研究表明:市级财政支出呈现出与省级财政支出相反的变化趋势:在省级党代会召开时,财政支出总量增长率增加,其中生产性支出比重增加,而福利性支出比重减少。通过理论模型和实证研究,我们证明这种结果是由于多层级政府之间不同的晋升激励导致的。

表1 中央和省级党代会召开时间分布

	是否召开中央党代会	召开党代会的省数
1992	是	0
1993	否	13
1994	否	2
1995	否	9
1996	否	2
1997	是	0
1998	否	13
2001	否	12
2002	是	14
2006	否	13
2007	是	13

## 二、三级政府(中央、省和市)的政治生命周期模型

### (一)基本模型

假设经济中存在三级政府:中央、省和市。省、市两级政府各有一个代表性官员,能够完全决定该级政府的公共支出。省政府一方面对总收入收税,税率为 $\tau$ ,另一方面对市政府进行税收收入分配和转移支付。这里我们假设省政府不提供公共品。公共品完全由市政府提供。市政府的公共支出分为两类:福利性支出 $G^w$ 和生产性支出 $G^r$ 。福利性支出能够增加社会福利,提高政府形象,但是对于经济增长的作用不大。生产性支出主要用于基础设施建设等工程项目,能够促进经济增长。

假设经济中存在 $N$ 个人(包括省市官员),总税收为 $T$ 。生产函数为 $Y=F(N,K)$ ,税收为 $T=\tau F(N,K)$ 。另外,我们假设对经济中每个参与者征收人头税,即个人的经济税负为 $T/N$ 。这个经济采用分税制,省政府规定税收收入在省和市之间的分成比例 $q$ 。同时,省政府对市政府的生产性支出进行专项配套转移支付,并决定转移支付的比例 $\alpha$ 。即,若市政府的生产性财政支出为 $G^r$ ,那么省政府向市政府的转移支付为 $\alpha G^r$ 。

省级官员和市级官员在每期都面临着一个犯错概率,这一犯错概率与支出结构有关。世界银行和IMF的许多文献对贪污腐败与公共支出的关系进行了研究和探讨,研究表明贪污腐败与基建工程密切相关,而与日常支出关系不大(Kenny, 2006; Tanzi & Davoodi, 1998)。因此,我们假设官员犯错概率与生产性支出相关。由于市级生产性支出对市级

官员犯错有直接影响,但是这种犯错行为对于省级官员的直接影响相对较小,基于此,我们假设这两个犯错概率具有不同的函数形式。

假设1:假设省级官员的犯错概率为 $C^p(G^r)$ (上标 $p$ 代表省级),且有 $0 < C^p(G^r) < 1, C^{p'}(G^r) > 0$ 。市级官员的犯错概率为 $C^c(G^r)$ (上标 $c$ 代表市级),且有 $0 < C^c(G^r) < 1, C^{c'}(G^r) > 0$ 。此外,我们还假设对于任意的 $G^r$ ,有 $C^p(G^r) < C^c(G^r)$ ,即市级官员犯错对省级官员的影响较小。官员犯错意味着政治生涯的结束,官员的效用变为 $-M$ 。

当没有犯错时,省级官员和市级官员的效用函数均为 $U(X)$ , $X$ 表示官员的消费水平,与其收入相关。省级官员的收入来自税收,我们用 $\Phi$ 来表示。市级官员的收入由两部分组成:工资收入和权力收入。其中工资收入属于日常工作开支,与福利性支出 $G^w$ 有关,记为 $\varphi(G^w)$ 。而权力收入与风险型支出 $G^r$ 密切相关,记为 $\varphi(G^r)$ 。且有 $0 < \varphi'(G^w) < 1, 0 < \varphi'(G^r) < 1, \varphi''(G^w) < 0, \varphi''(G^r) < 0$ 。这一假设可以理解为官员控制的资源越多,寻租能力越强,但是边际收益递减。

接下来考虑省、市两级官员的政治生命周期变化。由于在同一时刻,省、市级官员可能处于政治周期中的不同阶段,因此分情况进行讨论。为了简化模型,我们假定省级官员的政治生命周期包括三期: $h=1, 2, 3$ 。省级官员在 $h=1$ 上任,在 $h=2$ 将面临一个晋升机会,由中央政府决定省级官员在 $h=3$ 是否能够留任。如果省级官员在 $h=3$ 继续留任,那么 $h=3$ 时省级官员在任,之后退休。若省级官员不能留任,那么在 $h=3$ 成为一般消费者。市级官员的政治生命周期同样包括三期: $t=1, 2, 3$ ,存在类似的政治生命周期: $t=1$ 官员上任, $t=2$ 官员在任并面临晋升机会,省级党代会根据市级官员的表现决定其是否留任。若市级官员继续留任,那么 $t=3$ 时市级官员在任,之后退休;若不能留任,那么在 $t=3$ 时成为一般消费者。需要注意的是,省级官员和市级官员在每期都面临着一个犯错概率,如果官员犯错,在当期就会卸任。

每期,市级官员都需要选择最优的公共支出 $G_{ht}^w$ 和 $G_{ht}^r$ (下标 $h$ 表示省级官员所处时期, $t$ 表示市级官员所处时期;上标 $w$ 表示福利性支出, $r$ 表示生产性支出)来最大化政治生命周期的总效用。而省级官员需要选择最优的税收分配比例 $q$ 和转移支付比例 $\alpha$ 。图2是对省、市级官员政治生命周期的简单时间轴说明。

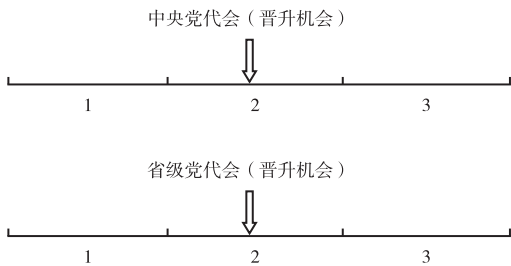


图2 上下图分别为省、市级官员政治生命周期的时间轴说明

假设2:假设没有犯错,市级官员在 $t=2$ 面临一个晋升概率。这一晋升概率与经济增长正相关,同时与福利性支出正相关。假设市级官员晋升概率的形式为 $f^c(Y, G^w)$ (上标 $c$ 表示市级官员),且有 $f_1^c(Y, G^w) > 0, f_2^c(Y, G^w) > 0$ 。

假设3:省级官员在 $h=2$ 时同样面临晋升概率,这一概率与当地经济发展情况正相关(即与总产出 $Y$ 正相关)。我们假设省级官员的晋升概率为 $f^p(Y)$ (上标 $p$ 表示省级官员),且有 $f^{p'}(Y) > 0$ 。进一步地,我们假设总产出 $Y$ 与生产性支出正相关,即 $Y = F(N, G^r)$ ,并且 $\frac{\partial Y}{\partial G^r} > 0$ 。

我们使用逆向归纳法求解地方官员公共支出的决策。首先考虑省级官员处于 $h=3$ 的情况。

情形1:省级官员处于 $h=3$ 期,之后退休。

(1) $t=3$ ,即市级官员处于生命周期的最后一期。省级官员面临的最优化问题是:

$$\begin{aligned} \max_{q_{33}, \alpha_{33}, X_{33}^p, T_{33}} & [1 - C^p(G_{33}^r)]U(X_{33}^p) + C^p(G_{33}^r)(-M) \\ s. t. & \Phi_{33} = X_{33}^p + \frac{1}{N}T_{33}; (1 - q_{33})T_{33} = \alpha_{33}G_{33}^r + \Phi_{33} \end{aligned}$$

市级官员面临的最优化问题是:

$$\begin{aligned} \max_{X_{33}^c, G_{33}^r, G_{33}^w} & [1 - C^c(G_{33}^r)]U(X_{33}^c) + C^c(G_{33}^r)(-M) \\ s. t. & \varphi(G_{33}^w) + \phi(G_{33}^r) = X_{33}^c + \frac{1}{N}T_{33}; \end{aligned}$$

$$q_{33}T_{33} + \alpha_{33}G_{33}^r = G_{33}^w + G_{33}^r + \varphi(G_{33}^w) + \phi(G_{33}^r)$$

在上面的最优化问题中,对每个官员来说,第一个约束是个人预算约束,第二个约束是政府预算约束。省、市级官员的效用函数形式是对称的。若给出具体的函数形式,则可以求出最优的公共支出、消费、税收分成比例和转移支付配比 $G_{33}^w, G_{33}^r, X_{33}^p, X_{33}^c, q_{33}, \alpha_{33}$ 。此时市级官员的最大化效用记为 $V_{33}^c = [1 - C(G_{33}^r)]U(X_{33}^c) + C(G_{33}^r)(-M)$ 。

(2) $t=2$ ,即市级官员处于晋升期。省级官员面临的最优化问题是:

$$\max_{q_{32}, \alpha_{32}, X_{32}^p, T_{32}} [1 - C^p(G_{32}^r)]U(X_{32}^p) + C^p(G_{32}^r)(-M)$$

$$s. t. \Phi_{32} = X_{32}^p + \frac{1}{N}T_{32}; (1 - q_{32})T_{32} = \alpha_{32}G_{32}^r + \Phi_{32}$$

市级官员面临的最优化问题为:

$$\begin{aligned} \max_{X_{32}^c, G_{32}^r, G_{32}^w} & [1 - C^c(G_{32}^r)]\{U(X_{32}^c) + f^c(Y_{32}, G_{32}^w)\} \\ & + \beta V_{33}^c + [1 - f^c(Y_{32}, G_{32}^w)]\beta V_0 \\ & + C^c(G_{32}^r)(-M) \end{aligned}$$

$$s. t. \varphi(G_{32}^w) + \phi(G_{32}^r) = X_{32}^c + \frac{1}{N}T_{32};$$

$$q_{32}T_{32} + \alpha_{32}G_{32}^r = G_{32}^w + G_{32}^r + \varphi(G_{32}^w) + \phi(G_{32}^r)$$

其中, $\beta$ 代表贴现因子, $V_{33}^c$ 是 $t=3$ 市级官员的最大化效用, $V_0$ 是官员退休后得到的保留效用。由于在 $t=2$ 时省、市级官员都能预测到 $t=3$ 期的最优决策, $V_{33}^c$ 可以看作是常数。因此,我们可以得到这一期的最优解 $G_{32}^w, G_{32}^r, X_{32}^p, X_{32}^c, q_{32}, \alpha_{32}$ 。类似的,此时市级官员的最大化效用记为 $V_{32}^c = [1 - C(G_{32}^r)]\{U(X_{32}^c) + f^c(Y_{32}, G_{32}^w)\} + \beta V_{33}^c + [1 - f^c(Y_{32}, G_{32}^w)]\beta V_0 + C(G_{32}^r)(-M)$ 。

(3) $t=1$ ,即市级官员处于刚上任时期。省级官员面临的最优化问题为:

$$\max_{q_{31}, \alpha_{31}, X_{31}^p, T_{31}} [1 - C^p(G_{31}^r)]U(X_{31}^p) + C^p(G_{31}^r)(-M)$$

$$s. t. \Phi_{31} = X_{31}^p + \frac{1}{N}T_{31}; (1 - q_{31})T_{31} = \alpha_{31}G_{31}^r + \Phi_{31}$$

市级官员面临的最优化问题为:

$$\begin{aligned} \max_{X_{31}^c, G_{31}^r, G_{31}^w} & [1 - C^c(G_{31}^r)]\{U(X_{31}^c) + \beta V_{32}^c\} \\ & + C^c(G_{31}^r)(-M) \end{aligned}$$

$$s. t. \varphi(G_{31}^w) + \phi(G_{31}^r) = X_{31}^c + \frac{1}{N}T_{31};$$

$$q_{31}T_{31} + \alpha_{31}G_{31}^r = G_{31}^w + G_{31}^r + \varphi(G_{31}^w) + \phi(G_{31}^r)$$

其中, $V_{32}^c$ 是 $t=2$ 时市级官员的最大化效用。同样的,由于省、市级官员能预测到之后的最优行为,因此 $V_{32}^c$ 可以看作是常数。

情形2:省级官员处于 $h=2$ 期,存在晋升激励。

(1) $t=3$ ,即市级官员处于生命周期的最后一期。省级官员面临的最优化问题是:

$$\max_{q_{23}, \alpha_{23}, X_{23}^p, T_{23}} [1 - C^p(G_{23}^r)]\{U(X_{23}^p) + f^p(Y_{23})\}$$

$$+ \beta V_{33}^c + [1 - f^p(Y_{23})]\beta V_0 + C^p(G_{23}^r)(-M)$$

$$s. t. \Phi_{23} = X_{23}^p + \frac{1}{N}T_{23}; (1 - q_{23})T_{23} = \alpha_{23}G_{23}^r + \Phi_{23}$$

市级官员面临的最优化问题是:

$$\max_{X_{23}^c, G_{23}^r, G_{23}^w} [1 - C^c(G_{23}^r)]U(X_{23}^c) + C^c(G_{23}^r)(-M)$$

$$s. t. \varphi(G_{23}^w) + \phi(G_{23}^r) = X_{23}^c + \frac{1}{N}T_{23};$$

$$q_{23}T_{23} + \alpha_{23}G_{23}^r = G_{23}^w + G_{23}^r + \varphi(G_{23}^w) + \phi(G_{23}^r)$$

其中,  $V_3^{p*}$  代表省级官员在  $h=3$  留任能够得到的最大效用,  $V_0$  代表省级官员退休能够得到的保留效用, 与市级官员退休的保留效用相等。类似的, 省级官员能够预测  $h=3$  的最优行为, 因此  $V_3^{p*}$  可以看作是常数, 并且我们通常假设  $V_3^{p*} > V_0$ , 即省级官员留任能够得到的效用大于退任的效用。这一假设在中国是比较合理的, 中国人的普遍看法是当官意味着拥有权力, 因而能为自己创造更多的利益。对以上函数给出具体形式, 我们可以求出最优的公共支出、消费、税收分成比例和转移支付配比  $G_{23}^{w*}$ 、 $G_{23}^{r*}$ 、 $X_{23}^{p*}$ 、 $X_{23}^{c*}$ 、 $q_{23}^*$ 、 $\alpha_{23}^*$ 。此时, 市级官员的最大化效用记为  $V_{23}^* = [1 - C(G_{23}^r)]U(X_{23}^c) + C(G_{23}^r)(-M)$ 。

(2)  $t=2$ , 即市级官员处于晋升期。省级官员面临的最优化问题是:

$$\max_{q_{22}, \alpha_{22}, X_{22}^p, T_{22}} [1 - C^p(G_{22}^r)] \{U(X_{22}^p) + f^p(Y_{22})\} \\ + \beta V_3^{p*} + [1 - f^p(Y_{22})] \beta V_0 \\ + C^p(G_{22}^r)(-M)$$

$$s. t. \Phi_{22} = X_{22}^p + \frac{1}{N}T_{22}; (1 - q_{22})T_{22} = \alpha_{22}G_{22}^r + \Phi_{22}$$

市级官员面临的最优化问题是:

$$\max_{X_{22}^c, G_{22}^r, G_{22}^w} [1 - C^c(G_{22}^r)] \{U(X_{22}^c) + f^c(Y_{22}, G_{22}^w)\} \\ + \beta V_{23}^{c*} + [1 - f^c(Y_{22}, G_{22}^w)] \beta V_0 \\ + C^c(G_{22}^r)(-M)$$

$$s. t. \varphi(G_{22}^w) + \phi(G_{22}^r) = X_{22}^c + \frac{1}{N}T_{22};$$

$$q_{22}T_{22} + \alpha_{22}G_{22}^r = G_{22}^w + G_{22}^r + \varphi(G_{22}^w) + \phi(G_{22}^r)$$

其中,  $V_{23}^{c*}$  是在  $t=3$  期市级官员的最大化效用,  $V_0$  是官员退休后得到的保留效用。同样, 我们可以得到最优解  $G_{22}^{w*}$ 、 $G_{22}^{r*}$ 、 $X_{22}^{p*}$ 、 $X_{22}^{c*}$ 、 $q_{22}^*$ 、 $\alpha_{22}^*$ 。记此时市级官员的最大化效用为  $V_{22}^* = [1 - C(G_{22}^r)] \{U(X_{22}^c) + f^c(Y_{22}, G_{22}^w)\} + \beta V_{23}^{c*} + [1 - f^c(Y_{22}, G_{22}^w)] \beta V_0 + C(G_{22}^r)(-M)$ 。

(3)  $t=1$ , 即市级官员处于刚上任时期。省级官员面临的最优化问题是:

$$\max_{q_{21}, \alpha_{21}, X_{21}^p, T_{21}} [1 - C^p(G_{21}^r)] \{U(X_{21}^p) + f^p(Y_{21})\} \\ + \beta V_3^{p*} + [1 - f^p(Y_{21})] \beta V_0 \\ + C^p(G_{21}^r)(-M)$$

$$s. t. \Phi_{21} = X_{21}^p + \frac{1}{N}T_{21}; (1 - q_{21})T_{21} = \alpha_{21}G_{21}^r + \Phi_{21}$$

市级官员面临的最优化问题是:

$$\max_{X_{21}^c, G_{21}^r, G_{21}^w} [1 - C^c(G_{21}^r)] \{U(X_{21}^c) + \beta V_{22}^{c*}\} \\ + C^c(G_{21}^r)(-M)$$

$$s. t. \varphi(G_{21}^w) + \phi(G_{21}^r) = X_{21}^c + \frac{1}{N}T_{21};$$

$$q_{21}T_{21} + \alpha_{21}G_{21}^r = G_{21}^w + G_{21}^r + \varphi(G_{21}^w) + \phi(G_{21}^r)$$

其中,  $V_{22}^{c*}$  代表  $t=2$  时市级官员的最大化效用。

情形 3: 省级官员处于  $h=1$  期, 新官上任, 不存在晋升激励。(与情形 1 类似, 此处略去。)

通过以上模型, 我们想要比较: 第一, 对处于相同时期的省级官员, 生产性支出和福利性支出随着市级官员政治周期的变化而变化的情况; 第二, 当省级官员处于不同时期时, 生产性支出和福利性支出的变化情况。由于此模型无法求出显示解, 因此我们必须利用数值模拟的方法观察两类支出的变化情况。

## (二) 数值模拟

根据模型中对函数的假设, 我们设定省级和市级官员的效用函数同为:

$$U(X) = \ln X (X > 0)$$

对概率函数及官员的收入函数做出以下假定:

$$C^p(G^r) = \frac{mG^r}{G^r + 1} (G^r > 0, 0 < m < 1)$$

$$C^c(G^r) = \frac{G^r}{G^r + 1} (G^r > 0)$$

$$\varphi(G^w) = \ln(G^w) (G^w > 0)$$

$$\phi(G^r) = \ln(G^r) (G^r > 0)$$

$$Y = F(N, G^r) = ANG^r (A > 0, G^r > 0)$$

$$f^c(Y_{h2}, G_{h2}^w, G_{h2}^r) = \frac{bG_{h2}^r + cG_{h2}^w}{bG_{h2}^r + cG_{h2}^w + 1} (b > 0, c > 0)$$

$$f^p(Y) = \frac{dY}{dY + 1} (d > 0)$$

其中,  $G^w$  表示各时期的福利性支出,  $G^r$  表示各时期的生产性支出。  $m$ 、 $A$ 、 $b$ 、 $c$ 、 $d$ 、均为参数。犯错概率函数的设定是为了满足一阶条件自然大于零的假设, 设定  $0 < m < 1$  的原因是模型中假设市级官员犯错对省级官员的影响较小;  $b$  可以理解为生产性支出对市级官员留任概率的作用;  $c$  表示福利性支出对市级官员留任概率的作用;  $d$  表示总产出对省级官员留任概率的作用。

观察数值模拟的结果, 我们可以得到以下结论:

(1) 对处于相同政治周期阶段的省级官员, 财政总支出在省党代会召开期间增加。(2) 就支出比重来看, 省党代会召开时期生产性支出比重增加, 福利性支出比重减小。进一步的, 若省级官员处于第二期(有晋升激励), 生产性支出占比会进一步增加。(3) 对处于相同政治周期阶段的省级官员, 税收分成比例

在省党代会期间增加。同时,税收分成比例在省级官员处于第二期时整体水平会增加。(4)当省级官员处于第二期时,生产性支出的配套转移支付比例会增加。

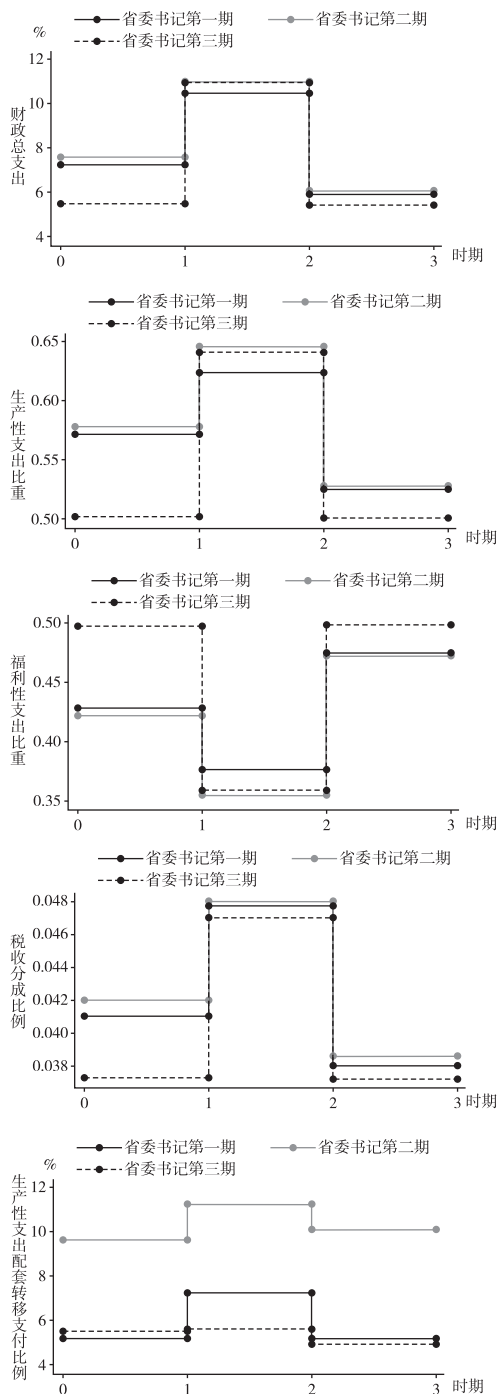


图3 省市级官员不同时期中财政支出、税收分成比例和配套转移支付比例的变化情况

注:上图中我们取  $N=100, M=1, \beta=0.9, V_0=-5, m=0.3, b=1, c=1, d=30$ 。改变参数对数值模拟结果影响不大。

结合数值模拟结果与模型,我们对模型做出解释:第一,当省委书记状态一定时,省党代会的召开使得市级财政总支出增加,即市级官员面临晋升机会时,会增加全面扩大财政支出,以达到促进经济发展和提高政府形象的目的。第二,就财政结构来看,省级党代会召开时,市级官员为了发展经济以做出政绩,会将财政支出转向对经济有较大促进作用的生产性支出。比较处于不同政治周期阶段的省级官员可以发现,当省委书记处于晋升期时,生产性支出占比会进一步增加。这是由于省级官员的晋升激励间接给市级官员增加了发展经济的压力,市政府需要进一步扩大生产性支出。第三,在晋升阶段,由于省级官员需要通过扩大生产取得政绩,因此会加大对市的税收分成,促进生产性支出的增加。第四,同样,省级官员在面临晋升机会时(处于第二期)会加大对市的转移支付增加生产性支出,从而扩大生产,增加晋升机会。总的来看,我们的模型说明多层级政府的激励机制更加复杂。由于各级官员存在不同的晋升激励,并且两级官员可能处在不同的政治周期阶段,因而会导致财政支出及结构呈现不同的波动情况。

为了验证以上理论模型,我们提出假说1~3,并利用现有数据进行检验。

假说1:在省级党代会召开时,市级财政总支出会增加。

假说2:在省级党代会召开时,生产性支出比重会增加,而福利性支出比重会减少。

假说3:若省级官员面临晋升机会,生产性支出会进一步增加。

### 三、数据描述

#### (一) 财政和经济数据

我们整理了全国26个省、自治区<sup>①</sup>中280个市<sup>②</sup>(包括265个地级市和15个副省级市)1992—2010年的财政和经济数据,并以此为基础进行实证分析。数据来源是1992—2010年的《中国城市统计年鉴》和1993—2006年的《分县财政统计资料》。考察的财政变量包括财政总支出和分项支出。分项支出包括:农业支出、基本建设支出、教育科学支出和行政管理费。由于数据限制,其他类别支出(如社会保障支出、医疗卫生支出)占总支出比例较小并且时间跨度较短,因此未纳入本文研究范围。此外,由于2007年政府收支分类改革后财政支出的分类方法产生了很大变化,统一前后口径的难度较大,因此,本文分项选取的分

类支出时间范围是1993—2006年,总支出的时间范围是1992—2010年。全部变量都使用实际值,处理方法是使用省级商品零售价格指数(RPI)消除价格因素(参见 Tsai, 2013)。

在分析财政支出的变动时,由于中国处于经济高速发展时期,因而我们使用财政总支出的增长率进行分析。控制变量包括财政收入增长率、市GDP增速、人口增长率、人口密度、第二产业比重、

人均GDP等。由于各市存在贫富差异,富有的城市有更多的财政资源,因此,我们加入人均GDP控制各市的贫富差异。财政支出是用来为居民提供公共品的,与人口高度相关,因此,我们控制了人口增长率和人口密度。此外,各市的产业发展情况也会影响财政支出及其结构,因而我们还控制了第二产业比重。表2是本文实证研究中用到的变量的统计描述。

表2 变量的描述性统计

	观测数目	均值	标准差	最小值	最大值
财政支出(亿元)	4524	29.76	45.53	0.507	1097
财政收入(亿元)	4524	18.14	35.91	0.447	603.0
农业支出(亿元)	3400	1.106	1.068	0.0172	11.43
基本建设支出(亿元)	3015	1.455	4.402	5.96e-05	77.30
教育科学支出(亿元)	3400	3.246	3.171	0.0282	38.31
行政管理费(亿元)	3400	1.975	2.100	0.0703	27.52
本市GDP(亿元)	4528	306.4	442.6	2.368	5856
人口(万人)	4961	370.3	236.0	10.93	1360
人均收入(元)	4462	7628	4858	5.688	77057
第二产业比重	4528	43.68	15.46	0.189	90.97

在分析财政支出结构的变化时,我们分析了各项财政支出增长率的波动以及财政结构的变化情况。我们控制了以下经济变量:加入人均GDP控制各市的经济发展状况,加入第二产业比重控制各市的产业发展情况。此外,我们还控制了全国经济增长率来控制宏观经济发展情况。

## (二) 市级官员和党代会数据

在实证分析中,我们利用了1992—2010年280个城市中市委书记和市长的数据,主要包括市委书记和市长的个人特征(年龄、教育程度)和任期等。数据来源是官员的官方个人简历和择城网<sup>⑤</sup>。需要说明的一点是,原始数据中官员上任和离任时间具体到月,因而我们对官员任期进行了调整。按照已有文献的做法(王贤彬、徐现祥,2008;王贤彬等,2013),对于官员在1—6月上任的,我们将当年作为新任官员的任期,对于官员在7—12月上任的,我们将当年作为离任官员的任期,即新任官员任期从次年开始计算。

## 四、实证分析和稳健性检验

### (一) 市级财政总支出的政治周期特征:总支出与省级党代会

首先,使用计量模型研究省级党代会对市级财

政支出及支出结构的影响。财政支出与党代会的关系可以写为(1)式。

$$g_{j,t} = \beta_0 + \theta' D_{j,t} + \gamma' X_{j,t} + u_{j,t} \quad (1)$$

其中,下标 $j$ 代表城市, $t$ 表示时间(年); $g_{j,t}$ 表示财政总支出的增长率;矩阵 $D_{j,t}$ 是省级党代会召开的虚拟变量;在控制了经济状况后,系数 $\theta$ 表示省级党代会的召开对于市级财政支出变化的影响。我们利用虚拟变量 $PPC$ (Provincial Party Congress)、 $PPCpre1$ 、 $PPCpost1$ 为省级党代会召开的时间,分别表示省级党代会召开当年、前一年和后一年。如果省级党代会在当年召开,则令 $PPC$ 等于1,其余为0;若省级党代会在下一年召开,则令 $PPCpre1$ 等于1,其余为0;若省级党代会在上一年召开,则令 $PPCpost1$ 等于1,其余为0。将回归模型具体表示出来即为:

$$g_{j,t} = \beta_0 + \theta_1 PPCpre1 + \theta_2 PPC + \theta_3 PPCpost1 + \gamma' X_{j,t} + u_{j,t} \quad (2)$$

用3个虚拟变量刻画省党代会的影响的原因在于:虽然中央党代会每5年举行一次,但是省党代会的召开时间并非严格的5年一次。例如,甘肃、广东等13个省份在1998年和2002年(相隔4年)举行了省党代会,而江苏、内蒙古则在1994年和2001年(相隔7年)召开了党代会。由于周期长短的不一致,使得我们不能统一设定虚拟变量的个数以刻画

完整的党代会周期,因此仅考虑省党代会当年和前后年的影响。 $\theta_1$ 、 $\theta_2$  和  $\theta_3$  是我们关注的变量,代表省党代会对财政支出增长率的影响。矩阵  $X_{j,t}$  是一个包含了宏观经济状况和市领导特征的向量。此

外,我们还控制了全国的 GDP 增速来消除宏观环境变化对估计的影响。利用市级财政数据、市级官员情况和省级党代会情况,我们对方程(2)进行了估计,表 3 是估计结果。

表 3 省级党代会对市级财政总支出的影响

因变量:财政总支出增长率	固定效应模型			
	省级党代会时间调整前		省级党代会时间调整后	
	(1)	(2)	(3)	(4)
PPCpre1	0.0353*** (0.00577)	0.0402*** (0.00707)	0.00989* (0.00588)	0.0120* (0.00723)
PPC	0.0514*** (0.00617)	0.0528*** (0.00654)	0.0578*** (0.00645)	0.0610*** (0.00791)
PPCpost1	0.0310*** (0.00866)	0.0341*** (0.00987)	0.0436*** (0.00534)	0.0485*** (0.00672)
市委书记年龄		-0.000308 (0.000737)		-0.000315 (0.000744)
市委书记教育		-0.0208* (0.0114)		-0.0197* (0.0115)
市长年龄		0.00154 (0.00152)		0.00150 (0.00153)
市长教育		-0.0596 (0.0458)		-0.0593 (0.0458)
总收入增长率	0.340*** (0.0652)	0.289*** (0.0893)	0.338*** (0.0655)	0.287*** (0.0895)
全国 GDP 增速	-1.569*** (0.238)	-1.350*** (0.232)	-1.729*** (0.237)	-1.553*** (0.237)
人口增长率	0.227** (0.114)	0.309** (0.139)	0.216* (0.115)	0.287** (0.140)
GDP 增长率	0.109 (0.0896)	0.0326 (0.0482)	0.110 (0.0901)	0.0333 (0.0503)
人均 GDP(滞后)	-1.50e-06*** (4.55e-07)	-1.71e-06*** (5.74e-07)	-1.54e-06*** (4.53e-07)	-1.76e-06*** (5.69e-07)
人口密度	-4.80e-06 (5.03e-06)	-1.68e-06 (2.31e-05)	-7.25e-06 (5.11e-06)	-4.91e-06 (2.32e-05)
第二产业比重	-0.00146 (0.000991)	-0.00138 (0.00117)	-0.00128 (0.000989)	-0.00120 (0.00117)
固定效应	是	是	是	是
时间趋势	是	是	是	是
时间趋势平方	是	是	是	是
观测值	3988	3334	3988	3334
R <sup>2</sup>	0.133	0.078	0.134	0.079
城市数量	280	280	280	280

注: \*、\*\*、\*\*\* 分别代表 10%、5%、1% 水平下显著,括号中的数值是标准误差。

表 3 中第(1)列是没有控制市级官员特征的结果。第(2)列控制了市级官员特征。第(1)(2)列的结果表明,PPCpre1、PPC 和 PPCpost1 的回归系数均为正,且在 1% 水平上显著。同时,回归系数在省党代会当年较大,大约在 0.05 左右,前后年系数较小。表 3 第(1)(2)列说明市级财政支出增长率在省党代会期间大约增长 5 个百分点,这一结果与本文理论模型中的假说 1 吻合。除此之外,我们还发现市委书记教育的系数显著为负,表明具有高学历的市委书记不会盲目扩大财政支出,财政政策的实施较为规范。这与王贤彬等(2013)的发现是类似的。

谨慎起见,我们对省级党代会召开时间进行了更加细致的区分。我们认为如果党代会在上半

年召开,那么受到影响的将会是前一年的财政政策。基于此,将 PPC 进行相应调整:若省党代会在 1-6 月召开,我们将前一年 PPC 令为 1。若省党代会在 7-12 月召开,我们将当年 PPC 令为 1;调整后的估计结果见表 3 第(3)(4)列。PPCpre1、PPC 和 PPCpost1 的回归系数仍为正,且 PPC 系数有所增加,大约为 0.06;PPCpre1 系数显著性有所下降,为 10%,PPC 和 PPCpost1 系数仍在 1% 水平上显著。表 3 说明在对党代会时间进行了调整之后,市级财政总支出增长率在省党代会期间会增加的结论同样显著,并且幅度有所增大,这说明我们对于党代会时间的调整是合理的,也再次验证了模型结论。

在对财政总支出进行分析的过程中,我们将总



支出的实际增长率作为被考察对象,并认为总支出增长率是较为平稳的时间序列。但是在实际经济中,财政总支出增长率可能会出现均值回归的特性。即前后年财政支出增长率可能会出现负相关。考虑到这一点,我们在方程(2)的右边加入了总支出增长率的滞后项控制财政政策的时间相关性。由于滞后项和误差项可能存在相关性,因此 OLS 方法的估计结果可能存在偏差。我们利用 GMM 估计方法对模型(2)进行估计,结果见表 4。第(1)(2)列使用未调整的省级党代会时间,第(3)(4)列则汇报了调整省级党代会时间后的结果。结果表明,第(1)(2)列结果与表 3 结果一致,PPCpre1、PPC 和 PPCpost1 的回归系数均为正,且 PPC 的系

数在 5%水平上显著。同时,回归系数在省党代会当年较大,省党代会前后年较小,显著性有所降低。第(3)(4)列的结果表明,PPC 的系数为正,在 1%水平上显著且大于 PPCpre1 的系数。这一结果支持了表 3 的结论:在省级党代会召开时,市级财政总支出增长率大约增加 6~10 个百分点。此外,我们发现因变量滞后项的系数均为正,但不显著。这表明财政支出增长率不存在明显的时间相关性。表 4 说明,即使控制了财政政策的相关性,市级财政总支出增长率在省级党代会期间仍然呈增加趋势。由于调整后的省级党代会时间比较符合实际,因此在接下来的分析中我们使用调整后的党代会时间进行分析。

表 4 省级党代会对市级财政总支出的影响(GMM 方法)

因变量:财政总支出增长率	省级党代会时间调整前		省级党代会时间调整后	
	(1)	(2)	(3)	(4)
PPCpre1	0.0377(0.0274)	0.0862**(0.0408)	0.0336**(0.0169)	0.0253(0.0204)
PPC	0.0697**(0.0354)	0.168*** (0.0526)	0.0965*** (0.0224)	0.100*** (0.0250)
PPCpost1	0.0319(0.0258)	0.0701* (0.0358)	0.111*** (0.0345)	0.108** (0.0534)
市委书记年龄		0.0271(0.0225)		0.00557(0.0151)
市委书记教育		0.208(0.216)		0.0502(0.188)
市长年龄		0.0162(0.0142)		0.00703(0.0126)
市长教育		-0.000854(0.225)		0.00520(0.199)
总收入增长率	0.444*** (0.126)	0.213(0.263)	0.285** (0.131)	0.222(0.234)
全国 GDP 增速	-0.414(0.497)	-1.403* (0.822)	-1.844** (0.734)	-2.028** (1.026)
人口增长率	-0.396(0.489)	-1.583(1.284)	-0.540(0.503)	-0.560(1.108)
GDP 增长率	-0.0109(0.290)	-0.146(0.701)	0.336(0.340)	0.363(0.607)
人均 GDP(滞后)	7.04e-08(1.08e-06)	-5.37e-06(3.60e-06)	-2.36e-07(1.35e-06)	-2.30e-06(3.00e-06)
人口密度	-7.78e-05(5.99e-05)	-0.000125(0.000122)	-6.05e-05(5.70e-05)	-8.88e-05(0.000111)
第二产业比重	-0.00135(0.00120)	0.00204(0.00333)	-0.00131(0.00130)	-0.000729(0.00247)
因变量滞后项	0.235(0.190)	0.202(0.301)	0.190(0.169)	0.206(0.264)
过度识别检验	24.45(0.08)	6.95(0.86)	13.80(0.61)	8.64(0.73)
AR(2)检验	1.75(0.10)	0.09(0.93)	1.46(0.14)	1.22(0.22)
Wald 检验	1810.40(0.00)	677.68(0.00)	2526.47(0.00)	1690.37(0.00)
观测值	3865	3247	3865	3247
城市数量	280	280	280	280

注:GMM 方法利用的工具变量是财政总支出增长率的滞后 2 期和滞后 3 期;过度识别检验报告了 Hansen 检验值,结果表明不存在过度识别问题;AR(2)检验表明残差接近白噪声过程;检验统计量括号内为 p 值;\*、\*\*、\*\*\* 分别代表 10%、5%、1%水平下显著,括号中的数值是稳健误差。

## (二)省级党代会对市级财政支出结构的影响

本部分主要关注分项财政支出,包括:农业支出、基本建设支出、教育科学支出和行政管理支出。由于数据限制,其他类别支出(如社会保障支出、医疗卫生支出等)占总支出比例较小并且时间跨度较

短,因此未纳入本文研究范围。利用方程(3)进行估计。

$$Ratio_{i,j,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Ratio_{i,j,t-1} + \phi_1 PPCpre1 + \phi_2 PPC + \phi_3 PPCpost1 + \phi_i' X_{i,j,t} + u_{ijt} \quad (3)$$

这里,下标  $i$  表示财政支出的类别,下标  $j$  代表城市, $t$  表示时间(年)。 $Ratio_{i,j,t}$  表示四类分项支出占财政总支出的比重,由于财政支出结构通常具有一定的政策延续性,因此在分析财政结构的变化时加入了一阶滞后项。表 5 给出了回归结果。

在表 5 中我们关注 PPCpre1、PPC 和 PPCpost1 三个核心变量的系数。结果显示,在对农业支出占比的估计中三个系数都为正,但不能通过显著水平为 10% 的显著性检验。在对基本建设支出占比估计中,PPCpre1 和 PPC 系数为正,且在 10% 水平上显著,PPCpost1 系数为负但不显著。在对教育科学支出占比估计中,PPC 和 PPCpost1 系数为负,且 PPC 系数能够通过 1% 的显著性检验;PPCpre1 系数为正,且在 5% 水平上显著。行政支出占比估计中,PPCpre1 系数为正且在 10% 水平上显著,PPC 和 PPCpost1 系数为正但不显

著。表 5 说明,在省级党代会当年,基本建设支出占比显著增加,教育科学支出占比显著减少,行政支出占比和农业占比变化不明显。基本建设属于较典型的生产性支出,在省党代会期间,市级官员为了增加晋升机会,会更加注重促进生产、发展经济,因而会将更多的支出转向生产性支出。这与我们模型部分的结论基本一致。需要特别说明的是由于农业支出和行政管理支出对经济的促进作用不是快速有效的,同时对于整体社会福利的影响也不能在短期内体现出来,因此这类支出的变化不大。除了核心变量之外,我们还发现第二产业比重的系数在第(2)列为正且能通过 10% 的检验,表明第二产业较为发达的城市基本建设支出较多,这一结果符合直观理解。另外,因变量滞后项系数均为正且在 1% 水平上显著,表明财政结构具有较强的持续性。

表 5 省级党代会对财政结构的影响

因变量:占总支出比重	(1)农业	(2)基本建设	(3)教育科学	(4)行政
PPCpre1	0.129(0.190)	0.802*(0.468)	0.675**(0.310)	0.343*(0.204)
PPC	0.0315(0.109)	0.662*(0.343)	-0.889*** (0.227)	0.0976(0.135)
PPCpost1	0.0336(0.140)	-0.214(0.312)	-0.106(0.218)	0.137(0.131)
市委书记年龄	0.00626(0.00945)	-0.0251(0.0319)	0.00556(0.0115)	0.00146(0.00748)
市委书记教育	0.0898(0.183)	-0.183(0.377)	0.167(0.195)	0.00189(0.129)
市长年龄	-0.0133(0.00904)	0.0214(0.0255)	-0.00337(0.0121)	-0.00106(0.00826)
市长教育	0.0292(0.106)	-0.189(0.282)	0.154(0.157)	0.0571(0.108)
人均 GDP(滞后)	-2.60e-06(9.15e-06)	4.26e-05**(1.79e-05)	-5.35e-06(1.14e-05)	1.24e-05(1.03e-05)
人口密度	-0.000495*** (0.000184)	0.000920(0.000814)	-0.000219(0.000656)	0.000127(0.000202)
第二产业比重	-0.0130(0.0117)	0.0485*(0.0249)	-0.0539*** (0.0136)	-0.0316*** (0.00929)
因变量滞后项	0.346*** (0.0577)	0.485*** (0.0424)	0.608*** (0.0220)	0.623*** (0.0257)
观测值	2206	1942	2206	2206
R <sup>2</sup>	0.251	0.329	0.804	0.536
城市数量	280	269	280	280

注:\*、\*\*、\*\*\*分别代表 10%、5%、1%水平下显著,括号中的数值是标准误差;表 5 控制了年份固定效应和城市固定效应。

### (三)省级官员晋升激励对市级财政总支出的影响

表 3 的结果表明,省级党代会时市级财政支出增长率显著增加,这与省级财政支出的政治周期性恰好相反。而已有文献对省级财政支出的政治周期性研究发现,虽然省级官员在中央党代会期间也有加大投资、促进生产的动机,但是由于生产性支出通常与贪污腐败联系在一起,而贪污腐败对官员晋升有“一票否决权”,因此,省级官员在中央党代会时通

常采取“不求有功,但求无过”的策略减少生产性支出(Gong et al,2014;Tsai,2013)。市级财政支出在省党代会期间明显增加的关键因素在于上级官员(省级)的晋升激励。虽然贪污腐败对市级官员晋升也有“一票否决权”,但是市级官员的支出决策受到省级官员晋升状态的影响。如果只有一级政府——市政府,面临省级党代会时市级官员需要做出一个权衡:扩大财政支出同时减小贪污腐败的可能性。若贪污腐败的惩罚较大,市级官员会选择“不求有

功,但求无过”的策略减少财政支出。但若此时多了一级省政府并且省级官员正处于晋升阶段,需要扩大支出、促进生产以增加自身的晋升机会,那么省级官员就会向市政府施加压力,强调发展经济的重要性,此时市级官员必然会以“扩大支出,促进发展”为上策。也就是说,市级财政支出决策不仅取决于市级官员本身,同时与省级官员的晋升激励密切相关。从另一个角度来看,省级官员晋升的决定权掌握在中央政府手中,我们可以将中央政府看作是一个“仁慈的”政府,既考虑经济发展又要考虑贪腐的惩罚。类似地,市级官员的政治命运掌握在省政府手中,但与中央政府不同,省级官员除了考虑经济发展和贪腐外,还要考虑自身的晋升机会,因此会间接影响市级财政支出决策。

为了检验市级财政支出是否与省级官员的晋升激励有关,我们在回归模型(2)和(3)的基础上加入描述省级官员晋升激励的相关变量。由于无法直接观察到省级官员晋升概率,因此只能寻找其他变量作为代理。根据已有文献的研究,年龄是官员晋升的一个重要考虑因素。Li & Zhou(2005)的研究表明,若省级官员年龄到达64岁或以上,晋升的可能性非常小。因此,我们可以认为省级官员将要达到

退休年龄(国家规定省部级干部的退休年龄为65岁)时,晋升激励是非常小的。由于省委书记通常被视作省内事务“一把手”,因而我们将省委书记年龄作为省委书记晋升概率的代理变量。这里我们还对省委书记年龄进行了相应处理,即将省委书记年龄调整为他在下一次中央党代会时的年龄,这一年龄代表了省委书记的晋升激励。如果在下一次中央党代会时,省委书记年龄达到或超过了64岁,那么我们可以认为他的晋升概率非常小。若在下次中央党代会时还未达到64岁,则晋升机会较大。(4)式是我们用到的回归方程。

$$g_{j,t} = \lambda_0 + \lambda_1 PPCpre1 + \lambda_2 PPC + \lambda_3 PPCpost1 + \lambda_4 psage + \lambda_5 PPCpre1 \times psage + \lambda_6 PPC \times psage + \lambda_7 PPCpost1 \times psage + \kappa_i' X_{j,t} + u_{jt} \quad (4)$$

其中, $g_{j,t}$ 仍然表示财政总支出的增长率; $psage$ 是省委书记年龄的虚拟变量,若省委书记在下次中央党代会时年龄达到或超过64岁则令 $psage$ 为1,其余为0;控制变量与表3保持一致。表6汇报了方程(4)的回归结果,第(1)(2)列汇报了固定效应模型的结果,第(3)(4)列汇报了GMM方法的估计结果。

表6 省级党代会和省级官员激励对总支出增长率的影响

因变量:财政总支出增长率	固定效应模型		GMM方法	
	(1)	(2)	(3)	(4)
PPCpre1	0.00911(0.00721)	0.0108(0.00944)	0.00160(0.0121)	0.00820(0.0142)
PPC	0.0627*** (0.00724)	0.0649*** (0.00937)	0.0507*** (0.0116)	0.0587*** (0.0138)
PPCpost1	0.0508*** (0.00657)	0.0523*** (0.00838)	0.0388*** (0.0117)	0.0521*** (0.0141)
psage	0.0105(0.0172)	0.00631(0.0214)	-0.00584(0.0158)	-0.0152(0.0183)
PPCpre1 × psage	0.0198(0.0237)	0.0216(0.0306)	0.0136(0.0330)	0.0286(0.0415)
PPC × psage	-0.0334(0.0222)	-0.0416(0.0314)	-0.0374(0.0413)	-0.0244(0.0575)
PPCpost1 × psage	-0.0640** (0.0267)	-0.0506(0.0506)	-0.0595(0.0419)	-0.0472(0.0638)
市委书记年龄		-0.000314(0.000734)		9.63e-05(0.00197)
市委书记教育		-0.0200* (0.0116)		-0.00856(0.0334)
市长年龄		0.00146(0.00159)		-0.000570(0.00194)
市长教育		-0.0589(0.0462)		-0.00509(0.0307)
总收入增长率	0.340*** (0.0660)	0.289*** (0.0909)	0.276*** (0.0204)	0.218*** (0.0267)
全国GDP增速	-1.779*** (0.244)	-1.579*** (0.238)	-1.401*** (0.299)	-1.759*** (0.374)
人口增长率	0.219* (0.118)	0.288** (0.145)	0.345* (0.177)	0.434** (0.211)
GDP增长率	0.106(0.0899)	0.0293(0.0516)	0.117** (0.0585)	-0.0126(0.0988)
人均GDP(滞后)	-1.49e-06*** (4.55e-07)	-1.72e-06*** (5.81e-07)	3.76e-06*** (8.88e-07)	9.07e-08(1.14e-06)
人口密度	-6.82e-06(4.66e-06)	-3.76e-06(2.17e-05)	-2.44e-06(2.02e-05)	3.91e-05(4.64e-05)
第二产业比重	-0.00114(0.00112)	-0.00109(0.00138)	-0.00107(0.00145)	-0.00136(0.00165)
观测值	3988	3334	3912	3286
城市数量	280	280	280	280

注:\*、\*\*、\*\*\*分别代表10%、5%、1%水平下显著,括号中的数值是标准误差。

表 6 中,总支出中 PPCpre1、PPC 和 PPCpost1 的估计系数仍然为正,且 PPC 和 PPCpost1 系数都在 1%水平上显著,与表 3 的结果基本相同。psage 的系数在(1)(2)列中为正,在(3)(4)列中为负,但都不显著。这表明省委书记年龄对于市级财政总支出增长率没有显著影响。PPC×psage 的系数在(1)~(4)列中均为负但不显著。这表明在省党代会召开时,若省委书记即将达到退休年龄,那么市级财政总支出增长率会小幅下降。我们可以用官员晋升激励解释这种现象:当省委书记即将达到退休年龄时,扩大支出、发展经济的激励就会减小,因而对下级政府经济发展的压力也会相对减小,因此,在省党代会期间市级政府的财政总支出增长率会相对减少。这证明省级官员的晋升激励对于市级财政有间接影响。

#### (四)市级财政支出结构的政治周期性:财政结构变化、省级党代会与省级官员晋升激励

我们已经研究了总支出与省级党代会、省级官员晋升激励的关系。接下来考察省级党代会、省级官员晋升激励对财政结构的影响。结合方程(3)(4),我们利用方程(5)进行分析。表 7 汇报了财政支出结构与省级党代会周期的关系,同时考察了省级官员晋升激励的影响。

$$\begin{aligned}
 Ratio_{i,j,t} = & \alpha_0 + \alpha_1 Ratio_{i,j,t-1} + \phi_1 PPCpre1 \\
 & + \phi_2 PPC + \phi_3 PPCpost1 + \phi_4 psage \\
 & + \phi_5 PPCpre1 \times psage + \phi_6 PPC \\
 & \times psage + \phi_7 PPCpost1 \times psage \\
 & + \eta_i' X_{i,j,t} + u_{ijt} \quad (5)
 \end{aligned}$$

表 7 省级党代会和省级官员激励对财政结构的影响

因变量:占总支出比重	(1)农业	(2)基本建设	(3)教育科学	(4)行政
PPCpre1	0.312* (0.186)	0.574(0.453)	0.576* (0.300)	0.204(0.206)
PPC	0.117(0.119)	0.767* (0.447)	-0.643** (0.261)	0.0959(0.163)
PPCpost1	-0.115(0.186)	0.332(0.304)	-0.266(0.293)	0.0980(0.177)
psage	0.0505(0.102)	0.435(0.264)	-0.413*** (0.141)	-0.255** (0.104)
PPCpre1×psage	-0.516*** (0.155)	0.268(0.450)	0.235(0.172)	0.372*** (0.141)
PPC×psage	-0.169(0.139)	-0.362(0.579)	-0.348(0.249)	0.0617(0.161)
PPCpost1×psage	0.298(0.249)	-1.554** (0.757)	0.359(0.393)	0.116(0.250)
市委书记年龄	0.00540(0.00938)	-0.0248(0.0320)	0.00705(0.0117)	0.00258(0.00759)
市委书记教育	0.0883(0.181)	-0.142(0.375)	0.179(0.196)	0.00401(0.129)
市长年龄	-0.0136(0.00883)	0.0198(0.0249)	-0.00203(0.0120)	7.93e-05(0.00822)
市长教育	0.0243(0.108)	-0.152(0.286)	0.134(0.162)	0.0503(0.108)
人均 GDP(滞后)	-3.46e-06(9.11e-06)	4.52e-05** (1.76e-05)	-6.88e-06(1.12e-05)	1.22e-05(1.03e-05)
人口密度	-0.000506*** (0.000176)	0.000955(0.000797)	-0.000250(0.000636)	0.000119(0.000197)
第二产业比重	-0.0113(0.0113)	0.0509** (0.0250)	-0.0584*** (0.0137)	-0.0346*** (0.00937)
因变量滞后项	0.352*** (0.0568)	0.485*** (0.0428)	0.606*** (0.0221)	0.621*** (0.0260)
观测值	2206	1942	2206	2206
R <sup>2</sup>	0.256	0.334	0.806	0.539
城市数量	280	269	280	280

注:\*、\*\*、\*\*\*分别代表 10%、5%、1%水平下显著,括号中的数值是标准误差;表 7 控制了年份固定效应和城市固定效应。

表 7 中,PPCpre1、PPC 和 PPCpost1 回归系数结果与表 6 结果基本一致,可以看作是对之前回归结果的稳健支持,其含义在此不再赘述。我们关注的是 psage 和 psage 与 PPCpre1、PPC、PPCpost1 交互项的系数。结果显示,psage 的系数在教育科学和行政支出占比的估计结果中都为负,且能够通过

显著水平为 5%的显著性检验,在农业和基本建设中为正但不显著。这一结果表明若省委书记即将达到退休年龄,市级财政支出中教育科学和行政比重都会下降,农业和基本建设比重变化不大。这是因为生产性支出对经济发展有着十分重要的作用,即使省委书记即将退休,市级政府也不会轻易减少生

产性支出。就交互项来看,  $PPC \times psage$  系数在农业、基本建设和教育科学中均为负但不显著。这一结果表明在省党代会当年,若省委书记将达到退休年龄,所辖市中农业、基本建设和教育科学支出占比都会减少。 $PPC_{post1} \times psage$  系数在基本建设中显著为负,表明省党代会后,若省委书记即将达到退休年龄,所辖城市的基本建设支出比例显著下降。这与省委书记的晋升激励是完全一致的:在省党代会召开时,若省委书记预期到将要退休,晋升激励减小,那么不会给市级政府带来政绩方面的压力,因此市级财政支出中生产性支出占比会有所下降。可以发现,这种效应在省党代会后一年更加显著。这是因为省党代会召开后,市级官员的去向已经“尘埃落定”,此时若省级官员即将退休,那么市级政府更加没有动机发展经济,基本建设支出比重显著减小。

总的来说,通过对财政支出结构的分析,我们发现在省党代会召开时,基本建设支出比重明显增加,而教育科学支出比重显著降低。同时,省委书记晋升激励对支出结构也有显著影响。在省党代会期间,若省委书记的晋升激励较小时(省委书记即将达到退休年龄),生产性支出如基本建设比重下降。这表明省党代会和省委书记晋升激励对于不同类型的支出有着差异化的影响。

综上,在实证部分我们首先分析了市级财政总支出和财政结构与省党代会周期的关系,结果表明市级财政支出增长率在省党代会期间增加,其中基本建设支出比重显著增加,而教育科学等福利性支出比重显著减少。接着我们考察了省级官员晋升激励对市级财政的影响,我们利用省委书记是否即将达到退休年龄作为晋升激励的代理变量。实证结果说明省委书记年龄对于不同类型的市级财政支出有显著影响,当省委书记即将达到退休年龄时,市级政府会减少基本建设等生产性支出。这说明市级财政支出的周期性波动不仅与市级官员自身激励有关,而且与省级官员的晋升激励有关。以上结果与本文理论部分结论相符,支持了我们的理论模型。

## 五、结论

我们首先建立了一个三级政府(中央、省、市)的政治生命周期模型来描述官员的决策行为,尝试解释市级财政支出具有周期性波动的原因。在模型中,省级政府对税收进行分配并进行转移支付,市级政府进行生产。地区生产总值和福利性支出直接影

响市级官员晋升概率,同时地区生产总值也会影响省级官员晋升概率。结果表明,市级财政支出在省党代会召开时呈现“扩大效应”,这是由市委书记的晋升激励导致的。另外,当省级官员晋升机会增加(减小)时,生产性支出会进一步增加(减小)。这是由于市级政府迫于上级晋升压力,需要将财政支出转向生产性支出。我们利用1992—2010年中国280个城市数据、市级官员数据和省级党代会数据对市级财政支出的政治周期性进行了实证分析。结果发现:

第一,中国的市级财政总支出随着省党代会召开出现周期性的波动。在省党代会召开时,市级财政总支出增长率平均增加6~10个百分点。这是因为省党代会通常会对各市官员进行大规模调动,市级官员此时面临着较大晋升机会。为了提高自己的晋升概率,市级官员有动机在此期间扩大财政支出(尤其是生产性支出)促进经济发展,从而获得提拔。

第二,市级财政支出结构的变化同样存在政治周期特征。在省党代会召开时,生产性支出比重显著增加,而福利性支出比重明显减少。这实际上也是由市级官员晋升激励导致的。在面临省党代会时,市级官员为了增加晋升机会,会更加注重促进生产、发展经济,因而会将更多的支出转向生产性支出。

第三,利用省委书记年龄作为省级官员晋升激励的代理变量,估计结果表明在省党代会召开时,若省委书记即将退休,市级财政总支出稍有下降,但不显著。同时,生产性支出比重明显下降。这实际上说明省级官员的激励对于市级财政也有明显影响。若省级官员的激励减弱,市级财政会减小生产性支出的比重。

由此可见,在多层级政府的体制下,由于各级政府存在不同的晋升激励,政治周期对财政支出波动的影响更为错综复杂。

### 注:

①不包含4个直辖市(北京、上海、天津和重庆)以及西藏、中国香港、中国澳门与中国台湾地区。

②由于个别地级市成立时间较短或政治因素,因此未包含在样本中,包括:海东、拉萨、毕节、铜仁、济源、巢湖、三沙、中卫。

③择城网网址:<http://www.hotelaah.com/>。

### 参考文献:

Barro, R. J. (1973), "The control of politicians: An economic model", *Public Choice* 14(1): 19—42.

- Bunce, V. J. (1980), "The succession connection: Policy cycles and political change in the Soviet Union and Eastern Europe", *American Political Science Review* 74(4): 966—977.
- Clark, W. R. et al(1998), "International and domestic constraints on political business cycles in OECD economies", *International Organization* 52(1):87—120.
- Development Research Center of the State Council of The People's Republic of China(2012), "China 2030: Building a modern, harmonious, and creative high-income society", The World Bank.
- Drazen, A. & M. Eslava(2005), "Electoral manipulation via expenditure composition: Theory and evidence", NBER Working Paper No. 11085.
- Eggertsson, G. B. & P. Krugman(2012), "Debt, deleveraging, and the liquidity trap: A Fisher-Minsky-Koo approach", *Quarterly Journal of Economics* 127(3):1469—1513.
- Franzese, R. J. (2002), "Electoral and partisan cycles in economic policies and outcomes", *Annual Review of Political Science* 5(1):369—421.
- Gong, Liutang, Jie Xiao & Qinghua Zhang(2014), "Political budget cycles in China: Corruption, incentive role and time inconsistency", Peking University Working Paper.
- Gonzalez, M. A. (2002), "Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence from Mexico", *Review of Development Economics* 6(2):204—224.
- Guo, G. (2009), "China's local political budget cycles", *American Journal of Political Science* 53(3):621—632.
- Katsimi, M. & V. Sarantides (2012), "Do elections affect the composition of fiscal policy in developed, established democracies?" *Public Choice* 151(1—2):325—362.
- Kenny, C. (2006), "Measuring and reducing the impact of corruption in infrastructure", World Bank Policy Research Working Paper No. 4099.
- Kneebone, R. D. & K. J. McKenzie(2001), "Electoral and partisan cycles in fiscal policy: An examination of Canadian provinces", *International Tax and Public Finance* 8(5—6):753—774.
- Li, H. & L. -A. Zhou(2005), "Political turnover and economic performance: The incentive role of personnel control in China", *Journal of Public Economics* 89(9—10): 1743—1762.
- Li, Y. (2011), "China's political business cycle", Stockholm University Working Paper.
- Rogoff, K. (1990), "Equilibrium political budget cycles", *American Economic Review* 80(1):21—36.
- Shi, M. & J. Svensson(2006), "Political budget cycles: Do they differ across countries and why?" *Journal of Public Economics* 90(8):1367—1389.
- Summers, L. & B. DeLong (2012), "Fiscal policy in a depressed economy", *Brookings Papers on Economic Activity* 44(1):233—297.
- Tabellini, G. & T. Persson (2003), "Do electoral cycles differ across political systems?" *Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research*, Working Paper No. 232.
- Tanzi, V. & H. Davoodi(1998), "Roads to nowhere: How corruption in public investment hurts growth", IMF Working Paper No. 12.
- Tao, Y. -F. (2006), "The evolution of 'political business cycle' in post-Mao China", *Issues & Studies* 42(1):163—194.
- Tsai, Pi-Han Christine (2013), "Fiscal incentives and political budget cycles in China", University of California, Irvine, Working Paper.
- Wu, J. et al(2013), "Incentives and outcomes: China's environmental policy", NBER Working Paper No. 18754.
- 郭玉清, 2007:《中国财政周期性波动的经济稳定效应分析》,《中央财经大学学报》第1期。
- 梅冬州 王子健 雷文妮, 2014:《党代会召开、监察力度变化与中国经济波动》,《经济研究》第3期。
- 孙天琦 杨岚 苗文龙, 2010:《中国财政政策是否具有顺周期性》,《当代经济科学》第3期。
- 王贤彬 徐现祥, 2008:《地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据》,《管理世界》第3期。
- 王贤彬 张莉 徐现祥, 2013:《什么决定了地方财政的支出偏向——基于地方官员的视角》,《经济社会体制比较》第6期。
- 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》,《经济研究》第6期。
- 周黎安, 2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。

(责任编辑:钟培华)