

市场结构会影响地方政府义务教育供给吗？^{*}

杨龙见 陈建伟

内容提要：企业和居民对政府的影响程度不同，导致地方政府在回应企业和居民公共需求的过程中，产生差异化的财政政策。理论分析表明，市场垄断程度越高，企业利益集团集体行动的激励就越强、对地方政府政策的影响也越大，从而引发地方政府普惠性公共物品供给不足的行为。中国县级政府承载着大量的义务教育支出责任，然而，基于2002—2008年全国县级数据的实证分析表明，当地区越接近于垄断的市场结构时，地方政府的义务教育支出就越少。本文从市场结构的视角，对地方政府的普惠性公共物品供给不足进行了新的分析，也引发了对财政分权格局下的财政政策独立性的探讨。

关键词：市场垄断程度 集体行动 财政独立性 义务教育

一、引言

地方政府在回应地方居民公共偏好的决策过程中，需要在提供特惠性公共物品供给和普惠性公共物品供给之间做出权衡，而这种权衡除了需要考量经济效率，还受到利益集团院外游说活动的影响。特惠性公共物品的受益面较窄，按照最大化公共福利的经济效率标准，一般是满足普惠性公共品需求后，再满足特惠性公共需求。当然，存在“用手投票”机制的公共产品供给制度下，普惠性公共产品需求也会得到最大的满足，因为满足最大范围的公共需求能够得到多数的支持性投票。但是，在缺乏“用手投票”的需求表达机制时，院外游说活动可能会增长，小集团获得大利益，特惠性公共品的供给将会激增，挤出大众利益。伴随着中国30多年的经济增长奇迹，公共物品的供给出现了分化：地方政府为某些企业提供的补贴性基础设施不断完善；教育、医疗和社保等公共物品的供给缺失较严重。这种特惠性公共物品偏向正是工业企业不断集中后的一个真实写照。在中国经济发展的新阶段，中央政府希望推进普惠性质的公共物品供给，而负责具体执行的地方政府却面临激励不足的困境。

这种此消彼长关系的内在机制是什么？很多文献认为是“官员晋升锦标赛”体制下的一个痼疾，主张通过改变上级对下级的考核指标扭转普惠性公共物品供给不足的激励。然而，近年来的实践表明，这种自上而下的指令并没有推动普惠性质公共物品的供给，20世纪90年代就提出的教育财政支出占GDP的4%的目标长期未能实现便是一个佐证。这种政府公共物品供给缺位和越位的背后可能存在某种自下而上的激励。

“市场保护型的财政联邦”理论认为，资本的充分流动调动了地方政府主动迎合企业需求的积极性，表现为在企业利益和居民偏好之间赋予不同的权重。这些文献隐含了政府财政政策的独立性。然而，现实中的政府却经常受到利益集团的游说，这些对经济、社会发展路径产生了重要影响。不平等程度越大、垄断程度越高，利益集团游说地方政府的动力就越大。这种初始市场结构下产生的激励会使社会演进方向发生偏离。印度阶级僵化的种姓制度、19世纪末大名控制下的日本以及“英国病”的产生，都暗含着利益集团对技术引入、经济发展的阻碍。可见，地区市场结构可能会通过利益集团影响地方政府行为，进而传感到社会经济领域。利益集团中

^{*} 杨龙见，中央财经大学财政税务学院，邮政编码，100081，电子邮箱：longkong001@126.com；陈建伟，对外经济贸易大学教育与开发经济研究中心，邮政编码：100029，电子邮箱：chenjianwei@uibe.edu.cn。本文得到教育部人文社会科学青年项目（15YJC790127）的资助。本文曾在北京大学中国财政学论坛上报告过，感谢与会学者提出的宝贵建议。感谢田志磊、徐琰超、李世刚和匿名审稿人的意见和建议，文责自负。

企业数量越少,从一致行动中所分享收益的份额就越大,在没有选择性激励的情况下,利益集团的集体行动激励就会随企业数量减少而增加。一般而言,地区市场垄断程度越高,意味着利益集团企业数量越少,游说政府实现共同利益的行动越容易达成,从而影响地方政府财政政策。

在我国,财政政策独立性也是一个需要讨论的问题。公共物品的供给伴随着政府财税体制的变迁,在企业与居民之间分配财政资源的背后,实则暗含着企业利益集团游说地方政府的努力。因此,一个值得从学术上重新审视的问题是,地方政府公共物品供给中是否存在自下而上的激励。如果有,能否通过改变地方政府的约束条件,重塑地方政府对普惠性质公共物品的供给激励。

本文聚焦于我国县级政府的义务教育供给,考察了地区市场结构对以义务教育为代表的普惠性公共物品的影响及内在传导机制,揭示了市场结构通过集体行动逻辑影响地方教育支出的经验事实。地区市场垄断程度越高,利益集团影响地方政府获得利益的激励越大,财政政策的自主性越差,代表广大居民福利的义务教育支出就越少。本文的解释没有完全脱出传统财政分权的理论框架,但是在前述理论基础上给出了进一步的作用机制,即在企业、居民与政府三者的交织和互动中,地方政府会受企业利益集团集体行动的影响而使支出结构发生变化。除此之外,从地方政府治理的角度看,本文结论为中央财政通过财力下沉增加教育供给提供了一个理论佐证的同时,也为提高地方政府对本地居民的回应性提供了新思路。

二、文献回顾

关于地方政府教育支出的逻辑,经典理论首先要追溯到地方公共物品的供给激励。不同地区居民的偏好存在异质性,而中央政府缺乏对于地方居民偏好的了解,因此,需要将提供公共物品的责任和相应财权下放给地方政府。故而,扩大地方政府在配置公共资源中的作用成为公共经济学领域的一个主旋律。Tiebout(1956)指出“用脚投票”机制可以促使地方政府按照居民意愿供给公共物品,从而实现公共物品配置的帕累托最优。由此,从信息优势角度研究地方政府提供公共物品效率的文献大量涌现(Stigler,1957;Musgrave,1959)。Oates(1972)将其抽象为“分权定理”:相对于中央政府,地方政府能够向各自的居民提供最有效的公共物品量。这些文献

的共同逻辑是,地方政府更接近当地民众,拥有更多的信息优势,可以更有效地提供公共服务以满足本地居民的需求。在这些经典财政分权理论中,地方政府不受企业利益集团的影响,财政政策独立性是一个隐含的基本前提。然而,经典财政分权文献并没有过多关注中央政府与地方政府间财政政策独立性的差异。国内与此相关的研究并不多见,以GDP为中心的考核机制和资本的自由流动,共同推动了地方政府政治利益和资本利益的紧密结合。因此,财政分权格局下虽然增加了地方政府财政支出能力,却未提高教育等福利性公共物品的供给。尹恒、杨龙见(2014)和庄玉乙、张光(2015)研究了影响地方政府对本地居民需求回应的重要因素,但并没有对规律背后逻辑进一步深入分析。一个被忽视的可能是,扩大地方政府在配置公共资源中的自主权后,地方财政政策反而更易受到本地社会精英的影响,进而降低资源配置效率(Acemoglu,2010a)。魏福成等(2013)认为,出于税收最大化和对中间品价格操控的目的,随着政府财政工具可获得性的增强,会增加阻碍产业升级的动力,从而增大无效率政策出现的可能性。因为,在没有约束的分权格局下,更容易出现政府和利益集团的合谋(聂辉华、张雨潇,2015)。这不仅弱化了居民对抗市场霸权的能力,也增加了企业集团对地方政府财政政策的影响。

分权状态下财政政策独立性取决于利益集团的游说行动激励。Olson(1965)的集体行动逻辑理论大大拓宽了地方政府行为研究的视野,即游说集团可能会改变社会的激励模式和演进方向,导致政府决策的独立性大大降低。市场竞争程度越低,相关利益者一致游说政府的激励越大,地方政府在公共品投入上“重基本建设、轻公共服务”倾向就会越明显。Hellman et al(2003)从市场结构、企业属性、产权保护程度等角度探讨了利益集团影响政府行为的激励。发现国企倾向于借助产权关联去影响地方政府,而与地方政府缺乏正式产权关系的私企,更倾向于去俘获地方政府;在完全竞争的市场中,政府被俘获的可能性较低,财政政策的独立性较大。由此可见,利益集团对社会福利水平的影响不容忽视,当地方政府被俘获时,企业集团获得了大部分利益,而缺乏组织的群体却承担了大部分成本。Alesina & Perotti(1996)指出被俘获政府出台的扭曲性税收和财政政策会对投资和经济增长产生不利影响。Parente & Prescott(1999)和Acemoglu & Robinson(2008)发现工业社会中的企业集团为保持既得利

益,通过游说政府阻碍创新。

教育是普惠性质的公共物品,教育支出是政府重视居民需求的重要体现,少数文献注意到了利益集团对教育的影响。Lipset(1959)发现,在利益集团主导下很多欠发达国家存在教育投入不足和教育质量低下的现象,原因在于人力资本水平的提高会提高居民的集体行动能力,有损利益集团的地位。Husain(1999)则发现了受教育人口比例越低掌权利益集团被取代的可能性越小的经验证据。Galor et al(2009)研究了土地分配不平等与教育制度演化之间的关系,发现在土地分配不平等的国家中,土地所有者为了维护在传统农业中获得的利益,会阻碍新兴教育制度的出现,最终导致了全球经济的两极分化。这与 Bourguignon & Verdier(2000)“寡头政治”会反对普及型教育的观点相一致。

在关于利益集团对政府政策影响的实证研究中,受数据限制,很难提供利益集团游说地方政府的直接证据。研究者们多数采用间接手段去测量,例如议员政治活动、竞选献金、请愿文件、游说努力(Bonardi et al, 2005; Hillman et al, 2004),或者其他更间接的衡量方式,比如跨行业波动的有效税率、特殊调控结果等(Lenway & Rehbein, 1991; Schuler et al, 2002)。

我国地方政府对企业的财政干预形式较多,包括“直补和暗补”,前者一般是指给予企业补贴或者税收减免,后者包括政府基本建设支出、政府直接购买企业产品等。这两种方式都会出现地方政府偏向企业远离居民的财政政策,而地方政府义务教育支出的公共物品属性,便成为我们间接衡量利益集团游说政府后果的最合理衡量方式。国内学者对此方面的研究较少,主要集中于传统财政分权对地方政府教育供给的影响。乔宝云等(2005)、林江等(2011)发现财政分权对地方政府的义务教育供给的影响为负,地方政府更愿意在资本投资方面掏钱。张晏等(2013)发现“以县为主”的教育财政体制存在缺陷,分权导致城乡义务教育差距的不断拉大。傅勇、张晏(2007)把地方政府支出结构存在“重建设、轻人力资本投资和公共服务”倾向归结为中国式财政分权的体制性因素。

从文献看,目前国际上对于地方教育供给的相关研究,已经更多转向讨论政治、经济结构等因素,但针对中国的研究中,鲜有这些维度的考察。在国外研究中虽然已经涉及了政治短视和政府财政政策自主性视角,但是在切入视角和传导机制的解释仍

有可以发展的空间。一是缺乏针对基层地方政府的研究。前述文献多是使用跨国数据或者省级层面的时间序列样本,制度背景的差异化以及小样本数据的局限性,难以形成规律性的结论。二是多数文献忽视了利益集团一致行动的激励,缺乏从经济结构到教育供给之间的逻辑梳理。三是多数文献忽略了不同层次教育的公共属性问题。在我国,不同层次的教育外部性差异较大,相对于可以收费、学生流动性较大的县级高中和中等职业教育而言,义务教育更具备公共物品的性质,地方政府支出的外部性较小。

三、理论模型

考虑一个类似于(Laffont & Tirole, 1991)管制企业俘获政府决策的模型,垄断竞争市场中有企业利益集团、居民和地方政府三类主体。

(一)企业利益集团

市场中存在着生产相同产品的企业,但企业规模和产品市场占有率各不相同。企业为了维护和争取更多资源和利益,比如更有利于企业发展的法律环境、基础设施、各种财政补贴和税收优惠等等,不可避免地需要与政府发生各种联系。在争取利益的过程中,企业会发现联合起来形成企业集团能够更有效地影响政府官员的决策,能够获得更多的收益。假定企业组成集团影响政府将得到政府的净转移 s ,为此付出与政府官员发生利益往来的成本为 b ,即企业集团的集体行动力度。企业集团的效用函数 V 可以写为。

$$V=s-\sigma(x)b \quad (1)$$

其中, x 是用市场集中度表示的市场结构, $\sigma(x)$ 代表企业集团额外付出的组织成本, $\sigma(x) \geq 1$ 。 $\sigma(x)b$ 是企业集团采取集体行动 b 而承担的总成本。 $x=1$ 时完全垄断, $\sigma(x=1)=1$,集体行动成功的条件 $V=s-\sigma(x)b \geq 0$; $x=0$ 时完全竞争, $\sigma(x=0)=\infty$ 使得 $V=s-\sigma(x)b < 0$ 恒成立。据Olson(1965)的集体行动理论,企业组成的利益集团成员规模越大,单个企业获得的收益份额可能越低而产生较强的搭便车激励。完全竞争时集体行动的可能性非常低,企业不可能组织起来形成利益集团游说政府。可见,市场垄断程度越高,企业组织起来达成一致意见、采取一致行动的成本越低,即 $\sigma'(x) < 0$ 。

(二)居民

鉴于模型不考虑经济增长,这里忽略私人物品的消费,假定居民效用函数中只包含普及型的义务

教育服务 e , 则效用函数 U 为:

$$U=e \quad (2)$$

(三) 地方政府

假定地方政府决策者的社会福利函数为:

$$W=\theta(b)\ln V+[1-\theta(b)]\ln U \quad (3)$$

约束条件为:

$$\tau=s+e \quad (4)$$

其中, $\theta(b) \in (0, 1)$ 代表政府给予企业集团偏好的权重, 它是企业集团集体游说力度 b 的函数。一般地, 企业集团游说力度越大, 政府决策者越倾向于维护企业集团的利益, 因此 $\theta'(b) > 0$ 。假定企业利益集团偏好对游说力度的弹性为常数, 亦即 $\frac{b\theta'(b)}{\theta(b)} = \pi > 0$ 。

地方政府目标函数是在给定预算收入 τ 约束下, 选择最优的 s, e 实现社会福利最大化。

决策顺序如下: 在初始时刻, 政府决策者、企业集团和居民同时获悉各自的效用函数。当政府决策者做出公共支出计划之后, 企业集团和居民都将知悉政府决策者的政策函数(最优的政策支出 s^* 和 e^*)。由于企业能够组织起来影响政府官员决策, 因此企业面临可以根据自身的效用函数调整其集体行动和利益输送 b , 以谋取有利于企业利益集团的转移支付 s 。

构建拉格朗日函数, 拉格朗日乘子为 λ , 根据一阶条件, 可以解出最优的 s^*, e^* :

$$s^* = \theta\tau + (1-\theta)\sigma(x)b \quad (5)$$

$$e^* = (1-\theta)\tau - (1-\theta)\sigma(x)b \quad (6)$$

综合(5)(6)式可以得到, 集体行动为企业利益集团带来更多的收入, 但与此同时也会损害居民的福利, $\frac{\partial s^*}{\partial b} = \frac{-\partial e^*}{\partial b} > 0$ 。

(四) 市场集中、集体行动与政府义务教育供给

当市场结构逐渐集中的时候, 随着集团成员数量下降, 企业集团集体行动的组织成本逐渐降低, 成员之间相互讨价还价并达成一致意见, 从而集体行动达成。

企业集团具有信息优势, 观察到政府决策的行动之后, 面对选择性激励, 选择游说力度 b 来最大化收益 \hat{V} 。将式(5)代入式(1), 得到:

$$\hat{V} = \tau\theta(b) - \theta(b)\sigma(x)b \quad (7)$$

一阶条件: $\frac{\partial \hat{V}}{\partial b} = \tau\theta'(b) - \theta(b)\sigma(x) - \theta'(b)\sigma(x)b =$

0, 据此得出企业集团的最优集体行动力度关系式: $\theta'(b)[\tau - \sigma(x)b] = \theta(b)\sigma(x)$ 。根据 $b\theta'(b)/\theta(b) = \pi > 0$,

可以得到:

$$(1+\pi)\sigma(x)b^* = \pi\tau \quad (8)$$

根据(8)式有 $\frac{\partial b}{\partial x} > 0$ 。其机制也是显而易见的: 市

场垄断程度越高的企业集团, 组织成本相对更低, 采取集体行动的概率更高, 游说力度也更大。在同等转移支付规模下, 利益集团的数量越少, 得到的收益越高, 付出的组织成本越低, 政府决策越容易受到影响。

居民消费者的教育福利与市场垄断程度之间的关系为:

$$\frac{\partial e}{\partial x} = -\frac{\partial s}{\partial x} = -\frac{\partial s}{\partial b} \cdot \frac{\partial b}{\partial x} < 0 \quad (9)$$

根据(9)式可知, 市场垄断程度越高, 企业集团组织起来进行游说政府决策的力度也越大, 政府财政支出结构也越偏向于企业集团, 从而损害了居民福利。

四、数据、变量及统计性描述

(一) 数据与核心变量

本文研究的对象是 2002—2008 年间的全国县及县级市, 不包括地级及以上城市的城区^①。所使用的教育数据来源于各年《中国县(县级市)教育经费支出统计》(国家统计局社会与科技统计司), 财政数据来源于各年《全国地市县财政统计资料》(财政部国库司), 人口数据来源于各年的《中华人民共和国全国分县市人口统计资料》(公安部治安管理局), 市场垄断程度等指标根据国家统计局各年的“全部国有及规模以上非国有工业企业数据库”(国家统计局)计算。样本考察期间, 有些县的行政区域发生了变化, 为了剔除由此带来的影响, 分为 3 种情况进行处理。^②同时, 删除 4 个直辖市、西藏和新疆样本, 删除省直辖的副地级县市样本。^③

文中的被解释变量为县级政府义务教育支出。有文献采用总量或者人均值衡量, 但是该指标存在随着财政收入增加教育支出也增加的内生性问题(比如国家关于教育财政支出占 GDP 的 4% 的目标), 无法真正体现地方政府支出意愿。因此, 这里采用小学、中学预算内事业费之和占总财政支出比重来衡量。^④解释变量为市场垄断程度, 在县域经济中, 工业企业是主体, 提供的财政收入、吸纳的就业处于主导地位, 这里采用区域规模以上工业企业主营业务收入赫芬达指数来衡量。^⑤

(二) 控制变量

人口结构变量: 中学生和小学生数占全部人口

比重,该比重整体上在样本考察期内呈现下降的态势,则教育支出也应该是同向变化。预期该比重越高,教育财政支出比重越大。农业人口比重,该比重越高的地区意味着经济发展水平越差,一般而言,教育支出水平应该越低。但另一方面,农村人口居住比较分散,难以发挥公共物品的规模效应,因此,其最终影响是不确定的。

经济发展变量:第一产业比重代表了地区经济类型,该比重越大说明农业经济越发达,向现代社会变迁的过程比较缓慢,有利于人力资本积累的新兴教育制度发展也比较滞后,预期影响系数为负。第二产业比重、人均 GDP 代表了地区经济发展水平。经济发展水平越高,其教育投入应该越大,但本文的因变量是教育支出占预算内收入的比重,经济发展带来总财政收入的增加可能会快于教育支出总量的增加,因此其系数是不确定的。

政府财政变量:财政供养人口占总人口比例,“吃饭财政”会挤占教育财政支出,但是财政供养人口中还包括了教师,因此,财政供养人口比例又会与教育财政支出存在正向关联,预期其系数影响不确定。政府支出规模代表地方干预经济的程度^⑥,该指标越大代表政府对经济的干预程度越大,一般会体现在基本建设方面,预期该变量的系数影响为负。专项转移支付占预算内支出的比重代表了上级政府对

教育等民生性公共物品的支持,一般而言,该比重越大教育支出应该越多。然而,专项转移支付一般需要地方政府财力配套,在地方政府有预期的情况下,其产生的预算软约束可能会挤出本该用于教育的支出,因此,其最终对教育支出比重的影响是不确定的。

(三)数据处理

为消除地区间价格水平差异带来的生活成本差别,本文根据 Brandt & Holz(2006)构建的一套物价水平调整指数对相关名义变量进行平减。^⑦为避免极端值的影响,对上下 1% 的样本进行了 winsor 处理。表 1 是基本变量的统计性描述。其中,中国市县级财政支出结构中,用于义务教育的支出平均占预算内支出的约 20%(不包括各类以前被认为预算外,近年来划入预算内管理的政府性基金,如土地出让金等),总体达到世界平均水平。但地方政府中还有一部分收入是游离于中央政府监管之外的,比如土地出让金以及各种行政事业性收费、政府性基金、乡镇自筹资金等,而这部分属于地方政府可自由支配的收入,往往是用于非福利性公共物品的支出方面,极少会用于给居民提供义务教育。这样,地方政府给居民提供基本教育等公共支出的实际比例就大幅度下降。这与中央政府对民生问题的关注和建立公共财政体制及服务型政府目标形成了鲜明的对照,也凸显了目前基层义务教育支出中存在的问题。

表 1 统计性描述

变量名	观测样本	均值	标准差	最小值	最大值
政府义务教育支出比重	10901	0.199	0.062	0.063	0.366
市场垄断程度	12783	0.182	0.190	0.009	0.987
第一产业比重	12198	0.277	0.130	0.026	0.604
第二产业比重	12195	0.400	0.151	0.109	0.787
人均 GDP 对数值	12178	6.141	0.756	1.447	11.009
财政供养人口比重	12030	0.031	0.011	0.016	0.075
专项转移支付比重	12029	0.186	0.092	0.025	0.458
政府支出规模	11930	0.152	0.120	0.036	0.758
小学生占人口比重	10945	0.086	0.028	0.037	0.162
中学生占人口比重	10942	0.046	0.013	0.017	0.083
农业人口比重	12336	0.802	0.130	0.206	0.953

表 2 是主要变量之间的相关系数。从中可以看出,市场垄断程度与教育支出比重是负相关的,这与我们预期相符。同时,各变量之间的相关系数基本是 0.4 以下,不存在严重的共线性问题。

为了进一步考察核心变量的变化趋势,图 1 给出了教育支出比重、市场垄断程度的全样本核密度图。

从时间序列看,2002—2008 年间,县级政府的义务教育支出、市场垄断程度整体上都呈现出递减的趋势,表现为核密度曲线逐年向左偏移。两者之间的同步性可能隐藏着的事实为:计划生育政策导致适龄受教育人数的逐渐下降;市场化改革等一系列政策在市场环境改善方面取得了明显成效。这也提醒我们在后

续经验分析中控制年度虚拟政策变量。从波峰上看，义务教育支出、市场垄断程度在县级政府之间的波动较大，表现为峰值逐年增加，这就为我们采用大样本的县级样本，挖掘二者在数据之间的规律提供了可能。本文采用的固定效应模型为：

$$Y_{it} = \beta h_{it} + \gamma x_{it} + \mu_i + \nu_t + \varepsilon_{it} \tag{10}$$

其中， Y_{it} 为义务教育支出比重， h_{it} 是赫芬达指数衡量的市场垄断程度， x_{it} 为其他控制变量。 ε_{it} 为不随时间变化且不可观测的样本异质性， ν_t 为时间效应，用于控制宏观政策等不可观测因素的影响。

五、估计结果

首先，采用逐步加入变量的方法估计(10)式，估计结果见表 3。^⑧ 在所有的回归方程中，市场垄断程

度对政府义务教育支出的影响显著为负，显示出地区市场垄断程度越高，义务教育支出比重越小。控制变量的符号基本与预期保持了一致。需要说明的是，专项转移支付比重对教育支出比重的影响显著为负，这与郑磊(2008)的发现是一致的，转移支付比重过高会扭曲地方政府的支出行为，从而对教育支出比重具有显著的负影响。汪冲(2015)对此解释为转移支付的预算软约束对地方行为产生了负面激励效应。然而，我们也不能排除另外一种可能，专项转移支付的用途包含基本设施建设、天然林保护工程、贫困地区义务教育工程、社会保障制度建设、公共卫生体系建设等多个方面，用到教育方面可能就很少。因此，专项转移支付比例可能并不能真正反映教育上的配套，这需要将来再做进一步的分析。

表 2 主要变量之间的相关系数

	教育支出比重	市场垄断程度	第一产业比重	第二产业比重	人均 GDP 对数值	财政供养人口比重	专项转移支付比重	政府支出规模	小学生占人口比重	中学生占人口比重	农业人口比重
教育支出比重	1										
市场垄断程度	-0.07	1									
第一产业比重	0.17	0.15	1								
第二产业比重	-0.15	-0.15	-0.23	1							
人均 GDP 对数值	-0.20	-0.15	-0.13	0.22	1						
财政供养人口比重	-0.29	0.16	-0.06	0.01	0.13	1					
专项转移支付比重	-0.23	0.18	0.14	-0.16	-0.24	0.17	1				
政府支出规模	-0.17	0.29	0.21	-0.28	-0.25	0.34	0.13	1			
小学生占人口比重	0.35	0.21	0.20	-0.17	-0.43	-0.02	0.05	0.25	1		
中学生占人口比重	0.40	-0.04	0.02	0.00	-0.14	-0.03	-0.21	-0.11	0.42	1	
农业人口比重	0.26	0.02	0.26	-0.15	-0.41	-0.29	0.00	0.11	0.33	0.16	1

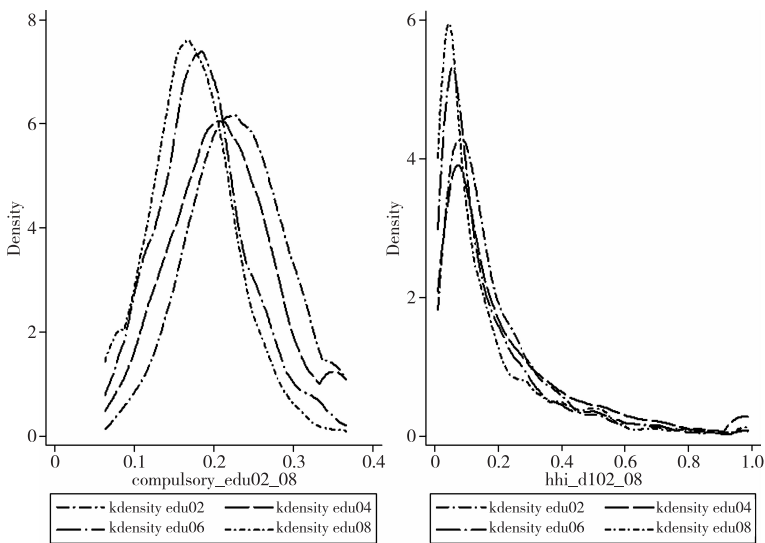


图 1 县级政府义务教育支出、市场垄断程度的核密度图

表 3 基于逐步回归的固定效应估计结果				
	(1)	(2)	(3)	(4)
市场垄断程度	−0.009** (−2.569)	−0.010*** (−2.637)	−0.013*** (−3.422)	−0.009*** (−2.699)
第一产业比重		−0.030*** (−3.393)	−0.033*** (−3.771)	−0.023*** (−2.676)
第二产业比重		−0.020*** (−3.016)	−0.023*** (−3.475)	−0.014** (−2.170)
人均 GDP 对数值		−0.000 (−0.346)	−0.019*** (−10.408)	−0.025*** (−14.179)
财政供养人口比重			0.334*** (3.196)	−0.133 (−1.254)
专项转移支付比重			−0.087*** (−11.491)	−0.080*** (−11.044)
政府支出规模			−0.106*** (−13.222)	−0.137*** (−17.621)
小学生占人口比重				0.488*** (16.881)
中学生占人口比重				0.741*** (18.627)
农业人口比重				0.004 (0.619)
常数项	0.232*** (218.672)	0.194*** (21.109)	0.349*** (26.796)	0.331*** (24.04)
控制时间	是	是	是	是
N	10901	10767	10765	10750
R ²	0.327	0.329	0.355	0.409

注：*，**，***分别表示 10%，5%，1%的显著性水平，括号内为对应 T 值。

表 4 替换自变量的固定效应估计结果					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
产出市场垄断程度	−0.007** (−2.158)				
就业市场垄断程度		−0.011** (−2.457)			
收入市场垄断程度滞后一期			−0.008** (−2.006)		
产出市场垄断程度滞后一期				−0.008** (−2.105)	
就业市场垄断程度滞后一期					−0.008 (−1.471)
第一产业比重	−0.023*** (−2.800)	−0.022*** (−2.790)	−0.019** (−2.105)	−0.019** (−2.107)	−0.019** (−2.119)
第二产业比重	−0.011 * (−1.739)	−0.011 * (−1.818)	−0.007 (−0.999)	−0.007 (−0.957)	−0.007 (−1.006)
人均 GDP 对数值	−0.025*** (−14.006)	−0.025*** (−14.021)	−0.025*** (−12.572)	−0.025*** (−12.535)	−0.025*** (−12.564)
财政供养人口比重	0.051*** (2.747)	0.051*** (2.761)	0.044** (2.359)	0.045** (2.386)	0.046** (2.425)
专项转移支付比重	−0.077*** (−11.834)	−0.077*** (−11.851)	−0.077*** (−10.772)	−0.077*** (−10.781)	−0.077*** (−10.751)
政府支出规模	−0.128*** (−15.733)	−0.128*** (−15.751)	−0.126*** (−14.323)	−0.126*** (−14.283)	−0.126*** (−14.315)
小学生占人口比重	0.475*** (16.585)	0.475*** (16.582)	0.552*** (16.204)	0.551*** (16.163)	0.551*** (16.167)
中学生占人口比重	0.744*** (18.749)	0.743*** (18.739)	0.790*** (17.105)	0.792*** (17.157)	0.792*** (17.152)
农业人口比重	0.005 (0.795)	0.005 (0.812)	0.004 (0.521)	0.004 (0.532)	0.004 (0.537)
常数项	0.323*** (22.991)	0.323*** (23.013)	0.308*** (20.712)	0.308*** (20.709)	0.308*** (20.663)
控制时间	是	是	是	是	是
N	10750	10750	9134	9134	9134
R ²	0.411	0.411	0.363	0.363	0.363

注：*，**，***分别表示 10%，5%，1%的显著性水平，括号内为对应 T 值。

表 5 其他稳健性检验的估计结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
市场垄断程度	−0.309*** (−2.74)	−0.005** (−2.308)	−0.004*** (−2.843)	−0.010*** (−2.956)	−0.012** (−2.305)	−0.010 (−1.281)
第一产业比重	0.818*** (3.03)	0.000 (0.079)	−0.014*** (−3.965)	−0.011 (−1.446)	−0.036*** (−3.004)	−0.007 (−0.445)
第二产业比重	0.146 (0.71)	−0.003 (−0.688)	−0.007** (−2.565)	−0.009 (−1.550)	−0.012 (−1.398)	−0.011 (−0.938)
人均 GDP 对 数值	0.781*** (13.88)	−0.015*** (−12.726)	−0.010*** (−12.613)	−0.025*** (−14.539)	−0.025*** (−9.898)	−0.031*** (−8.689)
财政供养人口 比重	13.188*** (3.88)	0.034*** (2.670)	0.019** (2.314)	0.053*** (2.956)	0.033* (1.646)	0.160 (1.567)
专项转移支付 比重	−0.886*** (−3.81)	−0.051*** (−11.681)	−0.021*** (−7.057)	−0.071*** (−11.367)	−0.073*** (−8.127)	−0.086*** (−7.192)
政府支出规模	2.85*** (11.44)	−0.085*** (−15.428)	−0.046*** (−12.568)	−0.129*** (−16.541)	−0.130*** (−11.562)	−0.153*** (−9.538)
小学生占人口 比重	0.469*** (24.188)	0.469*** (24.188)	0.016 (1.236)	0.462*** (16.712)	0.532*** (12.491)	0.551*** (9.892)
中学生占人口 比重	−2.834*** (−3.06)	0.056** (2.095)	0.593*** (33.318)	0.640*** (16.694)	0.751*** (12.689)	0.831*** (10.908)
农业人口比重	−1.021*** (−4.98)	−0.000 (−0.070)	0.000 (0.173)	−0.000 (−0.003)	0.006 (0.622)	0.013 (1.081)
常数项	2.484*** (5.63)	0.196*** (20.686)	0.128*** (20.278)	0.322*** (23.793)	0.320*** (15.795)	0.345*** (12.711)
控制时间	是	是	是	是	是	是
N	10752	10752	10752	10752	6284	4466
R ²	0.788	0.388	0.224	0.365	0.381	0.375

注：*，**，***分别表示 10%，5%，1%的显著性水平，括号内为对应 T 值。

在稳健性检验中，我们尝试了区域市场垄断程度的不同衡量方法以及滞后影响。表 4 中(1)(2)列分别采用企业总产出、总就业衡量的赫芬达指数替代总收入市场垄断程度。(3)~(5)列的市场垄断程度分别是总收入、总产出以及总就业赫芬达指数的滞后一期。除(5)列外，本文所关注的市场垄断程度，在统计上都通过了 5%显著性水平的检验。说明用收入、产出和就业测量的市场垄断程度越高，教育支出比重越小。

进一步通过采用人均值、细化义务教育类型、改变教育支出统计口径以及考虑地区异质的方式进行稳健性检验。首先，采用中学生和小学生的人均预算内事业费替代之前的比例指标，估计结果见表 5 的(1)列。其次，把县级政府的义务教育支出分解为小学、中学，并分别计算分类的教育事业费占政府预算内支出的比重，固定效应方法的估计结果见表 5 的(2)(3)列。再次，政府预算内教育事业支出包括人员经费和公用经费，而人员经费属于刚性支出，我们

采用剔除人员经费后的教育公用经费占预算内财政支出的比重反映地方政府支出意愿。^⑨估计结果见表 5 的(4)列。可以发现，无论我们使用人均值，还是细化不同的教育类型，抑或不同的统计口径，实证结果的符号都是显著为负。最后，我们考虑了地区之间存在的异质性特征。如果确实是如理论模型中所说的集体行动逻辑造成的，那么，在更易形成同盟以及利益集团力量较大的地区，市场垄断程度对地方政府义务教育支出的负向影响会更大。一般而言，重工业相对于轻工业投资周期更长，资产专用性更强，更容易结成利益同盟游说政府。基于此，我们根据国家统计局公布的重工业行业区分了轻重工业企业，再按照重工业企业主营业务收入加总占本地区的比重定义重工业地区，即该比重超过均值的县定义为重工业地区。表 5 的(5)(6)列分别是本文所定义的重工业和非重工业地区估计结果。可以看出，在偏向重工业的地区，其市场垄断程度对义务教育支出比重的影响，无论显著性还是系数绝对值都明显高于非重

工业地区。这些结果有力支持了市场结构通过集体行动影响地方政府教育支出的假说。

六、结论与启示

很多经典文献分析表明,只要增加了“政府能力”,使政府充分掌握资源再分配工具,就能消除很多无效率的制度(Olson, 1982; Besley & Persson, 2010)。在这些逻辑中,隐含着一个重要前提,即资本利益不会削弱居民大众力量对抗市场霸权的能力。然而,正如 Acemoglu (2010b) 所指出,政府支配能力的增强可能会推动利益集团增加对政治权力的追逐,降低资源配置效率。言下之意,利益集团的集体行动激励可能会侵蚀政府政策能力,使财政政策偏离最优方向。诚然,中国式财政分权产生了促进经济增长的“市场保护型”机制(Qian & Weingast, 1997),在地方政府的“援助”之手下,基建项目频繁上马推动了一个长周期的经济增长,但随着时间的推移,经济社会运行中因政府职能“缺位”带来的矛盾也在蓄积和派生。其中,最具公共物品性质的义务教育支出不足正是各经济主体博弈后的一个社会缩影。故而,立足于提高地方政府治理水平和打造服务型政府的时代交汇点上,将财政社会学的理论延伸至现行财政分权框架内并破解时下地方政府义务教育支出不足的困局,便成为一种自然的选择而进入我们的视野。

本文基于我国县级层面大样本数据的实证表明,区域市场集中程度越高,利益集团游说政府的激励就越大,地方政府义务教育支出就越少。正如本文在理论模型中所表述的,政府在分配财政资源时并非是中立的,往往取决于企业与居民力量的权衡,在居民缺乏用手、用脚投票的机制下,市场结构集中下的资本利益集团游说往往会侵蚀居民利益。这一点在现有文献中尚未充分考虑,本文的研究扩展了对地方政府教育支出长期不足的认识,也为理解发展中国家对居民的反应性不足提供了一个新的思路。从政策意义上看,在对地方政府放权的同时,更要防止因政府利益和资本利益紧密地结合而不顾居民利益。故而,需要将财政政策独立性作为一个重要考量融入地方政府治理,而市场结构恰恰是降低利益集团游说能力和激励的重要抓手。一方面,营造良好平等的市场准入、改善市场竞争环境,打破针对创新主体尤其是民营企业的“玻璃门”“天花板”,通过扩大本地企业数量而降低企业集团的集体行动激励,减少地方政府被企业利益集团游说的可能。另

一方面,在加快政府公共服务职能转变的同时,通过供给侧改革重塑地方政府和居民的共同利益体,激励地方政府目标函数中赋予本地居民更大的权重。

受数据限制,本文中未能提供利益集团对地方政府游说的直接经验证据。在未来研究中,可以尝试刻画企业游说努力指标,比如用企业捐赠、企业参与政治活动等,相信随着数据的可得性和指标的细化,未来纠缠其中的各种影响因素也会逐步厘清。

注:

- ①地级市市辖区与农村县政府虽然行政级别相同,但职能差别较大,前者是以城市管理和服务为主,其财政政策受地市级政府的影响较大,后者是以管理农村以及基本服务为主,其财政政策相对独立,受地市级政府影响较小。
- ②第一种情况:名称变更或者行政隶属关系变化,但县级单位行政辖区无实质变化,我们把这样的县级单位视为同一地区。第二种情况:名称无变化,但县级单位行政辖区发生实质改变,我们将这种情形视为不同地区,原编码中止,设立新编码。第三种情况:名称变化,县级单位行政辖区也发生实质改变,我们也将原编码中止,设立新的编码。
- ③副地级县市比县级单位高半级,比如神农架林区、潜江市、天门市、仙桃市、济源市等。
- ④在后续经验研究中我们也尝试了人均指标,并不改变本文结论。
- ⑤这是目前度量市场结构的一种通用方式,是用某特定市场上所有企业市场份额的平方和来表示。该指数不仅能反映市场内大企业的市场份额,而且能反映大企业之外的市场结构,因此,能更准确地反映大企业对市场的影响程度。
- ⑥采用政府预算内支出占 GDP 的比例来衡量。
- ⑦其中,2005—2007 年的平减指数是我们按照 Brandt 的物价水平调整方法根据当年的 CPI 外推得到。
- ⑧普通最小二乘法估计和固定效应模型的估计都支持我们的结论,为节省空间,这里只报告了后者的估计结果。
- ⑨自 1993 年的《教师法》颁布以来,规定“教师的平均工资水平应当不低于或高于国家公务员的平均工资水平”,教师的基本工资与公务员存在刚性挂钩机制,中央财政实际上也在为中西部地区教师基本工资增资提供财力保障。尽管津补贴调整所需资金原则上由地方财政自行承担,但实际上,经济落后地区的津补贴发放同样依赖中央转移支付的支撑。在短期内,一旦中央政府采取“只出政策不出钱”的办法,只要地方政府落实不到位,将会直接刺激包括教师在内的财政供养人员的不满情绪。当然,在很多地方,教师工资的不足额发放也是司空见惯的事情,说明地方政府对教育部门的人员经费存在挪用情况。鉴于此,我们采用剔除人员经费的义务教育公用经费作为稳健性检验。

参考文献:

林江 孙辉 黄亮雄, 2011:《财政分权、晋升激励和地方政府义务教育供给》,《财贸经济》第 1 期。

- 乔宝云 范剑勇 冯兴元,2005:《中国的财政分权与小学义务教育》,《中国社会科学》第6期。
- 傅勇 张晏,2007:《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》第3期。
- 聂辉华 张雨潇,2015:《分权、集权与政企合谋》,《世界经济》第6期。
- 魏福成等,2013:《税收、价格操控与产业升级的障碍》,《经济学(季刊)》第12期。
- 汪冲,2015:《渐进预算与机会主义——转移支付分配模式的实证研究》,《管理世界》第1期。
- 尹恒 杨龙见,2014:《地方财政对本地居民偏好的回应性研究》,《中国社会科学》第5期。
- 庄玉乙 张光,2015:《资源丰裕、租金依赖与公共物品提供》,《社会学研究》第5期。
- 张晏 李英蕾 夏纪军,2013:《中国义务教育应该如何分权——从分级管理到省级统筹的经济学分析》,《财经研究》第1期。
- 郑磊,2008:《财政分权、政府竞争与公共支出结构——政府教育支出比重的影响因素分析》,《经济科学》第1期。
- Acemoglu, D. & J. A. Robinson(2008), “Persistence of power, elites, and institutions”, *American Economic Review* 98(1):267—293.
- Acemoglu, D. (2010a), “Institutions, factor prices, and taxation: Virtues of strong states?”, *American Economic Review* 100(2):115—119.
- Acemoglu, D. (2010b), “Theory, general equilibrium, and political economy in development economics”, *Journal of Economic Perspectives* 24(3):17—32.
- Alesina, A. & R. Perotti(1996), “Income distribution, political instability, and investment”, *European Economic Review* 40(6):1203—1228.
- Besley, T. & T. Persson (2010), “State capacity, conflict, and development”, *Econometrica* 78(1):1—34.
- Bonardi, J. P. , A. J. Hillman & G. D. Keim(2005), “The attractiveness of political markets: Implications for firm strategy”, *Academy of Management Review* 30(2):397—413.
- Bourguignon, F. & T. Verdier(2000), “Oligarchy, democracy, inequality and growth”, *Journal of Development Economics* 62(2):285—313.
- Brandt, L. & C. A. Holz(2006), “Spatial price differences in China: Estimates and implications”, *Economic Development and Cultural Change* 55(1):43—86.
- Galor, O. , O. Moav & D. Vollrath (2009), “Inequality in landownership, the emergence of human-capital promoting institutions, and the great divergence”, *Review of Economic Studies* 76(1):143—179.
- Hellman, J. S. , G. Jones & D. Kaufmann(2003), “Seize the state, seize the day: State capture and influence in transition economies”, *Journal of Comparative Economics* 31(4):751—773.
- Hillman, A. J. , G. D. Keim & D. Schuler(2004), “Corporate political activity: A review and research agenda”, *Journal of Management* 30(1):837—857.
- Husain, I. (1999), *The Economy of an Elitist State*, Oxford University Press.
- Laffont, J. J. & J. Tirole(1991), “The politics of government decision-making: A theory of regulatory capture”, *Quarterly Journal of Economics* 106(4):1089—1127.
- Lenway, S. A. & K. Rehbein(1991), “Leaders, followers, and free riders: An empirical test of variation in corporate political involvement”, *Academy of Management Journal* 34(4):893—905.
- Lipset, S. M. (1959), “Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy”, *American Political Science Review* 53(1):69—105.
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagnation and Social Rigidities*, Yale University Press.
- Parente, S. L. & E. C. Prescott(1999), “Monopoly rights: A barrier to riches”, *American Economic Review* 89(5):1216—1233.
- Qian, Y. Y. & B. R. Weingast(1997), “Federalism as a commitment to perserving market incentives”, *Journal of Economic Perspectives* 11(4):83—92.
- Schuler, D. A. , K. Rehbein & R. D. Cramer(2002), “Pursuing strategic advantage through political means: A multivariate approach”, *Academy of Management Journal* 45(4):659—672.
- Stigler, G. J. (1957), “Perfect competition, historically contemplated”, *Journal of Political Economy* 65(1):1—17.
- Tiebout, C. M. (1956), “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy* 64(5):416—424.

(责任编辑:杨新铭)