

◆周彬杜两省刘发跃^①

Bin Zhou Liang-sheng Du Fa-yue Liu

腐败、财政分权与公共品供给

Corruption, Fiscal Decentralization and Public Goods Supply

摘要：对地方政府的激励和约束是理解中国经济高速增长的一个重要角度。政治晋升上的向上负责和经济激励上的财政分权构成了中国式增长的纵向权力制衡制度背景。增加对地方政府分权的程度一方面促进了经济增长，同时也给地方官员腐败提供了空间；同时分权和腐败也扭曲了公共品供给的结构，即是对经济性公共品供给有增加效应，对于社会民生性公共品有减少效应。本文使用中国 1994-2010 年的省级数据进行经验研究验证了这些假说。减少财政分权负面效应的可行办法之一是增加地方政府权力的横向制衡。

关键词：分权腐败公共品地方政府激励

中图分类号：F810.2 **文献标识码：**A

Abstract: Observing incentives and constraints imposed on local governments is an important perspective to understand China's rapid economic growth. Reporting to superiors for political promotion and demanding fiscal decentralization for economic incentives constitute a Chinese-style balance of power in longitudinal administration. Different from other countries in effects of fiscal decentralization, China can increase decentralization degree of local government for promoting economic growth, but also provide space for official corruption; while decentralization and corruption also distorts the structure of public goods, namely an increase effect in the supply of economic public goods, and a decrease effect in the supply of social public goods. This article uses empirical studies on China 1994-2010 annual provincial data to validate the above hypotheses. Finally, it is suggested that the lateral balance of power should be fostered to reduce the negative effects of China fiscal decentralization as one possible solution.

Key Words: Decentralization; Corruption; Public Goods; Local Government; Incentive

JEL Classification: D73, H41

^①作者简介：周彬,东北财经大学经济与发展研究院助理研究员, 邮箱:dlzhoubin@sina.com; 杜两省, 东北财经大学经济学院教授、博士生导师; 刘发跃, 东北财经大学西方经济学博士生。

基金项目：本文得到国家社会科学基金重大招标项目“转变经济增长方式的重点和难点：风险分析、控制系统和激励机制研究”（批准号：12&ZD067）以及 2013 年银兴经济研究基金项目资助。

一、引言

中国式财政分权 (China Style Fiscal Federalism) 是理解中国经济持续高速增长的一个关键, 但是伴随这一发展过程也存在很多问题, 例如腐败。2013年7月8日, 原铁道部长刘志军因受贿罪 (受贿金额约6460万人民币)、滥用职权罪 (帮助商人非法获利30亿元人民币), 被北京市人民检察院第二分院判处为死刑, 缓期两年执行。客观地说, 铁路部门采取的集权式管理体制一定程度上有利于铁路的整体规划和建设; 但是问题的另一面是这种具有公共品性质的基础设施领域腐败案件频发。除了铁路系统, 在公路建设领域也存在有河南省交通厅先后四任厅长均因腐败问题落马的例子。

腐败一般定义为利用公共权力非法获得个人利益, 所以腐败是权力的孪生姐妹, 有权力的地方往往就有腐败。很容易观察到不管是在什么时间段, 不管是什么政治体制和社会环境下, 都有官员腐败的现象。对腐败的研究涉及多种学科, 经济学一般通过寻租理论、委托代理理论、激励理论等框架分析。Shleifer and Vishny (1993) 定义腐败为政府官员为了个人利益销售政府财产; Lambsdorff (2007) 认为腐败是官员为了个人利益不当使用公共权力。可见一般明确腐败的主体是政府官员, 而且主要是那些掌握具有能变现权力的官员。腐败具有类似“市场交易”行为的特点, 当然市场既不是腐败的充分条件也不是必要条件, 但在市场经济中权力更容易有“价格”。

从国家发展历史来看, 世界上凡成功跨越中等收入陷阱 (Middle Income Trap)、实现了现代化转型的国家和地区, 尽管起点高低不同、政治体制差异很大, 但是有一个共同点, 就是腐败都被抑制在一定范围内。日本、韩国一般被认为是成功跨越了中等收入陷阱, 而拉美诸国则长时期经济增长乏力。根据透明国际 (Transparency International) 公布的2012年公共部门腐败感知指数 (Corruption Perceptions Index), 日本和韩国分别位于174个国家和地区中的第17和45名, 而巴西、阿根廷和墨西哥则位列69、102和105名。

腐败影响投资支出、公共品供给, 进而损害经济增长。Tanzi and Davoodi (1997) 认为腐败增加了公共投资数量, 但是降低了基础设施的质量和产出效率, 不利于经济增长。Mauro (1995, 1998) 使用多国数据研究发现腐败显著降低了投资支出, 也降低了政府在教育方面的公共支出。Del Monte and Papagni (2001) 以意大利为例, 认为腐败不仅能减少私人投资, 还降低了公共投资的效率。腐败显然增加了官员不合法收入, 陈刚和李树 (2010) 研究发现即使只考虑合法收入, 腐败仍然拉大了收入差距。刘勇政和冯海波 (2011) 认为尽管腐败对中国经济增长的作用尚存在多方面不明晰的途径, 但其通过影响公共支出效率从而负向作用于经济增长则是显著的。Haque and Kneller (2012) 认为腐败增加了公共投资, 但是降低了公共投资的回报率 and 经济增长效率。

腐败是权力的滥用, 而财政分权是权力的法定配置, 二者有天然联系。现有的研究虽多, 但存

在的共识有限,尤其是涉及腐败和分权的关系结论差别较大。Shleifer and Vishny (1993)认为中央政府的软弱容易造成各个政府分支机构独立腐败。Fisman and Gatti (2002)研究了多国的数据认为以支出衡量的财政分权和更少的腐败联系在一起。Shah (2006)提出尽管长期来说政府分权治理能减少腐败,但是缺少法治、政府干预过度的情况下,分权的治理模式并不能减少腐败机会。吴一平 (2008)使用中国数据研究认为不论采用何种分权衡量指标,财政分权都加剧了腐败。潘春阳等 (2011)认为控制政府规模和支出结构后,财政分权约束了官员的腐败行为。徐静 (2012)发现基本建设支出和行政费用支出和腐败正相关,而科教文卫支出则和腐败负相关。范子英 (2013)使用省级面板数据研究发现中央政府对地方的转移支付会诱发地方政府腐败,并解释因为转移支付增加了地方的基础设施建设,而基础建设是腐败高发领域。

公共品供给是财政分权和腐败的关系中一个关键的环节。理论分析一般认为财政分权能更好地保障地方公共品的提供,但是实践的结果却各种各样。Akin et al (2001)以乌干达公共医疗部门为例,提出分权化导致公共品供给减少。Besley and Coate (2003)从地方议会决定地方公共品的角度分析了分权和集权下公共品供给的不同,认为公共品的溢出效应以及公众的偏好都影响了不同区域的利益冲突。乔宝云等 (2005)利用 1979-2001 年的数据研究财政分权与小学义务教育的关系,发现财政分权并没有增加小学义务教育的有效供给。Bardhan and Mookherjee (2006)认为分权并不是解决问题的万能药,分权后的公共服务尤其是对穷人的公共服务不足。平新乔和白洁 (2006)以中国数据为基础考察了财政激励如何影响公共品供给,认为预算内支出主要用于基本的公共品提供,比如教育、支农和其他的公共消费,而预算外支出对于当地的实际需求例如基础设施建设、救灾等等能够做出更加敏感的反应。张军等 (2007)控制一些变量后研究发现,地方政府之间的标尺竞争和政府治理的转型是解释中国基础设施投资决定的重要因素,进而提出分权、向发展型政府的转轨以及提高政府治理水平有助于基础设施投资增加。丁菊红和邓可斌 (2008)提出中央和地方的偏好不同会影响分权程度,进而影响公共品的供给。陈硕 (2010)认为分权促进了地方公共品的供给。傅勇 (2010a)发现财政分权显著降低了基础教育的质量,也减少了城市公用设施的供给。

更进一步思考,如果我们把政府和制度作为内生性变量,可以发现经济增长过程中财政分权和腐败以及公共品供给都是和制度变迁互相影响互相决定。Oi (1992)提出地方政府的法团主义(Local State Corporatism)概念来表述中国地方政府如同企业一样通过各种手段发展经济的状况,这一演变其实增加了私有化程度同时又能保持一些原有制度的特点。Qian and Weingast (1997)主要从可置信的承诺角度分析中国的分权改革,认为分权为中国创造了一个来自地方的改革支持机制,使得中央和地方目标一致,这一保护市场的联邦制(Market-Preserving Federalism)导致地方政府对基础设施投资过度,而对其他公共品投资不足。Maskin、Qian and Xu (2000)从激励理论角度分析提出 M 型的层级行政管理机构使得中央政府可以利用标尺竞争对地方官员形成强激励,从而有利于经济绩效。Blanchard and shleifer (2000)以及 Zhuravskaya (2000)都对比研究了中国和俄罗斯的经济转

型，中俄两国都实行了财政分权，但政策效果却差别很大，原因是中国在转轨过程中中央政府对地方政府有较强的政治控制，财政分权中的具体政策也较好的激励了地方政府；而俄罗斯不仅在经济上还在政治上实行了分权改革，财政分权激励具体政策也阻碍了市场的发展。

从现有的文献来看，尽管腐败是我们经常面对的不好的公共品（Bad Public Goods），但是从经济学角度结合财政分权和公共品供给对腐败形成机理的研究结论却经常含混不清，另外国外的研究制度背景多是地方官员选举制，这和中国的选贤任能（Meritocracy）选拔体制逻辑显然不一样。地方政府官员面临财政分权方面的经济激励和提拔晋升方面的政治激励，这是一套完整的自我实施和监督的制度体系。与西方的行政、立法与司法的三权分立构成市场经济的制度保障不同，中国的这一独特的制度也能在一定程度上构成权力制衡，使得市场经济不断发展。中国的行政机构内部决策、执行、监督有一个互相制约的作用，这不仅仅体现在水平方向的纪检监察、审计等部门，也体现在垂直方向的中央政府负责决策，地方政府去执行，然后中央政府又通过垂直机构去监督。已有的研究在考虑分权和公共品的关系的时候，通常没有考虑到腐败的影响，容易出现没有控制“其他条件不变”的错误。分权增加会不会造成腐败的增加？腐败如何造成公共品的扭曲供给？中国分权模式究竟有没有改善公共品供给效率？本文主要结合中国的经济增长实践从新政治经济学的角度探讨腐败、财政分权和公共品提供之间的关系。本文第二部分是理论分析，提供一个简单的委托代理理论模型分析了财政分权体制下，如果对地方政府缺少相应的监督，分权会促进腐败，腐败的增加又使得社会性支出方面的公共品供给不足。第三部分是中国实践考察，结合中国实践具体分析了财政分权影响腐败、腐败影响公共品供给的作用机制和背后的制度环境。第四部分使用中国的省级数据对一些假说进行检验。最后是结论和政策含义。

二、晋升和腐败：地方政府官员行为的激励视角分析

地方政府是公共品提供的主体，这是因为地方政府具有信息优势（Hayek, 1945），另外由于人口流动造成的以脚投票，地方政府也有动力提供好公共品（Tiebout, 1956）。当然 Tiebout 模型假设条件要求太强，和现实条件尤其是发展中国家状况差别较大，但是为这一类分析提供了一个基准。Oates（1972）提出在居民偏好差别大和公共品没有溢出效应的条件下，地方政府提供公共品方面更具比较优势所以更有效率。后来的研究不再单纯强调地方政府的优势，而是指出地方政府也有缺点，例如地方政府容易被利益集团俘获，地方政府的人才储备和技术能力有限等等。此外地方政府发挥比较优势应该有良好的制度背景。Bardhan（2002）发现由于发展中国家国情和制度背景和发达国家不同，地方政府在管理水平等方面不足，分权增加反而地方政府的公共品提供更没有效率。

本文所研究的地方政府按照上述思路进行，并进一步打开政府这个黑匣子，地方政府（官员）也具有自己的利益思考。如果激励不完善，地方政府就不会完全按照委托人的设想提供公共品，而是在此过程中优化自己的行为。为收入（税收）而竞争是一个解释地方政府行为的可行角度，税收

增加或者官员可以控制的收入增加，在分权体系下就等于可支配收入增加，从而有较强的经济型激励，但是如果相应的监督不完善腐败就会出现；同时分权体系下为了促进税收收入增加，公共品供给结构也会扭曲。本文模型主要是借鉴郭广珍等（2011）以及孙刚等（2005）的研究思路，此外考虑了中央政府以及公共品结构的因素。

1、模型假设

假设有一个中央政府 C ，两个地方政府 G_1 和 G_2 ，每个地方有一个代表性企业，产量分别为 Q_1 和 Q_2 。国家总税收收入是 $t(Q_1 + Q_2)$ ，这里的 t 是税率。税收收入在中央和地方分成分别为 $(1-\gamma)t(Q_1 + Q_2)$ 和 $\gamma t Q_i$ 。中央对全国性公共品的支出 G_c 是等于其收入（没有考虑转移支付，考虑到转移支付会增加变量数量，但是不影响模型最终结果）。地方官员的效用函数包含三部分：晋升、地方收入以及腐败程度。

$$U_i = \Pr(Q_i \geq Q_{-i})V - \frac{1}{2}a_i^2 + \gamma t Q_i + b_i - \frac{1}{2}b_i^2,$$

这里的 V 是晋升给官员带来的效用， $\frac{1}{2}a_i^2$ 是官员发展经济努力程度的成本。 $\gamma t Q_i$ 是地方财政收入 G_i ，同时也等于地方的公共品方面的支出，假定其全部用于经济性公共品，没有外部溢出效应。腐败带来的收益是 b_i ，成本为 $\frac{1}{2}b_i^2$ 。

企业的产出有一定的随机性，假设产出函数形式为 $Q_i = G_i + \delta G_i b_i + e_i$ ，一方面地方政府的公共品提供有利于企业生产，另一方面公共品提供的过程中也存在腐败，如果是一种损害效率型腐败， δ 为负数。如果是一种增进效率型腐败， δ 为正数。随机扰动项 e_i 为独立同均匀分布，均值为零，假设 $(e_2 - e_1)$ 服从 $[\frac{1}{-2\theta}, \frac{1}{2\theta}]$ ($\theta > 0$) 内的均匀分布。企业产出品价格单位化为 1，成本函数是 $\frac{1}{2}Q_i^2 - a_i Q_i$ 。

γ 这里是财政收入方面的分权指标，也可以定义财政支出方面的分权程度指标：

$$dc_i = \frac{G_i}{G_c} = \frac{\gamma t Q_i}{(1-\gamma)t(Q_1 + Q_2)} = \frac{\gamma Q_i}{(1-\gamma)(Q_1 + Q_2)}$$

2、模型求解

模型的解思路主要用到逆向归纳法。

对于企业 1 来说，目标期望利润函数为

$$\pi_1 = (1-t)(1 + \delta b_i)\gamma t Q_1 - \frac{1}{2}Q_1^2 + a_1 Q_1$$

求解一阶条件，可得

$$Q_1 = a_1 + (1-t)(1 + \delta b_1)\gamma t$$

对于地方 1 的官员来说，代入企业产量表达式后，效用函数为：

$$U_1 = \Pr[a_1 + (1-t)(1 + \delta b_1)\gamma t + e_1 \geq a_2 + (1-t)(1 + \delta b_2)\gamma t + e_2]V - \frac{1}{2}a_1^2 + \gamma t[a_1 + (1-t)(1 + \delta b_1)\gamma t] + b_1 - \frac{1}{2}b_1^2$$

而这其中的表达式

$$\begin{aligned} & \Pr[a_1 + (1-t)(1 + \delta b_1)\gamma t + e_1 \geq a_2 + (1-t)(1 + \delta b_2)\gamma t + e_2] \\ &= \left[\int_{-\frac{1}{2\theta}}^{a_1 - a_2 + \delta(1-t)(b_1 - b_2)} \theta dx \right] \\ &= \theta \left[a_1 - a_2 + \delta(1-t)(b_1 - b_2) + \frac{1}{2\theta} \right] \end{aligned}$$

所以，

$$U_1 = \theta \left[a_1 - a_2 + \delta(1-t)(b_1 - b_2) + \frac{1}{2\theta} \right] V - \frac{1}{2}a_1^2 + \gamma t[a_1 + (1-t)(1 + \delta b_1)\gamma t] + b_1 - \frac{1}{2}b_1^2$$

对 a_1 求一阶条件，可得：

$$a_1 = \theta V + t\gamma$$

命题一：经济产出的随机波动越小，地方政府发展经济的努力程度越大；晋升激励越大，努力程度也越大，二者之间是相互增加的关系，具有一定的互补性。而当税率越高以及地方留存税收比例越高，地方的努力程度也越高，二者也是相互增加的关系，具有一定的互补性。

对 b_1 求一阶条件，可得：

$$b_1 = \theta V \delta(1-t) + \delta(\gamma t)^2(1-t) + 1$$

命题二：如果在给定税率的情况下，如果是效率损害性腐败， δ 为负数，则腐败是随分权变化呈现倒 U 形后半段的下降，即是分权越增加，腐败越少；如果是效率增进性腐败， δ 为正数，则腐败是随分权变化呈现 U 形后半段的上升，即是分权越增加，腐败越多。

这里的腐败量已经是优化后的结果，所以还可以看出来：效率增进型腐败条件下，经济产出的随机波动变小、晋升激励增加能起到抑制腐败的作用。

对于中央政府来说，目标函数是最大化全国产量：

$$\begin{aligned}\max \sum Q_i &= a_1 + (1-t)(1 + \delta b_1)\gamma t + a_2 + (1-t)(1 + \delta b_2)\gamma t \\ &= 2(\theta V + t\gamma) + 2(1-t)[1 + \delta^2\theta V(1-t) + \delta^2(\gamma t)^2(1-t) + \delta]\gamma t\end{aligned}$$

对 γ 求偏导数并令其为零，可知：

$$2t + 2(1-t)[t + t\delta^2\theta V(1-t) + 3\gamma^2\delta^2t^3(1-t) + \delta t] = 0$$

一定条件下，中央政府为发展经济应该把税率提高，同时给地方政府的税收分成增加。也应该增加锦标赛优胜者的激励。而如果产出的随机因素很大，就不利于激励经济增长。

3、模型扩展

(1) 考虑贪污的情况。

当考虑腐败的时候，假定腐败没有成本，例如当官员贪污税收的 β_i 部分的时候，企业利润函数变为：

$$\pi_1 = (1-t)(1 - \beta_i)\gamma t Q_1 - \frac{1}{2}Q_1^2 + a_1 Q_1$$

一阶条件可得

$$Q_1 = a_1 + (1-t)(1 - \beta_i)\gamma t$$

地方政府 1 的效用函数

$$\begin{aligned}U_1 &= \theta[a_1 - a_2 + \gamma t(\beta_2 - \beta_1)(1-t) + \frac{1}{2\theta}]V - \frac{1}{2}a_1^2 \\ &+ (1 + \beta_1)\gamma t[a_1 + (1-t)(1 - \beta_1)\gamma t]\end{aligned}$$

分别对 a_1 和 β_1 求一阶条件，

$$a_1 = \theta V + t\gamma(1 + \beta_1)$$

$$\beta_1 = \frac{a_1 - \theta V(1-t)}{2t\gamma(1-t)}$$

再求解联立方程可得

$$a_1 = \theta V + \frac{t(2\gamma - 2t\gamma + \theta V)}{1-2t}$$

$$\beta_1 = \frac{\gamma + \theta V}{\gamma - 2t\gamma} = \frac{1}{1-2t} + \frac{1}{\gamma} \frac{\theta V}{(1-2t)}$$

命题三：可见这种安排下，其他条件不变的情况下，分权增加作为一种激励手段会使得地方政府的最佳选择是减少腐败，但是这一前提是税收不超过 50%，一旦税收超过 50%，分权反而会增加腐败。

(2) 前面的分析没有考虑到公共品结构的不同, 例如有基础设施等能进入生产函数的经济性支出比例 E , 还有科教文卫等方面的社会性支出比例 S 。这时候地方政府的腐败是提供公共品的时候受贿。假设教科文卫支出对经济没有直接促进作用有限, 腐败的成本为 $\frac{1}{2}a_1^2$, 提供社会性支出的成本为 S_1^2 , 相对比较高。

使用 $\pi_1 = (1-t)(1-S_1)2\gamma tQ_1 - \frac{1}{2}Q_1^2 + \frac{1}{4}a_1Q_1$ 表达企业的利润, 这样企业的产量选择为 $Q_1 = \frac{1}{4}a_1 + (1-t)(1-\beta_1)2\gamma t$ 。

地方政府官员的受贿正比例与政府支出, 比例为 β_1 , 这样地方政府的函数

$$U_1 = \theta \left[\frac{1}{4}a_1 - \frac{1}{4}a_2 + 2\gamma t(S_2 - S_1)(1-t) + \frac{1}{2\theta} \right] V - \frac{1}{2}a_1^2$$

$$+ \gamma t \left[\frac{1}{4}a_1 + (1-t)(1-S_1)2\gamma t \right] (1 + \beta_1) - \frac{1}{2}\beta_1^2 - S_1^2$$

分别对发展经济努力、腐败程度、社会支出三个变量求一阶导数, 根据一阶条件可得

$$a_1 = \frac{\theta V + t\gamma(1 + \beta_1)}{4}$$

$$\beta_1 = t\gamma \left[\frac{1}{4}a_1 + 2(1-t)(1-S_1)t\gamma \right]$$

$$S_1 = t\gamma(t-1)[\theta V - t\gamma(1 + \beta_1)]$$

命题四: 和前面的参数对比可以知道, 考虑到公共品的支出结构, 腐败的程度反而增加了。因为公共品中的经济性支出相对于总税支出只是一部分, 分权给定的情况下, 腐败比例上升。

三、财政分权和公共品提供中的腐败：中国的实践

中国经济近三十年来保持快速增长的奇迹使得理论界不断思考背后的原因。为什么中国有那么多不符合经济增长理论前提的地方, 却依然能保持靓丽的经济增长? 例如要素市场远没有市场化、产权保护也需要加强等等, 甚至有人据此总结出“中国模式”以描述中国的特殊性。但是仔细思考就会发现中国的发展没有特殊之处, 主要还是依靠制度变革、技术进步和人力资本。改革前后纵向地来比较, 正是因为有种种不完善之处, 所以存在足够的改革空间来促进经济增长。

回顾中国经济改革开放过程, 就会发现分权是一个主要的线索。首先是政府内部的行政分权, 计划经济下的大一统管理模式改成逐渐分权的管理模式, 中央政府对地方政府下放各种管理权限。其次是经济分权, 地方政府对企业和个人下放权力, 把束缚在企业和个人上的一些约束摒弃了, 从而极大地激发了经济个体的创造性和活力。再次财政分权, 政府财政收支在不同层级政府之间的分

配。地方政府官员面临财政分权方面的经济激励和提拔晋升方面的政治激励，解释中国经济持续增长的关键是考察地方政府行为。

本文和已有的研究主要的差异在于对地方政府目标的设定，本文认为地方政府（官员）主要是为了税收（收入），地方政府收入最大化是贯彻地方政府行为始终的背后逻辑。已有的锦标赛理论研究认为地方政府是为晋升而竞争，更多地考虑了官员的政治诉求，但是无法解释有些晋升无望的官员仍然积极发展经济。保护市场的财政联邦主义更可以在实践中找到很多地方政府并不总是发展经济、保护市场的反例。

研究腐败、财政分权以及公共品供给的关系，前提是先明确中国的腐败程度的变化状况。根据透明国际公布的 1995-2012 年数据，中国的腐败感知指数（图 1 左轴）尽管有一定的周期性波动（腐败可能和经济环境以及政治周期有关），但是总体上腐败程度是减少的。从图 1 还可以看出，尽管腐败感知指数总体上看有上升趋势，但是在全球的清廉排名并不总是上升，而是出现了多次交叉，这说明我国的腐败程度和全世界其他国家的腐败程度有一定程度的正相关性。

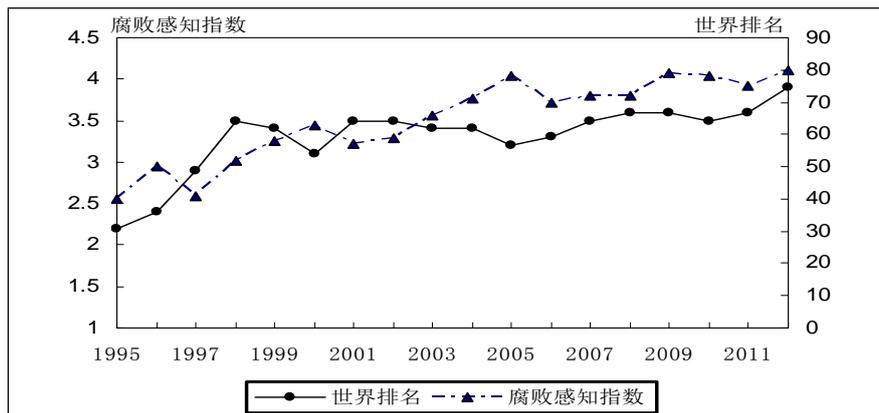


图 1 中国的腐败感知指数和世界排名

数据来源：透明国际网站 <http://www.transparency.org/>。备注：1、2012 年十分制改为百分制，本表将其转化成十分制处理。2、分数越高表示越清廉。3、左轴是指数，右轴是排名。

腐败感知指数毕竟是一种主观调查数据，存在调查对象样本选取的问题。表述中国腐败状况的客观指主要是采用各级检察院工作报告数据，表 1 是根据最高人民检察院历年工作报告整理的一些关键信息。

表 1 腐败案件立案数量和职位分布（1994-2012）

年份	立案数量	县处级	厅局级	省部级	备注
1994	77956	1827	88	0	
1995	83685	2262	137	2	
1996	82356	2699	143	5	
1997	387352	2903	265	7	五年数据
1998	35084	1714	103	3	

1999	38382	2200	136	3	
2000	45113	2680	184	7	
2001	36447	2670	NA	6	
2002	207103	12830	NA	NA	五年数据
2003	39562	2728	167	4	
2004	NA	2960	198	11	
2005	NA	2799	196	8	
2006	33668	2736	202	6	
2007	179696	13929	930	35	五年数据
2008	33546	2687	181	4	
2009	32439	2670	204	8	
2010	32909	2723	188	6	
2011	32567	2524	198	7	
2012	165787	13173	950	30	五年数据

数据来源：历年最高人民检察院工作报告。

备注：1、立案案件数量包含贪污贿赂、挪用公款、假冒商标、渎职侵权等，历年统计口径有差异，但采用总和和数据影响不大。2、1997年10月1日新刑法生效后，贪污、受贿案件立案标准由2000元大幅度提高到5000元。

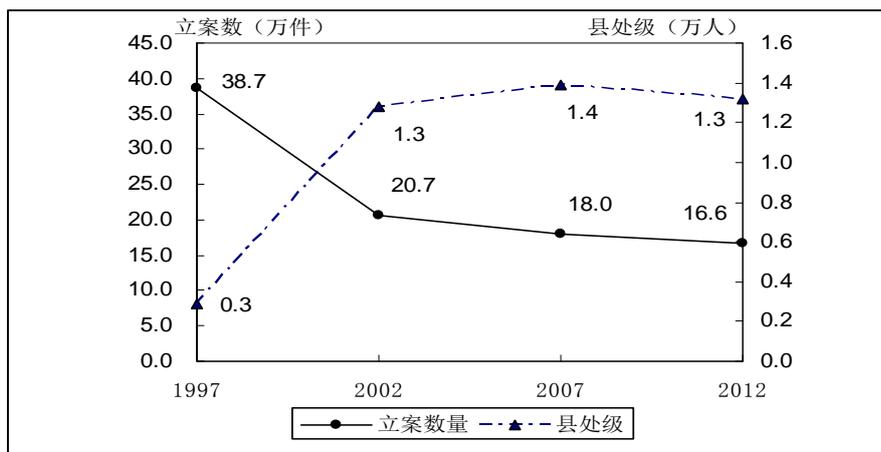


图2 总体立案数量和县处级立案数量对比

根据表1和图2，历年的立案数量还是有一个下降趋势，说明腐败的整体程度是下降的，这和透明国际的数据是吻合的。但是涉嫌腐败的人员构成中，县处级和厅局级干部数量是有明显的上升趋势。从岗位来看，交通厅长、国土厅长、铁路局长、药监局长、法院院长是最“危险”的岗位。另外大案、窝案数量也在上升。厅局级干部可以视为省级层面干部的主体，这说明省级层面的腐败程度是上升的。大案数量上升和经济发展水平有关，也和政府管制的权力覆盖范围有关，权力如果延伸到一些租金较高的领域，没有相应的制约，就会出现大案窝案。

（一）缺少监督的条件下财政分权会增加腐败

财政分权和腐败的关系比较复杂。一种观点认为财政分权增加了腐败，因为分权导致更多的政

府机构和更多政府官员，这样就有更多的寻租空间，从而增加了腐败的概率。相反的观点就认为分权可以减少腐败：分权一般来说会增加地方政府官员的数目，这些地方官员由于存在一定的竞争，会增加监督。腐败还具有隐秘性，如果很多的参与人和当事人，那么腐败的隐秘性很难保持。

财政分权实质上是一个权衡问题。对地方分权不够，则地方政府没有积极性去发展经济；分权太多的话，如果缺少必须的监督，腐败就会增加。目前中国的分税制为代表的财政分权和官员选拔制为代表的政治集权实际上是一种相对均衡。中央政府通过分税制的模式激励地方官员发展经济，通过选贤任能的官员选拔制度又保持一定的监督。1984年中国调整了人事管理体制，由下管两级改为下管一级，显然这是在政治上增加了分权的程度。目前多数观点都认为分税制后中央财政收入占比迅速上升，所以出现了财政集权，分权程度减少。但是从支出来看，中央财政支出占全国财政支出的比例稳定在20%左右，中央公务员人数占全国公务员比例的6%，都远低于一些发达国家（楼继伟，2011）。所以在支出的意义上，分税制并没有减少财政分权程度。即使在收入的意义上，分税制明确了中央和地方的分配关系，约束了中央政府调整政策的机会主义动机，实际上也可以看作一种分权。从纵向的政府层级看，中央对省级政府的分权不变或者增加，而分税制后省级和下级之间仍然采用财政包干制度，换句话说对地市级的分权没有增加。这样权力积淀在省级层面较多。

在计划经济时期，中国经济尽管有个别年份例如1960年出现负增长，但在很多年份也出现了两位数增长。中国的计划经济保持条块分割，对地方的分权实际上形成了一种权力的制衡关系。与苏联不同，中国即使计划经济时期中央的权威也很有限，期间一直经历分权—集权—分权的治乱循环，中央政府也一直注意调动地方的积极性，最典型的就是1956年毛泽东《论十大关系》提出要调动中央和地方两个积极性，随后1958年开始了大规模的“体制下放”改革，一些中央直属企业划给地方管理。各地方均打算建设完整的经济体系，例如不少县级城市都兴建了钢铁厂、化肥厂以及拖拉机厂等。这种突然的行政分权，加上预算软约束就造成了生产混乱、通货膨胀，1959年中央又收紧权限。1970年又开始了新一波的分权，国务院机构由79个裁为32个，中央政府管理企业由2600多家减少为140多家（周黎安，2008）。但是总体上不管放权还是收权，地方政府尤其是省级政府还是有很大的权限，例如农村改革时出现的“阳关道与独木桥”争议^①，一些保守的地方官员坚持不实行分田到户政策。

改革开放的过程，可以视作对地方逐渐分权的过程。刚开始的经济特区、开放试点、放权让利，都是对地方政府的一种放权。1994年开始的分税制改革开启了新的中央和地方的财税关系，尽管表面上看来是中央加强了对方的控制和约束，但是仍然对地方政府保持高激励模式，地方政府发展经济的热情不减。尽管东部一些地区对实行分税制有一些抵抗情绪，但是已有的数据表明在税收返还这部分东部地区实际上还是受益最多的。而且为了激励地方政府发展经济，还保留了预算外收入这个口子，这样就为地方政府发展土地财政提供了机会。预算外收入的超常规增长不仅是经济快速

^①1980年围绕是否实行包产到户，黑龙江省委书记杨易辰和贵州省委书记池必卿各自坚持自己的看法，最后提出“你走你的阳关道，我过我的独木桥”。

发展的体现，也是地方官员主动追求的结果。保留预算外收入就增加了地方政府的自由裁量权，因其具有不透明性，是腐败的诱因之一，所以财政部规定2011年起预算外收支全部纳入预算管理。

（二）腐败扭曲公共品供给结构

官员以腐败方式提供公共品时候，索取的价格差异很大。Shleifer and Vishny（1993）把腐败分为非盗窃型腐败和盗窃型腐败。非盗窃是指官员会将产品按其官方价格的销售所得上缴政府，比如某一官员在提供销售许可证时候，除了收取政府规定的一些价格外还收受了一定的贿赂，以加快公共品提供速度或者排挤其竞争对手取得类似许可，这时候官员交给政府的是那些公开的标明费用，而自己保留下了贿赂金。盗窃性腐败则是指官员隐瞒所有通过公共权力获得的收入，政府没有得到任何收入。购买者所支付的价格仅等同于贿赂金额，这一金额一般会低于官方定价。显然前者会提高公共品的购买价格，后者会减少公共品的价格。这样前者的需求量或者成交量就会减少，后者的需求量或者成交量会增加。平时我们观察到的市容卫生设施、公交站、路灯等这些典型的地方公共品使用寿命非常短、经常更换也是这个原因。

腐败的非法性决定了官员腐败有一定的保密性要求，这样在公共品供给的过程中，那些容易产生非法收益又不容易受到约束和监督的领域就是腐败的高发地。一是从参与人数来看，在基础设施领域，由于参与的主体较少，具有天然的隐蔽性，就会出现贪污或者挪用工程款、收取回扣。而且基础设施可以迅速带动地方的经济增长，可以促进地方官员的晋升。这样一举数得，所以地方官员热衷于基础设施建设。而在非经济性财政支出方面例如教科文卫支出由于涉及人员较多，一旦某项支出由于贪污挪用出现降低，被发现的概率增加。二是提供方式不同，前者多使用市场化企业的方式提供，企业之间的竞争增加了贿赂的需求，不贿赂的企业无法参与竞争。而在教科文卫领域，提供这些公共服务的都是事业单位人员，和企业不一样，没有激烈的竞争，所以没有必要对政府官员行贿。三是基础设施领域属于资金密集型的投资支出，波动性大，腐败空间大，不容易被对比。而科教文卫等社会民生支出比较稳定，容易对比。这样的后果就是经济性公共品过量提供，提供价格过高；消费型的社会民生类公共品提供不足，提供成本较低。

按照腐败主体受益方式不同，腐败可以分为两类：一是权力和金钱之间的交换，例如官员和企业家之间发生的减轻管制、偷税漏税等非法活动。这一类又可分为金钱换取权力和权力换取金钱，前者是卖官鬻爵式吏治腐败，后者有时候是可以增进效率的腐败，尤其是转轨经济体内腐败可以起到计件工资的作用促使官员更多地提供公共服务，可以增加双方甚而三方的利益。二是权力和权力之间的交换，借以谋取个人利益。例如官员晋升、工作机会等。不管怎么样，这两种腐败都具有传染性，不仅直接造成损失，还有间接损失。例如权力和权力之间的交换以及吏治腐败不仅把一个不称职的或者道德败坏的人放到一个公共岗位上，而且还损害了选贤任能的官员选拔体制，破坏了晋升锦标赛体制，危害性更大。权利和金钱的交换改变了企业的成本函数，使得正常守法经营的企业在竞争中处于不利的境况，这样企业不会通过技术创新降低成本而是通过贿赂去获得垄断利润，不

利于技术进步和经济结构转型。

腐败扭曲公共品供给,造成资源配置的低效率和公共福利损失。一是在软的公共品领域,地方政府一方面借口不能市场化,实行严格的市场准入,造成公共品供给不足,公共服务价高质劣。例如目前广泛存在的看病难看病贵、教育收费高水平低问题,这些都造成巨大的社会福利损失,损害经济发展潜力。同时在大学基建领域、医院招标领域不断爆出腐败案件。二是在硬的公共品领域,寻租行为猖獗。以市政建设为例,城市的公共设施经常更换,因为背后有企业在推动,这样企业能够获得利润,政府官员能够获得非法收入,社会整体利益受到损害。腐败官员为了自身利益的最大化,会不断伸张干扰市场之手,如扩大审批范围,增加审批手续、拖延审批时间,久而久之形成暗箱操作、增加政府管制,以此获取不当利益。权力催生腐败,腐败扩大权力,恶性循环模糊了市场和政府的边界。

(三) 财政分权部分促进公共品供给

前面已经论述由于腐败的产生条件不同,腐败造成硬的公共品例如基础设施会过度供给,同时造成软的公共品例如教科文卫支出不足。财政分权和公共品供给的机理还稍有不同:财政分权主要是从公共品的需求和供给两个层面来影响的。由于信息分布不对称,地方政府天然的在提供区域性公共品方面具有比较优势,地方政府能够更好地了解所在地区状况,更好地满足所在区域的公共品需求,同时在公共品提供方面由于具有较少的委托代理环节和较大的监督信息也具有成本优势,实践中多数国家公共品主要是地方政府提供、那些外部性强的则由中央政府提供。

区域性公共品应当由地方政府提供,但是实际上,地方政府是否增加公共品供给主要在于地方政府自身的行为优化。财政分权下,考核地方政绩必须采用相对绩效,相当于双重差分过滤掉干扰因素,这就需要干部任职交流和调动,实践中省部级层面的干部调动也实现了常态化。《党政领导干部职务任期暂行规定》明确提出:“党政领导干部在同一职位上连续任职达到两个任期,不再推荐、提名或者任命担任同一职务”。这种职务任期制有利于考核领导绩效,便于不同地区的领导比较、同一个地区前后的领导比较、一个领导在不同地区的绩效比较,但是也容易造成短视化:提供公共品的时候只考虑最能带来绩效的“硬”的经济性公共品,因为其既能促进经济增长,又能满足一部分民生需要。同时这种省级领导之间的竞争效应在经济性公共品上更显著,因为经济性物品投入多可以吸引外资和其他区域的资金,增加自己区域的GDP和税收,等同于减少了其他区域的GDP和税收。

至于“软”的社会性公共品,由于其给地方政府带来的边际收益小于经济性公共品,所以可能存在供给不足的问题。傅勇(2010b)提出财政分权后地方政府由于缺乏积极性,会减少公共品供给,但是其分析主要是从公共品产出的角度考虑,但是公共品产出并不仅仅是地方政府一个因素所决定,例如文盲率受家庭投入、社会习俗、经济发展水平等影响,人均绿地面积有的是企业投入的结果。衡量地方政府的公共品提供不能和企业提供商品对比,毕竟政府不是企业,政府的目标是多重的,

例如不仅考虑经济发展，还要考虑公平正义、环境保护等。

还有一些领域农业基础设施、江河流域治理的支出等等，虽然也是属于硬的经济性支出，但是不能带来更多的经济增长，因为农业产出的随机性大，而且比例逐渐降低，所以地方政府在此领域的公共品供给仍然积极性不高。更不用说1994年分税制改革后，地方政府的税收收入在总收入中的比重减少，但是支出责任的划分并没有发生太多变化，地方政府仍然需要承担提供一些全国性公共品的责任，比如基础教育、社会保障等，这些领域地方政府更是不愿意供给过多，因为给定其他地区不变的情况下，只会造成自己负担额外加速增加。

尽管腐败和一定的制度背景和社会背景相联系，和道德水平、社会风气有关。但是从上述分析就可以看出腐败具有一定的内生性，尤其是近年来中国的腐败变化是经济因素决定的，因为其他变量例如道德水平、社会背景都是变化较慢的因素。中央政府激励地方官员发展经济，地方官员显然会提供既能促进经济发展又能增加收入机会的经济性支出公共品，而这些又是腐败高发领域。

四、基于中国省级面板数据的经验研究

（一）数据说明

国内腐败的客观衡量指标唯一数据来源是历年检察院工作报告。理论研究常使用三种类型数据：一是实际立案数量；二是每万人公职人员立案数量；三是每万人居民中的立案数量。考虑到本文研究目标和严谨性，本文使用第二种衡量指标，并把万名公职人员腐败立案数量变量命名为 pc 。立案数量来自历年《中国检察年鉴》各地区人民检察院工作报告，其中个别省份个别年份数据缺失按照临近年份腐败比例或者平均数估算而得。公职人员使用历年《中国统计年鉴》中公共管理和社会组织人数，2003年以前的名称是国家机关政党机关和社会团体，名称虽然有变化，但是内涵几乎没有变化。张军等（2007）、傅勇（2010）以及其他一些研究都把立案数量视为反腐败力度，但是没有理由认为各省反腐败力度存在系统的差别，此外不仅行政体制具有向上负责的政治集权特点，在反腐机构内部省级纪委也直接向中央纪委报告，所以本文把腐败案件立案数量视为实际腐败程度的指标。本文采用的腐败立案总数，包含了贪污受贿、挪用公款、偷税骗税、渎职等。之所以采用这一指标，原因一是根据腐败的定义，这些子类犯罪都是和官员腐败紧密联系在一起；二是历年报告中这些专门的数据不连续^①。此外尽管1997年刑法调整了检察院的立案范围和受贿的标准，前后存在标准可能不一致的问题，但是使用时间虚拟变量可以一定程度上把这些因素剔除掉。

财政分权的衡量一般也有三种指标。一种是收入指标，地方收入占比中央财政收入，第二是支出指标，地方财政支出占比中央财政支出的比重。第三种是财政自主度，地方自有财政收入占比本级财政支出的指标。陈硕和高琳（2012）用不同的分权衡量指标和扩大的样本重新启动一些代表性研究，发现只有“地方财政自主度”指标更能体现地区差异，因为分子分母各地区每年都有变化，而

^①建议反腐部门公开数据应增加科学性、系统性和连贯性。

用收入和支出指标则存在是否考虑预算外收支以及转移支付的问题。本文衡量财政分权程度采用两种方法：研究腐败问题时候使用财政自主度指标 *deauto*，研究公共品供给时候使用支出指标 *deexp*。

公共品的衡量指标是分项财政支出占地方财政决算支出的比例，主要是投入指标。从2007年起政府收支分类科目统计口径发生改变，本文使用1994-2006年的数据以及2006-2010年的数据分别进行回归。经济性支出指标，2007年以前本文使用基本建设支出比例 *infratio*，2007年（含）以后用 *tranratio* 表示地方财政支出用于基础设施、城乡社区事务、农林水事务等方面的支出比例。社会民生性支出包含教育支出、社会保障和就业支出、科技支出、医疗卫生支出和文化体育与传媒支出等，本文使用 *eschratio* 表示教育科学文化卫生方面的地方财政支出比例，当然这一指标虽然连续，但是2007年以后指标的内涵也发生了变化。数据来源于历年《中国统计年鉴》以及《中国财政年鉴》。

控制变量有人均地区生产总值 *pgdp* 是用来衡量地区经济发展阶段和规模，数据来源于中经网统计数据库。对外开放度 *open* 使用各省市的进出口额（以美元计价）乘以当年的人民币兑美元年平均汇率然后占比当地 GDP 的数额，数据来源于中经网数据库。民营化程度 *private* 是城镇私营企业年末从业人员数除以城镇年末从业人员数用这一数据捕捉市场化转变过程中民营化对腐败和公共品的影响，数据来源于中经网统计数据库。工资比率 *wageratio* 是公共管理和社会组织就业人员平均工资和在岗职工平均工资之比，用以捕捉高薪养廉效应，数据来源于历年《中国统计年鉴》。

考虑到市场化改革时机以及数据限制，本文采用 1994-2010 年的数据，省级数据不包含西藏和重庆。从表 3 可以看出，对外开放度、教科文卫支出以及基本建设支出标准差较大，说明各省市之间或者随时间变迁变化很大。

表 3 主要变量的描述统计

变量	含义	时间段	观察值	均值	标准差	最小值	最大值
pc	万名公职人员腐败立案数量	1994-2010	493	37.06	17.42	8.74	139.02
deexp	分权（财政支出）	1994-2010	493	0.02	0.01	0.00	0.08
deauto	分权（财政自主）	1994-2010	493	0.54	0.17	0.15	0.95
private	民营化程度	1994-2010	493	0.13	0.09	0.01	0.47
pgdp	人均 GDP	1994-2010	493	1.43	1.35	0.15	7.90
open	对外开放度	1994-2010	493	0.32	0.41	0.03	2.20
wageratio	公职人员报酬比	1994-2010	493	1.11	0.16	0.33	1.72
eschratio	教科文卫支出比	1994-2010	493	0.24	0.04	0.07	0.40
infratio	基础建设支出比	1994-2006	377	45.25	51.00	1.18	395.58

tranratio	交通运输等支出比	2007-2010	116	416.42	244.34	44.74	1389.69
-----------	----------	-----------	-----	--------	--------	-------	---------

(二) 计量模型

计量模型(1)被解释变量分别是万名公职人员腐败立案数量,解释变量是分权程度、教科文卫支出以及基本建设支出(2007年以后是交通运输等支出)、人均地区生产总值、对外开放度、公务员报酬比、民营化以及时间趋势。

$$pc_{it} = \beta * deauto_{it} + \Pi * X' + \lambda_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

计量模型(2)被解释变量分别是教科文卫支出比例或者基本建设支出比例(2007年以后是交通运输等支出),解释变量是分权程度、万名公职人员腐败立案数量、人均地区生产总值、对外开放度、公务员报酬比、民营化以及时间趋势。

$$eschratio_{it} = \beta_1 * deexp_{it} + \beta_2 * pc_{it} + \Pi * X' + \lambda_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

这些计量模型中的 X' 是控制变量矩阵, Π 是系数矩阵, λ_i 是不随时间改变的省市自治区效应, μ_t 是不随个体改变的时间效应。

(三) 回归结果

根据(1)式方程做出的回归结果如表4所示。

表4 腐败模型回归结果

被解释变量: 每万名公职人员腐败立案案件数						
deauto	-212.645*** (55.514)	-102.243* (53.370)	-27.916 (34.453)	-9.190 (38.261)	-132.808*** (38.810)	-46.137 (36.623)
deauto^2	171.561** (47.096)	101.916** (43.893)	59.753** (29.471)	51.211* (30.598)	107.986*** (33.693)	61.977** (30.063)
private	-8.801 (23.649)	-11.225 (20.853)	12.233 (13.794)	13.156 (13.843)	-7.996 (15.777)	-2.805 (14.125)
pgdp	2.184 (2.659)	-1.652 (2.389)	-2.054 (1.919)	-1.924 (2.008)	1.912* (1.075)	-2.224* (1.182)
open	-7.352 (5.898)	-15.182*** (5.129)	-10.510* (5.815)	-8.722 (6.511)	-14.447*** (4.349)	-20.323*** (3.918)
wageratio	-24.423*** (5.555)	-22.189*** (5.890)	-5.058 (7.036)	-3.371 (7.648)	-18.627*** (4.540)	-17.034*** (4.580)
时间趋势	-3.049*** (0.455)	-2.158*** (0.425)	0.270 (0.870)	0.307 (0.879)	-2.540*** (0.321)	-1.693*** (0.320)
省固定	有	有	有	有	有	有
年固定	无	有	无	有	无	有
时间	1994-2006	1994-2006	2007-2010	2007-2010	1994-2010	1994-2010
R-sq	0.463	0.625	0.186	0.204	0.530	0.675

备注: 括号里面为标准差, *在10%水平显著, **在5%水平显著, ***在1%水平显著。

分权指标的回归系数是负数,但是二次项都是正数,而且都比较显著。这说明腐败和分权的程

度呈现正 U 型关系, 而且是 U 型线段的左侧。根据中国的发展实践, 应该继续加大财政分权的力度, 根据我们前面分析的效率增进型腐败条件下, 经济产出的随机波动变小、晋升激励增加能起到抑制腐败的作用。根据前后时间段的系数对比, 这种效应逐渐减小, 说明效率增加性腐败的程度和机会已经越来越小, 腐败已经成为经济增长的毒瘤, 这时候加大反腐力度反而有利于经济增长。

民营化指标实际上就是市场竞争的指标, 其对腐败的关系具有双重性。如果其他条件不变, 市场竞争增加, 更有可能促进企业寻租。但是另一方面市场竞争增加, 说明政府的权力被限制在一个较小的范围内, 腐败机会相应减少。回归结果看, 系数多是负值, 但不显著, 原因可能处于国有企业改革的动态过程中, 民营化提高可以减少腐败的比例, 但是国企民营化改革本身却增加了腐败。对外开放度和民营化对腐败的影响机理类似, 民营化主要是对国内的企业和个人放权, 开放是对国外的资金和人才放权, 由于改革开放是基本国策, 各级地方政府非常重视开放和吸引外资, 进而引进先进技术和管理制度, 这样对外开放通过外溢效应, 使得本地的政府管制更少, 管理更透明, 否则所在区域的企业如果交易成本太大就会无法在国际市场上立足, 贸易额也不会上升。虽然影响机理类似, 但是开放度指标的回归系数是负数, 这说明扩大开放对腐败起到制约作用。

工资人员工资比的系数无论从系数符号还是显著程度上来看和时间趋势差不多。1994-2006 年以及整个区间内, 这两个指标系数都是负数, 说明这期间高薪养廉效应显著, 腐败是下降趋势。但是 2007-2010 这个区间内, 系数都为正值, 且不显著, 说明高薪养廉效应减弱, 在给定其他条件不变, 没有完善的治理和监督机制, 腐败这期间有增加趋势。

根据计量模型 (2) 做出的回归结果如表 5 所示。

表 5 公共品模型回归结果

	基本建设支出比		交通运输等支出比		经济性支出比		科教文卫支出比	
deexp	3.396*** (0.628)	4.505*** (0.582)	-0.496 (1.449)	-2.236* (1.164)	4.710*** (0.585)	3.947*** (0.435)	-2.480*** (0.465)	-2.537*** (0.314)
pc	-0.000** (0.000)	0.000*** (0.000)	-0.001 (0.002)	0.002 (0.001)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000** (0.000)	0.000 (0.000)
pgdp	0.024*** (0.006)	0.019*** (0.005)	-0.004 (0.011)	0.028*** (0.009)	0.021*** (0.003)	0.001 (0.003)	0.019*** (0.003)	0.011*** (0.002)
open	-0.012 (0.014)	0.021 (0.014)	-0.107*** (0.031)	0.010 (0.029)	-0.051*** (0.016)	-0.005 (0.123)	0.013 (0.012)	-0.006 (0.009)
private	-0.188*** (0.069)	-0.038 (0.066)	-0.322 (0.219)	-0.374** (0.173)	-0.332*** (0.074)	-0.179*** (0.056)	-0.004 (0.059)	-0.086** (0.040)
wageratio	0.027* (0.014)	0.017 (0.016)	-0.101** (0.044)	-0.082** (0.038)	-0.000 (0.016)	0.017 (0.013)	0.008* (0.013)	0.028*** (0.010)
private*pc	0.007*** (0.002)	0.001 (0.002)	0.009 (0.007)	0.011* (0.006)	0.002 (0.002)	0.003*** (0.001)	-0.005*** (0.001)	-0.000 (0.001)
时间趋势	0.005*** (0.001)	0.005*** (0.001)	0.015*** (0.005)	0.005* (0.004)	0.010*** (0.001)	0.011*** (0.001)	0.000 (0.001)	-0.002*** (0.001)
省固定	有	有	有	有	有	有	有	有

年固定	无	有	无	有	无	有	无	有
时间	1994-2006	1994-2006	2007-2010	2007-2010	1994-2010	1994-2010	1994-2010	1994-2010
R-sq	0.290	0.462	0.668	0.801	0.667	0.837	0.205	0.682

备注：括号里面为标准差，*在 10%水平显著，**在 5%水平显著，***在 1%水平显著。

从表 5 可以看出，在 1994-2010 年的时间段内，即使扣除时间趋势影响，分权和教科文卫方面的社会民生支出仍然呈现负相关关系。而在经济性支出方面，1994-2006 年时间段内，分权和基础建设支出是显著的正相关关系，尤其是固定时间和个体效应后，分权每增加一个百分点，基础建设支出增加 4.505 个百分点。说明地方政府进行经济性支出具有很强的激励。2007-2010 年的状况则有所弱化，分权和交通运输支出占比是负相关关系，这可能和发展阶段、监督体系逐渐完善有关。而公共品提供普遍和腐败的关系系数一开始为负但逐渐为正数，但是在最开始的时间段内固定时间和省份效应后经济性支出和腐败是显著正相关，说明这些领域腐败比科教文卫支出更明显。

人均地区生产总值对这两类公共品的支出比例影响系数为正数，说明随着经济水平的发展对这类公共品需求的提高。开放度和私有化分别和经济性支出和社会性支出有显著的负相关，说明对外开放必须基础设施先行，而民营化高的地区更重视社会性支出。工资支出可以看作公共品提供的成本，正常成本增加应该供给减少，回归结果中经济性支出有几项的系数为负，说明公职人员薪水高的地区可能基础设施水平已经很高，支出比例反而下降。交互项系数也显示在民营化过程中的腐败和基础设施正相关，而和民生支出负相关。从时间趋势来看，经济性支出比例一直上升，社会性支出比例在下降。

五、结论和政策含义

对地方政府的激励和约束是理解中国经济高速增长的一个重要角度，政治晋升上的向上负责和经济激励上的财政分权构成了中国式增长的纵向权力制衡制度背景。与西方的行政、立法与司法的三权分立构成市场经济的制度保障不同，中国的这一独特的制度也能在一定程度上构成权力制衡，使得市场经济不断发展。中国的行政机构内部决策、执行、监督有一个互相制约的作用，这不仅仅体现在水平方向的纪检监察、审计等部门，也体现在垂直方向的中央政府负责决策，地方政府去执行，然后中央政府又通过垂直机构去监督。同其他国家的财政分权效应不同，中国增加对地方政府分权的程度一方面促进了经济增长，同时也给官员腐败提供了空间；同时分权和腐败也扭曲了公共品供给的结构，即是对经济性公共品供给有增加效应，对于社会民生性公共品有减少效应。本文使用中国 1994-2010 年各省市数据进行经验研究，发现财政分权和腐败显著正相关，可能的原因是增加财政分权实际上增加了地方的自由裁量权，如果缺少相应的监督和竞争，腐败必然增加。教科文卫支出领域和腐败负相关，而经济性公共支出和腐败正相关，说明经济性公共支出领域存在大量腐败。

腐败问题一直是中国政府面临的严峻挑战之一。腐败具有很大的传染性，损害社会风气和公平

正义, 虽然治理多年, 但问题并没有得到根本解决, 例如在省级干部层面以及交通建设、国土资源和法院等重要岗位上, 腐败问题仍很严重。我们的解释是这种腐败内生性来源于向上负责的政治晋升和向下激励的财政分权构成的一种权力制衡失序。在这一体系中, 地方政府的一定程度的违规、一定程度的扩大自由裁量权, 如果没有突破一定的范围, 就不会得到真正的惩罚。例如土地财政愈演愈烈, 这和中央和地方的权力制衡有一定的关系。但是, 一旦上级委托人或者中央政府下定决心, 重新调整地方的行政权力和对关键经济发展领域的干涉和自由裁量, 并不会影响经济发展。腐败实际上就是一种激励手段不完善的成本。

本文的政策含义之一是完善财政分权制。目前中央和地方的财政分权主要是 1994 年的分税制改革奠定的。分税制改革不仅仅是为了增加中央政府财力, 还因为中央为了改革收紧权力, 通过掌握资源的调配, 来约束地方政府跟随改革的步伐, 简而言之中央庞大的财政实力保证了自上而下的改革的顺利推行。分税制改革后, 实际上对地方的财权并没有实质减少, 例如经济上的保留预算外收支、转移支付依然是按照上缴税收为参照等, 政治上各种属地管理政策也不断出台。有不少观点认为正是因为 1994 年的分税制改革, 造成了地方政府的财力紧张, 所以地方政府不得以才去发展预算外收入, 这种观点还是把地方政府看作一个仁慈的管理者, 没有看到地方政府具有追求自利的一面, 即使财力不紧张, 也一定会去搞土地财政。改革思路沿财权与事权匹配-财力与事权匹配-财力与支出责任匹配一路前行, 强调权责统一。

增加权力的横向制衡可以减少腐败。中国式分权促进了中国经济高速增长, 腐败又和分权程度正相关。反腐败的正确办法要不仅仅从地方政府手中剥离一定的过度干预经济和市场的权力, 还要引入新的和补充的改革来提高横向监督和责任, 例如, 通过给予地方人大、地方政协和地方法院更多的对行政机构的监督权, 并在一定程度内允许媒体、社会机构和非政府组织在监督地方官员中行使更加积极的角色。不仅在地方政府内部, 提高立法、司法机关对地方政府的制约; 在地方政府外部, 各个区域之间形成良好的互动竞争, 允许企业和个人更低成本地流动。实践中不少腐败大案也往往采取异地审理的方式, 可以更进一步增加法院和检察院的独立性, 采取类似人民银行大区制的办法, 设立跨省法院。地方财政收入和支出应增加透明性, 彻底实现程序上和实质上的监督。

还应该构建良好的预算制度, 提高支出效率。目前政府的财政部门的预算管理权力比较大, 人大审批监督和社会公众监督程度需要增加。中央政府的转移支付需要进一步透明化和制度化, 形成公开、透明、规范、完整的预算体制, 削减、合并一批专项转移支付项目, 减少腐败的寻租基础。改革开放以来, 政府税收迅速增加, 从 1994 年到 2010 年间, 政府每年的财政收入增速几乎都是当年 GDP 增速的两倍。在财政支出一端, 政府支出到什么项目, 具体是多少数量, 却缺乏制约和监督; 支出的波动性给腐败官员提供了可乘之机。让人大、媒体和社会公众对政府的财政收入和支出进行充分且实质性的审议和制约。例如, 政府预算报告要详细具体、让人大代表充分了解等。

最后, 完善和调整中央和地方财政收支关系需要明确各自职能范围。在一定范围内适当增加中

央政府的支出责任，同时构建地方税体系。严禁政府职能部门自行创收并按一定比例上缴财政的做法，消除政府机关创收的财政压力。在基础设施建设领域，应该公开更多信息，减少政府过多干预，把一些业务交给社会和企业负责。分税制改革的方向是增加地方政府的收入，还是增加中央财政的支出，存在一定的争议。本文认为目前还是应该增加中央政府的支出责任，例如医疗养老社会保障、基础教育方面支出。实践中在海关、民航、央行、质检等方面都逐渐形成了中央垂直监管体系。另一方面增加中央财政的支出的同时还要防止过度上收权力，影响对地方政府的激励。

参考文献

1. 陈刚和李树. 中国的腐败、收入分配和收入差距[J]. 经济科学, 2010, (2).
2. 陈硕. 分税制改革、地方财政自主权与公共品供给[J]. 经济学(季刊), 2010, (9).
3. 陈硕和高琳. 央地关系: 财政分权度量及作用机制再评估[J]. 管理世界, 2012, (6).
4. 丁菊红和邓可斌. 政府偏好、公共品供给与转型中的财政分权[J]. 经济研究, 2008, (7).
5. 范子英. 转移支付、基础设施投资与腐败[J]. 经济社会体制比较, 2013, (2).
6. 傅勇. 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给[J]. 经济研究, 2010, (8).
7. 傅勇. 中国式分权与地方政府行为: 探寻转变发展模式的制度性框架[M]. 复旦大学出版社, 2010.
8. 郭广珍、李绍平和黄险峰. 经济发展中的地方官员行为研究[J]. 经济评论, 2011, (5).
9. 刘勇政和冯海波. 腐败、公共支出效率与长期经济增长[J]. 经济研究, 2011, (9).
10. 楼继伟. 中国需要继续深化改革的六项制度[J]. 比较, 第 57 辑, 2011.
11. 潘春阳、何立新和袁从帅. 财政分权与官员腐败[J]. 当代财经, 2011, (3).
12. 平新乔和白洁. 中国财政分权与地方公共品的供给[J]. 财贸经济, 2006, (2).
13. 乔宝云. 中国的财政分权与小学义务教育[J]. 中国社会科学, 2005, (6).
14. 孙刚、陆铭和张吉鹏. 反腐败、市场建设与经济增长[J]. 经济学季刊, 2005, (4).
15. 吴一平. 财政分权、腐败与治理[J]. 经济学季刊, 2008, (7).
16. 徐静. 政府公共支出结构对腐败的影响效应分析[J]. 中南财经政法大学学报, 2012, (2).
17. 张军等. 中国为什么拥有了良好的基础设施? [J]. 经济研究, 2007, (3).
18. 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海人民出版社, 2008.
19. Akin, J. S., and Hutchinson, P., and Strumpf, K. S., Decentralization and Government Provision Of Public Goods: The Public Health Sector in Uganda [M], USAID. 2001,
20. Bardhan, P., Decentralization of Governance and Development [J]. Journal of Economic Perspectives 2002, 16(4), 185-205.
21. Bardhan, P., and Mookherjee, D., Decentralization and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries [J], Economic Journal, 2006, 116(508), 101-127.
22. Besley, T., and Coate, S., Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach [J] Journal of Public Economics, 2003, 87(12), 2611-2637.

23. Blanchard, O., and Shleifer, A., Federalism with and without political centralization: China versus Russia [J] (No. w7616). National Bureau of Economic Research, 2000
24. Del Monte, A., and Papagni, E., Public expenditure, corruption, and economic growth: the case of Italy [J], *European Journal of Political Economy*, 2001, 17(1), 1-16.
25. Fisman, R., and Gatti, R., Decentralization and corruption: evidence across countries [J], *Journal of Public Economics*, 2002, 83(3), 325-345.
26. Haque, M. Emranul and Kneller, Richard. Why Public Investment fails to raise economic growth in some countries? The role of corruption[J], Centre for Growth and Business Cycle Research, University of Manchester, Discussion Paper Series No. 162,2012.
27. Hayek, Friedrich A. The Use of Knowledge in Society [J], *American Economic Review*, 1945, volume 35, issue 4, pp: 519-30.
28. Lambsdorff, J. G. The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory and Policy [J], Cambridge University Press, 2007.
29. Maskin, E., Qian, Y., and Xu, C. Incentives, information, and organizational form [J]. *The Review of Economic Studies*, 2000, 67(2), 359-378.
30. Mauro, P. Corruption and Growth [J], *Quarterly Journal of Economics*, 1995, 110(3), pp. 681-712.
31. Mauro, P. Corruption and the Composition of Government Expenditure [J], *Journal of Public Economics*, 1998, 69: 263-279.
32. Oates, W., *Fiscal Federalism* [M]. Harcourt Brace, New York, 1972.
33. Oi, Jean C., Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China[J], *World Politics*, 1992, 45(1), 99-126.
34. Qian, Yingyi, and Weingast, Barry R., Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives[J], *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), pp. 83-92, 1997.
35. Shah, A., Corruption and Decentralized Public Governance [J], in *Handbook of Fiscal Federalism*, editors: Ahmad, E. and G. Brosio, Edward Elgar Press, New York, 2006.
36. Shleifer, Andrei and Vishny, Robert W. Corruption [J], *Quarterly Journal of Economics*, 1993, 108(3), pp.599-617.
37. Tanzi, V. and H. Davoodi, Corruption, Public Investment, and Growth [J], IMF Working Paper No. 97/139, Washington D. C. , 1997
38. Tiebout, C. M., A pure theory of local expenditures [J], *Journal of political economy*, 1956, 64(5), pp: 416-424.
39. Zhuravskaya, E. V., Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style [J]. *Journal of Public Economics*, 2000, 76(3), 337-368.