

# 分权程度省际差异、 财政压力与基本公共服务支出偏向

——以地方政府间权责安排为视角<sup>\*</sup>

孙 开 张 磊

**内容提要:**优化地方财政支出结构是科学划分地方政府间财权、事权与支出责任的重要着力点之一。本文以地方政府间权责安排为视角,收集并整理 286 个地级市层面 2015—2017 年的相关数据,运用广义矩估计方法(GMM),分析财政分权程度省际差异下财政压力与地方政府基本公共服务支出偏向之间的相关关系。研究结果表明,在地方上下级政府间权责关系基本协调、匹配的基础上,地方政府财政压力的增加不会显著影响其基本公共服务支出偏向。但当地方上下级政府间存在权责错配时,财政压力的增加则会显著降低地方政府基本公共服务支出偏向。因此,在确保地方各级政府间财权、事权与支出责任基本协调和一一对应的基础上,省级政府应逐级下放财权、事权与支出责任至县级政府,或者上收部分财权、事权与支出责任来维持省级与县级政府在承担事权与支出责任上的主体地位。

**关键词:**分权程度 支出偏向 权责安排 财政压力

**作者简介:**孙 开,东北财经大学财政税务学院教授,116025;

张 磊,东北财经大学财政税务学院博士研究生,116025。

**中图分类号:**F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2019)08-0018-15

## 一、引言及文献综述

地方政府财政是分级财政体制的基础环节。地方政府的支出偏向直接影响财政资金使用的实际效果,更关系到人民群众对基本公共服务供给水平和改革发展成果的获得感。因此,优化地方财政支出结构,保障基本公共服务在地方层面的投入力度,是理顺政府间财政关系和合理有效配置公共资源的重要着力点之一。考虑到地方政府供给公共产品应以具备相应事权与支出责任为前提、以财政支出为主要实现形式,并以一定的财权及财力为保障,优化地方财政支出结构需要首先明确地方政府间的权责关系。可以说,各省份内部上下级政府之间的省内财政分权,是地方上下级政府间权责关系的外在体现。与此同时,考虑到财政压力是导致地方政府动态调整财政支

<sup>\*</sup> 基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国的政府间事权与支出责任划分研究”(16ZDA066)。作者感谢匿名审稿人的宝贵建议。当然,文责自负。

出结构的主要原因之一,本文将财政压力也纳入地方政府支出偏向的分析。

近年来,随着《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》、《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》以及《医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》的相继出台,政府间权责安排的改革正在积极推进,但与之相关的地方政府支出偏向扭曲、公共资金配置效果低下等问题依然存在。具体表现为在既有财政体制框架背景下,以经济建设为中心的“晋升激励机制”及多任务导向下的委托代理关系的交互作用下,地方政府依然利用信息优势,存在“重基本建设、轻基本公共服务”的支出偏向,产生了有悖于权责安排初衷的逆向选择和道德风险。地方政府是提高全社会基本公共服务供给水平、强化民生支出的主要执行主体。基于“中央决策,地方执行”的体制机制特点,地方政府的支出偏向显然不利于中央决策的有效执行,也影响事权与支出责任划分改革的效果。然而,纵观财政管理体制由包干制向分税制演进的全过程,地方政府所面临的财政压力和省以下“层层嵌套”的财政管理体制,均会左右地方政府的支出行为,最终影响事权与支出责任划分改革的实施效果。基于此,迫切需要从地方政府间权责安排的视角入手,研究财政分权程度省际差异下财政压力与地方政府支出偏向之间的相关关系,考察不同的权责安排情况对地方政府支出行为的影响、探索实现地方政府支出偏向与权责划分改革相互契合的有效途径。

既有文献对财政分权程度省际差异、财政压力与地方政府支出偏向之间关系的研究较少,多数文献主要从财政分权、财政压力的视角展开论述,且主要集中于地方政府支出结构的分析。从财政分权的视角来看,Bardhan 和 Mookherjee(2006)认为,在发展中国家的财政分权改革背景下,支出分权(而非收入分权)会限制分权在服务水平上的扩张效应。同时,地方政府自身的筹资权力以及上级政府的控制与约束,直接影响地方政府财政支出结构。部分学者通过实证分析发现,在财政分权改革进程中,财政收入分权与支出分权的失衡致使财政收入下移的程度低于支出下放的程度。因此,财政分权难以有效激励并引导地方政府的支出行为(Zhurarskaya,2000;Eyraud 和 Lusinyan,2013;储德银、邵娇,2018)。但是,可以通过完善双向问责机制、提升地方政府支出行为的绩效水平,从根本上缓解地方政府支出结构扭曲程度(郁建兴、高翔,2012;陈思霞、卢盛峰,2014)。

从财政压力的视角来看,无论基于资本自由流动而劳动力不可流动的理论假设,还是基于地方政府相关数据进行的实证分析,结果均表明财政分权改革在赋予地方政府较大财政管理权限的同时,会加大地方政府财政压力,加剧政府间财政竞争,最终导致地方政府支出结构的扭曲(Keen 和 March,1997;Bucovetsky,2005;龚锋、卢洪友,2009;杨天宇、荣雨菲,2016;陈绍俭,2017)。这种扭曲在分税制改革中体现得较为明显。此外,伴随分税制改革进程中的个别税种改革,地方政府支出结构也会发生明显的变动。余靖雯等(2018)运用自然实验法研究取消农业税的政策冲击下,财政压力对基本公共服务供给的影响,发现受取消农业税影响较为强烈的县,财政压力增大,基本公共服务支出特别是教育支出出现较大幅度的下降。席鹏辉等(2017)则发现,地级市增值税分成比例降低会加大其财政压力,激励地方政府吸引外来资本并大幅增加对工业领域的投资。

可以说,学者从财政分权、财政压力视角对地方政府支出偏向的研究,可以准确地反映现有财政管理体制下地方政府支出行为的选择偏好。然而,目前关于财政分权对地方政府支出偏向影响问题探讨方面的缺失或缺陷在于,一是“就分权论分权”,很少综合考虑财政分权所依托的财政管理体制的异质性;二是仅以某种单一的分权类型阐述地方政府支出偏向,有失客观。实际上,财政分权由收入分权与支出分权组成,二者共存于财政管理体制之中,且共同承载着政府间的权责安排与匹配,难以割裂开来。此外,考虑到我国各省份在地方财政管理体制上的差异性所导致的财

政分权程度和权责安排情况的省际差异,仅从财政压力的视角研究地方政府支出偏向,可能会忽略财政分权程度省际差异这一体制特征,导致研究结果缺乏具体性。

鉴于地方政府中较为普遍存在的“重基本建设、轻基本公共服务”的支出结构扭曲以及中国各省份财政管理体制的差异性,本文将重点聚焦于与人民群众对美好生活追求和获得感密切相关的基本公共服务领域,以地方政府间权责安排为视角,考察财政分权程度省际差异下的财政压力与地方政府基本公共服务支出偏向之间的相关关系。

## 二、地方政府基本公共服务支出偏向形成的逻辑机理

### (一)地方政府间权责安排的历史演进:体制背景

政府间财政关系不外乎提供公共服务的权力与责任在各级政府间的划分与匹配下所形成的分权与集权关系,具体表现为财权与事权及其衍生出的财力与支出责任在各级政府间的调整与配置,并最终落实到财政收支上。为此,可以将权责安排理解为财权、事权以及支出责任在政府间的配置。作为单一制国家,“下管一级”的垂直行政管理体制、“中央决策,地方执行”的体制机制均是引导并决定地方政府遵从和落实中央决策的有效手段。不难发现,中央对地方的财政管理体制在历经统收统支、财政包干制以及相对完善与成熟的分税制的同时,地方政府间的权责安排也随之进行了相应的调整与变动。

#### 1. 统收统支阶段(1950—1979 年)

中央与地方政府间的财政管理体制在各种不稳定、不确定因素的影响下,频繁变动,表现为权力上收与下放、收支挂钩与脱钩之间交替更迭。在这种体制背景下,地方政府间的财政管理体制也同样具有不稳定性,并根据中央对地方财政管理体制变动而进行同步调整。但整体来看,高度集权仍是此时中央与地方财政关系的主要表现形式,地方政府作为中央下达支出指标的执行主体,并未掌握实际意义上的支配财政收支、提供公共服务的权力与责任,地方政府间权责关系处于割裂状态。

#### 2. 包干阶段(1980—1993 年)

为调动地方发展经济、提高财政收入的积极性,中央政府适时、适度地下放财权、事权以及支出责任。在收入方面,中央与地方政府间的收入划分逐步由分类分成改为税种划分,并进一步扩大地方政府固定收入所涵盖的税种范围。在支出方面,中央与地方政府间的支出划分基本保持稳定,仍按隶属关系划分财政支出。与此同时,中央频繁调整与省级政府的收入分成比例,使省以下各级政府财政收支权责一直处于不稳定的状态。总体来说,在财政包干阶段,地方政府间权责关系逐渐明确。然而,在制定地方上下级政府间财政管理体制上,包干式财政管理体制仅仅硬化了省级政府的预算约束,省以下各级政府的收支权责配置仍需根据各省份实际情况由省、市级政府逐级确定(对应于“层层嵌套”的财政管理体制),权责安排省际差异尤为明显。

#### 3. 分税制阶段(1994 年至今)

分税制改革是财政体制变迁的重要分水岭,它标志着改革朝着正确的方向逐步前行。整体而言,分税制改革不仅明确了中央与地方政府间的财政关系、确保地方财政收支挂钩,而且实现了由按企业隶属关系向按税种划分收支方式的转变。然而,分税制改革初期仅仅明确了中央与省级政府间的财政体制安排,而省以下“层层嵌套”的财政管理体制仍受 1980 年以后相对固化的地方政府间分级财政管理理念和实施办法的影响,表现为体制制定权逐级向下授予、财权层层上移、事权与支出责任则层层下放。地方政府间的财权、事权以及支出责任的上收或下放趋势基本未发生大

的波动。具体而言,省以下“层层嵌套”的财政管理体制主要呈现以税收收入纵向配置为核心、“一省一式”的税收收入划分模式;以税种分成为主,税收总额分成、税收增量分成、总额增量分成为辅的体制特征。在中国 31 个省份中,有 29 个省份基本采用分税的形式(包含税种分成、税收增量分成、税收总额分成),另 2 个省份则实行总额增量分成(见表 1)。从财政支出分配的角度来看,地方各级政府间不具有明确的、可区分的支出责任划分与匹配标准。

表 1

省对下收入分享形式

收入分享形式		省(自治区、直辖市)	主要内容
分税	税种分成	北京、广东、广西、甘肃、贵州、河北、海南、山西、湖南、吉林、上海、宁夏、云南、新疆、安徽、天津、西藏、重庆、江西、黑龙江、陕西、内蒙古、四川	以增值税、营业税、企业所得税、个人所得税为主,以房产税、资源税、城镇土地使用税、土地增值税、城建税、耕地占用税为辅按比例分成
	税收增量分成	河南、湖北、青海、江苏、山东	主要对各税种的税收增量部分进行分成。仅湖北省的市县按照市县当年地方税收收入增长率上解省财力
	税收总额分成	辽宁	增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、房产税这五种税形成的财力,省与市县实行总额分成
分成	总额增量分成	浙江、福建	对省以下地方财政收入超过 2011 年收入基数的增量部分,浙江省与市县实行 2:8 分成。设区市一般公共预算收入增量,福建省省级分成 20%

注:全面实施营改增后,各省份财政管理体制过渡方案实施时间差异较大,并且过渡期内政府间财力分配格局大体稳定,为此,本部分不包括财政管理体制过渡方案。同时,考虑到计划单列市具有相对独立的财政管理体制,本表所列省对下财政管理体制不包含大连、青岛、宁波、厦门和深圳。

资料来源:根据各省(自治区、直辖市)最新财政管理体制文件收集整理得出。

(二)权责安排视阈下财政分权程度省际差异的特征事实

财政分权不仅体现在收入侧,支出侧的财政分权也不容忽视。为此,整体、系统地看待收入分权程度与支出分权程度是考察省内财政分权的有效方式。为确定各省份内的财政分权情况,本文在收集并整理 2016 年省及省以下各级政府税收收入、一般公共预算支出数据的基础上,借鉴周黎安和吴敏(2015)、傅勇和张晏(2007)的财政分权程度测度方法,运用省本级、市本级和县级<sup>①</sup>税收收入占全省税收收入的比重,衡量各级政府财政收入分权程度;用省本级、市本级和县级一般公共预算支出占全省一般公共预算支出的比重,衡量各级政府财政支出分权程度,实现对财政收入分权程度与支出分权程度的省内测度。在此基础上,结合既有数据并根据张光(2009)所使用的财政分权划分办法,<sup>②</sup>将省内财政收入分权与支出分权划归为下沉型、中凹型两类(见表 2)。

由表 2 可知,可将省内财政分权划分为(下沉,下沉)型、(中凹,中凹)型、(下沉,中凹)型、(中凹,下沉)型四类,以客观地反映财政分权程度的省际差异。其中,省内财政分权为(下沉,下沉)型的省份有 12 个、(中凹,中凹)型的有 4 个、(下沉,中凹)型的有 3 个、(中凹,下沉)型的有 6 个。在

① 在本文中,县级税收收入数据涵盖至乡镇一级。本文所提及的县级政府均包含了所属乡镇政府。  
 ② 在收入或支出占比中,县、市、省比重逐级缩小的则为下沉型;市级比重最小,县比重最大的则为中凹型。下沉型所表征的省内财政分权程度大于中凹型。

这四个类型中,(下沉,下沉)型表明地方上下级政府间权责安排呈现财权、事权与支出责任逐级向下集中的特征;(中凹,中凹)型则表明财权、事权与支出责任主要向省与县级政府集中;(下沉,中凹)型则表明财权向县级政府集中的同时,事权与支出责任主要向省和县级政府集中;(中凹,下沉)型则表明财权主要向省与县级政府集中,事权与支出责任逐级向下集中,使县级政府承担了较为繁重的事权与支出责任。

表 2 各省份省内财政分权情况

省(自治区)	收入分权程度				支出分权程度			
	税收收入占比			分权类型	一般公共预算支出占比			分权类型
	省本级	市本级	县级		省本级	市本级	县级	
安徽	0.086	0.296	0.618	下沉型	0.117	0.242	0.641	下沉型
福建	0.124	0.228	0.648	下沉型	0.133	0.168	0.698	下沉型
甘肃	0.304	0.276	0.420	中凹型	0.203	0.160	0.637	中凹型
广东	0.342	0.255	0.403	中凹型	0.097	0.281	0.622	下沉型
广西	0.233	0.323	0.443	下沉型	0.168	0.229	0.603	下沉型
贵州	0.164	0.197	0.639	下沉型	0.212	0.102	0.686	中凹型
海南	0.358	0.247	0.395	中凹型	0.259	0.199	0.542	中凹型
河北	0.209	0.134	0.656	中凹型	0.137	0.171	0.692	下沉型
河南	0.036	0.298	0.667	下沉型	0.124	0.220	0.657	下沉型
黑龙江	0.234	0.192	0.574	中凹型	0.218	0.270	0.512	下沉型
湖北	0.010	0.244	0.746	下沉型	0.118	0.244	0.638	下沉型
湖南	0.207	0.299	0.494	下沉型	0.088	0.207	0.705	下沉型
吉林	0.264	0.329	0.407	下沉型	0.229	0.252	0.519	下沉型
江苏	0.070	0.132	0.797	下沉型	0.097	0.207	0.696	下沉型
江西	0.027	0.169	0.803	下沉型	0.132	0.144	0.725	下沉型
辽宁	0.013	0.115	0.871	下沉型	0.179	0.314	0.507	下沉型
内蒙古	0.160	0.105	0.735	中凹型	0.152	0.208	0.640	下沉型
青海	0.276	0.205	0.519	中凹型	0.328	0.152	0.520	中凹型
山东	0.029	0.084	0.887	下沉型	0.119	0.196	0.685	下沉型
山西	0.301	0.279	0.420	中凹型	0.209	0.187	0.604	中凹型
陕西	0.304	0.285	0.411	中凹型	0.182	0.226	0.592	下沉型
四川	0.271	0.191	0.538	中凹型	0.144	0.167	0.689	下沉型
新疆	0.041	0.139	0.819	下沉型	0.253	0.125	0.622	中凹型
云南	0.179	0.287	0.534	下沉型	0.165	0.155	0.680	中凹型
浙江	0.068	0.152	0.780	下沉型	0.090	0.172	0.738	下沉型

注:由于数据的可获得性,本表只收集并整理了 25 个省(自治区)的相关数据。  
资料来源:根据 2016 年各省、市财政厅、财政局官方预决算公开数据整理得出(2015 年与 2017 年各省份的省内财政分权类型同 2016 年)。

(三)财政分权程度省际差异、财政压力与基本公共服务支出偏向之间的逻辑机理

1. 地方政府理性经济支出行为的理论基础

公共选择理论之父布坎南认为,无论在市场运转过程中还是在政治决策过程中,个人都是私

人活动或集体活动中的重要组成部分,每个人都有权进行决策、选择以及采取行动,与此同时,“经济人”假说不仅适用于经济市场,也应同样适用于政治市场;在政治决策过程中,政治家、官僚在自身效用最大化与社会共同利益之间进行均衡取舍,若激励约束机制缺失或失效,则他们追求自身效用最大化的动机就得以强化,最终导致政府支出行为扭曲、公共产品配置低效(Buchanan和Tullock,1962)。也有学者认为,对于职务晋升方面的考量是地方各级政府官员理性经济支出行为的重要动力源泉,表现为地方各级政府运用手中所掌握的经济管理权限以及信息优势,通过支配财政收支,为职务发展创造条件(Niskanen,1968)。然而,地方政府的理性经济支出行为具有较强的路径依赖性,它根植于我国财政管理体制变迁之中,随着地方政府自利性意识与行为的觉醒,多任务导向的地方政府在履行支出责任与实现自身利益最大化之间进行权衡取舍时,会选择将有限的财政收入优先用在成效显著、易于观察的产出指标上,从而导致政府支出结构的非均衡性,具体表现为重视安排周期短、见效快、易于量化的基本建设类支出,轻视投资周期长、见效缓慢且不易量化的基本公共服务类支出(傅勇、张晏,2007;龚锋、卢洪友,2009;吕炜、王伟同,2010;田侃、亓寿伟,2013;吕冰洋,2014;汪利钺等,2016;杨刚强等,2017)。

## 2. 财政压力对地方政府理性经济支出行为的诱导与激发

随着中央对地方财政管理体制的调整与完善,财政压力对地方政府理性经济支出行为的影响日益明确。在传统计划经济时期,“统收统支”的实施,使地方政府财政收支脱节、财权与财力高度集中于中央,地方政府仅仅是财政收支的执行者,因而地方政府并未面临实际意义上的财政压力。然而,随着经济体制模式的转型,为提高地方政府发展当地经济、造福一方的积极性,中央政府先后实施“划分收支、分级包干”、“划分税种、核定收支、分级包干”以及“层层嵌套”的大包干制,力图实现地方政府间财政收支自求平衡。值得指出的是,财政包干体制并未重新确定地方各级政府应承担的事权与支出责任。基于原有事权与支出责任配置格局,上级政府为实现自身收支需要,在上移财权、频繁集中下级政府财力的同时,下放事权与支出责任,导致下级政府财政收支配置的急剧失衡、财政压力增大。地方上下级政府间的利益分配关系逐渐分化(张闫龙,2006)。1994年的分税制改革固然调整了中央与省级政府的财政分配格局,却并未完全改变地方政府间已有的财政管理体制模式,分税制改革主要集中在收入划分上,将按隶属关系划分改为按税种划分,并进一步上移财权与财力、下放事权和支出责任。省以下各级政府所面临的财政压力剧增,政府间利益分配格局出现分化。在此情况下,地方政府理性经济支出行为产生的客观条件成熟。

## 3. 财政分权程度省际差异、财政压力与地方政府基本公共服务支出偏向

本文所述的财政压力主要指年度预算内地方政府因一般公共预算收支缺口,即收不抵支情况下所面临的财政资金短缺压力。与此同时,以地方“层层嵌套”的财政管理体制为基础,地方政府在面临现实财政压力时,会进行理性权衡,最终确定合意的公共产品供给结构。结合本文有关地方政府基本公共服务支出偏向的分析可知:现有地方财政管理体制所呈现的省内财政分权情况可用以明确省级、市级与县级政府之间在财权、事权以及支出责任上的配置、安排情况。值得注意的是,省级政府的主要职责是进行中观调控,合理有效地配置跨区域的公共产品或公共资源,实现省域公共资源的最优配置。省级政府在全省财权、事权以及支出责任上的配置、安排情况,初步奠定了省内财政分权的基调。同时,市级政府作为地方政府的中间层级,会基于自身理性来效仿省对下级政府在财政管理体制制定上的做法,运用手中的财政管理体制制定权,划分市级与县级政府之间的财权、事权以及支出责任。

地方基本公共服务主要由市、县两级政府提供,并以县级政府提供为主,市级政府为辅。虽然



市级政府也承担部分基本公共服务支出,但由于其处于地方政府中间层级,会存在对上级政府和下级政府两种收支策略选择,因此市级政府不是分析地方政府基本公共服务支出偏向的最优主体。与之相对应,县级政府作为省内基本公共服务供给的基础单元和最为重要的执行主体,其基本公共服务支出偏向最接近地方政府基本公共服务支出偏向。基于此,以分析县级政府在既有省内财政分权类型下的基本公共服务支出偏向为主,省级、市级为辅。

结合财政分权程度省际差异、财政压力,可对地方政府基本公共服务支出偏向进行如下分析:当省内财政分权为(下沉,下沉)型与(中凹,中凹)型时,省内收入分权程度与支出分权程度在各级政府间基本能够实现一一对应,各级政府间的权责关系基本协调。就(下沉,下沉)型而言,在一省内部,财权、事权与支出责任均逐级下放至县级政府,县级政府在承担本级所属事权与支出责任的同时,也负责执行上级政府层层下放的事权与支出责任。与之相对应,省、市级政府也相应层层下放了财权,以保障县级政府有足够的财力来执行相应事权与支出责任。为此,当县级政府面临预算收支缺口所导致的财政资金紧缺时,也可以通过提高税收努力、加强税收征管等方式来减轻财政压力,而不一定需要压缩基本公共服务支出、调整财政支出结构实现收支平衡。就(中凹,中凹)型而言,财权、事权与支出责任主要集中在省与县级政府。表现为省级政府适度上收部分财权、事权与支出责任,以减轻市、县级政府的事权与支出责任压力,有效调控与约束市、县级政府的财政支出行为。此时,县级政府所承担的事权与支出责任相对减少,且拥有与之相对应的财权。为此,县级政府在既有的财政管理权限下,仍可以通过提高税收努力、加强税收征管来减轻自身的财政压力。

基于此,本文提出假说1:当省内财政分权为(下沉,下沉)型与(中凹,中凹)型时,财政压力与地方政府基本公共服务支出偏向基本不具有相关关系。

当省内财政分权为(下沉,中凹)型与(中凹,下沉)型时,省内收入分权程度分别高于、低于支出分权程度,各级政府的权责安排存在错配。就(下沉,中凹)型而言,省与县级政府承担主要事权与支出责任,财权逐级向下集中至县级政府。地方各级政府的财权、事权与支出责任并未实现基本协调与一一对应,省级政府财权相对小于其事权与支出责任,县级政府财权相对大于其事权与支出责任。但省级政府调控与约束市、县政府支出行为的能力减弱。当县级政府存在财政收支缺口时,可以通过提高税收努力、税收征管效率进行弥补,而当财力充足时,则可能会用于基础设施与吸引外资,导致基本公共服务支出相对减少。

就(中凹,下沉)型而言,财权在逐级上收,事权与支出责任却在逐级下放至县级政府,省级政府掌握相当可观的财权却承担较少的事权与支出责任。县级政府最终承担了较为繁重的事权与支出责任却拥有相对较少的财权。在这种权责安排下,县级政府拥有较少的财权,不利于充分发挥其财政自主性,而较为繁重的事权与支出责任则进一步加剧了其财政支出压力。当县级政府面临巨大的财政压力,通过加强税收努力而无法弥补财政收支缺口时,则会通过加强基础设施建设,吸引外资,弱化对教育、社保以及医疗等重点民生支出的投入力度来缩小财政收支差距。

基于此,本文提出假说2:当省内财政分权为(下沉,中凹)型与(中凹,下沉)型时,财政压力与地方政府基本公共服务支出偏向呈现显著的负相关关系。

### 三、变量确定与说明

为了考察财政分权程度省际差异下的地方政府财政压力对基本公共服务支出偏向的影响,本

文用地方政府基本公共服务支出占比(基本公共服务支出/一般公共预算支出),刻画地方政府基本公共服务支出偏向。其中,基本公共服务支出主要由教育、社会保障与就业、医疗卫生这三项与人类基本生存与发展需求密切相关的支出构成,该三项支出大致可以有效涵盖和衡量地方政府在民生改善、基本公共服务均等化诸方面的投入情况。相较于省级财政支出而言,与民生改善密切相关的基本公共服务支出责任主要由市、县两级政府承担,因此本文利用 2015—2017 年 286 个地级市(包含自治州、盟,暂不包含直辖市和计划单列市以及宁夏、西藏所属各市、地区)相关数据构建回归模型并展开研究。在样本的选取上,囿于数据的可获得性、完备性以及有限的资源,本文在剔除缺失较为严重的地级市数据的基础上,尽可能地将各个省份所属地级市全部纳入实证分析,并给出所选地级市样本的具体分布(见表 3)。

表 3			地级市样本分布			单位:个,%		
省份	地级市	比例	省份	地级市	比例	省份	地级市	比例
安徽	16	100	江苏	12	92	河北	11	100
福建	8	100	江西	11	100	河南	17	100
甘肃	13	93	辽宁	11	85	黑龙江	12	92
广东	17	85	内蒙古	12	100	湖北	8	62
广西	13	93	浙江	9	90	湖南	13	93
贵州	9	100	云南	16	100	吉林	6	67
海南	3	75	新疆	9	64	山东	15	94
青海	5	63	四川	19	91	陕西	10	100
山西	11	100						

资料来源:根据各省(自治区)行政区划整理得出。

由表 3 可知,本文所选取的地级市个数占所属省份(自治区)地级市总数的比例最低为 62%,最高为 100%,均值为 90%。由此可知,本文所选取的样本基本可以涵盖中国大部分地级市,具有较强的说服力与可信度。在数据来源上,各项数据主要来自各省、市财政局预决算信息公开平台、各市年度统计公报、《中国统计年鉴》、《中国城市统计年鉴》、《中国财政年鉴》等。在实证分析上,本文将分组考察(下沉,下沉)型、(中凹,中凹)型、(下沉,中凹)型以及(中凹,下沉)型四组省内财政分权类型下,财政压力与基本公共服务支出占比的相关关系,基准模型构建如下:

$$ebps_{it} = \beta_1 fp_{it} + \delta \text{控制变量} + \theta_i + v_t + \varepsilon_{it} \tag{1}$$

其中, $ebps_{it}$ 表示地级市  $i$  在  $t$  年的基本公共服务支出占比; $fp_{it}$ 表示地级市  $i$  在  $t$  年时的财政压力,也是本文的核心解释变量,其系数  $\beta_1$  度量了财政压力对基本公共服务支出占比的影响程度; $\varepsilon_{it}$ 表示随机扰动项。为了确保核心解释变量估计参数的一致性、有效性,本文尽可能地将反映城市特征、单独或同时影响财政压力与地方政府基本公共服务支出占比的一组变量作为控制变量,试图减轻遗漏变量偏误对实证结果的影响。这些变量包括人均实际 GDP( $pgdp$ )、人均固定资产投资( $pfai$ )、人口增长率( $pgr$ )、人口规模( $hrp$ )、人口密度( $pd$ )、城市开放程度( $dro$ )、城镇化率( $ur$ )以及税收负担( $tb$ )。其中, $\delta$ 为这组控制变量的系数矩阵。核心解释变量与控制变量的数据说明见表 4。此外,考虑到各地级市之间可能存在的异质性,特别是不可观测的异质性对实证结果的影响,本文在控制时间效应  $v_t$  的同时,也控制了城市固定效应  $\theta_i$ 。



表 4 数据说明

变量	含义	度量指标或说明
<i>fp</i>	财政压力	(一般公共预算支出 - 一般公共预算收入)/GDP
<i>pgdp</i>	人均实际 GDP	以 2007 年为基期,利用各省份统计年鉴中的地区生产总值指数将名义人均 GDP 折算为实际人均 GDP
<i>pfai</i>	人均固定资产投资	人均固定资产投资均为运用 GDP 平减指数消除价格波动后的实际值
<i>pgr</i>	人口增长率	(年末人口 - 年初人口)/年均人口
<i>hrp</i>	人口规模	年末人口数
<i>pd</i>	人口密度	单位面积人口数
<i>dro</i>	城市开放程度	进出口总额/GDP
<i>ur</i>	城镇化率	年末城镇人口/总人口
<i>tb</i>	税收负担	税收收入/GDP

四、实证分析与检验

本文首先对式(1)进行固定效应估计;然后为缓解模型可能存在的反向因果以及遗漏重要变量偏误对估计结果的影响,本文将财政压力滞后三期值作为当期财政压力的工具变量(吴伟平、刘乃全,2016),并运用广义矩估计方法(GMM)对式(1)进行估计;最后进行稳健性检验,以保证实证估计结果的可靠性。

(一)基准估计结果

表 5 中的(1)~(8)列呈现了对式(1)进行固定效应估计并使用异方差-序列相关稳健标准误后的基准估计结果。需要说明的是,在表 5 中,*fd1*~*fd4* 分别表示(下沉,下沉)型、(中凹,中凹)型、(下沉,中凹)型以及(中凹,下沉)型四组省内财政分权类型。从(1)~(4)列的估计结果来看,在控制人均实际 GDP<sup>①</sup>等一系列控制变量以及城市固定效应和时间效应的基础上,可以得到如下结论:整体而言,财政压力与地方政府基本公共服务支出占比均呈现显著的负相关关系。具体而言,(中凹,中凹)型省内财政分权类型下的财政压力对基本公共服务支出占比的影响程度最小、(下沉,中凹)型其次、(下沉,下沉)型再次、(中凹,下沉)型最大;在 1% 的显著性水平下,估计系数分别为 -0.450、-0.257、-0.404、-0.588。估计结果与本文所提出的假说 2 基本一致,但是与假说 1 相矛盾。

值得注意的是,一方面,财政压力增加会促使地方政府降低对基本民生类支出的投入比重;反之,教育、社会保障与就业、医疗卫生等基本民生类支出的增加也会加剧地方政府的财政压力。可以说,核心解释变量财政压力与被解释变量基本公共服务支出占比之间所具有的反向因果关系,将引发内生性问题,导致估计结果存在非一致性。为此,本文通过扣除当期教育、社会保障与就业、医疗卫生支出增量来衡量考虑反向因果关系时的财政压力,以减弱内生性问题对估计结果的影响,并对式(1)重新估计(见表(5)~(8))。

① 本文对人均实际 GDP 进行对数化处理,并用 *lnpgdp* 表示取对数后的人均实际 GDP。

表 5 基准模型回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	<i>fd1</i>	<i>fd2</i>	<i>fd3</i>	<i>fd4</i>	<i>fd1</i>	<i>fd2</i>	<i>fd3</i>	<i>fd4</i>
	核心解释变量:当期财政压力				核心解释变量:考虑反向因果时的财政压力			
<i>fp</i>	-0.450*** (0.13)	-0.257*** (0.08)	-0.404*** (0.05)	-0.588*** (0.08)	-0.686*** (0.13)	-0.243*** (0.07)	-0.388*** (0.05)	-0.591*** (0.08)
<i>lnpgdp</i>	-0.305*** (0.10)	-0.117 (0.22)	0.340 (0.33)	-1.216*** (0.28)	-0.341*** (0.10)	-0.095 (0.22)	0.114 (0.35)	-1.177*** (0.28)
<i>pfai</i>	0.002 (0.00)	0.000 (0.00)	0.000 (0.00)	0.004** (0.00)	0.003 (0.00)	0.000 (0.00)	0.000 (0.00)	0.004** (0.00)
<i>pgr</i>	0.237* (0.14)	0.302*** (0.11)	-0.091 (0.12)	0.037 (0.18)	0.202 (0.13)	0.256** (0.12)	-0.156 (0.12)	-0.012 (0.19)
<i>hrp</i>	-0.022 (0.04)	0.421 (0.83)	-0.318 (0.59)	0.402 (0.46)	-0.029 (0.05)	0.475 (0.79)	0.148 (0.63)	0.463 (0.47)
<i>pd</i>	-0.143 (0.15)	-1.340** (0.64)	-0.247 (0.24)	-0.144 (0.52)	-0.108 (0.14)	-1.532*** (0.55)	-0.196 (0.24)	-0.219 (0.53)
<i>dro</i>	0.051 (0.03)	0.064*** (0.01)	0.070 (0.07)	-0.165*** (0.05)	0.061* (0.03)	0.063*** (0.01)	0.082 (0.06)	-0.145** (0.06)
<i>ur</i>	0.231* (0.13)	-0.187 (0.19)	-0.163 (0.17)	-0.473** (0.23)	0.200 (0.13)	-0.172 (0.17)	-0.151 (0.17)	-0.499** (0.23)
<i>tb</i>	-0.353*** (0.13)	-0.306 (0.19)	0.632 (0.44)	-0.014 (0.65)	-0.385*** (0.14)	-0.340* (0.20)	0.473 (0.41)	-0.049 (0.66)
城市固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	417	96	102	243	417	96	102	243
组内 <i>R</i> <sup>2</sup>	0.234	0.394	0.561	0.411	0.318	0.425	0.607	0.417

注：\*、\*\*和\*\*\*分别表示在10%、5%和1%的水平下显著；括号内表示标准误。下同。

从(5)~(8)列的估计结果来看,在四组省内财政分权类型中,财政压力对基本公共服务支出占比的估计结果基本稳定,仅(下沉,下沉)型省内财政分权类型下财政压力的估计系数变动较大。但是估计结果仍然仅仅与假说2相一致,与假说1相背离。为此,本文认为可能的原因是文中依然存在重要变量的遗漏问题。也就是说,虽然本文尽可能地将相关变量纳入模型中,也考虑了财政压力与地方政府基本公共服务支出占比之间的反向因果关系对本文估计结果的影响,但仍可能遗漏重要变量,导致财政压力与随机扰动项  $\varepsilon_{it}$  相关,导致财政压力的估计系数存在非一致性这一内生性问题。为此,本文将引入工具变量并运用广义矩估计方法(GMM)重新对式(1)进行估计,以缓解遗漏重要变量偏误并验证假说1。

(二)工具变量估计结果

在工具变量的选择上,本文用财政压力滞后三期值作为当期财政压力的工具变量。因为滞后三期值作为当期值的工具变量能够有效解决反向因果以及遗漏重要变量偏误所造成的内生性问题。在模型估计过程中,本文不仅控制了城市固定效应和时间效应,而且采用异方差-序列相关稳健标准误,来纠正面板数据模型可能存在的异方差、序列相关问题(见表6)。

表 6 工具变量估计结果

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>fd1</i>	<i>fd2</i>	<i>fd3</i>	<i>fd4</i>
<i>fp</i>	-0.074 (0.50)	-0.418 (0.29)	-0.455 *** (0.13)	-0.538 *** (0.08)
<i>lnpgdp</i>	-0.191 (0.16)	-0.128 (0.22)	0.218 (0.44)	-1.160 *** (0.27)
<i>pfai</i>	0.000 (0.00)	0.000 (0.00)	0.000 (0.00)	0.004 * (0.00)
<i>pgr</i>	0.260 ** (0.13)	0.362 ** (0.16)	-0.118 (0.16)	0.047 (0.19)
<i>hrp</i>	-0.038 (0.05)	0.045 (1.11)	-0.069 (0.82)	0.409 (0.43)
<i>pd</i>	-0.150 (0.15)	-1.314 (1.12)	-0.281 (0.34)	-0.156 (0.49)
<i>dro</i>	0.051 (0.04)	0.064 *** (0.02)	0.073 (0.06)	-0.168 *** (0.05)
<i>ur</i>	0.284 ** (0.14)	-0.096 (0.23)	-0.166 (0.17)	-0.471 * (0.24)
<i>tb</i>	-0.350 *** (0.12)	-0.472 (0.34)	0.689 (0.49)	-0.054 (0.60)
城市固定效应	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	417	96	102	243

整体而言,从表 6 中财政压力的估计系数的显著性水平看,(下沉,下沉)型与(中凹,中凹)型省内财政分权类型下,财政压力与基本公共服务支出占比基本不具有显著相关性;(下沉,中凹)型与(中凹,下沉)型省内财政分权类型下,财政压力与基本公共服务支出占比均保持显著的负相关关系。其中,在(下沉,中凹)型与(中凹,下沉)型省内财政分权类型下,财政压力对基本公共服务支出占比的估计系数在 1% 的显著性水平下分别为 -0.455 和 -0.538。综上可知,此时的估计结果基本支持本文假说 1 与假说 2。

因此,引入工具变量后的估计结果能够说明,在地方上下级政府间权责关系基本协调、匹配的基础上,地方政府财政压力的增加不会显著影响其基本公共服务支出偏向。但是,当地方上下级政府间存在权责错配时,财政压力的增加会显著影响地方政府基本公共服务支出偏向,而这种影响是反向的。

(三)稳健性检验

为确保估计结果足够稳健,本文做了两项稳健性检验。

第一,剔除样本中的副省会城市,以达到增强样本之间可比性的目的。在此基础上,运用广义矩估计方法(GMM)重新对式(1)进行估计(见表 7)。对比表 6 中(1)~(4)列的估计结果可知,表 7 中核心解释变量财政压力的估计系数及其显著性水平基本未发生较大变动。

表 7
 稳健性检验 1

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>fd1</i>	<i>fd2</i>	<i>fd3</i>	<i>fd4</i>
	估计方法:广义矩估计法(GMM)			
<i>fp</i>	-0.068 (0.51)	-0.418 (0.29)	-0.455*** (0.13)	-0.564*** (0.07)
<i>lnpgdp</i>	-0.204 (0.16)	-0.128 (0.22)	0.218 (0.44)	-1.312*** (0.26)
<i>pfai</i>	0.003 (0.00)	0.000 (0.00)	0.000 (0.00)	0.002 (0.00)
<i>pgr</i>	0.265** (0.13)	0.362** (0.16)	-0.118 (0.16)	-0.063 (0.27)
<i>hrp</i>	-0.034 (0.05)	0.045 (1.11)	-0.069 (0.82)	2.839*** (0.57)
<i>pd</i>	-0.145 (0.15)	-1.314 (1.12)	-0.281 (0.34)	-0.546 (0.37)
<i>dro</i>	0.055 (0.04)	0.064*** (0.02)	0.073 (0.06)	-0.125** (0.05)
<i>ur</i>	0.275* (0.15)	-0.096 (0.23)	-0.166 (0.17)	-0.517** (0.22)
<i>tb</i>	-0.363*** (0.12)	-0.472 (0.34)	0.689 (0.49)	-0.281 (0.60)
城市固定效应	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	402	96	102	231

第二,采用两阶段最小二乘法(2SLS)并使用异方差-序列相关稳健标准误对式(1)进行重新估计(见表8)。由(1)~(4)列的估计结果可知,无论从估计系数符号还是显著性水平上看,财政压力对基本公共服务支出占比的估计结果仍基本与本文假设相一致。综上可知,本文考察财政分权程度省际差异下的财政压力与基本公共服务支出偏向之间相关关系的实证结果是稳健的。

表 8
 稳健性检验 2

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>fd1</i>	<i>fd2</i>	<i>fd3</i>	<i>fd4</i>
	估计方法:两阶段最小二乘法(2SLS)			
<i>fp</i>	-0.074 (0.50)	-0.418 (0.29)	-0.455*** (0.13)	-0.538*** (0.08)
<i>lnpgdp</i>	-0.191 (0.16)	-0.128 (0.22)	0.218 (0.44)	-1.160*** (0.27)
<i>pfai</i>	0.000 (0.00)	0.000 (0.00)	0.000 (0.00)	0.004* (0.00)
<i>pgr</i>	0.260** (0.13)	0.362** (0.16)	-0.118 (0.16)	0.047 (0.19)

续表 8

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>fd1</i>	<i>fd2</i>	<i>fd3</i>	<i>fd4</i>
	估计方法:两阶段最小二乘法(2SLS)			
<i>hrp</i>	-0.038 (0.05)	0.045 (1.11)	-0.069 (0.82)	0.409 (0.43)
<i>pd</i>	-0.150 (0.15)	-1.314 (1.12)	-0.281 (0.34)	-0.156 (0.49)
<i>dro</i>	0.051 (0.04)	0.064*** (0.02)	0.073 (0.06)	-0.168*** (0.05)
<i>ur</i>	0.284** (0.14)	-0.096 (0.23)	-0.166 (0.17)	-0.471* (0.24)
<i>tb</i>	-0.350*** (0.12)	-0.472 (0.34)	0.689 (0.49)	-0.054 (0.60)
城市固定效应	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	417	96	102	243

五、结论与建议

本文运用 2015—2017 年地级市层面的面板数据,分析财政分权程度省际差异下财政压力与地方政府基本公共服务支出偏向之间的相关关系。研究发现,省内财政分权为(下沉,下沉)型与(中凹,中凹)型时,财政压力与基本公共服务支出偏向不具有显著相关性;省内财政分权为(中凹,下沉)型与(下沉,中凹)型时,财政压力与基本公共服务支出偏向呈现显著的负相关关系。综合分析可知,在确保地方各级政府权责关系基本协调、一一对应,保障各级地方政府事权与支出责任相适应,财权与事权相适应的基础上,地方政府基本公共服务支出偏向不会因财政压力的增加而发生明显变动。然而,当地方政府间权责安排出现错配时,财政压力与地方政府基本公共服务支出偏向具有显著的逆向关系,即财政压力的增大,将会降低地方政府基本公共服务支出占比、加剧财政支出结构扭曲。为此,地方政府间的事权与支出责任安排情况直接关乎地方政府的财政支出行为选择。科学划分各级地方政府间的财权、事权与支出责任,有利于约束并引导地方政府的支出行为,进而有助于实现公共资源的合理、有效配置。

考虑到地方政府基本公共服务支出偏向是其理性经济支出行为选择的结果,若地方政府理性经济支出行为动机与中央政策意图存在明显差异,则不利于中央决策在地方层面的有效落实。目前,我国所进行的政府间权责划分改革,主要目的在于理顺政府间权责关系以期有效引导并纠正地方政府理性经济支出行为,加大地方政府对公共产品,特别是基本公共服务的投入力度与配置效率。政府间权责关系实际上由两部分组成,一部分是事权与支出责任的对应关系,另一部分则是在此基础上财权和事权的匹配关系。只有这两个部分协调统一、相互作用、共同推进,才能保证我国权责划分改革目标的最终实现。基于此,本文提出如下建议。

第一,当省级政府逐级下放事权与支出责任至县级政府时,财权也应当逐级、适度地下放,以

便充分发挥县级政府作为基层政府履行辖区事权与支出责任主体的信息优势,恰当满足辖区居民公共产品的需求与偏好,实现公共资源的合理有效配置。考虑到政府间权责相匹配程度是事权与支出责任划分改革的主要方向之一,各省份应当根据各自所拥有的资源禀赋以及财政收支基本情况,充分掌握省份内部各级政府在财权、财力、事权以及支出责任方面的配置情况。在此基础上,有效安排地方上下级政府间的财权、事权与支出责任,在既有财权下,保障地方各级政府可用财力能够基本满足履行相应事权与支出责任的需要。

第二,当省级政府上收部分财权时,相应事权与支出责任也应当向上集中,以便稳固省与县级政府在履行事权与支出责任上的主体地位。可以说,省级政府适度上划财权、事权与支出责任,不仅可以分担县级政府财政压力、缓解支出结构扭曲,还可以保障既有财权分配格局下,省级政府有充足的财权、财力来调控区域公共资源并引导、约束省以下各级政府的支出行为。值得注意的是,事权与支出责任划分改革需要相应的财权支撑与财力保障,孤立地看待事权与支出责任划分改革,不仅会陷入视线盲区,而且不利于财税体制改革的协调统一推进。财权、财力与事权、支出责任作为有机统一的整体,牵一发而动全身,地方政府作为连接它们的实质性载体,其作用是无法替代的。因此,从支出侧的角度看待事权与支出责任,从收入侧的角度看待财权与财力,实现收入侧与支出侧的协调统一,方是实现政府间权责划分改革的有效路径。

#### 参考文献:

1. 陈思霞、卢盛峰:《分权增加了民生性财政支出吗?——来自中国“省直管县”的自然实验》,《经济学(季刊)》2014 年第 4 期。
2. 储德银、邵娇:《财政纵向失衡与公共支出结构偏向:理论机制诠释与中国经验证据》,《财政研究》2018 年第 4 期。
3. 陈绍俭:《财政压力、晋升竞争与地方政府投资》,《甘肃社会科学》2017 年第 4 期。
4. 傅勇、张晏:《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》2007 年第 3 期。
5. 龚锋、卢洪友:《公共支出结构、偏好匹配与财政分权》,《管理世界》2009 年第 5 期。
6. 吕伟、王伟同:《政府服务性支出缘何不足?——基于服务性支出体制性障碍的研究》,《经济社会体制比较》2010 年第 1 期。
7. 吕冰洋:《现代政府间财政关系的构建》,《中国人民大学学报》2014 年第 5 期。
8. 田侃、倪寿伟:《转移支付、财政分权对公共服务供给的影响——基于公共服务分布和区域差异的视角》,《财贸经济》2013 年第 4 期。
9. 吴伟平、刘乃全:《异质性公共支出对劳动力迁移的门槛效应:理论模型与经验分析》,《财贸经济》2016 年第 3 期。
10. 汪利钺、李延均、李霞:《基于政府官员理性行为的中国财政支出结构动态分析》,《中国经济问题》2016 年第 1 期。
11. 席鹏辉、梁若冰、谢贞发:《税收分成调整、财政压力与工业污染》,《世界经济》2017 年第 10 期。
12. 杨刚强、李梦琴、梦霞:《人口流动规模、财政分权与基本公共服务资源配置研究——基于 286 个城市面板数据空间计量检验》,《中国软科学》2017 年第 6 期。
13. 杨天宇、荣雨菲:《分税制改革与中国地方政府的基础设施投资偏好——基于财政激励假说的实证分析》,《经济理论与经济管理》2016 年第 2 期。
14. 余靖雯、陈晓光、龚六堂:《财政压力如何影响了县级政府公共服务供给?》,《金融研究》2018 年第 1 期。
15. 郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》2012 年第 5 期。
16. 张光:《财政分权省际差异、原因和影响初探》,《公共行政评论》2009 年第 1 期。
17. 张闫龙:《财政分权与省以下政府间关系的演变——对 20 世纪 80 年代 A 省财政体制改革中政府间关系变迁的个案研究》,《社会学研究》2006 年第 3 期。
18. 周黎安、吴敏:《省以下多级政府间的税收分成:特征事实与解释》,《金融研究》2015 年第 10 期。
19. Bardhan, P., & Mookherjee, D., Decentralization and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries. *Economic Journal*, Vol. 116, 2006, pp. 101 – 127.
20. Bucovetsky, S., Public Input Competition. *Journal of Public Economics*, Vol. 89, 2005, pp. 1763 – 1787.



21. Buchanan, J. M. , & Tullock, G. , *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Michigan: Michigan University Press, 1962.
22. Eyraud, L. , & Lusinyan, L. , Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance In-advanced Economies. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 60, 2013, pp. 571 – 587.
23. Keen, M. , & March, M. , Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending. *Journal of Public Economics*, Vol. 66, No. 1, 1997, pp. 33 – 53.
24. Niskanen, W. A. , Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, 1968, pp. 293 – 294.
25. Zhurarskaya, E. V. , Incentives to Provide Local Public Goods; Fiscal Federalism, Russian Style. *Journal of Public Economics*, Vol. 76, 2000, pp. 337 – 368.

## Inter-provincial Differences in Decentralization, Fiscal Pressure and the Bias of Basic Public Service Expenditure

—From the Perspective of Local Governments' Power and Responsibility Arrangement

SUN Kai, ZHANG Lei (Dongbei University of Finance and Economics, 116025)

**Abstract:** Optimizing the structure of local fiscal expenditure is one of the important points for scientifically and rationally dividing the financial power, administrative power and expenditure responsibilities among local governments. However, the central government's previous reforms of local financial management system rarely touched the division of administrative powers and expenditure responsibilities. As a result, when under financial pressure, local governments would go beyond, neglect or misplace their functions in providing public goods, exercising the corresponding administrative powers and fulfilling expenditure responsibilities. At the same time, the local inter-governmental division of powers and responsibilities, as shown in the decentralization of intra-governmental fiscal revenue and expenditure, will vary according to the differentiated fiscal management system of each province (autonomous region). Based on this, this paper collects and collates relevant data of 286 prefecture-level cities from 2015 to 2017 from the perspective of local inter-governmental division of powers and responsibilities, and uses the generalized method of moments (GMM) to analyze the correlation between the fiscal pressure and local government's basic public service expenditure bias with the given provincial difference in the degree of fiscal decentralization. The research results show that the increase of local government financial pressure will not significantly affect the bias of basic public service expenditure in case of basic coordination and matching of the power and responsibility among local governments at different levels. However, when there is a mismatch, the increase in fiscal pressure will significantly reduce the local public service expenditure bias. Based on this, the paper proposes that while ensuring the basic coordination of financial power, administrative power and expenditure responsibilities among local governments at various levels, the provincial government should delegate financial power, administrative power and expenditure responsibility to the county government level by level or retrieve some of them to make sure provincial and county governments play the main role in exercising the administrative power and fulfilling expenditure responsibility.

**Keywords:** Decentralization, Expenditure Bias, Power and Responsibility Arrangement, Fiscal Pressure

**JEL:** H11, H59