

# “省直管县”财政改革对县级政府财政支出效率的影响研究

李一花 魏 群 李雪妍

(山东大学经济学院,山东 济南 250100)

**【摘要】** 现阶段经济和财政收入增长趋缓对提高财政支出效率提出严峻要求。本文以湖北省为例,首先采用 DEA 方法测度了县的财政支出效率,在此基础上,运用面板数据回归模型估计了财政分权对财政支出效率的影响。为了验证省直管县的改革影响,本文进一步采用双重差分模型实证估计了省直管县财政改革对财政支出效率的影响。实证分析发现,“省直管县”财政改革对县级财政支出的整体效率和规模效率的影响显著为正,对结构效率的影响显著为负,这表明省直管县财政改革对县级财政支出效率的改善主要是通过规模效率实现的,但优化财政支出结构还存在较大的差距,这对加快政府职能转变、完善官员的绩效考核标准以及改进省市政府对县级政府的监管机制和重点提出了挑战。

**【关键词】** 省直管县;财政支出效率;数据包络分析;双重差分模型

**【DOI 编码】** 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2016.01.010

**【中图分类号】**F812 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-3410(2016)01-0079-10

## 一、问题的提出与文献综述

改革开放三十余年的经济高速增长和财政增收,使我国经济实力和财政财力步入一个新阶段。但一味地注重经济增长也付出了环境、资源、民生以及产能过剩的经济社会代价。在转方式、调结构的任务日益紧迫,经济和财政收入转入中速增长的新常态背景下,提高财政支出效率成为缓解财政收支矛盾的重要出路和潜力所在。在新形势下,党的十八届三中全会对提高财政效率和建立科学的财税体制做出了重要部署。因此,仔细审视和具体测度财政支出效率,实证分析财税体制对财政支出效率的影响是摆在理论工作者面前的紧迫课题。

从当前对财政支出效率的研究来看,首先存在对财政支出效率的投入和产出的界定问题。从投入指标来看,既有采用资金和人员投入的标准(杨冠琼、蔡芸<sup>[1]</sup>,2005),也有采用资本、劳动力、能源消

耗等的标准(李永友<sup>[2]</sup>,2010),还有更具一般性的人均财政支出标准(Afonso<sup>[3]</sup>,2005;陈诗一等<sup>[4]</sup>,2008;刘振亚等<sup>[5]</sup>,2009)。从财政产出指标来看,财政产出的界定一般与政府职能和目标相对应,如唐铁汉<sup>[6]</sup>(2005)提出的经济性、社会性、维护性三类公共服务的标准。杨冠琼、蔡芸<sup>[1]</sup>(2005)认为财政产出包括了经济发展能力、经济活动基础与法律环境、政府管制效果、教育、公共卫生医疗、居民社会保障和福利水平等六个方面,Afonso、Schuknecht 和 Tanzi<sup>[3]</sup>(2005)、陈诗一等<sup>[4]</sup>(2008)提出的政府管理、公共基础设施、教育、卫生等四个方面以及刘振亚等<sup>[5]</sup>(2009)扩展后增加的经济稳定、经济绩效、收入分配等三个产出指标。Prieto<sup>[7]</sup>(2001)对财政产出的细化包括了垃圾处理量、公路等基础设施的总面积数、路灯数量、公立公园的面积、可饮用水数量以及文化体育设施等。除了对财政支出效率的总

**【基金项目】** 本文是国家社会科学基金重点项目“深化税收制度改革与完善地方税体系研究”(项目编号:14AZD023)的阶段性成果。

**【作者简介】** 李一花(1971—),女,山东东营人,山东大学经济学院教授,经济学博士。主要研究方向:财税理论与政策。

体研究以外,还有一些研究针对某一种或几种公共服务的效率,如对消防灭火服务(Bouckaert<sup>[8]</sup>, 1992)、固体垃圾处理(Burgat<sup>[9]</sup>和Jeanrenaud, 1994)、教育和医疗支出(Gupta和Verhoeven<sup>[10]</sup>, 2001;韩仁月和常世旺<sup>[11]</sup>, 2009;韩华为<sup>[12]</sup>, 2010)、农业支出(孙文祥<sup>[13]</sup>, 2005)、科技支出(尹奥等<sup>[14]</sup>, 2010)、公共文化支出(涂斌和王宋涛<sup>[15]</sup>, 2012)等财政支出效率的分类研究。

从财政支出效率研究方法和结论来看,数据包络分析方法(DEA)和随机前沿分析方法(SFA)是测度财政效率的主要分析方法,两种方法各有侧重。数据包络分析无需制定具体的投入产出生产函数,可以评价具有复杂生产关系的决策单元的效率,该方法的主要缺点是没有考虑随机误差以及指标选取具有敏感性等问题;随机前沿分析方法考虑了随机误差和无效率因素对效率的影响,但存在无法确定函数形式是否正确的问题。当前研究财政支出效率的文献大多采用DEA方法,如陈诗一等<sup>[4]</sup>(2008)、刘振亚等<sup>[5]</sup>(2009)运用DEA方法研究了我国省级财政支出效率的问题,结论是财政支出效率存在地区差别,效率提升还存在很大的空间。

由于财政资金的配置会受到地方拥有的财政自主权的影响,因此,研究财政分权对财政支出效率的影响是调整财税体制的重要依据。这方面理论的源头当属Tiebout<sup>[16]</sup>(1956)提出的地方竞争模型(蒂伯特模型)。这一模型认为资源配置权力如果更多地向地方政府倾斜,自然会引发地方政府间的竞争,从而迫使地方政府的决策更好地反应纳税人的偏好和强化预算约束,进而提高地方政府的财政支出效率,实现社会福利最大化(Oates<sup>[17]</sup>, 1972)。但分权是否一定能提高财政支出效率? Qian, Weingast<sup>[18]</sup>(1997)的研究认为,政府具有自己的私利,追求自身预算最大化是其最根本目标,不同于蒂伯特模型的慈善政府的假设前提,只有设计良好的激励机制,才能通过分权激励创造出一种类似于市场的预算约束机制,进而提高政府的支出效率。究竟财政分权对财政支出效率产生何种影响? 陈诗一等<sup>[4]</sup>(2008)通过对我国省级面板数据分析得出,分权显著地提高了地方财政支出生产率。平新乔、白洁<sup>[19]</sup>(2006)区分了财政预算内和预算外的支出模式,认

为财政分权下的预算外资金配置效率不高。陈诗一等<sup>[4]</sup>(2008)、骆永民<sup>[20]</sup>(2008)的研究认为1994年分税制改革对全国省级政府的财政支出效率起到显著改善的作用,但刘小勇<sup>[21]</sup>(2009)的研究结论正好相反。

综合来看,国内文献对财政支出效率的研究还存在投入与产出界定的显著分歧,对财政分权影响财政支出效率的研究也因指标选取、研究方法不同而存在明显差异,且研究时段以1994年分税制改革后十几年为主,缺乏近几年的最新研究。由于近年来各省陆续实施“省直管县”财政改革,“省直管县”改革改变了原有的竞争格局,使得县级政府不仅要与同级别的县级政府竞争,还要与市级政府竞争,竞争状态和程度的改变对财政支出效率的影响需要做出具体的分析。本文采用研究财政效率比较成熟的DEA方法,选取我国中部省份的湖北省的县级财政支出效率进行测度。在效率测度的基础上,分别运用面板数据模型和双重差分模型对财政分权和省直管县对财政支出效率的影响做出实证估计。之所以选取中部省份进行研究,主要是考虑到湖北省实施省直管县财政改革起步较早,且总体经济发展水平不高,县域经济相对落后,在我国中部地区比较有代表性。因此,本文以湖北省为对象研究省直管县体制改革情况能对我国中部地区具有重要的借鉴意义。

## 二、县级财政经济状况与财政支出效率测度

### (一)湖北省县域经济及财政状况

从图1看出,进入新世纪以来,湖北省全省县域经济的发展势头迅猛,其中,2011年全省县域经济总量达到11125.7亿元,人均GDP达到19632元,但县域经济占全省经济总量的比重出现了下滑,这意味着湖北实现国家“中部崛起”的县域经济支撑基础变弱。

从县级财力状况来看,如图2所示,2002年前,县级财政状况是收大于支,2002年后支出大幅度超过收入,财政自给率从43%下降到20%,近几年基本维持在30%的水平上,县级财政自给状况堪忧。

### (二)财政支出效率测度的样本、方法及指标选择

截止到2012年湖北省共有60个县(市),由于南漳县、安陆市、汉川市、孝昌县、江陵县5个县

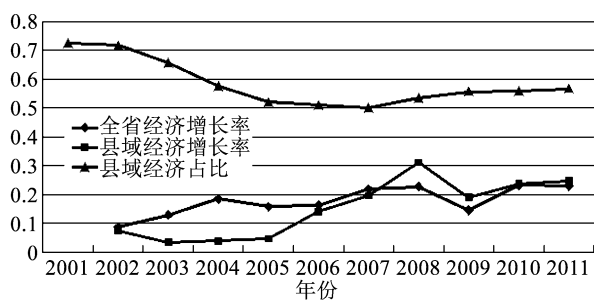


图1 2001 - 2011 年湖北省经济增长率及县域经济占比  
数据来源:《湖北省统计年鉴》(2002 - 2012)

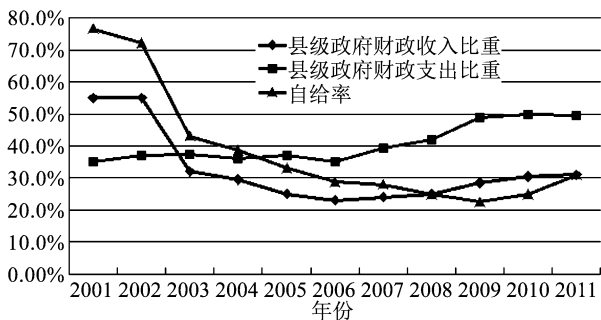


图2 2001 - 2011 年湖北省县级政府财政收支  
占全省财政收支比重及财政自给率  
数据来源:《湖北省统计年鉴》(2002 - 2012)

(市)的数据缺失比较严重,故将这 5 个县市排除在外,本文最终选择 2001 - 2011 年湖北省 55 个县市为样本。

目前,大部分文献在测度财政支出效率时广泛使用 DEA(数据包络分析),该方法不需要制定具体的投入产出函数,可以评价具有复杂生产关系的决策单位的效率,将每个被评价的单位看作一个决策单元(DMU),由 DMU 构成评价群体,对单位不同的投入产出指标进行标准化后,通过计算各单元的输入与输出之比,确定“有效生产前沿面”,并根据各个 DMU 与“有效生产前沿面”的距离情况,确定各 DMU 是否有效、无效的程度、无效的原因,进而提出相应的改进方向。自 1978 年第一个 DEA 模型——CCR 模型建立以来,相关的理论研究不断深入,1984 年 Banker、Charness 与 Cooper 提出了规模收益可变的 BCC 模型<sup>[22]</sup>,BCC 模型把效率( $crste$ )分解成结构效率( $vrste$ )和规模效率( $scale$ ),其中  $crste = vrste \times scale$ 。

在运用 DEA 方法评估效率前沿边界时可以采用两个方向:一是以投入为导向(Input Orientated),二是以产出为导向(Output Orientated)。前者是在

产出不变的情况下,衡量要素投入减少的比例;后者是在投入不变的情况下,衡量产出增加的比例。一般而言如果厂商可以自由地调整其生产要素则应该采用投入导向模型来计算其效率,政府部门对于其投入要素的控制比对其产出的控制要更容易,因此本文采用了在规模报酬可变假设下以投入为向导的 BCC 模型来评价政府的财政支出效率。

从可行性角度,选择可从现行资料中可获得的指标,还要考虑到指标的可计量性和可操作性,以建立完整科学的指标体系。基于这两项原则,选取县级政府的人均财政支出作为投入指标,代表各县级政府提供公共服务的资源投入。在产出指标方面,本文选取一般公共服务、教育、卫生、社会保障、基础设施和经济表现这六类政府基本产出指标。

(三)财政支出效率测度与分析

按照 BCC 模型的基本原理,效率( $crste$ )可分解成结构效率( $vrste$ )和规模效率( $scale$ )。规模效率衡量了政府的规模经济性,即财政支出是否处于最佳规模,只有在规模经济条件下,财政支出的效率才能最佳;结构效率衡量的是在既定规模前提下财政资金使用的效率情况,即财政支出结构是否合理。

$crste = vrste \times scale。$

本文以 2002 - 2012 年《湖北省统计年鉴》、《湖北省农村统计年鉴》、《中国县市经济社会年鉴》中的数据为来源,采用 BCC 模型方法,运用 deap 软件,测度湖北省县级政府的财政支出效率。首先以每年的统计数据计算出各县(市)财政支出综合效率、规模效率和结构效率,再计算各年度支出效率的变异系数,如表 1 所示:

表 1 2001 - 2011 年各年度支出综合效率、规模效率、结构效率变异系数			
年份	综合效率	规模效率	结构效率
2001	0.589	0.376	0.292
2002	0.582	0.285	0.361
2003	0.586	0.325	0.315
2004	0.687	0.403	0.314
2005	0.572	0.110	0.561
2006	0.593	0.121	0.613
2007	0.568	0.279	0.355
2008	0.764	0.283	0.569
2009	0.772	0.286	0.563
2010	0.571	0.351	0.271
2011	0.577	0.345	0.272

从表1中可以看出,各年度的财政支出效率的变异系数均在0.5以上,说明2001-2011年各县市间的财政支出效率差距较大,且2004后差距加大,在2010和2011年差距有所下降。差距的拉大主要是由于结构效率波动性加剧导致的,这说明各县市的财政支出结构的优化程度、财政资金使用的规范程度差距较大。

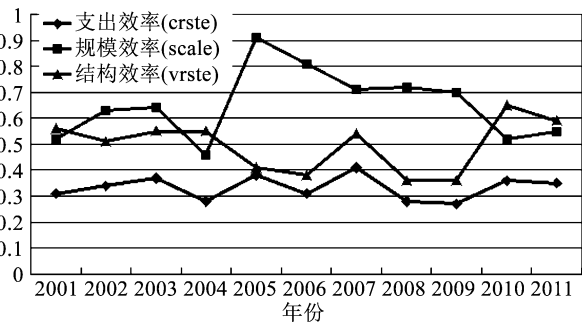


图3 2001-2011 湖北省年财政支出效率、  
规模效率、结构效率均值趋势图

数据来源:《湖北省统计年鉴》(2002-2012)

图3揭示的是2001-2011年湖北省55个样本县市的每年的财政支出效率、规模效率和结构效率的均值走向。从图中可以看出规模效率波动剧烈,以2004年省直管县的改革为界限,2004年明显提高随后下降,在2011年基本恢复到2004年的水平,说明“省直管县”改革实施后财政收入的增加提高了财政资金的规模效率,但并不稳定。结构效率在2004年下降比较明显,2007和2010年有所上升,相较于改革前变化不大,说明各县市在改革后财政支出结构的调整不大,导致结构效率下降。综合来看,2001-2011年中的大部分年份规模效率的均值明显大于结构效率,说明当前财政支出结构不合理是造成财政支出效率偏低的主要原因。省直管县财政改革对增加县级财政收入的影响可能与改进支出结构的影响正好相反,省直管县财政改革对县级政府财政支出效率的具体影响需要实证检验。

### 三、财政分权对县级财政支出效率影响的实证验证

本文在第二部分关于财政分权对县级政府财政支出效率的影响进行了定性分析,认为财政分权对县级政府的财政支出效率的影响为正,下面运用stata软件对这一分析进行实证验证。

本文根据乔宝云<sup>[23]</sup>(2005)从收入分权和支出分权两方面设定财政分权指标,首先从总体上检验财政分权对财政支出效率的影响。由于2004年湖北省实施省直管县财政改革,县级财政直接与省级财政结算,因此,本文分别以县级政府一般预算收入/省级财政一般预算收入、县级政府一般预算支出/省级财政一般预算支出表示收入和支出分权指标。模型设定如下:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 DECIN + \beta_2 X_{it} + \theta z_i + u_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 DECEX + \beta_2 X_{it} + \theta z_i + u_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

上述两式中 $Y_{it}$ 的表示财政支出效率, $i$ 表示各县级单位, $t$ 表示时间。 $DECIN$ , $DECEX$ 分别表示收入分权和支出分权, $X_{it}$ 为外生解释变量, $z_i$ 为不随时间而变的个性特征, $u_i + \varepsilon_{it}$ 为复合扰动项。其中外生解释变量 $X$ 具体选取了六个指标:一是人口密度(DENS)。由于规模经济影响,财政管理的成本与人口密度呈负相关关系,因此人口密度对政府效率有正的影响<sup>[24]</sup>。二是人均GDP(PGDP)。一般来说在经济发达的地区,较富裕的居民会对政府施加更大的压力,以满足这些居民对高效率的公共服务的需求水平,因此财政支出效率高。三是当地居民的受教育水平(EDU)。当地居民的受教育水平越高对政府施加压力的能力越强,对地方政府支出效率影响越明显,即政府支出效率与当地居民的受教育水平正相关<sup>[25]</sup>。四是城镇化水平(URB)。随着城市化进程的推进,公共服务需求增加,财政支出会大幅度提升,这可能会降低财政支出效率,但是城镇化会带来人口集聚,会提高公共服务设施使用率,财政支出效率也会相应提高,最终影响需实证来回答<sup>[26]</sup>。五是人均财政收入(PIN)和财政支出(PEX)水平。政府拥有的收入越充足,就越缺乏有效利用这些资源的激励,导致财政支出效率降低。但是预算内收支的增加会提高纳税人监督公共支出的意识,又会促进政府效率提高,两种力量孰占优势也要实证回答<sup>[27]</sup>。六是人均基础设施建设(PIF)。我国财政支出在结构上存在重基础设施、轻人力资本和公共服务的现象<sup>[28]</sup>,通常的研究认为基础设施投资对支出效率有负效应<sup>[29]</sup>。为了消除样本异方差性,对人均GDP、人口密度、人均预算内收入、人均预算内支出四个变量取同比对数。各解释变量的

描述性统计如下：

表 2	各解释变量描述性统计										
平均值	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
人均 GDP 对数值	8.444	8.508	8.582	8.716	8.659	8.769	8.922	9.163	9.310	9.310	9.749
人口密度对数值	5.509	5.512	5.515	5.514	5.514	5.518	5.532	5.528	5.532	5.533	5.536
教育水平	0.061	0.064	0.067	0.071	0.069	0.068	0.065	0.060	0.058	0.053	0.050
人均预算财政收入对数值	5.635	5.669	5.223	6.285	5.235	5.361	5.567	5.786	5.998	6.263	6.649
人均预算财政支出对数值	5.943	6.070	6.162	6.162	6.472	6.707	6.987	7.649	7.645	7.958	8.175
城镇化	0.204	0.209	0.235	0.241	0.263	0.211	0.244	0.252	0.205	0.302	0.322
基础设施建设	5.996	6.108	6.262	6.583	7.114	7.338	7.686	8.154	8.565	9.161	9.386

表 3	wald 检验、B－P 检验和 hausman 检验结果			
检验名称	原假设	P 值		模型选择
wald 检验 (固定效应 or 混合 OLS)	all u_i = 0	支出分权	0.0000	固定效应模型
		收入分权	0.0000	固定效应模型
B－P 检验 (随机效应 or 混合 OLS)	Var(u) = 0	支出分权	0.0000	随机效应模型
		收入分权	0.0000	随机效应模型
hausman 检验 (固定效应 or 随机效应)	Difference in coefficients not systematic	支出分权	0.0000	固定效应模型
		收入分权	0.0000	固定效应模型

在对模型进行回归前,先就选用何种模型进行检验,检验结果见表 3：心解释变量的两个模型均采用固定效应模型,运用 stata 软件分别对其进行回归,回归结果见表 4：

根据表 3 的结果,以收入分权和支出分权为核

表 4	实证结果				
收入分权			支出分权		
财政支出效率	系数	P 值	财政支出效率	系数	P 值
收入分权	0.1705 ***	0.0090	支出分权	0.1862 *	0.0700
人均 GDP 对数值	0.0223 **	0.0300	人均 GDP 对数值	0.0205 *	0.0720
人口密度对数值	0.1400 ***	0.0000	人口密度对数值	0.1426 ***	0.0000
教育水平	0.9803 **	0.0160	教育水平	0.9426 **	0.0270
基础设施建设	0.0753 ***	0.0000	基础设施建设	0.0744 ***	0.0000
城镇化	0.2429 ***	0.0010	城镇化	0.2260 ***	0.0020
人均预算内收入对数值	-0.072 ***	0.0000	人均预算内收入对数值	-0.0682 ***	0.0000
人均预算内支出对数值	-0.1053 ***	0.0000	人均预算内支出对数值	-0.1075 ***	0.0000

注：\*\*\*, \*\*, \* 分别表示变量在 1%、5% 和 10% 的显著水平上通过显著性检验

从实证结果来看,两个模型各变量的参数非常一致,这说明验证财政分权对财政支出效率的影响,采用收入分权或支出分权基本上是无差异的。无论收入分权还是以支出分权对财政支出效率都存在正向影响,在 1% 的显著性水平下,收入分权提高 1 个百分点,财政支出效率提高 0.18 个百分点;在 10% 的显著性水平下,支出分权提高 1 个百分点,财政支出效率提高 0.19 个百分点。

从其他解释变量来看,首先,人均 GDP 分别在 5% 和 10% 的显著性水平上对财政支出效率存在正向影响,这表明富裕地区的居民在政府提供公共品方面更能起到显著的监督作用,这与教育水平对财政支出效率的正向影响保持了较好的一致性,因为经济发展水平和教育的投入一般是成正比的。其次,在 1% 的显著性水平上,人口密度每提高 1%,财

政支出效率就会提高 0.14 个百分点,这表明人口聚集带来明显的规模经济。第三,人均基础设施投资对财政支出效率的影响显著为正,人均基础设施投资每增加 1%,财政支出效率提高 0.74 个百分点。第四,城市化在 1% 的显著性水平上对财政支出效率的影响为正,因为城市公共品的提供更加集中,更能实现资源的优化配置,城市化程度每提高 1%,财政支出效率会提高 0.2% 以上。最后人均财政收入和支出均在 1% 的显著性水平上对财政支出效率的影响为负,这说明当拥有的财政收入越充足时,政府部门就越缺乏有效利用这些资源的激励,导致财政支出效率降低。

四、“省直管县”财政改革对县级财政支出效率的影响

湖北省 2004 启动了省管县财政改革,除恩施自

治州外,其他县(市)全部实行了省直接管理的财政体制。从湖北省“省直管县”财政改革的内容来看,主要涉及调整省对市县的预算管理体制、财政转移支付以及专项资金补助、财政结算、资金报解及调度、举债和偿还等五个方面,涉及整体财政关系的变化,属于全面管理型改革。

(一)模型构建

双重差分模型的研究思路主要是将受政策影响的地区设为处理组(treatment group),将未受改革影响的地区设为控制组(control group),在t时刻处理组发生了政策变化,控制组却未进行该项改革,通过比较t时刻前后经济体的行为变化(差分值)可以总结改革的效果。双重差分模型就是基于上述原理通过区分制度变化对不同经济体的影响结果差异来评价制度变革后的效果的。

基于双重差分模型的原理,2004年开始在湖北省进行的省直管县财政改革恰好能够适用此模型。因此本文将湖北省的55个样本县市分为改革县(市)组和非改革县(市)组,作为处理组和控制组;以实施改革的2004年为界分为改革前(2001-2003)和改革后(2004-2009)两个阶段,构建双重差分模型如下:

$$Y_{ijt} = \beta_0 + \delta_0 D_t + \beta_1 D_j + \delta_1 D_t \cdot D_j + \beta_2 X_{it} + z_i \theta$$

表5 wald 检验、B-P 检验和 hausman 检验结果

检验名称	原假设	被解释变量	P 值	模型选择
wald 检验 (固定 or 混合 OLS)	all $u_i = 0$	综合效率	0.0000	固定效应模型
		规模效率	0.0000	固定效应模型
		结构效率	0.0000	固定效应模型
B-P 检验 (随机 or 混合 OLS)	$Var(u) = 0$	综合效率	0.0000	随机效应模型
		规模效率	0.0000	随机效应模型
		结构效率	0.0000	随机效应模型
hausman 检验 (固定 or 随机)	Difference in coefficients not systematic	综合效率	0.0000	固定效应模型
		规模效率	0.5762	随机效应模型
		结构效率	0.0002	固定效应模型

根据表5的结果,对财政支出效率和结构效率两个因变量的回归选择固定效应模型,对规模效率的回归采用随机效应模型,回归结果见表6、表7和表8。

(三)实证结果

从财政支出总体效率来看,时间虚拟变量和地区虚拟变量的交叉项  $D_t D_j$  在1%的显著性水平上对财政支出效率的影响为正,实施“省直管县”改革能够提高0.07个百分点的财政支出效率,这说明

$$+ u_i + \varepsilon_{it} \tag{3}$$

因变量Y包括财政支出效率(crste)、财政支出结构效率(vrste)和财政支出规模效率(scale)三个变量,i代表财政支出效率的这三个变量,j代表县,t代表时间。解释变量中时间虚拟变量  $D_t = 1$  对应改革时期,即2004-2009年; $D_t = 0$  对应改革前期,即2001-2003年。地区虚拟变量  $D_j = 1$  对应改革县, $D_j = 0$  对应非改革县,交叉项  $D_t \cdot D_j = 1$  表示观测值为改革县并处于改革后的虚拟变量。系数  $\delta_0$  反映两个组别的经济行为在没有政策变动时如何随时间变动;系数  $\beta_1$  反映改革县和非改革县间不随时间变动的差异;系数  $\delta_1$  即双重差分的估计结果,它反映政策变动的绩效,即省直管县对改革县财政支出效率的影响是否明显高于非改革县, $\delta_1$  的符号方向说明政策变动对财政支出效率影响的方向,如果  $\delta_1 > 0$ ,表明省直管县财政改革对财政支出效率的影响为正, $\delta_1 < 0$ ,则影响为负。 $X$  是其他控制变量,和前述模型内容一致, $z_i$  为不随时间而变的个性特征, $u_i + \varepsilon_{it}$  为复合扰动项。

(二)模型估计

在对模型进行估计之前,首先通过wald检验、B-P检验和hausman检验来判断模型是使用混合回归、固定效应回归还是随机效应回归,检验结果见表5:

“省直管县”财政改革赋予了县级财政更大的自主权,改变了县级政府与省、市、县三级政府间的财政关系,使政府间竞争更加激烈,这对提高财政支出效率产生了积极影响。

从财政支出规模效率来看,省直管县改革在1%的显著水平上对支出规模效率的影响为正,省直管县可以提高0.21个百分点的财政支出规模效率,这表明财政收入的增加保障了县域经济的发展需求,有利于经济增长和更加有效地安排财政支出。

表 6 省直管县对县级财政支出效率的影响

解释变量	被解释变量:财政支出效率			
人均 GDP 对数值	0.0607 *** ( -0.010)	0.0607 *** ( -0.010)	0.0595 ** ( -0.012)	0.0545 ** ( -0.020)
人口密度对数值	0.1554 *** (0.000)	0.1554 *** (0.000)	0.1559 *** (0.000)	0.1518 * * * (0.000)
教育水平	0.7514 * ( -0.084)	0.7514 * ( -0.084)	0.6296 * ( -0.089)	0.7783 * ( -0.085)
人均预算财政收入对数值	-0.0722 * * * (0.000)	-0.0722 * * * (0.000)	-0.0717 * * * (0.000)	-0.0486 * * * ( -0.001)
人均预算财政支出对数值	-0.0327 * * * ( -0.004)	-0.0327 * * * ( -0.004)	-0.0379 * * * ( -0.002)	-0.0572 * * * (0.000)
基础设施建设	0.2994 *** (0.000)	0.2994 *** (0.000)	0.2974 *** (0.000)	0.3074 *** (0.000)
城镇化	0.0696 * * * (0.000)	0.0696 * * * (0.000)	0.0741 * * * (0.000)	0.0711 * * * (0.000)
地区虚拟变量		dropped	dropped	dropped
时间虚拟变量			-0.0139 ( -0.338)	-0.0185 ( -0.305)
交叉项				0.0651 * * * ( -0.003)

注:\*\*\*,\*\*,\*分别表示变量在1%、5%和10%的显著水平上通过显著性检验

表 7 省直管县对县级财政支出规模效率的影响

解释变量	被解释变量:财政支出效率			
人均 GDP 对数值	0.1395 *** (0.000)	0.1435 *** (0.000)	0.1351 *** (0.000)	0.1174 *** (0.000)
人口密度对数值	0.0239 ** ( -0.012)	0.0226 ** ( -0.017)	0.0215 ** ( -0.023)	0.0353 ** ( -0.033)
教育水平	1.8996 * * * (0.000)	1.9433 * * * (0.000)	1.6954 * * ( -0.046)	1.4777 * * * ( -0.002)
人均预算财政收入对数值	-0.2242 * * * (0.000)	-0.2253 * * * (0.000)	-0.2208 * * * (0.000)	-0.1462 * * * (0.000)
人均预算财政支出对数值	-0.0230 * * ( -0.020)	-0.0215 * * ( -0.041)	-0.0219 * * * ( -0.010)	-0.0842 * * * (0.000)
基础设施建设	0.0018 ( -0.983)	0.0074 ( -0.931)	-0.0063 ( -0.939)	0.0256 ( -0.737)
城镇化	0.0210 * ( -0.069)	0.0210 * ( -0.069)	0.0269 * * * ( -0.001)	0.0308 * * * ( -0.001)
地区虚拟变量		-0.1049 * * ( -0.031)	-0.0990 * * ( -0.049)	-0.2443 * * * (0.000)
时间虚拟变量			0.1138 * * * (0.000)	0.0080 * * * (0.000)
交叉项				0.2133 * * * (0.000)

注:\*\*\*,\*\*,\*分别表示变量在1%、5%和10%的显著水平上通过显著性检验

从财政支出结构效率来看,省直管县财政改革在1%的显著水平上对支出结构效率的影响为负,说明县级政府的财政支出结构不合理并没有因省直管县财政改革而得到矫正,相反,赋予县级更大财力后可能支出结构更加按照政府的支出偏好进行,重投资轻服务的结构扭曲难以改变,这可能与省直管县后,县级政府处于省市“双头缺管”状态有关,即省级政府对县级政府“鞭长莫及”,而市级政府对县

级政府无权可管。改革后省级财政对县级政府的管理增加导致了省级财政精力的分散,使其“心有余而力不足”。省直管县改革要求市级政府继续承担对县级政府的协管和监督任务,但县级财政由省级财政直接管理,无法与市级政府进行有效沟通,使其难以落实监管任务。同时,省直管县后市级政府对县级政府有监管责任却无财政管辖权,两者的不对等使市级政府缺乏对县级政府管理的动机,导致监

表 8 省直管县对县级财政支出结构效率的影响				
解释变量	被解释变量:财政支出效率			
人均 GDP 对数值	-0.1014 *** (0.000)	-0.1014 *** (0.000)	-0.0942 *** (0.000)	-0.0885 *** (-0.001)
人口密度对数值	0.0229 (-0.223)	0.0229 (-0.223)	0.0203 (-0.228)	0.025 (-0.172)
教育水平	-1.7555 *** (0.000)	-1.7555 *** (0.000)	-1.0342 ** (-0.038)	-1.2033 ** (-0.015)
人均预算财政收入对数值	0.1018 *** (0.000)	0.1018 *** (0.000)	0.0987 *** (0.000)	0.0725 *** (0.000)
人均预算财政支出对数值	0.0105 *** (-0.009)	0.0105 *** (-0.009)	0.0207 *** (-0.012)	0.0427 *** (-0.005)
基础设施建设	0.3357 *** (0.000)	0.3357 *** (0.000)	0.3476 *** (0.000)	0.3362 *** (0.000)
城镇化	-0.0187 * (-0.091)	-0.0187 * (-0.091)	-0.0306 *** (0.000)	-0.0459 *** (0.000)
地区虚拟变量		dropped	dropped	dropped
时间虚拟变量			-0.0624 *** (0.000)	-0.0456 ** (-0.021)
交叉项				-0.0741 *** (-0.002)

注:\*\*\*,\*\*,\*分别表示变量在1%、5%和10%的显著水平上通过显著性检验

管不力。此时县级政府自治权被突然放大,在缺乏一定的配套约束条件下极易诱发地方政府为提高政绩而导致的短期行为,造成重生产性支出、轻民生支出,导致结构效率下降。

至于其他解释变量的参数与财政分权的结果基本一致,在此不再赘述。需要强调的是人均基础设施投资在1%的统计水平上对财政支出结构效率的影响显著为负,且人均基础设施投资每增加1%,财政支出结构效率下降4.5%,这说明湖北省县级政府的财政支出结构中基础设施投资的比重偏高,降低了财政支出结构效率。

**五、结论与对策建议**

(一)结论

“省直管县”财政改革是缩减财政层级、建立扁平化行政管理的重大尝试。省直管县的实施改变了县级政府的外部环境,加剧了县级政府与纵向和横向政府间的财政竞争,为了获得更多的流动性资源,对于财政紧张的县级政府而言,提高财政支出效率成为重要的突破口。本文对湖北省2001-2011年55个县(市)的财政支出效率的测度和财政分权影响的研究,得到如下主要结论:

1. 财政支出效率变异系数2001到2011年间均在0.5以上,说明各县(市)间财政支出效率差距明显,尤其在2004年后差距逐渐变大。这意味着省直管县财政改革对各县(市)配置财政资金的效率产生了不同的影响。

2. 在大多数年份,财政支出结构效率的平均值明显低于规模效率平均值,说明县级财政支出结构不合理是财政支出效率低下的主要原因,提高财政支出效率的重点应是优化财政资金的配置。

3. 面板数据模型的分析结果表明财政分权对财政支出效率存在显著正向影响,双重差分模型回归的结果显示“省直管县”财政改革对县级财政支出综合效率和规模效率的影响显著为正,对财政支出的结构效率的影响显著为负,这表明省直管县在赋予县级政府更多财力和自主权的同时,加强监管的重要性。

(二)对策建议

第一,理顺政府与市场的关系,转变政府职能,建设服务型政府

目前我国政府与市场的划分仍不明确,政府依然存在“越位”、“缺位”现象。财政资金的浪费和错配现象并未减轻。十八届三中全会明确提出发挥市场在资源配置中的决定性作用,因此,进一步理顺政府与市场的关系,优化财政资源配置,提高教育、医疗等民生领域的投入,加快服务型政府建设进程成为当务之急。

第二,改革完善地方官员绩效考核机制



以 GDP 为主要指标的官员政绩考核体系,造成了地方政府及官员在财政支出上重建设、轻民生的导向。因此,提高财政支出效率,需要完善地方官员的绩效考核体系,实现考核主体、考核指标的多样化、科学化。首先,对地方官员政绩的考核中要加入居民、企业等考核主体,提高民主参与度,使考核的结果更加贴近社会公众的需求。其次,要建立合理的地方政府绩效评估体系,满足综合、协调、可持续发展要求,并且以基本公共服务均等化为向导,将各项与居民福利、经济和社会发展有关的指标系统化,改变以 GDP 论英雄的现状,指导地方政府官员将有限的资源合理有效地运用到符合公共服务和需求的领域。

### 第三,推进“省直管县”行政改革

省直管县改革仅仅在财政上实行,行政体制并未保持同步改革,这样市级政府和县级政府之间可能会发生摩擦和冲突,而省直管县改革后,省的管理半径增大,致使监管不到位,改革效果不显著。因此,在“省直管县”财政改革的基础上需要推进行政改革,建立扁平化的行政体制。为此,一方面可以考虑增设直辖市、分拆和重组等方式增加省级政府的数量,或将少部分县升级为地级市,合并小县,以缩小省级政府的管理规模和幅度。另一方面,应明确省、市、政府对县级政府的监管重点,省级政府的重点职责应是规划发展、政策指导、统筹协调、执行和执法监督的职责;而市对县政府的监管重点应放在贯彻执行中央和省制定的政策法规,完善社会保障体系和管理体系,加强公共服务体系建设,促进本地区经济的发展等方面。

### 参考文献:

[1] 杨冠琼,蔡芸.中国地方政府生产率相对有效性的实证研究[J].经济管理,2005,(22).

[2] 李永友.中国地方财政资金配置效率核算与分析[J].经济学家,2010,(06):95-102.

[3] Antonio Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi. Public Sector Efficiency: An International Comparison[J]. Public Choice, 2005, (03): 321-347.

[4] 陈诗一,张军.中国地方政府财政支出效率研究:1978—2005[J].中国社会科学,2008,(04):65-78.

[5] 刘振亚,唐滔,杨武.省级财政支出效率的 DEA 评价

[J]. 经济理论与经济管理,2009,(07):50-56.

[6] 唐铁汉,李军鹏.公共服务的理论演变与发展过程[J].新视野,2005,(06):36-38.

[7] Prieto A. M., Zofio J. L. Evaluating effectiveness in public provision of infrastructure and equipment: the case of Spanish municipalities[J]. Journal of Productivity Analysis, 2001, (15): 41-58.

[8] Geert Bouckaert. Productivity Analysis in the Public Sector: The Case of Fire Service[J]. International Review of Administrative Sciences, 1992, (2): 175-200.

[9] Paul Burgat, Claude Jeanrenaud. Technical Efficiency and Institutional Variables[J]. Swiss Journal of Economics and Statistics, 1994, (4): 709-717.

[10] Gupta, S. and Verhoeven M. The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa[J]. Journal of Policy Modeling, 2001, (4): 433-67.

[11] 韩仁月,常世旺.中国教育支出效率的地区差异:要素集聚与转移支付依赖[J].财经论丛,2009,(06).

[12] 韩华为,苗艳青.地方政府卫生支出效率核算及影响因素实证研究[J].财经研究,2010,(05).

[13] 孙文祥,蔡方.我国财政支农经济绩效实证研究[J].财政研究,2005,(11).

[14] 尹奥,李星洲,丁谦.山东省财政科技投入绩效空间差异分析[J].山东经济,2010,(01).

[15] 涂斌,王宋涛.地方政府公共文化支出效率及影响因素[J].经济问题,2012,(03).

[16] Tiebout, C. A Pure Theory of Local Expenditures[J]. Journal of Political Economy, 1956, (64): 416-24.

[17] Oates, W. E. Fiscal Federalism [J]. NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

[18] Qian Y., B. Weingast. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives[J]. Journal of Economics Perspectives, 1997, (11): 83-92.

[19] 平新乔,白洁.中国财政分权与地方公共品的供给[J].财贸经济,2006,(02).

[20] 骆永民.财政分权对地方政府效率影响的空间面板数据分析[J].商业经济与管理,2008,(10).

[21] 刘小勇.经济增长视野下的中国财政分权实证研究[M].北京:经济科学出版社,2009.

[22] R. D. Banker, A. Charnes, W. W. Cooper. Some Models For Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis[J]. Management Science, 1994, (9): 1078-1092.

- [23] 乔宝云,范剑勇,冯兴元. 中国的财政分权与小学义务教育[J]. 中国社会科学,2005,(06).
- [24] Philip Grossman, Panayiotis Mavros, Robert Wassmer. Public Sector Technical Inefficiency in Large U. S. Cities. *Journal of Urban Economics*, vol. 46, no. 2, 1999, pp. 2782 - 299.
- [25] Heikki Loikkanen, Iikka Susiluoto, "Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basic Service Provision 1994 - 2002", mimeo, 2005.
- [26] 才国伟, 钱金保. 中国地方政府的财政支出与财政效率竞争[J]. 统计研究, 2011, (10).
- [27] Bruno De Borger, Kristiaan Kerstens. Cost efficiency of

Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 1996, (26): 145 - 170.

[28] 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[J]. 管理世界, 2007, (03).

[29] 蔡卫红, 王燕武. 地方政府财政支出效率与影响因素分析——以福建省为例的实证研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2009, (12).

(责任编辑:周 杰)

## A Study of the Effect of Province Governing County Financial Reform on the County Government Fiscal Expenditure Efficiency

LI Yihua, WEI Qun, LI Xueyan

(School of Economics, Shandong University, Jinan 250100, China)

**Abstract:** Sluggish economic and fiscal revenue growth has put forward a severe request for the improvement of fiscal expenditure efficiency. Taking Hubei Province as an example, this paper measures the county's fiscal expenditure efficiency by using the DEA method, and then uses panel data regression model to estimate the impact of fiscal decentralization on expenditure efficiency. In order to verify the effect of province governing county reform, this paper further adopts double difference model to analyze the impact of this fiscal reform on fiscal expenditure efficiency. It is found that the province governing county fiscal reform has a significantly positive effect on expenditure efficiency and the scale efficiency, but has a significantly negative effect on the structure efficiency. This suggests that province governing county fiscal reform improves the efficiency of the county's fiscal expenditure mainly through scale efficiency, but there is still a big lag for optimizing the structure of fiscal expenditure. The conclusion reveals some challenges for accelerating the transformation of government functions, improving the performance appraisal standards of officials as well as improving the county government's regulatory mechanisms imposed by provincial and municipal governments.

**Key Words:** Province directly governing county; Fiscal expenditure efficiency; DEA; Double difference model

