

区域异质性视角下地方政府行为选择及其演变研究

文雁兵

(浙江大学经济学院, 杭州 310027)

摘要: 本文采用2000-2011年30个省份的平衡面板数据和SYS-GMM估计方法,首次从地区禀赋、经济增长和社会包容三个方面的区域异质性视角对地方政府行为选择(“攫取之手”还是“援助之手”)进行了重新研究。结果发现:在全面层面,地区禀赋(产业结构、人力资本、外资效应、人口规模)和社会包容性越好越能引致地方政府行为由“攫取之手”变成“援助之手”,而人均经济增长率越高则越会诱发其“攫取”行为。而在区域层面,地区间地方政府行为选择和演变会因禀赋差异性、经济增长差异性和社会包容差异性而表现出完全不同的特点。发展型政府是经济结构转型和和谐社会构建的必然要求,因此,文章最后还讨论了关于地方政府行为研究进一步拓展的可能方向。

关键词: 异质性 发展型政府 攫取之手 援助之手 SYS-GMM

一、引言

联合国《2013年人类发展报告》以“崛起之南”为主题,指出过去二十年间,许多“南方国家”均取得了显著进步,不仅国民收入有所增加,非收入维度的人类发展指数(如健康和教育)也高于平均水平,尽管这些国家的政治经济环境各式各样,自然资源条件千差万别,发展轨迹亦各不相同,但上述成功实现发展转型的国家具体一个共同特征:有一个积极主动的“发展型政府”^①(UNDP,2013)。Myrdal(1972)认为南亚持续贫困和许多发展中国家无法实现经济持续发展的目标,不是缺乏市场,而在于缺乏好的政府,World Bank(1993)认为亚洲“四小龙”为代表的经济体在1960-1990年间异乎寻常的高速增长,不仅是源自资金和人力资源的高速积累,而且还得益于市场化改革和有效的政策干预,姚洋(2004)认为东亚模式成功的关键在于拥有一个泛利性政府,其他发展中国家没有成功,恰恰是因为缺乏这样的政府。

中国近三十多年经济的高速增长正是得益于一个中性政府所采取的有利于经济长期发展的政策(贺大兴和姚洋,2011)。而上世纪90年代以来,我国资源配置和财富增长已从改革开放初期的分化扩散走向重新聚集,生产生活已从物质性短缺变为“结构性过剩”,在形成“多元社会”的同时,出现了“社会断裂”的特征(孙立平,2003)和快速增长而受益不足的“增长悖论”(陆学艺,2005),引发了诸如分配不公、机会不均、贫富悬殊、贪腐盛行、道德滑坡、诚信危机、结构固化等诸多社会问题和“工业化之殇”^②,有悖于构建社会和谐的目标(田国强,2007)。我国地方政府的行为选择及其经济结果(“攫取之手”还是“掠夺之手”)在上述经济和社会转型过程中具有深刻的影响作用(陈抗等,2002;张五常,2009;方红生和张军,2013),因此,在当前工业化、城镇化的重要阶段和经济转型升级

^① “发展型政府”指由积极的政府工作人员和一名出色的政治领袖组成的将实现快速经济发展作为其主要目标的政府,例如,二次世界大战以前的日本和20世纪下半叶的韩国、新加坡以及中国香港和台湾省。近期的中国和越南政府也可以被视为发展型政府。这些政府具有以下共同特点:通过明确支持特定行业促进经济发展,设立强力的各级政府机构,将强大、高效的公共机构置于发展战略的中心位置,阐明社会与经济目标和通过在发展过程中的实际表现确立政治合法性(World Bank 1993;Block,2008;Evans,2010;Chang,2010;Edigheji,2010;UNDP,2013)。

^② 中国目前面临诸多社会问题,如贫富差距不断扩大,商人间的尔虞我诈无情竞争,城市下层群众的悲惨苦难,小知识分子的苦闷心酸,失地农民的愤怒与无助,可称之为“工业化之殇”。而从世界范围来看,几乎所有农业社会在工业化和城市化进程中的某一特定阶段上都出现过类似现象。英国大致是18世纪末到19世纪中期,法国大致是从拿破仑战争到普法战争,德国大致从19世纪30年代到20世纪初,美国大致从19世纪中期到20世纪初,俄国大致从19世纪中期到20世纪,日本大致从明治维新到20世纪中期,这些国家在这个阶段所暴露的工业化和城市化症状甚至在文学作品中都得到了印证,如英国的狄更斯、法国的雨果和巴尔扎克、德国的海涅和托马斯·曼、俄国的陀思妥耶夫斯基和高尔基、日本的夏目漱石、中国的鲁迅和夏衍,他们的作品均描写了各自国家当时的“工业化之殇”(张旭昆,2010)。

处于关键时期探讨地方政府行为选择及其演变问题对于进一步释放“人口红利”、“改革红利”和打造中国经济升级版具有重要的理论与现实意义。

二、文献回溯

Frye and Shleifer(1997)把经济转型中政府行为及其作用分为三种: Smith(1776)的“看不见的手”(Invisible Hand)、Walder(1995)的“援助之手”(Helping hand)以及Shleifer (1993)的“攫取之手”(Grabbing hand)。其中,“看不见的手”是指政府在法律规则下提供最小化的公共产品和保障契约的执行,“援助之手”是指政府超越法律规则促进商业、保障契约执行和限制腐败,“掠夺之手”则是僭越法律以寻租从而破坏商业环境和契约执行。中央和地方政府究竟发挥“援助之手”、“攫取之手”,还是“无形之手”的作用,取决于特定的政治经济均衡和制度安排(Frye & Shleifer,1997;Acemoglu & Johnson,2005;Acemoglu & Robinson,2012)。North(1981)则提出了政府作用的“诺斯悖论”,作为“保护之手”的国家是经济增长的关键,作为“掠夺之手”的国家同时又是经济衰退的根源。

改革开放至今,我国年均经济增长率达到9.7%(国家统计局,2010),很多学者都强调了政府在其中的作用,如政治集权和财政分权(Qian & Weingast,1997; Qian & Roland,1998; Jefferson & Zhang,2008; Zhang,2013)、比较优势战略和结构调整(林毅夫等,1999; 林毅夫和李永军,2003; 林毅夫,2011,2012)、中性政府和发展政策(姚洋,2009; 贺大兴和姚洋,2009,2011)。Blanchard and Shleifer(2001)认为单独的财政分权不足以产生一个保护市场和促进经济增长的政策,中国的成功较多地与政治集权有关,中国的经济分权伴随着政治集权,晋升激励使得地方政府官员有非常强的(政治)动力促进地方经济快速发展(周黎安,2004)。1978年以后,我国开始走上了财政分权的道路,特别是1994年的分税制改革使得财政分权体制进一步制度化。^③从结果来看,财政分权制度无疑是成功的:一方面,中央和地方政府明确了各自财政收支范围,使地方政府有更大的动力去发展地方经济;而另一方面,由于地方政府对当地的社会需求更为了解,能够更好的配置资源,提高使用效率。大量的理论研究和实证分析也证实了财政分权制度的确促进了地方经济发展,如中国式分权引发的“县际竞争”(张五常,2009)、“标尺竞争”(Li & Zhou, 2005)和“政治竞标赛”(周黎安,2007),提供了“为增长而竞争”的激励(张军,2005),结果推动了各地经济发展,对缩小收入差距起到了一些积极作用(沈坤荣,付文林,2005)。然而,其所付出的代价也是不容忽视,如市场分割和地方保护主义(陆铭,陈钊,2009)、地方政府公共支出结构“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的明显扭曲(傅勇,张晏,2007)和加剧地区不公与城乡差距(乔宝云,2002; 乔宝云等,2005),而财政分权带来更为深层的影响是地方政府的行为选择(“攫取”或“援助”)及其经济后果,财政分权不仅加剧了东西部差距,而且引致地方政府行为由“援助之手”变成“攫取之手”,尽管中央政府从财政集权中受益,而预算收入和经济增长速度却因地方政府的行为变化而出现了显著下降(陈抗等,2002; 王文剑等,2008)。陈刚等(2009)也发现经济分权加剧了地方政府为谋求私人收益的“攫取之手”行为,其逻辑是:一方面,在主要基于相对经济绩效的政治晋升考核制度下,那些具有更差要素禀赋地区的地方官员即使将可支配资源全部投入于发展地方经济也可能不能够在“政治晋升

^③ 需要指出的是,中国在1994年分税制改革前实行的是“财政包干制”,地方拥有剩余收入索取权,这调动了地方政府官员致力于发展地方经济和建设地方税基的积极性。而在1994年实行分税制改革后,地方流向中央的财政收入包括76%的增值税、100%的消费税、100%关税和证券交易印花税等。新收入分享制度将收入中贡献大且稳定的部分化为中央所有,这大大提高了中央财政的收入,财政具有明显的集权趋势。1994年分税制的实行降低了地方政府财政收入的初始分配,地方政府官员致力于地方税基建设的积极性受到不同程度的削弱。与此同时,中央和地方之间的事权并没有得到相应的调整,而地方政府承担着众多事权,这使得地方政府支出与收入存在很大缺口。地方政府官员为缓解财政收支压力,具有通过各种渠道获取预算外收入的激励,甚至增加辖区内的体制外收入。

竞争”中胜出，在这种情况下，它会将部分资源投入到“攫取之手”活动以实现“经济自我补偿”；另一方面，具有更好要素禀赋地区的地方官员即使不是很努力的发展地方经济，其也能够晋升竞争中胜出，这也将诱使其将部分资源用于“攫取之手”以实现自身效用的最大化。即考虑到地区要素禀赋差异因素后，无论地方政府(官员)处于什么自利动机或目标(政治晋升竞争或经济自我补偿)，均会诱使其将部分资源用于“攫取之手”以实现自身效用最大化。而我们认为，如若考虑要素禀赋的差异，东西部地方政府的攫取行为程度是有所不同的。王永钦等(2007)较为全面的论述了中国分权式改革的得失，政治集权下的经济分权给地方政府提供了发展经济的动力，尤其是完成了地方层面的市场化和竞争性领域的民营化。但是，内生于这种激励结构的相对绩效评估又造成了城乡和地区间收入差距的持续扩大、地区之间的市场分割和公共事业的公平缺失等问题。因此，在认清中国分权式改革的得失的基础上，正确地设计合理的改革方略，对于下一阶段改革的成功是至关重要的，中国由此可能走出一条独特的大国发展道路。

攫取还是援助？地方政府(官员)的不同行为选择深刻影响着中国经济的发展和社会的转型，已有研究主要是基于“政治集权”和“财政分权”的宏观框架对我国中央和地方政府的行为(“攫取之手”或“掠夺之手”)及其后果进行了研究，鲜有学者进一步对影响上述行为选择及其演变的因素和机制进行理论分析和实证检验，本文利用2001-2011年省级面板数据进行实证研究，力图从区域发展差异角度揭示禀赋差异、增长差异和包容差异三方面因素对地方政府行为选择及其演变的影响。

三、模型、变量与数据

禀赋差异对财政分权效应的影响已得到证实(Cai & Treisman, 2006; 陈刚等, 2009)，但禀赋差异影响地方政府行为选择及其程度还有待进一步探讨，同时，随着各地经济增长的条件变化和转移支付等政策的适时调整，地区间增长性差异和包容性差异对其行为选择和演变也产生了动态影响。为全面分析地方政府行为选择及其演变，结合Barro(1990)、陈抗等(2002)和陈刚等(2009)的研究，本文的实证模型设定为：

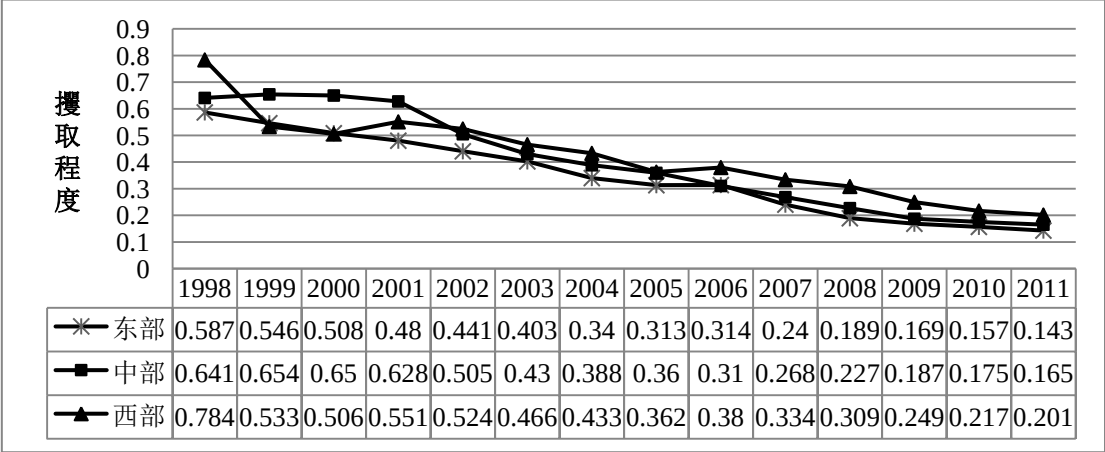
$$grab_{it} = \alpha_1 grab_{it-1} + \alpha_2 \underbrace{fd_{it}}_{\text{禀赋差异}} + \beta_i \underbrace{endowments_{it}}_{\text{增长差异}} + \gamma_i \underbrace{growth_{it}}_{\text{包容差异}} + \delta_4 \underbrace{Inclusive_{it}}_{\text{包容差异}} + \mu_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

(1) 式中的下标*i*和*t*分别代表省份和年份，*grab_{it}*是“攫取之手”，*grab_{it-1}*是滞后一期的“攫取之手”，*fd_{it}*是财政分权，*endowments_{it}*表示各地区禀赋差异，包括：*popbonus* (人口红利)、*pedu* (人均受教育年限)、*indu* (产业结构)和*fdi* (外资效应)。*growth_{it}*表示经济增长性差异，*inclusive_{it}*表示发展包容性差异。*μ_{it}*是不可观测的省际效应，*ε_{it}*是误差项。具体而言，*grab_{it}* (“攫取之手”)是被解释变量，解释变量如下：遵循陈抗等(2002)的思路，本文用各地区的预算外收入比一般预算收入来度量地方政府对当地经济的攫取程度，我国东中西部地区的攫取程度略有差异(见表1)。结合张晏和龚六堂(2005)以及乔宝云(2005)对财政分权指标的研究，本文用各省市的地方人均财政支出/(地方人均财政支出+中央人均财政支出)来度量*fd_{it}* (财政分权)。陈刚等(2009)等认为受教育水平更高的居民一般具有更高的民主和法治意识，能有效抑制腐败，因此，本文以6岁以上人口人均受教育年限来代理各省居民的*pedu* (受教育水平)。在二三产业越落后地区，地方政府税收数量相对较少，征税也更为困难，地方政府将加大对二三产业的攫取(王文剑, 覃成林, 2008)，因此，本文用各省市的二三产业产值占比来度量*indu* (产业结构)，④由于财政分权导致的地方政府对FDI的激烈竞争(王文剑等, 2007)，本文用省份FDI与GDP之比度量该省的*fdi* (外资效应)。人口规模 and 经济发展差异显然是影响地方政府税收状况和攫取(援助)行为的重要因素，我们分别用年末总人口的对数(*popbonus*)和人均GDP(*pgdp*)表示。此外，本文还首次用各

地民生发展指数（*inclu*）表示各省市的发展包容状况，以说明我国近年来经济增长和社会发展的包容性对地方政府行为的影响。

鉴于数据可得性，本文用30个省份（西藏样本除外）2000-2011共12年的省级平衡面板数据（Balanced Panel Data）进行实证分析。关于东部、中部和西部地区三大区域的划分，在遵循国家统计局2003年划分标准基础上，根据经济发展情况和研究需要，本文将广西归入西部地区，吉林和黑龙江归入东部地区。因此，东部地区包括13省（市）：北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南、吉林、辽宁和黑龙江，中部地区包括实施“中部崛起”战略的6省：山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南，西部地区包括除西藏外享受“西部大开发”政策的11省（市、区）：内蒙古、广西、四川、重庆、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆。其中，包容性增长数据来自国家统计局和中国统计学会发布的《2011年地区发展与民生指数报告》，其他变量指标的数据均来自于历年《中国统计年鉴》、历年《中国财政统计年鉴》、《新中国六十年统计资料汇编》和作者整理。

表1 我国东部、中部和西部地方政府对经济的“攫取”趋势与差异



1994年分税制改革以后，地方政府面临两个困境：一是财政支出压力不断增加，二是预算内财政收入有限而无法满足需求。在当前财政体制下，中央与地方财权事权的不对称和地方政府的两个困境决定了地方政府必然会通过各种渠道获取非正式收入，伸出“攫取之手”来满足自身需求。因此，从表1可以看出，1998年以来，我国东部、中部和西部地区地方政府的“攫取”程度总体呈现不断下降趋势，与经济发展水平正好相反，东部地区攫取程度一直低于中部和西部，而中部和西部的“攫取”表现为先是中部大于西部（1999-2001年），然后中部小于西部（2002-2011年）。这是因为，一方面，要素禀赋（地理位置、产业结构、人力资本、技术存量等）和经济发展水平存在差异性。东部相对较好，地方政府有较强的动力发展经济和较好的平台获得政治晋升，其倾向于“援助”而不是“攫取”，而中西部地区从理论上说应该更有动力发展本地经济以获得政治晋升（政绩的主要标准是经济增量），因为要素禀赋和经济发展更差的地区比东部更难以获得经济的增量增长，更应该倾向“援助”而不是“攫取”，但实际上，由于既有的发展水平差距和官员任期有限，大多数中西部地方政府和官员即使使用所有其可支配的经济资源和政治权力，中西部地区也难以获得比东部地区更好的增长，因此，会转而将部分资源投入到“攫取之手”活动以实现“经济自我补偿”，结果更倾向于“攫取”而非“援助”。另一方面，增长包容性存在中央和地方差异性。地方层面，东部财政收入主要基于强劲经济增长下的庞大税基，自生能力更强，更倾向于对本地企业和居民自我包容，而中西部地区财政收入能力明显较差，自生能力较弱，表现出对企业和居民的掠夺排斥，从国家层面看，中央财政更多向中西部倾斜，以希望包容更多的贫困人口，如2001年开始全面实施的“西部大开发”政策，但西部地区较为

容易的获得的巨额中央扶助和开发资金，使得其更容易和更方便进行直接“攫取”，因此，2002年以后，西部地区比中部地区的“攫取”程度更高。

四、实证结果及分析

本文为揭示禀赋差异、增长差异和包容差异三方面因素对地方政府行为选择及其演变的影响，我们采用2000-2011共12年的30个省份的平衡面板数据进行实证检验，分别进行了全国层面和区域层面的回归分析，为测度结果的稳健性和解决解释变量与自变量间可能出现的内生性问题，我们进一步采用了系统广义矩估计(SYS-GMM)进行检验。其中，表2是全国样本估计结果，表3是东部、中部和西部的地区样本估计结果，表4是系统广义矩方法的估计结果。

1. 全国层面结果及其分析

首先对全国30个省份2000-2011年的面板数据进行固定效应(FE)和随机效应(RE)回归识别，Hausman检验显示所有方程均拒绝随机效应，而支持固定效应，同时，基于区域发展的现实和本文研究的视角，中国地区间禀赋差异较大，因此，本文使用固定效应模型，固定效应分为个体固定效应和时间固定效应。通过比较发现，个体固定效应更能拟合本文的模型，结果报告在表2中。

表2 全国回归结果

变 量	被解释变量 ($grab_{it}$)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
fd	-1.685*** (-5.01)	-1.891*** (-5.45)	-1.898*** (-5.88)	-2.028*** (-6.39)	-2.546*** (-7.04)	-1.787*** (-4.86)
$indu$		-3.305*** (-9.07)	-1.858*** (-4.57)	-1.713*** (-4.30)	-1.479*** (-3.35)	-0.401* (-1.87)
$pedu$			-0.136*** (-6.45)	-0.107*** (-4.87)	-0.081*** (-3.52)	-0.038* (-1.82)
fdi				-0.541*** (-3.67)	-0.305* (-1.70)	-0.0101* (-1.91)
$popbonus$					-0.002*** (-2.63)	-0.001** (-2.03)
$pgdp$	0.0001** (2.23)					0.00003** (2.20)
$Inclu$	-0.0274*** (-7.62)					-0.0224*** (-5.25)
$Constant$	2.2982*** (16.83)	2.4577*** (10.95)	3.7687*** (16.37)	3.5601*** (15.35)	4.2995*** (12.78)	1955*** (5.80)
观测数 N	360	360	360	360	360	360
R^2_{within}	0.6402	0.5382	0.6023	0.6220	0.6015	0.6498
F 值	135.82	150.92	130.22	105.75	68.52	59.63
备注	固定	固定	固定	固定	固定	固定

注：括号内为t值，***p < 0.01, **p < 0.05, *p < 0.1；回归结果由Stata12.0给出。

表 2 结果显示，全面层面的财政分权 (fd) 系数非负并且在 1%显著性水平上显著，与已有研究发现财政分权与“攫取”程度正相关不同（如陈刚等, 2009），我们发现 2000 年以

来, 财政分权程度越大, 地方政府的“攫取”程度越小, 这是因为财政分权程度越高, 地方政府的财政收支自由度越大, 拥有更多的权力能够激励地方政府付出努力去发展本地经济。陈抗等(2002)也有类似发现: 若当权者地位越稳定, 自身利益与社会繁荣的关系就更为密切, 其眼光就越长远, 同时拥有更多的财权, 就越有强烈的激励伸出“援助之手”以发展本地经济。因此, 可以看出: 财政集权并不利于经济发展, 而分权在一定程度上抑制了地方政府的攫取行为。

我们在模型(2)-(5)中依次加入 *indu* (产业结构)、*pedu* (人均受教育年限)、*fdi* (外资效应)和 *popbonus* (人口红利), 上述各变量系数为负, 且大部分均在 1%显著性水平上显著。说明除了财政分权外, 各省市的禀赋也对地方政府行为产生了重要影响, 而且禀赋越好, 越倾向于抑制地方政府的攫取行为。具体而言, 对于系数为负的 *indu*, 与王文剑和覃成林(2008)的发现一致: 二三产业越不发达的落后地区, 地方政府越无法获得充足的财政收入, 为了缓解财政支出压力和满足政绩需求, 政府会加大攫取程度, 由“援助之手”向“攫取之手”转变, 这又进一步造成了落后地区的二三产业发展得到抑制, 形成恶性循环。对于系数为负的 *pedu*, 说明居民受教育水平越高越有利于抑制腐败, 知识不仅能改变个体和国家命运, 还能改变地方政府的“攫取”行为。对于系数为负的 *fdi*, 表明经济开放水平的提高可以降低“攫取”程度, 这是因为与本地企业的生产经营活动被动依附于当地环境和政府行为不同, 只有良好的经商环境和政府的“援助”行为才能吸引到更多的外商直接投资。对于系数为负的 *popbonus*, 说明“人口红利”不仅表现在抚养比、劳动年龄人口和劳动力成本上, 还表现在面对庞大的人口数量, 各省市的地方政府和官员既需要“养活”, 又需要“养好”这些企业和居民, 因而需要发挥更多的“援助”作用, 但需要说明的是, 本文结论并不是强调通过增加人口来缓解“攫取”行为, 仅说明的是人口规模对“攫取”行为的所产生的压力作用。而在上述四种要素禀赋当中, 产业结构的系数最大, 影响作用最强, 一方面说明了我国地方政府行为选择和演变内生于现阶段产业结构升级过程中, 另一方面也说明了我国以制造业为主的产业结构在税收、就业等方面对地方政府产生更直接的影响, 比如结构性和地区性产能过剩, 高消耗和高成本的企业生产, 以及易受国际市场影响(如次贷危机和欧债危机)的出口加工, 均需要和迫使政府提供更多的“援助”而非“攫取”。

模型(6)是对所有变量的回归, 结果显示, 尽管禀赋变量的显著性下降了, 但系数仍均为负, 也都通过了10%显著性水平的检验。在模型(1)和(6)中, *pgdp* 系数为正且均在5%显著性水平上显著, 说明随着经济的增长, 地方政府和官员有“经济自我补偿”的攫取倾向和行为表现, 例如近年来广泛热议和争议的土地财政和违法占地问题, 经济发展和政绩压力下, 中国式财政分权体制(纵向竞争)和地方竞争体制(横向竞争)使得地方政府用“扭曲之手”来攫取预算外财政收益, 地方竞争体制进一步驱动了地方政府采取积极的土地财政策略(吴群, 李永乐, 2010), 而各级地方政府(包括村集体)及企事业单位违法占地也越演越烈(梁若冰, 2009)。■ 系数为负且均非常显著, 说明除了经济发展以外, 地方政府还承担着本地居民社会福利的重担, 在经济增长过程中的社会转型要求地方政府更多和更细致的“为人民服务”, 因此, 从中央到基层, 从领导到百姓, 社会稳定、和谐和包容的发展导向有效遏制了“攫取”行为。

2. 区域层面结果及其分析

上述全国层面的结果显示, 要素禀赋、经济增长和发展包容均对地方政府行为选择(更多“攫取”还是更多“援助”)产生了重要影响, 而这种影响作用是否会因地区间的禀赋差异、增长差异和包容差异而表现出明显的地域差异? 又是否会因地域差异而发生行为选择的演变呢? 我们接下来进一步的分区域回归检验给出了这些问题的答案。Hausman检验仍

然支持固定效应。因篇幅所限，表3仅分别列出东部、中部和西部地区有无包含经济增长差异和发展包容差异的两种分析结果。

表3 区域回归结果

变 量	被解释变量 ($grab_{it}$)					
	东部地区		中部地区		西部地区	
	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
<i>fd</i>	-1.025** (-2.50)	-0.667* (-1.85)	-7.138*** (-6.01)	-5.442*** (-3.16)	-0.5001 (-0.90)	-0.4324 (-1.03)
<i>indu</i>	-3.284*** (-5.81)	-2.437*** (-4.76)	-2.452** (-2.43)	-1.673** (-2.30)	0.822* (-1.89)	0.685* (-1.82)
<i>pedu</i>	-0.061** (-2.36)	0.0176 (0.63)	-0.129** (-2.54)	-0.095* (-1.87)	-0.1319*** (-3.58)	-0.017** (-2.32)
<i>fdi</i>	-0.425*** (-3.09)	-0.213 (-1.48)	1.985* (1.78)	1.907* (1.77)	-3.106*** (-3.68)	-0.2882** (-2.36)
<i>popbonus</i>	-1.024** (-2.50)	-0.0014* (1.88)	0.0008* (1.87)	0.0007* (1.83)	0.0003 (1.55)	0.0001 (1.53)
<i>pgdp</i>		0.00002* (1.77)		-0.00016 (-1.26)		0.00002 (1.11)
<i>Inclu</i>		-0.0219*** (-4.88)		0.0085* (1.86)		-0.0228*** (-5.71)
<i>Constant</i>	2.2982*** (16.83)	3.1704*** (7.83)	1.4852** (2.37)	0.1521* (1.85)	1.704*** (2.97)	1.082** (2.37)
观测数 <i>N</i>	156	156	72	72	132	132
<i>R</i> ² <i>within</i>	0.7353	0.8046	0.7451	0.7573	0.6018	0.7101
<i>F</i> 值	55.01	57.05	25.14	28.28	22.67	26.25
备注	固定	固定	固定	固定	固定	固定

注：括号内为t值，***p < 0.01, **p < 0.05, *p < 0.1；回归结果由Stata12.0给出。

从表3可以看出，*fd* 和 *pedu* 在东、中、西部系数均为负且显著，与全国层面的情况一样，2000以来，财政分权和教育水平均能够促使地方政府和官员减少“攫取”，转而“援助”，模型(7)和(8)显示所有变量在东部地区的情况与全国层面并未有显著差异，然而，其他变量作用在中部和西部地区均发生了不同的结构性变化，具体而言：①与东部和西部地区相比，模型(9)和(10)表明 *fdi*、*popbonus* 和 *Inclu* 系数从负变正，而 *pgdp* 系数为负，说明外资效应、人口规模和社会包容均不利于中部地区政府的“援助”行为，而经济增长则倾向诱发地方政府的“援助”行为。*fdi* 的这一结果与张恒龙和陈宪(2006)、王文剑等(2007)发现东中西部地区政府吸引FDI的方式与效果不同的研究结论有相通之处，但与之不同的是，本文认为外资在中部地区对地方政府行为的“扭曲”影响源自中部地区尽管与东部和西部一样大力引进外资，但与东部大量外资集聚(因而大力改善营商环境)和西部外资稀少不同，但随后对其进行了“攫取”或外资为避免东部高额的运营成本和西部地理的劣势，主动向中部地区地方政府‘援助’其预算外收入。②与东部和中部地区相比，模型(11)和(12)表明 *indu* 系数由负变正，说明西部地区产业结构的落后可能形成了恶性循环：为满足财政支出和政绩需求，政府加大攫取程度，由“援助之手”向“攫取之手”转变，进而

造成了落后地区的二三产业发展受抑制。③中部和西部地区的 *popbonus* 系数均为正，一个可能的解释是两地区大量青壮年劳动力(民工潮)和受教育人才(通过高考或就业)流向东部沿海，并且中西部地区尽管执行严格的“计划生育”政策，但“超生”现象仍然严重(Wei & Zhang,2009)，尤其是农村地区由于传宗接代的封建传统和性别歧视，直到生出男孩为止，由此导致了大量的“超生”罚款而增加了地方预算外收入，甚至有些地方政府依靠“超生”罚款作为其主要财政收入。而中部地区 *Inclu* 系数为正，说明相比东部和西部，其增长包容性有待提高，其经济和社会包容的不足反过来影响了其地方政府的行为决策和服务。

综上，我们发现2000年以来，除了财政分权和教育水平均能够促使地方政府和官员减少“攫取”以往，东部、中部和西部地区禀赋（产业结构、人口规模和外资效应）、经济增长差异和社会包容差异均对地方政府行为选择和演变产生了不同影响，尤其值得注意的是，2006年开始实施“中部崛起”战略的中部地区，上述三个方面因素引起的地方政府行为具有与东部和西部明显的差异性。

3. 稳健性检验区域层面结果及其分析

表4 稳健性检验（系统广义矩估计）

变 量	被解释变量 (<i>grab_{it}</i>) (13)
<i>grab_{it-1}</i>	0.5942*** (24.19)
<i>fd</i>	-0.0958* (-1.83)
<i>indu</i>	-0.2351* (-1.76)
<i>pedu</i>	-0.0355*** (-3.57)
<i>fdi</i>	-0.2486*** (5.90)
<i>popbonus</i>	-0.00001 (1.10)
<i>pgdp</i>	0.00001** (2.48)
<i>Inclu</i>	-0.0112*** (-9.59)
<i>Constant</i>	1.0288*** (4.68)
<i>AR(1)</i>	0.0087
<i>AR(2)</i>	0.3229
<i>Sargan</i>	0.9628
观测数 <i>N</i>	232
备注	SYS-GMM

注：括号内为t值，***p < 0.01, **p < 0.05, *p < 0.1；回归结果由 Stata12.0 给出。

上述面板分析属于静态分析，可能存在的联立性、遗漏变量和测量误差会导致内生性问题，对此进行的固定效应(FE)估计，可能导致估计结果有偏和非一致。对于本文的大N(截面)小T(时间)型面板数据结构，采用动态面板数据处理技术是一个非常好的选择(Roodman,2006,2009)。因此，为解决本文面板数据模型估计中可能存在的内生性问题，我们将被解释变量滞后项 *grab_{it-1}* 作为工具变量，因此，原静态面板会由变成动态面板数据(dynamic panel data)。但由此也可能会产生与不可测的截面异质性效应产生相关并带来参数估计的非一致性，对于这种问题，通常可采用“广义矩估计”(generalized method of moment, GMM)进行解决，而动态GMM又有两种不同的估计方法：“差分广义矩估计”(DIF-GMM)和“系统广义矩估计”(SYS-GMM)。Arellano和Bond(1991)将所有可能的滞后变量作为工具变量，通过对经过一阶差分处理的原方程进行广义矩估计，创造了DIF-GMM，但该方法在解决变量内生性问题的同时也存在诸多缺陷，如弱工具变量(weak instruments)会产生有限样本偏误问题。在DIF-GMM基础上，Arellano和Bover (1995)以及Blundel和Bond(1998)提出了系统广义矩估计方法(SYS-GMM)，其具体做法是将水平回归方程和差分回归方程结合起来进行估计，在这种估计方法中，滞后水平作为一阶差分的工具变量，而一阶差分又作为水平变量的工具变量。其结合了差分方程和水平方程，同时更有限样本性质。本文将采用SYS-GMM进行稳健性检验。

表4是估计结果，SYS-GMM的两步估计(two step)的Sargan过渡识别检验统计量P值为0.9628，不能拒绝工具变量联合有效性的原假设，因此，工具变量的选取和滞后阶数是合

适的。而残差序列自相关检验Arellano-Bond test for AR(1)显著(P值为 $0.0087 < 0.05$)，AR(1)不显著(P值为 $0.3229 > 0.05$)，表明残差项不存在自相关。“攫取之手”滞后一期 $grab_{it-1}$ 在显著性水平1%上显著为正，说明在其他条件不变的情况下，地方政府“攫取之手”具有持续性和依赖性，上一期攫取程度较大的地区在下一期会倾向于通过更大程度的攫取以获取更多的“收益”。解释变量系数符号与前文全国层面的结果一致，其具体经济学含义在次不赘述，而除了 $popbonus$ 不显著外，其他变量均通过了显著性检验，说明本文的估计结果是稳健和有效的。

五、结论及展望

本文利用2000-2011年30个省份的平衡面板数据从全国和区域两个层面以及地区禀赋、经济增长和社包容三个方面对地方政府行为选择(更多“攫取”还是更多“援助”)进行了重新研究。结果发现地方政府在“财政分权”约束和“政治竞标赛”压力下，为实现自身效用最大化，地方政府(官员)的政治晋升竞争(更多“援助”)或经济自我补偿(更多“攫取”)选择受到上述三个因素的多方面影响。

具体而言：(1)在全面层面，地区禀赋(产业结构、人力资本、外资效应、人口规模)越好越能提高地方政府的“援助”程度，而人均经济增长水平越高则会诱发其“攫取”行为，社会包容度越高则会引致地方政府行为由“攫取之手”变成“援助之手”。(2)在区域层面，地区间地方政府行为选择和演变会因禀赋差异性、经济增长差异性和社包容差异性而表现出不同的特点，东部地区与全面层面的发现一致，而中部地区的外资效应、人口规模和发展包容均会加重其地方政府的“攫取”程度，经济增长则倾向诱发地方政府的“援助”行为，尤其是FDI与东部和西部不同，产生了“扭曲”效应。而西部地区产业结构的落后形成了恶性循环：为满足财政支出和政绩需求，政府加大了攫取程度，进而造成了其二三产业发展受抑制。中部和西部地区的人口规模正向激励“攫取”行为，说明了两地区大量青壮年劳动力(民工潮)和受教育人才(通过高考或就业)流向东部沿海地区所带来的负面作用，而封建传统和性别歧视在“计划生育”政策下的“超生”现象值得我们深入关注和思考，尤其是“超生”行为诱致了地方政府“攫取”行为的扩张。与此同时，本文还发现无论是全国层面，还是区域层面，财政分权和教育水平均能够促使地方政府和官员减少“攫取”行为，尤其是财政分权的结论与已有研究略有差异(如陈刚等, 2009)。本文的SYS-GMM稳健性检验则进一步证实了上述结论。

最后需要强调三点：(1)本文对三大地区间“攫取”程度的分析仅是相对概念，从文中表1的数据可以发现，其相对差距正不断缩小，除了上述各项影响因素外，具体影响地方政府行为选择的因素很多，机制也更为复杂，正如周飞舟(2006)认为财政分权并不是影响地方政府发展经济的全部激励，要真正全面理解背后的影响因素，还应深入到政府行为方面所强调那样，因此，我们认为至少可以从三个方面进一步拓展本文的研究：一是有关地方政府(官员)“政治人”和“经济人”的偏好和行为角度；二是使用微观数据(如市、县、乡镇和村)和长时段数据(在此需要强调，本文因需要使用DLI数据，而其仅包含2000-2011年的数据)；三是有关财政分权等相关制度和政策变量的参数模拟实验。(2)中部地区“承东启西”和“连南贯北”，而“中部崛起”战略是相继东部沿海开放、“西部大开发”和振兴东北老工业基地的三大国家发展战略后的第四大国家发展战略，其发展的成效关乎中国未来“共同富裕”和“全面建设小康”目标的实现，而本文的研究发现中部地区地方政府行为与东西部地区具有明显差异性，值得我们进一步思考和研究。(3)广泛热议和争议的土地财政和违法占地问题，是财政分权体制(纵向竞争)和地方竞争体制(横向竞争)下，出于政治晋升和经济自我补偿的目的使得政府之手“扭曲”的表现，而建设和谐社会和实现包

容性增长，需要中性政府和“发展型政府”，正如智能的转变不能仅仅依赖于“政治集权”和“财政分权”框架下的讨论，应当置于更多的放大镜和显微镜之下。

参考文献

1. 陈抗等(2002):《财政集权与地方政府行为变化:从援助之手到攫取之手》,《经济学(季刊)》,第4期。
2. 陈刚等(2009):《攫取之手还是援助之手?关于中国式分权的一个假说及其验证》,《南方经济》,第7期。
3. 方红生、张军(2013):《攫取之手、援助之手与中国税收超GDP增长》,《经济研究》,第3期。
4. 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。
5. 贺大兴、姚洋(2009):《平等与中性政府:对中国三十年经济增长的一个解释》,《世界经济文汇》,第1期。
6. 贺大兴、姚洋(2011):《社会平等、中性政府与中国经济增长》,《经济研究》,第1期。
7. 联合国开发计划署(2013):《2013年人类发展报告(中文版)》,联合国网站。
8. 贺大兴、姚洋(2011):《社会平等、中性政府与中国经济增长》,《经济研究》,第1期。
9. 缪尔达尔(1968):《亚洲的戏剧》,北京经济学院出版社,1992年版。
10. 诺斯(1981):《经济史中的结构与变迁》,上海人民出版社,2002年版。
11. 林毅夫等(1999):《比较优势与发展战略——对“东亚奇迹”的再解释》,《中国社会科学》,第5期。
12. 林毅夫(2011):《新结构经济学——重构发展经济学的框架》,《经济学(季刊)》,第1期。
13. 林毅夫(2012):《新结构经济学》,北京大学出版社。
14. 林毅夫、李永军(2003):《比较优势、竞争优势与发展中国家的经济发展》,《管理世界》,第7期。
15. 陆铭、陈钊(2009):《分割市场的经济增长》,《经济研究》,第3期。
16. 梁若冰(2009):《财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法》,《经济学(季刊)》,第1期。
17. 乔宝云(2002):《增长与均等的取舍——中国财政分权政策研究》,人民出版社。
18. 乔宝云、范剑勇、冯兴元(2005):《中国财政分权与小学义务教育》,《中国社会科学》,第6期。
19. 沈坤荣、付文林(2005):《中国财政分权制度与经济增长》,《管理世界》,第1期。
20. 孙立平(2003):《断裂:20世纪90年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社。
21. 田国强(2007):《和谐社会构建与现代市场体系完善》,《经济研究》,第3期。
22. 吴群、李永乐(2010):《财政分权、地方政府竞争与土地财政》,《财贸经济》,第7期。
23. 王文剑、覃成林(2008):《地方政府行为与财政分权增长效应的地区性差异》,《管理世界》,第1期。
24. 王文剑等(2007):《财政分权、地方政府竞争与FDI的增长效应》,《管理世界》,第3期。
25. 王永钦等(2007):《中国的大国发展模式:论分权式改革的得失》,《经济研究》,第1期。
26. 姚洋(2004):《泛利性政府——东亚模式的一个贡献》,《制度经济学研究》,第4期。
27. 姚洋(2009):《中性政府:对转型期中国经济成功的一个解释》,《经济评论》,第3期。
28. 张五常(2009):《中国的经济制度》,中信出版社。
29. 张恒龙、陈宪(2006):《财政竞争对地方公共支出结构的影响——以中国的招商引资竞争为例》,《经济社会体制比较》,第6期。
30. 周黎安(2004):《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论中国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》,第6期。
31. 周黎安(2007):《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,第7期。
32. 张军(2005):《为增长而竞争:中国之谜的一个解读》,《东岳论丛》,第4期。
33. Acemoglu, D., and J. Robinson(2012), Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Crown Publishers.
34. Acemoglu, D., and S. Johnson(2005), Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy*, 113: 949-995.
35. Arellano, M., and S. Bond(1991), Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *Review of Economic Studies*, 58(2): pp. 277-297.

36. Arellano, M., and O. Bover (1995), Another look at the instrumental variables estimation of error component models. *Journal of Econometrics*, 68(1):pp.29-51.
37. Blundell, R., and S. Bond (1998), Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 87(1):pp.115-143.
38. Blanchard, O., and A. Shleifer (2001), Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia. *IMF Staff Papers*, 48(4):pp.171-179.
39. Cai, Hongbin, and D. Treisman (2005), Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization, and Public Policy. *American Economic Review*, 95(3):pp.817-830.
40. Frye, T., and A. Shleifer (1997), The Invisible Hand and the Grabbing Hand. *American Economic Review*, 87(2): pp.354-358.
41. Jefferson, G., and J. Zhang (2008), China's Political Reform: A Property Rights Interpretation. Manuscript, Department of Economics, Brandeis University.
42. Li, Hongbin and Li-An Zhou (2005), Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China. *Journal of Public Economics*, 89(9), pp.1743-1762.
43. Qian, Y., and G. Roland (1998), Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*, 88(5):pp.1143-1162.
44. Qian, Y. and B. Weingast (1997), Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, *Journal of Economic Perspectives*, 11(4):pp.83-92.
45. Roodman, D. (2006), How to Do xtabond2: An Introduction to "Difference" and "System" GMM in Stata. Center for Global Development, Working Papers. No. 103.
46. Roodman, D. (2009), How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata. *The Stata Journal*, 9 (1): pp.86-136.
47. Shang-Jin Wei and Xiaobo Zhang (2011), The Competitive Saving Motive: Evidence from Rising Sex Ratios and Savings Rates in China. *Journal of Political Economy*, 119(3): pp.511-564.
48. World Bank (1993), The East Asian Miracle. World Bank and the University of Oxford Press.
49. Ali, I., and S. Hyun (2007), Measuring Inclusive Growth. *Asian Development Review*, 24(1): pp.11-31.
50. Zhang Jun (2013), Unfinished Reforms in the Chinese Economy. World Scientific.

Research on Selection and Evolution of Local Government

Behavior from Perspective of regional heterogeneity

Abstract: The paper re-researched on selection (more Grabbing or more helping) and evolution of local government behavior from regional heterogeneity. In three dimensions of regional endowment, economic growth and social inclusion, based on balanced panel data of 30 provinces in China between 2000-2011 and SYS-GMM estimation methods. We find: (1) at the overall level, regional endowment (industrial structure, human capital, foreign investment effect and population size) and social inclusion became better can lead to local government from "grabbing hand" turn into "helping hand", while the higher per capita GDP will induce more "grab" behavior. (2) but the regional level, selection and evolution of local government behavior showed completely different and diversity, due to differences of endowment, economic growth and social inclusion. Because development-oriented government is necessary of economics restructuring and harmonious society building, Finally, We also discussed the possible directions for further research.

Keywords: Heterogeneity; Development-oriented government; Grabbing hand; helping hand; SYS-GMM