

规模经济和分税制对政府雇员规模的影响

——基于河北省分县数据的实证研究

张 光 曾 明

[摘 要] 通过对河北省分县数据的实证研究发现,我国许多县域行政划分偏小,尚有广阔的规模经济改进空间;分税制改革的不完善成为维持推动地方政府规模扩张的一个主要因素;通过扩大县域人口规模,完善分税制改革,有助于减少政府雇员规模。

[关键词] 规模经济;政府雇员;分税制;河北

[中图分类号] D62 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)01-0049-07

一、问题的提出

改革开放以来,尽管经历了四次机构改革,特别是 20 世纪 90 年代的两次大规模的机构改革,政府职能、施政方式发生了很大的改变,但在控制政府雇员和财政供养人员规模上是不成功的^[1](第 789 页)。这就意味着,仅靠传统的裁减机构、压缩编制不足以控制政府雇员和行政成本规模,行政改革需要另辟蹊径。而分税制实施以来的地方财政供养人员规模急剧膨胀的事实,又让我们感到这种财政划分体制可能具有某种助长地方行政成本扩张的基因。

针对这些问题,本文将通过对 2003 年河北省有关数据的实证研究,做出如下两点证明。其一,我国的县行政区域划分处于明显的规模经济改进范围之内;其二,1994 年以来实施的分税制,特别是它的转移支付制度,为地方政府的雇员规模扩张创造了条件。这两个证明具有重要的政策改革指导意义。前者意味着撤小县并大县是控制政府雇员规模的一条可行之路;后者表明,为了控制政府行政成本,必须改革目前分税制下的财政转移方式。双管齐下,成效可期。

我们选择县为分析单位,原因有二。首先,近年来,在我国各级政府中,以县乡政府雇员规模最大,财政最为紧张。2003 年,全国县级行政区(包括地级市、直辖市的区)财政供养人员达 3 112 万人,占全国地市县财政供养人员总数的 80%。县乡政府雇员的控制成为控制全国行政成本扩张的关键。其次,县乡政府作为市政和农政的连接口,承担了向农村及中小城镇居民提供义务教育、公共卫生、治安、乡村道路、水利等公共产品、维护农村政治稳定、协调沟通城乡关系、构建政府合法性等多方面的功能。控制县乡政府雇员规模,事关党和国家新农村建设、建设和谐社会大局。

二、背景、理论和假设

规模经济是现代经济活动中普遍存在的现象。规模经济是指在长期生产中,生产要素规模的扩大会使得企业单位生产成本下降,从而产生规模报酬作用。但随着企业规模的扩大又会产生更多的内部

收稿日期: 2007-05-23

作者简介:张 光,南昌大学周恩来政府管理学院教授,博士生导师,美国肯特大学政治学博士;天津 300071。

曾 明,南开大学周恩来政府管理学院博士生,南昌大学讲师。

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(05JZD00021);中国发展研究基金会资助研究课题(2007 基研字第 0018 号)

协调费用,即企业内的交易费用增加,当这种协调费用大于企业从市场交易获得生产要素的成本时,企业就进入规模不经济阶段,而当企业通过内部契约代替市场交易来获得生产要素,所节约的交易费用与企业因此而产生的管理成本在边际上相等时,企业规模就处于最佳状态。

政府等公共组织是否也存在这种随着组织规模增大,其单位产出出现从规模经济到规模不经济的情况呢?既有的理论和实证研究证明了这一点。布劳认为,经济学生产者理论中的长期成本曲线呈 U 型的特征也存在于行政管理活动中,一个组织的规模增长,在初期阶段,会带来降低组织运行的单位成本的效应,但进一步的增长则会因协调控制的复杂性导致单位成本的增加^[2](第 35 页)。在任何组织中,都有一些不管组织大小都必须设置的岗位。在一定的限度内,这些岗位能够满足组织运行的需要。政府提供的产品又大都具有公共产品的特点,增加一部分人的消费所带来的边际成本很低甚至为零。因此,在一定范围内,行政组织可以通过扩大其服务对象的规模而获得降低单位产品成本的好处。当然,超出这个范围,规模的扩大将带来单位平均成本的增大,即进入规模不经济状态^[3](第 31 页)。

正因为公共组织也存在着从规模经济改进到规模不经济的可能,有关公共组织规模经济的实证研究,因其研究对象或测量时段的不同,而导致不同的发现。诺兰对 70 个人口规模、经济发展水平不等的国家的研究表明,在国家人口规模和政府雇员规模之间,存在着 U 型关系^[4](第 120-125 页)。罗伊尔(Noell)对美国 50 个州的人口规模和政府雇员规模的定量分析发现,人口规模较大的州一般比小州拥有较小的政府雇员规模^[5](第 549-558 页)。卡萨达(Kasarda)对 43 个非农业国的跨国统计分析发现这些国家存在着行政效率的规模不经济现象^[6](第 39 页)。台湾学者罗正忠发现,台湾省 21 个县市人口与人均财政支出之间明显呈负相关关系,即存在规模经济改进现象^[7](第 43 页)。也有学者的研究得出不同的结论。如基奥(Cheol)运用时间序列分析方法,研究了美国各州从 1952 年到 1990 年间人口与政府雇员规模的变化情况,认为政府雇员的增长速度要快于各州人口的增长^[8](第 86 页)。

我国目前的县域区划究竟处于规模经济改进还是规模不经济区间?如下的几点理由,使我们相信前者是客观存在。其一,县党政组织结构处于“职责同构”^[9](第 101-102 页)政府间关系的末端。所谓“职责同构”,指不同层级的政府在职责、职能和机构设置上高度统一,上级政府设置了什么机构,下级政府也必须设置相应的机构。但是,“职责同构”的逻辑一般止于县,在乡镇层次上机构大大简化。1993 年政府行政机构改革方案明确规定,省、地级市、县级市和县的政府必设机构分别为 25、22、15 和 13 个,而乡镇只有 7 个行政机构^[10](第 55 页)。目前,县级党政常设机构实际上一一般在 50 个以上^[11](第 27 页)。乡镇机构设置虽有突破国家规定的情况,但无论如何,其数量大大低于县政机构。可以想象,一个人口 10 万的县,和一个人口 100 万的县一样具有五套班子以及其它与上级政府对口的职能部门,它们的人均行政成本差异是巨大的。

其次,我国的县和县级市作为一级政府,其施政对象大多为农村居民,城市居民一般只占少数。村民自治制度决定县乡两级政府除了在义务教育、公安、公共卫生(如防疫)、农村基础设施(乡村道路、水利等)负有提供者和管理者的责任外,其余的服务多属协调和监管性质。例如,消防服务在城市完全由政府提供,在农村则属于村民互助的范畴。因应较低经济发展水平,农村居民对公共服务的需求,在种类和数量上都显著低于城市居民。乡镇政府承担了农村户籍、计划生育、公共卫生等多数管理职能,而县政府大多数时候是管理政府的政府,较少与农民直接打交道。此外,市场经济体制的建立和 20 世纪 90 年代国家实施“抓大放小”的国企改革战略,使得县乡政府越来越少地介入直接的微观生产和管理,转为提供市场监管、修建地方基础设施等具有较高规模效应的公共产品。第三,自 20 世纪 90 年代中期以来,我国城乡交通、电讯等基础设施大为改善,有助于降低政府管理社会的成本^[11](第 29 页)。而且铁路、公路干线(特别是高速公路)和通讯等基础设施建设的投资,几乎完全来自于中央、省以及地级市政府。显然,同等条件下,大县比小县更有可能因基础设施的普遍改善而降低单位管理成本。

目前,关于我国县行政区划尚处于规模经济改进区间的实证研究论文,目前主要是由本文的作者之一及其合作者发表的。这些研究涉及了福建^[12](第 27-33 页)、江西^[13](第 60-65 页)、浙江^[14](第 65-71 页)

和湖南^[15] (第24-28页)等省的县区划分。在这篇论文中,我们将不仅要证明同样的规模经济现象适用于河北省,而且还将检讨政府间财政关系、尤其是1994年以来实施的分税制政府间财政关系,在推动包括县乡政府在内的地方政府规模扩张中起的作用。

当我们考察地方政府的雇员规模时,必须考虑到政府间的财政关系。市场竞争和利润最大化的动机,使企业追求规模经济;相反,由于预算软约束和竞争的缺乏,政府对规模经济不敏感。这是因为政府可以通过增加自己所辖地域内的税费收入,或者争取上级政府更多的转移支付,不断生存甚至扩张。而在增税加费与争取更多的转移支付两个手段之间,地方政府更喜欢后者。事实上,增税往往因法律或政治的原因,难以有效实施。例如,包括我国在内的单一制国家大多规定地方税税种和税率由中央政府决定,地方政府不得擅自开征新税,提高税率。对本地居民强征重税,可能带来很大的政治风险。而第二条手段则是典型的搭便车行为,是地方政府和当地居民都愿意接受的双赢途径。

邹恒甫等就转移支付可能支持地方政府维持或扩大雇员政府规模,提出了三个理由^[16] (第270-293页):一是所谓“粘蝇纸效应”,地方官僚把转移支付收入用作预算最大化的手段,结果导致行政开支增加,政府雇员规模扩大^[17] (第44页)。二是所谓“公地的悲剧”。这个问题产生于公共服务的受益者和服务费用的支付者之间的无关联性。收入的中央集权化与支出的地方分权的矛盾,造成纵向政府间的财政关系不平衡,如果弥补这种不平衡的转移支付资金是由上级任意分配的,而非按事先规定好的规则进行的,那么“公地的悲剧”的问题将更为严重,地方政府往往过度支出以便获得更多的转移支付收入,从而导致政府规模的扩张^[18] (第255-268页)。三是“预算软约束”问题。当地方政府产生的负债最终由中央政府买单时,地方政府就能追求扩张的财政政策,而不顾及自己是否有能力清偿债务,导致政府规模的扩大。邹恒甫等^[16] (第270-293页)进而通过对32个发达和发展中国家1980—1994年的面板数据分析,测量了不同的中央和地方财政分权关系对中央政府、地方政府和政府总规模的不同影响。其一,在支出分权增大即地方财政支出占财政总支出的比重增大的情况下,地方政府规模变大,中央政府规模变小,但政府总规模变大,因为中央政府规模的缩小不足以抵消地方政府规模增大。其二,在收入分权增大即地方财政收入占财政总收入的比重变大的情况下,地方政府规模变大,中央政府规模变小,但政府总规模变小,因为中央政府规模的缩小幅度大于地方政府规模增大的幅度。其三,地方政府支出中中央政府财政转移支付资金占的比重越大,则中央、地方和政府总规模都倾向变大。

我国从1994年实行分税制到2005年,中央财政收入比重保持在49%—55%之间,支出比重则从30%下降到26%。同时,地方财政收入比重在45%至51%之间徘徊,支出比重则从70%上升至74%,呈现出收入越来越集权、支出越来越分权、地方政府财政支出越来越依赖中央财政转移支付的态势,容易产生“粘蝇纸效应”、“公地的悲剧”和“预算软约束”问题,使转移支付成为推动地方政府雇员规模扩大的一个主要原因。县乡政府处于我国财政转移支付链条的末端。收入集权、支出分权和纵向政府间财政关系不平衡的特征在县级行政区表现得尤为明显。县级政府规模的维持和扩张对转移支付的依赖,相对于其他层级政府而言更为严重。对于那些管辖人口达不到规模经济的小县而言,转移支付是它们得以维持非常高的政府雇员比重的最重要的原因。

三、样本、方法与数据

本文选择2003年河北省跨县数据为样本,验证上述规模经济和转移支付假设。河北内连京津,外接渤海,2003年人口6769万。人口数量、经济发展水平均处全国中游,县域经济发展不平衡近似于国内区域经济发展的不平衡,在全国很有代表性,以它作为研究样本具有典型意义。2003年,河北有172个县级区划单位,其中市辖区36个,县级市22个,县108个,自治县6个。本研究不包括市辖区,因为市辖区政府的主要职能是城市管理和公共服务,与以管理农村、向农村居民提供公共服务为首要责任的县和县级市政府差别较大。故而本研究的总样本为136个县和县级市。本文分析局限于一个省内,但其方法和假设当可推广到对其他省份的考察。

我们使用回归分析等方法检验假设。因变量是河北各县每万名居民中具有政府雇员人数,包括财政供养和单位自收自支人员。这个变量很好地指示了河北各县政府在施政和提供公共服务的单位成本上的差别。基于前面的分析,我们考虑在模型中导入如下自变量:各县人口总数、行政面积、人均净转移支付、补贴县、赤字县、人均本级财政收入、人均 GDP。下面逐一解释并做出操作化假设。

各县人口数是我们用来检测河北省的县域划分是否存在规模经济改进可能的关键性变量。如果它的回归系数是负值,且通过统计上的显著性检验,则我们可以断定规模经济的存在。各县行政面积也是用来检验规模经济效应的变量。它的回归系数若为负值并通过检验,则进一步说明规模经济改进的可能。但是,无论是从现代社会的结构,还是从河北的人口地理状况(人口比较密集)而言,与区域面积相比,人口是一个更好的规模变量。

各县人均净转移支付用来检验转移支付是支持地方政府扩大雇员规模的主要决定因素之一的假设。我们预计这个变量的回归系数为正值并通过显著性检验。其数据通过如下计算方式获得:各县(财政总支出一本级财政收入)/人口。由于中国地方政府不能借债,在获得上级财政转移收入的同时,也有少量转移支付支出款项。因此,把各县预算支出减去县本级预算收入,基本上就是它们获得的净转移支付收入^[19](第 53 页),再除以县域总人口,即得出人均净财政转移支付。

补贴县和赤字县两个变量用来进一步检验转移支付导致政府雇员规模扩张的假设。根据《中国统计年鉴(2006)》中财政部的定义,“财政收入补贴县指上级财政对本级财政给予财政体制补助的县;财政收入赤字县指年终滚存净结余为负数的县。”与补贴县按照事先确定的公式计算给付不同,赤字县是对已经发生的事实加以追认的结果。我们假设,按照事先确定的公式给予的财政转移补助,不会给地方政府增加软预算约束,因此不会导致地方政府扩张规模。而财政赤字则带有明显的软预算特征,花费超支的地方无不指望上级政府最终会替自己解决问题。因此,财政赤字县比非赤字县有较大的可能性扩张政府雇员规模。我们使用虚拟变量来操作这两个变量,即分别将补贴县和赤字县赋值为 1,其余的县为 0。我们预期,赤字县变量的回归系数为正并通过显著性检验。补贴县的回归系数或者为负且通过检验,或者没有通过检验。

各县人均财政收入和人均 GDP 分别用各县本级预算内收入和国内生产总值除以人口总数获得。根据瓦格纳法则(公共部门的规模随着经济发展水平的提高而扩大),我们假设,人均 GDP 的回归系数为正且通过显著性检验。此外,同转移支付相比,地方自有财政收入具有较强的硬预算约束特性,因而在推动地方政府雇员规模扩大上,财政转移支付的作用应大于地方自有财政收入。因此,我们预期人均财政支出对政府雇员规模的解释力,不如人均净转移支付,前者的标准化回归系数应当显著低于后者。

本文使用的各县行政区域面积和人口数量数据,来自河北省统计局编《河北省统计提要 2003》。其它数据来自财政部国库司、预算司编《2003 年全国地市县财政统计资料》。

四、统计结果分析和讨论

表 1 报告了本文使用的 6 个可测量变量的描述性统计分析结果。按变异系数大小昭示的不平衡程度排列,6 个变量中,行政面积最不均匀,面积最小的县只有 176 平方公里,比面积最大的县差 8 886 平方公里,相差七八倍。其次为人均本级财政收入和人均 GDP,人均 GDP 最高的鹿泉市是 26 301 元,最低的献县只有 1 295 元,相差 20 多倍;人均本级财政收入最高的县是 635 元,最低的县是 42.5 元,相差超过 10 倍。人口变量的变异系数名列第四,最多的定州市有 113 万人,是人口最少的大厂县的 10 倍。人均转移支付列于人口之后,最小值和最大值之间差距不到 4 倍。政府雇员规模的差异系数显著小于其他变量。但它在各县之间的分布,仍然有较大的差异。规模最大的献县每万名居民中有 510 个政府雇员,最小的定州市只有 180 人。假定两者公共服务质量相近,则献县的行政成本接近于定州的 3 倍。

表 1 河北省县和县级市基本经济数据描述性分析(2003 年)

	万人中 政府雇员数	人口(万人)	区域面积 (平方公里)	人均财政 收入(元)	人均转移 支付(元)	人均 GDP(元)
最小值	179.46	11.2	176	42.49	157.43	1295.82
最大值	509.51	113.6	9062	635.38	612.83	26301.18
平均值	281.84	40.93	1320.61	183.44	328.82	8703.02
标准方差	54.74	16.71	1357.69	106.76	112.48	4500.88
变异系数	0.19	0.41	0.97	0.58	0.34	0.52

6 个变量的二元相关分析(表 2)表明,政府雇员规模与人均转移支付正相关,与人口负相关,即一个县获得的人均财政转移越多,人口规模越小,它的政府雇员规模越大。政府雇员规模与赤字县、本级人均财政收入正相关,与面积、人均 GDP 和补贴县无关。二元相关分析还显示,人均 GDP 与人均本级财政的相关系数高达 0.877,即河北各县在人均财政收入上的近 80% 的差异,可以用它们在经济水平上的差异加以解释。为了避免多重共线性,我们在回归模型中舍弃人均 GDP 而只保留了人均财政收入变量。模型中的其它自变量的相关系数,以人均转移支付收入和人口的一 0.54 为最高,低于为避免多重共线性问题,自变量之间的相关系数绝对值不得超过 0.7 的统计学经验规则的要求。

表 2 变量的相关系数矩阵

	政府规模	人口	面积	人均财入	人均转移	人均 GDP	赤字县	补贴县
政府规模	1							
人口	-0.544 **	1						
面积	0.136	0.038	1					
人均财入	0.215 *	0.213 *	-0.221 **	1				
人均转移	0.675 *	-0.540 **	0.410 **	0.084	1			
人均 GDP	0.114	0.246 **	-0.335 **	0.877 **	-0.080	1		
赤字县	0.265 **	-0.231 **	0.236 **	-0.262 **	0.259 **	-0.347 **	1	
补贴县	-0.029	-0.290 **	0.245 **	-0.481 **	0.214 *	-0.569 **	0.215 *	1

注: **, $p \leq 0.01$; *, $p \leq 0.05$

表 3 报告了多元线性回归模型。调整后的 R 平方为 0.576,说明我们引入的自变量能够解释因变量即河北各县万名居民中政府雇员数差异的 58%。6 个自变量除行政面积外均通过了显著性检验,而且其方向与我们的预期完全一样。通过比较各个变量标准化回归系数(Beta)的绝对值,我们可以判断它们对因变量差异的解释力的大小。人均转移支付变量的 Beta 值最大,说明它是决定各县政府雇员规模的最重要的因素。根据这个模型,在其他条件相等的情况下,人均转移支付每增加 1 元,每万名居民中的政府雇员数增加 0.22 人。人口的 Beta 值第二大,表明它是决定政府雇员规模的第二大因素。根据模型,在控制了其他变量的情况下,人口每增加 1 万,每万人政府雇员就减少 1.2 人。这个发现证明河北省多数县市尚处于规模经济改进的范围。同时,人均转移支付和人口两个变量的相关系数达-0.540(表 2),说明小县往往能够获得相对较多的转移支付,并依靠转移支付支持其较大规模的政府雇员。

我们选择的另一个规模变量区域面积没有通过检验,说明它不是决定河北各县政府雇员规模大小的一个决定因素。人均本级财政收入是解释各县政府雇员规模第三重要因素。由于人均本级财政收入与人均 GDP 相关性接近 0.9,这个发现证明经济发展水平较高也是自有财力较大的县,拥有较大的政府雇员规模。所谓瓦格纳规则,即经济发展导致政府规模扩大也适用于中国^①。通过比较人均财政收入和转移支付变量的标准化回归系数,可以断定,前者的影响力只及转移支付的一半。第 4、第 5 大因素是补贴县和赤字县。2003 年河北共有 54 个补贴县和 22 个赤字县,其中有 14 个既是补贴县又是赤字县。与预期一样,赤字县通过了 0.05 水平的检验,方向为正,在控制了其他变量的情况下,赤字县比其他县每万名居民政府雇

员数多 22.7 人。尽管在二元相关分析中,补贴县与政府雇员规模没有通过显著性检验,但是,在控制人口等变量后,它通过了 0.05 水平的检验,且方向为负,与假设相符。根据模型,在其他条件保持不变的情况下,财政补贴县的每万人政府雇员要少 17.9 人。这个发现表明,按照事先确定好的公式进行财政转移支付,非但不会刺激地方政府扩张,反而会对地方政府的扩张起制约作用。相反,未能保持收支平衡、支大于入的地方政府,大都依靠上级财政转移解困,而不是努力控制雇员规模。

表 3 河北省县政府雇员规模决定因素回归分析(2003 年)

	回归系数	标准化回归系数	T 值	显著性水平
常数	239.924		12.383	0.000
人口	-1.181	-0.360	-4.532	0.000
行政面积	0.001	0.017	0.235	0.815
人均转移支付	0.219	0.450	5.151	0.000
人均财政收入	0.113	0.221	3.005	0.003
赤字县	22.730	0.157	2.517	0.013
补贴县	-17.890	-0.161	-2.390	0.018
R ²	0.595			
调整后的 R ²	0.576			
F	31.615			0.000
N	136			

五、结 论

我们的多元回归模型有力地证明了本文的两个基本假设:我国的许多县域行政区划偏小,尚有广阔的规模经济改进空间;在 1994 年以来的分税制改革形成的财政收入集权、财政支出分权体制下,转移支付缺乏事先确定的分配公式,成为维持推动地方政府规模扩张的一个主要因素。第一个证明表明规模经济理论在政府部门中的适用性。第二个证明同其他学者的财政收入集权、支出分权容易导致政府规模扩张的理论和实证研究相吻合^[16](第 270-293 页)。

本文的发现使我们有必要反思已经实行 10 年有余的分税制。分税制因收入集权、支出分权、纵向严重不平衡、大部分转移支付资金不按事先确定的公式分配等特征,导致地方财政极易发生“粘蝇纸效应”、“公地的悲剧”和“软预算约束”等问题。这些问题的存在是全国性的。一个明证是自分税制以来,各省的财政预算收入年年显著小于决算收入,而预算支出则年年显著大于决算支出,鲜有例外。显然,地方政府是为了造成支大于收的既成事实,逼中央政府追加财政补助,转移支付成为地方、尤其是没有达到规模经济的地方维持甚至扩大政府雇员规模的主要动力。因此,即使在两轮严厉的行政机构改革之后,地方政府的规模,如平新乔^[19](第 52 页)所言,无论是绝对数还是相对比重,都大大扩大了。

为了控制政府规模增长的势头,必须多管齐下。首先,在条件允许的地方,实行撤小县、并大县的县政区域重划的行政改革。其次,既然按照事先确定的公式分配的转移支付方式有助于控制地方政府规模,那么,中央应当把尽可能多的财政转移支付项目纳入按公式分配的系列,改变目前仅有财政体制补助一项按这样做的局面。第三,应当扭转国家财政收入越来越集权、而支出越来越分权,地方政府支出越来越依靠上级转移支付的局面。这就意味着,应当对分税制进行一定的调整,降低转移支付在地方财政收支中的比重,重新确定各级政府的事权和财权。

注 释:

- ① 我们把各县人均 GDP、而非人均财政收入输入模型,其它变量保留不变,获得了如下的模型:政府雇员规模 = 227 - 16.7 人口 + 0.001 面积 + 0.241 人均转移 + 0.003 人均 GDP + 23.9 赤字县 - 16.7 补贴县。同表 3 的模型一样,唯一没有通过检验的变量是行政面积。人均 GDP 通过了 0.01 显著水平的检验。

[参 考 文 献]

- [1] Burns, John. 2003. "Downsizing the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s," *The China Quarterly* 175.
- [2] Blau, Peter M. 1970. "A Formal Theory of Differentiation in Organization," *American Sociological Review* 35.
- [3] [英] 斯蒂芬·贝利:《地方政府经济学:理论和实践》,左昌盛等译,北京:北京大学出版社 2006 年版。
- [4] Noran, Patrick D. 1979. "Size and Administrative Intensity in Nations," *American Sociological Review* 44.
- [5] Noell, James J. 1974. "On the Administrative Sector of Social System: An Analysis of the Size and Complexity of Government Bureaucracies in the American States," *Social Force* 52.
- [6] Kasarda, John J. 1974. "The Structural Implications of Social System Size: A Three-level Analysis," *American Sociological Review* 39(1).
- [7] 罗正忠:《地方财政与规模经济——台湾之实证研究》,载《财政研究》2005 年第 2 期。
- [8] Cheol, H. Oh. 1995. "System Size and Administrative Component in the American States: A Longitudinal Analysis of Economies of Scale Hypothesis," *American Review of Public Administration* 25.
- [9] 朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,载《北京大学学报》2005 年第 1 期。
- [10] 中国地方政府机构改革编辑组:《中央机构编制委员会关于地方各级党政机构设置的意见(1993)》,载中国地方政府机构改革编辑组:《中国地方政府机构改革》,北京:新华出版社 1995 年版。
- [11] 谭桔华:《降低县级政府行政成本》,载《国家行政学院学报》2005 年第 2 期。
- [12] 张光:《规模经济与县政区划:以福建省为例的实证研究》,载《福建金融管理干部学院学报》2005 年第 5 期。
- [13] 张光、江依妮:《县政区划改革与规模经济:江西省之实证研究》,载《当代财经》2006 年第 8 期。
- [14] 唐灿明、张光:《规模经济与县级行政区划改革:基于浙江省的实证分析》,载《浙江社会科学》2006 年第 5 期。
- [15] 张光、唐灿明:《规模经济与县行政区划改革:对湖南省的实证分析》,载《天津行政学院学报》2006 年第 4 期。
- [16] Jin, Jing & Heng-fu Zou. 2002. "How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?" *Journal of Urban Economics* 52.
- [17] Niskanen, William A., Jr. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- [18] de Mello, Luiz. 2001. "Fiscal Federalism and Government Size in Transition Economics: The Case of Moldova," *Journal of International Development* 13.
- [19] 平新乔:《中国地方政府支出规模的膨胀趋势》,载《经济社会体制比较》2007 年第 1 期。

(责任编辑 叶娟丽)

Impact of Economic Scale & Tax-sharing System on Governmental Employment: Case of Hebei

Zhang Guang, Zeng Ming

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: This paper attempts to explain the size of government employment through a statistical study of cross-county data of the Hebei province, resulting in two major findings. First, the sizes of most counties are under the scale of economy. Secondly, intergovernmental transfers under the current tax-sharing system encourage the expansion of government employment, in particular in those counties of small size and/or with fiscal deficit. Thus, enlarging county size and reforming the tax-sharing system are necessary for controlling and downsizing government employment.

Key words: scale of economy; government employment; tax-sharing system; Hebei