

实际权力结构与地方政府行为： 理论模型与实证研究^{*}

梁平汉 高楠

内容提要: 本文研究了地方政府内部利益分化和实际权力结构对于政府行为的影响。我们首先构建了一个政府内存在分工时的最优授权模型,推导出部门间的利益偏差会扭曲政府政策,而实际权力结构会放大效率损失。基于省委常委会内部组成情况,我们构建了利益分化指标来衡量地方领导班子内部的利益偏差和实际权力结构。基于1992—2011年的省级面板数据的实证研究表明,平均而言,如果省委常委会分化指标增加1个标准差,则次年该省公共部门人员规模增加1%,民营经济投资降低4.4个百分点,同时,次年该省土地违法面积增加12.5%。这表明利益分化通过实际权力结构使政府行为和政策更加偏向“内部人”,导致政府从市场经济中攫取更多资源,降低了资源配置效率。因此,加强制度建设,约束政府权力,促进决策过程的公开透明是全面深化改革,推动经济发展的需要。

关键词: 实际权力结构 政府行为 政府规模 土地财政

一、引言

政府在经济中所扮演的角色一直是国际学界所关注的话题(Shleifer & Vishny, 2002)。在过去近四十年里,在没有发生根本政治制度变化的情况下,中国保持了年均近10%的经济增长率,被认为创造了一种经济奇迹。政治集权与经济分权结合的“中国式分权”体制被许多学者认为是这一经济高速增长的重要原因(Landry, 2008; Xu, 2011)。在这一体制下,强势政府主导了经济发展,以经济建设为目标的中央政府为地方政府和官员提供发展经济的激励,例如财政包干(Qian & Weingast, 1997; Qian & Roland, 1998)、晋升激励(Li & Zhou, 2005)等,而地方政府和官员则针对这些激励方案做出反应,通过招商引资,引进重大建设项目,投资基建等手段拉动经济增长。由于多重任务造成的激励扭曲,以及官员个体背景、偏好等的差异,这种“晋升锦标赛”体系在实践中自然也会产生许多不断积累的负面效果,如政企合谋导致的安全事故屡屡发生、环境污染、忽视医疗健康等民生方面支出等。但是,这些负面后果都可以被看作是“必要的代价”,是中央基于地方的激励相容性约束而设计的契约的结果。相应地,政府的性质也可以被看作是“中性政府”(姚洋, 2008; 贺大兴和姚洋, 2009, 2011)或者奥尔森意义上的“泛利性组织”(Olson, 1982),也就是不长期偏向某个(些)社会群体的政府,利益和全社会利益重合度较高的组织,其在经济发展过程中也似

^{*} 梁平汉,中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院,邮政编码:510275,电子信箱:liangph5@mail.sysu.edu.cn;高楠(通讯作者),中南财经政法大学文澜学院,电子信箱:n.aarongao@zuel.edu.cn。作者感谢曹正汉、陈林、范子英、黄少卿、李辉文、魏建、徐恺、张牧扬、郑新业,暨南大学产业经济与国际贸易研讨会(广州2015)、第4届“制度的经济分析”国际研讨会(厦门2016)、“新常态下的中国经济增长与制度建设”学术研讨会(重庆2016)、汇智公共经济学论坛(上海2016)、第3届香樟经济学论坛(昆明2016)、上海对外经贸大学、上海财经大学的讲座参与者的有益评论,以及国家自然科学基金2015年青年科学基金项目(基金项目编号:71503208)的资助,当然文责自负。

乎主要起着“帮助之手”的作用。

无论是“晋升锦标赛”还是“中性政府”理论,一个暗含的假设就是各级政府是单独的、拟人化的行动者,这是否是一个无关大局的假设呢?马克思在《路易·波拿巴的雾月十八日》一文中就指出行政部门内部由于分工而造成新的利益集团的可能性。从中国现实看,在经济方面,社会公众和学者普遍认为要推动全面深化改革,就需要破除既得利益集团的干扰和阻碍;注意到部门利益严重损害了行政管理体制,滋生寻租腐败,^①党中央也提出简政放权,“把权力关在笼子里”。这些都说明利益集团可能通过政府部门对于市场经济运行产生负面影响。在政治方面,十八大以来很多被查处高级官员的严重违纪违法案件都涉及非常严重的“破坏党的政治纪律和政治规矩问题”。如习近平总书记指出,在一些地方、部门和单位,任人唯亲、卖官鬻爵十分严重,“有的领导干部把自己凌驾于组织之上,老子天下第一,把党派他去主政的地方当成了自己的‘独立王国’,用干部、作决策不按规定向中央报告,搞小山头、小团伙、小圈子”,“有的人只要是他工作过的地方……到处插手人事安排,关照自己小圈子里的人”。^②这说明结党营私、拉帮结派现象在一些地方和单位已经成为严重的问题,这不能不对于政府行为产生影响。在学术界,政治学研究者注意到虽然中国政治最高层的政治权力仍然是集中的,但在省和中央部委一级,逐渐形成了零碎化的权力结构。各个部门或者“系统”开始形成自己的利益,在政策制定过程中出现了大量的讨价还价(Lieberthal & Lampton, 1992)。因此,本文关注地方政府内部同级的不同官员之间的互动关系,即在正式的上下级权力结构之外,引入了实际权力结构这一考量,研究其对政府行为和政策制定的影响,并以此探讨政府在经济中的作用的动态变化过程。我们发现,在缺少外部监督和集体领导体制下,科层体制内部基于部门和系统产生的利益分化会影响政府内部实际权力结构,从而改变地方政府的“中性”性质。即使政府政策制定在长期中并不偏向于特定的外部群体,也可能偏向于政府内部更有实权的“内部人”,起到了“掠夺之手”的作用,导致地方政府对于经济的过多干涉,影响了经济和社会资源的配置效率。因此,从严治党,推动行政体制改革,打破既得利益的格局,加强外部监督,建设公开透明的决策体制,约束行政部门整体的权力,对于开展供给侧结构性改革,改善资源配置效率有着重要的推动作用。

我们采用信息经济学和博弈论方法,基于2016年诺贝尔经济学奖得主Bengt Holmstrom所提出的最优授权理论模型,建立了一个简单的政府组织内存在分工时的最优授权模型,主要关注部门利益偏差和部门重要性的影响。我们的模型推导出以下预测:组织内部部门利益分化程度提高会增加组织效率损失,而且损失随部门重要性上升而增加。在实际生活中,部门重要性实际上反映了实际权力结构,因此部门利益分化通过实际权力结构影响到政府政策偏向,例如扩充机构安置亲信,扩张土地财政获取更有灵活性的地方政府收入等,这往往意味着从市场经济中攫取更多资源,从而损害了资源配置效率。我们在高楠和梁平汉(2015)的基础上,基于1992—2011年各省省委常委会组成情况构建了衡量省委常委会内部多样化的指标,以此来衡量地方党政领导班子内部的利益偏差和实际权力结构。面板数据分析的实证结果验证了我们的理论假说,平均而言,如果省委常委会内部多样化指标增加1个标准差,则次年该省公共部门人员规模增加1%,民营经济投资降低4.4个百分点,社会投资总量降低3.9个百分点。同时,次年该省土地违法面积增加12.5%,政府土地出让金/财政收入增加1.8%。这说明,地方政府内部的利益分化扭曲了政策制定,导致了公共部门人员规模扩张,增加了土地违法案件数量和地方政府对“土地财政”的依赖程度,对于民

① 石亚军和施正文(2011)系统的总结了部门利益的性质、表现形式、社会危害和形成机理。

② 见习近平总书记《在第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的讲话》(2015年1月13日) <http://news.sina.com.cn/c/nd/2016-01-02/doc-ixncyar6179985.shtml>。

营经济和全社会经济总体也带来了不利影响,减少了全社会固定资产投资。

本文结构安排如下:第二部分回顾相关文献,第三部分建立了一个简单的最优授权模型并推导了相应理论假说,第四部分介绍相关数据构建并进行实证检验,第五部分结论。

二、文献回顾

政府在经济发展中的作用是一个长久的话题(Shleifer & Vishny, 2002)。三十多年来,中国经济在强势政府主导下保持了令人惊讶的高增长率,贺大兴和姚洋(2009, 2011)认为,由于中国的改革开放自一个相对平等的初始社会条件开始,政府政策本身没有长期偏向于外部利益集团,因此是一个“中性政府”,其目标和全社会主要利益重合,愿意致力于发展经济。Qian & Xu(1993)提出了著名的“M”型结构,认为中国与前苏联不同,地方政府享有很大自主性,相互之间竞争,并认为这是改革开放后中国经济增长绩效显著有别于苏东国家的重要的政府组织结构原因。因此,学界目光主要投向了经济分权和政治集权相结合的“中国式分权”。自周黎安(2004)以及Li & Zhou(2005)之后,大量对于地方政府行为的研究关注地方官员针对中央提供的晋升激励做出反应,努力发展经济的行为。近年来学界比较强调着晋升激励的负面效果,研究地方官员本人特征对于政策制定和政府行为的影响(陶然等, 2009; 张莉等, 2011),以及研究地方官员政治联系对于晋升激励的影响等(Persson & Zhuravskaya, 2016; Jia et al., 2015),从而丰富了传统的晋升激励相关文献。但是总的说来,这方面研究的共同特征是把地方政府视作一个单一整体,如果研究地方官员的个人激励和个人特征的影响,也是研究地方上的单一主官(党委书记或者政府首长),或者负责某一方面事务的主官。这实际上抽象掉了党内“集体领导”的组织原则,假设同一单位领导之间不存在政治竞争,也解决了偏好加总、搭便车等一切集体选择中的问题。换句话说,这些研究忽视了实际权力的不同配置对于政策制定的影响。

所谓实际权力(real power)按照Acemoglu & Robinson(2008)的观点,是社会各群体所实际拥有的财富、武力及集体行动能力,与名义政治权力可能是无关的。在制度约束较弱的环境下,实际权力对于政策制定和资源配置往往具有重要作用。国外一些学者已经开始对于非民主国家内部实际权力结构的形成和影响开展了理论和实证研究。如Acemoglu et al.(2008)对于寡头之间联盟形成的博弈论分析,以及Francois et al.(2015)对于非洲国家内阁席位在不同部族之间分配的实证研究。

近年来关于中国地方政府行为的研究则更多结合了政治学研究的观点,提出了晋升激励之外的一些新视角,如实际权力结构本身塑造了地方官员的不同目标和激励,权力在不同层级间的配置影响绩效,以及“集体领导”体制下地方官员之间的利益分化和权力斗争等。实际权力结构有别于名义权力结构,因此这不可避免地对于“派系”的研究相关。国外一些学者也研究了中国政治中“派系”对于政策制定、官员晋升等的影响,如Huang(2000)、Shih(2004)、Shih et al.(2012)。在国内,刘明兴及其合作者在一系列文章中利用中国革命战争的遗产这一外生变量,研究了革命战争期间形成的不同“山头”导致的地方官员行为差异(章奇和刘明兴, 2012; 李飞跃等, 2014; 刘明兴等, 2015)。他们指出,相对于外地干部,本地官员的实际权力基础更可能来源于基层干部和群众的支持,因此会有更强的激励来奉行维护本地利益的政策。他们利用1949年解放及50年代各省内部党政领导的来源这一外生变量(如本地干部和“南下干部”的比重,省委常委与八大中央委员的共同工作经历等)来衡量地区间实际政治权力结构的差异,认为在共同的名义政治制度下,地区之间的实际政治权力因革命战争经历的不同而存在广泛差异。当名义政治制度弱化以后,对地方官员对政治生存来说实际政治权力比名义政治权力更加重要。他们的实证研究支持了这一结论,发现在改革开放以后,本地干部主导的地区地方经济发展更快。

有别于以上研究,少数研究则关注当下体制内不同部门和不同官员之间的博弈关系。这一点在中国政治研究领域早在“权力结构零碎化”的框架下展开了大量探讨(Shirk, 1993, 2014),如马骏和侯一麟(2004)、马骏(2005)采用案例和访谈对于省级预算安排的研究,但是还缺乏正式的模型与实证研究。Gilli & Li (2013)采用国外政治竞争中常使用的 logrolling(利益交换)模型,研究了中国政府内部不同部门之间的博弈及其对于政策制定导向的影响。在 Gilli et al. (2015)里他们进一步发展相关理论模型,并用医保和低保覆盖率实证研究了民政部和卫生部之间的利益交换案例。Gao et al. (2016)利用中国“集体领导”这一体制特点,研究了进入省委常委会“领导班子”这一晋升激励对于土地供应和房地产市场的影响。高楠和梁平汉(2015)则利用省委常委会组成情况,研究了地方政府内部的利益分化对于政府高级干部数量膨胀的影响。但是相对说来,由于系统性的数据极为缺乏,以及政治决策透明性不足,这方面的研究还处于起步阶段,值得进一步深入探索。

三、理论框架

在 Olson (1965) 之后,集体行动理论方面的研究者开始了系统性的分析利益集团的形成、形式和对于政府政策的影响。但是,如 Bates (1990) 所指出,这方面的研究通常认为对市场的干预是政府针对利益集团的反应,也没有考虑政治力量的影响,如政治家的动机和政治制度的结构。实际上,利益集团常常形成于政府干预之后,而且政治家有自己的动机,并不是利益集团的完美代理人。因此,行政部门内不同分工的“内部人”有可能在政府的经济行为中产生自己的利益和偏好,从而形成基于部门利益的利益群体。Milgrom & Roberts (1988, 1990) 则指出在集权型组织内,排除掉腐败、权力滥用和错误决策,仍然存在着巨大的“影响成本”,即组织中的群体和个人会花费时间、精力和才智来影响拥有权威和自主权的管理层的决策,进而导致低效率的决策。而仔细的组织设计能部分控制影响成本,如限制决策者和受决策影响的人之间的交流,划定组织内部的部门边界等。这表明在政府机构内部,不同部门之间为了争夺资源而采取的行动将影响到政府的组织结构、政策制定和行为,从而对于经济整体产生影响。

鉴于此,基于 Holmstrom (1984)、Goltsman et al. (2009) 的最优授权理论,我们构建了一个政府组织内部部门利益分化导致绩效损失的简单信息不对称模型。我们将采用这一简单的模型推导出一些有用的理论预测,以供此后的实证研究使用。这一模型着眼于事后的信息不对称,授权被用来解决道德风险问题。我们把政府看成是一个存在内部分工,且不同分工的人员具有不同偏好和利益的组织。假设一个组织内有一个委托人(P)和两个代理人(A)。两个代理人分别负责任务1和任务2,因此分别表示为 A_1 和 A_2 。两项任务对于委托人和代理人的价值并非对称的,委托人从这两项任务中均获得收益,而代理人只从自己所负责的任务中获得收益,这对应着分工责任制度。因此,任务1对于委托人和 A_1 的价值可以标准化为1,任务2对于委托人和 A_2 的价值则为严格正实数 G , G 可能大于1也可能小于1。我们假设组织内不存在转移支付。

代理人 A_1 (A_2) 负责任务1(2)意味着他在了解与完成任务相关的状态 θ_1 (θ_2) 之后,将选择对应的合适的行动 x_1 (x_2)。采用经典的二次型损失函数假设(Crawford & Sobel, 1982),我们假设委托人的支付(U)和代理人的支付(V)分别为:

$$U = -(x_1 - \theta_1)^2 - G(x_2 - \theta_2)^2 \quad (1)$$

$$V_1 = -(x_1 - \theta_1 - b_1)^2 \quad (2)$$

$$V_2 = -G(x_2 - \theta_2 - b_2)^2 \quad (3)$$

所有组织成员都试图最小化单一任务上行动和相关状态之间的距离,但是他们之间也存在着利益差别。 b_1 (b_2) ≥ 0 分别表示两个代理人和委托人的利益偏差,即给定状态 θ_1 和 θ_2 之后, P 所

偏好的行动是 θ_1 和 θ_2 ,而代理人 A_i 所偏好的行动则为 $\theta_i + b_i$, $i = 1, 2$ 。很明显 ,如果代理人 A_i 的利益偏差为 0 ,则其偏好的行动和委托人偏好的行为完全一致。

状态 θ_1 和 θ_2 是代理人 A_1 和 A_2 各自的私人信息 ,而 P 只有一个先验的关于状态的信念 $\theta_i \sim U(0, 1)$,即 θ_i 在 $(0, 1)$ 上均匀分布 ,且 θ_1 和 θ_2 相互独立。为使分析有意义 ,我们假设行动空间 $x_i \in [0, 1]$ 。

虽然委托人不能直接观测到状态 ,也不能自行选择对应行动 ,但是在给定代理人利益偏差情况下 ,他可以指定代理人在各自任务上的选择集合 ,而代理人只能在相应集合内选择行动 ,这样可以约束代理人的利益偏差所导致的失控损失。但是 ,如果完全不给予代理人任何自由裁量权的话 ,委托人就无法利用代理人所掌握的信息。这个不完全信息博弈的顺序是: P 首先选择行动集合 $X_i \subset [0, 1]$ 授权给 A_i ,然后 A_i 在获知任务相关状态 θ_i 之后 ,选择行动 $x_i \in X_i$ 。这个博弈的序贯均衡如 Holmstrom (1984) 所刻画 ,最优的授权集合 X_i^* 是一个完全由 A_i 的利益偏差程度 b_i 所决定的实数区间 ,如命题 1 所述:

命题 1: 在 $P - A_i$ 的授权博弈中 ,如果各方支付函数如(1) — (3) 式描述 ,则各任务上的最优授权集合为:

$$X_i = \begin{cases} [0, 1 - b_i] & \text{if } b_i \in [0, \frac{1}{2}] \\ \frac{1}{2} & \text{if } b_i > \frac{1}{2} \end{cases} \quad i = 1, 2 \quad (4)$$

而当 $b_i \in [0, \frac{1}{2}]$ 时 ,各任务上所实现的行动 x_i 是一个关于状态 θ_i 的函数:

$$x_i = \begin{cases} \theta_i + b_i & \text{if } \theta_i \in [0, 1 - 2b_i] \\ 1 - b_i & \text{otherwise} \end{cases} \quad i = 1, 2 \quad (5)$$

证明: 见 Holmstrom(1984)。

在决定最优授权范围时 ,委托人权衡由代理人利益偏差导致的失控损失和由于代理人信息优势所带来的授权效率。当相关状态较低时 ,授权获得的信息效率超过失控损失 ,所以委托人允许代理人选择其最理想的行动。而当相关状态较高时 ,代理人自行其是的失控损失超过信息效率 ,因此委托人会限制代理人的行动空间。所以 ,当 P 和 A_i 的利益偏差不是很大的时候 ($b_i \in [0, \frac{1}{2}]$) , P 会最优地为 A_i 的行动集合施加一个上限 $1 - b_i$,而允许 A_i 在此范围内任意采取其偏好的行动 ,如(4) 式第 1 行。否则 , P 会完全剥夺 A_i 的自由裁量权 ,规定其必须采取 P 先验最优行动 $1/2$,如(4) 式第 2 行。事实上 ,Goltsman et al. (2009) 进一步证明了这一最优授权机制可以实现一般的激励相容机制设计的最优结果 ,因此在我们的模型环境中 ,对于委托人来说 ,授权机制达到了代理人激励相容条件下的最优结果。为了研究更有意义的问题 ,我们假设代理人和委托人之间的利益偏差不是极端的大 ,即 $b_i \in [0, \frac{1}{2}]$,命题 2 给出了 P 和 A_i 在最优授权机制下的期望支付。

命题 2: 在 $P - A_i$ 的授权博弈中 ,如果 $b_i \in [0, \frac{1}{2}]$,则三方的事先期望支付为:

$$EU = \left(\frac{4}{3}b_1 - 1\right)b_1^2 + G\left(\frac{4}{3}b_2 - 1\right)b_2^2 \quad (6)$$

$$EV_1 = -\frac{8}{3}b_1^3, EV_2 = -\frac{8}{3}b_2^3 \quad (7)$$

证明: 把(4) 式和(5) 式代入(1) 式中 ,由先验概率为 $[0, 1]$ 上均匀分布可知 P 的期望支付为:

$$\begin{aligned}
 EU &= \left(- \int_0^{1-2b_1} (b_1)^2 d\theta - \int_{1-2b_1}^1 (1-b_1-\theta)^2 d\theta \right) + G \left(- \int_0^{1-2b_2} (b_2)^2 d\theta - \int_{1-2b_2}^1 (1-b_2-\theta)^2 d\theta \right) \\
 &= \left(\frac{4}{3}b_1 - 1 \right) b_1^2 + G \left(\frac{4}{3}b_2 - 1 \right) b_2^2
 \end{aligned}$$

相应地我们可以得到 A_i 的期望支付, 证毕。

按照一般惯例, 组织中效率的评价标准为委托人的期望收益, 而非代理人的期望收益或者委托人和代理人期望收益之和。因此, 由命题 2, 对 (5) 求偏导数可得到 $\frac{\partial EU}{\partial b_1} = -2b_1 + 4b_1^2 < 0$, $\frac{\partial EU}{\partial b_2} = (-2b_2 + 4b_2^2)G < 0$, 且 $\frac{\partial^2 EU}{\partial b_2 \partial G} = (-2b_2 + 4b_2^2) < 0$ 。我们可以得到如下理论预测:

理论预测 1: 组织效率随着代理人的利益偏差增大而减小。

理论预测 2: 随着任务 2 的重要性增大, 代理人 A_2 的利益偏差对于组织效率的负面影响更大。

尽管我们的模型假设代理人和委托人都是给定的, 但是可以进行一个思想实验, 就是如果委托人可以更替付出一定成本更换代理人, 或者更加极端的情况下, 委托人仅能更换一名代理人, 那么他势必更换在更加重要的任务上负责的代理人。因此我们有以下推论:

推论: 如果 $G > 1$, 则委托人会愿意付出成本首先在任务 2 上安排与自己利益更加一致的代理人, 以减少代理人自利行为的扭曲所带来的效率损失。

以上分析表明, 地方政府中的“内部人”的自利行为可以扭曲政府行为和政策制定, 而这种扭曲不能通过授权等机制的优化与选择所完全约束。理论预测 1 表明, 在一个分工责任清楚的地方领导班子内部, 成员之间的利益分化会影响政府的经济行为和政策, 政策会更向“内部人”利益倾斜 ($x_i = \theta_i + b_i$), 可能导致政府对于市场经济的过多干涉, 从而损害地方社会经济发展。如果用任务的相对重要性 G 来衡量领导班子内部的实际权力结构, 那么理论预测 2 表明, 实际权力结构放大了利益偏差对于政府权力的扭曲, 领导班子中存在利益偏差的成员越多或者权力越大, 则政府政策和行为也更加向“内部人”倾斜, 政府对于经济的干涉会增多。

四、实证研究

在第三部分我们建立了相关的理论模型, 说明领导班子内部的利益分化导致政府行为和政策向政府“内部人”倾斜, 通过实际权力结构对于社会经济产生不利影响。由于地方政府掌握大量资源, 而行为又缺少制度约束, 这种“内部人”的偏向势必导致政府对于市场经济的过多干涉。在这一部分我们将构建相关指标检验我们的理论预测。

(一) 利益偏差和实际权力结构的衡量

我们使用省委常委会这一各省实际的最高权力机构的组成情况分析利益偏差和实际权力结构。常委会是党的地方委员会的核心决策层, 常委会委员是地方党委发挥领导核心作用的“关键少数”。省委常委会成员数量相对固定, 在 2016 年初修订发布的《中国共产党地方委员会工作条例》中规定为 11 至 13 人。他们担任不同重要部门的领导, 一般包括省委书记、省长、省委副书记、省纪委书记、常务副省长、政法委书记、省委秘书长、省委组织部长、省委宣传部长、下属重要城市的市委书记等。每个常委都有分管的领域, 在自己的“政策领地”拥有几乎排他的权力, 实际上是分管的官僚部门的代言人 (马骏和侯一麟, 2004; 马骏, 2005)。在省委领导班子里, 每个常委都可能借助自身的话语权发挥作用, 影响本省政策。

学术界提出过多种方法来分析领导人之间的利益偏差, 如共事经历, 是否校友同学等。根据高楠和梁平汉 (2015) 的方法, 我们以在任省委书记为标准, 划分领导班子成员之间的利益偏差。具

体而言,我们把省委书记看作中央利益的代表,是第三部分模型中的“委托人”。^①我们认为,相较于他任职之后进入省委常委会的成员,常委会中早于其任职即担任常委的成员(“旧常委”)与其利益偏差程度更大。其原因在于,根据“党要管党”的组织原则,省委书记对于本省的人事任命有着最重要的发言权。如果省委常委在本省提拔产生,则通常由省委书记向中央推荐,然后由中央提出建议,经各省党代会选举产生。或者中央从外省调入相应职位的干部,然后进入省委常委。不论是省委书记事先主动推荐,还是外省调入经省委书记事后认可,他都可以选择思想和自己接近,能够较好共事的干部进入省委常委,从而在很大程度上可以影响新晋省委常委的决策及行为。与之相应的是,旧常委的选任受现任省委书记影响较小,利益、偏好和想法与省委书记分歧的可能性更大;同时,旧常委资历深,话语权也相应较大;作为由中央组织部管理的“中管干部”,省委书记无权免去省委常委的职位,因此旧常委也更加独立。

由于集体领导的决策体制,作为不同系统和部门首长的省委常委在省级层面的事务上具有相当的话语权和决策权。我们认为,旧常委在常委会成员中的比例可以作为省委常委会内部的多样化衡量指标,成为为实际权力结构的代理变量,旧常委比例越高,利益偏差较大的领导班子成员在省内的实际权力越大。我们发现,省委常委平均任期(5年)长于省委书记平均任期(4年),而旧常委比例与省委书记变动之间在统计上没有显著相关,因此旧常委比例可以被看作是外生于省委书记(委托人)的实际权力结构变量。图1描述了旧常委比例这一指标在1992—2011年之间的变化。虚线代表东部省份的平均旧常委比例,点折线代表中部省份的平均旧常委比例,实线代表西部省份的平均旧常委比例。垂直线标注的是中央换届年(党的代表大会)。由定义看,影响旧常委比例剧变的主要是省委书记更替。从图1可见,总的趋势是旧常委比例在换届年后下降,随后又逐渐上升,这种趋势在各地地方都比较接近。这表明在换届年之间也存在着频繁的省委书记更替。

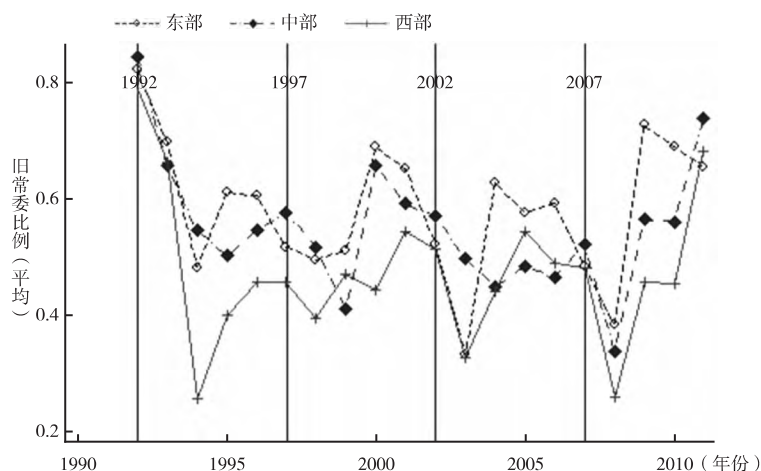


图1 旧常委比例的变化趋势

(二) 指标选取

我们用把“旧常委”定义为利益偏差更大的成员,然后以旧常委比例来衡量利益偏差较大的成员的实际权力。除了被公开处分者之外,我们无法直接观测到领导班子成员个人基于自利而采取

^① 实际上,在实证中与模型中委托人直接对应的是中央政府,中央政府代表人民的利益,组织效率衡量了社会福利,而省委常委则是由中央任命的。所以,省委书记实际上是中央政府在本省的代表。在实际中,省委书记也可能具有自身的私利,省委书记贪污腐败被查处的案例也是屡见不鲜。但是,省委书记中很多是外地或中央调来,相较主要由本地提拔产生的省委常委而言,可以认为他们的利益和想法和中央更为接近。因此,在实证研究中,我们实际上把省委书记看作和中央政府是一体的。

的行动。而且,我们关注的是领导班子成员的利益偏差如何影响政府的行为和政策,是否使其更加偏离委托人(上级)意愿,而偏向于“内部人”。所以,我们把旧常委指标作为主要的被解释变量,研究其对于政府行为的影响。和高楠、梁平汉(2015)一致,我们根据百度百科、《中国共产党组织史》等资料手工收集了1992—2011年期间除北京、上海之外29个省、市、自治区的省常委会组成情况,构建了旧常委指标,并收集了一些官员个人信息,如年龄、任期等。

为了衡量地方政府行为的偏向,我们从“人”和“财”两方面进行度量。从理论模型可知,我们所希望衡量的地方政府由于部门利益产生的“内部人”偏向,从本质上讲是一种违规行为,直接或者间接偏离了上级(中央)所设置的规章制度,弱化了中央政府的政策效力。我们用公共部门规模和地方政府土地收益作为衡量政府行为偏向的指标。我们认为,公共部门机构和人员规模扩张常常是政府行为和政策偏向于“内部人”的一个体现。近年来强势反腐工作揭示出在一些地方、部门和单位,任人唯亲、卖官鬻爵十分严重,某些领导插手人事安排,安置亲信,搞小圈子用人。而行政体制中部门利益的存在导致有权力的部门竞相扩张人员规模,因人设事、扩张职位。因此,机构膨胀往往是朝着更加有利于政府“内部人”的方向进行。文献中早已注意到中国地方政府内存在自上而下的膨胀压力(Lu, 2000),往往上级政府新设部门,下级政府就要增设对口部门或者机构。因此,地方政府领导层内部的利益分化将自上而下导致本地公共部门人员规模的整体增加。我们使用1992—2011年期间各省国有单位职工数作为本地公共部门人员规模的度量。由于我们关注的是地方政府行为,所以我们只考虑省级及以下国有单位,以及市级及以下国有单位,而不考虑央企等中央直属单位的职工数量。国有单位职工数的数据来源于国家统计局人口和社会科技统计司、劳动和社会保障部规划财务司编著的1993—2012年《中国劳动统计年鉴》。

相比起财政供养人员数目、国家机关公务员等其他常用的衡量公共部门人员规模的指标,国有单位职工数这一指标的一个重要特点是在政府机关和事业单位人员数量之外,还包括了国有企业员工数量。政府机关和事业单位人员的数量始终存在上级主管部门制定的人员编制的限制,虽然超编安置人员、擅自增设岗位等违规行为屡禁不绝,在一些地方甚至还十分严重,但是机关人员编制这一自上而下的约束不能不让相关领导有所顾忌,不敢过于放纵地在政府机关和事业单位中增设职位安排人员。另一方面,相比起政府机关和事业单位,在庞大的国有企业中的新设岗位、安插人手、操控人事更加方便和灵活,也更容易成为部门之间利益交换的筹码。另外,财政供养人员中包括了数量庞大的政府机关和事业单位的离退休人员,而国有单位职工数只统计了在职员工数量,从公共部门规模影响经济社会运行的角度来看,这一指标更合适作为公共部门人员规模的测度。

另一方面,我们采用地方政府的土地出让收入和土地违法行为来测度地方政府行为在“财”这一方面对于“内部人”的偏向。土地出让金是地方政府预算外收入的重要来源(陶然等,2009)。在我国法规体系中,地方政府以土地所有者身份出让国有土地使用权,获取土地出让收入这一非税收入。地方政府严重依赖于“土地财政”,在2010年,土地出让收入占地方财政收入的比重达到了38.69%!^① 地方政府对于土地收入的使用受到监督更小,更容易操纵和使用,因此内部利益分化也更容易驱使地方政府依赖“土地财政”。据张莉等(2011)的研究表明,在1999年新《土地管理法》实施以来,仅7年中全国就发现土地违法行为100多万件,而且土地违法多由地方政府主导。这是更明显的地方政府为谋取部门或者地方利益,突破中央政府法规和政策限制的行为。这方面数据来自国土资源部编著的1999—2012年之间的《中国国土资源年鉴》,该书记录了1998—2011年各省的土地出让金和土地违法案件情况。全社会固定资产投资、私人部门投资的数据来源于

^① 徐振宇《政府从土地出让中获得的真实收入是多少》<http://news.10jqka.com.cn/20130513/c534590827.shtml>。

《中国统计年鉴》。

其他的控制变量包括人均 GDP、政府支出占 GDP 比重、产业结构(第一产业、第二产业占总产出的比例)、人口等数据则来自国家统计局所编历年的《中国统计年鉴》。主要变量的描述性统计见表 1。

表 1 主要变量描述性统计

变量	观测值数	均值	均方差	最小值	最大值
旧常委(现任书记就职前即进入省委常委会的成员)比例	574	0.515	0.272	0	1.000
名义人均 GDP(万元/人)	569	1.263	1.188	0.101	8.345
log(省及以下国有职工数)	575	14.348	0.818	11.257	15.663
log(市及以下国有职工数)	574	14.050	0.950	11.257	15.476
省及以下国有职工数/总人口	568	0.061	0.058	0.004	0.940
市及以下国有职工数/总人口	567	0.044	0.040	0.003	0.661
log(私营全社会固定资产投资+个人固定资产投资)	489	5.4547	1.6617	-0.5108	9.2146
log(社会投资)	547	7.1166	1.3863	2.9047	10.1943
log(人均私人投资)	485	6.6156	1.1953	3.8964	9.6129
log(人均社会投资)	541	8.2777	1.0760	5.7058	10.8621
log(土地违法面积)	372	6.2652	1.3082	-1.7720	8.8244
log(土地违法面积/宗数)	372	-0.898	1.1868	-4.6052	2.9084
国有土地出让金收入(亿元)	406	291.63	556.0684	0.0504	4582.405
土地出让面积增长率	377	0.8032	7.0198	-0.9922	131.8778

(三) 实证研究结果

表 2 给出了采用最小二乘法回归所得到的旧常委比例与公共部门规模的关系。考虑到人事变动经常有滞后性,主要的解释变量是滞后一年的旧常委比例,主要控制变量是滞后的人均 GDP、政府支出规模、产业结构和人口。我们还加入了省份固定效应,书记个人固定效应,是否政府换届年的虚拟变量,当年是否进行了机构改革的虚拟变量等,标准差聚类到省级层面,常数项省略报告。列(1)以省级及以下国有单位职工数的对数作为被解释变量,列(2)以市级及以下国有单位职工数的对数作为被解释变量。我们发现,在控制了经济、产业结构、政府财政支出、人口、时间效应、书记个人效应等变量之后,旧常委比例的系数在这两列中均在 1% 的统计显著性水平下显著,且大小非常接近。这意味着,如果旧常委比例增加 1 个标准差(0.272),则次年当地公共部门人员规模增加 1%。这说明地方政府领导内部的利益分化通过实际权力结构使政府政策向“内部人”倾斜,表现为公共部门人员规模扩张。考察其他系数,我们发现人均 GDP 和公共部门人员规模之间无显著关系,政府财政支出规模则显著增加了人员规模,说明“人”和“财”的扩张是紧密相连的,“大政府”会表现在不同方面。第一产业和第二产业的比例和公共部门规模之间存在显著正向关系,考虑到现代社会经济中第三产业比重逐渐增加,这其实表明经济落后与“大政府”之间存在一定的联系。列(3)和(4)则采用国有单位职工数占全省人口的比例作为被解释变量,系数显著性有所下降,但是其方向仍然符合理论预测。^①

^① 由于公共部门人事变化在换届年前后较多,因而本文主要使用换届年虚拟变量描述公共部门所受的时间的影响;同时,我们考虑了换届年滞后 1—2 年的虚拟变量,以控制潜在的滞后影响,结果也依然稳健。不过,单独考虑时间的虚拟变量时,回归结果并不显著,可能的原因在于人均 GDP 等解释变量的时间趋势较强,导致和模型其他变量的相关性显著增加,从而增加了估计量的方差,更不容易准确估计其系数。综合考虑,我们使用了本文所述的模型设定。

为了说明这一主要结果是稳健的,并非仅仅受我们所选择的衡量公共部门规模的指标的影响,参考周黎安和陶情(2009)在表2第(5)、(6)、(7)列我们以政府工作人员数目作为公共部门规模的代理变量,并分别使用经济规模(GDP)、财政支出和总人口进行单位化处理。从回归结果来看,和前四列的展示结果基本一致:旧常委和政府工作人员/GDP,政府工作人员/财政支出之间在5%的统计显著性水平下存在着正相关关系,当被解释变量是政府工作人员数/总人口(官民比)时,旧常委比例的系数为正但并不显著。^①这可能是因为地方政府的部门结构主要是由上级的结构所决定的,体现了一种“自上而下”的压力(Lu 2000),和当地的人口数量关系较小,因此使用“官民比”进行检验时会不稳健。由于政府工作人员数目会受到人员编制的一定约束,其变化幅度相对国有单位职工数来说会更小一些,旧常委比例的影响系数也会相对更小一些。

表2 旧常委比例与公共部门规模

OLS	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	log(国有职工):省及以下	log(国有职工):市及以下	省及以下国有职工数/总人口	市及以下国有职工数/总人口	政府工作人员数/GDP	政府工作人员数/财政支出	政府工作人员数/总人口
旧常委比例 _{t-1}	0.0372*** (0.0116)	0.0368*** (0.0116)	0.0074 (0.0044)	0.0054* (0.0032)	0.0020** (0.0010)	0.0154** (0.0069)	0.0002 (0.0003)
人均GDP _{t-1}	-0.0276 (0.0247)	-0.0046 (0.0169)	-0.0482 (0.0422)	-0.0323 (0.0303)	0.0001 (0.0008)	0.0055 (0.0078)	0.0004 (0.0003)
政府支出规模 _{t-1}	0.3585** (0.1630)	0.4219** (0.1593)	0.1527 (0.1572)	0.1127 (0.1110)	-0.0186* (0.0108)	-0.1813* (0.1024)	0.0034 (0.0024)
第一产业比例 _{t-1}	3.6151*** (0.4907)	3.5729*** (0.4710)	0.1259 (0.1169)	0.1112 (0.0828)	0.0791** (0.0291)	1.0115*** (0.2767)	0.0061 (0.0062)
第二产业比例 _{t-1}	1.4986*** (0.3645)	1.3615*** (0.3470)	0.3275 (0.2264)	0.2231 (0.1656)	-0.0086 (0.0178)	0.2320 (0.1519)	0.0087** (0.0033)
log(人口) _{t-1}	-0.0411 (0.0569)	0.0079 (0.0575)			-0.0322 (0.0211)	-0.4240** (0.1881)	0.0007 (0.0059)
Log(机构数) _{t-1}					-0.0001 (0.0013)	0.0034 (0.0109)	0.0004 (0.0004)
观测值	511	511	511	511	369	369	369
可决系数	0.920	0.923	0.658	0.646	0.893	0.924	0.789

注:括号内为聚类到省级层面的标准差,省略报告常数项,统计显著性水平:*、**、***分别表示1%、5%、10%的显著性水平。同时控制了各省的固定效应、书记固定效应、政府换届年、以及机构改革年等变量。

表3报告了旧常委比例和土地财政的最小二乘法回归结果。主要解释变量仍然是滞后一年的旧常委比例,控制变量和表2基本相同。列(1)的被解释变量是当年土地违法面积(公顷)的对数,第(2)列的被解释变量则是当年平均每宗土地违法案件所涉及面积的对数,这两个指标衡量了当地当年的土地违法行为的严重程度。第(3)一(5)列的被解释变量则分别是当年土地出让金占政

^① 当使用政府工作人员数/总人口作为被解释变量时,如果同时加入旧常委的二次项,旧常委系数显著为正,说明考虑政府工作人员数占人口比例时,模型设定需要考虑旧常委的非线性影响,但总体而言,依然能说明旧常委和公共部门规模的正相关关系。因此,基于第(5)、(6)列的结果,一定程度上说明结论的稳健性。

府一般预算收入、土地出让金额占 GDP 比例、和当年土地出让金收入的增长率。经过简单计算可以发现,如果省委常委会内部多样化指标增加 1 个标准差,则次年土地违法面积增加 12.5%,政府土地出让金占财政收入比率增加约 1.8%,土地出让面积增长率提高 19%! 与我们的理论预测一致,地方政府内部利益偏差通过实际权力结构显著增加了地方政府对于“土地财政”的依赖,表现在更多地突破中央规定,参与和默许土地违法行为,以及获取更多的土地出让金收入。这一关系在控制了经济基本面相关变量后仍然显著。不仅如此,文献表明,土地违法还与社会冲突(Wu & Heerink, 2016)、腐败(Chen & Kung, 2016)等紧密相关,因此我们这一实证结果从另一个侧面反映了地方政府内部利益偏差的负面结果。

表 3 旧常委比例与地方政府“土地财政”

OLS	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	log(土地违法面积)	log(土地违法面积/宗数)	土地出让金额/财政收入	土地出让金/GDP	土地出让面积增长率
旧常委比例 _{t-1}	0.4597** (0.1702)	0.3748** (0.1673)	0.0664* (0.0377)	0.0046* (0.0025)	0.6974* (0.3656)
观测数	372	372	403	399	376
可决系数	0.609	0.664	0.740	0.878	0.960

注:所有结果同时控制了省份固定效应、政府换届年、书记固定效应、是否机构改革的年度效应,以及其他控制变量。表 4 同。

表 4 采用最小二乘法回归,考察了旧常委比例对于经济整体的影响。考虑到中国地方官员在“晋升锦标赛”体制下,有强烈激励去发展经济提高 GDP,甚至操纵 GDP 数字,我们这里主要着眼于“大政府”对于固定资产投资特别是私人投资的影响。如前所述,地方政府对于“内部人”的政策偏向会引起公共部门人员规模的扩大,即导致“大政府”,而这对于私人部门的投资会产生挤出作用。因此,在表 4 的回归中我们把旧常委比例^①和国有单位职工数都作为解释变量,试图理解利益偏差影响经济绩效的途径。我们控制了经济规模、政府支出规模、产业结构等变量。结果发现,在所有回归中,滞后一期的旧常委比例的系数都在 5% 的显著性水平下显著为负,且系数大小接近。第(1)和(2)列以私人固定资产投资金额的对数作为被解释变量,分别以滞后一期的省级及以下国有单位职工数的对数和省级及以下国有单位职工数占总人口的比例作为解释变量。结果表明,虽然政府支出一定程度上刺激了私人投资(政府支出规模系数为正),但是公共部门人员规模和私人投资之间存在 10% 的显著性水平下显著的负向关系。公共部门人员规模每增加 1%,则次年私人投资下降约 0.80%。第(3)和(4)列则用全社会总投资的对数作为被解释变量,该变量既包括私人投资,也包括公共部门的投资。我们发现公共部门人员规模与全社会总投资之间仍然存在非常显著的负向关系,公共部门人员规模每增加 1%,导致社会总投资下降约 0.54%。这一系数小于第(1)列中公共部门规模对于私人投资的负向影响,说明公共部门人员规模的膨胀一定程度上和国有经济的膨胀相关,某种程度上表明了公共投资对于私人投资的挤出效应。第(5)和(6)列以人均私人投资的对数为被解释变量,第(7)和(8)列以人均社会投资的对数为解释变量,其系数结果与前相似。在控制了公共部门规模之后旧常委比例的系数仍然显著为负,这表明政府内部利益分化对于固定资产投资的负面影响不仅通过扩大公共部门规模发挥作用,可能还通过其他渠道改变政府行为。例如形成政企合谋,袒护特定企业,形成市场壁垒和市场垄断,从而负面影响经商环境。这些都值得进一步研究探索。

① 此处感谢匿名审稿人的建议。

考虑到如表 2 所示, 旧常委比例和公共部门规模是正相关的。因此, 评估旧常委比例发生变化的影响时需要综合考量旧常委比例的系数和公共部门规模的系数影响。结果表明, 滞后一期的旧常委比例每变动一个标准差, 则私人固定资产投资总量下降 4.4%, 全社会固定资产投资下降 3.9%。^① 这直接支持了我们的理论预测, 验证了政府部门内部利益分化, 政府政策和行为向“内部人”倾斜所导致的资源配置效率降低。

表 4 旧常委比例与投资的关系

OLS	log(私人投资)		log(社会投资)		log(人均私人投资)		log(人均社会投资)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
log(省及以下国有职工) _{t-1}	-0.7986* (0.3927)		-0.5434** (0.2194)		-0.7736* (0.3884)		-0.5515* (0.2783)	
省及以下国有职工/总人口 _{t-1}		-9.7233*** (2.8958)		-1.3223 (1.5225)		-9.4011*** (2.8678)		-4.8972** (2.2630)
旧常委比例 _{t-1}	-0.1341** (0.0549)	-0.1367** (0.0508)	-0.1246** (0.0476)	-0.1457*** (0.0498)	-0.1377** (0.0549)	-0.1403** (0.0509)	-0.1270** (0.0504)	-0.1348** (0.0519)
观测数	483	483	512	512	483	483	512	512
可决系数	0.976	0.976	0.979	0.977	0.975	0.975	0.976	0.976

表 5 书记更替对于省内官员更替的影响

	省委组织部长更替(虚拟变量) ,Probit		新晋省委常委比例 ,OLS	
	(1)	(2)	(3)	(4)
省委书记更替 _{t-1}	0.3132** (0.1448)	0.4731** (0.2389)	-0.0181 (0.0193)	0.0168 (0.0150)
省委组织部长年龄 _{t-1}	0.0929*** (0.0180)	0.2146*** (0.0470)		
组织部长任期 _{t-1}	-0.1314*** (0.0381)	-0.0727 (0.0648)		
书记任期 _{t-1}			-0.0004 (0.0022)	0.0026 (0.0026)
省级固定效应	NO	Yes	NO	Yes
年份效应	NO	Yes	NO	Yes
书记个人效应	NO	Yes	NO	Yes
观测数	525	525	571	571
可决系数	0.096	0.284	0.006	0.371

注: 同时控制了书记年龄、地方人均 GDP 和产业结构等变量。

^① 如果我们在回归中不控制公共部门人员规模, 只采用旧常委比例作为主要解释变量, 所得到的系数大小及含义与表 4 的结果极为接近, 旧常委比例变动一个标准差会引起私人固定资产投资下降 4.7%, 全社会固定资产投资下降 4%。限于篇幅, 我们没有报告只采用旧常委比例作为解释变量的回归结果。

最后,我们的理论模型的一个合理的推论是,如果委托人可以付出一定的成本更换代理人,例如只能更换 A_1 或者 A_2 中的一人,那么委托人会更倾向于承担任务更重要的代理人,即如果 $G > 1$ 则更换 A_2 。虽然省委书记不能自行更换省委常委会成员,但是他对于省委常委会成员在省内的兼职仍然具有一定的影响,可以采取调整领导成员分工,在重要岗位上安排利益偏差较低的班子成员。因此,表5以滞后一期的省委书记更替作为主要解释变量,研究了书记更替对于省委组织部长和省委常委会组成变化的影响。

表5第(1)和(2)列以当年省委组织部长是否更替这一虚拟变量作为被解释变量,第(3)和(4)列以省委常委会中当年新晋常委所占比例为被解释变量。实证结果表明,在控制了省委组织部长的个人年龄、任期等因素后,省委书记的更替显著增加了次年省委组织部长更替的概率(边际效应约10%),而省委书记更替对于省委常委会的组成变化影响则不显著。按照“党要管党”、“党管干部”等原则,省委书记对于人事工作话语权最大,因此会在省委组织部长关键岗位上安排利益偏差更小,更加信得过的人。但是这种影响在省委常委会组成人员上不显著,一方面说明调整省委常委对于省委书记来说确实成本过高或者无法实行,一方面也说明省委常委会的组成变化确实一定程度上是外生于省委书记更替的。

五、结 论

传统的关于“中国式分权”的经济学研究把地方政府看作一个单一的代理人,认为地方政府内部不存在利益冲突,是一个统一的整体。无论是“晋升锦标赛”还是“中性政府”理论,一个暗含的假设就是各级政府本身是一个整体,在作为委托人的上级面前扮演自利的代理人的角色,同级不同辖区的地方政府之间则存在着协调或竞争的关系。那么,一个自然的逻辑演绎就是,在一个次优的世界里,既然一切经济和社会发展的或好或坏的结果都可以和地方政府在不同方向上的努力联系起来,那么“晋升锦标赛”负面后果的解决之道也就是自上而下地调整地方政府的激励结构,促使其在上级所希望的方向上努力,如在任命制框架内引入民意测评,在晋升标准中引入环境等指标。在上级的合理指挥棒下,地方政府可以一直保持着“帮助之手”的作用。

本文则把地方政府看作一群代理人的集合体,关注其内部利益分化和实际权力结构的影响。我们建立了一个简单的政府组织内存在分工时的最优授权模型,推导出地方政府内部的利益偏差通过实际权力结构扭曲政府政策,增加效率损失。我们以省委常委会内部利益多样性来衡量地方党政领导班子内部的实际权力结构。实证结果表明,平均而言,如果省委常委会内部多样化指标增加1个标准差,则次年当地国有部门人员规模增加1%,民营经济投资降低4.4个百分点,社会投资总量降低3.9个百分点。同时,地方政府更加依赖“土地财政”。这表明部门利益分化通过实际权力结构影响到政府行为和政策偏向,从市场经济中攫取更多资源,损害了资源配置效率,起了“掠夺之手”的作用。我们的研究也表明,政府规模膨胀问题、土地财政问题、社会创新不足、供给侧结构性失调问题等的根本治理之道也许在于完善制度建设,加强行政体制改革,促进决策过程公开透明,约束地方政府行政权力。在短期内,加大反腐力度,从严治党,严格治理部门利益,对于控制财政供养人口规模,促进政府职能转变,鼓励创新和创业,完善市场经济,推动供给侧结构性改革也有着重要的积极作用。

在实际权力结构的视角下,我们可以更好地理解中国地方政府的政策制定行为,理解名义权力的限制和政策制定所受到的约束,从而丰富和深化对于“中国式分权”的研究。我们的研究表明,实际权力结构是一个动态变化的过程,即使从一个政策无偏向的“中性政府”开始,如果缺乏对于行政权力的约束,政府内部仍然可能产生利益分化,导致政府政策出现偏向。因此,加强制度建设,简政放权,约束行政权力,减少政府对经济的干预范围和力度,并在集体领导的原则下统一权责是

实现经济和社会可持续发展的重要路径。在后续研究中,实际权力结构的动态变化以及其与正式制度的交互关系是一个值得未来深入研究的课题。

值得一提的是,虽然本文采用了新旧常委的比例这一指标来衡量地方政府内部的利益多样化,这并不意味着这是唯一的甚至最好的衡量方式。实际上,省委常委之间的实际权力大小有所差异,进一步的研究可以结合省委常委的分工和排名,改进基于省委常委会组成而构建的实际权力结构。地方政府行为常常包括多个维度,虽然本文关注的是利益偏差的负面影响,但是我们认为,利益偏差导致的竞争对政策偏向产生影响的结果并不一定总是负面。例如,本地官员和外地官员之间的利益偏差可能对地方公共品供给产生影响,本地官员可能会增加地方教育、医疗等民生投入(Persson & Zhuravskaya 2016)。利益偏差也可能导致权力制衡,约束“一把手”为所欲为,从而改进治理绩效。因此,本文的研究也只是采用实际权力结构视角理解中国地方政府行为的一个尝试,我们期待更多的基于这一视角的理论和实证工作。

参考文献

- 高楠、梁平汉 2015 《为什么政府规模越来越膨胀?——部门利益分化的视角》,《经济研究》第9期。
- 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。
- 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。
- 李飞跃、张冬、刘明兴 2014 《实际政治权力结构与地方经济增长:中国革命战争的长期影响》,《经济研究》第12期。
- 刘明兴、张冬、章奇 2015 《区域经济发展差距的历史起源:以江浙两省为例》,《管理世界》第3期。
- 刘明兴、张冬、钱滔、章奇 2013 《地方政府的非正式权力结构及其经济影响》,《社会学研究》第5期。
- 马骏 2005 《中国的零基预算改革:来自某财力紧张省份的调查》,《中山大学学报(社会科学版)》第1期。
- 马骏、侯一麟 2004 《中国省级预算中的非正式制度:一个交易费用理论框架》,《经济研究》第10期。
- 石亚军、施正文 2011 《我国行政管理体制改革中的“部门利益”问题》,《中国行政管理》第5期。
- 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖 2009 《地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思》,《经济研究》第7期。
- 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。
- 张莉、徐现祥、王贤彬 2011 《地方官员合谋与土地违法》,《世界经济》第3期。
- 章奇、刘明兴 2012 《民营经济发展地区差距的政治经济学分析:来自浙江省的证据》,《世界经济》第7期。
- 周黎安 2004 《晋升博弈中政府官员的激励与合作:兼论我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。
- 周黎安、陶倩 2009 《政府规模、市场化与地区腐败问题研究》,《经济研究》第1期。
- Acemoglu, Daron, and James Robinson, 2008, “Persistence of Power, Elites and Institutions”, *American Economic Review*, 98(1): 267—293.
- Acemoglu, Daron, Georgy Egorov, and Constantin Sonin, 2008, “Coalition Formation in Non-democracies”, *Review of Economic Studies*, 75(4): 987—1009.
- Bates, Robert, 1990, “Macro-political Economy in the Field of Development”, in *Perspectives on Positive Political Economy*, ed. James Alt and Kenneth Shepsle, Cambridge: Cambridge University Press.
- Chen, Ting, and James Kai-sing Kung, 2016, “Do Land Revenue Windfalls Create a Political Resource Curse? Evidence from China”, *Journal of Development Economics*, 123: 86—106.
- Crawford, Vincent, and Joel Sobel, 1982, “Strategic Information Transmission”, *Econometrica*, 50(6): 1431—1451.
- Francois, Patrick, Ilija Rainer, and Francesco Trebbi, 2015, “How Is Power Shared in Africa”, *Econometrica*, 83(2): 465—503.
- Gao, Nan, Cherry Xiaoning Long, and Lixin Colin Xu, 2016, “Collective Leadership, Career Concern, and the Housing Market in China: The Role of Standing Committee”, *Review of Development Economic*, 20(1): 1—13.
- Gilli, Mario, and Li Yuan, 2013, “A Model of Chinese Central Government”, *Economics of Transition*, 21(3): 451—477.
- Gilli, Mario, Yuan Li, and Jiwei Qian, 2016, “Logrolling under Fragmented Authoritarianism: Theory and Evidence from China”, Working Paper.
- Goltsman, Maria, Johannes Horner, Gregory Pavlov, and Francesco Squintani, 2009, “Mediation, Arbitration and Negotiation”, *Journal of Economic Theory*, 144(4): 1397—1420.

- Holmstrom , Bengt , 1984 , “On the Theory of Delegation” , in *Bayesian Models in Economic Theory* , eds. Marcel Boyer and Richard Kihlstrom , Amsterdam: North-Holland Publishing Co.
- Huang , Jing , 2000 , *Factionalism in Chinese Communist Politics* , Cambridge: Cambridge University Press.
- Jia , Ruixue , Masa Kudamatsu , and David Seim , 2015 , “Complementary Roles of Connections and Performance in Political Selection in China” , *Journal of European Economic Association* , 13(4) : 631—668.
- Lieberthal , Kenneth G , and David M. Lampton , 1992 , *Bureaucracy , Politics , and Decision-making in Post-Mao China* , Berkeley , CA: University of California Press.
- Landier , Augustin , Julien Sauvagnat. , David Sraer. , and David Thesmar , 2012 , “Bottom-up Corporate Governance” , *Review of Finance* , 17: 161—201.
- Landry , Pierre F , 2008 , *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party’s Control of Local Elites in the Post-Mao Era* , Cambridge: Cambridge University Press.
- 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) : 1743—1762.
- Lu , Xiaobo , 2000 , *Cadres and Corruption: The Organizational Involution of the Chinese Communist Party* , Stanford , CA: Stanford University Press.
- Milgrom , Paul , and John Roberts , 1988 , “An Economic Approach to Influence Activities and Organizational Responses” , *American Journal of Sociology* , 94: S154—S179.
- Milgrom , Paul , and John Roberts , 1990 , *Bargaining Costs , Influence Costs and the Organization of Economic Activity* , in *Perspectives on Positive Political Economy* , ed. By James Alt and Kenneth Shepsle , Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson , Mancur , 1965 , *The Logic of Collective Action* , Cambridge , MA: Harvard University Press.
- Olson , Mancur , 1982 , *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth , Stagflation , and Social Rigidities* . New Haven , CO: Yale University Press.
- Persson , Petra , and Zhuravskaya , Ekaterina , 2016 , “The Limits of Career Concerns in Federalism: Evidence from China” , *Journal of European Economic Association* , 14(2) : 338—374
- Qian , Yingyi , and Chenggang Xu , 1993 , “M-Form Hierarchy and China’s Economic Reform” , *European Economic Review* , 37(2—3) : 541—548.
- Qian , Yingyi , and Barry Weingast , 1997 , “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives” , *Journal of Economic Perspectives* , 11(4) : 83—92.
- Qian , Yingyi , and Gerald Roland , 1998 , “Federalism and the Soft Budget Constraint” , *American Economic Review* , 88(5) : 1143—1162.
- Shih , Victor , 2004 , “Factions Matter: Personal Networks and the Distribution of Bank Loans in China” , *Journal of Contemporary China* , 13(38) : 3—19.
- Shih , Victor , Christopher Adolph , and Mingxing Liu , 2012 , “Getting ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China” , *American Political Science Review* , 106(1) : 166—187.
- Shleifer , Andrei , and Robert W. Vishny , 2002 , *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures* , Cambridge , MA: Harvard University Press.
- Shirk , Susan , 1993 , *The Political Logic of Economic Reform in China* , Berkeley , CA: University of California Press.
- Shirk , Susan , 2014 , *The Domestic Context of Chinese Foreign Security Policies* , in the *Oxford Handbook of the International Relations of Asia* , ed. S. Pekkanen , J. Ravenhill And R , Foot , Oxford: Oxford University Press.
- Wu , Yan , and Nico Heerink , 2016 , “Foreign Direct Investment , Fiscal Decentralization and Land Conflicts in China” , *China Economic Review* , 38: 92—107
- Xu , Chenggang , 2011 , “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development” , *Journal of Economic Literature* , 49(4) : 1076—1151.

Real Political Power Structure and Local Government Behavior: Theory and Empirical Study

Liang Pinghan^a and Gao Nan^b

(a: Sun Yat-Sen University; b: Zhongnan University of Economics and Law)

Summary: The decentralized authoritarianism that combines political centralization and economic decentralization is considered as an important factor underlying China's remarkable economic growth over the past four decades. In this framework, the central government provides strong incentives to local government officials to stimulate economic development, and local government officials respond by encouraging investment. The local government plays the role of providing a helping hand.

Although a political structure is centralized at the highest level of government, many political science researchers point out that decision making in local governments and government branches is becoming increasingly fragmented. Various divisions take into account their own divisional interests, and cronyism becomes a serious challenge. In the context of streamlining administration and restricting executives to promote comprehensively deepening reform, it is important to remove the interference and obstacles from vested interest groups.

In this paper, we set up an optimal delegation model following Holmstrom (1984), in which a government consists of two divisions. We mainly focus on the consequences of interest divergence between divisions. The model indicates that larger interest divergence is associated with organizational efficiency loss, which increases with respect to the importance of the division. Examining the model predictions empirically, the interest divergence biases government policy through the real political power structure, which represents the importance of division in the model. The model implies that in the absence of external monitoring and under the principle of collective leadership, the interest divergence based on the divisions may affect policymaking through the real political power structure. Therefore, government policy could be biased toward government insiders, which would cause more interference in the market economy and reduce the social welfare.

We manually collect information on provincial party standing committee members from 1992 to 2011 and construct indicators to measure standing committee diversity to measure the interest divergence and real power structure of local governments. Using a fixed effect model, we find that if the local standing committee diversity indicator increases by one standard deviation, public employment will increase by 1% in the next year, private investment will decrease by 4.4 percentage points, and the total social investment will decrease by 3.9 percentage points. At the same time, the amount of illegally used land will increase by 12.5% and the land leasing revenue of the local government over fiscal revenue will increase by 1.8%. This evidence is consistent with the tendency of interest divergence within a local government to distort policy and lead to the expansion of public employment, increasing illegal land use and reliance on land finance and exerting adverse effects on private firms and economic development.

This paper's contribution is that it treats the local government as a collection of agents instead of a single agent, as in the literature. Our study shows that the real political power structure inside a local government is dynamic and shapes policy outcomes at the local level. Hence, any top-down attempts to implement policy directives should take this power structure into account. We suggest that improving external monitoring and restricting executives' discretionary authority is the fundamental way to protect the economy from opportunism. Eliminating fragmented decision-making processes, properly centralizing power, and increasing the accountability of local officials may reduce the negative effect of divisional interests, improve efficiency, and strengthen economic growth.

Key Words: Real Political Power Structure; Local Government Behavior; Government Size; Land Finance

JEL Classification: H11, D71, D78, C23

(责任编辑: 陈辉)(校对: 张涵)