

# 政府层级关系简化与公共治理效能<sup>\*</sup>

林细细 赵海 张海峰 张铭洪

**内容提要:** 高效能国家治理是实现高质量发展的重要保障与支撑,国家治理效能得到新提升已然成为“十四五”期间经济社会发展的主要目标之一。本文将企业层级理论引入政府公共部门层级治理研究,从理论上阐述了政府层级关系简化与公共治理效能的关系,揭开经验研究中政府层级关系简化的经济增长效应分歧原因,探讨这种“政策投资”的可持续性与资源配置有效性问题,并以政府层级关系简化的财政“省直管县”和经济管理“强县扩权”的改革为准自然实验,采用多期 DID 方法实证检验其对县级政府公共治理效能的影响效应。研究发现,政府层级关系简化导致县级政府公共治理效能显著下降,其内在机制为政府层级简化改革带来“控制跨度”扩大导致县级政府受监管水平的下降,抑制地方政府公共治理效能。本文强调在调整政府层级关系推进国家治理体系与治理能力现代化、实现高质量发展的过程中,需要构建与之匹配的现代化公共治理监管体系。

**关键词:** 政府层级关系 公共治理效能 公共服务

**作者简介:** 林细细,厦门大学经济学院财政系副教授,361005;

赵海(通讯作者),厦门大学经济学院财政系博士研究生,361005;

张海峰,南京财经大学财政与税务学院讲师,210000;

张铭洪,厦门大学经济学院财政系教授,361005。

**中图分类号:** F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002 - 8102(2022)05 - 0036 - 16

## 一、引言

为适应新时代中国特色社会主义发展要求,决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴,党的十九届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标,要求深化党和国家机构改革,全面提高国家治理能力和治理水平。2021年3月,十三届全国人大四次会议通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年

<sup>\*</sup> 基金项目:中央高校基本科研项目“新发展格局下地方政府债务阳光治理”(2072021138);国家社会科学基金一般项目“PPP政府担保财政风险测度、管理模式及其政策构架研究”(19BJY219);教育部人文社会科学研究一般项目“环境污染治理与企业高质量发展互促共进研究——政府环境补助的视角”(21YJA790034)。作者感谢厦门大学经济学院梁若冰教授、浙江大学经济学院李培教授、南京财经大学财政与税务学院唐祥来教授给本文提出的宝贵意见。赵海电子邮箱:zhaohai9411@163.com。

远景目标纲要》(简称“十四五”规划),明确了“十四五”时期经济社会发展的六大“新目标”,其中之一便是国家治理效能得到新提升。

纵观中国两千多年的封建历史,关于如何平衡政府层级间的关系,如关于央地之间“集权”与“分权”问题的思考一直未止(王沪宁,1991;韦庆远、王德宝,1992;费孝通、吴晗,2015;吕冰洋,2019)。近年来,我国对于政府层级之间的“集权”与“分权”探究最为显著的当属2002年以来大规模的政府层级关系简化改革及其相关的深化体制改革,主要包括财政“省直管县”和经济管理的“强县扩权”,这两者本质上都是将上级政府的管理权力下放给下级政府,根本目的是通过赋予县级政府更多的事权与财权,激发县级政府治理地区经济社会发展的活力,提高其公共治理效能,以此来促进县域经济增长、提升民众社会福祉。

目前已有大量文献对政府层级关系简化改革的政策效应进行了研究,包括县级财政收入和自给能力(贾俊雪等,2011,2013;李猛,2012)、县级财政支出结构(陈思霞、卢盛峰,2014;贾俊雪、宁静,2015;谭之博等,2015;杨龙见、尹恒,2015;余靖雯等,2017)、税收竞争(王小龙、方金金,2015)、环境治理(蔡嘉瑶、张建华,2018)以及对经济增长的影响,但关于改革带来的经济增长效应仍存在很大分歧,一部分学者认为政府层级关系简化改革显著促进了地区经济增长(才国伟、黄亮雄,2010;郑新业等,2011;Ma和Mao,2017),而另一部分学者对此持怀疑态度,认为改革并没有带来有效的经济效应,甚至对经济增长产生了抑制作用(赵海利,2011;李猛,2012;贾俊雪等,2013;李一花等,2014;Li等,2016;Fan等,2018)。退一步说,即便是统一了改革带来的经济增长效应,但对这种“政策投资”的可持续性与资源配置有效性的考察依然较少,正如刘冲等(2014)认为,改革带来的增长效应依旧是依靠投资拉动经济,未能从本质上提升生产率与资源配置效率。杨志勇(2009)认为,改革的效果需要相应的财政体制改革和区域调整进行配套。政府层级关系简化改革的分权性质能否触及县级政府公共治理能力与治理水平的提升,这非常值得研究者进行深层次探究。

目前还没有相关研究关注产生分歧的原因,本文尝试从政府公共治理效能层面,研究分歧的关键。现有研究将关注点集中到“政府层级减少—县级政府事权、财权扩大—经济增长”这一路径(正向作用),当然这确实能够说明政府层级关系简化改革对经济发展的一部分影响。但这只是改革效应的一部分,之前研究大都忽略了“层级扁平化—监管放松—效能损失”这一重要路径(负向作用)。而政府层级关系简化的“分权”改革对县域经济增长的影响是由这两种作用机制共同决定的。在传统的政府层级关系中,当权力下放后,上级对权力下放的关注点集中在是否促进地方经济增长,而地方政府能够通过投资性驱动实现上级政府目标,但实现的方式与成本很少被上级政府关注。所以,在处理政府层级关系的过程中不仅需要强调“抓到老鼠”的结果,还要重视“哪只猫抓得更快更准”,尤其是在完成“十四五”规划背景下,显得尤为重要。鉴于此,本文尝试将Williamson-Calvo-Wellisz的企业层级理论引入政府公共部门层级治理研究中,理论表明层级变化对地区经济发展影响是通过“控制跨度”(反映效能变化)和权力自主度(反映财权两权大小)两条路径的共同作用,并尝试通过实证模型检验“控制跨度”调整是否会带来公共治理效能的变化。

与以往的研究相比,本文的边际贡献主要体现在以下几方面:(1)前瞻性地探讨了国家治理能力现代化与高效能治理之间的关系,并首次尝试在政府层级关系框架下,探究政府公共治理体系和治理能力现代化建设,为后续如何提升国家治理水平提供了理论与实践支撑;(2)补充了政府公共部门层级治理的研究,将企业层级理论引入其中,对政府层级关系简化改革效应产生分歧的原

因进行剖析,并指出公共治理效能的变化是其关键;(3)研究视角较为新颖,通过研究政府层级关系简化改革对县级政府公共治理效能的影响,以此考察这种“政策投资”的可持续性与资源配置有效性问题,也为后续诸如此类的政府改革指明了目标与评估策略;(4)本文结论强调了中央在进行政府层级关系的“分权”改革进程中需要注意强化对基层政府的监管水平与监管能力。

## 二、制度背景与理论基础

### (一)制度背景

自古以来,政府层级关系如何处理都极具话题性与争论性,政府层级关系的本质是“集权”与“分权”平衡博弈的讨论,权力的平衡问题最终牵涉到国家治理效能,甚至是国家政权稳定。在古代封建社会,政府层级关系治理主要有分封制和郡县制两种,在秦朝以前朝代以分封制为主,秦朝以后以郡县制为主,但也穿插分封制。两种制度的区别在于,分封制强调地方分权,郡县制强调中央集权。从人类社会发展历程来看,封建时期对政府层级关系的处理主要出于政治与政权稳定的考虑。而随着社会文明的进步,对政府层级关系的思考更多转向对国家治理效能与经济发

展的探究。新中国成立以来,我国从政府间层级体制方面对“集权”与“分权”的平衡博弈做出了很多努力与探索。1954年撤销大区,在财权与事权方面实行“中央—省—县”三层级管理体制。1958年,河北省设立省辖天津市,并将武清、静海等12县归为天津市管辖,这是首次对三层级管理体制进行调整。自此,“地市并存”局面长期存在,但与之带来的负面影响逐渐出现,例如经济格局分布的机构重叠、条块分割、城乡二元化等问题。改革开放后,为了应对这些问题,以地市合并为主要形式的“市管县”体制兴起。“市管县”体制于1982年开始在江苏省进行试点,之后在全国范围内展开。目前,我国主要施行“中央—省—市—县—镇”五层级管理体制(直辖市、港澳台地区、海南省除外)。随着城市化进程加快和经济快速发展,“市管县”体制的消极影响和弊端也逐渐显现,主要表现为:(1)管理层级多,造成行政成本高,信息不对称程度加重造成了上下级信息渠道不畅,行政效能降低;(2)地级市作为中转环节,截留了中央下放的事权和财权;(3)市对县的发展产生“挤出效应”,造成城乡利益分配不平衡,扩大了城乡经济差距(才国伟等,2011;郑新业等,2011;贾俊雪等,2013;吕冰洋,2019)。为了解决上述问题,浙江省于1992年开始放权于县,赋予县级政府更多事权和财权,主要涉及扩大建设、技术改造和外商投资项目的审批权及简化相应审批手续等经济管理权限。1997年和2002年又两次扩大改革规模与范围,将分权事项扩展到包括对外经贸、国土资源、交通、建设等十二大类,同时对人事权力进行改革,由省直接管理(刘冲等,2014)。随后,福建、湖北、安徽、吉林、河南等省份陆续推行不同程度的放权措施,自此新一轮的“分权”改革在全国范围内试行。目前,已有20多个省份启动了扩大县级政府经济社会管理权限和财政体制试点(余靖雯等,2017)。

新一轮对县分权的改革主要包括经济管理“强县扩权”和财政“省直管县”,前者是将地级市的一些经济社会管理权限下放给县,扩大县级政府的事权,内容涉及计划管理、经费安排、项目申报、用地报批等;后者是财政体制上的分权,在收支划分、转移支付、预算决策、债务管理等方面实行省对县的直接管理,扩大县级政府的财权自主性。无论是“强县扩权”还是财政“省直管县”,其本质都是弱化地级市政府功能,将管理权力下放到基层政府,学界通常将两者统称为政府层级关系简化改革(才国伟、黄亮雄,2010;才国伟等,2011;郑新业等,2011;Li等,2016;余靖雯等,2017)。

(二)理论基础

Williamson(1967)基于“激励效应”分析层级结构下的组织扩张问题,提出的最优企业层级理论,其核心观点认为受制于时间和精力(即关注度),管理者能够有效管辖的“控制跨度”(Span of Control)是有限的。也就是说,在管理者“关注度”一定的情况下,随着辖区“控制跨度”的扩大,每个受管辖的个体受到的“关注”将减少。Williamson(1967)理论的关键假设是上级目标在传达到下级时存在控制损失,即下级并不能完全理解或实现上级制定的目标,而这种层级间的控制损失会随着层级的增加而增加。Calvo和Wellisz(1978)试图证明监管过程是造成垂直控制损失的关键因素,并在Williamson(1967)理论模型基础上将监督与努力水平纳入企业层级理论中。他们认为“控制跨度”的扩大会导致每个受控个体的监督力度下降,伴随而来的是个体的努力水平也出现下降,这就导致了控制损失的进一步扩大。当企业规模一定的情况下,缩小层级“控制跨度”的最有效方法是增加层级数,以提高个体监督水平来提高其努力程度,当然这也是以增加层级间的控制损失为代价的。

本文尝试将Williamson-Calvo-Wellisz的企业层级理论引入政府公共部门层级治理研究中,并结合政府层级关系的博弈理论,对Williamson-Calvo-Wellisz最优层级模型进行扩展。与Calvo和Wellisz(1978)的观点有所不同的是,在公共部门层级治理框架下,“控制跨度”的变化会通过两条路径作用组织效能:一是影响受控个体的被监督力度与努力水平,二是影响上下级政府间的信息复杂性与不对称性程度(吕冰洋,2019)。“控制跨度”的扩大一方面分散上级政府监管的关注度,导致下级政府的努力程度下降;另一方面会增加上级政府获取下级政府信息的难度,提高纵向信息获取的复杂性与不对称性,从而加大政府间监管难度,两者共同引发监管水平的降低,最终造成政府组织效能的下降。

为了便于分析,假设省级管辖区的县级政府数量固定,政府在进行层级管理中面临两种模式选择,即“省级—市级—县级”和“省级—县级”。 $n$ 表示政府层级数量, $s$ 表示“控制跨度”,两者的关系为: $s = \frac{\bar{T}}{n}$ (其中, $\bar{T}$ 表示省级辖区内县级政府数量)。上级政府对下级政府的监管水平为 $p$ ,监管水平与层级内的“控制跨度”呈负向关系,“控制跨度”的扩大导致县级政府监管水平的下降, $p = \gamma \frac{1}{s}$ , $\gamma$ 表示“控制跨度”对政府监管水平的弹性系数, $\gamma > 0$ 。与之所对应的管辖区内县级政府努力程度(工作效能)为 $a$ , $a \in [0,1]$ ,县级政府努力程度与其受监管水平直接相关,受监管水平越高努力程度越高, $a = \delta p$ , $\delta$ 表示受监管水平对县级政府努力程度的弹性系数, $\delta > 0$ 。此外,我们将财政分权与行政分权纳入政府层级管理中,并假设层级数量减少会使县级政府财事权力增加,“省级—市级—县级”向“省级—县级”转变将提高县级政府的财政权力与行事权力(该假设与我国财政“省直管县”、经济管理“强县扩权”改革目的相一致)(贾俊雪等,2013;谭之博等,2015),假定县级政府财权、事权自主度为 $f$ , $f = \varphi \frac{1}{n}$ , $\varphi$ 表示“控制跨度”对县级政府财权、事权自主度的弹性系数, $\varphi > 0$ 。令县级政府单位财政支出为 $g$ (与政府财权、事权自主度直接相关,自主度高面临的财政压力较小,导致财政支出较多)(王小龙、方金金,2015),假定县级政府与上级政府目标一致,以实现地区经济增长为目的,即在单位成本投入的基础上实现地区经济产出最大化,目标函数: $V = Y(a, g)$ 。结合上述约束条件,目标函数的最优解为:

$$\text{Max}V = Y(a, g)$$

$$\text{s. t. } \begin{cases} s = \frac{\bar{T}}{n}, p = \gamma \frac{1}{s} \\ a = \delta p, f = \varphi \frac{1}{n} \end{cases} \quad (1)$$

针对式(1),求目标函数关于层级数量  $n$  的一阶导数,得出如下方程:

$$\frac{\partial V}{\partial n} = \frac{\partial Y}{\partial a} \times \frac{\partial a}{\partial p} \times \frac{\partial p}{\partial s} \times \frac{\partial s}{\partial n} + \frac{\partial Y}{\partial g} \times \frac{\partial g}{\partial f} \times \frac{\partial f}{\partial n} = \delta \times \frac{\gamma \bar{T}}{s^2 n^2} \times \frac{\partial Y}{\partial a} + \left( -\frac{\varphi}{n^2} \right) \times \frac{\partial Y}{\partial g} \times \frac{\partial g}{\partial f} \quad (2)$$

( $\Delta_1$  = 效能路径) + ( $\Delta_2$  = 财权、事权自主路径)

由式(2)可知,政府层级数量通过两条路径影响县级政府经济发展,即效能路径与财权、事权自主路径。由于  $\delta > 0$ ,  $\gamma > 0$ ,  $s > 0$ ,  $n > 0$ ,  $\frac{\partial Y}{\partial a} > 0$  (在财政资金约束条件下,县级政府努力程度越高,财政资金对经济促进作用越大),所以效能路径  $\Delta_1 > 0$ ,即政府层级缩小会导致县级政府受监管水平下降,政府公共服务效能下降。关于  $\frac{\partial g}{\partial f} > 0$  和  $\frac{\partial Y}{\partial g} \times \frac{\partial g}{\partial f} = \frac{\partial Y}{\partial f} > 0$  的结论之前已有大量文献进行了实证检验,即财权、事权自主度越高,面临的财政压力越小,政府财政支出增加,对地区经济发展具有促进作用(沈坤荣、付文林,2005;范子英、张军,2009;熊小林、李拓,2018)。加之  $\varphi > 0$ ,  $n > 0$ ,所以财权、事权自主路径  $\Delta_2 < 0$ ,政府层级缩小会增强县级政府财权、事权自主度,提高政府财政支出,对地区经济发展产生促进作用。效能路径与财权、事权自主路径的作用是相反的,共同决定了政府层级变化如何影响地方政府经济发展。

从式(2)的推导公式来看,它很好地解释了目前政府层级关系简化的经济增长效应分歧这一现象产生的原因,即政府层级关系简化改革的确通过加强县级政府财权、事权自主度对经济增长产生积极作用,但随政府层级减少而产生的是上级政府“控制跨度”扩大。这一方面使县级政府受监管力度下降,努力程度会降低;另一方面纵向信息的复杂性和不对称性程度加强,提高了上级政府的监管难度。两者共同引发监管水平的下降,最终导致县级政府经济、社会等公共服务效能的降低,并进一步对地区经济增长产生抑制作用,而一旦这种因效能下降而产生的抑制作用超过财权事权自主带来的促进作用时,就会形成政府层级关系简化改革降低县级地区经济增长的现象。本文在后续部分将通过大量实践证据去论证政府层级关系简化改革如何影响县级政府公共服务效能,以佐证理论模型的推断。

### 三、模型设定与数据来源

#### (一)模型设定

双重差分方法(DID)的内在机理天然地与评估政府层级关系简化改革县试点效应相契合,将政府层级关系简化改革县作为处理组,非政府层级关系简化改革县作为控制组,通过比较两组在试点开始前后的反应来评估政府层级关系简化改革试点的政策效果。与传统典型 DID 表现出处理组具有统一政策时间节点特征不同,我国各省份政府层级关系简化改革县试点的时间节点并不一致,这使传统 DID 并不适用。综合考虑,本文选择采用多期 DID 方法进行政府层级关系简化改革试点的政策效应评估。具体的政策效果评估的实证模型如下式:

$$y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 D_{i,t} + \gamma X_{i,t} + \delta_t + \mu_i + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

其中,  $i$  代表县级政府,  $t$  代表时间。  $y_{i,t}$  为被解释变量, 表示县级政府公共治理效能水平。  $D_{i,t}$  为是否开展政府层级关系简化改革试点, 从财政“省直管县”或经济管理“强县扩权”政策实施时起,  $D_{i,t}$  取值为 1, 实施之前取值为 0。  $X_{i,t}$  为控制变量, 主要包括人口密度(总人口/行政面积)、城市化水平(城镇人口占总人口比重)、财政自给率(财政收入/财政支出)、乡镇个数、村委会个数、金融支持力度(金融贷款/GDP)、产业结构(第一产业和第二产业产值占总产值比重)(才国伟、黄亮雄, 2010; 毛捷、赵静, 2012; 徐琰超、杨龙见, 2014; 贾俊雪、宁静, 2015; 崔志坤、张燕, 2017; 王小龙、许敬轩, 2017; 余靖雯等, 2017; 王谦、董艳玲, 2018)。  $\delta_t$  为年份固定效应,  $\mu_i$  为不可观测的地区个体固定效应,  $\varepsilon_{i,t}$  为随机误差项。

本文被解释变量县级政府公共治理效能水平并不能直接获取, 依据现有的相关研究(陈诗一、张军, 2008; 徐琰超、杨龙见, 2014), 在基于投入导向和规模报酬可变的假定下, 我们选择利用 DEA-Malmquist 指数方法计算各县级政府的公共治理效能值(Färe 等, 1992)。结合数据可获得性与政府公共治理全面性的考量, 本文从行政管理、教育治理、社会保障和经济发展四个维度综合考察县级政府公共治理效能水平。<sup>①</sup> 县级政府公共治理效能指标的具体架构与各子维度的投入-产出指标的衡量列于表 1 中。需要说明的是, 在指标选择方面仍有遗憾之处, 在衡量经济发展层面, 我们选择了一般财政预算支出而非见效性更强的基本建设支出作为投入指标。诚然, 地区国内生产总值主要由辖区内的生产性活动产生, 生产性支出能够在短期内直接对经济增长产生影响, 如基础设施建设对经济增长的重要作用(张勋等, 2018; 廖茂林等, 2018), 更加适合作为衡量经济治理效能的投入指标。但退而求其次选择一般预算支出是出于两方面考虑, 一方面从目前可获得的资料来看, 县级政府财政支出中的基本建设支出数据缺失严重, 无法提供有效的支持; 另一方面一般财政预算支出本身包含了生产性支出, 这部分支出对地区经济增长产生直接的影响, 同时其还包含民生性支出, 这部分对地区经济增长产生间接的影响, 对经济增长的质量有显著促进作用(姜扬, 2019)。

表 1 政府公共治理效能指标构建

总指标	子维度	投入指标	产出指标
政府公共治理效能	行政管理维度	人均行政管理支出	每万人财政供养人口
	教育治理维度	人均教育支出	每万人中在校学生数
	社会保障维度	人均社会保障支出	每万人社会福利院床位数
	经济发展维度	人均一般预算财政支出	人均国内生产总值

## (二) 数据来源

本文的数据主要来源于《全国地市县财政统计资料》和《中国县域统计年鉴》, 前者提供了县级层面详细的预决算数据以及部分产出数据, 后者侧重于县级基本的经济、社会和人口状况。同时利用各地统计年鉴, 补足了部分缺失数据。本文的样本区间为 2000—2006 年, 所使用的为县级层面数据, 为提高结果的准确性, 对数据做如下处理: (1) 删除北京、上海、重庆和天津四个直辖市的

① 本文对全国县级政府公共治理效能值进行了简单的归纳, 受篇幅限制未在正文中汇报, 留存备索。

数据;(2)删除海南省的数据;(3)参考才国伟等(2011)、余靖雯等(2017)删除西部地区样本,一方面是由于西部地区省份样本缺失严重,另一方面是因为政府层级关系简化改革未在西部地区进行试点,加上西部地区经济社会发展水平与其他地区存在差异,将这部分样本放入控制组可能会扩大组间存在的内生性差异(共同趋势弱化),从而造成估计结果的偏误;(4)删除其他个别数据缺失严重的县域样本;(5)删除考察期内进行过撤县设区改革的样本,这些样本同样减少了政府层级,但是与政府层级关系简化改革增强县域财权和事权不同的是,撤县设区改革目的在于增强市域经济,扩大城市规模,县级政府变为市辖区之后,其各项权力被削弱,因此这些样本会干扰回归结果;(6)删除考察期内行政区划发生变化的样本,主要为广西壮族自治区部分样本,广西于2003年大规模调整了自治区行政区划,部分县隶属关系发生变化;(7)少量样本某些数据偏差及缺失严重,按照金戈(2012)的做法,使用两年移动平均值法做了修正和补足。对于涉及变量异常值的问题,本文采用上下1%的Winsorize缩尾处理。为了消除通货膨胀带来的干扰,借鉴Brandt和Holz(2006)方法,以1999年为基准期,对价格进行平滑处理。

财政“省直管县”和经济管理“强县扩权”来源于各省份改革文件,如《河北省人民政府关于扩大部分县(市)管理权限的意见》。我们按照处理组与控制组对涉及的各变量进行描述性统计的对比分析(见表2)。在人口密度和乡镇个数方面,政府层级关系简化改革县与非政府层级关系简化改革县的均值存在一定的差距,但标准差比较接近;其他变量两组的均值与标准差都比较接近。

表2 描述性统计

变量		样本量		均值		标准差	
		处理组	控制组	处理组	控制组	处理组	控制组
被解释变量	公共治理效能	2570	3029	0.9100	0.9103	0.1033	0.0944
	人口密度对数	2570	3029	5.5215	5.8218	0.8177	0.7483
控制变量	城市化水平	2570	3029	0.1885	0.1458	0.1115	0.0778
	财政自给率	2570	3029	0.4446	0.4312	0.2106	0.2089
	乡镇个数	2570	3029	17.4895	14.7009	7.4616	5.5771
	村委会个数对数	2570	3029	5.6356	5.6776	0.6675	0.6396
	金融贷款/GDP	2570	3029	0.5493	0.4981	0.3061	0.2447
	第一产业/GDP	2570	3029	0.2787	0.2699	0.1278	0.1237
	第二产业/GDP	2570	3029	0.3846	0.4174	0.1441	0.1373

## 四、实证结果分析

### (一)基准回归分析

本文使用多期DID方法研究政府层级关系简化改革对县级政府公共治理效能的影响,基准回归结果如表3所示。<sup>①</sup>从表3第(1)列可知,未加入控制变量和年份固定效应的情况下,政府层级关系简化改革对县级政府公共治理效能有显著抑制作用,但 $R^2$ 比较小,说明模型解释力度较弱。

<sup>①</sup> 使用DID方法需满足平行趋势检验,受篇幅限制正文未汇报,留存备案。

第(2)列加入一系列控制变量后,政府层级关系简化改革与县级政府公共治理效能依然保持高度显著的负向关系,回归系数进一步下降, $R^2$ 有所增加,但解释力度仍较低。第(3)列进一步控制了时间固定效应后,政府层级关系简化改革对县级政府公共治理效能仍有抑制作用,政府层级关系简化改革使得县级政府公共治理效能水平显著下降2.61%, $R^2$ 大大提升至0.1399。整体来看,政府层级关系简化改革对县级政府公共治理效能有负面作用。

表3 基准回归结果

变量	多期 DID		
	(1)	(2)	(3)
政府层级关系简化改革	-0.0081** (0.0041)	-0.0153*** (0.0045)	-0.0261*** (0.0048)
人口密度对数		-0.0178 (0.0285)	-0.0350 (0.0305)
城市化水平		-0.0766** (0.0392)	-0.0720* (0.0395)
财政自给率		0.0051 (0.0165)	0.1826*** (0.0206)
乡镇个数		0.0010 (0.0008)	0.0011 (0.0008)
村委会个数对数		-0.0616*** (0.0135)	-0.0271** (0.0125)
金融贷款/GDP		-0.0004 (0.0116)	0.0226** (0.0114)
第一产业/GDP		-0.2056*** (0.0311)	-0.0738*** (0.0287)
第二产业/GDP		0.0905*** (0.0202)	0.0064 (0.0188)
常数项	0.9120*** (0.0009)	1.3776*** (0.1781)	1.1244*** (0.1886)
年份固定效应	No	No	Yes
个体固定效应	Yes	Yes	Yes
观测值	5599	5599	5599
$R^2$	0.0008	0.0318	0.1399

注:经豪斯曼检验拒绝随机效应原假设,故本文以固定效应模型为基础,限于篇幅回归结果未列出,备案;\*\*\*、\*\*和\*分别表示在1%、5%和10%的水平下显著,括号内是聚类标准误。如无特殊说明,下同。

(二)稳健性检验

1. PSM-DID

在利用 DID 方法进行研究时,处理组与控制组必须满足共同趋势假设,即如果处理组在不受

政府层级关系简化改革试点影响情况下,与控制组的公共治理效能变动趋势随时间变化应不存在系统性差异。故进一步借鉴 Heckman 等(1997, 1998)的 PSM-DID 方法(倾向得分匹配-双重差分)进行解决,通过对样本的预处理来满足共同趋势假设。本文采用一对一近邻匹配的方法来确定权重。<sup>①</sup>用 PSM 方法对样本进行匹配处理后,回归结果呈现于表 4 第(1)列,结果显示政府层级关系简化改革对县级政府公共治理效能依然存在限制的负向影响,并且回归系数和  $R^2$  与基准 DID 结果高度一致,实证结果较为稳健。

## 2. 公共治理效能衡量方式改变

为了确保效能指标衡量的准确性和实证结果的稳健性,本文在政府公共治理效能指标的测算上进行了以下努力。(1)归一化加权平均法。因为适用于多投入、多产出的 DEA-Malmquist 指数,其投入与产出指标权重是通过求解线性规划问题确定的,从最有利于评价单元的角度来看是最适宜的权重。为了确保多维度效能指标衡量的准确性,我们对其权重处理方式进行调整,首先从经济发展、社会保障、行政管理和公共教育四个维度分别利用 DEA-Malmquist 指数方法进行单维度效能值的测试,然后通过无量纲归一化处理,<sup>②</sup>再利用加权平均法进行降维处理,将四维度指标压缩成一个指标,确定县级政府公共治理总效能水平。通过归一化加权平均法处理后的稳健性检验结果报告于表 4 第(2)列,回归结果与基准结果高度一致。(2)随机前沿分析(Stochastic Frontier Analysis, SFA)效能测算方法。为了确保生产前沿形式对效能指数测算的准确性和稳健性,本文进一步采用参数方法对效能进行测算,SFA 模型是通过计量模型对前沿生产函数的参数进行统计估计,并在此基础上对技术效能进行测定。参数方法依赖于生产函数的选择,我们选择常用的 Translog 生产函数,利用 SFA 模型将随机因素对于产出的影响考虑在内,通过非负随机变量反映生产的成本无效性,并根据成本效能是否随时间变化分为时不变无效性模型和时变无效性模型进行分析。SFA 模型无法像 DEA 模型那样处理多产出的情况,其严格要求产出指标是唯一的。所以,本文先对四个维度的产出指标进行无量纲归一化处理,利用加权平均法进行降维,将多产出合并成一个综合产出,再通过 SFA 模型对政府公共治理效能进行测定。时不变无效性模型和时变无效性模型的实证结果报告于表 4 第(3)、(4)列,结果显示,政府层级关系简化改革对政府公共治理效能水平仍呈现显著负向影响,肯定了基准回归结果的可信性和稳健性。(3)产出/投入衡量方法。利用 DEA-Malmquist 指数计算效能水平的核心思想是在控制投入一定的情况下,通过比较产出的多少来衡量效能值。按照这种思路也可以直接采用产出投入比来衡量效能水平,但这样处理的缺陷是无法一次性衡量出各维度综合效能水平,故我们参考杨龙见和尹恒(2015)的处理方式,分别计算四个治理维度的产出投入比,用于反映在单位投入水平下,产出水平的变化趋势。其中,产出投入比越大表示单位投入所获取的产出越多,效能水平越高,反之则表示效能水平越低。然后,将各维度的产出投入比无量纲归一化处理,利用加权平均法进行降维处理后取对数,<sup>③</sup>确定公共治理总效能指数,产出投入比衡量方式的结果列于表 4 第(5)列,结果显示,政府层级关系简化改革对县级政府公共治理效能存在显著抑制作用,该结果再次肯定了表 3 的基本结论。

① 受篇幅限制,PSM 相关的适应性检验结果未在正文中汇报,留存备索。

② 因为各维度产出衡量单位不一样,不能直接进行加权,需要先进行标准化。

③ 因为无论 DEA-Malmquist 指数方法还是 SFA 方法,当期效能值实际上是当期变量比上期变量的结果,即反映的是增长率的变化趋势。为保持研究对象的一致性,采用对数形式确定产出投入比方法衡量的公共治理总效能指数。

表 4 稳健性检验

变量	PSM-DID	归一化加权	SFA		产出/投入效能	控制县级领导班子特征
			时不变无效性	时变无效性		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
政府层级关系简化改革	-0.0261*** (0.0048)	-0.0257*** (0.0050)	-0.0025*** (0.0010)	-0.0038** (0.0018)	-0.0208** (0.0095)	-0.0217* (0.0129)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
县级领导班子特征						Yes
观测值	5559	5599	5599	5599	5599	1098
R <sup>2</sup>	0.1221	0.1968	0.6619	0.8679	0.5909	0.1493

### 3. 安慰剂检验

借鉴 Li 等(2016)的做法,使政府层级关系简化改革对县级政府的冲击变得随机,即在所有县中随机抽取 429 个县作为处理组,剩余的作为对照组,然后为每一个处理组个体随机抽取一个时间作为其政策时点,最后生成“伪政策虚拟变量”进行回归,将上述随机过程重复 500 次。结果显示,政府层级关系简化改革的系数分布在 0 附近,远大于真实估计结果 -0.0261,且绝大多数结果并不显著。这说明文章结果不是随机、偶然得来的。<sup>①</sup>

### 4. 基准因素与时间趋势检验

双重差分法作为准自然实验的一种,其研究满足的前提条件是,政策试点对象的选择是随机的。但在现实中一些政策实施对象的选择往往并不是随机的,例如根据中央政府的指导方针,对于财政负担大的县、贫困县、粮棉产量大的县应该优先成为政府层级关系简化改革试点县,而为了降低政治和经济风险,一些省份的改革试验在人口稀少的山区县进行(Li 等,2016)。DID 的估计识别需要政府层级关系简化改革在没有实施改革的情况下,它们将遵循与非政府层级关系简化改革县相同的时间趋势。所以,为了满足这一识别假设,我们借鉴 Li 等(2016)的做法,先确定政府层级关系简化改革试点对象选择的关键决定因素,然后控制住试点县与非试点县在政府层级关系简化改革后结果的差异趋势,以此来降低基准估计的偏误。实证结果表明,本文的基准结果依旧稳健。<sup>②</sup>

### 5. 控制县级领导班子特征

地方主政官员的个人特征可能会影响政府管理,从而影响改革效果,导致估计偏误。为此,我们控制了一系列县委书记的个人特征,包括年龄、学历、性别以及民族<sup>③</sup>等,结果汇报于表 4 第(6)列,政府层级关系简化改革对县级政府公共治理效能仍存在显著抑制作用。

### (三)异质性分析

#### 1. 各维度异质性

为了兼顾各维度效应的定量与定性比较分析,我们先利用 DEA-Malmquist 指数测算各维度治理效能,然后将测算的效能值进行无量纲归一化处理,最后在通过多期 DID 分维度进行实证分析。

① 受篇幅限制,分布图未在正文中汇报,留存备索。

② 受篇幅限制,基准因素与时间趋势检验回归结果未在正文中汇报,留存备索。

③ 受教育年限由最高学历转化而成:高中为 12 年;大学为 14 年;研究生为 16 年;博士为 18 年。

这样处理的好处在于既能分析政府层级关系简化改革对各维度公共治理效能的异质性影响,同时又能比较分析对各维度公共治理效能的影响程度,具体结果如表5所示。从表5的结果可知,在经济发展维度、行政管理维度和教育治理维度,政府层级关系简化改革对公共治理效能均有显著抑制作用。政府层级关系简化改革对社会保障治理效能的影响系数为正,但在统计上不显著。所以,从公共治理维度的异质性回来结果来看,政府层级关系简化改革对县级政府行政管理效能的冲击最大,其次是教育治理效能和经济发展效能,而对社会保障治理效能影响不显著。在一定程度上显示了县级政府在财权和事权扩大后资源的分配流向问题,扩大后的资源较多流向提升政府行政人员待遇(王小龙、许敬轩,2017),促进经济增长(尹恒、朱虹,2011)和公共教育领域(谭之博等,2015;余靖雯等,2017)。

表5 各维度治理效能回归结果

变量	经济发展维度	社会保障维度	行政管理维度	教育治理维度
	(1)	(2)	(3)	(4)
政府层级关系简化改革	-0.0170*** (0.0060)	0.0763 (0.0696)	-0.0367*** (0.0068)	-0.0227*** (0.0056)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes
固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	5599	5599	5599	5599
R <sup>2</sup>	0.1919	0.0213	0.0667	0.1420

## 2. 政策异质性

从政府层级间关系的博弈角度来看,“强县扩权”和财政“省直管县”改革虽都是扩大县级政府的自主裁决权,但两者的博弈形式并不一样。“强县扩权”侧重行政层面的事权博弈,把一些原属于地市的部分经济、社会管理权限直接下放给县一级政府,赋予其和地市等同的建设项目管理、土地审批、证照发放、价格管理、计划上报、税收管理、项目申报、用地报批和资质认证等权力(刘冲等,2014)。而财政“省直管县”改革则更侧重实现省财政与市、县财政直接联系,开展相关业务工作,继而扩大县域财政权力(刘冲等,2014)。两者侧重点的不同可能会影响到对县级政府公共治理效能的冲击作用,为此我们进一步将政府层级关系简化改革试点县分为“强县扩权”县、财政“省直管”县和两者皆有县。从表6第(1)~(3)列回归结果来看,无论“强县扩权”还是财政“省直管县”对县级政府公共治理效能都有显著的抑制作用,两者分别使县级政府公共治理效能下降1.99%和2.58%。从这一层面来看,在某种程度上加强对财政资金的监管要比对行政自主管理的监管更为迫切。而一旦当试点县同时施行“强县扩权”和财政“省直管县”时,相较于单独政策执行时抑制程度明显更大。简而言之,“强权扩县”和财政“省直管县”改革均对县级政府公共治理效能产生负面影响,而且当两者同时实施时,负面影响将进一步加强。

## 3. 区域异质性

由于我国不同地区经济社会发展水平差异较大,东部地区普遍经济发展水平要高于中西部地区,经济发展使政府层级关系简化改革在推行过程中受到的约束不尽相同,导致因各地政府的施展空间不同而造成改革推行的政策效果差异。为此,我们进行分区域的异质性分析,表6第(4)~(6)列报告了回归结果。首先对全样本进行分析,加入政府层级关系简化改革与区域虚拟变量的交互项,结果显示政府层级关系简化改革对县级政府公共治理效能依然有显著抑制影响,交互项

显著为正,说明相对于中部地区县,东部地区政府层级关系简化改革试点县的公共治理效能受到的冲击更大。从分地区回归结果来看,东部地区和中部地区县级政府公共治理效能分别显著下降5.89%和1.40%,与交互项结果一致,东部地区受到的冲击要明显大于中部地区。一种可能的解释是,东部地区的县经济发展水平较高,不论是在行政事权还是财权,县级政府都有较少的现实约束性(财政收支、项目合同审批等),在事权和财权扩大下放后,县级政府资金和权力运用和施展的空间更大,可能会令改革的政策效果更为显著。

表 6 异质性分析

变量	政策异质性			区域异质性		
	强县扩权	财政省直管县	同时实施	全样本	东部地区	中部地区
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
政府层级关系简化改革	-0.0199*** (0.0056)	-0.0258*** (0.0081)	-0.0321** (0.0162)	-0.1104*** (0.0196)	-0.0589*** (0.0097)	-0.0140** (0.0064)
政府层级关系简化改革 × 区域虚拟变量				0.0476*** (0.0107)		
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	4376	3947	3348	5599	2742	2857
R <sup>2</sup>	0.1380	0.1502	0.1317	0.1439	0.1679	0.1341

(四) 机制研究

1. 监管的“控制跨度”

在理论模型中,我们认为政府层级关系简化改革降低了政府层级数,使层级内的“控制跨度”扩大,这一方面分散了下级政府被上级政府所监管的关注度,另一方面随着信息复杂性和不对称性程度的提高,增加了上级政府对下级政府的监管难度(吕冰洋,2019),两者都会造成下级政府被监管水平的下降。而受监管水平的高低直接与下级政府的努力程度相关,监管水平的降低将通过努力程度的下降导致政府公共治理效能的降低。为验证这一机制路径的存在,本文采用中介效应模型进行检验。我们借鉴 Li 等(2016)的方法,构建中介变量——监管的“控制跨度”,用来反映下级政府受监管水平的变化。假设县级政府受监管的程度只取决于其行政中心的监管力度和同级竞争对手。行政中心指市级政府和省级政府,同级竞争对手指隶属同一行政中心的同层级行政机构。具体而言,假设 C 省下辖包括 B 市在内的 15 个市, A 县是 B 市所辖的 5 个县之一。C 省于 2002 年开始政府层级关系简化改革, A 县是 10 个改革试点县之一,且 B 市仅有 A 县为试点县。对于 2001 年的 A 县而言, B 市的其余 4 个县是其同级竞争对手,那么 2001 年 A 县的“控制跨度”为 4;对于 2002 年的 A 县而言, C 省的 15 个市以及其余 9 个改革试点县是其同级竞争对手,那么 2002 年 A 县的“控制跨度”为 24。同隶属于 B 市的其余县, 2001 年监管的“控制跨度”为 4, 2002 年为 3。监管的“控制跨度”越大表示受监管水平越低。而具体的检验策略是,比较加入中介变量前后解释变量对被解释变量影响系数的变化,并利用解释变量对中介变量进行回归分析,实证结果报告于表 7 中。

从表 7 来看,在加入监管“控制跨度”后,政府层级关系简化改革对县级政府公共治理效能的抑制作用变得不显著,且影响系数的绝对值大幅下降。同时,监管“控制跨度”对政府公共治理效能有显著负向影响,即“控制跨度”对政府公共治理效能有抑制作用。在第(4)列的回归结果中,政

府层级关系简化改革对监管“控制跨度”呈现显著正向影响,即改革的确增加了监管“控制跨度”,降低了县级政府受监管水平。在控制住监管“控制跨度”变化带来的影响后,政府层级关系简化改革对政府公共治理效能没有产生影响,这说明的确是政府层级关系简化改革降低了受监管水平,造成了政府公共治理效能的下降。由于上级政府管辖能力有限,监管的“控制跨度”越大意味着管辖数量越多,监管力度越低。对于省级政府而言,管辖数量增加意味着分配资源的难度增大、管理分散。省级政府必须处理好有限的资源供给与突增的需求之间的矛盾,需要平衡各地发展和应对更多的需求。这对省级政府的管理能力提出了更高的要求,而一旦监督管理能力跟不上“控制跨度”的增加就很容易造成效能的下降。

## 2. 监管指标的稳健性检验<sup>①</sup>

监管的“控制跨度”是从省级政府管辖数量的角度衡量监管强度,我们的理论分析以及实证结果都证明了政府层级关系简化改革显著增加了监管的“控制跨度”,即显著降低了监管力度。需要注意的是,监管的“控制跨度”是一个较为间接的强度指标,为进一步验证政府层级关系简化改革对监管力度的影响,我们参考 Bo 等(2020)的做法,使用县级政府违规使用金额这一更为直接的强度指标来指代监管力度,违规使用金额越大,意味着上级政府对于县级政府资金使用的监管力度越弱,也意味着县级政府更依赖于一些违规手段来获取财政资金,也就代表了县级政府通过提高行政效率以改善公共治理效能的“努力程度”越低。政府违规使用金额是由中央、省、市、县各级审计部门按照审计法规的要求,对相应的各级政府财政资金使用情况展开的审计调查中发现的违纪违规金额,包括挪用资金、挥霍无度、未在财务报表中记录经营活动的收益、向企业收取过多的赞助资金、因延迟执行财务计划而使公共资金闲置以及未经授权出租房地产等(Gong, 2009)。表7第(5)列汇报了实证结果,政府层级关系简化改革显著提高了县级政府违规使用金额的水平,即显著降低了上级政府的监管力度与县级政府的“努力程度”,这与我们原有的结果保持高度一致。

## 3. 排除竞争性假说

政府层级关系简化改革可能从两个方面影响政府公共治理效能:一是县级政府权力扩大之后,地级市对其的支持力度可能发生改变而带来影响;二是县级政府管理能力未能很好地适应财政自主权或经济管理权的扩大。为排除这些假说对本文作用机制的影响,我们通过以下方法加以检验。

首先,为了排除地级市支持力度可能发生改变所带来的公共治理效能影响,由于我们无法获得市级政府对县级政府财政支持的数据,我们从另外一个思路来处理这个问题,即如果这个假设成立,那就意味着同一个地级市内存在其他政府层级关系简化改革县,支持力度必然同样发生改变,这必然影响该县的公共治理效率,即外溢性。参考 Miguel 和 Kremer (2004)、Bo 等(2020)的做法,加入政府层级关系简化改革(外溢性)的虚拟变量,该变量表示同一地级市其他县是否出现了政府层级关系简化改革,其系数捕捉了改革的外溢性。表7第(3)列为回归结果,政府层级关系简化改革(外溢性)回归结果并不显著,这从侧面排除了政府层级关系简化通过影响市级政府对县级政府支持力度这一作用机制,表明本文的机制稳健。

其次,政府管理能力的不适应带来的治理效能变化,该场景应为政府能力的巨大变化,我们用财政收入作为县级政府能够处理资源的代理变量,如果财政收入变化不大,但政府层级关系简化改革仍然带来公共治理效能变化,那么我们就可以排除该路径。政府层级关系简化改革处理组和控制组具有明显的财政水平差异,处理组的财政收入均值比控制组高出 5.75%。为排除县级政府

<sup>①</sup> 感谢审稿人对本文的监管指标、竞争性假说的意见。

管理能力无法适应财权和事权扩大的影响,我们分别以处理组和控制组的财政收入为基准,筛选出财政收入较为接近的处理组和控制组进行分组回归。<sup>①</sup> 结果如表7第(6)~(7)列所示,回归结果表明,改革对县级政府管理能力的冲击并不会影响政府公共治理效能。

表7 监管的“控制跨度”机制分析

变量	政府公共治理效能			监管 “控制跨度”	违规使用 金额对数	以控制组 为基准	以处理组 为基准
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
政府层级关系 简化改革	-0.0261*** (0.0048)	-0.0072 (0.0106)	-0.0205* (0.0062)	57.3949*** (1.2653)	0.1822* (0.0677)	-0.0261* (0.0048)	-0.0264* (0.0048)
政府层级关系 简化改革(外溢性)			-0.0079 (0.0057)				
监管“控制跨度”		-0.0003** (0.0002)					
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	5599	5599	5599	5599	5496	5575	5550
R <sup>2</sup>	0.1399	0.1408	0.1403	0.8271	0.0465	0.1399	0.1399

## 五、结论与启示

国家治理能力与治理水平对一国经济社会发展有重要作用,本文从政府层级关系的视角,研究国家治理体系与治理能力现代化建设过程中存在的放权与监管的平衡问题。在理论部分,将企业层级理论引入政府公共部门层级治理研究中,阐述政府层级变化通过“效能路径”与“财权、事权自主路径”作用于地区经济增长。利用多期双重差分法实证检验了政府层级关系简化改革对县级政府公共治理效能的负面影响,该负面影响在不同维度的治理效能、不同政策(“强县扩权”和财政“省直管县”)、不同区域中有着显著的异质性。最后,本文从受监管水平降低路径检验政府层级关系简化改革所带来的“分权”改革影响县级政府公共治理效能的内在机制。

政府层级关系简化改革的目的是增强地方政府公共治理与经济建设的自主性,减少中转环节的“漏斗损耗”。但本文的研究结论表明,在改革带来的“分权”过程中,下级政府公共治理效能反而出现下滑,而一旦“质量的变化”被“数量的变化”所掩饰后,上级政府极易对下级政府治理水平产生错误的认识。因此,政府需要高度重视监管体系与监管能力的同步建设。同时,对不同层面监管要求的迫切程度的差异性也需关注。根据本文的发现,目前对县级政府财政资金的监管要比对行政自主管理的监管更为迫切,放权程度越大,对与之匹配的监管水平与监管能力的要求越迫切,尤其是对财权与事权都下放的地区。简言之,在国家公共治理体系与治理能力现代化进程中,以“分权”改革减轻地方政府束缚、释放发展空间,提升治理能力与治理水平,实现以高效能治理推动经济社会高质量发展的举措,需高度重视建立配套的公共监管体系,并同步与之匹配的监管能力与监管水平。

<sup>①</sup> 以处理组为基准时,剔除控制组财政收入均值后1%的样本,此时处理组和控制组的均值差距压缩至4.17%;以控制组为基准时,剔除处理组财政收入均值前1%的样本,此时处理组和控制组的均值差距压缩至-0.003%。

参考文献:

1. 才国伟、黄亮雄:《政府层级改革的影响因素及其经济绩效研究》,《管理世界》2010年第8期。
2. 才国伟、张学志、邓卫广:《“省直管县”改革会损害地级市的利益吗》,《经济研究》2011年第7期。
3. 蔡嘉瑶、张建华:《财政分权与环境治理——基于“省直管县”财政改革的准自然实验研究》,《经济学动态》2018年第1期。
4. 陈诗一、张军:《中国地方政府财政支出效率研究:1978—2005》,《中国社会科学》2008年第4期。
5. 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。
6. 崔志坤、张燕:《财政分权、转移支付和地方政府福利性财政支出效率》,《财政研究》2017年第5期。
7. 费孝通、吴晗:《皇权与绅权》,华东师范大学出版社2015年版。
8. 范子英、张军:《财政分权与中国经济增长的效率——基于非期望产出模型的分析》,《管理世界》2009年第7期。
9. 姜扬:《我国民生性财政支出对经济发展的影响研究》,《经济纵横》2019年第5期。
10. 贾俊雪、郭庆旺、宁静:《财政分权、政府治理结构与县级财政解困》,《管理世界》2011年第1期。
11. 贾俊雪、张永杰、郭靖:《省直管县财政体制改革、县域经济增长与财政解困》,《中国软科学》2013年第6期。
12. 贾俊雪、宁静:《纵向财政治理结构与地方政府职能优化——基于省直管县财政体制改革的拟自然实验分析》,《管理世界》2015年第1期。
13. 金戈:《中国基础设施资本存量估算》,《经济研究》2012年第4期。
14. 刘冲、乔坤元、周黎安:《行政分权与财政分权的不同效应:来自中国县域的经验证据》,《世界经济》2014年第10期。
15. 李猛:《“省直管县”能否促进中国经济平稳较快增长?——理论模型和绩效评价》,《金融研究》2012年第1期。
16. 李一花、刘蓓蓓、高焕洪:《基层财政分权测度与增长效应重估》,《财贸经济》2014年第6期。
17. 廖茂林、许召元、胡翠、喻崇武:《基础设施投资是否还能促进经济增长?——基于1994—2016年省级面板数据的实证检验》,《管理世界》2018年第5期。
18. 吕冰洋:《“顾炎武方案”与央地关系构建:寓活力于秩序》,《财贸经济》2019年第10期。
19. 毛捷、赵静:《“省直管县”财政改革促进县域经济发展的实证分析》,《财政研究》2012年第1期。
20. 沈坤荣、付文林:《中国的财政分权制度与地区经济增长》,《管理世界》2005年第1期。
21. 谭之博、周黎安、赵岳:《省管县改革、财政分权与民生——基于“倍差法”的估计》,《经济学(季刊)》2015年第3期。
22. 王小龙、方金金:《财政“省直管县”改革与基层政府税收竞争》,《经济研究》2015年第11期。
23. 王小龙、许敬轩:《财政“省直管县”能够约束基层公职人员在职消费吗》,《财贸经济》2017年第6期。
24. 王沪宁:《集分平衡:中央与地方的协同关系》,《复旦学报(社会科学版)》1991年第2期。
25. 王谦、董艳玲:《公共风险约束下中国地方财政支出效率评价与影响因素分析》,《财政研究》2018年第11期。
26. 韦庆远、王德宝:《中国政治制度史》,高等教育出版社1992年版。
27. 熊小林、李拓:《基本公共服务、财政分权与县域经济发展》,《统计研究》2018年第2期。
28. 徐琰超、杨龙见:《财政分权、转移支付与地方政府福利性支出效率》,《金融评论》2014年第2期。
29. 余靖雯、孙文莉、龚六堂:《省管县改革对公共教育供给的影响——基于双重差分模型的估计》,《经济评论》2017年第6期。
30. 尹恒、朱虹:《县级财政生产性支出偏向研究》,《中国社会科学》2011年第1期。
31. 杨龙见、尹恒:《县级政府财力与支出责任:来自财政层级的视角》,《金融研究》2015年第4期。
32. 杨志勇:《省直管县财政体制改革研究——从财政的省直管县到重建政府间财政关系》,《财贸经济》2009年第11期。
33. 郑新业、王晗、赵益卓:《“省直管县”能促进经济增长吗?——双重差分方法》,《管理世界》2011年第8期。
34. 赵海利:《基层分权改革的增长绩效——基于浙江省强县扩权改革实践的经验考察》,《财贸经济》2011年第8期。
35. 张勋、王旭、万广华、孙芳城:《交通基础设施促进经济增长的一个综合框架》,《经济研究》2018年第1期。
36. Bo, S., Wu, Y., & Zhong, L., Flattening of Government Hierarchies and Misuse of Public Funds: Evidence from Audit Programs in China. *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 179, No. 11, 2020, pp. 141–151.
37. Brandt, L., & Holz, C. A., Spatial Price Differences in China: Estimates and Implications *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 55, No. 1. 2006, pp. 43–86.
38. Calvo, G. A., & Wellisz, S., Supervision, Loss of Control, and the Optimum Size of the Firm. *Journal of Political Economy*,

Vol. 86, No. 5, 1978, pp. 943 – 952.

39. Fan, Y. , Wu, Y. , Wu, A. M. , & Wang, W. , Decentralized Governance and Empowerment of County Governments in China: Betting on the Weak or the Strong?. *Local Government Studies*, Vol. 44, No. 5, 2018, pp. 670 – 696.
40. Färe, R. , Grosskopf, S. , Lindgren, B. , & Roos, P. , Productivity Changes in Swedish Pharmacies 1980 – 1989: A Non-parametric Malmquist Approach. *Journal of Productivity Analysis*, Vol. 3, No. 1, 1992, pp. 81 – 97.
41. Gong, T. , Institutional Learning and Adaptation: Developing State Audit Capacity in China. *Public Administration and Development*, Vol. 29, No. 1, 2009, pp. 33 – 41.
42. Heckman, J. J. , Ichimura, H. , & Todd, P. E. , Matching as an Economic Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme. *The Review of Economic Studies*, Vol. 64, No. 4, 1997, pp. 605 – 654.
43. Heckman, J. , Ichimura, H. , Smith, J. , & Todd, P. , Characterizing Selection Bias Using Experimental Data. *Econometrica*, Vol. 66, No. 5, 1998, pp. 1017 – 1098.
44. Li, P. , Lu, Y. , & Wang, J. , Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China. *Journal of Development Economics*, Vol. 123, No. 12, 2016, pp. 18 – 37.
45. Ma, G. , & Mao, J. , Fiscal Decentralization and Local Economic Growth: Evidence from a Fiscal Reform in China. *Fiscal Studies*, Vol. 39, No. 1, 2017, pp. 159 – 187.
46. Miguel, E. , & Kremer, M. , Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities. *Econometrica*, Vol. 72, No. 1, 2004, pp. 159 – 217.
47. Williamson, O. E. , Hierarchical Control and Optimal Firm Size. *Journal of Political Economy*, Vol. 75, No. 2, 1967, pp. 123 – 138.

## Simplification of Government Hierarchy and Efficiency of Public Governance

LIN Xixi, ZHAO Hai and ZHANG Minghong (Xiamen University, 361005)

ZHANG Haifeng (Nanjing University of Finance and Economics, 210000)

**Abstract:** Efficient state governance is an important guarantee and support for high-quality development. Improvement in state governance efficiency has become one of the six main objectives of economic and social development during the 14th Five-Year Plan period. This paper introduces the enterprise hierarchy theory to the research on the hierarchical governance in the public sector, theoretically expounds the relationship between the simplification of government hierarchy and the efficiency of public governance, reveals reasons for the differences in the economic growth effect of the simplification of government hierarchy in empirical research, and discusses the sustainability of this “policy investment” and the effectiveness of resource allocation. Based on the quasi-natural experiment of the fiscal reform of counties directly under the provincial government and expanding county-level powers in economic management, the multi-stage DID method is used to empirically test its impact on the public governance efficiency at the county level. It is found that the simplified government hierarchy will significantly weaken the efficiency of county-level public governance, as it expands the “control span,” weakens regulation on county-level governments and thus inhibits their efficiency of public governance. This paper emphasizes the need to build a modern public governance regulation system in the process of adjusting the relationship between government levels, modernizing the state governance system and capacity and pursuing high-quality development.

**Keywords:** Government Hierarchy, Public Governance Efficiency, Public Service

**JEL:** H30, H77, E62