

中國大陸城市與農村政府規模差異性研究*

黃偉任、段哲哲**

摘要

20 世紀 80 年代以來，中國大陸開展了六次行政機構與編制改革，試圖抑制中國大陸政府規模的擴張。資料顯示，無論是從政府雇員規模還是從政府財政規模來看，中國大陸政府規模依然呈現出擴張的趨勢。本文以市轄區代表城市，以非市轄區代表農村，分開探討中國大陸的城市政府與農村政府的規模現狀，以及影響城市政府與農村政府擴張的共因和個因。文章發現，農村與城市地區同時存在人口規模經濟和麵積規模不經濟；行政區域的過度碎片化不會導致中國大陸城市政府規模和農村政府規模擴張。因此，推動合理合併縣域、深化市場經濟改革、減緩城市化進程是有效抑制中國大陸政府規模擴張的三個手段。

關鍵字：城市、農村、政府規模

*感謝兩名匿名審稿人給出的修改意見。

**黃偉任/廈門大學公共事務學院碩士生；段哲哲/深圳大學城市治理研究院助理研究員，政治大學博士生，電子郵件：515895440@qq.com

壹、前言

20 世紀 80 年代以來，中國大陸中央政府政府行政機構與編制改革一直伴隨著中國大陸經濟與社會的發展。到目前為止，中國大陸中央政府已經開展了六次行政機構與編制改革，行政機構與編制的問題說到底也就是政府規模的問題，因此可以說，政府規模問題一直是中央政府十分關注的問題。當然，政府規模問題也一直受公眾廣泛的關注，經常在「兩會」召開期間成為輿論關注的焦點。

六次行政機構與編制改革發生的時代背景不同，因此，在改革重點和改革規模上會有所差別。前兩次行政機構和編制改革（1982、1988）僅限於在中央政府層面進行「精簡機構、減少編制」；第三次改革（1993）明確把政府職能轉變和以精簡公務人員的編制改革結合起來，並明確要求地方政府貫徹執行；第四次改革（1998）根據社會主義市場經濟發展的要求，提出「精簡、統一、效能」的原則，嚴格控制機構膨脹、解決裁減冗員；第五次改革（2003）僅把重點放在了政府職能轉變上，而無明確提出精簡人事的編制改革；第六次改革（2008）也就是最近才發生的「大部制」改革，此次改革更是提出了「人員不分流，編制不縮減」。縱觀中國大陸開展的六次行政機構和編制改革，可以發現，80 年代的兩次改革雖然有進行編制縮減的改革，但是僅限於在中央政府層面，而後兩次改革則沒有把縮減編製作為重點，只有 90 年代進行了兩次改革明確把政府職能轉變和縮減編制結合起來，並在全國範圍內開展，特別是 1998 年的改革。那麼，六次改革到底有沒有在控制中國大陸政府規模增長上取得預期的效果呢，特別是最被公眾所看好的 1998 年改革？我們可以用「官民比」來衡量政府規模：其中「官」是指任職於各級黨政部門、人大政協以及工會、婦聯、共青團等官辦社會團體中的所有行政編制、事業編制以及單位自收自支人員，也就是《中國統計年鑒》上的「公共管理和社會組織就業人員」（2003 年以前稱為「國家機關、政黨機關和社會團體就業人員」）。從圖 1 可以很清晰的看到中國大陸官民比近幾年呈現出明顯的上升趨勢，從 1998 年的 0.88% 上升到 2014 年的 1.17%，雖然 1998 年開始的新一輪行政機構和編制改革有效的緩解了政府規模擴張，官民比一度呈現下降趨勢，然而從 2003 年開始，中國大陸官民比卻呈現出急劇上漲趨勢，而且這種趨勢沒有改變。

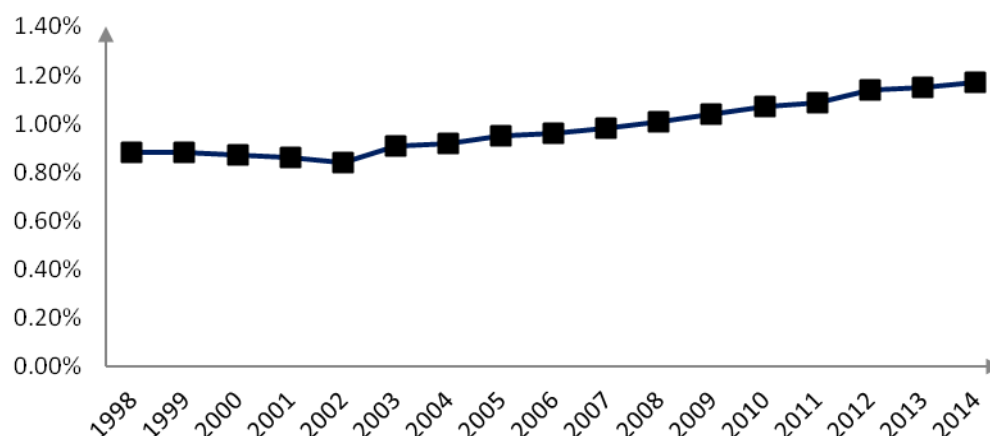


圖 1、1998-2014 年中國大陸官民比變化趨勢

資料來源：《中國統計年鑑 1999-2015》，中國大陸國家統計局，中國統計出版社。

城鄉二元結構在中國大陸由來已久，是中國大陸經濟體制改革與發展過程中無法逃避的深層次問題。城鄉二元結構首先表現為以戶籍制度為基礎的城鄉壁壘，即戶籍賦予了中國大陸公民兩種不同的社會身份—城市居民和農村居民。正是由於這種強制性的「身份標籤」，使得中國大陸城市居民和農村居民受到了不同的待遇，李曉飛（2011）的定量研究結果表明，非農戶口者（城市居民）比農業戶口者（農村居民）更可能獲得較高的月收入、更可能獲得黨員身份、更可能接受高程度的教育。城鄉二元結構還表現為城鄉產業結構失衡，城市主要發展具有高附加值的第二產業和第三產業，農村主要發展低附加值的第一產業，而且在很長一段時間裡第一產業是為第二產業服務的，直接導致了城市與農村經濟發展水準存在巨大的差距。城鄉二元結構還體現在城鄉之間資源配置的不均等，在基礎設施和公共服務方面，城市所獲得的財政投入明顯大於農村，廣大農村居民所能享受到的公共服務大都還只限於教育和醫療，而城市居民除了基本的教育和醫療外，還能享受到社會保險、圖書館、電影院、互聯網等更高級的公共服務。

由於在城鄉二元結構下，中國大陸城市與農村在經濟發展、產業結構、公共服務需求等方面存在著差異。因此，城市政府與農村政府在政府職能方面的側重點就會有所區別。那麼，在中國大陸整體政府規模呈現擴張趨勢的情況下，城鄉二元分割下的中國大陸城市政府規模和農村政府規模是否也隨著大潮流呈現出擴張趨勢，城市政府規模與農村政府規模是否一致呢？

由於沒有專門的城市政府規模資料和農村政府規模資料，我們用地級市市轄區來代表城市，用地級市非市轄區來代表農村，因為中國大陸市轄區居民大部分具有城市戶口，而非市轄區居民大部分是農村戶口，市轄區政府基本上履行了城市政府的職能，而非市轄區政府履行著農村政府的職能。圖 2 報告了中國大陸 2003-2010 年市轄區與非市轄區官民比的基本情況（2010 之後的資料沒有獲取）。從圖中可以很清楚的看到，除了 2009 年稍有下降外，中國大陸市轄區和非市轄區官民比呈現出上升的趨勢。2009 年官民比的波動興許是受到 2008 年開展的「大

部制」改革的影響。圖中顯示，中國大陸市轄區官民比基本上在 1.4%-1.6% 之間波動，而非市轄區官民比基本上在 0.7%-0.8% 之間波動，市轄區官民比是非市轄區官民比的 2 倍左右，說明從人員規模來看，中國大陸城市政府規模是農村政府規模的 2 倍左右。

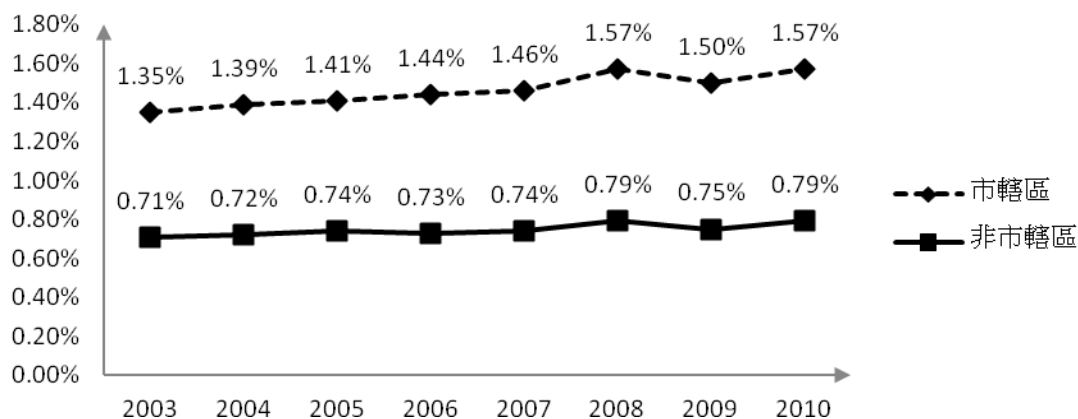


圖 2、2003-2010 年中國大陸城市與農村官民比變化趨勢比較

資料來源：《中國城市統計年鑑 2004-2011》，中國大陸國家統計局城市社會經濟調查司，中國統計出版社。

從以上的分析中可以得知，中國大陸城市政府規模和農村政府規模呈現出擴張的趨勢，且城市政府規模明顯大於農村政府規模。那麼我們不禁要問，是否具有共同的因素驅動著中國大陸城市政府規模和農村政府規模長期處於擴張的狀態？城市政府規模和農村政府規模存在差異的原因是什麼呢？造成城市政府規模和農村政府規模擴張的個因又是什麼呢？本文將通過進一步的研究，試圖對以上問題進行解答。

貳、文獻回顧

雖然對中國大陸政府規模是否「適度」，學者們有不同的意見，但是從前文的分析中，我們已經知道，儘管中國大陸中央政府已經開展了六次行政機構改革，然而政府規模擴張已經是不爭的事實。因此，對於中國大陸政府規模擴張的影響因素也成為學者們極為關心的問題，也有很多文獻對此進行了探討。但是，很多學者是基於經驗層面或通過簡單的描述性分析來探討中國大陸政府規模擴張的原因，如朱光磊、張東波（2003）通過簡單的描述性分析，認為官民比、經濟發展水準、政府財力、農業人口和政府職能，是制約政府規模的五個基本因素；方福前（2007）認為中國大陸政府規模增長的主要原因是政府機構及其人員的過快增長導致行政管理費支出的超常增長，其深層原因應當從官員的隱性收益和現行的官員制度上去尋找；因此，控制中國大陸政府機構過快增長的途徑是降低隱性收益，尤其是降低官員通過以權謀私來增加隱性收益的可能性，同時，深化經濟體制改革必須伴隨著相應的政治體制改革。

近年來，越來越多的學者採用定量研究的方法來探討中國大陸政府規模擴張的原因，雖然對政府規模的衡量不一致，有的學者採用人員規模衡量，有的學者採用財政規模來衡量，而且學者們所採取的解釋變數也會有所區別，但是通過對文獻的梳理可以發現，學者們所採取的解釋變數無外乎包括以下幾個：經濟發展水準、行政區劃、財政收支水準、官員工資水準、財政分權、市場化水準、城市化水準、產業結構、公共服務需求水準、開放度、少數民族因素等。

張光（2008a）通過對中國大陸 2006 年分省資料的分析，發現各省縣行政區劃規模、經濟發展水準、對財政轉移支付的依賴程度、計劃經濟時代的遺產，是決定官民比省際差異的主要因素。同一年的另一篇文章中（2008b），張光使用 1978-2006 年資料建立模型，發現財政支出規模、行政機構的編制改革是影響公務員規模變動的主要因素，人口增長、市場化與公務員規模增長保持顯著但微弱的相關關係，而經濟增長和公務員工資水準變動不是決定公務員規模變動的原因，因此，張光認為改革開放以來中國大陸公務員規模的變動主要取決於政府本身的作為，因此要控制中國大陸公務員規模，必須控制財政規模、進行行政機構和編制改革。張光、曾明（2008）通過對河北省分縣資料的實證研究發現，中國大陸許多縣域行政劃分偏小，尚有廣闊的規模經濟改進空間；分稅制改革的不完善成為維持推動地方政府規模擴張的一個主要因素；通過擴大縣域人口規模，完善分稅制改革，有助於減少政府雇員規模。

胡德仁等（2010）以 2007 年四川省 177 個縣級行政單位為樣本，考察縣級政府規模與經濟發展水準、常住人口數量、管轄區域面積之間的關係，研究結果表明，經濟發展水準、常住人口數量、管轄區域面積三大因素對縣級政府規模存在不同程度的影響。張永傑、耿強（2011）通過對 1997 年-2005 年間 1938 個縣級面板資料的分析，發現縣級政府規模對人口數量、人口密度存在規模效應，省直管縣體制對縣級政府規模作用不顯著，「利維坦效應」(Leviathan effect)¹不適用於中國大陸，「瓦格納法則」(Wagner law)²在中國大陸部分實現。而孫濤（2008）則把影響政府規模的主要因素分為外生變數和內生變數，其中外生變數包括經濟發展水準、城鄉社會結構和政府能力，內生變數包括政府職能、政府財力和官員薪酬水準。

通過以上對學者相關研究的梳理，可以發現在探討政府人員規模決定因素時，規模經濟理論和瓦格納定律是否在中國適用是大部分學者所關注的。檢查規模經

¹ 利維坦效應：學術界用「利維坦效應」來解釋財政分權與政府規模之間關係，即財政分權能夠控制政府規模惡性擴張，提高行政效率，來自國外資料的實證研究對此進行了證實。可以參見 G. Brennan and J. M. Buchanan. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 197- 217. D. Joulfaian and M. L. Marlow. 1990 "Government Size and Decentralization: Evidence from Disaggregated Data." *Southern Economic Journal* 56: 1094-1102.

² 瓦格納法則：由是十九世紀後半葉德國財政學的領軍人物阿道夫·瓦格納 (Adolph Wagner, 1835-1917)提出的政府支出（或政府活動）擴張的法則，該法則認為在一個進取型的國家中，其必然的特點是政府活動和支出變得越來越重要。

濟的適用性時，學者一般採用人口或區域面積變數，即隨著地方政府管理的人口或者行政區劃面積增大時，地方政府人員規模是否相應縮小，如果縮小則表示中國大陸地方政府管理中存在著規模經濟現象。在檢查瓦格納定律(Wagner law)的適用性時，學者們一般用經濟發展水準來測度，即隨著經濟發展水準的提高，政府規模呈現擴張的趨勢，則表明瓦格納定律(Wagner law)適用於中國大陸，經濟發展水準一般用人均 GDP 來表示。通過學者們的研究，大部分研究結果表明規模經濟現象和瓦格納定律均適用於中國大陸，當然也有少部分研究結果持否定的觀點。現有對中國大陸政府規模問題的研究文獻，要麼是把中國大陸政府規模作為研究物件（張光，2008a；朱光磊、張東波 2003；朱光磊、李利平，2009），要麼是把 31 個省級政府作為研究物件（張光，2008b；吳木鑾、林謚，2010；Alfred M. Wu & Mi Lin, 2012; Chien-Hsun Chen 2004），要麼以某個省級行政區內的縣域行政單位為研究物件（張光，2005；張光、江依妮，2006；張光、曾明，2007；張光、曾明，2008；胡德仁等，2010）等，而把城市政府和農村政府作為比較物件進行研究的論文還沒有出現，本文試圖填補此研究的空白。

對依變數政府規模影響因素的測量，一般都從供給和需求兩方面入手。供給層面的影響因素著眼於從政府本身出發，分析影響政府規模擴張意願和能力的內部因素(Zhang, 2016)；需求層面的影響因素著眼於從政府外部出發，分析外部需求對政府規模擴張的影響，由於文章篇幅的限制，供給面討論不在本文中討論，本文集中政府需求層面來分析探討影響因素。

需求層面的影響因素主要包括行政區劃、產業結構變數、公共服務需求水準、城市化水準、市場化水準等幾方面。

一、行政區劃

行政區劃變數主要衡量的是規模經濟理論是否在中國大陸適用，所謂規模經濟（不經濟）是指隨著生產規模的擴大，產品產量增加將降低（提高）產品生產的平均成本。學者們通過大量的理論和實證研究，表明規模經濟（不經濟）理論同樣適用於政府組織的研究。Noell（1974）對美國 50 個州的人口規模和政府雇員規模的定量分析發現，人口規模較大的州一般較人口規模較小的州，擁有較小的政府雇員規模；Alesina and Wacziarg（1998）通過對多國的比較研究發現，政府規模在更小的國家更大；張光與其合作者通過對中國大陸多個省級行政單位的縣級政府規模展開研究，發現中國大陸福建、浙江、江西、河北、湖北、湖南、內蒙古等省份的縣級行政單位存在規模經濟（張光，2005；張光、唐燦明，2006；唐燦明、張光，2006；張光、江依妮，2006；張光、曾明，2007；曾明、張光，2007）。張光在另一篇文獻中（2008b）通過對中國大陸 2006 年分省資料的分析發現，規模經濟原理適用於中國大陸，縣均人口規模越大的地區官民比越小。吳木鑾、林謚（2010）也認為規模經濟理論能降低政府規模的假設適用於中國大陸，縣均人口與政府規模呈現顯著的負相關關係，因此，合併縣域或許有助於

政府精簡。Barry R. Weingast 等人（1981）認為由於存在著公共池問題（即公共物品提供成本可以通過公共池管道轉嫁給其他轄區居民），轄區政府數量增加將導致政府支出規模過度膨脹，因此主張減少轄區政府數量。孝感市財政局課題組（2005）通過對湖北省 72 縣（市）和孝感市的具體資料分析，發現財政供養係數（財政供養人口占總人口的比重）與地域人口數量成反比變化。胡德仁等（2010）通過對四川省 177 個縣級行政單位的研究，認為四川省的縣級政府規模上存在規模經濟。

然而，郭慶旺、賈俊雪（2010）研究表明，轄區政府數量增加對縣級地方政府支出規模具有顯著的負效應，即縣級行政單位的碎片化有助於縮小政府規模。Kasarda（1974）通過對 43 個非農業國的跨國統計分析發現，這些國家裡出現了行政效率的規模不經濟情況，即人口規模較大的國家俱有較大規模的政府雇員。

也有學者認為規模經濟理論並不是一味的適用或不適用，而是在不同的階段會分別呈現出規模經濟或不經濟現象，Nolan（1979）對 70 個人口規模、經濟發展水準不等的國家的研究表明，在國家人口規模和政府雇員規模兩個變數之間，存在著 U 型關係。原因在於政府雇員規模與人口規模存在規模經濟運行的規律，人口規模達到某個臨界點前，人口規模的增加導致政府雇員規模的減少；而在超過某個臨界點後，人口規模增加導致政府雇員規模的增加。

因此，本文借鑒以上政府規模的指標，基於資料可得性及綜合採用多個指標來衡量政府規模，在行政區劃變數中將採取三個指標進行測量：總人口（年末總人口，單位：萬人）、行政區域面積（單位：平方公里）、區（縣）平均人口（該行政區域年末總人口/區或縣數，單位為：萬人/區或縣）。

二、產業結構變數

根據行業性質的不同，所有的行業可以概括為三大產業，其中第一產業包括農業、林業、畜牧業、漁業和農林牧漁服務業；第二產業包括採礦業，製造業，建築業，煤氣、電力及水的生產和供應業；第三產業指除一、二產業以外的其他行業。三大產業由於在發展成熟度、經濟附加值、所需技術水準等方面存在著區別，要求政府在產業監督與管理方面相應投入不同的人力、物力和財力，第一產業屬於低附加值、低技術含量的產業，對於第一產業的運作，政府不需要花太多的精力和人力去監管；第二產業和第三產業屬於具有較高附加值和技術含量的產業，產業運作均比較靈活，政府需要投入更多的精力和人力去監管。因此，不同地區的產業結構存在著差異，導致了地區間政府規模也必定存在著差異。

本文的產業結構變數將採取三個指標：第一產業規模（第一產業產值占 GDP 比重）、第二產業規模（第二產業產值占 GDP 比重）、第三產業規模（第三產業產值占 GDP 比重）。

三、公共服務需求水準

根據馬斯洛需求層次理論，人的需要可以分為五個層級，即生理的需要、安全的需要、感情的需要、尊重的需要和自我實現的需要，馬斯洛認為，上述五種需要具有層次性，只有在低一級的需要得到滿足之後，更高一層次的需要才會出現和逐漸得到滿足。同樣的公共服務需求也具有層次性，公民只有在充分享受了低層次的公共服務需求，如公共交通、教育、醫療等，而後才會要求享有更高層次的公共服務需求，諸如公共圖書館、影劇院、互聯網等。當然，政府對於公共服務的提供也是遵循著同樣的道理，優先提供低層次的公共服務，而後再逐步提供高層次的公共服務。那麼，何為公共服務呢？根據溫家寶總理在中央黨校省部級主要領導幹部「樹立和落實科學發展觀」專題研究班結業式上的講話中，所謂公共服務「就是提供公共產品和服務，包括加強城鄉公共設施建設，發展社會就業、社會保障服務和教育、科技、文化、衛生、體育等公共事業，發佈公共資訊等，為社會公眾生活和參與社會經濟、政治、文化活動提供保障和創造條件」(新華社，2004)。政府是公共服務的主要提供者，向公民提供滿意的公共服務是政府的主要職能之一，更是政府合法存在的主要理由之一。因此，向公民提供公共服務的多寡與品質高低必將對政府規模產生影響。

對於公共服務需求水準這個指標的衡量沒有辦法採取一個統一的口徑，因為公共服務的涉及面太廣，因此，學者們一般採用一些替代性的指標來表示。張光(2008b)利用小學和初中生占人口比重來代表各地公共服務需求水準，然而通過研究卻發現，各省在公共服務需求上的差異，並未成為影響政府官員規模的一個決定因素。吳木鑾、林謐(2010)採用非勞動人口占總人口的比重來表示，也就是中國大陸統計年鑑上的總撫養比(少年兒童和老年人口占總人口的比重)。Cusack等(1989)則是採用老年人口的數量來衡量公共服務的需求，也有學者使用失業率的資料(Cusack et al., 1989; Alfred M. Wu & Mi Lin, 2012)。雖然基本公共服務沒有統一定義，然而就覆蓋範圍而言，學者普遍認為基本公共服務是公共服務範圍中最重要、最應優先保證的部分，涉及社會保障、醫療衛生、基礎教育、基礎設施等領域(朱潤喜、王群群，2017)。因此，本文認為採用一個指標來代替一個地區的公共服務需求水準可能會比較片面，同時當前各地方政府公共服務水準主要體現在基礎教育，醫療資源及基礎設施方面的差異，因此基於於資料的可獲取性問題，本文擬採取四個覆蓋基礎教育、醫療、文化及網路基礎設施指標來代表公共服務水準：萬人在校學生數(初中生和小學生之和)、萬人公共圖書館藏書數、萬人醫院衛生院床位數、萬人互聯網用戶數。這些指標基本能夠涵蓋基本公共服務的內涵。

四、城市化水準

隨著經濟的高速發展，中國大陸的城市化也正在快速推進，2004年以來城市化速度甚至超過了經濟發展速度(Chen等，2013)。雖然本文是對城市與農村政府的比較研究，以市轄區來代表城市，以非市轄區來代表農村，但是並非所有的市轄區已經完全實現了城市化，而且很多非市轄區的城市化水準也非常高。因

此，探討城市化水準與地方政府規模的關係將是非常有必要的。學者們一般採用城鎮人口占總人口比重來測量城市化水準（孫群力，2008，2010；孫琳、潘春陽，2009；蘇曉紅、王文劍，2008）。本文基於統計年鑑的統計口徑，採用非農業人口占總人口比重來測量各地區的城市化水準，這裡的非農業人口是指從事農業以外的職業維持生活的人口以及由他們撫養的人口。

孫群力(2010)的研究表明，城市化水準的提高會導致地方政府規模的擴大；這一觀點也在 Fukushima & Shi (2016) 對中國大陸 2037 個縣級政府財政支出的研究中得到驗證，他們研究發現中國快速的城市化增加了縣級政府的財政支出，城市化甚至是縣級政府財政困境的重要原因；然而，孫群力在 2008 年的另一篇文獻中指出，城市化率的提高會導致地方政府規模的縮小。也有學者認為城市化水準不會對地方政府規模產生影響（孫琳、潘春陽，2009），原因在於城市化進程較快的東部沿海，由於人口的集中居住，對公共品的需求增加，但存在正外部性的公共品恰能夠形成規模效應，節省了支出成本。在筆者看來，隨著城市化進程的推進，人口向中心城市聚集，城市政府將要提供更多的公共物品，必然導致政府規模的擴大，因此，城市化水準的提高會導致地方政府規模的顯著擴大。

五、市場化水準

中國大陸正處於經濟轉型期，由傳統計劃經濟向市場經濟轉變，市場經濟體系已在中國大陸初步建立，因此，在分析中國大陸地方政府規模時，市場化是一個非常重要的變數。而對市場化水準該如何測量，學者們的意見比較不一致，孫琳、潘春陽（2009）使用國有及規模以上非國有工業企業工業增加值占當地 GDP 的比例來描述市場化進程，也有學者認為單一指標無法全面描述市場化，因此採用市場化綜合指數來說明市場化水準（張偉、金玉國、康君，2005；潘衛傑，2007）。不管其指標內涵為何，這些指標均強調測量民營經濟在整體經濟中的比重，因此，本文選取民營經濟中的從業人員維度，用城鎮私營和個體從業人員數與年末單位從業人員數之比來測度中國大陸各地區的市場化水準。其中，單位就業人員指在各級國家機關、政黨機關、社會團體及企業、事業單位中工作，取得工資或其他形式的勞動報酬的全部人員，包括在崗職工、再就業的離退休人員、民辦教師以及在各單位中工作的外方人員和港澳臺方人員、兼職人員、借用的外單位人員和第二職業者，不包括離開本單位仍保留勞動關係的職工。各單位的就業人員反映了各單位實際參加生產或工作的全部勞動力。城鎮私營就業人員指在工商管理部門註冊登記，其經營地址設在縣城關鎮(含縣城關鎮)以上的私營企業就業人員，包括私營企業投資者和雇工；城鎮個體就業人員指在工商管理部門註冊登記，並持有城鎮戶口或在城鎮長期居住，經批准從事個體工商經營的就業人員，包括個體經營者和在個體工商戶勞動的家庭幫工和雇工。用這種方式來測量中國大陸的市場化水準會出現兩個問題：首先，上規模的私營企業從業人員會包含在單位從業人員裡面，但是大量的個體從業人員和小型私營企業從業人員並未包括在單位從業人員裡面，這樣一來，很有可能出現市場化水準超過 100% 的情況；其次，

由於上規模的單位從業人員大都分佈在城市，而農村相對比較少，然而農村同樣存在著大量的私營企業和個體從業人員，因此，利用這個指標將有可能會出現農村的市場化水準高於城市。因此，本文採用這種方法對各地區的市場化水準進行衡量，所要得出的是相對比較的結果，探究市場化水準對城市政府規模和農村政府規模擴張的影響，而不是從嚴格絕對值的意義上對城市和農村的市場化水準進行比較。

那麼，市場化進程是否會對地方政府規模產生影響呢？孫琳、潘春陽（2009）研究發現市場化轉型進程越慢的地區政府規模越大，市場化進程越快的地區會有一個較小的科教文衛支出規模和行政管理費用規模，因為市場化一方面使很多事業性單位轉入企業化運作，從而減少了政府開支；另一方面市場化改革壓縮了地方政府的「尋租」（Rent-seeking）³空間，提高了行政管理效率。潘衛傑（2007）的研究也表明，市場化水準與中國大陸省級政府規模呈高度負相關，因為「市場經濟的發展要求政治方面的制度創新和制度安排適應經濟發展的需要，傳統的機構臃腫、人員過剩、職能交叉等行政弊端正逐漸得以克服」。而張雅林（2001）則認為，在傳統計劃經濟體制下，政府所承擔的社會福利較少，很多政府應該承擔的職能由企業代為承擔，隨著計劃經濟體制向市場經濟體制的逐步轉軌，政企分開，原先由企業承擔的本應是政府承擔的職能逐步轉移到政府手中，因此政府規模就必然隨之擴大。

我們認為，在中國大陸個體戶屬於弱勢群體，地方政府出臺政策對個體戶管理的越多越嚴，就必將投入更多的人力和物力，而這也必將導致地方政府規模擴大。隨著市場經濟體制的逐步確立，經濟發展更加自由，政府對經濟發展的微觀幹預逐步向宏觀調控轉變，政府所要管轄的經濟事務減少，相應縮減在經濟領域投入的人力和物力，因此，隨著市場化水準的提高，政府規模將會變小。

參、研究方法

本文所涉及的資料大部分來自《中國城市統計年鑑》，全國公共管理和社會組織人員數、全國總人口數來自《中國統計年鑑》。選用 2005 年、2007 年、2010 年三年資料來進行實證分析，之所以這樣選擇是基於以下理由：本文在處理資料過程中，《全國地市縣財政統計資料》只出到 2007 年，因此，最新預算外支出和基金支出的資料只有到 2007 年的，2005 年和 2010 年由於資料的缺乏而沒有使用預算外支出和基金支出的資料；2006 年起，中國大陸全面減免農業稅，因此

³ 尋租：尋租理論思想的最早淵源，是被稱為“尋租理論之父”的美國經濟學家戈登·圖洛克（Gordon Tullock）在 1967 年所寫發表在 *Economic Inquiry* 上的論文“The Welfare costs of tariffs, Monopolies, and Theft.”他的觀點是，完全競爭理論對偏離競爭所導致的社會福利估計不足，實際上稅收、關稅和壟斷所造成的社會福利損失大大超過了通常的估算。其原因是人們會競相通過各種疏通活動，爭取收入，即尋租；而在競相尋租的條件下，每個人都認為花費與其所期望的收益相近的費用是值得的。詹姆斯·M·布坎南的尋租理論，主要探討尋租產生的條件、尋租的三個層次、政治分配與尋租等內容。

本文選用 2005 年資料來進行對比；2010 年是能夠獲得的最新資料，但是由於《中國大陸城市統計年鑑》從 2009 年開始就沒有報告非農業人口的資料，因此，為了研究需要，本文選擇用 2008 年非農業人口資料來代替。

在樣本的選擇方面，由於《中國城市統計年鑑》未報告盟、地區、自治州、省直管縣的資料，因此我們對相關樣本予以排除，又由於像深圳、廈門等只有市轄區的城市常住人口遠遠多於戶籍人口，而本文研究所使用的人口數是戶籍人口數，因此這些城市對本文的研究意義不大，予以排除，最後我們留下了 267 個樣本。我們建立如下的面板資料模型：

$$Y_{it} = \alpha_0 + \sum \beta X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \varepsilon_{it}$$

其中 Y_{it} 是被解釋變數（各城市官民比例）。 α_0 是常數項， i 是市涵蓋中國大陸 267 個城市， t 是年份為 2005、2007 及 2010 三個年份。 X_{it} 是各類解釋變數， β 是其係數， α_i 代表各城市固定效應， γ_t 代表年份固定效應， ε_{it} 則是隨機誤差。

一、因變數（Y）

本文所採用的依變數是「官民比」，根據《中國城市統計年鑑》所報告的公共管理和社會組織從業人員數和年末總人口數來進行量化。其中，公共管理和社會組織從業人員大致包括：各級黨政部門、人大政協以及工會、婦聯、共青團等官辦社會團體中的所有行政編制、事業編制以及單位自收自支人員，與上文提到的朱光磊概括的「公務員」範圍大致一樣。本文的因變數有兩個：

市轄區官民比（Y1）= 市轄區公共管理和社會組織從業人員數 / 市轄區年末總人口數；

非市轄區官民比（Y2）= 非市轄區公共管理和社會組織從業人員數 / 非市轄區年末總人口數。

二、解釋變數（X）

根據上文對供給與需求層面解釋變數的分析，一共總結了 9 個自變數，下面將就這 9 個自變數進行量化以及分別對依變數產生的影響進行假設。

（一）產業結構類變數

第一產業規模（X1）=（非）市轄區第一產業產值 /（非）市轄區 GDP

第二產業規模（X2）=（非）市轄區第二產業產值 /（非）市轄區 GDP

第三產業規模 (X3) = (非) 市轄區第三產業產值 / (非) 市轄區 GDP

假設 1：第一產業規模將與依變數成負相關關係，第二產業規模、第三產業規模均將與依變數成正相關關係。

(二) 公共服務需求類變數

萬人學生數 (X4) = (非) 市轄區在校學生總數 / (非) 市轄區年末總人口 * 10000

萬人公共圖書館藏書數 (X5) = (非) 市轄區公共圖書館藏書總數 / (非) 市轄區年末總人口 * 10000

萬人醫院衛生院床位數 (X6) = (非) 市轄區醫院衛生院床位總數 / (非) 市轄區年末總人口 * 10000

萬人互聯網用戶數 (X7) = (非) 市轄區互聯網用戶總數 / (非) 市轄區年末總人口 * 10000

假設 2：公共服務需求水準越高，政府部門將使用更多的人力來提供公共服務，因此萬人學生數、萬人公共圖書館藏書數、萬人醫院衛生院床位數、萬人互聯網用戶數都將與依變數成正相關關係。

(三) 市場化水準變數

市場化水準 (X8) = (非) 市轄區城鎮私營和個體從業人員 / (非) 市轄區年末單位從業人員

假設 3：隨著市場經濟體制的逐步確立，經濟發展更加自由，政府對經濟發展的微觀幹預逐步向宏觀調控轉變，政府所要管轄的經濟事務減少，相應縮減在經濟領域投入的人力和物力，因此，隨著市場化水準的提高，政府規模將會變小。

(四) 城市化水準變數

城市化水準 (X9) = (非) 市轄區非農業人口 / (非) 市轄區年末總人口

假設 4：隨著城市化進程的推進，人口向中心城市聚集，城市政府將要提供更多的公共物品，必然導致政府規模的擴大，因此，城市化水準的提高會導致地方政府規模的顯著擴大。

表 1、變數定義與假設

變數定義與單位		預期方向
因變數		
官民比 (Y_1)	公共管理和社會組織從業人員數/年末總人口數	
解釋變數		
年末總人口	萬人	—
轄區面積	平方公里	—
區/縣平均人口	年末總人口/區或縣數，萬人	—
第一產業規模	第一產業產值/GDP	—
第二產業規模	第二產業產值/GDP	+
第三產業規模	第一產業產值/GDP	+
萬人學生數	在校學生總數/年末總人口*10000	+
萬人公共圖書館藏書數	公共圖書館藏書總數/年末總人口*10000	+
萬人醫院衛生院床位數	醫院衛生院床位總數/年末總人口*10000	+
萬人互聯網用戶數	互聯網用戶總數/年末總人口*10000	+
城市化水準	非農業人口/年末總人口	+
市場化水準	城鎮私營和個體從業人員/年末單位從業人員	—

肆、研究發現

一、描述性統計

中國大陸的城鄉二元結構非常明顯。如表 2 所示，各個解釋變數在城鄉之間的差異都存在顯著性差異：其中總人口數、轄區面積、平均人口及第一產業比重，非市轄區（農村地區）顯著高於市轄區（城市地區），說明農村地區在治理面積上高於城市，而農業產值占比過重，呈現經濟發展程度，城市地區顯著高於農村地區；而第二產業比重、第三產出比重、萬人學生數、萬人公共圖書館藏書數、萬人醫院衛生院床位數、萬人國際互聯網用戶數、市場化水準、城市化水準變數方面，城市地區顯著高於農村地區，說明一方面城市地區經濟產業發展形態先於農村地區，另外一方面，城市地區的提供公共服務數量遠遠高於農村地區，城鄉二元結構在經濟發展、公共服務方面存在顯著差異。

表、2 2010 年各個變數之間的平均數比較（T 檢定的結果）

解釋變數	均值	N	市轄區-非市轄區
總人口 市轄區年末總人口	115.70	267	
非市轄區年末總人口	310.09	267	-194.39***

轄區面積	市轄區面積	1981.53	266	-13093.92 ***
	非市轄區面積	15075.45	266	
區/縣平均人口	區平均人口	44.00	259	-14.32 ***
	縣平均人口	58.32	259	
第一產業	市轄區第一產業占GDP 比重	7.26	265	-13.85 ***
	非市轄區第一產業占GDP 比重	21.11	265	
第二產業	市轄區第二產業占GDP 比重	50.39	265	3.32 ***
	非市轄區第二產業占GDP 比重	47.06	265	
第三產業	市轄區第三產業占GDP 比重	42.34	265	10.48 ***
	非市轄區第三產業占GDP 比重	31.86	265	
學生數	市轄區萬人學生數	1398.48	267	99.28 ***
	非市轄區萬人學生數	1299.21	267	
圖書館藏書量	市轄區萬人公共圖書館藏書數	7097.70	262	5165.93 ***
	非市轄區萬人公共圖書館藏書數	1931.78	262	
醫院床位數	市轄區萬人醫院衛生院床位數	57.30	266	35.58 ***
	非市轄區萬人醫院衛生院床位數	21.71	266	
國際互聯網用戶數	市轄區萬人國際互聯網用戶數	1596.59	262	1108.27 ***
	非市轄區萬人國際互聯網用戶數	488.32	262	
市場化水準	市轄區市場化水準	86.12	264	10.51 ***
	非市轄區市場化水準	75.61	264	
城市化	市轄區城市化水準	59.58	251	38.18 ***

水準	非市轄區城市化水準	21.40	251
----	-----------	-------	-----

注：*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

二、推論統計

表 3 分別報告了市轄區和非市轄區 2 個需求模型：2005 年、2007 年、2010 年市轄區政府規模需求模型和非市轄區政府規模需求模型。兩個模型的 Adjust- R^2 都在 0.5 左右，F 值都達到統計上顯著水準，顯示模型對依變數具有比較強解釋力，為了檢驗變數之間過多存在的共線性問題，2 個模型中各項變數 VIF 均在 10 以下，說明變數共線性不存在問題，適合做回歸分析。這部分程度說明中國大陸政府規模的擴張是由於公共服務需求增多（當然需要進一步驗證，從供給的角度來理解，不在本文進行討論），政府所要滿足的公共服務需求越多，必然投入更大的人力和物力，而這必然導致政府規模的擴張；因此，我們在討論中國大陸政府規模問題時，不能一味地對中國大陸政府規模擴張持批判的態度。

在市轄區政府規模需求模型中，萬人醫院衛生院床位數、萬人國際互聯網用戶數、市場化水準、城市化水準四個變數對官民比具有顯著性影響，且市轄區萬人醫院衛生院床位數、萬人國際互聯網用戶數、城市化水準與市轄區官民比呈正相關關係，市轄區市場化水準與市轄區官民比呈負相關關係；這四個解釋變數與市轄區官民比的關係驗證了我們的假設。

在非市轄區政府規模需求模型中，區縣平均人口、萬人醫院衛生院床位數、城市化水準、轄區面積、萬人國際互聯網使用者數五個變數對官民比具有顯著性正向影響，年末總人口對官民比有顯著負向影響。解釋變數與依變數非市轄區官民比的關係均與前文假設一致，城鄉影響因素存在相同影響因素，也存在相異影響因素。

表 3、市/非市轄區官民比影響因素面板資料分析表

	市轄區模型1：FE (固定效應模型)	VIF	非市轄區模型2：FE (固定效應模型)	V IF
年末總人口	-0.0009 (0.0015)	1.736	-0.0011*** (0.0004)	1.528
面積	1.66E-05(2.71E-05)	1.31	1.46E-05*(7.60E-06)	1.246
區/縣平均人口	0.0001 (0.0005)	2.188	0.0008*** (0.0002)	1.648
第一產業比重	-0.091 (0.070)	6.05	0.009 (0.02)	7.02
第二產業比重	-0.075 (0.070)	9.02	0.011 (0.02)	10
第三產業比重	-0.076 (0.070)	4.34	0.012 (0.02)	3.88
萬人學生數 (人/萬)	1.41E-05(6.87E-05)	1.139	-4.75E-05(4.08E-05)	1.098
萬人公共圖書館藏書量 (冊/萬)	2.20E-06(4.05E-06)	1.489	2.59E-06(3.70E-06)	1.525
萬人醫院衛生院床位數	0.0042*** (0.0009)	1.852	0.0067*** (0.001)	1.449
萬人國際互聯網用戶數	2.69E-05*(1.52E-05)	1.417	1.87E-05*(1.04E-05)	1.201

市場化水準	-0.0004* (0.0002)	1.08	-2.05E-05(9.01E-05)	1.043
城市化水準	0.008*** (0.003)	2.546	0.008*** (0.002)	1.318
常數	8.58 (6.99)		-0.466 (2.027)	
N	801			801
Adjust-R ² ⁴	0.519			0.528
F	20.15***			27.16***

注：*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1；括弧外為非標準回歸係數，括弧內為標準誤。

資料來源：《中國城市統計年鑒》（2006、2008、2011），國家統計局城市社會經濟調查司，中國統計出版社；《2007 年全國地市縣財政統計資料》，財政部國庫司、預算司，中國財政經濟出版社。

三、城鄉相同的因素：公共服務需求與城市化

在 2 個模型中，城鄉地區萬人醫院衛生院床位數與萬人國際互聯網使用者數對依變數具有顯著影響，這說明中國大陸城市政府與農村政府對民眾普遍關心的「就醫難」問題均做出了回應；而且還對市民更高的精神文化需求（互聯網）做出了回應，這與中國大陸政府在這一時期的對醫療及資訊化問題的重視程度相符合，城鄉不存在差異。同時，我們也可以看到，公共服務需求水準也是用來解釋城市政府雇員規模大於農村政府雇員規模的重要原因。2010 年每 1 萬個人當中，市轄區平均擁有 1398 個在校義務教育學生，農村平均擁有 1299 個義務教育學生；市轄區平均擁有 7180 冊(件)公共圖書館藏書，非市轄區平均僅擁有 1935 冊(件)公共圖書館藏書；市轄區平均擁有 57 張醫院衛生院床位，非市轄區平均僅擁有 22 張醫院衛生院床位；市轄區平均擁有 1595 戶互聯網用戶，非市轄區平均擁有 493 互聯網用戶。

從 2 個模型回歸的結果可以看出來，城市化水準對官民比都具有正向顯著影響。這說明無論是市轄區還是非市轄區城市化水準的提高會刺激地方政府規模的擴張，我們可以用來解釋城市政府雇員規模大於農村政府雇員規模的原因。2010 年中國大陸市轄區非農業人口比重平均值達到 59.58%，而非市轄區非農業人口比重僅有 21.4%，市轄區非農業人口比重是非市轄區非農業人口比重的三倍左右。近幾年，隨著中國大陸經濟的高速發展，城市化進程快速推進，全國各地紛紛設立市轄區，市轄區面積急劇擴大。市轄區的設立，意味著當地政府就必須按照城市的標準來建造基礎設施，為居民提供更好的公共服務，而這必然要增加當地政府的人力和物力投入，政府規模擴張也就理所當然。其實，這裡存在著一個突顯

⁴在回歸方程式中在其他變數不變的情況下，引入新的變數，總能提高模型的 R²。Adjust-R² 就是相當於給變數的個數加懲罰項。換句話說，如果兩個模型，樣本數一樣，R² 一樣，那麼從 Adjust-R² 的角度看，使用變數個數少的那個模型更優，本文變數眾多，因此為了懲罰沒有意義的解釋變數，採用彙報 Adjust-R² 值。

的矛盾，即很多地方雖然設立了市轄區，然而市轄區的經濟指標、社會指標等還遠未達到城市的標準，很多市轄區還存在著大量的農民，這從非農業人口比重就可以看出來。中國大陸的城市化存在著很多的水分，這裡我們可以引入市轄區建成區比重（市轄區建成區面積/市轄區面積）來探析一下。根據《中國大陸大陸城市年鑑》的解釋，建成區是指市政區範圍內經過徵用的土地和實際建設發展起來的非農業生產建設地段，包括市區集中連片的部分以及分散在近郊區與城市有著密切聯繫，具有基本完善的市政公用設施的城市建設用地（如機場、汙水處理廠、通訊電臺）。按照這個定義，建成區才能算真正意義上的城市。市轄區建成區比重排前幾名的城市是許昌市（76.29%）、邢臺市（51.85%）、石家莊市（44.08%）、保定市（41.99%）、深圳市（40.81%）、合肥市（33.37%），可見市轄區建成區比重在中國大陸市轄區中普遍偏低，40%以上的城市非常有限。因此，減緩中國大陸的城市化進程可以有效抑制中國大陸地方政府規模的擴張。

四、城鄉差異因素：年末總人口、面積、區縣平均人口及市場化

年末總人口、面積及區縣平均人口等三個變數在非市轄區對依變數具有顯著影響；而這三個變數在市轄區沒有通過顯著性檢驗，但是他們的係數正負方向一致。市轄區政府與非市轄區模型都顯示出人口規模經濟和麵積規模不經濟並存，因此市轄區政府規模是否存在著規模經濟不好做出判斷。在非市轄區政府規模需求模型中，行政面積與縣平均人口均對依變數具有正向顯著性影響，表明農村地區行政區域的碎片化會擴大農村政府的人員規模，這一發現與張光教授認為中國大陸縣域行政尚處於規模經濟改進階段，即隨著縣的規模的擴大，官民比和縣鄉施政的單位成本將遞減的觀點不符（張光，2008b），也說明現有的在農村地區單單擴大合併縣市來解決政府規模的問題並沒有帶來規模經濟效應。

從市場化水準來看，在模式中市轄區市場化水準變數對官民比有顯著負影響；非市轄區市場化水準變數在沒有通過顯著性水準檢驗，方向也為負，這表明市場經濟的發展能夠有效抑制中國大陸地方政府規模的擴張，而且這種抑制作用在市政府更為明顯和穩定。農村地區的政府沒有達到顯著性的原因可能與農村地區市場化程度低有關，市場化程度只有突破一定的閾值才能對政府規模產生顯著影響。

伍、結論與建議

在歷次行政機構與編制改革宣告失敗後，表明在中國大陸僅靠傳統的裁減機構和壓縮編制是不足以縮小中國大陸政府規模，本研究呈現出現的政府規模影響因素城鄉相同點與差異點，具有一定的啟發意義：

第一，城鄉地區萬人醫院衛生院床位數與萬人國際互聯網使用者數對依變數具有顯著影響，說明我國政府規模的擴大很大程度上是公共服務需求拉動的。在討論我國政府規模問題時，不能一味地對我國政府規模擴張持批判的態度，政府

所要滿足的公共服務需求越多，必然投入更大的人力和物力，而這必然導致政府規模的擴張。政府是公共服務的主要提供者，向公民提供滿意的公共服務是政府的主要職能之一，更是政府合法存在的主要理由之一。因此，向公民提供公共服務的多寡與品質高低必將對政府規模產生影響。

第二，控制政府規模擴大方式之一是延緩城市化水準。如前面分析城市化水準的提高會刺激地方政府規模的擴張，也解釋了城市政府雇員規模大於農村政府雇員規模的原因。近幾年，隨著我國經濟的高速發展，城市化進程快速推進，全國各地紛紛設立市轄區，市轄區面積急劇擴大。市轄區的設立，意味著當地政府就必須按照城市的標準來建造基礎設施，為居民提供更好的公共服務，而這必然要增加當地政府的人力和物力投入，政府規模擴張也就理所當然，而要控制政府規模，則需要延緩市轄區設立的步伐。

第三，農村地區與城市地區擴大行政區域對政府規模影響存在差異。針對有學者認為的合理的縣域合併將是降低中國大陸政府雇員規模的方法，本文的資料顯示這個建議在呈現呈現顯著差異：在城市（市轄區）當中增加城市規模對政府規模沒有影響，而在農村地區則存在顯著增加政府規模的效應。在中國大陸，「職責同構」已經成為了一種政府管理體制慣性，因而在短期內將無法打破這種慣性，而通過調整政府管理幅度、科學劃分行政區域將在一定程度上減弱職責同構的負面影響，降低政府人員規模。由於中國大陸的縣域劃分具有非常悠久的歷史，最早可追溯至秦始皇時期，因此，在重新劃分行政區劃時應該注重結合各省市的具體情況，儘量保持縣域的完整性和穩定性。

第四，市場化效應在農村與城市地區也存在差異。前文的分析也說明市場化發展能夠使地方政府減少對微觀經濟的幹預，而把重點放在對經濟的宏觀調控上面，從而減少地方政府的人力和物力支出，因此，繼續推進市場化改革，促進市場經濟自由發展也是抑制中國大陸城市地方政府規模擴張的有效手段之一；而在農村地區，由於市場化程度低，市場化發展程度目前對政府規模的影響沒有顯現，可能需要經濟發展到一定程度之後，市場化效應才會凸顯。

本文的研究存在一定的侷限性：首先，本文主要利用 2005 年、2007 年、2010 年的面板資料來探討城市政府規模和農村政府規模的差異性及其決定因素，雖然研究方法能拓展到對其他更多年份的研究，尤其是 2010 年之後的資料能否出現相同的結果還有待進一步檢驗；其次，在樣本的選擇上，基於資料的不可獲得性和研究的需要，本文未能囊括全國所有的城市和農村，一方面，本文選擇的樣本未包括直轄市和僅有市轄區的地級市，而這些恰恰是中國大陸經濟發展水準比較高的地方，另一方面，本文選擇的樣本未包括盟、地區、自治州，這些基本上是中國大陸少數民族集聚地區，又恰恰是中國大陸經濟發展水準比較落後的地方，因此，本文所獲得的結果是否能在中國大陸經濟發展水準比較高的地區和經濟發展水準比較落後的地區適用，也還有待進一步檢驗。

參考文獻

一、中文部份

- 中國大陸國家統計局，2016，《中國統計年鑒 1999-2015》，北京：中國統計出版社。
- 中國大陸國家統計局城市社會經濟調查司，2012，《中國城市統計年鑒 2004-2011》，北京：中國統計出版社。
- 王語哲，2006，《公共服務》，北京：中國人事出版社。
- 朱光磊，李利平，2009，〈公務員占人口的適當比例問題芻議〉，《中國行政管理》，（9）：66-72。
- 朱光磊，張東波，2003，〈中國政府官員規模問題研究〉，《政治學研究》，（3）：91-99。
- 朱潤喜，王群群，2017，〈地方政府非正式財權、轉移支付與公共服務均等化〉，《經濟問題》，（11）：28-34。
- 吳木鑾，林謚，2010，〈政府規模擴張：成因及啟示〉，《公共管理學報》，（4）：1-11。
- 孝感市財政局課題組，2005，〈財政供養係數的關聯分析與降低供養係數的路徑選擇〉，《財政與發展》，（1）：44-50。
- 李曉飛，2011，〈戶籍制度與當代中國社會差別關係的實證分析〉，《武漢大學學報》，（3）：98-105。
- 胡德仁，任康，曹鉞，2010，〈縣級政府規模影響因素的實證研究——以四川省為例〉，《公共管理學報》，（3）：52-57。
- 唐燦明，張光，2006，〈規模經濟與縣級行政區劃：基於浙江省的實證研究〉，《浙江社會科學》，（5）：65-71。
- 孫琳，潘春陽，2009，〈「利維坦假說」、財政分權和地方政府規模膨脹〉，《財經論叢》，（2）：5-22。
- 孫群力，2008，〈財政分權對政府規模影響的實證研究〉，《財政研究》，（7）：33-36。
- 孫群力，2010，〈中國地方政府規模影響因素的實證分析〉，《財政研究》，（1）：38-41。

- 孫濤，2008，〈比較視野下的中國政府官員規模研究〉，《南開學報（哲學社會科學版）》，（1）：66-76。
- 張永傑，耿強，2011，〈省直管縣體制變革、財政分權與縣級政府規模——基於規模經濟視角的縣級面板資料分析〉，《中國軟科學》，（12）：66-75。
- 張光，2005，〈規模經濟與縣政區劃：以福建省為例的實證研究〉，《福建金融幹部管理學院學報》，（5）：27-33。
- 張光，2008a，〈財政規模、編制改革和公務員規模的變動：基於對1978-2006年的實證分析〉，《政治學研究》，（4）：97-107。
- 張光，2008b，〈「官民比」省際差異原因研究〉，《公共行政評論》，（1）：89-111。
- 張光，江依妮，2006，〈規模經濟與縣政區劃：以江西省為例的實證研究〉，《當代財經》，（8）：60-65。
- 張光，唐燦明，2006，〈規模經濟與縣行政區劃改革：對湖南省的實證分析〉，《天津行政學院學報》，（4）：24-28。
- 張光，曾明，2007，〈規模經濟對政府規模的影響—基於河北省的實證研究〉，《南昌大學學報》，（3）：60-65。
- 張光，曾明，2008，〈規模經濟和分稅制對政府雇員規模的影響—基於河北省分縣資料的實證研究〉，《武漢大學學報》，（1）：49-55。
- 張偉，金玉國，康君，2005，〈中國大陸國民經濟市場化進程的統計評價與實證分析〉，《中國軟科學》，（3）：24-36。
- 張雅林，2001，〈適度政府規模與中國大陸行政機構改革選擇〉，《改革論壇》，（3）：100-105。
- 郭慶旺，賈俊雪，2010，〈財政分權、政府組織結構與地方政府支出規模〉，《經濟研究》，（11）：59-72。
- 曾明，張光，2007，〈規模經濟對政府規模的影響—基於湖北省的實證研究〉，《江漢論壇》，（8）：61-64。
- 新華社，2004，〈省部級領導幹部樹立和落實科學發展觀專題研究班（2004年2月16-21日）〉，網址：
<http://dangshi.people.com.cn/GB/151935/176588/176941/177536/10680319.html>。
- 潘衛傑，2007，〈對省級地方政府規模影響因素的定量研究〉，《公共管理學報》，

(1) : 33-43。

蘇曉紅，王文劍，2008，〈中國的財政分權與地方政府規模〉，《財政研究》，(1):44-46。

二、英文部份

- Alesina, Alberto and Romain Wacziarg. 1988. "Openness, Country Size and Government." *Journal of public Economics* 69 (3): 305-321.
- Chen, Chien-Hsun. 2004. "Fiscal Decentralization, Collusion and Government Size in China's Transitional Economy." *Applied Economics Letters* 11 (11): 699-705
- Chen, Mingxing, Weidong Liu, and Xiaoli Tao. 2013. "Evolution and assessment on China's urbanization 1960–2010: under-Urbanization or over-Urbanization?" *Habitat International* 38: 25-33.
- Cusack, Thomas R., Ton Notermans, and Martin Rein. 1989. "Political-economic Aspects of Public Employment." *European Journal of Political Research* 17 (4): 471-500.
- Fukushige, Mototsugu and Yingxin Shi. 2015. "Efficient scale of prefectural government in China." *China Finance and Economic Review* 4(1): 2.
- Kasarda, John D. 1974. "The Structural Implications of Social System Size: A Three-level Analysis." *American Sociological Review*, 19-28.
- Nolan, Patrick D. 1979. "Size and Administrative Intensity in Nations." *American Sociological Review* : 110-125.
- Noell, James J. 1974. "On the Administrative Sector of Social Systems: an Analysis of the Size and Complexity of Government Bureaucracies in the American States." *Social Forces* 52 (4): 549-558.
- Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle, and Christopher Johnsen. 1981. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics." *Journal of political Economy* 89 (4) : 642-664.
- Wu, Alfred M., and Mi Lin. 2012. "Determinants of Government Size: Evidence from China." *Public Choice* 151 (1): 255-270.
- Zhang, Shujian. 2016. "Fiscal Decentralization, Budgetary Transparency, and Local Government Size in China." *Emerging Markets Finance and Trade* 52 (7): 1679-1697.

The Difference of Government Size Between City and Rural Area in China

----Based on the Panel Data of 267 Cities during 2005, 2007 and 2010 year

Weiren Huang 、Che-Che Duan *

Abstract

Since the 1980s, China has carried out six times for reforming administrative bodies and establishment, trying to suppress the expansion of the government in China, data shows that, both from the scale of government employment and the Government's financial size, the size of government in China is still showing a trend of expansion. In this paper, municipal districts on behalf of the city while non-municipal districts on behalf of the rural, and it separately explores the status quo of the size of government in China's urban and rural areas, and the influencing common causes and special causes of the expansion of the government in urban and rural areas. The analysis shows that, in urban areas and cities there are economy of scale of the population and adiseconomies of scale of the area at the same time; Excessive fragmentation of administrative regions will not lead to the expansion of city and rural government. This paper believes that, there are three means can effectively suppress the expansion of government in China; they are reasonably mongering County, Deepening the reform of the market economy, and slowing down the process of urbanizations.

Key words: Urban, Rural, Government Size

* Huang Weiren/ Master of Public Affairs, Xianmen University; Duan Che-che/ Assistant Research Fellow, Institute of Urban Governance, Shenzhen University, Ph.D. candidate, National Chengchi University.E-mail: 515895440@qq.com.