

省直管县财政管理体制改革的影响因素分析

刘小兵,吕凯波

(上海财经大学 公共经济与管理学院,上海 200433)

[摘要]基于2007年全国21省1620个县(市)推行财政省直管县改革状况,利用制度供求模式分析我国地方财政管理体制改革的受阻原因,结果显示:从供给层面看,下辖县(市)个数和电子政务水平对省直管县改革有显著影响,而省级财力与市场化程度等变量的影响不显著;从需求层面看,粮棉生产大县、县域经济发展水平低、财政自给能力差的县(市)进行试点改革的可能性较大,这体现了地方政府间财政分配关系“宪法秩序”的重要性。

[关键词]省直管县;市管县;制度供求模式;财政管理体制改革的;财政资金分配;财政分权;电子政务

[中图分类号]F812.7 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2014)01-0019-09

一、引言

十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。鉴于深化省以下财政管理体制改革的对于发展县域经济、完善县级基本财力保障机制和基本公共服务提供的促进作用,财政省直管县改革对地方治理的现实意义也就不言而喻。财政上的“市管县”和“省直管县”是我国目前省以下地方政府财政管理体制的两种基本制度。由于“市管县”体制弊端的不断暴露,不少省份开始尝试新的财政管理体制。在浙江省率先开展财政省直管县改革并取得积极成效之后,安徽、江苏、河北等省份也积极跟进,纷纷尝试地方财政管理体制的改革,以促进县域经济的发展并提升县级政府的财政能力。中央政府也出台了一系列政策方针,如《我国国民经济和社会发展的十二五发展规划纲要》提出“推进省以下财政体制改革,稳步推进省直管县财政管理制度改革,加强县级政府提供基本公共服务的财力保障”。2008年10月19日,中共十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题决定》提出“扩大县域发展自主权,增加对县的一般性转移支付、促进财力与事权相匹配,增强县域经济活力和实力。推进省直接管理县(市)财政体制改革,优先将农业大县纳入改革范围”。2009年颁布的《财政部关于推进省直接管理县财政改革的意见》中明确提出了改革的总体目标是“2012年底,力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革,近期首先将粮食、油料、棉花、生猪生产大县全部纳入改革范围”。随着国务院和财政部相关文件的出台,越来越多的省份展开了“省直管县”财政管理体制的试点改革。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定报告》(以下简称《决定》)也明确指出“优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革”,这为财政省直管县迈向行政省直管县提供了政策依据。到2009年底,全国已有24个省份、875个县(市)进行了财政省直管县试点改革^[1]。时任财政部部长谢旭人2011年6月27日向全国人大常委会作关于2010年中央决算的报告时指出,2010年已有27个省份、970个县推行了省

[收稿日期]2013-11-15

[基金项目]国家社会科学基金青年项目(10CJY009);上海财经大学研究生创新基金项目(CXJJ-2013-409)

[作者简介]刘小兵(1966—),男,江西吉安人,上海财经大学公共经济与管理学院教授,博士生导师,主要研究方向为财税理论与政策;吕凯波(1987—),男,浙江新昌人,上海财经大学公共经济与管理学院博士生,主要研究方向为地方财政。

直管县财政管理方式改革^[2]。截至2011年底,已有27个省份1080个县实行省直管县财政管理方式改革。2012年改革期限过去之后,财政省直管县改革偃旗息鼓,出现了“疲劳症”。地方政府产生了观望情绪,盼望着中央政府出台具体的相关政策措施,改革情况不容乐观^[3]。

关于推行省直管县财政管理体制改革原因方面的研究,国内已经积累一些理论文献。为了解决财政体制建设难题,实现基本公共服务均等化,马国贤提出了“五级政府、三级财政”的设想,其中就包括推行财政管理上的省直管县^[4]。杨志勇将省直管县改革目标定位为“提高基层政府的公共服务能力、保证基层政府最低水平公共服务的提供和促进基本公共服务的均等化”^[5]。在省直管县改革的实证研究方面,国内学者更多地关注了改革的实施效果,即省直管县改革对县域经济增长和财政收支的影响。由于国内学者采用的分析方法和样本不同,得到的结论也不尽一致,如,才国伟等人用面板数据模型证实财政省直管县有利于经济增长^[6];郑新业等人用倍差估计法验证了省直管县对县域经济增长的积极含义,但他们也发现这一增长效应不是来源于省直管县过程中的财政分权,而是源自强县扩权过程中的经济分权^[7]。贾俊雪、郭庆旺等的研究成果表明,省直管县财政管理体制不仅不能增强我国县级政府的财政自给能力,反而在一定程度上加剧了县级政府的财政困难程度^[8],之后贾俊雪和张永杰等人在研究中修正了之前的观点,认为省直管县财政体制改革有助于增强县级财政自给能力,实现县级财政解困,但也显著抑制着县域经济增长^[9]。Wang Wen等认为省直管县改革过程中的向基础政府放权会促使县级政府降低教育等民生性支出比重而增加建设性支出^[10]。

回顾各省的省直管县改革历程及特征^①,我们没有发现“一刀切”的情况,各地在结合各自省情的基础上积极探索,创新了管理模式。各种管理模式根据其特点,大致可以分为四类(具体情况见表1),但对于推进省直管县财政管理体制改革的理由或改革的条件,国内学者没有作出系统分析,缺乏一个完整的分析框架。本文拟利用2007年改革情况用制度供需分析框架来研究影响省直管县式分权改革的因素。以2007年为研究对象是基于两点考虑:一是2009年财政部出台相关规定要求地方政府在2012年前全面推开省直管县改革,2009年后的改革可能是地方政府执行财政部规定的结果而非自主改革的结果,而2009年之前的数据可以用来分析影响地方政府主动改革财政管理体制的因素;二是2008年没有省份进行地方财政管理体制改革的,而2007年是江苏、四川、陕西、甘肃等省份选择改革的时间点,用2007年数据可以最大限度地利用相关信息。

表1 省管县财政管理体制类型

类型	典型特征	代表性省份
行政管理型	在行政上省一级政府直接管理区县政府,没有地市级这一中间环节	北京、上海、天津、重庆、海南
全面管理型	预算管理、省对下转移支付补助、专款拨款补助、财政结算、预算资金调度、债务偿还等都是省级财政直接管理县级财政	浙江、江苏、湖北、安徽
补助管理型	转移支付、专款分配及财政资金调度等涉及对县级财政补助方面实现省直接管理县,县级财政体制仍由地市级政府确定	山西、辽宁、河南
省市共管型	省级财政在分配转移支付等补助资金时直接核定到县,但在分配和资金调度是省对市、市对县,同时加强省级财政对县级财政的监管	福建、山东、广西

资料来源:根据中南财经政法大学地方财政研究中心编著的《2010中国地方财政发展报告——省管县财政体制研究》^[11]及其他文献资料整理而成。

二、地方财政管理体制改革的供需分析框架

“制度,作为人工界的产物,和其他各类人工物一样,其产生、维持、演化和消亡都可在成本—收益分析的基础上,用哪个供求模式加以解释。任何一种具体制度的形成和维持,都是在这种制度的供

①限于篇幅,本文未列出省直管县改革进程表,有需要的读者可以向笔者索取。

求相互作用的结果。”^[12]省直管县财政管理体制也不例外,我们同样可以用供求模式来加以解释:当县级政府对省直管县体制有强烈需求而省级政府又有良好的供给能力时,地方财政管理体制便有可能顺利从“市管县”演化到“省直管县”;当需求不足或供给不足时,地方财政管理体制的供需均衡仍可能停留在“市管县”或过渡到补助管理型、省市共管型等非完全意义上的“省管县”。

(一) 省直管县的制度供给

从各省推行省直管县财政管理体制改革的情况来看,“供给主导”的特征十分明显,从供给方面的研究省直管县改革的文献也比较多,如吴金群^[13]和徐雪梅等^[14]认为,推行“省直管县”财政管理体制要取得广泛的改革共识,而必要的经济基础、适当的管理幅度、较好的技术保障及较强的调控能力是改革顺利进行必不可少的条件。影响省直管县改革制度供给的具体因素可以参见表2。

表2 省直管县制度供给的影响因素

研究者	具体改革条件
徐雪梅、王宁、王洪运 ^[14]	区域面积、县市数量、人均GDP、市场化指数、电子政务水平、高速公路密度、地方财政收入、省级管理效率
李明强、庞明礼 ^[15]	省的管辖范围、地级市正确定位、地级市人员安排、区域性公共品有效供给
孙学玉 ^[16]	经济基础变化、区域经济关系调整、通讯技术发展、国际治理模式改变、试点成功经验积累和理论舆论准备
吴金群 ^[17]	区域面积、县市数量、人均GDP、市场化指数、电子政务水平、高速公路密度、扩权县(市)比例、已扩权月数

省直管县体制的制度供给是经济基础、管理技术、管理幅度等一系列因素的函数。省级经济、财政基础越强,对县级政府的统筹管理能力也越强,因而越有能力承担省直管县改革的成本。随着电子政务等管理技术的开发,高速公路密度的增大,省政府与县政府的联系更加方便,这有效降低了地方财政管理体制的交易成本,省政府就更有可能推行省直管县试点改革。而管理幅度很大时,省政府对县级财政的监管跟不上,浙江省行政面积小、下辖县市较少,成了浙江省率先进行省直管县财政管理体制改革的相对优势。基于上述分析,本文提出以下四个研究假说。

假说1:省级财力越强的地区制度供给能力越强,下辖县(市)越有可能实行省直管县财政管理体制。

假说2:越向市场分权的地区,对下级政府的分权程度也越高,实行省直管县的概率就越大。

假说3:地方政府的管理效率和电子政务水平高的地区,省直管县的交易成本相对较低,推行省直管县改革的概率较高。

假说4:下辖县(市)个数的增加会加大省级政府的管理成本,从而降低省直管县改革的可能性。

也有一些文献在量化研究方面做出了尝试,但都是基于制度供给方——省级层面的考虑,而忽略了制度的需求一方——县(市)一级政府在省直管县改革过程中的能动性,事实上改与不改是省、市、县三级政府博弈的结果,上级政府对县级财政管理体制模式与县(市)社会经济条件密不可分,因此本文拟将县(市)社会经济变量纳入分析框架,以更全面地考察地方财政管理体制的影响因素。

(二) 省直管县的制度需求

制度需求是省直管县产生的另一个原因。改变制度安排,使财政资金分配朝有利于自己的方向转变是县级政府要求进行省直管县试点的最主要原因。戴维·菲尼指出,影响制度需求的因素有很多,其中比较重要的影响因素有产品和要素相对价格、宪法秩序、技术和市场规模^[18]。在具体应用到地方财政管理体制改革的分析中,国内学者也取得了一定的进展,具体见表3。

表 3 省直管县制度需求的影响因素

研究者	具体原因
才国伟、黄亮雄 ^[6]	人口规模、经济水平、财政状况、金融发展、基础设施、城市化水平、信息化水平
张占斌 ^[19]	改变资源配置方式、提升县域经济发展水平及地位的需要;统筹城乡发展和社会主义新农村建设的需要;提高政府服务绩效和公共管理创新的需要
吴金群 ^[17]	实现城乡基本公共服务均等化的需要;增加县域经济发展活力的需要;促进地方政府良性互动的需要;解决县乡财政困难,推动三农发展的需要

资料来源:作者根据相关文章整理所得。

省直管县体制的制度需求是经济基础、财政状况和其他社会因素等变量的函数,其中经济基础可以用县域经济发展水平、是否是农业大县等来衡量。从既有理论来看,经济发展水平与省直管县改革的关系存在双重可能性:财政分权是一种昂贵的制度设计,只有富裕的社会才能享受得起分权的益处^[20],因而经济发展水平与省直管县改革正相关;而另一种观点则认为贫困地区更有分权的愿望,在县域经济发展地区差异越大、竞争秩序恶化的情况下,落后地区希望省级政府能够改善竞争的“宪法秩序”,统筹发展。财政状况可以用人均财政收入、财政自给能力来考察,在政府间财政转移支付法律框架缺失的情况下^[21]，“市卡县”、“市挂县”的乱象频发,县级政府亟须重整地方政府间财政分配关系。社会因素则用人口规模和城镇化水平等变量来考察,人口因素对改革的影响在理论上也没有确切的答案:当人口规模上升时,整个社会的拥挤程度就会相应上升,地方需要更多的支出份额以应对不断膨胀的人口规模,即人口规模与省直管县改革表现出正相关性;但另一方面,在一定的人口规模内,规模报酬递增规律使得地方政府即使支出份额不大也能满足当地居民的需求,因而对分权改革的需求不高^[20]。

基于上述分析和中国的县域社会经济的基本特征,本文提出另外三个假说。

假说 5:县域经济发展水平越低的县(市)对省直管县式财政分权改革的制度需求越大,试点改革的可能性越高。具体表现为,县级人均地区生产总值与试点改革概率负相关;第一产业增加值比重与试点可能性正相关;粮食生产大县和棉花生产大县实现省直管县财政管理体制的概率比非粮棉大县高。

假说 6:财政状况较差的县(市)财政均等化的动机较强烈,对省直管县制度需求较大,因而人均财政收入和财政自给率都与改革可能性负相关。

假说 7:人口规模越大和城镇化水平越高的县(市)对公共服务的需求较大,进行省直管县试点改革的动机越强烈,因而进行地方财政管理体制改革的的可能性更大。

三、模型与数据

(一) 计量模型设定

为分析影响地方财政管理体制的因素,本文将某县是否实行省直管县财政管理体制作为被解释变量,“y=0”表示该县实行市管县体制,“y=1”表示该县已经实行了省直管县财政管理体制,则被解释变量表现为 0 或 1 型的二分类变量。解释变量说明见表 4。对于典型的二元离散选择问题,Logistic 模型和 Probit 模型是比较理想的研究方法。因此,设 x_{ik} 是解释变量, p_i 为模型的响应概率,建立相应的 Logistic 回归模型如下:

$$\ln\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = \beta_0 + \sum_{k=1}^n \beta_k x_{ik} + \varepsilon_i$$

(二) 数据来源及基本统计描述

地方财政管理体制的虚拟变量来自笔者对各省政府和财政部门门户网站的收集整理,省人均财政收入和下辖县(市)个数根据《中国统计年鉴 2008》相关数据计算所得,市场化程度的数据来自樊纲

等人主编的《中国市场化指数——各地区市场化相对进程 2009 年报告》^[22], 管理效率的数据来自《世界经济年均 2007/2008》, 电子政务的数据来自徐雪梅、王宁、王洪运《基于秩和比法的“省直管县”实施条件评价》^[14]一文, 其他影响制度需求的相关变量的数据来自《中国县(市)经济社会统计年鉴 2008》。

表 5 给出了省直管县和市管县各项社会经济变量比较的结果, 我们可以发现省直管县地区的人均 GDP、人均财政收入、财政自给率、城镇化水平都高于市管县地区, 粮食大县和棉花大县等农业县更有可能成为省直管县改革的对象。

四、实证结果

(一) 制度供给因素对改革的影响

表 6 中第(1)列是线性概率模型的估计结果, 估计系数直接表明了解释变量变化 1 个单位对预测概率的影响。从供给角度来看, 省级人均财

政收入和市场化程度对地方财政管理体制的选择没有显著影响, 而下辖县(市)每增加 1 个, 进行省直管县改革的概率会减少 0.61%, 管理效率和电子政务水平各提高 1 个单位, 相应进行省直管县试点改革的概率会增加 0.84% 和 3.03%。从中我们发现, 电子政务水平是影响省直管县制度供给的最重要因素, 制度能否得到供给与省级财力无关。

由于用线性概率模型估计的预测概率值可能在 0—1 的范围之外, 我们还使用 Probit 模型和 Logit 模型进行估计, 估计结果如第(2)列和第(3)列所示。和第(1)列估计结果一样, 省级财力和市场化程度没有显著影响, 其他系数的符号也与线性概率模型一致。从伪 R^2 来看, Logit 模型的估计结果更理想, 因此我们在第(3)列的基础上加入县级市和民族自治县虚拟变量来估计结果对模型设定的敏感性, 第(4)列的估计结果告诉我们 Logit 模型的估计结果是稳健的。陈喜生根据浙江、湖北和安徽三省个案分析认为省级财政的宏观调控能力是省直管县改革一个十分重要的条件, “省级财政有一定的财力来解决县级财政困难或支持县域经济的发展, 否则, 只是管理形式上的‘换汤不换药’,

表 4 解释变量说明

变量	定义	预期符号
省人均财政收入	省级财政收入与该省人口之比(元)	+
市场化程度	市场化程度指数	+
下辖县(市)	除区政府外的下辖县级政府个数(个)	-
管理效率	管理效率指数(0—100)	+
电子政务水平	电子政务水平指数(0—100)	+
县人均 GDP	地区生产总值与总人口之比(元)	-
县人均财政收入	地方财政一般预算收入与年末总人口之比(元)	-
财政自给率	人均财政收入与人均财政支出之比(%)	-
人口规模	年末总人口数(万人)	+
城镇化水平	非乡村人口与年末总人口之比(%)	+
第一产业比重	第一产业增加值与地区生产总值之比	+
粮食大县	1 = 粮食生产大县, 0 = 非粮食生产大县	+
棉花大县	1 = 棉花生产大县, 0 = 非棉花生产大县	+
国家级贫困县	1 = 国家级贫困县, 0 = 非国家级贫困县	+
民族自治县	1 = 民族自治县, 0 = 非民族自治县	-
县级市	1 = 县级市, 0 = 普通县	?

表 5 省直管县与市管县社会经济特征的比较

变量	全部		省直管县		市管县	
	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差
县人均 GDP	13398.22	11844.50	15121.01	15732.53	12206.73	10122.38
人均财政收入	596.09	935.23	722.14	1173.01	534.56	887.92
人均财政支出	1706.29	1465.87	1694.57	1298.78	1756.97	1682.89
财政自给率	0.32	0.22	0.36	0.25	0.29	0.20
城镇化水平	17.99	11.86	22.78	13.46	15.68	10.60
第一产业比重	25.45	12.88	24.78	12.43	26.26	13.22
粮食大县	0.24	0.43	0.41	0.49	0.16	0.37
棉花大县	0.07	0.25	0.11	0.31	0.06	0.24
国家级贫困县	0.28	0.45	0.22	0.41	0.34	0.47
民族自治县	0.05	0.23	0.03	0.16	0.07	0.25
县级市	0.19	0.39	0.29	0.45	0.12	0.33

表6 省直管县财政管理体制改革的影响因素分析

被解释变量:省直管县 = 1,市管县 = 0; N = 1568					
解释变量	LPM(1)	Probit(2)	Logit(3)	Logit(4)	Logit(5)
ln(省人均财政收入)	-0.0166 (0.0432)	-0.0454 (0.1738)	0.0267 (0.3083)	0.0474 (0.3093)	0.0592 (0.3108)
市场化程度	0.0076 (0.0145)	0.0084 (0.0614)	-0.0323 (0.1103)	-0.0199 (0.1106)	-0.0267 (0.1104)
下辖市县	-0.0061*** (0.0004)	-0.0212*** (0.0017)	-0.0364*** (0.0031)	-0.0364*** (0.0031)	-0.0368*** (0.0031)
管理效率	0.0084* (0.0049)	0.0292 (0.0205)	0.0618* (0.0363)	0.6019* (0.0364)	0.0675* (0.0367)
电子政务水平	0.0303*** (0.0021)	0.1122*** (0.0096)	0.1985*** (0.0179)	0.1976*** (0.0176)	0.1992*** (0.0179)
ln(县人均GDP)	-0.0928*** (0.0319)	-0.2849** (0.1328)	-0.6304*** (0.2368)	-0.6464*** (0.2376)	-0.6738*** (0.2386)
ln(县人均财政收入)	0.1439*** (0.0298)	0.4906*** (0.1298)	0.9329*** (0.2372)	1.0068*** (0.2409)	0.9899*** (0.2414)
财政自给率	-0.6737*** (0.1170)	-2.4710*** (0.5078)	-4.5990*** (0.9364)	-5.1291*** (0.9744)	-4.2874*** (1.0075)
人口规模	0.0017*** (0.0004)	0.0070*** (0.0016)	0.0126*** (0.0031)	0.0116*** (0.0030)	0.0106*** (0.0030)
城镇化水平	0.0041*** (0.0009)	0.0119*** (0.0039)	0.0246*** (0.0078)	0.0184** (0.0081)	0.0165** (0.0081)
第一产业比重	-0.0036*** (0.0012)	-0.0175*** (0.0051)	-0.0327*** (0.0090)	-0.0311*** (0.0090)	-0.0321*** (0.0091)
粮食大县	0.1108*** (0.0268)	0.3809*** (0.1085)	0.7243*** (0.1919)	0.6939*** (0.1924)	1.3965*** (0.3457)
棉花大县	0.0705* (0.0418)	0.2896* (0.1668)	0.6266** (0.2922)	0.6216** (0.2938)	1.4626*** (0.5282)
国家级贫困县	0.0799*** (0.0259)	0.3055*** (0.1087)	0.5847*** (0.1915)	0.6064*** (0.1927)	0.6970*** (0.1967)
民族自治县				-0.1084 (0.3287)	-0.0663 (0.3314)
县级市				0.5055** (0.2199)	0.5783*** (0.2208)
粮食大县 * 财政自给率					-1.8864** (0.7672)
棉花大县 * 财政自给率					-2.5090* (1.3690)
常数项	-0.2115 (0.3927)	-2.6912* (1.6084)	-4.8836* (2.8589)	-5.0217* (2.8699)	-5.3203* (2.8578)
AD-R ² /Pseudo R ²	0.4199	0.3662	0.3701	0.3727	0.3763

注: *、**、*** 分别表示在 10%、5% 和 1% 的水平上显著。

且将付出‘管理失效’成本”^[23]。与此不同,本文实证结果表明省直管县改革与省级人均财力无显著关系,即使省级财力较弱的中西部地区也可以进行试点改革。陈喜生的分析虽有一定道理,却忽略了省级财力强于市级财政、市级财政强于县级财政的基本事实。因此,“市管县”向“省直管县”演化会减少地方政府间财政分配中“漏斗效应”现象,在保持市级财政利益不变的情况下增强县级财政利益

构成了政府间财政关系的一个帕累托改进,改革红利的释放将为社会主义现代财政制度建设提供强大动力和有力保障。

(二) 制度需求因素对改革的影响

无论是线性概率模型还是 Logit 模型,估计结果都表明县域经济发展水平对地方财政管理体制的影响在 1% 水平上显著。人均地区生产总值低的县(市)表现出了强烈的改革意愿,它们希望通过这一轮财政管理体制的改革来获取更多省级财政的支持,改变原先在县域经济竞争中落后的状况。第一产业比重与省直管县改革在 1% 水平上的显著负相关性与预期不符,从理论上讲,农业比重较高的县市财政能力比较薄弱,对改革的需求会比较大,但估计结果却显示了两者的负相关性。另外,粮食生产大县、棉花生产大县虚拟变量与省直管县改革的正相关性与预期相符合,保障农业县的财政能力原本就是本轮地方财政分权改革的政策目的,估计结果告诉我们,粮棉大县较好地把握了这次改革机会,积极地争取了省级财政的支持。

从财政状况的相关变量来看,县级人均财政收入的对数与省直管县改革在 1% 水平上显著正相关,这与预期不符。这可能是因为人均财政收入高的县(市)在“市管县”体制下受到市级政府挤压相对严重一些,在省以下地方政府间财政收入分配的“宪法秩序”比较混乱的情况下,会出现各项转移支付较多被市级财政截留的乱象,在事责层层下放的情况下,财政强县承担了过多的支出责任,因而与人均财政收入少的县(市)相比,财政强县表现出了更强烈的改革动机,更需要规范地方政府间财政分配的“宪法秩序”。财政自给率与省直管县改革在 1% 水平上显著负相关,这表明财政能力越弱的县(市)越希望从省级财政中得到补助。值得注意的是,人均财政收入与财政自给率虽然都是地方财政能力的表现,但两者出现不同的符号并不矛盾,即使人均财政收入高的县(市),如果承担的事责很多的话,该县级政府的财政自给率也会很低。规范省以下地方政府间财政关系,需要按照十八届三中全会的会议精神明确省以下各级政府的事权,建立事权与支出责任相匹配的地方财政管理制度。

人口规模、城镇化水平对省直管县体制的影响都在 1% 的水平上显著,且两者对改革可能性的影响都为正。随着人口规模的增大,县域公共品的拥挤成本也会随之增加,地方政府需要更大的财政自主权来满足居民对日益增长的公共服务的需求,两者的正相关性当然也可能是人口大县拥有“话语权”的表现,人口多的县(市)对制度改革需求的市场规模较大,因而越有机会进行试点改革。城镇化过程原本就是一个地方财政扩张的过程,这不仅表现在县级财政支出的增长上,也表现在县级政府财政自主权上。由于财政省直管县往往伴随着经济上的“扩权强县”,县级政府获得了更多的土地审批权,从而有机会进行城市基础建设,因此,为了城镇化,县级政府也会积极争取省直管县改革。

另外,表 6 第(4)列估计结果告诉我们,与普通县相比,县级市进行省直管县财政管理体制改革的概率更高,而是否是民族自治县则没有显著影响。第(5)列检验了是否存在交互作用以及用于省政府在最终确定试点改革名单时粮食生产大县或棉花生产大县的财政自给率标准是否不同。从估计结果来看,粮食生产大县与财政自给率的交互项在 5% 的水平上显著,而棉花生产大县与财政自给率的交互项在 5% 的水平上不显著,这表明在财政自给率相同的情况下,粮食生产大县更有可能被纳入试点改革范围,而棉花生产大县却不是影响决策的显著因素。

五、结论与不足

《决定》提出“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理”,省直管县改革作为建立现代财政制度的重要内容,将更多的财政管理权限下放到县(市)基层政府,不仅有利于省级政府和地级市政府的简政放权,也有利于基层政府更好地呼应社会对基本公共服务提供的需求,在转变职能中实现有效的政府治理。本文基于 2007 年除直辖市、自治区和海南省外其余 21 个省份推行省直管县改革状况,利用制度供求模式分析了我国地方财政管理体制

制的演化动因,得出以下结论:

首先,从供给层面来看,假说 1 和假说 2 没有得到验证,而假说 3 和假说 4 得到了检验证据的支持,这表明缩小省级行政范围、增设省级行政单位是加快推进省直管县改革的一条潜在可行路径。但是,在目前增设省份可能性不大的情况下^①,发展电子政务成了提升制度供给能力的重要途径。大力推行电子政务不仅是破解科层制管理模式下的效率难题的重要方法,也是推进集中办公、促进地方政府改革和建设节约型政府的重要方向和途径,因而在提高电子政务水平的前提下,扁平化的省直管县模式可以用来提升地方财政管理体制的运行绩效。

其次,从需求层面来看,假说 5 和假说 6 得到了部分验证,而假说 7 全部得到了验证。县域经济发展水平越低的县(市)或粮棉生产大县越有可能进行试点改革,这符合中央和财政部的政策意图,地方政府在推进改革的过程遵循了“将粮食、油料、棉花、生猪生产大县全部纳入改革范围”的要求^②。在取消农业税后,农业县几乎成了财政贫困县的同义词,粮棉生产大县积极争取试点改革以获取更多的上级补助来缓解本级财政压力,这也具体表现在财政自给率与改革概率的负相关性上。在城镇化进程不断加速的大背景下,市民社会正逐步兴起,对地方自治和财政分权的呼声越来越高,推行省直管县财政管理体制正是适应社会转型的应有之举。

《决定》勾勒了未来几年中央与地方财政关系改革的蓝图,在保持现有中央和地方财力格局总体稳定的情况下通过调整中央与地方事权和支出责任、完善转移支付制度来建设财权与事权相匹配的现代财政制度。根据十八届三中全会的会议精神,建立现代省以下地方财政管理体制也是全面深化改革任务中一个需要迫切解决的议题。省以下地方政府间的财政关系的改革则不只是省市县三级政府间财政利益分配问题,地方政府间的财政关系的完善不仅需要中央与地方财政关系明确这一大的制度环境,也需要处理好地级市政府与县级政府间的行政关系,财政省直管县改革离不开经济社会管理权限的下放和行政管理上的省直管县改革。当然,这也是本文实证分析部分存在的不足之处。本文在省直管县制度演化分析中没有纳入中央政府对制度供给的影响和地市级政府对制度供给与需求造成的影响。中央政府在省直管县过程中扮演者顶层设计者和规划者的角色,对省直管县制度推广到全国范围内的试点改革起着不可替代的作用;而地市级政府作为这次改革中的直接利益相关者,面临着利益冲击和利益获取的双重可能性,其合作与否的态度对改革的顺利展开也有着密切关系。但省级政府和县级政府作为省直管县财政管理体制的供需双方是改革中的最大利益主体,不考虑中央政府和地市级政府的离散选择模型也能较好的解释影响省直管县改革的因素。另外,仅仅从制度供给与需求之间相互作用来检测是否进行省直管县财政管理体制改革的,多少带有一些经济决定主义的味道,给人的感觉是,只要获悉了影响供给与需求的因素便能影响改革的进程,而且仅仅用 2007 年的截面数据并不能完全反映财政省直管县改革的动态变化,解析改革进程影响因素还需用面板数据模型来刻画。

参考文献:

- [1] 全国预算与会计研究会课题组. 全面推进省直管县改革的政策建议[J]. 中国财政, 2011(13): 41-44.
- [2] 周婷玉, 周英峰, 谢旭人. 970 个县已推行省直管县财政管理方式改革[EB/OL]. (2012-02-06) [2013-11-11]. http://www.gov.cn/jrzq/2011-06/27/content_1894093.htm.
- [3] 方可成, 王馨. 省直管县改革出现“疲劳症”——专访国家行政学院经济学部主任张占斌[N]. 南方周末, 2012-02

^①如肖庆文认为缩小省级行政单位规模会带来巨额行政成本支出, 具有较大的经济风险, 因而缩小省区范围增加省区数量的做法不可行^[24]。

^②具体见《中共中央、国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》(中发[2009]1 号), 这也与财政部在《财政部关于推进省直接管理县财政改革的意见》中提及的改革的总体目标相一致。

-06.

- [4] 马国贤. 论“两极”政府建设战略下的财政体制框架——对“五级政府,三级财政”的体制改革思考[J]. 上海财经大学学报,2008(3):49-52.
- [5] 杨志勇. 省直管县财政体制改革研究——从财政省直管县到重建政府间财政关系[J]. 财贸经济,2009(11):36-41.
- [6] 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[J]. 管理世界,2010(8):73-83.
- [7] 郑新业,王晗,赵益卓. 省直管县能促进经济增长吗? [J]. 管理世界,2011(8):34-44.
- [8] 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[J]. 管理世界,2011(1):30-39.
- [9] 贾俊雪,张永杰,郭婧. 省直管县财政体制改革、县域经济增长与财政解困[J]. 中国软科学,2013(6):22-29.
- [10] Wang Wen, Zheng Xinye, Zhao Zhirong. Fiscal reform and public education spending: a quasi-natural experiment of fiscal decentralization in China[J]. Publius: the Journal of Federalism,2012,42:334-356.
- [11] 中南财经政法大学地方财政研究中心. 2010 中国地方财政发展报告——省管县财政体制研究[M]. 北京:经济科学出版社,2010.
- [12] 张旭昆. 制度演化分析导论[M]. 杭州:浙江大学出版社,2007:155.
- [13] 吴金群. 统筹城乡发展中的省管县体制改革[J]. 经济社会体制比较,2010(5):133-141.
- [14] 徐雪梅,王宁,王洪运. 基于秩和比法的“省直管县”实施条件评价[J]. 地方财政研究,2011(12):29-36.
- [15] 李明强,庞明礼. “省管县”替代“市管县”的制度分析[J]. 财政研究,2007(3):59-61.
- [16] 孙学玉. 强县扩权与省直管县(市)的可行性分析[J]. 中国行政管理,2007(6):17-20.
- [17] 吴金群. 省管县的条件及对我国 26 个省区的聚类研究[J]. 浙江大学学报:人文社会科学版,2010(4):89-97.
- [18] 菲尼 D. 制度安排的需求与供给[M]//奥斯特罗姆. 制度分析与发展的反思. 北京:商务印书馆,1998.
- [19] 张占斌. 政府层级改革与省直管县实现路径研究[J]. 经济与管理研究,2007(4):22-27.
- [20] 吴木銮,王闻. 如何解释省内财政分权:一项基于中国实证数据的研究[J]. 经济社会体制比较,2011(6):62-72.
- [21] 张光. 我国财政转移支付法律制度框架探析——基于国际比较视野[J]. 南京审计学院学报,2012(5):32-43.
- [22] 樊纲,王小鲁,朱恒鹏. 中国市场化指数——各地区市场化相对进程 2009 年报告[M]. 北京:经济科学出版社,2010.
- [23] 陈喜生. 省直管县改革:“强县扩权”既不能低估,也不能高估[EB/OL]. (2009-01-23)[2013-11-11]. <http://politics.people.com.cn/GB/101380/8716344.html>.
- [24] 肖庆文. 省管县体制改革的政府行为差异与推进策略选择[J]. 中国行政管理,2011(9):109-113.

[责任编辑:黄 燕]

A Study on the Influential Factors of Province-Managing-County Reform

LIU Xiaobing, LYU Kaibo

Abstract: Using a dataset of 1620 counties in 2007, we employ the logit model to analyze the influential factors on local fiscal institution evolution. The study shows That the supply level, the development of e-government and the numbers of counties under the jurisdiction of a province are crucial to the selection of the local fiscal management system while the provincial finance level and the degree of marketization are not. At the demand level, a negative correlation is founded between the development of county economy, fiscal autonomy and the reform probability, suggesting the importance of the constitutional order in fiscal allocation among the local governments.

Key Words: province-managing-county; city-managing-county; the mode of institution supply and demand; fiscal system reform; fiscal financial allocation; fiscal decentralization; e-government