

湖南“省直管县”财政体制改革对县域经济发展影响实证分析^{*1}

廖建江 祝平衡

(中南大学商学院, 中国湖南长沙 410083)

【摘要】 湖南省决定从2010年1月1日起推行“省直管县”财政体制改革。这一改革已实施五年,有必要对政策效果进行研究。利用双重差分法(DID)对湖南省14个市州和122个县2005—2014年的数据进行实证研究。研究结果表明:“省直管县”财政体制改革有助于促进贫困县县域经济的发展;“省直管县”财政体制改革有助于促进非贫困县县域经济的发展;“省直管县”财政体制改革对市本级经济发展也具有促进作用。“省直管县”财政体制改革对县域经济发展的促进程度有赖于县域经济的发展水平,湖南“省直管县”财政体制改革更有利于贫困县经济的发展。并提出湖南应进一步扩大“省直管县”改革实施范围,扩大县级政府的经济发展权限。

【关键词】 财政体制改革;“省直管县”;贫困县;非贫困县;经济增长;DID分析法

【中图分类号】 F127 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1000 - 8462 (2017) 04 - 0052 - 06

DOI: 10.15957/j.cnki.jjdl.2017.04.007

县域农村是我国基层行政区域和经济区域的复合体,县域经济也就成为了城镇经济与农村经济、工业经济与农业经济、宏观经济与微观经济的过渡带和交汇点,成为了国民经济的基石,更成为了统筹城乡经济社会发展的基本单元。县域经济一直是湖南国民经济发展的短板之一,湖南与发达省份经济发展差距很大程度上体现在县域经济发展差异上。2010年1月1日,湖南调整省以下财政体制,正式推行“省直管县”财政管理模式,目的是减少财政层级,扩大县级财政自主权,在体制机制上为县域经济发展松绑。本文拟利用实证模型分析改革对县域经济发展的影响,为进一步扩权强县、完善促进县域经济发展的体制机制寻求对策。

1 文献综述

1.1 财政分权对经济发展的影响

Oates认为地方政府具有信息优势,能更好地代表本地区居民的偏好,由中央向地方转移财政收入和支出权力将更有利于提高经济效率^[1]。Lin等的实证研究支持了财政分权有利于经济增长的结论^[2]。张军等通过省际面板数据的研究得出,在财政分权条件下,地方政府的财政支出对提高生产率有显著作用^[3]。张晏等利用1986—2002年数据验证了我国财政分权与经济增长关系,认为各级政府之间政策协调能力的加强是影响财政分权发挥积极作用的重要因素之一,同时制度因素的变化、转移支付的政策、政府财政支出的结构对财政分权与经济增长之间的关系也构成一定的影响^[4]。周业安等利用1986—2004年省级面板数据,实证

¹ 收稿时间:2016-08-27;修回时间:2016-12-26

作者简介:廖建江(1972—),男,湖南醴陵人,博士研究生。主要研究方向为财政政策。E-mail:826099266@qq.com。

检验了财政分权与经济增长、经济波动之间的关系，发现财政分权确实促进了中国经济的增长^[5]。

有学者认为财政分权对经济发展有负面影响。Démurger 认为，分权后，地方政府约束减少，往往有很强的动机将大部分资金投入生产建设性项目，忽视地方性公共服务、公共产品的供给，这样一来将导致地区间经济增长的不均衡^[6]。钱海刚认为，财政分权能刺激地方政府水平竞争，但预算软约束扩大了地方政府的资源能力，使得地方陷入市场分割、重复建设以及招商引资竞争等恶性竞争的陷阱，并且使得这种恶性竞争具有自我实施功能，难以向有序竞争转变。

1.2 “省直管县”财政体制改革对县域经济发展的影响

贾康、傅光明、杨志勇等都认为，“省直管县”财政体制下，省级财政支持县级财政的力度明显增强，县级财政地位显著提高，由此县级政府发展经济的积极性也得到充分调动，改革促进了县域经济发展^[7-9]。张占斌对湖北省的“省直管县”改革进行实地调研，认为改革对地方经济的影响是积极、正面的，改革后全省县域经济质量和效益有很大提高，整体实力显著增强^[10]。袁渊等研究结果表明，“扩权强县”不但有利于县域经济增长，而且对市场化改革的正面效应明显^[11]。

罗植等利用浙江和福建两省的数据，研究表明“省直管县”体制对县域经济绩效具有显著的促进作用，而且在该体制实施后的第一年就十分明显^[12]。数据显示，实施“省直管县”后，浙江各县 GDP 指数平均增加约 4.557 个百分点。“省直管县”体制的积极效应具有一定的持续性，在政策实施后的 3~4 年内均有显著的积极效应。郑浩生等实证检验了“省直管县”改革、转移支付对县域经济增长的影响程度，使用的是四川省 59 个改革试点县（市）2000—2009 年数据，研究发现改革对试点县（市）的经济增长具有显著正效应，财力性转移支付、专项转移支付和税收返还显著地促进了试点地区经济增长^[13]。郑新业等利用河南省 2000—2008 年的数据采用双重差分法研究得出：被直管县的经济增长率因为改革提高了 1.3 个百分点，进一步分析表明，经济分权构成了增长的源泉而非财政分权^[14]。

才国伟等也证实了“省直管县”体制改革有助于提升县域经济增长^[15]。毛捷等指出“省直管县”财政改革显著促进了县级地区经济和财力增长，但“省直管县”财政改革的促进效应在不同地区存在程度差异^[16]。崔风军等利用浙江省数据进行实证研究认为，“省管县”体制有效提升了区际统筹发展能力和财政利用针对性，客观上刺激了县级城市经济发展活力，并带动了区域经济发展，但是“省管县”体制在经济增长质量、中心城市功能强化、区际协调等方面也带来了一些弊端^[17]。李一花选取山东省 2007—2011 年的数据进行实证分析，研究对象涉及 17 个地市的 91 个县级行政单位，研究结果表明“省直管县”改革并没有实现促进县域经济增长的政策初衷^[18]。

1.3 文献综述的总结和启示

关于财政分权对经济发展的影响，很多专家认为有着积极的正面促进作用，财政分权扩大了地方政府的自主权，使地方政府能够根据实际情况、居民偏好决定财政政策和财政支出方向、重点，从而带来经济的增长。国内一些专家也通过对“省直管县”财政体制改革对县域经济发展的实证研究，论证了作为财政分权重要形式的“省直管县”财政体制改革，对县域经济的发展有着显著的促进作用。从湖南实际来看，“省直管县”财政体制改革在增强省级财政的宏观调控能力，减少市级“卡县、刮县”现象，调动县级加快发展的积极性，加速扭转城乡二元经济结构，提高财政资金运行效率，控制基层政府债务规模等方面有着明显的积极效应。

有的专家也认为，财政分权带来的不全是积极效应，在分权模式下，地方政府由于约束减少，导致重复建设、公共产品提供减少等一系列负面效应。有的专家通过实证研究，认为“省直管县”财政体制改革由于不完善、不彻底以及与行政体制不配套等原因，对县域经济发展并未表现出明显的推动作用。还有的研究表明，改革对县域经济的促进作用，因各地的发展程度不同存在明显差异。湖南改革的实际也表明，实施“省直管县”财政体制后，存在区域经济社会的协调可持续发展受到侵蚀、市级与县级财政竞争加剧、改革交易费用增加、省级调控压力加大等问题，需要通过配套改革深入推进来解决。

2 湖南“省直管县”财政体制改革对县域经济发展影响的实证分析

2.1 模型构建

实证研究需要对比分析改革前后县域经济的发展效果，而评估某项政策效果最常用的方法是双重差分方法，该方法可以消除诸多不可观测因素对因变量的影响，能很直观地给出改革政策的净效应。本文尝试通过实施“自然实验”的方法分离“省直管县”体制的净效应，具体的方法就是构造由省直管的“直管组”和其他没有被直管的“对照组”，通过控制其他因素，比对政策发生后“直管组”和“对照组”之间的差异，从而检验政策效果。

常见的政策评估模型一般为两期模型，但是当评估时期大于两期的时候，不失一般性，当 $t=3$ 的时候，估计的模型可表述为方程（1）：

$$Y_{it} = \delta_1 + \delta_2 d2_t + \delta_3 d3_t + \beta_1 X_{it1} + \cdots + \beta_k X_{itk} + \alpha_i + \mu_{it} \quad (1)$$

其中 $t=1, 2$ 和 3 。在式（1）中除截距外，包含了两个时期的虚拟变量 $d2$ 和 $d3$ 。对每一时期分别考虑一个不同截距这个做法是可取的。但基期是 $t=1$ ，第二期的截距是 $\delta_1 + \delta_2$ ，如此类推，我们主要感兴趣的 $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$ 。但如果未观测到的效应 α_i 与任一解释变量 X_{itj} 相关，那么使用 $t=3$ 的混合 OLS 估计将有偏且不一致。

因此，当未观测到的效应 α_i 与任一解释变量 X_{itj} 相关时，可通过取相邻期的差分把 α_i 去掉，对于 $t=3$ 的情形，我们从第二期减去第一期，并从第三期减去第二期，可得到如下方程（2）：

$$\begin{aligned} \Delta Y_{it} = & \delta_2 \Delta d2_t + \delta_3 \Delta d3_t + \beta_1 \Delta X_{it1} + \\ & \cdots + \beta_k \Delta X_{itk} + \Delta \mu_{it} \end{aligned} \quad (2)$$

式中的 $t=2$ 和 3 。当 $t=1$ 时，因没有可从 $t-1$ 的方程中减去的東西，所以就没有 $t=1$ 的差分方程。现在式（2）就代表样本中每一个变量各两个时期的方程。

对于 $t>3$ 的情形，方法也是类似的。如果对于 N 多个横截面单元的每一个有同样的 T 期数据，我们就说数据集是平衡综列数据，我们对所有的个人、厂商、城市等都有同样的时期。当 T 相对于 N 而言较小时，我们应该给每时期一个虚拟变量，以说明建模时未考虑到的长期变化。因此，经过一阶差分，可得到如下方程（3）：

$$\begin{aligned} \Delta Y_{it} = & \alpha_0 + \alpha_3 \Delta d3_t + \alpha_4 \Delta d4_t + \cdots + \alpha_t \Delta dT_t + \\ & \beta_1 \Delta X_{it1} + \cdots + \beta_k \Delta X_{itk} + \Delta \mu_{it} \quad (t=2, 3, \dots, T) \end{aligned} \quad (3)$$

在式（3）这个一阶差分方程中，每个单元 i 都有 $T-1$ 个时期的数据，总共有 $N \cdot (T-1)$ 个观测值。假使观测值以适当编排，并仔细地进行了差分，用混合 OLS 估计式（3）是简单的。为使一阶差分更方便，数据文件应含有 $N \cdot T$ 个记录。头 T 个记录用于第一个横截面观测，并按年代编排。

本文设置两个虚拟变量，一是时间虚拟变量 $TIME_t$ ，政策实施之前（2005—2009 年）赋值为 0，政策实施之后（2010—2014 年）赋值为 1；二是地区虚拟变量 SZ_j ，实施地区（79 个试点县）赋值为 1，未实施地区（其余 43 个县）赋值为 0。因此，两个

虚拟变量交叉项 $TIMEt \times SZj$ 就成为关键的解释变量，它的系数（双重差分估计结果）衡量实施省直管的县经济发展速度是否明显高于未实施省直管的县。

2.2 相关变量及数据来源

2.2.1 相关变量

①地区经济增长率，这是本文的被解释变量，用 $\ln gdp3d$ 来表示。

②“省直管县”财政体制改革的政策变量，本文用 dt 表示，是主要解释变量。

③其他控制变量：消费水平 ($\ln consume3d$)、投资水平 ($\ln invest3d$)、第三产业所占的比重 ($\ln third3d$)、财政支出水平 ($\ln caizhzhichu3d$)、房地产投资额 ($\ln fdc3d$)、第一产业所占的比重 ($\ln first3d$)、工业总产值所占的比重 ($\ln gongye3d$)、就业率 ($\ln jiuyerate3d$)、中等学校在校学生人数 ($\ln student3d$)。为了控制异方差的影响并按双重差分估计的要求，均对原始数据取自然对数之后进行差分处理。

2.2.2 数据来源

本文所用的数据全部来自于 2006—2015 年湖南省统计年鉴。实施“省直管县”财政体制改革的 79 个县市名册来源于《中共湖南省委湖南省人民政府关于完善财政体制推行“省直管县”改革的通知》（湘发〔2010〕3 号）。51 个贫困区县名单来自于湖南省发展与改革委员会网站。

2.3 数据的平稳性检验

本文的数据为多于两期的面板数据，为了进行双重差分分析，需要先对序列进行差分，然后再对差分之后的序列进行估计。同时，本文数据跨越时期较长，为了避免出现伪回归的问题，首先进行数据平稳性检验，运用的方法主要是 Fisher 检验以及 ips 检验。检验结果表明，市级、县级、贫困县、非贫困县的相关数据取对数之后进行差分的序列均为平稳数据，不存在单位根，可以对该数据进行回归检验。

2.4 实证分析结果

从市级、县域、贫困县以及非贫困县四个层面进行实证分析，评估“省直管县”财政体制改革对经济增长的作用。为了检验不同变量的加入对方程估计结果的影响，对式（2）采用逐步加入变量的方式进行估计。

表1 改革对湖南省市级经济发展影响的实证分析
Tab.1 Empirical analysis of the impact of reform on the economic development of Hunan Province

	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>VARIABLES</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>
<i>dt</i>	0.0419*** (0.0140)	0.0229*** (0.00859)	0.0223*** (0.00845)	0.0223*** (0.00819)
<i>lnconsume3d</i>	-0.0243 (0.0595)	0.0949*** (0.0358)	0.0975*** (0.0353)	0.0838** (0.0345)
<i>lninvest3d</i>	0.00415*** (0.00151)	-0.00412** (0.00202)	-0.00478** (0.00201)	-0.00456** (0.00194)
<i>lnfirst3d</i>		0.326*** (0.0312)	0.311*** (0.0314)	0.302*** (0.0306)
<i>lncaizhzhichu3d</i>		0.130*** (0.0477)	0.118** (0.0473)	0.159*** (0.0479)
<i>lngongye3d</i>		0.103*** (0.0177)	0.111*** (0.0177)	0.109*** (0.0172)
<i>lnfdc3d</i>		0.00457*** (0.00171)	0.00532*** (0.00172)	0.00505*** (0.00167)
<i>lnjiuyerate3d</i>			0.271** (0.123)	0.248** (0.120)
<i>lnstudent3d</i>				0.102*** (0.0345)
<i>Constant</i>	0.158*** (0.0107)	0.0611*** (0.0127)	0.0592*** (0.0126)	0.0573*** (0.0122)
<i>Observations</i>	126	126	126	126
<i>R-squared</i>	0.135	0.713	0.724	0.744

表2 改革对贫困县县域经济发展影响的估计结果
 Tab.2 Estimation of the impact of reform on the
 economic development of counties in Poor Counties

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>VARIABLES</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>
<i>dt</i>	0.0458*** (0.0127)	0.0453*** (0.0106)	0.0247*** (0.00902)	0.0243*** (0.00901)	0.0238*** (0.00905)
<i>lnconsume3d</i>	0.00604 (0.0436)	0.0477 (0.0358)	0.150*** (0.0310)	0.156*** (0.0312)	0.157*** (0.0313)
<i>lninvest3d</i>	-0.00120 (0.0172)	0.00435 (0.0142)	-0.0230* (0.0122)	-0.0229* (0.0121)	-0.0239* (0.0123)
<i>lnfirst3d</i>		0.388*** (0.0291)	0.324*** (0.0249)	0.325*** (0.0248)	0.324*** (0.0249)
<i>lncaizhichu3d</i>		0.167*** (0.0325)	0.0855*** (0.0280)	0.0865*** (0.0279)	0.0863*** (0.0280)
<i>lngongye3d</i>			0.133*** (0.00971)	0.136*** (0.00994)	0.137*** (0.00996)
<i>lnfdc3d</i>			0.00576** (0.00224)	0.00547** (0.00224)	0.00547** (0.00224)
<i>lnjiuyerate3d</i>				-0.0693 (0.0488)	-0.0734 (0.0493)
<i>lnstudent3d</i>					-0.00172 (0.00283)
<i>Constant</i>	0.139*** (0.00990)	0.0539*** (0.0112)	0.0556*** (0.00938)	0.0548*** (0.00938)	0.0551*** (0.00940)
<i>Observations</i>	459	459	459	459	459
<i>R-squared</i>	0.028	0.353	0.545	0.547	0.547

表3 改革对非贫困县县域经济发展影响的估计结果

Tab.3 Estimation of the impact of reform on the economic development of counties in Non-Poor Counties

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>VARIABLES</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>
<i>dt</i>	0.0385*** (0.0119)	0.0360*** (0.00984)	0.0140* (0.00842)	0.0149* (0.00838)	0.0146* (0.00843)
<i>lnconsume3d</i>	0.0458 (0.0334)	0.0416 (0.0275)	0.0499** (0.0232)	0.0482** (0.0231)	0.0485** (0.0231)
<i>lninvest3d</i>	0.0136 (0.0211)	0.0131 (0.0176)	-0.0147 (0.0152)	-0.0168 (0.0151)	-0.0164 (0.0152)
<i>lnfirst3d</i>		0.464*** (0.0357)	0.395*** (0.0304)	0.387*** (0.0305)	0.388*** (0.0305)
<i>lncaizhichu3d</i>		0.0247 (0.0290)	-0.0702*** (0.0256)	-0.0704*** (0.0255)	-0.0704*** (0.0255)
<i>lngongye3d</i>			0.125*** (0.00959)	0.123*** (0.00960)	0.123*** (0.00963)
<i>lnfdc3d</i>			-0.00316 (0.00439)	-0.00257 (0.00438)	-0.00263 (0.00439)
<i>lnjiuyerate3d</i>				0.117** (0.0528)	0.116** (0.0530)
<i>lnstudent3d</i>					0.00400 (0.0106)
<i>Constant</i>	0.143*** (0.00943)	0.0938*** (0.00949)	0.117*** (0.00815)	0.117*** (0.00811)	0.117*** (0.00812)
<i>Observations</i>	396	396	394	394	394
<i>R-squared</i>	0.030	0.346	0.544	0.550	0.550

表4 贫困县与非贫困县的估计结果的比较

Tab.4 Comparison of estimated results between Poor Counties and Non - Poor Counties

贫困县	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>VARIABLES</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>
<i>dt</i>	0.0458*** (0.0127)	0.0453*** (0.0106)	0.0247*** (0.00902)	0.0243*** (0.00901)	0.0238*** (0.00905)
非贫困县	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>VARIABLES</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>	<i>lngdp3d</i>
<i>dt</i>	0.0385*** (0.0119)	0.0360*** (0.00984)	0.0141* (0.00839)	0.0149* (0.00836)	0.0146* (0.00840)

注:1.括号内为标准误;2.***表示99%的显著性水平,**表示95%的显著性水平,*表示90%的显著性水平。

从实证结果可以看出：

第一，“省直管县”财政体制改革对市域、贫困县和非贫困县县域经济增长的效果（ dt ）均显著为正。但是，改革更有利于经济发展程度较差的县县域经济发展，在表 2、表 3 中，该解释变量对贫困县的影响系数（0.0238）明显高于对非贫困县的影响系数（0.0146）。究其原因，主要是实施省直管之后，贫困县能够获得更多的财政自主权、更多的财政政策倾斜和资金支持，从而刺激了其经济发展。市域经济在改革后也获得了快速增长，一方面是所辖县（市）直管后，其“带”县的压力减少，轻装上阵，集中精力和集聚资源发展中心城区，中心城区获得了发展良机；另一方面实证分析中，GDP 数据包含了所辖县（市），改革后县市经济快速发展也体现到了市级 GDP 之中。

第二，第一产业和工业产值增长率、消费增长率对市级、贫困县、非贫困县影响均为正且显著。表明湖南发展县域经济的潜力和重点，应该放在强化农业、加快工业化以及促进消费方面。

第三，投资增长率对市级、贫困县、非贫困县影响为负，且对市级、贫困县影响显著。表明现有的投资驱动刺激经济增长模式出现了问题，传统的投资并未能转化成经济增长的动力，相反可能拖累了经济增长。

第四，就业增长率对市级、非贫困县影响为正且显著，对贫困县影响为负但不显著。表明贫困县地区创造就业的能力有限，较多的就业集中在公共部门，这些就业的增长并未转化成有效的就业，并不能产生积极的经济促进效应。

第五，财政支出增加率对市级、贫困县影响为正且显著，对非贫困县影响为负且显著。表明进一步加大对贫困县的财政支持力度，能有效促进其经济发展，实施“省直管县”改革、增加对贫困县的转移支付力度的积极正面效应得到显现。对非贫困县而言，财政支出增加对经济发展影响为负，表明这些县财政支出结构以及使用方向存在问题，或者是非贫困县财政支出达到一定水平之后，仅增加支出规模对经济发展无显著意义，因此，应进一步调整财政支出结构，加强财政管理，提高资金的使用绩效，同时进一步深化行政体制改革、完善事权和支出责任划分，放活县级发展体制。

3 政策建议

3.1 “财改”与“政改”协同推进，进一步放活县域经济发展体制

3.1.1 加大对县级政府放权步伐和力度

近期，在行政体制框架难以有大变化的情况下，进一步扩大县级经济社会管理权限。认真总结浏阳、耒阳、茶陵、湘乡等 13 个“省直管县”经济体制改革试点县市试点经验，全面梳理省、市可以下放县级的经济社会管理权限，特别是土地、金融、投资等审批事项，凡是能够下放的要尽快下放，把更自便的人事任免权、更自主的财权、更自如的资源支配权、更自由的经济社会发展决策权赋予县级基层政府，进一步增强县级基层政府发展能力和能动性，为县域经济的发展提供各种有利条件，尽量减少财政改革单兵突进带来的“管人”、“管事”与“管钱”不匹配问题，增强地方经济的造血功能，并要加强和改善对县级政府的管理与监督，进一步促进县域经济健康、稳定、可持续发展。要在进一步扩大县级政府职权，减少上级部门审批事项的同时，积极探索提升浏阳、耒阳、醴陵等区域经济大县、重点县行政级别，可在区域经济中心县设立副地级县，发挥其在区域城镇化、经济发展方面的辐射带动作用，形成级次带动效应。

3.1.2 深化行政体制改革简化行政管理层级

完整发挥“省直管县”财政管理的优势，归根结底还是要加快管理体制改革的步伐。2009 年中央一号文件明确提出有条件的省份要依法探索行政上的“省直管县”体制。这预示着我国的行政管理体制改革已经从精兵简政、机构合并的内部调整，开

始逐步扩展到减少行政层次的结构改革。下一步，要以“省直管县”财政体制改革为突破口，积极探索合理的政府规模和行政区域范围，积极稳妥地推进政府层级的精简和行政上的“省直管县”，建立“中央—省—县（市）”三级财政架构，适当简化地方财政层级，一方面减少行政体制与财政体制不匹配而对县域经济发展带来的羁绊，另一方面降低行政成本，优化、规范各级政府之间的事权与财政关系，提高各级政府提供基本公共服务能力，推动政府职能转变。

3.2 匹配县级事权和财力，减轻县级发展负担

改变目前财力层层上移、实际支出责任不断下移的现状，进一步理清事权与支出责任，减轻地方政府特别是县级政府支出责任，使得县级财力与事权相匹配，防止“小马拉大车”，让县域发展“轻装上阵”。

3.2.1 合理界定政府间的事权和支出责任

按照“有进有退、有所为有所不为”的原则，重新界定、清晰划分政府与市场的边界。在此基础上，按照公共产品层次性理论，以及激励相容、信息复杂性原则，清晰划分各级政府之间的事权和财权，构建事权与财权、财力相匹配的、规范的政府间财政关系，尽量避免或减少政府间事权重叠交叉、职责模糊不清，逐步解决县级基层负担过重问题，减轻县级发展压力。要将具有地域性管理信息优势但对其他区域影响较大的公共产品和服务，如部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等事项等作为省和县共同事权；把地域性信息强、对其他地区影响较弱并主要与当地居民有关的事务交给市县，提升区域公共服务水平和效率。在明晰事权的基础上，进一步明确各级政府的支出责任。上级财政确有必要委托市县基层政府承担的事项，可通过安排转移支付的方式来补偿支出成本。

3.2.2 赋予县级与事权相适应的财权

一是适当调整政府间收入划分，壮大县级财力。在合理界定政府与市场边界、清晰划分各级政府事权的基础上，借助新一轮税制改革契机，遵循财力与事权相对等的原则，根据各税种特点和地区间财力差异程度，进一步规范各级政府收入划分，对收入划分不作大变动的前提下，进行适当调整，使各级政府都拥有履行职能所需的稳定的财源，同时，应让地方政府拥有一定的税收管理权限尤其是本级主体税种的管理权限，进而调动其发展经济、组织收入的积极性。二是建立省平衡县级财政公共服务能力的机制。“省直管县”财政体制对不同类型地区县域经济的影响作用存在差别，因此要强化省级政府财力统筹平衡和支出监督管理责任，合理确定省级财政收入占全省财政收入的比重，强化提高省级政府财力差距调节能力，逐步缩小省以下基层政府公共服务差距。重点是加强分类指导，研究建立对不同发展程度县级财政公共服务能力的平衡机制。

3.3 建立促进市县经济发展的激励机制

湖南经济发展与发达地区的差距主要是县域经济方面的差距。加快湖南县域经济发展步伐，进一步调动县级政府发展经济、培植财源的积极性，必须建立促进优势地区发展的综合激励机制，研究每年省对县市的补助数额与当年经济发展、财政收入的增长及产业、投资结构调整等挂钩的措施，并对省集中的县市收入增量给予适当返还，做到以机制促发展，以发展促增收。同时，根据新体制要求，进一步完善现行的“五奖两补”政策，对财政困难县市继续给予转移支付补助。继续实施促进县域经济发展的“五个三工程”（每年重点扶持3个特色产业、每个特色产业每年扶持3个重点县、每个重点县滚动扶持3年，每个重点县扶持额度不少于3亿元，每个特色产业扶持3年，扶持政策暂定3轮），抓好工程实施的评估和后续政策研究，集中资源扶持特色产业、特色县域经济发展，促进县域产业结构调整，突出投入重点。

3.4 鼓励经济较发达市继续发挥对县级发展的带动作用

实行改革试点后，市级财政普遍减少对省直管县的资金投入力度，特别是经济较发达的长沙市，其行政区域内的省直管县

得到的市级支持比改革前显著减少。今后,要建立激励约束机制,建立奖补机制,对市级增加对省直管县的补助挂钩奖励,积极鼓励地级市在力所能及的情况下,对所辖县(市)继续给予帮助。一是着力强化省对市的考核,省财政可根据市级财政继续对省直管县资金支持情况,积极对市给予奖励,同时实行对市转移支付的测算分配与市对省直管县政策、项目、资金支持情况相挂钩。二是按照政府的职能职责,市级政府在布置工作时,需要统筹考虑全市的发展;在“省直管县”财政体制改革之后,凡市级政府安排县级政府承担的工作,必须安排县级相应的财力,不应增加县级财政压力。三是鼓励市级与省直管县经济发展良性互动。“省直管县”财政改革目的并不是要割离市县经济关系,将两者发展孤立开来,而是赋予各自发展自主权,继续鼓励市县间开展经济协作,做到利益共享,实现共同发展,进而提升区域整体竞争力。市县间应尊重市场规律,重视合作,按需从优配置资源和生产要素、优化发展布局,不应该从狭隘、短视的发展观和利益观出发,画地为牢,划圈为展,人为阻止、改变项目布局。可采取税收异地分享的方式给予市级补偿,鼓励市级重大项目布局向省直管县倾斜,鼓励中心城市和县(市)间产业转移,推动市级与县级共建产业园区,协调好中心城市扩张与县域经济发展的关系,努力实现壮大县域经济和发展中心城市的有机结合。四是在一些区域经济中心和经济发达的城市,可重点加大所辖县的“撤县(市)建区”力度,适当调整行政区划,做大做强中心城市,发挥中心城市辐射带动作用。

参考文献:

- [1] Wallace Oates. Fiscal Federalism [D]. NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 济与管理研究, 2011(3): 8 - 12.
- [2] Justin Yifu Lin, Zhiqiang Liu, Fiscal Decentralization and Economic Growth in China [J]. Economic Development and Cultural Change, 2000, 49: 1 - 21.
- [3] 张军, 金煜. 中国的金融深化和生产力关系的再检测: 1987—2001 [J]. 经济研究, 2005(11): 34 - 45.
- [4] 张晏, 龚六堂. 分税制改革、财政分权与中国经济增长 [J]. 经济学, 2005(4): 75 - 108.
- [5] 周业安, 章泉. 财政分权、经济增长和波动 [J]. 管理世界, 2003(8): 6 - 15.
- [6] S Démurger. Comparative Economics Infrastructure Development and Economic Growth: An Explanation for Regional Disparities in China [J]. Journal of Comparative Economic, 2001, 29(1): 95 - 117.
- [7] 贾康, 白景明. 县乡财政解困与财政体制创新 [J]. 经济研究, 2002(3): 3 - 9.
- [8] 傅光明. 论省直管县财政体制 [J]. 财政研究, 2006(2): 22 - 25.
- [9] 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 [J]. 财贸经济, 2009(4): 36 - 41.
- [10] 张占斌. 省直管县体制改革的实践创新 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2009.
- [11] 袁渊, 左翔. “扩权强县”与经济增长: 规模以上工业企业的微观证据 [J]. 世界经济, 2011(3): 89 - 108.
- [12] 罗植, 杨冠琼, 赵安平. “省直管县”是否改善了县域经济绩效: 一个自然实验证据 [J]. 财贸研究, 2013(4): 91 - 99.

-
- [13] 郑浩生, 李春梅, 刘桂花. “省直管县”体制下财政转移支付对县域经济增长影响研究——基于四川省 59 个改革试点县(市)的实证检验 [J]. 地方财政研究, 2014(6): 61 - 64.
- [14] 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 [J]. 管理世界, 2011(8): 34 - 65.
- [15] 才国伟, 黄亮雄. 政府层级改革的影响因素以及经济绩效研究 [J]. 管理世界, 2010(8): 73 - 83.
- [16] 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 [J]. 财政研究, 2012(1): 38 - 41.
- [17] 崔凤军, 陈晓. “省管县”体制对不同等级行政区域经济发展的影响研究——以浙江省为例 [J]. 经济地理, 2012, 32(9): 1- 7.
- [18] 李一花, 李齐云. 县级财政分权指标构建与“省直管县”财政改革影响测度 [J]. 经济社会体制比较, 2014(6): 148 - 159.