

中国发展研究报告系列丛书

2015

中国地方财政发展 研究报告

——市区两级政府事权划分与财力分配机制研究：
来自湖北省K市、L市和G市的经验证据

中南财经政法大学
湖北财政与发展研究中心 著
中国地方财政研究中心



经济科学出版社

中国发展研究报告系列丛书

2015 中国地方财政发展 研究报告

——市区两级政府事权划分与财力分配机制研究：
来自湖北省 K 市、L 市和 G 市的经验证据

常州大学图书馆
中南财经政法大学
湖北财政与发展研究中心 著
中国地方财政研究中心

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2015 中国地方财政发展研究报告：市区两级政府事权划分与财力分配机制研究：来自湖北省 K 市、L 市和 G 市的经验证据 / 中南财经政法大学湖北财政与发展研究中心中国地方财政研究中心著. —北京：经济科学出版社，2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6611 - 8

I. ①2… II. ①中… III. ①地方财政 - 财政制度 - 研究报告 - 湖北省 - 2015 IV. ①F812. 763

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 032044 号

责任编辑：白留杰

责任校对：隗立娜

责任印制：李 鹏

2015 中国地方财政发展研究报告

——市区两级政府事权划分与财力分配机制研究：来自湖北省 K 市、L 市和 G 市的经验证据

中南财经政法大学

湖北财政与发展研究中心 著

中国地方财政研究中心

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

教材分社电话：010 - 88191354 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮箱：bailiujie518@126. com

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxchs. tmall. com

北京密兴印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 15 印张 350000 字

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6611 - 8 定价：45. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

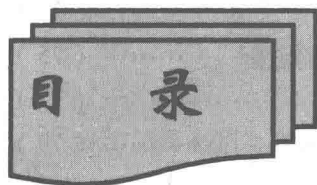
电子邮箱：dbts@esp. com. cn)

编委会名单

编委成员（按姓氏笔画排序）

于革胜	王金秀	田和平	甘行琮	艾 华	叶 青
许 毅	许建国	孙 亚	阮日生	刘孝诚	刘尚希
刘京焕	任寿根	吴俊培	何盛明	杨灿明	张弘力
张福来	陈 共	陈光焱	陈志勇	李大明	李景友
庞凤喜	罗 辉	周永松	侯石安	高培勇	贾 康
童道友					

作 者	侯石安	李祥云	庞明礼	祁 毓
-----	-----	-----	-----	-----



导论	(1)
----------	-------

第一部分 K 市市区两级政府事权划分与财力分配机制

第一章 财力在 K 市市区两级政府间的分配	(5)
-----------------------------	-------

第一节 财政总收入在市区两级政府间的分配	(5)
第二节 地方税收收入在市区两级的分配	(11)
第三节 专项收入和行政事业性收费在市区两级的分配情况	(15)
第四节 其他收入在市区两级的分配	(17)
第五节 市级对区级财政转移支付情况	(21)

第二章 K 市市区两级政府事权划分与财力分配分析	(26)
--------------------------------	--------

第一节 市区两级政府教育事权划分与财力分配分析	(26)
第二节 市区两级政府社会保障事权划分与财力分配分析	(30)
第三节 市区两级政府医疗卫生事权划分与财力分配分析	(38)
第四节 市区两级政府城市基础设施建设与管理事权划分与 财力分配分析	(42)
第五节 市区两级政府国土管理事权划分与财力分配分析	(44)
第六节 市区两级政府环境保护事权划分与财力分配分析	(49)
第七节 市区两级政府社会管理事权划分与财力分配分析	(53)
第八节 市区两级政府投融资平台管理事权与收益分配分析	(58)

第二部分 L 市市区两级政府事权划分与财力分配机制

第三章 财力在 L 市市区两级政府间的分配	(65)
-----------------------------	--------

第一节 财政总收入在市区两级政府间的分配	(65)
----------------------------	--------

第二节	地方税收收入在市区两级政府间的分配	(71)
第三节	专项收入与行政事业性收入在市区两级的分配	(75)
第四节	其他收入在市区两级的分配	(77)
第五节	市级对区级财政转移支付的分配	(79)
第四章	L 市市区两级政府事权划分与财力分配分析	(84)
第一节	L 市市区两级教育事权划分与财力分配分析	(84)
第二节	市区两级政府社会保障事权划分与财力分配分析	(89)
第三节	市区两级政府医疗卫生事权划分与财力分配分析	(93)
第四节	市区两级政府城市基础设施建设与管理事权划分与 财力分配分析	(97)
第五节	市区两级政府国土管理事权划分与财力分配分析	(100)
第六节	市区两级政府环境保护事权划分与财力分配分析	(103)
第七节	L 市经济技术开发区行政管理体制与财政管理体制	(106)

第三部分 G 市市区两级政府事权划分与财力分配机制

第五章	财力在 G 市市区两级政府间的分配	(113)
第一节	G 市财政收入在市区两级的分配	(113)
第二节	税收收入在市区两级的分配	(116)
第三节	专项收入与行政事业性收入在市区两级的分配	(119)
第四节	其他收入在市区两级的分配	(120)
第五节	市级对区级财政转移支付情况	(122)
第六章	G 市市区两级事权划分财力分配分析	(126)
第一节	G 市教育事务划分与财力分配分析	(126)
第二节	G 市社会保障事务划分与财力分配分析	(131)
第三节	G 市医疗卫生事务划分与财力分配分析	(139)
第四节	G 市社会管理创新事务划分与财力分配分析	(144)
第五节	G 市城市基础设施建设及管理事权划分与财力分配分析	(147)
第六节	G 市国土管理事务划分的现状及财力与事权的匹配分析	(151)
第七节	G 市文化与体育事务划分与财力分配分析	(154)
第八节	G 市环境保护事务划分与财力分配分析	(160)

第四部分 市区两级政府事权划分与财力分配机制方案设计

第七章 省内外其他城市市区两级政府事权划分与财力分配的

经验借鉴 (167)

第一节 教育事务在市区两级的事权划分与财力分配的

经验借鉴 (167)

第二节 社会保障事务在市区两级的事权划分与财力分配的

经验借鉴 (169)

第三节 医疗卫生事务在市区两级的事权划分与财力分配的

经验借鉴 (171)

第四节 城市基础设施建设与管理在市区两级的事权划分与财力

分配的经验借鉴 (175)

第五节 国土管理在市区两级的事权划分与财力分配的

经验借鉴 (178)

第六节 环境保护在市区两级的事权划分与财力分配的

经验借鉴 (179)

第七节 社会管理在市区两级的事权划分与财力分配的

经验借鉴 (181)

第八节 投融资平台运营可供借鉴的模式 (182)

第八章 市区两级政府事权划分与财力分配机制方案设计 (186)

第一节 市区两级政府事权划分与财力分配的思路 (186)

第二节 市区两级政府事权划分与财力分配的实施方案设计 (188)

2015 年地方财政大事记 (220)

后记 (230)

导 论

党的十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标，明确了推进国家治理体系和治理能力的现代化要求，地方政府也同样面临着治理能力提升和治理体系的现代化要求。有效地治理，必须以科学合理的政府组织结构为基础，重点是要优化政府职能配置、机构设置、工作流程，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制，用机制再造流程、简事减费、加强监督、提高效能。政府组织结构是以在不同级次政府之间和部门之间合理划分事权为载体，科学分配财力，形成有效的事权划分和财力分配激励相容机制。地方治理能力和治理体系现代化的重要目标就是要更好地满足辖区内公民的公共需求，合理划分市区两级政府事权和财力的依据就是充分利用各级政府的信息优势、规模优势和成本优势，如发挥区级政府的信息优势和市级政府的规模经济以及协调优势，可以更多更好地为辖区居民提供公共服务和公共产品，满足辖区居民的公共需求。中央财经领导小组已经明确提出，要改革城市管理体制，理顺各部门职责分工，提高城市管理水平，落实责任主体。

财政体制改革是全面深化改革的重要内容和基础，党的十八大、十八届三中全会、十八届五中全会明确提出了财政体制改革的主要内容和时间表。现代财政制度的三大核心要素之一就是要健全财力与事权相匹配的财政体制。目前，无论是中央与地方之间，还是省以下地方政府之间，均或多或少地面临事权和支出责任划分不清晰、不合理、不规范的问题，严重制约市场统一、司法公正和基本公共服务均等化。一些本应由上级政府负责的事务交给了下级政府，一些适合下级政府负责的事务上级政府承担了较多的支出责任，上下级政府间职责交叉重叠、共同管理的事项较多，造成了下级政府承担了一些不适合承担的事务，而上级政府又不得不通过大量的专项转移支付对下级政府进行补助，容易造成资金分配“撒胡椒面”现象以及上级政府对下级政府不适当的干预，影响下级政府的自主性、积极性，造成事权划分与财力划分不匹配，导致执法行为不当，影响市场统一。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求，立足于建立现代财政制度，在转变政府职能、合理界定政府与市场边界的基础上，充分考虑公共事项的受益范围、信息的复杂性和不对称性以及地方的自主性、积极性，合理划分政府间事权和支出责任。2015年，

《湖北省人民政府关于应对财政领域趋势性变化全面推进财税体制改革的指导意见》明确提出,研究省以下事权划分,明确各级政府支出责任,完善与财政体制相关的激励约束政策和机制,重点围绕民生保障、社会事业发展、基础设施建设和产业发展等方面,分领域、分行业逐步提出事权和支出责任划分的方案。

发展是一项系统工程,必须使各领域、各部门、各地区相互配合,协调发展。十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,为市区两级政府事权划分和财力分配提供了新思路,传统观念将市区两级简单地理解为“上级”与“下级”、“父”与“子”的等级关系,导致市区两级之间事权划分和财力分配严重不对等,严重影响了市区两级的积极性。坚持创新发展理念,不仅仅要在制度、体制和机制上进行改革创新,也要是在市区两级之间关系处理的理念上不断改革创新;坚持协调发展理念,按照市区两级之间的比较优势,科学地划分各自职责职能,注重市区两级之间的关联性、系统性和耦合性;坚持共享发展,就是按照市区共同参与、合理分工、共同尽力、均衡分享的要求,促进市区之间、区区之间整体推进、全面发展。合理划分市区两级政府事权与财力,是落实“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念的重要体现,有利于调动和发挥各级政府积极性、主动性、责任感和创造性,强化区级主体地位。

本书以湖北省 K 市、L 市和 G 市市区两级政府事权划分与财力分配的现实为分析依据,试图找出市区两级政府事权划分与财力分配上存在的深层次问题和根本原因,通过比较借鉴我国其他同类型城市有关市区两级政府事权划分与财力分配的经验,进行相应的改革方案设计,并根据各市具体情况提出对策建议。

本书受湖北省 K 市、L 市和 G 市人民政府委托,分别于 2013 年、2015 年、2011 年进行实地调研,并完成总报告的撰写。K 市和 G 市政府采纳了本书中提出的方案设计和对策建议,分别于 2014 年和 2012 年就市区两级政府事权划分与财力分配机制进行了全面改革,成效显著。改革后,K 市和 G 市市区两级政府事权划分得以明晰,财力分配机制得以完善,市区两级政府积极性得以有效提高,城市管理效能大幅提升。L 市拟于 2016 年全面启动此项改革。

第一部分

K 市市区两级政府事权划分与财力分配机制

K 市是湖北省副中心城市，重要的经济、教育、文化和体育的中心。在经历新中国成立以来多次行政区划调整后，K 市现辖 XZ、XC、FC 三个主城区，以及 3 市 3 县，设有高新技术产业开发区和 YLZ 经济开发区。全市版图面积 1.97 万平方公里，人口 588 万，城区面积 100 平方公里，人口 120 万，市区经济稳居湖北省前列。城市人口的增加，城市规模的扩大，使得市区两级政府之间在事权和财力上需要有一个合理的分工，才能抓住面临的机遇和挑战。现在，K 市已被省委赋予担当省域副中心城市的历史重任，自 2003 年提出“一主两副”发展战略，到 2013 年明确“两圈两带”发展思路，省委、省政府对 K 市的战略定位和支持力度在不断提升。但是，城市规模的不断扩大使得市区两级政府的事权越来越多，而现有的财力分配格局已难以满足 K 市发展的需要。从根本上讲，K 市能否抓住此次发展机遇，关键在于是否有一个更加完善的财政管理体制，是否能够明确市区两级政府间的事权，是否在财力上进行科学分配。

如何合理界定与充分发挥市区两级政府的职能，真正做到“不缺位、不越位”，不仅是对政府管理水平的重大考验，而且是推动城市经济社会发展的客观需要，是提高政府行政能力水平、最大限度地满足公众需求的必然要求。当前，K 市市区两级政府总体运行良好，管理职能比较清晰。市政府的职能范围主要集中在全市经济调节、社会管理、公共服务、城市规划、基础服务设施建设、城市建设管理、生态环境保护与生活环境维护等方面；区政府的职能范围主要集中在区级经济发展、社区管理、公共服务、城市建设管理、社会事业发展等方面。而两级政府在这些领域的职能作用能否发挥到最大限度取决于事权在两级政府间的划分是否合理、财力匹配是否公平高效。随着城区面积的不断扩大，人口的不断增加，社会管理事务将越来越繁杂，相应地，市区两级政府职能的外延和内涵也将随之发生根本性改变，政府管理外延（城区范围、人口数量、管理事务）在迅速扩大，对内涵（政府管理水平、管理能力、政府工作人员素质等）的要求在不断提高。如果不同层级间政府职能事权划分不清晰，责任主体不明确，相应财力配置又不合理，就必然出现各级政府之间、政府各部门之间矛盾重重，继而严重影响政府职能的发挥和管理水平的提高，以及政府在公众中应有的形象。

虽然 K 市市区两级政府间在事权划分上比较清晰，财力匹配也较为合理，但是与经济社会发展需要之间仍存在一些差距，在少数部门之间、在个别具体事务上表现出事权

同构、事权错位、事务交叉重叠、多头管理等现象，导致财力无法合理匹配，影响政府办事效率，制约政府职能充分发挥。因此，当务之急是明晰市区两级政府的事权、科学合理分配财力，遵循“一级政府对一级政府，一级财政对一级财政”的管理原则，以调动市区两级政府的积极性，促进各级政府管理水平的有效提升。

体制创新、促进发展、简政放权、统筹兼顾是改革和完善政府管理体制、转变政府职能的基本要求和根本方向。只有合理划分市区两级政府事权，公平分配财力，才能真正建立与经济社会发展相适应的市区两级政府管理体制与运行机制，提升城市综合竞争力和可持续发展能力。合理划分市区两级事权与财力，一方面，在理顺权责关系的基础上简政放权，强化基层政府主体地位，提升其发展的积极性、主动性和责任感；另一方面，充分保证市级政府财力，发挥其在集中力量办大事、调节收入分配等方面的作用。同时，协调新旧城区、开发区间的横向公平、统筹发展，保障财力在区级政府之间的均衡合理分配。

第一章

财力在 K 市市区两级政府间的分配

随着经济发展水平的快速提高、经济结构的变化和城镇人口规模的扩大，K 市财力在 2008 ~ 2013 年得以大幅上升。K 市过去几年间财力的迅速增长和财力在市区两级间的分配，有力支撑和促进了 K 市经济的快速增长和城市面貌的迅速改变。

■ 第一节 财政总收入在市区两级政府间的分配

公共财政收支（即一般预算收支）和可支配收入是地方政府最重要的财力体现。2008 ~ 2013 年，在公共财政收支方面，大体而言，一方面 K 市的公共财政收入增长迅速，但增长速度波动较大，并且一半左右的财力集中在市级政府层面；另一方面，K 市公共财政支出也大幅度上升，但公共财政支出增长速度存在不规则波动，且市级和各区级之间公共财政支出增长速度变化趋势存在很大差异，同时，K 市公共财政支出分配情况较为平稳，并且市级政府集中了全市 70% 左右的公共财政支出。在可支配收入方面，K 市可支配总收入及在市区两级间的分配，基本呈现出与公共财政支出相类似的情况。

一、公共财政收入及在市区两级间的分配

K 市公共财政收入在 2008 ~ 2013 年增长迅速，并且财力的一半左右集中于市级政府。大体而言，K 市公共财政收入大体呈现了以下三个方面的特征：

（一）市区两级政府公共财政收入大幅上升

由表 1-1 可以看出，K 市公共财政总收入（不含行政事业性收费收入）从 2008 年的 209 555 万元上升到 2013 年的 818 754 万元，6 年间增长了约 2.91 倍。在市区两级政府层面，市级政府公共财政收入和各城区政府公共财政收入都取得了大幅度的增加，其中市级政府公共财政收入从 2008 年的 116 115 万元上升到 2013 年的 335 850 万元，增长了 1.89 倍，而各城区政府公共财政收入 6 年间增长倍数都超过了市级政府的增长倍数，并且高新

区增长倍数高达 7.35 倍左右，而 FC 区增长倍数在各城区中最低为 2.66 倍。

表 1-1 2008 ~ 2013 年市区两级政府公共财政收入 单位：万元

年 份	市 级	XC 区	FC 区	高新区	YLZ 区	经开区	合 计
2008	116 115	24 362	47 257	21 091	730	—	209 555
2009	131 391	28 797	57 880	24 669	1 614	—	244 351
2010	165 044	39 452	69 254	37 636	1 848	—	313 234
2011	239 982	60 365	100 958	75 970	2 720	—	479 995
2012	317 371	86 123	142 058	121 845	4 300	—	671 697
2013	335 850	111 610	173 191	176 169	3 768	18 166	818 754
6 年增长倍数	1.89 倍	3.58 倍	2.66 倍	7.35 倍	4.16 倍	—	2.91 倍

注：表中数据均不包含行政事业性收费收入。

（二）市区两级政府公共财政收入增长速度波动较大

由表 1-2 可以看出，K 市公共财政总收入的增长速度先上升后下降，并且在 2011 年达到峰值（主要是由于省级财政体制调整），当年财政收入的增长速度上升高达 53%，此后逐年下降，至 2013 年时公共财政总收入增长速度为 22%。除 YLZ 开发区外，市级政府和各区政府财政收入均呈现相同的变动速度，其中高新区财政收入在 2011 年的增长速度波动幅度最大，高达 102%。与其他城区（经开区）及 K 市总体情况不同，YLZ 区公共财政收入增长幅度更不平稳，呈现“下降—上升—下降”特征，2009 年公共财政收入增幅高达 121%，而 2010 年的增幅则急剧下跌到 14%，2011 年又上升到 47%，2012 年增幅高达 58%，然而 2013 年公共财政收入反而下降，下降幅度达到 12%，这是因为从 2013 年开始，YLZ 区实行“保护性开发”，重点发展旅游休闲产业，因而 2013 年财政收入下降。

表 1-2 2009 ~ 2013 年市区两级政府公共财政收入增长速度 单位：%

年 份	市 级	XC 区	FC 区	高新区	YLZ 区	合 计
2009	13	18	22	17	121	17
2010	26	37	20	53	14	28
2011	45	53	46	102	47	53
2012	32	43	41	60	58	40
2013	6	30	22	45	-12	22
年均增幅	38	72	53	147	83	58

注：表中数据均不包含行政事业性收费收入。

（三）公共财政收入在市区两级政府的分配呈现出明显下移趋势

由表 1-3 可以看出，一方面，市级政府的公共财政收入占比逐年下降，从 2008 年的 55.41% 下降到 2013 年的 41.02%，并且以 2011 年为拐点，市级政府集中的公共财政收入比例从超过一半到低于一半；另一方面，在区政府层面，XC 区、FC 区和 YLZ 区公共财政收入占比也较为平稳，波动不大，而高新区公共财政收入占比则逐年上升，从 2008 年

的 10.06% 上升到 2013 年的 21.52%，上升了 1 倍左右。

表 1-3 2008~2013 年公共财政收入在市区两级政府间的分配比例 单位: %

年 份	市 级	XC 区	FC 区	高新区	YLZ 区	经开区
2008	55.41	11.63	22.55	10.06	0.35	—
2009	53.77	11.79	23.69	10.10	0.66	—
2010	52.69	12.60	22.11	12.02	0.59	—
2011	50.00	12.58	21.03	15.83	0.57	—
2012	47.25	12.82	21.15	18.14	0.64	—
2013	41.02	13.63	21.15	21.52	0.46	2.22

注: 表中数据均不包含行政事业性收费收入。

二、公共财政支出及在市区两级政府间的分配

(一) 市区两级政府公共财政支出均大幅上升

由表 1-4 可以看出, K 市过去 6 年间公共财政总支出大幅度上升, 从 2008 年的 304 375 万元大幅度上升到 2013 年的 1 047 676 万元, 6 年间增长了 2.44 倍。

表 1-4 2008~2013 年市区两级政府公共财政支出 单位: 万元

年 份	市 级	XC 区	FC 区	高新区	YLZ 区	经开区	合 计
2008	216 311	28 426	42 269	16 729	640	—	304 375
2009	296 628	42 097	61 820	19 482	1 314	—	421 341
2010	427 586	46 316	77 303	26 353	1 629	—	579 187
2011	532 206	62 500	83 554	53 905	2 401	—	734 566
2012	561 570	76 326	117 659	91 990	3 942	5 980	857 467
2013	675 899	91 321	121 178	129 731	4 065	25 482	1 047 676
6 年增长倍数	2.12 倍	2.21 倍	1.87 倍	6.75 倍	5.35 倍	—	2.44 倍

注: 表中数据不含行政事业收费列列支、地方政府债券、社会保障和医疗卫生转移支付支出。

在市区两级政府层面, 市级政府和区级政府的公共财政支出都呈现了大幅上升的趋势, 其中市级政府从 2008 年的 216 311 万元上升到 2013 年的 675 899 万元, 上升幅度达到 2.12 倍, 基本与 K 市全市公共财政支出上升幅度大致相同。

在区级层面, 区级政府之间公共财政支出上升幅度存在较大差异。作为老城区, XC 区和 FC 区 6 年间分别增长 2.21 倍和 1.87 倍, 而高新区和 YLZ 区由于基数较小, 其财政支出增长幅度大大超过 FC 区和 XC 区的财政支出增长幅度, 其中高新区公共财政支出增长幅度最大, 由 2008 年的 16 729 万元上升到 2013 年的 129 731 万元, 上升幅度为 6.75 倍; 其次是 YLZ 区, 由 2008 年的 640 万元快速增长至 2013 年的 4 065 万元, 增长 5.35 倍。在 5 个城区中, FC 区公共财政支出增长幅度最小, 由 2008 年的 42 429 万元增长到 2013 年的 121 178 万元, 增幅度仅为 1.87 倍。

（二）公共财政支出增长速度存在不规则波动，且市级和各区级之间公共财政支出增长速度变化趋势存在很大差异

由表 1-5 可以看出，K 市公共财政总支出增长速度呈现“下降—上升”特征，且增长速度变化很大，最大增长速度出现在 2009 年为 38.43%，而最低增长速度出现在 2012 年为 16.73%。

表 1-5 2009~2013 年市区两级政府公共财政支出增长速度							单位：%
年 份	市 级	XC 区	FC 区	高新区	YLZ 区	经开区	合 计
2009	37.13	48.09	46.25	16.46	105.31	—	38.43
2010	44.15	10.02	25.05	35.27	23.97	—	37.46
2011	24.47	34.94	8.09	104.55	47.39	—	26.83
2012	5.52	22.12	40.82	70.65	64.18	—	16.73
2013	20.36	19.65	2.99	41.03	3.12	326.12	22.18
年均增幅	42	44	37	135	107	—	49

注：表中数据不含行政事业收费列收列支、地方政府债券、社会保障和医疗卫生转移支付支出。

在市区两级层面，市级和各城区政府间公共财政支出增长速度呈现不规则波动，且波动幅度较大。具体而言，市级政府公共财政支出呈现出“上升—下降—上升”特征，且 2012 年的增长速度大幅度下降，仅为 5.52%；XC 区公共财政支出增长速度呈现“下降—上升—下降”模式，且 2010 年增长速度仅为 10.02%；FC 区公共财政支出增长速度呈现“下降—上升—下降”特征，且 2011 年和 2013 年增长速度大幅下降，分别仅为 8.09% 和 2.99%；高新区公共财政支出呈现“上升—下降”特征，且拐点出现在 2011 年，当年公共财政支出增长速度大幅度上升，高达 104.55%；YLZ 区公共财政支出增长速度呈现“下降—上升—下降”特征，且 2013 年增长速度急剧下降，仅为 3.12%；经开区在 2013 年公共财政支出大幅上升，达到 326.12%。

进一步地，2008~2013 年公共财政支出的年平均增幅在全市、市级和各区之间存在很大差异，其中全市年平均增幅为 49%，高新区和 YLZ 区可能由于基数较小，公共财政支出年平均增幅分别高达 135% 和 107%，而 XC 区、FC 区和市级政府可能由于基数较大，这两区的公共财政支出年平均增幅低于全市平均增幅。

（三）公共财政支出分配情况较为平稳，且市级承担了全市 70% 左右的公共财政支出责任

由表 1-6 可以看出，2008~2013 年，市级政府公共财政支出占全市公共财政总支出的比重在 70% 左右，最高为 2010 年的 73.83%，最低为 2013 年的 64.51%。自 2010 年以来，市级公共财政支出呈现下降趋势，但趋势较为平缓。在区级政府层面，XC 区公共财政支出占 K 市公共财政总支出的比例在 8.72%~9.99%，并且其变化没有明显规律；FC 区公共财政支出占比的变化没有明显规律，最高为 2009 年的 14.67%，最低为 2011 年的 11.37%；高新区公共财政支出占比在 4.55%~12.38%，波动幅度较大；YLZ 区公共财政支出占比极小且波动较大；经开区公共财政支出占比在 2012 年较小，仅为 0.7%，但

在 2013 年时则大幅度上升到 2.43%。进一步地，在各区政府间，2013 年高新区公共财政支出占全市总支出的比重最大，其次为 FC 区 11.57%，XC 区 8.72%，最后是经开区 2.43% 和 YLZ 区 0.39%。

表 1-6 2008 ~ 2013 年公共财政支出在市区两级政府间的分配比例						单位:%
年 份	市 级	XC 区	FC 区	高新区	YLZ 区	经开区
2008	71.07	9.34	13.89	5.50	0.21	—
2009	70.40	9.99	14.67	4.62	0.31	—
2010	73.83	8.00	13.35	4.55	0.28	—
2011	72.45	8.51	11.37	7.34	0.33	—
2012	65.49	8.90	13.72	10.73	0.46	0.70
2013	64.51	8.72	11.57	12.38	0.39	2.43

注：表中数据均不含行政事业收费列收列支、政府债券、社会保障和医疗卫生转移支付支出。

三、可支配财力及其在市区两级政府间的分配

K 市财政可支配收入（即“公共财政收入”、“上级的税收返还收入”和“上级的转移支付收入”三者合计数）在 2008 ~ 2013 年增长迅速，且市级财政集中了 70% 以上可支配收入。大体而言，K 市财政可支配收入呈现以下特征：

（一）市区两级政府可支配收入均大幅上升

由表 1-7 可以看出，K 市财政可支配总收入从 2008 年的 962 184 万元增加到 2013 年的 1 775 072 万元，6 年间增长 0.84 倍。从市区两级政府来看，市级财政可支配收入增长较慢，从 2008 年的 823 481 万元增至 2013 年的 1 185 195 万元，增长约 0.44 倍；区级政府可支配收入增长幅度很大，XC 区和 FC 区 6 年间可支配收入分别增长 2.35 倍和 2.18 倍，而高新区可支配收入增长倍数则高达 7.94 倍，YLZ 区可支配收入也增长迅速，6 年间增长 4.16 倍。

表 1-7 2008 ~ 2013 年市区两级财政可支配收入							单位: 万元
年 份	市 级	XC 区	FC 区	高新区	YLZ 区	经开区	合 计
2008	823 481	44 382	72 500	21 091	730	—	962 184
2009	598 238	57 247	93 768	24 669	1 614	—	775 536
2010	730 375	68 829	105 549	37 636	1 848	—	944 237
2011	931 291	104 974	152 565	75 970	2 720	—	1 267 520
2012	1 129 392	134 403	201 508	135 739	4 300	—	1 605 342
2013	1 185 195	148 689	230 755	188 499	3 768	18 166	1 775 072
6 年增长倍数	0.44 倍	2.35 倍	2.18 倍	7.94 倍	4.16 倍	—	0.84 倍

（二）财政可支配收入增长速度波动较大

由表 1-8 可以看出，K 市可支配收入（合计）在 2009 年大幅度下降，下降幅度高达

19%，此后转为正的增长速度，并且在2011年达到最大值（由于省里财政体制的调整），此后增长速度下降，即呈现出“上升—下降”特征。在市区两级层面，市级可支配收入增长速度呈现出与K市可支配收入增长速度相同的特征，即“上升—下降”，并且拐点同样出现在2011年。

表 1-8 2009~2013 年市区两级财政可支配收入增长速度 单位：%

年 份	市 级	XC 区	FC 区	高新区	YLZ 区	合 计
2009	-27	29	29	17	121	-19
2010	22	20	13	53	14	22
2011	28	53	45	102	47	34
2012	21	28	32	79	58	27
2013	5	11	15	39	-12	11
年均增幅	8.79	47.00	43.66	158.75	83.26	16.90

注：表中数据均不包含行政事业性收费收入。

XC 区和 FC 区可支配收入增长速度呈现出“下降—上升—下降”特征，高新区可支配收入则呈现出“上升—下降”特征，且都在2011年出现拐点。从2010年开始，高新区可支配收入增长速度远远高于市级、FC 和 XC。YLZ 区可支配收入增长速度波动很大，增长速度最高点出现在2009年，达到121%，而最低点出现在2013年，达到-12%（即可支配收入下降），这是因为从2013年开始，YLZ 区实行“保护性开发”，重点发展旅游休闲产业，因而2013年财政收入下降。从年均增幅角度来看，K市可支配收入（合计）年均增幅为16.9%，而市级政府仅为8.79%，远远低于区政府可支配收入的年均增幅。

（三）可支配收入中的70%以上集中在市级政府

由表1-9可以看出，一方面，除2013年外，市级政府集中了70%以上的可支配收入，但市级政府可支配收入占全市可支配收入的比重却在逐年下降，从2008年的85.58%下降到2013年的66.77%；另一方面，除个别年份外，XC 区、FC 区和高新区可支配收入比重逐年上升，特别是高新区，其可支配收入比重从2008年的2.19%大幅上升到2013年的10.62%。YLZ 区除在2008年可支配收入比重为0.08%外，其他年份基本维持在0.2%左右。

表 1-9 2008~2013 年财政可支配收入在市区两级政府间的分配比重 单位：%

年 份	市 级	XC 区	FC 区	高新区	YLZ 区	经开区
2008	85.58	4.61	7.53	2.19	0.08	—
2009	77.14	7.38	12.09	3.18	0.21	—
2010	77.35	7.29	11.18	3.99	0.20	—
2011	73.47	8.28	12.04	5.99	0.21	—
2012	70.35	8.37	12.55	8.46	0.27	—
2013	66.77	8.38	13.00	10.62	0.2	1.02

注：表中数据均不含行政事业性收费收入。