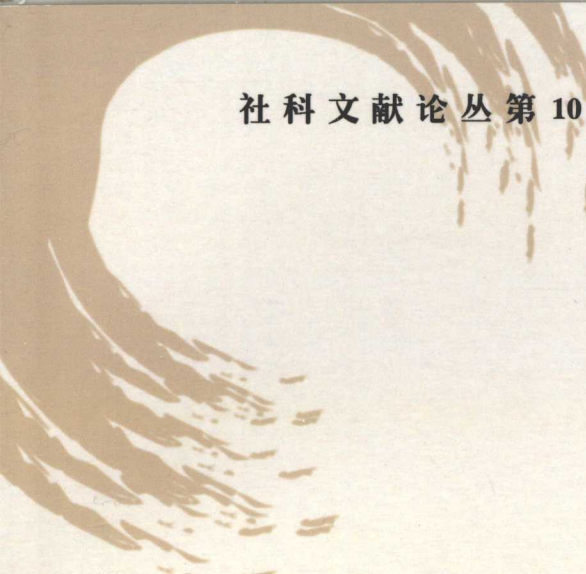




社科文献论丛第10辑/姬汝茂主编

福建省县域经济财政与 转移支付实证研究

FUJIANSHENGXIANYUJINGJICAIZHENG
YU
ZHUANYIZHIFUSHIZHENG
YANJIU

黄启才◆著

线装书局

社科文献论丛第10辑/姬汝茂主编

福建省县域经济财政与转移支付实证研究

黄启才 著

线装书局

图书在版编目 (CIP) 数据

福建省县域经济财政与转移支付实证研究 / 黄启才等著.
北京:线装书局,2008.12

(社科文献论丛第10辑/姬汝茂主编)

ISBN 978-7-80106-777-7

I. 福… II. 黄… III. 县—地方财政—财政支出—支付方式—研究—福建省 IV. F812.757

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 205119 号

福建省县域经济财政与转移支付实证研究

著 者:黄启才

责任编辑:杜 语 孙嘉镇

排版设计:秋 水

出版发行:线装书局

地 址:北京鼓楼西大街 41 号(100009)

电 话:010-64045283 64041012

网 址:www.xzhbc.com

经 销:新华书店

印 刷:北京忠信诚胶印厂

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:10

字 数:288 千字

版 次:2008 年 12 月北京第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

定 价:26.00 元

前 言

县域经济是国民经济的重要基础，发展和壮大县域经济，对于促进经济整体水平的提高，统筹城乡发展，解决“三农”问题，保持社会和谐稳定，实现全面建设小康社会目标具有重要现实意义。近年来，福建省委省政府根据十七大精神，按照科学发展观的要求，提出了关于加快县域经济发展的若干意见，并把发展县域经济作为建设对外开放、协调发展、全面繁荣的海峡西岸经济区的重要举措之一。福建省财政厅根据省委省政府有关文件，也纷纷出台了一些政策、资金、管理与服务方面的优惠措施，大大促进了县域经济财政的发展。

在决策层的重视下，我省县域经济财政状况虽有了一定的改善，但是一些问题，如县域经济社会发展基础薄弱、财政保障力不足、财政运行风险突出、县级政府的财权事权不相匹配以及省对下转移支付制度不完善等，仍然较为明显。特别是，近年县乡财政困难逐渐凸现，县域财政赤字、政府债务、财政供养负担加重已成为县域经济财政发展的瓶颈制约。

随着县域经济财政困难的凸显及其在和谐社会建设中的重要地位被重新认识，中国学者开始对它表现出日益浓厚的研究兴趣，迄今也已有不少的学术成果，为县域经济财政发展提供了许多可取的新思路和有价值的应策建议，但现有研究多注重定性分析和简单的数据图表分析。由于县域经济财政是一个开放的多维反馈超循环复杂适应系统，要掌握县域经济财政系统动力机制和运行秩序，充分发挥财政职能，促进经济社会协调发展，使其形成耗散结构，用传统的定性分析方法难以理清各子

系统和组元之间的动态非线性关联。这表明县域经济财政发展问题的研究还可进一步提高和完善,研究空间还很大。鉴于此,为了提升县域经济财政分析的科学性,在理论与方法上有所创新,对福建省县域经济财政与转移支付问题进行更深入实证研究就显得十分必要。

本书共有九章内容,在谋篇布局上力图做到主次分明,先后有序,文理清晰。第一章县域经济财政概略。简述县域经济财政的地位、作用及其研究的目的与意义。第二章至第五章关于县域经济财政的运行状况、空间格局、动态关系进行实证分析。第六章至第九章关于省对下转移支付问题进行实证研究。其中,对县域经济财政运行状况的评价,选择了若干量化指标,建立了一套科学完整的评估体系,这对打破传统的政绩考核指标,改变地方政府不计投资成本和效率、不顾政府债务和风险,只求经济财政增长的习惯,帮助决策部门准确、全面地掌握全省县域经济财政运行状况,科学、客观地评价县乡财政困难程度和地方政府努力程度与工作实绩,都具有很大作用。关于县域经济财政运行状况的评价结果,使得省对县(市)转移支付与县域财政经济运行绩效相挂钩的办法成为可能,从而改变原来主要依靠县级困难程度的转移支付办法,让转移支付真正做到“效率优先,兼顾公平”。其分类结果与全省县域经济财政水平在空间上分布不均的现实相一致,可以为决策部门对不同类别的县市实行不同的指导提供评价标准。关于转移支付效果的实证研究表明,不同的转移支付形式对县市间财政均等化程度的影响各不相同,对该问题的深入研究也有助于改进政府间转移支付制度的效率,完善转移支付的结构。关于公共财政背景下的转移支付研究,指出了今后完善转移支付制度的方向。关于转移支付测算的研究,则帮助建立了一个示范性的均等化转移支付模型,为决策者建立一个规范科学的转移支付体系在方法上提供了一个参考方案。

在研究方法上,本书主要采用了定量与定性分析相结合、理论与实证分析相结合以及比较研究和历史研究相结合的方法。比如,在县域经济与地方财政动态关系分析中,本书先运用经济学理论方法分析其二者间相互作用机制,再从二者图表数据分析到正式的面板数据计量模型实证,可谓定性分析与定量分析结合紧密,理论分析与实证分析层层递进,避

免了只有理论而没有实证计量,或只有统计分析而没有理论基础的倾向。在转移支付的制度安排分析中,本书则强调比较分析和历史研究相结合,在基于国外转移支付制度比较分析以及国内转移支付制度的历史与现况回顾的基础上,针对福建省转移支付制度安排中的不足,提出若干完善措施。

本书的主要观点有:

(1) 全省县域财经综合绩效水平分布呈金字塔形结构,后进县市和一般县市数量较多,龙头县市和潜力县市数量较少。福建省县域财政经济运行状况绩效水平的地区差异较大,综合绩效水平整体上较低。

(2) 全省县域经济财政存在“三沿现象”,即沿海、沿江、沿线,空间“廊道效应”显著。区域经济财政发展呈现“双核”结构,其中一个是以晋江为首的泉州地区,另一个是以福清为首的福州地区,并且沿着梯度不断向外拓展。在空间分布上,整个县域经济财政发展水平形成了“一轴两线”的点轴格局。

(3) 全省县域 GDP 与地方财政收支间具有长期协整关系。其中,地方财政收入与县域 GDP 间的均衡关系较县域 GDP 与地方财政支出间的均衡关系稳固。县域经济增长与地方财政收支间长期均衡关系具有明显的区域性差异,不同县市其经济增长与地方财政收支之间相互影响程度各不同。

(4) 在 1994~2005 年省对下转移支付制度实践中,不管是总体转移支付,还是其中的体制性或财力性的转移支付,都起到了缩小各县市间财政能力差异的作用,也不同程度的促进了不同地区间公共服务水平均等化。但是,目前转移支付的实际绩效离达到政府间转移支付制度所要求的均等化目标还有较大的距离,转移支付公平性的实现今后还有待进一步提高。

(5) 2000~2005 年间各县市对上级财政的转移支付依赖系数整体上呈现出逐渐递增的趋势。一方面各县市对上级财政的转移支付依赖越来越严重,转移支付对县级财政的影响越来越大,另一方面县级财政收入增长缓慢。

(6) 不同类型的转移支付对地方政府财政收入努力的影响不尽相

同。现行转移支付制度中体制性和财力性转移支付补助对地方政府财政收入努力都具有正向激励作用,产生了一定的正面影响。但是专项转移支付对地方政府财政收入努力具有负向激励作用。在现行转移支付制度中,我们应当增加财力性转移支付补助,逐步提高财力性转移支付在转移支付中所占比重,同时应当减少专项补助规模,缩小专项转移支付在转移支付中所占比重。

(7) 转移支付对沿海与山区县市的地方政府财政收入努力存在明显差别。现行转移支付制度对沿海地区县市财政收入努力具有正向激励作用,对山区县市财政收入努力则具有负向激励作用。在地区间经济发展严重不平衡的省情条件下,现有的转移支付制度在实现财政均等化方面的作用还是相当有限。同时,由于沿海与山区县市地方政府针对转移支付的行为差异,转移支付的地区分配结构对转移支付制度效率产生了负面作用。因此,要进一步提高转移支付制度的效率,除了要增加转移支付的规模外,还应积极改革和完善省对下转移支付的分配结构。

(8) 在经济增长的收敛过程中,转移支付扩大了地区间经济发展差距,转移支付制度并没有起到促进地区经济协调发展的目的。三种转移支付形式中,体制性转移支付方程系数不显著,难以说明问题,财力性转移支付和专项转移支付扩大了地区间经济发展差距,没有起到促进地区经济协调发展的作用。

(9) 基本公共服务的均等化是公共财政的核心任务之一。在公共财政框架下完善转移支付制度,政府要统一制定基本公共服务范围标准,将人人享有基本公共服务的目标落到实处,并从基本情况出发,从较窄的范围起步,现阶段应重点解决(保障)基本医疗、义务教育、基础设施、基本社会保障,这些关系到人民切身利益的方面,并制定一个可以统一执行的最低标准,以便于实际操作。

(10) 省对下转移支付测算要根据省内实际具体情况选择适宜的方法,关于转移支付测算方法的研究重点是建立一个方法集合,而不是某一种方法。具体应该以因素法,特别是回归分析方法为主,其他方法为辅,必要时,可以分别用各种方法测算,将所得结果进行比较选择。

概而言之,本书在研究内容上不求全,但求对所述问题分析透彻。

对一些重要问题的研究，方法工具新颖，研究视角独特，观点有所创见。诚然，随着改革开放和实践的发展，政策和制度都会变化，新问题、新情况必将不断出现，这些都将是作者今后需要进一步研究的内容。

由于作者水平有限，书中错漏在所难免，恳请各位读者批评指正。

2008 年 12 月于福州

目 录

前 言	(1)
第 1 章 县域经济财政概略	(1)
1.1 县域经济的地位与作用	(1)
1.2 县域经济财政发展的现况	(2)
1.3 县域经济财政研究的目的与意义	(4)
第 2 章 县域经济财政运行状况分析——方法与模型	(6)
2.1 县域经济财政运行状况的分析方法	(7)
2.2 县域经济财政运行状况绩效评价的指标体系	(9)
2.3 县域经济财政运行状况绩效评价的模型与权重	(14)
第 3 章 县域经济财政运行状况的实证分析	(19)
3.1 运行状况的动态综合评价	(19)
3.2 县域经济财政运行状况评价的贴现	(29)
3.3 县域经济财政运行状况绩效水平的聚类分析	(38)
3.4 提高县域经济财政运行状况绩效水平的应策建议	(47)

第4章 县域经济财政的空间格局	(52)
4.1 县域经济财政发展水平的空间分布现状	(52)
4.2 县域经济财政发展水平的空间相关分析	(59)
4.3 县域经济财政发展水平的空间格局和演化特征	(76)
4.4 县域经济财政发展水平区域差异的成因分析	(83)
第5章 县域经济增长与地方财政的动态关系	(96)
5.1 经济增长与政府财政的相互作用机制： 经济学分析	(97)
5.2 经济增长与地方财政收支关系的初步实证	(105)
5.3 经济增长与地方财政收支关系的实证诠释： 面板误差修正模型	(108)
5.4 实证结果的解释与政策建议	(120)
第6章 转移支付与县域财政经济发展 ——兼论公平与效率	(122)
6.1 转移支付的公平与效率	(123)
6.2 转移支付与县域财政均等化——兼论公平	(126)
6.3 转移支付与县域政府财政收入努力——兼论效率	(131)
6.4 转移支付促进县域经济增长中的公平与效率 ——收敛分析视角	(142)
第7章 公共财政背景下的转移支付	(150)
7.1 公共财政的内涵与基本特征	(150)
7.2 转移支付的理论基础和目标选择	(157)
7.3 公共财政框架下完善转移支付的政策措施	(164)

第 8 章 转移支付的制度安排	(173)
8.1 国外政府间转移支付制度的比较分析	(173)
8.2 国内政府间转移支付制度的概况	(179)
8.3 福建省转移支付的制度安排	(183)
第 9 章 转移支付测算初探	(196)
9.1 现行转移支付测算的基本情况	(197)
9.2 转移支付测算的方法探寻	(201)
9.3 区域发展成本系数的测算	(212)
9.4 标准财政收支中有关项目的试算	(220)
9.5 几点结论	(238)
附 录	(240)
参考文献	(285)
后 记	(293)

第 1 章 县域经济财政概略

1.1 县域经济的地位与作用

县域经济是一个介于研究整个国民经济活动的宏观经济和研究单个厂商和消费者的微观经济之间的中观经济层次，属于中观区域经济研究范畴。县域经济在中观经济中又处于低层次，是中观经济的基础。同其他层次经济相比较，如省域经济和市域经济，县域经济更接近微观经济，是宏观经济与微观经济结合的前沿。县域经济虽小，但它仍是一个经济、社会功能相对完备的经济单元，经济活动涉及国民经济一、二、三产业各部门和社会再生产的生产、流通、分配、消费各个环节。因此，县域经济一定意义上也被视为国民经济的基本单元。

目前，福建省有 84 个县级行政单位（不包括金门县），扣除 26 个市辖区，共有 58 个县市，其中，44 个县，14 个县级市。2005 年县域面积占全省土地面积的 90%，县域人口占全省总人口的 72%，县域经济总量占全省国内生产总值的 56%，县域财政收入规模占全省地方级财政收入的 30.4%，数据显示县域经济是全省经济发展的物质基础。同时，县域具有最大的消费群体，是我省最有潜力的消费市场。2005 年福建县域社会消费品零售总额 1162.39 亿元，占全省的 50%。不容置疑，县域经济在全省经济和社会的发展中具有举足轻重的地位。

1.2 县域经济财政发展的现状

分税制以来,福建县域经济发生了巨大变化,大部分县市经济财政都出现了持续快速的发展局面,县域经济财政状况有了一定的改善。整体上看,县域经济财政发展水平呈上升趋势,并且在快速发展过程中出现了两个明显的高增长区,一个是以晋江为首的泉州地区,另一个是以福清为首的福州地区。但是,不容忽视的是,我省县域经济财政发展也存在着以下几个方面的主要问题:

一、县级财政收入现实经济基础薄弱

县域财政经济总量上虽取得了一定幅度的增长,但财政收入增长现实基础仍然薄弱。从经济财政增长速度看,县级财政经济发展相对落后于全省平均水平,按照钱纳里和库兹涅茨的经济发展阶段划分标准,福建省经济发展整体上处在工业化中期阶段,县级经济大致上处于从工业化初期向中期过渡阶段。1994年至2005年,福建省县域GDP年均增长9.2%,低于全省平均增长水平1.76个百分点。从人均水平看,2005年县域人均GDP为14510.8元,占全省人均GDP的71.2%,且县域经济总量占全省比重2001年至2005年来一直趋于下降,2005年比2001年已经下降9.6个百分点。从全省县级经济产业结构看,县级第一产业比重偏高,2005年第一、二、三产业占县级GDP的比重分别为19.4:47.0:33.6,与同期全省产业结构水平相比,县级第一产业比重比全省高6.6个百分点,第二、三产业比重则相应偏低。由于现实经济基础薄弱,2005年县市财政收入131.53亿元,比1996年年均增长9.8%,低于全省平均增长水平3.3个百分点;县级人均财政收入1.74万元,比全省平均水平低1.71万元,比1994年年均增长9.1%,低于全省2.3个百分点。

二、县级财政社会经济发展保障不足

福建省县级财政特别是山区县市财政,一方面,面临着财源结构单一,地方财政收入匮乏,增长趋缓,一些地方甚至出现停滞的现象。根据2005年数据统计,我省县市人均财力位于1.6万元以下的有16个,占全省县市27.6%,位于全国第3位;1.6—2万元有23个,占全省县市39.6%,位于全国第4位;2万~3万元有8个,占全省县市13.8%,位于全国第26位;3万元以上有11个,占全省县市19%,位于全国第17位。另一方面,由于受自然灾害频发,财政供养负担和政府债务规模加重以及政策性调整支出增加的主客观因素影响,地方财政支出压力进一步扩大。这种财政收支背离现象,反映了县级财政收支中存在的深刻矛盾和问题。目前,县乡财政运转困难,收支矛盾突出等问题,已成为普遍现象。县级地方财政支出从1994年的46.8亿元增加到2005年的196亿元,仅占全省33.1%,年均增长9.7%,低于全省3.2个百分点。县乡财政社会经济发展投入严重不足,对农村道路建设、教育、卫生等各项经济社会发展影响较大。例如,2005年县级每万人拥有医生数19.86人,每万人拥有病床数18.36张,分别比全省少8个和6个百分点。

三、县级财政风险突出

我省县市经济总量偏小,总体发展水平比较低,特别是受连年自然灾害和收入增长“瓶颈”影响,我省基层财政收支平衡压力剧增。近年来省级财政不断加大转移支付力度,县级财政风险仍然十分突出。全省58个县市有44个县需要靠省级财政给予转移支付补助才能保证工资正常发放,困难面高达76%,省级财政对市县转移支付补助占地方财政支出比重达到17.5%,但仍难以化解收支平衡压力,2005年赤字县(市)32个,赤字面达55%,累计赤字额13.71亿元。县级财政“难上难”,部分县市开始大量举债,债务支出加剧了财政困难和财政运行的不稳定性。据统计,截至2005年年底,全省县级债务334.80亿元,比上年增加39.78亿元,增长13.5%,大多数县市偿债能力较弱,尤

其是农村税费改革实施后，县市财政收入与债务负担失衡，债务的化解已成为当务之急。

四、县级经济财政发展不平衡

由于区域与历史的原因，我省县域经济发展不平衡，各县市经济财政发展呈“金字塔”型分布，位于底层的经济财政总量较低县的比重相对较多，而顶层财力较高的县较少。在县级经济发展过程中，一批具有资源与区位优势县市已率先崛起，2005 年全省排名前 10 位的县市，GDP 之和为 1894.6 亿元，地方财政收入之和为 74.2 亿元，分别占县级 GDP 总和的 51.9%，县级地方财政收入总和的 56.4%，这些先崛起的县市已成为全省县级经济财政发展的龙头。但是大部分县市经济欠发达，经济总量小，发展后劲不足，还必须依赖转移支付来保持运转，经济发展的不平衡，进一步加剧了这些地区的收支矛盾，县乡基层财政运行困难更加突出。各县市资源禀赋各异，发展水平参差不齐，不平衡已到了引人注目的程度。2005 年人均 GDP 最高的石狮市为 5.6 万元，最低的政和县只有 5373 元，两者相差 10 倍之多。而人均财力最高的石狮市为 9.74 万元，最低的寿宁县只有 4959 元，两者相差 20 倍之多。

1.3 县域经济财政研究的目的与意义

县域经济是国民经济的重要基础，发展和壮大县域经济，对于促进经济整体水平的提高，统筹城乡发展，解决“三农”问题，保持社会和谐稳定，实现全面建设小康社会目标具有重要现实意义。在“十六大”报告中，党中央明确提出了要发展壮大县域经济的口号。为了贯彻“十六大”精神和“三个代表”重要思想，2003 年福建省委省政府也提出了关于加快县域经济发展的若干意见，并把发展县域经济作为建设对外开放、协调发展、全面繁荣的海峡西岸经济区的重要举措之一。近年来，福建省财政根据“十七大”精神以及省委省政府精神和文件，

按照科学发展观的要求,纷纷出台了一些政策、资金、管理与服务方面的优惠措施,大大促进了县域经济财政的发展。1994~2005年间,我省县域经济规模从1003.31亿元发展到4108.79亿元,增长了4倍,县域财政收入规模从35.46亿元发展到131.53亿元,增长了3.7倍。改革开放,特别是“九五”以来,我省县域经济财政的持续快速地发展,可以说与省委省政府决策层的重视不为关联。

2002年体制改革后,我省对下财政体制运行效果良好,县级财力占全省的比重得到进一步提高,财政实力进一步增强,但是上面分析中存在的一些问题,如县域经济社会发展基础薄弱、财政保障力不足、财政运行风险突出、县级政府的财权事权不相匹配以及省对下转移支付制度不完善等,仍然较为明显。特别是,近年县乡财政困难逐渐凸现,县域财政赤字、政府债务、财政供养负担加重已成为县域经济财政发展的瓶颈制约。财政作为宏观经济的重要调控部门,毫无疑问,县乡财政困难对整个县级经济社会发展将会带来重要影响,其中,对农村经济社会发展影响最严重,一方面,县乡财政困难导致农业和农村公共投入严重不足,制约了“三农”问题的根本解决;另一方面,县乡财政困难易向农民转嫁,直接导致农民负担加重,从而引起基层政府与村民的关系紧张和社会不稳定。因此,加强县域经济财政与转移支付研究,深化完善省对下转移支付体制,缓解县乡财政困难,寻找财政支持县域经济发展的路径、政策与方式,实现县域经济发展的新突破,对于目前我省全面贯彻落实科学发展观、统筹城乡发展、解决“三农”问题、推进全省小康进程、促进经济社会协调发展,无疑具有重大的理论和现实意义。由此,本着与时俱进、开拓创新的精神和促进经济社会和谐发展的责任感,十分有必要对上述问题进行一番深入研究,以期为我省有关决策部门献上自己的一得之见。

第2章 县域经济财政运行 状况分析——方法与模型

长期以来,我省财政在县级财政绩效评价方面的工作一直较为薄弱。一是省对县市体制设计等政策,片面依赖人均财力等个别指标简单区分政策取向,难免造成体制设计的以偏概全。二是评价通常就财政收支指标论财政收支,未考虑财政收支与经济的互动性,以及财政推动经济发展的效率性。例如,地方财政支出以规模而不是以效益为基本目标取向,以至于在大家看来,财政的主要任务就是要最大限度地满足各部门的资金需要,为地方经济发展建设筹集和投入大规模的资金,对财政支出的绩效却一直没有重视。从地方政府的工作实践来看,政府部门在很大程度上存在着不顾财力大小,盲目制定地方发展计划的倾向,有不少地方政府甚至不惜通过举债来筹集资金;在财政资金使用上却不计成本,不讲效益,浪费比较严重。这种只讲支出规模不计效益的目标取向,不仅降低了地方财政支出绩效水平,而且增加了地区风险水平,令人对地方财政经济运行绩效状况感到担忧。三是未能兼顾财政风险,财政理财理念较为淡薄。现行指标主要关注财政收支平衡,对于转移支付依赖性和债务等风险问题考虑较少。从长期看,上述行为不利于县域经济财政的可持续发展。

本章对我省县级财政经济运行状况绩效实施评价,其目的与意义主要是通过本课题研究,选择若干定量化指标,建立一套科学完整的评估体系,从而准确、全面地掌握我省县级经济财政运行状况,为科学、客观地评价县乡财政困难程度和地方政府努力程度与工作实绩打下基础。