



A Study on the Risks and Risk Prevention of Fiscal System Reform in
Counties under Direct Fiscal Administration by Provincial Authorities in Western Region of China

西部地区“省直管县”财政体制 改革风险及风险防范研究

张丽华 / 等著



经济科学出版社
Economic Science Press



A Study on the Risks and Risk Prevention of Fiscal System Reform
Counties under Direct Fiscal Administration by Provincial Authorities in Western Region of China

西部地区“省直管县”财政体制 改革风险及风险防范研究

张丽华 / 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

西部地区“省直管县”财政体制改革风险及风险防范
研究 / 张丽华等著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 10
ISBN 978 - 7 - 5141 - 5151 - 0

I. ①西… II. ①张… III. ①县 - 地方财政 - 财政改
革 - 研究 - 西北地区②县 - 地方财政 - 财政改革 - 研究 -
西南地区 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 254367 号

责任编辑: 范

责任校对: 杨

责任印制: 李



西部地区“省直管县”财政体制
改革风险及风险防范研究

张丽华 等著

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

总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 20.25 印张 350000 字

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5151 - 0 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

编写组

主要执笔：张丽华

成 员：李保春 张 蕾 汪 冲 孙 辉
张 炯 闻 勇 黄方方 文 娜
孙亚刚 周莹莹 韦 妙 闫胜利
张 宁 翟 阳 刘 芬 崔 琦
郑 曦

前 言

2009年9月，财政部发布了《关于推进省直管县财政改革的意见》，明确提出了2012年年底前在全国全面推进“省直管县”财政改革。根据财政部的部署，国家首先在粮食、油料、棉花和生猪生产大省做试点，在前期“扩权强县”试点工作全面铺开的基础上，拉开了“省直管县”财政体制全面改革的序幕。应该讲，“省直管县”财政体制的改革对我国财政管理体制“扁平化”和行政管理体制“扁平化”的改革有着十分重要的意义，它有利于促进县域经济发展，有利于充实县级财政，理顺省、市、县三级政府间的财政关系，有利于减少管理层级，提高管理效率（潘孝珍、陈梦，2009）。然而，应该看到，“省直管县”财政改革是在我国复杂的经济社会及制度构架、巨大的地区差异和经济发展不平衡的诸多条件下推出的，面对中国大而复杂的国体，在今天已经没有任何单一的不分差别的“一刀切”改革模式能够顺利推进并能解决一切问题。其中，地区差异是决定“省直管县”财政改革能否较顺利地推进的关键。尽管在此之前，全国已经有许多省份进行了改革试点，但试点更多的是东部地区的省份。东部地区大部分省、市、县三级政府财力充裕，县域经济发达，同时，东部地区地理条件较优越，管理成本较低。而西部地区12个省，受经济发展水平的限制，省、市、县三级政府财力都不足，尤其县域经济极为落后，大部分省份独特的地理环境和落后的交通状况更带来管理上的难度，以及国家级贫困县及少数民族自治区和县数量较多等因素的影响，“省直管县”财政体制改革的全面推进除了使西部地区各省面临由改革直接引发的财政、管理风险外，还引致出经济、社会、政治等诸多间接风险，近几年的改革推进现实充分证实了这一点。截至2012年年底，西部6个省（除5个民族自治区和1个直辖市外）均处于改革试点

的阶段,且范围较小:四川省27个试点县(共有181个县);贵州省31个试点县(共有88个县);陕西省15个试点县(共有107个县);甘肃省41个试点县(共有86个县);青海省9个试点县(共有43个县);云南省2009年选择了宣威市(县级市)、镇雄县、腾冲县三个县(共有129个县)开展改革试点后,由于出现了诸多问题和矛盾,现已暂停改革试点范围的扩大。改革在西部步伐缓慢,举步维艰,凸显了西部地区“省直管县”财政体制改革风险。不重视、不研究甚至不采取措施防范“省直管县”财政体制改革风险,一旦风险产生,将严重阻碍改革的推进,甚至有可能使改革流产。更为严重的是,如果西部地区因此减缓发展,将会进一步拉大其与东、中部地区的差距,这不仅与改革的初衷和目标相悖,而且与国家科学发展、协调发展、和谐发展的总体目标不相容。如何规避和防范这些可能发生的风险,是西部各省在推进前期“扩权强县”和“省直管县”财政改革中急需解决的重大问题。

正是在这样的背景下,我们分别到云南省曲靖市、昭通市、保山市涉及改革的市级政府与财政部门、曲靖市宣威市(县级市)、昭通市镇雄县、保山市腾冲县3个改革试点县进行了实地调研,采用随机采访、座谈等方式向被调查者了解改革的具体情况以及看法与感受,完成了社会调查。在调研的基础上,我们多渠道收集了西部地区各省涉及本项目内容的相关经济社会以及财政数据和资料,同时,为了便于横向比较研究,东中部地区各省也做了大量的数据收集,建立了相关数据库。通过数据与资料的分析与研究,对西部地区“省直管县”财政体制改革风险展开了理论与实践的深入研究。经过3年的研究,本专著作为国家自然科学基金项目(批准号71063023)的最终成果现已完成。归纳本书的主要内容,至少在以下几个方面有所创新与突破。

1. 实现了理论上的创新突破

(1) 在全面梳理、归纳和综述国内外学界学术动态的基础上,首次或率先对“省直管县”财政体制改革风险理论体系做了系统研究和尝试。鉴于目前我国风险理论研究大多集中于金融风险、企业管理风险、经济风险,而对制度改革风险研究较少,尤其对财政体制改革风险理论研究基本缺失,具体到“省直管县”财政体制改革风险理论的研究更是很少见。本课题运用一般风险理论,尝试了对“省直管县”财政体制改革风险理论及体系的探索:一是首次对“省直管县”财政体制改革风险概念做了较为规范的界

定；二是对“省直管县”财政体制改革风险的属性、特征、类型、内外生要素、风险的衡量和评估、风险的规避与防范做了系统全面的研究。首次提出了公共属性、社会属性、经济属性是“省直管县”财政体制改革风险的三大属性，而改革的不确定性、改革风险的宏观性、传导性、放大性、持久性、严重性是“省直管县”财政体制改革风险的六大特征，直接风险与引致风险是“省直管县”财政体制改革的两大类型，将改革设计方案的风险度、改革路径的畅通度、人们对改革的认知度界定为“省直管县”财政体制改革风险的三大内生要素，经济发展、社会和谐、政治体制改革、金融体制作作为“省直管县”财政体制改革风险的四大外生要素等。这些理论研究成果不仅为本课题的主题研究提供了坚实的理论依据，而且为我国财政体制改革风险的理论体系建立做了有益的探索和铺垫。

(2) 围绕着研究主题，从理论层面，结合云南省改革试点情况，对“省直管县”财政体制改革风险做了深入的研究。一是对“省直管县”财政体制改革引申出的财政风险、管理风险、经济风险、政治风险、社会风险的定义做了科学和规范性的界定，并在此基础上，扩展出五大风险概念的内涵，从而为课题的深入研究奠定了扎实的理论基础。二是对“省直管县”财政体制改革风险的主要内容及风险要素中涉及的经济、管理等相关理论进行了深入研究。结合“省直管县”财政体制改革风险研究主题，展开了对市场与政府间的关系、发展模式、区域经济、县域经济、城市经济等理论问题的广泛深入的研究，为深入分析体制改革风险及风险要素奠定了扎实的理论基础。

2. “前改革研究”的前瞻性

本项目是在西部地区各省并未全面铺开“省直管县”财政体制改革，仅局限于少数县试点改革的背景下展开研究的，属于典型的“前改革研究”。研究主要以云南省为例，基于云南省3个试点县和全国东中部部分省改革的经验与问题，针对西部各省的具体省情，系统全面地展开了“省直管县”改革风险的研究，首次提出了改革引发的财政、管理、经济、政治、社会五大风险理论，从定义、主要内容、传导机制三个方面系统分析了五大改革风险，提出了由财政收支缺口引发的以政府债务为特征的财政风险问题；管理对象、管理范围、管理幅度的巨大变动可能带来的管理成本上升和效率下降的管理风险问题；改革可能引发的县域经济、城市经济、区域经济乃至各省经济发展风险问题；民族地区“改”与“不改”带来的

政治风险问题；贫困地区“脱贫”责任转换引致的社会风险问题，以及对未全面推开的非民族地区和民族地区“省直管县”财政体制改革风险所做的“预评估”等。这些问题的“前改革研究”带有很大的前瞻性和指导性作用，这与我国财政学界长期以来“偏政策”研究和“偏后改革研究”形成鲜明的对比，将带给财政问题研究尤其是涉及改革问题研究思路的一次颠覆式的突破和完善。

3. 改革风险要素研究的多维度

本课题从西部地区自然禀赋、历史、社会、经济、政治、制度等多维度对“省直管县”财政体制改革的内外生要素以及对风险促成机理进行了广泛深入的探索与研究。这些要素包括：一是从人文（多民族）、地理（西部边疆地区）、经济社会（经济社会发展滞后）、历史（农村人口多、民族人口多、贫困人口多）的特殊属性的维度，探索西部12省“省直管县”财政体制改革风险产生的自然生态和社会生态基础条件。二是从“重度”政府主导型发展模式特征即市场经济发展缓慢、政府掌控的社会资源占比过高且呈上升趋势、国有经济仍占主导地位、政府仍掌控较大的行政审批权等维度，探索西部地区对财政资源“过度依赖”的深层次根源，论证了由于政府承担过多的经济发展重任、贫困地区的“脱贫”重任以及沉重的社会发展职责使各级政府强化了对财政资源的“依赖”。三是从原有制度（包括原有财政管理制度与原有行政管理制度）的“路径依赖”维度，论证了原有财政管理制度中各级地方政府固化的利益格局难以打破，固化的各级财政管理模式难于突破，原有财政管理体制内改革的不同步制约改革，财政管理体制与行政管理体制扁平化改革的非同步性产生的制度摩擦对改革风险的助推作用以及原有行政管理体制的民主法治建设的缺失，加大了“省直管县”财政体制改革对“约束财政权力”缺失的风险。四是从财政资源分配的供需维度，探索多级多方政府对有限财政资源分配的博弈导致的扭曲风险。论证了作为理性的省、市和县各级政府在追求自身利益最大化的目标下，面对着省级由于管理对象的增多和管理范围的大幅度扩大带来的市县级信息不完全的“真空”，在如何获取上级更多财政转移支付资金和使用财政资金方面，易产生外生非对称信息引起的逆向选择风险和内生非对称信息引起的道德风险问题。改革风险要素研究的多维度，全面揭示了西部地区改革风险产生的深层次根源和生成机理，具有很强的针对性。

4. 提出了切实可行的对策建议

一是提供了具体翔实的改革顶层设计方案。在财政体制改革单枪匹马难以推进的条件下,建议将改革分为两个阶段。第一阶段:扩权强县,即在借鉴西部各省前期扩权试点县成功经验的基础上逐渐稳步全面推开扩权强县改革,发展壮大县域经济。第二阶段:待时机与条件成熟后由“扩权强县”改革逐步过渡到财政与行政双体制同步的“省直管县”改革,并在此基础上提出了两个阶段具体改革实施措施。二是提出了扩权强县和“省直管县”改革模式的多样化建议。第一阶段扩权强县改革中,可将西部各省所有的县(州市辖区除外)划分为三类,即强县、弱强县和弱县,相对应的扩权政策可分为强县扩权类、扩权强县类、财政扶持类;第二阶段省直管县改革中,优化改革所需的基本经济体制环境和政治体制环境,需要改革的国家顶层设计。三是建立了与财政、管理、经济、政治、社会五大风险相配套的完整系统的风险预警机制。四是根据财政、管理、经济、政治、社会五大风险,提出了翔实、具体、具有很强针对性和操作性的风险防范措施。其中不乏一些带有创新性的对策措施,如提出了中央适当上收事权应在本级支出中反映,破解长期以来转移支付拜物教带来的财权与事权难于匹配的难题等。

5. 采用了多种研究方法,力求研究的创新突破

一是针对“省直管县”财政体制改革风险属于“前改革研究”的特征,在对风险评估方法上,采用了层次风险法,通过对体制改革引发的财政、管理、经济、政治、社会五大风险指标的确立,建立层次结构模型,并根据风险主观感受程度的大小对各种指标赋予不同的权重,分别对省本级、市、县三级政府在体制改革的过程中可能面临的风险分别进行主观“预评估”。二是采用网络分析方法与非线性计量模型,以云南省为例,对“省直管县”财政体制改革的经济绩效做了深入的研究,其中,创新性地使用网络分析方法中的“中心度”概念来研究特定政府层级下的财政分配关系和利益格局。该部分的研究所得出的关于以云南省为代表的西部县域经济集聚(扩散)状况总体和省以下财政分配的均等化水平不利于“省直管县”财政改革成效的发挥、省本级财政状况制约“省直管县”财政改革的推动等结论有力地支撑了本项目关于经济风险的相关研究。三是针对西部地区国家级贫困县较多,改革风险较大的状况,以云南省为例,采用主成分分析法,利用历史数据专门对贫困地区的改革所引发的社会风险做了

必要的实证分析,有效地实现了规范与实证分析的有机结合,为深入研究社会风险奠定了良好的基础。四是运用博弈理论展开了从中央到地方四级政府间面对改革有可能引发的财政资源分配的博弈研究,其中,运用两人主从 Stackelberg 博弈模型,以中央与地方两级政府作为博弈双方为例,论证上下级政府间财政资源分配的纵向均衡问题。运用下层多人有关联的 Stackelberg 一主多从博弈模型,论证改革后市县同级条件下,省本级与多个下级政府间财政资源分配的利益博弈关系。目的在于揭示缺失激励约束机制下,有可能引发的财政资源分配的扭曲风险。五是运用风险管理理论,按照风险识别、风险评估、风险预警、风险防范以及风险预警机制反馈的步骤构建了“省直管县”财政体制改革风险预警机制。其中,采用了 GARCH 模型、指标指数法、国际警戒线法、文献综述法等多种方法,科学界定了预警指标的中间值和上下限值,为建立科学合理的风险预警机制奠定了牢固的基础。六是根据课题研究的相关内容要求,引用了政府跨期预算约束条件下构建政府跨期预算模型、市场化程度测算、制度运行成本测算,以及变异系数等数量、物理等分析方法对西部各省财政可持续性问题、政府与市场的关系、管理风险、风险防范措施等方面做了深入研究。这些方法的运用,不仅在全面反映西部各省“省直管县”财政体制改革的风险以及防范风险措施方面起到了重要的作用,而且对课题研究质量的提升也起到了难以替代的作用。

成果的意义:

一是本项目以云南省改革试点为例以及超前的理论与实践研究,提出了改革模式不能“一刀切”式的“单一化”,并根据地区差异设计的不同改革方案和路径多样化研究范本,对我国如何在复杂的经济社会及制度构架、巨大的地区差异和经济发展不平衡的国体内顺利推行改革,更好地实现改革的目标具有很强的理论价值和实践意义。尤其对人文、地理、经济社会、历史、自然生态和社会生态条件、民族文化大致相同的西部地区 12 省,其研究成果的理论意义和改革推进的实践意义更为突出。

二是本项目从西部地区独特的人文、地理、经济社会、历史、自然生态和社会生态条件出发,试图深入探索“省直管县”财政改革将给西部各省带来的直接风险即财政风险和管理风险以及由财政改革引致的经济、社会、政治风险,揭示改革风险的生成机理,重点研究由于西部地区市场经济发展进程的缓慢导致“重度”政府主导型和“财政过度依赖”发展模

式，对财政改革风险的边界、程度和作用的影响。通过科学方法对风险要素、风险程度进行较为准确的预测和可能损失进行评估，提出了具有较强前瞻性、针对性和可操作性的防范风险的具体路径，能够很好地为西部各省政府改革决策提供具有参考价值的依据，这对于西部各省政府顺利推进“扩权强县”进而全面推进“省直管县”改革，降低改革成本，实现改革目标具有重要的理论指导意义和实际操作层面的意义。尤其是提出的改革两步走的方案，为中央从国家层面对“省直管县”改革顶层设计的调整，以及西部各省下一步“省直管县”财政与行政体制同步改革的顶层设计提供了强有力的理论支撑。

三是本项目对“省直管县”财政体制改革风险的理论探索 and 理论体系建立的尝试，不仅对丰富我国财政风险理论研究有着较大的理论意义，而且对丰富我国制度改革风险理论研究也具有很强的理论意义。

由于西部各省“省直管县”改革推进缓慢造成的试点范围较小，可跟踪研究的范围和内容十分有限，最终使研究的实证部分受制于数据与资料的限制不够深入，一些问题如西部各省各级政府财力缺口的准确测算、西部“省直管县”财政改革对经济与城镇化发展的横向比较、西部“扩权强县”与“省直管县”改革的比较等问题还需做进一步的深入研究，这也是本项目计划在国家自然科学基金委后期绩效评估期间继续深入研究的方向。

最后，需要强调的是，本书除了承担研究任务的研究团队外，还有部分在读硕士研究生参与了大量的数据、资料的整理、输入、测算以及文稿的校对等基础工作，他们是贾锐、蒋娜娜、武振、蔡沅鑫、张芦华、刘亚琴、李桑竹、曾伟、张军玲、胡晓星、王俊、孙孝敬、戴翔。另外，在资料的收集方面还得到了云南财经大学图书馆钱凤、杨清、戎俊霞三位老师的相助。

张丽华

2014年6月

目 录

第1章 西部地区“省直管县”财政体制改革风险理论研究前沿	1
1.1 政治学与行政学界对行政管理体制改革的研究 /	1
1.2 财政学界对“省直管县”试点改革的研究 /	3
1.3 国内外对风险预警机制的研究 /	8
1.4 国内关于民族自治地区“省直管县”财政体制改革的研究 /	11
第2章 西部地区“省直管县”财政体制改革风险的理论探索	13
2.1 “省直管县”财政管理体制改革的含义界定 /	13
2.2 “省直管县”财政体制改革风险的属性、特征与类别 /	15
2.3 “省直管县”财政体制改革风险的内外生要素 /	19
2.4 “省直管县”财政体制改革风险的衡量与评价 /	22
2.5 “省直管县”财政体制改革风险的规避与防范 /	24
第3章 西部地区“省直管县”财政体制改革直接风险分析	26
3.1 直接风险之一：财政风险透析 /	26
3.2 直接风险之二：管理风险分析 /	77
第4章 西部地区“省直管县”财政体制改革引致风险分析	85
4.1 引致风险之一：经济风险分析 /	85
4.2 引致风险之二：政治风险分析 /	103
4.3 引致风险之三：社会风险分析 /	107
第5章 西部地区“省直管县”财政体制改革风险产生的基础条件	119
5.1 西部经济发展水平的低下增大了财政体制改革风险 产生的可能性 /	119

5.2	西部特殊的生态基础条件加大了财政体制改革风险的不确定性 / 126	
第6章	发展模式和体制对财政体制改革风险的作用机理 ·····	129
6.1	“过度依赖财政”发展模式的作用机理 / 129	
6.2	原有制度的“路径依赖”对“省直管县”财政体制改革风险的作用机理 / 155	
第7章	多级多方政府对有限财政资源分配博弈导致的扭曲风险 ·····	159
7.1	“省直管县”改革：中央与地方政府在财力上的博弈 / 159	
7.2	“省直管县”改革：市县同级条件下的省与市（县）财政资源分配的博弈 / 172	
7.3	“省直管县改革”：市县级政府间财政资源分配博弈的理论分析 / 191	
第8章	西部非民族地区“省直管县”财政体制改革风险衡量与评估研究 ·····	195
8.1	风险评估方法与模型的选择 / 195	
8.2	西部非民族地区“省直管县”财政体制改革风险评估 / 197	
第9章	西部民族地区“省直管县”财政体制改革风险评估 ·····	210
9.1	民族自治地区“省直管县”财政体制改革风险指标体系的构建 / 210	
9.2	民族自治地区“省直管县”财政体制改革风险程度综合评估 / 219	
第10章	西部地区“省直管县”财政体制改革风险预警机制设计 ·····	224
10.1	改革风险预警机制设计的基本原则与步骤 / 224	
10.2	“省直管县”财政体制改革风险预警机制的构建与实证 / 226	
10.3	风险预警机制运行分析与反馈 / 243	
第11章	西部地区“省直管县”财政体制改革风险防范的制度措施 ·····	247
11.1	“省直管县”财政体制改革方案的调整 / 247	
11.2	“省直管县”财政体制改革“两步走”的具体措施 / 250	

第 12 章 西部地区“省直管县”财政体制改革风险防范的具体措施 269

12.1 财政风险防范措施 / 269

12.2 管理风险防范措施 / 281

12.3 经济风险防范措施 / 291

12.4 政治风险防范措施 / 295

12.5 社会风险防范措施 / 300

参考文献 / 305

第1章

西部地区“省直管县”财政体制改革风险理论研究前沿

由于我国“省直管县”改革的前期一直处于各省摸索试点阶段，其主要特征是小范围、无风险、改革模式五花八门。因此，目前国内对“省直管县”的研究按照两条主线展开。一条是国内政治学与行政学界针对由财政管理体制试点初期引发的现行市管县行政管理体制中所暴露出来的问题，在行政层级与行政职能改进方面做了大量研究。另一条是集中在财政学界的相关研究，侧重于对财政管理体制中“省直管县”试点改革的实施效率、问题与不足、改进方式与长远规划等方面的研究。

1.1 政治学与行政学界对行政管理体制改革的研究

1.1.1 对“市管县”管理体制的批判

国内政治学与行政学对相关问题的研究是从对“市管县”管理体制的批判开始的。孙学玉（2004）、宫桂芝（2000）、吴理财（2003）等学者认为，“市管县”体制随着市场经济的发展、城市化进程的加快，其弊端和局限性日益突出。姜秀敏、戴圣良（2010）认为，现今“市管县”体制的弊端日益明显，“省直管县”财政体制将有利于减少行政层级，降低行政成本以及发展县域经济。贺先志、王仕军（2008）认为，“市管县”体制实施以来带来一定的历史局限性，其因地市收权收利产生的财政、效率和效益三大“漏斗效应”以及市与县间的利益冲突、关系紧张等是实行“省直管县”财政体制的动力。然而管理层次与管理幅度间的关系没有实现实质上的“扁平化”以及省市县

三级政府之间的关系不清,配套的行政体制改革没有实施,县级政府财权与事权不对称等问题日渐突出成为改革的局限性。为此需推行渐进式改革,因地制宜、适时推进“省直管县”的改革,并同时配套实施相应的行政体制改革以及政府职能的转变,以保证“省直管县”财政体制改革的有效实施。为了解决取消“市管县”体制,实行“省直管县(市)”后,省管理幅度过大的问题,戴均良(2001)、杜钢建(2004)、卓勇良(2003)、全伟(2002)、黄仁宗(2001)、李金龙(2003)等学者提出了以下观点:一是调整省级行政区划,划小省区,增设直辖市,增加一级行政区划的数量。二是借鉴国外管理经验,组建跨界的区域性协调机构——城县联盟、都市联盟或相关地方政府联合组织。在省的领导下,调节城乡利益矛盾,自主协商、解决共同问题。三是设立派出机构,负责省、县之间的上情下达和下情上报等工作。按照学者们的设想,改变“市管县”体制,实行“省直管县”后,我国的行政层级将由原来的五级(中央、省、市、县、乡镇)变为三级[中央、省、县]。

1.1.2 实行“省直管县”体制的风险

对于改变“市管县”体制,实行“省直管县”体制的负面作用(风险),有论者表示了担忧。如王春霞(2000)、李金龙(2003)、汪宇明(2000)认为,实行“省直管县”体制,未必能有效解决“市管县”体制的缺点,反而很可能出现县与县之间的行政壁垒,缩小经济活动的组织空间,造成经济管理的严重混乱和社会资源的严重浪费,更加不利于市场统一化和经济一体化。同时,省级政府管辖行政区划大大增加,可能出现行政管理体制的无序和管理力不从心的情况,县市可能会滥用权力、盲目攀比、追求政绩、搞形象工程,甚至滋生、蔓延腐败现象。有学者认为“市管县”体制的根本弊病不是它自身带来的,而是与政府在市场经济中的实际作用紧密相关。“市管县”体制的改革,只有在“国退民进”与“政退市进”的制度环境中,才可能具有实际意义。改革“市管县”体制,要有大视野、大分析、大思路,应将其视为我国政府再造工程的一个环节和宏观经济政治体制改革的一个局部有机组成,不能希望毕其功于一役(朱香敏2004)。姜秀敏、戴圣良(2010)认为“省直管县”改革存在着自身的制约因素以及改革中可能衍生的问题两方面的阻力。这些因素包括管理幅度过宽,管理难度加大,地级市的阻碍,政府的行政成本的加大,对区域性中心城市发展的制约以及引发区域性公共产品供给危机等。针对这些问题,应采取调整省级政府管理幅度,协调县市利益关系,完善政府

职能,增进制度柔性等方法以防范这些问题带来的风险。

1.2 财政学界对“省直管县”试点改革的研究

1.2.1 国外财政分权理论的探讨

西方对财政分权理论的探讨分为两个阶段:第一阶段,财政分权理论主要考察政府职能在不同层级政府间的配置及相应的财政资源分配问题。第二阶段,财政分权理论更多的是从制度、激励和协调等角度来考察政府的绩效。

关于财政分权的好处,特斯奇(Tresch, 1981)认为,由于信息的不完全和不确定性,中央政府在提供公共物品上可能存在失误,因而,由地方来供给更有优势。蒙迪诺拉(Montinola, 1995)认为,辖区间竞争形成了一些对地方政府的约束和激励机制,有助于遏制地方政府对市场的随意干预。一些学者则对财政分权的有效性提出了质疑,坦兹(Tanzi, 2000)提出财政分权会导致宏观经济政策协调的困境。在很多情况下,地方政府与中央政府的目标函数是不同的,尤其是在地区间平衡发展与宏观经济稳定目标上,中央政府与地方政府往往不一致。施蒂格利茨(Stiglitz, 1977)认为,由地方分散提供会导致那些跨辖区的具有外部性的公共物品供给不足。基恩(Keen, 1997)指出,在资本可以自由流动的条件下,财政分权使得地方政府之间相互竞争,但在缺乏协调的机制下,可能会导致公共支出结构上的系统性“偏差”,从而地方公共物品的供给会过度或不足。埃尼克劳珀夫和朱拉夫斯卡亚(Enikolopov and Zhuravskaya, 2007)的研究也表明,在缺乏地方政府问责的情况下,高强度的经济激励反而容易导致政府官员的腐败、地方保护主义和被既得利益集团所俘获。

西方一些学者对财政分权的影响因素进行了研究。莱迪里尔(Letelier, 2005)的研究发现,城市化水平的提高会导致更大的集权,但只要本国有大量的同等重要的城市并存且平衡发展,城市化并不必然导致集权水平的提高。里特维克(Litvack, 1970)认为人口数量与财政分权正相关。随着人口的增长,地方拥挤成本的增加会使地方政府的支出相对于中央政府而增加。而帕尼扎(Panizza, 1999)持相反意见,认为人口密度与财政分权负相关。区域越大,人口密度越低,中位选民的思想差异就越大,从而导致对地方支出更低的需求。对于种族多样性,迪尔布特(Tiebout, 1956)认为,不管人口多样性