

West 西部大开发研究丛书

The Study on the Fiscal System of
Province Governing County
—The cases of Zhejiang and Ningxia

财政省管县体制研究

——以浙江、宁夏为例

钱 滔 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

West 西部大开发研究丛书

财政省管县体制研究

——以浙江、宁夏为例

The Study on the Fiscal System of
Province Governing County
——The cases of Zhejiang and Ningxia

钱 滔 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政省管县体制研究:以浙江、宁夏为例 / 钱滔著. —
杭州:浙江大学出版社,2017.9
ISBN 978-7-308-17113-7

I. ①财… II. ①钱… III. ①地方财政—财政管理
体制—研究—浙江、宁夏 IV. ①F812.755②F812.743

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 163678 号

财政省管县体制研究

——以浙江、宁夏为例

钱 滔 著

责任编辑 田 华

责任校对 杨利军 夏斯斯

封面设计 春天书装

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址:<http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 10

字 数 160 千

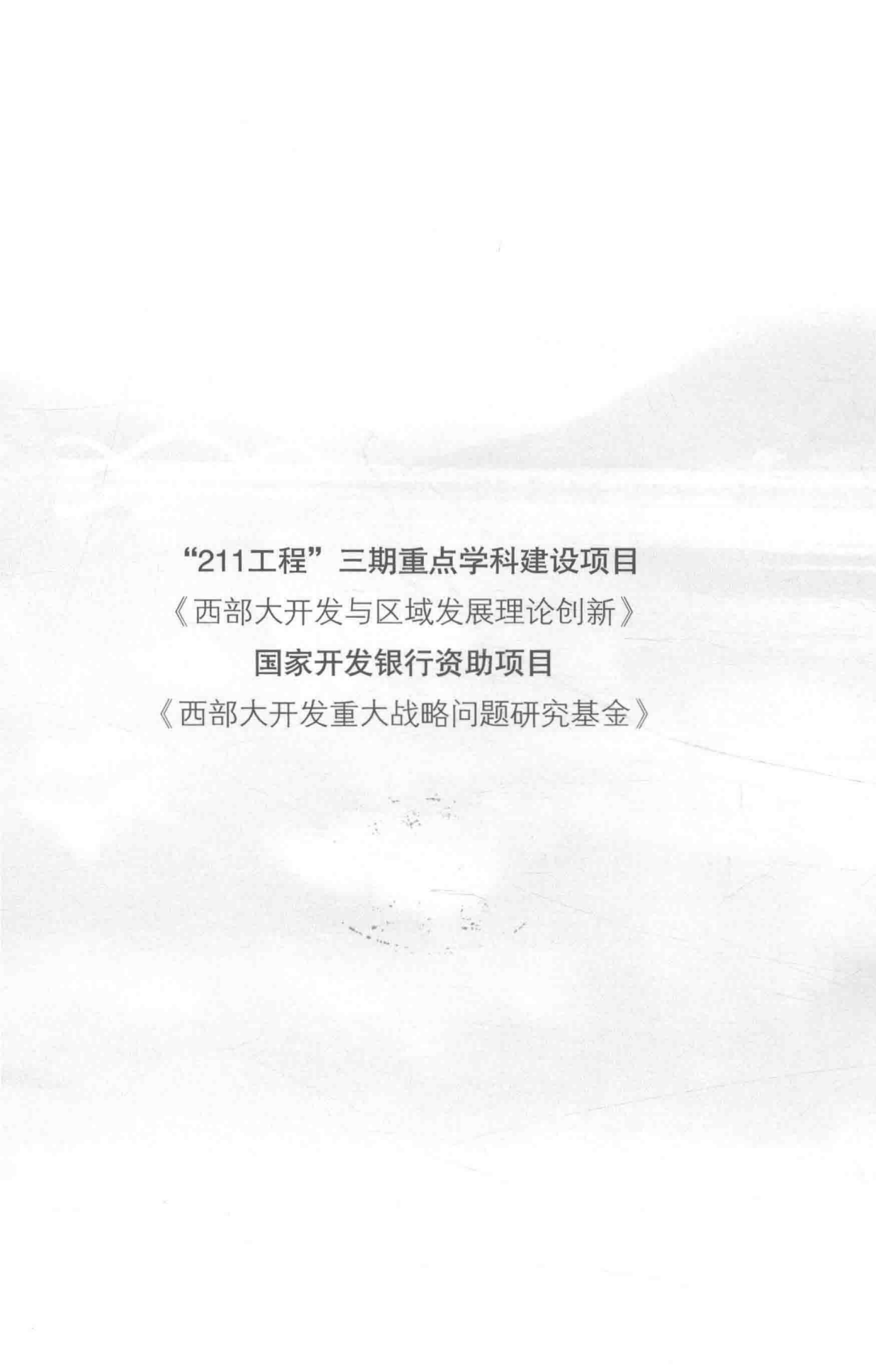
版 印 次 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-17113-7

定 价 30.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式 (0571)88925591;<http://zjdxcs.tmall.com>



“211工程” 三期重点学科建设项目
《西部大开发与区域发展理论创新》
国家开发银行资助项目
《西部大开发重大战略问题研究基金》

西部大开发研究丛书

顾 问 杜 鹰 王金祥 曹玉书
金德水 张 曦 胡本钢

编委会主任 秦玉才 陈子辰

编委会副主任 欧晓理 罗卫东 周谷平

编委会委员 (按姓氏笔画排序)

王一鸣	方攸同	史晋川	冯 君
朱新祥	孙晓文	杜 平	杨天然
李洪波	陈 健	杨崇义	李新平
吴应伟	胡 军	胡章胜	祝作利
姚先国	徐 强	徐建昌	高 鸿
郭秉晨	章远新	董雪兵	魏后凯

总 序

2011年是“十二五”规划的开局之年,也是西部大开发新10年的起始之年。过去的10年是西部地区经济社会发展最快、城乡面貌变化最大、人民群众得到实惠最多的10年,也是西部地区对全国的发展贡献最突出的10年。西部地区经济年均增长速度达到11.9%,主要的宏观经济指标10年间都翻了一番以上。基础设施建设取得突破性进展。青藏铁路、西气东输、西电东送等标志性工程投入运营。生态建设规模空前,森林覆盖率从10年前的10.32%提高到现在的17.05%,提高了6.7个百分点。社会事业取得长足进步,“两基”攻坚计划目标如期完成,卫生、社会保障、就业等基本公共服务能力大大增强。人民生活水平得到明显提高,城乡居民的收入分别是10年前的2.7倍和2.3倍。改革开放深入推进,东、中、西部地区互动合作的广度和深度不断拓展,对内对外开放的新格局初步形成。广大干部群众开拓创新意识不断增强,精神风貌昂扬向上。

站在新的起点上,我们也清楚地看到,目前东西部发展的差距仍然较大。2009年,西部人均生产总值、城镇居民可支配收入、农村居民纯收入分别只有东部地区的45%、68%、53%,依然是我国区域协调发展中的“短板”。按照党中央、国务院的部署,深入实施西部大开发战略将放在区域发展总体战略的优先位置,给予特殊的政策支持,推动西部地区的经济综合实力上一个大台阶,人民群众的生活水平和质量上一个大台阶,生态环境保护上一个大台阶,基本建成全面小康社会。

浙江大学中国西部发展研究院(简称西部院)是在2006年10月由国家发展改革委员会和浙江大学共建成立的,其目的是围绕西部大开发的全局性、综合性、战略性问题开展理论和应用研究,形成促进东西部地区互动合作、共同发展的重要科研交流和人才培养基地,为国家有关部门和地方政府制定发展规划和政策提出建议,为各类企业、社会团体和组织提供咨询服务。

西部院成立迄今,作为一个创新科研实体,本着“跳出西部思考西部,跳出西部发展西部”的新视角,一直以“服务西部经济社会发展”为己任,以建设“科学研究基地、科技服务基地、人才培养和培训基地、国际合作与交流基地”为目标而努力奋进。先后承担了大量国家战略层面的项目研究,并对西部大开发中的前瞻性问题进行了一系列的学术探索,成果斐然,如先后参加了《关中——天水经济区发展规划》、《“十二五”时期促进基本公共服务均等化规划思路研究》、《呼包银重点经济区发展规划》、《“十二五”完善基本公共服务体系规划》等国家重大规划编制的相关研究,开展了《西部大开发与区域发展理论创新》、《西部大开发重大理论问题研究》等重大课题的研究,形成了有价值的成果,这些研究成果既为西部大开发提供了理论基础,对实践活动也具有积极的指导作用,体现了西部院作为西部开发智库的重要作用,体现了一个学术机构的社会责任。

此次西部院编辑出版的这套《西部大开发研究丛书》,是西部院自2008年始,针对西部大开发中的热点和难点问题,组织国内专家学者开展深入研究形成的一批重要成果,内容涉及西部地区政策评估、东西部差异变动分析、产业发展、生态环境保护、能源资源开发和利用、基本公共服务均等化、人才开发、文化发展及财税体制等与西部经济社会发展密切相关的多个领域,具有较高的理论意义和现实价值。我相信,这套丛书的出版发行将有助于把西部大开发问题的研究引向深入。



2011年10月

内容提要 财政省管县是当前中国省级财政体制改革的热点主题,本书以中华人民共和国成立以来一直实行省管县财政体制的浙江和宁夏为例,主要研究内容如下:第一,系统梳理了浙江和宁夏统收统支、分灶吃饭和分税制三个时期省管县财政体制的变迁过程;第二,分析分税制改革对省以下财力运行、转移支付和财力均等化的冲击与影响,指出了省内均衡性转移支付机制的建立与完善是省级财政体制稳定的关键;第三,基于浙江 55 个县市 1995—2003 年的面板数据,通过固定效应模型分析政府间财政分权和激励政策对县市经济增长的影响,结果表明国税上缴比重的增加会阻碍县市经济增长,而省级财政的激励促进了地方经济增长;第四,研究奖励政策对地方财政努力与经济增长的影响,结果显示奖励与县市的地方财政努力呈显著正相关,同时与县市的经济增长率也是显著正相关;第五,分析浙江省不同类型转移支付的政策逻辑及其影响,结果显示浙江省对县市的转移支付与县市财政缺口和地方财政努力基本呈现正相关关系,与经济发展和财力水平负相关,表明省级转移支付受到公平性因素影响;第六,通过三组衡量浙江省省内财政分权和财政自主性指标的比较分析,指出省内财政分权必须把央—地财政关系和省以下政府间财政关系区分开,同时需要把分税制与原体制的财政关系相衔接。

关键词 财政省管县;财政分权;财政努力;经济发展

Abstract Province-governing-county is one of the hot topics of provincial fiscal system reform in China. This book studies the fiscal system of province-governing-county, taking Zhejiang and Ningxia as examples. These two provinces have been implementing the province-governing-county system since the foundation of the PRC. The main research contents are as follows: The first chapter reviews the history of Zhejiang and Ningxia's province-governing-county fiscal system at three different periods, i. e. the periods of unified revenue and expenditure, tax contracting and tax sharing system, respectively. The second chapter analyzes the impact and influence of tax-sharing reform on fiscal system operation, transfer and fiscal equalization in Zhejiang and Ningxia, and points out that the establishment of a balanced transfer mechanism within a province is the key to the stability of provincial fiscal system. The third chapter investigates the effect of fiscal decentralization and incentive policies on county-level economic growth, based on a panel of 55 counties in Zhe-

jiang province from 1995 to 2003. The results show that the increase of the proportion of central taxation hinders the economic growth of the counties, while provincial fiscal incentives contributes to local economic growth. The fourth chapter analyzes the impact of rewards on local fiscal efforts and economic growth. The results show that the incentive is positively correlated with the local fiscal effort of the county, and it is also positively correlated with the economic growth rate of the county. The fifth chapter analyzes the policy logic of different types of transfer and its influence in Zhejiang province. The results show that the transfer of the county in Zhejiang province is positively correlated with its fiscal gap and fiscal effort, while negatively related to its economic development and financial adequacy, which means that the provincial transfer is affected by the fairness factor. The sixth chapter constructs three different fiscal decentralization and financial autonomy indicators for Zhejiang province. By comparing and analyzing these indicators, we find that when we are measuring the fiscal decentralization of the county, we must distinguish between central-county fiscal relationship and provincial-county fiscal relationship. At the same time, we must consider the connections of tax-sharing system and the original fiscal system.

Key words Fiscal System of Province-Governing-County; Fiscal Decentralization; Fiscal Effort; Economic Development

目 录

1	浙江和宁夏的财政省管县体制沿革	(1)
1.1	引言	(1)
1.2	统收统支时期	(3)
1.3	分灶吃饭时期	(8)
1.4	分税制时期	(12)
1.5	小结	(18)
	参考文献	(18)
2	分税制下浙江和宁夏财政省管县体制运行分析	(20)
2.1	引言	(20)
2.2	中央—省间财政运行分析	(22)
2.3	省内财政运行及其稳定性	(26)
2.4	省内转移支付体系与稳定性	(32)
2.5	小结	(36)
	参考文献	(37)
3	浙江财政省管县体制与县域经济增长	(40)
3.1	引言	(40)
3.2	财政分权测度	(43)
3.3	数据与样本	(45)
3.4	计量模型与回归结果	(47)
3.5	小结	(51)
	参考文献	(56)



4	浙江奖励性转移支付、地方财政努力与经济增长	(60)
4.1	引言	(60)
4.2	文献简要回顾	(62)
4.3	数据样本与分析方法	(65)
4.4	计量模型与回归结果	(69)
4.5	小结	(83)
	参考文献	(86)
5	浙江省一县转移支付影响因素的实证研究	(90)
5.1	引言	(90)
5.2	现实背景	(94)
5.3	数据样本与分析方法	(99)
5.4	计量模型与回归结果	(104)
5.5	小结	(119)
	参考文献	(123)
6	分税制下省内财政分权的衡量:以浙江为例	(127)
6.1	引言	(127)
6.2	省内财政分权:现实背景	(131)
6.3	省内财政分权:指标测度	(133)
6.4	省内财政分权:数据处理	(136)
6.5	省内财政分权:结果分析	(139)
6.6	小结	(145)
	参考文献	(147)

Contents

1 The Evolution of Zhejiang and Ningxia's Fiscal System of Province-Governing-County	(1)
1.1 Introduction	(1)
1.2 The Period of Unified Revenue and Expenditure	(3)
1.3 The Period of Tax Contracting	(8)
1.4 The Period of Tax Sharing System	(12)
1.5 Summary	(18)
Reference	(18)
2 The Operational Analysis of Zhejiang and Ningxia's Fiscal System of Province-Governing-County under the Tax Sharing System	(20)
2.1 Introduction	(20)
2.2 Analysis of Fiscal Operation between Central and Provincial	(22)
2.3 Fiscal Operation and Stability in Province	(26)
2.4 Transfer System and Stability in Province	(32)
2.5 Summary	(36)
Reference	(37)
3 The Fiscal System of Province-Governing-County and the County Economic Growth of Zhejiang Province	(40)
3.1 Introduction	(40)
3.2 Measurement of Fiscal Decentralization	(43)

3.3	Data	(45)
3.4	Empirical Model and Results	(47)
3.5	Summary	(51)
	Reference	(56)
4	Rewards, Local Fiscal Efforts and Economic Growth of Zhejiang Province	(60)
4.1	Introduction	(60)
4.2	Literature Review	(62)
4.3	Data and Analytical Methods	(65)
4.4	Empirical Model and Results	(69)
4.5	Summary	(83)
	Reference	(86)
5	An Empirical Study on the Factors of Transfer between Province and County in Zhejiang Province	(90)
5.1	Introduction	(90)
5.2	Background	(94)
5.3	Data and Analytical Methods	(99)
5.4	Empirical Model and Results	(104)
5.5	Summary	(119)
	Reference	(123)
6	The Measurement of Fiscal Decentralization within Province under the Tax Sharing System; The Case of Zhejiang Province	(127)
6.1	Introduction	(127)
6.2	Background	(131)
6.3	Measurement Index	(133)
6.4	Data	(136)
6.5	Result Analysis	(139)
6.6	Summary	(145)
	Reference	(147)

1 浙江和宁夏的财政省管县体制沿革

自 1953 年以来,浙江与宁夏都一直实行“省管县”(Province Governing County, PGC)财政体制,是全国仅有的两个省区。相对而言,浙江因民营经济活跃和县域经济较为发达而受到关注较多,宁夏则相对较少。在结合中央财政体制历次变革的前提下,为了更好地理解和分析省管县财政体制的变迁过程,及其对省以下政府间财政关系的影响,本章按中央财政体制所经历的统收统支、分灶吃饭和分税制三个发展阶段,分别详细梳理浙江和宁夏省管县财政体制的变迁过程。

1.1 引言

“省管县”财政管理体制是与“市管县”财政管理体制相比较而言的一种财政管理体制,近 10 多年来,省管县财政体制是我国财政管理体制改革的热点话题(张占斌,2007)。所谓省管县财政体制,即市(地)本级财政和县(市)财政一样都直接同省在体制上挂钩,市(地)一级不与所辖县(市)在财政体制上产生结算关系。对于大国经济和财政资源不足的发展中国家而言,省级财政体制影响着省域内 3~4 个层级政府间的财政分权(贾康,2004;王绍光,2002)。

改革开放前 30 年,全国各个省份都实行中央、省和县三级财政管理体制(项怀诚,1994)。直到 1982 年,随着市管县行政管理体制的推行,多数省份才开始逐步实行市管县财政体制(刘仲藜,2009)。1994 年分税制之后,随着财权上移事权下划,绝大多数省份县级财政困难问题很快凸显(楼继伟,

2013)。从1992年起,全国13个省市已陆续开始省直接对县财政包干体制的试点,即省管县。到2004年,全国已有7个省区试行省直管县财政管理体制;^①到2006年底,全国有14个省区试行省直管县财政管理体制(谢旭人,2008;张占斌,2007)。据财政部向《中国经济周刊》提供的资料,到2007年,全国有18个省区试行省管县财政体制,^②加上4个直辖市,共有22个地区实行了省管县财政体制。2009年7月9日,财政部公布《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,明确提出“省直管县”财政改革将在2012年底前在中国大部分地区推行的实施目标。到目前,全国已基本全面推行了省管县财政管理体制。

纵观全国,在中央财政体制历经统收统支、分灶吃饭和分税制三个时期,都实行省管县财政体制的,只有浙江和宁夏两个省区(吴云法,2004)。^③浙江和宁夏分别于1951年和1950年建立省级财政,并都在1953年建立县级财政(翁礼华,1999,2002;宁夏通志编纂委员会,2009)。^④浙江县域经济自20世纪80年代以来保持快速发展,民营经济非常活跃。更为重要的是,其他省份在分税制之后,县级财政赤字和乡镇基层级财政困难问题快速凸显,大面积出现中小学教师欠发工资和政府财政运转困难。而浙江自1994年之后省以下财政体制较为稳定,并很快建立起较为规范的省内转移支付体系,未出现教师工资欠发问题,且赤字县问题得到有效缓解(翁礼华,1999)。由此,“省管县”财政体制开始越来越受到中央和其他省份的关注。^⑤

为了更好地对照理解和比较分析浙江和宁夏省以下政府间财政关系及其变革,本章接下来部分的结构安排如下:1.2节梳理统收统支时期浙江与宁夏省以下财政体制的变革过程;1.3节梳理分灶吃饭时期浙江与宁夏省管

① 分别是浙江、安徽、湖北、黑龙江、福建、海南和宁夏。

② 分别是河北、山西、海南、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南等18个省份。

③ 海南自1988年建省以来,也是实行“省管县”财政体制。而浙江和宁夏除“文化大革命”个别年份外,从1953年起一直实行“省管县”财政体制。

④ 宁夏回族自治区于1958年成立,之前的行政和财政管理关系请参见下文1.2的表1-2。

⑤ 2004年在财政部举办的一个全国会议上,主题之一就是呼吁其他地区的地方财政体制改革向“浙江经验”学习。有关会议情况简介可从该链接看到http://cks.mof.gov.cn/crifshhtmldefault/_history/63.html。

县财政体制的沿革;1.4节梳理1994年分税制之后浙江与宁夏省管县财政体制的沿革;1.5节为本章的小结。

1.2 统收统支时期

新中国成立以来,随着国家工业化发展战略的实施,中央集权的计划经济体制逐步建立。在此过程中,以统收统支为基本特征的集权财政体制也随之推行,不仅地方政府没有独立的财政预算,而且国有企业也实行统收统支,企业和政府是一本账。在此高度集中统一的中央财政体制下,地方财政收入大部分上解,省以下财政体制只是中央财政体制集中财力的简单延伸,并不包含鼓励地方政府发展经济的激励因素。1950—1979年的30年统收统支时期,中央财政体制经历了将近10次变革,都一定程度上反映了中央集权与地方分权的政府间关系变化(翁礼华,2002;刘仲藜,2009)。应该说,统收统支的财政体制通过集中收入和节减支出,保证了国家进行重点建设,推进国家工业化。

1.2.1 浙江

统收统支时期的浙江省财政体制,总体上是随着中央财政体制的变革,以及中央对浙江每年核定的财政收支而同步调整(参见表1-1)。

表 1-1 统收统支时期浙江省财政体制的变革(1951—1979年)

时期	体制	财政体制的主要内容
1950— 1952年	统一收支	1951年浙江省对市、县实行统一收支的办法,即县市的一切财政收入全部上交省,一切财政支出均由省财政拨付。1952年,省辖地方附加及自筹收支部分下放县、市管理,单独建立预决算制度。 ^①

^① 1951年,省级财政建立,但收支范围较小,省与县尚未进行收支范围的划分,县的各项收支仍作为省的一部分列入省的预算和决算,向华东地区财政结报。

续表

时期	体制	财政体制的主要内容
1953— 1957 年	以收定支、 一年一定	1953 年,浙江省普遍建立市、县一级财政。 ^① 这一时期的财政体制是在省和县市划分收支范围的基础上运行的。 ^② 1953—1957 年期间,为了调动县市增加财政收入的积极性,明确了县市一级财政的收入范围。省规定市、县的收支范围和年终结余的处理办法,市、县收支都由省财政核定预算数,如果预算收入不抵预算支出,由省财政补助。年度超收和节支,除专款结余上缴外,一般结余和超收部分,均作为下年度收入。在“一五”期间,浙江省基本上按此体制执行。
1958 年	划分收支、 以收定支	在调整县市地方税收固定收入范围基础上,粮食企业和地方工商企业收入市、县留成 50%,中央商业企业收入市、县留成 20%,农业税和公债收入市、县留成 20%;工商统一税和工商所得税作为调剂分成收入,视市、县收支指标的平衡情况分别确定分成比例。
1959— 1967 年	收支下放、 计划包干、 总额分成、 一年一变	县市财政收支指标经省财政核定后,收大于支的,其大于支出的部分,按与总收入的比例上解,收小于支的不足部分由省财政给予补助。在此基础上归市、县包干使用,年终结余全部留归各地下年继续使用。浙江省 1961—1967 年期间也是一直沿用这一体制,但规定当年超收分成在 9 月前不得安排使用,年终结余,留各地使用。
1971— 1973 年	财政收支 包干	1971 年,建立地(专署)一级财政,省财政不再与县发生直接的财政结算关系。省财政对专署核定收支指标和确定预算收入的留、解比例,预算收入的超收部分,省与地区以 6:4 的比例分成,地区与市、县再行对半分。1972 年起,“五小”企业收入以 40% 缴国家预算,60% 作为预算外收入由地、县分成,县 70%,地 30%,用于“五小”企业技术改造。

① 1953 年,浙江省普遍建立市、县一级财政,省规定市、县的收支范围和年终结余的处理办法,原来所列的“地方款”收支,也列入县预算一并管理。

② 市、县财政的收入范围为:各县辖区范围内的印花税、个人所得税、屠宰税、牲畜交易税、契税、文化娱乐税、车船牌照税、县(市)管理的国营企业利润及折旧、县(市)级及乡(村)的行政、事业公产、其他收入等。划给省辖市(杭州、宁波、温州)的收入除以上各项外,再加上利息所得税、城市房地产税、特种消费行为税、公共事业附加等。市、县的支出范围为:除 1952 年下放给市、县管理的乡镇财政支出外,再将原来由省有关部门直接管理的一些属于市、县范围的支出也下放到市、县管理。市、县管理的支出包括:乡镇村干部训练费、干部会议费,县区级完全小学、县立中学及简易师范学校、县文化馆、卫生院、区卫生院、县农场、苗圃、交通事业(区乡电话)、农田水利等费,社会抚恤救济费,县、区、乡镇人民政府行政费,县、区人民代表会议费、司法费等。