

· 财政与税收 ·

省直管县财政改革能否缩小 市县间基本公共服务差距?

缪小林¹, 张 静^{2, 3}, 王科斌⁴

(1. 云南财经大学 财政与公共管理学院, 云南 昆明 650221; 2. 云南财经大学 经济学院,
云南 昆明 650221; 3. 云南财经大学 物流与管理工程学院, 云南 昆明 650221;
4. 云南大学 经济学院, 云南 昆明 650500)

摘要: 充分发挥省直管县财政改革促进地方基本公共服务的均衡性, 提高政策实施的精准性和有效性, 需要关注市级政府因辖区自然禀赋差异产生的支持行为差异。本文以医疗卫生公共服务和基础教育公共服务为研究对象, 基于2003—2020年中国县级样本数据, 采用多期双重差分模型评估省直管县财政改革对市县间基本公共服务差距的影响。研究发现: 省直管县财政改革显著缩小了市县间基本公共服务差距, 其主要通过激发县域经济发展活力和提升县级转移支付获取能力实现。进一步分析发现, 地形起伏度直接影响市级政府对市区和县域公共服务资源配置的偏向性。基于地形起伏度的分组检验发现, 省直管县财政改革对市县间基本公共服务差距的缩小作用主要体现在地形起伏度较大的山区县域。本文的研究结论表明, 地形起伏度较大的山区县域更缺乏市级政府对县级发展的支持, 这为当前中国因地制宜、优化省直管县财政改革提供了理论依据。

关键词: 省直管县; 财政改革; 公共服务差距; 地形起伏度

中图分类号: F812 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2024)07-0048-12

一、引言

财政改革在推进中国式现代化进程中发挥了基础性、制度性和支撑性作用^[1]。2023年12月11日至12日召开的中央经济工作会议明确提出, 要谋划新一轮财税体制改革。如何优化省以下财政体制改革尤其是省直管县财政改革, 无疑是其重要内容之一。1982年, 中共中央发布《改革地区体制, 实行市领导县体制的通知》, 提出在经济比较发达的地区, 撤销地区行署, 实行市领导县制度。1994年, “分税制”改革进一步确定省管市、市管县的财政体制。在“分税制”改革过程中, 部分地级市自身发展压力过大, 不仅难以有效发挥辐射带动作用, 还出现市县相争、

收稿日期: 2024-05-20

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“增强公共服务均衡性和可及性研究”(23AZD055)

作者简介: 缪小林(1983-), 男, 四川江安人, 教授, 博士, 博士生导师, 主要从事政府间财政关系、财政与税收研究。
E-mail: 45789423@qq.com

张 静(通讯作者)(1989-), 女, 云南大理人, 博士研究生, 讲师, 主要从事经济地理研究。E-mail:
380816782@qq.com

王科斌(1994-), 男, 湖南郴州人, 博士研究生, 主要从事公共服务研究。E-mail: 1184080283@qq.com

市级财政截留和支出摊派等问题^[2-3]。早在1953年中央取消大区一级财政、增设市(县)级财政时,浙江普遍建立了市县级财政,市级和县级财政直接与省级财政对接,即使在1982年全国普遍推行市管县体制改革时,浙江也基于省内县域经济发展情况,以及对改革可能出现的“市刮县”考虑,并未改变财政上的省直管县体制^[4]。2004年,湖北、安徽、河南也相继开启省直管县财政体制改革试点。2005年,《关于切实缓解县乡财政困难的意见》(财预〔2005〕5号)提出,各省(自治区、直辖市)要积极推行省对县财政管理方式改革试点。2009年,《关于推进省直接管理县财政改革的意见》(财预〔2009〕78号)提出,2012年底前,力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革。随后,省直管县财政改革在中国各省份陆续推广实施。截至2021年底,已有27个省份实施省直管县财政改革,共涵盖1124个县,占全国县级行政区总数的60.3%。2022年,《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》(国办发〔2022〕20号)提出,推进省直管县财政改革,因地制宜逐步调整优化省直管县财政改革实施范围和方式,坚持激励相容,充分调动省以下各级政府积极性,增强财政体制的适应性和有效性。

省直管县财政改革的主要目标是在理顺省与市县支出责任、支出范围和收入范围的基础上,由省级政府分别对市级政府和县级政府进行转移支付、税收返还等,市县间不再有财政资金往来。省直管县财政体制的最大优势是能够有效避免市级政府截留上级财政补贴,进而强化县级政府公共服务供给能力,缩小市县间基本公共服务差距。就现实情况而言,市级政府和县级政府可支配的财政资源不同,县级人均财政收入和人均财政支出仅占市级人均财政收入和人均财政支出的15%和43%,呈现出严重的“倒三角”格局^[5]。这导致优质公共服务集中在市级层面,而直接连接和承载大量农村居民的县级公共服务较差,市县间基本公共服务差距较大。以医疗卫生公共服务为例,2020年,中国地级市千人卫生机构床位数为7.613张,县级千人卫生机构床位数仅为4.761张,两者差距较大。截至2022年底,在某省份三级医院评审结果中,共有29个医院确定为三级甲等、12个医院确定为三级乙等。其中,仅有两个位于县城,其余分布在市级以上城市。市县医疗卫生公共服务的失衡导致大量县乡居民涌入城市就医,不仅造成城市医疗资源拥挤,还将导致县级医疗服务浪费。值得关注的是,市县医疗卫生公共服务的失衡现象在山区表现得更为明显。本文以地形起伏度为依据,分别列出地形起伏度较大的10个省份和地形起伏度较小的10个省份,^①前者市县千人床位数比值为3.071:1,后者市县千人床位数比值为1.851:1。可见,山区交通条件较差、居民收入水平低,山区县乡居民到市级以上城市就医很难^[7]。

省直管县财政改革对于强化基层政府的公共服务供给能力具有显著作用。省直管县财政改革成功的关键条件为市级政府是否支持其所辖县域发展。如果县级政府自身的要素集聚能力弱,市级政府往往对县级财政的支持不足,省级政府直接对县级政府进行转移支付,可以有效避免市级政府对上级财政补贴的截留,从而确保财力匮乏的县能够维持其基本公共服务供给,这对于缩小市县间基本公共服务差距具有积极意义。然而,如果县级政府自身的要素集聚能力强,市级政府在传统的市管县财政体制下,更容易通过“保运转、保民生”等措施对此类县进行财政转移支付,以进一步激发其经济发展潜力,从而通过财政收入分配获得县级财政对市级政府的“资金反哺”。因此,如果无差别地推行省直管县财政改革,反而可能会限制中心城市对其所辖县域的经济带动作用,进而削弱县域的发展活力。

可见,市级政府是否支持其所辖县域发展是省直管县财政改革能否成功的关键条件。需要注意的是,客观存在的地形特征是影响县级政府要素集聚能力的重要因素。地形起伏度较大的县域

^① 根据封志明等^[6]对地形起伏度的测算方式,使用SRTM DEM 90M分辨率高程影像数据测算出中国各省份地形起伏度数据。其中,地形起伏度较大的10个省份分别是青海、云南、甘肃、新疆、贵州、陕西、宁夏、山西、四川和内蒙古,平均地形起伏度为1.911;地形起伏度较小的10个省份分别是江苏、安徽、山东、河南、辽宁、黑龙江、吉林、江西、河北和浙江,平均地形起伏度为0.258。

要素集聚能力较低, 市级政府显然会减少对此类县的支持, 更倾向于将财政资源投向市本级。从这个意义上讲, 地形起伏度作为客观反映地区要素集聚能力的有效指标, 对市级政府在县级发展支持行为中起重要作用。因此, 从地形起伏度视角分类推进省直管县财政改革, 对于改革的精准施策、资源配置的优化具有重要意义。

从已有研究来看, 诸多学者对省直管县财政改革进行效应评估, 如省直管县财政改革的经济增长效应^[8]、收入差距效应^[9]、财力保障效应^[10]和公共服务均等化效应^[11]等。但鲜有研究专门讨论省直管县财政改革对市县间基本公共服务差距的影响。相比于已有研究, 本文的主要贡献如下: 一是省直管县财政改革是典型的财政管理模式改革, 已有研究大多从事权与支出责任界定、财政收入划分和转移支付制度完善等财政体制视角探讨基本公共服务差距效应, 本文主要研究财政管理模式如何影响基本公共服务差距, 是对相关研究的有益补充。二是本文基于市级政府对县域发展的财政支持行为这一视角展开研究, 尤其是用地形起伏度差异这种能从客观上识别市级政府支持行为的重要因素, 这不仅能揭示省直管县财政改革的作用路径, 还能为如何因地制宜推进省直管县改革提供客观依据。

二、理论分析与研究假设

在中国多级政府治理框架下, 纵向级次政府间主要表现为行政发包和财政激励, 即上级政府发展目标的“层层分包”, 也是各级政府“层层分利”的过程^[12], 各级政府均有自己的利益目标。就市级政府支持所辖市区和县域的行为选择而言, 其往往根据所辖区域的资源禀赋和经济发展潜力统筹配置财政资源。当市级政府对所辖市区的经济效益预期大于所辖县域时, 市级政府往往借助市管县财政体制下的行政优势和财政优势, 以“市刮县”“市卡县”方式强化市区经济集聚发展“极化效应”^[13], 这种地区增长极式的非均衡发展战略容易导致县域处于极化发展的“集聚阴影”中^[14-15]。当市级政府对所辖县域发展产生较高经济增长预期, 如县域经济对市区经济增长能产生贡献时, 或市区经济过度集聚产生非经济状态时, 市级政府对所辖县域的资源配置会产生“涓滴效应”^[16-17]。

在不同财政管理体制下, 市级政府对所辖县域的财政支持行为存在差异。在市管县财政体制下, 市级政府很容易利用其行政优势集中资源发展市区。余锦亮^[18]发现, 大量城市不仅无法带动县域经济发展, 相反, 还会出现地级市对所辖县域的财政、资源和项目盘剥。孙学玉^[19]发现, 市级政府基于自身发展需求会利用层级优势抢夺所辖县域的资源、土地和项目, 甚至截留省级下拨给县域的财政资源, 出现市县间的垂直权力分配不均。在省直管县财政体制下, 市级政府无法对县域资源进行盘剥, 能够确保市县间均衡发展。王文龙^[20]发现, 省直管县财政改革地区的经济均衡发展程度较高。无论是市管县财政体制还是省直管县财政体制, 市级政府对所辖县域发展的支持行为还取决于县域本身的发展差异, 即产业和人口集聚能力。高秋明和杜创^[21]与宁静和赵旭杰^[10]区分了“强市—强县”“强市—弱县”“弱市—强县”“弱市—弱县”, 对不同类型的组合展开研究。

在传统省管市再由市管县的财政体制下, 主要由省级财政根据基本公共服务均等化目标对市级财政进行财政事权与支出责任划分、转移支付等财力分配。然而, 市级范围内的基本公共服务均等化涵盖市本级与县级, 市县间基本公共服务差距缩小的关键取决于市级财政对县域发展的支持行为。当市级政府自身财力紧张时, 其首先考虑的是如何维持市本级的正常运转和公共服务供给, 因而对县域发展的支持往往会受到影响。同时, 如果市级政府对县域发展的前景持谨慎态度, 这种预期会进一步削弱其对县域发展的支持。经济发展落后的县域大多在客观因素方面存在劣势, 为了支持这类县域发展, 市级政府往往需要付出高昂的成本, 如基础设施建设和公共服务供给等, 因而市级政府的支持意愿和力度会大打折扣。在这种情况下, 市县间基本公共服务差距

很可能会进一步扩大。省级财政实施省直管县财政改革,能够绕开市级政府对县域资源的统筹,提升县级政府提供基本公共服务的财力保障,从而缩小市县间基本公共服务差距。因此,如果县域产业和人口集聚能力较弱,在市级政府缺乏对其支持的情况下,省直管县财政改革对促进市县间基本公共服务无疑是一种有效的解决方案。基于此,本文提出以下假设:

假设1:当市级政府缺乏对县域发展的支持时,省直管县财政改革能够缩小市县间基本公共服务差距。

省直管县财政改革可以简化财政层级,从而有效激发县域经济发展活力和提升县级政府转移支付获取能力,进而提升县域基本公共服务供给的财力水平,缩小市县间公共服务差距。一方面,省直管县财政改革通过调整省以下纵向政府间关系,能有效遏制市级政府对县域资源的统筹,增强县级政府的财政自主权,充分调动其发展经济和增加收入的积极性^[22]。另一方面,省直管县财政改革对省级及以下政府间的现有财政资源进行合理化调整,通过省对县的财政直接统筹促使县级政府的税收分成比例、转移支付和补贴均得到明显提升,从而提升了现有财政资源规模下县级政府的转移支付获取能力^[23]。省直管县财政改革可以激发县域经济发展活力,提升县级政府转移支付获取能力,为县级基本公共服务供给提供有力的财力保障,进而缩小市县间基本公共服务差距,实现市县均衡发展。基于此,本文提出以下假设:

假设2:省直管县财政改革通过激发县域经济发展活力和提升县级政府转移支付获取能力,进而缩小市县间基本公共服务差距。

在探讨市级政府对县域发展的支持行为时,必须考虑到市级政府在区域资源统筹配置过程中会从理性经济人角度权衡所辖区域财政资源投入的成本和收益,并倾向于将财政资源分配到投资回报率更高的地区,而以地形起伏度为代表的地理因素对县域产业和人口集聚能力产生重要影响,将直接影响县域经济的发展潜力和市级政府对其发展的支持。

从市级政府财政资源投入的收益角度来看,在地形起伏度较小的县域,其产业和人口等要素集聚能力强,单位公共服务供给成本低^[24],市级政府增加对县域基本公共服务供给的财政补贴将扩大基本公共服务的受益面,促进市级整体区域的经济增长和税收增加。因此,市级政府对此类县具有强烈的发展支持意愿^[25-26],更倾向于将财政资源相对平均地分布到市本级和此类县,使市县间基本公共服务呈现均衡性发展。反之,在地形起伏度较大的县,则可能因在市级财政资源分配中不受重视而产生基本公共服务供给财力不足,造成市县间基本公共服务差距扩大。

从市级政府财政资源投入的成本角度来看,地形起伏度对市级政府的县域发展支持行为产生直接影响。地形起伏度较大的地区交通不便、基础设施建设成本高,在很大程度上制约了该地区的产业和人口集聚,进而影响县域发展。传统地理经济学认为,地形起伏度等地理因素是产业和人口集聚的重要驱动力^[27]。地形起伏度越大,意味着交通运输成本越高。Krugman^[28]将运输成本引入到空间集聚理论分析框架中,发现运输成本在规模经济、产业和人口集聚中对区位中心的形成具有重要作用。因此,区域间地理差距是影响经济要素集聚的最主要因素。更重要的是,在地形起伏度较大的县,由于地区公共基础设施的建设难度大、人口分布较为松散,基本公共服务供给的单位成本也随之增加。伏润民等^[24]发现,地形起伏度增加意味着地表倾斜度、切割度变大,增加了基本公共服务供给的成本。但在基本公共服务供给单位成本增加的同时,带来的收益却远不如市本级明显。市级政府在所辖区域内进行财政资源统筹分配时容易对地形平坦地区投入多、对地形复杂地区投入少,那么,县域发展就容易陷入强者越强、弱者越弱的“马太效应”。

市级政府在决定是否支持县域发展时,会倾向于选择社会收益高且社会成本低的行为模式。在地形起伏度较大的县,由于低收益和高成本的双重制约,市级政府往往缺乏对县域发展的支持。这时,省直管县财政改革绕过市级政府,直接由省级财政对县级财政进行支持,有效地避免了市级政府在财力分配上的不足。因此,在地形起伏度较大的县实施省直管县财政改革,能够更

直接地提升县级政府提供基本公共服务的财力保障, 缩小市县间基本公共服务差距。基于此, 本文提出以下假设:

假设3: 在地形起伏度较大的县域实施省直管县财政改革能够缩小市县间基本公共服务差距。

三、研究设计

(一) 数据与样本

本文主要数据来源于2003—2021年的《中国县域统计年鉴》《中国城市统计年鉴》。各省份历年省直管县财政改革数据通过查找相关文件手工整理得到。县域义务教育均衡评估数据通过教育部网站公布的义务教育发展均衡县(市、区)名单手工整理得到。地形起伏度数据通过地理信息系统技术手工整理并测算得到。结合研究实际, 对数据进行如下处理: 剔除直辖市样本; 考虑到县级市与县在经济发展程度、行政管理职权和城市化水平的差异, 剔除县级市样本; 为了尽可能地剥离“扩权强县”, 全面考察省直管县财政改革引致的政策混淆效应, 将实施上述政策的县级样本予以剔除。最终得到医疗样本16 919个, 教育样本5 073个。

(二) 变量选取

1. 被解释变量: 市县间基本公共服务差距

本文的被解释变量是市县间基本公共服务差距。鉴于数据可得性, 本文选取市县间医疗卫生公共服务差距和市县间基础教育公共服务差距刻画市县间基本公共服务差距, 测算方法如下:

(1) 市县间医疗卫生公共服务差距(Gap_{yl})。关于医疗卫生公共服务的衡量, 目前普遍采用医疗卫生机构数、医院床位数和卫生技术人员数等^[29]指标, 也有相关研究采用卫生健康支出等构建综合性指标^[30]。本文分析市县间医疗卫生公共服务差距, 需要分别收集市级和县级层面的医疗资源指标数据, 鉴于县级层面医疗卫生指标的可得性, 本文选择市县千人卫生机构床位数指标衡量市县间医疗卫生公共服务差距。从实践层面来看, 千人卫生机构床位数、千人卫生技术人员数与千人卫生机构数三个指标间也具有较强的关联性, 选择千人卫生机构床位数指标具有代表性。鉴于此, 本文采用市级政府所辖市区千人卫生机构床位数与所辖县域千人卫生机构床位数均值的比值衡量市县间医疗卫生公共服务差距。

(2) 市县间基础教育公共服务差距(Gap_{jy})。2012年, 教育部出台《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》, 从2013年开始正式启动全国义务教育发展均衡县(市、区)督导评估认定工作。《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》中包括县域内义务教育校际间均衡状况、县级人民政府推进义务教育均衡发展工作评估指标和公众满意度调查等各项指标的详细数据。从各项指标来看, 该评估能有效表征县级政府从入学机会、保障机制和教师队伍等方面对县域义务教育的促进作用。截至2020年底, 全国2 809个县已通过督导评估认定工作, 覆盖率达到96.8%。因此, 本文采用市辖区义务教育均衡县通过率与县级义务教育均衡县通过率的比值衡量市县间基础教育公共服务差距。其中, 市辖区义务教育均衡县通过率用当年已通过评估的区个数与全市范围内区总数的比值衡量, 县级义务教育均衡县通过率用当年已通过评估的县个数与全市范围内县总数的比值衡量。

2. 解释变量: 省直管县财政改革

本文的解释变量是省直管县财政改革(Treat × Post)。若该县发生改革则Treat为1, 反之为0; 改革及之后年份Post为1, 反之为0。需要进一步说明的是, 改革时间以文件中明确开始改革的年份计算, 如文件中明确“当年起”的, 以该年为改革起始年份, 若文件明确从第二年1月1日起的, 则以第二年为改革起始年份。

3.机制变量:县域经济发展活力(lnpgdp)和县级政府转移支付获取能力(lnpzyzf)

本文机制变量是县域经济发展活力(lnpgdp)和县级政府转移支付获取能力(lnpzyzf)。前者反映市级财政支持县级发展的经济效益预期,后者反映市级财政支持县级发展的实际水平。其中,县域经济发展活力用县域人均生产总值的自然对数衡量;县级政府转移支付获取能力参照王小鲁和樊纲^[31]的做法,用县级人均财政支出与人均财政收入之差的自然对数衡量。

4.控制变量

参照胡玉杰等^[32]的做法,本文选择如下控制变量:人口密度(Popden),用年末人口数与行政区域面积之比衡量,以控制地区间人口分布差异。财政自主权(Fiscal),用一般公共预算收入与一般公共预算支出之比衡量,以控制省以下税收弹性分成的影响。财政激励(Incentive),用县级财政收入占市级财政收入的比重衡量,以控制上级政府对县级政府的财政激励机制。实际生产总值增长率(GDP),用地区实际生产总值的增长率衡量,以控制县域经济增长对基本公共服务均等化的影响。

(三)模型构建

本文主要考察省直管县财政改革对市县间基本公共服务差距的影响。鉴于省直管县财政改革在全国各县试点和扩围是分批进行的渐进过程,本文利用多时点双重差分模型开展研究,如下:

$$Gap_{it} = \alpha_1 + \beta_1 Treat_i \times Post_t + \kappa_1 Control_{it} + \eta_i + \nu_t + \mu_{it} \quad (1)$$

其中,i表示地区,t表示年份;Gap表示市县间基本公共服务差距,本文分别用市县间医疗卫生公共服务差距和市县间基础教育公共服务差距刻画;Treat×Post表示省直管县财政改革,β₁表示待估系数;Control表示控制变量,κ₁表示该组控制变量的系数;η_i表示地区固定效应;ν_t表示年份固定效应;μ_{it}表示随机干扰项。

为进一步探究省直管县财政改革对市县间基本公共服务差距的影响机制,本文采用两步法中介效应模型进行机制检验,在基准回归的基础上构建以下模型:

$$CFS_{it} = \alpha_1 + \beta_2 Treat_i \times Post_t + \kappa_2 Control_{it} + \eta_i + \nu_t + \mu_{it} \quad (2)$$

其中,CFS表示县域经济发展活力和县级转移支付获取能力。其余变量的定义与式(1)相同。若β₂显著为正,则表明省直管县财政改革破除了市管县财政体制下的市级财政支持偏向。

(四)描述性统计

表1报告了主要变量的描述性统计结果。从表1可以看出,市县间医疗卫生基本公共服务差距的均值为2.701,市县间基础教育公共服务差距的均值为1.337。这说明市县间医疗卫生基本公共服务差距较大。市县间基础教育公共服务差距较小的原因,可能是基础教育指标的样本期晚于医疗卫生指标。其余变量的描述性统计结果均与相关研究类似。

表1 主要变量的描述性统计结果

类型	变量	符号	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	市县间医疗卫生公共服务差距	Gap_yl	16 919	2.701	1.695	0.009	37.144
	市县间基础教育公共服务差距	Gap_jy	5 073	1.337	0.919	0.167	10
解释变量	省直管县财政改革	Treat×Post	16 919	0.177	0.382	0	1
机制变量	县域经济发展活力	lnpgdp	7 898	14.132	0.852	5.809	17.532
	县级政府转移支付获取能力	lnpzyzf	17 572	7.536	1.057	5.142	9.615
控制变量	人口密度	Popden	16 916	5.445	1.013	0.491	8.715
	财政自主权	Fiscal	16 898	0.331	0.226	0.007	8.558
	财政激励	Incentive	16 896	0.078	0.064	0.001	1.218
	实际生产总值增长率	GDP	16 919	0.098	0.033	-0.054	0.196

四、实证结果与分析

(一) 基准回归结果与分析

省直管县财政改革与市县间基本公共服务差距的基准回归结果如表2所示。其中,表2列(1)和列(2)汇报了省直管县财政改革对市县间医疗卫生公共服务差距的影响,由回归结果可知,无论是否加入控制变量,省直管县财政改革的系数均在1%水平上显著为负,说明省直管县财政改革显著缩小了市县间医疗卫生公共服务差距。从具体的数据测算结果来看,在其他条件不变的情形下,在样本期内,省直管县财政改革能够促使市县间医疗卫生公共服务差距缩小约17.4% (0.720×0.241)。^①表2列(3)和列(4)汇报了省直管县财政改革对市县间基础教育公共服务差距的影响,由回归结果可知,无论是否加入控制变量,省直管县财政改革的系数均在5%水平上显著为负,说明省直管县财政改革显著缩小了市县间基础教育公共服务差距。在其他条件不变的情形下,在样本期内,省直管县财政改革能够促使市县间基础教育公共服务差距缩小约28.2% (0.700×0.403)。^②

综合表2的整体回归结果可知,省直管县财政改革能够明显缩小市县间基本公共服务差距。假设1得到验证。具体原因可能是,在现行市管县财政体制下,大部分市级政府由于自身发展实力不足,缺乏对县级发展的财政支持,难以对县域发展发挥辐射带动作用,致使县级政府基本公共服务处于中心城市发展的“集聚阴影”中,产生二元分化的市县基本公共服务差距。但在实施省直管县财政改革后,县域发展不再受制于市级财政支持,而由省级财政直接统筹,既有效避免了市级财政截留和支出摊派,也提高了财政管理效率,加强了县级基本公共服务的财力保障,促进了市县间基本公共服务的均衡发展。

表2 基准回归结果

变 量	(1)	(2)	(3)	(4)
	Gap _{yl}		Gap _{jy}	
Treat×Post	-0.265*** (0.042)	-0.241*** (0.042)	-0.446** (0.071)	-0.403** (0.070)
Popden		-0.318 (0.249)		-0.205 (0.366)
Fiscal		0.081 (0.100)		-0.114 (0.210)
Incentive		-0.817*** (0.314)		-0.385 (0.481)
GDP		-6.123*** (0.651)		-7.253 (4.161)
常数项	2.748*** (0.011)	5.113*** (1.344)	1.453*** (0.002)	3.103 (1.945)
地区FE	控制	控制	控制	控制
年份FE	控制	控制	控制	控制
观测值	16 919	16 891	5 052	5 031
R ²	0.578	0.581	0.470	0.478

注:括号内是稳健标准误,***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著,下同。

(二) 稳健性检验^③

1. 平行趋势检验

基准回归结果的有效性依赖于实验组与对照组的平行趋势假定。本文利用事件研究法进行平行趋势检验,检验结果表明,在改革前,省直管县财政改革无论是对市县间医疗卫生公共服务差

① 医疗卫生数据选取2003—2020年,共计18年。医疗卫生数据包括4 158 (231×18)个改革县样本,总样本为16 919个,改革县样本均值可以估算为: $0.177 \times 16\ 919 / 4\ 158 \approx 0.720$,0.177是省直管县财政改革变量在2003—2020年的样本均值。

② 基础教育数据选取2013—2020年,共计8年。基础教育数据包括1 848 (231×8)个改革县样本,总样本为5 073个,改革县样本均值可以估算为: $0.255 \times 5\ 073 / 1\ 848 \approx 0.700$,0.255是省直管县财政改革变量在2013—2020年的样本均值。

③ 稳健性检验结果未在正文中列出,留存备案。

距还是对市县间基础教育公共服务差距的系数均不显著；改革后，这两个系数均显著为负，说明通过了平行趋势检验。从动态效应来看，省直管县财政改革对市县间基本公共服务差距具有长期优化的作用。

2. Bacon分解

Goodman-Bacon^[33]发现，在渐进型DID中，由于个体接受政策处理的多时点特征，较早接受政策处理的组会作为较晚接受处理组、从未接受政策处理组的控制组进入回归，导致其事前趋势发生变化。因此，在处理效应异质性时可能导致平行趋势检验的方法失效。本文所考察的市县间医疗卫生公共服务差距，在样本期间内恰好存在上述问题。因此，本文采用Bacon分解的方法进一步检验省直管县财政改革对市县间医疗卫生公共服务差距的影响，从而进一步判断基准回归结果的稳健性。Bacon分解结果显示，不同政策实施时间产生的差异占比为7%，其政策效应为-0.407；从样本期初就接受政策改革与不同政策实施时间接受政策改革的差异占比为2.501%，其政策效应为-0.073；从未开展政策改革与不同政策实施时间接受政策改革的差异占比为90.302%，其政策效应为-0.302；从样本期初就开展政策改革与从未开展政策改革的效应占比仅为0.010%，其政策效应为-6.022；同组内的差异占比为0.20%，其政策效应为5.917。从整体来看，总体效应为-0.887，说明省直管县财政改革确实能显著缩小市县间医疗卫生公共服务差距，基准回归结果是稳健的。

3.安慰剂检验

为了进一步排除遗漏变量和随机因素的干扰，本文参照Li等^[34]的做法，进行安慰剂随机置换处理组检验，并采取500次随机抽样。回归结果显示，市县间医疗卫生公共服务差距和市县间基础教育公共服务差距的虚拟系数估计值均在0两侧呈现正态分布，并且与0无太大差异，说明均通过安慰剂检验。因此，本文基准回归结果并不是其他偶然因素导致的。

4.其他稳健性检验

第一，增加固定效应。为了进一步减少样本期内省直管县财政改革的政策实施差异所导致的遗漏变量问题，本文在回归模型中加入地级市与年份的交互项，控制了地级市与年份的交互固定效应。回归结果显示，省直管县财政改革的系数显著为负，并且显著程度与基准回归结果无差异。第二，改变样本量。本文使用的样本区间主要是2003—2020年。在基准回归时，为了避免行政区划调整带来的其他影响，仅考虑使用平衡面板数据，损失了大量数据信息，从而可能会产生样本选择偏误问题。因此，本文将样本数据恢复成原始的非平衡面板数据重新进行回归。回归结果显示，省直管县财政改革的系数依旧显著为负。第三，增加控制变量。李平和陈萍^[35]研究表明，城市化可以有效缩小城乡公共服务差距。本文在基准回归中并未考虑城市化因素，为了进一步佐证基准回归结果的稳健性，本文控制地级市层面的城市化水平。回归结果显示，省直管县财政改革的系数依然显著为正，说明省直管县财政改革依然显著缩小了市县间医疗卫生公共服务差距和市县间基础教育公共服务差距。这说明本文的基准回归结果是稳健的。

(三) 机制分析

表3汇报了省直管县财政改革通过激发县域经济发展活力和提升县级政府转移支付获取能力缩小市县间基本公共服务差距的机制检验结果。从表3列(1)可以看出，交互项的系数在1%水平下显著为正，说明省直管县财政改革显著激发了县域经济发展活力。从表3列(2)可以看出，交互项的系数在1%水平下显著为正，说明省直管县财政改革显著提升了县级政府转移支付获取能力。基于上文理论分析，省直管县财政改革可以通过激发县域经济发展活力、提升县级政府转移支付获取能力，进一步提升县级基本公共服务供给的财力保障水平，进而缩小市县间基本公共服务差距。假设2得到验证。

表3 机制检验结果

变 量	(1)	(2)	变 量	(1)	(2)
	lnpgdp	lnpzyzf		lnpgdp	lnpzyzf
Treat×Post	0.302*** (0.067)	0.026*** (0.006)	年份FE	控制	控制
控制变量	控制	控制	观测值	7 855	17 565
常数项	12.637*** (0.564)	9.504*** (0.413)	R ²	0.961	0.509
地区FE	控制	控制			

(四) 进一步分析

1. 地形起伏度对市县间要素集聚差距的影响

市级政府在所辖区域进行财力和公共服务资源配置时, 往往倾向于选择高社会收益和低社会成本的地区, 而山区市级政府受地形起伏度限制, 更容易将资源配置在市区, 通过较低的城市开发建设成本吸引产业和人口在市区集聚。为了验证这个假设, 本文分别考察地形起伏度对市县间要素集聚差距的影响。对于地形起伏度的测算, 本文参照封志明等^[6]的做法, 用软件对SRTM DEM 90M分辨率高程影像数据进行处理, 通过均值变点分析确定最佳窗口, 进而使用2015年中国地市行政边界矢量数据对影像进行切割, 根据最佳分析窗口提取各地级市的地形起伏度(Rdls)。市县间要素集聚差距用市县间产业要素集聚差距(Gap_cyjj)和市县间人口要素集聚差距(Gap_rkjj)表示, 前者用市辖区第二产业增加值与县域第二产业增加值之比衡量, 后者用市辖区年末总人口与县域户籍人口之比衡量。表4列(1)和列(2)汇报了地形起伏度对市县间要素集聚差距影响的分组回归结果。回归结果显示, 地形起伏度与市县间产业要素集聚差距和市县间人口要素集聚差距的系数均在1%水平下显著为正, 说明在地形起伏度较大的县域, 市县间产业和人口要素集聚差距也较大, 产业和人口集聚能力较弱, 从而验证了地形起伏度直接影响市级政府对所辖市区和所辖县域公共服务资源配置的偏向性。

2. 政策效果异质性

在市管县财政体制下, 纵向财政管理模式无法纠正地级市的财政支持偏向^[36], 造成市县间基本公共服务差距难以缩小, 尤其是在市级政府更加缺乏对县域发展支持的山区。本文将地形起伏度小于等于第30百分位数的地区视为平原, 大于第30百分位数的地区视为山区, 分组进行政策效果的异质性检验。本文分组回归结果如表4列(3)至列(6)所示。

表4 分组回归结果

变 量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	要素集聚差距		Gap_yl		Gap_jy	
	Gap_cyjj	Gap_rkjj	平原	山区	平原	山区
Rdls	0.126*** (0.021)	0.440*** (0.072)				
Treat×Post			-0.036 (0.101)	-0.372*** (0.046)	0.183 (0.217)	-0.993*** (0.109)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	74.530*** (12.000)	24.671*** (2.405)	13.364*** (2.382)	2.314 (1.409)	8.132* (4.223)	2.313 (2.273)
地区FE	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份FE	控制	控制	控制	控制	控制	控制
观测值	16 891	16 891	5 065	11 760	1 448	3 561
R ²	0.603	0.717	0.565	0.599	0.398	0.508

从表4列(3)至列(6)的分组回归结果可以看出,交互项对山区市县间基本公共服务差距的系数在1%水平上显著为负,而交互项对平原市县间基本公共服务差距的系数不显著,说明省直管县财政改革在山区能有效缩小市县间医疗卫生公共服务差距和市县间基础教育公共服务差距,对平原地区的市县间基本公共服务差距的影响不显著。假设3得到验证。

五、结论与启示

(一) 结论

因地制宜推进省直管县财政改革,是充分调动省以下各级政府积极性、增强基层政府公共服务保障能力和缩小市县间基本公共服务差距的重要制度保障。从理论层面,本文构建了“省级财政管理模式→市级财政支持行为→市县间基本公共服务差距”框架,提出市级政府对县域发展的支持是省直管县财政改革能否缩小市县间基本公共服务差距的关键条件,并基于地方政府行为的成本收益比较,揭示了市级政府对县域发展的支持与县域地形起伏度有直接联系。从实证层面,本文以医疗卫生公共服务和基础教育公共服务为研究对象,基于2003—2020年中国县级样本数据,采用多期双重差分模型评估了省直管县财政改革对市县间基本公共服务差距的影响。结论如下:省直管县财政改革显著缩小了市县间基本公共服务差距,这一结论在经过平行趋势检验、Bacon分解和安慰剂检验等一系列稳健性检验后依然成立。机制分析表明,省直管县财政改革通过激发县域经济发展活力和提升县级政府转移支付获取能力,进而有效缩小了市县间基本公共服务差距,验证了市级政府对县域发展支持的重要性。进一步分析结果表明,地形起伏度越大的县域,产业和人口集聚能力越弱。在地形起伏度较大组中,省直管县财政改革显著缩小了市县间基本公共服务差距;相反,在地形起伏度较小组中,这一作用并不显著。

(二) 启示

上述研究结论表明,在市级政府对县域发展缺乏支持的条件下,省直管县财政改革能够有效缩小市县间基本公共服务差距,特别是在地形起伏度较大的山区,市级政府的支持相对更为缺乏。因此,这些地区更适合纳入省直管县财政改革的范畴。针对当前如何因地制宜推进省直管县财政改革,本文认为,地形起伏度是划定省直管县财政改革实施范围的重要指标。首先,应高度重视市县间基本公共服务差距问题,避免优质资源过度集中在市区,形成区域范围内的纵向基本公共服务失衡,导致县乡居民不得不“涌入”城市就医、上学。其次,对于地形起伏度较大的山区,一方面,应充分利用省直管县财政改革的机遇,提升自身基本公共服务供给水平。另一方面,应不断增强自身经济发展活力,切实提高自身产业和人口等要素的集聚能力,破除山区发展困境。最后,在地形起伏度较小的平原县,应发挥市级政府对县级发展的支持作用,通过市级政府对所辖县域发展的辐射带动作用,实现市县两级发展的良性互动。

参考文献:

- [1] 靳继东.中国式现代化背景下的财政建设和改革[J].地方财政研究,2024(3):43-52.
- [2] 吕冰洋.“顾炎武方案”与央地关系构建:寓活力于秩序[J].财贸经济,2019,40(10):50-65.
- [3] 束磊,付文林.上级地方政府转移支付资金截留行为研究[J].当代财经,2019(10):25-35.
- [4] 张占斌.省管县体制改革的实践创新[M].北京:国家行政学院出版社,2010:53-60.
- [5] 宋雪茜,邓伟,周鹏,等.两层级公共医疗资源空间均衡性及其影响机制——以分级诊疗改革为背景[J].地理学报,2019,74(6):1178-1189.
- [6] 封志明,李文君,李鹏,等.青藏高原地形起伏度及其地理意义[J].地理学报,2020,75(7):1359-1372.
- [7] 袁迎春.“看病难、看病贵”的话语变迁:1978-2012——以《人民日报》为例[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2017,45(2):236-244.

- [8] 郭艳娇,王振宇.省直管县是否能够显著影响经济增长?——基于荟萃回归分析方法[J].财政研究,2018(6):32-41.
- [9] 方红生,鲁玮骏,苏云晴.“省直管县”改革对城乡收入差距的影响[J].经济理论与经济管理,2023(3):24-39.
- [10] 宁静,赵旭杰.纵向财政关系改革与基层政府财力保障:准自然实验分析[J].财贸经济,2019,40(1):53-69.
- [11] 丁树,杨燕英,王惠敏.省直管县财政试点推进了县域基本公共服务均等化吗?[J].中国软科学,2023(3):74-84.
- [12] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014,34(6):1-38.
- [13] 赵建吉,王艳华,王珏,等.省直管县改革背景下地级市空间溢出效应对县域产业结构的影响[J].地理学报,2020,75(2):286-301.
- [14] BOSKER M, BURINGH E. City seeds: geography and the origins of the European city system[J]. Journal of urban economics,2017,98(3):139-157.
- [15] 张晶,陈海山.新时期城市化推进过程中集聚阴影研究——基于高铁通车的视角[J].经济学(季刊),2022,22(1):281-302.
- [16] HIRSCHMAN A O.The strategy of economic development[M]. New Haven: Yale University Press, 1958:51-58.
- [17] 柯善咨,夏金坤.中原城市群的集聚效应和回流作用[J].中国软科学,2010(10):93-103.
- [18] 余锦亮.异质性分权的污染效应:来自市县体制改革改革的证据[J].世界经济,2022,45(5):185-207.
- [19] 孙学玉.垂直权力分合:省直管县体制研究[M].北京:人民出版社,2013:63-81.
- [20] 王文龙.省直管县体制降低了地区经济绩效吗——基于苏浙两省典型样本市县的比较[J].经济学家,2022(4):109-117.
- [21] 高秋明,杜创.财政省直管县体制与基本公共服务均等化——以居民医保整合为例[J].经济学(季刊),2019,18(4):1351-1372.
- [22] 杨龙见,尹恒.县级政府财力与支出责任:来自财政层级的视角[J].金融研究,2015(4):82-98.
- [23] 刘勇政,贾俊雪,丁思莹.地方财政治理:授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制改革的研究[J].中国社会科学,2019(7):43-63.
- [24] 伏润民,常斌,缪小林.我国地区间公共事业发展成本差异评价研究[J].经济研究,2010,45(4):81-92.
- [25] 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(11):36-41.
- [26] 吕凯波,郑冰.财政层级结构调整如何影响了纵向税收竞争关系?——来自省直管县改革的证据[J].财经论丛,2022(9):35-46.
- [27] 韩清,张晓嘉,徐伟强.中国工业产业协同集聚的测量及其影响因素分析[J].上海经济研究,2020(10):85-96.
- [28] KRUGMAN P. Increasing returns and economic geography[J]. Journal of political economy, 1991,99(3):483-499.
- [29] 缪小林,王婷,高跃光.转移支付对城乡公共服务差距的影响——不同经济赶超省份的分组比较[J].经济研究,2017,52(2):52-66.
- [30] 辛冲冲,李健,杨春飞.中国医疗卫生服务供给水平的地区差异及空间收敛性研究[J].中国人口科学,2020(1):65-77.
- [31] 王小鲁,樊纲.中国地区差距的变动趋势和影响因素[J].经济研究,2004,39(1):33-44.
- [32] 胡玉杰,高延雷,王秀东.财政纵向失衡、转移支付与民生性公共服务供给[J].当代财经,2023(11):41-53.
- [33] GOODMAN-BACON A. Difference-in-differences with variation in treatment timing [J]. Journal of econometrics, 2022,225(2):254-277.
- [34] LI P, LU Y, WANG J. Does flattening government improve economic performance? Evidence from China [J]. Journal of development economics, 2016, 123(7): 18-37.
- [35] 李平,陈萍.城市化、财政支出与城乡公共服务差距[J].财经问题研究,2014(9):64-71.
- [36] 杨良松,余莎.地方上级政府对转移支付的截留研究——基于省级与地级数据的实证分析[J].公共管理学报,2018,15(2):14-27.

Does Province-Managing-County Fiscal Reform Narrow the Basic Public Service Gaps Between Cities and Counties?

MIAO Xiao-lin¹, ZHANG Jing^{2,3}, WANG Ke-bin⁴

(1. School of Public Finance and Management, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming 650221, China;

2. School of Economics, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming 650221, China ;

3. School of Logistics and Management Engineering, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming 650221, China ; 4. School of Economics, Yunnan University, Kunming 650500, China)

Summary: Promoting the province-managing-county fiscal reform by local conditions is an important institutional guarantee for fully mobilizing the enthusiasm of governments at all levels below the provincial level, enhancing the ability of county and township grass-roots governments to guarantee public services, and narrowing the gaps in basic public services between cities and counties. This paper constructs a theoretical analysis framework with the main line of “provincial fiscal management mode → municipal fiscal support behavior → basic public service gaps between cities and counties”.

This paper takes healthcare hygiene public service and basic education public service as the research objects. And based on the national county-level sample data from 2003 to 2020, this paper adopts a multi-period DID model to assess the impact of the province-managing-county fiscal reform on the basic public service gaps between cities and counties. The paper finds that: First, the province-managing-county fiscal reform significantly reduces the gap in basic public services in ealthcare hygienepublic and basic education between cities and counties, and the above results still hold after robustness tests. Second, the mechanism analysis shows that the province-managing-county fiscal reform significantly enhances the vitality of the county-level economy and the ability to obtain county-level transfer payments, both of which can effectively narrow the gap in the basic public services between cities and counties. This fully verifies the role of the municipal government’s support for the development of counties. Third, the grouping test shows that in the group with higher degree of topographic relief, the province-managing-county fiscal reform significantly reduces the basic public service gap between cities and counties; on the contrary, in the group with lower degree of topographic relief, this role is not significant. It also finds that the higher the degree of topographic relief of a county, the weaker of the aggregation ability of its population, industry, and other factors.

This paper has the following contributions. First, existing literature on the basic public service gap mainly focuses on the definition of authority and expenditure responsibility, the division of fiscal revenue, and the transfer payment system; however, this paper is mainly to study how the fiscal management mode affects the gap in basic public services. Second, this paper find the difference in the degree of topographic relief, which can objectively identify municipal government’s support incentives. It not only reveals the paths of the province-managing-county fiscal reform but also provides an objective basis for how to promote the reform by local conditions.

Key words: province-managing-county; fiscal reform; public service gap; topographic undulation

(责任编辑: 巴红静)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2024.07.004

[引用格式] 缪小林, 张静, 王科斌. 省直管县财政改革能否缩小市县间基本公共服务差距?[J]. 财经问题研究, 2024(7):48-59.