

“省直管县”体制改革 对河南省县域经济发展的影响

胡亚兰

【摘要】“省直管县”体制改革正在我国实施,本文利用河南省1999~2013年的统计数据,采用双重差分法进行了实证研究。研究表明:“省直管县”体制改革促进了县域经济的发展,但在第一产业发展和基础设施建设上表现不力,而且在缩小行政管理幅度、合理划分各级政府权责等方面还需继续努力。

【关键词】省直管县; 县域经济; 双重差分法

【中图分类号】 F014.36

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)12-0044-5

“郡县治,天下安;郡县富,天下足。”这句话是“县”这一地方政府层级在治国安邦中重要性的最好写照。在我国,县域人口在全国人口中占有重大比例,但其对全国经济的贡献较低。自2009年7月,财政部发布了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,“省直管县”改革成为全国各地地方政府改革的一项重要内容。对此,学者们的态度出现三级分化,随着“省直管县”改革的进一步深入,这种争议愈演愈烈。毛捷、赵静(2012),宋林霖、马玥、刘超(2011),罗植、杨冠琼、赵安平(2013),袁渊、左翔(2011)都认为“省直管县”体制显著地促进了县域经济的发展,对市场化改革有正面作用。张永杰、耿强(2011),邓子基、杨志宏(2012)认为“省直管县”体制改革与经济发展负相关。柳文娟(2012)、刘尚希和李成威(2010)认为“省直管县”改革存在风险,要因地制宜,不可一刀切。

众多研究表明,“省直管县”体制改革在不同的地区有不同的表现,因此各地区应结合自身情况进行分析,优化改革内容与改革方式,以更好地推动本地区社会经济的发展。

一、河南省概况

(一)河南省总体及县域经济发展状况

河南省有郑州、开封、洛阳等17个省辖市,济源1个省直管市,21个县级市,88个县,50个市辖区。2013年年底河南省总人口10601万人,县域人口8608.14万人,县域人口占全省人口比例为81.2%。2013年年末河南省GDP为32155.86亿元,其中第一产业占比12.62%,第二产业占比55.38%,第三产业占比32%;人均GDP为34174元,换算成美元为5587.63美元。根据国际产业结构演进的一般规律,人均GDP超过1000

美元,经济发展进入第五个阶段,产业结构应为第一产业占比10.9%,第二产业占比48.4%,第三产业占比40.7%。比较来看,河南省的第二、第三产业在经济发展中处于主导地位,但是第三产业的发展尚且不足,有待提高。

2013年年底河南省县域经济GDP为22442.0765亿元,占全省GDP比重69.79%,人均GDP26070.75元,换算成美元为4262.71美元。县域GDP中第一产业占比16.35%,第二产业占比58.27%,第三产业占比25.37%。从人均GDP来看,河南省县域经济处于发展的第五个阶段,但是从产业结构来看,第一产业、第二产业占比明显偏高,第三产业占比过低。根据国际产业结构演进的一般规律,第三产业在经济发展的第一阶段所占比例即为33.2%,而河南省县域第三产业的占比只有25%,说明县域经济中第三产业的发展缺乏有力的支撑,发展缓慢。在第三产业的发展上,尚需营造有利的环境,创造必要的条件,促进其快速发展。

2013年全国总人口为13.6072亿元,国内生产总值568845亿元,其中第一产业占比10.01%,第二产业占比43.89%,第三产业占比46.09%。河南省人口占全国人口比例为7.79%,河南省GDP占全国比例为5.65%。河南省的经济发展低于全国的平均水平。

根据2014年《河南统计年鉴》,河南省共有38个市,其中省辖市有17个,县级市有21个;有88个县,1085个镇,755个乡。平均每个市领导2.32个县,行政管理幅度较窄。

(二)“省直管县”体制的改革历程

河南省于2004年开始了“省直管县”的改革。2014年扩

【基金项目】河南省社科联、河南省经团联调研课题“我省‘省直管县’体制改革对县域企业发展的影响”(项目编号:SKL-2015-2642)

大巩义市、项城市等35个县(市)的管理权限。2007年赋予中牟县与巩义、项城、永城、固始、邓州等5县(市)相同的管理权限。2009年兰考、宜阳、郟县等15个县成为财政“省直管县”。2011年批准巩义、兰考、长垣等10个县(市)为“省直管县”体制改革试点。财政“省直管县”增加了长垣、汝州、鹿邑3个县,共计24个。从2014年1月1日起,对巩义市、兰考县、汝州市、滑县、长垣县、邓州市、永城市、固始县、鹿邑县、新蔡县等10个县(市)全面实行由省直接管理的体制。到目前为止,河南省有扩权县61个,省直管县10个,财政“省直管县”24个。“省直管县”改革赋予了相关县市许多权限,很难用客观的指标去量化,所以本文选择24个财政“省直管县”作为研究的重点,从财政预算收入和财政预算支出两方面来量化财政直管县改革,通过科学的计量经济模型来分析“省直管县”改革的绩效。

二、基于双重差分法的模型构建

(一)双重差分法对政策实施效果的差异分析

政策的实施是非随机的,政策实施中的改革组与非改革组在政策实施前本身就存在差异,要想确定政策实施的真正效果,就需要将改革组与非改革组在政策实施前的差异分离出去。双重差分法通过建立数理统计模型来有效控制样本间在实施政策前存在的差异,将政策影响的真正结果有效分离出来,有效地避免了估计的有偏性。双重差分法的差异分析方法步骤如下:

第一步,将所有的样本根据是否实施政策分为改革组和非改革组两组,实施政策的为改革组,未实施政策的为非改革组。

第二步,改革组政策实施前后差异对比。将改革组实施政策后的变量值A1减去其实施政策前的值A2,所得之差即为政策实施的效果D1,即 $D1=A1-A2$ 。由于改革组的样本在政策实施期间又必然受到如货币政策、财政政策、市场经济、特殊事件等因素的影响,则根据此差异分析将得到实施政策效果的有偏估计,所以必须采取有效的方法将差异中两个方面的影响结果分离出来,这样才可以对政策的实施效果进行单独的评价。

第三步,非改革组政策实施前后差异的比较。将非改革组政策实施后的变量值B1减去其在政策实施前的变量值B2,所得之差即 $D2=B1-B2$ 。由于非改革组是未实施政策的,不受政策的影响,所以得到的D2仅是除政策之外的其他因素影响的结果。为了得到改革组政策实施效果的差异,将D2类推到改革组中。

第四步,改革组政策实施的差异。将前面得到的D1减去D2,则将其他因素的影响剔除在外,得到的差异即为改革组因政策实施带来的差异D3,即 $D3=D1-D2$ 。

(二)双重差分法的适用性检验

双重差分法用于分析政策效果的方法,因此在分析中要将政策之外的影响因素剔除掉。这就要求政策实施县市的

选择不是随机的,而是根据政策目的有条件地选取;同时在被解释变量上,改革组与非改革组在改革前应具有相似的特征,否则分析的结果将产生较大的偏误。下面以河南省的24个财政“省直管县”作为改革组,以其余的84个县市作为非改革组,根据改革前1999~2003年的数据分析双重差分法的适用性问题。

1. 检验一:改革县市的选择是否随机。根据豫政[2004]32号文件可知,第一批35个“省直管县”的选取,是以区位优势、经济发展优势、财政实力、工业基础深厚、城镇化水平、特色经济及未来发展潜力为标准的。2004年的5个财政“省直管县”,其GDP总量排名均在前25名,其财政收入的排名亦较靠前,均在前30名。2007年加入财政“省直管县”改革的中牟县其GDP总量和财政收入排名均在前30名以内。可见,改革县市的选择不是随机的。

2. 检验二:改革组与非改革组在改革前的GDP走势是否类同。根据各县市各年的GDP,本文计算了改革组与非改革组在改革前每年的平均GDP,如表1所示。

表1 改革组与非改革组历年GDP 单位:万元

年份	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
改革组	332356.5	365551.7	396876.1	438422.2	485544.6
非改革组	280730.1	303414.7	333519.2	367534.7	409934.2

根据表1的计算结果,改革组的GDP在历年均高于非改革组的GDP,再次说明改革组的选择并非随机,而是择优选取。虽然改革前改革组与非改革组的GDP存在差异,但是通过画图发现,两组的GDP具有相同的走势,如图1所示。改革组与非改革组的GDP均逐年增长,而且二者呈现出平行增长的态势,满足双重差分法的适用条件。

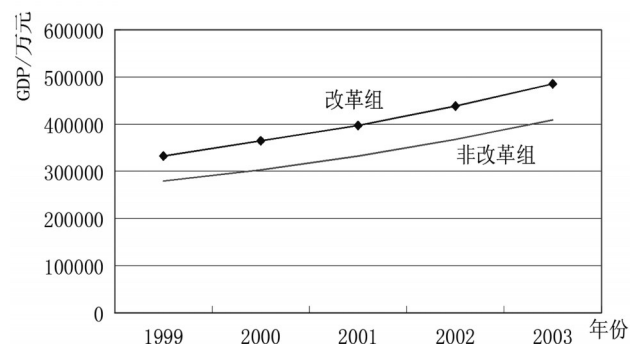


图1 改革组与非改革组GDP走势

(三)研究设计

1. 指标体系的构建。本文以《河南省统计年鉴》(1999~2014年)作为数据的来源,选取河南省的108个县市作为样本,将这些样本根据是否属于“省直管县”改革县市分为“改革组”和“非改革组”,选择11个变量建立指标体系,分析“省直管县”改革对县域经济发展的影响。

(1)被解释变量为GDP。GDP最能反映一个地区的经济发展水平,因此本文以各县的GDP作为被解释变量,以分析“省直管县”改革是否对改革县市的经济发展起到了推动作用。

(2)为了将“改革组”与“非改革组”进行区分,设置三个虚拟变量。“改革组(D)”表示某县是否为省直管县,当某县为省直管县时,D取值为1;为非省直管县时,D取值为0。“改革年份(T)”代表某县在某年是否为省直管县,若其在某年为省直管县,则当年T取值为1,否则T取值为0。根据前两个虚拟变量,产生了一个交叉项“省直管县改革(DT)”,它是“改革组(D)”和“改革年份(T)”的交叉乘积。当某县在某年为省直管县时,该县在当年的DT值为1;若某县在某年不是省直管县,则该县在当年的DT值为0。

(3)解释变量有两个:各县市财政一般公共预算收入和各县市财政一般公共预算支出。“省直管县”改革的最直接目的就是扩大县市层级政府的权限以更好地指导县域经济的发展,其经济指标上最明显的体现就是各县市的财政收支是否有所改观。所以设定各县市财政一般公共预算收入和各县市财政一般公共预算支出为解释变量,代表“省直管县”改革,分析改革对县市经济发展的影响。

(4)控制变量有五个。除了改革,各县市经济的发展还会受到其他一些因素的必然影响,因为各县市的这些因素并不完全相同,它们也必然导致各县市的经济发展水平参差不齐。所以本文设定了控制变量,主要是资本投资率、人口规模、受教育程度、三农问题解决程度、产业结构五个方面。其中以各县市社会固定资产投资额占地区GDP的比率作为资本投资率,以从业人数代表人口规模,以普通中学在校人数占总人口的比例代表受教育程度,以农村居民年纯收入代表三农问题解决程度,以第三产业增加值占GDP的比重代表产业结构的调整。

“省直管县”体制改革的绩效评价指标体系如图2所示。

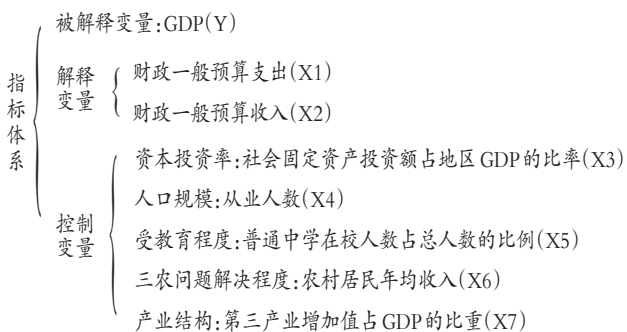


图2 省直管县改革绩效评价指标体系

2. 模型的构建。根据自然实验的方法,本文按照是否实施了“省直管县”体制改革将河南省的县市分为两大组:实施了体制改革的改革组和未实施体制改革的非改革组;然后根

据“省直管县”体制改革的时间将两个大组再进行细分,改革组的样本分为体制改革前的改革组和体制改革后的改革组,非改革组的样本分为体制改革前的非改革组和体制改革后的非改革组。

用*i*表示某个县市,用*t*表示某一年,用*Y*表示县域经济发展的绩效,则 Y_{it} 表示第*i*个县市在第*t*年的经济发展绩效。用虚拟变量*D*表示样本是否实施了“省直管县”体制改革,用虚拟变量*T*表示“省直管县”体制改革实施的前后,则包含控制变量的双重差分模型如下:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 T_t + \delta D_i T_t + \varepsilon_{it}$$

其中,系数 β_1 控制着改革组与非改革组之间的不同,系数 β_2 控制“省直管县”体制改革实施年份对改革组和非改革组带来的影响,交叉项*DT*是最关键的变量,用其评估河南“省直管县”体制改革对试点和改革地区的影响,系数 δ 反映出“省直管县”改革的真实成效。

对于改革组,*D*取值为1,在未实施“省直管县”体制改革的年份里,*T*取值为0,则在未体制改革的年份里,其经济发展绩效为 $\beta_0 + \beta_1$;在实施体制改革期间,*T*取值为1,则体制改革期间,其经济发展绩效为 $\beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \delta$ 。即:

$$Y_{it} = \begin{cases} \beta_0 + \beta_1, & \text{当 } T = 0 \text{ 时} \\ \beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \delta, & \text{当 } T = 1 \text{ 时} \end{cases}$$

则在改革实施的年份和未实施改革的年份,改革组的经济发展的差分为 $\beta_2 + \delta$,即为前述差分*D1*。

对于非改革组,*D*取值为0,在实施“省直管县”体制改革前后,*T*取值为0,则其经济发展绩效为 β_0 ;在实施“省直管县”体制改革时,*T*取值为1,则其经济发展绩效为 $\beta_0 + \beta_2$ 。即:

$$Y_{it} = \begin{cases} \beta_0, & \text{当 } T = 0 \text{ 时} \\ \beta_0 + \beta_2, & \text{当 } T = 1 \text{ 时} \end{cases}$$

由此可得,在改革实施的年份和未实施改革的年份,非改革组的经济发展差分为 β_2 ,即为前述差分*D2*。显而易见,*D3*即为前两个差分相减之后的结果 δ 。即:

$$\begin{cases} D1 = \beta_2 + \delta \\ D2 = \beta_2 \end{cases} \Rightarrow D3 = D1 - D2 = \delta$$

由上述的计算可以发现,“省直管县”体制改革的单纯影响为 δ ,也就是交叉项*DT*的系数。系数 δ 的值有三种情况:正数、负数、零。如果回归结果中 δ 的符号显著为正,那么则说明“省直管县”体制改革对经济发展有促进效应;如果回归结果中 δ 的符号显著为负,那么则说明“省直管县”体制改革对经济增长有抑制效应;如果回归结果不显著,则说明改革对经济增长作用不大。这样构建模型后,那些影响各县市经济发展的共同因素就会被排除,如宏观政策、自然条件等。因而可以更准确地评估改革对被直管县经济发展的影响。

将“省直管县”体制改革这一因素与财政一般公共预算收入、财政一般公共预算支出、资本投资率、人口规模、受教育程度、三农问题的解决程度、产业结构等解释变量和控制变量汇总在

一起,全方面考虑,则双重差分模型的构建如下:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 T_t + \delta D_i T_t + \sum_{j=1}^7 \beta_j X_{jit} + \varepsilon_{it}$$

其中, j 表示变量的个数, X_j 表示第 j 个变量, X_{jit} 表示第 i 个县市在第 t 年第 j 个变量的值, β_j 控制着各个解释变量和控制变量的差异。

3. 数据来源。本文根据《河南省统计年鉴》和《中国县市社会经济统计年鉴》搜集、整理出1999~2014年河南省108个县市的GDP数据。将2004年以来财政“省直管县”作为改革组,共24个,包括巩义市、项城市、永城市、固始县、邓州市、中牟、兰考、宜阳、郟县、滑县、封丘、温县、范县、鄆陵、卢氏、唐河、夏邑、潢川、郸城县、新蔡、正阳、长垣、汝州、鹿邑,其他84个县市作为非改革组,样本共计108个。

三、回归结果及分析

(一)改革组与非改革组GDP均值差异分析

根据 D 的取值,将样本分为两组,即 Y_{d1} ($D=1$ 的样本,改革组)和 Y_{d0} ($D=0$ 的样本,非改革组),进行配对样本 t 检验,检验结果如表2所示。

表2 改革组与非改革组GDP均值差异分析

变量	样本	mean	Std.Err.	Std.Dev.	95%Conf.Interval	
Yd1	360	1.054e+06	48428	918864	958641	1.149e+06
Yd0	360	331757	9621	182553	312835	350678
diff	360	722123	47817	907265	628086	816160
mean(diff)=mean(Yd1-Yd0)		t=15.1111				
Ho: mean(diff)=0		degrees of freedom=359				
Ha: mean(diff)<0		Ha: mean(diff)≠0		Ha: mean(diff)>0		
Pr(T<t)=1.0000		Pr(T > t)=0.0000		Pr(T>t)=0.0000		

“mean(diff) = mean(Yd1 - Yd0)”表示两组先相减再平均,表中数据显示改革组与非改革组的均值明显不同。原假设为均值差分为0,备择假设分为三种情况:均值差分小于1,均值差分不等于1,均值差分大于1。根据 P 值可知,mean(diff)<0时,Pr(T<t)=1.0000,表明原假设和该备择都要拒绝;mean(diff)≠0和mean(diff)>0时,Pr(T<t)=0.0000,则原假设被拒绝,说明样本均值差大于1。T检验值为15.1111,远远大于0,也说明原假设被拒绝。表中diff的均值为722123,远远大于1,充分说明改革组与非改革组的GDP均值存在显著差异。

(二)改革前后的GDP差异分析

根据 T 的取值,将样本分为两组,即 Y_{t1} ($T=1$ 的样本,改革后)和 Y_{t0} ($T=0$ 的样本,改革前),进行配对样本 t 检验。由于篇幅限制,表格在此不再列示。检验结果显示:原假设为均值差分为0,备择假设分为三种情况:均值差分小于1,均值差分不等于1,均值差分大于1。根据 P 值可知,mean(diff)<0时,Pr(T<t)=1.0000,表明原假设和该备择都要拒绝;mean(diff)≠0和mean(diff)>0时,Pr(T<t)=0.0000,则原假设被拒绝,说

明样本均值差大于1。T检验值为24.6156,远远大于0,也说明原假设被拒绝。diff的均值为607347,远远大于1,充分说明改革前与改革后的GDP均值存在显著差异。

(三)相关性检验

本文对各变量进行了相关性检验,在5%的显著性水平上,检验结果如表3所示。表中的相关系数可以表明,X1、X2、X3、X4、X6与Y是显著正相关的,而X5、X7与Y是显著负相关的。

表3 相关系数

	Y	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7
Y	1							
X1	0.9022*	1						
X2	0.8095*	0.7425*	1					
X3	0.4473*	0.4112*	0.6511*	1				
X4	0.2363*	0.0882*	0.3265*	-0.0679*	1			
X5	-0.2487*	-0.2320*	-0.2971*	-0.2850*	-0.1010*	1		
X6	0.8510*	0.7652*	0.8350*	0.6658*	0.0252	-0.3001*	1	
X7	-0.2042*	-0.1819*	-0.0753*	-0.0115	-0.0704*	0.1410*	-0.1782*	1

(四)回归分析

为了验证“省直管县”改革对于改革组和非改革组的GDP是否存在显著影响,本文将样本分为两组,对“省直管县”改革事件带来的影响进行计量分析。

1. 不包含控制变量的回归。首先对GDP进行了不含控制变量的回归,结果如表4所示。由表4可知,在不考虑其他影响因素的情况下, D 、 T 、 DT 与Y显著相关,体现了“省直管县”改革对县域经济发展起到了促进作用。

表4 不含控制变量的回归结果

变量	Y
D	226226.51***
T	897083.86***
DT	338315.78***
_cons	339026.56***
Observations	1,620
R-squared	0.2939

注:***、**、*分别表示在0.1%、1%和5%的水平上显著。

2. 包含控制变量的回归。对GDP进行的包含控制变量在内的回归结果如表5、表6所示。 R^2 的值均接近于1,说明方差拟合程度很好。模型(1)表明Y对所有X控制变量进行OLS回归,使用普通标准误的结果。模型(2)表明Y对所有X控制变量进行OLS回归,使用稳健标准误的结果,以消除异方差和自相关带来的影响。两次回归的结果发现括号内的标准差变大,而回归系数不变,表明自变量对因变量的影响系数的稳健。

表 5 不含政策时间效应的回归结果

变量	(1)	(2)
	Y	Y
X1	12.01*** (0.277)	12.01*** (0.496)
X2	-0.0724 (0.189)	-0.0724 (0.255)
X3	-227859*** (31190)	-227859*** (33553)
X4	8095*** (452.0)	8095*** (443.5)
X5	466960** (192025)	466960*** (93743)
X6	172.1*** (6.070)	172.1*** (11.68)
X7	-114626 (110313)	-114626 (119509)
Constant	-404754*** (46682)	-404754*** (56452)
Obs	1620	1620
R ²	0.911	0.911

注:***、**、*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著,括号内的值为t值,下同。

表 6 包含政策时间效应的回归结果

变量	(3)	(4)	(5)	(6)
	Y	Y	Y	Y
X1	12.01*** (0.496)	12.09*** (0.486)	12.03*** (0.490)	12.07*** (0.485)
X2	-0.0728 (0.255)	-0.209 (0.248)	-0.153 (0.260)	-0.156 (0.257)
X3	-227759*** (33701)	-386994*** (41923)	-226148*** (33694)	-395456*** (43650)
X4	8087*** (451.9)	7585*** (450.4)	8018*** (438.9)	7541*** (455.6)
X5	466841*** (93711)	506298*** (84364)	454978*** (92996)	516485*** (84839)
X6	172.1*** (11.68)	167.8*** (11.53)	172.6*** (11.69)	167.2*** (11.54)
X7	-115808 (121165)	65799 (120485)	-119905 (119618)	67133 (120276)
D	1339 (13183)	51092*** (14093)		67337*** (15155)
T		185206*** (18796)		194680*** (19478)
DT			46581* (26019)	36504* (29340)
Constant	-404401*** (56970)	-457362*** (56717)	-399175*** (56536)	-460835*** (56437)
Obs	1620	1620	1620	1620
R ²	0.911	0.915	0.911	0.915

模型(3)是控制了是否为改革组的影响进行的回归,系数没有太大改变。模型(4)是同时控制了是否是实验组、是否是改革时间进行的回归,时间项系数显著,其他7个变量系数显著性不改变,表明改革前后的差异是明显的。模型(5)控制了改革组与改革时间的交叉项DT,其系数显著,表明改革效应显著存在。所有模型中控制变量的系数基本变化不大,表明估计结果是稳健的。X1、X4、X5、X6对Y都有显著为正的影响,X3的影响显著为负,X2和X7对Y的影响不显著。在模型(5)中,改革效应DT前的系数表明,改革效应显著。而这种显著可能是由于时间效应和个体效应的差异。当控制了时间效应和分组个体效应后,模型(6)中的DT依然显著,表明改革效应明显,“省直管县”改革对县域经济的发展起到了相应的促进作用。

四、“省直管县”体制创新的政策建议

1. 完善“省直管县”改革的财政体制。从回归结果可以看出,财政支出(X2)对GDP的影响不显著,说明“省直管县”体制改革在财政体制上仍存在问题,尚需完善。应严格执行我省财政体制改革中财政与税务双向统一执行的政策,增加县级政府的财税收入,相应地减轻县域财税负担,从而为县域经济的发展争取到更多的资金。

2. 完善社会基础设施的建设。社会固定资产投资额占地区GDP的比率(X3)与GDP显著负相关,说明县域固定资产投资不足,有碍经济的发展。因此,改革县市应加大固定资产投资,完善社会基础设施,为经济的发展创造有利的环境和条件。

3. 合理调整行政管理幅度。行政管理上突出的特点就是管理效率低下,这源于过大的行政管理幅度,给行政管理增加了难度。因此可以合并河南省21个地级市、88个县中区域较小的地区,对那些缺乏发展空间的地级市与市区周边的县区也应当适当地进行合并。这样有助于缩小行政管理的幅度,为行政管理提供便利,以促进资源的合理配置,使县域经济更好更快地发展。

4. 合理划分各级政府的权限范围。目前,“省直管县”体制改革存在这样一个问题:各级政府权限划分不合理。突出表现在有些政府有权,但承担的责任小;有些政府无权,但相对责任大。这需要重新明确各级政府的职能定位,优化权责分配,使得各级政府的财权与职能相匹配,推动我国“省直管县”体制改革。

主要参考文献:

毛捷,赵静.“省直管县”财政改革促进县域经济发展的实证分析[J]. 财政研究,2012(1).

叶芳,王燕. 双重差分模型介绍及其应用[J]. 中国卫生统计,2013(1).

作者单位:河南师范大学新联学院,郑州451464