

省以下财政体制改革如何激发县域创业活力

基于财政治理方式的机制分析

范翻

中国财政发展协同创新中心

2025-04-15



问题缘起

- 随着经济高质量发展的推动，创业活动成为推动就业和创新的核心理量。
- 近年来，我国出台了一系列支持创业的政策，其中商事制度改革和“双创”政策尤为突出。
- 然而，现有研究主要集中在政策工具上，较少关注基础性的财政体制对创业的影响。

研究价值

- 财税制度改革，尤其是省直管县改革，作为国家治理的重要组成部分，如何影响地方政府的行为，从而激活县域的创业活力，是本研究的核心问题。
- 本文探讨了如何通过财政体制改革，特别是通过优化资源配置和提升地方政府财政自主性，来激发地方创业活力。

1994 年分税制改革

- 目标：通过中央财权集中推动区域协调发展，优化政府间财政关系。
- 效果：
 - 地方财政自给率持续下降，地方财政承压。
 - 省以下财政体制逐级模仿中央-地方分成模式，形成“市卡县”“市压县”的层级挤压效应。
 - 基层政府面临“支出责任与财力错配”的问题，公共服务供给不足，县域经济活力受到严重制约。

省直管县改革

- 背景：为破解基层财政困境，2004 年起实施省直管县改革，增强县级政府财政自主权。
- 改革内容：
 - 通过重构税收分成机制，提升县级政府财政自主权。
 - 改革直接联系省与县的财政，优化资源配置，提高基层政府的财政自主性。
- 目标：提升基层财政自主权，改善县级政府的税收征管能力，优化公共服务供给，提升县域创业活力。

1. 创业驱动因素

- 个人特征：早期研究聚焦于企业家个人特质，如风险偏好、人力资本等。
- 宏观经济环境：商业周期波动对资源分配和创业风险的影响。
- 制度环境：制度环境的稳定性和透明度对创业活力的支撑作用。
 - 相关文献：Dai 和 Si (2018), Clark 和 Ramachandran (2019), Sahasranamam 和 Nandakumar (2020)。

2. 省直管县的经济效应

- 财政体制改革：通过改变税收征管和公共支出结构，省直管县改革可能促进地方创业。
- 地方财政自主权：增强地方财政自给能力，改善税收政策和公共服务供给，提升创业环境。
- 已有研究：Li 等（2016），宋恒等（2024）讨论了改革对资源配置和经济增长的影响。

3. 省直管县的财政治理方式

- 税收分成和转移支付：
 - 税收分成：通过提高税收分成比例，增强地方政府税收自主权，推动税收征管力度。
 - 转移支付：通过扩大转移支付，提升地方政府财政支出能力，影响公共服务供给。
- 两种财政治理方式的不同作用：
 - 税收分成提升：增强地方税收征管力度。
 - 转移支付扩张：可能削弱税收征管力度，但加强公共服务供给。

研究假说

- 假说 1：省直管县改革会提升地区创业活力。
- 假说 2：省直管县对税收征管力度的影响方向不明确。
- 假说 3a：省直管县会通过增加生产性支出促进创业活力。
- 假说 3b：省直管县会通过增加民生性支出促进创业活力。

模型设计与变量说明

- 本研究采用多期双重差分（DID）模型来检验省直管县改革对县域创业活力的影响。

$$Y_{it} = \alpha + \beta \cdot \text{Post}_{it} + \gamma X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

- Y_{it} : 被解释变量，表示县域创业活力的度量。
- Post_{it} : 处理变量，表示县在年份 t 是否实施了省直管县改革。
- X_{it} : 控制变量，包括人均 GDP、人口规模、财政自主度等。
- μ_i, λ_t : 县级和年份固定效应。
- ε_{it} : 随机误差项。

主要变量及描述性统计

变量名	观测数	均值	最小值	最大值
县域创业活力	24,297	4.95	0.00	9.12
私营企业注册数量对数	24,297	4.62	0.00	9.11
每万人新注册企业数量	24,297	5.78	0.00	217.00
企业注册数量增长率	24,261	0.21	-0.69	2.40
“省直管县”改革	24,297	0.22	0.00	1.00
“扩权强县”改革	24,297	0.21	0.00	1.00
人均地区生产总值对数	24,297	8.94	6.51	12.57
人口规模对数	24,297	12.77	8.99	14.70
财政自主度	24,296	0.33	0.03	1.09
产业结构	24,296	0.72	0.37	1.00
人口密度	24,297	5.05	0.49	8.04

样本选择与数据来源

- 数据来源：
 - 工商企业注册数据：2000-2013 年中国工商企业注册数据库，包含企业名称、注册地址、成立时间、企业类型等。
 - 社会经济数据：来自《中国县域统计年鉴》（2000-2013）、《中国城市统计年鉴》（2000-2013）等。
- 样本选择：选取 1745 个县（市）作为研究对象，样本总观测值为 24,297，其中 887 个县（市）实施了省直管县改革，858 个县（市）未实施改革。

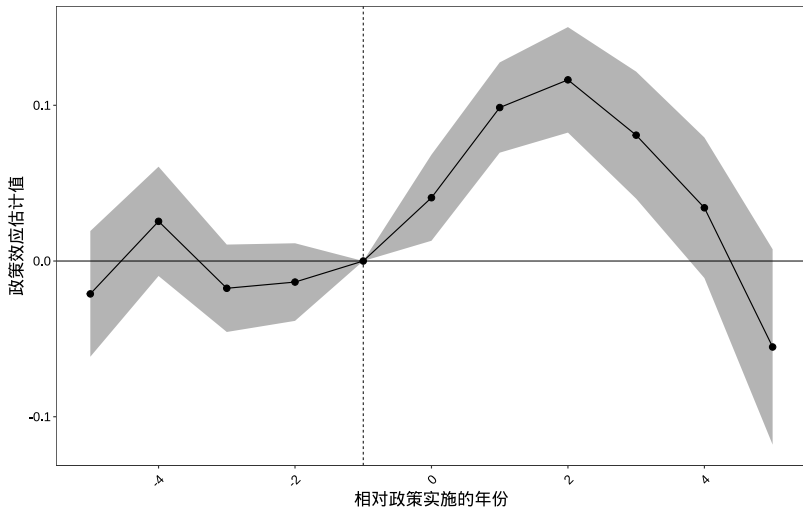
- 改革平均提升创业活力 6.3%(1% 显著)，通过逐步加入控制变量验证稳健性

基准回归结果

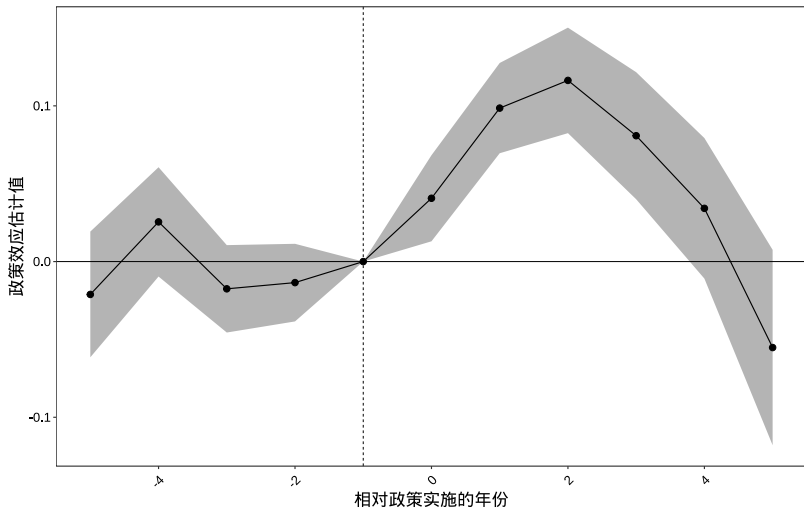
变量	县域创业活力指数			
	(1) 总效应	(2) 制造业	(3) 服务业	(4) 个体经营
省直管县	0.163*** (0.045)	0.088** (0.038)	0.214*** (0.054)	0.032 (0.021)
地区 GDP 增长率	0.012* (0.006)	0.007 (0.005)	0.017** (0.008)	0.003 (0.003)
人口密度	0.084** (0.034)	0.051 (0.032)	0.103** (0.041)	0.019 (0.016)
控制变量	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是
观测数	12,201	12,201	12,201	12,201
R 平方	0.836	0.768	0.804	0.612

注：***、**、* 分别表示 1
控制变量包含城乡收入比、工业化率等 7 项指标（受限版面未展示）

事件研究法



安慰剂检验



● 结果稳定性检验显示：删除干扰样本后改革效应更显著

更换被解释变量和子样本回归结果

变量	因变量			删除副省级城市
	私营企业注册数量	每万人企业注册数量	企业注册数量增长率	
	(1)	(2)	(3)	
省直管县	0.060 ^{***} (0.015)	0.305 ^{**} (0.149)	0.030 [*] (0.017)	(4)
时间趋势	控制	控制	控制	(5)
固定效应	个体、时间	个体、时间	个体、时间	个体、时间
观测数	24,296	24,267	24,261	24,261
R 平方	0.910	0.822	0.121	0.121

注：括号内为县级聚类稳健标准误。***、**、* 分别表示 1%、5%、10% 的水平上显著。

控制变量包含：人均 GDP 对数、人口规模对数、财政自给度、产业结构等事前特征时间趋势。

列 (4) 排除副省级城市样本，列 (5) 排除实施扩权强县改革的样本。

- 分解显示 75.6% 的效应源自处理组 vs. 未处理组对比，验证 DID 结果可靠性

Goodman-Bacon 分解结果				
组别	处理组	对照组	权重 (%)	平均处理效应 (1)
组 1	处理组	从未接受处理组	75.64 (0.75)	0.0968 ^a (0.010)
组 2	早处理组	晚处理组受处理前	13.94 (0.31)	0.0189 (0.007)
组 3	晚处理组	早处理组受处理后	10.42 (0.24)	0.0124 (0.005)

^a 标准差经县级聚类调整。数据来源：《中国县域统计年鉴》2000-2013。分解方法参考 Goodman-Bacon(2021) 的时变处理效应模型。
括号内为自助法标准差（1000 次重复抽样），加权平均总效应 0.063。

倾向得分匹配双重差分方法结果

变量	分类变量				
	全样本 (1)	县级市 (2)	粮食主产县 (3)	国家贫困县 (4)	省边界县 (5)
省直管县	0.067*** (0.016)	0.054** (0.018)	0.056** (0.017)	0.058*** (0.017)	0.066*** (0.018)
控制变量 时间趋势 固定效应	基础模型	分类匹配	分类匹配 控制 个体、时间	分类匹配	分类匹配
观测数	17,300	16,752	16,426	16,551	16,479
R 平方	0.894	0.895	0.889	0.887	0.887

注：***、**、* 分别表示在 1
 控制变量包括：人均 GDP 对数、人口规模对数、财政自给度等时间趋势项。列 (2)-(5)
 分别实施基于县级市、粮食主产县、国家贫困县和省边界县的倾向得分匹配。

民生性支出的边际效应超过生产性支出 94%，验证财政支出结构调整的重要性

税收征管力度与财政支出的创业驱动效应

变量	因变量			
	(1) 税收征管力度	(2) 生产性支出	(3) 民生性支出	(4) 县域创业活力
省直管县	0.031 (0.022)	0.161** (0.084)	0.028* (0.015)	0.051 (0.031)
税收征管力度	—	—	—	0.001 (0.021)
生产性支出	—	—	—	0.011 (0.001)
民生性支出	—	—	—	0.051 (0.021)
时间趋势	控制	控制	控制	控制
固定效应	个体、时间	个体、时间	个体、时间	个体、时间
观测数	12,202	12,202	12,202	12,202
R 平方	0.736	0.802	0.941	0.901

注：括号内为县级聚类稳健标准误。***、**、* 分别表示 1%、5%、10% 的水平上显著。时间趋势包含：人均 GDP、人口规模等社会经济变量的二次项趋势。财政支出口径调整导致样本期间为 2000-2006 年，数据来源为《全国地市县财政统计资料》。

民生性支出的边际效应超过生产性支出 94%，验证财政支出结构调整的重要性

省直管县的财政治理方式影响					
变量	(1) 税收分成比例	(2) 人均转移支付	(3) 税收征管力度	(4) 生产性支出	民生性支出
省直管县	0.014** (0.006)	0.042*** (0.015)	0.027 (0.022)	0.126 (0.079)	
税收分成比例			0.476*** (0.048)	-0.183 (0.179)	
人均转移支付			-0.056*** (0.014)	0.884*** (0.064)	
观测数	12,203	12,187	12,186	12,187	
R 平方	0.854	0.966	0.744	0.809	
控制变量	时间趋势项、个体固定效应				
固定效应	个体、时间双重固定效应				

注：括号内为县级聚类标准误，***、**、* 分别表示 1 样本区间为 2000-2006 年，覆盖全国县级财政单位。

第 (1)(2) 列为第一阶段回归，展示改革对税收分成比例和转移支付的直接影响。

第 (3)-(5) 列第二至第四阶段回归，检验税收分成和转移支付的中介效应。

- 市场化程度显著弱化省直管县改革的创业激励效应

市场化程度异质性结果				
	(1) 创业活力	(2) 税收征管	(3) 生产支出	(4) 民生支出
省直管县	0.314*** (0.070)	-0.114 (0.089)	0.040* (0.016)	-0.058 (0.103)
市场化 × 省直管县	-0.053** (0.015)	0.031 (0.019)	-0.006 (0.003)	0.029 (0.022)
观测数	24,297	12,202	12,203	12,203
R 平方	0.896	0.903	0.903	0.903

注：***、**、* 分别表示 1
 市场化指数测度采用樊纲市场化指数（2000-2003 年均值）

- 省直管县改革更显著促进大型企业和非个体工商户的创业，而中小企业及个体工商户的激励效应较弱

企业规模及类型异质性分析结果

变量	企业规模			企业类型		
	(1) <500 万	(2) 500 万	(3) 中小企业占比	(4) 非个体户	(5) 个体户	(6) 个体户占比
省直管县	0.005 (0.021)	0.089*** (0.019)	-0.014** (0.004)	0.066*** (0.015)	-0.053 (0.041)	-0.013** (0.006)
观测数	24,297			24,297		
R 平方	0.812	0.855	0.609	0.898	0.790	0.691

注：***、**、* 分别表示 1
控制变量包含时间趋势项、事前社会经济特征及省份固定效应（受限版面未展示）。