

长三角地区省域财政竞争力比较研究

杨策 孙耀武¹

(中共江苏省委党校, 江苏 南京 210000)

【摘要】: 在长三角区域经济一体化过程中, 财政竞争力在行政区之间的博弈中起着重要作用。基于此, 从层次分析的角度出发, 构建了四级财政竞争力评价指标体系和财政竞争力模型, 对长三角地区三省一市的财政综合竞争力进行评价, 对 2013-2017 年三省一市财政竞争力的动态变化进行分析, 并在此基础上提出提升财政竞争力的针对性政策建议。

【关键词】: 长三角区域经济一体化 财政竞争力 多元统计分析

【中图分类号】: F2 **【文献标识码】:** A

0 引言

2019 年政府工作报告提出, 将长三角一体化战略上升成为国家战略, 长三角地区成为中国最具活力, 最具创新力, 开放程度最高的地区之一。回顾长三角一体化发展的历史进程, 可以分为四个阶段: 第一阶段(1982-1988), 1982 年构建上海经济区, 上海经济区包括了江苏、浙江、安徽、江西和上海四省一市, 后经济区的三次扩大范围导致各地区之间交流成本上升, 1988 年上海经济区撤销; 第二阶段(1992-2004), 这一阶段主要是长三角主要城市之间自发的合作, 1992 年上海、南京、无锡等 14 个经济联系较为紧密的城市召开了长三角城市经济协作办主任联席会议, 1997 年长三角城市经济协作办主任联席会议上升为各市市长参加的长江三角洲经济协调会, 但在该阶段由于城市之间经济发展差距较大, 产生很多恶性竞争; 第三阶段(2005-2011), 长三角一体化制度建设时期, 随着长三角地区经济的快速发展, 城市之间自发的合作逐渐上升到国家制度的层面, 探索出了合作相应的制度; 第四阶段(2013 年至今)长三角一体化国家战略时期, 2013 年之后, 国家先后提出了“一带一路”和长江经济带的战略, 长三角地区处于两大战略的交汇点, 具有重要的战略意义。经过 30 多年的合作发展, 长三角地区建立了良好的合作基础, 包括完善便捷的交通网络、共同遵守的制度规范等。但是合作和竞争是相伴相生的, 在资源一定的情况下, 各省在产业、技术、人才等方面也存在广泛的竞争。其中支撑和维持长三角地区竞争和合作的一个重要因素就是各省市的财政竞争力。

财政竞争力是财政和竞争力的结合体, 是各省的财政在竞争中体现出的能力, 属于一种相对指标。财政竞争力目前没有一种权威的定义, 本文认为财政竞争力包括政府对财政体量的把控能力、财政手段的运用能力以及保证财政能够可持续发展的能力。主要包括四个方面: 财政收入竞争力、财政支出竞争力、财政绩效竞争力和财政持续竞争力。在长三角区域一体化战略的背景下, 本文主要研究省域财政竞争力, 以期制定区域性政策、建立合作机制提供基础性分析。

1 文献综述

国外文献很少直接研究财政竞争力, 大多数文献是从税收和财政支出角度比较分析, 所以本部分主要阐述国内学者关于财政竞争力的研究。

¹**作者简介:** 杨策(1996-), 女, 中共江苏省委党校研究生在读, 主要研究方向为区域经济学; 孙耀武(1970-), 男, 博士, 中共江苏省委党校教授, 硕士生导师。

首先,财政竞争力还尚未形成权威的定义。关于定义比较有代表性的是福建省财政厅课题组(2002),认为财政竞争力是经济综合竞争力的重要组成部分,是判断区域财政实力的现状和衡量未来区域财政实力在保障社会稳定、促进各项事业和发展能力的一项综合性指标。其次,研究省域的财政竞争力主要是构建科学完整的评价指标体系,潘省初、周凌瑶、路强(2002)年建立了较为完整的各地区财政经济综合实力评价指标体系。从综合经济类、财政类、人力资源类和公共服务类四个方面进行评价。由于一个地区的财政竞争力是动态变化的,所以应该在指标体系中体现出动态的变化,廖桂容(2015)年在其博士论文中构建了四级指标评价体系,从财政收支、财政绩效和财政发展角度选取了50个指标基本涵盖了财政竞争力的影响范围,并从分析方法体现出财政竞争力动态的变化。最后,构建财政竞争力评价指标体系需要给指标赋予权重,权重的确定主要有主观赋权法、客观赋权法和主客观结合赋权法,潘省初等(2012)年采用主成分分析方法进行回归分析确定指标的权重,即为客观赋权法。廖桂容(2015)采用专家调查法,通过设计调查问卷,收集专家学者的意见整合之后确定指标的权重,即为主观调查法。

构建指标体系有两个重点:第一是指标的选取;第二是权重的确定。在现有的文献中,指标的选取主要是根据《中国财政年鉴》选取的。权重的确定是主观赋权法和客观赋权法二者选一。本文的研究主要参考了廖桂容(2015)博士论文中的指标选取和权重计算方式,在后续的研究中还应采用计量方法进行检验。

2 长三角三省一市财政竞争力分析

2.1 指标选取与数据来源

2.1.1 指标选取

财政竞争力指标体系包括几级指标:一级指标为财政竞争力;二级指标为财政收入竞争力、财政支出竞争力、财政绩效竞争力、财政持续竞争力;三级指标将二级指标细分,财政收入竞争力分为收入总量、收入结构,财政支出竞争力分为支出总量、支出结构,财政绩效分为经济效益、社会效益和生态效益,财政持续竞争力为平衡发展和持续发展。具体如表1所示。

表1 财政竞争力评价指标

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	指标单位	指标方向
财政竞争力	财政收入竞争力	收入总量	一般公共预算收入	亿元	正向
			一般公共预算增长率	%	正向
			财政总收入	亿元	正向
			财政总收入占全国财政收入比重	%	正向
		收入结构	税收占一般公共预算收入比重	%	正向
	财政支出竞争力	支出总量	一般公共预算支出	亿元	正向
			一般公共预算支出增长率	%	正向
		支出结构	经济领域支出占财政支出比例	%	正向
			科学技术支出占财政支出比重	%	正向
			教育支出占财政支出比重	%	正向

			一般公共服务占财政支出比重	%	正向
			节能环保支出占总支出比重	%	正向
	财政绩效竞争	经济绩效	财政经济领域投入对经济增长的拉动	%	正向
		社会绩效	财政社会保障和就业投入对就业的提高	/	正向
		生态绩效	财政节能环保投入对工业“三废”处理率的提高	/	正向
	财政持续发展竞争力	平衡发展	财政收支平衡性	%	正向
		持续发展	地方财政债务总额	亿元	反向
			地方财政债务占财政收入比重	%	反向

2.1.2 主要指标解释及数据来源

(1) 财政收入。

一般公共预算收入:由于地方一般公共预算收入全国口径一致,而基金收入的口径各省存在不同,所以采用一般公共预算收入进行比较;财政总收入:财政总收入为一般公共预算收入、基金收入、上划中央四税之和;税收占一般公共预算收入:税收是各省财政收入的主要来源,反映了当地的经济发展成果。数据来源于2013-2018年各省统计年鉴及财政统计年鉴。

(2) 财政支出。

财政支出结构分为经济领域支出、科学技术支出、教育支出、一般公共服务支出和节能环保支出,经济领域支出包括农林水支出、交通运输、商业服务业等支出、粮油物资储备支出、金融支出、资源勘探信息等支出等。由于2018年《中国统计年鉴》仍未公布,部分省市2017年数据缺失较多,为了保证数据的完整性,用2016年数据递延替代。数据来源于2013-2018年各省统计年鉴及财政统计年鉴。

(3) 财政绩效。

财政绩效包括经济绩效、社会绩效和生态绩效,分别选取了一个具有代表性的指标衡量。数据来源于《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》。

(4) 财政持续。

平衡发展:政府在任何阶段都面临着财政收支平衡的问题,财政收支平衡意味着财政分配与物资分配相适应,这是保证国民经济持续、健康、稳定发展的必要条件,平衡发展计算公式为地方财政收入/财政支出;地方政府的债务情况能够反映出地区发展的灵活性,这一指标是反向指标,债务总额增加使得政府还本付息的压力增加,政府财政风险随之提高。由于债务数据的保密性和敏感性,数据缺失较多,仅比较数据完整的年份。数据来源于各省财政厅官方网站。

2.2 长三角区域财政竞争力比较

2.2.1 财政竞争力模型

(1) 模型设定。

竞争力模型是指在对数据进行标准化的基础上采用加权平均法估算的指数公式,层层递推,最终计算出财政竞争力得分。其中,采用主观赋权法分配权重,标准化方法采用极值标准化。评分结果的指示主要使用综合评价表,指标权重确定见附录。财政竞争力的指数公式为:

$$Y_i = \sum X_{ij} \cdot W_{ij} \quad (1)$$

其中, Y_i 为第*i*个指标的评价分值, X_{ij} 为第*i*个要素第*j*项次级指标无量纲化后的数值, W_{ij} 为该项次级指标确定的权重。即每个指标的得分是其次级指标标准化后的数值乘以其权重相加所得(例如三级指标是二级指标的次级指标)。具体步骤如下:

第一步:计算四级指标得分。采用极值标准化即正向指标(指标实际值-最小值)/(最大值-最小值)*100,反向指标(最大值-实际值)/(最大值-最小值)*100 计算结果即为四级指标得分。

第二步:在计算四级指标得分的基础上,使用公式(1)进行逐层计算得出最终的得分。

(2) 结果分析。

从上表中可知,首先,2013-2016年上海市综合得分最高,在长三角地区财政竞争力排在第一位,而2017年江苏省超越上海市,财政竞争力成为最强。其次,江苏省在长三角地区财政收入和财政支出都是最高的,但是综合财政竞争力不如上海市。最后,安徽省的得分与其他省市差距较大,并且近几年财政竞争力进步幅度不大。

2.2.2 长三角省域财政竞争力动态比较

由于市场环境的动态变化,各省的财政竞争力也是动态变化的,通过分析财政近五年来长三角各省财政竞争力的得分和排名变化能够更加准确的了解各省市的财政竞争力。

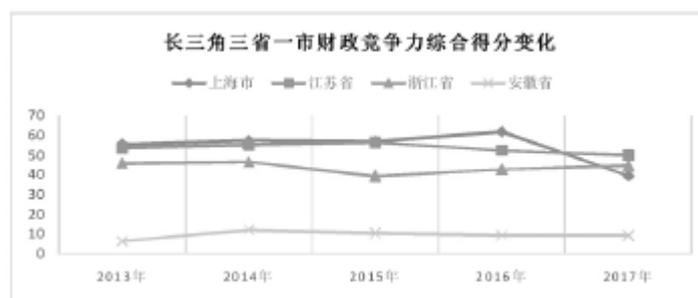


图1 长三角三省一市财政竞争力综合得分变化

数据来源:各省市历年统计年鉴。

根据各省财政竞争力变化趋势对应变化类型:上海市为保持型,江苏省和安徽省为波动下降型,浙江省为波动上升型。由于上

海市在 2013-2016 年排名均为第一,将上海市定位为保持型。从图 1 中可以看出,江苏省和浙江省财政竞争力趋势近乎成对称形状,江苏省在 2015 年之前上升,之后下降,可能与 2015 年中央规定了各省的财政债务限额有关;浙江省相反,在 2015 年之前下降,2015 年之后上升,说明浙江省的财政可持续发展能力更强。同时 2015 年至 2016 年上海市的综合得分有较大提升,这种情况与 2015 年我国实行积极的财政政策有关。

2.2.3 财政竞争力各项指标比较分析

(1) 财政收入。

从图 2、图 3 可以看出从 2013-2017 年,江苏省财政一般公共预算收入和财政总收入在三省一市中是最高的,同时可以看出安徽省的财政实力与其他省市的差距较大,图 4 显示出安徽省与江苏省的财政收入差距保持在一个较为稳定的水平,并且以 2015 年为分界线呈现出先上升后下降的趋势。从图 5 可以看出浙江省的税收占财政收入比重是最高的,第三是江苏省,说明江苏省的行政性收入、罚没收入和其他收入较高。

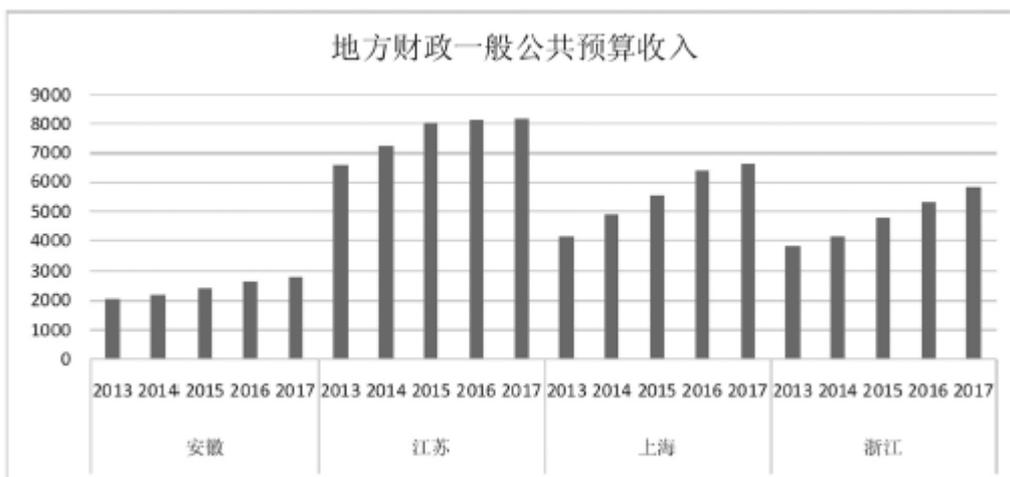


图 2 地方财政一般公共预算收入

数据来源:各省市历年统计年鉴。

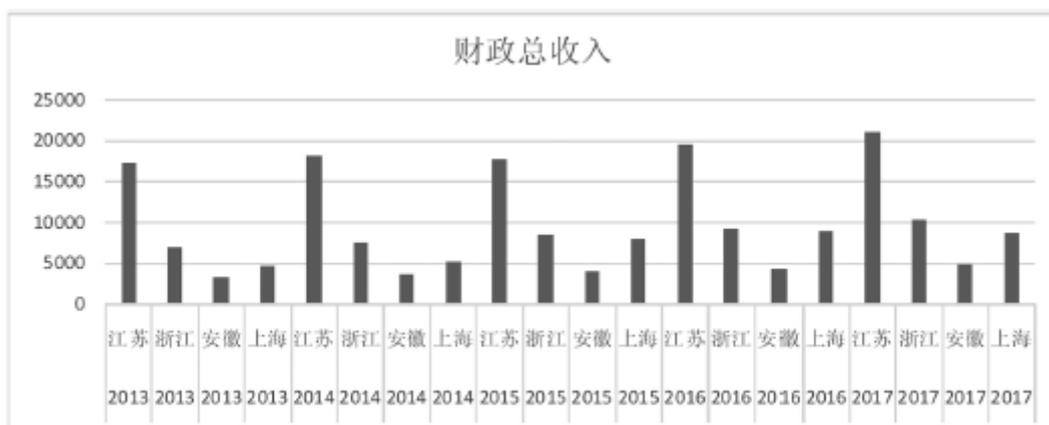


图3 财政总收入

数据来源:各省市历年统计年鉴。

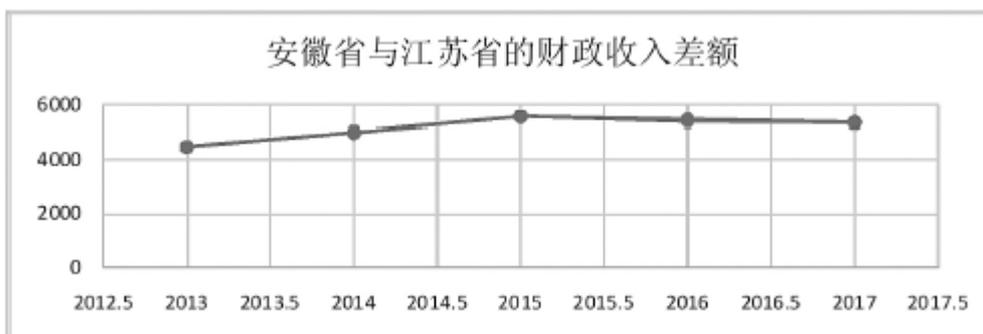


图4 安徽省与江苏省的财政收入差额趋势图

数据来源:各省市历年统计年鉴。



图5 税收收入占财政总收入比重

数据来源:各省市历年统计年鉴。

(2) 财政支出。

在财政支出方面,江苏省仍然是财政支出最高的省份,浙江省和上海市的财政支出在2013-2017年都相差不多,安徽省的财政支出在2013年和浙江省、上海市相差不多,但是在2014年之后差距逐渐拉大。



图 6 地方财政一般公共预算支出

数据来源:各省市历年统计年鉴。

(3) 财政持续。

从图 7 可以看出, 财政总收入与一般公共预算支出的比重均超过 1, 说明各省能够满足的基本的收支平衡, 但是安徽省 2013-2017 年一直处于入不敷出的状态, 可能是因为财政收入增长较慢, 同时在基础设施等方面投入大量资金, 使得财政亏空较大。从表 2 可以看出江苏省仍然是长三角地区财务债务余额最高的省份, 政府债务一直居高可能存在为了经济发展借新债还旧债的行为, 在经济发展下行时, 这种行为是不可持续的, 需制定健康有效的政策, 提高财政可持续发展的能力。



图 7 财政总收入/一般公共预算支出

数据来源:各省市历年统计年鉴。

表 2 各省财政债务余额 (标注数据来源)

年份	省份	债务余额(亿元)
2017	江苏	13103.3

2017	浙江	10794.4
2017	安徽	5823.4
2017	上海	/
2016	江苏	11830.3
2016	浙江	9239.09
2016	安徽	5319.7
2016	上海	/

3 政策建议

3.1 财政收支管理

一方面提高财政收入要保证和扩大财源;另一方面要审慎对待财政资金。扩大财源即要加强基础设施建设,改善投资环境,保持本省的优势产业,提升弱势产业,向创新驱动转变,用高质量发展带动财政收入的提高。在目前政府债务的压力下,更加审慎对待财政资金,本着节流的思想,合理规划财政资金,进行具有长远意义的投资,避免财政资金的浪费。

3.2 提升财政绩效

在长三角区域一体化背景下,三省一市都在竭力保证经济效益,提高财政绩效,一是要构建均衡优质的教育体系,省域政府要提升教育的优质性和普惠性,让居民在更高程度上享受到优质教育。二是要建均等优质的公共医疗体系。省域财政要积极鼓励和引导社会资本办医,探索社会资本参与公立医院改制重组。三是构建更加积极的就业保障体系。省域财政要发展经济增加就业岗位为重点,努力拓展就业空间,通过财政手段对失业进行调控,为民众提供技能培训机会。

3.3 规范地方债务

2008年金融危机之后,我国提出资金刺激计划,通过基础建设促进就业和经济发展,该举措的一大部分资金需要地方政府提供,在财政收入资金一定的前提下,地方政府大举借债,一定程度上造成了地方政府债务危机。自2009年以来,地方政府债务问题引起了各方面的担忧,从辩证的角度分析,地方政府适当的财政赤字能够为经济的发展提供必要的资金,在改善民生提升社会效益方面具有积极作用。2015年以来,中央政府高度重视地方债务问题,为地方政府的预算规定了债务限额,这一举措能够在短时间内控制地方债务的规模,但是从根本上解决债务问题,需要加快规范地方政府举债融资机制,建立省域政府债务管理体系,分类管理债务,有针对性的解决。

参考文献:

[1]陈凤茹. 地方财政经济综合实力评价方法[J]. 科技经济市场, 2017, (02): 86-87.

[2]廖桂容. 中国省域财政竞争力研究[D]. 福州: 福建师范大学, 2015.

-
- [3]李锐,文娟秀.我国沿海五省财政竞争力比较[J].经济研究导刊,2014,(14):59-61.
- [4]潘省初,周凌瑶,路强.地方财政经济综合实力评价方法[J].中国统计,2002,(10):33-35.
- [5]王丽.区域协同的财政路径选择——从财政竞争走向财政合作[J].学术论坛,2018,41(03):69-74.
- [6]侯鹏,孟宪生.新时代我国区域经济一体化的空间战略[J].甘肃社会科学,2019,(02):196-203.
- [7]陈喜强,邓丽.政府主导区域一体化战略带动了经济高质量发展吗?——基于产业结构优化视角的考察[J].江西财经大学学报,2019,(01):43-54.
- [8]张学良,林永然,孟美侠.长三角区域一体化发展机制演进:经验总结与发展趋向[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019,43(01):138-147.
- [9]Carsten Herrmann-Pillath.政府竞争:大国体制转型的理论分析范式[J].广东商学院学报,2009,24(03):4-21.
- [10]冯兴元.辖区政府间的制度竞争[J].国家行政学院学报,2001,(06):27-32.