



上海财经大学
公共经济与管理学院

第五篇 辖区：体国经野之道

第9讲 辖区与财政

唐为

tang.wei@sufe.edu.cn



引例：长兴的故事



上海财经大学
公共经济与管理学院

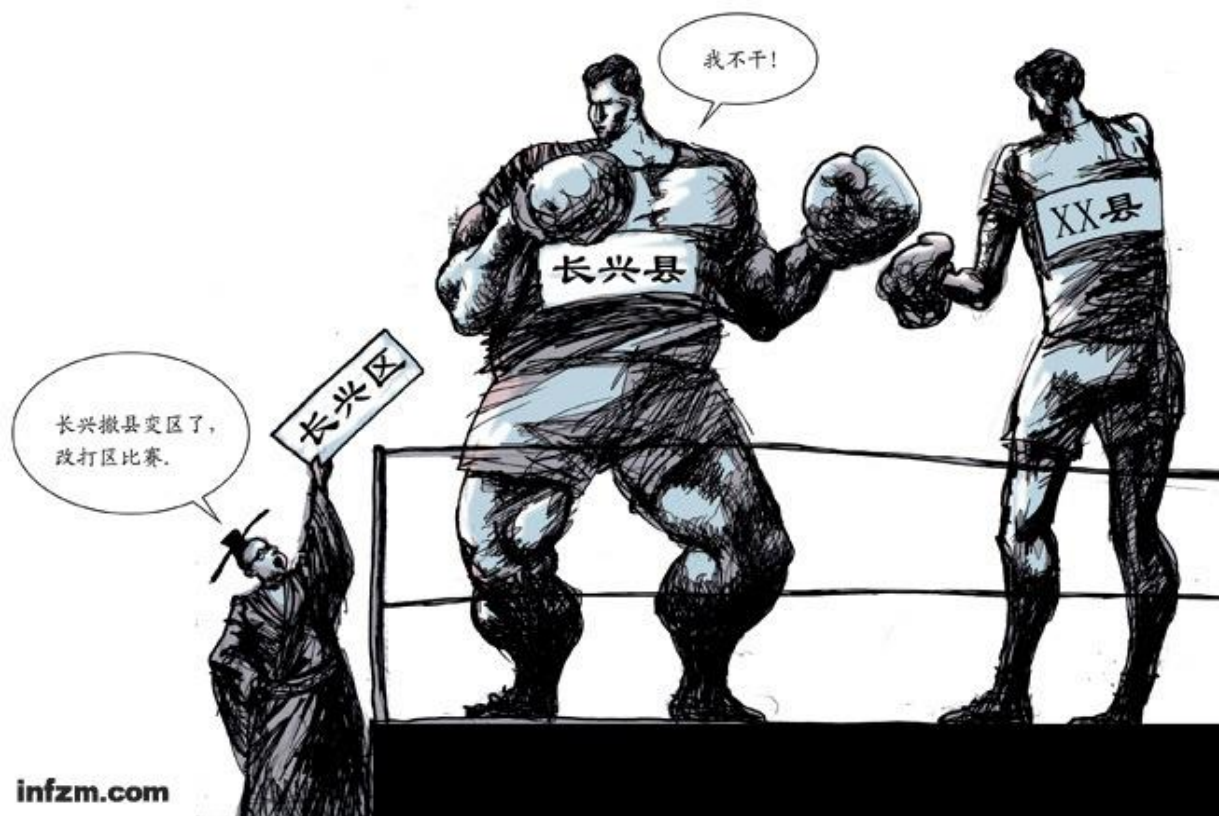


引例：长兴的故事



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 2013年，湖州试图将其管辖的**长兴县**变为**长兴区**。



引例：长兴的故事



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 《南方周末》在2013年的一篇报道《**撤县设区 长兴不高兴**》引起了广泛的社会关注：
 - 两百多名老干部上书县委，县委四套班子全部反对。
 - 湖州市决定暂停“撤县设区”计划，并派出调研组进驻长兴倾听民意



引例：长兴的故事



- 长兴县财政局官员：“**这会把我们拖垮的。**”
- 长兴县招商局全体17名工作人员向长兴县公安局提出游行申请，认为湖州的做法“**严重伤害长兴人民感情，破坏长兴建设的大好形势**”。
- 数十位乡镇干部签署《致中共长兴县委的一封信》：“**假如湖州市委、市政府一意孤行，长兴县所有党政机关、乡镇（街道、园区）的一把手也将集体辞职……**”

- 长兴作为浙江财政“省直管县”，财政80%留给自己，20%交给省里。变成区之后，一半要交给湖州。
 - 假设长兴2013财政收入70个亿，变成区，就有35亿要给湖州。
- 变区之后，审批权、规划权被湖州拿走。
 - 长兴县招商局官员说，一个大项目本来要投在长兴，但湖州可能会统一规划，放到其他区。

- “优质资源一定向市区聚集。有一天你小孩要上学、看病，发现长兴好点的老师、医生都得跑到湖州了。”
- “日后大项目大投资都被湖州拿到市区发展，这会给长兴带来什么？基础设施建设萎缩，财政投入缩水，城市发展停滞，外来投资减少，人才大量流失，房价下跌……如此恶性循环。”

- 湖州曾是浙江省最富裕的地区之一。然而近年来，在浙江省11个地级市中，湖州的经济实力一直在倒数几位徘徊。
- 湖州的困境不仅只有薄弱的财政体系，还有外围城市圈的夹击。
 - “在杭州都市圈的挤压之下，湖州正在被边缘化。”
- 为提升湖州中心城市的资源整合和带动作用，非常渴望将长兴“吞并”。

1. 辖区与地方财政
2. 城市化与行政区划调整



I. 辖区与财政

市与县的关系

- 惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极。

——《周礼》

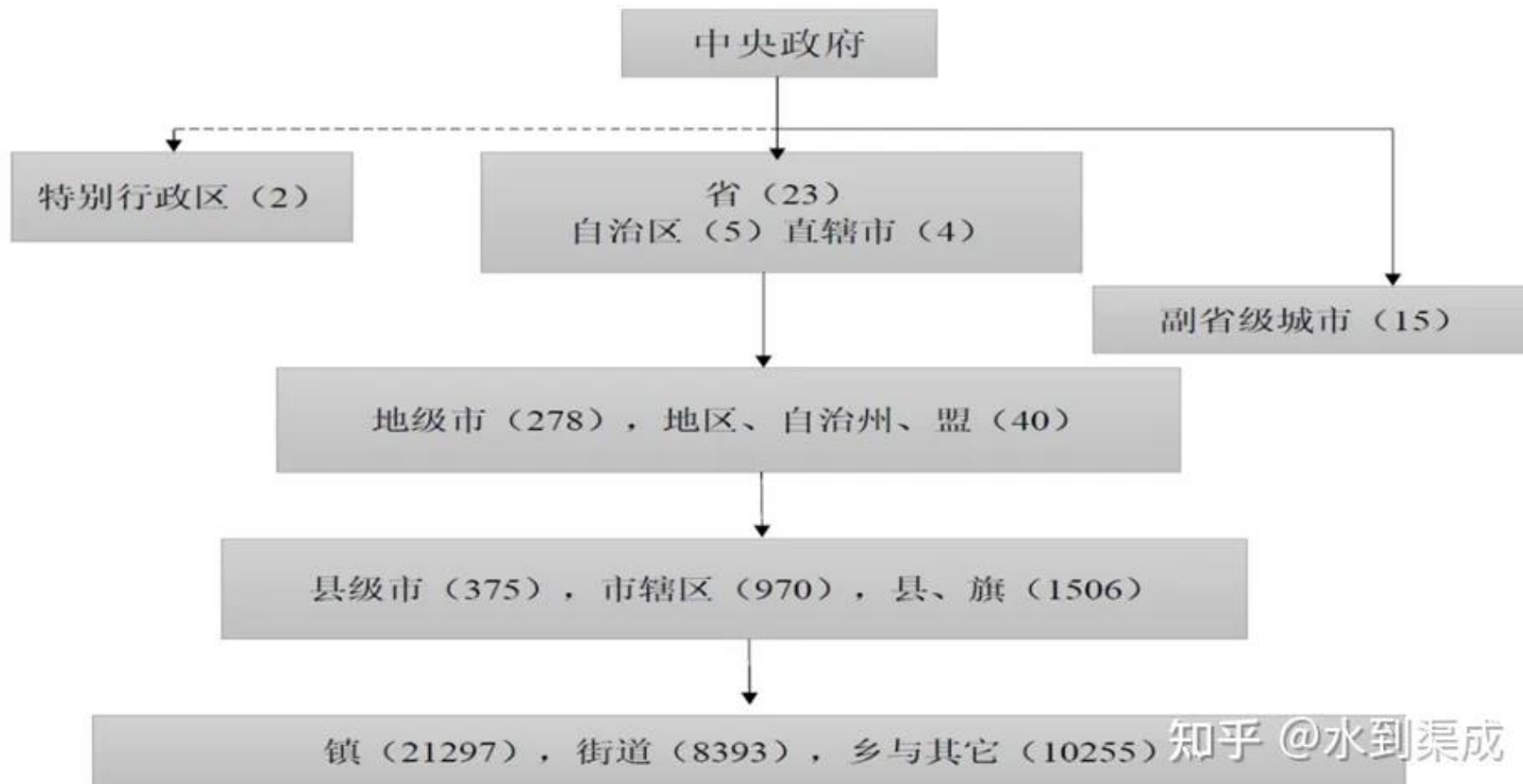
- 辖区：财政资源和行政权力分配的重要载体

中国的行政区划



上海财经大学
公共经济与管理学院

中华人民共和国行政区划 2018 年



知乎 @水到渠成

- 财政分权：中央与省的财政关系。
 - 1980年的“分灶吃饭”；1994年后的分税制
- 省以下的财政关系如何？
 - 省、市、县的财政与行政资源如何分配？
- 其中，市与县的关系是近年来政策调整的重点领域。

- 国外普遍采用县管市的模式
 - 日本宫城县仙台市
 - 美国库克县芝加哥市
- 我国则普遍采用市管县的模式
 - 湖州市长兴县；湖州市吴兴区
 - 苏州市姑苏区； **苏州市昆山市？**

- 改革开放伊始，为促进中心城市的经济带动作用，我国开展了广泛的地改市改革。
 - 1983年，撤销嘉兴地区，建立湖州、嘉兴两个地级市。
 - 湖州市下辖吴兴、南浔两个市辖区及长兴、德清、安吉三县。

- 地改市后，形成了事实上的**五级政府和五级财政**。
- 财政分权：
 - 中央与省；省与地级市；地级市与县
 - 除了财政分权，还包括人事、规划、审批等多方面的权力分配
- 市县关系在1990年代之后又经历了多次调整和优化。

市县关系的两极分化



- 撤县设区

- 加强地级市政府的管理和统筹权力（财政、规划、审批等）

- 省直管县

- 减弱地级市对所辖县的控制，加强县的自主权（浙江模式）

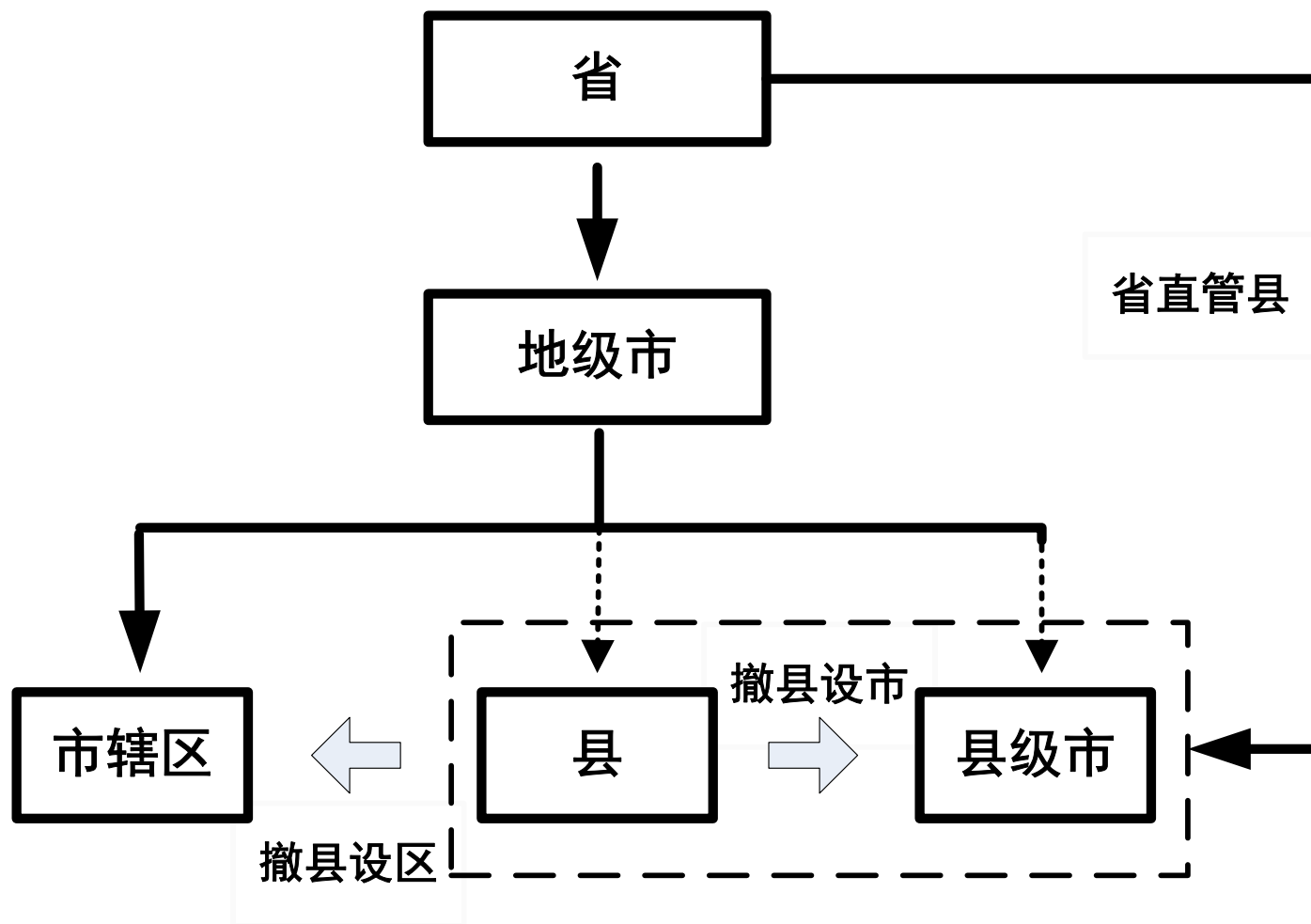
- 撤县设市

- 加强县级政府的城市管理功能，自主权有所扩大

地方政府治理体系



上海财经大学
公共经济与管理学院



撤县设市



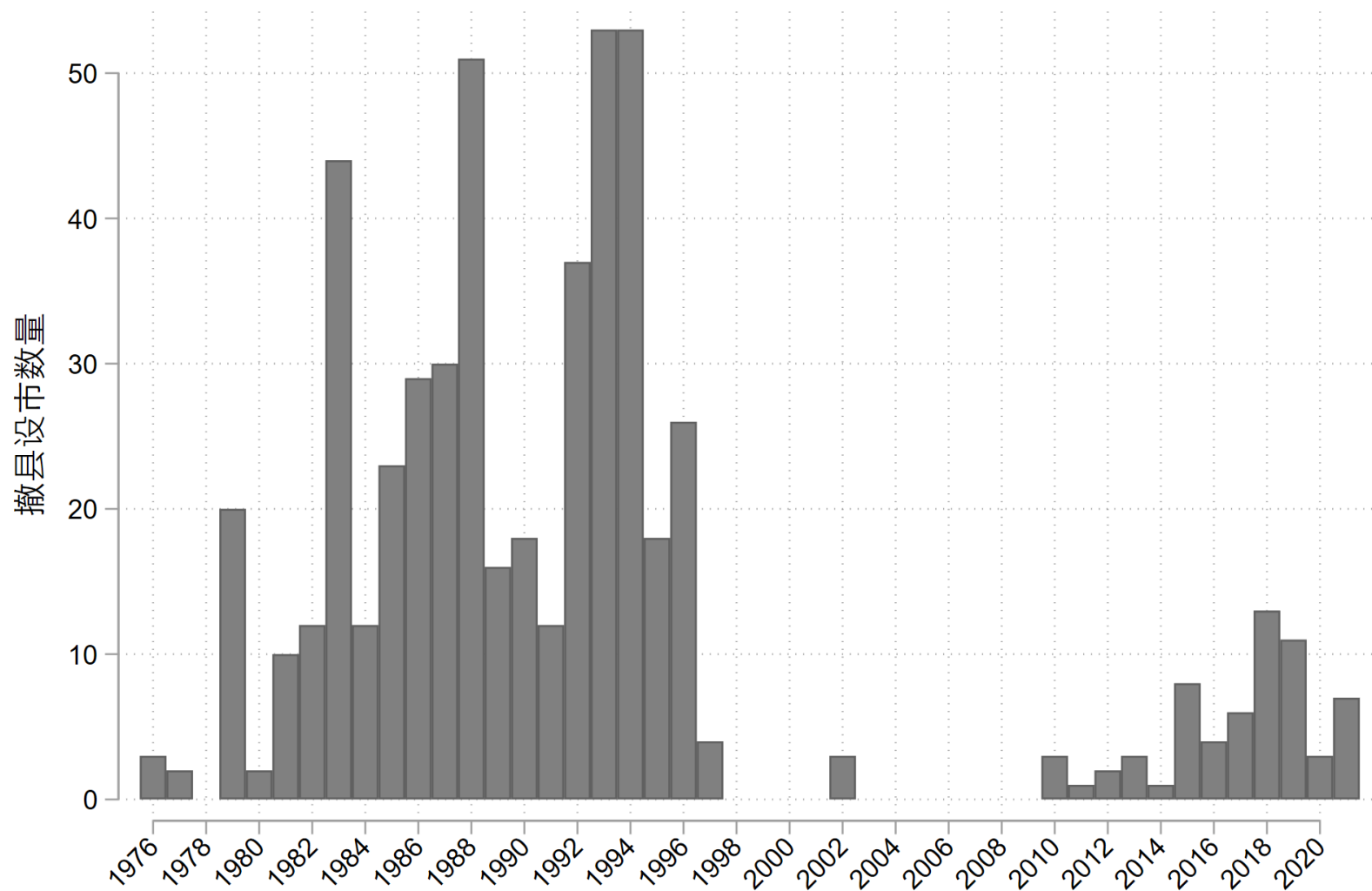
- 改革开放后，在“**小城市发展导向**”的城镇化政策下，我国广泛实施了**撤县设市**政策。



撤县设市



上海财经大学
公共经济与管理学院



- 县级市相较县的优势：
 - 职权范围和行政级别
 - 土地审批权和建设用地指标
 - 城市维护建设税适用税率比县高出两到五个百分点
 - 招商引资时，县级市的形象更好

长兴县：“宁市不区”



- 1996年，浙江给中央上报了两个县要求改成市，但因人口、经济等硬指标不够，长兴败给了临安。
- 浙江允诺把长兴放到1999年那一批申报。
- 1997年，县改市被民政部紧急叫停。



省直管县

省直管县的改革背景



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 市管县体制存在的问题：
 - 行政层级多
 - “小马拉大车”
 - 市压县、市卡县、市挤县、市吃县、市刮县
- 1992-2002年，浙江先后三次把审批权和经济管理权下放到县里

省直管县的“浙江模式”



1. **财政：**财政意义上的省直管县体制；
2. **人事：**县（市）委书记、县（市）长由省里直管的干部管理制度；
3. **权限：**四轮“强县扩权”所赋予县的社会经济管理权限。

- 高质量发展建设共同富裕示范区
- 城乡收入差距全国最低的省份

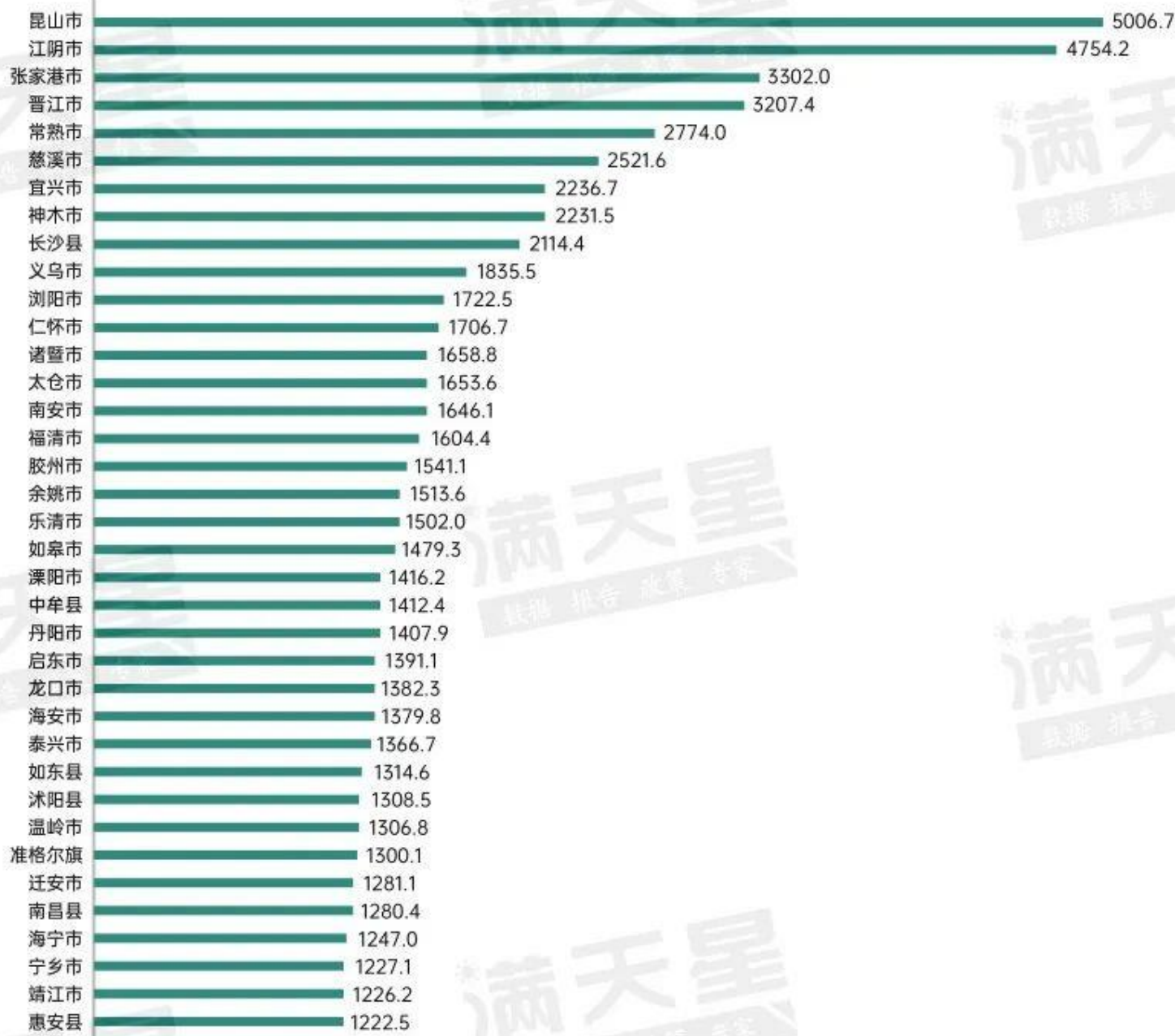
28个！浙江“千亿县”再扩容



长三角日报 | + 关注

2024-02-23 16:50 上海 来源：澎湃新闻·澎湃号·媒体

2022年54个“千亿县”GDP排名



撤县设区

县和区的区别



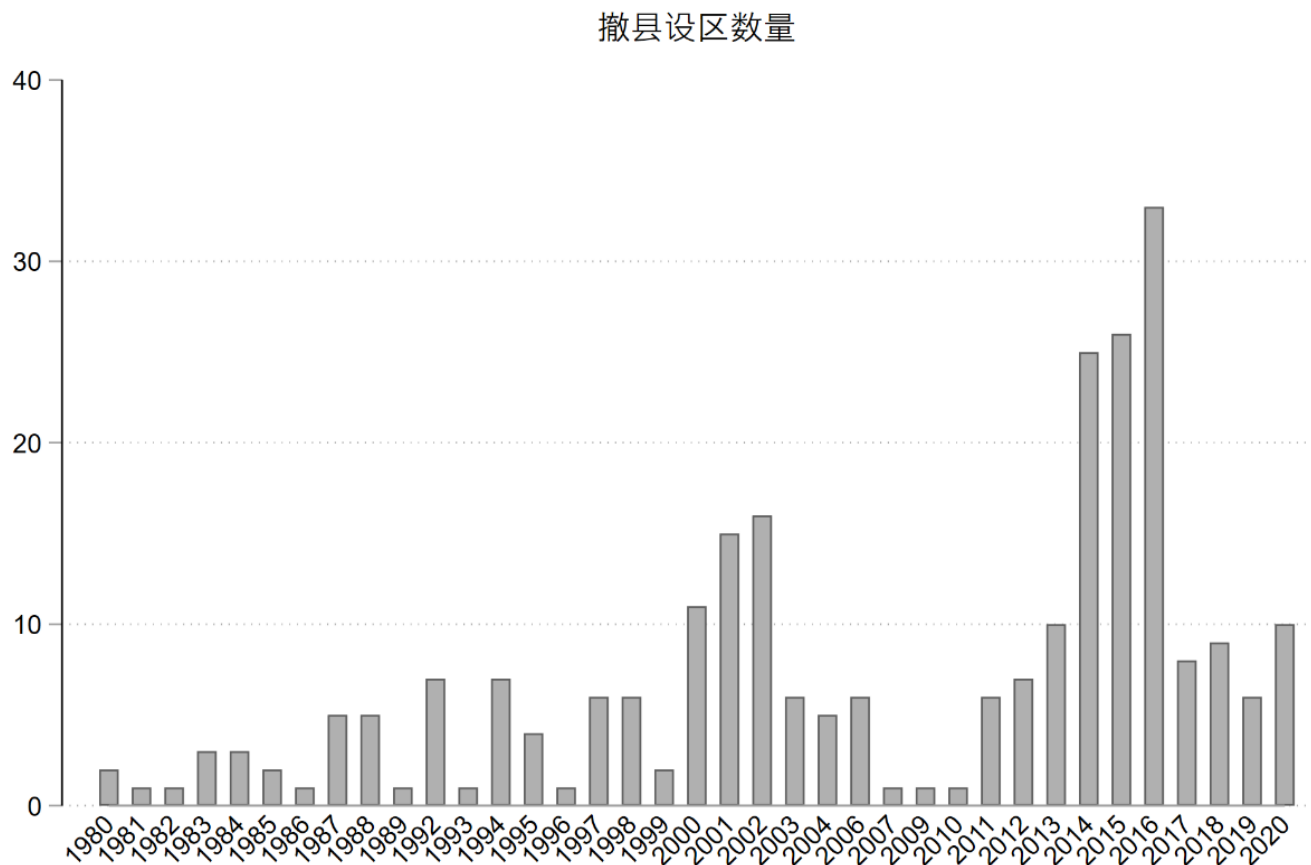
- 区政府为地级市政府的派出机构，缺乏自主权



撤县设区数量



- 两次高潮：2000-2006；2014-2020



- 提升地级市在财政、行政资源上的掌控权。
- 对被撤县而言，有利有弊：
 - 更好的融入地级市经济圈
 - 丧失发展的主动权
- 强县的“反抗”：
 - 长兴（抵制）、顺德（更换领导）、萧山（让权）



II. 城市化与行政区划调整

(大) 城市化与市县关系的调整

从乡土中国到城市中国

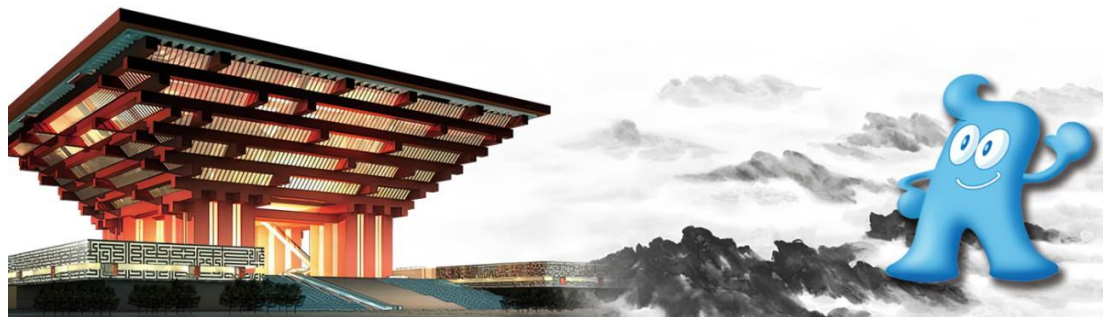


上海财经大学
公共经济与管理学院

- 2010年，世界城市人口第一次超过农村人口；2011年，我国的城镇化率首次超过50%。
- 改革开放以来，我国经历了人类史上最大规模的人口迁徙。
- 诺贝尔经济学奖得主Stiglitz：**中国的城市化和以美国为首的新技术革命**将成为影响人类 21 世纪的两件大事。



城市,让生活更美好
Better City, Better Life



城市化：中国速度



China used more cement in the last three years than the U.S. used in the entire 20th century.



SOURCES: USGS, Cement Statistics 1900-2012; USGS, Mineral Industry of China 1990-2013

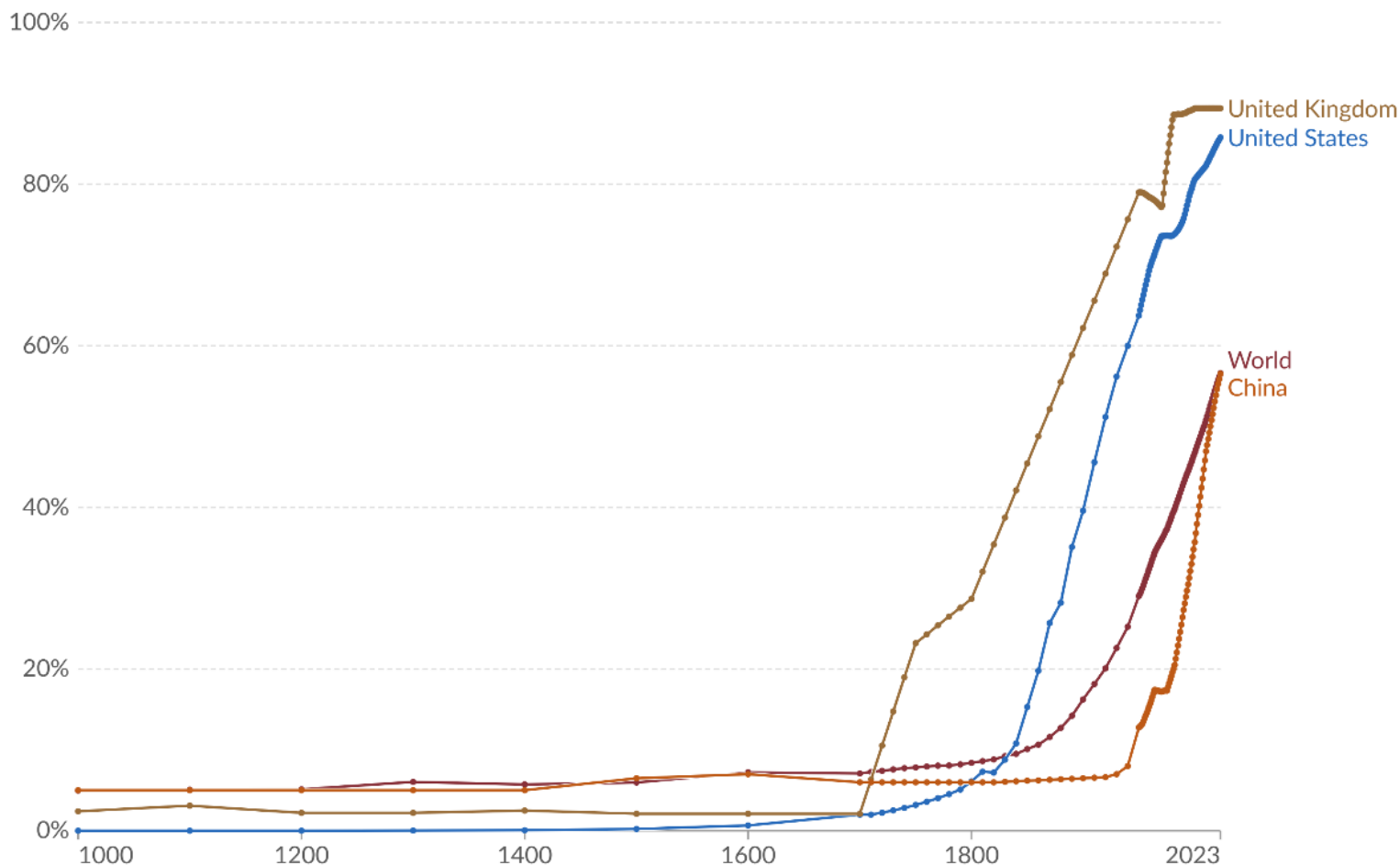
城市化：领先-落后-赶超



上海财经大学
公共经济与管理学院

Share of the population living in urbanized areas, 1000 to 2023

Our World
in Data



Data source: HYDE (2023)

OurWorldInData.org/urbanization | CC BY

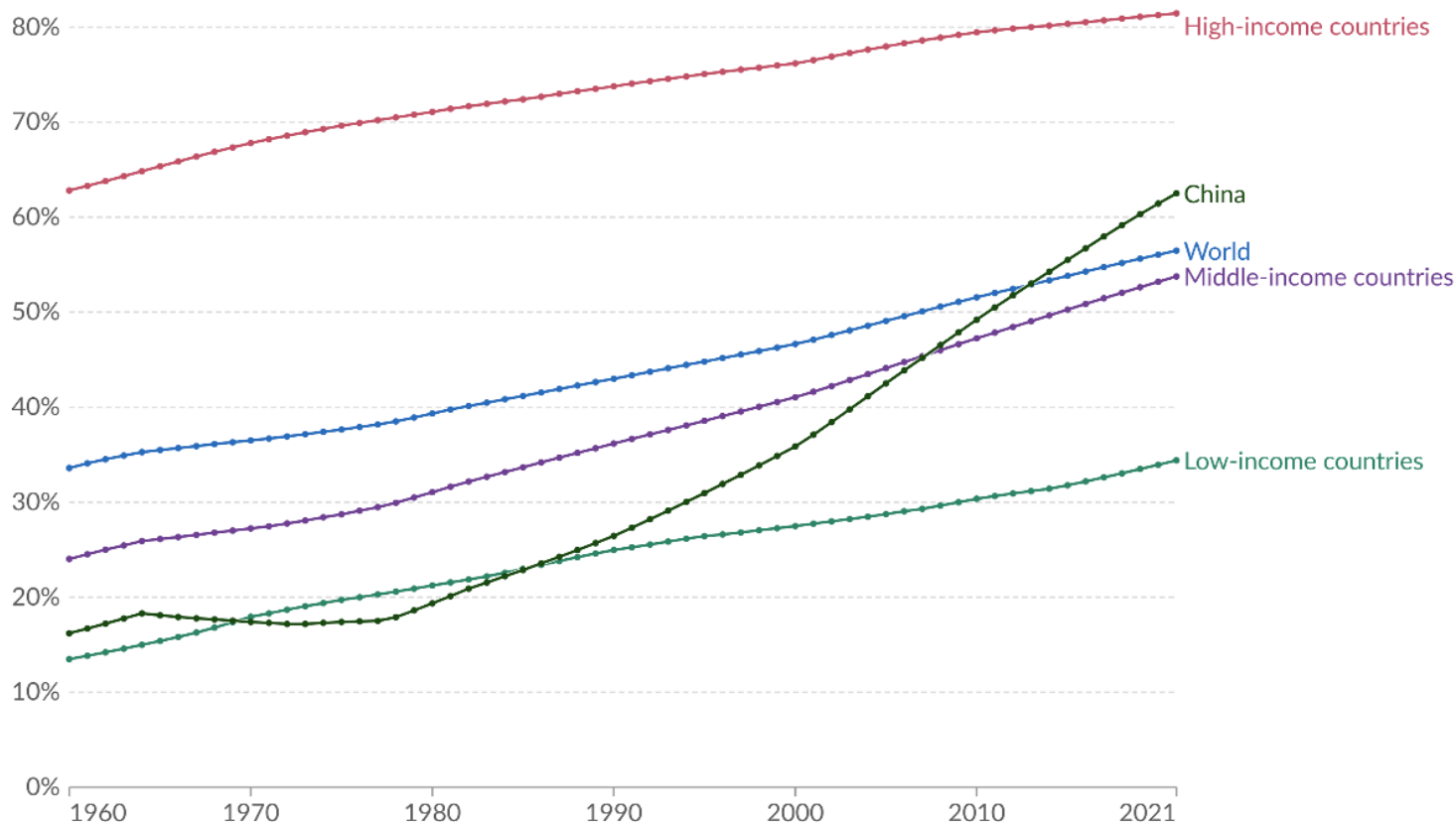
城市化：中国速度



上海财经大学
公共经济与管理学院

Share of the population living in urban areas, 1960 to 2021

Our World
in Data



Data source: UN Population Division (via World Bank)

OurWorldInData.org/urbanization | CC BY

Note: Because the estimates of city and metropolitan areas are based on national definitions of what constitutes a city or metropolitan area, cross-country comparisons should be made with caution.

① 速度

- 我国的城镇化率：1949，10.6%；1978，17.9%；
2023，66.2%。

② 结构

- 人们应该聚集在少数大城市，还是分散在众多小城市？

1980年代以来我国的城镇化策略



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 1980年代：小城镇
— 撤乡设镇
- 1990年代：小城市
— 地改市与撤县设市
- 2000年代：大城市
— 撤县设区
- 2010年代：城市群与都市圈



1980年代的小城镇

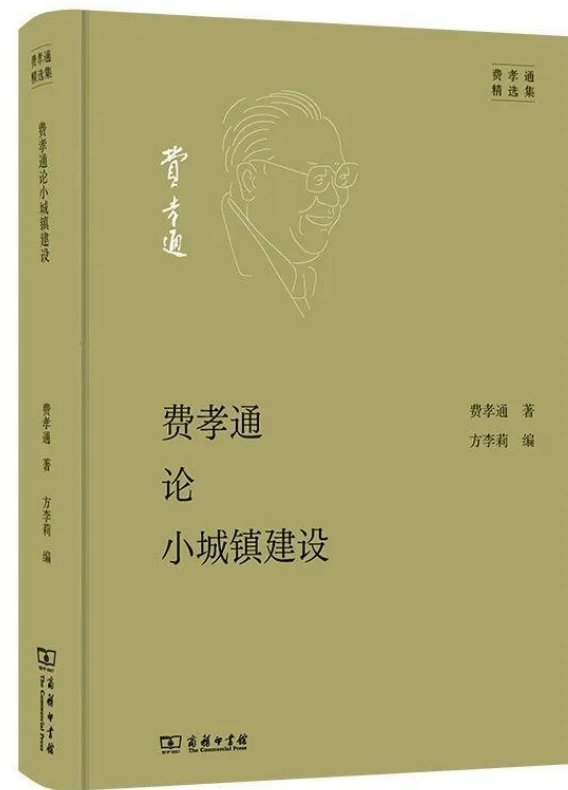
- 决策者对于“大城市病”的恐慌
 - 拉美城市贫民窟问题
- 乡镇企业的异军突起
 - 华西村、南街村
- 小城镇，大问题 (*Small is Beautiful*)

费孝通与苏南模式



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 费孝通认为小城镇是中国城市化与工业化的最佳模式。





1990年代的小城市

- 地改市、撤县设市
- 中小城市的崛起
 - 顺德 VS 昆山

- 1983年，撤苏州地区行政公署，昆山县属苏州市。
- 1989年国务院批准昆山撤县建市。



“最强县级市” 江苏昆山市去年GDP达5140亿元

澎湃新闻记者 王奕澄

2024-02-22 14:43 来源：澎湃新闻·长三角政商 >



字号▼

中国GDP千亿县达52个，昆山经济总量超8个省会



澎湃城市

| + 关注

- 1992年3月26日，民政部批准顺德**撤县设市**。
- 1999年7月27日，赋予顺德市行使地级市的管理权限，并直接对省负责。
- 2003年1月8日，顺德并入佛山，设佛山市**顺德区**。



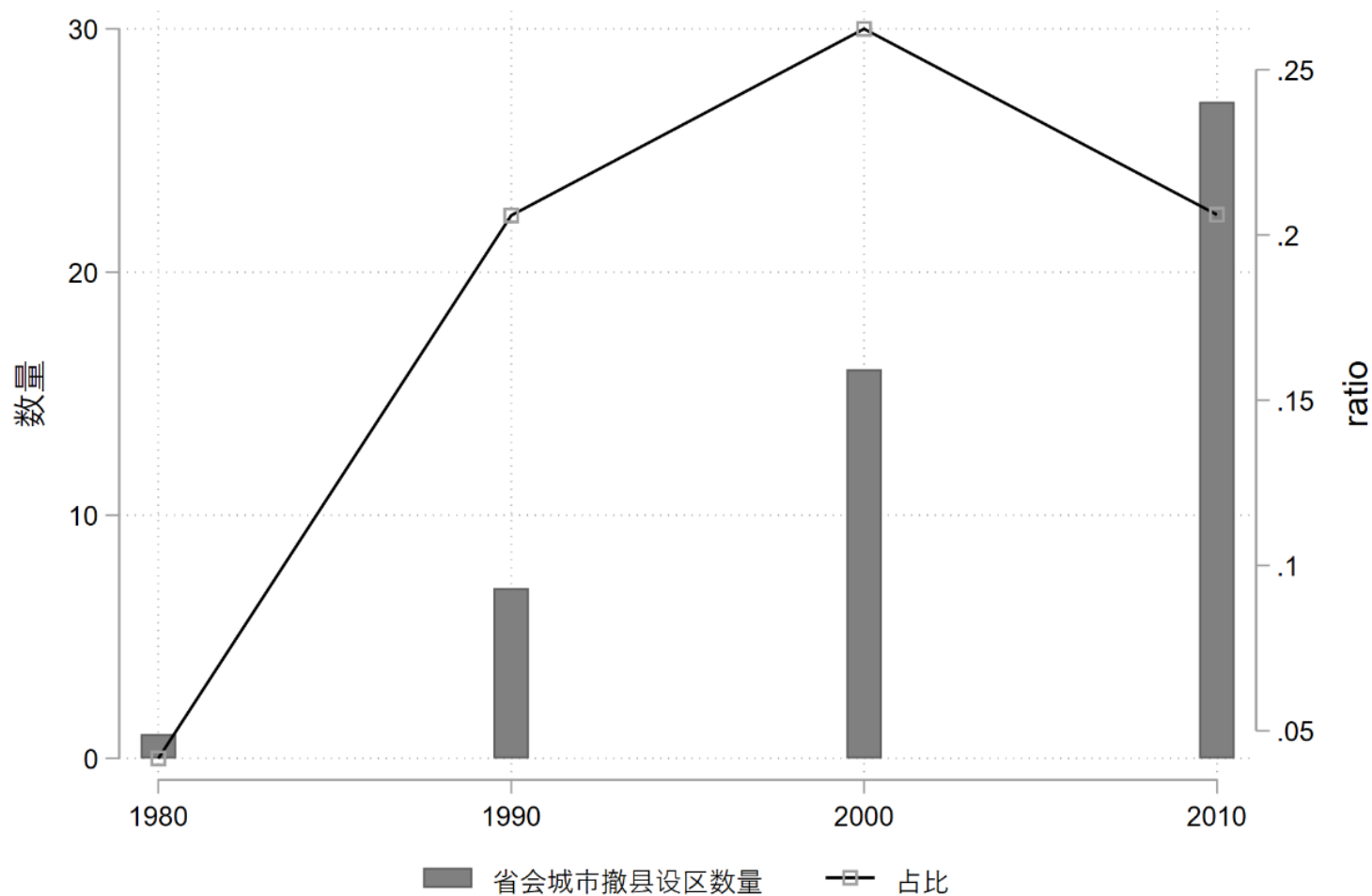
2000年代的大城市

- 2000年以来，撤县设区的广泛开展标志着我国大城市的发展战略开启。
- 这一阶段最突出的特征是，**省会城市不断发展壮大。**

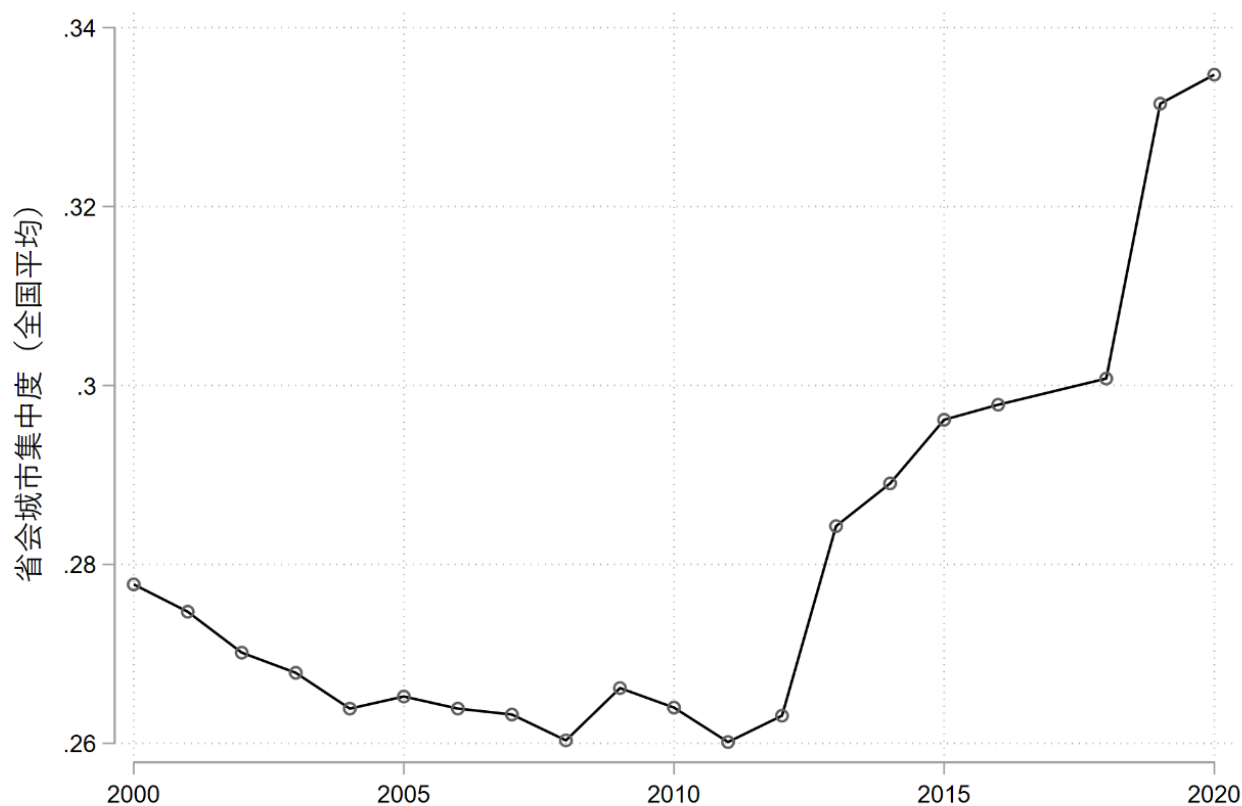
强省会时代

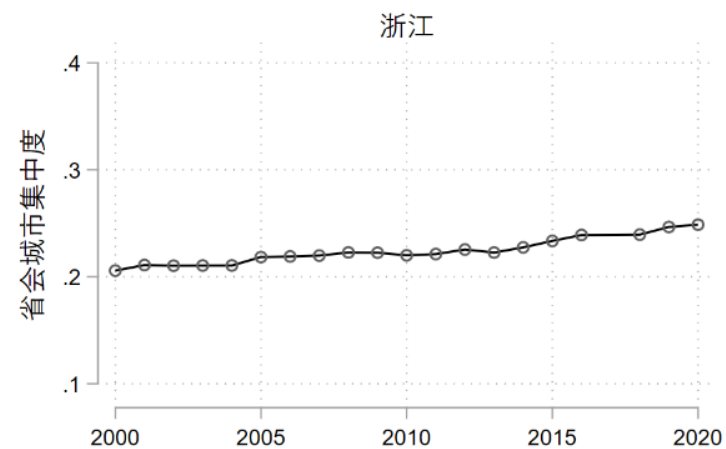
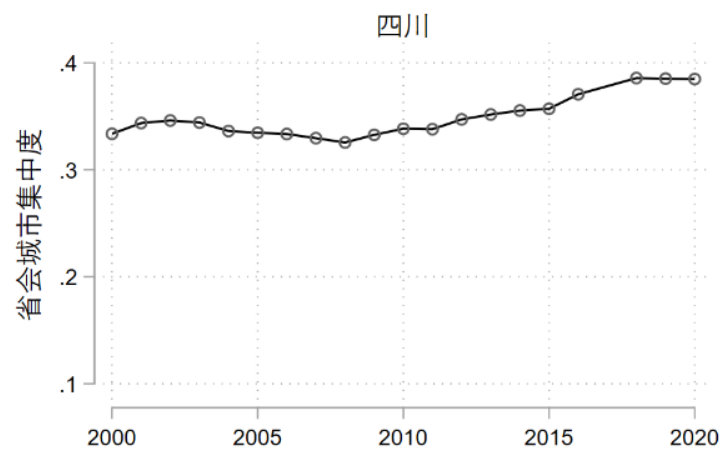
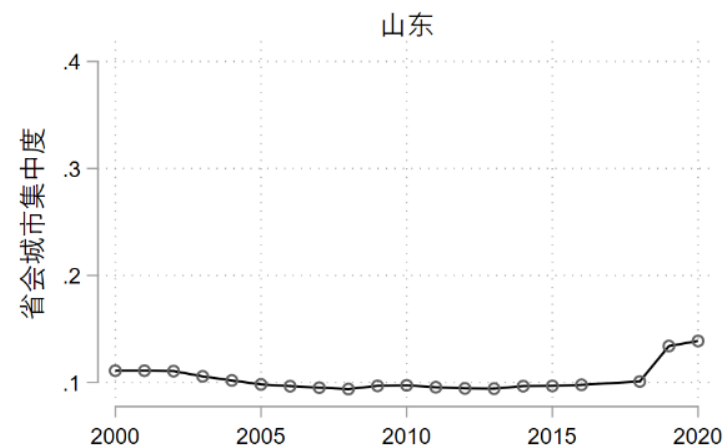
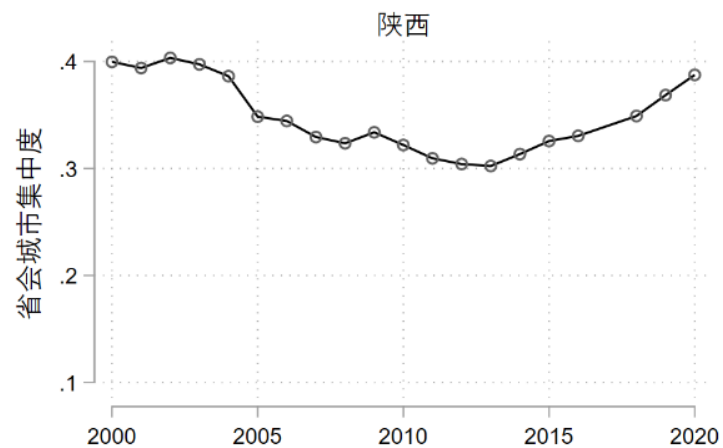


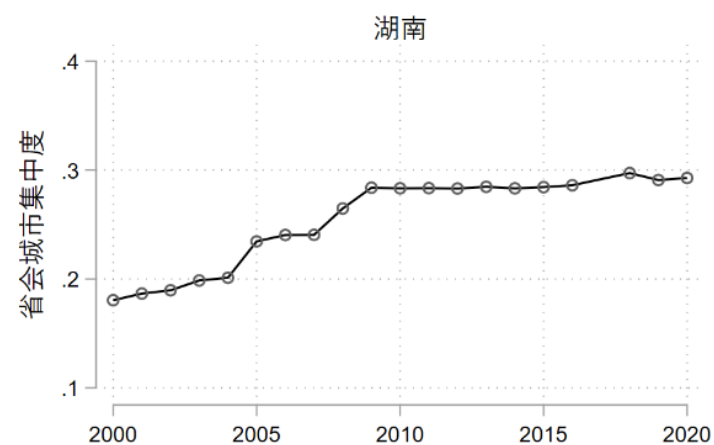
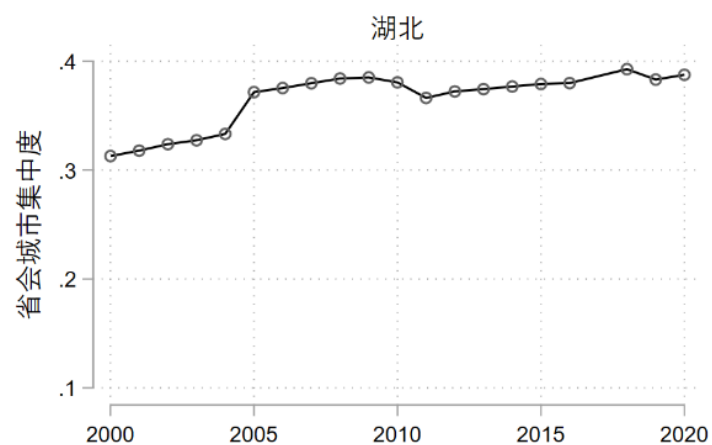
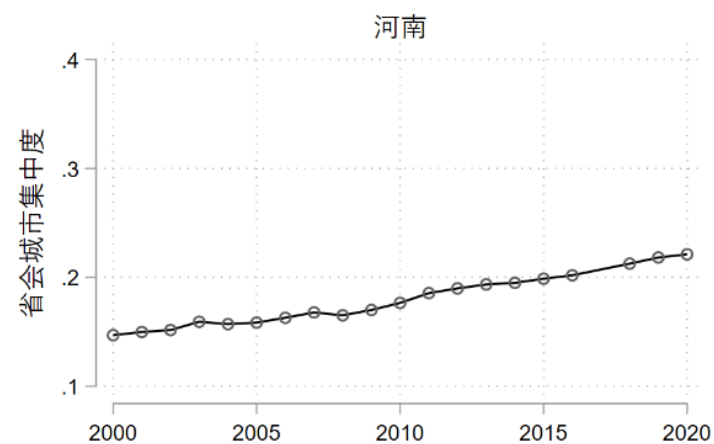
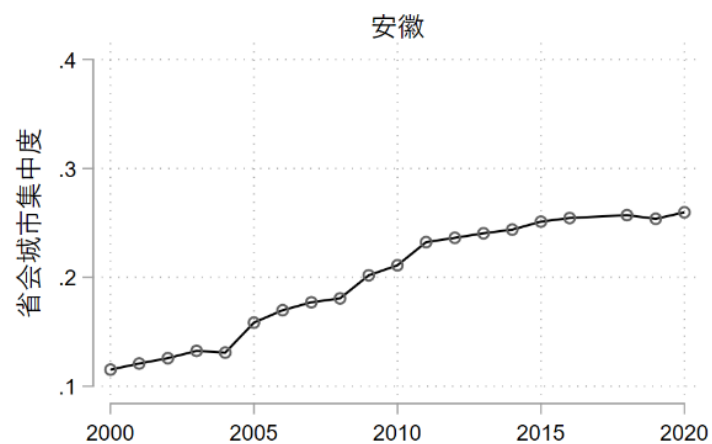
上海财经大学
公共经济与管理学院



- 省会城市集中度：省会城市GDP占全省GDP的比重



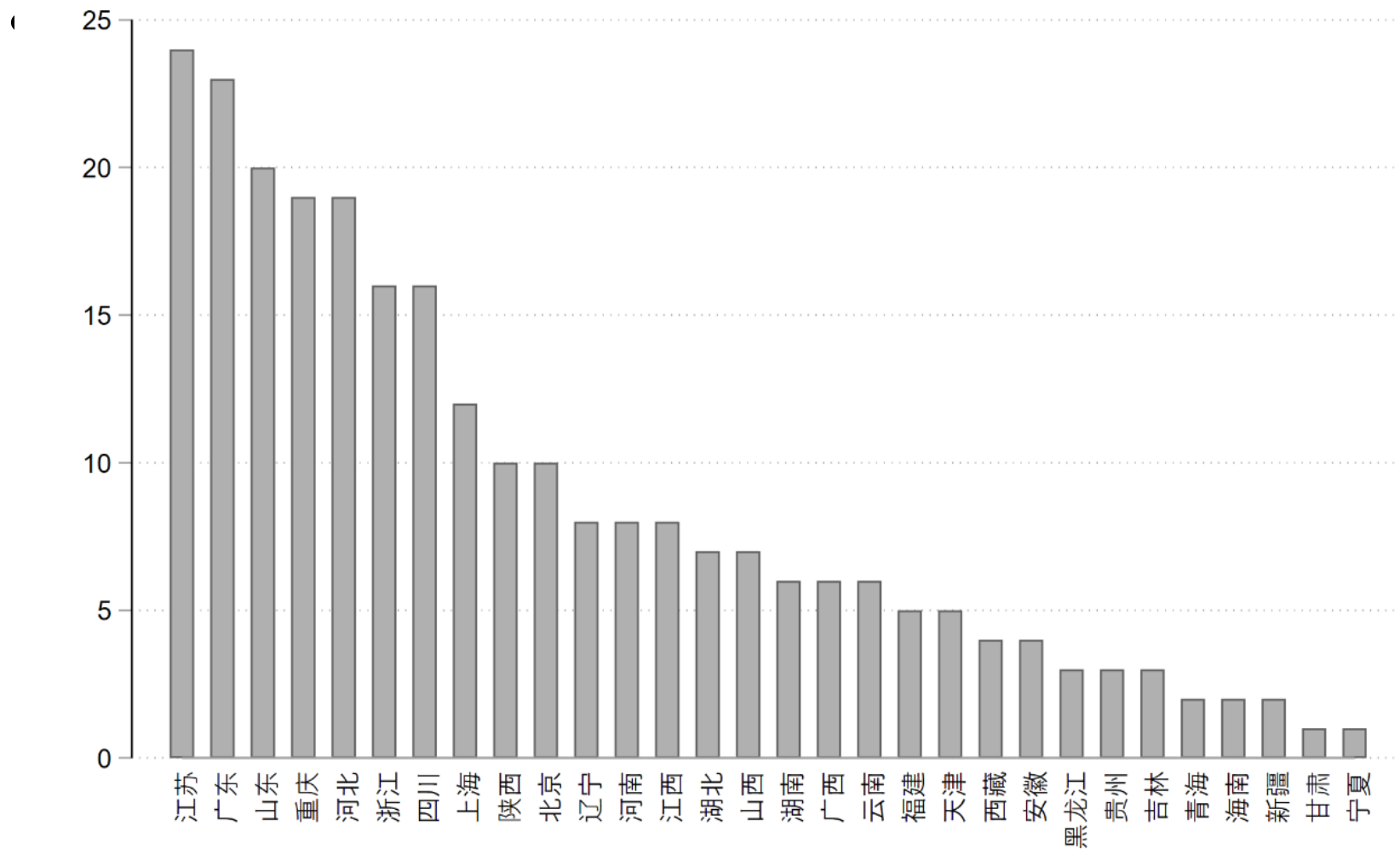




撤县设区数量对比



上海财经大学
公共经济与管理学院



浙江反思县域经济的背后

■蔡鸿进

浙江近年增长速度放缓,实质在于长期县域经济主导的发展模式下,缺少辐射能力强的中心城市。

观察|浙江经济强县频频“消失”背后：县域经济不行了？

澎湃新闻记者 徐益平

2014-12-26 13:56 来源：澎湃新闻

字号

sina 新浪财经

新浪财经 > 国内财经 > 正文

浙江再掀撤县设区热：强县经济背后弱市做大冲动

2013年06月18日 10:10 东方早报 我有话说(1人参与)

早报记者 徐益平

5月7日,绍兴市委机关报《绍兴日报》头版用了1/3版刊登评论员文章——《在不懈追求中实现绍兴大城市梦想》。文章开宗明义:“建设大城市,是萦绕绍兴多年的一个美好梦



2010年代的城市群/都市圈

- 未来的城市开始逐步突破行政边界的限制
- 2006年国家“十一五”规划提出，把城市群作为推进城镇化的主体形态
- 2015年以来国务院相继批准了11个城市群规划，全国共规划了19个城市群

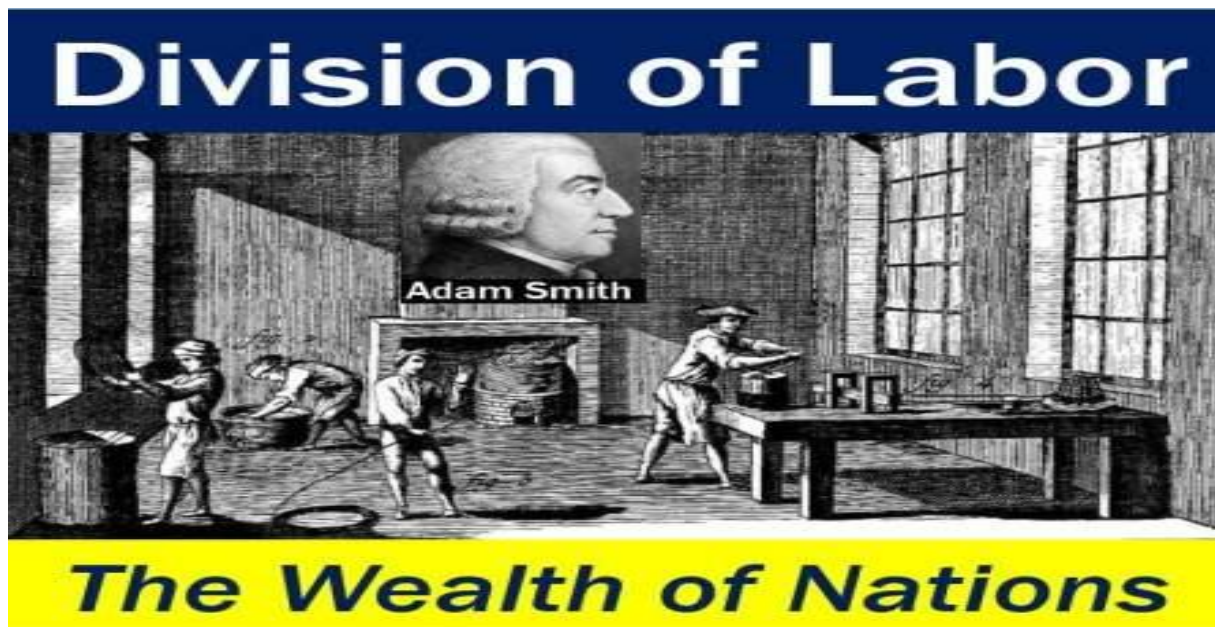
文件名称	批复时间
长江中游城市群发展规划	2015 年
京津冀协同发展规划纲要	2015 年
哈长城市群发展规划	2016 年
中原城市群发展规划	2016 年
成渝城市群发展规划	2016 年
长江三角洲城市群发展规划	2016 年
北部湾城市群发展规划	2017 年
关中平原城市群发展规划	2018 年
呼包鄂榆城市群发展规划	2018 年
兰州-西宁城市群发展规划	2018 年
粤港澳大湾区发展规划	2018 年



为什么大城市越来越重要？

- 大头针的故事：

- “如果一个人没有经过任何制针培训，也不熟悉制针的工具，那么他一天恐怕连一枚针也做不出来。但如果分成抽铁线、拉直、切截、涂颜色、专职包装等18道工艺流程，假如一共10个人来制针，且其中有人从事两三种分工，这10个人每天可以制成四万八千枚针，平均每人可以制作四千八百枚针。”

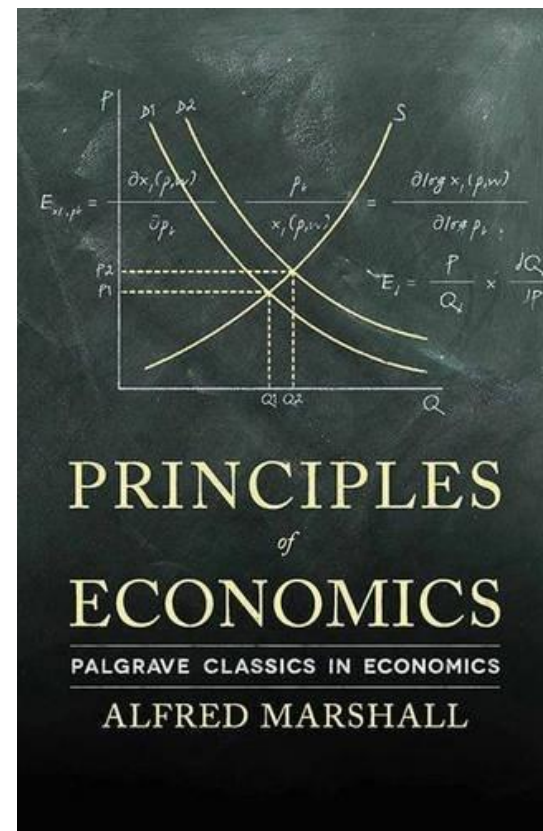
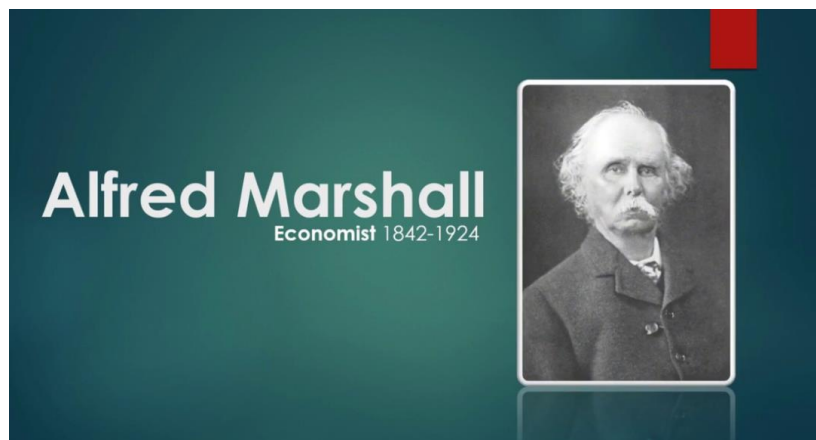


马歇尔：集聚经济（外部经济）



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 中间投入品的分享
- 劳动力池
- 知识溢出

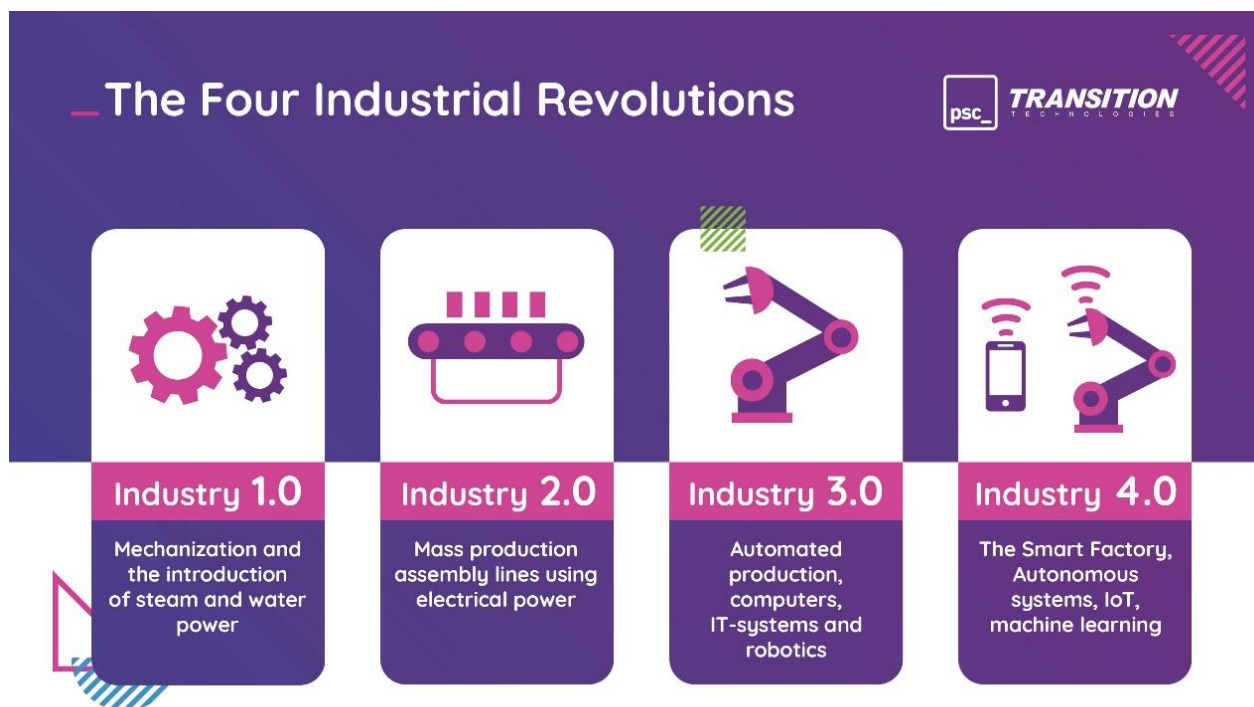


大城市的优势



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 大城市可同时实现内部经济和外部经济
- 随着技术的快速变革，知识与信息在现代经济的重要性不断提升



“四大件”的变迁



- 在七十年代，“四大件”是手表、自行车、半导体收音机和缝纫机；
- 到八十年代，“四大件”变成了冰箱、电视机、石英手表和洗衣机；
- 到了九十年代，空调、计算机、手机和小汽车则成了人们的生活必需品；
- 当下的“四大件”？

上海财经大学
公共经济与管理学院

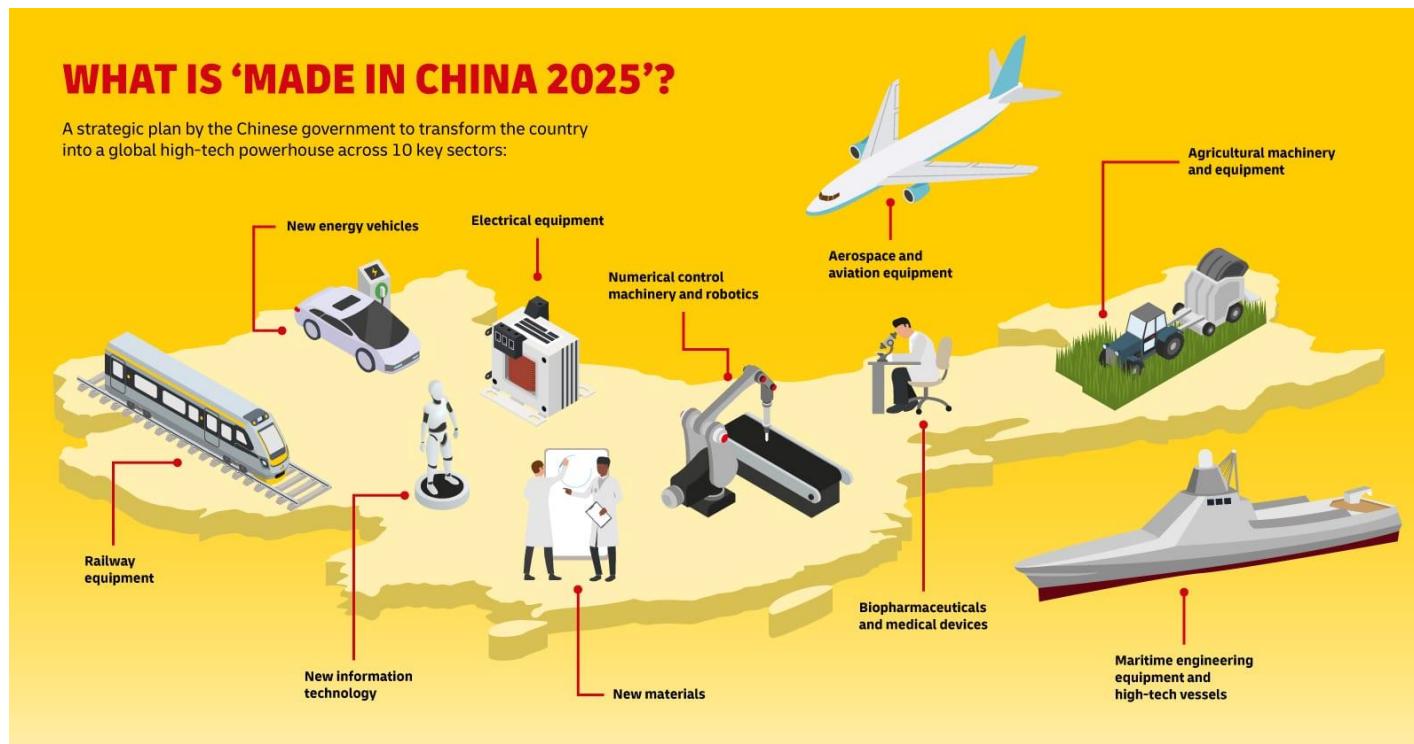


“中国制造”



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 2015年，国务院发布《中国制造2025》
 - 当前，新一轮科技革命和产业变革与我国加快转变经济发展方式形成历史性交汇，国际产业分工格局正在重塑。必须紧紧抓住这一重大历史机遇。



- 生产技术复杂度的不断提升使得大城市愈发重要。
 - 经济基础决定上层建筑
- 未来世界的竞争，是全球重要大城市与城市群之间的竞争。
- 加强中心城市的财政与行政资源的控制力，有助于资源整合和效率提升。