

# 省直管县财政体制改革初探

魏向前

(宁夏行政学院 银川 750021)

**【摘要】**目前,省直管县财政体制改革前正在全国有序推进,但仍然存在诸多问题。针对这些问题,可以减少财政层级为突破口,进一步合理划分地方各级政府财政收支范围,完善转移支付制度,理顺上下级财政关系,建立起规范的地方二级财政体制,并以此来带动行政管理体制改革,从制度上保障基层政府提供公共服务的能力和效率。

**【关键词】**省直管县 财政体制改革 强县扩权

我国推行省直管县财政体制改革有利于地方财权和事权的统一以及政府职责分工的明晰化,能提高省以下财政体制的统筹水平和整体运行能效,促进县域经济的发展,对实现科学发展、建设和谐社会、解决三农问题也有积极的作用。

## 一、省直管县财政体制改革中存在的问题

财政体制制度创新的实质是进行既得利益的调整,因此在创新改革过程中会产生一些新问题和矛盾,这些新矛盾如果得不到正确及时的处理,势必会与改革前就存在的旧问题和旧矛盾交织累积,以致制约体制改革与创新。

1. 预算内外资金管理改革中事权与财权的划分不同步。一些通过预算外资金进行的市县上划和补助事项尚未得到清理,且部分预算外资金仍按原体制进行管理,形成一个地区两种管理体制并存的局面。另外,一些有财政资金二次分配权的省级有关部门没有同步实行省直管县财政体制,造成一些资金和项目的申请在一定时期内仍然按市管县财政体制办理,同时,扩大县级经济管理权限后的相关跟进工作也存在问题,实行省直管县财政体制后仍没有明确界定省、市、县级的事权,这些现象都与体制改革不协调。

2. 财政转移支付制度不完善。①转移支付制度的结构不够合理。在财政转移支付制度中,财力性转移支付比重偏小,专项转移支付比重较大,在不少县甚至占到一半以上。在现行财力性转移支付中,具有均等化意义的一般性转移支付比重更小,使自身财力困难的县乡政府提供基本公共服务的能力受到一定限制,同时也影响转移支付作用的有效发挥。②专项转移支付项目繁多,设置交叉重复,资金投向比较分散。③硬性要求配套对地方财政形成较大压力。此外,由于目前专项资金均由省直接下达到县,资金到位时间相对较晚,往往集中在下半年特别是年末,这使得项目资金不能按规定的要求和要求落实到位,给基层财力调度带来一定困难,也直接影响资金及时发挥效益。

3. 行政管理权和财政管理权不一致,加剧了市县级之间财政管理上的矛盾。一方面,由于市级和县级在财政体制上平起平坐,市级财政不会把精力放在县级财政日常事务的处

理上,因此市级政府帮扶县级政府进行财政改革的积极性将被削弱。市级政府的主要精力放在建设市区中心城市上,增强中心城市实力、拓展中心城市功能、增加中心城市影响力是市级政府工作的中心。另一方面,作为与行政管理权相匹配的财政管理权被架空,没有财政管理权的支持,行政管理权的实施无疑会受到直接影响。虽然市级政府依然具备全市范围内的宏观管理职能,但面对严峻的支出压力,市级政府将缩减履行全市范围内宏观管理职能所需经费,支出将更偏向于中心城市的建设,这无疑会影响到农村的城市化进程。

4. 提高县级财政自主权所产生的负效应增加。首先,对县级财政进行扩权会触动市级政府及相关部门的切身利益,改革过程将阻碍重重。省直管县财政体制改革建立在对市、县和各部门权力重新分配的基础之上,会受到市级政府部门的各种阻扰。在行政区划调整过程中,已经出现不少中心城市强制吞并所辖县部分地区或改县为区的做法,这是市级政府部门不甘权力被削弱而采取的一种措施。其次,省直管县财政体制改革强化了县域发展的自主权。伴随着县级政府扩权,上级行政对县级行政的监督和约束力度将削弱。地级市的许多权力下放到县,客观上削弱了地级市对县的监督管理力度,减弱了地级市的行政约束能力,而省级财政由于管辖范围较大,在对县级财政的监督管理上也有可能不尽心。

5. 进一步加剧政府间竞争。在省直管县财政体制下,政府间纵向竞争更加激烈,省级财政除了处理与下属地级市财政的关系,还要处理好与众多县级财政的关系,这不仅会花费巨大的行政成本,而且还容易产生大量矛盾。另外,在政府间横向竞争方面,实行省直管县财政体制后,县级竞争者数目增加,原先处于不同地级市管辖下的县级财政直接参与财政资源的争夺,原先处于同一地级市管辖下的县级财政利益冲突将更加明显和复杂,这无疑会给省级财政的监督管理工作带来巨大的压力。

## 二、省直管县财政体制改革存在问题的消解

1. 清晰事权定位,规范支出责任和分配目的。根据政府职能行使范围划分事权,依据事权行使的需要划分相应的财

权,由财权划定财力规模和支出责任,为不同层级政府履行其职责提供资金供应和物质保障。根据职能分工和公共品受益范围确定事权的原则,将市级政府的事权和财权确定到市级,将县级政府的事权和财权确定到县级,由此确定三层次两类事权财权体系并相应调整到位。

规范支出责任同样依据上述原则,将涉及资源配置、区域受益范围的公共性支出划归各级地方政府及相应的财政并调整到位。在划分支出责任上,要充分考虑旧体制造成的缺位和越位问题。对基础教育、科学技术、卫生保健、社会保障及农业投入等增加投入;对企业挖潜改造支出、企业亏损补贴和价格补贴等减少或退出支出。行政体制形成的事权划分要予以调整,依据的原则是财力基础决定支出责任分担,要改革原体制运行中的补助及上解办法。分税制改革之初,保留了原体制的中央补助、地方上解及有关结算事项,省及以下也基本保留了这一体制的办法模式。过渡期间的改革尚未到位,加之这一政策在推行时就存在不合理的地方,随着经济社会发展和改革的深化,应该取消原体制的上交划解部分,重新理顺财权基础。在确定与各级地方政府事权相呼应、财权相匹配的税基以及在统一税制格局中适当安排各地的税种选择权、税率调整权、收费权等权限的同时,调整和改革转移支付办法,使转移支付能够发挥长效、良性运转的前置功能,解决税基均衡和财力均等的问题。

2. 理顺省与市、省与县、市与县的财政关系,逐步走向总体的规范化制度安排。对市级财政而言,实行省直管县财政体制改革就是要将财政工作的着重点转变到自身经济发展上来,努力开辟财源、扩大税基,强化财力支撑。省级财政在处理与市级财政的关系上,要坚持和扶持发展市区经济,加大投入力度,增强城市综合竞争力。具体来讲,应建立收入激励机制,以支持市区经济发展;加大对市级的政策性转移支付,支持中心城市及经济开发区的基础设施投资;对市级财政专项转移支付资金,确保提高项目资金使用效益;减少体制转换中市级财政的损失,加大支持力度,促进市级加快发展。省级财政在处理与县级财政的关系上,应增强县级财政面向农村提供公共品和公共服务的能力;强化省级财政调控县级财政再分配的功能;帮助县级财政立足优势,突出个性,发挥县级财政调控县域经济的功能;强化县城建设的财政支持力度,建立县域经济增长点;落实分税制改革、地方税制建设和基层税基建设。

在理顺市财政与县财政关系的基础上,市级财政要继续加强对县级财政的管理,加大对县域经济发展的支持,做到“放权放到底,管理管到位”,县级财政也应自觉服从市级管理和指导。对跨县地域范围的公共品供给,市级政府和县级政府要达成共识,协商协调到位,合理划分责任。县级财政要合理承担支出责任和义务,市级财政要配合省级财政做好调查研究、决策、监督等方面的工作。

3. 省直管县财政体制运转效能的进一步提升要求强化制度配套、创新机制和调控能力。进一步完善省直管县财政体制,要求制度创新必须注重制度配套。实行省直管县财政体制

后,市级、县级的预算资金分配权、决算实际批复权、预算资金调度权、国库资金留成权、专项资金补助权、转移支付下达权等一系列财政职权全部集中到省级财政。集中权力的行使必须建立相应的各项资金分配管理制度,建立合理的资金分配方案机制,以及相应的问责机制和纠错调整机制,以体现公平公正,防止集中财权滋生腐败。同时,省级财政还必须具备必要的财力,以保证集中财权、统筹兼顾、协调发展的调控能力。

现阶段的财政体制改革主要是在转移支付制度规范化建设方面进行制度创新的规范化建设,对一般性转移支付的测算应选取影响地方财政收支的客观因素来测算各地的标准财政收入和支出,根据收支存在差额的地区按规定的转移支付系数进行转移支付。财政收入由地方本级标准收入、中央对地方转移支付及返还收入两部分构成。地方本级标准收入是根据客观的因素测算各税种的标准收入,统一按“税基”乘以“税率”的计算公式确定,中央对地方转移支付及返还收入则按决算数计算。依此,地方标准财政收入的测算相对来说比较客观,比较符合实际。

4. 大力推进省直管县财政体制改革与省直管县行政体制改革的对接。首先,继续推进干部人事制度改革,加大干部人事制度改革的力度。配合“强县扩权”改革政策,县长由省级政府直接管理,以此避免对全县干部职权和全县经济发展的束缚;县级政府的机构设置和人事编制由省级政府直管,避免机构设置重复和人员臃肿;推进收入分配制度改革,平衡地方干部的行政级别,实行市县平级的工资待遇,以利于加大市县干部的交流力度,调动基层干部的工作积极性和扎根基层的稳定性。

其次,以各级政府的事权划分为核心,重构行政管理体制。加强各级政府之间的分工与协作以利于提高公共服务供给效率,而官僚制的行政管理模式导致机构重叠、职能交叉、政出多门,以及工作效率低、信息失真、形式主义等严重问题。因此,改革需要明确各级政府的事权和职能,形成分工明确,各司其职的平等合作关系。

再次,省政府和相关部门必须转变职能,提高管理水平和能力。省政府和部门必须放下“官架子”,转变职能,建立专门面对所管市县的办事机构和工作机制,保持对市县的信息畅通。规范办事程序,用制度管资金、管项目、管预算。减少市县的联络点或办事处,帮助和监督市县政府节约行政成本。

最后,减少“三公”消费,降低行政成本。省直管县财政体制改革的目的之一就是减少层级,降低行政成本,各级政府特别是基层政府普遍感到财政困难,行政成本一直居高不下的主要原因在于“三公”消费无法降低。为此,除了要强化人大权力机关的监督,发挥规范和监督政府收支活动的作用,还要进一步完善现行行政管理体制,实施职务消费制度改革,制定职务消费制度,规范职务消费行为,推进职务消费的制度化、公开化和适度货币化。

#### 主要参考文献

张占斌.省直管县体制改革的实践创新.北京:国家行政学院出版社,2009