

谈推进“省直管县”财政管理体制改革

丁 康

(中国人民大学财政金融学院 北京 100872)

【摘要】 本文首先阐述了当前“省直管县”财政管理体制面临的主要问题;然后通过湖北省三个省直管市财政管理体制改革的实例说明了财政管理体制与行政体制改革并驾齐驱的重要性;最后提出完善政策制度的若干意见,以期有益于财政管理体制改革的深入推进。

【关键词】 省直管县 财政管理体制 行政体制改革

近年来,“省直管县”已经成为我国财政管理体制的一个重要课题,我国部分省市采用了“省直管县”的财政管理体制,这对于缓解县乡财政困境、促进县域经济发展和新农村建设的具有重大意义。十一届全国人大二次会议《政府工作报告》明确提出“推进省直管县财政管理方式改革”,确定了下一步财政管理体制改革的改革任务。然而省直管县财政管理体制出现了亟待解决的问题,事关整个改革的成败。为此,本文特对省直管县财政管理体制改革的有关问题作一探讨。

一、单纯的“省直管县”财政管理体制存在的不足

1. 省、市、县政府间财政协调困难。新体制具有“以城带乡”、“以工补农”等有利于县域经济发展和促进新农村建设的功能。省级财政既能均衡调剂财力加大对欠发达县(市)的转移支付力度,促进县域经济的快速发展,为县(市)集中财力发展经济和各项事业提供了宽松环境;又能通过放权让利,保证县级财力,提高财政资金的使用效率,增强基层政府对新农村建设的的支持力度。然而实现省直管县后,随着管理幅度的扩大,省级财政支出的负担随之增加。一方面,县脱离市的财政关系后,市级财政即刻丧失了对县级政府管制的经济手段,只能在行政上进行管理,而县级行政管理必须以财政为基础,缺乏财政基础的行政管理不仅没有效率,而且极容易产生新的矛盾,降低市级政府对县级经济建设支持的积极性。另一方面,实行省直管县(市)财政体制的管理制度后,市级和县级的财政关系变成了平等的关系,以致两级政府对有利益的事情相互争夺,而涉及承担责任的事情,两者便相互推诿。可见省级和市级对县级的双重管理造成事权界限模糊不清,原先省级政府期望市级的配合作用也不复存在。

2. 管理成本增加。“省直管县”财政管理体制仅在财政管理体制上单方面突破,各项配套改革未能跟上,容易造成工作难以协调。省直管县财政后,而县级的行政大权仍由市政府部门直管,项目申报仍须经过市级,客观上造成省、市、县之间事权与财权的不一致,不可避免地出现手续烦琐、效率低下等问题。实行财政“省直管县”后,县级主要领导既要向省政府和省财政跑政策、跑项目资金,又要向地市政府汇报工作,争

取地市政府的理解和支持,大大地增加了县级财政管理的成本。而且从省级方面考虑,除了增加自身的财政压力,还增加了对下级政府管理的工作量,增加了省级财政管理成本。而在市级财政管理方面,市级政府在处理关系县级事权时既要顾虑省级政府对具体项目的政令,又要考虑本市的总体规划,于是市、县两级总是在讨价还价中增加额外的交易成本。

3. 弱化了行政激励机能。地市对县(市)的财政管理职能主要体现在业务指导、督促检查、报表汇总等方面,而对于真正涉及县级经济社会发展的重大项目则没有实质的控制力,市政府并没有在财政收入上得到补偿,从而削弱了对市级政府的激励作用。再者,虽然省直管县在人事上仍然由市级负责,但是在职务升迁与政绩挂钩的前提下,省直管县的人事调动既不能顺理成章地进入市级体系,又不能直接越级进入省级体系,以致陷入十分尴尬的境地。因此这种财政管理体制与行政体制管理不配套的局面在一定程度上弱化了其行政激励机能,在某种程度上容易滋生贪污腐败的问题。

4. 容易造成地方恶性竞争。“省直管县”的财政管理体制虽然给城市建设带来了难得的发展机遇,但由于行政权没有随财政权进行相应的改革,以致事权与财权难以有效协调,实际工作中常常出现一些矛盾,尤其是在产业规划决策的重大问题上,财政权与行政权的不一致,极易造成重复建设和资源恶性竞争。在涉及跨区域原材料配置、产业链的建立与整合等问题上,各地区为了保护地方税源,往往垄断地方自然资源,阻碍地区间的平等竞争,从而造成资源浪费。

5. 其他问题。目前,浙江省推行的“省直管县”财政管理体制取得了比较好的成效。但是,并不是每一个省区都像浙江一样有发达的县域经济且县域经济独成单元的这种“天然条件”。有些地区的县域经济比较落后,并不是因为其县级行政权力过小,而是有其他诸如地理、观念等因素的制约,因此有些地区靠扩大县级权力并不能解决经济发展的问题。“省直管县”需要省具有实际的控制能力,当省政府管理的区域非常大而不能有效地管制县级的时候,会出现县级权力的膨胀,因此单纯的财政管理体制必将出现发展的瓶颈。

二、行政体制改革与财政管理体制改革并行的成功实例

当前彻底实行“财政和行政两条腿走路”改革的典型当属湖北省的仙桃市、潜江市和天门市三个省直管市。它们经过14年的改革探索,取得了明显的成效:

1. 经济发展迅速。潜江市财政档案显示,省直管前的1993年,其财政收入为1.45亿元,地方一般预算收入不到2000万元。2007年,潜江市完成地区财政收入17.2亿元,地方一般预算收入3.85亿元,分别是14年前的11.8倍和19.3倍。在湖北省2007年十强县市区排名中,潜江市居第四位,并成为湖北省第一个财政收入过10亿元的县级市。

2004年4月,湖北省开始在全省范围内进行“省直管县”财政管理体制改革试点时遇到了行政体制改革不配套而导致的改革障碍,如出现政府间事权模糊、行政成本高和恶性竞争等问题。反观14年前就进行了彻底行政体制创新的江汉流域三个省直管市,则没有出现这些问题。近几年来,在全省24个县级市中,三个省直管县级市的GDP和财政收入都远远高于其他的县级市,2008年仙桃市和潜江市的生产总值均突破200亿元,仙桃市则排在24个县(市)之首,生产总值高达233.5亿元,比2007年增长22.5%,这体现了省直管县财政管理体制本身对县域经济发展的巨大作用,也凸显行政体制改革和财政管理体制改革相互配合的重要性。

2. 民营经济发展迅速。省财政在促进省直管市民营经济发展方面做出了很大的贡献,每年省财政在专项资金和项目资金上都对省直管市给予优先考虑。由于没有地级市政府的竞争,因而省直管市在招商引资方面拥有了更加广阔的空间。近几年三个省直管市的民营经济发展迅速,其民营经济增加值占GDP的比重都在60%以上,潜江市更是达到了70.9%的高水平,增加的比重比其他州市都要高。

3. 财政体制优势明显。省政府直接掌握三个直管市的一切行政资源,从当地实际出发,做出适当的财政决策,保证地方经济建设的连续性和稳定性。取消地级市政府后,县级地方政府可以直接受省政府管理,避免了其他地区面临的多头管理问题,既节省了行政成本,又提高了行政效率。省财政厅在转移支付资金和一些重大政策制定上,给予这些直管市特别的照顾。据统计,2007年省财政厅共下达仙桃市各类转移支付资金达54808万元,同比增加12490万元,增长29.5%,其中争取工资性转移支付资金19184万元,比实际需求多争取1000多万元。在教育、医疗和社会保障方面,省政府给予三个直管市的转移支付资金也更加充足,使得这几个市的教育资源和社会福利资源等皆领先于其他各县级市。

三、完善“省直管县”财政管理体制改革的建议

1. 适时进行行政体制的配套改革。在推进财政、行政双重体制改革过程中,要认清省级、市级、县级之间的博弈关系,尽可能地消除市级影响,直接进行省级对县级的行政管理,这也是未来行政体制改革的方向。只有建立一个以中心市为先锋、原辖区各县级市平等竞争的行政管理体制,才能从根本上建立省直管县财政管理体制良性运行的机制。目前,在积极稳妥地推进财政管理体制改革的的同时,需要在财权与事权相对

一致的基础上,进一步理顺省、市、县三者之间的关系,最终消除地级市,确定省直管县的财政管理体制。

2. 重视县管乡财政体制改革。财政“省直管县”和“乡财县管”改革的目标,就是要稳步建成中央、省、市(县)三级财政管理体制,减少财政层级,巩固和扩大“分税制”改革成果。要把财政“省直管县”和“乡财县管”两项改革有机地结合起来,做到制度衔接、岗位合设、业务一条龙办理、互促互补,务求取得兴镇、强县、富民实效。撤销中间层政府后,进行“乡财县管”财政管理体制改革可以省去一级行政干预,直接进行财政上的控制,这无疑对地方财政管理有很大的好处。

3. 改革减债、规范理财,完善激励机制。省级财政应进一步加大管理力度,对财政收支平衡的主要责任者设定科学、合理的考核指标,建立县乡财政管理实施绩效评价制度,定期考核,以提高责任者的责任意识和各级财政的保障能力;要结合省直管县财政管理体制改革的,大力推进县乡综合配套改革,精简机构、裁撤冗员、减轻财政负担、缓解县乡财政收支压力;县(市)财政还应建立预算编审与执行分离、人大独立监督的政府预算管理体制,实行资金分配的规范化管理。

4. 循序渐进,有张有弛,确立近期和远期目标。近期目标主要是转移县乡事权至省市,做好事权与财力的匹配工作,进一步完善“金税工程”建设,根据实际情况取消不必要的地级市行政编制,在保证地方各级政府财力维持正常运转的情况下,创新转移支付模式,以宽覆盖、均等化为导向,调整转移支付政策。远期目标重点是做好地区总体规划,由省政府组织协调各地区产业结构配置,发挥地区优势,实现省以下财政横向公平。同时继续加强“乡财县管”财政管理体制改革的,建立财政级次管理体制问责制,即中央对省,省对市、县逐级管理和监督的机制,从而提高行政效率,激励地方经济发展。

5. 健全地方税收体系,形成完整清晰的地方税收制度。我国目前的地方税税源小且分散,征收成本高,有的税种受条件限制,根本征收不起来。特别是农村税费改革以后,在减轻农民负担的同时,基层政府面临收入减少、运转困难的问题,应当研究措施加以解决,其中一项重要措施就是要对地方税收制度进行调整。调整地方税收关键是保证地方有较为充足的主体税种,而后围绕主体税种健全地方税收体系。要建立健全财产税制度,保证地方财源;同时要建立完整的税收清册并定期修订,使财产税成为地方税收体系中的支柱。

主要参考文献

- 徐瑞娥.“省管县”财政管理体制改革的综述.经济研究参考,2008;60
- 吕炜等.省以下财政体制改革框架分析.地方财政研究,2008;4
- 邢志刚.省以下财政体制管理改革构想.中国财政,2005;12
- 卓勇良.“省管县”改革的浙江案例.21世纪经济报道,2007-08-06
- 张旭霞,陈晨.省管县体制改革的前景分析.甘肃行政学院学报,2008;5