

省管县(市)财政体制改革的利弊剖析

吉林白城市行政学院 袁淑清 包忠明

【摘要】推行省管县(市)财政体制改革会产生诸多正面效应,但也会产生一些负面影响。因此在实行省管县(市)财政体制改革的同时,还需要推进与之配套的行政体制等方面的改革。

【关键词】省管县(市) 财政体制 欠发达地区

自2004年以来,湖北、江西、河南、山东等省先后将一部分归属于地级市的经济管理权和社会管理权直接赋予县(市),在财政体制方面实行了省管县(市)制度,即由原来的省管市、市管县的财政体制改为省直接管县(市)的财政体制。2005年7月,吉林省也开始推行省管县(市)财政体制改革。作为经济欠发达地区的吉林省,尤其是该省的西部地区,由于地理位置和自然条件的限制,地方经济发展一直比较缓慢,多个县(市)都较贫困。分析此类地区推行财政体制改革的正负效应,具有典型意义。

一、省管县(市)财政体制改革的正面效应

1.有利于社会主义新农村建设。市管县财政体制在一定程度上阻碍了城乡资源的合理流动和优化配置,制约了农村的发展,不利于城乡统筹和“三农”问题的解决。欠发达地区的地级市一般城市规模较小,财力较弱,加之所辖各县多属贫困县,因而地级市本级财政对所辖县的辐射能力、扶持力度远远不能满足各县的需要。实行省管县(市)财政体制改革,实质就是“扩权强县”与留利于农村,体现了关注“三农”和建设社会主义新农村的全新理念,符合全面建设小康社会的要求。这种改革能从根本上遏制各县因受地级市财政资金截流和“盘剥”而把手伸向乡村,进而加重农民负担的情况发生。通过增加县域发展自主权,全面提升县级财政实力,依托县域对周围农村地区的直接辐射带动作用,加强县域内的城乡联系和协调发展,有利于解决“三农”问题和加快社会主义新农村建设,深度推进县域城市化进程。

2.有利于提高财政管理效率。按照行政管理学的一般原理,管理层级越多,管理效率越低;管理层级越少,管理效率越高。实行省管县(市)财政体制改革后,相应地减少了地市级中间管理环节,可有效地避免管理效率的递减,防止财政资金的层层盘剥和滞留,增强了省级财政的调控能力,提高了财政资金的利用效率和周转速度。因此,实行省管县(市)财政体制改革,可更好地使省对县实行直接财政转移支付,这样不仅能保证县域发展所需的资金,而且可以节省地级市本级财政对各县农业、社保、教科文等方面的配套资金支出。

3.有利于促进县域经济的发展。加快县域经济发展必须为其创造良好的外部环境。省管县(市)财政体制改革是对公共行政权力和社会资源的重新分配,其目的是促进县域经

济的快速发展。省管县(市)财政体制确立后,由于县级财政留成比例增加,可以使县级财政集中更多的财力来发展县域经济。因此,省管县(市)财政体制改革对于促进县和县以下地区经济的繁荣,加速城乡一体化进程,促进县域经济的发展都非常有利。

4.有利于扩权强县和富民强县。实行省管县(市)财政体制改革后,能使县域经济发展的自主性增强。县域不仅在地方经济发展、计划项目、招商引资和财政税收等方面有了更大的自主选择权,而且可以减少地级市对指标、资金、项目和财政提取等中间环节的提成、截留或滞延。随着县级财政权力的加大,可以优化县级财政支出结构,支持农村各项公共事业的发展。因此,省管县(市)财政体制改革强化了县域经济发展的自主权,有利于富民强县,为县域城市化提供了更多动力。

5.有利于缓解县级财政困难。实行省管县(市)财政体制改革后,省级财政按财政管理体制直接结算到县(市),这样既能避免地级市集中县级财力的“市刮县”问题发生,又可以使县级财政困难直接反馈到省级财政,从而省级财政能够直接解决县级财政困难。特别是经济欠发达地区的县(市),在实行省管县(市)财政体制后可以得到的财政支持比原来相对要多一些。

6.有利于加快财政资金的周转。实行省管县(市)财政体制改革后,省级财政资金能够及时解缴入库,减少了地级市国库和财政管理的中间环节,加快了财政资金的周转速度,提高了财政资金的使用效率。据笔者调查,实行省管县(市)财政体制后的省财政资金由原来的至少三天到户缩短为当天拨付、当天到户。资金的及时到位,使原本只能在月末完成的工资拨付,如今在月初就能到位。

二、省管县(市)财政体制改革的负面影响

1.省级行政对县级行政的监管易出现鞭长莫及的情况。改变市管县财政体制会出现省级财政管辖范围过大、管理难度加大的问题,这无形中给省级财政增加了压力,易出现鞭长莫及的情况。实行省管县(市)财政体制改革后,是否能够解决省管得着但看不见而市看得见又管不着的问题?这是影响省管县(市)财政体制发挥作用的一个重要因素。同时,扩权强县使县(市)成为省级行政的直管对象,而与地级市相比,省级行政不仅有“山高皇帝远”之虞,而且由于其管辖范围过

大,在强化对县级行政的直管上也很可能力不从心,从而导致地级市和省级行政对县级行政的监督和约束力度都被削弱。实行省管县(市)财政体制后,还可能造成省级行政对县级行政监管的“真空”,毕竟省对县(市)的了解不够,而且一个省直接对应几十个县(市),其管理能否有效、及时,还存在许多不确定因素。

2.行政管理与财政管理不同步。目前的地方行政框架是省管市、市管县,而财政体制实行“省管县(市)”之后,无形中从财政上越过了地级市,使其失去了对县的财政管理权。这样对地级市而言,也将使得地级市中心城市在统筹县域经济发展中的作用大打折扣,甚至会影响县域城市化的进程。因此,实行省管县(市)财政体制后,如何实现行政管理权和财政管理权的协调一致是一个值得研究的问题。

3.制约了区域性中心城市的发展。地级市作为区域中心城市,在发挥其对周边地区的集聚与辐射作用的同时,其自身的发展也离不开周边腹地资源、产业、市场等方面的有效支撑。“省管县(市)”将打破“市管县”形成的以中心城市为核心,以市域为腹地的城镇体系格局,这不利于地级市自身的发展,不利于城乡交通、通讯等基础设施的统一规划和建设,影响区域发展格局的优化。经济欠发达地区的地级市大多处于城市化和工业化的初期,在资源、产业、市场等方面还离不开所辖各县的有力支撑。实行扩权强县后,各县(市)都将热衷于本地的城市建设,这无异于对地级市的“断筋取肋”,可能会遏制地级市的中心城市化进程,进而又会影响到地级市对周边县(市)的辐射力。

4.可能对走向成熟的省域城镇体系造成不利影响。省管县(市)财政体制由于在事权、财权等方面增加了县域发展的自主权,必将使县域的发展加快,并直接表现为规模扩大、功能优化、实力增强,进而提升其在省域城镇体系中的地位。然而,科学、健全的省域城镇体系发展过程是系统要素的优化组合,是大中小城市相互协调的等级体系,各等级规模的城市之间体现了城乡互补、区域协调的整体性和适应竞争、合理分工的市场规律。因此,实行省管县(市)财政体制所带来的县域扩张,将有可能干扰发育过程中的省域城镇体系的合理性。

5.可能造成县域开发的无序进行。“省管县(市)”释放了县级行政权力,其实质是扩权强县的改革,所导致的结果就是地级市政府对县级行政监督和约束力度的削弱。扩权强县使地级市的财政权力下放,客观上必然削弱地级市对县级行政管理的力度,从而不利于对县级行政的监督和约束。县域发展的自主权加大,各县(市)由于“县与市(地级市)平级”思想的影响可能会出现“开发热”现象,从而导致各县(市)之间盲目攀比、重复建设和无序开发,这不仅会导致大量耕地流失,而且会严重削弱财政资金的使用效益。

三、省管县(市)财政体制改革需要完善的问题

省管县(市)财政体制改革是一把双刃剑,在具体操作过程中需要通过不断的改革和完善,放大其正面效应,弱化甚至消除其负面影响,同时应注意以下几方面的问题。

1.省管县(市)财政体制改革实效问题。省管县(市)财政体制改革能否取得实效,关键取决于以下几个方面的因

素:①省级财政的宏观调控能力。省级财政必须要有一定的财力解决县级财政困难或支持县域经济发展,否则只是在管理形式上“换汤不换药”,而且会付出“管理失效”的成本。②县域经济的自身发展能力。如果实行“省管县(市)”后,只是扩大了县级行政权力,而经济仍然不能得到快速发展,省管县(市)财政体制改革的成效就难以显现,那也就失去了改革的意义。③地级市的财力。地级市财力的强弱是判断选择“省管县(市)”还是“市管县”的重要标准。如果地级市财力较弱,县级财力较强,则应实行“省管县(市)”;如果地市级财力较强,有能力扶持县级发展,则应实行“市管县”。④县级财政运行的合规性问题。实行“省管县(市)”后省级政府会采取奖励县级的措施,这就不能排除某些领导为取得政绩而虚收虚支和违规调库等。

2.政府职责定位问题。“省管县(市)”与“市管县”都只是政府职责在不同层级的定位问题,都只是政府体系内部权力配置的变化。在传统计划经济体制中,地级市与县(市)在地区封锁、市场分割和干预经济上都曾扮演过极为重要的角色,因而无论是“省管县(市)”还是“市管县”,如果只是简单地进行行政区域划分或行政权力分配,而不进行结构性的政府与市场关系的根本调整,就不能取得预期的改革效果。因为对于以市场化为最终改革目标的我国来说,政府只有首先“不越位”,才能实现“到位”和“适位”,才能真正从“以经济建设为中心”的传统模式中走出来,转向以“公共服务型政府”为定位。

3.区域发展统筹规划问题。在实行“省管县(市)”后的扩权强县的同时,必须高度重视和加强对县级行政权力的监督和约束,确保县级行政权力得到增强而不被滥用,把县级政府打造成为真正的一级责任政府。在县域城市化快速推进的阶段,切实加强省级政府对城乡规划建设的调控,妥善协调县域内部以及县域与周边区域的关系,促进生产要素的合理配置和流动,实现资源集约利用和城镇有序发展,避免县域层面的无序开发。省级职能部门要在城乡建设中加强调控力度,特别要加大对建设资金的调控力度,通过调研、评比,指导县域城市化发展,促使各县城城市化有质的提升,以达到加快发展和构建和谐社会的根本目的。

4.国库会计核算方式与财政体制配套问题。国库管理部门目前实行的是逐级管理制,即县级支库的收入、支出等各种报表由地市级中心支库汇总后再上报省分库,省分库不直接对县级支库核算。因此,省级财政从省分库获取的数据只能是汇总数据,无法直接获取县级支库的数据。为了适应省管县(市)财政体制改革的需要,应尽快制定和开发与之配套的国库会计核算方式,使省级财政能够及时、准确地掌握各县(市)的财政运行状况,科学、合理地分配财政资金。

主参考文献

- ①王华新.实行省管县(市)财政体制促进县域经济社会协调发展.经济研究参考,2005;38
- ②刘凌波.省管县(市)财政体制改革的实践与思考.宏观经济管理,2005;10
- ③朱祥林.省管县体制下市级财政问题研究.社会科学论坛,2003;12