

关于省以下财政体制改革的若干认识

<http://www.criifs.org.cn> 2004年6月16日 贾康 傅志华 阎坤 李明

全国财政科研系统“完善省以下财政体制改革研讨会”于2004年6月13日在河北省廊坊市召开。来自全国财政科研系统的100多位专家、代表就我国省以下财政体制改革问题展开了热烈讨论。现结合研讨内容将一些观点认识综述汇报如下。

一、充分认识省以下财政体制改革的重要性和必要性

深化省以下财政体制改革，既是1994年“分税制”财政体制改革的继续和深化，也是目前我国政治、经济和社会形势发展变化的客观要求。应当从战略高度充分认识这项改革的重要性、必要性和迫切性，特别是其对于贯彻以人为本、统筹协调执政理念和科学发展观的重要意义。因为完善省以下财政体制，与解决当前较普遍存在的地方财政困难尤其是县乡财政困难、逐步消解“三农”问题、全面推进公共财政体制建设和小康社会建设直接相联，是从制度创新角度为实现社会经济全面发展、协调区域发展、有效扶助弱势群体，促进人与自然和谐发展关系等“统筹协调”目的而必须解决的重大事项。

地方财政特别是县乡财政面临严峻局面，是当前我国财政面临的一个突出问题，一部分基层政府濒临财政危机，甚至政府运转难以为继。这个问题从根本讲，是过去长期存在的城乡、区域、经济与社会、人与自然未能有效协调发展的问题和“三农”问题等矛盾的积累，在财力分配体系中的集中表现和对我们的警示。从长远看，需要从政府间财政管理体制改革着手，通过制度安排从根本上克服基层财政困难，这也是关乎我国政权稳固、社会安定、全面建设小康社会大局的政治问题。财政体制体现的，是“以政控财，以财行政”之中的制度安排，与行政、政治体制有密切关系。在新时期实践“三个代表”，利为民谋、权为民用、情为民系的党中央新一代领导集体，强调政治文明和建设民主法治国家，以及完善社会主义市场经济体制，这些在财政上的具体表现，就是需要完善分税分级的公共财政。省以下财政体制改革，正是为全面构建公共财政制度体系、有针对性地解决现阶段现实重大问题的改革举措。近一时期“乡财县管”，“省管县”等改革试点，迅速引起各方普遍关注和极高重视，也折射出各地痛感基层财政困难亟待解决的迫切性和现实必要性。

二、“浙江现象”及其启示

改革开放20年来，浙江在“无特殊政策、无独特地理区位条件、无经济基础优势”的情况下，从人均半亩地的资源小省，发展为经济活跃、人民富裕的经济大省，实现了经济快速腾飞，国内生产总值从1949年的14.98亿元上升到2002年的7670亿元，年均增长12.25%。特别是1978年—2002年间，GDP年均增长17.95%，在全国各省区的名次也由1978年的第12位上升至2002年的第4位。2003年，浙江省地方财政收入706.5亿元，比1994年增长8.7倍；财政支出897.12亿元，比1992年增长8.4

倍。财政收入占GDP比重稳步提高，从1992年的8.7%上升到2003年的16%，改变了1993年初47个县市预算赤字及工资发放困难的局面。到2003年底，全省各地已连续11年没有发生拖欠工资的问题，并成为全国唯一依靠自身财力解决了公职人员、中小学教师工资问题的省份。浙江经济、财政的改革发展及其成就，形成了所谓“浙江现象”。

“浙江现象”的形成，固然有多方面的原因，但其中之一，是浙江一直没有实行真正意义上的市管县（市）的体制，而是长期坚持“省管县”的财政管理体制，加上合理的约束与激励机制如“两保两联”、“亿元县上台阶”、“四两拨千斤”等政策，使县级发展经济和社会事业的积极性和功能潜力被极大地调动起来，县级的财力也得以壮大，实现了县级财政“消赤保平促发展”，浙江财政也因此走上了良性循环的发展轨道。

“省管县”财政体制不是浙江的独创，不过象浙江这样从1953以来，除“文革”后期一小段时间外，一直坚持省管县财政体制的省、自治区，在全国几乎没有，其中确有许多值得深思之处。浙江省的代表在会上介绍了如下四点认识：

1、能够坚持实行“省管县”财政体制有与之相关的省情、区情。

浙江省是全国国土面积最小的省份之一。从省会杭州到各市、县（市）的距离较其他省、自治区为近，省级政府的行政权力作用范围相对较大。同时，市（地）到县（市）的距离也较近，或治所同城，每个市（地）所辖的县（市、区）也不太多，便于日常管理和行政效率的提高。

2、“省管县”在具体的体制设计上需考虑确保省级财政拥有必要的调控能力。

浙江省财政从1994年起，对市、县（市）财力增量集中了“两个20%”，即地方财政收入增收额的20%和税收返还增加额的20%，但对少数贫困县和海岛县适当照顾。2003年，省对市、县（市）财政体制作了进一步完善，但集中这两个20%没有变。在经济已有较大发展的基础上，浙江省集中这两个20%，保证省有一定的调控能力，为坚持“省管县”财政体制提供了财力保障。

3、实行市、县财政、地税合署办公的组织机构安排

1994年实行分税制财政管理体制，浙江省委、省政府决定财税系统分工不分家，实行一个党组、两套班子（财政、税务）、三块牌子（财政、国税、地税）的管理体制。到1997年，国税机构单独分设并实行垂直领导，而财政与地税仍保留一个党组、两套班子（财政、税务）、两块牌子，各市（地）、县（市）财政局局长仍兼任地税局局长直到现在。从实践来看，这样的组织机构具有精简高效的特点，并有利于坚持省管县财政体制。

4. 坚持“省管县”体制的过程中也遇到了矛盾和“斗争”。

在浙江虽然省管县体制得到坚持，但曾出现过多次的相关争论、甚至矛盾“斗争”。体制能最终表现为“长期稳定”，其实并不容易。

近几年，浙江“省管县”财政体制越来越引起实际工作部门和学术理论界的关注。有的省已决定自2004年基本实行“省管县”体制，还有的省正筹划改变市管县而重新恢复建立“省管县”财政体制；有些专家学者把浙江“省管县”财政体制作为佐证，提出了较普遍实行“市、县财政平级”

和“把地市级改为省的派出机构”，“增加省的数量、形成中央、省、市县三级政府”等等触及行政体制改革的设想。我们认为，浙江省管县的实践经验，的确十分值得重视和借鉴，并对今后搭建省以下分税分级体制的长效行政架构，具有宝贵的启示。但如浙江同志所说，改市管县财政体制为“省管县”财政体制，确实必须得到一定的财力支撑（特别是省级的财力支撑）和其他一些配套因素，这些条件在其他地方、特别是欠发达地区往往不具备，或短期内也难以具备，但随经济社会发展，总的趋势是趋向于具备和可以创造条件使之具备，所以，可以鼓励更多地区把“省管县”作为方向性的大思路来试点，但近期对各地不宜“一刀切”地推行。对于如何创造中长期的相关配套条件等问题，需要积极地研讨思路与方案。

三、关于省以下财政体制改革的几个

前提性、关键性内容

（一）在公共财政框架下明确地方职能、清晰划分政府间事权

形成目前地方财政困难的原因很多，但政府间事权划分不清晰、近年实际上事权重心下移而财权重心上移使两权更加缺乏呼应，是其中的一个重要原因。今后深化改革中，需要首先正确处理地方政府与市场之间的关系，根据市场经济条件下政府与市场分工的基本原则确定地方政府的职能。地方政府所管理的事务往往最贴近市场，只有处理好地方政府与其辖区市场及全国统一市场的定位及相关事权，才有可能划清中央与地方之间、地方各级政府之间的事权。界定地方政府与市场分工的基本原则，我们认为第一应考虑，凡是市场能发挥作用的领域和事物，应当充分让市场实现自我调节。比如，目前还有不少地方政府过多地担负了本不应该担负也无力担负的建企业、办生产建设投资项目的事情，这些一般竞争性项目的投资职能，在地方层级上应该交由市场调节、企业承担。第二应考虑，在合理划分公共产品不同范围的基础上，地方政府负责地方性公共产品的提供，中央则负责提供全国性公共产品、或牵头协调若干地区共同提供跨地区的公共产品。可以由粗到细地逐步形成这方面的事权明细单。

（二）培育地方主体税种及健全地方税体系

为形成地方提供公共产品的基本财力，需考虑培育以地方主体税种为核心的地方税体系。这样，地方有稳定的财力来源，并清晰地把握使用方向对应于自己应提供的公共产品，再通过公共财政管理改革优化预算配置、硬化预算约束，能够使一届届的政府官员明确其任期内的责任，并以预算程序保证量入为出、量力而行，严格执行预算安排。同志们普遍认为，应结合税费改革，把不动产方面的税收作为地方政府未来的主体税种来培养。

（三）完善转移支付制度

对于欠发达地区，地方主体税种在相当长时期内可能难成气候，或税源过少，而应由地方承担的事务又必须要办，所以需要转移支付解决。新体制下合理、有效率的转移支付制度，是公共财政体制的重要部分，应在今后改革中切实解决以往存在的客观性低、随意性大等问题。

综合地看，使转移支付制度能够做到公平合理的前提，是政府与市场的定位清晰和中央与地方的事权清晰。唯其如此，才能进而设计合理的转移支付客观依据，加上执行中的公正透明，尽可能令“被转的服气，受付的顺气”。因此，从操作角度看，大的逻辑顺序应是在公共财政框架内理顺

地方事权，引导地方建立以主体税种为核心的地方税体系，进而以这些来支撑转移支付制度方法的不断完善和运行的公平合理，争取地区差异得到直上而下的必要调节。从改革的步骤看，事权中的划分公共产品可先易后难，建议采用倒推的办法，先界定属于市场的事务，成熟一个，退出一个，逐步剥离。同时可重点推动地方政府退出一般竞争性生产建设项目的投资领域。

四、深化省以下财政体制改革需要考虑配套条件

市场经济国家的历史经验表明，公共财政建设的进程，与市场经济发展和民主政治建设进程是互为条件、相互促进的。我国正处于经济、社会急剧转轨的过程之中，由于财政问题与各方面有着密不可分的联系，政府财政管理体制改革往往居于社会经济、政治体制改革的要冲，又势必要求这些方面的配套呼应。目前省以下财政体制出现的诸多问题，虽表面看上属财政问题，但其实与社会经济转轨和政治体制改革中的配套不到位有着直接关系。所以，深化省以下财政体制改革决不只是一个单纯的财政问题，更是一个综合性的社会经济与政治问题，需要统筹规划、配套推进。

一是积极稳妥地推进行政管理体制框架的改革。目前，理论界和实际工作部门普遍意识到，我国特有的、复杂多级的政府级次已成为影响分税制财政体制完善和深化省以下体制改革的重要因素之一，并且提出了一些改革设想。从现阶段看，尽管大规模实行政管理体制改革的条件尚不成熟，但进行前瞻性、战略性研究和渐进方案的研究是很有必要的。在一些局部区域选择适当的时机开展行政管理体制改革试点也很有必要。我们认为现阶段应特别看重两方面的“生长点”，一是一些取得普遍共识的、能使各方接受的改革试点，如通过某些单项职权上移（包括“乡财县管”）措施虚化乡镇级次，可以在较大范围内试行；二是对于某些约束条件较多的改革措施，如试行“省管县”体制，应当分类指导，鼓励试点。

二是进一步精简机构、减少冗员。在前些年推行了几轮政府机构改革并取得一定成效的基础上，有必要结合省以下财政体制改革，进一步实行“精兵简政”。从中央到地方各级政府，首先要防止机构和人员的重新反弹，其次是对于欠发达地区需有更加严格的控制标准和控制手段，比如规定凡需要上级政府补助的地方政府，其机构设置和人员编制（包括行政编制和事业编制）审批权上移的过渡措施。随改革深化，争取最终走到结合减少政府层级而“既拆庙又减和尚”的境界。

三是正确处理“新型工业化”和“合理城镇化”问题，树立新的政绩观。应进一步强调政府职能转换，按照市场经济的基本要求找准政府位置，扭转目前在一些地方还普遍存在的政府过多参与和干预一般竞争性领域的现象，把政府职能重心转到提供辖区新型工业化的外部环境和条件上。城镇化过程中，政府也要科学决策，努力掌握好合理的推进力度。为有效树立和落实全面、协调、可持续发展的正确政绩观，应当积极改进对地方政府官员的政绩考核方式。

四是审时度势理顺财税关系，研究改进税务机构设置的思路和方案。鉴于目前地方政府普遍反映地方财税机构关系协调难度大、国税和地税机构分设效率低、成本高等问题，在深化省以下财政体制改革中，应当关注财税机构设置方面如何理顺的问题。目前，理论界和实际工作部门提出的“国地合一”、“地税与地方财政合并”等改革设想，各有特点，值得作进一步的研究和设计可行方案，并关注可能出现的推行时机。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430