

“省直管县”财政体制改革模式探讨——以湖南为例

<http://www.crifs.org.cn> 2008年6月4日 陈纪瑜 阳 敏 张宇蕊

摘 要:“省直管县”财政体制改革是地方政府从政府规模、层级及财政关系等层面实行的一次深远变革,也是地方政府突破中央权力设置的制度壁垒而获得创新效率的一个难得契机,湖南省应从实际出发探索建立地方新型财政管理模式和地方公共产品供应模式。

关键词:省直管县 财政体制 改革模式

中图分类号:F810.7 文献标识码:A 文章编号:1003-7217(2007)01-0075-04

一、引言

“省直管县”财政体制改革问题不仅是一个地方财政体制合理集权与分权问题,更关乎一个地方政府辖区的最优规模的确定。行政区划作为国家治理结构的重要组成部分,与事权和财权划分有着十分密切的关系。与世界上相对较少的政府层级相比,我国目前设置了中央、省(直辖市)、市(地区)、县(市辖区、县级市)、乡(镇)五级政府框架,在这种多层级政府结构的背景下,如何明确地方政府间职责分工、理顺政府间财政分配关系成为了一个特殊难题。一般来说,地方政府的规模、层次设置及财政关系等牵涉到多个因素,而公共需求的多样性、公共产品的层次性和受益性、公共产品提供的规模经济效应、政府的决策成本和管理成本是显示政府体制结构优化的主要因素。从这个意义上来说,我国目前的“省直管县”,在理论上意味着扩大政府的辖区范围,可获得公共产品提供的规模经济效应和外部性问题解决、交易费用降低的创新效率。同时,这种财政层级扁平化改革,以实现完善的分税制为出发点,有利于地方政府财力分配均衡化和公共服务均等化,也将提高省以下财政体制的统筹水平和整体运行效率。

目前,我国的浙江、湖北、福建、安徽、河南、山东、辽宁等省从壮大县域经济、降低行政成本、推动制度创新出发,正在启动“省直管县”财政体制的尝试。这些尝试在具体制度设计上有很多创新之处,在规范省市县间财政分配关系、调动各级发展积极性、提高行政管理效率方面取得了一定的效果。

但也催生了诸多矛盾,如削弱市级财源,影响中心城市培育;省级政府在扩权政策中定位模糊,管理幅度过宽,管理难度加大;省市县事权、财权未能理清,地方政府财政分配关系混乱等等。种种情况表明:各个地方能否推行“省直管县”财政体制改革,应该选择何种改革模式,相应采取哪些保障措施等等,都值得我们很好地研究和探讨。

对于湖南来说,省一市一县政府之间事权划分关系不顺、界定模糊、存在相互交叉和重叠,造成了财政体制整体统筹和自我运行能力不佳,加剧了城乡二元社会的分割和“极化”效应,严重束缚了

县域经济的自我发展能力。根据湖南实际,适当减少政府层级、完善省以下财政体制,与解决该省当前普遍存在的县乡财政困难、逐步消解“三农”问题、全面推进公共财政体制建设等直接相联。因此,从制度创新与机制优化的角度出发,实事求是地提出该省实施“省直管县”的改革模式,以此来突破旧体制对该省发展空间的束缚,促进地方政府架构的改革,发挥综合性的“解放生产力”的效应,提升整个区域经济的活力和动力,具有非常的意义。

二、建立“省直管县”财政体制改革的有效模式

无疑,“省直管县”财政体制改革是地方政府从政府规模、层级及财政关系等层面实行的一次深远变革,也是地方政府突破中央权力中心设置的制度壁垒而获得创新效率的一个难得契机。在未来政府架构下,这一改革应以有利于发挥各级财政基本功能、有利于促进各级政府发展经济的积极性、有利于提高政府运行效率和增强其自我保障、自我发展的能力为目标,不能搞一刀切,要因地制宜,分而治之;不能搞自上而下、统一的建构性改革方案,要从各地实际出发探索建立地方新型财政管理模式和地方公共产品供应模式。以下以湖南省为例,探讨“省直管县”财政体制改革的有效模式。

(一)决定“省直管县”改革实效的关键因素一般来说,决定“省直管县”改革实效的关键取决于三个方面的因素:(1)省级财政的统筹能力和调控能力。即省级财政要具备一定的宏观调控和统筹管理能力,来平衡省以下财力分配格局,协调跨区域公共产品的供给,能够真正缓解县级财政困难,支持县域经济的发展。否则,“省直管县”只是管理形式上的转变,起不到实质性的效果,并将付出“管理失效”成本。(2)市级财政实力。市级财政实力强弱是判断“省直管县”还是“市管县”的重要标准。一般来说,如果市级财力较弱,基本上没有能力帮扶县城甚至需要从县级财政“抽血”才能满足自身需要,则应以“省直管县”为宜;如果市级财力较强,能够带动和支持县域经济的发展,则应以“市管县”为佳。(3)县级经济的自身发展能力。县级经济的自身发展能力是决定“省直管县”改革实效的一个重要因素“省直管县”意味着县作为一个相对独立的经济区域将被赋予更大的发展自主权,但自主权的扩大并不意味着发展能力的增强。只有自身具备了提高经济发展水平和实现总体财力增长的能力,而这种能力受到当前“市管县”体制的严重束缚,实现“省直管县”改革后,体制创新的效率才会被大量释放出来否则就将失去“省直管县”的真正意义。

(二)湖南省、市、县三级经济财政状况

湖南省土地总面积21万平方公里,总人口达6697万人。现辖长沙等13个市和湘西土家族苗族自治州,县市区数为122个,其中县级市为16个,县数为72个,市辖区数为34个;2004年湖南省GDP达到5612.26亿元,占全国的4.1%,居全国第1位,增幅高出全国水平2.5个百分点,分别只有广东、江苏、浙江生产总值的34.99%、36.2%、49.9%,而地方财政收入、规模以上工业增加值、外贸进出口总额、城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入等指标均低于全国平均水平,在中部六省也只能排到第二、三位;2004年湖南省地方财政收入完成额316.5亿元,占全国的2.7%,居全国第1位,人均财力为869元,较全国的1381元低512元见表1(略)。总的来看,湖南省幅员较广,人口众多,经济发展水平中等,市(州)、县发展不均衡。虽基本具备实施“省直管县”的条件,但应根据现实情况因地制宜,分而治之,寻求省以下财政层级的最优组合充分发挥“省直管县”体制的功能优势,促进区域经济的协调发展。

2004年,湖南省GDP超过500亿元的市、(州)有长沙、衡阳、岳阳、常德,财政总收入超过30亿元的市(州)有长沙、株洲、衡阳、岳阳、常德、永州,人均财政收入超过350元的市(州)有长沙、株洲、湘潭岳阳、常德。而人均GDP、人均地方财政收入均低于湖南省平均水平的市(州)有怀化市、张

张家界市、湘西自治州、娄底市、永州市、益阳市、邵阳市。2004年湖南省各县市区的经济、财政状况因篇幅所限未列出。根据数据分析,全省122个县(市)国土面积、人口分别占全省的88.9%和97.4%,而提供的GDP总值、财政收入只占66.1%和31.4%还不能成为全省经济实现跨越式发展的支撑点和主战场。从分类来看,湖南省经济强县,即GDP超过40亿元、财政总收入超过3亿元且人均GDP和人均财政总收入超县域人均水平的有10个县市,即长沙县、浏阳市、望城县、资兴市、醴陵市、冷水江市、宁乡县、桂阳县、永兴县、湘乡市。强县分布在5个市州:长沙4个、郴州3个,株洲、湘潭、娄底各1个2004年强县GDP为807.89亿元,占县域县市的21.8%,占全省地区生产总值14.4%;强县财政总收入达58.94亿元,占县域的30.7%;而强县GDP对财政收入的贡献率为7.3%,比全国百强县低2.5个百分点。与之相对,2004年湖南省人均GDP总值排序居于后五位县(市)分别为桑植县、永顺县新化县、古丈县、龙山县。财政总收入居于后五位县(市)分别为古丈县、中方县、新晃县、通道县、桂东县,其中,永顺县、古丈县的财政赤字在2004年达到4007万元、1379万元。以上这些县(市)多分布在张家界市、怀化市和湘西自治州。这也从另一个侧面(三)“省直管县”财政体制改革的三种基本模式按照我省市(州)、县发展现状,“省直管县”财政体制改革应分为下列三种模式。

(1) “中心城市+卫星县”模式

全省经济发展态势好、后劲足、财源丰沛的市(州)有长沙、衡阳、岳阳、常德,而株洲、湘潭虽发展稍弱,但在湖南省“长株潭”经济一体化战略下,仍应归入中心城市范畴。中心城市是现代区域经济发展的动力源,其作用不仅不能削弱,而且还应支持建设一批功能互补、特点鲜明的卫星城,加强其集聚和辐射效应,做优做活大城市群,以进一步发挥中心城市在经济社会发展中的核心增长极作用。

(2) “弱市(州)+两极县”模式

对经济发展水平较低的弱市(州)而言,一般有两种极端情况。一种是“相对较弱的市+相对较强的县”模式,如邵阳市与邵东县、娄底市与冷水江市。在这种模式中,地级市的存在已经束缚了县(市)的发展空间,阻碍了一批强县的崛起,县(市)急欲“破茧而出”,应对其实实施“省直管县”改革,并采用鼓励财政收入大县(市)抓收入、上台阶的如超收返还、以奖促增等激励政策,以培育一批县域经济增长点。一种是“相对较弱的市+相对较弱的县”,如张家界与桑植县、湘西自治州与古丈县等。在这种模式中,因为“市”与“县”的经济发展水平较低、财政实力较弱,双方较易陷入低效竞争和博弈困境中,应对其实实施“省直管县”体制,同时辅以激励与约束相结合、鼓励经济欠发达市、县(市)增收节支保平衡的财政政策,在确保当年财政收支平衡和完成消化历年累计赤字任务的前提下,将省财政的体制补助和奖励与地方财政收入增长相挂钩。

(3) “中等市(州)+中等县”模式

对于前两种情况之外的部分市县,是否实施“省直管县”,采取哪些具体措施,应充分发挥下级财政自主管理、自主创新的积极性,尊重他们的首创精神和选择权力,鼓励他们突破路径依赖而获得创新效率。同时也要密切关注、审慎对待,除对改革市(县)进行正常的业务指导外,还要加强监管,尽量避免省直管县初期发生的管理缺位和无效状态。

三、创新“省直管县”财政体制改革的保障机制

“省直管县”财政体制改革使省对市、市对县的两层博弈改成为省直接一对多的博弈,将改变两

级财力积累进程和利益均衡结构,进而影响省、市、县财政的理性行为,必须统筹协调、创新保障机制、完善配套措施,才能形成地方政府自上而下的合力,放大“省直管县”财政体制改革“正效应”,实现“省直管县”财政体制改革“软着陆”。

1. 应重新定位省、市、县财政职责。

省级财政的主要职责应该包括:确定市县财政体制、转移支付及专项资金补助的拨付、资金调度及财政结算、工作部署和检查等;市级财政在省县之间仍将起到桥梁和纽带作用,其主要职责应为:业务指导职责、报表汇总职责、发展县(市)域经济职责;“省直管县”后,县(市)在谋求自身发展中将有更大的自主权,将有更加良好的外部环境,应充分利用省财政政策和资金上的支持,激发县乡经济发展的内在动力。

2. 应建立省对县的监督管理机制,避免省级财政管理半径激增造成的“管理真空”问题。具体来说,实行省对县财政预算审查制度,从源头上加强对县级财政的指导、管理和监督,全面掌握县级财政基本情况,指导县财政管理与改革工作,促进县级财政科学、合理安排预算;建立科学合理的省对县考核指标体系,客观评价县级财政运行情况和努力程度;建立合理的省对县激励性财政机制,采取超收返还、以奖促增、以奖代补等多种激励方式,激发各地缓解县乡财政困难的内在动力。

3. 创新省、市、县财政联席会议制,调节跨层级跨区域的公共产品供给、宏观经济管理等矛盾,以自主协商的方式实现责任分担、利益共享。

4. 建立省财政派出专员制,通过派出专员了解掌握县(市)乡财政情况,准确及时传达上级政策信息,指导县(市)财政管理和改革工作,建立省与县顺畅的信息通道。

5. 创新风险预警和应急制,设置应急准备金和应急程序,提高新体制的应变能力和风险化解能力。

6. 尝试市、县财政、地税合署办公的组织机构安排,即财政与地税合并为一个党组、两套班子(财政、税务)、两块牌子,各市(州)、县(市)财政局长兼任地税局长。这样的组织机构具有精简高效的特点,并有利于“省直管县”中的权、责、利的清晰定位和高效运作,是省直管县体制得以有效运行的重要保障。

作者单位:湖南大学会计学院

参考文献:

[1]贾康,阎坤《完善省以下财政体制改革的中长期思考》.管理世界.2005(8),33-37

[2]杨之刚,张斌《中国基层财政体制改革中的政府级次问题》.财贸经济.2006(3),10-16

[3]刘凌波.《“省管县”财政体制改革的实践与思考》.宏观经济管理.2005(10),44-45

[4]王昕明,成金秀.《关于湖北“省管县”财政管理级次问题探讨》.地方财政研究.2005(7),22-25

[5] 邬守国. 《实行分类指导提高工作效能》. 财政与发展, 2005(7), 17-18.

文章来源: 节选《财政与税务》2007年第1期 (责任编辑: Hlh)