

关于省直管县财政管理体制改革的思考

<http://www.criifs.org.cn> 2009年6月1日 吴叶青

[摘 要] 随着我国县域经济的发展和行政治理环境的变化,行政层级过多导致的高成本与低效率问题日益显现,在一些地方,现行的市管县体制已经不适应县域经济发展的需要,省直管县成为今后发展的方向。但是,省直管县财政体制改革就像一把双刃剑,有利有弊,一方面,省级政府能够更加有效地统筹地区之间的发展,更好发挥协调能力;能够通过减少行政层级降低行政成本,提高财政资金运转效率和财政管理工作效率;能够增加财政管理透明度,调动县级财政发展经济的积极性。但另一方面也会造成省级政府的管理压力。在二者之间找到最佳的平衡点是政府目前急需解决的问题。

[关键词] 省直管县;财政管理;体制改革

“省直管县”财政管理体制是指为了缓解县级财政困难,解决政府预算级次过多等问题,在现行行政体制与法律框架内,省级财政直接管理县(市) 财政的一种财政管理方式。

一、我国财政省直管县的现状

“省直管县”财政管理体制具体分为四种类型:一是以北京、天津、上海、重庆等直辖市以及海南省为代表的行政管理型,这些地区行政管理层级就是省直接管理县,没有地级市这一中间环节,财政体制自然是省直管县;二是以浙江、湖北、安徽、吉林等省为代表的全面管理型,对财政体制的制定、转移支付和专款的分配、财政结算、收入报解、资金调度、债务管理等各个方面,全部实行省对县直接财政管理;三是以山西、辽宁、河南等省为代表的补助资金管理型,主要是对转移支付、专款分配以及资金调度等涉及省对县补助资金分配实行省直接管理;四是山东、广西实行的省市共管型,省级财政在分配转移支付等补助资金时,直接核定到县,但在分配和资金调度时仍以省对市、市对县方式办理,同时,省级财政加强对县级监管。

二、财政省直管县的利弊分析

(一) 财政省直管县的有利方面

1. 可以提高财政资金使用效率,加大省级财政对县级财政的支持。相对于市级财政来讲,省级财政具有更雄厚的资金支持,因而具有更强的调控能力,调控的空间范围更大,调控手段也更丰富,因此能够保证县级财政正常支出的需要。此外,实行省直管县可以消除中间层级,避免资金截留,缩短资金在途时间,因而能加快资金周转速度,提高资金的使用效率。

2. 规范省、市、县之间的财政分配关系。实行财政省直管县体制,规范了省、市、县之间的财政分配关系,调动了各级发展经济的积极性,促进了市、县的各项财政体制改革。首先是改变了市级

政府的理财思路,变过去靠集中县财力来维持市级政府工作运转为市级政府要靠发展本级经济来带动县域经济发展。其次加强了联系和沟通,强化市、县财政管理。新的财政体制实现了信息、项目、资金和管理直达县,有效地降低了财政管理的成本,体制创新的积极效益日益显现。

3. 调动了县级行政单位的积极性。实行省直管县财政体制,有利于提高县级财政管理水平,促进县域经济的快速发展。在市管县的财政体制下,县一级财政享有的自主权很少,其提供公共服务具有相当的被动性,且管理水平不高。省直管县体制给县一级财政扩权,使县级财政拥有一定的调控权和经济管理权,有助于推动县级政府寻找新的增长点、扩大财源的积极性。此外,由于县级财政是以广大农村为基础的,实行省直管县体制能更好带动农村经济的发展,有利于更好解决三农问题,实现城乡和谐发展,构建社会主义和谐社会。

(二) 财政省直管县的不利方面

1. 与现行行政管理体制的矛盾。由于我国现行的行政管理体制改革滞后,推行省直管县财政体制改革往往形成人、财、物等管理体制的不匹配,相互之间不好衔接,不可避免地存在着财政体制与行政管理体制、财权与事权不对称的问题。

2. 增加了省级管理成本。尽管实行省直管县财政体制可以减少中间环节,提高管理效率,但是这也同时带来了一个问题,即会导致省级财政管理幅度过宽,管理难度加大。实行省直管县财政体制后,省级财政的直接管理幅度由原来1 :17 (管理单位比,下同) 变成1 :115 ,管理幅度是原来的6. 76 倍。这无疑对管理者的素质提出了更高的要求。

3. 给市级财政造成压力。实行财政方面的省直管县,市级财政的财政供养范围并没有改变,但是收入来源受到了限制,收入渠道减少,这种行政管理与财政管理的不一致将会带来市县之间的矛盾,给市级财政造成压力,影响市级财政的积极性。这需要省级财政进行帮扶,最终可能会导致将负担转嫁给县级财政。

三、推进省直管县财政体制需要注意的问题

省直管县对于减少地方管理层次,提高资金使用效率,加快县域经济发展都具有极为重要的意义,也是改革的大势所趋。但是省直管县财政体制改革能否取得实效,需要注意以下四方面的问题:

1. 省级财政的宏观调控能力。一旦实行省直管县体制,对省级财政的资金要求将会增强,只有当省级财政有足够的资金支持,才能有效地促进县域经济的发展;另一方面,省直管县体制会使省级财政的管理幅度扩大,对省级政府管理者的要求也会提高。这些无疑是对省级财政提出了挑战。

2. 县级经济的自身发展能力。实行省直管县会增强县级政府的自主权,但是自主权的扩大并不意味着发展能力的增强。如果一县经济在实行省直管县体制后仍然不能得以发展,这就失去了省直管县体制改革的意义。

3. 市级政府财政实力。市级财政实力强弱,是判断省管县还是市管县的重要标准。如果市级财政实力较弱,县级财力较强,则应以省管县为宜;如果市级财力较强,有能力帮扶县级,则应以市管县为佳。

4. 因地制宜, 逐步推进。我国行政管理体制十分复杂, 各省的情况也不尽相同, 推进省直管县要根据各省的实际情况, 要考虑到地区的特殊性, 因地制宜地开展。在经济比较发达的地区, 可以进行改革试点的尝试; 在经济欠发达的地区, 可以等待时机择机推行。在强县扩权基础上的省直管县, 这种体制上的大手术, 牵涉到数以万计人员的利益, 其影响之巨是可想而知的。在推进过程中, 不可一蹴而就, 而是要逐步推进, 并根据实际情况不断调整。在推进省直管县的过程中, 要充分考虑到省直管县的有效管理幅度问题, 并与配套政策相协调, 同步推进。我国市场经济体制建立并逐步完善、政府改革力度的加强为省直管县改革提供了制度保障, 现代科技手段普及应用为省直管县改革提供了技术支持, 基础设施的改善为省直管县改革提供了物质条件。但是, 省直管县财政体制有利有弊, 实行省直管县, 一方面, 省级政府能够更加有效地统筹地区之间的发展, 更好发挥协调能力; 能够通过减少行政层级降低行政成本, 提高财政资金运转效率和财政管理工作效率; 能够增加财政管理透明度, 调动县级财政发展经济的积极性。但另一方面也会造成省级政府的管理压力。这就要求在改革中一定要权衡好二者的关系, 找到最佳的平衡点。应冷静地对待这一改革, 深入分析其所带来的利弊效应, 以保证决策的科学和正确。

[参考文献]

- [1] 贾若祥. 我国省直管县有关问题的探讨[J]. 中国经贸导刊, 2007 (10) .
- [2] 孙学玉. 市管县体制的缺失与改革走势[J]. 决策咨询, 2004 (1) .
- [3] 鲍晨辉. 财政体制简化之路慎行——“省直管县”财政体制弊端分析[J]. 地方财政研究, 2007 (1) .
- [4] 王磊. 推进“省直管县”财政体制改革的若干思考[J]. 改革与战略, 2007 (1) .
- [5] 朱国伟. 省直管县改革与县域府际和谐的实现[A]. 构建和谐社会与深化行政管理体制改革研讨会暨中国行政管理学会2007 年年会论文集[C]. 2007.

文章来源: 黑龙江对外经贸 (责任编辑: xl)