

## 浅议“省管县”财政管理体制改革

<http://www.crifs.org.cn> 2009年6月4日 柳叶

近年来，在财政管理体制改革中，一些省纷纷试行由“市管县”改为“省管县”。财政发展第十一个五年规划也提出，“理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”，这无疑是对一些地方政府进行“省管县”财政改革的积极回应和肯定。

### 一、“省管县”财政管理体制的客观诉求

上世纪90年代，随着分税制财政体制的确立，“地改市”行政管理体制改革的实行，“市管县”代之“省管县”成为地方财政分配的又一模式。其初衷主要是为解决地市分割，发挥中心城市的作用，加快城乡一体化进程。但由于近十多年来配套的相关管理体制进展缓慢，“市管县”只实现了部分预定目标，在更多地方则暴露出一些问题，特别是由于地级市集中全市整个辖区资源来建设中心城市，以乡补城，以农补工，而并非将资源着重于县、乡的经济建设和发展，加之县、乡两级本身可掌控的资源有限，这无疑是造成当前县、乡两级财政困难，资源相对不足，事权与财权无法匹配的重要原因之一。

随着我国社会主义市场经济不断发展和完善，“市管县”的财政体制在现代经济和社会发展的新形势下已凸现其局限性，由“市管县”向“省管县”或者“省、市管县共存”的垂直型管理向扁平化管理转变成为深化省以下财政体制改革，促进区域经济发展的战略选择。1994年，改革的诉求首先从民营经济强省浙江提出，在随后的14年时间里，一种由省直接把转移支付、财政结算、收入报解、资金调度、债务管理等权限“下放”到县的“省管县”改革已在全国逐步试点推行。

### 二、“省管县”财政体制的现实优势

我国宪法设计的地方行政区划主要是省、县、乡三级体制，建国初期也曾实行过“省管县”的财政管理体制。实践证明，即便在我国现有的地方政府行政管理结构框架下，实行“省管县”财政体制，仍是一种行之有效的做法。

首先，实行“省管县”财政体制后，财政体制结算、各专项资金的分配、资金的调度等都是由省直接到县市，明确了地级市和县（市）之间平等的财政主体地位，减少了财政层级，可使县级财政困难直接反馈到省财政，从制度上保证省直接对县市的资金使用效率。

其次，对县级下放权力，增加了县级财政留成比例，可以使县集中更多财力用于技术创新和改善环境，有利于促进县域经济的发展。以最早实施“省管县”的浙江为例，20多年间，浙江省从人均不到半亩地的资源“困难户”，一举荣登经济大省的“宝座”。多年来占据着全国“百强县”近1/3的席位，拥有着4000多个专业市场、逾5000亿元的年成交额，创造了农民人均纯收入连续20年

排名全国各省区之首的记录。这一辉煌背后，“省管县”财政体制功不可没。

再次，省管县财政体制实现了省直接对市、县（市）的管理，增强了省级调控能力。省级财政可以通过适当集中财力，根据全省实际情况直接调节各领域、各地区之间的发展平衡，缩小地区间的差距，以提高全省经济社会发展的全局性。

### 三、“省管县”财政体制的条件约束

毋庸置疑，“省管县”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，也是地方政府突破权力制度壁垒而获得创新的一个难得契机，但是我们也要清醒地认识到“省管县”财政体制改革的复杂性和艰巨性。

第一，“省管县”的改革是对旧体制下利益格局的重新调整，我国实施“市管县”已经有20多年的历史，由此形成的利益权力格局和带来的思想观念的转变，将是这一改革的主要阻碍。

第二，实行“省管县”后，省级管理幅度过宽，难度加大。一般来说，行政层次越少，效率越高，也能节约资源，管理层级上“三级制”会导致“政令不畅”，但“二级制”又往往令管理者感到“鞭长莫及”。浙江、海南省小县少正是其实施省管县体制的先天优势。而对我国绝大多数省份而言，管辖地域较广，县（市）数量较多。实行“省管县”后，一旦基层发生问题，省里如何及时地进行处理，是一个不容忽视的问题。事实上，目前全国还没有一个很成熟的大省实行“省管县”财政管理模式的范例。

第三，行政管理与财政管理的错位。财政体制上县直接与省结算，但人事任命权等其他权限仍然保留在市里，必然导致政府体制内部运转的不协调，甚至会产生矛盾和冲突。其实，从历史看，无论是“市管县”，还是“省管县”，如果缺乏配套的行政管理体制改革，仅仅局限于技术层面的改进，可能在一定时间内有积极效果，但最终无法实现财政资源的科学配置。因此，如何实现行政管理权与财政管理权的协调一致，是实行省管县财政体制改革值得研究的重要问题。

第四，“省管县”改革后，如何有效监督约束县级政府行为，也是关系到“省管县”体制成败的关键问题。对于拥有上百个县级单位的大省来说，行政层级减少，下属单位增加，省级部门的监督难免“顾此失彼”。

### 四、准确选择“省管县”改革的模式

综上所述，“省管县”财政体制改革是机会和风险并存，“省管县”财政改革能否取得成效，取决于三个方面的因素。一是省域范围大小，省级财政的统筹能力和宏观调控能力，即省级财政要有一定的财力来平衡省以下财力分配格局，协调跨区域间公共产品的供给。二是县域经济基础和水平。只有自身具备了提高经济发展水平和实现财力增长的能力，而这种能力受到当前“市管县”体制的严重束缚，实现“省管县”，体制创新的效益才会被大量释放出来。三是市级财政的实力。如果市级财力较弱，基本上没有能力帮扶县城，实行“省直管县”往往利大于弊。反之，如果市级财力较强，能够带动和支持县域经济的发展，实行“市管县”效果则更佳。

因此，从我国现实角度考虑，应防止不顾各地实际情况，简单“照搬照抄”式的改革方式。而且不能把“省管县”财政体制看作孤立的制度设计，还必须与其它相关的制度安排加以配合。

首先，省直管县的改革，应当在具备条件的地方进行改革的尝试，不可一哄而起，也不能“一刀切”。即便是经济比较发达、省域面积较小且改革呼声比较强烈的省份也要遵循这一规则。同时，对层级不要简单划一，要考虑到地区实际情况和特殊性。

其次，“省管县”财政体制要发挥优势，配套改革要跟上，这包括理顺地方各级政府的事权、财权关系，建立激励和约束机制，并使之法制化；完善转移支付制度，促进地方均衡发展；完善地方税建设，规范和稳定地方收入；加强对基层政府的监督，建立民主理财机制等。只有借助体制创新所形成的制度优势，同时做好体制外的配套安排和努力，才能形成地方政府自上而下的合力，实现“省管县”财政体制改革“软着陆”，充分发挥改革效应，促进区域经济又好又快可持续发展。

（作者系湖南省财政厅国库处）

文章来源：《湖南财政》2008年6期      （责任编辑： Hlh）