



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

省直管县财政体制改革的审计视角分析

申博文（审计署长沙办）

【时间:2012年12月24日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

摘要: 省直管县财政体制改革是当前我国财政体制改革的重要领域,改革的实施效果,在一定程度上决定了我国深化财政体制改革的深度和广度。本文立足我国财政审计实践,从审计的视角分析了我国目前省直管县财政体制改革的现状、所取得的成效、改革中存在的问题,并提出了完善省直管县财政体制改革的几点建议。

关键词: 财政体制改革 省直管县 审计

我国审计机关自成立以来,始终把促进深化财政体制改革作为一项重要任务,紧紧围绕我国不同时期经济工作开展审计监督,在促进各项改革的深化和宏观调控措施的有效落实方面发挥了积极作用。目前,省直管县财政体制改革是我国财政体制改革的重要领域,改革的实施效果,在一定程度上决定了我国深化财政体制改革的深度和广度。从总体上来看,我国省直管县财政体制改革进展顺利,取得了良好的成效,然而改革中所存在的一些问题也不容小觑。

一、我国目前省直管县财政体制改革的现状

2009年6月,财政部发布《关于推进省直接管理县财政改革的意见》(财预〔2009〕78号),明确提出了推进省直管县财政体制改革的总体思路和主要内容,并要求在2012年底前,力争全国除民族地区外全面推进省直接管理县财政改革,在政府间收支划分、转移支付、资金往来、预决算、年终结算等方面,实现省财政与市、县财政直接联系。目前,我国绝大部分省份都已实施了省直管县财政体制改革,其中有代表性的主要有以下三种模式:

一是全面放权的浙江模式。浙江省在我国率先推行“扩权强县”改革,同时也是唯一一个在财政和行政两方面都实行省直管县的省份。2002年,浙江省委下文,将原本属于地级市的313项经济管理权限下放给绍兴、萧山等20个县市区,扩权事项涵盖了经贸、国土资源、交通、建设等12大类,并扩展到包括出入境管理、户籍管理、车辆管理等在内的社会管理职能,而改革重点是县财政直接对省负责。历经几次放权后,浙江省所有县的经济、社会管理权基本与地级市平等,获得最大限度的经济自由。与此同时,浙江又于2005年将县(市)党政一把手的任命权收归省管,进一步减少了市对县的干预。

二是先扩权再省管的湖北模式。湖北省首先赋予部分经济强县一定程度上的财政、经济管理权限,但其部分管理权仍然掌握在地级市手中;待条件成熟之时,即这些县市的权限扩大到一定水平时,就将其脱离地级市管理,转而收归省直管。2003年在充分总结试点改革成功经验的基础上,湖北全面启动了“强县扩权”改革,下放239项行政审批、审核权限给扩权县市,包括计划、国土、交通、建设、税务等。2004年,省直管县财政管理体制在湖北全省范围内全面推广实施,将财政体制上的“省直管县”与“强县扩权”改革有机结合在一起。

三是财政体制调整与省直管并行的湖南模式。从2010年1月1日起,湖南省开始调整和完善省以下财政管理体制,推行“省直管县”改革。除市辖区及湘西自治州所辖县市、长沙县、望城县仍维持原财政体制外,其余79个县市实行财政“省直管县”改革。此次改革,湖南省按照分税制的原则实行收入分享改革,适时做出了省以下财政体制的调整,进一步规范政府间收入分配关系,改变按企业行政隶属关系划分收入的办法,主要税种实行省与市县按统一比例分享。与此同时,县市由省里直接核定、下达收入计划、下达财政资金,进行资金调度,办理财政结算,收入划解和债务还贷也直接和省里办理。

二、我国目前省直管县财政体制改革所取得的成效

从总体上来看,我国目前省直管县财政体制改革取得了明显成效。通过各省份省直管县财政体制改革的推广与实施,进一步创新了财政管理方式,完善了省以下财政管理体制,提高了财政资金的使用效率,增强了县级可用财力,缩小了县际之间发展差距。

首先,省直管县财政体制改革构建了扁平化财政管理模式,进一步理顺了省、市、区县(市)各级财政分配关系,财政管理更加规范高效。在新体制下,省对县的各项资金由省财政直接拨付到县,减少了财政资金的管理环节和转拨程序,缩短了资金拨付时间,提高了县级财政专项资金的运行效率。

其次,省直管县财政体制改革激活了县域经济内在发展的源动力,进一步增强了县级可用财力,有效促进县域经济快速发展。原预算管理体制中不符合支持县域经济发展要求的市县收支范围划分得到调整,不少经济与社会管理权力下放到县,大大增强县级政府调控能力,有效调动了各县(市)大力发展县域经济、做大财政收入“蛋糕”的积极性。

第三,省直管县财政体制改革提高了省级政府宏观调控能力,增强了公共财政服务水平,缩小了县际之间发展差距。实行省直管县以后,减少了财政层级和管理环节,省级与县级之间建立了更为直接和高效的信息沟通机制。各省政府能够更好地站在宏观层面对全省范围内的财政

政府信息公开指南

政府信息公开目录

政府信息公开申请

政府信息公开年报

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作通告
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及投稿须知

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线访谈

资源进行科学合理配置，促进基本公共服务在全省范围内的均衡供给。如2010年以来，湖南省通过实行“收入分享”和“省直管县”改革，出台了一系列缓解县级财政困难的措施。省级财政因调整财政体制而集中的收入增量，主要用于减免财政困难县（市）、国家和省扶贫开发重点县以及少数民族县的体制上解，增加对财政困难县（市）的转移支付补助。与此同时，湖南省对现行财力性转移支付体系进行全面规划和规范，将其主要用于均衡地区间财力差异，解决县级收支缺口问题。2010年湖南省全省一般预算收入3184.28亿元，其中省本级、市本级、县级收入占比分别为22.13%、23.29%、54.58%，在中央财政集中度较高的情况下，县级政府一般预算收入规模增长，县级财政实力在全省占比不断提高。

三、省直管县财政体制改革中存在的主要问题

财政体制是各级政府间财政关系的制度安排，既反映、规定、制约着中央与地方之间以及省以下地区、部门之间的基本经济关系，也反映、规定、制约着各级政府施政的职能范围、管理重点和行为方式。因此，财政体制改革所触及的领域很广，不仅仅只是财政和经济领域，还将涉及政府职能和行政管理等内容。近年来，各省份在推广实施省直管县财政体制改革以后，虽然相对以前的财政管理体制有了较大进步，但仍存在市县级之间利益分配矛盾凸显、专项补助资金无法纳入县级财政预算管理、区县税收征管体制不顺、县级财政负担过重等问题，需要予以关注。

（一）市级和县级之间的利益分配矛盾凸显。

目前，我国各省份推行的省直管县财政体制改革，绝大部分都是财政上的省直管县，省政府仅把一部分的经济和社会管理权限下放给县，距离行政体制上省直管县仍有较大距离。这种行政管理权和财政管理权的不一致，加剧了市县级之间在利益分配上的矛盾。一方面，省财政直接与县级财政挂钩、市级财政被架空，直接造成市级财力弱化，使得市级政府在提供属于全市范围内公共产品和服务方面的能力骤减。这样一来，虽然市级政府依然具备全市范围内的宏观管理职能，但迫于支出压力，将大量缩减用于全市范围内的公共服务支出，而将市级财政支出集中用于中心城市的建设，即将主要财力放在如何增强中心城市实力、拓展中心城市功能、增加中心城市影响力。另一方面，县级财政与市级财政在改革之后处于一个平等的财政主体地位，加剧了市级和县级之间的财政博弈。在收入分成、资金调度、争取上级转移支付等方面，市级和县级财政之间处于平等的竞争关系，是利益分配的直接挑战方。这种财政博弈，在一定程度上，将内耗政府公共资源，不利于提供跨区域公共产品和服务。

（二）市本级下拨的专项补助资金无法纳入县级财政预算管理。

在传统的“省—市—县”三级财政管理体制下，市本级下拨给区县的专项补助资金在市本级财政列“补助下级支出”科目，在县级财政列“上级补助收入”科目。而省直管县财政体制改革后，省级财政对县级财政直接下达收入计划、下拨财政资金、办理财政结算，而市本级财政与县级财政之间没有了资金拨付关系，致使市本级下拨的专项补助资金（在市本级财政列“一般预算支出”科目）无法列入县级财政“上级补助收入”科目，未能纳入县级财政预算管理。如2010年和2011年，某县财政局分别将市级财政下拨的专项补助资金3.44亿元和2.76亿元通过“暂存款”科目核算，所发生的收支均未纳入该县财政预算管理，影响了县级政府性收入的完整性，且资金脱离地方人大监督。

（三）区县税收征管体制未相应改革，增加了税收征管难度。

省直管县财政体制改革后，一些省份调整和下放了部分省级税收，基本上实现了税收属地入库。但由于省以下税收征管体制未相应改革，省地税直属局（主要征管省下放的金融保险业营业税和原部分省属企业的所得税）、市级国税直属分局和市级地税涉外分局（主要征管涉外企业所得税）的征管权限没有相应下放，导致各区县税收征收机关不减反增，在一定程度上增加了税收征管难度。如某市辖区的税收征管机关由原来的三家增加到六家。在新下划企业基数核实、税收任务下达、税收及时入库和税收征管情况掌握等方面增加了区县级政府组织税收收入工作的协调难度。

（四）市级政府出台各类财政配套政策，增加了县级财政负担。

省直管县财政体制改革后，省集中的财力越来越多，但行政事务权、行政审批权、人事权等没有实施同步改革，市本级各部门的宏观职能依旧覆盖全市，市级政府在有限的财权范围内，仍然承担着诸多事权。因此市级政府出台各类财政配套政策，增加了县级财政负担。如2010年以来，某市级政府相继出台了多项要求县级财政配套或安排资金的相关政策，包括城乡居民低保提标、重度残疾人特殊生活补助、县乡公路建设等等，出现了市级出台配套政策、省直管县财政全额买单的现象。与此同时，部分原有的配套政策市级财政降低了配套比例，如安居工程建设项目市本级财政配套比例由80%降为60%，增加了县级财政支出负担。

四、完善省直管县财政体制改革的几点建议

（一）健全财政配套措施。

一方面，国家有关部门应进一步研究推进省直管县财政体制改革的相关配套措施，明确制定关于省财政与市、县财政在政府间收支划分、转移支付、资金往来、预决算、年终结算等方面的指导意见，理顺省与市县、市与区县之间的财政关系，规范市级财政下拨专项补助资金流程。另一方面，各省政府应进一步完善省以下财政体制。各省政府及财政主管部门应以强化基层财力保障能力、提高县级民生保障水平、均衡地区间财力差异为出发点，加大一般性转移支付特别是均衡性转移支付的力度，确保均衡性转移支付规模和比重逐年提高，逐步减少和弥补县级财政支出的缺口，逐步提高民生支出在政府性支出中的比重，保障各项民生政策的有效落实，促进完善分税制的财政体制。与此同时，规范市级人民政府出台配套政策行为，按照“谁出政策谁买单”的原则，不再增加县级财政配套压力。

（二）完善行政配套改革。

一是逐步推进与省直管县财政体制改革相适应的行政体制改革，以省、市、县各级政府的事权划分为核心，完善行政管理体制，加强各级政府之间的分工与协作，切实提高公共服务的供给效率。二是逐步实现行政管理权和财政管理权相一致，充分调动市县各级政府发展区域经济、提供公共服务的积极性，有效缓解市县级之间在利益分配上的矛盾。三是省政府各职能部门提高针对“省直管县”的管理水平和能力。建立专门面对直管县（市）的办事机构和工作机制，保持对市县的信息畅通。四是调整税收征管机构设置，理顺与省直管县财政体制改革相适应的税收征管体制，减少县级政府组织税收收入工作的协调难度。

（三）实施审计配套监督。

省直管县财政体制改革后，省财政在转移支付、资金往来、预决算、年终结算等方面与县级财政直接联系，但是对县级财政的直接监督难以全面覆盖；而此时市本级财政与县级财政之间没有了资金拨付和财政结算关系，传统的财政监督也已不复存在，极易形成县级财政监督上的真空。为了确保对县级财政的有效监管，必须要建立健全与省直管县财政体制改革相适应的财政监督机制，实施审计配套监督。由省审计厅组织建立针对省直管县财政的“定期轮审”制度，直接部署对县级财政的预算执行审计，并通过加强省、市、县三级审计机关的上下联动，形成多层次的审计监督，对省直管县的各级政府性资金实现有效监管。与此同时，进一步完善地方人大对县级财政预算的监督，充分发挥纪检、监察等职能部门的外部监督作用。

（四）增强省级宏观调控。

省直管县财政体制改革，是地方政府间财政分配关系的重新调整，也是省以下财政管理体制的制度重构，其目标在于通过增强省级财政宏