

冯兴元：省管县与地方财政民主（2009-08-04）

作者： 发布时间： 2009-8-4 9:16:00

我最近写了两篇文章，一个是县乡级财政管理体制改革学术研究报告，还有财政联邦制分析。国内外学者对中国的财政体制定位，从联邦制角度写了两篇文章。今天把两篇文章结合起来，跟省管县和市管县结合起来讲。

所谓的省管县，市管县，包括中央管省，中央管地方，问题在于“管”，只要是上级管下级肯定存在知识利用的问题，哈耶克强调大量的知识是局部的知识，分散的知识，分散在不同的地点和人群中的知识，不可能由一个全知全能者充分有效地加总这些知识。

问题在于自上而下的关系，无论是省管县还是扩权强县改革，都是改进自上而下的管理下级政府体制的尝试，不可能通过这种改革根除与自上而下的行政管理方式对应的一些问题。上级政府拉得远，信息不对称的程度越大，省管县取代市管县还存在拉得远的问题，远了以后不对称的程度会更大。又减少了管理的级次，省到县的距离更远了，这两个方面是有一个权衡的问题，取舍的问题。最严重的问题是上级政府面对下级政府的信息不对称问题。每一个级次的政府直接面对公民，辖区有大小，这级政府直接面对公民，提供公共产品与服务。每一级政府提供的事权，主办一些政府事务和管理一些政府事务的权力，这就是财政联邦制和辅助性原则。一个要管，第二要恢复各级层次的财政民主。需要健全地方基层民主制度来协助克服这方面的治理缺陷问题。涉及到以县为中心来看，要解决县级的地方民主问题。

经济学的分析是分权定理，为什么分权比集权好？对公共产品服务的需求一是条，用地方政府提供的话，数量是QL，税价是TL，如果由中央政府提供的话，要么数量提供得多或者少，越是作为地方一级，基层提供的话，面向地方辖区的公民偏好匹配度越好，越是由上级政府提供匹配度偏低，因为信息不对称。恰恰提供得不多不少的是小概率事件，要提高效率的话就要分权，而不是集权。

省管县主要就是指在财政收支划分、预算资金调度、财政年终结算等方面，由省直接分配下达到县、县财政和市本级财政一样直接同省财政挂钩。

市管县体制是指在行政和财政管理方面，把同一经济区内的一些县（市）规划为中心城市进行管理，从而使得中心城市实际上成为由省直接领导的一级地方政权。按照中国的宪法，地级市不包括地区，不是一级独立的行政区划。

如果强调市管县财政管理体制，主要是财政管理方面是直接的市对县。

省管县曾是新中国成立后一直实行的财政制度，但在1994年实行分税制后，只有浙江省把省管县延续了下来，其他省放弃了原来的做法，改行省管市、市管县的财政管理体制模式，省管县财政管理体制。

1994年开始逐级确立省管市，市管县的财政管理模式，最初的设想是由此打破行政壁垒和城乡分割，发挥中心城市带动周边县域或农村经济发展的作用。2002年安徽、湖北等省在财政体制等方面试行省管县改革，截止2007年6月全国已经有18个省试点省管县行政管理体制，其中包括省管县财政体制外加4个直辖市本来就是这种省管县体制。因其不设地市级行政管理体制。

今年7月9日财政部的文件又一下子把这个事情重新提高到大家的聚焦点。。很多地方都在讨论，包括一些地方的经济日报都开始组织调查。市管县的优点和缺点，优点是部分经济实力较强的地市作为更高一级行政级次，可能会在一定程度上带动部分周边县的经济的发展，比如提供一定程度的转移支付，该金额有可能超出地市级政府从周边县抽取和集中的财政收入。

缺点是市管县实际上总体上增设了政府财政管理体制的级次，级次越多，乡级政府受到的体制约束就越多，市管县财政管理体制在很多地区均存在着这种体制不顺问题。南宁市下面有一个比较贫困的县，原来有一家烟草公司，因为市管县烟厂交给了南宁市，地方的县政府损失了巨大的收入。南宁市现在还在转移支付，按照新的方案，就是毛教授介绍的，转移支付已经不可靠了，也许以后就没有了，既使是有也很复杂，先交到省里结算，想继续搞转移支付就得先交到省政府再转下去，转个弯。如果不这样搞是切不断地地级市和县的联系，这样绕一下最终就是要切断联系。

如果是按照财政联邦制，竞争性联邦制的体制设计的话，只要是每一级政府实权是按照刚才的原则确立，确立政府间实权之前把非政府领域回归到市场，这样多几级政府都不是最重要的，每一级政府都是直接面向公民提供服务的，最多就是人工成本，行政级次不是具有决定性的因素。毫无疑问的是财政体制的决定性的改革，财政体制背后就是政府体制，可以看到财政体制的决定性的改革就是政治体制的改革。市管县财政体制不顺问题，一是整个管理效率由于政府管理级次的增多而下降，二是在市管县的体制下大部分地市参与共享县的财政收入，也就是集中了部分县的财力，就是市刮县。三是一部分地市并没有向县级财政提供财政支持或者是行政支持，甚至一些地市级政府的行政干预或者不作为成为一些县继续发展、与地市平等竞争的障碍，四是一些地市级政府往往压制下面的发展。

省管县的优点一是淡化地市一级政府的财政职能，实行省管县，相应减少了中间环节，提高了管理效率减少了浪费。有利于省直接掌握各县财政状况，加快省对贫困县的财政支持力度，加速省级财政转移支付的资金流速。三是这种体制避免了省市和县发展空间的竞争，避免了以大压小，保障了县域经济的发展空间。下管一级的做法有这样的情况，比如浙江省政府下管一级要管各地市，他有钱的话投向哪呢？不会投向宁波，因为宁波是计划单列市，也不想投到嘉兴市，因为嘉兴在上海和上杭州之间，投的钱外溢性比较强。

地级市辖区之间竞争得非常厉害，政府的政策也是不对称的，不是根据需要，而是根据地缘政治的需要，而不是根据实际的公共产品服务的提供需要。浙江省的省管县财政体制一直是大家关注比较多的，由收支划分省级来管，专项拨款，预算资金调度结算，财政年终结算等方面，由省直接分配下达道出计划单列市外的63个县市，县市财政都直接同省财政挂钩。

省管县的缺点，会造成信息不对称的程度增加，省政府人力有限，该体制难以真正落实对县政府的财政管理，因为跨度大，距离远，有些省的县数目非常大，由上而下难以有效监督县级政府的财政行为。靠上监督下是不可能的，需要我们委托代理理论，要设计激励机制。在设计的时候要激励兼容，浙江做的奖励制度很厉害，县财力总体升到1亿元，2亿元都有不同的奖励。

扩权强县，我国近年来在实施扩权强县的试点改革，其主要内容是下放经济管理权，省对县的财政进行直管，实行省县二级财政体

制，但仍维持市对县的行政领导地位。其实质仍然是上述省管县的财政管理体制。比如2007年四川省对安岳县实行扩权强县的试点改革，包括了实施省管县的财政管理体制实现改革的内容。此外，扩权强县试点也在业内实施省管县的省份实行。四川省直接对安岳县及其所在地级市资阳市实行统一的分税制财政管理体制，确保既得利益，实施增量调控。扩权强县的优点，一是有利于减少政府管理的层级数目，精简政府管理程序，减少甚至消除地级市政府对县的控制和干预，以及对县的财力集中。二是有利于经济区域发挥区域一体化作用，而不是强化地市作为行政区域的整合甚至压制作用。

市场经济的需要是要发展经济区的概念，经济的自然分工合作造成了这一个区域主要是什么经济特点，跟行政区划没有关系，是打破行政区划的。

扩权强县的缺点，一是地级市对扩权县的支持力度减弱，许多地级市本来对其所辖县一方面集中部分财力，同时对其中一部分落后县提供一些资金支持，在推行扩权强县后会减少资金支持。二是省直土地、金融、工商、税务等垂直部门各自成一体，在扩权政策中难以对县放权。这些部门对当地经济发展具有举足轻重的影响，但他们各自都在自上而下的一套行政体制和管理体制，扩权政策在这种既成的权力架构前面无能为力。三是扩权县事实上与原来隶属的地级市管理难以完全的脱钩。四是扩权强县后省级政府同时面对这么多县，其监督管理的能力需要加强。

财政联邦制理论，哪一级政府最好由哪一级政府承担财政方面的职能，为了履行这些财政只能需要哪些手段，是规范性的理论，不是施政性的理论，具体体现在多样性原则，联邦制度应该为设计不同州和地方政府协定的种类和差别提供空间，各地方偏好不一样，不要强迫他们遵守单一的模式。中国94年的财政管理体制可以看到中央和省搞一个分税制，在管理体制的文件里面写到各省参照各自的情况制定对下一级政府的财政管理体制，允许多样性的原则。中国的地方制度多样性是非常明显的，如果完全搞单一制的话，下一级绝对服从中央的话这个体制肯定运行不了。第二个原则是等价原则，受益地区公共服务提供的范围成本和收益最好是对等的，如果不对等的话，涉及到外溢性，外部效应，如果供水涉及到两个区域，这个区域可以委托这个区域供水，这个乡镇是否委托另外的乡镇搞垃圾处理厂，或者是好几个乡镇一起搞，还不如由县级政府提供。尽量的让成本覆盖面跟受益面是重合的，减少外溢性。第三集中再分配原则，中国的社会保障是各省自己在搞，是否需要中央集权整个社会保障体系不一定的，财政联邦制原则有一个争论，是规范性原则，指导怎么分配，各级政府之间分配财政职能，财政工具，要改成相对的集中，省对省之间不同的社会保障体系是可以相互承认的，我搬到这边来还可以用那边的，或者是可以带到这边，可以转换互相承认。第四，区位中性原则，地区性财政差异常常影响关涉经济活动所在地，一定程度的关涉是财政联邦制不可避免的成本，但这种成本必须最小化，扭曲居住地收入决定的差别性税收必须避免。德国有一种税加增的幅度是6%到13%，税基是统一的，税率有幅度，地方可以自己选择加增比例。有一个统一的税收框架还要有竞争的空间。第五，集中稳定原则，以宏观政策（稳定、增长）为目的财政工具的使用应该全国范围内实行。地方政府没有政策工具形成自身的稳定政策。中央统一的扩大内需政策，我那边内需很足为什么还要扩大，中国这么大是不一样的，不是说中央要扩张性财政政策，也许我那个地方要收缩性的财政政策才对，不应该是完全统一的。如果做到相对集中稳定原则就可以了。

第六，溢出效应的纠正，辖区间的收益外溢导致无效的支出决定，这就要求上级政府的纠正。

第七，基本公共服务最低供应：国家政府应当让每个公民都确信无论他住在哪个州或地区，他都会得到某些基本公共服务的最低水准保证，如安全、健康、福利和教育。

第八，财政地位的平等性：尽管再分配主要是人与人之间的事，但是财政需要与可能的平衡在不同的地方政府间则存在着尖锐的地区差异，这不是应完全忽视不管的。地方政府间一定程度的财政平等很有必要，这样通过或多或少的税收上的可比努力，才能得以保证最低水准的服务。如果是竞争性的政治联邦制的话，下级政府可以拒绝上级政府的干预和帮忙，美国就是这样的情况，上次的卡特里娜飓风，美国一个地区就拒绝布什总统的帮助。

纠正的依据是辅助性原则，维护个人基本自由与权利的原则。没有这两条很多东西是走偏的，辅助性原则是广义的，如果市场社会个人能做的政府不要管，还有一层是政府实权放在最低级次的政府。

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 -- 招聘信息 -- 投稿热线 -- 意见反馈 -- 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址: 北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732 联系电话: 85195663

农村发展研究所网络室维护