

财政“省直管县”改革面临的挑战与出路

■ 唐在富

财政“省直管县”改革作为我国推进地方政府机构改革和深化财税体制改革的重要组成部分，是推动政府层级精简、促使各级政府事权清晰合理、更好地提供公共服务以促进经济社会全面协调可持续发展的一项重大举措。经过全国多个地方“省管县”改革的实践，提高了财政运行效率。一是转移支付直接分配到县。省财政与县财政直接结算、决算，转移支付由省直接分配到县，省对县支持的项目增多、力度加大，转移支付规模急剧增加。二是资金直接拨付到县。往来资金调度由省级财政直接调拨，不仅及时快速，而且资金调拨总量逐年增多。三是项目申报由县直接报送到省，简化了项目资金的申报程序，有利于县级根据实际情况，更多、更有效、更快捷地向上争取项目资金。然而，“省直管县”财政管理体制改革的改革毕竟是新生事物，仍有一些地方需要进一步改进和完善。人们普遍担心的问题主要有三个方面：

首先，改革后省级财政的管理单元将迅速增加、管理半径急剧扩大，容易出现“管理空白”和监管缺位的现象。“省直管县”改革后，许多省级财政的管理单元由原来的15个

左右迅速增加到100个上下，如果处理不好，将会出现“鞭长莫及”和“天高皇帝远”的状况，对县级财政的监管力度会大大削弱。

其次，省、市、县政府间事权和支出责任划分不清晰，为地方财政关系增添新的矛盾。比如，地级市政府仍将承担区域内经济社会事业发展的管理协调职责，对于民生项目、环境保护、公共安全等一些涉及全局的工作，要在全市范围内进行统筹，但又不能参与“省直管县”的税收分成，使得财权与事权、支出责任不相匹配的矛盾进一步叠加。在市、县对省的关系上，也有可能由过去的“市管县”、“市卡县”转为“市县竞争”，地级市利用自身的优势，与省管县一同竞争获取省里的财政资源。另外，在失业保险基金、工伤保险基金及住房公积金等管理上，也存在着财政管理与行政管理上的冲突。

第三，“行政未动、财政先行”，财政管理与行政管理上存在冲突。由于行政体制改革尚未启动，事权管理依然维持着省对市、市对县的管理方式，财政“省直管县”后，不可避免地会新增一些矛盾。长此以往，将难以保证财政改革效果的延

续和落实。

为此，笔者认为，在当前行政管理架构下，推进财政“省直管县”改革，需要注意克服两种倾向：既要防止过分强调地级市财政的作用，阻碍“省直管县”改革进程，使得改革不彻底、不到位，出现“半拉子工程”；又要防止过早地排斥地级市财政的应有作用，改革“一刀切”，走向另一个极端，导致出现新的监管缺位和“管理空白”。因此，要从改革的进程控制、正确发挥地级市财政作用、进行业务流程重组、夯实县级财政管理基础、及时推进其它配套改革等多方面，确保改革平稳有序地推进，最终达到预期目标。

1. 继续坚持因地制宜、实事求是地推进财政“省直管县”改革。中央财政提出2012年前完成“省直管县”改革，已经充分考虑了这一改革的复杂性和渐进性，预留了时间窗口。而且行政管理层级与幅度并不存在绝对的标准，各省必须根据本地的地理分布、经济发展水平、技术条件、政府职能以及管理基础等多种情况来综合考虑改革的进程和方式。当务之急是要注意克服和纠正个别地方已经出现的“推进改

革过快、搞‘一刀切’”的苗头，坚持因地制宜、区别对待的原则，稳健有序地推进改革。一是对于经济发达、财源已经发展壮大、较大地级市，应进一步发挥其在经济社会发展中的核心增长极作用，对周边辐射范围内的县实行“省市共管，省进市不退”的模式。由地级市继续履行统筹协调区域发展的主要责任，发挥其对周边区县的辐射作用，加速推动城乡一体化建设。二是对于发展基础较好的大县、强县，为消除地级市对其发展空间的束缚，可以实行“省直管县”改革“直通车”模式。财政“省直管县”一步到位，通过“五个直达”的制度安排，进一步扩权强县，放活大县，充分发挥市、县两级的主动性和积极性，促进次区域中心城市的发展，加速推进城乡一体化进程。三是对于经济实力弱、管理基础较差的弱小县，可实行“省管资金分配、市里协同监管”的模式，未来可以考虑就近并入较大的县。当前，省里在转移支付、专项补助等方面直接下达到这些县，应适当扩大其自主权，同时授权地级市财政协助进行日常监管。

2. 在行政架构未动的情况下，正确发挥地级市财政的监管作用。在行政体制未作调整的情况下，财政“省直管县”无论采取哪一种模式，都需要发挥地级市的指导、服务和监管作用，不可过早地剥夺或过分削弱这一职能。当前，要合理规划省、市、县三级财政工作事项范围，明确对县级财政支出的保障责任，建立省、市、县三级财政协调有序的工作机制。特别是要明确界定地级市财政对省管县的服务、指导、支持和监督等方面的职责范围，发挥地级市财政在省县之间的桥梁和

纽带作用。对由省里交给地级市牵头办理的区域性事务，配以相应的财权或财力，建立相配套的激励机制，促进地级市财政更好地发挥其应有的作用。当前，在“中央—省—地（市）—县—乡”五级行政架构下，对于改革后地级市财政的职能定位，可以用六个字来概括：“支持、服务、监管”，即在扩充县级财政职能、增强其自主权的同时，对于地级市财政职能实行“有增有减”的调整，立足地级市本级，适度支持困难区县，强化指导服务，有效实施并逐步弱化监管职能。特别是在改革前期，正确发挥地级市财政的协同监管作用，对于确保“省直管县”改革的顺利实施至关重要。

3. 深入开展财政业务梳理和流程重组，分门别类做好监管和服务工作。改革过程中，要按照财政管理科学化、精细化的要求，对各项业务进行系统梳理，分门别类进行流程重组。对于不需要市级财政进行统计、跟踪、监管的业务，由省直接到县，不再与市级财政发生关系。反之，则在文件下达到县的同时，抄送市级财政备案。对于需要市级财政协助进行评审、考核等日常管理的业务，则由省级财政明确授权给地级市财政，在事前、事中和事后相应环节协助进行监管，并建立对市、县两级的激励约束机制。

4. 加强县级财政基础建设，促进有效落实省级财政的管理要求。推进财政“省直管县”，除了省级财政在管理幅度上的挑战外，另一个难点是县级财政的管理基础参差不齐，一些县在管理理念、人员素质和技术手段上，难以有效落实省级财政的管理要求。“省直管县”以后，县级财政自主权进一步放大，如果

没有良好的管理基础作保证，财政“省直管县”改革的效果就会受到影响。因此，省、市、县三级财政要积极创造条件，推动县级财政与省市级各项财政的改革、管理工作接轨。一是积极推进国库集中支付、部门预算、政府采购等重要改革，加强“金财”工程的建设运用，增强财政运行、预算执行的规范性和透明度。二是加强以县级财政为主体的考核与评价工作，设定科学合理的考核体系，切实增强县级财政的责任意识和自主理财能力。三是积极推进“乡财县管乡用”财政管理改革，改进和提高基层财政管理水平。四是省市两级要加大对县级财政工作人员的培训，增强依法理财意识，提高干部职工运用改革成果和信息技术手段的能力，不断提高财政资金使用效益。

5. 及时推进其它相关配套改革。财政“省直管县”和“乡财县管”两项改革的最终目的是为了压缩管理层级、推动行政管理扁平化，其改革成果最后也需要通过行政体制改革来加以巩固。财政“省直管县”改革长期“单兵突进”，终究难以调和财政管理权和行政管理权之间的冲突，长此以往，单纯的财政管理方式调整将很难保证改革成果的延续。需要以财政改革为突破口，及时综合推进相关配套改革，推动行政区划调整，促进城乡经济融合；推动行政管理体制改革，促进政府职能转变；推动行政审批、税务、审计、统计等其它体制的调整，确保“省直管县”改革达到预期目标和效果。^④

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 李 杰