

“省直管县”后市级财政如何作为

■ 刘慎松

实行财政体制“省直管县”改革以来,浙江、辽宁、吉林、江西、安徽等省的实践表明,这一全新的体制不仅从根本上消除了市“刮”县、市“卡”县、市“压”县的弊端,而且在一定程度上简化了管理层次,提高了管理效能,扩大了县市权限,促进了县域发展。但在实际运行过程中,“省直管县”体制也给各级财政尤其是市级财政带来了一些新的矛盾和问题。

一是利益流出不可避免。在“市管县”体制下,根据市集中县级财力的不同程度,市县财力分配可分为市予县、市刮县、取于平衡三种情况。由于“省直管县”体制实行转移支付、专项补助、财政结算等直接到县,市级财政失去了集中县财力的前提条件,原来刮县的市既得利益必然减少;对于市予县、取于平衡的市而言,“省直管县”后大多数省仍实行市对县级补助基数不变的政策,也势必形成只予不取的局面。因此,无论哪种情况,“省直管县”后市级都只会成为利益流出群体。

二是支出责任难以负荷。“省直管县”后,原体制中市与县的纵向贯通变为横向协调,“市管县”变为市县平行,这种关系的调整势必导致市、县在收入上争权,支出上弃权,而市级财政将在这一博弈中处于十

分被动的地位。市级财政依然要承担原来承担的全市区域性公共管理事务与公共品供应责任,包括涉及跨县(市)的大中专教育、路桥建设、抗旱排涝、卫生防疫、环境保护等,在市级没有“管县”职能的情况下,要么市级无力负担,要么市级不愿负担。

三是市级债务不好化解。当前市级财政普遍面临着巨大的债务压力。市级是站在全市的视角考虑举债的,举债的初衷更是为了全市及所辖县市区经济的发展,比如交通的负债、城建的负债、教育的负债等等。许多债务是以市级作为承债主体的。在“市管县”体制下,市级因中心城市的强大功能,具备偿还能力,同时也可以通过调配全市资源进行应对,实行“省直管县”后,市域范围内由一个经济中心可能发展成多个经济中心,原来作为中心城市的聚集能力和辐射能力大为减弱,市级财政承担的巨额债务尤其是属于市域建设的负债可能无力偿还。

四是管理体制依然不顺。“省直管县”财政体制只是财政管理方式发生变化,是对省市之间管理权限进行重新调整和分配,并没有改变市县之间的行政隶属关系,除财政部门外,市级党政领导机构及部门单位仍在履行全市性事权,市级事

权与财权不对称问题十分突出。与行政权匹配的财政权的落空,无疑会直接影响到行政管理权的实施,尤其涉及上级布置的需要市财政抓到县的相关工作,会使市级处于尴尬境地,工作协调困难。

五是市县利益难以协调。一方面,原来县级财政因层级问题不能向省直接争取的项目和资金现在可以与市级一样直接申报和争取;另一方面,虽然城市经济与县域经济在层次、规模、循环的范围上都存在显著区别,但随着县级财政实力的增强和管理权限的扩大,其对市级经济的挑战及与市在政策、项目、资源、人才等方面的争夺将不可避免,地级市将面临更加激烈的外部竞争。

“省直管县”对于市级财政而言既是一次重大挑战,也是一个重要机遇。这一全新体制下,市级财政必须在工作思路、工作方法、工作重点上实行“三个重点转移”,即在指导思想,要把发展区域经济的发展工作重点从农村经济转移到城市经济建设上来;在推进城市化进程上,要把工作重点从市县平推并进转移到着力培育市级中心城市上来;在工作布局上,要把工作重点从宏观管理县域经济转移到集中主要力量抓好市区经济发展和城市建设上

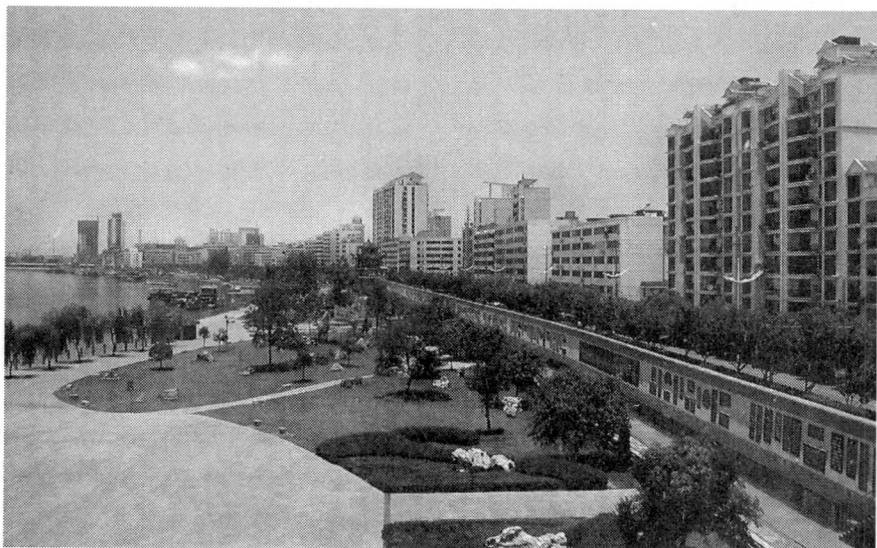
来,用市区实体型经济的发展带动全市经济的发展。

1. 把合理划分事权作为切入点,以事权确定财权。规范各级事权和财权是“省直管县”必须解决的首要问题。针对当前市县两级事权缠绕不清的实际,务必做好三个方面的工作。一是明晰支出范围。应根据公共商品的层次性理论和供给效率来划分市县两级政府的职能,确定其事权和支出范围。凡属于县级事务的,应划归县一级,市级财政支出应主要负责市级包括统筹直管区级的公共安全、机关运转、公共服务、公共工程、公益企业等方面的财政支出。二是调整有关政策。全面清理市本级对县的财力集中情况和专项支出情况,按市县和乡两者兼顾、取予基本平衡的原则重新核定市与县之间的财力分配。全面清理市对县编制管理,取消并下放公路、交通等部门的市管编制。此外,对县市的财政收入不再作为市级硬性考核内容,改目标考核管理为指导性管理。三是减少资金配套。目前,湖南省常德市要求市级配套的到县项目多达40多个,“省直管县”后,这种“上级出政策,市级掏口袋”的情况

将进一步加剧市级财政的支出压力,影响中心城市建设及其竞争力,因此应逐步解决市级财政不能集中县级财力后仍要承担县级支出责任的问题。一方面,对于今后新出台的政策,应不再要求市级配套;另一方面,对业已执行的要求市级配套的政策,应分项目分阶段逐步取消。就当前而言,涉及民本民生的已有配套暂继续执行,建设性配套应全部取消,形成的县级财力缺口,应通过加大省级转移支付来解决。

2. 把区域协调发展作为着力点,以市域带动县域。“省直管县”后,地级市首先要大力培植市本级财源,形成多层次、多产业、多所有制、多区域的财政收入增长点,以保证市级财政正常运转和社会事业协调发展,尤其在市本级财力单薄,税源枯竭、支出缺口过大的市,其发展经济、培植财源的压力更大、需求更为迫切。同时,“省直管县”财政体制改革虽然对市县利益进行了重新调整,县域经济的发展与市级财政的利益关联度减弱,但由于市县经济联系千丝万缕,中心城市的区域中心地位客观存在,市带县仍然是区域经济快速发展的主要途径。市级财政

要积极作为,发挥中心城市的核心、龙头和支撑作用,带动县城和广大农村,形成中心城市和周边县市的良性互动,协调发展。一是要明确“带”的原则。围绕提升市县经济竞争力和可持续发展能力这一中心,突出“经济区域”原则,打破行政区划界限,按照区域经济发展的内在要求进行合理规划,优化区域经济布局;突出“生态优先”原则,合理界定各类生态功能区,严格加以保护;突出“城市核心”原则,发挥中心城市的辐射和带动作用,通过资金、信息、人才的流动来带动县域发展;突出“交通关联”原则,既要发挥交通网络对形成高效合理的空间发展结构的引导作用,又要根据空间结构合理化要求优化交通网架;突出“双重协调”原则,综合发挥政府调控和市场调节的作用,协调市县不同空间主体的发展利益。二是要转变“带”的手段。在市场经济条件下,中心城市的经济区域大小不是取决于行政区域的大小,而是决定于城市经济和技术辐射面与吸引力的大小,各种经济活动也不是靠行政力量来组织的,而是靠经济联系来促进的。因此,要改革单纯以行政手段来管理县级经济的模式,代之以经济手段来管理经济,即以中心城市的辐射力和吸引力来带动城乡经济社会一体化的发展。市级财政要尊重市管县体制下形成的经济联系,通过财税支持来强化中心城市的聚集功能,增强其发展实力、辐射能力和区域服务能力,带动城乡经济社会一体化的发展。学会从城乡结合、条块结合、内外结合上去组织各种经济活动,逐步完成市带县从“带不动”转向“带着跑”。三是要找准“带”的路径。当务之急是要认真研究构建都市经济圈的财税政策,按照“交



常德市诗墙一角

通接轨、工业配套、农业服务、资源共享、旅游加盟”的思路，推动中心城市与周边县市的互动、互联、互补、互利发展，加快形成规划统筹、交通同网、信息共享、金融同城、市场同体、产业同链、科技同兴、环保同行的一体化格局。

3. 把理顺相互关系作为连接点，以有为谋求有位。一是要理顺省市关系。“省直管县”后，省里不能一味强调强县，而置市于不顾，甚至弱市利县，应在强市方面给予大力支持。市级要积极争取省里支持，解决好体制改革后市级财政困难问题，弥补体制转换中市级财政的损失。市级财政对省要根据体制转换的改革要求主动调适，积极作为。二是要理顺市县关系。市级财政要充分发挥在省、县之间的桥梁和纽带作用，切实履行好三项职能。要履行业务

指导职能。“省直管县”后，尽管市对县财政资金拨付结算关系不复存在，但财政工作中一些具体的业务还必须接受市级财政的指导，财政改革工作还必须在省市的统一协调下进行。要履行督促检查职能。由于在“省直管县”后管理幅度加大，不可能事事直接插到县一级，许多督促检查工作还必须由市级财政来完成。当前，市级财政尤其要把防范“省直管县”后可能产生的县级财政风险作为行使督促检查权职能的一项重要内容。要履行报表汇总职能。县级财政预算、财政决算、财政收支旬报、工资月报以及省财政要求报送的其他报表、资料等，仍需市财政局统一编制和汇总，以便于省厅汇总和省对县考核，也便于市委、市政府决算提供依据。三是要理顺市区关系。要坚持两级政府、

两级财政，调动两个积极性的原则，调整市区财税体制，大力推行税收统征，结合事权核定区级支出基数，支出基数大于收入基数的，实行体制补助；支出基数小于收入基数的，实行体制上解；当年分享税收增幅达到市确定增长目标的，对超过上年完成数部分给予一定奖励，并计入下年补助基数；同时，市财政要加大对区的财力性转移支付和专项资金支持力度。四是要理顺财税关系。为实现“省直管县”体制下权、责、利的清晰定位和高效运作，可尝试市、县财政、地税合署办公的组织机构安排，即财政与地税合并为一个党组、两套班子、两块牌子，市县财政局长兼任地税局长。■

(作者单位：湖南省常德市财政局)

责任编辑 李 杰

PHOTO NEWS

图片新闻



黑龙江：农民“小病不出村” 市民“康复在社区”

黑龙江省财政部门加大投入，大力加强基层卫生机构基础设施建设。2009年共投入资金13.85亿元，对123个中心乡镇卫生院和29个县级医院、83个城市社区卫生机构等进行改建，夯实了全省基层卫生服务体系，提高了服务能力和水平，确保了农民“小病不出村”，市民“康复在社区”。

(王业伟 摄影报道)