

“省直管县”财政改革的正负效应

■ 胡卫星

安徽省从2004年开始,对57个县(市)实行“省直管县”财政体制改革。从无为县来看,改革5年多来,正负效应皆显。

改革增加了县级可用财力,加快了资金周转,扩大了县级财政自主权,推进了县域经济发展。2003年,无为县可用财力只有3.81亿元。改革后,县级财政困难直接反馈到省级财政,省财政加大转移支付力度,直接解决县级财政困难,2008年全县可用财力达到17亿元。通过“省直管县”改革,省财政直接确定县的资金留解比例,预算执行中的资金调度,由省财政直接拨付到县,减少了市级国库和财政管理的中间环节,缩短了资金在途时间,提高了资金使用效率。同时,打破了市县争利、市压县、市刮县的局面,“雁过拔毛”情况不复存在,极大调动了县级加快经济发展的积极性,县域发展环境得到了优化,县一级拥有更大发展主动权,县域经济和财政收入呈现出快速增长的势头。全县生产总值和财政收入分别由改革前2003年的52.8亿元和2.97亿元,提升到改革后2008年的157.4亿元和13.32亿元。改革5年间,生产总值增长3倍,财政收入增长4.5倍,为全县发展奠定了物质基础。

好处显而易见,但负效应也不少。一是市县两级之间容易产生摩擦。改革后,县级财权扩大,越过了市级,市级失去县级财政管理权,无疑会造成市级对县级行政管理的弱化。而在行

政管理方面,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突出,与县级产生误会和摩擦增多,加剧市县两级紧张关系。市级处于权力上的优势,往往设置较多考核评比和“一票否决”的内容,从而实现全面管理的目的,导致县级各项工作缩手缩脚,左右为难。二是体制变化削弱了市级财政对县级财政的支持。安徽省规定,市对县的各项补助,继续由市财政直接下达达到所属县,补助数额原则上应在2003年的基础上逐步增加。但改革后,实际情况是市级财政“无责一身轻”,支持县级经济发展的积极性大为降低。三是增加了省级财政管理工作的难度。改革后,省财政激增57个管理单位,虽然有自动化、信息化办公条件做支撑,但由于县级管理水平有限,各项业务直接面对省级财政,有些工作质量标准,尤其是依法理财水平难以达到省财政的要求,增加了省财政工作困难。

“省直管县”财政体制改革,需要在实践中不断完善,更需要配套措施的支持,放大改革作用,减少负面效应。一是按照“积极稳妥,循序渐进”的原则,进一步深化“省直管县”改革。在现有改革的基础上,给县级下放经济管理权,实行“扩权强县”,但仍维持市对县的行政管理地位。推进市、县分治,重新定位市、县的功能,市的职能要有增有减,县的职能可合理扩充。同时,推进市级改革,合理扩大市辖区范围,整合资源,

拓展发展空间。在各方面条件成熟的情况下,撤消市对县行政管理,实行真正意义省管县,使行政管理和财政管理相一致。二是科学界定省县两级政府事权。要根据市场经济条件下政府与市场分工的基本原则,明晰省县两级政府事权。进一步完善“省直管县”财政管理体制,使县级政府财权与事权相统一。将县级财政主要职能转移到保证辖区内公共职能发挥、为全县提供公共产品和公共服务上来,加快县域经济的发展。三是强化和完善省对县的监督机制。“省直管县”改革后,省级财政管理单位突增和管理范围扩大,为防止管理鞭长莫及和管理真空问题,省级财政要建立科学财政管理绩效评价体系,强化对县级财政的监督管理力度。对省管县派驻联络员,全面掌握县级财政的资金运行情况,并建立相关的信息反馈制度;鼓励县级财政自身加强监督检查,做到依法理财、主动理财和科学理财;发挥省财政厅监督局的作用,配强配齐专业监督人员,对省管县财政预算管理、各项转移支付及专项资金等进行监督检查。四是解决县乡债务问题。“省直管县”改革的目的是为了缓解县级财政困难,如不能有效化解县乡政府债务,会影响到改革成效。省级财政要建立化债偿还基金,通过“以奖代补”鼓励县乡政府主动积极化解债务。同时,制定约束机制,严禁增加新债。^[1]

(作者单位:安徽省无为县财政局)

责任编辑 周多多