



“省直管县”财政改革 需要在推进中完善和创新

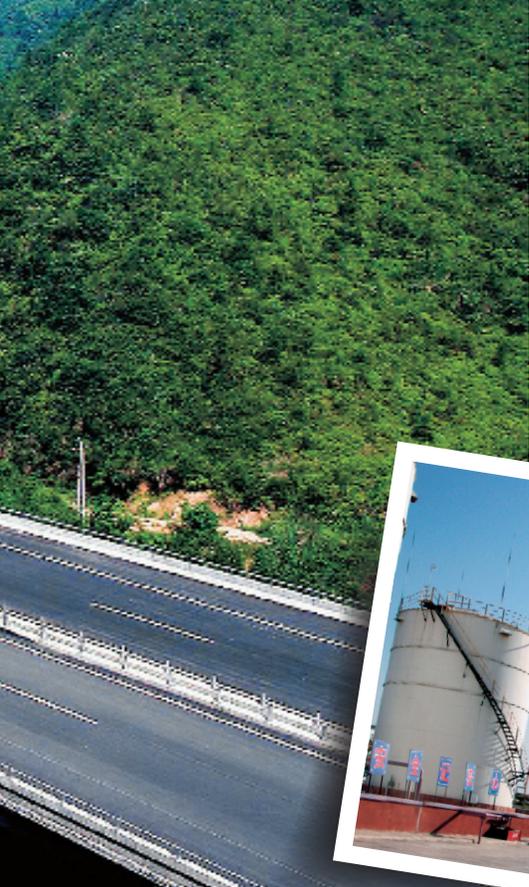
■ 于长革

“**省**直管县”财政改革作为推进行政管理体制改革的组成部分，近年来，在全国范围内迅速展开，现已遍及24个省份、875个县，进展情况良好，改革成效初步显现：县级财政留成比例和可用财力增加，县级财政理财水平和县域经济活力增强；财政资金拨付快，运转效率明显提高；省级直接调控能力增强，促进了省域内公共服务均等化和城乡区域的协调发展。当

然，目前“省直管县”财政改革和现行“市管县”行政体制并存，体制性摩擦在所难免。另外，以四川、河北、河南等为代表的“辖县大省”因辖区内县级个体规模偏小而数量较多，从而产生了一些特殊矛盾。

第一，财政“省直管县”与行政“市管县”之间的体制性摩擦问题比较突出。在现行行政“市管县”体制下，设区市政府要统筹管理辖区内所有县（市）的经济社会事务，但实行“省直管县”财政改革后，设区市政府已无权运用省直管县的财力，形成设区

市政府与省直管县之间体制上的不协调。从设区市来看，直管县的财政权与设区市的行政权存在匹配错位，设区市履行综合平衡本地区发展的职责，市县领导层认同的一些区域性政策行动，由于市县财政的分离与管理权力限制，在落实当中存在体制性矛盾。从直管县的角度看，县级财政实行省直直接管理后，财力和资金都由省统一对其结算、拨付，但其他的行政权限如人事任免权却归市管，这就必然形成县级既要向省政府和省财政跑财力、资金、项目、政策，又要向



时到位, 如何实现对众多市、县财政部门权力的有效监管以防止管理“盲区”的出现, 等等。

第三, 设区市与直管县之间“争收争利”现象也日益显现。“省直管县”财政改革之前, 市域内按区域产

市政府汇报工作、争取理解和支持, 县级的的工作难度增大, 面对省市两个“婆婆”, 有些关系不好处理。

第二, 改革后省级财政管理单元的增加和管理半径的扩大, 致使省级财政感觉应对困难。随着交通运输条件和信息网络的发展, 扩大管理幅度(半径)、减少管理层次的“省直管县”财政改革总体而言是必要的和可行的, 但对于下辖县(市)数量较多的“辖县大省”来说, 目前的改革也确实遇到了与管理幅度相关的困难。以河北省为例, 2009年, 河北省实行“省直管县”财政改革后, 省级财政面对的管理单元从原来的11个骤然增加到103个(其中包括11个设区市和92个直管县)。陡增的管理对象数量和迥异的各县县情, 对省级财政管理工作提出了严峻挑战, 包括如何以省级财力合理满足各市、县经济社会均衡发展的调控需要, 如何保证转移支付资金分配的科学、有效和配套资金的及

业协调发展的格局推进, 内部竞争易于通过管理而相对弱化、隐形化。而改革后, 设区市与省直管县在财政上属于平行关系, 由过去共同追求区域利益最大化的“父子”关系转变为追求个体利益最大化的竞争者关系, 市、县政府间竞争开始明显化。在现实生活中, 设区市从自身利益出发, 将财力更多地投向市自身, 发展城区经济, 培植本级财源, 设区市与直管县之间“争收争利”现象日益显现。此外, 市与县的关系疏远后, 一些市县帮扶结对开发的园区、项目, 由于财政管理关系的变更, 最终落得不了了之的结局。

对于“省直管县”财政改革过程中暴露出来的困难和问题, 需要予以正确分析和认识。作为新的探索与尝试, “省直管县”财政改革在实施过程中出现一些矛盾和问题在所难免, 这些问题是过渡过程中阶段性和磨合性的, 可通过改革逐步消化。2011年及

今后一个时期将是推进“省直管县”财政改革的攻坚时期和关键时期。需要进一步明确改革的方向和目标, 积极应对改革过程中出现的困难和问题, 进一步将“省直管县”财政改革推向深入, 并逐步向行政上的“省直管县”过渡。

第一, 在转变政府职能基础上进一步明确省、市、县政府间的职责权限。在推行“省直管县”财政体制、扩大县级政府经济管理职权的同时, 应按照市场经济体制和科学发展观的要求, 积极转变政府职能, 通过深化省以下体制改革和完善相应的制度约束机制, 使省、市、县各级政府应承担的公共责权落到实处。

1. 省级政府要切实负起责任, 认真履行好县级财政的直接管理职能, 不应在扩权的同时将与省相应的职责下移, 强加给县级政府, 造成县级政府的事权过重和行为扭曲。

2. 设区市政府需要发挥自己在省、县之间的桥梁和纽带作用, 切实处理好以下三项职能衔接: 一是业务指导职能的衔接。“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指导, 财政改革中的许多工作还必须在省市的统一协调下进行。二是督促检查职能的发挥。“省直管县”后, 由于省级管理半径加大, 一段时间内尚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, 作为行使督促检查职能的一项重要内容。三是报表汇总职能的衔接。一段时间内, 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,也便于为市委、市政府决策提供依据。

3. 县级政府和财政应注重加强基础建设,努力提高自身管理水平。一是积极推进国库集中支付、部门预算、政府采购等财政改革,加强“金财”工程的建设和运用,增强预算执行、财政运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、问责机制和自主理财能力。三是积极推进“乡财县管”和乡镇综合改革,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和乡级财政工作人员的培训力度,增强依法理财意识,提高财政干部业务能力,提升科学化精细化管理水平。

第二,充分发挥设区市在区域协调发展中的带动作用。“省直管县”财政改革虽然对市县利益格局作了重新调整,使县域经济的发展与市级财政的关联度减弱,但由于市县经济

联系千丝万缕,区域中心城市的中心地位客观存在,市对县仍然会产生区域经济发展中的辐射、带动与协调作用。因此,市财政要主动作为,继续发挥中心城市的核心、龙头和支撑作用。为了给设区市留下必要的发展空间,设区市周边的县(市)一般不要确定为省直管县,而应在条件成熟时改为市辖区,以扩大中心城市规模,充分发挥中心城市的辐射带动作用。目前,对于条件已具备的某些近郊县(市)可尽快操作,改设市辖区,改变市县同城、近城格局,减少县(市)数量。

第三,酌情渐进调整县级行政区划。针对以四川、河北、河南等省为代表的“辖县大省”在实施“省直管县”财政改革过程中遇到的管理半径难题,应酌情调整这些省份的县级行政区划,减少县(市)数量,扩大县(市)规模,以降低“省直管县”财政体制下的管理对象总量,直至合理、可控范围之内。当然,这种调整需周密考量,从长计议,渐进推行。具体调整思路

为:适当合并部分幅员较小的县,减少县级行政区数量,调减县域管理规模。酌情将一部分县(市)升格为省辖市。有些县(市)区位分布合理,经济实力较强,城市化水平高,可考虑升格为地级市,由省直辖,同时按照“地域相邻,经济互补”的原则将一两个县并入该市,使其成为市辖区。

第四,通过试点逐步推进“省直管县”从财政向行政的过渡。对于目前“省直管县”财政改革中存在的财政直管而行政未直管所引发的体制摩擦问题,根本出路在于“省直管县”从财政向行政的过渡。下辖县(市)较多的省份,应以县级行政区划调整为切入点,适时推行“省直管县”的行政改革。起步阶段可先选择经济较发达的县(市)率先试点,给县级政府较充分的经济社会事务管理权限,享受与设区市相同的人权、事权和财权,然后逐步扩大范围,最终完成“省直管县”从财政向行政的过渡。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 冉鹏

【图片新闻】



上海普陀： 财政加大力度支持旧房改造

为保障民众住房需求,改善居住环境,2008—2010年间,上海市普陀区财政部门共投入46283万元专项资金用于旧住房综合整治,完成平改坡综合改造517.9万平方米、清洁建筑立面1001.8万平方米、综合整治1996年前高层建筑150.6万平方米,以及二次供水设施改造687.7万平方米。

(本刊通讯员 摄影报道)