

# 财政省直管县改革的湖南路径

龙花兰

为进一步完善分税制财政管理体制，规范政府间财政关系，促进县域经济科学发展，湖南于2010年1月1日起调整省以下财政体制，推行财政省直管县改革。改革范围包括除市辖区以及湘西自治州所辖县市、长沙县以外的其余79个县市，改革后省直管市州、县市共93个。到2015年6月，浏阳、耒阳等13个县(市)开展省直管县经济体制改革试点，省、市、县财权重新划分，市县政府间收支责任得到规范。财政省直管县改革5年多来，产生了多方面积极效应，但实施中也存在一些问题，需要在进一步深化改革中进一步完善。

## 湖南财政省直管县改革存在的问题

行政与财政改革不同步使财权与事权不匹配。省级层面，财政省直管县改革后财力集中得以实现，但行政事务权、审批权、人事权等改革没有跟进，除财政外的其他省直部门依然实行“省管市、市管县”，工作重心主要在市州，没有转变到与财政省直管县相协同的管理方式上来。市级层面，财政不直管而行政直管，市对县往往只部署工作而缺乏财政杠杆的调控引导，可能导致“上面要求高，下面落实空”的情况；改革后统筹区域协调发展的功能弱化，一些涉及跨县的公共项目支出责任难以落实到位，市帮扶县域的积极性有所降低，更多地将财力投向市本级项目；一些市级财政部门抱着“不惹事不多事”的想

法，对县级业务指导减少。县级层面，存在“收入集中上收，支出责任下移”的现象，上级政府出台一些政策，常是“只开口子、不给票子”，需要地方政府安排解决；县级人事管理、社会事务管理等依然归市管，县级财政考核指标仍由市里确定，县域自主权不足等。

转移支付制度有待进一步完善。很多县市认为转移支付结构不够合理。财政省直管县后，一般性转移支付收入占补助收入总额比重逐年增长，但县级自主调控的空间并不大；均衡性转移支付和基本财力保障转移支付分配办法还不够科学，总量偏小；专项转移支付项目多，资金投向分散，许多项目功能相近、多头分配，不利于县级资金整合，可能造成资金的低效使用。还有县市认为要完善“因素分配法”，合理确定系数，提高分配透明度，形成科学的导向机制。一些发展水平相对较高的县市认为，目前的税收分成办法对发展较快地区缺乏激励，地方前期要投入大量成本用于项目建设工作，企业实现的税收大都上划给中央及省级，地方留存较少，而最后上级分配均衡性转移支付资金时并未考虑地方发展经济的成本性支出。

省县财政资金配套任务重。省级层面，许多重大民生政策由原来的省、市、县三级共担调整为省、县两级负担，由于县级财政大多运转艰难，往往由省级财政承担大头，配套支出大幅增加。如新农合政策2009年各级财政共配套80

元/人，中央、省级分别负担60%、20%，市、县各负担10%；2015年增加到380元/人，中央、省、县分别负担60%、30%和10%，市级不承担新增配套任务。一些县对省财政有较强依赖思想，存在“等、靠、要”现象。县级层面，新增工资、社会保障等刚性支出不断增加，县域收支矛盾突出。中央和省里大部分建设项目都要求县级配套，很多县陷入“不争项目难发展，有了项目难配套”的两难，甚至为争取项目又形成新的债务，成为县级财政和基层政权运转的潜在风险。

财政资金监管难度加大。财政省直管县后，省财政管理单位由14个市州扩大到93个市县，管理范围大幅扩大，县市情况千差万别，管理方面难免出现薄弱环节，有时存在“省里管得着看不见，市里看得见管不着”的现象。一些县市反映，财政省直管县后，省对县财政监管力度不及以前市对县力度强，上下沟通交流远少于市管县时期；因全省统一组织难度较大，一些业务指导和培训没有及时进行，影响了县级财政业务水平提高。

## 进一步推动湖南财政省直管县改革的对策建议

进一步统一思想，协同推进财政与行政省直管县改革。一是要全面深化简政放权。省、市政府进一步取消和下放行政审批权限，在行政上扩大县级决策

和实施自主权,减少对县域具体事务的行政干预,营造县域宽松的发展环境,充分调动各市县发展区域经济、培植财源的积极性,努力提高政府财政收入、促进全面小康建设。二是要加快推进省直管县改革试点。在积极推进13个县(市)省直管县经济体制改革试点基础上,进一步选择条件比较成熟的县市,特别是选择一些人口大县、经济强县、区域要县,扩大行政省直管县体制改革试点,提供可供复制的经验,为推动建立政府事权、财权科学匹配探索经验。

合理划分事权和支出责任,建立权责利匹配的财政制度。一是合理界定省、市、县级政府事权。在中央与地方事权划分的基础上,结合湖南实际,大胆探索,逐步将涉及全省统筹、跨区域、外部性强的事务明确为省级事权,支出责任不下移;将地域性强、管理信息优势明显的事务作为市县事权,省财政通过一般性转移支付给以适当补助。与此相适应,进一步明晰各级政府与事权相对应的财权。二是建立健全跨区域事项的统筹协调机制。按照责任分担、利益共享的原则,对跨区域的重大招商引资项目,由市级政府统筹协调地方税收市县分成事项,报省财政备案;对跨区域事务的支出责任,如抗旱排涝、卫生防疫、环境保护等,省级加大支持力度,由市级统筹协调落实。三是探索建立稳定、规范、制度化的事权设定和财力分担机制。上级政府设定下级政府事权时,要相应考虑财政资金的转移支付,避免上级政府随意设定下级政府的事权,出现“上级出政策,下级买单”的现象。

完善财政转移支付制度,调整优化转移支付结构。一是进一步优化转移支付结构。以公共服务均等化为目标,建立以均衡地区间基本财力、以一般性转移支付为主体,一般性转移支付和专项转移支付相结合的转移支付制度,推动财政拨款由过去的“养人”向“养事”转

变。逐步提高省对市县一般性转移支付比重到60%以上,扩大大市政府对上级专项转移支付统筹安排的自主权。加大对教育、科技、文化、医疗卫生、社会保障、农林水等领域专项资金的整合力度,将具有经常性的专项资金整合切块下达,由市县立足本地实际统筹安排。二是完善转移支付资金分配办法。推进转移支付制度法制化建设,使规范化的转移支付制度建设有法可依。按财政科学化管理的要求,充分考虑人口规模、国土面积、发展条件等自然因素带来的支出成本差异,统筹考虑老少边穷等特殊困难地区,进一步完善因素法,更加科学合理地确定分配因素及其权重,使转移支付资金管理更加规范、公平、公开、透明。省直各部门要将区域内一般事务的项目审批权和资金安排权下放到县,减少对微观事务的直接管理和一般性项目的直接审批,除了要求必须采取项目管理的专项转移支付外,其他专项转移支付要采取因素法分配,由县级政府按照资金使用要求和轻重缓急程度资助确定到具体项目,赋予其更多的支出自主权。三是改革资金配套制度,减轻县级政府配套压力。严格控制需要配套的项目数量和专项转移支付规模,逐步降低县级财政配套标准。尽快全面落实取消重点支出与财政预算收支增幅或生产总值挂钩的政策。督促省市各职能部门取消对县级政府或县级职能部门关于资金安排的硬性指标或要求,按照“谁出政策谁买单”的原则,不再增加市、县财政配套压力。

完善财政激励性制度,鼓励县市做大财政蛋糕。一是加大转移支付激励力度。在现行税收分享和转移支付体制下,存在对发达地区“鞭打快牛”的现象。建议省财政对因财力无缺口而无法享受均衡性转移支付等补助的市县,通过建立“基数+上划贡献率”的增长机制,加大激励性转移支付力度,提高市

县发展经济、培植财源的积极性。二是进一步完善改革奖补政策。目前,省级关于乡镇撤并的奖励政策以现有乡、村个数进行补助。但浏阳、沅江等地先行先试开展农村综合改革,乡镇撤并早已基本完成,当时对改革成本的补偿较低。为鼓励各地在改革中敢当先进,省财政可对改革先行县市在专项补助方面适当倾斜。三是动态调整收入基数。随着各县市经济结构的调整,建议定期动态调整收入基数,以便更好地反映县市的财政收支情况。

加强省财政对市、县财政的管理。一是加快推进全省财税综合信息平台建设,充分运用大数据、云计算破解“监管难”的问题。加快省级集中的财政信息化管理大平台建设,推进财政信息一体化建设,解决资金上解下拨、资金使用管理中省市县信息不对称、监管不到位的问题。加快推进财政信息公开工作,建立全民参与、全员监督的财政资金管理新机制。二是加强分类指导,完善县域差别化绩效考核指标体系。省财政可建立定向联络员制度,将各处室人员以地市为单位实行定向联络员制度,主要协调联系地市及其辖县的业务问题,分片指导,解决具体问题。建立动态化的指标体系,综合考虑经济发展水平、县市人均财力、经济资源禀赋、在资源环境保护中担任的角色等主要因素的影响,对不同的县市实行个性化的动态管理。疏堵结合,严格指导地方债务管理。三是实行县级项目市备案监督制度。建议在不改变省里资金分配和下达权、县级实施权的情况下,省财政可将下达各市所辖县的项目资金分配计划或方案下达对应的市级财政,视同省授权市财政的监督权,由市财政履行监督职责。

(作者单位:湖南省人民政府发展研究中心)

责任编辑 黄悦