

“省直管县” 财政体制改革风险的理论探索

□张丽华 李保春 张 蕾

近年来，在中央的推动下，西部各省进入了“省直管县”财政体制改革试点的密集期，但未实现中央确定的2012年底全面铺开的顶层设计目标。西部地区甚至部分中部地区改革试点的原地踏步，彰显了改革风险的客观存在。正视改革风险，积极应对和防范风险，成为进一步推动改革所必须面对和解决的一个重要问题。

一、“省直管县”财政管理体制改革的含义

所谓制度改革风险是指由制度设计以及改革实施过程中引发的未来不确定性，导致未来结果可能与最初改革顶层设计目标产生较大的差异，其差异可能对社会公众或整个社会经济发展造成损失的可能性。由一般制度改革风险含义引申出“省直管县”财政体制改革风险的含义：即由“省直管县”财政体制改革引发的未来不确定性，导致改革的未来结果可能与最初改革顶层设计目标产生较大的差异，其差异对改革主体与被改革主体带来一定损失进而对社会公众或社会经济发展造成损失的可能性。

由于我国经济社会发展水平地区差异较大，“省直管县”财政体制改革所引发的不确定性，会随着不同地区经济社会发展以及政府财力的差异呈现其复杂性，进而导致改革的未来结果可能与最初改革顶层设计目标产生的差异也同样呈现其复杂性，表现在其差异不仅具有共同性，而且具有鲜明的特性，最终对不同层级政府、社会公众、社会经济发展造成损失的可能性程度也会有很大的差异。重视其差异性，灵活调整改革方案的顶层设计，改革推进中的障碍会少一些。反之，不重视其差异性，过度强调统一性和“一刀切”，改革推进中的障碍就会更多，强行实施，造成损

失的可能性就会更大。

二、“省直管县”财政体制改革风险的特征

(一)改革的不确定性。“省直管县”财政体制改革方案目标是为了化解现实中地方各级政府特别是基层政府财力与事权不匹配的问题，彻底解决县乡财政困难。但改革的对象呈现出非线性的复杂关系，政治、经济与社会交互影响，尽管设计者为保障改革方案的理想状态，均采用先试点再铺开的改革战略，但由于改革面临的时空环境的差异导致的不确定性，使得一个地区甚至整个东部地区的局部成功经验并不能复制、扩展到全国，尤其不能全盘照搬至中、西部地区。

(二)改革风险的宏观性。首先表现为国家顶层设计风险，由于信息的不对称以及面对诸多未来的不确定因素，顶层设计方案很难全面反映一个国家不同地区对该制度的需求层次，也很难根据不同地区的禀赋、经济发展水平、人力资源状况、政府不同财力等客观因素，保证改革各方利益达到帕累托增进。其次，改革将涉及地方多层级政府间的利益调整，由此引发的地方各级政府间的利益博弈也将加大改革协调成本，由利益分配扭曲形成由下向上的层层压力，倒逼中央顶层改革方案的调整。

(三)改革风险的传导性。一种可能是这种风险刚开始产生时并不会直接表现在财政方面，而是以其他风险的形式表现出来，如企业风险、金融风险等。但是在整个大的经济环境体系中，其他风险会逐渐传递到财政方面，究其原因是因为其他风险的最终源头还是财政体制；另一种可能是从开始就直接表现为财政风险，由财政风险逐渐传递到经济、社会、政治等领域，引致出经济、社会、政治等风险。不管是前者还是后者，其传导一旦形成，将如“多米诺骨牌”一样很难控制。

(四)改革风险的放大性。一是改革一般采取先试点后铺开的改革路径，其改革带来的各种风险在刚开始的

试点地区产生的影响程度很小,影响层次不深,但改革一旦全面铺开,这些风险不会只限定在某一个省或县或一个小的区域内活动,由于各省、各县之间利益的交叉、公共服务范围的覆盖、社会和文化的相互渗透,各种利益主体和矛盾主体也会相互交叉。因此,随着各种风险的交替传递和互相影响,将如“滚雪球”一样,影响范围从一个地区渗透到另一个地区,影响效应快速放大。二是改革过程中所面临的诸多不确定性因素本身就呈现逐步扩大的趋势,必然导致改革中失误概率的增大,直接原因是“省直管县”财政体制改革本身就是一个不断摸索的过程,就是一个破除旧的体制,建立新体制的过程,新体制的完善要靠不断的实践,不断的修正来达到。因此,新旧制度并存将导致制度结构的整体功能下降,使从前不曾显现的风险在改革过程中显现出来并与新的风险“叠加”到一起,从而使整个财政体制改革风险逐步扩大。

(五)改革风险的持久性。“省直管县”财政体制改革一旦造成风险产生,则这种风险持续的时间将会很长,因为要消除这种风险要从根本的源头上着手,要从制度层面重新进行修正。而由于风险从潜伏到爆发、从爆发到重新制定政策做出修正以及到新的政策发挥作用,每一个阶段都需要很长的时间,并且由于存在的政策时滞效应,使得风险的持续时间会更长。

(六)改革风险的严重性。“省直管县”财政体制改革涉及国家整个宏观经济体系的改革,一旦发生偏差,其导致的后果不仅是直接的经济损失,更有甚者可能会导致社会不稳定和政治不稳定。同时,“省直管县”财政体制改革风险的严重性还体现在一个国家是否建立了“风险约束机制”。当各级政府对待改革基本持“逐利避害”的心态时,如果只有利益激励机制,而缺失风险责任约束机制,为了任期内的政绩或本级政府或本部门的利益,必然出现改革方案被扭曲的情境:各级政府或政府部门将会按照自己对改革方案的理解去执行,尽可能将风险留给或者推给别人,如地方政府将改革风险与成本转嫁给中央政府;地方下一级政府将支出风险、债务风险、赤字风险推给上一级政府;本届政府将融资带来的债务风险推给下届政府。

三、“省直管县”财政体制改革风险的规避与防范

“省直管县”财政体制改革风险的规避与防范是指通过采取各种措施,加强风险管理,规避改革风险源,遏制风险的发生,或使风险度降至最小化。主要涉及两方面内容:

(一)风险态度。“省直管县”财政体制改革既涉及地方各级政府间的利益格局调整,又影响经济、社会、政治发展,涉及全体公众的切身利益,因此,各风险主体对“省直管县”财政体制改革风险的态度决定了其对待改革的认知和行为。不同的风险主体对待风险的态度不同,探究根源,激励效应和约束效应是两个重要因素。“省直管县”财政体制改革风险的潜在收益激励风险主体萌发获利动机并采取一定的行动,这就表现为风险对风险主体的激励作用。风险激励对风险偏好者效应最大,对风险回避者效应最小,风险中立者居中。“省直管县”财政体制改革风险约束效应是指当各级政府或官员以及相关管理部门感受到改革风险可能造成自身利益损失的信号后,为了回避或抵抗可能造成的损失所做出的选择和进而采取的回避行为。约束效应的强度取决于“省直管县”财政体制改革风险的属性,其改革风险的不确定性越大,预期风险损失越大,风险的各主体就会尽量缩小采取风险行为的规模。正因为决策者所持的风险态度不同,所以对对待任何一项财政体制改革方案,就会选择不同的应对决策方式,产生不同的改革决策行为,以此获得期望的结果。

(二)风险管理。在“省直管县”财政体制改革过程中,通过建立改革风险管理系统,通过风险识别、风险评估以及风险管理方案的实施,实现改革风险成本的最小化和改革成效的最大化。为此,在“省直管县”财政体制改革方案设计和实施的同时,应根据改革风险管理的目标、风险的程度、综合选择各种风险管理技术,以最低的费用制定改革风险管理方案。“省直管县”财政体制改革风险管理的目标就是用最小的改革成本获取最大的改革安全保障,最大限度地实现改革目标。改革安全保障既指改革预期损失的减少,又包括对可能产生损失的有效补偿,保障改革各方利益的增进。风险管理目标进一步分为损失前目标和损失后目标。前者是用经济方法预防潜在损失,减轻对潜在损失的烦恼和忧虑。后者是指要保障所有涉及改革的部门和主体的正常生存、机构的正常运转,各级政府财政收支的稳定并保证持续增长和履行职责的需要以及各地区经济的稳定发展、社会的和谐稳定。[本文系国家自然科学基金项目《西部地区“省直管县”财政体制改革风险及风险防范路径研究——以云南省为例》(批准号:71063023)阶段性成果] ❶

(作者单位:云南财经大学 云南省财政厅
英国布里斯托大学)

责任编辑 张小莉