

“扩权强县”改革后 地方财政关系面临的问题与对策

□ 付志宇

随着“省直管县”改革在全国范围内的大面积铺开,四川省于2007年7月启动了27个县进行“扩权强县”试点,2009年又新增32个县。“扩权强县”改革赋予了扩权试点县与地级市相同的部分经济管理权限,包括计划直接上报、财政审计直接管理、税收管理权部分调整、项目直接申报、用地直接报批、资质直接认证、部分价格管理权限下放、统计直接监测等八个领域56项经济管理权限。“扩权强县”改革以来,各试点县取得了比较明显的成效,主要表现为改革工作机制及财政省直管县体制基本形成、各项放权政策基本落实、扩权试点县主要经济指标明显提高、行政运行效率有所提高、公共财政保障能力显著增强等等。2010年59个扩权试点县实现地区生产总值为4753.6亿元,比上年增长14.8%,高于全省平均水平0.3%;规模以上工业增加值1759.5亿元,比上年增长30.3%,高于全省平均水平9.1%;地方财政一般预算收入134.1亿元,比上年增长24.4%,高于全省平均水平2.5%。

一、“扩权强县”改革后地方财政关系存在的问题

(一)省直管县财政体制与市县行政体制之间的矛盾

“扩权强县”改革遇到的最大问题就是行政体制与财政体制之间不相

配套。对地级市来讲,财政体制改革仅仅是财政管理方式发生了变化,虽然下放了一部分经济管理权限,但地级市与县的行政隶属关系并没有改变,地级市行政范围仍然要覆盖全市事权。然而“扩权强县”改革使得市对县缺少与行政权匹配的财政权,这无疑会影响其行政管理权的实施及市对县域经济的支持力度。对扩权县来讲,财政资金由省直接拨付,但其他事项仍由市级负责。为了得到项目,既要向省政府跑资金、要政策,又要向市政府汇报工作,争取理解支持。由于没有其他权限的配合,使得试点县面对省、市两级时,关系不好处理,工作难度加大。

(二)省级财政部门管理难度大

虽然实施“扩权强县”改革在一定程度上缓解了县乡的财政困难,但与此同时省级财政部门无论是在管理半径还是管理难度上都面临新的挑战。实行省直管县体制后,省级财政部门在原来管理的21个地级市的基础上又增加了59个试点县,管理单位数量的增加使得工作量明显加大。同时,由于四川省的行政管辖范围过大,各县域经济社会发展水平存在巨大差异,增大了省级财政的调控、管理难度。因此,能否及时准确掌握各县实际情况并因地制宜地进行监督管理是全面推行省管县必须考虑到的问

题。

(三)地区的资源配置和产业布局受到影响

在市管县财政体制下,地级市能对区域经济发展格局做出比较宏观的长期发展规划,结合各县域经济的自身特点对地区的资源配置和产业布局进行规划,并已在较长时期的区域经济发展中形成了具有地域特色的整体经济格局。“扩权强县”改革后,随着县一级政府的经济管理自主权逐渐扩大,发展的积极性日益高涨,倘若省对县的监督管理机制不完善,就有可能带来无序开发、恶性竞争的隐患。对地级市而言,随着“扩权强县”的全面推行,为保证和提高自身的财力,一些重要的经济项目或者企业将有可能被留在市本级而不是根据各县域经济的资源禀赋特点进行更合理的安排。

此外,“扩权强县”改革以后,地级市与经济欠发达县之间的财政隶属关系被解除或弱化,地级市对欠发达县的管理责任下降,对欠发达县的经济资助和扶持力度亦可能下降。加之欠发达县基础设施建设落后,在筹集资金、招商引资方面更处于不利地位。随着2012年“省直管县”改革在全国范围的全面推行,县域经济之间的竞争也将趋于白热化。此时,欠发达县的经济的发展有可能在地级市的区域经济结构及产业布局中被进一步边

缘化,出现强县越强,弱县越弱的局面。

(四) 基层财政人才匮乏的问题日益突出

与地级市相比,县域经济发展通常落后,对人才的吸引力不足。人才外流现象严重导致专业人才严重匮乏。几乎所有的县级政府都反映基层财政人员匮乏、专业知识贫乏,管理水平不高,对一些专业性较强的工作(如绩效评价)往往难以胜任,与上级政府部门的业务对接能力也较差。“扩权强县”改革以后,由于县级部门的自主权增加,经济开发和建设步伐加快,对县域经济的科技创新能力、管理创新能力、文化创新能力及教育水平将提出新的更高的要求,对各类人才的需求缺口也将进一步扩大,此时县域经济的人才匮乏的局面将更为严峻。

二、完善地方财政关系的政策性建议

(一) 进一步明确省、市、县各项事权,尽量做到事权与财力相匹配

在全面推进省直管县体制,扩大县级经济管理职权的同时,应按照一级事权一级财权的原则,对当前省、市、县政府间行政管理、社会事务管理的事权进行科学合理的划分,并相应地确定财权,使各级的财政利益得到保障。一是强化各级政府的全局意识。在“扩权强县”的举措中,仅仅在财政一个方面进行了实质性的改革,单兵突进,其他权限跟不上,因此积极宣传省直管县的重要性,强化各级政府的全局意识十分必要。二是要处理好区域性事务。在省直管县体制下,县级的独立性明显增强,涉及区域性公共管理事务应按照区域覆盖的范围和事务的性质,由中央、省、市、县根



据权责和负担能力的大小分别负担。

(二) 因地制宜,区别对待,推动县域经济发展

1. 发展特色县域经济。由于四川省所辖县范围宽,各县自身发展程度差别大,在发展县域经济方面不能搞“一刀切”。财力较好的县应鼓励县发挥自身优势,突出个性,准确定位,发挥县级财政调控县域经济的功能,建立特色县域经济。对财力较弱的县应加大转移支付力度,尤其是加大均衡性转移支付资金力度,鼓励地方政府集中财力办大事,发挥财政资金的使用效率,从而有重点地推动县域经济的发展。

2. 调整项目配套资金办法。

2011年国家出台了一系列保障民生的政策项目,已经有不少超出了地方财力保障的能力。很多项目的同时展开对财力较弱的县级财政来说是无法承受的,因此一方面建议省在出台支出政策时能够统筹考虑事业发展需要和地方承受能力,按项目的重要性分次分批下达,给地方执行政策一定的弹性。另一方面,可以根据县级自身财力的多寡,对财力较弱的县适当减少项目配套资金要求,让他们集中财力,解决重点民生问题。

(三) 公平兼顾,完善转移支付制度,实现县级财力基本均衡

1. 保证政策力度统一公平。第一批、二批“扩权强县”试点县的政策



和待遇各不相同，且试点县财政状况有别，使得第一批试点县受益程度要大于第二批，这已经受到普遍诟病。因此下一步改革要本着对各县公平的原则，调整对县的各项待遇及转移支付力度，做到不偏不倚，一视同仁。

2. 改进转移支付结构。加大一般性转移支付力度要以缩小县域财力差异为导向，逐步提高各地基本公共服务均等化水平。对专项转移支付要逐步进行调整、压缩和清理，规范专项转移支付措施，减少政策制定的随意性。

3. 建立公开透明的转移支付制度。一是在转移支付资金的测算分配上应更加科学合理，既要考虑到不同

县之间在财政供养人数、区域面积及财政收入状况方面的差异，也要考虑到时间因素对转移支付的影响，建立动态的转移支付机制。二是在转移支付计算上将资金测算分配的公式和办法公开，做到真正的透明客观、公平公正。

(四) 建立科学合理的监督激励机制

1. 加大财政监督力度。在省直管县的财政框架内，资金的调度分配由省级财政直接与县级对接，但具体的监督职能还是由地级市履行，形成了地级市在不清楚资金分配目的和数额的前提下对县进行监督，加大了工作难度。加之改革后地级市难免会

将精力用于本级财政，所以让市继续履行监管职责不合适。但是由于管理幅度过宽，省级财政无暇顾及所有的县，最后容易形成监管真空。因此建议在市级设立专门的代管机构对县级财政资金运用进行监督管理，并且负责各部门的绩效考评工作。

2. 建立激励补偿机制。为了调动县级自身发展及市帮扶县的积极性，应建立起奖励补助机制。对于县级奖励补助的重点应放在促进税收收入增长，改善财政收入质量和提高重点支出保障水平上。建议区分经济发展水平，制定不同基数比率档次，适当提高经济欠发达县奖励基数的比率，鼓励落后地区发展的积极性，进一步推动县域经济发展。对于地级市奖励的重心应围绕地级市对县级的财政性补助来进行。对于帮扶县级比重大，支出增加的地级市应适当提高奖励标准，并纳入年末绩效考评中。

(五) 提高财政信息化水平

随着省直管县改革的全面铺开，纳入直管的县数量骤增，省级与县级财政部门的工作强度加大，因此亟待改变原先的工作方式，借助现代化信息技术提升管理效能。应加大力度建设财政信息化平台，保证省、市、县三级信息网络的共享与畅通，为全面推行省直管县提供强有力的技术支撑。

(六) 稳定和优化基层财政队伍

全面实行省直管县后，财政工作对基层工作人员提出更具体更专业的要求，因此建议恢复乡镇财政编制，稳定基层财政队伍。同时上级政府应多开展业务培训，帮助基层工作人员拓宽知识面，优化业务知识，提高业务能力，以便尽快适应省直管县的工作要求。

(作者单位：四川省绵阳市财政局)

责任编辑 杨秉翰