

“省直管县”财政体制的利弊分析

■ 李长祥

实行“省直管县”财政管理体制，是“十一五”期间国家财政体制的重大改革与探索。黑龙江省从2006年开始实行“省直管县”财政体制，经过两年来的实践，体制优势得到充分体现，同时弊端也逐渐暴露。

“省直管县”优势明显

省直管县后，减少了市一级中间管理环节，减化了工作程序，供需直接对接，上情下达和下情上达更加畅通，加快了运行速度，降低了行政管理成本，从而增强省级调控能力，提高办事效率和资金使用效率。其优势主要体现在：

有利于促进县域经济发展。制约县域经济发展的主要障碍是管理层次多，办事效率低，权力下放不够。要加快县域经济发展，必须为其创造良好的外部环境。省直管县后，省对县扩权，增强县独立发展的自主权，为县域经济发展创造良好的外部空间。

有利于缓解县级财政困难。省直管县后，省财政按财政体制直接结算到县，使县级财政困难直接反馈到省财政，县与省对口部门之间的关系将因为业务联系而紧密起来，

县级政府的困难能够及时准确地向省汇报反映，以取得省级各部门的支持和重视，收到事半功倍的效果。同时，县级可直接向省争取项目资金支持，省对县可实行项目直过、资金直达。

有利于加强省对享有转移支付县的技术、人才培养。对于困难县来讲，由于积弱已久，不靠外力，发展很难。省直管县后，省必将加大对困难县的补助，以促进困难县加快发展，增强其发展的内生动力，从而达到逐步减少对其补助的目的。省一级要素发达并相对集中，而县一级要素匮乏，为完成业务上的对接和管理上的便利，省必然加强对县的人才培训、人才交流和设备配置，推动县级提高管理水平和行政效率。

有利于提高财政资金使用效益。在“市管县”体制下，省对县财政补助资金的分配经过多个环节，资金使用情况的检查也是多头管理，资金到位难，使用及管理效率低。省直管县后，省财政更加关注对县补助资金的使用效果，在实现公共支出均等化的前提下，倾向于将补助资金投向效率高的县，在更高层次规划全省发展格局，避免重复建设和无序竞争，在资金、政策等方面实现

有效配置。

“省直管县”存在弊端

实行“省直管县”财政体制，减少了地市的环节，节约了行政成本。但是，从黑龙江来说，地域宽广，各县（市）距省城较远，全省14个边境县均与省城距离1 000多公里，最远的漠河县，距省城近2 000公里，全省2/3的市县距省城500公里以上，燃油费、差旅费以及其他费用等行政成本成倍增加，“省直管县”财政体制存在的弊端确实不少，主要表现在：

一是由于政府层级和财政层级不一致，导致地方政府工作不协调。由于地市与县区间财政上是平行关系，行政上又是隶属关系，地市事权和财权分离，造成政令不统一。比如目标责任制考核，省直管县后，由于县级的考核目标确定、预算安排、支出方向等都由县级完成并对省负责，与地市没有关系，所以如果是县级原因导致地市完不成任务，责任也不能由地市承担，省对地市党政领导考核只能考核市本级部分。另外，地市权力下放不一致，也容易造成管理混乱。如有的部分权力下放，有的下放权力但没下放职能，有的按项目下放权力等。

二是地市发展县域经济的一些想法难于实现。由于财政上实行“省直管县”，地市出台的经济政策及财税政策，县里执行力度肯定要大打折扣，这对地市发展县域经济、调整产业布局将产生不利影响，而且由于宏观管理力度弱化，引发重复建设等问题，造成不当竞争和资源浪费。

三是管理半径延长，出现了“鞭长莫及”的问题。黑龙江面积45.4万公里，辖13个地市，68个县（市）。实行“省直管县”后，由于省管理范围扩大，管理半径延长，产生管理不到位的问题，将给省级财政增加一定的压力和难度。而且由于区域发展不平衡，各县情况迥异，也将给省级和县级在协调工作方面带来一定的困难。

四是地市人力资源、行政资源浪费。地市各部门机构编制的确立、人员标准的选定，均由过去行署改制设立，并按照“市管县”的管理体制需求设置。实行“省直管县”财政体制后，管理职能削弱，管理范围缩小，出现了人力资源闲置、国有资产闲置、资源浪费的现象。

五是限制中等城市的发展速度。从发达国家城市发展规划以及我国城市发展远景计划来看，中等城市的发展对区域的发展至关重要。实行“省直管县”，地市对辖区各县（市）失去经济发展规划的统一管理，减弱了宏观调控能力，对地市的发展会造成不利影响。

“省直管县”财政体制待完善

实行“省直管县”财政管理体制，是公共行政权力和社会资源的重新分配，体制的运行不是独立的，也不是万能的，应当纳入到整个经济体

制及行政体制的大系统中，统筹构思和谋划，协调配套地展开，否则，仅靠财政一方“单打独斗”，必然受到方方面面的“掣肘”，难以达到解决县级财政困难和促进县域发展的目的。同时，要不断完善新的管理体制，使之更科学合理，缓解体制转换带来的各种矛盾。

一是坚持实事求是、区别对待的原则。实行“省直管县”的财政管理体制，应该是一种改革趋势，甚至在未来条件成熟的情况下，推行包括行政管理体制在内的全面的“省管县”改革，也不失为一种较好的政策选择。但是，在目前的改革试验期，必须注重实事求是，区别对待地区间经济发展的不平衡性、全省的总体经济布局及省财政的财力承受能力等客观条件的限制，避免“一刀切”，稳步推进改革，取得实效。

二是加强省级政府调控能力。实行省直管县财政体制后，管理范围和幅度的扩大，对省级财政的调控能力提出了严峻挑战。省级财政要不断增强综合调控能力，减少管理和调控盲区，深化部门预算改革，将部门管理资金纳入财政统一管理。加强省级财政部门的人员和设备力量，以适应省直管县后业务量增加的需要，提高对县财政的管理与监督能力。

三是配套改革必须同步进行。实行省直管县除了财政体制要进行调整外，其他一些体制，如行政审批体制、税务体制、审计体制、统计体制等都要进行相应的调整。妥善处理好财政先行一步所带来的一系列问题，防止行政管理和财政管理出现“错位”。

四是加强县级业务培训和“金财工程”建设。实行省直管县，县级在管理思想、管理手段和管理技

术等方面，在较短时间内难以适应和到位。因此，省、地财政要加大各项业务的培训力度，以适应新的形势。同时，要加强“金财工程”建设，建立健全省市县之间的网络体系，保持信息畅通，提高工作质量和效率。

五是重新构建市与县之间的利益关系。实行省直管县财政体制，无形中弱化了市对县的带动效应，不利于城乡统筹和区域协调发展。因此，应探索构建新型的县与市之间的利益联结关系，有效发挥中心城市对县在财政和经济总体发展上的带动作用。对地市本级财政进行合理定位，在促进市、县财政平稳运行基础上调整财政管理体制，妥善处理省、市、县三级政府间的利益分配关系。在充分调动县级政府自我发展积极性的同时，地市财政要继续加大对县级财政的指导和支持力度，充分发挥地市的综合调研、业务培训的优势，缓解省级财政压力。

六是进一步完善财政体制。要加大对市县转移支付力度，增强地市的财政分配能力；将过去地市为贫困县承担上划部分归还地市，确保地市的既得利益；要进一步理顺省县间事权范畴，实现财权与事权的统一；对现行分税制体制进行部分调整，照顾地区间差异，实施差别比例，鼓励和促进经济不发达地区开辟财源、增加收入的积极性，以实现全省经济总量的增长和逐步缩小地区间的经济差异；对项目投资、税收调整、用地报批、证照发证、会计管理等职能，要还权与地市，确保地事权与财权的统一。

（作者单位：黑龙江省绥化市财政局）

责任编辑 刘慧娟