“省直管县”能否缓解欠发达地区财政困境？

项目编号：BZ23ZC005

项目类别：自筹项目

巴州区财政局

“郡县治，天下安。”县级政权处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定的基础。当前县市级财政普遍存在财权和事权不匹配问题，财政收支矛盾突出；与此同时，占主体地位的市管县体制本质上是一种重城轻乡的行政体制，不仅会导致各种资源向城区集聚，造成县域经济空心化，而且县市政府缺乏自由决策权，束缚县域经济发展。在此背景下，“省直管县”改革被寄予推动县域经济发展、缓解基层财政收支矛盾的厚望。

本文基于“省直管县”的理论基础，以四川省“省直管县”财政体制改革的实践为背景，从财政收入、转移支付、财政支出、财政自给率4个维度探讨“省直管县”财政体制改革对巴中市各县区财政运行状况的影响。研究发现，总体上“省直管县”有利于缓解欠发达地区财政困境，从合理划分各级政府之间的事权与财权、平衡各级政府之间的利益关系和进一步完善转移支付制度对“省直管县”财政体制改革提出建议。

一、“省直管县”财政体制改革的理论依据

国外学者关于财政分权和组织结构扁平化的理论研究为“省直管县”财政体制改革提供了理论基础。从20世纪40年代以来，国内和西方学者对于财政分权的研究分为两个阶

段，第一代理论以 Hayek、Tiebout 和 Oates 为代表，其核心观点是，由于“用手投票”和“用脚投票”机制的作用，联邦制下的财政分权会促使地方政府采取积极措施提高公共品配置效率，从而提高社会总体福利水平。Oates 提出政府规模应当与其能够提供的公共产品覆盖范围达到一致，从而使得每种公共品的受益区域内有一个单独的政府。为了避免这种模式下政府层级过多，奥茨提出可通过将最优规模类似的公共品来集成成单一的政府单位，以减少每级政府的数目和政府层级数，降低决策成本。此外，Sharp 依据政府职能分权的理论和 McGuire 对“用脚投票”理论迁移均衡条件的补充也对政府间分权的必要性和合理性、政府间财政工具和财政职能的分配进行了解释，并从理论上证明了在中央政府与地方政府间分权是大有裨益的。而马斯格雷夫则从反面指出，公共产品和服务的有效供给必定是建立在合理的分权制的财政管理体制基础上的；要建立多层级的财政管理体制，首先要解决的问题就是“财政社区”的最佳规模问题。

除了财政分权理论，20 世纪 90 年代兴起的组织结构扁平化理论也为“省直管县”体制改革的实行提供了理论支持。扁平化组织结构的理论渊源可追溯至新制度经济学。1937 年以科斯的《企业性质》为开端，经过多位经济学家的研究，“企业并非必然是等级分明的科层组织”这一论断被最终提出。1990 年，哈默和钱皮提出了革命性企业再造概念，对公司流程、组织结构进行彻底重塑，从而达到绩效飞跃的目的。这一再造后的“新组织”具有扁平化、灵活化、全球化等特点。

管理学家科特指出：“一个有更多代理即有一个平坦层次结构的组织，比一个有臃肿结构的组织处于更有利的竞争地位”。

二、四川省“省直管县”财政体制改革实践

2005年11月财政部发文《关于切实缓解县乡财政困难的意见》（财预〔2005〕5号）要求“各省（自治区、直辖市）要积极推行省对县财政管理方式改革试点”，把它作为缓解县乡财政困难的举措之一。“省直管县”改革一方面可以减少管理层级从而提高管理效率，另一方面能够增强基层政府主动性和积极性从而促进县域经济发展，二者均能改善基层财政收支困境。党的十八大报告提出“优化行政区划设置和行政层级，在有条件的地方可以探索‘省直管县’体制改革”。

实践中“省直管县”以财政直管为主，包括财政直管和行政直管两种基本类型。作为财政管理体制扁平化探索，“省直管县”通过减少政策传递和资金拨付环节实现政策信息传递更加快捷和资金下达更加便利，从而提高财政运行效率；同时，县市政府拥有更大的财权自主权，能更好地结合本地实际情况谋划县域经济发展，有利于调动其发展县域经济的积极性、主动性和创造性。

近年来，全国各省（区、市）扎实推进“省直管县”财政体制改革。四川省本着从发展县域经济、缩小区域间财力差距、完善转移支付制度出发，先后两次进行“扩权强县”的试点工作。2007年7月，四川省政府颁布的《关于开展扩权强县试点的实施意见》标志着我省财政“省直管县”试点工作的正式启动。为了加快县域经济发展，以“近期内经济能够快速

发展、县级实力较强并且在其所属的类区县中有明显的辐射带头作用”为选样标准，四川省首先选取了一批 27 个县进行“扩权强县”的试点工作。其主要做法为：一是审批权限的下放。一方面，在国家法律法规的规定范围内，根据《关于开展扩权强县试点通知的意见》，把原来需要由设区市进行审核、审批和管理的经济事项的管理权力改为由试点县自行办理，然后直接上报到省级部门或者报设区市备案；另一方面，对于一些必须经由省级部门或设区市审核、审批的事项，采取向县级委托或授权的办法进行放权。二是经济管理权限的下放。2009 年又新增 32 个县，并赋予了扩权试点县（市）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的 56 项经济管理权限，并且通知中还指出扩权县直接享有自 2007 年以后国家或省给予设区市的经济管理权限，这意味着扩权县在经济方面的管理权限还在不断增加。在财政方面，从 2007 年 1 月 1 日起，市级不再分享试点县的财政收入，原则上也不再承担试点县事权范围内的支出责任。扩权县财政体制及预决算直接对省，库款报解及资金调度管理、收入目标下达与考核、政府性债务监管直接到县。在税收方面，省与扩权试点县继续按照《四川省人民政府关于调整省与市地州财政管理体制的通知》（川府发〔2000〕4 号）规定，对增值税（25%部分）、营业税（不含金融保险业营业税）、个人所得税（40%部分）、资源税、

房产税、印花税、城镇土地使用税、契税等 8 个税种，省分享比例为 35%，扩权试点县分享比例为 65%。企业所得税除中央分享 60% 部分外，地方 40% 部分仍按企业隶属关系作为同级财政的固定收入，省、扩权试点县互不分享。另外，试点县的行政性收费、专项收入、政府性基金收入等非税收入按照有关规定分别缴入中央、省、扩权试点县级金库或财政专户。扩权试点县与所在市互不参与税收及非税收入的分享。截至 2012 年底，已从全省 181 个县级单位中选择了 59 个纳入扩权强县的试点范围（详见表 1）。

表 1 四川省“省直管县”试点名单

启动时间	批次	省直管县
2007 年	第一批	绵竹市、广汉市、什邡市、简阳市、大竹县、仁寿县、南部县、射洪县、仪陇县、渠县、资中县、泸县、富顺县、宜宾县、安岳县、三台县、平昌县、中江县、岳池县、宣汉县、江油市、夹江县、威远县、华蓥市、阆中市、峨眉山市、盐边县
2009 年	第二批	简阳市、仁寿县、广汉市、江油市、射洪县、中江县、威远县、大竹县、绵竹市、安岳县、南部县、三台县、资中县、泸县、什邡市、渠县、富顺县、宣汉县、隆昌县、峨眉山市、宜宾县、邻水县、荣县、岳池县、武胜县、阆中市、乐至县、合江县、仪陇县、营山县、犍为县、蓬安县、华蓥市、夹江县、彭山县、大英县、古蔺县、平昌县、蓬溪县、万源市、苍溪县、开江县、长宁县、盐边县、高县、江安县、盐亭县、通江县、安县、南江县、叙永县、南溪县、西充县、剑阁县、罗江县、旺苍县、井研县、梓潼县、兴文县

三、政策成效

（一）上级补助到位情况

表 2 巴中市各县区上级补助到位情况

单位：万元

年度 县区	2018	2019	2020	2021	2022
巴州区	331890	330060	401327	362598	381610
恩阳区	290656	274844	281441	272960	257688
南江县	376305	399450	389926	369838	431342
通江县	410250	453709	482223	467994	524131
平昌县	437925	496734	446108	449663	489471

2018-2022年，巴中市各县区年均到位上级补助分别为：通江县467661.4万元、平昌县463980.2万元、南江县393372.2万元、巴州区361497万元、恩阳区275517.8万元。从表2可以看出，省直管县上级补助到位情况均高于非省直管县（区）。

（二）财政收入情况

表3 巴中市各县区财政收入情况

单位：万元

年度 县区	2018	2019	2020	2021	2022
巴州区	503955	560786	612335	624836	632131
恩阳区	470629	452073	439226	454915	467692
南江县	549849	593336	567136	581525	650287
通江县	629769	650387	625885	936952	686270
平昌县	700742	825895	754984	755171	731453

2018-2022年，巴中市各县区财政收入分别为：平昌县753649万元、通江县705852.6万元、南江县588426.6万元、巴州区586808.6万元、恩阳区456907万元。从表3可以看出，省直管县财政收入情况均高于非省直管县（区）。

（三）财政支出情况

表4 巴中市各县区一般公共预算支出情况

单位：万元

年度 县区	2018	2019	2020	2021	2022
巴州区	455061	445650	511241	482193	495177
恩阳区	440303	402328	387285	392607	396752
南江县	495132	490808	464987	445850	473222
通江县	578176	526668	547393	551488	589454
平昌县	643490	680400	623946	580032	588499

2018-2022年，巴中市各县区年均一般公共预算支出分别为：平昌县 623273.4 万元、通江县 558635.8 万元、巴州区 477864.4 万元、南江县 473999.8 万元、恩阳区 403855 万元。从表 4 可以看出，多数省直管县一般公共预算支出情况均高于非省直管县（区）。

（四）财政自给率

表 5 巴中市各县区财政自给率

单位：%

年度 县区	2018	2019	2020	2021	2022
巴州区	17.29	17.70	15.45	16.96	16.97
恩阳区	13.98	16.22	18.10	19.22	15.50
南江县	15.35	15.81	16.90	18.20	17.80
通江县	7.99	8.79	8.48	8.68	8.54
平昌县	12.71	12.14	13.24	14.42	14.61

2018-2022年，巴中市各县区年均财政自给率分别为：巴州区 16.87%、南江县 16.81%、恩阳区 16.6%、平昌县 13.43%、通江县 8.49%。

四、相关建议

（一）合理划分省以下各级政府的事权与财权。首先，明确划分各级政府的事权是建立完善的省管县财政体制的

前提。具体应结合四川省的实际情况，遵循适度分权、受益和职能优势的原则，建议以法律形式明确省、市、直管县（市）的各自专有职权以及应由两级以上政府共同承担的职权，尽力消除政府职能中的“越位”和“缺位”现象。其次，依据事权划分的结果，确定财政的支出责任，保持财权和事权相一致。具体可按照以下原则进行：与省、市、县（市）专有事权对应的支出责任应由省、市、县（市）各自承担；区域性事务的处理应按照区域覆盖的范围和任务的性质和特点，由中央、省、设区市、县（市）根据权责和能力的大小分别负担。

（二）协调省与市、省与县、市与县之间的利益关系。“省直管县”不是要将直管县（市）与设区市割裂起来、对立起来，相反，依然要发挥设区市的辐射作用，带动直管县（市）共同发展，形成优势互补、良性互动，实现城乡统筹协调发展。一是在处理省与市的关系上，即要求省级财政对发展滞后的设区市给予财力支持，促进其发展，又要求设区市处理好发展本级经济与协助省级做好省直管县各项工作之间的关系。二是在处理省与县的关系上，省级应时常关心县（市）的工作进展，加强与县（市）的直接对话，及时了解县（市）工作中遇到的问题；县（市）也要积极向省级汇报，主动反映工作中的障碍与困难，或者新想法、新思路。三是在处理市与县的关系上，县（市）在行政上仍然是由市级领导，市级仍然要加强对县（市）的协调和监督，同时，市级也需要转变思想，加强与县（市）的合作意识，从发展经济和提高人民生活水平的角度出发促进地区间协作与共同发展。

（三）完善“省直管县”下的转移支付制度。建立规范的转移支付制度的根本目标是实现地方基本公共服务能力和水平的大体均等。省以下财政转移支付制度重点应放在以下三个方面：一是逐步建立以均等化为目标的转移支付制度。从转移支付的整体组合模式选择来看，建立一个以公式化为基础、一般性转移支付为主、专项转移支付为辅的转移支付体系，有利于区域均等化目标的实现。当前需要做的工作是清理支出项目，简化支出形式。建立严格的项目准入机制，减少专项转移支付项目建立的随意性和盲目性，对不符合准入标准的专项转移支付要逐步进行调整、压缩和清理。二是致力于建立科学透明的转移支付制度。首先，在转移支付资金的测算分配上应更加科学合理，选取一些不易受人为控制、反映各地收入能力和支出需要的客观性因素，如人口数量、人均 GDP、城市化程度等来确定转移支付额。其次，应公开转移支付制度资金测算分配事宜，接受社会各界监督。公开支付额度，增加透明度，减少地方政府之间经常性、非正常的博弈。三是形成以政府监督为主体的多方位监督机制。首先，建议建立一个平行于本级财政部门，隶属于上级财政部门的资金转移监事会，使其成为一个既具有权威性，又能确保财政转移规章制度有效发挥作用的监督机构。其次，需要不断完善地方财政部门的自律体系，提高地方财政部门自我管理、自我控制能力。同时，建立重大项目和重点项目转移支付公式制度意义重大，最后还需要加强专项转移支付资金的审计力度，形成多方位的监督机制。