

浙江“省管县”财政体制及其对我国行政体制改革的启示

负杰

(中国社会科学院政治学研究所, 北京 100732)

【摘要】“省管县”财政体制是我国行政体制改革的重要内容。浙江“省管县”财政体制在不断完善和发展中逐渐形成了一套较为有效的做法与经验,对于减少行政层级,提高行政效率,促进县域经济发展和城乡、地区协调,提高财政运行效率,都产生了积极的作用和影响,并对推进我国行政层级体制改革具有重要的启示意义。

【关键词】省管县;行政体制;财政体制;县域经济

【中图分类号】D 63 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1009- 8860(2008)01- 0092- 06

“省管县”财政体制是与“地(区)管县”、“市管县”体制相对而言的一种财政管理形态。简言之,它是指市(地)本级财政和县(市)级财政处于平等地位,都直接同省级财政在体制上挂钩,市(地)一级不与所辖县(市)产生财政结算关系的一种地方财政管理体制。2006年,中央一号文件明确提出,有条件的地方可加快推进“省直管县”财政管理体制;国家“十一五”规划也明确提出,要“理顺省级以下财政管理体制,有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”。可见,“省管县”财政体制在今后一段时期,将作为我国一种新的体制改革方向来加以推进。

就浙江而言,“省管县”财政体制作为行政体制改革的重要内容,是其从自身实际出发,在财政管理方面进行的一次重要的制度探索,而且通过不断充实、完善和发展,对经济社会发展产生了直接的、明显的推动作用。从实际效果看,浙江“省管县”财政体制,不仅从制度上减少了管理环节,提高了行政效率,而且对于促进县域经济繁荣,加快社会主义新农村建设,统筹城乡之间、地区之间协调发展,提高财政运行效率,都发挥了至关重要的推动作用,其实践意义已经超越了财政领域,延伸至经济、社会和行政管理体制改革等各个方面,特别是对于推进我国行政层级体制改革,做出了积极的探索和有益的尝试。

一、浙江“省管县”财政体制的主要做法及其成效

浙江“省管县”财政体制的一个显著特点,是把县级财政与市级财政摆到平等地位,省级财政对它们采取一视同仁的管理政策,财政结算、各专项资金的分配(含与部门联合分配的资金)、资金的调度等都是由省直接到县(市),无需经过市级财政。在这种体制下,市、县分别与省财政发生收支往来关系,地级市预算内财政收入仅来自于市本级,与行政辖区内的县(市)没有财政隶属关系,只在预算外各种行政规费方面存在结算关系。

浙江省不仅在财政体制上实行了“省管县”,而且在这种体制框架之下还采取了一系列的配套措施。这些措施主要包括:在收支划分方面,归为县(市)级财政的税收收入和非税收入,省、市两级财政不直接分享较大的比例,以充分保证县级政府的财力基础;在增量分成方面,省与市、县实行“二八”分成,即省级财政得20%,市、县(市)级财政得80%,对于少数欠发达县和海岛县,省财政还会给予特殊的财政支持;在管理政策方面,从1995年开始,浙江对全省68个市、县(市)实施“抓两头、带中间、分类指导”

收稿日期:2007- 06- 03

作者简介:负杰(1972—),男,河南三门峡人,中国社科院政治学研究所行政管理研究室主任、副研究员、博士研究生,研究方向为行政管理与公共政策。

的管理措施,根据经济的发达程度,先后对不同的县市制定了“亿元县上台阶”、“两保两挂”、“两保两联”和地级市“三保三联(挂)”等各具针对性的管理政策。2003年10月,又出台文件对原有政策进行了进一步整合和调整,对欠发达市、县(市)和发达、较发达市、县(市)分别实行了新的“两保两挂”和“两保一挂”政策,延续了鼓励地方发展经济、优化配置财源、增加地方财政收入的机制。此外,浙江省还初步建立起一套科学化、规范化的转移支付制度,以各市、县(市)总人口、地域面积、财力状况等一系列客观因素为指标计算和分配转移支付额度,对全省38个经济欠发达市、县(市)实施了规范的转移支付补助制度。事实证明,通过这些管理措施,“省管县”财政体制充分调动了市、县两级政府的积极性,切实发挥了市、县财政的主体功能,真正起到推动地方经济发展、调节地区间经济社会平衡的作用,在实践中收到了较好的效果。

(一)“省管县”体制有力地促进了县域经济的发展

长期以来,城乡二元分割的经济社会结构,严重限制和制约了农村地区的发展,造成了农村经济社会发展水平大大滞后于城市的现状,而大力发展县域经济则是有效解决这种矛盾的现实选择。换言之,县域经济是统筹城乡发展的枢纽和连接点,是建设社会主义新农村的基础性平台和主战场;因此,应该被投入更多的公共资源和财政资金,才能从根本上解决城乡均衡发展问题。“省管县”财政体制事实上正是发挥了这种重要作用,是财政资源直接向基层县、市下移的重要途径,有利于增强县域经济发展的自主性,使县级政府行政管理和决策更贴近于县域经济发展的实际,进而促进城乡协调发展。从近年来浙江农村地区发展的各项指标看,这种财政体制有效地解决了长期困扰和制约农村地区发展的资源投入不足的问题。从浙江县域经济的绝对规模和占全省GDP的比重,从县域地区的财政收支规模和增长速度,以及从浙江省进入全国百强县的数量和所占比重看,都能很好地说明这个问题。

有关资料显示,截至2003年底,浙江县域经济的平均规模已达到GDP93.92亿元,人均GDP16251元,位居全国最前列;县域财政总收入达651.13亿元,占全省的44.3%;地方财政预算内收入为305.70亿元,占全省的43.3%,全省58个县(市),除庆元县财政总收入为9596万元之外,全部进入亿元县(市)行列,其中16个县财政总收入超过10亿元。[2](P70)2004年,全省58个县(市)地方财政收入上亿元的有55个,比2000年增加20个。截至2004年底,浙江省36个县和22个县级市GDP总量为6465.9亿元,比2000年的3778.5亿元增长71.1%,占全省生产总值的53.8%,年均递增14.4%[3],如果加上最近几年由县(市)改设为市辖区的4个区的生产总值,县域经济已占到全省生产总值的2/3。此外,其他一些县域经济发展重要指标也均占全省的较大比重。

表 1 2000年—2004年浙江、广东、江苏、
山东四省百强县(市)数量

年份 省份	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
浙江	22	26	26	30	30
江苏	14	15	15	16	18
山东	13	14	15	16	20
广东	10	10	11	10	10

资料来源:2000年—2003年数据来源于国家统计局研究报告:《浙江县域经济发展的现状、特点及问题研究》2004年数据来源于国家统计局公报。

从 2000 年开始,国家统计局农调总队每年根据对全国 2000 多个县的社会经济统计资料,从发展水平、发展活力、发展潜力三个方面对县域社会经济综合发展指数进行测算,以客观评估县域社会经济发展状况,并根据测算和统计结果,每年公布综合发展指数前 100 位县及其排名。在历次排名中,浙江省进入百强县的县(市、区)数量都居于前列,不仅远远领先于 GDP 总量低于自己的省份,而且领先于经济规模超过自己的广东、江苏和山东等省(详见表 1)。2003 年和 2004 年,浙江省进入全国百强县(市)的单位都达到了 30 个,占全国百强县(市)的近 1/3,占全省参加测评的 61 个县(市、区)(包括近几年由县级市改设为市辖区的萧山、余杭和鄞州)的近一半。

由表 1 可见,从历史发展看,浙江省百强县(市)数量呈逐渐增多趋势,5 年内由 22 个增加到 30 个,增长幅度达 36.4%;从省区横向对比看,浙江省经济总量虽然低于广东、江苏和山东省,只位居全国第 4,但浙江省百强县(市)个数远远领先于其他经济发达省份。这说明,浙江省县域经济发展在全国已处于领先水平,县域经济已成为浙江经济的重要支柱,县域经济发达已成为浙江经济发展的一个重要特色。

(二)“省管县”体制有利于实现财政资源下移,促进城乡和地区间协调发展

目前全国普遍存在的城乡二元经济社会结构、城乡居民收入差距过大的情况,在很大程度上都与长期以来财政分配格局不合理有着直接关系。在中央、省、市、县各级政府中,县及县级市处于直接面向基层农村的前沿,农业问题的解决、农村经济的发展、农民生活水平的提高、农村基础设施的完善和公共产品与公共服务的提供,都主要由县级政府来承担。但是,各方面资料显示,多年来国家对县级以下政府财政支持较小、实际投入较少,财政资源分配存在着严重失衡的现象。而浙江实行“省管县”财政体制,实质上是对公共资源的重新分配,目的是从体制上解决县(市)级以下政府财政资源不足的问题,使其有能力集中财力发展县域经济和各项社会事业。有关数据显示,在“省管县”财政体制下,浙江县级政府财政收支在全省财政收支中均占较高比重。以 2004 年为例,浙江县、乡地方财政收入为 590.0 亿元,占全省地方财政总收入的 65.4%,县、乡地方财政支出为 677.6 亿元,占全省地方财政总收入的 63.7%,财政收支比重远超过省本级和市本级财政收支所占比重。(详见表 2)

表 2 2004 年浙江省财政一般预算收支分级表

项目分类	总额 (亿元)	省本级		市本级		县乡级	
		数额	比重	数额	比重	数额	比重
地方财政收入	901.0	98.1	11.0%	213.0	23.6%	590.0	65.4%
地方财政支出	1062.9	137.4	13.0%	248.1	23.3%	677.6	63.7%

资料来源:根据浙江省财政厅《浙江财政年鉴 2005》
(中华书局 2005 年版,第 288—289 页)的数据整理。

浙江“省管县”财政体制,一方面促进了县域经济发展,大大增强了县(市)财政实力,另一方面也在管理体制上实现了财政资金直接向县(市)级政府的转移,保证了县级政府发展农村各项事业所需的资金,有利于统筹城乡发展,加大对农村地区的资源投入,加强基础设施建设,改善农村环境面貌,推动农村经济发展,提高农民生活水平。国家统计局农调总队根据新标准对全国各省区农村全面小康进程进行跟踪监测的结果显示,2004 年浙江农村全面小康社会实现度达到 58.9%,比 2003 年提高了 7.7 个百分点,大大高于 21.6% 的全中国农村全面小康实现程度水平,仅次于上海、北京、天津等三个直辖市,居各省区第一,且高于排在浙江之后的广东省和江苏省全面小康实现程度 10 个百分点左右。到 2005 年末,浙江全省已经有 86 个县(市、区)实施了新型农村合作医

疗制度, 占有农业人口的县(市、区)总数的 98.8%; 参保农民 2460 万人, 占全省农业人口的 71%; 浙江省农民人均纯收入已达到 6660 元, 连续 21 年位居各省区第一[4], 城市化水平超过 50%, 城乡一体化程度在全国位居前列。与经济规模超过浙江的广东、江苏和山东等省相比, 浙江省农民人均纯收入不仅处于领先状态, 而且领先幅度在逐年扩大。(详见图 1)

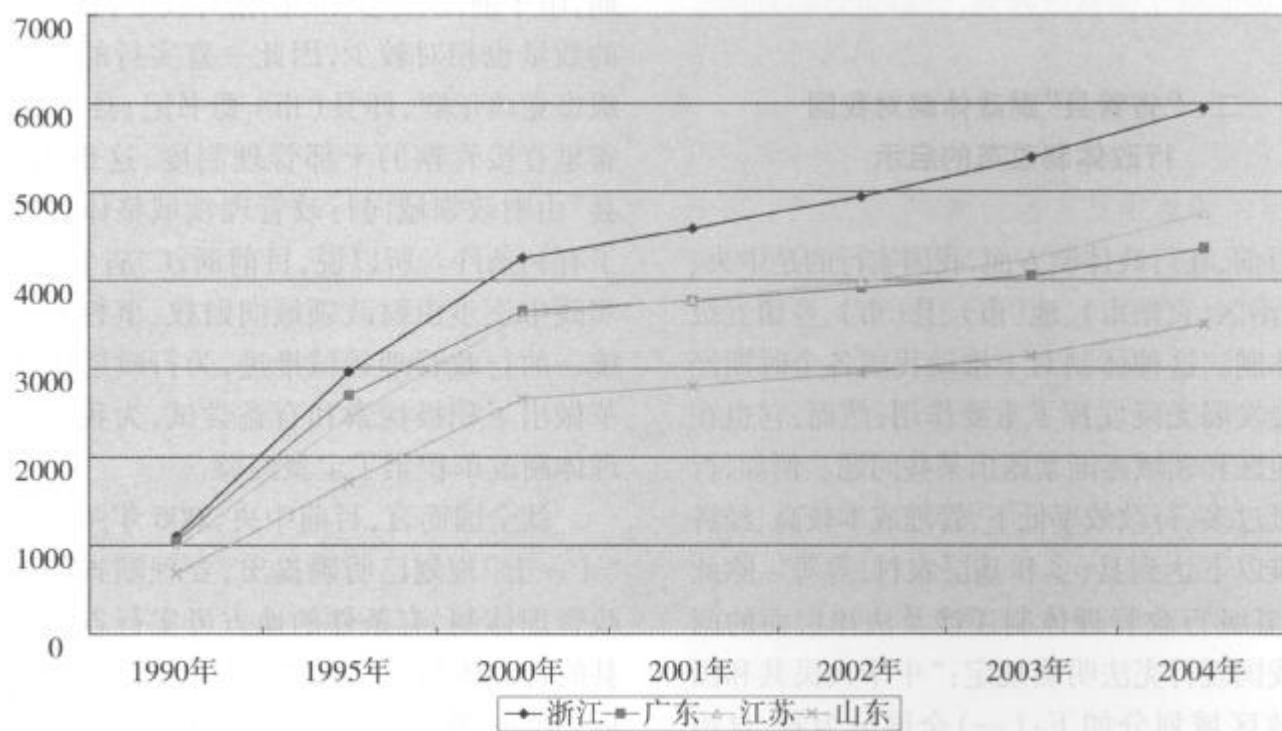


图 1 浙江、广东、江苏、山东四省农村居民纯收入变化趋势图

(三) “省管县”体制有利于明确各级政府的经济发展责任, 提高财政资金的运行效率

财政管理本质上是一种对财政分配关系的调整。“市管县”体制在上世纪 80 年代末试行推出时, 其出发点是通过做大城市经济, 以城市带动和扶持农村地区发展; 但这种体制最终产生了两种截然不同的效果。对于那些经济实力强、财政资金充裕的地级市, 的确能起到带动县域经济和农村经济发展的作用; 而对于那些经济实力弱, 甚至仍处于欠发达状态的地级市, 就会出现“小马拉大车”的现象。在这种情况下, “市管县”财政体制会使县级财政处于非常不利的地位, 地级市往往不同程度地集中县、乡应有财力, 通过截留资金、争项目而同所辖县产生利益冲突, 导致省对县(市)财政的一些政策扶持、资金补助等措施难以及时落实到位, 影响了财政资金的运行效率, 束缚了县域经济的发展, 制约了财政资金向基层农村的转移。

“省管县”财政体制明确了地级市与县和县级市之间平等的财政主体地位, 减少了财政层级, 从制度上保证了省直接对县(市)的资金使用效率, 增强了省级财政的直接调控能力。在这种体制下, 省级财政通过适当集中财力, 可以根据全省实际情况, 直接调节各领域、各地区的发展平衡, 有利于确保全省范围内的经济社会发展目标, 特别是县域经济、欠发达地区和农村地区经济社会发展目标的实现。目前, 浙江“省管县”财政体制逐渐形成了一系列配套的具体管理制度和机制, 如“两保两挂”和“两保一挂”等, 初步实现了财政资金分配由“跑部钱进”向制度化管理的转变。总体而言, 虽然在一些方面还需要进一步完善和改进, 但在“省管县”财政体制框架下, 浙江省已初步建立了一整套规范的分税制财政管理体制。

另外, 浙江省还通过“两保两挂”和“两保一挂”等管理措施, 充分调动了地级市挖掘自身财政潜力、发展经济、培植财源

的积极性,使地级市财政收入在“省管县”体制下也得到较快增长。有关数据资料显示,在改革开放后的“省管县”体制下,地级市的财政收入增长幅度不仅全部保持在10%以上,而且一些地级市还长期保持了20%以上的增幅,经济和财政自我发展能力得到了较大增强。总之,浙江“省管县”财政体制,不仅提高了财政资金的使用效率,规范了省、市、县(市)之间的财政分配关系,而且较好地调动了各级政府发展经济的积极性,初步解决了省以下分税制财政体制的规范运行问题,对全国其他省区具有一定的借鉴意义。

二、“省管县”财政体制对我国行政体制改革的启示

目前,在行政体制方面,我国实行的是中央、省(自治区、直辖市)、地(市)、县(市)、乡镇五级管理体制。这种体制对于推动我国各个时期经济社会发展无疑发挥了重要作用;然而,它也在一些地区和领域逐渐暴露出某些问题。例如,行政层级过多、行政效率低下、管理成本较高、经济资源难以下达到县、乡和基层农村,等等。除此以外,五级行政管理体制还涉及法律层面的问题。我国现行宪法明确规定:“中华人民共和国的行政区域划分如下:(一)全国分为省、自治区、直辖市;(二)省、自治区分为自治州、县、自治县、市;(三)县、自治县分为乡、民族乡、镇。”显然,地级市的行政建制仍然缺乏宪法依据,目前存在着实践与法律不相一致的地方。因此,从体制方面改革现有管理层级的必要性正日益凸现,而浙江“省管县”财政体制的成功实践则在这方面提供了有益的启示。

政府管理的实践证明,如果行政体制改革不到位,财政的调节功能是难以充分发挥作用的,因为财政系统毕竟是行政管理的一个子系统,直接受到后者的影响和制约。浙江实施“省管县”体制,目前已突破财政领域,而向行政管理领域推进。在推进“省管县”财政体制的过程中,浙江省逐渐认识到,要充分发挥“省管县”体制的作用,仅凭借财政领域的改革是不够的。因为强化财政领域的“省管县”体制,虽然在一定时期内会产生明显的经济效果,但最终会与现行的“市管县”行政体制产生矛盾和冲突,会导致地级市政府和县级政府在事权与财权方面的分离,并直接影响财政领域“省管县”的功效。因此,1992年后,浙江省先后进行了四轮“强县扩权”的改革举措,使县(市)级政府管理权限逐步增强,使地级市和县级政府在事权和财权方面各自趋于统一,尽可能减少行政管理体制方面存在的冲突和矛盾,从而进一步提高“省管县”财政体制的运行效率。与此同时,需要特别指出的是,在干部人事管理方面,由于浙江省地域面积相对较小,县及县级市的数量也相对较少,因此一直实行的是县及县级市党政正职,即县(市)委书记、县(市)长由省里直接管辖的干部管理制度,这也为“省管县”由财政领域向行政管理领域整体推进创造了有利条件。所以说,目前浙江“省管县”已在实践中逐步由财政领域向财权、事权和人权相统一的行政管理领域推进,为行政层级体制改革做出了积极探索和有益尝试,为我国行政管理体制改革积累了宝贵经验。

就全国而言,目前中央2006年一号文件和“十一五”规划已明确提出,要理顺省级以下财政管理体制,有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制。可见,“省管县”财政体制在今后一段时期,将作为国家一种新的体制改革方向来加以推进。但是,各地在推行“省管县”财政体制的时候,一定要从自身实际出发,重视解决以下几方面问题:

1. 实行“省管县”体制,应重视事权与财权相配套

浙江“省管县”体制的一个重要特色,是财政分权与行政分权相结合,事权与财权相配套。我国目前的五级行政管理体制,存在着行政层级过多、行政效率低下、管理成本较高、经济资源难以下达到县、乡和基层农村等问题。如果仅凭推行“省管县”财政体制,还不能完全解决这些问题,还存在行政体制方面的某些障碍。从浙江实践看,“省管县”财政体制是与“强县扩权”举措配套进行的,改革已上升到财权与事权相统一、财政体制与行政体制相协调的层面,较好地解决了市、县两级政府事权与财权相分离的矛盾,并在实践中取得了较好效果。因此,从财政体制与行政体制相结合的角度,全面推行“省管县”体制,将具有更深层次的实践意义。

2. 推广“省管县”体制,应与行政区划改革相配套

浙江省推行“省管县”体制,有着自身的有利条件,如省域面积小、人口相对较少,市、县行政单位总体数量适宜,等等。如果在全国范围内推行“省管县”体制,则必须与行政区划改革配套进行,综合考虑经济发展水平、行政区域面积、省内市、县行政单位数量、人口规模等因素,特别是要重视市、县行政单位数量因素对推行“省管县”体制的影响。目前,浙江有11个地级市、88个县、市、区,除去中央计划单列市和不具有财政主体地位的市辖区,只有68个行政单位;而全国其他省区同类单位却在20个至180个之间,差别非常大。因此,如果不将“省管县”体制与行政区划改革配套进行,不仅会在推行“省管县”体制时面临诸多现实问题和困难,而且也难以收到理想的管理效果。

3. 实行“省管县”体制,应注意调动地级市和县(市)两个积极性

推行“省管县”财政体制,实质上削弱了地级市的财政管理权,会在某种程度上影响到地级市的工作积极性;而对于那些经济规模大、财政实力强的地级市,则有可能减少对所辖县(市)的支持和扶助力度,影响县域经济的发展。因此,在推行“省管县”财政体制过程中,特别是在财政体制与行政体制的矛盾未得到有效解决之前,应注重调动和发挥地级市和县及县级市两个积极性,既不影响中心城市与地级市的发展、建设,又使县域经济和农村经济社会发展迈上一个新台阶。浙江经验证明,在县域经济和农村地区得到较快发展的同时,还通过一系列合理、有效的制度设计和配套措施,充分调动地级市挖掘财政潜力、发展经济、培植财源的积极性。实践证明,浙江省通过“两保两挂”和“两保一挂”等政策措施,有效地促进了地级市的财政增收,使地级市财政在“省管县”体制下也获得较快增长,较好地解决了调动市、县两个积极性的问题。

总之,从浙江的实践经验看,“省管县”体制的确收到了明显成效,不仅减少了管理环节、提高了行政效率,而且通过县级政府的财权和事权的逐步加强与统一,以及省级政府调控能力的提高,较好地促进了城乡之间、地区之间的协调发展,推动了社会主义新农村建设工作。但是,在推行“省管县”体制过程中,各地还应从实际出发,因地制宜,妥善处理省、市(地)、县(市)之间关系,充分调动各方面的积极性,在促进县域经济发展的同时,进一步发挥好中心城市的带动作用,更好地实现经济社会的全面发展。

参考文献:

- [1]房宁, 贡杰. 浙江经验与中国发展(政府管理卷)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [2]浙江省财政厅. 全省财政工作综述[A]. 浙江财政年鉴(2005)[M]. 北京: 中华书局, 2005.
- [3]张兴华. 全面建设小康社会: 浙江城乡统筹发展现状和对策分析[R]. 浙江省统计局研究报告, 2005- 08- 15.
- [4]浙江省统计局. 2005年浙江省国民经济和社会发展统计公报[R]. 2006- 03- 13.