



试论实施省管县财政体制改革模式的选择 ——以广西为例

张劲松 唐 俊

摘 要: 以广西为例,“省管县”财政体制改革中,先是对“省管县”改革中的四个基本概念,即“行政省管县”、“财政省管县”、“扩权强县”和“强县扩权”的关系进行梳理,得出省管县比市管县具有更高行政效率的结论。

关键词: 西部地区;省管县;市管县;财政体制改革

地处中国—东盟门户的广西壮族自治区(属省级同等建制,为方便表述,故下以“省”而用之)近年由于北部湾经济区的确立,经济发展速度不断加快,但从经济总量而言,仍然处在欠发达的西部地区,如何在欠发达的条件下进行省管县体制改革,正是我们所研究的重点。

一、行政省管县和财政省管县的关系

“省管县”改革内在包含行政省管县改革和财政省管县改革,既可以独立进行改革,也可以共同起作用,至于两者孰轻孰重,视具体情况而定,就改革选择而言往往以“财政省管县”改革为“省管县”改革的先导。

在“行政省管县”和“财政省管县”的实际操作中,形成了两个途径,即“扩权强县”和“强县扩权”,前者指的是通过放权下县以达到县域经济的壮大,而后者指的是县域经济发展条件好的地方就放权于县,以更好地促进县域经济的发展。“强县扩权”是一种改革阻力最小、改革成本最低的稳妥改革方式,并广泛应用于不同的区域,但作用范围有限,而“扩权强县”的改革方式就要深刻全面得多,因为不仅适用于县域经济发展好的地方,也适合于其他有一定的县域经济基础的地方,因此“强县扩权”和“扩权强县”往往是相互为用,共同推进,以此达到“以点带面”,“点面结合”的效果。

另外,从省管县体制改革的过程和路径来看,我国大多数的“省管县”改革的实践途径和逻辑思路都经历了从“强县扩权”到“扩权强县”,再从“扩权强县”发展到“财政省管县”,然后从“行政省管县”发展到全面落实“省管县”改革的长期过程。

二、省管县的理论前提

省管县理论基础的逻辑前提是省管县比市管县有更高的行政效率。为此,本文试图建立一个简单的数学模型来分析这一理论前提。我们假设某一个省有 N 个市,平均每个市有 M 个县,每一个市行政成本为 a ,每一个县的行政成本为 b ,那么省管县的行政成本为:

$$C(M) = bMN + c_1 \quad (1)$$

市管县的成本为: $C(N) = aN + bNM + c_2 \quad (2)$

(其中 c_1, c_2 分别为省管县信息不对称所带来的成本和交通成本以及市管县所带来的寻租成本)

(2)-(1)式,得:

$$R = aN + (c_2 - c_1) \quad (3)$$

这时,我们假设寻租的成本正好和信息不对称带来的成本相等,则有:

$$R = aN > 0$$

可见,如果省管县中增加一个市级,必然会加大成本去管理一个市级政府,导致效率的损失。

三、目前广西实施省管县体制改革的财政状况分析

一个地区的财政状况直接影响到财政的分配总量,从而影响到“省管县”财政改革的进度,所以我们首先对广西的财政状况进行基本分析,以寻求广西“省管县”下财政体制改革的出路。

第一,财政收入和财政支出占 GDP 的比例呈现出 U 字型。自 1978 年的改革开放以来,广西财政收入和支出的绝对值都在稳定上升,但两者所占 GDP 的比例呈现出先较大幅度下降而后稳定上升的趋势。升降的分水岭主要发生在分税制改革的 1994 年前后。1994 年之前,国家财政权力占优势,地方财政权力不足,在很大程度上依赖于国家的转移支付来获得财政收入。再加上改革开放不断加快,地方经济活跃,导致财政收支增幅滞后于 GDP 增幅。而自 1994 年后,由于地方掌握的财政权力上升,特别是在 2000 年后国家实施西部大开发战略,使得财政收支所占 GDP 比例稳定上升。

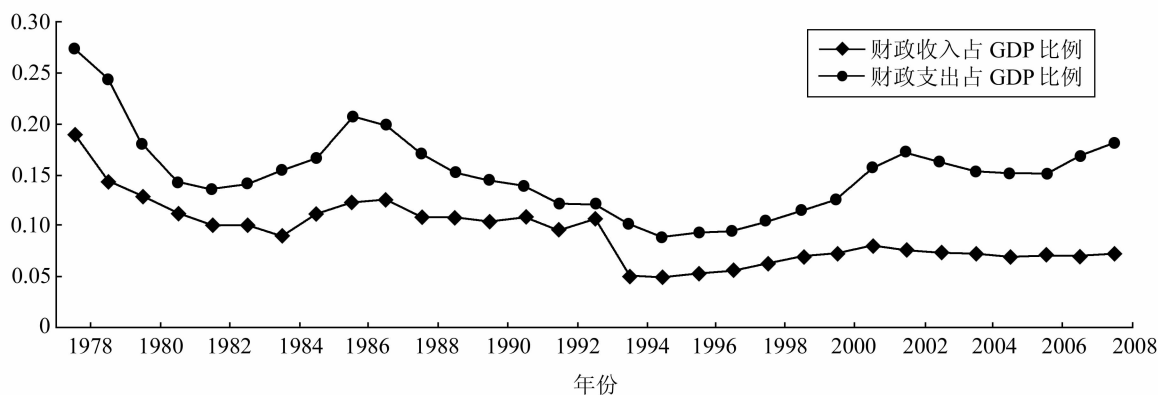


图 1 广西财政收入和财政支出占 GDP 的比例

资料来源:1990—2009 年广西统计年鉴

第二,财政支出明显大于财政收入,并且具有逐年上升的趋势。处于西部地区的广西由于管理成本较高,管理难度较大,因此财政支出往往超过财政收入,并且超支幅度具有不断加大的趋势,特别是在 1994 年后,出现十分明显的拐点,原因在于分税制改革后,地方财政权力上升,国家转移支付出现较大幅度的下降,出现财政收入突然下降,但之后稳定上升,特别是在西部大开发战略实施之后的广西财政支出—财政收入比率的上升趋势更加明显(见图 2)。

第三,财政总量和平均总量水平较低。从 2002 年到 2007 年的 6 年时间里,尽管广西的财政收入稳定增加,并且所占的比重不断提高,但由于总体水平不高,人均财政收入不足全国平均水平的四成(见表 1)。以 2005 年为例,广西地方财政收入(本级)283.04 亿元,仅占全国的 1.08%,而广西人口占全国人口的 3.77%,人均财政收入不足全国平均水平的三成,位列全国第 24 名。可见,广西经济发展水平仍然较低,城乡差距大于全国平均水平,财政实力在全国处于下游水平^①。

第四,财政分配极不平衡,两极分化严重。以 2006 年为例,财政总收入仅有南宁市、柳州市和桂林市等三市超过 25 亿元,而人均财政收入也仅有南宁市、柳州市、桂林市、百色市、北海市、梧州市、防城港

①董再平、黄晓虹:《关于广西“省管县”财政体制改革模式的探讨》,载《广西社会科学》2008 年第 10 期,第 21~25 页。

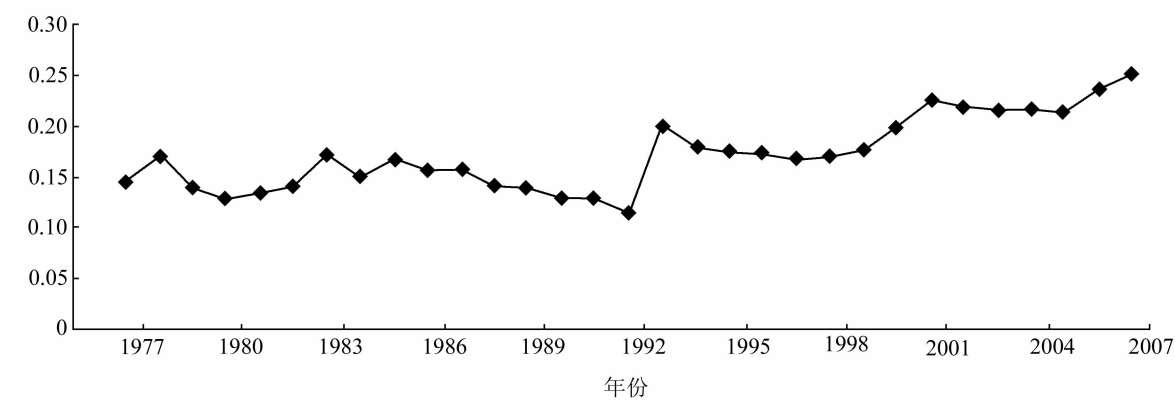


图 2 广西 1978—2008 年财政支出-收入比率
资料来源:1990—2009 年广西统计年鉴

市等 7 市超过 400 元,但仅有 3 个市高于全区平均水平,最低的玉林市不足最高的南宁市的 1/6。从人均财政支出来看,也只有南宁市、柳州市、北海市和防城港市等四市超过 1 500 元,最低的贵港市不足最高的南宁市的 1/3。

表 1 2002—2007 年广西财政收入和人均财政收入占全国比重

年份	财政收入 比重	人均财政收 入比重(%)	年份	财政收入 比重	人均财政收 入比重(%)
2002	0.36%	26.30%	2005	1.08%	26.47%
2003	0.52%	24.97%	2006	1.58%	24.28%
2004	0.79%	24.04%	2007	3.72%	38.02%

资料来源:2001—2008 年中国统计年鉴

第五,县域财政经济薄弱。2006 年广西县域土地面积和人口分别占全区的 95.9%和 89.2%,而其 GDP 仅占全区的 65.8%,在全国经济百强县中榜上无名,在西部 12 省百强县中占据 22 席,但最高排名的平果县仅排第 33 位。而县域 GDP 财政收入只占全区的 38.1%,本级财政收入 2 亿元以上的县仅占全区县(市)的 13.9%,人均本级财政收入不足 200 元以下的有 19 个县(市),最高的平果县为 1 247.13 元,是最低的天等县 107.64 元的 12 倍。由于县乡经济财政极其薄弱,财政困难现象非常普遍。2006 年广西有 1/3 的县(含县级市)净结余为负数,2005 年底县乡级债务高达 210 亿元以上,相当于当年县乡一般预算收入的 2.5 倍以上,甚至出现个别县的债务规模影响到了政府的正常运行。

第六,财政支出结构不平衡,行政成本所占比重较高。一般而言,随着人均 GDP 的递增,行政成本具有不断下降的趋势,而从 1988、1998 年和 2001 到 2006 年这 9 年时间里来看,广西的行政支出不仅绝对值不断递增,所占财政支出的比重也具有不断上升的趋势。行政系统规模大、行政层级多是主要的原因。政府所设机构的数量越多、人员越多、规模越大,其消耗各种资源也就越多,行政成本就越高。而行政层级越多,行政系统规模也跟着增大,所消耗的内部成本随之增大^①。

表 2 1978—2006 年广西行政支出比重^②

年份 项目	1978	1988	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006
行政支出	1.41	6.68	38.75	76.71	88.64	99.96	117.49	130.74	140.60
财政支出	20.78	53.27	198.36	351.65	419.86	443.60	507.47	611.48	729.52
比重(%)	6.78	12.54	19.54	21.81	21.11	22.53	23.15	21.38	19.27

① 欧阳昌永:《广西行政成本问题研究》,载《经济研究参考》2009 年第 17 期,第 34~45 页。

② 欧阳昌永:《广西行政成本问题研究》,第 34~45 页。

第七,财政管理幅度较大。全国平均每个省管市的幅度是 10.8 个,平均每个市管理县的幅度是 5.2,而广西一共有 14 个地级市,110 个县(含 56 个县、7 个县级市、12 个自治县和 35 个市辖区),平均每个市管理 7.8 个县,除市辖区有各市管理外,自治区将要管辖 75 个县(市),远远超出全国平均水平,欠发达地区的行政管理成本本来就比发达地区的行政管理成本高,管理幅度较大。

四、广西实施省管县后财政体制改革存在的问题

第一,管理幅度过大会降低行政效率。一般认为,省直管县的数量 40—50 个左右为宜。目前,我国大陆省一级行政区划过大,32 个省级行政区中有 16 个下辖 100 个以上的县级行政单位,平均下辖 89 个县级行政单位,有 25 个省区会超过了这一控制幅度,省直管县后会造成省一级政府的管理幅度过大,反而会降低行政效率,加大省级政府配置省内公共产品的负担^①。

第二,由于信息不完全,容易造成委托人(省级政府)和代理人(县级政府)信息不对称。广西大部分县座落在交通条件相对落后的地区,信息披露欠缺透明,导致委托—代理关系的维持成本过高,行政效率低下。

第三,在财政分配上容易出现由“市压县”到“县刮镇”的现象,加剧县域经济矛盾,不利于协调城乡发展。由于省管县的成本较高,这种矛盾将会更加明显,城市经济与农村经济的关系更显紧张。

第四,公共产品配置效率的损失也是“省管县”面临的问题之一。五级政府的设置,可以针对不同社区居民的公共产品的需求倾向,有利于提供多层次、差异化的公共产品。而“省管县”体制由于省管理幅度较大,在提供差异化的公共产品方面的能力会受到不同程度的制约。

第五,实施“省管县”面临较大的阻力。由于广西从 1990 年后加快市管县改制,通过“地市合并”、“地改市”和“新设地市”等三种方式推行“市管县”,至 2003 年广西的地级市达到 14 个。广西“市管县”刚刚完成,又要进行“省管县”,势必会涉及多部门利益,且争议较大,导致“省管县”模式在广西的推行出现较大的阻力^②。

第六,行政归属和财政归属的分离容易导致管理上“多头管理”。由于我国大部分地方推行的“省管县”只是在财政体制上的“省管县”,离完全意义上的省直管县还有较大的距离,省县之间的财政直接结算和市县之间行政权力(如人事任免权等)的直接管辖,容易出现“县官”不如“现管”的直接利害关系,使县政府在某些事项的处理中面临不知该对“谁”负责的问题。

五、目前广西实施省管县后财政体制改革模式选择

由于广西经济总量较低,财政收入水平偏低,财政收入总量有限,财政分配极不平衡等特点,决定了“省管县”改革不能一蹴而就,而是一个“循序渐进”的长期改革过程;要采取多种模式并存的方法。就目前的“省管县”改革实践来看,基本的改革模式有 4 种,即“市管县为辅,省管县为主”、“市管县+扩权强县”、“财政扩权强县”和“财政省管县+强县扩权”等四种模式(见表 3)。

表 3 广西“省管县”改革模式

分权模式	特 点	适合的县市
市管县为辅 省管县为主	市经济辐射能力强、 县域经济基础较好	南宁市、柳州市(2 市)
市管县+扩权强县	市经济辐射能力较强、行政管理幅度 大、县域经济落后	桂林市(1 市)
强县扩权	市经济辐射能力较强、县域经济有一定 基础	玉林市、梧州市、北海市、钦州市、防城港市、 贺州市、百色市(7 市)
扩权强县	市经济辐射能力较弱县域经济落后	崇左市、河池市、贵港市和来宾市(4 市)

①陈 翻:《“市管县”与“省管县”利弊比较分析》,载《现代商贸工业》2009 年第 14 期,第 55—56 页。

②李顺明:《合理推进广西“省管县”财政改革的若干思考》,第 25—27 页。

（一）“市管县为辅，省管县为主”模式

这一模式适合于市经济辐射能力强，县域经济基础较好的城市，南宁市 2007 年的 GDP 总量和财政收入总量分别达到 1069.01 亿元和 150.84 亿元，均位居广西 14 市之首，总体发展状况最好，中心城市辐射能力强，县域经济也有很好的基础条件，而柳州市是传统的工业大市，中心城市辐射能力强，工业基础好，县域经济基础好，尽管 GDP 总量和财政收入总量稍逊于南宁市，但人均 GDP 却位居全区之首，达到 20737 元，是第一个达到 2 万元大关的城市（见表 4），因而比较适合可以充分发挥城市的辐射能力的“市管县为辅，省管县为主”模式。

表 4 2007 年广西 14 个市的财政经济状况

市别	GDP (亿元)	人均 GDP(元)	财政收入 (亿元)	市别	GDP (亿元)	人均产总值 (元)	财政收入
南宁市	1069.01	15759	150.84	贵港市	338.02	8038	23.02
柳州市	755.12	20737	116.38	玉林市	506.04	9083	40.68
桂林市	744.32	15370	72.5	百色市	350.35	9781	50.08
梧州市	319.57	10565	27.03	贺州市	239.2	11552	15.81
北海市	246.58	15988	30.03	河池市	319.31	8486	34.32
防城港市	159.28	19329	15.76	来宾市	245.34	10852	26.07
钦州市	303.92	9552	23.56	崇左市	231.87	10826	26.94

资料来源：2008 年广西统计年鉴

（二）“市管县+扩权强县”模式

这一模式的较适合于中心城市经济辐射能力较强、行政管理幅员大、县域经济落后的城市，桂林市是我国出名的旅游大市，2007 年的 GDP 和人均 GDP 分别为 744.32 亿元和 15370 元，分别接近于柳州市和南宁市的水平，中心城市的辐射能力较强，但由于行政管理幅员大，直接影响了中心城市的辐射能力，而仅仅依靠旅游业来支撑经济发展，工业发展基础有所不足，县域经济发展滞后，所以更适合于“市管县+扩权强县”模式。

（三）“强县扩权”模式

这一模式适合于中心城市经济辐射能力较强，并且县域经济有一定基础的玉林市、梧州市、北海市、钦州市、防城港市、贺州市、百色市等 7 市中，在这 7 市中，玉林市、北海市、钦州市和防城港市等 4 市属于北部湾经济区城市，发展机遇好，其中北海市、防城港市的人均 GDP 分别达到 15988 元和 19329 元，均超过南宁市。而梧州市和贺州市由于靠近广东，更容易接受广东的经济辐射，因而也有较好的经济基础，百色市更是得益于苹果铝以及南昆铁路横贯其中，发展机遇好，GDP 总量仅次于北部湾经济区中的南宁市和玉林市，财政收入达到 50.08 亿元，仅次于桂林，体现较强的辐射能力。

（四）“扩权强县”模式

这一模式适合于中心城市经济辐射能力较弱、县域经济发展落后的崇左市、河池市、贵港市和来宾市等 4 市，崇左市处在桂西南“老少边山穷”的地区，尽管得益于“陆路东盟”的区位优势，但短期内经济基础不容易改变，其经济总量和财政总量仍然十分有限，县域经济发展条件也较为滞后；而贵港市和河池市尽管 GDP 总量不低，但人均 GDP 仅为 8038 元和 8486 元，分别为倒数第一和第二；来宾市的 GDP 总量和财政收入总量和崇左市不相上下，中心城市的辐射能力明显不足。

■作者简介：张劲松，武汉大学政治与公共管理学院博士后，博士，广西民族师范学院教授；湖北 武汉 430072。

唐 俊，桂林电子科技大学讲师，

■基金项目：国家社科基金项目(10XGL008)。

■责任编辑：于华东