

区域协调发展下完善和创新广东“省直管县”财政体制改革研究

林江、刘勇平

(中山大学岭南学院, 广州, 510275)

摘要：为了完善市场经济体制，促进县域经济的发展，2010年广东省启动“省直管县”财政体制改革，并计划在全省范围内逐步推行。然而由于广东区域发展很不平衡，珠三角与粤北、粤东西地区差距很大，并且珠三角内部的各市县发展也很不平衡。通过对试点市县调查发现，在广东“省直管县”财政体制改革中存在一些问题。为此，需要从区域协调发展的角度在转移支付体系、财权事权匹配、利用市场机制等方面完善和创新广东省“省直管县”财政体制改革。

关键词：省直管县；财政体制；县域经济；区域协调发展

中图分类号：F812.7

文献标识码：A

1994年分税制财政体制改革，基本理顺了中央政府和省政府之间的财政分配关系，但是省与县、市的分配关系尚未规范。按照“一级政府、一级财政”的原则，各地确定了省管市、市管县的财政模式。随着社会主义市场经济的迅速发展，政府以经济建设为中心的职能进一步转变，现行市管县财政体制的弊端也进一步暴露出来，比如管理成本的增加，市与所辖县的资源竞争趋于加剧，违背了城乡分治管理的初衷等，导致县、乡财政困难等现象长期得不到解决。为了完善市场经济体制，促进县域经济的发展，2005年，中央提出“省直管县”财政体制改革并开始在全国逐步试点实行，主要对财政收支划分、转移支付、资金往来、预决算、年终结算五方面进行探索。财政部还要求，首先将粮食、油料、棉花、生猪生产大县全部纳入改革范围，促进区域经济协调发展。目前，全国有湖北、浙江、辽宁、江苏等20多个省实行“省直管县”财政体制改革，并取得了一定成效，这些成功的经验为广东省推行“省

直管县”财政体制改革奠定了坚实基础。

改革开放 30 年来,广东经济得到了前所未有的发展,然而由于地理环境、发展基础、财政体制等多方面原因,广东在发展过程中,经济区域之间的经济发展差异有不断扩大的态势,经济发达的珠三角与经济欠发达的东西两翼和粤北山区的经济发展很不平衡。广东县域经济发展落后且不平衡。并且广东的县域经济发展在全国具有特色:县级建制基本上只存在于粤北、粤东、粤西等经济欠发达地区,全省 68 个县,面积占全省总量的 84%,人口占 63%,但财政收入仅占 7%,县级政府没有足够的财力发展县域经济^[1]。因此,要实现区域协调发展,促进广东县域经济的发展,就需要完善和创新省直管县财政体制。为此,2010 年广东省启动对紫金、兴宁、南雄、封开四县进行试点“省直管县”财政体制改革,并计划在全省范围内逐步实行“省直管县”财政体制改革。

但是“省直管县”财政体制改革也并非一帆风顺,从广东试点县(市)的改革来看也存在一定的问题,比如对于试行省直管的县(市),并没有得到更多的转移支付和上面更多的配套资金,地方融资依然比较困难,同时增加了更多的会务和重复的财政统计核算工作,省直管县同原来管辖的地级市之间也出现了大大小小的矛盾,对于“省直管县”如何进一步推行已经成为摆在广东省面前的突出问题。

目前,广东省的省直管县的财政体制改革还处在试点阶段,如果试点成功,将对全省以及全国其他地区具有重要的借鉴意义。我们认为,财政是广东推行省直管县体制,促进县域经济和区域协调发展的重中之重。因此,本文从区域协调发展的角度探讨广东省推行“省直管县”财政体制的思路与对策意义重大。

一、广东区域协调发展与财政体制的主要问题

发展过程是一个不平衡的过程,地区之间的经济发展不平衡是客观的,绝对的。然而,如果听其自然,由于“循环积累因果关系”的作用,将会出现富的更富、贫者更贫的“马太效应”。因此,政府不应该消极地等待发达地区产生“扩散效应”来消除这种差别,而应采取一定的措施给予不发达地区一定的补助或刺激其经济发展,以缩小差距^[2]。毋庸置疑,财政政策是政府调节市场要素分配、促进区域经济协调发展的主要手段;财政体制的完善与否

是影响区域协调发展重要因素。

为深入分析广东省现有财政体制对区域协调发展的影响，我们走访了粤北的清远市、韶关市、河源市，以及珠三角的佛山市、顺德区、江门市和增城市，并根据访谈和考察进行了深入细致的分析。广东正面临着珠三角与粤东西北的差距鸿沟，现有的财政体制也存在着许多亟待解决的问题。

（一）理论框架与总体分析

1. 4E分析框架

20世纪60年代，美国会计总署率先建立以经济性（Economy）、效率性（Efficiency）和效益性（Effectiveness）为主体的“3E”评估方法，之后又加入公平性（Equity），形成西方国家政府支出绩效评价的“4E”原则^[3]。

经济性，主要考察投入（input），是指资源消耗的最小化程度，即在维持特定水平的投入时，尽可能降低资源消耗或充分使用已有的资源以获得最大和最佳比例的投入，即支出是否节约。效率性，主要考察产出（output），是指在既定的投入水平下使产出水平最大化或在既定的产出水平下使投入水平最小化。效益性，主要考察效果（outcome），是财政支出所取得的最终成果的具体体现，分析产出最终对实现政策目标的影响程度，包括产出的质量、期望得到的社会效果、公众的满意程度等，需要结合当前效益与长远效益来衡量。公平性贯穿于整个财政过程，主要是指政府财政政策要在资源分配取向、分配过程、分配结构均体现公平公正^[4]。

2. 财政政策广东促进区域协调的4E评价

为促进区域协调发展，带动粤东西北经济提升和珠三角地区产业转型升级，广东省出台了“双转移”战略，并在财力上采取纵向与横向支持相结合的方法。广东省在总体的财力安排上努力遵循公平性原则。近年来，广东集中投入了400亿元资金用于“双转移”的战略部署，其中75亿元以竞争性方式分配，扶持建立13个省级示范性产业转移园区。2010年，省财政年度预算中安排用于改善民生和均衡区域公共服务水平的支出达到了1202亿元，占省级财政总支出的76.87%，其中大部分用于对欠发达地区转移支付。

然而，财力投入的经济性与效率性不高，监督考核的功能相对弱化。第一，在产业转移资金的投放与园区建设上具有一定的盲目性，政府强力推动产业转移造成资金投入成本高、

效率低，特别是，山区或东西两翼的地方政府在建设投资产业园过程中容易出现资金缺口：一方面是产业转移工业园外围基础设施建设资金缺口，据了解，产业转移工业园仅基础设施投入就高达上亿甚至几个亿，虽然财政安排了每个山区及东西两翼地级市4000万元补助资金，但山区及东西两翼地区财力有限，资金的缺口直接造成园区外围配套建设进度缓慢；另一方面是园区内开发建设资金缺口较大。一些产业承接方的市县，没有得到产业转移方应该提供的园区开发资金，在地方财政困难、现行信贷管理体制不顺以及土地开发成本增加的情况下，产业承接方自筹建设资金难度较大，园区内开发进度受到很大影响。第二，在民生资金的使用上，由于有相对客观的计算标准如教育生均公用经费等，因而在相对投入上似乎比较客观科学，但在资金具体使用在哪些方面、是否合理上并没有形成完备的监督考核体系，例如教育与医疗的软件与硬件设施是否必要、合理以及优质，却难以得到完备的考核。

促进区域协调发展的财政支出有一定效果但不显著，仍需调整与改进。2011年，粤东、粤西和粤北山区的生产总值分别增长13.4%、12.3%、13.8%，增速均高于同期珠三角地区增长水平；但目前广东区域发展不协调的问题仍然较为突出，主要表现在：区域经济发展不平衡；发达地区的带动作用不明显；县域经济较为薄弱；基本公共服务与基础设施建设不均衡；区域协调发展机制不健全。

（二）广东区域协调发展的财政制约因素总体分析

1. 省级政府财政统筹能力有待加强

促进区域协调发展需要大量的财力支持，省级财政的宏观调控能力和转移支付力度更是其中的关键。广东省作为中国经济大省基本没有获得来自中央的转移支付，因而要缩减地区财力差异只能依靠广东省本级的财力扶植。然而，省级政府的财政统筹能力正在有所弱化。首先，广东省税收总额虽高，但上缴给中央很大部分，本级可用并不充裕。据调查，2011年广东省上缴中央约5000亿收入，全口径可支配财力8000亿左右，而本级实际可支配财力仅1100亿上下。如果扣除那些属于每年法律规定的财政预算支出外，广东省级财政可以完全支配的财力不足200亿元。而根据另一数据显示，广东省所获中央转移支付仅占其支出总额的0.54%。因此，广东省的财政统筹能力主要来自于本省。

其次，广东省本级的财力集中程度也在缓降，市级政府是广东省财力集中来源的主要层级。从表1中的数据可以看到，广东省的财力收入分别从22.9%降低到19.13%，支出也由11.75%降低到10.73%。市级政府和县级政府的收支比例都远高于省级政府。

表1 “十一五”期间广东分级财政收支情况

	省级		市级		县级	
	收入	支出	收入	支出	收入	支出
小计	20.91%	11.09%	44.28%	42.68%	34.81%	46.23%
2006 年	22.90%	11.75%	50.30%	48.84%	26.80%	39.40%
2007 年	22.43%	10.76%	42.86%	41.63%	34.71%	47.61%
2008 年	21.84%	11.27%	42.57%	40.96%	35.59%	47.76%
2009 年	19.92%	11.21%	43.29%	41.32%	36.79%	47.46%
2010 年	19.13%	10.73%	44.32%	42.68%	36.55%	46.59%

数据来源：广东省财政厅提供

2. 事权与支出责任划分模糊制约了地方提供基本公共服务的积极性

区域协调发展的主要内涵之一就是为不同地区间提供均等化的基本公共服务,但现实情况是中央、省、市、县各级政府在基本公共服务领域的支出责任划分仍很模糊。由于缺乏具体详细的划分方案,特别是在教育、医疗卫生、社会保障、住房、公共文化等基本公共服务领域划分界限不清,造成地方推卸责任,追求短期利益最大化,忽视为本地居民提供有效的的基本公共服务。而应该由中央政府提供的公共服务,却不能满足现实发展的迫切需要,例如有利于促进人口流动的社会保障责任,因为其没有形成全国统一的管理机制,直接制约了劳动力的跨区域流动,造成人口与产业布局的不匹配、城镇化滞后于工业化^[5]。

3. 均衡性转移支付与基本公共服务均等化要求仍存在较大差距

从财政转移支付规模来看,虽然均衡性转移支付规模有所扩大,但尚不能满足地方的需要。专项转移规模过大且转移资金分配和管理不规范、不透明,主观随意性很大,尤其是要求地方配套,产生的结果就是发达地区有能力提供全部配套资金,而欠发达地区则很难做到,最终大量专项转移支付资金流向了发达地区而非贫困地区^[6]。一些落后县市三分之二的财政

支出来自转移支付，其中又有三分之二来自专项转移支付，形成了对专项转移支付的严重依赖，削弱了自身发展的主动性和协调性。如河源市有73%的支出来自于转移支付，其中各类专项更是名目繁多，公共服务和政府维系有赖于这些转移资金，而自身的可支配财力很小，能动性难以发挥。

（三）广东欠发达地区区域发展与财政状况分析

通过对清远、韶关、河源这三个广东典型的欠发达地区的市、县财政情况进行调研发现，广东省对落后地区转移支付力度较大，但转移支付的效率不高，县级政府大量事权的配套压力大，且受到金融和土地指标等限制，存在民生压力大、基础设施建设落后、经济建设能力有限等问题。

1. 县级财力紧张，对转移支付依赖程度较高

被调研的许多县市，尤其是粤北山区县都称自身为“吃饭财政”，它们财力拮据，一般预算收入基本上只能用于维持本级政府运转，使得政府的经济建设、改善民生等职能的实现，从财力上看则是捉襟见肘、无计可施，需要大量依靠转移支付。连南县就提到，2011 年他们财政收入约 4 亿元，一般可支配收入 3 亿元左右，工资支出就使用了 2.4 亿，民生支出 1.2 亿；其 7.4 亿的预算支出中有大多数来自于转移支付资金。而且，目前县（市）政府获得的转移支付以各类专项资金为主。

2. 获得省级转移支付有限，保障民生压力大

目前，广东省级财政专项资金占有省级财政资金 50%以上，省级政府对欠发达地区的转移支付，大多以专项的形式被运用于保障民生、基础设施建设和生态环境保护等各个方面。

民生支出占据了落后地方县级支出的半壁江山。表 2 统计了几项主要的公共服务所占各市一般预算支出的比重。教育支出是三市公共服务支出的最大一部分，清远、韶关、河源的教育支出比重分别为 20.39%、18.30%、21.01%。社保与就业分别占据了三市全部财政的 10.66%、13.96%、13.94%。医疗卫生支出在三市的支出结构中分别占支出比重 7.79%、10.16%、8.69%。

表2 2010年各市基本公共服务占一般预算支出比重

	清远	韶关	河源	佛山	顺德	增城
教育	20.39%	18.30%	21.01%	19.02%	17.42%	20.32%
科技	1.00%	1.44%	0.84%	3.12%	3.09%	1.54%
文体传媒	1.43%	1.65%	1.53%	1.41%	1.14%	3.51%
社保与就业	10.66%	13.96%	13.94%	6.86%	4.86%	11.94%
医疗卫生	7.79%	10.16%	8.69%	3.84%	2.70%	6.20%
环境保护	2.54%	3.00%	2.63%	13.22%	25.95%	0.90%
农林水利	10.37%	11.46%	15.60%	6.60%	7.29%	8.32%

数据来源：各市《**统计年鉴2011》

3. 生态补偿资金不足，生态补偿机制不健全

生态补偿机制是广东省促进区域财力均衡，向山区财政倾斜的重要途径。但目前面临两个问题：一是生态补偿资金不足且不均。许多县市提出，目前上级给予的生态补偿资金不足以弥补其经济损失及环保开支。而且落后生态保护区受地处“经济发达地区广东”这一地位影响，没有被列入中央对生态功能区的转移支付范畴，广东也不享受中央均衡性转移支付补助。对于大多数生态发展区，他们则完全依靠省市的生态补助，而且补偿标准难以弥补保护者为之支付的建设成本和牺牲的发展机会成本。二是生态补偿体系不健全。目前，广东实行较好的是生态公益林补偿机制，而对基本农田、流域、大气等生态补偿尚未建立。而事实上，河源、韶关、清远的很多地方是广东重要的种粮基地和饮水源头，这些生态与环境的维护需要投入大量的成本。

（四）珠三角区域发展与财政状况分析

珠三角经济实力较强，其保障民生、维护稳定，发展经济的职能基本上依靠本级政府来实现，省级政府对其财力支持和统筹管理力度较小。因此，珠三角区域的发展，更多的是通过市场机制的自发作用得以实现。本级政府拥有更多的财政自主权，财政资金主要由本级政府自负盈亏。然而，随着经济不断增长，珠三角也面临着诸多制约因素。

1. 珠三角地区内部发展不平衡

珠三角地区的经济发展举世瞩目，珠三角地区仅占广东省的百分之二十三左右，但积聚了全省经济总量的百分之八十，占全国的十分之一^[7]。然而，珠三角地区内部，甚至同一市辖的不平衡状况也不容忽视。2010 年广州是珠三角区域显赫的“领头羊”，GDP 总值达到了 10589 亿元，紧随其后的深圳以 9496 亿元也在全国前十名之列。但是，佛山 2010 年的生产总值为 5638 亿元，仅仅是同城大哥广州的一半；珠海、江门、中山都是 1000 多亿元，仅仅是广州的十分之一。

甚至在同一市辖地方也存在着同样的不均衡发展问题，江门市就是其中一个例子，如表 3。首先，生产总值的不均衡。从 GDP 总值看，各地差距甚大，从人均 GDP 看，2010 年江门全市人均 GDP 为 35622 元，而最低水平的恩平县只有 19054 元，仅有全市总体水平的 1/2 左右。其次，在产业结构上，恩平县的产业结构也显著不同于其他县区，三次产业比重为 15.52:35.69:48.79，第一和第三产业比重过高，而第二产业严重落后，这显著区别于江门市以第二产业为主导的发展模式。

表 3 2010 年江门市经济发展状况

2010	一产比重	二产比重	三产比重	人均 GDP (元)	GDP (万元)
江 门	7.5	55.5	37.0	35622	15704191
市区	4.24	61.33	34.43	49455	8838164
新会区	6.67	66.10	27.24	46932	3950713
台山	11.67	60.03	28.31	24413	2309696
开平	10.86	52.06	37.08	28958	2011434
鹤山	8.40	55.40	36.20	32936	1617466
恩平	15.52	35.69	48.79	19054	933095

数据来源：《2011 江门市统计年鉴》

2. 获得转移支付少，民生支出负担大

近年来,从中央到地方全面推进各项民生保障措施,支出责任层层下压,而收入则是不断上收。即便是经济发展水平较好的珠三角地区也面临着巨大的民生压力,特别是在逐步将外来常住人口纳入本级民生保障范畴的政策下,珠三角地区一些城市也是叫苦不迭。

珠三角地区县市很少获得省级转移支付,民生开支上更多依靠本级支出。表 4 给出了佛山、顺德、增城、江门的转移支付比重情况,相比粤北几市 50%以上的转移支付依赖度而言,这几个地区获得的转移支付甚少。教育支出、医疗改革、社会保障、环境保护等各方面都是依靠本地财力为主。这对于珠三角地区内部发展较为靠后的地区则十分困难。

表 4 四地转移支付状况

单位: 万元	一般预算收入	一般预算支出	转移支付比重
佛山	3060545	3633477	15.77%
顺德	1067540	1345157	20.64%
增城	398759	432403	7.78%
江门	1042871	1329803	21.58%

数据来源:《2011 广东省统计年鉴》

3. 生态保护任重道远

经过 30 多年的跨越发展,珠三角的开发密度已经很高、资源环境承载能力开始减弱。该地区曾经以廉价土地吸引外资,让跨国公司将消耗资源、污染环境或劳动密集型的生产环节配置到珠江三角洲等地,但城市在获得少量短期物质收益的同时却付出了大量的长期成本。如今,环境治理成为珠三角的首要任务。《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》要求优先解决大气灰霾、水体黑臭等环境问题。如表 5,2010 年佛山市的支出比例,环境保护位列第二,占 13.22%;其中顺德的环境保护支出占其一般预算支出的 25.95%,位列第一。

表 5 2010 年佛山基本主要支出占总支出比重

项目	佛山	顺德
教育	19.02%	17.42%

科技	3.12%	3.09%
文体传媒	1.41%	1.14%
社保与就业	6.86%	4.86%
医疗卫生	3.84%	2.70%
环境保护	13.22%	25.95%
城乡社区事务	6.14%	6.98%
农林水务	6.60%	7.29%
交通运输	3.35%	0.92%
住房保障支出	1.85%	1.81%

数据来源：《2010 佛山统计年鉴》

然而，珠三角对其防污治污、生态保护的投入的主要范围是针对本区域，其工作方式也是通过本级财力投入完成上级下达的环保任务。而事实上，环境保护是一个外溢性很大的公共产品，需要区域的共同合作，尤其是流域、大气的治理和保护。政府间的环境生态平等共建的合作机制尚未建立。上游地区的生态补偿依靠上级的转移支付，效率不高；而珠三角这些下游地区难以对上游污染形成有效约束。这使得生态环境保护，面临“上游治理财力不足，局部治理成效不高”的状况。

二、省直管县财政体制的优势及作用

由于广东省直管县财政体制改革从2010年10月份才开始试行，因此这一创新的财政体制改革在广东省的实践过程中还存在着一些不完善的地方。然而不可否认的是，省直管县有其自身的优势，不仅有助于提高行政效率，帮助缓解县级财政困难，而且可以通过一定的鼓励政策促进县域之间的产业合作，为从根本上解决县域经济不平衡、促进县域经济发展提供契机。

（一）省直管县是提高行政、财政效率的重要手段

近年来，“市管县”体制的消极因素和负面影响逐渐显现。政府层级过多，增加了管理层级和管理成本，降低了行政效率。市对县也产生了经济学意义上的“挤出效应”，导致了

城乡差距越来越大^[8]。在这样的背景下，省直管县的提出和实施为解决行政管理成本偏高、行政效率偏低提供了良好的途径。

一方面，省直管县财政体制下，财政拨款减少了一级跨度，在时间和效率上都具有优势，可以减少不必要的成本，使财政拨款不易被层层截留，更快到达基层，发挥效用。另一方面，省直管县的落实，使信息在省与县之间的传递更为便捷。省级各项指标文件将直接下达到县，而县级财政对各项指标的完成情况亦可直接汇报到省级财政。

（二）省直管县是解决县级财政困难，促进县域经济发展的重要途径

县域经济是国民经济的基本单元，是整个国民经济网络结构中的一个基础层次。改革开放以来，广东县域经济发展取得了巨大成就，但发展活力仍未能得到进一步释放，特别是粤北、粤西地区，县域经济发展仍处于较低水平。推行省直接对县财政管理体制，有利于加强省级财政的宏观调控能力，有利于更好地协调市县之间的关系，保护县级利益，增强县域自我发展责任，从财政体制机制上为新农村建设注入新的动力。一方面省级财政为试点县预留相应资金。使试点县不必承受财政资金在市级分配过程中所产生的效率损失或公平性损失。另一方面对试点县的政策倾斜有助于提高试点县的财政收入。

（三）省直管县是加快区域经济合作，产业升级和城乡、区域协调发展的重要驱动力

省级财政在促进全省公共服务均等化，保持经济持续增长和促进区域协调发展方面发挥着重要作用。但长期以来，由于受地域条件限制，各地经济社会发展的梯度特征十分明显。在现行财政管理模式下，经济社会发展差距逐步扩大。通过实施省直管县财政管理方式改革，一方面可以规范财政体制，合理划分财政收入，在全省范围内实施统一的财政政策，营造平等发展、平等竞争的符合市场经济要求的发展环境；另一方面可以加大省级财政宏观调控力度，加大对经济薄弱地区的转移支付力度，加快公共财政体系建设，促进地区间公共服务均等化，促进和谐发展，不断满足人民群众对公共产品和公共服务的需求^[9]。

三、广东省直管县财政体制实施过程中存在的问题

目前，广东省被纳入省直管县财政体制改革的试点包括：南雄市、紫金县、兴宁市、封开县以及顺德区。由于改革从2010年10月份才开始试行，因此这一创新的财政体制改革在广东省的实践过程中还存在着一些不完善的地方。比如地方事权与财权的不匹配导致改革不彻底、省财政可用于落实省直管县改革的资金受限，导致改革无法顺利实施、以及改革带来

的地方关系调整所引发的效率损失及有效性缺失等等。

（一）省财政可落实资金有限，阻碍改革的推进

多数试点县在实施省直管财政体制之后，倾向于希望从省级财政获得更多的转移支付以及更大的扶持力度。但由于省可支配财力的限制，省级财政在省直管县方面可落实的资金并不多。广东省每年全口径可支配财力为8000亿，省本级为1100亿，然而在这1100亿当中，大部分为刚性支出，可自由支配的财力仅为200亿左右。因此，省级政府在省直管县财政体制改革方面可以提供的资金支持并不多。在目前广东省仅有5个试点的情况下，这一问题并不十分突出。但随着试点的推进，省直管县覆盖范围的不断扩大，省财政在资金方面的压力会越来越大，试点县在项目资金支持方面的竞争也会愈发激烈。如果省财政不具备充足的资金以支持财政体制改革的推进，不利于省直管的进一步推行。

（二）财权与事权的不对称

实行省直管县财政体制后，省级财政管理幅度过宽，管理难度加大。对省级来说，承担的是更多的事务和责任，管理对象数量增多，工作量剧增，管理压力增大。对市级来说，市对县的财政管理职能主要体现在业务指导、督促检查、报表汇总等方面。市级财政缺乏管理县财政工作的主观能动性，客观上也容易导致对区域内的省直管县放手不管，造成直管县财政管理上的真空。对县级来说，财力和权力扩大以后，业务水平和管理能力一时难以跟上，如果缺乏监督，极易滋生腐败，并导致投资冲动和建设政绩工程，财政资金的使用效率难以保证^[10]。

（三）地方利益的调整在短期内会导致区域整体效率的损失

“省管县”的实质是对地方利益的重新调整。最大的变化是，处于矛盾核心的两个主体——市财政和县财政将由“父子关系”演变为“竞争对手”^[11]。广东也不例外：由省直管县财政体制所导致的事权与财权的不匹配，以及省直管县中“管”的范围的不够明确，使得试点县财政与所属的市财政之间的关系变得更加微妙。

以佛山与顺德之间的关系为例，作为省直管县的试点区，顺德却仍旧需要每年上缴将近一般预算收入的10%至佛山市财政。另外，虽然顺德区享受了地市一级经济管理权限，但是其上层建筑仍旧归属佛山，这种经济基础与上层建筑的脱节，在阻碍了省直管县财政体制发挥其应有作用的同时，对佛山与顺德之间的关系亦无法起到缓和的作用，这不利于城市发展

整体效率的提高。因此,短期之内由于省直管县导致的地方利益重新调整引发的市与县关系的变化和区域整体效率的损失也是需要解决的问题之一。

(四) 省直管县财政体制给城市发展带来挑战

省直管县强调县财政的独立性,这种独立性的要求与城市整体规划与发展的需要将不可避免地产生矛盾,而这种矛盾将伴随市级政府的存在而长期存在。因此,如何调节省直管县的实行所带来的县级财政独立性的增强,与城市整体的基础设施建设和经济发展之间的矛盾,将成为省直管县推行过程中不可忽视的挑战^[12]。

以佛山为例,2001年佛山把高明、顺德、三水、南海,连同原来的禅城区合并为大佛山市。整个佛山的经济发展非常迅速,城市化率也快速提升。在2008年国际金融危机发生之后,佛山在全省的地级市中一枝独秀,保持了经济的平稳、高速发展。但是,随着顺德区被省政府批准成为享受地市一级经济管理权限以及实行省直管的财政管理体制后,佛山的县域(区域)经济发展受到了一定的挑战,其中的挑战之一是广佛同城化进程并没有想象中的顺利。

四、完善和创新广东省直管县财政体制改革的对策建议

广东省省直管县财政体制改革是一种财政管理体制扁平化的探索。在减少政策传递和资金拨付环节,确保政策信息的准确和快捷传递,保证资金安全和便利的下达方面,已经显现出了积极的效果,有效地提高财政运行效率、节省财政管理成本。进一步扩大省直管县改革,就不是简单的增加试点地区的简单重复,而是要调整结构性的“政府与市场”的关系问题,从政府与市场关系这一更高层次上筹划改革。使县级政府成为真正的一级财权主体,能更好地结合本地实际情况谋划县域经济发展。建立区域平衡增长协调机制、创新财政管理体制、促进城市化进程和主体功能区建设等方面,进行体制和机制的创新,探索出可持续发展的财政机制和体制,充分调动县级的积极性、主动性、创造性。

(一) 建立横向的区域间税收分享的产业转移机制

在进行省直管县财政体制改革过程中,应当建立发达地区和欠发达地区共享税收收入的机制。通过欠发达地区出场地,发达地区出管理和资金,双方共享税收和收入的方式,建立

可持续的产业转移园。在省直管县财政体制改革深化的过程中,进一步推广顺德和英德产业合作园的经验。

2010年12月16日,顺德区政府和英德市政府签订区域经济合作协议,共同建设“广东顺德(英德)产业园”。广东顺德(英德)产业园规划总面积约36平方公里,计划总投资超过300亿元,征地成本将由顺德筹集资金支付,顺德获得英德市英红镇36平方公里的土地开发权。双方合作年限为25年,合作期内,双方将共享产业园产生的税收、GDP等并由双方五五分成。合作期满后,产业园将移交英德。合作双方一方拥有大量的土地资源,另一方具备产业、资金、管理与政府服务优势,两地实现合作开发、互利共赢。这种优势互补的合作方式,可以输出发达地区优质的政府服务,解决企业在向外发展成本较高、风险较大的困难,又能通过园区带动当地产业发展,创造大量工作岗位,实现双方政府、企业“多赢”的局面。

顺德和英德启动的这种合作模式,通过地方之间产业转移造血的方式,可持续的提高了欠发达的地区综合发展的能力。这种通过市场化协商互补的机制,需要上级政府建立合理的仲裁机制,维持政府间的合约执行。因此,在进一步的省管县财政体制改革中,选择试点地区扩大发达地区和欠发达地区共享税收收入共建发达地区主导的产业转业园的经验。

(二) 统一政府财政资源缓减省财政压力过大

政府对资源统一配置,统筹资金安排,建立财政综合收入能力机制。除了一般预算收入之外,各项基金预算收入和预算外收入也是地方政府收入的重要来源。为适应“所有收入进一个笼子、所有预算在一个盘子、所有支出走一个口子”的财政改革大趋势,首先要在省直管县的试点地区,探索建立全面预算,综合财政能力的概念。

广州市的增城市在这方面已经先行先试,摸索出了一套行之有效的办法。通过整合各级次的收入,将一般预算、基金预算以及预算外收入的所有级次收入整合成为财政综合预算收入,作为地方政府运作和公共服务建设的基本依据。在年度财政预算报告中,全面报告一般预算收入、政府性基金预算收入、预算外收入情况,各项支出安排根据财政综合预算统一安排,将一般预算支出安排方向和其他收入安排方向统一起来,根据财政综合预算来提供基本公共服务,发挥财政资金的作用。

因此,可以利用省直管县的契机,选择在省直管县财政体制改革的试点县,对非税收入项目进行整合,改变目前多个部门分项分成的办法,建立统一的财政总收入预算和省级政府

的转移支付计划，根据人均综合预算收入来进行确定和分配。条件成熟时候，凡是纳入预算的非税收入，一律通过省管县财政体制调整和分配。

（三）根据主体功能区建设推进省直管县财政体制改革

依据“效益性”及“公平性”财政支出绩效评价原则，应趋利避害，为此建议广东省直管县改革按其主体功能区规划逐步推进。根据国家主体功能区规划意见，广东划分为四种类型的主体功能区：优先开发区为珠三角核心区；重点开发区是指包括粤东、粤西沿海在内的珠三角外围地区；生态发展区主要是指广东主要河流的上游地区，包括北江上游片区、东江上游片区、韩江上游片区、鉴江上游片区、西江流域片区和海岛型片区等；禁止开发区是指国家级和省级自然保护区，零星分布在全省各地。因此，建议先在生态发展区试点省直管县改革，优化、重点开发区暂缓推广省直管县管理。生态发展区生态公益林的省财政补偿标准应适当提高。优化、重点开发区的省级生态公益林仍由省市共管。这样既能增强生态发展区的生态补偿力度，又可避免优化、重点开发区生态补偿的不足，也可减轻省财政的压力。

（四）探索省直管县财政体制改革条件下的排污权交易

在省委省政府领导的高度重视下，广东排污权交易试点工作正在酝酿之中。发达国家实践证明，排污权交易是比“命令-控制”式管理更为有效的环境管理工具，但排污权交易是一项复杂的系统工程，是对现行法律制度 and 环境经济政策的严重挑战。广东应本着先易后难的原则，科学选择排污权交易的区域。基于污染物总量控制的排污权交易，广东应选择在的优化、重点开发区进行。优化开发区的环境目标是污染物总量逐渐下降，重点开发区的环境目标是污染物的总量控制，因此这两个地区正是排污权交易的用武之地。排污权交易暂不适宜在生态发展区进行，因生态发展区的环境目标是“零污染”，而生态发展区的环境容量难以确定，所以也难以确定实现其零污染的污染物总量。

目前，珠三角及其周边地区的主要污染物是非均匀混合污染物，该类污染物不仅其排放量影响环境质量，而且其位置也很重要，污染源的集散程度影响环境质量。因此，该区域污染物总量应拆分成几份，并在该区域内进行空间分配。一般是按行政区划分配污染物总量。

（五）改革生态补偿转移支付机制促进县域经济发展

随着广东主体功能区建设的开展，主体功能区范围和省直管县潜在的不协调将日见明显。主体功能区政策执行的一个重要保障是生态补偿，通过不同类型地区之间的交叉补贴，

使得所有地区均衡发展。增城市在这方面有比较成熟的做法,通过把所辖各镇划分为不同功能区,通过县以下生态补偿和转移支付保证整个地区基本财力和公共服务提供能力。在经济发达地区,可以通过县级区域内部转移达到共同发展。但是在经济欠发达地区,需要上级政府建立地方生态补偿转移支付,促进欠发达地区县级的主体功能区建设。因此,对处于生态发展区的县,扩大省直管县范围的时候探索建立生态补偿转移支付。

适度增加用于生态保护和合理开发的专项补助。生态补偿转移支付不仅要考虑“生态功能区”建设,同时要考虑“主体功能区”建设。建议适当提高限制开发区域和禁止开发区域的补助,降低优化开发区域和重点开发区域的补助。专项补助主要以重要生态公益林面积、大中型水库、水面折算面积、水质和空气质量等为测算依据。

参考文献:

- [1] 朝黎阳. 省管县改革对广东县域经济发展的作用分析[J]. 经济视角, 2011, (11): 54-56.
- [2] 杨小凯. 发展经济学[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [3] 安志刚. 美国政府财政支出绩效评价述评及其对我国的启示[J]. 经济研究参考, 2012, (7): 34-36.
- [4] 叶振鹏. 财政理论与实践[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1998.
- [5] 谢禹, 黄晓伟. 关于我国省管县财政体制改革的思考[J]. 经济研究参考, 2007, (37): 56-60.
- [6] 李坤. 完善省管县财政体制的思考[J]. 财会研究, 2007, (5): 24-27.
- [7] 游霭琼. 珠三角经济发展现状与展望[J]. 珠江经济, 2007, (7): 32-34.
- [8] 张占斌. 省直管县体制改革的实践创新[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2009.
- [9] 骆祖春. 省直管县财政体制改革的成效、问题和对策研究——来自江苏省的调查报告[J]. 经济体制改革, 2010, (3): 57-60.
- [10] 张易. 关于“省直管县”财政体制改革的初探[J]. 财经界(学术版), 2011, (8): 78-80.
- [11] 谢禹, 黄晓伟. 关于我国省管县财政体制改革的思考[J]. 经济研究参考, 2007, (37): 85-88.
- [12] 马率锋. 目前省直管县体制改革中有待解决的问题[J]. 经营管理者, 2010, (14): 45-47.

The research of improving and innovating the “province governing county” financial system reform for regional harmonious development

LIN Jiang ,LIU Yong-ping

(Lingnan College, Sun Yat-sen University, Guangzhou, 510275)

Abstract: In order to completing market economic system and promoting the development of county economy, Guangdong province started reform of the financial system of “province governing county” in 2010 and will spread the reform in the province area gradually. However, the regional development of Guangdong is not balanced, the development gap of the Pearl River Delta and the northern, the eastern is large, and the development of the cities and counties within the Pearl River Delta is not in balance. There are some problems in the reform of fiscal system “province governing county” according to the investigation. So, we need to improve and innovate the financial system of “province governing county” for regional harmonious development in some fields, like the transfer payment system, marry in finance and business, the use of market mechanisms.

Keywords: province governing county; financial system; county economy; regional harmonious development

收稿日期 : 2013-10-08

作者简介 : 林江 (1964-), 男 (汉族), 广东东莞人, 中山大学岭南学院财税系主任、教授、博士生导师。

刘勇平 (1983-), 男 (汉族), 湖南邵阳人, 中山大学岭南学院财税系财政学博士研究生。

【责任编辑: 黄晓星】