# 中国基层财政体制改革中的政府级次问题

来源：网络 作者：风起云涌 更新时间：2024-04-18

*\" 内容提要：减少政府财政级次，推进“乡财县管”和“强县扩权”改革，为最终构建中央、省、市县三级政府体制奠定基础的总体改革方向是值得肯定的。但是，中国各地的情况千差万别，应当重视当前改革中暴露出的问题，鼓励和允许多种模式的地方财政体制并存发...*

\" 内容提要：减少政府财政级次，推进“乡财县管”和“强县扩权”改革，为最终构建中央、省、市县三级政府体制奠定基础的总体改革方向是值得肯定的。但是，中国各地的情况千差万别，应当重视当前改革中暴露出的问题，鼓励和允许多种模式的地方财政体制并存发展，避免自上而下、“一刀切”式的改革。

关键词：基层财政体制 政府级次 乡财县管 省直管县

所谓基层政府，在中国现行体制下指市（地区）、县（市辖区）、乡（镇）三级政府。基层财政体制通常被称为省以下财政体制，一般包括省对市（地、州）财政体制、市（地、州）对县财政体制、县对乡镇财政体制三个层面。①

当前与政府级次调整有关的改革措施，主要是弱化乡级财政的“乡财县管”改革和扩大县级政府经济社会管理权限的“强县扩权”改革试点。这两项改革将为构建中央、省（直辖市）、市县三级政府体制奠定基础。我们认为，减少政府财政级次的总体改革方向值得肯定，但不应该是自上而下、统一的建构性改革方案，应当鼓励和允许多种模式的地方财政体制并存发展，在提倡公共服务均等化的同时，赋予地方根据自身情况选择财政分权模式的权力。

一、大政府与小政府：新公共管理理论的启示

政府财政级次改革面临的基本理论问题，实际上是要回答究竟多大规模的政府是最优的。合并政府单位，减少政府级次固然能够减少政府机构的数量，节约行政成本，但评价地方政府规模的基本标准应当是，某种规模是否有利于更好地满足地方辖区居民的公共需求偏好。

目前中国主流的政府财政级次改革理论，是将中国目前的五级政府框架与联邦制国家的三级政府框架相比较，主张把政府级次缩减为三级加两个半级，即中央、省、县三级政府加地、乡两级派出机构，市与县财政同级；在简化政府级次的前提下按照“一级政府、一级职能、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”构造完整的多极财政（贾康、白景明，2003）。从具体政策主张来看，这一改革思路以中国目前政府级次过多，行政成本高昂，无法实现完善的分税体制为出发点，具有很强的针对性。但是，如果按照满足地方辖区居民公共需求偏好的标准和新公共管理理论的有关结论来分析，这一思路有许多基本问题需要进一步深入探讨：

首先，联邦制国家三级政府框架的宪政基础是地方自治，在地方自治的情况下，基层政府单位的组建规则及其与其他政府单位的关系，和基于自上而下的行政隶属关系构建起来的中国基层政府有本质的区别。以地方自治原则组建的地方政府，无论规模大小都不存在相互之间的隶属关系，更没有行政级别的差异。

其次，发达国家也并不是都是三级政府架构，如法国就是中央-大区-省-市镇四级。而所谓的地方政府也并不仅有一个层次，如美国地方政府中县、市、镇之问就存在着错综复杂的法律关系。

其中在有些州，镇在法律上和区域上从属于县，但县是州政府的分支机构，没有地方自治权，并不是严格意义上的地方政府。而在另外一些州，镇在法律上从属于市，但市政府和区域内的镇政府都是通过选举产生的地方政府，两者之间不存在行政隶属关系，在公共服务供给方面是协商、合作关系。

因此，在借鉴国际经验时，不能仅仅看到表面上的三级政府架构，更要看到三级政府架构背后多样化的地方政府组织和分工模式。

第三，按照新公共管理理论，在供应与生产分离的情况下，评价政府最优规模的标准是政府作为基本供应单位对辖区内居民偏好的回应性和供应效率。主流的改革理论并没有回答为什么现阶段中国的乡镇政府不能作为基本供应单位存在，也没有回答乡镇政府和地级政府变为派出机构后，是否可以作为供应单位继续存在，如果允许它们作为供应单位存在，它们除了组织机构上不同于完整的政府单位之外，它们还应有怎样的供应职能？

美国有87000多个地方政府，即使不包括特别目的区的地方政府，也有38900多个，平均每个州要管理大约。779个地方政府。而法国有36000个市镇，平均每个省要管理360个左右的市镇。

2003年，中国有乡级政府44067个，县级政府2861个，地级政府333个，省级政府34个，②按13亿人口计算，每个乡镇政府管辖约3万居民，每个县级政府则要管辖约45万人。从国际比较来看，乡镇政府作为最基层的政府仍有存在的必要。

第四，主流改革思路更多的是从政府的行政成本角度，而不是地方公共品供应的角度讨论财政级次改革的问题。从公共品供应的角度看，政府并不是惟一提供公共产品和服务的组织，农村地区的村民自治组织、城市的社区同样是重要的公共产品和服务的供应单位，非政府和准政府的供应单位在地方公共品的供应中同样发挥着重要的不可替代的作用。如果把基层财政体制改革放到这一背景下分析，中国基层财政体制改革将有更多的模式，如乡镇政府并不一定要作为县政府的派出机构，也可以作为多个村民自治组织的协调单位存在。

最后，主流的改革思路基本上是建构理性的，也就是说仍然希望构建一个自上而下，相对整齐划一，“最优”的政府财政体制模式。而我们认为，对于中国这样一个经济社会发展水平千差万别的大国而言，尊重地方的首创精神，允许多种不同模式的财政体制存在可能是更合理的。也就是说，指导中国财政体制改革的应当是演进理性，而不是建构理性。

综上所述，减少政府财政级次的总体改革方向值得肯定，但不应该是自上而下、统一的建构性改革方案，应当鼓励和允许多种模式的地方财政体制并存发展，在提倡公共服务均等化的同时，赋予地方根据自身情况选择财政分权模式的权力。

尊重地方的创造精神和选择权，为多样化的地方公共品供应单位，及多种省以下政府间财政关系模式创建一个能够生存和尝试的空间是非常重要的。按照经济社会发展特征，城市、小城镇、农村地区可以适用不同的基层财政体制模式。经济相对发达的镇政府应当有权力作为基本供应单位继续存在；而那些中心城市周边的县级政府也可以取消变为地级市的派出单位。从长期来看，地方的分权和自治应当成为政府财政级次改革主要的推动力量。

二、“乡财县管”改革

近年来，农业税的取消和乡镇政府职能和财政供养人员的上划，以及税务、工商、技术监督管理机构已经按照经济区域而非行政区划设置，维持原有的乡级财政体制的配套环境已经发生了重大变化（贾康、白景明，2003）。“乡财县管”正是在这种背景下采取的针对乡镇，尤其是以农业为主的乡镇财政管理体制的改革措施。该项改革首先在农村税费改革的试点省份安徽试行，农业税取消后开始在全国许多省份陆续推开。

（一）改革的动因与主要内容

“乡财县管”是否意味着取消了乡级财政？对此，安徽省明确了“三权”不变的改革原则，即乡镇预算管理权不变、乡镇资金所有权不变、财务审批权不变。这不仅绕开了“一级政府一级财政”的敏感话题，也消除了由此引发的改革阻力。因此这一改革也被称为“乡财县管乡用”。

目前全国各地推行的“乡财县管”改革的具体措施有所差异，但其基本内容大体相同，具体措施包括：预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管等。将乡镇财政的预算编制、资金管理、拨付、使用各环节置于县级财政监督之下，有利于加强对乡镇政府财政收支的管理。

改革的配套措施主要是：清理乡镇财政供养人员，严格控制财政供养人数增长；明确乡镇财政支出的基本顺序，按“保工资、保运转、保重点”的原则，优先保证工资正常发放；全面清理乡镇银行账户和票据，摸清乡镇收入家底，核实清理乡镇各项债权债务。在此基础上严禁新增负债，并采取积极有效措施，努力消化现有债务。

（二）改革的作用及其局限性

通过对“乡财县管”改革动因及措施的分析可以看出，“乡财县管”改革将乡镇政府的“一级财政”弱化为“半级财政”，尽管名义上保留了乡政府对本级资金韵所有权和使用权，但通过一系列财务统一管理措施，实际上大部分财权已上划到县，真正留给乡政府的“活钱”并不多。这种财政管理权限的上划，从短期来看，与农业税取消及乡级财政支出责任的减少相适应，同时也能在一定程度上实现对乡级政府行为的制约，堵住了乡级政府乱收费、乱支出、乱借债的口子。在这个意义上，“乡财县管”改革可以看作是通过弱化乡级财政，加强对乡级政府的监督，切实减轻农民负担的有效举措。

但是应当看到，“乡财县管”改革仅仅是县乡两级财政管理权限的改革，县乡两级的总财力并没有增加，通过加强对乡级财政支出的管理，能够相对减少行政成本和资金浪费，但如果没有转移支付等配套措施，“乡财县管”并不能从根本上缓解县乡财政的困难。而乡级政府财权的削弱和上划，尽管有利于加强对乡级政府行为的监督，但同时也使乡级政府基本丧失了为辖区内居民自主提供公共产品和服务的能力。‘’乡财县管“后出现的主要问题：一是乡镇政权运转更加困难；二是加剧了乡镇公共服务供给缺位；三是乡镇资金管理成本加大，资金使用费时费力。

（三）“乡财县管”改革与农村地区公共品的供应

“乡财县管”改革目前在全国许多省份已陆续推开，但是，如果把“乡财县管”改革作为政府财政级次改革的一部分，还有许多重要的理论和实践问题需要进一步深入研究。

首先，“乡财县管”改革的直接动因是农业税取消和乡镇政府职能及财政供养人员的上划。但这主要是以农业为主的乡镇面临的问题。对于那些具有一定的工商业基础，农业比重较低，自有财力相对充沛、经济较发达的镇财政是否也要县管？

其次，“乡财县管”改革的方向是否就是最终取消乡镇级次政府。乡镇一级财政现有职能的弱化，是否意味着乡镇政府作为农村地区公共产品和服务的供应单位没有存在的必要。

如果仅仅从农业税取消后乡政府丧失了自有财力的角度来看，没有收入并不意味着没有职能；而现阶段职能的上划也并不意味着乡级政府在作为供应单位存在的村民自治组织和县级政府之间，就没有生存的空间；县政府是否有能力直接在众多的行政村之间进行协调和提供公共服务；这些问题都有待深入研究。

进一步讲，政府财政级次改革的目标和评价标准应当是什么？财政级次减少后财政供养人员的缩减和行政成本的降低对中国目前的财政运行而言固然是非常重要的，但基层财政体制改革的根本目标和评价标准应当是提高各级政府对辖区内居民偏好的回应性和公共产品和服务的供应效率。按照新公共管理理论，区分供应与生产后，作为供应单位存在的基层政府管辖范围并不是越大越好，相反，辖区范围较小，居民公共需求同质化程度较高的基层政府更有利于实现其职能。

第三，即使是对于那些经济发展落后的农村地区而言，基层财政体制改革的目标是否就是彻底剥夺基层政府的经济发展职能，仅仅维持“吃饭”和最低标准的公共服务。农业作为弱势产业、农民作为分散的小生产者，谁来负责将他们组织起来应对市场风险和发展现代化集约经营？取消了乡镇政府，中国广大农村地区基本的组织架构也就根本改变了，单纯依靠市场的力量能否自发地实现经济发展？（潘维，2003）

第四，政府并不是惟一提供公共产品和服务的组织，农村自治组织也是农村地区重要的公共产品和服务的供应单位。即使政府级次改革的最终目标是取消乡镇政府建制，也并不能排除在现有乡镇管辖区域内需要存在介于村和县之间的乡镇层次的供应单位。乡镇层次的供应单位无论作为县政府的派出机构，还是作为相邻几个行政村的协调单位，在农村地区公共产品和服务供应中仍然可以发挥重要职能。

在这个意义上，“乡财县管”改革仅仅是现阶段农业占主导地位的地区在转移支付等配套改革不到位的情况下应对农业税取消和财政支出责任调整的一种尝试，乡级政府在整个农村地区公共产品和服务供应中的地位和作用仍然需要进一步研究和探索。

第五，仅就近期而言，如果说“乡财县管”改革能够实现对乡级政府的有效监督，减少行政成本，但这种监督及行政成本的降低不应以农村地区公共品供给的进一步短缺为代价。而且，“乡财县管”改革的基本路径仍然是基于自上而下行政隶属关系的行政性改革，对乡镇政府更为有效的监督，是自下而上的辖区内居民的监督。⑤

最后，从农村地区公共品供应的角度来分析，要解决县乡财政的困境，增加农村地区公共品的供应数量、提高供应效率，需要从两个方面人手：一方面，通过以公共服务均等化为目标的转移支付制度的完善，增加县乡两级的财力，这是解决农村地区公共品供应短缺问题的资金基础；另一方面，需要加强对县乡两级财政运行的监督和管理。这种监督和管理既可以来自于上级政府，也可以来自于辖区内居民，相对而言，后者比前者更有利于基层财政体制改革长远目标的实现。因此，在这个意义上，“乡财县管”改革仅仅是缓解县乡财政困境的短期措施。

三、“强县扩权”改革与“省直管县”体制

为了加快县域经济的发展，缓解县乡财政困境，近年来，除一直实行“省直管县”体制的浙江外，河北、江苏、河南、安徽、广东、湖北、江西、吉林等省份陆续推行了以“强县扩权”为主要内\" 容的改革试点。

“强县扩权”改革是在现行政府架构下对行政管理体制和财政体制进行的调整，其实质是缩小地市级政府对所属县的管理权，扩大县级政府的自主权，减少管理层次，提高行政效率，促进县域经济发展。尤其一些地区实行财政体制上的“省直管县”，减少了收入分享的层次，能够切实增加县级财政收入，有效缓解县乡财政困难。但在试点过程中，也出现了许多新的问题，需要进一步完善相关配套措施，推动“强县扩权”改革向“省直管县”体制顺利过渡。

（一）改革的动因

这些地级市不仅不能起到辐射、带动的作用，还与所属经济实力较强的县之间在经济发展和体制创新等方面存在许多矛盾，束缚了县域经济的发展。（3）管理层次过多造成行政成本高昂，行政效率低下。一些不具备中心城市功能的地区强行升格为市，增设机构、扩大编制造成行政事业费支出过大。据测算，一个中等地级市，每年仅工资支出就要2亿左右，再加上后勤、办公经费等，平均每个市本级的财政支出约要5亿，全国共有260多个地级市，匡算下来，每年全国仅地级市本级的财政支出就要在1300亿以上。（4）市管县体制下，县成了地级市的附属行政单位，一些经济相对落后的地级市为了加快城市化发展，往往依靠行政权力，将财权上移，事权下移。如将税源丰沛的骨干企业的税收直接划为市级收入、低价征收所属县的土地用于拍卖和项目开发。这是造成县乡财政困难、城乡差距不断扩大的重要原因。

（二）改革的基本情况

尽管目前各地推行的“强县扩权”改革的具体措施和改革力度不尽相同，但改革的思路基本一致：一是赋予县级政府更大的自主权，把一些原本属于地市级政府的行政审批权力直接下放到县；二是在财政体制上相应提高县级财政的分享比例，增加县级政府收入；三是选择扩权试点县时，优先考虑综合实力较强的县，兼顾部分中等和贫困县。具体来讲，主要有以下几个特点：

下放的权限主要是两类：一是除国家法律、法规有明文规定之外，须经市审批或由市管理的，由扩权县（市）自行审批、管理；二是须经市审核、报省审批的，由扩权县直接报省审批，报市备案。文件还规定，按国务院有关部委办文件规定须经市审核、审批的事项，原则上也要放权。

第二，各地“强县扩权”改革中对财政管理体制的改革力度有所差异。如河北省对辛集市（县级市）等22个县（市）进行的“扩权强县”试点中，试点扩权县（市）不仅被赋予与设区的地级市相同的经济和社会管理权限，在财政体制上，试点县（市）实行与省直接结算的体制。从2005年1月1日起，设区的地级市不再分享原所辖的扩权试点县（市）收入，扩权县（市）收入除按现行财政体制上缴中央、省部分外，其余全部归县级支配。而河南省的扩权试点改革，对巩义、项城、永城、固始、邓州等5个县或县级市实行了财政直接结算的体制，对新密市等30个县（市）只增加了部分税收权限。

（三）“强县扩权”改革中出现的问题

各地“强县扩权”改革试点过程中也出现了许多值得重视的问题，主要有：

第一，扩权县与上级（地市）政府的关系需要进一步协调。扩权的主要措施是将地市级政府的权限下放到县，一些地市级政府为了本级利益，不愿下放权力，在养路费、交通规费的征收中一些地方出现了与扩权县争收的情况。由于县级政府的人事权仍然掌握在地市政府手中，在落实扩权政策时，扩权县与上级（地市）政府许多矛盾难以协调，容易出现“两个婆婆”的问题。

第二，垂直管理部门在扩权政策中定位模糊。土地、金融、工商、税务等垂直管理的部门对当地经济发展具有举足轻重的影响，但它们各自都有自上而下的一套行政管理体制，扩权政策在这种既成的事实面前显得无能为力。对于垂直管理部门的权力如何定位，是扩还是不扩、扩到什么程度都缺乏一个明显的界定。

第三，“强县扩权”后省级政府的监督管理能力问题。扩权后，大量经济社会管理事务将由县政府直接与省联系，省级政府能否直接管理数量众多的县？省级政府的管理半径增加，如何有效监督县级政府权力的使用？这些都是当前试点改革和未来实行省直管县体制需要研究的问题。

（四）推行“省直管县”体制应注意的几个问题在现有的五级政府框架下，“强县扩权”改革弱化了县级政府对地市级政府的行政隶属关系，使县级政府获得部分地市级政府的社会经济管理权限，为“省直管县”体制奠定了基础。但是，“省直管县”体制在全国范围推行需要注意以下几个问题，防止出现“一哄而上”和“一刀切”。

第一，省直管县体制在浙江的成功，有浙江特殊的地理环境和经济发展状况等因素作为背景（阎坤，2004）。对于那些管辖区域较大的省份，许多县政府在地理位置上距离省城较远，区域之间的情况也有很大差别。而且，这一体制要求省级财政及许多配套措施的支持，其中浙江实行的分税加增长分成的分税模式，和财政与地税合署办公的组织形式，是省直管县体制得以有效运行的重要保障。从全国范围看，目前除浙江外，采用分税加增长分成这一分税模式的只有江苏，而且大多数省份实行地税部门垂直到省管理的组织形式。这意味着其他省份在实施省直管县体制时，很可能需要对本省的财税体制和组织结构进行大的调整。因此各地应当根据自身的情况，慎重研究在本省近期内的可行性。

第二，省直管县体制对省级财力分配格局和公共服务均等化的影响。对中国绝大多数省份而言，由于管辖范围较大，一个省内部同样存在着区域发展不均衡问题。在市管县体制下，县级财力与所隶属的地、市的经济发展水平和总体财力直接相关。省直管县体制的实施，在总体上将有利于县级财力在全省范围内的相对均衡，但这同时意味着，省级政府要从发达地区集中更多的财力用于对落后地区的省级财政转移支付。

省内的财力转移标准应当以省内某种程度的公共服务均等化为目标，而省内的公共服务均等化与全国范围的公共服务均等化的关系是怎样的？在未来的财政体制调整中，全国范围的公共服务均等化是否要以一定程度的省内均等化为前提？对于区域内经济发展水平差距较大的省份来讲，如果实施省直管县体制，一定标准的省内公共服务均等化是否应是省级政府的职责。

第三，省直管县体制对现有以中心城市为核心的市县经济联系的影响。长期实行的市管县体制，尤其是依附于经济较为发达的中心城市的县域经济，与中心城市之间已经实现了某种程度的分工和协作关系，中心城市也为所属周边县的基础设施和经济协作网络投入了大量的资金。省直管县的体制是否适用于这种在经济上已经依附于中心城市的县是一个需要慎重研\" 究的问题。

第四，工业化和城市化是今后中国经济社会发展的必然趋势，城市化的发展势必造成城市范围的扩张。在市管县的体制下，随着城市的发展，许多原来以农业为主的周边县逐步成为城市所辖的区，市管县体制为中心城市的发展提供了较大的发展空间。而实行省直管县后势必对中心城市的扩张造成负面影响。因此，省直管县体制在目前阶段可能更适用于中心城市数量较少的省份，而在全国范围的普遍推行还有待探讨。即使在总体上某些省份与浙江的情况类似，有利于推行省直管县体制，也应当为中心城市的发展预留空间。

第五，“强县扩权”改革后，扩权试点县拥有了大量经济社会管理权限，如何有效监督约束县级政府行为，防止出现投资冲动和重复建设，是关系到“强县扩权”改革和未来“省直管县”体制成败的关键问题。“强县扩权”改革应与转变政府职能、构建公共服务型政府结合起来，避免出现“一分就乱”的局面。

第六，从地方公共品供应与生产效率的角度分析，“强县扩权”和“省直管县”改革实施后，省级政府是否有能力取代原来的地市级政府直接协调大量跨县域公共品的供应和生产？在管辖区域较大的省级单位，要解决这个问题需要在原地市级辖区范围内设置省政府的派出机构，即原来的地区行政公署架构，这涉及到这“半级”政府与省和县的职责划分问题，尤其是与原中心城市的关系问题，这种体制安排很容易回归到“市管县”体制。另一个办法就是划小省级单位，缩小管理半径，彻底取消地市级行政层次，而“分省”改革涉及到整个国家行政区划的重新调整，需要进行更为深入和慎重的研究。

① 作为省级单位存在的直辖市，管辖范围较小，没有地市级架构，在某种程度上也可被视为财政意义上的基层政府。另外，在财政体制上相对独立于所在省的计划单列市，属于基层政府，但通常并不受本省确定的省以下财政体制的制约。因此，严格意义上的省以下财政体制改革并不包括计划单列市。由于我们的研究更关注直接为所在辖区居民提供地方公共产品和服务的地方政府。直辖市和计划单列市也是我们的研究对象。

② 资料来源：《中华人民共和国行政区划简册（2004年版）》。

③刘顺利、张楠等：《中国乡镇负债之痛》，中国农村研究网 2005—7—18.

④ 临潼区新丰街道办事处属于全国十一个部委批准的小城镇综合改革试点单位，目前正处于第二轮改革试点阶段。在财政管理体制上，这一案例的最大特点是，该办事处（等同于乡镇）设立一级金库，这与以前所了解的“乡财县管、乡镇一级不设金库”的作法截然不同。它实行独立的财政核算，全年地方财政收入与l临潼区实行比例分享，上划区财政10％，90％留归本级财政使用。

这种体制安排，实质就是一种财政包干体制：本级财政除完成上划任务外，自收自支，自求平衡。究其原因，除了作为小城镇试点单位，政策上加以支持外，更重要的原因，或者说是能够实行这种财政包干体制的前提，是在它的辖区内有几家企业。这些企业，是该街道办事处的重要财源，足以支持它实行独立的财政核算。

⑤ 如管容开认为，“乡财县管”改革的推进与宏观财政体制、科学理财、依法理财、公共财政、民主财政方面的合理性要求均背道而驰；崔强则进一步提出从依法治国、依法理财和建立科学规范的公共财政管理体制的长远目标来看，“乡财县管”不如乡财公开。

主要参考文献：

2.财政部：《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》，财政部网站，2002年12月9日。

3.崔强：《乡财县管不如乡财公开一浅议安徽省乡财县管财政管理方式改革》，《农村财政与财务》20 04年第8期。

4.贾康、白景明：《县乡财政解困与财政体制创新》，《经济研究》2002年第2期。

5.贾康、白景明：《中国地方财政体制安排的基本思路》，《财政研究》2003年第8期。

6.管容开：《“乡财县管”不宜急于推进-对安徽省基层财政改革的合理性与非理性质疑》，《农村财政与财务）2004年第8期。

7.潘维：《农民与市场：中国基层政权与乡镇企业》，北京：商务印书馆，2003.

8.阎坤：《完善省以下财政体制改革研讨会会议综述》，《财政研究》2004年第8期。

9.杨之刚：《中国分税财政体制：问题成因和改革建议》，《财贸经济》2004年第10期。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn