

江苏“省管县”：财政先行 行政跟进

“省管县”改革在推进中存在三个层面。首先是经济性分权,即江苏正在推行的财政体制“省管县”改革;其次是行政性分权,需要着重厘清财权与事权的匹配关系,去年开始江苏着重推行这项工作,“分税制”改革正说明了这一点;第三阶段,必然出现“政治性分权”,即市县之间在人事任免、审批等方面全部实现分治。江苏省社科院研究员、现任企业与公共管理研究中心主任的叶克林表示,“相比较于前两步,‘政治性分权’至少要到2015年才可能进行,到时在提法上,‘政治性分权’可能还有新的说法。”

“财政管”之后期待“行政管”

2月1日,春节长假后的第一个工作日,中央一号文件公布,“省管县”成为其中最受关注的字眼。

“中央的提法中,有些是我们已经做了的,有些是我们将要做的。”省财政厅有关人士告诉记者,一号文件关于“省管县”的提法其实包含了两层意思,一是推进财政体制上的“直管”,二是推进行政体制上的“直管”,且后者强调是“鼓励有条件的省份率先,依法进行探索”。这也就意味着,“省管县”改革的两个方面:“财政管”“行政管”都已纳入今年的议事日程。

和全国不少地区一样,江苏从2007年已推行“省管县”财政体制改革,两年的实践所取得的成效已获肯定,“目前我们省里主要以完善为主。”财政厅有关人士表示。

就在上个月中旬举行的全省财政工作会议上,“完善省直管县财政体制改革”被明确提出。江苏省财政厅厅长潘永和表示,今年要进一步协调省、市、县、乡三级财政之间的管理关系,在“省管县”财政体制改革的基础上,鼓励市级财政加强对县级财政的指导和帮助,对省管县后,市对县专项拨款补助增长进行奖励。

“既强调省对县的财政直管,又鼓励市对县的补助,两者并不矛盾。”财政厅有关人士说,在“省管县”基础上的财政体制改革中,江苏采取的是“省进市不退”的策略,“基层公共投入的需要是巨大的,而省里的财力毕竟有限,对原来所属市的财力广加动员,

是符合当前实际情况的。”对中央一号文件提出的“省管县”第二层意思即“行政管”,财政部门则认为这项改革的推进绝非他们一个部门所能担负的,但他们会根据全省的要求和部署,积极做好财税方面的配合工作。

江苏模式始于“单边突破”

记者追溯江苏“省管县”改革的进程发现,政府对该课题的设计最早其实是“全面谋划”,涉及“财政管”与“行政管”两个方面。经过连续几年的研究、讨论以及各方角力,最终采取了“财政体制省管县”先行的方案,这一做法当时被媒体称为“单边突破”。

作为省政府参事,牵头“省管县”课题调研的江苏省社科院研究员徐元明,对其中的一些过程及细节记忆深刻。

2004年,徐元明在去湖北等地考察时发现,当地已经在推行财政体制上的省直管县模式,对县域经济的发展起到了明显的推动作用。在进一步查阅国内其他地区的相关资料后,他给省政府写了一份报告,建议江苏在借鉴这一模式的基础上,探索推行“省管县”。徐元明的建议引起了省领导的高度重视。

2005年至2006年,在省委、省政府圈示省社科院的十大研究课题中,“省管县”改革是重点之一。省发改委等相关部门与社科院多次就课题进行研讨。作为社科院该课题的牵头人,徐元明又去了广东、浙江等多个省份做深入调研。2006年课题组拿出了一份扎实的《江苏省“省直管县”体制改革研究》,包括从经济体制改革到行政体制改革一揽子建议。同年的省两会上,政府工作报告明确提出“扩权强县”,表示将在“十一五”期间推行“省管县”的财政体制,强力推动县域经济发展……

一些迹象都表明,“省管县”改革将在江苏正式试水。不过,相关方案拿到各地、各部门讨论后,争议和阻力齐齐浮出水面。

江苏省社科院研究员、现任企业与公共管理研究中心主任的叶克林在2005年做“十一五”全省农经规划时,涉及到的一项重要改革便是“省管县”,他就此提出了一套“省管县”改革的目标模式。在省内外各地、

各部门进行调研时,他清楚地记得,苏南地区的争议较多,强大的县域经济本来正是当地的一大优势;苏北地区则普遍对“省管县”改革持欢迎态度,特别是对当地的县和县级市而言,寄望于该项改革能够增加他们的财力。这些地区本来的经济实力就比较弱,上缴的财政收入中,省辖市抽走的统筹款及其他款项比例相当可观,“紧巴巴”的本级财政很难再向基本公共领域做更多投入。

同时,一些省级部门、省辖市也提出,一旦“权力下放”过大,可能会引起这样或那样的问题。例如在土地审批、项目审批中,县级地方部门会否因为发展心切,放松对环保等方面的约束?凡此种种,均在考虑之列。

相应的,如果财政体制先行,可以缓解相关事权匹配上的矛盾。于是,2007年起,江苏全面实行省管县财政体制改革,并于2008年大力推进扩权强县,以扩大县域经济管理权限,促进经济发展……从总体谋划到单边突破,江苏“省管县”改革的发端模式基本成型。

试点“行政脱钩”势在必行

“在人事、计划、审批等权力仍然掌握在地级市的情况下,这种省直管县财政体制导致市县关系不顺,使得实施效果不尽如人意。”2008年,徐元明认为财政体制“省管县”已初步见到成效,从江苏的实际情况出发,下一步应采取“试点——县域扩权——行政区划调整——市、县(市)分治”稳步推进的改革之路。

“对于条件比较成熟的县(市),应一步到位,在人权、事权、财权、审批权等各个领域全面实行省直管县,县与地级市在行政管理上脱钩,市与县分治。”他还提供了两种方案供选择:一是在苏南、苏北各选一个县(市)进行省直管县试点,分别是常熟市、沐阳县;二是在苏南、苏北各选择一个市进行试点,分别是无锡市、宿迁市。

第二步,放权、扩权与行政区划调整。首先是省直管县放权,其次是面上的扩权,遵循“地域相邻、传统和习惯相近、经济互补”的原则,归并小县(市),扩大县域面积,减少县的数量;在此基础上,重组市辖区建

制,拓展城市发展空间。

第三步,全面推进省直管县,实现市、县(市)分治,市(地)与县之间,不再具有领导与被领导的关系,而是一种平等、协商与合作的关系。

“去年底,省有关部门已经召集各相关方面进行了一次研讨,进一步推行‘省管县’的方案也已经拿出来了。”作为省政府参事的徐元明参加了这次研讨,他透露道,相关方案的提出,预示着“省管县”进一步改革基本成定势。

南京可以做“井区试验”

叶克林则提出,“现在要触及和协调的争议和利益,已经不止一个财税制度改革了,还涉及当前的形势。”中央正在推行的大部制改革,势必将对地方的“省管县”模式产生影响。

叶克林认为,“省管县”改革在推进中必然存在三个层面,三者递进同时又不可完全割裂。首先是经济性分权,即江苏正在推行的财政体制“省管县”改革;其次是行政性分权,需要着重厘清财权与事权的匹配关系,去年开始江苏着重推行这项工作,“分税制”改革正说明了这一点;第三阶段,必然出现“政治性分权”,即市县之间在人事任免、审批等方面全部实现分治。他表示,相比较于前两步,“政治性分权”至少要到2015年才可能进行,“到时在提法上,‘政治性分权’可能还有新的说法,目前称其‘政治性分权’只是暂时的。”

结合江苏的实际情况及国家大部制改革的推行,叶克林提出,南京可以进行“井区试验”,考虑将现行的几个区按照情况进行撤并。“或许这一提法有些‘超前’,但是改革设想、考虑问题都必须超前才行。”他认为,“区”这一层级消耗的财力、行政成本都比较高,“现有区划进行调整撤并后,获得的财政预算不就多了吗?减少了管理成本后,就可以提高公共产品的供给水平,建设服务型政府的能力也能由此提升。”

叶克林表示,他曾就此在苏南几个城市进行调研,相关反响认为这一做法具有一定的可行性。而作为省会的南京,因为政府机关集聚、居住人口综合素质较高,所以具备更多的试验条件。 快报记者 郑春平

浙江经验：县一把手省里管

在浙江,县域经济的比重占到了全省经济的60%。这一领跑全国的县域经济,源于浙江财政的“省管县”实验。

管钱管一把手

浙江实验“省管县”,走的是行政市管县与财政省管县“两条腿走路”的模式,通俗一点说,就是省里管钱,市里管人。县,名义上仍然是由省辖市管理,但县财政由省政府直接管理,县委书记和县长两个一把手由省委管理(省管干部)。

县级市,由省里直管,但省里委托省辖市代管。县级市的财政由省政府直接管理,县级市的市委书记和市长由省委管理,其余干部由省辖市管理。

浙江为什么走在前列

浙江从1953年开始,除文化大革命后期的一段时期以外,一直实行“省管县”财政体制。

浙江之所以坚持实行这一体制,源于浙江独特的地理条件。浙江的总面积较小,各县、市之间的距离近。浙江省东西和南北的直线距离均为450公里左右,从省会杭州到各市、县(市)的距离较其他省、自治区为近,省级政府的行政权力覆盖范围相对较大。每个市(地)所辖的县(市、

区)也不太多。如果全省召开财政、地税工作会议,市(地)、县(市、区)的同志一起参加,比先开到市(地),再由市(地)开到县(市、区)省时、省钱、省精力。

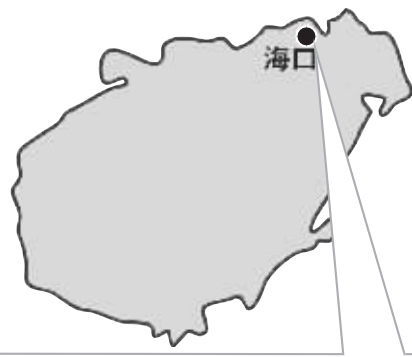
由于历史的原因,浙江的生产力布局比较分散,中心城市不仅数量少,规模小,而且辐射和带动作用不怎么样。相反,县(市)经济却十分活跃,形成了各具特色的“块状经济”。浙江的区域经济相对独立。

多次实行“强县扩权”

浙江省分别在1992年、1997年、2002年三次对经济强县进行了扩权。1992年,出台了萧山、余杭、鄞县、慈溪等13个县(市)扩权的政策。1997年,同意萧山、余杭试行享受市(地)一级部分经济管理权限。2002年,浙江省委、省政府将313项原属地级市的经济管理权限下放给了17个县(市)和萧山、余杭、鄞州3个区。最近的一次是在2006年11月14日,浙江省委办公厅、省政府办公厅又确定将义乌市作为进一步扩大县级政府经济社会管理权限的改革试点。

“强县扩权”政策的实施,为浙江经济强县(市)的发展增添了动力,激发了活力,增强了实力,推动了浙江县域经济的持续快速发展。

资料整理 快报记者 朱俊骏



海南经验：财政行政省管一步到位

相对于浙江的“省管县”实验来说,海南又更进了一步,他们在下放财政权的同时,正逐步下放行政权,一个完整的“省管县”模式渐趋清晰。

海南从1988年建省开始就没有实行市管县,海南省20余个县、县级市、地级市都是由省直接管理,是独立的经济单元,不存在地级市对县的行政管理问题。

海南的这一模式有其得天独厚的条件——省域面积小、县级区域少。这个省的面积,在全国各省级区域中排行第29位;而在1988年建省之初便实行了市、县平级的管理体制。全省2个地级市、6个县、6个民族自治县都由省里直接管理,彼此间没

有从属关系。这不仅实现了财政层面上的省管县,更是实现了行政层面的省管县。

2008年,海南再次决定将177项行政管理权直接下放到市县和地级市,还有20项涉及法律法规的权限待省人大常委会修改通过后再行下放。

在这次改革中,投资额在1亿元以下项目、城市自来水价格管理、民办初中、小学和幼儿园及民办高中审批权等统统下放至县市,实行以备案制管理为主。按照海南省政府和市县职责的定位,省政府重点加强规划发展、政策指导、统筹协调、执行和执法监督等宏观管理职能,而市县则集中精力于推动经济社会发展的职责。

资料整理 快报记者 朱俊骏