

省管县：“省里的奶水”让县域经济尝到甜头

>>>“省管县”调查

今年的中央一号文件锁定“三农”，确立了省管县体制改革的路径。这条改革路径包括两个互相衔接的部分。一是在财政体制上推进省管县改革；二是在有条件的省份，依法探索财政体制和行政体制统一的省管县改革。实施省管县，必须逐步废除目前实行的市管县体制；而江苏省是当年在全国第一个实施市管县体制的省份。面对新的形势，江苏目前省管县改革进行得如何？是否已经设计了具体规划？遇到了哪些难题和挑战？日前，快报记者兵分两路，一路到已经实施财政省管县的部分县进行实地调查；一路到与省管县改革密切相关的省财政厅，负责为省管县调研、设计方案的省社科院，走访知情人士——江苏省管县的面貌由此变得清晰起来。



服务型政府是各级政府的努力方向 资料图片

□快报记者 卜言科

“省管县”在江苏财政系统的官方说法是“省直管县”。一个“直”字，道出了这个自2007年运转的财政管理体制的所有外延和内蕴。

配置政府资源的财政体系，虽然远离公众视线，却和我们每个人息息相关。而对于对农村建设起着关键作用的县域经济，更具非同寻常的意义。

省管县改革的初衷，正是直奔县域经济而去。而作为省管县改革的第一步，江苏财政省管县的试水已有一年有余，对于财力多半并不充裕的全省各县而言，这无异于一次解放，摆脱了地级市这台“抽水机”，也更容易获得省级财政的慷慨支持。

小归小 能到县里吃吃草

回忆起不过四五年前自己的境遇，苏北某县的林老师觉得既酸楚又好笑。

“工资发不出是正常的事，最久的一次发工资能拖达半年

甚至更久。”他告诉记者，往往是到了发工资的时候，学校会计两手一摊，账上没钱。而在有工资发的时候，种种名目的“捐款”则无需通知，就从老师们本就不多的工资里直接扣除。

而在邻近的县，更出现了以酒和烟之类的物品抵工资的情形。工资尚且如此，福利更无从谈起，一时教师和公务员的工作积极性大受打击。

林老师遇到的情况在当时的苏北随处可见。其反映出来的实质，正是当时已经无以继继的县乡两级财政体系。财政没钱，社会保障和教育首当其冲。教师工资发不出，教育经费短缺，各种名目的收费随之而来，而社会保障则首先是离退休人员的工资无法保证，上述用烟酒抵工资的情形就发生在一个退休干部的身上，而能有烟酒发出，纯粹是因为那个县所在的市有这两项产业而已。

同时，各种额外的、超标准的摊派也指向了农民。以修路、改造水利等为名义的农民摊派

被收到乡镇后，又因为有更需要的地方——比如久拖不决的教师工资问题，这些钱又被挪作他用，农民们对诸如此类的收费自然开始抵触，干群关系紧张。

脆弱的县乡级财政不堪一击，一些乡镇欠下的巨额债务甚至影响了正常的办公。归结到根本，问题还是出在了行政体制上。“小归小，可以到县里吃吃草，”这是一名苏北地级市官员的说法，这形象地勾勒出了市管县的财政体系和运作模式。

（在苏北）由于地级市自身实力不够强大，伴随着财政吃紧，不仅无法拉动县域经济，反而越来越多地出现了与县争利的现象，事实上成为了县域经济的“抽水机”。而在现行财政转移支付和分税制的情况下，地级市为了中心城市的发展，往往截留所辖县的资金，导致城市差距越拉越大。”一名网友在宿迁的政务论坛上发言，一针见血地指出了县乡财政紧张的根本原因所在。

而据江苏省社科院的一份

调查发现，地级市从县抽调财力形式多样：不仅仅是让县为地级市的市区公共设施建设“埋单”，还包括截留省给县级财政的补助资金，更有甚者，将县属的富裕乡镇以及创收大户企业划归市有。

典型就是，2004年洋河镇被并入了宿迁市区的宿城区。而大名鼎鼎的洋河酒厂也随着此次的行政区划调整，脱离了泗阳县，成了主城区的企业。宿迁的另一大企业、年销售额达15亿元的双沟酒厂则因市区太远，没有办法通过行政区划调整的方式成为“市区企业”，但宿迁还是把它变成了市属企业。

事实上，苏北的一些市市区财政状况并不比县好到哪里去。在现有体制下，地级市可以有绝对的控制力调动县级资金，是成本最小的融资方式。

其直接结果是，县级财政日趋紧张。

资金高速公路

2007年，江苏在全省全面推广财政省管县，在江苏省财

政厅的网站上，这个模式被称为“财政省直管县”，这个制度的唯一特征就是将地级市在财政上与县同级对待，虽然行政上市县仍属隶属关系。

苏北某县财政局副局长告诉记者，最大的变化有两个：一是转移支付的款项终于不用催了，“在以前要从市里转手才能到达的款子，现在省里都会在约定的时间到账。”而另一个现象是，招待费用大大减少。

财政省管县让县委书记和县长们也轻松了很多。在宿迁沐阳，超过50%的财政供养人员工资发放都要由省级财政拨款给付，相比较之前的艰难调度，现在定时省里的钱就能到位，财政的压力几乎没有了。

除了钱的保证，县级财政官员还切实感受到了省级财政的高效和高素质。“省级财政人员的素质确实高，对人很和善，而且他们对政策的把握准确，比如这次扩大内需问题上，我们就能从省里即时获得准确的政策指导。”

这位县级财政局工作人员告诉记者，减少了市级中间管理环节，能够避免信息传递过程中的政策口径曲解，对降低成本、提高效率而言，财政省直管县起到了很大的作用。

“有奶便是娘，何况省财政的奶水还很足，而市里说不定连奶水都没有，只能提供营养不如母乳的奶粉。”一名地级市官员笑着打这个比方。除了有奶水，对待表现好的市，省财政还设置了一套奖励返还机制刺激县级财政的积极性。“省里为我们这样的重点扶持县，设置了激励约束机制，还有返还集中增量，充分调动了我们的积极性。”

在这样的体制下，县级财政增收不断。以宿迁市沐阳县为例，2008年该县实现财政总收入25.06亿元，总量不大，但同比增长了67%！而一般预算收入则增加了56%。

而在省里的扶持力度上，苏北各县也都尝到了甜头。以徐州丰县为例，2007年省补助总额达8.67亿元，比2006年增加2.14亿元，确保了全县财

省管县对葛剑雄来说，不是一个陌生的话题，他所研究的专业“历史地理学”，和“行政区划”、“行政体制”靠得很近。而他的老师谭其骧先生在1990年，就提出过取消地级市，实施省管县的建议。葛剑雄认为省管县势在必行，但是实施起来并不容易。“这要看中央的决心，决心下得大，就坚决推行。”葛剑雄认为省管县不仅是一项惠农政策，而且通过改革，能够使政府行政更科学，更民主，实现“小政府，大社会”的行政管理体制。

葛剑雄：市管县违背宪法

□快报记者 倪宇宁

市管县制约了农村经济的发展

星期柒新闻周刊：中央一号文件确立了省管县的路径，就是在财政省管县的基础上，探索财政与行政体制统一的省管县改革。如果宪法是反对的，那么现实中违宪的做法就纠正过来。

葛剑雄：市管县之前，我们国家实施的省、县、乡三级地方行政体制。1982、1983年的时候，中央基于以城市带动农村经济的发展，缩小城乡差别考虑，推行了市管县，一批县改成了地级市。一些城市撤消了地委，地市进行了合并。这样一来，地级市就具备了管辖县的职能，成了一级政府。

星期柒新闻周刊：按当时的说法，市管县是以城市带动县域经济发展。葛剑雄：全国一下形成了这么多中小城市，有的甚至成为了人口超过一百万的大城市，而市政建设、城市建设是非常花钱的。中央本来是希望它来带动农村发展，可实际上，财政上的主要资金都用在城市建设上，农村建设就削弱了。这不但起不到带动作用，反而制约了农村经济的发展。

星期柒新闻周刊：要改变这种状况，所以要省管县？葛剑雄：中央的精神就是希望省直接支持县的建设，落实惠农的政策，增加对农业的投入。照现在在的体制（市管县），省里有支农的钱，首先需要经过地级市这一级，然后再到县里。可是地级市能不能很好地贯彻省里的意图呢？我们从中东的厅、局、委、办撤消后，这些人怎么办？这么多公务员到哪儿去？

星期柒新闻周刊：那就解决了不了？葛剑雄：要看中央的决心了。决心下得大，就坚决地推进。星期柒新闻周刊：地级市取消后，那些撤消后的机构的人员，怎么安排，不能让他们都失业吧？葛剑雄：可以有多种方法，有些人任上可以充实省政府，住下可以加强基层工作，不要再增加新的工作人员了，年纪大的，可以逐年退休，慢慢消化掉。

星期柒新闻周刊：取消地级市其实不是取消已经存在的市，而是取消这个市管辖县的职能或者权力？葛剑雄：是的。取消地级市，原来的大政府就变成小政府了。

星期柒新闻周刊：省管县有没有弊端？比如说公检法是垂直领导的，拿法院来说，县里面有人民陪审员，省里面有中级人民法院，省里面有高级人民法院，如果取消地级市，是不是意味着，县法院判决后，当事人就没法到市中级人民法院上诉了？或者说原来中级人民法院可以管辖的案子，都要跑到省高院去结案？中院会取消吗？葛剑雄：法院不是行政体系，法院不行行政干预，司法是独立于行政的。法院的院长不是由政府任命的，司法系统完全可以在原来的城市保留完整，或者在其外的城市设立上诉法院。国外的经验是设立巡回法

院。国外的经验是设立巡回法院。省管县是为惠农也为推进现代行政

星期柒新闻周刊：围绕省管县说了这么多，您有什么建议？葛剑雄：我的老师谭其骧先生在1990年提出逐步取消地级市的建议，我当时建议把全国划分为60个省，省小了，有利于省管县。当时时机是好的，因为很多地方地改市还没有实施，还没有新增那么多行政机构，省管县的代价还不是很高，难度还不是很大。今天难度太大了，但省管县势在必行。现代行政体制就是减政放权，尊重公民的民主权利，很多事情照理说不是应该是政府管的，应该服务机构来管。现代行政体制应该是小政府大社会。政府应该管的是与民生密切相关的农业、医保、教育等。

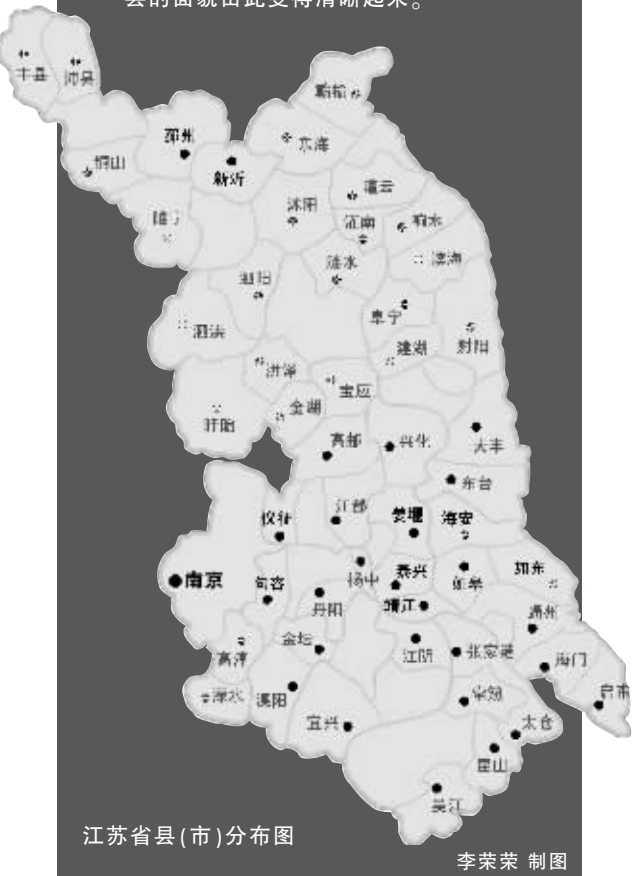
所以我希望这次省管县，不应该仅仅是针对发展农业、排除地级市的干扰、让惠农的政策顺利抵达县的一个措施，而是一次迈向现代行政体制的改革。

星期柒新闻周刊：您在一篇文章中说，市管县其实还违背了宪法。葛剑雄：是的，新增加的这一层政府，在行政上来说是多余的，而且还是违背宪法的。宪法规定，国家的行政区划就是中央、省、县这三级。当然也包括数量很少的直辖市、人代会也就是三级。有人代会有权力机构，也有政府。宪法中有

大的摊子，同样的道理，实际之间的合作也很有必要。”他认为，通过行政区划调整可以有效地整合资源，“我个人的观点是一个县以100万人口为标准拆分沐阳，分出来的还是两个各有1000平方公里的县，但有一个有100万人，县可以成为下一步的城市化做准备，可以有效地聚拢人才。”

但他认为，这是以具体量化设定标准的行政区划划分的问题，“还涉及到管理水平、经济结构和地理环境等一系列问题，但小的调整在省管县的推进中是不可避免的。”

星期柒新闻周刊：您在一篇文章中说，市管县其实还违背了宪法。葛剑雄：是的，新增加的这一层政府，在行政上来说是多余的，而且还是违背宪法的。宪法规定，国家的行政区划就是中央、省、县这三级。当然也包括数量很少的直辖市、人代会也就是三级。有人代会有权力机构，也有政府。宪法中有



江苏

行政省管县“试点说”曾让几个传说中的试点县兴奋不已——苏北的沐阳，苏中的靖江和苏南的昆山，在当地论坛上，网民们无不认为这是家乡面临的一个巨大契机。

但记者在沐阳和靖江采访后发现，“试点”无从谈起，所有的受访部门都称，并没有收到正式的文件，更没有具体的措施出台。而在江苏省社科院新近的一份报告中，仍然建议在省内选取一些县试点省管县。

虽然行政省管县的试点尚在酝酿之中，但人们对这一制度寄予厚望，已对一些细节问题予以了高度关注，并进而形成了很多截然不同的看法。

行政省管县：多出来的市级官员干吗去？

□快报记者 卜言科

省管县后谁来监督县委书记？

一个观点认为，现有的市管县就算有诸多不足，但可以起到一个非常关键的作用——监督。

宿迁市委副秘书长申斯春认为，市级党委和政府在对县级的监督问题上发挥了巨大的作用。“一个市委书记一年可能会到县里跑个十几趟，县长、县委书记就生活在市的眼皮底下，一举一动都被盯着，地级市对县级的巡视监督，可以起到“上帝”的产生。”而如果市管县后不再承担此项功能，那么省里能管得过来吗？

江苏省人民政府参事、江苏省社会科学院中小企业研究中心主任徐元明认为，监督的方式有多种。除了行政上的监督，还有法律监督和舆论监督，而交通

和通讯的快速发展，也使得省对县的监督的效率大大提高。“必须要看到省管县的积极面，省管县改革的最大作用就在于打破现有的行政层级，充分激发县的积极性和潜能。”徐元明说，监督体系的完善需要时间和相关的配套，但这绝不是主要问题。

市级法院还要不要？

采访中，申斯春提出了一个省管县讨论中鲜有人谈及的问题——市级司法机关怎么办？“中级人民法院和市级检察院怎么办？”申斯春担心，这个问题如果不解决，可能会带来一个尴尬的现象：市级在行政上管不了县，却能在司法方面管得了县，“领导不了你，但能抓你。”

法院和检察院在此问题上面对的情况就不完全一样。在我国，中级法院对基层法院并没有管理的权力，只有业务上的指导

关系，而市级检察机关则对基层检察机关有管理的职能。而中院则是受理二审的法院，更在某些案件上有一审权，如在很多地方，知识产权类案件只在中院受理，而刑事案件中犯罪嫌疑人如果不能被判死刑，则必须要在中院一审。

这就带来了一个很复杂的问题，行政上没有管辖权，却在司法上有管辖权。江苏圣典律师事务所的耿延律师在分析这个问题时，也觉得头绪繁多，“这将完全打破现在的体系，那真是乱了套了。”他分析说，如果中级法院不存在了，岂不是所有的二审案件都汇聚到省高院？如果中级法院仍保留，那经由市级大任法官的合理性又如何保障？同样的问题也会出现在检察院系统内。

“比如说，泰州和靖江对省里而言都是站成了一个横队，不似之前的一列纵队，都是扁

平的，那么泰州市的人大怎么能任命一个可以管理隔壁的靖江的检察官？”一要知道，泰州市在省管县模式下只能管泰州市区而已。”徐元明说，前不久有关方面研讨省管县时，也曾提出这个问题，但似乎会上各方也没有达成共识。

多出来的市级官员干吗去？

申斯春有一篇博客《省管县，宿迁你准备好了吗？》在当地引起了很大的反响，他在其中提出，省管县后干部队伍可以充实到基层去。

“把市级机关干部推向经济发展的一线，市级机关副处级干部没有乡镇经验的，全部充实到乡镇……我们的干部要能上能下，市级机关有400个处级干部，高素质人才全部集中在机关里，要发动他们到基层去。”申副秘书长讲出了这个在

干部中很敏感的话题，这也被外界认为是省管县的阻力所在——市级干部们反对、或称抵制省管县的重要原因就是在于，他们的饭碗要被动了。

在采访中，很多受访者并不避讳这个话题：“省管县无疑是削弱了市级机关干部权力，他们从管几个县，到只能管主城区，心理落差是相当大的。”徐元明的看法是，在省管县模式下，官员的职员分流不可避免。“可能像现在的公务员招考，扩编就会放缓，同时中心城市（即现在的地级市）的机构也必然要精简，人员必然要向基层流动。”他说，有些市级机构和部门的精简早就应该施行；“他们对县一级的工作不是指导，实际上就是“干扰”。”

徐元明提供了一个思路：提高中心城市即地级市的行政级别，以区别于省直管下与县的关系，并以此带动中心城市

的推进中是不可避免的。”