

“省管县”改革的动因、 困境与体制创新研究

SHENGGUANXIAN GAIGE DE DONGYIN
KUNJING YU TIZHI CHUANGXIN YANJIU

周仁标◎著

安徽师范大学出版社

安徽师范大学学术著作出版基金资助项目

安徽师范大学博士启动基金资助项目

“省管县”改革的动因、 困境与体制创新研究

SHENGGUANXIAN GAIGE DE DONGYIN
KUNJING YU TIZHI CHUANGXIN YANJIU

周仁标◎著

安徽师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“省管县”改革的动因、困境与体制创新研究/周仁标著. —芜湖: 安徽师范大学出版社, 2012. 4

ISBN 978 - 7 - 81141 - 763 - 0

I. ①省… II. ①周… III. ①县—体制改革—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 046308 号

“省管县”改革的动因、困境与体制创新研究

周仁标 著

出 版 人: 张传开

责任编辑: 孙新文

装帧设计: 丁奕奕

出版发行: 安徽师范大学出版社

芜湖市九华南路 189 号安徽师范大学花津校区 邮政编码: 241002

网 址: <http://www.ahnupress.com/>

发 行 部: 0553 - 3883578 5910327 5910310 (传真) E-mail: asdcbsfxb@126.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 安徽芜湖新华印务有限责任公司

版 次: 2012 年 5 月第 1 版

印 次: 2012 年 5 月第 1 次印刷

规 格: 710 × 1000 1/16

印 张: 15.5

字 数: 263 千

书 号: ISBN 978 - 7 - 81141 - 763 - 0

定 价: 32.00 元

凡安徽师范大学出版社版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换

序

周仁标同志是我的学生。他在华中师范大学政治学研究院攻读博士学位的时候，正巧也是“市管县”体制遭受社会各界强烈批评和“省管县”呼声日趋高涨的时期。2009年中央一号“红头文件”也明确提出：“稳步推进扩权强县改革试点，鼓励有条件的省份率先减少行政层次，依法探索省直接管理县（市）的体制。”这样一来，本已炙热滚烫的“市管县”与“省管县”问题更是“火上浇油”，不仅成了学界高度关注的热点焦点，而且也成了人们饭后茶余的时髦谈资。在此形势下，作为地方政府学专业的学生，当仁不让地充当起理论研究的“马前卒”，可以说是周仁标同志的明智选择和历史担当。三年之中，他冒着武汉地区特有的酷暑寒冬，查阅了大量的文献资料，请教了许多专家学者与党政领导干部，客观分析了当前“市管县”体制机制的优点与弊端，并通过对古今中外政府模式的演变历程及其规律的梳理，认真探索我国地方政府行政管理体制改革的有效路径。《省管县改革的动因、困境与体制创新研究》一书的出版，便是他以流金岁月殚精竭虑的思想结晶，也是他用满腔心血对老师、对学校、对社会的精彩回报。

我当然不敢说他在该书中所阐述的理论逻辑就无懈可击，更不敢讲他的许多论点与看法就正确甚至无可挑剔，因为这个课题本身与当前的社会现实太紧密，涉及诸多敏感的话题，深入进去必然引发出不少说不清、道不明、斩不断、理还乱的事情。一些人对此“话到嘴边留半句”，即是明哲保身的心态在作怪。好在周仁标从来没有当过什么官，不知道官场中该说与不该说所隐藏的厉害，也就前不怕狼后不怕虎的，表现出一种“初生牛犊不怕虎”的率真与执著。所以，尽管他在书中对国家行政管理之体制改革和机制创新的政策建议不一定“悦耳中听”，包括对“县域自治是我国地方政府体制改革之大势所趋和发展方向”的认定亦有可能“惹是生非”，但我觉得经过时光的透

析和实践的验证，周仁标今天的预言也许很有可能成为明天的箴言。

实事求是地讲，在“市管县”和“省管县”的问题上，我真的不如周仁标了解得那么多，钻研得那么深。出于指导老师的责任，在他确定这篇博士学位论文题目的时候起，我不得不抽出许多时间来强化自己对于这一专业领域的学习，并努力掌握当前理论研究的有关动态与实践操作的各种信息，从而也使得自己具有了一定的发言权。借此作序机会，简单地讲一讲个人的不成熟看法，也算是给周仁标同志这本专著的核心观点发挥一种解读与导读的作用。

我国推行“市管县”体制的历史并不长。1983年和1999年，中共中央、国务院先后两次发出通知，决定调整和撤销地区行署建制，以经济发达的城市为中心，以周边广大农村为基础逐步实行市领导县的新办法。于是，“撤地设市”、“地市合并”、“撤县建市”等动作就像一场赏心悦目的“水漫金山”情景剧，顷刻之间席卷全国各地。截至2006年年底，全国333个地区级行政单位中，虽然“山还是那座山，梁还是那道梁”，但已有283个行署“衙门”改旗易帜，摇身变为“中等城市”，将近占到地级行政单位的85%。“市管县”体制成了那个时代最体现改革、最象征发展的选择。

应该说，实施“市管县”体制也显露出了积极的正面效应。正如周仁标同志所总结的那样：有利于缩小政府结构规模，提高行政效率；有利于克服省级政府管理幅度过大、管理负担过重的问题；有利于推动城市化的发展进程，促进中心城市的快速发展；有利于打破传统市县之间的行政壁垒和城乡分割、工业农业分离的弊端，为实现城乡优势互补和统筹发展，促进城乡一体化和城乡居民的共同富裕提供有利条件；使生产要素在更大的区域范围内实现有效整合和优化配置，提高了资源利用的效率，促进了区域经济的发展，等等。我赞同他的这些看法，觉得“市管县”之法当初能够“震撼登场”、风靡全国，不完全取决于中央“红头文件”的权威性，而是在实施过程中能够给地方带来实实在在的好处。

但亦毋庸讳言，当热烈庆祝“撤地设市”的爆竹硝烟开始散尽的时候，人们便逐渐发现“市管县”的体制并非此前所期待的那么完美无瑕，而是暴露出许许多多的弊端与纠结。有位叫王吉平的学者做了一项“十宗罪”的归纳具有代表性：第一，管县的地级市大多不是符合宪法规定的“直辖市和较大的市”，其领导和管理县缺乏宪法依据；第二，“市管县”增加管理层次，提高行政成本，降低行政效率；第三，规模小、辐射功能弱的地级市，“小马

拉大车”，并未带动所辖县发展；第四，普遍存在市“吃”县、市“刮”县、市“卡”县、市“压”县、市“挤”县现象，市县矛盾突出；第五，在中心城市和其所辖县经济实力相似的地区，“市管县”体制制约县的发展和大都市圈的形成；第六，“市管县”体制造成了广域型城市的大量出现，农业人口依旧占绝对比重，二三产业的比重也比较低，导致城市虚化和泛城市化现象；第七，“市管县”往往背离市带县、工农互补的初衷，变成重工轻农、厚城薄乡；第八，有些地区“县改市”以后，出现地级市以“代管”的形式避开法律矛盾管县级市的“怪现象”。名为代管，实际上与直接管理没有多大区别，地级市与县级市之间产生了新的冲突；第九，由城乡合治走向城乡分治，是许多国家城乡治理的成功经验，也是世界行政史揭示的一个客观规律。“市管县”体制违背城乡分治的发展规律，违背城乡分治的国际惯例；第十，“市管县”体制的经济绩效并不突出。

王吉平先生的指责是否过于偏激暂且不论，“市管县”体制多年来被社会各界所强烈诟病，甚至可以说一直处在铺天盖地般的批评之中，却是一个不争的事实。进入新世纪之后，各地高擎起“促进县域经济社会又好又快发展”的旗帜，强烈声讨“市管县”的各种“罪行”，要求彻底破除旧体制的呐喊越来越高。浙江省更是开全国之先河，大胆实施“省管县”新办法。现在，包括河北、山西、海南、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北等省份，加上北京、上海、天津、重庆四个直辖市，全国大部分地区均实行了财政上的“省管县”。综合上述种种迹象，人们似乎坚定不移地相信，“省管县”的体制已经成为不可抗拒的大势所趋。

然而，根据我的调查与分析，当前绝大多数县迫切希望摆脱“市管县”体制的束缚，一往情深地要求尽快推进“省管县”改革的直接动机和主要目标，无非是想通过制度建设来避免地级市政府对中央、省政府下拨给予县域的各种资源特别是财政转移支付资金进行无理截留和肆意侵占，以尽量保证县里能够充分沐浴来自京城与省城的“阳光雨露”。我却认为，如果仅仅是为了这个简单目标而发动一场看起来声势浩大，实际上空有其名的体制改革，便明显有点小题大做甚至是弄虚作假了。因为，绝大多数省市目前都正在普遍推行针对性极强的财政体制上的“省管县”的政策，而且这一政策的实施得到了中央的大力支持，所谓截留与侵占问题已经基本上得到了有效解决。

我承认，由于历史与现实的种种缘故，一些工业基础比较薄弱和城市建

设比较落伍的地区行署所在地“跟风”改为地级市之后，确实存在“小马拉大车”而难以带动县域发展的窘境，从而在一定时期少不了要“吃”县、“刮”县、“卡”县、“压”县和“挤”县，但以我担任过多年县市区党政主要职务的工作经验看，真正非常严重的“刮地皮”、“卡脖子”甚至恶意“挤压”县域生存空间的情况并不很普遍。虽然中西部地区大部分县域当前确实需要依赖于上级的财政支持“过日子”，然而就算没有地级市政府这个中间环节的截留和侵占，中央与省政府所“恩赐”的那些有限的财政转移支付也只能暂时性地维持基本的运转，绝对不足以支撑和促进县域经济社会快速、协调、持续发展。

就从前面所引用王吉平先生对“市管县”体制的批判来说，其中许多弊端的产生与发展，并不都是“市管县”体制设计时“不小心”所“惹的祸”，而在很大程度上是国家行政管理体制与运行机制本身所固有的“过错”。众所周知，县域经济社会能否形成一个又好又快发展的局面，不仅需要资金、人才、土地、科技、项目、原材料、产品市场等各种生产要素的大量投入，而且更需要将这些生产要素在县域范围内进行优化组合、高效配置的基本手段与科学平台，以及优良的政治、经济、法制、文化与社会环境。但是，这些基本手段和科学平台长期以来是以行政审批权的形式而存在，并且一直被上级政府所严密地垄断。虽然多年来我们一而再、再而三地强调行政审批制度改革，但据有关部门统计，关系到县域经济发展“生死存亡”的各种行政审批权，至今依旧还有2000余项被牢牢掌握在中央与省政府的手中，真正能够被市政府截留与侵占的部分很少。

例如，在表象上看，当前县域经济发展最为突出的困难是建设资金的严重匮乏。其实，多数县域并“不差钱”。对中西部地区绝大多数县来讲，不算以各种股票、债券、证券为形式的已经流向县域外城市的资金，仅在国有商业银行中的城乡储蓄存款余额，一般都要远远大于同期贷款余额。按照现行的有关法律规定，县域内很难创办为中小企业和农民服务的金融机构与资本市场，更无权为自己的绩优企业和良好项目向本地公开发行债券与股票，因为这些有效的融资手段要想获得国务院银行业监督管理机构的审查批准，将比登天还要难。县域无法聚集本地的资本力量，搞经济建设只能依靠去外地招商引资和向国有商业银行“叩头作揖”求其贷款。这便是我国整个县域融资总量中，为什么银行竟然占到90%，发行债券与股票的份额却仅占1%的

主要缘由。在美国，州以下县市发展地方经济，向银行的融资总量只占5%，企业自己发行债券与股票占80%。所以，如果县域无权拥有自己的金融机构，不能建设自己的资本市场的话，“巧妇难为无米之炊”的局面就永远得不到有效扭转。

另外一个令人不可理喻的现象，即土地资源短缺已成为当前县域经济发展的重大“瓶颈”。对于绝大多数远离城市的县域来说，科技、人才、矿产资源的缺乏和交通、电力、通讯等基础设施的落后也许会成为制约经济发展的“瓶颈”，但要说已经没有“插足之地”了则是天大的笑话。国家采取最严格的耕地保护政策可以理解，然而除开基本农田之外，其他各种形态的土地资源却漫山遍野，几乎可以说是处在取之不尽、用之不竭的状态。这些不宜农耕的贫瘠土壤甚至根本就是“鸟不拉屎”的丘陵与荒山，完全可以任由县政府在科学规划与有效监管下，用以支撑本地工业化和城镇化的快速发展。倘若按新修订的《中华人民共和国土地管理法》的有关规定，市、县两级政府均无征用土地的权力。省政府征用基本农田的审批权限也只有三十五公顷，其他土地为七十公顷，超过此限则必须报由国务院审批。就连原来确定的农村集体所有的建设用地也因为1998年《土地管理法》的种种限制，现在基本上已经没有了非农建设的政策空间。

诸如此类的例子，可以说是俯拾皆是、不胜枚举。20世纪90年代《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》早就明确规定，中国改革开放的目标是建立社会主义市场经济的管理体制与运行机制，公开、平等、自由、竞争的市场行为将是配置资源的基本手段。但是，这些年来，每当经济建设一遇到困难与曲折，我们会情不自禁地想到计划经济时代的“管制”那老一套，习惯于行政命令，钟情于行政手段，爱好于行政审批，总觉得还是传统的办法实用。特别典型的事例是：为了防止县域搞地方保护主义，杜绝县政府偏离国家经济战略方针，我们把县一级工商行政、国土资源、国税、地税、质量与技术监督、药品与食品安全监督等单位，通通上收成为由省级政府垂直管理的“条条”部门。这些本该属于“块块”重要组成部分的职能机构，不仅需要同本级政府心心相印、同舟共济，而且与本地经济社会的长远发展息息相关、不可或缺。这种责任与权力的人为割裂，损害了县政府的行政效能，也反映了上级政府对县政府的不信任。

中国拥有960万平方公里的广阔疆土，塞北尚在千里冰封、万里雪飘的

时候,江南却已经百花吐艳、草木争晖了。2 000 多个县,犹如“星罗棋布”一般,地理位置、资源禀赋、生产要素、文化传统和老百姓的生活方式各有千秋,互不尽同。从类型上看,既有城郊县、山区县,还有丘陵县、平原县和海岛县。从产业讲,既有工业县、农业县,还有林业县、牧业县、渔业县和矿产县。因此,对县域经济社会的管理,不能简单地片面地以“集权”和“管制”的手段,来强制推行“大一统”的治理格局,而应该有多元化的模式和多样性的路径,允许县域获取与时俱进、因地制宜、避害趋利、求同存异、能破能立的作为空间。

广大县域既是国家的经济基础、政治基础,也是国家的社会基础、文化基础。“郡县治,天下安”虽为古代社会管理的经验之谈,但县域地位特殊、责任重大,一头连着黎民百姓的祸福安危,一头系着国家民族的兴衰存亡,有着一荣俱荣、一损俱损的牵扯与关联,却是历久弥新的不变话题。在民主、法治、“以人为本”的社会主义历史阶段,中央集权的本质特征,在很大程度上应该是服从和服务于“集中力量办大事”这一举国体制的行政手段。如果不能把县域发展的“蛋糕”做大,纵使如何强化“集权”,最终也无济于事。所以,正确的逻辑关系是民富则县稳,县稳则国强。只有县域发展的“蛋糕”做大了,百姓富裕了,民生无忧了,基础打牢了,国家才能真正安定和强大起来。

因此,在县到底归谁管才好的问题上,我认为无论是被市管,还是被省管,谁管都不重要。就算干脆被中央政府直接管起来,也未必就是一个彻底解决问题的好办法。如果从促进县域经济社会健康、协调、快速发展的角度讲,最为关键、最为核心的问题,即给县域“松绑”、放权、让利,把本该属于县域的所有行政审批权和经济管理权都毫无保留地给县域,使县域政府真正成为责、权、利相对称的完整政府。这些要素对于县域经济建设与社会管理来说,无疑要比上级政府的那些财政转移支付重要得多,宝贵得多。有了这些东西,县政府就能够在国家的法律框架内和上级的有效监督下大胆地闯、大胆地试,从而不断探索出让县域经济社会依靠自己的力量蓬勃发展的内生型的自治模式。我想,这很可能就是我们多年来一直在苦苦追寻的稳大局、管根本、谋长远的出路。

愿周仁标同志站在本领域研究的良好开端上百尺竿头,更进一步。

是为序。

宋亚平

2012 年 4 月 15 日

前 言

“郡县治、天下安”，这是我国的一句古训，也是对中国数千年历史的经验总结。县作为我国历史上各朝各代一个不可或缺的基层地方政府层级，在维护国家政治统治、社会稳定和经济发展等方面发挥着不可替代的基础性作用。据统计，2010 年我国县级行政区划单位有 2 856 个（含市辖区），县域面积 896 万平方公里，超过国土面积的 93%，县域内人口总数为 9.35 亿，占全国总人口的 73.30%，^①另据 2009 年 10 月发布的第九届全国县域经济基本竞争力评价报告显示，全国县域经济的地区生产总值为 15.05 万亿元，仅占全国 GDP 的 50.05%。可见，当前我国县域面积和人口与其在国民经济中所占的比重极不相称，县域发展的严重滞后，对于我国的现代化建设和小康社会目标的实现是极为不利的。导致目前县域在国民经济中比例偏低的原因主要来自于两个方面：一是工业的发展和城市的兴起，城市经济逐步取代县域而在国民经济中居于主导地位；二是现行的行政管理体制——“市管县体制”的束缚，这一体制将县域的各种生产要素更多地向市域积聚，使县域失去发展的动力和能力。工业化和城市化是现代社会发展的必然趋势，县域经济要获得长足的发展，必须从改革现行的“市管县”体制入手。

新中国成立以来，为了促进城市并兼顾农村地区的发展，党和政府一直倡导在地方实行市领导县的体制。所谓市领导县体制，顾名思义，即是由地级以上市（含直辖市、较大的市和地级市）领导周边县（市）的体制。这一体制是伴随着我国城市的兴起和城市地位的日益提升而逐步建立和发展起

^① 中华人民共和国民政部：《中华人民共和国行政区划简册 2011》，中国社会出版社 2011 年版；董连英：《当前财政支持县域经济发展探析》，《人力资源管理》，2010 年第 1 期。

来的，其全面启动并掀起高潮是 20 世纪 80 年代的事情。市领导县体制在运行初期，在加强城乡合作、促进城乡一体化和城市化进程等方面都起到了积极的作用。但是随着市场经济体制的逐步建立和完善以及经济的进一步发展，加之该体制在设计上存在着缺陷以及地方政府本着自身利益最大化的行为动机，在体制建设上搞“大跃进”和盲目冒进，使体制在运作过程中出现了变形和走样，演化为广为学界所诟病的“市管县”体制，进而成为制约县域经济和社会发展的障碍。近些年，改革“市管县”体制，实行省直管县（市）的呼声日益高涨，在实践领域也出现了与“省管县”相契合的体制试验，这一改革还得到了中央领导人和国家政策的支持。如 2005 年 6 月，国务院总理温家宝在农村税费改革工作会议上明确提出：“具备条件的地方，可以推进‘省直管县’试点。”《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中也明确提出“减少行政层级”，“理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”。因此，改革“市管县”体制，实行省直管县（市），已是大势所趋。本书的写作目的是：全面系统地梳理和探究省直管县改革的动因，在调查研究的基础上，分析当前我国“省管县”体制实施所面临的困境与障碍，探索出一种促进县域经济、社会和城乡协调发展的新型的地方政府体制模式。

根据马克思主义历史唯物主义关于经济基础与上层建筑关系的原理，地方政府体制是上层建筑的范畴，其产生和发展是由社会中占统治地位的社会关系的总和即经济基础所决定。然而，地方政府体制又不是消极和被动的，它可以能动地反作用于经济基础，从而使该社会的经济基础得到巩固或削弱。此外，影响地方政府体制选择的重要因素还包括政府管理的有效性，即政府管理的规模与能力、经济发展的水平、科学技术发展的状况、公民的自组织能力等。历代统治者理想的体制模式是中央政府—中间层级政府—基层政府三级体制。但是，由于受到客观条件的限制和主观因素的制约，中国政府历来都是多层级设置的，地方政府体制长期在二级与三级、虚级与实级之间徘徊，直至发展到当代的省—市—县—乡的四级体制。市领导县体制是计划经济向市场经济过渡时期的产物，其在运行初期，对于加强城乡合作、促进城乡一体化和城市化的进程等方面起到了积极的作用，但是随着市场经济体制的建立和逐步完善，该体制在实施过程中逐步地背离了初衷，成为制约县域发展的障碍，改革“市管县”体制是马克思主义经济基础与上层建筑关系原

理在政府体制建设上的具体运用。

夏王朝是中国历史上第一个统一王国，也是第一个政治实体的国家。我国历史上的地方行政体制大致经历了郡县制、州郡县制、道（路）州县制、省府县制、省县制等发展时期。郡县制取代分封制，结束了长期诸侯割据、战国争雄的局面，有利于国家的统一和政治稳定，具有历史的进步性，但是这一体制也构筑了中国高度中央集权的政治基础和封建专制主义的思想基础，容易形成央强地弱的局面，不利于地方自主权和积极性的发挥，以致在政府体制的安排上多次在集权与分权间徘徊，在地方行政体制上也多次出现二级制—三级制—二级制—三级制的怪圈循环。行政体制作为上层建筑，是阶级社会政治、经济、社会、文化等因素的综合反映。伴随着历史的演进、社会的变迁以及政权的更迭，行政区划的结构体系和行政区划各要素的内容、形式都发生着不同程度的变化。影响地方行政体制变迁的主要因素有：国土面积、政治因素、经济因素、民族因素、历史社会因素等。

作为一种地方行政建制，市制创始于欧洲国家。中国近代意义上的市建制，是伴随着城市的发展，在清末民初推行城乡分治的基础上逐渐形成和发展起来的。市制在发展的过程中，经历了隶属于县、与县并立到一些市领导县等不同的阶段。市领导县体制发端于国民政府时期，经历了“建立—撤销—再建立—全面实施”的发展历程。市领导县体制的兴起，既有决策层加强城乡合作、推动城市化进程的制度考量，也与地区行署这一发端于民主革命时期的传统建制的发展和演变密切相关。市领导县体制实施的积极意义是显而易见的，如缩小了政府结构规模，提高了行政效率；克服了省级政府管理幅度过大、管理负担过重的问题；推动了城市化的发展进程，促进中心城市快速发展；打破了市县之间的行政壁垒和城乡分割、工业农业分离的弊端，为实现城乡优势互补和统筹发展，促进城乡一体化和城乡居民的共同富裕提供了有利条件；使生产要素在更大的市域范围内实现有效整合和优化配置，提高了资源利用的效率，促进了区域经济的发展。然而，任何事物都有其两面性，地方行政体制也是这样，如果体制设计合理、幅度适当，则既能发挥地方政府的管理效能，又能促进地方经济和社会的发展，反之亦然。正是因为决策层在体制设计上存在缺陷，加之地方自身利益的驱使，市领导县体制在运行过程中逐渐背离了决策层的初衷。

省直管县（市）改革的根本动因是促进县域经济和社会的发展，其直接

动因则是消除“市管县”体制的弊端。“市管县”体制的弊端主要有：缺乏宪法和法律的支撑；地级市政府职能定位模糊和不当，制约其积极作用的发挥；层次增多，加大了行政管理成本；泛城市化现象严重；“小马拉大车”现象普遍；存在着市“吃”县、市“刮”县、市“卡”县的现象，等等。本文还通过对两类不同发展水平的“省管县”试点县域的分析，提出在经济发达地区，其改革的直接推手或驱动力量来自于区域内部，即“草根经济”的推动，而在欠发达地区，其驱动力量则来自于外部，即中央和省级政府的推动。此外，管理层次与管理幅度相协调的理论、效率与公平关系的理论、依法治国的理论、科学发展的理论（科学发展观）、系统结构优化理论以及关于“市管县”体制改革的种种理论探讨，为省直管县（市）的改革提供了理论依据。中国传统行政体制的历史积淀，现实的政治、经济和文化环境，以及省直管县（市）的改革实践等，为“省管县”体制的实施提供了实践基础和现实支撑。新公共管理理论的兴起及其后爆发的新公共管理运动，在西方国家掀起了以变革政府权力运行机制与管理方式、调整地方行政区划和政府职能定位为主要内容的地方政府改革，为我国地方政府体制的改革和创新提供了有益的国际借鉴。

“市管县”体制所存在的诸多弊端，已经引起中央和各级政府的高度重视，不少省份正积极地进行省直管县（市）改革的尝试。浙江省是我国最早推行财政“省管县”体制和扩权强县政策并先行受益的省份。海南省自1988年建省以后，就一直实行行政上的“省直管县（市）”的体制。继浙江、海南改革之后，湖北、安徽、吉林、江西等20多个省份也积极进行省直管县（市）的改革试点，取得了许多宝贵的经验和可喜的成就。然而，各地在改革的过程中也暴露出了一些问题，如权力存在虚扩现象，实质性权力下放力度不够；与现行行政管理体制和法律制度相矛盾；市级政府的职能定位不当，市县关系趋于紧张；县难以适应扩权后管理上的需要；缺乏权力监督的相关规定和措施等。本书还主要从心理层面、操作层面、体制层面、政治文化层面、法律制度层面等不同的视角，对“省管县”体制实施的困境与障碍作了较为全面的探讨。

实行省直管县（市）的体制是改革和完善我国地方政府体制的重要的制度设计。但是我国的基本国情是幅员辽阔、人口众多、各地区资源、经济和文化等差异很大，这就决定了我国地方政府体制的构建不能搞“一刀切”，就

像不能在全国千篇一律地实行“市管县”体制一样，省直管县（市）体制也不能成为我国地方政府体制唯一的制度选择。本文从宏观架构与具体路径两个层面提出创新我国地方政府体制的政策设想。宏观架构是以“省管县”为主，市领导县为辅，两种体制协调并举。本书分析了建立这种新型的体制架构的必要性和意义，并在前一部分分析省直管县（市）面临的困境与障碍的基础上，提出了体制创新的基本思路：创新政治文化；转变政府职能；改变管理方式；健全监督机制；完善法律法规。同时还提出了重构市领导县体制的设想，并以此作为“省管县”体制的必要补充。创新地方政府体制的具体路径包括：缩省并县；增设直辖市和较大的市；推行扩权强县改革；加强县际及县市之间的区域联合；地级市领导郊县；县级政区划分等第；乡（镇）政府实行乡（镇）治与县派相结合的体制。

通过对中国历代政府体制的演变历史及其规律的梳理，我们可以得知：单纯地依靠政府自身的改革，地方政府体制将难免陷入“二级制—三级制—二级制—三级制”的怪圈循环，而治理理论为我国地方政府体制的改革，提供了一条全新的理念和路径。县域自治是对治理理论的升华和具体运用，推行县域自治，有助于实现政府组织与社会公众的良性互动，改变政府官员传统的执政理念和权力运行方式，有利于从制度上根本解决政府官员为谁工作和对谁负责的问题。因此，县域自治是我国地方政府体制改革之大势所趋和发展方向。

目 录

序	1
前 言	1
第一章 导 论	1
第一节 选题的缘起及其研究的意义	1
第二节 相关概念的阐释	9
第三节 本选题的研究成果与研究动态	14
第四节 研究方法与内容结构	19
第二章 我国地方行政体制的历史沿革	26
第一节 国家的形成与地方政府的产生	26
第二节 县制与省制	28
第三节 我国地方行政体制的历史分期	45
第四节 影响地方行政体制变迁的因素	52
第三章 市领导县体制的兴起及其演变	59
第一节 市制的产生及其发展	59
第二节 市领导县体制的兴起和发展	72
第三节 市领导县向“市管县”的演变	76
第四节 市领导县体制产生的积极作用	81

第四章	“省管县”改革的动因分析	86
第一节	“省管县”改革的根本动因	86
第二节	“省管县”改革的直接动因	89
第三节	“省管县”改革的理论依据	94
第四节	“省管县”改革的现实基础	98
第五节	“省管县”改革的驱动力量	108
第六节	“省管县”改革的国际借鉴	115
第五章	“省管县”改革的实践进程及其面临的困境与障碍	140
第一节	“省管县”改革的实践进程与存在的问题	140
第二节	“省管县”体制实施面临的困境与障碍	158
第六章	我国地方政府体制的创新	169
第一节	宏观体制架构：“省管县”为主，“市领县”为辅，两种 体制协调并举	169
第二节	构建“省管县”与“市领县”协调并举体制架构的具体路径	177
第七章	对我国地方政府体制发展方向的展望	199
第一节	我国政府层级体制的历史演进和发展规律	200
第二节	治理理论与县域自治	208
第三节	我国地方政府体制改革和发展的方向	212
参考文献		218
后 记		228

第一章 导 论

第一节 选题的缘起及其研究的意义

一、选题的缘起

历史唯物主义原理告诉我们，生产力和生产关系的矛盾、经济基础和上层建筑的矛盾构成人类社会的基本矛盾，它们的矛盾运动是社会发展的根本动力，决定着社会历史的一般进程。“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础。”^①可见，经济基础是建立在一定生产力之上的生产关系的总和，上层建筑则是建立在一定经济基础之上的社会意识形态以及与之相适应的政治法律制度、组织和设施的总和。经济基础和上层建筑之间是辩证统一的关系：经济基础决定上层建筑；上层建筑是对经济基础的反映，要适应和服务于经济基础；上层建筑对经济基础具有能动的反作用，要么使之得到巩固和加强，要么使之遭到摧毁或削弱。经济基础和上层建筑之间的矛盾运动主要表现为三种情况：当一种先进的社会制度取代落后的社会制度时，新建立起来的上层建筑同它赖以生存的经济基础是基本相适应的，但也存在着需要不断完善的环节和方面；生产力是社会中最活跃的因素，生产力的不断发展使

^① [德] 马克思，恩格斯：《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1995年版，第32页。