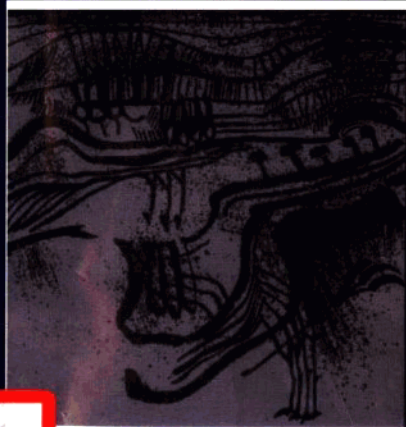


# 中国市县经济问题报告

从赤壁看市县政府经济职能

李亚华 著

ZHONG GUO SHI XIAN JING JI WEN TI BAO GAO



从宏观角度研究中国经济和政府职能的著作很多，具体分析实际事务的著作太少，但解剖麻雀的工作必须有人去做。本书作者以市县级领导和青年学者的双重身份，用第一线的材料及其美国MBA的学识，阐述市县经济和政府职能的诸多问题，思路明晰，发人深省，是真正的前沿报告。

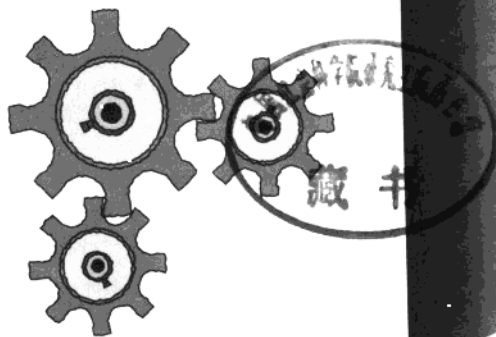
F127  
L312

# 中国市县经济问题报告

ZHONG GUO SHI XIAN JING JI WEN TI BAO GAO

从赤壁看市县政府经济职能

李亚华 著



SBK70/13



\*20020924\*

海南出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

市县经济与当地经济发展：中国市县经济问题报告/  
李亚华著. —海口：海南出版社，2003.3

ISBN 7-5443-0562-7/F·65

I. 市… II. 李… III. ①地方政府—行政管理—研究  
报告—中国 ②地区经济—经济发展—研究报告—中国  
VI. ①D625②F127

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第090471号

### 中国市县经济问题报告

李亚华 著

责任编辑：万胜 封面设计：书岑

※

海南出版社出版发行

(570216 海口市金盘开发区建设三横路2号)

湖北科学技术出版社黄冈印刷厂印刷

2003年4月第1版 2003年4月第1次印刷

开本：880×1230毫米 32开 印张：10

字数：250千 印数：0001—5000册

ISBN 7-5443-0562-7/F·65

定价：20.00元



◀ 2002年8月19日上午，作者陪同中央政治局委员、湖北省委书记俞正声考察赤壁晨鸣纸业公司和蒲纺集团的国企改革情况。

▶ 2002年10月，作者陪同湖北省委副书记、省长罗清泉考察、调研赤壁市农村税费改革工作。



◀ 2002年10月，作者陪同湖北省副省长韩忠学在赤壁市长城铝业公司考察。

▶ 2002年8月，作者陪同武汉市金皇珠宝首饰实业有限公司负责人在赤壁市商业大厦实地考察。





▲ 2001年3月,作者在美国俄亥俄大学获工商管理硕士学位。



▶ 2002年6月,作者在中南财经政法大学经济学院博士学位获得通过后,与导师夏兴园教授合影留念。



▲ 2002年8月,美国语言学院院长苏珊女士等4名美籍教师在赤壁市人民广场开展英语教学活动,作者用英语向苏珊女士介绍赤壁市的发展远景。



▶ 作者和家人在一起。



## 前 言

我国现有 2200 多个市县,从地域上看,除了大城市的市区及其直接管辖的被称作“区”的少部分农村地区之外,全国 90%的面积和 70%的人口都属“市”和“县”的管辖范畴;从经济结构上分析,县域 GDP 占全国 GDP 的 63.4%,其经济发展状况直接决定着国家现代化建设的总体进程。

可以说,在国家政治结构和工作体系中,市县处于宏观与微观的结合部,即市县既要宏观上准确把握和深入贯彻国家的方针政策,同时又要直接面向基层和群众,做好方方面面的深入细微的具体工作。因此,研究市县经济问题,是一个复杂的系统工程,既要善于高屋建瓴,运用 21 世纪世界经济大发展的战略眼光看问题,运用世界经济理论研究的最新成果指导自己的思考和探索;同时,又要善于结合实际,深入研究农村、企业、城市社区中存在的种种问题和矛盾。

个人工作所在地赤壁市(原名蒲圻市),历史悠久,源远流长,公元 208 年,一场震今铄古的三国赤壁大战,使这里驰名中外。1998 年 6 月经国家民政部批准,蒲圻市改为现名赤壁市。赤壁市山川灵秀,宾客神往,这里有陆水湖国家级风景名胜区,形成了“观赤壁、游陆水、览营寨、探溶洞、宿雪峰、浴温泉”的旅游格局;赤壁市民风淳朴,文化底蕴深厚,是中华诗词之乡、鱼米之乡;赤壁市经济发展迅速,华润集团、晨鸣集团、长城铝业等海内外大集团纷纷在这里落户,全市人均 GDP、财政收入和城镇化率位居湖

北省前列。根据湖北省委安排,从1998年开始,我在赤壁市先后任市长、市委书记,深感责任重大。同时我也感觉到在赤壁工作也是一种幸福,我常常为赤壁经济建设取得的一个又一个的成就所鼓舞,为赤壁美好的前景而陶醉。当然,赤壁市也和全国许多市县一样,在改革开放和现代化经济建设中,遇到过许许多多的矛盾和困惑。如:市场经济条件下,市县政府如何处理好中央、上级与本级的经济关系,如何转变职能迎接入世的挑战;在发展社会主义市场经济中,市县政府究竟应该管什么、管多少、怎么管;市县政府怎样在发展区域经济、制定发展战略、调整农业结构、发展乡镇企业、发展“四维经济”、推进税费制度和和社会保障制度改革、加快城镇建设和提高城市品位等各个领域发挥积极作用;在市场经济条件下,市县政府转换政府职能、优化政府体系应该坚持什么样的方向和途径,如何深化行政体制、机构设置、乡镇政权转型、政务公开与民主监督、干部队伍建设等方面的改革与建设等等。

针对上述问题,多年来结合攻读有关学位,我在工作之余以及几次脱产学习过程中,阅读了大量的经济学和行政管理学著作,在近20年省、市、县三级工作实践中,依据我国具体国情,紧紧围绕政府经济角色这个基本问题,对市县政府职能转换展开了一定的理性思考和实践探索。个人愿以自己多年来思考与探索的心得,奉献给关心市县经济问题的同仁与读者。

李亚华

2003年1月于赤壁



# 目 录

## 一、市县行政体制剖析

- 新中国地方行政的历史沿革 1  
地方行政体制的根本问题出在哪里? 3  
地方行政体制建设的基本原则 6  
改革市县行政体制的艰难尝试 7

## 二、市县政府的经济职能

- 市县政府推动经济的正面作用 12  
市县政府干预经济的负面效应 14  
市县政府经济行为与地方保护主义 17  
市县政府经济管理观念的矫正 21

## 三、市县经济:困境与对策

- 市县经济困境的由来 25  
市县经济发展战略的原则与内容 28  
非均衡协调发展战略 40  
农业的基本问题 42  
乡镇企业二次创业 59



- 远与近:市县中小企业与WTO 70  
民营化:市县经济体制改革的必由之路 79

#### 四、市县机构膨胀的治理

- 一个致命的定律 86  
改革的突破是一场革命 94  
市县政府转换职能的原则和方向 98  
提高行政效率与推行行政改革 105

#### 五、区域经济新思路

- 区域经济理论 112  
市县政府与区域经济 115  
从西部大开发看市县经济的振兴 119  
构想:赤壁经济圈 124

#### 六、四维经济——新型的第三产业

- 什么是“知识经济”? 128  
网络能帮助小地方吗? 136  
休息的革命 144  
市县经济的新增长点 152



## 七、关于市县税费制度的思考

- 关于税费形式 157  
中国地方性收费的历史与现实 159  
市县税费改革与积极的财政对策 164  
农村税费改革 168  
问题出在哪里? 172  
地租制度:农村税费改革的新思路 181

## 八、乡镇政权的转型

- 变迁中的乡镇政权 183  
现阶段乡镇政权角色的变异 188  
农村税费改革要求乡镇政权转型 194  
乡镇机构改革的设想 202  
推行政务公开 213  
加强民主监督 224  
抓好农村税费改革中的村务公开 230

## 九、市县社会保障体系

- 社会保障体系的含义及内容 234  
市县社会保障面临的难题 237

如何构建完整的市县社会保障体系? 239

社会保障制度和社保税 242

## 十、小城镇如何建设和创新

小城镇建设的意义 248

小城镇发展的新思路 251

县域城市经济的推进 257

中小城市建设管理中存在的问题 262

怎样提高中小城市的品位? 272



## 一、市县行政体制剖析

从体制建设与现代化的关系来看,地方行政体制不仅是社会现代化的先行者,要通过具体的制度或措施为社会发展扫清道路,而且它还是现代化的载体,社会的一些新特征和新的发展趋势要通过行政体制变化表现出来;同时它也是现代化成果的保卫者,社会发展所取得的一些成果要通过行政体制来巩固。因此,我们讨论市县政府与社会经济发展的关系,必须将市县行政体制建设作为一个重要课题进行深入研究。

### 新中国地方行政体制的历史沿革

#### 政府行政体制

所谓政府行政体制,指的是国家机构中行政部门的行政体系和制度的总和。它大体包括行政部门的人员编制、组织结构(包含中枢决策指挥机构和承担某一方面职能的各分支机构),与上下级行政部门关系,同级职能部门之间的关系以及相应的管理制度。按照行政制度建设研究的一般方法,人们常常将地方行政体制分为行政领导体制、行政决策体制、行政监督体制和行政机构的组织方式等几类。

## 我国地方行政体制演变轨迹

1949年以来,我国地方行政体制的变化调整可以分为4个阶段<sup>①</sup>。

### 1. 建国初期(1949~1957年)

这一时期,对建国后的行政区划进行了大幅度调整。一是增加了行政区域层次,划设了过渡性的大行政区,将全国划分为华北、东北、华东、中南、西南、西北6个大行政区作为地方最高一级行政区域单位,分别领导全国有关各省、直辖市(1954年6月,这种划分法被撤销)。二是调整了省级行政区。省级行政单位由1947年的48个增至1951年的53个,成为中国省级行政区域单位最多的时期之一。1957年又划分为22个省、4个自治区、3个直辖市,另有1个地方、1个地区。三是增设了市。1951年城市数量由1947年的57个增加到140个,1957年增到176个市。而1952年县级单位数则由1947年的2290个减为2283个,至1957年为2092个。四是层级结构变化。将华北、东北、内蒙地区的区、行政村政权的建制改为乡建制,形成大行政区、省、县、乡4级地方行政区划。五是设置派出机构。在省级以下以专区作为省、自治区的派出机关,1951年达199个,1952年减少到161个。区公所作为县的派出机构,1952年底有18144个。六是设立乡一级行政单位。1951年全国乡的总数为218796个。通过逐步合并,1957年底全国乡的总数为97030个。七是设置镇的建制。1954年全国建制镇5400个,1957年减少到3596个镇。

### 2. 政社合一体制时期(1958~1980年)

这一时期我国行政区划在省一级是稳定的,在基层则变化比较剧烈,最突出的是农村集体化经济组织人民公社和基层乡政府的合二而一。一是人民公社时期,1957年底全国乡数由1954年的21.8万合为9.8万左右。1958年兴起的人民公社化运动,使原有的乡发生了巨大变化。由高级社时的纯粹政府组织,到政社合一的人民公社这一基层行政单位,人民公社取代了原来乡政府的行政地位,而且直至1978年才在法律上获得承认。二是地级市领导县的短暂尝试。1958年在一些省进行了撤销地区、由地级市领导县体制的区划调整,典型的是河北省。该省原有10个专区,1958年撤



销,合并成4个专区,1959年全省撤销了专区建制,全部由地级市领导各县。这次区划调整因为恰逢大跃进及随之而来的3年困难时期而夭折,1961年5月,又恢复9个专区建制,市领导县体制仅实行一年。三是县的并、拆。1958年随着农村实现公社化,对县的建制进行了全面裁并,扩大了县的行政区域。1947年全国县数为1974个,1958年为1626个,1960年为1526个。1960年冬开始,各省又纷纷恢复原县建制。四是市的设置。1958年随着“大跃进”运动的开展市建制猛增,1961年共设市208个。1960年代初,为了减少城镇人口又决定削弱,1963年减到179个。

### 3.人民公社向乡的回归

1982年修订的宪法重新确定“县、自治县分为乡、民族乡、镇”。1983年10月,中共中央、国务院联合发出《关于实行行政区社分开建立乡政府的通知》规定,各地普遍进行了恢复建立乡政权的工作。到1989年底,全国原来的53892个公社,调整为42000个乡、1755个民族乡。乡的建立,标志政府行政职能和经济职能的分离。

### 4.城乡一体化领导体制的建立

从1986年开始,全国开展了大范围的设市运动。经过10多年的发展,地区一级大部分由“市”取代,形成市领导县体制。市领导县体制从过程上看是撤销了地区,从结果上看是从名义上的省级派出机构升格为实在的一级政府。

## 地方行政体制的根本问题出在哪里?

我国的基本行政制度,从根本上讲是科学的、完备的。但是,随着社会主义市场经济的发展和改革开放的深入,现行的行政制度特别是地方行政体制建设也显露出一些弊端。

1.地方行政层次划分尚待完善。行政区划仍然处于探索之中,如对县的领导方式有三种:省直接管理县模式、地区行政公署作为省级派

出机构管理县模式、地级市管县模式。如此等等。各种模式的利弊得失有待进一步研究<sup>②</sup>。

2. 地方行政机构设置不科学。各级地方政府机构仍面临着过分庞大、扩展过速、公务员太多等诸多问题,这种机构过度膨胀、冗员过多的现象,严重影响了政府的工作效率,影响了政府履行职能。

3. 中央和地方行政领导机构之间的权力关系没有完全理顺。改革开放以后,开始了以权力下放和两级分权为特征的一系列改革。但是,这项改革现在仍然处于未成熟状态。一方面,出现了地方自我扩充权力的新情况,使得中央宏观调控能力减弱,地方政府行为短期化、“诸侯”经济现象发生。一方面,由于某些行政执法部门和经营单位的垂直领导,造成“条块分割”的现象,地方政府特别是基层政府职能不健全、功能被削弱的现象十分明显。

### 赤壁市乡镇机构设置存在的主要问题

机构臃肿、条块分割、关系不顺。通过2001年镇、办体制改革,我市镇、办由原有的19个精简到现有的12个,镇办机关统一综合设置5个办公室。机构膨胀的关键在于镇、办事业“七站八所”的设置。目前,我市镇、办“七站八所”设置有:财政所、税务所、工商所、公安派出所、土管所、水利站、农技站、林业站、水产站、兽医站、农机站、经管站、教育辅导站、文化站、广播站、计生站、卫生院、劳动管理所、城镇站、交管站等等。镇、办作为基层政权组织,具有政治、经济、行政管理等多方面职能,因体制不顺,许多本来属镇、办的权力被“条条”所控制,造成条块分割关系不顺。一方面,肢解了镇、办的职能,镇、办没有自主权,不能根据自身的发展统筹兼顾;另一方面,严重破坏了责、权、利三结合的行政管理基本原则,形成“权在上面,利在部门,责在镇办”的责权利脱节现象。在实际工作中,往往是有利则争,无利则推,谈不上为“三农”服务。

人员膨胀,负担沉重。此次机构改革,我市镇、办机关行政编制由1998年的630名精简为现在的474名,机关工勤人员配事业编制47名,居委会



配事业编制30名,人员编制合计551名。各镇、办机关现有在编人员795人,超编244人,超编率为44.3%,个别镇、办超编率甚至达86.9%、100%,这还不包括机关借用和临时人员;全市“七站八所”现有在编人员2078人(不含工商、税务等垂直部门),村镇中小学校教师3269人,合计5347人,不计各单位自请的临时工,每个镇、办平均负担445人。

(见《赤壁工作》2002年第3期  
邓胜先《抓住农村税费改革机遇 大力推进镇办机构改革》)

4.地方行政决策体制尚待完善。在地方政府中,决策过程不规范、决策方式不科学,特别是决策体制不健全的问题比较突出。

5.行政监督体制不健全。首先是存在监督渠道不多、不畅的弊病。现在虽然有党的、国家权力机关的、政府的多层次的监督机构,但实际上除了党的监督机构之外,绝大多数均“隶属”于各级政府,系各级政府的“内部监督机构”。同时,还存在监督标准不明确的问题,法律、法规只对监督主体提出了一些措施笼统、缺乏约束力的要求,这造成了监督者对监督对象的行为是否越轨难以做出判断,也使得各监督主体难以有效地行使权力。

## 代表为何拒评农机站?

不久前,在老河口市付家寨镇人大组织开展的评议活动中,人大代表拒绝评议该镇“双管”单位农机站。事情是这样的:根据市人大指导意见和镇人大2000年工作要点安排,年底镇人大将组织市、县(市)、乡(镇)三级代表对该镇的政府职能部门和上级有关部门派驻该镇的“双管”、“直属”单位进行工作评议。在安排被评议单位时,镇人大将被评议单位通报给人大代表后,代表一致表示拒绝对农机站进行评议。

代表为何拒绝评议农机站?原来是该农机站前两次被镇“三级”人大代表评为不满意单位后,镇人大都把评议结果和建议通



报该单位及上级主管部门,但是,该单位对代表评议中所指出的问题和不足,没有任何改进,其上级主管部门也没有对该站主要负责人作任何处置。对此,代表们非常气愤,“这种态度评他有何意义”!

(见《楚天主人》2001年第4期李方伟文)

## 地方行政体制建设的基本原则

为了适应建立社会主义市场经济体制的需要,根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,结合地方工作实际,在市县行政体制建设中,必须遵循如下原则。

1.领导体制高效化原则。健全行政领导体制,就是要使领导体制高效化,这是一种综合性要求,它包括机构、人员、制度等各个方面的优化措施。第一,职权分清,理顺工作部门之间的关系。必须经过一系列的改革与调整,逐步建立功能齐全、结构合理、运转协调、灵活有效的政府机构体系,理顺各工作机构之间的关系,使机构设置及其职权配置合理化。第二,理清政府与社会之间的关系,转变政府职能。应该让政府去管那些社会群众和组织团体不能管或管不好的事情,而把应该由社会办的事情交给社会办,充分发挥人民团体和基层群众性自治组织的作用。第三,完善行政首长负责制。要从体制上保证行政首长在行使合法权力时不受干涉;进一步完善关于行政首长职责和权力的规定,坚持责权一致,防止越权、侵权行为的发生;强调集体领导,加强对行政首长活动的监督,使行政首长的行政行为合法化、合理化。

2.职能决定机构设置原则。政府有什么样的职能,部门有什么样的职能,就应当建立相应的组织机构。严格按照政府职能和部门职能设置地方政府机构,可以使各种机构从一开始建立就有明确的服务目标、明确的职责权限、明确的协作要求和对象。

3.行政区划、行政层次和管理幅度相适应原则。国家机构的行政层次有两种结构:一是在全国范围内,按照行政区划设置各级地方国家机构,行