

省管县改革: 绩效预期与路径选择

基于浙江的个案研究

Shengguanxian Gaige:

Jixiao Yuqi yu Lujing Xuanze

何显明 著

学林出版社

学林出版社

省管县改革: 绩效预期与路径选择

基于浙江的个案研究

何显明 著

图书在版编目(CIP)数据

省管县改革：绩效预期与路径选择：基于浙江的个案研究 / 何显明著. —上海：学林出版社，2009. 12

ISBN 978 - 7 - 80730 - 955 - 0

I. ①省… II. ①何… III. ①地方政府—行政管理—政治体制改革—研究—浙江省 IV. ①D675. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 221152 号

省管县改革：绩效预期与路径选择

——基于浙江的个案研究



编 者—— 何显明

责任编辑—— 曹坚平

封面设计—— 鲁继德

出 版—— 上海世纪出版股份有限公司

学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)

电话：64515005 传真：64515005

发 行—— 上海世纪出版股份有限公司发行中心

(上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

照 排—— 南京展望文化发展有限公司

印 刷—— 上海港东印刷厂

开 本—— 890×1240 1/32

印 张—— 9

字 数—— 24 万

版 次—— 2009 年 12 月第 1 版

2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号—— ISBN 978 - 7 - 80730 - 955 - 0/D · 40

定 价—— 25.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

目 录

导论	1
一、从市管县到省管县：一个文献综述	2
（一）“市管县”体制的局限和弊端	3
（二）“省管县”体制的优势及现实可行性	10
（三）“省管县”体制改革的路径选择	15
二、省管县改革的效应：一个理性的审察	20
（一）演进论视角下的省管县改革	21
（二）政府转型视域中的省管县改革	27
（三）非均衡社会格局中的省管县改革	35
（四）制度环境变迁中的省管县改革	38
 第一章 制度环境变迁中的市管县体制困局	46
一、市管县体制设计的初衷及其制度环境	46
二、“制度意外”与市管县体制绩效的抑制	50
三、地方政府行为逻辑的变迁及其对市管县体制的 侵蚀	55
四、市管县体制与区域经济发展阶段性规律的冲突	64
 第二章 行政层级与管理幅度：理论和经验借鉴	76
一、政府层级与管理幅度的互动关系	76
二、西方国家行政层级设置及其演变趋势	83

三、中国政府层级设置的历史经验	89
四、市场化进程中的政府层级相关变量的变迁	92
(一) 政府职能定位的演变	93
(二) 政府管理能力的提升	103
(三) 政府管理技术条件的改善	107
(四) 政府管理外部环境的变迁	110
 第三章 省管县体制绩效的经验验证：以浙江为样本	116
一、浙江现象及其与省管县体制的关联性	116
二、浙江省管县财政体制的由来及其绩效	125
三、浙江“强县扩权”改革及其绩效	133
四、浙江经验的普适性与特殊性	137
五、“强县扩权”经验在全国的推广	144
(一) 强县带动与弱县激励并重模式	145
(二) 重心下移、统一放权模式	150
(三) 市县分置与扁平化管理模式	152
六、“强县扩权”改革面临的挑战	155
 第四章 强县扩权之后：省管县改革的现实意义	159
一、浙江推进省管县体制改革的特殊优势	159
(一) 行政区划：行政小省的先天优势	160
(二) 市场化水平：相对合理的政府与市场关系	163
(三) 体制背景：省管县财政体制及县域经济现象	166
(四) 强县扩权：省管县改革的经验与基础	170
二、省管县改革与浙江城乡一体化进程	173
三、省管县改革与浙江经济的转型升级	178

四、省管县改革与浙江公共服务型政府建设	188
第五章 省管县行政体制改革的路径选择	193
一、扩权强县：省管县改革的现实突破口	193
二、市县分治：省管县改革的核心内容	195
三、区划调整：省管县改革的重要步骤	202
四、职责重构：省管县改革的重要任务	205
五、财政均衡：省管县改革的重要保障	216
第六章 省管县改革的制度环境及其展望	229
一、政府职能转变：省管县改革的一个关键变量	230
二、区划改革：省管县改革的重要支撑	247
三、有序竞争：健全政府间竞争协调机制	254
四、权力制衡：探索省管县体制下的政治分权机制	266
主要参考文献	274

导 论

20 世纪 90 年代中期以来,在区域发展竞争日趋激烈,并伴生出大量同经济一体化进程相悖的诸如地方保护主义、行政区经济等现象的背景下,有关“市管县”体制的弊端以及推行“省管县”体制的可能性和必要性问题,开始引起部分专业人士的关注。进入新世纪以后,在社会迫切期待体制改革出现重大进展,而行政体制改革又迟迟没有取得结构性突破的局面中,从“市管县”到“省管县”的行政层级改革,开始成为人们关注中国行政体制改革的一个视线焦点。特别是“省管县”改革的思路得到中央高层的原则性认可之后,有关“省管县”体制改革的相关讨论出现了一个热潮。在理论界的讨论和决策层的思考逐步取得共识的过程中,“省管县”改革业已成为现阶段行政体制改革的一个重要突破口。

同以往诸多制度创新“摸着石头过河”的试错性模式不同的是,“省管县”改革在中央尚未提出具体的操作思路时,理论界的讨论已经持续了十余年,已经就“市管县”体制的弊端,实施“省管县”体制改革的必要性、紧迫性、现实可行性,以及“省管县”改革的路径选择等问题展开了多方面的讨论,取得了不少共识。就此而言,这项改革的理论准备相对充分,同当年推行“市管县”体制时情况已不可同日而语。

然而,必须指出的是,在经历了 30 年的体制改革之后,新旧体制的相互交织、掣肘,已经形成了一个盘根错节的制度网络,一个社会转型期极为特殊的制度环境,这将使现阶段的体制改革变得更为复杂和困难。一方面,先易后难的渐进式改革逻辑决定了目前期望取得重大突破的体制难题,往往都位于现行体制的核心层面,其操作存在着相当大的难度。特别是在各种制度安排已经形成了相应的利益结构的情况下,相关的体制问题或多或少已经出现了“板结”效应。因而,重大的体制改革不仅需要政治勇气和热情,更需要

有必要的政治智慧。另一方面,核心层面的制度安排,及其复杂的制度环境,决策了类似行政层级改革这样的重大体制突破,往往牵一发而动全身,其顺利推进需要有一整套相匹配的体制改革措施跟进。因此,从“市管县”到“省管县”的行政层级改革,决不仅仅是一个取消地级管理层的简单问题,而是广泛涉及到行政管理层级与管理幅度的统一调整,省与市、县职能的重新界定和配置,地方政府内部事权、财权的重新安排,政府、市场与社会关系的重构,司法体制、干部人事制度的改革,地方政府权力的政治监督等一系列重大体制改革。

坦率地讲,相对于“省管县”体制改革的艰巨性,特别是这一改革制度环境的复杂性,及其所牵涉的体制改革的广泛性而言,目前理论界的研究和讨论依然是非常不足的。在此,我们先对理论界的讨论作一个基本回顾和总结,然后就“省管县”体制改革的研究和制度设计需要认真对待的一些问题作一个简要陈述。

一、从市管县到省管县：一个文献综述

“省管县”体制的讨论,最早源于对“市管县”体制弊端的反思。所谓“市管县”体制,是指以中心地级市对其周围县实施领导的体制。它以经济发达的城市为核心,依据行政权力关系,带动周围农村地区共同发展,形成城乡一体的区域整体。^①

“市管县”体制的初衷是城乡合治、以城带乡,实现城乡经济社会协同发展。作为一种主导性的地方行政管理体制,“市管县”体制的推行有着特殊的社会背景。概括地讲,计划体制是“市管县”体制的关键变量。它既构成了“市管县”体制最重要的制约因素,同时也为这一体制运作提供了最重要的支撑条件。^② 随着社会主义市场经济的逐步确立,“市管县”体制的制度环境发生了巨大的变化,运行机制不再顺畅,制约经济社会发展的弊端也就逐步凸显出来。

① 孙学玉：《当代中国行政结构扁平化的战略构想——以市管县体制为例》，《中国行政管理》2004年第3期。

② 何显明：《市管县体制绩效及其变革路径选择的制度分析》，《中国行政管理》2004年第7期。

(一) “市管县”体制的局限和弊端

不同于以往一些体制改革讨论中出现的对旧体制“一边倒”式的否定,和对新体制“一厢情愿”式的展望,“市管县”体制局限性的讨论从一开始就呈现出了相对客观、理性的态势。人们在否定这一体制设计的合理性,批评这一体制积累的一系列弊端时,对这一体制设计的计划体制背景都给予了同情性的理解,并公允地肯定了这一体制曾经起到的积极作用。

戴均良等人认为,“市管县”体制是特定历史条件下的产物,是与计划经济条件下的行政管理体制相适应的,带有明显的计划经济体制色彩,它的根本目的是要依靠行政手段推动城乡经济共同发展。在特定的历史条件下,这个体制对经济社会的发展确实做出过重大历史贡献,发挥过重要的积极作用。实行市领导县体制的直接目的,50年代主要是为了解决大中城市的蔬菜副食供应,80年代主要是为了发挥中心城市的辐射带动作用,促进城乡共同发展。从近20年来市领导县体制的实际效果看,它在促进城乡经济协调发展方面取得的效果是非常明显的。最早全面推行这一体制的江苏、广东、辽宁等省,经济发展速度,特别是二、三产业的发展速度和中心城市发展进程都大大高于全国平均水平。另外,从一些地方撤地设市、实行市领导县体制前后一定时期的经济发展速度比较看,市领导县体制时期比地区领导县体制时期也明显要快一些。^① 因此,对市领导县体制要历史地、客观地去认识它、评价它,而不能简单地用今天的情况作为标准全盘否定这个体制。^② 甚至在理论界几乎压倒性地肯定省管县体制改革的必要性,也仍然有学者肯定“市管县”体制依然有其现实合理性,认为它是有中国特色的地方行政管理体制。^③

① 戴均良:《中国市制》,中国地图出版社2000年,第149—150页。

② 戴均良:《省直接领导县:地方行政体制的重大改革创新——关于逐步撤销市领导县体制的思考》,《中国改革》2001年第9期。

③ 李金龙:《市管县体制:中国特色的地方行政制度》,《湖南社会科学》2003年第3期;汪明宇:《中国市管县(市)体制的区域结构关系及发展趋势》,《经济地理》2000年第3期。

这对于深化相关问题的讨论是十分必要的。

“市管县”体制从1982年在江苏试点,到次年全国推广,推进速度非常快,相关的理论准备和经验准备都很仓促。当时,改革开放实践刚刚拉开序幕,计划体制总体上还处在恢复和强化之中,市场化的改革还没有提上议事日程。因此,用今天的眼光去衡量,这一体制的设计和制度预期,从开始就存在着先天性的局限。

戴均良认为,市领导县体制的矛盾,其根源在于这个体制本身的局限性,是行政体制与市场经济的矛盾,从理论上讲这个体制不符合市场经济的发展方向。从实际运作情况来看,“市管县”体制的绩效也与地方市场经济的发展水平呈负相关关系。一般而言,在市的经济实力强,县的经济实力弱且以农业经济为主体,市与县互利互惠程度高的情况下,市领导县体制运行就比较顺畅,比如一些省会城市领导县就比较好;相反,如果市的经济实力弱而县的经济实力强,“市管县”体制的矛盾就会比较突出。^①

何显明还原了“市管县”体制设计的制度环境,认为“市管县”体制作为一种具有一定客观依据和良好的绩效预期的制度安排,之所以没有体现出显著的体制绩效,除了社会制度环境变迁导致其支撑条件的逐步丧失以外,还与这制度安排本身的局限,以及这一体制推行过程中产生的种种“制度意外”有关。正是计划体制到市场体制这样一个体制运行的制度环境重大变迁导致了“市管县”体制的一系列制度预期趋于落空。一是市管县体制并没有建立起一整套有效的促进城乡合治的制度安排,城乡合治基本上是“板块式合治”。二是地级市管理幅度严重不均衡,客观上使得“市管县”体制以城带乡的功能大打折扣。三是市县政府最大化本级政府利益的行政博弈导致“市管县”体制无法有效地实现城乡统一领导、统一协调、共同发展的制度预期。^②

卓勇良认为,在市场经济条件下实行市领导县(市)的体制,至

① 戴均良：《省直接领导县：地方行政体制的重大改革创新——关于逐步撤销市领导县体制的思考》，《中国改革》2001年第9期。

② 何显明：《市管县体制绩效及其变革路径选择的制度分析》，《中国行政管理》2004年第7期。

少有三个问题：①一是不符合市场经济平等竞争的要求。在市场经济条件下，市拥有专属的空间资源和排他性的经济利益，是基本的空间竞争主体。让这样一个利益主体去管辖另一个同样具有专属空间资源和排他性利益的空间主体，显然不利于规范和维护市场经济秩序，导致市场间组织关系的无序化。级别高的市有可能利用其政治优势和行政权力，妨碍甚至阻碍所辖县（市）的发展，影响整体发展状况；级别低的县（市）利用其所控制的资源，有可能实施与上一级政愿望相悖的发展计划和投资项目，弱化上一级政府对下一级政府的领导和协调。二是不符合行政管理的效率原则。在市场经济条件下，上一级政府对下一级政府的行政指导和审批越来越少，地方政府的社会职能将大大增加，且大都是在本地执行的具体事务。与此同时，随着社会主义市场经济体制的确立和完善，需要上一级政府指导和促进的项目也越来越少。原来出于逐级管理而设的中间管理层，正在逐渐完成他们的历史使命。三是不利于市高度专业化地领导城市发展。地级市管理着一大片农村地区，如对农村农业关注较少，市领导在人代会上就会受到批评，一些市长出于面上工作的需要，甚至出于“选票效应”考虑，不得不把相当一部分精力放在农业农村上，一定程度地影响了城市的管理工作。

庞明礼则基于“市管县”体制缺乏配套制度环境导致其制度设计初衷落空现象，提出了“市管县体制悖论”。② 具体表现在：一是城乡悖论。“市管县”本意是缩小城乡差距，结果反而导致城乡差距的进一步拉大。一旦以城带乡的制度预期演变为一种领导体制，相关利益群体就会将其演变为机构升格运动，新的制度设计就被纳入等级制的行政体制之中，建立自上而下的行政管制体制就成为地方政府的主要期待，地级市作为一级政府必然会按照科层制的要求相应地增设人大、政协等权力组织，扩充相关的职能部门，大幅度地增加工作人员，并一味地加强对县的“管理”，从而导致“市管县”偏离

① 卓勇良：《关于省直接管辖县（市）的若干研究》，《经济社会体制比较》2003年第5期。

② 庞明礼：《“省管县”：我国地方行政体制改革的发展趋势？》，《中国行政管理》2007年第6期。

原有的初衷。二是财政悖论。“市管县”的初衷之二是利用城市的财力优势帮助经济比较落后、财政比较紧张的县城加快发展。但在等级制的行政体制下,地级市为了实现自身的利益,必然要借助其行政权力,集中县的财力建设地级市,形成“市压县”、“市刮县”的局面。其结果是,财政收支的压力通过层层分解,压到了基层的广大农村,使得基层政府的财政困难变得越来越突出。三是效率悖论。“市管县”本意是通过增加市这一管理层级,适当缩小管理幅度,从而提高行政效率,但从实际情况来看,省县之间的层次由虚变实,地方行政体制变为省、市、县、乡四级,行政组织每多出一个层次,信息的真实性和传递速度受到不同程度的影响,反而严重降低了行政效率。

周克瑜认为,“市管县”的本质是一种城市行政区,而非城市经济区,因而不可避免地出现本身无法克服的弊端:①一是中心城市的作用发挥问题。“市管县”体制的初衷是把中心城市的经济影响区与行政区统一起来,但实际上只是把中心城市的作用发挥限制在一个新的框框内,并没有解决我国中心城市作用发挥的一个关键问题,即突破行政区划的限制。二是市县利益冲突问题。由于市县在实行“市管县”体制后有明确的等级关系,市就有可能利用其有利的行政地位以各种形式侵夺县的利益。

可以说,正是社会制度环境发生深刻变化的过程中,“市管县”体制不仅没能实现其预期绩效,反而越来越充分地暴露出它不适应市场经济发展种种弊端。理论界已经多方面就“市管县”体制的弊端进行了分析和总结。概括地讲,这些弊端突出体现在以下几个方面:

1. “市管县”体制试图以行政手段来实现城乡协调发展,加剧了行政壁垒和行政区经济现象。朱香敏认为,“市管县”体制的根本问题只有一个,那就是政府对经济的过多规制和过分干预。②在“市管县”体制下,市和县两级政府均有足够的投资冲动和政绩冲动

① 周克瑜:《反思我国“市管县”体制》,《现代城市研究》2000年第5期。

② 朱香敏:《改革市管县须有大智慧》,《决策咨询》2004年第7期。

大兴土木,引发“诸侯经济”现象和市场分割行为。吴理财则将“市管县”体制纳入“三农”研究的视野进行分析,认为“市管县”体制的实施,使农村的社会经济资源、资本大量地被市所汲取,导致农村地区经济、社会发展的日益落后,加剧了城乡二元社会的分割和极化,不但影响了农村社会经济的发展,而且可能会积聚更大的社会矛盾和社会冲突,影响整个社会的稳定和持续发展。^①同时,在市领导县体制下,市里既要抓城市工作,又要抓农村工作,在工作部署、城乡利益分配等方面难免出现不平衡。市政府的工作重心一般放在城区,特别是把发展二、三产业放在突出的位置,农村、农业工作反而因此受到了不应有的忽视。孙学玉以江苏的数据证明,^②实施“市管县”体制不仅没有产生以城带乡的绩效,反而加剧了城乡二元经济格局。1999年前江苏支农等各项支出费用基本上都高于城市维护支出,但2000年投资方向和投资重点发生变化后,城市维护支出开始明显增大,在总量上超过了支农等各项支出费用。2001年,江苏财政支出总量为782.64亿元,支农等各项支出43.30亿元,仅占总支出的5.53%,比城市维护费64.54亿元还少21.24亿元。

2. “市管县”体制在省与县之间增加一个管理层级,在市县职能重构的体制背景下加剧了市县之间的利益冲突,不仅没有实现以城带乡的目的,反而产生了“市卡县”、“市刮县”等现象。戴均良、孙学玉、伍开昌等认为,^③由于市的经济实力不够雄厚,加上有些市管辖县的数量多、人口多、面积大,市带县带不动,市对县的经济社会发展难以有大的倾斜、扶持和援助,相反甚至要依靠县的“贡献”来投入市区建设,因而在财税分成、基建投资、开辟新的生产项目等方面市里常常优先考虑市区。有些新设的地级市每年还要县里上交市里一定数量的市政建设经费,用于市政府所在地的中心城市建设。杨之刚、张斌认为,在“市管县”体制下,县成了地级市的附属行

① 吴理财:《三农视野下的市管县体制》,《决策咨询》2003年第10期。

② 孙学玉:《强县扩权与市管县体制改革的必要性分析》,《中国行政管理》2006年第5期。

③ 孙学玉、伍开昌:《当代中国行政结构扁平化的战略构想——以市管县体制为例》,《中国行政管理》2004年第3期。

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。^①

3. “市管县”体制加了基层政府财权和事权不对称现象,妨碍了县级政府自主地领导地方经济社会的发展。在实行“市管县”体制之前,地区属于省(自治区)的派出机构而不是一级政权建制,很多行政管理工作由省直接对县,省里管得比较宏观,县的自主权和回旋的空间都比较大。在市领导县的体制下,市对县的领导是全方位的具体的领导,地市级政府掌握了大量经济社会管理权,县级政府自主权过小,不利于县级政府因地制宜履行职能,阻碍了县域经济社会的发展。^②一方面,地级市政府在地方财政收支中占的份额过大,影响了省级财政调控能力和县级财政实力的提高。财力向上集中,基本事权却向下转移,特别是县、乡两级政府,负担繁重,事权所需的财力与其可用财力高度不对称,成为一个突出的矛盾。另一方面,县以上的管理层级过多,县政府没有足够权力制定相应政策优化财政支出、促进经济发展。同时,行政审批程序的多环节,也不利于行政决策和管理贴近县域经济发展的实际。另外,市级政府利用行政权力对财权进行重新分配,对指标、资金、项目、财政提取和各种行政审批等中间环节的提成和截留,也会减少县级政府的实际财政自主权。

4. “市管县”体制派生的地改市、县改市热潮,导致了市制的混乱,使市完全演变成一种广域型建制,造成了虚假的城市化现象。在许多地方,地改市、县改市的过程中,农民摇身变成“市民”,而城市的农业人口依旧占绝对比例,二、三产业的比重也低于农业。如重庆市在升格为直辖市之前,管辖着 11 个市辖区和 3 个县级市及 7 个县,面积 23 114 平方公里,人口 1 530 万,其中非农业人口 415

^① 杨之刚、张斌：《中国基层财政体制改革中的政府级次问题》，《财贸经济》2006 年第 3 期。

^② 戴均良：《省直接领导县：地方行政体制的重大改革创新——关于逐步撤销市领导县体制的思考》，《中国改革》2001 年第 9 期。

万,城市化水平只有 27.1%。升为直辖市后,划入万县、涪陵两个地级市和黔江地区,面积扩大到 8.2 万平方公里,总人口 3 002 万,但城市化水平不及 20%,成为典型的广域型政区。为此,有人曾用“重庆是世界上最大的城市”来讽刺我国城市化之怪状。与此相类似,2000 年江苏统计的城市化水平为 41.5%,但实际上江苏当年的非农业人口仅 2 354.97 万人,占总人口的 32.1%。若按此计算,江苏 2000 年城市化即 32.1%,明显低于发展中国家 1995 年 38% 的平均水平。^①

5. “市管县”体制的普遍推行,没有充分照顾到各地市县经济发展的格局,造成了“大马拉小车”和“小马拉大车”现象并存的局面。在均质型地区(以中心城市和所辖县有相似的经济实力为特点),“市管县”体制逐渐失效,在大部分县整体改市后,“市管县”模式变成了“市管市”模式,严格意义上的“市管县”不复存在。^②而在非均质型地区,由于中心城市本身的经济实力较弱,而指望其带动的周边县又较多,又陷入了小车拉不动大马的困境。

6. “市管县”体制的推行,增加了一个管理层级,加剧了中国行政管理成本高昂、效率低下的矛盾。一些不具备中心城市功能的地区强行升格为市后,增设机构、扩大编制,造成行政事业费支出过大。据测算,一个中等级级市,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 1 300 亿以上。^③更重要的是,从地区领导县转变为市领导县的体制后,省对县各项工作的领导、管理都要经过地级市中转,县的自主权明显减少,县里普遍感到“婆婆”管得更多更严,市和县的管理成本都增加了。市里机构多了,工作人员多了,对县的领导实了,因而到县里来检查的人也多了、次数也多了。有调查表明,市四大班子及所属局委办每年到县里检查工作总计起来,少的市也有上

① 孙学玉、伍开昌:《当代中国行政结构扁平化的战略构想——以市管县体制为例》,《中国行政管理》2004 年第 3 期。

② 同上。

③ 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。

千人次,多的几千人次。有的地级市只管辖一两个县,市里到县里检查工作的频率就更高了,县领导及有关局委办负责人光是接待、应酬都疲于应付。^①

(二)“省管县”体制的优势及现实可行性

针对“市管县”体制存在的种种弊端,人们普遍对“省管县”体制寄予厚望,认为改革“市管县”体制,建立扁平化的省直接管县市的公共行政体制已成为推动经济发展、深化行政体制改革的迫切要求和战略选择。

孙学玉认为,少层次大幅度的扁平化组织结构是现代社会组织管理的主导模型。^② 他通过古今中外地方行政层级设置的比较,论述了目前我国减少层级的必要性,并认为社会的发展已经为扩大省一级的管理幅度提供了现实的可能性。孙学玉认为,城乡分治作为国际上有效实行地方行政管理的共同模式,是解决我国乡村发展落后的根本途径,而“省管县”是实施城乡分治的前提。实行“省管县”,中央和省就可以根据具体情况有针对性地制订经济和社会政策,更好地扶持农村地区经济发展,下放给县乡的各种权益也就不易被市级所截留。

任何行政体制的改革需要外部环境的支撑。汪宇明提出,中国行政区划与地方政府管理体制是中国特定的政治(Politics)、经济(Economy)、社会(Society)和技术(Technology)要素所构成的行政环境相适应的产物,^③通过对“省管县”的PEST分析,汪宇明从外部环境论证了实施“省管县”体制的可行性和必要性。史卫东也从现代科学技术的发展和应用,特别是现代交通、通讯与管理的发展,论证了“省管县”技术可能性。一是交通运输条件的突破性发展,有利于压缩行政管理层级,扩大行政区域管理的幅度。二是网络通讯

① 戴均良：《省直接领导县：地方行政体制的重大改革创新——关于逐步撤销市领导县体制的思考》，《中国改革》2001年第9期。

② 孙学玉：《构建省直接管理县市的公共行政体制》，《政治学研究》2004年第1期。

③ 汪宇明：《中国省管县市与地方行政区划层级体制的改革研究》，《人文地理》2004年第6期。

技术的普遍应用改变了行政管理的技术条件,网上办公、远程会议、虚拟机关等政府信息化进程正在日益深刻地改变着行政组织的机构形态。三是管理组织形式有突破,特别是扁平化的组织结构的发展,为行政管理体制的创新提供了新的路径选择。^①

张占斌综合现有的研究成果,对“省管县”体制的优势进行了集中概括:^②一是有利于增强省域经济社会发展战略规划的科学性和系统性,增强省域经济社会发展的整体协调性和布局特色性。二是有利于增强对省域经济利益关系的统筹协调和社会公平的把握,增强省级政府对省域城乡统筹协调的自觉性和主动性。三是有利于城乡在经济社会发展中角色定位的清晰化,在相当长的时间里通过实行城乡分治能更好地解决“三农”问题。四是有利于通过减少行政层级的“扁平化”革命,增强政府政策信息传递的准确性、有效性和管理绩效。

上述成果在研究方式上都属于规范性分析,要论证“省管县”体制具有比“市管县”体制明显的制度绩效,还需要有实践经验的支撑,需要有实证性的分析。众所周知,在全国普遍推广“市管县”体制的过程中,浙江省除宁波市外,一直坚持“省管县”的财政体制。即省级政府将收入考核、转移支付、财政结算、资金调度、项目申报、债务偿还、工作部署等直接到县级政府。地级市的预算内财政收入仅限于地级政府所在市,与辖区内的县没有对应的结算关系,只在预算外收入上有结算关系。虽然这是一种不规范的做法,但同“市管县”体制下县级政府普遍抱怨“市刮县”现象形成鲜明对照的是,浙江涌现出了全国独一无二的县域经济现象。改革开放30年来,浙江这个工业基础落后,工业资源贫乏,国家投资匮乏,又几乎没有得到过任何特殊优惠政策扶持的省份,凭借市场化、民营化的制度创新优势,从一个经济实力居全国中下游水平的省份迅速崛起,成为主要经济指标居位全国前列的“经济大省”,创造出令人瞩目的

^① 史卫东:《现代科技发展与行政区划体制改革》,《理论与现代化》2005年第2期。

^② 张占斌:《“市管县”暴露的问题和“省管县”体制的优势》,《中国经济时报》2006年8月17日。