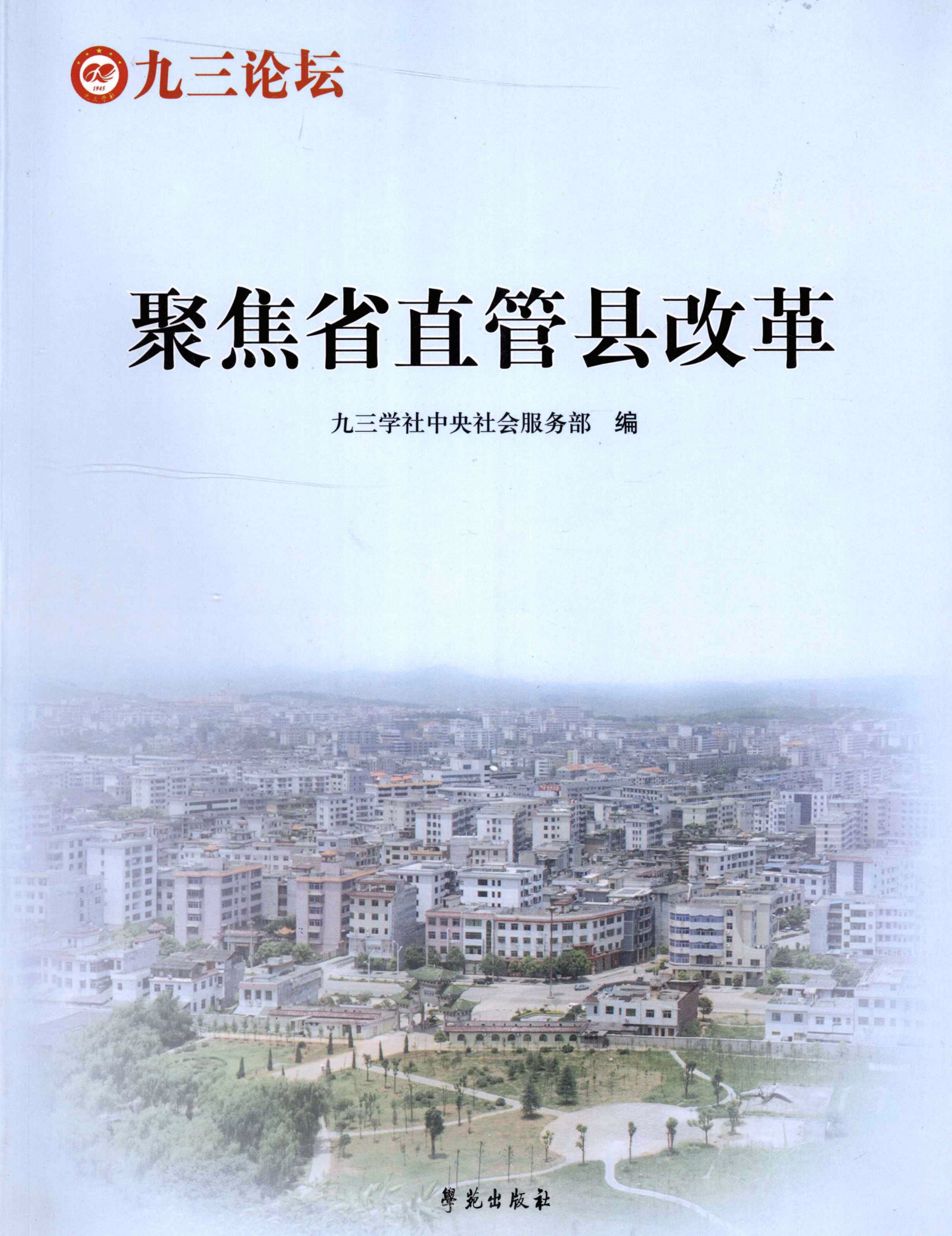




九三论坛

聚焦省直管县改革

九三学社中央社会服务部 编



學苑出版社

九三论坛

聚焦省直管县改革

九三学社中央社会服务部 编

學苑出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

聚焦省直管县改革/九三学社中央社会服务部编. —北京: 学苑出版社, 2009. 10

ISBN 978 - 7 - 5077 - 3446 - 1

I. ①聚… II. ①九… III. ①县—体制改革—中国—文集 IV. ①625 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 181655 号

出 版 人: 孟 白

责任编辑: 刘 丰

出版发行: 学苑出版社

社 址: 北京市丰台区南方庄 2 号院 1 号楼

邮政编码: 100079

网 址: [www. book001. com](http://www.book001.com)

电子信箱: [xueyuan@ public. bta. net. cn](mailto:xueyuan@public.bta.net.cn)

销售电话: 010 - 67675512 67602949 67678944

印 刷 厂: 高碑店市鑫宏源印刷厂

开本尺寸: 889 × 1194 1/16 开本

印 张: 37. 75

字 数: 1120 千字

版 次: 2009 年 10 月第 1 版

印 次: 2009 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 120. 00 元

前 言

近年来，党和政府高度重视推进“省直管县”改革。2009年中央1号文件明确指出，推进省直接管理县（市）财政体制改革，将粮食、油料、棉花和生猪生产大县全部纳入改革范围，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。这再次表明了中央鼓励地方大胆创新、推进行政体制改革的决心。今年7月，财政部发布了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》，明确提出到2012年年底，力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革。各省和直辖市也已经进行了“省直管县”的各项相关改革和探索，“省直管县”改革正在提速。

建立“省直管县”体制，对于我国的发展具有重要的战略意义。“省直管县”体制可以起到促进县域经济发展、改变资源配置方式的作用，能够加快统筹城乡发展和建设社会主义新农村的步伐，有利于解决县乡两级政府财政困难和维护农村社会稳定，也是强化政府公共服务职能和探索公共服务管理创新的需要。

作为九三学社中央的制度性论坛，“九三论坛”的前三届分别以“新农村建设与和谐社会”、“农村金融问题与新农村建设”、“县域经济发展”为主题。从历届论坛的经验看，部分作者围绕主题进行课题调研，成文质量高，具有参考意义。社中央也通过相关渠道将论文送至国务院及国家有关部委，为相关决策作参考。

为保持“九三论坛”内容的连续性，结合当前国内国际经济形势大局和今年《政府工作报告》精神，集思广益，共同探讨省直管县改革的理论问题和发展途径，剖析典型实践，积极建言献策，为经济社会发展服务，九三学社中央决定召开以“加快推进省直管县改革”为主题的“九三论坛”，并将会议论文结集出版《聚焦省直管县改革》一书。论坛征文通知发出后，得到九三学社各级组织和相关专家、学者的积极响应，共收到论文163篇。经审定，本文集共收录论文155篇，分“理论与战略”、“策略与途径”、“区域与实践”三部分。

本次论文的征集和论坛的举办得到了各省、自治区、直辖市委员会、有关单位和专家的大力支持，在此一并表示感谢！

本论文集在编辑过程中出现的错误和不当之处，敬请提出宝贵意见。

编 者

2009年9月

目 录

理论与战略篇

我国地方行政管理体制的历史沿革、现实弊端及改革的路径选择	罗道全 / 3
省管县与市管县之比较研究	谢 芳 / 8
对积极推进省管县的行政体制改革的初探	李攀富 / 11
浅析省直管县财政管理体制改革的利与弊	侯 勇 王蜀屏 / 15
对“加快推进省直管县改革”的再认识	方云霞 李 明 / 18
关于我国省直管县改革的思考	周立文 周汉峰 / 25
适应市场经济发展要求 加速推进省管县行政管理体制改革	马 栋 / 29
关于“省直管县”财政管理体制改革的思考	张 颢 杨 丽 / 33
省直管县改革的推进步骤	郭群英 / 36
探索实现路径,推进省直管县改革	张 平 / 39
关于加快推进省直管县改革的思考	周洪梅 / 42
省直管县:促进县域经济可持续发展的试金石	黄跃兵 / 45
省直管县财政改革研究	李冰清 / 49
关于省直管县体制改革的思考	田圣斌 / 52
关于我国“省管县”财政体制改革的思考	梁 军 / 55
关于省管县的思考	田炜宁 / 58
浅谈省直管县改革	马丽岩 / 61
“省直管县”的财政监督机制研究	周瑞麟 / 64
构建省直管县财政体制 大力促进县域经济发展	王虎贤 / 68
遵循科学发展 积极稳妥推进省管县	李 辉 王献民 / 71
依法探索、稳步推进 从财政“省直管县”到行政“省直管县”	董万泉 / 75
实行省直管县财政管理体制的思考和建言	孟丽娟 章福成 / 79
“省管县”体制改革与县域经济发展	牛铮超 韩晓东 / 82
论省管县的益处及做好社会稳定工作的重要性	赵国柱 / 87
关于西部欠发达地区实行“省直管县”改革的若干思考	彭靖里 丁祖汤 李 新 / 89
与省直管县“扁平化”行政管理体制相匹配的民主选举民主自治改革初探	雷宗双 苗玉珍 / 93
省直管县改革的新背景、新特点、新挑战	向 景 / 96
从市管县、扩权强县到省管县的历史轨迹及思考	张社列 / 99
论实行“省直管县”体制的条件依据	刘新建 周亚平 李兆阳 / 104
省直管县体制改革与农业及农村发展	马九杰 / 107
关于省管县财政体制改革的思考	白 云 / 111

浅谈省直管县的发展优势	霍桂珍 / 114
“省直管县”改革的几点思考	金承哲 / 118
对“省管县”财政体制改革的几点认识	瞿国勋 / 121
关于“省直管县改革”之我见	张炜华 / 125
加快推进省直管县改革 确保县域经济“基石”的稳定	张志君 王丽杰 / 129
加快推进省直管县改革势在必行	赵显斌 / 133
对“省管县”体制改革几个问题的思考	俞 申 周惠兴 / 136
加快省直管县模式改革 打造扁平化政府管理体制	张凌云 / 138
“扩权强县”的模式初步研究	华圣同 曹炳汝 / 142
关于推进“省管县”体制的几点思考	刘 华 / 148
从市管县体制的效能看“扩权强县”的必要性	曹炳汝 / 152
试论省管县给经济欠发达地区县域经济发展带来的机遇	张洪让 / 159
新一轮制度变迁：推进“省直管县”行政体制改革	林乐芬 / 162
中国加快推进省直管县改革	康英占 / 166
因地制宜、稳步推进省直管县改革	尹克林 / 171
关于推进“省直管县”体制的几点思考	陈向群 / 175
构建垂直管理、横向监督的省直管县体制	姜姝宇 / 179
稳步推进省直管县改革	杨智利 / 181
省管县——市场经济发展的必然选择	徐志仓 / 184
关于“省直管县”体制改革的理性思考	王春晨 / 189
加快和推进“省管县”改革	程嘉诚 / 193
省直管县体制有利于县域经济快速发展	王洪涛 / 196
“省直管县”体制改革的思考	葛 愿 / 199
对省直管县改革问题的若干思考	郭 进 / 202
浅谈对省管县改革的认识	王宗泽 / 205
略论省直管县的三大改革与创新	朱必任 / 209
关于省管县改革的几点思考	谷 华 / 212
省直管县体制改革的法理探析	田圣斌 / 214
“扩权强县”的内容与法律依据研究	任惠娟 曹炳汝 / 218
浅析“省直管县”的体制改革	施菊萍 / 223
加快推进省直管县改革将对我国经济、社会发展产生重大影响	董济生 刘海伦 / 226

策略与途径篇

我国县级财政管理体制问题与思考	冯兴元 孙君社 / 233
积极为推进省直管县进程做好体制上的配套改革	赵永华 / 237
对“加快推进省直管县改革”的解说与议论	李 明 李义兵 / 240
省直管县改革中的行政管理层级问题	
——副省级管理中心与副市级县之辩	邵 昶 / 247
关于稳步推进省直管县体制的思考与建议	肖礼庆 / 250
推行省直管县不能“一刀切”	杜 娟 / 254
省直管县改革面临的问题及应对策略	李 梓 黄光祥 / 257
以政府转型推进省直管县改革	李文普 / 261

科学发展观指导下壮大县域经济与省直管县改革实施策略分析	安 钢 / 265
财政“省直管县”改革及“县改区”的分析与政策建议	林筱文 宋保庆 李 伟 徐 丽 / 269
关于对省直管县财政体制改革的思考	王伟平 李晓云 / 275
省直管县财政体制改革探析	王虎贤 郭红全 / 279
省直管县财政体制下实现畜牧业健康快速发展的措施建议	
——以河南省郑县为例	兰 菊 卫怀德 / 282
省直管县改革的法律思考	方 拯 / 286
关于推动和加快“省直管县”改革进程的几点建议	梁清燕 / 289
湖南省直管县体制改革的路径选择及思考	胡译戈 / 293
我国省管县体制改革的现实审视及广东省改革的路径选择	王丽娅 / 297
关于省管县体制改革的思考	蒋文夫 / 304
加快推进省直管县财政体制改革	王春艳 / 308
关于推进省直管县财政体制改革的建议	王素君 / 311
完善公共财政体制 推进省管县改革健康发展	潘玉红 / 314
关于进一步完善省管县财政体制的研究与思考	曲 迪 / 318
从惠农政策“省直管县”能否尝试“县直管村”的深入思考	李 明 / 321
关于省直管县财政体制改革存在的问题及对策	罗 雁 / 325
“省直管县”的政策支持与途径选择	唐春发 / 328
关于县级管理由市到省体制改革问题的思考	唐高霞 / 332
理性推进“省直管县”体制改革的启示及建议	王岩霜 / 336
中国政府创新省直管县体制改革的思考	李兴林 / 338
基于扁平化理论和政府流程创新的省直管县体制改革的基本路径研究	李志平 / 343
区别市县经济发展水平,大力推进“省直管县”改革	戴晓雁 张 平 / 346
“省管县”环境保护问题初探及对策建议	魏善涛 / 349
省直管县后地级市能否实施医保统筹?	周寿祺 / 352
透过行政层级变革周期率看省直管县改革的必要性	龚 震 / 354
通过“省直管县”改革减轻地方政府权利的“苏丹化”	李 芳 / 359
加快推进省直管县改革 增强县域经济发展活力	蔡秋红 / 362
关于推进省直管县改革的思考与建议	李秀墩 蔡灿辉 / 366
把握机遇 科学先行 扎实推进福建省省直管县改革稳步进行	陈必邻 黄秀姐 / 370
推进省直管县的实践与思考	周元菊 / 373
省直管县改革与县域政府职能转变	叶战备 / 380
高度重视“省直管县”体制下的监督机制的先行建设	方林飞 / 383
安徽省管县的金融支持研究	
——基于承接产业转移视角	张永升 袁 敏 / 386
完善省直接管理县(市)财政体制改革的思考	沈 扬 / 389
推行省直管县政策的冷思考	施慕标 / 393
市场经济呼唤减少管理层次、创新管理方式	姜维久 / 397

区域与实践篇

“省管县”经济管理体制改革研究

——以江苏省为重点	金太军 袁建军 / 403
-----------------	---------------

完善新疆县级财政支农项目资金管理的对策探析	朱新武 / 414
我国实施“省直管县”改革的模式探讨	
——以山东省实证分析为例	常 勇 苏妍晓 / 417
“省直管县”的模式	唐北湘 / 424
推进省管县改革 加快发展县域经济	王菊敏 / 428
安徽省省直管县研究	戴绍平 / 432
陕西实施“省直管县”财政体制改革的思考	景海萍 李晓云 张红梅 / 435
关于推进省直管县的思考	李万汲 / 438
“省直管县”——县乡财政脱困之路	彭良敏 / 441
不配套的“省直管县”改革导致地方关键领导变更而引发经济震荡	于代松 / 443
对贵州省推行“省直管县”改革的几点思考	王 锐 / 445
浅议省直管县改革对黔南州辖各县经济社会发展的推动作用	唐 玲 / 448
从省属农业项目实施谈省直管县对农业县的发展	陈兴华 / 451
从富顺县扩权强县试点看省直管县改革中需要重视的问题	沈 涛 / 455
湖北省推进省直管县改革的探索	吴 坚 / 458
省直管县背景下完善跨县流域管理的对策	
——以湖北四湖流域为例	金卫斌 段昌奉 / 462
推进省直管县改革 促进县城经济发展	应楚洲 / 465
浅析广西“省管县”财政体制改革的实现路径和模式选择	罗筱宁 / 470
强县扩权与省直管县（市）的探索与实践	
——以浙江省义乌市为例	赵红英 / 473
省管县背景下的农村综合改革探索	
——来自宁夏中卫市的实践与启示	丁金英 / 476
省直管县为苍溪带来的机遇与挑战	九三学社苍溪县基层委员会 / 479
大荔县省财政直管财政体制改革试点运行情况调查	张 力 / 484
关于省直管县财政体制改革试点情况的调查与思考	胡会维 / 487
省直管县财政管理体制改革的思考	
——以陕西省大荔县为例	曹 彬 雷师成 / 491
西部地区省直管县财政管理工作初探	王虎贤 郭红全 / 495
浅议我国省管县改制中的不良效应及对策	李金安 李红川 / 498
推进省直管县财政体制改革的若干思考	胡保珍 / 501
结合省情积极探索“省管县”促进县域经济发展	靳晋忠 / 505
安徽省直管县改革的回顾与思考	李 俊 / 509
“省直管县”行政体制改革是云南省加快发展县域经济的一剂良药	程 达 / 513
省市县三级政府的职责和任务纵向配置的调整与优化	
——现实分析“省直管县”的一个新理论框架	高桂玲 管荣开 / 518
盐边县扩权强县改革浅析	王 云 吴 雨 / 522
大力推进省直管县（市）体制改革 提高县域经济发展活力	霍玉夫 / 525
谈“省直管县”一二	蔺秋杰 / 529
进一步加快推进黑龙江省省直管县（市）财政体制改革的建议	王 婧 / 533
关于对“省管县”财政体制管理模式改革有关情况的汇报	赵鲁平 / 537
哈尔滨“省直管县”改革的基本思路及主要任务	朱 智 / 540
推进省直管县改革是强国富民之路的必然选择	辛 光 刘海伦 / 545

分步实施积极推进省直管县体制改革	刘孝武 / 549
扩权强县改革：经验、问题与对策	
——基于江苏的分析	包宗顺 周春芳 / 553
省管县改革要当着国家级大工程来做	王启满 王 瑶 / 557
与时俱进调体制 扬长避短促发展	
——江苏“省直管县”财政体制的实践与思考	马 云 / 561
省直管县财政管理体制研究	戚玉明 / 568
从厦门市行政区划调整看同安的经济的发展	杨碰狮 / 572
因地制宜 实事求是 科学发展 扎实推进	
——从安徽的实践看省直管县改革	胡万宝 储昭节 / 575
蒙城县实施“省直管县”财政体制改革试点的实践与思考	刘云飞 / 580
“省管县”试点存在的问题及建议	
——基于安徽省来安县试点的实证分析	陈金伦 / 583
广西“省管县”可行性探讨	杨丽英 / 586
全面把握科学发展观内涵 相机推进省直管县体制改革	孙祥和 / 590

An aerial photograph of a rural landscape. The foreground shows a grassy hillside with some trees. Below it, a series of rectangular fields are separated by hedges and small clusters of trees. In the middle ground, there are several small buildings, possibly farmhouses or barns, surrounded by more fields. The background consists of rolling hills, also covered in fields and trees. The overall scene is a typical rural landscape from a high vantage point.

理论与战略篇

我国地方行政管理体制的历史沿革、 现实弊端及改革的路径选择

罗道全

(北京石油化工学院, 北京 102617)

摘 要:市管县的行政管理体制, 导致了农村资源向城市的大量集中, 不利于农村的发展, 而且造成了行政成本的大大增加。目前, 我国的经济的发展, 政治稳定, 政府职能调整步伐加快, 基本具备了省直管县的改革条件。

关键词:省直管县 市管县 弊端 建议

“省直管县”体制是指: 省、市、县行政管理关系由“省—市—县”三级管理转变为“省—市、省—县”二级管理, 对县的管理由现在的“省管市—市领导县”模式变为由省替代市, 实行“省直管县”。2009年的中央“1号文件”明确提出: 推进省直接管理县(市)财政体制改革, 将粮食、油料、棉花和生猪生产大县全部纳入改革范围。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。人们注意到, 中央近年来在不同文件中对省直管县改革问题已数度涉及; 但“1号文件”中的这段话无疑是最新的表述。这也再次彰显出中央鼓励地方大胆探索、推进行政管理体制改革的决心。中国长期以来实行的市管县行政管理体制, 已产生了诸多弊端。随着我国经济社会的发展及政府职能调整步伐的加快, 我国已基本具备了进行省直管县改革的条件。

一、中国地方行政管理体制的历史沿革

行政区划的核心是层次, 其次是幅度与边界, 本文仅涉及层次。中国历史上有三次行政区划变迁的循环, 就县级以上区划而言, 从秦到魏晋南北朝 800 年, 是从两级制变为三级制; 隋改三级为两级, 从隋到宋 700 年, 又进行了第二轮从两级到三级的演变; 元成为多级制, 从元到民国初期 650 年, 则实现从多级到两级的变化。

秦一统六国后, 实行郡县制, 郡下设县, 将全国划分为 36 个郡, 至秦亡时增加为 49 个, 管辖约 1000 个县。郡县的行政区划约始于春秋时期。它们开始出现时主要是为防备别国侵扰。尤其是郡, 最早都出现于边地, 这就是其长官称“守”的原因。

郡和县开始并无隶属关系。战国时, 郡县制得到发展, 不仅边地设郡县, 内地也开始设立, 并逐渐由郡辖县。郡县制下, 县从属郡, 郡从属朝廷, 朝廷从属皇帝。

自始皇设立郡县制后, 这种区划一直为历代所沿用, 只是郡的名称变化较大, 甚至为其他名称所取代, 而县则始终为我国初级地方行政区划。汉朝基本实行的也是两级制, 汉武帝后全国郡增至 103 个, 并出现了 13 部, 将全国除京师附近 7 郡分为 13 个区域。所谓 13 部其实一开始并非行政区域, 只是监察区域, 派出的官员(称刺史)只是行使监察地方长官的任务, 并无管辖郡县的权力。东汉末年, 由于黄巾起义, 为加强地方军事实力, 将 13 部刺史改为地方行政长官, 在郡级之上。魏晋南北朝时期国家长期处于动乱, 少有统一的时期。在战争的背景下, 各国君主为拉拢有势力的将领或地方世族, 多设郡县, 刺史也泛滥成灾。滥设州使许多州郡徒有虚名。至北魏末年差不多形成一州辖二郡, 一郡辖二县的状况。这样, 郡作为一级行政区域已无必要, 隋开皇三年开始废郡, 实行州县两级制。州县分为 4 等。大业五年有郡 190 个(炀帝改州为郡), 1255 个县。唐沿袭隋制, 各州县因地位是否重要、人口多寡分为各种等级, 州分 7 等, 县为 8 级。贞观元年, 为加强中央对地方的控制, 除将州县大加合并外, 还把全国分为十道, 道起初只是地域名, 神龙二年(公元 706 年)始设十道巡查使, 道于是成为一种监察区。开元 21 年, 玄宗将其再分为 15 道, 每道置采访处置使, 并定为常制, 有固定治所, 从此, 道成为州以上的一级行政区。中唐后, 为加强边防出现了节度使的建制, 天宝时, 节度使又兼

每道的采访使。肃宗时,节度使正式成为州上的一级区划。宋地方行政区划最为繁复,大体上分为路、府(州、军、监)、县三级。路的长官主要有转运使、提点刑狱公事、提举常平茶盐公事、经略安抚司等。路根据长官职权的不同,可分为漕司路、宪司路、帅司路三类,彼此制约,三路的路区不完全相同。府、州、军、监为二级地方政区,府、州类似秦汉以来的郡,军、监则有两类,一类与州平级,一类与县平级。徽宗宣和四年,全国有府 34,州 254,监 63,县 1234。元朝为行省制,行省区域至元成宗后才较稳定,全国除西藏归宣政院和东北一部分地区外,分为 11 个区域,首都附近称中书省,其余称行中书省。这里顺便说一下“行省”的由来。魏晋南北朝时期,中央的行政机构开始称尚书省、中书省、门下省等,“行省”即是中央机构到地方上行使中央机构权力的称呼,开始并不辖地,只是为临时性军事行动需要而设,事必即撤。金时,出于军事上的需要,行省盛行,而元沿用了金的行省制度,占一地即设一行省,如占了西域称西域行省,占了燕京称燕京行省,行省地域很大。金一般称行尚书省,元多数时称行中书省,这是随中央机构名称的改变而改变。明洪武九年,行省改称“承宣布政使司”,但人们习惯上仍称行省。洪武十三年,中央的中书省被撤销,作为中央机构的“省”不复存在,“省”便成为地方行政区划的专用名称。全国除京师和南京称直隶外,其余地方分为十三布政使司。清沿袭明制。全国内地分为十八省,至光绪时又陆续在边地设立了新疆、台湾、奉天、吉林、黑龙江等五省。

二、我国当代地方行政管理体制——市管县的由来及存在的弊端

新中国成立之后,对地方行政有较大改革。撤销了部分省份建制,新设立了一些行政区域。在地方行政体制上,建立的是三级行政体系,即省、县、乡。后来,随着经济社会的发展和政治体制改革的深入,市管县体制逐渐浮出水面。1958 年河北省撤销天津地区,将其所辖之县划归天津市管辖,开创了市管县体制的先例。1982 年后,党中央、国务院充分肯定辽宁省在经济发达地区实行市管县体制的经验,发出《关于改革地区体制,实行市管县的通知》,并批准了江苏全省实行市管县体制,全国各省、自治区都扩大了试点,从而出现了市管县的新高潮。到 2002 年年底,全国 332 个地级单位中,已有 275 个改为地级市,地级市所领导的县占县级单

位总数的 70% 以上。

(一) 市管县体制得以推行的原因

这种中国特色的行政层级管理体制之所以在改革开放以后再次得到普遍推行,在一定程度上反映了当时城乡发展的特殊要求和体制初步转轨的特点。一方面,农村经济改革使原本隐性的农村剩余劳动力显形化,需要转移出来;乡镇企业的发展也需要来自城市的技术、人才、设备和资本方面的支持。另一方面,城市产业的发展由于受行政区域的限制,缺乏相应的原材料、资源和更广泛的商品消费市场。显然,在体制转轨的初期(即市场化改革还未开始时),只能依靠行政体制的改革来满足城乡“互补”、共同发展的这种要求。当时中央推行市管县体制的主要目的,也是想通过这一行政性体制来沟通城乡社会,由经济发达的“市”带动周围的“县”和农村的经济发展。可是事实却导致了农村资源大量向城市集中。特别是 1994 年分税制改革后,城市集聚的要素越来越多,形势日益不利于农村发展。市管县成了一种促进城乡分割、城市剥夺农村的体制,在相当的程度上导致所谓“市压县”、“市卡县”、“市挤县”、“市吃县”、“市刮县”的局面。

在当时经济发达的市并不多,而在推行市管县体制过程中,大多数的“市”是由原来的“地区”演变过来的。地区本是省级政府的派出机构,“地改市”以后,“市”成了一级实在的政府,按照我国科层制的要求,相应的增设人大、政协等权力组织,扩充相关的职能部门和大幅度增加人员,财政负担大大增加。由于地改市自身的经济基础非常薄弱,尤其是市场化改革以后,国有经济在整个市级经济总量中的比重越来越低,于是不得不借助行政的力量(而不是正常的经济力量),更多地从所“领导”的县以下地区抽取资金和资本,以确保这个庞大的市行政机器的正常运转。

除了“地改市”,还有一部分是由原来的县或县级市升格为地级市,划一两个县归它管,实际上是县管县的翻牌;其次还有资源型地级市。这样升格的地级市,不但不能带动所属县的发展,反而会变本加厉地从所属县及其农村地区吸取资源,投入到所谓的“市政”建设和城市化发展,以竞相提高城市的“品位”,造成其所管的县域经济的落后。

(二) 市管县体制的弊端

1. 市管县缺乏法律依据

《宪法》第三十条规定我国地方行政区域划分为

省（自治区、直辖市）—县（市）—乡（镇）三级。《宪法》只对直辖市和较大的市管辖县有所规定，因而一般地级市管县，法律依据不足。目前，大量“市长”领导下的所谓“市民”仍在从事着农业活动，这与既有的城市概念和功能不符，往往造成城市比较研究中的混乱。

2. 行政管理成本大大增加

以前省、县之间虽然也有个中间层，但主体是地区领导体制。地区作为省（自治区）的派出机构，从职能任务、机构设置到具体的领导方法，与地级市有明显的区别。那时地区对县的领导很简单、很务实，而市对县的领导则要繁琐得多、实在得多。从地区领导县体制转到市领导县体制后，省里对县的领导的各项工作都要经过地级市中转，在政治、经济、社会各领域省与县的中间环节大大增加，县的自主权明显减少，导致市和县的管理成本大大增加。仅应付市里检查接待一项，县里就应接不暇。

有一级政府的设置，相应就有一级权力机构、审判机关、检察机关等各类机关、事业单位的对口设置，形成一支庞大的“吃皇粮大军”，运行成本巨大。同时，也就造成了人浮于事、互相推诿、互相扯皮、工作效率低下等诸多弊端。以一个中等地级市为例，一般地厅级干部 20 人，县处级干部 200 人，科级干部 1000 人，财政供养的公务员和事业单位人员一般在 1 万人以上，每年光工资就要财政支出 2 亿左右，再加上后勤、办公经费等，一年一个市本级的财政支出要在 5 亿左右，而全国共有 260 多个地级市，匡算下来，每年全国单地级市本级的财政支出就要在 1300 亿以上。

3. 市管县违背国际惯例

由城乡合治走向城乡分治，是各国行政管理的一个客观规律。城市和农村是有着质的差异的两种完全不同的地域，在人口的结构、密度、流动性，产业结构、产业集中程度，以及社会组织结构、社会管理结构等方面，都有着极大的差异，农村的生产和管理分散性、季节性强，城市二、三产业特别是服务业集中，人流、物流、信息流量大，因而对基础设施的需求量远远大于农村。实行市管县体制，不利于针对城乡的各自特点进行分类管理、优化管理。

三、当前我国进行省直管县改革的可行性分析

（一）基础保障

计划经济体制下的政府是高度集权的全能政府，

经济与社会事务完全由政府包揽和经营。政府为巩固其高度集权的需要，必须加强计划，增加管理层次。市场经济体制打破了传统的管理模式，资源配置由政府主导型转向市场主导型，政府把主要职能转向宏观调控。市场经济体制的建立与完善，为省直管县提供了经济基础保障。当时设立市管县体制，一方面是计划经济体制的需要，另一方面是当时交通和信息传递不发达，需要一个中间层次来加强管理，而现在这些情况都已发生了根本性的变化。

（二）技术保障

改革开放以来，随着电话、电视的普及，特别是计算机、互联网、远程通讯等现代技术手段运用水平的提高，政府间传递信息的时效性和准确性大大增强。高速公路、国道、省道等基础设施的改善，现代交通工具的发达，使得省域与县域之间的空间距离变得越来越短。这些历史性的变化，为政府扁平化管理创造了条件，也为省直管县提供了技术保障。省直管县的客观物质条件已经具备。

（三）省管县已经取得成功经验

近年来海南已完全实行省管县。重庆在 1997 年升格为直辖市后，撤销了地级市这一级政府，直接管理当地 40 个区县，行政管理成本因而显著降低，减轻了农民的负担。湖北、河南、广东、河北、辽宁、吉林等省先后开始了“强县扩权”的改革，把原划给地级市的一些经济和社会管理权限直接下放给一些重点县，已收到了较好的功效。全国百强县浙江占 1/3 就是最好的证明。

四、推进省直管县体制改革的操作性建议

（一）市县分治

市只管理城市自身一块，县改由省直接管理。

第一，市县分治有利于改变既有的城对乡的剥夺性体制。长期以来，有人认为这种剥夺是一个必要的过程。它虽然暂时地牺牲了农民（或农村、农业）的利益，但是它却积累了一定的工业化资本，为城市工业的发展创造了基本条件等。待城市工业化达到一定的水准以后，它会自然地反哺农业。然而这种想法在现实中却不断地碰壁。事实上城市工业发展到一定的程度以后，它是不会自觉地将资本、技术反馈给农村支持农业的发展，而是投向了第三产业或城市其他利润高的产业以满足城市的高档消费和“文明生活”的需要；或者将工业资本转变为金融资本谋取更多的利润（显然在目前条件下将资本投向农业没有像其他产业那样可以赚取更多利

润)。这样一来城乡的差距不但没有缩小,反而进一步拉大了。

第二,市县分治有利于完善社会主义市场经济。市和县是两种不同的经济体,他们各自的经济发展原则是不同的。用所谓的工业理念抓农业、单靠行政手段将农民变成市民都不符合城乡各自的发展规律。实行市县分治以后,使市和县处在一个相对公平的地位上,二者通过经济发展的力量进行优化重组,才能真正谈得上城乡的协调发展。

第三,市县分治有利于我国行政层级体制的有效运作,发挥市、县各自的积极性。实行市县分治以后,我国的行政层级将由原来的五级变为四级。在这个基础上,经过一定时期的发展可以进一步将四级政府改为三级政府(或以三级政府为主)。如此将大大地优化我国的行政层级体制,最终形成完善的具有中国特色的公共行政体系。

(二) 扩大县的行政自主权

解决“三农问题”县级政府责任重大。省级政府应把大量的行政审批权限下放到县级行政单位,使得大量的具体事务由县级行政单位解决。这样可以使县级行政单位功能完善,成为真正的一级权力主体,其发展经济和社会治理的主动性、积极性将会大大提高。在实际工作中,县级部门的同志已明显感觉到市管县体制对工作的制约影响。为了克服这种影响,有些县想借助于县级市提升为地级市的方法来解决。在当前推进区域经济发展的新形势下,这种管理体制的桎梏表现得更加明显。市际之间的阻隔使经济区域等同于行政区域,在很大程度上制约了区域经济的发展,这种状况已到了非改不可的地步。

强县扩权无疑大大提高了县的行政自主权,但县一定要保持清醒头脑给自身的发展以正确的定位。要明确自主权并不直接等于发展能力,自主权的扩大并不等于发展能力的增强。县应当正确把握自身发展潜力,在省的统领下努力发掘适合自身实际的资源优势,在强县扩权的大好机遇下实现县域经济的腾飞。

(三) 转换地级市职能重组市辖区建制拓展其发展空间

在省管县体制之下,地级市虽然不再领导县,但还要领导它所辖的区。市辖区作为市的二级行政区划建制,是不可能由省直接领导的,只能由市领导。因此,地级市的行政建制应缓撤销,其相应的

机构编制和工作人员仍需保留。当然,由于市的主要精力不再管县,工作量必然会大大减少,精简机构和裁撤冗员也在所难免。此外还需要对市和市辖区的机构、规模和职能等进行调整理清关系合理规划创新城市管理体制。对于一些发展势头较好而发展空间受限的地市可通过市辖区的调整来拓展其发展空间。

(四) 在条件成熟后改乡镇政府为县级单位的派出机构

目前乡镇财政风险日益显现。国家大范围、大幅度减免农业税也会使乡镇财政收入减少,如果不采取改革措施,乡镇为保运转还可能转嫁压力继续违规克扣农民,农民负担问题也难根治。为改变这种状况,需要明确乡镇一级政府在今后改革中的定位。可考虑把乡镇一级政府改成为政府的派出机构,财政由县政府掌控和统筹,乡财乡用县管。它的逻辑就是乡镇这一级不再作为财政的实体,也没必要继续维持作为麻雀虽小,五脏俱全的行政层级,这样也可防止新的“三农”政策落实出现反弹。从服务于强县扩权和省直管县的高度出发,在广泛调查研究的基础上切实做好撤小乡并大乡工作。

(五) 缩小省级政府的管理规模和幅度

在若干年后省直管县的改革可能会形成很大的声势,也可能会有实质性进展。这就客观上提出一个非常重要的问题,省直管县能不能管得过来?不少省级区划里县级单位有80、90个甚至100多个。省级直管县有效管理大体应在40、50个左右,太多了根本管不过来,会有不少问题。这就需要把省级区划单位缩小,否则无法管理如此多的县。或者适当合并某些偏远地区的过小的县。但事实上潜力不大也不宜过多合并。我国省级政府的管理规模和幅度普遍较大,不能适应经济社会快速发展的需要,目前遇到的问题和困难越来越多。借鉴中国历史和国外区划的经验,可考虑今后数年或数十年以增设直辖市、划小省等方式适当增加省级政府的数量,缩小省级政府的管理规模和幅度,以利于发挥中央和省级政府的积极性,减少和避免地方主义的出现。

参考文献

- [1] 中共中央国务院,关于推进社会主义新农村建设的若干意见[Z],2005-12-31。
- [2] 周志忍,当代国外行政改革比较研究[M],北京:国家行政学院出版社,1999。

-
- [3] 刘君德等, 中外行政区划比较研究 [M], 上海: 华东师范大学出版社, 2002。
- [4] 彭国甫等, 县级政府管理模式创新研究 [M], 长沙: 湖南人民出版社, 2005。
- [5] 张新光, 撤地、强县、精乡、实村: 构建农村行政管理新体制 [J], 中国学术论坛, 2005 (11)。
- [6] 戴均良, 行政区划应实行省县二级制 [J], 中国改革, 2001 (9)。
- [7] 卓勇良, 关于省直接管辖县 (市) 的若干研究 [J], 经济社会体制比较, 2003 (5)。

省管县与市管县之比较研究

谢 芳

(九三学社衡阳市委, 湖南衡阳 421001)

摘 要:省管县是中央提出的一项重大改革举措,但并不是全盘否定“市管县”。“省管县”与“市管县”到底孰优孰劣?一直是学者争论的热点话题。本文从“省管县”和“市管县”的比较分析入手,指出两者的利弊,并对从“市管县”到“省管县”的动力以及存在的障碍进行了探讨,敬请专家学者批评指正。

关键词:省管县 市管县 内涵 利弊

今年中央1号文件提出的“推进省直接管理县(市)财政体制改革”,是对前些年“市管县”体制改革的经验总结,是上层建筑适应社会经济发展需要的重大改革,对于减少管理层级、提高效能、壮大县域经济、促进城乡经济融合、加快城市化进程,都具有重要的现实意义。

一、省管县与市管县之内涵

“省直管县”体制是指:省、市、县行政管理关系由“省—市—县”三级管理转变为“省—市、省—县”二级管理,对县的管理由现在的“省管市—市领导县”模式变为由省替代市,实行“省直管县”。早在1978年中国实行过间接的“省管县”,省通过派驻机构—地区行署管周边的县。^[1]省直管县改革主要包括:一是“强县扩权”改革。从1992年始,浙江、河北、江苏等省份陆续试点,对经济发展较快的县市进行了扩权,把地级市的经济管理权限直接下放给一些重点县。二是实行省直管县的财政体制。温家宝总理2005年6月在全国农村税费改革试点工作会、党的十六届五中全会、《国家第十一个五年经济社会发展规划》、《国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》、《中共中央、国务院关于地方政府机构改革的意见》、《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中分别提到有条件的地方可加快推进“省直管县”财政管理体制。截至目前,全国实行财政“省直管县”的有河北、山西、海南、辽宁等18个省份,加上北京、上海、天津、重庆四个直辖市,共有22个地区实行了财政体制上的“省直管县”。^[2]

“市管县”是指省、市、县行政管理关系“省—市—县”三级管理,“省管市—市领导县”模式。1982年中共中央做出了改革地区体制、实行市领导

县体制的决定,首先在江苏省试点,随后在全国试行。实行市管县体制,其目的是为了打破市县之间的行政壁垒和城乡分割、工农分离的格局,充分发挥中心城市对农村的拉动作用。20世纪90年代,市管县体制伴随着工业化、城市化进程成为我国地方行政体制的主要形式。

二、省管县与市管县利弊比较分析

“市管县”体制的好处:增强大中城市实力、发挥其辐射带动作用、推动城乡一体化进程。这在早期曾得到过很好地体现,随着经济社会的发展,“市管县”的利少弊多的缺陷正日益显现。

“市管县”体制的弊端:一是信息传递受阻而且成本加大,上情、下情难以及时准确地下达、上达。二是权力运行机制易受压变“肠梗阻”,地方特别是基层的自主权日益虚化。三是增加的层次与信息化社会条件下行政组织结构扁平化的发展趋势背道而驰,行政管理成本加大,行政效率降低,难以调动县级基层政府的积极性、主动性和创造性,难以提高行政效能。例如广东省,在地改市之前,广东全省只有8个地区行署,而现在,广东有20多个地级市,“每29到30个人中就一个是吃财政饭的”,财政压力大增。山区市的基本上都是“吃饭财政”,有些还是“要饭财政”,挤县里面的钱也就不足为奇了。经常是市里开会,县里开支。^[3]四是旧有的条块分割的管理体制仍然存在,地区一级由虚变实,政府层级增加违背宪法中有关地方行政架构的规定,我国地方政府管理层次为“三级”,即“省、自治区、直辖市;自治州、县、自治县、市;乡、民族乡、镇”,在省与县之间没有“中间层次”。五是地市矛盾由“表面”消失变成“实际”更为尖锐的市县之间的矛盾。在市与其所辖的县竞争发展过程中,