

国家社会科学基金重点项目资助
国家软科学研究计划项目基金资助
中国行政体制改革研究会课题资助

中国 省直管县 改革研究

A Study on Province-Controlled County Reforms in China

张占斌 主编

国家行政学院出版社

国家社会科学基金重点项目资助
国家软科学研究计划项目基金资助
中国行政体制改革研究会课题资助

中国 省直管县 改革研究

张占斌 主编

国家行政学院出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国省直管县改革研究/张占斌主编. —北京:国家行政学院出版社, 2011. 8
ISBN 978-7-5150-0152-4

I. ①中… II. ①张… 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(2011)第 164050 号

书 名 中国省直管县改革研究
作 者 张占斌 主编
责任编辑 阴松生
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://chs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京天宇万达印刷有限公司
版 次 2011 年 9 月北京第 1 版
印 次 2011 年 9 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 35
字 数 745 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0152-4/D·064
定 价 80.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

目 录

加强省直管县改革的顶层设计和规划 张占斌 / 1

省直管县改革研究评述 张国华 / 7

一、省直管县改革综合研究

省直接领导县:地方行政体制的重大改革创新 戴均良 / 23

中国纵向行政管理体制改革研究 汪玉凯 / 31

稳步推进省直管县体制 薄贵利 / 36

纵向行政体制改革:重点领域和思路选择 沈荣华 / 43

省管县的条件及对我国 26 个省区的聚类研究 吴金群 / 48

地方政府创新与强县发展:基于“浙江现象”的研究 陈国权 李院林 / 58

省管县体制变迁的浙江模式 马 斌 徐越倩 / 67

关于省直管县改革的几点思考 陈喜生 / 76

省直管县:一项地方政府分权实践中的隐性问题 陆 军 / 82

市管县体制绩效及其变革路径选择的制度分析 何显明 / 89

市领导县体制存在的问题 浦善新 / 97

市带县体制对辖县经济影响的问卷调查分析 周一星 胡大鹏 / 103

地级政区的现实反思与问题分析 史卫东 贺曲夫 范今朝 / 113

改革成果存续时间是否太短 刘尚希 / 128

“省直管县”是国家重大战略 周天勇 / 131

中国的县政改革实践:困境与出路 于建嵘 / 134

尽快开展县级政治体制改革 许耀桐 / 144

“打补丁”加剧省县失控 王占阳 / 149



- 城市化、区域经济增长与省管市区域管理体制改革 高进田 杜传忠 / 152
- 都市圈与“省直管县”的冲突与协调 王 钢 夏 谊 / 159
- 我国省直管县(市)研究中的几个问题 周湘智 / 166
- 把海南作为省直管县体制综合改革试验区 迟福林 / 172

二、省直管县财政体制改革研究

- 省直管县财政体制改革研究 杨志勇 / 183
- 省直管县:财政体制机制的创新 丁任重 / 192
- 以扁平化改革作为改造现行财政体制的切入点 贾 康 / 194
- 强县强国与财政体制创新 安福仁 / 199
- 基层财政管理体制改革研究 杨灿明 / 208
- 我国事权与财力相匹配的财政体制选择 李齐云 刘小勇 / 217
- 浙江“省管县”财政体制及其对我国行政体制改革的启示 负 杰 / 225
- 对“省直管县”改革问题的理性反思 庞明礼 / 232
- 省直管县改革的三维视角 寇明风 王晓哲 / 239
- 我国县级财政管理体制问题与思考 冯兴元 孙君社 / 246
- 我国省级政府财政层级改革研究 陈庆海 / 252
- “省直管县”财政体制改革模式探讨 陈纪瑜 阳 敏 张宇蕊 / 258
- 湖北实行省管县财政体制的实证分析与路径思考 金德万 / 264
- 科学发展观视野下的省直管县财政体制改革 魏向前 / 271

三、政府层级改革研究

- 政府层级改革的酝酿:省直管县与强县扩权 张占斌 / 277
- 区划体制应加快扁平化进程 孙学玉 / 282
- “我国政府层级设计”数据分析 石亚军 / 288
- 政府层级改革:逻辑起点与改革思路 王 磊 / 300
- 我国地方行政层级改革的制度分析 杨宏山 黄永青 / 307

论中国政府层级改革与农村行政管理体制新架构	张新光 / 313
以省管县体制构建我国地方行政层级的思考	陈达云 邓 速 / 320
政府层级管理体制改革的实践与思考	李宜春 / 325
关于减少行政层级的思考	董 娟 / 332
“扩权强县”与政府层级管理体制创新	刘长功 李宜春 / 339
减少行政层级的改革思考	魏晶雪 / 344
长株潭地区行政区划调整研究	曾万涛 / 351
政府层级管理的发展与未来	中国行政管理学会 / 356

四、扩权强县强镇改革研究

论“强县扩权”与政区体制改革	刘君德 贺曲夫 胡 德 / 377
地方政府利益调整的角色重构与制度创新	汪大海 刘金发 / 384
县域经济发展的激励结构及其代价	李金珊 叶 托 / 392
扩权强县:壮大县域经济的重要途径	许经勇 / 402
“省管县”经济管理体制改革研究	金太军 袁建军 / 407
强县扩权促进城乡一体化发展的机理分析	王 耀 何泽军 / 422
强县扩权促进区域中心城市发展的思考	周明生 李 猛 / 429
强镇扩权中的两个问题探讨	孙柏瑛 / 434
经济发达镇行政管理体制改革的思考	叶中华 王楠 常征 / 441
强镇扩权:发达地区城乡一体化建设的突破口	罗新阳 / 447
财权与事权配置视角下的乡镇改革趋势	姚 莉 / 456
“省直管县”试点情况的调查与思考	刘 勇 / 462
吉林省“扩权强县”情况的调查与思考	范 毅 许 锋 / 466
强县扩权不是“强人”扩权	竹立家 / 470
“简政强镇”改革的顺德样本	樊继达 / 473
温州“强镇扩权”的探索及启示	王景新 / 477
从“扩权强镇”到“强镇扩权”	邵 昱 王启友 / 482



五、省直管县改革法律研究

坚持法治取向的行政改革 罗豪才 宋功德 / 491

地方政权建设法治化新探 易项强 周 园 / 496

论“省管县”体制改革的合法化进路 周功满 / 504

纵向地方政府结构的依法调整:以省直管县(市)为中心 任 进 / 511

行政区划宪法条款的解读 田 芳 / 517

改革“试点”要法制化 党国英 / 528

略论我国省直管县体制改革 李文良 刘衍玲 / 530

“省直管县”需要通盘规划 熊文钊 / 535

行政省管县:司法体制改革面临诸多障碍 洪晓静 虞江永 / 538

后 记 / 542

Contents

Strengthening the Top Level Design and Planning of the Province-Controlled County Reforms	<i>Zhang Zhanbin/1</i>
--	------------------------

Review of Province-Controlled County Reforms	<i>Zhang Guohua/7</i>
---	-----------------------

1.Comprehensive Study on Province-Controlled County Reforms

Province-Controlled County: Major Reforms Undertaken by the Local Government	<i>Dai Junliang/23</i>
--	------------------------

Longitudinal Study of Administrative System Reforms in China	<i>Wang Rukai/31</i>
--	----------------------

Introducing the System of Province-Controlled County in a Timely Fashion	<i>Bo Guili/36</i>
--	--------------------

Longitudinal Administrative System Reforms: Key Aspects and Options	<i>Shen Ronghua/43</i>
---	------------------------

Criteria for Gaining Province-Controlled County Status and Classified Studies on 26 Provincial Areas in China	<i>Wu Jinqun/48</i>
---	---------------------

Local Government Innovations and County Development: Research on “the Zhejiang Phenomenon”	<i>Chen Guoquan and Li Yuanlin/58</i>
--	---------------------------------------

The Transformation of the Province-Controlled County System-the Zhejiang Model	<i>Ma Bin and Xu Yueqian/67</i>
--	---------------------------------

On Province-Controlled County Reforms	<i>Chen Xisheng/76</i>
---------------------------------------	------------------------

Province-Controlled County: Hidden Issues in the Practice of De-centralizing the Local Government	<i>Lu Jun/82</i>
---	------------------



Effectiveness of a City-Controlled County System, and Its Selected Routes to Reform	<i>He Xianming</i> /89
Issues in the City-Controlled County System	<i>Pu Shanxin</i> /97
Survey Analysis on the Impact of the City-Controlled County System to the County's Economy	<i>Zhou Yixing and Hu Dapeng</i> /103
Reflections on Administrative Division and Problem Analysis	<i>Shi Weidong etc</i> /113
Results of the Reforms Last Long Enough	<i>Liu Shangxi</i> /128
Province-Controlled County-a Major National Strategy	<i>Zhou Tianyong</i> /131
County Government Reforms in China: Difficulties and Resolutions	<i>Yu Jianrong</i> /134
Speed up County-level Political Reforms	<i>Xu Yaotong</i> /144
'Patch Work' Spins the Province and County Out of Control	<i>Wang Zhanyang</i> /149
Urbanization, Regional Economic Growth, and Province-Controlled Urban Area Reforms	<i>Gao Jintian and Du Chuanzhong</i> /152
Conflicts Vs Co-ordinations between the Metropolitan Areas and the Province-Controlled Counties	<i>Wang Gang and Xia Yi</i> /159
Issues Identified through the Research Study on Province Controlled Cities and Counties	<i>Zhou Xiangzhi</i> /166
Turning Hainan into a Pilot Scheme Area for the Province-Controlled County Reforms	<i>Chi Fulin</i> /172

2. Research on Financial System Reforms in Province-Controlled Counties

Financial System Reforms in Province-Controlled Counties	<i>Yang Zhiyong</i> /183
Province-Controlled Counties: Financial System Reforms	<i>Ding Renzhong</i> /192

Starting Reforms by Flattening the Existing Financial Systems	<i>Jia Kang</i> /194
County Power to Country Development and Fiscal System Enhancements	<i>An Furen</i> /199
Research on Financial System Reforms from the Grass-Roots	<i>Yang Canming</i> /208
National Financial System Optimizations based on Authorities' and Financial Capabilities	<i>Li Qiyun and Liu Xiaoyong</i> /217
Zhejiang Financial Systems of "Province-Controlled Counties" and Its Implications to Administrative System Reforms	<i>Yun Jie</i> /225
Reflection on 'Province-Controlled County' Reforms	<i>Pang Mingli</i> /232
Three Dimensional Perspectives on Province-Controlled County Reforms	<i>Kou Mingfeng and Wang Xiaozhe</i> /239
Issues and Considerations on County-Level Financial Management System in China	<i>Feng Xingyuan and Sun Junshe</i> /246
A Study on Financial Reforms at Provincial Government Level in China	<i>Chen Qinghai</i> /252
Study of Financial System Reforms Based on the Province-Controlled County Model	<i>Chen Jiyu etc</i> /258
Case Study of Province-Controlled County's Financial System Reforms in Hubei Province	<i>Jin Dewan</i> /264
Province-Controlled County's Financial System Reforms from Scientific Development Perspective	<i>Wei Xiangqian</i> /271

3.Reforms On Administration Levels in Government

Preparations for Reforming the Administration Levels in Government:	
Province-Controlled County and County Power Expansion	<i>Zhang Zhanbin</i> /277
Zone System Should Speed up the Process of Flattening the Organisational Structure	<i>Sun Xueyu</i> /282



- Data Analysis on 'Administration Levels in Government' *Shi Yajun/288*
- Reforms on Government Administration Levels: Logics behind and Considerations
Wang Lei/300
- Analysis of Our Local Government Reforms on Administration Levels
Yang Hongshan and Huang Yongqing/307
- On the Administration Levels in Government and New Schemes for the Rural Areas
Zhang Xingguang/313
- Building the Local Government Administration Levels Based on Province-Controlled
County System *Chen Dayun and Deng Su/320*
- Considerations and Implementation of the Government Administration Levels' Reform
Li Yichun/325
- Reducing the Administration Levels in Government *Dong Juan/332*
- 'County Power Expansion' and Reforms on Government Administration Levels
Liu Changgong and Li Yichun/339
- Reducing the Administrative Levels in Government *Wei Jingxue/344*
- Research on the Adjustment of Administrative Divisions in Chang Zhu Tan Area
Zeng Wantao/351
- Government Administration Levels; Its Development and Future
Chinese Public Administration Association/356

4. Research on the Reforms of Power Expansion and the Development of County and Urban Township

- On 'County Power Expansion' and Administrative Division Reforms *Liu Junde etc/377*
- Re-arrangement of the Local Government's Interests and System Reforms
Wang Dahai and Liu Jinfa/384

Formation of a New Sub-Provincial Government to Enhance Structural Development	<i>Li Jinshan and Ye Tuo</i> /392
County Power Expansion: an Important Way to Boost the County's Economy	<i>Xu Jingyong</i> /402
Economic Reforms on Province-Controlled Counties	<i>Jin Daijun and Yuan Jianjun</i> /407
Mechanism to Promote Urban-Rural Integration by Expanding County's Power	<i>Wang Yao and He Zejun</i> /422
Thoughts on Promoting Regional Centre for Urban Development by Adopting the Policy of County Power Expansion	<i>Zhou Mingsheng and Li Meng</i> /429
Addressing Two Issues on the County Power Expansion	<i>Sun Baiying</i> /434
Thoughts on Administrative Reforms in Developed Towns	<i>Ye Zhonghua etc</i> /441
Town Power Expansion: a Breakthrough in the Integration of Urban and Rural Areas in Developed Areas	<i>Luo Xinyang</i> /447
Rural Reform Trends from the Perspective of Finance Vs Authority	<i>Yao Li</i> /456
Survey Results on the Pilot Scheme of Province-Controlled Counties	<i>Liu Yong</i> /462
Survey Results on the County Power Expansion in Jilin Province	<i>Fan Yi and Xu Feng</i> /466
County Power Expansion-Not 'Personal Power Expansion'	<i>Zhu Lijia</i> /470
Streamline Government-Shunde's Practice	<i>Fan Jida</i> /473
Experience and Enlightenment of County Power Expansion in Wenzhou	<i>Wang Jingxin</i> /477
Chengdu's Practice: County to Town Power Expansion	<i>Shao Yu and Wang Qiyou</i> /482

5. Law Study on the Province-Controlled County Reforms

Stick to the Rule of Law in the Administrative Reforms	<i>Luo Haocai and Song Gongde</i> /491
--	--



New Findings on the Legitimacy of Local Government Structuring

Yi Xiangqiang and Zhou Yuan/496

On the Legitimacy of 'Province-Controlled County' Reforms

Zhou Gongman/504

Adjusting the Local Government Structure according to the Law; Focusing on the
Province-Controlled Counties or Cities

Ren Jin/511

Interpretation of Constitutional Provisions for Administrative Divisions . *Tian Fang/517*

Pilot Reform Scheme Requires Legalisation

Dang Guoying/528

On Province-Controlled County Reforms

Li Wen Liang and Liu Yanling/530

Province-Controlled County Requires Overall Planning

Xiong Wenzhao/535

Province's Administrative Control over County; Judicial Reforms Face Multiple
Obstacles

Hong Xiaojing and Yu Jiangyong/538

Postscript

Zhang Zhanbin/542

加强省直管县改革的顶层设计和规划

张占斌

党的十七届五中全会提出要更加重视改革的顶层设计,有着鲜明现实针对性。省直管县改革是我国重要的行政体制改革,在过去的 20 多年,一些省份进行了丰富的改革实践,形成一批改革成果。但由于省直管县改革新阶段性的要求,单靠地方自行探索已空间不足。在“十二五”开局之际,有必要认真总结省直管县改革的成效和问题,并对今后的改革和政策进行规划,加强省直管县改革的顶层设计,稳步推进省直管县体制改革。

一、省直管县改革的实践进展和初步成效

目前的“市管县”体制是 1983 年以来逐渐形成的。从推进计划经济体制向市场经济体制角度看,“市管县”体制的推行有其合理性的一面。它在一定程度上满足了转轨时期增强中心城市作用的同时,客观上推动了市场经济发展。进入 20 世纪 90 年代,随着我国市场经济的发展,城市化明显提速,要素和资源配置更多的向城市倾斜,“市管县”体制消极因素逐渐增多。近十多年来,对我国行政管理体制中地方层次过多问题,各方面有许多议论,主要集中在“市管县”体制上。一是增加了管理层次和管理成本,同时也降低了行政效率;二是产生了经济学意义上的“挤出效应”,不利于加强城乡统筹;三是农村被忽略,城乡公共服务差距越拉越大;四是地级市并没有产生“极地”效应,甚至出现“离心”趋势。特定的政治经济环境造就了“市管县”体制,这个体制也将随着政治经济环境的变迁完成其历史使命。

鉴于“市管县”体制存在的问题,2005 年以后,党和国家重要文件和领导人重要讲话中,多次出现省直管县改革的内容。

时 间	重要文件或领导讲话	省直管县改革的内容
2005 年 6 月	温家宝总理《在全国农村税费改革工作会议上讲话》	改革县乡财政的管理方式,具备条件的地方,可以推进“省直管县”和“乡财乡用县管”的改革试点。
2006 年 1 月	中央 1 号文件 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》	有条件的地方可以加快推进“省直管县”财政管理体制和“乡财县管乡用”财政管理方式的改革。
2006 年 3 月	全国人大《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》	理顺省级以下财政管理体制,有条件的地方可实行省级对县的管理体制。优化组织结构,减少行政层级。



时 间	重要文件或领导讲话	省直管县改革的内容
2008 年 8 月	中共中央国务院《关于地方政府机构改革的意见》	继续推进省直接管理县(市)的财政体制改革,有条件的地方可以依法探索省直接管理县(市)的体制,进一步扩大县级政府社会管理和经济管理权限。
2008 年 10 月	中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	推进省直接管理县(市)财政体制改革,优先将农业大县纳入改革范围。有条件的地方可依法探索省直接管理县(市)的体制。
2009 年 1 月	中央 1 号文件 中共中央 国务院《关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》	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。
2009 年 6 月	国家财政部《关于推进省直接管理县财政改革的意见》	省直接管理县财政改革的总体目标,2012 年底前,力争全国除民族地区外全部推进省直管县财政体制改革。
2010 年 10 月	中共中央《关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》	继续优化政府结构、行政层级、职能责任。在有条件的地方探索省直管县(市)的体制。
2011 年 3 月	全国人大《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》	扩大县域发展自主权,稳步推进扩权强县改革试点。推进省以下财政体制改革,稳步推进省直管县财政管理制度改革。在有条件的地方探索省直管县(市)的体制。

近些年,在逐渐完善市场经济体制的进程中,中央批复了 8 个省 37 个县进行省直管县改革试点。截止到 2010 年,我国有 20 多个省份陆续进行了财政体制省直管县和扩大县级政府经济社会管理权限的试点。两项合计超过 1 000 个县。各省试点做法主要有以下几个方面:一是通过强县扩权,把地级市的经济管理权限直接下放给某些重点县,在经济管理方面形成了近似于省管县的格局;二是从财政管理入手,实行由省直接对县的管理体制,加强由省级财政对县级财政的统筹。三是对县里的主要领导由省里直管,提升县级主要领导的职级和组织人事管理规格,并将培训纳入中央党校、国家行政学院等国家级干部培训机构。

从省直管县改革类型来看,目前有四种实现形式,可以比较和借鉴:其一、以北京、上海、天津、重庆等直辖市以及海南省为代表的行政管理型,即这些地区行政管理层级就是省直接管理县,没有地级市这一中间环节,财政体制自然是省直管县;其二、以浙江、湖北、安徽、吉林等省为代表的全面管理型,即对财政体制的制定、转移支付和专款的分配、财政结算、收入报解、资金调度、债务管理等财政管理的各个方面,全部实行省对县直接管理;其三、以山西、辽宁、河南等省为代表的补助资金管理型,主要是对转移支付、专款分配,以及资金调度等涉及省对县补助资金分配的方面实行省直接管理;其四、山东、广西实行的省市共管型,即省级财政在分配转移支付等补助资金时,直接核定到县,但在分配和资金

调度时仍以省对市、市对县方式办理,同时,省级财政加强对县级监管。

从浙江、海南以及试点地方的情况看,这一探索改变了资源配置方式,有利于调动县级政府的积极性,促进了县域经济社会发展,提升了县域经济在国民经济中所处重要地位;这一探索对逐步减少行政层级,提高行政效率,改变政府公共服务职能薄弱的窘状,探索公共服务管理创新也有实际好处;这一探索对解决县乡两级政府财政困难,推动社会主义新农村建设,更好的维护基层和农村社会稳定也具有重要意义;这一探索加快了统筹城乡发展的进程,对城镇化建设有直接的推动作用,有利于促进城乡协调发展。目前各地实行省直管县探索,既是深化行政管理体制改革、积极推进制度创新的客观需要,也能够为新的行政体制突破和新的区划调整探索积累经验。

二、省直管县改革遇到的新情况和新问题

由于省直管县改革处在探索阶段,还缺乏统一操作性的部署。同时,改革牵涉许多地方的实际利益,不同层级的干部认识也有差异,加之各地的改革配套措施也还不够完备,难免出现一些新情况和新问题。主要有以下几个方面:

一是地级市与县(市)对改革态度有明显的差异,扩权和放权的落实到位情况不容乐观。一般说来,省区主要领导一般都对省直管县改革比较支持,省区里的厅局大多表现出向县里投放这么多权力的担心,地级市多不愿意就此问题进行表态。县(市)政府都积极支持省直管县体制的实施,经济比较发达的县(市)最希望采取省直管县体制,这样他们就可以获得很大的发展机会和空间;经济比较落后的县(市)也希望省直管,以便直接获得省里较大的支持;经济发展水平处于中等水平的县(市)情况稍复杂一些,如果所在的地级市实力还不如自己,则希望归省里直管,如果地级市实力较强而省里的实力相对较弱,则希望获得地级市较多支持,他们会愿意暂时留在市管县体制中,这样的县(市)相对较少。一般来讲,扩权和放权大体有三分之一到位,三分之一半到位,三分之一蜻蜓点水。部分试点县官员将“扩权强县”形象的比喻为“一喜一愣一惊”:即看到文件一喜,到部门办事一愣,最终结果心里一惊。也有的地方,放了权,但有许多附加条件。还有的地方存在扩虚权的现象。下放的权力有名无实,有些下放权力根本就不是权力而是一些常规性的操作规范,县里并没有得到真正的实惠。

二是地级市对扩权县市的支持力度减弱,催生了县与原来省辖市的之间矛盾。推行“省管县”财政体制,弱化了地级市对县的财政管理权,而对于那些经济规模大、财政实力强的地级市,则有可能减少对所辖县(市)的支持和扶助力度,影响县域经济的发展。一些地市级政府为了本级利益,不愿下放权力,一些地方出现了与扩权县“争权”的情况。许多县里的官员认为,由于在行政关系还有上下级关系。扩权县即要主动维护使用对省一级部门的话语权,还要维护与市领导部门的关系,那方面都不能疏忽和大意,这就增加了这些县(市)主要领导进行协调的工作量。县里的干部在正式和公开场合还不敢发牢骚,但



从内心里希望能彻底地“绕开”地级市,希望地级市“无为而治”。另一方面,也出现试点县对省直管县财政体制改革利益实惠期望值过高的倾向。产生了建设省出钱、公共服务省出钱、经费省供应、工资省统发等省级财政为县财政一包到底的想法,以至于试点县部门纷纷到省里要项目资金、兑现地方补贴等。

三是垂直管理部门在扩权政策中定位模糊,“条块”权责关系更加复杂。实行垂直管理,改变审批、监管和处罚等权限的主体,可以让地方政府无法牟取私利,利益格局调整见效快,对于打破地方保护、建立统一市场发挥了重要作用。但由于缺乏实行垂直管理的法律标准、各方主体的权限范围不清晰、权力监督机制不健全、各方的权利主体地位不明确。久之,“条块”矛盾也增多。对于如何解决垂直领导中的新问题,目前存在着广泛的争议,有的主张继续强化,有的主张尽量减少,有的主张加强协调配合。这些垂直管理部门对当地经济发展具有举足轻重的影响,但他们各自都有自上而下的一套行政体制和管理方式,既要服务块块,也要服从条条。他们本身对有些政策也拿不太准,总是希望垂直管理上级能够下个明确的文件,当上级的文件没有到来的时候,他们因而有时表现的是无所适从。既不愿意背上不支持省直管县改革创新的“骂名”,但也不愿意冒很大的政策风险,矛盾心态非常明显。因而扩权政策在这种既成的事实面前显得无能为力,也没有更好的办法。

三、实行省直管县改革应当着重解决的问题

其一、加强省直管县改革的顶层设计和规划。目前省直管县改革中存在的问题表面是扩权县(市)与省里、市里对接不好,沟通不好,对扩权政策掌握不够,用得不足不活。实际上是缺乏顶层设计和规划,缺乏全国人大及其常委会、中央政府的充分授权,以及相关法律法规和政策实施细则。伴随着省直管县改革的深入,地方能自己探索的领域已所剩不多,从下往上改革的领域越来越少,需要从上往下改革的领域越来越多,如划分中央政府与地方政府的职能、进行必要的行政区划改革、省以下司法体制的改革、垂直部门领导体制改革等,均需要有权威的路线图。省直管县改革的顶层设计和规划,内含着中央对这项改革战略安排、系统设计、改革次序等。

其二、推行省直管县改革要着重研究适合条件。我国区域差异比较大,省管县体制改革不可能搞一种模式,要采取分类改革和分类指导。各地在实施省管县改革的过程中要视自身具体情况选择自己推行省管县体制的模式、时机和路径。同样是市领导县市体制,在东部地区已经暴露出明显的制度性缺陷,浙江、江苏、广东等市场经济发达的省份可以加快进行财政省直管县,在财政省管县体制不断完善和取得阶段性成果的基础上向行政体制上的省管县过渡。中西部市场经济欠发达和不发达的、条件不成熟的省份可以先在经济领域进行改革,逐步实现财政省直管县,条件成熟后再逐步扩大到行政体制上的省管县。从各地民族分布情况来看,新疆、西藏、内蒙和广西等主要少数民族聚居并实行民族区域自治的地区,难以过早推行省管县体制,但可以向县域下放经济和社会管理权,调动