

中德行政体制改革 比较研究

CHINA & GERMANY

汪玉凯
【德】吉塞拉·菲尔伯尔 ◇等著



人民出版社

中德行政体制改革 比较研究

CHINA & GERMANY

汪玉凯
【德】吉塞拉·菲尔伯尔 ◇等著

人民出版社

策划编辑:郑海燕

封面设计:吴燕妮

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中德行政体制改革比较研究/汪玉凯 等著.

-北京:人民出版社,2014.12

ISBN 978-7-01-013994-4

I. ①中… II. ①汪… III. ①行政管理-政治体制改革-比较研究-中国、德国 IV. ①D63②D751.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 227122 号

中德行政体制改革比较研究

ZHONGDE XINGZHENG TIZHI GAIGE BIJIAO YANJIU

汪玉凯 [德]吉塞拉·菲尔伯尔 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:24.25

字数:328 千字

ISBN 978-7-01-013994-4 定价:56.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

“中德公共政策对话”项目是中国行政体制改革研究会 2009 年筹备期间与德国国际合作交流机构(当时称德国技术公司)启动的一项国际合作项目。2010 年中国行政体制改革研究会成立后,在时任国家行政学院常务副院长、中国行政体制改革研究会会长魏礼群的主导下,正式启动,到 2012 年 10 月结项前后历时三年多。

中德公共政策对话项目,重点围绕中德纵向行政体制改革比较研究展开。之所以选择这个题目合作,一方面在于经过三十多年改革开放,中国社会结构、经济结构都发生了重大变化。化解城乡社会二元结构、推进城乡一体化战略,加快工业化与城市化的进程、扩大县域经济社会发展权力、推动省直管县以及实现公共服务均等化等,对中国纵向行政管理层次、省市县级权限、公共治理模式和财税、投资、人事管理体制等,都会产生重大而深刻影响。另一方面,德国虽然是一个联邦制国家,但在纵向行政层级方面有丰富的历史积淀和实践探索,特别在推进城乡一体化方面积累了很多经验,双方有许多值得相互借鉴的地方,需要深入地比较研究。

据不完全统计,三年多来双方共举办过四次比较大的国际学术会议:第一次于 2010 年 10 月在中国国家行政学院举办了“中德县域公共治理比较”国际学术研讨会;第二次于 2011 年 9

月在德国施拜尔公共行政大学举办了“中德行政层级改革”国际学术研讨会；第三次于2012年3月在中国杭州举办了“城乡一体化背景下的县域公共财政改革”国际学术研讨会；第四次于2012年10月在中国国家行政学院举办“金融危机背景下的中德公共治理比较”结项国际学术会议。在所有这些学术研讨会议上，既有中德双方的专家（也包含欧洲其他国家学者）、学者参与，也有一定数量的政府实际部门的官员出席，进行深入的比较和研讨，并提供了一批有较高学术水平的论文。

在三年多的合作期间，双方还多次互派专家学者以及政府官员等，赴对方国家进行实地考察和学术交流，使双方有了更深入的了解，增进了友谊，加强了合作，受益匪浅。

本书中收录的论文，就是双方合作的优秀成果。

本书共收入中德专家学者、政府官员的31篇研究成果。大体可以分为四类：一是有关中德两国行政体制的介绍和现状分析，如中国城镇化进程中的省直管县试点、中德府际权限划分比较、德国行政区域史及德国地方财政等；二是中德行政体制面临的挑战，如中国省直管县改革面临的挑战、德国现代化进程中的城乡不平衡以及人口变化对地方行政管理的影响等；三是中德两国行政体制改革方面的探索及经验，如中国海南行政层级改革的经验及其启示、中国成都“城乡一体化”战略的成效与展望、德国城市间合作——共享服务的设计和限制范围、德国莱茵兰—普法尔茨州多层次的职能改革等；四是后金融危机的中德行政体制改革对策比较，如经济和金融危机对德国行政管理造成的后果、金融危机背景下的中国城乡一体化战略与纵向行政层级优化、以财政平衡促进公共服务均等化——德国的实践及对我国的启示等。

应该特别指出的是,“中德公共政策对话”项目能够顺利实施,与德国国际交流合作机构的资金支持是分不开的,中国行政体制改革研究会也给予了极大的支持。包括本书的出版,德国国际交流合作机构提供了中文(在中国出版)和英文(在德国出版)翻译等全部费用。在此,作为本项目实施的负责人,我们对于德国国际交流合作机构、中国行政体制改革研究会、中国国家行政学院、德国施拜尔公共行政大学以及所有为本项目和本书付出心血的专家、学者、政府官员以及相关人士表示最真诚的感谢!

同时,也欢迎对本书感兴趣的读者、朋友,提出宝贵意见!

汪玉凯

中国行政体制改革会副会长、
中国国家行政学院教授

吉塞拉·菲尔伯尔

德国施拜尔公共
行政大学教授

2014年10月

目 录

前 言	1
-----	---

第一篇 中德两国行政体制介绍

中国纵向行政管理体制改革研究	3
德国的行政区域史——农村地区的行政管理专业化	12
城镇化进程中省直管县体制改革试点及政策意义	19
比较视野下中德府际权限纵向划分	35
德国地方政府	54
德国地方财政	67
德国地方税——存在的问题及改革的成果	79
地方债务——存在的问题和解决对策	92
莱茵兰—普法尔茨地方财政:概要和问题	99
地方财政主权、金融监管和地方预算规则	111
中德职业教育公共财政支持机制的比较研究	118

第二篇 中德两国行政体制改革面临的挑战

德国的历史经验:现代化进程中的城乡不平衡及其行政响应	133
----------------------------	-----

中央和地方行政管理体制改革:进展、挑战及前瞻·····	141
省直管县改革需要解决的几个问题·····	168
人口变化下的地方行政管理:面临的挑战及行政组织与合作的 新格局·····	178
论县政的内涵及其改革的实质与目标·····	190
省管县战略改革对促进城乡一体化发展的效用分析·····	203

第三篇 中德两国行政体制改革方面的探索及经验

中国海南行政层级改革的经验及其启示·····	215
从“扩权强镇”到“强镇扩权”——成都“城乡一体化”战略的 成效与展望·····	227
完善公共权力运行机制 打造现代公共服务型政府 ——富阳市县政改革的实践探索·····	237
成都农村公共治理和公共服务实践与思考·····	249
地方层面的领土和职能改革——德国的发展现状及面临的 挑战·····	261
领土改革——人口萎缩地区安全有效的地方行政方式·····	272
莱茵兰—普法尔茨州多层次的职能改革——成功无关合并·····	283
德国地方政府的绩效标杆和对比——方式、优势和副作用·····	295
城市间合作——共享服务的设计和限制范围·····	306
公共基础设施建设工程的公众参与——从相关人员听证会到 “参与治理”·····	320

第四篇 后金融危机的中德行政 体制改革对策比较

经济和金融危机对德国行政管理造成的后果·····	331
--------------------------	-----

金融危机背景下的中国城乡一体化战略与纵向行政层级优化 ...	345
以财政平衡促进公共服务均等化——德国的实践及对我国的 启示	352
“省直管县”试点情况的调查与思考	361
参考文献	367

中国纵向行政管理体制改革研究

第一篇

中德两国行政体制介绍

中国纵向行政管理体制改革研究

汪玉凯^①

改革开放三十多年以来,中国在行政体制改革中,围绕纵向行政管理层级也进行过一些探索和改革,但总体上看,这方面的问题依然突出。其中,从纵向组织结构看,最主要是层级过多,行政成本过高,地方政府承担的公共服务责任与能力脱节,制约和影响了县域经济的发展。在新的历史条件下,如何深化纵向行政层级管理,是行政体制改革中的一项重要任务。^②

一、减少行政层级,管理重心下移

(一)要把省直管县放在未来我国城乡一体化大战略中来观察

从党的十六届三中全会提出在 2020 年要基本实现经济社会的城乡一体化战略目标以后,有关城乡一体化的问题再次引起各方面的关注。我们认为,城乡一体化既不能理解为乡村城市化,也不应该理解为一般意义上的城市化,而是一个国家经济社会发展到一定阶段以后,实现城市和乡镇的融合过程。这个融合过程不可能一蹴而就,而是一个

^① 汪玉凯:国家行政学院教授,北京大学政府管理博士生导师,中国行政体制改革研究会副会长。

^② 中国目前的纵向行政层级设为五级:即中央、省、市、县、乡(镇)。

漫长的过程。按照国际社会的经验,当一个国家的城市化率达到 50% 左右的时候,是推进城乡一体化融合的最佳时期。中国目前的城市化率达到了 45.8%,已接近城乡一体化融合的最佳时机。

城乡一体化战略从体制的视角来看,主要有三个基本要素^①:一是制度层面上,能够保障城市和乡村各种要素的自由流动,不要受到制度的阻碍;二是作为政府的政策目标,应该是统一的,既涵盖城市也应该涵盖乡村,城乡总体上有统一的政策目标;三是在制度安排上,城乡应该有统一的制度设计和安排。在上述制度框架下,城乡一体化应遵循三大目标:第一,在政治上,要使中国城乡居民都有平等的社会地位,享有共同的政治权利;第二,在经济上,通过城乡一体化的推进,特别是农村生产力大力发展,要使城市和农村大体能够处在同等的生产力发展水平;第三,在政府提供的公共服务方面,不管是农村还是城市,所有社会成员都能享受到大体相同的基本公共服务。至于实现城乡一体化的路径,我们认为大体有三条:首先,打破城乡二元分割的体制和政策限制;其次,统一城乡的规划、建设和管理;再次,实现城乡经济社会和谐发展、协调发展和可持续发展。

按照上述思路,我们认为,对现实的准确判断,无疑是实施这一战略最重要的前提和基础。应该看到,中国改革开放三十多年,我国经济取得了巨大成就,工业化、城市化也在快速推进,但是我们没有能够自然地走向一条城乡一体化的道路,基本是两条线在平行发展。同样,在过去的三十多年,中国人民生活水平大幅度提高,也包括农民生活状态有了很大改善,中国的贫困人口从 2.5 亿下降到 1700 万,创造了世界奇迹,但是我们没有能够缩小城乡之间的差别,甚至还在继续扩大。数字显示,从 1978 年城乡收入比是 2.22:1,扩大到目前的 3.33:1。另外,中国的城市和农村都发生了历史性变化,但是城乡二元分治的根基并没有动摇,我们的城市化出现了明显的大城市化倾向。

^① 这里所说的体制,主要指行政层级的纵向管理体制。

造成上述情况的原因很多,如果从体制角度来看,至少有三个重要因素:第一,政府的公共政策制定一直受制于城乡二元分治,没能形成统一的城乡一体化政策目标和制度安排。第二,1982年中国实现了市管县,对推动地级市的发展起到了很大的促进作用,资料显示,到2002年全国的330个地级单位已经有275个实行管县,涵盖10亿人,但少数地方出现了“市卡县、市压县、市吃县”的现象,在某种意义上又强化了城乡二元分治。第三,乡镇治理结构不尽合理,也影响了城乡一体化的进程。种种迹象说明,要加快城乡一体化的进程,必须对现行的纵向行政管理体制进行必要的调整 and 改革。

(二) 加快地方纵向权力结构调整,构建城乡一体化的制度框架

按照中央部署,调整行政管理的纵向层级管理,必须实行强县扩权战略,减少管理层次,实现管理重心的下移。而加快省直管县的改革,正是实施纵向层级管理所采取的重大步骤。在我国,目前推进省直管县主要有两种模式:海南模式^①和浙江模式^②。海南从1988年建省开始就没有实行过市管县,2008年,海南进一步简政放权,将省里的100多项权力下放到市县。而浙江模式就是县级财权归省级政府直接管理,而行政权力仍服从市一级领导。以浙江为代表的改革主要是扩大县级政府经济管理权限,而在社会管理和公共服务等方面,还不是完全的省管县。我们认为,浙江模式仍是目前多数地区可以直接借鉴的选择,但是随着改革的深入,预计在“十二五”期间,将有更多地方会借鉴海南模式,将财政上的省直管县,发展到行政上的省直管县。另外,随

① 海南模式,是指中国海南省从1988年建省开始,就实行省直接管理县的纵向体制,没有实行市管县体制。

② 浙江模式,是指中国浙江省在纵向行政层级方面,实行的是财政与行政不对称的管理方式:在行政方面,实行市管理县的体制,但在财政方面,则实行省直接管理县的体制。

着现代化水平的提高,高速公路的四通八达,电子政务快速发展等,也为推进省直管县、增加省直接管理单位的数量、扩大管理幅度,提供了保障。

按照我们的研究,未来中国的行政管理纵向层次,可以不搞一刀切,要根据各地的实际,允许不同管理层次并存。比如,东部经济发达的地区,实行省直管县后,甚至可以考虑把乡镇政府撤销,经过进一步整合、减少数量,变为派出机构,使纵向管理层次进一步扁平化;中西部地区,乡镇政府可以继续存在,但需要在财政上实行乡财县管,避免乡镇因生存问题增加民众的负担,也使其承担的公共服务事项与其财政能力相适应。为了使这项改革能够顺利推进,我们建议:

第一,适度微调省级行政区划,增加直辖市的数量。对一些大省或者行政区划有明显不合理的地方,可以对省级行政区划作一些微调。但这样的微调,很难增加省级建制,只有增加直辖市,如把大连、青岛、厦门、宁波、深圳等设置为直辖市,才能增加省级单位的数量。按照我国的区域面积和人口,我们认为,未来我国的省和直辖市^①的建制,加起来至少应该不要少于40个。

第二,要进一步划清中央政府、省、县、市的职责权限,明确不同层级上政府在社会管理和基本公共服务的责任,并建立中央与地方规范的财政转移支付制度。

第三,要通过省管县改革,推动管理重心的下移。县是我们定位的重要城市化工业化载体,但现在县级政府的权力还远不够,大量权力集中在省、市,财权和行政能力不匹配。县级、市级政府承担了更多的社会管理和公共管理职能,但相匹配的财政能力是远远不足的。通过省管县改革,要进一步把更多权力直接下放到县,推进管理重心下移,使得县上财权、事权相匹配。

^① 目前中国的省级行政单元明显偏少,只有北京、上海、天津、重庆四个直辖市。如果再将大连、青岛、厦门、宁波、深圳等大城市设置为直辖市,中国的省级行政单元,就快接近40个了。

第四,要在省级范围内建立财政转移支付制度。在县财政并入省财政之后,平均每个省都近百个县,但县和县之间发展极不平衡,因此在省级范围内建立起规范的地方财政转移支付就非常重要。这可以使县域的强县扩权在一个相对公平的状态下推进,而不是强县越强、弱县越弱。

第五,经过严格的论证和测算,可以考虑对县的行政级别升级,或者将县委书记、县长领导职务升为副地级,把乡镇长升为副处级,这样有利于稳定基层管理队伍,调动基层领导干部的积极性。

二、推进基本公共服务均等化, 重构公共服务体系

推进基本公共服务均等化是党的十七大提出的大战略举措,也是未来包括“十二五”在内的行政管理体制改革的重要目标。要看到,我国在现阶段推进基本公共服务均等化,总体上还是一个低标准的。这就是说,我们要用占世界经济总量 6%—7% 的 GDP,解决占世界 21% 人口的基本公共服务均等化,这无疑是一个伟大的创举。按照专家们的测算,我国在未来几年要推进基本公共服务均等化,按最低标准计算,最少需要投入 6 万亿人民币;而要达到中等发达国家的平均水平,则需要投入 45 万亿^①。显然,目前我们还不具备这样的经济能力,我们只能从低水平起步。

由于民生问题比较突出,“十二五”期间,围绕实现基本公共服务均等化,必将是我国行政管理体制改革的重点。在这方面,我们认为要着力推进以下六方面的工作:

^① 这是中国(海南)改革发展研究院提出的研究报告。经过测算,他们认为中国要解决 13 亿人口的基本公共服务均等化,还需要投入 45 万亿人民币。这无疑是一个巨大的投入。

(一) 确立基本公共服务均等化的目标

在我国实现基本公共服务均等化,主要目标应该是三个方面:即逐步实现城乡基本公共服务均等化;逐步实现区域间基本公共服务均等化;逐步实现不同社会群体之间基本公共服务的均等化。要用这三个目标规范未来我们工作的全过程。

(二) 强化政府责任

在推进基本公共服务均等化方面,政府必将扮演重要角色,承担起重要责任。我们认为,政府的责任主要包括:一是要保证公共政策制定和实施的公平与正义。包括制定公共政策选择的价值取向;防止政府利益部门化的倾向;统筹制定全国性的基本公共服务均等化战略规划等。二是要改革和完善公共财政制度。包括调整财政支出结构,把更多资金投向基本公共服务领域。坚持基本公共服务政府投入的持续增长;以基本公共服务均等化为导向,进一步深化省以下财政管理体制改草;完善和规范中央财政对地方的转移支付制度。三是以转变政府职能为重点,加强政府公共服务能力建设。政府的行政管理体制要与有效履行公共服务职能的要求相适应;加快电子政务建设的步伐,改善基本公共服务供给的技术手段和提供方式等。四是建立政府基本公共服务绩效评价体系。包括建立以基本公共服务的基本标准,建立基本公共服务严格的问责制等。

(三) 建立城乡统一的公共服务制度

推进基本公共服务均等化,必须把逐步建立城乡统一的公共服务制度作为“十二五”期间的重要内容。在这方面我们面临的任务十分繁重。按照目前我国的实际状况,在建立城乡统一的公共服务制度方面,主要应包括:一是全面推进以落实教育经费保障机制为重点的农村义务教育改革;全面推行新型农村合作医疗制度;全面落实农村最低生