

李宗楼 王义德 ◎ 主编 ANHUI DIFANGZHILI YANJIU BAOGAO 1

安徽地方治理 研究报告 1



安徽师范大学出版社

李宗楼 王义德 ◎主编 ANHUI DIFANGZHILI YANJIU BAOGAO I

安徽地方治理 研究报告 ①

 安徽师范大学出版社

· 芜湖 ·

责任编辑:童 睿 彭京亚

封面设计:陈 爽

责任印制:郭行洲

图书在版编目(CIP)数据

安徽地方治理研究报告 1/李宗楼,王义德主编. —芜湖:安徽师范大学出版社,2015. 11

ISBN 978-7-5676-2199-2

I. ①安… II. ①李… ②王… III. ①地方政府—行政管理—研究报告—安徽省 IV. ①D625.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 209836 号

安徽地方治理研究报告 1

李宗楼 王义德 主 编

出版发行:安徽师范大学出版社

芜湖市九华南路 189 号安徽师范大学花津校区 邮政编码:241002

网 址:<http://www.ahnupress.com/>

发 行 部:0553-3883578 5910327 5910310(传真) E-mail:asdcbstxb@126.com

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

版 次:2015 年 11 月第 1 版

印 次:2015 年 11 月第 1 次印刷

规 格:700 mm × 1000 mm 1/16

印 张:21.25

字 数:360 千

书 号:ISBN 978-7-5676-2199-2

定 价:42.00 元

凡安徽师范大学出版社版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换。

前 言

党的十八届三中全会明确提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”这是中国共产党根据改革开放以来我国现代化发展状况作出的重大决策，也是一个纵观全局的更高层面的国家发展目标和价值追求，既体现了执政党创新理论思维的科学精神和开放态度，又指明了探讨国家治理体系和治理能力现代化的战略任务和重大意义。

推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标，是我国当前和今后需要长期深入研究的重要内容。作为国家治理中重要组成部分的地方治理，在整个国家治理中占有举足轻重的地位。推进国家治理能力现代化，同样包含着地方治理能力现代化。开展地方治理理论与实践研究，正是探讨国家治理体系和治理能力现代化的重要环节和必然要求。

近些年来，在地方治理过程中创新出了很多具有典型意义的做法，积累了一些具有普遍价值的治理经验，地方治理研究也涌现出较多成果。当前，中国正处在现代化社会转型的重要时期，地方基层是中国社会矛盾和冲突的高发区，地方治理正值一个特殊的重要时期。为维护基层社会稳定，促进地方经济、社会健康发展，中央正在全方位加强基层政权特别是县级政权建设。这一方面表明了中央加强地方治理的决心，另一方面，也说明地方治理在中国整体治理中的重要性。从“强县扩权”改革、“强镇扩权”改革、财政体制上实行“省直管县”改革，到城乡社区治理体制创新、基层协商民主建设等，都引起了理论界和政界的高度关注，成为国家治理研究的重要内容，此时也是深入开展地方治理研究的最好时机。

开展地方治理研究不仅需要从规范的角度构建全面的研究框架，重视

治理基础理论的深入探讨,也需要从实证角度在案例剖析中提炼理论的研究方法,促进理论研究水平的提升,为治理实践提供理论支撑。

作为地方高校,利用地方的便利条件开展治理实践调查与研究,不仅有利于深化对国家治理问题的认识,为推进理论研究、地方改革发展和社会治理作出贡献;同时,也有利于促进学科团队建设,提高教学质量。为此,我们近年来结合实际作出积极探讨,通过申报研究课题,以课题带动专题研究,先后承担多项地方治理研究课题,其中包括:国家社科基金项目《我国农村公共文化服务体系建设研究》(2012年),安徽省社科规划项目《加强地方政府行政服务中心建设研究》(2008年)、《新世纪芜湖城市化进程中失地农民行为研究》(2008年)、《安徽发展农村基层民主路径和机制研究》(2008年)、《安徽省农村基层党组织建设实证研究》(2010年)、《安徽省农村公共文化服务体系建设的现状分析与对策思考》(2010年)、《安徽城市社区管理体制改革的试点经验研究》(2014年),安徽省编制办重点研究项目《芜湖市经济发达镇行政管理体制改革研究》(2014年),安徽省高校人文社科重点研究项目《地方政府政策制定与执行的民主化和科学化关系研究》(2012年)等。

为了开展好这些专题研究,我们先后组织多个专题调研组深入城市和乡村开展调研,包括安徽省扩权试点县岳西情况专题调研,经济发达镇高沟、孙村两镇行政管理体制改革调研,全椒县村民理事会建设创新成果调研,芜湖市城市建设中解决农民失地问题调研,滁州市政务服务中心深化行政审批改革调研,芜湖、安庆两市加强政务服务中心建设调研,皖南、皖东、皖北和皖江农村基层民主建设田野调查,滁州市琅琊区社区党组织建设调研,铜陵和芜湖市社区治理创新调研等。通过这些专题社会调查,不仅获得了第一手研究资料,拓展研究视野和研究空间,丰富研究内涵,也使参与调研的师生接受实践锻炼,提升其理论研究与实际相结合并为社会服务的认识,增强对安徽实际问题研究的责任感。

本辑《安徽地方治理研究报告》正是上述课题以及社会调研的主要研究成果。收录的文章以党的十八大、十八届三中全会精神为指导,以安徽改革发展的实践为研究对象,多层面多维度地透视了地方政府以及其他治理主体努力推行治理改革的主要内容、成功做法和积极成效,对相关治理事务方面存在的问题作出客观分析并提出相应对策建议。其内容大体可分为三个部分:

一是地方行政体制改革发展研究:《治理理论视域下地方政府体制改革的发展方向——基于对安徽省岳西县的调查》《经济发达镇行政管理体制改革实践探索——基于对芜湖市高沟镇、孙村镇的调查》《安徽“省管县”财政体制改革研究》等文章,着重从行政管理体制及财政体制改革入手,探讨“县域治理”、乡镇改革的积极成效和发展方向;《安徽省地方政府规模影响因素实证分析》《积极推进安徽省级机构编制管理创新》《合芜蚌自主创新试验区地方政府间横向合作关系探析》等文章,主要针对安徽地方政府规模和机构编制管理创新开展实证分析,对地方政府横向合作问题作出尝试性探讨,这些研究对推进地方政府建设有积极意义。

二是服务型政府能力建设研究:《深化行政审批改革 提升政务服务水平——滁州市政务服务中心推进审批改革报告》《加强地方政务服务中心建设提升公共服务效能研究》《服务型政府背景下的地方政府信息公开》等文章,主要对地方政府如何通过审批改革提升政府服务效能与水平以及信息公开作出了实证性研究;《安徽农村公共文化服务体系建设的困境与对策思考》《推进安徽农村信息化策略分析》《后农业税时期淮北农村公共产品供给问题探究》《临泉县农村公共产品供给困境及对策思考》等文章,围绕农村公共文化服务体系建设和农村信息化建设以及农村公共产品供给问题,作出深度探讨,对推进城乡一体化建设和美好乡村建设将会有积极作用。

三是基层治理与社区自治研究:《创新农村治理形式 推动基层民主建设——全椒县村民理事会建设实践分析》《协商民主视角下农村基层民主机制建设》《新世纪芜湖市解决城市化进程中失地农民问题探析》《农民工参与流出地村民自治的困境与路径选择——以安徽省Y县六村为例》等文章,针对当前安徽农村基层治理实践,着重探讨农村基层治理形式创新与协商民主机制建设、解决失地农民的对策举措以及村民自治的路径问题;《城市基层社会变迁视野中社区服务型党组织建设——基于对滁州市琅琊区的调查与思考》《铜陵城市社区管理结构变迁与改革——历史制度主义的视角》《芜湖市镜湖区社区治理改革与创新》等文章,主要围绕城市社区治理改革与治理实践,分析了改革创新所取得的积极成果,也对存在的某些问题提出了一些建设性建议,均具有现实价值。

《安徽地方治理研究报告》是在安徽师范大学法学院大力支持下,由公共管理系组织各项专题调研和文集编辑出版。安徽师范大学法治中国建设

研究院予以经费资助,得到法学院院长彭凤莲教授、院党委书记马广见等学院领导同志的鼎力支持,苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师乔耀章先生对文集研究主题给予充分肯定,并对编辑出版提出宝贵意见,得到安徽师范大学出版社领导的关心与支持,在此向他们一并表示诚挚的谢意!

本辑《安徽地方治理研究报告》除收录本院教师研究论文以及与地方实际工作者合作的论文外,还收录了部分毕业研究生在获得优秀硕士学位论文基础上重新修改的文稿,其中不乏启发性的见解。本书的出版,将有助于深化对治理理论的认识、推进安徽地方治理实际问题的研究,也为今后继续编辑出版治理研究报告打下良好基础。

由于我们水平有限,本书难免有不足之处,欢迎学界同仁及读者批评指正。

李宗楼

2015年8月于安徽师范大学花津校区

目 录

前 言	(001)
-----------	-------

地方行政体制改革发展研究

治理理论视域下地方政府体制改革的发展方向

——基于对安徽省岳西县的调查	周仁标(003)
----------------------	----------

经济发达镇行政管理体制改革实践探索

——基于对芜湖市高沟镇、孙村镇的调查	李冬生 刘晓峰(013)
--------------------------	--------------

安徽省地方政府规模影响因素实证分析	谢 康(025)
-------------------------	----------

安徽“省管县”财政体制改革研究	陈兴宇(039)
-----------------------	----------

合芜蚌自主创新试验区地方政府间横向合作关系探析	方 杰(057)
-------------------------------	----------

积极推进安徽省级机构编制管理创新	朱 磊(079)
------------------------	----------

服务型政府能力建设研究

安徽农村公共文化服务体系建设的困境与对策思考	朱启友(099)
------------------------------	----------

深化行政审批改革 提升政务服务水平

——滁州市政务服务中心推进审批改革报告

.....	李宗楼 张显忠 王 莉(118)
-------	------------------

加强地方政务服务中心建设提升公共服务效能研究	宋丹丹(127)
------------------------------	----------

服务型政府背景下的地方政府信息公开 胡彩林(147)

推进安徽农村信息化策略分析 程海梅(166)

后农业税时期淮北农村公共产品供给问题探究 张丹丹(184)

临泉县农村公共产品供给困境及对策思考 姬志阔(201)

基层治理与社区自治研究

创新农村治理形式 推动基层民主建设

——全椒县村民理事会建设实践分析 李宗楼(221)

新世纪芜湖市解决城市化进程中失地农民问题探析 章征科(232)

城市基层社会变迁视野中社区服务型党组织建设

——基于对滁州市琅琊区的调查与思考 严 宏 李 银(257)

铜陵城市社区管理结构变迁与改革

——历史制度主义的视角 江玉婷 王义德(266)

芜湖市镜湖区社区治理改革与创新 文 武(283)

协商民主视角下农村基层民主机制建设 刘海涛(298)

农民工参与流出地村民自治的困境与路径选择

——以安徽省 Y 县六村为例 刘 梅(315)

地方行政体制改革发展研究

治理理论视域下地方政府体制 改革的发展方向^①

——基于对安徽省岳西县的调查

周仁标^②

摘 要:当前我国地方政府体制改革主要在省、市、县三级政府的层面展开,究竟是实行省管县,还是市管县,抑或是省管县与市管县协调进行,近些年在理论界展开了激烈的争论。然而,研究发现:仅仅将政府视为自身体制改革的动力源泉和行动主体,政府体制的改革不仅难以取得理想的效果,反而会陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”以及“放权—收权—再放权—再收权”的怪圈。治理理论的兴起,为我国地方政府体制改革提供了一条可行的路径。只有在治理理论指导下实行县域治理,进而推动“倒逼式改革”,变政府体制改革的内力驱动为政府与社会之间的良性互动,我国的地方政府体制改革才能取得实质性的成效。

关键词:治理理论;省管县;地方政府体制;县域治理

当前我国地方政府体制改革主要在省、市、县三级政府的层面展开,究竟是实行省管县,还是市管县,抑或是省管县与市管县协调进行,近些年在理论界展开了激烈的争论。在这场旷日持久的论战中,推行省管县体制的呼声占据了上风,各地也在中央政策的大力支持下纷纷进行省管县体制的改革实践。然而,目前关于省管县改革的种种构想,多是把政府作为改革的动力源泉和行动主体,即希望仅依靠政府组织的自知和自觉,能主动地对自身结构体制进行变革。通过对安徽省岳西县所做的调查发现,仅仅把政府作为体制改革的动力源泉和行动主体,依靠政府系统自身的行动来消除旧体制的弊端,不但难以

①基金项目:安徽省高校省级人文社会科学研究重点项目《我国地方政府政策制定与执行的民主化和科学化关系研究》(SK2012A059)。

②周仁标:安徽师范大学法学院公共管理系主任、教授、博士。

取得理想的改革效果,反而会陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”以及“放权—收权—再放权—再收权”的怪圈,使改革陷入两难的境地。治理理论的兴起,为我国地方政府体制改革提供了一条可行的路径。笔者认为,只有在治理理论指导下推行县域治理,进而推动“倒逼式改革”,变政府体制改革的内力驱动为政府与社会之间的良性互动,我国的地方政府体制改革才能取得实质性的成效。

一、治理理论与政府治理

治理理论兴起于20世纪90年代的欧美国家。治理理论在西方国家的兴起有其客观的历史背景与社会背景。进入20世纪70年代以后,由于石油危机以及福利国家负担过重等原因,西方各国在普遍经历了资本主义发展的“黄金时期”之后,均不同程度地陷入了经济发展停滞与通货膨胀并存的“滞胀”危机,经济开始出现大幅度的衰退;由于政府功能的不断扩大与强化,大大增加了政府的施政成本,逐年累积的预算赤字使政府面临空前的财政压力,“从摇篮到坟墓”的社会福利保障计划更使政府财政负担雪上加霜;二战以来,不断扩大的政府规模导致机构臃肿、效率低下、民怨增加。因此,西方各国普遍出现了空前的财政危机、管理危机以及民众对政府的信任危机。与此同时,世界各国普遍受到科技革命,特别是信息技术革命的深刻影响,政府所面临的公共问题和行政环境变得异常复杂,这对政府的治理能力提出了挑战。建立在马克斯·韦伯官僚制理论之上的传统公共行政陷入了举步维艰的困境,其固化、僵硬的层级官僚体制越来越不适应日新月异的社会环境。而传统的公共行政理论也无法为当代政府管理提供有效的理论指导,迫切需要建立一种新型的政府管理模式以适应新形势发展的需要。

“治理”(governance)一词原意为控制、指导或操纵,主要用于与“国家公务”相关的宪法或法律的执行问题,后来经罗伯特·罗茨、詹姆斯·罗西瑙、格里·斯托克等人的发展而被赋予了新的含义。治理理论家罗伯特·罗茨认为:“治理标志着政府管理含义的变化,指的是一种新的管理过程,或者一种改变了的有序统治状态,或者一种新的管理社会的方式。”^①詹姆斯·罗西瑙将治理定义为:“治理是一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,

^①俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:86.

却能有效发挥作用,与统治不同的是,治理指的是一种由共同目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。”^①格里·斯托克从五个方面阐述了治理的含义:第一,治理是指出自政府但又不限于政府的一系列社会公共机构和行为者;第二,治理意味着在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在的界限和责任方面的模糊性;第三,治理明确肯定了涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在的权力依赖;第四,治理指行为网络的自主治理;第五,治理认定办好事情的能力并不在于政府的权力,不在于政府下命令或运用其权威^②。我国学者俞可平认为:“治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。”“作为一种政治管理方式,治理有以下四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,或包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。”^③综合以上学者的观点,公共事务的管理和公共问题的解决,不是政府单一主体运作的过程,而是政府与非政府组织和公民等多元主体,合理共享公共权力,利用各自的资源禀赋,共同合作、相互依存和相互作用的过程,是使相互冲突的或不同的利益相关者之间,经过沟通、协商和相互妥协,使彼此之间的矛盾得以调和,从而采取联合行动的持续的过程。基于治理理论的地方治理,则是“在一定的贴近公民生活的多层次复合的地理空间内,依托于政府组织、民营组织、社会组织和民间的公民组织等各种组织的网络体系,共同完成和实现公共服务和社会事务管理的改革与发展过程”^④。治理的特征主要表现在:第一,治理的主体包括政府组织,以及进入公共政策过程的各种社会公共机构和行为者,即治理主体范围大于政府组织体系;第二,治理是指在为社会和经济问题寻求解答的过程中,存在着行动界限和责任方面的不明确划分,即政策执行的过程被明显地分割了,多个行动主体分担着管理职能;第三,治理条件下,涉及集体行动的各个社会公共机构之间存在着权

①Rosenau J. Governance without government: order and change in world politics [M]. London: Cambridge University Press. 1992:5.

②格里·斯托克. 作为理论的治理:五个论点[J]. 国际科学(中文版),1999(2):19-29.

③俞可平. 从统治到治理[EB/OL]. [2010-01-16]. <http://www.chinareform.net/2010/0116/9755.html>.

④孙柏瑛. 当代地方治理:面向21世纪的挑战[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004:33.

力的相互依赖关系;第四,治理指社会中各类行为者组成的网络组织的自主治理管理;第五,治理观点认定,办好事情的能力并不只在于政府单一的权力和力量,也不在于政府下命令或运用其权威,而在于政府与公民社会之间广泛的社会联系,但政府可以动用新的治理工具和技术来控制 and 引导其发展。

随着治理理论的发展和研究的深入,人们对治理的目标追求有了更加深刻的认识,越来越多的学者将“善治”作为治理的理想目标。善治,又称有效治理或良好的治理,就是使公共利益最大化的社会管理过程。俞可平先生认为善治具有合法性、透明性、责任性、法治性、回应性和有效性等六个基本要素。概括地说,“善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,它体现政治国家和公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。”^①

政府治理是指在政府的主导下,公民、非政府组织和政府三方在相互协调、共同合作的基础上,运用政治、经济、法律等手段对共同的公共事务进行管理,解决公共问题,实现公共利益的一个多方互动的过程。在这种情况下,公民和非政府组织不再单纯是政府的管制对象,它们作为治理的主体参与到公共事务的管理中来,与政府通过沟通、协调共同决策,利用各自的资源共同解决社会问题。政府原来独享的公共权力逐渐地返回到民众手中,但这并不意味着政府公共权威的消失,只是政府权限与职能缩小了,公共权威呈现出由政府垄断的权威向政府与公民、社会组织共享的公共权威过渡。政府治理,是一个既涉及公共部门主导,又涉及私人部门参与、以协调合作为基础的互动过程,是现代公共管理的一种全新的模式。

政府治理力图运用新的思维和管理模式来回应社会发展的要求,力图打破行政单中心、政府与市场二元对立的價值局限,建立一套与传统公共行政截然不同的社会管理模式,创造社会可持续发展的机制。它突破了传统国家结构性质(单一和联邦)的划分,打破了以往府际间中央集权或者地方分权的相互对立的思想,寻求一条府际间合作、政府与公民和社会合作的新型发展道路,是国家和社会谋求变革与发展的产物。政府治理强调政治与行政的相互作用;提倡公职人员的行政伦理和责任感;主张合理分权与社会参与,反对集权与控制;倡导政府功能与职责的重新界定;强调社会规划的参与性,寻求以前瞻性的眼光来解决公共问题;提倡事实与价值的结合,而不是分立;强调多元性和参与性民主;关注解决社会问题时公民的参与;注重信息分享与相互交

①俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:8-9.

流,并在有限资源的条件下追求卓越。

二、当前我国省管县改革中存在的问题

目前,我国已有 24 个地区不同程度地推行了省管县的改革,它们的共同做法是:在财政体制上实行省直管县,减少中间环节,增加县级财政的分享比例,提高县级政府的收入;赋予县级政府更大的自主权,把一些原属于地市级政府的行政审批权直接下放到县;选择扩权试点县时,优先考虑综合实力较强的县,兼顾部分中等县和贫困县,如安徽省选择了国家重点扶贫县岳西县进行改革试点。各地改革的进程和措施虽不尽相同,但是取得的成绩是有目共睹的,即改革极大地激发了县的活力,有力地促进了县经济的快速发展。然而,与此同时,各地在改革中也暴露出了一些矛盾和问题。2010 年 7 月我们通过问卷的形式对安徽省岳西县做了调查,受访者主要为该县的政府工作人员,发放调查问卷 120 份,回收率 100%。本文结合调查的情况对当前改革中存在的问题作一大致的梳理。

一是权力存在虚扩现象,实质性权力下放力度不够。据湖北省汉川市有关部门做的调查,在 239 项扩权事项中,能够得到较好落实的只有 87 项,仅占到全部扩权项目的 36%,有的项目要么是不能落实,要么是在执行过程中无法实际操作,实质性权限的具体操作仍然在省级执行,权力下放的力度不够。我们在对岳西县所做的调查中得出来的结论与此基本一致。在岳西县,仅有 20% 的受访者认为放权很充分,而 80% 的受访者认为放权程度一般和不充分(表 1)。

表 1 岳西县关于省政府放权情况的调查

	省政府放权程度一般	省政府放权不充分	省政府权力下放很充分
人 数	42	54	24
百分比	35%	45%	20%

二是扩权政策与现行行政体制和法律制度相冲突。首先,许多事关县域经济和社会发展的质检、土地、金融、工商、税务等权力部门,都实行了垂直管理,很多扩权项目无法有效落实;其次,有些需要扩权的项目受到国家相关法律法规的限制;最后,多数省份的扩权改革没有完全绕开地级市,有些管理事项要先经过市一级审核,再到省里审批,有些省份县的人事权还集中在市里,这就使省管县的功效大打折扣。在对岳西县的调查中,有 45% 的受访者认为

两者不相适应,许多权力难以真正下放,30%的受访者认为两者基本相适应,只有25%的受访者认为两者相适应。因此,多数受访者认为扩权政策受到现行政体制和法律制度的制约,权力难以真正下放和落实(表2)。

表2 岳西县关于“扩权强县与现行行政体制和法律制度关系”的调查

	适 应	基本适应	不适应
人 数	30	36	54
百分比	25%	30%	45%

三是市级政府定位不当,市县关系趋于紧张。此轮省管县改革是在维持旧有的市管县的前提下进行的,虽然省级政府将部分经济和社会管理权下放到县,但是市一级政府对县的经济发展、行政事务、人事任免等管理和监督权依然存在。出于自身利益最大化的行为动机,地级市对扩权县的支持力度大大减弱,在一些需要配套的政策资金方面,常常以“省管县”为由,拒绝给予配套资金,在招商引资等涉及经济发展的问题上存在与县争利等不良竞争的情况。在岳西县的调查中,有35%的受访者认为市县恶性竞争,关系紧张;35%的受访者认为市县正常竞争,关系一般;30%的受访者认为市县有序竞争,关系和谐(表3)。调查的情况说明,在经济发达地区,市县之间的关系总体上趋于正常,但也存在不和谐的“音符”,而在经济欠发达地区,市县争利的情况比较突出,市县关系趋于紧张。

表3 岳西县关于“财政省管县和扩权改革后市县关系”的调查

	市县有序竞争,关系和谐	市县正常竞争,关系一般	市县恶性竞争,关系紧张
人 数	36	42	42
百分比	30%	35%	35%

四是缺乏权力监督的相关规定和措施。扩权强县是目前多数省份推行省管县改革的重要举措。随着县级政府权力的扩大,加强权力的制约和监督已被提上议事日程,作为上级的省级政府,需要有制约和监督县级政府权力运用的相关制度和措施。然而,从各地了解的情况看,省级政府的权力往往是一放了之,缺乏相关的权力制约与监督措施,市级政府也以“省管”为由,不予监督,致使县级政府的权力制约与监督成为“制度盲区”,这就为县政府的权力滥用和腐败提供了温床。在岳西县的调查中,15%的受访者认为有专门的监督法规,而多达85%的受访者认为无任何监督措施(表4)。由此可见,加强对县政府权力行使的制约与监督已成为当务之急。