

公共管理案例系列教材
中国人民大学“985工程”建设项目成果

公共管理案例

▶ 中国人民大学公共管理学院 组编

公共管理案例系列教材
中国人民大学“985工程”建设项目成果

公共管理案例

► 中国人民大学公共管理学院 组编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理案例/中国人民大学公共管理学院组编.
北京: 中国人民大学出版社, 2010
(公共管理案例系列教材)
ISBN 978-7-300-12542-8

- I. ①公…
- II. ①中…
- III. ①公共管理-案例-高等学校-教材
- IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 144488 号

公共管理案例系列教材

公共管理案例

中国人民大学公共管理学院 组编

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京民族印务有限责任公司		
规 格	170mm×228mm 16 开本	版 次	2010 年 10 月第 1 版
印 张	27.5	印 次	2010 年 10 月第 1 次印刷
字 数	484 000	定 价	42.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

中国人民大学公共政策与 公共管理案例库 编委会

主任委员：张成福

副主任委员：董克用 秦惠民 许光建 严金明

执行编委：唐 钧

主要撰稿人（按姓氏拼音排序）

曹淑江	崔 军	董克用	方振邦	丰 雷	胡 平
黄必红	黄燕芬	李超平	李传军	李文钊	李 珍
刘太刚	刘 昕	吕 萍	毛寿龙	祁光华	秦惠民
孙柏璞	孙玉栋	谭 峻	唐 钧	王丛虎	王 丹
王虎峰	文余源	吴爱明	吴春波	吴 鹏	许光建
严金明	姚永玲	叶剑平	张成福	张康之	张秀智
张占录	张正锋				

序 言

改革开放 30 多年来，中国公共管理理论和实践得到了长足发展。特别是公共管理一级学科的设置和公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的开展，对公共管理案例教学提出了迫切的要求。公共政策与公共管理案例库建设正契合了这一要求，具有重大的意义，填补了我国公共管理教学的一大空白。

中国人民大学 985 工程“转型时期公共政策与公共管理的能力建设”平台公共政策与公共管理案例库建设工作于 2004 年启动，历时 6 年。总的来看，案例库具有以下特点：

(1) 全面性。案例基本涵盖了公共行政与公共管理的主要研究领域，案例库包括 154 个案例，共计 350 多万字。案例涉及公共管理学 5 个二级学科，25 个研究方向。可以讲，本案例库是国内目前最大的公共管理案例教学库。

(2) 典型性。典型性是案例的生命力之所在，也是案例区别于一般故事和事例的基本特性。案例所选择描述的公共管理情景和公共管理事件都是近年来发生的重大事件、热点问题或公共管理改革过程中的先进做法，具有典型性和代表性。通过分析可以获得一般性的知识和分析解决问题的能力。案例既凸显了公共管理问题的特殊性，又体现了管理理论和方法的共性，对于案例的分析和学习可以达到举一反三的效果。



(3) 客观真实性。案例是写实的，客观、真实是案例的首要条件。案例库中的案例对事件发生的背景、特定环境、主要情节均进行了客观的描述、如实的介绍，不存在随意取舍或歪曲事实真相的情况，分析是就事论理，从事实中引出道理，启发人们思考。我们从大量公共事件和社会问题中精心选择、反复推敲，使选择的案例来源于生活，又略高于生活。引用的数据准确、真实、可靠。

(4) 教学适用性。案例要具有教学的价值，所谓教学的价值是指案例应作为教学的一个重要组成部分或环节，每一个案例的设置都应该有助于读者理解理论。即案例既要有理论支持，又要与教学内容贴近。

(5) 争议性。具有争议性是一个教学案例的必要条件。公共行政和公共管理教育的一个主要目标在于提高学生分析问题和解决问题的能力，从这个角度讲，案例要能够引起“冲突”，引发不同的观点、思考和争论，启发人们深思、讨论。争议性不是体现在案例情景和既定内容上，而是体现在选择解决问题的理论、观念、角度、方法和标准上，体现在解决问题的决策方案的可考虑的选择上，体现在对于不同决策方案效果的评价上。

(6) 系统性。案例完整地将事件的前因后果详细描述出来，呈现给读者，并且完整地反映某一领域或某一问题的理论框架，而不是东拼西凑、牵强附会。每个案例都由五个部分组成，结构完整，以一定的顺序或结构组织而成；要素完整，包含了背景、起因、经过、结果、评述、分析、经验等关键因素。

(7) 概括性。案例内容简洁、高度概括，对较大的管



理问题加以提炼，不遗漏与事件有关的主要事件和重要因素；进行了一定的综合和抽象，上升到理论的高度，总结出一定的经验教训。

本案例库具有极广的适用面，一是适用于政府等公共部门，案例库所选案例既有利于提高他们分析问题、解决问题的能力，又有利于提升他们在公共管理知识方面的理论素养，甚或某些案例中总结的经验教训，可以直接运用于其工作中。二是适合科学研究之用，可供公共管理专业的研究生（博士、硕士、MPA）、本科生阅读，帮助他们有效地将理论与实践结合起来，提高他们分析与解决问题的能力。三是适用于从事公共管理教学和研究之人员，对于公共管理教学人员而言，案例可以直接应用于课堂教学，对于研究人员而言，就案例涉及的公共管理问题可以做进一步深入研究。四是适合一般的社会公众，案例可以作为社会公众了解相关公共事件的来龙去脉的一般知识性读本，让他们知道自身在公共管理中担负什么样的责任，扮演什么样的角色，有助于提升公众的公民精神。

公共政策与公共管理案例库是公共管理学院集体的研究成果，在学院领导的重视和支持下，学院 80 多位教师参与了案例库的建设工作。唐钧、杨兴坤、谢一帆、魏琳琳、张亚男、陈丽等案例库开发秘书组人员从案例是否涉及政治敏感性问题、逻辑是否清晰、数据是否真实可靠、是否有错别字等方面对每个案例进行了编辑校对，统一了案例的体例和格式，付出了大量的心血和辛勤劳动，没有他们的艰辛劳作，这套案例很难面世。由于出版经费等各种因素的限制，我们只能忍痛割爱，从案例库中选取了



42个典型案例予以集结成册出版。在选取案例的时候我们既兼顾了学院的系所，也考虑了公共管理学的5个二级学科。由于知识有限与时间仓促，案例错误和疏漏之处在所难免，我们真诚希望各方不吝赐教。

感谢中国人民大学出版社公管分社的刘晶女士，她对案例库的出版给予了极大的支持。感谢中国人民大学出版社公管分社的朱海燕等编辑，他们为案例的出版工作付出了大量的心血和辛勤的劳动。

张成福

2010年5月20日于中国人民大学 宜园



目 录 Contents

走向新的地方分权——省管县体制创新	1
地方政府电子政务研究——以北京市地税局信息化建设为例	37
走向透明开放的政府——以邯郸市推进行政权力公开透明运行为例	57
我国博物馆管理改革——以湖南省博物馆为个案研究	89
电子政务的模式与应用——中关村开发区海淀园数字园区政府剖析	110
政府采购的规范化与法治化——合肥市北郊垃圾处理场报废案	139
中国县域发展的选择——浙江四轮强县扩权改革纪实	158
谁来监督监督者？——国家药监局高官“落马”的反思	183
希望工程与中国青少年发展基金会研究——中国非营利组织的 本土资源探析	208
山西地税实务标准化操作示范——走向标准化的税务执法改革	248
中国的新特区政治——综合配套改革试验区研究	273
地方政府在投资环境建设中的作用与定位——以武汉市为例	309
我国农村水电开发管理及完善途径——以四川宜宾水电站沟渠 垮塌事件为例	339
公民参与的新途径——东城区以市民中心为核心的机构创新	357
首都金融功能区的定位与发展——以北京金融街和北京商务中心区为例	380
重大事件过程中的城市 3C 运行服务模式——以 2008 年北京奥运会为例	409



走向新的地方分权——省管县体制创新

作者：示范案例开发组^①

第一部分 背景透视

一、知识背景

(一) 地方政府体制

政府体制又称行政体制。在这里，“政府”是指狭义上的政府，亦即行政机关。政府体制是指政府系统内部行政权力的划分、政府机构的设置以及运行等各种关系和制度的总和。从国家的层面来看，是指行政机关与立法机关和司法机关的权力划分。因此，政府体制是相对于国家的立法体制和司法体制而言的，是政治体制的重要组成部分。政府体制的核心问题是行政权的划分和公共组织设置，以及对政府系统的各级各类政府部门职权的配置。它涉及中央政府的权力划分与配置，涉及政府集权与分权的程度，涉及政府组织的纵向结构和横向结构的权力划分与配置；政府体制的类型包括中央政府体制和地方政府体制。中央政府体制是指一个国家的最高国家行政权力和政府职能的划分、政府的组织形式和活动方式等制度的总称。地方政府是设置于地方各级行政区域内的公共行政管理机关。地方政府体制是地方政府按照一定的法律或标准划分的政府组织形式。

(二) 地方分权

哈罗德·沃尔曼认为，分权化是指与集权化相对应的，将集中在一个中心的权力和责任向相关平行的部门、下属区域或组织方向进行转移和分散的过程。^② 罗伯特·贝内特认为分权化可以包括两个方面：政府间平行或垂直方向上的分权

^① 示范案例开发组组长：张成福；组长助理：杨兴坤；成员：谢一帆、魏琳琳、张亚男、陈丽、齐巍、李泉、闫志刚、柳朴方、张乐、王纪平、易丽丽、陈坤。

^② Wolman, H. (1990), Decentralization: What It Is and Why We Should Care, In Bennett, R. (Eds.), *Decentralization, Local Government and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda?* p. 39, 转引自孙柏瑛：《当代地方治理——面向二十一世纪的挑战》，北京，中国人民大学出版社，2004。



以及各层级政府向社会、市场和公民的分权。^① 哈佛大学教授 J. 科恩和 S. 彼得森归纳了分权化改革呈现的性质和形态, 包括政治分权、市场化分权、财政分权和行政性分权等相对独立的分权形式。地方分权无疑是指政府间垂直方向上的权力下放与承接, 而下放权力形式可以有政治权力、经济权力、财政权力以及行政权力。

(三) 市管县体制与省管县体制

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, 带动周围农村地区的共同发展, 形成城乡一体化的区域整体。^②

省管县体制则是指由省政府直接对县级政府实施领导的体制。它是一种向地方分权, 精简行政层级, 促进组织扁平化, 提高行政效率以及实施城乡分治的体制。

二、案例背景

(一) 中国历史上地方政府体制沿革

自秦始皇统一中国以来, 我国历史上地方政府体制结构多以三级制为主, 甚至是层级更少的两级制: 自秦始皇统一中国开创地方建制至汉武帝元封五年(公元前 221—前 110) 期间实行郡县两级制^③; 隋文帝开皇三年至唐太宗贞观元年(公元 283—627) 期间实行州县两级制^④。这种稳固的“县制”以及“皇权不下县”的传统使得国家政权组织延伸至县级而止。在县以下, 则以礼义教化为标准, 通过乡绅实现自治。

具体说来, 我国地方政府体制的沿革表现在如下方面:

(1) 秦朝“罢侯置守”, “废封建立郡县”, 正式确立郡县制, 郡相当于现在的省, 全国置 36 郡。

(2) 西汉时期出现了郡县制的“封建”变形^⑤: 以郡县制为基础, 分封王侯

① Bennett, R. (Eds.) (1990), *Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda?*, 转引自孙柏瑛:《当代地方治理——面向二十一世纪的挑战》。

② 参见孙学玉、伍开昌:《当代中国行政扁平化的战略构想》, 载《中国行政管理》, 2004 (3)。

③ 参见孙学玉、伍开昌:《当代中国行政扁平化的战略构想》, 载《中国行政管理》, 2004 (3)。

④ 参见陈小京等:《中国地方政府体制结构》, 22 页, 北京, 中国广播电视出版社, 2001。

⑤ 参见周振鹤:《中国地方行政制度史》, 38 页, 上海, 上海人民出版社, 2005。



属国，但国以下依然是郡县制。经过汉文帝时期“众建诸侯少其力”的改革、景帝时期“削藩”以及夺取王侯“自置吏”与“得赋敛”的改革，王国地位等同于郡。此后郡与王国并称郡国。等到汉武帝颁布“推恩法”后，西汉形成了“郡国一县、道、邑、侯国”两级地方行政体制。汉武帝元封六年，在郡级政区上设立14个监察区，但其长官刺史（州牧）仅负责监督地方官员，不管理地方事务，因此可以认为是虚三级实两级的体制。

(3) 东汉则延续了西汉制度：郡、国下辖县、邑、道、侯国。但东汉将州由虚的行政监察机构变为一级政区实体，并于东汉末年最终形成了“州—郡—县”的三级行政区划制度。

(4) 隋朝复又实行州领县的两级地方政府体制，隋炀帝时期州改称郡。

(5) 唐代初期实行“州—县”两级地方政府体制。贞观元年以后，监察区逐渐实化成为行政区，至唐后期形成“道（方镇）—府（州）—县”三级制。

(6) 宋代改道为路，形成了路—州—县三级地方政府体制。

(7) 元代出现行省（省）级政区的设置，主要以实行“省—路（府）—（州）县”三级体制或“省—路（府）—州—县”四级体制为主，兼有少数“省—路”两级制以及“省—路—府—州—县”五级制。此外，元代还出现了直隶于省或司的与“路”同级的直隶府、直隶州。

(8) 明代以“省（布政使司）—府—州—县”的四级体制为主，兼有直隶于布政使司的直隶州，至明代正德时期以后，又出现“总督（巡抚）—府—州—县”四级体制。

(9) 清代实行政区层级与政府层级不相对应的制度。从政区体制上看，形成了“省—府（直隶州、直隶厅）—县（散厅、散州）”三级体制；但从官员设置上看则存在“督抚—布按—道员—知府—知县”五级体制。

（二）当今世界各国地方政府体制的主流取向：二、三级政府与城乡分治

目前世界上国家和地区的地方行政层次多为二、三级，地方政府管理幅度具有逐步扩大的趋势；同时多实施城乡分治。

1. 地方行政层级普遍实行两级制或三级制

当今世界独立国家的地方政府层级存在着多样性：除袖珍国家如新加坡等极少数国家不设地方政府、少数国家只设一级地方政府外，大多数国家的地方行政层级实行两级制或三级制，还有少数国家实行四级制。

中国行政区面积居世界第三位，实行“省—市—县（县级市）—乡（镇）”



为主体的四级地方体制。然而从当今世界主要地理大国的地方政府层级设置来看，世界上国土面积居前十位的国家，除中国和印度实行四级制外，其他国家都实行两级制或三级制。其中，俄罗斯、阿根廷、哈萨克斯坦、苏丹为三级制，加拿大、美国、巴西、澳大利亚为两级制。

当今世界主要发达国家的地方行政层级设置以二级体制为主，存在部分三级体制。美国实行州—市二级制与州—县—镇三级共存制；日本只有都、道、府、县与市、町、村二级制；法国是欧盟成员国中地方行政层级设置最多的国家，实行大区、省和市镇三级制。

2. 地方政府管理幅度具有逐步扩大的趋势

交通技术与通信技术的进步促进了管理效率的极大提高，当今世界各国政府普遍出现了扁平化趋势——管理层级逐渐减少、管理幅度逐步扩大。反映在地方政府体制上，就是减少地方政府管理层次，增加地方政府的的管理幅度。例如，美国地方政府体制中存在着 51 个一级行政区，二级行政区仅县和市就多达 22 000 个，平均每个州政府下辖 440 多个县和市；俄罗斯的 89 个一级行政主体共设立 1 834 个二级行政区，平均管理幅度为 21 个。相较而言，2010 年，中国内地共设 32 个一级行政区、333 个二级行政区和 2 861 个三级行政区，平均管理幅度分别仅为 10.4 个和 8.59 个，远远低于发达国家的地方政府管理幅度。

3. 地方政区普遍实施城乡分治

由于城市、乡村管理职能、管理组织和管理方式的不同，当今世界各国普遍实行城乡分治的政府体制。县（或区）与市在政权级别上，一般都是平级关系，县（区）的职能主要是专理乡村、教区事务，市管辖区域则是城市区域或者城市区域及其城郊农业用地或城市未来发展区域。相比较而言，中国则采取了广域型市制的城乡合治型地方行政体制，市的行政区域将广大农村区域囊括进来，远大于城市建成区范围，城市地域在行政区域中所占的比重较小，成为以农村地域占多数的市。

（三）新中国法定地方政府体制及实行地方政府体制沿革

《中华人民共和国宪法》第一章第 30 条规定：中华人民共和国的行政区域划分如下：（1）全国分为省、自治区、直辖市。（2）省、自治区分为自治州、县、自治县、市。（3）县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。



宪法规定我国在中央政府之下实行省、县、乡三级制（含中央政府则为四级制）区划体制。

然而自建国以来，我国地方政府体制出现了几次较大的变动，至今则普遍实行以市领导县机制为特征的“省—市—县（市）—乡、镇”四级制为主体的地方政府体制。

(1) 建国初期设华北、东北、华东、西北、中南、西南六大行政区，作为一级行政区，管辖省、直辖市和自治区。省由一级行政区变为二级行政区，规模适当划小，到1953年全国分为53个省级区划单元。最早的行署改市、市领导县起始于1950年10月，旅大行署改为旅大市，为东北行政区直辖市，下辖旅顺市和金县、长山县。此时我国主要实行“大区—省—县—乡”四级制或“大区—省—县—区—乡”五级制。

(2) 1954年以后，撤销大行政区，由中央政府直接领导省级政区，合并省区后总数维持在30余个。此外部分省政府在县政府之上设置了专员公署作为省政府的派出机构，同时进行了县、乡的裁撤合并，乡镇数目由1952年的267 371个减至97 030个。截至1957年，我国地方政府层级变为省、县、乡三级或省、县、区、乡四级。

(3) 1958年“大跃进”时期，中央决定采取“政社合一”措施，在农村地区建立人民公社取代乡政权成为基层政权。

1958年，河北省率先出现省辖市的市管县体制。所辖天津行署撤署改市，河北省将其所辖的武清、静海等12个县划归已改为省辖市的天津市领导，开创了省辖地级市可管辖县的先例。

1959年，第二届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过了相关文件，对市管县体制作出了法律上的规定，上海、辽宁、河北等省市先后实施市管县体制。至1960年，全国一度出现52个市领导243个县的局面，市管县的数量约占全国县建制总数的1/8。1961年以后随着经济调整和整顿的开始，市管县体制不仅停止了发展，而且大量县市又恢复了原有体制，特别是河北省，又恢复了全部专区和专员公署。至1966年，全国领导县的市下降到25个，领导的县为72个。这一时期，我国地方政府层级为“省—县—人民公社”三级制或“省—市—县—人民公社”四级制。

(4) “文化大革命”期间地方各级党政系统陷入瘫痪状态，地方各级人民政府被“革委会”取代，1970年以后全国各地的专员公署一律改称地区，并设立“地区革委会”，使之成为实化的一级地方政权机关。这一时期，我国地



方政府层级为“省—县—人民公社”三级制或是“省—地（市）—县—人民公社”四级制。

（5）改革开放后，出于打破城乡二元社会体系的考虑，以更好地集中市场要素，实现城乡结合、工农结合，中央决定推行市管县体制。“市管县”体制改革全面展开，并逐渐形成了今天的以“省—市—县（县级市）—乡（镇）”四级体制为主的格局。

1982年，中共中央第51号文发出了改革地区体制、实行市领导县体制的通知，首先在江苏省试点，1983年在全国试行。随后《关于地市州党政机构改革若干问题的通知》要求“积极试行地、市合并”，并把其作为1983年地方政府改革的一项重要内容。从此，市管县体制开始在全国范围内推行。

截至2005年12月31日，全国共有地级行政建制333个，其中地级市283个，占到了85%。^①地级市管县的数量占全国总数的70%。显然，市管县已成为中国地方行政体制的主要形式。

（四）浙江省概况

浙江省地处中国东南沿海长江三角洲南翼，东临东海，南接福建，西与江西、安徽相连，北与上海、江苏接壤。境内最大的河流钱塘江，因江流曲折，称之为江，又称浙江，省以江名，简称“浙”，省会设在杭州。

浙江省东西和南北的直线距离均为450公里左右，陆域面积10.18万平方公里，为全国的1.06%，是中国面积最小的省份之一。浙江地形复杂，山地和丘陵占70.4%，平原和盆地占23.2%，河流和湖泊占6.4%，耕地面积仅208.17万公顷，故有“七山一水两分田”之说。

截至2007年11月1日零时，浙江省的常住人口为5056万人，年末全省常住人口为5060万人。全省年末常住人口中，居住在城镇的人口约为2894.3万人，占总人口的57.2%；居住在乡村的人口约为2165.7万人，占总人口的42.8%。初步核算，2007年，全省生产总值为18638亿元，比2006年增长14.5%（见图1）。其中第一产业增加值为1025亿元，第二产业增加值为10092亿元，第三产业增加值为7521亿元，分别增长2.8%、15.4%和15.1%。人均GDP为37128元（按年平均汇率折算为4883美元），增长12.7%。三次产业增

^① 参见《国家统计局浙江年度统计公报》[DB/OL]，见 http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/dfndtjgb/t20080326_402470683.htm，2007-06-09。



加值结构从 2006 年的 5.9 : 54.0 : 40.1 调整为 5.5 : 54.1 : 40.4。^①

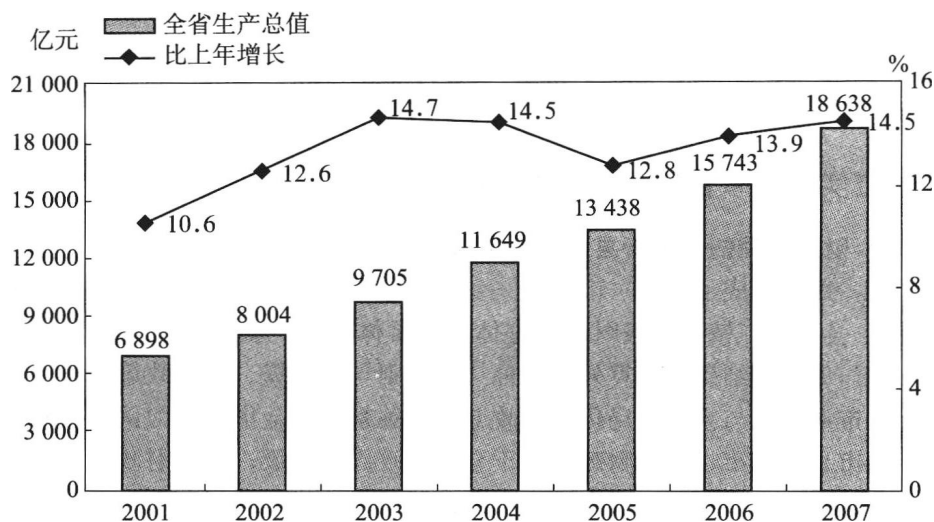


图 1 2001—2007 年浙江省生产总值及其增长速度^②

据对全省城乡住户抽样调查, 2007 年全省城镇居民人均可支配收入为 20 574 元, 农村居民人均纯收入为 8 265 元, 城镇居民人均可支配收入连续 7 年、农村居民人均纯收入连续 23 年列全国各省区第一位。城镇居民收入的基尼系数(衡量居民内部收入分配差距的指标)为 0.331 5, 农村居民收入的基尼系数为 0.353 5。城镇居民人均消费支出为 14 091 元, 比 2006 年实际增长 1.6%; 农村居民人均生活消费支出为 6 442 元, 实际增长 7.5%。城镇居民家庭恩格尔系数(即居民家庭食品消费支出占家庭消费总支出的比重)为 34.7%, 农村居民家庭恩格尔系数为 36.4%。

1983 年浙江省开始实行市管县体制。1983 年 7 月 27 日, 国务院批准撤销宁波、嘉兴和绍兴等地区, 设立宁波市、嘉兴市和绍兴市, 将湖州市升格为地级市, 自此, 浙江省进行了规模较大的行政区划调整。到 2000 年, 丽水撤地建市, 浙江省全部实行了市管县的省域行政管理体制。目前, 浙江省含杭州、宁波两个副省级市, 温州、嘉兴、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、丽水九个地级

^{①②} 参见《国家统计局浙江年度统计公报》[DB/OL], 见 http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/fndtjgb/t20080326_402470683.htm, 2007-06-09。



市，市辖区 32 个，县级市 22 个，县为 36 个（含 1 个民族自治县：景宁畲族自治县），每个地级市的平均管理幅度为 8.2 个县级单位。

第二部分 案例描述^①

一、浙江实施“省管县”体制创新的历程

（一）财政管理的“省管县”体制创新历程

当前，浙江形成了“省—市—县—乡、镇”四级地方行政体制，同时形成了“省—市、县—乡、镇”三级财政管理体制。具体说来，就是浙江省预算内的县财政直接与省财政结算；预算外的各种“费”则与市结算。但在政策传达、业务指导上，市财政局与县财政局仍有行政上下级关系。以金华地区为例，行政层级上，义乌市是县级市，义乌财政局属于金华财政局的下级；但在财政体制上，双方没有结算关系，义乌直接同省财政进行结算。这一体制创新的历程可归结如下。

第一阶段：1993 年分税制改革之前，浙江财政实行“省管县”体制。

1953 年根据中央取消大区一级财政、增设市（县）一级财政的决定，浙江省普遍建立市、县一级财政，市、县财政一起同省财政挂钩；1971 年，浙江省建立地区（专署）财政；1978 年 2 月，根据中央对浙江省试行“增收分成”的办法，浙江省对各地的财政实行了“定收定支、收支挂钩、增收分成、下年使用”的规定，实际上是一种财政包干制度。1980 年进一步明确全省财政实行省与县市两级包干制度。

第二阶段：1993 年分税制改革之后，浙江财政沿袭“省管县”体制并实行财政增收综合分成制度。

1993 年我国开展了轰轰烈烈的分税制，改革的要求是：财政由省管到地市再由地市管到县；实行分税分灶吃饭。但与此同时，浙江省面临着一场严重的财政危机，省直机关两次发不出工资，全省 47 个县市欠发工资。为此，浙江不但沿袭了“省管县”的模式，而且变分税为财政增收综合分成。也就是在保持以前的省管县财政体制不变的前提下，推出财政递增综合分成的财政政策，即只要财

^① 此部分内容可参见谢春雷、周瑜：《“省管县”浙江模式探秘：小奖励换来大丰收》，载《东方早报》，2009-08-25；胡一帆：《“省管县”：浙江区域经济发展的一条“真经”》，载《今日浙江》，2004（11）。