

福建 “省直管县” 体制改革实践与探索

缪匡华 ◎ 编著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

福建 “省直管县” 体制改革实践与探索

缪匡华 © 编著



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

福建“省直管县”体制改革实践与探索/缪匡华编著. —厦门:厦门大学出版社, 2013. 7

ISBN 978-7-5615-4713-7

I. ①福… II. ①缪… III. ①行政管理体制-政治体制改革-研究-福建省
IV. ①D625. 57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 170635 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup@xmupress.com

厦门集大印刷厂印刷

2013 年 7 月第 1 版 2013 年

开本:720×970 1/16 印张

字数:230 千字

定价:30.00 元

本书如有印装质量问题请寄承印厂调换

前言

“省直管县”体制改革,是指省、市、县(市)行政管理关系由目前的“省→市→县(市)”三级体制改革成“省→市、县(市)”二级体制,地级市不再对县(市)直接管理,对县的管理由现在的“省管市—市领导县”模式变为由“省直管县”模式,其改革内容包括经济体制、人事管理、财政体制、行政管理及分配机制等所有方面。

20世纪90年代起,部分省份就已经开始省直管县体制改革的尝试,以“强县扩权”改革为手段,力图给予县(市)更多更大的经济社会管理权限,发展县域经济。实践证明,效果显著。与“市管县”体制相比,省直管县体制适应了生产力发展的要求,使中心城市与县(市)处于平等竞争地位,对于减少行政管理层级、提高行政管理效能、最大限度地激发县域经济的发展活力,具有重要的现实意义。

2005年6月,温家宝总理在全国农村税费改革工作会议上首次提出:具备条件的地方,可以推进省直管县的改革试点。2009年,财政部发布了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,明确提出了省直接管理县财政改革的总体目标。由此,作为省直管县体制改革重要内容的省直管县财政体制改革,在各省份得以迅速推行。

从2005年到现在,如何推行省直管县体制改革,中央并没有完整系统的政策配套,只能凭借地方政府的智慧在探索,各省的做法也很不一样。有的省份是全面推进省直管县财政改革,有的省份是通过扩权强县或强县扩权来推动省直管县行政体制改革。尽管改革进度和具体措施有所不同,但改革的目标都是一致的。

2003年10月,为进一步促进县域经济加快发展,福建省委、省政府出台了《关于加快县域经济发展的若干意见》,拉开了扩权强县的序幕。福建省“十二五”规划纲要(2011—2015年)明确指出,积极推进扩权强县改革,继续实施财政奖励补助政策,完善县级基本财力保障机制,稳妥推进省直管县财政管理方式试点。福建省采用的“省直管县财政体制改革”和“扩权强县”政策相结合的改革模式,实践效果也获得了社会认可,成为福建省探索行政管理体制改革的重要路径。

“郡县治,则天下治。”在中国的行政体制中,县级从来都是最为重要的行政单位之一。国家发展改革委员会《关于2012年深化经济体制改革重点工作的意见》提出,深入推进省直接管理县(市)改革试点,扩大县级政府经济社会管理权限。省直管县体制改革至今,已有不少年头,但仍存在许多问题,要解决这些问题,从国家层面到地方层面,都必须从战略高度进行顶层设计、系统规划。

本书根据近年来的研究探索和初步调查,重点分析了福建省市辖区、设区市、县域经济的财政经济状况,全面阐述了福建“省直管县”体制改革的历史进程、实践探索和改革效果,结合全国其他省份省直管县体制改革的经验,以及各方面专家的研究成果,力图寻求福建“省直管县”体制改革的发展模式,并提出完善福建“省直管县”体制改革的配套措施。

特别感谢厦门大学出版社的大力支持和协助,为了本书的出版,文慧云等编辑奉献了自己的智慧和心血,谨致谢意!

本书属个人观点,仅供参考。

缪匡华

2013年7月21日

目 录

第一章 省直管县体制改革的时代背景和战略意图	1
第一节 省直管县体制改革的时代背景	1
第二节 省直管县体制改革的战略意图	16
本章结论	22
第二章 福建“省、市、县”三级经济财政状况	23
第一节 福建省行政区划基本情况	23
第二节 福建市辖区经济状况	27
第三节 福建省各县(市)经济情况	29
第四节 福建省设区市经济情况	32
第五节 福建全省主要经济指标(GDP)和全国比较	35
第六节 福建“省直管县”体制改革实施的条件已成熟	44
本章结论	46
第三章 福建“省直管县”管理体制改革的实践	48
第一节 部分省份“省直管县”改革措施	48
第二节 福建“省直管县”体制改革进程	52
第三节 全国部分省直管县管理体制改革的模式	61
第四节 福建“省直管县”管理体制改革的现有模式 and 特点	65
本章结论	70
第四章 福建“省直管县”体制改革的效果分析	71
第一节 福建“省直管县”体制改革效果	72
第二节 福建“省直管县”体制改革的局限性	85
本章结论	91

第五章 福建“省直管县”体制改革中地级市面临的问题与对策	92
第一节 福建“省直管县”体制改革中地级市面临的问题	92
第二节 解决问题的思路与对策	104
本章结论	114
第六章 福建“省直管县”体制改革的路径选择	115
第一节 福建“省直管县”体制改革的内容、原则和目标	115
第二节 福建“省直管县”体制改革的路径选择	125
本章结论	135
第七章 福建“省直管县”体制改革的配套措施	136
第一节 完善省直管县体制改革的相关法律法规	136
第二节 合理界定各级政府间的事权财权	140
第三节 规范转移支付制度	149
第四节 建立区域合作与协调机制	153
本章结论	157
参考文献	158
附 件	166

第一章

省直管县体制改革的 时代背景和战略意图

第一节 省直管县体制改革的时代背景

一、市管县体制改革的演进及局限性

市管县体制,又称市领导县体制,是指由直辖市和较大的市领导县的行政区划体制。

新中国成立初期,我国就有少数城市实行市领导县体制。此后,实行市领导县体制的城市逐渐增多,20世纪50年代末达到第一次高潮,60年代初开始回落并进入低潮,70年代又逐渐复苏。从1982年开始,我国又掀起新一轮的市管县体制改革浪潮。

目前,市管县体制已成为我国大多数地区的行政区划体制。

市管县体制,是新中国成立以后不久,为发挥中心城市在经济建设中的聚集效应和辐射作用,同时也有利于保证城市蔬菜等副食品的供应、完善城市功能而逐步建立的。

新中国成立初期,我国行政区划分为六大行政区,分别管辖省、直辖市和自治区。实行的是“中央→大区→省→地区→县”管理体制,当时地区属于省政府的派出机构。1954年撤销大区,形成了“省→地区→县”行政管理格局。1958年,河北省撤销天津地区,设立省辖的天津市,将其所辖的12个县划归天津市领导,首次改变了我国“省→地区→县”管理格局。1959年,国家公布《关于直辖市和较大的市可以领导县、自治县的决定》,对市管县体制做出了法律上的规定,推动“市领导县”体制的发展,但1961

年以后乃至在相当长时间内我国停止了“市领导县”体制的发展,继续沿用“省→地区→县”行政管理格局。

1982年,为了壮大和发展区域中小城市,打破市县之间的行政壁垒,发挥中心城市的辐射作用,中央发布第51号文件,提出要改革地区体制,积极试行地、市合并,逐步实行“市领导县”体制,首先在江苏试点,随后在全国推开。一些县改成了地级市,一些城市撤销了地委,地市进行了合并,地级市具备了管辖县的职能后就成了一级政府。从那时起,我国许多地方开始改变过去作为省级政府派出机构的地区(专区)体制,实行市领导县,成为一种主导性的行政区划体制,并一直延续至今,这种行政体制也确实在计划经济时代发挥过重要的作用。

1949年以来,我国先后出现了三次大规模实施市管县体制的高潮(见表1-1)。

表 1-1 我国市管县体制的历史沿革

时间	内 容
20 世纪 50 年代	我国第一次开始大规模地实施市管县体制。
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。这是我国市管县的开端。
1958 年	市领导县的体制再度盛行。1958 年,河北省撤销天津地区,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以领导县的先例。此后无锡、常州、北京、上海等大、中城市自发跟进,到 1958 年 12 月,全国已有 29 个市,管辖 120 个县级单位。
1959 年	1959 年 12 月,第二届全国人大常委会通过了《关于直辖市和较大的市可以领导县、自治县的决定》,市管县体制得到了法律上的承认,直接推动了市管县体制的发展。仅一年的时间,全国已有 52 个市领导 243 个县,约占全国县建制总数的 1/8。
1960 年	辽宁撤销了全部专区,由 10 个地级市领导 43 个县和 1 个县级市,河北省也撤销全部专区,由 7 个地级市领导合并后的 64 个县和 3 个县级市。以专区为基础实行市管县体制。该年年底,全国共有 50 个省辖市(约占全国的 75%)实行了市管县,共辖县 237 个(约占全国总数的 1/7),只有宁夏、广西两个自治区没有实行市管县体制。
1961 年	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,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,领导县的数还不到 1%。至此,市管县体制经历了第一次大起大落。

续表

时间	内 容
1964 年	市管县体制是中央向地方适当分权、调动地方政府的积极性的举措。但是这一尝试由于我国当时的政治经济形势的变化而没有延续下去。1958 年以后的分权很快又变成了中央集权,而且当时的分权都没有改变地方对中央的隶属关系和“全国一盘棋”的局面。1964 年辽宁省又恢复了几个专区的建制,部分市虽然实行市管县的体制,但所管辖县的数目也都有所减少。实行市管县体制的省辖市从 1960 年的 60 个减少到 24 个,所管辖的县由 237 个减少到 61 个。
20 世纪 80 年代	20 世纪 80 年代初,我国开始第二次大规模实行市管县体制,市管县体制再度兴起。
1981 年	中央政府工作报告提出,“以大中城市为依托,形成各类经济中心,组织合理的经济网络”,是“我国经济体制改革的基本方向”。
1982 年	1982 年,辽宁省率先试点“市管县”体制,同年中央 51 号文件《关于改革地区体制,实行市管县的通知》作出“改革地区体制,推行市领导县体制”的决定,并以江苏为试点,撤销江苏省所有地区,地区所辖各县划归 11 个市领导。提出改变作为省政府派出机构的地区(专区)体制,积极试行地、市合并,逐步实行市领导县体制。
1983 年	1983 年 2 月 15 日,国务院发出《关于地州市党政机关机构改革若干问题的通知》,指出改革的“主要办法是实行地、市合并,一个市领导县数的多少,应根据每个市的经济的发展程度、城乡自然联系和交通是否便利等条件确定,不受‘一地一市’限制;除此以外,还可采用扩大大中城市郊区,让它多带几个县;把新兴工矿区或镇改为市,管辖一部分农村;县、市(镇)合并,以及其他适当办法”。同年,国务院相继发出同意浙江省、河南省、河北省等实行“市管县”的批复,我国的“市管县”体制又开始实施。由此所产生的示范效应带来的结果就是市管县体制在全国得到了迅速的普及。
1988 年	截止到 1988 年年底,全国已有 164 个地级市领导 739 个县,领导县的市占地级市总数的 90.1%,受市领导的县占县总数的 38.1%。
1989 年	20 世纪 80 年代所进行的市管县体制变革,不仅在实践中出现了一些问题,也出现意见纷纭、评价不一的现象。在各种配套制度不完备的情况下,我国就形成了以行政区域为界的行政区经济,甚至出现了不同行政区经济之间的恶性竞争。由于市管县体制在实践中出现了一些问题,理论上也存在许多不同意见和争议,至 1989 年期间,市管县体制再次由高潮走向低谷。所以市管县体制的推行在 1989 年以后停顿了几年。
20 世纪 90 年代	我国又出现了地市合并所带来的第三轮实施市管县的热潮。
1993 年	中央《政府工作报告》提出:“地区机构改革要同调整行政区划相结合。各级派出机构要大力精简。地和地级市并存一地的,原则上要合并。”

续表

时间	内 容
1996 年	除广西壮族自治区的 4 个地区与地级市同在一城市外,全国其余地区都实行了地市合并。此外,地改市模式和切块建市模式也在继续推行。1998 年年底,全国 211 个地级市领导和管理了 1186 个县级政区,约占全国县级政区单位总数的 56%;近 70% 的人口直接或间接地生活在“市管县”体制之下。
1999 年	国务院发出《关于地方政府机构改革的意见》中进一步明确:“地级市并存一地的地区,实行地市合并;与县级市并存的地区,所在市(县)达到地级市标准的,撤销地区建制,设立地级市,实行市领导县体制;其余地区建制也要逐步撤销,原地区所辖县改由附近地级市领导或由省直辖,县级市由省委托地级市代管。”地方行政管理层次由原来的“省→县→乡”三级,变成“省→地级市→县(县级市)→乡(镇)”四级。
2001 年	2001 年年底,全国共有地级行政建制 332 个,其中地级市 265 个,占地级行政建制的 80%。地级市管县的数量占全国总数的 70%,人口占总人口的 80% 以上。
2002 年	2002 年,江苏、辽宁、广东、河北、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、陕西、宁夏以及北京、天津、上海、重庆四直辖市共 16 个省市区全部实行了市管县(市)体制,仅有山西、黑龙江、广西、贵州、云南、西藏、甘肃、青海和新疆等 9 省区保留着总共 24 个地区行署。以撤销行署和地市合并构建起来的新的纵向行政结构体制逐步成为全国的主导模式。市管县体制已经成为主导性的地方行政区划体制。在市管县体制实施过程中,其具体的实践模式有三种:地市合并、划县入市和建市领县。
2006 年	全国共有 333 个地级行政机构,其中地级市 283 个(包括县级市、自治县、旗等),“市管县”体制已成为我国当前政区管理的基本体制。20 世纪 90 年代的市管县体制实践与 20 世纪 80 年代的实践是一脉相承的,仍然是通过行政命令进行行政区划的调整来谋求实现城市化、促进地方经济发展的目的。但是,90 年代的市管县体制的外在制度环境已经发生了重大变化。中央与地方的分权已经从行政性分权走向了经济性分权。正是在这种背景下,对这一体制质疑和批评的声音也出现了。
20 世纪 90 年代以来	主张撤销市管县体制,实行省管县的主张在学术界成为主流,甚至在政府管理的实践中也开始出现,如浙江省、河南省等都已经直接或间接地扩大了省管县的试点,这更使得市管县体制成为人们关注的焦点。

资料来源:[1]华伟.地方行政建制的演变与改革构想;[2]浦善新.中国历代行政区划研究;[3]李军超.我国市管县体制的反思及变革途径;[4]王英津.市管县体制的利弊分析及改革思路;[5]相关文件。

市管县体制是在从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中产生、发展的,有其历史的必然性。这一体制在密切城乡关系、加强

城乡合作、促进城乡一体化等方面起到了积极的推动作用。

1. 发挥了市带县作用,促进了中心城市作用的发挥

实行市管县,实质上就是以经济比较发达的城市为核心,带动周围农村经济的发展,逐步形成以大中城市为依托的城市经济区。有利于打破城乡分割,实现城乡生产要素的合理配置,有利于城市工业向县域的扩散,有利于发挥城市对县域经济发展的其他支持作用。

2. 统一了城乡规划,推动了城市化的进程

20世纪60年代初至70年代末,城乡隔离状态严重,城市化发展缓慢,基本上处于停滞阶段。1978年年底,全国城市化水平为17.9%,与新中国成立初期相比仅提高了7.3个百分点。1983年实行市管县体制后,国务院和民政部提出了新的设市标准和市领导县条件,这大大加快了我国城市化的发展速度,到2008年年底,我国城市化率已达45.7%。市管县,有利于形成以中心城市为核心、以市域为腹地的城镇体系,有利于中心城市自身的发育、成长、壮大,从而辐射和带动区域经济社会的发展,有利于城乡交通通信等重大基础设施的统一规划和建设,从而实现区域发展格局的优化。

但是,随着我国政治、经济体制改革的推进和市场经济体系的不断完善,以及区域经济和城市化的发展,市管县体制逐渐偏离其改革初期设想的长远目标,尤其在经济发达的东部沿海地区,市管县体制的弊端和局限性日益突出。具体说来,市管县体制的局限性主要表现在以下方面:

1. 市县利益冲突,制约县域经济发展

“市管县”体制的最终目的在于以中心城市的区位优势与核心地位拉动所辖县乡的发展。通过中心城市的辐射带动作用,提高市、县整个区域的综合发展能力。然而,在现实实践中,一些工业基础薄弱、公共服务发展滞后的地级市本身是很难具备上述辐射带动作用的。在这种管理体制之下,市政府既承担城市管理者的职能,又同时肩负着农村管理的责任,但由于市政府通常又以抓城市建设为工作重点,加之政绩需要,其主要精力就多集中在城市。于是,通过项目争夺、资源截留、财政偏移提取等各种形式侵占所辖县的利益,而集中大量人力、物力、财力去建设地级市。这种“重城轻乡”、“重市轻县”的做法直接导致“城乡虚化”现象的加剧,即通俗意义上讲的“富了一个市,穷了诸多县;美化了几座城,苦了几百个村”。

2. 行政层级增多,导致行政成本提高,行政效率降低

解决条块分割和城乡分割的问题是实施市管县的重要考虑。但各地的实践证明,上述目的并没有真正达到。实行市管县体制后,地区一级政权由过去的虚设变成实置,行政区划的层级由省县乡三级转变为省市县乡四级,降低了行政效率。市管县体制虽然表面上解决了原来的地市矛盾,但实际却出现了更为尖锐的市县、区县之间的矛盾。根据《宪法》规定,县和市是两个平行的行政区域主体,市管县之间的法律关系扭曲。市管县后,许多“市”视“县”为附属行政单位,要求县的经济发展从属于市区经济发展的需要,导致这两个利益主体的冲突。增加了一级行政管理层次,降低了信息传递的速度,造成信息失真程度大大增加,导致了行政成本的上升和行政效率的低下。地级市机构膨胀,市县产业趋同,有限的行政区域和无限发展的市场经济区域在矛盾中被人为强制的统一,导致重城轻乡、重市轻县现象,市县矛盾加剧,束缚了地方经济的发展和行政创新能力的提高。

3. 市管县体制造成了虚假城市化现象

一方面,人口的集中性、居民的社会性与劳动力的非农业性构成了城市与乡村最本质的区别。然而,在市管县体制中政府主导下的城市化,虽然在城市人口数量与城市数目上都有急剧的扩张,但客观上却违背了“城市”本身的内在规定性。主要表现在:许多“市”已不再是一个城市型行政区,而是一个以广大农村为主体的区域型行政区,市与市区经常被混淆。另一方面,县乡农民虽然变成了“市民”,但城市的农业人口依旧占绝对比重,仍是农业主导,第二、三产业的比重偏低,各种经济关系社会关系依旧是乡村结构,与现代意义的城市内涵并不相符。这种虚假城市化现象既不利于城乡经济的发展,也不利于城市化水平的提高。分税制改革后,省级以下常常出现财权层层上收、事权层层下移的现象,造成县域经济突出的问题是“没钱”、“没权”,县域经济发展急需的资源难以得到有效配置,不同程度地制约了县域经济的发展。

4. 市管县体制并未完全实现“以市带县”的初衷

实行市管县体制的目的,是希望通过建立市与县之间的行政领导关系来沟通城乡社会,以经济较发达的中心城市拉动所辖县乡的发展,最终实现城乡互补和城乡共同发展。但在实践中,除了省会城市和一些中等发达

城市具有一定的带动力外,一些工业基础薄弱或由县级市升格为地级市的城市,由于综合经济实力不强、规模又小、集聚和辐射能力较弱等因素,并不能发挥这种带动作用。作为中心城市不仅不能有效地发挥辐射带动效应,相反还与所辖县之间存在着争取更大发展空间与权限的利益竞争,造成社会经济发展中的浪费和不配套,从而影响了市县区域的协调发展。地级市往往以行政方式与手段垄断资源,为市级中心城市服务,县成了地级市的附属行政单位,并以此推进城乡一体化进程,违背了城市化发展的一般规律,造成了虚假的城市化,同时实行市领导县体制并没有真正达到“以城带乡”、“城乡互补”共同协调发展的目标。

二、省直管县体制改革历程

《宪法》规定地方行政区划体系分为省、县、乡三级,而在实际中,在省县之间却存在着一级建制——地区或地级市,并逐渐形成了市管县的格局。

目前实行的“市管县”体制是1983年以来逐渐形成的。

市管县体制的发展延续有着非常复杂的原因,但随着市场经济特别是区域经济的发展、行政治理环境和手段的变化,因层级过多而导致的问题日益显现。由此,针对这种体制的种种弊端,浙江省率先拉开了“省直管县”体制改革的序幕。

省直管县体制改革,是指省、市、县行政管理关系由目前的“省→市→县”三级体制改革成“省→市、县”二级体制,地级市不再对县直接管理,对县的管理由现在的“省管市—市领导县”模式变为由“省直管县”模式,其内容包括经济体制、人事管理、财政体制、行政管理及分配机制等所有方面。从“市领导县”体制到“省直管县”体制的改革发展方向,对于减少行政管理层级、提高行政管理效能、促进中心城市的辐射作用、壮大县域经济,具有重要的现实意义。

1992年,浙江省出台政策,扩大13个县(市)部分经济管理权限,这就是“强县扩权”改革,标志着开始改革“市领导县”体制,拉开了全国“省直管县”体制改革的序幕。1997年,浙江省政府决定,同意萧山、余杭试行享受地级市一部分经济管理权限,主要有固定资产投资审批管理权限等11项。1988年海南建省后,一步到位完全实行了县市分治,实行了省直管市县,

在省直管县探索上已形成独特模式的海南,日前又提出要打破18个市县的行政区划体制,形成省下辖五大区域性中心城市的行政格局;1997年重庆直辖后,也完全过渡到直管区、县。海南、重庆的改革经验为各省直管县提供了现实借鉴。

2002年,浙江进一步扩大和完善20个经济强县(市)的经济管理权限,将313项原本属于地级市的经济管理权限下放给这些县市。这些权限几乎涵盖了省、市两级政府经济管理权限的所有方面。浙江省持续10多年的改革示范效应,带动了其他地区此项改革的进展。

2006年6月,温家宝同志在全国农村税费改革试点工作会议上指出:“要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’的改革试点。”胡锦涛同志在党的十七大报告中着重提出:“精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,减少行政层次,降低行政成本。”《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》在“着力推进行政管理体制变革”中提出:“深化政府机构改革,优化组织结构,减少行政层级”,并提出“理顺省级以下财政管理体制,有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”。国家政策的颁布、国家领导人的重要讲话,为省直管县改革提供了有力的政策保障和支持。

2008年,浙江启动新的第五轮改革,由强县扩权转变为扩权强县,下放权限惠及全省所有县和县级市(包括萧山区、余杭区),主旨是要以扩大县级政府经济社会管理权限为核心,进一步调整和规范省、市、县三级政府的事权关系,着力提高县级政府对区域经济社会发展的统筹协调、自主决策、科学决策和公共服务能力,为县级政府全面履行职能提供制度保障。

浙江省直管县体制改革核心有三个方面:

第一是财政意义上的省直管县体制;

第二是县(市)委书记、县(市)长由省里直管的干部管理制度;

第三是四轮“强县扩权”所赋予县的社会经济管理权限。

2008年,第十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》强调,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2月1日,《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》(“一号文件”)正式发布。一号文件明确指出,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。该文件明确指出,调整财政收入分配格局,增加对县乡财政的一般性转移支付,逐步提高县级财政在省以下财力分配中的比重,探索建立县乡财政基本财力保障制度。推进省直接管理县财政体制改革,将农产品的大县全部纳入改革范围。这说明中央要减少地市环节,鼓励省“一竿子插到县”,这是中国当前地方行政改革的端倪,是国家的大战略。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,但一号文件中的这段话无疑是最新的表述。这也再次表明中央鼓励地方大胆创新、推进行政体制改革的决心。

2009年7月9日,财政部公布《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,明确提出省直管县财政改革将在2012年年底前在中国大部分地区推行的实施目标。

继浙江省后,福建、湖北、河南、广东、江西、河北、辽宁等省先后开始了“强县扩权”、“扩权强县”的改革,把地级市的经济管理权限直接下放给一些重点县,在经济管理方面形成了近似于“省直管县”的格局。河北省从2009年起逐步对未纳入扩权县(市)范围的62个产粮大县(市)实行省直接管理县(市)财政体制;安徽省当前61个县中,已有57个县实现了省直管县的财政体制改革,30个县开始尝试扩权强县改革试点;广东省目前全省67个县,基本在财政上实现省管县。为此,一号文件再次提出“省直管县”改革论断,这无疑是最新的表述,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。

2010年,省直管县(市)体制进入整体改革阶段。

从根本上说,省管县体制改革实践并非一条坦途,它包括多方利益的博弈与协调,以及省、市、县之间的关系重新确立和各自角色的重新定位。地级市作为省县的中间层次,处于改革的焦点位置,将直面许多问题并急需解决。

2005年以来,党和国家有关省直管县体制改革的重要文件,以及党和

国家领导人有关省直管县体制改革的重要讲话(见表 1-2),极大地推动了各省省直管县体制改革的发展。

表 1-2 党和国家重要文件、领导人讲话中有关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	《温家宝在全国农村税费改革工作会议上的讲话》	“要改革县乡财政的管理方式,具备条件的地方,可以推进‘省管县’的改革试点。”
2006 年 1 月	《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》	提出有条件的地方可加快推进“省直管县”财政管理体制和“乡财县管乡用”管理方式的改革。
2006 年 3 月	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》	提出要“理顺省级以下财政管理体制,有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”。
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 8 月	《关于地方政府机构改革的意见》	党中央和国务院提出,要继续推进省直接管理县(市)的财政体制改革,有条件的地方可依法探索省直管理县(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	党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	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。
2009 年 1 月	《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》	明确提出要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。提出要推进省直接管理县(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	财政部发布了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》(简称《意见》)	明确提出了省直接管理县(以下简称“省直管县”)财政改革的总体目标,即 2012 年年底前,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。该《意见》为下一步的财政体制改革指明了方向。