

攻坚

GONG JIAN

JU JIAO SHENG ZHI GUAN XIAN
TI ZHI GAI GE

聚焦省直管县体制改革

潘小娟 吕芳 等著

我们的观点，省直管县体制改革不宜“一刀切”，而应该综合考虑各省区的具体情况，进行分类指导，分类改革。

中国社会科学出版社

攻坚

GONG JIAN

JU JIAO SHENG ZHI GUAN XIAN
TI ZHI GAI GE

聚焦省直管县体制改革

图书在版编目(CIP)数据

攻坚：聚焦省直管县体制改革/潘小娟，吕芳著. —北京：中国社会科学出版社，2013. 10

ISBN 978-7-5161-3042-1

I. ①攻… II. ①潘… ②吕… III. ①县—政治体制—改革—研究—中国
IV. ①D67

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第170632号

出版人 赵剑英
责任编辑 王 斌
特约编辑 盖 克
责任校对 王桂芳
责任印制 王 超

出版发行 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲158号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名：中国社科网
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店



印刷装订 三河市君旺印装厂
版 次 2013年10月第1版
印 次 2013年10月第1次印刷

开 本 710×1000 1 / 16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 231千字
定 价 45.00元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换
电话：010-64009791
版权所有 侵权必究

省直管县体制改革是近年来我国地方行政体制改革的热点问题，这一改革牵涉到省、市、县三级地方政府之间的关系调整。在20世纪80年代开始形成的市领导县体制下，市成为省与县之间的一级政府，扮演了区域中心城市的管理者与广域（下辖县区）地方事务的管理者的双重角色。这一制度安排在保证中心城市的物资供应、以城市带动农村发展等方面发挥了一定的积极作用。然而，近十多年来，地级市政府渐渐被认为是造成我国地方政府层级过多、县域经济发展乏力、市县之间恶性竞争的主要原因。因此，省直管县体制改革被提上了改革的议事日程。

所谓省直管县体制，是指省、市、县行政管理关系由原先的省、市、县三级体制转变为省、市县两级管理体制，对县的管理由原先的“省管市-市领导县”模式改为“省直管县”模式，实现省对县的直接管理。1992年，我国开始推行省直管县体制改革。2005年6月，温家宝总理在农村税费改革工作会议上指出：“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。”2009年7月，财政部出台了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》，明确提出到2012年底前力争全国除民族自治地区外全面推进省直管县财政改革；民族自治地区按照有关法律法规，加强对基层财政的扶持和指导，促进经济社会发展。2010年1月，中央“一号文件”《中共中央 国务院关于加大统筹城乡发展力度 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》明确提出，要继续推进省直管县财政管理体制改革的，继续推进扩权强县改革试点。从1992年至今，全国已有海南、浙江、安徽、江苏、辽宁、河北、湖北

等20多个省份试验省直管县体制改革。

推行省直管县体制改革主要出于三个方面的考虑：一是减少管理层级，降低行政成本，提高行政效率；二是缓解县级政府财政困难，促进县域发展，增强县域活力；三是取消市与县之间的行政等级隶属关系，实现市县分治，推动城乡统筹发展。然而，省直管县体制改革也面临着一些挑战：一是管理层级减少导致的管理幅度增加将对省政府的管理效率、管理能力构成巨大的考验；二是在各级地方政府事权没有得到明确划分，财权与事权不相匹配的情况下，省直管县体制改革造成的竞争主体增多将导致经济发展的“碎片化”和生态环境的过度开发，宏观调控和统筹发展将面临严峻挑战，三是省直管县体制改革加大扩权强县的力度和对县域优惠政策的倾斜，将在一定程度上影响和制约中心城市对周边区域辐射和拉动作用的有效发挥，进而对整个城市化和现代化进程产生不利影响。由此，我国现代化发展走“城市主导”还是“县域主导”的道路亟待做出抉择。

因此，在省直管县体制改革推行一段时间以后，我们有必要深入实际，了解改革取得了哪些成效，积累了哪些经验，存在哪些问题，遇到了哪些阻力，改革的初衷是否实现，改革的困境是否得以破解，等等。为此，我们申请并承担了2009年度国家软科学研究的“地方行政管理体制改革研究”课题。课题研究的主要目的是，通过对已经推行省直管县体制改革的省份进行调研，了解省直管县体制改革的利与弊，为深化地方行政体制改革提供借鉴。

呈现在大家面前的这本书就是该课题研究的成果。本研究成果具有三个特点：一是系统性强。本书分为两编，上编为理论编，分别对省县关系的历史、省直管县体制改革的背景与动因、成效与问题、影响因素和未来模式进行了分析；下编为实践编，分别是课题组赴海南省、浙江省、湖北省、新疆维吾尔自治区等地进行深入调研后撰写的调研报告。理论与实践结合，展现了当前我国省直管县体制改革的全貌。二是实践性强。本书实践编包含的五个调研报告都是在深入改革第一线，与省、市、县、乡镇各级政府相关工作人员进行广泛座谈、访谈，获取大量第一手资料的基础上撰写的。在调研地点的选择上，我们充分考虑并兼顾了推行省直管县体制改革方方面面的情

况：“浙江模式”与“海南模式”分别是财政省直管和行政省直管的典型；湖北省的省直管县体制改革始于1994年，已经积累了丰富的经验；新疆维吾尔自治区是典型的民族、边疆省份，改革需要考虑民族自治、政治稳定、行政成本等一系列特殊因素。理论编所包含的各项研究也都是根植于改革实践完成的。本书客观、真实地反映了当前我国省直管县体制改革的现状、经验与问题。三是前瞻性强。本书在对省直管县体制改革的影响因素进行系统分析的基础上，运用聚类分析法对省直管县体制改革的适宜性展开研究，提出由于我国各省区在人口、面积、经济发展、交通条件等方面存在明显差异，因此省直管县体制改革不宜“一刀切”，而应该综合考虑各省区的具体情况，进行分类指导，分类改革。这一论点可能与时下推进省直管县体制改革的呼声和主流观点不尽一致，但这是我们依据理论分析与现实调查得出的结论。作为一家之言，抛砖引玉，期望有助于拓展对这一问题的研究思路。

“地方行政管理体制改革研究”课题组由中国政法大学政治与公共管理学院教师和研究生组成，他们是潘小娟、吕芳、翟校义、张永理、詹承豫、王冬芳、闫晶、王双环等。本书的具体分工是：张永理——第一章、第八章；詹承豫——第二章；王冬芳——第三章、第十章；翟校义——第四章；吕芳——第五章；潘小娟——第六章；闫晶——第七章；王双环——第九章。潘小娟、吕芳对全书进行了统稿、定稿。

在本课题研究和书籍出版的过程中，中央机构编制委员会办公室以及地方各级编制部门、中国政法大学政治与公共管理学院、中国社会科学出版社给予了大力支持和帮助。在此，我代表课题组全体成员向所有支持、帮助过我们的同志表示由衷的谢意。

由于我们的研究水平有限，加之这是一项前沿性研究，改革正在进行的过程中，因此研究成果中不当和疏漏之处在所难免，敬请学界同仁、实际工作者及广大读者不吝赐教。

潘小娟

2013年5月

理 论 编

第一章	我国省县关系的历史沿革	3
第一节	秦至魏晋南北朝省县关系历史沿革	3
第二节	隋唐至清代省县关系历史沿革	8
第三节	民国时期省县关系历史变迁	15
第四节	新中国省县关系历史变迁	18
第五节	历史上省县关系分析与借鉴	22
第二章	省直管县体制改革的背景与动因	29
第一节	省直管县体制改革的背景	29
第二节	省直管县体制改革的动因	38
第三节	反思“市领导县”与“省直管县”	42
第三章	省直管县体制改革的实践探索	51
第一节	省直管县体制改革实践	51
第二节	省直管县体制改革的积极成效	67
第三节	省直管县体制改革的困境与挑战	74

第四章 省直管县体制影响因素分析 90

 第一节 省直管县体制的内在机理 90

 第二节 地方经济与管理因素 99

 第三节 政策偏好与潜在风险 115

 第四节 影响因素的分类分析 122

第五章 省直管县体制改革的构想 127

 第一节 省直管县体制改革的聚类分析 127

 第二节 不同类型省区改革的路径选择 140

 第三节 省直管县体制改革的配套措施 144

实 践 编

第六章 省直管县体制改革蠡测 153

 第一节 省直管县体制改革的主要举措 153

 第二节 省直管县体制改革面临的困境 157

 第三节 关于省直管县体制改革的若干思考 162

第七章 浙江省省直管县体制运行揆度 166

 第一节 浙江省省直管县体制的沿革 166

 第二节 浙江省省直管县体制改革的内容 170

 第三节 浙江省推行省直管县体制的成效 177

 第四节 浙江省省直管县体制运行中存在的问题 179

 第五节 浙江省直管县体制运行的启示 182

第八章 海南省省直管市县管理体制改革的探究 185

 第一节 海南省省直管市县管理体制的发展历程 185

第二节 海南省省直管市县管理体制的主要成效·····	189
第三节 海南省省直管市县管理体制存在的问题及原因·····	192
第四节 相关理论思考·····	197
第五节 完善海南省省直管市县管理体制的对策建议·····	201
 第九章 湖北省省直管县体制改革研究 ·····	205
第一节 湖北省省直管县体制改革历程·····	205
第二节 改革动因的转变：从被动选择到主动作为·····	213
第三节 完善湖北省省直管县体制改革的对策·····	218
第四节 湖北省省直管县体制改革的反思·····	220
 第十章 新疆维吾尔自治区省直管县体制改革困境析论 ·····	226
第一节 特殊地域条件下的管理困境·····	227
第二节 特殊行政区划下的利益协调困境·····	229
第三节 民族自治与政治稳定问题·····	235

理论编

第一章 我国省县关系的历史沿革

第二章 省直管县体制改革背景与动因

第三章 省直管县体制改革的实践探索

第四章 省直管县体制影响因素分析

第五章 省直管县体制改革的构想

第一章 我国省县关系的历史沿革

省直管县体制改革是目前我国地方行政体制改革的热点问题之一，探讨我国省县关系的历史沿革有助于借鉴历史经验教训，更加审慎、理性地看待和推行当前的省直管县体制改革。本章将在梳理我国不同历史时期省县关系变迁脉络的基础上，探讨历史上省县关系变迁的动因、利弊、消长因素、路径选择等，希冀为当今的省直管县体制改革提供些许借鉴。

第一节 秦至魏晋南北朝省县关系历史沿革

探讨省县关系，首先必须知悉省、县各自的起源与变化过程。在我国古代的先秦时期，主要是以分封制为主，战国时期郡县制得到发展，从秦至魏晋南北朝省县关系处于不断变化之中。

一 制度渊源：从分封制到郡县制

从我国历史上看，“县”的出现要比“省”早得多。西周时期是我国分封制非常典型的历史时期，周灭商和东征以后，曾分封同姓亲属和功臣为诸侯，以为藩屏，用以维系其政治统治。诸侯的君位世袭，在其国内拥有统治权，但对天子有定期朝贡和提供军赋、力役等义务。分封制的具体内容，可以用《左传·桓公二年》的话概括为“天子建国，诸侯立家”。天子建国，乃是周王以授土授民的方式分封诸侯，并以此建立隶属于自己的下一级政权单位。诸侯立家指分封卿大夫和士，乃是诸侯以赐爵命的形式组织自己的政府机构；卿大夫采邑并非一级政权单位，封赐时不需要经过授土授民的仪式。天子建国确立了周代国家的总体结构，诸侯立家则建立起国家总体结构

中的单元结构，它们分别代表中央政权机关和地方政权机关。周代国家结构形式是通过天子建国与诸侯立家两级分封过程共同建立起来的。^①

“西周之所以实行分封制，是由当时的历史条件所决定的。周族是我国西北部的一个新兴民族，它联合许多方国灭商。为了巩固新建立的西周政权，不得不实行分封制。一方面承认当时邦国林立的现状，另一方面用分封同姓子弟、异姓姻亲的方法来屏卫周王室。分封制是把宗法血缘关系与政治关系紧密结合起来的政治体制。周初的大分封不仅从根本上解决了武王以来殷人复辟的问题，而且把最可靠和最有力量的亲属分封到最要害的地区，巩固了新生的政权。因此，分封制在当时的历史条件下是行之有效的制度。”^②可以说，“分封制度是和当时地方经济的孤立性相适应的。在交通极不发达，所在荒芜的土地很多，地方之间很少经济联系的条件，中央集权的统一国家还不可能出现，周天子要统治广大的疆土，就只有实行分封制度。”^③

但是，“在分封制条件下，周王室与各诸侯国的关系，主要靠宗法血缘、姻亲纽带和周王室的威望与实力来维系。随着时间的推移，分封之初的宗法血缘关系逐渐淡化。这样，维系周王室与各诸侯国的关系主要靠周王室的实力。当周王室强大时，各诸侯国尚能臣服；当周王室衰微时，各诸侯国就会出现不服之势，割据一方，与周王室抗衡。一旦周王室对各诸侯国失去了控制，则各诸侯国便成为一种离心力量，周王室与各诸侯国之间以及各诸侯国之间的矛盾冲突必然加剧，整个社会呈现出无序状态。”^④到了西周晚期，分封制的弊端日益显现，后来的郡县制取代分封制应该是历史的必然和进步。一般说来，作为地方行政区域的县，最早出现于春秋初期。据史书记载，最早设县的诸侯国是秦、楚。当时秦、楚等诸侯强国为了加强集权，加强边地防守力量，常常把新兼并得来的小国改设县。初设的县大都位于封国之边地，带有防卫边境的作用，县远离国君所居之国都，直属于国君。秦最早设县是在秦武公时期(公元前697—公元前678年)，约为公元前688年。同年

① 冯辉、孙国志：《评葛志毅先生的力作〈周代分封制度研究〉》，《吉林师范大学学报》2005年第3期。

② 冯辉、齐书深：《中国古代分封制与郡县制之争》，《学习与探索》2001年第3期。

③ 张仁忠：《中国古代史》，北京大学出版社2006年版，第47页。

④ 冯辉、齐书深：《中国古代分封制与郡县制之争》，《学习与探索》2001年第3期。

楚文王灭申后置申县。嗣后，灭国置县的做法逐步被各诸侯国普遍采用。到春秋后期，一些诸侯国的国君将在国内战争中失败的贵族采邑收回后改设为县，由国君派人直接管理。这表明在春秋中后期一种新的权力集中于国君的体制正在形成。

到了战国时期，县的设置已经相当普遍，随着兼并的加剧，早期设置的县由于国土的扩展都已远离边境。为加强对新获得的边境地区的治理和防御敌国的入侵，一些诸侯国在边地设置了一种不同于县的地域组织，定名为“郡”。在春秋末年，晋国出现了郡。郡在初置时基本立足于边远地区的军事防御。郡县之间原本不存在联系，仅仅由于所处地理位置不同，功能不同而并存。后来，除沿边的郡外，郡原有的军事防御功能逐渐减弱，郡与县在功能上趋同，县成为郡下属的行政组织，郡守直接听命于国君，进而指挥县的长官。秦统一中国后，在全国范围内建立起了由中央政府直接管辖的单一的郡县两级地方行政体制，县成为地方的基层行政区域。^①

秦以后郡县成为地方的基本建制。在郡县制体制下，县级行政长官由皇帝任命，保证了中央对地方的有效控制，维护了中央集权的体制格局，确保了帝国体系的存续和运转。在秦以后两千多年里，县级组织相对稳定。我们目前探讨的省直管县体制与历史上的郡县体制虽然在很多方面有着质的不同，但是省直管县体制与郡县制在层级隶属等方面还是具有一定的共性，郡县制与目前的省直管县体制在制度设计上存在某种共通之处，在一定意义上也许可以把郡县制看做当前省直管县体制的制度渊源。

二 秦时期

从历史上看，郡县制的建立和发展与秦朝的历史密切相关。秦帝国是我国古代最早的中央集权的统一王朝，庞大的秦帝国边远地区疆域广阔，必须在中央行政无法管到的地方设立地方政府，将领土划分成若干部分，并按此区域的划分建设各级地方政府，以便形成系统的行政组织，有效地管理国家事务。秦武公以后，郡县制在秦国走向制度化。秦孝公时期，商鞅变法

^① 李晓玉：《中国市管县体制变迁与制度创新研究》，中外政治制度专业博士学位论文，华中师范大学，2008年，第16—17页。

把县制推广到秦全国。秦始皇统一中国后采纳了李斯的建议，“分天下以为三十六郡”。终秦之际，全国地方政区共设置了48个郡，每个郡统辖若干个县。郡、县的长官均由朝廷任命，都不是世职，更没有世禄。郡县两级体制确立后，县是统治地方的基本单位，郡则是中央与县的联络机关。执行中央的律令、监督所属各县就是郡的主要任务。从郡县制建立的基本原因来看，兼并战争是秦郡县制建立的直接原因，当时的社会经济状况是秦郡县制建立的根本因素，郡县制的建立正是当时社会经济基础的变化在上层建筑中的反映，郡县制是诸侯国政权在地方统治系统上的直接表现。在郡县制度下，官吏治民而不领土地，官位不世袭，各级官吏的职权、俸禄有明确的规定，改变了世卿世禄的领主制政治秩序。相对于领主制下的分封制，郡县制是我国古代行政区划史上一次划时代的变革和历史的进步，为我国后来的行政区划管理树立了样板，对中央集权政府的巩固具有十分重要的意义，对防止王朝分裂起着极其重要的作用，确保了我国历史长河中统一始终是主流。郡县制在秦成为定制以后为后世所继承和发展，对我国古代政治制度具有极其深远的历史影响。

三 两汉时期

西汉王朝建立初期，在部分地区保留了分封制的残余，分封王国、侯国。七国之乱平定后，诸王势力削弱。公元前145年(景帝中元五年)，景帝“折损诸侯，减黜其官”，规定“诸王不得治国”，“令内史主治民”，“治民如郡太守”。汉景帝以后，王国地位相当于郡级行政区，下辖若干县、邑、道等县级行政区。诸王此时仅“食国”而不得“治国”。

在汉武帝时期，郡国总数已达108个之多，超过秦代的48个郡级政区一倍多。由于郡的数量太多造成管理幅度太大而影响管理效率，因此汉武帝在郡级政区之上设立了14个刺史部。刺史部就是监察区，一个刺史部包括若干个郡国。所谓监察区，即其长官仅“监”郡官而不治民。刺史部的设置即以小官监察高官的做法行之有效，既防止了监察区变成一级行政区，又收到了为中央缩小管理幅度的实效。到东汉，行监司之权的州刺史权力大大加强，刺史逐渐成为地方首脑，终至成为一级行政区首脑，皇帝直接控制刺史，遂改

刺史为州牧。西汉郡（国）县两级制至东汉后期已成州、郡（国）、县三级制，影响后世约千余年行政区划体系。

秦时期的县制建设为西汉所继承，具有经济功能、防御功能。西汉初期，县在经济、军事、行政等方面有着较大的自主权与独立性，是地方经济、军事、行政的中心。郡在制度上是县的上级机关，但其作用主要在镇守地方、监督辖县，地位与大县无异，无法以其实力吸纳县的各种功能并对之实行有效的控制，以取代所辖县作为地方经济、军事、行政中心的地位，这与西汉后期郡对县在各方面的绝对支配截然不同。汉文帝时期开始强化郡守作为地方最高级军事指挥者的地位和对县一级军事力量的控制，逐步加强政府对县乡里社会的监督。在地方行政中心逐渐移向郡的过程中，郡成了地方一元性的军事指挥中心，确立了对县的绝对控制。

从汉景帝到汉武帝时期，以父老为核心的自律性乡里秩序逐渐遭到破坏，特别是汉武帝时期逐渐确定了察举制度。察举制度规定察举权归郡守，这意味着进入中央政府的关键在于郡国，地方县令们以郡的评价作为进入高层政府机关的阶梯，加深了县对郡的服从程度。可以说，这一时期郡已变化成为维持地方社会运营的中枢统治机构，实现了对县在经济、军事、行政上的绝对控制。随着豪民阶层的扩张和小农的没落发展，乡里社会开始分裂而丧失了自律性的乡里秩序，郡的控制已深入到地方再生产的维持和民众的日常生活中，县主持地方活动的核心地位被郡彻底取代了，行政自主权逐渐丧失。

在东汉大部分时期，州一直是以监察区的形式存在。直到东汉末年，规模巨大的黄巾起义席卷了整个北部中国，已非郡太守所能镇压，朝廷才不得不派遣中央的高级官员即九卿来出任州牧，授予兵权、财权和行政权，以与农民军对抗。此后，州牧普遍设置，割据军阀也都以州牧自任，这样一来，州就自然成了郡之上的一级行政区划，两级制政区于是转化为三级制。

四 三国魏晋南北朝时期

黄巾起义动摇了东汉王朝的统治，镇压农民起义军的各地州牧渐成割据独立之势，东汉王朝最终在军阀混战中灭亡，历史进入三国魏晋南北朝长期分裂的时代。在三国时期，州、郡、县三级政区成为正式制度。三级制度实

行之初，还算正常，以十数州之地辖百来郡，一千余县，层级与管理幅度相称，比例适当，州、郡、县三级都能正常发挥作用。

西晋时期，由于宗王集团和皇子集团的对抗、身兼州刺史而又军权在握的都督割据一方等原因，西晋统一后在很短时间内就走向了灭亡。但是西晋前期，国家分为19个州，统172个郡国，1232个县，平均每州辖八九个郡，每郡辖七八个县，基本合理。东晋以来，州、郡的区划分割越来越小，很快州郡数恶性膨胀，平均每州只辖两个多郡，每郡只辖两个多县。南北朝合计共有226个州，999个郡，比西晋时期的州膨胀了11倍，郡膨胀了10倍。这种状态是南北朝政府中央权力衰落的征象。改革的办法是将郡一级中间政区撤销，而撤销郡一级政区的行动需要全国统一才有条件付诸实行。在中央集权尚未高度发达的时候，实行三级制以及高层政区面积过大都是易于造成分裂割据的因素。在隋朝取代周后，隋文帝“罢天下诸郡”，使行政区划回到二级制上来。当隋灭陈，由北到南重新统一中国后，州、县两级制就推行到全国。^①

第二节 隋唐至清代省县关系历史沿革

虽然隋唐至清代我国的政治体制处于经常波动的时期，但是省县关系却在大一统的局面下逐步走向制度化和稳定化。这也奠定了后来省县关系的重要历史基础。

一 隋唐时期

隋朝统一后，逐步采用州（郡）县两级制。“隋朝初年，仍沿用州、郡、县三级建制，隋文帝罢郡为州，以州统县，恢复了郡（州）县两级建制。隋炀帝改州为郡。与汉代不同，隋虽然实行两级建制，但地方官任用僚属的权力已收归中央政府，凡有品级的地方官都由中央任命。”^② 隋文帝的改

① 周振鹤：《中央地方关系史的一个侧面（上）——两千年地方政府层级变迁的分析》，《复旦学报（社会科学版）》1995年第3期。

② 杨阳主编：《中国政治制度史纲要》，中国政法大学出版社2001年版，第273页。