

目 录

一、市县行政体制剖析

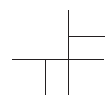
新中国地方行政的历史沿革	1
地方行政体制的根本问题出在哪里?	3
地方行政体制建设的基本原则	6
改革市县行政体制的艰难尝试	7

二、市县政府的经济职能

市县政府推动经济的正面作用	12
市县政府干预经济的负面效应	14
市县政府经济行为与地方保护主义	17
市县政府经济管理观念的矫正	21

三、市县经济:困境与对策

市县经济困境的由来	25
市县经济发展战略的原则与内容	28
非均衡协调发展战略	40
农业的基本问题	42
乡镇企业二次创业	59



远与近：市县中小企业与 WTO	70
民营化：市县经济体制改革的必由之路	79

四、市县机构膨胀的治理

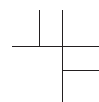
一个致命的定律	86
改革的突破是一场革命	94
市县政府转换职能的原则和方向	98
提高行政效率与推行行政改革	105

五、区域经济新思路

区域经济理论	112
市县政府与区域经济	115
从西部大开发看市县经济的振兴	119
构想：赤壁经济圈	124

六、四维经济——新型的第三产业

什么是“知识经济”？	128
网络能帮助小地方吗？	136
休息的革命	144
市县经济的新增长点	152



七、关于市县税费制度的思考

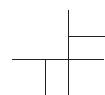
- 关于税费形式 157
- 中国地方性收费的历史与现实 159
- 市县税费改革与积极的财政对策 164
- 农村税费改革 168
- 问题出在哪里? 172
- 地租制度:农村税费改革的新思路 181

八、乡镇政权的转型

- 变迁中的乡镇政权 183
- 现阶段乡镇政权角色的变异 188
- 农村税费改革要求乡镇政权转型 194
- 乡镇机构改革的设想 202
- 推行政务公开 213
- 加强民主监督 224
- 抓好农村税费改革中的村务公开 230

九、市县社会保障体系

- 社会保障体系的含义及内容 234
- 市县社会保障面临的难题 237





如何构建完整的市县社会保障体系? 239

社会保障制度和社会保障税 242

十、小城镇如何建设和创新

小城镇建设的意义 248

小城镇发展的新思路 251

县域城市经济的推进 257

中小城市建设管理中存在的问题 262

怎样提高中小城市的品位? 272





前言

我国现有 2200 多个市县,从地域上看,除了大城市的市区及其直接管辖的被称作“区”的少部分农村地区之外,全国 90%的面积和 70%的人口都属“市”和“县”的管辖范畴;从经济结构上分析,县域 GDP 占全国 GDP 的 63.4%,其经济发展状况决定着国家现代化建设的总体进程。

可以说,在国家政治结构和工作体系中,市县处于宏观与微观的结合部,即市县既要把握和深入贯彻国家的方针政策,同时又要直接面向基层和群众,做好方方面面的深入细微的具体工作。因此,研究市县经济问题,是一个复杂的系统工程,既要善于高屋建瓴,运用 21 世纪世界经济大发展的战略眼光看问题,运用世界经济理论研究的最新成果指导自己的思考和探索;同时,又要善于结合实际,深入研究农村、企业、城市社区中存在的种种问题和矛盾。

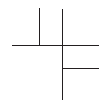
个人工作所在地赤壁市(原名蒲圻市),历史悠久,源远流长,公元 208 年,一场震今铄古的三国赤壁大战,使这里驰名中外。1998 年 6 月经国家民政部批准,蒲圻市改为现名赤壁市。赤壁市山川灵秀,宾客神往,这里有陆水湖国家级风景名胜区,形成了“观赤壁、游陆水、览营寨、探溶洞、宿雪峰、浴温泉”的旅游格局;赤壁市民风淳朴,文化底蕴深厚,是中华诗词之乡、鱼米之乡;赤壁市经济发展迅速,华润集团、晨鸣集团、长城铝业等海内外大集团纷纷在这里落户,全市人均 GDP、财政收入和城镇化率位居湖

北省前列。根据湖北省委安排,从1998年开始,我在赤壁市先后任市长、市委书记,深感责任重大。同时我也感觉到在赤壁工作也是一种幸福,我常常为赤壁经济建设取得的一个又一个的成就所鼓舞,为赤壁美好的前景而陶醉。当然,赤壁市也和全国许多市县一样,在改革开放和现代化经济建设中,遇到过许许多多的矛盾和困惑。如:市场经济条件下,市县政府如何处理好中央、上级与本级的经济关系,如何转变职能迎接入世的挑战;在发展社会主义市场经济中,市县政府究竟应该管什么、管多少、怎么管;市县政府怎样在发展区域经济、制定发展战略、调整农业结构、发展乡镇企业、发展“四维经济”、推进税费制度和社会保障制度改革、加快城镇建设和提高城市品位等各个领域发挥积极作用;在市场经济条件下,市县政府转换政府职能、优化政府体系应该坚持什么样的方向和途径,如何深化行政体制、机构设置、乡镇政权转型、政务公开与民主监督、干部队伍建设等方面的改革与建设等等。

针对上述问题,多年来结合攻读有关学位,我在工作之余以及几次脱产学习过程中,阅读了大量的经济学和行政管理学著作,在近20年省、市、县三级工作实践中,依据我国具体国情,紧紧围绕政府经济角色这个基本问题,对市县政府职能转换展开了一定的理性思考和实践探索。个人愿以自己多年来思考与探索的心得,奉献给关心市县经济问题的同仁与读者。

李亚华

2003年1月于赤壁



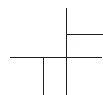
一、市县行政体制剖析

从体制建设与现代化的关系来看,地方行政体制不仅是社会现代化的先行者,要通过具体的制度或措施为社会发展扫清道路,而且它还是现代化的载体,社会的一些新特征和新的发展趋势要通过行政体制变化表现出来;同时它也是现代化成果的保卫者,社会发展所取得的一些成果要通过行政体制来巩固。因此,我们讨论市县政府与社会经济发展的关系,必须将市县行政体制建设作为一个重要课题进行深入研究。

新中国地方行政体制的历史沿革

政府行政体制

所谓政府行政体制,指的是国家机构中行政部门的行政体系和制度的总和。它大体包括行政部门的人员编制、组织结构(包含中枢决策指挥机构和承担某一方面职能的各分支机构),与上下级行政部门关系,同级职能部门之间的关系以及相应的管理制度。按照行政制度建设研究的一般方法,人们常常将地方行政体制分为行政领导体制、行政决策体制、行政监督体制和行政机构的组织方式等几类。



我国地方行政体制演变轨迹

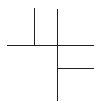
1949年以来,我国地方行政体制的变化调整可以分为4个阶段^①。

1. 建国初期(1949~1957年)

这一时期,对建国后的行政区划进行了大幅度调整。一是增加了行政区域层次,划设了过渡性的大行政区,将全国划分为华北、东北、华东、中南、西南、西北6个大行政区作为地方最高一级行政区域单位,分别领导全国有关各省、直辖市(1954年6月,这种划分法被撤销)。二是调整了省级行政区。省级行政单位由1947年的48个增至1951年的53个,成为中国省级行政区域单位最多的时期之一。1957年又划分为22个省、4个自治区、3个直辖市,另有1个地方、1个地区。三是增设了市。1951年城市数量由1947年的57个增加到140个,1957年增到176个市。而1952年县级单位数则由1947年的2290个减为2283个,至1957年为2092个。四是层级结构变化。将华北、东北、内蒙地区的区、行政村政权的建制改为乡建制,形成大行政区、省、县、乡4级地方行政区划。五是设置派出机构。在省级以下以专区作为省、自治区的派出机关,1951年达199个,1952年减少到161个。区公所作为县的派出机构,1952年底有18144个。六是设立乡一级行政单位。1951年全国乡的总数为218796个。通过逐步合并,1957年底全国乡的总数为97030个。七是设置镇的建制。1954年全国建制镇5400个,1957年减少到3596个镇。

2. 政社合一体制时期(1958~1980年)

这一时期我国行政区划在省一级是稳定的,在基层则变化比较剧烈,最突出的是农村集体化经济组织人民公社和基层乡政府的合二而一。一是人民公社时期,1957年底全国乡数由1954年的21.8万合为9.8万左右。1958年兴起的人民公社化运动,使原有的乡发生了巨大变化。由高级社时的纯粹政府组织,到政社合一的人民公社这一基层行政单位,人民公社取代了原来乡政府的行政地位,而且直至1978年才在法律上获得承认。二是地级市领导县的短暂尝试。1958年在一些省进行了撤销地区、由地级市领导县体制的区划调整,典型的是河北省。该省原有10个专区,1958年撤



销,合并成4个专区,1959年全省撤销了专区建制,全部由地级市领导各县。这次区划调整因为恰逢大跃进及随之而来的3年困难时期而夭折,1961年5月,又恢复9个专区建制,市领导县体制仅实行一年。三是县的并、拆。1958年随着农村实现公社化,对县的建制进行了全面裁并,扩大了县的行政区域。1947年全国县数为1974个,1958年为1626个,1960年为1526个。1960年冬开始,各省又纷纷恢复原县建制。四是市的设置。1958年随着“大跃进”运动的开展市建制猛增,1961年共设市208个。1960年代初,为了减少城镇人口又决定削弱,1963年减到179个。

3.人民公社向乡的回归

1982年修订的宪法重新确定“县、自治县分为乡、民族乡、镇”。1983年10月,中共中央、国务院联合发出《关于实行行政区社分开建立乡政府的通知》规定,各地普遍进行了恢复建立乡政权的工作。到1989年底,全国原来的53892个公社,调整为42000个乡、1755个民族乡。乡的建立,标志政府行政职能和经济职能的分离。

4.城乡一体化领导体制的建立

从1986年开始,全国开展了大范围的设市运动。经过10多年的发展,地区一级大部分由“市”取代,形成市领导县体制。市领导县体制从过程上看是撤销了地区,从结果上看是从名义上的省级派出机构升格为实在的一级政府。

地方行政体制的根本问题出在哪里?

我国的基本行政制度,从根本上讲是科学的、完备的。但是,随着社会主义市场经济的发展和改革开放的深入,现行的行政制度特别是地方行政体制建设也显露出一些弊端。

1.地方行政层次划分尚待完善。行政区划仍然处于探索之中,如对县的领导方式有三种:省直接管理县模式、地区行政公署作为省级派



出机构管理县模式、地级市管县模式。如此等等。各种模式的利弊得失有待进一步研究^②。

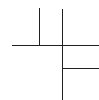
2. 地方行政机构设置不科学。各级地方政府机构仍面临着过分庞大、扩展过速、公务员太多等诸多问题,这种机构过度膨胀、冗员过多的现象,严重影响了政府的工作效率,影响了政府履行职能。

3. 中央和地方行政领导机构之间的权力关系没有完全理顺。改革开放以后,开始了以权力下放和两级分权为特征的一系列改革。但是,这项改革现在仍然处于未成熟状态。一方面,出现了地方自我扩充权力的新情况,使得中央宏观调控能力减弱,地方政府行为短期化、“诸侯”经济现象发生。一方面,由于某些行政执法部门和经营单位的垂直领导,造成“条块分割”的现象,地方政府特别是基层政府职能不健全、功能被削弱的现象十分明显。

赤壁市乡镇机构设置存在的主要问题

机构臃肿、条块分割、关系不顺。通过 2001 年镇、办体制改革,我市镇、办由原有的 19 个精简到现有的 12 个,镇办机关统一综合设置 5 个办公室。机构膨胀的关键在于镇、办事业“七站八所”的设置。目前,我市镇、办“七站八所”设置有:财政所、税务所、工商所、公安派出所、土管所、水利站、农技站、林业站、水产站、兽医站、农机站、经管站、教育辅导站、文化站、广播站、计生站、卫生院、劳动管理所、城镇站、交管站等等。镇、办作为基层政权组织,具有政治、经济、行政管理等多方面职能,因体制不顺,许多本来属镇、办的权力被“条条”所控制,造成条块分割关系不顺。一方面,肢解了镇、办的职能,镇、办没有自主权,不能根据自身的发展统筹兼顾;另一方面,严重破坏了责、权、利三结合的行政管理基本原则,形成“权在上面,利在部门,责在镇办”的责权利脱节现象。在实际工作中,往往是有利则争,无利则推,谈不上为“三农”服务。

人员膨胀,负担沉重。此次机构改革,我市镇、办机关行政编制由 1998 年的 630 名精简为现在的 474 名,机关工勤人员配事业编制 47 名,居委会



配事业编制 30 名,人员编制合计 551 名。各镇、办机关现有在编人员 795 人,超编 244 人,超编率为 44.3%,个别镇、办超编率甚至达 86.9%、100%,这还不包括机关借用和临时人员;全市“七站八所”现有在编人员 2078 人(不含工商、税务等垂直部门),村镇中小学校教师 3269 人,合计 5347 人,不计各单位自请的临时工,每个镇、办平均负担 445 人。

(见《赤壁工作》2002 年第 3 期

邓胜先《抓住农村税费改革机遇 大力推进镇办机构改革》)

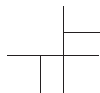
4.地方行政决策体制尚待完善。在地方政府中,决策过程不规范、决策方式不科学、特别是决策体制不健全的问题比较突出。

5.行政监督体制不健全。首先是存在监督渠道不多、不畅的弊病。现在虽然有党的、国家权力机关的、政府的多层次的监督机构,但实际上除了党的监督机构之外,绝大多数均“隶属”于各级政府,系各级政府的“内部监督机构”。同时,还存在监督标准不明确的问题,法律、法规只对监督主体提出了一些措施笼统、缺乏约束力的要求,这造成了监督者对监督对象的行为是否越轨难以做出判断,也使得各监督主体难以有效地行使权力。

代表为何拒评农机站?

不久前,在老河口市付家寨镇人大组织开展的评议活动中,人大代表拒绝评议该镇“双管”单位农机站。事情是这样的:根据市人大指导意见和镇人大 2000 年工作要点安排,年底镇人大将组织市、县(市)、乡(镇)三级代表对该镇的政府职能部门和上级有关部门派驻该镇的“双管”、“直属”单位进行工作评议。在安排被评议单位时,镇人大将被评议单位通报给人大代表后,代表一致表示拒绝对农机站进行评议。

代表为何拒绝评议农机站?原来是该农机站前两次被镇“三级”人大代表评为不满意单位后,镇人大都把评议结果和建议通



报该单位及上级主管部门,但是,该单位对代表评议中所指出的问题和不足,没有任何改进,其上级主管部门也没有对该站主要负责人作任何处置。对此,代表们非常气愤,“这种态度评他有何意义”!

(见《楚天主人》2001年第4期李方伟文)

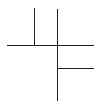
地方行政体制建设的基本原则

为了适应建立社会主义市场经济体制的需要,根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,结合地方工作实际,在市县行政体制建设中,必须遵循如下原则。

1.领导体制高效化原则。健全行政领导体制,就是要使领导体制高效化,这是一种综合性要求,它包括机构、人员、制度等各个方面的优化措施。第一,职权分清,理顺工作部门之间的关系。必须经过一系列的改革与调整,逐步建立功能齐全、结构合理、运转协调、灵活有效的政府机构体系,理顺各工作机构之间的关系,使机构设置及其职权配置合理化。第二,理清政府与社会之间的关系,转变政府职能。应该让政府去管那些社会群众和组织团体不能管或管不好的事情,而把应该由社会办的事情交给社会办,充分发挥人民团体和基层群众性自治组织的作用。第三,完善行政首长负责制。要从体制上保证行政首长在行使合法权力时不受干涉;进一步完善关于行政首长职责和权力的规定,坚持责权一致,防止越权、侵权行为的发生;强调集体领导,加强对行政首长活动的监督,使行政首长的行政行为合法化、合理化。

2.职能决定机构设置原则。政府有什么样的职能,部门有什么样的职能,就应当建立相应的组织机构。严格按照政府职能和部门职能设置地方政府机构,可以使各种机构从一开始建立就有明确的服务目标、明确的职责权限、明确的协作要求和对象。

3.行政区划、行政层次和管理幅度相适应原则。国家机构的行政层次有两种结构:一是在全国范围内,按照行政区划设置各级地方国家机构,行



政区划有几级,地方国家机构的层次也有几级,如现在的省、地(市)、县、乡;二是在各级行政层次内部,按照业务管理的分级设置工作机关,业务管理分几级就设几级机关,如现在地方国家机构中的委、办、厅、局。一般来说,行政层次的多少和管理幅度的大小是反比例关系的,管理幅度小了行政层次就要多,管理幅度大了行政层次就可以少。可见行政区划、行政层次和管理幅度的正确处理,是直接决定地方国家机构设置的一个重要原则。

4.需要、精简、效能相统一原则。工作需要、机构精简和提高效能是矛盾的统一。工作需要并不是机构、人员越多越好,精简也不是越简越好,越少越好。需要、精简、效能相统一的基本要求,就是机构设置和人员安排要同工作的需要和繁简相当,该简(减)的要简(减),该增的还要增,使机构系统机制灵活、运转自如,保持高效率。

5.联系群众和服务基层原则。社会主义国家是人民当家作主的国家,政府机构及其工作人员都是为人民服务的社会公仆。人民群众有权利有义务通过各种途径和形式,直接或间接地参加国家管理。各级地方国家机构特别是市县政府又是直接接触群众的基层国家机构,因此,要积极创造条件,便于同群众保持密切联系,便于吸引群众参加国家管理活动,便于群众对我们的工作进行监督,这些都应该是市县政府机构设置的一个根本出发点和依据。

改革市县行政体制的艰难尝试

改革市县行政领导体制

1.市管镇体制比较

湖北省的仙桃市采取市管镇的领导方式,不设县(市)这一中间层次。这种管理模式虽然管理层次少,行政效率高,但这只是一种特殊的模式。因为仙桃市是由原来的县改市后再升格为省直管市的,其行



政区域没有扩大。而其他众多的地级市,都是由原来的地区改市的,行政区域幅员较大,人口规模大,乡镇数目多。如果采取市管镇,则会造成市政府鞭长莫及,很难管好。

2.市管区体制比较

湖北省鄂州市采取市一区一镇的管理模式,这种模式的优点是管理体制健全。在国家政治、经济结构体系中,地级市基本上属于宏观的范畴,而乡镇属于微观的范畴,在二者之间设区,防止了由宏观到微观的断层。但是,鄂州市也是由县升格为地级市的,实行这种模式,一是管理中间层次多,工作效率不高;二是干部队伍庞大。中间多设一级机构,增加了大量的党政干部。鄂州市总人口 100 万,干部 3 万多人,与一般市比较,“官”、“民”之比非常高。

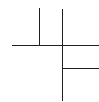
3.市管县(市)体制——行政领导体制创新

市管县(市)体制是经过多年尝试和改革的成果,是比较适合我国大部分地区实际情况的一种成功模式。它既克服了地管县模式的弊端,也克服了市管镇、市管区模式的不足:

一是充分发挥了中心城市的聚集和拉动作用。市领导县(市)体制的变更,首先是城市中心化的实现。按照区域经济管理理论的观点,区域经济发展需要“中心”城市的带动或依托。实施市管县模式,城市可以用等级制的权力关系去支配辖区内的经济资源,用城市统制和带动农村的方法来解决城乡分割问题,促进城乡经济的协调发展,克服了以前城乡分割、条块分割所造成的人力、物力和财力上的分散与浪费,有利于城乡一体、工农一体,使城乡朝着互为市场、互相服务、互相促进的一体化方向过渡。

二是发挥和显示了县(市)独特优势。产业结构转移在我国特殊形式是政府引导式。采取市管县的体制,一方面可以利用市—县交流机制,促进同一地区由市向县的经济扩散、产业结构的转移,防止了来自行政经济对资源配置的束缚。另一方面,许多乡镇组合成县(市)形成规模经济优势,克服了以乡镇为单位,在经济上的规模不大、在政治上的社会形象和法律地位等不足的矛盾,有利于在市场经济中的竞争。

三是有利于农村经济的发展。在县(市)以下设乡镇,可形成一种以农



村为依托、以小城镇为核心的发展模式,有利于目前我国大部分地区农村经济发展。

当然,市管县(市),特别是其中的市管市(县级市),有些法律问题还有待进一步研究和探讨。

改革市县行政机构设置方式

1.取消市县级部门管理经济和其他专门事业的管理体制。将经济领域和科学文化领域内的行业管理一律下放给企事业单位,同时加强对各种生产事业和经济事业的宏观指导、调控与法律监督。

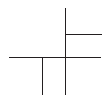
2.加强综合部门的机构建设,减少行政单位,精简机构和人员编制。市级政府机构控制在30个以内,必设机构28个左右。县(市)政府机构限额应该控制在22个左右。其中,必设机构22个^④。

3.实行政企、政社分开。解除政府主管部门与所办经济实体和直属企业的行政隶属关系,并在人财物方面彻底脱钩。所有行政性公司一律改为经济实体,原来的行政管理职能交给政府有关部门。积极培育和规范社会中介组织,将应由社会自我管理和调节的社会事务,转给社会中介组织和社团组织。

4.协调“条块”关系,健全政府职能。对已经实行垂直管理的税务、工商、质量技术监督等行政执法部门,要通过加强党的领导、加大人大监督力度等方式,加强领导和协调。

改革市县行政决策体制和行政监督体制

目前,市县的党委、人大、政府、政协四大班子中,党委和政府是决策机关,人大和政协是监督机关。按照机构改革的精简、效能的要求,结合市县工作实际,可以从两个方面改革创新:一是实行党委书记全面负责,第一副书记兼县市长,第二副书记兼人大主任,第三副书记兼政协主席,当然也可以探讨试行政府与人大正职在党内职位



上排列互换,这样做既减少了领导职数,克服体制上造成的磨擦及党政不团结,又加强了决策和监督体系。二是人大副主任和政协副主席多数从不脱产干部中选任,任职期间可离开原工作岗位,任职届满回原单位工作,这样安排,更有利于人大、政协行使监督职能,防止干部职数过于庞大膨胀。

中共赤壁市委 赤壁市人民政府 关于赤壁市机构改革方案的实施意见 赤发[2002]1号 (摘要)

党委机构按照“保持现有格局,体现精简原则”的要求,设6个左右,其中,必设机构6个。政府机构限额控制在22个以内,其中必设机构22个。

拟定领导班子职数。党委、政府工作部门职数为1-2人;编制11-20名的领导职数为2人;编制在20名以上的领导职数为3人。

政府工作部门的内设机构统称股(室),为正股级;

党委(总支、支部)、纪检监察工作机构与机关人事(办公室)工作机构合署办公,是否配专职或兼职党委(总支、支部)书记、纪检书记或委员,由市委常委会决定。

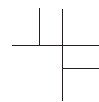
单位编制在40名以下或含下级机构人数不足50名的,不单独设立人事机构,其职能由办公室承担;在上述人数以上的单位可单独设立人事科(股)。

不再设专门的财务审计机构。

各单位一律不设离退休人员管理机构、统计机构。

附:赤壁市党政机构设置一览表
市委工作部门

纪律检查委员会机关 办公室 组织部 宣传部 统战部
政法委员会



政府工作部门

办公室 发展计划局 经济贸易局 教育局 科学技术局
公安局 监察局 民政局 司法局 财政局 人事局
劳动和社会保障局 国土资源局 建设局 交通局 农业局
林业局 水利局 文化体育局 卫生局 计划生育局
审计局 统计局 旅游局

议事协调机构

机构编制委员会办公室 人民防空办公室

说明：

赤壁市设置党政机构 29 个。其中：市委工作部门 6 个，政府工作部门 23 个；监察局与纪律检查委员会机关合署办公，列入政府工作部门序列，不计政府机构个数；机构编制委员会为市委、市政府议事协调机构，机构编制委员会办公室为其常设办事机构，既是市委的机构，也是市政府的机构，设在人事局；人民防空办公室为市国防动员委员会的常设办事机构，也是市政府防空工作部门。

此外，设置部门管理机构 4 个：信访办由市委办公室、市政府办公室管理，以市委办公室管理为主；老干局由组织部管理；扶贫开发办公室由市政府办公室管理；物价局由发展计划局管理。

参考文献：

- ①周喜安：《透视政府经济职能》 经济科学出版社 1999 年版
- ②周青：《市场经济下的政府经济职能》 厦门大学出版社 2001 年版
- ③沈立人：《地方政府的经济职能和经济行为》 上海人民出版社 1998 年版

