



热门文章

- 国外汇储备
- 何加强会计
- 用多元线性
- 国衍生金融
- 国有商业银行
- 章
- 章
- 品市场竞争
- 业银行走混
- 国存款保险
- 国创业板市
- 华夏并购案

120+ renowned advisors reveal what to buy and what to sell

Meet face-to-face with top investment experts

Acquire a global market perspective

Discover profitable investment insights...



WOMEN SHOW 1st MONTH

insights... investment biography discover

[2006年5月]对市管县体制的改革设想

【字体: 大 中 小】

作者: [罗序斌 胡海琼] 来源: [本站] 浏览:

江泽民同志在“七一”讲话中指出:“无论什么样的生产关系和上层建筑都要随着生产力的发展,如果它们不能适应生产力发展的要求,而成为发展和社会进步的障碍,那就必然要发生革命。”当前,随着中国经济正处于转型时期,随着中国已加入了WTO,全球经济的一体化,自身的缺陷和弊端日益显露出来了并严重阻碍了中国经济的整体发展水平,严重影响了中国竞争力同时也进一步加剧了市县之间的矛盾。为了统筹区域经济的协调发展,为了贯彻和落实观,就有必要改革市管县体制,消除县域经济腾飞的体制性因素。

一、国内几种主要的市管县体制改革的措施

中华人民共和国《宪法》规定中国实行省、县、乡三级地方行政区划体系,即“1.全国分为区、直辖市;2.省自治区分为县、自治县、市;3.县、自治县分为乡、自治乡、镇。”但是操作过程中,在省县之间还存在着一级对县进行管理的地级行政建制。因此中国目前的地方层次为省、市、县、乡《镇》四级。而根据目前世界上191个国家和地区的初步统计:地方三级的约占67%;超过二级的只有21个国家约占11%,如印度实行邦—县—区三级制;美国与中国相近,也只是实行了州—市二级与州—县—镇三级共存制;日本的人口有1亿多,也只有府、县与市、町、村二级制。自从中国实行市管县体制以来,中国的地方经济和政治都发生变化:城市化进程进一步加快,辐射功能强的地级市在一定程度上带动了周围所管辖县乡的时至今日,由于中国面临的外部经济发展环境发生了巨大的变化,市管县体制越来越不适应发展的需要,它严重阻碍了中国经济的平衡发展。所以为了给县域经济注入活力,为了更好地实现社会主义新农村,就有必要对市管县体制进行改革。为此国内许多的学者和实际工作者对市管作了深入的研究和细致的分析,并提出了自己的一些看法和建议。概括起来主要有这么几种施:

(一)扁平中国的行政区划层级,虚省强县,从而实现中央、县二级行政区划层级县市并级,弱化省级的功能,逐步取消省级行政建制。毫无疑问这种制度有利于上情下达,达,有利于信息的沟通。但是在中国实行二级制的行政体制,就得撤消省级和市级的某些地位,这样会造成大量的人员分流。此外一旦实行中央—县二级行政建制,那么原来由省和市务就相应转嫁给了中央政府,中央政府负担过重则会影响到管理的效率。此外管理幅度过宽对所管辖的县进行有力的指导和监督。

(二)继续实行市管县体制

当初实行市管县体制主要是希望借助这一体制来推动城市化进程,来带动地级市所管辖县乡这一体制的出台是计划经济时代的产物。我们得承认,市管县体制确实在一定时期起到了很用,但是目前由于这一体制所赖以依存的外部经济发展环境发生了很大的改变,市管县体制少。所以应该与时俱进,对市管县体制进行相应变革。

(三)取消市管县体制,实行省直管县市

这一改革措施主要是孙学玉教授在对江苏和浙江一些经济发达的省份进行实证研究而提出来的市管县体制,将原由其管辖的县市直接归省直接管理。这样一来就能够减少行政管理层次,管理效率,有利于精简机构,节约成本,从而真正实现宪法所规定的中央—省—县《市》一的行政管理体制。此外实行省直管县市有利于县域经济根据自身的特点制定切实可行的发展级政府在财政上也能够得到省级政府的直接支持,从而杜绝了地级市对县的盘剥。由省直管前理论界呼声最高的一种改革措施。但是有一点应该值得注意:孙学玉教授的研究对象主要达的江苏和浙江这两个省份,而中国目前区域经济发展具有不平衡性,省管县市体制不可能个地区实行,所以应该采取一些有效的措施来平稳过渡到省直接管理县市。

二、市管县体制的历史演变及现阶段在实践中所遇到的问题

20世纪50年代,中国实行了第一次大规模的市管县体制。1958年,由江苏省首先开始,然后开。当年除上海北京两个直辖市以外,全国就有28个省辖市实行了市管县体制。1959年9月,常委会公布决定“直辖市和较大的市可领导县自治县”,从而使市管县体制得到了法律上可是到了60年代,市管县体制的发展则步入了低潮。直到1983年中共中央国务院发出《关于政机构改革若干问题的通知》中指出改革的主要办法是“实行地市合并,由市领导县,一个的多少,应根据每个市的经济程度,城乡自然联系和交通是否便利等条件确定,不受一制”。由此,市管县体制在全国再次得到了迅猛的发展。当时实施市管县体制主要是在于充分发挥城乡的带动作用,走城乡一体化的发展道路。1993年在国务院的《政府工作报告》中提到“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。”在这一方针的指导下,全国大多数地区都实行了地市合并,因此市管县体制成为了中国主导性的地区行政区划体制。但是由于现在中国的经济正在转型,实现跨越式发展,市管县体制暴露出了许多的问题,而这些问题的存在则桎梏了中国经济继续向前发展的步伐。

(一)层次过多,加大了行政管理成本,降低了行政效率

实行市管县体制,省县之间的层次由虚变实,行政层次变成中央—省—市—县—乡镇五级组成。所以为了加强对县乡的管理,地级市就必须配置专门的管理人员和管理部门,这样就无形中增加了行政管理成本。根据资料显示,以一个中等地级市的市级为例,一般地厅级干部20人,县处级干部200人,科级干部1000人,财政供养的公务员和事业单位人员一般在1万人以上,每年光工资就要财政支出2亿左右,再加上后勤、办公经费等,一年一个市本级的财政支出要在5亿左右,而全国共有270多个地级市,算下来,全国每年地级市本级的财政支出就要在1300亿元以上。此外,研究成果表明,行政组织每多出一个层次,信息的失真失落率就会成倍增加。市管县体制的设计,人为地制造出了一个中间层级,信息沟通受到阻滞,行政效率大大地降低了。

(二)地级市下侵县级的各种权益,束缚了县域经济的发展

市管县体制的主要特点是以周边地区工业相对较发达的中心城市带领一些经济基础薄弱的县市发展。但是在实践过程中,许多地级市往往利用其行政强势地位,不断截留上级下放的各种权力,下侵县级的各种权益,从而存在市吃县,市刮县的现象,县市的发展受到了很大的抑制。地级市对县的种种侵害使得中国县域经济的发展严重滞后,跟不上中国整体经济的发展步伐。有资料提供,福建省南平市

120+ renowned advisors reveal what to buy and what to sell

Meet face-to-face with top investment experts

Acquire a global market perspective

Discover profitable investment insights...



WOMEN SHOW 1st MONTH

insights... investment biography discover

是规模较小的地级市，供养人口11295人，一年支配财力4亿元，除教育和离退休人员5470人的工资外，其它支付都是用于维持一个地级市的正常运转。有时公务员工资发放都困难。正因为地级市财力十分紧张，还要应付名目繁多的接待等支出，只好变着法子截留给县的各种资金。再比如，东兴市只是广西防城港市下属的一个县级市，2003年国家民委给东兴市80万元的项目资金，但到了防城港市被截留了30万元。2003年上面拨给东兴市的各种专项资金有3000万元，都要经过防城港市才能转到东兴市的财政账户上，东兴市还得跑防城港市要钱，到年底被截留了900万元。

(三) 经济实力弱的地级市在带动县的发展上显得力不从心。目前在中国的地级市中，中心城市的实力相对较弱，“小马拉大车”的现象大量存在。这种现象主要有两种表现形式：一是中心城市实力确实不强，市域范围又较大，而市管辖县的数量又多，从而造成了一种“小城区、大农村”的现状，这种情形在中国中部地区最为典型，比如江西省的赣州市就管辖了18个县市。二是中心城市经济规模并不是很小，实力也不是很弱，但由于县域经济较强，所以相对来说，中心城市对县域的辐射带动能力有限，也就是所谓的弱市强县的现象。而这种现象在中国东部沿海一带是比较突出的。比如在第3届全国县域经济基本竞争力百强县评比中，浙江、江苏两省是拥有全国百强县最多的两个省，分别为27个及21个。浙江省11个地级市中就有9个地级市拥有百强县。同样在江苏的13个地级市中也有9个地级市拥有百强县，而且很多市不只拥有1个百强县，仅苏州市就拥有5个全国百强县。县域经济强大，弱市强县现象也就更明显。从这两个省拥有百强县的地级市来看，除杭州、无锡等个别市区实力较强的地级市外，绝大部分地级城市规模偏小，辐射力不足，中心城区与周边县市在发展水平和运行质量上存在着落差，不能够很好地带动周围地区的发展。

(四) 管理上的非专业化，不利于城市和乡村的发展。在管理学上为了提高管理的效率往往会采取专业化的管理方式。城市和农村是有着质的差异的两种完全不同的地域，在人口的结构、密度、流动性、产业结构、产业集中程度、以及社会组织结构、社会管理结构等方面，都有着极大的差距。城市一般是以工业、商业、服务业为主，而农村则不一样，农村主要是农业、林业、渔业为主导产业。因此在管理的过程中必须要注意两者的不同点，采取不同的管理方式。在城市重点是要做好招商引资的工作，大力促进第二三业的发展。中国的现代化必须要求广大农村地区的现代化，人民共同富裕的伟大战略目标的实现重点难点也在农村的发展。而农村的欠发达一直是中国整体经济发展中的一块软肋，所以要构建和谐社会，建设社会主义新农村，就要要求领导者集中精力搞建设，全心全意谋发展，要因地利制宜地根据各地的自身特点发展特色农业，开办一些和农业有关的乡镇企业。农村的发展任重而道远，因此为了带领农民致富奔小康就应专业化管理，城乡分治。而市管县体制的实施，使得市政府一心两用，分散了领导者的精力，不利于就城乡的各自特点实行分类管理，优化管理，同时也不利于各自绩效的提高。

三、改革市管县体制，实行省管县市的三步走策略。针对当前市管县体制在现阶段所存在的问题，对市管县体制进行改革乃当务之急。为了发展县域经济，释放县域经济的活力，应该采取省直管县市的改革措施，放权于县，县市并级。但是由于中国地域辽阔，各地经济文化差距很大，所以改革不应操之过急，而应循序渐进，先点后面，逐步过渡。为此本文作者提出改革市管县体制，实行省直管县市的三步走策略。这样既可以保证改革的顺利进行也可以促进各地经济的发展和维持政治的稳定。

(一) 强县扩权。实行市管县体制后中国的城市化进程确实加快了，一大批中心城市得到了飞速的发展。但是在这发展的背后是以县域经济发展迟缓为代价的，是以九亿多的农村人民生活水平迟迟上不去为代价的。所以要解决三农问题，发展县域经济，就必须改革市管县体制实行省直管县市。而改革市管县体制首先应该做的是强县扩权，给县级政府相关的决策权，这样才能调动县级政府的积极性和主动性。比如在二十世纪九十年代，浙江省先后2次出台扩大大部分经济发达县(市)经济管理权限的政策，对加快经济(市)发展起到了良好的作用。2002年8月17日，在浙江省委、省政府的再次强力推动下，又将313项原本属于地级市经济管理的权限下放给了绍兴、义乌、嘉善等17个县(市)和杭州、宁波3个区(萧山、余杭、鄞州)共20个县级行政区。这313项权限涵盖了计划、经贸、外贸、国土资源、交通、建设等12大类，几乎囊括了省市两级政府经济管理权限的所有方面，扩大了经济强县(市)的管理权同时也进一步促进了经济强县的发展。为此福建、山东、湖北、河南、安徽等一些省份纷纷来浙江学习考察借鉴其发展县域经济的经验。县域经济要发展就必须要求地级市权力下放，但是为了保持经济发展的稳定过渡，地级市仍然要起到对县域经济保驾护航的作用，县级政府不应该完全一下就和地级市脱离行政隶属上的关系。此外由于浙江省是财政上省管县市的先行者，县域经济实力强大，所以可以实行行政上省管县市的试点。在今年两会期间，一些人大代表也提出了财政上的省管县市最终必然要走向行政上的省管县市的观点。

(二) 市县分离，实行省直管县市。在实行强县扩权过程中，县级政府逐步接管地级市下放的各种权力，并恰当地运用这些权力来发展县域经济，造福于人民。一旦县级政府在经济和社会管理上积累了一定的经验，就可以在一些条件成熟的地方推行省管县市，实行市县脱钩，县和地级市同级，它们之间不存在行政隶属关系，从而使县、地级市能够在市场经济环境中同台竞争，平起平坐，各自发挥自己的比较优势。改革市管县体制，实行省直管县市制度，市县行政关系彻底脱钩，从实三级制扁平到二级制，这样可以避免地级市政府半路截留转移支付资金，可以避免地级市靠行政手段强行从县级政府“抽血”而不顾县级利益，集中资源建设地级市。因此市县脱钩，实行省直管县市无疑将带给县级政府更多的利益，县级政府能够就本县的事务直接和省级沟通，县级政府对行政区域内的事务具有独立的决策权，县级领导也不会像以前那样玩忽职守。因为实行省直管县市，县级领导的职位升迁直接和其政绩相挂钩，做得好就能得到提拔，做得不好就会受到相应的处罚。这将对县级政府的领导具有很强的激励作用，他们将会殚精竭虑地把自己的本职工作做好。另一方面，实行省直管县市，也可以加强对县级政府干部的权力监督，天高皇帝远的年代已一去不复返了。

(三) 缩小省区。实行省直管县市，这必然将加大省级行政建制的管理幅度，而管理幅度的扩大将会增大省级政府的工作负荷量，这对省级行政效率的挖潜和提高是不利的。所以为了提高省级政府对县市级政府工作的指导力度，有必要改革省级行政区划，划小省区，恰当增设一级行政区划。中国目前有23个省，5个自治区，4个直辖市和两个特别行政区，共有34个省级行政单位，而美国的国土面积和中国相比来说要小点，可它却由50个州和一个特区(首都华盛顿所在的哥伦比亚特区)共51个一级行政单位组成。国内有些专家认为中国也可以划分为50个省份左右。毫无疑问，缩小省区增加一级行政区具有十分积极的意义：它有利于各地根据各自的优势制定具体的经济发展计划从而避免以前在管理上的一刀切；有利于形成竞争的局面，避免形成官僚主义，实现真正意义上的市场配置资源。此外还可以增加工作的透明度便于相互之间的监督。省区的划小也有利于各地政府的管理，有利于政府把自己区域内的事做精做好。

参考文献：

- [1] 中外行政制度比较 [M] 张立荣商务印书馆 2002年
- [2] 市管县体制存在的问题及其矫治 [J] 王克群南方论刊 2005年第10期
- [3] 市管县体制的利弊分析及改革思路 [J] 王英津理论月刊 2005年第2期
- [4] 走向“省管县” [J] 安徽决策咨询 2004年第7期
- [5] 省管县建制模式研究——以浙江为例 [J] 徐竹青中共浙江省委党校学报2004年第6期
- [6] 当代中国行政结构扁平化的战略构想——以市管县体制为例 [J] 孙学玉 伍开昌 中国行政管理 2004年第四期
- [7] 关于省直接管辖县(市)的若干研究 [J] 卓智勇经济社会比较 2003年第五期
- [8] 中国行政区划体制现状及改革构想 [J] 宫桂芝政治学研究 2000年第2期

评一评

正在读取...



笔名:



评论:

发表评论

重写评论

[评论将在5分钟内被审核, 请耐心等待]

【注】 发表评论必需遵守以下条例:

- 尊重网上道德, 遵守中华人民共和国的各项有关法律法规
- 承担一切因您的行为而直接或间接导致的民事或刑事责任
- 本站管理人员有权保留或删除其管辖留言中的任意内容
- 本站有权在网站内转载或引用您的评论
- 参与本评论即表明您已经阅读并接受上述条款