

## 政府层级改革的酝酿：强县扩权与省直管县

张占斌

【我要评论】 【该文章阅读量：462】 【字号：大 中 小】

前不久，温家宝总理在全国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’的试点。”总理的讲话，必将对我国行政体制改革产生十分重要的影响和推动。这预示着，政府改革从减人、减事、合并机构的行政职能调整，开始扩展到“减少层级”的行政改革。尽管这项改革还处于酝酿和铺垫阶段，但这确是行政体制改革思路上的重要动向。种种迹象表明，中央决策层不仅仅限于在原有体制上考虑行政改革问题，也更关注从行政架构上寻找改革的突破。

### 一、强县扩权应是

#### 省直管县前的有序过渡

从2002年起，浙江、湖北、河南、广东、江西、河北、辽宁等省先后开始了“强县扩权”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“省管县”的格局，海南省出于土地面积和人口较少的因素，已经完全实行了“县市分治”，市只管理城市本身，县则由省直接管理。重庆直辖后，也完全过渡到直管区、县，这为进一步推广省直管县积累了经验。

从各地实际情况来看，省直管县可以从财政方面入手，由省直接统管县财政，逐步地让地级市恢复到城市管理的职能上去。目前各地实施的扩权强县，目的是在行政区划不变的情况下，把部分权限下放给县，以减少管理层次，提高工作效率，降低行政成本，推动扩权县（市）抓住机遇，加快发展，尽快形成一批经济活力强、发展速度快、综合素质高、带动作用大的县（市），促进城乡经济和区域经济协调发展。这既是深化行政管理体制改革、积极推进制度创新的客观需要，也是增强县（市）自主发展能力、实现全面建设小康社会目标的关键环节。

县域经济落后是广东的弱项，全省68个县(市)，面积占全省总量的83.8%，人口占62.8%，但财政收入仅占6.5%。县域经济发展缓慢的现状，被广东快速工业化取得的经济成就掩盖了。权威部门调查表明，目前阻碍广东省县域经济发展问题是县级政府权力小、财力弱、负担重，缺乏经济发展的自主权和积极性。同时，由于管理层次过多，导致运行效率降低，行政成本加大。广东把加快县域经济发展作为一大战略来抓，出台了激励型的财政机制，下放经济管理权限，已下放给地级市的审批权，除另有规定外，一律下放到县(市)。下放的权力主要涉及市场准入、企业投资、外商投资、资金分配和管理、税收优惠，认定个人的技术资格及部分社会管理等方面的内容。还出台了加强县级领导班子建设的有关文件，真正从人、财、物入手，加强省管县及激发县域经济的发展潜力。

在强县扩权上，河北出台的政策是：第一，坚持能放都放。扩大管理权限的基本原则是：“责权统一、重心下移、能放都放、依法合规”，逐步做到除国家法律、法规有明确规定的以外，原需经设区市审批或管理的，变为由扩权县（市）自行审批、管理，报市备案；原需经设区市审核、报省审批的，原则上变为由扩权县（市）直接报省审批，报市备案。对国务院有关部门文件规定须经设区市审核、审批的事项，采取省、市政府委托、授权等办法放权。扩权县（市）取得相应的管理权限后，同时承担与管理权限对等的责任。第二，逐步全面推开。扩大管理权限首先在部分县

（市）进行试点，取得经验后再搞第二批。首批试点县的选择，注重把握四个方面：县（市）综合经济实力，城市合理布局，发展潜力，城区统筹兼顾。

“省直管县”和“强县扩权”，在目前国情条件下对于解决城乡二元经济结构，是最现实的选择。不少地方总结经验时，注意到了浙江经济大发展的经验，也认为有“省直管县”和“强县扩权”的功效。强县扩权无异给条件好的县(市)进一步优化发展环境，使之拥有更大的自主权，为最后省完全管县做好准备，具有不可忽视的重要作用。



- 今夜，老大陆无语
- 别了，陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达：在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题：从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗？
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余：以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子，莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇：行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招  
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班  
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设  
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研  
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选  
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展  
项目实习生招募通知

在市管县的体制下，市级机构，实际上多是起上传下达的作用；县里要解决实际问题，往往要直接找到省里的厅局。而省里的一些决定、措施，也要经过市级，才能贯彻到县里。这样多了一个环节，不利于政令的畅通。有人甚至说，在省和县之间，加进一个市级机构，只有一个好处，就是可以多安排一批干部。这样的说法可能有些极端，但这其中的利弊究竟如何，确实是可以讨论的。然而，在推进强县扩权过程中，新的矛盾显现出来。

一是省辖市对扩权县市的支持力度减弱。比如，在财政配套资金问题上，对于一些已经审批的项目，省里资金下来了，要求省辖市配套的部分没有到位，而省里又没有直补的政策，这样就给县(市)发展带来很大资金制约。

二是省直部门在扩权政策中定位模糊。这些部门对当地经济发展具有举足轻重的影响，但他们各自都有自上而下的一套行政体制和管理体制，扩权政策在这种既成的事实面前显得无能为力。

三是扩权带来的这部分县(市)事实上与原来隶属的省辖市管理脱钩，催生了与原来省辖市的矛盾。扩权县既要主动维护使用对省一级部门的话语权，还要维护与市的领导关系，这就大大增加了这些县(市)主要领导进行协调的工作量。

## 二、省直管县改革的

### 步骤、方向和政策建议

理论界对改革市管县体制提出了许多政策建议，出发点是使行政区划和管理体制适应社会主义市场经济发展的需要，提高行政效率，推动区域经济发展，更好地统筹城乡，解决“三农”问题。但行政区划事关中央与地方关系、条块关系、各级政府职能的合理设定以及未来民主体制、民主成本等重要问题，既要积极探索，有所创新，又要保持稳定，谨慎从事。实行省直管县的改革，从目前的实践来看，必须按照中央的精神，遵循一定的原则，理顺各种关系。同时，也要考虑后续的巩固和进一步的改革。

省直管县的改革，总体上可以分三个步骤进行。第一个步骤是目前各省的改革试点，即省主要对试点县的财政进行直管，并适当下放经济管理权，但仍维持市对县的行政领导地位。第二个步骤是市和县分治，相互不再是上下级关系，各自均由省直管，重新定位市和县的功能，市的职能要有增有减，县的职能要合理扩充。第三个步骤是市的改革，合理扩大市辖区，调整精简机构和人员。总的方向应当是，撤消传统意义的管县的地级市(级别可保留)，省真正直管县。

第一，按照温家宝总理的讲话精神，在“具备条件的地方”进行改革的尝试，不够条件的可以再等一等。切不可一轰而起，搞一刀切。这里包括两层含义，一是“具备条件的地方”主要包括：经济比较发达的地区，省域面积处于中小程度，且改革呼声比较强烈，干群认识比较一致。二是对层级不要刻意划一，要考虑到地区的特殊性。

第二，在改革推进中，发展县域经济是十六大提出的今后国家改革建设非常重要的战略布局。解决“三农问题”，县级政府责任重大。省级政府应把大量的行政审批权限下放到县级行政单位，使得大量的具体事务由县级行政单位解决，减小省县发生关系的工作量，这是目前县级行政单位在经济发展过程中需要尽快解决的问题。这样可以使县级行政单位功能完善，成为真正的一级权力主体，其发展经济和社会治理的主动性、积极性将会大幅度提高。

第三，目前省直管县改革中存在的问题表面是扩权县(市)与省里、市里对接不好，沟通不好，对扩权政策不熟知，用得不足，不活，但实际上是缺乏相关实施细则，一些应该下放到县(市)的管理审批权限没有下放，仍需到市里办理，扩权政策执行不彻底。这就需要中央、省出台一些文件，以保证强县扩权的推进力度。

第四，在强县扩权基础上的省直管县，这种体制上的大手术，牵涉到数以万计官员的利益，其影响之巨是可想而知的。如果说，我们以往的所有改革都要考虑到群众的承受度，那么，这项改革所要进行的机构和人员调整，将主要考验地级市及官员的承受度，从改革试点的情况来看，这一层级还有不少疑问和困惑需要解决，在面上对改革不好提出反对的意见，但心里还有抵触和某种失落感。此方面还应做大量艰苦的工作，要考虑比较稳妥的渐进式改革方案。

第五，在条件成熟后改乡镇政府为县级单位的派出机构，合理确定乡镇行政机构的管理幅度。目前，镇乡财政风险日益显现，政府的形象和公信力受损严重，国家大范围、大幅度减免农业税，也会使乡财政收入减少，如果不采取改革措施，乡镇为保运转，就可能转嫁压力，继续违规克扣农民，农民负担也难根治。为改变这种状况，需要明确乡镇一级政府在今后改革中的定位，可考虑把乡镇一级政府改成为政府的派出机构，财政由县政府掌控和统筹，这样也可防止新的“三农”政策落实出现反弹。从服务于强县扩权和省直管县的高度出发，在广泛调查研究的基础上，切实做好撤小乡并大乡工作。

第六，在若干年后，省直管县的改革可能会形成很大的声势，也可能会有实质性进展。这就客观上提出一个非常重要的问题，省直管县能不能管得过来？不少省级区划里县级单位有八九十个甚至一百多个，省级直管县有效管理大体应在40—50个左右，太多了根本管不过来，会有不少问题。这就需把省级区划单位缩小，否则无法管理如此多的县。或者适当合并某些偏远地区的过小的县，但事实上潜力不大，也不宜过多合并。我国省级政府的管理规模和幅度普遍较大，有些省级政府管理规模和幅度实在过大，不能适应经济社会快速发展的需要，目前遇到的问题和困难越来越多。借鉴中国历史和国外区划的经验，可考虑今后数年或数十年以增设直辖市、划小省等方式适当增加省级政府的数量，缩小省级政府的管理规模和幅度，以利于发挥中央和省级政府的积极性，减少和避免地方主义的出现。

总之，现行的市管县体制已不适合市场经济特别是区域经济的发展的需要，省直管县应当是发展的方向。新形势新任务和新的发展观也需要行政区划和行政管理体制有新的突破及统筹安排。

来源：《学习时报》296期 来源日期：2005-8-13 本站发布时间：2005-8-13

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

## 相关链接

用户名:  密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

内容:

### ! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024\*768 浏览本站 程序运行时间: 0.031秒