

决策参考

Jue ce can kao

第七十一期（总第 321 期）

盐城市图书馆编

2009 年 7 月 31 日

主编 刘进 责编 周玉奇

zhouyuqi@gmail.com 13905103528

编者按:省直管县是指为缓解基层财政困难,解决政府预算级次过多等问题,在现行行政体制与法律框架内,省级财政直接对县(市)财政的一种财政管理方式。财政部 9 日公布了推进“省直管县”财政改革的意见,明确提出,到 2012 年底前将在全国大部分地区推进这一改革。分析人士认为,“省直管县”财政改革的全面推进,标志着我国深化财税体制改革迈出重要一步。作为我国推进地方政府机构改革和深化财税体制改革的重要组成部分,“省直管县”财政改革的全面推进对于提高政府运行效率、减少政府行政层级以及减轻政府财政负担具有重要意义。财政部此次公布的推进“省直管县”财政改革的意见,正是中国从财政改革上切入,全面推进“省直管县”的改革。“省直管县”能否成功?“省直管县”背后带给人们哪些思考?“省管县”改革要警惕什么?本刊特此推出“省直管县”专题,供领导参考。刊后附有调查表,也请各位领导于百忙之中对本刊提出宝贵意见。

要目

●本期专题/“省直管县”

“省直管县”财政改革 2012 年底前推行各地纷纷推进“强县扩权”改革

从顺德发展看创新“省直管县”改革模式

“省直管县”背后的思考

“省直管县”改革要警惕市场分割和县域竞争

“省直管县”改革:“官帽子”要跟上“钱袋子”

县政改革和国家建设

县域治理的瓶颈如何突破

●本期专题/“省直管县”

省直管县财政改革 2012 年底前推行

财政部财科所所长贾康说，在加快转变经济发展方式、强调科学发展的大背景下，我国加快推进“省直管县”财政改革，旨在深化财税体制改革，推动解决完善公共财政体系所面临的一些深层次问题，包括备受争议的中央和地方事权与财力划分问题、转移支付制度的完善、省以下体制以及加大对基层的公共服务领域投入等。

我国目前实行的“市管县”体制是 1983 年以来逐渐形成的，这一模式在过去近 30 年中，一定程度上发挥了城乡合治、以市带县的功能，但随着县域经济的发展，其对县域经济发展的制约作用也日益显现。由于各财政层级间“事权重心下移、财权重心上移”，我国基层财政尤其是县乡财政困难问题进一步凸显。

周天勇指出，导致我国基层财政困难的一个原因在于财政层级过多，从而加重财政负担。我国现有财政分级为“中央—省—市—县—乡”五级，而国际经验表明，较普遍的财政分税分级制度安排是不超过三级的。

对此，贾康也指出，当前我国加快推进包括“省直管县”和“乡财县管”在内的财政体制改革，正是体现了政府简化财政层级的意图。从长远看，塑造符合市场经济规律的“央—省—市—县”三级分税分级财政体制和中央、省两级自上而下的转移支付，是促使我国各级政府事权清晰合理、使基层财政真正解困、完善现行政府间财政分配关系的治本之路。

对于下一步我国推行“省直管县”改革的建议，周天勇指出，由于我国“省直管县”改革还处在探索阶段，一方面政府要坚定改革目标不动摇，长期目标是实现三级财政和三级政府管理体制；另一方面，要看到改革的艰巨性，分步实施、逐步推进改革。此外，要积极稳妥解决“省直管县”和“乡财县管”改革中可能出现的问题，如乡一级和县一级的财政债务问题，从而确保改革顺利推进。

各地纷纷推进“强县扩权”改革

江西：所有县（市）实行“省直管县”财政体制

为深化财政体制改革，促使财力分配进一步向县一级倾斜，今年江西“省直管县”财政体制改革试点范围进一步扩大，江西全省 80 个县（市）全部实行“省直管县”财政体制。

江西省财政厅介绍，今年江西“省直管县”的财政体制改革新增进贤、分宜、泰和、大

余等 21 个试点县（市）。至此，江西全省所有的县（市）均已实行“省直管县”的财政体制。
详细>>>

湖北：对 52 县市推行财政省直管助推县域经济发展

2004 年以来，除武汉市和恩施土家族苗族自治州，湖北对 52 个县市逐步推行财政省直管，助推县域经济发展。该省有关部门日前初步统计，2008 年，增速向来滞后的县域经济首次超过全省平均水平，成为发展的新亮点。

湖北省社会科学院农村经济研究所一位研究员说，中部地区发展相对滞后，财力比较弱，此项改革无疑是在“试验和闯关”。详细>>>

甘肃：“乡财县管”试点工作在全省 86 个县全面推开

从 2006 年开始，按照推进农村综合改革要求，甘肃省在县级财政层面开展了“乡财县管”财政管理方式改革试点，也就是说，在确保乡镇预算管理权、财政资金所有权和使用权、财务审批权不变前提下，今后乡镇财政收入全额上缴县级国库或财政专户。乡镇财政支出由县级财政根据乡镇年度预算，按进度拨付。县级财政部门负责管理乡镇财政资金并监督使用，使乡镇财政资金所有权、使用权与管理权相分离。目前，“乡财县管”试点已在全省 86 个县全面推开。

浙江：浙江“发令”推进强县扩权

浙江省政府 24 日公布省政府令，首次以政府规章的形式确立“强县扩权”各方职责，敦促省市有关部门舍得放权，县级政府积极承担起来，进一步加强县级政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。

安徽：“县级扩权”全面推开

为进一步扩大县（市）发展自主权，安徽省政府日前决定在全省 61 个县（市）全面推开扩大县级经济社会管理权限工作。

湖北：推行财政省直管：“加热”县域经济梗阻待破除

2004 年以来，除武汉市和恩施土家族苗族自治州，湖北对 52 个县市逐步推行财政省直管，助推县域经济发展。该省有关部门日前初步统计，2008 年，增速向来滞后的县域经济首次超过全省平均水平，成为发展的新亮点。

吉林：吉林省实施扩权强县改革县域经济撑起半壁江山

中央实施振兴东北地区等老工业基地战略以来，特别是实施扩权强县改革以来，吉林省县域经济社会取得了长足发展，呈现出速度、质量、效益稳步提升的良好态势。

四川：蒋巨峰要求进一步深化扩权强县试点工作

四川省 2007 年 7 月开展扩权强县试点以来，27 个试点县（市）县域经济主要指标明显高于全省县域经济平均水平。按照中央的要求，结合四川实际，省政府决定再增加 32 个试点县（市）

从顺德发展看创新“省直管县”改革模式

——国家行政学院教授竹立家谈地方政府机构改革

目前，新一轮地方政府机构改革正在全国稳步推进，与“大部门体制”改革相联系的“省直管县”改革无疑牵动了全社会的目光。几个月来，国家行政学院教授竹立家马不停蹄赴浙江、福建和广东等南方省份调研。他在接受采访时表示，有条件的地方一定要有前瞻性，加大改革探索步伐。“仅通过财政体制改革还不到位，还要与行

政体制改革联系起来。财政省直管县是一种‘扁平化’改革，应循序渐进地推动行政体制改革，压缩地方政府层级，最终实现行政上的省管县。”

新形势下“省直管县”改革刻不容缓，“优化组织结构”和“减少政府层级”是一枚硬币的两面，缺一不可

党的十七大以来，我国政治领域的一项关键改革措施是在各级政府逐步推行“大部门体制”。其主要内容有：一是优化组织结构和实现政府职能的根本转变；二是减少政府层级和逐步实现“省直管县”。

目前，我国地方政府机构改革已进入“适时推进”轨道。从时间进程看，预计到 2009 年上半年，省级政府机构改革应当基本完成，并同时启动市县级政府机构改革。对此，竹立家有自己的评价，尽管“大部门体制”改革正在全国各省稳步推进，但与“大部门体制”改革相联系的“省直管县”改革并不尽如人意。

据竹立家介绍，近几年来全国已有 20 多个省逐步实现了财政上的“省直管县”，如浙江、江苏等 8 个省在逐步推行行政上的“省直管县”，并取得了较好的经济社会效果。可是，从目前已经出台的省级“大部门体制”改革方案来看，一般都比较重视横向的机构改革与重新组合，即与国务院“大部门体制”相衔接的政府机构的拆分组合，而很少关注纵向的、以减少政府层级为重点的“省直管县”改革。

在竹立家眼里，分散管理的行政机关和多重政府层级不仅增加了改革成本，甚至扭曲了改革方向。他说，我国目前推行的以提高行政效率为目标的“大部门体制”改革，要想取得理想的效果，“优化组织结构”和“减少政府层级”是一枚硬币的两面，缺一不可。

按照中央部署，今后 5 年我国要加快政府职能转变，深化政府机构改革，加强依法行政

和制度建设，为深化行政管理体制改革的总体目标打下坚实基础，到 2020 年，建立比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。

为此，竹立家呼吁，此次地方政府机构改革中“省直管县”模式要有较大创新和突破，压缩政府层级，提高政府效率，把更多财政支出转移到社会管理和公共服务上去，更好完善现代经济社会条件下“社会治理结构”，大力加快县域经济发展及提高城市化水平。

由于“行政中心”地位的削弱，一直居于全国县市发展前列的顺德，近年来经济发展缓慢，城市化步伐停滞不前

在我国，秦置县以来的 2000 多年中，县级行政中心始终是历朝历代最稳定、最有效的基层政权组织，在国家治理中始终占有重要地位，所以有人说，“县治则国治”。

2008 年 8 月出台的《中共中央国务院关于地方政府机构改革的意见》，明确强调在有条件的地方积极推动行政上的“省直管县”改革。对此，竹立家赞赏有加。他认为，这是我国在科学发展观指导下，适应新的历史发展时期所进行的一次重大体制和机制创新。

事实证明，改革开放 30 年来，凡是县市级政府自主权较高的地方，城市化及城市的经济社会发展水平就较高。这是“地方政府机构改革”课题组在深入调查之后得出的结论。竹立家说，从 2002 年开始，我国城市化进入了一个高速发展期，江苏的昆山、张家港，广东的东莞、中山等城市迅速成为中等发达城市，在全国都具有较高知名度。本来在全国县市发展中居于前列的县市，如江苏的武进和广东的顺德等，特别是顺德，不仅县域经济发展近两年从全国第一位跌到第二位，其城市化水平、城市公共服务提供能力等更是与昆山、江阴、张家港等差距持续拉大。其根本原因之一就是政府行政自主权的削弱。

改革开放以来，顺德人在全国许多经济体制创新方面多次拿到“第一名”，一直在我国县域经济体中排名领先。近几年，由于顺德“行政中心”地位的削弱，导致顺德在城市化水平、对企业的吸引力、居民的生活质量等方面远远落后于“长三角”的昆山、张家港、江阴等市。不仅如此，顺德经济总量也从长期以来的全国县域经济第一，跌到二、三位，从目前的发展趋势来看，如果顺德的“行政中心”地位得不到加强，顺德不仅城市化步伐会停滞不前，顺德的经济由于行政体制管理等问题，总量还会继续下跌，这对广东乃至全国来说都是莫大的遗憾。

行政体制改革滞后，已经严重阻碍了经济体制改革。因此，竹立家认为，积极推动行政体制改革，加快“省直管县”改革步伐，具有重要的现实意义。不仅可以减少政府层级，防止中央和省级政府政策在贯彻和执行过程中的扭曲、变形和流失，也能够极大提升我国县域经济社会发展和城市化发展水平。

推行“省直管县”改革，是消除行政管理体制机制发展障碍的重要战略举措。广东省应该有所作为，在有条件的地方突破体制机制上的障碍，创新地方政府机构改革

经过 30 多年的改革开放，我国的经济社会面貌发生了很大的变化。到 2008 年底，我国经济总量突破 4.3 万亿美元，排名世界第三位，人均超过 3200 美元，这在中华民族的发展史上是一个历史性的进步。

但是，我们也要看到，伴随着我国的经济持续发展，还存在一些体制和机制上的障碍，特别是政治行政体制和机制上的障碍。竹立家说，“正是在我国改革与发展最为关键的时期，中共中央国务院提出‘省直管县’的改革措施。从这个意义上说，这一改革措施是消除行政管理体制机制发展障碍的重要战略举措。”

在我国改革开放过程中，广东省一直肩负着体制机制创新的艰巨任务。竹立家认为，广东省应在有条件的地方推行“省直管县”，应以“珠三角”地区提振县域经济社会发展水平为突破口，实行行政上“省直管县”，扩大地方经济社会管理权限，形成以县市为行政中心、经济中心、文化中心，人口规模 100 万左右的中等“城市集群”，促使政府公共产品和公共服务供给规模化、均等化，提高政府效率和效能，全面提升广东城市化水平和经济社会发展水平。

从现有的发展基础和条件来看，“珠三角”有能力形成广东乃至全国最大的“城市集群”，形成城市人口规模 3000 万以上的超大城市群，使广东的城市文明水平走在全国的前列。结合经济、社会、文化发展水平的实际，广东顺德是实行省直管县基础条件比较好的县区，可以走在全国前列，这对广东乃至全国都具有示范和“标本”意义。

对于顺德即将开始的改革，竹立家认为可从两方面进行：一是完全确立顺德“行政中心”的主体地位，从行政体制上给顺德的改革与发展提供动力机制，扩大顺德改革与发展的体制空间，增强顺德自主发展、自主创新的能力，使顺德的城市化水平和人民生活水平与经济发展水平相一致，用十年左右的时间，使顺德成为中国经济社会发展水平最好的城市之一。二是建立广东省省直管的计划单列区，切实减少对顺德的行政管理层级，着力消除顺德发展的体制性障碍，扩大顺德自主发展的制度空间，赋予顺德在人事、财政、决策、城市建设等方面的行政自主权，为顺德在新一轮改革与发展过程中能继续走在全国前列提供必要的体制机制保证。

改革不可能一蹴而就，改革过程还会出现一些新的情况、新的问题，需要认真研究，大胆探索。竹立家提出，各地情况各异，基本条件不同，地方政府机构改革一定要因地制宜，从实际出发，切忌一哄而上热热闹闹走过场。只有这样，才能稳步推进改革，依法行政和制度建设，并为深化我国行政管理体制改革的总体目标奠定坚实基础。(光明日报)

“省直管县”背后的思考

扩权强县其目的一是通过财政上省直管县，给县乡更多的财力，扩大和改善面向广大农村居民的公共服务和相关基础设施建设，防止城乡在公共服务上的差距进一步拉大。二是通过赋予县更多的自主权，主要是各类审批权，促进县域经济快速发展。县域主要是农村，从当前的情况来看，县域经济的发展实际上就是在保障粮食安全的前提下，依托农村、依靠农村居民大力发展非农产业，包括各类制造业、建筑业和各类服务业等。动态地看，实现这两个目的都必须与城镇化联系起来，不能静态地以画地为牢的方式来实施对县乡的倾斜政策。例如对农村公共服务的提供、公共设施的建设都应当与农民转为市民的过程结合起来。或者说，应当是在促进农民向非农产业、向城镇转移的过程中来扩大和改善公共服务，不能假设当前的提供对象永远都是居住在农村的农民。这就要和城镇化规划和城镇化进程结合起来。同样，县域经济的发展不能再走过去村村点火、处处冒烟的粗放式发展方式，各类非农产业逐步集中化是必然趋势。显然，这也与城镇化密切相关。因此，用发展的眼光看问题，省直管县、扩权强县都不能与城镇化进程独立开来，相反，前者应是后者进程中的一个重要组成部分。城镇化不等于发展城镇，而是体现在“三农”比重下降，更多的农民进入非农产业，进而转化为市民。就此而言，省直管县也好，市管县也好，都只是不同方式、不同途径的选择，不存在非此即彼的替代关系，而是互补的。全国各地情况千差万别，可因地制宜，自主选择。

政府层级变化有一个自然的过程，不可主观臆断

从行政体制改革的视角来看，有个普遍的看法是，省直管县是实现政府扁平化的一个重要契机，借此机会，加快行政层级改革，由五级政府变成三级政府，省以下县、市分治，解除隶属关系，乡镇变成派出机构，从而地方政府变成省、市县两级政府。

这种观点的主要依据一是国际惯例，二是管理效率，三是市管县的弊端和国内经验。在全球化时代，放眼望去，有五级政府的国家少之又少，发达市场经济国家多数是三级政府，因而对我们这种五级政府体制产生怀疑，认为不符合“国际惯例”和世界发展“潮流”。显然，这种以他国之做法来衡量我国的行政体制是经不起推敲的，其逻辑上是说不通的。任何成功的经验都不可复制，更不要说是行政体制。从大类来说，发达国家有单一制，如日本、法国、英国，我国也是单一制，似乎有许多共同之处。其实，两者有质的区别。西方的单一制是分权性单一制，地方政府是高度自治的；而我国是委托代理性单一制，下级政府隶属于上级政府。看不到这个区别而简单类比模仿自然是行不通的。

至于说从管理的角度看，减少层级，可以降低成本，提高行政效率，至今没有看到有说服力的解释，多数是一种直觉。持有这种观点的人，多数已经感觉到，管理幅度太大，将会超出现有管理能力，因而提出了把省变小的主张，以适应扁平化的需要。这种想法完全忽略了省级区划大规模调整所带来的巨大成本和潜在风险。其实，在委托代理关系下，影响行政效率的不是层级，而是各级政府能否真正转变为服务型政府以及权限的集中程度。若是各级政府不转型，权限又过于集中，即使是省直管，行政效率也难以提高。

市管县也好，省直管县也好，都不会十全十美，关键是看其条件和外部环境。当前对市管县体制的分析判断是有误区的，把市管县体制下出现的县乡财政困难、农村经济发展慢、城乡差距加大等等问题完全归咎于市管县体制本身，实属李代桃僵。而国内的经验多数以浙江为样板。其实浙江的经验不是推行了省直管县，而是从一开始，浙江就没有实行真正的市管县，实际上一直都是在实行省直管县体制。因为浙江的市少，且经济实力弱小，而浙江经济的特色是从家庭工业和乡镇企业开始发展起来的，县域经济的实力反而强，在这种情况下，实行省直管县，并下放管理权限是一个符合省情的合理选择。如果说要学浙江，应该学的是从实际出发，实事求是，不模仿，不跟风。如分税制改革、国地税务机构分设等等，浙江都是独树一帜。因此，浙江的做法有其独特的条件和环境，难以在全国推行。

其实，政府层级变化有一个自然的发育过程，只可顺势而为，不可强力推行。我国地域广袤，在行政构架上，省以下可以多样化，不必拘泥于一律，依据各地的经济发展水平、城市化程度、人口、辖区面积、社会历史传统和民族成分等因素，实行具有不同层级的行政管理体制。只有适应当地实际情况的体制，才是最好的体制。对于城市化程度较高，中心城市经济实力很强的地区，没有必要推行省直管县。随着城镇化的推进，县自然就会逐步变为市辖区，融入城镇体系之中，如珠三角、长三角地区。对于经济落后，且又辖区面积大的地区，如西部的一些省区，则不能推行省直管县，可以在财政上搞一些“直通车”做法，如转移支付，但在行政上不能省直接对县，否则可能导致管理失控，危害国家安全与稳定。显然，对于有自治州的省区，对于自治州的所辖县也是不能实行省直管县的，否则有违民族自治原则精神。只有符合以下条件的，可以考虑逐步实行省直管县财政体制和扩权强县，甚至逐步过渡行政上直管：一是省级财政有一定调控能力的；二是中心城市较少而且较弱的；三是县域经济发展有了一定基础。中部一些省份已经在尝试实行省市管县财政体制并对县下放经济、社会管理权限。总体看，对于缓解县乡财政困难和扩大公共服务方面有明显成效，但对县域经济发展的影响仍有待于进一步观察。（人民论坛作者刘尚希系财政部科研所副所长）

“省直管县”改革：“官帽子”要跟上“钱袋子”

财政省直管县是“一条腿走路”，原有行政体制基本未变，由此带来新的“梗阻”。一些县市领导反映：改革限制、缩减了地市一级的权力，随之触动的就是利益。“一些地市自身经济比较薄弱，离开县市‘钱袋子’的支持，他们不乐意。可地市仍旧管着县市的‘帽子’，你怎么也翻不出人家的手掌心。其中关系微妙，只可意会。”

“财政省直管县是一种‘扁平化’改革。”中南财经政法大学教授傅光明认为，“还应该渐进地推动行政体制改革。”

还有县市反映，财政省直管以后，地市一级将财力主要用于市区发展，培植本级财源，对县市有点冷落。某老区县一位负责人诉苦：由于投入不足，近些年市里的道路越来越漂亮，县里的路一塌糊涂。

对县市的苦衷，湖北某地级市一位负责人表示理解，同时也“叫屈”：改革后，地市一级的事权与财权也失衡了。我们要承担抗旱排涝、卫生防疫等公共服务，还要对县市一些项目进行资金配套，钱从哪里来？

武汉大学教授伍新木认为，省直管导致资源配置相对分散，可能出现重复建设等弊病。同时，省直管的能力和半径是一定的，比如一些贫困县，省里顾不着，市里靠不上，出现“强者更强，弱者愈弱”的马太效应。“直管不宜一刀切。”这位专家说。（人民日报记者张志峰）

“省直管县”改革要警惕市场分割和县域竞争

根据诺贝尔经济学奖获得者诺斯的观点，发达国家的兴起就在于国家对经济人的关系上从“政经不分型”到“政经保持距离型”这一根本转变。因此，首先也是最根本的，要以“有限政府”、“公共服务型政府”为目标，逐步但坚决地推进政府再造，使政府从所有者和经济活动的直接管理人，向监管人和规则制定人转变，真正致力于提供一个能有效降低交易成本、鼓励竞争和创新的一流的制度环境。

其次，由于改革后县级行政的经济社会管理权得到扩大，在不实行“缩省”即省管理幅度不变的前提下，省对县的直接管理很可能力不从心，县级政府对市场的位能将会增强，从而极可能为追逐政绩而侵蚀市场机制，加剧市场分割和地区封锁，危害区域经济的整合和发展。因此，实行省管县之后，必须注意加强对县的监督和制约，这种监督和制约不仅来自上级政府，更需要通过改革地方治理，推进民主改革来实现。（朱香敏北京学者）

广东省管县改革时机已到专家认为,改革可分三步走

2月1日,在全国630万公务员节后上班的第一天,中共中央、国务院发布了2009年中央一号文件,即《关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》,明确提出要推进省直接管理县(市)财政体制改革,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。

根据可接触的材料,这是最近半年来第三次从中央传出的省直管县改革声音。去年10月召开的十七届三中全会即强调,要推进省直接管理县(市)财政体制改革,有条件的地方可依法探索省直接管理县(市)的体制。

前不久,《珠江三角洲改革发展规划纲要》发布。作为广东进一步改革探索的“尚方宝剑”明确要求我省在珠三角地区选择有条件的地方合理调整行政区划,试行省直管县体制。

有关专家指出,推行省管县作为国家“十一五”规划的目标,随着逼近2010年,探索省直接管理县(市)体制正加速进入中国改革的快车道。而作为我国的沿海经济发达地区,广东推进省直管县改革的时机已经成熟。

全国探索实践多地实现财政“省管县”

广为媒体关注的“省直管县”具有两种不同的类型。一是财政直管,即在财政预算编制上,由省直接对县编制预算,在收入划分上也由省直接对县进行划分,同时省也把转移支付、专项资金补助、资金调度、债务管理等经济权限下放到县的一种管理体制。二是行政直管。具体就是,市县平级,不仅在财政体制上,而且在人事权、审批权、经济社会管理权上都由省与县直接打交道的体制。

学界普遍认为,现行市管县体制,造成行政层级过多,导致行政成本上升,妨碍了政府层级间沟通的速度和公共管理的绩效。凡是县向省请示的工作,无论是政策性的,还是业务性的,可以直接与省沟通的,要通过市里的审查和推荐,形成“效率漏斗”,大大降低了行政效率。有些中央和省都已完全下放的审批权限却被市里截留,处在经济建设第一线的县域权力渐小,责任重大,责权利不对等。

早在上个世纪90年代初期,我国就一直在探索“省直管县”。例如,当初“撤地建市”的时候,浙江一直保留着原有“省管县”的财政体制。从1992年至2006年的十四年间,浙江省先后四次出台政策,扩大经济强县的财政、经济管理和社会事务管理范围,尤其是2006年,浙江将原先属于金华市的131项管理权限、472项省级部门的经济社会管理权限以多种形式下放到义

乌市。一时间,义乌被媒体誉为“全国权力最大县”。

中央编办研究中心陈喜生称,截至到目前,全国共有河北、山西、海南、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南等 18 个省份,和北京、上海、天津、重庆等四个直辖市,实行财政“省直管县”。

广东打好基础全省 67 个县实现财政“省管县”

“早在 2004 年,‘省管县’改革即已在我省全面铺开,目前全省 67 个县,广东已经基本在财政上实现‘省管县’。”省政府发展研究中心宏观经济处研究员、处长谭炳才说。前不久,《珠江三角洲改革发展规划纲要》发布明确提出广东可以在珠三角先行先试,选择有条件的地方合理调整行政区划。试行省直管县体制,进一步扩大县级政府经济社会管理权限。

去年底,省财政厅厅长刘昆指出,今后一段时期,将逐步推进省管县财政管理方式改革,有序推进省对县财政直管和市县财政分治,最终实现由市管区,负责均衡市与区的财力,由省管市和县(市),均衡市县运作的基本财力;同时,积极推进镇(乡)财政和村级财务管理方式改革,全省大部分地区实行“镇财县管”和“村财镇代管”。这即是在为省管县改革打好基础。

改革可分三步从财政的省管县到行政的省管县

国家行政学院经济学部教授张占斌提出省管县改革,可分三步走。

第一个步骤是目前各省的强县扩权的改革试点,即省主要对试点县的财政进行直管,直管主要干部,并适当下放经济管理权,但仍维持市对县的行政领导地位。第二个步骤应当是市和县分治,相互不再是上下级关系,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,扩大市辖区范围,临近镇乡或县可改为市辖区,合理调整精简机构和人员,这方面有北京、上海、广东的改革经验。总的方向应当是,撤销传统意义上管县的地级市,市县分置,省直管县。

张占斌认为,就全国而言,改革的类型可能有三种:一是在形成区域经济中心和积极构建区域经济中心的发达地区,可重点加大推进“撤县建区”的力度,为市的发展留下空间。二是在西部面积比较大的欠发达地区,如青海、新疆、西藏、内蒙等省区,在区划没有调整的情况下,仍维持目前的行政管理格局,但可向县级单位下放一些权力。三是在上述两种情况外的大部分区域特别是经济比较发达的区域,积极探索省管县的改革,条件成熟时实行省直管县。

强县扩权攻坚困难要以法律和民主手段解决

强县扩权改革试点虽然得到多方的肯定,但试点过程中也遇到了一些具体问题和困难。比如,一些地级市为了保住既得利益不愿放弃权力,下放的权力“虚”多“实”少;一些部门,尤其是土地、金融、工商、税务等垂直部门对当地经济发展具有举足轻重的影响,一些垂直管理

部门扩权前是“一个婆家”,扩权后变成“两个婆家”,工作程序重叠,难度加大。

国家行政学院公共管理教研部主任薄贵利表示,这些矛盾,只能通过法律手段和民主手段加以解决,即依法明确规定设市标准,凡达到设市标准的建制镇,即可报有关部门批准,县级政府不得干预。最根本的则是要依法明确省、市(地)、县的职责权限。

但是,目前我国对省、市(地)、县的职责权限的划分并不是很明确。例如,《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》有这样一条规定:“县级以上的地方各级人民政府行使下列职权。”这一条规定就包含了三级半政府,即省级政府、副省级政府、地市级政府和县级政府。众所周知,管理最忌讳上下一般粗,容易权责不清,导致争权夺利和推诿扯皮同时并存。这就需要法律明确规定。(南方日报记者周志坤)

省管县:解决“三农”问题新视角

话题缘起推进省管县体制改革是今年中央一号文件的亮点之一。日前公布的《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》第26条明确指出:“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。”中央一号文件从改革行政区划、减少行政层次、探索实施省直管县体制的角度着力解决“三农”问题,可以说,这是对近年来“市管县”体制改革的经验总结,是上层建筑适应社会经济发展需要的重大改革,对于提高行政效能、壮大县域经济、促进城乡经济融合、加快城市化进程都具有重要的现实意义。

“省管县”改革的难点和重点

界定各自权限加强绩效考核提高调控能力

继党的十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》之后,今年的中央一号文件再度锁定“三农”问题。两个文件充满了亮点,其中一个引人注目的亮点是确立了“省管县(市)”体制改革的路径。

这条改革路径包括了两个互相衔接的部分,一是在财政体制上推进“省管县(市)”改革;二是在有条件的省份,依法探索财政体制和行政体制统一的“省管县(市)”改革。财政体制上的“省管县(市)”改革已经有了20多个省份的实践经验,行政体制上的“省管县(市)”改革也有局部地方的探索。经验证明,“省管县(市)”对扩权强县、促进社会主义新农村建设具有重大作用和明显效果。尽管如此,在推进这项改革的过程中,仍有三大难点和三大重点值得重视。

管理幅度大小难以“一刀切”

难点之一是管理幅度大小问题。省级越过地级市直接管县(市),在管理体制上意味着减少

管理层次、扩大管理幅度。这在理论上,有利于加快沟通速度、提高信息的真实性,也有利于降低管理成本、提高办事效率。但实际效果如何,还取决于管理幅度的大小。“省管县(市)”的幅度多少才合适呢?有学者认为 50 个左右最有效。我国目前有 2700 多个县(含县级市),按照一个省区管辖大约 50 个县算,我国的省级行政区划应该重新划分为 54 个。但实际上不能如此简单地操作,幅度的多少不能一刀切,起码要考虑如下因素:一是同一区域内县级单位原有经济水平:理论上经济发达县越多,管理幅度可以越大,但实际上还必须考虑同一区域内发达县与落后县的比例。二是县级单位的自主权和能力:自主权越大、能力越强,意味着可以减少省级单位的管理工作量,因而管理幅度可以加大。三是同一区域内县级单位的差异性:差异性越大意味着调控难度越大,协调工作量越大,因而管理幅度不宜大。四是地理位置的接近程度和交通发达程度:如果县级单位之间的距离遥远,交通又不发达,理论上管理幅度越小越有效,但实际上还必须考虑政治意义和省级之间的相对平衡。综合考虑这四个因素,改革的难度可想而知。

继续发挥城市支持和带动农村的作用将面临新难点

难点之二是发挥城市作用问题。1983 年全面试行的“市管县”体制,对于密切城乡关系、促进城乡一体化进程,曾经起着巨大的推动作用。但也出现明显的弊端,如一些地级市随意扩张、变县为区,与县争资源、争土地、争项目,使县级单位的行政成本高、管理效能低。推行“省管县(市)”体制改革,有利于克服这些弊端,但如何继续发挥城市支持和带动农村的作用,将会面临新的难点:一是在财政上“省管县”、而在行政上仍然是“市管县”的情况下,地级市与县的矛盾会以其他方式表现出来。二是城市之间会出现“马太效应”,比较发达的城市由于甩掉落后县包袱而“锦上添花”,而比较落后的城市则会由于失去发达县而“雪上加霜”。这两种情况,都不利于进一步发挥城市的作用。不过,通过政策和制度安排,也许可以避免或减弱新的矛盾。

提高了省区综合调控难度

难点之三是县域经济调控问题。实行“省管县(市)”体制,将使县拥有大量的经济社会管理权限,加大县级单位作为经济发展主体的内在动力,一方面增强了县域经济活力,但另一方面将提高省区综合调控的难度。一是小宏观与大宏观之间的矛盾增加;县里筹集资金、增加项目,甚至安排产业结构有了更大的自主权,难免在投资方向、结构组合和发展速度上从县区经济发展的小宏观出发而背离省区宏观调控的目标。二是县区与县区、县区与城区之间的摩擦增加,其后果必然是妨碍横向经济的发展。三是县区自身的小局利益往往导致县级政府行为短期化,以致削弱长远发展的客观基础。

重点是界定各自权限、加强县级绩效考核、提高省级调控能力

基于上述三大难点的考虑,要重点注意的问题同样有三方面:

一是依法界定权限问题。实行“省管县(市)”体制,符合我国的宪法。但停留在宪法层面是不够的,还必须从地方组织法上进一步明确省级单位与县级单位各自的权限和关系,避免把改革变成财政上“讨价还价”主体的改变而已,使北京城里的跑“部”“钱”进,演变为各省城里的跑“厅”“钱”进;也可避免省级官员和县级官员滥用权力,给权力约束和监督提供法律依据。

二是加强绩效考核问题。财政上“省管县(市)”的直接结果是,县级单位的公共财政在额度上和支配权限上都会加大,因而绩效考核必须同步加强。为此,中央文件特别提出按照科学发展观和正确政绩观要求,把粮食生产、农民增收、耕地保护、环境治理、和谐稳定作为考核地方特别是县(市)领导班子绩效的重要内容,尽快制定指标,严格监督检查。除此之外,把财政管理纳入绩效考核体系是十分重要的。

三是提高省级调控能力问题。实行“省管县(市)”体制,在宏观调控主体上就只有中央部门和省级部门,所以,强化省级在承接中央调控目标基础上自主调控本省区经济社会发展的权力,提高省级调控部门的能力显得非常迫切。

县政改革和国家建设 郑永年

今天的中国社会在县级以下的很多地方都已经处于无政府状态。如果县政不加以改革,无政府状态就会蔓延开来,到最后会变得一发不可收拾。同时,笔者也认为县政可以成为中国政治改革的现实切入点。

本文再从国家建设的角度来继续讨论县政改革。很显然,县政改革不仅仅是为了解决今天中国所面临的问题,更是为了未来的国家建设。

在传统中国,县政是整个政权的基石和支柱。在几千年的历史中,县级政府是最基层的政权。尽管20世纪革命尤其是共产主义革命重建了中国政治的整个构架,没有任何理由来改变县政的核心地位。

革命后,国家政权力量才到达县级以下,即乡镇,同时在县级以上也设立了很多行政级别。多层次复杂的行政结构在革命和建设的早期起到很重要的作用,主要是政治、经济和社会多方面的控制和动员。

在改革开放以来,中央权力大幅度下放到省级,县政成了各省的省内事务,再由省级政权往下分权。就是说,分权是一层一层地往下放。每一层级政府只和上下两级政府发生关系。

无论是往下还是往上,越级的关系很难发生。这就形成了一些外国学者所说的“蜂窝状”

政府。从政策的决定和执行来说，这种政治结构无时无刻不呈现出其脆弱性来。

中国各省间的关系微弱

包括世界银行在内的很多研究经常指向中国各省之间关系的微弱。例如长期以来，中国各省之间的贸易水平远远低于各省与海外的贸易水平。中国各省之间的整合度要远远低于欧盟主权国家之间的整合，也低于苏联解体之前各共和国之间的整合。

实际上，情况比这个还严重。在各省之内，各縣市之间的整合程度也非常成问题。中国学者所说的“诸侯经济”不仅仅存在于各省之间，也存在于各縣市之间。在政治上，也有类似的情况。相当自治的经济体和独立于中央政府之外的政治，是中国出现大量县级“土皇帝”的结构原因。

经过世纪之久的革命和建设之后，中国要回归常态社会。常态社会强调的是治理，或者良治。县政方面也一样。在这方面，中国国内学者这些年来已经作了很多的研究，不同方式的县政治理也在不同的地方推展和试验。但应当指出的是，县政不能孤立于总体政治改革，县政不仅仅是县政本身的治理，而是涉及到中国总体国家结构建设的问题。

首先是与政权的合法性有关的执政党及其政府和社会的联系问题。这里最主要的就是要寻找政权和社会的关联点。民主政治主要也是为了解决政权和社会的关联问题。

乡镇数量繁多，范围小，既不能构成治理单位，也很难和政权建立直接的关系。在常态社会，乡镇类似于社区，并没有必要成为一级正式行政建制。在富裕发达地区，乡镇人口较多，可以作为县的派出机构。乡镇改革在浙江等地的试验已经取得了不错的结果。

乡镇政权的存在在很多方面已经成为政权的负担。大量乡镇政权已经处于破产状态。能否取消乡镇政权或者重新定位乡镇政权，时机早已成熟，只要是取决于改革者的决心了。

要求政府成为服务型政府

如何解决执政党和政府与社会严重脱离的情况？县政是关键。近年来，中国开始学新加坡的做法。在新加坡，所有政府官员和国会议员都必须定期和选民见面，倾听民意和收集民意，尽管不见得所有的提议都能落实下去，但毕竟是高度制度化的机制，能够把执政党及其政府和民众联系起来。

这是新加坡执政党长期执政的主要经验。中国也在学。在一些试点地区，县委书记和县长必须定期和人民见面。不过，在一些地方，这种连接往往变成了政治仪式，并无实质性的意义。

在新加坡，执政党每五年必须面临一次“大考”，即大选。如果功课做得不好，考试有可能通不过。中国的县委书记和县长没有这样的“大考”，他们不可能像新加坡官员那样行为，

是预期之中的。但这并不是说，中国不可能找到这样一种人民和官员之间的制度关联。

在理论上说，县级人民代表大会代表是选民直选的。而且中国的直选民主只发生在县一级。要处理好县委书记、县长和人民之间的关系就是要处理好县委书记、县长和县人民代表大会之间的关系。

理想地说，执政党通过人大系统来执政是比较好的。这方面的实践先可以在县级进行。

县政的重要性也体现在政府的定位上。这些年来，人本主义是政府界定的核心。实际上，无论什么样的政体(不管是民主还是非民主)，只要是以人为本的，都是具有强大的生命力的。人本主义要求政府必须成为一个服务型政府，而服务型政府的服务对象当然是社会、是人民。

提供服务过程中，县政的位置变得尤其显著。到目前为止，中央政府还很少能够为人民提供直接的服务。从各国经验来看，中央政府不是没有可能提供公共服务，例如医疗卫生、社会保障、教育和环保等方面，在很多国家都是由中央政府或者联邦政府直接提供的。

在中国，这些服务基本上还是由地方政府提供(当然是提供不足)。在很多场合是中央出政策，地方出钱。但即使是将来中央政府有能力直接提供这些服务，在中国的体制下恐怕也难以跳过县级政府。

在这方面，县政面临艰巨的转型任务。很多政府不仅仅不能提供任何服务，反而已经演变成一种学界称之为掠夺型政府，这是政府和人民紧张关系的主要原因。当然，县级政府沦为掠夺型政府的原因不仅仅县政本身，而是中央地方关系变化的一个结局(这一点本栏已经论述过)。

县级信息与中央脱节

从信息流通的角度也能说明县政对国家建设的重要性。县政必须和中央政府建立直接的关联，甚至说县政必须是中央权力的内在部分。这首先要从信息的收集、整理和分析开始。

在任何国家，真实的信息在现代社会治理中的重要性是不言而喻的。县级可以收集到最基层、也因此是最真实的信息。尽管中国体制内部的信息传递有不同的管道，但很难说现在县级信息可以直接传送到中央政府。

在很多场合，县级信息到了中央要不毫无踪影了，要不高度扭曲。在中国高度等级化的行政系统里，县级的信息在往上传递过程中，被一级又一级地“审查”，到了最后即使能够上达中央，但已经不是原来的信息了。

当然，反之亦然，中央的政策到了县级，往往就变得面目全非了。原因在于在县政和中央政府之间有太多的行政“过滤器”。当中央权力被省市级政府阻隔的时候，县政就被边缘化；当县政信息被省市级政府过滤的时候，中央就很有可能变成瞎子和聋子了。

从长远来看，县政改革也涉及到中国未来民主化问题。中国国家之大，地方复杂，拒绝走西方式民主道路有其很大的理性。

县政民主是民主化的最有可行的选择。就是说，在很长一段时间里，只有县政才有可能实行直接民主，而在县级以上，实践间接民主。

除了选举，民主化的另外一个重要维度就是国家向社会的分权。而处于社会最前线的县政是国家向社会分权的最理想也是最具有现实性的政府层级。考量到中国的国家地域和人口规模等因素，一旦民主化，就会产生巨大的政治压力。

如果巨大的压力不能消化，那么总体政治社会的稳定就会成为问题。因此，作为民主的起点，县政能否建设好决定了中国的民主化成功与否。

(作者是新加坡国立大学东亚研究所所长《联合早报》)

县域治理的瓶颈如何突破于建嵘

当前县级政权在政治运作方面有一个非常明显的权力悖论。一方面，针对近年频发的官民冲突，几乎所有的县级官员都表示，由于行政体制上许多部门实行垂直管理，县级党政缺乏综合调控能力，缺乏必要的治县资源特别是行政权力资源，县级党政是以有限的权力承担着无限责任；另一方面，各地发生了多起发人深省的事件：县级党政负责人利用手中掌握的权力，公然抢夺农民土地和野蛮拆迁居民住房，还把司法作为私人的工具，对付那些对其行为提出批评、建议的民众和媒体，甚至对上访民众采取截访、销号、拘留、罚款、劳教、判刑、连坐等控制手段进行压制迫害。

这一县政权力悖论表明，县级政权存在着严重的体制性障碍，需要进行改革。古今的执政者和知识分子都以“郡县治则天下安”来强调县政在国家治理中的重要性。就现实政治而言，许多省市都在进行“强县扩权”或“扩权强县”的改革实践，希望最终实现“省管县”。但是，这种行政分权在加强县级政府自主权的同时，也增加了权力滥用和公共利益被损害的风险，有可能产生严重的社会问题。

“强县扩权”遇到的体制性困境

中国正在进行的“强县扩权”等改革，就是试图解决行政体制的层级、规模和权限问题，属于行政分权范围的改革。

早在 1992 年，浙江省就对 13 个经济发展较快的县市进行扩权，赋予了县级政府机关在基本建设、技术改造和外商投资等项目的审批权。2002 年 8 月，浙江省正式下文将 313 项审批权下放给绍兴县等 17 个经济强县（含县级市）以及杭州市萧山区等 3 个区。2007 年，四

川省政府下达了《关于开展扩权强县试点工作的实施意见》等。到目前为止，除上述省市外，还有湖南、安徽、广东、吉林、山东、福建、辽宁等省都宣称在进行类似的改革。纵观这些“扩权强县”改革，主要是试图在财权和事权两个方面对现有体制进行突破。

其一，在财政上实行“省管县”。县财政直接对省负责，另外在财政分成方面，也有所改变。比如浙江就规定，县的地方财政收入的50%上交省里，县留50%，地级市的财政只能靠市本级财政解决。

其二，扩大县级政府的职权，把部分省市经济和社会管理权下放给县级政府，如计划、经贸、外经贸、国土资源、交通、建设等。

然而，由于现行体制的刚性和各种利益关系的制约，决定了这种行政分权式改革步履艰难，难以实现突破“市管县”体制这一目标。也就是说，要解决“强县扩权”所遇到的体制性困境，如果只是在省、市、县三者的职权关系上做文章，是很难取得真正成效的，需要有新的改革思维，需要有体制性的突破——这个突破就是要把县政自治作为县政改革的方向和目标。事实上，按照地方自治原则建立县域政治并不是新的设想。孙中山在设计中国政治发展时，一个重要目标就是在县政自治的基础上构建现代国家。他曾指出，“中央与省之权限采均权制度。凡事务有全国一致之性质者，划归中央；有因地制宜之性质者，划归地方。不偏于中央集权或地方分权”，“县为自治之单位，省立于中央与县之间，以收联络之效”。可见，在孙中山这里，县的自治权是相对独立于省的，而不是依赖于省的授权。

当然，县政自治在中国是否行得通的质疑并不会因孙中山的主张而消失，需要回答的问题很多。这其中有关村民自治的实践及乡镇改革的问题最为突出。但乡镇改革一定要和整个县的改革相结合，因为主导中国农村发展的是县而不是乡镇。这一点应该首先树立起来。先考虑好县的定位，再考虑乡的定位，县政自治应成为中国政治发展的突破口和目标。

建立县域的刚性政治负责制度

如果说行政分权解决的是中央与地方的关系问题，可以把县政自治作为县政改革的基本目标的话，那么，政治分权则是解决政治权力结构和权力来源问题。就目前中国的县政状况而言，政治分权的主要目标是要通过政治改革建立一整套干部管理制度，解决地方领导人的激励体制和个人选择问题。

目前进行的“强县扩权”式的行政分权，由于没有政治分权作为基础，很难防范权力被滥用。事实上，在某些实行“省管县”的地方，由于县级领导的权力加大，所产生的腐败案件也更为严重。海南省实行省管县后，产生的问题就很有说服力。2005年海南省临高县原县委书记吴光华、2006年屯昌县原县委书记徐清学、2007年文昌市原市委书记谢明中均因腐败

案而落马。对此，海南省委书记卫留成说，海南实行省直管县的体制，县(市)委书记的行政级别高(正厅级)，权力过于集中，班子内部监督和同级纪委监督较难。要解决这些问题，需要实行地方自治。而地方自治主要在于以地方之人，按地方之意，治地方之事。就目前的情况来看，为了减少改革的阻力，可以考虑优先解决如下几个问题——

改变目前县级政权的异地为官制度。地方政治自治的一个重要原则就是充分发挥地方政治精英对地方政治的主导作用。县级领导干部回避制是当前中国重要的人事组织制度。这种制度理论上可以避免地方官曲意乡间，结党营私，减少腐败。但是通过这些年的实践发现，这项旨在防止官员以权谋私的制度，不仅反腐效果欠佳，在一些地方反有助长腐败之势。对于一个现代国家而言，政治首长对辖区的身份认同是十分重要的。

从县级间接选举向公开直接选举发展，构建真正的基层民主自治体制。自治制度并不一定是民主制，而民主制一定是以自治为基础的。孙中山早就指出，“完全自治之县，其国民有直接选举官员之权，有直接罢免官员之权，有直接创制法律之权，有直接复决法律之权”，“每县地方自治政府成立之后，得选国民代表一员，以组织代表会，参与中央政事”。孙中山构想的县政自治，县的官员是由国民直接选举的，而省长则是国民代表间接选举。考虑到中国目前的情况，可以分两步走：其一，按照现行体制，真正按民主的原则进行县级人民代表大会的代表选举，并使县人大代表专职化，再由县人大代表选举县行政长官；其二，经过 5 到 10 年，通过修改宪法，过渡到直接由全县选民直接选举县行政长官。

重新确立县级政权和县级领导人的政治定位，建立真正的责任政府。建立县域政治的关键是建立政治授权程序，使县政领导获得实在的政治授权，同时让他们负起刚性的政治责任。建立了刚性的政治授权程序，县域政治才可能常态化、职业化。建立了县域政治，县政领导职务才会变成一个受人尊重、有创造成就感、值得长期担任的工作，才会吸引对本县人民有承担的地方政治精英。建立了县域的刚性政治负责制度，使决策、行政失当的县政领导付出个人代价，无法托庇于干部流动，县政府才会建立公信力，才有可能成为既对本县人民负责又对中央政府负责的地方政府。

进行司法改革，构建司法制衡制度。目前，地方法院和检察院的主要经费都源于同级财政，其他物资资源也受制于地方行政部门。这种司法审判权力的地方化影响了国家法律实施的统一性，影响了司法的独立性，使法官的公平和公正执法没有充分有效的法律保障，同时导致或助长了审判和执行中的地方保护主义，容易产生各种司法腐败。根据中国目前的情况，笔者认为，需要建立一整套的司法制衡，以妥善处理中央政治的统一性与地方政治的特殊性之间的关系。这种司法制衡制度的核心内容是把司法审判权从地方收归中央，由中央实行垂

直管理。显而易见，建立县域司法制衡的关键就是让县法院和县检察院的人、物、事脱离县政权的控制，在人事、财政、业务三方面直接对中央政府负责，而不是对县政领导负责。为了防止县法院和县检察院与县级政权建立不合法的关系，中央政府可以考虑实行司法人员的流动回避制。

中国县政改革的方向应该是县政自治，它需要调整中央与地方的关系，充分重视地方的自主性和特殊性，发挥地方的创造力；需要确立民众对执政者的制约，建立真正意义的责任政府；同时需要具有权威的司法制度来制约地方的政治行为，以保证国家的政治统一有效性。（《同舟共进》）