

[文章编号]1009-3729(2012)01-0084-05

省管县行政管理体制改革探析

张宇飞

(山东省人民政府研究室, 山东 济南 250011)

[摘要]近20年来,为克服传统市管县体制的弊端,全国各地陆续展开不同内容、不同形式的省管县体制改革,这对于减少行政层次、提高行政效率、增强基层政府自主性等起到了积极作用。但是,由于管理幅度与管理效度之间的紧张关系,省管县体制并非适用于任何地方,诸如如何重新定位地级市、垂直管理部门如何配套改革等问题,都表明此项改革应当审慎地推进。行政管理体制改革应抓住政府转变职能这一关键点、结合各地实际情况、通过法制方式来推行,这应是省管县改革的指导思想。

[关键词]省管县;政府职能转变;体制改革

[中图分类号]D630 **[文献标志码]**A

1990年代以来,浙江、河北、江苏、河南、安徽、广东等地陆续以“强县扩权”为主要内容进行试点改革,对经济发展较快的县(市)予以扩权,把地级市的经济管理权限下放给一些县(市),从而在部分行政管理事项与领域内形成省管县的格局。在这一轮改革中,试点省份大多选择以财政领域为突破口,首先推行财政省管县改革,有条件的地方在此基础上逐步探索省管县行政管理体制改革。

自古以来“郡县治则天下安,县域强则国家富”,县级政府在国家的政府体系中占据基础性位置,政府管理的质量在很大程度上取决于县级政府,故省管县体制改革对于改变行政纵向权力分配格局、调整政府权力末端生态以及转变政府职能具有十分重要的意义。理论界与实务界对省管县改革动向颇为关注,从行政管理学、经济学、法学等不同角度进行了研究,对于市管县体制的弊端、省管县体制的优势基本形成共识,但是对如何推进这一改革有不同认识。本文拟在既往研究基础上提出推进省管县体制改革的有效路径。

一、市管县体制的形成及问题

省、县两级政府是中国历史上比较稳定的地方治理层级。新中国成立之初,根据1954年宪法的规定,我国行政区划如下:全国分为省、自治区、直辖市;省、自治区分为自治州、县、自治县、市;县、自治县分为乡、民族乡、镇。换言之,地方行政层级实行三级制,即省—县(市)—乡(镇),县由省级政府直接管理。实践中也有一些例外情形,如1949年兰州市直管皋兰县、1950年旅大市(今大连市)直管金山县和长山县。这种直管体制主要是为了解决大城市蔬菜、副食品基地建设等问题,不存在“带”县的意思。^[1]1959年全国人大常委会发布了《关于直辖市和较大的市可以领导县、自治县的决定》,明确了市管县的合法性,仅1年时间全国已有52个市管理243个县。到1980年代,为了推动城市化进程,中共中央于1982年发布《关于改革地区体制,实行市管县的通知》,决定改革纵向行政管理体制,以江苏省为试点实行市管县体制,并在全国范围内推行这一体制。1999年,中共中央、国务院

[收稿日期]2011-08-10

[作者简介]张宇飞(1979—),男,山西省晋中市人,山东省人民政府干部,博士,主要研究方向:行政法。

在《关于地方政府机构改革的意见》中进一步明确,“地级市并存一地的地区,实行地市合并;与县级市并存的地区,所在市(县)达到地级市标准的,撤销地区建制,设立地级市,实行市领导县体制;其余地区建制也要逐步撤销,原地区所辖县改由附近地级市领导或由省直辖,县级市由省委托地级市代管”。21世纪初,除京、津、沪、渝直辖市以外,其余27个省和自治区(不含港澳台)普遍实行了市管县的体制。值得注意的是,在市管县体制实行之前,曾实行过一段时间的省—专区(地区)—县(市)—乡(镇)的体制,“文革”期间专区作为一级政权行使权力,“文革”之后其性质逐渐演化为省级政府的派出机构,改革开放后各地纷纷实行撤地设市改革,地区专员公署逐渐为地级市取代。截至2010年底,全国27个省、自治区(不含港澳台及4个直辖市)共设283个地级市,均实行了市管县行政管理体制。

在几十年的实践中,市管县体制发挥了积极的作用。一方面,这一体制有利于城乡交流与融合。改革开放之初,城乡分割较为严重,中心城市管理县,有利于发挥城市的带动作用,将城市的科技、教育、人才、信息等资源以及思维方式、竞争意识等思想观念扩散至县乡;而且在计划体制下,这种行政直管方式远较其他途径更为有效,市管县体制将原来处于相对割裂状态的城市(市)与农村(县)统一在一个行政区内,有利于城市统一组织整个区域的生产和流通。另一方面,这一体制有利于城市自身发展。农村作为城市发展的基础和后方,可以为城市提供充足的劳动力、原材料、水资源、粮食、蔬菜、副食品、城市建设用地等,解除了城市发展的后顾之忧,也拓展了城市工业产品的市场。

但是,随着经济社会的发展以及市场体制的逐步建立,市管县体制日益暴露出各种问题和弊端,主要表现在以下几方面。

其一,市管县体制增加了行政成本,降低了行政效率。首先,市管县体制在省与县之间增设了一级政府,地方政府治理结构由三级增为四级,机构和人员都随之增加,财政负担也因此加重。调查研究显示,以一个中等地级市为例,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,每年财政支出仅工资一项就有2亿元左右,再加上后勤、办公经费等,一年一个市级政府的财政支出

达5亿元左右。^[2]这一数据仅仅是一个粗略的估算,实际一个地级市的财政负担可能要远超出这一数据。其次,增加一级行政层次后,决策成本、信息传递成本都随之上升。省与县之间不得不通过市一级进行上情下达或者下情上达,既影响决策和信息传递的速度,也可能出现信息经过滤后失真的情形——“上有政策,下有对策”通常发生在科层比较繁多的情况下。再次,对于地方而言,增加一级管理层次后,层层报批的繁琐程序大大降低了地方政府的行政效率,削弱了地方发展的活力。

其二,市管县体制使资源向城市倾斜,城乡差距拉大。市管县体制的初衷是以城市带动农村发展,但在实际运行中,由于城市对县从宏观到微观几乎全面管理,城市极易利用其行政主导地位侵犯县的利益。一些项目、经费以及省对县下放的权力,经过市一级之后往往“雁过拔毛”。在城市基础设施、医疗、就业、教育等社会资源和公共服务方面,主政者也更多地向城市倾斜,从而使城乡差距进一步拉大。

其三,市管县体制使管理难度增加。市管县体制的初衷是想实现城乡合治,但是由于城市与农村特点不同、治理重点不同,地级市既面对千头万绪的城市,也面对幅员广阔的农村,管理半径过大,治理任务十分繁重和复杂,因而难度增大。

其四,市管县体制缺乏必要的法律依据。现行宪法第30条规定,全国分为省、自治区、直辖市;省、自治区分为自治州、县、自治县、市;县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。可见,宪法设定的地方行政区划为三级,即省、县(市)、乡(镇)。市与县在宪法上处于同一序列,并无管辖关系,只有直辖市和较大的市才可下辖县。对于较大的市的范围,《立法法》作了明确界定,包括省、自治区人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和国务院批准的较大市,目前国务院先后批准的较大市只有19个(包括当时尚未升格为直辖市的重庆)。实践中地级市普遍辖县显然突破了宪法的规定。

二、省管县体制改革的实践

近20年来,各地从不同层面进行了省管县体制改革的探索。从政策层面看,最早提出进行省管县改革的文件是2005年中共中央十六届五中全会

在《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出的“理顺省以下财政管理体制,有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制。”此后,中共十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》及《中共中央国务院关于地方政府机构改革的意见》等文件中明确提出:继续推进省直接管理县的财政体制改革,有条件的地方可依法探索省直接管理县的体制,进一步扩大县级政府社会管理和经济管理权限。2009年的中央一号文件进一步指出,“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”。

事实上,省管县的探索,实践层面早于政策层面。浙江省自新中国成立以来一直实行财政省管县,从1990年代开始,又先后进行了5次“强县扩权”改革:1992年,扩大萧山、余杭等13个县(市)部分经济管理权限;1997年,在萧山、余杭试行享受地级市部分经济管理权限;2002年,实行新一轮的县级扩权改革,按照“能放都放”的总体原则,将313项原属地级市的经济管理权限下放给17个县(市)和萧山、余杭、鄞州3个区;2006年,将义乌市作为进一步扩大县级政府经济社会管理权限的改革试点,除规划管理、重要资源配置、重大社会事务管理等经济社会管理事项外,赋予义乌市与设区市同等的经济社会管理权限;2008年,进一步下放经济社会管理权至县,下放义乌各种行政管理权限618项,下放其他县(市)443项。省管县体制改革探索进入深水区。

海南是另一个较早探索省管县体制改革的省份。从1988年建省开始,海南就在全国率先建立起独具特色的省直管县市的行政管理体制,由省政府直接领导18个县市和洋浦开发区,中间不设地区一级行政单位,海南省所有的县、县级市、地级市都是由省直接管理,不存在地级市对县和县级市的行政管理问题,二者之间只有行政级别的差别而没有行政隶属关系。2008年,《中共海南省委关于进一步完善省直管市县管理体制的意见》将177项行政管理权一次性直接下放到地级市和县市,旨在理顺省与市县之间的行政事权、财政分配和条块管理关系。

山东省于2009年开始探索财政省管县体制改革,旨在规范财政分配关系,提高县(市)基本公共服务水平,减少管理层次,节约行政成本,推动经济社会管理创新,促进政府职能转变。该轮改革选择

20个县(市)进行试点,在总结试点经验的基础上,再逐步扩大试点范围。其改革内容主要包括财政收入划分、财政支出责任界定、体制基数核定、政府债权债务管理等财政管理方面的事项。改革后,新的财政省管县体制主要体现为“三个直接、三个不变”的特点。“三个直接”为:省级将财政体制直接核定到试点县(市);省级补助直接分配、结算、拨付到试点县(市);财政行政审批事项、非税收入管理等直接审批到试点县(市)。“三个不变”为:按照现行行政管理体制,市级继续对试点县(市)财政工作进行指导和监督的责任不变;市级继续负责试点县(市)的财政预决算汇总报送、收入任务完成情况考核和科学发展综合考核等工作责任不变;市级继续对试点县(市)开展各类财政专项业务工作评先评优、会计事务、财政监督和干部培训等工作责任不变。实际上,在这轮改革之前,山东省曾于2003年实施过一轮强县扩权改革,将部分行政审批权下放至试点的30个经济强县。试点县在部分经济管理权限上获得了地级市的待遇,但当时尚未明确提出“省管县”的概念。

总的来看,当前推行的省管县体制改革主要包括两种类型:一是财政省管县,这是当前省管县体制改革中各地普遍采用的方式。各地在探索省管县体制改革前往往先实行财政省管县,而后再扩大至其他领域(或者仅仅限于财政领域而不再推广至其他领域)。据财政部2010年中央决算报告的数据,目前我国已在27个省(自治区)970个县推行了财政省管县体制改革。这一类型改革的特点是,县与市在财政权限上具有同等地位,财政结算、专项资金的分配、资金的调度等都由省直接到县,无需经过市级程序。二是扩大县级政府经济社会管理权限。有关资料显示,截至2009年5月,全国已有浙江、安徽、福建、广东、河北、河南、黑龙江、湖北、湖南、吉林、江苏、辽宁、山西、陕西、四川、山东、云南、甘肃、海南19个省开展了县级扩权改革。^[3]通过下放权限,县级政府获得了地级市政府的部分管理权限,从而在部分管理事项上实现了省管县。实际上,县级扩权改革是财政省管县改革的深入与全面铺开,二者的基本逻辑、立场以及方向相互吻合。省管县改革,有利于减少行政层级,降低行政成本,实现扁平化管理,形成科学高效的政府组织架构,提高行政效能;也有利于激发县级政

府活力,增强其决策的自主性,消除市场经济发展的体制性障碍。

三、省管县体制改革的问题与障碍

探索实行省管县体制,对现行市管县体制进行适当调整与改革,是行政管理体制改革的重要方向之一。但是,由于各地地域面积、经济社会发展程度以及行政法治进程参差不齐,省管县体制在当前并非普适于各地,而且其自身也存在一些不可忽视的问题。另外,由于种种原因,推行这一改革也面临种种障碍。

其一,管理幅度问题。以行政层次少为特点的扁平化管理是世界各国政府管理改革的趋势。根据对世界上217个国家和地区的初步统计,地方政府不分政区的有13个,实行一级制的有53个、二级制的有92个、三级制的有51个,二级制与三级制合计为143个,占65.9%,实行四级制及以上的只有8个,仅占3.7%。^[4]然而,对于地域面积较大的地方而言,扁平化管理会面临管理幅度过大而难以有效管理的问题。浙江省能顺利推行省管县改革的一个重要因素就是该省地域面积不大,全省只有58个县(包括县级市),省级政府管理幅度相对较小。与此相类似的海南省,同样由于土地面积和人口较少的因素,省管县体制运行较为顺畅。而山东省目前有91个县(市),陆地面积也较大,如果县全由省直管,管理幅度过大,难免顾此失彼,管理不到位。

其二,地级市与县的关系问题。县级扩权改革的主要内容是将地级市的权限下放至县,在本质上是重新调整上下级政府的权利与义务,改变长期以来市管县体制下的利益格局。因此,在改革过程中必然面临种种困难和障碍。例如,下放虚权、不放实权的问题,利用备案程序变相截留权力的问题等。目前各地开展的县级扩权改革,下放至县级政府的权限主要是经济管理权限和部分社会管理权限,而人事权仍然掌握在地级市政府手中,因而造成财权、事权、人事权不统一的局面,对县级政府掣肘较大,难以真正实现有效的省管县。

其三,垂直管理部门问题。国土、金融、工商等垂直管理部门实行自上而下的条条管理体制,县级扩权后,有些扩权事项与垂直管理部门的法规、政策有矛盾,导致权力难以真正下放至县级政府。对于垂直管理部门的权力如何定位、是否也将其一并

下放至县以及下放范围多大,各地普遍缺乏明确的规定与做法,条、块矛盾在省管县改革中造成了难以突破的体制障碍。

其四,合法性问题。尽管地级市在宪法中缺乏坚实的合宪性基础,但是在其他法律、法规中得到了确认。从目前“强县扩权”改革的实践来看,各省对县级扩权的方式主要是授权、委托、交办和机构延伸。对于许多执法机关而言,执法过程中所依据的既有法律、法规和部门规章,又有地方政府规章。依据法律、法规和部门规章,许多审批权应属市级政府;而依地方规章,则应下放到县级政府,这使执法部门依法行政遭遇尴尬。又如,涉及行政许可和行政处罚的权限基本上是通过委托形式下放给县级政府行使,如果因行使委托行政权力引发争讼,那么被委托主体即县级政府或者其部门将面临权、责不统一的问题——由其行使权力却由上级机关(委托主体)承担法律责任。此外,绝大多数地方县级扩权改革是通过出台政策的形式推进,因此将部分权限以红头文件而非法律、法规的形式授予县级政府及其相关部门,并不符合法律规范与原则,一旦发生纠纷也将面临难以理清的法律问题。

四、省管县体制改革途径的探讨

省管县体制改革不仅涉及行政管理体制的变革,而且涉及政治、经济、文化等各方面,是一项牵一发而动全身的系统工程。只有站在更为宏观的层面来观察这一改革,才能探索出一条科学、可行的改革路径。

首先,转变政府职能是省管县体制改革的关键与目标所在。省管县体制改革旨在重新调整行政系统内部的权力分配格局,克服市管县体制的种种弊病。这种内部格局的变革,关键在于政府与社会、政府与市场界限的合理划分。如果不转变政府职能,政府权力依然伸向社会各个角落,那么从市管县到省管县所改变的无非仅仅是由哪一级政府说了算的问题,而没有真正解决究竟是政府说了算还是市场或社会说了算这一核心问题。如果政府不是提供公共服务和进行社会管理,而是与各种利益有千丝万缕的联系,市管县体制之下“市刮县”、“市吃县”的问题就会演变为“省刮县”、“省吃县”的问题,市管县体制下的低效率、高成本的问题在省管县体制下也会同样存在。因此,合理调整政府

与市场、社会的界限,科学界定政府职能,才是省管县体制改革的关键所在。只有解决好政府越位、缺位、错位的问题,把不该管、管不好的领域剥离出去,把社会可以自我管理的职能交还给社会,集中人力、物力、财力把该管的事情管好,才可能真正合理界定政府内部权力,也才能真正克服市管县体制下的种种弊端。另一方面,省、市、县权限的划分本身就是政府职能的重新调整。根据各级政府所应承担的职责和功能,在各级政府中合理配置权力,避免不同层次和同一层次的政府以及部门之间的职能重复设置、交叉设置,防止政出多门、相互推诿,实现从每一级政府“都要管所有的事情”向“只负责特定的事情”转变。上级政府以宏观管理为主要职能,主要行使规划发展、政策指导、统筹协调的职能;而基层政府则以微观服务为核心职能,重点是执行法律法规和上级政策,为本地提供公共服务和进行社会管理。如果各级政府职能定位不准,例如省级政府过多进行微观管理,不仅会增加省管县的难度,而且也会将省管县体制的优势遗失殆尽。

其次,省管县改革应因地制宜稳妥推行。如前所述,省管县面临的一个重要技术难题就是管理幅度过大的问题,这在行政区划不变条件下势必增加管理难度。因此,不少人认为省管县应当辅之以行政区划的适当调整。基于这一判断,主要形成了两种观点:一种观点是缩小省份管辖范围,适当增加省级数量。曾有研究者提出,我国省级建制以50~60个为宜;另一种观点是并县,将部分规模较小、区位相邻的县进行合并,减少省直管县的数量,提高行政管理效率,优化产业布局。^[5]从理论上讲,这两种思路均有效应对了省管县的管理幅度问题。但是,行政区划的调整尤其是省级建制的调整,在实践中有难以想象的困难和问题,除了考虑政府管理的效度因素之外,还必须充分考虑民众生活工作、风俗习惯、思想文化等各种因素,而这些并不是通过“沙盘演练”即可实现的。所以,推行省管县体制改革不能一刀切,应当结合当地实际分步推行,适宜全部推行的可以全部推行,不适宜全部推行的可以选择部分县市先行试点,然后总结试点经验再加以推行。

再次,机构改革是推动省管县体制改革必要的配套措施。省管县体制改革改变了各级政府之间关系,与之相应的是政府内部机构必须进行相应调

整,否则机构与职权就不匹配甚至关系紧张。政府部门之间的关系如果难以协调与科学界定,省管县体制改革的效果就会大打折扣。从某种角度而言,减少行政层次与整合政府机构是同一逻辑支配下的一枚硬币的两面,它们都代表着以大社会小政府、高效能低成本、有限权力等为特征的现代政府管理趋势。目前,部门之间权限划分不尽科学,职能交叉、权限冲突、权责空白现象比较普遍,既增加了行政成本,降低了管理效益,也影响了政府形象,损害了政府权威。在省管县体制改革中,应同时配套进行机构改革,探索有机统一的大部门体制,因地制宜,综合设置机构,减少行政环节,降低行政成本。此外,垂直管理部门管理体制也须同时配套进行,否则,条、块矛盾依然突出,“强县扩权”的实际效果就会大打折扣。

最后,省管县体制改革应当在法制框架内推动。各级政府间权限的配置只有在法制的框架内进行,才有可能实现省管县的制度化、规范化。纵观近些年省管县体制改革的推动力量,几乎全是通过各种文件、政策而进行,甚至还有赖于个别领导人的认识与魄力。这种推动方式的基本特点就是随意性强,极不稳定,容易产生争执而无法解决。从法律上规定各层级政府事务管理范围和相应权限,是推动省管县体制改革的根本力量与可靠保障。上下级政府间权限配置,主要集中在财权、事权与人事权三个方面,目前来看,通过法律法规科学界定政府间财权与事权是比较稳妥的一条路径,在时机成熟之后人事权的分配也应纳入法制轨道。只有通过法律、法规而不是政策文件的形式推进省管县体制改革,才能彻底解决权力下放中遇到的主体资格、权力合法性等问题。

[参 考 文 献]

- [1] 韩春晖.“省管县”:历史与现实之间的观照[J].行政法学研究,2011(1):155.
- [2] 湖北省经委课题组.改革市管县体制的研究报告(二)[J].当代经济,2006(5):27.
- [3] 吴帅.“省管县”改革的维度与进度:基于政策文本的分析[J].北京行政学院学报,2010(6):12.
- [4] 浦善新.中国行政区划改革研究[M].北京:商务印书馆,2006:264-265.
- [5] 戴均良.省直接领导县:地方行政体制的重大改革创新[J].中国改革,2004(6):68.