

福建“省管县”体制改革的可行性分析

李堃

(福建师范大学 公共管理学院, 福建 福州 350007)

[摘要] 随着县域经济的快速发展, 改革开放以来形成的“市管县”体制已经逐渐出现弊端, 难以适应经济社会的发展需求。近年来, 许多省份掀起“省管县”体制改革的热潮, 取得了一定的实践成果。虽然“省管县”体制改革不仅具有坚实的理论支撑, 还具备充分的现实条件, 但在实际操作过程中仍然会出现一些问题。因此, 福建“省管县”体制改革要充分考虑可能出现的状况, 采取相应的改革措施。

[关键词] 市管县; 省管县; 可行性

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2013.02.011

[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1673-9477(2013)02-0034-03

19世纪80年代以后, 随着改革开放进程的逐步深入, 商品经济得到了飞速发展, 城乡贫富差距日益扩大。为了实现城市带动农村的发展模式, 1982年中共中央发布《关于改革地区体制, 实行市管县的通知》并指出要以江苏为试点, 在全国范围内逐步实行“市管县”, 拉动周边县域经济的发展。据统计, 截止2011年我国县级行政区划单位有2861个, 地级市282个, 平均管理幅度大概为10。^[1]“市管县”体制是计划经济时代的过渡性产物, 随着市场经济的逐步完善, 其弊端也逐步凸显, 具体表现在: 增加行政层级, 影响行政效率; 城市虚化现象严重; 经济拉动效应不明显; 加剧城乡二元分割等。从20世纪90年代末开始, 浙江、海南、山东、河南等十几个省份就逐步开始“省管县”体制改革, 福建省起步较晚。2003年, 福建省政府发布了《中共福建省委、福建省人民政府关于加快县域经济发展的若干意见》正式开始了“省管县”体制改革。2009年, 福建省财政厅正式发布了《福建省财政厅关于进一步深化省管县财政改革的意见》的通知, 明确了“省管县”财政改革的对策。

一、福建“省管县”体制改革理论可行性分析

(一) 新公共管理理论诉求

新公共管理理论是相对于传统公共管理理论, 它兴起于20世纪70年代, 是一种追求经济、效率和效果的政府公共管理理论, 并且引发了一场深刻的公共管理改革运动。新公共管理理论中的治理理论, 要求弱化政府职能, 将治理与善治相结合, 来解决政府管理过程中遇到的效率和公平问题。新公共管理理论反对传统科层制层级森严的等级制度, 呼吁政府自上而下授权和分权, 迫使政府组织对环境作出迅速反应, 这就必须优化政府组织结构。新公共管理理论中的公共选择理论提倡缩小政府职能, 缩减政府规模和政府机构, 精简人员数量, 打破政府对公共产品的垄断地位。作为海西经济圈建

设的重要基地和沿海发达省份, 福建在“省管县”体制改革中要积极起到先锋模范作用, 将改革的实践经验推广到全国。

(二) 行政层级扁平化理论

行政层级扁平化是为解决政府结构在面临外部挑战下而采取的管理模式。当政府职能日益复杂化时, 原有的解决办法就是增加行政层级, 也就是采取“撤地设市”的做法, 管理结构呈“金字塔”型。与此同时, 倘若不增加行政层级而是扩大行政管理幅度, 管理层级可适当减少, 管理结构呈“扁平化”。管理幅度和管理层级是影响政府组织结构的两个决定性因素。在政府职能不变的情况下, 管理幅度与管理层次通常成反比例关系, 即管理幅度宽, 则管理层次少, 反之亦然。改革开放后, 福建省按照党中央和国务院的指示精神, 在省和县之间设立“地级市”这一层级, 既增加了行政成本, 又不利于信息快速传递, 严重影响了行政效率。福建省实行“省管县”后, 管理幅度与管理层级相协调, 管理结构呈“扁平化”形态, 省级政府就可以直接与各区县沟通互动, 有利于发挥省级政府的垂直管理效能^[2]。

二、福建“省管县”体制改革的现实条件可行性分析

(一) 县域经济快速发展

县域经济是指以乡村和小城镇为范围, 以自身的资源和禀赋为依托, 以满足本地生产生活需求为导向, 因地制宜、因时制宜地发展地方生产力的一种“草根经济”^[3]。县域经济的发展作为县城综合实力发展的重要因素, 亦是“省管县”体制改革最直接的动因。2011年福建省人均GDP达到37404, 位居全国第十; 城镇人均可支配收入24907元, 位居全国第七; 财政总收入2596.12亿元, 位居全国第九, 比上年增长26.3%, 其中, 地方级财政收入1501.16亿元, 增长30.4%。2011年福建省有8个县市入选“全国百强县”, 数量仅次于江苏、浙江、山

[投稿日期] 2013-02-26

[作者简介] 李堃(1989-), 男, 福建古田人, 硕士生, 研究方向: 公共管理理论与实践。

东和辽宁,位居第五;有 40 个乡镇入选“全国千强镇”,位列全国第六^[4]。充足的财政收入、相对富裕的人民生活水平以及地方县市经济的快速发展,成为福建省“省管县”体制改革的直接动因。县域经济的发展需要扩大自身经济社会管理权限,减少过多的行政干预和体制规划,才能最大限度地发挥自主权和积极性,增强地区经济发展劲头,“省管县”改革便呼之欲出。

(二) 宪法及相关政策支持

《中华人民共和国宪法》第 30 条明确规定我国的地方行政体制为“省—县(市)—乡(镇)”三级,直辖市和较大的市分为区县。这里所指的较大的是主要是省会城市和国务院批准的较大的市^[5]。目前,福建省除了福州和厦门具备一定“市管县”的现实基础,其他设区市均不具备。2005 年 6 月,国务院总理温家宝在农村税费改革工作会议上明确指出:“具备条件的地方,可以推进省管县试点”。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年计划的建议》中也明确指出“减少行政层级”,“理顺省级以下财政管理体制,有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”。根据《中共福建省委、福建省人民政府关于加快县域经济发展的若干意见》文件要求,福建省各设区市政府结合各部门实际进行了一定程度的权力下放,如授予县(市)劳动保障行政部门具有核准中外合资、中外合作职业中介机构举办职业招聘洽谈会和其他服务项目的权限^[6]。福建省作为沿海经济发达地区,无论是从物质财力上还是技术、人才、经验和区域条件上说,都符合国务院所指的“有条件的地方”。

(三) “厦漳泉”同城化和“福莆宁”一体化进程

2012 年 10 月 10 日,厦漳泉大都市区第二次党政联席会议在漳州召开,讨论审议了《厦漳泉大都市区同城发展总体规划》。《规划》提出,厦漳泉大都市区目标范围包括三市全域;至 2015 年初步实现同城化,即交通通信基础设施同城化联网、公共服务信息平台同城共用、基本社会公共服务有效融合、资源要素市场体系一体化形成和综合经济实力显著增强。“厦漳泉”同城化进程十分快速,仅 2011 年三市就联合启动了首批 18 个同城化项目,拉近了地域之间的差异。与此同时,“福莆宁”一体化进程也在如火如荼地展开。2015 年,福州大都市区框架要基本形成,福莆宁同城化初步实现。随着“厦漳泉”同城化和“福莆宁”一体化进程的加快,各地之间从时间和空间上的联系不断加强,区域差异化逐步缩小,为“省管县”体制改革提供良好的先决条件。

(四) 信息技术发展与交通建设完善

现代信息技术的快速发展,使得信息与政务活动相结合的电子政务在政府系统内部得到推广,打

破了以往按照区域、级别、行业和部门划分导致信息难以共享的局限。2009 年 12 月 29 日,福建省电子政务外网开通仪式在中国电信福建公司举行。全省政务外网实现统一平台,首批共接入 54 家省直单位,这标志着我省电子政务在统筹规划、共建共享、深化应用等方面迈出了实质性一步。近年来,福建省交通运输厅大力推进“大港口、大通道、大物流”建设,交通运输事业快速发展。2010 年沿海动车全线贯通后,不仅拉近了省内沿海各县市的交通距离,而且动车线路延伸至浙江和广东,缩小了省际间距离。信息传递的快捷与交通建设的完善,有利于加强省级政府与各区县政府的直接沟通联系,方便省级政府政令的上传下达和业务的指导。

三、福建“省管县”体制改革的衍生问题

(一) 县级政府权力监督难度加大

为了加快县域经济的快速发展,客观上要求各(市)政府拥有与其职责相匹配的事权和财权,但缺乏有效控制的放权往往伴随着权力的滥用。截止至 2012 年,福建省共有 14 个县级市、25 个市辖区、46 个县(含金门县),共管辖 85 个正处级(县市),常住人口 3680 万,管理幅度较大、管理人口较多。假设福建省彻底实行“省管县”,意味着省一级政府要同时直接管辖 85 个县市政府,繁忙的公务处理使得省一级政府的管理难度和复杂性空前加大。在政府职能和政府运作方式还不规范,地方政府还在对经济社会发展进行强有力干预的前提下,福建“省管县”体制改革可能导致县与县之间的行政壁垒^[7]。“省管县”后,市级政府弱化对县级政府的管控,县级政府依托行政壁垒,县与县之间大搞重复建设、贸易壁垒、区域封锁等,不利于县际之间的协调发展。与此同时,省级纪委、检察院、反贪局等机构对县级政府腐败行为监管鞭长莫及,权力监督和约束的“真空”,很容易滋生地方官员权力滥用和腐败行为,影响福建“省管县”体制改革的成效。

(二) 市县矛盾进一步加剧

福建“省管县”改革后,下辖的九个地级市政府是最大的利益损失者,也是“省管县”体制改革最大的障碍。随着“省管县”体制改革进程,市与县之间的关系由原先隶属的上下级变为一种平等的合作竞争关系,市对县不再有绝对的权威和约束。县级政府在资源、资金、人才和技术等方面与市级政府展开白热化的竞争,可能催生市县之间恶性的经济竞争,产生“诸侯经济”。市级政府出于对自身利益的保护,逐步停止对县级政府提供交通建设、水电供给、扶贫项目、技术指导和人才引进等方面的支持和保障,以此来应对“省管县”体制改革对其带来的负面影响。实行“省管县”后,地级市对原所辖的县承担的公共服务只能自然消失,取而代之

之的是省级政府。在涉及跨县(市)安排的抗旱排涝、农田水利建设、灾后重建、技术推广等公共产品供给责任就转嫁给省级政府^[8]。

(三) 机构精简与人员分流困难

“省管县”改革过程中, 市级官员和工作人员出于自身利益考虑, 必定会采取一些消极服从、积极反对或逆向博弈等方式来阻滞改革进程, 这对于省级政府推行“省管县”改革带来巨大挑战。如果“省管县”体制改革的配套措施没有及时跟上, 那么将触及到既得利益者的现有利益, 很有可能影响到政局的稳定和社会主义现代化建设的顺利进行。

四、福建省“省管县”体制改革的可行措施

(一) 继续完善财政“省管县”改革

2012年福建省人民政府办公厅发布《关于开展“十二五”规划《纲要》实施情况年度评估工作的通知》中指出:“完善省对市、县(区)财政收入增长考核奖励制度, 推进省管县财政管理方式改革, 建立和完善县级基本财力保障机制”。福建省财政“省管县”改革走在全国前列, 但鉴于现实条件限制, 仍然有许多不足之处有待改进。要选择试点县, 加快省级政府对县级政府的财政转移支付力度, 包括一般性的补助转移支付和特殊性的激励转移支付, 扶持县域经济的快速发展, 市级政府不直接经手转移支付经费。县级政府财政可直接上交省级政府, 由省政府统一做出决策合理分配资金, 区分好省级专用资金、市级专用资金和县级专用资金, 直接发放到各级政府, 防止“市吃县”现象重演。

(二) 明确定位“省、市、县”三级政府的职能

县级以上政府职能定位不清, 必然会导致相互推脱、相互扯皮、权责不等及争权夺利等现象发生, 导致政府管理公共事务的混乱和低效率。^[9]福建“省管县”改革的实质就是省、市、县三级政府重新定位和划分自身职能的过程。福建省可将设区市下辖的处级县市独立出来归省政府直接管理, 保留设区市下辖的城区仍归原有市级政府统筹, 管理原城区的市级政府仍是正厅级单位与县级政府分而治之。市级政府负责管理辖区内的城市区域, 不负责管理周边县, 其职能主要定位于政治、文化和对外合作交流。县级政府主要集中力量发展社会生产力, 解决医疗、教育、养老保险、住房等重大民生问题。省级政府的主要职责要定位于经济社会的宏观调控和全局把握。因此, 应当继续总结探索, 在福建“省管县”的体制背景下, 依法进一步明确省、市(地)、县的职责权限, 构建三者之间新的体制结构和运行模式。

(三) 扩大省级部门、缩小市级部门

由于实行“省管县”后, 福建省省级政府管理

幅度仍然偏大, 省级政府所管辖的事项、业务和范围正在扩大化和复杂化, 可在一定时期内扩充省级有关部门的机构设置和人员配置。省级政府可设立派出机关, 代表省政府对地方政府进行日常监管, 强化省对县的宏观调控力度, 待“省管县”体制完善后可撤销此派出机构。由于实行“省管县”后, 市级政府只负责市辖区的城市管理, 不论从管理幅度、管理内容和管理复杂性上看都变小, 因此可加大力度进行大规模机构精简和人员分流, 以提高行政效率来适应“省管县”体制改革的需要。

(四) 合理维护地级市利益

“省管县”体制改革绝不是一刀切, 更不是急功近利, 而是要循序渐进, 充分考虑改革的后果和负面性影响, 切实采取相应有效措施解决衍生问题。“省管县”后, 市级政府是利益的主要流出者, 为了协调实现关系必须合理维护地级市的利益, 满足其长远发展需求。可考虑将中心城区附近县市的乡镇划一部分归为中心城区或设立新区, 扩大市辖区的面积, 为市区建设保留充足的土地资源和人力资源。对于精简机构和分流人员过程中产生的人员安置问题, 应当按照“待遇不变、级别不降”的原则, 建立健全人员下岗分流机制。可将相关部门的富有基层工作经验、工作能力较强的主要领导遴选到省直机关任职, 其余被裁减的人员可以分批、分类分流到国有企业、事业单位和半官方性人民群众团体任职, 缓解改革过程中带来的利益冲突和矛盾。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国民政部. 2012 中华人民共和国行政区划简册 [M]. 北京: 中国地图出版社, 2012, 10.
- [2] 周仁标. “省管县”改革的动因、困境与体制创新研究 [M]. 合肥: 安徽师范大学出版社, 2012, 94—95.
- [3] 宋亚平. “县域经济”到底是什么? [J]. 江汉论坛, 2009年, 第5期, 5—6.
- [4] 中华人民共和国国家统计局. 2012 中国统计年鉴 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2012, 156—202.
- [5] 张铁军, 韩勇. “市管县”的困境与“省管县”的可行性研究 [J]. 哈尔滨市委党校学报, 2010年, 第6期, 42.
- [6] 蒋欣欣. 省直管县改革实践比较及其对福建省改革的借鉴 [D]. 泉州: 华侨大学, 2011.
- [7] 何显明. 市管县体制绩效及其变革路径选择的制度分析 [J]. 中国行政管理, 2004(7): 71-72.
- [8] 金德万. 完善公共财政制度的体制机制创新 [J]. 农村经济, 2007(3): 4-6.
- [9] 刘雅静. “省管县”体制改革的可行性路径探析 [J]. 理论学习, 2010(1): 36-38.

[责任编辑 王云江]

(下转第 39 页)

经济发展的制度保障。

第二，依法执政是建设社会主义政治文明的必然要求。改革开放三十多年来，我们取得了举世瞩目的成就，但是也面临巨大的挑战。中国共产党在总结过去执政的得与失后，清醒地认识到，党必须把握全局，真正做到各司其职、各尽其责，才能更好地管理国家和社会事务。在党的十三届四中全会以后，以江泽民为核心的党的第三代中央领导集体明确指出，“我们的党是执政的党，党的领导要通过执政来体现”^[5]。以胡锦涛为总书记的党的中央领导集体首次提出了科学执政、民主执政、依法执政的整体概念。十八大报告指出：“完善中国特色社会主义法律体系，加强重点领域立法，拓展人民有序参与立法途径。推进依法行政，做到严格规范公正文明执法。”依法执政，成为了提高党的领导水平和执政水平的重要途径，是依法治国的重要内容，是社会主义政治文明建设的政治保证。

第三，依法执政需要监督体系的保障。十八大报告指出，“坚持用制度管权管事管人”。当前出现的一系列新情况、新问题，尤其是领导干部权力运作不规范和违反法律的问题，都对依法执政建设带

来了巨大破坏，给党的形象造成了恶劣影响，动摇了党的执政基础。依法执政的行为主体是党的各级领导干部，权力的运作必然带有人为的特征，需要通过多方面的监督来确保执政行为在法律允许的范围内依法执行。只有执政行为得到充分的监督，依法执政才能真正落到实处，推动中国特色社会主义政治文明向前发展。

参考文献：

- [1]江泽民.江泽民文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,2006:536.
- [2]中共中央文件选集(第6册)[M].北京:中央党校出版社,1992:408.
- [3]董必武.董必武政治法律文集[M].北京:法律出版社,1986:481.
- [4]邓小平.邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1994:144.
- [5]江泽民.论党的建设[M].北京:中央文献出版社,2001:7.

[责任编辑 王云江]

Historical evolution of CPC's law-based governance

LIU Feng

(Party School of the Central Committee of C.P.C, Beijing 100091, China)

Abstract: In accordance with the law-based governance is the major decision made by the Communist Party of China. This policy decision is made by the basis of summing up historical experiences. The law-based governance was made basically gone through three periods of the new democratic revolution, after the liberation to before the reform and opening up, and reform and opening up.

Key words: Communist Party of China; law-based governance; historical evolution

(上接第 36 页)

“Province Administrating County” structural reform in fujian’s feasibility analysis

LI Kun

(Institute of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: With the fast development of county economy, “City administrating county” system which is formed in the reform and opening-up policy gradually appears disadvantages, it cannot adapt to the development of society and economy. In recent years, many provinces take a great upsurge in “Province administrating county”, and has many practical achievements. The “Province administrating county” not only has firm theoretical foundations, but also gets sufficient reality conditions, and still emerges derivational problems in the process of actual mechanical. Therefore, “Province administrating county” reformation should take possible cases into consideration, and take relevant reform measures.

Key words: city administrating county; province administrating county; feasibility