

省直管县:三个视角的分析

靳培杰

(中国政法大学 政治与公共管理学院,北京 100088)

摘要:为改变我国行政开支过大、行政效率低下的局面,同时促进县域经济发展,必须对现有的管理体制进行调整,省直管县改革作为一项有力措施随之浮出水面。在保证根本政治制度不变的前提下,通过探索改革现有的“市管县”体制,逐步实现财政省直管县、行政省直管县和政治省直管县。这三个方面作为省直管县改革的三驾马车,不是相互分离的,而是一个系统化的循序渐进的过程。

关键词:省直管县;财政;行政;政治

中图分类号:D035.1

文献标识码:A

文章编号:1674-117X(2011)06-0033-04

Analysis on County Administrated by Province from Three Perspectives

JIN Peijie

(School of Political and Public Administration, China University of Political Science and Law, Beijing, 100088, China)

Abstract: In view of the situation of large administrative expenses and low administrative efficiency of our government administration well as promote the economy of counties, we must adjust the existing management system. The reform of county administrated by province comes up as one powerful measure. With the fundamental premise of the unchanged political system, we can progressively realize the finance of county administrated by province, administration and politics by exploring and reforming the existing system of county administrated by province. As three carriages of the county administrated by province reform, these three aspects are not separated but considered as a systematic progressive process.

Key words: county administrated by province, finance, administration, politics

我国目前的政府层级是“中央—省—市—县—乡”五级,为世界各国行政层级数量之最。五级政府伴随的高额行政成本造成了繁重的国家财政负担,并且导致政府信息传递速度慢、行政效率低下。基于此,我国学术界对省直管县已经开展了多方研究,以浙江为代表的财政省管县体制改革实践也已取得了很大成就。在中央政策层面,我国《国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》中也明确提出要“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”。所有这些指导思想、理论研究和具体实践的目的都是要促进市县分治、省直管县,最终降低行政成本、提高行政效

率。从宏观上看,对省直管县进行分析有三个视角,即财政省直管县、行政省直管县和政治省直管县,通过省直管县体制的改革,“市(地)与县之间,不再具有领导与被领导的关系,而是一种平等、协商与合作的关系”。^[1]

一 财政省直管县:把好钱袋子

财政省直管县是指为了缓解县级财政困难,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,省级财政直接管理县(市)财政的一种财政管理方式。在政府间收支划分、转移支付、资金往来、预决算、年终结算等方面,省财政与市、县财

收稿日期:2011-05-30

作者简介:靳培杰(1985-),男,河南许昌人,中国政法大学硕士研究生,主要从事公共危机管理研究。

政直接联系,开展相关业务工作,地市级政府在财政管理各项工作中不再直接联系县级政府。

(一)实施现状

实行财政省直管县的初衷是为了改变现行“市管县”导致基层财政困难凸显的局面,达到解决基层政府财政困难的目的。我国目前实行的“市管县”体制是20世纪80年代以来逐渐形成的,这一模式在过去的近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。截至2009年,全国已有2/3的省份(直辖市)推行省直管县财政体制或开展省直管县财政体制改革试点。^[2]由于各地具体情况差异较大,“省直管县”的类型也不尽相同,有些地区在财政体制、转移支付、财政结算、收入报解、资金调度、债务管理等各个方面,全面实行省对县直接管理;有些地区主要在补助资金分配和资金调度等方面实行省对县的直接管理。

(二)应该注意的问题

随着财政省直管县的不断推进,越来越多的问题也不断出现。省直管县以后,要注意这些问题的进一步恶化。首先,要明确地方各级政府间的财政关系。财政省直管县后,省级财政直接管理和监督市、县财政,同时根据实际情况制定财政扶持政策以帮助和促进市、县级经济更好更快地发展。地级市财政对县级财政没有直接管理权限,但仍然是县级的行政领导机关,对县级政府经济社会发展仍具有领导权。市、县政府在具体执行省级政府政策的同时,要自力更生、积极发展,不断壮大财源。其次,要合理界定地方各级政府间的事权和财权。财政省直管县以后,管理体制问题日渐突出。市、县财政平行由省级财政直接管理,但其他权限仍实行省管市、市管县体制,致使财权和事权不配套,带来一系列摩擦和矛盾。要在原有各级政府支出责任划分的基础上,结合省管县财政体制改革的推进,重新明确区域性公共管理事务和具有外溢性特征的“公共产品”的支出责任,做到财权与事权相一致。^[3]再次,要加强对县级财政的监督。一要加强

省级政府的监管力度,财政省直管县并不仅仅就是省级政府控制了县级政府的财权,同时还要对县级财政进行监督管理,避免出现一些财政纪律方面的问题。二要加大县级财政公开力度,因为县级财政取之于民,所以要接受纳税人的监督,做到使县级财政真正为城乡居民提供公共服务和社会管理。三要加大县级人大的监督力度,县级人大要对预算的编制和审批进行监督,确保政府的整个财力真正用之于民。

二 行政省直管县:组织扁平化

行政省直管县是指为了降低行政成本、提高行政效率,以财政省直管县为突破口,逐步取消地市级政府这一行政层级,不断调整省、县、乡行政区划,在社会经济等各项管理权力方面,由省级政府直接对市、县级政府进行管理。市、县级政府作为平行单位直接对省级政府负责,地市级政府不再是县级政府的行政领导机关,省、市、县行政管理关系由目前的“省—市—县”三级模式变为“省—县(市)”二级模式。通过行政省直管县,逐步实行中央—省—县三级政府行政结构。在理顺财政体制的基础上,精简行政机构,压缩行政开支,提高行政效率。

(一)行政结构的重新定位

管理学理论认为,组织层级过多会带来诸多信息沟通问题,维持合理的组织层级和管理幅度对于保证组织效率具有重要意义。伴随经济的发展和信息化技术的进步,组织扁平化已成趋势。我国宪法第30条规定,中华人民共和国的行政区域划分为:(一)全国分为省、自治区、直辖市;(二)省、自治区分为自治州、县、自治县、市;(三)县、自治县分为乡、民族乡、镇。但实际情况是我国实行省、市、县、乡四级地方政府,与宪法规定相比多了一级地方政权,已在事实上违背了宪法的规定。行政管理层次的增加,必然加大行政管理成本,影响行政效率。地市级政府在截留县乡财政经费的同时,还向县、乡摊派各种创收指标,加重了税收负担。

行政层级过多,不仅行政成本上升,更重要的是降低了政府信息传递的准确性和有效性,有违我国改革发展的方向。基于此,在财政省直管县的基

础上,我们要逐步过渡到行政省直管县,在行政结构的定位上加大改革力度。一是调整省级政府的规模,在现有条件下,借鉴中国历史和国外区划的经验,可考虑以增设直辖市、分拆和重组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。二是调整县级行政区划设置,继续推进“强县扩权”和“扩权强县”改革进程,在有条件的地区适度减少县级政府的数量,同时扩大县级政府的规模。三是推行“强镇扩权”改革,以经济比较发达的镇为龙头,合并周边比较落后的乡镇,逐步拓宽大型镇的发展空间。从长远的角度来看,乡镇撤销已成必然。一方面在发达镇发展到一定程度时,要逐步改镇为市;另一方面,要推进乡镇撤并,加强和改进乡镇社会管理和公共服务,有序完成镇改街道的调整工作。四是开展大社区建设,在经济社会发展达到较高水平时,本着便民互利的原则把规模较小和比较分散的村庄进行合并,跟进各方面公共管理措施,及时推进大社区建设。通过以上调整,最终形成规模适度、运转协调、管理高效的行政管理格局,推动地方政府统筹协调发展。

(二)行政权限的重新划分

行政省直管县不仅是行政结构的重新定位,更是一次大规模的权力与利益的再分配。推行行政省直管县,在人事权、审批权、经济社会管理权等各项主要权限方面都要有所改革,地方政府行政权限将重新划分。省级政府要简政放权,向县级政府下放权力,减少省级行政事务量,同时直接对县级政府的权力进行监督。

在人事权上,由省级政府直接对县级政府的组织人事进行管理,地市级政府对所辖县的组织人事工作可以提出建议,但不再直接干预这项工作;县委书记和县长的考察、任用、调遣和管理的权限将由省级党委和组织人事部门直接掌握。在行政省直管县的推进过程中,人事权的改革涉及多方利益,牵涉面最广,改革任务最重,改革难度最大。到目前为止,真正开展人事省管县改革的省份还非常少,从提法上确立“人事省直管”的仅有海南、浙江、吉林等,另外一些省份则正在进行人事省直管的尝试。^[4]

在行政审批权上,原来由地市级政府拥有的行

政审批权将被县级政府直接掌管。本着以人为本和提高效率的原则,将大量行政审批权限直接划给县级政府,由县级政府直接对行政审批事项进行核准。切实减少审批层次,简化审批程序,以改变那种“公章旅行”的局面,最终提高行政效能。

在经济社会管理权上,为了促进县域经济社会发展,加强社会管理,强化公共服务,推进基层民主,就要赋予县级政府与地市级政府同等的经济社会管理权限。在规划管理、重要资源配置、重大社会事务管理等经济社会管理事项上,地市级政府不能对原属辖区县进行干预。另外,在赋予县级政府各项经济社会管理权限以后,省级政府要切实发挥监管作用,对县级政府的权限使用进行监督。

三 政治省直管县:宪政直通车

政治省直管县,就是在社会主义政治总格局和权力结构形式不变的前提下,以宪法为前提,以民主为核心,以法治为基石,对政权组织、领导体制、法律法规等方面进行调整和完善,在不改变国家的根本政治制度前提下,加强省对县的直接政治管理。目的在于调整部分社会关系,提高政治与行政管理工作的效能,促进社会经济、文化等事业的发展。

(一)政治体制的革新

我国已经进行了经济体制改革,正在进行行政体制改革,最后必将过渡到政治体制改革。具体到政治省直管县这一改革层面,就是要在政党体制、国家权力机关体制、司法体制等方面加强省对县的直接管理。无论是执政党还是民主党派,在政党内部运作和人事任免上,省级政党组织都要对县级政党组织进行管理和监督,改变过去由地市级政党组织监管县级政党组织的惯例。县级人大和政协机关与市级人大和政协机关作为平行单位,都直接对省级人大和政协负责。法院和检察院作为司法系统的两大主体,在省直管县方面亦是如此。除了政治组织框架的省直管县,县级各政治组织的运行方式和管理制度都要由省级组织进行监管。在中国共产党的执政方式和执政理念上,应由省委宏观把握,逐步推进县级执政从权威走向民主、从迟滞走向高效。在政治权力的运行方面,逐步推进决策

权、执行权和监督权分开,保障民主执政和依法执政。政治权力的实施要以有利于实现人民的公共福祉和公共利益为宗旨,因为“只有来自人民意志的政治权力,才能够首先形成人民的意志”。^[5]

(二)政治规范的重构

推进政治省直管县,对既有的政治规范要进行重构,包括对政治规则的重构和意识形态的重构。行政要有宪政来约束,这是依法执政和民主执政的保证。回顾中国百年宪政历程,可谓命运多舛,根本原因就在于有法不依,法律多为一纸空文,以至中国的宪政虽历经百年,依然还处于曲折发展之中。^[6]要对扩大了县权进行约束,必须有法律上的有效保障。原有省—市—县之间的法律关系必须跟进改革,而宪法修订应首当其冲。中国的百年宪政史全面昭示了我国根深蒂固的“人治”文化传统,立宪主体与政治权威的合一,修宪的社会力量不足,独立的法学家群体的缺乏以及法理念的统治工具论等法治建设障碍。但更为根本的法治障碍却是:各方利益主体在中央与地方的权力配置上的斗争与妥协。^[6]不仅如此,地方各级政府之间的权力配置和利益分配同样存在斗争与妥协,推进政治省直管县,实现省直接对县进行法律约束,减少地市级法律控权,最大程度地减轻地方政府之间的摩擦和矛盾。在意识形态方面,要保证省委主抓一切思想动态,县委和市委直接对省委负责。理顺意识形态方面的矛盾,逐步改变各种陈旧的思想观念,保证正确的思想路线和坚定的政治方向。要在宪政的框架下推进政治省直管县,用宪政的理念实现民主政治,在确保正确的思想路线和政治方向的前提下,真正做到权为民所用,情为民所系,利为民所谋。

作为中国政府改革的一条前瞻性路径,“省直管县”体制改革为我们提供了现实依托。在具体实践中,要以财政省直管县为突破口,强化县级政府财政权,不断壮大县域经济,巩固基层政府实力。在此基础上,以降低行政成本、提高行政效率为着眼点,加快推进行政省直管县改革,在行政结构和行政权限上进行重新定位,从而改善行政管理关系。在财政和行政上的改革成效必然要惠及到政治改革上,进行政治省直管县改革,以宪政促进县政,这是政治改革的目标——民主和法治的必然要求。通过财政、行政、政治三方面循序渐进的改革,以点带面,发挥示范效应,进而在全国范围内推进“省直管县”体制改革,最终实现通过善治达到善政的目的。

参考文献:

- [1] 薄贵利. 稳步推进省直管县体制[J]. 中国行政管理, 2006(9).
- [2] 张力恒. 推进省直管县财政管理改革 完善省以下政府财政间关系[J]. 财金研究, 2009(11).
- [3] 谢国财. “省直管县”财政管理体制改革的基于福建省的分析[J]. 中共福建省委党校学报, 2011(1).
- [4] 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).
- [5] 施米特. 政治的浪漫派[M]. 上海: 上海人民出版社, 2004: 181.
- [6] 周家富, 王品文. 以宪政的名义强化县政——对省直管县行政体制改革的探讨[J]. 理论月刊, 2010(12).

责任编辑: 骆晓会