

Study on the Reform of County Administrated by Province

—Based on the View of Longitudinal Intergovernmental Relations

Liqiang Xue¹, Shuwen Yang²

¹Tianjin University of Commerce, Public Administration School, Tianjin, China, 300134

² Tianjin University of Finance & Economics, College of Economics, Tianjin, China, 300222

E-mail: xueliqiang2006@126.com, yangshuwen77@126.com

Abstract: The reform of County administrated by province is a significant change in longitudinal intergovernmental relations in essence, it should be considered by the view of longitudinal intergovernmental entirety change, and it should be taken as a foundation of longitudinal intergovernmental relations. At present, we should improve the individual reform of county administrated by province, eliminate the inharmonious of the reforms which have carried on. And we should take the reform of the county administrated by province as an opportunity, and then to advanced the reform of intergovernmental relations' step by step. In the progress of this reform, we should syntheses utilize decentralization and selected centralization to adjust and perfect the various reforms.

Keywords: County Administrated by Province; Longitudinal Intergovernmental Relations; Synthesis Necessary Reform

省直管县改革研究

——以政府间纵向关系为视角

薛立强¹, 杨书文²

¹天津商业大学公共管理学院, 天津, 中国, 300134

²天津财经大学经济学院财政系, 天津, 中国, 300222

Email: xueliqiang2006@126.com, yangshuwen77@126.com

摘 要: 省直管县体制改革本质上是政府间纵向关系的一次重大变革, 应该纳入政府间纵向关系整体变革的视野, 在把握这一关系诸要素变革趋势的基础上, 统筹推进各方面改革。当前, 应完善省直管县单项改革, 克服既有改革的不协调; 应以省直管县体制改革为契机, 分步推进政府间纵向关系改革。改革中应注意综合运用分权与选择性集权, 调试、完善各项改革。

关键词: 省直管县; 政府间纵向关系; 综合配套改革

1 引言

省直管县体制改革是近年来中国政府管理方式改革的重要内容。已经进行的省直管县体制改革包括财政省直管县、县委书记选拔任用与部分管理事务省直管县、部分政府职责省直管县等三个方面的内容。随着各方面省直管县的推进, 这项改革必然成为中国政府间纵向关系的全面变革, 将深刻触及既有的财政体制、干部管理体制、政府间职责配置体制、行政区划

本研究由国家社科基金项目“我国地方政府执行力研究”(10CZZ029)资助

体制、垂直管理体制、条块关系等政府间纵向关系的各个方面。因此, 应将省直管县体制改革纳入政府间纵向关系全面变革的视野, 以政府间纵向关系为视角, 统筹推进省直管县综合配套改革。

2 政府间纵向关系视野中的省直管县体制改革

2.1. 当代中国政府间纵向关系的特征

随着府际关系研究的兴起, 学界出现了关于中国政府间纵向关系的研究。这一研究与中央地方关系研

究的最大区别在于,“中央地方关系”一般指的是中央政府和省级政府的关系,而“政府间纵向关系”则指的是包括中央政府和省级政府在内的各层级政府及其部门之间在垂直方向上形成的各种的关系^[1]。

在既有的研究中,学者们提出了极权说、分权说、中国式联邦制说、分割的权威主义说、集分平衡说、选择性集权说、非零和博弈说、职责同构说、授权说等多种观点^[2]。本文认为,制约一国政府间纵向关系变化的主要有三组要素:结构性要素、体制性要素、调控性要素,每组要素又分别由不同的二级要素构成。结构性要素指构成一国政府间纵向结构的有关主体,它们在根本政治制度层次上制约着一国的政府间纵向关系,包括政权与社会自主力量、主要政党、立法、行政、司法等国家机关、一国内部的各级各类政府。体制性要素指一国政府间纵向管理权限的划分,这构成政府间纵向关系运行的“通道”,包括政府层级体制、人事管理体制、职责配置体制、财政体制、纵向监督制约体制。调控性要素指在一定时期内,各种资源的掌控权在各级政府之间的不断调整,它表明的是在一国特定时期政府间纵向关系的变迁,包括集权和分权。

以这三组要素来分析,当代中国的政府间纵向关系具有如下特征:1. 结构性要素上,政权力量强大,社会自主力量弱小;中国共产党“一条主线”贯穿到底;各级人大、行政、司法机关都接受同级党委的领导;行政主导;单一制的国家结构与灵活性较大的省级政府共存。2. 体制性要素上,条块结合为特征的纵向层级设置;“下管一级”的人事管理体制;“职责同构”的政府间职责配置体制;1994年分税制实行以来财力上聚的财政体制;自上而下监督为主的纵向监督体制。3. 调控性要素上,改革开放以来分权是总体趋势,但在具体改革中往往分权与选择性集权结合运用。

2.2. 省直管县体制改革在政府间纵向关系中的定位

按上述三组要素,可以清晰地确定省直管县体制改革在政府间纵向关系中的定位。

首先,现行省直管县体制改革主要是政府间纵向体制性要素的变革。正在进行的省直管县体制改革的三大方面直接涉及的是体制性要素中的财政体制、人事管理体制、政府职责配置体制。在财政体制上,财政部要求2012年底前,全国除民族自治地区外,在政府间收支划分、转移支付、资金往来、预决算、年终结算等方面将全面实行省直管县。在人事管理体制上,

目前主要是要求省委加强对县委书记的选拔任用和管理。在政府职责配置体制上,主要表现为一些省份根据各自省情进行的不同程度的“扩权强县”改革。

其次,省直管县体制改革带动政府间纵向关系的整体性变化。随着改革的进行,省、市、县三者的关系正在由之前的“逐级领导的直线关系”转变为一种“不规则的三角形”关系(见图1)。发生这种变化的原因是省直管县体制改革导致的政府间纵向关系诸要素的不平衡发展。一方面,省、市、县纵向关系中的一些体制性要素正在由三个层级转变为两个层级:财政体制正在由“省—市—县”三个层级转变为“省—市、县”两个层级,省对县的财政支持力度加大;人事管理体制上,省委对县委书记的直管部分改变了“下管一级”体制,减少了一个管理层级;职责配置体制上,“扩权强县”改革是又一轮分权,大大削弱了市对县的管理。另一方面,省、市、县的另一一些体制性要素以及结构性要素却没有发生明显变化。就体制性要素而言,仍然是省、市、县三个政府层级;垂直管理体制尚未进行配套改革;除县委书记之外,对其他干部的管理仍然是“下管一级”;“职责同构”特点仍然鲜明;纵向监督体制没有变化;不同省份“扩权强县”改革的力度并不相同,实行部分政府职责“省直管县”的同时,一些省份仍然保持着较大程度的“市管县”。

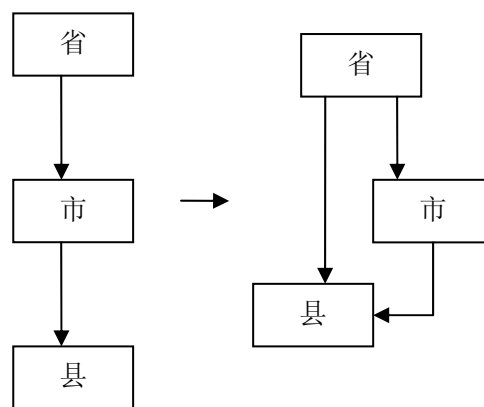


Figure 1. Change of Longitudinal Intergovernmental Relations
图 1. 省直管县体制改革与政府间纵向关系的变化

再次,改革的不平衡引起政府间纵向关系的不协调。(1) 单项改革内部的不协调。随着省直管县财政改革的进行,各省财政主管部门直接管辖的下级财政部门数量陡增,由之前的平均每个省直接管辖13个陡增到平均管辖88个,四川、河北、河南、山东等省的管辖幅度甚至要大于100个。这必然带来管理幅度过

宽、严重的信息不对称、监管难度加大等问题。人事体制改革中,省委加强对县委书记的直接管理有利于选拔任用更为适合的人选,但这在理论上则存在着与市委对县其他主要干部的管理出现矛盾的可能。部分政府职责的省直管县则由于职责设置本身的复杂性、其他配套改革不到位等问题,存在着扩权和放权不到位问题。即使是像浙江、海南等“扩权强县”的典型省份,扩权和放权“到位、半到位及蜻蜓点水式各占1/3”^[3]。(2)各项改革之间的不协调导致市县矛盾加剧。当前的省直管县体制改革只是突破了财政体制、部分人事管理体制、部分职责配置体制,并没有真正涉及到行政体制问题。在这样的情况下,县与市在管理上处于“半脱钩”状态,一些方面需要接受市的领导或指导,一些方面则不需要经过市,甚至和市还存在利益冲突,由此必然导致市与县之间矛盾加剧。(3)已进行的改革与政府间纵向关系其他要素的不协调。政府间纵向诸要素是一个有机联系的整体,部分要素发生了变化,必然会牵涉其他要素,引起要素间的不协调。例如,随着财政省直管县以及越来越多的政府职责下放到县,县政府发展经济、管理社会事务、提供公共服务的权力和责任越来越大,这与当前其自主权过小、主要是执行上级决策的角色必然发生冲突。而随着县政府自主权的扩大,“职责同构”的职责配置体制必然会被突破。

3 推进省直管县综合配套改革的思路

需要指出的是,上述因改革不平衡引起的政府间纵向关系的诸多不协调中,一些可以随着改革的深入而得到化解。例如,某些扩权、放权的不到位问题可以随着这些扩权、放权的继续深入而到位。但是,更多的不协调则要求进一步的综合配套改革。而且,可以说,如果没有综合配套改革,这些不协调将日益严重,甚至会阻碍、破坏既有的改革成果。关于这一点,学界已经有较为明确的认识,并且提出了两大综合配套改革思路。

3.1. 行政区划调整论

针对省直管县体制改革中出现的问题,一些学者提出了调整行政区划的改革思路。但对于怎样调整行政区划,不同学者却提出了不同的观点,“扩市并县说”和“分省说”是其代表。“扩市并县说”认为,可以通过“扩市”、“并县”两种办法减少省级政府及其部门直接管理的下级政府及其部门的数量。这样,可以在不触

动省级行政区划的前提下推进改革。“分省说”则认为,“并县”将不可避免地会在大县与乡镇之间出现新的层级,形成“省—大县—新层级—乡镇”的行政区划格局,因此不宜贸然变动。这样的情况下,“分省”成为一种更可行的选择。理由是现行的省界划分遗留了历史上诸多不合理因素,而省制改革问题,自清末以来学界就进行了不断研究,并且意见逐步集中到“分省减层”的思路上来^[4]。一些学者还设计了中国分省的具体方案。此外,还有一些学者提出了“扩市并县”与“分省”相结合的行政区划调整思路。

3.2. 复合行政论

这一思路认为,比较流行的通过行政区划调整实现省直管县的思路并没有真正抓住市管县体制的核心问题,其相应的调整全国行政区划的对策并不一定能真正解决市管县体制面临的问题。他们认为只有促进政府职能转变,建立与市场经济体制和经济全球化相适应的政府体制才是推进省直管县体制改革的正确选择。在这点上,实行“复合行政”是一种新思路。所谓“复合行政”,就是“在经济全球化背景下,为了促进区域经济一体化,实现跨行政区公共服务、跨行政区划、跨行政层级的不同政府之间,吸纳非政府组织参与,经交叠、嵌套而形成的多中心、自主治理的合作机制”^[5]。在治理主体协商同意的基础上,复合行政可以采取小规模合并、成立区域性政府、组建区域服务伙伴关系、社会化等合作机制对一定区域实施管理以及向居民提供公共服务^[6]。

3.3. 对两大思路的评析

第一,对行政区划调整论的评析。在现行政府体制,特别是“职责同构”体制基本不变的情况下,行政区划调整是一种较为迅速地推进省直管县体制改革的途径。但是,以政府间纵向关系的视角来看,这一思路还存在着一些不完善以及考虑不周之处。(1)单纯依靠行政区划调整难以适应市场经济以及经济全球化的要求。正如复合行政论揭示的,行政区划调整思路基本上沿袭的还是计划经济体制下依靠行政力量来推动经济社会发展的思路,这一思路一方面对行政区划赋予了太多的使命,另一方面又使行政区划成为阻碍经济要素自由流动的壁垒,已经难以适应当前市场经济以及经济全球化的要求。(2)“分省说”对省级区划调整的政治意义认识不够。府际关系的研究表明一国一级政区划分更具政治意义,而且,一级政区改革的

“不可逆性”十分突出。因此，对于中国省级区划的大规模变动，一定要有充分的政治理由和完善的配套措施，否则应慎重。从行政管理层面看，省级政区增加之后，必然导致中央政府管理幅度增大，可能出现中央政府“疲于应付”的问题。另外，一些学者提出的中国应设置 50 个左右一级政区的建议很大程度上参考自美国的经验。但是，对于两国国家结构、政府体制以及历史传统等的重大差异却重视不够，而这些都是决定一国一级政区设置的重要因素。另外，从国土面积与人口世界排名前十位的国家来看，一级政区数量差别很大，“50 个左右”绝不是什么“定律”。(3)“扩市并县”并不一定能够减少政府层级。这点“分省说”已经阐明，这里不再赘述。

第二，对复合行政论的评析。行政区划调整论者对复合行政论也作出了一定的评价。例如，有学者指出，复合行政论着眼于更加深层的治理原则，实际上是很有见地的，但复合行政的实行需要健全的宪政制度框架作为前提，而这种前提条件的创造是短期内无法完成的，因此当前在操作上较有难度^[7]。本文认为，这一评价还是较为中肯的。根据复合行政论者的研究，复合行政“提供的是一种地方治理的合作机制，是一种弹性的制度和组织安排。其中最主要的就是政府间的合作和政府与非政府组织的合作机制”^[8]。因此，复合行政是对既有府际关系的深层次变革，要求政府组织原则、府际行为原则、国家与社会关系等进行较为彻底的改造，以使府际关系减少刚性、冲突和封闭，具有更多的弹性、合作和参与。这是府际关系发展的趋势，但在短期内显然难以实现。

4 政府间纵向关系视角下的省直管县综合配套改革思路

改革开放以来中国的政府间纵向关系已经发生诸多变革。随着党政分开，人大、司法机关的重建及其地位提升，立法权、官员委任权、基层管理权的调整，各类包干的普遍实行，结构性要素实现局部调整和平衡化。在体制性要素上，随着副省级市的设立、国有企业改革、实行分税制、纵向监督体制的重建与加强，政府层级体制、条块关系、财政体制、监督体制更趋合理。伴随着结构性要素、体制性要素的变革，调控性要素总体表现为分权化，但同时为了克服不规范的分权带来的问题，中央在财政、金融等方面又实行了选择性集权^[9]。当前的省直管县体制改革应融入政府间纵向关系整体变革的进程，实现二者的统筹推进。

4.1. 完善省直管县单项改革，克服既有改革的不协调

应树立根据各项职责特性在政府间统筹配置政府职责的观念，以此为突破口，变革“职责同构”体制，完善单项改革，克服既有改革的不协调。具体措施为：首先，调查、厘清各级政府及其部门的职责。经过长期实践，各级政府及其部门实际上已经形成了较为确定的职责划分，只是这样的职责划分缺乏明确的规定，再加上行政改革的不断进行，导致人们形成了各级政府及其部门之间缺乏明确的职责划分的印象。当前需要做的是分步详尽调查各级政府及其部门实践中形成的职责划分状况，以此为基础，参考典型国家的经验，作出明确规定，以为各省根据自身情况推进“扩权强县”提供依据。其次，财政体制改革的总体方向是继续推进分税制改革，进一步规范省以下财政关系。在财政收入体制上，明确划分中央、省、市县三个层级各自应收的税种，保证各级政府有稳定的税源。同时，规范各级政府的预算外收入，清理一些政府及其部门的“预算外之外”收入以及“小金库”，实现财政收入的规范、透明。进行政府间财政转移支付改革，保证各级政府有充分且稳定的财力履行其职责。3. 在人事管理体制上，应完善省直管县委书记制度，明确县委书记的职务层次和级别，健全县委书记与其他市管干部的政策纠纷化解机制，随着其他方面省直管县的推进，可以适当扩大省直管干部的范围。例如，可以将原属市管的县领导成员全部改为省直管。

4.2. 以省直管县体制改革为契机，分步推进政府间纵向关系改革

第一，不宜完全寄希望于行政区划调整。如前所述，行政区划调整论存在诸多不完善以及考虑不周之处，省直管县和政府间纵向关系中的深层次问题并不是仅仅靠行政区划调整就能解决的。因此，本文不赞成完全靠行政区划调整，特别是省级行政区划大调整的办法推进省直管县*。这一改革还是应该以完善政府间的职责配置入手，统筹推进财政体制、人事管理体制以及其他政府间纵向要素的改革。第二，调整条块关系。省直管县体制改革意味着一系列政府管理层级的扁平化，这必然要求现行条块关系的调整。应该看

*本文也不是完全否定行政区划调整，只是认为，行政区划调整应符合其自身的规律，要有其充分的必要性和可行性。而且，对于不同层级行政区划的调整应区别对待、分别研究。

到, 随着以“扩权强县”为标志的新一轮分权的进行, 县政府发展经济、进行社会管理、承担公共服务的职责必然强化。这就需要改革既有的垂直管理体制, 特别是减少省以下垂直管理, 以使县级“块块”拥有更为完整、更为有力的职权。第三, 以责任机制建设加强政府间纵向监督制约。省直管县、对县政府的分权, 必然要求强化对县政府的监管。在这方面, 应转变思路, 改变原来主要靠事前审批的做法, 重点加强县政府自身的责任机制建设。这可以从三个方面进行, 一是规范化分权, 强化县政府责任, 加大责任追究力度。二是通过完善纪检、监察、审计、巡视等手段, 加强事后监督。三是在各类社会自主力量迅速发展的情况下, 加快民主建设步伐, 强化本地民众、企业、社会组织等对政府的监督。第四, 长远谋划政府间纵向结构性要素的发展。一是随着县政府职权的扩张和责任的强化, 其主体性和利益意识将进一步加强。因此应吸收复合行政论的合理因素, 倡导各级政府, 特别是县政府和地级市政府之间建立“伙伴关系”, 加强合作治理。二是改革政府间立法体制, 授予县政府(包括人大和行政机关)更多的制定符合自身需要的经济发展、社会管理、公共服务等方面规则的制定权。改革司法体制, 增强司法机关的独立性; 借鉴典型国家的经验, 发挥司法机关在协调化解政府间纠纷中的作用。三是顺应改革开放以来各类社会自主力量迅速发展的大势, 加快政治体制改革和民主政治建设步伐, 一方面加强社会对政府改革中卸载的有关职责的承载能力, 另一方面强化各类社会自主力量对各级政府的监督制约, 形成国家与社会间的良性互动。

4.3. 综合运用分权与选择性集权, 调试、完善各项改革

改革开放以来政府间纵向关系变革的经验证明, 综合运用分权和选择性集权, 通过各要素的灵活调整, 逐步实现政府间纵向关系的改善是必由之路^[10]。当前的省直管县体制改革也是如此, 一方面, “扩权强县”和财政省直管县赋予了县政府更多的职责、财力与财权, 是改革开放以来总体分权化改革的继续。而各省不同程度的“扩权强县”又表现出灵活化分权的特点。另一方面, 县委书记的省直管县则是省级政府对县政府重要干部管理权的上收, 充分体现出选择性集权的特点。可以预见, 随着改革的推进, 这样的分权和选

择性集权的综合运用还将继续。而且, 应该认识到, 这是中国政府体制的重大优势, 有利于对改革进行纠错, 有利于保证改革的成功进行。

省直管县综合配套改革是比单项改革更为复杂、更为艰难的改革。因此, 在当前单项改革多头推进的情况下, 应该及早谋划与政府间纵向关系的整体变革统筹推进的综合配套改革。正是基于这样的认识, 本文提出了省直管县综合配套改革的思路。至于改革的具体措施, 应根据国家以及各省的具体情况, 针对具体的改革要求来制定。

References (参考文献)

- [1] Zhang Zhihong. Study on the Longitudinal Intergovernmental in Contemporary China Tianjin: Tianjin People's Press, 2005, 24.
张志红. 当代中国政府间纵向关系研究[M]. 天津: 天津人民出版社, 2005, 24.
- [2] Xue Liqiang. Authorizing System: An Explanation on Central-local Relations of Contemporary China, Social Sciences in Yunnan, 2007(5).
薛立强. 授权体制——当代中国中央地方关系的一种阐释[J]. 云南社会科学, 2007(5).
- [3] Zhang Zhanbin, An Economic Explanation of the Reform of County Administrated by Province, Journal of Guangdong University of Commerce, 2009(4).
张占斌. “省直管县”改革的经济学解析[J]. 广东商学院学报, 2009(4).
- [4] He Qufu, Liu Junde, Analysis on the Realization Route and the Effect of County (City) Administrated by Province, Economic Geography, 2009(5).
贺曲夫、刘君德. 省直辖县(市)体制实现的路径及其影响[J]. 经济地理, 2009(5).
- [5] Wang Jian, Bao Jing, Liu Xiaokang, Wang Dianli, “Compound Administration”——A New Thinking to Resolve the Conflict Between Region Economic Integration and Administrative Division in Contemporary China, Chinese Public Administration, 2004(3).
王健、鲍静、刘小康、王佃利. “复合行政”的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路[J]. 中国行政管理, 2004(3).
- [6] Wang Dianli, Rethinking the City's Administrating of County: Based on the view of “Compound Administration”, The Journal of Beijing Administration College, 2004(4).
王佃利. 市管县实践的反思: “复合行政”的视角[J]. 北京行政学院学报, 2004(4).
- [7] Zhang Zhanbin, Government Layer Reform and Realize Method of County Administrated by Province, Research on Economics and Management, 2007(4).
张占斌. 政府层级改革与省直管县实现路径研究[J]. 经济与管理研究, 2007(4).
- [8] Xue Liqiang, Longitudinal Intergovernmental Relations' Transition in Contemporary China: An Analysis Based on Three Group Elements, The Journal of Shandong University of Science and Technology (Social Science), 2010(1).
薛立强. 当代中国政府间纵向关系的变迁: 基于三组要素的分析[J]. 山东科技大学学报(社会科学版), 2010(1).