

【当代政治】

省直管县体制改革的成效、困境与出路*

朱培源 孟白

摘要:经过多年的实践探索,我国省直管县体制改革取得初步成效,突出表现在县域经济发展迅速,直管县示范作用不断增强,政府行政效能明显提高等方面。当前,省直管县体制改革面临省直管县的实权权限配置不公、权限承接困难、权限被分割及受到省辖市的压制、司法体制不顺、干部人事管理体制滞后、缺乏明确的退出机制等诸多困境和问题。深入推进省直管县体制改革的主要举措包括:通过强县扩权,真正赋予省直管县更多的自主权;强化顶层设计,大力支持省直管县体制改革;改革法检两院体制,确保司法体制独立顺畅;创新省直管县干部选拔任用轮岗交流机制;推行省直管县退出机制,将个别县的管辖权回归省辖市;实行“市县分置”,建立省直管县和省直辖市管理体制。

关键词:省直管县;顶层设计;退出机制;“市县分置”

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)01-0013-05

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革。”^①全国各地贯彻落实中央全会精神,加快了省直管县体制改革的步伐。截至目前,全国已有4/5以上的省份进行了不同形式和程度的省直管县体制改革。然而,改革并非一帆风顺。当前,省直管县体制改革面临诸多困境和问题,改革的深入推进遇到不小的阻力。现实的情况是:某些省份的“省直管县工委”“省直管办”等职能部门被撤销或暂停工作,部分直管县的“党务权限”逐步被省辖市肢解上收,部分省份处于观望状态。新时代,如何深化省直管县体制改革,进一步理顺市县关系,推进国家治理体系和治理能力现代化,成为理论界和党务工作者需要深入思考的问题。

一、省直管县体制改革取得的显著成效

2010年中央编办确定安徽、河南、河北、江苏、

湖北、黑龙江、云南、宁夏等8省(区)的30个县(市)进行省直管县体制改革试点。随后,湖北、河北等8省份纷纷出台关于省直管县体制改革的相关文件。10年来,各省直管县的生产总值、工业、投资、消费、财政收入等主要经济指标年均增速均高于省内平均水平,省直管县已成为县域经济高质量发展的“排头兵”和县域经济改革发展的示范区。总体来说,省直管县体制改革取得初步成效。具体而言,主要体现在以下几个方面。

1. 资源要素加快集聚,县域经济发展迅速

全面直管后,省直管县纳入了“省辖市+直管县”的发展框架,与省辖市享有同等权限。省直管县在政策信息获取、优势项目竞争、项目申报直达等方面相较改革之前明显占优势,一大批项目相继投产并产生效益。全面直管初期,省直管县通过发改委共争取上级投资数百亿元,平均每个县的省级财政支持较改革前增加了几十亿。此外,财政口争取的上级各项资金每年在三十亿元以上,极大提高了

收稿日期:2020-11-05

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“我国省直管县体制改革出现的新情况新问题研究”(15BZZ044)。

作者简介:朱培源,男,华中师范大学中国农村研究院博士生(武汉 430079)。

孟白,男,河南省社会科学院研究员(郑州 450002)。

省直管县的可用财力。尤其是民生、基础设施以及“三农”类项目的大幅增加,为省直管县的发展提供了有力保障。2010 至 2014 年试点改革时期,30 个试点县的省级财政转移支付、用地指标、环境容量等资源要素直接下达,省直管县一批交通、能源、水利、市政项目列入省级重点项目,富士康、万达、恒大、建业等龙头企业和重大项目纷纷落户。得益于资源要素的快速积聚,原本经济基础相对较差的河南兰考县、新蔡县,江苏沭阳县,湖北仙桃市等地经济快速发展,地位显著提升,有的已成为区域发展的主要力量。安徽桐县在试点期间,年均财政收入增幅达到 15%,固定资产投资增幅达到 22.4%,全县进出口总额增幅达到 19%,每年新增存贷比均超过 90%,新增存贷款也均位居省辖市前列。^②原先较为落后的兰考县经过全面直管,2018 年的生产总值在河南省 104 个县市中居于第 11 位,增速达到 11.1%。新蔡县作为国家级贫困县,2010 年直管县试点改革之前,经济总量和综合实力在全省县市中排名倒数第二,在驻马店各县中排名倒数第一。全面直管后,新蔡县 2018 年的经济总量升至驻马店市第一位。

2. 发展环境明显改善,示范作用不断增强

全面直管后,省直管县的党务权限与管理权限进一步扩大,城市吸引力和承载力明显增强,宽松的发展环境已经形成。省直管县体制改革后,各县主动适应角色转变,积极与省直部门对接,以省直部门为学习标准。一方面,直管县定期派出相关人员参加培训,提升综合水平;另一方面,实行岗上操练,在实践中提高办事能力。各县在行政体制、财税金融、医药卫生、社会管理等方面先行先试,为全国同类地区充当“开路者”的角色。此外,全国 30 个试点县在统筹城乡发展和深入开展创建全国文明城市、国家园林城市、国家卫生城市、国家生态县(市)、全国双拥模范城(县)、全国旅游标准化试点县(市)等“六城联创”工作中也起到了模范作用。

3. 直管权限不断扩大,行政效能明显提高

省直管县体制改革实行以来,各直管县被赋予更多的自主权,县级政府的积极性进一步激发,行政效能有了明显提高。首先,省直管县体制重在财政上实行省级和县级的直接分配,克服了市管县体制可能存在的市级再分一层的弊端。2019 年,山东省政府确定了 50 个县(市)作为省事权综合改革试点县,实行“市县同权”,省财政直管县。由此可见,省

直管县体制改革实现了省级与县级政府间的“面对面”“直通车”,直管县人民获得了改革红利。其次,省直管县体制改革实现了政府组织结构的“扁平化”改革,从而使县级政府能够拥有更多的权力对发生的情况进行迅速反应,也调动了县级政府的主动性和积极性,进一步提高了政府管理效能。

二、省直管县体制改革面临的困境和问题

当前,省直管县体制改革在持续推进的过程中,面临着一些新的矛盾和问题,主要表现在以下几个方面。

1. 省直管县的实权权限配置不公

由于诸多原因,有的省辖市不愿下放实权权限,加剧了市县之间的权力博弈,造成县直各局委由于无法落实省直部门赋予的全部权限而产生对接障碍问题。省辖市控权不放成为省直管县体制改革的最大难点。根据笔者的统计,省政府赋予直管县经济社会管理权限在 1000 项左右。实践中,直管县承接的权限在 550 至 810 项左右。实际上,诸多实权权限如驾驶证、许可证、资格资质证、统筹缴费、招商项目审批、公安权限等并未下放给直管县。^③省直管县的重大行政事务、人事管理、环境保护和安全生产、扶贫信访等权限仍由省辖市管理。省辖市的多数中央垂直部门如电信、税务、金融等以各种理由拒绝放权或者“放小不放大,放虚不放实”。人事管理方面,人社局的公务员登记审批、招录报名、笔试录用、中级职称申报和评审等权限仍未下放给直管县,公务员网络培训仍然借助省辖市局委网络培训学院进行学习,等等。

2. 省直管县部分权限承接困难

省直管县体制改革以来,虽然省辖市下放了一些权限,但是权限承接困难的问题普遍存在。例如,虽然全面直管后直管县掌握工伤鉴定的权限,但是《工伤保险条例》并没有为这项权限提供法律支撑。在环境保护监测能力建设方面,直管县存在专业技术人员和经费缺乏以及用房、设备闲置老化等问题,在环境监察与环境执法能力建设方面与国家中部地区二级标准差距明显。直管县虽然有了独立接收毕业生报到证的权限,但部分高校在就业报到证派遣时存在多头派发的问题。省直管县机关事业单位工作人员待遇标准未与其他直管县接轨统一,医疗、就业等基金未实行省级统筹,抗风险能力差。直管县

行政审批和中介资质机构不匹配。部分直管县的研究与评价报告的中介资质较低,部分项目的研究与评价仍需借力省辖市中介机构,造成项目审批滞后。直管县承接能力不达标。部分审批权限虽然下放但直管县却无力承接,造成城建规划、土地测绘、质量检测等多方面工作无法正常开展。即使借力开展,也大多是直管县以外请专业技术人员的形式,既增加了行政成本,也不利于与省直厅局的工作衔接。

3. 省直管县的权限被不断分割

当前,不少省份的省辖市有意弱化省直管县权限,继续强化省辖市对省直管县的监管。省辖市不仅要监管直管县的党务,而且直接干预其政务。由于权限受到严重分割,有的直管县倒回10年前的“扩权县”和“不直管”时期。有的省直厅局对推进省直管县体制改革的积极性也大不如前,部分部门推诿责任,促使省级政府下放权限到省辖市。例如,省扶贫办的扶贫权限、省生态环境厅的环保督察权限、省应急管理厅的安全生产权限等已下放给省辖市,省统计局的统计权限也正在酝酿准备还给省辖市,直管县的权限被不断分割。随着这一问题的持续演化,如果信访办、国土资源厅、财政厅等有关厅局相继效仿,省直管县将面临权力“空壳化”的窘境。如此下去,十年省直管县体制改革的成果将付诸东流。

4. 部分省直管县受到省辖市的压制

有的省直管县不仅权限被省辖市上收,而且还要面临省辖市的各种检查。事实上,某些县受到省辖市的束缚和刁难。比如,有的省辖市要求省直管县将绝大部分甚至全部的财权与管理权限上交省辖市。有的省辖市对省直管县的回归采取清算方式,由省辖市纪委、监委组成核查、暗访、督查、巡察组对直管县有关局委和乡镇进行巡察整改,做“后进”发言,再根据整改效果决定是否继续深入检查。省直管县疲于应对各种维稳、环保、扶贫、安全生产、党建等检查督查,改革积极性受到极大挫伤。

5. 司法体制不顺

省直管县体制改革后,直管县法检两院面临着体制不顺、管理成本加大等难题。以河南省司法系统为例。目前,有的省直管县在司法体制方面存在以下六个方面的问题。一是管理混乱。省直管县设立的法检两分院未能及时获得批复,仍由省辖市中院和检察院代管。这种代而不管的现象造成人事冻

结、管理松散等问题,轮岗交流工作也无法开展。二是干扰增多。全面直管时期,直管县县委县政府等负责人已高配一级,县内其他行政单位也直接归口省直部门领导,两院的两项自侦工作受到省辖市和直管县领导干扰更多。同时,法检两分院的管理模式也同以往有所区别,需要重新对接和磨合,这势必直接影响工作开展。三是指导培训减少。直管之前,省辖市法检两院对省直管县相关业务指导培训多。全面直管后,因路程遥远等原因,直管县法检两院业务工作上的指导培训大幅减少。四是诉讼成本增加。多数直管县离省会城市较远,客观上增加了涉案当事人的诉讼成本。同时,装备报废周期提前,一定程度上造成了资源浪费。五是信息化设施浪费严重。省直管县体制改革后,需将案件管理系统、视频系统、统计系统、局域网、程控电话、大要案指挥系统等信息化设施与第一分院和省一中院重新进行对接,造成重复建设和资源浪费。六是权限受到分割。直管县法检两院仍由省辖市代管,但省辖市在人事录用、干部选拔、荣誉评定、案件交办等方面鲜有考虑直管县的需求,直管县法检两院存在被“边缘化”的问题。

6. 干部人事管理体制变革滞后

省直管县体制改革后,相关省份的省委组织部没有出台相应的直管县干部管理办法,干部人事选拔、任用、轮岗交流工作无章可循。一方面,省委将党务工作权限下放到直管县;另一方面,省委组织部并未指定主管领导,也未设立省直管县干部工作的专门管理机构,新成立的省直工委和直管办并不具备调整和交流干部的权力。省直管县干部选拔任用和轮岗交流矛盾突出,干部不能及时调整和交流,进步空间小,发展通道狭窄,积压严重。此外,直管县的部门机构和人员设置不能与省直部门对称,这对直管工作的开展造成诸多不便。不仅如此,县级以上领导干部的教育培训也无法得到保证。基层党组织书记、党务工作者和组工干部的培训数量较直管之前有所减少。

三、深化省直管县体制改革的对策建议

1. 强县扩权,真正赋予直管县更多的自主权

下放权限,使省直管县拥有较大的自主权,是省直管县体制改革的核心内容。当务之急是要将部分属于省辖市的经济管理权限和行政审批权限下放至

县。省辖市应关心、支持直管县的发展,适当下放权限,激发直管县党员干部干事创业的热情。要加大行政审批制度改革的力度和强度。亦可将中央垂直管理的金融、烟草、税务、保险、通信等部门的部分权限下放给直管县,扩大直管县对垂直管理部门管理的参与度。中央垂直部门应顺应省直管县体制改革要求,改变垂直部门固化的单线管理模式,由原来的垂直管理转变为由直管县党委和政府管理。原垂直管理的上级部门应对直管县进行业务指导并建立权限下放监督机制。党和国家应尽快制定出台相关法律法规,以法定形式明确直管县的权利和责任,也使直管县在行使职权的过程中于法有据、有法可依。

2. 强化顶层设计,大力支持省直管县改革

当前,有些地方省直管县体制改革举步维艰,除了省直管县自身的原因外,也和中央没有出台专门文件明确支持这项改革有直接的关系。众所周知,中央的大政方针具有明显的指挥棒、风向标作用。因此,省直管县体制改革的顺利进行离不开中央的政策支持。在时机成熟的条件下,由中央牵头研究制定出台相应法律或者行政法规,明确省直管县体制改革的目标、内容、步骤、方法等。与此同时,进一步界定省直管县和省辖市的职责权限,理顺二者的关系。省委省政府作为省直管县体制改革的直接推动者和管理者,宜统一省直相关厅局、省辖市党委政府主要领导的思想,充分发挥机构改革后新成立的省直管办的作用,旗帜鲜明地继续支持改革。省纪委监委和省委组织部应组成联合巡视组,对上收、分割直管县权限的行为从严处理,为省直管县各项工作的顺利开展保驾护航。当然,各省直管县也需要积极接受省辖市的领导和监督,并在法律法规框架内行使权限。

3. 改革法检两院体制,确保司法体制独立顺畅

创新法、检两院体制机制,实现司法权限的有效对接。省委、省政府应取消省高级人民法院第一、二中院和省高级人民法院第一、二分院,按照党的十八大、十九大确定的司法体制改革意见,即直管县的中院和检察院分院可以实行跨行政区划异地管辖。例如,湖北天门市政法、检两院的案件可以跨过其省辖市行政区,划归到就近的异地省辖市(孝感市或荆门市)中院和检察院分院管辖,这样做不但降低了司法成本,而且能确保司法独立。不仅如此,考虑到群众的诉讼成本,新设立的中院和分院可以多到直

管县法检两院巡回办案,加强巡回审判、审讯等。

4. 创新省直管县干部选拔任用轮岗交流机制

“政治路线确定之后,干部就是决定的因素。”^④省直管县经济社会能否实现快速发展,关键在于有没有一支忠诚干净担当的高素质干部队伍。省委省政府应慎重考虑省直管县领导干部特别是“一把手”的调配问题。为此,省委组织部需要优先考虑直管县与省辖市的干部资源的调配比例,加强省直部门与直管县干部的交流。处级干部可以在直管县、省辖市和省直部门进行任职交流。科级干部和股级干部实行竞争上岗轮岗交流,选拔一批优秀年轻干部到直管县任职锻炼。

5. 推行省直管县退出机制,将个别直管县的管辖权回归省辖市

在推进省直管县体制改革的过程中,有的县出现不适应的问题,经济社会发展状况反而不如从前。例如,河南巩义市实行全面直管后,脱离了省辖市郑州的管辖,丧失了一些政策“红利”,虽然近年来经济总量始终排名第一,但增速逐年放缓,排名相对靠后,发展后劲不足。当然,改革失利的个案并不能说明省直管县体制改革的失败。在实践中,各地可以根据实际情况将问题进行分类管理,对于证明不适合改为直管县的,实行退出机制,退回省辖市管辖。比如,巩义市如果回归郑州市的管辖,那么郑州市的辐射带动作用将助推其发展。因此,应当在保留其直管县“帽子”的基础上将其回归郑州市,按扩权县管理。又如,长垣县改为省直管县后,不能适应河南省“郑新洛”国家发展战略。故而,河南省委省政府应将其退回新乡市管辖。总之,要按照一事一议、因地制宜的原则构建退出机制,使省直管县体制改革更加完善。

6. 实行“市县分置”,建立省直管县和省直辖市管理体制

深入推进省直管县体制改革迫切需要渐次虚化省辖市对县的管理,质言之,在经济社会发展过程中,省直管县和省辖市都由省政府管辖。在条件成熟后,可以逐步撤销省辖市,实现宪法确定的省、县、乡三级行政体制,简化行政层级和公权力运转周期。过去,由于交通闭塞、信息技术滞后等原因,省与县之间存在信息沟通的非对称性,增设省辖市有其必要性。随着互联网技术的迅速发展,信息传播日益快捷和多样化,国家治理有了新的平台,起着桥梁作

用的省辖市的功能明显弱化,省辖市作为省和县之间的一个中间层级已没有存在的必要,甚至成为一种程序拖累。省直管县取代省辖市后,政府应加快电子政务建设,实现省政府与直管县之间的互联互通。直管县可以利用权限优势,打造行政审批、项目申报、群众意见反馈等政务于一体的信息化政务服务平台,直接服务基层群众。同时,搭建省县直通网上办公平台,实现大数据共享、政务过程网上监督,等等。

当前,各省(区、市)可以探索实行“市县分置”和“市县同权”改革。所谓“市县分置”,是指剥离省辖市对县的管辖,市一级政府集中力量搞好本市建设。实行“市县分置”改革后,市政府简化了职能,也释放更多资源为本市提供高质量公共服务,从而促进城市建设和公共事业建设发展。县、乡政府则能够直接与农民打交道,集中精力建立和完善促进

农村区域经济发展的内生机制。同时,中央和省也可以针对市县发展情况制定切实可行的政策,继续支持直管县农村地区的发展。所谓“市县同权”,是指县改由省全面直接管理,与省辖市的权责一致。“市县分置”和“市县同权”都是为了提高行政效率、降低行政成本,把直管县打造成为真正的、独立于省辖市之外的一级政府,从根本上解决五档行政层级的弊端。

注释

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日。②杨发祥、伍嘉冀:《“省直管县”下的府际信任与关系重构》,《福建论坛》(人文社会科学版)2017年第7期。③孟白:《我国省直管县改革试点中出现的问题及对策研究》,《农民日报》2013年9月28日。④《毛泽东选集》第2卷,人民出版社,1991年,第526页。

责任编辑:文武

The Effect, Dilemma and Outlet of the System Reform of County Directly Under the Provincial Government

Zhu Peiyuan Meng Bai

Abstract: After years of practice and exploration, China's reform of the system of county directly under the provincial government has achieved initial results, which are mainly manifested in the rapid development of county economy, the increasing demonstration role of county directly under the provincial government, and the obvious improvement of government administrative efficiency. At present, the reform of the system of county directly under the provincial government is facing many difficulties and problems, such as unfair allocation of real power and authority, difficulty in undertaking authority, division of authority and suppression by provincial cities, unsmooth judicial system, lagging reform of cadre and personnel management system, and lack of clear exit mechanism. The main measures to further promote the reform of the system of province directly governing county include: giving more autonomy to the province directly governing county by strengthening the county and expanding the power; strengthening the top-level design and vigorously supporting the reform of the system of county directly under the provincial government; reforming the system of law and procuratorate to ensure the independence and smoothness of the judicial system; innovating the mechanism of selecting and appointing cadres in county directly under the provincial government; implementing the withdrawal mechanism of county directly under the provincial government, and the return of the jurisdiction of individual county to the city directly under the provincial government; implementing the separation of city and county, and the establishment of the management system of county directly under the provincial government and municipality directly under the provincial government.

Key words: county directly under the provincial government; top-level design; withdrawal mechanism; "city county separation"