# 最新省直管县改革进程(5篇)

来源：网络 作者：梦里寻梅 更新时间：2024-07-10

*在日常学习、工作或生活中，大家总少不了接触作文或者范文吧，通过文章可以把我们那些零零散散的思想，聚集在一块。相信许多人会觉得范文很难写？下面是小编帮大家整理的优质范文，仅供参考，大家一起来看看吧。省直管县改革进程篇一绩效管理是现代政府管理的...*

在日常学习、工作或生活中，大家总少不了接触作文或者范文吧，通过文章可以把我们那些零零散散的思想，聚集在一块。相信许多人会觉得范文很难写？下面是小编帮大家整理的优质范文，仅供参考，大家一起来看看吧。

**省直管县改革进程篇一**

绩效管理是现代政府管理的前沿课题，也是国内外研究的热点问题。作为政府的职能部门，如何科学建立以绩效考核为目的的公务员管理新模式是面临的新课题，也是加强干部队伍管理，提高工作效率的一种有效途径。近年来，国内各级在这方面相继做了一些有益的探索和尝试，也取得了一些成效和经验，但总体上还处于摸索和起步阶段，并存在许多问题，需要改进和完善。笔者结合工作实际，对公务员绩效管理存在问题分析基础上，谈点对策。

一、当前公务员绩效管理存在问题

当前，各级，特别是高层已充分认识到绩效管理的重要性，并相继进行了一些探索，取得了一些成效，但是受多种原因的影响，各地进展不一，在考核内容和模式上也不尽相同，还需不断改进和完善。

（一）当前公务员绩效管理存在的问题

1、绩效考核的模式比较笼统。对本部门的公务员进行考核，首先必须遵循《公务员法》，但是《公务员法》没有规定具体的考核标准，各级机关虽然制订了相关的绩效考核实施办法，但共同的缺点是内容含糊，可操作性不强：

（1）在考核内容上，只有原则性规定，缺乏细化指标。公务员考核内容都以“德、能、勤、绩、廉”为评价标准，考核内容非常模糊笼统，如“德”和“廉”就很难评估，而且过于公式化，部门之间、被考核者之间缺乏可比性，考核的最终结果是否“客观公正”基本依据主管人员和考核官员的主观判断。

（2）在考核层次上，没有考虑级别和部门差异，缺乏针对性。人员虽然都是国家公务员，但是各个部门、不同级别的人员工作职责不一样，所担负的责任不一样，考核的内容也应不一样。但目前基本都采用一样的标准进行考核，忽视了部门的差别、层级的差别、职务的差别，缺乏针对性。

（3）在考核时效上，以考核为主，日常考核不到位。虽然在开展绩效考核时，也强调考核与平时考核相结合，“考核应以平时考核为基础”，但在实际操作中，往往停留在年终的一次性考评上，而忽视了日常考核，致使考核依据不全，考核结果不全面、不准确、不真实，缺乏权威性。

2、绩效考核的指标设置不科学。绩效考核是否公平、科学、合理，考核指标的设置非常关键，从目前绩效考核的指标设置来看，还很不科学，主要表现在：

（1）考核指标设置存在两级分化。要么过于简单，指标设置过粗，共性指标多，个性指标少，没有体现差别，易使考核流于形式，难以发挥激励作用；要么过于复杂具体，指标体系庞大，落实起来难以操作，而且工作量大。

（2）考核指标设置上存在不公平和不合理性。由于的各个岗位工作职责不尽相同，在反映工作实绩的指标设置上就不一样，有的虽然考虑了这一点，但是存在不公平和不合理性，易量化的岗位指标较细、较严，不易量化的岗位指标较松、较模糊，带来事实的不公。

（3）定性考核指标与定量考核指标没有很好的结合。我国公务员考核虽然明确强调采取定性与定量相结合的原则，但在公务员绩效考核的工作实际中，往往是单一的强调定量分析或定性分析，使二者割裂开来，失去其互补性。比如，在年底绩效考核中会得出大量的定量数据，而这些数据只是简单的罗列并没有进行全面细致的定性分析，这样得出的考核结论不仅会有偏差，也违背了公务员考核的公正性、公平性。

3、绩效考核的手段和形式相对单一。目前的绩效考核在手段和形式虽然不尽相同，但总体来看还比较单一，变化不大，而且辐射面有限，主要表现在：

（1）在考核手段上，以手工考核为主，主观色彩较浓。由于缺乏统一的考核平台，目

前都基本采取人机相结合的考核方式，但绝大部分基础性考核都以手工考核为主，计算机考核为辅，不仅工作量很大，而且受人为因素影响大，主观色彩较浓。

（2）在考核设计上，一般注重内部考核，缺少外部参与。当前的绩效考核无论在指标设置上，还是在考核形式上，都只注重内部，以内部考核为主，缺少公众和纳税人的参与，考核结果不全面。

（3）在内部考核上，以上级对下级的考核为主，干部群众参与度低。由于目前政府部门的考核往往以上级评定为主，由上级说了算，所以在开展绩效考核时，也大都采取以上级考核下级为主，围绕着上级的指挥棒转，下级只有被动服从和落实，在考核内容和指标设置上没有上下互动，难以引起干部的共鸣，致使干部的参与积极性不高。

4、绩效考核的结果运用和功能作用发挥不足。绩效考核是否真正发挥作用，对人员是否真的起到了激励作用，考核结果的运用非常重要，它本应成为人员奖惩、升迁的依据，然而在实际操作中却受到传统行政体制的制约，其功能作用没有得到很好的发挥，主要表现在：

（1）绩效考核的结果反馈不到位。考核结果的反馈是绩效管理过程中非常重要的环节，它既是考核者与被考核者互动的过程，也是检验整个考核体系是否科学、合理的过程，所以不能走过场，更不能省略。而目前在对人员反馈考核结果时，有的只反映考核等次，有的只反映领导的评语，没有考虑被考核人的反应，有的甚至不反馈，被考核者仅仅作为一个被动的客体接受考核主体的单向评价。

（2）绩效考核的结果运用不科学。有的仅作为人员等次评定和评优评先的依据，有的仅作为年终发放奖金的依据，没有将考核结果与人员的晋职、晋级和工资晋升以及考察学习、工作调动等方面结合起来，考核结果没有得到科学运用。

（3）绩效考核的激励作用发挥不足。正因为考核结果没有得到很好的运用，所以它的激励作用也非常有限，特别是只将考核结果作为等次评定的，优秀等次的有比例限制，不称职的由于种种原因总是极少数，绝大多数被考核者都集中在称职这一等次上，忽视了个人之间能力、实绩的差别，不能对人员的贡献大小予以准确的评价，这样就难以达到奖优罚劣的激励效果，使得考核激励功能弱化。

二、完善公务员绩效管理的基本对策

如何进一步规范和完善绩效管理，更好地发挥它的激励作用，是摆在各级面前的重要课题。笔者就如何进一步完善公务员绩效管理谈谈自己的看法，提一些不成熟的意见和建议。

（一）创新绩效管理机制，增强绩效考核的权威性。政府绩效管理要想真正有突破，取得实质性的成效，还必须从体制、机制入手，为绩效管理的顺利推行营造好的法律环境、体制环境和制度环境。开展公务员绩效管理同样受到体制、机制的制约，需要改革和完善，同时还需创新考核方式。

1、改革现有管理体制，为绩效管理提供环境支持。当前影响和制约开展公务员绩效管理的体制、机制主要是两个方面：一个是我国公务员管理体制；一个是内部的管理体制。

（1）改革公务员的现行管理体制。公务员管理体制属行政管理体制改革的范畴。要改善目前我国政府绩效管理的现状，就需要进一步深化政府行政管理体制改革，特别是在国家公务员管理上，可借鉴西方国家的管理模式，逐步建立政务类公务员与事务类公务员相对分离的管理体制，对不同类型的公务员实行分类管理，便于分类考核。

（2）改革的现行管理体制。目前既属“垂直”管理，又接受“双重”领导，这种管理体制不仅增加了运转成本，而且“人、财、物”的垂直管理，束缚了人员和基层的手脚，特别是没有“横向”交流，人员流动性很差，要提升没有位置，要改善待遇有政策限制，年年唱现歌，做现事，干部的工作激情不高，难以发挥更好的成效，所以需要进行相应的改革：一是建议实现两家合并。分税制实施十多年来，中央的调控能力已经增强，分税制的作用已逐渐弱化，当务之急是如何依法行政、规范执法、服务经济，而从目前管理现状来看，不仅

两家管理水平不一，而且在管辖范围、所管税种方面，你中有我，我中有你，既不便于规范管理，又给纳税人增加了不必要的负担，通过两家合并，既有利于增强的整体管理水平和调控能力，同时也为推行绩效管理搭建一个统一的平台。二是在“人、财、物”的管理上适当放权，为绩效管理的推行在政治上和经济上提供支持，特别是下级可制定更多的激励措施，进一步扩大绩效考核在结果运用上对干部的激励空间。过来“人、财、物”的决定权基本在上面，使用权又在下面，这种相对分离的管理现状看起来似乎很合理，实际上不利于基层对“人、财、物”的管理，特别是用于对干部的激励措施非常有限，建议适当放权。三是建立“横向”交流机制，增加人员的进出通道。通过绩效管理，可将连续几年考核排名靠前又有能力的干部推荐到其他部门任职，多次考核不合格者可实行待岗或淘汰，其他部门的公务员也可参加的职位竞争，积极构建人才流动和循环机制，这样既有利于增加现有人员的责任心和紧迫感，同时也拓展了绩效考核的结果运用。

2、加强制度建设，为推进绩效管理提供制度保障。政府公务员绩效管理除了在体制、机制上进一步改革和完善外，还需有相应的制度作保证。从目前状况来看，需要建立和完善的公务员制度主要有两个：

（1）要尽快建立公务员分类管理制度。建立公务员分类管理制度就是要探索对不同类型公务员的管理模式，其前提是要实现政务类公务员与事务类公务员的相对分离，并通过制度的建立来保证政务类公务员和业务类公务员的分别管理，改变当前这种“政事一体”的混合管理所呈现出的种种弊端。如对政务类公务员要严格按照宪法和组织法进行管理，实行任期制，可根据公务员分类管理制度的有关规定，结合部门特点，正确定位，搞好人员的角色划分。

（2）要将公务员绩效管理法制化。即国家必须通过强制手段，以法律的形式来推进公务员绩效管理。当前我国《公务员法》虽然规定了要对公务员实行考核，进行等次评定，但是很笼统、很模糊，需要进一步探索和完善公务员绩效管理的实施细则，如对公务员绩效管理的考核体系、考核主体、考核对象、考核内容、考核方式、考核结果等基本要素做出详细的规定；探索建立专门的、独立的绩效考核机构，配备专业的考核人员，最好是能通过立法的形式予以确认和保证，以增强绩效管理的权威性和规范性。

3、创新考核手段，减少考核中人为因素的影响。创新考核手段就是要实现以人或人机相结合的考核方式向以计算机考核为主的方式转变。过来的绩效考核基本以手工考核或人机相结合的方式来进行，人为因素影响比较大，随着近几年信息化建设的不断加强，的各项工作基本上都是依托计算机系统来完成的，各项税收管理活动可进行全过程监控，工作的事务是可以记录与衡量的，各岗位具有明确的规章制度，工作有时间和质量标准，建立一套科学有效的绩效管理系统，是有条件的，这样既避免了考核统计口径不一致的问题和人为的影响因素，又可以节省考核时间和人力，还可以体现计算机考核的机动性和灵活性，且考核结果相对公正。重点是如何解决好“规范流程、遵章守制、落实责任、实施考核”相统一的问题。

（二）创新绩效考核内容，增强考核指标的科学性。绩效考核在内容和指标设置上要围绕“干什么就考什么”的原则来制定，把握了这个原则，可在一定程度上弥补体制、机制和制度建设不完善带来的不足。当前在绩效考核内容和指标设计上还欠规范、欠科学，需要从以下几个方面去改进和完善：

1、完善的岗责体系，为考核指标设定提供依据。岗责体系的建立和完善是开展绩效管理的基础工作，也是设定考核指标的前提，只有每个岗位职责明确了，才能依据工作职责制定考核指标进行考核。可根据《税收征管法》和《税收征管操作规程》的要求，围绕管理、税款征收、检查等方面，细化每个部门和岗位的工作职责，并通过制度的形式予以规范。

2、坚持定性与定量考核相结合，减少定性考核指标的设置。作为考核的基础，没有量化考核肯定不行，考核指标的量化有助于考核工作的规范化，便于考核人员进行考核，也便

于被考人员比对，从而提高绩效考核的准确性。当然，纯粹的量化考核也不行，有些岗位、有些工作既有定量的内容，也有定性的内容，这就要坚持定性与定量考核相结合，而且只有定性与定量考核的充分结合，才能使绩效考核的公正性、公平性、科学性得到充分的体现。

3、突出岗位特点，注重个人工作实绩，增强考核指标的针对性。部门多，各岗位的职责不尽相同，既有公共部分，又有个性特点，在设置考核指标时，一定要突出岗位特点，合理安排做到共性考核指标和个性考核指标相结合，增强考核指标的针对性。只有坚持共性考核指标和个性考核指标的有机统一，才能既确保共同的工作、全局性的工作能够落实，又能确保本职工作、部门的工作能够完成。同时，在考核指标设置上要注重个人实绩，要把工作实绩摆在第一位，真正让实绩来评价干部。

（三）创新绩效考核形式，增强绩效考核的公信力。的公务员绩效考核除了要进一步完善考核内容，更新考核手段外，还需要创新考核形式，拓宽考核的辐射面，增强绩效考核的公信力。在创新绩效考核形式上要从以下几个方面去努力：

1、坚持领导考核与群众考核相结合，增加群众考核的比重。一般而言，效率最高的就是来自上级的绩效考核，也是当前政府部门用得做多的考核形式，但是有其特殊性，既是“垂直”管理，又是“双重”领导，同时又面对广大纳税人，单纯依靠领导和上级考核是不够的，至少是不全面的，很可能形成“对上负责，对下不负责”的状况，坚持领导考核与群众考核相结合，增加群众考核的比重，让广大干部也成为考核的主体，积极引导他们参与绩效考核，发挥他们对绩效考核的监督作用。

2、内部考核测评与外部意见相结合，保证考核结果的全面性。面临是广大纳税人，既要“收好税”，又要“服好务”是人员的职责和使命，所以对人员的绩效考核光有上级、同级和下级的参与还不完整，还需引入纳税人等服务对象和外界部门的参与，听取他们的意见，把他们的意见纳入到绩效考核范围，作为考核的依据之一，才能更准确、更全面地反映干部的工作实绩。

3、日常考核与考核相结合，增强考核结果的时效性。绩效考核结果能否客观、公正，在考核的频率和时间点的把握上也很关键，既要有平时既日常考核，也要有年终总结性的考核，要坚持平时考核和考核相结合，才能保证考核结果准确有效。日常考核可以按月、按季，也可按半年，主要考核人员在日常工作中的政治态度、思想表现以及完成工作任务的情况、取得的成绩和造成的失误。年终考核是总结性考核，具有权威性，它必须以平时考核为基础，体现考核工作的持续性与阶段性的统一，通过年终考核形成考核意见，得出被考核者的考核结论。

（四）创新考核结果运用，增强绩效管理的激励作用。绩效考核结果运用，是公务员绩效管理中非常重要的环节，也是绩效考核的目的所在、动力之源。考核结果运用的好不好，直接关系到考核激励作用的发挥和绩效管理的成败。过来，在考核结果运用方面不是很到位，没有很好的发挥考核激励作用，需要从以下几个方面去创新和完善：

1、建立健全监督和反馈机制，增强绩效管理的互动性。绩效管理要求将考核情况和考核结果进行及时反馈，绩效反馈也即绩效面谈，是考核主体与被考核者间的一个沟通和互动的过程，既有利于被考核者及时了解到自己的考核结果，存在的不足，便于考核者之间比对分析，使其改进和提高，同时也是被考核者对绩效管理过程的监督，使绩效管理得到不断的完善与发展。在进行公务员绩效管理过程中要进一步建立健全考核反馈机制，就反馈内容和反馈形式进行界定，在反馈内容上可重点考虑考核过程情况、整个考核结果情况及个人考核情况，听取被考核者的反馈意见，对考核工作进行跟踪和评估；同时大力推行政务公开，建立民意测验、考核问责制，把考核反馈延伸到对考核工作的事前、事中和事后监督之中，拓宽干部的参与渠道，提高他们的积极性。

2、拓宽绩效考核的结果运用，提高公务员参与绩效管理的能动性。建立健全公务员绩

效考核的结果运用制度，是绩效管理价值实现、行为推动的根本保障，也是干部对绩效管理认不认同，感不感兴趣的关键所在。在这方面可采取：一是考虑将部分奖金与考核结果挂钩，体现“按劳分配、多劳多得”的原则；二是对连续几年评分结果始终考前的可考虑授予“岗位标兵”、“岗位能手”、“工作带头人”等荣誉称号，或在公务员年终考评时直接定为“优秀”等次，体现物质奖励与精神奖励并重的原则；三是对考核靠前的或评分上升较快的，可以考虑优先给予参加相应培训和学习考察的机会，将干部的培养与自身的工作态度达成关联，使其知识水平和工作能力得以持续提升；四是可考虑将职务升迁、晋职晋级和绩效考核得分挂钩，使职务提升与工作实绩之间形成直接的关联关系；五是对考核靠后或居末者，要进行相应的问责，体现奖勤罚懒、奖优罚劣的原则。通过以上结果的运用，要逐步形成一种竞争向上、争先创优的激励氛围，让能干事、会干事、干成事的干部有所为、有其位；让无为者感到有压力，迫使其去想事、去做事，以充分调动干部的工作积极性，最大限度地挖掘干部的潜力。

3、加强配套制度建设，进一步增强绩效考核的激励作用。虽然是“垂直”管理，但目前还没有一个统一的考核模式，再加上由于各地的发展状况、管理水平不同，要全系统“一盘棋”，自上而下设定相同的考核指标，按一个模式进行考核还不现实，所以还需走“先行试点、积累经验、逐步推广”的路子，在这种背景下，就需要有相应的制度和政策进行配套和支持：

（1）可将共性指标结合岗位职责先行在中进行规范，并在绩效考核中占有一定的权重，具体指标可由各级根据各地的实际情况自行设定，这样既保证了系统上下全局性工作的开展，又可充分发挥地方参与的积极性，增强他们对考核工作的调控力度。

（2）适当下放权力，让下级特别是基层在绩效考核过和结果运用中有更多的操作空间，以进一步增强绩效考核的激励作用。在这方面除了前面所说的在“人、财、物”的管理权上适当下放外，还包括对干部子女、家属的关心和管理。

（3）制定配套政策，完善绩效考核结果的运用制度。一是建议取消公务员评优评先指标的制度设计，采取评先评优直接与考核结果挂钩。先行确定评优指标的做法既不科学起不到激励作用，相反还容易产生矛盾等负面效应。因为公务员岗位不同，无法横向比较，按一定比例评优，最直接的后果就是导致各单位各部门层层按比例分配评优指标，再优秀的部门与再差的部门都是一样的指标比例，导致评出来的“优秀”并不优秀的情况很普遍，评优失去了应有的激励效应不说，还可能打击那些真正优秀但由于指标限制而未被评上优秀的人的积极性，给各单位内部带来许多矛盾和弊端。二是要将考核结果与加薪、晋级挂钩，把考核结果作为人员加薪、晋级的重要依据，而不仅仅依靠年龄、资历去加薪、晋级。三是要制定配套政策，对那些业绩突出、品行良好的公务员不仅要加大物质激励，还要给他们更多的精神激励，提供施展才能的平台；对那些不作为、乱作为甚至违法乱纪的公务员，要严格惩处力度，确保绩效考核不变味，真正发挥绩效管理的导向和激励作用。

**省直管县改革进程篇二**

“省直管县”改革绩效、问题及对策研究

摘 要：随着经济的逐步发展，“市管县”体制暴露出加剧市县矛盾、增加行政成本、影响行政效能、制约县域经济发展等问题。与“市管县”体制相比，“省直管县”体制改革在减少行政层级、降低行政成本、发展县域经济等方面具有重要作用。近年来，在国家政策的导向下，“省直管县”财政体制改革在我国逐步推广，已成为我国深化财税体制改革的重要内容。以广东省为例，在全面分析“省直管县”改革绩效的基础上，剖析改革存在的各种阻力，积极探索改革实现路径，从而构建符合国情的地方财政管理体制。

关键词：省直管县；绩效研究；阻力分析；实现路径

中图分类号：f224.0 文献标志码：a 文章编号：1673-291x（2024）11-0262-04

引言

中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”作为深化财税体制改革的重要内容之一，“省直管县”财政体制改革是建立现代财政制度的重大实践。在国家“十二五”规划纲要中也明确要求稳步推行“省直管县”改革试点。

2024年7月，财政部公布《关于推进省直接管理县财政改革的意见》（财预[2024]78号），明确提出“省直管县”财政改革将在2024年底前在中国大部分地区推行的实施目标。在该意见的主题思想引导下，全国各地推行了一股“省直管县”改革的浪潮，并成为中国地方政府改革的一项重要内容。

一、研究背景

作为改革发展的前沿和传统经济大省的广东，在2024年全国省域宏观经济竞争力综合排名高居第二位，整体经济实力雄厚。但与之形成鲜明对比的是，2024年第十三届全国百强县评选中广东地区只有增城和博罗2个县（市）进入百强名单，而江苏省、山东省和浙江省则分别有超过20个县域进入百强名单。这充分表明了广东县域经济与全国部分省区相比，发展滞后和县域竞争力较弱的现实，可见广东省县一级的发展已经严重制约到了广东省整体的发展（王丽娅，2024）。

自1987年广东省取消地区一级行政建制，全面实行“市管县”体制后，地市级在行政、财政等方面确立了领导地位，在促进城乡发展，密切城乡联系，做大做强中心城市，推动区域城市化方面具有积极的作用。但随着广东经济快速增长和改革步入新时期，“市管县”体制的弊端逐渐显现，主要表现在：

1.地市管理权限集中，负责管理和配置县级的资源和资金，使得地市为发展城市对县级的资源和资金进行截留，将优势资源集中于城市。例如，广东省规定，“四税”分成比例省县为4：6，而有的地方将这一比例变成了4：2：4，市里拿走20%，相反，省里的转移支付规定市里的配套比例却又不能兑现（李文彬，张玲玲，2024），这削减了农村基础设施和公共服务的投入，削弱了县级发展的自主权，严重制约县域经济的发展。

2.部分地级市的经济拉动和辐射作用不明显。我国实行“市管县”体制原本的初衷是希望发挥城市的中心作用，以城市为依托，充分带动县乡经济社会的发展。但是，在实践中却存在“小马拉大车”的现象，有些中心城市不具备经济能力，或者领导的县过多而超出自身实际能力。如1988年汕尾市由海丰小镇升级为地级市，但由于本身经济基础和城市建设相对落后，难以带动所辖县经济的发展，造成“小城区、大农村”的现状，无法发挥城市的带动作用与辐射作用。

3.行政层级过多，行政运行成本增大。市领导县体制增加了市一级的行政管理层级，行政编制、政府机构随之扩大，而维持一个地级市的正常运行每年需要数亿元甚至十几亿元的行政费用支出，增加了政府行政运行成本。广东省多数地级市只管4、5个县，平均为3.6个，这种过小的管理幅度，无疑降低了管理效应，增加了管理成本（王玉明，2024）。另外，市管县体制将市一级政府由虚变实，省县之间的政策性或是业务性问题，本可以直接沟通解决的问题，都需要通过市一级，这无疑降低了行政效率和信息的传达效率。

大量问题和矛盾更加凸显了改革现阶段“市管县”体制的必要性和紧迫性。为消除“市管县”体制的种种弊端，从2024年起我国许多省份开始根据本省的具体情况，进行财政体制上的“省直管县”探索和试点工作。一些省份还将部分经济管理权与社会管理权下放到县级。经过多年的实践表明，“省直管县”财政体制改革在促进县级经济发展方面的成效是显而易见的。一方面，加强了省级财政的统筹能力，减少市级对县一级财政资金的截留，增强县级政府的财力，增强经济发展的动力和提高基层的公共服务能力；另一方面，提升了县域经济的完整性和综合性，增强县级政府的调控能力，有力推动县域经济的发展。

广东省早在2024年就开始了“省直管县”的探索工作，并于2024年正式启动综合改革试点工作。对于此次改革财政收支和经济增长产生了怎样的影响，取得的成效如何，需要采取实证分析的方法对这些问题进行探讨。不仅有利于我们深入认识广东“省直管县”体制改革的经济绩效，为下一步改革政策的制定提供有用参考，同时对全国范围内进一步推广的“省直管县”财政改革也有着积极的借鉴意义。

二、广东“省直管县”改革的绩效分析

本文通过对广东省“省直管县”财政体制改革基本情况进行了调研认为，此次“省直管县”财政体制改革通过财政上的分配关系调整以缓解县域财政资金压力，促进区域发展，加强县级政府提供基本公共服务财力保障。“省直管县”改革推力作用主要体现在以下几个方面。

（一）促进了县域经济发展

自实施改革试点以来，财政资源直接向基层市、县下移，减少了资金截留，可以将更多的公共资源和财政资金被投入到经济建设中，有利于提高县级政府规划和发展本区域的自主性，促进县域经济的发展。

广东省目前有67个县（市），县域面积达14.58平方公里，占全省总面积的六成。改革实施5年来，广东省县域经济的受重视程度不断提高，县域工业拉动作用和经济发展活力等也不断得到增强，各项经济指标稳定增长。然而在2024年广东县域生产总值仅为6 601亿元，占全省gdp比重不足18%。实施“省直管县”改革后，县域经济进一步发展。到2024年县域生产总值将近1.7万亿元，同比增长了150%。县域生产总值占广东全省比重也上升至29%，提高了11个百分点。与此同时，广东省县域gdp增速连续5年均保持10%以上，超过了珠三角以及广东全省的平均水平。2024年，在67个县域单位中有60个县（市）的gdp增长率超过10%，比2024年的42个多了18个。

从县域工业化指标来看，全省县域产业结构已稳定在“二三一”格局，第一产业比重继续下降，第二产业比重快速上升，工业化进程加快，第三产业比重也在缓慢提升。目前，第一产业比重不断下降，从2024―2024年9年间下降11个百分点，第二产业比重快速上升，9年间提高了9个百分点，工业化进程加快。第三产业比重也在缓慢提升，9年时间仅上升1.93个百分点。总体上看，广东省县域经济已进入快速发展的阶段。

（二）降低行政运行成本，提升行政效能，推动服务型政府建设

“省直管县”改革的最终目标是减少行政层级，精简机构，降低行政成本，提高行政效能，扩大县级经济管理权限，带动县域经济快速发展（孙超，2024）。实行“省直管县”财政体制，减少了财政运转的层次，县级政府直接接受省的领导增强了县级财力的支配度，提高了财政运转的效率，提升了县域财政的自给率。同时也使政策直接向县级政府传达，促进县级政府行政管理和决策更贴近于县域经济发展的实际，进而推动县域经济的协调发展。

以广东省顺德区为例。2024年广东省顺德启动了“省直管县”综合改革试点工作，其改革配套措施之一便是“简政放权”，实行“大部制”改革。经过改革，顺德区党政机构加起来才16个“大部门”，比改革前压缩了2/3。所谓，一个县区除了党委、纪检、司法等职权外，经济、社会、文化等领域都赋予地级市管理权限，放权到县区。实现工作职能、工作方式、工作作风的转变，提高行政工作质量和效率，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制，起到了积极的推进作用，对于加快政府由管理型向服务型转变具有重大意义。

（三）提升县级政府财力，促进公共服务均等化

“省直管县”是在现行行政层次结构下，通过省级将财力性转移支付和专款补助单独核定下达到直管县（市），从而减少地市一级的截留，进一步加大对县级的帮扶力度。改革带来的效果是，有效的缓解了基层政府的财力紧张问题，直接增强了基层政府的公共服务职能，保证了基层政府在基础教育、卫生保健、社会保障等方面的最低公共服务需求，促进了基本公共服务均等化。

经过省直管县改革，广东省县域经济社会在得到高速发展的同时，政府的各项公共服务事业也取得了一定的成绩。2024年广东县域公共财政预算收入544.50亿元，同比增长16.5%，占全省地方公共预算财政收入的8.7%，高于全省增速3.5个百分点。相比2024年243.69亿元，县域一般预算收入占全身总量的7.36%，有大幅度的提升。县级财政具有巨大的信息优势和调控灵活性。随着县级政府财力的增强，便于地方政府集中财力办大事，更能充分发挥财政资金的使用效率，从而能够有重点在支持县级地区养老、医疗、义务教育等一系列公共服务也得到了更强的支持。

三、广东省“省管县”改革阻力分析

财政体制上的机制创新，实质上是进行既得利益的调整，不可避免的会因改革而发生一些新的问题和新的矛盾，这些矛盾如果得不到正确的处理，这些问题如果不能及时的解决，就会与旧问题、旧矛盾交织积累，制约改革的进行（金德万，2024）。因此，必须充分注意和认识“省直管县”改革实行过程中存在的突出问题和矛盾。广东在推行“省直管县”的过程中，存在以下问题：

（一）广东省区域、县域经济发展差距大，难以形成统一的改革意见

广东省县域经济发展虽然已经取得长足的进步，但从总体来看，县域经济实力仍较薄弱，各大区域之间经济发展不平衡，各县市内部也发展很不平衡。广东省大部分实力较强的县（市）主要集中在珠三角地区，这些地区整体上受珠三角的产业和经济资源外溢影响大，经济实力雄厚。山区县域的面积占全省的63.6%，人口占全省人口的40%，但受制于公共交通、基础设施、产业基础等客观条件，县域经济总体上还是比较落后。2024年这些地区所创造的地区产值仅占全省产值的16%，公共预算收入只占全省市县级收入总额的21%，同时仍有9个县（市）财政收入不足3亿元。珠三角地区公共财政预算收入总额占全省市县级收入总额的78.89%，分别是东西两翼和粤北山区的8.7倍和6.55倍。省、市、县三级发展呈现“两头小、中间大”，分布不够合理均衡。

各县（市）间经济发展水平差距、所处的地理位置不同、区域面积和人口规模的不同，决定了各县（市）对改革的实际需求不一致的状况。对于五华县、资金县、封开县等经济落后、地理位置偏远的山区县（市），需要更多的财政资金促进当地的经济发展，改善基础设施。而相对于顺德等经济发达的地区，则需要更大的管理权限。

（二）出现事权与财权新的不匹配

根据实际调研的情况显示，广东省实行“省直管县”改革后，虽然减少了政府层级，但却没有清晰划分省、市、县之间的事权与财权（刘文娟，2024）。预算内外资金的管理改革和事权财权的划分没有同步进行，一些资金进行的市县上划和补助事项尚未清理规范，市级事权与财权出现新的不对称（魏向前，2024）。改革后，县级财政资金越过市一级直接通过省财政划拨，而市级财力缩减的同时还要承担县（市）公共管理和公共服务的支出责任，如抗旱排涝、农田水利建设和社会保障等。同时，对县（市）而言，财政隶属关系由原来的地市级一个“婆婆”，变为省市两个“婆婆”，在一定程度上反而增加县（市）的工作难度。

（三）加剧地方“诸侯经济”的现象，造成县域无序开发和重复建设

在广东省经济发达的地区尤其是珠三角，部分发达县（市）在经济实力方面可以和地级市平起平坐，甚至更胜一筹。分权后，县域自主权扩大，但受“县、市平级”思想的影响，市县各自为政，可能影响生产力布局、出现新的“开发热”和“建设热”，导致各县之间盲目攀比、重复建设，甚至引发恶性竞争，导致资本投入的浪费（孙学玉，2024），降低了区域发展的整体实力。据相关数据显示，2024年顺德区、南海区占佛山市gdp比重分别为35%和30%，而市区仅为18%，相互之间产业结构、产品技术趋同，经济摩擦与竞争激烈，不利于改革的整体规划。

四、推进广东“省直管县”的政策性建议

（一）推进改革应从实际出发，采取分类实施的模式，循序渐进，不宜“一刀切”

部分省市在改革试点效果尚不明确的之前，就直接把改革推广到全省或全市的范围。但由于本级财力的有限和配套政策跟进不到位，反而增加巨大的财政压力和难度，扰乱正常的省域整体发展战略规划。广东省域辽阔，各大区域、各县市的发展不平衡，使得改革意见难以统一。已有教训表明，在推进“省直管县”改革的过程中，不能脱离实际的省情而盲目推进。一方面，对于经济实力较强的县市优先下放部分权力，实行市县分治，打破原来的隶属关系，直接由省统管县，重新定位市县的职能，减弱地市一级的职能，扩充县级的职能；另一方面，对经济实力不足的各县市要有耐心，采取现行试点的模式，逐步下放权力，防止权力下放后产生混乱。同时，在改革中要谨慎处理市级政府及相关利益集团的矛盾，避免社会混乱；要重视权力下放后的政府职能的转变，以充分发挥政府作用（王丽娅，2024）。

（二）进一步明确省、市、县政府间的职责权限范围

省、市、县的层级权责分工问题是“省直管县”领域中重点讨论的问题。由于目前“市管县”体制下，已经形成了固有的行政权力运行机制，各层级之间的事权、财权都是基于此体制形成了套路化的固有模式（林建设，2024），因此，在推进“省直管县”的改革进程中，需要解决的首要问题是重新明确各级政府的事权和财权，使得各级政府各司其职、各尽其责，解决好市级政府将事权和支出责任下压给县级政府的矛盾。

事权划分的合理化和清晰化要求结合广东省的实际情况，根据效率最优原则，具体规定省、市、省直管县各自专有事权和共有事权。各级政府在以建设服务型政府为目标的指导下，对行政管理、社会事务管理事权进行合理划分后，还应重点对基础教育、医疗保障、基础设施建设等公共服务事权加以明晰。根据事权的划分的结果，合理界定各级政府间的财政支出责任和规范收入划分权限。完善不同层级政府事权和财权法律制度，以法律形式对各级政府的事权、财权加以规范和固定，规避事权安排的随意性和偶然性。

（三）进一步完善转移支付制度

在省管县体制下，省级财政的管理对象倍增，省级政府对县级政府分类指导政策的适应性不如“市管县”强（骆祖春，2024），容易造成效率缺失和发展失衡。因而，建议省级政府参考“省管县”制度改革前的指导政策，动态分析和调整，因地制宜地对不同的县市实行特色化管理。

目前，广东省生产总值和财政收入主要集中在珠三角地区，东西两翼财力薄弱。在市管县财政体制下，县域的财权有限，县域在财政资金的分配中缺乏自主地位。为推进解决地区间公共服务不均问题，协调地区间发展，还要进一步完善转移支付制度。“省直管县”改革应从减少行政管理层级入手，取消市与县之间的资金往来关系，财政资金由省级政府在全省范围内实施有效的转移支付，确保财政资金直接由省下达到县级政府。从转移支付的途径方面来看，转移支付、税收返还、所得税返还等应由省直接核定并补助到市、县；专项拨款补助应由各市、县直接向省级财政等有关部门申请，由省级财政部门直接下达市、县（周波，2024）。其次，从转移支付的方向来看，建设多维度的转移支付制度，可以细化到经济社会的各个领域，如保护生态环境的转移支付、支持基础教育的转移支付等。

（四）允许和鼓励市县构建合作型财政管理关系

实行省管县财政体制改革后，随着财政权力和行政权利的逐步下放，市县之间渐趋于平级关系，甚至出现激烈的经济摩擦，不利于地区整体的协调发展。市县的之间社会经济联系密切，应充分利用改革前“市管县”的合作优势，互利共赢。允许和鼓励构建合作型财政管理关系，鼓励市县间互动与互助关系。

参考文献：

[1] 孙超.省直管县的绩效与未来推进路径分析[j].学理论，2024，（4）.[2] 王丽娅.中国“省管县”体制改革的现实审视――广东省“省管县”改革的路径选择[j].辽宁大学学报，2024，（2）.[3] 金德万.完善公共财政制度的体制机制创新[j].新农村经济，2024，（3）.[4] 魏向前.科学发展观视野下的省直管县财政体制改革[j].南方论刊，2024，（2）.[5] 刘文娟.省直管县财政体制与县域经济发展[j].特区经济，2024，（10）.[6] 王玉明.试论广东实行省管县体制的必要性与实现路径[j].岭南学刊，2024，（4）.[7] 朝黎明.省管县改革对广东县域经济发展的作用分析[j].经济视角，2024，（11）.[8] 孙学玉.垂直权力分合：省直管县体制研究[m].北京：人民出版社，2024.[9] 张占斌.中国省直管县改革研究[m].北京：国家行政学院出版社，2024.[10] 李文彬，张玲玲 从广东县域经济发展看推行省管县行政管理体制的必要性[j].广东行政学院学报，2024，（6）.[11] 周波.“省直管县”改革应重点解决政府间财力与事权匹配问题[j].财政研究，2024，（3）.[12] 骆祖春.省直管县财政体制改革的成效、问题和对策研究――来自江苏省的调查报告[j].经济体制改革，2024，（3）.[13] 林建设.关于“省直管县”改革的文献综述与思考[j].当代世界与社会主义，2024，（4）.abstract：with the gradual development of economy，the “city governing county” system，intensify contradictions exposed and increase administrative costs，administrative efficiency，restricting the development of the county economy and other ed with the “city governing county” system，“province governing county” system reform plays an important role in reducing the administrative level，reduce administrative costs，the development of county recent years，in the national policy，the “province governing county” reform of the financial system in china gradually extend，has become an important content of deepening the reform of the taxation system in guangdong province as an example，based on a comprehensive analysis of “province governing county” reform performance，analysis of various resistance of reform，and actively explore the reform path，so as to construct the system of local financial management in line with national words：province governing county；performance study；resistance analysis；path

[责任编辑 李 可]

**省直管县改革进程篇三**

通过多年努力 ,我国经济体制改革取得重大进展 ,社会主义市场经济体制初步建立 市场体系逐步完善 ,市场在资源配置中的基础性作用正在加强。但是 ,经济体制改革还需

要打一些攻坚战 ,而垄断行业的改革就是其中之一。中国垄断行业改革回顾()一 20世纪 80年代中期的改革

我国在 20世纪 80年代中期和 90年代中后期 ,对垄断

行业先后进行了两次改革。80年代中期的改革 ,源自对建设 资金的需求。电信业率先为自筹资金放松价格监管、增加收 费项目 ,允许市话企业收取电话安装初装费及在长话、电报 等业务上收取附加费 ,并允许地方政府参与电信投资 ,国家 和地方政府共同建设、分层管理 ,对解决投资不足和调动企 业积极性起到了一定的效果。电力工业为解决长期的电力

短缺 ,缓解制约我国经济发展的“瓶颈 ”矛盾 ,结束了沿用 30 多年之久的计划经济体制下“独家办电 ”的局面 ,在一定程度 上开放了发电市场,引入了新的投资和经营主体,从而推动了 行业的快速发展。民航业也实行放松准入监管,调动地方积 极性,使一大批地方航空公司应运而生。同时,铁路等行业也 有一些改革举措,如支持和鼓励地方筹资参与铁路建设、允许 铁路部门发行建设债券和以提价方式筹资加快建设等。这次改革较好的消除了上述行业的资金供给瓶颈 ,但同

时也暴露和加剧了长期存在的体制矛盾 ,这些行业的垄断并 未被打破 ,相反 ,垄断利益却在某种程度上得以合法化和进 ①

一步强化。从这个意义上说 , 80年代的改革并不是本文所 要论述的“改革 ”,把其作为 90年代中后期至今这次垄断行 业改革的背景更为合适。()二 20世纪 90年代初开始至今的改革

20世纪 90年代初开始 ,我国逐渐探索以打破垄断为目 的行业改革 ,并且各行业都取得了一定进展。1994年 7月由 当时的电子部、电力部、铁道部三家发起组建的“中国联合通

信有限公司 ”正式成立 ,注册资本十亿元 ,标志着我国政府放 松了对邮电行业准入的控制;1995年 4月 ,原电信总局变更 为企业法人;1998年成立了信息产业部作为电信业的管理机 构 ,中国电信成为独立的运营主体 ,并且将邮政业务和电信 业务分离;2024年 ,又对中国电信进行分解 ,并为网通、吉通 和铁通 3家颁发了电信运营许可证 ,形成了中国电信、中国 联通、中国吉通、中国移通、中国网通、中国铁通多家电信企 业竞争的格局;2024年 ,中国电信再次进行南北拆分 ,重组后 形成了中国网络通信、中国电信、中国移动、中国联通和铁通 五家电信企业,固定电话被中国电信一家多年垄断的历史至 此结束。2024年 6月 2日,电信重组尘埃落定,正是实施“五 合三”方案:联通 c网卖给电信, g网与网通合并,移动与铁通

合并,形成中国移动、中国电信、中国联通“三足鼎立”的局面 电力行业方面 ,1995年初 ,为了方便对外融资 ,国家成立 了中国电力投资有限公司 ,并在香港设立中国电力国际有限 公司;1997年为了更好地使中国电力建设和管理顺应市场经 济规律 ,国家决定在成立了中国国家电力公司的基础上 ,撤 销电力部 ,有关职能由国家经贸委行使 ,中国电力公司在全 国范围内对电力调运进行安排 ,并监管跨地区电力运输;2024年 ,国家电力公司被拆分成 11家公司 ,包括 2家电网、5 家电厂和 4家电力辅助公司 ,并组建电力监管委员会 ,实行 电力竞价上网。

民航业也在 2024年进行了改革 ,通过行业重组 ,合并成

立了 5大集团 ,包括 3家航空公司 , 1家航空保障公司 , 1家 航空信息服务公司。同时 ,外资投资航空公司和机场股份比 例放宽至 49%以上 ,民间资本可投资民航业。

油气方面 ,1998年 7月 ,在原中国石油天然气总公司的()基础上 ,分拆成立了“中国石油天然气集团公司 中石油 ②()和“中国石油化工集团公司 中石化 ”。

2024年 9月下发的《国务院邮政改革方案 》明确提出了 “一分开、二改革、四项措施 ”的方案:“一分开 ”及重组国家 邮政局;“二改革 ”一为改革邮政主业 ,二为改革邮政储蓄 ,由 中国邮政集团公司控股 ,将来不排除有上市的打算 ,其改革 内容包括如何分拆普遍服务业务和竞争性业务、中国邮政集 团公司与社会上的快递公司之间业务如何划分、邮政储蓄银 行的转型将遵循怎样的步骤 ,具有一定货币价值的邮票如何 处理等等 ,邮政改革逐渐铺开。

从上述各垄断行业改革历程我们可以看到 ,这一阶段的 改革成绩是非常突出的。但是 ,我们也应该清醒地认识到 , 虽然经过多年改革 ,我国垄断行业仍然存在很多问题 ,垄断 行业改革任重而道远。

中国垄断行业改革存在的问题()一 行政垄断仍是顽疾 ,并与自然垄断相互纠结

垄断主要有以下三种形式:经济垄断、自然垄断和行政

垄断。行政性垄断是一种政企合一的体制 ,政府既是管制的 政策制定者 ,也是所有者 ,又是监督者 ,政府运用各种行政手 段构筑进入壁垒 ,维护本系统企业的垄断地位 ,甚至用某些 法规将其合法化。自新中国建立以来 ,我国长期实行计划经 济体制 ,用行政命令配置市场资源 ,虽然已逐渐向市场经济 转变 ,但旧体制的影响仍然且必将在相当长时间内存在 ,行 政垄断的毒瘤难以根除。

在行政权力的庇佑下 ,垄断行业或企业不用依靠技术创

新和资本投入 ,便可凭借垄断地位制定垄断价格获得垄断利

润 ,导致后继发展乏力 ,服务质量不高等问题。更有甚者 ,打 着“维护国家经济安全 ”和“提高国家竞争力 ”等旗号保护行 业和部门利益 ,严重影响了自由竞争、扰乱了市场秩序。此 外 ,行政垄断还阻碍统一、开放、竞争、有序的现代市场体系 的形成 ,使地方保护等现象时有发生 ,市场壁垒重重 ,商品及 要素流通受阻。腐败也容易因此滋生 ,据统计 ,从 1998年到 2024年 ,我国部分垄断行业违法收取的各种费用高达 530亿 ③

元人民币。

更为棘手的是 ,我国的电信、电力、油气、自来水、铁路运 输等自然垄断行业 ,都无一例外地与行政垄断相互纠结:它 们大多是国有独资或国家绝对控股企业;由政府直接经营 , 在人事、分配、经营等诸方面受制于政府;垄断市场力量来源 的行政合法化和法律合法化;———这些特点正是行政垄断的 ④

主要特点。根据相关理论 ,政府对于自然垄断和行政垄断 的措施应是不同的。行政垄断作为一种制度性的缺乏竞争 的体制应该坚决抵制 ,而自然垄断因为具有规模经济的特 征 ,对其应该采取适当的政府管制。如何处理两者关系 ,拿 捏正确的管制力度 ,无疑需要在以后的改革中继续探索。()二 方法较单一 ,多用分拆的方法

如前所述 ,目前我国垄断行业已实行或将要实行的改革

模式 ,基本上都是采取“开放竞争性业务市场 ,由政府管制或 国有企业独家垄断基础网络 ”的分割式改革。从已有的改革

实践来看 ,在促进竞争、改善服务质量、提高产业绩效等方面 取得了较大成就 ,但由于这类改革模式本身存在的不足与我 国长期计划经济遗留下来的体制缺陷 ,使得现行改革模式难 以满足彻底打破垄断的需要 ,甚至在某种程度上制约了产业 的发展。主要表现在:第一 ,分拆很多时候只是使完全垄断 变成了寡头垄断 ,虽然引入了一定程度的竞争 ,但相对外部 来说 ,进入壁垒仍然高立 ,无法形成真正的潜在竞争者 ,从而 对行业内企业缺乏激励机制 ,这方面比较明显的例子是石油 行业 ,至今中石化和中石油仍维持着对石油行业“二分天下 ” 的局面。第二 ,分拆后的行业内部也可能继续存在垄断势 力 ,无法公平竞争。比如电力行业 ,电网企业在行业中显然 处于垄断地位 ,各电厂不排除使用寻租等方法“竞争上网 ”。第三 ,对网络型自然垄断行业的简单分拆 ,有可能带来互联 互通的问题 ,使运行效率降低。网络型行业具有全程全网 , 联合作业的特点 ,作为一个系统 ,整体大于部分之和。这就 要求在分拆成几个网络之后 ,各网络业务的运营商必须通力 配合 ,互联互通 ,才能实现最大的网络价值。然而实践中 ,当 分拆为不同网络运营商后 ,出于各自利益考虑 ,这一点很难 做到 ,使得分拆后的效率降低。()

三 政府定位不准 ,职能不明

在我国垄断行业 ,政府扮演着一般社会管理者、市场管 制者和企业所有者三重角色。垄断企业集政府公共管理职 能和企业功能于一身 ,政府不像政府 ,企业不像企业。有的 行业性集团公司虽然进行了改革 ,但它们多是由政府部门或 行政性行业公司演变而来的 ,角色没有转换 ,还没有成为真 正的企业 ,习惯于用行政办法对业内的企业进行管理。在转 轨时期 ,这些角色之间的冲突就显露出来。事实上 ,政府在 这种情况不能担任好任何一种角色 ,于是管理中的“越位 ”、“缺位 ”、“错位 ”现象图生 ,“该管的不管 ,不该管的乱管 ”。此外 ,在我国 ,政府还通常担当着市场监管者的职能。监管 机构由于与原政府部门千丝万缕的联系 ,使监管作用大打折 扣。政府既是裁判员又是运动员的情况在很大程度上阻碍 了改革的进程。()四 监管制度尚未真正建立

虽然在电力行业设立了电力监管委员会 ,其他垄断行业

如电信、石油、自来水、铁路等都未成立独立、专业的监管机 构。多数时候 ,实施监管和促进竞争是同一主体进行的 ,即 由握有实际权力的行政机构进行实际控制和具体操作。同 时 ,政府对相关监管机构缺乏有效的监督和制约 ,许多领域 的监管职能没有得到法律和政策的明确授权 ,监管无规可 循 ,人为因素大 ,决策过程透明度低。此外 ,社会监督机制也 没有形成。广大的消费者缺乏“代言人 ”。现行的听证制度 由于缺乏广泛性、代表性和反馈性亦无法起到监督的作用。()五 注重打破垄断 ,对发展缺乏关注

发达国家反垄断多是针对经济垄断 ,目的在于通过禁止

个体垄断、对贸易的不合理限制以及不公正的商业行为 ,组 织经济权力过度集中 ,以及通过消除对生产、销售、价格、技 术的不合理限制 ,还有类似的其他的不正当的、通过联合、协 议和其他方式对商业活动的限制 ,鼓励自由和公平竞争 ,建 立自由竞争的市场环境。

我国作为发展中国家 ,具有与发达国家不同的要求 ,其

中很重要的一点就是要解决发展问题。目前 ,铁路、电信、民 航等行业都存在继续发展的问题 ,因此对这些行业除了要进 一步打破垄断 ,还应考虑到后继发展 ,不能为打破垄断而打 破垄断。随着我国依照 wto协定开放的市场越来越多 ,竞 争越来越激烈 ,通过建立有效的激励机制 ,提高上述行业国 际竞争力才是根本。

转变经济发展方式 ,深化垄断行业改革

根据党的十七大要求 ,当前必须把经济结构调整和经济 发展方式的转变作为关系全局的重大任务。而经济发展方 式转变的前提和关键是经济体制转变 ,因此 ,作为经济体制 改革的一方面 ,深化垄断行业改革 ,坚持政企分开、放宽准 入、引入竞争 ,推进垄断行业管理体制和产权制度改革对全

面贯彻落实科学发展观 ,加快转变经济增长方式 ,推动我国经济平稳快速增长有着重要的意义。结合国外经验及我国实际情况 ,笔者认为应从以下几方面着手:()一 对垄断加以区分 ,实行分类改革 区分行政垄断与自然垄断

行政性垄断是指国家经济主管部门和地方政府滥用行(政权力 ,排除、限制或妨碍企业之间的合法竞争 王保树)1990。我国的行政垄断又往往和经济体制、国家的经济安 全和国防安全紧密联系在一起。总的来说 ,这些垄断都是应 当加以反对和打破的 ,但打破这种垄断则有一个时机选择问 题 ,这大概也是反垄断法制定过程中一个比较棘手的问题 笔者认为 ,这类垄断应根据我国改革开放的进程以及国家经 济安全和国防安全的需要逐步加以打破。具体来说 ,打破行 政垄断的前提条件首先是实行政企分开 ,隔断政府与企业的 连带关系 ,使企业真正成为市场竞争的主体。然后有两条路 径选择:一种是拆分。将一个行业性的总公司分解成两个或 两个以上的公司 ,然后对其内部业务进行重组。兵器工业

核工业、船舶工业、航天工业、电力工业等都是采用这种方式 进行改革的。另一种是对两个或两个以上的行业性公司的 业务进行重组。中国石油天然气行业、中国石油化工行业 中国电信行业、中国航空行业等就是通过这种方式进行改革 ⑤ 的。

自然垄断是由于某些行业生产的规模经济效益需要在

一个很大的产量范围内和相应的巨大的资本设备的生产运 行水平上才能得到充分的体现 ,以至于整个行业的产量只有 由一个企业来生产时才有可能达到这样的生产规模。其特 点决定了不能简单用分拆等方法来解决问题 ,而只能对其加

以管制。然而根据世界各国的做法来看 ,对传统的自然垄断 行业放松管制是一个趋势。这是因为自然垄断行业是有可 能变化的 ,过去被认为具有自然垄断特征的行业 ,由于技术 等因素的变化 ,现在变成了竞争性行业。一个比较常见的例 子是电信业 ,原来被看作是自然垄断行业 ,但随着光缆技术 的发展和通信卫星的出现 ,有线电视网络、无线通讯网络迅 速发展起来 ,形成了新的通信系统和方式 ,改变了有线通信 公司对电信业的独家垄断。放松或解除管制的关键是让新 企业进入该行业 ,形成有序的竞争局面。在我国 ,这些行业 要逐步对民间资本开放 ,也要有限度地对外资开放。2.区分垄断行业的非垄断性业务

这在传统的自然垄断行业中有较明显的体现。大部分

自然垄断行业是通过物理网络将生产者和消费者连接起来 的 ,连接网络投人了高昂的固定成本 ,巨额的固定成本是规

模经济产生的主要原因 ,也是潜在竞争者的进入壁垒。但是 部分产业链却有可能具有竞争性的特征。比如电网公司是 垄断性的 ,而电厂企业却是充满竞争。此时 ,应该对垄断性 业务和非垄断性业务进行区分 ,对于自然垄断性业务采取在 政府控制下垄断经营的方式 ,在满足社会需要的前提下实现 “规模经济 ”;在非垄断性业务领域引入竞争机制 ,促使企业 提高效率、降低成本。()二 理顺产权关系 ,建立现代企业制度

推进垄断行业改革必须与对国有企业进行规范的公司

制改造、建立现代企业制度紧密结合起来进行。这些行业要 按照建立现代企业制度的要求 ,把大多数国有大型企业改组 成股权多元化的股份公司 ,有条件的企业要尽快整体上市。要严格按照《公司法 》的相关规定设立股东大会、董事会、监 事会 ,明确各自的权利和责任 ,处理好相互的关系 ,建立起规 范的法人治理结构 ,通过人事制度、分配制度等改革 ,建立有 效的高层人员的激励与约束机制。大型企业集团 ,必须理顺 内部的产权关系、人事关系和财务关系 ,形成规范的母子公 司体制和管理方法。同时通过引进外资和民间资本等 ,加快 多种形式的产权制度改革。()三 明确政府在垄断行业改革中的职能

目前 ,我国政府在推进垄断行业改革中要发挥了主导作

用。无论进行拆分、改组 ,还是放松和解除管制 ,引进竞争机 制 ,起关键作用的都是政府。这样改革的好处在于:缩短了 改革的时间和过程 ,节约改革的直接成本。由于这种改革是 出自政府的决策 ,是自上而下的行政行为 ,企业不需要花很 大财力、人力和时间去协调政府各个职能部门的关系 ,从而 缩短了改革的时间和过程 ,节约了改革成本。但是我们也应 认识到这种做法的局限 ,要打破垄断 ,真正形成公平竞争的 环境 ,过于依赖政府的行政权力绝不是长久之计 ,相反 ,很可 能延缓打破行政性垄断的改革步伐。因此 ,从长远看 ,政府 应该作为“公共服务者 ”,制定规则并维护规则的公平性 ,只 要没有行业或企业违反规则 ,政府就不应该过多加以干涉。由此 ,应切实转变政府的管制职能和方式 ,放松经济性

管制 ,加强社会性管制 ,凡是市场机制已经有效发挥作用的 领域 ,就应当放松甚至取消经济性管制。重点对垄断环节的 价格和公平接入进行有效的监管 ,对竞争环节的市场秩序进 行旨在维护公平竞争环境的监管。()四 加快推进垄断行业分配体制改革

理顺收入分配关系 ,建立公平分配制度 ,逐步缓解地区

和部分社会成员收入差距扩大趋势 ,是当前分配体制改革的 主要任务之一。垄断行业尚未建立有效的工资形成机制和 工资增长机制 ,普遍存在职工收入水平偏高、工资收入水平增长过快、工资外收入水平居高不下、垄断福利问题严重等

⑥

现象。近年来 ,垄断行业与其他行业收入差距过大的问题 已引起了人们越来越多的诟病 ,成为威胁和谐社会稳定的不 利因素。2024年劳动保障部的报告披露 ,电力、电信、金融、保险、水电气供应、烟草等行业职工的平均工资是其他行业 的 2倍至 3倍;加上福利待遇 ,实际收入差距可能在 5倍至 10倍之间。因此 ,必须加强对垄断行业收入分配的监管 ,特 别是对工资福利过高、增长过快行业职工收入的调控。政府 应制定工资指导线使垄断行业职工工资保持社会平均工资 中等偏上的水平。对一定时期内仍然存在的行政性垄断行 业 ,通过征收资源税、环境补偿税、特许经营费等手段将行政 性垄断所得收归国有 ,调节垄断行业的过高收入;对留归企 业的垄断收益 ,政府要严格监督管理;对某些自然垄断性行 业实行高于一般行业的税率 ,将其获得的超额利润收归国 有。此外 ,垄断性行业提供的产品或服务 ,应通过举行价格 听证会定价。()五 推进投资主体的多元化

垄断行业改革的最终目标之一 ,是要逐步实现垄断行业 的投资主体多元化 ,这将对打破垄断、引入竞争、提高效率、降低成本 ,优化资源配置 ,构建政府监管下的政企分开、公平竞争、开放有序、健康发展的市场体系产生重要作用。十六 大提出:要充分发挥个体、私营等非公有经济的重要作用 ,放 宽国内民间资本的市场准入领域 ,实现公平竞争。我国政府 也将遵守加入世贸组织的有关承诺 ,有步骤地允许国外资本 进入相关领域。各种所有制经济将在垄断行业的市场竞争 中发挥各自优势相互竞争、共同发展。

遵循 wto有关协议 ,我国目前比较注重垄断行业对外 资的开放 ,但对民营经济的进入实际上仍有较高的壁垒。应 该认真、彻底地贯彻“非公经济 36条 ”,为民营经济创造公平的竞争环境。同时也应该认识到:垄断行业改革不是简单地 实现私有化 ,而是在引入竞争机制的同时 ,加强对这些行业 经营情况的监督和管理 ,以保证为社会提供更好的服务。()六 加快相关法律立法进程 ,建立独立监管体系

要尽快制定和完善相关法律法规 ,明确规定和约束垄断

行业中政府参与的依据、具体的参与形式、监督机制、退出机 制以及相关的权利和义务。将垄断行业改革纳入法制化轨 道。建立独立的专门的监管机构 ,其职能、管制方式、决策过 程要有法律授权 ,提高管制机构的透明度和公众参与程度 , 实行规范的听证制度等。关于管制垄断行业政府参与的专 门立法应该实现以下目标:第一 ,各个管制垄断行业的政府 参与要有法可依 ,其目的和方式都应该是在法律规定范围内 的 ,且要通过必要的审定程序;第二 ,各个管制垄断行业的政 府参与行为要明确规定有效的监督机制 ,赋予特定组织和群

体抗议、申诉的权利 ,并规定有效的程序保证这种权利的主 张;第三 ,要对各个管制垄断行业的政府参与规定相应的义 务和责任 ,对于政府的不当行为要制定合理的处置条款。首先要加快相关立法。依法禁止和防止垄断 ,是市场经 济下形成公平有效的竞争制度和秩序的根本性措施。鉴于 在垄断性行业的改革过程存在着原行政性垄断的体制有可 能被新的市场垄断所替代的危险 ,迫切需要制定和实施《反 垄断法 》。依法规范和约束企业间的竞争和交易关系、竞争 方式、管制机构的行业和决策过程等。同时 ,对相关部门的 法律法规及时进行修订。值得庆幸的是: 2024年 8月 30日 , 十届全国人大常委会第二十九次会议经表决通过《反垄断

法 》,该法已自今年 8月 1日起施行。其次 ,要改变过去部门 立法的做法 ,避免部门利益被法制化 ,全国人大以及政府立 法部门要在立法的过程中扮演主导角色 ,并充分发挥专家的 作用。最后 ,是加快《电信法 》的立法进程 ,特别是对互联互 通以及接入定价方法等问题做出详细的法律规定;修改现行 的《电力法 》等相关法律 ,使之与改革的要求相适应 ,对管制、(竞争模式、价格形成机制以及有些行业存在的调度指挥 如)电力调度、铁路调度等 等方面也要建立法律规范。注 释

①肖兴志.中国垄断行业改革的整体评价 [m ].2024.②③朱泽.加快垄断行业的改革步伐 [m ].2024.④臧传琴,刘相,打破行政垄断———当前我国垄断行业改革的重点 [m].2024 ⑤王新富.垄断行业改革的意义及思路 [m].2024.⑥张本波.垄断行业改革———分配制度改革的难点和突破口 [m ].2024.参考文献

[1]刘世锦,冯飞.垄断行业改革攻坚 [m ].北京:中国水利水电出版 社,2024.[2]高尚全.加快推进垄断行业改革 [j].市场经济研究,2024.[3]肖兴志.中国垄断行业改革的整体评价 [j].河北经贸大学学报.[4]朱泽.加快垄断行业的改革步伐 [j].宏观经济管理,2024.[5]王新富.垄断行业改革的意义及思路 [j].商业经济,2024.[6]李久海.国际垄断行业改革的经验及其对中国的启示 [j ].中国 行政管理,2024.[7]臧传琴,刘相.打破行政垄断———当前我国垄断行业改革的重点 [j].山东行政学院.山东省经济管理干部学院学报,2024.〔责任编辑:郭洪 〕

**省直管县改革进程篇四**

浙江省省直管县研究

小群

摘要：浙江省，一个民营经济和板块经济为支撑点的经济强省，县域经济在全省经济中发挥重要的作用，反过来，原有的行政体制已经严重制约了其发展，改革开放以来，浙江省一致致力于推行“扩权强县”，试点省直管县，取得了众多成绩，对中国的行政体制改革产生了积极深远的影响，但是依然存在一些问题，仍需我们继续在推进中加以解决，从而更加完整的实现行政体制改革更好适应社会经济发展的需要。

关键词：浙江；改革；扩权强县；行政体制

county, zhejiang province, provincial control study

fu jianqun

(anhui university of technology﹠science executive management class 062)

abstract: the zhejiang province, a private economy and economy sections of the economy supported by strong, the county economy in the province\'s economy and play an important role, in turn, the existing administrative system has been seriously hampered its development, reform and opening up, zhejiang province is committed to consistent implementation of the “county to expand its powers,” the pilot

provincial governing the county has made many achievements in the administrative system reform of china have had a positive far-reaching impact, but some problems still exist, still we continue to promote be

resolved in order to achieve a more complete reform of the administrative system to better adapt to the needs of socio-economic words: zhejiang;reform;county to expand its powers;administrative system

一、省直管县相关内容

（一）省直管县体制概念

“省直管县”体制是指：省、市、县行政管理关系由“省—市—县”三级管理转变为“省—市、省—县”二级管理，对县的管理由现在的“省管市—市领导县”模式变为由省替代市，实行“省直管县”。实行省直管县改革的主要目的就是激发县域经济发展活力，进一步加快县域经济的发展步伐[1]。

（二）浙江省省直管发展的现状

目前省直管县改革主要包括：一是“强县扩权（扩权强县）”改革；二是实行省直管县的财政体制。

1、财政省管县体制

1953 年，根据中央取消大区一级财政，增设市（县）一级财政的决定，浙江省普遍建立了市、县级财政。市一级财政与县级财政一样，在财政体制上与省级财政发生关系。从这一年开始至今，浙江省一直实行省管县财政体制。

2、五次经济强县扩权改革

（1）1992年，省政府办公厅出台了扩大萧山、余杭、鄞县、慈溪等13个县（市）部分经济管理权限的政策。主要内容有扩大基本建设和技术改造项目审批权、扩大外商投资项目审批权、简化相应的审批手续等4项。

（2）1997年，省政府研究决定，同意萧山、余杭试行享受市地一级部分经济管理权限，主要内容有基本建设和技术改造项目审批管理权限、对外经贸审批管理权限、金融审批管理权限、计划管理权限、土地管理权限等11项（浙政发[1997]53号）。同年，省政府又授予萧山、余杭两市市地一级出国（境）审批管理权限。

（3）2024年，省委、省政府实行新一轮的强县扩权政策，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，主要涵盖计划、经贸、外经贸、国土资源、交通、建设等12大类（浙委办[2024]40号）。次年，省政府在下发的《关于进一步深化省级行政审批制度改革实施意见》中提出，“浙委办[2024]40号文件明确已经下放到17个扩权县（市、区）的审批权限，要进一步下放到所有县（市、区）”。

（4）2024年，省委、省政府确定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。改革试点以扩大县级政府经济社会管理权限为重点，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，并相应调整和完善有关管理体制和机构设置。

（5）2024年，这次工作被提高到了“积极应对全球金融危机的战略高度”,被称作是解决当前经济发展面临困难和问题的重大举措。具体提法上也发生了变化,从“强县扩权”变为“扩权强县”。这样一改,意蕴大不相同。这意味着浙江将全面实行放权。

浙江省直管县体制核心是三个方面：首先是财政意义上的省直管县体制；其次是县（市）委书记、县（市）长由省里直管的干部管理制度；再次是五轮“强县扩权”所赋予县的社会经济管理权限。

二、省直管县与市管县的对比

省直管县还是市管县，无论从理论上，还是实践过程中，都是一个非常有争议的问题。有一种观点认为，省直管县还是市管县，实质上市县发展的优先地位问题[2]。优先发展城市还是优先发展县域，实质上又是区域发展中的公平与效率问题。城市是社会发展效率的载体，坚持效率导向，就要优先发展城市。县域发展是社会公平的保障，我国县政府管辖下的人口占据总人口的70%左右。改革开放以来，我国在“效率优先、兼顾公平”的政策下，优先推进了城市的发展，县域发展相对滞后。但是，在当前我国“三农”问题比较突出、城乡差距比较显著的背景下，加强县域社会经济的发展具有迫切性。省直管县体制的探索与实践表明这种体制有利于县域社会经济的发展[3]。

（一）市管县四大弊端

1、过多的行政层级造成管理效率低下，出现“市卡县”现象。“市管县”体制增加

了行政管理的层级，造成行政管理效率的损失。一方面，行政层级的增加，导致信息传递速度的降低和信息失真风险的扩大，上情难以及时准确地下达,下情也难以及时准确地上达，影响行政效率。行政管理的层次增加必然导致更多的政府干预，不利于市场作用的充分发挥。

2、城市偏向导致市与县争利，出现“市刮县”现象，县域发展机能弱化。“市管县”体制实际上是缩小了县级政府的自主权，而扩大了市级政府的管理权限，带有明显的城市偏向性，社会经济资源主要被市所汲取，县只能听命于市，地位被矮化，发展机能弱化；一些中心城市以“摊大饼”的方式盲目无序扩张的现象，与县争资源、争土地、争项目。由此带来耕地流失、农民失地等一系列问题。

3、县乡财权与事权不对称，县乡财力弱化。权力特别是财权集中在市级政府的后果是县财权减少，事权却无法推卸。“市管县”的体制下市级政府上提财权，下压事权的空间很大。县域财政的财源结构单一，财政实力弱；同时财权与事权不对称，财权及财力向上集中，事权及责任不断下移，县级财政处于“小斗进，大斗出”的尴尬境地，个别地市成了县财力的“抽水机”。转移支付制度不完善，中央财政和省市级财政对县乡财政转移支付的规模较小，分配不规范，各种转移支付形式之间缺乏协调。

4、“小马拉大车”的城乡格局使市难以带县。在我国现有的地级市中，除了一部分本身经济实力较强，对周边县具有天然的辐射带动作用的市以外，还有很大部分是在“合并、升格”的大趋势中通过行政指定的方式形成的，经济实力有限，辐射带动作用不强，出现“小马拉大车”的局面，有些市级政府基本上无暇顾及所辖县域经济发展。

（二）省直管县的优势

1、我国宪法为“省直管县”提供了法律依据我国《宪法》第三十条规定，我国地方行政管理层次主要分为省（自治区、直辖市）—县（市）—乡（镇）三级。宪法只对直辖市和较大的市管辖县有所规定，因而一般地级市对县的管辖缺乏法律依据，因此，推行“省直管县”体制是对我国宪法精神的回归，是依法行政的具体表现。

2、制度上得到保障

过去计划经济体制下的政府是高度集权的全能政府，政府为巩固其高度集权的需要就必须加强计划，增加管理层级。然而市场经济打破了传统的管理模式，资源配置由政府主导型转向了市场主导型而政府则把主要职能转向宏观调控，我国社会主义市场经济的建立与逐步发展完善为实行“省管县”提供了制度保障。

3、明确分工，各尽职能

随着我国社会主义市场经济的进一步发展，地级市指导县级市的可能性也越来越小，大多数的地级市唯有起到中转站的作用，即存在的作用仅局限于上下信息的传递和财物的管理，这与高度分散化的市场决策力格局很不协调，因此需要从公共行政层面进行权利与责任的重新分配，使公共行政权力“零距离”地接近自己服务的对象，即改传统的金字塔结构模式为科学的扁平式行政结构，节省运行成本，将行政决策力还给地方，使其利用地

方特色发展县域经济[4]。

4、物质和技术保障

在社会主义市场经济体制下，政府的职能有管理者向服务者转化，政府的服务性工作大大减少，现代交通、网络通信技术的普及和科学管理水平的提高缩短了省与县的距离,使得两者之间的沟通变得极为便利。

5、实践的证明

改革开放以来，“七分山、三分地”的浙江省经济迅猛发展成为我国经济的佼佼者与体制改革不无关系。浙江省虽然名义上实行的是“市领导县”的管理体制，但是实际上除了宁波之外，其他的县财政和党政一把手都直接由省管理。通过推行行政性分权来反应省市、县三者关系，下放给县(市)以较大的财权，下放部分省属企业使得省政府直接控制的利益规模减少，从而较为公平、公正地实施了区域经济的社会管理。另外，省政府通过持续行政管理权，相继赋予市和经济较为发达的县以较大的行政管理权[5]。使得强县能够享受市级待遇。这一切都极大调动了基层和群众的创新创业热情，促进了浙江省的市场化进程和经济的迅猛发展增强了政府管理和协调区域经济和社会发展的能力。

（三）浙江省发展省直管县的优势

浙江是2024年开始推动省直管县的，成效非常明显，县域经济得到了很大的发展，有30个县进入全国百强县。为什么呢？浙江的客观条件比较有利于实施省直管县体制。

第一是所辖的县较少。目前，浙江有11个地级市，66个县，大致只有一些省份的1/2至1/3。

第二是面积较小。全省10.18万平方公里，80%的县位于以杭州为中心200余公里的半径内，即使在交通条件较差的20多年前，多数县在半天路程之内。

第三是地级市实力较弱。目前浙江仅11个地级市，国民收入仅占全省的23.5%，所以浙江经济的主体是县。可以说，县域经济的发达是“省直管县”的一个根本原因。县级区域经济发达到一定程度才需要扩大其权力，提高其自主力，权力大小要与经济发展程度相匹配，否则权力资源的浪费，并且容易造成权力的滥用。并不是每一个省区都像浙江一样有发达的县域经济、县域经济独成单元，这样的经济基础为省直管县的推行创造了良好的经济环境。

三 浙江省推行该政策取得的成就以及原因

（一）浙江省推行省直管县的成就

党的十一届三中全会召开以来，地处东南沿海的浙江省获得了迅速发展，从相对落后的小省发展成为经济总量排名全国第四的富裕强省。浙江省统计局最新发布的2024年数据显示，全省生产总值(gdp)达到21486.9亿元，人均gdp超过42200元，按年平均汇率折算突破6000美元；城镇居民人均可支配收入接近23000元，农村居民人均纯收入高达9258元，自1985年以来连续23年位居全国各省区第一。浙江县域经济发达，其比重约

占全省经济的60%。在国家统计局主办的“百强县”评比活动中，浙江连续3年（2024-2024年）以30席的优异成绩名列榜首[6]。领跑全国的县域经济，富足康乐的农民生活，不断缩小的城乡差距以及城乡一体的和谐社会，构成了世人所津津乐道的“浙江现象”或“浙江奇迹”。

（二）取得成就的具体原因

这些鲜明的数据的背后是浙江省在推行省直管县所取得的成就，有省直管县良好的政治环境，对于县域经济的发展起得作用是不容忽视的，主要体现在两个方面：

1、还财于县，藏富于民

“省管县”财政体制促进了城乡统筹发展并推动了和谐社会的建设。统筹城乡发展是和谐社会建设的必由之路。“省管县”财政体制充分体现了还财于县、藏富于民。还财于县，有利于县域经济的充分发展，并为县域的城市化进程提供雄厚的物质基础和持续的动力源泉，从而为实现城乡一体的统筹发展目标创造条件。藏富于民，有利于强化县域居民的致富热情，并为农村居民的市民化理想开启机遇之窗，进而在根本上解决长期困扰我国的“三农”问题，实现社会和谐发展。浙江省管县财政迄今25年的坚持、执着与践行，不仅为浙江县域经济的发展壮大准备了坚实的制度基础，也为浙江城乡的统筹发展提供了可靠的制度保障。数据表明，2024年浙江城乡居民收入之间的比值为2.45:1，显著低于同年全国城乡居民收入3.31:1的平均比值。实践证明，浙江县域经济的蓬勃发展，既促进了城乡统筹，也推动了和谐社会建设。

2、还权于县，县级财政自主权适应县域经济发展要求

“省管县”财政体制下县政府相对独立的财政自主权与县域经济发展要求相适应。“省管县”财政体制的逻辑结果，必然是县级财政自主权的相对独立。相对独立的财政自主权，为县域经济的起步和起飞储备了宝贵的发展资金。浙江“省管县”财政体制的安排，不仅还财于县，同时也还权于县。也就是说，县在获得发展资金的同时，还拥有了探索适合自身实际发展道路的自主权。在“省管县”财政体制下，县级财政向省和县负责与分成，不需要向市负责与分成，这不但大幅减轻了县的财政负担，而且极大地调动了县的发展积极性，从而促进了浙江县域经济的繁荣[7]。浙江相对独立的县级财政符合县域经济的发展要求，因此必然会促进县域经济的顺利发展。

参考文献：

[1]王红茹,张俊才,张一彪等.“省管县”改革:地方权利再分配[j/ol].中国经济周刊,2024

[2]王秉安,洪文生.县域经济发展战略研究:理论与实践[m].福建:福建行政学院经济管理研究所,2024

[3]胡锦涛.在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[r].中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编,北京:人民出版社,2024

[4]孙学玉,伍开昌.当代中国行政结构扁平化的战略构想[j].中国行政管理,2024

[5]卓勇良,关于省直接管辖县(市)的若干研究[j].经济社会体制比较,2024

[6]中华人民共和国民政部.中华人民共和国行政区划册[m].北京:中国地图出版社,2024

[7]高英雄.河南“强县扩权”中市县博弈永城成为“异类”[eb/ol].新浪网.2024

**省直管县改革进程篇五**

省直管县:推进的必要性和实施途径

今年中央一号文件从发展壮大县域经济、改革行政区划、减少行政层次、探索实施省直管县体制的角度着手“三农”问题的解决。可以说,这是对前些年“市管县”体制改革的经验总结,抓住了“三农”问题解决的实质,指明了从“市管县”体制到省直管县体制的改革发展方向,是上层建筑适应社会经济发展需要的重大改革,对于减少管理层级、提高效能、壮大县域经济、促进城乡经济融合、加快城市化进程,都具有重要的现实意义。

政府层级过多不符合信息化社会行政组织结构扁平化趋势

按照我国《宪法》的规定,政府层级主要以四级制为主,只是在较大的市和自治州才实行五级制。1982年,中央下发51号文件,提出要全面改革地区体制,在“地市合并”的基础上推行以地级中心城市管理下属县市的“市管县(市)”体制。在此之前,中国绝大部分县市都是由省级政府派出的专区专员公署或是地区行政公署代为管辖。从1982年推行市管县体制以后,我国政府层级已经由四级制为主变成五级制为主,即中央政府———省级政府(省、直辖市、自治区、特别行政区)———地级政府(地级市、地区、自治州、盟)———县级政府(市辖区、县级市、县、自治县、旗、自治旗、特区、林区)———乡镇政府(乡、民族乡、镇、苏木、民族苏木)。

一般来说,政府层级过多,会造成以下弊端:一是信息传递不畅通,信息传递成本加大；上情难以及时准确地下达,下情也难以及时准确地上达；二是权力运行机制不畅通,容易形成压力型体制,地方特别是基层的自主权难以得到落实；三是不符合信息化社会条件下行政组织结构扁平化的发展趋势,不利于调动县级基层政府的主动性、积极性和创造性,不利于提高行政效能。

“市管县体制”的弊端

除上述之外,“市管县”体制还特别造成了以下问题:

一是“市管县”体制并没有从根本上打破旧有的条块分割的管理体制,原本虚设的地区一级变成了实设,不仅增加了政府层级,降低了行政效率,而且与宪法中有关地方行政架构的规定相违背；二是在市与其所辖的县(或县级市)竞争发展过程中,加剧了各个县(或县级市)与市之间在人、财、事三方面的矛盾,加大了市所辖各个县(或县级市)之间的离心力。在我国经济发达的一些地区,由于乡镇工业的兴起和繁荣,有些县级市的实力甚至已经与地级市本市区的经济实力相当,各县为了自身的发展不惜在资源、市场、人才、投资等方面与中心城市展开竞争,为争取到项目,市县争相到省城跑计划、跑指标,为争取投资,竞相进行政策攀比的事情也时有发生；三是由于“市县竞争”造成内耗及资源过度向中心城市集中等原因,一方面导致中心城市的极度扩张,城市发展没有边界,没有止境的土地征用和旧城改造；另一方面,市所辖县的城市化水平极度落后,虚假城市化现象严重,整体上影响了城市化的进程,更加剧了城乡“二元化”结构；四是普遍推行“市管县”体制,在经济发展落后地区严重导致了“小马拉大车”的现象。经济发展落后地区的地级城市普遍能量不足,对周边管辖的广大农村地区无法产生足够的辐射能力；但由于实行“市管县”体制,不得不管辖自己无法带动的县(或县级市)。

省直管县体制对问题的解决

实行省直管县体制,减少了政府层级,实现了政府组织结构的扁平化；在管理流程上,由省直接对县进行管理而不再经过市(地)这个中间环节,降低了政府交易成本。二是省直管县实现了扩权强县,在行政上弱化了市对县的领导,避免了多层次行政干预对于市场竞争关系的扭曲,大大提高了县域经济发展的积极性、省级市场化水平和市场竞争的有效性。在省直管县体制下,地级市的管理范围只是市区和郊区,不再管理周边的广大农村区域；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。三是增强了城乡统筹发展的能力,省管县财政体制实现了省直接对市、县市的管理,增强了省级财政的直接调控能力,有利于有效分配和利用各种公共资源,使县市政府更有能力、有财力发展县域经济,更有实力统筹城乡发展、加大对农村地区的资源投入、发展各种社会事业、加强基础设施建设、改善农村环境面貌、推动农村经济发展和提高农民生活水平。四是省管县体制下的财政体制,有利于一个省各地区间均衡发展水平的不断提升。

科学推进省直管县体制的途径

省直管县体制改革,触及到我国大多数地区经济发展、财政体制、行政管理体制和行政区划等诸多方面,特别是其中利益关系、权力关系的调整,必然会有来自原有体制、人和观念的种种障碍,要从以下方面着手科学推进省直管县体制改革:

一是根据各地的具体情况来确定,不能一刀切。由于各个地方发展的具体情况有较大的差异,在推进“省管县”体制改革上,要对各地“市管县”体制及其存在问题、存在问题的性质及原因进行科学分析与评估,不能盲目；二是尊重历史。对于已经成为市辖区的原有县(或县级市),不应再重新改回县(或县级市)；对于还没有成为市辖区的县(或县级市),将其从原有“市管县”体制中分离出来,直接实行省直管县,市不再管辖县(或县级市)只辖区；三是有步骤地综合推进,要综合考虑各地区经济发展水平、行政区域面积、省内市县行政单位数量、人口规模等因素,将推进“省管县”体制改革与发展县域经济、合理调整行政区划、促进城乡经济融合、加快城市化进程和行政管理体制改革有机结合起来,实现省管县体制改革与相关的推进措施、制度配套。

（作者系中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师,全国政策科学研究会副会长,中山大学mpa教育中心主任、电子政务研究中心主任）

省直管县的最大阻力

新华社昨天全文播发《中共中央国务院关于2024年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》（以下简称《意见》）。《意见》要求增强县域经济发展活力。推进省直接管理县（市）财政体制改革，将粮食、油料、棉花和生猪生产大县全部纳入改革范围。稳步推进扩权强县改革试点，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。依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇在投资审批、工商管理、社会治安等方面的行政管理权限。（人民网2024年2月2日）

这是一份令人鼓舞的文件，这是中央送给亿万农民的新春贺礼，这是中央连续第6次把一号文件锁定为“三农”工作，在当前经济危机的机遇和挑战面前，更显意义非凡。

当然，最吸引我眼球的是关于“省直管县”的提出，目标更加清晰，要求更加明确，措施更加具体，从财政到行政，层次更加鲜明，这是中央从制度保障层面做出的又一个重大举措，这也是近6年来一号文件当中的重大突破，必将在推进“三农”工作方面产生着深远的影响，发挥着十分重要的作用。

然而，要有力推进这项改革，至少要破除三大阻力，对此，各级地方政府必须要有清醒的认识，审慎的处置，坚定的推进。

首先，干部阻力。这主要是就地市级机构而言。近些年来，地级市从一个派出机构，不断膨胀、壮大，已经成为一级体系完备、人员庞大的实体机构。如此多的干部安置，特别是厅处级干部的安置，还有包括众多机构的处理，因为这极可能涉及到降职、降格的问题，的确是一个不容小视的问题。这也应该是最大的阻力。

其次，思想阻力。这主要是就乡镇一级政权作用而言。尽管宪法规定我国的行政层级为：中央、省、县、乡（镇）四级，然而事实的运作中，却是地市级取代了乡（镇）一级，乡（镇）在行政管理权限方面几乎丧失殆尽，除了搞不完的事权，财权也好、管理权也好，几乎没有。特别是近些年来，不少专家学者鼓吹弱化甚至是取消乡镇一级政权，认为乡镇与百姓争利，这种思想的存在，必然对于地市级的存在找到理由。其实，无论是促进、服务三农方面，还是保证政权稳定，乡镇这一级的作用是不可估量的，也是任何机构不可替代的。

最后，利益阻力。这主要是就一些利益集团而言。在地级市的发展过程中，已经形成了一些利益集团，包括官僚阶层。目前而言，地级市就是一级政府，而且管着不少的县、乡镇，权力很大。在检查考核、干部任免、行政管理、项目资金等等权力的行使之中，很多人因此而大大获利。而借地级市之优势而获取垄断利润的社会组织、公司、个人，也是存在的，如果处理不好，他们也极有可能成为受伤者，从而形成阻力。

在省直管县的改革问题上，是绝不能一蹴而就的，但必须要清醒地认识到这三大阻力，下定决心，周密部署，稳步推进，一年一突破，逐步完成这场伟大的改革，从而推动三农事业的迅猛发展，推动中国特色社会主义事业的持续健康发展。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找