

国情调研

“扩权强县”与行政体制改革

——来自浙江的经验

邢伟

【提要】“扩权强县”表现出了强大的生命力，它在发展县域经济、建设社会主义新农村以及深化行政管理体制改革中发挥的重大作用，已引起理论界和一些高级领导层的高度重视。推进“扩权强县”的实施，转变观念，有效地把握和面对当前的机遇与挑战，摆正各种关系，采取切实可行的对策措施，努力推动县级经济的超常规发展。

【关键词】扩权强县 行政体制改革 县域经济

〔中图分类号〕 D62 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000—2952 (2010) 02—0027—06

中共十七届三中全会提出，要“扩大县域发展自主权”，“推进省直接管理县（市）财政体制改革”，“有条件的地方可依法探索省直接管理县（市）的体制。”一直走在改革前沿的浙江，在行政管理体制改革上又迈出了新的一步。我国首部推进“扩权强县”的省级政府规章——《浙江省加强县级人民政府行政管理职能若干规定》于2009年8月1日正式实施。“郡县治则天下安，县域强则国家富。”家住浙江东阳的居民们今后再也不用为了一个驾照而专门到地级城市金华去参加考试了，因为浙江省已经把考试管理权下放到了像东阳这样的县和县级市。改革开放以来，浙江省已先后四次出台政策措施，向经济强县下放经济社会管理权限，这一系列“扩权强县”的举措令全国瞩目。即将正式实施的《浙江省加强县级人民政府行政管理职能若干规定》，标志着浙江第五次向县一级人民政府下放经济社会管理权限，443项审批权限一次性下放，被专家们称为“浙江最大一次权力下

放”。^①

当前，国际金融危机的影响尚未完全消除，对农业农村发展的冲击不断显现。2009年中央一号文件再次聚焦农村，彰显在反危机中中央对“三农”问题的高度重视。一号文件把“扩权强县，增强县域经济发展活力”作为2009年深入农村改革的重点任务。^②这不仅对扩大内需、保持经济持续稳定增长具有重要意义，而且也是深化农村改革、统筹城乡发展的重大任务。

面对“扩权强县”的大背景、大机遇，如何在新形势下树立新理念、探索新方法、解决新问题、促进新发展、实现新跨越，是摆在我们面前亟待解决的新课题。

^① 《浙江“扩权强县”将443项审批权下放到县》，《新京报》2009年8月1日。

^② 迟福林、夏锋，《扩权强县，关键何在》，《人民论坛》，2009年第4期。

一、实施“扩权强县”的路径回顾

所谓“扩权强县”，通俗地说就是“省直管县”，是指1992年开始在浙江等地实施的一种政府财政体制改革，核心内容就是通过扩大县一级政府的相关权力，以使县一级政府具有更大的自主权，从而为实现县一级政府的经济发展和社会管理职能奠定基础。这意味着减少“设区的市”对县（市）政府的管理权，由省级政府赋予县（市）级政府更多的经济社会管理权。中共十七届三中全会提出，要“扩大县域发展自主权”，“推进省直接管理县（市）财政体制改革”，“有条件的地方可依法探索省直接管理县（市）的体制。”作为正在进行的政府体制改革，“扩权强县”的核心内容就是扩大县级政府的权力，促进县域经济的发展。按照财政部的要求，要于2012年在全国实现县财政直接与省财政对口，而不再经过地级市。

1. “扩权强县”浙江首先试水

早在1992年，为了“在经济上和上海接轨”，浙江对13个经济发展较快的县（市）进行扩权，扩大基本建设、技术改造和外商投资项目的审批权。1997年浙江又进一步在萧山和余杭等县（市）试行部分地级市的经济管理权限，扩权的力度明显提升。2002年浙江又将313项审批权下放给绍兴、温岭和慈溪等17个经济强县（市），把地区一级的经济管理权限直接下放给县（市）。从2007年起，浙江又实行强镇扩权战略，选定141个省级中心镇，赋予部分县级经济社会管理权限。四轮放权后，义乌市被媒体称为“全国权力最大县”。“扩权强县”的重点，首先就是把省、市两级的一些审批权力下放到县，使县一级政府拥有更多的自主发展权，加速县域经济的发展。在浙江尝到了“扩权强县”的甜头后，吉林、河北、湖北、江苏、黑龙江、河南、广东、江西、辽宁、山东、福建等省从2002年起先后开始“扩权强县”改革。

2. 放权之后最终走向“省管县”

从率先推行“扩权强县”改革的浙江省来看，强县扩权已经走完了应走的里程，因为该下

放的经济管理权限都下放了。因此，有专家分析认为，取消省、县之间的地级市，实行“省直管县”体制，肯定是中国行政区划改革的大势所趋。因为这样才符合我国宪法所确定的省、县、乡三级行政区划层级规定，同时以省辖替代市辖，减少了行政层级，降低了行政成本。

如重庆市实现直辖以后，实现了重庆市对40个区市县的直接管理。事实证明，“重庆模式”是可行的。重庆市取消地级市后，节约了大量机构和编制，行政管理成本随之大幅下降。联系其他省市的经验，专家称“扩权强县”改革具有非凡的体制突破意义。其核心含义在于，在现行行政层次结构下，权力直接下放到县一级，有助于减少管理层次，降低行政成本，提高管理效率，带动县域经济“驶入高速发展的快车道”。

总之，“扩权强县”正成为地方政改新潮。其主要做法是扩大县级经济管理权限，尽力摆脱“市刮县”现象。进一步精简机构，减少行政层级、提高行政效能是这次改革的根本目的。这或许也是地方政府辖区的最优规模的探索过程。

二、落实“扩权强县”的现实意义

实施“扩权强县”试点是加快县域经济发展的重大举措，是统筹城乡经济发展的有效途径，是助推县级经济社会加快发展的“引擎”。“省直管县”是一种比较科学的管理层级制度，从机构设置到管理便利，再到发挥地方政府自主权方面，都有“市管县”制度无可比拟的优势。浙江在“省管县”财政体制上的成功尝试，也让很多人看到这种改革的有效性。因为这样做的直接效应是淡化了地、市一级政府的财政职能，相应减少了中间管理环节，有效地避免了管理效率的递减。因此，牢牢把握“扩权强县”的重大机遇，具有重大的现实意义。^①

1. 通过试点，将给县域经济带来更直接的具体实惠

下放市级经济权限到县上，给试点县带来

① 王清平：《关于推进“扩权强县”试点工作的思考》，《人民网—理论频道》2009年6月3日。

了很多具体的实惠。其中，最大、最重要的实惠体现在两个方面：一个是财政，另一个是项目。财政上，市级不再分享县财政收入，县上收入除了按现行体制上缴中央、省部分外，其余全部缴同级金库。试点县从财政体制上直接对省，计算到县，操作到县，试点县的预算、决算直接对省，体制上解（补助）、税收分成及返还、转移支付、财政结算等事项全部由省财政厅直接对试点县办理，资金由省结算到县。省上给予的支持力度将会更大，必将增加县域经济的财政支撑能力。项目上，实行项目直接向省申报，极大地增强了县这一级申报项目的自主性、针对性和申报成功率。

2. 通过试点，将为县域经济营造更优良的发展环境

实施“扩权强县”试点，可以充分运用省委、省政府下放的权限，更好、更快地为经济社会发展服务，为经济社会发展营造更好环境。比如，原来需要市上审批的一些事项，现在直接可以在县级办理，原来由市转报省上的事项，现在直接由县级向省上报，有利于提高办事效率，更好地抓住发展机遇。对于招商引资而言，这种自主、快捷、高效的办事环境本身就是一种无可比拟的优势。获得“扩权强县”试点，就等于在招商引资上获得了胜人一筹的先机。这对于县级扩大对外开放和招商引资无疑是绝佳的机遇，只要我们运用好了，必将吸引更多的大项目、好项目在县级“落地开花”，拉动县域经济迅速扩张。

3. 通过试点，将与省上建立更紧密的合作关系

从工作层面讲，以前县级对上更多地面对市级，尤其是县级部门主要和市级主管部门打交道。实施“扩权强县”试点，为县级向省委、省政府的汇报以及加强同省级部门的联系，提供了一个有效载体和联络平台，县级部门特别是经济管理部门在很多具体工作上直接接受省级部门的指导，今后到省级部门办理业务将会成为一项经常性工作。与此同时，通过县级的汇报、衔接，将会让更多的省级部门了解县级、关注县级、宣传县级，这对于县级的发展也是一种有利的资源。

4. 通过试点，将为政府构建更规范的运行

机制

实施“扩权强县”试点，有利于清除制约发展的管理体制、运行机制障碍，对行政运行机制、体制建设是一次机遇。通过试点，可以帮助我们在实践中进一步调整和理顺工作体制、工作机制、人员组织等内部机构，实现与省直部门的工作对接，对于进一步提高政务服务水平和办事效率都具有重要而现实的推动作用。扩权后，县级的绝大多数业务都是直接与省级部门进行联系，消除了中间环节，信息将更加直接、准确，有助于有的放矢开展工作，有助于提高办事效率和工作质量，有助于减少行政成本、提高管理效率。

三、应对“扩权强县”的有力挑战

在看到实施“扩权强县”试点的重大意义和重要机遇的同时，我们也要看到面临的严峻挑战，推动县级经济社会发展实现新跨越。“省直管县”是一件非常棘手的事。这一步改革牵涉的利益层面太广，要在全国大规模推开，确实需要全面、科学论证，否则就会因“改”而乱。

浙江省自2002年实施“扩权强县”以来，这些经济强县（市）的发展速度都很快，过去几轮的扩权已不适应经济强县（市）经济社会快速发展的需要，出现了许多新的体制矛盾和机制障碍。并且，除经济强县（市）以外的其它县发展也很快，普遍出现了县市一级政府的经济社会管理权限与经济社会发展不相适应的问题，已在一定程度上影响了县域经济的进一步发展提升。这些矛盾和问题主要表现在以下四个方面。

1. 经济强县（市）社会管理权限和力量明显不足，影响了政府职能的全面履行

2002年下放给经济强县（市）的主要是经济管理权限，随着经济强县（市）经济总量和人口规模的持续扩大，社会管理事务日益繁多，任务不断趋于繁重。从义乌市的情况来看，目前外来人口在册登记已超过80万，实际在100万以上，这使义乌市的社会管理事务的发生量大幅增加，各种社会矛盾不断增多并日趋复杂，

政府履行社会管理职能面临越来越繁重的任务和巨大的压力。

2. 经济强县(市)发展所需的市场监管服务机构缺乏、编制受限,制约了强县经济的进一步发展和提升

随着经济强县(市)经济社会的快速发展和经济总量的迅速扩张,对海关、商检、金融等市场监管和服务的公共需求不断增长。而按照现行垂直管理体制的有关规定,县一级不单独设立海关、商品检验检疫等机构,也不设立股份制银行的分支机构,这使义乌市的外向型经济发展受到了较大的制约。尽管义乌已有了金华海关办事处,但海关办事处仅有一般贸易和加工贸易进出口的通关、监督和征税功能,企业的备案登记、减免税业务都要到金华海关办理。另据调查,中信、光大、民生、华夏等14家股份制银行也都有意进驻义乌,但受行政级别限制,它们无法在义乌设立分支机构,使义乌建立和完善金融服务网络受到影响。

3. “扩权强县”政策的执行与现行体制和法律法规不相适应,许多权力难以真正下放

2002年实施的313项经济管理权限下放政策在具体执行中,由于法律法规、管理体制等原因,有的管理权限未能真正得到下放。如“广交会”、“华交会”摊位申报及安排落实权限虽已下放,但参展会费还需要上交到市外经贸局统一办理;部分专业技术人员中级职称资格评审权限虽已下放,但资格证书仍要到市一级盖章,等等。而且,条块之间缺乏协调,有的扩权政策在垂直管理部门中难以落实到位。国土、金融、工商、国税、质检等垂直部门各自都有自上而下的一套行政管理体制,有些扩权政策在执行中与这些垂直管理部门的法律法规规定有矛盾,导致难以下放到位。

4. 经济强县(市)的考核、激励等机制不健全,要求进行调整和完善的呼声比较强烈

一是有些县(市)要求享有经济强县(市)相应扩权待遇的愿望比较迫切。2002年实施“扩权强县”以后,由于未能实行动态管理,一批在这七年中发展迅速的县没有能够及时地得到相应经济管理权限的下放,导致这些县在经济社会管

理权限方面面临明显不足的矛盾和问题。

二是对经济强县(市)干部加大激励的呼声也比较高。2002年实施“扩权强县”以来,享受扩权待遇的经济强县(市),干部群众的积极性得到了充分的激发。随着经济的进一步快速发展,经济强县(市)的领导在保持经济平稳较快增长、维护社会和谐稳定等方面的责任也更重,压力更大,需要做的工作更多。

三是垂直管理部门的干部管理制度不够完善。垂直管理部门干部任用的决定权在其相应的上级部门,条管干部的属地意识也比较淡薄。一些垂直管理部门有时不考虑地方意见,任意调动和任命下级部门主要领导,影响了这些部门工作的正常开展和职能的有效履行,不利于政策的贯彻落实。

因此,要看到试点目标任务的更高标准,要看到经济社会发展的较大差距,要看到试点县市竞争的巨大挑战,要看到工作监督管理的更严要求。为此,笔者建议应处理好以下关系:

首先,把握扩权与监管的关系。实施“强镇扩权”,扩权镇得到的最大实惠是管理权的扩大,拥有了更大的主动权。但是,权力是柄双刃剑。如果所扩的权力没有得到有效控制与制约,“扩权”不仅难以强镇富农,实现预期效果,还可能适得其反。在对乡镇权力监督体系不够健全的背景下,如何将扩权镇的权力有效纳入到群众与上级的监控中,不越位、不缺位、不滥用,无疑是“强镇扩权”工作中需要解决的。

其次,协调乡镇与县市的关系。“强镇扩权”重新分配公共行政权力,说白了就是县市与乡镇利益关系的大调整,潜伏着新一轮县镇冲突的可能。过去,一些地方进行“扩权强县”试点,由于个别市“惜权”,本应赋予扩权县的权力没有真正放开,本应由扩权县享受的政策没有真正落实,存在“先放后收、放小不放大、放虚不放实、明放暗不放”等现象。现在,“强镇扩权”会不会也是“两头热,中间冷”,遭遇上级的“软抵制”呢?排除阻力,落实到位,是“强镇扩权”必须攻破的难点。

再次,改善扩权与精兵简政的关系。行政管理是门科学,不是谁都可以掌控行政权力的。乡

镇扩权后，谁来履行这些新增的行政职能？应看到，经过几轮精简的乡镇机构，行政管理方面的人才十分缺乏。不增人，现有人员没能力干；增人，乡镇就会庞大起来。避免乡镇不因扩权而恶性膨胀，是对“强镇扩权”的新考验。

最后，梳理扩权与法律法规的关系。众所周知，我国行政执法权是以县一级为主体的，乡镇层面几乎是空白。如果给镇的“衣服”太小，其成长就会受到束缚；如果“衣服”太大，就可能与现行法律法规发生冲突。这不仅涉及放什么权的问题，还涉及怎样放权的问题。在笔者看来，不是所有的权力都可以下放的，“依法”是放权的前提，所有的放权，都不能突破法律的底线。^①

四、运行“扩权强县”的有效对策

进一步精简机构，减少行政层级、提高行政效能是这次改革的根本目的。当前一些省份推行“扩权强县”乃至省直管县，其目的绝不应停留在财政收入上。推行“省管县”的核心目的在于富民强省、留利于县。换句话说，就是要革除现行城乡关系管理体制的弊端，加快从“城乡分离”向“城乡统筹”的管理体制转型。

实施“扩权强县”试点，县级必须抓住“扩权”这个关键，把握“发展”这条主线，围绕“创新”这个重点，树立雄心壮志，以大气魄、大手笔、大力度推进试点工作，行非常之策、举非常之力，努力推动县级经济超常规发展。

第一，要更新思想观念，理清发展思路。实施“扩权强县”试点，把县级的发展上升到了全省这个层面。必须在思想上做到与时俱进，以实施试点为契机，视野要更加宽广，目光要更加远大，千方百计形成加快发展的强大合力。要以更加宽广的视野把握大势，以前瞻性的思维谋划发展。要敢于触及和善于解决县域经济发展中思想观念不适应的深层次问题，在适应形势和发展定位上实现观念转变，努力克服产业惯性、体制惯性以及地域文化和思想观念惯性所产生的“惰性思维”、“思路锁定”和“路径依赖”的思想影响，在创新发展思路、发展机制、激发内在爆发力上

下功夫，着眼于艰苦奋斗、干事创业，立足自身谋发展，扩大开放求突破。要敢于打破常规，敢闯敢干，坚决破除按部就班、被动应付的意识，大胆闯，大胆试，以思想的大解放，观念的大更新，充分调动社会各方面的创造活力，为县域经济跨越发展注入充足活力。

第二，推进项目工作，全力抢抓机遇。实施“扩权强县”试点，最为重要的内容就是项目对省直报，这是抓项目建设的重大机遇，一定要在项目建设上全力以赴，实现重大突破。项目建设是发展之本、增量之源，是县域经济发展的动力支撑。只有项目建设有了重大突破，县级的发展才会有重大突破。要按照“扩权强县”试点要求，加快储备一批投资规模大、带动能力强、社会效益好的重大项目，积极在基础设施建设、民生条件改善等方面争取更多项目落户县级，从根本上改善县级发展面貌。

第三，沟通衔接关系，转变工作方式。实施“扩权强县”，不是行政区划和行政管理的改变，只是调整部分经济管理权限。必须摆正自己的位置，坚持在市委、市政府的领导下，妥善处理与市级部门的上下级关系，自觉服从领导，主动接受监督，扎实开展试点工作，在项目申报、政策争取等方面加大沟通协调，争取更大、更多的理解和支持。同时，实施试点的工作机制决定了县级必须要加强和省级机关的汇报、对接，和省级机关的领导、同志交朋友，畅通信息获取和反馈的渠道，进一步融洽县级和省级机关的关系，获取各个方面对县级的关心和支持。随着“扩权强县”试点的实施，县级经济部门对上开展工作的主要对象是省级部门，这就是要求县级要尽快转变工作思路、方式、方法，主动从过去的思维定势中跳出来，不等、不靠、不拖，积极主动地加强与省级部门的对接、联系，为实现“扩权强县”的良好开端奠定基础。

第四，优化发展环境，改进工作作风。实施“扩权强县”试点，对政务管理经济工作的能力提出了新的要求和考验，需要在实践中探

① 孙秀岭：《强镇扩权面临制度设计挑战》，《大众日报》，2007年5月16日。

索建立与经济管理权限调整相适应的工作机制。为此,一定要进一步改进工作作风,加强行政运行体制、机制调整,立足现有的行政架构和管理队伍,充分利用现有的信息和技术手段,在管理模式上不断创新、进步,整合相关行政资源,努力适应“扩权强县”试点对政府自身建设提出的新要求。要围绕提高政务服务水平,进一步加强机关效能建设,要进一步抓好行政服务中心建设,把行政服务中心办成集中办事和展示县级对外形象的重要窗口。同时,要狠抓执行力建设,提高工作效率。发扬抓具体、抓推进的作风,以坚定的信念、顽强的毅力、昂扬的斗志、务实的作风,扎实推进各项具体工作。对已经落实的工作要看效果,对正在落实的工作要讲进度,对没有落实的工作要找原因,对落实不力的工作要查责任,层层落实,跟踪到底。

第五,提升干部素质,强化培训学习。县域发展方面的很多工作,经常直接与省委、省政府或省级部门进行衔接,干部体现出来的素养,将直接关系到各项工作的开展,也关系整个县级的形象。为此,一定要从全局的角度、战略的高度认真对待学习问题,要学懂、学透各项政策法规,要学会运用政策法规,坚决杜绝信口雌黄的现象。同时,要学习提高业务水平和办事能力,学习必要的礼仪常识,解决好形象问题,积累与省级机关打交道、办事情的

经验。要把干部的培训学习作为实施试点的一项重大任务抓紧抓好,确保扩权政策的落实。要扩展培训的层次,组织针对性的培训,尽快熟悉对口省直部门的业务、程序,要主动与省直部门联系,请有关人员讲解业务操作事项,完善办事程序,提高能力素质,树立和展示县级干部队伍的良好形象。

第六,规范行使权力,加强监督管理。“扩权强县”试点,省上下放了部分经济管理权限,这就意味着县域自主决定的事项增多了。从总体上讲,会对县级的发展产生重大积极的影响,但对于这些权力必须加大依法监督力度。否则,就可能导致权力得不到正确行使。特别是一些经济主管部门,过去很多市上审批的项目,现在有的是县政府审批,有的就是部门直接审批,这就要求县级部门必须依法行政,要加强公共权力规范行使、阳光作业的机制建设,从源头上防止权力异化。

“扩权强县”试点是一项重要而又紧迫的工作,需经历一个由量到质,由点、线到面的推进过程,要脚踏实地、摸着石头过河,统筹兼顾,以达到进一步精简机构、减少行政层级、提高行政效能的改革根本目的。

本文作者:浙江工商职业技术学院副教授
责任编辑:王姣娜

“Expanding Power and Strengthening County” and Administrative System Reform

— Experience from Zhe Jiang Province

Xing Wei

Abstract: “Expanding Power and Strengthening County”, with great vitality, plays a crucial part in developing county economy, constructing new socialist countryside and deepening administrative system reform, which draws great attention of theorists and top leaders. We should promote the implementation of expanding power and strengthening county, change ideas, grasp and face the current opportunities as well as challenges, adjust kinds of relations and adopt feasible countermeasures, boosting the transnormal development of county economy.

Key words: expanding power and strengthening county; administrative system reform; county economy